

· 中国劳动关系理论与政策研究丛书 ·

The Research of
Migrant Workers Social
Management Innovation

农民工社会管理 创新研究



王祥兵 · 著 ·



中国工人出版社

中国劳动关系理论与政策研究丛书

The Research of
Migrant Workers Social
Management Innovation

农民工社会管理 创新研究

王祥兵 · 著 ·



 中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工社会管理创新研究 / 王祥兵著. —北京: 中国工人出版社, 2013. 6
ISBN 978 - 7 - 5008 - 5520 - 0

I. ①农… II. ①王… III. ①民工 - 社会管理 - 创新管理 - 研究 - 中国
IV. ①D422. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 123899 号

农民工社会管理创新研究

出 版 人 李庆堂

责任编辑 方 祯

责任校对 赵 思

责任印制 栾征宇

出版发行 中国工人出版社 (北京市东城区鼓楼外大街 45 号 邮编: 100120)

网 址 <http://www.wp-china.com>

电 话 010 - 62350006 (总编室) 010 - 82075935 (工会与劳动关系分社)
010 - 62005042 (传真)

发行热线 010 - 62004002 62389465 (读者服务部)

购书网址 <http://ghyldgx.taobao.com>

经 销 各地书店

印 刷 化学工业出版社印刷厂

版 次 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数 210 千

印 张 12

定 价 36.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务部联系更换
版权所有 侵权必究

序 言

吴忠观^①

加强和创新社会管理，是近年来社会各界尤其关注的一个重大问题。2011年胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班发表的重要讲话中指出：“要加强和创新社会管理，提高社会管理科学化水平，建设中国特色社会主义社会管理体系。”党的十八大报告更是鲜明提出：“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成‘党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障’的社会管理体制，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。”中央从全局和战略高度提出中国特色社会主义社会管理这个重大思想，就突出强调了社会管理在中国特色社会主义伟大事业总体布局中的重要地位，需要社会各界特别是学术界的高度关注和深入研究。特别是在“世情、国情、党情继续发生深刻变化，我们面临的发展机遇和风险挑战前所未有”的新形势下，在我国面临着超过2亿流动人口需要融入城市这个世界上最大人口规模的城镇化浪潮前，如何加强和创新农民工社会管理，是一个非常值得社会各界深入研究的重要课题。应该说，学术界围绕农民工社会管理创新这个重大课题，对农民工就业、农民工社会保障、农民工权益保护、农民工市民化等方面进行了大量研究，产生了一系列的重要成果，为中央及地方政府解决农民工问题、加强农民工社会管理提供了有益借鉴，做

^① 作者系四川省人口学会名誉会长，中国人口学会终身名誉会员，享受国务院特殊津贴专家，人口学博士生导师。

出了积极贡献，也收到了良好的效果。

加强和创新农民工社会管理得到社会各界的高度重视，说明了这个问题的极端重要性和迫切性，也表明了这项研究具有极强的理论价值和现实意义。简单来看，首先，农民工作为城市居民的一部分，在子女接受教育、社会保障等方面应当享有与城市职工同样的权益，但长期城乡二元结构的束缚，法律法规缺失等，使得当前农民工社会管理还存在很多问题，如收入待遇偏低，劳动时间偏长、劳动保护不足，社会保障缺失，体制机制障碍没有完全破除等，这些现实问题引起了社会各界的高度重视。关注农民工社会管理，就是在关注社会热点和政策问题。就像作者所说的“为‘破解农民工问题’与‘加强和创新社会管理’这两项国家层面的政策议题提供理论依据”。其次，中国面临着有史以来最大规模的城市化，需要以改革创新精神来推动农民工社会管理问题的有效解决。中国是世界上人口最多的国家，存在着最多样、最复杂的人口问题，农民工问题就是其中非常突出、非常典型的问题之一。农民工所具有的双重社会身份、双重社会地位和双重社会生活，导致了农民工在融入城市 and 现代文明中面临着诸多挑战。这种由于工业化、城市化快速发展与城乡二元结构所带来的问题和障碍，需要以较强的理论创新精神予以研究，并探寻出一条解决问题的新路子。研究农民工社会管理，就是在回答如何推进城乡统筹、破解“三农”问题、维护权益平等的重大理论问题。可以说，在我国的现代化整体进程中，破除城乡二元结构、解决农民工问题、创新农民工社会管理占有十分重要的地位，理应受到社会各界的重视，并需要社会各界弄清农民工社会管理的现实状况是什么？从哪些方面来创新农民工社会管理？如何破除制度约束进一步创新农民工社会管理？可以预见，随着中国特色社会主义社会管理体系的进一步形成以及城乡二元结构向一元结构的逐步转变，农民工社会管理的重要性会充分突显，围绕这一领域或许会产生令世界侧目的重大成果。当然，当中国顺利走完城市化道路，城乡二元结构彻底转变为一元结构，农民工这个特殊的群体将不复存在，农民工社会管理亦将成为历史。

