

流动人口社会管理与公共服务一体化研究

陈 丰

(华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237)

摘 要: 在现行社会管理体制下, 流动人口的社会管理和公共服务存在着明显的脱节现象, 跨部门、跨地区服务管理体制未能有效理顺。流动人口社会管理与公共服务一体化有助于解决流动人口服务管理中存在的问题, 当前应建立起多层次、多主体的服务管理模式, 在政策保障、体制保障、信息保障、资金保障等方面加以完善, 并进行相应的制度创新。

关键词: 流动人口; 社会管理; 公共服务; 一体化

中图分类号: C924.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 06-0059-06

A Study on Integration of Floating Population's Social Administration and Public Service

CHEN Feng

(School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: In today's social system, floating population's social administration is obviously out of line with public service. Trans-department and trans-regional administration system cannot yet rationalized. Integration of floating population's social administration and public service is helpful to solve the problems in floating population's service and administration, so it is necessary to build up a mode of multilayered and multiagent service and administration. Perfecting relevant policy and structure, interchanging information ensuring fund and making innovations correspondingly are very important in pushing on integration of floating population's social administration and public service.

Keywords: floating population's; social administration; public service; integration

在我国城市化进程中, 流动人口规模日趋庞大, 对这一群体进行更好的社会管理、提供完善的公共服务是十分必要的, 这不仅是稳步推进城市化进程的基本要求, 也是构建社会主义和谐社会的重要前提之一。

收稿日期: 2012-06-18; 修订日期: 2012-09-21

基金项目: 上海市重点学科建设项目 (B501)。

作者简介: 陈丰 (1968 -), 江苏盐城人, 华东理工大学社会与公共管理学院副教授, 硕士生导师, 社会学博士。研究方向: 流动人口管理。

在现行社会管理体制下,流动人口的社会管理和公共服务存在着明显的脱节现象,如何加强流动人口服务管理已经成为社会关注的重要问题之一。学者们对流动人口服务管理问题进行了广泛的研究,探讨了流动人口服务管理中存在的主要问题,缪蒂生认为在当前流动人口服务管理中,不仅管理服务观念不适应社会经济发展,而且管理服务措施不得力,管理服务网络不健全,管理服务保障落实不够^[1]。在公共服务方面的问题同样突出,流动人口的合法权益时常难以得到保障。导致当前流动人口服务管理存在问题的原因是多方面的,其中最为突出的是管理体制未能理顺,从而导致不同部门、不同地区之间难以有效协作和衔接。谭舒认为不少政府部门“重管理、轻服务”的现象突出,在管理中重多部门齐抓、轻部门间合作^[2]。勾清明则指出现有的流动人口服务管理工作机制不顺,服务管理体制变革滞后,中央和地方、各部门、各地方之间责权不清、职责分散,导致了基本保障不足^[3]。为此,一些学者从管理模式创新、管理体制的改革、管理机制的完善等方面提出了应对之策。肖周燕等人认为应当创新流动人口服务管理模式,通过成立单独的流动人口服务管理部门,或者通过某一机构牵头来协调各部门行为,以加强对流动人口管理和服务的统筹^[4]。肖飞则指出在构建流动人口综合管理和服务体系中,需要完善政府部门的服务管理,同时应当鼓励社会组织参与流动人口管理,并且建立跨部门、跨系统、跨地区合作的服务管理协作机制^[5]。

综上所述,现有的研究成果为理解流动人口服务管理一体化奠定了较好的基础,学者们对当前流动人口服务管理中的主要问题有着准确的把握,但这些研究成果大多分别从管理和服务两方面进行分析,很少将两者有机结合起来,而流动人口社会管理与公共服务一体化恰恰是亟须研究的一个现实问题。在流动人口服务管理中,政府显然是极为重要的主体,现有研究多侧重从政府层面加以分析,较少涉及社会组织和流动人口自身的参与。然而实践表明,流动人口服务管理需要多个主体在不同层次上发挥各自的作用。那么流动人口服务管理一体化的具体内涵是什么?政府和社会组织等在其中的作用如何得到很好的发挥?推进流动人口服务管理一体化需要哪些具体的保障机制?这些问题无疑是当前需要认真加以探讨的,具有很强的现实性。

