

新型城镇化中外来农民工社会融入服务 及社会管理机制创新

——基于浙江省武义县桐琴镇的调查

鲁可荣, 周 洁, 刘红凯

(浙江师范大学 农村研究中心, 浙江 金华 321004)

摘要 随着发达地区城镇化进程加快,大量外来农民工不断涌入小城镇,为镇级工业经济的快速发展提供了充足的劳动力,同时也产生了大量的社会融合与社会管理方面的矛盾和问题。通过对浙江省级中心镇——桐琴镇的实地调查发现,外来农民工在生产生活中存在社会融入难、社会服务不完善以及社会管理待加强等问题。桐琴镇党委、政府遵循“善治”理念,探索加强外来农民工社会融入服务与社会管理创新体制,充分发挥镇党委、政府在社会管理中的核心领导与主导作用,企业和学校等多元主体的协同作用以及人民群众的主体参与作用。通过总结提炼“桐琴经验”,提出了在新型城镇化进程中完善落实流动人口政策保障体系、加强融合性组织和“两新组织”建设等以促进外来农民工社会融入服务与社会管理创新的政策措施。

关键词 新型城镇化; 外来农民工; 社会融入; 社会服务; 社会管理

中图分类号:C91 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)06-0001-08

改革开放以来,中国的城镇化经历了以大城市发展为重点到促进小城镇发展和构建合理城镇化体系的过程,并最终形成了中国特色的新型城镇化道路。2012年我国城镇化率达到了52.57%,与世界平均水平大体相当,城镇化取得显著成效;2013年中国城镇化水平将达到53.37%^[1]。随着城镇化进程的不断加快,越来越多的农民工(尤其是新生代农民工)涌入城镇就业和生活。据统计,2012年全国农民工总量为26261万人,比上年增长3.9%^[2]。2011年,我国流动人口已接近2.3亿人,占全国总人口的17.0%^[3]。其中年龄在16~20岁的占6.3%,21~30岁的占32.7%,31~40岁的占22.7%,41~50岁的占24.0%,50岁以上的农民工占14.3%^[4]。目前,中国城镇化质量不高的问题日益凸显:大量农业转移人口难以融入城市社会,市民化进程滞后;土地城镇化快于人口城镇化,城镇用地粗放低效;城镇空间分布与资源环境承载能力不匹配,城镇规模结构不合理;“城市病”问题日益突出,城市服务管理水平不高;体制机制不健全,阻碍了城镇化健康发展^[5]。因此,城镇化是我国现代化建设

的历史任务,要遵循城镇化的客观规律,积极稳妥推动城镇化健康发展^[6]。

为了适应民营工商业经济的不断发展壮大以及农民创业需要,浙江省走出了一条以农村工业化和城镇化为主导的城镇化道路,2012年浙江城镇化率已经超过全国平均水平,达到59.3%。随着浙江省城镇化进程不断加快,镇级工业经济发展加速,大量外来农民工不断拥入小城镇进入工业园区的工厂务工,并在园中村或城郊村中租住,为镇级经济快速发展提供了大量廉价劳动力和庞大的消费市场,同时许多社会问题与矛盾也凸显出来。与大中城市相比,小城镇在基础设施建设与公共服务投入等方面的严重滞后,难以满足蜂拥而至的外来农民工就业与生活需求,导致他们不能与当地居民共享经济社会发展成果,从而容易产生相对剥夺感、社会距离感,使他们在流入地缺乏安全感和归属感,这不仅不利于镇级经济可持续发展,而且增加了社会不稳定因素和社会风险隐患。同时,外来农民工流动性强、组织化程度低,缺乏合法化的组织形式,导致基层政府难以对其进行有效的社会融入服务与管理,加大

收稿日期:2013-08-01

基金项目:教育部人文社会科学规划项目“发达地区农村社会组织建设与农村社会管理体制机制创新研究——以浙江为例”(11YJA840010)。

作者简介:鲁可荣(1970-),男,教授,博士;研究方向:农村发展管理研究。E-mail:lukerong@126.com

了社会管理的难度^[7]。为此,本文拟通过对浙江省桐琴镇的调查,在总结“桐琴经验”的基础上,针对其存在的问题,提出在新型城镇化背景下加强外来农民工社会融入服务及社会管理机制创新的建议。

