

社会融合视角下流动人口服务 管理路径探析

——以余姚为例

赵 妣

(浙江工商大学, 杭州 310018)

摘 要:流动人口的激增给经济社会的发展提供充足劳动力资源的同时,也给社会管理带来了新的挑战。浙江余姚市从社会融合的视角对流动人口的服务管理工作进行了路径探析。余姚的基本经验和若干制度创新不仅对流动人口的服务管理工作具有启迪意义,对和谐社会的构建、政府职能的履行等同样产生有益的启迪:具体工作的开展,要坚持“公平正义”的理念;推动政府职能的转变;加强多元治理主体合作。惟其如此,才能构建有为政府。

关键词:流动人口;社会融合;服务管理;路径

中图分类号:C915 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2015)04-0084-08

An Analysis on the Path of Floating Population Service and Management from the Perspective of Social Integration

—A Case Study of Yuyao

ZHAO Dan

(Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The rapid increase of migrant population provides sufficient labor resources to the economic and social development. At the same time, it brings the social management with a new topic. Zhejiang Yuyao city conducted an analysis on the path of service management of the floating population from the perspective of social integration, and formed some basic experience. These experiences can be summarized as: the construction of system security system, improve public services, strengthen the positive publicity, and establish the multiple social organizations. The experience of Yuyao and some institutional innovation not only has the enlightenment significance to the service management of the floating population, also produces beneficial

收稿日期:2015-05-15

基金项目:国家社会科学基金资助项目“发展型社会政策视野下农民工及子女城市社会融入研究”(12BSH010);
该文同时系余姚市“十三五”经济和社会发展规划前期调研成果

作者简介:赵妣,女,浙江工商大学讲师,主要从事大学生思想政治教育和心理健康教育研究。

enlightenment on the building of a harmonious society; take the specific work, adhere to the principle of "justice" concept, promote the construction management system, and strengthen the multiple governance subjects cooperation. It is the way to construct active governments.

Key words: Floating population; social integration; service management; path

一、引言

流动人口是指户籍未变动的临时性移动人口,主要包括进城的务工农民以及他们的子女家属^[1]。改革开放后,国家经济快速发展,越来越多的人涌入城市或经济发达地区,寻找新的工作和生活空间,由于历史的原因,他们一直被称为“外来者”“农民工”。流动人口在为经济社会发展做出重大贡献的同时,希望能够融入流入地社会,享受同等的市民待遇,真正成为城市中的“新市民”,但流动人口自身素质、社会适应能力不足以及城乡二元户籍制为核心的“社会屏障”等因素却制约了他们融入社会。因而,如何有效推动流动人口社会融合,使其共享建设成果,促进社会经济的发展 and 稳定,成为具有全局性、前瞻性、战略性的重要课题。

为了加速流动人口的社会融合,2014年,国务院出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,意味着对人口社会管理和公共服务制度的全面改革正在加速,是对当前流动人口管理中所存在问题的积极回应,将有利于促进社会融合,消除社会排斥。更有意义的是,十八届三中全会首次提出了社会治理的概念,把“管理”的概念改成“治理”,这是管理理念的重大调整。流动人口是城市建设的重要参与者,如何从社会融合的视角对流动人口进行服务管理,改善社会治理方式,显得尤为重要。在这系列改革的过程中,流动人口较为密集的东部沿海地区应该发挥“先导”作用。

本文所考察的模板——余姚市,是位于浙江省东部宁绍平原的一个县级市,在新华社《瞭望东方周刊》发起的“中国最具幸福感城市”调查与推选活动中,多次上榜,荣膺中国幸福城市最高荣誉大奖。它也是全国县域经济和县域竞争力十强县之一。经济的发展和稳定的生活环境,吸引了大批流动人口涌入,在余姚市的常住人口中(指实际经常居住在某地区半年以上并包括半年的人口),本地户籍人口和外来流动人口的比例约为8.3:5.3,也就是说,每10个居民中,有4个是外来流动人口。余姚在推进流动人口社会融合的路径上进行了积极有效的探索。这些探索,提高了流动人口管理服务工作的成效,对和谐社会的构建、政府职能的履行、社会治理创新等也产生有益的启迪。

