



关于新形势下石景山区创新基层流动人口服务管理工作的思考

石景山区流动人口和出租房屋管理委员会办公室

随着社会的发展,流动人口在为城市经济发展作出贡献的同时也带来了一系列社会问题,致使流动人口服务管理工作难度日益加大,管理盲区日益增多,服务管理任务日益加重,管理瓶颈日益增多。如何适应流动人口服务管理工作新形势,加快基层流动人口社会管理创新工作步伐,破解流动人口服务管理难题,提高流动人口服务管理综合效能,不仅成为社会治安综合治理、维护社会稳定的迫切需要,更成为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的重大课题。

一、需要明确的几个概念

(一) 流动人口: 本文所论述的流动人口主要是指离开户籍所在地,在另一地区滞留、居住、从事各种活动的人口,其中绝大多数是从农村转移出来进城务工经商的富余劳动力。

(二) 社会管理^①: 狭义的社会管理是政府职能的重要组成部分,广义的社会管理不限于政府的社会管理职能,它还包括其他主体以及社会自身的管理。作为政府职能之一的社会管理,是指国家通过制定一系列社会政策和法律规范,对社会组织和社会事务进行规范和引导,培育和健全社会结构,调整各类社会利益关系,回应社会诉求,化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定,维护和健全社会内外部环境,促进政治、经济、社会、文化和自然协调发展的一系列活动的过程。广义上的社会管理则是多元主体以多样化形式进行的上述活动以及这些活动的过程。

(三) 社会管理创新^②: 是指在现有社会管理条件下,运用现有的资源和经验,依据政治、经济和社会的发展态势,尤其是依据社会自身运行规律乃至社会管理的相关理念和规范,研究并运用新的社会管理理念、知识、技术、方法和机制等,对传统管理模式及相应的管理方式和方法进行改造、改进和改革,建构新的社会管理机制和制度,以实现社会管理新目标的活动或者这些活动的过程。

(四) “新居民互助服务站”: 本文论述的“新居民互助服务站”是石景山区在基层创新的流管工作新模式,是政府引导、新居民自愿参与的互助服务平台,其内涵可以概括为三句话: 居民式待遇、互助式服务、自治式管理。居民式待遇,就是把流动人口视为户籍人口同服务、同管理,在政策允许范围内为他们提供基本公共服务。互助式服务,就是建立流动人口之间、流动人口与本地居民之间的互助关系,互助互爱,和谐相处。自治式管理,就是在政府的指导下,流动人口自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

二、石景山区及其流动人口的新变化、新发展

(一) 石景山区的新变化、新发展

石景山区位于北京西部,面积 84.38 平方公里,总人口 60.5 万人,其中本市常住人口 38.2 万,常住流动人口 22.3 万人,最东端距天安门 14 公里。1919 年,石景山铁厂与电厂建立;1967 年,区划几经变动,石景山办事处改名为石景山区。产业单一布局和区划频繁变动影响了石景山地区近代以来近 100 年的发展轨迹。作为北京市传统的重工业区,在产业结构上,第二产业突出特别是首钢独大的局面给石景山区打上了深深的工业烙印;在地区结构上,围绕“八大厂”、部队所发展起来的居住、建设格局影响深远;在人口结构上,产业工人及其家属占比较多的局面对区域人口素质影响较大。

