
浙江流动人口再组织化的政府创新研究

陈菊红

(杭州电子科技大学 马克思主义学院, 浙江 杭州 310018)

【摘要】流动人口的再组织化是消解流动人口个体原子化带来的巨大张力,提高流动人口服务管理实效的重要手段,目前我国流动人口的再组织化面临体制内途径有效性不足、体制外途径合法性缺乏的问题。浙江地方政府把流动人口看成服务管理的主体,积极引导流动人口参与自我管理和自我服务,在促进流动人口的再组织化方面取得了较为明显的成效。如杭州对“草根之家”的吸纳整合、宁波慈溪“和谐促进会”的创建,以及奉化“力邦社区”的组织重构,这些实践对于探寻新的流动人口组织管理载体,完善流动人口的服务管理具有重要的启示意义。

【关键词】流动人口;再组织化;浙江;政府创新

【中图分类号】D58

【文献标识码】B

【文章编号】1001 — 9146(2016)03 — 0034 — 06

近年来,随着我国工业化城市化进程的不断推进,流动人口的数量急剧增加,截止2014年,在13.6亿总人口中,流动人口占到2.53亿^①,庞大的流动人口群体为现代化建设做出巨大贡献的同时,也给城市社会管理和公共服务带来了严峻的挑战。从实践来看,各地政府转变观念,积极探索了许多行之有效的流动人口服务管理办法,其中,以流动人口的再组织化作为重要手段,通过发挥流动人口自我管理和自我服务的作用,增强流动人口服务管理的实效,是浙江流动人口治理创新的一个突出特点。这种探索立足于寻找新的流动人口组织管理载体,突破了单一政府管理模式,有助于流动人口真正实现从生存型向发展型的转变。总结提炼浙江流动人口再组织化的经验,期望能为各地流动人口治理工作提供有价值的参考。

一、流动人口再组织化的难题

流动人口的再组织化,是指将游离于管理之外的流动人口重新纳入各类组织之中。流动人口的再组织化需求与我国社会结构的分化转型密切相关。改革开放以来,随着农村“公社制”、城市“单位制”的解体,社会的“非组织化”、“去组织化”问题日益显著,给我国社会治理提出了严峻的挑战。世界的现代化进程表明,“一个社会的组织化程度越高,其稳定性就越强,社会活力就越大,社会管理的难度系数就越小;反之,社会缺乏活力和社会理性,其稳定性就越差,社会管理和社会治理的难度系数则越大。”^②我国国家与社会的分离,使社会中大量个体以原子化、离散化状态存在,成为社会管理和社会服务的障碍。在这个过程中,流动人口从原有的基层组织中解放出来,获得了充分流动的自由,但与此同时,他们却难以获得新的组织保护。绝大部分流动人口常年在农村和城市之间穿梭,处于农村基层组织和城市社区组织管理的真空,这不仅不利于城市政府为流动人口提供服务,影响流动人口正当权益的维护,如此庞大的群体游离于社会管理之外,也不利于城市社会的和谐稳定。因此,提高流动人口的再组织化程度,显得尤为迫切,在流动人口组织缺位的情况下,任何组织制度的投入都会带来增量的组织收益。

根据管理主体的不同,流动人口再组织化的途径主要有两种:一种是体制内途径,主要通过工会和党团组织吸纳流动人口,实现再组织化,这种途径由国家负担运行经费,具有浓厚的体制色彩。另一种是“草根”途径,由社会力量组织成立,为流动

收稿日期:2015 — 10 — 28

基金项目:浙江省社会科学界联合会研究课题(2015N004);杭州市哲学社会科学规划课题(Z15JC112)

作者简介:陈菊红(1981—),女,湖南益阳人,博士,讲师,流动人口治理、社会发展理论研究。

人口群体提供各种服务，这些社会力量包括流动人口自身、热心于公益事业的专业人士等等，流动人口通过加入由他们发起成立的自组织或非政府组织来实现再组织化，具有明显的“草根性”。然而，就流动人口再组织化的效果来看，这两种途径客观上都面临一定的困境。

