

阜阳市农民市民化城市融入问题研究

杜运运, 李玉宏 (安徽省阜阳市颍州区委党校, 安徽阜阳 236000)

摘要 选取阜阳市具有代表性的社区为调查样本, 以问卷调查、深度座谈、实地考察等方式, 通过调查进城农民的生活、工作状况以及诉求, 根据进城务工农民目前生活呈现出的新特点和新趋势, 分析农民市民化进程中的城市融入障碍, 提出对策建议, 从增强融入意识、提升融入能力、增加融入保障、促进心理融入等 4 个方面探索与阜阳市实际相配套的农民市民化城市融入机制, 旨在为推进阜阳市及整个皖北地区的农民市民化进程提供参考。

关键词 农民市民化; 城市融入; 障碍; 建议

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)31-0214-03

City Integration Problems of Residentialization in Fuyang City

DU Yun-yun, LI Yu-hong (Party School of District Committee in Fuyang City, Fuyang, Anhui 236000)

Abstract With representative community in Fuyang as the investigation samples, we carried out questionnaire survey, in-depth sit talking, field investigation and so on. The live, work conditions, demand of migrant workers were investigated. According to the new characters and trend in the live of migrant workers, we analyzed the city integration barriers in the process of residentialization, and suggestions were put forward. City integration mechanism of residentialization suitable for the actual situation of Fuyang City were discussed from the aspects of increasing the integration consciousness, enhancing integration ability, increasing integration security, promoting psychological integration. This research aimed to providing references for the residentialization process in Fuyang City and even the whole north Anhui area.

Key words Residentialization; City integration; Barrier; Suggestion

阜阳市是皖西北现代化中心城市, 拥有 1 050 万人口, 是传统农业大市, 也是农民工输出大市。截止 2015 年, 阜阳全市城市面积达 332.7 km²。其中, 阜城建成区面积超过 110 km²。随着城市的扩容, 大量农民涌入城市。然而, 阜阳市的城镇化水平仍然处于较低水平, 城镇化率为 37.5%, 不仅低于全国平均水平 (56.1%), 也低于安徽省平均水平 (50.5%)。目前, 阜阳市外出农民工逾 280 万, 在本市务工的仍为少数。农民工是阜阳城市发展的骨干力量。积极推进农民市民化, 尤其是积极引导外出农民工返乡创业就业, 是加强该市建设的关键环节及保持持续发展的强大支撑。笔者选取阜阳市具有代表性的社区为调查样本, 以问卷调查、深度座谈、实地考察等方式, 通过调查进城农民的生活、工作状况以及诉求, 根据进城务工农民目前生活呈现出的新特点和新趋势, 分析农民市民化进程中的城市融入障碍, 探索与阜阳市实际相配套的农民市民化城市融入机制, 旨在为推进阜阳市及整个皖北地区的农民市民化进程提供参考。

1 推进农民市民化的重要意义

农民市民化是指在城市化过程中, 让广大农民进入城市从事非农产业, 其身份、地位、工作方式和生活方式向城市市民转化的经济社会过程。农民市民化有利于加快推进社会主义现代化建设, 有助于促进社会和谐发展、实现发展成果全民共享。农民市民化的研究对象并非全体农民, 而是进城务工的广大农村剩余劳动力, 非农收入已经成为其主要收入来源, 研究目标是实现人的城市化。人的城市化是城市化的核心内容, 要求在农民市民化进程中实现人的全面城市融

入。这种城市融入不仅是其居住地域的变迁和身份的变换, 更重要的是实现其在生活方式和价值观念的转变, 以及对公共服务的共享和对社会管理的参与^[1]。

1.1 农民市民化是推进农业发展、实现农民增收的必然要求 随着农业小型机械化的推进, 农村出现大量剩余劳动力, 剩余劳动力常年往返于城乡之间, 使得农业经营处于兼职化、分散化、粗放经营状态, 有的农户甚至将耕地抛荒不种植, 对农业的现代化发展产生了消极影响。农民市民化的推进一方面有助于土地资源随着土地流转的推行逐渐向专业农户集中, 便于农业的机械化、集约化经营, 有利于提升土地利用效率、提高农业生产效率和增加农民收入; 另一方面, 农村富余劳动力转移到城市从事非农产业, 通过增加收入, 也可以逐步实现脱贫致富。