一、桐琴镇城镇化进程及外来农民工社会融入服务与社会管理现状

为了深入调查城镇化进程中外来农民工社会融入服务与管理现状,笔者所在的课题组于 2012 年 12 月选取浙江省“省级中心镇”——桐琴镇的外来农民工为调查对象,深入 8 家不同类型企业,分别采取问卷调查和座谈会的方式对 250 名在企业生产一线工作的员工开展问卷调查(回收有效问卷 244 份)。同时,与镇政府相关职能部门负责人、外来农民工集中居住的 2 个村(果园村、王端头村)的“村两委”负责人以及 20 名企业车间主任及班组长等分别召开座谈会,深入了解桐琴镇开展外来农民工社区融合及服务管理情况。

1. 桐琴镇城镇化进程概况

桐琴镇位于浙江省金华市武义县东部,距县城 12 km,与永康市区相距 10 km,全镇总面积 46.9 km²,辖 44 个行政村 1 个居委会,常住人口约 2.2

万人。桐琴镇是“浙中城市群”中城镇发展提升区和城际规划建设协调区的双重叠置区域,为金华十强镇、省级中心镇、全国千强镇及浙江省 30 个最具活力的中心镇之一。2010 年桐琴镇被列入浙江省 200 个第一批小城市培育试点镇。2011 年实现工农业总产值 103 亿元,完成财政收入 3 亿元,产值超亿元企业 21 家,产值超 2 000 万元企业 83 家。桐琴镇城镇化发展总体呈现出经济快速发展、产业特色明显、社会全面进步、民生持续改善、社会和谐稳定的良好局面。城镇化快速发展吸引了大量外来农民工前来就业。自 2000 年以来,桐琴镇镇外来农民工以每年 20.0%左右的速度递增,总量一直位居武义县第二位。2012 年镇域总人口 61 100 人,其中户籍人口 21 229 人,暂住人口 39 877 人,出现了人口比例“倒挂”现象,有些城郊村和园中村外来农民工与常住人口之比甚至达到了 10:1。外来农民工的大量涌入致使现有的镇级基础设施及公共服务难以满足外来农民工的日常生活需求,给桐琴镇社会管理及社会建设带来了巨大压力。

2. 桐琴镇外来农民工基本情况及主要特点

调查发现,桐琴镇外来农民工基本情况与特点如表 1。

表 1 桐琴镇外来农民工基本情况及特点

| 调查项 | 占比/% | 主要特点 |
|-------|--|--------------------|
| 性别 | 男性 74.18,女性 25.82 | 以男性为主 |
| 年龄 | 16~30 岁占 55.74,31~35 岁占 18.85,36 岁以上占 25.51 | 以新生代农民工为主 |
| 户籍 | 主要为江西、贵州、云南、湖南等省,汉族占 86.82,涉及白族、布依族、侗族、苗族、土家族、彝族、壮族、回族等占 13.18 | 来自中西部省份,多民族性,以汉族居多 |
| 文化程度 | 小学及以下占 5.33,初中占 52.87,高中或中专占 28.68,专科及以上占 13.12 | 初中文化程度为主 |
| 婚姻状况 | 未婚占 30.33,已婚占 69.67 | 已婚居多 |
| 来桐琴年限 | 1 年占 30.74,2 年以上占 69.26 | 2 年以上居多 |
| 原从事职业 | 从事农业生产占 52.87,做小生意占 12.70,建筑和装潢占 27.98,小学老师占 2.88,其他占 3.57 | 从事农业生产为主 |
| 现从事职业 | 企业一线工人占 69.26,在管理岗位或技术研发部门占 27.87,其他占 2.87 | 在企业从事一线生产 |

从表 1 可以看出,在桐琴镇男性新生代农民工已经成为外来农民工的主体,这种情况与国家统计局 2011 年统计的情况基本一致^①。同时,由于来桐琴务工的农民工大多已婚并在桐琴务工 2 年以上,而且大部分是夫妻双方将子女带到桐琴共同居住生活。因此,他们在子女上学、租房、社会治安等日常生活方面的现实需求对桐琴镇的公共服务和社会管理提出了更高的要求。由于桐琴镇的工业主要集中在五金机械、门业、金属延压等劳动密集型制造业,对劳动力技能要求不高,因此吸引了中西部经济欠发达地区的农村剩余劳动力来桐琴务工。他们大多

数进厂后由流水线线长或班组长进行简单的岗前培训便在企业从事一线生产。

3. 桐琴镇外来农民工社会融入服务与社会管理现状

调查发现,在桐琴镇快速城镇化进程中,外来农民工社会融入服务与管理呈现出如下情况。

(1)求职渠道和信息单一,多为老乡和家人介绍,公共就业信息平台亟待加强。调查发现,桐琴镇外来农民工主要是通过老乡和家人介绍来桐琴打工的(有 187 人,占 76.64%);通过中介或其他渠道获得招聘信息的有 57 人(占 23.36%)(见表 2)。因

