

“十二五”国家重点图书出版规划项目



移民研究文库·城市化移民系列

*Social Inclusion for
Rural-urban Migrants in China*

中国乡—城移民的 城市社会融入

刘建娥 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



移民研究文库·城市化移民系列

中国乡—城移民的 城市社会融入

刘建娥 ©著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国乡—城移民的城市社会融入/刘建娥著. —北京:
社会科学文献出版社, 2011.9

(移民研究文库·城市化移民系列)

ISBN 978-7-5097-2631-0

I. ①中… II. ①刘… III. ①民工—城市化—研究—
中国 IV. ①D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 161890 号

移民研究文库·城市化移民系列 中国乡—城移民的城市社会融入

著 者 / 刘建娥

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

责任编辑 / 杨桂凤

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 胡国平

项目统筹 / 杨桂凤

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 13

版 次 / 2011 年 9 月第 1 版 字 数 / 224 千字

印 次 / 2011 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2631-0

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本书为南开大学关信平教授主持的教育部哲学社会科学研究重大攻关项目
“农村劳动力转移就业的社会政策研究”项目（04JZD0020）的成果之一。

Social Inclusion for
Rural-urban Migrants in China

“十二五”国家重点图书出版规划项目
移民研究文库·城市化移民系列

序 言

我国正处在城市化快速发展的关键时期，大量的人口从农村进入城市，既大大推动了城市经济的发展和城市化水平的提高，同时也带来了许多问题。为此，近年来乡—城移民问题受到更多人的重视。从全世界范围看，工业化以来，移民问题在许多国家中一直是一个重要的社会问题，吸引了许多社会科学研究者，尤其是社会学学者的关注。在我国，尽管近年来对乡—城移民问题的研究在快速增多，但总体上看，对这一领域的研究还很不充分。刘建娥博士的这本专著对我国在这一领域的学术研究做出了新的贡献。

作为该书的特点之一，作者将我国向城市流动的农村劳动力界定为“乡—城移民”。长期以来，我国从官方到学界，主流的观点是将进入城市中就业的农村劳动力称为“农民工”，认为他们是临时性地在城市中就业和居住，将来还会回到农村。的确，从20世纪80年代后期以来，众多的农村劳动力正是本着这样的目的进入城市就业。他们当初进城是为了就业和获得比在家乡农村更多一点的收入，许多人并没有想在城市中长期或永久居留。他们中的许多人跨越省界，从北到南，年复一年地奔波于就业地和家乡之间。城市是他们打工和挣钱的地方，而家乡农村才是他们的根。每年开

春，他们就成群结队地离开家乡来到城市；每到年根，哪怕交通再困难，他们也要在年前回到家乡与家人团聚。然而，随着他们在城市中就业和居住的时间越来越长，他们当中越来越多的人慢慢地习惯于城市的生活，而家乡农村对他们的“家”的意义在慢慢消减，他们当中越来越多的人倾向于将他们工作和居住的城市当成自己的新家。尤其是随着农民工的第二代长大成人，这种“家乡”意义的转变就更加明显。许多调查都显示，在新生代农民工中，以城市为其长期居住地的倾向比老一代农民工更加明显。在这种情况下，我们就不能再简单地将来自农村的劳动者当成“农民工”，而应将其看作是从农村进入城市的新移民。本书作者将农民工看作“乡—城移民”，并以此为出发点展开研究，反映了近年来实际情况的变化，以及学界对此问题的观点的更新。

该书的第二个特点是强调农民工在城市中社会融入的重要性。从“农民工”到“移民”，不仅仅是称谓的变化，更反映了他们在进城的目标、行为和心态等方面的变化，对政府相关政策的制定也有很大的意义。其中最关键的就是要将他们当成进入城市的移民，当成城市中的新的市民和主人，而不再是城市中的“过客”。当我们从这一角度去看待和理解问题时，如何促进他们在城市中社会融入的问题就会立刻凸显出来。世界各国的移民当进入一个新的环境时都会在不同程度上遇到各种各样的困难和问题，作为相对比较弱势的农村人在进入城市时，所遇到的困难和问题会更多。而在各种各样的问题中，如何融入迁入地的社会是最关键的问题。来自农村的移民在城市中的社会融入包括多个层面，既有在就业领域和工作场所的社会融入，又有在生活领域、社会交往和社会参与领域以及在文化、观念、态度和生活方式等各个方面的融入。而且，外来移民在城市中的社会融入不仅仅是移民本身的事情，它同时还会对城市本地居民、对城市的经济发展和对社会生活带来很大的影响。移民的社会融入不恰当，不仅会使移民本身的生活更加艰难，而且可能使城市中的社会整合程度降低，

