

基于倡议联盟框架的城市流动人口治理政策变迁研究

王松阳

(汕头大学法学院, 广东省汕头市, 515063; 1814135942@qq.com)

摘 要: 流动人口治理现代化关乎“五化并联”中国式现代化的成败。改革开放以来, 我国流动人口治理政策变迁经历了自由放任阶段(1978-1988)、防范管理阶段(1989-1999)、综合治理阶段(2000-2012)和服务管理阶段(2013 至今)四个时期。通过倡议联盟框架发现, 政策四阶段的转变主要是管控型联盟和包容型联盟间的互动、信念体系的演变以及外部因素等叠加影响的结果。这证明流动人口治理政策变迁遵循着倡议联盟框架中“信念体系变化—政策学习—政策变迁”的基本逻辑。未来我国流动人口治理政策的发展可以从提升党的执政能力、正确认识外部事件的冲击、创设政策论坛常态机制着手。

关键词: 流动人口治理; 倡议联盟框架; 政策变迁

引言

流动人口治理现代化关乎“五化并联”中国式现代化的成败[1]。人口流动作为我国人口发展的重要趋势, 其规模与速度在近年来均呈现出显著增长。根据 2021 年国家统计局的“七普”数据, 我国流动人口已达 37582 万人, 其中跨省流动人口达到 12484 万人, 相较于 2010 年增长了 69.73%。随着我国经济社会的持续繁荣, 人口迁移流动的动力更加强劲, 流动人口规模持续扩大。然而, 人口流动不仅带来了活力与创新, 同时也伴随着一系列挑战, 如城市管理难题、环境污染、资源紧张等问题, 这使得流动人口治理成为党和国家必须高度重视的社会管理议题。

改革开放以来, 我国根据不同时期的实际情况, 制定并调整了一系列流动人口治理政策。这些政策在时代的变迁中不断演进, 以适应社会发展的需求。深入探究这些政策, 我们可以发现其中存在着对流动人口的不同态度, 一方面强调稳定与控制, 另一方面则支持流动与活力。这两种不同的态度形成了两大治理联盟——支持稳定的管控型联盟和支持活力的包容型联盟, 它们在信念体系上存在一定的对立与分歧。回顾流动人口治理政策的变迁历程, 我们不禁要问, 其背后的基本逻辑是怎样的? 在每一次政策变迁中两大联盟之间的对立与分歧是如何逐步缓和与统一? 当前的流动人口治理政策又应该如何制定, 才能既符合科学规律, 又推动社会进步? 这些问题亟待我们深入研究和探讨。

本文基于倡导联盟框架, 通过系统梳理改革开放以来我国的流动人口治理政策, 旨在揭示政策变迁的内在规律, 从历史演进中汲取经验, 为我国未来流动人口治理政策的制定和实施提供有益的参考, 为构建和谐有序的社会流动环境贡献智慧与力量。

1 倡议联盟框架概述及其适用性分析

在 20 世纪 80 年代的中后期, 美国的两位杰出学者, 保罗·萨巴蒂尔与詹金斯·史密斯, 共同提出了一个具有深远影响的理论——倡导联盟框架(Advocacy Coalition Framework, ACF)。这一理论最初被设计用来深入剖析美国的环境与能源政策演变过程, 从而揭示该领域在长达数十年间的政策变革动因。在引入我国公共管理研究领域后, 该理论迅速成为重要分析工具, 被拓展应用于大气污染治理、生育政策调整、体育产业改革及网约车监管等多元政策领域的研究, 展现出较强的理论解释力。这一理论的应用不仅为我国相关领域的政策制定提供了有力的理论支撑, 也为我们更深入地理解政策变迁的内在机制提供了宝贵的视角。

萨巴蒂尔认为在一定程度上政策过程是政策倡议者的联盟，而政策变迁是政策不同相关主体基于共同信念体系组成的倡议联盟，在政策子系统内经过一定的协商互动，通过以政策为导向的学习或外部事件的影响而发生的变迁过程，主张以信念体系为核心来解释政策变迁。这一理论包涵要素较为复杂，一般包括政策子系统、倡议联盟、信念体系、以政策为取向的学习和外部因素等五大核心概念。政策子系统指参与处理问题的一组政策参与者；而倡议联盟是指在政策子系统内部，参与者基于共同信念和一致行动而形成的不同政策群体；信念体系则由一套基本的价值观、因果假设和对问题的感知组成，分别对应三种结构形态:深层信念、政策核心和次要面向。在政策子系统内部会发生政策导向型学习，其主要作用于信念系统的工具层面。与这种认知型因素不同，外部因素则属于非认知性因素。它包括两个方面：一个是相对稳定的参数，多为结构性因素，并长期保持稳定；另一个是外部事件，包括社会经济条件的变化、公共舆论的变化、系统性统治联盟的变化以及来自其他子系统的决策和影响[2]。自该框架提出起已发展到第四版（2007 版），共有四条政策变迁路径，分别是认知驱动型学习、外部事件触发、子系统结构重组及联盟协商均衡（见图 1）[3]。

