

平安社区丛书

社区流动 人口服务管理

SHEQULIUDONGRENKOUFUWUGUANLI

张真理 著

平安社区丛书

社区流动 人口服务管理

SHEQULIUDONGRENKOUFUWUGUANLI

张真理

图书在版编目 (CIP) 数据

社区流动人口服务管理/张真理著. —北京: 中国社会出版社, 2010. 3
(平安社区丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3161 - 2

I. ①社… II. ①张… III. ①社区—流动人口—管理—研究—中国
IV. ①C924. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 041001 号

丛 书 名: 平安社区丛书

书 名: 社区流动人口服务管理

著 者: 张真理

责任编辑: 邢幼孜

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部: (010)66060275 **电传:** (010)66051713

编辑室: (010)66060097

网 址: www. shebs. com. cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 155mm × 225mm 1/16

印 张: 11. 75

字 数: 177 千字

版 次: 2010 年 7 月第 1 版

印 次: 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 20. 00 元

《平安社区》丛书

编委会

名誉主任：陈冀平

主任：李万钧

副主任：戚本超 许继慧

委员：李万钧 戚本超 许继慧

夏建中 冯锁柱 金其高

殷星辰 袁振龙

主编：殷星辰 袁振龙

序

当《平安社区》丛书编辑委员会的同志找到我，热情邀请我为《平安社区》丛书写个序言时，我感到由衷的高兴。这是因为《平安社区》丛书编辑委员会的同志和丛书作者都是从事治安学研究工作的同事，大家平时就经常在一起开会交流探讨，对他们的研究热情、研究态度、研究能力、研究水平我都比较了解。他们能根据我国经济社会发展的迫切需求，提出平安社区建设方面的系列研究课题，主动地推出平安社区研究方面的最新成果，填补我国平安社区研究领域的空白，不断地推进治安学相关领域的研究，更好地服务于我国的平安建设工作。理论工作者需要这种理论自觉和责任感。看了他们提供的《平安社区》丛书首批书目及书稿，我感到本套丛书有以下几个特点，值得向大家介绍。

《平安社区》丛书抓住了当前我国社会建设的重要课题。当前，我们国家正在全力推进经济建设、社会建设、政治建设、文化建设和生态建设，全面构建社会主义和谐社会。社会建设既是五大建设的重点，也是五大建设的难点所在，这主要是因为我们社会建设的起步晚，起点低，需要做的工作很多，比如社会政策的完善，社会管理的加强，矛盾纠纷的化解，安全稳定的维护等，都是社会建设的重要内容，而平安建设又是当前中国社会建设的重中之重。21 世纪初，江苏、山

东、浙江等省在总结社会治安综合治理工作经验的基础上，提出开展平安建设。平安建设一经提出，就得到了党中央、国务院领导的高度重视。2004年2月和5月，胡锦涛、温家宝、罗干等先后对“平安山东”建设、“平安浙江”建设作出批示。2004年10月，党的十六届四中全会明确提出，要坚持打防结合、预防为主，专群结合、依靠群众的方针，加强和完善社会治安综合治理工作机制，把抓稳定、保平安作为执政能力建设的重要任务，把提高维护社会稳定、驾驭社会治安局势的能力作为执政能力建设的重要内容。2005年10月，胡锦涛在十六届五中全会上明确提出，开展平安建设，加强社会治安综合治理，推进社会治安防控体系建设，建立健全“严打”经常性机制，依法严厉打击严重刑事犯罪，是构建社会主义和谐社会的重要工作。2006年4月，罗干同志指出，深入开展平安建设是构建社会主义和谐社会的基础工作。《平安社区》丛书紧贴时代需求，敏锐地抓住了平安建设这个我国社会建设中的重要课题，提出了许多重点研究课题，推出了自己的研究成果，具有很强的时代感，也有很强的社会责任感，这都是值得肯定和提倡的。

