

# 超大城市社区治理模式与流动青少年的就业困境

## ——基于广州与上海的比较

孙 哲 张红斐<sup>①</sup>

【摘 要】 在 21 世纪第一个十年的快速城市化进程中,大城市里的流动青少年就业困境成为凸显问题。既有研究侧重从“体面工作”的单一视角进行探究,本文则在此基础上增加了“市民权”“社会包容”的视角。通过对广州、上海两地的实证调查及比较,本文试图从城市社区治理模式的维度对青少年的就业困境进行更加综合的诊断,并在群团改革的语境中提出相关建议。

【关键词】 流动青少年; 社区治理; 平台对接; 体面工作

【中图分类号】C912 【文献标识码】A 【文章编号】2095-7947(2017)01-59-08

“群团改革”的重要方向是让群众团体真正走向基层。这是工、青、妇等群团组织在“枢纽型社会组织”的角色中再次“活化”的机遇。同样是在 2015 年,民政部提出以社区、社会组织、社会工作“三社联动”为主线深化社区治理创新。这意味着城市要以社区为治理单位,调动、整合社区内各类社会力量。在群团改革与城市治理创新的趋势交叠中,群团组织应该且能够在社区这一基层空间中大有可为。

如何使流动青少年能够在大城市获得体面工作,实现社会包容,是城市化是否能够持续进行的关键和城市社会治理的重点。本文以流动青少年就业困境为研究对象,通过对广州、上海两个超大城市的田野调查比较,对流动青少年就业困境问题进行分析,并试图对共青团组织在解决方案中的角色与功能加以阐释。

研究发现,我们发现“平台对接”正在成为群团组织进入社区之后采用的一种主要治理模式。这里的“平台”是指党政系统所倡导的、派出的机构设置,“对接”意味着利用这一派出平台,党政相关职能部门能够与专业社会组织合作,更有效的提供社会服务。

### 一、分析框架和研究方法

本文的分析框架是从政治、社会和市场三个维度来判断城市青少年的困境状况,并由此分析流动青少年获取体面工作当中出现的问题。

在政治维度上,我们将“半市民化-市民化”作为一个判断向度。“半市民化”是指新生代农民工在城市中工作,但无法获得完整的市民权。市民化是指,新生代农民工实现了通过工作最终获得了所在城市户口,打破了固有的户口限制<sup>[1]</sup>。

在社会维度上,我们将“社会排斥-社会包容”作为一个判断向度。所谓社会排斥,一方面是指城市政府在制度层面上对于农民工获得平等待遇方面的限制,另一方面是指本地居民对于农民工的不认同。而社会包容,则是指政府在制度设置上为农民工的上升流动提供了公平渠道,同时农民工能有效的融入所在城市的市民生活<sup>[2]</sup>。

在经济维度上,我们将“短工化-体面工作”作为判断的向度。“短工化”是指流动青少年长期在城市中处于不稳定的、非正式的、短期的就业状态,无法获得技能提升,同时无法在城市中实现稳

<sup>①</sup> 【作者简介】孙哲,男,上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院,博士后,从事城市社会学、经济社会学研究。张红斐,女,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生,从事城市移民群体研究。

定的发展。体面工作是指流动青少年能够找到签订劳动协议的正式工作,具有合法且高于平均水平的收入,并能够获得技能培训,从而不断在城市中实现稳定的生活以及上升流动的机会<sup>[3]</sup>。

“市民化”“社会包容”的实现,将直接有助于使得青少年获得“体面工作”,三者之间具有紧密的互动关系。在国家制度层面上,平等的国民待遇,使得流动青少年在所在城市实现市民化,是这一群体获得体面工作的基础。与此同时,体面工作同时也是流动青少年来到城市并获得市民资格的基础。在社会层面上,社会包容将使流动青少年获得更多的就业信息与就业培训机会,从而使得在就业方面实现上升流动。与此同时,更稳定的工作也能使得青少年在所在社区中声望增加,从而实现更紧密的社会包容。社会包容和市民化之间的互动,是通过社区治理这种政府治理模式来实现的。目前中国大城市以居住社区为基本的治理单元,关于流动人口落户的机构都植根于居住社区中。良好的社会包容,将使得流动青少年能在居住社区中获得市民化相关的信息,并与相关机构取得联系。另一方面,在社区中实现的市民身份,使得流动青少年于所在社区中获得更多的服务。