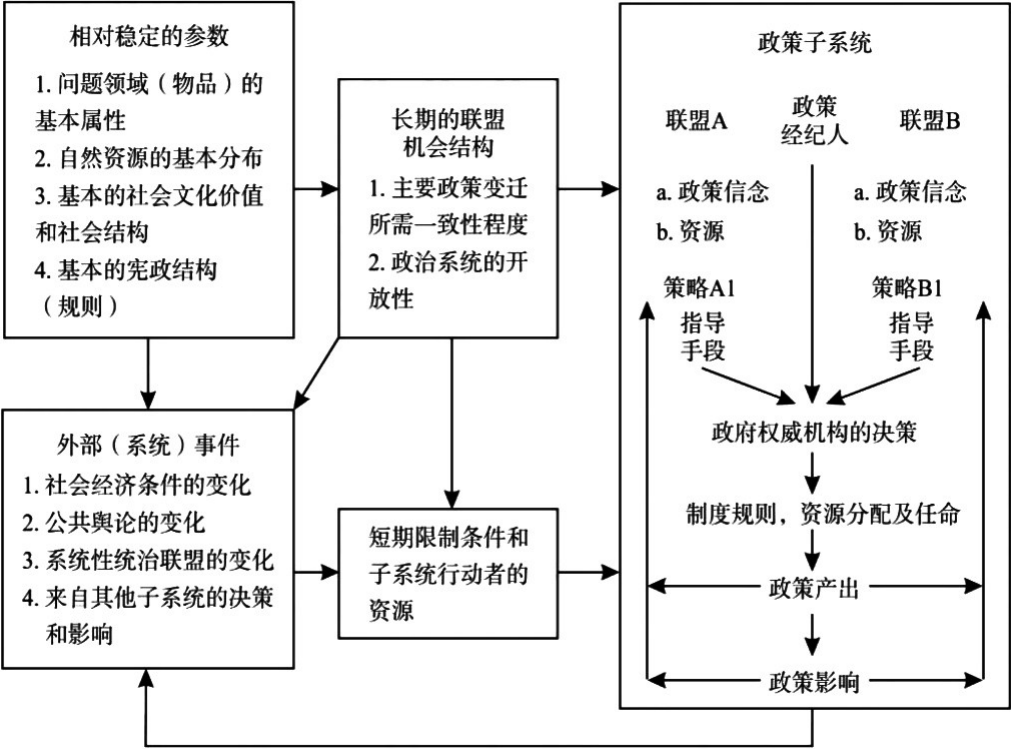


图 1 2007 版倡导联盟框架

倡导联盟框架的独特之处在于，它不仅仅聚焦于政府机构，而是将众多影响政策变迁的行动者纳入考量，将个体的因素整合为联盟的力量，大大简化了对非政府因素的分析过程。通过深入剖析框架内的倡导联盟、信念体系、资源分配、政策学习以及外部变量等关键要素，我们得以更为清晰地解释政策变迁的脉络。这种分析方式充分考虑了不同倡导联盟在不同时期的博弈与政策取向的学习，有助于我们跨越政策变迁各阶段之间的隔阂，更准确地把握公共政策过程的复杂性和模糊性，为政策变迁提供了更为全面深入的解读。

当然，正如任何理论都有其适用边界，倡议联盟框架亦不例外。它的应用建立在四个基本前提之上：首先，政策变迁的时间跨度要求至少十年以上；其次，政策子系统被视为影响政策变迁的核心要素；再次，政策子系统应当涵盖政府的各个层级；最后，需要将公共政策像信仰系统一样概念化。

我国流动人口治理政策变迁特征与倡导联盟框架（ACF）的理论前提呈现高度适配性。从历时性维度看，1978-2024 年长达 46 年的政策演进周期，完整覆盖 ACF 理论所需的 10 年以上政策观察期。在主体结构层面，

政策子系统内基于信念分异已形成两大核心联盟——政府和户籍人口主导的管控型联盟与市场 and 流动人口力量主导的包容型联盟，其博弈互动恰与 ACF 的联盟分化理论前提相印证。就政策执行特征而言，中央统筹-地方创新的多层级政府协同推进模式，有效呼应了 ACF 对政策子系统跨层级运作的设定。在价值目标层面，“活力与秩序均衡发展”的政策取向，实质构成两大联盟共享的深层信念内核。这种多维契合使 ACF 成为解析我国流动人口治理政策变迁的有效工具，既能阐释政策文本的阶段性调整，更能系统揭示政策演进的内在动力机制。

