

# 基于社会流动背景下的西北民族地区乡村社区管理研究

张文政

(甘肃农业大学 人文学院,兰州 730070)

**摘要:**当前,西北民族地区持续的社会流动背后,也凸显了乡村社区管理的新危机,本文在对社会流动现状调查的基础上,对突出的社区文化蚀化、新型管理主体缺失、社会保障运行水平不高、特殊群体关注不够等问题进行了分析,从重塑社区文化、培养新型管理者、“量身”构建社会保障体系和积极开展社会工作等四个方面做了对策建议思考。

**关键词:**社会流动;西北民族地区;乡村社区;社区管理

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-0672(2014)02-0109-05 **收稿日期:**2013-08-29

**基金项目:**2009年度教育部人文社科研究青年基金项目“多民族聚居城市社区组织建设研究——对社区居委会的调查(项目编号:09YJC840031)”。

**作者简介:**张文政,男,甘肃民勤人,甘肃农业大学人文学院副教授,研究方向:民族社会学。

社会流动是指社会成员从某一种社会地位转移到另一种社会地位的现象<sup>[1]</sup>。当前,西北民族地区乡村社区的社会流动最主要是劳动力的外出务工、经商,首先表征为一种地理空间位置上的变动。由于社会关系空间与地理空间具有密切的联系,因此,一般把人们在地理空间的流动也归属于社会流动<sup>[2]</sup>。

据统计,20世纪80年代初期,全国流动就业的农村人口不超过200万,占全国农村劳动力总数的0.7%。1985年后,农民流动量不断增加。1992年至1993年,我国劳动力转移规模分别达到1800万和3600万人,到20世纪90年代中后期,每年约有8000万到1.2亿的流动人口在城乡间流动<sup>[3]</sup>。可以说中国的广大农村真正进入了一个流动加剧的时代。基于此背景下,乡村的社区管理也迎来了新的挑战,如何实现有效的管理,本文拟以民族地区作为研究区域做一探讨。

## 一、西北民族地区乡村社区社会流动的现状

“当前中国的社会流动渠道还不通畅,计划经济时代留下来的一些制度性障碍仍然阻碍着人们向上流动以获得更高社会地位,社会流动模式呈现出新老社会流动机制并存的两重性。<sup>[4]</sup>”就笔者研究的甘青宁少数民族地区来看,乡村社会流动主要有以下特点。

### (一)流动者有明显的经济取向

西北少数民族地区乡村社会流动的经济取向渗

透在社会流动产生的动因、流动目标的确立及实现路径的各个方面。在流动的动因中,经济利益驱动是第一位的原因,事实上,目前大量在城市里谋生的青年农民,主要目的是赚取比农村更高的工资,还谈不上享受城市文明。在笔者2008年对甘青宁少数民族地区所做的问卷调查中,“您认为下列哪些是影响您外出的因素?”问题的设计旨在了解该地区社会成员产生社会流动的动因及流动的目标,答案涉及“农村收入水平太低,没有挣钱机会”、“农村缺乏更好发展的机会”、“外面见世面”、“城市收入高”、“农村太穷,生活太苦”、“别人都出来了,受别人影响”、“家乡封闭保守,思想不解放”、“农村税费过重”、“城市生活条件好”、“家乡学习条件差、受教育机会少”、“村干部作风恶劣”、“当地人际关系复杂、难处”、“想外出多生孩子”、“呆在家里没事干”和“不愿意干农业”等十五个方面。其中“农村收入水平太低,没有挣钱机会”和“城市收入高”直接反映了流动的经济取向,结果显示,这两个因素分别排在第一和第三位。

### (二)流动的社会成员经济地位优先得到改善

从流动的后果来看,最引人注目的是发生社会流动的社会成员,其社会经济地位得到了优先改善,家庭收入水平提高了,对于西北少数民族地区地方财政收入的贡献力增强。统计表明,近几年,临夏回族自治州每年输转劳动力30万人(次)以上。2007

