

融入视角下

流动人口城市社区管理体制

高春风◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

融入视角下流动人口城市社区 管理体制

高春风 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书从流动人口城市社区融入现状、流动人口城市社区管理体制两大方面研究了流动人口城市社区融入的障碍因素,城市社区流动人口管理制度发展及存在,创新流动人口城市社区管理的必然及原则,流动人口城市社区融入的制度路径,并提出社区化多元共治——流动人口管理模式。本书通过大量流动人口城市社区生活案例呈现了当下城市化进程中的农民生活现状。

责任编辑:赵 军 责任出版:刘译文

图书在版编目(CIP)数据

融入视角下流动人口城市社区管理体制/高春风著.

--北京:知识产权出版社,2013.10

ISBN 978-7-5130-2367-2

I. ①融… II. ①高… III. ①流动人口—城市管理—社区管理—
管理体制—研究—中国 IV. ①D631.42

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第245387号

融入视角下流动人口城市社区管理体制

RONGRU SHIJIAOXIA LIUDONG RENKOU CHENGSHI SHEQU GUANLI TIZHI

高春风 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:zhaojun99668@126.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

发行传真:010-82000893

责编电话:010-82000860 转 8127

责编邮箱:zhaojun@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:17

版 次:2014年1月第1版

印 次:2014年1月第1次印刷

字 数:270千字

定 价:48.00元

ISBN 978-7-5130-2367-2

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序 言

流动就业被认为是农民的一项伟大创造。当农民冲破封闭的村落束缚走向城镇后,他们惊喜地发现“外面的世界真精彩”,他们找到了更大的发展空间,以至于打工的收入成为农民工(甚至是中国农民)主要的增收途径。在城市的各个部门、角落都可以发现农民工的身影,在经历了诸如“腾笼换鸟”歧视政策之后,人们逐渐发现,城市已经离不开农民工。2013年的春节,由于大批农民工返乡过年,城里人强烈地感到了孤独:下馆子点菜等好长时间还没有送到餐桌上,厨师和服务员都回家过年了;放爆竹的纸屑和垃圾没人清扫了;出再高的价格也雇不到保姆了;菜市场空无一人,买菜遇到了困难……人们增加了一种深刻感受:“要善待农民工,城市不能没有农民工。”然而,农民工群体又是怎样的感受呢?他们在经历了短暂的兴奋后,逐渐地发现这个城市并不属于自己,自己难以融入城市,难以成为一个城市居民的一员。他们干着最脏、最累、最辛苦的工作,拿着最低的工资,却难以享受到与城市居民中平等的待遇。盖起了无数的高楼大厦,却没有一间属于自己;每天把学校的环境打扫得格外整洁,但自己的小孩却没有读书的地方……他们面临着现实中一系列制度和非制度的障碍。

在一次座谈会上,一位优秀农民工代表讲述了他的经历。他16岁来北京,在清洁工岗位上坚守了25年,获得了市人大代表、劳动模范、优秀农民工等几十个光荣称号,他得到的证书有50多本,受到过党和国家领

领导人接见,和习近平总书记握过手……但是他依然解决不了融入北京的问题,户籍的限制使其子女难以享受优质的教育,还要付出高额的“借读费”,买不起房子,也没有租住廉租房的资格。每当听到有人称呼他“农民工”时,他感到“像刀子剜心”一样难受。我还认识一名陕西来北京的打工者,已经在京30多年,在北京结婚、生孩子,如今小孩子读高中了,但是面临高考只能回原籍去读高中,可是他的孩子不懂老家的方言,已经无法适应老家的生活方式,他最大的愿望就是他的孩子能够在北京参加高考。

2011年,我们曾在北京做过一个关于农民工返乡意愿的访谈,绝大多数被访者表示不愿意离开北京,“只要能生存,就不会回老家”是大多数人的态度,但也有人无奈地表示,“等没人用了,就只能回家了。”老一代的农民工干不动了,或因年龄过大,没人继续聘用,或许选择回到老家去。但是他们的子女,在城市出生、在城市长大,在城市就业,接受的是城市文化,又被人赋予了“二代农民工”或“新生代农民工”的标签。无论是老一代农民工,还是他们的子女,都会提出这样的质疑,“难道我们祖祖辈辈都是农民工吗?”

