

新型城镇化进程中政府对流动人口的政策设计

——以上海松江区为例

徐文震

(上海松江区委党校 201620)

【摘要】 流动人口是我国城市化、工业化进程中人口迁徙新现象。改革开放以来，流动人口为城市建设和发展创造了巨大贡献。新型城镇化推进过程中，城市的有限承载力对流动人口的趋势提出了新要求。政府需要科学设计政策，有序引导，实现人与社会和谐发展的目标。

【关键词】 流动人口；政府政策设计

党的十八大报告提出，坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。2015 年，党的十八届三中全会明确要求，坚持走中国特色新型城镇化道路，随后召开的中央城镇化工作会议进一步强调“走中国特色、科学发展的新型城镇化道路”。2016 年3 月，《国家新型城镇化规划》正式出台。《规划》指出，以人为本，公平共享。以人的城镇化为核心，合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，不断提高人口素质，促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果。新形势下，政府如何正确外来流动人口的重要作用，如何通过科学合理的政策来疏导、治理发展中存在的问题，这具有极强的现实性和紧迫性。

一、流动人口是城市发展繁荣的重要资源

30 多年改革开放的进程，传统的户籍制的束缚被打破，大量流动人口脱离原聚居地来到城市。据国家卫计委发布的《中国流动人口发展报告2015》（下称《报告》）有关数据表明，“十二五”时期，我国流动人口平均每年增长约800 万人，去年末达到2.52亿人。

1、流动人口急速膨胀的特点及阶段性分析。所谓流动人口，一般是指从户籍所在地向非户籍所在地移动，从事相关工作取得收入，并在当地居住半年以上的群体。从1978 年改革开放至今，流动人口的迁徙有以下几个基本特征：一是在数量上不断增加，1995 年到2015 年二十年里，全国流动人口从5349.8 万增加至现在的2.52 亿，已经超过全国人口总数的20%，增加了4 倍多；二是在质量上不断提高，初高中以上文化程度者占78.3%，大专以上文化水平不断提高，随着城市人才高地的构建，一些高学历、高职称的知识分子也携家带口，来到一线城市发展；三是在平均年龄上有上升的趋势，《报告》称流动人口的平均年龄不断上升，老人的数量有增多趋势。调查表明，近九成已婚新生代流动人口他们是夫妻双方一起流动，而且是配偶、子女共同流动占60%，越来越多的流动家庭开始携带老人流动。2014 年，15 到59 岁劳动年龄人口约占78%。流动人口的平均年龄在不断上升，45 岁以上的流动人口占全部流动人口的比重由2010 年的9.7% 现在上升到2014年的12.9%。流动儿童和流动老人规模不断增长，流动人口融入城市的愿望强烈。

从上海松江区来看，近30 年的流动人口膨胀可以划分为三个阶段。最初的称之为候鸟式务工时期。（1984 年——1998 年），农村联产承包责任制后，农民生活水平改善，1984 年我国拉开了以城市为重点的经济体制改革的帷幕，大批农民来到城

务务工。这个时期的外来流动人口基本没有留居城市的愿望，主要以增加家庭收入为目标，他们从事的大多为基础设施、房屋建筑之类的体力劳动，在农忙季节他们中有的甚至还要赶回家乡帮助春播秋种，在春节时期形成可观的“返乡潮”，产生了中国特色的“春运”现象。根据历史资料来看，当时松江外来人口从改革开放之初的2万余人，到1998年达到20多万。第二阶段为蟹居式流动时期（1999年——2008年）。随着改革开放的不断深化，工业化进程形成城市劳动力的严重不足，粗放型的生产方式需要大量有一定文化水平的产业工人。1998年，松江撤县建区，工业化、城市化速度进一步加快。该阶段流动人口主要满足劳动密集型企业对工人的需要，所以这个时期流动人口的文化水平较之他们的父辈普遍提高，平均年龄呈现下降趋势。根据统计资料表明，2008年松江常住人口达到110万人。第三阶段可以称之为居家式扩张时期（2009—）。信息化时代带来的是传统观念的颠覆，新一代的流动人口呈现出创业的激情，现代文明及生活方式对外来流动人口产生巨大吸引力，他们大多办理社保、购房定居或者租赁房屋、孩子上学等事务后，形成了未取得户籍上的“新上海人”，他们渴望融入当地社会，但是严苛的户籍制度让他们停留在“最后一公里”上。2015年统计资料表明，松江常住人口达173万人。

