

流动人口管理中应用“三论”的构想

赵光荣

流动人口,是指离开常住户口所在地,外出务工经商、探亲访友、出差旅游、求学、治病等多种人员。这里所说的流动人口管理,主要是指外出务工经商人员的管理。“三论”,是指系统论、控制论、信息论的简称。当前,我国正处于社会主义市场经济新体制时期,各种资源正在重新配置,各种生产要素正在产业间和地区间流动。由于沿海与内地、城市与农村的经济发展不平衡,大批的农村剩余劳动力必然产生跨地区流动,这是我国改革开放和进行社会主义现代化建设中的必然现象,是生产力发展和社会进步的表现,它对我国的经济建设产生了深刻的影响,给亿万人民带来了巨大利益。同时也给社会治安、户政管理、铁路、交通运输、计划生育等工作带来了许多新的问题。迫切需要引进“三论”理论进行管理,融决策、指挥、管理、监督、信息、教育、培训、服务和控制调节于一体,使流动人口管而不死,活而不乱。这种管理既不同于前苏联那种“硬性约束”的模式,又不同于西方资本主义国家那种“任其自然”的模式,完全具有中国特色。

一、流动人口现状

1. 流动人口的数量庞大

我国人口基数庞大,农业人口比重高,根据有关部门和专家估计,目前我国农村有劳动力4.5亿,有剩余劳动力1.2亿,流动人口达8千万以上。根据中央政策研究室和农业部1994年对全国的抽样调查,四川省跨地区流动的农村劳动力近1千万人,占劳动力总数的19.1%;安徽省跨地区流动的劳动力338.2万人,占劳动力总数的13.3%;广东省外来务工人员达650万人,仅广东东莞市,在劳动部门登记的外来劳动力就达75万人,比当地劳动力还多。由于流动人口的数量庞大,给铁路、交通运输部门增加了很大的压力。

2. 流动人口的流动周期较长

以前,农村劳动力的流动时间主要集中在农闲季节,并且短期性外出较多。现在,有相当部分劳动力是常年在外流动,时间周期较长。根据四川省的调查,农村劳动力外出10个月以上的,占总人数的48.21%,外出6—10个月的占18.71%,外出3—6个月的占20.53%,外出3个月以下的仅占12.5%。由于流动人口在外流动的时间较长,并且他们之中绝大部分属于中青年和育龄夫妇,因此给计划生育管理工作增加了难度。

3. 流动人口的流动范围较宽

由于经济利益的驱动,流动人口的流动方向、区域是与经济发展水平和经济收入相联系的,一般规律是,落后地区、贫困地区向发达地区流动,内陆地区向沿海地区流动,农村向城市流动。就目前而言,流动人口的流动方向和区域是以沿海地区和内地大中城市为主。据四川省的调查,外出劳动力中跨省市流动的占51.79%,在省内县市外流动的占12.5%,在本县市流动的占35.71%。其中,流动到沿海地区和内地大中城市的占41%,流动到内地中、小城市的占37%,流动到内地其他地方的占22%。由于流动人口的流动范围较宽,因此,给社会治安管理增加了难度。

4. 流动人口的就业分布较广

当前,流动人口的从业单位和内容较广,逐步呈多元化趋势。据四川省调查,流动人口按所从事的产业划分,包括农、林、牧、副、渔、工、商、建、运、服及其他各个行业。按各业从业人数多少排序,工业占34%,建筑业占24%,商业服务业占19%,运输业占2%,农、林、牧、副、渔业占4%。从工种划分,流动人口中从事一般劳务者占65%,从事企业经营者占11%,从事技术工作者占8%,从事其他工作者占16%。由于流动人口的就业分布较广,给户政管理

工作提出了许多新的问题。

二、流动人口管理中存在的问题

随着流动人口数量的增多,范围的扩大,时间周期的延长,再加上领导、组织、管理、疏导、信息、培训、服务等配套工作未跟上,暴露出来的问题也越来越多。根据对全国劳动力市场的调查,主要存在着以下几个问题:

1、缺乏全面的系统组织

近年来,由于中央和各级地方政府的高度重视,加强了流动人口管理,特别是对流动人口最多的春运工作加强了管理。但是,这种管理仅仅局限于重要的车站、码头等公共场所。管理形式、手段、方法比较粗浅和落后,对劳动力的输出地区、人员类型、数量、质量缺乏系统掌握,对劳动力的需求地区、行业、工种缺乏系统计划,对劳动力的专业知识、技术水平、就业知识缺乏系统培训,对劳动力的流动方向、范围、地点、时间、途径缺乏系统组织,对劳动力的择业、就业缺乏系统指导。根据中央政策研究室和农业部1994年对全国300个点的抽样调查,外出劳动力中农村劳动力自发外出的占26.4%,依靠外地亲戚朋友介绍出去的占23%,由家庭成员或本地其他农民带出去的占44.6%,依靠政府和有关组织联系出去的占3.2%,由村集体组织出去的占1%,通过外来人员招工出去的占1.4%,其他途径外出的占0.3%。在外出劳动力中,第一份工作是经熟人联系的占90%,经政府和有关组织联系的占3%,通过其他途径联系的占7%。以上调查表明,农村剩余劳动力的流动绝大部分属于盲目流动,有计划、有组织、有目的的流动人员较少。

2、缺乏灵敏的信息网络

随着劳动力市场的建立和发展,部分省、市、地区建立了劳动力信息机构,对沟通信息、指导劳动力跨地区流动和择业就业起到了一定的指导作用。但是,这种信息机构仅局限于局部地区和单位,运转程序不正常,没有规律可循,在全国没有形成一个庞大的信息网络,无法指导全国农村劳动力跨地区流动和择业就业。所以,目前大中城市和沿海、沿边地区的单位需求劳动力,绝大多数是凭借报纸、电视、电台进行招聘。内陆地区和欠发达地区的劳动力外出择业就业,大多数人是凭借亲戚、熟人介绍应聘,只有少数人员是依靠信息网络传输应聘的。农民对劳动力的需求地区、行业、工种、特点、质量要求等知之甚少,一部分人外出后,常常抱着“走到哪里黑,就在

哪里歇”的想法,在很大程度上形成了一种盲目无序的流动状态,既给外出劳动力造成了一定的经济损失,又给铁路和交通运输部门、吸纳劳动力的地区和单位增加了不必要的压力。根据中央政策研究室和农业部1994年对全国300个点的抽样调查,农村劳动力外出中,享受用人单位提供就业信息服务的占15%,未享受提供就业信息服务的占85%;享受流入地区劳动管理机构提供就业机会的占8%,享受用人单位提供就业机会的占23%,未享受过提供就业机会的占69%。调查表明,目前我国的劳动力信息机构极不健全,严重缺乏信息网络,农村劳动力跨地区流动和择业、就业的信息极不灵敏。

