

农民工新型管理模式的构建

宫力平 (东北林业大学, 黑龙江哈尔滨 150040)

摘要 分析了农民工管理存在的问题, 构建了农民工新型管理模式, 并建立了新型管理模式的运行机制。

关键词 农民工; 管理模式; 运行机制

中图分类号 F325.22 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)29-12902-02

Construction of New Management Mode of Migrant Workers

GONG Li-ping (College of Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040)

Abstract The problems existing in the management of migrant workers were analyzed. New management mode of migrant workers was established, as well as the operating mechanism of the new management mode.

Key words Migrant workers; Management mode; Operation mechanism

城市政府对农民工的管理工作迄今已有 20 多年的历史。对城市农民工的管理影响到国民经济的发展、社会秩序的稳定、环境污染的控制以及计划生育、义务教育国策的实行等很多方面。因此, 尽快制定促进农民工流动的相关政策, 保障农民工的合法权益, 已经成为各级政府完善公共管理职能的当务之急, 也是落实“三个代表”重要思想的必要之举。

1 农民工管理存在的问题

现行农民工管理模式是一种政府管理农民工的一元化模式, 在这种情况下, 政府是养老、医疗、教育等社会公共领域的唯一承担者。政府的宏观管理和服务体系建设严重滞后, 政府财政面临巨大的压力, 使得养老、医疗、教育等领域的改革面临经费不足, 管理缺位等诸多难题。同时, 政府在这些领域获得了过多的控制权, 不利于相关社会组织群体充分发挥能动性, 参与更为广泛的社会实践, 降低了管理的效率和针对性, 甚至造成了一种政府管理越位的情况, 由此引发了一系列需要探讨的社会管理问题。

1.1 农民工的经济状况很差 由于农民工的户籍和身份限制, 城市用工单位很少与农民工签订正式劳动合同, 所以他们不能像城市就业者那样正规就业, 缺乏必要的劳动保护, 已签订的劳动合同不规范、不履行的现象也较为普遍。同时, 他们在就业工种的选择上受到很大的限制, 所从事的多是城里人不愿做的脏、累、重、危险的工作, 工作环境很差。目前, 我国患职业病的人数超过 50 万人, 其中农民工占一半以上, 每年因工伤致残的近 70 万人中, 大多数是农民工。在居住问题方面, 农民工的居住条件极为恶劣。中国人民大学“中国农民工问题与社会保护”课题组于 2005 年对农民工的居住状况进行了抽样调查, 结果显示, 34.9% 的农民工住在由单位提供的住房里, 51.8% 租用私房, 5.0% 住在工棚里, 4.3% 住在自己搭建的简易棚屋里, 2.2% 住在亲戚朋友家, 1.8% 住在老板家里。农民工租住的房子多处于城乡结合部, 房屋比较破旧, 脏乱差现象突出, 消防治安等各种隐患十分严重^[1]。

1.2 农民工的政治权利得不到保障 村委会选举是村民自治的前提和基础, 是农民政治参与的重要形式, 但是外出打

工的农民工参与家乡村委会选举的比例是比较低的, 主要原因就是农民工身在外地, 对村委会选举的有关信息不了解。也有一部分外出打工的农民工认为村委会选举与其利益关联不大, 放弃选举。相比较而言, 已经在城市就业和生活多年的农民工, 对所在城市及其利益代言人的选举非常关心。但城市社会并不承认农民工是城市中的一员, 更缺乏相关的专门机构和组织来吸纳并维护农民工的权利。大部分农民工在务工地没有参加任何政治活动, 没有享受到应有的民主权利, 不能与城市工人同等地行使选举权和被选举权, 农民工中的少数党团员也无法参加组织活动^[2]。据中国社会科学院王春光的调查, 年轻的农民工中有 61% 的人觉得当地政府管理部门根本没有可能为他们提供排忧解难的服务和帮助, 因而, 只有 11.9% 的人加入了流入地社会的一些组织, 而绝大多数人没有参加任何组织。这样, 就导致了农民工城乡政治权益的错位, 合法权益得不到维护, 游离于城乡正规的社会组织之外。

