



公共服务新视角：

流动人口社会工作探索

——以昆明西山区促进流动人口生殖健康项目为例

高万红 田丽春 钱宁 等著

中国人口出版社



全國圖書出版總目次

流離人口社會工作報告

——以香港新移民為例的社會工作研究——

鄧玉珊 鄧玉珊 鄧玉珊



香港大學出版社



公共服务新视角：

流动人口社会工作探索

——以昆明西山区促进流动人口生殖健康项目为例

高万红 田丽春 钱宁 等著



中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务新视角: 流动人口社会工作探索: 以昆明西山区促进流动人口生殖健康项目为例 / 高万红等著. —北京: 中国人口出版社, 2008.10

ISBN 978-7-80202-761-9/C · 385

I.公--- II.高--- III.流动人口—生殖医学—医学教育—昆明市 IV.R339.2-4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第153124号

责任编辑 彭 琰

流动人口社会工作探索

——以昆明西山区促进流动人口生殖健康项目为例

高万红 田丽春 钱 宁 等著

出版发行 中国人口出版社

印 刷 云南天元彩色制版印刷有限公司

开 本 880 × 1230mm 1/16

印 张 14.625

字 数 35万字

版 次 2008年10月第1版

印 次 2008年10月第1次印刷

印 数 1-1000册

书 号 ISBN 978-7-80202-761-9/C · 385

定 价 45.00元

社 长 陶庆军

电子信箱 chinapphouse@163.net

电 话 (010)83519390

传 真 (010)83519401

地 址 北京市宣武区广安门南街80号中加大厦

邮政编码 100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

本书的出版特别致谢

**昆明市西山区政府、昆明医学院健康与发展
研究所、世界卫生组织、福特基金会对本项目的
大力支持！**



人口流动是中国世纪之交经济持续增长的强劲推动力之一。流动人口的大量增加，在给城乡创造巨大经济财富的同时，也对我国传统的城市公共管理制度提出了新的挑战。由于中国特有的城乡二元结构的制度设计，使得大量农村剩余劳动力进入城镇寻找生计却无法在城镇生根，不能成为城镇居民。于是，大量从农村来到城市的流动人口成为了游离于城市居民和农村村民之间的“社会独立单元”，成为“城市边缘人”。²¹世纪初，在全国的绝大多数城市，流动人口尚处于“多部门管理、无部门服务”的尴尬境地。许多进城务工者无法获得基本的公共服务和社会服务，在城市生活的处境十分艰难。一个和谐的社会，不同阶层的人们应该相互接纳、相互融合、相互帮助和支持，而不应该相互分隔和对立。面对大量流动人口融入城市的历史任务，每一个有社会责任感和人文关怀精神的社会成员，都有义务为改变流动人口的不利处境，消除二元对立而努力。“同在蓝天下，共享一片天”应该成为城市人口和流动人口共同的目标追求。

正是在这样一种社会责任的驱使下，2006年至2007年，来自云南省健康与发展研究会的一批朋友，以及昆明医学院健康研究所和云南大学公共管理学院社会学与社会工作系的老师和学生走到了一起，开始探索政府、高校和社会力量合作，以流动人口的需求为导向，以促进流动人口生殖健康为切入点，以构建平安社会、和谐社区、幸福家庭为目标的城市社区流动人口社会工作服务模式。昆明市西山区，人民政府和云南省健康与发展研究会/昆明医学院健康研究所早在2003年就开始探索改善流动人口生殖健康的尝试。在联合国世界卫生组织的技术支持下，2005年又启动了“昆明西山区促进流动人口生殖健康项目”。受福特基金会的资助，云南大学社会学与社会工作系的老师和同学积极参与，使项目增添了公共服务和社会工作的新视角。他们秉承“公平、公正、公义和关怀”的社会工作的专业价值理念，运用专业的社会工作的理论和方法，在西山区流动人口聚居社区，开展了一系列的流动人口社会服务。本项目是公共健康与社会学及社会工作专业结合的一个范例，也是大学与政府在公共管理领域密切合作的一次新尝试。服务内容包括生殖健康服务、求职谋生及城市生活适应服务、法律服务、婚姻家庭服务和青少年服务。服务对象主要为流动人口中的儿童青少年、青年、中年男性和妇女。

