

农民工社会管理模式转型与创新路径探讨*

田北海

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

摘要 我国农民工社会管理模式正在经历管理目标由计划调控向促进融入、管理对象由“入侵者”向“新市民”、管理格局由各自为政向协同管理、管理方式由限制向服务的转型。然而,由于城乡隔阂仍然存在、城乡二元分割体制尚未打破、农民工社会管理机制尚不成熟等原因,这一转型面临诸多困境。农民工社会管理的创新路径在于:促进沟通融合,创新农民工社会管理观念;打破城乡分治格局,减少农民工社会管理制度歧视;整合资源,建立农民工社会管理长效机制。

关键词 农民工;社会管理;模式转型;创新路径

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2011)02-0023-06

农民工是世袭身份制度和自由市场制度结合的产物^[1]。20世纪50—70年代,基于为工业化积累资金的客观需要和对过度城市化的担忧,国家通过人民公社制度、城乡二元分割的户籍制度和统购统销制度,封锁了农民向城市流动的渠道。改革开放以来,一方面,随着家庭联产承包责任制的实施,我国农业生产连年大幅增长,第一次出现卖粮难、卖棉难的问题,一些农民开始自发向城镇流动;另一方面,二、三产业的发展也需要农村剩余劳动力来补充城市劳动力的不足^[2]。在这一背景下,国家人口流动政策于1983年开始解禁,允许农民自带口粮和农业户口迁入集镇,于是便产生了同时拥有农民社会身份和非农职业身份的特殊群体——农民工。在改革初期,他们曾被视为“盲流”和“入侵者”,被视为影响城市交通、劳动就业和社会治安的不稳定因素。而随着工业化进程的深入,他们的规模越来越大(据国家统计局提供的数据,2010年,我国农民工总数已突破2.4亿,达到24 223万人),对城市的贡献日渐被市民认可。相应地,农民工社会管理模式也在经历由计划调控到促进融入、由行政主导到协同管理、由限制到服务等一系列转型。然而,受制于理念、制度及技术等因素的影响,农民工社会管理模式转型仍然面临诸多困境。本文尝试以课题组2008年对在湖北省内工作的418名农民工及262名湖北

籍农民工的调查为例,对农民工社会管理模式转型轨迹及其困境进行分析,并就如何创新农民工社会管理模式提出对策建议。

一、农民工社会管理模式的转型轨迹

1. 管理目标:由计划调控向促进融入转变

改革初期,国家在农民工社会管理问题上长期处于进退两难的境地:一方面,国家非常需要农村剩余劳动力为城市经济增长引擎添油加料^{[3]277},以降低其市场成本;另一方面,管理部门又担心难以承受“民工潮”给城市设施与公共服务、治安与稳定带来的巨大压力及其社会成本。因此,在改革开放的前20年内,农民工社会管理呈现出鲜明的计划调控特征:当经济增长加速、城市劳动力供给不足时,国家就放松对农民工进城的限制;当经济开始紧缩、城市就业形势严峻时,国家会重新限制农民工进城。如,1983—1988年是我国经济体制改革启动期,城市对劳动力的需求增加,国家相关政策开始解禁,先后出台了允许农民自带粮食户口进集镇务工(1983)、准予有固定住所、有经营能力或在乡镇长期务工的农民转为非农户口(1984)、允许农民进城开店设坊、兴办服务业(1985)和允许国有企业从农村招工(1986)的系列规定。1988—1989年,我国迎来第一轮“民

收稿日期:2011-03-14

* 湖北省社会科学基金项目“湖北省农民工的就业、居住与融入问题研究”(2007068)。

作者简介:田北海(1977-),男,副教授,博士,中央马克思主义理论研究与建设工程农村社会学项目组核心专家;研究方向:农村社会学。

E-mail: tianbeihai@mail.hzau.edu.cn

工潮”和经济秩序整顿期,为减轻农民工异地流动对城市的冲击,相关部门又先后发出了“严格控制民工外出”和“控制民工盲目外流”的两个通知。1992—1997年,我国经济步入快速发展轨道,乡镇企业异军突起,城市劳动力供给不足,国家又相继出台了一系列鼓励、引导农民工有序流动的宏观调控政策。1998年,当城市面临民工潮、城镇新增劳动力就业、下岗失业人员再就业“三峰叠加”的严峻形势时,一些城市对招用农民工再次出台了限制性规定。

