

四川省城市流动人口问题研究

2006-7-27 郭虹 阅读732次

四川省城市流动人口政策建议

——“流动人口公民待遇政策”和“流动人口市民化政策”

城市流动人口的情况千差万别，不可能用一种政策应对所有问题，要根据流动人口的不同类型和不同诉求制定不同的政策。我们建议：（1）对于“复合流动型”和“城乡流动型”的流动人口应该采取“公民待遇”的政策，尊重和他们的公民权益，为他们提供相应的公共服务，使他们在城市可以安居乐业，可以感受到城市对劳动的尊重、对知识的尊重、对人才的尊重、对创造的尊重，从而消解对城市的陌生感、距离感甚至敌意，促进流动人口与当地的融合，营造“各尽其能、各得其所而由和谐相处”的城市氛围。（2）对于“不流动型”和“城市流动型”流动人口应该采取“市民化”的政策，让他们中有定居愿望、稳定职业和收入的人尽快获得市民身份，享有选举权被选举权，参与社区事务，融入社区，融入城市。

随着国家和社会对“农民工”问题的重视，“流动人口公民待遇政策”的框架和内容也日趋明晰。“公平对待、一视同仁；强化服务、完善管理；统筹规划、合理引导；因地制宜、分类指导；立足当前、着眼长远”，既是国家解决农民工问题的原则，也可以视为流动人口公民待遇政策的原则。在政治方面，根据在城市（社区）居住时间的长短，根据社区的认同，给予流动人口相应的选举权和被选举权，接纳流动人口加入社区，是目前国内一些城市流动人口管理的采取的政策，这种政策切实可行，可以有效地保障流动人口的公民权利，也给予了流动人口登上政治舞台的机会。在经济方面，对流动劳动者的劳动权利与城市就业者一视同仁，公平对待，从加强培训、加强劳动合同管理、积极稳妥解决社会保障问题、改善公共服务、健全维权机制等方面着手的具体措施，将保证流动人口公民待遇的实现。

相对于“流动人口的公民待遇政策”，“流动人口的市民化政策”更需要有创新的思维和实践。我们在研究中按照国际惯例，把“不流动型”和“城市流动型”的人口——即有移居城市的愿望，携家带口进入城市，并已经在城市有比较稳定的职业和生活的人——称为“城市新移民”。据调查，流动人口中的业主和小业主、雇员、个体户，以及部分自雇佣者、第二、三产业的合同工，由于自己的实际处境和需求（就业、贷款、获得政府救助、得到政府提供的免费培训、参加社会保险、工伤保险、医疗保险以及子女免费教育等），都希望获得市民待遇。他们的“市民化”诉求，需要也应该得到政府的政策回应。对国家来说，在这部分人中实现“市民化”成本最小，效益最大。因为他们凭自己的努力已经在城市立足，缺乏的只是政策的支持。当然，把这些人口（家庭）纳入城市管理需要城市政府投入更多的资源配置。但是从长远来看，这些投入是必须的，也是必要的，这是政府为支持公民的全面发展而必须支付的社会成本。

“流动人口市民化政策”的目标群体是城市新移民家庭。他们在城市已经有稳定的职业、收入和住所，有的甚至已经有了一定的产业，在城市经营生产交费纳税。流动人口市民化的内容是通过设立必要的条件，使流动人口能够获得居住地的户籍，享受居住地的市民待遇，融入城市社区。流动人口及其家庭要改变户籍并获得市民待遇，亟需政府的政策支持。目前我省已经建立了城乡统一的户口登记制度，取消户口“农业人口”和“非农业人口”性质的之分。但是，隐含在户籍制度中的资源配置还没有得到及时的相应调整，城市里的流动人口仍然没有感到有什么实质性的政策变化。户籍制度的改革在四川并没有引来预期的“大量农村人口转户口”，原因是多方面的。其中对农村土地的难以割舍，是一个重要原因。对前途没有把握的流动人口来说，土地是他们最后的保障，无论今后会出现什么情况，家乡的土

