

[文章编号]1009-3729(2011)03-0065-07

农民工社会工作的政策框架探析

——基于增权的视角

顾江霞

(广东商学院 人文与传播学院, 广东 广州 510320)

[摘要]调查显示,农民工目前存在的问题主要是身心健康处于高风险状态、劳动权益维护需求与维护资源供给差距较大、社会支持网络脆弱、社会融入程度较低等。我国当前的社会工作实践在面对并回应这些问题时,在政策法规、企业劳资谈判、社会力量发展等方面,可使用的资源严重缺失。为了维护农民工绝对权益和相对权益,政府需要构建能满足农民工需求或解决农民工问题的法律、法规和政策,在此基础上,大力发展服务于农民工的社会工作,促进社会和谐,推动社会发展。

[关键词]农民工;社会工作;权益维护

[中图分类号]C916 **[文献标志码]**A

当前,农民工已成为我国的一种重要社会构成。以广东省为例,2009年外来务工人员有1900多万人,约168万人暂时无固定就业目标,其中46万人无工作,占外来务工人员总数的4.9%。^[1]在农民工群体需要、政府有效治理需要和促进社会和谐发展需要的推动下,以农民工为服务对象的社会工作也逐渐发展起来。

就相关研究来说,从农民工生活的各个方面到权益维护机制的探讨,从个体、群体、社会等不同层面探讨农民工社会工作介入途径到社会福利政策的改进,内容广泛,主要集中于农民工身心健康状况研究、权益剥夺与维护研究、增权取向的农民工社会工作研究以及社会福利政策调整研究4个方面。但是,对比国外相关研究,我国当前的研究不论从社会工作基础理论的应用及拓展,还是从不同层次的社会工作介入策略的效果评估来看,大多缺乏科学性,这些研究多将农民工作为客体或者弱势

群体进行研究,没有将农民工的主动性纳入社会发展的动力机制中来,缺乏对农民工相关社会政策的分析。本文拟通过问卷调查,分析农民工社会政策需求,并反观社会工作行业在回应政策需求的实践中所处的困境,进一步分析农民工社会工作政策框架构成,倡导社会工作介入农民工社会服务政策架构,以促进社会和谐发展。

一、农民工社会政策需求分析

2008年7月至8月,在中山大学社会学系刘林平教授主持的教育部应急重点课题“金融危机对珠三角农民工的影响”研究过程中,笔者参与了对珠三角地区外来务工人员进行的问卷调查。调查采用比例抽样方式进行,回收有效问卷2510份。调查资料显示,农民工目前存在的问题主要有:身心健康处于高风险状态、劳动权益维护需求与维护资源供给差距较大、社会支持网络脆弱、社会融入程

[收稿日期]2011-03-11

[基金项目]教育部应急重点课题(2009JYJR007);中山大学第2期“211工程”资助项目;广东商学院校级课题(06YB84001)

[作者简介]顾江霞(1976—),女,湖北省襄阳市人,广东商学院讲师,博士,主要研究方向:社会工作与社会政策。

度较低等。

1. 农民工身心健康处于高风险状态

从职业安全与健康来看,农民工自己觉得身体不错的占92.8%,均值为3.72(最大值为5)。但是有26.9%的被访者表示工作环境对身体有危害(接触到有毒物质、噪音等)。谢泽宪^[2]在调查珠三角地区工伤情况时发现,工伤者大多是上岗1年以内的农民工。农民工岗前和在岗培训可以降低工伤发生率。然而从调查结果来看,95.9%的被访者表示,外出打工前未接受过正规技能培训;2007年以来在打工的地方,有28.4%的被访者表示接受过正规的技能培训,企业出钱培训的占61.5%,自己出钱接受培训的占18.4%,免费培训的占16.7%。从2009年4月电话追踪访谈数据来看,仅有少量被访者接受过免费职业培训。

2. 劳动权益维护的需求突出

2008年的调查显示,被调查地区仍存在大量的农民工劳动权益受到侵害的情况,主要表现在工资、工时、职业安全与健康等方面的劳动权益未得到切实维护。

(1)农民工平均工资远低于城镇职工平均工资。2008年的调查数据显示,农民工的月平均工资是1601.16元,与2006年的1092.80元相比有所提高,但仍有27.1%的农民工工资收入低于所在地区的最低工资标准。被调查者中被拖欠工资的占5.9%,拖欠后工资不补发的占18.1%,其中企业主动补发的占72.4%。

