

“国家—社会”视域下的 流动人口自我管理研究



A Study of Migrant Workforce's
Self-Management from the Viewpoint
of “State – Society”

陈菊红 / 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

“国家—社会”视域下的 流动人口自我管理研究

*A Study of Migrant Workforce's
Self-Management from the Viewpoint
of "State – Society"*

陈菊红 / 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“国家—社会”视域下的流动人口自我管理研究 / 陈菊红著. —
杭州: 浙江大学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-308-16074-2

I. ①国… II. ①陈… III. ①流动人口—自我管理
—研究—中国 IV. ①C924.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 173410 号

“GUOJIA—SHEHUI” SHIYU XIA DE LIUDONG
RENKOU ZIWO GUANLI YANJIU

“国家—社会”视域下的流动人口自我管理研究

陈菊红 著

责任编辑 包灵灵

文字编辑 仲亚萍

责任校对 杨利军

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.75

字 数 225 千

版 印 次 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-16074-2

定 价 39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcsb.tmall.com>

本书的出版得到
杭州电子科技大学马克思主义学院资助

前言

流动人口的自我管理是解决流动人口问题的一种极富价值的探索,这种探索既为流动人口提供了切合需求的服务,又帮助政府节省了流动人口管理工作的大量成本,为新时期流动人口管理的创新提供了新的视角。然而,在过去的管理和今天的现实中,对流动人口的管理主要采取的是以政府为绝对主导的单一式管理,包括自我管理在内的其他管理力量和治理方式并没有充分发挥作用。在学界,对流动人口问题的研究,人们更关注的是政府对流动人口的管理,而对凝聚社会力量的流动人口自我管理重视不够。因此,很有必要深入研究并积极推动流动人口的自我管理,使之成为流动人口管理体系中一支十分重要的力量。

本研究在对北京市五个流动人口自组织深入调查的基础上,对流动人口的自我管理进行了系统的研究。研究以“国家—社会”关系为框架,总体围绕“流动人口何以进行自我管理——流动人口怎么开展自我管理——如何促进流动人口自我管理”的思路展开分析,既从理论上探讨了流动人口开展自我管理的必要性和可能性,又从实践中归纳揭示了流动人口实施自我管理的组织机制、动员机制和资源整合机制,并针对自我管理的发展困境,从政府流动人口管理和流动人口自组织工作改进的角度提出了具操作性的建议。其中,笔者还特别关注流动人口的主体意识、流动女性在自我管理中的参与和成长,以及流动人口自组织社会企业化运作等内容,且对它们进行了较为详尽的分析。研究表明:流动人口的自我管理是一项重大的社会管理创新。目前,流动人口的自我管理已具备一定的发展基础,流动人口也已具备开展自我管理的能力,但由于自我管理受到政府政策、流动人口自组织运作和流动人口自身特性等多种因素的综合影响,它的进一步发展还需要政府和流动人口的共同努力。

本研究分为五大部分:

第一部分即导论部分。在阐明研究的背景和意义后,对本研究涉及的核

心概念予以界定,并通过对相关文献资料的梳理指出已有研究的不足,进一步明确了本研究的研究内容和价值。此外,该部分还论述了本研究的分析框架和理论基础,并对研究方法、调查对象和创新点做了说明。

第二部分即第一章,着重回答了在国家与社会关系发生变化的背景下,“流动人口何以进行自我管理”的问题。本章首先分析了流动人口自我管理的必要性,并对其发展历程和现状进行了梳理概括,继而论述了流动人口自我管理的社会基础和内在动力。“后总体性社会”的形成成为流动人口的自我管理提供了发展的土壤,与此同时,流动人口的多元需求难以得到满足,而他们的主体意识又不断增强,这些共同构成了流动人口开展自我管理的内在动力。

