

人口和计生 综合改革

城市社区治理结构转型与边缘性群体的计划生育管理*

刘传江, 周玲

(武汉大学经济发展研究中心 人口研究所, 湖北 武汉 430072)

摘要: 在中国社会转型和体制转轨过程中, 城市边缘性群体日益成为社会关注的焦点。城市社区作为边缘性群体赖以生活的场所, 其治理结构的转型对边缘性群体的计划生育管理带来实质性的变化。本文试图从社区治理结构转型的角度对城市边缘性群体的计划生育管理工作进行探讨。

关键词: 社区治理结构; 边缘性群体

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)06-0024-04

一、城市边缘性群体形成的背景及其特征

对于边缘性群体这一概念, 国内学术界目前仍然没有一个统一和权威的定义。而且, 许多学者往往把它与弱势群体和劣势群体作为一个笼统的概念一概而论。笔者认为这对于研究中国现实的经济和社会问题是不合适的。因此, 首先对这几个概念的界定和澄清显得尤为必要。所谓弱势群体 (vulnerable groups) 是指在社会生活中比较脆弱和易受伤害的社群。劣势群体 (disadvantaged groups) 是相对于强势群体或优势群体 (advantaged groups) 而言的, 是指主要由结构性因素或制度安排导致的长期、普遍存在于就业和生活各个领域的不利处境的群体, 是一个相对的概念^[1]。而边缘性群体 (marginalized groups) 则是指游离于社会正规组织和制度 (广义的制度, 包括政治、经济和文化制度等) 以外的群体, 其基本特点是由于社会转型和制度变迁而导致这一群体无法通过社

会正规组织表达其利益诉求, 来获得正常的社会经济、政治、文化地位和环境, 但这并不意味着该群体是弱质人群的集合。

自20世纪80年代的改革开放以来, 我国的社会结构正在经历着从产品经济社会向市场经济社会转型、从农业社会向工业社会转型、从封闭半封闭社会向开放社会转型、从乡村社会向城镇社会转型、从伦理社会向法理社会转型。在市场经济导向改革仍是“现在进行时”的现实背景下, 计划经济时代乡城的城乡二元结构没有根除, 城市对乡城流入人口的偏见和歧视依然, 没有通过官方正式渠道“穿越‘户籍墙’”的外来人口绝大多数只能在随城市繁华的车水马龙而“游动”的同时在边缘性的领域及空间里“沉淀”为“外来边缘人口”。与此同时, 城市内部出现了分离, 由从“正式单位”中“游离”出来的都市“内生边缘人”同体制内人口构成的城市亚二元结构随着改革和

收稿日期: 2003-05-26

* 本文系第一作者主持的教育部人文社会科学重大项目 (批准号: 02JAZJ790023) 的阶段性研究成果。

作者简介: 刘传江 (1966-), 男, 湖北鄂州人, 武汉大学经济发展研究中心教授, 博士, 博士生导师, 主要研究方向: 人口与经济发展。

转型进程的推进而呈现与日俱增的强化倾向。社会转型在促进经济体制改革的进一步深入、社会现代化水平进一步提高、城市化进程逐步推进以及社会法制化程度进一步提高的同时,也加剧了一部分人群社会地位的向下流动(downward mobility),并一步步走向边缘化。中国社会科学院社会学所杨团和葛道顺研究员认为,边缘性群体主要包括下岗失业人员、城镇登记失业人员、城镇企业中停产半停产或破产企业的待岗职工、进城农民工中尚无工作人员等^①。为了便于下文的分析,我们把边缘性群体粗略地划分为城市内生边缘性群体和城市外来边缘性群体(大体上等同于外来流动人口或城镇农民工这两个概念)两个类型。这两个类型人群之间既有着惊人的相似之处也有显著不同的区别,其中城市外来边缘性群体已经成为一个巨大的不容忽视的群体。截止2001年9月,外来农民工的主要流入地之一广东省的农民工已突破1000万,相当于广东省总人口的1/6^②。从某种意义上说,城市外来边缘性群体的边缘性特征较之于城市内生边缘性群体更为明显,而且,这些人群通常是城市计划外生育行为的高发人群,对他们的规范管理难度很大,同时他们享受计划生育服务的普及率也很低。调查研究发现,边缘性群体具有如下五个基本特征:

第一,工作性质边缘性。这些人群通常是非正规部门就业甚至下岗或失业,因而工作状态十分不稳定。其工作性质多为劳动密集型、技术含量往往很低,收入来源单一且薪水很低,而且不享受正规部门的社会保障。以安徽省为例,其外出务工者从事体力工作的占到78.3%,技术工占19.5%,而中高层管理者微乎其微,只占1.8%^③。

第二,居住分布边缘性。边缘性群体在居住分布上的边缘性表现也十分突出。在这一点上城市外来边缘性群体表现得尤为突出。由于市区和边缘地带房价和房屋租金的差异性、消

费水平的差异性,以及对周围环境的文化认同感和对平等的要求,他们大多愿意居住在城市边缘地带,这里的人群与他们的境遇大致相同,互相之间不会产生歧视性心理,在心理上更加容易认同。因而,城市农民工的居住分布多集中在城市的边缘或者城乡结合部等政策管理的“真空”地带,居住呈现明显的边缘性。

第三,社会地位边缘性。由于工作不稳定、无保障、收入低及其自身受教育程度低(80%的受教育水平低于初中文化水平)等因素的交互影响,这些人群在社会地位上明显低于制度内生存的人群,一般处于社会下层,且在社会流动机制的作用下呈现出相对的向下流动的态势。

第四,社会心态边缘性。由于社会地位和收入水平低下,边缘性群体普遍自尊心和自信心偏低,他们既渴望拥有自尊和自信,又不得不选择忍耐和包容。他们渴望消费较为高档的商品,又不得不在低收入面前以低档消费品维持生计,在消费心理上处于日益萎缩和边缘化的状态。城市边缘性群体在相当大程度上是中国社会结构转型过程中改革成本的承担者和牺牲品,在改革的效率和公平关系处理上,注重效率必然会忽视公平。社会心理边缘性的另一个表现是由于缺乏对城市政治决策的参与机会和难以获得公平公正待遇而产生的失落感和孤立感,他们既缺乏决策参与的机会,也本能地排斥参与的可能性,形成政治参与的盲点。

第五,边缘性的继承性。在边缘性群体社会地位低、收入水平低、受教育水平低和心理边缘性的情况下,其子女也将继承父辈的边缘性特征,从农民工子女的教育问题上可见一斑。在全国,处于学龄阶段的民工子女有240万人到360万人之多,他们中间除了一小部分人有幸走进课堂外,绝大部分处于失学或辍学状态^④。边缘性的世代相传,必将造成更大规模的新增的边缘性群体。

① 见葛道顺《社区公共服务社:消除边缘性的社会政策研究与应用》。该文系2001年在武汉召开的第二届全国社会福利理论与政策研讨会提交论文。

② 见《外来工占广东总人口1/6》,http://www.sina.com.cn,载南方网—南方日报,2001-09-05。

③ 见《民工呼唤市民待遇》,http://www.sina.com.cn,安徽在线—安徽日报,2003-02-26。

④ 见费栋、崔砺金:《为他们寻找一张小课桌——民工子女就学问题透视》,新华网,2002-09-21。

二、边缘性群体计划生育管理与服务的难点

边缘性群体的最大特点便是他们游离于社会正规组织和制度之外，但是与他们的生活关系最密切的莫过于社区。社会转型对原有的社区制度与模式提出了新的挑战，农村原有的社区人民公社化体制瓦解，村民自治这种村民自发的制度创新逐渐在全国范围内建立起来；而城市社区由于市场经济体制的建立和国有企业改革的步步推进，原来的“企业办社会”模式在企业参与市场竞争的前提下分崩离析，企业社会职能逐步从“单位”向“社区”转移，社区开始在社会公共事务和人们的日常生活中起到越来越重要的作用。