综上所述,在以“市民化”“社会包容”为标准对流动青少年所处的困境状况进行诊断之后,我们将能发现他们在获得体面工作时的困难;在此基础上提出相关建议,让流动青少年拥有从学徒到员工的“就业链接”(见图1)。

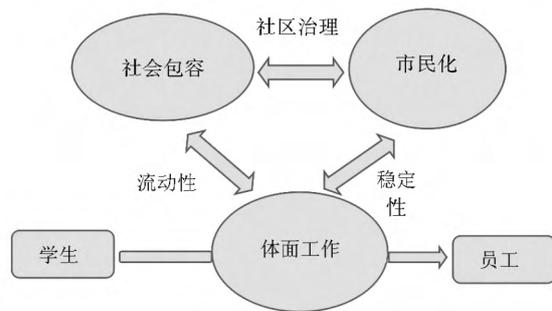


图1 分析框架

在研究方法上,本文使用制度分析、田野调查与个案访谈相结合的路径。通过制度分析,探寻大城市在积分落户方面与流动青少年相关的制度设计。通过对相关治理结构以及社会组织的走访调研,观察现实中与流动青少年相关的治理模式。通过对具有典型特征的青少年个案进行深度访谈,发现流动青少年实际遇到的突出问题,并将其放在制度设计和治理模式的背景中加以分析。

## 二、广州流动青少年就业困境

### (一) 广州的积分落户政策

通过对广州积分落户的政策进行分析,我们发现广州市的人口吸纳政策具有如下特征。在教育领域,相较于上海和北京,广州市积分制度从中专、技校学历开始。这意味着青少年如果进行中专和技校教育将有利于落户。在职业领域,广州具有明确的稀缺职业目录,从事紧缺行业和具有特定技术能力认证的流动青少年将获得积分。然而与上海不同,广州当前并没有对创业移民给予相关的积分鼓励。

表1 广州与上海积分落户政策比较

	广州	上海
教育	自中专、技校起积分	自高中起积分
技术能力	计入积分	计入积分
行业	专业制造业工人	汽车业偏好
创业	未提及	计入积分
缴税、社保	>4年	>7年
	量化积分	质性前提:房产或稳定租约

### (二) “全平台对接”社区治理模式

通过政策分析与田野调查,我们发现在广州已经形成了以城市社区为单位的全“平台对接”治理模式。“区政府”“团委”与“工会”都有与社会组织相对接的平台,这使得广州的社会治理模式可以在“条”和“块”上形成系统性覆盖。这种全平台对接的治理模式,是了解广州社会治理结构的关键。

区政府的派出平台,家庭综合中心(简称“家综”)可以说是最早出现、目前普及率最高的机构设置。“家综”由 NGO(非政府组织)承接,由各类专业社工提供专项服务,能够符合“家综”要求的 NGO 一般是大型、具有多门类专业社工的平台型 NGO。以街道为单位的社区服务都通过“家综”进行,居委会和街道办事处工作人员只处理与盖章有关的行政性工作。