2 改革开放以来我国流动人口治理政策的历史变迁

从 2008 年起，我国学者十分注重从宏观视角研究流动人口治理政策的演变，形成了丰富的研究成果。陆杰华以流动人口的社会福利保障程度为标准，将政府的应对模式分为“分割的城乡人口管理体制阶段”“防范式治安管理”“参与式综合管理”和“社会管理服务与管理并重”四个阶段[4]。傅崇辉通过对深圳流动人口管理政策的梳理，把深圳 1984 年至 2008 年的流动人口管理政策概括为“防范型”管理、“综合型”管理和“福利型”管理三个阶段[5]。而尹德挺和苏扬把新中国成立至 2009 年的流动人口管理分为“政治性流动”“严格控制”“允许流动”“控制人口盲目流动”以及“社会融合起步”五个阶段[6]。周学馨较早将治理理论应用于流动人口管理领域，提出了从流动人口管理向流动人口治理的行政范式转变，并分析了其原因和思路。汪建华和刘文斌在此基础上从两个方面对深圳流动人口治理方式的历史演变进行梳理：一是在社会管理层面，从治安管控到综合化、网格化、技术化管理；二是在市民化层面，从公民权利商品化到渐进式市民化[7]。董敬畏则进一步看到 40 年的流动人口治理政策变迁轨迹是由总体性社会中的控制逐渐转向市场社会中的治理，过程中呈现出一种政府与社会的良性互动模式[8]。郭冉对 70 年流动人口演变轨迹研究的最为精细，前后相加共十个小阶段；改革开放前，人口流动和迁移的主要力量是行政力量；改革开放后，市场力量逐渐成为驱动人口迁移流动的主要力量，流动人口总量也大幅增加[9]。综上所述，我国流动人口治理政策变迁呈现出由管控到融合，由管理到管理与服务并重的特点。

由此，本文在前人研究的基础上，并结合倡议联盟框架的分析，将我国流动人口政策划分为自由放任阶段（1978-1988）、“侧重管理”的防范管理阶段（1989-1999）、“重管理并兼顾服务”的综合治理阶段（2000-2012）和“侧重服务”的服务管理阶段（2013 至今）四个时期。

2.1 自由放任阶段（1978-1988）

在计划经济向市场经济转轨初期，城乡二元结构尚未形成显著人口迁移压力。1978 年家庭联产承包责任制虽释放农村剩余劳动力，但城市单位制改革滞后制约就业吸纳能力。1984 年成为制度突破的关键节点，城市面貌开始迎来显著变化。同年 10 月，党的十二届三中全会审议通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，部分国有经济体制逐步启动改革步伐，为农村剩余劳动力开辟了新的就业天地。与此同时，国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》，明确指出：“县城以外的各类县镇、乡镇、集镇，包括建制镇和非建制镇，均对农民开放[10]。”这一通知首次开放县域以下集镇落户通道，规定农民可以自理口粮进集镇落户，并同集镇居民一样享有同等权利，履行同等义务，公安部门将给予常住户口的落户许可，标志着户籍坚冰初融。1985 年，公安部出台了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，确立暂住证制度，从法律层面赋予非城镇户籍农民的居住合法性[11]。这一政策的实施，无疑是我国人口迁移流动政策变革的重要里程碑，实质解构了存续 30 年的城乡流动禁令。同年 9 月，作为人口管理现代化基础的居民身份证制度颁布实施。

此阶段政策呈现显著的自发性特征：劳动要素市场化客观上缓解了城乡劳动力结构性矛盾，助推城镇化率由 17.9% 提升至 25.8%（国家统计局数据）。然而，由于流动人口政策刚刚起步，政府对于这一突如其来的流动人口潮流缺乏足够的心理准备，缺乏有效的引导措施和应对策略。治理体系尚未建立配套服务机制，导致人口无序流动引发的基础设施超载问题凸显，为后续政策转向埋下伏笔。

