

# 北京市流动人口的管理

李强 刘精明 刘佳燕<sup>1</sup>

改革开放以来,虽然传统城乡隔绝体制的松动,为农村劳动力的自由流动提供了政策前提;区域和城乡发展差距的扩大,成为引发农村劳动力大规模流动的直接原因<sup>2</sup>;而农村就业压力的增大,以及乡镇企业吸纳富余劳动力能力的下降,使得进城打工成为农村劳动力不得不作出的选择,但是城市社会对“进城农民”并未接纳并作制度上的认定。严格限制迁移的户籍制度以及由此产生的歧视外来人的就业政策、保障体制和社会服务供给制度,将农民工排除在正规的就业和社会保障系统之外,他们只能在收入低、工作环境差、待遇差、福利低劣的“次属劳动力”市场上就业。而以户籍制度为代表的城市社会屏蔽制度使得农民工不能像市民一样得到应有的待遇,买房、子女入学、社区服务等受到诸多限制,他们同时还受到城市居民的排斥和歧视,这些因素都阻碍了农民在城市中居住及向市民身份转变。本章从外来人口的管理出发,探讨北京市流动人口管理的问题,并提出一些建议。

## 《收容法》取消后暂住证制度面临的困境

### 办证率的下降将在今后一段时间内导致管理范围的收缩

我们的调研发现,一些地方的流动人口办证率已经开始明显下降。一些流动人口也觉得不办暂住证不会像以前那样受到被遣送的潜在威胁。那些目前仍然办理暂住证的流动人口也仅仅出于担心或不了解信息;由于法律的变动会有一个延时的效应,可以预见今后一段时间内,暂住证的办理率将会有比较明显的下降。这必然导致流动人口的信息缺失和管理范围的收缩,暂住证的原有管理职能失去效力。

### 强制力的丧失加大了管理(尤其是治安管理)的难度

调研中发现的另一个突出问题,是流动人口中一些从事非法活动的人员认识到执法力度的弱化而无所顾忌。对于这些违法活动,执法人员也普遍感到有些束手无策。

### 管理主体缺位和管理体制混乱

所谓“管理主体缺位”和“管理体制混乱”表现为以下五个方面。

#### 多头管理相互脱节,缺乏协调

流动人口管理是个相当复杂的问题,几乎与城市所有的职能部门发生了联系。在城市的日常管理中,很多部门都不同程度地参与到流动人口的管理工作中。由于多部门介入也导致管理相互脱节问题。

比如在房屋这个管理环节上,根据现行管理条例规定:管理的主体为房地产和公安部门。而房地产部门没有能力管理房屋;由于治安许可证取消,公安管理减弱。基层社区承担日常工作却缺乏法律权利;城管与工商也有所介入;这些职能部门在日常管理中横向协调不足。

不同的流动人口群体,往往分属不同的部门管理。例如,建制制的建筑工人,归市建委管;在许多正规企业部门就业的,归劳动局管理;零散来京务工经商人员,归街道和乡管理。在流动人口就业这一方面,存在着多头管理现象。

#### 公安机关一家难以协调

北京市现行的流动人口管理体制建立于1995年。市政府成立了由市政府法制办、公安、建委、劳动、工商、规划、房地、卫生、计生等17个部门领导组成的外来人口管理领导小组,下设办公室。各区县街乡也成立了相应的管理机构,日常工作由设在各级公安部门的流动人口管理办公室负责统筹协调。

从市级层面来看,由“二级处”地位的市公安局人口管理处外来人口管理处来协调市级相关职能局(办)时常出现困难局面。囿于工作性质和行政权限,市外管办的协调工作只能局限在会议的召集、年度总结、规划等内容。

从区一级的层面来看,各区县流动人口管理机构的设立往往又有很大差别,如同样是流动人口大区,海淀区外管办一直设在公安系统内,而丰台区和朝阳区则在不久前改为设立在区政法委下面的综合治理办公室,相对独立(有财政拨款和正式人员编制)。即便这样,也还是处于“常设临时机构”的地位,也同样缺乏协调各个部门的必要权威。