第三部分包括第二、三、四章,主要以北京市五个发展比较成熟的流动人口自组织为案例,从社会视角回答“流动人口怎么开展自我管理”的问题,重点对流动人口自我管理的三个实施机制进行了论述。第二章分析组织机制。完整阐释了流动人口自组织的含义、类型、功能和组织结构的特点,揭示了流动人口自组织争取合法性的策略,并对流动女性在流动人口自组织中的地位进行了研究。第三章探讨动员机制。社会化动员是流动人口自我管理动员的主要模式,在这一模式下,流动精英是动员的主导力量,他们采取一系列动员策略,灵活运用不同的动员方法,较好地实现了对流动人口和社会力量的动员。在这个过程中,流动女性也成为自我动员的一支不可或缺的力量。第四章考察资源整合机制。流动人口自组织构建的多元主体共同参与的社会支持网络,以及社会企业化的资源整合方式都较好地促进了其对社会资源的整合,流动女性也在自我管理和资源整合中实现了自身的成长。

第四部分包括第五章和第六章,从国家与社会互动的视角回答了“如何促进流动人口自我管理”的问题。第五章从政府、流动人口自组织和流动人口角度探讨了流动人口自我管理的发展困境。第六章则在借鉴国外经验的同时,从政府和流动人口自组织层面提出了促进流动人口自我管理发展的对策。

第五部分即结论与前景。该部分梳理和总结前文的主要观点,并对流动人口自我管理的未来图景做一些前瞻性的讨论与分析。

目 录

导 论

第一节 研究背景与研究意义	001
一、研究背景	001
二、研究意义	003
第二节 概念界定与研究综述	005
一、概念界定	005
二、研究综述	009
第三节 分析框架与理论基础	017
一、分析框架：“国家—社会”关系	017
二、理论基础	019
第四节 研究方法、调查对象及创新之处	025
一、研究方法	025
二、调查对象	027
三、创新之处	027

第一章 流动人口自我管理的必要性与可能性

第一节 流动人口自我管理的必要性	029
一、自我管理是流动人口管理创新的重要路径	030
二、自我管理是满足流动人口需求的重要途径	032
三、自我管理是发展民主政治的重要方式	033
四、自我管理是促进社会和谐的重要手段	034
第二节 “后总体性社会”：自我管理的社会基础	035
一、“全球性结社革命”与社会的组织化	036
二、经济体制改革与社会空间的形成	037

三、政府职能转变与社会自主力量的发展	039
四、法治化环境的逐步形成	040
第三节 流动人口自我管理的内在动力	041
一、流动人口的多元需求难以满足	041
二、流动人口的主体意识日益增强	046
三、流动精英的涌现	051
第四节 流动人口自我管理的现状	052
一、改革以来流动人口自我管理的发展历程	052
二、流动人口自我管理发展的现状	054

第二章 流动人口自我管理的组织机制

第一节 流动人口自组织的内涵	057
一、流动人口自组织的含义	057
二、流动人口自组织的类型	060
三、流动人口自组织的功能	062
第二节 流动人口自组织的结构	065
一、流动人口自组织：一种有机性组织	065
二、“同心圆”式的组织结构	066
三、流动人口自组织结构的特点	069
第三节 流动人口自组织合法性的获得——以“工友之家”为例	074
一、流动人口自组织的合法性问题	074
二、社会合法性的获得	076
三、政治合法性的确立	077
四、行政合法性的谋求	079
第四节 流动女性与流动人口自组织	080
一、流动女性的流动和生存状况	081
二、流动人口自组织对流动女性的支持	082
三、正式自组织的女性化和女性的从属地位	084

第三章 流动人口自我管理的动员机制

第一节 自我管理与社会动员	087
---------------------	-----

一、社会动员及意义	087
二、“国家—社会”关系变化下的动员模式	088
三、流动人口自我管理与社会化动员	089
第二节 流动精英:动员的主导力量	091
一、自我管理及动员的精英主导特征	091
二、流动精英开展动员的基础	093
三、流动精英的动员策略及其展开	097
第三节 自我管理动员的主要方法	100
一、宣传动员	100
二、激励动员	102
三、说服动员	103
四、服务动员	105
第四节 流动女性:动员不可或缺的群体	107
一、流动女性参与自我管理的意义	107
二、流动女性在动员中的地位和作用	108