年,全州共输转劳动力 55.25 万人(次),同比增长 14.6%,劳务收入达 15.59 亿元,同比增长 57%,劳务收入占农民人均纯收入四分之一以上。2007 年东乡县农民人均纯收入 1058 元,从劳务产业中人均收入 268.7 元,占 25.4%。2008 年 4 月,输转劳动力 24.5 万人,劳务收入达 2.67 亿元。

(三)流动的地域去向分布以“县外省内”为主,转向东部地区的比例呈增长趋势

甘肃省农村劳动力转移地域去向主要还是转向西部地区,而向东部地区转移的比例也呈增长态势,从 2005 年到 2008 年,甘肃省转向东部地区的劳动力比例提高了 11.3 个百分点,2008 年后略有下降。

表 1 甘肃省农村劳动力转移地域构成情况统计表 单位:%

地域去向	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
东部地区	24.57	31.96	32.65	35.85	30.94	29.54
中部地区	5.67	4.83	5.57	5.41	4.80	4.18
西部地区(包括省内转移)	69.61	62.93	61.78	58.74	64.03	66.37

资料来源:《甘肃年鉴》(2006—2011 年)。

表 2 您现在在哪儿工作?

	频数	百分比	有效百分比	累计百分比
乡内	84	8.9	8.9	8.9
乡外县内	175	18.5	18.5	27.4
县外省内	463	48.9	48.9	76.3
省外	214	22.6	22.6	98.9
缺失	10	1.1	1.1	100.0
总数	946	100.0	100.0	

数据来源:笔者 2008 年在甘青宁三省区所作的调查问卷。

表 2 是笔者 2008 年在甘青宁三省区所作的调查问卷统计的结果之一,表中的数据显示,在所调查的样本中,48.9%的样本的流动类型为“县外省内”,居第一位,其次是向省外流动,比例达 22.6%。宁夏回族自治区劳务输出人员流向也以省内为主。2004 年,全区劳务输出人员在省内务工的为 41.4 万人,占劳务输出人员总量的 80.1%,在外省务工的为 10.3 万人,占 19.9%<sup>[5]</sup>。

(四)流动劳动力就业多在第三产业的“3D”行业

从 2005 年到 2007 年,甘肃省农村劳动力转移行业去向主要是第三产业,比例均在 50%以上,2008 年首次下降到 50%以下,2009 年以来略有上涨。从 2005 年到 2008 年,甘肃省农村劳动力向第

表 3 甘肃省农村劳动力转移行业构成情况统计表 单位:%

行业构成	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
转移到二产业就业劳动力	45.39	47.38	49.38	49.95	47.08	48.55
转移到三产业就业劳动力	53.45	50.87	50.62	48.31	51.61	49.96

资料来源:根据《甘肃年鉴》(2006—2011 年)整理。

二产业转移的比例从 45.39%增长到了 49.95%,增长了 4.56 个百分点,2009 年以后略有波动(详见表 3)。

因受教育水平不高,西北少数民族地区外出所从事的多为科技含量低、报酬水平不高的工作,其就业大多为脏(dirty)、累(difficult)、险(danger)的“3D”行业,诸如开饭馆、当保安、当保姆和酒店服务人员等。

(五)流动群体规模日益扩大

据国家统计局第二次全国农业普查的数据显示,2006 年,西部地区外出从业劳动力 4035 万人,占到农村劳动力资源总量(15142 万人)的 26.65%,比全国平均水平高出 1.83 个百分点。

笔者调查发现,2003 至 2006 年,甘肃省临夏州每年劳务输出均在 30 万人次以上(全州乡村人口 170.47 万人),累计输转劳动力 153.42 人次,年均增长 10.2%。2005 年,临夏州共输出劳动力 39 万人次,转移劳动力占总劳动力的比例将超过 10%,远高于全国 6.8%的平均水平;2006 年输转人数占劳动力总数的比例达到了 46.9%,2007 年,全州共输转劳动力 55.25 万人(次),同比增长 14.6%,农村基本实现了户均输出 1 人的目标。2012 年劳务输出 48.17 万人,规模虽有所下降,但仍在高位运行。

