

# 现阶段我国城市流动人口变动的新特点 及服务管理创新

梁 勇 马冬梅

【摘 要】在工业化和现代化进程中,农村人口向城市迁移与流动在世界范围内普遍存在,中国也不例外。伴随着我国现代化和城市化的不断推进,人口流动更加频繁活跃。日益增多的流动人口在给我国城市经济社会注入巨大活力的同时,也对政府及相关部门的服务管理提出了新的、更高的要求。现阶段这一群体在基本构成、流动规模、迁移模式和空间流向等方面都表现出了一些新特点。针对这些特点及变化趋势,提出发挥政府、社区、社工机构和流动人口自身等多元主体的共同作用,加强对流动人口的服务管理,以促进这一群体更好地融入城市社会。

【关键词】现阶段;城市流动人口;服务管理;创新

【中图分类号】F29

【文件标识码】A

【文章编号】1006-7426[2018]01-0173-010

10.13553/j.cnki.llygg.2018.01.018

城市化是社会生产力变革所引起的人类生产方式、生活方式和居住方式发生转变的过程。人口流动是伴随城市化而出现的一种社会现象,人口的合理流动有助于推动城市化的进程。列宁曾指出:“居民离开农业进入城市,并从事非农业生产是社会进步的现象,它把居民从偏僻的、落后的、被历史遗忘的穷乡僻壤拉出来,卷入现代社会的旋涡中。它提高居民的文化程度及觉悟,使他们养成文明的习惯和需要”<sup>[1]</sup>。与乡土社会相比较,城市社会是一个相对流动、多元的社会。城市里有着更多的职业划分,更多的文化类型,更多的人群分层,更多的生活方式。在工业化和现代化进程中,农村人口向城市迁移与流动在世界范围内普遍存

在。但由于不同国家的国情和基本制度不同,导致其人口迁移的进程也不尽相同。

## 一、我国流动人口的形成与发展

众所周知,中国是定居性农民最早出现的国家之一。定居型农业的出现和发展,使我们的祖先较早获得了一个相对稳定的生活和社会环境<sup>[2]</sup>。以农为本,安土重迁是对传统中国农民的真实写照。《汉书·元帝纪》上这样描述:“安土重迁,黎民之性;骨肉相附,人情所愿也。”费孝通认为,传统中国社会是一个乡土社会,种地是农村人最普遍的生计方式。对传统中国农民来说,“世代定居是

基金项目:国家哲学社会科学基金项目“社会转型期我国城市穆斯林流动人口管理服务问题研究”(项目编号:13BMZ085)。

作者简介:梁勇(1977-),男(回族),宁夏银川人,宁夏医科大学公共管理研究中心博士,教授,主要研究方向:公共政策与区域发展研究;马冬梅(1972-),女(回族),宁夏银川人,宁夏医科大学公共管理研究中心博士,教授,主要研究方向:城市流动人口问题与政策研究。

常态,迁移是变态。……乡村里的人口似乎是附着在土地上的,一代一代的下去,不太有变动。”<sup>[3]</sup>中国农民世代代与土地打交道,在固有的土地上生息、繁衍。他们不轻易改变自己的居住地,因为那里不仅仅有他们的家人和朋友,有养育他们的山山水水,更有他们祖祖辈辈生存的依托——土地。进入20世纪80年代,伴随着中国改革开放,尤其是农村家庭联产承包责任制的推行,极大地调动了广大农民的生产积极性,提高了农业劳动生产率,农村剩余劳动力逐渐增多。与此同时,城市对劳动力资源的需求不断增加。在“推力”与“拉力”的双重作用下,我国劳动力开始向城市聚集,人口流动日趋频繁,固化了几十年的城乡二元关系发生了松动。从此,一批又一批的农民逐渐脱离土地的束缚,开始进入城市,寻找更好的生存与发展机会。

随着我国经济社会的快速发展和城市化进程的不断推进,越来越多的农村人口从相对封闭的农村地区进入快速发展的城市社会,或打工,或经商,或从事其他非农职业。目前,我国城市流动人口数量以前所未有的速度增长。据国家统计局的调查数据显示,截止2016年底,我国流动人口规模总量已达2.45亿人。根据城镇化、工业化进程和城乡人口变动趋势预测,到2020年,我国流动人口将逐步增加到2.91亿人,年均增加600万人左右<sup>[4]</sup>。可以说,在中国改革开放和市场经济快速发展的今天,不同地区、不同民族的流动人口为了脱贫致富,寻求更好的发展,其迁徙与流动日趋频繁,流动人口已成为城市中不容忽视的一个群体。