2.2 防范管理阶段（1989-1999）

面对城市化进程加速带来的治理挑战，政策取向发生范式转换。1989年3月，国务院办公厅正式发布《关于严格控制民工外出的紧急通知》，这标志着我国流动人口管制政策的启动[12]。随后，双重规制体系成型：一方面，1991年7月，国务院进一步颁布《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》，重建劳动力计划配置机制，明确强调企业在国家劳动工资计划内招收农民工[13]。另一方面，1994年11月，劳动部发布《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》，建立跨省流动就业证制度，实施“属地优先”就业原则，正式对人口跨省流动实施严格管制，规定明确指出实施流动就业证制度，优先安排本地就业，严格规范招收方式等内容[14]。这一系列政策回归到了计划经济时期对“盲流”的控制，重新收紧了自1980年代初开始逐步放宽的人口流动限制。从1988年至1991年，约有1000多万农民工被劝返农村。1995年7月，全国流动人口管理工作会议在厦门召开，确立了“因势利导，宏观控制，加强管理，兴利除弊”的流动人口管理原则。同年9月，中央社会治安综合治理委员会发布《关于加强流动人口管理工作的意见》，对流动人口管制的指导思想、主要任务、主要措施等工作进行了全面部署[15]。

此阶段政策工具呈现明显的路径依赖特征：1988-1991年间劝返农民工逾千万人次，暂住证覆盖率从1988年的37.6%升至1999年的89.2%（公安部年鉴）。但“以证控人”的刚性管理模式未能有效化解城市公共服务供需矛盾，反而加剧了社会融合障碍。

2.3 综合治理阶段（2000-2012）

新世纪政策范式转向系统化治理，2000年《关于促进小城镇健康发展的若干意见》首次确立流动人口公共服务均等化原则，破除教育、就业等领域的制度性歧视。这一文件的出台，标志着我国流动人口治理政策开始迈向融合新阶段。此后，中央政府相继出台了一系列政策法规，旨在消除流动人口社会融合的障碍，并逐步完善他们在就业、医疗、子女教育、社会保障等方面的公共服务，确保流动人口与户籍人口享有同等的公平待遇。例如，政策创新呈现三方面突破：其一，2003年废止《收容遣送条例》，消除限制流动的强制性法律工具。其二，构建工伤保险、义务教育等权益保障体系。2003年，国务院办公厅发布的《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》、《工伤保险条例》以及《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知》等文件，均要求流入地政府不断完善流动人口及其子女的社会权益保障。2006年《关于解决农民工问题的若干意见》形成社会保障制度框架。其三，2007年中央综治委确立“服务-管理”并重的新工作方针，出台的《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》，明确确立了“公平对待、搞好服务、合理引导、完善管理”的工作原则。政策文本中常见的“管理”、“控制”等控制类表述不断下降，“保障”、“服务”等保障类条款逐年增多。

此阶段国务院的重点在于完善流动人口服务管理相关政策体系方面，取得显著进展。但在政策落地过程中遇到阻力，政策执行存在梯度差异：长三角、珠三角等经济发达地区率先实现暂住证制度替代，而中西部省份仍维持传统管理手段，折射出央地博弈的制度张力。

2.4 服务管理阶段（2013 至今）

尽管农民工面临的限制政策在逐步放宽，但由于城乡分割的户籍制度根深蒂固，农村劳动力依然呈现“候鸟式”迁移现象，他们融入城市的程度并不显著，融入障碍依旧存在。面对这样的现实，如何更有效地统筹城乡发展，加速农民工的融入进程，完成其市民化转变，已成为新的时代课题。新型城镇化战略推动政策体系深度重构，十八大确立的农业转移人口市民化目标催生制度创新。2014年启动的户籍制度改革突破城镇落户规模限制，国家层面密集推出《关于进一步推进户籍制度改革的意见》破除制度壁垒，《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》统筹资源配置，以及《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》构建权益保障框架，系统性着力破解务工群体在劳动保障、公共服务获取及社会融入等方面的结构性障碍。政策体系在2016年持续完善，“三个1亿人”城镇化工程配套出台《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》、《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》以及《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》等文件，聚焦常住人口市民化路径设计。通过建立财政转移支付挂钩机制、优化公共服务供给体系、创新梯度落户制度等举措，系统推进城乡融合发展[16]。随后，2017年国务院印发的《“十三五”推进基本公共

服务均等化规划》进一步强调了这一方向。这一阶段政策工具呈现三重新特征：一是财政转移支付与常住人口挂钩机制建立；二是居住证制度替代暂住证，附加 11 项基本公共服务；三是 2018 年综治机构职能转型标志着治安管理范式终结。截至 2022 年，常住人口城镇化率与户籍城镇化率差距收窄至 18.5 个百分点（国家新型城镇化规划评估报告），显示制度壁垒正在逐步消解。这标志着我国流动人口治理策略已从综合治理型转向服务主导型，展现了国家治理体系和治理能力现代化的新进展。