1.3 农民工处于城市社会的底层 农民工的社会地位很低, 在社会保障、自身培训、子女入学等公共服务方面没能与城市居民享受同等的权利。目前, 农民工享有的社会保障严重不足, 基本处于现有各项社会保险难以覆盖的盲区。据中国人民大学“中国农民工问题与社会保护”课题组调查, 截至 2006 年 6 月底, 全国有 1 620 万农民工参加了工伤保险, 虽然是进展不错, 但与 1.3 亿的农民工群体相比, 参保率仍然很低。农民工普遍缺乏就业培训的机会, 技能素质难以适应劳动力市场的需求。目前, 农民工外出就业受过培训的为数不多, 农村劳动力中接受过短期职业培训的仅占 20%, 没有接受过技术培训的占 76.4%, 农民工的整体素质不高, 企业急需技术工人的突出矛盾并未缓解。在子女教育方面, 对于农民工及其子女来说, 他们的户口并没有随他们迁移, 因此, 要想在流入地入学受教育, 困难非常大。据统计, 当前我国 18 周岁以下的流动人口达 1 982 万, 其中义务教育年龄段的孩子有 9.3% 处于失辍学状态。

1.4 农民工没有心理归属感 农民工的社会身份是农民, 是城市社会中的“边缘群体”。受城乡文化差异的影响, 农民工很难在城市真正立足, 不能融入城市的社会生活中。一些城市居民认为农民工文化素质低, 因而对他们或多或少地心存歧视, 不愿与其为邻, 与其往来。有些城市居民认为农民

作者简介 宫力平(1978-), 女, 黑龙江哈尔滨人, 博士, 馆员, 从事农业经济管理研究。

收稿日期 2008-07-28

工是带来社会不稳定和导致城市犯罪率上升的主要因素,他们的流入加剧了城市环境的恶化。而不同的生活方式和思维习惯,也让农民工自己觉得在社会地位上低人一等,这给他们造成了很大的心理压力,加重了农民工与市民之间的隔阂。多方面的歧视与排斥,加上自身的因素,致使农民工对所生活的城市社区没有心理归属感,对城市的社会活动不关心、不参与,与城市正式职工和居民之间存在着“群体隔离”,无法通过与城市居民的社会交往、人际互动培养起城市文明所需要的现代思维和意识,出现了一种可怕的“孤岛效应”,这严重挫伤了农民工建设城市的积极性。

2 农民工新型管理模式的构建

现代公共行政的“善治”理论认为,良好的经济社会秩序的建立,要靠公共管理与群众自治治理的结合,靠政府与群众的相互协作和共同努力。“治理”存在于不同的领域和不同层次,可以是全球层面的治理,可以是民族国家领域的政治管理过程,也可以是一个组织内部的管理过程等。对农民工进行管理属于社会公共服务领域的治理活动,是政府、社会和公民(农民工)自身参与的公共权力资源配置层面的治理。新型农民工管理模式的构建必须打破原有的政府一元化管理模式,打破政府作为社会公共性的唯一承担者的地位。因此,笔者认为,构建新型农民工管理模式的核心要素是建立起以政府为主导,社会组织、各群体参与,农民工自我约束和管理的一种多元化管理模式(图1)

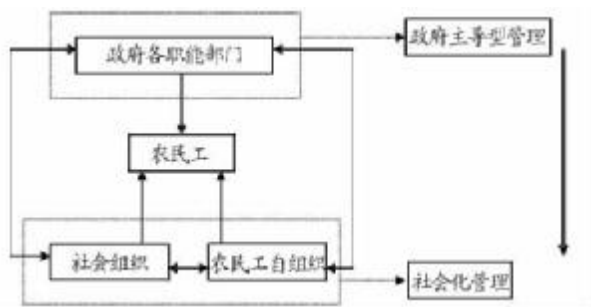


图1 农民工新型管理模式结构

Fig.1 Structure of new management model of peasant workers

由图1可知,该模式是一个主体多元的治理网络,一种新的“政府-社会组织-农民工自组织”关系格局。在这个制度框架内,有政府、社会组织 and 农民工自组织3个管理主体,它们各自承担着不同的职能,对维护农民工权益起着不同的作用。其中政府在农民工新型管理模式中居主导地位,社会组织积极参与到管理中。而农民工既是参与者,也是受益者,农民工自治管理是以公益和互益为轴心,为自己服务,也为他人提供服务^[3]。建立这种多主体参与的管理方式,不但能够发挥政府的引导、服务和凝聚作用,还能吸纳整个社会的参与,使各种社会力量充分发挥自身的优势参与到管理中,对政府管理起到很好的补充作用,同时也将降低政府的管理成本。

3 农民工新型管理模式的运行机制

农民工新型管理模式是政府、社会组织、农民工组织3个子系统通过政策、制度和方法的中介作用耦合成的复杂系统。机制是复杂系统各要素之间在系统内外环境的作用下产生的内在机能、内在规定性和控制方式。而运行机制是指