2008年全国城镇职工月平均工资为2435元。可见,农民工工资尽管有所提高,但仍低于全国城镇职工的平均水平,而且农民工集中的行业,职工平均工资水平远低于其他行业。而调查对象期望的月薪均值为2179.64元,接近城镇职工月平均工资。

(2)农民工工作时间远高于法定标准。从工作时间来看,农民工的工时为平均每天9.23小时,每月休息天数为3.99天。显然,企业存在严重违反劳动法的情况,而劳动者休息不足又毫无疑问地影响到劳动力的生产和再生产。

(3)农民工工作过程中存在强迫劳动现象。从工作意愿上来看,被访者中有7.6%反映存在强迫劳动现象,4.6%反映存在冒险作业现象,曾被

搜身搜包的占2.8%,被罚跪罚站的占0.8%,被管理人员殴打的占0.6%,被拘禁的占0.16%。

(4)劳动合同法发挥作用有限。从劳动合同签订率来看,被访者中有59.8%签订了劳动合同,但仅有30%的被访者反映参与了合同内容协商,对所签合同满意的占45.6%。对企业没和劳动者签劳动合同这一情况,92.3%的被访者未采取任何行动。

3. 劳动保障及劳动权益保护的政策资源和人力资源缺乏

由于存在大量农民工劳动权益受侵害的情况,农民工劳动权益维护需求很强,但维护农民工劳动权益的政策或法规资源短缺。这里重点分析劳动政策法规设立与完善及宣传与执行两个环节存在的资源短缺情况。

(1)相关政策文本的发展很快。从政策文本上来看,与劳动保障相关的政策文本在2000年后得到很大发展。2000—2003年,先后出台与劳动保障相关的法规90部,与劳动权益相关的主要法规如《劳动法》《劳动合同法》《工资支付条例》《劳动争议调解仲裁法》《工伤保险条例》《妇女权益保障法》等也逐步推出。但是,不到10%的被访农民工表示熟悉这些法规,50%以上的被访者表示“不熟悉”和“不完全知道”这些法规。

(2)政策执行存在问题。农民工权益受到侵害时,通过体制内部途径解决的较少。体制内部途径,最常见的就是向政府相关部门(包括当地政府特别是劳动部门、公安司法机构、信访办以及工会、妇联)投诉。2008年调查数据显示,被访者7.7%反映权益受到侵害,有58.3%的权益受到侵害者没有投诉,认为“不知道可以投诉”和“不知去哪投诉”的占31.2%,而认为“投诉没用”的占58.0%。

(3)政策执行的人力资源不足。广东省劳动和社会保障厅先后出台了《广东省劳动监察协理员试行办法》(1998年)和《广东省劳动保障法律监督员管理办法》(2004年);劳动监察机构可以采用聘请兼职劳动监察协理员、劳动保障法律监督员的办法来补充监察人员的不足。广东省专职劳动监察员编制1679名,与从业人员之比为1:32000,仅为国家1:8000要求的1/4。^[3]

4. 社会支持网络脆弱

农民工社会支持网络分为4个层次,分别为来

自家庭、亲朋好友、社区及社会的支持。这种社会支持可以是工具性支持(如经济方面的支持),也可以是表达性支持(如情感或价值观等方面的支持)。其中被访者遇到不同困难求助的对象多集中在家庭、老乡、亲戚和朋友这4类对象上,向相关机构(如政府部门、企业、社会救济机构)寻求帮助的较少。

(1)家庭成员共同居住的稳定性低。本次调查显示,农民工外出打工前家庭成员数平均在5.16人,目前在外打工的家庭成员数平均为2.43人。另有调查表明,51%的被访农民工居住在员工宿舍,41%居住在出租屋。^[4]1993年上海流动人口第五次抽样调查发现,用2%的比例对流动人口进行抽样,在样本总量259 138的流动人口中,经济性移民的农民工有32 967人,其中超过1/3的农民工是夫妻一起在外打工的,将子女带在身边的有3 081人。^[5]

(2)社会性服务机构支持有限。13.3%的被访者知道非政府组织(NGO或NPO),非政府组织对被访者进行宣传、咨询等活动的占2.4%,当被访者遭遇劳资纠纷、权益受损等情况时,寻求非政府组织帮助的占2.2%,认为帮助有用的占54.5%。

