

我国农民工社区融入的问题与政策研究

关信平, 刘建娥

(南开大学 社会工作与社会政策系, 天津 300071)

摘要: 通过对全国5大城市问卷抽样调查数据的定量分析, 并结合天津华章里社区的典型案例研究, 探讨现有的社区服务体系面临的挑战, 围绕社会交往、社区活动、社区选举、社区管理、社区服务5个方面, 检视我国现阶段农民工社区融入面临的问题及其原因, 发现社区融入的现实路径, 提出完善农民工的社区服务、促进社会融入的政策意义。

关键词: 农民工; 社区参与; 社会融入

中图分类号: F304.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)03-0001-07

On Community Integration of China's Rural Migrant Workers and A Research on Corresponding Policy

GUAN Xir ping, LIU Jiarr e

(Department of Social Work and Social Policy, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Based on quantitative analysis of data of a questionnaire sample survey in China's 5 major cities and combined with typical case study in Huazhangli Community of Tianjin, the paper probes into the challenges the community service system is facing and examines problems rural migrant workers face in integrating into community from five aspects namely social intercourse, community activity, community election, community management and community service. We find a practical way for these workers to integrate into community and the policy meaning of improving community service for them and thus promoting their integration into community.

Keywords: rural migrant workers; community participation; social integration

随着我国工业化与城市化的迅速发展, 大量的农民工进入城市, 寻找非农业工作机会, 而且越来越多的农民工已经长期定居城市, 带来新的社会需求, 也引发了诸多的社会问题, 对现有的城市社区管理与社会服务提出新挑战。近年来, 政府和社会积极关注农民工问题, 采取了一系列的措施, 以维护农民工的基本权利, 改善就业状况, 促进劳动力市场的融入。然而, 如何促进农民工社会融入, 实现更广泛的社会权利, 还没有得到充分的重视和解决。为此, 本研究以这一

收稿日期: 2008-12-15

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(04JZD0020)。

作者简介: 关信平(1956-), 四川成都人, 南开大学社会工作与社会政策系教授, 博士生导师, 主要从事社会工作与社会政策研究。

问题作为研究对象,从城市接受社区的视角,分析农民工在社区融入中面临的问题与挑战,探讨以社区融入带动社会融入的策略,提出回应这些挑战的政策意义。

一、背景分析

农村劳动力转移就业,是中国产业结构调整、城市化、现代化不可逆转的必然过程,“城市与农村地区经济机会差异越大,移民的潮流就越显著”^[1]。这种转移就业的现象,也来自综合的社会经济因素,包括劳动力流动限制的逐步消除,世界市场的竞争对廉价劳动力的需求^{[2] ①②},以及农民自身观念的改变,越来越多的农民不愿意从事低效益的农业工作^[3]。统计结果显示,目前进城务工的农民工约为1.3亿人,每年新增约在600~800万人之间^[4]。农民工呈现出新的特征,不同于早期的临时性季节性流动,越来越倾向于定居城市。这些农民工成为城市中最脆弱的群体,迫切需要政府、社会共同关注。及时提供政策调整与实践创新,回应农民工的社会融入,是当前我国社会政策理论与实践发展的重要议题。

1. 已有研究的回顾

结构与行动视角有助于我们理解社会排斥的原因,探讨社会融入的应对策略。一方面,结构视角强调社会权力结构对社会排斥的决定性作用,涉及劳动力市场机会、教育提供、社会保障体系和其他的结构特征,通过政策行动的改变来回应结构因素;另一方面,行动视角强调个人对生活机会的选择,个人在自己生活水平与社会关系管理中的责任^[5]。大多数社会科学家认为,生活机会与社会关系是结构与行动互动的结果。

笔者曾经提出建立城乡一体化的政策体系,使现有的城市政策逐步覆盖农民工群体,让农民工获得平等的经济与社会机会,改善农民工融入的结构因素^[6]。也有学者提出充分信任市民社会,促进农民工参与到政策决策过程中^[7]。时立荣提出建立具有服务功能的开放型社区,提供正式的社会服务,促进社区新市民的社会化,超越户籍的外在屏障而融入城市生活方式之中^[8]。李培林、李炜发现农民工持有积极的社会态度,应该消除城市融入的体制性障碍,促进和保护农民工积极的社会态度^[9]。通过结构与行动的平衡,消除结构性障碍的影响,改善农民工的政策与制度环境,同时也重视行动者自身的积极的生活态度,积极发挥主体的潜能,鼓励他们为改变生活机会,管理城市生活负责任。

