

地方外来人口管理法规初步探讨^{*}

李若建

(中山大学人口研究所, 广东 广州 510275)

摘要: 论文回顾了中国对外来人口管理法规的建设过程, 描述了对地方外来人口法规的建设与发展历程及现状, 对相关法规存在的问题作了初步的分析, 并对今后的外来人口管理法规建设提出一些建议。

关键词: 外来人口; 人口管理; 法规

中图分类号: C922 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)05-0017-06

Discussions on Regional Regulations of Floating Population Management

LI Ruo-Jian

(Population Research Institute of Zongshan University, Guangzhou, 510275)

Abstract: This paper reviews the process of regional regulations of floating population management, discusses some problems about the relevant law and regulations. Finally, some suggestions are provided.

Keywords: floating population; population management; law and regulations

改革开放以来, 中国出现了大规模的人口迁移, 这些迁移既包括改变户口所在地的人口迁移, 也包括大量没有改变户口所在地的人口迁移, 后者通常被他们实际工作和生活所在地称为外来人口、暂住人口和流动人口。大量的人口迁移给中国的人口管理体制带来巨大的冲击, 为了对付这种情况, 各地纷纷制定了相关的人口管理法规。目前关于城镇迁移人口的管理法规可以说是五花八门, 不过大体上可以分成几类: (1) 外来人口管理(包括治安管理); (2) 外来人口的计划生育管理; (3) 控制人口迁入城镇的制度(包括吸引人口迁入)。从数量上来看, 第一和第二类法规占外来人口管理法规的绝大多数, 不过限于篇幅, 本文主要对第一类法规作初步分析。

全国各地的地方法规可谓汗牛充栋, 收集齐全地方法规, 特别是省级以下地区的法规相当困难, 因此在本文中除了部分地方法规是来自地方法规汇编之外, 其他地方法规来自各地区的政府网。由于各地区政府上网工程进度不一, 并且质量相差甚远, 所以各地资料的齐全程度不

收稿日期: 2001-03-20

作者简介: 李若建(1956-), 男, 1987年毕业于华东师范大学人口研究所, 获博士学位, 现任中山大学人口研究所教授。

* 本文是国家自然科学基金资助项目“资源制约条件下的城市人口管理体制变革”(批准号: 79870054)的一部分。

一,还因为有的地区只公布有效的法规,无法了解法规的历史演变,因此本文只能是一种轮廓性的概述。因为大部分人口迁移发生在城镇,因此绝大部分人口迁移管理法规也是针对城镇人口的,所以本文仅仅讨论城镇的外来人口的管理法规。

一、外来人口管理法规的历史回顾

新中国的户口制度最早是从1951年开始建立,当时公安部公布了《城市户口管理暂行条例》。在这个条例中有关于城市户口的条文,但没有控制人口迁移的规定,只是规定在达到住地3日内向当地公安派出所申报入户。1955年的《国务院关于建立经常户口登记制度的指示》规定,外出6个月以上者必须办理户口迁出手续。如果这一制度会延续下来,恐怕就没有今天的外来人口问题。1958年的《中华人民共和国户口登记条例》规定,从农村迁入城市的人口,必须有城市的招工或招生证明,或者有城市户口登记机关的允许迁入证明。这个文件开始标志着中国城乡分割的人口管理体制正式开始,也意味着城市外来人口问题的产生。在这个文件中还规定了,在非户口所在地(市、县范围外)的城市居住要办理暂住登记,而在农村则不必。从某种意义上讲,这是中国第一个外来人口的管理法规。在50年代中期,在粮食统购统销的基础上,国家把最基本的生活资料纳入计划经济的范畴,城市粮食实行定量供应,加上严厉的人口流动管理制度,基本上杜绝了人口流动的空间。外来人口实际上少的可怜,因此也不需要制定新的法规去管理。从1958年到1985年间,虽然一些地方政府有过少数的控制人口迁移的文件,但是没有见到有全国性的人口迁移或流动的管理法规出台。