^① 《检察日报》2010 年 2 月 2 日第三版《社会管理创新的内容、途径与价值分析》。

^② 《检察日报》2010 年 2 月 2 日第三版《社会管理创新的内容、途径与价值分析》。

随着改革开放的深入开展和石景山区转型升级的加快,石景山区发生了诸多变化:城市功能定位更加合理。北京市城市总体规划赋予了石景山区“一区三中心”的城市功能定位,石景山区确立了“打造北京CRD,构建和谐石景山,建设现代化首都新城区”的中长期发展定位,制定了《CRD建设行动计划》,确立了“一轴、一核、一园、一带、多支点”的战略布局,重点打造文化创意等五大主导产业;经济结构更加优化。2009年石景山区二三产业比例达到了47:53,第三产业增加值年均增速达到27.33%,是全市平均值的2倍多;地区结构趋向合理。五环路、莲石路、阜石路一期接连开通,“三横三纵”的交通格局和六大商务功能区的打造,使得“东、中、西”部联动发展的态势进一步显现;人口结构更加科学。尽管流动人口持续涌入,总量从1995年的5.5万人增加到2009年的24.4万人,但人口素质在稳步提高,据2005年1%人口抽样调查,石景山区受大专以上学历人口占到总人口的24.2%。

此外,首钢的搬迁调整给石景山区带来了经济、社会等各方面的问题,2002年一次性农转居也遗留了一些后续问题。石景山区的经济、社会发生了大量的新发展和新变化,特别是流动人口问题也有了新的发展、新的变化。

(二) 石景山区流动人口的新特点

石景山区作为北京市城市功能拓展区,以其独特的地理区位优势和巨大的发展空间,承接了疏解和吸纳市中心人口的重要功能。加之,近些年石景山区加快推进经济结构调整步伐,经济社会快速发展,综合实力不断提高,吸引了大量流动人口向本区聚集。截至2009年12月底,石景山区流动人口已达24.4万人,其中常住流动人口22.3万人,占全区流动人口总数的91.4%,占全区常住人口总数(60.5万人)的37%。从数量上看,石景山区不是北京市流动人口规模最大的地区,但却是流动人口区域密集度较高的地区之一。流动人口呈现以下几个主要特征:

1. 流动人口基数大、增幅大。据统计,石景山区流动人口1995年仅为5.5万人;2000年增至8.1万人;2004年进一步增长到13.5万人;2007年为15.3万人;而2008年流动人口总量已达26.2万人;2009年年底流动人口数量有所下降但基数仍很大,仍有24.4万人;流动人口日变化最高峰值曾超过29.2万人,接近石景山区户籍人口数量。

2. 男多女少,以青壮年为主,绝大多数来自农村地区。以2009年12月底数据为例,石景山区流动人口男性14.2万人,占58%;女性10.2万人,占42%;流动人口年龄在19岁—49岁的共18.8万人,占总数的77%;流动人口以农业户口为主,共20.8万人,占流动人口总数的85%。流动人口这一状况直接影响了石景山区流动人口的就业层次和职业特点。

3. 来源地相对集中,居住时间日趋延长。多年来,石景山区流动人口主要来自河北、河南、安徽、山东、四川、黑龙江等地,以2009年12月底数据为例,来自这些地区的流动人口占总数的65%;石景山区流动人口居住时间以1—3年的中长期居住为主,占流动人口总数的42.1%,占常住流动人口(居住半年以上)总数的46.1%。

4. 流动人口文化素质低,以初高中文化为主。石景山区流动人口以初中和高中教育程度为主,占到流动人口总数的88%;大专及以上学历,仅为5%;文盲、半文盲和小学文化程度的流动人口,约占流动人口总数的7%。导致就业层次普遍不高,大量密集在“拾遗补缺”性的低端行业中。

5. 流动人口多已婚有配偶,举家进京现象日趋普遍。石景山区流动人口中,已婚有配偶者共计13.6万人,占总数的55.7%;未婚10.8万人,占44.2%;离异、丧偶仅占总数的0.01%。家庭式流入3.2万人,占13.1%。

6. 流动人口社会融合意愿较强,但实际融合程度不高。石景山区2009年流动人口抽样调查结果显示,将近三分之二的流动人口在生活中并不刻意区分社会交往的对象;但流动人口生活交往中,有16.6%的流动人口主要和乡家人交往;流动人口与本地居民主动打交道较少。^④流动人口融入城市生活,参与社区生活的意愿较强,但在实际生活中难以融入社区生活。