二、社会流动背景下民族地区乡村社区凸显的主要管理问题

(一)社区文化的蚀化

“社区文化是指社区居民在特定的区域内,经过长期实践逐步形成和发展起来的具有地方特色的生活方式、习惯、行为模式等文化现象的集合。<sup>[6]</sup>”社区文化是社区管理的环境,也是社区管理实施的条件。长期以来,西北民族地区的乡村社区文化以社会主义文化为核心、以中国传统文化为基础、以各民族文化为特色,形成了独具一格的文化现象。如,回族社区的伊斯兰文化,藏族社区的藏传佛教文化,都与社会主义文化、儒家文化相得益彰。社区居民按照社区的文化传统生活、交往、处事,形塑了社区的公共精神,是乡村社区管理重要的文化基础。改革开放以来,特别是进入新世纪,西北民族地区乡村社会流动加快,在“有助于‘公民人格’的形成和公民文化生长<sup>[7]</sup>”的同时,也造成了传统社区文化的蚀化问题,表现在:

1.流动者对正式权威不信任、不认同。笔者在甘青两省的调查资料显示,“在打工期间遇到困难你找

谁商量”的回答中,14.1%的人选择找家乡政府和当地政府商量<sup>[8]</sup>,表现出对正式权威的较低信任和认同。绝大多数人还是习惯于选择与家人、老乡等商议解决困难和做决定。

2.公共精神退化严重。西北民族地区乡村社会流动者异地非农就业,强化了他们的经济意识,首先改变了流动者的经济地位。然而,经济地位的改变在某种程度上催生了流动者“唯经济利益是图”的心理倾向,村庄社会的诚信、乡情、道德、责任等公共精神退化严重。不管是流出者,还是留守者都对村务管理表现出极大的冷漠。流出者因其主要在村庄之外获得经济收入,一年中的很长时间在村庄之外生活,因而,他们与村庄和其他村民之间的联系不仅变少而且往往不再是直接的利益关联,对于和自己利益相关很小的村庄事务缺乏参与热情就成为必然;留守的村民,因参与能力有限,其生活面向也呈现出了一种离心化,对村庄事务的关注降低。村民因为脱离村庄的机会成本低,而较容易割断与村庄的经济联系,进而可能会割断与村庄的社会联系和心理联系,这又反过来影响了在村村民对村庄未来生活的预期,失去为建构村庄共同体所需要的耐心<sup>[9]</sup>。这种冷漠和不关注,造成村级财务不公开、村务不透明、公共事务无人问津。笔者在临夏土桥镇尹王村调查时看到,一方面人们的经济条件改善了(该村是全镇经济条件最好的村之一),另一方面则是村内道路年久失修,雨天泥泞不堪。乡村基层民主的“根”表现出一种实质枯萎态势,乡村治理还出现一种“内卷化”<sup>[10]</sup>的趋向。随着国家取消农业税,村干部工资由县级财政统一负担的改革实施,村干部与村民的联系内容减少,更多地服务于县乡政权的农村管理工作。笔者在调查中,许多村干部反映,现在村里基本没啥大事,也不怎么召开村民会议,我们就是帮助乡镇做好劳务输转、计划生育等工作,再就是村民出现纠纷了帮助调解一下。从他们的谈话中就可以窥视出,当前乡村治理的“内卷化”趋势还是很明显。村干部考虑社区发展的主动性缺乏,村民对他们这方面的要求也缺失。

#### (二)乡村社区管理的新型主体缺失

乡村社会流动的结果是“乡村最紧迫需求的资金、人才、知识和需求大量向城市集中,以至造成乡村发展的‘空心化’。<sup>[11]</sup>”在市场经济条件下,人口流动表现为一种上位流动,乡村流动主体在年龄、知识、才能等方面具有相对优势。近年来,国内学者实

地调研证实,农村外流人口中35岁以下的青年人占总数的86.3%,外流人口的整体素质普遍高于留守者<sup>[12]</sup>。精英的流失对村务民主管理是一种不小的损失。笔者在宁夏固原上青石村调查时,村支书HGB就谈到,“现在在村里好好培养一个接班人很困难,好一些的苗子都外出了,你发展他,他还没时间考虑。在留守的人中选一个,还真选不上一个中意的”。