社会矛盾和社会问题增多，严重时还可能导致长期性的社会排斥，以及由此而带来的群体性社会冲突。因此，城市人不仅应该打开城门，让来自农村的移民能够进来，而且应该张开双臂去拥抱他们，使他们能够更快、更顺利地成为和我们一样的城市居民。然而，在现实中，促进移民的社会融入往往比允许他们进入城市更加复杂。这一过程涉及移民与当地居民的全方位互动，涉及城市中在劳动就业、收入分配、社会保障、教育卫生、社会福利以及其他各项公共服务方面的制度及相关政策，涉及城乡之间长期分隔所导致的城乡居民之间的地位和文化差异，同时还涉及城市中的政府、企业、社区、社会组织及普通市民对待来自农村的移民的态度。对这些问题都应该加以认真的研究，并在此基础上制定更好的政策和行动策略。

该书的第三个特点是其依据实际调查资料进行理论分析。该书作者不是提出乡—城移民问题的第一人，也不是对此问题进行理论分析的第一人，但该书作者却是依据对乡—城移民进行实际调查的经验资料对此问题进行理论分析，并提出了有创新性的理论观点。该书作者参与了本人主持的2004～2007年教育部哲学社会科学重大攻关项目“农村劳动力转移就业的社会政策研究”的工作。在此项研究工作中，她建立了乡—城移民社会融入的测量维度与指标体系，并基于该项目在全国五大城市抽样调查所获得的经验数据，进行了系统、规范的多元回归分析和因子分析，并且能够将当代西方社会政策研究的社会融入理论应用到对我国乡—城移民问题的研究中，置于我国特定的政策背景与文化环境中，探讨乡—城移民融入城市的现实问题，并在此基础上提出移民社会融入的理论模式与实践策略。我相信，她的这些研究能够推动我国乡—城移民社会融入实证研究的发展，并能为制定促进社会融入的相关政策提供科学依据。为此，我希望该书能够受到学术界和政府的关注，并得到读者们的喜爱和评论。

作为一名刚刚获得博士学位的青年学者，该书的作者在此领

域的探索还刚刚开始。我希望她将来能持之以恒地钻研，不断向社会奉献新的研究成果；也希望她认真听取来自各方的批评和建议，不断提升学术水平，为学术发展和社会发展做出更大的贡献。

