



地方治理创新研究丛书

阶段演变与多元协同

乡城移民社会支持模式建构研究

易龙飞◎著



中国社会科学出版社



地方治理创新研究丛书

阶段演变与多元协同

乡城移民社会支持模式建构研究

易龙飞◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

阶段演变与多元协同：乡城移民社会支持模式建构研究 / 易龙飞著.
—北京：中国社会科学出版社，2017. 11

ISBN 978-7-5203-1123-6

I. ①阶… II. ①易… III. ①农民—城市化—研究—中国
IV. ①D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 238558 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 265 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

党校文库编委会

主 任：陆发桃

副主任：徐明华 何显明 陈立旭

成 员：胡承槐 李 一 王祖强 方柏华

郭亚丁 陶建钟 何圣东 林学飞

李 涛 吴为民

《地方治理创新研究丛书》编辑委员会

主 编：何显明

编委会成员（按姓氏笔划排序）：

陈宏彩 林学飞 陶建钟

徐邦友 褚国建

序 言

当今世界正在经历一场深刻的治理变革 (Governance Transformation), 治理理念、治理结构、治理工具的创新比任何时候都显得重要和紧迫。中国正处于上千年未有的大变革进程之中, 社会变革的剧烈程度和深刻程度远远超过了西方国家当年的社会转型经历, 由此带来的公共事务治理的复杂性、艰巨性也是世所罕见的。中国面临的治理挑战, 既有现代化进程的社会秩序重构课题, 有全球化、信息化时代公共事务治理的共性问题, 更有中国在特定的历史境遇中生成的发展方式派生出来的一系列特殊问题。近 20 年来中国政治学、管理学、社会学等领域形成的最大的理论共识, 就是以治理创新作为思考体制改革的新视野, 从构建开放化的治理结构与有效整合治理资源的双向互动中探寻中国的治道变革。相关研究领域甚至因此完成了一次重大的话语转向。更为可贵的是, 围绕治理创新特别是地方治理创新, 理论界与公共管理的实践者达成了前所未有的共识, 不仅理论界运用治理理论的相关资源, 以建设性的姿态广泛介入了各地各种形式的地方治理创新实践, 地方党委政府也基于实现地方的有效治理而对治理机制、治理方式的变革创新表现出了极大的热情。

如何广泛吸纳现代治理因素, 创新国家治理体系, 提高国家治理能力, 是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要依托。十八届三中全会明确将推进国家治理体系和治理能力现代化确立为全面深化体制改革的总目标, 标志着执政党关于国家治理的理论建设实现了一次具有历史意义的重大飞跃。改革开放以来, 我国最大的成就之一是经济取得了突飞猛进的发展, 在极短的时期内一举成为世界第二大经济体。但是, 与这种特定的发展方式相伴生的诸如生态保护、社会公正、贫富分化、权力制约、社会管理等一系列问题也对各级政府的治理能力提出了严峻的挑战。这些问题的

破解，直接关系到国家的长治久安和民族的复兴大业。关注和思考这些问题，为治理转型提供分析框架和政策参照，进而构建中国语境下的治理理论体系，学者们责无旁贷。

地方政府创新实践及区域治理创新一直是浙江省委党校、浙江行政学院关注的重大现实问题。上世纪 90 年代中期，我校就立足于行政管理硕士点设立了地方治理研究中心。进入新世纪以后，我校在浙江省重点社科研究基地“科学发展观与浙江发展”研究中心专门设立了“地方政府创新”方向，随后又成立了地方政府危机管理研究中心。2011 年，我校成功获批公共管理一级学科，并将地方治理创新作为学科建设的主攻方向。经过多年的发展，我校已集聚形成了一个由 30 多位中青年学者构成的地方治理研究团队，其中有浙江省有突出贡献中青年专家 3 人，享受国务院政府津贴专家 5 人，浙江省“151 工程”第一层级人员 5 人。研究团队近十年主持完成了 20 多项国家社科基金项目，发表了一大批高质量的学术论文，许多决策参阅成果获得国家领导人和省委省政府主要领导的批示。2013 年我校地方政府创新实践研究团队被省政府命名为浙江省重点学术创新团队。