从第一种体制内途径来看，当前吸纳流动人口的体制内组织主要是工会，在政府的认可和支持下，工会有着充足的财力和人力保障，发挥着重要的整合功能。通过工会，政府可以掌握流动人口的动态，尤其对于流动人口中的主体——农民工来说，其工人阶级的定位与工会的性质又天然地衔接在一起，因而在正式制度安排下，工会是流动人口再组织化的主要渠道。现阶段这种渠道面临的主要问题在于，尽管有政府的大力推动，但工会对流动人口的吸引力仍然不是很强。数据显示，截止 2013 年 6 月，中国工会吸纳的农民工会员只有 1.09 亿人^⑤，不及当年农民工总数的一半。更重要的是，工会到底能在多大程度上真正维护流动人口群体的权益，这往往是被广为诟病的。正如台湾学者黄德北的观点，由于大陆工会具有国家机构和工人利益代表的双重特性，大陆企业工会在维护劳工权益方面的作用有限^⑥。工会组织对流动人口的吸纳力存在明显的“制度性弱势”：由于工会组织的运行高度依赖于企业领导或行政主管，因而工会虽然组织起来了，却缺乏集体协商和谈判的基础，难以真正代表职工的利益。甚至在一些学者看来，工会把流动人口组织起来，维权只是途径，管理和控制才是目的^⑦。此外，再加上非公企业组建工会难、流动人口流动性大等原因，流动人口入会的热情不高。对于流动人口来说，问题的关键不在于直接去争取服务、福利、收入等各种待遇，而在于争取获得这些待遇的“资格”^⑧，工会难以承担这一功能，对流动人口的吸引力自然大打折扣。

第二种“草根”途径。当流动人口的合法权益难以依靠制度化的组织来保障时，一些作为替代的社会组织便应运而生，其中，“自组织”就是一种最普遍、成本低而又更有效率的组织形式^⑨。为克服在他乡的无助，流动人口互帮互助，组成了许多类似“同乡会”的自组织，这些自组织通过地缘或业缘等关系拉近了流动人口之间的心理距离，有效地衔接了流动人口的社会资本，在一定程度上满足了流动人口在就业、维权、信息沟通等方面的多元需求，因而能在流动人口群体中得到较高的认可。但是，这种“抱团”的方式缺乏行动的合法性基础，受法律制度的限制，草根组织往往难以登记注册，因而很容易被定性为非法组织。对流动人口自组织这样一种组织化力量，一些政府官员也存在害怕、担忧心理，缺乏容纳社会力量独立发展的胸怀，极易采取防范打压的态度来对待它们。此外，由于缺少政府的引导和支持，流动人口自组织较难与政府开展合作，并获得政府的资源，甚至因监督不足，流动人口自组织还存在超越合法边界、演化成违法犯罪组织的风险。

综上所述，流动人口的再组织化对于整合流动人口群体的目标和利益，增强流动人口的博弈能力，消解个体原子化给社会带来的巨大张力，都有着极为重要的意义。但目前两种流动人口再组织化的途径各有不足，体制内途径面临有效性问题，体制外途径存在合法性困扰，如何改革创新，提高流动人口的再组织化水平，成为摆在各地政府面前的一道难题。

二、浙江流动人口再组织化的实践分析

在流动人口服务管理工作中，浙江地方政府从改变自身权力的运作方式出发，利用散落在社会中的各种资源，积极引导流动人口参与自我管理和自我服务，帮助流动人口实现再组织化，取得了富有成效的经验。一方面，利用体制内组织对原有自组织进行组织整合，发挥其正向功能，遏制其负向功能。另一方面，建立新的组织平台重构已有的社会资源，鼓励流动人口进行自我管理和自我服务。

1. 对原有自组织的吸纳整合

对于流动人口自组织，杭州市有关部门的做法不但不排斥，还适当地对这类组织进行吸纳整合，将它们纳入行政管理系统，既省去了政府重创组织的成本，又能帮助草根组织突破原有功能的局限，增强草根组织与政府及其它主体互动的资本，从而更广泛地获取合法性资源，更好地为流动人口服务。

