

对所在城市归属感有待提高

# 进城农民工如何成为“本地人”

经济日报·中国经济网记者 林火灿



国家统计局不久前发布的调查报告显示，2017年，我国农民工总量继续增加，不过，只有38%的农民工认为自己是所居住城市的“本地人”，进城农民工对所在城市的归属感有待提高。专家建议，必须加快破除城乡二元户籍制度，完善城市基本公共服务，倡导更加开放包容的城市文化，提升农民工自身发展能力，让农民工真正进得来、住得下、留得住。



北京“中国尊”建筑工地上，中建三局北京公司CBD大项目部农民工陈健康在施工现场。新华社记者 金良快摄

国家统计局不久前发布的《2017年农民工监测调查报告》显示，2017年，我国农民工总量继续增加，农民工月均收入保持平稳增长，居住和生活设施进一步改善，随迁儿童教育得到较好保障。不过，只有38%的农民工认为自己是所居住城市的“本地人”，不少农民工对城市生活的适应难度大，多数进城农民工对所在城市的归属感有待提高。

有关专家在接受经济日报记者时表示，要让进城务工的农民工找到归属感，必须加快破除城乡二元户籍制度，完善城市基本公共服务，倡导更加开放包容的城市文化，提升农民工自身发展能力，让农民工真正进得来、住得下、留得住。

## 农民工总量继续增加

1980年及以后出生的新一代农民工逐渐成为农民工主体，新一代农民工文化程度显著提升，思想更为活跃，进城务工的意愿更强烈。

2017年，我国农民工总量达到28652万人，比上年增加481万人，增速比上年加快0.2个百分点。这也是农民工总量增速连续两年加快。

“2012年至2015年，我国农民工总量仍在增长，但增速持续放缓。而在2016年和2017年，在基数扩大的背景下农民工总量增速加快，这与宏观经济的走势是吻合的。”国家统计局中国经济景气监测中心副主任潘建成分析，2016年，中国经济结束了连续多个季度增速放缓的势头，4个季度的GDP增速分别为6.7%、6.7%、6.7%和6.8%，2017年的增速为6.9%，经济运行稳中向好，为稳定就业创造了有利条件，是农民工总量增速加快的重要基础。

潘建成还指出，近年来，我国城镇化进程不断推进，加快了农村剩余劳动力的转移。服务业吸纳就业的能力强于第一产业和第二产业，随着服务业在GDP中的比重持续上升，为农村转移剩余劳动力创造了更多就业岗位。

报告显示，2017年，从事第二产业的农民工比重为51.5%，比上年下降1.4个百分点；从事第三产业的农

## 体制有待改进完善

专家认为，农民工难以融入城市生活，症结在于城乡二元户籍制度，以及由此带来的基本公共服务不均衡。

调查报告显示，尽管农民工的就业状况、居住状况和随迁儿童教育情况有所改善，但农民工的社会融合情况仍然值得关注。2017年，进城农民工中，38%认为自己是所居住城市的“本地人”。这一调查结果也从侧面说明多数进城农民工对所在城市的归属感不强。

多位专家表示，农民工对城市的归属感不强，难以融入城市生活，其症结在于城乡二元户籍制度，以及由此带来的基本公共服务不均衡。

潘建成告诉记者，在现行的户籍

制度下，进城农民工并不一定能够成为务工所在城市的户籍人口，而户籍制度又与基本公共服务相挂钩，农民工无法落户，也就很难享受相应的基本公共服务。2017年，对于义务教育阶段的随迁儿童，55.8%的农民工家长反映在城市上学面临一些问题，这正是户籍制度带来的不利影响。

徐洪才也指出，许多农民工在城市里有“漂着”的感觉，关键在于其很难落地生根，而症结正是户籍制度。户籍制度绑定了社会保障体系，农民工无法享受同等的基本公共服务。农民工的本质还是农民，在城市里容易受到“另眼相看”。而且，许多农民工从事的都是相对简单的重复劳动，收入水平相对比较低，很难有能力在城市买房落户，由此派生出来

的基本公共服务问题也更为突出。中国城市和小城镇改革发展中心规划院副总规划师胡天新认为，农民工对城市的归属感不强，一方面由于农民工特别是新生代农民工对城市生活适应性不强，面临劳动技能低、就业不稳定、收入低、缺乏社会关系、生活不习惯等问题。另一方面城市对农民工包容度不够，体制上难以保证进城农民工公平享受城市基本公共服务，特别是在社会保险、子女入学等方面依然面临不少障碍。为了解决上述问题，许多农民工只能将家庭继续安在农村，城市只是其谋生地，加重了农民工对城市的疏离感。

此外，潘建成还指出，近年来，我国城市房价上涨过快，使进城农民工购房越来越难。而且，农民工群体的工作时间往往较长，工作强度一般较大，参加社会交往活动的机会相对有限。此外，语言、饮食等方面的文化也存在一定差异，都在很大程度上影响了农民工对所在城市的归属感。

