



推进新型城镇化和流动人口社会融合

王培安

国家卫生和计划生育委员会副主任



- 推进新型城镇化和流动人口社会融合，是我国在经济新常态下保持经济健康发展、促进社会全面进步的重要抓手，涉及到全面深化改革的各个重要领域。
- 促进流动人口社会融合，就是要让流动人口在城镇获得均等的生存和发展机会，公平地享受公共资源和社会福利，参与政治、经济、社会和文化生活，实现经济立足、社会接纳、身份认同和文化交融。
- 构建政府、社会和公民多元参与的社会协同治理是做好流动人口服务管理工作的有效途径。充分发挥计划生育协会在流动人口服务管理中的作用，拓宽流动人口社会参与渠道，引导和组织流动人口自我服务、自我管理。



推进新型城镇化和流动人口社会融合，是我国在经济新常态下保持经济健康发展、促进社会全面进步的重要抓手，涉及到全面深化改革的各个重要领域。新型城镇化的核心是人的城镇化，就是要通过破除体制机制障碍，发挥人口对经济社会发展的能动作用，构建与经济结构相适应的社会结构。促进流动人口社会融合，就是要让流动人口在城镇获得均等的生存和发展机会，公平地享受公共资源和社会福利，参与政治、经济、社会和文化生活，实现经济立足、社会接纳、身份认同和文化交融。

一、经济新常态下的人口流动迁移趋势

经济发展进入新常态，是党中央审时度势做出的重大战略判断。我国经济增长动力机制、方式、速度的调整将对经济社会发展产生深远影响，并带来人口流动迁移趋势变化和相关专业管理制度的深刻变革。

人口流动迁移规模持续增长，劳动力转移仍是保持经济中高速增长的重要支撑。从城镇化发展规律来看，未来二三十年，我国还处于城镇化快速发展阶段。预计2030年城镇化率接近70%，约有2.3亿人将从农业转移到城镇，城镇之间流动人口约8000万人，流动迁移人口总量由2014年的2.54亿人上升到3.1亿人。从产业结构看，发达国家第三产业比重大多在70%以上，我国目前不到50%，提升空间很大。同时，技术进步、农业生产效率提升及农村土地制度、户籍制度改革将进一步释放农村劳动力，推动就业结构优化升级。从劳动力素质看，前期大规模教育投资效益显现，新生代流动人口素质快速提升，为产业结构调整打下了良好人力基础。

当前和今后较长时间内，大规模的人口流动迁移仍是我国人口变动的主要特征。但

是，与以往相比，流动人口增长速度放缓。预计“十三五”及未来十几年内，流动人口年均增长量将由“十二五”期间的800万人降至600万人左右。其主要原因有三点：一是国家对农村和欠发达地区发展支持力度加大，人口流出动力减弱；二是经济增速减缓使城镇就业吸纳能力下降；三是人口老龄化程度加深，劳动年龄人口总量减少。

区域发展战略为经济增长打开新的空间，人口流向预计发生趋势性变化。受自然条件、资源禀赋、人文积累和经济布局等多种因素影响，我国人口继续向沿海、沿江（河）、沿主要交通线地区聚集。特大城市和东南沿海地区依然保持强劲的人口吸引力。为推进区域均衡发展，国家出台了系列区域发展规划，其相关政策效应将逐步显现。首先，特大城市与周边地区交通连接、产业配套、公共服务衔接将进一步加强，有利于疏解人口，提升城市群整体发展能力。其次，中西部地区劳动密集型产业、资源加工业等加快发展，农业人口就近就地城镇化趋势增强。再次，“一带一路”战略的实施将为西部地区发展开辟新的空间，促进边境贸易和人口聚集，影响人口分布格局。

人口流动和家庭结构变化为公共服务和社会治理带来挑战。大规模的人口流动成为推动社会变迁的主要力量，加快了家庭的小型化、多样化、离散化。一是人口流动长期化趋势增强，与配偶、子女共同流动的家庭增加，在流入地的公共服务和社会保障的需求不断增长。二是由于人口流动，出现大量留守儿童、妇女、老人，家庭传统的抚幼养老功能减弱，面临家庭不稳定、亲情缺失、子女监护和老年照料缺位等问题。三是新生代流动人口处于婚恋育儿和职业发展的关键时期，融入城市愿望更加迫切。四是部分低学历、低收入群体失业风险显现，面临生存发展和社会融入的双重困境。

二、适应新形势需要，做好流动人口卫生计生服务管理

十八届三中全会和中央城镇化工作会议提出了推进户籍制度改革的要求，先后印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》。国务院相关部门、地方政府在维护流动人口权益、改善其工作和生活条件、加强社会管理等方面出台了一系列政策措施。

医疗卫生和计划生育是重要的民生问题，关系到千万流动人口家庭的幸福安康和发展能力。做好卫生计生服务是促进流动人口社会融合的重要内容。为适应新形势、新趋势，国家卫生计生部门在以下3个方面进行了新探索：