这些研究对于我国农民工政策的研究与制定提出总体方向,也为服务传递与实践行动带来不同的启示。在农民工问题的研究中,我们需要积极关注城市社区生活中广泛的社会融入,重视农民工融入的社会基础,探讨社区融入策略,兼顾结构与行动,发挥行动主体的潜能,调动农民工的参与,为研究与实践开拓新的思路。

2. 已有的政策与行动策略

近年来,政府及相关部门越来越重视农民工问题,采取了一系列的重要政策与措施,强调农民工就业中必须签订劳动合同、建立平等就业机制、将农民工纳入工伤保险范围、解决户籍问题等,不断消除劳动力市场的障碍,改善农民工的工作条件。在中央政府的倡导下,地方政府及相关部门也采取了诸多措施与行动策略。然而这些举措更多强调对农民工基本权利的保护,如建立社会保障体系,消除就业障碍,关注劳动力市场的融入与体制融入等。然而,依靠市场的功能,并不能实现农民向市民的转化,经济的整合也不意味着广泛的社会整合。

政府已经开始重视“接受社区”在农民工的管理与服务中的关键作用,2006年国务院发布《国务院关于解决农民工问题的若干意见》的第三十八项中指出:“发挥社区管理服务的重要作

① Huang, P. A Sociology Study of Nonagricultural Activities of Rural Chinese, Management of Social Transformation Program, UNESCO, Selected Chinese Articles, 1996. <http://www.unesco.org/most/chuang.htm#note>

② Li Bingqin. Urban Social Exclusion in Transitional China, CASE Paper 82, London: LSE. 2004.

用。要建设开放型、多功能的城市社区，构建以社区为依托的农民工服务和管理平台。鼓励农民工参与社区自治，增强作为社区成员的意识，提高自我管理、自我教育和自我服务能力。发挥社区的社会融合功能，促进农民工融入城市生活，与城市居民和谐相处。完善社区公共服务和文化设施，城市公共文化设施要向农民工开放，有条件的企业要设立农民工活动场所，开展多种形式的业余文化活动，丰富农民工的精神生活。”

上述文件表明，政府对农民工问题的解决措施，已经从早期保障基本的就业权利，拓展到社会生活方面，从体制融入深入到社会融合的层面，并提出以社区为依托的行动策略，发挥农民工的潜能，发展社区服务，优化管理，实现社区的和谐，改善农民工的城市生活。

如何让农民工在广泛的社区生活中，更直接获得事实上的保护与平等，成为政策制定者与研究者的新议题，也是实践工作者面临的挑战。

二、社区参与改善农民工的社会融入

社会融入旨在降低最弱势社区与社会之间的不平等，确保支持能到达这些最需要帮助的人^①。在回应社会排斥、促进社会融入的国际理论与实践研究中，欧盟国家已经越来越重视发展社区参与。从更广泛的视角积极关注人们的社区生活，通过专业化的社区发展方法，探讨有效的对抗社会排斥的途径，促进市民社会的发展^②。社区行动（Community Activity）已成为促进社会融入的重要机制。通过社区行动的“自下而上”的途径，不仅发展特定的项目，传递相关的服务，而且能够在组织者与服务的使用者之间，创造更频繁的社会互动。2003~ 2004 年英国政府发展社区参与项目，通过社区学习包（the Community Learning Chest）行动项目与社区赋权网络工作（the Community Empowerment Network），激励个人与组织的参与，决策制定者、服务提供者的介入，改善社区成员的技能，加强群体能力，不断建立并发展社会资本，实现社会融入^[11]。

在我国现有的政策框架模式下，结合我国农民工的现实需求及问题，以及城市社区现有服务体系的特色与局限，本研究提出了社区参与促进社会融入的框架模式（图 1）。社会融入包括就业市场融入、社会保障体制融入、城市社区融入等方面，城市社区的融入是本文研究的主要内容。立足于社区草根层面，以社区为依托，自下而上，调动个人与组织的参与，改善农民工与当地居民的社会交往，提供更多农民工参与社区活动的机会，平等地参与社区选举，参与社区管理，提高社区服务的专业化水平与可及性，在社区内建立社会资本，激励