## 二、现阶段我国流动人口变动的特点

### 1. 规模持续扩大,但增速趋于放缓

随着我国城市化的推进和市场经济的快速发

展,流动人口规模在改革开放后三十多年中呈持续增长态势。20世纪80年代初,全国流动人口数量仅有几百万人。根据“三普”数据估算,1982年我国流动人口数量为657万人,占全国总人口的0.66%。根据“四普”数据估算,1990年全国流动人口规模达2135万人,占全国总人口的1.89%。1995年全国1%人口抽样调查数据显示,全国流动人口的数量几乎翻了两番,达到7073万人,占全国总人口的5.86%。根据“五普”数据估算,2000年全国流动人口数量突破1亿人,占全国总人口的7.9%。进入21世纪以后,我国流动人口的规模继续扩大。根据2005年全国1%人口抽样调查数据显示,流动人口数量达14735万人。2009年流动人口数量达到2.11亿人,占全国总人口的15%左右。“六普”数据显示,2010年流动人口数量达到2.21亿人,占全国总人口的16%左右。2011年中国流动人口总量接近2.3亿人,占全国总人口的17%左右。2012年流动人口规模总量达2.36亿人,占全国总人口的17%左右。2013年全国流动人口规模总量达2.39亿人,占全国总人口的17.6%左右。2014年全国流动人口规模总量已达2.53亿人,占全国总人口的18.5%左右。2015年全国流动人口规模总量达2.47亿人,占全国总人口的18%左右。2016年全国流动人口规模总量达2.45亿人,占全国总人口的18%左右。(详见图一)。自改革开放至今,中国流动人口规模从几百万上升至2.47亿,增长了38倍,而且流动人口在全国总人口中所占比例也逐年提高。“六普”数据显示,2010年北京、上海、广州的流动人口占常住人口的比例均接近40%,深圳流动人口占常住人口的比例超过70%<sup>[5]</sup>。在部分经济发达城市,平均每5个人,甚至每3个人中就有一个流动人口。可以说,在今天的中国,已找不到一个没有流动人口

的城市。尽管近两年流动人口规模出现负增长,但其基数依然庞大,伴随着经济社会的发展,流动人口将继续长期、大规模存在。《中国流动人口发展报告 2016》分析称,未来一二十年,中国仍处于城镇化快速发展阶段。有学者认为,在我国现行政策不发生重大变化,当前发展格局不发生重大改变的情况下,我国流动人口规模将继续保持增长势头<sup>[6]</sup>。

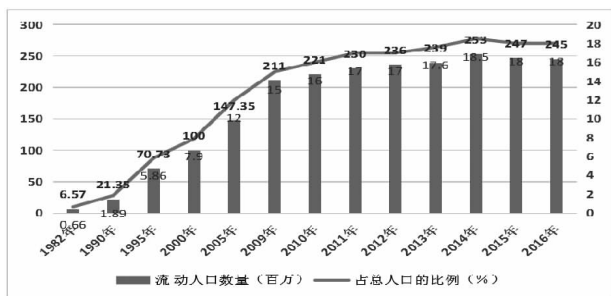


图1 我国流动人口的变动趋势

资料来源:根据1982年第三次全国人口普查,1990年第四次全国人口普查,1995年全国1%人口抽样调查,2000年第五次全国人口普查和2005年全国1%人口抽样调查,2010年第六次全国人口普查,国家卫生和计生委流动人口数据计算。

作为流动人口重要组成部分的少数民族流动人口的数量也呈现出逐年增长的趋势。在不少城市中,少数民族流动人口的数量已经超过了当地常住的少数民族人口,成为城市少数民族的重要组成部分。如,2012年,在广东省300多万城市少数民族人口当中,外来少数民族流动人口就达250多万,远远超过户籍少数民族人口。其中,广州市少数民族流动人口占到了少数民族总数的90%,东莞市少数民族流动人口占到了少数民族总数的95%<sup>[7]</sup>。2011年,宁波市常住少数民族人口约4万人,而流动少数民族人口接近20.7万人<sup>[8]</sup>。截止2016年底,深圳市少数民族流动人口达92.6万人<sup>[9]</sup>。目前全国散居少数民族人口已超过3000万,包括55个少数民族成分,他们分布于全国31