3、缺乏有力的控制调节

由于我国一度时期对流动人口的积极作用和负面效应莫衷一是,认识不统一,再加上我国对流动人口的宏观调控能力弱,管理工作未跟上,有关部门的工作未形成合力,所以在流动人口的控制调节方面存在着四个问题:(1)各级地方政府和主管部门的流动人口管理机构不健全,有的即使建立了,也未充分发挥职能作用,没有严格把好“进出”关,缺乏强有力的控制调节系统,没有形成全国一盘棋的格局;(2)对劳动力的流动方向、流动地区、流动范围、流动时间、流动途径、流动类型和数量缺乏了解;(3)对劳动力的就业、择业地区、行业、工种掌握较少;(4)对农村剩余劳动力的类型、数量、质量、分布地区缺乏调查摸底。基于以上原因,致使流动人口的平衡调节严重失控,出现了很多问题:一是大量青壮年劳动力外出,影响了农业生产和畜牧业生产,土地耕种质量下降,科学种田水平低下;二是春运期间铁路列车严重超员,交通秩序混乱,货物停运,严重影响了铁路生产和国民经济的发展;三是对社会治安冲击较大,产生了许多不安定的因素。在沿海地区和大中城市,流动人口犯罪比例不断增高,已成为影响当前社会治安形势,助长社会丑恶现象蔓延的重要原因。据公安部不完全统计,1994年全国公安机关查获暂住人口中的违法犯罪人员56.9万人,违法犯罪率高达12.8%。在铁路公安部门抓获的刑事犯罪分子中,有82%属于流动人口,特别是经济发达地区,流动人口违法犯罪更为严重;四是流动人口的计划生育管理存在着“四高一难”,即育龄妇女比例高,计划外生育率高,非婚怀孕比例高,人工流产率高,计划生育管理工作难,严重冲击着计划生育这一基本国策;五是对流入地的城镇就业、工商管理、城市规划、市政建设带来了许多新的问题。

4. 缺乏严格的保障体系

近几年,随着流动人口的大量增多,全国人大颁布了《中华人民共和国劳动法》,国务院制定了《流动人口管理办法》,部分省市也制定了相应的《管理办法》,它对劳动力跨地区流动和择业就业提供了基本的管理依据。但是,这些法律法规还很不完善,不完全适应当前形势发展的需要。在现实生活中,侵犯外来务工经商人员合法权益的现象仍然比较严重,有些不法之徒打着“招工”、“介绍工作”的幌子招摇撞骗,诈骗钱财,有的甚至干拐卖妇女的勾当。有些犯罪分子结成团伙,经常在流动人口密集的车站、码头、火车、汽车等公共场所抢劫杀人、偷盗扒窃、敲诈勒索和流窜作案,使外出劳动力在流动中普遍缺乏人身安全感。在劳动力流入地,有些私营企业和个体户歧视外来劳动力,对雇用的工人十分苛刻,工作条件、生活条件简陋,经常克扣外来工人的工资,同工不同酬,福利待遇和劳动保险得不到保障,特别是在工伤事故和人身受到意外伤害之后,解决医药费、护理费、误工工资和抚恤费较差,给外来劳动力留下很多后遗症。目前,由劳资矛盾、雇主员工矛盾引发的各种纠纷逐日增多,不少地方出现了打工人员闹事的苗头,这些已成为影响当前社会稳定的一个重要因素。流动人口迫切需要进行系统化、法制化管理。

三、将“三论”应用于流动人口管理的构想

流动人口管理是一项庞大的系统工程,涉及到公安、劳动、就业、铁路、交通运输、计划生育、安全、保险、卫生、工商管理等部门,牵扯到方方面面,只有将“三论”理论应用到流动人口管理之中,各个部门共同参与、互相配合、齐抓共管,才能使流动人口管而不死,流而不乱。

(一)建立流动人口管理机构,形成全国一盘棋的大系统

1、国家建立流动人口管理中心,形成决策指挥系统

国家要建立流动人口管理中心,从公安部、劳动部、铁道部、交通部、卫生部、计划生育委员会、工商行政管理总局、安全生产办公室等部门抽调专人组建领导班子和办事机构,中心在国务院直接领导下进行工作,对全国的流动人口负有最高决策、指挥、管理权。管理中心内设立若干个子系统,各子系统既各司其职,又互相联系、互相依赖、互相配合,共同搞好流动人口管理、决策、指挥工作,充分发挥大系

