

# 在吸纳性融合中走向善治

## ——论城市社区“包容性治理”与农民工公共文化服务创新

李杨<sup>1</sup> 方堃<sup>2</sup>

(1. 华中师范大学 管理学院; 2. 华中师范大学 政治学研究院, 湖北 武汉 430079)

**[摘要]** 快速城镇化进程中, 城市社区作为农民工社会文化生活的“栖息地”, 无疑承担着主动吸纳农民工公共文化服务需求的包容式融入的善治功能。然而, 社会空间的封闭性和服务内容及范围的排斥性等阻碍因素导致我国传统城市社区公共文化服务和管理体系难以覆盖农民工群体。从公共治理的角度考察, 社区应当被视为更具吸纳和整合作用的资源集合体, 它将有可能替代地方政府向农民工提供均等化的基本公共文化服务, 通过建立健全惠及农民工的城市社区公共文化服务的责任主体和公共资源多元整合机制, 有效地促进农民工城市融入。

**[关键词]** 农民工; 包容性治理; 公共文化服务机制; 吸纳性融合

**[作者简介]** 李杨, 男, 华中师范大学管理学院硕士研究生, 研究方向为政府治理与改革; 方堃, 男, 华中师范大学政治学研究院博士后, 管理学博士, 研究方向为地方政府管理和公共服务。

**[基金项目]** 教育部人文社科基金项目“基于整体性治理的新型农村公共服务体系研究”(项目编号: 11YJC630042); 中国博士后基金项目“农民工城镇融入中的公共服务研究”(项目编号: 20110491176)。

### 一、城市社区面向农民工的公共文化服务：“包容性治理”视角

城市社区是城市居民社会交往与公共生活的基本空间场所和物质载体。随着城镇化进程不断加快, 农民工融入城市社区日益成为农民工适应都市环境、转换身份和市民化的必经之径。“农民工一旦融入城市社区就意味着真正融入了城市, 通过改变其对生活地域的自我体验, 在角色、身份、消费模式、归属感及认同感等方面对现存城乡二元体制实现渐进式突破”<sup>[1]</sup>。我国正处于社会急剧转型时期, 长期生存于城乡夹缝之中的农民工群体与城市市民之间的公共文化服务非均等化趋势明显。即便少数农民工能够在城市落户, 但由于社区公共文化服务整合功能和接纳机制的缺失, 实际造成了农民工“市民精神”发育不健全, 无法从身心两个层面实现由“乡村人”向“城市人”的转变。

社区治理脱胎于“社区自治”, 是在社区自治的基础上, 植入“治理”理念, 吸纳社区各类组织参与的过程。这种特定路径下演化出的社区治理具有天生排斥外部主体参与的封闭性, 即有特定的地域边界和主体边界, 也就是在社区的地域范围之内, 由社区内的各类组织实施的治理。<sup>[2]</sup>然而, 我国城乡分治的格局和准行政权渗透破坏了社区自然演化常态, 城市社区治理系统边界凸显模糊性和脆弱性, 必须依赖于通过对所有居民(包括外来人口, 如农民工等)提供均等的公共服务以获取合法性认同。在这个意义上, 现阶段我国城市社区承担着主动吸纳农民工公共文化服务需求的包容式融入的善治功能。

2011年9月, 文化部、人力资源和社会保障部、中华全国总工会等三部委联合下发《关于进一步加强农民工文化工作的意见》, 首次明确常住地政府是保障农民工文化权益、满足农民工文化需求的责任主体, “各级政府要进一步提高城市社区面向农民工的公共文化服务能力, 消除农民工与社区居民之间的心理隔阂, 改变农民工文化交往的封闭性, 促进农民工逐步融入城市社区生活”<sup>[3]</sup>。这就从政策层面阐明了城市社区在农民工公共文化服务领域中的治理主体资格和内容, 为破解农民工文化融入难题寻找到了着力点。

有学者研究指出, 农民工城镇融入可分为阻隔型、多元型、融入型、选择型、融合型五种融入类型。<sup>[4]</sup>在阻隔型融入情形下, 农民工在经济整合、文化接纳、行为适应、身份认同等方面显现出较低的取向, 他们基本未能融入到城市的主流社会中; 多元型融入状态是农民工在经济上实现了与市民的同质, 但在文化习惯、交往方式等方面坚守乡村特色及传统; 融入型融入则是指农民工在经济、文化、行为、身份认同等四个方面基本成功地融入到了城市主流社会中, 然而, 这种融入却带有明显的主从依附色彩; 选择型融入顾名思义是农民工在劳动就业、经济收入、社会福利、行为举止方面与城市规范趋同, 却在文化方面既接受流入地的文化, 也保留乡村文化, “身在异乡心在故园”; 融合型融入是农民工融入城市的最高境界, 在此状态下, 农民工已整合到流入地的居民共同体当中, 实现了政治、经济、文化同城市市民的相互接纳与互相依赖。综上, 我们基本认同融合型融入模式, 认为农民工

