

中图分类号: D916 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176 (2021) 02-091- (11)

# 流动人口社会风险治理：理论与路径\*

木永跃

(云南大学, 昆明 650500)

**摘要：**“流动人口”作为我国特定阶段的社会现象与社会转型产物，在经济社会发展与急剧变迁的背景下，伴生并蕴藏着巨大的社会风险。流动人口社会风险作为我国转型时期一个重要的风险性问题，长期以来未能得到应有的关注与重视。传统的研究侧重于从流动人口管理或社会风险管理的视角进行审视，而缺乏从国家治理的维度对流动人口社会风险及其治理问题进行探讨与思考。科学研判并有效防范流动人口的社会风险问题，不仅是新时代社会风险治理的重要内容，而且是实现国家治理体系与治理能力现代化的必由之路。从流动人口的社会风险类别和变化趋势看，流动人口的社会风险在客观上需从风险管理朝风险治理的方向转型；从国家治理的维度看，应实现流动人口社会风险从“善政”到“善治”的转化。通过构建“强国家—强社会”的公共治理与风险防控体系，形成适应流动人口社会风险形态变化的公共治理结构与方式，对有效防范并化解其蕴藏的重大风险，实现国家治理体系与治理能力现代化具有十分重要的意义。

**关键词：**流动人口；社会风险；公共治理

## 一、问题的提出

党的十九大报告指出：我们要更加自觉地防范各种风险。要增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾<sup>[1]</sup>。根据最新统计，到 2019 年末，我国的流动人口总数已达到 2.36 亿人。<sup>[2]</sup>虽然比 2018 年的 2.41 亿<sup>[3]</sup>减少了 500 万人口，但在全国的人口占比中仍然保持了较大的比重，相当于每六人中有一人在流动。伴随着城市化的不断推进，在今后较长一段时期，大规模的人口流动迁移仍将是我国人口发展及经济社会发展中的重要现象<sup>[4]</sup>。“流动人口”作为我国特定阶段的社会现象与社会转型性产物，不仅规模巨大，自身结构复杂，而且外在影响

\*本文系国家社科基金一般项目“西南省会城市少数民族流动人口社会风险治理与民族工作创新研究”（17BMZ014）、云南省哲学社会科学规划课题“云南省城市民族事务治理机制建设和实施路径研究”（YB2016041）、国家民委青年项目“云南省民族事务治理与民族工作创新研究”（2017-GMC-023）的阶段性成果。

收稿日期：2020-04-16

作者简介：木永跃 男（1977-）云南大学政府管理学院副院长 副教授 博士

因素多元且多变,并呈现出一种高频、巨量、跨区域、大流动的特性。这种人口流动性必然对流入地和流出地的社会安全与稳定运行产生极为深刻的影响。正如贝克所言,中国“压缩的现代化”加强了风险的生产,没有给风险的制度化预期留下时间,必然呈现出社会风险蔓延的共时性、复杂性<sup>[5]</sup>。

流动人口在创造财富与价值的同时,伴生并聚集着各类社会风险。如果风险未能及时防控与化解,极易引起质变而导致社会失序或社会动乱,进而影响到全面建成小康社会的总体战略部署与系统安排。流动人口的社会风险性命题,不仅是社会风险研究的重要内容,同时也是政府与社会协同共治的重点与难点。从流动人口社会风险的形成与发展变化来看,当前流动人口社会风险呈现出风险利益主体多元、风险分配不公、风险形态复杂多变、风险责任不明等特点与内在属性,需要从公共治理的维度对其进行有效化解与系统规制。

## 二、社会风险与流动人口社会风险

社会风险作为社会领域存在的一种风险类别,是人们在社会活动中所面对的风险性存在方式。现代社会离不开风险,风险与社会发展相伴而生。在现代社会,流动人口不仅面临各种社会风险,同时也对社会产生各种风险性影响,甚至会加剧社会风险。要科学地治理流动人口社会风险问题,首先就得对社会风险和流动人口社会风险进行正确理性的认知。

### 1. 社会风险

在社会风险的一般性研究中,普遍采用狭义“社会”的涵义,即把社会视为与政治、经济、文化相并列的系统,具体指社会系统的风险。而对于“风险”的界定,大致可以归为两种:一是技术取向的,把风险视为一种概率,其实质是一种风险的不确定性;二是“经济—社会—文化”取向的,将风险视作一种社会后果,即造成损失的可能性。<sup>[6]</sup>围绕着“社会风险”到底是一种客观现实,还是一种“集体的建构物”<sup>[7]</sup>,客观主义范式与构建主义范式<sup>[8]</sup>对其进行不同的思考与界定,传统的社会风险研究将二者对立视之。事实上,社会风险既是现实的,又是建构的。社会风险作为一种给社会带来损害的各类事件或行为的可能性,其实质便是具有不确定性。这一不确定性既源于风险行为主体触发社会风险的随机性,也源于风险利益攸关方对社会风险认知与理解的不确定性。因此,社会风险从识别、感知、预警、评估到规制,其中每一个具体环节都是客观现实与主观性价值判断综合作用的结果。