关信平

2010年8月于南开园

目 录

第一章 导论 / 1

第一节 研究背景与研究问题的提出 / 1

第二节 基本概念的界定与分析 / 8

第三节 研究内容与研究方法 / 17

第四节 研究发展与意义 / 23

第二章 乡—城移民的概况与政策举措分析 / 27

第一节 我国乡—城移民的概况 / 27

第二节 我国乡—城移民的政策与实践分析 / 32

第三节 欧美国家乡—城移民的背景与政策 / 48

本章小结 / 52

第三章 乡—城移民的理论研究 / 54

第一节 欧美国家乡—城移民理论研究 / 54

第二节 社会排斥与社会融入理论视角 / 61

第三节 我国农民工的社会排斥研究 / 71

第四节 我国农民工社会融入研究 / 76

第五节 乡—城移民的社会融入模式 / 81

本章小结 / 87

第四章 欧盟社会融入的实践研究

——基于社区发展的视角 / 89

第一节 欧盟社区发展的背景 / 91

第二节 概念解析与理论研究 / 98

第三节 社区发展实践案例分析 / 104

第四节 社区发展实践的评估与反思 / 128

本章小结 / 140

第五章 我国乡—城移民社会融入的状况及影响因素分析

——基于五大城市的调查 / 141

第一节 研究问题的提出 / 141

第二节 实证研究的研究设计 / 144

第三节 乡—城移民社会融入的影响因素分析 / 146

第四节 研究结论及相关政策建议 / 158

本章小结 / 162

第六章 乡—城移民社会融入实践研究

——基于社区融入的视角 / 163

第一节 乡—城移民社会融入面临的问题及原因 / 163

第二节 乡—城移民社区工作模式与策略 / 171

第三节 行动介入 / 174

第四节 评估与反思 / 179

本章小结 / 185

第七章 结论与政策建议 / 187

第一节 移民问题的理论与经验研究 / 188

第二节 乡—城移民社会融入政策体系的构建 / 192

第三节 乡—城移民社会融入的政策建议 / 195

参考文献 / 205

附录 / 222

附录 1 农民工的相关政策、法规与规定 / 222

附录 2 行动研究 / 227

附录 3 社区移民个案访谈提纲 / 230

附录 4 社区实践活动调查问卷 / 232

附录 5 城市中外来劳动者基本情况调查问卷 / 234

附录 6 农村劳动力技能就业计划与相关项目 / 246

后记 / 248

第一章 导论

在中国社会转型的过程中，工业化与城市化迅速发展，市场在劳动力资源的配置中开始发挥主导作用。自 20 世纪 80 年代中期开始，大量的乡—城移民（农民工）进入城市，寻找非农工作机会。这些移民日渐成为我国基础设施建设、制造业和服务业的主力军，为城市的建设与发展做出了重大贡献。然而，由于我国计划经济体制下形成特有的城—乡分治二元社会结构，现有城市社会保障与社会服务体系难以适应移民转移就业的现实需要。特别是经过 20 多年的劳动力转移历程之后，越来越多的移民已经开始告别乡—城漂泊的生活，逐步进入融入城市的新阶段，尤其是新生代移民具有更强烈的融入意愿。融入需求的增长与现有政策体系的滞后，使得与移民相关的社会问题与社会需求凸显，城市社区管理与社会服务面临新的挑战。乡—城移民的社会融入已经成为我国在构建和谐社会的过程中无法回避的重大问题。

第一节 研究背景与研究问题的提出

一 研究背景

1. 农民工面临的基本问题与社会需求

农村剩余劳动力向城市转移就业是中国城市化、现代化不可逆

转的必然趋势，城市化过程让农民和社会普遍受益（如缩小城乡差距、提高农民收入水平），而且对整个国家经济社会的发展将产生不可估量的深远影响。移民人数多，持续时间长，范围广。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 600 万~800 万人。^①近年来，农民工问题正在发生重大转变，越来越多的农民工从季节性、临时性流动逐步向定居城市转变，开始进入城市融入的新阶段。2006 年关于农民工在城市工作生活时间的调查表明，农民工稳定在一个城市的时间均值长达 47 个月（4 年多）。大批农民工已成为城市社区的常住人口，但却遭受着种种歧视与排斥，面对是返乡创业还是扎根城市的困惑，经历着市民化的冲突与调适。

移民转移就业带来新的社会需求，包括就业与培训、儿童照顾与子女教育、社会保障与福利、社区参与等，也引发了诸多社会问题，对城市社区管理与社会服务形成新的挑战。随着农民工经济地位的不断提高，他们的民主意识、参与意识、平等意识不断增强，在权益诉求方面，由从单纯的经济利益诉求向社会公平权益诉求转变。现有城市政策与服务体系滞后于经济和社会的发展，难以有效地回应农民工新的社会需求。而且移民转移就业带来社会资本的丧失，新的社会资本难以形成。随着他们在城市居住时间的增加，其所依靠的家乡和老乡的非正式社会网络的支持将随之减弱，农民工与城市居民的“社会距离”正在逐渐拉大。^②不管是已有的城乡差距，还是作为城市新居民的特定需求，这些移民已成为城市中最脆弱的群体，在现实的城市生活中表现为社会保障与社会服务缺乏、

① 郑功成：《科学发展与共享和谐》，人民出版社，2006，第 421 页。

② Li, Bingqin. 2006. Floating Population or Urban Citizens? Status, Social Provision and Circumstances of Rural-Urban Migrants in China. *Social Policy and Administration*, Vol. 40 (2), pp. 174 - 195; 郭星华、储卉娟：《从乡村到都市：融入与隔离——关于民工与城市居民社会距离的实证研究》，《江海学刊》2004 年第 3 期，第 91~98 页。

