



农村流动人口与首都“科技创安”战略的生态学分析

2007年12月02日 来源: 本站

中国人民公安大学治安系 卢国显[1]

一、生态学理论的研究综述

社会生态学理论是一种重要的理论视角。这种视角非常关注人口规模的改变对于社会结构的影响。社会学家斯宾塞认为, 人口规模的增长会加剧资源的竞争, 并会策动导致社会分化和社会进化的选择过程。[2]法国社会学家迪尔凯姆认为, 增加人口物理密度(material density)的力量(如人口迁入、人口增长和生态边界等的力量)与缩小个体间“社会空间”的力量(如提高运输和通讯技术), 都会加剧竞争。竞争会反过来导致社会细化或劳动分工, 对此, 迪尔凯姆感到, 当不同社会环境中的个体以自己的方式彼此交换资源时, 就会减少竞争而提高合作。芝加哥学派认为, 当聚集强化时, 人口密度提高, 进而导致资源竞争, 包括城市空间、政府资源、零售市场和任何可用来方便个体和团体生存的资源。[3]霍利指出, 生态学分析假设了一个外在的变化之源, 因为事物不能产生其本身; 因此, 在检验一个整体在其物理的、社会的和生物的环境中成为一个整体时, 霍利的方法强调, 变化更多地来自这些环境系统, 而不是整体内部组织地过程。[4]美国著名社会学家彼得·布劳指出, 人口数量规模的改变将会影响人际关系或人际交往模式。[5]行政生态学是以生态学的理论和方法研究公共政策的知识系统, 它把社会比拟为生物有机体, 把行政活动的环境看作行政决策的环境因素, 认为二者之间发生类似物质循环、能量变换和信息交换的过程。

人口数量规模等人口学因素的改变, 导致城市各种资源供应的紧张和缺失, 进而导致城市内部不同阶层和群体之间的竞争, 继而激发城市内部的各种矛盾和冲突。竞争改变着人际关系、人际交往模式, 改变着资源分配方式和社会活动方式, 继而促使社会制度的变迁。事实上, 不仅包括人口数量规模的变化, 人口质量、人口分布等的变化, 作为公共政策的人口环境因素, 都将会促进社会资源分配结构和整体社会运行机制的转型。

首都北京在80年代人口大规模流入之前, 人口规模保持在一定的水平之上, 而且人口结构同质性非常强, 人口质量较高, 以单位制为人口分布的主要形式。改革开放以后, 由于人口流动因素的影响, 北京市人口规模剧增, 人口结构也发生较大变化, 导致城市居民与农村流动人口之间在职业资源、政策支持和其他物质性资源的竞争。当社会发展水平与人口流动数量规模之间缺乏协调一致的情况下, 大量异质性人口的流入城市社会, 一方面促使城市社会实有人口各种结构性因素的改变, 如文化结构、就业结构、人口质量结构和心理结构的改变。另一方面, 由于外来人口在政策决策体

文章搜索

按标题 按内容

此栏为空列出全部文

文章列表

系中缺乏利益代言人或利益表达渠道，导致一系列非均衡性的制度安排，如限制农村流动人口流入城市的户口迁移制度、暂住证制度、务工证制度，和限制农村流动人口就业的职业限制制度。农村流动人口的持续向城市流动，改变着城市决策者决策思想，农村流动人口的利益在政府决策上受到重视，在最近的首都重大决策之中，限制外来人口的务工经商制度被废止。这是当今城市政府正视城市人口变化的适应性的政策选择。

首都科技创安战略是城市社会实现社区建设和社区发展总体战略目标的有机组成部分。作为城市安全政策的组成部分，科技创安战略也要受到各种外部生态环境因素的影响，并对这种影响做出适应性政策调整。在诸多外部环境因素中，人口环境因素作为社会环境因素之一，在影响科技创安政策选择方面，发挥着非常重要的作用，决定或改变着城市公共安全政策的未来走向。

二、流动人口对科技创安战略需求结构的生态学影响

城市社会的人口环境的变化，是城市公共政策调整的重要因素。在未来相当长的时期内，我国仍然会保持农村人口向城市的大规模流动。据统计，2002年外来人口动态监测调查结果表明，北京市外来人口总量已达386.6万人。市统计局2003年外来人口动态监测调查结果显示，全市外来人口总量为409.5万人，比2002年增加22.9万人。外来人口是北京市总体人口的四分之一[6]。其次，流动人口改变了北京市的人口质量。衡量质量的标准有很多，其中教育水平是最具有决定意义的指标。据2003年海淀区调查得知，北京市居民的教育水平的中值是高中文化，农民工的文化水平中值是初中文化。流动人口在总体人口所占比例越大，平均教育水平越低。据调查，流动人口居住形式以单位集居为主，城乡结合部是流动人口集中居住区域。城市中心是流动人口的工作场所。在市中心，外来流动人口主要居住在各种形式建筑物的地下室里，零星散居在城市中心或次中心的社区中。