1.2 农民市民化是推进新型城镇化的关键步骤 我国城镇化水平的提高在很大程度上来源于农民工进城就业。无论是加强城市建设, 还是发展先进制造业和现代服务业, 都需要积极推动农民工在城市安家落户, 努力造就一支稳定的建设人才队伍。农民市民化滞后于工业化进程已经成为严重制约城镇化健康发展的突出矛盾。

1.3 农民市民化是社会和谐发展的重要保证 和谐稳定是深化改革、加快发展的前提和保证。加快推进农民市民化进程对确保城乡稳定与社会和谐发展具有重大意义。农村剩余劳动力走进城市却享受不到城市居民的各项权利, 当其自身的合法权益难以得到保障时, 必然容易产生不良情绪, 甚至导致违法犯罪。外来人员一旦成为城市的不和谐因素, 将不利于社会的和谐稳定发展。因此, 推进农民市民化、实现人的城市化不仅是发展成果全民共享的需要, 也是社会和谐发展的重要保证。

2 影响阜阳市农民市民化的阻碍因素

笔者选取了阜阳市颍州区 6 个街道办事处和 8 个乡镇

基金项目 安徽省阜阳市全市党校系统 2016 年度科研课题 (FYDXKT201607)。

作者简介 杜运运 (1982 -), 女, 安徽阜阳人, 助理讲师, 从事公共管理研究。

收稿日期 2016-10-14

作为调查对象,对 183 个村(居)发放了调查问卷,通过调查进城农民的综合情况,分析阜阳市进城农民在城市融入过程中呈现出的新特点、新趋势和新诉求,归纳总结出阜阳市农民市民化城市融入的阻碍因素。

2.1 制度障碍

2.1.1 社会保障制度障碍。传统的城乡二元结构、城乡分割的户籍制度及衍生的用人制度严重打击了进城农民的生产生活积极性,制约了农民市民化进程。农民市民化的核心内容是人的城市化。具体而言,就是要实现进城农民和城市居民享有平等政治权利、社会保障、劳动待遇、社会资源和教育资源。长期以来,进城农民很难获得相应的社会保障。进城农民,尤其是失地农民在城市从事与市民一样的非农产业劳动,生活成本与城市居民一样高,但却无法享受与城市居民同样的最低生活保障、医疗保障、养老保险、住房补贴等社会保障和社会福利。农民工对涉及自身利益的户籍制度、农村土地承包制度、社会保障制度等的变革具有强烈的需求。社会保障制度的滞后增加了农民市民化的风险,成为阻碍农民市民化的最大障碍之一。政府需要扮演积极的角色,建立合理的制度安排。

2.1.2 土地制度障碍。现行的农村土地制度成为农民市民化过程中的绊脚石。农村富余劳动力大量涌向城市,一方面,因为无暇顾及土地,农民进城导致农村大量土地粗放经营,甚至抛荒;另一方面,土地政策为农民提供了一种保障,但却限制了进城农民从土地中完全解放出来^[2]。在农忙时节,他们不得不奔走于城乡之间。因此,应当出台完善的土地退出政策,让农村剩余劳动力安心在城市安家落户。

2.2 融入意识障碍

2.2.1 市民接纳观念障碍。城市是个多元社会,是不同思想观念的交融点。长期以来,由于在思想观念上受城乡对立、体制上受城乡分治的影响很深,无论是城市政府官员还是城市居民,对农民进城就业、推进农民市民化均认识得不深、不透,并未从战略高度认清农民市民化的必然趋势和战略意义。部分政府官员和市民对农民进城存在两种担心:首先,担心出现“城市病”,怕大量农民进城会带来城市住房紧张、交通拥挤、生活环境质量降低、社会治安恶化等问题;其次,担心激化城市劳动力市场竞争,加剧城市居民的就业压力。受该观念的影响和制约,以及部分城市居民排斥农民市民化的心理存在,结果就造成了城市对农村的排斥,部分市民对农民存在歧视,不能正确对待进城农民,对进城农民缺少认可、包容、接纳的心态,一定程度上阻碍了农民市民化进程。

