

| 广州党校红棉论丛 |

超大城市

流动人口治理研究

黄丽华 等 / 著

非外借

广州新华出版发行集团

 广州出版社

超大城市 流动人口治理研究

黄丽华 等/著

广州新华出版发行集团

 广州出版社

图书在版编目(CIP)数据

超大城市流动人口治理研究/黄丽华等著. —广州:
广州出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5462 - 2678 - 1

I. ①超… II. ①黄… III. ①特大城市—流动人口—城市管理—研究—中国 IV. ①D631.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 294897 号

- 书 名 超大城市流动人口治理研究
Chaoda Chengshi Liudong Renkou Zhili Yanjiu
- 出版发行 广州出版社
(地址: 广州市天润路 87 号 9、10 楼 邮政编码: 510635
网址: www.gzcbs.com.cn)
- 责任编辑 田宇星 康 燕
- 责任校对 蒋美秀
- 印 刷 广东信源彩色印务有限公司
(地址: 广州市番禺区南村镇南村村东兴工业园
邮政编码: 511442 电话: 020 - 31035501)
- 规 格 787 mm × 1092 mm 1/16
- 印 张 13.75
- 字 数 207 千
- 版 次 2017 年 12 月第 1 版
- 印 次 2017 年 12 月第 1 次
- 书 号 ISBN 978 - 7 - 5462 - 2678 - 1
- 定 价 28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。



一、问题提出

人口大规模流动是城市化过程中的必然现象，据国家统计局公布的数据显示，2016 年中国城镇化率达 57.35%，流动人口数量为 2.45 亿。随着大量人口从农村向城市尤其是特大及超大城市流动，城市流动人口的社会融入问题日益受到关注。流动人口社会融入指的是流动人口平等享受流入城市的社会成果和公共权利，得到流入城市的接纳和包容，与城市居民建立正常交往和沟通的纽带，各项经济和政治权益得到保障，将自己真正作为城市社会成员的进程。它涵盖经济、社会、文化和心理四个层面，全面的社会融入应该包括经济立足、社会适应、文化交融和心理认同。在流动人口中，新生代农民工占到 60% 以上，他们对流入地的诉求已经从老一代农民工的争取“流动权”转向了争取“移民权”。从根本上说，移民相较于流动人口，要求有更多的政治与社会权利，要求城市社会的包容与接纳，期望城市社会从心理和文化层面真正把自身当作城市常住居民。当前，从总体层面来看，流动人口的流动权益虽然得到了保障，但实现居留下来并融合于城市社会的愿望还面临诸多障碍，流动人口虽然在城市工作、居住和生活，基本脱离了农村，但大多仍游离于城市社会之外，没有融入城市，从而形成了城市人口的“二元结构”现象。我国在流动人口社会融合进程中正面对许多的挑战。例如，王春光等人提出了“半城市化”问题，认为我国农村流动人口“虽然进入城市，也找到了工作，但是没有融入城市的社会、制度和文化系统，在城市的生活、行动得不到有效的支持，在心理上产生一种疏远甚至不认同的感受，处在

‘半城市化状态’。”^① 半城市化实际上描绘的就是流动人口与城市社会不相融入的状态。李强的研究指出,“城市确实有更多的就业机会、更好的医疗和教育条件。农民工在融入城市过程中,遇到了极大困难,但是这没有减弱他们分享城市资源的意愿。”^② 这揭示出流动人口在进入城市后心理期待与现实状况之间的巨大落差,如果形象地进行描绘,即流动人口进城后期待能够两脚完全站立在城市土地之上,成为城市的一分子,然而现实是他们属于城市的“二等公民”,正处在“一脚踏入城市,另一只脚在城市门槛之外”的尴尬状况。假设这种状况长期存在,将给社会带来很多的问题,包括城市居民与流动人口两个群体因“油水不溶”从而导致社会秩序不稳定;流动人口的全面可持续发展受到阻碍导致国民整体素质难以有效提升;现代城市文明生活体系将流动人口排斥在外导致社会隔阂加深,不利于不同文化背景的群体交流、了解和认同;新的城市“城乡二元结构”出现致使城市化质量间接受到影响;等等。