个省、自治区、直辖市的98%以上的县市<sup>[10]</sup>。在庞大的流动人口大军中,来自西部等偏远地区的少数民族群众向东部、南部及沿海城市流动,是当前和未来一段时期的主要趋势之一<sup>[11]</sup>。

## 2.基本构成的变化

从年龄构成来看,流动人口中青壮年所占比重较大,“80后”的新生代流动人口已成为流动人口的主体。国家卫生和计划生育委员会流动人口公司的调查数据显示,根据“六普”数据估算,新生代流动人口规模已达1.18亿人,占全部流动人口的53.6%。《中国流动人口发展报告2016》显示,2015年劳动年龄的流动人口中,“90后”所占比例为12.3%。预计到2030年,新生代流动人口总量将达到2.79亿,占全部流动人口的90%。从性别构成上看,以往“流动人口中男性多于女性”这一现象已发生了很大改变,越来越多的女性也加入到了流动人口队伍之中。女性流动人口在全部流动人口中所占比例大幅度提高,目前流动人口中男女比例大体趋于平衡。女性人口流动主要包括由婚姻迁入、投亲靠友、举家迁移而引起的社会型流动,以及由外出务工经商而引起的经济型流动。从受教育程度看,我国流动人口的受教育水平不断提高,平均受教育年限越来越长,素质结构不断优化。2015年流动人口动态监测数据显示,流动人口平均受教育年限为9.3年,“80后”流动人口平均受教育年限为9.8年。相比2013年(流动人口平均受教育年限为9.2年,“80后”受教育年限为9.6年),中国流动人口整体受教育程度有所提高。目前,流动人口以初中学历为主,高中学历所占比重迅速增长,大专及以上学历所占比例也在不断攀升,文盲所占比例明显下降。大专及以上学历的流动人口比例由2010年的7.61%上升到了2014年的12.11%。在流动人口队伍当中,已经活

跃着一大批接受过本科甚至研究生教育的“高端”人才。2010年,6.02%的流动人口拥有大学本科学历。另外,城市流动儿童的数量日渐增多,占流动人口的比例持续增长。“六普”数据显示,2010年0~17周岁流动儿童占全国流动人口的比例为16.2%,规模为3581万人,比2000年(1983万人)增长了80.58%,年均增长6.09%<sup>[12]</sup>。

### 3.空间流向的变化

由于中国长期以来的城乡二元分割和地区发展不平衡,从而形成了城乡之间、内地和沿海之间在经济发展水平上的较大差距,这使得中国人口流动的主要流向是:从农村流向城市,从经济欠发达地区流向经济发达地区,从小城市流向中心城市,从西部地区流向中东部和东南沿海一带。起初,我国流动人口主要是近距离的省内流动,随着社会经济的快速发展,远距离的跨省人口流动日益频繁。在我国改革开放初期,东北老工业基地和传统人口流动活跃地区吸引了较多的流动人口。“三普”数据显示,在20世纪80年代,全国8.60%的流动人口进入黑龙江省,迁移至辽宁和吉林的流动人口也分别占到全国流动人口的4.37%和3.83%。同时,河南、山东、安徽等省份也集中了较多的流动人口。另外,新疆、内蒙古、山西三个资源丰富的省份吸引了不少流动人口,1987年,全国18.46%的流动人口进入了这三个省份。而进入20世纪90年代后,流动人口逐渐流入沿海地区,特别是长三角和珠三角地区。从1982年到2005年,广东省流动人口占全国流动人口的比重从5.23%上升到了22.37%,上海、江苏、浙江等长三角地区的流动人口比例总和从11.27%上升到了20.58%<sup>[13]</sup>。随着我国改革开放的不断深入和各地经济的快速发展,大量流动人口向长三角、珠三角和京、津、冀地区聚集。京津冀、长三角所在省份、广东省这三

大区域作为流动人口的主要输入地,吸引了全国46%的流动人口<sup>[14]</sup>。未来,这些地区将依然作为中国经济增长的引擎,继续保持对流动人口的较强吸纳能力。

