



新中国成立以来我党加强流动人口管理服务经验及启示

□ 杨群红

到2010年底,我国流动人口总数已经达到2.6亿多人。流动人口服务管理工作的好坏直接影响到我党统筹城乡战略的实施,影响到和谐社会的构建,影响到社会的安定团结,甚至影响到我国现代化事业建设的成败。因此,必须从战略的高度认识流动人口服务管理工作的重要性。新中国成立60多年来,在党的领导下,我国流动人口服务管理工作取得了一定的成就,积累了宝贵的经验。但是,由于受到城乡二元社会管理体制的影响,我国流动人口的管理体制经历了一个从限制管理、控制管理到管理与服务并重的变迁过程。这个历程折射出我党对流动人口在经济社会发展中的作用认识不断深化与提高的过程,也是我党流动人口管理理念不断走上科学化的历程。总结新中国成立以来,我党在加强流动人口服务管理工作中的经验,对于不断提高我党流动人口服务管理工作的科学化水平具有十分重要的现实意义。

一、新中国成立以来我国流动人口管理政策变迁的历程

流动人口管理与国家社会管理体制紧密相联。我国流动人口管理体制的构建,带有浓厚的时代色彩,并且呈现出一定的阶段性特征。新中国成立以来,我国流动人口管理政策经历了五个阶段,每个阶段又呈现出不同的特点。

(一) 允许人口相对自由流动时期(1949—1957年)

在新中国成立初期的8年时间里,为了贯彻落实中华人民共和国第一部宪法第90条第二款规定的“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由”的权利,从法律上允许一定人口在城乡间自由流动。在新中国成立初期自由放任的流动人口管理政策影响下,伴随国民经济的恢复发展和国家开始大规模经济建设的需要,愈来愈多的农业剩余劳动力盲目涌入城市,给城市交通、住房、劳动就业和生活供应等

各个方面带来日益严重的压力,大量的农民涌入城市,使得刚刚恢复的城市无力承受。为了限制农村人口盲目流向城市,1953年4月17日,政务院颁发了《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,但是收效甚微。特别是在1956年农村高级社普及以后,1956年秋至1957年不到一年间,就有57万农村青壮年涌入城市。这种情况严重影响了“农业支援工业,农村保障城市”的经济战略指导方针的实施,同时也给农副产品的低价统购统销和以此积累城市工业化建设所必需的资金带来一定困难。

(二) 严格控制人口流动时期(1958—1985年)

为了制止农村人口盲目流入城市,控制城市人口规模,限制吃商品粮人口的过猛增长。1958年1月9日,全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》,以法律的形式将城乡有别的户口登记制度与限制迁徙制度固定了下来。这个条例以法律形式严格限制农民进入城市,限制城市之间人口自由流动。其中,对农民进入城镇做出了约束性限制,规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”“公民因私事离开常住地外出、暂住的时间超过三个月的,应当向户口登记机关申请延长时间或者办理迁移手续;既无理由延长时间又无迁移条件的,应当返回常住地。”这样国家对农民向城市流动进行了严格的控制,人口的迁移流动(主要是从农村流向城市)就变得十分困难,中国以户籍制度为标志的城乡二元社会结构逐渐形成。

改革开放初期,沿袭了城乡分割的户籍制度和就业制度,农民向城市流动仍然受到严格的限制。其具体表现就是,在1980年中共中央国务院颁布的《关于进一步做好城镇劳动就业工作意见》指出,“要控制农业人口盲目流入大中城市,控制吃商品粮人口

的增加。要压缩、清除来自农村的计划外用工,确需从农村招工的,要从严控制,须经省(市、自治区)人民政府批准”。在国家政策的严格控制下,这一时期流动人口的规模和数量仍然较小,一直到20世纪80年代初期,全国流动人口始终保持在200万人左右。

(三)控制人口盲目流动时期(1986年—1994年)

