



超大城市

三重社会

治理研究

李经中 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

超大城市三重社会治理研究

李经中 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

从以户籍管理为前提,户籍与市民待遇完全等同,到以户籍管理为基础,结合居住地管理,没有户籍也可以有部分市民待遇,超大城市的社会管理与公共服务已经发生重大变化。本书以是否享受市民待遇为标准,对以上海为代表的超大城市社会提出“三重社会”的分析架构,探索政府主体与社会主体如何发挥作用,以期实现“城乡一体化”和“基本公共服务均等化”的社会治理目标。本书可以为读者了解超大城市社会形态提供原生态的样本。

图书在版编目(CIP)数据

超大城市三重社会治理研究 / 李经中著. —上海:
上海交通大学出版社, 2016
ISBN 978-7-313-16130-7

I. ①超… II. ①李… III. ①特大城市—社会管理—
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 270524 号

超大城市三重社会治理研究

著 者: 李经中

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 郑益慧

印 制: 上海天地海设计印刷有限公司

开 本: 880 mm×1230 mm 1/32

字 数: 122 千字

版 次: 2016 年 11 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-16130-7/D

定 价: 29.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 5

印 次: 2016 年 11 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-64366274

李经中是个理想主义者。我认识他时他在上海市政府法制办工作,后来,到了徐汇区政府和上海市城乡建设和交通管理委员会,再后来,他辞去了公务员身份,当起了志愿者,致力于改变农民工生存状态。公务员是高校众多毕业生的职业首选,以致“国考”竞争激烈的程度超过高考,而李经中为了实现理想,竟然把很多人眼中的金饭碗放弃了。他现在是上海农之梦青年公益服务社理事长、社长,带着一批志同道合的青年人,帮助从不发达的乡村到繁华大都市谋生的农民工及其子女实现梦想,完善人生。他们为来沪务工青年了解上海、认同规则、表达诉求、参与治理进而融入上海搭建了一个平台,工作卓有成效。自2012年成立以来,在政府相关部门和各级共青团组织的大力支持下,形成了为来沪人员提供服务—培训—引导—提升的服务链,已经完成进城务工人员技能文化培训近7万人次,组织与来沪青少年一起迎新年、一起吃年夜饭、一起过端午节、一起过中秋节等系列活动,会同上海开放大学、上海教育电视台举办进城务工人员迎新电视晚会,还组织“农之梦”辩论队参加第五届市民辩论赛并获得优胜奖。

这些公益实践使得作者的思想境界得到提升,工作能力得到提高,更重要的是,对国情有了更深入的了解,对中央提出的实现城镇化有了更务实的理论思考。包括这本书稿在内,作者的几项研究成果都是在调研基础上形成的,这些成果的特点是,问题导向,从实际出发,重视所提对策的有效性和可执行性。虽然,作者

的观点和分析方法未必为所有人接受,但是,因为来源于他们的各项实践和探索,来源于他们对城市管理和社会治理以及对公共服务的了解和研究,因此,值得重视。

作者在工作中深切体会到,我国改革开放的 30 多年历史进程就是不断推进工业化和城镇化的过程,与这个历史进程相伴随的就是全国范围的人口大流动,主要是从欠发达地区向发达地区流动,从农村向城市流动。实践证明,城市中不断增加的外来常住人口为城市建设、经济发展、生活便利做出了不可磨灭的贡献。像北京、上海这样的超大城市,春节期间出现的“保姆荒”,开春时出现的“用工荒”,明白无误地告诉人们,农民工是城市经济社会发展不可或缺的宝贵人力资源。

为此,超大城市的政策在发生积极变化,基本公共服务在朝均等化方向发展。过去,基本公共服务以户籍管理为前提,现在,则做到了以户籍为基础,结合居住地管理,没有户籍也可以根据情况享受部分基本公共服务。这个变化说明,经济社会的发展推动着超大城市社会管理与服务进步。可以相信,随着进一步的改革与发展,公共服务均等化水平一定会进一步提高,最终将真正实现均等化。