就是从自身的治安管理职能定位看,由公安部门负责流动人口的综合管理也难免带有职业局限而难以适应流动人口管理综合性很强的特

点。因此，公安部门管理流动人口时常感到力不从心。外管办是当时城市政府在“条块分割”管理体制下无法对流动人口实施综合管理的“应急”产物，随着政府职能的重新定位和流动人口管理任务的加重，现行管理体制的缺陷也日趋凸显而亟待调整。

这样的行政体制导致两个弊端：一是使得综合性很强的行政管理往往主要成为比较单一的治安管理；二是牵头、协调作用难以很好发挥，许多职能部门只是被动参与，事实上管理不到位。

#### 条块分割、责权利不统一

条块分割的体制特征，促使“条专块统”这一管理思路在现实的工作中难以贯彻执行。主要表现为基层组织管理的责权利关系不清，一方面职能部门如房地局，没有足够的人力物力对流动人口房屋租赁行为进行监督管理；另一方面，基层组织在具体监督管理过程中缺乏职能部门的相关权力，行政执法上缺少法律依据，其行为不具有法律效力，因此在日常的管理中往往工作并不能到位，发现问题未能及时解决。而一旦发生问题，基层的责任总被追究。如2002年丰台大红门地区的火灾事件。部分信息沟通渠道不通畅的地区，条块切割、各行其是的现象更为严重。工商、房地等职能部门等无力管理，条块切割严重。但是职能部门与基层组织（街、乡）之间往往又缺乏必要的沟通与协调，有的职能部门在基层有相应的下属机构还比较好，有的则完全没有，导致职能部门对流动人口的管理进一步虚化。

#### 基层缺乏必要的执法权，属地管理难以落实

近年来，有关部门也提出过“属地管理”的思路，许多职能部门也试图将日常管理委托给街、乡。但是在实践中，基层往往没有必要的执法权，实际上也难以落实属地管理原则。

街道、社区缺乏执法权有三方面原因：一是相关职能部门没有完全授予权力；二是街道是政府的派出机构，也缺乏相应的行政权力；三是我国行政部门目前没有行政强制权，导致执法也非常困难，需要经常借助于所谓的“联合执法”来完成行政执法任务。

#### 行政执法成本高、效率低

在具体的执法过程中，由于执法成本高，行政效率比较低。例如，调研过程中职能部门反映，对于违规出租房屋行为的处理程序复杂；房地部门没有能力追究行政责任；即使房东不服从处罚也没有任何相关的处理办法。

#### 城乡结合部地区成为管理的重点和难点

外来流动人口大多数来京后居住地选择在近郊区，特别是城乡结合部地区。2000年第五次人口普查长表抽样数据表明，1996~2000年五年内由外省市来京的外来流动人口有61.9%居住在近郊区。到2000年为止，在全市8155个居/村委会中，外来人口数量在千人以上的有483个，其中万人以上的达到6个，5千至1万人的有29个。这些居/村委会绝大多数是在朝阳、海淀、丰台、石景山四个近郊区的城乡结合部地区。这些地区流动人口与常住人口的比例大都接近1:1，有些地区暂住人口还超过常住人口。本次调查通过“挨门挨户列举人数”(enumeration)的方法发现，在一些居/村委会流动人口与常住人口的比例甚至高达五比一。这些地方成为名副其实的流动人口聚居点。流动人口比例过大给社会治安、环境卫生、工商管理、计划生育等都造成了很大压力，因此城乡结

合部地区成为流动人口管理的重点和难点。

#### 同一地域上的交叉管理带来管理真空，权责不清

由于人口管理按照户籍进行，城市居民由城市政权（街道、居委会），农村居民由农村政权（乡、村委会）进行管理，这就在城乡结合部存在着非常复杂和混乱的管理。最典型的如丰台区的南苑乡，在地理上与大红门、东高地、马家堡等九个街道办事处高度交叉重叠。城市居民和农民混合居住，“你中有我，我中有你”，出现这一户归街道/居委会管理，相邻的一户即属于乡/村管理的居民，甚至出现“一家两制”，导致管理上非常混乱，出现管理上的真空地带。

