

共性与差异:中国农民工的群体分化与政策选择(专题讨论)

主持人:张晓山

[主持人语]中国农民工作为一个规模庞大的社会群体,其群体分化已在多方面表现出来。在农村土地承包经营权、宅基地使用权及集体收益分配权的“三权”退出方面,由于从全国来看,常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间仍保持着相当程度的差异,户籍制度改革依旧任重道远,因此从总体看农民工退出“三权”的意愿很低。但农民工“三权”退出意愿的代际差异明显。在农民工随迁子女教育方面,总体上农民工子女在城市就学的经济负担和社会融入问题很大程度上得到了缓解,但低学历、低收入农民工群体在子女入学上的压力更大,入学政策强化了对农民工经济社会背景的要求,使得弱势群体的发展不足继续传递给其子女。在农民工城镇住房方面,农民工住房条件正在逐步改善,同时不同城市、不同行业、不同收入水平与就业身份的农民工在住房现状与诉求上体现出了差异化特征,需要以多样化的住房保障来解决农民工住房问题。总体而言,面对农民工群体的分化,在政策的制定与选择上既要重视农民工群体共有的特征,也要考虑农民工群体内部的差异。

[关键词]农民工;群体分化;三权;随迁子女教育;住房保障

[中图分类号]D422.8 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2020)05-0152-16 [收稿日期]2020-07-10

进城农民工“三权”退出意愿实证研究*

苑鹏¹ 曲颂²

(1.中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732; 2.中国农业科学院农业经济与发展研究所,北京 100081)

引言

中共十八届三中全会首次提出“走中国特色新型城镇化道路”,强调推进以人为核心的城镇化,促进农业转移人口在城市安家落户,推动农民工市民化,解决中国城镇化进程中长期存在的常住人口城镇化率显著高于户籍人口城镇化率、市民化滞后的突出问题。为鼓励农民进城落户,国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(国发〔2014〕25号)提出,土地承包经营权和宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权,集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。2015年,中共十八届五中全会进一

步明确要维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等“三权”。

据国家统计局发布的《2019年国民经济和社会发展统计公报》,2019年末,中国常住人口城镇化率突破了60%,但户籍人口城镇化率只有44.38%,常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差距仍然较大,如何加速推进城镇化道路的转型发展,学术界从“以物为本”到“以人为本”实现发展理念转型^[1]、构建平等的基本公共服务城乡融合机制^[2]、走“内涵增长”的新发展方式^[3]等多视角、多维度展开了丰富的学术探索。本文试图从农民工自身的“三权”退出意愿视角进行实证分析,探求影响农民工市民化的主要因素及制度障碍,并提出相应对策与建议。

* 本文系2016年度国家社会科学基金重大项目“新形势下中国农民工问题研究”(2016MZD023)、中国社会科学院创新工程项目“农民进城意愿及合理流向研究”(2020)和中国农业科学院基本科研业务费专项(161005202003-1-5)的阶段性研究成果。

一、数据来源与样本概况

本文数据来自中国社科院农村发展研究所课题组于2018年12月至2019年5月对北京、河北、河南、安徽、贵州、黑龙江、湖南、山东、福建、内蒙古、山西及四川12个省(自治区、直辖市)外来务工农民工开展的问卷调查。剔除部分不合格问卷,共获取1422份有效问卷。表1样本的基本情况显示,受访农民工平均年龄39.67岁,以男性居多,占近60%;文化程度初中占41.47%,高中及以上学历占近40%,相对偏高;主要就业于第三产业,占比70%以上;半数以上农民工与用人单位签订了正式的劳动合同。从输出区域来看,农民工来自中部和东部居多,且绝大多数农民工家庭的年均纯收入低于10万元。比较国家统计局发布的2019年农民工监测数据和2019年农村居民人均纯收入的指标,可以初步判断,样本数据有一定的代表性,能够反映出那些有务工人员的农村家庭对于“三权”的看法与意愿。

