

开放、改革与包容性发展

——大转型大流动时期的城市流动人口管理

郑杭生 陆益龙

内容提要 改革开放新时期,中国社会进入了大转型大流动时代。大量流动人口在乡-城和城-城之间流动,给城市发展既带来挑战,也创造机遇。逐步推进和深化户籍制度改革,理顺城市社会管理体制,为城市包容性发展创造条件,同时在创新社会管理中,把对流动人口的管理、服务和教育培训有机结合起来,将给城市及社会和谐发展提供新的动力。

关键词 开放 改革 包容性发展 大转型 大流动 流动人口管理

改革开放以来,中国社会逐步进入一个大转型、大流动的时代,大转型意味着经济体制从计划向市场的转变、社会结构从城乡对峙向城乡交融的过渡以及文化观念的多元化和现代性的变迁,^①大流动则是在大转型过程中人员的大范围、大规模的迁移流动,不仅乡-城人口流动规模巨大,而且城镇之间的人口流动也非常频繁。转型和流动成为我们这个时代的重要特征,转型和流动既给我们带来诸多挑战,同时也带来了更多的活力和发展机会。因此,对待人口流动及流动人口,需要从时代特征这一宏观视野去加以认识和理解,唯有这样才能制定科学的、合理的应对策略,促进人口发展与社会经济发展更加协调。

目前,中国的流动人口规模达到1.5亿,在总人口中的比例超过11%。^②就城市现实情况而言,根据我们的综合社会调查(2006CGSS),城市中15%左右的劳动力属于非本地户籍人口,也就是广义的流动人口。^③大量流动人口既意味着社会

发展具有充分的活力,因为正是通过流动,大量人口获得了更好的发展机会。但同时流动也意味着大量的不确定性的存在,因为处在不断流动状态的社会,很难预见其未来的发展方向。在城市发展和城市管理中,合理解决流动人口的活力与不确定性之间的关系问题,就会给城市发展增添新的动力,如果不能从体制和管理实践中处理这对矛盾,就可能错失发展机会或给城市病理下伏笔。

通过户籍制度改革理顺城市社会管理体制

流动人口是中国的特殊人群,或者说具有中国特色。之所以具有中国特色,是因为中国不同于其它国家的户籍制度。^④在现行的户籍制度安排下,大量人员虽然可以自由地从农村流向城市、从一个城市流向另一个城市,而且可以在流入地自由地生活、工作,但由于没有合法的户籍身份,他们只能游离于城市体制之外,既享受不到城市体制的福利,也规避了城市体制的约束,这样就

大大增加了他们的社会不确定性。

现行的户籍制度是1958年后随着计划经济和工业化战略的推进而制定的以户口登记为中心的社会管理体制,其核心特点和功能主要体现在三个方面:一是区分城乡户口身份,确立城乡二元的社会经济体制;二是控制户口转换和人口迁徙;三是执行社会资源的配置,管理社会生活。^⑤户籍制度的推行,对促进计划经济的发展特别是民族工业体系的形成,以及社会秩序的重建起到过积极作用。但随着改革开放及市场经济的不断深化,这一制度已经不能满足新时期社会管理和人民生活的需要了,甚至还给城市社会管理带来各种各样的新问题。譬如,对城市农民工的身份、权益保障、子女教育、继续发展以及治安管理等,都造成制度和管理的真空地带或模糊空间。

在社会大转型和现代化进程中,城镇化和人口流动是社会发展的必然趋势,也是必由之路。正是这一现实和客观规律,要求我们必须进一步深化改革和完善人口管理体制,特别是与不能满足新时期社会管理需求的户籍制度。从长远的、宏观角度来看,改革户籍制度,不仅要加强和完善流动人口的登记与管理,更重要的是要从制度和法律上完善和统一户籍管理体系,否则各地的人口管理和改革创新就依然会遇到种种法律障碍。所以,制订《户籍法》或重新修订1958年的《户口登记条例》已迫在眉睫。

目前,一些城市的流动农民工虽然迁移户籍或永久性迁移的愿望不是很强烈,^⑥但是,这并不表明户籍制度对农民工的发展乃至城市产业发展已经没有消极影响了,户籍制度改革没有必要了。

