

当然,解决流动人口居住问题,决不是一件轻而易举的事。相反,它涉及诸多领域,需要从不同的方面加以努力。现实地看,当前应该从以下几个方面着手解决。

1、合理确定并适当提高流动人口收入。

流动人口居住状况差的根本原因是他们的收入低,没有支付能力。目前,国家正在致力于提高低收入阶层的收入水平。流动人口收入偏低是公认的事实。应该合理确定并适当提高流动人口的收入水平。

2、加快户籍制度改革步伐,加快流动人口的市民化进程。

流动人口居住状况差的另一个原因是,他们是城市的流动人口,是过客(尽管他们中很多人在城市居住和生活了很长时间),而不是城市的永久性正式成员。这样,即使他们有支付能力,很多人也只是“随遇而安”,而不会在居住方面更多地投入。

为此,要加快城市户籍制度改革,使一部分有条件的流动人口尽早转变为城市市民,从而从根本上转变他们在居住方面的消费心理和消费方式。

3、流动人口的雇佣者应该成为承担改善他们居住条件和质量的责任主体,而政府相关部门则要主动地承担监督和管理的职责。

流动儿童的义务教育:政策制定与服务到位

周 皓

(北京大学 社会学系,北京 100871)

今年8、9月份在北京市几个区县中,教育主管部门对某些未能“达标”的流动儿童学校(或称打工子弟学校)的取缔与关闭,导致了新闻媒体与社会各界对流动儿童教育问题的再次关注。教育主管部门在坚持“以流入地公立学校为主”的原则下,承认了一批流动儿童学校的办学资格,并投入巨资要求公立学校做好就读于被关闭的流动儿童学校中的学生就学接收工作。从政府的角度来看,为了切实保障流动儿童教育的质量及所处的环境,他们所做的这一切决策与行动应该说都有着一定的理由。但是,对流动儿童及其家长来说,在一个学期的开学之初,突然采取对流动儿童学校的这种政策,则是有点太过突然,从而引起了社会的一些强烈反响。这些只是政策制定与实施过程中的部分情况。当我们再去深入地看这些政策所导致的最终结果时发现,尽管已有很大一部分流动儿童学校的教学条件与环境得到了很大改善(还是无法与北京的公立学校相比),但仍然有部分条件与环境较差的学校还在办学过程中。同时,尽管有一批流动儿童愿意进入公立学校,但是仍有很大部分的流动儿童进入了流动儿童学校就读,并且学生家长所要承担的费用已有所提高。

从这一例子中可以看到受政策影响的两个方面:以教育主管部门为代表的政府管理部门及其政

策制定,以流动儿童及其家长、流动儿童学校举办者为代表的政策的管理与服务对象。经济学中的供给与需求关系,同样也可以运用于社会政策的制定。只是,这里的供给可以被定义为政府所能提供的各种政策支持,所谓的需求则应该是解决民众所关心的社会问题所需要的政策。就流动人口的管理与服务而言,这种供求关系表现为:作为政策供给者与实施者的政府(或政府主管部门)能够为作为政策需求者的流动人口提供哪些方面的管理和

服务。任何一项社会政策的出台都带着政府明显的社会态度。如果这种社会态度能够相对比较宽容,那么其受益面可能会更宽,受益人群可能会更多。反之则少。因此,本文将首先从流动人口的管理理念出发,考察近二十几年来北京市政府对流动人口的管理理念的转变;在此基础上,以流动儿童受教育政策为基础,讨论政策的制定与实施过程中可能存在的问题;最后讨论政策制定与实施过程中解决流动人口管理与服务问题的可能性。

一、管理理念- 政策之基础

任何一项政策的基础在于政府对此的社会态度,即管理理念。以下这段话出自《瞭望》杂志记者于1995年采访时任北京市副市长、市外来人口管

收稿日期:2006-10-20

作者简介:周皓(1972-),男,北京大学社会学系副教授。

理领导小组副组长孟学农的一篇文章。

“搞好流动人口的管理，首先要加强政府疏导”。“为了加强对外来人口的管理工作，今年4月份，本市建立了市、区(县)、镇(乡)外来人口三级管理的常设机构，市政府成立了外来人口管理领导小组”。“我们对外来人口规范化管理的总体思想是，遵循‘宏观控制，综合治理，加强服务，依法保护’的宗旨，以一个条例和10个管理规定为法律依据，按照三个有利于的原则，运用三个导向，将外来人口的管理工作纳入法制化管理轨道”。^[1]

