



Chengshi Liudongrenkou De Jutumeoshi Yu Shehui Ronghe

任 远 著

# 城市流动人口的 居留模式与社会融合



上海三联书店



Chengshi Liudongrenkou De Juliumoshi Yu Shehui Ronghe

任 远 著

# 城市流动人口的 居留模式与社会融合

上海三联书店

## 图书在版编目(CIP)数据

城市流动人口的居留模式与社会融合/任远著. —2 版. —上海:上海三联书店, 2014. 7

ISBN 978-7-5426-4727-6

I. ①城… II. ①任… III. ①城市人口—流动人口—人口控制—研究—中国 IV. ①D631.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 072064 号

## 城市流动人口的居留模式与社会融合

著 者 / 任 远

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 孙豫苏

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / [www.sjpc1932.com](http://www.sjpc1932.com)

邮购电话 / 021-24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2014 年 7 月第 2 版

印 次 / 2014 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 150 千字

印 张 / 12

书 号 / ISBN 978-7-5426-4727-6/C·514

定 价 / 36.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-56475597

# 总 序

在全球化背景下,中国的市场经济转型,在创造着经济增长、现代化进程的奇迹的同时,也把我们带入了一个“风险社会”(risk society),我们正处在一个社会风险不断累积、突发事件频发、公共安全危机的破坏性不断扩大的风险社会之中。

发达国家有关社会风险与公共安全管理的先行探索,提出了诸如风险社会理论、公共危机管理的系统理论、结构不良理论、文化理论等有一定的影响的理论观点。这些理论对我们认识当前中国转型社会的风险和公共危机,具有一定启发意义。但中国转型社会的特殊性所提出的问题,超出了既有理论的解释能力。

基于对中国当前社会发展的基本判断,在统筹、集成文、理、医传统优势学科的基础之上,复旦大学面向国家、区域发展的重大战略需求,在“211工程”三期重点学科建设中设立了“公共安全与危机管理”项目。

本项目把研究聚焦于“中国长江三角洲地区公共安全与危机应对”,着重在三个方面开展研究:(1)当前中国转型社会公共安全的风险辨识与成因研究;(2)中国社会的社会风险和公共安全的测量指标体系研究,以及相应的数据资料的搜集方法、数据库建设、资料分析和模型建构研究;(3)基于以上理论研究和经验资料的社会风险和公共管理管理模式设计和政策研究。

本项目发挥复旦大学多学科的综合优势,在以问题为导向的研究实践中,集合了来自政治学、法学、管理科学、经济学、社会学、人口学、公共管理学、传播学、心理学等学科领域的专家学者,而以社会发展与公共政策学院为项目的组织协调单位。

经过4年的努力工作,在吸收、借鉴发达国家已有成果和经验的基础上,将公共安全的管理、公共安全的危机应对这一新兴、兼具理论性和应用性的交叉学科,置于全球化和中国转型社会的背景中建设:以全球化背景下中国转型社会的制度安排、制度设计、制度变迁所可能产生的公共安全作为研究对象,着重研究与转型社会的制度安排有关的社会风险、公共危机及其管理;以长三角都市圈这一集中了各种社会危机与公共安全问题的区域社会为研究基地,把学科建设与决策咨询紧密结合起来,针对目前我国社会风险和公共安全管理中存在的基础研究不能为管理应对提供理论和技术的缺陷,解决社会风险和公共安全管理实践中的重大理论问题和技术难题,为之提供坚实的科学依据,在学科交叉融合中寻求公共危机管理的理论创新,孕育出新兴学科的增长点。

呈现在读者面前的这套丛书就是这个项目的主要学术成果,作者们从不同的学科背景出发,围绕公共安全和危机管理这个主题,进行了深入的理论探讨和对策研究。由于社会变迁进程的复杂性,丛书作者们的研究还具有学术探索性,所提出的一些学术观点 and 对策方案还需要经过更多的理论研究和实践检验。希望本丛书的出版能够为研究者提供有益的学术参考,为政府部门提供可行的对策思路,为广大读者提供有关公共安全和危机管理领域的基本知识,以推动本学科的发展。