王祥兵博士的《农民工社会管理创新研究》，从构建中国特色社会主义社会管理体系出发，研究分析了农民工社会管理创新，是一部回应社

会关切、解决现实问题、探寻发展路径的力作。我认为,本书最大的特点和优点是在于:以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,从国家政策议题层面出发,通过调查研究等手段,深入剖析了当前农民工社会管理的现实状况和存在问题,借鉴和吸收了当前学术界对农民工社会管理研究探索的最新成果,采取了规范研究与实证研究相结合、定性研究和定量研究相结合、历史研究和现实研究相结合、制度分析与政策分析相结合的方法,构建了比较规范的农民工社会管理分析框架,并试图建立农民工社会管理改革创新理论和实践范式。可以说,本书针对农民工社会管理有了一个比较全面和系统的研究,有机补充了当前学术界存在的不足,读后引人深思。总的来看,全书呼应现实、关注民生、立论有据、创新有力,特别是有两个方面的特点尤其值得关注。

首先,作者比较系统地架构起了农民工社会管理的研究框架。作者认为“农民工社会管理,主要是指以保障农民工基本权益,促进农民工顺利融入城市为目的的社会管理活动”。并认为农民工社会管理包含了两个层次的内容:一是包含平等就业、公共服务、权益保障、融入城市等内容;二是包括利益分配机制、利益协调体制、社会保障体制等农民工社会管理的机制体制。然后作者围绕形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理格局这个根本要求来展开具体研究,从政府职能转变、社会组织、工会组织、农民工权益保障与农民工社会管理等方面进行了专门阐述和分析,并得出了当前加强和创新农民工社会管理的若干结论、方向和政策启示。这使得全书形成了一个紧密相连、融会贯通、说服力强、浑然一体的强大逻辑链条,有效地架构起了农民工社会管理的研究框架。

其次,作者对农民工社会管理政策体系改革创新进行了深入分析。作者在充分把握农民工社会管理政策设计的路径选择和总体框架后,对农民工社会管理创新政策体系改革创新进行了深入研究。作者从改革户籍制度、社会保障制度、子女教育制度、农村土地制度等重点领域和关键环节入手,试图把制约农民工社会管理创新的深层次、制度性问题找出来并加以解决。作者认为“改革农民工社会管理的制度供给,是为了

在制度上、根子上改变或改善不利于农民工权益保护，不利于农民工社会管理创新，不利于农民工顺利融入城市的种种做法，是带全局性、系统性、根本性的问题”。显然，作者并没有囿于就社会管理而言社会管理的思维模式，而是跳出了既有的分析框架和思维陷阱，使得研究的深度极大延伸，思维的广度极大拓展，非常精准地找准了制约农民工社会管理的根本问题所在。作者还对农民工社会管理服务体系创新进行了研究，指出要把“融入城市”作为农民工社会管理创新的根本理念，要建立全民覆盖农民工的公共服务体系，健全农民工教育培训体系，等等。这些对策建议具有很强的操作性，体现了作者把理论与实践充分融会贯通的可贵学术素养。