浙江是改革开放的前沿地带，也是一片治理创新的沃土，一个观察中国治理变革与治理现代化的重要窗口。民主恳谈、参与式预算、村务监督委员会制度、公共服务标准化、城市复合治理等创新之举层出不穷，引起了社会各界的广泛关注。近期以来，浙江明确提出了推进省域治理体系和治理能力现代化的战略，着力通过深化体制改革，再创浙江体制机制新优势，建设美丽浙江、创造美好生活。在经济转型、社会转型与政府转型的互动过程中，浙江将迎来新一轮的地方治理创新热潮。我校地方政府创新实践研究团队将在全面总结浙江地方治理创新实践经验的基础上，以浙江创新实践的个案经验为依据，就转型国家市场化进程中的地方创新实践的规律性问题进行理论反思，致力于探索和构建本土化的治理话语体系，进而根据浙江经济转型升级、社会结构转型和文化大发展面临的体制性问题，对新形势下地方政府的角色转型及管理创新进行前瞻性研究，以期在强化学术创新的同时，为各级党委政府深化地方行政体制改革，加大经济转型升级、社会治理格局创新和文化强省建设中的政策创新提供必要的理论支撑和决策咨询服务。为此，我们将逐步推出一套地方治理创新研究丛

书，与学界共同交流探讨中国的治道变革，为建设有中国特色的现代国家治理体系和地方治理体系尽绵薄之力。

是为序。

何显明

2014年6月8日

前 言

长期以来,我国农业转移人口的市民化进程严重滞后于城镇化的进程,大多数乡城移民群体无法在迁入地享有政府提供的基本公共服务,因而也就不能享受到城镇化和城市经济增长所带给他们的红利。这一状况表明我国经济社会发展的包容性程度还远远不够,在城乡之间的分割日益严重、城市中的阶级分化日益明显、城市新移民与本地市民之间的冲突日益加剧、社会不稳定因素日益增多等社会现实中,为乡城移民群体提供有效社会支持从而帮助其尽早融入城市社会就显得尤为迫切。

在这一研究领域中,学术界以往多把乡城移民视为一个整体来讨论社会支持的建构方式,却很少关注于这一群体内部的异质性问题,而对于异质性问题的忽略就会导致社会支持的回应缺乏针对性和精准度。在此,本研究将从差异化的视角来探讨其社会支持问题,研究的重点议题包括如何界定乡城移民迁入城市过程中所经历的不同阶段,处于不同迁移阶段的移民群体在融入城市社会过程中的需要和诉求有何差异,多元社会主体在社会支持体系建构中如何有效协调以回应处于不同迁移阶段中的差异化诉求,这些不同的建构模式是否具有实践运作上的可行性和理论上的依据,以及政府的政策和制度应当如何设计才能够增强政策的包容性以减少对乡城移民群体所带来的社会排斥效应等。

本书遵循科学研究的基本范式,以文献回顾—方法论—迁移阶段的划分—不同迁移阶段的社会网络与诉求分析—社会支持模式的阶段化建构—阶段化模式建构的理论功用—政策分析与启示为研究主线,依托移民系统理论、移民网络理论和社会资本理论形成研究框架,利用二手调查数据和个人访谈相结合的方式并采取社会网络分析、多元主体分析、案例分析等研究方法展开分析,主要结论如下:

一是本书依据我国现有的政策规定并结合卡方检验与 Bonferroni 校正法，将乡城移民群体以在城市生活半年和五年为界，分为迁移初始期、迁移发展期和迁移稳定期三个阶段，不同迁移阶段的群体在本地社交情况、子女教育、维权情况、政府公共服务认知等方面的差异较为显著。

