

城市化进程中流动人口服务管理创新

张申才

(浙江省公安厅, 浙江 杭州 310009)

【摘要】总体上看,浙江流动人口依然呈现文化技能水平低、社会保障差、城市融入度低等特征。浙江流动人口服务管理工作既有成绩也有不足。流动人口服务管理必须继续完善政府主导作用,大力推进理念创新、制度创新,全面提升政府化、社区化、自治化、信息化水平。

【关键词】城市化;流动人口;服务;管理;创新;浙江

【中图分类号】D631

【文献标识码】A

【文章编号】1674-3040(2011)03-0054-04

人口流动是伴随着改革开放和社会主义市场经济发展而出现的一种必然现象,是生产力发展和社会进步的表现,大量的流动人口成为城市发展不可或缺的中坚力量。2011年4月26日,胡锦涛总书记在主持中共中央政治局第二十八次集体学习时强调:“引导人口有序迁移和合理分布,切实加强流动人口管理和服务,制定引导人口合理流动、有序迁移的政策,积极稳妥推进城镇化,统筹协调好人口分布和经济布局、国土利用的关系,把流动人口管理和服务纳入流入地经济社会发展总体规划之中,为人口流动迁移创造良好政策和制度环境。”浙江是人口流入大省。截至2010年6月,全省登记在册流动人口1950.3万人,与常住人口比接近1:3。创新流动人口服务管理,对于在新的历史起点上更好地统筹城乡发展、协调工农和城乡关系、加快形成城乡经济社会发展一体化新格局,具有十分重要的意义。

一、城市化进程中浙江流动人口生存发展现状

调查表明,流动人口与各省人均GDP基本呈正相关关系。全国各省流动劳动力比例与各省人均GDP的相关系数为0.66,流入非农业职业的流动劳动力比例与该地人均GDP的相关性最强,高达0.76。^①这说明,流动人口对各省人均GDP的社会贡献巨大。受长期以来城乡二元结构壁垒的影响,我省流动人口在向城市转移、从事非农产业的同时,却常不能顺利成为城市居民,而是经历了“农民工”这种特殊的过渡形式,其生存发展问题随之产生。总体上看,我省流动人口依然呈现文化技能水平低、社会保障差、城市融入度低等特征。

(一) 年龄轻,性别差异大,外省籍为主。

2010年浙江省公安厅的一项调查显示:16至45岁、46至59岁、60岁以上流动人口分别占88%、11%和1%。男性占68%,女性占32%。来自外省的占86%,来自省内的占14%。^②我省流动人口以外省籍、男性青壮年为主。

(二) 文化、技能水平较低。

据浙江省公安厅对我省流动人口文化水平的调查显示,小学及以下占17%、初中占57%、高中占20%、大专及以上占6%。^③其中,高中及以上文化程度占26%,高于浙江省人口和计划生育委员会《浙江流动人口生存发展状况报告》中14.8%的结果,接近全国27.4%的平均水平。^④职业大多集中在工业生产、服务业和建筑业,所从事岗位技能门槛却相对较低。有技能、无技能的

分别占 40%和 60%，有职称、无职称的分别占 14%和 86%。流动人口的数量看似非常庞大，但真正懂技术的熟练工人却十分紧缺，且不少人频繁变换工作地点、行业和岗位，随意性较大。

（三）薪酬水平低。

我省就业的流动人口中，月薪 1000 元以下、1001 元至 2000 元、2001 元以上的分别占已就业人数的 6%、49%、45%。其中 3000 元以上的仅占就业人数的 10%左右。^⑤今年春节我省用工紧张在局部行业和局部地区表现明显，成因较为复杂。根本上说，“用工荒”是流动人口“用脚投票”的市场力量的表现，与流动人口作为普通劳动者收入水平太低存在较大关联。此外，较低的薪酬水平直接导致他们难以有效改善生活条件，大多数人生活条件简陋，生活方式节俭。