3 流动人口治理政策变迁具体分析

在流动人口治理政策子系统中，主要行动者基于利益诉求与价值立场的差异，形成了管控型与包容型两大倡议联盟，分别对应社会稳定与城市活力两种政策导向。两大联盟资源禀赋的显著差异塑造了非对称博弈格局，其中中央政府的价值偏好构成联盟话语权的关键变量。为维护自身信念体系，在动态博弈过程中各联盟通过策略性资源动员，不断进行政策认知迭代即政策学习，进而促进政策变迁。这种竞合关系既驱动政策范式转型，又反向重塑联盟的核心信念——当政策效能累积突破临界值时，联盟的深层价值预设可能发生适应性调整。研究引入 ACF 的四维分析框架[17]：（1）信念体系（深层信念-政策核心-工具偏好）；（2）联盟资源（经济资源、信息资本、公权力等）；（3）政策取向的学习（经验汲取-范式转换-工具创新）；（4）外部因素（制度环境等结构性参数+经济社会变迁等动态事件），以此系统阐释流动人口治理政策的演进逻辑（见图 2）。

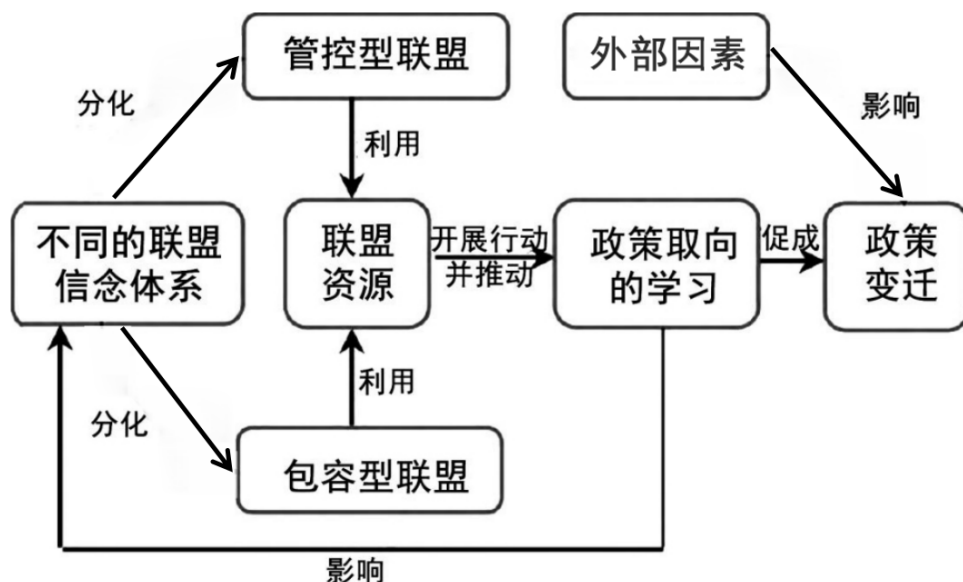


图 2 流动人口治理政策变迁的倡议联盟分析框架

3.1 变迁一：从放任到管制

3.1.1 联盟、信仰及其资源

政策子系统中的行动者博弈构成了范式转移的核心动力。在此次政策变动的过程中，支持包容型联盟的力量主要以市场企业和流动人口为主，成员如下：（1）企业，指各用工单位，尤其是私营企业。他们认为人口流入提供了大量廉价劳动力，且当时不少企业主认为相对于本地工人，流动人口组织化更低，更容易管理。（2）流动人口，主要指进城务工人员。流入城市的目的是为了生存与发展，限制流动也就相当于断了部分生路。（3）部分服务业商户，包括商场、出租屋、个体户等。他们认为人口的大量流动提供了更大的服务市场。

支持包容型联盟的核心信仰是自身经济发展。对于企业与商户来说，允许人口的宽松流动为他们提供了大量廉价劳动力和服务市场需求，利于降低成本、增加利润。对于流动人口自己来说，流动环境宽松利于其降低流动成本，增加工作机会，提供收入。第二层信仰是选择多样化。人口流入带来更多用工选择、更多经营选择和更多工作选择，是共赢的局面。

在资源方面，一是企业和商户财力雄厚，是当时中国经济发展的主力军，其所提需求中国政府会尽量满足。二是流动人口越来越多，规模逐渐扩大，其生存与发展需求也是党和国家不能忽视的。

而支持管控型联盟的力量主要以公权力机关和本地居民为主。（1）公权力机关，主要指以公安部门、社会治安综合治理委员会、民政部门等为主的主管部门。他们认为，人口流动使得经济利好，但其所产生问题也是巨大的，给社会秩序带来严重破坏。在此基础上，保持社会稳定是重中之重。（2）本地居民，即城市原住民。他们认为农民工的大量涌入冲击了其就业岗位和生活环境，导致就业困难、交通、生态、住房、人际安全等生活环境变差。

