

# 我国流动人口居住地的社会服务管理

丁群晏, 林闽钢

(南京大学政府管理学院社会保障系 江苏南京 210093)

**[摘要]**随着我国工业化和城市化快速推进,大量流动人口对我国城市社会管理造成了较大的冲击,特别是在目前大力推进基本公共服务均等化下,流动人口社会服务管理问题日益突显。本文通过对流动人口社会服务管理北京模式、上海模式、东莞模式和苏州模式的分析和比较,认为我国流动人口居住地的社会服务管理面临着从流动人口防范管理转向居住地管理;从流动人口服务转向居住地服务的新挑战。为此,本文提出了流动人口居住地社会服务管理改革的有关建议。

**[关键词]**流动人口;居住地管理;社会服务管理

**[中图分类号]**C916

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1003-8353(2013)07-0015-05

20世纪80年代以来,我国工业化和城市化发展迅速,大量人口从农村向城镇、从欠发达地区向发达地区转移,人口流动日益活跃。据统计,2011年全国流动人口达到2.3亿人,占全国总人口的17%<sup>①</sup>。流动人口管理问题已成为我国社会管理的重要议题。从总体上看,农村进城务工人员对于调整城乡劳动力结构,促进城市经济发展有重要的推动作用。但大量流动人口对我国城市社会管理造成了较大的冲击,特别是在目前大力推进基本公共服务均等化下,大量流动人口管理及其服务问题日益突显,已成为社会关注的焦点。

## 一、流动人口居住地社会服务管理的四大模式

近年来,我国许多城市为了适应大量流动人口的管理和服务挑战,根据自身条件进行探索,建立起了多样化的流动人口居住地社会服务管理模式。从目前来看,主要有以下几种模式:

### (一) 流动人口居住地社会服务管理的“北京模式”

(1) “以房管人”。北京市按照治安管理的思路,将流动人口和出租房屋管理合并,建立党委政府统一领导,专门机构统一协调,各部门分工负责,条块结合、以块为主的属地管理工作体制。北京市2007年以来成立了包括公安、卫生、计生20多家职能部门参与的“流动人口管理委员会”,并建立市、区、街道、社区的四级流动人口和出租房屋服务管理体系,在基层通过社区流动人口和出租房屋服务站进行服务管理<sup>②</sup>。

(2) 以居住证为基础提供阶梯式社会服务。在北京市,流动人口办理居住证后,根据居住年限、社会保险参保年限以及纳税情况等,享受阶梯式的公共服务。以居住证为载体建立全市联网、部门联动的“全员人口信息系统”,按照“来有登记、走有核销”的基本要求加强流动人口基础信息采集,进行实时动态监控,有效提高人口管理的信息化和精细化水平。同时,居住证将集纳个人基本情况、住房情况、就业情况、计划生育等方面的信息,并附加一定的社会服务功能,以吸引流动人口主动办证,并且居住年限越长、社会保险参保年限越长、纳税越多,相应可享受的公共服务会更多。

**[基金项目]**国家社科基金重大项目:社会服务管理体制改革与社会管理创新[项目编号:12&ZD063]。

**[作者简介]**丁群晏(1989-),男,南京大学政府管理学院社会保障系研究生;林闽钢(1967-),男,南京大学政府管理学院社会保障系教授。

## (二) 流动人口居住地社会服务管理的“上海模式”

(1) 实施“大人口”综合调控。上海市从“大人口”管理理念出发,将流动人口纳入到全市人口综合调控的范围<sup>③</sup>,设立了流动人口专门管理机构并形成了管理网络。1993年,上海市批准成立上海市外来流动人口管理协调小组,1998年,将其更名为上海市外来流动人口管理领导小组(外口办)。各区县成立由主要领导同志负责、相关职能部门参与的人口综合管理办公室,形成了“市级综合协调、区级综合管理、社区具体实施”的属地化流动人口服务管理网络。

(2) 推进统筹型社会管理。上海市建立起了“两级政府——三级管理——四级网络”的流动人口综合管理框架,综合协调流动人口治安、住房、社会保障、计划生育等各项政策,推动流动人口管理由“条块结合,以条为主”向“条块结合,以块为主”演进。在社区管理中,对流动人口集中的社区,推行了居住证制度和房屋登记制度,建设社会治安防控体系<sup>④</sup>。