可见,尽管社会性服务机构支持有限,但是接受过帮助的农民工有1/2以上认为帮助有用,这与农民工对政府、企业服务成效的评价形成强烈反差。农民工对于所遇劳动权益被侵害后相关部门处理情况的评价,表示“根本不受理”的占27.7%，“受理却没有下文”的占32.3%，“受理了并有处理结果”的占40%；表示对处理结果满意的占18.4%，不满意的占60%。农民工非政府组织与其他社团组织类似,政府缺乏行之有效的公开透明的规则来规制其发展。

5. 社会融入程度较低

农民工在流入地的社会融合程度反映社区不同特质人群的互相接纳情况。社会融入程度低导致的一个后果就是农民工的社会归属感较低,易产生社会偏见。调查显示,农民工主观感受到的社会排斥程度较高。50.6%的被访者不同程度地认为“我不属于这里(打工的地方)”,而且有41.5%的被访者在某种程度上认为“本地人很排斥我们外来打工者”。但调查也发现,76%的被访者愿意与本地人打交道,而且65.4%的被访者并不认为自己在打

工所在地低人一等。可见,一方面农民工觉得在工地没有归属感,另一方面农民工自尊感很强,并不排斥与当地打交道。

总的来说,农民工健康权益、劳动权益受侵害的现象比较突出,不论从正式的权益维护渠道还是非正式的社会支持网络来看都存在不足的情况。从正式的权益维护渠道来看,当前的社会政策资源和企业内部解决劳资争端的资源明显不足;从非正式的社会支持网络来看,传统的家庭、亲戚、朋友、老乡等仍然发挥很大的作用。非政府组织尽管空间很小,但在维护农民工权益方面的有效性较高。社会存在着这种需要,即通过制度化方式维护农民工权益,运用各种方式促进不同社群融合。在当前经济社会政治发展背景下,这种社会需要显得尤为迫切。这就需要农民工社会工作在职业化、专业化发展的道路上拓展服务领域。

二、农民工社会工作的现实困境

从广义上来说,农民工社会工作是面向农民工开展的包括维护权益和促进发展在内的各种形式的服务。依据提供服务的主体的不同,可以分为政府相关部门、社会服务类企业、非营利非政府性质的机构等。这些机构的性质和处境各不相同。从狭义上说,农民工社会工作主要是社会工作者运用直接和间接的社会工作方法开展服务,目的在于维护农民工权益,促进农民工发展。本部分主要从广义上来评论农民工社会工作的现实困境。

1. 企业类社会服务机构对农民工需求的回应及困境

依据社会需求提供社会服务的机构,按照市场经济原则进行运作,机构自负盈亏,这类机构我们称为企业类社会服务机构。这里所说的社会需求通常包括社会大众在劳动标准、环保责任、公益责任等方面的需求。这类机构普遍面临市场发育及市场监管不足的问题。这类机构常见的有4种类型:一是对向跨国公司提供订单的工厂进行劳动标准核查的机构,二是提供员工协助服务(EAP)的机构,三是提供职业技术培训的学校,四是农民工劳务中介公司。职业技术学校的行为和劳务中介公司的行为,可以通过市场发展和加强法治加以规范,本文对这两种类型不加以论述,仅就前两种类

型进行分析。

(1) 国际劳动标准核查机构对满足农民工需求的回应及其有限性。在欧美消费者运动的压力下,品牌商为了满足消费者道德消费的需求,需要向社会交待其商品的社会责任承担情况,这种社会责任包括达到国际劳动标准的责任、环保责任、社会公益责任等,由此导致专门核查供应商社会责任的机构产生。这类机构多以咨询公司、管理顾问公司等形式出现。国际劳动标准核查的常见依据是行业劳动标准合约,包括工资、工时、职业安全与健康培训、结社等方面的标准。这种劳动标准核查促使被核查企业宣传劳动标准,但是对工人的各项劳动权益维护所起的作用非常有限。有学者指出跨国企业生产守则的施行可以被理解成一个资本积极建构劳动关系的过程,并指出这种“道德理念重构”充满了虚伪和荒谬。^[6-8]在此可通过一个劳动标准核查项目来说明。

