

新生代农民工个人资本生成机制研究

——基于政府角色的视角

李薇

(天津职业技术师范大学经济与管理学院 天津 300222)

摘要:我国正处于城镇化的重要阶段,为新生代农民工构建个人资本生成机制,创造良好的融入环境,提高其综合素质,是实现城镇化的必经之路。个人资本生成机制是指以新生代农民工为对象,以政府为主体,联动企业、社区和社会组织,为新生代农民工在城市的生产和生活提供支持和保障,旨在提升其个人资本进而融入城市的良性动态系统。政府应作为个人资本生成机制的主导者,提供稳定的资金投入作为物质基础、建立统一的管理机构作为组织基础、制定完善的政策作为制度基础、组织各方主体作为社会基础,从而加快推动城镇化进程。

关键词:新生代农民工;个人资本生成机制;政府

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-5727(2014)01-0009-04

问题的提出

新生代农民工是指上世纪80年代以后出生的,从学校毕业后即进入城市打工或经商,但户籍仍在农村的人群。国家统计局调查显示,截至2012年,全国的新生代农民工数量大约为9500万人。与老一代农民工不同,新生代农民工脱离农业生产向城市流动已经成为一个不可逆转的过程,他们外出务工的最终目标是融入城市。据统计,60%的新生代农民工缺乏基本的农业生产知识和技能,其中24%的新生代农民工从未务农,占农村30岁以下年轻人的90%。进入城市后,新生代农民工就业并不单纯看重工资,而是更关注就业稳定性、社会保障、社会价值等城市融入的因素,而且大部分人工作、恋爱、结婚、生育、子女上学等一系列人生重要阶段均在城市务工期间完成。因此,与其说新生代农民工是流动性的农民,不如说他们是城市产业工人的重要组成部分和城市移民的新主体。

尽管新生代农民工融入城市的意愿强烈,但离开赖以生存的土地保障后,社会资本和人力资本均十分匮乏,导致新生代农民工一直游离于城市与农村的边缘,处于“城市经济吸纳、社会排斥”的尴尬境地。解决农民工问题是加快我国城镇化进程的关键环节,顺应新生代农民工的需求,帮助他们顺利成为真正意义上的市民成为大势所趋。提升新生代农民工个人资本,构建个人资本生成机制成为他们融入城市的必经通道。

新生代农民工个人资本生成机制释义

新生代农民工个人资本生成机制是指以新生代农民工为对象,以政府为主体,联动企业、社区和社会组织,在城市为新生代农民工的生产、生活提供支持和保障,旨在提升农民工个人资本水平进而促进其融入城市的良性动态系统。

首先,个人资本生成机制可以非物质资本提升带

作者简介:李薇(1984—),女,黑龙江伊春人,硕士,天津职业技术师范大学经济与管理学院讲师,研究方向为劳动和社会保障理论。

基金项目:2012年天津市哲学社会科学规划课题“提升新生代农民工融入城市能力的个人资本框架及生成机制研究”(项目编号:TJSR12-030);2011年度天津职业技术师范大学校科研发展基金一般项目“农民工市民化的困境及对策研究——基于社会保障视角”(项目编号:sk11-06)

动物质资本存量增加。个人资本包括物质资本和非物质资本,物质资本包括劳动力、土地、资本、设备,非物质资本包括人力资本和社会资本。其一,农民工在农村原本就是物质资本较为匮乏的群体,进城后地域空间转化,依附于土地的物质资本几乎可以忽略不计,亟待转换为城市生存所需的资本。其二,新生代农民工的非物质资本存量较低,表现在一方面其人力资本无法满足城市产业结构升级的需求,另一方面社会资本严重缺失,其中亲缘、地缘、业缘等关系型社会资本只能在初入城市时发挥有限的作用,以各类社会政策为基础的制度化社会资本则长期匮乏,造成其城市工作和生活的障碍。因此,将非物质资本的提升确定为个人资本生成机制的主要方面,可进一步带动物质资本存量的增加,从而形成个人资本提升的良性循环,改善新生代农民工的城市融入环境。

其次,个人资本生成机制要以政府为主导。在劳动力转移的过程中,新生代农民工的人力资本投资存在市场失灵和外部性,加之城市社会的重重障碍,使他们在短期内很难依靠自身力量积累个人资本。当新生代农民工整体面临社会风险时,需要依靠国家、政府的力量化解群体风险,应由政府承担起构建个人资本生成机制的主要职责。