### 2. 流动人口社会风险

(1) 流动人口。从概念界定的角度看,国际上通常只有“人口迁移”的提法,而“流动人口”作为一个具有我国国情属性的概念,从产生之初,便与我国城乡二元分治的社会结构以及据此采用的户籍人口管理制度有着紧密的联系,即:“流动人口”或“人口流动”更多地存在于中国的话语体系中。

在国际上,一般把“人口迁移”视为人口空间位置的变动。如,国际人口科学联盟在《多种语言人口学辞典》中把人口迁移定义为:“在一个地区单位同另一个地区单位之间进行的地区移动或者空间移动(spatial mobility)的一种形式”,“通常它包括了从原产地(place of origin)或迁出地(place of departure)迁到目的地或迁入地的永久性住地(permanent resident)变动。”<sup>[9]</sup>美国人口咨询局认为:“迁移指人们为了永久或半永久定居的目的,越过一定边界的地理移动。”<sup>[10]</sup>国际上两个通行的界定都强调了“时间”和“空间”是人口迁移的核心要素。

在我国,“流动人口”的研究始于上世纪80年代,对其称谓和定义众多。研究者大都在遵循基本准则的前提下,从不同的维度进行概念界定。一是行政管理的视角,认为是以公安户籍业务

信息系统登载的常住人口数据为基准，不被列入此数据库范围的均可视为流动人口；二是人口地理学的视角，认为是指在某个特定地理区域内发生短时间空间位移的人群；三是人口经济学的角度，认为是在不改变常住户口的的前提下，自愿加入某一区域并为当地创造经济财富的人口<sup>[11]</sup>。在具体研究中，国内大部分学者对流动人口定义时，着重强调“户籍”与“空间”要素，认为“流动人口”概念的基本构成为：一是不改变户籍所在地；二是空间上发生位移，即发生跨地域迁移。如张庆五等将人户分离作为判定人口流动的主要依据。吴瑞君从宏观和微观两个方面进行界定。魏津生通过分析城市流动人口的特点而对其进行认定。侯亚非等从时间和户籍的角度进行界定。姚华松等从流动目的和户籍的角度进行认定。<sup>①</sup>

目前，国家政策层面尚未对“流动人口”有统一明确的规定。在中央部委和各省市有关“流动人口”的管理政策与文件规定中，对其概念表述各不相同，认定不一，且差别巨大。例如，《中华人民共和国流动人口计划生育工作条例》（2009）中规定：流动人口是指离开户籍所在地的县、市或者市辖区，以工作、生活为目的异地居住的成年育龄人员。而国家统计局（2019）把“流动人口”定义为人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。<sup>②</sup>而在各省市制定并出台的流动人口管理条例中，对“流动人口”的定义，除有“离开户籍所在地”或“离开常住户口所在地”的共有表述之外，在其时空范围的认定上存在较大的差异和区分，例如：跨县之间及以上流动的居住人员（浙江）；外省人员和跨地级市之间及以上流动的人员（广东）；跨县之间及以上流动的人员，包括流入与流出人员，但不包含设区市的市辖区之间流动的人员（湖北）；跨县之间及以上居住超过3日的人员（山东）。<sup>③</sup>

由此可见，无论是在理论研究，还是在现实操作中，我国对流动人口概念的界定主要是围绕户籍、时间与空间要素来展开的，对于“离开户籍所在地”作为其界定的基础性条件是普遍能够取得共识的，而区别主要在于对流动时间的长短以及对于地域范围（行政区域）的限定差异。基于此，从流动人口所包含的基本要素，以及综合考量社会风险的基本属性与存在方式，本研究取广义上的流动人口涵义，将流动人口定义为：离开户籍所在地，并在一定的时空维度内迁移而出现人户分离现象的个人或群体。

（2）流动人口社会风险。自20世纪80年代始，伴随着我国经济社会结构转型，大量的农村剩余劳动力逐渐向城市转移，开始逐渐成为我国经济社会发展的重要力量。在空间流向上，由中西部向东部地区转移，尤其是一线城市成为主要的人口流入地。我国的人口流动在很大程度上维系了从乡村输出，再流入到城市的人口迁移路线，即乡—城流动。同时，伴随着城市化与工业化的迅速推进，也出现了大量的“城—城”流动。从总体上说，因城市高度富集经济社会资源，我国流动人口的输入主要是朝城市、产业集聚地或发达地区转移。根据“三普”数据估算，1982年我国流动人口的数量为657万人，占全国总人口的0.66%。而到2016年末，我国的流动人口总数已达到2.45亿人<sup>[12]</sup>，增长了近38倍，占全国总人口的18%左右。