《平安社区》丛书把握住了当前我国平安建设的基础，涵盖了平安社区建设的主要内容。社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。社区是社会的缩影，是社会的细胞，是人们从事各种社会活动的基本场所，是避免社会断裂，实现社会整合，维护安全稳定，加强治安防控的重要阵地，是平安建设的基础和重要内容。《平安社区》丛书紧紧把握住“社区”这个重要研究对象，围绕平安社区建设开展了大量的研究工作，社区安全、社区治安防控、社区纠纷解决、社区矫正、社区流动人口服务管理等都是当前平安社区建设面临的重要课题。《平安社区》丛书首批书目包括《社区安全的理论与实践》、《社区治安防控体系解读》、《社区矛盾纠纷化解机制》、《社区矫正制度分析》、《社区流动人口服务管理》，涵盖了平安社区建设的主要领域和主要内容。《平安社区》丛书成果的推出对于我们进一步推进平安建设和社区建设，提高平安社区建设的水平，探索平安社区建设新的途径和模式，有十分重要的参考价值。这既是对平安社区建设一个很好的理论支持，也是对平安社区建设新的实践经验的总结，有利于我国平安社区建设不断深入推进。

《平安社区》丛书具有广阔的理论视野和坚定的实践导向。我看了《平安社区》丛书后，还有一个很突出的感受，这就是《平安社区》丛书既具有十分广阔的理论视野，也十分注重实践。它介绍和探讨了安全社区建设计划、社区警务战略、社区治安思想、平安建设与平安社区、社会资本与社区治安、社区安全与综合治理；系统分析和探讨了当前我国社区治安防控建设面临的新形势以及社区打击预防违法犯罪的主要形式，提炼社区治安防控建设的原则和所要实现的目标，并针对社区治安防控建设中的社区警务、群众参与、科技支撑等重要问题进行详细阐述；梳理了我国纠纷解决机制，考察了国外纠纷解决机制，对我国社区纠纷的类型、特征与产生原因进行了深入的分析，并提出了社区纠纷的四种解决方式；介绍了国内外的社区矫正理论与实践发展的情况，系统总结了社区矫正工作的内容、措施、方法和意义，同时针对当前社区矫正工作中遇到的突出问题，如权益保障、社会力量参与等问题进行了深入分析和研究，对社区矫正的基本制度进行了较为详细和全面的论述；在阐述世界范围内城乡人口流动普遍性的基础上，主要研究了中国背景下，社区流动人口服务管理的必要性和基本内涵，社区流动人口服务管理的主要内容、手段及途径等，并针对中国实际提出了改进社区流动人口服务管理的政策建议。这些介绍和分析既有国外同行创造的经验，也有其他相关领域提出的新鲜经验，对国内平安社区建设遇到的问题也有很好的解决思路和对策。

我在多个场合都一直强调，一个有责任感的理论工作者，应该经常地进行独立思考，仔细观察和认真研究公安工作现实中遇到的实际问题和理论问题，这样就会不断地有所发现，有所创新。我真诚希望，治安学界的同仁增强学术意识、质量意识和创新意识，以建设与发展治安学学科专业为己任，繁荣治安学的学术研究，提高治安学的学术质量，使之成为名副其实的既具有科学性又具有自身显著特点的学术阵地。北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所和中国社会出版社的同志共同合作，做了一件很有价值、很有意义的工作，为培养和造就一支理论功底好、热心于学术研究、有培养前途的年轻理论工作者队伍搭建了一个很有发展前途的平台。希望《平安社区》丛书成为推进治安学研究的一个重要载体，推出

