

# 透视流动人口：新特点、新问题与新视角

主持人：陆杰华

(北京大学人口研究所教授、博士生导师、本刊副主编)

中图分类号：C924.24

文献标识码：A

文章编号：1006-4346(2005)05-0025-11

## 引言

流动人口并不是一个全新的现象。早在20世纪80年代初，随着我国改革开放进程的加快以及原有二元社会经济结构的逐步打破，我国流动人口规模迅速增加。数据资料显示，改革开放之初的1982年，我国流动人口的总量仅为3000万人<sup>①</sup>，占人口总数的2.97%；而到2000年，流动人口规模已经发展到12107万人，占人口总数的9.55%，其中省内流动的有7865万，占流动人口的65%，跨省流动的有4242万，占流动人口的35%。由此可见，大规模、跨地区的人口流动已经成为我国社会经济转型过程中一种发展的必然趋势。

进入新世纪以来，随着全球经济一体化进程的推进，中国积极参与全球经济竞争的全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成，从而进一步带动了中国社会经济的快速发展。与此同时，我国流动人口规模还在持续增长，并呈现流动频率不断加快以及流动方向多元化等方面的显著特点。由此不难推断，我国人口流动在新世纪中也出现了一些新情况、新特点和新问题。那么在新时期内，我国流动人口的主要特点以及其生存形态如何？流动人口这一特殊群体正面临着哪些前所未有的突出矛盾或者重大问题？流动人口是否应当融合为都市的一个有机整体？面对日趋庞大的流动人口群体，政府的职能是什么？怎么样做好流动人口的管理和服务工作？等等。所有这些问题都需要决策者、学界与全社会给予特别的关注，并积极寻找客观、科学和合理的答案，以便为政策制定者确定应对流动人口问题的公共政策提供必要的支撑。

事实上，自从改革开放流动人口现象产生以来，无论是政府、学界还是全社会对于流动人口的关注从来没有停止过。20世纪80年代后期对流动人口的关注主要是如何看待二元社会经济结构下的人口流动，流动人口对流出地和流入地的社会经济发展作用是什么？90年代则更多的侧重对流动人口的人口、社会、经济等特点的探索，特别关注流动人口现状以及发展趋势如何？进入新世纪以后，人们更多的关注在现代化、市场化、信息化、城市化的潮流下城市流动人口的生存状态是怎么样的，是否应当将流动人口与当地人口融合一起？

未来10—20年将是中国全面建设小康社会各项目标以及推进现代化进程的重要战略机遇期，也是中国实现构建和谐社会目标以及经济社会协调发展的关键时期。随着未来国际经济形势和国内市场环境深刻变化，流动人口所引发的问题和矛盾将会日益凸现。因此，我们应当紧紧抓住中国处于社会经济黄金发展机遇期，积极探索新时期流动人口管理和服务的全新理念和工作机制，以便化解矛盾，使流动人口不仅成为城市经济发展的生力军，同时也使他们共享发展的成果，从而促进中国社会经济的可持续发展。

① 江亦曼. 全国流动人口计划生育管理研究[J]. 南方人口, 2001, (2).

## 当今我国的流动人口特点以及生存状况

王广州(中国人口与发展研究中心副研究员)

改革开放以来,中国社会经济发生了前所未有的巨大变化。经济的快速发展和社会环境的迅速变化,不仅改变了人们的生产、生活方式,而且对人们的思想观念和价值判断也产生深刻的影响。虽然我国长期以来形成的城乡“二元”经济社会结构和比较严格的户籍制度严重束缚了人口流动,成为人口流动的双重壁垒,但自20世纪70年代末改革开放以来,改善生活环境的强烈愿望与对城市生活的美好向往已成为人口流动强大的力量源泉。即使存在这样或那样的困难与问题,人们仍然千方百计努力克服流动过程中的经济成本、心理成本和制度成本,涌入城市或经济发达地区。人口流动的浪潮一浪高过一浪。

什么人在流动?流动人口是以什么样的方式流动?流动人口的生存状况如何?这些都是我们必须高度关注的重要问题。中国流动人口的主体是农村流向城市的人口,农民收入水平低下的现实必然导致其流动过程的复杂性和产生问题的多样性。因此,把握流动人口构成及其基本特征不仅是正确认识、理解流动人口可能产生的影响和面临主要问题的前提条件,而且是正确处理人口流动与经济社会发展矛盾、把握人口流动规律、改善人口流动所处的社会经济环境的必要前提条件。城市流动人口必定是一个特殊的社会群体,其特殊性表现为收入与工作不稳定,居住与生活不稳定和人际交往范围的有限性。所有这些都给流动人口研究带来了很大困难,因此,对流动人口的调查研究、准确把握流动人口状态和过程是一个比较困难的事情。从目前掌握的近期调查数据来看,流动人口的突出特征主要表现在以下5个方面:

第一,流动人口以年轻劳动力为主。我国现阶段的人口流动从本质上说是劳动力在流动。在流动人口中,15—45岁之间的年轻劳动力成为流动人口的主流。我国流动人口年龄构成轻是最突出的特征之一。无论是第五次人口普查所显示的有69.9%的流动人口年龄在15—49岁之间<sup>①</sup>,还是近期内调

查结果所得到的流动人口年龄构成,都体现出了这一显著特征。如中国社会科学院人口与劳动经济研究所2003年9月进行的《中国城市流动人口研究专项调查》表明,40岁以下(不包括40岁)的流动人口占总流动人口的90%<sup>②</sup>;又如2004年全国6城市流动人口抽样调查也表现出流动人口年龄结构具有显著的年龄聚集特点,调查表明与全体登记人口年龄结构相比,流动人口年龄主要集中在15—45岁之间,占流动人口80%以上。

第二,流动人口文化程度以初中以上为主。流动人口除了年龄构成轻的特点外,流动与不流动人口的受教育状况大不相同。流动人口家庭户内流入城市与未发生流动的户籍地人口的文化程度构成有显著差异。第五次人口普查表明,流动人口中初中文化程度的超过一半,远远高于流出地农村人口初中文化构成比重,这与2004年全国6城市流动人口抽样调查反映出相同的结果。2004年6城市流动人口调查表明,在流入本地的人口,初中以上文化程度的人口占绝对优势,占流入本地流动人口的70.17%;文盲和半文盲比重相对较低,仅占4.66%。未流动人口家庭成员文化程度相对较低。在流入本地的调查对象中,其他未流动家庭成员文化程度在初中以上的人口仅占51.44%。

第三,流动人口以非举家流动为主。流动人口家庭户中哪些人发生流动,哪些人没有流动,流动人口家庭按流动与不流动划分的对比研究还比较少。2004年全国6城市流动人口抽样调查登记人口中,流动人口调查对象户均人口数为4.33人,流入本地户均规模为2.11人,也就是说平均每户有2.22人没有发生流动,即流动人口平均带动能力为1.11人,流动过程中的带动能力还比较小。在被调查人口中,举家流动的被调查者为1312人,占全部被调查者的26.78%。同时,在所有被调查者中,有配偶的为3039人,其中夫妻一同流动的被调查者为2283人,占有配偶的75.12%;夫妻没有一同流动的人口为756人,仅占有配偶的24.88%,由此可见,

① 胡英.从农村向城镇流动人口的特征分析[J].中国经贸导刊,2002(5).