面对流动人口服务管理大大滞后于人口事实上的城市化、流动人口处在“半城市化”的现实情况,我国从中央到地方层面都已经开始重视并着手解决流动人口的权益保障和社会融入问题。2013年11月,党的十八届三中全会公报提出,“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”,逐步消除城市社会中本地人口和外来人口的二元差异是现阶段我们面临的重大课题,要让外来人口融入当地主流社会,共享改革开放的发展成果。从中央到地方采取相应政策措施,以促进流动人口融入城市社会,实现真正的市民化,其实就是平等参与现代化进程、共同分享现代化成果的一个重要体现。21世纪以来,无论中央还是地方层面,都在积极倡导和推进农民工市民化进程,为异地务工人员实现市民化,进而真正从心理上、文化上适应城市生活,成为城市的一分子,采取了相应的制度与措施。因应上述背景,需要关注的问题是,当前政府在促进流动人口社会融入的政策与实践探索总体效果如何?还存在哪些问题?在政策和实践中,尤其是在超大城市,如何有效应对流动人口“半城市化”现象,进而改变流动人口“居而不能融”的局面?

① 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究, 2006(5).

② 李强. 户籍分层和农民工的社会地位[J]. 中国党政干部论坛, 2002(8).

二、促进流动人口社会融入的探索

（一）中央层面的政策探索

自21世纪初开始，中央层面陆续出台了一些针对流动人口的社会政策，旨在不断改善农民工、外来人口的生存发展状况及处境。在21世纪的前十年，中央政策主要进行的是“碎步化”的调整与优化，尽管没有明确提出农民工的城市化政策，但还是在农民工就业权益维护、社会保障、技能培训政策、农民工子女义务教育等方面进行了政策设计，并取得了明显的进展，改善了流动人口、农民工的城市生存环境，使他们在城市社会中有了更多的自由和发展机会。例如，2006年国发5号文件《国务院关于解决农民工问题的若干意见》就提出，“农民工面临的问题仍然十分突出。主要是：工资偏低，被拖欠现象严重；劳动时间长，安全条件差；缺乏社会保障，职业病和工伤事故多；培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难，经济、政治、文化权益得不到有效保障。这些问题引发了不少社会矛盾和纠纷。解决好这些问题，直接关系到维护社会公平正义，保持社会和谐稳定”。针对存在的问题，该文件在农民工就业、收入、社会保障、医疗、教育、居住以及社会参与和政治参与等领域，提出了相应的社会政策，包括提高农民工工资、将农民工纳入社会保障和城市公共服务体系、确保农民工子女享有平等的教育机会、深化户籍制度改革等。

在劳动权益保障方面，21世纪初，中央便着手逐渐完善农民工的就业政策，并试图在清理农民工工资被拖欠问题、改善农民工就业环境等方面采取有力措施，保障和维护这一群体的就业权益。2008年1月1日开始正式实施的《中华人民共和国劳动合同法》，更是为着重保护劳动合同关系一方当事人即劳动者（包括农民工群体）的合法权益，提供了有力的法律保障，从这项政策的设计目标而言，农民工和城镇职工在法律上开始具有平等的劳动权利，二者被放在同等的劳动主体位置来看待，为实现农民工与城镇职工同工同酬同权同待遇，并促进流动人口的社会融入创设了有利的基础环境和条件。

在流动人口子女义务教育权益维护保护方面，自2001年以来，国务院及各部委陆续出台相应政策文件，明确要求流入地采取多种形式，依法保障流

动人口子女接受义务教育的权利。例如，2006年1月颁发的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）要求将农民工子女义务教育纳入当地教育规划，安排农民工子女就读公办学校，并按当地政府规定的项目和标准收费，不得加收借读费及其他任何费用。家庭经济困难的农民工子女纳入“两免一补”大范围。