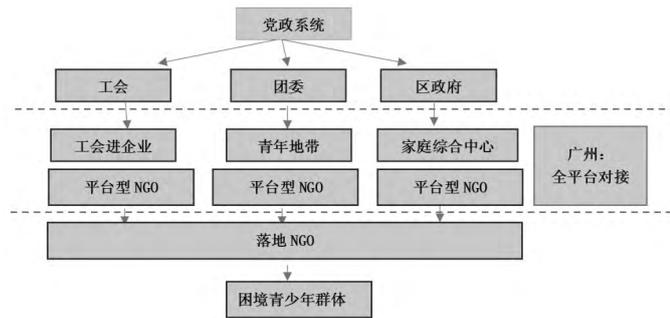


图2 广州全平台对接治理模式

作为团委的派出平台,“青年地带”是专门服务青少年群体的治理机构,由“启创”等专注青少年服务的 NGO 承担。目前“青年地带”以海珠区为主,正在逐步向全广州拓展。值得一提的是,海珠区的“青年地带”以“学校-社区”两条渠道同步开展服务。一方面以技术学校为核心,锁定目标青少年群体。另一方面,则是以小型企业聚集地为核心,从社区的维度来发现目标青少年群体。这种社区视角能使得“青年地带”在空间范围内探索到困境青少年,避免了学校系统的盲区。

作为工会的派出平台,“工会进企业”是在珠海区创新实践的服务品牌,由专门做劳资关系的 NGO 承担。在田野调查中,我们发现这一设置使得工会更加的透明,也更加主动。“工会进企业”相关的宣传资料以及海报都非常醒目,承担项目的 NGO 工作人员也都十分专业和热情。这一平台设立,对于工会形象的改善十分重要。

在这种全平台对接情况下,我们发现广州社会治理所遇到的问题,跟欧美现代社会 NGO 与政府合作时所遇到的问题具有一致性。这主要体现在如下几个方面:

第一,政府目标与社工组织目标不一致,青少年不能得到有效的社会服务。政府需要进行治理,而 NGO 需要提供社会服务,这两者所代表的主体以及视角有天然的不同。目标不一致是正常的,在欧美国家中也经常见到。但是在中国的不同之处在于,由于政府创建平台品牌并向 NGO 购买服务,因而希望快速看到成果。这使得政府与社会组织之间的磨合不够,最终社会组织容易沦为政府廉价的外包机构,丧失了合作的含义,这也使得社工组织不能真正发挥自己的优势去发现青少年的问题。青少年所得到的服务有可能是为了行政指标,而不能真正解决他们的问题。

第二,政府强调建立特色品牌,而青少年所遇到的问题则是共性的。目前这种平台治理机制还在试点阶段,各个区级层面都想打造自己的特色品牌,使得经验可以推广。但在实际操作中,青少年所遇到的问题很多是相同的。然而由于各个区的 NGO 由各区政府资助,NGO 被政府的行政区划和政策目标所区隔,难以相互交流,以致很难对青少年遇到的共性问题群策群力、有效解决。

第三,社工队伍不稳定,难以与青少年建立长久的信任关系。在平台治理模式下,社工成为在一线与青少年接触的人员。然而,由于政府对于 NGO 的支持周期较短,待遇偏低,社工的流动性非常大,导致社工与青少年的连带变得脆弱,青少年一些更深层次的问题难以被发现和解决。

### (三) 就业中的“短工化问题”

通过对广州的社会治理模式进行梳理,我们发现虽然相关治理主体结构完整,但并不能与流动青少年实际遇到的就业困境直接相对应。目前政府主导的治理目标是使得流动青少年就业实现跨行业升级,或者自主创业。但在以体面工作为标杆的维度上,广州流动青少年所遇到的实际问题主要为“短工化”与民工荒之间的恶性循环。

广州地区劳动力市场属于卖方市场,民工荒自 2010 年以来经常发生,然而,容易找到工作又使得农民工更轻易放弃工作。如此这般的民工荒和短工化就形成了恶性循环(张福建 2016)。其结果就是,新生代农民工长久处于非正式的、不稳定的以及低技能的工作岗位,难以获得取得体面工作的机会。之所以会出现这种恶性循环,与市场本质的不稳定因素有关。市场的供需调解是有周