通过一年的流动人口社会工作实践探索，项目及其提供的服务得到了流动人口和政府的肯定。在这样一个全新的社会服务实践中，项目碰到了很多困难和挑战。而在克服困难的过程中，也就积累了若干流动人口社会工作的本土经验。于是，项目组成员萌生了撰写一本探索流动人口社会服务理论与方法的论著，对前期

所做的工作做一些初步的总结和思考。尽管项目的时间很短，积累的经验也还肤浅，尚待进一步提升，但考虑到全国1亿多流动人口的巨大需求，我们早做总结，意义就大了。“没有最好，只有更好”。本书的出版如果能够起到抛砖引玉的作用，并唤起更多地方政府和社会各界人士对流动人口的关心、支持和服务，课题组成员将感到无比欣慰。

本书出版得到了福特基金会的资助。基金会北京办公室李文晶女士（Ms. Eve Lee）一直支持云南省健康与发展研究会与政府部门的合作，鼓励不同机构的人士相互交流并相互学习。借此书出版之机，谨向她表示诚挚谢意。

正如本书的书名所寓意，流动人口的社会工作刚刚起步，项目组在流动人口的个案工作、小组工作和社区工作方面的探索还有待于深化和拓展。衷心希望有更多的朋友投身于这项平凡而又伟大的事业。

张开宁

2007年12月31日

「目 录」

上篇 理论与方法

导言一 公共政策视野中的流动人口社会服务	1
第一章 流动人口社会工作概述	11
第一节 流动人口社会工作的基本知识	11
第二节 流动人口社会工作的理论、方法和内容	16
第三节 流动人口社会工作的意义和作用	27
第二章 流动人口个案工作	33
第一节 流动人口个案工作概述	33
第二节 流动人口个案工作的主要模式	37
第三节 流动人口个案工作的技巧	42
第四节 流动人口个案工作的实施过程	50
第三章 流动人口小组工作	53
第一节 流动人口小组工作概述	53
第二节 流动人口小组工作的模式	59
第三节 流动人口小组工作的实施过程	62
第四章 流动人口社区工作	75
第一节 流动人口社区工作概述	75
第二节 流动人口社区工作的内容	81
第三节 流动人口社区工作的介入模式	86
第四节 流动人口社区工作的实施	90

下篇 服务与实践

第五章 流动人口子女服务	99
第一节 流动人口子女城市生活中的主要问题	99

第二节	流动人口子女服务的内容和方法	107
第三节	流动人口子女服务案例	111
第六章	流动人口婚姻家庭服务	119
第一节	流动人口婚姻家庭中的主要问题	119
第二节	流动人口婚姻家庭服务的内容和方法	123
第三节	流动人口婚姻家庭服务案例（一）	126
第四节	流动人口婚姻家庭服务案例（二）	139
第七章	流动人口生殖健康促进与社会服务	149
第一节	流动人口生殖健康与服务概述	149
第二节	流动人口生殖健康服务中的新思路	154
第三节	流动人口生殖健康社区服务案例	159
第八章	流动人口法律服务	171
第一节	流动人口法律服务需求概述	171
第二节	流动人口法律服务方法	175
第三节	流动人口法律服务案例	179
第九章	流动人口城市生活适应服务	188
第一节	流动人口城市生活适应中的问题	188
第二节	流动人口城市生活适应服务的方法	191
第三节	流动人口城市生活适应服务案例	195
第十章	互助、自助组织与流动人口能力建设	206
第一节	流动人口互助、自助组织建设的必要性	206
第二节	互助、自助组织建设与流动人口自我教育与管理	213
第三节	流动人口互助、自助组织的建设过程	216
后记		223

上篇

理论与方法

导言

——公共政策视野中的流动人口社会服务¹

20世纪80年代以来,中国社会最重要的变化之一就是农村人口向城市流动为主要特征的人口流动,不仅在改变传统社会结构、促进城乡关系变革中起了巨大的作用,而且对国家的经济、政治生活和社会福利制度提出了新的要求。据国家统计局2006年3月16日公布的统计数据显示,中国流动人口为14,735万人,跨省流动人口4779万人。其中约有1.2亿农村劳动力转移到城镇从事二、三产业,在第二产业中流动人口占全部从业人员的58%,其中在加工制造业中占68%,在建筑业中接近80%,在第三产业中心批发、零售餐饮业中,占到52%以上。流动人口已逐步渗透到了城市社会、经济、政治、文化等各个领域,对城市的发展起着其他人口类别无法起到的作用。