近年来,长三角地区流动人口增长速度较快,其中以浙江省流动人口增长幅度最大。作为中国经济增长重要引擎与经济最发达地区之一的长三角地区构成了人口流动最为集聚区域之一:流动人口的规模从2000年的1936万人增加到2014年的5507万人,年均增长7.75%,相比全国同期高出2.34个百分点<sup>[15]</sup>。“六普”数据显示,2010年浙江省常住人口5442.69万人,流动人口近2000万人,占全省常住人口的35%,成为流动人口第二大省,仅次于广东省。人口流入重心从珠三角渐渐北移到长三角地区。上海、北京、天津和苏州成为人口规模增长最快的几个城市<sup>[16]</sup>。2010年,广东省作为全国人口流动第一大省,流动人口规模达3139万人,占全省常住人口的30.10%<sup>[17]</sup>。北京市流动人口为773.8万,占常住人口的37.4%;上海市流动人口为950万,占常住人口的40.1%。2014年从跨省流入人口分布看,广东占32.25%、浙江占22.57%、上海占12.62%、北京占8.01%、江苏占8.54%、福建占4.97%。六省(市)占全国跨省流入人口总数的88.96%,较2013年同期上升了约1.1个百分点<sup>[18]</sup>。托达罗(Todaro)的期望收入理论认为,迁移者倾向于选择能够获得最大期望收入的地点作为目的地<sup>[19]</sup>。理性抉择使我国大量流动人口向经济发展快、收入水平高、个人发展空间大的地区和城市迁移流动。

在东部经济从工业经济向服务经济转型的同时,“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等区域发展战略将给中西部地区带来前所未有的发展机遇,未来中部省份将成为我国经济发展的火

车头。“十三五”时期,中西部城市群将成为我国新的经济增长极,在产业集群发展和吸纳人口集聚方面发挥越来越重要的作用。近几年,重庆、武汉、郑州等中西部城市的流动人口已呈现出快速增长的势头。《中国流动人口发展报告 2016》数据显示,2013年,东部地区流动人口占全国流动人口的比例为 75.7%,西部地区为 14.9%;2015 年的相应比例分别为 74.7%、16.6%。不难看出,东部地区依然是流动人口最为集中的地方,但所占比例有所下降,而西部地区所占比例在逐步增长。

#### 4. 迁移模式的变化

国外学者通常将人口迁移分为三类,即,永久性迁移(permanent migration)、暂时性迁移(temporary migration)和循环迁移(circulatory migration)。中国当前的人口迁移与流动,无论从迁移时间、空间和迁移目的来看,还是从流动人口与流入地和流出地的双重归属特征来看,属于往返于流入地与流出地的钟摆式的循环流动。迁移者选择的是两栖于城市与农村的生活方式。大部分流动人口尽管在流入地生活了多年,但仍有回乡意愿。新劳动力迁移经济学认为,循环流动是迁移者为增加家庭收入、规避和降低风险所采取的一种策略。就中国而言,劳动力转移就业是获得非农业收入的主要来源之一。但由于我国社会保障制度的不健全以及劳动力市场的不稳定,使得流动人口在城市的收入难以保证。因此,大部分流动人口选择在城市赚钱,在农村消费。

人口迁移的历史经验表明,人口迁移流动的先锋者往往是年纪轻、身体强壮、经济活动能力较强的人。在 20 世纪 80 年代,中国人口流动基本上处于单个人流动的先锋阶段。主要是一些青壮年劳动力单枪匹马闯天下,属于人口流动的探索阶段。进入 90 年代后,这些“先锋”流动人口在流入

地具有了一定的经济实力和社会基础,并积累了一定的物质生活资料和社会生活经验,于是出现了大量举家迁移的现象。随着时间的推移,家庭化流动越来越成为流动人口迁入城市的主要方式。“部分迁移、部分留守”的迁移模式逐渐减少,取而代之的是“梯次迁移、举家迁移”的模式。

有数据显示,流动人口携配偶、子女、父母一同流动的已占 66%<sup>[20]</sup>。根据“六普”数据,2010 年,在流动人口家庭户中,有 38.52%是两代户,5.11%是三代及以上户,独自一人流动的一代户仅占流动人口家庭户的 26.76%。2011 年,70%左右的流动人口与家人一同流动<sup>[21]</sup>。流动人口动态监测调查数据显示,2013 年,夫妻一同流动的占已婚流动人口的 90.6%。2014 年,59.2%流动人口在流入地的家庭结构是核心家庭。2015 年,流动人口在流入地的家庭规模为 2.61 人,与 2013 年相比,流入人口家庭规模增加了 0.11 人。超过一半的家庭有 3 人及以上同城居住。未来,流动人口家庭结构将由“核心化”向“扩展化”转变,携带老人一起流动的家庭会逐渐增多。新迁移经济学理论认为,人口迁移决策并不是由个人做出的,而是由家族或家庭共同做出的“集体化”的行为<sup>[22]</sup>。目前中国流动人口的迁移模式进一步说明,迁移不仅仅是个人的努力与决策,而更多的是一种家庭策略。我国流动人口举家迁移通常表现出两种模式:一种是完整家庭式流动模式,即已婚流动人口与配偶、子女等全部核心家庭成员共同迁移至流入地的迁移模式;另一种是渐进式或半家庭式流动模式,即已婚流动人口家庭中的部分成员先行进入城市,等这些先行者在城市中稳定下来后,再将其他家庭成员一次或分次接到流入地的迁移模式。目前,大多数流动人口迁移属于渐进式或半家庭式迁移,核心家庭成员不能一次性地完成整体迁移。有调