统的整体效能。管理中心通过信息对全国各地子系统的流动人口进行管理、监督、调节、控制,对劳动力市场进行预测、报告;同时,根据各个子系统反馈回来的信息进行整理、加工、归纳、分析,去粗取精,去伪存真,然后根据各地劳动力市场的行业、工种、人员分布和供需情况进行定向、定量调节。对劳动力集聚较多的地区和行业进行疏散和转移,对劳动力不足的地区和行业进行定向、定位、定量、定员输送,起到填空补缺、纠偏抑弊的作用,使全国各地的流动人口随时处于最优化、高效率状态,充分发挥每个劳动者的积极性。逐步实现中央提出的“信息导向、按需流动、凭证管理、全程服务”的流动就业制度。

2、省、地、县建立流动人口管理委员会,形成枢纽协调系统

省、地、县是流动人口管理的中间环节,至关重要。流动人口管理机构的建立,既可以根据国家流动人口管理中心的机构对应设置,也可以根据实际情况设置管理委员会,切实做到机构、人员、经费三落实。省、地、县流动人口管理委员会的主要职责:一是负责与劳动力输出输入地区的流动人口管理委员会联系,并对劳动力供求行业、工种、类型、数量、质量情况进行系统掌握,搞好劳动力的中转、输送、接待;二是以县为单位,组织力量有方向、有目标、分期分批、分类分专业进行系统培训,不断提高劳动力的科学文化知识和技术水平,提高劳动力的综合素质;三是对外来劳动力进行分类管理,搞好控制、协调、指导、服务;四是组织力量对辖区内流动人口集聚最多的车站、码头、火车、汽车等公共场所的治安秩序进行管理和整顿,严厉打击抢劫杀人、敲诈勒索、偷盗扒窃等违法犯罪分子,使流动人口具有人身安全感;五是与上级流动人口管理机构随时保持密切联系,对辖区内的流出流入劳动力的方向、地区、数量、质量、就业行业、工种、人员结构和变动情况定期向上级流动人口管理机构汇报,以供上级管理机构系统掌握,系统组织、系统调配,随时保持着劳动力分布的总量平衡和最佳状态。

3、乡、镇建立流动人口管理站,形成指导服务系统

高楼起于垒木,千里之行始于足下。区乡是流动人口管理的基础,只有建好区乡流动人口管理站,做到层层有人抓,级级有人管,才能形成流动人口管理的系统网络工程。它的主要职能:一是对本地剩余劳动力进行系统普查、登记、分类、造册,做好输送劳动力的准备工作;二是认真做好外出劳动力“就业

卡”、计划生育证、居民身份证的发放和核查工作,凡未办理就业卡、婚姻生育状况证、居民身份证的,一律不许放行出关;三是对外来劳动力认真检查“四证”(即居民身份证、暂住证、计划生育证、就业证),凡“四证”不全或有问题的,一律不予就业安置;四是对用工单位进行具体监督,凡是违反法律法规和劳动用工纪律、制度的,要认真查处。做到既要保障劳动力的合法权益,又要严厉打击违法犯罪分子。

(二)建立流动人口信息机构,形成纵横交错的信息系统

信息就是效率,信息就是金钱。在现代经济社会中,信息有着举足轻重的作用。在流动人口管理中,信息是基础和关键。如果没有灵敏的信息系统和信息网络,流动人口的管理、控制、调节就无从谈起。因此,要把流动人口纳入大系统进行管理,就必须设置信息机构,建立上下联系、内外沟通、纵横交错的信息网络。

1、在国家流动人口管理中心这个大系统内设立信息系统。

信息系统主要负责接受各地区、各行业子系统传输的关于劳动力跨地区流动的方向、地域、时间、数量、人员结构和劳动力资源分布情况等各种信息数据,通过分类处理,再将信息分别传输给决策、指挥、管理和控制系统,然后发出指令,对各省市、各地区的流动人口进行总量控制和变量调节。根据劳动力资源分布和需求情况,进行有组织、有目的、有对象地输出输入,既减少了劳动力的浪费,又为劳动者减轻了经济负担,同时还减轻了铁路、交通运输部门的压力。