一、流动人口社会管理与公共服务一体化的必要性

流动人口社会管理与公共服务一体化是指在流动人口计生、治安、劳动力市场等方面进行管理的同时,为这一群体提供适当的就业、计生、社会保障、教育等方面的服务,两者应当是有机的统一。在流动人口服务管理中应当树立以人为本的理念,将管理与服务有效结合起来,真正做到寓管理于服务。随着我国城市化进程的不断推进,大规模人口迁移流动成为社会经济发展和现代化进程中必然伴随的现象,而流动人口问题的实质正是流动人口的管理和服务问题^[6]。当前亟须改变流动人口社会管理与公共服务的脱节现象,所以强调流动人口社会管理与公共服务一体化,具有十分重要的现实意义。

1. 改变政府部门在流动人口管理中的“缺位”现象

自20世纪80年代以来,政府为加强流动人口管理,在不少方面作出了努力,如从原来的防范式管理模式转变为现在的综合管理模式,一些地方政府在流动人口管理体制变革方面不断进行着探索。但整体而言政府部门在流动人口问题上未能很好地承担起自身的管理职责,在不少方面存在管理空白和不规范问题:一方面,管理方式相对落后,流动人口管理主要以登记、办证、收费为特征,管理方式上重强制手段、轻服务引导,重行政命令、轻群众参与,比较多地采取“以收助管,以罚促管”的方式;另一方面,对用工单位监管执法力度不够,对劳动力市场管理、规范不到位,如用工单位层出不穷的拖欠工资现象、非法劳动中介组织的违法经营等都未能得到较好解决。不仅如此,政府制定的某些政策制度缺乏可操作性,不能适应社会发展的需要,同时一些内容具体明确的政策法规却未得到有效执行,制约了流动人口管理效能的提高。

2. 为流动人口提供更好的公共服务

流动人口离家在外,对就业、住房、教育和社会保障等方面的公共服务需求十分迫切。然而在现

实社会中，流动人口处于弱势地位，其基本权益不仅得不到应有的保障，而且还经常受到侵害，最为普遍的现象莫过于拖欠工资。很多用工单位不按国家规定与农民工签订劳动合同，有的即便签了合同但条件也十分苛刻，同时流动人口的养老、失业、工伤、医疗等各项社会保障权利与户籍人口差异明显。如在流动人口子女教育方面，虽然一部分流动人口子女能够在流入地公办学校就读，但也有很大部分只能在民工子弟学校学习，造成义务教育不公平、机会不均等^[7]。2010年，国家以计划生育服务作为试点，全面推进流动人口基本公共服务均等化，出台了《关于创新流动人口服务管理体制推进流动人口计划生育基本公共服务均等化试点工作指导意见》，着力探索流动人口服务管理体制创新的思路、方法和模式，这一政策无疑为推进流动人口享受更好的公共服务，进而实现社会管理与公共服务一体化指明了方向。

3. 促使流动人口社会管理与公共服务的有效衔接

随着流动人口规模的不断壮大，流动人口管理中的问题逐渐凸显，传统的防范式管理显然不适应社会发展的要求，管理的模式逐渐转变为流动人口的综合治理，即由公安、人口计生委、劳动和社会保障、工商、司法、教育、城建等诸多部门共同参与。然而一些政府部门只注重对流动人口进行管理，却对这一群体的服务需求了解极少，如公安部门负责治安管理，重点是对流动人口集中居住地区和出租房屋的管理，但对流动人口的居住需求并不进行了解和掌握。有些部门虽兼有管理和服务的职能，但常常不能提供有效的服务，如劳动社会保障部门在劳动就业信息的提供、劳动技能培训等方面尚存在不少问题，与流动人口的服务需求相距甚远。近年来，浙江省瑞安、乐清等一些地方开始成立流动人口服务管理局，尝试整合流动人口服务管理的各项职能^①，在推进流动人口社会管理与公共服务一体化方面进行了有益的创新探索。