此,应该建立高效便捷的公共就业信息平台及时发布企业用工信息,为外来农民工提供有效的就业信息,也可以为企业提供充足的劳动力资源。

表2 外来农民工求职渠道

| 求职渠道 | 人数 | 占比/% |
|----------|-----|-------|
| 跟老乡过来 | 106 | 43.44 |
| 跟家人过来 | 81 | 33.20 |
| 通过中介 | 10 | 4.10 |
| 自己看到招聘信息 | 47 | 19.26 |

(2)企业一线员工劳动强度大,就业流动性强(尤其是新生代农民工)。由于大多数外来农民工在五金机械、门业及金属延压类等企业从事一线生产,体力劳动强度较大,其劳动报酬主要是按照计件工资方式支付。为了赚取更多的计件工资,大多数员工主动要求延长工作时间,一般为每天工作10小时,有的甚至长达12个小时,每月才休息1~2天。周而复始的高强度体力劳动导致了一线员工的身心疲惫。尤其是对于那些自我价值实现愿望强烈化、生活方式和消费方式城市化的新生代农民工而言,高强度的单调枯燥的低技术含量的简单劳动无法满足他们所追求的发展型就业目标与休闲性的城市生活,因此,新生代农民工的就业流动性较强。在对244名外来农民工就业流动性情况的抽样调查中发现,在桐琴务工1年时间的有73人,占29.92%;有57人表示不愿意继续在桐琴打工(占23.36%)。其中,对136名30岁以下的新生代农民工调查发现,有57人在桐琴打工时间只有一年(占41.91%),有38人表示不愿意在桐琴继续就业(占27.94%)。

(3)外来农民工劳动收入及基本劳动保障较好,社会福利与社会保障有待提高。调查发现,桐琴镇企业一线员工劳动报酬主要与其计件工作量挂钩,多劳多得,大多数劳动收入较高。企业员工月工资收入在3000元以上的有78人(占31.97%);月工资收入在2501~3000元的有75人(占30.74%);月工资收入在2001~2500元的有59人(占24.18%)。据统计,从全国情况看,2011年在地级市、县级市和建制镇务工的农民工月均收入分别为2011元、1982元和1961元^[4]。而2012年武义县城镇居民人均可支配收入为20067元,农民人均纯收入为8729元^[8]。因此,在桐琴企业就业的外来农民工劳动收入相对较高。

此外,大多数企业主都按照法律规定与员工签订劳动合同,为员工投保了工伤保险。调查发现,

219人表示与所在企业签订了劳动合同(占89.71%);202人表示企业为其投保了工伤保险(占89.75%)。然而,企业在失业保险、养老保险、医疗保险以及住房公积金等方面的社会保障有待完善,仅为管理层与技术层员工办理了上述“三险”。究其原因,一方面企业主的法律意识和对员工的社会福利与社会保障意识有待提高,另一方面由于二元分割的城乡社会保障体制致使外来农民工由于担心社会保险金的提取及享受的不便及不确定性,从而也不愿意参保。

(4)企业用工环境较好,企业员工与企业主及同事关系融洽。桐琴镇大多数企业用工环境较好,员工工资基本上能够及时足额发放。调查发现,211人表示工资可以及时发放(占86.48%);32人表示工资拖欠1~2个月发放(占13.11%),主要是企业主为了稳定职工延迟工资发放。此外,一些企业还在厂区建造宿舍免费或低租金为员工提供住宿,宿舍配置简单家具、电视以及厨房设施等。在所调查的样本中,有117人住在企业员工宿舍(占47.95%)。同时,为了丰富职工业余文化生活,一些规模较大的企业还积极开展一些节日文化活动,如在“三八”妇女节举办女子拔河比赛,“五一”“十一”举办羽毛球、乒乓球比赛等。企业员工与企业主及同事关系较为融洽。在所调查的一线员工中,113人表示与企业老板关系很好(占46.31%),与老板关系一般的有119人(占48.77%),与老板关系很差的仅有12人(占4.92%)。在受访对象中,表示与同事关系很好的有164人(占67.21%),与同事关系一般的有78人(占31.97%),与同事关系很差的仅有2人(占0.82%)。