笔者曾于2007年10月至2008年5月参加某管理顾问公司开展的工厂需求评估项目。该公司总部设在美国,在广州设有办事处,专门向部分品牌商提供制造商企业社会责任核查服务(简称“查厂”)。笔者参加的工厂需求评估项目主要为核查戴尔、惠普等企业在东莞的制造商是否达到电子行业生产守则(EICC)所列条款。品牌商会根据评估报告来决定是否给制造商订单,社会责任监察的成本通常由制造商来承担。社会责任监察成本主要是负责核查该制造厂的工作小组的各项费用。同时,在劳动标准核查过程中,负责查厂的公司会向制造商提供培训,促使其达到品牌商同意执行的生产守则,而且会透过达到生产守则的成本和收益对比帮助制造商改善生产条件,探索更有效的管理方式。就农民工所在企业来说,为了应对这种查厂,企业通常会要求农民工事先熟悉查厂时所要填的问卷答案。这就使得旨在达到国际劳动标准的核查变成一种道德包装的手段,失去了其实质意义,甚至成为国际竞争中不平等现象的一个来源。

(2) 提供EAP的机构对农民工需求的回应及其有限性。EAP最早起源于1920年代企业员工酒精滥用干预计划,于1950年代扩展至精神健康领域。2008年,我国内地有100多家EAP公司,从业人员拥有心理学、医学、社会工作、管理学等专业背景。

国内大多数EAP服务公司为政府、大型中央企业或跨国公司员工提供服务。除了由专业机构提供员工支持服务外,珠三角地区有些企业在内部设立有员工辅导服务部门,运用社会工作方法为员工提供个人辅导、工作与生活等方面的服务。为农民工所在企业提供EAP服务的公司通常仅限于员工个案的危机处理、培养团队精神的拓展训练等不涉及劳资争议的领域,帮助员工处理诸如家庭关系调适等问题,开展拓展训练、心理咨询等服务。

不管从机构内部还是从机构外部来看,面向农民工的社会工作服务主体其动机、形态各异。这些提供EAP服务的机构为了获得生存不得不在市场上推销其服务,通常强调其服务对象是一个系统,从说服企业通过EAP能节省企业运营成本出发,倡导和谐的劳资关系。提供EAP的机构通常会回避有关工资、工时、农民工职业安全与健康等劳动权益维护方面的问题,降低员工的抗争性,努力缓和劳资关系。由此可见,农民工劳动权益被侵害时,这类机构很难满足劳动权益维护的需求。看来,在社会主义市场经济体制下,社会工作者是否能够推动企业建立和谐稳定的劳资关系及如何推动建立劳资双方理性化的博弈机制,已成为我们必须面对的问题。

2. 公益性社会服务机构对农民工需求的回应及其有限性

公益性社会服务机构通常提供低偿或无偿的服务。这类机构关注的重点是农民工权益维护过程中遇到的突出问题,为其提供法律援助、职业安全与健康教育及咨询等。我们可以将其分为政府开办或政府支持的公益性社会服务机构和社会力量发起的非营利非政府组织(NGO或NPO)两类。对于后者,我国现阶段采用严格监管的行政规章来管理,尽管NGO的社会需求很大,但是由于社会团体的制度化环境滞后于社会现实,这类组织在寻求合法性上遇到很大问题,在满足农民工的需求方面作用同样非常有限。

(1) 政府开办或支持的公益性社会服务机构的局限性。从政府开办或政府支持的公益性社会服务机构来看,主要有以下3类:一是政府开办的公益性社会服务机构,如属于行政事业单位性质的职业病防治院、政府开办的工伤康复机构、政府设立的

处理劳动权益维护的法律援助机构等;二是政府支持的社会服务机构(GONGO),如在农民工比较集中的社区扶持成立社区服务中心,为农民工提供休闲康乐辅导服务,政府扶持的方式可以是出资购买其服务项目或者购买其岗位,来推动农民工服务发展;三是群团组织开办的培训机构,如工会开办的农民工职业培训学校、妇联推动的女职工健康教育、团委推动的青年农民工交友康乐等活动。