与此形成鲜明对比的是，朝阳区比较好地处理了地域上的行政管理交叉重叠的问题。例如，大屯、太阳宫、东风等地区均是挂乡政府和地区办事处两块牌子，一套人马。不仅村委会而且社区居委会和新型物业小区也由乡政府统一管理。随着这些地区城市化进程的发展，乡政府将过渡到街道办事处，而村委会也过渡为社区居委会。

#### 部分基层组织和个体的利益局限削弱了管理力度

流动人口在城乡结合部的长期驻留是他们与该地区彼此选择、共同受益的结果，是两种利益需求的联姻。流动人口为当地农民、村、乡等基层管理组织带来了许多利益，如巨大的出租收入、消费量和各种管理费用等。他们在各自谋求生存和发展的过程中，由于相互需要和相互适应，已经形成了深刻的利益共享和相互依赖的关系。在城乡结合部地区形成了公众利益、小地方利益、私人利益三种利益诉求，其中：城市政府管理部门追求城市社会公众利益；基层管理组织在流动人口管理中存在着小地方利益；用人组织、房东等关心私人利益。这三种利益诉求之矛盾在流动人口管理问题上很容易产生管理链条上的断裂。

其一，管理政策措施难以有效传递。由于公众利益与地方利益之矛盾，人口管理政策、措施难以通过现有社会管理系统得到有效传递。基层组织在处理流动人口管理上存在着两难：社区管理组织一方面作为政府职能的延伸追求城市的社会经济的公众利益；

另一方面乡村以及由于土地、房屋的经营也追求地方的经济利益。不可否认,在调查的城乡结合部地区,对于流动人口管理工作,基层组织也投入了大量的人力、物力;工作成绩非常显著。但与此同时,基层组织在经济利益驱使之下,失去了自我约束力,在管理流动人口的同时也非法占地、非法盖房出租。然而,在街道、居委会等基层社区中由于不存在乡村一样的地方利益,往往工作动力不足,工作效果不佳。

其二,许多微观层面操作无法到位。由于私人利益与公众利益之间存在着矛盾,“以房管人”“劳动保障”等微观层面操作无法实施到位。利益共同体内的相互包庇行为大量产生,房东们对日常的管理、登记不主动配合,有些房东在有关部门查抄时,窝藏房客的赃物和违法违禁物品,帮助房客盗电,协助流动人口找关系、找门路从事违法经营;有些与流动人口合谋行贿,从中渔利……类似现象在城乡结合部颇为常见。

#### 土地无序开发导致房屋出租的混乱状况

随着北京市的城市化进程不断向周边地区扩展,北京周边城乡结合部地区的农村土地越来越成为开发的焦点。一方面,城市规划先于开发,促使城乡结合部地区的规划用地在短期内处于无人管理的境地,农村在批租土地的过程中往往缺乏必要的审批环节,从而使得投机者能够利用批租来的土地搭建非法房屋作为市场或民宅出租给流动人口;另一方面,80%以上的居(农)民都是房租的直接受益者,许多农民的土地被国家征用为城市建设用地,而补偿往往非常低,失去土地的农民实际上失去了收入来源,而这些农民往往素质比较低,缺乏必要的资金和技术,难以进入城市职业体系。因此只好依靠房屋出租来弥补生活所需。在这种情况下各种违章建筑极易容易产生。

#### “取缔——再生”的衍生经济

调研中基层同志反映:“真正给城市管理造成负担的是衍生出来的部分”,即“衍生经济”。这是主要为流动人口服务的那部分流动人口,包括小诊所、小饭馆、小浴室、小发廊,民工子弟学校等。由于流动人口的主体是农民工,他们的消费水平普遍比较低,很难享受到或承受不起城市现有的正

规经济部门所提供的各项服务。因此,主要为他们服务的衍生经济就应运而生。这种衍生经济往往没有取得合法的资格,存在质量差、不规范、影响环境市容等一系列问题而成为城市管理部门的管理重点。但目前的管理往往采取取缔的办法,效果不佳。“取缔——再生”的现象非常普遍。