地是他们生存的根本。如果没有相应的“以土地换社保”、“实现不分地域的义务教育和政府救助”、“公民保险”等更多的配套政策和措施出台，没有“流动人口市民化”的制度性安排，仅仅一纸户口的改变，是无法帮助流动人口实现市民化的。

对个人、特别是对来自农村的流动人口而言，从农民到市民需要一个再社会化的过程。学习和适应城市生活，培养城市生活方式，接受城市文化，形成市民习惯，特别是学习和具备适应城市就业的劳动技能和劳动资格，需要流动人口及其家庭的自身努力，同时也离不开社会的支持。职业的转变是“市民化”的重要前提，没有职业的转变，没有职业技能、职业习惯、职业道德、职业精神的养成，就不会有从农民到市民脱胎换骨的转变。如果从事任何劳动都是“打工”性质，就不会真正脱离“农民进城务工经商挣钱”的老路，就仍然是原本意义上的流动人口。就此而言，职业培训在“流动人口的市民化”过程中的作用至关重要。在对新移民的职业培训方面，既需要政府提供的公共服务，也需要企业尽到自己的社会责任。我国的“劳动法”等法律中也明确规定企业有对员工进行职业岗位培训的法定责任，没有提供相应的培训就安排员工上岗是违法行为。企业对员工的职业培训是一举多赢：既为本企业发展的投入，为企业发展积累人力资本，也是对培养社会人才的贡献，对建设学习型的小康社会的贡献。企业进行的“新移民”培训应该得到政府的监督，对在培训方面做得好的企业要大力表彰，还可以通过“政府买单”的形式鼓励企业在“新移民培训”上多投入，对忽视和没有对员工培训的企业要依法予以惩处。

流动人口的市民化的最终实现是他们能够真正融入城市社区，而融入社区需要城市人口的接纳和帮助。社区是目前中国城市中正在形成的自治性社会基层组织，同时，社区也正在成为许多无单位、或自谋职业的城市居民除家庭外，最重要的首属群体。对于大部分属于自谋职业的流动人口来说，社区是他们进城后的非常重要的居住地和劳动场所。但是由于户籍限制，流动人口与他们生活劳动所在的社区的联系并不是双向互动的，社区对流动人口只有部分管理的责任，没有服务的责任。除了协助有关政府部门收取卫生费、占道费、治安费和计生罚款，以及进行治安检查外，社区并没有把流动人口纳入自己的工作范围，社区活动和社区服务也很少考虑到他们的需求。同时，居住在社区的流动人口对社区也没有归属感，没有文化和心理上的认同，而只有“寄人篱下”的感觉。要使流动人口真正成为市民，需要社区的接纳和帮助。

鉴于目前的城市社区还具有“政府的脚”的行政性质，由政府统一要求，把流动人口纳入社区工作，把为所在社区的流动人口及其家庭的服务（包括计划生育、学龄儿童上学、困难家庭帮扶、就业等）和帮助移民融入社区等内容纳入政府的目标考核应该是可行的。社区如果把为新移民服务视为本职，把新移民看成自己的新成员，给他们提供必要的帮助，将极大地改善目前流动人口及其家庭在城市里的生活处境，有助于他们更快地融入社区。应该看到，新移民不仅是社区的新成员，同时也是社区经济形成的新资源，他们的到来和融入将给社区发展带来新的活力，促进社区的发展，形成新的社区文化，从而推动城市化的进程。当然，由于社区增加了工作内容和工作量，政府也应该有相应的资源配置和财政支持。

最后必须强调的是：“流动人口的市民化”应该尊重流动人口自己的意愿。他们是否愿意成为市民，希望成为哪里的市民，应该有充分的自主权。要警惕借口“流动人口的市民化”剥夺流动人口在农村的土地权益，防止各种打着“维护”“服务”的旗号，实质上侵害流动人口权益的行为和措施。