但是这3类服务机构由于与政府的关系很密切,常常依附于政府,所开展的服务也是政府授权或授意之下的服务,以期弥补政府相关部门工作的不足。对于第一类政府开办的公益性社会服务机构,通常直接隶属于政府卫生部门或司法部门,而且较多开展补救性质的服务。第二类和第三类社会服务机构通常定位在没有劳资争议的服务范围内,对于相对敏感的问题如工资、工时、职业安全与健康等问题较少涉入。由此我们发现,一方面农民工最为迫切的有关劳动权益方面的服务需求得不到满足,另一方面政府试图从最少涉及劳动争议的服务需求入手协调更多的社会资源。这就使得社会服务机构对农民工劳动权益维护需求置若罔闻,使得社会服务刻意回避主要矛盾,从而处于治标不治本的境地。

(2)社会力量发起的非营利非政府机构。向农民工提供社会服务的非营利非政府组织(NGO),其中珠三角地区大约有50多家。^[9]向农民工提供社会服务的NGO开展的项目有法律援助、康乐休闲、社区教育等。这些NGO的资金来源不同,有的通过境外筹资,有的通过机构的有偿服务来开展无偿服务,比如有的农民工NGO通过代理法律案件来收取费用,再用这些费用开展免费的服务等。这些NGO注册形式也不同,有以工商个体户注册的,少数以社会团体资格注册,还有没有注册、挂靠在其他机构内部或者以合作项目的形式存在的。另外,还有高校研究机构发起的公益性社会服务机构,或者高校、工青妇等联合举办的一些培训或服务项目。通常高校从知名基金会申请项目资金,寻找合作伙伴,开展此类服务并进行研究。

调查表明,政府对农民工社会工作发展缺乏公开透明的规制政策和推动措施。一方面,社会工作在服务农民工需求时,存在较多模糊不清的地方,

需要在理论上有所突破,提高实践能力,加强社会工作行业规范,提高行业公信力或社会认同度,提升行业竞争力;另一方面,农民工社会工作的制度保障不足,使得社会工作在农民工服务领域受到很大的限制。因此,农民工NGO开展的服务较难稳定下来,而且会带有强烈的机会主义特征,甚至在政治上具有较强的风险。有的农民工NGO违法乱纪,以满足农民工需求为由剥夺农民工权益;或者转而走向另一端,打着农民工权益维护者的幌子要挟政府,使政府处于不利境地。

三、增权视角下的农民工社会工作政策框架探索

从上述分析来看,在现有的政策框架下,农民工社会服务在面对并回应农民工需求方面存在很大的不足。如果将农民工看做国内移民,从移民融入流入地社会的历程看,农民工经历了被排斥、被同化、多元化社会之下自身独特性被承认、成为社区居民4个阶段。围绕农民工融入流入地过程的议题经常在“无权”与“增权”之间摇摆。无权不单指人们缺乏能力或资源,同时亦指人们会通过一种内化过程形成一种无权感。正是由于存在这种无权感,人们指责和贬低自己,进而陷入无权的恶性循环。增权涉及个人、人际和政治3个层面。个人层面上的增权聚集于个人发展、个人权利感和自我效能感的方式;人际层面上的增权强调使个人可以有更多的影响他人能力的具体技术的发展;政治层面上的增权强调社会行动和社会改变的目标。^[10]那么,如何获得权利呢?作为一种思考方法和工作思路的赋权,为这种状态提供了一条出路。不同学者对赋权有不同的定义,本文仅将增权看做一个过程、一个社会系统不断挖掘资源潜力的过程,以此来增加农民工对自己所处系统的控制感,保持社会系统适度的张力。

从社会工作目标来看,满足农民工需求的过程实际上包括两重目标的完成:一是从任务目标的实现上满足农民工的具体需求;二是从过程目标实现上通过满足农具体需求来增强农民工解决问题的能力。社会工作作为维护农民工利益制度化的力量,试图在体制内部通过多种渠道整合日益分化的社群,最大限度地实现社会整合。那么,我们

需要什么样的政策框架来回应农民工的现实社会问题呢?

社会工作作为制度化的利他主义机制,是社会安全制度的重要组成部分。中国社会正处于转型时期,逐渐构建适应社会主义市场经济的社会安全制度也成为社会的迫切需要。在剩余福利模式的政策框架下,传统的中国社会工作以民政工作为主,而民政工作以辖区内户籍人口为主,具有高流动性的农民工越来越被边缘化。这需要什么样的政策保障?社会工作者的历史责任又是什么?