更多、更新、更好的研究成果，不断地推进我国治安学的研究，从而更好地维护我国社会稳定的局面，让人民群众安居乐业，以服务我国经济社会的科学发展！

中国人民公安大学治安系主任 郭太生

2010年5月5日

前言

改革开放以后，中国放弃了优先发展重工业的工业化路线，走上了与中国国情逐步相适应的工业化道路，并重新启动了城市化进程与之相匹配。人民公社的解体、统购统销制度的废止、户籍制度的松动^①逐步消解了农民自由流动的主要制度障碍。家庭联产承包责任制的普遍实施释放了巨大的生产力，我国的农业生产出现了剩余，从而使农业人口向城市迁移成为可能。城镇工业化的迅速发展，第三产业的逐步兴起，带来了对外来劳动力的巨大需求，拉动了劳动力的快速流动。农村人口深切体会到城乡之间的收入差距，而这一收入差距根本上是由于传统部门和现代部门之间的劳动生产率的落差造成的，在追求更高的收入的动因驱动下，农村人口拥向城市，形成了一种不可逆转的人口迁移趋势。中国改革开放以后的人口流动总体上顺应了我国社会主义现代化战略调整的步伐，对我国的经济社会的快速发展起到了不可估量的重要作用。然而，现阶段仍然

^① 统购统销制度、人民公社制度、户籍制度是抑制城乡资源流动的三驾马车。参见蔡昉：《中国流动人口制度》，社会科学文献出版社2007年版，第18~21页。

存在很多制约人口流动的因素^①。人口流动的深度和广度不够，不仅妨碍了统一的劳动力市场的形成，而且制约了我国现代化的速度，延缓了我国向耐用消费品社会转型的步伐，增大了社会变迁的成本。流动人口的问题，已经不仅仅是一个给予一部分人公平待遇的问题，而是一个关系到科学发展观能否贯彻，和谐社会能否建立，社会主义事业总体目标能否实现的战略任务。以社区为载体，对流动人口进行服务和管理，是解决流动人口问题的重要途径，也是贯彻党和国家的大政方针的重要举措。2002年，党中央出台的《关于做好2002年农业和农村工作的意见》中提出，对农民工进城务工要“公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务”，要求各地清理对于农民工的歧视政策，建立城乡统一的劳动力市场。2003年，为进一步加强农民工进城务工的权益保护，国务院办公厅专门下发《关于做好农民工进城务工就业管理和服务工作的通知》，要求取消对农民工进城务工就业的各种限制，保护农民工权益，提供各种形式的公共服务。而在党的十七大报告中，明确提出了“加强流动人口服务和管理”，并且在统一劳动力市场建设、覆盖城乡居民的社会保障体系建设、基本公共服务均等化等方面提出了要求。2008年，党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，明确要求“统筹城乡劳动就业，加快建立城乡统一的人力资源市场，引导农民有序外出就业，鼓励农民就近转移就业，扶持农民工返乡创业。加强农民工权益保护，逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇，改善农民工劳动条件，保障生产安全，扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面，尽快制定和实施农民工养老保险关系转移接续办法。统筹城乡社会管理，推进户籍制度改革，放宽中小城市落户条件，使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。推动流动人口服务和管理体制创新”。

流动人口的服务管理归属于政府的公共服务与社会管理的范畴，

^① 系统的分析参见孙立平：《社会转型与农民工流动》，载孙立平：《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社2004年版，第318～334页。蔡昉：《劳动力迁移的两个过程及其制度障碍》，载《社会学研究》2001年第4期。

很多公共服务可以由社区来提供，而有效的社区管理又是有效的社会管理的重要条件，因此社区对流动人口的服务管理是解决流动人口问题、创建和谐社会的重要途径。对此进行专门研究，不仅有利于在理论上深刻认识流动人口社区服务管理的重要意义，而且有利于在实践中更好地开展社区服务管理，推动相关体制机制的改革。