查显示,我国有近 70%的家庭不能一次性完成核心家庭成员的整体迁移<sup>[23]</sup>。最常见的方式有:夫妻两人先到流入地,再将子女和老人接来;丈夫先迁移至流入地,妻子、子女或老人再一次或分次进入流入地。

家庭是社会组织的基本单位,家庭的幸福和稳定直接关系到社会的发展。家庭化流动不仅可以使个人的预期收入最大化,使家庭风险最小化,而且可以减少流动人口的心理压力,有助于流动人口适应城市社会,提升幸福感,促进城市的和谐与稳定。但是,城市较高的生活成本、异地高考政策以及就业、住房、医疗等方面保障的缺失,一定程度上制约着流动人口实现完整家庭式流动。为此,相关部门应当做好迎接家庭式流动不断增多的准备,为流动人口提供更为全面、周到的服务。

### 5.居留意愿与居留时间的变化

在我国改革开放初期相当长的时间里,大部分流动人口像候鸟一样在城市与乡村之间迁徙流动。但是,随着流动人口在城市劳动力市场上立足,经济生活得到了保障,他们开始驻留于城市,流入地逐渐成为他们娶妻生子、投资兴业、寻求发展的理想选择。近年来,越来越多的流动人口由“暂住者”变为“永久居留者”,由“候鸟”变为“留鸟”。流动人口在流入地居留的长期化、家庭化趋势明显增强。2014年在流入地居住时间在5年及以上的流动人口占37.0%,10年及以上的达14.4%<sup>[24]</sup>。《中国流动人口发展报告2016》调查数据显示,2015年,流动人口在流入地的平均居住时间超过4年,有一半人在当地居住时间超过3年。未来打算在现住地长期居住的比例超过半数。2015年北京市常住人口为2170.5万人,其中常住外来人口为822.6万人,占常住人口的37.9%<sup>[25]</sup>。

流动人口进入城市后的时间越长,不仅其继

续居留概率会增加,其预期继续居留的时间也随之延长。通过对上海的调查发现,外来人口进入城市居留一年的概率为48.8%,居留了一年后继续居留第二年的概率为75%,居住了两年后继续居留第三年的概率为81.7%。外来人口如果在上海生活了10年,他们中95%将会稳定地居留上海。通常而言,性别、年龄、在流入地的收入水平、受教育程度等社会人口变量,以及流动人口在流入地的社会网络和社会互动强度等社会经济变量会对流动人口在流入地的居留意愿产生直接影响。因此,流动人口在城市的居留意愿和居留时间的变化说明大部分流动人口在城市寻找到了较为理想的生活和工作空间,流入地将日渐成为他们的第二故乡。

### 三、促进城市流动人口合理流动的服务管理对策

#### (一)转变观念,加强对流动人口的服务管理

在我国进入城市化快速发展的关键时期,流动人口已成为城市建设和发展中不可或缺的群体。但由于受我国城乡二元经济体制的制约,流动人口暂时难以享受到与户籍人口同等的公共服务。在城市社会中,他们受到的管制较多而得到的服务较少。他们往往在声望较差、收入较低、保障较缺的部门就业,多居于城郊结合部,与当地市民的居住隔离较强,二者之间难以真正进行交流和互动,彼此亦难相互接纳和尊重,进而形成地理空间和心理上的“二元社区”。尽管许多流动人口在流入地工作生活多年,却仍被排斥在流入地的制度安排之外,始终处于“边缘化”和“半城市化”状态<sup>[26]</sup>。因此,为了使流动人口更好地在城市居住、生活,就需要城市相关部门将这一群体纳入城