户籍制度是一项具有依附性的复杂社会管理制度,在市场经济体制下,它不再具有约束人们流动行为的功能,但却有限制一些群体发展的作用,而且也可能成为造成体制性不公的根源。^⑦例如,目前一些城市出台的宏观调控及限购令等措施中,一些限制性措施就依附在户口之上,某种意义上讲,这将会影响到户籍制度改革进程。因为户籍制度改革的根本目标不是要取消户口登记,而是要剥离依附在户籍之上的各种不公平、不合理的行政命令和管理措施,使户籍制度的功能回归到人口登记、信息管理和秩序维护之上。宏观调控政策应运用多种经济的如财政、税收及货币等

工具,而不能把一切都依附在户籍之上。

鉴于短期内户籍制度的大框架可能不会有大幅度改变,各个城市需要根据各自的实际情况和需要,积极推进包括户口政策在内的社会管理体制的改革。各个城市在改革依托于现行户籍制度的社会管理体制时,可以渐进式分阶段地推进。

首先,在城市社会管理体制中,把流动人口纳入城市统一的管理体系之中。也就是说,新时期城市社会管理要加强流动人口的管理,而不能把流动人口排除在城市管理之外。强化流动人口管理,需要引入先进信息技术,建设和完善流动人口的居住登记和信息管理系统。在城镇流动人口登记管理方面,曾经推行过暂住证制度,后来这一制度被中止。目前,一些城市在这方面进行了创新,推出居住证管理模式。在现行的制度背景下,作为一种过渡性管理方式,对流动人口实行居住登记和管理其实是非常必要的。一方面,登记管理是全面准确掌握城市人口信息的必要途径,也是推进科学的城市社会管理的基础性工作;另一方面,登记管理对流动人口来说,也是保障自身权益的重要途径。更好地推进流动人口的登记管理,一是要加快推进流动人口登记的信息化进程,尽快建立起全国联网的流动人口登记系统,方便流动人口进行居住登记,并尽可能降低流动人口进行登记的成本。二是要把居住登记与社会管理有机结合起来,使得流动人口的劳动保险、医疗保险、社会保障、社会福利等与权益凭证相关的信息档案具有可转移性和延续性,更好地保障流动人口的福利和权益。

第二阶段的改革应围绕以建立和完善辖区居住人口的社会管理体系。既然流动人口已经是城市人口的重要构成,而他们在短期内又难以转换为户籍人口,那么,在城市社会建设、社会管理中,也应当把这一群体纳入到自己的管理体系之中。在城市居住人口的社会管理体系中,需要保障与居住生活密切相关的基本权益,而不应以户籍来区别对待。同时向辖区所有居住人口提供统一的社会生活方面的管理与服务。与居住密切相关的权益是指作为在一地生活的居民,他们为了生活所需要的基本公共保障。这些权益主要包括:居住权、同等的劳动权益、享用基本公共品的权益、子女受教育权、享受基本医疗卫生及其它公共服

务的权益等。

第三阶段的改革应重点放在建立更加开放和更加公正的城市社会管理体制。从城市起源、发展的历史规律来看,城市发展的一个本质要求就是:城市必须要有足够的开放性和多元性。如果城市缺少开放性和多元性,就不会有发展动力和城市的聚集效率。只有当城市有足够开放度和包容度,才会有大量人才流向城市,城市才会保持发展的活力。建立开放的、公正的城市社会管理体制,就是要尽可能消除阻碍城市走向开放、多元的各种体制性的、结构性的障碍,在城市形成一种公平竞争的社会环境,让各种群体在这种开放的环境中都能得到公平的发展机会。科学的社会管理体系就是一个城市繁荣发展的社会资本,城市社会管理水平越高、社会环境越好,城市得以繁荣发展的资本就越雄厚。

通过科学社会管理促进城市包容性发展

当前,根据中央作出的“十二五”期间要“加快转变经济发展方式,调整经济结构”的战略决策,以及中央关于“加强和创新社会管理”的战略部署,各级城市要顺应时代发展要求,转变以往对待人口流动的态度和管理流动人口的策略,从堵截和排斥向主动吸纳和管理服务方向转变。城市社会要创新社会管理模式,促进城市包容性发展。