(5)外来农民工子女就学问题难以有效解决,教学质量和教育资源公平配置有待改善。据统计,2012年秋季学期,桐琴镇3所小学共接纳外来农民工随迁子女入学3476人,占全镇义务教育在校学生总数的78.78%,然而义务教育阶段还有近千名要求入学转学的外来农民工子女无法接纳。由于外地生源的大量涌入,桐琴镇基础教育的硬件设施和师资力量都难以有效满足教育发展的新需要。为了加强学生教学管理以及迎合教育行政部门对学校与教师的教学考核,学校对本地生和外地生采取分班教学方式,配备不同的师资,从而造成本地学生与外地学生的分割,导致外地学生与家长感到受歧视和不公平。同时,学习成绩不好的外地学生在桐琴初中

毕业后也相继进入企业务工,成为桐琴工业企业新生的劳动力大军。因此,教育资源的不公平配置以及教学质量难以提高,导致这些潜在新生代劳动力的文化素质难以提高,难以对桐琴形成较高的认同感和归属感,进而增强他们的社会不公平感以及相对剥夺感,这既不利于培养稳定的较高素质的潜在劳动力,也不利于桐琴镇社会管理及和谐社会建设。

(6)基础设施建设滞后,公共服务体系不完善。目前,由于受制于桐琴城镇基础设施建设滞后以及公共服务体系不配套,无论是本地居民还是外来农民工大多感到在公共交通、社会治安、文化休闲及医疗卫生等方面的基础设施与公共服务难以满足日常生活需要。调查发现,有 117 名外来农民工住在企业提供的宿舍(占 47.95%),有 121 人在镇里或农村租住民房(占 49.59%)。无论是住企业宿舍还是租住民房,大多是居住面积狭小,居住环境卫生较差,尤其是私自租住民房存在着很大的社会治安和消防安全隐患等。此外,在桐琴的外来农民工大多数为 35 岁以下的年轻人,精力旺盛,社会交往欲望强烈。然而,由于桐琴镇公共文化基础设施建设滞后,难以开展常态性的公共文化活动,缺少正规的休闲娱乐场所。通过对外来农民工的“平时休闲活动”的抽样调查发现(见表 3),选择“看电视”的有 189 人(占 77.46%),选择“上网”的有 131 人(占 53.69%),选择“与朋友喝酒”的有 45 人(占 18.44%)。由于外来农民工中的年轻人大多数未结婚成家,所以晚上及业余时间总是呼朋唤友地一起去网吧上网玩游戏或喝酒聚会,往往由于年轻气盛或酒后冲动而打架斗殴,从而影响社会治安和社会和谐。

表 3 外来农民工平时休闲活动(非单一性)

| 平时休闲活动 | 人数 | 占比/% |
|--------|-----|-------|
| 看电视 | 189 | 77.46 |
| 打牌 | 26 | 10.66 |
| 打麻将 | 30 | 12.30 |
| 上网 | 131 | 53.69 |
| 与朋友喝酒 | 45 | 18.44 |
| 其他 | 16 | 6.56 |

(7)外来农民工社会交往面小,与本地居民交往不多,生活压力大。调查发现,外来农民工主要是与同事(占 76.23%)、老乡(占 58.61%)、家人或亲戚(占 56.15%)等交往,与本地居民交往不多(占 6.15%)。同时,由于桐琴经济比较发达,物价水平较

高,再加上大部分外来农民工都来自经济比较落后的中西部农村,家庭负担较重,因此,外来农民工所面临的生活压力较大。通过对 244 名外来农民工劳动收入主要开支情况的抽样调查发现,190 人选择“吃饭、租房等生活日常开支”(占 77.87%),106 人选择“存起来贴补家用”(占 43.44%),72 人选择“买衣服、手机、娱乐等开支”(占 29.51%),而仅有 19 人选择“用作自己培训学习”(占 7.79%)。因此,可以看出,由于外来农民工的生活压力较大,劳动开支大部分都用于生存性消费,而无暇顾及劳动技能培训等发展性消费。在被调查的外来农民工中,认为“面临的主要压力”有(见表 4):工资收入低(占 56.97%)、家庭负担重(占 41.80%)、子女上学负担重(占 20.08%)以及找对象难和结婚负担重等。

表 4 外来农民工面临的主要压力(非单一性)

| 面临的主要压力 | 人数 | 占比/% |
|---------|-----|-------|
| 工作难找 | 14 | 5.74 |
| 收入低 | 139 | 56.97 |
| 生活压力大 | 102 | 41.80 |
| 对象难找 | 34 | 13.93 |
| 结婚负担重 | 30 | 12.30 |
| 子女上学负担重 | 49 | 20.08 |
| 其他 | 28 | 11.48 |