二、推进流动人口社会融合的理论 with 现实分析

社会融合指个体与个体、内群体与外群体、外来文化与主流文化之间互相吸收、适应、同化、交融的状态、过程和结果^[2]。早在20世纪初,芝加哥学派就开始研究从欧洲到美国来的新移民如何进入和适应新的环境,提出了“社会融合”这一概念^[3]。在国内,早期学术界和政府讨论的焦点在于“是否应该允许农民进城务工”,但是近年来,流动人口的社会融合问题日益受到国内各方关注。秦欢欢对社会治理视野下流动人口管理模式开展研究,指出流动人口的社会融合事关社会结构转型与城乡统筹发展,事关社会的和谐与稳定,是社会治理创新过程中亟待解决的问题^[4];王春光认为:生活在城市边缘的流动人口,与城市的主流社会生活之间存在着巨大的鸿沟^[5];李强认为现行的户籍制度构成了流动人口融合中最大的“社会屏障”,其他非制度因素主要来自社会的歧视以及流动人口自身素质

低下等综合因素^[6];张春生、杨菊华则认为融合由两个层面构成:政策层面的融合与个人层面的融合^[7]。

(一) 余姚市流动人口基本状况

1. 流动人口稳定性增强,融合需求日益增加。2000年到2014年,余姚的流动人口登记数从6.7万增长到52.59万,14年间总数增加45.89万,增长近6.85倍(见图1)。根据监测:人口流动已经进入核心家庭整体迁移阶段;2014年在余姚居住一年以上流动人口达到37.7万人,较2008年增长近5.89倍。随着居留的家庭化、长期化趋势日渐明显,他们融入当地的愿望更为强烈。

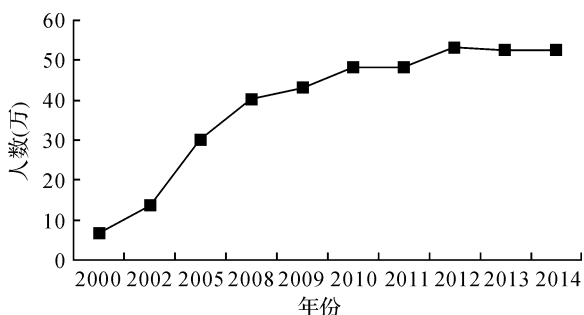


图1 余姚市登记流动人口数变化示意图(2000年至2014年)

2. 新生代流动人口数量上升,融合愿望日趋迫切。与本地劳动力呈下降趋势相反,外来劳动力的数量正逐年上升。截止2014年,余姚市流动人口中,16周岁~60周岁的为43.94万人,占总数的83.46%,其中16周岁~44周岁的青壮年占比在65%以上(见图2)。与上一代流动人口相比,占据主体的新生代流动人口的思想观念、行为方式与当地居民更加接近,利益诉求更为明确,维权意识也更为强烈,渴望拥有公平的生存与发展机会。

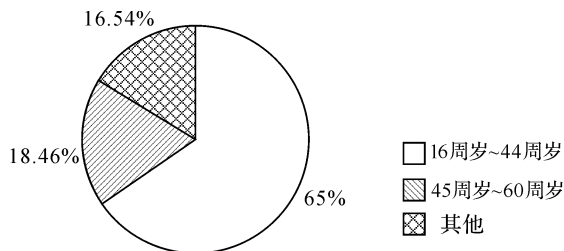


图2 余姚市流动人口年龄结构示意图(2014年)

3. 流动人口户籍、职业结构复杂,融合难度日趋增大。从来源地看,余姚市的流动人口来自全国31个省(市、区),其中安徽占24%;贵州占20%;河南占10.7%;湖南9.7%;四川占8.23%;其他省(市)占27.29%(见图3)。流动人口技能水平总体较低,无技能人数为37.2万人,占外来劳动力的70.4%;文化程度较低,初中及以下文化程度41.13万人,占总数的93.62%。受这些因素的制约,流动人口中绝大多数人集中在制造业、基础服务业等行业,其中,从事第二产业的流动人口占比为70.46%;三产从业人员占比24.56%;一产从业人员占比4.99%。流动人口来源地和职业结构复

杂,他们不仅与流入地居民存在较大的差异性,在自身内部也存在较大的异质性,风俗习惯、宗教信仰等不尽相同。来到流入地后,不仅组织性和一体化不断减弱,自我约束和相互约束也严重弱化,社会融合状况更值得关注。