新中国成立 60 多年来,特别是改革开放 30 多年来,中国经济社会发展取得了举世瞩目的惊人成就,但我们同时需要清醒地认识到,已有的发展依然属于社会主义发展的初级阶段,是“初级发展”。^⑧所谓初级发展,就是指发展的方式、手段及成果属于初级的。在初级发展阶段,城市的发展主要依靠土地、廉价劳动力和廉价自然资源等要素取得的,而对社会发展、环境发展所承担责任和义务则较少。伴随初级发展方式的社会问题、环境问题因而也就越来越凸显出来。

按照科学发展观的要求,城市社会要转变发展方式就是要从这种初级发展转向包容性发展。所谓包容性发展,与包容性增长理念密切相连,包容性增长就是“要对地区的和谐增长作出贡献”,其核心内涵主要包括通过可持续增长扩大就业,减少贫困;通过广泛公平参与促进机会均等;通过公共政策保障人们的基本社会福利。^⑨包容性发

展也就是要对社会和谐发展作出贡献,具体而言,就是城市发展在利用对自己有利资源的同时,也要承担和谐发展的责任和义务,即包容可能的福利成本或负担。譬如说,城市发展与利用流动农民工的关系问题,按照包容性发展理念,城市和企业在使用农民工获得自身发展的同时,也要为农民工的进一步发展和社会保障承担一定的责任和义务,而不是把保障的责任全部推向农村或户籍所在地,唯有这样才能促进整个社会的和谐发展。

包容性发展理念不仅仅是道义的要求,而且也是城市和谐发展、可持续发展的重要条件。在改革开放新时期,城市如果依然坚持初级发展模式,如果回避包容性发展,那么就难以摆脱“类发展困境”,也就是如何减小发展过程中的社会差距和环境代价问题。^⑩

近年来,沿海地区出现的“民工荒”现象,以及劳资矛盾增多,劳资关系恶化等现象,其实质是类发展困境的一种显现。“民工荒”现象,并不是劳动力市场供求结构变化引起的问题,而是流动人口的高流动性和高不确定性引发的问题。这一问题显示出城市不合理的流动人口管理和社会管理体制,已经给经济发展带来了成本的增加。市场经济需要有人口的可流动性,但社会经济管理体制又要促进劳动力的相对稳定性。过于频繁的流动和不确定性,不仅增加个人的生活成本,也会加大社会经济运行的成本。而劳资冲突现象的增多,已经主要不是因为农民工的“底线型”利益诉求而是因为“增长型”利益诉求引起的,也就是农民工所要求的不仅是最低工资而是要求与企业有同等的发展机会。^⑪从这些问题中可以看出,包容性发展将是城市发展的一种趋势和要求。

城市发展要转向包容性发展,其目标就是使我们的城市和乡村、东部和西部、经济和社会、人和自然携手并进地共同发展,真正实现“民生为重,百姓至上”,更为合理地配置社会资源和社会机会。^⑫落实到城市建设和城市管理中去,就是要加强和创新城市社会管理。

社会和谐发展要依靠具体的社会建设和社会管理实践,通过强化基层管理和基层服务,可以使民生事业得到落实,使各个群体的利益关系得以协调。此外,随着社会的不断发展,人们的利益诉求也在不断变化,只有创新社会管理体制和方式

方法,才能满足新的社会需要。一些城市已经意识到社会管理创新的重要性,并在实践中根据实际需要开创了一些新的城市社会管理体制和模式,如杭州市探索的“城市复合创业主体”模式,就是把政府、企业和社会组织的力量有机地整合起来,充分发挥社会复合体在民生建设、社会服务以及矛盾化解方面的积极作用。^⑬

就城市流动人口管理而言,按照包容性发展理念,城市应转变管理思路和策略,各级城市在规划、市政建设、城市社会管理中,必须充分考虑人口城市化的因素,积极主动地应对城市人口发展带来的挑战,充分发挥人口流动带来的发展机遇,同时积极主动地承担城市化的社会福利责任。