农村的改革成功,农村剩余劳动力问题更加突出,加上小城镇中乡镇企业的兴起,导致大量的农民摆脱旧体制的束缚,纷纷进入城镇谋生。在这个背景下,1984年国务院发出《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》,允许农民自理口粮到县以下的集镇入户居住,发给《自理口粮户口簿》。这是对50年代以来户口管理体制的一个重大突破。不过大量的人口并非仅仅流到集镇,他们更多的是流入城市和经济发达地区。于是在1985年颁布了《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,在这个规定中,对居住超过3天的外来人口,规定要到户口管理部门登记,对拟居住超过3个月的16周岁以上人口,要办理《暂住证》。公安部1985年的这个文件对地方制定外来人口管理法规影响很大,成为许多地方类似法规的蓝本。就目前来说,大部分地方的外来人口管理法规在这点上与公安部当年这一规定一致。

二、外来人口管理法规建设情况

外来人口管理法规从数量上来说是最多的人口管理法规之一。1985年公安部制定了关于城镇暂住人口管理的暂行规定后,情况发生了很大的变化,特别是80年代后期流动人口大量增加,全国各地陆续开始制定有关外来人口的法规。到目前为止,除了少数地区外,大多数地区都有相关的管理法规。虽然有的省级地区没有制定外来人口管理法规,但是其内部的一些城市有自己的管理法规,例如青海省没有全省的外来人口管理法规,但是西宁市就有。在省级地区的范围内,没有省或市级的外来人口管理法规的,实际上只有西藏自治区。

如果从时间和空间上来看,各地最早制定外来人口管理法规的时间差别很大,北京市是1985年就有了外来人口管理法规,而江西省是1998年才制定相关的法规,有的省则还没有省一级的法规。比较早制定外来人口管理法规的地区主要是东部各省市,在80年代东部地区已经有多个地区制定了外来人口管理法规,而中西部只有1个地区制定类似的法规,这种情况是大量人口从中西部涌入东部沿海和大城市的结果。由于东部地区有关的法规制定的比较早,有的地区已经重新修订。

表1 各省级地区与城市最早制定关于外来人口管理法规的时间分布

年	省级			城市		
	东部	中部	西部	东部	中部	西部
1985	北京					
1986						昆明
1988	天津、辽宁、上海	吉林			齐齐哈尔	
1989	广东、海南					
1990				厦门		
1991				太原		成都
1992				汕头		
1993				无锡		
1994	江苏、福建	内蒙古		大连、南宁	大同、长沙	
1995	河北、浙江、山东 (修订)	河南	云南	南京、青岛、深圳、邯郸	武汉	贵阳
1996		山西、黑龙江	四川、贵州、陕西	杭州、长春、合肥、 珠海、抚顺	哈尔滨、呼和浩特	
1997		安徽	甘肃、宁夏、新疆	沈阳、徐州、鞍山		铜川
1998		江西		本溪		
1999			重庆			西宁

说明：山东省最早制定外来人口管理法规的时间待查

从城市看，大多数省会城市都有制定外来人口的管理法规，没有制定相关法规的省会城市主要集中在西部。省会以下城市中，有单独制定相关法规的数量不多，有的也主要集中在东部沿海地区。在时间上，大多数城市是在90年代中期才开始制定外来人口管理法规。

各地关于外来人口管理的法规可以说是涉及面非常广泛，并且有的多次修改。北京市是外来人口最集中的城市之一，从表2中可以看出北京市对相关的法规经过多次修订，并且涉及面很宽，上海市还专门制定了关于流动人员卫生防疫管理规定。

表2 北京市有关外来人口管理的部分法规

年	内容
1985	户口管理
1987	租赁私有房屋管理
1989	务工管理
1991	经商管理
1995	务工经商管理(修订)
	租赁房屋管理(修订)
	从事家庭服务管理
	计划生育
	户籍管理(修订)
1996	未成年工人员管理
	限定外地人员的行业工种范围
1997	务工经商管理(修订)