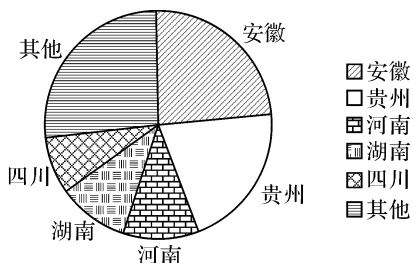


图3 余姚市流动人口来源地分布示意图(2014年)

(二) 流动人口社会融合遇到的问题

在我国,流动人口的社会融合包括四个层面:经济、社会、文化、心理。它们分别对应经济立足、社会适应、文化交融、心理认同四个维度。新老居民的交融是社会发展的必然趋势。但由于流入地和流出地在经济、社会、文化、风俗等方面的差异,以及城乡二元体制等因素的存在,融合存在不少制约因素。

1. 经济立足是生存和扎根的基础。经济的融合主要指经济权利方面的平等,包括劳动权平等、报酬权平等。尽管流动人口流动的主要目的就是为了解改善经济状况,但由于自身特点制约,从事的多为当地人不愿意干的苦、脏、累的工作。流动人口的职业结构分布呈“金字塔”状,在塔底从事工作的人多,在塔尖从事工作的人少,这样的职业分类决定了流动人口在社会结构中的位置,导致突出的阶层分化,收入差距拉大。同时,部分流动人口进入的是非正规劳动力市场,当流动人口的合法权益受到侵害,难以通过正常的手段得到权益维护时,就会导致社会产生一些不和谐、不稳定的因素。

2. 社会适应是社会融合的进一步要求,在完成初步的生存适应之后,流动人口需要展开新的社会交往。社会适应反映的是他们融入流动地的广度。调查发现,流动人口居住条件普遍较为简陋,生活方式节俭,与当地居民交往有限,互动甚少,两个群体之间的隔离比较明显。根据塔菲尔提出的内群体理论,个人往往会按照自身特点进行分类,并自觉归到自我所认定的那一类群体^[8]。流动人口通常将自己视为与流入地居民不同的群体,更倾向于内群体成员的交流,与城市居民交往更多的只涉及业缘关系,没有更深的情感交流。

3. 文化交融是是社会融合的重要内容,反映的是融入流动地生活的深度。尽管流动人口在当地居住时间长了,但由于文化、生活、环境等差异存在,在闲暇时间从事活动多为看电视、打牌、聊天,上公园、看电影和体育运动也是偶尔为之。“干活累,没事睡”,单调、匮乏的业务生活和文化生活使流动人口与城市飞速发展的经济与流入地主流文化不和谐。

4. 心理交融是社会融合的最高形式,当流动人口对流入地产生强烈的认同感以及归属感时,才说明他们在真正意义上完成了社会融合。虽然流动人口中有相当一部分人已经在当地生活了较长时间,由于城乡二元体制的存在,他们仍然普遍存在着复杂的“边缘人”心态,在地缘认同上存在“本地人”和“外地人”的差别,对流入地缺少归属感,认为自己并不是当地社会的真正成员,而只是暂时寄居而已^[9]。同时,社会适应能力也是影响心理融合的重要因素:流动人口来到城市,职业、生活方式、社会交往等发生一系列变化,从悠闲自在的生活状态转变为现代化、节奏紧张的都市生活^[10]。根据调查,他

们往往会产生一种自闭的心态,在思想上对新生事物和观念不是主动接受,而是被动适应,这样就难以在心理上真正融合。

(三) 现有流动人口服务管理模式中面临的问题

1. 流动人口服务管理机制不够健全,效率低下。目前,对流动人口的管理以政府行政式管理为主,其他社会化的管理主体暂付阙如。而这种政府行政式的管理不仅阻碍劳动力的自由流动,也影响流动人口资源配置的市场效率^[11]。在这种模式中,政府往往是服务的唯一提供者,处于垄断地位,影响了公共服务的供给效率。

2. 流动人口服务管理缺乏联动,成本较高。政府部门在流动人口服务管理工作的过程中还存在着条块分割,各部门常常从自身利益出发,单独制定管理制度。由于缺乏统一的协调机制和平台,信息互通和资源共享无法得到制度化保障,有效信息利用率低,基础设施不能共用,管理工作不能同步,导致人口登记、计划生育、普法教育、卫生医疗、疾病防疫等工作难以落实,对流动人口无法做到实时、动态管理,出现了各自为政的局面,没有形成齐抓共管的整体合力。条块分割式管理增加了各部门的沟通成本以及工作中的重复浪费^[12]。

