

棚户区进城务工人员生存状况研究

——以长沙市为例

张云英, 廖素敏

(湖南农业大学 人文社会科学学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 农民工进城, 大多租住在城乡结合部的廉租房内, 形成了城市中的农民工聚集区, 即棚户区。调查发现: 居住在棚户区的进城务工人员总体生活状况较差, 对于棚户区环境、自己的居住条件和社会的要求非常低。改善棚户区进城务工人员的生存状况, 应三管齐下: 一是加强改造与管理, 强化棚户区的公共基础设施建设; 二是建立进城务工人员自治社区, 提高进城务工人员的社区认同感和政治效能感; 三是建立社区社工服务站, 拓展进城务工人员的社会支持网络, 提高其城市适应能力。

关键词: 棚户区; 进城务工人员; 生存状况; 社会工作; 长沙市

中图分类号: C915

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)01-0025-09

Investigation of the Living Condition of Migrant Workers in Shanty Towns

——Take the Situation in Changsha as Example

Zhang Yun-ying, Liao Su-min

(College of Humanities and Social Science, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: The migrant workers usually live in shabby shanty town, in which the rent is low. A research shows that the migrant workers living in shanty towns have few demands to the living environment and society though their living condition is extremely bad. Hence the author points out the key measures to improve the living condition of migrant workers lie in following aspects: reinforcing the public service facilities, building up self-government community, and building up social worker service stations in order to expand the social support network and improve their ability of adapting to city.

Key words: shanty towns; migrant workers; living condition; social work; Changsha city

一、相关文献回顾

所谓棚户区, 类似于国外城市的贫民窟。按照我国建设部门的有关文件规定, 我国城市棚户区的标准为: 一是主要以木板、土坯、240mm厚砖墙为承重结构, 以油毡或石棉瓦为屋面材料的简易房屋和棚厦房屋; 二是低洼易涝、基础设施配套不齐的小平房; 三是按建设部《房屋等级评定标准》和《危险房屋鉴定

标准》评定为严重损坏房、危险房的房屋。联合国居住规划署关于城市贫民窟的界定, 即指以低标准和贫穷为基本特征的高密度人口聚居区; 而按巴西地理统计局的界定, 是指拥有50户以上人家、房屋建筑无序、不具备主要公共设施与服务的人口聚居区。根据这两种贫民窟定义, 几乎与城市流动人口聚居区同义的棚户区, 就其存在的状态、特点与作为城市低成本居住生活区的功能看, 基本上可以理解为我国现阶段城市贫民窟的“替代性产品”, 或者称之为“类贫民窟”。我国目前的城市中的棚户区, 就与发展中国家的城市贫民窟更为接近, 既有空间结构上的意涵, 即体现为空间结构与景观上的种种问题, 也有社会层面的意涵, 即棚户区还代表了一种不太为城市主流社会

收稿日期: 2009-02-12

基金项目: 湖南省哲学社会科学评审委员会资助项目(0804021A)

作者简介: 张云英(1964-), 女, 湖南长沙人, 教授, 主要研究方向: 农村社会工作。

所容的经济社会生活方式。也因此,有学者认为棚户区是城市“社会—经济的塌陷带”,是“市民社会中的农民村”,是“城市社会中的农村社区”。综上所述,笔者认为,棚户区特指城市化过程中由农村村落自发演化而来的城市非正式流动人口的聚居区。

与棚户区这一现象相似的是国外的贫民窟。对于贫民窟问题,国外学者进行了大量深入的研究,并取得了重要的成果。芝加哥学派最早用社会生态学方法并结合城市土地利用模式,划分出城市贫困阶层聚居区位置。伯吉斯(Burgess)的同心圆理论(Concentric Zone Model)包含五个层次的圈层结构,其中的过渡地带(Zone of Transition)是紧邻中心商务区的混合地带,以下层阶级居民为主,集中了低级破旧的住宅区、贫民窟和少数民族聚居区(例如犹太人区、西西里人区、唐人街等)^[1]。霍伊特(Hoyt)通过对住宅租金的研究指出低级住宅区不完全按照同心圆状分布,随着高收入阶层的外迁,低收入阶层也可能迁入弃置的原高级住宅区,并在地域上形成扇形模式(Sectoral Model)^[2]。哈里斯(Harris)和乌尔曼(Ulman)的多核心模型(Multiple Nuclei Model)中指出有些城市具有两个以上的中心,低收入和贫困阶层可能围绕中心商业区、批发商业区、重/轻工业区聚居^[3]。后继学者不断修正三大经典模型,指出美国郊区化进程中城市CBD外缘、中心区内部仍然是低收入和贫困阶层的聚居区^[4]。但在英国中等城市,低中收入和最低阶层分布在城市外围边缘区^[5],考虑到政府在城市发展、贫民窟清理、绅士化以及种族隔离方面的介入,只有部分少数民族聚居区位于中心区附近,紧邻绅士化区域。由于现代交通工具的相对普及和郊区化的过度蔓延,澳大利亚主要城市出现贫困阶层由市中心向郊区集聚的趋势^[6]。麦吉(McGee)对东南亚港口城市研究提出的著名Desakota模型^[7]、佛得(Ford)的印度尼西亚^[8]和拉丁美洲城市空间结构^[9]模型中,擅自占地非法建设区(Squatter)则分布在城市边缘地区。纵观国外关于贫困阶层聚居区研究,已经形成了“过程—互动—行动”的完整体系,并从早期侧重概念界定、分类及分布特征等的过程研究转到侧重影响因素、形成机制的互动研究,深刻分析了全球化下西方经济重构和社会转型带来的大都市区就业岗位减少,就业空间分布和人口构成的变化,以及居住流动对城市贫困聚居形成和发展演变的影响,并在民主政治和文化保护背景下探讨