（四）社会保障差。

已签订、未签订劳动合同的分别占已就业人数的 54%和 46%。已参加、未参加社会保险的分别占已就业人数的 40 和 60%。^⑥调查发现，我省流动人口在劳动合同签订率、参加社会保险率等方面远没有达到相关法律法规的要求。特别是有 60%以上人员由于客观原因没有签订劳动合同或没有参加社会保险，说明我省不少地方和企业对流动人口基本权益保障重视不够，服务管理方面还存在缺位问题。

（五）城市融入度低。

2000 年以来，我国城市建成面积扩大了约 50%，而城镇人口仅增加了 26%。^⑦这意味着我国土地城市化的速度大大快于人口城市化的速度，惊人速度的背后暗藏着许多隐忧。他们集中居住在大中城市的城乡结合部和城中村，居住环境较差，社会交往面狭小，文化生活贫乏。他们在居住地落户的阻力较大，自主意愿不强。他们也感知到被边缘化的险境，心理上有受歧视感、经济上有被剥夺感、政治上有被边缘化等负面情绪，甚至对社会、对市民怀有不满和怨恨。多年来，我省刑事案件作案成员中的流动人口占比一直居高不下。大量事实表明，处理不好阶层关系，容易造成社会鸿沟，产生矛盾和冲突，以致犯罪率节节攀升。

二、浙江流动人口服务管理的经验和不足

我省流动人口服务管理工作在省委、省政府和公安部的正确领导下，坚持以科学发展观为指导，积极探索，大胆实践，不断创新体制机制，取得了显著的成绩。

（一）推进服务管理体制建设。

首创并逐步确立了流动人口服务管理“政府统一领导、部门分工协作、各方共同参与、资源有效整合”的工作体制，明确了由政府统筹协调服务管理工作。省、市两级政府成立综合协调机构，流动人口较多的县（市、区）成立列入政府序列的专门机构，流动人口较多的乡镇（街道）依托综治中心设立服务管理机构，流动人口超过 200 人的社区（村居）、超过 100 人的用人单位设立服务管理站（点），形成了较为系统、完整的五级服务管理组织网络。全省 11 个市已全部成立了流动人口服务管理协调机构，宁波、温州、绍兴、嘉兴、湖州、台州、舟山等 7 个市在政府层面成立了专门机构或者常设机构，全省已有 57 个县（市、区）成立了服务管理专门机构。

（二）完善服务管理制度设计。

2009 年 6 月，省第十一届人大常委会第十一次会议审议通过了《浙江省流动人口居住登记条例》，其重要亮点就是确立了流

流动人口居住证制度，为逐步实现基本公共服务均等化提供了平台。鉴于我省流动人口数量大、现有经济社会发展水平、公共财力和资源难以一揽子解决保障问题，目前居住证分“临时居住证”和“居住证”两种，为分级分层次解决流动人口权益保障问题提供了便利。目前，全省有温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、台州、宁波等8个市以及余姚等75个县（市、区）制订了居住证申领条件、程序和持证人可享受的社会保障、公共服务等。同时还明确了用工单位、出租房东及中介服务机构、物业服务单位及时如实上报流动人口信息等社会责任。2010年11月，以政府令的形式出台了《浙江省居住房屋出租登记管理办法》，为实现“以房管人”提供了法律保障。

（三）推进服务管理数据共享机制。

我省现有的流动人口信息管理网络，基本实现了流动人口、出租房屋、旅馆业3大信息系统的同步推进和关联互通，提高了综合应用水平。仅2009年全省公安机关通过居（暂）住人口信息系统抓获网上逃犯2700多名。2009年起，我省依托政府信息网络资源，启动了全省统一的流动人口综合信息平台，实现了基础信息的统一采集、统一录入、统一维护和实时共享。

（四）探索多种服务管理手段。

一是突出基础信息采集与应用。目前全省流动人口登记率、“人户一致”率、出租房屋信息登记率、出租房屋治安责任书签订率分别达到了88%、75%、95%和100%。二是推进社会化管理。充分调动社会力量，将流动人口服务管理工作特别是基础信息采集工作提升为全社会工程。三是坚持分层次管理。对有违法犯罪劣迹、流窜作案嫌疑、无合法身份证件和频繁变换居住地址、持有物品与身份明显不符的重点人口落实严管措施。四是按照不低于上年度登记流动人口500:1的比例配备协管员。重点加强县、乡两级服务管理力量，实现服务管理工作重心下移、关口前移。目前，全省共配备专职协管员37112名、兼职协管员22666名，专职协管员与流动人口配备比例达到498:1。