表3 各市最早制定外来人口劳动力管理法规时间

年	地区、城市
1988	广州
1989	北京
1991	厦门
1993	深圳、上海(修订)
1994	青岛
1995	淮南
1996	贵阳
1997	无锡
1998	天津、宁夏
1999	南京

由于外来人口绝大部分以务工经商为目的,因此各地,特别是一些大城市纷纷对外来务工人员制定管理法规。从表3中可知,各城市制定类似法规的时间主要是从90年代中期开始的,这是因为当时各地城市的就业形势转向严峻,本地企业下岗人员增多,为了保护本地人口的就业机会,一些城市制定了限制外来人口就业的规定。这些规定的主要内容基本上是规定一些职业不允许外来人口就业,另一些职业只能在招收不到本地人的情况下,方可招聘外来人口。这些地方法规对保护本地人口有利,但是对外来人口多少有点不公平。由于一些地方对外来人口的就业管理是放在其他外来人口管理文件中的,如《大庆市外来人口管理规定》中就有劳动就业管理内容,因此有外来劳动力管理法规的城市,远远多于表3中的城市。

地方制定的外来人口管理法规的机构大体上有两类,一是通过地方人民代表大会以地方立法的形式确认,另一是以地方政府的行政法规的方式颁布,从笔者收集到的资料来看,各地法规以后者居多。这种情况反映出各地在外来人口管理上处于一种摸索的阶段。

在内容上,各地方法规在户口管理方面大同小异,与1985年公安部的暂行规定没有大的出入。但是在涉及的范围上差异很大,有的法规只有户口管理内容,有的法规把就业、计划生育等内容一并包括在内。

三、法规建设存在的问题

改革开放以来,依法治国、治省、治市的思想逐步被认同,这一时期是中国历史上制定人口管理法规最多的时期,从总体上看是一个好的现象。不过也存在一些问题,主要有以下几个方面:

第一,法规之间的协调问题。依法管理人口是正确的,但是法规众多,特别是地方法规众多反而可能导致一些负面影响。如果假设一个人从北方的哈尔滨一路南下到广东的深圳市,只要他在每个大中城市暂住3天以上,可能会涉及到与他有关的法规多达数十个。除此之外,就算一个外来人口只在一个地方居住,专门以他为对象的管理法规就是好几个,恐怕大多数外来人口是不清楚到底有多少法规直接涉及到自己的。造成这种现象的一个重要原因是,目前的人口管理法规基本上是相关的管理部门制定的,往往只考虑自己管理的部分,并不涉及其他,公安部门管理治安和暂住户口,计划生育部门管不要超生,劳动部门管就业与社会保险等等。

甚至在同一个省内,不同行政级别的法规之间也有不协调问题。例如1994年3月2日实施的《福建省暂住人口管理办法》规定,外来人口要在到达暂住地7天内到当地公安派出所办理登记手续,可是同年9月1日实施的《厦门市暂住人口登记管理规定》中规定,外来人口要在到达暂住地3天内到当地公安派出所办理登记手续,这时一个到了厦门的外来人口到底根据哪个法规合适呢。厦门市的这一规定到了1998年才与省相关法规接轨。

第二,有关人口的概念问题。在地方法规中,对流动人口、暂住人口等概念的区分比较混乱。1985年公安部的城镇暂住人口中把暂住人口作为一个简单明了的概念,没有对暂住人口作一个严格的定义,因此各地方法规在这个问题上是比较混乱的。仅仅从各地方法规的名称上就可以看出这种混乱程度,例如天津市用的是“流动人口”(包括外来与外出),上海用的是“外来流动人口”,北京市用的是“外来务工经商人员”和“暂住人口”,广州市用的是“暂住人口”,大庆市用的是“外来人口”。虽然名称不同,实质上却没有什麼差别。