② 杜凤莲,高文书.中国城市流动人口:特征及其检验[J].市场与人口分析,2004(4).

夫妻共同流动的可能性更大一些,也就是说其他家庭成员留居户籍地的可能性更大一些,子女或其他家庭成员一同流动的可能性相对小一些。由此可以推断,流动人口在流动过程中举家流入本地的家庭流入量相对较弱,总的具有明显的非完整家庭流动特征。

第四,流动人口以低收入为主。流动人口流动诱因在很大程度上是经济原因,流动人口对收入状况的考虑是流动人口跨越城市化障碍、克服流动过程中产生问题的重要诱因。虽然收入是一个比较敏感的问题,但从2004年全国6城市流动人口抽样调查登记流动人口收入情况仍可以粗略地看到,流动人口月收入在1000元以下的占90%以上,其中有接近45%的流动人口月收入在500元以下。由此可以推断,与流入地劳动力收入相比,流动人口以低收入人群为主。流动人口不仅在收入分布上存在收入较低的特点,而且收入分布的区域差异也比较明显。显然经济发达地区流动人口月收入比落后地区高一些,如广东东莞、江苏常州等地流动人口收入相对较高,月收入在500元以上的流动人口的比重分别占89.1%和77.4%;而河南洛阳、甘肃兰州、四川成都流动人口收入较低,月收入在500元以下的比重分别占69.18%、67.29%和62.92%。

第五,流动人口的基本生活条件较差。流动人口居住生活条件较差已经从多次流动人口调查反映出来,从总体上看,流动人口居住方式比较复杂。从2004年全国6城市流动人口抽样调查结果来看,流动人口的主要居住方式为集体宿舍、自租房和与家人租房为主,其中住集体宿舍的占27.84%,自租房占20.98%,与家人租房占25.57%,三者合计占74.9%,而自购房的仅占2.47%。从居住条件来看,38.83%的被访者使用室内冲水厕所;使用公共冲水厕所的占31.31%。在被调查者中使用冲水厕所的占77.23%,非冲水厕所占22.77%。另外,从午餐的就餐状况来看,有48.94%的人自己做饭,雇主包饭的占27.14%,而自己买饭的仅占11.24%,合伙做饭和其他就餐类型的人所占的比重就很小了,不到10%。上述结果也从另一个侧面反映了流动人口收入和消费水平较低以及工作场所与居住场所距离较近的特点。

流动人口上述主要特征是研究流动人口发展

态势、政策环境和流动人口经济、生活以及社会适应等方面问题所必须认真考虑的。经过20多年的快速、持续、稳定发展,中国流动人口数量迅猛增加,到2000年中国流动人口总数为1.4亿,约占全国总人口的10%以上。如此庞大的流动群体不仅给城市的发展带来了巨大的影响,而且对农村发展乃至国家经济发展方方面面做出了巨大贡献。毋庸置疑,经济社会发展的巨大差异和区域不均衡、强烈的改变生活环境的愿望和发展预期形成了流动人口规模持续增长的基本动力。流动人口规模的大小和发展趋势分析与预测是一个比较困难的问题,到目前为止,对流动人口总量和结构分析技术还是一个需要深入研究的问题。从方法论上来看,流动人口预测方法还主要以宏观人口分析模型为主。然而,影响人口流动因素具有复杂性和不确定性特征,因此,传统的宏观人口分析模型很难得到比较令人信服的结果。未来的流动人口分析和预测需要把握流动人口不确定性因素,同时还要考虑宏观环境变量和微观个体特征两个方面的影响,才有可能在分析技术与方法上有所突破。从宏观上看,流动人口规模大小主要受两个方面因素的影响。一方面是剩余劳动力的多少。剩余劳动力,尤其是农村剩余劳动力的数量规模是流动人口未来规模和发展趋势的主要影响因素;另一方面是城市劳动力的需求数量。城市人口长时期的低生育水平为农村剩余劳动力转移创造了便利条件,也为全社会分享人口红利、调整劳动力城乡分布结构创造了有利时机。从微观上看,人口流动的可能性受个体特征、家庭环境和个人动机等因素的影响。如何抓住影响人口流动的宏观要素和微观特点,如何将宏观与微观过程结合起来将是今后流动人口规模与结构深入研究所面临的重要课题。

### 特别关注与流动人口相关的十大问题

段成荣(中国人民大学人口研究所教授)

我国流动人口规模巨大并有进一步增多的趋势。流动人口是需要特殊关注的社会群体。流动人口在为城市社会经济发展发挥积极作用的同时,也

引发了一系列社会问题。这些问题能否有效地加以解决,从根本上决定了“三农”问题能否得到彻底的解决,并在很大程度上决定着我国现代化发展的进程。

在与流动人口有关的众多问题中,以下十大问题是当前和今后一段时期需重点予以关注和加以解决的问题。

#### (1) 流动劳动力的就业问题

绝大部分流动人口以寻求就业和增加收入为流动目的。因此,就业和收入问题毫无疑问是流动人口诸多问题中的首要问题。但恰恰是在这一首要问题上,流动人口仍然面临种种挑战。在就业领域,目前最突出的问题是劳动合同问题。按照我国劳动法规,雇主和雇员之间应该签订劳动合同。但是,许多研究表明,80%以上的流动劳动力与雇主之间没有签订劳动合同。这样,一旦雇佣双方出现争议,劳动者的权益很难得到有效的保护。在这方面,流动劳动者始终处于弱势地位,他们没有能力和雇主进行公平对话。此时,必须由政府特别是劳动部门出面保护处于弱势地位的流动劳动力的各种合法权益。