城镇融入应当是全面彻底、共存共生地文化融入过程，这有利于城市社会管理的秩序化和持续性。但这种融合型融入仅依靠行政推动或农民工自身社会资源去实现是困难的，而要发挥社区自组织吸纳性融合的“包容性治理”功能。其中，以城市社区为主要平台，制定促进农民工融入城市社区的公共文化政策，通过参与式民主和形式多样的交流沟通，主动吸纳辖区内农民工平等享受社区文化服务项目，是城市社区包容性治理的关键。

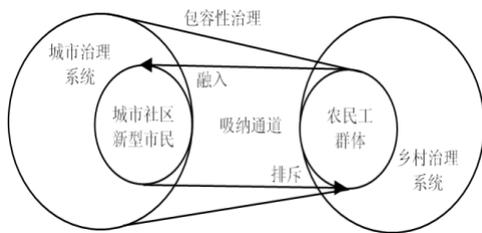


图1 城市社区公共服务“包容性治理”模型

资料来源：笔者自制。

社区治理的实质是公民文化和公共精神的养成过程，“公共行政需要在宪政的框架下把公开性、平等性和包容性最大化，让人民在享有服务的同时感受到治理的人性化和政治关怀。”<sup>[5]</sup>李春成认为，“包容性治理”的要义在于各种利益相关者能参与、影响治理主体结构和决策过程，公平分享政策结果、治理收益和社会资源，各种利益相关者的权益能得到尊重和保障。<sup>[6]</sup>所以，城市社区的“包容性治理”是在本社区范围内，通过政府与民间的互动合作，全体居民（包括农民工等外来群体）能够公开参与公共事务的协商，均等地使用社区公共资源和分享基本公共服务，个人的尊严得到维护、权益得以保障的公共治理过程，它不仅体现在空间包容和组织包容层面上，更蕴含文化包容的民主治理的深层内涵。

如图1所示，我国城乡二元结构背景下农民工难以正常进入城市治理系统。根据上文的分析，我们只有在城乡之间建立起一个“吸纳通道”，即以城市社区为平台提供基本公共文化服务，主动接纳农民工并不断抗拒城市系统自身的排斥性，使其从文化上产生对城市的认同感，才能有效实现整个城市系统的“包容性治理”。否则，即使农民工能够成功迁移到社区定居，这种社会心理的排异现象也会始终伴随，以至影响治理绩效。

## 二、农民工城市社区公共文化服务的治理困境：封闭与排斥

近年来，各级政府出台了一些关心和保障农民工文化权益的政策措施，取得了一定的成效。但是，农民工城市社区公共文化服务的状况仍不容乐观，农民工在享受社区公共文化服务时面临诸多困境，其主要原因是城市社区治理系统在社会空间和制

度安排上对农民工群体具有封闭性与排斥性。

我国城市社区治理是一种“封闭式治理”，社区治理地域边界和主体边界具体而明晰，同时，随着社会、经济体制改革的深入和工业化、城镇化的加快，城市空间居住格局发生了巨大变化，如居住形式多样化、集中化等，以单位制为基础的居住单元逐渐瓦解，以商品化运营、门禁式管理、规模大、单一化、大众化为特征的封闭式社区兴起，成为城市社区的标准形式。阿特金斯(Atkinson)和布兰迪(Blandy)指出，封闭式社区是在一定的社会、法律规则下，具有共同信念的居民聚落联合体，在此联合体内，通过设置大门、围墙或栅栏等限制其他公众进入。<sup>[7]</sup>封闭式社区既体现了城乡二元经济结构的制约和户籍制度的政策性分隔的特点，又具贫富分化和住宅商品化等社会性特点。而这些现象的背后，其治理理念是“以城市居民为本位”、“为城市居民服务”。同时，包括农民工群体在内的大量外来人口被排斥其外。改革开放以后，随着市场经济的快速发展，社会贫富差距不断拉大，这些封闭社区渐渐成为社会中上层保护其财产和隐私的“私人领地”，部分资本富足者和社会地位较高者更将其视为与公众保持一定空间距离和心理距离的物理屏障，阻止农民工、小商贩等社会地位较低者进入并享受社区内的公共文化服务设施。