2.2.2 农民融入意识障碍。

2.2.2.1 “政策文盲”造成的惯性思维阻断了融入意识。为适应以人为核心的新型城镇化建设需要,加快皖西北地区中心城市建,促进农业转移人口和其他常住人口市民化,阜阳市在安徽省率先启动新一轮户籍制度改革工作。2015年9月8日,阜阳市出台《阜阳市人民政府关于深入推进户籍制度改革的实施意见》,并制定“一细则五办法”等配套文件,全面实施新一轮户籍制度改革,全面放开中心城区落户

限制,对入户人员实行引进人才落户、投资经商办企业落户、购房(含租房)落户、投靠亲属落户、流动人口落户等五个“零门槛”。然而,调查发现,“政策文盲”造成了严重的惯性思维,绝大多数进城务工农民对当前的户籍制度改革政策全然不知,根本不知道原有的户籍制度限制已经解除,即使不购买住房,他们也可以顺利落户成为新市民,享受城市居民应有的各项权利。

2.2.2.2 土地权益阻碍了融入意愿。随着城市化进程的推进,征地拆迁收益成为当前阜阳市一些农民的可观收入,许多农民获得了依附于农民身份的现实利益,导致其不愿意放弃农民身份,害怕一旦失去农民身份,其土地权益及征地拆迁补偿收益也会被剥夺。基于自身利益需求,很多农民出现了排斥“市民化”的心理倾向。

2.3 城市融入能力障碍 进城农民就业难,低水平就业问题突出。进城农民,特别是阜阳城市周边因征地拆迁“被城市化”的农民在失去原有的土地保障之后,通过劳动就业获得稳定的经济收入成为其获取持续收入的最根本途径。而就业质量的高低直接决定着进城农民的生活质量和水平。调查显示,进城务工农民就业质量总体水平偏低,主要体现在:①就业途径狭窄,就业难问题突出。进城农民大多由熟人介绍工作,少数自己找工作或是依靠中介组织找工作。当前阜阳市的劳动力市场尚未形成规模,缺乏规范的大型日常性人才交流市场。再加上受自身文化素质的制约,他们很难通过市场化就业和自主择业来解决就业问题。②就业能力不足,职业发展受限。进城农民本身文化素质不高,一没技术,二没文凭,大多以体力劳动为主,就业岗位主要是工厂普工、建筑工人、营业员,还有不少是自己经营早餐店等服务类小买卖。③劳动保障低,就业稳定性低。除个体经营户外,大多数进城农民基本收入不高,并且未与劳动单位签订劳动合同,更无相关劳动保障。收入低和保障低导致了其更换工作的频率较高,影响生活的稳定性,不利于农民市民化的推进。

2.4 “过客”心理影响精神文化融入 进城农民,尤其是新生代农民工往往更加注重情感交流和自我实现。他们不只满足于在经济层面融入城市,更渴望在文化、心理等精神层面融入城市。然而,长期以来,进城农民一直被限制在有限的社会参与空间中,缺乏全面的社会保障和社会参与,致使进城农民缺乏就业稳定性,缺乏有效的利益表达途径,无法享受到城市的社会管理服务。调查显示,进城务工农民城市社区参与度极低。很多人连社区机构在哪里都不知道,更没有参与社区管理、享受社区服务。与社区管理服务相脱离的生活状况,导致他们从心理层面缺乏归属感,普遍存在“过客”心理,影响其从精神层面上真正融入到城市。

3 阜阳市农民市民化的政策建议

3.1 改变传统观念,增强融入意识 一方面,城市居民首先要改变传统观念,积极接纳农民市民化。2016年6月,“APEC 城镇化高层论坛 2016”在浙江宁波举行,论坛的主题是“城镇化与包容性增长”,意思是让城镇化和发展的成果惠