20世纪80年代以后,随着农村经济体制改革的深入和城市化步伐的加快,带动了人口流动的加快。80年代初,随着家庭联产责任制的实施,人民公社体制宣告解体,农村集体经济组织对农民劳动的束缚解除,加上土地数量有限,使农村剩余劳动力进城寻找就业途径成为历史必然。同时,在80年代初期,我国城市化进城加快,城市数量由1978年的193个迅速增加到1990年的447个,为城市容纳更多的流动人口提供了可能。于是,从1984年开始,国家允许农民自筹资金、自理口粮进城务工经商,这表明,实行了30年的限制城乡人口流动的就业管理制度开始松动。1985年,我国正式取消对“公民因私事离开常住地外出、暂住的时间超过三个月”的时间限制,开始对流动人口实行“暂住证”管理,同时,实行一人一证的身份证制度。这一制度的实行,引发了大批农民向城市流动寻求新的就业机会,催生了全国范围内的“民工潮”。为了控制农民的大规模向城市流动,1989年,国家又对前段时期实行的农村劳动力流动政策进行了局部的调整,加强了对人口盲目流动的管理。1989年3月,国务院办公厅发出了《关于严格控制民工外出的紧急通知》,同年4月,民政部、公安部又发出了《关于进一步做好控制民工盲目外流的通知》,要求人民政府采取有效措施,严格控制当地民工盲目外出流动。但是,较大的城乡劳动收入与物质文化生活的差距,使大批农民工继续向城市流动,到1994年,全国流动人口已经超过600万人。

(四)防范控制流动人口时期(1995年—2002年)

流动人口的大量增加,导致资源紧缺、管理失控的城市病开始显现。为了应对全国范围内民工潮引发的各类问题,1995年国务院将1982年颁布实施的用于收容遣送城市流浪乞讨人员的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的收容遣送范围扩大到流动人口中的“三无人员”(无身份证、暂住证、务工证的流动人口)。此外,一些大城市从保护本地市民利益和减少人口规模压力的角度出发,对外来农民工的行业准入、子女就学、行政收费等方面出台了许多限制性的地方法规或条款,并加大了对城市“三无”人员的收容遣送力度。在此后的几年时间里,民政部、公

安部等联合发文,进一步强化收容遣送工作,使得收容遣送制度由最初的维护城市形象、保障城市正常生产生活秩序的功能,演变为限制外来人口流动的措施。至此,收容遣送制度已经完全失去原有的作用,蜕变为对流动人口实施刑事强制的一部分。在一部分地区收容遣送制度被滥用,伤害流动人口合法权益的事件也不断发生,甚至在2003年发生了湖北大学生孙志刚在广州被非法收容毒打致死事件,由于对流动人口实行收容遣送制度而产生的社会风险也在不断积聚。

(五)服务管理流动人口阶段(2003年—至今)

2003年以来,在科学发展观思想的指导下,我党对流动人口的管理理念实现了由管理到服务的转变,其主要标志就是在党的文件表述中提出了“服务管理”流动人口的任务。2006年,党的十六届六中全会明确提出要“加强流动人口服务与管理,促进流动人口与当地居民和睦相处”^[1]。2007年,党的十七大报告再次强调“加强流动人口服务与管理”。^[2]此后,在2009年中央社会治安综合治理委员会印发的《关于进一步加强流动人口管理和服务工作的意见》中,又突出地强调了“公平”原则。该《意见》指出,在流动人口管理工作中要坚持“公平对待、搞好服务、合理引导、完善管理”的方针。2010年10月通过的党的“十二五”规划建议,进一步明确指出要“做好流动人口服务管理”,^[3]并对大城市、中小城市的流动人口管理工作提出了具体要求,指出“大城市要加强和改进人口管理,中小城市和小城市要根据实际放宽外来人口落户条件。注重在制度上做好流动人口权益保护问题。”^[4]这一系列政策的改变,标志着在科学发展观思想的指导下,我党对流动人口管理的理念发生了重大的变化,由过去的片面强调管理到突出对流动人口的服务。

二、我党加强流动人口管理服务的基本经验及启示

新中国成立以来,在党的领导下,各级政府在加强对流动人口的管理与服务方面取得了显著成就,形成了一些基本经验,这些经验及启示主要表现在以下几个方面。

(一)必须坚持动态管理的原则,不断创新流动人口管理体制

随着改革开放的深入和经济社会的变迁,我国的人口流动频率不断加快,流动范围日益扩大,依靠过去静态的管理模式已经不能适应流动人口的变化趋势。因此,必须对流动人口实行动态管理,建立健