应该看到,这种“衍生经济”由于有着支撑其存在的市场需求而具有顽强的生命力。它一方面为流动人口自身服务,另一方面也为北京市低收入居民提供了可以承受的商品和服务。工商、城管等部门往往花了较大的力气对它清理、取缔,但成效却始终很有限,而且造成了这部分流动人口对城市管理当局的抵触甚至对立情绪。“衍生经济”或非正规经济是发展中国家大城市中一个带有普遍性的问题,处理不当会有激化矛盾的可能。例如,1981年,当秘鲁首都利马的警察要求在市中心的小贩搬到公共市场内时,双方竟发生了暴力性冲突。因此,如何规范并引导好流动人口的非正规经济是值得城市管理部门应该深入研究的问题。

#### 管理方式落后

##### 单纯强调“严格管理”,大大提高了管理成本

在对流动人口的管理中,单纯强调“严格管理”。而“严格管理”被简化为严格办证。政府为流动人口设置的门槛,反过来却成了自己的管理门槛,大大提高了管理成本。

“严格管理”是总量控制思路的必然反映。在以往出租房屋的管理上,实行的是“两证一牌”的管理办法。对出租房屋产权证的要求使得大量违章建设的出租房无法被纳入到管理视线之中。同样地,对于流动人口个体户的经营执照办理,更存在着“男七女八”的严格要求。无论是出租房屋许可证,还是流动人口的就业证、个体户工商营业执照都出现流动人口办证难的问题,但更为重要的是:政府管得住证件数量,却管不住市场需求。于是便出现“无照也出租、无照也经营、无证也务工”的情况。一方面,出现经济学中“劣币驱逐良币”的问题:管理者疲于清查数量庞大无照/证者,由于法不责众而导致有照无照一个样,既损伤了一部分人的办照积极性,同时,也导致另一部分人的投机心理;另一方面,一些非法造假证件/执照者乘虚而入,“缓和”了证件市场上的供求矛盾。

由此可见,“门槛”的高度与无照的数量之间存在着一定的正向关系:“合法”的门槛越高,流动人口的办证成本也就越高,“非法”的数量也越大,最终使得政府的管理成本也越高。我们不妨将这种规律称为“行政门槛的双向效应”。

##### “严格管理”反而管不严格,造成依赖“突击管理”的局面

由于非法出租、经营/务工现象的普遍存在,同时也由于各职能部门人数的有限,使得有限的人力、物力无法应对大量“非法”活动的日常监管,这就必然造成对流动人口的管理只能是依靠“运动式”“突击式”的。突击管理的效果也限于一时,一段时间之后各种原有问题又会重新反弹。这种“乱—治—再乱—再治”的怪圈必须打破。

#### 流动人口的对抗心态

长期以来城市管理部门主要通过清查“暂住证”,收容遣送等强制办法来管理流动人口。当收容遣送的办法失去法律依据以后,城市管



理部门的管理困境就迅速凸显出来。

这种困境的一个主要原因,可以说就是流动人口与城市管理部门和管理体制的对立状态。由于流动人口总是尽可能逃避城市的管理,使得城市人口管理处于一种不得不过度依赖强制手段的状态。当清查遣送没有时,流动人口管理似乎就难以为继了。造成流动人口与城市管理体制对立的原因是多方面的。

首先,流动人口的个体利益与城市利益不一致。流动人口进入城市,享受了城市的公共设施,给城市带来了环境、市容等多方面的压力,包括管理上的成本。由此出发,流动人口交纳相应的税收、费用是非常合理且必要的。但是个体利益和社会利益的不一致,决定了流动人口倾向于尽可能逃避这些义务。

其次,长期以来,流动人口缺乏平等的权益保障,特别是农民工,在《收容法》废除以前,可以说连基本的人身权利都得不到保障。这种情况下,流动人口自然不愿意承担相应的义务。以往对于流动人口的收费也存在着不透明和乱收费的现象。

再次,流动人口中农民工群体收入低下,经济承担能力有限,他们在城市尽可能维持比较低成本的生活,这也促使他们尽可能逃避城市管理部门的管理和可能让他们承担的种种义务。

#### 对以往流动人口管理工作的反思

在1995年制定并于1997年修改的《北京市外地来京务工经商人员管理条例》中,提出了十六字方针:“规模控制,严格管理,加强服务,依法保护”。毫无疑问,这十六字方针对于这些年来的人口管理曾发挥了重要的作用,成为依法行政的基础。但随着国家改革大局的发展,其思路上的弊端和不适应之处日益暴露出来。这使得我们有必要从整体上对这一方针进行再认识,以利于流动人口管理思路和体制的改革与创新。