支持管控型联盟的核心信仰是秩序。流动人口多来自农村地区，其生活方式和习惯与城市住民差异较大，容易引发秩序混乱。第二层信仰是安全。他们认为流动人口法律意识淡薄，思想落后，流动人口增多带来了黑色交易、非法买卖、聚众斗殴、黄赌毒泛滥等诸多问题。

在资源分配上，支持管控型联盟依托政府部门，拥有行政立法、管理与处罚等多项权力。政府部门对法规制定具有显著影响力，甚至可制定部门规章；同时，他们具备对流动人口人身财产等的管理权限，并有权对非法行为实施处罚；政府部门还掌握丰富的媒体资源，包括公安等部门的官方媒体及政府监管下的社会媒体。此外，本地居民在城市生活多年，联系紧密，易联络易组织，故各地经常出现本地居民组织的罢工事件。并且此阶段本地居民人数还占据优势，可谓兼具天时地利人和。

在第一阶段，从两个联盟的实力对比分析，虽然支持包容型联盟在需求上占据上风，但管控型联盟与公权力联系更紧密，对政策变迁能产生更直接、显著的影响。因此，在外界因素的推动下，政策最终向支持管控型联盟的方向转变。

3.1.2 外部事件

据统计，1987年全国流动人口激增，达到惊人的1810万人；而在1988年，更是出现了轰动一时的“百万民工下广东”的民工潮现象[8]。流动人口进城后对城市和社会产生的破坏越来越严重，引起了政府与社会的普遍不满。比如1983年，北京市发生“王府井事件”。大量外地来京人员因对当地管理部门的执法方式和态度不满，聚集在王府井地区进行抗议。这一事件引起了社会的广泛关注，也促使政府开始加强对外地来京人员的管理和服务。1985年，广州市“天河事件”。由于外来务工人员的权益受到侵犯，他们聚集在广州市政府门前进行抗议，并要求改善待遇和工作环境。在抗议过程中，一些人采取了破坏公共设施的行为，给城市带来了损失。这一事件引起了社会的广泛关注，也促使政府开始重视流动人口的问题。1989年，深圳市发生了“六一八”事件，一些外来务工人员因对工资待遇和工作环境不满，聚集在深圳市中心，破坏公共设施，还影响了市民的正常生活。为了社会稳定和缓解城市压力，政府采取了严格的管制政策，阻止农民工盲目流动。

3.2 变迁二：从管制到兼顾服务

2000年，中共中央、国务院发布的《关于促进小城镇健康发展的若干意见》明确指出，自该年起，我国中小城镇应接纳有稳定住所和职业的农民，并赋予其城镇户口。同时，这些农民在子女教育、参军及就业等方面应享受与城镇居民同等待遇，不得受到歧视或额外收费。此举表明，我国流动人口政策已转向关注其服务需求，开始步入融合进程。那其变化的原因是什么呢？

3.2.1 联盟力量变化

首先，联盟力量发生了变化。支持管控型联盟基本不变，支持包容型联盟成员增加了一股力量：专家媒体，包括政策研究者、专家学者、媒体评论员等。面对出现的流动人口尤其是农民工、民众与政府问题，媒体做出了大量报道，引起社会广泛关注。专家学者、政策研究者批评一些城市在限制流动人口进入时，未

充分考虑他们的就业、居住等基本需求，导致他们面临生活困境。作为城市建设者却难以享受城市带来的美好生活和权利。

3.2.2 内部动荡

1989年强规制政策实行之后，关于流动人口的极端事件不降反升，流动人口群体遭受就业歧视、教育不公平、医疗无保障、生活惨淡等困境。政府的流动人口治理政策失效，存在管死、僵化、执法不公正等内部问题。内部的动荡又放大了强规制政策的失败，导致管控型联盟的核心信念遭受质疑，以市场和流动人口为主导的包容型联盟的理念受到重视。

3.2.3 政策取向的学习

在这一阶段，联盟之间发生了政策取向的学习。第一，政府部门发现一味的管制并不起作用，反而让流动人口觉得自己受到了歧视，对抗政府的情绪上涨。人口向城市的流动是必然趋势，堵不如疏，应该对人口流动加以规范和引导。第二，专家媒体、政策研究者等的建议使得政府意识到管制不但不能将问题管好，反而导致流动人口生存困难，陷入贫困，问题加重。并且这也与党和政府“以人民为中心”的执政理念背道而驰。