再次,个人资本生成机制是一个多主体良性互动的体系。新生代农民工融入城市过程中面临的问题涉及工作、生活的方方面面,单纯依靠政府的力量无法完全解决。要以政府为主导,在就业、福利、健康、权益保障等方面,发动并鼓励和引导企业、社会组织、社区发挥作用,形成各主体之间的良性互动,最终依靠社会的力量共同构建起新生代农民工个人资本生成机制。

政府在新生代农民工

个人资本生成机制中的角色定位

构建新生代农民工个人资本生成机制需要以政府为主导,以稳定的资金投入作为物质基础、以统一的管理机构作为组织基础、以完善的政策保障作为制度基础、以社会多方支持作为社会基础,提高新生代农民工综合素质,并为其融入城市做好全方位准备。

资金提供者 新生代农民工个人资本生成机制需要稳定的资金投入,然而目前的政策并未规定这个群体的财政责任。根据我国财政分税理论,中央政府财政主要负责全国性公共服务的提供,地方政府财政

负责地方性的公共服务提供,为外来流动人口提供公共服务的职责并不明确。财税划分不明使城市中的公共福利无法惠及农民工,造成其权益缺失。因此,应由中央政府建立农民工公共福利专项基金,并将其纳入国家预算体系,以确保资金来源的稳定性,而后将资金按比例拨付给各级政府。同时,明确各级政府——为农民工提供服务的直接受益方对辖区内农民工应承担的财政责任,并按比例进行资金投入。由各级政府共同出资,完善包括农民工在内的城市公共福利,使新生代农民工在职业技能培训、医疗卫生服务、义务教育等领域享受与市民同等待遇,实现福利普惠化和均等化。

组织管理者 目前涉及新生代农民工管理的职能部门较多,职责各不相同,易造成工作过程中相互推诿扯皮,导致新生代农民工在城市遭遇的很多问题无法解决,影响其融入城市的进程。应该按照中央政府顶层设计与地方政府分类实施相结合的原则,由人力资源和社会保障部牵头,农民工工作司全面主持农民工管理工作,明确财政、民政、卫生、住建、教育、公安、工商、工会等相关部门的职责,按照统一规定,有侧重地配合和辅助人力资源和社会保障部进行管理,自上而下理顺农民工组织管理工作。

制度设计者 根据人口学原理,社会是动态的,社会中的任何人、任何阶层都可能发生迁徙。然而,在我国受户籍制度及在此基础上建立的各类社会制度的限制,导致新生代农民工融入城市不畅。这时应由政府从宏观政策层面入手,清除制度壁垒,为新生代农民工提供基本的制度保障,以积累其个人资本,提高其抵御城市各类风险的能力。

社会各方引导者 融入城市的一个关键要素在于价值观念。多数农民工“身在城市,心在农村”、“小农意识”等社会心理并没有发生根本转变。新生代农民工的个人资本生成机制是在融入城市基础上提出的。因此,只有接受城市的价值观念、增加归属感,才能实现新生代农民工的再社会化,引导和促使其积极主动地提升自身个人资本。社区和社会组织是新生代农民工再社会化的主要阵地,应以政府的扶持政策和资金支持为基础,在日常生活、就业信息、精神慰藉、文化娱乐等方面为农民工提供服务,为新生代农民工提供良好的融入环境,提高其城市认同感,进而积累其人力资本。

政府构建新生代农民工
个人资本生成机制的政策选择

新生代农民工城市化过程包括业、居和人三个层次,即他们在城市就业、稳定居住以及由农民属性向市民属性转变。这一过程可以通过政府构建个人资本生成机制、出台政策的形式得以实现。