二是本书通过对于不同阶段乡城移民群体的社会网络分析，发现针对处于迁移初始期的移民群体来说，他们在城市的社会交际网络主要集中于基于乡土关系中的同乡、工作场所中的同事和居住场所中的室友和社区工作人员；针对处于迁移发展期的移民群体来说，他们与本地房东、本地社区、本地朋友之间互动的加强表明这一阶段中乡城移民的社会网络与前一阶段相比已经发生了明显变化，他们更加需要在本地实现安居，更加期待与本地社区有更深刻地融入；针对那些处于迁移稳定期乡城移民群体来说，他们与本地政府、学校和一些社会组织之间的互动显得更为频繁，他们的社会网络大都与上述几个关键节点为中心呈现主动向外发散式的态势。

三是本书通过对于社会网络特征的阐发归纳了不同迁移阶段中乡城移民群体的生活困难与核心诉求。在迁移初始期，他们要承受重构和适应城市生活的压力，求职艰辛、社交匮乏的现象较为突出；在迁移发展期，他们便开始寻求能够在城市站稳脚跟的可能，追求在城市的生活质量和居住条件，但是城市中高昂房价所产生的驱离效应增加了他们被社会排斥的风险，而作为城中村实际承租人的他们，却往往在城市拆迁改造的利益博弈中处于绝对的弱势地位；在迁移稳定期，他们则对于改变目前公民身份差序格局的愿望更加强烈，因而享受与城市市民无差别的基本公共服务是他们在城市生活中最大的利益诉求，具体体现在子女入学、户籍准入、住房保障享有等方面。

四是基于上述社会网络特征和生活诉求的阶段差异性，笔者认为在初始期，以企业与社区为中心的协同能够成为一种有效的社会支持模式，前者能够缓解乡城移民群体的求职压力以及提供更多的人文关怀，后者能够提供基本的社区服务帮助他们增加对于城市社会的融入感；在迁移发展期，以政府与社区为中心的协同能够发挥积极的支持作用，前者主导了公租房的建设和审批，后者能够积极参与公租房社区的日常管理和公共服务输送；在迁移稳定期，以政府与社会组织为中心的协同是破除现有公民身份差序格局的主要模式，前者能够通过制度的优化为乡城移民群体平权，后

者能够通过各种项目的开展为乡城移民群体赋权。

最后，笔者认为要真正实现乡城移民群体的市民化，最终的途径还是要提升政府政策设计的包容性。因而本书建议，在政策设计上要注重前置需求评估并减少制度性排斥，在手段运用上要强化多元协同以提升社会支持有效性，在政策评估上要注重对于多元包容的社会风气的引领以促进移民群体心理融入。

目 录

序 言	何显明 (1)
前 言	(1)
导 论	(1)
一 研究缘起	(1)
二 研究问题	(3)
三 概念界定	(4)
四 理论基础	(6)
五 研究方法	(13)
六 研究创新与局限	(16)
第一章 乡城移民社会支持的研究回顾与述评	(19)
一 关于乡城移民的研究回顾	(19)
二 关于社会支持的研究回顾	(38)
三 研究述评与启示	(47)
第二章 乡城移民管理政策的历史演变与总结	(50)
一 控制为主逐步放松 (1978—1989 年)	(51)
二 规范流动加强管理 (1990—2000 年)	(53)
三 公平流动强化服务 (2001—2010 年)	(54)
四 转变身份促进融入 (2011 年以后)	(55)
五 政策总结与述评	(57)
第三章 乡城移民迁移阶段的划分与数理检验	(60)
一 “制度阀”效应与阶段划分的依据	(61)
二 阶段划分的合理性与数理检验	(64)
第四章 乡城移民迁移三阶段的社会网络分析	(83)