期性的,这种周期与社会群体的认知之间存在时差。如果不认识到这种时差的影响,就会产生“市场失败”,及市场的供需关系不能自我调解到平衡状态。这与广州的经济政策过度放任,缺乏对市场进行必要调控有关。

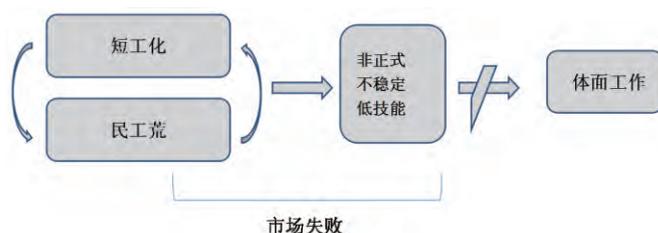


图3 短工化与民工荒的恶性循环

对于广州流动青少年,我们使用H女士的(编号ZZ-1)的案例进行分析。这一案例中体现了广州比较明显的“短工化问题”,同时也体现了“信息能力”对实现社会流动的重要性。

H女士17岁来到广州,以中专实习生的角色在广州工作。在一年中她换了三次工作。H女士将这种频繁的换工作归结于自己难以控制好情绪:

“我经常处理不好跟老板的关系,老板也是90后,比我大不了多少。遇到问题我也不想吵架,就想一走了之。”(访谈编号ZZ-1)

H女士所经历的“短工化”与宏观结构特征相一致,然而在H女士身上这一趋势更突出。其所工作的行业是与90后创业有关的教育咨询类公司。在广州劳动力市场处于民工荒的阶段,创业公司的兴起进一步增加了就业机会,而使得放弃工作的成本更低。我们认为,是选择的增加促使H女士更轻易的放弃自己的工作。换句话说,这种短工化的趋势会进一步加剧。流动青少年容易陷入到与换工作有关的情绪问题,而难以在稳定的工作环境中学习技能。

在对广州流动青少年进行访谈时,我们发现社交能力不足,无法跳出自己的朋友圈获得更多人脉成为主要问题。但在H女士身上,我们发现了相反的事实:H女士认识很多90后的年轻企业家,这使得她可以有更多的职业选择机会。进一步深访发现,“信息能力”是H女士能够跳出同辈群体的关键:

“我是在线下的创业沙龙第一次认识创业老板的。那次我参加的时候是最小的,也是唯一的女生。但我一点也不害怕,因为我们本来就是商业微信群里的,那个微信群要付费加入,里面的讨论还是蛮严肃的。我就是这么认识我第二个工作的老板。”(访谈编号ZZ-1)

通过加入付费微信群,H女士在网络社群中获取了上升流动的社会资本。其同龄人则在获取有效信息的意识和能力还有欠缺。对技校中的青少年学生访谈可以发现,他们对于互联网的应用还是以娱乐为主。这种网络交往大多是现实的人际关系在互联网上的投射,而没有帮助发现新的群体。

在“社交困境”以及相关关联的“短工化”方面,H女士的例子使我们发现对于信息能力的专项赋予,将使流动青少年获取更多的职业流动机会。然而同样是在H女士身上,我们发现这种“信息能力”不能只是针对“换工作”,而是要针对长远的“职业生涯规划”与“技能学习”,如此信息能力才真是获取“体面工作”的钥匙。

### 三、上海流动青少年的就业困境

#### (一) 上海的积分落户政策

与广州相比,上海积分落户政策有如下特征:在教育方面,教育程度起点是高中,高于广州的中专水平。这说明中专和技校的教育对于在广州的流动青少年落户有帮助,而在上海则不被计入积分。在职业能力上,上海对于紧缺职业有明确的类目,尤其对于汽车和航运等精加工高端制造业工人有明确的积分激励。相反,广州的行业吸纳类目没有上海这样的明显偏好。在创业方面,创业

