

对话 :

Dialogue:



Practice and Evaluation on
Social Integration of Migrant Population

流动人口社会融合地方实践与评估

国家卫生和计划生育委员会流动人口司 编



中国人口出版社
China Population Publishing House
全国百佳出版单位

对话：

Dialogue:



Practice and Evaluation on
Social Integration of Migrant Population

流动人口社会融合地方实践与评估

国家卫生和计划生育委员会流动人口司 编



中国人口出版社
China Population Publishing House
全国百佳出版单位

图书在版编目(CIP)数据

对话:流动人口社会融合地方实践与评估/国家卫生和计划生育委员会流动人口司编. —北京:中国人口出版社,2014. 2

ISBN 978-7-5101-2304-7

I. ①对… II. ①国… III. ①流动人口—社会管理—研究—中国、德国 IV. ①D631. 42②D751. 635

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 031238 号

对话:流动人口社会融合地方实践与评估

国家卫生和计划生育委员会流动人口司 编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京朝阳印刷厂有限责任公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	8. 75
字 数	150 千字
版 次	2014 年 2 月第 1 版
印 次	2014 年 2 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5101-2304-7
定 价	20. 00 元

社 长	陶庆军
网 址	www. rkcbs. net
电子信箱	rkcbs@126. com
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 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

前 言

2013年9月25日至26日,由中国国家卫生和计划生育委员会、德国联邦经济合作与发展部主办,德国国际合作机构协办的“中德流动人口社会融合国际研讨会”在湖北省武汉市召开。此次会议的主要内容是研讨中国流动人口社会融合以及市民化政策指标体系的构建,并进一步交流各试点城市的经验。国家卫生计生委流动人口司组织国内相关研究机构在社会融合测量指标体系方面已取得了初步成果,并使用这套指标体系在八个开展流动人口社会融合的试点城市进行评估,使研究成果“落地”,推进了试点城市社会融合的实践工作。

此次会议是中德新生代流动人口社会融合合作项目的重要活动之一,在双方的共同努力之下,中德流动人口社会融合项目在过去四年中顺利实施,连续开展了实地考察、专家研讨、合作研究等活动。项目已从前期政策理论研究转到了行动的实施上来,在全国八个城市开展了试点工作。2013年5月,国家卫生计生委组织试点城市人口计生部门相关负责人赴德国参加流动人口服务管理培训,重点考察了欧盟及德国人口和移民服务等方面的政策和做法,学习欧盟发达国家的先进经验。代表团成员都感触颇深,获益匪浅,并结合国内工作进行思考,撰写了学习心得体会和研究报告,本书也编入了这次考察的几份报告以供交流。

当前中国正处于社会经济和人口转变的关键时期,人口迁移流动已成为影响人口发展的重要因素。2012年我国流动人口规模高达2.36亿人,约占总人口的1/6。同时,人口流动长期化和家庭化特

征日趋明显,流动人口的社会融合问题已受到相关政府部门、学界以及媒体的高度重视。

根据此次研讨会专家演讲的内容和中德双方合作项目最新研究成果,特整理汇编成《对话:流动人口社会融合地方实践与评估》一书,希望能为各级政府、相关决策部门以及有关学术研究机构提供参考。该书是2010年出版的《对话:人口迁移与城镇化》、2012年《对话:人口挑战与社会融合》的系列成果之一。本书在编辑出版的过程中,得到了国际合作司、德国技术合作公司(GIZ)以及赴德培训团成员的大力支持,在此表示衷心的感谢。

国家卫生和计划生育委员会
流动人口计划生育服务管理司
2013年10月

目 录

一、会议综合情况

- 推进卫生计生服务均等化 促进流动人口社会融合
- 国家卫生和计划生育委员会副主任王培安主旨演讲 …… (3)
- 德国驻华大使馆社会与劳工事务处主管斯派德尔先生致辞 …… (8)
- 德国国际合作机构社会与劳工事务部高级顾问文雅总结发言
 …… (11)
- 国家卫生计生委流动人口司司长王谦总结发言 …… (14)

二、流动人口社会融合指数构建

- 中国流动人口社会融合指数及研究报告
 …… 中国人民大学人口学系 杨菊华 (19)
- 德国社会一体化指标和可比性
 …… 德国科学与政治基金会、德国国际与安全事务研究所、
 德国联邦经济合作与发展部的移民及发展政策顾问
 史蒂芬·安格奈特 (26)
- 卫生系统社会融合:德国视角
 …… 德国联邦卫生部国家法律健康保险事务处 易德曼 (32)
- 提问与交流 …… (36)
- 李树苗点评 …… (39)