#### (2) 流动劳动力的收入问题

流动劳动力在收入方面历来存在着突出的问题。最近两三年来,由于中央政府对这一问题的高度重视,一些久拖未决的问题比如工资拖欠问题开始逐步得到解决。但是,仍存在一系列重要问题:首先,同工不同酬问题。流动劳动力的工资收入大大低于当地居民,即便是在从事完全相同工作的情况下也是如此。其次,变相克扣工资问题。即便是很低的收入,流动劳动力还经常受到各种形式的克扣和变相压榨。克扣的方式多种多样,包括试用期、押金、“无限”延长工作时间以及得不到正常加班的工资等。例如,2000年人口普查资料显示,流动劳动者在普查前一周内工作七天者所占比例高达59%,这明显不符合国家对劳动时间的规定;再次,加班却享受不到应该享受的加班工资。

#### (3) 流动人口的卫生保健问题

很多的研究文献表明,流动人口的死亡率高,发病率高,营养状况差,卫生保健知识缺乏;他们是我国许多传染病和暴发流行病的高危人群,在性病、艾滋病的传播方面起着重要作用。流动人口的卫生保健问题管理不好,将可能对我国卫生保健事业的发

展产生巨大的不利影响,使我国已经得到控制或消灭的某些急性传染病死灰复燃或大规模流行。

#### (4) 流动劳动力的工伤死亡问题

我国的工伤和职业危害形势是十分严峻的,工伤死亡和职业病发病累积病例数均居世界首位。而流动人口中的农民工,在我国的厂矿企业工伤死亡、职业病急慢性中毒中,都是最重要的受伤害人群,对这类弱势群体的危害情况必须予以极大的同情和关心,对他们遭受的不平等待遇必须设法扭转。

#### (5) 流动劳动力的社会保障问题

社会保障是社会运行的安全网,在维护社会稳定和保持社会公平方面发挥着至关重要的作用。但是,现实的情况是,绝大部分流动劳动力没有养老、工伤、医疗、失业等基本社会保障。他们被隔离在社会安全网之外。有人认为,我国流动人口的大量存在,已经有十多年时间了。这些流动人口一直没有社会保障,不也没有出现问题吗?流动劳动力的基本特征是年轻。在他们年轻力壮的时候,很多与社会保障相关的问题还没有暴露出来。但是,这绝不意味着没有问题。若干年后,当今天年轻的流动劳动力不再年轻时,日积月累堆积起来的各种问题就会集中地爆发出来。但那时,再采取措施,恐怕就为时已晚了。

#### (6) 流动人口的政治参与问题

尽管流动人口规模巨大,在部分沿海城市,流动人口甚至已经在数量上超过户籍人口而成为实际上占多数的人口群体,但是,这些在数量上占据多数的流动人口的政治参与还面临种种挑战,主要表现在:

一是在各级人民代表大会特别是流入地的地方人民代表大会中,流动人口还基本上没有自己的代表,他们难以表达自己的政治诉求。二是由于长期处于人户分离的状况,在人大代表选举以及其他重要选举活动中,很多流动人口既不能在流入地参加选举,又无法在流出地参加选举,很难实现自己的法定选举权。三是流动人口缺乏自己的组织,如工会组织,难以依靠集体的力量有效地保护自己的合法利益。流动人口的政治参与问题,不仅仅是关系到这些流动人口个体的问题,更是直接关系到我国建设政治文明的大事。社会亟需认真研究在人口流动不断加速的背景下如何保障流动群体的政治参与权利和机会这一重大且敏感的问题。

### (7) 流动劳动力的培训问题

流动人口从农村进入城市, 无论是在生产上还是在生活上都需重新学习和适应, 因此, 对流动人口特别是流动劳动力的培训问题十分重要。尽管农业部、劳动部等多个部门已经出台了流动劳动力开展培训的计划, 但是, 流动劳动力培训问题仍然面临诸多挑战, 其中主要包括: 一是政府的重视程度不够。目前, 流动劳动力培训工作还没有真正提到地方各级政府的议事日程上来, 突出体现在各地还没有制订实施流动劳动力培训的具体计划, 没有出台落实流动劳动力培训规划的配套政策, 也没有设立专门协调、统筹、指导流动劳动力培训工作的机构, 更没有检查落实流动劳动力培训规划的考核工作机制。二是培训体系不健全。严格地讲, 目前我国还缺乏适应流动劳动力择业培训需要的机构和培训体系。过去, 我国农村虽有各种各样的劳动力培训机构, 但随着农村经济体制改革和农村经济结构调整, 这些机构逐渐名存实亡。目前, 尽管各地开办了这样那样的技能培训班, 外出务工的流动人口可以参与, 但由于不是专门的流动劳动力培训机构, 也没有根据流动劳动力年龄、技能、文化程度和求职意愿来实施分类培训, 因此培训工作缺乏针对性、适应性。三是培训投入机制尚未建立。政府还没有用于流动劳动力培训的专项经费, 在从中央到地方的各级财政支出中均没有安排专项经费以扶持流动劳动力培训工作; 同时也没有把社会捐助引入流动劳动力培训; 还有招收农民工的企业削减职工培训经费, 认为农民工是临时工, 不值得投入; 此外, 农村集体经济收入中分光用光的情况比较突出, 而用于流动劳动力培训的较少。由于流动劳动力培训的投入机制尚未建立, 目前基本上依然实行劳动者自己缴费为主的方式, 结果大量贫困地区的流动人口因家庭经济困难无法接受培训。四是流动人口对培训的需求不足。由于培训的服务功能不强, 培训时间、地点、内容等方面存在缺陷, 难以激发流动人口的学习热情。还有一些培训机构滥竽充数, 利欲熏心, 坑蒙拐骗, 乱收费, 发假证, 给参与培训的流动人口造成了很大的经济损失, 使他们对此培训敬而远之, 望而却步。