新世纪以来,农民工社会管理目标发生了新的变化。自2000年开始,国家及相关部门先后出台了促进劳动力输出产业化、保障农民工合法权益、改革城乡分割体制、取消对农民工进城不合理限制的一系列文件。2002年,党的十六大进一步指出“农村富余劳动力非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势”,这标志着农民工社会管理政策由限制向扶持的全面转型。2008年,中央“一号文件”提出“加快大中城市户籍制度改革,探索在城镇有稳定职业和固定居所的农民登记为城市居民的办法”,这标志着我国农民工社会管理目标开始朝全面促进融入转变。

2. 管理对象:由“入侵者”向“新市民”转变

改革开放以前,中国特色的户籍制度造就了“城乡分治,一国两策”的管理格局。在城乡分治格局下,市民与农民在社会地位方面呈现出显著差异:前者享受低价粮油副食供应、福利住房与住房补贴、公费医疗、就业统包统分、退休养老保障、义务教育设施财政补贴等福利待遇,后者则靠自耕自食、自养自食、自建自管、自费看病、家庭或自己养老、集资办学等解决粮油副食、住房、医疗、养老和教育问题^[4]。改革以来,农民工涌入打破了城乡分治的局面,威胁着市民的利益结构,使城里人感受到物价上涨、就业压力、交通拥堵等一系列不便。尽管农民工多在非国有部门工作,并未从实质上侵蚀大部分市民的福利特权,他们仍然被视为“入侵者”。另一方面,得益于高度集权的社会控制模式,除文革期间、1957年短暂的“百花齐放”时期外,改革前的城市居民长期生活在相对安定的治安环境中。市场化改革以来,计划体制下的旧有规范被社会否认并失去其功能,而新的规范不能立刻发挥作用,导致了“规范真空”^[5],进而刺激了各种犯罪行为的增加。由于“民工潮”与犯罪率上升的高峰几乎同期而至,农民工进城很快被市民视为是城市失序的根源。于是,农民

工被贴上偷窃者、投机倒把者、堕落者、盲流等标签,成为国家社会管理政策严格控制和防范的对象。

城里人的歧视与排斥并未阻止农民工的脚步。在城市拉力和农村推力的交互作用下,农民工义无反顾地向城市流动,通过其辛勤付出逐步赢得了城市社会的认可和尊重。在相当长的一段时期内,农民工主要在建筑、采矿、环卫、搬运、修理等苦、累、脏、险的行业工作,而这些工作是一般城市人不愿意做的,基本上未与市民发生就业竞争。20世纪90年代中期以来,尽管市民依旧歧视和排斥农民工,但他们的生活已越来越离不开农民工。在市民观念发生变化的同时,企业与地方经济发展对农民工的需求也越来越强烈。相应地,农民工社会管理开始经历从排斥到接纳的转变。2004年,中央“一号文件”指出,“农民工是中国工人阶段一个重要组成部分”,至此,农民工开始有了“新产业工人”、“新型工资劳动者”等新的称号。2006年8月,西安市雁塔区宣布,“农民工”等称号将从该区正式文件与口头称呼中消失,他们将被称为“新市民”,并在就业、生活、社会保障等方面与市民享受同等待遇。此后,一些城市纷纷放宽对农民工进城定居、落户的限制,这意味着农民工社会管理在从排斥到接纳的转型过程中迈出了实质性一步。

3. 管理格局:由各自为政到协同管理

从农民工迈进城市起,便产生了应对他们的管理机构,这些机构几乎包括所有的城市管理部门。然而,在改革之初,各部门对流动人口管理远未达成共识。根据其管理目标的不同,大致可以把相关部门划分为3种类型^{[3]70}:一是以维持秩序为主要目标的部门,如劳动、民政部门,这些部门坚持计划导向,以保障市民就业和城市内部稳定为前提,通过招工配额、行政审批、收容遣送“三无人员”(无合法证件、无合适工作、无固定住处的人)等对进城农民进行调控。二是以追求经济效益为主要目标的部门,如粮食、税务、工商管理等部门,这些部门坚持市场导向,认为农民进城有助于搞活经济、活跃市场,它们在规范市场秩序的同时获得了可观的税费收益。三是既追求秩序又注重经济效益的部门,如公安、交通、计划生育、城建、卫生市容等部门,它们一方面承担着维护公共秩序、保障辖区安全的责任,另一方面又通过行政审批和行政处罚获得经济收益。在农民工社会管理上,不仅不同部门主张不同,不同地区及不同层级之间也存在分歧。对于劳动输出地区而言,地