(8)外来农民工与本地居民关系较为融洽,长期居住桐琴的意愿较高。调查发现,虽然由于工作性质、生活习俗等差异,外来农民工与本地居民社会交往不多,但是双方基本上可以彼此尊重对方,和谐相处,关系较为融洽。141 人表示与本地居民关系一般(占 57.79%),有 49 人认为与本地居民关系较好(占 20.08%)。同时,由于大部分外来农民工都来自中西部经济欠发达地区,在桐琴的务工收入较高,与企业雇主、同事及本地居民人际关系相对比较融洽,因此有 177 名外来农民工(尤其是 40 岁以上的)愿意留在桐琴继续务工(占 72.54%)。

二、桐琴镇加强外来农民工社会融入服务与社会管理机制创新的探索

面对快速城镇化进程中出现的新情况新问题,桐琴镇党委、政府结合十八大报告提出的“四化”同步发展的新型城镇化道路以及加强和创新社会管理的重要精神,遵循整合、协同与参与的“善治”理念^[9],探索实践“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理创新机制。充分发挥

镇党委在社会管理中的领导核心作用、政府各职能部门在社会管理中的主导作用、企业和学校等多元主体在社会管理中的协同作用以及人民群众在社会管理中的主体参与作用。同时,借鉴舟山的“网格化管理、组团式服务”的基层社会管理创新经验^[10],更新外来农民工的服务管理观念,建立健全“以服务促管理”的组织体系和管理网络,实施“以住留人、以业稳人、以情化人”的外来农民工社会服务与社会管理创新实践,从而初步构建出由“外来人口”到“新桐琴居民”的社会融入服务与社会管理创新机制(见图1)。

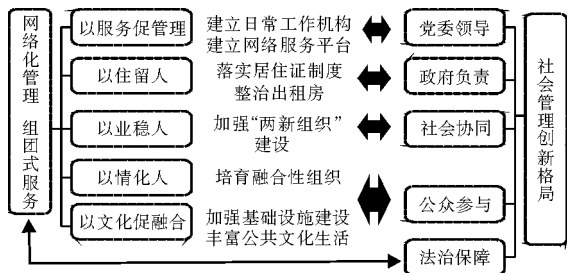


图1 桐琴镇外来农民工社会融入服务与社会管理创新机制

1. 加强社会服务管理综合治理,建立健全以“网格化管理、组团式服务”为核心的“以服务促管理”的组织体系和管理网络

首先,建立健全外来农民工服务管理的领导组织和日常工作机构,构建“网格化”管理组织体系。目前,桐琴镇已经成立了外来农民工服务管理领导小组,全面领导开展外来农民工服务管理工作。同时成立了由劳动保障、民政、司法、工会和公安等相关职能部门参与组建的镇外来农民工服务管理所作为外来农民工服务管理的日常工作机构,负责对全镇外来农民工服务管理工作的指导、协调、检查、考核等。将全镇范围作为一个完整的服务管理网络体系,以外来农民工工作和居住集中的相关企业、学校(幼儿园)和行政村(社区)作为一个个网格单元,设立外来农民工服务管理站(点),配备专职或兼职工作人员,主要负责收集外来农民工的基本信息、反映服务需求、调解基层矛盾与问题。对外来农民工数量较少且分散居住的村,将外来农民工纳入各村实有人口服务管理网格,加强动态管理,提供相应服务,有效避免服务管理的“真空”和“盲点”。

其次,建立健全高效完善的外来农民工服务管理信息网络和服务平台,实施“组团式服务”。依托外来农民工服务管理网络,由各网格的外来农民工服务管理站(点)负责将收集的基本信息、存在矛盾

及问题及时反馈,开展外来农民工日常管理与服务工作。同时,通过建立健全高效完善的外来农民工服务管理综合信息平台和服务平台,实施“组团式服务”。一方面,通过该平台汇总全镇外来农民工基础信息,建立外来农民工综合信息数据库,同时及时收集各网格中采集到的外来农民工所面临的各种问题和矛盾,为职能部门提供决策信息,发挥民意民情“下情上达”的主通道作用。另一方面,通过该平台发挥“上情下达”的政策宣传与实施主渠道作用,可以使相关职能部门及时知晓掌握外来农民工的工作生活现状及存在的问题与矛盾,及时化解矛盾,解决问题。同时将政府相关社会保障政策、企业用工信息、劳动技能培训等及时向外来农民工发布宣传,并有针对性地开展相关服务。此外,通过该平台还可以搭建起学校(幼儿园)与企业、外来农民工之间以及企业与外来农民工之间的多方位交流空间和平台,更好地促进学校与企业携手解决外来农民工子女上学的后顾之忧、外来农民工就业以及彼此之间的情感交流等,从而搭建起多元社会主体协同参与社会融入服务与社会管理的组织平台。