作者针对上述变化,在书中提出“三重社会”分析架构,以期说明实现城镇化的艰巨性和迫切性。所谓“三重社会”,就是以是否享受市民待遇为标准,区分出三个社会群体:以本地户籍居民为主体,享受市民待遇的“核心社会”;以外来常住人口中有合法稳定居所、合法稳定就业的人群为主体,根据其学历、技能、投资、购房、就业等情况,享受本地政府提供的部分基本公共服务,享受市民部分待遇的“边缘社会”;以外来常住人口中不享受本地政府提供的针对个人的基本公共服务,不享受市民待遇的群体为主的“外围社会”。这里的“不享受”市民待遇包括两个层面:一是应该享受但实际未能享受,二是不符合相关条件而不能享受。“三重社会”之

间有矛盾冲突,也有融合共生。治理“三重社会”,既有政府主体,也有社会主体。作者认为,“三重社会”是由政策法规确定的制度安排形成的,也终随着政策法规趋向居住地管理和基本公共服务均等化的调整而变化,由“三重社会”转变成“一元社会”。所谓“一元社会”,是所有合法居住、工作在超大城市的居民都享受普适性市民待遇的社会。

因为存在“三重社会”,所以,我国的实际城镇化率比名义城镇化率低至少 16 个百分点。农民入住城镇,但如果没有实现向市民的身份转换,还只是假性城镇化。要实现真正的城镇化,农民工市民化和基本公共服务均等化是必然的。但是,这又不是可以一蹴而就的。因此,有许多问题需要研究。在推进城镇化过程中,在解决农民工市民化和基本公共服务均等化过程中,需要根据社会发展阶段,精心设计相关的政策和策略,对各种难题,党政部门应当抓紧研究,社会组织也应当积极建言献策,本书权作建言献策的成果吧!书中对相关问题做了一些初步的研究与探索,所提出的一些概念、论述谈不上成熟,但是,读者可以体察到作者致力于城镇化建设,推进公共服务均等化的拳拳之心。本书是作者理论思考的一个阶段性成果,也是理论百花园中的一朵小花,我们应当加以关注与呵护,同时,我们也期待作者不断奉献新的思想成果。

上海交通大学讲席教授 沈国明

2016 年 9 月

目 录

引言 推进以人为核心的新型城镇化	1
第一章 外来常住人口管理基本情况	9
第一节 直接申办户口制度	10
第二节 居住证转户口制度	22
第三节 居住证积分制度	23
第四节 居住证制度	27
第五节 临时居住证制度	29
第二章 三重社会的分析框架	31
第一节 社会结构研究概述	32
第二节 三重社会的分析框架	36
第三节 一个城郊结合部的三重社会	41
第四节 三重社会分析框架对于社会治理的意义	44
第三章 核心社会现状与治理	49
第一节 “城保”——城市职工待遇	50
第二节 “镇保”——城镇职工待遇	54
第三节 “农保”——农村农民待遇	60
第四节 城乡一体化与核心社会治理	67

第四章 边缘社会现状与治理	72
第一节 教育与社保的四种待遇	73
第二节 边缘社会群体现状	81
第三节 政府主体与边缘社会治理	95
第四节 社会主体与边缘社会治理	103
第五章 外围社会现状与治理	111
第一节 外围社会群体现状	114
第二节 政府主体与外围社会治理——未能享受 市民待遇群体	120
第三节 政府主体与外围社会治理——不能享受 市民待遇群体	124
第四节 社会主体与外围社会治理	129
第六章 三重社会治理的目标与展望	132
第一节 三重社会治理的目标	133
第二节 政府主体:转变观念、职能与方式	138
第三节 社会主体:扩展功能、内容与形式	141
参考文献	145
后记	147