少数民族和外来移民贫困聚居的形成和演变。行动研究也不断对早期直接提供实物保障、大规模清理贫民窟的公共政策进行深刻反思,并结合现实背景提出和实践新的公共政策,例如由实物向资助保障的转变,由改善物质环境向改善就业机会、提高服务水平转变,进而提高社区凝聚力和发展力。

棚户区是我国快速城市化进程中出现的特有现象。自20世纪90年代开始,棚户区问题日益突出,专家学者从不同的领域,对棚户区的城市规划、经济、社会、制度层面展开了广泛的研究^[10]。棚户区被约定俗成地广泛运用于学术论文、媒体报道、政府文件是在2000年前后,研究者们根据自己的研究角度对棚户区进行定义,其出发点大都是地理位置和城乡二元结构。张建明(1998)认为棚户区是位于城乡边缘带,一方面具有城市的某些特征,也享有城市的某些基础设施和生活方式,另一方面还保持着乡村的某些景观,以及小农经济思想和价值观念的农村社区;李钊(2001)认为棚户区是指在城市快速发展的过程中,城市将一些距新旧城区较近的村庄纳入城市建设用地内,这些村庄就是棚户区;李培林(2002)认为棚户区是存在于城市与村落之间的混合社区;李俊夫(2004)认为棚户区是指那些位于城市规划区范围内或城乡结合部,被城市建成区用地包围或半包围的、没有或仅有少量农用地的村落。李诚(2005)认为,棚户区不仅是空间概念,更是社会经济概念,它是指在城市建成区范围内所保留着的在社会结构、经济生活、人员身份、管理方式等方面依然承传农业社会的农村聚落点。虽然上述表述文字上有差异,但学者们对棚户区实质的基本认识还是一致的。棚户区违法、违章建筑大量存在,既有集资房,也有临时搭建的违章建筑。社区内缺乏统一规划,建筑密度大,人口拥挤,环境脏乱,道路狭窄,设施配套不全。也有学者指出某些城中村依然有较好的景观和农村村落风格(王福定,2003)。棚户区是城市化过程的一个阶段,城市进程中人口结构、职业结构的多元化也必然会反映出来(刘伟文,2003)。主体人口以农业人口为主,但从事农业活动的人很少,流动人口集中,甚至超过本村村民,职业构成复杂(吴晓,2001)。外地人与本地人由于语言、收入、文化、生活习惯的差异,交往较少,关系淡漠(刘文,2003)。王福定(2003)指出棚户区在城市中仍承担着居住功能。深圳罗湖区农民户籍人口不足8千人,而吸纳的外

来暂住人口达11万多,棚户区发挥了重要作用。李津逵(2005)指出棚户区具有控制深圳的经营商成本、降低创新产业和人才进入门槛、为构建和谐社 会搭建基本前提的功能。同时棚户区居民们已经摆脱了“日出而作,日落而息”的生活方式,饮食文化、文化娱乐、休闲服务等生活丰富多彩、五光十色。人们的言行举止、穿着打扮已趋向城市化,过去的那种单一的传统农村生活方式逐渐被丰富多彩的现代城市生活方式所取代(刘伟文,2003)。张建明(1998)认为棚户区“焦点在土地,原因在规划管理,症结在体制”。李立勋等(2001)将其归结为城乡二元体制和政策所形成的城乡二元发展格局^[11],而社会调节系统的局限则成为棚户区形成的社会原因。王新(2005)总结了五方面的原因:社会城乡二元结构,城乡土地所有制矛盾,社会转型过程中的制度真空以及法制法规滞后和不健全,村落社会关系网络的顽强存续,城市管理的疏漏等。笔者认为,还可以运用制度经济学和微观经济学的原理作更为严密的演进解释。对策建议方面,田莉(1998)建议加强村镇规划管理,及早改造城镇附近村庄,制定棚户区法规,完善社会保障。敬东(1999)、李立勋(2001)建议对棚户区建设景观进行改造,使分散、混乱、设施不足、居住环境差的传统农村聚落,转为有序、设施完善、环境宜人的现代化人居环境,流程为“拆迁——补偿——重新安置”。有学者提出自上而下的撤村改制模式,实行棚户区集体经济的社区型股份合作制改革。闫小培、魏立华、周锐波(2004)等学者提出了棚户区改造的新思路:构建“政府——村民——开发商”的利益均衡机制以改造物质环境,智力支持和教育补偿以改造村委会及村民,实现城乡信息沟通渠道的畅通和补偿方式的多样化,棚户区空间改造及功能重塑的多样化改造模式。闫小培、魏立华(2005)认为棚户区是目前最为合适的城市低收入人口居住模式,建议在存续前提下进行转型,提出低收入廉租房社区的改造思路。刘军民、黄惠(2005)在西安城中村问题及改造探讨中,提出走政府、村集体、开发商三位一体的道路,并调整人口政策,将农民变为市民。