感谢所有参与本项目研究的专家学者、学生和行政管理人员,感谢上海三联书店对本丛书出版所付出的辛勤劳动。

复旦大学社会发展与公共政策学院

彭希哲

2012年3月20日

## 前言：实现更加包容的城市化

从1980年代开始,随着城市工业化发展和实行人口暂住证管理制度,越来越多的农村人口和中小城镇人口进入城市务工经商,并开启了中国当代历史上一次规模庞大的人口迁移流动潮流。人口从中西部地区向东部沿海地区迁移、从农村地区向城市地区迁移,是这一波人口迁移流动潮流的基本特征,并表现为人口在国土空间分布上的再调整,以及表现为改革开放以来快速的城市化过程。根据第六次人口普查数据,我国的城市化水平已经达到49.68%。数据也表明,我国离开户口所在地半年及半年以上的流动人口数量已经达到2.6亿,我国6.7亿城市常住人口中的三分之一属于常住在城市中的流动人口。

鉴于流动人口庞大的人口数量,如何促进流动人口的社会融合,即帮助流动人口更好地融入当地社会,已经成为我国当前城市化过程中越来越突出的重要问题。在城乡二元结构的制度限制下,流动人口在城市中面临相当明显的制度排斥和社会排斥,这种排斥性使流动人口成为城市的边缘群体,或者说只是城市的过客。流动人口相对不平等的待遇和处境,在城市内部形成日益扩大的新二元结构。当然我们也看到,从本世纪以来,流动人口的制度福利得到了相当大的改善。但是,流动人口和本地群体仍然有显著的差异性,流动人口和本地居民仍然存在明显的社会分割,这种分割如果不能得到有效弥合,将会成为城市内部社会结构的裂缝,并使城市内部的社会不稳定性更加严峻,使城市社会管理面临更大的压力。特别是城市中流动人口已经具有相当庞大的数量,在东部地区一些城市中流动人口的数量已经超过本地人口的数量,如果流动人口不能和城市体系有效融合,可能对于

城市社会结构的内在整合带来相当大程度的威胁,给城市发展的稳定性和可持续性带来挑战。所以,随着流动人口在城市中比重越来越大、流动人口越来越在城市长期居住、家庭型人口迁移增加、新生代农民工逐步成长,这些人口背景的变化越来越需要将流动人口群体逐步有效地纳入城市体系,实现流动人口的社会融合,促进城市的内部整合。

促进流动人口社会融合的另一重要意义在于更好地推动中国城市化和应对解决城市化发展过程中的问题。流动人口如果不能有效地融入城市体系,我们的城市化是不完全和不彻底的城市化,也必然是带来社会风险日益积累的城市化。非定居性移民城市化是当前我国城市化过程中所表现出的特点,这样的人口动态性一定程度上也是流动人口难以融入城市的无奈之举。而流动人口难以融入城市,我们的城市化也就只是表现为数字上的城市化,流动人口进入城市但没有真正实现和城市体系的有效结合,没有真正完成其城市化的过程,这对整个社会结构的转型都具有不利的影响。同时,也正是因为流动人口难以融入城市社会,也会使城市面临日益增强的发展困境,使城市化缺乏稳定的劳动力支持,城市化缺乏人力资本积累和更新的能力,并使城市内部的社会冲突不断加剧。城市化发展仍然是未来中国发展的基本动力。我国的城市化水平已经超过50%,已经进入城市化发展的中后期。城市化过程中积累的矛盾必须尽快得到有效解决,也必须为不断推动城市化和促进城乡二元结构的调整创造社会环境和制度环境,这些都要求加快促进流动人口在城市中的社会融合。城市化是城乡关系重构的过程,不仅需要农村的改革,更需要城市内部的制度改革,使城市在城市化过程中发挥引领作用。所以城市流动人口社会融合,是我国促进城市化发展和实现城乡统筹发展重要战略。