引言

推进以人为核心的新型城镇化

新型城镇化的核心是人的城镇化。按照 2014 年国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》规定,以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档。城区常住人口 50 万以下的城市为小城市,其中 20 万以上 50 万以下的城市为Ⅰ型小城市,20 万以下的城市为Ⅱ型小城市;城区常住人口 50 万以上 100 万以下的城市为中等城市;城区常住人口 100 万以上 500 万以下的城市为大城市,其中 300 万以上 500 万以下的城市为Ⅰ型大城市,100 万以上 300 万以下的城市为Ⅱ型大城市;城区常住人口 500 万以上 1 000 万以下的城市为特大城市;城区常住人口 1 000 万以上的城市为超大城市(以上包括本数,以下不包括本数)。城区是指在市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会所辖区域和其他区域。常住人口包括:居住在本乡镇街道,且户口在本乡镇街道或户口待定的人;居住在本乡镇街道,且离开户口登记地所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡镇街道,且外出不满半年或在境外工作学习的人。

中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》要求,以合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)等为前置条件,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开城区人口 50 万—100 万的城市落户限制,合理放开城区人口 100 万—300 万的大城市落户限制,合理确定城区人口 300 万—500 万的大城市落户条件,严格控制城区人口 500 万以上的特大城市人口规模。大

中城市可设置参加城镇社会保险年限的要求,但最高年限不得超过5年。特大城市可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏。

按照上述规定,不同人口规模的城市对于“人的城镇化”的标准和要求有共性,也有差异性。对于中小城市而言,合法居住在所在城市的人都是这个城市的市民,享受同等的市民待遇;对于特大城市和超大城市而言,生活在这里的外来人员有的是属于引进人才,他们能够把户口直接迁到所在城市,也就能够享受全部的市民待遇;有的能够申领居住证并获得居住证积分,有的只能申领居住证,能够享受部分的市民待遇;还有的应该享受而实际未能享受市民待遇,有的因为不符合相关条件而不能享受市民待遇。

李经中、高天、孙冰心主编的《农之梦与中国梦》一书中,有大学生志愿者对来沪人员的访谈,其中的三篇《先立业再成家》、《一个准上海人的奋斗》和《想在上海安定下来》就分别代表了享受市民待遇、享受部分市民待遇和不享受市民待遇的三种情况。

由孙琳采写的《先立业再成家》中对刘斌进行了访谈,这位江西的小伙子作为引进人才已经直接办理了上海户口,也因此能享受市民待遇:

“我很喜欢现在的工作!我一点儿都不后悔当初来上海,否则我很有可能一辈子都在老家县里某个小医院工作。”今年32岁的刘斌感叹道,“如果说有遗憾的话,那就是大学的时候没有好好读书。现在医疗行业每年都在更新,如果基础知识不扎实就很难适应。”

刘斌的老家在江西吉安,13年前,他考上了省里的赣南医学院,念临床医学。毕业后,刘斌在南昌人民医院实习。那个时候,上海市南汇区的各家社区医院院长来江西招人,希望能够引进一批优秀的年轻医疗工作者。刘斌觉得,上海毕竟是个大都市,发展前景一定比老家好很多,不想放弃这样好的

机会。于是,2005年的8月,刘斌独自坐上了来上海的火车,成了众多引进人才中的一员。

刘斌目前在浦东新区航头镇社区卫生服务中心的社区科工作,主要负责社区医疗和老干部随访等等。“虽然工作不如临床科辛苦,但事情也不少。”刘斌说,“有些老干部患有慢性病,我们得长期跟踪治疗;上海市政府阳光政策普及65岁以上老人,享有免费体检,我们也都挨个村庄地走。”

每年体检的时候,都是刘斌最忙碌的时候。从5月初一直到6月下旬,刘斌每天6点多就得爬起来,和其他医护人员赶去不同的村提供体检服务。平均下来,每天来体检的有两三百人。起初加入这个项目的时候,刘斌还不是很适应。由于上海老人听不懂普通话,所以刘斌不得不利用业余时间学习上海话,以便与体检者进行沟通。