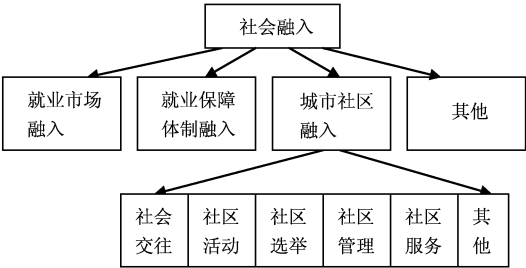


图 1 社区参与促进社会融入的框架模式

社区行动，加强社区组织的能力，促进社区融入。在此基础上，通过社区之间的网络合作工作，加强不同社区之间的联系，促进信息的交流与分享，在更广泛的社区层面建立社会资本，逐步影响到决策制定与服务提供，不断加强市民社会，促进社会融入与和谐。

三、数据来源与分析

1. 数据来源

在研究中，力求能够较全面地理解我国农民工社会融入中的问题及原因，采用定量研究与定

① ‘Further Information: Social Inclusion’, 2007- 2013 European Structural Funds Program (ESFP), <http://www.esep.co.uk/03/infr-social-inclusion.html>, 2007- 06- 12.

② Verceşeg I. Community Development in Central Eastern Europe. Seminar Paper, Sovata, Romania, 27- 28 March, Budapest: HACD, 2003.

性研究相结合，面与点相补充的方法。在定量研究中，采用了项目课题组^① 5大城市调查资料的相关数据，通过数据分析来检视我国不同地区农民工的总体融入状况，使研究置于更广泛的社区环境之下；同时，本研究选择了天津市华章里社区作为典型的实例个案，通过定性的研究方法，来探讨现有社区服务体系的局限，使研究更为具体、深入。笔者于2005年3~4月在华章里社区开展了30个个案的深度访谈（21个农民工、4个城市居民、5个社区管理者）和1个焦点小组（华章里社区居委会），并对访谈录音资料进行编码与整理。

2. 华章里社区及社区农民工概况

华章里社区农民工居住集中，阶层分化较明显，融入问题突出，具有传统的社区工作的一般模式，所以研究选取该社区作为典型实例。社区位于天津市南开区万兴街，农民工大约400多人，占社区居民的10%左右，大多居住在社区旧货市场的平房区，住房小，环境差，存在卫生、健康、防火等安全隐患，农民工来津时间长（4~5年），举家迁徙，就业方式多样化。随着居民需求与社区环境的变化，流动人口的问题成为社区管理的主要难题，迫切需要改善社区实践工作，回应农民工现实需要。

3. 农民工的社区融入面临的问题及原因

通过数据资料的分析，发现社区农民工在社区融入中面临的问题，集中体现在社会交往封闭，社区活动、社区选举、社区管理的参与不足，缺乏可及的社区服务等方面，从总体上看社会融入处于自发的低水平状态。而农民工自身的特征，以及社区服务体系的局限则共同构成了限制融入的复杂因素。

(1) 社会交往：“没有互动的共存”

农民工的社会关系主要基于老乡、家庭与工友的非正式网络关系，与城市居民之间近乎是“平行生活”的状态，“没有互动的共存”^②。5大城市调查结果显示，51.49%的农民工交往最多的是老乡（见表1），大多数农民工仍然与家庭、亲属初级群体保持着紧密的联系，社会交往较封闭，表明农民工并没有很好地整合到城市社会。然而，随着农民工在城市居住时间的增长，非正式社会网络的支持将随之减弱^[12]。表1也显示，31.05%的农民工交往最多的是同事，表明同事关系已经成为农民工社会关系重要的一部分。

华章里社区的访谈也得出了同样的结论：农民工与城市社区的当地居民缺乏互动与交往，仅仅限于客户关系。农民工住房条件差，生活空间边缘化，这些现象限制了农民工与当地居民的交往。农民工对社区缺乏归属感和责任感，既限制了农民工的城市融入，也加大了社区管理的难度。