3. 流动人口服务管理强调防控,服务意识不强。一些当地居民把流动人口与“问题人口”划上等号,一看到流动人口就想到违法犯罪;一些管理者具有排斥流动人口的思维定势,认为他们给社会服务与管理带来了压力,却没有看到他们为经济社会带来的巨大贡献。流动人口的服务与管理也以防范为主,工作中重视管理,轻视服务。

三、余姚市流动人口社会融合的主要路径分析

近年来,余姚在推进流动人口社会融合的路径上进行了思考和实践。

(一) 加快经济层面融合

1. 优化就业环境,积极开展就业服务。规范人力资源市场秩序,完善人力资源供需信息发布和预警机制。2014年,全市有2938家企业进入市人力资源市场招聘,发布就业信息56878条,48480名流动人口进场应聘,18858人达成就业意向。

2. 落实建立维权机制,切实维护合法权益。余姚开展深化劳动关系和谐企业创建活动,已建工会企业参与和谐企业创建率达到100%,推动已建工会企业建立工资集体协商制度。2009年,整合行政调节、人民调节、仲裁调节、司法调节和工会劳动争议调节等各方面的资源,成立劳动争议联合调节指导委员会和指导中心。2012年,市总工会成立职工服务中心,提供信访接待、法律援助等服务,受理各企事业单位工会和职工合法权益受到侵犯时的投诉,据统计,来访职工中有70%是流动的务工人员。对于企业主跑路、集体拖欠工资等情况,启动欠薪应急周转金制度,按要求及时足额发放员工工资。完善流动人口维权服务“绿色通道”,加强对他们的法律援助范围,维护合法权益。2014年,市劳动仲裁院为1601名流动人口追回劳动报酬、工伤补偿款851万元,法律援助中心受理流动人口法律援助案件1053次,挽回经济损失1497万元。

(二) 提高社会层面融合

1. 组合多方力量,改善居住条件。引导企业通过自建、租赁或“村企结对”等途径为招用的流动人口统一提供符合各项标准的集体宿舍,配备必要的生活设施。同时,把流动人口逐步纳入限价房、公共租赁房等城镇居民住房保障体系,增加了他们对城市的归属感。

2. 推行专业化管理,优化管理服务模式。按照流动人口500:1的要求,余姚配备了综合服务管理员(以下简称“综管员”),推出“小挎包、大服务”的工作模式。这支队伍统一挎包,开展包括宣传法律、法规、政策等在内的五项基本工作和帮助流动人口加入工会任务等在内的六项辅助性工作,取得了较好的成效。一是提高了对流动人口的知晓率、熟悉率,提升了流动人口服务与管理水平,拉近了政府与流动人口的距离;二是有效地整合了资源,综管员的工作职能更加健全、服务领域更加广泛,成为上情下达明政策、下情上传解民忧的信息员,政策法规的宣传员,矛盾纠纷的调研员;三是促进了相互融合,综管员服务意识明显增强,流动人口感受到了更多尊重和关爱。

3. 创设“新老居民和谐联谊会”模式,增强融合凝聚力。余姚是宁波较早建立融合组织的县(市)区之一。2007年,经余姚市综合治理委员会牵头,组建了“新老居民和谐联谊会”,截止目前,已经建立了205个联谊会。通过联谊会推动流动人口社会融合:搭建就业平台,拓宽就业渠道,维护务工者权益,协调劳务矛盾;建立沟通服务平台,及时扶危助困,解决各种生活问题;搭建文体活动平台,增进感情沟通交流,妥善处理矛盾。

(三) 增进文化层面融合

1. 创造条件,进行多层次教育培训。深入实施“新市民素质提升工程”,在此基础上,探索开展“小餐厅、大课堂”“小车间、大安全”“小庭院、大和谐”的培训模式,构建以技能培训、安全教育、文明素质培训为重点的流动人口教育培训体系,打造“微课堂”。2014年,有3135名流动人口通过培训获得了职业资格证书。把流动人口子女纳入区域教育发展规划,以流入地政府管理为主和全日制公办中小学接纳为主相结合,逐步提高流动人口子女在公办学校的就读比例,现有45593流动人口子女在余姚就读,其中公办小学就读的占80%,其余在民办小学就读。