一 初入城市期：业缘驱动型的被动链条式社会网络分析	(84)
二 迁移发展期：居所驱动型的内生扩展式社会网络分析	(91)
三 迁移稳定期：权利驱动型的主动发散式社会网络分析	(100)
第五章 社会网络特征的阐发与乡城移民多元社会支持	(112)
一 初来乍到：场域的转换与生活的重构	(112)
二 站稳脚跟：游离于憧憬与现实的边缘	(118)
三 籍权统一：制度的约束与赋权的缺乏	(123)
四 社会网络特征与多元支持主体	(129)
第六章 基于迁移阶段划分的乡城移民社会支持模式建构	(141)
一 初入城市期：以企业—社区协同为中心的社会支持模式建构	(142)
二 迁移发展期：以政府—社区协同为中心的社会支持模式建构	(153)
三 迁移稳定期：以政府—社会组织协同为中心的社会支持模式建构	(167)
第七章 乡城移民社会支持阶段化建构的理论功用	(182)
一 迁移阶段划分的理论意义阐释	(182)
二 社区—企业协同对于提升社会资本的功用分析	(185)
三 政府—社区协同对于减少社会排斥的功用分析	(189)
四 政府—社会组织协同对于破除公民身份差序的功用分析	(193)
第八章 乡城移民社会支持建构的政策倡导与研究总结	(198)
一 政策倡导	(199)
二 主要结论	(209)
三 研究反思	(212)
参考文献	(216)
附录1 访谈提纲	(235)
附录2 调查问卷（摘编）	(238)
附录3 访谈人员记录表	(241)
附录4 征求访谈参与者意见书	(244)

导 论

一 研究缘起

实现从乡土中国向城镇中国的转变,是我国现代化进程中所必须面对的重大历史课题。在这一进程中,不可避免地会产生大量的农业剩余劳动力向城市迁移并逐步实现在城市的定居,这也使得我国以常住人口计算的名义城镇化率在过去的二三十年中快速上升,截至 2015 年末,我国的名义城镇化率已经达到了 56.1%^①。但是,若以户籍人口占城镇总人口的比例计算,我国目前的实际城镇化率仅为 40% 左右。这一状况表明,农业转移人口的市民化进程严重滞后于城镇化的进程,有大量从农村到城市的迁移人口及其随迁家属无法在就业、医疗、养老和教育等方面享有与城镇居民无差别的基本公共服务,不能享受到城镇化和城市经济的增长所带给他们的红利,由此导致乡城移民群体游离于城市和农村两大社会体系之间,从而形成了所谓的“半城市化”现象。

为了破解这一城镇化进程中的困境,党的十八大报告指出,在我国大量农业转移人口融入城市社会,市民化进程滞后的大背景下,要坚持走中国特色的新型城镇化道路,推动工业化与城镇化良性互动、城镇化与农业现代化协调发展^②。党的十八届三中全会公报中进一步指出,要推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民,稳步推进城镇基本公

^① 国家统计局:《2015 年国民经济和社会发展统计公报》,可于 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html 检索,2016-02-29。

^② 新华网:《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,可于 http://news.xinhuanet.com/18cpenc/2012-11/17/c_113711665.htm 检索,2012-11-17。

共服务常住人口全覆盖等^①。在这些指导思想下，中共中央、国务院出台的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，更进一步要求推进城镇化战略过程中要坚持“以人为本”，把城镇化的落脚点放在“人”上^②。这就意味着，城镇化绝不是简单的人口从农村向城镇集聚以及城市面积的不断扩张，更重要的是实现迁移人口的就业方式、居住环境、社会保障、生活理念等一系列由“乡”到“城”的重要转变。因此，从农村向城市的迁移人口能否顺利融入当地社会以实现由农民向市民的转变，将成为关系着我国城镇化战略成败的关键性因素。