### (8) 农民工子女的教育问题

在青壮年人口大量流动的同时, 他们的子女也逐渐进入社会关注的视野。少年儿童正处在长身

体、学知识的重要阶段, 但父母的流动给他们的正常发育和成长带来了一系列消极的影响。国家高度重视农民工子女问题, 特别是他们的教育问题。2003年1月, 国务院办公厅印发了《关于做好农民工进城务工就业管理和服务工作的通知》, 提出要“保障农民工子女接受义务教育的权利”。目前, 农民工子女包括两个部分: 随父母流动进入城市的流动儿童和没有随父母流动外出但留在农村老家的留守儿童。根据2000年第五次全国人口普查资料推算, 当时全国流动儿童数量达到1400多万人, 留守儿童更是多达2300万人。尽管国家已经开始重视农民工子女问题, 但相关问题真正得到解决还有待时日。当前, 主要的问题有: 一是“大龄”流动儿童的出路问题。几年前, 在流动儿童问题出现的初期, 流动儿童问题主要体现为义务教育问题。但是, 随着第一批进入城市的流动儿童年龄的增大, 他们面临的问题在内容和形式上都会不断发生变化。今后一段时期, 更突出的流动儿童问题将是“大龄”流动儿童的出路问题。按照我国的现行学籍管理体制, 流动儿童在城市里很难有上高中的机会, 他们更不能在城市里参加高考。那么, 他们到哪里去上高中? 他们到哪里去考大学? 他们能不能平等地在城市里接受更高层次的教育? 他们能不能平等地在城市里实现就业? 他们能不能顺利地成为“城里人”? 所有这些问题, 都已经开始显现, 而且会越来越突出。二是留守儿童监护人的角色缺位问题。儿童应该和父母在一起生活, 这种共同生活能够为儿童的健康成长和发育提供比较理想的环境。然而, 第五次全国人口普查数据显示, 在全部留守儿童中, 父母一方流动外出另一方留下来与儿童一起生活的只占43.83%; 父母双方都外出流动、儿童不能与父母在一起生活的情况在全部留守儿童中超过了半数, 比例高达56.17%。这将给留守儿童的成长带来诸多的不利影响。三是留守儿童的初中教育问题比较突出。2000年人口普查数据表明, 在初中阶段, 留守儿童在校学习的比例大幅度下降。这与我国正在大力推行的9年制义务教育的发展目标是严重不相符合的, 对这些留守儿童的未来发展也是十分不利的。

### (9) 流动人口面临的社会排斥问题

实现在流入地的社会融合, 应该是流动人口自

身努力的目标;促进和推动这种社会融合的实现,则是社会的责任。尽管流动人口规模巨大,他们中的很多人在流入地生活的时间也已经足够长了,但是,流动人口实现社会融合的程度极低。相反,他们在很多方面不断地面临社会排斥,这主要表现在:流动人口居住扎堆,形成事实上的社会“隔离”和排斥;在社会交往上,流动人口只与“自己人”打交道,缺乏与流入地居民的联系和交流;他们不参与甚至不能参与流入地各种社会组织和各种社会活动。

#### (10)农村养老支持体系问题

传统上,我国形成了以家庭为主的养老方式。从我国社会经济发展和人口老龄化的客观趋势上讲,今后相当长一段时期,家庭养老仍将成为我国主要的养老方式。这种养老方式首先要求家庭结构的完整。然而,当越来越多的农村青壮年人口流动到城市以后,大量的老年人口将留在农村,农村将面临比城市更为严重的养老问题。当数以亿计的老年人口既没有基本的社会保障又没有子女留在身边时,他们的经济供养、生活照料和情感慰藉,都将给社会、家庭以及个人提出严重的挑战。可以预期,这个挑战很快就可能出现在我们的面前。

流动人口问题是一个错综复杂的问题,单独通过某个方面来解决流动人口问题,其效果是有限的,即使是有效也是短期的。要有效地解决流动人口问题,必须以科学发展观和统筹协调的思路为指导,系统地加以解决。

### 城市人口压力罪不在人口流入——以北京为例

穆光宗(北京大学人口研究所教授)

近段时间,北京人口是不是太多以及如何减负的话题讨论热烈。在讨论中,北京人口太多几乎成为共识,这好像也很容易得到共识者们日常生活体验的印证。然而,在我看来,北京人口是否太多这本身还是一个问题。如果不带偏见的话,那么我们会说,只是在有的时候、有的场合,我们会痛感人口太多,如节假日时人头攒动的公园名胜等场所,上下班高峰时空间紧张的公共交通,天天车来车往、人进人出的大小车站,等等。而在另外一些时候、另外一些场合,我们对人口问题的感

觉却不强烈甚至于无,在这样的时刻,再去谈论人口问题反倒有“为赋新词强说愁”之嫌。相反地,在夜深人静之时,交通畅达之时,供给充裕之时,也可能生出些许秩序井然、物我两和、北京美好的感慨。凡此种种,都在一个侧面说明了人口问题的相对性和变异性。

进一步地,从资源承载力的角度说,北京的人口容量其实也是一个充满弹性和变化的概念。北京并不仅仅,事实上也做不到只依靠本土的资源来承载不断增长的人口。北京人口消费的很多资源依靠了外部系统的支持。正如北京也以种种方式在与外部系统进行人力、物力、财力、智力等的广义资源交换,外部地区也享受着独特的“首都资源”所带来的福祉。所以,这世间,不独是首都,其他地区也一样遵循着交换互惠、协同发展的市场原则。

有趣的是,“北京人口是否太多”的发问几乎都来自常住人口代表,外来人口的话语权无形中被剥夺了。在某种意义上,这一发问展示了常住人口和外来人口在分享首都资源问题时的某种社会冲突。我们从中看到了城乡二元结构体系在北京总人口当中存在的一种悖论:从常住户籍人口的观点出发,虽然他们也默认大到所住的楼房、小到修车钉鞋送货尽享市场经济和人口流动带来的便利,但一旦外来人口对北京水、土地、交通甚至就业等公共资源的分享在一定程度上影响了北京市常住居民的生活空间和生活质量时,又不免要感叹人口太多,而在这种感叹中自然不包括自己或者是有了法定户口的同类人口。

相反地,对于很多外来人口来说,尽管他们和常住人口一样感受到了交通拥挤等人口问题的困扰,但他们的抱怨却要少得多。虽然作为共和国的公民,实际的境遇使北京居民有理由从“我们”的尺度出发,认为他们的抱怨似乎应该更多,因为外来农民背井离乡,辛苦备尝,实非当事人可以体味。事实上,对很多挣扎在生存线上的外来农民来说,能来到北京,扎下根来,有口饭吃,已是过去辛苦一年也无多收获可以相比的好日子,他们没有也不敢有更多的奢望。