市规划体系和城市公共服务体系之中,将流动人口的居民化管理纳入城市管理的视野当中,从而实现其合理、有序流动。

党的十八大报告强调,要强化社会管理和公共服务,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,特别要完善和创新流动人口和特殊人群的管理服务。2012年12月,习近平总书记在中央经济工作会议上要求各级党委、政府、各部门都应当重视人口流动迁移和社会管理问题,积极稳妥地推进城市化,特别要坚持以人为本,积极推进城乡发展一体化。2014年3月,李克强总理在《2014年政府工作报告》中指出:要推进以人为核心的新型城镇化,有序推进农业转移人口市民化;着重解决好“三个1亿人”问题。2015年12月在北京召开的中央城市工作会议上,习近平总书记深刻指出:“城市的核心是人,关键是12个字:衣食住行、生老病死、安居乐业”<sup>[27]</sup>。因此,在构建服务型政府的过程中,积极创新流动人口服务管理机制,使这一群体享受到与城市居民同样的社会保障和服务,是新时期解决我国城市流动人口问题,促进其合理流动的重要保障,也是城市经济社会全面发展的前提,更是构建社会主义和谐社会的需要。

## (二)立足社区,促进流动人口融入城市

社区是社会的基本构成单位,也是了解流动人口的重要窗口,更是做好流动人口服务管理工作的基础。它不仅仅是流动人口在城市的落脚点,也是流动人口与当地居民进行交往交流,获得社会认同和情感支持的重要场所。社区服务中心肩负着几十种服务功能,包括税收、治安、就业、社会保障、社会福利、社会救助、卫生、防疫、精神文明建设等等,对流动人口的服务管理,也需要从社区入手,在社区得到落实。首先,社区作为流动人口

日常生活的重要场所,可以促进其与当地居民相互间的了解、沟通和信任,为流动人口与流入地居民友好交流架设桥梁。这不仅可以缩小不同文化之间的距离感,增强流动人口对流入地城市的认同感,还可以提高这一群体在城市的生存和适应能力;其次,依托社区,向流动人口普及法律知识,宣传城市工作的法律法规,以此加强流动人口的法律意识和法制观念,使其做到遵纪守法,并逐步学会运用法律武器维护自身的合法权益;再次,借助社区,满足流动人口的服务需求。借助社区这一平台,可以深入了解流动人口的合理诉求和服务需求以及他们在日常工作和生活中的实际困难,从而动员社会各方面的力量和资源,为其提供生活援助、心理疏导、技能培训、合法权益维护等多元化的服务,并有针对性地解决他们的实际困难,扩大他们的社会支持网络,提高他们在流入地城市的生活质量。为进一步做好城市流动人口服务管理工作,应当营造多元、包容、各民族相互嵌入的社区环境,让流动人口与城市居民在社区“共居、共学、共事、共乐”,进而促进各民族群众交往交流交融。

## (三)社会工作嵌入流动人口服务管理

被誉为“社会工程师”的专业社会工作者,从其诞生之日起就秉持着帮助弱势群体、解决社会问题的双重社会责任。多年来,社会工作以助人自助和增能为目的,在各国的社会管理中发挥着无以替代的重要作用,移民领域也不例外。例如在加拿大,专业化的社会工作被视为帮助新移民获得正式社会支持、促进其社会融合的一个有效途径和方法。流动人口从四面八方进入现代都市社会,其生产生活方式、价值观念、社会心理等方面都面临着一个不断调适的过程。专业社会工作的引入,有助于流动人口在城市重构社会支持系统,提升

其自我发展能力。社会工作者可以对流动人口在流入地的生产生活现状进行调查,对其在流入地的生活困境与服务需求进行评估,厘定其性质、深度、可及性。在了解了流动人口在流入地的服务需求之后,社会工作者可以设法为其争取外援,挖掘和整合各项资源,以满足流动人口的实际需求。社会工作机构可以通过个案工作、小组工作、社区工作和社会工作行政等专业方法,协助流动人口分析其所面临的问题和困难,并有效调动各方面的资源,协助其解决问题、化解矛盾、维护合法权益,最终促进其适应和融入城市社会<sup>[28]</sup>。日前,上海、北京、广州等城市均开展了民族宗教系统社会工作者队伍建设试点工作,通过专业社会工作者介入城市社区民族宗教工作,加强对流动人口的服务管理,这些工作均取得了良好的效果。因此,可以将专业社会工作嵌入流动人口服务管理,以促进这一群体更好地融入城市社会。