方政府认为农民流动有利于转移农村剩余劳动力、搞活农村经济;对于东部沿海地区而言,地方政府认为外来人口涌入阻塞了本地农民向城市转移的渠道,加剧了本地劳动力市场的供求矛盾、扰乱了本地秩序。对于上一级政府而言,他们往往从维稳需要出发,要求各地严格控制流动、保障流动秩序;对于地方政府和企业而言,他们往往从发展需要出发,希望借流动降低劳动力成本、推动地方经济发展。由于不同部门、不同地区及不同层级有着不同的主张和管理目标,农民工社会管理难免出现各自为政的局面。

党的十六大以来,中央对农民工社会管理政策作了一系列重大调整。由于相关政策涉及农民工就业、社会保障、卫生服务、户籍、住房和教育等多个方面,国务院办公厅在2003年明确指出:“各地区、各有关部门要加强协调配合”。同年9月,教育部、劳动保障部等6大部门联合颁布了《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》,农业部、劳动保障部等6大部门联合颁布了《2003—2010年全国农民工培训规划》,财政部颁布了《关于将农民工管理等有关经费纳入财政预算支出范围有关问题的通知》。上述文件的颁布标志着,在党政层面,农民工社会管理开始向统筹管理转变。在党政部门加强协调管理的同时,NGO组织及农民工自治组织也开始出现。如1996年4月,国内最早的农民工NGO“打工妹之家”在北京成立;1998年8月,农民工自发成立了“番禺打工族文书处理服务部”。上述组织致力于扶危济贫、互相救助、自我管理、自我约束、伸张权利、维护利益等,成为农民工社会管理体系的有机组成部分^[6]。这标志着党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的农民工社会管理体系初步形成。

4. 管理方式:由限制向服务转变

如前所述,早期的农民工社会管理体制具有明显的计划调控色彩。在这种体制下,农民工被当作城市发展的后备劳动力;当城市劳动力供应不足时,他们被鼓励向城市流动;当城市经济不景气或就业压力加剧时,他们重新沦为被限制流动的对象^{[3][39]}。与这种管理逻辑相适应,农民工社会管理方式长期以限制为主。国家对农民工的限制主要表现在如下几个方面:一是通过行政许可和用工配额制度限制企事业单位招用农民工。如1986年国务院《国营企业招用工人暂行规定》要求从农村招工须报省级人

民政府批准;1991年国务院《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》要求“企业招用农民工必须按照国家下达的劳动工资计划之内”。二是通过农民工证卡制度限制其自由流动。1994—1996年间,相关部门先后出台了4个专门针对农民工进城就业的证卡管理制度。根据这些制度,农民工除持“身份证”外,还须办理“就业证”、“务工证”、“流动人口婚育证”和“暂住证”才能在城市就业。三是通过城镇就业保护制度排斥、清退农民工。1995—1999年,上海、广州、青岛、武汉等地纷纷发布了外地劳动力使用分类制度。根据这一制度,行业工种被分为3类,即可以录用外来劳动力的“A类”、调剂使用外地劳动力的“B类”和禁止录用外来劳动力的“C类”。相关城市开展了大规模的“腾笼换鸟”行动,以清退在C类或B类部分岗位上工作的农民工^[7]。四是通过收容遣送制度遣返无业或失业农民工。1995年,《公安部关于加强流动人口管理工作的通知》要求各地清理“盲流”,此后,北京等地纷纷出台“收容遣送办法”、清理无业游民。到2000年,全国每年有100多万人被收容遣送回原籍,其中相当一部分是进城农民工^[8]。