比较历次普查的数据可以发现,流动人口在城市长期居留甚至永久居留的比重在逐步提高。不仅城市中流动人口的平均居留时间在延长,居住5年及以上人口的比重在增加,而且流动人口进入城市后的居留意愿和发展意愿在增强,他们的平均预期居留时间也在延长。如果说1980年代流动人口进入城市,他们是以在城市短期居住、短期打工,然后以返乡生活和居

住为主要的居留模式，而到了 1990 年代中后期以后，流动人口更加倾向于进入城市和在城市永久居住。特别是随着新生代移民比重越来越高，流动人口在城市长期居住和永久居留的比重和意愿都在增强。流动人口在城市中居留模式的变化，也要求城市的流动人口管理采取更加开放性和更加包容性的管理对策。

流动人口在城市中的长期居留，一定程度上是流动人口融入城市的表现。因为对城市社会融合程度比较高的人口，他们在城市中继续居留的意愿也会更高。对城市社会融合程度比较高的人口，他们在城市居留的方式，以及和城市发生相互作用的方式都更加本地化，例如流动人口是居住在宿舍工棚中，还是居住在城市的社区中，他们居住的设施条件和生活状况，都反映了流动人口在城市中社会融合的程度。同时，流动人口在城市中的居留方式，也是影响流动人口融入城市的原因。因为如果流动人口居留时间更长，意味着他们更深地卷入城市生产和生活中。流动人口居住在社区中，他们则更容易发展出和本地居民的密切联系，可能会帮助他们融入城市的当地社会。历史地来看，我们也发现流动人口的居留模式也是在发生变化着的。流动人口的居留模式在不同人群中具有不同特点。因此从流动人口居留模式这个角度，来观察和思考流动人口的社会融合，是一个比较有效的观察视角和分析视角。

本研究从流动人口居留模式的角度来分析影响流动人口社会融合的因素，并研究如何推动流动人口的社会融合。这项研究也是我们研究团队在最近几年来持续研究工作的一个小结。本书分为十个主要章节：

第 1 章提出如果我们从流动人口居留行为的角度来理解中国城市化，可以发现中国城市化不是人口进城这么简单。研究提出在宏观上表现为城市人口比重提高的城市化的微观行为基础，在于由农村人口在进城和返乡之间不断流动的过程。

研究的第 2 章到第 4 章分析了流动人口居留模式的特点、居留模式的变化和居留模式的影响因素。我们能够看到流动人口群体本身具有多样性，不同的流动人口群体的居留行为选择也具有差别性。在这些研究中，作



者利用居留人口队列、继续居留概率等分析工具来分析流动人口的居留行为选择,用居留了1年后继续居留的概率、居留5年后继续居留的概率、居留10年后继续居留的概率来分析流动人口居留的强度,并创新性地提出居留模式生命表,研究说明流动人口在城市居留时间越长并非就意味着他们将离开城市,反而是如果流动人口在城市居留的时间越长,他们就更加将在城市持续居留和发展。

研究的第5章到8章分析了流动人口在城市社会融合的特征和哪些因素影响流动人口的融合。研究利用实地调查的资料和数据分析,勾勒出了在中国东部中等城市流动人口的生活、居留和社会融合的基本状况,并开展了一系列的定量模型分析。作者提出流动人口的社会融合具有多个维度,包括流动人口的身份认同,也包括流动人口对城市生活的期望,以及流动人口所感受的和本地居民的相互关系等等。作者提出包括户籍制度在内的各种制度因素对流动人口社会融合有显著影响,同时,作者提出流动人口自身能力的成长,以及流动人口如何扩展其和社区的联系和增强自身的社会资本,对于促进流动人口社会融合具有积极的作用。