我省流动人口服务管理工作积累了一定经验，但与人民群众的新期待相比，与面临的形势任务相比，还存在不少问题和薄弱环节。一是制度方面：以户籍制度为核心，包括就业、住房、教育、医疗保险等制度在内的城乡二元结构以及现行农村土地制度，依然是全面完善流动人口服务管理工作的严重障碍。二是经济方面：流动人口就业多属非正规渠道，薪酬水平低，劳动保障得不到落实，劳动付出得不到应有回报。缺乏科学公正的人才评价体系和充分竞争的人力资源市场，户籍、出身、身份等个人差别逐渐成为拉大收入差距的推手。^⑥分配差距出现“在人群间和代际间被锁定、被固定”的不良倾向。三是文化方面：文化生活贫乏，精神追求无望。社会和市民对流动人口的生存发展缺乏应有的尊重、理解与接纳。总之，我省流动人口服务管理仍有短腿，其短在体制机制，短在基层基础，短在破解办法。

三、创新流动人口服务管理的对策建议

流动人口服务管理工作是一项长期、艰巨、复杂的社会系统工程，也是当前我省加强和创新社会管理、全面改善民生的一个重点，我们需要从全局和战略的高度，审视和谋划流动人口服务管理工作，不断创新举措，切实提高服务管理水平。

（一）理念创新。

一是“以人为本、服务为先”理念。不断增强服务意识，寓管理于服务之中，在服务中完善管理，在管理中体现服务，努力实现管理与服务的有机统一。二是“多方参与、共同治理”理念。社会管理既是政府向社会提供公共服务并依法对社会事务进行规范和调节的过程，也是社会自我服务并依据法律和道德进行自我规范和调节的过程，需要全社会共同参与治理。三是“统筹兼顾、依法施政”理念。流动人口问题仅靠控制等旧办法已不能适应新变化，过时的硬处理、横办法往往难以奏效，常常事与愿违。我们要更多地学会用统筹的理念、服务均等化的思路 and 构建和谐社会的思维，统筹运用保障民生、民主协商、群众路线、说服教育等方式，通过平等对话协商进行服务管理，保障他们的公平公正权、知情权、参与权、表达权、监督权，并贯穿

服务管理全过程。

（二）制度创新。

我国“十二五”规划纲要指出，要同步推进工业化、城镇化和农业现代化。这是中央着眼于全局和长远提出的重要战略思想，对我省流动人口服务管理制度创新，明确了道路，指明了方向。一是完善土地权利制度。依法保护流动人口土地承包权和宅基地用益物权，可推行农民颁发具有法律效力的土地承包经营权证书和宅基地使用权证书。二是加快以户籍制度改革为核心的配套综合改革。逐步推进公民公共福利权利与二元户籍脱钩，基本公共服务体系逐步实现全民均等覆盖，有序地将之纳入保障体系，促进流动人口全面融入城市生活。三是合理调整收入分配，保障工资正常增长。近10年来，政府和企业的积累占国民收入分配的比重持续增大，而个人收入比重则越来越小。据中国人民银行有关数据显示，2010年我国“政府存款”项的资金额，相比10年前已猛增10倍，企业储蓄占国民收入的比重，则从10年前的12%上升到25%，而家庭储蓄却一直徘徊在20%左右。^⑧全国总工会调研数据也显示，我国国民收入分配格局中劳动者报酬占GDP的比重不断下降，而资本所有者和政府占比大幅度上升。^⑨对此，我们要有足够的远见和决心，一方面要加快推进产业转型升级，提高劳动生产率和产品附加值，另一方面要提高劳动者的收入水平，满足劳动者的权益保障诉求。此外，还要全面完善国家技术分层制度体系，切实扭转流动人口“干技术、无地位”的落后局面，改善技术岗位工种的职业待遇，提升其政治、经济、社会地位。