（一）推进基本公共卫生和计生服务均等化，提高流动人口家庭发展能力

国家卫生计生委联合有关部门出台文件，全面落实国家规定的公共卫生服务项目，督促各地在流动人口中做好健康教育、传染病防控、妇幼保健、计划生育等工作。加强基层医疗服务体系建设，积极推进医疗保险异地结算、医疗应急救助。广泛开展流动人口家庭关怀关爱活动，推动计划生育奖励扶助与劳动就业、致富发展、养老照护、权益保障、子女教育等经济社会政策相衔接。

（二）推进管理制度改革，落实针对流动人口的便民服务措施

按照简政放权、便民高效、社会参与的原则，一是推进流动人口婚育证明电子化，实行相关证明材料办理承诺制、首问负责制、限时办结制。推进“一站式”服务平台建设和网上办证办事。二是依托人口健康信息工程，提高流动人口服务管理效能。建设

完善包括流动人口在内的全员人口信息库，推进公共卫生、计划生育、医疗服务、医疗保障等信息资源互联互通和业务协同。三是加强流动人口计划生育协会建设，推进党团组织、群众团体、志愿者队伍共同参与流动人口卫生计生服务。

（三）加强流动人口统计监测，推进数据开发与共享

国家卫生计生委重视流动人口统计监测工作，建立了流动人口统计制度，连续6年组织开展了流动人口监测调查。积极推动流动人口数据的开放和共享，定期公布调查数据和研究成果，即《中国流动人口发展报告》。指导各地加强数据开发应用，近几年，大多数省（市）卫生计生委都发布了本省（市）的流动人口发展报告。事实证明，流动人口动态监测调查在摸清情况、把握趋势、工作评估、政策研究中发挥了不可替代的作用。根据动态监测数据，组织开展了流动人口社会融合指标体系研究，启动了流动人口社会融合示范试点工作，引导流入地制定有利于流动人口家庭团聚和社会融合的政策措施。

三、做好促进流动人口社会融合的顶层设计

尽管各级政府和社会各界近年来围绕着流动人口方面做了许多工作，取得了不小的成绩，但流动人口面临的困难和问题依然很多，不仅有住房、就业、社保、医疗卫生、子女教育等现实的生存发展的困难和问题，更涉及流动人口社会融合以及构建和谐社会的长远目标。流动人口实现社会融合是一个长期复杂的过程，需要社会各界的共同努力，尤其需要加强顶层设计，从理论研究、制度安排、社会倡导、实践探索等层面协同



推进。

（一）加强调查研究，更加深入地了解流动人口群体

国家卫生计生委充分向科研机构 and 各位专家开放了每年在全国组织开展的流动人口动态监测调查的数据，但对于分析研究流动人口的问题还远远不够。因为流动人口的情况相当复杂而且内部差异很大，特别是其中一部分生存状况比较差，需要真正深入到流动人口群体中去，像毛主席当年考察湖南农民运动那样，像著名社会学家费孝通先生那样，带着感情和流动人口交朋友，打成一片，融入他们的生活，深入了解他们的所思、所想、所求，分析造成问题的深层动因。调查深入了，真正接地气了，再加上理论思考，所形成的研究报告、特别是提出的政策措施才能更有针对性。

（二）创新体制机制，协调各方力量做好流动人口工作

创新体制机制是流动人口服务管理中的重要内容。政府各职能部门要围绕流动人口的需求，转变政府职能，不断在体制机制创新上下功夫、做文章。充分运用信息化手段，推动新一代信息技术在城市经济发展和城市管理中的创新作用，促进科研成果与流动人口服务管理工作深度融合。构建政府、社会和公民多元参与的社会协同治理是做好流动人口服务管理工作的有效途径。充分发挥计划生育协会在流动人口服务管理中的作用，拓宽流动人口社会参与渠道，引导和组织流动人口自我服务、自我管理。

（三）借鉴先进经验，切实为流动人口排忧解难

组织动员各方力量为流动人口办实事、办好事，始终把流动人口的满意度作为衡量



湖南省长沙市天心区启动流动人口社会融合示范社区创建活动仪式

我们工作成效的唯一标准。发挥社会组织广泛联系群众的优势，依托社区综合服务中心，组织开展形式多样的活动，搭建居民社会交往、信息沟通、文体活动平台等，加强社区凝聚力，提高流动人口的认同感和归属感。宣传倡导社会融合理念，促进流动人口与当地居民和谐共处。

同时，积极开展学术研讨，促进国际交流与合作。加强政府部门和研究机构的合作，积极开展学术研讨。发挥学术科研机构和专家学者的理论研究优势，加强对流动人口群体相关的新现象、新趋势研究，为各级政府做好制度设计，积极建言献策。“他山之石，可以攻玉”，学习借鉴工业化、城镇化发展比较成熟的国家流动人口服务管理的经验，加强国际比较研究和实践案例分析，把更多先进的服务管理理念和经验引入到中国。

（责任编辑：杨婷）