研究的第9章和第10章讨论了为什么要实行以融合为导向的城市流动人口管理,以及如何通过户籍制度的改革推动流动人口的社会融合。就户籍制度改革这个热点问题,作者通过对户籍制度改革的历史进行回顾,对推动中国户籍改革,促进流动人口社会融合确定了若干基本的路径。

这本著作的目的是基于对流动人口居留模式、社会融合的影响因素的学术研究,来思考当前中国如何来应对庞大的迁移流动人口,以及如何更好地推动中国城市化的发展。当前,在城乡二元结构迫切需要被打破和实现社会重构和社会整合的基本背景下,在流动人口已经达到巨大规模的巨大压力下,促进流动人口在城市中的社会融合无疑是中国城市化发展道路上必须完成的一项重大课题。促进流动人口实现社会融合,不仅对于提高流动人口的生活福利和平等发展是重要的,对于确保中国城市化道路稳定发展和持续推进也是重要的。作者积极提倡以社会融合为导向的城市化发展战略,不仅有利于实现更加包容的城市化,也有利于实现更加稳定和更加持

续的城市化。在这个发展目标下,笔者通过这本著作,对前期研究进行相关梳理,对自身学术研究进行阶段性总结,也是希望对流动人口社会融合和城市化发展这个问题作出一个学术的判断,并希望通过知识的贡献促进我国的城市化过程能够更加稳健、更加健康、更加包容和更加和谐。

任 远

2012年2月7日

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 前言：实现更加包容的城市化                | 1   |
| 1. 在“进城”和“返乡”的过程中推动中国的城市化    | 1   |
| 2. 城市流动人口居留模式的分析             | 11  |
| 3. 城市流动人口居留模式变化的分析           | 27  |
| 4. 城市流动人口居留模式差别性的分析          | 38  |
| 5. 城市流动人口社会融合研究的文献综述         | 61  |
| 6. 城市流动人口居留和社会融合的基本状况        | 75  |
| 7. 城市流动人口社会融合的过程、测量及影响因素     | 98  |
| 8. 本地化的社会资本与流动人口的社会融合        | 112 |
| 9. 建立以融合为导向的城市流动人口管理制度       | 130 |
| 10. 城市户籍制度改革与流动人口社会融合        | 151 |
| 附录 城市流动人口居留意愿及影响因素分析调查问卷(之一) | 163 |
| 城市流动人口居留意愿及影响因素分析调查问卷(之二)    | 171 |
| 后记                           | 178 |



# 在“进城”和“返乡”的过程中 推动中国的城市化

改革开放以来我国的人口迁移和流动日益加剧,目前我国有 1.4 亿流动人口。已有的研究较多地关注了城乡之间、地区之间人口迁移和流动的发生,但并不能说明人口迁移和流动的完成。从流动人口在城市的行爲模式看,其中部分流动人口逐步在城市沉淀下来及融入城市社会,同时多数流动人口则逐步地返回农村或者流向其他城市,形成一种非永久定居的移民。非定居性移民和非终生性迁移,成为我国人口城市化过程中一个特点。

我国宏观上的人口城市化过程,在微观上则是人口进城和返乡两个过程综合的结果。因此,努力破解城乡二元结构和实现城乡结构的重新构造,也需要从流动人口行爲模式中进行深度的考察。本文将讨论四方面的问题,一是流动人口“进城”和“返乡”的综合过程对城乡发展的影响;二是城市部门如何引导流动人口的“进城”,促进流动人口更好地融合城市社会;三是城市部门如何适应流动人口的“返乡”,通过知识资本和物质资本积累进入农村带动农村发展;四是为建设城乡间人口自由流动的通道和机制,努力探索和推进相关的综合改革。