表1 样本描述性统计

统计指标	项目	比例(%)	均值
性别	男	59.05	1.41
	女	40.95	
年龄	老一代(1980年以前出生)	51.72	39.67
	新一代(1980年及以后出生)	48.28	
受教育程度	小学及以下	20.10	4.72
	初中	41.47	
	高中、中专、职高	22.28	
	大专毕业及以上	16.15	
是否签订劳动合同	是	57.38	1.43
	否	42.62	
家庭年均纯收入	5万元及以下	37.51	1.95
	5万元至10万元(含)	40.62	
	10万元至15万元(含)	14.37	
	15万元以上	7.50	
行业	第一产业	2.90	4.14
	第二产业	26.08	
	第三产业	71.02	
输出区域	东部	34.50	2.10
	中部	35.84	
	西部	14.90	
	东北部	14.76	

二、农民工“三权”退出意愿及群体特征

(一) 农民工“三权”退出的总体意向

总体看,样本农民工退出“三权”的意愿很

低。具体来看,对“如果您不打算回村居住,您希望如何处置承包地、宅基地或成员股股权”,样本农民工选择退出此“三权”的分别为7.25%、13.68%和18.47%,总体比例相当低;而选择持有的依次是45.80%、76.55%、61.15%,持有的意愿明显高于退出的意愿,尤其是宅基地,达到3/4以上;对于承包地,还有30%以上选择流转给他人。因此,现阶段进城务工农民工仍不愿意放弃农村土地,反映出“人动地不动”仍然是中国农村的现实状况,且因承包地所具有的生产和就业功能更易在非农就业转换中实现替代,农户退出宅基地比承包地面临更大难度^[4]。

(二) 土地承包经营权退出意愿及群体差异

1. 承包地占有与利用状况

统计结果显示,农民工户均承包地面积为5.57亩。其中,东北地区农民工户均承包地面积最大,为10.89亩;中部农民工户均面积最小,为4.09亩;西部和东部农民工户均面积分别为5.51亩、4.73亩。与农业农村部提供的全国户均7.80亩的经营规模相比,样本农民工家庭承包地面积偏小^①。农民工家庭承包地利用方面,56.66%由自家人经营,21.29%租给他人经营,15.57%由他人免费代耕,还有8.63%处于撂荒状态,这意味着有将近1/4的农民工家庭的承包地处于由他人免费耕种或撂荒状态。这从一个侧面反映出耕地利用率有待提升,且有进一步流转的潜在空间。

2. 承包地退出意愿及群体差异

农民工对承包地的处置态度,更倾向于长期拥有。在未来不打算回村的情况下,农民工选择以“继续经营”(45.80%)和“流转他人经营”(30.15%)方式占有承包地的比例达75.95%,仅有7.25%的农民工愿意以“村集体参照征地价格收回”退出承包地。有研究发现,农户的非农化能力越高,其对农地的依赖关系越弱,而对农地的依赖关系降低则会提高农户退地意愿^[5]。然而,对于非农收入足以承载全部家庭生计的农民工而言,土地退出收益的边际效用会降低;尽管承包地当前的实际经济价值并不大,但将其作为一种资产长期持有可能会带来更大的财富效用^[4]。这在一定程度上印证了农户分化并未促进农户退出土

①数据来源:2016年第三次全国农业普查。

地承包权^[6]，分化程度更高的农民工在面临退出选择时反而更倾向于继续持有。

对农民工样本群进一步分析发现，农民工群体退出承包地意愿呈明显的代际差异，不同年代的农民工对农村土地有不同的依赖和产权偏好，且会受到就业稳定性、社会保障水平的一定影响，从而产生差异化的土地处置意向^[7]。从群体差异的卡方检验结果来看，代际结构上，年轻代农民工愿意退出承包地的比例显著高于老一代。由于1990年以后出生的农民工越来越普遍，将农民工细分为老一代（1980年以前出生）、第二代（1980—1989年出生）和第三代（1990年及以后出生）。表2显示，90后农民工愿意退出承包地的比例最高，达15.91%；其次是80后农民工，退出比例为14.29%；80前农民工愿意退出的比例最低，仅为7.79%，即有退出承包地意愿的80后农民工群体是80前农民工群体的2倍。