纵观各方面的研究,有如下几个特点:一是学者们的研究涉及棚户区的概念、特征、形成机制、改造模式建议。由于棚户区问题是一个涉及多门学科的复杂现象,就某一方面进行深刻的微观剖析并具有普适

性的理论指导意义的研究并不多见,参与研究的经济学者不多,已有的研究也只从表象作了一些概括性描述。二是以棚户区的正面作用为研究视角,在城市各阶层人口合理分布和长期动态的城市化框架下,研究棚户区存在的合理性,寻求改造的策略,可以为政府在推动和引导棚户区改造提供科学依据,避免采取一刀切的做法,有助于丰富城市可持续发展理论。三是目前棚户区的改造与建设,除了改造资金上的压力外,大量的拆除迁建可能反而破坏了各阶层人口在城市的均衡分布,造成中低收入者不断被挤到城市边缘,这将造成社会各阶层享受城市基础设施的不公平,其成员有产生心理上对抗的可能。因此,如何实现各改造主体(政府、农民、开发商、低收入租房者)的利益共赢,实现城市主人的共生共荣是摆在城市决策管理者面前的难题。四是对于棚户区农民工生存现状的关注比较少,调查研究还比较缺乏。

二、研究假设与调查方案

(一) 研究假设

根据对进城务工人员生存状况的了解和对已有研究成果的解读,笔者提出以下研究假设:

1. 棚户区内进城务工人员生活环境状况差,生活满意度低

棚户区内居民的生活状况非常差,住房拥挤、破败、危险,居住区内没有消防设备,社会治安环境非常差,矛盾冲突经常发生,环境卫生差。因此,居住在此的原进城务工人员对周围环境满意度低,生活幸福指数也很低。

2. 非正式社会支持多于正式社会支持,城市认同感低

社会支持是一定社会网络运用一定的物质和精神手段对社会弱者进行无偿帮助的一种选择性社会行为,社会关系网络作为人们的社会支持系统,对个人而言,是不可或缺的。对进城务工人员的支持,可分为正式社会网络支持和非正式社会网络支持。已有的研究表明:进城务工人员遇到困难时,更倾向于求助于非正式社会支持网络,他们和正式社会支持网络联系不很密切,他们对城市的认同度不高,还没有完全融入城市。

(二) 调查方法

据统计,截至2008年,长沙市二环以内棚户区面

积为 730 万 m^2 。其中,长沙市友谊村棚户区是进城务工人员的聚集地,所以,笔者选取长沙市友谊村作为调查地点,调查对象是居住在棚户区内的进城务工人员。2006年7月—2007年8月,笔者对居住在长沙市友谊村棚户区内的进城务工人员的生存状况进行了实地调研。主要采用问卷调查、个案访谈、实地观察等方法,对长沙市友谊村中的居民进行了入户调查,共发放问卷 324 份,全部收回,其中有效问卷 300 份,有效率为 92.6%。典型个案访谈 15 个,并使用 SPSS 统计方法对数据进行了多变量统计分析。

(三) 调查对象的结构特征

调查对象的年龄结构:18—25岁的人占12%,26—35岁的人占32%,36—45岁的人占40%,45岁以上的人占16%,没有18岁以下的人。婚姻状况:已婚调查者占了90.7%,结合这两项可知,在所调查范围内的进城务工人员大多是中年人。文化程度:小学以下学历的人占12.7%,小学学历的人占16%,初中学历的人占50.7%,高中或中专学历的人占20%,高中以上的人占0.7%。职业构成:主要是以下几种:做小生意、擦鞋、收废品、搬运、家政服务、运输、建筑工人、餐饮服务、零配件加工、环卫、服装、保安、纺织以及其它诸如摩的、装修类的职业,这些职业分布状况大概平衡,由于调查特定的地域限制,调查对象主要是比较自由的职业,在正规大型企业就业的很少。收入状况:月收入在600元以下的占26%,601—800元的占21.3%,801—1000元的占15.3%,1001—1200元的占13.3%,1201—1400元的占10.7%,1401元以上的占13.3%。