值得欣慰的是,来体检的老人们大多对刘斌他们态度比较好,对于医护人员的倾情付出他们都心存感激。老人们的一声谢谢,对刘斌来说无比珍贵,自己的辛勤付出终于得到了回报,充满了成就感。

有欢笑,当然也有泪水。体检的工作中也难免会有不愉快的经历。“记得有一次,有位大爷提早到了,但是他并不知道体检需要排队,所以浪费了一些时间。于是,老大爷‘无理取闹’地发起脾气,把自己手中的体检资料全部扔掉不算,还把其他人的体检资料一并全扔了,一时乱了套。”在与那位老大爷进行耐心沟通之后,刘斌终于还是把危机给顺利解决了,很快就恢复了体检的秩序。

好在,忙碌的日子咬咬牙也就过去了,刘斌的日常工作相对轻松一些。早上8点上班,中午从11点到12点半为午休时间,下午4点半就能下班。工作结束后,刘斌就会顺道去趟菜场买些食材回家,自己在家烧饭。“上海的口味偏甜,我实

在不适应。”刘斌抱怨道，“我们江西那边偏咸辣，所以就自己弄。”

平时的工作每周做五休二，所以刘斌能够拥有属于自己的周末时光。一般刘斌喜欢宅在家里看看书，上上网，浏览一下新闻或者下盘军棋。有时候，刘斌也会约着朋友一起出去吃饭、打牌，或者找人打打篮球或者羽毛球。

刘斌一直很骄傲，自己来上海才十年不到，已经拥有属于自己的房子。刚来上海的时候，刘斌先在外面租了一段时间房子，后来他搬进了医院的集体宿舍，跟同事一起合住。到了2009年，由于房租快要到期，外加听说南汇区要并入浦东新区，眼看着房价要涨，刘斌于是就决定买房。

那个时候由于工资待遇并不是很高，税后的年薪也只有五六万。所以，在上海买房还得要父母的资助。考虑离单位近一些，刘斌就把目光锁定在航头镇上。当时的房屋均价是6000多元，快要步入婚姻殿堂的刘斌一咬牙就买了一套88平米的房子。除了父母的首付之外，刘斌贷了几十万的款。于是，房子的事情总算有个着落，虽然并不是很大，但是很温馨。

现在，刘斌每次把父母从老家吉安接来上海，都能住进宽敞明亮的房子里，老两口想来也感到无比的欣慰。就算平日里，刘斌工作比较忙，闲暇时间也能给父母打通电话聊聊家常。

不过回想当初回家过年的经历，刘斌还是一脸心酸。“记得当年我第一次回家，火车上人山人海，只能站11个小时回家去，回来也是一路站回来，于是我就怕了，不敢回家了。春节再回老家，就错开时间回去。要么提前，年前回家，初三左右就回来；要么推后，索性正月十五以后再回去。怎么说把他们接过来也不实际，虽然退休在家比较空闲，但是过来也不适

应,身边除了我也就没有别的亲人,在老家至少旁边还能有人能陪着说说话唠唠嗑。”

2010年,刘斌与婚姻擦肩而过,转眼年过三十。所谓男儿三十而立,刘斌决定目前把重心放在工作上,可是,父母毕竟着急啊。刘斌的亲姐姐比他大两岁,孩子都上小学了呢。

刘斌自己坦白也相亲过好几次,本地人或者老客人都尝试过,但是没有感觉。或许自认为目前的条件还不是很成熟,所以想“先立业再成家”。

从2005年到2013年,刘斌已经在上海扎根8年了。感触最深的莫过于自己的成长。“我觉得自己变得更加成熟稳重了,很多事情我需要自己解决,在日常生活、为人处世方面都有了进步。”当问起未来的梦想的时候,刘斌倒略显羞涩,“脚踏实地,多补充医学方面的知识,提高自己的医技,成为一个对社会有用的人吧。”

由沈怡婷采写的《一个准上海人的奋斗》中的杜明义,这位拖家带口从外地到上海的父亲享受了部分教育与社会保险的待遇:

他说,他曾经一直在漂,去过宁波、深圳、南京,后来到了上海,就在这里扎根不想再漂了。他也想过去别的城市或别的国家,但是在上海待了十多年,想到要一切重新开始,就还是算了吧。

杜明义2002年只身一人来到上海打拼,2007年把妻子和女儿都带来了上海,一家人就此在这座城市安顿。现在,他在一家世界五百强企业工作,女儿六年级,小儿子二年级,妻子是全职家庭主妇,一家现在居住在浦东。在众多的来沪务工人员之中,他应该算是一个成功的典范。

他说生活中除了孩子上学的事情没有什么特别困扰他的事情。他现在帮公司做售后服务,经常出差,各地跑,所以见过很多人很多事。“我跟很多人打交道,没有感觉压抑什么

的,我觉得挺好,除了小孩上学的事情。”当初,把孩子接到上海读书,最大的原因是他觉得在老家学习,孩子学不到创新能力、组织能力,他也不求孩子的成绩多好,稳定就行。女儿三年级转学来上海,开始有些不习惯,但是慢慢就好多了。为了让孩子能够继续在上海念书,他这几年一直在为解决户籍的问题努力。拥有上海户籍的门槛很高,但是杜明义觉得自己还是有一定把握的,相信在女儿面临中考前,能够解决这个问题。

其实他之前也想过很多别的出路。他想过技术移民,他身边有很多同事都出去了,有的去了加拿大,生活过得很好。但是他觉得如果要他放弃在上海的一切,到一个陌生的国家一切重新开始,他还是会舍不得和遗憾的。他甚至跟女儿说,如果户籍解决不了,你去读职校吧,女儿说不要。社会上的传统观念都觉得职校不好,但是杜明义有自己的理解。他说,国外其实就很注重职校教育,动手能力强的反而都是那些从职校毕业的学生,实践和理论联系,很多东西都不是坐在办公室里拍拍脑袋就能出来的。但是今天中国大多数人观念上都不能认同职校。他觉得有些不可理解。

关于未来,杜明义说,再工作几年就退休了,一家人会留在上海。然后,带着妻子全国各地旅游旅游。

可能大多数来沪务工人员不会有杜明义那样的幸运,可以争取到孩子上学的机会。但是大多数来沪务工人员也和杜明义一样,他们来到上海,在这里奋斗着、见证着、希望着。

由蒙姿宏采写的《想在上海安定下来》中的卢燕,这位从云南到上海打拼的女孩还未能享受市民待遇:

在新开通的13号线倒数第二站下车,跟着卢燕走出地铁站,绕过几条街,走到一个安静的小区,房子外面的墙体有些脱落了。这里人很少,再沿着狭窄的楼梯慢慢走到六楼,继续

沿着昏暗的楼梯摸索着爬上阁楼，在隔壁的卫生间打开灯后才能掏出钥匙开门。

打开房间里的灯，房间的全貌这才看清。“小心别撞到天花板！”卢燕说道。这是一个顶楼的隔间，天花板倾斜着，一不注意很容易就撞到。房间摆着一张单人床，坐在上面可以感受到它在轻微摇晃，墙壁半人高以下的部分刚用墙纸贴过，防止粉尘脱落。屋子里还放着一个小型柜子、一张茶几，再摆上两张凳子，此外没有多余的空间了。“月租 500，水电费另外算。”

六年前，只有初中文凭的卢燕怀着对上海的憧憬，只身从广西南宁半山腰的一个小村庄来到上海闯荡，“喜欢上海的繁华，还有它现代化的生活方式”。“换过好几个地方了，跟男朋友分手后就搬到这么小的地方”，她觉得“一个人生活的花费更大”，只好找更小的租房，节省开支。

工作日每天早上 7:30，闹钟准时响起，卢燕在半个小时之内匆忙洗漱收拾好，然后出门，路上买好早餐，挤上拥挤的地铁，“大概 40 分钟到达公司，9 点开始上班。有时候动作慢一点可能会迟到。”