表2 农民工退出承包地意愿状况

分组类别		愿意退出比例(%)
		村集体参照征地价格收回
代际	老一代	7.79*
	第二代	14.29
	第三代	15.91
受教育程度	初中及以下	0.00
	高中、中专、职高	7.69
	大专毕业及以上	7.87
是否签订劳动合同	是	12.80**
	否	5.88
家庭年均纯收入	5万元及以下	6.73
	5万元至10万元(含)	12.50
	10万元至15万元(含)	12.00
	15万元至20万元(含)	20.00
	20万元以上	25.00
是否享有城镇社保	是	13.16**
	否	9.93

注：*、** 分别表示群体差异的卡方检验在5%、10%的统计水平上显著。

就业稳定性是影响农民工“三权”退出意愿的重要因素，签订劳动合同是维护劳动者权益、保障劳动者稳定就业的重要指标。表2显示，签订正式劳动合同的农民工愿意退出承包地的比例为12.80%，比未签订劳动合同的农民工高出6.92个百分点，且该差异在5%的水平上显著。这意味着依法签订劳动合同，有利于强化农民工就业、生活的稳定性，增强对城市的认同感和归属感，促进

农民工市民化^[8]，从而提高农民工放弃农村土地的可能性。另外，参加城镇社保的农民工愿意退出承包地的比例(13.16%)在5%的统计水平上显著高于无城镇社保的农民工(9.93%)，反映出城乡社会保障制度对传统土地保障的替代性作用，拥有城镇社保的农民工一旦获得了在城市工作、生活的保障后，会弱化对土地保障功能的依附性。而农民工退出承包地意愿在受教育程度和家庭收入水平上的差异在统计学卡方检验上不显著。

(三) 宅基地使用权退出意愿及群体差异

1. 宅基地持有与利用状况

农民工在流出地的宅基地配置状况基本是一户一宅，一户多宅或无宅基地的状况较为少见，但农宅闲置问题较为突出。据调查统计，85.09%的农民工在老家尚有宅基地。其中，有1处宅基地的比例为84.04%，拥有2处及3处以上宅基地的占比分别为14.24%和1.72%。在农民工宅基地上建造的家庭住房中，主要由家人或亲戚朋友居住为主，这一比例达69.53%，有29.11%的农宅处于完全闲置状态，其余少量出租或其他用处。值得注意的是，样本农民工的农宅闲置率远高于全国宅基地闲置程度10.70%的平均水平^①。可见，“进城不退宅”是当前农村宅基地闲置的重要原因之一。

2. 宅基地退出意愿、方式及群体差异

农民工对宅基地使用权持有意向较强，退出意愿很低。在准备进城定居、不想回村的农民工中，绝大多数农民工(76.55%)打算继续持有宅基地；愿意以“宅基地(农房)为抵押品，在落户地买房”、“将宅基地直接兑换成落户地经济适用房”、“对外自由出售宅基地”方式退出宅基地的农民工占比分别为3.20%、4.09%和6.39%，合计13.68%，还有将近10%的农民工表示无所谓或其他。

由卡方检验结果可知，家庭年均纯收入10万元至15万元和20万元以上的农民工愿意退出宅基地的比例相对较高，分别达23.66%和25.00%，5万元及以下(9.58%)和15万元至20万元(8.7%)愿意退出的比例则相对较低，且组间差异在5%的统计水平上显著。这表明，家庭经济收

①数据来源《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测(2018—2019)》。

入的相对优势并不一定强化农民工的宅基地退出意愿。对此可能的解释是,当农民工家庭收入水平低,无经济能力在城镇买房时,会保留农村宅基地,不愿意退出宅基地。而当其收入水平达到有一定支付能力,可以在城镇买房时,才有可能产生退出宅基地的意愿。并且,家庭收入水平与宅基地退出意愿不是呈现线性关系,也暗示家庭收入水平是一个相对水平,因打工地或原籍地区房价的巨大差异,相同的家庭收入水平在不同区域的实际购买力会相差较大。