根据行政生态学理论，当外部环境因素的种种要求、支持和反对等因素进入公共行政系统后，就会引起公共行政的变化，甚至产生和改变公共行政的功能。[7]毫无疑问，城市人口数量规模结构、质量、分布等人口因素的变化，必然会改变城市社会的需要结构。

以人口同质性较强的人口结构的基础之上的原城市安全制度体系——社会治安综合治理体系，面对新的人口结构的变化，必将随着城市需要结构的变化而发生改变。也就是说，城市政府在满足户籍市民的各种需要，在政策上解决市民问题的时候，也将流动人口生存问题作为决策的起源之一。由于城市流动人口所占比例的逐渐增大，流动人口的政策需求结构在数量上将有很大的改观。相对于城市居民而言，流动人口的需求相对比较集中在基本需求方面，主要涉及生存的基本需求，包括安全需求。由于长期定居城市的农村流动人口（10年以上）日渐增多，在城市政府满足基本生活需要的同时，还要考虑满足他们在政治、文化需求。

数量众多、行将持久居住城市的外来人口，必然要求城市政府对于他们的基本生存需求给予足够的政策关怀，要求城市社会关注他们的利益表达的形式和内容，并对城市政策的合理合法性给予评价，对城市立法者施加正式或非正式的压力。作为城市立法者必然被迫或主动放弃原来的立法和施政理念，而对制度体系进行调整。

在大规模人口流动之初，城市政府为了维护城市居民的利益，不惜牺牲流动人口的利益，而在制度上采取限制流动人口居住、就业、居住的措施。这种做的结果是，不仅没有将流动人口限制在农村居住区域，而且加大了城市居民与农村流动人口或农民工的社会距离。据笔者2003年在北京市海淀区的调查，农民工与城市市民之间存在

着非对称性的交往关系，二者之间缺乏基本信任关系，城市居民对农民工的歧视，导致二者非常大的社会距离。其原因是，城市政府将农民工阶层利益排斥在城市决策范围之外，主观上形成制度性歧视或制度供给不足，导致农民工地位低下，造成农民工与市民巨大的心理距离和行为距离，继而诱发两大群体之间的各种冲突。所以，作为维护群体安全利益的科技创安战略工程，在发挥维护首都社会安定团结功能发挥上，必须最大限度的满足城市社会各个阶层的利益需求，包括农民工的利益需求。

科技创安战略，作为特殊历史时期的一种公共政策，在决策问题的关注、战略目标的选择、战略目标实现方式和方法的选择方面，必然要正视人口流动对城市人口结构改变的事实，在战略意图、战略规划目标、实施方案等方面，充分考虑外来人口的利益需求，以及外来人口城市社会地位合法化的发展趋势的正、负两方面的影响力。事实上，不管因为什么原因使得城市社会外来人口或流动人口处于城市社会的边缘地位，但作为城市人口的重要组成部分和城市经济体系之中的有机构成部分的流动人口，必然会改变城市社会的各种关系结构，并对城市原居民和政府施加各种形式、各种方向的影响。

三、科技创安战略的决策转换与输出

转换是科技创安工程将外部环境变化，如人口结构变化的信息、能量输入制度创新总体规划之中，实现创安机制在功能、组织建设、活动方式和行政体制等方面的调整，是城市社会为构建和谐社会，对环境变化和新人口提出的新的需求做出的适应性选择。

由于不合理的制度安排导致的城市社会巨大的社会距离，给城市社会未来安全与稳定带来威胁。面对这一安全问题，科技创安工程必须根据人口环境的变化带来的城市社会结构的变化，以减少和消灭因为制度偏差导致的安全隐患、缩短城市社会距离、加强两大群体合作、预防不安全因素作为战略规划目标的价值取向。在问题选择、规划目标、科技创安体制、组织建设、职责任务、操作方法等层面进行适应性调整。

第一，在问题选择上要将流动人口问题或农民工问题作为科技创安战略规划出发点之一。科技创安战略应该是问题导向的安全工程。在诸多安全问题中，既有反映城市市民利益的问题，如城市低保群体问题，又有关注流动人口阶层利益的问题，如就业、居住、子女就学、医疗保障等各种福利待遇问题。

第二，在科技创安战略目标确定上，要将流动人口或农民工的利益保护与预防流动人口犯罪作为科技战略目标的内容。由于长期以来城市管理者和立法者将流动人口视作流民或外来者，而没有将他们作为城市结构的组成部分，忽视他们对城市及其管理体制的感受及他们的利益表达，导致农村流动人口与市民和城市管理者巨大的社会距离，形成所谓的三元社会，造成城市社会的巨大的裂痕。[8]随着流动人口持续不断地向城市流动并出现永久性居住趋势的出现，城市立法者和安全供给者对新人口结构中的有机组成部分给予足够关注，充分体现和谐社会公平公正理念，是城市社会长治久安之策。在科技创安战略中，将预防打击流动人口犯罪和对流动人口采取保护性的制度关怀，在目标体系之中得以同等重要的体现。