由此来看，对于乡城群体社会支持的研究就具有十分重大的现实意义，因为这一研究是实现乡城移民群体市民化的基本前提。进入新世纪以来，随着我国城镇化进程的加快，乡城移民群体在融入社会过程中所遭遇的一系列问题开始被提上了学术界的研究议程，这些研究为我们从整体上审视这一群体在城市生活中的困难与诉求提供了依据。基于这些社会事实，学术界也从不同的角度来探讨解决问题的途径与方法，并提出了乡城移民社会融入的不同实现路径。然而，在乡一城之间人口迁移特征、模式和趋势都在不断发生着变化的今天，学术界的研究也要更加关注于乡城移民群体内部的异质性问题，而不能够简单地把乡城移民视为一个整体来讨论各种社会支持的回应和社会融入的路径。笔者认为，这一异质性可以体现在两个方面，一是横向的异质性，也即强调乡城移民群体在同一时期因为迁移动机（如务工经商和投靠亲属）、迁移模式（如单人迁移和家庭式迁移）、个人禀赋（如家庭背景和社会资本）等方面的不同而体现出的异质性；二是纵向的异质性，也即强调乡城移民群体在整个迁移周期所经历的不同迁移阶段中而体现出的异质性。目前，学术界对于前一种异质性的讨论较多，较为典型的是讨论单人式迁移与家庭式迁移在社会支持的建构上应当有哪些区别，而对因为迁移阶段不同而造成的异质性讨论甚少。本研究力图从阶段划分的视角来剖析不同迁移阶段中乡城移民群体所体现出的阶段化差异，并以此为基础讨论社会支持模式的建构。由此，关注乡城

① 新华网：《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，可于 http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm 检索，2013-11-12。

② 新华网：《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，可于 http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/16/c_119791251.htm 检索，2014-03-16。

移民群体的阶段差异性特征便构成了本研究的基本立脚点。

二 研究问题

作为一国在实现城镇化和工业化进程中所不可避免的社会问题,乡城移民群体如何获得有效的社会支持并融入城市社会成为了学界研究的焦点议题之一,尤其是在我国城乡之间的分割日益严重、城市中的阶级分化日益明显、城市新移民与本地市民之间的冲突日益加剧、社会不稳定因素日益增多等社会现实中,为乡城移民群体提供有效社会支持就显得尤为紧迫。在本研究中,笔者不再把乡城移民群体视为一个整体来讨论其社会支持问题,而是从阶段性和差异化的视角来分析乡城移民群体在城市生活过程中所遭遇的困难因素的变化,据此探索社会支持可能的建构模式。具体来说,本研究主要探索以下几个问题:

一是乡城移民群体融入城市社会过程中往往经历哪些阶段?处于不同迁移阶段的乡城移民群体在社会网络状况和生活诉求方面又有哪些不同?农村劳动人口向城市的迁移和定居往往需要经历一个漫长的过程,因为当他们原有基于乡土社会中的生活方式和社会网络被现代城市社会中的生活方式和社会网络所取代之后,他们要承受这种巨大的变迁对其生活所带来的冲击。外来移民要想融入本地社会,往往会经历迁移适应期、发展期和稳定期等多个阶段,在不同的迁移时期中,这一群体所呈现出的特性也必然带有明显的阶段性差异。本研究要分析每个阶段中,移民群体的社会网络状况、他们的就业和社会保障情况、当地政府针对他们提供的社会福利和公共服务状况等。这一问题试图从社会主体和社会结构的视角阐述不同迁移模式中,乡城移民群体所面临的不同融入障碍,从而采用一种差异化和阶段化的思维方式展开研究。

二是社会支持体系应该如何有效建构来回应处于不同的迁移阶段中乡城移民群体的社会网络特征和生活诉求的差异?也即,多元社会主体在社会支持建构的过程中应该如何有效协同来保证支持效用的最大化?对这一问题的回答要建立在乡城移民群体进行科学分类的基础之上,进而探讨政府、社区、用人单位和社会组织等不同社会主体如何发挥作用来解决不同迁移阶段中所遇到的主要困难,不同社会支持之间相互协作的机制应该

发挥怎样的作用等问题。

三是政府的政策和制度应当如何设计才能够增强政策的包容性以减少对乡城移民群体所带来的社会排斥效应？这一问题所涉及的是政策应该遵循怎样的理念以真正推动移民群体实现市民化，其中可能包括户籍制度的改革、政府基本公共服务的均等化、普惠型社会保障制度的建构等问题，这些议题的核心就是要提升社会政策的包容性。这些讨论试图从政策分析的视角来审视现有政策的不足，并以提升政策的包容性为核心提出具体的政策建议，缓解社会排斥和阶层分化状况，最大程度地减少我国新型城镇化战略推进过程中所遇到的阻力因素。