(2) 社区活动：参与不足，闲暇生活单一

农民工在社区活动中参与不足，缺乏可及的休闲服务。正如表2所示，5大城市调查中，54.92%的农民工从来不参与社区活动，31.41%的农民工不知道社区活动的相关信息。在华章里

表 1 农民工在城市的交往

交往类别	人数（人）	百分比（%）
同乡	1292	51.5
老同学	135	5.4
同事（一起打工的人）	779	31.0
工作中结识的其他人	198	7.9
邻居	34	1.4
社区中其他居民	14	0.6
其他	41	1.6
合计	2493	100.0

资料来源：“农村劳动力转移就业社会政策研究”项目课题组5大城市调查（2006）。

① 关信平教授是“农村劳动力转移就业社会政策研究”项目的总负责人，项目课题组于2006年在天津、上海、深圳、昆明、沈阳5个城市进行了抽样调查，样本包括2509个个案；刘建娥负责课题组华章里社区的调查研究工作。
② Threadgold and Clifford. Immigration and Inclusion in South Wales, Joseph Rowntree Foundation, 2008. <http://www.jrf.org.uk/bookshop/details.asp?pubID=968>

社区的个案访谈中，也发现农民工在社区活动中缺乏参与，主要是因为“不知道”、“没有用”，“没有闲暇时间”、缺乏机会、信息、支付能力或时间等。大多数农民工生存压力大，消费能力低，流动性大，也影响着他们在社区活动中的参与。工作之余，他们大多只能在家看电视、做家务、读二手报纸，在繁华都市的背后过着黯淡的生活。因此，应当通过专业社区工作的介入，为农民工提供更多的休闲机会和相关的服务，促进农民工的参与。

(3) 社区选举：代表参与不足

华章里的调查表明，在社区相关的决策过程中，农民工代表缺乏充分的参与。不过，在研究工作的带动下，农民工问题在社区引起广泛的重视。街道办事处决定成立流动人口管理服务站，致力于共同把华章里社区建成“流动人口管理工作精品小区”，在社区即将成立的居民自治委员会中吸收农民工代表的加入。农民工能够平等地参与社区活动，共同关注社区的建设与发展，参与社区的决策与管理，明确权利与责任，增强认同感与归属感，促进社区融合。

表 2 农民工参加社区组织的会议或活动的情况		
参与情况	人数 (人)	百分比 (%)
经常参加	27	1.1
有时参加	114	4.5
很少参加	164	6.5
从来没有参加	1378	54.9
不知道有此活动	788	31.4
合计	2471	100.0

资料来源：同表 1。

(4) 社区管理：缺乏沟通与参与的渠道

在现有的社区管理中，农民工往往是被动的管理对象，缺乏有效的信息沟通的正式渠道，使农民工能够平等地参与到社区管理中。华章里社区农民工集中居住的旧物回收市场，秩序与环境成为社区管理的难题，城市相关部门的管理工作往往趋于简单化，引导与说服的工作还不到位。如以下的访谈资料中所涉及的问题：

被访谈者 (WMB11) ①：“……现在啊，(城管治安大队)不允许我们在铺面前摆摊卖哈密瓜，……他们遇到一次，就罚款 50 元，遇到这种情况，有时只有自己回来哭，两三天不出去。”

解决这些问题，可以通过社区农民工自我组织的方式，实现增能，表达农民工的需求与声音，以正式的方式与当地权威机构进行平等地交流，采取有效的措施，引导农民工依照社区市场管理的规范，有序经营，同时也能够改善社区环境，实现集体获益。

(5) 社区服务：缺乏可及的专业化服务

在社区工作中，存在重管理，轻服务的问题。现有的社区服务仍然没有覆盖到农民工，缺乏可及的正式的社区服务与资讯。5 大城市调查结果显示，79.31% 的农民工从来没有向居委会求助过 (见表 3)，因为几乎没有获得过来自社区的帮助。

在华章里社区的调查中，了解到社区居委会对社区工作有着高度的责任感，具有一定的社会动员与组织能力，有利于农民工社区实务工作的开展。近年来社区在外来人口的管理中，提供一些助民服务，例如简化暂住证的办理，并降低收费。不过，以下的访谈资料说明社区居委会现有的工作模式，倾向于被动的问题导向型工作模式，而不是发展导向型工作模式，仅仅侧重于日常管理，例如卫生、治安、证件发放、登记、收费、计划生育等，少数社区工作人员仍然对农民工持有偏见与歧视。

