

# 新时期流动人口管理和服面临的突出问题及政策建议

陆杰华

**提 要** 我国新时期流动人口规模迅猛增长,面临着流动人口的权益难以得到合理维护等一系列问题。针对这些问题,本文阐述了加强新时期流动人口管理和服的主要原则与政策建议。

**关键词** 流动人口 突出问题 政策建议

**中图分类号** C92 **文献标识码** A **文章编号** 1008-1747 (2007) 09-0011-03

## 一、新时期流动人口变化的宏观背景与现状

进入 21 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已经基本形成。由此,全国范围内的工业化、城市化、信息化和市场化引领着时代的潮流,原有户籍制度的“社会屏蔽”功能正在逐步弱化,各地区之间陆续出现了信息、商品、资金、劳动力的大量跨区流动,其中尤其是沿海经济相对比较发达的地区。大规模的剩余劳动力也在农村的“推力”和城市的“拉力”作用下发生了由农村到城市的快速“向心式”流动。

自 20 世纪 70 年代末改革开放以来,我国流动人口规模呈现迅猛增长的态势。改革开放之初的 1982 年,我国流动人口的总量仅为 3000 万人,占人口总数的 2.97%。2000 年人口普查数据显示,全国流动人口规模已发展到 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%。进入 21 世纪以来,我国流动人口规模正在逐年不断增加,流动人口无论是速度还是频率都在逐步加快。2005 年 1% 人口抽样最新数据资料显示,全国流动人口总量为 14735 万人,占全国总人口的 11.28%,其中跨省流动人口 4779 万人。

毋庸置疑,20 多年以来,规模庞大的流动人口凭借着卓越的创造力以及地域、文化背景的多元化,不

仅为我国经济快速增长发挥了举足轻重的作用,成为国家经济发展的重要建设者,而且还为国家社会发展以及民主进程的推进创造了不可估量的财富,极大地促进社会的稳定。不过,我们必须看到,新时期流动人口在进入新世纪以来也出现了许多新情况和新问题。因此,如何探索新形势下流动人口管理和服的全新制度机制成为政府决策者关注的重大议题。

## 二、新时期流动人口发展态势以及面临的突出问题

人口流动是社会经济发展的必然趋势,我国目前进入了人口流动最为活跃的时期。据专家估计,我国“十一五”时期流动人口规模每年以 600—800 万的速度增加,到 2010 年全国流动人口总量将达到 1.6—1.8 亿。伴随着流动人口总量的快速增加,新时期流动人口管理和服面临着许多突出问题。

1. 流动人口的各种权益难以得到合法的维护已是全国社会稳定存在隐患的一个重要方面。尽管近年来全国各地在维护流动人口的各种权益方法做出了许多开拓性的探索,但是实际收效并不十分明显。我们通过实地调研发现,流动人口的自由迁徙权、合法居住权、平等就业权、平等教育和培训权、平等社会保障权等一系列权益基本处于无保障或缺乏保障的地位,造成这种状况的最重要症结是流动人口的各种权益得不到全国性和地方性法律、条例的支持与保障。这种状况长期得不到妥善的解决,将不利于流动人口培育城市归属感和认同感,同时也

将在很大程度上容易诱发流动人口的失范行为，成为社会治安和社会稳定存在隐患的重要原因之一。因此，维护和保障流动人口的各种合法权益将是目前流动人口管理和服务的第一任务。

2. 自发性的人口流动与现有的户籍属地管理体制之间存在制度性冲突，极容易引发流动人口对政府的信任危机。尽管全国许多省份已经对现有的户籍管理制度进行了一些尝试性的改革，但是依附在户籍上的“社会屏障”并没有从根本上消除。与此同时，附着于户籍制度之上的社会保障制度、子女教育制度、劳动就业制度等制度性障碍不仅进一步限制了人口的合理、有序流动，同时也已经严重阻碍了流动人口的社会阶层合理流动，使流动人口成为了城市的边缘群体和弱势群体。