基于边缘性群体的特征，我们可以分析其在计划生育管理难点的基础上，从中找到突破这些难点的可行性对策和建议。计划生育作为国家的一项基本国策，对每一个婚龄和已婚人口的婚姻、生育、节育等婚育行为都具有法律约束力。但是，由于边缘性群体自身的特点这种强制性的约束力对于他们不一定是有效的。他们的这种边缘性特征给计划生育管理增加了一定的难度，主要体现在如下两个方面：

第一，边缘性群体居住和工作性质的边缘性、流动性和不稳定性增加了对其进行计划生育管理和服务的难度。边缘性人口工作和居住的流动性对计划生育管理机构设置和人员配备提出挑战。城市原有的计划生育管理和服务机构过于固定，人员配备上也显得不足。这一点在城乡结合部表现得尤为明显。城乡结合部在计划生育管理和服务上出现“真空地带”，除了边缘性群体本身的特点以外，城市近郊区域社区治理结构不完善甚至缺失是一个重要的原因。城市近郊区域尤其是城乡结合部的居委会通常名存实亡，即使偶尔行使职能也是作为政府管理体系的一个组成部分出现，对居民的约束力不够。

第二，边缘性群体的自身素质和社会心态驱使并在一定程度上强化了他们游离“正统”社会和社区的“非社会化”倾向。从总体上看，边缘性群体受教育程度普遍偏低，传统生育观念对他们的影响依然十分明显，对计划生

育管理抵触情绪较重。作为边缘人，他们对社区活动参与度低，导致边缘性群体对计划生育宣传教育接受率偏低，从而导致计划生育管理和服务效果也大打折扣。由于边缘性群体最关心的问题往往是如何谋生以尽快脱离这一群体，他们把寻找就业机会放在生活的第一位，对于计划生育宣传教育常常视而不见。计划生育管理和服务要真正落到实处，就必须运用一揽子方案进行综合治理，这个一揽子方案包括生殖健康服务、生活救助、寻找就业机会、提供培训、精神关怀等，其中比较重要的一个现实难题是解决就业问题。社区服务体系本身具有福利性、群众性和区域性等特点，把城市社区计划生育“三结合”模式渗透到城市新老边缘性群体之中，在利用社区为群众提供全程和全方位服务的过程中，既宣传计划生育基本国策，又满足群众需要，并引入利益导向机制，引导城市精神文明建设的方向，从而将计划生育的宣传教育 and 优质服务，寓于社区发展之中，由说教式变为发动居民直接参与，在服务中加强管理，使城市的计划生育工作拓宽思路、提高水平，为社会稳定和经济发展创造良好的人口环境^[2]。

三、转变城市社区治理结构，提升边缘性群体的计划生育管理与服务

上文已经提到，边缘性群体的构成除了城镇下岗失业等人员（我们姑且称之为城镇原有边缘性群体）以外，还包括大部分进城农民工（城镇新增边缘性群体），这是一个非常庞大的群体，他们的居住方式多为租赁城乡结合部居民的住房。城镇原有边缘性群体一般居住相对来说比较稳定，多数居住原来“单位”的集体房，原来“单位”的诸多功能由“社区”取代，但是这种转变不是简单的取代，而是社区治理结构的重建和重构。城镇新增边缘性群体的居住地多集中在城乡接合部、城镇郊区以及新近由农村划为市区的的地方，这些地方是城市经济发展的新兴地带，吸引了较多的流动人口，基本缺乏社区建设的基础和计划生育管理的机构和经验，这些地区面临的不是社区重建和重构的问题，而是建设新社区以及与之相配

套的制度体系的构建问题。总而言之，这两类边缘性群体的计划生育管理最终都应该归于社区建设这一途径来解决。目前我国社区结构存在着许多不合理的地方，社区作为居民生活的地域载体，要减轻甚至消除边缘性群体计划生育管理上的边缘性，就有必要从社区结构的变革入手，推进传统社区的现代化。