二、流动人口社会管理与公共服务一体化的制约因素

人口流动是现代社会的特征之一，合理的人口流动能够有力地促进经济社会的发展。我国数量庞大的流动人口不仅为急需劳动力的地区 and 行业提供了充裕的劳动力，促进了全国统一的劳动力市场的形成，在一定程度上优化了人才配置，而且加快了二元经济向一元现代化经济的转变。但是由于观念、体制等多方面的因素，流动人口社会管理与公共服务中尚存在诸多问题，服务管理一体化的目标远未达到。

1. 尚未树立“以人为本”的服务管理理念

20世纪80年代后，大规模的流动人口开始出现，尽管这一群体为城市经济作出了巨大贡献，但其涌入城市后由于诸多因素所引发的一系列社会问题也是不争的事实，并且这些问题日趋复杂化、多样化和全面化。防范式管理即形成于这一时期，主要由公安部门负责，重点是加强人口登记管理和社会治安管理。在各地定期或不定期的打击流动人口违法犯罪活动过程中，流动人口出现了一定程度的“污名化”，即被认为是导致城市脏、乱、差问题的重要因素。随着流动人口管理问题逐渐引起全社会的广泛关注，政府也意识到传统的防范式管理存在着不少难以克服的弊端，于是流动人口管理的目标发生了变化：除了社会治安以外，还有劳动力供给、计划生育、社会保障、教育等多元目标，以达到既保持一定的经济发展质量，又不以牺牲社会繁荣和文明进步为代价^[8]。加之2003年“民工荒”现象在东南沿海部分地区出现，促使人们在对流动人口管理方式进行反思的同时，开始更多地关注流动人口的公共服务问题。现在已有一些城市推行了“居住证”制度，部分流动人口已经开始享受城市提供的一些公共服务。从整体上看，流动人口正逐渐进入政府公共服务的视野，但“重管理、轻服务”的观念尚未得到彻底改变，当前多数流动人口还未能分享城市居民的基本公共服务，与流入

^① 瑞安市流动人口服务管理局除了负责流动人口服务管理信息平台建设，整合有关部门流动人口相关信息，提供信息资源共享之外，还有一项重要职能是受市流动人口服务管理领导小组委托，综合组织、协调、督导和考核乡镇（街道）及有关职能部门依照职责要求开展流动人口服务管理工作，并提出奖惩意见。

地户籍人口相比存在着较为明显的差异。

2. 流动人口跨部门服务管理体制存在着明显不足

流动人口社会管理和公共服务涉及多个政府职能部门，在这一典型的多头管理中，需要各个部门之间能够在明确各自职责的基础上，加强沟通与协作，以共同管理并服务流动人口这一庞大群体。然而现有的流动人口管理体制存在着多方面的缺陷。一是流动人口综合管理机构的设置问题。尽管不少地方成立了人口综合管理领导小组，对流动人口管理进行统筹协调，但显然这样的“临时常设机构”并不能对流动人口进行常态化管理。二是各个管理部门各自为政，条块分割明显。公安、计生、教育等部门在各自系统内制定了相应的管理办法，在法定权限内行使流动人口的管理和服务职能，但由于各管一块，自成一体，必然造成包括流动人口信息等公共资源不能充分共享，并且存在重复建设和资源浪费的现象。如流动人口基本数据信息方面，多个管理部门都进行相应的调查统计，并在各自系统内部掌握，同时由于统计口径不一，使得基本信息难以共享^[9]。此外，这种多头式管理还不可避免地出现重视本部门利益，忽视社会共同利益的问题。