参与城镇社保的农民工愿意退出宅基地的比例为 16.21%,在 10%的统计水平上显著高于无城镇社保(11.40%)的农民工。在城镇社保分类的退出方式上,无论有无城镇社保,农民工最乐于接受的方式是对外自由出售宅基地(选择比例分别为 7.59%和 5.32%),其次是接受直接兑换城镇住房的方式,而选择将宅基地抵押贷款,用于在城镇买房的比例最低。另外,农民工退出宅基地的意愿在代际、受教育程度以及就业稳定性等方面,并没有显著差异。

表 3 农民工退出宅基地意愿情况

分组类别		愿意退出比例(%)			
		总 体	做抵押品 在城镇贷款买房	直接兑换城镇住房	对外自由出售
代际	老一代	13.36	3.77	4.11	5.48
	第二代	9.68	1.29	2.58	5.81
	第三代	19.82	4.31	6.03	9.48
受教育程度	初中及以下	25.00	0.00	25.00	0.00
	高中、中专、职高	10.83	3.61	1.20	6.02
	大专毕业及以上	12.55	2.93	4.60	5.02
是否签订劳动合同	是	12.89	2.58	4.01	6.30
	否	13.22	4.60	2.30	6.32
家庭年均纯收入	5万元及以下	9.58**	0.91	3.65	5.02
	5万元至10万元(含)	13.30	3.94	2.46	6.90
	10万元至15万元(含)	23.66	7.53	6.45	9.68
	15万元至20万元(含)	8.70	4.35	4.35	0.00
	20万元以上	25.00	0.00	15.00	10.00
是否享有城镇社保	是	16.21*	3.45	5.17	7.59
	否	11.40	3.04	3.04	5.32

注: **、* 分别表示群体差异的卡方检验在 5%、10%的统计水平上显著。

(四) 集体收益分配权退出意愿及其群体差异

1. 集体收益分配权认知与持有情况

现阶段,多数农民工对集体产权制度改革认知较为滞后,大多数表示不具备成员权。对于所在农村集体经济组织是否开展了清产核资的问题,仅有 9.72%的农民工明确回答已开展,有 40.47%的农民工认为没有开展,其余近半数农民工则对此事不清楚。关于成员股份分配情况,在回答所在集体经济组织设置了成员股份的样本中,41.84%的农民工表示家里分到了成员股,而近 60%的农民工认为未分配到股份。反映出一方面农民工对农村事务参与度较低,也不关心;另一方面,农村集体产权改革在很多地方仍停留在形式上,作为集体经济组织成员,农民工的权益还没有得到有效实现。

2. 集体收益分配权退出意愿、方式及群体差异

农民工退出集体经济组织成员权的意愿依然较弱。有关集体经济组织成员权的处置意向,61.15%的农民工选择继续持有,12.10%和 6.37%的农民工分别选择以“自由转让”或“村集体按当初的股价收回”的方式退出(合计退出比例 18.47%),还有 20%的农民工表示无所谓或其他。这表明,绝大多数农民工并不愿放弃集体经济组织的成员权身份,更多的可能还是不愿失去附加在成员身份上的所有者经济权益或潜在的经济权益,并且希望保留成员资格,以保障在城镇失去工作后不至于成为完全的无产者。

农民工群体对于成员权的退出意愿和方式也呈现出代际性差异。由表 4 可知,年轻农民工退出意愿在 5%的统计水平上显著高于老一代农民工。具体而言,90 后农民工愿意退出的比例最高,达 23.68%,比 80 前农民工高出 7.46 个百分

点。这一结果可能的原因在于,越年轻,希望融入到城市中的意愿越强,并且融入的能力或信心也越强。按照就业保障分类,签订正式劳动合同的农民工比没有签订合同的农民工退出比例高出 8.55%,且该差异在 5%的统计水平上显著。这同样说明,签订正式合同的农民工就业更为稳定,其市民化的需求更高,会更倾向于放弃农村成员权。此外,同承包地退出意愿一样,相对于无城镇社保的农民工,有城镇社保的农民工愿意退出的比例(21.91%)明显更高,在 10%的水平上高出 9.91 个百分点。值得指出的是,对于退出成员权的方式选择,不同分类农民工最为接受的方式均为对外自由转让,这在一定程度上体现了逐步扩大成员权股权流转范围,通过市场化交易实现要素价值最大化有一定的现实需求。