人才在上海有着明确的落户激励,并且这一激励制度与上海各项创业鼓励计划是相配套的。最后,上海对于居住的要求是质性的,即需要有房产证或者稳定租约。这种对于居住的要求,没有像广州那样进行量化积分。

## (二) 半平台对接治理模式

田野调查发现,上海治理模式可以概括为“半平台治理模式”。团上海市委在平台对接中发挥了非常积极的作用。团委所设立的12355平台,成为党团系统与社会团体对接的样板。该平台通过团委维权部门牵头,招募电话救助专员,并整合心理咨询行业和法律行业的志愿者,形成救助青少年的机构。在政府对接层面,各个区政府都在寻找自己的对接模式。以我们所调查到的区政府为例,区政府已经设立与广州“家综”类似的“睦邻中心”,并与综合性NGO进行合作。

虽然上海在平台治理上具有以上优点,但我们将其称之为半平台治理基于两个原因:其一,上海的“官非”(官办非盈利组织)产生了很大的影响。除了12355热线之外,由团委牵头成立的阳光社区中心有四百人左右的社工队伍,远高于一般民间NGO的规模。这些官方力量,使得上海的“官非”成为上海社会服务方面的一大特点。这使得民间力量并不能被广泛地动员。其二,上海的平台治理还未与全部群团组织对接,比如在工会领域还没有对接平台的出现。这使得在工会还是靠其传统的自身力量试图解决工人(包括新生代农民工)的工作问题。相对于广州将工会服务交由NGO托管的模式,上海的传统办法使得工会活动不够灵活。

通过调研以及既有研究,我们发现上海的社会治理模式具有如下问题:

第一,流动青少年支持项目并不被政府鼓励。在上海,以团委为代表的党团系统与以区政府为代表的政府系统存在明显的分割。从团中央到上海团市委,政治正当性使得团委对于新生代农民工群体处于比较宽容的态度。团中央在2012年明确倡导“关爱农民工子女”活动。然而对于政府机构而言,其行政以明确的预算逻辑为准。政府预算中并没有明确包括新生代农民工的份额,而实施预算外的福利,会产生为获取福利而形成的农民工聚集。由此,区政府一直对于农民工福利的给予比较保守。自2014年起,人口的“底线约束”成为上海明确提出的行政目标,2500万成为上海的人口红线。在这种行政目标下,政府将人口控制放在首位,进而对与为流动人口提供社会服务的NGO态度消极。

在这些背景下,NGO处在团委和政府之间的夹缝处境。在我们所调研的两个与流动青少年有关的NGO中,都出现了原有政府许诺的场地支持被收回。政府暗示要获得场地资助,应该将工作中心从流动青少年改为本地青少年。这两个组织原先也曾获得团委系统的表彰,并获得宣传。但近年来这种表彰服务农民工的活动越来越少。

第二,流动青少年专项NGO在空间上和规模上都在自我限制。在调研中我们发现,专项NGO对于流动青少年提供的服务需求很大,但它们却没有在空间和规模上扩张的计划。主要原因在于,这些机构担心一旦进一步增加自己对于青少年的社会服务,将会引起政府注意,从而使得以前的项目也难以以为继。

在对一家对流动青少年提供职业技能培训的社会企业调研中我们发现:其在招募、培训、服务、就业等方面都有相当丰富的经验。但是他们没有计划去拓展自己的模式,而只是希望保持低调,不希望自己的社会服务被过度曝光后而被外界干预。在另一家为农民工子弟提供课外活动点NGO中,我们很多农民工家长慕名而来,但是NGO却没有任何推广计划。他们认为目前的学生已经超过了他们的能力,而“报上名的都是幸运的”。