建立农民工职业技能培训体系,直接提升人力资本。“人力资本理论之父”舒尔茨(Thodore W Schultz)在1959年曾提出:“知识可以为个体提供增强其认知能力、激发其高产高效的潜在能力的机会。”理论研究同时表明,教育和培训对移民的就业和收入有明显的正相关作用,而且根据世界银行的调查,劳动者接受教育的时间每增加一年,GDP将增加9%,可见不论对整个国民经济还是对新生代农民工,个体培训的成效显而易见。为新生代农民工提供系统的知识、技能及素质培训,将劳动力转化为人力资本,不仅能够直接提高其收入水平,而且能提升其城市适应能力和自我发展能力,从根本上帮助该群体在城市立足和发展。政府应承担新生代农民工大部分的培训责任,构建一个长效的、稳定的农民工职业技能培训体系。首先,培训项目的安排应坚持“技能为主,素质为辅”的原则。在技能课程设置方面,劳动力输出地应在考察本地农民文化程度、培训意愿、对接地区技术工人需求等因素的基础上,结合本地实际情况选择培训项目,并免费提供给农民,帮助其初步掌握实用技能。同时注重综合素质培养,即可安排少量课时的安全、法律、生活常识等知识培训,提高农民对各项基本权利的认知。其次,选择劳动力输出地与输入地相结合、各类培训机构分层次的培训模式。在劳动力输出地进行初级职业技能培训,为将农民发展成城市产业工人做好准备。同时加强与劳动力输入地的沟通交流,组织开展“订单式”培训、定向培训,有针对性地培养劳动力输入地需求的人员。在劳动力输入地以中高级职业技能培训为主,要将职业教育培训机构的正规职业技能培训与企业岗位培训、社区素质培训相结合,全面提升新生代农民工人力资本(如图1所示)。企业岗位培训通常以“传帮带、干中学”的形式展开,新生代农民工可以迅速掌握一技之长,实现在城市立足;打算深造的农民工可以去营利性的职业教育培训机构、职业教育学校甚至大学学习,由政府给予全额或差额培训补贴,帮助其实现稳定就业;社区定期为新生代农

民工举办形式多样的文化知识、法律维权、行为规范等教育活动,帮助农民工了解和适应城市生活。再次,政府在衡量培训成果时,要制定量化的评价指标体系并做好监督工作。一是要制定培训机构准入和退出机制,确定培训机构的软件和硬件标准,并以招投标的形式竞争上岗。二是要对培训机构定期进行质量考核,以就业率、获取职业资格证书率、就业稳定性等为考核指标,根据培训机构的相对表现上浮或下调补偿标准。例如,2013年上半年,某职业培训机构的考核成绩高于同地区其他培训机构20%,则可上浮政府补贴标准5%作为奖励。同时,对考核成绩连续一段时间低于平均成绩的培训机构进行退出管理,一旦退出不再启用。此外,还可建立道德指标一票否决制度,一旦出现故意骗取补偿等行为,立即取消培训机构资格,并加以惩罚。这种机制既可激励各培训机构的积极性,也可提高培训质量和资金使用效益。三是政府要定期公开考核数据,接受审计部门、社会组织、其他社会成员的监督。

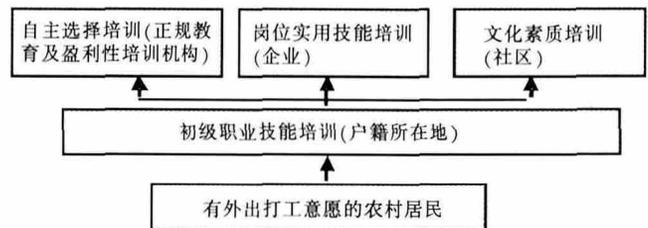


图1 新生代农民工培训体系图

统一社会保障制度,积累新生代农民工社会资本。社会保障的缺失使新生代农民工在城市生活顾虑重重,将社会保障制度覆盖面扩大到新生代农民工,使他们与城镇居民享受同样的待遇,是提升其制度型社会资本的主要途径。应在社会保险领域打通农村与城镇社会保险的通道,实现制度间的顺畅转移。在农村,农民可以参加新型农村养老保险和新型农村合作医疗制度。进入城市后,可以由单位统一参加农民工综合保险,险种涉及养老、医疗、工伤和失业保险,但目前总体来看参保率较低,同时阻断了农民工参加城镇职工社会保险的途径。对此,一方面,政府可以在短期内将参加社会保险的主动权交给新生代农民工,让具有一定资格(如缴费年限设置为参加农民工综合保险3年及以上)的农民工自己选择参加城镇职工社会保险或农民工社会保险,鼓励有条件的农民工参加城镇职工社会保险,最终目标是将农民工纳入城镇职工社会保险制度之中(如图2所示);另一方面,应加快完善和