表 4 农民工退出成员权意愿状况

分组类别		愿意退出比例(%)		
		总体	村集体 赎回	对外自由 出售
代际	老一代	16.22**	5.41	10.81
	第二代	17.78	8.89	8.89
	第三代	23.68	5.26	18.42
受教育程度	初中及以下	0.00	0.00	0.00
	高中、中专、职高	13.05	8.70	4.35
	大专毕业及以上	18.33	5.00	13.33
是否签订 劳动合同	是	20.18**	6.42	13.76
	否	11.63	6.98	4.65
家庭年均 纯收入	5 万元及以下	10.52	1.75	8.77
	5 万元至 10 万元(含)	21.31	8.20	13.11
	10 万元至 15 万元(含)	29.63	11.11	18.52
	15 万元至 20 万元(含)	25.00	12.50	12.50
	20 万元以上	0.00	0.00	0.00
是否有城 镇社保	是	21.91*	7.62	14.29
	否	12.00	4.00	8.00

注: **、* 分别表示群体差异的卡方检验在 5%、10%的统计水平上显著。

三、主要结论与政策启示

本文利用全国 12 个省份外出务工农民工的问卷调查数据,从农民工对“三权”的退出意愿、退出方式及其群体差异作了全面的描述性分析。总体来讲,农民工“三权”退出意愿较低,现阶段农民工群体并不倾向于放弃所拥有的“三权”。进一步的分类分析发现,农民工退出土地承包经营权、集体成员权的意愿,存在显著的个人特征(年龄)差异和现有就业状况(就业稳定性、就业社会保障)差异;农民工退出宅基地使用权的意

愿,则呈现明显的家庭收入水平和就业社会保障方面差异。那些签订了正式劳动合同、参加城镇社保的 80 后、90 后群体退出“三权”的意向相对更强。此外,农民工对“三权”退出的方式更倾向于市场化的对外自由出售。

基于以上分析,得出如下政策启示:第一,继续坚持关于农民工“三权”退出的现行法律与政策,尊重农民的选择,对于农民工的“三权”退出要有历史的耐心。第二,加快农村集体产权制度改革步伐,进一步完善“三权”有偿退出机制。从发展趋势看,随着农民工的代际更替,年轻代农民工退出“三权”意愿呈增强态势,因而需建立健全农村集体经济组织的成员权制度及归属清晰、权责明确、流转顺畅的现代产权制度,在此基础上,选择有条件的农村集体经济组织开展适度扩大“三权”转让改革试点工作,促进生产要素的市场化合理配置,加快搭建“三权”有效流转的制度通道。第三,深化财税体制改革,在继续不断提高社会保障支出规模及其在 GDP 中所占比例的同时,加快地方消费税主体税种的培育步伐,促进地方政府的事权与财权相匹配,推进区域范围内城乡居民社保均等化建设,落实中共十九大报告精神,努力构建覆盖全民、城乡融合、可持续、多层次的社会保障体系,从制度安排上彻底剥离耕地所承载的生计保障功能,全面实现其生产要素功能,消除农民工的“人地依附”关系,为农民工的市民化提供根本制度保障。

[参考文献]

[1]魏后凯. 坚持以人为核心推进新型城镇化[J]. 中国农村经济, 2016(10).

[2]蔡昉. 以农民工市民化推进城镇化[J]. 经济研究, 2013(3).

[3]倪鹏飞. 新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策[J]. 江海学刊, 2013(3).

[4]朱要龙. 政策认同、非农化能力与农户“两地”退出意愿——兼析土地功能分异的影响及退地方式的认同序列[J]. 西部论坛, 2018(4).

[5]王常伟, 顾海英. 城镇住房、农地依赖与农户承包权退出[J]. 管理世界, 2016(9).