图4 上海半平台对接治理模式

这两个例子反映了一个总体性事实:流动青少年对于社会服务有需要,NGO也有供给服务的能力,但是现有的人口管控趋势使得针对流动青少年的社会力量被政府所人为限制。

第三,在提供社会服务方面以“官非”为主,对于民间力量处于观望态度。上海试图以“官非”来解决青少年问题。上海的青少年社会服务机构主要有两个官非:12355热线和阳光之家青少年社区服务中心。这两个机构并没有刻意区分本地与流动青少年,而是强调只要是青少年问题都会尽力解决。但由于这两个机构都归上海团市委托管,在当前人口控制的大背景之下,他们难以获得足够的资源去帮助流动青少年。

与此同时,上海也出现“睦邻中心”这一类似于广州“家综”的设置。但与广州相比较,上海的区级政府更希望能够掌握这一平台的控制权,而不是放手给专项NGO来进行服务。通过对区级情况调研,我们发现政府希望将大型NGO转化成自己的派出机构。与此同时,有理念的NGO如果要提供真正的社会服务,则需要进行不纳入政府考核的活动。在上海某区“睦邻中心”中心的调研中,我们发现政府希望NGO能够将自己社区中心空间填充活动,使其能够被利用。然而真正需要被服务的流动青少年则散落在街道辖区内的工作场所。当NGO的社工对通过扫街这一群体进行服务时,他们的活动并不能完全被区政府所承认,甚至面临被叫停的风险。

通过以上分析,我们认为在沪流动青少年容易面对一种系统性的社会排斥。这主要表现在人口控制的背景下,政府可以通过操作上的偏向,使得流动青少年更难获得社会服务。

### (三) 职业选择中的“居住排斥问题”

如上文所述,上海平台对接治理结构不够完整,很多为流动提供社会服务的NGO不能完全发挥其功能。这使得已有对吸纳流动青少年的相关制度设计难以落实。

对上海的职业吸纳政策进行分析,我们发现上海具有明确的职业需求目录及职业培训计划。上海政府对于先进制造业和现代服务业的从业人员,有着积分落户支持。同时对于护工、养老护理和家政等新兴的现代服务业,还有专项培训补贴预算。这为流动青少年通过特定职业落户上海提供了制度路径。

进一步分析发现,职业吸纳与居住稳定之间没有形成互动,这使得相关联的技能培训政策无法发挥作用。在制度上融入上海,需要“稳定的工作”和“稳定居住”。技校和紧缺工种目录,为流动青少年获得稳定工作提供了指南。但是另一方面,稳定的居住条件确是很难获得。这主要因为上海房价高企,而公租房系统和住房租赁市场又不完善,这使得流动青少年很难获得合法的居住证明。由于居住长期处于灰色地带,很难办理居住证,而上海需要居住证满7年才有可能获得上海户口。由此,这种居住的不稳定直接影响了流动青少年的职业生涯预期,使其处于一种临时工的状态,而不能争取自己相关的在职培训的权利。

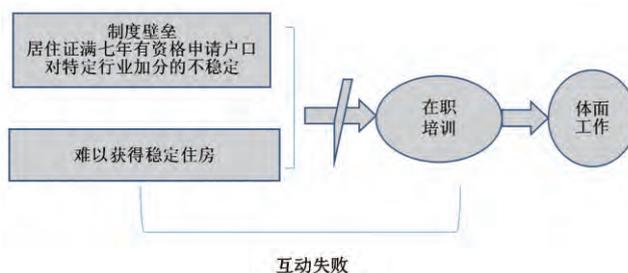


图5 职业吸纳与社会政策之间的活动失败

我们使用S先生的个案来分析(编号BK-01)来解释上海青少年获取体面工作的道路上所出现的问题。S先生具有本科学历,22岁来到上海,第一份工作为餐饮业。而后他曾经跳槽到销售行业,又换回餐饮业,最终决定返乡创业。