全实有人口动态管理机制。按照这个目标要求,在流动人口管理工作中要实现三个转变。一是从管理理念上,要由过去单一、静态的以户为主的管理模式,转变为综合的、动态的以人为主管理模式,由过去防范和控制为主的治安管理,向对人口流动进行统筹规划、提供综合服务转变。二是从管理体制上,由流入地政府管理为主向流出地和流入地政府密切配合转变;由政府职能部门管理为主向政府依法行政、社区依法自治、基层组织广泛参与的社会化服务和管理转变。三是从管理方法上,要由过去单纯的暂住证管理向多种形式并举转变。各地应该根据本地流动人口的实际情况不断探索新的管理形式。根据近年来各地在流动人口管理中探索出的经验,可以分别实行“以证管人”(通过暂住证、居住证管理)、“以房管人”(加强对出租屋管理)“以业管人”(按照“谁用工、谁负责”,依托用工单位管理)等不同的管理服务模式。四是在管理手段上,要逐步建立人口计生、统计、公安、劳动与社会保障、民政、卫生等部门共享的覆盖全国人口的基础信息库,实现流动人口服务管理信息资源共享。

(二)必须坚持以人为本的原则,着力解决流动人口的基本民生需求

在流动人口管理工作中,我们取得了一定的经验,也有过沉重的教训。在过去的一段时期内,我们曾经忽略了流动人口的基本民生需求,尤其在他们的子女教育方面没有引起足够的重视,导致全国出现了4000多万的留守儿童,这些留守儿童长期远离父母的关爱,他们的心理健康受到了很大影响,不仅给新时期的社会管理工作带来了一定的难度,而且会给社会和谐带来一定的影响,一定要汲取这个教训。新时期,在流动人口管理中,必须坚持“以人为本”的原则,关注和满足流动人口在就业、子女教育、住房、社会保障等方面的基本民生需求。一是在流动人口的就业方面,要不断完善对流动人口的就业服务,加强对他们的就业培训和权益保护,建立流动人口工资正常增长和支付保障机制,保护流动人口的劳动报酬权。二是在流动人口的子女教育方面,通过挖掘公办学校资源、为流动人口子女建立专门的学校等措施,解决流动人口子女的教育问题。三是在流动人口的社会保障方面,要逐步健全流动人口社会保障制度,努力提高流动人口参加工伤、失业、医疗等基本社会保险的参保率,对就业能力弱的流动人口逐步建立流动人口失业救济金制度。四是在流动人口的住房保障方面,要采取切实措施,逐步改善流

动人口的居住条件,可以根据流动人口在务工地工作时间的长短和贡献大小,发放不同类型的居住证,以居住证为依据逐步把流动人口纳入城市住房保障体系。总之,各级政府要把流动人口服务与管理工作的纳入当地人口管理和经济社会发展规划中,并且在财政、金融、土地、社会保障、公共服务等方面体现出来,对流动人口大力实施以人为本的“本地化”工程,使广大流动人口与当地常住人口一样共享当地经济社会发展的成果。

(三)必须坚持依法管理的原则,不断完善流动人口管理的法规政策

在我国的流动人口管理工作中,经历过曲折的历程,特别是在一些地方因收容遣送制度一度被滥用,对流动人口的基本权益造成了一定损害。为了防止此类事件再度发生,对流动人口必须坚持依法管理的原则,不断完善流动人口管理服务的法律政策。为此建议有关部门研究制定统一的《流动人口管理法》,通过法律对流动人口管理中涉及的社会治安管理、计划生育、劳动和社会保障等问题进行明确,对流动人口享有的基本权利进行保护。在制定流动人口管理政策时,要注重建立激励机制,引导流动人口自觉到当地公安机关注册、登记、申报暂住证。如规定:按时办理暂住登记、申领暂住证的人,可以享有与常住人口在就业、子女入学、住房、福利等方面同等的权利;凡在暂住地居住一定期限无违法犯罪现象等可转为当地户口的规定等等,通过合理的法律、政策激发流动人口自我约束、自我管理、自觉履行义务的积极性。

参考文献:

- [1] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 十一届三中全会以来党和国家重要文献选编[M].717页,中央党校出版社,2009年3月。
- [2] 胡锦涛.在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告.中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[M].39页,人民出版社,2007年10月。
- [3][4] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议.中国共产党第十七届五中全会文件汇编[M].45页、第33页,人民出版社,2010年10月。

作者:中共河南省直机关党校副教授

责任编辑:马健