2、流动人口是城市发展的新生力量。改革开放的发展促使我国城市化、工业化进程的大大加快。据国家统计局最新统计数据表明，我国目前城市化水平已经由1979年的17.9%上升到2015年的53.1%。当前，我国一些地方与工业化、城市化进程同步的是老龄化水平的急速提高，这对城市建设需要的有生力量提出了挑战，而恰恰是流动人口成为城市发展的有生力量。

从“十五”到“十二五”，上海松江区经济经历了起步、腾飞、转型阶段，由一个相对来说较为封闭、独立的农业县，蜕变成一个开放、现代的工业区，这期间流动人口大量涌入。据松江区有关部门数据表明，2015年松江区常住人口173万，户籍人口60.2万，也就是说，户籍人口与外来人口倒挂现象十分突出。在松江九亭镇（工业为主），常住人口36万，其中户籍人口4万，流动人口32万（数据来源于公安部门调查统计）。2015年，上海市老龄化水平已达20%，在松江一些街镇的老龄化水平高达25%。如果没有流动人口的补充，很难想象其制造业和服务业如何满足社会发展的需要。2015年松江地区国内生产总值为970亿元，第一产业不到1%（主要有原住民耕作、经营），第二产业高达53%，第三产业为46%。以松江户籍人口来满足产业快速发展需要显然是不现实的。目前，松江从事第二、三产业的人口多来自安徽、江苏、江西、河南等地；他们为松江经济建设和社会发展作出了巨大贡献。

二、流动人口在城市发展中面临的问题

我国目前处于人口大流动、大裂变时期，流动人口带给城市的繁荣的同时，也带来一定的社会隐患；地方政府在享受外来人口红利的过程中，也面临公共服务资源“供不应求”的压力。

1、流动人口激增产生“双不公平”心理。公平是社会存在的基本原则，也是人类社会追求的一个重要目标。一般情况下，有付出就应该有收益，享受福利就应该付出代价。但是，一个客观的事实是，流动人口因为户籍的原因，他们在一系列问题上不能享受国民待遇，也就是说，他们的付出仅仅是以经济作为回报，而所谓的社会资源均等化在他们身上不能得到充分体现，比如就学、就医，乃至购房、养老，更不用说选举权的行使，获得各种代表资格、荣誉称号的机会和比例少之又少，未能体现公民权利和义务的一致性，这就势必带来该群体心理上的落差，甚至形成对当地政府政策的不满意。从城市原住民（户籍人口）角度分析，他们往往过多看到的是流动人口增多后，带来的是社会资源分配上的紧缺。据松江区有关部门数据表明，“十二五”期间新建60所学校（包括中小学、幼儿园），但是仍然不能满足社会需求，在看守所中关押的犯罪嫌疑人中，外地人口比例高达86%。

2、流动人口增加带给政府的“二难选择”。外来流动人口是随着城市化进程加快而伴生的产物。一些地区在发展设计产业政策时并未过多考虑外来流动人口可能带来的压力。比如松江工业区中的达丰电脑公司（台资企业），在企业高峰期时员工一度达到6万人，企业无法有效解决这么庞大群体的住宿问题，于是周边区域的房屋租赁业繁荣起来，渐渐衍生出群租现象；在上下班高峰期时，电瓶车车流蔚为壮观，一度交通堵塞；在工业区附近的服务业应运而生，比如游戏厅、洗浴房、快递业务、水果店、小超市等。

2016年6月,《上海市城市总体规划(2016—2040)》终于正式形成草案。《规划》提出,坚守土地、人口、环境和安全四大底线。此前,上海已经提出到2020年要将常住人口控制在2500万以内。此次《规划》进一步提出,到2040年,也要将常住人口控制在2500万左右。松江区按照上海市总体规划,结合松江城市承载力,提出了在2020年城市常住人口控制在180万的目标。这就存在对外来流动人口的疏导与选择问题。一方面,建设“科创、人文、生态”的松江需要坚持创新驱动、转型发展的战略,不断推动产业升级,与之配套的是要吸纳大量的蓝领技术工人和白领管理人员;另一方面,淘汰传统产业过程也是淘汰一批从事简单劳动的剩余劳动力的过程,但是如何消化这过程中的劳资矛盾、如何引导这批外来流动人口合理回流,这对政府来说是一个艰难的过程。选择、引进人才需要产业支撑,更需要配套政策;疏导、管理外来流动人口需要创新社会治理,也需要设计政策;这给政府带来了二难选择,这对政府的宏观管理提出了考验。