新世纪以来,随着农民工社会管理目标的转变,农民工社会管理方式开始从限制向服务转变。2003年,国务院办公厅发文首次提出要做好农民工就业服务工作,明确提出要取消对农民工进城务工就业的不合理限制、切实解决拖欠和克扣农民工工资问题、改善农民工的生产生活条件、做好农民工培训工作、多渠道安排农民工子女就学。同年,相关部门陆续出台了关于做好进城农民工子女义务教育和农民工培训工作的系列文件。2004—2010年,中央“一号文件”连续7年提出要扶持农民工就业、改善农民工就业环境、保障农民工合法权益,国务院及相关部门亦多次就农民工就业培训、劳务输出、职业介绍、咨询服务、市场完善、社会保障与公共服务等事宜出台更具操作性的文件,无论是劳务输入地,还是劳务输出地政府,均积极采取各种措施帮助农民工改善就业、居住与融入环境,一些NGO组织和志愿者团队亦开展了大量农民工服务。

二、农民工社会管理模式的转型困境

农民工社会管理模式转型体现了“以人为本”的科学发展观,对于维护社会公平正义、促进城乡统筹

协调发展、实现社会和谐具有重要意义。然而,由于城乡隔阂仍然存在,城乡二元分割的社会格局尚未打破,农民工社会管理模式转型仍然面临诸多困境。

1. 理念困境:城乡隔阂仍存,社会管理观念滞后

城乡隔阂既源自于城市方面,也源自于农民工自身。源自于城市的隔阂表现为:城市对农民工经济上吸纳、社会上排斥、文化上歧视,导致农民工难以融入城市。中山大学的一份调查显示,多数市民可以接受农民工成为自己的同事、邻居、朋友甚至老板,但难以接受其成为家庭成员;市民高度认同“农民工干了城里人不愿干的脏活、重活、危险活”的说法,但对其评价总体“一般”偏下;市民赞同农民工应该与市民一样同等享受医疗保险、子女义务教育,参加工会和人大选举,但并不认可其同等享有失业救济、低保和廉租房^[9]。源自于农民工的隔阂表现为:农民工的自我隔离心理、被剥夺意识及身份认同底层化,加剧了农民工社会管理难度。课题组对湖北省农民工的调查显示,农民工与市民的交往仅限于工作接触和日常生活中的点头之交,缺乏深层次沟通;70.1%的农民工认为“城里人很排斥外来打工者”,76.6%的农民工认为“这个社会对农民工很不公平”,51.2%的农民工认为自己“在城里低人一等”。上述情绪容易引发农民工对社会的不满甚至是反社会行为,影响社会稳定。

社会管理观念滞后主要表现在3个方面:一是党政管理部门城市本位意识挥之不去,人本观念不强。农民工社会管理仍然存在“重行政干预、轻群众参与,重强制手段、轻引导机制,重上级命令、轻基层民主,重对领导负责、轻对百姓负责”^[10],重经济效益、轻社会效益,重管控防范、轻扶持服务的种种倾向。二是党政部门对社会协同管理的认识不足。当前,民间农民工组织多为“草根组织”,它们主要承担着为农民工维权的功能。由于其维权活动与地方政府偏重经济发展的政策方向存在不协调,甚至是利益冲突,因此,地方政府始终不愿为民间组织提供实质性支持。地方工会组织亦因为担心民间组织在争取群众与政府支持方面与之形成竞争而试图淡化其作用^[11]。三是农民工维权意识淡薄、自我管理意识阙如。课题组对湖北省农民工的调查显示,当自身权益受到侵害时,有20.4%的农民工选择沉默妥协,另有5.9%的农民工选择暴力解决;当有人主张集体维权时,有19.0%的农民工选择观望,16.0%的农民工选择“参与但不出头”,还有5.2%的农民

工“无论如何也不参与”;仅有20.3%的农民工参加过城市小区的集体活动,仅有3.8%的农民工主动参加过小区集体活动。

2. 体制困境:城乡二元分割体制尚未打破,农民工社会管理制度性歧视仍然存在

当前,农民工进城就业的制度歧视问题已经基本解决,完善农民工社会保障已成为社会共识。然而,由于城乡二元分割的户籍制度及与之相关的次级社会制度仍然存在并发挥作用,农民工仍然面临着诸多制度性排斥。这种制度性歧视主要表现在2个方面:

一是农民工权益保障制度缺失。虽然农民工已被视为新型产业工人,但他们在住房、医疗、教育、社会救助等方面的权益保障仍然缺乏明确的制度安排。由于制度缺失,他们不能像城里人一样享受保障性住房,他们的子女需要交借读费、赞助费才能进公办学校,他们得不到妇幼保健及基本医疗服务,更无法在消费者物价指数(Consumer Price Index, CPI)上涨时像城里人一样享受物价补贴,“一城两制、一厂两制、一会(工会)两制、一校两制”大量存在。