3. 流动人口管理的政策法规建设相对滞后成为流动人口依法管理的一个重要限制因素。新时期的流动人口问题表现出前所未有的复杂性和多元性。面对这样的新情况、新问题，现有的流动人口管理政策法规显现出明显的滞后性，主要表现在：一是法规的规范性与系统性不强，流动人口管理规章政出多门，规章条例之间缺乏协调和联系，因此不可避免地出现了法规、规章之间的矛盾和不一致的现象，系统的、统一的权威性法规亟待建立；二是法规的针对性不强，一些现有的法律、政策体系对流动人口管理和服务的要求，无法突出管理重点，不利于依法行政；三是部门间的法律法规约束性不强，目前全国还尚未形成对公安、计生、劳动、工商等职能部门产生共同法律约束的流动人口政策法规。

4. 统一、权威的具有合力的流动人口综合管理体制机构的缺位严重限制了政府对流动人口的宏观调控功能。目前，全国大部分地区的流动人口管理仍然是由公安、劳动、计生、工商等多个部门共同管理，管理机构重叠、机构成员不对机构承担实际责任，政府有效资源浪费严重，分散管理的问题十分突出，管理中的盲点广泛存在，全国范围内的高效专职、统一、权威、多层次的具有合力的流动人口综合管理机构还未形成。

5. 劳动力市场的社会化服务体系的建设严重滞后成为提升流动人口管理和服务水平的瓶颈。目前，各级政府对流动人口劳动力市场提供的公共服务信息明显不足，这既与正规劳动市场中的服务功能欠缺，劳资信息、就业咨询、职业介绍、就业培训等

社会化服务体系尚未建立密切相关，同时也与政府缺少对多种形式的劳动就业中介服务组织进行必要的引导有直接联系。由此，造成部分地区流动人口就业风险大、就业成本高、流动的盲目性强等诸多现实问题，同时也在一定程度上加剧了流动人口的合法权益难以保障的尴尬问题。

6. 流动人口预警信息的缺失严重限制了流动人口管理决策的科学性和针对性。目前，全国绝大多数地区的流动人口还主要是以静态管理为主，这一方面造成了流入地和流出地信息不对称的尴尬局面，流动人口的双向管理难以实施；另一方面，管理部门也很难根据流动人口的信息和特征，为流动人口提供职业介绍、劳动用工、社会保障等全方位的公共服务。这种状况，容易造成流动人口管理上的失误，进而导致人口决策的失误，并最终有可能影响我国经济社会协调发展。

此外，由于流动人口规模不断增加以及流动频率加快，流动人口计划生育管理和服务难度加大、流动人口公共卫生体系建设相对比较薄弱等问题也十分突出。

### 三、加强新时期流动人口管理和服务的主要原则与政策建议

全面促进跨地区、跨部门、跨行业的合理和有序人口流动，这是未来社会经济发展的必然要求。为了实现人口流动有利于在流动中提高素质、有利于为全面建设小康社会创造良好的人口环境，有利于实现全国社会稳定的大局，未来流动人口管理和服务的关键在于实现“四大转变”：管理体制由户籍管理制度向人口登记制度转变；管理内容由防范型单一管理向服务型综合管理转变；管理方式由粗放型管理向精细型服务转变；管理途径由有偿服务为主向无偿服务为主转变。为了实现上述“四大转变”，我们必须从宏观、政治、战略、操作等方面谋划新时期流动人口管理和服务的的主要原则与政策建议框架。

流动人口管理是一项复杂的社会系统工程，合理解决流动人口问题，促使人口合理有序流动，促进全国社会经济发展，必须充分了解、熟悉和把握流动人口规律以及变化趋势，必须在实践中不断深入探索适合新时期特点的流动人口管理和服务理念、方式以及手段。基于上述考虑，我们认为，加强新时期流动人口管理和服务的的主要原则应包括以下几

个方面：一是坚持人性化的原则，即对流动人口进行人性化的管理和服 务，利用和发扬人性中有利的因素为管理和发 展服务，同时对于人性中不利的方面加以抑制，弱化其负面作用，以人性的理念、方式与方法善待流动人口。二是坚持依法行政原则，即根据新时期流动人口的特点及规律性，科学制定相关的全国以及地方流动人口管理和服 务的政府法规体系，依法行政，以便使流动人口管理更全面、更公正、更有效率。三是坚持公平化原则，即公平合理地处理好各种人与人的关系。坚决保护流动人口的合法权益。四是坚持综合协调原则，鉴于流动人口管理是一项涉及到多部门、全方位的系统工程，需要公安、计生、劳动、工商等部门综合协调全社会的资源，才能达到预期的效果。