总之，科学研究贵在创新，本书是一部针对农民工社会管理创新之作，在许多方面都有独到的见解，读后使人耳目一新。作者王祥兵博士是一位从事工会工作的青年学者，他从基层走出来，对社会民生保持着近距离的观察和特别的情感，并在社会学、经济学、人口学等方面都有一定的研究。本书是他于2008—2012年在西南财经大学师从刘家强教授攻读人口学博士学位时，潜心苦读、凝其心智的博士论文，也是他多年学习思考研究的结晶。在论文答辩前，曾送我国一些著名人口专家和经济学专家评阅，深受好评。答辩时，又获得了与会专家的一致首肯。我非常高兴看到青年才俊的研究成果公开出版，在读了他的这篇论文后，欣然命笔，为其作序，同时，也希望王祥兵博士更上一层楼，多出成果，为我国实现全面现代化和建设小康社会作出更大贡献。

是为序。

2013年3月于光华园

内 容 简 介

农民工是我国社会转型时期工业化和城市化进程中出现的特殊现象和特殊群体，农民工问题是城乡二元体制所导致的一种畸形社会问题。因农民工身份转变落后于职业转变，社会地位转变落后于经济地位转变，虽不再从事农业生产而从事非农产业，但他们仍然被排斥在城市化进程之外，不能享受与城市居民同等的就业权、受教育和培训权、社会管理参与权、社会资源享受权、社会保障权等。这种体制不利于我国城乡差距的缩小，不利于农民工身份的转换，不利于市场经济的发展，已经成为制约构建和谐社会和全面建设小康社会进程的重要因素，迫切需要国家对此予以高度重视，并通过一系列的制度规范和措施予以解决。在这一转变过程中，加强和创新农民工社会管理就成为当前最能率先做出的战略选择，也是逐步解决农民工问题和完成农民工市民化的务实之策。

加强和创新农民工社会管理的理论与实践意义主要表现在以下几个方面：一是农民工是和谐社会建设的重要力量，研究农民工问题，加强和创新农民工社会管理是构建和谐社会的重要内容。二是农民工问题本质上是我国二元结构下相当长时期内困扰我国经济社会发展的“三农”问题，农民工问题及社会管理创新能为妥善解决“三农”问题提供重要的参考。三是回答了当前国家及地方政府在改革发展稳定大局中非常关心的现实问题，为各级政府的政策制定与决策提供很好的研究素材。四是为破解“农民工问题”与“加强和创新社会管理”这两项国家层面的政策议题提供了理论依据，拓展了其理论内涵，丰富了其理论体系。五是扩展了社会学、人口学、公共管理等学科的学术视野，夯实了学科发展的理论基础。

全文共分为九章。

第一章是导论。本章提出了研究的背景、意义以及要讨论的相关问题,阐述了本书的研究思路及方法,提出了研究的基本框架,总结了本书的创新及不足。

第二章是相关理论与文献综述。循着全文所要涉及的诸多方面展开文献述评及理论研究,并对农民工社会保障、社会制度、社会网络、社会认同、权益保障、社会管理创新等方面的文献进行了梳理,对这一领域的相关研究进行了述评,根据对理论和文献的研究,最后提出了本书的理论框架。此章为后面的深入研究提供了基础和支撑。

第三章是农民工问题及其社会管理现状的调查。本章基于对农民工问题及其社会管理现状的调查研究,深入分析当前农民工问题及其社会管理现实,得出的调查结果表明农民工规模庞大、身份特殊、经济社会地位较低、就业不稳定性与流动性强、权益受损明显、与当地居民和政府的关系不太理想,但农民工追求平等就业、分配正义及合理分享经济发展成果的愿望更加强烈、权益意识高涨、农民工自我追求升华,并据此得出了农民工社会管理的相关启示。

第四章是农民工社会管理:现状、问题与方向。本章基于农民工社会管理的现实需求与实践考察,分析了农民工社会管理的历史演进和农民工在就业、权益维护,培训、社会保障与公共服务等方面的状况,明确了当前农民工社会管理存在的问题与困境,提出了农民工社会管理的重点和方向。为后面章节的进一步阐述奠定了基础。