统一社会保险制度,特别是城市居民与农村居民社会保险的衔接、不同地区社会保险关系的转移等问题应尽快出台政策予以解决,确保不论参加哪个群体的社会保险、在哪里参保,最终都能享受到相应的社会保险待遇,如此有利于激发流动性较大的农民工群体的参保积极性。在社会福利领域,“安居乐业”是评价个人生活水平的传统指标之一,也是拥有个人资本存量多少的外在体现。高房价使多数人没有能力在城市安家,因此需要政府出台政策,将新生代农民工纳入城市住房保障体系。对于已经实现稳定就业的农民工,单位应该为其缴纳住房公积金,为购买商品住房做好资金积累;对于大部分农民工,可以考虑为其提供保障性住房,包括廉租房和经济适用房,帮助其在城市初步立足。在社会救助领域,应建立过渡性质的农民工社会救助体系,全方位做好“最后一道防线”工作。除了将新生代农民工纳入城市最低生活保障制度之外,还要为有需求者提供大额医疗救助、子女教育救助、临时住房、就业介绍等保障,帮助因为特殊原因而暂时陷入困境的新生代农民工摆脱生存危机,不至于因此而退出城市生活。



图2 农民工社会保险政策发展趋势图

引导社会各方主体,全面提升新生代农民工个人资本。首先,要出台优惠政策引导企业内部培训,提升农民工人力资本。企业内部岗位培训不仅要紧跟市场需求,而且应能够直接应用于生产、创造价值,在提高企业劳动生产率的同时,大幅提升新生代农民工的人力资本。政府在调动企业提高新生代农民工个人资本的积极性时,要充分考虑到企业的利益,选择企业和农民工双赢的培训手段,即以优惠政策和物质奖励为桥梁,将企业自身的长远发展与农民工的个人资本提升联系在一起。具体激励措施包括:其一,从物质上鼓励企业培养新生代农民工成为具备专业资格的技术型人才,以企业农民工取得职业资格证书的等级、数量为依据,给予企业不同程度的奖励,并确保奖励金额高于企业培训费用。其二,政府为具备条件的企业搭建校企联合培训平台,鼓励企业与学校联合建立农民工培训基地,政府出场地、企业出设备和资金、学校出师资,结合岗位要求,为新生代农民工进行岗前

定向培训,培训合格后为企业服务。其次,要鼓励社区和社会组织发挥积极作用,帮助新生代农民工再社会化。一是社区和社会组织要发挥精神慰藉功能,为新生代农民工个人资本积累清除心理障碍。新生代农民工居住所在地的社区和相关社会组织可以组建“一对一”互助小组,满足新生代农民工精神健康和心理问题疏导的需要,消除其对城市的排斥心理,进而产生对城市的归属感。二是社区和社会组织可联合举办各类讲座,提升新生代农民工素质。可由社区提供场所,社会组织举办,在法律知识、权益保护、人身安全、城市生活常识、应对挫折与加强抗压能力、与市民沟通互动的技巧等方面进行宣传教育,帮助新生代农民工认识城市的制度和规则,减轻其在城市生活的不适感。此外,要在社区工作人员和社会组织成员与新生代农民工接触的过程中,帮助其建立起新的社会关系网络,提升其社会资本。

总之,新生代农民工个人资本生成机制的构建是一项系统工程,是一个缓慢的过程,是我国城镇化和现代化的必经之路。对于新生代农民工整体而言,中央和地方政府在政策制定、组织实施和资金投入等方面理顺管理机制是其个人资本生成机制构建成功与否的关键。直接与新生代农民工群体接触的企业、社区、社会组织的辅助作用亦不可忽视。新生代农民工自身的明确定位和努力则是其个人资本生成机制建立成功与否的决定性因素。

参考文献:

- [1]韩俊.“十二五”时期农民工就业形势分析与建议[J].中国就业,2010(10):9-10.
- [2]张学英,李薇.新生代农民工个人资本城乡转换与提升机制研究[J].广东社会科学,2013(4):27-34.
- [3]李薇.以社会资本推动乡城移民反贫困的路径研究[J].天津职业技术师范大学学报,2012(4):67-72.
- [4]肖娜.农民工人力资本形成过程中投资主体行为分析[D].北京:首都经贸大学,2006:25-27.
- [5]Thodore W.Schultz.Investment in Man:An Economist's view [J].Social Service Review,1959,33(2):69-75.
- [6]银平均.论人力资本视角的新生代农民工教育福利[J].社会工作(学术版),2011(18):10-17.

(责任编辑:王恒)