由于作为城市外来人口的农民工不具有社区居民资格，自然就被隔离在城市社区治理系统之外，无法享受城市社区的公共文化服务。具体而言，居住在城市社区周边或社区内的农民工会因为亲缘、地缘、业缘关系形成特定的聚集区和交际网，即“农民工文化圈”，他们缺乏与城市社区居民直接或深层次的交往，城市文化认同感不强。在社区公共文化服务的提供中，供给的主体是特定的，如政府职能部门、社区自组织等；公共文化服务的对象也是唯一的，即社区常住居民。农民工既得不到社区公共文化服务的供给主体的服务又不是其服务对象，更谈不上参与社区公共文化服务的决策，他们是地地道道的“文化边缘人”。

城市社区治理体系是一个环形封闭的运行系统，对社区外人群（如农民工等）具有极强的排斥性，其中尤以制度环境的排斥最为明显。城市社区公共文化服务对农民工群体既有“硬制度”方面的排斥，又有“软制度”方面的排斥。在硬制度环境方面，以户籍制度为核心的城乡二元结构体制将农民工排斥在城市社区公共文化服务的范围之外。建立在户籍管理制度基础上的城乡二元体制给农民自由流动、融入城市制造了巨大的文化成本，城乡之间的户籍壁垒将城乡居民无形之中划分为两种拥有不同社会身份和文化心理的群体，社会身份不同享受的公共文化权益也差异悬殊。农民工由于不

具有城市居民的身份,在享受社区公共文化服务时往往得不到政策的允许,文化服务资金、场地、器材等管理的“鸿沟”难以消弭。

城市社区“软制度”环境的核心要素是文化习俗和价值观念。其中,文化是农民工融入城市的桥梁,对增强农民工的归属感、尊严感和幸福感具有重要作用。长期以来,由于文化背景、社会地位、生活习俗的不同,农民和市民二者在价值观念、思维模式、生活习惯、行事方式等方面存在着巨大差异。农民工来到城市后往往不能立即适应都市文化,在努力适应城市价值观念、生活方式的过程中,他们经历着心灵上的苦楚、迷茫和心理上的孤寂。为了保护自己,部分人选择了对抗,他们竭力抵斥城市文化,进而远离城市公共文化服务。此外,农民工群体的亚文化受到城市主流文化的排斥。新中国建立后,在城乡二元经济体制下,城市长期处于优势地位,致使许多城市居民存在着城市居民比农民工素质高的错误思维惯性,认为农民工城市融入破坏了城市秩序、导致了城市违法犯罪率上升,因而从心理、文化、思维深处排斥农民工。

### 三、惠及农民工的城市社区公共文化服务创新：责任主体与公共资源多元整合

“社区作为基层小社会,内含了政治、经济和社会各方面的因素,是政府、市场组织和非营利组织、政党组织四大组织共同作用的‘场域’”。<sup>[6]</sup>从公共治理的角度考察,社区应当被视为更具吸纳和整合作用的资源集合体,它有可能替代地方政府向农民工提供均等化的基本公共文化服务,唯有通过建立健全惠及农民工的城市社区公共文化服务的责任主体和公共资源多元整合机制,才能逐步建成“政府主导、社区负责、企业共建、社会参与”的农民工公共文化工作新格局,有效地促进农民工城市融入。

#### (一) 明确常住地政府的责任范围,逐步实现社区公共文化服务网络对农民工群体覆盖

农民工常住地政府是保障农民工文化权益、满足农民工文化需求的首要责任主体,将农民工公共文化服务工作纳入到城市社区公共文化服务体系的建设之中,把农民工作为其服务对象,是农民工常住地政府对城市社区公共文化服务起主导作用的主要体现。为此,区、街两级社区管理部门应从政策指导、需求追踪和资金投入三个层面入手,推进城市社区公共文化服务网络向农民工群体最大限度地覆盖。

首先,政府应该着力完善相关的法律法规和政策制度,加强对城市社区农民工公共文化服务工作的宏观指导。农民工属于法律意义上的劳动者,虽然,新《劳动法》及相关法规对其文化权利作了相应的规定,但还不够完善,相关的配套法规还不健