第五章是政府职能转变与农民工社会管理创新。本章从政府职能转变对于农民工社会管理的重要意义出发,论及了“刘易斯拐点”与劳动力格局变迁,分析了政府职能转变与社会管理的关系,阐述了政府在农民工社会管理创新中的具体作用。政府要围绕着农民工社会管理创新的理念、制度和方式展开各项工作,充分转变政府职能,更加注重社会建设与管理,更加注重农民工的切身利益,有效推进农民工的市民化。

第六章是社会组织、公众参与与农民工社会管理创新。本章从社会组织和公众参与角度出发,集中阐述了社会组织、公众参与、社区建设对于农民工社会管理创新的重要意义,分析了社会组织、公众参与、社区建设在农民工社会管理创新中的作用,并探索了如何发挥社会组织作

用,充分实现公众参与,促进社区建设与融合来创新社会管理的对策建议。

第七章是工会组织与农民工社会管理创新。本章分析了工会参与农民工社会管理的重要意义,从任务、保障、和途径三个方面探索工会参与农民工社会管理的机理,并通过对四川农民工参与工会总体状况及相关调查情况的总结,以及以四川为例的工会在农民工社会管理中作用的实证分析,对工会组织参与农民工社会管理进行了实证考察。得出了工会在农民工社会管理中扮演着无可替代的角色的结论。

第八章是农民工权益保障与社会管理创新。本章分析了农民工权益保障的现状,研究了农民工权益受损的制度困境,提出了充分保障农民工权益、创新农民工社会管理的对策建议。

第九章是农民工社会管理政策体系改革创新研究。本章论述了农民工社会管理政策体系改革创新的基本原则和思路,以及政策设计的路径选择与总体框架,并在据此给出的农民工社会管理改革创新对策。这是全文的落脚点所在。

以上九章是从四个环节来展开的,一是从选题的背景、目的与意义入手,围绕文献述评,得出全文的理论框架,并以此来展开后面环节的内容。主要回答“为什么要研究农民工社会管理”;二是对农民工问题及其社会管理的现状进行深入分析,通过调查问卷、走访等形式获取第一手资料,得出农民工问题及农民工社会管理的现状、问题与理论判断,这是全文研究的现实基础。主要回答“创新农民工社会管理在何种程度上展开”;三是紧紧围绕“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”社会管理格局要求展开具体研究,包括了政府职能转变、社会组织、公共参与、工会组织、农民工权益保障与农民工社会管理的专门分析和阐述,并从这几个方面得出当前加强和创新农民工社会管理的若干结论、方向与政策启示,此部分是本书研究的核心与关键。主要回答“农民工社会管理的具体情况及怎样对待”;四是对农民工社会管理政策体系改革创新进行研究,这是通过对前面部分章节的梳理、分析、研究后,最终得出系统性的政策建议与报告,以期能推动农民工及社会管理创新问题的有效解决。此部分是全文的落脚点,也是本书的重点之所

在，主要回答“农民工社会管理创新怎么办”。以上四个部分相互联系，层层递进，具有较为严密的逻辑关系。

本书具有一定的创新。一是选题较为新颖和实际，并具有一定的前瞻性，兼具理论意义和实践意义。社会管理作为党中央、国务院近期提出的一项重大战略任务，社会各界对此予以了高度重视，农民工社会管理作为其中一项关键和核心内容，不容忽视，本选题回应了国家政策层面的研究需要；二是从“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理格局出发，分别从政府职能转变与农民工社会管理创新，社会组织、公众参与与农民工社会管理创新、工会组织与农民工社会管理创新、农民工权益保障与社会管理创新的角度对此进行了探讨，理论推导较为严密，逻辑结构较为严谨；三是提出了农民工社会管理政策体系改革创新研究，把对这一领域的思考推向了更为宏观、更为具体的层面，从而有可能在国内较早建立起农民工社会管理改革创新的某种理论与实践范式；四是充分运用调查研究的方法对农民工社会管理进行科学研究，并尝试用人口学、社会学、经济学、管理学等多学科的视野对农民工社会管理进行多维度的研究。

