

流动人口的社会服务管理模式及其优化

——基于国家卫生计生委流动人口调查数据的分析

高中建, 陈云

(河南师范大学 青少年问题研究中心, 河南 新乡 453007)

[摘要] 建国以来,我国经历了自由宽松型、严格限制型、防范控制型、多元整合型四种流动人口社会服务管理模式,这与当时的社会现实是相适应的。通过文献梳理以及对国家卫生计生委流动人口调查数据的分析发现,当前我国人口流动具有普遍化、经济化、集中化、长期化、家庭化、均衡化等特点,基于此建议在坚持以政府为主导的社会服务管理模式前提下,实施优化工程,强调“以人为本”的服务理念,建立社会服务支撑体系,重视组织化运作等,从而实现流动人口服务管理与城镇化的协调发展。

[关键词] 流动人口; 社会管理; 社会服务; 城镇化

[中图分类号] C916.1 [文献标识码] A [文章编号] 2095-7963(2014)03-0038-05

Abstract: Since the establishment of new China, the social service management of migrant population has experienced four models: from free migration to enforced restriction, then to preventive control and finally to multi target integration, which matched with the social reality. By reviewing the relevant literature and analyzing the data of the floating population survey conducted by the State Family Planning Commission, we have found that social mobility of the floating population has such characteristics as generalization, economization, centralization, long-term, family-orientation, equalization and so on. It is accordingly suggested that in order to realize the coordinated development between urbanization and the migrant population social service management, we should insist the government-guided social service management, carry out projects of its optimization, emphasize the people-oriented idea, build a bracing system of the social participation, and attach importance to the organizational guarantee.

Key words: migrant population; social management; social service; urbanization

在现代化迅速发展的关键时期,中国人口城市化成为不可逆转的历史潮流。随着人口流动多样化及流动人口规模的不断扩大,传统的城市社会服务管理模式已无法适应新阶段新形势的要求,各种管理问题不断出现。党的十八大报告指出要“完善和创新流动人口和特殊人群管理服务”,“在改善民生和创新管理中加强社会建设”,从而把社会管理与民生并列为社会建设的重要内容。因此,在新的形势下,创新流动人口社会服务管理模式,加强社会治理建设,对经济和社会的发展都具有重大意义。

一、流动人口社会服务管理模式的历史变迁

社会服务管理模式是指政府在进行社会管理的实践活动中,将具有普遍意义的管理方式、方法及手段等进行提炼,形成能够解释或解决同类问题的知识和经验^[1]。在不同的历史时期,流动人口的流动状况及管理模式是不同的。建国以来,我国流动人口社会服务管理经历了以下几种模式:

[收稿日期] 2014-06-24; [修订日期] 2014-07-05

[基金项目] 北京郑杭生社会发展基金会资助项目(13ZHF04);河南省教育厅哲学社会科学研究重大课题基金资助项目(ZN02)

[作者简介] 高中建(1962-),男,河南南阳人,河南师范大学教授,研究方向:社会问题。陈云(1989-),女,河南新乡人,河南师范大学硕士研究生,研究方向:青年问题

建国初期到1956年,由于经济社会背景的变化,人口流动受政治和经济因素不同影响而呈现不同的流动趋势。一是政权建设所引起的人口流动,比如新中国成立后,为巩固和建设政权,大批干部被调离到地方,以及军队人员的安置与遣返(主要流向为城市到农村)等。二是经济恢复和工业化建设的需求引起的大量从农村流向城镇以及东北、内蒙等地的人口流动,如上海市这一阶段就有大批人口重返或迁入,仅1951年就迁入100万人以上,迁出人数也在50万人以上^[2]。同时,当时国家垦荒政策的出现也引起了流向湖北、江西等地的垦荒型迁移。总体来看,新中国建立之后,由于当时的政治追求及发展经济的需要我国对流动人口采取了自由宽松型的社会管理模式。这种模式坚持自由迁移原则,国家对流动人口控制较少。但与此同时,由于国民经济落后,大量人口的无序流动,也造成了农业剩余产品供应不足等问题。