在很大程度上决定系统运作方式的体系及内在机能、内在规定性和控制方式的综合。设计和建立良性的运行机制是有效实现管理目标的根本途径,所建立的运行机制包括组织创新、技术方法创新和制度创新^[4]。

3.1 组织创新 组织是指由诸多要素按照一定方式相互联系起来的系统或这种系统的形成过程。在管理学中,组织既指建立组织结构,又指组织行为。组织结构指党团组织、工会组织、军事组织等。组织行为主要指组织实施其组织职能。对农民工的管理,除了政府负起公共管理的职责外,更重要的是培养各种群体自我管理的能力,支持他们自我管理,形成包括社区自治组织、企业、行业协会、非政府组织、社会团体等共同参与的组织系统,如政府部门建立条块结合的综合协调机构。地、市、州、大城市城区处于农民工管理的中间层次,重在实施组织职能。在农民工多元化管理模式协同发展过程中,农民工处于主体地位。因此,应进一步推动组织创新,建设农民工社区,建立农民工工会和行业协会,提高农民工的组织性,增强他们自我保护、自我管理的能力。进行组织创新的主要目的就是促进政府、社会组织和农民工组织3者的良性循环,实现3者的有机耦合与协同发展。

3.2 技术方法创新 技术方法创新是指重新组织各种条件要素,建立起效能更强、效率更高和费用更低的经营管理系统。加强对农民工的管理不仅需要社会各管理部门转变思想观念、落实责任,而且迫切需要引入现代化的管理技术与方法。具体而言,技术创新是指进一步改进技术,加强对农民工信息资料的收集、管理和运用工作。如网络技术可以运用于农民工管理系统,建立农民工管理网上系统,使农民工管理走上信息化、高效化的道路。方法创新主要是指创新能有效服务管理农民工的方法,如网络化管理就是一种现代化的管理方式,这种新型的管理方式有助于解决农民工管理中存在的诸多问题。需要注意的是,协同发展的方法创新,必须从政府、社会组织 and 农民工组织的三维视野出发,审视所有方法创新活动的过程与结果。通过技术方法创新,推动农民工新型管理模式的建立和完善。

3.3 制度创新 制度是人们活动和发生联系的行为准则,提供了人类相互影响的框架,构建了人、社会、经济、生态之间行为、秩序的合作与竞争关系,具有减少人类社会活动成本的作用。制度创新从宏观上讲就是变革现有的整个制度安排,或引入一种全新的制度,提供管理的主要动力和界限;从微观上说就是变革现有的农民工管理制度,通过对政府各部门职能的重新安排,调整其组织结构和修正与完善其内部的各项规章制度,提高政府管理的动力,提高政府机制及运行机制的效率,实现政府部门各种要素的合理与优化配置,发挥出最大效能与效益。户籍制度、社会保障制度、教育制度、法律制度、土地制度及财政制度等方面的创新,都是农民工管理制度创新的重要内容。从农民工新型管理模式中政府、社会组织、农民工组织协同发展的内涵、影响因素及关系来看,创新政府管理制度显得尤为重要,这是由政府多元化管理模式中的主导地位决定的,也与政府提供公共产品的服务职能密切相关。

表 3 农村夫妻果园劳动分工情况
Table 3 Situation of orchard work division of rural couples

	冬管涂白 Whitewashing of winter tube	疏花疏果 Thinning flower and fruit	浇水施肥 Irrigation and fertilization	果园打药 Sparing pesticide	剪枝拉条 Pruning	环割 Girdling	扭梢 Twisting treetop	收果 Harvesting	装箱装袋 Boxing and bagging	看园 Watching the orchard	卖果 Selling fruit	合计 Total
妻子 Wife	32.4	52.8	38.2	37.9	20.1	17.4	18.5	49.3	51.8	31.5	43.2	35.7
丈夫 Husband	67.6	47.2	61.8	62.1	79.9	82.6	81.5	50.7	48.2	68.5	56.8	64.3

表 4 农村夫妻草莓生产劳动分工情况
Table 4 Situation of strawberry work division of rural couples

	育苗 Seedling preparation	整地 Soil preparation	移栽 Trans- plant	绑棚 Binding the shed	打药 Sparing pesticide	施肥 Fertili- zation	疏花疏果 Thinning flower and fruit	浇水 Irrigating	采摘 Harves- ting	装箱装袋 Boxing and bagging	看园 Watching the orchard	销售 Selling	管钱 Financial manage- ment	合计 Total
妻子 Wife	56	36.3	50.6	51.6	34.7	48.2	57.4	36.7	56.4	50.97	31.1	41.5	49.8	47.9
丈夫 Husband	44	63.7	49.4	48.4	65.3	51.8	42.6	63.3	43.6	49.03	68.9	58.5	50.2	52.1