#### (三)社会保障的运行水平不高

我国的社会保障制度是逐步建立起来的,在西北民族地区乡村社区保障也经历了从以社会救助为主到多层次的社会保障体系建立的发展过程。2004年3月,十届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法》修正案,明确规定国家建立健全同经济社会发展水平相适应的社会保障制度,也标志着我国的社会保障制度进入了一个较快的发展阶段<sup>[13]</sup>。“十一五”期间,我国覆盖城乡居民的社会保障体系框架基本形成。2007年我国开始城镇居民基本医疗保险试点;2009年“新农保”起步;2010年《中华人民共和国社会保险法》颁布。2010年底,5项社会保险基金总结余22785亿元,比2005年增加16711亿元,增长275%。各级政府对社会保障的财政支持力度逐年加大<sup>[14]</sup>。

然而,在西北民族地区,乡村社区的社会保障水平依然较低,运行效果与人们的期望还有较大差距,表现在:1.社区居民对社会保障制度和政策知悉甚少,常常有怀疑和“敬而远之”的态度,不能自觉参加;2.社会保障方面的专业工作者缺乏,无法有效推进制度建设,促进制度高效运行,如许多异地非农就业的社区居民难以实现社会保障的“随迁、随用”;3.社会保障制度对于社区居民的生活保障缺乏时效性和针对性,相当数量的社区居民游离于制度之外,社会保障的受益群体错位,社区居民对最低生活保障金等秉持了“平均主义”的传统思维。

#### (四)特殊群体的关注不够

特殊群体主要是妇女、老人和儿童,他们也成为乡村社会流动产生的新的弱势群体。在西北广大的民族地区,大量青壮年劳动力、知识精英的外流,加剧了乡村社区的凋敝,社区里常年生活的是这一部分所谓的“386199”部队,社区服务跟不上,特别是情感的寄托难以满足,使得这一特殊群体产生新的社会问题。妇女承担了太多的生活压力和情感压抑,甚至改变了许多人的价值观和生活伦理。老人在人生暮年不能享受正常的天伦之乐,还要坚持在生产

第一线,健康状况堪忧。儿童在家庭中的社会化无法正常完成,特别是一些夫妻双双外出,将子女留在老人身边而形成的事实隔代家庭中,儿童的教育跟不上,越轨行为难以及时发现和改正,产生了基本社会化的新困境。对此,社区管理难以寄予足够的关注,也无法满足特殊群体的各种需求,造成社区成员对于社区管理的疏离感,管理者也常常是爱莫能助。

### 三、西北民族地区乡村社区管理问题的治理对策思考

社会流动背景下西北少数民族地区乡村社区凸显的主要管理问题已经严重关系到区域的发展和稳定,需要社会给予特殊的关注来加以治理。对此笔者基于调研的情况,提出以下对策思考。

#### (一)激发社区意识,重塑社区文化

流动不仅意味着社会阶层的分化、重组,也会客观造成社群文化的重塑。乡村社会流动者以城市生活为取向无可厚非,但是,立足中国国情和世界经验,乡村不会消失,而是走了一条城乡一体化发展之路。因此,重塑乡村社区文化,建设新型的乡村社区对于化解社会流动后的农村危机当属合理取向。对于西北民族地区的乡村社区成员,无论流动前后,曾经的社区记忆挥之不去。加强社区管理就应该充分利用这一认同之基,使社区成员有一种选择的自由空间。事业在那,就应该自然选择在那生活、工作。西北民族地区的乡村社区以其厚重的传统文化、天人合一的自然环境、浓郁的民族风情、无限的发展潜力吸引着“原住民”和“新居民”,参与城乡一体化发展的竞争。转动的经轮、飘动的经幡、穿透时空的唤醒礼拜声、其乐融融的邻里关系不再成为过去。当人们腰包鼓起来的时候,精神也是充实的。这一切需要重塑,庆幸的是我们走出还不远。