在自由宽松型管理背景下,大量人口流向城市,导致城市粮食供应等问题日益严重。为了解决现实问题,1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”^[3]。由此,政府开始通过户籍制度对流动人口进行严格限制。由于“大跃进”及“文化大革命”的错误发动,这一时期也发生了以政府为主导的较大规模的人口迁移。大量农村人口流向城市,造成农村劳动力缺乏,粮食供应更加紧张。为此,1961年,国家开始实行“调整,巩固,充实,提高”的国民经济调整计划,从根本上扭转了城镇人口增长过快的局面,当年全国城镇人口就减少了1300万^[4]。同时,国家采取了自上而下的控制手段,“把压缩城镇人口和精简职工作为1962年十项重要任务之一”^[5]¹⁷。当然,这一管理模式受高度集权的计划经济体制影响,过分强调重工业的发展,偏离了经济发展规律,造成城乡差距的加大及城市劳动力资源的缺乏,使得市民社会失去了赖以存在的基础,国民经济发展受到极大阻碍。因此经济体制的转型成为必然,流动人口管理模式也随之发生变化。

改革开放是我国历史性的社会变革,家庭联产承包责任制的实行,使农民摆脱了土地的严重束缚,成为剩余劳动力。而商品经济的迅速发展,使得城市劳动力短缺,越来越多的农民工开始进城,流动人口规模不断扩大。随着市场经济的提出和建立,强大的经济动力支配着劳动力要素的自由流动。

随着流动人口的大量增加,造成了城市基础设施和公共资源供给的严重短缺,城市压力加剧,治安问题凸显。为解决这一严重的现实问题,国务院1989年颁布了《关于严格控制民工外出的紧急通知》,要求各省份劝阻本省人口外流,并通过公安部门与劳动部门对城市流动人口的数量与规模及质量进行控制。随后劳动部在1994年颁布的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》中要求:外来人口在流入地居住生活须到户籍地及就业单位办理“外出人员就业登记卡”和“外来人员就业证”,实现流动人口卡、证合一^[6]。且明确要求房屋出租者办理“房屋出租许可证”,以此对外来流动人口开展整顿工作。期间还以公安部门为主导,配合城市街道、社区,以及其他职能部门,形成了预防城市流动人口犯罪的各种措施和制度。但是随着社会经济的发展,这一阶段城市流动人口管理也出现了许多问题,如流动人口的就业制度、社会保障制度缺失,且无权参与制度制定等,社会逐渐形成“重管理,轻服务”的管理理念,并将流动人口视为城市安全隐患,最终使得管理主体与客体之间关系逐渐趋于对立^[5]。

随着经济的发展,出现了城乡差距、贫富差距扩大,社会不公凸显等一系列问题,尤其是流动人口遭受社会歧视,无法享受同城待遇,成为社会不安定因素。同时,流动人口自组织等社会力量的发展,也从客观上要求国家在管理模式上进行创新。因此,2000年国务院颁布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,标志着我国流动人口社会管理模式开始向多元目标整合转变。多元整合型管理模式通常以流入地政府为管理主体,设置不同的职能部门和管理机构,以层级管理体制为主要管理形式,并形成多目标管理体系。

随后国家又出台了一系列流动人口相关政策,如建立健全流动人口工伤、养老和医疗保险等社会保障,完善流动人口服务,转变管理观念,建立“服务型政府”等,并提出“公平对待,搞好服务,合理引导,完善管理”的工作方针,要求公平对待非户籍人口和户籍人口^[7],扩大流动人口融合范围,将流动人口纳入城市公共服务体系,进而使流动人口管理出现了重大转折。当然,随着城市化速度的加快,多元整合型管

理模式仍需要不断完善和发展。

二、流动人口的现实状况及社会管理

改革开放30年来我国流动人口状况发生了巨大的变化,据《中国流动人口发展报告2013》及国家卫生计生委组织的“流动人口动态监测调查”2010年和2011年的调查数据分析,可以看出:

1. 流动人口普遍化 一是数量激增。目前全国流动人口规模巨大,而且所占比例逐年提高。据《中国流动人口发展报告2013》数据显示,2012年流动人口数量达2.36亿人,在全国总人口中的比例已达到17%^{[8]3}。二是分布广泛。全国几乎找不到没有流动人口的地方。