但是,在另一方面,由于大量流动人口聚集到城市,我国的城市生态和人们的城市生活发生了巨大改变,向城市管理和城市公共服务提出了新的挑战。其中,关于流动人口的社会服务,在现行的城市管理体制下,某些方面还处于公共政策的视野之外。这样的公共政策和社会服务态势,对流动人口在城市中生活、对促进他们的城市化,以及建设城市和谐社会,都产生了极为不利的影响。因此,将流动人口的社会服务纳入公共政策视野,采取相应措施,发展有助于流动人口生活条件和社会福利改善的社会服务,就成为和谐社会建设中一项应给予高度重视的工作。本书从社会工作的角度探讨流动人口的社会服务,就是试图以一个新的视角来看待在当前城市流动人口剧增的情况下,如何帮助以农民工为主体流动人口适应城市生活,并在社会服务的过程中发展他们的能力,使之在城市生活中成为积极能动的因素,促进城市和谐社会的发展。

一、流动人口社会服务的公共政策困境

“流动人口”是一个具有典型中国特色的概念。从社会学的角度看,所谓流动是指人们在生活空间或社会位置上的移动,它既表示某些社会成员生活空间或居住地的改变,也表示人们社会位置或地位的变化。而在现代中国经济社会转型的语境中,“流动人口”不仅是指那些正在进行上述流动的人口,而且更是指在中国特殊的二元社会结构里,从农村向城市流动的人口,因为缺乏制度保障和社会支持而被看作是游动在城市与农村之间的“农民工”或非本地居民户籍的“外来人口”。由于他们不是现行城市体制中的居民,没有城市制度保障的那些福利或权利,因而使他们受到城市体制在就业、居住、教育、医疗和文化观念等多方面的排斥,造成一系列个人与社会公共生活的问题。这些问题的存在,既困扰着流动人口自身的生活,特别是以农民工为主体的农村人口进入城市以后的生活,也困扰着城市居民和城市管理者,对城市生活秩序产生不利

1. 本文为2006年度国家社科基金项目“社会工作者职业化:社会福利制度创新与社会工作发展策略研究”的中期研究成果,项目编号:06BSH050。

的影响。更重要的是,这些问题的存在,不利于社会的公平与公正,也不利于社会的稳定和社会团结,对消除城乡二元结构造成的社会不平等,对构建和谐社会将会起消极作用。

流动人口所面临的这些问题,无疑是多重的经济、政治和社会原因造成的,要消除这些原因不是一日之功可以完成。不过,从解决实际问题的角度看,针对流动人口在城市生活中面临的困境,提供必要的社会服务和帮助,应该是一件可及、可为之事。但是,就流动人口所需要的社会服务而言,当前,我国的流动人口社会服务,却面临一系列公共政策的困境。

首先,由于流动人口是中国社会一个特定历史阶段的独特现象,如何针对流动人口的社会需要制定相应的政策,形成解决流动人口社会服务需求的方案与行动原则,理论界与实务界都存在认识上的不足。作为公共政策主体的各级政府部门,受追求经济增长指标的发展主义思潮的影响,在过去一段时间内,存在着注重经济政策而忽视公共政策,把GDP的增长放在优先位置来考虑,而对公共政策如何引导公共服务的发展、特别是引导社会服务的发展没有给予足够的重视,在很大程度上造成了经济建设与社会建设失衡的局面,分配不公和贫富差别扩大成了影响社会稳定与和谐的主要因素。而从公共政策的研究来看,我们的研究存在着一些重大的缺陷,影响着流动人口公共政策的形成与发展。其中一个理论研究与现实发展要求不适应,存在着某种书本化和教科书化的倾向。我们更多关注的是“学科建设”,即是从学术兴趣和学术需要来考虑公共政策研究,以解决问题为目的,有针对性地提出有关重大社会现象和社会问题的公共政策实践研究,即“行动取向”的公共政策实务研究力度不够,多数研究还停留在具体问题的议论或单篇论文的层面。因而,从政策实务的角度,将理论研究与社会服务相结合,系统探讨某一特定问题域的公共政策倡导与实施,还有待发展。