人口的来去自有规律可循。《史记》曰:“天下熙熙,皆为利来,天下攘攘,皆为利往”。《管子》说:“天凡人之情,见利莫能勿就,见害莫能勿避。其商

人通贾, 信道兼行, 夜以继日, 千里而不远者, 利在水也。因利所在, 虽千仞之山, 无所不止, 深渊之下, 无所不入焉”。基于经济人的经典假设, 人口的流动是一种理性抉择的过程, 虽然这种理性很可能是有限的甚至是残缺的。从外来农民的角度来看, 虽然他们居住在城乡结合部或者郊区, 条件远不能与当地常住居民相比, 但比较了家乡低下的收益和北京预期的回报, 他们还是觉得苦有所值、劳有所报、留有所望。所以, 常住人口和外来人口对北京的人口问题会有不同的感受和评价, 常住人口可能会感受到生活质量的下降, 而外来人口却可能感受到了生活质量的提高。

上述分析旨在更理性地看待北京人口太多的问题。人口问题的相对性提醒我们, 人口问题并不一定是增长性的, 更可能是制度性的。与香港、上海和东京等大城市相比, 事实上北京的人口密度要低得多。在可预见的将来, 北京的人口还有很大的增长空间, 同样可以期待的是北京的经济和社会发展也会有很大的空间。在某种意义上, 北京现在遇到的只是某一个发展阶段的“瓶颈”问题。一旦突破, 人口继续增长所表现出的正面影响将进一步得到加强。如借 2008 年奥运东风, 地铁设施的改善将大大提高交通的人口承载力, 从而在一定程度上缓解人口对交通的压力就是一例。

退一步讲, 仅就人口而言, 人口压力应该由外来人口“承担”的看法也是一种偏见, 理由是:

第一, 公费人口比自费人口对资源的压力更大。美国生态学家哈丁于 20 世纪 60 年代末提出的“公地的悲剧”告诉我们, 公有体制容易导致效益的低下和浪费的产生, 从而揭示了资源环境问题的制度根源。在一些单位, 反正是公家出钱, 所以电能、水资源、打印纸等公共品等日积月累的浪费已到令人吃惊、不堪忍受的地步。

第二, 富裕人口比贫困人口对资源的压力更大。生活在发达国家、发达地区或者发达城市的富裕人口理应承担更大的生态责任。富裕人口的消费水平更高, 消费能力更强, 对资源和环境的需求更多, 浪费和污染自然也就更多。而在工地上挥汗如雨挣些辛苦钱的农民工其实消费水平很低, 他们对公共资源的占用和分享比例也很低, 他们中的大多数只维持最低生活水准, 只求温饱, 而将省下的钱带回家乡

供养妻儿老小。

所以, 在 1500 多万北京人口中, 固然北京的 400 余万外来人口消耗了一些首都资源, 但从其能力来看, 与超过 1170 万的常住人口 (全市户籍人口合计) 比较却远非主要。在出问题的时候, 就将责任推到外来人口身上, 这本身就是一种不负责任的态度。从一些资源的人口承载力来看, 即便扣除 400 余万外来人口, 仅仅是当地人口就可能逼近甚至超越了资源的人口承载极限, 没有外部系统的帮助, 北京的运转难以想象。北京的资源系统是开放获取的, 那么有什么理由北京的人口系统不开放呢? 人口是最重要的资源之一。事实上, 北京流动人口已达 400 多万, 其中从业人口达 286 万, 占北京市从业总人口 703 万的 40.6%。

从长远的发展来说, 北京不宜为外来人口的进入设立任何歧视性的门槛标准和准入条件。有效的讨论需要确立前提性的认识:

(1) 迁居自由是人类天赋权利的重要组成部分。被马克思称赞为“世界上第一个人权宣言”的美国《独立宣言》早在 19 世纪就已经确认了自由权利的原则: “人人生而平等, 他们都从他们的造物主那边被赋予了某些不可转让的权利, 其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”1941 年《陕甘宁边区施政纲领》第 6 条就明确规定保证“人权、政权、财权及言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙之自由权”, 1949 年 9 月 29 日通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》第 5 条把迁徙自由列为人民的 11 项自由权之一, 1954 年 9 月 20 日第一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第 90 条第 2 款明确规定“公民有居住和迁徙的自由”。遗憾的是, 在 1975 年的宪法中, 公民的“居住和迁徙自由权”被无端删除, 至今未予恢复, 而《户口登记条例》却至今在起着重大作用。<sup>①</sup>

(2) 即便难以在短期内消除文化意义上的观念歧视, 不折不扣的“以人为本”还是需要避免任何法律上的歧视。社会公正要求权利平等, 一碗水端平。本位主义的思考是不恰当的、逆潮流的。

<sup>①</sup> 参见张英红. 解读《户口登记条例》[J]. 燕南评论首发 (http://www.yypl.net), 2003-03-28

(3)北京有两个概念:“中国北京”和“首府北京”。北京既是全国一盘棋的北京,也是这盘棋中的一个子,不过它是帅子罢了。北京是中国的北京,首都的定位就意味着北京已经不是仅仅属于北京人的北京,更是属于全体中国人的北京。进出、去留北京是公民的合法权益,人人平等。

(4)由于信息的透明度增加、不对称性减弱,盲流的比例已经大大下降,人口的流动正呈现出合乎理性的选择,是“比较利益诱导规律”的一种表现。当前,人口流动的基本方向是由农村流向城市,由经济欠发达地区流向经济发达地区,由中西部地区流向东部沿海地区。人口流动是人口活力的表现,既是市场经济发展合理配置资源的需要,也是综合解决中国人口问题的重要社会机制。

从社会公正和公民权利的根本前提出发,因势利导永远是上策。“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”这是宪法规定的重要原则,而不因年龄、性别、地域等受到歧视性待遇则是“平等”的精髓。疏导比堵截虽然短期看未必效果好,长期看效果一定好。任何直接或者变相的堵截办法与饮鸩止渴、自毁长城无异,恶性循环必生祸端,甚至全国声讨终至不可收拾。

人口问题常常是问题的面相而非症结和本质。辩证地看,人口的增长对未来北京的发展一定是利弊互见的,一方面人口增长时刻挑战着政府管理、公共设施、资源承载和社会公正;另一方面人口增加又是经济社会发展的结果同时反过来又成为发展的需求推力和消费推力。北京的人口问题需要内外兼治。

对“内”来说,根本上终究还是城市管理与社会发展水平问题。变化多端的人口问题时刻在考验北京各级政府的执政能力。单位体制的户口情结根深蒂固。譬如,每年中央国家机关公务员招考简章中,除个别部委,几乎所有国家部委在京的岗位都要求报名者具有“北京户口”。已经有人要求全国人大常委会对国家机关招录公务员限定“北京户口”的做法进行违宪审查。再譬如,北京市市长王岐山已经表示,人口控制管理手段主要是行政和经济手段,由于过去主要使用的行政手段——户籍作用已不大,而暂住证目前也没有强制执行了,政府正在研究新的行政手段;至于经济手段,对于低收入人群而