1. 由无纬式的纵向结构^[3]向经纬交互式治理结构转变。所谓无纬式的纵向治理结构是指传统社区结构只有自上而下的政府组织这个“经”，而没有横向的社区自治组织这个“纬”。这种治理结构下的计划生育管理带有强烈的政府行政命令的色彩，忽视了社区居民对自我生育行为的管理和约束这个层面。由于边缘性群体对政府直接管理的排斥性，他们往往对强制性命令采取不合作态度，但是迫于政府压力又不得不表面上服从，面对这种两难的处境，很多人往往采取逃避的态度，对政府管理能免则免，能逃即逃，极易造成管理上的遗漏。经纬交互式的网络型治理结构中的“纬”组织是指相对独立于政府体系之外的民间横向的组织系统，即 NGO (Non-Government Organization)，如社区居民自治系统。在政府政策的指导下，充分发挥“纬”组织的作用，激发居民自治的积极性，对减轻边缘性群体对政府计划生育管理的排斥性和抵抗性无疑有着重要的意义。具体而言，民间横向组织体系的建立可以充分发挥社区的功能和优势，对城市原有边缘性群体的计划生育管理要发挥社区街道居委会和计划生育服务站的职能，而对城市新增边缘性群体（外来流动人口或农民工）则要抓住利用户主与租赁人口联系较为密切的特点，通过与户主签订计划生育合同的方式对其进行管理和约束。

2. 由政（府）社（区）重合的等圆迭合式治理结构^[4]向“小政府、大社会”的政社分离互补型结构转变。传统的政社重合的等圆迭合式社区治理结构的主要特点是政府在对社区的管理上起绝对的主导作用，社区组织成了政府系统的组成部分，缺乏自主权和自治权。计划生育管理也是以政府强制性管理为主，居民自治的空间不足，自觉参与的积极性自然有

限。这与随着市场经济发展和城市开放进程中城市人口工作及生活的社会网络由“单位人”逐步向“社区人”转型的态势格格不入。而“小政府、大社会”的结构注重同时也有利于发挥社区的自治功能，弱化政府对居民进行具体事务管理的职能。政府由事无巨细的管理者向宏观管理者、指导者和社区服务者转变。体现在计划生育上，就是从自上而下的强制性的控制——惩罚模式向以居民的自我管理、自我服务、自我监督为特色的参与——约束型模式转变。这种管理模式的转变有助于尽快将边缘性群体融入生活社区之中，有助于增强社区全体居民（“社区人”）而不仅仅是正式户籍人口或正式职工（“单位人”）的计划生育积极性，从而有利于降低对边缘性群体计划生育管理与服务的交易成本并提高工作绩效。

3. 由政府单向制约式的治理结构向群体互动式的治理结构转变，强化社区群体互动和居民自治。传统社区结构是典型的“政府单向制约式”治理结构，政府管理和支配着社区组织和社区成员的活动，但是社区组织和社区成员却无权也无法制约或者监督政府的行为。这是一种不对等纯粹自上而下的单向制约模式，政府与社区组织和社区成员之间缺乏必要的互动和反馈。以管理为主要方式的计划生育工作对边缘性群体的约束力本来就十分有限，在缺乏互动的机制下，计划生育宣传教育和服务无法真正落实到边缘性群体。而群体互动式治理结构的建立则给予居民参与和反馈的机会和渠道，变被动接受管理为主动参与，开展计划生育优质服务工作也必将受到边缘性群体的欢迎。

参考文献：

- [1] 阎青春. 社会福利与弱势群体. 北京：中国社会科学出版社，2002.
- [2] 郭志刚，刘爽，杜鹃. 依托社区，开拓创新，实现“两个转变”——对北京城区计划生育与社区发展相结合经验的思考. 人口与经济，1999，(1).
- [3-4] 王英伟. 关于重建城市社区组织结构的思考. 社会科学论坛，2003，(3).

[责任编辑 王树新]