(3) 开展全面、细致、人性化的社会服务。上海市通过实施居住证制度后,来沪人员通过申领居住证,可以享有社会保险、教育培训、计划生育、卫生防疫等多项权利和待遇。同时,为解决流动人口在上海劳动力市场上面临的困难和问题,如劳动技能和文化素质低下、劳动权益得不到保障等,上海市采取了多项措施以提高来沪人员职业技能,保护他们合法的劳动权益。上海市探索来沪人员子女义务教育的有效途径,即“以来沪人员所在地政府管理为主,以全日制公办中小学就学为主”。建立来沪人员计划生育和公共卫生服务制度,为其提供优生优育、避孕节育、预防艾滋病等生殖保健宣传、管理与服务。上海市宝山区为流动人口购买服务,组建专管员队伍,充实流动人口服务管理力量;推动流动人口计生管理;聘请法律顾问,实行流动人口依法管理;定点开展孕检,推行集中式管理方法<sup>⑤</sup>。

## (三) 流动人口居住地社会服务管理的“东莞模式”

(1) 建立新莞人服务管理体系。2008年东莞成立了新莞人服务管理局,这是我国建立的第一个地级市流动人口专门服务管理机构,在统筹城乡发展之中,镇村延伸成立32个新莞人服务管理中心和621个服务站,使服务管理网络覆盖全市<sup>⑥</sup>。

(2) 打造新型社区。2008年12月,东莞市出台了《关于在各镇街、市属园区成立新型社区解决基层入户难问题的决定》。新型社区是把村或者社区原来的行政职能分离出来变成一个派出机构,所在居民除没有分红外,其他待遇和普通社区居民相同,可以享受到民政、社保、就业、计生、办证等服务。新型社区经费实行市、镇街(园区)两级财政负担,纳入预算管理。

(3) 在统筹城乡社会保障基础上,推出综合性社保卡式社会服务。在社会保障方面,2008年,打破了就业与非就业界限,实现医保体系的城乡一体化运行;并于同年4月,正式合并职工基本医疗与农村居民基本医疗两个制度,建立社会基本医疗保险制度,进而实现了医疗、养老保险的城乡一体化<sup>⑦</sup>。同时,东莞市发放整合了社保、医保功能的社保卡,该卡不仅功能多,而且城乡一体,同时更重要的是覆盖了所有新莞人。它可以从各项优惠政策、服务信息、管理措施、合法权益等方面专门为新莞人提供指导性服务,涉及入户、就业、子女教育、职业培训、计划生育、金融服务等多个方面,关系到每个新莞人的切身利益。东莞从流动人口比例大情况出发,将流动人口纳入社会保障体系,而且进一步实现了社会保障的城乡统筹,并使用社保卡整合社保和医保功能为流动人口服务,这在全国处于领先水平。

2010年,东莞市还制定了《东莞市积分制入户暂行办法》与《东莞市积分制入户管理实施细则》,逐步将现行其他入户籍政策纳入积分制入户管理,确立条件准入和积分管理相结合的原则,全市统一划定分数线,常年受理入户申请。

## (四) 流动人口居住地社会服务管理的“苏州模式”

(1) 依托流动人口信息管理,探索流动人口居住地管理新手段。2012年,苏州市社会管理综合治理委员会成立了实有人口服务管理工作领导小组,下设了流动人口服务管理、人口基础信息库建设、境外来华人员服务管理三个具体工作组。依托信息管理的“新苏州人信息综合管理系统”,实现了苏州全市联网,将信息化成功延伸到了社区,解决了散居的流动人口信息采集问题。此外,系统所采集的信息与劳动保障、人口与计生、工会、妇联等部门实现共享。苏州市还在社会化采集系统中开发了出租户管理功能,采取“以房管人、人房一致”的办法。在全市范围内统一出租房屋编号。镇、村、小区物业、房管部门,都必须全面参与到对外来

人口的登记管理。对绝大多数有正当职业、固定场所和工作生活比较稳定的流动人口,纳入本地人口管理规划,规范服务范围。对用人单位的流动人口,按照“谁用工、谁管理”的原则,落实用人单位和雇工业主的责任。