及所有人群,尤其是弱势群体。因此,政府要从战略高度认识农民市民化的重要性,引导市民以积极友好的心态接纳并帮助农民融入城市。政府相关部门可以通过多种形式对进城农民进行现代观念、文明准则和城市意识教育,消除其随心所欲、自由散漫的思想,树立遵纪守法、依法办事的法制观念;另一方面,进城农民要破除陈规陋习,树立体现城市文明的规则意识、交通意识、卫生意识、生态意识以及城市人际关系意识、城市公共生活意识、城市文化意识等,以使自身思想跟上城市发展的步伐。

3.2 加强职业技能培训和素质教育,提高城市融入能力

3.2.1 加强科学文化教育,提升进城农民学历水平。一方面,针对进城农民中的文盲和半文盲群体,举办扫盲和培训班,提高其基本文化素质。另一方面,通过自考、函授等途径,鼓励进城农民提高学历水平、改善知识结构、增强创业就业竞争能力。

3.2.2 加强职业技能培训,促进高质量就业。近年来,阜阳市主要组织的是提升农业专业技能的新型农民职业技能培训,而对于农民转移就业的非农职业技能培训还是空白。免费职业技能培训的严重缺乏使得进城农民职业素质和劳动技能提升缓慢,就业竞争力不足,制约了其就业质量的提高,导致其城市融入能力的欠缺。职业素质和技能直接影响着进城农民的工作质量和生活水平。当前,进城农民,尤其是新生代农民工的学习能力和培训意愿都较强。因此,政府应加强进城务工农民的职业培训工作,将进城农民培育成适合城市发展的新型劳动人才。一方面,要增加投入,多方参与。政府应通过税收优惠、财政补贴等措施,充分调动社会力量开展农民工培训,逐步构建政府主导、多方参与的进城务工农民技能培训体系。另一方面,要优化培训内容。要以市场需求为导向,合理设置培训课程,及时更新培训内容。把技能培训与技能鉴定结合起来,使农民工通过培训不仅能掌握从业技能,还能获得相应的资格证书,以提高培训的实际效果。

3.2.3 加强宣传教育,培养现代公民意识。通过城市文化宣传教育,开展公民教育,培养公民意识。进行现代观念、公民素质、文明准则、道德观念等教育,帮助进城农民逐渐树立效率、民主、法治等现代价值观念,实现其从传统农民向现代公民的转变。

3.3 建立健全新机制,增强融入保障

3.3.1 破除城乡二元治理机制,推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。基本公共服务全覆盖是全民共享改革发展成果的重要内容。深入推进农民市民化,必须改革传统的城乡二元治理体制,建立有利于农民市民化的新体制,在就业、医疗、住房、子女教育等方面为农民市民化提供有力的帮助,从根本上保障进城农民各项权益。

3.3.2 建立健全农村土地流转退出机制,保障农民土地权益^[3]。当前,土地权益能否得到有效维护是进城农民的后顾之忧。预计2016年年底,阜阳市将基本完成农村土地确权工作。农村土地确权是为推动土地规范流转,维护农民土地

承包的各项合法权益提供强有力的原始依据。下一步,政府也需要探索在维护农民的土地承包权、宅基地使用权以及集体收益分配权同时,支持其依法自主有偿转让土地权益的有效途径。