## 多措并举融入城市生活

只有农民工更加积极主动地融入城市生活，城市才能更加有序、整洁、文明，许多社会治理问题将迎刃而解。

调查报告指出，城市规模越大，农民工对所在城市的归属感越弱，对城市生活的适应难度越大。

“只有农民工更加积极主动地融入城市生活，把城市当做自己的家，城市才能更加有序、整洁、文明，城市生活中的许多社会治理问题也将迎刃而解。”潘建成说。

潘建成建议，要让进城农民工更好地适应城市生活，一是要完善户籍制度，适时适度有效地放开城市户籍，从产业城镇化转向人的城镇化，使农民工在打工地被吸纳为“本地人”，打破农民工与市民之间的“制度鸿沟”。同时，加快建设推动房地产健康发展的长效机制，使房价趋于稳定，推动租售同权的改革，提高农民工在城市拥有住房的可能性。

潘建成还指出，当前应积极宣传和鼓励城市建设包容文化。实践证明，一个城市的文化越包容，对外来人口接纳程度越高，越有利于激发城市发展活力。因此，要加大打造包容文化力度，政府部门要对外来务工人员给予更多关怀；用人单位要完善用工制度，尽可能避免对农民工的超长时间用工，使农民工有更多空闲时间去学习，拓展自己的社交圈，更好地融入城市生活；广大市民也要有包容的心，不能简单地以本地人和外地人、城里人和乡下人来划分群体，对农民工群体给予更多理解和支持；广大农民工应积极主动适应高质量发展需要，加强自身学习，积极打破小圈子，努力扩大社会活动范围。

徐洪才建议，除加快打破户籍制度枷锁外，还要加快推进城乡一体化，构建广泛覆盖的社会保障体系，努力实现13亿多人口基本公共服务均等化；要加快推进教育公平，推动高中或职业教育普及化，帮助提高农民工素质；要贯彻高质量发展要求，突出以人民为中心，加强农民工合法权益保护，帮助农民工提升发展能力。

胡天新建议，要进一步降低城市特别是中小城市的落户门槛，保证农民工享有基本的市民权利；要为农民工建立基本的生活保障机制，建立最低工资标准、廉租房、社会保险等机制；要加强面向农民工的劳动就业培训和知识培训，建立就业信息服务平台；发挥社会组织作用，鼓励成立农民工互助组织和为农民工服务的志愿者组织；在公共领域，增加农民工社会参与机会，提升农民工权益。

# 切实提高农民工归属感

□ 窦 红

总的来看，影响农民工归属感的关键因素，主要有户籍、城市的公共服务（其中主要是就业、住房）和农村三权制度。

受制于户籍制度，农民工外出在城市就业、生活面临不少壁垒与区别对待，降低了他们对所在务工城市的归属感。尽管近些年来降低城市落户门槛的户籍制度改革不断取得进展，但城市对农民工的落户门槛比其他人群高，例如广大低学历的农民工难以通过积分落户政策实现落户，这自然会影响其对城市的归属感。

此外，农民工缺乏住房保障。中国人对房屋有特别的感情，有稳定的住房，人们才会觉得“这是家”，真正有归属感。住工棚、集体宿舍、不稳定出租房的农民工，就会以赚钱为目的，四处奔波，影响了农民工在城市

的归属感。

提升农民工归属感，一方面要切实降低大城市、特大城市和超大城市落户门槛，允许有条件的、有能力的农民工落户务工城市。要深化和落实“人钱挂钩、钱随人走”“人地挂钩、以人定地”的挂钩制度改革，对吸纳农民工人数多、落户多的地区给予资金、土地等方面支持，提高其吸纳农民工落户的积极性。

另一方面，要提高农民工在城市稳定的就业预期。政府应扶持中小微企业发展，广泛开辟农民工就业、创业渠道。大力发展就业容量大的第三产业，延长农民工可以在城市工

作的年限。健全适应就业创业和成长需要的终身职业培训制度，打通农民工职业发展上升通道。企业应建立共同学习、同劳动、同管理、同生活、同报酬的管理制度，打破农民工与其他员工之间的隔阂。

此外，还要加快实施住房供给侧改革，建立购租并举的城镇住房制度。对具备购房能力的农民工，支持其通过住房市场购买商品房。对暂不具备购房能力的农民工，建立稳定租期和租金制度，支持其通过住房租赁市场租房，长期稳定居住。

（作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心研究员）

## 大城小事

# 网约车竞争乱象 需监管部门协同治理

□ 李治国

自今年3月，美团打车正式登陆上海之后，网约车市场便变局不断。网约车公司之间的竞争加码，让乘客和司机尝到了“甜头”。

上海市交通委执法总队、上海市运管处公布的接入“美团打车”平台后的数据信息显示，在17.38万条车辆数据和17.29万条驾驶员信息中，非沪籍驾驶员信息有10.2万条，约占平台注册驾驶员的59%。可以发现，美团打车市场份额一半来自非沪籍驾驶员的贡献，1.9万辆外地牌照车顺利通过了平台验证。