在S先生的职业轨迹中,最明显的特征是住房对于其职业选择有明显的影响。他具有本科学历,但却进入学历要求较低的餐饮业,是出于住房的考虑。

“我刚来上海时为什么要进餐饮业？因为包住宿啊，当时没有钱也没地方住。”（访谈编号 BK-01）

通过这段表述，结合上海的背景事实，我们发现餐饮业具有特殊含义。目前上海为代表的超大城市正大力发展服务业，餐饮业成为吸纳流动人口的主要产业。同时餐饮业的行规是包食宿，这使得流动青少年在落脚城市时更容易解决居住问题。此外，餐饮业从业人员普遍容易形成人际关系网络，这也使得 S 先生在跳槽到销售行业之后又回到餐饮业。

“我可能准备回老家创业了。虽然在上海肯定机会更多，但是房价太高，压力太大。”（访谈编号 BK-01）

在这段表述中，我们可以看到居住的排斥力最终战胜了创业的吸引力。上海具有更多的创业、就业机会，这无异于职业上对于流动青少年的吸引力。然而上海的高房价，居住成本的上升，打击群租等环境，都使得流动青少年面对更大的居住排斥力。从这个案例身上，可以清楚看到居住的不稳定，使得来沪流动青少年不能具有长远的职业规划与培训权利诉求，最终会直接选择离开上海。

## 五、基于“平台对接”的相关建议

针对大城市中的流动青少年就业困境，通过对广州“全平台对接”社区治理模式的描述，可见“平台对接”能够有效的节省行政成本，调动社会力量提供专业的社会服务。“平台对接”社区治理是超大城市治理的趋势，尤其有助于解决外来人口迅速增加所带来的社会融合问题。由此，上海应该在“群团改革”背景下，从以团委为主的“半平台治理”发展成为工、青、妇共同参与的“全平台治理”模式。

我们认为城市共青团在工作中可以从以下几方面进一步加强：

首先，在政府与就业市场方面，共青团组织应进一步对流动青少年的“市民化”进行政策倡导，推动“市民化”与青少年的“体面劳动”之间实现正向互动。在大城市人口结构普遍老龄化的趋势面前，能够吸纳流动青少年的进入是使大城市保持活力的关键。在广州和上海的积分落户政策中，我们都看到了明确的职业吸纳机制，但在现实当中，这种“市民化”渠道并没有对青少年的城市融入产生实际影响。其主要原因，是这种“市民化”政策与流动青少年实际在大城市中的就业结构存在脱节，流动青少年普遍在餐饮和销售等地段服务业中，没有足够多的信息进入到高端服务业或精密制造业。

面对这种政策设置与就业现实的脱节，共青团一方面可以进行自上而下的政策倡导，使得“积分落户”政策针对流动青少年有更多的鼓励政策及相关的文本解释。另一方面，共青团可以自下而上对于流动青少年进行信息链接，即通过项目活动使流动青少年知道怎样的工作有助于积分，积分对于“市民权”的获得有何影响。这样可以使得流动青少年根据积分导向调整自己的职业生涯规划，激发社区融入动机，进而实现社会流动。

其次，在政府与社会组织方面，共青团组织应进一步调动民间社会力量，发挥枢纽作用。通过调研我们发现，上海各级团组织在联结 NGO 方面都发挥着非常积极的能动作用。然而从效果上看，团市委依然以“官非”为主要抓手。这些机构虽然能提供良好的社会服务，但面对庞大的外来人口以及复杂的人口结构，其灵活性和专业性难以满足超大城市的治理需要。在这方面，广州经验值得推广，共青团应该建立更加开放的“平台”，与青少年专项 NGO 进行对接。以社区和学校两条线索，从城市空间的角度全面覆盖城市青少年群体。

共青团还可以借助自身组织形态扁平化的趋势，打破行政辖区限制，统筹联络青少年专项 NGO，解决青少年所面对的共同问题。如前文所述，行政辖区使得地方政府倾向打造本地的服务政策，忽略市民所面对的共性问题。共青团的枢纽型组织角色，正有利于其打破这一行政科层制的壁垒，从而使青少年专项 NGO 能够交流互动，统筹运作。