^④《石景山区流动人口服务和管理问题及对策研究》,2009年。



三、加强流动人口服务管理工作的重要性

(一) 流动人口服务管理是石景山区社会建设和城市发展的重要的基础性工作。流动人口作为石景山区实有人口的重要组成部分,其就业和生存状况对区域的经济社会发展、资源环境产生着深刻而广泛的影响,也给政府的管理和服务带来了巨大的挑战。更为重要的是,作为一个规模日趋庞大的社会群体,流动人口今后的发展变化态势,将直接影响到石景山区“打造北京 CRD、构建和谐石景山、建设现代化首都新城区”的长期发展战略。随着流动人口数量的日益庞大、流动人口地位作用的不断提升,流动人口服务管理工作定位的要求也不断提高,如何充分发挥流动人口对城市建设发展的积极作用,如何解决流动人口对城市发展带来的难题,成为构建和谐社会必须优先考虑的重要的基础性工作。

(二) 流动人口问题关系到城乡一体化建设进程。石景山区与海淀、丰台、门头沟三区交界,距离城中心较近,交通便利,房租相对低廉,吸引了大批流动人口,形成了较多流动人口聚居区。这些地区城市环境脏乱、非法经营屡禁不止、安全隐患问题突出、违法建设肆意蔓延,比较容易成为犯罪分子的栖息地和“避难所”,给城市社会治安和社会正常秩序带来严重威胁,严重影响了城市形象。加之,受客观条件限制,这些地区不可避免地存在着基层管理力量薄弱,公共服务基础设施配置水平低等现实问题,加重了该地区的治理难度。

(三) 流动人口服务管理难题亟待破解。一是流动人口主动登记意识淡薄。目前,流动人口信息采集登记主要依靠人工逐户登记,采用人海战术,入户难、登记难仍是信息采集工作的主要问题,因此基层工作中迫切需要研究并采用一种流动人口易接受并主动登记的制度;二是当前石景山区形成了区、街道、社区服务站三级流管工作模式,但基层管理力量仍显薄弱,管理员承担着信息采集录入、发现问题、反映报告问题、各项具体流动人口服务管理举措落实等一系列繁重任务;三是无法可依现象严重。过去一系列带有强制性的流动人口管理政策法规相继废止,但适应新形势的流动人口政策法规尚未完全及时出台,已出台的《北京市房屋租赁若干管理规定》等规范性文件,可操作性不强,执法主体不明确,执法成本高,造成基层流动人口问题难以解决,职能部门急于、疏于执法的现象;四是基层服务管理手段弱化。“对于处在社会结构底层的人而言,目标与手段的失调是产生高越轨率的原因。”^①对于基层流管工作而言,情况复杂、任务繁重,传统的方法手段不能适应新形势下流管工作的要求,势必造成流动人口服务管理的缺位,流动人口问题的加剧。

四、石景山区加强流动人口服务管理工作的新举措

近年来,石景山区流动人口服务管理工作按照中央和北京市流管工作的总体要求,转变思路、更新方法、调整重心,在做好流动人口服务管理基础性工作的前提下,创新和发展了包括“新居民互助服务站”在内的一系列成功经验做法,特色鲜明,值得我们深入研究。

(一) 树立新型服务管理理念。按照“扩大公共服务、完善社会管理”的要求,石景山区根据区域经济发展要求,针对流动人口快速增长的实际情况,及时调整了流动人口服务管理的方式方法,积极推动流动人口工作从传统的防范型管理向服务管理模式转变,由重管理轻服务向服务与管理并重、寓管理于服务之中转变。通过在社区设立“新居民互助服务站”,坚持以人为本,逐步把流动人口纳入公共服务体系,落实流动人口劳动就业、卫生防疫、子女入学、社会保障等方面的政策待遇,为流动人口工作生活提供方便,共建共享石景山区经济社会发展成果。