2. 加大外来农民工居住登记服务和出租房整治管理力度,强化“以住留人”

针对外来农民工住房环境卫生差、社会治安差以及消防安全隐患等问题,桐琴镇加强出租房的动态整治管理模式。各社区和行政村结合外来农民工信息采集工作,对本辖区内的出租房进行排查登记,掌握出租房房东、建筑面积、出租间数、出租面积等基本资料。并将该信息及时汇总至外来农民工服务管理信息网络和服务平台,与“以证管人”管理模式有效衔接。并对出租房进行“建册立户”,将业主确定为“户主”,以社区和村为单位立户编号,一户一册。全面落实出租房屋房东管理责任制、租赁登记制和信息报送制,督促房东落实住房安全保障和各项管理责任。同时镇政府还根据农民工在桐琴工作时间长短、技术技能等具体情况和基本条件,全面实行临时居住证、居住证分类登记服务管理,形成了初步的IC卡居住证制度。持证农民工在教育、医疗、社保、就业、维权、公共服务设施等方面与本地居民享有同等待遇,增强外来农民工的认同感、归属感。

3. 加强“两新组织”建设,动员企业和社会组织协同参与外来农民工服务管理,完善落实“以业稳人”

外来农民工在流入地处于一种无组织的“原子

化”状态,缺乏有效的信息沟通渠道及化解社会矛盾的合法化的社会组织,从而导致外来农民工在遭遇一些不公正待遇或突发事件时增加了群体性事件发生的可能性,增大了社会管理的难度,威胁着社会的和谐与稳定^[7]。为了加强对农民工的社会融入服务与社会管理,桐琴镇动员和鼓励规模较大和用工较多的企业积极参与外来农民工服务管理。通过扶持和规范企业党组织以及工会组织建设,使外来农民工中的党员可以在企业参加党组织活动,发挥其党员模范带头作用,尤其是外来农民工党员大多在企业的一线班组从事生产管理工作,具有较高的素质、威望以及群众基础,便于开展外来农民工的服务管理工作。同时,依托企业党组织强化工会组织建设,加强对外来农民工的劳动合同、工资福利、工伤事故等方面的维权。企业党组织与企业工会紧密合作,共同搭建企业与员工的沟通与交流平台,积极配合企业开展生产管理和生活服务,及时了解与反馈员工的各种需求与问题,有效协调和化解各种矛盾,组织开展丰富多彩的文化娱乐活动,为员工创造积极向上的和谐的工作环境,不断完善落实“以业稳人”。

4. 加强外来农民工集中租住的社区基层组织建设,培育融合性社会组织 and 外来农民工自我服务组织,促进新老桐琴居民的融合,实现“以情化人”

针对桐琴镇外来农民工数量较多,尤其夫妻双方在外务工2年以上的居多、打算长期在桐琴务工意愿较强等特点,桐琴镇政府积极推广外来农民工集中住宿、集中管理、集中服务管理模式。在外来农民工租住较多的农村社区,加强村级组织建设,组建融合性社会组织——村级“和谐促进会”或农民工租住地工会,由村干部、外来农民工中具有服务意识强以及社会威望较高的精英人物、村民代表、出租房房东、私营企业主等协同开展外来农民工服务管理。同时,根据外来农民工居住分布情况设立片、组,由他们中的优秀分子担任片长或组长,实行包干到户责任制,承担民情采集、矛盾调解、活动组织、综合服务 etc 职责,进一步拓宽外来农民工服务管理的宽度和广度,促进新老桐琴居民的融合和参与,实现“以情化人”。

此外,为了改善外来农民工生活居住条件,镇政府根据镇级总体规划拟采取政府扶持、市场运作的办法,规划兴建新居民小区,积极探索创新外来农民工自我服务与自我管理新模式。根据有关社区管理政策和社区社会组织的相关规定,有步骤、有条件

地引导新居民小区内的居民成立流动党组织和社区社会组织(新居民工会、新居民协会或新居民自治委员会等),选举或选配思想素质好、责任心强、群众威信高的外来农民工精英作为组织管理骨干,采取“老乡服务老乡”的方式,实施外来农民工自我教育、自我约束、自我服务、自我管理,维护外来农民工的合法权益,从而逐步实现“以情化人”。