当前，我国的人口流动现象正是由我国现阶段的主要社会矛盾所决定的，即，由人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾造成的<sup>[13]</sup>。具体而言，人口之所以流动，一方面，从客观上，是由于我国经济社会发展的不平衡与不充分造成的；另一方面，在主观上，是人民群众为追求并实现美好生活而采取的主观能动行为。据数据资料显示，我国流动人口数量于2011—2014年间持续高位增长，从2011年的2.3亿（人）增长至2014年的2.53亿（人），但从2015年开始逐步下降，这与我国在十八大以来推进户籍改革，推动非户籍人口在城市落户有紧密关系。虽然这5年流动人口在总人口中所占的比重有升有降，但却仍然保持着高位。可见，目前流动人口不仅规模巨大，数量众多，而且呈现出高频、巨量、跨区域、大流动的特点。根据我国的人口结构与分布状况，以及城乡统筹发展的目标进路，可以预见的是，在今后较长一段时

期内,大规模的人口流动仍将是我国人口变动和经济社会发展中的重要现象。

作为经济社会结构转型的产物,流动人口在创造财富与价值的同时,其流动本身蕴藏并聚集着风险。这种风险来源于:一方面,流动行为本身触发风险源的概率增大,极易出现危险与灾难;另一方面,由于人口流动而引发群体利益冲突或矛盾纠纷的可能性增加,如果未能得到及时防范与有效管控,极易产生质变而引发群体性事件或社会对抗行为,从而导致社会失序与社会动乱。故而,流动人口社会风险,在本质上是一个由人口流动引发的社会风险性命题,具体而言,是指由于人口流动造成个体或群体损失的不确定性,或者对社会稳定秩序构成威胁或造成破坏的可能性。

### 三、流动人口社会风险形态及治理的理论基础

流动人口社会风险作为社会风险的重要类别,在现阶段,与其他风险相伴而生,关联交错,表现出多样共生、复合叠加、复杂多变等特性。在实践中,需要用全新的治理理论和路径对其进行有效化解与规制。

#### 1. 流动人口社会风险形态

当前,我国流动人口社会风险是其自身的风险结构与风险环境相互影响的结果,二者的交互作用使其表现出不同的风险形态。具体包括:

(1) 流动性风险。这里指个体或群体因发生流动行为而产生损失的不确定性,简言之,意指因流动而发生多种危险的概率增大。具体表现为:

其一,自损性风险增加。现代风险社会,不仅涵盖传统风险(如地震、泥石流、洪涝、干旱、台风、海啸等自然灾害;或重大传染性疾病、车祸、火灾、海难、矿难、意外伤害、恐怖袭击等社会灾难),而且还包括工业化与后工业化技术性风险,如化学品爆炸及大气、河流、土壤等工业污染;或核辐射、电磁辐射、转基因等后工业化多种风险。人口因流动而触发现代社会各类风险源的概率增大,其自身的财产或生命更容易受到损害,特别是高频、反复、跨区域、大流动的人群极易接触风险源。加之,当前我国的流动人口呈现“以80、90后新生代为主体”“以农民工为主的乡—城或城—城流动”以及“低学历,低技能”的特点<sup>[14]</sup>,从风险分配的角度看,因其所处的社会地位与财富分配层级,流动人口更容易被转移更多的风险,故而导致更多的损害。

其二,流入地与流出地的“分异化”风险共生。根据“五普”、2005年抽样调查和“六普”数据显示,我国流动人口大部分流向城镇,其中65%左右的外出农民工流入地级市及以上城市,而长三角、珠三角、京津冀地区的城市为跨省流动的净输入地;农村及中西部地区为流动人口的主要流出地,其中黑龙江、贵州、重庆的流出人口最多,并主要流向广东、浙江、上海、江苏和北京,这五个省(市)常住地外来人口,占到全部省际外来人口的63%<sup>[15]</sup>。因“教育程度低”“差序格局就业”<sup>[16]</sup>等影响,“乡—城”流动人口主要集中在建筑业、制造业、批发零售业、交通运输、仓储和邮政业以及住宿餐饮娱乐业就业。就流入地而言,主要存在就业保障不足、低收入、贫困、高失业、职业病、食品卫生、居住空间“分异化”等社会风险。同时,在促进地方经济社会发展的同时,流动人口还对当地交通、医疗、教育等各类资源和环境构成承载负荷,并与本地居民形成一定的挤压与竞争关系,从而引发社会矛盾与冲突行为。就流出地而言,根据调查显示,人口的大量外迁导致乡村青壮年劳力短缺、产业空心化等,进而引发人口结构失衡,留守老人与儿童日渐增多,农村养老与儿童教育医疗不足,大量女性外流引发“光棍”现象等社会风险。其中,以留守问题尤为突出。据最新资料显示,目前我国留守儿童监护人平均年龄为58.2

岁，接近95%的留守儿童主要监护人为祖父母和外祖父母，文化程度在小学及以下者超70%。儿童患病就诊比例较低，仅为62.9%。在营养健康方面，留守儿童纯母乳喂养满6个月的比例为29.4%，较非留守儿童低4.5个百分点<sup>[17]</sup>。留守儿童与老人的医疗教育、心理健康等问题日趋严峻，已不断累积并逐渐形成跨省区域普遍性的社会风险。