“中午 12 点休息一个小时，6 点下班，期间一直打电话跟客户推销水果、葡萄酒等”，卢燕介绍自己的工作内容。“害怕感冒，一感冒声音变嘶哑，就要被老板劝回去休息两三天，扣工资，这样一个月的收入就更少了，”卢燕苦笑道。

从上海到广西坐火车大概 30 个小时，飞机两个半小时。“这六年间只回过三次家”说着卢燕拿起桌上的全家福，眼睛有些湿润。“颈椎不好，坐火车很辛苦，只好坐飞机，提前好几个月订好飞机票，来回一千多，不敢轻易回去。”

说起未来有什么打算，卢燕一脸迷茫，“现在属于三无人员，青春没了，没存款，没老公”。卢燕现在周末还上课，修行

政管理课程。“学费两千，一个月工资才三千五，只剩下多少了”。她希望拿到证书之后换一份更好的工作，“未来梦想是努力赚钱，在上海安定下来。”

卢燕还有一个弟弟，两个妹妹，弟弟已经结婚，父母跟着弟弟过，所以她不需要负担太多。

“父母很担心我的终身大事，每次打电话回去总是催。”卢燕已经三十岁了，对于何时结婚，她自嘲道：“大龄剩女了，找不到合适的就不结婚了吧，反正一个人也挺好。”

“对于未来，没有确切的打算，买房是奢望”，卢燕虽然很想在上海安定下来，但也知道这不是件容易的事，“走一步算一步吧”。

推进以人为核心的城镇化，“刘斌”们因为学历、因为所学专业，已经完成了他们的城镇化过程；“杜明义”们正在努力着他们的努力，相信并祝愿他们能够如愿以偿地完成他们的城镇化；“卢燕”们呢？他们怀揣着梦想，在超大城市努力寻找适合他们生存的一席之地，他们，她们，是超大城市所需要的人吗？超大城市应该如何对待他们？他们自己应该通过何种努力才能跟得上超大城市不断变化的步伐？他们，她们，如何才能实现城镇化？

这些，正是本书要探讨的问题。本书以上海市为例，试图根据不同群体享受市民待遇的情况，对超大城市社会进行初步分析，并据此提出完善超大城市社会治理的思路与举措。

第一章

外来常住人口管理基本情况

按照 2014 年国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》规定,城区常住人口超过 1 000 万的即为超大城市。根据 2014 年的统计年鉴,国内的超大城市有重庆、上海、北京、天津、广州和深圳,6 个超大城市常住人口总和超过 1.1 亿,外来常住人口超过 3 500 万。其中,深圳市外来常住人口比例最高,占常住人口总数的 70%;上海市外来常住人口总量最大,超过 990 万,占常住人口总数的 41%。随着城镇化和工业化的进程加快,不断增加的外来常住人口已经成为超大城市社会治理中的关键因素。以上海为例,对包括外来常住人口在内的超大城市社会进行相应的分析,对于构建和谐城市,建设城市命运共同体,具有十分重要的意义。

《2014 上海统计年鉴》显示,截至 2013 年,上海土地面积 6 340.50 平方公里,常住人口 2 415.15 万人,人口密度为 3 809 人/平方公里。其中,1 425.14 万人为本地户籍人口,990.01 万人为外来人口。

从城市功能分解的角度,可以把上海分成三个部分,即浦东新区、中心城区和郊区,其中,浦东新区是上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心的核心区,面积为 1 210.41 平方公里,人口为 540.90 万人,人口密度为 4 469 人/平方公里,其中外来常住人口为 233.06 万人,占全市外来常住人口的 23.54%;7 个传统中心城区(黄浦、徐汇、长宁、静安、普陀、虹口、杨浦)是中央商务区 and 都市旅游区,面积为 289.44 平方公里,人口为 707.88 万人,人口密度