2.4 外出打工情况 随着城市化的发展,农民工外出进城打工的收入已经成为农民收入的一个重要组成部分。调查表明,项目村农民外出打工主要集中在农闲时间(占总外出打工的 82.4%),很少常年在外打工,因为家务劳动和各种农活需要料理,这些都需要夫妻双方共同完成,时间上不允许。另外,槐西村多年种植草莓、桃、猕猴桃等,已经形成了产业化,且农业生产收入相当不错,村民大多不愿意外出打工^[5]。至于常年在外打工,丈夫占的比例很高,妻子几乎没有出现常年在外打工的情况。打工的地点多集中在西安或者本地附近;在外省打工的比例很低(占 24.1%),主要分布在广州、上海、新疆等地,丈夫外出打工主要从事建筑、水工等对体力要求较大的工作,妻子主要做家政、杂活、捡棉花等工作,双方更多的是出卖劳动力。月收入在 1 000 ~ 1 500 元,调查显示,所有打工收入均花费在家庭支出上,可见,农民外出打工所得收入已是家庭收入的重要部分。

在农村,农民受教育程度及人口素质很低,所以外出打工只能从事体力劳动。目前,几乎不存在单纯依靠土地为生的家庭,因为土地生产投入的时间和精力较多,产出相对来说还比较低,“上有老、下有小”家庭负担很重,往往需要外出

打工来维持家庭开支,这也造成了农民工潮流向城市涌动。因为大部分农村农业科技普及率不高,农民对新科技接受和认可程度也参差不齐,无法使科学技术更好地转化成生产力,提高土地产出率,所以,农村科技兴农工作要长期不断地持续下去。另外,农民外出打工与农业经济收入的关系密切。在农业收入相对比较高的地方,农民外出打工的比较少,反之,农民外出打工的比较多。

3 结论

随着经济的发展以及观念的转变等多种因素的影响,劳动分工在逐渐改变传统模式,呈现丈夫和妻子都兼顾家庭与农活,尽管转变的步伐相对较慢,但是相对传统模式已经发生了很大的变化。但是,受传统社会性别角色观念的影响,夫妻劳动分工仍然保持传统的男主外、女主内模式。

参考文献

[1] 王峰. 家务劳动的计量方法[J]. 能源基地建设,1998(6):83-86.
 [2] 张国珍. 论家务劳动的社会价值[J]. 武陵学刊,2005(8):42-45.
 [3] 沙吉才. 论家务劳动[J]. 福建论坛,2003(6):36-39.
 [4] 蔡淑燕. 女性与家务劳动分工初探[J]. 中华女子学院学报,2003(6):63-65.
 [5] 杜荣芳. 从社会性别视角看农村留守妻子现象[J]. 农村经济,2007(6):117-119.

(上接第 12903 页)

农民工新型管理模式中政府、社会组织、农民工组织协同发展的运行机制由组织创新、方法创新和制度创新构成(图 2)。其中组织创新是基础,方法创新是主导,制度创新是保障。

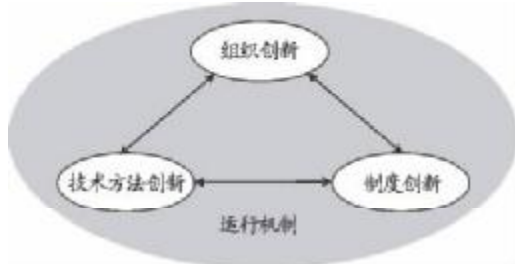


图 2 农民工新型管理模式运行机制构成

Fig.2 Composition of the operation mechanism of new management model for peasant workers

可以看出,方法创新是推动组织创新和制度创新的重要力量。3 者相互融合,相互影响,每一种创新机制的发挥,都离不开其他机制的协同作用,这 3 种创新机制通过功能耦合,成为农民工多元化管理模式高效运行的重要支柱及内生力量。

参考文献

[1] 郑功成. 中国农民工问题与社会保护[M]. 北京:人民出版社,2007:414-420.
 [2] 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[M]. 北京:中国言实出版社,2006:182-184.
 [3] 高灵芝. “治理理论”视角下的城市农民工就业促进的组织网络——以济南市为个案[J]. 东岳论丛,2006(6):77-79.
 [4] 韩长赋. 中国农民工的发展与终结[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007:186-190.