## 一、进城和返乡的综合过程及对城乡发展的影响

从流动人口的行为模式上观察城市化过程中的人口乡城迁移和流动,流动人口像潮水一般地涌入城市,又不断地退出。其中的部分人口不断地

沉淀下来,并在城市挣扎地成长。从农村部门的角度来看,在农村生产率压力和城市就业机会的共同作用下,农业剩余人口不断外出就业,同时外出的流动人口又不断返乡和周期性地回乡。在相当程度上,那些在城市中继续居留的往往被作为是成功者,而返回农村的则被认为是失败者。

因此,真实发生着的人口城市化并非可以简化为“农村人口进入城市”这样的简单过程,而是在乡城之间不断发生着的进城和返乡的总和。这使我们对每个时点的流动人口数量背后存在一个人口迁移模式有一个新的认识。例如上海的流动人口数量从1983年的50万人增加到当前的700万人,平均每年在总量上的增长率达到12%。而进一步看,每年中新进入城市的流动人口数也是保持增加的,例如1983年每年进入城市的流动人口约35万人,1988年为72万人,1993年由于浦东开发特殊事件的影响,年新进入流动人口达到178万人,1997年为114万人,2000年为164万人,2003年为176万人,当前进入城市的流动人口约为180万人左右。与此同时,每年又有150—160万左右的流动人口离开这个城市,其中当年进入城市,又当年离开的人口大约有90万人口,而另外的一些则是以前各个年份中来到城市然后又离开的。当前城市中的外来人口数量是每年新进入的流动人口数量和历史上各年流动人口逐步沉淀的共同结果。因此,一方面,每年的流动人口集聚数量在增加,同时流动人口总体上在城市沉淀下来的趋势在加强,使城市中外来人口的数量持续增长。

这种进城和返乡共同发生的过程使我们对中国城市化的实际水平产生了新的判断。五普表明我国城镇化水平是36%,2005年度的小普查认为我国的城镇化水平是46%,而考虑到1.4亿的城市流动人口中的多数是并非在城市永久居留的“暂时居民”,真实的城镇化水平可能还没有这么高。我国的城市化程度每年约增加1%,这个速度是非常迅速的,但如果我们去除非定居性移民的数量,我国真实的城市化水平还是相当低的。不仅相对落后于世界同样经济发展程度国家的城市化水平,还落后于经济迅速发展的需求,这也是东南沿海地区还出现“民工荒”的原因。相当大程度上,“民工荒”表现了我国城市化过程的相对滞后。

这种进城和返乡交织的过程对城市和农村都带来不同的影响。对于城市而言,这样的非定居性移民,有某些方面的积极意义,例如避免了大量人口(特别是贫困人口)涌入城市而造成突出的贫民窟问题。同时,流动人口无法在城市长期居留下来,以及对流动人口灵活性的吸纳和非正规的用工形式,对城市而言形成了低成本的竞争优势,并避免经济风险对城市发展的冲击。例如,在2007年以后的金融危机,东部沿海地区出口导向经济遇到困难,带来相当严峻的失业问题,而这样的失业问题通过流动人口的返乡得到了很大程度的缓解。这种非定居性的不利影响则在于,流动人口对在城市发展有着不稳定的预期,流动人口难以转变成为现代产业工人,使熟练性的技术工人无法成长,而削弱了制造业得到内在强化的能力。劳动密集型的短期用工对于生产加工性的制造业生产是有效的,而现代制造业需要的熟练工人却不能依靠一年一度的短期招工得到满足。另外,当企业工人没有对企业以及城市的归属感,这样的劳资关系也很难形成高质量的生产,难以针对流动性很强的短期雇佣关系来实施企业的质量管理。就业的不稳定性,限制了企业对流动人口进行职业培训的动力,而流动人口经济收入的相对较低,和流动人口自身对城市预期的不稳定性,使流动人口本身对人力资本投入的意愿和能力都是不足的。从城市管理者来说,流动人口的非定居性,使城市对流动人口的数量判断也是非常模糊的,并且对流动人口究竟是否会在城市生活、及要停留多少时间也是无从知晓的,因此城市部门也没有办法形成一个稳定的针对流动人口的政策决策。