就实质而言，“流动人口的市民化”应该是政府为流动人口提供的“公共服务”。在城市化的进程中流动人口的市民化过程应该是与国家现代化建设和城市化发展同步的渐进过程，目前的滞后状况和人为的超前都不利于现代化建设和城市化发展。流动人口的市民化过程也应该是我国社会主义和谐社会的构建过程，公民权利的城乡差别和工农差别应该在这个过程中逐步缩小直至消除。

城市的发展离不开、也无法离开流动人口；流动人口既是城市的发展资源，也可能成为城市发展的隐患、甚至是“显患”。虽然城市不可能使流动人口在各方面与市民完全平等，但是，城市应该给流动人口在城市的发展提供平等的机会，并通过“流动人口公民待遇政策”、“流动人口市民化政策”和

其他配套的经济社会措施，建立起流动人口服务管理制度，帮助他们解决生存和发展中的问题，消除他们的“边缘化”困境，用积极稳妥的措施开发和利用流动人口资源，因势利导、趋利避害，争取流动人口发展和城市发展的“双赢互利”。

关于城市流动人口子女的义务教育的建议

按照四川省的《儿童发展纲要》要求，在2010年前，我省要实现“流动人口中的儿童基本能接受九年义务教育”、“完善流动人口中儿童就学制度”、“根据国家推进城镇化的要求，做好教育规划满足农村适龄儿童向城镇转移后的就学需要”等具体目标。为了解我省落实“两纲”要求和国务院流动儿童义务教育“两为主”政策的落实情况，我们承担了省政府妇女儿童工作委员会的招标课题《城市流动人口子女的义务教育状况研究》。

从我们的调查分析中可以看出，要实现上述目标，差距还很大，任务还十分艰巨。目前，全省城市里属于“流动人口子女”（含“民工子女”）的学龄儿童和少年不会低于20万，其中绝大部分集中在省会城市——成都。他们接受教育的途径主要有两种：一是交纳一定数量的借读费到公立学校就读；二是到专门招收民工子女的民办和自办学校就读。能够接受义务教育的仅有在公立学校里就读的部分孩子，从数量上看不到20%。我们在调查中发现：经济因素并非是影响农民工子女接受义务教育的唯一主要原因，就近上学、方便转学、选择适合孩子生存与发展的学校……，也是流动人口家长们的择校取向。我们的研究表明：流动人口子女的异质性远远高于城市或农村学校的孩子，流动人口的教育需求是多样化的，对此，社会为他们提供的教育产品也应该是多样性的，才能真正回应和满足他们的需求。

随着我省城市化的进程加速，越来越多的流动人口子女随父母一同到城市中生活和接受教育已经成为一种客观的社会现象，这些孩子中的绝大多数人将随他们的父母长期在城市居住，将成为城市的新市民，如何让他们顺利的融入城市，减少可能产生的社会冲突和矛盾，是涉及到城市可持续发展，以及构建和谐社会的战略问题。无论是维护孩子们接受义务教育的权利；还是给予已经成为城市人口组成部分的流动人口和他们的家庭以市民待遇，妥善解决他们子女的就学问题，都是城市政府必须面对并及时解决的现实问题，也是各级党委政府必须重视的“民生”问题。为此，我们提出如下建议：

1. 开展全省范围的城市流动人口子女义务教育专题调研。把城市流动人口子女义务教育问题纳入省委政府的议事日程，争取在“十一五”期间达到“两纲”提出的目标。

2. 实行城市暂住人口16岁以下儿童少年的登记制度。同时出台流动人口登记的激励政策：对随父母在城市长期居住、登记时间在2年以上、且有稳定住所的孩子，应该享受城市居民子女的同等待遇，可以在住所区域内就近登记免费转学或入学。