(2) 省级统筹的居住证式社会服务。居住证制度是户籍制度改革的内容之一,苏州市作为江苏省试点城市,在2011年推出“居住证”制度。不仅“一证多用”,而且在江苏全省通用,把能够为流动人口提供的劳动、入学、就业、医疗等社会权益纳入其中,使之成为流动人口劳动就业、务工经商、医疗保险、子女就业、卫生防疫、购车购房等在苏州生活工作的必要证件,并且居住证制度与户籍准入制度相衔接,居住证的持有者将在申请户籍迁入苏州的政策上受益。除居住证,流动人口凭管理服务卡可以享受国家规定的免费服务项目的同时,可以享有长效避孕节育措施奖励、孕前优生检查、产前优生指导等政策优待和公共卫生服务项目。

(3) 特别关注流动人口的义务教育和公共卫生服务。苏州市规定各级教育行政部门应承担所辖区域流动儿童少年接受义务教育的管理职责,帮助其完成国家法定的义务教育。在具体措施上,要求各级政府在教育财政拨款时,应建立流动儿童少年就学的专项经费,支持招收流动儿童少年就学的全日制公办中小学校,扶持专门招收流动儿童少年就学的学校;对家庭经济困难的流动儿童少年提供接受义务教育的帮助。流动儿童少年就学,以在居住地的全日制公办中小学校借读为主,也可进入民办学校和专门招收流动儿童少年的学校接受义务教育。在公共卫生服务上,苏州市为流动人口提供免费公共卫生服务。为提高流动人口的健康水平,将流动儿童计划免疫、外来孕产妇限价定点分娩列入实事工程,提供全程服务。对流动儿童实行免费计划免疫,由政府投入经费来为流动儿童提供免费服务。各市区确定一家定点医院,为外来孕产妇提供限价分娩,降低了外来孕产妇死亡率。

## 二、流动人口居住地社会服务管理模式的比较

本文选取经济发展、运行体制和机制、社会服务、核心特征等维度对流动人口居住地社会服务管理进行比较(如表1)。

表1 流动人口居住地社会服务管理的四大模式比较

| 维度及指标       | 北京模式                                    | 上海模式                               | 东莞模式                                    | 苏州模式   |
|-------------|---|------------------------------------|---|--|
| 经济发展(2011年) |   |                                    |   |  |
| 人均GDP(元)    | 80,394                                  | 82,560                             | 57,470                                  | 100,286  |
| 流动人口(万人)    | 742.2                                   | 928.1                              | 637.23                                  | 409.54   |
| 户籍人口(万人)    | 1,276.4                                 | 1,419.36                           | 184.77                                  | 642.33   |
| 总人口(万人)     | 2,018.6                                 | 2,347.46                           | 822                                     | 1,051.87                                       |
| 运行体制        |   |                                    |   |  |
| 管理机构        | 流动人口管理委员会(对原有政府机构的协调机构)                 | 流动人口管理领导小组(对原有政府机构的协调机构)           | 新莞人服务管理局(新建专门协调机构)                      | 外管工作领导小组(对原有政府机构的协调机构)                         |
| 管理层级        | 市、区、街道、社区4级                             | 市、区、街道、社区4级                        | 市、镇、村3级                                 | 市、区(县)、街道(镇)3级                                 |
| 社区管理        | “新居民之家”等                                | 治安防范,初步搭建起社区服务管理平台                 | 新型社区接纳新莞人                               | “外来人员之家”等                                      |
| 运行机制        |   |                                    |   |  |
| 筹资方式        | 政府公共财政                                  | 政府公共财政                             | 政府公共财政                                  | 政府公共财政   |
| 运作方式        | 多部门联动机制                                 | 多部门联动机制                            | 社区管理机制                                  | 信息管理机制<br>分类管理机制                               |
| 社会服务        |   |                                    |   |  |
| 基本公共服务      | 基本均有                                    | 基本均有                               | 基本均有                                    | 基本均有   |
| 个性化服务       | 凭居住证享受阶梯式公共服务                           | 综合社会保险                             | 积分入户                                    | 凭居住证、管理服务卡享受服务                                 |
| 主要特征        | 治安拓展、“以房管人”、防范型社会管理,从依托普通证照到居住证的阶梯式社会服务 | “大人口”综合调控,“统筹型”社会管理,全面、细致、人性化的社会服务 | 专门服务管理机构、打造新型社区接纳型社会管理,城乡统筹、综合性社保卡式社会服务 | 依托流动人口信息管理,探索流动人口居住地管理新手段,“一证多用”、省级统筹的居住证式社会服务 |