三、调查结果分析

(一) 进城务工人员的生活状况

生活状况可以从居住条件、生活环境等方面来描述,通过调查发现进城务工者的生活状况比较差。

1. 居住条件较差,基础设施落后

居住在友谊村的调查对象,全部是租住的房子。住房面积狭窄,住房条件差。其中租住一间占82.7%,租住两间占16%,租住三间和四间各占0.7%。从住房类型看,大多数务工人员租住的是简易工棚,其中简易住房占13.3%,平杂房占84%,其它占2%。82.7%的被调查者住的是一间房子,78.7%的人是夫妻二人一起居住的,89.7%的是两人以上的住在一起,也就是

说大多数人都是几个人一起居住在一间平杂房内,既是厨房,又是卧室。从房租费来看,这里的房租相对比较便宜,其中月租101-150元占了40.9%,151-200元占了33.1%。房租虽便宜,但相对于棚户区居民的收入来说,还是一笔不小的负担。在调查对象中,有62.7%的人月收入在1000元以下,大多数务工人员的月开支控制在400元内,包括房租、日常生活支出等,而房租就占了很大一部分。住房设施简陋,基础设施差,是棚户区的基本特征。如他们的厨房情况:自家单独拥有的占55.3%,公用占4%,没有占38.7%。厕所情况:自家单独拥有占21.3%,公用的占67%,多没有独立的厕所,而公共厕所的情况十分糟糕。自来水情况:自家拥有占32%,公用占65.4%。居民告诉笔者这里的自来水是直接地底抽出来的,卫生情况可想而知。做饭所用燃料情况:使用煤炭的占62%,使用液化气的占31.3%。由以上分析可知,棚户区进城务工人员的居住条件非常差,生活很艰苦。

2. 居住地消防设备欠缺、居民消防意识差

调查发现,调查对象认为棚户区消防设备欠缺的有65.1%,没有人认为消防设备很完备,仅有8.1%的人认为消防设施比较完备。友谊村的村支书认为,虽然村里有消防大队,但是大多数的务工人员不知道消防大队的存在,由此可以窥见务工人员消防意识差,对周围环境并不十分关心,他们仅把自己当作城市的过客(表1,表2)。

表1 被访者居住地的消防设备状况

	频次	百分比	有效百分比
比较完备	24	8.0	8.1
一般	80	26.7	26.8
比较欠缺	78	26.0	26.2
非常欠缺	106	38.7	38.9
缺失	2	0.7	
总计	300	100	

表2 被访者在居住地发生火灾时是否能及时撤离

	频次	百分比	有效百分比
是	240	80.0	81.6
否	54	18.0	18.4
缺失	6	2.0	
总计	300	100.0	

棚户区居民的消防意识差,自我防范能力低。调查中,有81.6%的人认为发生火灾能及时撤离,他们对自身周围环境的安全度非常自信。认为电器线路老化或超负荷的占46.8%。在调查中,当问及居住地是否存在消防隐患这个问题时,很多人不知道消防隐患是什么。

3. 治安环境较差

棚户区治安环境差,盗窃抢劫等现象时有发生,居民的生命财产没有安全保障。从表3看,认为盗窃抢劫现象发生比较多的占32.0%。但当我们问到居住地是否安全时,有80.7%的人对居住地的安全状况比较放心,只有19.3%的人认为居住地不安全,说明外来务工人员自身的安全意识较差,对环境的关心程度低。

表3 被访者居住地发生盗窃抢劫发生的情况

	频次	百分比	有效百分比
非常多	20	6.7	6.7
比较多	76	25.3	25.3
一般	64	21.3	21.3
比较少	86	28.7	28.7
没有	54	18.0	18.0
总计	300	100.0	100.0

4. 居住地环境卫生状况较差

从表4可以看出,在棚户区乱扔垃圾现象十分严重。在调查对象中有52%的认为在居住区有人乱扔垃圾。在关于环境卫生的满意度的调查中,回答满意的占29.1%,一般的26%,不满意的占44.9%,有将近一半的人对于居住地周边卫生状况不满意。

表4 被访者居住地周围居民是否乱扔垃圾的情况

	频次	百分比	有效百分比
是	156	52.0	53.4
否	136	45.3	46.6
缺失	8	2.7	
总计	300	100.0	

(二) 进城务工人员的社会支持状况

社会关系网络是指以个人为核心而展开的社会关系的总称,人类社会生活的群体性决定了人们之间必然以各种各样的关系形式存在。正式社会关系网络是进城务工人员流动的一种重要社会资源。对进城务工人员的支持,可分为正式社会网络支持和非正式社会网络支持。

1. 主要社会支持来自于非正式网络

(1) 与家庭的关系较密切。家庭是社会中最小的细胞,农民工在离开家乡前,家庭是其最主要的支持系统,而离开家乡后,家庭是否还是其最主要的支持系统呢?在所调查的对象中,有90.7%的人已婚,有85.3%的人有孩子。当问及现在和谁在一起居住时,有78.7%的人和配偶在一起居住,有37.3%的人和孩子在一起居住,有4.2%的人和亲戚在一起居住,有0.7%的人和老乡在一起居住,有3.3%的人和朋友在一起居住,没有人和同事在一起居住。当问及每月给家里打几次电话时,有20.7%的人打一次电话,有36.7%的人打2—4次电话,有28%的人打5—7次电话,有6.7%的人打7次以上电话,还有8%的人未回答。可见,虽然他们已经居住在城市,但和家里的联系还是很紧密的。