3.3.3 积极扶持引导创业就业。①建立城乡统一的就业市场,依法引导劳动者规范有序就业。完善劳动力市场法律法规,依法规范劳动力市场秩序,增强进城务工人员的劳动保障,实现城乡统筹就业。制定城乡劳动者平等的用工制度,让进城务工人员平等享有各项就业扶持政策。②建立就业服务信息网络,提供就业援助服务。建设以市、区人才交流市场为中心,以乡镇、街道、社区劳动力管理服务站为网点的就业服务网络,提供就业综合服务,努力实现劳动力资源的优化配置。政府可以通过服务站点主动联系用工企业与进城务工农民,搭建就业平台。在政策导向上激励企业招收本地失地农民就业,对安置进城农民的企业实行税收优惠。③积极引导返乡创业就业。近年来,阜阳市高度重视返乡创业就业工作,在春节期间持续开展“接您回家”系列活动。2012年至今,阜阳市先后出台了3份关于促进农民工就业创业的文件、数十条扶持政策支持农民工返乡创业就业。截止目前,阜阳市共有4万农民工回乡创业,创办各类经济实体2.25万个,实现产值200亿元、税收近10亿元,带动就业30余万人。然而,目前该市仍有280万人常年外出务工。调查表明,农民工在外务工虽然收入较高,但缺乏基本的劳动保障,还要与家人分离。回乡工作有归属感,既可以照顾家人,又可以回报家乡。因此,其从感情上非常愿意回乡创业、就业,但也存在一定顾虑。一方面担心找不到与自己经验技术相符合的工作,创业又缺乏资金;另一方面担心回乡创业会与沿海完整的产业链条相脱节导致企业运转困难。因此,他们希望家乡政府能够出台更多的扶持政策,能够因地制宜,发展本地特色产业吸引农民工返乡。由此可见,积极引导扶持外出务工农民返乡就业创业工作仍要加大宣传力度,加强优惠政策的扶持力度,不能松懈。

3.4 以社区管理服务为导向,促进精神文化融入

3.4.1 构建涵盖进城务工农民的社区服务管理平台。完善社区服务,形成合理的管理网络。将进城务工农民纳入管理体系,以需求为导向,提供就业、社保、法律、教育、卫生、文化等社会管理服务资源。通过社区宣传条幅等方式深入宣传当前的落户政策,提高其对城市融入政策的认知。

3.4.2 切实保障进城务工农民参与社区管理的权利。允许进城务工农民参加本社区居民委员会的选举,鼓励其参与社区管理服务活动。拓宽进城农民维权途径和民意表达渠道,积极引导进城农民参与民主管理,为进城农民营造富有归属感、包容多元文化和亲和力的生活环境。

3.4.3 开展丰富多样的社区文化活动,帮助进城农民实现角色转换和身份重构。积极引导进城农民参加社区志愿服务,鼓励进城农民参与公益活动,促进进城农民的精神文化融入^[4]。

3.3 改进措施与办法 笔者2015年担任农业资源与环境专业三年级学生该课程的授课教师,通过学生信息反馈和自我教学评价,认为该课程的开设和学习可以拓宽农业资源与环境专业本科毕业生的就业渠道,提高该专业毕业生的竞争优势,使学生具备了气象与农业、资源、环境等多学科交叉知识和知识的综合运用能力。然而目前该课程教学内容、教学侧重点、教材以及教师队伍都还不能满足需求,急需改革。

(1)课程设置的目標要更明确体现课程的特色性和专业培养目标。作为学校农业资源与环境专业特色专业方向课,课程设置的目標应强化为通过课程的学习加强学生对农业信息技术和农业气象环境要素的认识与理解,强化学生综合运用信息技术和各种专业知识解决农业资源与环境方面的科学问题的能力,拓宽学生的知识面,为今后的实际工作应用奠定基础。

(2)课程内容设置不仅要体现农业气象特色,还需强化专业培养目标。目前的课程内容虽然较好地体现了农业气象特色,但弱化了农业资源利用与环境保护方面的内容,而后者恰恰是该专业的核心内容,需要根据农业资源与环境专业学生的专业培养目标和学生的专业基础,适当增加模型技术在农业资源开发和农业环境保护方面应用的授课内容,如增加农业水资源规划模型、农业面源污染模型(AmAGNPS模型、SWAT模型等)以及农业源温室气体排放与生物地球化学循环模型(DNDC模型、CENTURY模型等)等。此外,在各种模型讲授时,适当侧重于分析农业气象或气候参数对模拟结果的影响,以强化气象特色。

(3)师资队伍与教材建设是课程建设的中心环节。目前该课程师资队伍较薄弱,缺乏相关专业多学科交叉背景的教师,急需组建跨专业的教学团队,根据团队中各位教师的特长分配授课内容,并加强教学团队内部的协作;此外,教材不能全面地体现教学内容,急需根据新调整的课程内容重新编写或修订原教材。