2. 流动原因大多为经济因素 进入21世纪之后,随着经济的发展,经济型流动人口逐年增多,流动人口中务工经商者的比例最高,基本维持在一半以上,相比而言,其他类型的流动人口减少。

3. 流动人口迁移呈家庭化趋势 改革开放初期,流动人口以未婚青年为主。随着人思想观念的改变,流动人口已婚比例不断提高,举家迁移的人数随之攀升。在2011年新生代流动人口专项调查中,达到法定结婚年龄的新生代流动人口中已婚者已占66.4%,全国核心家庭成员在流入地共同居住的占了61%,部分核心家庭成员共同居住的约占30%^{[8]24}。

4. 流动人口流动时间长期化 近年来流动人口在流入地居住时间长期化的趋势日益明显。数据显示,截至2010年,全国流动人口在城市平均居住的时间长达4.5年,流动人口的不流动成为了普遍现象。

5. 流动人口流动集中化 一是流入地越来越集中于沿海地区和大城市,主要是广东、浙江、江苏、福建等东南沿海城市 and 北京、上海等大城市。二是流出地多为四川、安徽、广西、河南、湖北、江西等地。三是人口流向开始由单向集中向多向集中转变。数据表明:原有劳务输出大省,如河南,已出现了人口集中回流现象。

6. “80后”新生代成为流动人口的主体 流动人口的主体大多由青壮年组成。最新调查结果显示:流动人口平均年龄为28岁,超过一半的劳动年龄流动人口出生于1980年以后^{[8]2-3}。

7. 流动人口的性别构成均衡化 就调查来看,“流动人口中男性多于女性”的状况正在改变,女性流动人口所占比例大幅度提高,已经成为近年来流动人口结构变动的突出表现,性别比基本达到均衡,且女性人口流动的自主化程度越来越高。

8. 流动人口增长速度渐趋平稳 目前在流动人口总量中,农村户籍占80%以上,就农村的现实和城镇化发展要求来看,未来10年,由农村向城市转移的流动人口数量将会趋于平稳^{[8]61}。

党的十八届三中全会重点强调了要创新社会治理体制。社会治理是指政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等诸行为者,通过平等的合作型伙伴关系,依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理,最终实现公共利益最大化的过程。然而,就流动人口的弱势性来看,若不强化国家职能,只局限于社会组织、企事业单位及其社区的自我治理,很难达到应有的效果。因此,仍需突出以政府为主导的社会服务管理。《马克思主义百科要览》中指出:“社会管理除了对社会经济生活、政治生活、文化生活、福利服务等各个方面进行组织与领导外,更重要的是协调社会各领域的发展,对相互依托相互促进的社会诸因素从宏观上进行管理”^[9]。从现实来看,城市流动人口仍处于居民体制之外,许多城市的公共服务并未把流动人口纳入居民范围内,使他们游离于社会系统之外,无法实现有效的社会服务管理,主要表现在以下几方面:

1. 经济方面 城市流动人口收入低,据2011年河南流动人口调查数据显示,就业流动人口月平均收入1742.9元,约有半数就业流动人口月平均收入不超过1500元,明显低于2010年全国平均水平(2554元)。同时某些地区还存在工资拖欠、居无定所等问题。

2. 政治方面 流动人口处于被边缘化状态,政治权利无从谈起,劳动权益无法保障。据调查显示,流动人口在现居住地参加政治选举及各种社区委员活动的比例均较低。在流动人口这一群体中,签订了固定期限劳动合同的仅占一半左右^{[8]113-115;61-62}。

3. 就业、医疗及福利方面差异化明显 目前大多流动人口从事“脏、累、苦”等低端危险工作,且在流入地享有城镇基本医疗保险的仅为27.1%^{[8]118-125}。其他社会福利更是难于企及,比如虽然流动人口在流

入地有稳定、长期生活的意愿,但政府提供的廉租房和公租房显然还不能惠及他们(能够享受此优惠政策的流动人口比例几乎为0)。此外,其随迁子女也无法享受与城市市民平等的教育。

4. 社会参与方面 由于社会资源的欠缺,流动人口的社会交往圈较小,且多局限于同学、同乡之间,因此除了参加计划生育协会活动(54.1%)和其他社会公益活动(44.2%)外,近一半以上的流动人口近一年来未参加过任何社区活动,社会参与较少。^①

