

“农民工问题”的制度根源及应对

卢晖临

中国城市化没有贫民窟，但是它制造了农民工这样一个庞大的群体，这是一个高度具有中国特色的现象。很多人认为“农民工”这个词带有歧视的意味，但对于农民工本人来说，伤害主要不是来自这个称呼，而是它背后的“制度设计”。取消农民工的制度设计，需要一个城市地方政府做试点，然后到全国，最终的解决需要到国家层面。

“农民工问题”及其根源

2006年中央一号文件提出要解决新生代农民工问题。这是农民工引起中央政府、社会各界、新闻界高度关注的一个标志性的时间点。

什么是“农民工问题”？2006年，笔者到东莞去做调研，在东莞投资办厂很多年的老板说：“现在的农民工出了很多问题。以前的农民工吃苦耐劳，好管理，现在的农民工情绪化，不好管理，经常跳槽。”这是其一。其二，“农民工问题”还表现为一些农民工的个体行为累积而导致的严重社会问题，比如富士康连环跳事件，还有最近几年经常报道的一些暴力事件，如农民工制造一些爆炸事件来伤害他人等等。一个是向内自我毁灭，一个是向外伤害他人，这些都是个体行为，但累积而导致了严重的社会问题。其三，就是被一些科学研究所证实的农民工的心理健康问题。即有研究发现，农民工在各项心理健康因子上，阳性项目数据总和高于全国成人常模，而导致这一问题的主要原因是强迫、人际关系敏感、偏执、抑郁、敌对等。

那么，这些问题是怎么产生的？它的根源何在？笔者认为，直观来讲，首先要从“农民工”这个词来进行分析。“农民工”这个词最早出现于上世纪80年代中期，很多人认为这个词带有歧视的意味，但对于农民工本人来说，伤害主要不是来自农民工这个称呼，而是它背后的“制度设计”。

工业化催生农民由农村向城市的流动大潮，这不是中国的特色，世界范围内莫不如此，早期的英国、美国，后来的拉美、东亚四小龙都是这样。中国的特殊之处在于，这个过程没有完成，大量的农民从农村进入到城市，职业上发生了转换，可是他们没有获得在城市居住和生活的制度性安排，缺乏住房、子女教育和医疗保障，他们成了“农民工”。这个过程中农民工被置于一个摆脱不了的困

境中，劳动力的生产和再生产发生了空间上的分离，也就是说他们的劳动力被城市雇主使用，可是他们的劳动力的再生产（即劳动力维持和更新）是和城市分离的，很大一部分要依赖农村。在这个意义上讲，城市化和工业化是高度分离的。

农民工这一“制度设计”来源于计划经济时代我国严格的户籍管理制度，改革开放之后，随着外资进入中国投资办厂，劳动力的需求大增，在这个情况下国家放松了户口管制，允许农民工进城打工。虽然放松了对劳动力流动的管制，却没有彻底地废除户籍制度。

我们经常说中国的城市没有贫民窟，乍一听有道理，可是我们有工厂宿舍，大量的农民工是在宿舍里面住的。宿舍并不是一个完整的生活空间，它仅仅是一个劳动力最简单再生产的场所，不要说不具备为农民工提供家庭生活的条件，即便是满足一个人完整的生活需求都有困难，就是一个睡觉的地方。

在北京、上海这样的城市，制造业不如商业服务业发达，农民工大多不住在工厂宿舍，而是住在城中村（或城乡接合部）。这些地方本是大城市的农村地区，它们之所以成为农民工集聚地，并不是城市政府的有意安排，而是当地农民出租房屋的市场需求与农民工在城市中的居住需求自然结合的产物。与工厂宿舍相比，城中村能够为农民工的生活需求提供更多满足，譬如很多城中村里的农民工可以维持家庭生活，但是他们仍然过的是一种简化、压缩的生活。

已经进入城市的农民工，尤其是新生代农民工是不会轻易地离开城市的，因为他们的生计和生活目标就在这里，可是今天的城中村整治方式完全无视他们的居住需求。如果这种方式继续，恶果将无法避免。

新生代农民工使得农民工问题更加突出

最近这些年，农民工问题变得更加突出，一个最大的

变化是,农民工这样一个“制度设计”遭遇了新生代农民工。过去的农民工制度设计也给第一代农民工带来了很大的伤害,但是新生代农民工的出现,以及他们的一些新特点,使得这样的制度设计在新生代农民工中难以维系。