第四章 流动人口自我管理的资源整合机制

第一节 自我管理与资源整合	111
一、社会网络、社会资源和社会资本	111
二、流动人口自我管理的资源整合	113
第二节 资源整合的多元渠道:构建社会支持网络	115
一、对政府资源的整合	116
二、对媒体资源的整合	119
三、对企业资源的整合	121
四、对志愿者资源的整合	122
五、对其他社会资源的整合	124
第三节 资源整合的新型方式:创办社会企业——以“同心希望家园” 的爱心超市为例	126
一、社会组织的变革与社会企业的兴起	127
二、社会企业方式整合资源的个案考察	128
三、对社会企业化资源整合方式的分析	133

第四节 资源整合与流动女性的发展	134
一、社会反馈激发流动女性的自信	135
二、流动女性能力和家庭地位的提升	136
三、流动女性思想和价值观念的改变	138

第五章 流动人口自我管理的发展困境

第一节 政府管理方面的缺失和压力	141
一、对流动人口及自组织的管理理念滞后	141
二、现行法规对自组织法律合法性的约束	144
三、政府部门无人主管与多头管理并存	146
四、政府缺少对流动人口自组织的支持	147
五、政府规范化要求与非正规服务的矛盾	149
第二节 流动人口自组织工作的困难	152
一、社会环境对自组织发展的影响	152
二、自组织的资金总体上较为短缺	153
三、自组织人力资源的缺乏与部分成员的边缘化	154
四、自组织的制度化治理还很欠缺	157
第三节 流动人口群体特性的制约	159
一、流动人口的主体意识还不是很强	159
二、流动人口整体素质和社会资本的局限	160
三、流动人口的流动性和理性选择的限制	160

第六章 促进流动人口自我管理的对策

第一节 借鉴发达国家迁移人口管理的经验	162
一、美国迁移人口的管理和自我管理	162
二、欧盟移民的管理和自我管理	164
三、欧美国家对社会组织的管理	166
四、欧美迁移人口管理对我国的启示	168
第二节 政府流动人口管理调整的思路	170
一、转变对流动人口及自组织的管理理念	170
二、完善有利于自我管理发展的体制机制	173

三、加大对流动人口自我管理的扶助	177
四、探索促进流动人口自我管理的模式	178
第三节 流动人口自组织工作改进的建议	182
一、争取政府对自组织工作的支持	182
二、提高自组织人力资源管理的能力	184
三、探索自组织破解资金困境的办法	185
四、形成自组织制度化的发展机制	186
五、培育流动人口的主体意识	188
 结论与前景	
一、结 论	191
二、前 景	193
 参考文献	195
 附录：访谈提纲	205
 索 引	208
 后 记	210

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

改革开放以来,我国从传统社会向现代社会急剧转型,国家与社会之间的关系发生了深刻的变动。随着市场经济体制的建立和发展,社会变得更加开放,社会资源的流动性日益增强。农村公社制的解体和城市国有企事业单位功能的弱化,使国家失去了对社会实行全面掌控的媒介,在人们由“单位人”向“社会人”转变的同时,政府原有的“全能型”职能开始失效,社会的力量逐渐成长起来。不仅独立的企业组织成为市场的主体,而且新的社会阶层和利益群体不断涌现出来,人们的利益需求也日益多元化,平等、自主和权利意识也日益增强。此时,政府已无力承担社会生活所有领域的管理和服 务,各种社会组织如雨后春笋般兴起,承担了大量政府做不了而市场又不愿意做的公共事务,成为政府管理和市场调节之外的又一重要力量。这些新变化给我国的社会管理带来了严峻的挑战。2004年,党的十六届四中全会首次提出要建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局,倡导“政府主导加上社会自治的管理模式”^①。2013年11月,党的十八届三中全会又决定在党的文件中首次提出“社会治理”一词,促进社会事务由政府主管转向多元主体的共同治理,由此,社会治理方式的改革创新逐渐成为全面深化改革的重点。

^① 向春玲,等.加强和创新社会管理18个经典案例[M].北京:中共中央党校出版社,2011:2.