三、社会融合地方经验

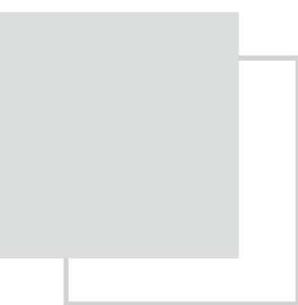
融合政策：政府与非政府组织的角色

——整体协调与最佳实践

- …… 德国移民与融合事务基金会专家委员会会长 施耐德 (45)
- 探索流动人口市民化服务途径 促进流动人口社会融合
 - …… 武汉市人民政府 秦 军 (50)
- 流动人口社会融合项目探索和实践
 - …… 上海市松江区人民政府 龙婉丽 (55)
- 注重政策引导 促进社会融合 努力构建流动人口同城同待遇的新格局
 - …… 泉州市人民政府 林万明 (59)
- 坚持政府主导 促进社会融合 …… 咸阳市人民政府 孙亚政 (64)
- 社会组织积极参与 共同推进流动人口社会融合工作
 - …… 无锡市人口和计划生育委员会 杨如年 (68)
- 提升流动人口家庭发展能力 促进流动人口融入城市
 - …… 苏州市人口和计划生育委员会 谭伟良 (71)
- 以服务均等促社会融合
 - …… 长沙市人口和计划生育委员会 周 敏 (75)
- 关注流动人口构建和谐社区 促进流动人口社会融合
 - …… 西安市人口和计划生育委员会 段重利 (77)
- 提问与交流 (81)
- 汤梦君点评 (87)
- 肖远鸿点评 (90)

四、考察研究报告选编

- 赴德国学习考察报告 (95)
- 参加第二届柏林人口论坛情况报告
..... 国家卫生计生委流动人口司副司长 贺 丹 (106)
- 德国移民社会融合模式及启示
——基于武汉市开展国家社会融合试点市的思考
..... 武汉市卫生和计划生育委员会 李丹芳 (111)
- 德国移民及社会融合考察报告
..... 江苏省无锡市人口计生委 杨如年 (121)



一、会议综合情况

推进卫生计生服务均等化 促进流动人口社会融合 ——国家卫生和计划生育委员会 副主任王培安主旨演讲

中德流动人口社会融合项目连续开展了4年,每年至少召开一次研讨会,已经成为中德政府部门、专家和实际工作者进行理论研讨、政策对话、经验交流的有效平台。目前,项目合作进一步深化,前期理论和政策研究成果,已经引入到8个试点城市的工作之中。今天的研讨会,将研讨流动人口社会融合指数分析结果,交流各试点城市促进流动人口社会融合的经验。在这里,我非常荣幸有机会与大家分享我们的思考与经验。

一、流动人口社会融合是关系中国经济社会发展的重大问题

大规模的人口流动迁移是中国工业化、城镇化进程中最显著的人口现象。2012年,全国流动人口达2.36亿人,约占总人口的1/6,其中约80%为农业转移人口。今后20年,中国仍将处于城镇化快速发展阶段,预计流动人口还将持续增加。使流动人口在城镇获得均等的发展机会,公平享受公共资源和社会福利,全面参与政治、经济、社会和文化生活,最终实现经济立足、社会接纳、身份认同和文化交融,已成为摆在各级政府面前的重大课题。

促进流动人口社会融合是转变经济发展方式的重要支撑。推进

新型城镇化是中国调整经济结构和扩大内需的重要抓手，也是做强第二产业、培育发展第三产业、推动经济长期健康发展的引擎。规模庞大的农民工已经成为产业工人的主体。应努力使流动人口在城镇稳定下来，真正形成支撑我国经济结构战略性调整的人力资源和社会基础。

促进流动人口社会融合是加强和创新社会管理的重要内容。流动人口由农村到城镇、由经济欠发达地区到发达地区，将经历一个再社会化过程。他们需要调适与当地政府、企业、社区和居民的互动关系，扩展社会支持网络。将流动人口纳入城镇公共服务和社会管理体系，着力解决其生存发展中的困难和问题，帮助其提升自身的生存发展能力，有利于构建覆盖全民的社会保护体系，促进社会长治久安。

促进流动人口社会融合是实现城乡居民共同富裕的重要途径。农业转移人口为城市发展做出了巨大贡献，理应共享改革发展成果。流动人口的社会融合，是农村迁移人口接受城市文明，实现价值观念、行为方式由农民向市民转变的过程，也是流动人口共享城市发展成果、获得平等发展机会的过程。保障流动人口各项权利，促进农业转移人口逐步在城镇安居就业，可以有效地改善他们的生活质量和生存环境，加速融合进程。