同年，同一杂志上发表了另外一篇文章：《北京外来流动人口管理将有法可依》。

从这两篇文章至少可以看到两点：一、北京市在1995年以前，对流动人口的管理处于无序的、无法可依的状态；其二，1995年开始，市政府对流动人口管理理念由原来“堵”逐步转变成了“疏”的过程。这应该说是一个转折点。但从最近的十年来看，可以说，上述文章中所反映的有关流动人口管理的主要思想与理论在其后十年间几乎没有发生过变化。

2002年左右，北京市提出了“寓管理于服务”之中的思想，但是根据笔者在各区县的调查结果来看，政府或者说部分政府官员对于“寓管理于服务之中”的管理理念并未真正的贯彻。2005年笔者在为北京市几个区县有关人口发展规划而进行调研时，某些区县的计生干部提出最多的问题就是：如何控制流动人口的规模。或者更为直接的，就是如何吸引我们(本区县)想要的流动人口，而将那些捡垃圾拾破烂的人都拒之于门外。听后不禁汗颜，尽管在会议上、在文件中，已经明确地提出了这种管理理念，但事实上却是大相径庭。不知道这些是政府部门的意见，还是部分官员本身的问题。

与此相类似的，在2005年北京市人口发展规划市民建言会上亦有人提出了诸如学习法国的“先进经验”，向外来流动人口征收额外税收的建议；亦有人提出应该设立门槛，真正控制流动人口的规模。尚且不去看这些建议是否违反了公民平等的理念，仅从“以人为本”的政策基础来看都需要进一步的商榷。

事实上，从人口迁移与流动的本身规律来看，由于我国各省区间社会经济发展水平存在着巨大的差异，因此，流动人口不可能由于政府出台严格的社会政策而得到有效控制。实际上，我国当前的国家政策并未能在引导我国宏观的人口迁移与流动的流向与流量上真正起到作用，即国家政策是

失效的。因此，除非采取强有力的法律或管制措施，否则北京市政府不可能完全控制流动人口的规模及其人员构成。有鉴于此，如果要真正使北京市的流动人口更符合社会发展进程，更有利于社会稳定，那么所制定的政策及其实施过程都应该建立在“以人为本”的基础上，切实有效地落实“疏理、服务、引导”的机制，使“以人为本”不仅仅只是“政策依据”，更应该是“行动目标”。

二、政策制定、实施与服务到位

从“以人为本”的服务理念来看，对于流动儿童学校的政策措施存在着一定的行为冲动。开学伊始，在未给各学校予以充分的准备时间的情况下，就采取强制性的关闭措施，不仅对这些流动儿童学校产生了强烈的冲击，而且也给流动儿童及其家长造成了诸多的不便。试想，如果能够从今年年初就开始这种整顿工作，对这些学校发出正式的关闭或整改通知，给出一定时间以便对这批流动儿童的就学作出统筹安排，那么在本学期开学之初就不会再引起过多的动荡与冲击。

同时，我们进一步提出的问题是：这些学校为什么要被关闭。这些学校的整体环境不好吗？在笔者所走访的几所被关闭的学校中，有些学校的整体环境比现在仍在开办的学校要好得多。是因为师资力量不够，还是由于其他社会关系方面的原因，笔者不得而知。但至少给我的一点印象是，这种关闭学校的做法除了是一种冲动以外，还有着功利的目的。据笔者观察，在某区某村中，公立学校仅有一所，而流动儿童学校原先有四所，现在只剩下相对规模较大、条件较好的一所。由于该村中的北京市户籍的适龄儿童逐年减少，使得目前该公立学校中已有近80%是流动儿童，而且大部分是由关闭的学校转学过去的。同样的，现仍然在运行的流动儿童学校中，转学的学生占了较多的比例。这其中是否涉及利益分配的问题？是否由于公立学校招不到学生而关闭这些学校？答案不得而知。这种想法也未得到当地教育主管部门的认同。