二是农民工权益保障制度软化。近年来,中央三令五申,要求各地切实保障农民工权益,相关部门亦出台了制度性文件。然而,由于对国内生产总值(Gross Domestic Product, GDP)的崇拜根深蒂固,一些地方政府重投资者利益、轻农民工权益,重投资环境优化、轻劳动环境改善,重降低劳动力成本、轻劳动者收入提高,导致农民工与城里人“同工不同酬”、“同工不同时”、“同工不同权”,用人单位用工不规范、拖欠农民工工资、侵害农民工合法权益的现象大量存在,进而使农民工权益保障制度形同虚设。

3. 技术困境:农民工社会管理机制尚不成熟

一是农民工社会管理的表达与反应机制尚不成熟。为更好地维护农民工权益,2004年以来,中央政府开始积极推动农民工加入工会组织。然而,由于企业工会对企业、政府具有很强的依附性,不能很好地代表农民工利益,工会的农民工参与率与认可度“双低”,一些企业工会沦为“空壳工会”。在这一背景下,一些农民工自发成立了以地缘为纽带的维权组织。然而,这类组织普遍存在缺乏政府正式认同、内部管理不够规范等问题,容易成为影响社会稳定的因素^[12]。由此可见,农民工仍然缺乏表达自己利益诉求的有效渠道。

二是农民工社会管理的协调与兼顾机制尚未形

成。在我国,由于区域发展不均衡,农民工跨区域流动占很大比例。跨区域流动为农民工社会管理提出了一系列难题,包括:如何协调好农村与城镇、农民工输出地与输入地之间的利益关系,如何实现对农民工社会管理与服务的区域衔接,等等。当前,这些问题尚未得到解决,导致农民工遭遇多重管理与管理真空并存、社会保障权益无法落到实处等问题。仅以基本养老保险为例,由于统筹层次较低,农民工一旦异地流动且参保未满15年,他就可能因为无法顺利转续保险关系而不得不选择退保。

三、农民工社会管理模式创新路径

1. 促进沟通融合,创新农民工社会管理观念

首先,要动员社区力量,促进市民与农民工沟通融合,消除隔阂。空间间隔理论认为,分布在城市不同空间区位上的不同社会阶层之间如果缺乏交往,就会形成社会隔离。从这个意义上讲,市民与农民工存在隔阂,与城乡分治背景下二者之间长期缺乏交往不无关系。群际接触理论认为,群际接触是减少偏见、改善群际关系的有效策略。依据这一理论,加强农民工与市民的沟通,应该有助于促进二者之间的理解与融合,消除歧视与偏见。农民工形象由“入侵者”向“新市民”的转变证明,随着农民工与市民社会互动的深入,市民对农民工的接纳程度正在不断提升。因此,要充分动员社区力量,将农民工纳入到社区管理与服务体系,动员组织农民工与社区居民共同参与文体活动与公共事务,促进其互助互信、共存共融。

其次,要强化公民权理念,全方位接纳农民工。农民工是工人阶级的重要组成部分,是调整农村产业结构、推动城市化、工业化的生力军,更是中华人民共和国的公民。当前,相当一部分农民工已在城市定居,成为事实上的城市“常住人口”。作为公民,农民工应与市民一样“同城同权”。相关部门不仅要在经济上接纳农民工,还应保障农民工社会权利。

再次,要强化合作意识,进一步完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的农民工社会管理格局。一方面应坚持党委领导、政府负责不动摇;另一方面,要正确认识民间组织在农民工社会管理中的积极作用,加强政府组织与民间组织、官方工会与民间维权组织在农民工社会管理与服务中的分工合作。此外,要加强对农民工的公民教育,强化其主人

翁意识、自我保护意识和参与意识,引导其进行自我管理与自我服务。

2. 打破城乡分治格局,减少农民工社会管理制度歧视

首先,要进一步改革户籍制度,打破城乡分治格局。农民工融入城市过程中所遇到的种种障碍,源于尚未进行根本性改革的户籍制度^[13]及由此形成的城乡分治格局。要让农民工真正融入城市,就必须打破这种格局,彻底消除因户籍差别而造成社会的不平等。让社会管理制度与户籍制度脱钩,将城镇常住农民工与户籍人口都作为城镇居民来公平对待。