此外，以流动人口为主的包容型联盟也在与地方政府、本地居民的辩论中发生了政策取向的学习过程，逐渐认识到无序流动给城市社会带来的诸多问题，和与城市居民生活上的差异，在互动中接受了城市生活理念，不断改变以往生活习惯，适应城市生活。

3.2.4 外部事件

外部事件对政府管理的态度造成巨大冲击。

(1) 经过10余年的改革开放，我国经济迅速腾飞，流动人口对于城市经济的贡献越来越重要。进入新世纪政府开始认识到，仅仅依靠管制并不能解决流动人口问题，而需要更多地关注他们的需求和权益，以激发他们的积极性和创造力。

(2) 2003年震惊中外的孙志刚事件、2003年非典公共卫生事件和2003年后各大城市出现的民工荒问题引起了各层级政府对流动人口服务管理的高度关注，提升流动人口城市公共服务成为必然的选择。

(3) 公共舆论也发生变化。媒体的持续报道引起社会广泛关注，影响了政府公信力，对政策制定者形成了压力，促使政策发生改变。

综上所述，在流动人口治理政策变迁的第二阶段，支持包容型联盟力量有所提升，与支持管控型联盟力量相制衡，开始共同对政策的变迁产生影响。管控型联盟的内部动荡和突发事件与公共舆论的双重压力，促使联盟内部发生政策取向的学习，政策重心开始向有利于支持包容型联盟的方向偏移。但是，这些利好政策的出台并不代表包容型联盟的胜利，总体上看此阶段中央政府考虑到地方财政能力、利益捆绑等情况，政策取向依然侧重于管理，只满足了流动人口的部分服务需求。

3.3 变迁三：从兼顾到服务导向

自以习近平同志为核心的新一届党中央领导集体上任以来，我国党和政府对流动人口社会融合问题始终给予高度关注。在党的十八大报告中明确指出，要“完善和创新流动人口和特殊人群管理服务”[18]，党的二十大更是提出“推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化”[19]。

3.3.1 联盟力量的变化

这一阶段，包容型联盟的力量进一步加强。(1) 党中央、国务院。习近平总书记和李克强总理自上台以来，高度重视流动人口的管理与服务问题。在对我国当前国情作出精准定位的基础上，多次提到要加快推进基本公共服务均等化，不断缩小城乡居民差距、本地居民与流动人口待遇差距的战略目标。(2) 大量本地民众。一方面，我国新生代流动人口成为流动人口主力军，其思想进步、素质水平普遍较高，更能适应城市生活。另一方面，随着互联网的不断发展，人们获取信息的能力不断提升，对流动人口的真实遭遇和形象有了更多了解，对流动人口的态度大幅改观。

3.3.2 政策取向的学习

这一阶段，联盟间也发生了政策取向的学习。作为流动人口治理主体的地方政府逐渐意识到，流动人口常住已是大势所趋。党中央和国务院的顶层设计和民众的观念变化使得地方政府的治理理念发生改变：为流动人口提供服务利于人心稳定，也是一种秩序管理，应坚持以人为先，需求导向，寓管理于服务，建立服务型政府。

3.3.3 外部事件

（1）社会经济发展，本身就意味着市场力量的增强。到 2012 年，我国的国内生产总值（GDP）达到了 51.9 万亿元，这个数值显示出我国经济的规模已经相当庞大。虽然人们对权益的需求也在不断增加，但中央政府和地方政府财政收入水平的提高为流动人口提高服务打下了坚实基础。

（2）党中央和国务院的高度重视。在威权体制之下，国家领导人的态度对政策发展具有直接的影响作用。习总书记和李克强总理的高度重视给地方政府接下来的治理指明了方向。尤其是三年高强度、大规模的反腐倡廉、扫黑除恶旋风横扫全国，社会治安稳定，地方政府有更多精力转向服务。

（3）互联网的快速发展为本地居民与流动人口的互动提供了便利。自媒体时代，人人可通过手机展示自己的生活和所见所闻所想。流动人口通过手机认识了城市生活的多样，而本地居民也通过互联网刷新了对原先新生代流动人口的错误认知。互联网发展为二者互动、融合搭建了桥梁。

在政策变迁的第三阶段，中央政府核心信念的变化促使流动人口治理政策发生剧烈变迁。经济的快速发展、社会秩序的稳定和互联网的普及打消了中央政府的最后顾虑，也提供了地方政府转变政策取向的能力。中央政府的重视和地方政府的能力提升等因素的叠加，共同促进了以服务为主的流动人口治理政策的发生。