2、在省、地、县流动人口管理委员会设立信息子系统。

该系统的主要任务是,负责采集各地区、各行业、各工种、各企事业单位需求劳动力的信息,采集劳动力资源分布、储备信息、采集辖区内流动人口活动状况,存在的社会治安问题、交通秩序问题、计划生育问题、劳动用工问题等等信息,然后将这些信息传输给上级信息系统,为最高系统决策提供依据。同时,子系统又要随时接受上级信息系统传输下达的指令,并将这些信息传输下达到各分子系统,以矫正方向,修正偏差,实现最高系统的意志和目标,使流动人口随时处于动态平衡之中。

3、各信息系统、子系统既相对独立,又相互联系。

各地区、各行业的信息系统、子系统既是一个封

闭、独立的体系,又是一个开放的体系,它们之间互相沟通,互相联系,互相依赖,互相促进,互相转化,共同维持着整个系统的动态平衡。因此,沿海地区与内陆地区、发达地区与贫困地区、中心城市与边远山区要加强信息联系,密切经济合作,形成一个上下结合,内外沟通,纵横交错的劳动力信息网络。管理中心凭借信息网络,有计划、有组织、有目的、有针对性地组织劳动力的输出输入,使劳动力的流动有方向、有目标、有数量、有质量。

(三)设立流动人口监控机制,形成开阖有度的控制系统

监控系统的设置,在流动人口管理中有着重要的地位和作用,它不仅可以控制劳动力的输出输入规模,而且可以监测劳动力的流动状态、流动途径和流动环节,做到适当调节,开阖有度。

1、在从中央到地方的各级流动人口管理机构中,层层设立监控系统,对劳动力的输出输入方向、范围、地区、途径、时间、行业、工种、类型、数量、质量进行监测、预报、控制、调节,做到“闭者开之”,“脱者固之”,“实则泻之”,“虚则补之”,使劳动力的流动出入有度,开阖有权。

2、加强流动人口的暂住户口、社会治安、计划生育管理和监督,发现问题,及时通过信息系统反馈到最高控制和决策系统,并接受上级系统的指令,积极配合有关职能部门,及时查处,起到打击敌人,震慑犯罪,教育人民,维护社会稳定的作用。

3、把流动人口中没有固定职业的人员特别是严重违法嫌疑的人员作为重点监控对象,将其照片、指纹、身份证号码、活动范围、临时居住地、出入场所和有联系的人员的资料输入电脑或档案库随时备查,为公安工作提供方便,预防和减少犯罪,提高各类刑事案件的侦破率。

4、对各地区、各行业、各企事业单位的招工、用工情况进行监控,杜绝多招、乱招、盲招和违法违纪用工现象的发生。降低劳动力的盲流率。同时,加强对流动人口高峰期的春运工作的监控,做好“民工潮”的疏导调节工作,使劳动力跨地区流动有序进行。

(四)加强劳动力市场法制建设,形成劳动力保障系统

要对流动人口进行系统管理,逐步实现管理制度化、规范化和法制化,必须建立完备的法律体系,以法律作保障。过去,国家和一些省区虽然颁布了部分法规,但还很不完善,还没有真正形成法律保障

系统。因此,我们必须大力加强劳动力市场的法制建设。

1.进一步修订、补充、完善《流动人口管理办法》,使它成为一部完备的流动人口管理法规,以规范流动人口行为,保障有关职能部门依法执行公务,使流动人口流而不乱,动而有序。

2.认真宣传、贯彻执行《中华人民共和国劳动法》,制定外来劳动力权益保护法,确立和规范每个劳动者的权利、义务、职责和相互关系,使每个劳动者在流出流入、乘车旅途、签订合同、择业就业、工资、福利、劳动保险等方面受到法律保护。

3.制定流动人口计划生育管理法,以规范和约束流动人口的超计划生育,凡是未执行流动人口计划生育管理法的,输出地一律不予放行,乘车旅途不给予方便,输入地不予办理暂住户口证、就业卡,各