进入21世纪第二个十年，中央层面关于农民工的政策有了很大的改变，明确提出了农民工的城市化政策。2010年中央一号文件规定：“积极稳妥推进城镇化，提高城镇规划水平和发展质量，当前要把加强中小城市和小城镇发展作为重点。促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的权益。鼓励有条件的城市将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工逐步纳入城镇住房保障体系。着力解决新生代农民工问题。”该文件重点强调解决农民工的户籍、社保及新生代农民工问题，把促进农民工（流动人口）融入城市提到了一定的战略目标高度。

2013年11月召开的党的十八届三中全会则将“推进农业转移人口市民化”明确写入了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）当中，要求“逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制……稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率”，《决定》从流动人口户籍制度改革、社会保障一体化、基本公共服务均等化、财政转移支付等各个方面，进一步强调和突出了解决好农民工问题，稳定有序地推进农民工市民化的可操作化路径。这不仅有利于城市经济发展、社会稳定，而且有利于农民工共享城市发展成果，为其在城市稳定就业居住奠定基础，最终在经济、社会、文化和心理各个层面融入城市，逐步有序转为城市居民。

（二）地方政策与创新实践

近年来，广东省及广州市为促进流动人口融入所在地城市社会，坚持先行先试，锐意进取，在体制制度创新、政策措施出台等多个方面大胆改革，着力扫除流动人口在城市社会融入方面的现实障碍，并取得了阶段性的成果

和宝贵的经验。

1. 居住证制度增强流动人口的“归属感”。

2010年1月1日,广东在全省范围内推行居住证“一证通”制度,实行近20年的暂住证制度正式退出历史舞台。区别于以往对外来流动人口实施的暂住证制度,居住证制度深入贯彻“服务至上”的理念,为在粤流动人口提供七大类公共服务,包括职业技能培训、公共就业服务、传染病防治、儿童计划免疫保健服务等内容,此处流动人口还可在居住地享有申领机动车驾驶证、办理机动车注册登记手续等四大类公共服务,符合一定条件的流动人口更可有会享有“入户入学”等服务,按照《广东省流动人口服务管理条例》规定,居住证持证人在同一居住地连续居住并依法缴纳社会保险费满7年、有固定住所、稳定职业、符合计划生育政策、依法纳税并无犯罪记录的,可以申请常住户口。截至2013年5月,广东省已发放居住证4200万张,并将附属功能拓展至各种便民服务项目,涉及金融服务、公交、小额消费、充值、票务、积分、门禁应用、企业一证通等20多项。在广州市,居住证持有者享有的服务和便利包括住房保障、义务教育、基本公共就业服务、公共文化体育服务、法律援助和其他法律服务等,以及机动车登记、报名参加职业资格考试、申请授予职业资格等便利。下一步,广州还将建立居住证积分管理制度,不断扩大向居住证持有人提供公共服务的范围,积极拓展居住证的社会应用功能,形成以居住证为载体、以积分制为办法的基本公共服务提供机制。届时,将可以根据居住证持有人连续居住年限、合法稳定就业、合法稳定居所、文化程度、缴纳社保、依法纳税、技术能力、社会服务等情况进行积分,阶梯式享有劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、住房保障服务、社会救助及社会福利服务、公共文化服务等权利。实践证明,居住证制度的实施有利于外来流动人员在全省范围内不同城市间自由流动,有利于为流动人口提供更好的管理与服务,特别是让一部分中低层次的异地务工人员也有可能入户流入地城市,有力地保障了流动人口的合法权益,增强了外来流动人口对所在城市社会的认同感与归属感,居住证制度还在一定程度上淡化了“流动”“外来”字眼,为实现流动人口包括农民工的“同城人、同待遇”创造了良好的条件。