2. 开展文体活动,丰富文化生活。引导流动人口积极参与全民阅读和“五水共治”等活动;举办“牵手新市民,法治伴我行”流动人口法律知识竞赛,使法律知识深入人心;推出“情暖异乡人”心理健康知识专题节目,对有需要的流动人口免费提供心理疏导;利用社区文化活动室、公园、广场等场地,经常性地开展群众文化活动。2008年开始,余姚市委、市政府每年组织开展以“互融共建”为主题的系列活动,从“幸福余姚欢乐游”“小候鸟关爱行动”到每年在中秋节前夕举办“互融共建”颁奖晚会,再到参与人数众多的“外来务工者节”,依托各类活动载体促进了与当地市民的相互融合、和睦共处。值得一提的是,余姚从2012年起,每年开办新小公民“红舞鞋”夏令营,组建“红舞鞋”艺术团,为流动人口子女开展免费舞蹈培训。艺术团代表宁波参加了全国首个外来务工子弟舞蹈大赛喜获银奖,参加第六届校园舞蹈大赛获小学组特等奖,实现了他们穿上“红舞鞋”梦想的同时,也展现了自身的美好形象。

(四) 促进心理层面融合

1. 打破制度壁垒,加强认同感。改革排斥流动人口的制度设计,是地方政府在社会融合中的重要责任。2009年起,余姚以居住证制度改革为重点,完善各项配套政策。根据流动人口来余姚居住年限和相关技术专长,发放《临时居住证》和《居住证》,并予以不同的政策待遇,持证人除享受原户籍地的政策外,还能享受到流入地技能培训、养老保险、子女教育、计划生育等福利待遇。在此基础上,制定居住证积分管理制度,推动流动人口由“条件管理”向“积分管理”转变,设置积分指标体系,对持证人进行积分管理,将其个人情况和实际贡献转化为相应分值,以此享受更多的福利待遇。这些制度推进了流动人口融入进程,不仅有利于保护他们的各项权益,也有利于增强对城市认同。

2. 开展争先创优活动和宣传表彰活动,增强荣誉感。余姚市总工会、市流管办每年联合开展优秀

外来从业人员评选,主要依据为政治信仰、道德诚信、见义勇为、孝老爱亲、爱岗敬业、创业创新等方面表现;评选过程中,通过在新闻媒体上开设专栏、专刊、专版的方式,展示流动人口这一群体在地方经济建设和社会发展中的积极作用;召开表彰大会,以余姚市人民政府名义予以表彰,给予一定的精神和物质奖励。同时,逐步提高流动人口在各级劳动模范、优秀共产党员、首席工人等各类评比表彰中的比重。这些活动在增强他们荣誉感和归属感的同时,也引导了当地市民消除各种歧视观念,强化了认同感,营造了社会融合的良好氛围。

3. 探索流动人口自主管理模式,提升安定感。余姚在培育这一模式上进行了积极的探索,“新余姚人调委会”为一典型模式。调委会主要由余姚的流动人口代表组成,以“老乡服务老乡”的方式及时调处和化解各类矛盾纠纷,及时反馈不稳定因素信息,引导流动人口以理性的方式表达诉求,增强主人翁意识和维权意识。目前,各乡镇都已建“新余姚人调委会”,聘请调委会调解员和信息员262名。2014年,他们累计调处案件105起,成功率达100%,为第二故乡的稳定贡献了力量。“新余姚人调委会”已经成为流动人口内心世界变化的“温度计”,维护社会和谐稳定的“润滑剂”。

4. 创新党建模式,增进归属感。针对流动党员分布广泛,岗位、学历、作息等方面差异较大,组织学习、开展活动难度较大的问题,探索推行“2+X”(即临时党支部和流动党员之家+若干活动平台)管理模式,搭建多平台的活动阵地。现已在流动党员相对集中的重大项目建设工地、大型企业、商贸(居住)集聚区建立5个“临时党支部”;依托乡镇、街道党员服务中心,建立了21个“流动党员之家”;在15个流动党员集中的村、社区、企业,建立流动人口党支部,动员其将党组织关系迁到余姚,接受党组织的教育管理。开展流动党员与本地党员“1+1”结对活动,加强相互间的交流和互助;开展流动党员“亮身份、作表率”活动,要求流动党员到居住地党组织报到,并结合自身实际,认领矛盾排查、纠纷调解、志愿服务、环境保护、家电维修等岗位,进一步发挥流动党员在维护社会稳定、服务基层群众中的作用,实现和谐共融。