第三，在组织建设上，要最大可能地吸纳城市流动人口参与社会治安综合治理活动。治安组织或其他政府或非政府组织，是实现科技创安战略的重要载体。从新的战略目标辐射范围扩大的视角出发，在实现目标的途径和方式上，要充分体现并适应人口结构变化给城市结构带来的变化的新形势。在群防群治组织建设上，不仅仍然需要动员城市户籍居民的广泛而积极地参与城市社区建设，更需要“新居民”积极踊跃地

参与。将新居民作为政府合作对象之一而同他们建立愉快的合作关系，进而缩小政府管理者和新居民的社会距离，实现进一步的城市社会的融合。例如，在城市社区群防群治组织中，不仅要动员城市居民参加联防队、治安义务巡逻队等社区组织，还要动员城市流动人口参与社区安全组织。

客观地讲，流动人口是城市社区人口构成中占有重要的地位，他们扎根于城市社会的各个社区之中，为城市社会提供各种各样的服务，上至提供安全服务，下至提供生活必需品供给服务、家政服务。当今的城市社区如果中断或减少这一部分服务，整个城市社会会马上陷入混乱状态。流动人口已经构成城市社会有机整体的一部分。他们的工作地点遍布于社区的各个角落。分布于社区众多职业领域，大部分地理区域的职业特定，使得他们便于了解和掌握社区中哪怕任何微小的变化和改变。如果将他们吸收进入城市社区治安组织之中，不仅可以调动他们的参与积极性，加快城市社区人口融合步伐，改善城市社会的发展环境，而且可以最大程度地提高城市社区的治安效果。

目前，主要由外来人口构成的保安组织深入参与到了城市安全维护活动之中。从城市社区整体治安组织人口构成看，农民工或外来流动人口参与率非常低。据中关村街道办事处管理学博士、街道工委书记李云飞介绍，目前城市社区群防群治组织主要构成人员是城市居民，农村流动人口不构成治安主体成分。其原因有二：第一，在城市中心的流动人口大多居住在城市外围或零星居住在城市各种社区之中，没有形成集中居住趋势，组织动员工作不好开展；第二，农村流动人口的主要行为动机是打工挣钱，对于社区群防群治缺乏兴趣，自我保护意识较强，而相互保护意识非常薄弱。所以，科技创安战略工作的组织设计上，仍然有一定的扩展空间。这一部分空间需要由流动人口来加以填充。

第四，人口环境的改变需要城市立法者和制度创新机制做出反应。应该在城市利益分配机制中，给城市流动人口或农民工留一席之地，在创安政策输出机制中，为农村流动人口分一杯羹。原来的城市立法机制和利益分配机制设计的基础之一是计划经济时代的城市人口结构，利益分配和制度供给主体保障对象是城市户籍居民。人口流动改变了人口结构。人口结构的变化导致政策需要结构的变化，需要城市立法者放弃旧的政策观察角度，重新确定政策辐射范围，扩大政策服务对象。城市流动人口或新居民必然要进入立法者或制度设计者的工作视野。这是理想的制度设计理念。

事实上，北京市政策理念已经发生转变，前不久，在北京市人大会上已经做出废除外来务工经商人员就业限制的决定，而且限制流动人口活动的暂住证制度也会在不久的将来得以废除。不合理制度的废除是制度进步的最明显的标志。那么，在以建构和谐社会为目的的科技创安战略工程，在制度设计上也要吸收新的制度理念，实现制度创新。

[1] 作者为中国人民公安大学治安系讲师，社会学博士，现主要从事治安学和社会学研究。

[2] [美]乔纳森·特纳著《社会学理论的结构》，华夏出版社，2001版，第84页。

[3] [美]乔纳森·特纳著《社会学理论的结构》，华夏出版社，2001版，第93页。

[4] [美]乔纳森·特纳著《社会学理论的结构》，华夏出版社，2001版，第106—107页。

[5] [美]彼得·布劳：《不平等与异质性》 王春光 谢圣赞译，中国社会科学出版社。

[6] 人口统计：北京市外来流动人口总量破四百万——每四个路人中就有一个是外来人

员。http://www.chinapop.gov.cn/rkkx/gdkx/t20040531_13277.htm

[7] 应松年等：《公共行政学》，中国方正出版社，2004年版，第37页。

[8] 李强教授认为，我国城市社会已经呈现出三元社会结构形态。孙立平教授认为，在我国城市社会出现分裂现象。

相关链接

- [农村流动人口与首都“科技创安”战略的生态学分析\(07-12-02\)](#)

【关闭窗口】

• 首都社会安全研究基地 • • 北京市哲学社会科学规划办 •
地址：北京市西城区木樨地南里1号 邮编：100038
电话：Email:webmaster@cpsu.edu.cn