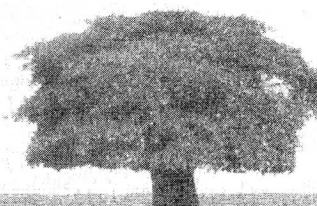
目 录

第一章 城乡人口流动概述	(001)
第一节 城乡人口流动的普遍性	(002)
第二节 城乡人口流动的理论诠释	(007)
第三节 城乡人口流动带来的“城市问题”	(012)
第二章 中国城市流动人口服务管理简史 (1978—2008)	
——以北京为例	(021)
第一节 1978—1984 年：严格户籍管理阶段	(022)
第二节 1985—1994 年：暂住证兴起阶段	(027)
第三节 1995—2001 年：系统证件管理阶段	(031)
第四节 2002 年至今：调整转型阶段	(035)
第三章 社区流动人口服务管理概述	(041)
第一节 社区流动人口服务管理的必要性	(042)
第二节 社区流动人口服务管理的内涵	(049)
第三节 社区流动人口服务管理的典型实践	(053)
第四章 流动人口对社区建设的影响	(061)
第一节 流动人口对社区建设的积极影响	(062)
第二节 流动人口对社区建设的消极影响	(069)
第三节 流动人口影响社区建设的原因分析	(075)
第五章 社区流动人口服务管理的内容	(087)
第一节 社区流动人口户籍服务管理	(088)
第二节 社区流动人口就业服务管理的内容	(093)
第三节 社区流动人口居住服务管理	(099)

第四节	社区流动人口社会保障服务管理	(105)
第五节	社区流动人口子女教育服务管理	(110)
第六节	社区流动人口计划生育服务管理	(115)
第六章	社区流动人口服务管理的机构与途径	(121)
第一节	社区流动人口服务管理的组织机构	(122)
第二节	社区流动人口服务管理与社区自治	(130)
第三节	社区流动人口服务管理与社区教育	(143)
第四节	社区流动人口服务管理与社区文化	(151)
第七章	完善社区流动人口服务管理的对策建议	(157)
第一节	坚持流动人口市民化服务管理的基本方向	(158)
第二节	完善流动人口的公共服务体系	(162)
参考文献		(168)

第一章

城乡人口流动概述



第一节 城乡人口流动的普遍性

城乡人口迁移绝非中国现代化进程中独有的现象，而是世界各国在现代化的发展过程中普遍出现的现象。大体上，可以把城乡人口迁移视为国内人口迁移的重要类型，既包括人口从乡村迁移到城市，即人口城市化；又包括人口从城市迁移到农村，即“逆城市化”。在我国目前主要出现的是从乡村向城市迁移的城乡人口流动。

一、西方发达国家的城乡人口流动

城乡人口流动与工业化的不断演进密切相关。在工业化以前，受生产力发展水平的制约，城市的发展非常缓慢。英国城市发展史中，伦敦一直是英国最大的城市。在 15 世纪初，伦敦的人口就达到了 3 万人到 4 万人的规模^①，但是经过了漫长的两个世纪，直到 17 世纪初，伦敦的人口才约为 20 万人^②。随着英国农业的变革、手工业向机器大工业的转变，国内外市场的不断扩大，以及英国工业革命的展开，英国人口向城市集中的速度日益加快。纺织工业的技术革新使大规模的纺织品生产成为可能。新能源的使用，特别是蒸汽机的发明及推广，

① 徐强：《英国城市研究》，上海交通大学出版社 1995 年版，第 11 页。

② 王觉非：《近代英国史》，南京大学出版社 1997 年版，第 16 页。

不仅提高了生产效率,也打破了以往用水力作为原动力的机器工厂只能建在河流沿岸的地理限制,使得工厂在城市中大量集中成为可能。纺织、冶金、采煤等工业的发展推动了交通运输业的进步。大机器工业向城市的集中以及交通运输业的革命改变了英国经济和人口的分布,大量的农村人口走出乡村进入城市,成为产业工人。在17世纪,“城市化在整个世纪中都以特别快的速度发展”^①。伦敦在17世纪末的人口,保守估计为52万人,而较高的估计为67万人^②。伦敦人口的剧增与城市人口的自然增长关系不大,因为在当时大多数城市的死亡率非常高,主要是外来人口迁移引起的机械增长。据说,在17世纪,伦敦除了数十万常住人口之外,流动人口也达到了几十万^③。17世纪下半叶以后,原来经济落后、人口稀少的西北部地区,形成了很多新兴的工业城市,如曼彻斯特、伯明翰、利物浦、格拉斯哥、纽卡斯尔。到了18世纪中叶,英国三大类别的城市群体已经初步形成。第一类别的城市是伦敦,伦敦的人口与第二大城市的人口差距不断拉大,达到了十多倍之巨。第二类城市是地方都市,如诺里奇、约克、布里斯托尔、埃克塞特和纽卡斯尔等。这些地方都市的外来人口来源广泛,已经成为这些地方都市的主要劳动力。第三类别的城市是郡城和自治城市。郡城和自治城市同地方都市相比,拉力较小,因此其移民的来源区也小得多,大多来自10~15英里范围内。但是迁移人口仍然成为这些城市重要的劳动力^④。到1760年,英国城镇人口占到全国人口的25%。1760—1814年,5万人以上的城市由2个增加到24个。此时,英国近1/3以上的人生活在2万人以上的城市里。至19世纪中期,即1851年,英国城镇人口超过了农村人口,“‘典型的英国人变成了城市人’,英国成了一个城市国家,中世纪那种田园诗般的农业社会被一