1. 政府在满足农民工需求方面的政策框架

政府政策资源缺失,使得农民工权益得不到满足。权益可以分为绝对权益和相对权益:绝对权益是指受到法律、法规保护的不容侵害的权益;相对权益是指在法律底线之上的相对利益分配。政府的责任是确保公民绝对权益不受侵害,相对权益则由市场去调节。在划定农民工的绝对权益或底线权益之后,中国建立的劳动力市场应具有高度的弹性,逐渐法制化。那么,在维护农民工权益过程中,政府劳动部门、企业内部工会或其他群团组织、社区农民工自助或互助组织以及民间组织各自的优势或任务是什么?这三者之间如何进行有机的衔接以防止制度虚化?农民工权益维护机制可从政府、企业、社会组织3个方面展开讨论。政府在确保农民工绝对权益方面有最为基本的责任:政府需要努力为市场经济的发展提供相应的法治环境,即守护农民工绝对权益的底线,具体体现在农民工基本社会保障制度的建设,包括最低工资标准、最高工作时间的限制、职业安全与健康法规等方面的社会保障制度,以及当这些权益受到侵犯时农民工可以抗争的依据。政府除了制定、修改和完善各项法规政策文本外,也要从农民工救济渠道的可行性和有效性出发,考虑政策法规的实践性。也就是说,当农民工的绝对权益受到侵害时,有从国家行政和司法救济渠道获得帮助的权利及其实践的可能性。

(1)政府应在政策或法规的制定上为农民工利益抗争提供空间。政府对于政策与法规运行的过程,也是不同利益集团博弈的过程。在此也需强调农民工自身抗争的重要性,这种抗争突出表现在农民工权益维护的斗争性。如果要在体制内部容纳这种抗争,那么这种体制内部要有足够的弹性来应

对这种抗争,而这种抗争也使体制保持活力。满足农民工需求的一个途径是农民工自身的努力。吉登斯指出:“马歇尔所描述的公民身份权利的扩张实际上并非国家仁慈的结果,而是必须积极争取的东西……从很大程度上说,公民身份权利的扩张是工人与雇主和国家之间冲突的结果。”^[1]也就是说,政府应从政策或法规文本及其实践上为农民工抗争提供空间,保证农民工维护其绝对权益。与此同时,政府也要不断提高自身的执政能力,以平衡各方利益集团的利益冲突。

(2)政府出台相应的法规与政策,促使企业建立劳资关系制度化博弈机制。企业作为市场主体除了依法运行外,对于农民工相对权益的获得,企业可以按照市场化的手段协调劳资关系。企业内部建立起劳资谈判制度,推动劳资双方制度化博弈机制,对于缓和日益突出的劳资矛盾非常必要。

(3)政府着力建设公开透明的法规与政策,促进农民工社会组织规范发展。农民工社会组织增强农民工支持网络,使得农民工有力量维护自身的权益,满足生存及发展的需求。从社会组织来看,支持农民工自助或互助组织、扩大农民工的社会救济渠道、运用社会力量加大农民工支持网络,有助于维护社会稳定。社会力量除了为农民工提供预防性服务、补救性服务、发展性服务等直接的服务外,应允许其倡导公平、平等、公正等社会发展理念。

2. 农民工政策框架中社会工作者的角色定位

从2008年开始社会工作全国统一职业资格考试以来,社会工作专业化、职业化、制度化的进程加快。社会工作在职业化发展初期处于一种与现有体制磨合的阶段,表现出短期性、实验性等特点,对于社会工作的专业价值塑造及社会认同获得来说,社会工作者任重道远。

在不同部门供职的社会工作者在农民工权益维护中的角色有差异,也有重合的地方。如果把农民工社会服务作为一种资源,从社会政策要素来看,涉及资源提供方、资源需求方、资源的输送过程3个层面。一是从政府层面上来说,社会工作者在政府相关部门工作中所扮演的主要角色是政策制定者、行政传递者,甚至是直接服务提供者;二是从企业层面上来说,企业可以在内部开展农民工社会工作项目,或者购买专业公司的员工支持服务项目

来开展农民工服务,社会工作者在企业 and 农民工之间起协调的作用,也可以直接提供服务;三是从社会性服务机构层面上来说,社会工作者可以起到资源整合者的作用,也可以为农民工提供直接服务,乃至倡导相关的政策改进。