进城和返乡相交错的过程对农村部门也会带来积极或者消极的影响。人口流动提高了农村居民的收入和农业的生产率水平,也提高了流动者自身的视野。但是流动人口外出对于农村部门也形成精英人才的流失,农村公共积累能力被削弱,留守儿童的教育水平弱化和中途辍学的情况有所增长,又使新一代的农村劳动力又继承父辈的经历再外出打工,使农村发展存在陷入不断循环的长期性贫困的风险。进城市务工经商的流动人口在年龄较高以后返回农村,反而增加了对农村养老的压力。与此同时,实证调查也发现流动者在城市部门的产业经验和知识也并非完全对其返回农村有积极

作用,因为在农村地区,有很多城市部门的知识和技能是并没有用武之地的。

这样的进城和返乡交错的过程,表现出城市和农村的差别性制度体系对流动人口生活和发展的不同影响,也反映出流动人口与城市和农村制度体系相互发生互动的模式。对于流动人口来说,他们是从自己的预期收益、发展目标、生活安排等标准出发,有差异地选择对城市的认同和融入,当对城市不满意,或是能够寻找到更好的发展机会,或是自己的生活目标发生改变时,就会再次流动或者返回农村。而城市部门也从自己的需求出发,对不同的流动人口选择差别性的接纳态度,城市管理者试图通过不同的政策,通过政策屏蔽或者政策选择,将迫切需要的流动人口按照某种办法“吸收”、或者“收割”进入城市体系,同时也将部分流动人口排除在城市以外。因此,这种进城和返乡,一方面反映了流动人口对城市的期望,也反映了城市对流动人口的态度。

## 二、建立促进流动人口进城的社会体制和城市管理

以非定居性移民为主的城市化模式,使城市内不断有新移民的涌入,也不断有流动人口离开城市和返回农村。在城市的容器中不断替换着不同流动人口,并使其中的部分人口逐步沉淀下来。这种“沉淀”和“回流”相交错的模式,暗示着城市中的流动人口管理很难用一刀切的政策解决所有的问题。例如郑州曾经在本世纪初的户籍改革中,给所有流动人口普遍提供户籍和福利,这不仅在公共财政上是难以承受的,而且实际上并非所有的外来人口都需要得到城市户籍。稳妥的办法是根据我国人口流动的非定居性移民的特点,根据流动人口行为模式的改变、根据不同流动人口行为模式的差别性,逐步调整政策,引导和促进流动人口纳入城市体系。

流动人口进入城市以后的行为模式,具有特点的方面是其在城市“逐步沉淀”下来。另外,当他们在城市居留时间越长越倾向于长期居留和永久居留。笔者最近的一些研究表明,在东部沿海地区,大约10%左右的流动人口最后将永久沉淀下来。当流动人口在城市稳定居住了10年以后,他们在

城市继续居留的意愿将是非常强烈的,继续居留的概率也是非常显著的。因此,随着流动人口逐步地沉淀下来,城市部门应根据其居留的时间,逐步为流动人口提供日益增加的福利,使其能够逐步地进入城市,融入城市。例如当流动人口进入城市开始从事经济活动,就应该为其提供必要的就业支持和社会保障;当其开始婚姻和生育,就应该为其提供必要的健康和保健服务;当其子女开始进入托幼时期和学龄时期,就应该提供必要的教育服务;而当流动人口在城市生活日益稳态化,也应该逐步地加强其医疗服务、社会服务和住房保障等等。适应流动人口逐步沉淀的特点,根据流动人口在城市生活的时间逐步提供适当的社会福利,这样不至于给城市公共财政突然带来明显的压力,并能最终引导流动人口的市民化和融入城市。