四、余姚市流动人口管理体制创新的基层经验

(一) 创新社会治理理念,实现社会公平正义

治理理念是实施社会治理的前提和基础,只有坚持以人为本,树立社会治理一切为了人民的理念,才能让社会发展的成果更多更公平地惠及全体人民,构建起点公平、机会公平、结果公平的社会治理体制。从余姚流动人口社会融合工作的路径探析中可以看到,一方面,通过各种制度的设计实现、维护和发展了广大流动人口的利益,构建了公平的社会保障体系,让流动人口不因出身,财富等不同而被区别对待,活得体面而有尊严,消除了潜规则,维护了社会的公平正义。另一方面,通过提升公共服务的水平,推动了经济、教育、分配、社会保障等方面的公平,使得经济社会发展的成果惠及流动人口,得到了群众的肯定。这印证了只有让“公平正义”成为“中国梦”实现的底色,才能顺民意、得民心。

(二) 创新社会治理方式,推进政府职能转变

党的十八届三中全会提出,在社会治理中,之前的“政府负责”应改为“政府主导”,建立现代化政府、实现政府善治的要求更加明确。在当前流动人口服务管理工作过程中,政府社会治理缺位现象还较为普遍,难以适应流动人口服务管理工作新的发展趋势。余姚在路径探析过程中,建立“大人口”工作体系,健全乡镇(街道)、村(社区)社会服务管理中心职能,实行人口登记、劳动就业和社会保障等

人口服务管理事务“一站式”受理;按照“多员合一、一员多岗、一专多能、条块协同、责任到位、常态服务”原则重组人口公共服务综合协管员队伍;综合各方调节资源,成立劳动争议联合调节指导委员会和指导中心;利用“体制外”社会力量进行服务管理……这些创新,实质就是政府的治理方式的创新,将“全能政府”转变为“有为的有限政府”。实践证明只有从战略的高度认识和重视人口社会融合的问题,立足大格局,才能实现“全覆盖、无缝隙、精细化”服务管理目标。

(三) 创新社会治理体制,加强多元主体合作共治

创新社会治理,就必须维护最广大人民根本利益,增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平^[13]。“治理”不同与传统的“管理”,治理的核心是实现治理主体的多元化,在发挥政府服务管理社会作用的同时,要发挥社会、社区和公民的作用。从本文第三部分流动人口社会融合路径探析的介绍中不难看出,余姚市充分发挥了政府的主导作用,通过政策的制定与实施,协调社会矛盾,解决社会问题,为流动人口的社会融合提供了强大的政策、资金支持和制度保障。在此基础上,引导社会组织自身的发展和发育,构建多中心的社会治理模式:利用既有的社区、综合管理员队伍、用工单位以及基层党组织,强化新老居民自我管理,通过组建联谊会、调委会等融合组织,健全公民参与社会管理的网络体系,服务和凝聚广大流动人口,激发和提升其参与社会管理的意识及能力,实现多中心治理,这些都为新时期创新地方社会治理提供了很好的借鉴和样板。

参考文献:

- [1]唐明良,陈柳裕.县级区域流动人口管理服务的基本经验及其启示[J].南京晓庄学院学报,2010(1):103-124.
- [2]杨聪敏.新生代农民工的“六个融合”与市民化发展[J].浙江社会科学,2014(2):71-77.
- [3]任远,邬民乐.城市流动人口的社会融合:文献述评[J].人口研究,2006(3):87-94.
- [4]秦欢欢.社会治理视野下的流动人口管理模式探讨[J].山东行政学院学报,2014(5):70-73.
- [5]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):107-122.
- [6]李强.农民工与中国社会分层[M].北京:社会科学文献出版社,2004:29.
- [7]张春生,杨菊华.应重视解决流动人口的社会融合问题[J].中国党政干部论坛,2012(11):22-25.
- [8]李叔君,汤佳瑛.基于社会认同理论的外来人口社会融入问题研究[J].赤峰学院学报,2014(1):141-144.
- [9]杜萌,张亦嵘.流动人口的困惑与希冀[N].法制日报,2007-12-17(01).
- [10]徐祖荣.以杭州为例浅析流动人口的社会融入问题[J].人权,2009(1):53-57.
- [11]蔡小慎,王天崇.社区治理与城市流动人口管理[J].前沿,2005(1):181-184.
- [12]张强.论城市流动人口管理模式创新[D].保定:河北大学政法学院研究生论文集,2008.
- [13]中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编[G].北京:人民出版社,2013:11.

(责任编辑 彭何芬)