但这种情况至少说明了在哪些学校可以关闭，哪些学校允许继续运行的问题上，即办学条件的政策内容在制定过程与落实过程中都存在着不统一的现象。同样的，在有关流动儿童学校利用班车接送孩子上学放学一事上也有着完全不同的标准。某些乡镇政府考虑到学生安全问题而不同意部分流动儿童学校开班车接送孩子上学。诚然，在流动儿童学校发展的近十年间，特别是自2000年以后，随

着以经济利益为目的而开办的流动儿童学校的增多,这种班车接送的制度已经成了流动儿童学校获取更多经济利益的有利武器。问题在于,有关班车接送的规定,并没有在所有区县与乡镇之间予以统一。同一个区县中都会有这种差异,那么,可想而知,在不同的区县中,政策的制定与实施也会存在着标准不统一的情况。

对流动儿童学校来说,最为关键的是其办学的合法性问题。虽然经过十几年的努力,教育主管部门也从原来的强行拆除、关闭,转变为分步、分类地考察各类学校,并逐步予以承认其合法性。就这一点来说,办学者们十几年的坚持、努力与争取得到了一定的回报。但除了办学地位以外,还有着教学质量与师资培训等重要问题都未能得到明确的支持与说明。某些流动儿童学校为了能够更多地招揽学生,不论是期中考试还是期末考试,都先给孩子们讲解试卷,然后再用同一张试卷作一次考试。更有甚者,如果成绩真的不行,办学者就会要求教师对学生成绩作出修改,提高考试成绩,以做到学生高兴,家长放心,最终结果就是招揽的学生更多。对于这种情况,完全需要政策来予以规范与保障,甚至于由教育主管部门组织督导组检查各学校的教学质量。另外,从公立学校接收流动儿童就读的规定条件来看,许多流动儿童已被挡在了公立学校大门之外。例如,规定中要求流动儿童的家长必须能够提供齐全的证明,其中包括了暂住证、原籍地无人照顾子女的证明等。仅暂住证一项,就会将大部分流动儿童拒之于门外。因为大部分的流动人口不会去办理这些证件。因此,政策的规定是否有些过于苛克呢?

再好的政策,在落实过程中也会存在这样或那样的问题。以在公立学校中就读的流动儿童免收借读费这一项规定为例,文件中已经明文规定,许多学校也确实不再向流动儿童家长收取借读费。但于此同时,其他名目的缴费项目也随之而来。到最后,绝大部分公立学校仍然在收取类似于“借读费”的

费用。规定与落实之间的差距,又如何使原本“以人为本”的政策真正有效呢?因此,只有服务到位、落实到位,才能达到政策的最终目的。

正是由于政策制定过程的冲动、政策内容的不完整、政策落实标准的不统一以及政策要求与实际落实之间存在着较大的差距,流动儿童受教育问题总是存在着这样或那样的问题。

三、结语

我们希望通过比较学术化的眼光,以流动儿童受教育政策为例,来讨论政策制定过程中所应该注意的问题,并以此推广到有关流动人口管理与服务的政策制定及落实过程。

在流动人口管理与服务过程中,上述提到的四个方面问题同样存在。比如,在计划生育工作中的“属地化管理”(政策的落实问题)、流动人口的劳动与社会保障问题(政策的不完整性与标准不统一)、流动人口的公民权益问题等等。但笔者认为其根源仍然在于理念。正如“正确的思想引导人”,只有真正地“以人为本”出发,做到服务于人,才有可能解决这些问题。

当然,有些问题并不是完全可以从根上来解决的,或者说难度会非常大。就以流动儿童的教育问题而言,其根本的问题仍然在于义务教育阶段的财政体制问题。而要想改变“以县乡财政为主”的体制是难上加难,并不是吾辈所能解决。而事实上,国家在义务教育阶段所应该发挥的作用和所负的责任应该远大于县乡两级政府,中央政府应该在义务教育上承担更多的责任。当然这也只是笔者的个人想法。所以,只能以这句话来结尾,以作共勉:路漫漫兮,吾将上下而求索。

参考文献:

- [1]杨桃源,胡俊凯,潘燕,程青.加强外来人口及其人口聚居区的规范化管理[J].瞭望(北京),1995(4):24-26.