全。因此,建议国家尽快修改、完善《劳动合同法》、《物权法》、《物业法》、《城市居民委员会组织法》等法律法规,将农民工文化权益保障的社区主体功能以及服务内容、维权方式等补充立法,鼓励城市社区制定吸纳农民工参与社区公共文化建设的政策措施。同时,各级政府执法部门也应加大执法维权力度,切实保障农民工平等享受社区公共文化服务的权利。

其次,农民工常住地的区、街两级行政组织应建立健全农民工公共文化服务需求追踪机制。各级文化职能部门要深入社区楼栋、院落,实地调查农民工文化需求,研究分析农民工的公共文化特点和消费规律,尤其是满足新生代农民工文化需求的新特点、新要求。此外,政府和社区要调动各种社会力量参与农民工公共文化的需求调查,例如,可与社科院、大专院校和相关研究机构合作,充分发挥行业专家的作用,广泛开展课题研究,深入了解社区农民工群体的生活方式、生存状态、心理认知、思想感悟和价值观念,制定针对性强的农民工公共文化服务政策。

再次,各级政府要加大对农民工公共文化服务资金投入力度,逐步建成以政府投入为主、社会力量积极参与的农民工公共文化服务经费保障机制。各级政府在编制公共文化服务经费预算时,要充分考虑辖区内农民工的公共文化服务需要,分步将农民工公共文化工作日常经费纳入到政府公共文化服务经费之中,统筹考虑、合理规划,支持社区兴建诸如文化广场、体育室、报刊报亭、图书室、夜校、科普文化室、小型电影院、宣传栏等公共文化设施,并制定相应的措施、办法,推动其免费或优惠向农民工开放。

#### (二) 增强城市社区文化包容性和服务能力,促进社区公共文化资源均等分享

城市社区要以辖区内居住人口(包括外来人群)为主要依托,充分考虑本区域内农民工的规模、特点,优化配置社区公共文化设施和服务网络,构建以社区文化设施为主体的农民工公共文化服务平台,促进社区农民工均等地分享公共文化资源。

第一,建立健全社区农民工公共文化需求信息收集机制。一方面,要构建可以充分反馈社区农民工公共文化需求状况的民主表达机制。城市社区居委会在制定本辖区内的相关政策、措施时要充分考虑居住于社区内的农民工的文化利益诉求,使农民工代表能够参加社区居民大会,让农民工参与到社区公共事务的讨论和决策中来,通过民主投票、讨论议论等方式表达对公共文化服务的需求意愿。另一方面,应大力推行社区事务公开和民主监督。社区居委会应该将社区内公共文化服务供给和建设情况公开发布,并设立社区事务信箱,广泛采集农

民工对社区公共服务的意见,将农民工对社区公共文化服务的监督和管理纳入社区居委会工作考核体系。

第二,完善城市社区农民工公共文化服务的组织体系。我国《宪法》明确规定,居民委员会是基层群众性自治组织。作为社区治理核心主体的居民委员会按照《城市居民委员会组织法》规定,对社区公共事务实行管理。那么,面对大量外来人口的涌入,社区居委会应完善相应的组织体系,成立专门的外来人口事务(包括农民工群体在内)工作机构,以加强对社区外来人口公共文化服务工作的领导。如社区可以成立“农民工文化站”、“农民工文化中心”,并为每个文化站(中心)配备2至3名工作人员,加强对农民工公共文化工作的组织协调。

第三,推进社区范围内的基本公共文化设施均等化。城市社区居委会应建立规范的社区公共文化设施管理制度,免费开放社区公共文化设施,积极引导农民工充分享受社区公共文化服务。例如,社区居委会可依托社区内或社区周边的文化馆所、网校、电子阅览室、城市广场、公园等文化设施有针对性地开展歌唱比赛、棋牌比赛、文艺晚会、故事会、歌舞、健身等文体活动,鼓励和吸纳农民工参加,以激发农民工参与社区公共文化活动的兴趣与热情,扩大其与社区居民之间的人际交往,消除农民工封闭、自卑等心理障碍,促进农民工融入城市文化生活。

### (三) 鼓励民间资本进入社区,形成农民工公共文化服务多元共治格局

民间资本是城市社区农民工公共文化服务不可缺少的补充力量。在我国,城市社区“包容性治理”主体除政府和准行政组织的街道、社区外,还包括大量社会非营利性组织。这些组织涉及社区治理中的各种自治团体、民间组织、中介机构和慈善组织等,它们能够深入到社区基层,便于直接满足社区居民的公共文化需求。社区非营利性组织的形式很多,如各种文化协会、行业组织、艺术团体、基金会等。非营利性组织广泛参与农民工公共文化服务,可以有效弥补城市社区公共文化服务领域的“市场失灵”和“政府失败”,推动政府与民间组织多元共治格局的形成。