企事业单位不予择业就业,严格控制超计划生育现象。

4.制定流动人口居住(暂住)管理法。各公安机关要加强暂住户口的登记和管理,对流动人口实行暂住户口申请、审查登记、快速办理和领取暂住证等,对流动人口居住区和居住房屋,实行统一管理,统一收费、统一证件、统一使用、统一守护、统一处罚,并与当地派出所签订治安管理责任书,使“三无”人员无落脚之地。

综上所述,流动人口管理是一项庞大的系统工程,只有将系统论、信息论、控制论的基本理论引入流动人口管理工作之中,流动人口才会管而不死、活而不乱,有序流动,促进经济社会的健康发展。

(作者工作单位:四川省达川地区公安处 635000)

(上接第55页)还应建立利益诱导和行政约束相结合的机制,对农民进入乡镇企业和从事其它经济活动所具备的最低受教育年限和职业训练文凭作出规定,使农民意识到让孩子接受一定的文化教育是其今后进入就业领域的必经之路,加强对孩子的智力投资成为集体的共识。只有这样才能促进乡镇企业发达地区大众教育的普及,从根本上改变农民对孩子价值的认识。

3.大力加强农村社区文化建设,抵御家族观念和家族势力复活的冲击。一些研究表明,在商品经济日益发展,而正常的政治法律秩序和社会环境尚未形成的情况下,家族制度尤其容易发展。明代中叶以后福建家族制度的兴盛即与此有关。⁽⁴⁾这一历史经验对于乡镇企业发达地区尤其具有启示意义。因为这些地区经济的高速发展正是在我国从计划经济向市场经济转轨,许多因素尚在变革和完善的环境下取得的。因此家族观念和家族制度复活的问题尤应引起重视。同时也应当看到,我们今天所遇到的家族制度复活的问题其性质与前述明代有着本质的不同。我们完全有可能采取相应措施抵御其对生育观念转变的冲击。事实上,近年来市场经济的发展使农村人员、信息流动日益频繁,大众传播媒介日趋普及,城乡、地区间的交往越来越多,我们应充分利用这些条件,有针对性地向乡镇企业发达地区输入健康向上的现代文化和观念,以健康的精神力量化解传统文化复苏对生育观念转变的影响。这方面的工作包括健全农村社区的法制建设,培养农民的

法制观念,以消除农民在纠纷中“人多势众”的生育动机;利用不断扩大的城市生活方式的影响,宣传新的婚育观、家庭观,以取代“传宗接代”、“多子多福”等旧的封建意识;宣传商品经济条件下的时间观念和消费意识,以提高农民对孩子机会成本的认识,等等。计生宣传工作也应对家族文化等落后意识的复活有相应的针对性措施,并在农村社区文化建设中发挥重要作用。

只有在乡镇企业的发展过程中真正建立起上述弱化家庭职能、普及大众教育、消除家族观念和势力的环境和机制,乡镇企业发达地区的生育率转变才能真正建立在坚实稳固的基础之上,其生育率才能获得稳定而持续的下降。

(作者工作单位:福建师大地理所 福州市 350087)

参考文献:

- 1 刘铮.人口现代化与优先发展教育.人口研究,1992年,第2期.辜胜阻.当前中国人口控制与社会发展中的问题与决策——中国人口控制与发展学术讨论会述要.中国人口科学,1992年,第2期.辜胜阻等.进一步控制中国人口增长的对策.人口与经济,1992年,第4期.朱宇.孩子的成本效用与生育控制的社会经济对策.福建论坛,1992年,第1期.
- 2 福建省统计局编.福建统计年鉴(1993).北京:中国统计出版社,1993年6月版.
- 3 朱宇.孩子的成本效用与生育控制的社会经济对策.福建论坛,1992年,第1期.
- 4 陈支平.近500年来福建旧家族社会与文化.上海:三联书店上海分店,1991年版.