根据目前新时期流动人口面临的突出矛盾，遵循上述流动人口管理的主要原则，我们认为，未来流动人口管理和服 务政策建议框架应该包括：

第一，以更新理念为契机，用人性化、公平化的全新理念善待流动人口，构建起新时期不同利益群体的协调处理机制。一是要从维护和巩固社会稳定、促进经济可持续发展大局上重视和把握流动人口面临的主要问题，坚持科学执政、民主执政、依法执政，处理好流动人口与其他群体的利益关系，形成不同利益群体共享发展成果的格局。二是要通过各种有效的渠道消除以往对流动人口的种种社会歧视，以开放、包容、平等、和谐、发展的理念接纳和善待流动人口，给予流动人口平等的市民待遇。

第二，以制度安排为保障，重点维护与流动人口密切相关的居住、就业、教育、卫生等方面的合法权益，使流动人口真正成为社会稳定、社会和谐的建设者、推动者和维护者。一是建议全国尽快出台与流动人口相关的居住、就业、教育、公共卫生等方面的合法权益保护政策法规，消除一切损害流动人口合法权益的制度性障碍。二是要逐步开放城市对流动人口的公共服务资源，近期重点做好流动人口的职业教育与培训以及其子女的义务教育、卫生保健等方面工作。全面推进流动人口社会保障工程，借鉴已有经验，将流动人口社会保障真正纳入城市保障体系中。

第三，以户籍制度改革为突破口，逐步实施常住人口 的居住地人口登记制度，实现流动人口与户籍人口的平稳对接。其一，要全面改革现有户籍制

度，统筹区域协调发展，引导人口有序流动和合理分布，并根据各地的实际情况允许居住一定年限的流动人口转为本地市民。其二，要逐步建立和完善“身份证管理”的人口登记制度，剥离附加在户籍上的各种身份、福利等功能，增强流动人口的社会融合意识。

第四，以健全政策法规体系为核心，构建统一、完善、约束力强的政策法规框架，使流动人口管理纳入法制化、规范化轨道。建议全国及早制定和出台统一、完善、权威的《全国流动人口管理办法》为流动人口依法管理提供必要的法制环境。要根据流动人口管理和服 务的特点以及各地实际情况，就流动人口管理的机构、经费、编制等做出具体的规定。同时，要建立和完善与流动人口有关的住房、就业、教育、卫生、社会保障等政策法规体系。

第五，以重构组织机构为依托，建立统一、权威的流动人口管理组织机构，真正做到流动人口管理的全方位、广覆盖、多层次。各级政府要整合部门流动人口管理资源，建立起统一、权威、全方位、覆盖广的流动人口综合管理组织机构。要逐步建立以流动人口现居住地为主与流出地管理相结合的管理和服 务制度，使流动人口基本享有与流入地同等的公共服务、发展机会和公正待遇。要建立和健全基层流动人口综合管理重心下移的长效工作机制，解决好基层流动人口管理和服 务的机构、人员、经费等方面问题，将流动人口管理真正纳入社区基层政权组织体系中。要以流动人口房屋管理为突破口，积极探索“以房管人”的长效管理机制，初步构建信息畅通、合理引导、管理完善的流动人口预警信息系统。

第六，以劳动力市场的监管为重点，加强对流动人口劳动力市场的社会化服 务体系建设，促进人口的合理、有序流动。一是要强化对劳动力市场秩序的监管，坚决清理和制止向流动人口就业者的收费和变相收费，清理和废止对他们的歧视和限制政策。二是要加强对流动人口就业人员的基础管理，全面实行就业登记与企业招工制度、失业登记与社会保险登记制度、劳动合同管理制度等。三是要加强对劳动部门主管的职业介绍中介机构管理，增强服 务功能，使流动人口在就业方面充分发挥主渠道作用。四是要逐步建立和完善流动人口就业技能培训体系，开展有针对性的岗前、在岗等技能培训，实现在流动中提高素质的长远目标。

（作者为北京大学社会学系教授）