在社会服务管理体制和机制上,仅有东莞建立了专门协调机构——“新莞人服务管理局”,其他城市都是由协调机构部门职能和工作进行协调。四大模式基本上是以政府财政投入为主,同时也出现了政府为流动人口购买社会服务。在运作方式上,形式多样,出现了多部门联动机制、社区管理机制、信息管理机制、分类管理机制等,综合运用联席会议工作、数字管理、多部门联动等等。但还缺乏对流动人口服务的需求和满意度方面的评估。在社会服务内容上,四大模式为流动人口提供了基本公共服务,在个性化服务方面,各城市根据实际,进行了初步探索。

### 三、城市管理新挑战:从流动人口防范管理转向居住地管理

面对大量流动人口的冲击,我国城市流动人口管理在实践中探索,先后经历了限制流动、粗放管理和控制管理等阶段<sup>⑧</sup>。长期以来,我国城市社会管理将流动人口看作对城市的冲击,趋向于对流动人口的排斥,过多强调流动人口的负面影响,较少考虑其积极作用以及对流动人口应承担的责任和义务。城市主管部门在处理涉及流动人口的事务中,往往忽视流动人口基本的利益诉求,习惯于采取管制性、惩罚性的措施和手段。近年来,为适应城市经济社会发展的需要,对流动人口由被动、静态、单项的防范管理逐步转向主动、动态及其综合的积极居住地管理。因此,居住地管理是对防范管理的全面升级。

(1) 从“单项—防范”型转向“综合—主动”型。防范管理在管理体制上,以户籍为基础,由公安部门为主体进行治安管理,其它政府部门和管理机构配合,实行以条为主、自上而下的管理。在这种管理体制中,涉及治安、劳动就业、教育、计划生育等诸多领域,但在管理实践中往往是职能部门职责分离,多头管理,相互脱节,因而部门间关系协调问题突出,存在相互依赖、相互推诿现象,“条块分割”矛盾十分明显。

流动人口居住地管理强化了政府协调职能,加强了部门计生协同管理的责任,有利于在流动人口登记、办证、居住、务工、经商等环节上实行统一验证、统一管理,从而在相关政策规定和实际操作上将流动人口和计划生育及时有效地管理起来。

(2) 以条为主、公安部门主管转向以块为主、流动人口综合服务管理机构主管。防范管理由公安部门为主体,实行各职能部门参与、以条为主、自上而下的管理。公安、卫生、劳动、教育、人事、计生、民政等都是管理的职能部门,涉及治安、劳动就业、教育、计划生育等诸多领域。转向居住地管理以后,为适应不断变化的形势,各地都建立、健全相应的流动人口管理机构。这些专门性管理机构,不仅对流动人口进行治安方面的管理,而且拓展到就业、教育、社会保障、计划生育等社会福利服务方面,形成对流动人口的多目标、多内容的管理体系。

### 四、社会服务新挑战:从流动人口服务转向居住地服务

(1) 流动人口社会服务。近年来,我国城市流动人口服务主要集中在:一是解决流动人口子女教育问题,采取“定点学校接受,相对就近入学”的办法,解决符合条件的进城务工人员随迁子女教育就学问题。二是劳动就业服务,开展相关培训,开展劳务协作,畅通维权渠道,为流动人口创造良好的务工环境。三是推行流动人口计划生育服务。四是部分城市还推进公共租赁房建设,集中改善部分流动人口的居住条件。

随着工业化、信息化、城镇化和农业现代化的加速推进,我国人口跨区域流动日趋活跃,而目前针对流动人口服务还依然是“治安思维”,重使用、轻共享。从流动人口服务转向居住地服务,实现“同城人、同待遇”是今后我国社会服务的主要发展趋势和面临的新挑战。