杭州“草根之家”是一个由打工者成立的自组织。2006 年 7 月，来自江西的打工者徐文财创建了一个打工者的网上家园，

成为不少工友寻找精神寄托的平台。2008年，该组织从线上走向线下，在九堡格畈小区租住民房，并工商注册成立了草根之家文化中心。自成立以来，该组织遵循“自助互助、自强不息”的理念，以丰富工友精神生活、改善工友生存现状为目标，开展了一系列像法律咨询、文艺活动、职业培训之类的自我服务活动，深受广大工友的欢迎。但根据现行法律，草根之家无法在民政部门以社会组织的身份合法注册，其活动一直处于灰色地带。针对这种情况，杭州市相关部门突破僵化的忧惧思维，对草根之家的工作予以大力支持。2010年2月，共青团杭州市委主管成立了“杭州青年公益社会组织服务中心”，在杭的青年组织只需填写登记表，经审核通过后，便可接受服务中心提供账户和监管服务，“草根之家”成为第一批挂靠其下的组织之一，从而在身份上赢得了一定的合法性。6月，在杭州市总工会的推动下，九堡镇工会又将草根之家纳入管理系统，并与所在社区合作，为其授牌“新杭州人志愿者服务站”，来自政府方面的肯定和支持，增强了草根之家的行政合法性，促进了该组织自我管理范围和深度的拓展。

由此可见，政府与流动人口自组织之间的有效互动是可行的。杭州市积极开辟与草根组织的合作通道，建立有效机制支持流动人口的再组织化，改善自组织的生存环境，具有很强的现实意义。其一，有助于充分发挥流动人口自组织的功能。自组织能有机会获得更多的资源，为流动人口服务，也能与政府部门建立起直接的联系，甚至能配合政府部门开展一定的工作。其二，能有效避免“非制度化因素”在体制外的聚集。政府的介入指导，有助于消解流动人口自组织中的不利因素。其三，能促进流动人口问题的合作治理。政府对流动人口自组织的支持，是政府转变观念，允许草根组织参与流动人口服务管理的体现。

2. 行政主导下的组织重构

与杭州对现有组织的吸纳整合不同，宁波慈溪市在基层创建新的融合性组织，引导流动人口与本地居民协作互动，参与公共事务的管理，走出了一条通过行政主导重构组织，从而实现流动人口再组织化的路径。政府推动创建的融合组织虽然具有较强的体制色彩，但会员中有一半是流动人口，他们与群体的其他成员社会距离较短，对本群体的需求甚为了解，因而这类组织一方面体现出自我管理的特征，比较容易获得流动人口的认同，另一方面还能获得政府的支持，服务能力较强。

慈溪市民营经济发达，大量外来务工人员游离于社会管理服务体系外，给当地的社会治安、环境治理等带来不少挑战。为了解决这些问题，慈溪市提出了建立一个新老市民融合组织的框架。2006年4月，坎墩街道五塘新村成立了第一个村级和谐促进会，随后全市300多个村庄全都组建了和谐促进会。和谐促进会实行会员制，会员主要由村干部、村民代表、优秀外来务工人员、私营企业主、出租房房东等组成，一般会长由村党支部书记担任，优秀外来人员、企业保卫人员等可担任副会长。和谐促进会采用理事会治理结构，理事会下建有七个专门的工作委员会，负责矛盾调处、权益维护、社会服务等各项具体工作。此外，理事会下还设有分管社区责任区的小组，小组长主要由优秀外来人员担任。依托广泛的会员网络，外来务工人员获得更多的表达、参与和决策的机会，畅通了他们的诉求反映和利益维护渠道。和谐促进会不仅为外来务工人员提供广泛的服务，内容涉及教育培育、法律援助、扶贫济困、卫生保健等多方面，还以议事会、民主恳谈会等形式组织外来人员与老居民共同商讨村级事务，促进了他们与老居民及主流社会的融合。

慈溪市和谐促进会对于流动人口的再组织化意义深远。和谐促进会的基本特征是新老居民共建共享，流动人口可以和老居民共同参与公共事务的管理，在交流合作中增进相互间的理解和包容。借助于这一组织，流动人口得以拓展自己的社会关系网络，并能从新的异质性关系中获取更多的资源。和谐促进会将政府与基层自治组织有机联结起来，不仅形式上合法，还能受到基层的拥护，开启了流动人口参与治理的新形式。

3. 流动人口聚居区的社区化管理

伴随“单位制”的逐渐解体，人们由“单位人”向“社区人”转变，社区已成为城市居民组织生活的基本单元，但由于流动人口没有城市户籍，通常无法纳入社区这种结构化的组织方式中。而对于外来人口比较集中的城市流动人口聚居区来说，若能充分利用社区这个平台，发挥社区的融合功能，拓展流动人口的社区参与度，从而提高流动人口的再组织化水平，无疑是一