与此相联系的另一个问题是,公共政策研究和社会服务研究之间缺乏关联,我们对二者之间的关系还没有深入的研究和更明晰的认识。我们还没有将社会服务的发展纳入公共政策研究视野之中,从而使社会服务的发展缺少公共政策的支持,也使得公共政策在关注特殊群体利益方面的影响力受到影响,导致了公共政策的研究和社会服务的推进之间存在一定程度的“断裂”。具体讲就是,公共政策的研究者并不是将社会服务看作公共政策研究不可分割的组成部分,而只是把它看作附属的或次要的内容,没有纳入研究视野之中,而社会服务的研究也常常因为缺乏公共政策的视角而陷入就事论事的局限之中。这种情况反映到实践中,就是有关流动人口公共政策的选择和制定,过多地依靠政府的行政运作而缺少社会服务界人士的参与。由于缺乏公共政策理论与行动路线的引导,致使社会服务的推进要么只能做零敲碎打的改进,要么抱残守缺于过去的经验,无法适应经济与社会改革的需要,也不能满足人们在社会发展中不断形成的新的社会需求,整个社会服务发展处在自发的状态中。因而,就现实的情况看,我们的社会服务更多的是由那些在中国语境中的“非政策主体”,即社区、志愿者和非盈利组织来推动的。尽管他们也是政策参与者,他们所提供的服务对推进流动人口社会福利发展起了积极的作用,但是,由于他们的“非政策主体”地位,不可能在公共政策发展中发挥更大的作用。因此,我们说,这种“断裂”制约了公共政策在流动人口社会服务中的作用,是形成流动人口公共政策困境的重要原因。

其次,公共政策与社会政策之间的关系界定不清,在很大程度上制约了公共政策指导、影响社会福利实践的过程。我们知道,公共政策是以政府为主体的公共机构对各种公私行为、价值取向进行规范,对社会物品特别是公共物品的分配等如何调解的原则和行动纲领,目的是引导社会朝着政治系统所确定和承诺的正确

方向发展。公共政策作为社会公共机构“针对社会生活的各个领域的公共问题而采取的一种行动纲领”^[1]，通常以各种法令、条例、规划、计划和项目等的形式来指引或约束人们的活动。公共政策的主要部分是社会政策，即是以影响社会福利的实践为主要内容的一系列“关系到政府生产和分配的、影响社会福利的社会资源序列的原则和价值”^[2]的理论与实践。从这一点来看，公共政策与社会政策在追求的目标和涉及的内容方面，存在着互相重叠的情况。据此，有学者认为，“在政策科学研究中，由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的，其研究方法接近，其政策落实的手段更是相同，在理论研究方面也已经出现相互借重的现象，所以，社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门科学。”^[3]

但是，我们也应该看到，公共政策与社会政策还是有所区别的。其主要区别就在于：（1）在范围上，前者比后者宽泛。公共政策所涉及的是整个国家公共生活的领域，涵盖人们社会生活的各个方面；而社会政策，即使就其宽泛的意义而言，也仅只是指社会福利政策和社会管理政策^[4]。就社会政策的核心内容而言，主要是国家有关社会福利和社会保障的各种活动的行动纲领和相关的价值准则。（2）公共政策以指导和规范社会公共服务发展为目标，对公共资源进行调节和分配，以保障社会全体成员的利益、满足人们的需要；社会政策则是指导和规范社会福利、社会保障事业发展的原则与行动路线，其主要的目标是，通过社会财富的再分配，动员各种社会资源来解决因财富分配不均衡而导致的特殊群体利益受损，或者解决因贫富差别而产生的社会福利问题。从这些区别可以看出，尽管公共政策和社会政策关注的都是公共领域的问题，但是，笼统地谈论公共政策对发展社会福利来说是不够的，必须在承认两者一致性的基础上，进一步发展以社会政策研究为主要内容的公共政策，才能在使公共政策深入到具体的社会福利问题域，促进流动人口社会服务的发展。