2. “积分入户”制度打通流动人口融入城市社会的渠道。

2009年8月,广东省中山市在全国首推外来人口“积分入户”制度,据此制度,流动人口的学历、职称、社会保险、社会服务、荣誉称号等折算成

一定分值后，累积的分值可依照细则换取“城镇户口”或“子女入学指标”。2010年6月，广东省政府正式出台《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见（试行）》。该意见对农民工入户广东省城镇的条件进行了指标量化，积分指标由省统一指标和各市自定指标两部分构成，并赋予每项指标一定的分值，当指标累计积分达到规定分值时，农民工即可获得申请入户城镇的资格条件。其中广东省的统一指标包括申请积分入户者的个人素质、参保情况、社会贡献等多项指标，各市的自定指标包括申请者的就业、居住、投资纳税等方面情况。从原则上来说，农民工积满60分就可以申请入户，但各地级以上市人民政府将根据每年度入户计划和农民工积分排名情况确定年度具体入户分值。截至2012年底，广东省通过实施积分入户政策，已经使得90多万外来技能人才、30多万农民落户全省各个城镇。广州的积分落户名额，在2013年、2014年均均为3000个，2015年为4500个，2016年为6000个。2015年，积分制入户网上申报期间注册人数达3.3万人，最终有7600多人正式申请，通过预审的有6800多人。2016年，积分制入户网上申报期间注册人数超过2.4万人，有1.19万人正式提交申请，1.11万人成功通过预审。广州市从2011年开始实施积分制入户政策，2011—2014年每年入户指标为3000个，2015年增加到4500个，2016年进一步增加到6000个。另外，获得积分制入户指标的人员，其配偶和未成年子女可随迁，2014—2015年共有9400多名随迁家属入户广州，2016年申请随迁人员达到7929人^①。经验表明，积分入户制度充分考虑到了流入地的承载能力和流动人口规模，有利于实现人口的合理有序流动，打通流动人口融入城市社会的渠道，使他们能够共享城市社会的改革发展成果，并有希望和机会逐步摆脱流入地社会对其长期以来所设的“经济接纳，社会排斥”困局，制度的实施对于引导进城农民工软着陆意义明显，它为户籍管理制度真正松绑迈开了宝贵的第一步。

3. 基本公共服务均等化覆盖流动人口群体。

近年来，按照《国家基本公共服务体系建设“十二五”规划》提出的“加快建立农民工等流动人口基本公共服务均等化制度”的总要求，广东省和所辖各市加快顶层制度设计，开始构建以落实流动人口基本公共服务均等化为核心的政策体系，制定促进流动人口社会融合的行动计划，以求破解广东

^① 相关数据由广州市来穗人员服务管理局提供。

省城市新“二元”结构难题。《广东省基本公共服务均等化规划纲要（2009—2020年）的通知》提出，要“加强对流动人口基本公共服务的供给，建立流动人口子女义务教育制度，加大对流动人口公共卫生事业、文化事业等的投入，建立流动人口住房保障、社会保障等制度，逐步取消对流动人口在子女入学、户口和社会保障等方面的差别政策，实现城乡体制对接，最终实现流动人口与当地社会的融合”。在目前阶段，广东省推进流动人口公共服务均等化，就是要在还不能完全打破城乡二元分割体制障碍的现实背景下，把对流动人口的服务管理纳入到全省社会服务管理体系整体之中，为流动人口在公共教育、公共卫生、公共文化、就业保障、住房保障、医疗保障等各个方面，提供与户籍人口均等的基本公共服务，实现各类人群间在基本公共服务方面的“底线公平”。根据相关政策，广州市在基本公共服务融合方面，将进一步整合基本公共服务资源，逐步扩大基本公共服务覆盖面，到2020年，实现符合条件的非户籍常住人口子女接受九年义务教育与当地户籍学生享有同等待遇，来穗务工人员养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险基本实现全覆盖等。基本公共服务均等化覆盖本地居民与流动人口群体，体现了对流动人口服务模式的根本变化，从过去对流动人口的“经济接纳，社会排斥”转变为“经济、社会权益同等保障”，这是一个巨大的进步。