不同的流动人口群体进入城市以后,他们在城市的居留模式表现出不同的特征。研究说明相对于短期居留人口,长期和永久居留的流动人口中男性人口比重更高、已婚人口比重更高、经济型人口比重更高、年龄结构相对更加老化、居住形式更为常态化、职业类型更为白领化、知识化、经济活动更加创业化。而如果我们来分析不同人口群体的队列进入城市的不同的表现,则可以看到,女性流动人口继续长期居留的强度是高于男性,青年和第二代移民的长期居留的强度高于中老年人口,经济型流动人口特别是白领职业者的长期居留性高于其他类型流动人口,流动人口文化程度越高,那么其继续长期居留性越强。因此我们的城市体制也就需要根据这个特点对不同的人口群体提供具有差别性的服务。很大程度上可以通过发展多样化的社会组织来提供这样差别化的社会服务。例如针对女性的打工妹组织,针对创业者的创业者协会,以及各种外来人口的青年社团,等等。流动人口社会组织的发展,不仅能够为这些流动人口群体提供更加有针对性的服务,也本身有助于帮助这些人口群体更好地融入城市社会。从另一个角度看,城市部门也根据自身发展的需要不同的流动人口群体有不同的需求,例如在城市向现代知识经济转变的过程中,城市对知识和技术人才的需求显得非常迫切,在这种情况下,城市部门也可以通过有差别性的社会政策,例如充分发挥户籍制度的体制作用,有针对性地“收割”外来人口,使某些希望进



入城市而城市迫切需要的人口更好地进入城市。我们也必须强调,城市部门对所需要的外来人口的选择本质上还是人民群众自己的选择,只要高知识、高技术和对城市有大量投资的人才需求本身是歧视性的,而且也一定程度上是不一定满足城市居民需求的,对于城市居民来说,对基层生活服务劳动者的需求和对知识服务人才的需求是同样重要的,而对于移民群体来说,普通劳动力对于融入城市为城市发展做贡献并谋求自身发展的需求和高知识性群体的需求也同样迫切。因此城市部门也有必要采取平等和公正的政策措施,在适应移民群体差异性的同时,维持社会的平等和公平。

在流动人口进入城市和逐步沉淀下来的过程中,城市部门不仅要关注人才,实施“人才户籍”,同时也应该关注若干特殊性的群体,强化“民生户籍”。例如婚嫁来沪的外来媳妇、第二代移民的儿童、购买住房者、独生子女在城市稳定工作的外地父母,以及在城市中的经营创业人员,等等。他们在行为模式上已经非常强烈地附着于所居住的城市,他们对在城市稳定居留和永久居留有着强烈的诉求,城市部门对这些人口群体的接纳显著地关系着其民生福利。因此,需要城市体系适当地提供对这些人口的政策对策。而当前城市部门对这些人口的吸纳政策相对滞后,可能会产生一些本不必要产生的社会矛盾和社会问题。例如很多城市的外来媳妇难以得到户籍,她们在就业、医疗保障上得不到补贴及最低保障,发生房屋动迁时,其居住条件难以得到应有的改善,孩子入托、入幼的经济成本也高于户籍儿童。在城市出生的外来人口的新生代移民也难以平等地获得教育、卫生等公共服务。城市部门需要探索解决外来移民民生福利迫切需要解决的问题,帮助真正需要进城的外来人口提高社会福利和生活保障。

当前时期,帮助流动人口更好地进入城市显得尤其必要,不仅是因为城市中流动人口数量在日益增长,以及城乡关系需要得到平衡发展,同时因为从1990年代以后,流动人口在城市中的行为模式开始发生变化。流动人口在城市中的继续居留概率先下降再上升,说明流动人口从“回乡”为主要目的,开始逐步地以“进城”为根本追求。流动人口在城市的生活已经发生了从“回乡”到“进城”的转变,而城市的人口管理相对还是滞后的,城市流动人