3. 流动人口跨地区服务管理机制存在着较多的脱节现象

按照现有的社会管理架构，流动人口实行属地化管理，即以流入地管理为主，然而流出地也应承担起相应的服务和管理职责。当前流动人口在流入地和流出地的服务管理明显脱节，例如，计划生育工作流入地不愿管而流出地又管不住，对超生现象难以控制的重要原因便是流动人口流入地与流出地的管理体制缺乏协调。又如，在劳动力培训中，流入地政府为本地户籍的劳动力提供培训的政府培训模式，使得流动人口无法在流入地获得就业培训，而流出地又不能很好地了解流入地的市场需求。很显然，流动人口流入地与流出地缺乏必要的衔接机制，主要表现在：一是管理机构设置不统一。各地服务和管理流动人口的常设机构不尽相同，有些地方最初管理机构设在公安机关，后改由人口计生委主要负责；有些地方由政府综合治理办公室负责流动人口管理事务；还有些地方则设立了人口办对流动人口进行管理，归口管理的不一大大增加了跨地区衔接的难度。二是同一管理系统之间缺乏沟通和协作。由于流出地和流入地无法实现信息共享，难以及时准确地提供流动人口的数量变化情况，既增加了服务管理成本，也容易导致服务和管理不到位。

三、流动人口管理服务一体化的目标选择和保障机制

1. 流动人口管理服务一体化的目标选择

由于流动人口服务管理是一项复杂的社会系统工程，因此，在推进流动人口社会管理与公共服务一体化过程中，应当建立包括政府、社会组织、流动人口三个主体在内的多层次服务管理体系。毫无疑问，政府在管理和服务流动人口中应起着主导作用：一方面，政府制定的各项政策，从政策的具体内容到政策的未来走向，对流动人口服务管理起着根本性作用；另一方面，政府相关职能部门几乎涵盖了全部的管理服务工作，在构建服务型政府过程中，政府需要通过提供全面的、高质量的公共服务来加强对流动人口的管理，以促进社会的和谐。因此，无论是流动人口的管理体制和管理方式，还是公共服务提供的内容和程度，政府的角色和作用都是十分关键的。

在现代社会中，政府不可能包揽社会管理和公共服务的全部。20 世纪 90 年代以来，中国的各类社会组织逐渐得到发展，开始参与社会管理，特别是在公共服务中发挥着越来越大的作用。由于社会组织具有民间性、非营利性、公益性等特点，可以发挥政府起不到也不应起的作用，与政府之间能够形成一种优势互补、良性互动的关系^[10]。因此，在为流动人口提供服务的过程中，需要充分发挥社会组织的作用，使之成为连接政府和社会的桥梁和纽带，成为协助政府进行流动人口综合管理和服务工作的重要主体。

近年来，在一些地方实践中，出现了“外来人口协会”等流动人口自发形成的组织（文中简称“流动人口自组织”），这一方面顺应了“小政府、大社会”的社会公共管理模式要求，是对市场经济

条件下流动人口服务管理方式的有益探索,可以充分发挥其自我管理、自我教育、自我服务的作用,弥补政府职能部门管理的不足,并节约管理成本;另一方面这些组织能够及时了解流动人口的基本情况,如居住地、家庭状况、就业情况、婚育状况等,这样可以掌握实时、全面、动态的流动人口信息,作为政府行政职能部门制定政策、实施管理的基本依据。

总之,为更好地加强流动人口管理,并为流动人口提供适当的公共服务,应当建立起多层次、多主体的服务管理模式,即以政府服务管理为主,社会组织、流动人口自身服务管理为辅。其中,政府对流动人口进行综合管理并提供基本的公共服务,社会组织补充完善公共服务,流动人口自组织则加强自我管理、自我服务。在这一服务管理模式中,政府除了承担主要的服务管理职能外,还应大力培育社会组织,并且将流动人口自组织有效纳入现有的管理组织架构,从而使三者形成合力,以更好地服务和管理流动人口。