#### (四)构建完善的流动人口信息网络和信息管理系统

流动人口基础信息资源统计关乎政府社会管理和社会基本公共服务是否到位和全覆盖,是社会管理的保障<sup>[29]</sup>。及时准确的信息采集、分类和分析,是开展流动人口服务管理工作的前提和依据。近年来,随着各国电子政务的推行,依托这些管理工具,逐步实现了对流动人口的“一站式”服务。而我国目前对流动人口的管理体制还存在多头管理和分散管理等情况,涉及到流动人口事务的各职能部门,尽管根据工作需要也建立了相关的信息系统,但由于采集的要求和目的不同,大量数据被重复采集,各部门都无法提供较为准确的流动人口信息,加之各自的服务管理手段和权限不一致,信息运用基本处于相对独立和封闭状态。因此,有必要借鉴国外的经验,加强流动人口信息系统建

设,构建动态更新、统一共享的信息管理平台,不断提高流动人口服务管理水平。

#### (五)加强流入地与流出地之间的协作管理

做好流动人口服务管理工作,不仅需要流入地各级政府职能部门之间的协作、社会组织的相互配合,同时也需要流入地与流出地之间的密切合作,实现流入地和流出地的两头对接。尤其是对少数民族流动人口的服务管理,流入地政府由于其民族文化不熟悉,导致在处理相关问题的時候往往力不从心,甚至会出现处理不当的情况。而流出地政府则比较了解他们的社会文化、宗教信仰、风俗习惯。因此,要做好流动人口的服务与管理工 作,必须加强输出地与输入地政府有关部门的交流与合作。特别要在计划生育、社会治安管理、教育培训、信息共享等方面,加强沟通与协作,互派干部挂职锻炼,及时了解流动人口生产生活方面的服务需求,形成有效的联动机制,实现跨区域服务管理的无缝对接。只有这样,才能对流动人口进行多层次、多维度、多元化协同管理。

#### (六)提升流动人口自身素质

流动人口进入流入地,面临着—个再社会化的过程。目前,我国流动人口受教育程度普遍较低、劳动技能差,大部分流动人口处于社会阶层的底层,加之对流入地相关法律法规和城市管理制 度不十分了解,这就导致了流动人口进入城市后,短期内不太容易适应城市环境,常常出现违反工商、税务、卫生、环保、城管等规定的行为,随意摆摊设点、占道经营、无照经营、偷税漏税、忽视交通管制。这些行为不仅影响了流入地的市容市貌,而且给城市管理工作带来了一定的难度。另外,一些缺乏正当谋生技能的流动人口在城市找不到合适的工作,便铤而走险,走上了违法犯罪的道路。近年来,许多地方流动人口违法犯罪问题比较突出,



大城市和沿海地区抓获的犯罪嫌疑人中流动人口所占比例一直在 50% 以上,个别地方高达 80%<sup>[30]</sup>。因此,提高流动人口的劳动技能和综合素质,增加流动人口的受教育机会迫在眉睫。流动人口自身应当认识到知识的重要性,主动学习和掌握专业方法和劳动技能,扩大人力资本的投入与积累,从而提升自身在劳动力市场上的竞争力。应该着重宣传科普知识在提高人力素质、增加整体收入等方面的切实益处,并将国家的相关优惠政策进行附带讲解。<sup>[31]</sup>流动人口熟悉和遵守城市交通规则和各项管理规定,努力提高自身的综合素质和文明意识,才能适应城市生产生活和社会管理的需要。

## 结 语

与乡土社会相比较,城市社会是一个相对流动、多元的社会。城市里有着更多的职业划分,更多的文化类型,更多的人群分层,更多的生活方式。在我国现代化和城市化进程中,无论大城市,抑或中、小城市,其广泛的就业领域、公平的市场竞争、现代的生活方式无不对生活在偏远地区的人们产生着巨大吸引力。在我国,规模庞大的流动人口已不是城市里的过客,而成为城市中不容忽视的重要组成部分。这就需要政府相关部门在实际工作中有一个较为长期的规划和设计,积极调动政府、企业、社区、非政府组织、社会团体、自组织等多元主体的力量,实现对流动人口的科学管理、多元服务,为这一群体真正成为城市社会中的一员创造更为有利的条件。

### 〔参考文献〕

[1][俄]列宁.俄国资本主义的发展.列宁全集(第三卷)[M].北京:人民出版社,1959:527.

[2]周晓虹.流动与城市体验对中国农民现代性的影响——北京“浙江村”与温州一个农村社区的考察[J].社会学研究,1998,(5).

[3]费孝通.乡土中国[M].北京:三联书店,1985:2-3.