(2) 社会风险管理缺失与自我救济弱化并存。社会风险管理(Social Risk Management)的权威概念是由世界银行于1999年正式提出的，是“旨在突破传统社会保障或保护生命周期定义的限制，拓宽社会保护政策思路，综合多种风险管控手段和风险防范、补偿制度安排，通过跨学科领域的风险管理研究以提供一个更普遍、高效、公平的社会风险保障体系”<sup>[18]</sup>。从行政管理的角度看，社会风险管理更倾向于一种政府对社会风险进行管控的行政管理活动，在本质上，体现为政府的社会管理职能，具体涵盖政府对社会风险的处置与管控等一系列活动。

当前，我国对流动人口的社会风险管理处于初步探索阶段，主要表现为：其一，偏重于从社会维稳、社会治安的角度对流动人口进行风险控制；其二，偏重于对城市流动人口的管理，而对于农村流动人口流出后的社会风险问题关注不够，对两者的风险管理缺乏协同性、整体性与系统性；其三，对社会风险的最后屏障——社会保障制度建设不足，流动人口的社会参保率低。根据2014年全国流动人口动态监测数据显示，乡—城流动人口参加养老、医疗、工伤、失业和生育保险的比例分别是14.95%、14.01%、16.42%、11.59%和8.58%，参保率最高的是工伤保险，最低的是生育保险。城—城流动人口参加养老、医疗、工伤、失业和生育保险的比例分别是46.2%、44.56%、36.24%、36.91%和26.6%。流动人口在流入地参加城镇职工社会保险的比例依然较低，体现出显著的城乡差异<sup>[19]</sup>。

与此同时，流动人口受教育程度普遍偏低，调查显示，乡—城流动人口以初中学历为主，达到57.62%，而城—城流动人口以大专及以上学历为主，为44.33%，前者受教育程度远低于后者。1人独自迁移在制造业、高端服务业工作的比例更高，而家庭化迁移人口在批发零售业等用工规范性较差的行业工作的比例更高<sup>[20]</sup>。多项研究表明，流动人口已成为职业病、传染病、生殖健康问题、心理问题的高风险人群。由于流动人口文化教育水平不高，缺乏专业劳动技能，就业渠道狭窄，迁移至城市后，大都从事收入水平低、工作时长、职业危险因素较高的工作，生活条件差，风险认知有限，加之社会保障不足，抗风险能力十分有限。

(3) 价值性风险与秩序性风险交错。这里指流入地政府或居民对流动人口发挥的作用存在认知偏差，缺乏公平、法治、回应、责任等价值导向，并由此产生社会不公、社会排斥或阶层固化与分化现象，进而出现社会冲突或对抗等社会失序风险。具体表现为：

一是对流动人口的社会歧视与排斥，加剧阶层固化与分化风险。如蔡定剑的研究指出，农民工受歧视的严重程度仅次于艾滋病患者和残疾人。李静认为流动人口由于户籍身份等原因而受到各种不公平待遇以及政治、经济和文化等多方面歧视。姜立强提出流动人口被打上“农民工”“外出打工者”“外来工”“打工仔”“打工妹”的“惯习”身份烙印。此类文化等级化与身份标识影响该群体的社会融入<sup>[21]</sup>。尤其在城市，流动人口无法享受到与当地居民均等的社会公共服务，从而形成“半市民”或“准市民”的特殊群体，这无疑会加剧阶层分化，使得社会冲突与矛盾累积并加剧。

二是社会“边缘化”风险聚集。由于居住环境、教育、医疗等方面的流动阻滞，流动人口居住空间分异，职业、社会地位、社会心理等“边缘化”加剧，突出表现为社会生活的边缘化倾向突出，如居住环境差，建筑简陋、空间拥挤，缺乏科学规划、乱搭乱建现象严重，事故灾害隐患重重，黑诊所、非法办学、黑中介、黑车、群租等问题严重，管理难度大。

三是社会失范行为增多。一方面，流动人口从传统社会脱离而出现脱序现象<sup>[22]</sup>，即：传统

社会的行为约束方式发生改变,在融入现代社会的过程中存在行为主动适应或被动对抗,不适者出现社会冲突或对抗行为;另一方面,因社会压力、个人生活遭受挫折、期望占有他人财物等引致的攻击性暴力犯罪或工具性犯罪行为,在流动人口中占有较大的比重。此外,因利益关系失衡,利益表达机制及矛盾纠纷调处机制欠缺容易导致流动人口群体事件的爆发。基于血缘、地缘等初级强社会关系网络会强化农民工的参与风险<sup>[23]</sup>,进而出现社会失序或失范型风险。

(4) 科层制结构性风险。在传统管理时期,我国对流动人口主要采用“防、堵、控”的管理方式,对流动人口存在观念认知不足,管理方式简单,管理技术落后等问题。现在人们对“流动人口”的思想观念由“盲流”“农民工”“劳动力”逐渐朝“家门口的邻居”转变,开始以包容与接纳的心态对待流动人口。但由于管理手段与技术仍不适应于现实需要,对流动人口的信息化管理不足,各地政府难以及时全面获取流动信息,无法对其进行有效监测,因而对流动人口所产生的社会治安、暴力犯罪等负向功能缺乏有效的规制。目前各地对流动人口采取“以房管人”“以业管人”“以证(暂住证、居住证)管人”、积分制落户等方式,都分别存在不同的问题与弊端。如果在价值导向上对流动人口采取漠视、歧视、边缘化的态度,无疑会加剧流动人口社会边缘化与社会文明的短板效应。如果对其放任不管,则更会加剧其风险。此外,管理技术落后将隐藏社会风险,并十分不利于处置风险,换言之,可能已感知或认知到风险,但“心有余而力不足”,无法通过技术手段去有效规避风险。