（三）举措创新。

一是创新流动人口“政府化”服务管理。随着城市化的加速推进，流动人口服务管理的新情况、新问题不断出现，社会参与程度不断加深，人口服务管理工作已经成为政府社会管理的重要内容，其涉及政策性问题的广度和复杂程度，不是哪一个职能部门单独所能解决的，更多地是要通过党委、政府层面统筹协调、系统研究、综合考虑。各级党委、政府要进一步强化对流动人口服务工作的领导，实施人性化、服务化、自治化等管理服务措施，帮助流动人口解决居住保障、就业指导、劳资纠纷、计划生育、子女入学等实际困难。二是创新居住地“社区化”服务管理。目前亟需解决的问题主要有两个方面：一方面要为流动人口提供基本的公共服务，另一方面要进行有效的社会管理。在居住地打破单位边界、城乡边界，探索建立社区居民服务中心。强化社区社会管理和公共服务职能，把为民服务渗透到社区工作的各个领域。同时要深入推广“枫桥经验”，调动一切积极因素，统揽尚未上升到社会矛盾层面的各种利益诉求，解决“市场失灵”问题。^⑩社区要广泛推行实施“五分法”，及时有效化解矛盾：分工负责，责任具体化；分块实施，治理网格化；分层掌握，源头预防动态化；分级联动，矛盾化解即时化；分类管理，服务管理人性化。这一宝贵的社会工作经验，被历史和实践证明是行之有效的，我们要大力推广，并结合各地实际进一步深化和完善。三是创新“自治化”服务管理。争取各方参与，提高服务管理的自治程度，发挥流动人口依法理性进行自我服务、自我发展的积极性，真正实现人性化的服务管理。让流动人口加入所在企业工会、行业协会、社区工会、市场工会等新型社会组织，将他们从原始的血缘和地缘组织转移到社会组织中来，使利益表达纳入制度化轨道，真正形成权责一致、自我管理、承担责任的良好格局，以免酿成社会矛盾。还可通过共青团、妇联和各类协会等组织管理，掌握他们工资支付、休息休假、就业环境、收入待遇、生活环境、成就感等情况，帮助解决劳动就业、社会交往、文化生活等方面遇到的实际困难，让他们体面地工作、有尊严地生活。四是创新“信息化”服务管理。信息相互关联，才能提升最大效用。抓住中央要求建立覆盖全国人口的国家人口基础信息库的有利时机，建立健全实有人口动态管理机制。继续完善人口服务管理信息平台，整合治安管理、劳动人事、选民登记、房产登记、教育培训、医疗保险、工商税务、金融消费等各个领域的有效信息，实现关联互访、交叉比对和分析研判。按照信息主导警务要求，深入挖掘信息资源，及时梳理犯罪预警信息。坚持推进综合信息平台建设，汇集包括户口、劳动、计生等在内的所有有效信息，积极推行流动人口电子信息卡制度。逐步使居住证真正成为流动人口的“待遇证”、“信用证”，让流动人口真正成为城市市民。

注释：

①李强：《我国的社会“缓冲带”阶层急需壮大》，新华社《浙江领导参考》，2011年3月21日，总第38期，第17页、第18页。

②③⑤⑥浙江省公安厅：《对当前我省流动人口流动状况的调查分析》，《公安情况反映》，2011 年第 4 期。

④浙江省人口和计划生育委员会：《浙江流动人口生存发展状况报告》，《人口要情专报》，2010 年第 4 期。

⑦《土地城镇化快于人口城镇化有隐忧》，《新华每日电讯》，2011 年 3 月 29 日。

⑧《城乡分割、行业垄断以及资源价格扭曲，拉大收入差距》，《人民日报》，2010 年 5 月 24 日。

⑨⑩柳博隽：《“用工荒”与收入分配改革》，《浙江经济》，2011 年第 5 期。

⑪杨建华：《创新社会管理机制的若干建议》，浙江省社会科学院《智库报告》，2011 年第 9 期。