#### (二)重视培养适合于社会主义新农村建设的新型管理者

在现今条件下,社会地位的变化已越来越多地集中于贫富分化上。就是在流出地,社会的贫富分化也使农村不再是以前同质性很强的社区,机会的多少,社会资本的存量情况,人力资源的自身素质、能力的大小等都是影响乡村贫富分化重要的变量。在笔者的调查中,一个显著的感受就是,那些先富起来的乡村社会成员与社会流动有着很强的相关性,头脑灵活、人力资源有优势、社会资本充裕、把握机会能力出众是其实现向上社会流动的重要条件。他们就应该是乡村社区新型管理者的重要人选,培养

他们,以感情留人、以事业用人。他们是乡村社区的主人,也是社区管理的中坚力量。

当前,通过体制内的招考,相当数量的接受过良好教育的知识精英选择了投身新农村建设,专业化、知识化、年轻化的一代在经历了基层的实践锻炼后,也将成为乡村社区管理的另一支生力军。

#### (三)为区域社会发展“量身”构建社会保障体系

我国社会保障体系构建坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针,以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充。西北民族地区乡村社区的社会保障体系构建应按照国家的要求,把握规律性,也要体现特殊性,结合区域社会发展“量身”建构。基本养老、基本医疗、最低生活保障制度当属重点,其中,最低生活保障要逐步提高保障标准。这一区域因地缘关系,属欠发达地区,贫困面很大,如甘青宁三省仅国家级贫困县就有66个。国家和社会的救助对于乡村社区的发展作为“外源动力”输入,将成为助推该区域社区成员的重要发展动力。其次,基本医疗保障应坚持“程序简化、及时到位、保障有力、支付有据”的原则,特别是对那些在外务工中“因工致伤、致残”的社区成员重点保障。2010年,笔者在甘肃省甘南藏族自治州卓尼县柳林镇草岔沟村做田野调查时,一位村民的经历发人深思。

李sx,男,42岁,汉族,一家四口人,有一儿一女,1993年经人介绍到兰州市火车站货场搬运货物,期间收入很不错,1997年初利用务工收入盖了一院砖房,因为缺进一步装修的钱,便返回货场继续务工挣钱。不幸的是在一次装卸事故中,他的双腿被严重砸伤,手术后左腿高位截肢,右腿从膝盖处截肢,完全丧失了劳动能力。由于缺乏维权意识和经验,包工头仅一次性支付了11万元医药费及伤残补助,他自己只能回到了家里。受伤时他正直30岁,是一个人体力和精力正盛之时,因为受伤下肢无力,只能与双拐和轮椅为伴,在家里什么活也做不了,生活急转直下,看着家里的窘境着急无奈。无奈之下,妻子外出到工地上务工养活家庭,2007年,最小的女儿被迫辍学去南方打工,一年都没有回家。由于过度疲劳和精神压力,妻子在外打工生病了,家里没钱,只能吃止痛片来缓解疼痛,去医院检查,医生说必须做手术,要不后果会非常严重,由于担负不起2000元的手术费,就放弃了。家里现在承包了8亩

地,全家的轻活重活全都落在了妻子的身上,老父亲现在还一直帮他们犁地。他自己以前修过鞋,但因腿部根本用不上力,无法做下去。也试着在村里开过小卖部,别人要么不愿意到他这里买,要么买了大都账,实在维持不下去了,就把小卖部关掉了。无奈之下,他去过青海要饭,给家里拿回来4000多元,这是他致残后给家里“挣”的唯一的一笔钱。儿子坚持念完高中,2008年考上了合作师专。面对家庭沉重的负担,他显得特别无助。(笔者观察:谈到女儿,一股不忍之情刹然涌出,令人伤感不已。当年的新房如今已变成了旧房,依然没有再装修,一家人的生活蒙上了厚重的阴影。)

像上述个案的经历在外出务工者群体中不乏少数,由于生活技能的比较劣势,从事的“3D”行业是伤病高危行业,许多西北少数民族地区的乡村社会流动者身上都留下了或轻或重的疾病,有的甚至付出了生命的代价。为这部分人群“量身”构建社会保障体系非常必要。