(二) 创立专门服务管理机构。率先调整机构设置,建立了“党委政府统一领导,专门机构统筹协调,各部门分工负责、条块结合、属地为主”的综合管理体制,区级层面成立了区流管委、办,负责流动人口服务管理工作的统筹、协调和指导工作;街道层面相应成立了街道流管委、办,具体负责流动人口服务管理各项措施的落实;社区层面成立了来京人员和出租房屋社区服务站,作为基层流管工作的重要力量;此外,石景山区在条件成熟的社区、出租大院先后建立了“新居民互助服务站”,由流动人口任服务站站长,作为流动人口的自治管理平台,实行流动人口自我服务、自我管

^① 侯钧生:《西方社会学理论教程》,天津:南开大学出版社 2001 年版。

理。

(三) 整合基层力量。石景山区按照流动人口3%-5%比例, 组建了一支规范化、职业化、专业化管理员队伍; 充分整合社区志愿者、治安积极分子、楼门长等基层力量, 纳入流管队伍; 在“新居民互助服务站”组建了新居民互助服务队, 由服务站内热心公益事业的新居民志愿者任互助服务站队员, 负责站内巡逻、发现问题、落实服务等具体工作。

(四) 健全服务管理体制机制。在完善区、街道、社区服务站体制机制建设中, 进一步完善了流动人口自治组织“新居民互助服务站”的建设。以辖区一名流动人口管理员为站长, 一名流动人口为副站长, 经流动人口推举产生互助服务站计生服务员、矛盾调解员、卫生监督员、治安安全员、活动联络员, 完善新居民互助组织的体系建设。制定了地区“新居民服务站”系列规范化文件。在政策允许范围内制定了符合实际的“新居民互助服务站”工作内容、工作制度、新居民公约等指导性文件。

(五) 完善流动人口管理举措。一是实施流动人口信息化管理。石景山区先后参与了北京市流管信息平台一期、二期建设, 完成了区、街道、社区三级网络平台建设, 实现了流动人口和出租房屋信息社区服务站的直采直录, 以及各级流管信息的有效研判, 加快了流动人口管理信息化建设步伐。二是实行在册管理模式。针对流动人口人数较多、人员复杂、流动性强、难以管理等特点, 建立“来京人员出租房屋管理册”, 通过卡片式台账, 直接体现房屋、房主、使用人之间的关系和信息, 并附上相应照片, 由管理员负责对“在册”进行实时更新, 便于高效管理; 三是实行“出租大院自管自治”模式, 在流动人口聚居大院相对较少、大院人员来源相对单一的街道推行。在聚居大院建立居民自治小组, 小组组长由大院总承包人担任, 组织大院居民, 在街道流管办的监督指导下, 承担大院的治安、环境卫生、防火、防煤气中毒等工作, 实现流动人口自管自治的目的。

(六) 强化流动人口服务工作。在流动人口日常服务前提下, 石景山区着重发挥“新居民互助服务站”的平台作用, 把一直困扰政府部门的流动人口服务工作, 做实做细, 将卫生、计生、劳动、教育等服务工作统一纳入服务站平台, 形式多样地开展服务活动。一是开展新居民志愿活动。充分调动广大新居民参与社区管理和社区建设的积极性和主动性, 带动新居民参与国庆安保、日常巡逻等志愿活动, 实现“共处一地、共享成果、共建和谐”的良好局面。二是发行“新居民一卡通”。流动人口持发放的一卡通, 到指定社会单位、职能部门, 可以享受免费职业介绍、免费培训、免费就医挂号等服务; 三是丰富流动人口服务活动。将公益组织、慈善事业承办的流动人口“三点半学校”融入到“新居民互助服务站”建设中, 解决流动人口子女放学后无人看管的问题。通过向辖区流动人口开放“爱心超市”, 进一步方便了辖区流动人口的生活。四是提高流动人口文化生活水平。建立了流动人口图书角, 特别是老山街道建立了全区首家流动人口阅览室, 鲁鲁社区创新了新老居民“益民读书会”, 积极引导流动人口参与社区文化生活, 组织开展新老居民共同参与的书画大赛、社区联欢会, 组建舞蹈队、秧歌队等, 开展主题服务活动等。