种低成本的治理方式。宁波的奉化市大胆创新，在流动人口聚居地兴建力邦社区，鼓励流动人口自我组织、自我管理、自我服务，是对流动人口社区化管理的新探索。

为加强对流动人口的有效服务，宁波奉化市地方政府与企业联合投资，兴建力邦社区供外来人口集中租住，目前已建好的 4 幢公寓楼可容纳 2800 余人居住。为方便居民生活，社区内配备了医务室、酒店、银行、食堂、超市等综合性服务设施，尤其是一室一厅的夫妻房，受到不少外出打工的小家庭的青睐。在社区经营上，当地政府将经营权推向市场，由力邦集团负责运营和管理，政府保留 10% 的股权，享有对重大事项的否决权。社区的治理主要由社区居委会实施，力邦社区居委会的不同之处在于它是一个外来人员自治组织，居委会成员中，外来人员占大多数，社区楼长、寝室长、小组长等，都由外来租住人员自己担任。在力邦社区，所有外来人员统称为“居民”，受到平等对待。奉化市各部门也在社区建立了各种工作联络室，如警务室、计划生育指导室、青年活动室、党员活动室等等，为社区居民提供服务。随着社区的建设发展，社区陆续开办了基础文化、法律法规、劳动技能等多个培训班，并增设了文化设施和文体设备，迎合了社区居民日益增长的精神文化需求。值得一提的是，社区还每两年举办一次评优活动，优秀的青年、居民和家庭都可参与评选，极大地激发了外来人员的社区认同感。

力邦社区的实践为外来务工人员的再组织化提供了一个成功范本。力邦社区由政府“掌舵”、企业“划桨”，组织外来务工人员集中居住，采取“企业化运作、社区化服务、人性化管理”^⑥的模式，营造出一个温馨和谐的人居氛围，增强了社区的凝聚力。更重要的是，社区居委会为外来务工人员提供了一个自我管理的平台，处于社区这一共同体内，外来人员有着一致的社会空间，共同参与社区治理，大大提高了其自我组织和自我服务的能力。力邦社区不仅解决了流动人口聚居区所面临的一系列管理问题，它提供的优质后勤服务，还帮企业节省了大量的管理成本，成为当地吸引投资的一张亮丽名片。

三、结论与启示

从浙江各地流动人口治理的经验来看，集中体现为两点：一是政府积极吸纳整合已有的流动人口自组织。自组织为流动人口在城市构建起一个熟人社会，成员之间具有良好的信息沟通和信任预期，协调和管理成本较低。杭州草根之家的案例表明，流动人口自组织已经支付了创建组织的前期成本，政府适当介入，并依靠体制内组织“放心”地将这类组织整合到现有的秩序中，能产生新的组织收益，进而增强自组织动员和整合资源的能力，提高流动人口的再组织化水平。二是主要依托基层自治平台，在政府主导下进行组织重构。慈溪和谐促进会、奉化力邦社区的创建，既克服了流动人口自组织的脆弱性，又突破了“新二元结构”造成的新老居民间的隔离，这类组织在政府和流动人口之间建立起良好的互动机制，可持续发展能力较强，因而能在流动人口的再组织中收到良好的效果。

关于流动人口的再组织化，上述案例中政府的创新之处在于：首先，创建新的组织形式，推进流动人口的再组织化。在社会学家涂尔干看来，“如果在政府与个人之间没有一系列次级群体的存在，那么国家也就不可能存在下去。如果这些次级群体与个人的联系非常紧密，那么它们就会强劲地把个人吸收进群体活动里，并以此把个人纳入到社会生活的主流之中。”^⑦案例中的“和谐促进会”、“力邦社区”无疑发挥了这样一种次级群体的功能。融合组织和社区自治组织都是在当地政府主导下创建的，它们与权力国家的连接，使其将正式制度和基层组织的非正式制度融合起来，突破了体制外组织吸纳流动人口所遭遇的合法性困扰。更重要的是，该类组织的各项具体工作都吸收了大量流动人口的参与，为流动人口提供了各种表达、参与和决策等机会，增强了对流动人口的吸引力，有助于克服纯体制内组织吸纳流动人口的有效性问题的。这种新的流动人口再组织平台的搭建，是当地政府在促进流动人口再组织化方面做出的积极探索。