#### “总量控制”有悖劳动力供求关系的客观规律

“总量”控制目标的制订主观性强,缺乏客观的依据

《北京城市总体规划(1991~2010年)》预测2010年常住人口为1250万,流动人口250万。而根据北京社科院对水资源的预测表明2005年水资源所能支撑的北京市人口总量为1277.77万人,其中流动人口仅为121.76万。北京的实际人口数已超过了这一规划,合理的人口管理政策显得尤为突出。

2000年年初,北京市提出全市流动人口总量控制的目标规模,要求把全市流动人口由原来的300万左右减少到215.8万人以内。而根据2002年流动人口动态监测数据,在京居住一天以上的为386.6万人,其中居住半年以上的为286.9万人。由此可见,一方面,实际的发展已经远远超过上述的规划和预测指标;另一方面,也反映出过去对人口的规划和预测存在着明显的不足和缺陷,把城市人口规模这一综合性因素极强的问题考虑得过于简单。

在实际调研中也发现,过去由市里到各区县再到街乡层层下达控制指标的做法早已形同虚设并且难以为继。总量控制的思路带有明显的计划经济下行政管理的色彩,政府的计划管理思路与市场经济的自身规律构成了一对基本矛盾。

总量控制的思路易掩盖矛盾的主要方面

在上述两难困境的分析指出,城市资源容纳能力与人口总量存在着一个主要矛盾。毋庸置疑,迅速增长的流动人口数量确实对城市的自然资源(如水资源、土地等)、基础设施、住房以至于城市管理能力和社会治安构成了巨大的压力。过去往往过于强调城市的容纳能力是有限的,并以此成为控制流动人口规模的客观依据。但仔细分析,总量控制的提法容易掩盖矛盾的主要方面,造成城市管理者对这些方面进行改革和创新的忽视。

以水资源为例,北京是缺水型大城市,确实存在水资源过度开采的问题。但造成目前局面的根本原因是原来的不合理用水格局和体制,解决问题的根本出路在于建立起水资源的准市场机制,通过调整产业布局限制耗水工业的发展、发展节水技术并调整水价、改革管水体制、建立合理的城乡水有偿交换等一系列措施来改变目前低效率的用水局面。以限制流动人口的做法来缓解水资源紧张的矛盾,不仅难以奏效而且容易掩盖矛盾的主要方面。

类似地,对于人口增长所造成的城市基础设施、城市管理能力滞后等问题,北京市不仅与发达国家的大城市如巴黎、纽约、东京等相比还有很大的差距,就是和亚洲的一些大城市如汉城、香港相比也还存在着很大的提升空间。过于强调通过对流动人口规模的行政限制,不仅会造成改革城市建设和管理体制的主观障碍,而且在客观上对流动人口也有失公正。

“堵”与“轰”为主的控制手段缺乏灵活性和替代性

为了达到总量控制的要求,过去政府主要采取“堵”和“轰”的行政性手段。“堵”就是对流动人口设置重重行政门槛,从入口处控制规模;“轰”就是通过清理、收容遣送从“出口”处减少数量。然而,堵的结果是:非但没有限制大量的民工涌入城市,反而在一定程度上造成了办证率的低下。而轰的效果更不理想,往往是遣送人员前脚返回北京,被遣送的民工后脚又重新踏上这片土地寻找工作。

随着国家取消各种行政性的收费、要求采取“一证式”管理,以降低农民进城打

工的门槛以及今年收容法的废除,既扩大了行政性的“进口”,同时又关闭了行政性的“出口”,使得“堵”和“轰”的手段都部分或完全地失效。这就使得北京市必然要对总量控制的思路 and 手段进行改革和创新。

#### 城市人口管理的目标不同于治安管理

以往对流动人口管理的目标和手段,都反映出城市管理部门对于流动人口,尤其是农民工的不信任。城市人口管理的一个最主要目标就是治安管理。无论是暂住证、还是收容遣送都服从于城市治安这个目标。