4. 基层社会服务管理创新适应流动人口社会融入需要。

近年来，广东省各城市有关部门的基层社区适应流动人口的生产、生活和发展、融入需要，不断探索外来人口服务与管理的新机制与举措，着力围绕打牢服务管理的基础，大力推进重心下移、资源下沉，尽最大可能激发对流动人口服务管理的有利因素，减少不利因素，拓展服务管理网络，提升了服务管理水平，在流动人口融入城市社会方面取得了积极的进展。广州市于2014年成立了市来穗人员服务管理局，负责统筹全市流动人口服务管理工作。目前，广州各区均成立了专门的流动人口管理机构，并建立了166个街（镇）流动人员和出租屋管理服务中心以及1029个社区（村）服务站，拥有过万人的管理员队伍。通过整合资源，深化服务，广州市不断拓宽流动人员融入广州的渠道，研究出台惠及流动人员的政策措施，深化居住证功能，使外来人口逐步享受同城化待遇，不断增强认同感与归属感。上述经验表明，基层社会服务管理创新要以流动人口与户籍居民的权利平等为核心展开，并以宽容接纳的态度来对待城市流动人口，尽快推动流动人口向新“市民”转变。

三、新时期流动人口的社会融入：偏差与制约

从宏观视野来看，当前所采取的促进流动人口社会融入的政策措施，反映了转型期中国人口管理政策的调整与转变。以往相当长一段时间内，流动人口尤其是农民工在城市的生存、发展以及融入，一直没有被当成他们的基本权益来加以保障和维护，与城市居民相比，流动人口并不具备同等的生存和发展机会，他们的公民身份受到漠视，正如洪朝辉的研究所指出的“中国的农民工在迁徙、居住、工作和求学等四大社会权利方面受到长期的制度性歧视”。进入新世纪以来，导致中国新的城乡二元结构的户籍制度虽然没有完全改变，但也并非铁板一块，正在发生局部的松动与改革。正如党的十八届三中全会所指出的，未来将“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。可以预期的是，面向农民工已经开始的争取“流动权”向争取“移民权”的转变新动向，未来的户籍制度改革将加速和推进农民工的城市化学习与适应进程，减少和减缓流动人口进入城市后“半城市化”现象的发生几率。正因为如此，对于除建制镇和小城市之外的中大型城市而言，广东等地所实施的居住证制度、积分入户管理政策，以及基本公共服务均等化服务政策等，将成为中国城市转型期碎步式调整政策中的重要组成部分。然而，当前这些带有碎片化和碎步化特征的制度设计，事实上还存在很多问题，出现了一些偏差，同时还面临着一些障碍和不足，还需要进一步调整与纠正。

（一）流动人口的“移民权利”有待予以重视

从“流动权”向“移民权”的过渡，是当前流动人口尤其是新生代农民工诉求变化的重大特征。然而整体来看，在从中央到地方的政策实践中，对这一诉求变化的关切程度还非常不足，各项改善流动人口（农民工等）处境的政策规定，更多是针对“流动人口”而非“移民”。广东等地出台的积分入户管理制度，为流动人口彻底改变身份、实现城市化提供了希望和机会，

但是包括广东在内的多个城市，在围绕“移民权利”来做文章，以保障流动人口在经济、政治以及社会等平等权益方面，考虑得仍然还不是很全面，整体规划明显不足。以获得城市居民身份为例，很多新生代农民工进入城市社会后，由于学历低、技能不足、素质不高，虽然已经是事实上的移民群体，但因为各地产业结构不断升级换代，受到了城市社会日渐严苛的城市移民筛选机制的排斥，很难跨越城市政府所设定的从流动人口到城市居民身份转换的界线。从实践操作过程来看，广东、上海等地出台的“积分入户”政策的共同特征是，都对流动人口入户城市设置了较高的学历、技能门槛，处在产业低端的农民工群体很难积得高分，从而难以获得入户城市的机会。当前“积分入户”政策对于高素质、技能型的流动人口或许有益，但它仍把绝大部分流动人口包括农民工排除在外，无法从根本上解决流动人口的制度化进入问题，无法帮助绝大部分流动人口实现在城市稳定居住的预期目标，并不利于“事实移民”群体的城市融入。