(2) 社会支持主要依赖血缘和地缘关系。农民外出务工,第一份工作大多是经亲戚和老乡介绍的。表5显示,有44.7%的人是依靠亲朋好友找到工作的。

表5 被访者第一份工作的寻找途径

	频次	百分比	有效百分比
亲戚或家人	44	14.7	19.5
朋友	40	13.3	17.7
老乡	50	16.7	22.1
中介公司	6	2.0	2.7
自己	86	28.7	38.1
缺失	74	24.7	
总计	300	100.0	

但进城后,他们对血缘、地缘的依赖减弱。由表6可知,自己找到工作的占到42.7%,依靠亲戚或家人和朋友帮忙的比例差不多,分别有14%,12%,其他的途径占到1.3%。由此可见,农民工进城后,他们对家庭的依赖逐渐减弱。

表6 被访者现在工作的寻找途径

	频次	百分比	有效百分比
亲戚或家人	42	14.0	17.2
朋友	36	12.0	14.8
老乡	34	11.3	13.9
自己	128	42.7	52.5
其他	4	1.3	1.6
缺失	56	18.7	
总计	300	100.0	

(2) 交往的主要对象是老乡。对于离开家乡来到陌生环境的进城务工人员,老乡成为他们在城市工作生活依靠的重要对象。调查发现,16.7%人第一份工作是老乡帮忙找的,11.3%人现在的工作是老乡帮忙找的,59.3%的人现在和老乡在一起工作。当遇到经济紧缺时,70.7%的人会找老乡帮忙。当想找工作时,62.7%的人会找老乡帮忙。当遇到不顺心的事时,66.7%的人会找老乡诉说。可见,棚户区进城务工人员把老乡看作是非常重要的求助对象。

(3) 与城市社区居民的交往非常少。进城务工人员进入城市后,其与所在社区居民的交往程度能在一定程度上反映他们和社区的融合程度和认同程度。在正常交往方面,39.3%的人到社区内其他居民(房东、雇主、亲戚除外)家里做过客,43.3%的人认为社区居民对自己的工作有帮助,35.3%的人认为社区居民对自己的生活有帮助。从冲突方面来说,4%的人与社区居民打过架和吵过架,31.3%的人见过其他进城务工人员与社区居民吵过架或打过架。4.7%的人回答在社区内有进城务工人员自发成立的组织和社团,0.7%的人回答自己参加了社区内的组织和社团。

2. 正式组织给予的支持低

进城务工人员的正式网络支持系统是由居委会、派出所、职业介绍部门、工会妇联组成的。进城务工人员在城市生活中遇到麻烦时,他们与居委会、派出所、职业介绍部门、工会妇联的交流情况如何,笔者对此进行了调查。如表7所示:

表7 进城务工人员与各部门交流情况

部门	知道所在地	打交道	有麻烦时找	其他人有麻烦时找	提供了帮助
居委会	48.0	34.0	50	46	70.6
派出所	62.0	33.3	44.1	47.2	48.4
职业介绍部门	13.3	6.7	0.6	13.5	48.4
工会妇联	10.0	9.3	5.9	0.5	28.6

从表7可以看出,当他们遇到麻烦时,大多数人找的正式组织是居委会和派出所,其次是职业介绍部门和工会妇联。其中,找居委会的最多,占到50%,找工会妇联的最少,占5.9%。当问及其他人有麻烦寻求帮助时,找派出所的人最多,占47.2%,找工会妇联的人最少,占5%。由于所调查对象大多是自己做小生意的,并不属于任何单位,也很少参加其他组织,所以他们和工会妇联的联系很少,向他们求助的也很

少。在提供了帮助的单位当中,居委会也被认为是最多的,占到70.6%,派出所和职业介绍部门各占48.4%,28.6%的人认为工会妇联为他们提供了帮助。62%的人知道派出所的所在地,48%的人知道居委会的所在地,13.3%的人知道职业介绍部门的所在地,只有10%的人知道工会妇联的所在地。在问及他们和这些单位工作人员打交道的情况时,34%的人和当地居委会的工作人员打过交道,33.3%的人和当地的派出所工作人员打过交道。在找工作时,只有6.7%的人去找职业介绍部门。在调查中,在问及当地居委会组织是否组织外来进城务工人员开展活动时,3.3%的被访者的回答是肯定的,但问及当地居委会组织是否组织当地人开展活动时,58.3%的被访者的回答是肯定的,3%的人回答自己参加了居委会组织的活动。