一是吸引社会组织投资城市社区公共文化设施建设,参与其运营管理。一方面,区、街两级行政部门要进一步减少行政审批手续,放松市场管制,降低公共事业建设资金的准入门槛,放宽准入条件。鼓励民营资本、公益资本、域外资本以直接或间接投资、项目融资、租赁、设立基金、承包经

营等方式参与社区公共文化设施的建设和管理。另一方面,国有商业银行在坚持信贷原则和利率政策的前提下,应对有市场、有效益、有信用的民间性社区公共文化投资项目给予信贷支持。银行、信用合作社等金融机构可尝试与城市社区居委会以及实力强、信誉好的民间投资企业签订合作协议,组建社区发展银行,为社区公共文化设施建设提供资金保障。

二是借助非营利性组织为农民工提供公益性教育培训,增强农民工融入城市社区的能力。新生代农民工的文化素质和知识水平虽有了较大提高,但同城市市民群体相比,其文化程度、教育水平、综合素质总体上仍较低。教育资源的不均等降低了农民工受教育的机会,但反过来,农民工素质低下却又成了农民工文化权利意识和文化活动缺乏的根源。<sup>[9]</sup>文化行政部门应引导非营利组织通过在城市社区内创办农民工夜校、文化补习班、职业技术培训班、心理咨询室等教育培训机构,免费为农民工提供素质教育、技能培训和心理咨询等文化服务,帮助农民工提高自身的科学文化素质、思想道德素质和心理抗压素质,以增强他们融入城市社区的能力。

### 参考文献

- [1]于燕燕.中国社区发展报告(2011)[M].北京:社会科学文献出版社,2011:106.
- [2]刘铎.开放式社区治理:社区治理的演化趋势——基于四个社区治理的案例分析[J].甘肃行政学院学报,2009(3):96.
- [3]中国政府网.三部门下发关于进一步加强农民工文化工作的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/26/content\_1956306.htm.
- [4]杨菊华.从隔离、选择融入到融合:流动人口社会融入问题的理论思考[J].人口研究,2009(01):17-29.
- [5]方堃.论民主性知识建构中的合作治理——《民有政府:反政府时代的公共管理》评析[J].学术界,2011(11):233.
- [6]李春成.包容性治理:善治的一个重要向度[J].领导科学,2011(19):4.
- [7]Atkinson R,Blandy S.Gated Communities[M].London:Routledge,2005.
- [8]张洪武.社区治理的多中心秩序与制度安排[J].广东社会科学,2007(1):182-187.
- [9]刘文玉,刘先春.农民工公共文化服务的缺失及其原因分析[J].兰州学刊,2011(5):201-203.

**Moving towards a Good Governance in the Absorption Integrating  
—— Demonstrating the Urban Community "Inclusive Governance" and Migrant Workers'  
Public Cultural Services Innovation**

Li Yang<sup>1</sup> Fang Kun<sup>2</sup>

(1.College of Management, Central China Normal University; 2.Research Institute of Political Science, Central  
China Normal University, Wuhan 430079, China)

**Abstract:** In the rapid urbanization process, city communities act as the social and cultural life habitat for migrant workers, undoubtedly bearing the inclusive governance function that actively absorbs public cultural services demands of migrant workers. However, some obstructive factors such as sealing properties of social spaces and rejection of service content and range have led our country's traditional urban community public cultural services and management systems difficult to cover migrant workers. From the perspective of public governance, communities should be a resource assemblage which possesses more absorbing and merging affects. It may replace the local governments to provide equalization public culture services for migrant workers. Through establishing and consummating pluralistic conformity mechanisms that contain the urban communities' public cultural services and main responsibility subject which benefits migrant workers, it can effectively promote migrant workers to integrate to the city communities.

**Key words:** Migrant workers; Inclusive governance; Public cultural services mechanism; Absorption integrating

**作者简介及联系方式**

李杨, 男, (1987—), 湖北武汉人, 华中师范大学管理学院行政管理专业硕士研究生, 研究方向为政府治理与公共服务。方堃, (1982—), 湖北武汉人, 华中师范大学政治学研究院博士后, 管理学博士, 研究方向为地方政府管理和公共服务。

联系电话: 13437182328 (李杨); 电子邮箱: liyang3050@126.com; 通讯地址: 湖北省武汉市洪山区珞瑜路 152 号华中师范大学管理学院, 邮编 430079。