流动人口的管理服务是创新社会治理的重要内容之一,也是长期以来持续困扰政府工作的一大难点。20世纪80年代以来,我国进入了人口流动迁移最为活跃的阶段。据第六次全国人口普查公报,2010年全国离开户籍所在地、跨乡(镇、街道)居住半年以上的流动人口为2.21亿^①,约占全国总人口的17%,以此推算,近似于每六个人就有一个人正在流动。近年来,虽然国家出台了一系列关于流动人口管理服务的重大举措,极大地推动了地方政府关于流动人口的各项具体工作,加强了对流动人口权益的维护和保障,但流动人口问题依然突出。流动人口的“半城市化”“浅层城市化”现象普遍存在;流动人口的就业和劳动权益、子女教育、住房保障、社会保障等方面的问题依然存在;“待不住、留不下的城市”“回不去的农村”真实描绘出流动人口,尤其是青年流动人口对生活的迷茫;城市“新二元结构”^②的形成严重影响社会的和谐稳定……如果按照城镇化率每年提高1个百分点的速度,要达到城镇化率70%左右的峰值^③水平,我国至少还需20年左右的时间,这就意味着在未来相当长的一段时期内,我国以农民工为主的流动人口群体仍将大规模存在,流动人口的管理创新将仍然是一项政府需要突破的重点工作。

值得欣喜的是,一些城市相继出现了流动人口自我管理和自我服务的现象,流动人口以自身实践为流动人口管理的创新找到了一条新的路径。流动人口的流动具有明显的组织化色彩,多数人最初都是通过同乡、亲属、朋友等初级社会关系从农村流动到城市,这种乡土社会网络是他们流动的主要支持力量。来到城市后,流动人口在就业、权益维护、角色转换等方面都容易出现适应问题,而流动人口个人的力量又很有限,“政府失灵”与“市场失灵”也导致无法解决所有的问题,制度和市场的双重缺位为流动人口发挥主体性、开展自我管理提供了契机。同时,政府部门对流动人口问题的高度重视以及社会各界的深切关注,又为流动人口主体性的增长创造了良好的外部环境。随着

① 此数据不包括市辖区内人户分离的流动人口约0.4亿。数据来源:国家统计局,2010年第六次全国人口普查主要数据公报[EB/OL]. http://www.gov.cn/test2012-04/20/content_2118413.htm, 2012-04-20.

② 城市“新二元结构”指城市流动人口与城市户籍人口之间的二元隔离现象,是相对农村和城市之间的二元结构而言的。

③ 《中国流动人口发展报告2012》认为:如果一个国家或地区的城镇化率在一定时期内保持相对稳定,变化幅度很小,则该城镇化率水平可视为峰值。国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司,中国流动人口发展报告2012[M],北京:中国人口出版社,2012.

流动人口自身素质的提高,他们的主体意识不断增强,先后在城市组建了一些互助性的支持组织。这些组织广泛开展流动人口的就业推荐与培训服务、教育文化与生活服务、法律咨询与城市适应能力培训服务、公共倡导等方面的工作,与流动人口进行持续的良性互动,满足了流动人口的许多需求,拓展了他们在城市的生存空间,在方便流动人口生活、促进流动人口的城市融入中发挥了非常重要的作用。流动人口用自己的行动证明:以农民工为主体的流动人口不仅仅是“弱势”的、需要“同情”和“帮助”的群体,他们更是蕴藏着巨大能量的群体。只要给予一个宽松的环境,他们就有能力有序地解决自己的很多问题。

流动人口的自我管理不仅能帮助政府节省流动人口管理工作的大量成本,为新时期流动人口管理的创新提供新的视角,促进流动人口问题的解决;而且还是发展民主政治的重要方式,如果能够得到积极引导和扶持,也将有助于推动政府职能的转变,促进我国社会整合结构的优化。诚然,目前流动人口的自我管理还只是处于初始阶段,但已取得了很好的经验,有着重要的借鉴和推广价值,认真研究这一社会现象具有十分重要的意义。

