

SHEHUI RONGHE: XINSHIDAI ZHONGGUO
LIUDONG RENKOU FAZHAN ZHILU

社会融合：新时代中国 流动人口发展之路

徐水源◎著

海外借

人民出版社

SHEHUI RONGHE: XINSHIDAI ZHONGGUO
LIUDONG RENKOU FAZHAN ZHILU

社会融合：新时代中国 流动人口发展之路

徐水源◎著



人民出版社

责任编辑:忽晓萌

封面设计:汪莹

责任校对:张红霞

图书在版编目(CIP)数据

社会融合:新时代中国流动人口发展之路/徐水源 著. —北京:
人民出版社,2019.1

ISBN 978-7-01-020317-1

I. ①社… II. ①徐… III. ①流动人口-社会管理-研究-中国
IV. ①D631.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 006376 号

社会融合:新时代中国流动人口发展之路

SHEHUI RONGHE;XINSHIDAI ZHONGGUO LIUDONG RENKOU FAZHAN ZHILU

徐水源 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.5

字数:266 千字

ISBN 978-7-01-020317-1 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言 一

改革开放 40 年来,我国工业化、城镇化快速发展,大量农村人口进入城市工作、生活,形成了规模庞大的流动人口。截至 2017 年底,全国流动人口数量达 2.44 亿人,约占总人口的 18%,其中约四分之三是从农村地区流向城市地区。大规模的人口流动迁移提高了城乡生产要素配置效率,既增加了流出地的收入,又促进了流入地的发展,推动了城乡居民生活水平的全面提升。流动人口为国家建设和城市繁荣作出了重大贡献,已经成为全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化强国新征程的生力军。但由于区域、城乡之间在公共服务和社会保障方面仍然存在较大的差距,流动人口基本脱离户籍地而又没有真正融入所居住城市。促进流动人口社会融合已成为我国人口发展中的重要问题,事关流动人口生存发展权利,事关经济社会能否实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展,事关“两个一百年”战略目标的顺利实现。

改革开放以来,特别是 21 世纪以来,党中央、国务院对流动人口社会融合提出了一系列新判断、新战略、新要求。主要包括:统筹城乡区域协调发展,推进以人为核心的新型城镇化,实施乡村振兴战略,推进农业转移人口市民化和流动人口城市融入,完善和创新流动人口管理服务,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。中央关于流动人

口发展的决策部署,体现了以人民为中心的发展思想,饱含深厚的为民情怀和历史责任。党的十八大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,流动人口实现了由生存型向发展型的根本转变,流动人口社会融合取得了历史性成就:户籍制度改革不断深化,城市流动人口社会接纳水平明显提升;流动人口就业状况持续改善,在城市基本实现了经济立足;流动人口及其家庭获得城市基本公共服务的覆盖面不断扩大,获得的基本公共服务水平大幅提高,获得感明显增强;覆盖城乡居民的社会保障体系基本建成,流动人口社会保障水平不断提高;流动人口参与流入地城市社会治理明显增强,流动人口政治参与能力明显提升。

人口工作是我从省到国家所承担的工作中一个重要组成部分。如何解决中国特色的流动人口社会融合问题也是我多年来一直在思考和关注的重要问题。从2009年起,原国家人口计生委就启动了流动人口社会融合相关工作。这些年来,我们围绕流动人口社会融合是什么、怎么衡量、如何促进的问题,不断深化理论研究和实践探索,开创性地推进流动人口服务管理和社会融合工作,形成了一系列重要认识:流动人口的社会融合,既是流动人口共享城市发展成果、获得平等发展机会的过程,也是增强城市包容性、提高社会治理和公共服务能力的过程;促进流动人口社会融合,关键在于消除影响流动人口社会融合的制度障碍,使流动人口在流入地获得均等的生存和发展机会,公平公正地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、文化交融和政治参与;要将流动人口市民化和社会融合作为推进城镇化健康发展的重要任务,构建以落实基本公共服务均等化为核心的流动人口社会融合政策体系;促进流动人口社会融合,需要创新社会治理模式,需要政府、社会、流动人口自身和本地市民共同努力,需要充分发挥社会团体、流动人口群众自治组织的