表 3 农民工向社区组织求助的情况		
求助情况	人数 (人)	百分比 (%)
经常求助	21	0.8
有时求助	168	6.7
很少求助	310	12.4
从来没有求助过	1990	79.3
合计	2489	100.0

资料来源：同表 1。

① 访谈资料编码：W- 农民工；D- 当地居民；G- 社区工作人员；F- 女；M- 男；A- 雇佣；B- 自我雇佣。

被访谈者 (WMB4): “我从来没找过居委会, 都是居委会来找我们收钱来 (笑)。收清洁费什么的。”

被访谈者 (GF3): “外地的咱管他干吗, 咱不管”

被访谈者 (DF1): “ 现在外地人都是自己来找工作的居委会就是光照顾我们下岗的 40 岁、50 岁的劳动协管员的工作就是这样的。”

被访谈者 (WFB4): “那都是给下岗的人准备的 (电脑、插花等的技能培训), 外地人没有, 本地人都管不了呢, 外地人就更别说。”

尤其是在社区的教育服务中, 缺乏可及的教育资讯。华章里社区的访谈表明, 农民工对子女的教育机会与教育方法颇感忧心。现有的中等教育与职业教育, 并不能为这些农民工或未来的农民工提供基本的技能, 面临着劳动力市场的竞争压力, 只能依靠实践经验与自学。再有是社区缺乏日间照顾机构与服务, 私立幼儿教育收费昂贵, 农民工家长们望而却步, 只能选择家庭照顾。因此, 为儿童及其家长、青少年提供教育支持, 为青年农民工提供职业教育、资格培训方面的服务, 是社区服务工作的主要突破点。

现有社区服务体系的局限主要有以下几个方面的复杂原因: 第一, 随着经济转型与体制改革的加快, 社区需求与环境发生着显著的改变, “单位人” 向“社会人” 转变, 从原有单位提供社会福利逐步向着私有部门和社区转移, 同时流动人口也带来了社区需求的增长。第二, 社区现有的服务体系滞后于经济与社会的发展, 社区工作者大多由下岗、退休女工组成, 缺乏专业理念、技能和培训。第三, 社区组织资源缺乏, 办公设备陈旧, 效率较低, 服务功能日益衰退。总之在社区更新过程中, 现有的社区服务既不能满足当地居民的需要, 也无力回应外来移民的融入需求, “错位”、“缺位” 与“越位” 的问题越来越突出。因此, 通过发展专业的社区工作, 摆脱社区发展的困境, 成为政策实践者与制定者面临的重要挑战。

四、结论与政策建议

本研究提出以下 5 个方面的建议, 这些建议围绕城市多元化的输入, 发展专业社区工作, 使农民工能够依托接受社区逐步融入城市社会, 充分地参与到国家的经济、社会文化与政治生活中, 并为城市的发展做出更多的贡献。

1. 鼓励发展农民工社区组织

社区工作者应致力于发展社区农民工组织与社区服务型组织: ①社区农民工组织: 例如妇女小组、农民工之家、职业小组等, 通过非正式的社区组织的方式, 组织成员通过非正式的网络与社会纽带, 获得社会支持, 增加社会资本, 改善农民工组织与个人的能力; ②发展为农民工服务的专业化社区组织, 更有效地传递服务与资源, 提供更多的机会, 开展多元化的社区行动, 将决策者与受益者之间的社会资本联系起来, 在赋权的过程中实现社会融入。

2. 发展专业化的社区服务中心

在农民工服务组织的基础上, 促进社区服务中心的专业化建设。以现有社区组织为依托, 发展专业化的社区服务中心, 社区工作与社会工作、心理健康服务、经济咨询等广泛的专业紧密结合起来, 能够提供儿童照顾、休闲服务、社区教育、社区安全等综合性社区服务。可以从三个方面实现社区服务中心的专业化: ①为社区工作者提供专业化培训。转变工作理念与工作模式, 全面地理解农民工社会融入政策的意义, 并获得专业知识, 增强工作能力, 包括协调不同的利益的能力, 与社区行政工作者、专业研究者的沟通能力, 在有限的资源中有效地管理复杂项目的能力等, 逐步将街道的办事人员、居委会“大娘”发展为专业的一线社工; ②积极引导高校社会工作专业的毕业生到基层就业, 建立专业化的社会工作者队伍; ③改善社区中心的办公设备, 提高工作效率, 逐步实现社区管理的现代化与网络化。