5. 加强基础设施建设和优化公共服务环境,丰富和促进新老居民精神生活与社会融合

针对外来农民工与本地居民精神文化生活匮乏以及难以融合等问题,桐琴镇多方筹措资金加强文化设施建设,丰富本地居民与外来农民工精神文化生活。如免费开放镇、村(社区)的图书馆、文化中心以及社区公益性文化场所等,使外来农民工平等享受公共文化产品。同时,各级党团、工会、妇联等组织还借助社区、企业等文化平台定期举办“新桐琴人文化艺术周”活动以及形式多样的群众文体活动,为外来农民工与本地居民提供更多更好的社会融合的舞台。此外,积极推动企业加强文化建设,建立职工活动室、篮球场、阅览室等基本文化设施,积极组织本单位的外来农民工在业余时间开展文化体育活动。

为了有效解决外来农民工子女就学问题,桐琴镇通过充分挖掘镇公办中小学教育资源潜力,无门槛地接纳外来务工人员子女就学,同时鼓励扶持创办外来务工人员子弟学校,并在学校安全、师资培训、帮困助学等方面给予政策支持,使外来农民工及其子女可以公平平等地享受到城镇化发展成果,从而增强他们的社会归属感和认同感,更好地融入桐琴镇经济社会生活中。

三、新型城镇化中发达地区加强外来农民工社会融入服务与社会管理的政策建议

有学者指出,城市化包含三层含义:一是对于系统层面的整合,即经济系统、社会系统、文化系统及制度系统四者的衔接;二是社会层面的整合,即农村流动人口在行动、生活方式等方面与城市居民不存在明显区隔;三是从心理上认同于城市社会,对城市具有归属感^[11]。因此,为了促进外来农民工在流入地的社会整合与社会认同,应该要加强和完善外来农民工的社会融入服务与社会管理。

十八大报告指出要坚持走中国特色新型工业

化、信息化、城镇化、农业现代化道路,加快完善城乡发展一体化体制机制。新型城镇化是以人为核心的城镇化,必须和农业现代化相辅相成^[12]。因此,如何在城镇化进程中促进人的全面发展并创新社会管理格局成为当前新型城镇化的一个关键点。新型城镇建设不仅要具备发展现代产业的经济条件和基础设施,更需要科学合理的城镇发展规划及完善的公共服务配套设施建设,为合理引导人口集聚以及改善城乡居民生活水平创造现实条件。同时,政府强化公共服务等职能,也能为农村富余劳动力就业转移与人口城市化创造必要条件^[13]。在发达地区的新城镇化进程中,由于外来农民工人数多,流动性大,因此,要统筹城乡经济社会发展,加强社会管理创新,完善外来农民工的社会保障和社会服务,促进其尽快与本地居民的社会融合,从而推动和加快我国城镇化的建设。

1. 完善落实流动人口社会服务与社会管理的政策保障体系

新型城镇化,首先要打破城乡分割的体制政策障碍,使流动人口在教育、社保、医疗、就业、维权、公共服务设施等方面与本地居民享有相应的公平待遇,增强流动人口对流入地的社会归属感和认同感。各级政府要高度重视对流动人口的社会融入服务与社会管理,不断完善落实“以服务促管理”为核心的新型流动人口管理模式,实现由“外来人口”到“本地居民”的转变,促进流动人口与本地人的社会融合。同时,不断建立和完善基本公共服务均等化制度体系,初步形成覆盖城乡、可持续、多层次的社会保障体系,为流动人口和特殊人群构筑起健全的社会保障网^[14]。

2. 培育和加强融合性社会组织,促进外来农民工的社会融入与社区参与

在外来农民工租住较多的社区建立健全融合性社会组织,如村级“和谐促进会”、农民工租住地维权工会以及流动党支部、流动团支部等。通过这些融合性社会组织开展社区治安与环境卫生整治、志愿者服务等丰富多彩的活动,为外来农民工参与社会管理提供有效的组织平台,促进农民工与流入地居民的社会融合以及社会和谐建设。

3. 加强“两新组织”建设,完善外来农民工社会融入服务与社会管理体系

在加强外来农民工社会融入服务与社会管理中,非公有制经济组织和社会组织在提供公共服务、

反映利益诉求、规范社会行为、促进社会公平、扩大公众参与、化解社会矛盾中发挥了重要的作用。因此,在城镇化发展进程中,基层政府应该逐步建立起与经济社会发展需求相适应的“两新组织”管理体系,形成门类齐全、层次不同、功能互补、覆盖广泛、特色明显的组织体系,逐步完善外来农民工社会服务与社会管理体系^[14]。