4 结论与启示

经由上述分析，证明了倡议联盟框架同样适用于分析我国流动人口治理政策的变迁历程与机理。由自由放任向强力管制的变迁主要受到社会经济环境变化、外部突发事件的强力冲击的影响；从管制到兼顾服务阶段的转变主要受内部动荡、公共舆论压力、政策学习的影响；而向侧重服务的治理管理阶段的转变主要是经济发展、上级压力、互联网发展等外部事件叠加影响的结果。这证明流动人口治理政策变迁遵循着倡议联盟框架中“信念体系变化——政策学习/外部事件/内部动荡/协商一致——政策变迁”基本逻辑。同时，改革开放以来流动人口治理政策的变迁可为未来我国流动人口治理政策的发展提供一些有用的启示。

（1）提升党的执政能力。在“后全能主义国家”的中国，流动人口治理政策的转变主要取决于中央政府的注意力和偏好分配。政策的变迁离不开中国共产党对国家经济、政治、社会等各方面形势的准确研判。党的执政能力的提升就显得尤为重要。

（2）正确认识外部事件的冲击。中国是中央集权的大一统国家，威权体制下，其治理底线是维持社会秩序。因此，倡议联盟在主要争议中保持稳定，且倡议联盟不会消失，上述分析也说明了流动人口治理政策变迁经常受到经济社会条件、公共舆论、突发事件等外部事件的影响。一方面，外部事件的冲击利于政策学习的发生，促进政策向实际转变。另一方面，外部事件的冲击也可能威胁社会秩序稳定，促使中央政府加强管理。

（3）创设政策论坛常态机制。与西方国家政策系统中形成的比较稳定正式和制度化的政策辩论平台（如听证会、发布会与国会辩论等）相比，中国的政策论坛形式虽然比较灵活多样，但这些平台的举行受到诸多因素影响，不定期开展，尚未形成定型化的制度，实际效用有限。后面应加强政策论坛常态机制建设，尤其是结合数字治理工具（如网络问政平台）为流动人口治理政策发展提供协商交流空间。

参考文献

- [1] 杨菊华. 流动人口与中国式现代化关系研究[J]. 江苏行政学院学报, 2024(1): 72-80.
- [2] SABATIER P. Theories of the Policy Press[M]. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

- [3] WEIBLE C M. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework[J]. Policy Studies Journal, 2009(1): 121-140.
- [4] 陆杰华, 王茗萱. 流动人口服务管理与福利保障: 现状、挑战与思路[J]. 人口与计划生育, 2008(6): 12-13.
- [5] 傅崇辉. 流动人口管理模式的回顾与思考——以深圳市为例[J]. 中国人口科学, 2008(5): 81-86, 96.
- [6] 尹德挺, 苏杨. 建国六十年流动人口演进轨迹与若干政策建议[J]. 改革, 2009(9): 24-36.
- [7] 汪建华, 刘文斌. 深圳流动人口治理的历史演变与经验[J]. 文化纵横, 2018(2): 48-55.
- [8] 董敬畏. 从双轨制、新双轨制到市民化——流动人口治理 40 年[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 87-93.
- [9] 郭冉. 新中国成立 70 年人口流动的社会变迁[J]. 河南社会科学, 2019, 27(9): 97-106.
- [10] 国务院. 关于农民进入集镇落户问题的通知[EB/OL]. (1984-10-13)[2025-04-23].
https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/20/content_5122291.htm.
- [11] 公安部. 关于城镇暂住人口管理的暂行规定[EB/OL]. (1985-07-13)[2025-04-23].
<http://www.law-lib.com/lawhtm/1985/3262.htm>.
- [12] 国务院办公厅. 关于严格控制民工盲目外出的紧急通知[J]. 江西政报, 1989(6): 11.
- [13] 全民所有制企业招用农民合同制工人的规定[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1991(28): 1001-1006.
- [14] 劳动部. 关于颁布《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》的通知[J]. 四川政报, 1994(36): 19-22.
- [15] 中央社会治安综合治理委员会. 关于加强流动人口管理工作的意见[EB/OL]. (1995-09-19)[2025-04-23].
<http://www.reformdata.org/1995/0919/8276.shtml>.
- [16] 陆继霞, 汪东升, 吴丽娟. 新中国成立 70 年来人口流动政策回顾[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(5): 120-128.
- [17] 刘兰剑, 许雅茹. 基于倡导联盟框架的我国科普政策变迁研究[J]. 科学管理研究, 2023, 41(1): 17-26.
- [18] 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2012-11-08) [2025-04-23].
https://www.gov.cn/ldhd/2012-11/17/content_2268826.htm.
- [19] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. <http://www.dangjian.com/shouye /zhuantizhuantiku/xuexiguancheershida>.