另外,在社会工作行业规范发展的前提下,社会工作者可以衔接政府、企业、社会组织之间的服务,从各个层面增进农民工权益。社会工作者可以联合各方力量,特别是联合农民工的力量,在政策框架内推动有关农民工的各项社会政策的改进。

3. 政府推动农民工社会工作人才发展的政策选择

在发展面向农民工的社会工作服务项目时,对制度设计的原则、政策结构、具体政策内容的把握十分重要。政府推动农民工社会工作人才发展的政策选择,有以下3种途径。

(1)政府部门可以直接招录社会工作专业背景的公务员或者培训现有的公务员。政府可以尝试在劳动行政部门(如劳动仲裁部门)、民政部门、街道等直接招录社会工作专业背景的公务员。另外,一些事业单位如职业病防治院、各类工伤康复机构(如工伤康复医院或工伤康复服务中心等),可以直接招收社工从事预防性、教育性、支持性、发展性等方面的工作。

(2)政府购买社工服务机构的社工到特定岗位工作。社工服务机构可以向企业、综治办、社区、街道、劳动行政部门等用人单位特定岗位派遣社工,政府需要建立一系列的政策,包括相应的社工服务机构职能的政策规定,政府对社工服务机构的监管与评估办法,对社工岗位、薪酬待遇、管理、投诉等方面的政策保障,并能够根据情况加以调整。

(3)政府通过购买社会服务项目来推动社会工作发展。在这种模式中,在服务主体(民办非企业类社会工作服务机构)方面,需要有相应的社会工作机构促进办法和志愿者服务条例等政策法规保障。政府作为出资方需要有相应的管理机构(如民政部社工司)联合劳动管理部门对社工服务机构进行管理,并鼓励开展社工考证及在职培训计划。在服务输送过程方面,需有对购买社会服务类项目的采购办法,如招标程序、监督、评估等方面的政策

法规。

总之,在当前农民工需求得不到满足的情况下,政府需要构建有效的政策框架以回应农民工需求,不能让无法满足的需求积累下去,以致酿成执政风险。政府可以出台相应的法规与政策,为农民工利益抗争提供空间,促使企业建立劳资关系制度化博弈机制,促进农民工社会组织规范发展。政府在这些政策框架基础上,可以通过推动农民工社会工作人才队伍的发展提高农民工社会服务成效。

[参 考 文 献]

- [1] 新华网. 广东省长:危机没有造成广东外资企业“倒闭潮”[EB/OL]. (2009-03-06) [2010-06-10]. <http://finance.qq.com/a/20090306/003876.htm>.
- [2] 谢泽宪. 企业文化、外来工、经济繁荣与危机——珠江三角洲案例[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2005(4):18.
- [3] 林洁. 广东劳动争议案件井喷 华为万人辞职被认定无效[EB/OL]. (2008-07-21) [2010-06-02]. http://news.xinhuanet.com/legal/2008-07/21/content_8707282.htm.
- [4] Kenneth Roberts. Female labor migrants to Shanghai: temporary “floaters” or potential settlers [J]. IMR, 2002(2):492.
- [5] Daniel Fu Keung Wong, Li Changying, Song Hexue. Rural migrant workers in urban China: living a marginalised life [J]. International Social Welfare, 2007(16):32.
- [6] 潘毅. 全球化工厂体制与“道德理念重构”——跨国公司生产守则与中国劳动关系[J]. 开放时代, 2005(2):108.
- [7] 余晓敏. 经济全球化背景下的劳工运动:现象、问题与理论[J]. 社会学研究, 2006(3):197.
- [8] 余晓敏. 跨国公司行为守则与中国外资企业劳工标准——一项“跨国—国家—地方”分析框架下的实证研究[J]. 社会学研究, 2007(5):111.
- [9] 龙志本. 深圳劳工维权组织负责人被砍事件调查[EB/OL]. (2007-12-16) [2010-04-10]. <http://news.sina.com.cn/c/2007-12-16/023413086539s.shtml>.
- [10] 陈树强. 增权:社会工作理论与实践的新视角[J]. 社会学研究, 2003(5):73.
- [11] [英]安东尼·吉登斯. 批判的社会学导论[M]. 郭忠华,译. 上海:上海译文出版社, 2007: 42-43.