3. 尽快制定《四川城市流动人口子女义务教育管理办法》。明确流动人口流出地和流入地政府在义务教育方面承担的职责，以法律的形式让城市政府和学生居住地政府承担起义务教育阶段儿童的教育责任，并从财政和各项配套政策上保证城市政府能承担起这样的法律责任，制定流动人口子女在城市的就学制度，保证我省所有适龄儿童少年基本能接受9年义务教育。

4. 通过全省通用的“教育券”调节教育资金配置。家长们凭户口在户籍所在地政府领取教育券，可以在省内任何学校用于支付学费；而学校凭收到的教育券到政府兑换教育经费。“教育券”采取实名制，只能用于教育开支，保证这笔经费不被挪为其他消费。

5. 按照“城乡一体化”的要求，重组、优化配置公共教育资源。就全省而言，农村部分教育资源空置和流动人口子女教育资源不足的现象同时存在，城市政府要用可持续性发展的眼光动态地看待流动人口子女义务教育问题，重视流动人口的公民权益和流动人口子女的义务教育权益，注意回应他们的诉求，统筹兼顾，有短期规划，也有长远规划，科学合理配置城乡教育资源，防止教育资源的短缺和空置。

6. 尽快出台《四川城镇流动儿童少年简易学校管理办法》。针对目前四川省的实际情况，自办学校是满足群众最低教育需求的重要途径，有其存在的必要性与合理性。在政府没有能力解决所有流动人口子女就学问题的现实情况下，开放一部分教育领域，让社会分担一部分教育资源短缺的压力，有利于更好地解决问题。《简易学校管理办法》在规范、监督、指导的前提下，给予自办学校一定的生存空间，让他们能够向简易学校发展，在较长的时间内持续、稳定的生存，提高教学质量，改善教学设施，为流动人口子女提供有质量的教育服务。同时，我们建议将“流动儿童少年简易学校”的管理权限下放到各相关街道办事处和镇人民政府，教育部门对简易学校实行业务指导和相应的资源配置。这样的制度设计，将有两方面的功效。其一，是因为各街道办事处对辖区内的相关情况最了解，能及时、灵活的采取各种监管措施，防止侵害流动人口子女受教育权利的情况发生。其二，在目前城乡一体化的进程中，建在社区内的简易学校还是城乡融合的载体，可以将解决流动人口子女的就学与流动人口的社区融入工作结合起来，有利于促进流动人口的市民化，有利于创建和谐四川。

7. 创造条件，实行学籍管理信息化，建立农村义务教育学生IC卡。学籍管理的信息化，是保证教育产品公共化的重要手段。学籍管理网络化会为流动人口子女的转学、交费带来方便，同时也有利于政府部门了解辖区内适龄儿童的就学总数、分布情况、特别是流动儿童的异动状况，进行教育经费调控和教育过程监督。根据我省实际，建议在“十一五”期间，先在农村学校推行义务教育学生IC卡。以后逐步在城镇、城市，以及所有在读学生中推行公民教育IC卡，保证国家的教育资源能够让个人受益，政府清楚，社会明白，实现教育产品的公共性。

“同在蓝天下，共同成长进步”是温家宝总理代表国务院对民工子女的承诺和希望，我们也将其理解为党中央对各级政府教育工作的要求。流动人口子女的义务教育问题是社会结构性问题，涉及社会发展的各相关领域，这个问题的最终解决，也必须有待于社会的发展和体制改革的深化。义务教育是国民教育，也是社会公共服务产品。作为公共产品，其提供者只能是政府，也就是说，公民得到的服务应该由政府买单。但公共产品的生产者可以是政府，也可以是市场、企业，还可以是社会力量。在目前政府教育产品生产不足、或者生产成本过高的情况下，开发教育资源，允许社会力量参与教育产品的生产和提供，为公民提供多样化的教育产品，是当前教育体制改革的必由之路。

作者系四川省社会科学院社会学所所长、研究员

来源：四川省社会科学院

网站编辑：王楠

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online
四川省社会科学院信息网络中心设计制作
mail: sss@sss.net.cn
蜀ICP备05003527号