但是，根据目前滋生的各类网约车乱象可以看出，大量“网约车”和各类变相“补贴”，并没有让市场变得更好。

总体来看，网约车市场不当竞争带来的危害主要表现为3点。首先，将引发新一轮出租车行业稳定问题。以美团打车在南京试点为例，在去年11月下旬，美团打车加大补贴力度，甚至采用周三“0元坐车”的全免费策略，严重影响了巡游出租车驾驶员收入，导致南京市面上大量出租车停驶，隐患突出。

其次是乘客和驾驶员权益难以保障。网约车市场竞争，个别打车平台保障体系并未完备，目前已发生多起安全事故拖延垫付甚至拒绝垫付医疗费用事件；此外，在高补贴状态下，驾驶员一个月轻松可以挣到2万至3万元，导致驾驶员购车租车意愿强烈，但若是今后全面取消补贴或降低补贴，驾驶员可能入不敷出，有可能引起驾驶员大面积退车。再次，驾驶员资质审查标准

不严。个别网约车平台不能严格落实驾驶员背景审查工作，只要线上提交资料，1天至3天内就可上线运营，造成驾驶员身份无法保证。笔者通过近一个月来的打车发现，司机拒载、半途丢下乘客、刷单等现象有增无减。

因此，尽管交通监管部门对网约车三令五申，甚至开出高额罚单，但乘客的乘车体验并没有变得更好，网约车市场远未实现良性发展。

那么，下一步该如何监管？首先，监管部门应当与企业加强合作，加强事中事后监管，不定期要求企业上交网约车运营数据、乘客反馈信息及相应的解决方案，设计一套综合的管理机制，对不予配合的企业取消运营资格、加重经济和技术上的处罚力度。同时，应将数据信息定期向媒体公众公开，让公众知情，并接受公众监督。

其次，政府部门之间应当明确分工，并以有效合作来应对“跨界”监管问题。按照有关规定，除交通委作为行政主管部门外，公安、发改委、工商等其他13个部门按照各自职责，实施相关监督管理。14个部门形成联合监管主体，涉及不同的领域和监管方向，协同就尤为重要。

随着互联网技术的飞速发展，各类新业态新现象层出不穷，对监管思路、方法也提出了新的要求和考验，如何做到既协调高效监管到位，又给企业留足发展空间，确保市场竞争始终存在于良性区间内，这给监管部门提出了新课题。

## 浙江仙居

# 山水与城市共生

本报记者 翟天雪 通讯员 李建伟摄影报道

浙江省台州市仙居县的“母亲河”永安溪是目前华东地区保留最完好的原生态河道。近年来，仙居依托永安溪良好的生态资源，把“绿道网”概念纳入生态宜居城市建设之一，高起点谋划永安溪绿道综合开发，修建了长达492公里的绿道，沿线串联起了仙居大部分自然与人文景观点，将山水融入城市，让城市亲近自然。



慢行于永安溪绿道，每一步都有绿意相伴，大大降低了城市的热岛效应。



志愿者在永安溪边清理杂物、垃圾。守护好这片绿水青山，已成为当地干部群众的共识。



绿道生态保护区、休闲娱乐、文化体验和旅游度假功能于一体，使人与自然和谐共处。

## 专家点评

□ 窦 红

总的来看，影响农民工归属感的关键因素，主要有户籍、城市的公共服务（其中主要是就业、住房）和农村三权制度。

受制于户籍制度，农民工外出在城市就业、生活面临不少壁垒与区别对待，降低了他们对所在务工城市的归属感。尽管近些年来降低城市落户门槛的户籍制度改革不断取得进展，但城市对农民工的落户门槛比其他人群高，例如广大低学历的农民工难以通过积分落户政策实现落户，这自然会影响其对城市的归属感。

此外，农民工缺乏住房保障。中国人对房屋有特别的感情，有稳定的住房，人们才会觉得“这是家”，真正有归属感。住工棚、集体宿舍、不稳定出租房的农民工，就会以赚钱为目的，四处奔波，影响了农民工在城市

的归属感。

提升农民工归属感，一方面要切实降低大城市、特大城市和超大城市落户门槛，允许有条件的、有能力的农民工落户务工城市。要深化和落实“人钱挂钩、钱随人走”“人地挂钩、以人定地”的挂钩制度改革，对吸纳农民工人数多、落户多的地区给予资金、土地等方面支持，提高其吸纳农民工落户的积极性。

另一方面，要提高农民工在城市稳定的就业预期。政府应扶持中小微企业发展，广泛开辟农民工就业、创业渠道。大力发展就业容量大的第三产业，延长农民工可以在城市工

作的年限。健全适应就业创业和成长需要的终身职业培训制度，打通农民工职业发展上升通道。企业应建立共同学习、同劳动、同管理、同生活、同报酬的管理制度，打破农民工与其他员工之间的隔阂。

此外，还要加快实施住房供给侧改革，建立购租并举的城镇住房制度。对具备购房能力的农民工，支持其通过住房市场购买商品房。对暂不具备购房能力的农民工，建立稳定租期和租金制度，支持其通过住房租赁市场租房，长期稳定居住。

（作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心研究员）

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹

联系邮箱 jjrbcs@163.com