社会资本薄弱、社区参与不足，在就业、教育、文化生活、政治参与等方面日益边缘化。

农民工问题引起政府、社会与学界的广泛关注。长期以来，政府与社会更多地关注农民工的就业问题，重视消除就业歧视，实现机会平等，促进劳动力市场的融入。近年来，政府职能从管理逐步向服务转变，中央与地方相关部门采取诸多措施与行动，维护农民工的合法利益。这些举措对改善农民工在城市生活与工作的环境和条件，发挥了重要作用，但仍然存在很多问题。农民工的基本权利和社会保障政策难以落实，从农民工到城市人的市民化过程，目前依然困难重重，他们尚未很好地融入城市生活。如何促进这些移民的社会融入，在城市实现他们更广泛的社会权利，这些问题还没有得到充分的重视。为此，本研究以此作为研究对象，探讨移民社会融入的理论模式与现实路径，回应移民城市融入过程中的问题与需求。

2. 农民工社会政策的成效与局限

随着改革开放的发展，20世纪80年代后限制农村劳动力向城市转移就业的政策开始松动，90年代政府采取了有限制地接受农民工进城的做法。从维护城镇居民的利益出发，政策主要以管治、限制、防范农民工为目的。^①这种消极的政策取向导致农民工的边缘化，影响了中国的工业化与城市化进程，不利于经济社会的可持续发展。

近年来，政府越来越重视社会弱势群体和社会公正问题，自2003年以来连续出台的中央文件都强调解决农民工问题的重要性，政府及相关部门出台了一系列重要政策与措施，保护农民工的基本权利与合法利益。2003年1月国务院“一号文件”^②提出取消就业

① 郑功成、黄黎若莲：《中国农民工问题与社会保护》，人民出版社，2007。

② 《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（国办发〔2003〕1号）。

歧视性政策规定以及不合理收费、解决拖欠克扣农民工工资问题、保障农民工权益、解决农民工子女的义务教育问题、提供职业培训、改善居住条件等政策建议。2004 年中央“一号文件”^①首次提出进城就业的农村劳动力已经成为产业工人的重要组成部分。2006 年中央“一号文件”明确指出要加快转移农村劳动力，增加农民务工收入，保障其合法权益。2006 年 1 月 18 日，国务院发布系统性的农民工政策文件，^②强调“公平对待”，实行城乡平等的就业制度、签订劳动合同，解决稳定就业农民工的户口问题，将农民工纳入工伤保险等。

在中央政府的政策倡导下，农民工社会问题的严重性与紧迫性有所缓解，但是社会政策难以取得预期效果，农民工的市民化仍然面临诸多困难。尽管这些政策对限制制度性歧视、维护农民工的基本权益发挥了重要作用，但隐性排斥仍然存在于广泛的公共空间与日常社会生活中。政策重视农民工平等的就业权利，改善就业环境、增加收入，然而，依靠市场所发挥的作用，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。从总体上看，农民工在城市中获得社会保障的人数比例还相当小，参与社会保险的比例较低，被排斥在社会救助和社会福利体制之外。^③虽然实施强制性农民工社会保障体系，但农民工缺乏相关政策资讯服务，对社会保险办理程序不信任、不了解，缺乏积极的参保态度和意识；尽管他们能够平等地参与就业，但较低的文化水平，限制着他们的就业机会，加之就业培训与相关服务的缺乏，使他们仍然处于边缘化的劳动力市场中；尽管农民工子女在城市中的义务教育权利逐步得到落实，但是父母缺乏教育支持和服务，子女在校分班管