(上接第216页)

4 结语

农民市民化是一项综合性的社会系统工程。推进以人为核心的城市化就要着力在推进农民市民化的进程中实现人的全面发展。阜阳市进行户籍制度改革以来,推进农民市民化的主要工作由原来的硬件需求转向软件需求,探索出一条适应新时期进城务工农民切实需求的融入体制意义重大。构建完善的农民市民化融入机制需要全方位多方面多措并举推进。推进农民市民化,政府必须以开放包容的心态接纳农民市民化,从战略高度增强其融入意识;以就

4 结语

行业特色型高校新增专业实力普遍较弱,急需通过走专业化发展和差异化发展之路来赢得比较竞争优势,而特色专业方向课程是行业特色型高校新增专业特色化和差异化的具体体现。农业模型学基础作为南京信息工程大学农业资源与环境专业的专业方向课程之一,具有较强的行业特色和学科优势,但由于未能很好地解决原依托专业与该专业的交叉和融合,致使该课程在目标设置、内容设置、教材建设和师资队伍等方面都存在一系列问题,急需根据学校特色和学科优势对该专业进行准确定位,并依据专业规范的要求和专业定位,科学设置课程目标和课程内容,重新编写或修订教材,加强师资队伍建设,使其成为南京信息工程大学农业资源与环境专业的一门特色专业方向课程。

参考文献

- [1] 洪港,吴立保.行业特色型高校实行目标管理的思考:以南京信息工程大学为例[J].黑龙江高教研究,2011(1):51-53.
- [2] 吴健康.高校行业特色与专业强度量化分析及战略[J].牡丹江教育学院学报,2016(3):36-38.
- [3] 山红红.行业特色型大学学科建设的思考与实践[J].中国高等教育,2013(23):13-15.
- [4] 王关义.我国行业特色类高校人才培养思路探析[J].国家教育行政学院学报,2016(4):12-16.
- [5] 李枫,赵海伟.高水平行业特色高校发展的探索[J].江苏高教,2012(1):66-67.
- [6] 马陆亭.大学生要在学校收获什么[N].中国教育报,2016-02-22(08).
- [7] 罗嗣海,何小陆,张和仕,等.行业特色高校建设教学研究型大学的思考[J].江苏高教,2009(3):84-86.
- [8] 伍钧,吴晓斌,邓仕槐,等.农业资源与环境专业实践教学存在的问题与改革方案[J].中国林业教育,1999(S1):85-88.
- [9] 钟秉林,李志河.试析本科院校学科建设与专业建设[J].中国高等教育,2015(22):19-23.
- [10] 郭宝龙,赵韩强.行业特色型大学人才培养与专业建设的探索与实践[J].工业和信息化教育,2014(8):85-89.
- [11] 张小芳.本科院校学科专业一体化建设理路[J].高教发展与评估,2016(2):58-64.
- [12] 张杰.应用型本科院校学科、专业、课程一体化建设的探析[J].山东青年政治学院学报,2014(6):7-12.
- [13] 王桂林.行业特色高校专业建设的课程支持策略:以重庆邮电大学为例[J].重庆与世界(学术版),2016(3):58-61.

业培训和就业服务提升进城农民的城市融入能力;以增强全面社会政策福利,增加进城农民的融入保障;以全方位的社会管理服务促进进城农民精神文化融入。

参考文献

- [1] 裘涵,许平聪,田丽君,待.农民市民化的现实困境及其突破:对宁波市北仑区城市化进程中农民市民化问题的分析[J].农村经济,2004(3):84-86.
- [2] 姜作培.从战略高度认识农民市民化[J].现代经济探讨,2003(2):7-9.
- [3] 苗文莉.论“人的城市化”与农民工市民化的制度保障[J].经营管理者,2016(20):293-294.
- [4] 文军.农民市民化:从农民到市民的角色转型[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2004,36(3):55-61.