二、研究意义

1. 丰富了对流动人口自我管理的理论研究

本研究运用“国家—社会”关系的分析框架,对流动人口的自我管理进行较为全面的研究。首先,深入分析流动人口自我管理的必要性和可能性,阐明其现状,能为流动人口的自我管理提供理论支撑。继而,剖析自我管理的组织机制、动员机制和资源整合机制,这实际上是对流动人口自我管理的方式方法的总结提炼。最后,提出的对策更是政府开展流动人口管理工作和流动人口进行自我管理的重要参考。总之,对以上内容的系统深入分析,有助于建构流动人口问题多元主体共治的理论研究框架,弥补学界对流动人口自我管理研究的不足。

2. 有助于客观全面地认识流动人口的主体性

说到流动人口,人们往往会很自然地想起农民工,而提起农民工,人们便很容易将他们与“弱势群体”联系起来。对于流动人口,有部分人表示鄙夷;有部分人表示关心和同情;也有许多学者撰文分析他们是如何“弱”,大力呼吁政府和社会来帮助他们。然而,“弱势群体”这一说法究竟能否完全代表

以农民工为主体的流动人口形象?我们到底应怎样认识流动人口?对流动人口的主体性和主体意识进行全面的分析将有助于回答这些问题。笔者通过研究发现:流动人口的主体性确实有待提高,但他们已是一个具有一定的主体意识、能开展自我管理和自我服务的群体。

3. 丰富了流动人口自组织社会企业化模式的研究

同众多的草根组织一样,流动人口自组织的生存也面临着资金制约的瓶颈。在中国现有的政策环境下,草根组织要获得体制内的资源不是一件易事,一般的组织更多只能依靠国外资金的资助,而这种外部支持往往不具有持久性和稳定性,且较易削弱草根组织本身的独立性。运用社会企业的方式来整合社会资源,能增强流动人口自组织的“造血”功能,有效减少组织对外界的依赖。但社会企业是一个新生事物,有关研究还比较缺乏。本研究通过流动人口自组织创办社会企业的案例,深入分析该组织是如何整合社会资源,又是如何进行管理来赢得社会公信力,从而拓展自我管理的发展空间的。这显然有助于丰富流动人口自组织社会企业化运作模式的研究,对该类组织的实践有重要的启发意义。

4. 关注流动女性在自我管理中的参与和发展

流动女性虽然属于流动人口的一部分,但流动对于男性和女性的意义却并不相同。流动的经历能增加女性的收入,改变女性对自我、家庭和社会的认识,影响女性的社会性别意识和角色扮演;同时,女性在流动中面临着与男性不同的工作机会和发展机遇,又有着不同于男性的需求。然而,大部分有关流动人口的研究并未关注流动女性这一群体,本研究对流动人口自我管理的研究,特别关注流动女性在自我管理中的参与和作用,关注自我管理对流动女性的影响,这无论是对流动人口自我管理的研究,还是对流动女性的研究,都是一种丰富和发展。

5. 是对政府流动人口管理创新路径的有益探索

流动人口管理的创新是当前推进社会治理创新的一项重要内容。两亿多人口在我国东西部之间、城乡之间大范围流动,如何保障这些人在流入地的合法权益,调动他们建设流入地的积极性,变流动为活力,消除不稳定与不和谐的因素,是社会治理工作面临的重大挑战。传统的流动人口管理重在以治安管理为目的的管制和控制,忽视了对流动人口的服务和人文关怀;重在

对流动人口的防范与规范,忽视了对他们的接纳和包容;重在把流动人口当成被动的群体,忽视了他们的主体意识和参与作用。

流动人口自我管理的研究深切关注流动人口的主体能动性,将流动人口看成主动积极的群体,通过对现实案例的调查分析,论证流动人口自我管理的可能性和可行性,并对政府的流动人口管理工作提出具操作性的建议,是对政府流动人口管理创新的一种有益探索。