（二）基本公共服务均等化权益落实受到制约

基本公共服务均等化的目标是要在一定地域范围内实现区域、城乡与人群间的基本公共服务趋同化。长期而言，流动人口应当与城市居民之间的基本公共服务处在无差异、无缝隙的水平，不应存在城乡或地区的身份界限。然而，调查表明，当前广东各个地方城市面向流动人口推行的基本公共服务均等化实践，由于受到当地资源有限性的制约，其实施效果受到影响。例如，广东省流动人口最为关注的基本公共服务问题聚焦在公共教育和住房保障等方面，但目前面向流动人口提供公租房、廉租房还没有实现与城市居民之间的平等对待，受制于教育资源的有限性，城市基层政府财政收入还无法为全体外来人口子女平等享受公共教育资源提供足够的支持，影响了流动人口及其家庭融入城市社会的进程。以广州为例，尽管2010年就出台政策明文规定：凡在广州居住半年以上，有固定住址、固定工作和收入来源的来穗务工就业农民工，可为其6至15周岁的同住子女申请接受义务教育。然而由于财政压力带来的“僧多粥少”，当前广州所有义务教育阶段非广州户籍学生51.09万人中，在公办学校就读的人数不到一半，为20.51万人。在全国层面来看，按照相关规划，今后我国流动人口的义务教育要以流入地（接收地）为主予以提供，必须要保证其能够享受到基本公共服务；基本公共服务要跟

户口、户籍地逐步分离，基本公共服务要成为流动人口的基本权益。回到实践层面，流动人口的义务教育、医疗等基本公共服务需求，由流入地政府来买单付账，受制于流入地政府资源总量有限、可支配财力不稳定，总的来说进度缓慢。从根本上说，基本公共服务要实现在流动人口和城市居民之间的均等化，受到的最大制约来自于城乡二元结构及二元户籍制度，短期内很难完全解决。

（三）流动人口的城市社会整合度不足

流动人口融入所居住的城市，要真正嵌入城市的社会、制度乃至文化系统，才能最终达到经济立足、社会适应、文化交融和心理认同等多重目标。从广东经验来看，当前，流动人口进入城市社会，一般从事非正规就业，参与城市的劳动分工程度有限，在次级劳动力市场就业赚钱谋生成为他们生活常态。据统计，至2011年8月，广东省70.4%的流动人口来自外省，其中有2236万人从事加工、服务等低端行业，占总数的81.4%，且收入偏低，社会归属感不强。在城市的社会管理、文化生活、制度设计等领域事务的方面，流动人口的参与呈现出明显不足的状态。从广东省流动人口参与城市文化生活方面来看，由于劳动报酬较低、工作时间长、工作强度大，加之长期的城乡文化隔阂，流动人口的基本文化需求和文化消费意愿受到了极大的抑制和阻碍。据调查，目前广东省的农民工享受城市公共文化服务和设施的数量与质量均有待加强，他们与城市居民之间交往甚少，没能很好地分享日趋丰富的城市公共生活，社会交往只发生在有限的亲人、同乡等圈子里，大多数人习惯于转向本群体内部寻找认同，处在一种社会交往“内卷化”、城市接触“隔离化”的状况。这不仅带来了许多社会整合问题，而且导致流动人口长期处于“半城市化”状态，在城市的行动与生活得不到来自社会与政府的有效支持，最深层面的心理融合与认同更加无法得以实现，在此情况下极易通过极端方式发泄对流入地社会的不满。据了解，近年来流动人口占广东省犯罪嫌疑人和刑事被害人的70%以上，在珠三角地区这一比例超过80%。