这种概念上的混乱,对一个流动人口来说可能是非常困惑的。例如有的地方规定没有本地户口的是外来人口或者叫流动人口,而有的地方则规定要住三天以上没有本地户口的人才叫暂住人口。因为一些人口管理法规在执行中的可行性要打折扣,所以这种困惑对绝大部分

外来人口没有多少实质的影响,但是从法规的严肃性来说是一种缺陷。

第三,法规的可行性问题。在1985年公安部的暂住人口规定中,要准备在没有户口的地方居住三天以上,就要到派出所或人口管理机构办理登记手续,居住3个月以上的16周岁以上的人口要办理暂住人口证件。这个规定是在1985年制定的,当时全国流动人口还不多,根据1982年的第三次人口普查,当时只有847万人口是离开户口所在地一年以上。然而到现在全国的流动人口是数以千万计,甚至是在一亿人以上,在这种情况下,各级政府实际上没有能力按照1985年公安部的要求作暂住人口的登记管理。

由于公安部1985年的规定依然是一个没有失效的文件,因此大多数地方关于暂住人口的管理法规沿用了公安部的登记标准,有的地方甚至于严格程度超过公安部。例如天津市在1988年规定暂住人口只要预期居住超过3日的,要在到达后的24小时内登记(现在已经改变为3日内)。虽然各地方法规在暂住人口登记上与公安部文件保持一致,实际上3日以上要登记这一条在相当程度上形同虚设。就是住3个月以上要办理暂住证件这一条,在相当程度上也要打折扣。

目前有的地方已经对到达后3日内登记的要求作了修订,如《大庆市外来人口管理规定》(1996年)中允许务工、公务、经营的外来人口在到达后10日内登记。《厦门市暂住人口登记管理规定》(1998年)中则规定拟在厦门居住7天以上的外来人口才需要在到达后7日内登记。

第四,外来人口的权利问题。大部分地方法规只是讲如何管理外来人口,外来人口应该遵守什么规定,应该作什么,不能作什么等等,却没有规定外来人口有什么权利。2000年制定的《天津市流动人口管理规定》是一个比较新的地方性的外来人口管理法规,整个法规有39条,只有1条提出依法保护流动人口合法权益,任何单位和个人不得歧视流动人口。在这方面广东省作得比较好,1995年的《广东省流动人口管理规定》与1999年的《广东省流动人口管理条例》中规定了持有暂住证人员的一些权利,例如在一个地方连续暂住5年以上的子女教育享受与常住人口同等待遇,在一个地方连续暂住7年的可以申请常住户口。虽然这些还不足够,但相比其他地方法规,广东省的法规在这方面显得完善一点。

第五,城市外出人口的管理问题。就目前的情况看,绝大多数城市只制定外地流入本地的人口管理法规,对本地城市人口外流到其他地方工作和居住则没有相应的管理法规。在笔者所见到的地方法规中,只有2000年的《天津市流动人口管理规定》中有明确界定流动人口包括流入流出两种人口,不过整个规定基本上是针对流入人口的。其实,今天的外来人口中虽然出自农村的依然占绝大部分,但是来自其他城市的人口所占的比重有上升的趋势。目前中国城市之间的收入差距不断扩大,以深圳市与哈尔滨市相比较,1985年两地城镇居民人均收入的绝对差距是1061元,2000年是19853元,如果以相对差距计,1985年前者是后者的2.5倍,2000年前者是后者的3.8倍(1985年的收入指标是城镇居民生活费收入,2000年的指标是城镇居民可支配收入)。哈尔滨市在中西部地区来说,收入尚不是最低的,实际上中国城市之间居民平均收入差距在6~7倍左右^[1]。人口流动将不仅仅是农村流向城市,而且会有大量人口在城市之间流动,这种情况的出现将给人口管理体制带来新的问题。