本书还存在一些不足。一是理论支撑与阐述不够。社会学、公共管理学、人口学里诸多理论可能用来与农民工社会管理相结合而进行深入的理论探讨和研究，本书没能进一步地对此进行研究。二是计量方法使用不足。基于本书的系列调查数据，可采用社会学、经济学的诸多计量方法详细展开进行研究，但受制于方法的适用性，没能进一步进行深入细致的研究，在计量方法运用上稍显不足。三是国内外对比研究不足。国外经历过二元经济转型和城市化阶段，他们在农民工社会管理中积累了大量可资借鉴的经验，关于国内外，特别是国外的各类社会管理政策的梳理还需要在以后的学习工作中进行更加深入的研究。

目 录

1 导 论	1
1.1 问题的提出与研究的意义	2
1.1.1 农民工发展困境需要社会管理创新	2
1.1.2 农民工问题呼吁社会管理创新	5
1.1.3 农民工市民化亟待社会管理创新破题	7
1.1.4 加强与创新农民工社会管理的重要意义	9
1.2 研究思路与方法	11
1.2.1 研究思路	11
1.2.2 研究方法	12
1.3 研究的创新与不足	13
1.3.1 研究的创新	13
1.3.2 研究的不足	13
2 相关理论与文献综述	14
2.1 相关概念与理论	14
2.1.1 关于农民工与农民工问题	14
2.1.2 关于社会管理理论	15
2.1.3 关于发展经济学理论	17
2.1.4 关于社会网络与社会支持理论	19
2.2 文献综述	21
2.2.1 关于农民工社会保障研究	22
2.2.2 关于农民工制度层面的研究	23
2.2.3 关于农民工社会网络的研究	26

2.2.4	关于农民工社会认同的研究	27
2.2.5	关于农民工收入权益保障的研究	29
2.2.6	关于农民工社会管理创新的研究	31
2.3	关于文献的简短评述	32
2.4	研究的理论框架	33
3	农民工问题及其社会管理现状的调查	37
3.1	研究目的、宗旨与方法	37
3.1.1	研究目的	37
3.1.2	调查说明	38
3.1.3	样本选取	38
3.1.4	被调查农民工基本情况分析	38
3.1.5	数据处理方法与内容	39
3.2	农民工问题及其社会管理的调查数据分析	40
3.2.1	农民工就业与劳动保护状况	40
3.2.2	农民工社会保障状况	41
3.2.3	农民工社会关系与社会融入状况	43
3.2.4	农民工社会资本与社会支持状况	44
3.2.5	农民工收入水平与自我认同状况	45
3.3	对农民工问题及社会管理现状的基本判断与启示	47
3.4	小结	49
4	农民工社会管理：现状、问题与方向	50
4.1	农民工社会管理的历史演变	50
4.1.1	农民工社会管理的现状	51
4.1.2	从“严格管控”到“逐步接纳”	51
4.1.3	从“计划”到“放开”	52
4.2	农民工社会管理的现状研究	53
4.2.1	通往科学管理之路任务艰巨	53
4.2.2	农民工社会管理处于两难境地	54

4.2.3 农民工社会管理存在制度困境	55
4.2.4 社会对立与失衡频发	56
4.2.5 农民工难以融入城市	57
4.3 农民工社会管理存在问题与现实困境	57
4.3.1 农民工社会管理存在的问题	57
4.3.2 农民工社会管理的现实困境	59
4.4 农民工社会管理的重点与发展方向判断	62
4.4.1 促进沟通融合, 创新农民工社会管理观念	62
4.4.2 打破城乡分治格局, 消除农民工社会管理制度歧视	63
4.4.3 以人为本, 促进农民工社会管理模式转型	64
4.4.4 完善法律法规体系, 维护农民工的合法权益	65
4.4.5 整合资源, 建立农民工社会管理的长效机制	66
4.5 小结	66
5 政府职能转变与农民工社会管理创新	68
5.1 “刘易斯拐点”与劳动力市场格局变迁	68
5.2 政府职能转变与农民工社会管理的关系	70
5.3 农民工社会管理中的政府职能不足	72
5.4 政府在农民工社会管理创新中的作用	74
5.4.1 政府对农民工社会管理理念的创新	74
5.4.2 政府对农民工社会管理制度的创新	75
5.4.3 政府对农民工社会管理方式的创新	77
5.5 小结	78
6 社会组织、公众参与与农民工社会管理创新	79
6.1 社会组织、公众参与对农民工社会管理创新的重要意义	79
6.1.1 社会组织在农民工社会管理创新中的重要作用	79
6.1.2 公众参与对农民工社会管理创新的意义	80
6.1.3 社区建设对农民工社会管理创新的重要性	80
6.2 社会组织发展与农民工社会管理	82