第一代农民工进城打工,很多是抱着挣钱回去建设美好的农村生活这样一个目的。打工是一种工具,是为了回家盖房子、结婚、养育子女。新生代农民工则不同,他们出生在上世纪80年代、90年代,是一个物质生活水平相对丰裕,受教育水平普遍提高的年代。他们属于“无土”一代,在他们的名下,大多数人都没有分到土地,很多人没有农业的生产技能和经验。在他们成长过程中,城市早就通过电视等大众传媒展现在他们的眼前,并成为他们的生活目标和梦想。对于新生代农民工中的很多人来说,自他们走出家门的那一刻起,就没有像其父辈那样想再回家做农民。就此而言,他们是踏上了一条进城打工的不归之路。但是打工的微薄收入根本没有可能通向城市生活。新生代农民工在城市里居留的时间越长,就越发看不到在城市长久生活的可能性。在这样的情况下,打工的意义忽然坍塌,打工就成了“漂在当下”、“活在当下”的一种方式,而不能通向任何一个长远的生活目标。

前进之路已经堵死,后退之路早已关闭,身陷这种处境中的新生代农民工在身份认同方面出现了严重危机,由此带来一系列的心理和情绪乃至行为问题。这正是我们从富士康员工走上“不归路”背后看到的深层的社会性和结构性原因。

今天我们看到的是没有希望、进退两难的新生代农民工,身陷这一困境中的新生代农民工遇到了严重的身份认同危机:当他们走向打工之路以后都面临一个建立新的身份认同的历程,这个历程的第一步是从自我否定开始,否定自己的农民身份,在穿衣戴帽、行为举止等各个方面努力地划清与农民的界限,然而否定之后的新生代农民工却没有办法在城市中找到自己的位置,没有办法形成新的身份认同。“我是谁”的问题实际上困扰着并影响新生代农民工的打工行为,我们常听到工厂老板抱怨这一代人不好管、情绪化、动辄辞工、没有人生规划等等,其实这些问题都和认同危机联系在一起。在这样一种生存困境和认同危机之下,我们发现,在新生代农民工中间,“不爽”正成为一种弥散性的情绪,侵入骨髓,挥之不去。

农民工问题如何解决

有人认为农民工问题是由于农民工的教育和技能等造成的,通过培训就可以解决。不可否认,为农民工提供培训,提高他们的文化水平和职业技能,对特定的人群意义较大。可是,培训如果不能连同回应结构性的问题是不

能根本解决农民工问题的。还有人认为农民工的问题是城市根本不能容纳这么多农民工。当然,城市的容纳能力不是无限的,但是用这种方式来取消对农民工问题更进一步的思考和取消农民工问题的政策倡导,完全是一个障眼法。

新生代农民工希望在城市生活,这是一种非常基本的诉求,也是一种非常合情合理的诉求。新生代农民工问题的解决就一个方向——“消灭农民工”,让广大在城市有稳定生计的人在城市长久生活下来。具体而言则涉及两方面责任:一是企业责任,给劳动者一份有尊严的工资,为劳动者过上正常的、有尊严的生活创造基础的物质条件,让农民工成为真正的“企业公民”。二是政府责任,农民工在城市中安家生活,碰到的最大障碍是住房、子女教育和医疗等问题,城市政府应拿出切实的举措,为农民工融入、扎根城市创造条件,让他们成为真正的“社区公民”,分享他们亲手创造的经济发展的成果。

现在有些地方在实行城乡统筹,取消户籍制度等的改革,但需要警惕的是,其中有些举措正在变成对农村新一轮的掠夺和剥夺。比如说有的地方打着城乡统筹发展,发展新农村等等旗号,其实是看中了农村的土地,而对于失地农民的住房、教育、医疗问题并没有提供解决方案。户籍制度改革,不是简单地废除一张纸就能解决的。现在很多争论在谈农民进城后农村的土地怎么办的问题,笔者认为,即使是农民工进城,家乡的土地也应该是在农村社区里面进行再分配,这样可以缓解农村里人口和土地之间的紧张关系。

新生代农民工是回不去的,你问他愿不愿意回去种地,恢复农业生产,多数农民工不愿意,他甚至连家里几块地在哪里都没有概念。有些农民工会说自己干一段时间,挣点钱回家,即使回家,很多是回到乡镇或者县城,从事一些非农的行业。但实际上,今天的商业空间更多是被大资本所垄断的,小的个体户、小的商业从创立到生存的空间已经越来越小了,所以这个进程可能也很难改变。

许多发达国家的经验显示,他们在发展到我们今天这个阶段,外来工进入城市之后,住房基本上都是通过城市政府集体提供的,再结合市场化的方式。香港差不多60%的人口是居住在廉租房里面,新加坡提供类似于公租房和廉租房的人口比例也与此相当。农民工在一个地方工作,贡献税收,城市政府应该考虑他们的居住问题。农民工要有这种意识,在所工作的地方生活,这本身就是一个不能被剥夺的权利,这一点首先要让他们意识到。在这之上还需要连接的工作,其中很重要的连接就是政府和当事人,怎么把当事人的问题转化为政府要解决的问题很重要。(作者为北京大学社会学系副教授) 