不可否认,流动人口中犯罪率确实相对较高。统计表明,流动人口犯罪率比常住居民高。但是应该看到,即使如此,北京市流动人口中犯罪人口也不到1%。为了防范这1%的违法犯罪分子而对整个流动人口群体采取区别性政策,并不是最有效率的办法。并且还应看到,许多违法和犯罪正是因为城市管理部门没有给予流动人口平等的权益而导致的。

事实上,对流动人口管理的目标不应该仅仅局限于治安管理,因为如果这样,管理就既无经济效益也无社会效益。流动人口的管理应该为整个城市的综合管理提供基础和服务。明确这一点,才能真正划分流动人口管理的权限、经费来源和责任。

当然,不可否认,治安管理是城市管理的一项重要任务,对北京这样的城市尤其如此。但是治安管理应该通过整个城市管理水平的提高,也包括城市治安管理方式和手段的更新来实现。

针对目前相关流动人口管理部门中“管理就是服务”的旧思想、旧观念,要大力组织教育培训,使广大管理人员逐渐适应“管理向服务转变”的新思想、新思路。服务并不意味着放弃管理。

需要注重流动人口的权益的保障,更应该在日常的人口管理、服务中注重流动人口的各种社会需求,最主要的表现为:劳动权益、司法权益和教育权益(将在后文中详细论述)。服务的具体形式表现为流动人口在劳动、住房、法律和教育方面提供信息咨询、正确引导以及必要的政策支持。只有转变原有工作思路,在加强管理的同时完善服务,实现对流动人口综合、全面的社会管

理,才能更好地实现社会的长治久安。

#### 流动人口管理的对策与建议——新十六字方针

本研究认为新阶段北京市流动人口的指导方针需要改变,即“合理引导,科学管理,加强服务,依法保护”。

#### 变“总量控制”为“合理引导”

总量控制的思路带有明显的计划经济下行政管理的色彩,政府的计划管理思路与市场经济的自身规律构成了一对基本矛盾。在实际调研中也发现,过去由市里到各区县再到街乡层层下达控制指标的做法早已形同虚设并且难以为继。

2000年年初,北京市提出全市流动人口总量控制的目标规模,要求把全市流动人口由原来的300万左右减少到215.8万人以内。而根据2002年流动人口动态监测数据,在京居住一天以上的为386.6万人(一天以上),其中居住半年以上的为286.9万人。市公安局的统计数字也达到365万人(三天以上)。由此可见,通过行政性的手段来限制流动人口的数量增长已经难以奏效。矛盾的主要方面不是直接控制人口规模的增长,而是使已有的流动人口在产业、空间和素质上的分布上更为合理。

#### 通过产业政策和城市规划优化流动人口的空间分布

相当一部分流动人口在京从事的是生活服务业,是“附着性人口”。随着周边卫星城的发展和人口的增多以及北京城区人口的减少,北京的大量吸附人口也会随之迁移。在这一点上可以充分借鉴法国巴黎20世纪60年代的领土整治和工业分散计划的经验,采取一些措施,包括:政府通过制定产业政策和城市规划引导市场和企业,再由企业引导流动人口由中心城区和近郊区县城乡结合部向远郊区县扩散、疏导,间接调控流动人口规模和分布;通过建设大北京都市圈和发展周边卫星城城市(镇)吸引北京城市人口和流动人口,达到缓解北京城市人口压力的目的。

#### 更多地运用经济杠杆优化流动人口的素质分布

北京是我国的首都,是全国的政治中心和文化中心。根据首都城市性质和功能定位,北京对自然环境和社会秩序的要求远比其他城市要高。“五普”统计表明,在6岁及以上流动人口中,未上过学或扫盲班的、接受过小学教育的和接受过初中教育的合计有175.7万人,占了总数的73.3%。流动人口整体文化素质仍然偏低,这与建设现代化国际大都市的要求有一定差距。

首先,引导流动人口(劳动力)流动的关键是引导资本的流动,因此需要由注重设置“个人门槛”向注重设置“行业/企业门槛”转变,限制和鼓励措施并举。

其次,运用经济杠杆提高流动人口的在城市中的生活成本,使得不具备相当经济条件的人不得不迁出城外。在这方面,“二战”以后的日本东京做得比较成功,虽然城市发展带来得流动人口增加和集聚很快,但确没有出现大面积的贫民窟。