2. 流动人口管理服务一体化的保障机制

在推进流动人口社会管理与公共服务一体化的过程中,应当建立、完善相应的保障机制,即在政策保障、体制保障、信息保障、资金保障等方面加以完善,并进行相应的制度创新。

(1) 在政策保障方面,应完善相关法规,使流动人口服务管理法制化、规范化。应当从维护社会稳定、促进经济发展和维护社会公平正义的高度出发,制定符合我国国情的、在全国范围内统一适用的、操作性强的流动人口管理办法,逐步完善流动人口服务与管理的法律机制。在政策方面,着重推进户籍制度的改革,同时渐进剥离依附户籍制度的各项公共服务。2012年3月,国务院办公厅发布了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》,明确提出“继续坚定地推进户籍管理制度改革,落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策”,并要求今后出台有关就业、义务教育、技能培训等政策措施时,不与户口性质挂钩^①。这一政策的出台,为流动人口服务管理指明了基本的发展方向。今后应进一步将公共卫生、社会保障、租购住房等与户籍脱钩,保障流动人口的合法权益,并逐渐实现公共服务均等化。

(2) 在体制保障方面,通过理顺管理体制,明确条块服务管理职责。一是机构设置方面,应当在流动人口集中的地区建立流动人口综合管理和服务局(办),专门负责流动人口事务,在明确条块结合的基础上,坚持以“块”为主,并将原来分散在不同部门的服务管理工作和职能,根据工作需要逐步纳入新的服务管理体系,构建起流动人口服务管理的大部门制。二是建立跨部门的工作协作机制。由于流动人口服务管理是一项社会系统工程,涉及多个政府管理部门,因此,必须做到分工明确、责任明确,同时建立有效的工作协作机制。流动人口日常的服务管理事务可由流动人口服务管理局(办)进行协调,重大事务则由政府的流动人口管理委员会进行协调。三是在流入地和流出地之间建立跨地区的工作协作机制。在协调流入地和流出地利益的基础上,明确双方的权利义务,实行定期联系沟通制度,在劳动力用工信息以及计划生育、社会保障、治安管理等形成有效联动机制,定期互通信息,实现流动人口跨地区服务管理的无缝对接。

(3) 在组织保障方面,应在坚持政府作为流动人口服务管理主体的基础上,充分发挥社会组织的协同作用和流动人口自组织的自我管理、教育和服务作用。加强政府与社会组织之间的协调分工,以及不同社会组织之间的相互配合,是当前亟待加强的一个薄弱环节。社会组织在现代社会中发挥着越来越重要的作用,能够有效弥补政府管理的不足,在劳动就业、教育培训等领域内可以为流动人口提供相应的服务,是流动人口综合服务管理体系中不可或缺的一个重要主体。近年来,流动人口自组织得到了一定程度的发展,政府部门应适当加以引导,即一方面积极引导流动人口参与自身管理,以提升管理的效果,另一方面通过相应的政策性支持,促使流动人口更好地自我服务。流动人口自组织

^① 1958年1月《中华人民共和国户口登记条例》颁布后,户口之上附着了很多其他的功能,如就业、教育、社会保障方面的政策都与户口挂钩,这直接导致了拥有不同户口的人在享受基本公共服务时存在很大的差异。这是造成流动人口难以与城市居民享有均等基本公共服务的重要原因。

十分了解流动人口的具体信息和多样化需求,通过这样的组织化的渠道,可以反映流动人口的利益诉求,从而增强服务管理的有效性。政府、社会组织、流动人口自组织三个主体密切配合,不仅能使服务和管理更具效率,有效地推进流动人口综合服务管理,而且可以高效地配置社会资源,在促进社会和谐、维护社会稳定方面发挥较好的作用。