二、推进基本公共服务均等化，做好流动人口卫生计生服务

促进流动人口社会融合既有现实的紧迫性，又是一项长期的战略任务。当前，最重要的是消除人口迁移的体制障碍，使流动人口享受到流入地的基本公共服务，促进其社会融入。中国政府高度重视流动人口民生问题，明确提出要“加快改革户籍制度，有序推进农业

转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。近年来,我国大力推进基本公共服务均等化,各级政府出台了一系列保障和改善民生的政策措施,流动人口生存发展状况明显改善,合法权益得到较好维护,有利于流动人口社会融合的社会环境正在形成。

我们长期关注流动人口服务管理相关政策,积极倡导制度变革。2009年开始,启动了流动人口动态监测项目,并组织专家学者开展流动人口社会融合理论和政策研究,着力构建流动人口社会融合指标体系,开展政策评估。目前,已连续4年发布《中国流动人口发展报告》,提出了促进城镇化健康发展和流动人口社会融合的政策建议,为相关领域改革提供了决策支持。2012年,结合中德合作项目,我们在武汉等8个城市启动了流动人口社会融合试点研究,利用动态监测数据计算流动人口社会融合指数,开展了8个城市专题调研,为流动人口社会融合研究和实践做了较为充分的准备。同时,各试点城市积极编制项目实施方案,大力推进卫生计生基本公共服务均等化,免费为流动人口家庭提供公共卫生、计划生育、生殖健康、优生优育服务;有效整合基层服务管理资源,充分发挥各类非政府组织作用,帮扶救助流动人口困难家庭,引导他们融入城市社区,取得了积极成效。

医疗卫生和计划生育服务是重要的民生问题,关系到千万流动人口家庭的幸福安康和发展能力。近年来,我国大力推进医药卫生体制改革,基本建立了覆盖城乡居民的医疗保险制度,加强了公共卫生和基层医疗服务体系建设,积极实施公共卫生重大工程和基本公共卫生服务项目,力求达到人人享有基本医疗卫生服务的目标。目前,流动人口可以享有与户籍人口同等的儿童计划免疫、儿童健康检查、孕产妇保健等服务。流动孕产妇住院分娩率达到98%以上,流动儿童计划免疫基本实现全覆盖。流入地免费向流动人口发放避孕药

具,提供避孕节育咨询和技术服务,流动人口计划生育免费服务综合覆盖率达到 84.5%。

但是,我们也看到,由于人口流动家庭化、长期化趋势增强,新生代流动人口在流入地结婚、生育比例不断上升,流入地妇幼保健和计划生育服务管理任务日趋繁重。同时,流动人口也是健康教育、传染病防控、职业健康维护的重点人群,他们在医疗保险报销结算、卫生服务利用等方面还面临一些困难和问题。目前,国家卫生计生委已将推进流动人口卫生计生基本公共服务均等化列为重点工作任务,以试点和项目带动,努力实现卫生计生基本公共服务全覆盖。

三、借鉴国际经验,提升流动人口服务管理水平

社会融合是国际社会普遍关注的问题。中德合作项目在借鉴国际经验、促进国内工作方面树立了典范。流动人口的社会融合既需要政府的引导,也需要社会各界的努力。我在这里提出三点倡议:

一是进一步发挥国内外专家智库作用,丰富和完善流动人口社会融合理论和政策研究。广泛关注发达国家促进移民社会融合的社会政策,分析评价其对人口老龄化、区域经济发展、化解族群矛盾、提升劳动力素质等方面的作用和影响,跟踪国内改革实践,积极构建符合中国国情的流动人口社会融合制度框架。

二是进一步关注流动人口医疗卫生和家庭发展政策,促进流动人口社会融合。增强医疗卫生服务和人口发展领域的国际交流,细化卫生计生领域的政策评估指标,推动卫生计生技术服务资源整合,提升流动人口卫生和计划生育服务管理水平。

三是进一步推进改革创新,建设开放包容、充满生机和活力的城市。流动人口通过辛勤劳动在城市获得尊重和幸福的热望,是城市发展的动力源泉。流动人口的市民化过程,也是城市增强包容性、提

高社会管理和公共服务能力的过程。希望各试点城市加大改革创新力度,增强流动人口的归属感、认同感,为城市发展储备宝贵的人力资源,为所有城市居民创造美好生活。

女士们、先生们,在这里,我还想与大家分享我们试点城市一位外来务工人员的小故事。他叫黄诚,在福建省泉州市一家公司工作。2010年,突发心脏病需要动手术,正当他为上万元手术费发愁的时候,公司告诉他,已为他办理了当地的城镇职工医疗互助保险,并可以垫付部分医疗费用。由于手术及时,他很快恢复了健康。手术花了1.8万多元,医疗互助报销了8000元,公司互助基金承担了5000元,他自己只负担5000元。黄诚感慨地说,以前只当自己是这里的一个过客,和这个城市仅有工作上的交集。经历这件事后,觉得在这里工作生活很踏实,有了安全感。去年,他在泉州申请廉租房,组建了自己的小家庭。

女士们、先生们!中国宋代大诗人苏东坡曾经说过,“此心安处是吾乡”,要想让流动人口真正稳定下来,融进自己工作、生活的城市,需要政府、企业、社会组织多方努力,也需要城市不同人群间的理解、尊重、包容、接纳。流动人口的市民梦、安居梦、创业梦,是中国梦的重要组成部分。让我们共同努力,帮助像黄诚这样的流动人口实现在城市追求美好生活的梦想!