分析以上问题的成因,无不与城市流动人口的宏观社会管理有关,而社会服务管理模式的适应性问题又是其中的关键。所以对流动人口社会服务管理模式的优化将有助于实现对流动人口的更好管理。

三、流动人口社会服务管理模式的创新

多元整合型管理模式汲取了以往社会服务管理的经验,随着流动人口的变化及社会转型而产生,适应了市场经济的发展需要,但是仍需要对其进行优化创新。当前流动人口社会服务管理仍存在许多不足,农民工仍是城乡“边缘群体”,流动人口的弱势性尚未根本改变,导致社会问题频发。一是在管理理念上对流动人口存在许多误区,如对流动人口的主体地位认知不足,缺乏公平意识等。二是在体制上仍以管控为主,缺乏对流动人口的服务支持,如流动人口的社会保障及就业制度不健全,子女教育及居住环境等方面有待改善,二元化现象严重。三是随着流动人口社会组织形式的多元化及单位对流动人口的自组织管理,需要对流动人口的社会治理予以规范,把以政府为主导的社会服务管理与以主体多元化的社会治理相结合,实现管理手段及治理方式的多样化、灵活性。为此笔者认为应该从以下三点切入:

创新社会管理,要着眼于维护最广大人民的根本利益,因为人是社会系统的第一要素和社会管理的第一对象^[10]。所以社会管理必须坚持以人为本特征,以保护广大人民利益为宗旨。要实现个体的全面和谐发展,必须减少或者消除传统户籍制度下城市二元社会之间的排斥和对抗等不和谐因素,实现对流动人口的“人本化”管理,树立为流动人口服务的理念。党的十八届三中全会提出,“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。因此要树立城市新市民、新工人观念,充分认识流动人口对城市建设的贡献,肯定其政治身份,承认其社会价值,从流动人口合理需求出发,保障其合法公民权益,建立并完善外来流动人口保障体系。完善户籍制度改革,打破农民进城落户的限制,实现城乡一体化管理,把流动人口真正纳入城市社会保障体系,增强其归属感。“通过为他们维权,为他们提高素质服务,真正把他们规划到政府管理的‘市民’中去”^[11],从而促进中国新型城市化建设。

城乡二元结构体制产生了城乡间的人口流动,然而当前关于流动人口的政策和管理体制并未满足统筹城乡经济社会发展与构建社会主义和谐社会的要求,城乡分割体制在流动人口的社会管理上仍起很大作用,流动人口的社会支撑体系还不健全。因此,必须深化体制改革,进行制度创新,促进城乡一体化,建立和完善就业及社会保障等社会公共服务体系。

1. 就业支持 十八届三中全会强调要健全促进就业体制机制,形成合理有序的收入分配格局,这是实施流动人口社会服务管理的前提。目前,中国经济发展正处在一个城乡就业矛盾凸显的时期,要解决流动人口的管理问题,就必须强化就业支持。首先加强政府对流动人口就业的公共服务及劳动力市场秩序的监管,使用工单位严格遵守劳动合同,保证流动人口的工作时间,维护其劳动权益。其次要加大人力资本投资,使流动人口拥有更多时间和资源来加强自身就业能力培训,提升就业的竞争力。第三要推进建立流动人口行业协会,对流动人口进行分层次、多形式的(免费的)职业教育和职业技能培训,增强流动人口素质培养,提高其收入水平。最后要给予法律保护,保障城乡劳动者能享受到平等的就业权利。

2. 社会保障支持 建立更加公平可持续的社会保障制度是十八届三中全会提出的新要求,同时也是实现流动人口社会服务管理的基础。然而,现阶段流动人口的社会保障覆盖率较低,并导致一系列的社会问题,影响了社会稳定。要解决这一问题,首先应遵循公平、共享、统筹、渐进原则,以维护流动人口社会保

^① 本文研究数据除已标注为《中国流动人口发展报告2013》外,其他均来源于作者参与的由国家卫生计生委流管司组织的全国“流动人口动态监测调查”2011—2013年的调查数据分析。