6. 为流动人口的自我管理提供了可借鉴的经验

流动人口的自我管理有利于满足流动人口的需求,增进社区的和谐与社会的稳定,促进流动人口的城市融入,但由于自我管理尚处于初始发展阶段,得到的关注不多,也缺乏对自我管理工作的经验总结。笔者从鲜活的实践中提炼出流动人口自我管理的实施机制,深入分析自我管理面临的困境,并提出相应的建议,对流动人口自我管理的进一步发展有着重要的指导意义。

第二节 概念界定与研究综述

一、概念界定

1. 流动人口

流动人口(recurrent population 或 floating population)是在我国特定户籍制度下产生、与本地户籍人口相对而言的一个概念。国际上并没有“流动人口”这一说法,类似的更为普遍的提法为“迁移人口(migrant population)”或“国内移民(internal migration)”。与“流动”相比,“迁移”是指永久变更居住地的空间位移,鉴于我国当前的实际,国际通用的“迁移人口”“国内移民”的概念并不适用于本研究。

由于考察对象和研究视角的差异,国内学术界对于流动人口的定义并不一致。有的侧重空间的转移,认为流动人口“主要指那些离开户籍所在地,在另一地区滞留、居住、从事各种活动的人口,其中绝大多数是从农村转移出来进城务工的富余劳动力”^①。有的强调时间和户籍的要素,认为“流动人口应

^① 何增科. 中国社会管理体制体制改革路线图[M]. 北京:国家行政学院出版社,2009:204.

当指某一时间范围内活动范围跨越一定地域界限,并且户口没有发生迁移的人口,即指那些临时性的流动人口”^①。也有的将以上要素具体化,将时间规定为“半年以上”,空间规定为“跨乡(镇、街道)”。流动人口指“离开户口所在地,跨乡(镇、街道)居住半年以上的人口,主要包括农村户籍流动人口和城镇户籍流动人口”^②。而在我国城市管理的工作中,对流动人口的认定往往更注重空间和户籍的要素,淡化时间要素,不论流动时间长短,只要居住地改变(尽管户籍没有随之发生变化)的人口,一般都会被视作流动人口。除此之外,还有的根据流动目的做出限定,如在外出就业、旅游、上学、治病、探亲访友、流浪乞讨等诸项流动目的中,将流动人口重点限定为外出就业的人口。

综合以上分析,笔者对所研究的流动人口界定如下:在某一时间范围内(通常为半年以上),跨越一定地域在城市居住但户籍并未随之迁移、以流动就业为目的的中国国籍人口。本研究关注的重点是低收入的城市流动人口群体,主要包括以下三部分人群:一是外出农民工^③,也包括随农民工进城的子女和配偶等家庭成员;二是在城市做小买卖的流动人口;三是高校毕业生打工群体。

2. 自我管理

自我管理自20世纪50年代以来逐渐被人们关注和重视,作为一种新兴的管理形式,自我管理是人的主体性发展的内在要求,是人自我实现的重要途径。

现有的自我管理概念多是从个体的角度来定义,不能等同于本研究的自我管理来理解。自我管理是现代管理学大师德鲁克晚年研究的主题,早在1954年《管理的实践》一书中,他就提出了“目标管理”的方法,认为可将组织目标转化为个人目标,实现自我管理。1999年他又在《21世纪的管理挑战》

① 熊光清.中国流动人口中的政治排斥问题研究[M].北京:中国人民大学出版社,2009:51.

② “六普”对流动人口的统计口径,引自国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司.中国流动人口发展报告2012[M].北京:中国人口出版社,2012:3.

③ 本研究的重点对象是农民工,却不以“农民工的自我管理”为题,主要有两个原因:一是这与目前国家关于这一群体是“新工人阶级”的一部分的定位不符,也与这一群体,尤其是年青一代对自身身份的认同不符。二是“农民工”这个概念略显狭隘,不能完全涵盖本研究的研究对象,尤其是涵盖不了进城做小买卖的农村流动人口群体和高校毕业生打工群体。