（四）流动人口的“组织化融入”有待加强

流动人口从原住地搬迁到城市，进入一个几乎是完全陌生的生存环境，

他们在失去原本熟悉的流出地关系网络的同时，与外群体特别是城市居民群体之间的交往也近乎于无。流动人口过着一种类似于“都市中的村庄”聚落的生活，渐渐自发形成了各种类型的内群体组织，即以地籍、行业、区域为纽带的“老乡会”“同业公会”等准社会组织。依靠这些非正式的社会网络，流动人口之间互相帮助、抱团取暖，增强了在城市生存与发展的能力。然而由于这种准社会组织缺乏内在约束力，没有合法的地位，不被政府认可和支持，也不被其他组织所承认，主要借助情感进行成员间的沟通和协调，具有明显的内卷化特征，缺乏可利用的社会资源，所以只能划归为一种和流入地户籍人口两不相融的初级群体社交网络，功能十分有限。为了促进流动人口真正融入城市社会，就要为流动人口建立起全方位的城市社会支持网络，疏通流动人口“组织化融入”的管道，实现流动人口的再组织化。2011年7月广东省开始在外省籍人口较集中的地区，探索建立以地籍为纽带的党团组织，充分发挥党组织在外省籍人口群体里的影响力，以加强流入地的社会建设与管理。2012年广东省出台政策，接受并承认流动人口群体成立的商会组织和老乡会等，开启了流动人口准社会组织发展的新阶段。广州市目前已形成异地商会、来穗人员流动党支部等多种形式的流动人口社会组织。从近年广东省及广州市的做法来看，目前在流动人口和城市居民中建设融合性的社会组织，为两者搭建互相交流、协作的组织平台方面，还缺少很突出的范例和宝贵的经验，尚待加强这方面的实践探索。事实上，通过为流动人口打造融合性社会组织，帮助流动人口建立起异质性较强的社会网络，有利于改变流动人口社会网络关系单一的现实状况，并最终促使流动人口更深层次地“组织化”融入城市社会。

四、展望

随着城镇化和现代化的纵深推进，我国城市流动人口的规模还将持续增长，活跃程度也将不断提高，据估计这一发展态势将延续到2020年前后。而2020年中国城市化率有望达到70%，与之相伴随的是更大规模的流动人口进入城市以及更多的流动人口渴望真正融入城市社会。从长期来看，促进流动人口融入城市社会，应当变革和破除中国现有的城乡二元户籍制度以及与之相适应的行政管理制度，使流动人口享有与流入地居民同等的城市公民身份

及福利待遇,实现机会共享、权益共享、利益共有、保障共有等。然而,住房和城乡建设部2006年所做的调研显示,每新增一个城市人口需要增加的市政公用设施配套费,小城市为2万元,中等城市为3万元,大城市为6万元,特大城市为10万元。中国发展研究基金会发布的《中国发展报告2010》认为,中国当前农民工市民化的平均成本在10万元左右,在广州这样的一线城市,成本更为高昂。据《中国广州农村发展报告(2011)》蓝皮书中关于《基于福利经济学的市民化成本分析》一文分析,一个25岁的外地农民工成为广州市民必须支付的最低成本为119.7万元。^①(这一标准是从福利经济学的角度、农民工变成市民之后的福利变化造成的补偿标准来衡量。)所以短期内快速、全面地废除城乡二元户籍制度将面临巨大的财政压力,农民工自身也面临巨大经济压力。因而区分城市规模与资源承载能力,逐步有序地放开城市落户限制将成为今后我国人口管理的重要政策。