(三) 进城务工人员对生活的满意度

1. 进城务工人员居住的生活环境很差,但是他们对现在的生活状况基本满意

通过对住房满意度、消防工作的满意度、社会治安满意度、环境卫生满意度、对现在的工作满意度、换工作的原因等方面的分析,发现进城务工人员对现有的生活状况是基本满意的。

(1) 进城务工人员对目前城市的住房状况满意度如下:认为自己住得非常宽敞的只有0.7%,住得比较宽敞的15.3%,一般的是35.3%,38%的人认为自己住得比较拥挤,只有10.7%的人认为住房非常拥挤。就整体而言,51.3%的人对住房感觉良好。从以上分析可知,82.7%的被调查人员住的是一间房子,而有89.7%的是两人以上住在一起,也就是说大多数人都是住一间平杂房,既做厨房,又当卧室,住房的拥挤程度可想而知,但觉得不满意的非常少,说明进城务工人员对于自己在城市的居住状况要求甚低。虽然如此,他们对于住房的基本需求不容忽视:住房环境有待改善,住房面积有待提高,住房价格有待调低。

表8 被访者对消防、治安、环境卫生、工作满意度

	消防工作满意度	社会治安满意度	环境卫生满意度	工作满意度
非常满意	2.7	5.4	3.1	8.2
比较满意	26.5	41.6	26.0	39.5
一般	33.3	23.5	26.0	27.9
比较不满意	25.9	20.1	26.8	18.4
非常不满意	11.6	9.4	18.1	6.1

(2) 消防工作满意度较低。由表8可知,进城务工人员对于周边的消防工作,不满意的占了38.4%,29.3%对消防工作都比较满意,33.3%对周边消防工作都持过得去的态度。

(3) 社会治安满意度一般。对于治安环境,有高达47%的人比较满意,表示比较不满意的有20.1%,9.4%的人非常不满意于周围的治安环境,综上所述,70.5%的人认为自己居住的地方能够将就下去。

(4) 环境卫生满意度较低。环境卫生的满意度显示,满意的占29.1%,一般的26%,不满意的占44.9%,有将近一半的人对于周边卫生状况不甚满意。

(5) 工作满意度一般。对于工作,8.2%的人非常满意,39.5%的人比较满意,27.9%的人感觉一般,将就过得去,比较不满意的有18.4%的比例,非常不满意的只有6.1%。在换工作的原因中,有49.3%的人是因为挣不了多少钱而改行的,认为工作太累太辛苦的占24.6%,而其他诸如老板不好,想尝试一下其它的工作的占26%(表9)。

表9 被访者上一次换工作的原因

	频次	百分比	有效百分比
工作太累,太枯燥	34	11.3	24.6
挣不了多少钱	68	22.7	49.3
老板不好	2	0.7	1.4
想尝试一下其它工作	12	4.0	8.7
其他	22	7.3	15.9
缺失	162	54.0	
总计	300	100.0	

2. 赚钱是进城务工的主要目的

挣钱是进城务工人员进城务工最主要也是最根本的目的。72.4%的被调查者都是奔着这个目的而来;增长见识、寻求更多的个人发展机会和求学的比例很小,只有19.5%;2.4%的人是为了过上城市人的生活。这说明大部分的进城务工人员把进城务工当作一种出外挣钱的方式,他们很少想过要留在城市生活下去。据笔者实地调查和观察,他们并不是没有这样的理想,而是无力在城市找到自身立足的空间。

3. 对城市认同度低、把城市当作生活的暂留地

通过“最想解决的问题”、“今后的打算”这两个问题的调查,笔者发现进城务工人员对于城市的认同度非常低,他们仅仅把城市当作一个驿站而不是久

居之地。

(1) 进城务工人员现在最想解决的问题是什么?38.8%的人选择提高收入,28.9%的人选择子女教育,24.8%的人选择改善居住条件(表10)。

表10 被访者现在最想解决的问题

	频次	百分比	有效百分比
提高收入	94	31.3	38.8
改善居住条件	60	20.0	24.8
医疗	2	0.7	0.8
找对象	6	2.0	2.5
子女教育	70	23.3	28.9
其他	10	3.3	4.1
缺失	58	19.3	
总计	300	100.0	

(2) 进城务工人员今后的打算。很大一部分人都计划再打几年工,挣点钱供子女上学。也有不少人回答没什么打算,将就过日子,他们抱的心态是过好今天;大多数人的打算就是打几年工赚点钱后就回家。这表明务工者将城市只是作为生活旅途的一个驿站,他们中的多数人虽然在城市生活了多年,可是并没有融入城市。总之,进城务工已经成为农民生存的一种必须,在笔者调查的对象中,大多数是有很重家庭负担的人,他们在城市务工,但并没有融入城市,而是生活在城市的边缘。

四、结论与建议

(一) 结论

1. 进城务工人员居住生活状况差,生活环境不好
棚户区内务工人员的居住条件非常差:住房拥挤,生活条件较差。居住区内消防设备欠缺,消防工作不到位,居民的消防意识很差。社会治安环境较差,棚户区内盗窃现象频繁发生,卫生情况较差,这也证实了笔者之前的研究假设。