再次,将农村剩余劳动力的就业保障作为农村社会保障的重要内容。通过多层次、多渠道、多形式对农村剩余劳动力进行从事工种的岗位培训、创业培训。

#### (四)积极开展社会工作,帮助特殊群体。

国内外的社会工作者以其专业的工作方法,提供帮助和服务,有效地解决各种社区危机,得到了社会的认可,成为社会建设的一支重要力量。利用社会工作的方法化解西北民族地区乡村社会流动造成的特殊群体问题,是可取且必要的。社会工作者要专门学习民族知识、通晓少数民族语言,应用专业的方法,为特殊群体提供生活帮助,慰藉情感,开展服务。这方面的工作在我国刚刚起步,政府和社会应给予更多的关注和投入。其工作成效将有力地助推社区管理良性发展,有助于构建和谐和谐的乡村社区关

系。

大规模的社会流动,给流入地和流出地的社区管理带来很大的社会影响。自党的十六大以来,党和国家的许多重要会议都对农民的社会流动问题进行了专门研究,形成了促进乡村合理有序社会流动的基本思路,坚持“公平对待,合理引导,加强管理,完善服务”的方针,“户口管理为基础,治安管理为重点,劳动管理为辅助,其他管理为配套”的原则,构建了“政府牵头,公安为主,各方参与,统一管理”多元化管理的组织体系,由被动控制型管理向主动服务型管理转变,有效地加强了流动背景下的乡村社区管理。西北少数民族地区也因地制宜地制定了相应的政策和实施办法,这些具体的政策将有力地促进民族地区劳务经济的快速、健康发展,也有利于农村有序的社会流动和社区管理。✻

#### 参考文献:

- [1]陆学艺.当代中国社会流动[M].北京:社科文献出版社,2004:1-2.
- [2]郑杭生.社会学概论新修[M].北京:中国人民大学出版社,1994:310.
- [3]李全喜,赵玲.社会转型以来农民流动的特点与趋势[J].北华大学学报(社会科学版),2008,9(1):106-110.
- [4]陆学艺.当代中国社会流动[M].北京:社科文献出版社,2004:6.
- [5]王锋.宁夏城市化进程中的流动人口对社会经济发展的影响及其对策研究[J].西北人口,2006,3(109):53-57.
- [6]于显洋.社区概论[M].北京:中国人民大学出版社,2006:220.
- [7]徐勇、徐增阳.流动中的乡村治理[M].北京:中国社会科学出版社,2003:100.
- [8]张文政.西北少数民族地区乡村社会流动的文化后果分析[J].西北民族研究,2006,4(63):39-45.
- [9]贺雪峰.论人口流动对村级治理的影响[J].学海,2002,(1):16-19.
- [10]黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:中华书局,1992:9.
- [11]徐勇.挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对——农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2000,39(2):5-11.
- [12]赵树凯.纵横城乡——农村流动的观察与研究[M].北京:中国农业出版社,1998:8.
- [13]郑功成.社会保障[M].北京:高等教育出版社,2007:121.
- [14]中国社会保障体系趋完善,民众幸福指数不断提升[EB/OL].中国新闻网,2011-03-16.

### A Study on Rural Community Management of Northwest Minority Areas, Based on Social Mobility Background

ZHANG Wen-zheng

(College of Humanities of Gansu Agricultural University, Lanzhou 730070)

**Abstract:** Nowadays, under the background of the continuous social mobility in northwestern minority areas, the new crisis of rural community management became most apparent. Based on the investigation on the current situation of social mobility, this paper analyzed the conspicuous community management problem, such as community culture corrosion, the Lack of new management body, the inadequate operation situation of social security, and the inadequate concern with special group etc. Then we thought about some countermeasures and suggestions from four aspects, such as reconstructing community culture, training new managers, suitably building the social security system and actively promoting social work etc.

**Key word:** Social mobility; Northwest Minority areas; Rural community; Community management