对于特大型城市来说,应更加注重创新社会管理。要从长远着手,科学地规划城市发展,通过建设城市带或都市圈等途径,有效地分流人口。此外,通过经济结构调整以及区域协调发展等策略,合理地调节人口流动。在一些大中城市,尤其是在东南沿海工业发达地区,应该逐步将相对稳定的流动人口容纳到城市统一的人口与经济社会管理体系之中,使在新兴产业内从业的流动人口成为城市较为稳定的劳动力,降低流动人口的流动性,使流动人口尽快融入城市,促进城市和谐发展。对于小城市和小城镇来说,应全面放开户口迁移限制,实行一元化和一体化的社会管理,以加快小城市和小城镇的发展,带动城乡一体化的进程,缩小城乡发展差距。

总之,城市包容性发展要求城市不能只关顾自身的利益和发展,而是要兼顾和包容社会与环境效益,在社会建设及和谐发展中应发挥出中心作用。实现包容性发展,城市需要转变和创新社会管理体制和方法,让包括流动人口在内的更广泛的人群公平地享受发展成果。

通过教育培训增强城市发展新动力

包容性发展必须合理地处理好发展与包容的关系,创新城市社会管理也不只是给流动人口提供一些便利,而是要在社会管理创新中培育和积蓄发展的新动力。因为只有发展才能为改善民生和增加福利创造物质条件,科学地社会管理既要促进发展成果的公平分配,同时也要为促进发展创造有利的社会条件。

从当前全球化、市场化的发展趋势来看,人力资本或人力资源成为越来越重要的发展动力。在人力资本中,教育培训是最重要的构成。提高人力资本的水平是当今发展的重要趋势,注重教育,增加人力资源,已成为新时期推动发展也可说是转变发展方式重要路径。无论从国家发展还是从个人发展角度看,人力资本的提高都是发展的重要动力和资源。

推进城市包容性发展,需要在城市流动人口管理乃至农村社会建设中,必须把教育和培训置于战略的高度来加以重视。综合社会调查结果显示(2006CGSS),目前流动人口中,有三分之二左右的人只有初中及以下的教育水平,^⑭这样的人口教育结构显然与城市化、现代化发展要求不太相符,至少会影响城市化发展质量的提高。出现这种状况的原因是农村只注重义务教育阶段的教育,忽视或轻视了更高水平的特别是职业的教育。面对这一现实,城市在流动人口管理方面,必须把教育尤其是职业教育和培训置于重要的位置。

在加强城市流动人口的教育和职业培训方面,首先,政府尤其是各级城市政府部门,必须转变以往那种认为流动人口是外来人口而本地政府不需要承担其教育培训责任的观念,在城市财政预算中,应增加对流动人口的教育和培训的投入,把提高流动人口的素质当作提高城市人口整体素质的重要构成。其次,各级城市要逐步建立和完善流动人口特别是农民工的教育培训机制。科学、合理的流动人口教育培训机制,应该是“政府主导、企业配合、社会组织如行业协会参与”的相互协调的机制。通过多样化的、协调配合的流动人口教育培训机制,不断提高流动人口的文化和职业素质。最后,寓教育于社会管理之中,把流动人口的教育培训与管理有机统一起来。目前在流动人口管理方面,主要强调管理与服务相结合。相对于服务而言,教育和培训更加重要。教育和培训不仅有助于流动人口个人的发展,而且对城市更好地、可持续发展有着非常重要的意义。提高流动人口的素质,也是人才强国战略的必要构成,因为流动人口在城镇人口中已占据了一定比例,而且他们越来越成为制造业的主力军。中国要从制造业大国走向制造业强国,不断提高这部分人口的素质有着重要战略意义。

城市向流动人口教育培训的投入,不能简单地将其看作是一种财政付出或额外负担,实际上是城市可持续发展增加新动力。从“中国模式”和中国发展经验中,^⑤看出政府的投入起到了至关重要的作用。改革开放新时期,正是通过政府加大对基础设施、农田水利基本建设以及各种民生建设的投入,拉动了经济持续高速增长。由此可推,政府加大对教育及人力资源的投入,也将会给社会经济的稳定快速发展增添新的动力。