从中短期来看,结合相关政策与实践进行分析,可以在以下几个方面着力改革,以实现流动人口在城市社会中的文化和身份认同,并最终融入城市社会。一是要实行制度建设与组织融入并进。从广州市的经验来看,居住证制度和“积分入户”制度为推进流动人口的社会融合减少了制度障碍,一定程度上改变了城市体系对保障流动人口权益的制度安排极其薄弱的状况,有利于为流动人口打造一个公平公正的发展环境和条件。在制度化建设的同时,还必须要注重流动人口的再组织化问题,为流动人口与本地居民互动与互助创设组织载体,拓展流动人口的社会参与渠道和交往面,丰富他们的物质和精神文化生活。二是要实行管理下移与服务到位并重。管理下移,意味着要将更多的管理资源下沉到流动人口生活和工作的社区、单位,形成覆盖城市单位和社区的流动人口基层管理工作网络,使流动人口管理工作拥有发达的根基和“触角”。服务到位,要求强化对流动人口的服务和权益保护,尤其要筑牢公平公正“底线”,面向城市全体居留人口提供均等化的基本公共服务,保障流动人口在公共教育、公共卫生、就业服务等方面的权益。三是要经济立足与社会认同统筹。全面的社会融入应该包括经济立足、社会适应、文化交融和心理认同,流入地政府要为流动人口获得平等的劳动就业机会、享有公平公正的人力资本提升机会等创造良好的环境条件,使流动人口拥有与其

^① 李江涛,汤锦华.中国广州农村发展报告(2011)[M].社会科学文献出版社,2011.

劳动强度相称的较好劳动报酬，与城市居民拥有基本相同的经济消费能力，在城市社会中立命安身。此外，流入地政府还要关注流动人口的精神生活，使他们能够平等参与城市公共事务，积极地与城市居民沟通往来，适应并接纳流入地的风俗习惯、文化理念等，实现与城市居民在心理上的交融和身份上的认同，最终消除与城市居民之间的身份鸿沟，真正成为城市社会的一分子。

2016年，广州市通过了《来穗人员融合行动计划（2016—2020年）》，拟用5年时间全面推动流动人口在人文关怀、思想认同、心理悦纳、政治参与、乐业奉献等领域全方位社会融合，这是超大城市系统探索流动人口社会融合的重要创新。广州市还在越秀区、番禺区创建“广州市来穗人员服务管理示范区”，以有效破解大量农民工进城后带来的超大城市社会治理难题，形成可复制的经验。当前，广州市流动人口正逐步融入城市社会生活，据广州市统计局2017年初对1631名在穗居住时间超过半年的流动人员进行的关于“来穗人员融入广州社会的意愿和需求”的电话调查结果显示，89.3%的受访者认为“自己能适应并融入广州的生活”，68.7%的受访者认为“来广州后生活水平提高了”，76%的受访者认为“在广州得到了更好的发展机会”，73.7%的受访者表示“喜欢现在居住的社区”，72.6%的受访者明确表示“愿意长期在广州工作生活”^①。从国内特大城市及超大城市的现状看，广州市流动人口的社会融入已经走在全国前列。本书对广州市番禺区建设“广州市来穗人员服务管理示范区”的做法经验做了专题研究，并围绕超大城市流动人口治理的热点难点问题，如流动人口市民化、流动人口聚集区社会服务、流动人口有序化利益表达、外籍人口服务管理、少数民族流动人口服务管理、流动乞讨人员救助管理等进行了实证调查和理论探讨，希望广州的经验可以为我国超大城市促进流动人口更好地实现社会融合提供系统性的创新经验，为不断探索与超大城市特点和规律相适应的流动人口治理模式做出贡献。

^① 黄艳，林婵玉. 近九成来穗人员能适应并融入广州生活 [R]. 信息时报，2017-02-08.

目 录



代序 促进城市流动人口的社会融入	1
第一章 超大城市流动人口治理模式创新	1
第二章 巩固党在流动人口中的执政基础	56
第三章 流动人口治理的党建创新	65
第四章 流动人口聚集区社会服务	82
第五章 城市远郊区流动人口治理	93
第六章 流动人口有序化利益表达	104
第七章 新生代农民工的城市融入	111
第八章 农民工市民化的路径选择	123
第九章 广州市域新疆维吾尔族人调查	132
第十章 城市外籍人口服务管理	153
第十一章 城市流浪乞讨人员救助管理	165
第十二章 城市出租屋管理标准体系	177
参考文献	196
后记	200