4. 加强公共服务基础设施和公共文化建设,丰富城镇居民文化生活,促进社会融合

为了丰富外来农民工的精神文化生活,应该要加强城镇公共服务设施建设。同时,城镇、乡村(社区)两级的图书馆、文化中心以及社区公益性文化活动场所等要进一步对社会免费开放,使外来农民工平等享受公共文化服务。各级党团、工会、妇联等组织要借助社区、企业等文化平台,经常开展形式多样的群众文体活动,丰富城镇新老居民的文化精神生活,促进社会融合。

参 考 文 献

- [1] 中国新闻网. 今年城镇化率或达 53.37% 将编制发展规划 [EB/OL]. (2013-03-06) [2013-05-28]. <http://biz.zjol.com.cn/05biz/system/2013/03/06/019189624.shtml>.
- [2] 国家统计局. 中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2013-02-23) [2013-05-28]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-02/23/c_114772758.htm.
- [3] 国家人口计生委. 中国流动人口发展报告(2012) [EB/OL]. (2012-08-07) [2013-05-28]. <http://www.china.com.cn>.
- [4] 国家统计局. 2011 年我国农民工调查监测报告 [EB/OL]. (2012-04-27) [2013-05-28]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm.
- [5] 杨维汉. 中国 2012 年城镇化率达 52.57% 与世界平均水平相当 [EB/OL]. (2013-06-26) [2013-08-26]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-06/26/c_116303664.htm.
- [6] 温家宝. 2013 年国务院政府工作报告 [EB/OL]. (2013-03-19) [2013-05-28]. http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm.
- [7] 鲁可荣, 杨亮承. 外来农民工流动党支部建设的重要作用及基本途径——以浙江省玉环县为例 [J]. 理论导刊, 2011(5): 21-23.
- [8] 张新宇. 在武义县第十五届人民代表大会第一次会议上所作的政府工作报告 [EB/OL]. (2012-02-27) [2013-05-29]. <http://wynews.zjol.com.cn/wynews/system/2012/02/27/014778407.shtml>.
- [9] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 8-11.
- [10] 胡重明. 再组织化与中国社会管理创新——以浙江舟山“网格化管理、组团式服务”为例 [J]. 公共管理学报, 2013(1): 63-70.

- [11] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究, 2006(5):107-122.
- [12] 李克强. 新型城镇化的核心是人, 必须保护农民的利益. [EB/OL]. (2013-03-17) [2013-05-28]. http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115053973.htm.
- [13] 郁建兴, 冯涛. 城市化进程中的地方政府治理转型: 一个新的分析框架[J]. 社会科学, 2011(11):4-11.
- [14] 鲁可荣. 农村社会组织与基层政府协同开展社会管理创新的浙江经验及模式[J]. 武汉科技大学学报: 社会科学版, 2013(3): 233-239.

注 释:

- ① 据国家统计局的《2011 年我国农民工调查监测报告》统计, 2011 年全国农民工总量达到 25 278 万人, 比上年增长 4.4%。其中, 外出农民工 15 863 万人, 增长 3.4%; 男性农民工占 65.9%, 女性占 34.1%; 16~30 岁的新生代农民工占全国农民工总数的 39.0%。

The Innovation of Social Integration Service and Social Management System for Farmer Workers in the Process of New-type Urbanization

—A Research Based on Tongqin Town, Wuyi County in Zhejiang Province

LU Ke-rong, ZHOU Jie, LIU Hong-kai

(Research Center of Rural Areas, Zhejiang Normal University, Jinhua, Zhejiang, 321004)

Abstract The urbanization of the developed areas, together with a large flow of farmer workers to the towns, provides adequate labor forces for the rapid economic development. However, these workers also find it difficult to integrate into the local communities. Meanwhile, a lot of social services and social management problems arise. Based on the research in Tongqin Town, a typical Zhejiang Province-level center town, studies have found that the local government followed the “good governance” concept to explore how to improve social integration service and social management system for farmer workers, to maximize the leading role of the Party committee and government in social management, the main role of the masses and the cooperative role of multi subjects like enterprises and schools. By studying the experience of Tongqin, this paper proposed to improve policies for farmer workers’ social integration and social management by means of sticking to the guarantee system for the floating population and developing the integration organizations and the “two new organizations”.

Key words new-type urbanization; farmer worker; social integration; social service; social management

(责任编辑: 刘少雷)