协同治理作用;要完善流动人口社会融合监测评估体系,推动地方改革实践创新。

中国特色社会主义进入新时代,我国也迈进流动人口社会融合新时代。从党的十九大到2022年,是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化强国新征程,向第二个百年奋斗目标进军。从现在起到2035年,人口流动迁移仍将是我国经济社会发展中的重要人口现象,规模亿计的流动人口将成为常态。到完成第二个百年目标第一个阶段的任务,即我国基本实现社会主义现代化时,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现,人民平等参与、平等发展权利得到充分保障,全体人民共同富裕迈出坚实步伐。我国基本实现社会主义现代化以后,以进城挣钱、改善生活为主要目的流动人口将大为减少。现有的流动人口大多数进入中等收入群体,在城市居住并稳定下来成为新的城市市民、享受城市生活,一部分流动人口返乡不再外出打工,享受更加文明富裕的新农村生活。因此,从现在起到2035年基本实现现代化的近20年间,是推进新时代流动人口社会融合的关键阶段。既要抓紧当前流动人口面临的突出问题,又要坚持和深化改革,逐步解决涉及流动人口的深层次体制机制问题,形成从根本上保障流动人口社会融合的政策制度体系,为流动人口融入城市社会创造良好的制度环境。

徐水源同志长期从事流动人口服务管理和政策研究,他撰写的《社会融合:新时代中国流动人口发展之路》一书,深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,结合新时代中国流动人口的实际情况和阶段性特征,着重论述了新时代中国流动人口社会融合政策制度的构建,提出了推进流动人口社会融合的总体思路和目标路径,勾画出推进流动人口社会融合的政策供给体系,并对中国流动人口社会融合现状

及其影响因素进行了实证研究,是一本兼具政策论述和学术研究的专著,期许该书能对做好新时代流动人口工作有所帮助、有所作用。

是为序。

王 培 安

全国政协人口资源环境委员会副主任

中国计划生育协会党组书记、常务副会长

原国家卫生和计划生育委员会副主任、党组成员

2018年8月

序 言 二

党中央、国务院高度重视我国流动人口问题,做出了一系列重大部署。习近平总书记在党的十九大报告中明确提出“加快农业转移人口市民化”的要求。他还指出:“要加快推进户籍制度改革,完善城乡劳动者平等就业制度,逐步让农业转移人口在城镇进得来、住得下、融得进、能就业、可创业,维护好农民工合法权益,保障城乡劳动者平等就业权利。”这就为新时代中国流动人口社会融合指明了方向。遵循习近平总书记重要讲话和指示精神,在中国特色社会主义进入新时代,我国驶入城镇化快车道,进入推进供给侧结构性改革、转变发展方式、推进人的城镇化以及国家构建和完善社会管理和公共服务制度的关键时期,流动人口社会融合政策制度创新便成为亟待研究和解决的重要课题,也是一个具有开创意义的全新课题。

我国是一个人口流动大国,2017年全国流动人口数量为2.44亿人,连续10年每年全国流动人口数量保持在2亿以上,城镇化水平也由1997年的30%上升到2017年的58.52%。流动人口中的大多数从农村流向城市,在改革开放40年以来的人口大流动过程中有效提升了劳动力素质、职业技能和文明水平,他们为流入地城市创造了大量的财富,成为国家建设的重要力量。但由于历史上形成的城乡二元结构,现行的城市基本公共服务和社会福利以户籍制度为基础,流动人口所获

得城市提供的基本公共服务和社会福利,与城镇户籍人口相比还有比较明显的差距,离流动人口融入城市的愿望还很遥远。由于上亿农民工的存在,我国的城乡二元结构已经超越地域的意义,出现了具有独立结构和文化的社会结构和阶层,对政府的社会管理和公共服务带来了严峻挑战。流动人口如不能顺利融入城市,一方面,损害了流动人口在城市的权益,使得流动人口在城市难以稳定下来、安居乐业,直接影响了人的城镇化目标实现;另一方面,也会无形中抑制流动人口人力资本对经济增长的贡献率,从而制约城市的健康可持续发展。因此,我国在推进人的城镇化过程中,政府应主导普遍提供社会保障、卫生保健、适当的住房和就业机会等基本公共服务,保障流动人口政治参与和精神文化权益,鼓励、支持和帮助流动人口融入当地城市社会。随着新生代流动人口成为主体和流动人口流动家庭化、居住长期化趋势发展,流动人口在城市稳定下来成为新时代流动人口的重大期盼,融入城市成为新时代中国流动人口的发展之路。推进新时代流动人口的社会融合,是当前积极应对快速城镇化过程中人口流动迁移带来的一系列经济社会问题,促进我国经济高质量发展和社会持续健康发展的迫切需要;是加快农业转移人口市民化、推进以人为核心的新型城镇化的重大任务;是加强流动人口服务管理、保障流动人口生存发展权益的有效措施;是引导人口有序流动迁移,促进人口分布与城镇化格局相匹配、相协调、相适应的必由之路。要着力打破城乡、区域分割和封闭的管理制度,完善公共政策,以流动人口获得城市各项基本公共服务为核心,加快构建流动人口社会融合的制度框架和政策供给体系,推进新时代流动人口社会融合,创造支撑我国经济结构战略性调整、社会持续健康发展必要的人力资源和社会基础,为全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦做出应有的贡献。