再次，公共政策实施主体的单一，阻碍其实施过程的效率和对社会的更大影响力。按照传统的理解，“公共政策乃政府为解决公共问题，达成公共目标，经由政治过程，所产生出的策略”^[5]。而在这其中，公共政策体现的是“公共权力机关的意志和能力”，政府在公共政策的发展中处于领导的地位，人民或公众则只是作为公共政策的服务对象而处于被动地位。在当代，随着公民社会的兴起和公民参与公共政策决策选择的民主化发展，第三部门或非政府组织作为公民参与公共政策和公共服务的重要组织形式得到广泛发展，形成了政府主导、政府组织与非政府组织共同参与的公共政策运行体系。公共政策的实施不再是单纯的政府意愿的体现，也不再是由政府单独完成的单一公共政策主体。因而，建立广泛的公共政策参与机制，形成多渠道、多方面推进的公共政策制定和实施体制，发展有针对性地解决不同领域社会问题的社会政策方法，促进那些对改善特殊人群公共服务和社会福利状况有重要引导意义的政策方案的形成，就成为当代公共政策发展的基本趋势。

然而，我们看到，就我国目前的情况而言，要解决有关流动人口社会服务的问题，在公共政策的制定与实施中，还存在某种意义的主体单一情况，政府主导、社会参与的格局尚未形成。因而，在如何引导流动人口社会服务发展方面，目前还存在着依赖于政府决定，政府投入和政府管理的单一性，各种社会组织或非营利组织参与公共政策的能力、空间和程度都还非常有限。在这样的情况下，要想让公共机构全面考虑并照顾到社会各个层面，各种社群的公共政策需求得到较为充分的满足，实际上是难以实现的。这就使中国公共政

[1] 宁骚.公共政策[M].北京:高等教育出版社,2000年,P104.

[2] 唐钧.社会政策:国际经验与国内实践[M].华夏出版社,2001年,P30

[3] 唐钧.社会政策:国际经验与国内实践[M].华夏出版社,2001年,P3

[4] 林闽钢.社会政策——全球本地化视角的研究[M].中国劳动社会保障出版社,2007年,P1

[5] 宁骚.公共政策[M].北京:高等教育出版社,2000年,P109

策的实施往往采取“一刀切”或以政府关注问题的重点为转移的特点，而缺乏更为细致的社会政策议题来科学地解决不同领域的社会问题，用满足不同社群需要的政策分析和建议来促进社会服务发展。从这一点来看，怎样适应当代中国社会变迁中人们利益诉求的分化和利益关系的多元化而产生的各种社会问题，并提出有效的政策建议和政策实施方案来回应社会需要，就成为公共政策发展必须解决的问题。

最后，除了上述方面的困难外，公共政策实施缺乏专业工具和专业人员的支持，也是造成流动人口社会服务的公共政策困境的一个重要原因。从现代社会福利的发展来看，“社会工作是社会福利制度中的服务传递者”^[6]。在关系公共政策实施的社会服务体系里，由专业化的社会工作者组成的社会福利输送体系，在落实公共政策的有关议题和方案，实现公共福利资源的有效分配、促进社会服务发展等方面，发挥了极其重要的作用。而公共政策作为调节和分配各种公共福利资源的政治方式，其目标的达成也在很大程度上取决于社会工作的介入。在这个意义上，社会工作制度的建立和专业社会工作者的介入，对推动公共政策朝着有效与合理的发展方向，将会产生积极的影响。

但是，从目前的情况看，社会工作的专业化与职业化发展在中国还处在起步阶段，社会工作的专业化程度和职业化水平还不足以承担起公共政策实施过程中的社会服务责任。至于在公共政策实施中的积极介入，社会工作也还无法扮演分配和传递社会福利与政策资源的作用。这就极大地制约了公共政策介入社会服务领域的能力，使之无法有效地发挥调节公共资源，为社会中的特殊群体提供政策和服务保障。

总而言之，我国目前存在的有关流动人口社会服务的公共政策困境，是公共政策与社会服务之间缺乏一系列中介环节连接而产生的困境；也是行动取向的公共政策实务发展不充分，在微观政策研究领域开展针对不同社群或利益主体的不同需要的理论探索和实务介入分析不深入而造成的困境。针对这些方面的问题，需要我们在更为广泛的公共政策研究视野中，开展有关社会服务的研究，将社会工作的理念与方法引入像流动人口社会服务这样的领域，通过社会工作实践来探讨行动取向的公共政策实务，使公共政策在反映和调节特殊群体的利益诉求、增加他们的社会福利供给、提高他们应对各种生活挑战的能力等方面，发挥更强有力的作用。就此而言，将公共政策与社会服务结合起来，通过社会服务来发展流动人口公共政策，对改善流动人口生活状况、提高他们的生活品质、更好地适应城市环境有着非常重要的意义。