① 《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》（中发〔2004〕1 号）。

② 《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国办发〔2006〕5 号）。

③ 关信平：《农民工参与城镇社会保障问题：需要、制度及社会基础》，《教学与研究》2008 年第 1 期，第 12～17 页。

理的社会歧视现象仍然存在；尽管农民工在城市社区扎根多年，但仍然不能享受社区服务，不能平等地参与到社区组织、社区生活和管理中。

农民工政策难以取得预期的成效，除了利益分配、技术操作等现实原因外，还需要对政策设计与实施环节的复杂因素进行反思。政策设计的目标仅仅限于解决社会问题，维护社会稳定，没有上升到限制社会排斥、维护社会公平、促进社会融入的层面。已有的社会政策主要是补偿性社会政策，而缺乏与农民工相关的文化教育、技能培训等发展性社会政策。^①另外，在政策设计中对经济与社会基础重视不足，导致政策难以发挥预期效应。大多数政策是被动的应急性举措，急于解决眼前的问题，缺乏长远的发展性考虑，没有充分重视创造有利于农民工在城市中社会融入的经济、社会和文化条件。所以，工资拖欠问题、子女入学问题、重大工伤问题得到了较好的解决，但是如何消除不合理的制度与文化排斥，保障农民工享有社会保障、社会服务与社会参与权利，这些问题就依然没有在根本上得到解决。

在政策实施过程中，现有城市社会服务体系滞后，难以有效地传递社会服务。在社区实践层面，一些地方政府社区管理服务体系滞后于经济社会的发展，不能有效地回应移民的融入需要。相关调查表明，现有的社区服务仍然没有覆盖移民，移民缺乏可及的社区服务。在体制转型过程中，社会福利逐步由单位提供转向由私营部门和社区提供，加之流动人口的增长，使得社区需求与环境发生了显著变化。但是，社区工作者队伍大多由下岗、退休的人员组成，缺乏专业理念、技能和培训，同时社区组织资源匮乏，工作效率较低，社区服务功能日益衰退。现有的社区服务体系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

① 李迎生、刘艳霞：《社会政策与农民工群体的社会保护》，《社会科学研究》2006年第6期，第100~105页。

位”、“缺位”与“越位”的问题越来越突出。只有加快发展专业化社区工作,依托城市社区,探讨移民社区融入的现实路径和行动策略,摆脱社区发展困境,改善针对移民的社区服务,才能真正实现他们广泛的社会权利。

所以,农民工社会政策应将反对社会排斥、促进社会融入作为目标,^①通过制度层面的融入、组织体系的融入以及社区的融入,促进农民工融入城市,在城市安居乐业,同时改善社区服务与社区参与状况,使农民工的基本权利得到保障。如何促进农民工社会融入的问题,已成为决策制定者与实践者面临的重大问题。

3. 研究回顾与评述

近年来,学界已经开始积极关注农民工的社会融入问题。关信平^②通过对当前农民工社会保障及社会服务的五大城市抽样调查数据的分析,研究农民工社会融入问题。一些学者的研究不仅关注流动人口适应城市生活的再社会化过程,也涉及农民工融入城市的条件与过程。^③李树苗、任义科通过对深圳农民工专项调查数据的实证研究,从行为融合和情感融合两个方面分析农民工的社会融合。^④李培林、李炜的研究发现,农民工持有积极的社会态度,应该消除农民工融入城市社会生活的体制性障碍,以加强农民工对城市社会的认同。^⑤城市内部形成的“新二元社会

-
- ① 李迎生、刘艳霞:《社会政策与农民工群体的社会保护》,《社会科学研究》2006年第6期,第100~105页;关信平:《农民工参与城镇社会保障问题:需要、制度及社会基础》,《教学与研究》2008年第1期,第12~17页。
 - ② 关信平:《从平等权利到社会融入》,载游均主编《2006~2007年:中国就业报告——探索素质就业》,中国劳动社会保障出版社,2007,第348~359页。
 - ③ 田凯:《关于农民工的城市适应性的调查分析与思考》,《社会科学研究》1995年第5期,第90~95页;朱力:《论农民工阶层的城市适应》,《江海学刊》2002年第6期,第82~88页;任远、邬民乐:《城市流动人口的社会融合:文献述评》,《人口研究》2006年第3期,第87~94页。
 - ④ 李树苗、任义科:《中国农民工的社会融合及其影响因素研究——基于社会支持网络的分析》,《人口与经济》2008年第2期,第1~8页。
 - ⑤ 李培林、李炜:《农民工在中国转型中的经济地位和社会态度》,《社会学研究》2007年第3期,第1~17页。