6.2.1	农民工社会组织的主要功能	82
6.2.2	农民工社会组织的发展历程	83
6.2.3	农民工社会组织的主要类型	84
6.2.4	农民工社会组织在创新农民工社会管理中的困境	85
6.2.5	发展社会组织创新农民工社会管理的对策和建议	87
6.3	公众参与与农民工社会管理	88
6.3.1	公众参与对农民工社会管理的作用途径	88
6.3.2	农民工社会参与现状及存在的问题	88
6.3.3	社会管理创新中农民工参与的对策	90
6.4	社区建设与农民工社会管理	91
6.4.1	社区建设在农民工社会管理中的作用	92
6.4.2	农民工社区生活基本状况	93
6.4.3	农民工难以融入社区的原因	93
6.4.4	农民工社会管理创新过程中社区建设的对策	94
6.5	小结	96
7	工会组织与农民工社会管理创新	97
7.1	工会组织参与农民工社会管理的意义	98
7.1.1	工会组织参与农民工社会管理有助于满足当前形势的 客观需要	98
7.1.2	工会组织参与农民工社会管理有助于丰富和创新社会 管理内容	99
7.1.3	工会组织参与农民工社会管理有助于进一步强化工会 自身建设	100
7.1.4	工会组织参与农民工社会管理有助于促进社会和谐 发展和稳定	101
7.2	工会组织参与农民工社会管理的机理分析：任务、途径和保障 ...	102
7.2.1	工会组织参与农民工社会管理的任务	102
7.2.2	工会组织参与农民工社会管理的途径	103
7.2.3	强化工会组织参与农民工社会管理的保障	105

7.3 工会组织参与农民工社会管理的实例考察	108
7.3.1 四川省农民工参加工会组织的总体状况	108
7.3.2 四川省农民工参加工会组织相关情况的调查结果	110
7.3.3 工会对农民工社会管理水平作用的实证分析	112
7.4 小结	116
8 农民工权益保障与社会管理创新	117
8.1 农民工权益保障现状	118
8.1.1 就业生存权益	119
8.1.2 安全保障权益	119
8.1.3 政治尊严权益	120
8.1.4 自我发展权益	121
8.2 农民工权益受损的制度分析	122
8.2.1 户籍制度	122
8.2.2 就业制度	123
8.2.3 社会保障制度	124
8.2.4 教育制度	125
8.2.5 土地制度	126
8.3 保障农民工权益创新社会管理的路径研究	127
8.3.1 进一步加大政府的制度供给	128
8.3.2 进一步强化企业的社会责任	129
8.3.3 进一步发挥社会组织的协同作用	130
8.3.4 进一步发挥农民工的主体作用	131
8.4 小结	132
9 农民工社会管理政策体系改革创新研究	133
9.1 改革创新的基本原则与思路	133
9.1.1 基本原则	133
9.1.2 基本思路	134
9.2 政策设计的路径选择与总体框架	135

► 农民工社会管理创新研究

9.2.1 路径选择	135
9.2.2 政策设计的总体框架	137
9.3 农民工社会管理政策体系改革创新研究	138
9.3.1 改革农民工社会管理的制度供给	138
9.3.2 创新农民工社会管理服务体系	143
9.4 小结	146
附 录	147
参考文献	161
后 记	172