障权益和推进社会公平与制度平等为出发点,统筹考虑流动人口的需要与承受能力,明确社会保障制度的目标,再分阶段、分步骤地有序推进。其次,中国的流动人口规模庞大,且结构复杂并不断变化,政府需在考虑这一情况下进行多元化的制度安排,即分层分类设计相应的社会保障方案。最后,应明确责任分担并强化政府与雇主责任,使得流动人口的社会保障得到具体落实。要从流动人口切身利益出发,建立畅通有序的诉求表达、矛盾调处及权益保障机制,完善服务站等利民窗口建设,处理流动人口生活等各方面的问題,使得流动人口的权益得到有效维护。

3. 住房支持 随着流动人口家庭化迁移趋势的加强,流动人口的居住问题也成为城市流动人口社会管理的重要方面。十八届三中全会指出:“实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题”。流动人口住房是关系其生存及发展的最根本问题,因此国家需要将流动人口住房纳入社会服务管理的重要范畴:一是采用国家、企业、职工多渠道相结合的解决方式,鼓励企业建造职工宿舍;二是统筹规划城乡地域,将其纳入城市建设范围,扩大低价小户型住房建设;三是完善房屋租赁管理制度,扩大政府廉租房和公租房对流动人口的受益面;四是完善流动人口城市定居并购买住房的管理措施。尤其是面对家庭化的迁移趋势,国家可加大投入资金政策,实施就地城市化(市民化),为流动人口家庭化居住提供基础和可能。

组织实施是社会服务管理的操作化单位,缺乏组织归属就无法实现有效的社会服务管理。十八届三中全会指出,要创新完善城市流动人口社会治理,实现其治理方式多样化,激发社会组织活力。为此需要在政府的积极引导下实施多元主体合作,进行流动人口的组织化管理。其中要明确各类组织的权责,健全基层综合服务管理平台。流动人口的组织化管理主要从流动人口的自组织、社区化组织及城市整体组织管理三个方面来实现。一方面,将城市流动人口的自组织治理纳入城市社会治理体制,使其有效配合政府的社会管理。目前流动人口防范式管理体制造成了流动人口对城市认同感及归属感的缺失,而自组织的社会治理可以弥补其补足。另一方面,在政府积极引导下,构建城市流动人口社区化组织治理服务体系。当下仍有许多流动人口处于城市的“边缘”地带,需要在治理体制上实行社区化组织管理,使其尽快融入城市并市民化,进而纳入统一的城市社会服务管理范畴。同时,要发挥社区对流动人口自组织吸纳功能及对城市流动人口的服务功能,使得“顺融入”带动“逆融入”。最后,要加大城市整体建设,发挥城市自身的服务作用,并培养流动人口参与竞争的能力,拓宽其社会参与的渠道,促进城市整体社会服务管理水平的提升。

[参考文献]

- [1] 罗光华. 城市基层社会管理模式创新研究[D]. 武汉:武汉大学,2011.
- [2] 杨云彦. 中国人口迁移与发展的长期战略[M]. 武汉:武汉出版社,1994:109.
- [3] 徐伟明. 我国城市流动人口管理模式的演变与展望[J]. 南京人口管理干部学院学报,2009(3):35.
- [4] 钟水映. 人口流动与社会经济发展[M]. 武汉:武汉大学出版社,2000:105.
- [5] 潘梦. 我国流动人口管理模式的演进逻辑[D]. 武汉:华中师范大学,2013.
- [6] 尹德挺,黄匡时. 改革开放30年我国流动人口政策变迁与展望[J]. 新疆社会科学,2008(5):37-38.
- [7] 尹志刚,洪小良. 北京市流动人口移民倾向和行为研究[M]. 北京:北京出版社,2008:18.
- [8] 国家人口与计划生育委员会流动人口服务管理司. 中国流动人口发展报告2013[M]. 北京:中国人口出版社,2013.
- [9] 廖盖隆,孙连成,陈有进,等. 马克思主义百科要览:下卷[M]. 北京:人民日报出版社,1993:1659.
- [10] 童星. 社会管理学概论[M]. 南京:南京大学出版社,1999:24.
- [11] 李海燕. 我国城市流动人口管理研究[D]. 青岛:中国海洋大学,2009.

[责任编辑:孟丹青]