我们关心农民工问题,研究农民工问题,其目的在于使农民工群体真正成为城市群体的一员,拆掉城乡之间的藩篱,消除一切歧视、排斥和障碍。高春风的《融入视角下流动人口城市社区管理体制》一书的价值就在于此。该书系统论述了流动人口城市社区融入问题的背景,分析了目前的现状和问题,从流动人口的生活方式、职业活动、人际交往、城市认同以及自我认同等角度对流动人口城市融入进行了深刻分析。在为读者展示了生动、深刻的社会现实同时,也启发我们思考流动人口(特别是农民工群体)与城市发展的关系,思考城市社区的功能以及对流动人口的责任,进一步使人联想到城市与乡村的关系,城镇化与农业现代化的关系。

在农民工融入城市的诸多障碍中,最本质的问题在于制度的限制与制约,人们之所以感到农民工融入城市问题复杂或难度很大,除了二元社会结构的惯性思维使然,还在于人们对城镇化的规律缺乏系统认识。这也是目前的研究所欠缺的,几乎在所有国家的工业化、城市化过程中都或

多或少会出现过“半城市”现象。但是,在发达国家并没有遇到中国这样的体制隔离问题。本书明确提出了流动人口城市融入根本上要通过制度建设来解决,改革户籍,消除附着在户籍上的福利制度,是流动人口城市融入的根本所在。探讨流动人口的融入,人们首先会想到的就是城市的就业岗位,城市资源的承载力,特别是教育资源、住房资源、基础设施等方面的压力。其实,当我们用发展的眼光和历史的视角观察问题时就会发现,其实许多问题可能并不像人们想象的那样复杂和严重。人们或许还记得当年对农民工的“围追堵截”,许多大城市实施“腾笼换鸟”措施,把农民工辞退,甚至把他们当成“盲流”强制遣送原籍,目的是为当地人腾出就业空间。结果不仅没有促进当地失业者就业,反而加剧了失业。经过教训和挫折使人们开始思考城市发展与流动人口的关系,进而促进了“农民工是产业工人的一部分”判断的产生,从阻止农民进城务工转变到鼓励和促进农村富余劳动力转移就业,这是一个巨大的进步。事实证明,那种担忧“农民都来北京怎么办”的现象并没有出现,只是想当然和杞人忧天。今天,人们又担心起城市的资源压力,这依然是另一种杞人忧天的表现。事实上,通过户籍制度限制流动人口落户大城市以减少对城市资源的占用早已是自欺欺人。试想,北京有占全市实有人口比重 40% 的流动就业人口,哪一个没有占用北京的资源? 住房(尽管是租房)、用水、用电、用汽、公园、博物馆、医疗、公共交通等,又有哪些流动就业岗位可以由所谓户籍人口替代? 当我们去调查流动人口生存状态时,或许发现,种种制度限制,除了增加流动就业人口的生活成本或者给他们的生活制造些麻烦,可能并没有起到其他限制作用。

流动人口的城市融入问题是一个系统工程,不仅需要户籍制度改革,也需要构建出新型的城乡关系,构建城乡一体化的教育、就业、社会保障机制以及社区生活的政策,以促进人口在城乡之间自由流动。但是流动人口现象的长期性和复杂性,决定了试图通过制度变革一次性消灭流动人口问题既不现实,也不可能。在这种情况下,创新城市社区管理就显得尤为重要。城市社区管理者应尽快抛弃传统的以维护社会治安与控制人口规模为主要内容的社区管理逻辑,这种“防范式”的管理模式使流动人