三、政府对流动人口选择、疏导和治理的政策设计

流动人口是一个地区的人力资源的重要组成部分。人口流动是人力资源配置优化的根本路径之一。现代市场经济条件下的人口现代化进程需要通过人口流动路径来完成,而人口的流动不应该是无序的,应该在政府政策引导下有序进行。从1994年的“蓝印户口”到2000年的“引进人才工作证实施办法”,从2002年的“外来人员就业证制度”到“综合保险”,这些政策设计既是对外来流动人口权益的一种保护,也是出于对城市有序发展的考量。

1、产业政策是调节流动人口数量的根本之策。一地的发展确立什么样的产业政策,就会形成什么样的产业结构,由此而来的是城市人口结构变化。美国的“硅谷”集聚的是科技型、创新型企业,所以其人口结构表现为高端型人才为主导;浦东陆家嘴集聚的是金融型、贸易型企业,所以其人口结构表现为复合式知识结构的学院派居多。有关职能部门需要从城市发展的战略高度考虑,谋篇布局,引进高端企业,淘汰高能耗、高污染、低效益企业,从而逐渐实现部分外来流动人口的良性退出。

2、人才政策是吸引优秀流动人口的重要杠杆。人才是一地发展不可多得的宝贵资源,也是构筑科技型高地的重要支撑。各地在收罗人才的过程中可谓政策迭出,有户籍政策的,有住房补贴的,有优厚薪酬的,有工作环境的。目前来看,松江对引进人才、使用人才、留住人才出台了系列政策,也收到一定的效果。但与其他地区比较来看,力度不大,灵活度不高,吸引力不强。比如房子,能否考虑政府主导、企业投资、部门管理,建设一个高级人才小区(含人才公寓),根据职称定面积,根据服务年限定补贴,根据贡献定奖励,从而让人才人心思定、人心思进,有所作为。目前北上广深一线城市过高市场房价不利于人才的进入,只有政府出台相关政策才能做到筑巢引凤。

3、管理政策是控制流动人口过快增长的有效阀门。一段时期,上海对外来流动人口采用居住证制度,能够比较有效地统计和管理外来流动人口。随着大众创业、万众创新的热潮,一部分人在自主择业的过程中选择了不登记、不申领居住证而定居的方式,比如房产中介机构中众多年轻人,来无影去无踪,没有任何登记痕迹,社区有限的力量根本无法完成这种高流动性、大流量的调查、登记任务,这大大提高了政府社会治理的难度、加大了社会治理的成本。政府应该出台强制登记政策,对流动人口居住半年以上的要求主动申报、登记。一地的有效管理应该建立在摸清家底前提下基础上,必须实行以户为单位的人口申报、登记制度,只有这样,外来流动人口中的一些不可控因素才会大大下降,社会的安全系数和幸福指数才能有效提高。

4、配套政策是提升全社会幸福指数的必要保证。党的十八届三中全会提出推进国家社会治理体系和治理能力现代化的目标,要求创新社会治理体制,改进社会治理方式。改革开放以来,中国社会传统的二元结构被打破,满足了市场经济条件下资源配置的市场化需要,但是传统的管理体制滞后于社会发展的变化,于是产生了一系列的社会矛盾。这就要求政府需要适应形势发展的需要,着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会活力,酝酿出台相关配套政策。只有加强宏观管理的前瞻性、针对性、协调性,注重改革的系统性、整体性、协同性,我们才能实现社会充满活力又和谐有序的目标。

【参考文献】

[1] 王洋阳. 我国城市流动人口管理的政策路径选择 [J]. 学理论, 2010(9)

[2] 聂聪. 我国流动人口管理的主要问题与对策研究 [D]. 西南财经大学, 2010

[3] 郭海滨. 我国流动人口治安管理中的问题及对策研究——基于户籍制度改革思考 [D]. 湘潭大学, 2011