2. 进城务工人员的社会支持主要为非正式支持,正式支持缺乏

第一,进城务工人员在城市中生活,他们现有社会支持主要来自于血缘、地缘关系的非支持网络,在进城务工人员的择业、就业上,亲属、朋友、同乡的作用举足轻重,在碰到困难时,最先求助的对象主要还是亲属和朋友等。

第二,社会化的支持力量还未进入进城务工人员

的支持系统。进城务工人员在选择和就业途径上单一,诸如劳动力市场、职业介绍所等正式机构的作用不明显,有待加强和完善其服务进城务工人员的功能。他们对于正式支持网络联系很少,仅对居委会、派出所查人口,办暂住证时有接触。由于中国人本性不轻易求人,而即使有麻烦时,他们也是遵循差序格局的次序,由里向外来寻求帮助。但在调查中发现,当地的正式组织很少积极地联系进城务工人员,为他们提供帮助,证实了笔者的研究假设。

第三,进城务工人员在城市中虽然已经生活很长时间,但和当地的居民交流很少,他们的交往圈以老乡和一起进城务工人员为主,说明他们还没有融入城市中,对城市的认同度还很低,与当地居民在心理上存在隔膜。这与棚户区内进城务工人员这一同类群体同居于同一地域,与当地沟通少,当地正式组织对他们关注少大有关系。

3. 进城务工人员对生活满意度比较高、需求容易满足

进城务工人员在城市工作与生活,对于城市生活,他们的需求并不高。他们的生活环境较差,但他们对住房状况、消防设施以及消防工作、环境卫生、治安状况没有太多的不满意,同样,对于现在从事的工作满意度也比较高。总体而言,进城务工人员在生活环境与工作环境上的要求不高,最大的需求是物质上的,赚钱是他们出外务工的最主要也是最基本的目标。进城务工人员对于目前的生活状况没有表现出太大的不满意,大多数人觉得自己的生活还算过得去。究其原因,主要是由于进城务工人员的过客心理。由于他们没有把城市看作是自己生活的归宿地,来城市务工,目的单纯,就是为了挣钱养家,因而对城市的生活没有太高的要求,只要有一个栖身之所,就足够了。

(二) 建议

改善棚户区外来务工人员的生存状况,可以从三个方面着手:一是政府加强对棚户区的改造与整治,强化社区基础设施的建设,从根本上改善外来务工人员的生活环境;二是建立外来务工人员的自治组织,提高其自我管理的能力;三是建立社区社工服务站,为其提供广泛的社会支持。

1. 加强棚户区的改造与整治,强化社区公共基础设施建设

联合国人居中心通过其与城市贫民合作的经验认

为,解决城市贫困和社会排斥的关键因素是良好的城市治理。事实上,良好的治理不仅能增强当地政府与城市贫民合作以及增强城市贫民牟利的能力,还能吸收贫民参加决策过程和鼓励他们积极参与城市发展战略的选择和实施,直接促进棚户区的改造。因此,在棚户区改造、整治过程中,除了经济目标,还要更加重视社会目标。在对棚户区进行物质性清理改建的同时,结合廉价公房的建造,加强社区基础设施建设,以接替棚户区之功能。惟有如此,才不会形成其他环境恶劣的聚居区,而造成现有问题的转移,从而从根本上改善棚户区外来务工人员的生活环境^[12]。

2. 建立进城务工人员自治社区,提高社区认同感

集中规范化管理要远优于分散居住的无规范管理。因为小区集中管理,一方面增加了外来务工人员自身的约束力,提高了其自我管理能力,同时也给社区居民提供了安全、适宜的社区居住环境。因此,笔者认为,可以在进城务工人员聚集的棚户区建立进城务工人员的自治社区。进城务工人员自治社区是指由进城务工人员自己管理和服务于自己的社区。在社区内,成立由进城务工人员自己选举的社区自治委员会,委员会委员由进城务工人员自己担任。社区自治委员会的职能包括以下几个方面:一是负责和城市的相关部门保持联系,为进城务工人员自己提供服务,解决他们日常遇到的问题;二是向进城务工人员提供职业信息;三是调节居民间的矛盾与纷争以及为居民争取合法的权益;四是开展一些免费的职业培训和学习班,给居民提供继续学习的机会。

3. 建立棚户区社工服务站,拓展进城务工人员的社会支持网络

在棚户区建立专业社工服务站,有助于拓展进城务工人员的社会支持网络。社区社工站是建立在社区中的组织,主要任务是贯彻社会工作“助人自助”的理念,运用专业的社会工作知识、方法和技能,解决社区中存在的各种问题,为进城务工人员提供专业支持,增强其个人层面、人际交往层面、政治层面的权利,增强自我认同,使其更好地融入城市生活中^[13]。

关注进城务工者在城市中的栖息之地,体现的不仅是一座城市的人文关怀,也是一座城市在发展进程中不可回避的一个话题。改善棚户区外来务工人员的生活环境,拓展他们的社会支持网络,提高他们的城市适应能力,是建设和谐社会的重要途径。

参考文献:

- [1] Robert E Park, Ernest W. Burgess. The City[M]. Chicago: Chicago University Press, 1925
- [2] Homer Hoyt. The Structure and Growth of Residential-Neighborhoods in American Cities[M]. Washington DC: Federal Housing Administration, 1939.
- [3] Harris C. D, Ulman E. The Natures of Cities[J]. Annals of the American Academy of Political Science, 1945 (242): 7-17.
- [4] Yeates M, H, Garner B, J. The North American City[M]. New York: Harper & Row, 1980.
- [5] Peter Mann. An Approach to Urban Sociology[M]. London: Routledge, 1965.
- [6] Blair Badcock. Unfairly Structured Cities[M]. Oxford: Blackwell, 1984.
- [7] Terry McGee. The Southeast Asian City[M]. New York: Praeger, 1967.
- [8] Larry R Ford. A Model of Indonesian City Structure[J]. Geography Review, 1993(4): 374-396.
- [9] Larry R Ford. An Improved Model of Latin American City Structure[J]. Geography Review, 1996(3): 437-440.
- [10] 高峰. 国内棚户区研究综述[J]. 现代城市研究, 2006(7): 20.
- [11] 刘梦琴, 傅晨. 城中村: 一个特殊的三农问题[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2008, 9(4): 22-25.
- [12] 王春光. 新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系[J]. 社会学研究, 2001(3): 63-76.
- [13] 胡安宁, 王益鸿. 论上海社区社工的异化——兼评上海社区社会工作的两个个案[J]. 社会工作, 2007(3): 21.

责任编辑: 陈向科

(上接第7页)

雇员的工作积极性, 所以有近半数的人表现出对现在的工作岗位并不满意, 有 85% 的人明确表示并不愿意长期呆在乡镇基层工作。由于收入水平不高, 福利待遇相对较差, 生活条件艰苦, 加之对职务升迁和入城机会的悲观预期, 使得有 75% 的乡镇干部对现在的生活状况表现出不满意。试想一下, 在这样的氛围中何以能够打造一支精明强干的乡镇干部队伍, 又何敢奢望建成一个远离“X 非效率”并让百姓交口称赞的乡镇基层政府呢? 笔者认为, 乡镇行政管理体制改革的终极目标应该是建设一个以服务为宗旨的效率型基层政府。为达到此目标, 机构改革、人员精简和转变政府职能固然势在必行, 但从工作和生活两方面对乡镇政府雇员给予激励和关怀也是不可或缺的。人是政府运行的主体。只有让身在其中的绝大多数都对自己的岗位心怀热爱, 对自己的工作充满信心, 对自己的生活充满希望, 才能使乡镇政府运行真正走上“有为、高效”的理想轨道。因此, 学术界除了要继续加强在机构改革、人员精简和转变政府职能方面的研究之外, 还应该把乡镇工作人员的激励机制设计也作为当前乡镇行政管理体制改革的重点研究内容。为了对乡镇政府雇员的工作形成良好激励, 笔者建议: 第一, 要大幅提升乡镇政府雇员的工资水平, 使其与全国城镇居民的平均工资水平基本接近; 第二, 根据基层工作年限对乡镇工作人员实行累进工资制度, 即基层工作年限越长, 工龄工资或者基层工作补贴的系数就越大; 第三, 继续建立和完善乡镇工作人员的社会保障制度;

第四, 采取切实可行的措施帮助乡镇政府雇员不断改善他们在入城机会和职务升迁方面的预期, 比如, 可以规定在基层工作一定年限(如 10 年)以上就可以享受副科级工资待遇或者自动调入城市相关部门就业等等。

注释:

- ① 政府雇员的地域分布密度和公众服务密度是笔者所构造的两个指标, 用以从侧面反映我国乡镇基层政府的服务效率。计算公式分别为: 政府雇员的地域分布密度 = 本乡镇政府雇员数量/本乡镇所辖的地域面积; 政府雇员的公众服务密度 = 本乡镇政府雇员数量/本乡镇的人口总数。
- ② 此外, 我们也可以用城镇居民可支配收入水平对全国或者湖南省的城镇居民工资水平进行大致的估算, 结果也大体相近。2007 年, 全国城镇居民可支配收入为 13 786 元, 湖南为 12 293 元, 按每家三口、两人拿工资的方法测算, 则全国和湖南省的城镇居民工资水平分别为 20 679 元和 18 439 元。城镇居民可支配收入数据来自中国发展门户网, www.chinagate.com.cn, 2008 年 4 月 16 日。

参考文献:

- [1] 马晓河, 武翔宇. 对我国乡镇机构改革的设想[J]. 科学决策月刊, 2006(12): 42-45.
- [2] 金太军. 推进乡镇机构改革的对策研究[J]. 中国行政管理, 2004(10): 64-70.
- [3] 孙小燕, 温琦. 财政压力与体制变迁: 后农业税时代的乡镇机构改革[J]. 农业经济问题, 2007(12): 84-89.
- [4] 徐艳晴. 新农村建设中乡镇政府职能转变的实证分析[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2008(4): 65-68.

责任编辑: 李东辉