二、用社会服务破解流动人口的公共政策困境

用社会服务来破解流动人口的公共政策困境，最根本的是发展社会工作，通过社会工作将公共政策的资源发送到流动人口群体中，为他们提供更多的社会服务，来帮助他们克服由农村转移到城市的过程中遇到的种种困难。在这里，社会工作作为社会服务的提供者，它不仅要将公共政策所确定的方针、原则、计划和方案等转化为行动，变成解决问题的过程，而且还是一种公共政策的回应机制，即要将实务过程中发生的问题、社会服务接受者所提出的需求，以及公共政策所确定的行动路线与相关措施等与实际需求或政策目标之间可能存在的偏差，通过问题评估，需求评估和绩效评估等方式，反馈给公共政策的制定部门或决策机构，从而引起公共政策的积极回应，形成更加合理、有效的政策措施。换句话说，在整个的公共政策体系里，社会服务所扮演的不仅仅是一个消极的传递者角色，而且是政策的积极行动过程。在这个过程里，积极的行动意味着社会服务不应当只是将既有的政策资源或公共资源按一定程序传递给社区或有需要的社群，而且也

[6]王思斌.社会工作导论[M].北京:高等教育出版社,2004年,P63

是作为引起公共政策机构与接受者之间互动的桥梁,将现实社会的需要与政策实践中可能存在的问题反映出来,以引起政策机构的积极回应。

据此,我们认为,社会服务绝不是其字面上所能看到的那样,只是公共政策的执行者或公共福利与社会资源的简单传递者。在公共政策体系里,社会服务具有政策体系其他层面所不具有的积极作用。这种作用一方面是充当公共政策的行动者和具体政策方案或计划的执行者,以实现公共政策机构制定政策的意图,满足人们对公共生活的期待和获得社会福利的需要;另一方面,社会服务又是社会公众的公共政策需求探测器,它可以将公共政策实践中发现的各种问题、公众需求反馈到上层机构或部门,以促使上层机构对政策做出调整。可以这样说,只有在社会服务的过程中,公共政策才有可能获得真实的信息,并以此为基础形成符合实际的行动方案 and 计划;同时,也只有通过社会服务,公共政策的路线、方针、计划和措施才能得到检验,并促进他们朝着维护社会的平等公正的正确方向发展。反过来说,社会服务也需要公共政策的指导并按照其所确定的路线、方针、原则和方法开展工作。离开公共政策的指导,社会服务可能陷入盲目性中,只能就事论事地提供一些简单服务,难以担当现代社会公共生活与社会福利保障的重任。因此,社会服务必须在公共政策确定的行动框架内,才能获得国家和各种公共机构的支持,形成有效的服务体系来承担公共福利的责任。

那么,在流动人口公共政策领域,社会服务如何能破解我国目前存在的政策困境呢?我们认为,可以从以下几个方面来解决。

首先,要通过开展流动人口的社会服务来解决目前城市流动人口面对的公共生活困境,以增强公共政策关注特殊群体的力度和广度,帮助他们克服在城市中谋生和发展各种社会障碍,以促进社会公平,增强流动人口对城市的适应能力。

我们知道,自改革开放以来,农村经营体制的改革产生了大量剩余劳动力,由此引起了以农业户籍为主体的农村人口向城市转移的巨大移民浪潮,城市流动人口现象即由此产生。但是,长期以来,流入城市的农村人口中的绝大部分并未真正融入城市生活,而仅仅是以“流动人口”的身份徘徊在城市生活的边缘,被人们看作是“寄居”于城市中的非城市人口,或者被城市体制称为“农民工”、“外地人”。这种状态当然是与我国现行的户籍制度、特别是与城乡分割的户籍制度有直接关系。但是,我们必须看到,在更深层的意义上,所谓“农业”和“非农”户口的区分,不仅仅是一种制度形式的规定,也是一种对来自农村的城市移民的制度歧视。这种制度歧视有着深刻的社会经济背景,也有其特定的历史原因。对此,学术界已多有论述,这里就不再赘述。而我们关注的是,近年来,随着中国经济的迅猛发展,国家在社会管理体制方面也不断做出调整,各级政府纷纷出台各种政策和措施,来解决城乡分割的户籍制度对以农民工为主体的城市新移民不公正对待的问题。但是,尽管已有大量针对农民工或流动人口的“优惠政策”,流动人口城市生活的不利状况并未得到根本解决。他们如何适应城市生活的要求,如何成为“市民”以参与城市公共生活,仍然存在种种的阻力和障碍。在人们的社会、文化观念上,对流动人口的歧视,以及各种正式和非正式的城市规则,将他们排斥在公共生活之外,因而,从公共政策的倡导上看,尽管国家花了大力气来解决城乡分割的社会管理体制造成的问题,各级政府也采取种种措施来消除这种社会排斥和歧视,问题的解决仍然不尽如人意。这就是流动人口公共政策的困境所在。