当前我国政府管理采用的层级节制以及直线—职能式组织结构,在静态人口管理方面无疑发挥着十分有效的功能作用。但当前的管理结构在面对人口流动以及风险管理方面存在诸多缺陷,尤其对于隐性风险或已有苗头但具有迟滞反应的风险,现有的科层制组织往往表现出集体“不愿”“不敢”或“不会”负责任。加之官员对风险责任的敏感性,以及风险预警、风险决策主体制度设计缺失,对风险预警后而未发生风险的绩效界定不足等问题,容易使政府在风险感知与认定上存在“失灵”现象。

## 2. 流动人口社会风险治理

由上可见,流动人口不仅具有传统风险,还有工业化和后工业化风险;不仅有全球外源输入性风险,又有自发性风险;既有显性风险,又有隐性风险。流动人口社会风险问题不容小觑。这些风险无处不在,无时不有。流动人口社会风险多样共生、复合叠加,所处的风险环境空前复杂与多变,据此需要全新的治理理念与路径。

(1) 流动人口社会风险治理。现代公共治理冲破了传统管理的窠臼,由一元化的自上而下的管制转向多元化与网络化治理。流动人口社会风险涉及政府各部门与社会多元主体,作为一项系统的治理工程,需要风险利益攸关方共同参与,协同共治。基于此,流动人口社会风险治理作为国家治理的重要构成,是在“国家—社会”的二元分野下,治理主体在公共治理的范式构架内,以政府—市场—社会的有机互动与协同共治为基础,实现政府与社会的良性互动,对流动人口进行风险识别、预警、评估与规制的活动与过程。

(2) 理论基础。以公共治理理论、“善治”理论、多中心治理理论为基础,主张把社会风险的现实主义与构建主义相结合,即,并非两者的二元对立,应从现实主义到构建主义,进而再回到现实主义。主张从简单治理向复合治理,从技术性治理向柔性治理,从程式化治理向弹性治理转变。注重研究造成社会风险的结构、制度、模式、组织、文化、价值根源。围绕治理理念、治理制度、治理组织、治理机制、治理方式和治理效果等展开理论研究。注重明晰政府与社会的风险治理边界,主张改变流动人口社会风险的集中式、倒计时式、围堵式、运动式管理,重塑政府角色,将政府重新定位为监护者、管理者、保障者、造福者与引导者,展开对民主、法治、效率、科学的国家治理,平等、自治的社会治理,以及平等、宽容、自由、自律的公民自治的理论

研究与创制。

(3) 流动人口社会风险公共治理。流动人口的社会风险治理，既包含流动人口的“善政”部分，即对流动人口管理的系统性优化，具体包括对流动人口管理的就业、教育、治安、消防、生活供应（水、电、气）、疾控、城管等部门与职能的跨区域层级化的综合协同性；又包含“善治”部分，即社会风险治理超越公私部门界限，有效的风险治理是善治的组成部分，具体指实现政府、社会组织、社区单元、企业、个人等风险利益攸关主体的风险参与和协同共治。

由此，社会风险公共治理是公共治理范式在社会风险领域的具体应用，是政府、社会组织、社区单元、企业、个人等风险利益攸关主体共同参与、协同行动的过程，更为准确地说，就是一种对社会风险的“善治”。从善治理论的学术演进来看，国家与社会的协同治理，即“公共治理”是“善治”思考的终点<sup>[24]</sup>。此范式以“公共治理”或“协同治理”“多中心治理”理论为基础，强调“风险性公共事务的公共管理”，其主要特点是注重国家—市场—社会三者的良性互动与协同配合，尤其侧重于公民社会在风险治理中的作用，意味着国家与社会的良性互动、协同治理，主张建立风险的集体决策和共同参与，加强公共选择与公共博弈，实现责任共担、利益分享、权力协同。

#### 四、流动人口社会风险治理的路径

流动人口社会风险的公共治理作为社会风险管理范式的系统性优化与升级，是在国家治理范式的总体引导与指向作用下，基于我国当前流动人口社会风险的基本形态和具体实际，而作出的客观理性选择与基本理论回应。对流动人口社会风险的治理可采用以下路径：

##### 1. 价值—技术路径

无论是风险治理主体还是风险利益攸关方，都应改变传统社会风险管理的价值导向，重构其价值理性与技术理性。

(1) 公共治理化价值理性重构。要改变传统的以静态管理、“防、堵、控”规制、排斥与不公的价值理念，树立公平、民主、透明、法治、有效、责任、回应、弹性的价值导向。从真正意义上，实现对流动人口的社会风险的价值理性重塑，将“强国家—强社会”的国家治理的基本进路作为流动人口社会风险治理的总体框架。强化政府的服务、公平、协同、均等的价值导向，重塑政府管理社会的形象定位，重新调整社会管理职能；同时，社会应实现自我治理以及与政府的协同互动，实现对风险利益主体的平等、公开、透明、法治、自治的价值导向重构。