言,似乎也不灵验,还需营思考新的方式。跳出就人口治理人口的框框,天地必然宽广。

首先是社会公正原则体现了以人为本最实质的内容,只能去坚定地捍卫它而不是不伤害它。越来越多的有识之士承认,大量来京打工的流动人口为首都的建设和经济文化事业发展做出了不可低估的贡献。北京市不仅不应该歧视他们,相反应该在社会保障等方面给外来人口以“市民待遇”。已经有建议提出在目前工伤和医疗保险的基础上,再给外地务工人员加上失业和养老保险。

其次是社会效率原则,要努力创造内外人口融合并能激发人口潜力的良好制度环境和社会环境。控制私家车,发展公共车,倡导环境友好的交通行为和制度安排,也不失为解决“车口膨胀”(容易被误读为“人口问题”的一种表现,其实性质不同)的办法。

对“外”来说,同时接受考验的还有中央政府的宏观调控能力,综合调节和控制人口的时代已经到来。“人口调控”的提法比“人口控制”更具区域协调发展的政策涵义。固然,北京的人口问题需要内外兼治,但“口外”和“城外”的问题更深刻、更尖锐、更长期。北京的城市管理水平和公共设施建设速度相对于人口增长的需要来说滞后了。我们根本无法期望单独减少外来人口或者就一城一市的范围就奢望解决北京人口问题。北京人口问题的特殊性和复杂性就在这里。

切中肯綮的建议是协调发展全国城镇体系,北京不能继续一枝独秀下去了。人人向往之地,人口超载必然。首都的问题恰恰显示了中国经济社会发展的区域不平衡性。区域发展的不平衡必然导致人口的区域集中,这是一个必然规律。中国现在面临的一大危险就是城乡发展、区域发展的差距在拉大,同时也引发了人口地理分布的区域不平衡性问题,就是区域性的人口过密现象,早年研究拉美问题的学者提出“过度城市化”(over-urbanization)就是一个证明。

北京的人口问题是全中国人口—经济—社会问题的一个缩影。“过度都市化”是中国农民自行消解乡村人口压力一个没有办法的办法。在贫困的推动下,安土重迁的传统农耕文化失去了安身立命的理由。中国流动人口数量从1993年的7000万增加



到 2003 年的 1.4 亿,超过了全国人口总数的 10%,约占农村劳动力的 30%。全国第五次人口普查结果显示,省内流动的占 65%,跨省流动的占 35%。流动人口中年轻人口占绝大多数,其中 15 岁到 35 岁人口占全部流动人口的 80% 以上。北京目前的过度城市化现象是城镇体系发展不合理、首位城市优势过于突出的表现,也是中国积重难返的三农问题的又一个体现。从全国一盘棋看“首都北京”的功能定位,或许比较理想的是政治文化中心,北京丰厚的历史文化底蕴将使“文化北京”大放异彩,经济中心的功能若能淡化,那么也可在一定程度改变对外来人口的拉动力。

### 做好流动人口的管理和服务是政府的责任

于学军(国家人口和计生委政策法规司司长)

起初,在与国外学者讨论中国的流动人口问题时,我们很难在英文中找到一个合适的单词来表示中国流动人口本身特定的含义。最终,大家在流动人口(mobile population)和迁移人口(migrant population)之间找到了一个单词来形象地描述这一特殊的人口,即流动人口(floating population)。一般说来,流动人口是指那些没有办理户口迁移手续的长期的或短期“人户分离”的人口。但是由于短期外出公务、度假、旅游、探亲、访友等不涉及到户籍、住房、就业、福利、保障等制度性安排的变化,因此在讨论流动人口问题时,多不包括这部分人口。在多数情况下,流动人口指的是进城务工的农民。

随着中国社会经济的发展和改革开放的深入,流动人口这个词汇本身的内容也在不断的演化。与此同时,人们一直在寻找新的词汇替代流动人口,比如打工仔、打工妹、外地人、外来人口、暂住人口、新移民、农民工等等。这种称呼的变化本身折射出人们对流动人口的认识变化过程,也反映了城市居民、政府官员、专家学者在流动人口管理和服务上的复杂心态。可喜的是,最初的流动人口被视为“盲流”,采取的态度是围堵和防范,而今天城市居民意识到要善待农民工,党中央、国务院提出了“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的原则,各级政府都在采取积极的措施,努力做好流动人口的管理

和服务工作。

流动人口现象具有复杂的社会经济文化背景,是我国户籍管理制度、劳动就业制度以及社会保障制度与现代化、市场化和城市化冲突的结果和表现。从具有流出户籍地的动机开始,直到能在城市安居乐业,流动人口有一个很长的需求链条,涉及方方面面。对其管理和服务既涉及流出地,也涉及流入地;既涉及中央政府,也涉及地方政府。目前,各级政府都逐步意识到做好流动人口管理和服务工作的重要性,也都愿意做好这项工作,但由于认识的误区、制度的冲突、体制的障碍,使得各级政府和各个部门不知所措。但无论如何,做好流动人口的管理和服务是政府义不容辞的责任。

#### 1 流动人口的管理和服务为什么必须做好

目前中国流动人口总量大约为 1.4 亿,其中农民工为 1.2 亿,占 85% 左右。流动人口改变中国人口结构和分布,农村每 100 个人中,大约有 15 个人离开乡村,居住在城市;而城镇每 100 个人中,大约有 30 个人是流动人口。应该说,这种人口变化并非政府宏观调控的结果,而是农民为了求得生存和发展,借助市场的力量,自发地走出乡村的壮举,是经济发展和社会进步的客观表现,是工业化和现代化的必然趋势。尽管流动人口的到来打破了城市人的生活格局,也给各地政府带来了新的问题,但是流动人口对于各方都具有重大意义。

从流出地看,人口流动特别是农村富余劳动力流向非农产业,促进了农业和农村经济结构的调整,增加了农民的收入,加快了贫困地区脱贫致富的步伐,缓解了农村的人口压力,是当前解决“三农”问题的重要途径之一。农民进城务工是近年来农民增收最直接、最有效的途径。据统计,目前我国农民的收入有 17% 来自劳务收入,而农民收入增长的 41.8% 依靠外出务工。从流入地看,流动人口在一定程度上缓解了流入地经济发展与劳动力相对不足的矛盾,为城市建设和社会经济的发展做出了重要贡献。从流动人口本身看,大量农村人口进入城市,开阔了眼界,更新了观念,在流动中提高了素质。无论他们留在城市,还是继续从事农业,都是一笔宝贵的财富。