口群体难以改变过客心理,很容易为流动人口贴上“农民工”“入侵者”“越轨者”的标签,这些标签的标定使生活在同一地域的两大群体难以进行社会整合,社区管理中不配合、消极抵抗甚至违法犯罪现象时有发生,成为社会不稳定的因素。本书在对城市社区管理现状与问题进行系统分析的基础上,提出了“以流动人口需求为本”的城市社区管理理念,把社会工作的理念、方法引入到城市社区流动人口管理中。由于社会工作作为一种专业的社会助人方法,更多地体现为一种利他行为活动,从本质上强调对受助者“爱”“给予”和“人性”理念,讲究“理性”与“情感”并重,有助于消除不同群体间的隔阂,使流动人口产生亲切感和归属感。特别是流动人口参与社区事务以提高流动人口适应能力的观点,是城市社区管理思维方式的变革。理论和实践业已证明,参与对转变流动人口与原住民的态度,不同群体间形成一致的判断具有重要意义,是维护流动人口权益的重要途径,也是完善社区民主管理的重要方面。在参与的过程中,流动人口获得了归属感和尊重感,不同群体间由不相干或者对立的关系转变成伙伴或合作的关系,也正是在参与的过程中,参与者的综合能力得以提高。

可见,“以流动人口需求”为基础的城市社区流动人口管理,是促进流动人口融入城市的重要途径。此项研究的价值之一就在于为城市社区管理者提供了一个促进流动人口融入城市的工作“抓手”。当然,要彻底消除城市对流动人口的排斥,实现流动人口的城市融合,还需要大批的学者专家对相关问题进行系统研究,揭示城镇化与现代农业的关系,揭示城镇化与流动人口的关系,揭示流动人口城市融入过程,揭示新型城乡关系。在此基础上形成对城镇化规律的认识。当我们解决流动人口融入城市社区的决策建立在对事物规律认识的基础上时,就可以避免失误,少走弯路,从而为和谐社区管理体制的建立提供依据。

朱启臻(中国农业大学农民问题研究所所长)

2013年5月8日

目 录

上篇 流动人口城市社区融入现状

第一章 流动人口社区融入问题的研究背景	(3)
1.1 中国流动人口现状	(4)
1.2 流动人口城市社区融入问题的提出	(10)
1.3 文献综述	(17)
第二章 研究方法	(27)
2.1 研究目标	(27)
2.2 研究设计	(28)
2.3 研究方法	(28)
2.4 研究对象概况	(30)
第三章 流动人口城市社区融入现状	(33)
3.1 流动人口城市社区生活方式融入现状	(33)
3.2 流动人口城市社区生活的人际交往	(47)
3.3 流动人口城市社区认同现状	(59)
3.4 流动人口社区支持现状	(68)
3.5 本章小结	(72)
第四章 流动人口城市社区融入的障碍因素分析	(77)
4.1 制度性的障碍因素	(77)
4.2 社会文化(客观性)的融入障碍	(78)

4.3 流动人口自身产生的融入障碍	(80)
4.4 城市社会对流动人口的社会排斥	(81)
4.5 城市社区在流动人口社区融入过程中的功能缺失	(83)

中篇 流动人口城市社区管理体制

第五章 城市社区流动人口管理制度发展及存在的问题	(87)
5.1 城市社区流动人口管理制度发展	(88)
5.2 城市流动人口管理制度存在的问题	(92)
第六章 创新流动人口城市社区管理的必然及原则	(102)
6.1 创建新型的流动人口城市社区管理模式的必然	(102)
6.2 创新流动人口城市社区管理的原则	(107)
第七章 流动人口城市社区融入的制度路径	(116)
7.1 深化教育改革,加大对流动人口子女的教育管理和优惠 力度	(117)
7.2 逐步弱化社会待遇与户籍相联系的制度安排,深化户籍 制度改革	(119)
7.3 深化就业制度改革	(120)
7.4 完善社会保障制度	(122)
7.5 促进社区政策改变和实施	(123)
第八章 参与式流动人口城市社区管理	
——思维模式的变革	(124)
8.1 参与式流动人口城市社区管理的内涵	(125)
8.2 参与式流动人口城市社区管理的实现	(128)
第九章 社会工作介入流动人口管理	
——服务管理的实现	(134)
9.1 社会工作介入流动人口城市社区管理的特点	(135)

9.2 社会工作介入流动人口城市社区管理的内容	(140)
9.3 社会工作介入流动人口城市社区服务管理的基本模式	(152)
9.4 社会工作介入流动人口城市社区管理的基本方法	(158)
第十章 社区化多元共治——流动人口管理模式创新	(162)
10.1 社区化多元共治模式构建的设想	(163)
10.2 社区化多元共治模式实现的保障条件	(169)