(2) 技术理性重构。应从技术角度提升流动人口社会风险的治理能力与水平。具体包括：其一，提升治理技术。“工欲善其事，必先利其器”，应加强流动人口社会风险的识别、预警、分析、评估、处置等环节与程式的科技运用和核心技术应用。科学高效的风险治理体系应建立在现代科学技术、现代信息处理技术以及计算机科学基础之上，需要融合不同学科知识与技术手段应用，以有效提升流动人口管理与风险治理的能力。二是通过系统运用政策工具、网络制、公私合作、谈判和劝说、授权等方法与技术，加强风险感知、沟通、宣传、教育与处置，提升流动人口应对风险的能力。三是运用大数据、社交网络、物联网、互联网等技术工具，及时、准确、全面掌握流动人口的基本信息与流动状态，并协同国家气象、地震、海事、交通、民族宗教等风险处置和应急管理部门，适时共享数据信息，分析预测社会风险状态，加强研判，及时预警并进行风险化解与处置。

##### 2. 结构—功能路径

从结构—功能层面来看，流动人口社会风险治理体系是一个涵盖政府、市场、社会的多元主

体间的协作网络,呈现扁平化的组织结构特征,发挥灵活多样的功能。具体而言:

(1) 网络化组织结构。在总体上,对流动人口社会风险治理的组织结构遵循“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法制保障、科技支撑”的社会治理结构体系。具体而言:一方面,从横向上,一是流动人口社会风险研判、顶层设计与重大战略决策主要由党委负责,在公共安全部门增设流动人口社会风险工作机构,负责对流动人口社会风险的信息收集、汇总、报送、预警、识别等具体管理活动;二是实现流动人口直接管理主体之间的协同联动,如就业、教育、公安、消防、生活供应(水、电、气)、疾控、城管等部门进行协同;三是与流动人口社会风险相关的交通、环保、工信、生态、民政、民族宗教等政府部门进行联动共治;四是与社会组织、研究机构、社区、行业组织等进行协同;五是实现流入地与流出地流动人口管理的对接与联动。另一方面,在纵向上,流动人口社会风险主要由省级政府进行协调处置,涉及跨省区事宜由省际协调机构进行协同共管,各省(区市)设立不同层级的流动人口社会风险工作部门,负责对属地流动人口社会风险的协调管理,进而形成纵横协作的网络式组织结构体系。

(2) 网络化治理结构的功能。其一,网络化的组织结构优势在于灵活并富有弹性,对流动人口社会风险的信息获取快捷、高效、全面且多元。此组织结构类型突破了传统的韦伯式官僚制组织“僵化”“封闭”的结构特质,由垂直金字塔型层级节制与单一的直线—职能结构,转变为以党委抓全局、政府具体负责,各公共部门相互协作,社会组织相互协同,社区、公民等共同参与的一种共享共治结构。其二,网络化组织结构能够有效适应风险环境的变化,发挥多元整合、多方力量协同参与和风险治理功能,在风险权力制衡中实现信息共享、责任共担、风险分担。治理主体与参与主体具有明确的使命责任,彼此间的协同联动组成流动人口社会风险的各道防线,有助于提升社会风险的整体协同意识与处置能力。其三,网络化组织结构上下联动,纵横结合,覆盖范围广。平时分解并专责某一领域事务,“战时”统一,相互协调,形成合力,共同处置。对基层社区、区域性、全国性,乃至全球性的风险事务具有较大的风险处置适应性与组织弹性。其四,网络化组织结构富含的多元主体风险利益“博弈”与表达沟通机制,将社会组织、私营部门、国际组织、社区为单元的家庭或个人吸纳其中,并以制度化的方式保障参与权利,形成政府利益、社会利益与公民个人利益有效协调与平衡的结构。

### 3. 风险主体治理路径

从现实主义与构建主义的社会风险范式维度分析,流动人口社会风险问题的出现一方面源于流动人口社会风险的现实存在,另一方面取决于风险主体对其风险问题的主观感知与判定。从风险文化的角度看,则取决于不同文化背景的群体、组织或个人对风险的认知与识别能力,在此层面上会存在因受教育程度或文化差异导致风险感知的分殊性。从风险发生的一般规律看,风险主体无疑对社会风险问题的产生有着主要的影响,甚至是决定性的。风险主体即为:是谁的风险,什么样的风险。主体是风险所指向的对象,它既可以是个体、群体,也可以是人类组织<sup>[25]</sup>。由此看,流动人口社会风险的主体便是流动人口自身。总体而言,流动人口社会风险的主体治理路径包括两个方面:

(1) 规范并约束主体行为。通过法律、政策等刚性手段与宣传教育等柔性手段,引导并规范流动人口的社会生产生活,约束其风险性行为。一是完善并规范流动人口行业与职业安全生产标准,强化日常监管,严把流动人口从业安全门槛与生产行为规范,消除并杜绝其生产安全隐患与事故风险。二是引导并规范流动人口社会生活行为,推动户籍制度改革与城乡二元分治体制改革,引导流动人口实现社会融入,严厉打击流动人口中的各类犯罪活动,做好综治维稳工作。三是通过外部规制与自我约束,多管齐下,综合施策,让流动人口自觉抵御并规避风险,减少触发



风险源的概率。如对流动人口艾滋病的有效防控，最根本的是让主体进行自觉有效的风险规避。

(2) 提升主体规避风险的能力。一是通过宣传教育，普及风险知识，提高流动人口的风险意识，提升流动人口的风险识别、感知与认知能力，并进而提升流动人口的风险处置与应对突发事件的能力。二是依托社区，通过风险筛查与评估，引导并激励流动人口与当地居民一道进行风险识别和风险决策，共同化解并处置风险。诚然，对流动人口社会风险的主体治理途径并非是一朝一夕就可以实现的，作为社会治理的一个子系统，还受制于治理主体、治理方式、治理制度、管理能力、文化科技等多种因素，需要在社会发展的总体进路与流动人口素质能力提升的过程中逐渐予以实现。

#### 4. 系统化治理路径

流动人口社会风险治理问题作为一个整体系统，需要从市场、政府、社会协同共治的角度进行系统化治理。

(1) 经济风险的控制。这里主要是就流动人口产生流动的“经济动因”而言的，即人口之所以流动，源于向财富分配体系的中心聚集而出现生产性“经济流动”。工业化伴生并推动城市化，人口结构和分布状况与产业结构和布局相互作用产生人口流动现象。经济产业结构与空间布局与国际、国内市场、贸易、金融、资金技术等紧密关联，并需要与区域内资源与人口承载能力相互匹配。一旦出现经济领域的不稳定或风险状况，必将反映并影响到流动人口的流动状态以及生存发展状况，进而引发流动人口的失业、贫困或社会动乱风险。就流动人口而言，需要在经济领域有效控制风险，防止出现大的经济波动与不稳定因素。这需要：一是严控经济领域的系统性风险，严防金融、债务、信贷、汇率、房地产、实体经济等重点领域的风险，深化经济体制改革，合理调整产业结构，推进节能减排，优化工业产业布局，加速产业升级。二是构建流动人口就业支持体系。完善流动人口劳动力与人才资源市场建设，优化公益性劳力市场建设与服务，做好就业指导培训与就业信息服务，规范用工秩序。三是完善流动人口社会保障制度。提高流动人口社会参保率，加大财政投入力度，降低流动人口自费缴纳比例与支出，降低企业用工成本。

(2) 实现政府与社会的协同共治。流动人口的社会风险治理需要政府与社会有机互动，实现共享共治。一是积极转变政府职能，改进对流动人口的工作方式。实现政府由“管理—治理”“管控—服务”的价值转型与重构，积极推动服务型政府建设，以流动人口的现实需求为导向提供均等化与高品质的公共服务。二是提高政府风险治理的能力与水平。加强政府的风险识别、监测、分析、评估、预警、处置等制度与能力建设。制定合理的风险处置预案与风险责任制度。推动风险信息技术与数据处理、风险咨询、风险决策、风险处置等系统建设。三是改革户籍管理制度与城乡二元分治的社会管理体制。保障流动人口享有各项基本权利，实现医疗、教育、健康、居住等均等化服务。消除流动人口的社会歧视、社会排斥、社会隔阂、社会流动固化与阶层分化等风险。四是加强流动人口社会风险的公众参与、利益表达、利益协调、利益分配等机制建设。及时化解并疏导矛盾纠纷。五是实现政府与社会组织、私营机构、专家智库、行业部门、社区、国际组织等协同共治，对流动人口社会风险进行综合和有预见性的治理。

## 五、结语

流动人口社会风险公共治理以主体多元化、结构网络化、治理综合化、决策科学化、过程动态化为本质特征，并构成转型时期中国风险治理体系建设的重要内容。流动人口社会风险治理需在国家治理的视域下进行分析与思考，并遵循“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公

众参与、法治保障、科技支撑”的中国特色治理语境与思路，并以“强国家—强社会”风险治理体系构建为进路，最终实现国家治理体系与治理能力现代化。

注释：

①指暂时离开户籍所在地，前往其他地点且不时返回家乡的人口。（参见张庆五．关于人口迁移与流动人口的概念问题[J]．人口研究，1988（3）：17．）有指跨越一定地理范围且不改变常住户籍的各类移动人口，在微观上，指某类特殊人口，包括流入当地但不具备常住户籍的人群以及具备常住户籍但移出的人群。（参见吴瑞君．关于流动人口含义的探索[J]．人口与经济，1990（3）：53．）也有指在不改变户籍登记的前提下，到其户籍所在地以外的城市临时居住的人口，不仅包括中国大陆居民，而且包含港澳台和外籍暂住人口。（魏津生．中国城市流动人口的基本概念、状况与问题[J]．人口学与计划生育，1999（6）：7．）侯亚非认为是指在一定时间内不改变户籍身份而跨越一定地区的人口；姚华松认为是指人们在没有改变原居住地户口的情况下，到户口所在地以外的地方从事务工、经商、社会服务等各种经济活动，即所谓“人户分离”，但排除旅游、上学、访友、探亲、从军等情形（李培林，王春光．当代中国社会工作总论[M]．北京：社会科学文献出版社，2014：335．）