其次,要进一步完善农民工权益保障制度,切实保障农民工社会权益。一方面,要进一步完善农民工就业培训和子女教育制度;另一方面,要在尊重农民工意愿的基础上,本着公平、合理、高效的原则,为进城农民工的养老保险、医疗保险、妇幼保健、住房保障、社会救助与公共服务做出制度安排,并将之纳入城市社会事业发展规划,纳入政府财政预算。

再次,要加强监管,确保农民工权益保障政策落到实处。要加强对企业规范用工的监管力度,确保相关企业农民工生产安全有保障、工资无拖欠、保险全到位;严厉打击违规用工、虐待农民工、拖欠工资等行为。

3. 整合资源,建立农民工社会管理长效机制

一是整合信息资源,完善农民工社会管理表达与反应机制。首先,党和政府要积极加强流动农民工动态信息管理,了解农民工生产、生活现状,关注农民工诉求;其次,要充分发挥民间组织的作用,引导农民工以合理形式表达利益诉求,妥善处理各种社会关系;再次,要加强与各种民间组织的交流,对农民工反映的问题依法做出及时、合理的反应^[14]。

二是整合关系资源,完善农民工社会管理协调机制。首先,要协调好农民工输入地与输出地之间的责任关系,按属地原则确定对农民工社会管理与服务责任分担机制;其次,要协调农民工输入地与输出地之间的利益关系,建立全国统筹的社会保障体系,以彻底解决农民工社会保险异地转移难、待遇无法落实的问题。

参 考 文 献

[1] 韩利文,付华英.我国农民工现象的制度分析[J].市场经济研究,2004(1):40-42,50.

- [2] 陆学艺. 重新认识农民问题:十年以来中国农民的变化[J]. 社会学研究,1989(6):1-14.
- [3] [美]苏黛瑞. 在城市中争取公民权[M]. 王春光,单丽卿,译. 杭州:浙江人民出版社,2009:277,70,39.
- [4] 陆学艺. 走出“城乡分治,一国两策”的困境[J]. 读书,2000(5):3-9.
- [5] 刘祖云. 中国社会发展三论:转型·分化·整合[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007:243.
- [6] 姜涛,孙玉娟. 非政府组织(NGO)对农民工维权的影响与制约[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2008(1):14-19.
- [7] 蒋月. 中国农民工劳动权利保护研究[M]. 北京:法律出版社,2006:42.
- [8] 李培林. 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,2003:143.
- [9] 刘林平. 交往与态度:城市居民眼中的农民工[J]. 中山大学学报:社会科学版,2008(2):183-192.
- [10] 刘春湘,李自如. 城市流动人口管理探讨[J]. 中南工业大学学报:社会科学版,2002(2):117-119.
- [11] 岳经纶,屈恒. 非政府组织与农民工权益的维护[J]. 中山大学学报:社会科学版,2007(3):80-85.
- [12] 江立华,胡杰成. “地缘维权”组织与农民工的权益保障[J]. 文史哲,2007(1):134-139.
- [13] 蔡昉. 劳动力迁移的两个过程及其制度障碍[J]. 社会学研究,2001(4):44-51.
- [14] 郑杭生. 社会学视野中的社会建设与社会管理[J]. 中国人民大学学报,2006(2):1-10.

Social Management of Migrant Workers: Model Transition and Innovative Path

TIAN Bei-hai

(College of Humanity and Social Sciences, Huazhong Agricultural University,
Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract In China, social management model on migrant workers now is undergoing four transitions: the management goal is changing from planned regulation to promoting integration, the object is from invader to neo-residents, the pattern is from working each for himself to coordinated management and the means is from restriction to service. However, due to the misunderstanding between city and rural areas, the dual decollated system between them and the immature social management mechanism of migrant workers, such transition is confronted with a lot of dilemma. This paper finally put forward such suggestions on how to innovate social management model on migrant workers as promoting the communication and integration between residents and migrant workers so as to innovate the management value, breaking the situation that runs the rural and urban society in different ways so as to eliminate the institutional discrimination against migrant workers and integrating resource so as to construct a permanently effective social management mechanism on migrant workers.

Key words migrant workers; social management; model transition; innovation path

(责任编辑:陈万红)