王培安,国家卫生计生委副主任、党组成员。曾任共青团贵州省遵义地委书记,中共贵州省遵义县委副书记(正县级),中共贵州省习水县委书记,贵州省遵义地区行署副专员,贵州省遵义市副市长,贵州省计生委(人口计生委)主任、党组书记,中共贵州省黔南州委书记,国家人口计生委副主任、党组成员。中共十八大代表。负责计划生育基层指导、家庭发展、流动人口服务管理方面工作。

德国驻华大使馆社会与劳工事务处主管 斯派德尔先生致辞

我几周之前才开始在德国大使馆担任社会和劳工专员一职，同时也听我的前任介绍了目前为止已经开展的工作情况，今天能够有机会来和大家谈一谈未来的工作怎么开展，我感到特别荣幸。这次会议的主题是如何让流动人口更好地融入到当地社会，对我来说是两国在社会政策领域开展对话的一个非常好的机会。融合问题是社会学中的一个重要领域，也是一个核心领域，我在大学期间就非常关注这个问题，对这个主题有非常浓厚的兴趣。

德国战后的历史是融合问题所主导的，在过去的几十年当中，如何实现良好的融合，将新进入德国的社会阶层融入到既有的社会当中，这一问题具有核心地位。在德国，所谓的流动人口或者迁入者对德国社会特别是就业市场产生了巨大的影响，来自意大利、西班牙、希腊和土耳其等南欧国家的流动人口对于德国的经济腾飞做出了巨大的贡献。但是从德国战后的历史来看，我们在很长时间内并没有使这些新进入的人很好地融入到德国社会中，在很大程度上只是把他们作为劳动力来使用，把他们称为“客人”、“客工”。德国的社会和政治界长期以来都把他们称为客工，即使我们实际上已经认识到这些人已经在德国境内建立家庭并长期在德国生活，还是把他们称为“客人”。在很长一段时期内我们都没有尝试让他们融入德国社会，在政策层面上也没有积极促进这种融合发生。因此可以得出结论：我们没有实现一个融合，仍然是一个分割的、在社会层面上隔离的局

面。存在一个被分割出来的劳动力市场,外来的劳工往往从事薪酬比较低、对技能要求不是很高、工作要求比较简单的工作。除此之外,我们的教育体系也受到这种不充分融合的影响,外来人口的第二代、第三代在教育问题上也会碰到比较大的问题,从而影响个人的发展。应该承认,在这个方面受到影响的不仅仅是外来人口,而是整个社会。

我不想在大会的开场报告中具体讲一些政策措施,之后大家还会对此进行探讨。我只想把我认为非常重要的一点提出来,融合问题不仅仅是外来人口或者流动人口本身的问题,也是外来人口以外的其他大部分人特别是政治家的任务,他们也应该采取措施促进融合。我们在政策层面没有很好地保障外来人口平等参与社会各项生活(包括社会自由、政治生活的权利),在欧洲我们把这个称为市民权或公民权,这背后隐藏着一个自由权利、政治权利、社会权利的集合,即公民权利。剑桥的一个著名社会学家马歇尔教授在100多年前曾经在一篇文章当中写到,民主司法上、政治上、经济上的市民权利的逐步增长是每一个社会增长的必然结果,总有一天我们要认识到不能回避社会性的公民权利问题,我也从德国相关机构了解到在中国也有一个类似市民权的概念——市民化。市民化的问题,即取得市民权利,取得市民身份成为一个公民,我个人感到非常有兴趣。非常期待看到在未来两天研讨会上进一步去学习、去分析,采用什么样的方案、什么样的具体措施,能够实现这样一个市民化的目标。

来自中国的八个试点城市的代表今天也参加了会议,并且介绍自己的情况,八个城市的实践对我来讲是非常重要的,因为任何一个融合性的措施最终都要落实到基层,落实到城市,中国城市是政策实践的一个重要层面。当然,我们在欧洲和德国也非常关注中国经济社会的转型,而流动人口特别是他们家庭的情况,在我看来是判断中