3. 制度的支持与资助保障

农民工的社会融入需要长期的过程,意味着社区工作的贡献需要一个持续的、灵活的与稳定的基础,而不是短期的“特定项目”。农民工的社区融入需要相应的资金与制度支持:①国家与相关部门应该支持城市接受社区,回应农民工的社会融入,对社区组织提供相应的资助与制度支持,以保障社区组织能够稳定地运作和发展,同时社区工作者在社区融入中的角色与贡献应得到充分的认可;②农民工的社区参与权利逐步获得制度支持,尤其是保障其平等地参与到社区选举中,参与到各种社区组织的活动与行动中,通过制度支持,消除歧视性障碍,逐步获得社会认可,从允许、默许农民工参与,发展为必须有农民工代表的平等参与。

4. 积极发展网络工作与合作关系

网络工作与合作关系作为融入策略的重要方法,其实践意义主要体现在两个方面:①网络合作工作模式涉及多个主体的参与:政府、私有部门、志愿者组织、农民工、城市居民与权威部门等,在更平等的权利关系中开展合作工作,创造一个开放的、互动的、参与性的决策过程,这样的决策过程,有助于多主体之间达成更多的共识;②在社区融入的过程中,加强社区之间的联系与交流,通过网络工作,在更广泛的社区建立社会资本,逐步影响到决策与服务提供。通过网络工作与合作关系,使决策能够真正反映现实的需要,有效地推进政策的实施,及时地传递服务,在市民社会的背景下,促进全面的参与,实现社会和谐。

5. 加强宣传教育工作,营造融入文化

通过媒体以及文化教育体系,宣传促进农民工社会融入的理念,加强农民工与城市居民融入意识,主要是两个方面的调适:①农民工主动地调整行为方式,改变过客心理,明确权利与义务,加强社区的认同,适应新市民的角色;②城市居民以科学的观点、人本的态度接纳外来农民工,改变刻板印象、偏见、歧视和排斥,通过调适产生彼此和谐的关系,共同营造一个开放平等的社会,促进农民工的社会融入。这不仅是社会发展的需要,也是保护弱势群体促进社会公平的要求。

参考文献:

- [1] Todaro M P. Internal migration in developing countries: a review of theory, evidence, methodology and research priorities [M]. Geneva: International Labor Office, 1976.
- [2] Sarah Cook, Margaret Maurer Fazio. (eds) The Workers' State Meets the Market [M]. Routledge, 1999. 45- 72.
- [3] 王春光. 新生代农村流动人口的外出动机与行为选择 [A]. 李培林. 农民工: 中国进城农民工的经济社会分析 [C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003
- [4] 郑功成. 科学发展与共享和谐 [M]. 北京: 人民出版社, 2006. 421
- [5] Alcock P. Understanding Poverty [M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006. 35- 37.
- [6] 关信平. 现阶段我国农村劳动力转移就业背景下社会政策的主要议题及模式选择 [J]. 江苏社会科学, 2005, (5).
- [7] Li Bingqin. Floating Population or Urban Citizens? Status, Social Provision and Circumstances of Rural Urban Migrants in China [J]. Social Policy and Administration, 2006, 40 (2): 174- 195.
- [8] 时立荣. 透过社区看农民工的城市融入问题 [J]. 新视野, 2005, (4).
- [9] 李培林, 李炜. 农民工在中国转型中的经济地位和社会态度 [J]. 社会学研究, 2007, (3).
- [10] Henderson P. Including the Excluded: From Practice to Policy in European Community Development [M]. Bristol: Policy Press, 2005.
- [11] Taylor M. Communities in partnership: Developing a Strategic Voice [J]. Social Policy and Society, 2006, 5 (2).
- [12] 同 [9].

[责任编辑 童玉芬]