因此,流动人口现象既有利于农村、城市和整个国家的发展,也有利于农民个人和家庭的幸福。从

这个角度说,人口流动是在帮助政府解决社会经济发展中的问题。政府觉得流动人口问题棘手,是因为政府的管理和服务能力需要提高,而不能将责任归结为流动人口自身。党的十六届四中全会审议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确指出,要不断提高党构建社会主义和谐社会的能力。流动人口已经超过了总人口的10%,是中国社会的特殊阶层,背后直接联系着几亿农民,实现好、维护好、发展好广大流动人口的利益,对于巩固党的执政地位,维护社会稳定,保持长治久安的局面意义重大。

## 2 流动人口的管理和服务为什么没有做好

自从20世纪80年代中期出现“民工潮”至今已近20年了。期间,农民工的规模由小到大,由个人流动到家庭流动,由短期流动到长期流动,由近距离流动到跨省流动,不断改变的人口流动形态带来不同的人口现象和人口问题,不断地冲击着传统的制度框架,对社会治安、劳动保障、计划生育、基础教育等公共管理与服务部门提出了新的要求。在政府部门和流动人口之间的博弈中,政府总是被动,但流动人口一直是弱者。直到今天,流动人口对于各级政府、各个部门仍然是个难题,管理和服务工作还是不能令人满意。究其原因,主要的还是政府的职能转变不到位。特别是在履行社会管理、公共服务职能方面还相当滞后。

流动人口的管理和服务没有做好的原因可以概括为“五个不到位”。一是认识不到位。没能以科学的发展观为指导,以长远的、发展的眼光正确看待流动人口对社会经济发展的贡献;二是政策不到位。在一些流动人口管理和服务的办法中,没有充分体现“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的原则;三是措施不到位。现有的流动人口工作机构和管理服务人员,远远不能适应新形势、新任务的要求。特别是在流动人口较多的地方,机构不健全、人员不到位的现象严重影响了流动人口工作的正常开展。四是经费不到位。许多地方没有合理核定用于流动人口管理和服务的支出成本,没有将涉及流动人口的经费纳入正常的财政预算支出范围,造成流动人口管理和服务经费严重不足。五是职责不到位。一部分地方缺乏“全国一盘棋”思想,流出地和流入地的职责不到位,而部门之间则缺乏信息

沟通和政策协调,有些管理和服务的环节出现空白或叠加。

当然,流动人口的管理和服务工作之所以是难点问题,最根本的原因还在于中国长期以来形成的城乡社会经济二元结构下的一系列制度安排,包括户籍制度、社会保障和福利制度、劳动就业制度、人事制度、组织制度、人口迁移制度、教育制度、财政制度、住房制度乃至政治制度等,这些具体制度从总体上将农民工与城市居民有区别地分离出来,使其成为一个特殊群体。如果这些根本性的制度不朝着有利于人口流动的方向改革,那么流动人口还是改变不了游走于城乡之间的命运,不能成为真正的城镇人口,而中国城市化水平统计的背后也注定要漂浮着泡沫。

## 3 流动人口的管理和服务如何才能做好

中国处于社会经济转型时期,加之中国巨大的农业人口数量,决定了流动人口的现象和流动人口带来的问题是长期的。农民工融入城市,是一个长期、分阶段的过程,一般来说需要经历户籍的改变、职业的变迁、住房的安排、家庭的迁移、素质的提高等一系列步骤,最终才能实现从职业流动到社会流动的转变。按着目前中国的人口状况和社会经济发展的形势,绝大多数农民工融入城市至少需要两代人以上的时间才能变成真正的城市新移民。政府要想将流动的农民工留在城市,必须顺应经济发展规律的必然趋势,从发展战略层面考虑,做好流动人口的管理和服务工作。要做好流动人口的管理和服务工作,政府的作用至关重要,当前需要解决三个层面的问题:

一是制度性的问题。解决流动的农民工问题的根本出路在于顺应市场经济的发展潮流,加快制度改革和创新,按着政府职能转变的要求,从整体上改革社会管理制度,包括户籍制度、社会保障制度、劳动就业制度、人事制度、教育制度、财政制度、住房制度等等;

二是政策性的问题。各级政府要坚持以人为本的科学观,以满足流动人口要求为出发点和落脚点,按着“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的要求,统一认识,协调一致,齐抓共管,形成合力,制定有利于人口流动的各项政策,为人口的合理有序流动减少障碍,创造良好的环境和条件;

三是操作性的问题。流动人口的管理和服务一定要加强领导,更新管理理念,改革管理方式,提高服务能力,寓管理于服务之中,从维护流动人口合法权益,为流动人口提供优质服务角度出发,最大限度地简化办事程序,减少相关手续,取消不合法、不合理、不必要的收费。

总之,人口流动是我国改革开放,工业化和城市化发展的必然产物,是市场经济发展规律的必然要求,是不可抗拒的必然趋势,是全面建设小康社会的动力。流动人口是个人口问题,更是个社会问题、经

济问题,也是个政治问题。在这个问题上,政府不可被动应付,更不可不作为。能不能解决好流动人口问题,是对政府的社会管理和公共服务的一次检验。政府各部门要正确认识、加强和改进流动人口对于改革、发展、稳定的重要意义,要从服从服务于经济建设的高度,按着胡锦涛同志要求,在流动人口管理和服务工作中一定要坚持科学的发展观,一定要切实维护群众的合法权益,一定要用人的全面发展统领解决人口流动过程中各种问题。

### 主持人评论

我们必须看到,规模庞大的流动人口群体不仅将为我国经济社会可持续发展以及全国社会稳定发挥巨大作用,同时也将为政府提供的公共管理和服务带来潜在的压力和挑战。流动人口所引发的各种问题正成为影响我国社会经济持续发展的重大问题和关键因素。因此,深刻认识和剖析当今流动人口面临的突出矛盾,正确把握人口流动的规律性以及变动特点,不仅对于确定应对流动人口问题中各种矛盾的策略有着重要的现实意义,而且对构建我国和谐社会也有着重要的借鉴意义。