对这种现象,追根寻源,我们发现,流动人口难以进入所在地城市生活,一个重要的原因就是国家的有关政策的出台,都面临一个如何落实的问题。按照传统的方式,我们的政策是以政府机构的层层落实来实施

的。这种“层层落实”基本上是以行政安排的方式进行。也就是说,是由各级政府部门和基层的街道办事处与居委会来实施的。在落实的过程中,由于这些机构或部门都是行政的和准行政的管理组织,而不是社会服务组织。他们的主要职责是行政管理而不是直接的服务,无法反映受助人群具体的服务需求,因而很难用服务的方式落实各项政策,更不用说提供有针对性的服务来满足流动人口对公共生活的需求。在这样的情况下,发展以帮助流动人口增强其城市生活适应性和参与公共生活能力的社会服务,能够使公共政策在广度和深度上对流动人口给予全面关怀,就成为消除流动人口公共政策困境的重要举措。

其次,发展以社会服务为主导的公共政策实务,可以为流动人口公共政策发展提供坚实的实践基础,使公共政策在微观层面引导社会改革、促进城乡融合、改善民生等方面发挥更大作用。

如前所述,在流动人口公共政策困境中,缺乏微观层面的政策引导,以及缺乏通过政策实务来解决流动人口参与公共生活,帮助他们获取必要的公共资源来改善其在城市生活中面对的困难,是公共政策面临的重大问题,也是公共政策不能有效解决流动人口城市生活遭遇到的歧视和排斥的重要原因。在这一问题上,发展流动人口社会服务具有特殊的意义。

第一,社会服务是现代社会解决基于经济、文化和社会等方面的原因而产生的各种问题的重要手段。它在消除贫富差别过大,社会歧视和排斥等社会不公正现象方面具有政策示范作用,是发展公共政策实务的重要内容。

第二,在一定意义上,社会服务是建构公共政策的实践过程,没有社会服务的发展,没有具体的社会服务提供政策依据,没有社会服务过程中发现的社会需求和存在的实际问题,我们的公共政策可能只是停留在文件上或理论教科书中的抽象理论,对社会发展产生不了实际的影响。而公共政策,就其应用学科性质而言,也需要在实践的过程中才能作出有针对性的计划、方案或对策建议。正是因为如此,我们看到,社会服务具有建构公共政策的作用,只有在社会服务的过程中,我们才能明确制定什么样的公共政策以及如何确立公共政策的目标、方向和行动原则,并在政策内容上体现其关注公共福利,解决特殊群体公共生活困难,维护并发展社会平等与公正的实践价值。

第三,社会服务也是最终实现公共政策价值的场所。社会服务是为民众、特别是特殊人群提供生活安全、生计方式和职业发展的社会福利供给方式。它通过有针对性地解决人们日常生活的困难,帮助他们改善生活环境和自身生活适应能力等物质和非物质生活条件,来使他们能够过正常生活。在社会服务的过程中,帮助贫弱,扶持陷于生活困境的个人或家庭,协助特殊群体增强他们参与公共生活、获取社会资源的能力,不仅是扶弱济贫的慈善救济,而且是涉及维护他们的公民权利,使他们有机会、有能力分享社会进步成果的社会公正问题。

因此,社会服务所直接表现的尽管是一个微观领域的实践,但对促进社会改革和城乡融合,改善民生并提高民生质量,发展社会主义民主、平等的社会价值观,却有着积极的意义,也是解决在流动人口公共政策方面存在的某些不足的重要途径。

最后,发展流动人口社会服务,还有助于“把人民和政策联系起来”^[7],扩大公共政策的参与面,动员更多社会力量参与到公共政策的决策和实施过程中来,形成更广泛的政策网络,来覆盖流动人口公共生活领域,弥补公共政策主体单一造成的政策资源不足,政策缺乏效能,以及政策实务能力弱等方面的问题,使公

[7] The International Institute of Rural Reconstruction (IIRR), The Linking People to Policy, Edited by Peter O' Hara, Philippines, 2005.