徐水源同志长期从事人口计生和流动人口工作,积极参与并推动

了一系列流动人口卫生计生公共服务及管理的政策研究、制定和出台。《社会融合：新时代中国流动人口发展之路》一书，是他多年工作实践思考和潜心研究的最新成果。作为该书作者，他认真学习贯彻习近平总书记关于推进新型城镇化和流动人口社会融合的重要论述和指示精神，运用全国流动人口动态监测调查数据，深入分析我国人口流动迁移趋势和流动人口生存发展状况，探索构建新时代流动人口社会融合指标体系和指数，深入阐述了推进新时代流动人口社会融合的有关重点、难点及前瞻性问题，回答了诸如“如何让流动人口在城市‘住得下’”、“如何促进流动人口在城市实现经济立足”、“如何提升流动人口城市社会接纳水平”、“如何保障流动人口政治参与和精神文化权益”等一系列关系流动人口融入城市社会的重大问题，探寻了让城市成为流动人口实现家庭团聚的幸福家园的有效路径。该书对于从事流动人口服务管理的领导、工作者和研究学者，深入研究解决流动人口社会融合理论、实践和相关问题，具有一定的参考价值。对于相关人员更好了解政策，开展工作和适应要求，也不失为一册在手，阅有所得、时费所值的专著。

如此，则为阅者所值，为广大流动人口所得，为政府部门所认，更为作者所愿。是为序。

金 小 桃

中国卫生信息与健康医疗大数据学会会长

原国家卫生和计划生育委员会副主任

2018年8月

序 言 三

改革开放以来,我国人口持续大规模流动。人口流动迁移持续时间之长、流动人口规模之大,世所罕见。大量从农村流向城镇和沿海地区的“流动人口”为城市经济社会发展做出了重要贡献,持续时间长、规模庞大的人口流动成为破解二元结构、重构社会结构的持续动力。但由于城乡二元结构的存在,流动人口虽然生活在城市,却不能够享受到与市民同等的基本公共服务,其合法权益也得不到有效保障,尤其是难以真正融入流入地城市社会。其发展状况面临多方面的困难和问题,处于难以被城市社会接纳的边缘化困境。

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,流动人口对美好生活的需要日益增长,呈现多样化、多层次的特点,最突出的问题是受到发展不平衡不充分的制约,仍然面临严峻挑战和一些新的问题,从人口流动迁移趋势和流动人口生存发展状况来看,主要体现在以下几个方面。

第一,人口迁移流动日益活跃,流动人口规模巨大且处于弱势地位,其社会融合问题直接影响我国改革发展难题的破解。我国流动人口的数量由改革开放之初 1982 年的 687 万增长到 2017 年的 2.44 亿,城镇化水平由 1997 年的 30% 上升到 2017 年的 58.52%,仅用 20 年左

右的时间,城镇化率提高了将近一倍。其中人口流动是城镇化水平快速提升的重要因素。近年来,随着我国的城镇化率不断提高,流动人口总量保持在高位,“十三五”时期,我国流动迁移人口将继续保持2亿人以上。同时,我国人口流动的流量、流向、结构等也正在发生深刻变化,流动人口群体的利益诉求日趋多元化。大规模的流动人口影响着经济社会发展的方方面面,不仅是改善和保障民生的重点人群,也是统筹城乡、区域协调发展的一个关键节点,流动人口社会融合问题能否妥善解决,直接影响改革发展稳定大局。