其次，加大政府的行政支持，推进流动人口的再组织化。浙江几个地区的实践表明，无论是对流动人口自组织的吸纳整合，还是新建融合性组织或流动人口社区，都离不开政府的引导和支持。上述三地政府的支持，不仅为流动人口再组织化力量提供了行政合法性和政策指导，有的还提供了强有力的物质经费等保障，这也是再组织化力量得以进一步发展的重要原因。比如，和谐促进会从一个村的试点到宁波大范围的普及，党委政府就是其主要推手，政府不仅制定计划分批推进，还制定了详细的考核标准，此类组织的推广大大提升了流动人口的再组织化水平。在这里，当地政府做法的可贵之处在于，从根本上摒弃了传统

的管控流动人口以及忧惧流动人口组织起来的思维，将流动人口看成积极能动的群体，把流动人口的再组织化力量作为社会治理的重要主体，并对该类组织采取扶持发展的措施。

再次，鼓励流动精英为主体的流动人口自我管理，推进流动人口的再组织化。充分尊重流动人口自我管理的意愿和能力，将流动人口看成服务管理工作的主体，尤其重视发挥流动精英的作用，在此基础上推动流动人口的再组织化，是上述案例的一个共同特点。案例中三个组织的运行呈现出鲜明的自治性，流动人口被吸纳进有关服务管理机构，参与流动人口事务的组织管理，在参与的过程中，流动人口获得了尊严，增进了新老居民的融合^⑧，提高了再组织化的主动性和积极性。此外，浙江的实践还突出了流动精英的作用，一些职位和领导职务通常由热心能干的流动精英担任，而流动精英具有较强的向心力和感召力，充分发挥其“代表”功能，对话协商往往更容易达成。在国家权力向社会让渡的过程中，这种以流动精英为主体的流动人口自我管理，不仅客观上符合流动人口尚无法被全面动员起来的实际，还增进了再组织化力量对流动人口的凝聚力。

最后，加强多元主体的合作，推进流动人口的再组织化。浙江的经验表明，对于流动人口的再组织化，政府、社区或村级基层组织、企业、城市居民、流动人口自身等多元主体均存在发挥作用的空间，这种作用主要是通过多元主体在流动人口服务中开展合作，提高服务绩效，从而增进流动人口的认同和信赖来实现的。多元主体合作的领域非常广泛，案例中各主体在计划生育、文体活动、教育培训、公共卫生等领域的合作治理，突破了以往更多单纯依靠政府治理的模式，在一定程度上形成了合作共赢的局面。行政资源和社会资源的整合，既降低了政府工作的成本，又更好地满足了流动人口的需求，增强了流动人口对组织和社区的归属感。

参考文献：

- ① 国家统计局. 2014 年末全国人口 13.6 亿，流动人口 2.53 亿 [EB/OL]. [2015 - 02 - 26]. <http://society.People.com.cn/n/2015/0226/c1008-26599433.html>.
- ② 徐永祥. 社会的再组织化：现阶段社会管理与社会服务的重要课题 [J]. 教学与研究, 2008(1) : 24 - 29.
- ③ 阙枫. 中国工会会员总会 2.8 亿，农民工会员超 1 亿 [EB/OL]. [2013 - 10 - 11]. <http://www.ChinaNews.com/gov/2013/10-11/5366713.shtml>.
- ④ 刘爱玉, 傅春晖, 阿拉坦. 工会能在多大程度上维护农民工的权益 [J]. 江苏行政学院学报, 2014(1) : 56 - 61.
- ⑤ 陈建胜, 刘志军. 加入工会抑或成立自组织——关于农民工组织权的思考 [J]. 人文杂志, 2010(5) : 147 - 154.
- ⑥ So linger, Dorothy J. Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market [M]. Berkeley: University of California Press, 1999: 3 - 7.
- ⑦ 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 58 - 59.
- ⑧ 陈岳军. 外来工的融入与自治——奉化市开创流动人口管理新模式纪实 [J]. 宁波通讯, 2013(23) : 58 - 60.
- ⑨ 郑杭生. 社会建设: 理论与实践创新 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 44.
- ⑩姚迈新. 流动人口管理服务的组织载体创新研究——从准社会组织、融合组织到融合型社会组织 [J]. 探求, 2012(4) : 50 - 56.