王广州博士以流动人口生存状况为题,通过大量的数据资料总结和归纳了新时期我国城市流动人口的五个主要特点。当今流动人口除了具有以往研究显示的流动人口的年龄构成轻、初中文化程度为主两大特征之外,非完整家庭流动、收入水平相对比较低、基本生活状况较差是这一特殊群体的主要写照。他特别提出,上述五个主要特征是研究流动人口发展态势、政策环境和流动人口经济、生活以及社会适应等方面问题所必须认真考虑的。他还认为,流动人口的复杂性以及不确定性极大增加了我们对流动人口规律性认识和把握的难度。

流动人口所引发的突出问题不仅成为学术界研究的难点以及热点,同时也是政府决策者关注的重点。段成荣教授根据自己长期对流动人口的积累研究提出了与流动人口相关的十大问题,值得学术界和政府决策者的认真思考和进一步的探索。不论是就业、收入、卫生保健、工伤死亡、社会保障,还是政治参与、技术培训、子女教育、社会排斥、农村养老,所有这些问题都与流动人口的各种合法权益密切相关。实际上,段教授有关流动人口的十大问题给了我们深刻的思考:一是如果不从根本上消除现有户籍制度对流动人口的各种制度障碍,流动人口的合法权益难以得到根本上的保证;二是人口流动所引发的问题需要从宏观、政策、操作的层面上进行综合的思考和探索,这样才能从制度上保障流动人口的合法权益,给予他们平等的居住、教育、生活等方面的权利。

目前,北京、深圳等大城市正在通过行政、市场等方面的手段控制日趋庞大的流动人口规模,穆光宗教授对于流动人口是“疏”还是“堵”给出了深刻的理性分析。穆教授认为,面对流动人口这一特殊的群体,在进行判断或者制定各种决策之前,必须消除对他们的任何偏见或者歧视,必须给流动人口平等的话语权。同时,他还以敏锐的眼光提出,人口问题不完全是增长性的,而是制度性的。因此,面对日趋庞大的城市流动人口规模,政府决策者所应当或者必须做的是提高自身的执政能力,以便有效地应对流动人口所引发的各种突出问题。此外,穆教授还提出了建立合理的全国城镇体系应当是解决目前城市人口超载的一个有效办法。此外,他坚决反对对流动人口设立任何歧视性的门槛标准和准入条件,这也代表了学界的绝大多数声音。

(下转第 62 页)

城务工青年免费进行体格检查并赠送 30 万份人身意外伤害保险, 并免费发放《进城务工青年维权手册》, 这是动员社会各方面力量为改善农民工生命健康状况做出的有益尝试, 以维护农民工的生命健康权益与劳动权益。在国外, 非政府组织是政府的合作伙伴, 也是公民社会的核心要素, 非政府组织所特有的民间性与公益性特征, 使它更合适介入社会保障事务, 以部分取代政府过高的财务成本与行政成本。珠三角地区是农民工聚集最多的地区, 他们被置于当地的社会关系网络之外, 劳动与健康权益被漠视, 政府也无法给他们足够的保护, 社会抱怨情绪与劳资对抗矛盾日趋激烈。2002 年以来, 珠三角专门为外来工维权的 NGO 已达 10 多个, 他们主要致力于为珠三角数千万民工处理欠薪、工伤等劳资纠纷。如“番禺打工族服务部”确立了“研究广东省外来工权益状况, 为贫困外来工提供法律援助, 提高外来工法律意识, 推动与促进外来工权益保障事业的发展”为基本宗旨, 开展了探访工伤者、提供法律援助、进行职业安全与健康教育、免费诉讼代理等行动。与官方社团及机构联姻, 利用舆论工具与民间呼声敦促政府采取行动保护农民工的健康权益与劳动权益。我国非政府组织的作用还非常有限, 其潜在功能远没有发挥出来, 加强非政府组织建设, 动用各种社会资源与社

会网络, 培植非政府组织的公信力, 提高对非政府组织的认同感, 在社会保障建设中尤其在牵涉到具体人身伤害的工伤处理中具有积极的作用。

#### 引文文献:

- [1] 新闻调查. 谁说劳动力成本低是中国的优势? [N]. 中国青年报, 2004-07-12
- [2] 温海池. 劳动经济学 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2000 78
- [3] 查尔斯. A 雷吉斯特, 保罗. W. 格兰姆斯. 社会问题经济学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003 68
- [4] 李南玲. 深圳再现“民工荒” [N]. 北京青年报, 2005-02-26
- [5] 新晚报, 2005-01-08
- [6] 2003 年中国卫生事业发展统计公报 [Z].
- [7] [8] 东莞市社会保障局大岭山分局. 工伤事故发生原因和对策 [EB/OL]. 社保在线 <http://www.cnss.cn>, 2002-12
- [9] 程刚, 何磊, 董伟. 珠三角农民工生存状况调查 [N]. 中国青年报, 2004-12-31

#### 参考文献:

- 李桂茹. 一个沉重的话题——过劳死: “打工仔”生命权追踪 [N]. 中国青年报, 2001-10-12
- 邓莉雅, 王金红. 中国 NGO 生存与发展的制约因素 [J]. 社会学研究, 2004 (2).

[责任编辑: 任强]

(上接第 35 页)

于学军司长则从一个政府官员的角色指出, 随着我国社会经济的迅速发展, 流动人口无论是外在词汇上还是自身内涵上都发生了深刻的变化。他从构建不同利益群体机制的意义上详细说明了, 在面对流动人口对建立服务型政府的各种挑战时, 政府需要做好流动人口管理和服务。同时, 他认为, 目前流动人口管理和服务存在着五个不到位, 并从制度层面上剖析了形成这种状况的根本原因。值得欣慰的是, 于司长还提出了如何做好流动人口管理和服务的基本设想, 其中体现了政府在流动人口管理上实现“责任政府、法制政府、有限政府”的目标。

事实上, 对于流动人口这个转型时期的重大问题, 我们并没有停止对流动人口新特点、新问题和新思路的思考和探索。同时, 全社会对于流动人口的观念和态度也在进步, 人们正以更加开放、包容、文明的视野善待流动人口。但是, 我们应当清醒认识到, 由于处于快速的社会经济发展时期, 对于流动人口的规律性以及应对策略需要长期、深入的研究, 不仅需要更多的实证研究去验证我们的判断, 同时还需要给予科学的理论诠释, 这将是今后研究的重点。

(本论坛由马寅初纪念馆协办)

[责任编辑: 顾鉴塘]