第二,流动人口在流入地城市越来越呈现居住长期化、家庭化迁移趋势,社会融合的需求不断增加。原国家卫生和计划生育委员会组织的全国流动人口动态监测调查数据显示,流动人口流动迁移家庭化趋势愈发明显。流动人口正在从生存型向发展型转变,伴随流动老人和流动儿童数量不断上升,流动人口家庭的公共服务需求增加,融入当地社会的愿望强烈。

第三,1980年后出生的新生代成为流动人口主体,其融入城市社会的愿望更加迫切。出生于1980年及以后的流动人口超过六成,他们大多出生在流入地城市,成长在城市,已经熟悉了城市生活。与老一代相比,他们更渴望成为城市公民,融入城市生活。

第四,流动人口内部分化明显,低收入群体面临发展困境。由于受到本身技能和资金等经济社会因素影响,流动人口内部开始分化,呈现不同的经济地位。尤其是经济收入处于低端的人群,在城市工作和生活面临诸多困境,逐渐成为城市新的贫困人口,极易形成城市内部的二元结构。这些问题如果得不到妥善解决,容易引发社会矛盾冲突,影响经济发展与社会融合。

因此,流动人口的生存发展问题关系到我国“两个一百年”目标能否顺利实现,推进流动人口的社会融合是决胜全面建成小康社会、开启

全面建设社会主义现代化国家新征程的重大任务,愈加成为政府和学界等社会各界需要高度重视并着力研究解决的重大现实问题。

实际上,20世纪90年代以来,大量的农村人口进城寻找就业机会,农民工的社会交往、城市适应等问题逐步显现,农民工这一庞大的群体也被学界所关注。近年来,随着中央推进户籍制度改革和农业转移人口市民化政策的明确,流动人口的社会融合问题逐渐凸显为政府和学界关心研究的焦点。

徐水源同志长期从事流动人口的管理与政策研究工作,在工作中善于观察、勤于思考,形成了一系列研究成果。呈现在读者面前的这部著作,是他多年研究成果的结晶。本书把流动人口社会融合政策制定和基础学术研究统筹起来,构建了较为完整的推进流动人口社会融合顶层制度设计和政策体系,并有着扎实的学术研究支撑;数据支撑扎实,有很强的参考价值;在基础研究方面,也做得规范、可信。此外,本书还深深地透彻着作者对流动人口的关爱和流动人口工作的执着,这份“初心”和情怀,是特别值得我们研究流动人口时学习借鉴的。

特作此序。

杨云彦

湖北省人民政府副省长

中南财经政法大学教授

中国人口学会副会长

2018年8月

前 言

改革开放尤其是进入 21 世纪以来,我国经济社会发展取得了令世界瞩目的成就,成为世界第二大经济体,步入中等收入国家行列。同时,我国城镇化发展取得了显著成绩,但在快速发展中也积累了不少突出矛盾和问题,尤其是流动人口的“半城镇化”问题严重,两亿多流动人口为我国经济社会发展做出了巨大贡献,但他们没有完全融入城市,没有享受同城市居民完全平等的公共服务和市民权利。伴随中国特色社会主义进入新时代和我国社会主要矛盾的转化,流动人口对城市美好生活的需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长,特别是其融入城市社会的愿望和需求更加强烈。新型城镇化的核心思想是以人为本,关键是解决好流动人口的“半城镇化”问题。因此,新时代加快农业转移人口市民化进程、解决好流动人口的社会融合问题,是检验城镇化发展是否真正以人为核心的试金石,将直接关系到我国能否实现从传统社会向现代社会的顺利转型。

党的十八大以来,习近平总书记就推进新型城镇化和流动人口社会融合作出了一系列重要论述,要求加快推进户籍制度改革,完善城乡劳动者平等就业制度,逐步让农业转移人口在城镇进得来、住得下、融得进、能就业、可创业,维护好农民工合法权益,保障城乡劳动者平等就

业权利。他在党的十九大报告中又明确提出了“加快农业转移人口市民化”的任务要求,对流动人口社会融合制度框架进行了顶层设计,为推进新时代流动人口社会融合提供了理论指导、指明了工作方向。在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,流动人口社会融合取得了历史性成就,流动人口实现了由生存型向发展型的根本转变。本书以学习领会习近平总书记关于推进新型城镇化和流动人口社会融合的重要论述为主要内容,认真梳理他在浙江推动流动人口社会融合的成功实践,提出新时代流动人口社会融合包括经济立足、权益平等、社会接纳、政治参与、身份认同、文化交融等六个方面,并得出了以下基本判断:

1. 进得来是流动人口社会融合的前提;
2. 住得下是流动人口社会融合的基础;
3. 就业创业是流动人口社会融合中经济立足的主要体现;
4. 保障流动人口劳动收入合法权益是流动人口社会融合中权益平等的重要方面;
5. 获得城市各项基本公共服务是流动人口社会融合中社会接纳的核心指标;
6. 随迁子女获得教育服务是流动人口的最大愿望;
7. 获得社会保障服务是流动人口的最大需求;
8. 在城市落户是流动人口的最大期盼;
9. 健康是影响流动人口社会融合的重要因素;
10. 家庭团聚是流动人口社会融合的助推器;
11. 流动人口加入工会组织是流动人口社会融合中政治参与的有力保障;
12. 享有民主政治权利是流动人口社会融合中政治参与的具体体现;

13. 丰富精神文化生活是流动人口社会融合中文化融入的有效措施；

14. 城市社区是实现流动人口身份认同、文化交融的重要场所；

15. 以适应流动性为核心创新城市流动人口服务管理是流动人口社会融合的根本措施；

16. 创新政府购买服务方式是提升流动人口服务能力和质量水平的有效途径；

17. 乡村振兴是推进流动人口社会融合的客观要求；

18. 推进新时代流动人口社会融合要正确处理与新农村建设的
关系；

19. 农地“三权”和“三留守”人员权益保障问题是流动人口社会融合的最大隐忧；

20. 统筹全国流动人口服务管理是推进流动人口社会融合的工作
机制要求；

21. 引导流动人口在城市间有序流动与合理分布是推进流动人口
社会融合的必然要求。

在明确上述基本判断的基础上,本书分为两大部分,分别从政策制度构建和基础研究支撑角度对流动人口社会融合的相关问题进行系统研究、阐明观点。

第一部分为政策制度篇,主要内容是构建新时代流动人口社会融合的政策制度。分为十章。第一章导论部分主要在阐述推进新时代流动人口社会融合核心内涵和重大意义的基础上,提出了新时代流动人口社会融合制度安排和政策框架。第二章至第六章从经济立足、权益平等、社会接纳三个方面,阐述了如何让流动人口在城镇进得来、住得下、融得进、能就业、可创业,维护好流动人口合法权益,保障城乡劳动者平等就业权利,促进流动人口家庭团聚的政策措施,涵盖了第1—10

个观点。第七章至第八章阐述了如何以适应流动性、促进外来流动人口与本地居民交流交往融合为目的,创新城市流动人口服务管理,有序推进政府购买流动人口服务,构建城市流动人口社会融合社区服务平台的政策措施;并从政治参与、身份认同、文化交融三个方面研究提出了保障流动人口政治参与和精神文化权益的政策措施,涵盖了第11—16个观点。第九章至第十章从城乡区域协调发展的高度,提出了创新流动人口社会融合体制机制的政策措施,涵盖了第17—21个观点。

第二部分为基础研究篇,主要内容是在全面把握流动人口基本状况、特点和发展趋势的基础上,从经济立足、权益平等、社会接纳、政治参与、身份认同、文化交融等六个维度构建流动人口社会融合指标体系和指数,分析流动人口社会融合现状及其特征,并从影响因素的角度对第一部分政策制度篇涉及的流动人口及其家庭的具体政策措施进行实证研究,提供学术研究层面的重要依据。第二部分分为6章。第11章全面梳理了我国流动人口的基本情况、主要特征及变动趋势。第12章至第14章在对国内外流动人口社会融合研究综述的基础上,构建流动人口社会融合指标体系和评估指数,对流动人口社会融合现状进行分析;并对影响流动人口社会融合的主要因素进行实证分析。第15章分析了德国相关政策实践及其对我国的启示。第16章对基础研究的主要结论与政策启示进行概括总结。

本书的出版是自己长期对流动人口社会融合问题深入研究、思考的结果,也是自己在从事流动人口社会融合研究和实践工作中不断积累的结果。特别是在流动人口司和流动人口服务中心工作期间,具体参与了流动人口社会融合示范试点的推进及流动人口社会融合的评估研究工作,为本书部分内容和观点的形成提供了素材和重要思路。本书也是流动人口服务中心流动人口社会融合研究系列成果之一。

在本书即将付梓之际,首先非常感谢全国政协人口资源环境委员