②其中，人户分离的人口是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年及以上的人口。市辖区内人户分离的人口是指一个直辖市或地级市所辖区内区和区之间，居住地和户口登记地不在同一乡镇街道的人口。（中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报．[EB/OL]．国家统计局（2020-2-28）[2020-2-28]．http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228\_1728913.html．）

③参见各省市《流动人口管理条例》中关于流动人口的定义。湖北省（2012.9）指离开户籍所在地县级行政区域到其他行政区域居住的人员，在设区市的市辖区之间流动的人员除外。流动人口，包括流入人口和流出人口。浙江省（2016.7）指离开常住户口所在县（市）、设区市的市区，在本省行政区域内居住的人员。山东省（2016.11）指离开常住户口所在地跨县（市、区）居住3日以上的人员。广东省（2016.9草案）指离开常住户口所在地进入本省和在本省行政区域内跨地级以上市居住的人员。云南省（2016.12）指离开户籍所在地进入本省或者在本省内跨县级以上行政区域居住的公民。

参考文献：

[1] [13] 习近平．决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次代表大会上的报告[R]．北京：人民出版社，2017（10）：69. 11.

[2] 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]．国家统计局（2020-2-28）[2020-2-28]．http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228\_1728913.html

[3] 中华人民共和国2018年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]．国家统计局（2019-2-28）[2019-2-28]．http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228\_1651265.html

[4] [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2017[R]．北京：中国人口出版社，2017（9）：3.

[5] 乌尔里希·贝克．风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J]．邓正来，沈国麟译．社会学研究，2010（5）：221.

[6] [8] 张海波．社会风险研究的范式[J]．南京大学学报，2007（2）：137. 138—139.

[7] DOUGLAS M, WILDAVSKY A. Risk and Culture: An Essay in the Selection and Interpretation of Technological and Environmental Dangers[M]．Berkeley: University of California Press, 1982: 186.

[9] 段成荣，孙玉晶．我国流动人口统计口径的历史变动[J]．人口研究，2006（7）：7.

[10] 美国人口咨询局（PRB）[S]．人口手册，1998.

[11] 麻国安．中国的流动人口与犯罪[M]．北京：方正出版社，2000：32.

[14] [15] 孙祥栋，王涵．2000年以来中国流动人口分布特征演变[J]．人口与发展，2016（1）：98—103.

[16] [21] 姜立强．特大城市流动务工人员人口风险与社会福利治理研究[J]．社会福利，2017（9）：21—22. 26.

[17] 李琼璐．全国近95%农村留守儿童监护人为祖父母[N/OL]．农民日报，2017-11-14 [2017-11-14]．http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/14/c\_129740063.htm.

[18] HOLZMANN R, JORGENSEN S. Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the So-

cial Protection Sector Strategy Paper [J]. Journal of International Development, 11 (7), 1999, pp. 1005—1027.

[19] [20] 陶树果, 高向东, 方中书. 乡—城、城—城流动人口社会保险参保率及其影响因素的比较研究 [J]. 西北人口, 2018 (2): 90—91.

[22] 风笑天. 社会学导论 [M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 1997: 98.

[23] 王彩云. 市民化进程中流动人口的公共参与研究——基于流动人口与市民比较分析视角 [D]. 武汉: 华中农业大学, 2016: 10.

[24] 燕继荣. 国家治理及其改革 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2015 (12): 273.

[25] 赵华, 陈淑伟. 社会风险的结构及治理途径 [J]. 东岳论丛, 2010 (12): 161.

## The Social Risk Governance of Floating Population—Theory and Approach

Mu Yongyue

**Abstract:** “Floating population”, as a product of social phenomenon and social transformation during the specific stage in China, is accompanied by a huge social risk in the background of rapid economic and social change. Social risk of internal floating population, an important risk in the transitional period of our country, has not been paid due attention for a long time. Traditional research focuses on the perspective of floating population management or social risk management, but lacks discussion and reflection on the social risk of floating population and its governance from the perspective of national governance. It is not only an important content of social risk management in the new era, but also the only way to scientifically study and effectively prevent the social risk of floating population for the modernization of national governance system and governance ability. Based on the analysis of the concept, risk form, theoretical basis and governance path of social risk of floating population, this paper points out that the social risk of floating population should be transformed from risk management to risk governance; from the perspective of national governance, the social risk of floating population should be transformed from “good policies” to “good governance”. Through the construction of the public governance and risk prevention and control system of “strong country — strong society”, it is very important to form a public governance structure to adapt to the changes of social risk forms of floating population, effectively prevent and resolve its major risks, and realize the modernization of national governance system and governance capacity.

**Key words:** Floating Population; Social Risk; Public Governance

(责任编辑 矫海霞)