最后，共青团组织应该对流动青少年群体本身进行专项赋权增能，使他们走出“短工化”与“居住排斥”的困境。针对“短工化”问题，广州的研究发现“信息能力”能在一定程度上实现职业上升

流动。事实上,信息能力,又称“媒体素养”(media literacy)是大城市中流动青少年缺不可少的素质,这具体指:①青少年需要能够通过网络获取各种行业政策与相关支持信息的能力,包括如何订阅政府相关部门公众号,如何使用政府网站等等。②识别信息的能力,即要分别哪些是虚假与无效信息,防止被诈骗。③还要有正确发布信息的能力,这要求不能传播谣言,同时要能合法、清晰的通过信息平台表达自己的观点与利益诉求,参与公共事务。

针对大城市的“居住排斥”问题,团委应以社区为进入渠道,挖掘居民自组织的社会服务功能。以往的青少年发展工作着重从职场或学校领域,而忽略了青少年所处的居住社区。这造成流动青少年在居住社区中处于隐形状态,不能获得相应的社会福利与邻里交流,很容易产生排斥。由此,我们认为共青团组织应该加强社区社会工作,尤其是社工对于流动青少年的陪伴。调研发现,社工陪伴对于流动青少年的认同会产生积极影响。此外,还要加强培育居民互助自组织,应引导通过新媒体,使流动青少年或相关主体建立微信群等链接渠道,促使流动青少年在居住社区实现彼此的社会互助。这种主动的邻里交往,能有效的提高居住的稳定性与安全感。

综合全文,我们认为群团组织为城市治理释放了新的活力。在“平台对接”的设置下,群团组织能够与民间社会组织对接,提供更加专业、有效的社会服务。这不仅能够减少行政成本,更能打破行政体系本身所固有的“科层制”壁垒,形成城市治理持久创新的机制。相信“平台对接”能够带来更多的能量,使大都市为人创造更美好的生活!

#### 参考文献:

- [1]刘传江. 新生代农民工的特点、挑战与市民化[J]. 人口研究, 2010, 34(2): 34-56.
- [2]王嘉顺. 城市居民对流动人口的社会包容性:以厦门市中产阶层为例[J]. 南方人口, 2015(02): 23-30+56.
- [3]邓蕾,唐天源. 从“找份工作”到“体面劳动”:都市青年的就业新期待——基于我国青年就业质量的现状及问题调查[J]. 青年学报, 2015(02): 31-35.
- [4]阿马蒂亚·森. 权利与饥荒. 商务印书馆, 2001.
- [5]李春玲. 青年组织参与状况及影响因素分析——基于2014年北京青少年调查[J]. 中国青年研究, 2015(11): 64-72.
- [6]刘婷. 对广东农民工积分入户制度与实施的反思——以广州、深圳、东莞为例[J]. 社科纵横, 2015(12): 54-58.
- [7]刘亚. 将青少年纳入信息贫困研究视野:来自青少年信息行为研究的证据[J]. 中国图书馆学报, 2012(04): 12-20.
- [8]沈原. 农民工“短工化”就业趋势研究报告[J]. 清华社会学评论, 2013.
- [9]张福建. 农民工“短工化”视角下的“民工荒”问题及其解决之道[J]. 理论导刊, 2016(01): 74-76.

## Megacities' Community Governance Model and Employment Difficulties of Migrant Youth

Sun Zhe, Zhang Hongfei

**Abstract:** Since the fast urbanization during the first decade of the 21th century, the employment difficulties of migrant youth in big cities have become a controversial issue. The former research focuses on the decent work, based on which this paper will add “citizenship” and “social inclusion” as two additional dimensions. Through the empirical studies conducted in Guangzhou and Shanghai, a systematic diagnosis will be made on the employment difficulties of migrant youth and give relevant recommendations in the context of the reform on mass organizations.

**Key words:** migrant youth; community governance; platform interaction; decent work

(责任编辑:邓蕾)