(4) 在资金保障方面,加大必要的资金投入,将事权和财权统一起来。流动人口服务管理各项工作的开展,显然需要相应的经费投入,并确保一定的力度和持续性,这是流动人口长效管理的一个基本保障。在中央政府层面,应当按照统筹发展的原则,将流动人口服务管理的财政支持纳入经济社会发展和区域发展规划中,并通过改革户籍制度着力推进公共服务均等化。由于流动人口为流入地创造了社会财富,所以流入地政府应当在劳动保障、技能培训、子女教育和社会福利等流动人口服务中保证一定比例的财政投入。在流入地不断推进的流动人口社区化管理中,基层社区作为流动人口服务管理的落脚点,承担着流动人口服务管理的基础性工作,应对其给予必要的经费支持。

(5) 在信息保障方面,需建立流动人口的动态监测和管理信息系统。及时准确地掌握流动人口信息,是做好流动人口服务管理工作的前提和基础。当前需要加快流动人口信息化建设,建立流动人口的动态监测体系,掌握流动人口的来源地、流向、区域分布、流动频率等基本信息,为引导人口有序流动与合理分布提供动态可靠的数据支持。同时,应尽快形成“纵向到底、横向到边”的信息管理系统,即在纵向上形成省、市、县、乡、村五级信息互享和责任互动的工作网络;在横向上不仅政府职能部门如统计、公安、劳动保障、卫生、人口计生之间进行有效的信息互通,而且在流入地与流出地政府部门之间保持定期交流信息。这样不仅有利于促进人口信息资源化,提高人口管理效率,而且可以为政府在服务管理方面的科学决策提供全面可靠的基础性资料。

参考文献:

- [1] 缪蒂生. 关于流动人口服务和管理的思考 [J]. 江苏社会科学, 2008, (2).
- [2] 谭舒. 关于建立流动人口服务和管理体制框架的构想 [J]. 天府新论, 2011, (5).
- [3] 勾清明. 关于当前流动人口服务管理的几个问题 [J]. 中国党政干部论坛, 2011, (8).
- [4] 肖周燕, 郭开军, 尹德挺. 我国流动人口管理体制改革的决定机制及路径选择 [J]. 人口研究, 2009, (6).
- [5] 肖飞. 城市化加速期流动人口管理探略 [J]. 理论导刊, 2011, (12).
- [6] 苏杨, 肖周燕, 尹德挺. 中国流动人口管理报告 [M]. 北京: 企业管理出版社, 2010.
- [7] 伍先江. 论流动人口服务管理创新 [J]. 中国人民公安大学学报, 2011, (2).
- [8] 傅崇辉. 流动人口管理模式的回顾与思考 [J]. 中国人口科学, 2008, (5).
- [9] 章也微. 户籍地政府介入流动人口公共服务供给研究 [J]. 云南民族大学学报, 2011, (7).
- [10] 朱少雄, 林昆勇, 赵铁. 试论我国流动人口综合管理和服务体系构建 [J]. 学术论坛, 2010, (12).

[责任编辑 冯 乐]

~~~~~  
(上接第 58 页)

#### 参考文献:

- [1] 程启军. 阶层间封闭性强化: 中国社会阶层流动的新趋势 [J]. 学术交流, 2010, (1).
- [2] 陆学艺. 当代中国社会流动 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 38-41.
- [3] 王春光. 农民工的社会流动和社会地位的变化 [J]. 江苏行政学院学报, 2003, (4).
- [4] 李春玲. 流动人口地位获得的非制度途径: 流动劳动力与非流动劳动力之比较 [J]. 社会学研究, 2006, (5).
- [5] 李春玲. 断裂与碎片: 当代中国社会阶层分化实证分析 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 1-12.
- [6] 田丰. 城市工人与农民工的收入差距研究 [J]. 社会学研究, 2010, (2).

[责任编辑 冯 乐]