(2) 居住地基本社会服务。近年来,在我国服务型政府的建设中,公共服务被放在更加重要的位置。而基本公共服务则是公共服务中最为核心、最为根本的部分,关乎公民基本的生存权和发展权,特别是“2020年基本公共服务均等化总体实现”已成为中国全面建成小康社会和全面深化改革开放的主要目标之一,因而,基本公共服务均等化已从基本理念上升为国家实践。

基本公共服务均等化在内容上,是指政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务,是人们生存和发展最基本条件的均等。它主要包括:基础民生性服务、公共事业性服务、公益基础性服务以及公共安全性服务等方面的内容。

居住地基本社会服务在内容上主要表现在:流动人口子女的义务教育、基本医疗卫生、基本社会保障、基

本公共安全、基础公共设施等。在当前,已有部分城市在创新社会管理的过程中,本着“服务和管理相结合”或“管理即服务”的理念,探索将流动人口服务管理纳入城市社会管理之中,开始探索居住地基本社会服务覆盖所有居民。

## 五、流动人口居住地社会服务管理改革

(1) 树立“新居民”理念,强调管理即服务,在服务中实施管理,实现由防范、控制型管理向人性化、服务型管理转变,积极探索新居民服务管理模式。让流动人口在城市社区居住有融入感和归属感,使流动人口融入城市社区生活。

(2) 全面实施推行居住证制度。通过居住证制度,弱化“户籍”、“暂住”概念,强化“居民”、“居住”概念,将流动人口纳入城区社会服务管理,并与本地居民在就业、就医、子女入学等方面享受均等待遇,促进城市新老市民和谐共融。同时,建立居住证制度综合服务管理信息平台,拓展“一证通”制度的覆盖面,确保实现居住证“一证多能、全国通用”的目标。

(3) 构建重心下移的新型社区管理体制。要建立起管理规范、结构优化、服务高效的新型公共服务与管理体制,这其中社区管理体制的改革是关键。依托现有的街道社区服务中心,开展街道公共服务职能和资源的整合。按照“集中办公,一体受理,服务多元,方便办事”的原则,继续深化“一站式”的全程全方位服务,实现社区服务向一站式高效服务的转变。相对弱化街道办事处内设科室的概念,减少工作的中间环节,提高办事效率,使社区服务中心在方便群众办事履行街道职责方面能够发挥积极的作用,成为各街道上承区政府、下连社区群众的综合性服务窗口。同时,强化社区管理服务建设,全面承接社区各项公共事务。在社区管理服务建设集中受理、分责理事、定期回告的制度,而且将区行政服务中心的部分项目受理终端前移到社区管理服务建设,籍区居民需要社区解决和办理的事项,都能在服务站得到“一站式”全程服务,把社区管理服务建设成贴近居民需要、人性化服务的“居民之家”。

(4) 针对流动人口特点,在城市社区“一站式”服务平台的基础上,加大针对流动人口的服务。将流动人口婚育证明的办(验)证、出生登记、证照办理、房屋租赁、就业指导、社会保障、便民维权、子女入托入学、医疗卫生和信息采集下放到社区“一站式”服务。

### [注释]

① 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司:《2012中国流动人口发展报告》,北京:中国人口出版社,2012年版,第3页。

② 张真理:《社区流动人口服务管理》,北京:中国社会出版社,2010年版,第56-57页。

③ 郭秀云:《大城市外来流动人口管理模式探析——以上海为例》,《人口学刊》,2009年第5期。

④ 王剑:《上海市流动人口集中社区治安研究》,上海交通大学硕士论文,2009年5月,第18-19页。

⑤ 王建:《上海市宝山区政府为流动人口“购买服务”》,《人口与计划生育》,2009年第4期。

⑥ 吴冰,沈寅:《广东流动人口服务的“东莞模式”——来自珠三角腹地的调查报告》,《人民日报》,2012年8月2日,第13版。

⑦ 崔晓林,邹锡兰:《从“外乡人”到“新莞人”——东莞社会管理创新实践》,《中国经济周刊》,2011年第41期。

⑧ 冯晓英:《改革开放以来北京市流动人口管理制度变迁评述》,《北京社会科学》,2008年第5期。

[责任编辑:韩肖奉]