四、法规建设的若干设想

随着我国经济建设和城镇化的进一步发展,可以预期将会有越来越多的外来人口,随着人口流动规模的增大,对完善外来人口管理的需要就更加迫切,如何建立好外来人口管理法规的问题将更加显得重要。要完善外来人口管理法规,以下几个方面的问题应该考虑:

第一,制定全国统一的外来人口管理法规。从1985年公安部的暂行规定以后,没有全国

统一的外来人口管理法规,导致各地方法规纷纷出台。但是各地法规之间存在一定的差异,对形成全国统一的人口管理体制不利。在外来人口这一问题上,由于各地区的情况有相当大的差别,因此目前要制定全国统一的法规还有困难,但是应当开始研究如何制定全国统一的外来人口管理法规,以便在合适的时机推出。同时,应当尽早在全国范围内,规范外来人口、流动人口、暂住人口等称呼与范围界定。

第二,在目前情况下,全国统一的外来人口管理法规不太可能短期内出台,因此各地应该尽快在省一级的行政区内统一外来人口管理法规,杜绝在一个省内人口管理法规之间有不协调的现象。

第三,在管理法规中,明确外来人口的合法权利。目前各地在推进城镇化,纷纷出台了让外来人口在一定条件下落户的政策。可以考虑这方面的政策应该被写入外来人口管理法规当中。目前户口管理体制的改革正在进行当中,在制定和修改外来人口管理法规时,要充分注意到与户口改革的配套协调。

第四,减少外来人口管理法规的种类,最好能够在一个外来人口管理法规中包含户口、治安、计划生育、劳动就业等内容。让一个外来人口只要了解一个法规,就可以明白自己要遵守的规定和享有的权利。

第五,法规要与社会变迁相适应,要有比较强的可行性。在目前,居住3天就要办理暂住登记手续的规定是不可行的,许多旅游、开会的人往往在一个地方停留的时间就三天左右,要这些人办登记显然不合适。另外在人口流动越来越多的情况下,人口管理部门也没有足够的人力与经费去管理大量的短期流动人口。从实际出发,可以放宽到在一个地方短期居住一个月以上,需要办理暂住登记,居住半年以上,需要办理暂住证件。

第六,法规的制定要广泛征求意见。外来人口管理是一个非常复杂的问题,涉及到的管理部门多,利益群体多^[2],因此这种法规如果不广泛听取意见,平衡各利益群体的利益的话,法规可能只代表部分管理部门的利益,或者部分利益群体的利益,其可行性就要打折扣。今后在制定与修订外来人口管理法规时,必须广泛听取不同阶层意见,特别是外来人口群体的意见。

总之,外来人口管理是一个涉及到几乎整个社会的复杂问题,只有通过深入研究外来人口的情况,通过政府行政管理的协调与广大民众的参与才可能制定出好的外来人口管理法规。

参考文献:

- [1] 李若建. 城市之间居民收入差距的空间特征及其成因. 经济科学, 1997 (2).
- [2] 李若建. 利益群体、组织、制度和产权对城市人口管理的影响. 南方人口, 2000 (1).

[责任编辑 周 皓]

(上接第76页)

参考文献:

- [1] 林义. 社会保险. 北京: 中国金融出版社, 1998: 202、206.
- [2] 尹力, 任明辉. 医疗保障体制改革. 广州: 广东经济出版社, 1999.
- [3] 尹力, 任明辉. 医疗保障体制改革. 广州: 广东经济出版社, 1999.
- [4] 侯文若. 现代社会保障学. 北京: 首都师范大学出版社, 1996.
- [5] 林义. 社会保险. 北京: 中国金融出版社, 1998: 202、206.
- [6] 潘英. 社会保险概念. 上海: 华东师范大学出版社, 1999.
- [7] 尹力, 任明辉. 医疗保障体制改革. 广州: 广东经济出版社, 1999.

[责任编辑 王树新]