三 概念界定

本研究中所涉及的主要概念有两个，一个是乡城移民，另一个是社会支持。这里，笔者将对于这两个概念予以具体说明。

(1) 乡城移民

本研究把研究对象界定为乡城移民，也即具有农村户籍，无论他们是否拥有定居城市的主观意愿（从城镇化进程的大背景来看，大量农村人口迁入城市工作和生活是一种历史的必然），但客观上现时在城市从事非农业工作和生活的群体。具体来说，乡城移民是介于农村居民和城市居民之间的一类特殊群体，并且与投资移民、人才移民等群体有着明显的不同。乡城移民群体来到城市的首要原因往往是获得一份稳定的工作（大都以劳动密集型的低技术岗位或服务类岗位为主），在城市拥有固定的居住场所而非无家可归（常常以用人单位提供的住房和自行租赁的住房为主），在城市工作和生活达到了一定的时长并可能显露出在城市定居的倾向（而非经常处于候鸟式的迁移状态）。此外，因到城市求学而发生乡—城户口迁移的大学生群体或因工作调动原因被迫发生乡—城户口迁移的移民群体并不在本书的讨论范围。

在学术界以往的研究中，农民工、外来人口、流动人口、进城务工人员、城市新市民等概念与乡城移民这一概念在内涵和外延上都有着一定的重合，其主体也都是从农村迁移到城市工作和生活的一类人，但是笔者认为不同概念之间在指代对象、潜在含义等方面仍然存在着一些细微的差

别。农民工这一概念在学术上意义上过于强调身份属性,其含义是既不同于农村农民也不同于城市工人的群体身份,但是另一方面,这一称呼在经过岁月的沉淀后常常具有贬义,因为人们往往容易把‘农民工’与没文化、没素质、没学历的人等同起来,这种根深蒂固的偏见和思想在一定时期内难以改变;外来人口这一概念本身就具有地域排斥的意味,其潜在的含义是外来人口与本地人口之间存在着明显的差别;流动人口这一概念虽然很好地诠释了这一群体的“迁移”属性,强调户籍地与居住地之间的分离状态,但是随着城镇化的逐步推进,必然会有越来越多的流动群体选择定居在城市工作和生活,因而最终会摆脱迁移和流动的状态;进城务工人员这一概念虽然体现了迁移的方向和迁移的原因,但是其与农民工的概念类似,往往是指那些从事于建筑行业、搬运行业、家政行业等技术含量较低、危险系数较高、体力劳动较强、工资待遇较低的职业的一类人;城市新市民这一概念强调这一群体作为城市里的新成员有一个融入和适应的过程,但是这些人往往并不具有城市市民所能够享有的社会福利和公共服务,其生活理念与生活方式和城市市民相比也有差别,因此这一概念在现阶段的语境中更多地是指那些符合城市落户条件的移民或者高端引进人才。

笔者认为,在当今的社会情势下使用“乡城移民”的概念来描述本书的研究对象群体显得更为准确,主要有以下几点原因:一是这一概念明确了人口迁移的方向,也即从农村迁入城市,而非城市之间的迁移;二是这一概念强调了移民的倾向和趋势,更加贴近社会客观现实。因为早在2004年就有研究指出,农民工每年的平均外出时间已经达到了8.3个月,超过了学术界公认的每年外出打工6个月的时长,已经具有了明显的移民特征^①,而2010年全国人口普查的数据表明部分流动人口在流入地平均生活达四年半之久^②;2015年,国家卫计委流动人口司(2015)的调查报告显示有超过一半的流动人口有今后长期定居在城市的意愿^③;三是在

① 国家统计局农村社会经济调查司:《2005年中国农村劳动力调研报告》,中国统计出版社2005年版。

② 段成荣、吕利丹、王宗萍、郭静:《我国流动儿童生存和发展:问题与对策——基于2010年第六次全国人口普查数据的分析》,《南方人口》2013年第4期,第44—55、80页。

③ 国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展报告2015》,中国人口出版社2015年版,第3—4页。