小 结

中国社会在快速转型与发展进程中,人口流动将是一个大趋势。所以,城市在社会发展规划以及社会管理中,必须把流动人口作为一个基本考量的因素,顺势而行,不断推进流动人口管理的科学化,充分发挥流动人口在社会经济发展中的积极作用,促进包容性发展,为构建和谐的小康社会奠定坚实基础。

提高城市社会管理科学化水平,使流动人口管理在社会稳定及城市发展中发挥更加积极的作用,采取如下政策措施有着重要的实践意义。

首先,转变发展观念,推进包容性发展。包容性发展理念涵盖了可持续发展、和谐发展之精髓,是传统价值与现代精神、中国智慧与全球视野的高度融合。在包容性发展过程中,城市不仅要追求自身发展,而且还要在可持续发展、和谐发展中发挥中心作用;城市在发展中获得收益的同时,也需要承担起维护社会的、生态的和谐平衡的责任。

其次,运用现代信息技术,完善城市流动人口的信息登记与管理体系。准确地掌握人口信息,是推进社会管理科学化的前提条件。城市流动人口管理部门需要从调查、信息采集、更新、管理和服务等各个环节着手,不断完善流动人口登记与管理系统,为创新和改善流动人口管理和服务提供信息基础。

再次,创新城市社会管理体制,分阶段地推进户籍制度改革,建立包括流动人口在内的一体化城市社会管理体系。对现行户籍制度的改革,可以从基层管理和实践创新开始。各个城市可以根据自身的实践需要,分阶段地推进与户籍相关的改革,逐步剥离附加在户籍之上的差别分配功能,强化户籍管理的信息和秩序维护功能。通过城市

统一的居住人口管理途径,理顺城市阶层群体的利益关系,为城市和谐创造良好条件。

最后,建立有效的流动人口特别农民工的教育培训机制,为城市发展创造提供新的动力。人力资源的提高是实现发展方式转变的重要前提,可以是新时期社会经济发展的重要动力。加大对城市流动人口的教育培训的投入,一方面有利于直接拉动发展,另一方面为可持续发展积蓄新的能量。

- ①郑杭生:《中国社会大转型》,《中国特色社会主义学理论的探索:郑杭生社会学学术历程之一》,中国人民大学出版社,2005年,第256页。
- ②国家统计局:《2005年全国1%人口抽样调查主要数据公报》,国家统计局官方网站。
- ③陆益龙:《农民中国—后乡土社会与新农村建设研究》,中国人民大学出版社,2010年。
- ④杜鹃、张文娟:《对中国流动人口“梯次流动”的理论思考》,《人口学刊》2010年第3期。
- ⑤陆益龙:《户籍制度—控制与社会差别》,商务印书馆,2003年。
- ⑥蔡禾、王进:《农民工永久性迁移意愿研究》,《社会学研究》2007年第6期。
- ⑦陆益龙:《超越户口—解读中国户籍制度》,中国社会科学出版社,2004年。
- ⑧郑杭生主编:《新中国60年:学界回眸》(社会学与社会建设卷),北京出版社,2009年。
- ⑨蔡荣鑫:《包容性增长:理论发展与政策体系》,《领导科学》2010年12月(上)。
- ⑩郑杭生:《警惕类发展困境:社会学视野下我国社会稳定面临的新形势》,《中国特色社会主义研究》2002年第3期。
- ⑪蔡禾:《“底线型”利益到“增长型”利益——农民工利益诉求的转变与劳资关系秩序》,《开放时代》2010年第9期。
- ⑫郑杭生:《让“包容”牵手“和谐”——包容性增长里的中国智慧》,《光明日报》2010年3月3日。
- ⑬郑杭生等:《“中国经验”的亮丽篇章:社会学视野下“杭州经验”的理论与实践》,中国人民大学出版社,2010年。
- ⑭陆益龙:《关系网络与农户劳动力非农化转移——基于2006CGSS的实证分析》,《中国人民大学学报》2011年第1期。
- ⑮郑杭生:《“中国模式”或“中国经验”与当代中国社会学的再研究》,《江苏社会科学》2010年第6期。

作者简介:郑杭生,中国人民大学社会学理论与方法研究中心一级教授;陆益龙,中国人民大学社会学理论与方法研究中心教授。北京,100872
〔责任编辑:毕素华〕