① Ray B Westerfield, “Middlemen in English Business,” Transactions of the Connecticut Academy of Arts and Sciences, XIX (1915), p 410

② 罗伯特·金·默顿:《十七世纪英格兰的科学、技术与社会》,范岱年等译,商务印书馆2002年版,第十一章。

③ 王觉非:《近代英国史》,南京大学出版社1997年版,第16页。

④ 江立华:《英国人口迁移与城市发展(1500—1750)》,中国人口出版社2002年版,第137~141页。

个发达的工业社会所取代”。^① 1800 年时，除伦敦以外，英格兰与威尔士地区不存在超过 10 万人口的大城市；到了维多利亚女王即位的 1837 年，英格兰与威尔士地区超过 10 万人口的大城市包括伦敦在内已有 6 座，到 1891 年增加到 24 座^②。

其他西欧国家也经历了相类似的过程。法国 1801 年的城市人口占总人口的比重为 20.5%，1851 年时上升为 25.5%，到 1901 年时已达 40.1%。法国的最大城市巴黎，1800 年时规模为 54.7 万人，1850 年上升为百万人城市，达 105.3 万人，1900 年达到 271.4 万人。德国 1881 年城市人口比重为 41.4%，1901 年为 54.3%，超过乡村人口。柏林的人口，1800 年为 17.2 万人，1850 年为 41.9 万人，1900 年为 188.9 万人^③。

美国的城市化进程也比较迅速。19 世纪初，美国工业革命开始，交通运输业获得了巨大飞跃，城市因之得以长足发展，逐步确立了大西洋沿岸城市在全国经济中的主导地位，并在东北部形成经济核心区，为进一步的区域性开发打下了坚实的基础。此后，美国开发的边疆不断向西推进。城市化在各区域的发展体现了明显的梯度性特征。到 19 世纪下半叶，美国的城市化进入鼎盛期，19 世纪末形成了以城市为中心的经济体系。1790 年时，美国城市人口仅占 5.1%，到 1850 年上升为 15.3%。1920 年，美国城市人口已经达到 51.2%，成为一个城市化国家^④。

1963 年 J. P. 古布斯研究了西方工业国的城市化过程，将城乡人口的演变过程归纳为五个阶段：

第一阶段，城市开始兴起，城市人口在增长，但与此同时，乡村人口也以同样的或者更大的规模增长着。城市人口与乡村人口的比例在很大程度上取决于食品供应情况和运输条件。

第二阶段，城市人口的增长比乡村人口增长快，也就是说，人口从农村迁入城市，首先是迁入高度发达的较大城市，这对城市的人口

① 王觉非：《近代英国史》，南京大学出版社 1997 年版，第 182 页。

② 徐强：《英国城市研究》，上海交通大学出版社 1995 年版，第 14 页。

③ 潘纪一、朱国宏：《世界人口通论》，中国人口出版社 1991 年版，第 254 页。

④ 王旭：《美国城市史》，中国社会科学出版社 2000 年版，第 3~5 页。