下篇 流动人口城市社区生活案例篇

案例篇	(177)
案例一	(178)
仅仅为了活着	(178)
梦魇般来京	(178)
坎坷历程	(180)
安于现状	(184)
案例二	(186)
“破烂王”的春天	(186)
迫于生计	(186)
北京的“新家”	(188)
白手起家的“破烂王”	(188)
经历中的辛酸	(189)
多方援手,北京的冬天暖如春	(191)
良善的品格,从未变过	(191)
王大妈说,他们爱北京	(192)
案例三	(194)
随遇而安	(194)
童年的阴霾	(195)
人生的第一个十字路口处,我没有太多的彷徨	(196)

逃离,我的另一种生活	(197)
迫于现实,随遇而安吧	(199)
案例四	(201)
为了让生活继续	(201)
寒冷的冬天,无奈的决定	(201)
那时,她刚来北京	(202)
离开工厂去卖菜	(204)
赤裸裸的歧视	(204)
干出成绩就回家,再不回来	(207)
案例五	(208)
希望就在前方	(208)
在京生活顺利开始	(208)
尴尬的生活融入	(209)
风云难测	(212)
希望在前	(214)
案例六	(216)
下一个天堂	(216)
逃离家乡	(216)
艰难立足	(217)
不美的天堂	(220)
案例七	(223)
一抹红	(223)
最年轻的北漂	(224)
水火两重天	(225)
无奈返乡	(228)
回京生根	(229)
案例八	(231)
为了未知的未来	(231)
同片蓝天,她们在这样的学校里上课	(232)

那些来错的人们	(233)
将心比心	(235)
总有一个希望	(237)
案例九	(238)
悠悠,天亮	(238)
开始面对生活的艰辛	(240)
城市的繁华,晃花了谁的眼	(240)
被鄙视的生活	(241)
浮华背后,究竟失去了什么	(243)
悠悠,天亮	(243)
案例十	(245)
最熟悉的陌生城市	(245)
初来乍到	(245)
难以融合的社区	(247)
隐形的压力	(249)
这个城市如此的熟悉,又这样的陌生	(251)
参考文献	(252)
后 记	(255)

上 篇

流动人口城市社区融入现状

第一章 流动人口社区融入问题的研究背景

关于人口在空间位置上发生的转移,国际上通常使用的是“人口迁移”这一概念,指的是“人口居住地(空间位置)永久性(半年或一年以上)的改变”。^①世界上通行三种统计人口迁移的方法:第一,以居住地的变化进行的统计,如从农村到城市的迁移。第二,以居住地改变的时间进行的统计。迁移新居住地6个月或1年以上者为永久性人口迁移。第三,以常住户口登记地的改变进行的统计。我国是以这种方法进行统计的,它是指人口在省、市、县的行政区划间的户口所在地的变化。但随着城市化进程的加剧,我国出现了大量非户籍登记地或居住地非永久性的改变,“人口迁移”与“人口流动”并存是我国人口变迁的一大特点,并且流动人口要远远超过迁移人口。因此,对“流动人口”的研究具有很强的现实意义,而流动人口的城市生活融入更是新时期构建和谐社会,从而全面实现小康社会的重要组成部分,加强对流动人口群体服务管理的探讨和研究,不仅对于流动人口的城市管理具有重要意义,而且对于城市和谐社区的建设和发展、对于加快城镇化、城市化的进程也具有重要意义。

① 佟新. 人口社会学[M]. 北京:北京大学出版社,2007.