(七) 重视流动人口党建工作, 开展流动人口参政议事试点。石景山区在条件成熟的地区先后建立了流动人口党支部, 在商务楼宇建立了党建工作站, 在“两新”组织中, 建立了党的基层组织; 通过发放流动党员联系卡, 强化教育培训密切组织联系, 提高流动党员素质; 发挥流动人口群团组织优势, 探索了“以党的组织为阵地、以群团组织为配套、以志愿组织为补充”的流动人口自治管理途径。

综上所述, 石景山区流动人口服务管理工作, 在注重发挥政府职能部门的作用基础上, 又限于政府职能部门的社会管理职能, 积极吸纳包括流动人口、公益组织、慈善事业、社会单位在内的其他主体, 运用现有的资源和经验, 运用新的流动人口服务管理理念, 打破传统管理模式, 建构新的社会管理机制和制度, 以“新居民互助服务站”等做法, 融合流动人口服务管理的系列工作, 实现流动人口社会管理的新目标。与传统管理模式作用不同的是:

首先, 有利于配合政府职能部门管理, 发挥基层社区自治组织优势, 创新流动人口服务管理社会化新模式。目前, 流动人口管理由于行政管理体制的条块分割而造成政府职能部门各管一块,



部门协调与配合力度略显不足,甚至一些行政职能部门囿于部门利益而导致各部门之间管理脱节、混乱。“新居民互助服务站”等基层服务管理平台的建立,一方面顺应了“小政府大社会”的要求,是对市场经济条件下流动人口管理方式的有益探索,可以充分发挥其自我管理、自我服务、自我约束的作用,弥补政府职能部门管理的不足,并在一定程度上节约管理成本;另一方面,新型的流动人口自治组织能更加及时地了解流动人口家庭状况、就业情况、婚育状况等基本情况,有效弥补流动人口信息采集登记工作制度的缺陷;同时,有利于及时发现并化解各种矛盾和纠纷,有效配合公安机关加强治安管理,防范违法犯罪行为。

其次,有利于培育流动人口的政治素质,强化参与意识,推进基层民主化进程。流动人口已经成为城市化进程中不可忽视的重要组成部分,石景山区采取的一系列做法,特别是建立“新居民互助服务站”,推进并加强流动人口自治管理,在逐步提升流动人口的政治认知、政治情感和政治态度上具有重要的现实意义。流动人口多数来自不发达地区,他们在自我管理、自我服务过程中不断提高政治素质和民主参与意识,无疑可以影响并促进基层民主的整体化进程。

最后,能够更好地解决流动人口最关心、最现实、最直接的利益诉求。一是有利于淡化流动人口游离于城市的自卑感,对逐步改善流动人口在城市中的弱势地位具有重要作用;二是拉近政府与流动人口之间的距离。有利于加强流动人口与政府职能部门的沟通,有利于反映流动人口的意愿和需求;三是有利于充分挖掘和利用社会资源,尽可能多地吸纳社会单位加入流动人口服务行列,建立起流动人口就业、维权等服务网络,提高流动人口服务的综合效能。

五、创新流动人口服务管理工作对策建议

党的十七大明确提出要加快推进以改善民生为重点的社会建设,强调要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制,加强流动人口服务和管理工作。实践证明,在传统流动人口服务管理工作基础上,石景山区“新居民互助服务站”等基层管理模式,在鼓励和带动流动人口积极参与社会建设和社会管理,在维护地区稳定、改善居住环境、提高流管工作水平、促进社会和谐等方面发挥了积极作用。结合当前流管工作新形势、新变化,以及石景山区“新居民互助服务站”的经验,对创新流动人口服务管理工作提几点建议。