[4]国家卫生和计划生育委员会流动人口司.中国流动人口发展报告 2015[M].北京:中国人口出版社,2015:3.

[5]国家卫生和计划生育委员会流动人口司.中国流动人口发展报告 2013[M].北京:中国人口出版社,2013:102,135.

[6]段成荣,杨舸,马学阳.中国流动人口研究[M].北京:中国人口出版社,2012:53.

[7]盘小梅,汪鲸.城市少数民族流动人口的社会融入进程——以广东珠三角城市为例[J].广西民族大学学报,2014,(1).

[8]农贵新.宁波少数民族流动人口服务和管理研究[EB/OL].http://fz.ningbo.gov.cn/detail\_23776\_48.html. 2011-05-23.

[9]安宁宁.让少数民族群众更好地融入城市[N].中国民族报,2017-5-16.

[10]吴大华,黄孝慧.法治中国视野下城市少数民族流动人员的权益保障[J].贵州师范大学学报(哲学社会科学版),2015,(2).

[11]刘彤.让少数民族流动人口更好融入城市——全国政协“城镇化进程中少数民族流动人口服务与管理”调研综述[N].人民政协报,2016-12-9.

[12]国家卫生和计划生育委员会流动人口司.中国流动人口发展报告 2015[M].北京:中国人口出版社,2015:9.

[13]国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司.流动人口理论与政策综述报告[M].北京:中国人口出版社,2010:119.

[14]段成荣,袁艳,郭静.我国流动人口的最新状况[J].西北人口,2013,(6).

[15]樊士德,周睿.长三角地区流动人口管理和与服务问题与对策研究[J].现代经济探讨,2015,(8).

[16]郑真真,杨舸.中国人口流动现状及未来趋势[J].人民论坛,2013,(4).

[17]梁宏.广东省流动人口的特征及其变化[J].人口与发

展,2013,(4).

[18]国家卫生和计划生育委员会流动人口司.中国流动人口发展报告 2015[M].北京:中国人口出版社,2015:164.

[19]Todaro.A Model of Labor Migration and Unemployment in Less Developed Countries. American Economic Review. Vol.69.1969.

[20]丛梅.服务与管理并重:以梯度累进制促流动人口社会融合[N].中国社会科学报,2012-3-19,第 B03 版.

[21]王谦.关于流动人口社会融合指标研究的几点思考[J].人口与发展,2014,(3).

[22]Douglas S.Massey, etc. Theories of International Migration: A Review and Appraisal, Population and Development Review 19, No. 3(September 1993).

[23]国家卫生和计划生育委员会流动人口司.中国流动人口发展报告 2013[M].北京:中国人口出版社,2013:10.

[24]国家卫生和计划生育委员会流动人口司.中国流动人口发展报告 2015[M].北京:中国人口出版社,2015:12.

[25]郑承智等.北京市城中村流动人口群体状况及其留京意愿研究[J].对外经贸,2017,(3).

[26]杨菊华.流动人口社会融合:“双重户籍墙”情景下何以可为[J].人口与发展,2014,(3).

[27]安宁宁.让少数民族更好地融入城市——全国城市民族工作会议侧记[N].中国民族报,2016-01-08.

[28]马冬梅,徐慧荣.多中心治理视阈下城市流动人口服务管理路径探析——基于上海、广州、武汉的调查[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2016,(2).

[29]李宇.大数据背景下政府信息资源管理的探索与思考——以流动人口的信息管理为例[J].电子政务,2014,(7).

[30]周秦生.新时期大城市流动人口服务管理模式设计[J].公安研究,2011,(4).

[31]张敏.新时代农民工科技素质培养问题研究[J].理论与改革,2016,(1):187.

责任编辑:王 卉

## The Current New Features of Change of Urban Migrant Population and the Service Management Innovation in China

LIANG Yong MA Dong-mei

**Abstract:** In the process of industrialization and modernization, the migration and flow of rural population to cities are widespread in the world, not excepting China. With the advancement of China's modernization and urbanization, population mobility has become more and more frequent and active. While the increasing number of floating population injects great vitality into the urban economy and society of the country, it also puts forward new and higher demands on the service management of the government and related departments. At present, this group has shown some features in terms of basic composition, flow scale, migration pattern and spatial flow direction. In response to these characteristics and trends, this paper has proposed that multiple roles of government, community, social work organizations and the floating population itself should be fulfilled to strengthen the service management in order to promote the integration of this group into the urban society.

**Keywords:** Current stage; Urban migrant population; Service management; Innovation