1.1 中国流动人口现状

1.1.1 “流动人口”的概念界定

从感性认识上来讲,提到流动人口,我们经常联想到的概念有外出打工群体、农民工、外来务工经商人员、暂住人口等,这些概念都是随着城市化进程的加快以及城乡之间的不断开放而进入到我们的视野的,但是,对于“流动人口”的定义,始终没有一个明确统一的标准。张庆五认为,流动人口是指临时离开户籍所在地,跨越一定的辖区范围,前往他地不时回返的人口。^① 石颂九等人认为,流动人口是指离开常住户籍所在地,跨越一定的行政辖区范围,在某一地区滞留从事各种活动的人口。^② 朱云成在《中国城市流动人口问题研究》一文中认为,我国流动人口是相对常住人口而言的一个人口群体。城市流动人口是离开户籍所在地跨越乡、镇或城市街道管辖区滞留三天以上,在城市区域(含郊区,不包郊县)居住的人口群。^③ 魏津生曾重点讨论了迁移和流动的定义问题,他指出,中国城市流动人口是指在不改变其户口登记常住地的条件下,到该常住地所在的乡镇、街道范围以外的城市的现住地暂住的人口以及城市中来自港台和国外的人口。^④ 更多的学者强调要把迁移、转移、移动和人口流动区别开来,指出流动人口是虽然长久居住地未改变,或法律上的常住地未改变,但为了谋生而数月甚至数年在外的流动人口,他们的主要特征是以谋生为目的,且在外时间较长。^⑤ 段成荣认为,人口流动是指人们超过一定时间长度、跨越一定空间范围、没有相应户口变动的空间位移过程。发生这种人口流动过程的人口即为流动人口。^⑥ 由以上分析可见,对流动人

① 张庆五. 关于人口迁移与流动人口概念问题[J]. 人口研究,1988(3).

② 石颂九. 流动人口管理[M]. 上海:上海科学普及出版社,1991.

③ 王景山. 户籍管理论丛[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,1999.

④ 魏津生. 中国城市流动人口的基本概念、状况和问题[J]. 人口学与计划生育,1999(6).

⑤ 李荣时. 对当前我国流动人口的认识和思考[J]. 人口研究,1996(1).

⑥ 段成荣. 关于当前人口流动和人口流动研究的几个问题[J]. 人口研究,1999(2).

口的界定都强调了三个方面的要素:户籍所在地、流动的时间、空间变化。“流动人口”首先是“离开户籍所在地”的人口;其次,对于流动的时间和空间界定来说,强调流动人口发生的是“短期”离开户籍所在地,但“短期”该如何界定,分歧很大;再次,存在空间上的位移。究竟多长距离的移动可以被视为“空间上的位移”?在这方面,一般定义为在户籍所在乡镇或城市街道以外的流动。流动人口涉及面很广,为使研究更具有焦点性,我们研究的流动人口主要指离开户籍所在地,在城镇滞留半年以上,从事各种生产和生活服务活动的原农村人口,即人们通常所说的“农村进城务工人员”,包括农民工、跟随农民工进城的家属以及进城经商的农村人口,不包括其他类型流动人口。尽管很多研究认为,流动人口准备或者已经在流入地居住下来,并不打算返回他们的原籍,因而更多地表现出“移民”的特征。^①因此,不应该采用“流动人口”的概念,尤其是伴随着户籍制度改革的推进,一些中小城市已经放宽落户政策,许多农民成为城市新移民。但本研究是以北京市为研究对象,具有不同于其他中小城市的特殊地域特点,北京作为中国政治、经济和文化的中心,它的优势资源不断吸引大量外地人口的流入。2011年第六次全国人口普查结果显示,北京市常住人口为1961.2万,比北京“十一五”末常住人口控制目标1625万超出336.2万,相当于多出一个大型城市的人口,并提前10年突破了国务院批复的《北京城市总体规划(2004-2020年)》所确定的2020年北京市常住人口总量控制在1800万人的目标。过去10年,北京常住人口总共增长604.3万,其中外省市来京人员共增加447.7万人。在北京市常住人口中,外省市来京人员为704.5万人,外来人口在常住人口中的比重由2000年的18.9%上升至2010年的35.9%。目前,每三个“北京人”中就有一个外来人口。过去10年,北京平均每年增加60.4万常住人口、年平均增长3.8%,其中外来人口平均每年增加44.8万人、年平均增长10.6%。相对应于北京城市生态系统和城市社会经济系统的最大承载

① 李培林主编. 农民工:中国进城农民工的经济社会分析[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003. 4:116.