[6]李荣耀, 叶兴庆. 农户分化、土地流转与承包权退出[J]. 改革, 2019(2).

[7]刘同山, 牛立腾. 农户分化、土地退出意愿与农民的选择

择偏好[J].中国人口·资源与环境,2014(6).

[J].人口学刊,2015(6).

[8]王桂新,胡健.城市农民工社会保障与市民化意愿

(苑鹏(1962—)女,河北唐县人,中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员,主要从事农村经济组织与制度等研究。

曲颂(1987—)通讯作者,女,山东龙口人,中国农业科学院农业经济与发展研究所助理研究员,主要从事农村土地制度等研究。]

农民工随迁子女教育压力及群体差异*

杜旻

(中国人口与发展研究中心,北京 100081)

引言

当代中国改革开放过程,也是农村劳动力向城市流动的过程。当前阶段的主要任务是解决农民工向市民转化,并激发中国社会阶层的流动性、优化社会结构、缩小庞大的底层人口等,而保障农民工合法权益、提高公共服务水平、增强人力资本成为阻断代际贫困、推动社会转型的关键。其中,对子女的人力资本投资则是农民工家庭打破阶层限制、实现向上流动极为重要的途径之一。

当前农民工在收入、文化程度和职业等方面的差异日益明显,并且群体分化愈加清晰。本文旨在研究新形势下农民工子女在流入地接受义务教育中所出现的主要问题,以及义务教育公共服务供给配置在不同层级农民工间的均衡性。此研究对于考察义务教育公共服务对农民工不同层级群体的覆盖和可及性,保障农民工的合法权益,加快农民工在城市社会融合的进程具有重要的理论和现实意义。

一、数据来源

本文数据来自中国社科院农村发展研究所课题组于2018年12月至2019年5月对北京、河北、河南、安徽、贵州、黑龙江、湖南、山东、福建、内蒙古、山西及四川12个省(自治区、直辖市)外来务工农民工开展的问卷调查获取的1422份有效问卷。其中,476名受访者育有6—15岁的子女,约占33.5%。这部分受访者中,男性占52.7%,女性占47.3%,平均年龄为39.3岁;有子女跟随父母在流入地接受义务教育的受访者共278

人,占58.6%。

二、进城农民工子女随迁与教育状况

(一)让子女接受更好的教育成为农民工流动和定居城市的最重要驱动力

农民工群体为子女教育而流动的意愿很强。对于家中有6—15岁子女的家长来说,约有54.4%的人明确表示愿意为了子女获得更好的教育机会而更换工作地点。对那些尚未能把子女接到身边生活的农民工来说,这一意愿更为强烈(见图1)。

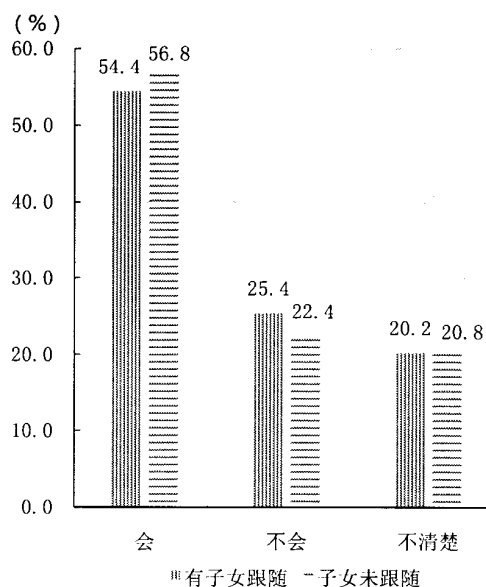


图1 农民工是否愿为子女的教育而更换工作地点

对于有处于义务教育阶段子女的农民工而言,为教育而定居城市的意愿非常强烈。在促使农民工决定在城市定居的诸多因素中,希望子女能接受更好的教育是促成农民工定居的最主要因

* 本文系2016年度国家自然科学基金重大项目“新形势下中国农民工问题研究”(2016MZD02)阶段性成果。