共政策在构建和谐社会,促进流动人口融入城市生活等方面发挥更大作用。

所谓“把人民和政策联系起来”,就是说政策与人民的利益和需求的一致性,是决定政策的效能和其维护社会公共生活的平等、公正的功能是否发挥的关键。而这其中,问题的原因和症结是:政策需要和人民站在“同一个地方”^[8],需要让人民理解并感受到政策对他们的生活和他们的各种活动功能的促进作用。而要做到这一点,政策要通过一定的方式服务于人民;同时,也要让人民有参与政策制定和实施过程的方式与机会。就此而言,发展流动人口社会服务,不仅需要政府有更多的关注和投入,使流动人口和其所居住的社区得到更多的照顾和关怀,而且需要社区、志愿者、各种非盈利组织和私人机构(如企业)等社会各界的广泛参与。要形成一个社会全面参与的局面,才能“把人民和政策联系起来”,使公共政策能够产生更广泛的社会影响并得到人民更积极的响应。

换句话说,对流动人口的社会服务是一个增强人们对公共政策的理解和掌握的过程。它能够使公共政策由单向度的为流动人口提供服务,变成一个引起流动人口与政府管理部门、与志愿者组织或非政府机构、与居住地社区和城市,以及他们所处的社会文化环境积极互动的过程。在这个过程中,政策不仅变成了人们看得见、摸得着的服务,变成实实在在的福利,拉近了政策与人们的距离,而且发展了政策主体,使单一的政府垄断政策过程,变成政府主导、社会各个部门广泛参与的民主过程。这一转变,在扩大公共政策的社会基础,提高其引导公共生活,促进社会事业发展方面将产生重要影响。对有效解决由于政府单独承担公共政策责任而导致的政策资源不足的问题,有积极的作用。同时,对于解决由于政府部门某些方面的官僚主义或行政过程的片面性而带来的政策效能不足的问题,也有积极的促进作用。总之,通过发展社会服务而“把人民和政策联系起来”,对消除流动人口公共政策面临的困境,发挥公共政策在和谐社会关系,促进流动人口尽快融入城市生活等方面将会起重要作用。

三、通过社会工作构建流动人口社会服务体系

在当代社会,社会工作是社会服务体系中的专业服务提供者,在整个公共政策体系里承担着将政策资源及由社会政策所分配的公共福利发送到政策对象当中,以专业化的方式推进社会服务的任务。公共政策作为调节公共行动的政治机制和政治过程,在社会的价值分配上具有的权威性,在那些关系到社会特殊群体的公共行为和社会福利领域,具有极其重要的引导和规范作用。但是,正如我们前面已经指出的,如何实现公共政策提升社会的公共生活质量、增进民众福利的目标,需要由社会工作所提供的专业社会服务来完成。因此,当我们说需要通过发展社会服务来消除流动人口公共政策困境时,在其后面所指涉的问题就是怎样通过社会工作来建构流动人口社会服务体系,让专业社会工作在促进社会服务发展方面发挥更重要的作用。

归纳起来,社会工作在构建流动人口社会服务体系中可以发挥政策倡导者、政策推行者、服务提供者和社会福利促进者的作用。

首先来看社会工作在建构流动人口社会服务体系中,作为公共政策的倡导者的角色。如前所述,要克服流动人口公共政策困境,需要把人民与公共政策联系起来,提倡社区、志愿者、非营利组织和私人部门参与到公共政策过程中,不仅是政策的执行者,也要成为政策制定过程的积极因素,为形成符合人民公共生活需要的公共政策贡献力量。在这其中,要使人民成为公共政策的真实主体,一个关键的因素是把人民组织起

[8] The Linking People to Policy, pp1.