#### 变“严格管理”为“科学管理”

#### 由分立并行、多头的管理向统一管理转变

所谓“统一管理”有两层含义:一是将户籍人口和外来人口统一纳入实住人口的管理;二是由政府设立常设的外来人口管理部门,统一协调各职能部门的管理工作。

### 由比较单一的治安管理工作向城市综合管理转变

对外来人口的管理已经不再局限于原先的治安管理工作，除了住房、就业，计划生育等管理工作需要扩大管理内涵，劳动和社会保障、权益维护、子女就学、法律宣传和教育、精神和文化生活建设等方面的工作也扩大了管理的外延。与之相适应的是，对外来人口各项管理工作的统一协调就不再适合由某一个职能部门来承担，而应该在政府中建立专门的外来人口管理服务机构进行统筹规划和协调管理。

### 由以“条”为主的管理向以“块”为主的管理转变

这要求做到权、责、利的统一，将更多的管理权限下放到街/乡以下，对承担大量日常工作的基层要保障其人、财、物的制度安排，并结合城市居改社和城市化过程中村改居的工作，处理好条与块的关系。

### 由直接管理向直接和间接管理相结合转变

“间接”管理的两层含义：一是依赖社区自治组织发挥直接管理作用；二是利用行业协会、非政府组织、社会团体进行间接管理。形成政府管社团，社团管外来人口的间接管理机制。充分发挥社会力量参与管理的积极性和优势，对政府的管理可以起到很好的补充作用。需要说明的是，政府利用社团组织进行间接管理其实是利大于弊的。其好处在于：第一，可以大大降低政府的管理成本，拿起一个瓷瓶远比捧起一堆碎瓷片来得容易；其次，可以充分发挥外来人口中成功人士的积极性，利用其社会影响在外来人口中形成遵纪守法的自我约束力，减少违法犯罪。

### 由突击管理向日常管理转变

这一转变与落实“属地原则”和调整条块关系密切相关，一方面，只有把管理权限下放到街道和社区才能真正保障日常管理的实现，另一方面，职能部门要从过去的注重办证设门槛的入口式管理转变到更加注重日常的监管上来。

我们认为外来人口的管理是一项系统性很强的综合性管理工作，只有实现了上述相互联系的五个方面转变才能认为对外来人口的管理实现了科学的、有效的管理。

### 加强服务和依法保护

流动人口管理中的问题从管理部门的角度来看，本质上是条块之间责权利不统一的问题。同样，从被管理者的角度来看，本质上是流动人口的责权利不统一的问题。在新的阶段，必须改变过去重管理、轻服务的思路和做法，对流动人口的服务工作和依法保护必须由“虚”变“实”。为此，一要在新修改的法规中明确规定外来人口所应享有的各项权利；二要按照迫切程度的不同，逐步制定和完善针对外来人口的就业、医疗和养老保障的相关法律法规，发挥社会“稳定器”作用；三应将对外来人口服务的工作纳入到对各级政府和职能部门的目标责任考核中。只有这样，“加强服务”才不会沦为一纸空谈。

利用现有渠道和资源，建立以政府牵头、社会相关方面共同参与的外来人口的教育体系和服务体系。✎

注：本课题由北京市教委重点学科群建设项目“城市规划建设与管理”资助。

### 注释

1本文系清华大学社会学系研究课题，课题组成员包括：李强，清华大学人文社会科学学院院长、教授、博士生导师；刘精明，清华大学社会学系教授、博士生导师；刘佳燕，清华大学社会学系博士后；房莉杰，清华大学社会学系博士后；张瑞霖，清华大学社会学系博士研究生；叶鹏飞，清华大学社会学系博士研究生；李卓蒙，清华大学社会学系硕士研究生；刘洋，清华大学社会学系硕士研究生；刘海洋，清华大学社会学系硕士研究生；王昊，清华大学社会学系硕士研究生；王莹，清华大学社会学系硕士研究生。  
2杜鹰，白南生等著.走出乡村：中国农村劳动力流动实证研究.北京：经济科学出版社，1997。

责任编辑：文爱平