(一) 进一步创新流动人口服务管理理念

在当前流动人口服务管理工作突出服务、以服务促管理的大前提下,进一步加深流动人口服务管理相关部门的流动人口服务理念,增强搞好流动人口服务管理工作的自觉性、主动性,全面贯彻科学发展观和以人为本理念,实行柔性管理,改变过去强权行政、高权行政的状况,积极引导公民和社会组织更多、更积极地参与社会管理当中,按照构建社会主义和谐社会的要求,认真借鉴和汲取流管工作成功经验,把握宏观趋势,分析深层原因,寻求治本之策,综合服务、全方位管理,切实解决好基层流动人口服务管理工作中存在的突出矛盾和问题。

(二) 进一步健全流动人口服务管理的法律法规,完善相关配套政策措施

加快流动人口服务管理立法。当前,有关流动人口管理的法律法规,包括户口登记条例、城镇暂住人口管理暂行规定、租赁房屋治安管理规定,以及部分地方规章,基本上都是在20世纪90年代以前制定和发布的,内容多以限制性规定为主,引导人口有序流动、为流动人口服务、保障流动人口权益方面的内容不多。2003年以来,国家先后取消了流动人口治安管理收费,取消了租赁房屋的审核登记,废除了收容遣送制度等,一些传统管理手段被废止,而相关法律法规没有及时跟进到位。目前,有关流动人口服务管理的法律法规不健全,增加了管理工作的难度。建议尽快制定和完善相关法律法规,制定符合新形势的流动人口服务管理措施制度,并对流动人口管理和服务的具体内容、方式、途径做明确的规定,使基层流管工作有法可依、有章可循。

(三) 进一步深化和创新基层流动人口服务管理体制

积极探索建立与基层流动人口服务管理工作相适应的服务管理新体制,充分调动流动人口广泛

参与社会管理。一是加强政府的引导作用，根据流动人口现状特征和发展趋势，在充分考虑到流动人口各项权益的基础上，制定适当的公共政策。二是大力加强针对流动人口政治参与和自治管理的法制化、制度化建设。三是充分发挥社区融合功能，充分借鉴石景山区“新居民互助服务站”的经验，将流动人口服务管理纳入社区建设等社会管理与社会建设工作方面统筹解决，使社区真正成为政府对流动人口服务管理的接口，依托社区将各项措施落实到每一名流动人口。四是大力加强宣传和教育力度。流动人口整体素质偏低，制约了流动人口自我服务、自我管理的工作水平，因此要着力提高社会教育水平，提高流动人口文化素质，为流动人口参与政治生活、实现政治权利奠定必要的文化素养。此外，政府部门应进一步广泛宣传，推进流动人口民主自治、民主决策、民主选举、民主监督等方面的基本内容。

（四）进一步统筹流入地实有人口服务管理，促进流动人口与本地居民融合

流动人口作为实有人口的重要组成部分，必须引起我们的高度重视，要改变原有的双轨制管理模式，把户籍人口与流动人口统筹考虑，向实有人口管理模式转变。“必须在公共资源配置、公共产品提供等方面统筹安排，逐步消除二元结构的体制障碍，逐步改革户籍管理制度，将流动迁移人口逐步纳入城市管理服务体系。”^①在编制城市发展规划、制定公共政策、建设公用设施等方面，要统筹考虑长期在本地就业、生活和居住的流动人口对公共服务的需要，提高城市综合承载能力。要通过各种形式，积极引导游离于城市的流动人口参与社区生活，消除对流动人口的各种歧视，促进流动人口与本地居民的和睦相处。

参考文献

- [1]刘朝阳：《深入推进三项重点工作的几点思考》，《长安》，2010年第6期
- [2]刘军：《论流动人口的政治参与》《云南行政学院学报》，2004年第2期
- [3]侯钧生：《西方社会学理论教程》天津：南开大学出版社2001年版
- [4]魏津生：《中国流动人口研究》，人民出版社2002年版
- [5]刘怀谦：《中国农民工问题》，人民出版社2005年版
- [6]周茂非等：《首都西南区域经济发展研究》，中国经济出版社2008年版
- [7]中共北京市委组织部等：《首都发展与城市管理创新》，北京体育大学出版社2008年版

^① 周茂非等：《首都西南区域经济发展研究》，中国经济出版社2008年版