

# 北京市流动人口的状况及管理对策

王举 史崇欣 宋春生

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,全国范围内人、财、物的流动日益扩大,流动人口这个活跃而复杂的人口群体,以前所未有的规模和速度在全国各大中城市膨胀起来。其所带来的种种影响,触及到城市生活的各个领域,已成为城市规划、管理的重要课题。北京作为首都,其特有的城市性质和优越的物质、文化条件,对流动人口具有更强的吸引力,因而成为流动人口聚集的热点城市之一。本文试对北京市流动人口的基本状况和对城市的影响作一粗略的分析,并根据这个群体的变动轨迹和相关因素,对今后全市流动人口规模进行预测并提出管理对策。

## 一、北京市流动人口的现状与特征

这里所说的流动人口是指:在北京市行政辖区范围内,从事各种社会、经济活动而不具有本市常住户口的人口。它包括两个组成部分,一是外地来京的暂住人口;二是流动过京短暂逗留的外来人口(以下简称为流量)。

据统计,1978年北京市有流动人口21万人,1985年为64万人,1988年达131万人,1992年增长到150余万人。在这150余万人中,暂住人口100余万人,流动过京及短暂逗留人口50余万人。通过对100万暂住人口的调查分析,可以看出,北京市流动人口总体规模居高不下,在持续增长的同时其内部构成也发生了很大变化,呈现出一些新的特征。

1. 务工、经商、从事服务等经济活动的人员是流动人口的主体。据统计,在暂住人口中,从事经济活动的人员数量不断上升,到1992年已达77万人,占暂住人口总数的77%。与1988年相比增加了3万余人,所占比例上升了4个百分点。其余是因私民间正常往来、来京从事公务活动和观光旅游,共计23万人,占23%。

2. 男性与劳动年龄人口所占比例大。据统计,在暂住人口中,男性占77%,女性占23%。在年龄构成上,14岁以下的占2.9%,15岁至25岁的占41.3%,26岁至35岁的占36.1%,36岁至59岁的占10.6%,60岁以上的占9.1%。其中15岁至59岁的劳动适龄人口占88%。可以看出,北京市流动人口,男性人口比例大,劳动年龄人口比重高,表明流动人口的增长扩大了北京市的劳动力资源,增加了劳动力的可供量。

3. 来源地广泛,涉及到全国所有省、市、自治区。数量较大的有三种地区:一是周边地区。如来自河北的约占31%。二是劳动力过剩的贫困地区。如来自河南、安徽、四川等省的约占32.5%。三是商品经济发达地区。如来自浙江省的约占7.2%。

4. 滞留时间日趋延长,并有扎根趋势。据统计,在暂住人口中,在京滞留时间在3个月以内的占24%,3至6个月的占21%,半年至一年的占31%,一年至三年的占16%,三年以上

的占7%。流动人口在京滞留时间有不断延长的趋势。他们当中的有些人已在京住了几年甚至十几年,实际上已成为无北京户口的常住人口。有些人在京买房、盖房、置办家产,意欲安家落户,长期扎根。有的流动人口聚居点已开始出现了专门为他们服务的餐馆、诊所、托儿所、集贸市场,形成了自成系统的多功能小社区。

5. 趋向群体来京,居住相对集中。近年来,流动人口的亲朋好友结伙或携带妻儿老小一同来京的日渐增多,且来自同一地区的人员居住相对集中,并多从事同种经营活动,陆续在朝阳、海淀、丰台、石景山等近郊地区出现了“浙江村”、“河南村”、“安徽村”、“新疆村”等聚居点。如,丰台大红门地区聚居着上万名来自浙江乐清、永嘉县从事服装加工、制作、销售的暂住人口,成为名符其实的“浙江村”。海淀东升二里庄地区聚居着千余名河南人,全部从事拣拾破烂、收购废旧物资的活动,其中携带妻儿老小的有70余户,父子、兄弟、亲朋、邻里结伴来京的占90%以上。

6. 城近郊区是暂住人口主要聚居地,分布在远郊区县的人数近几年有所上升。在暂住人口中,分布在城近郊八区的占82%,其中,朝阳、海淀、丰台、石景山四个近郊区暂住人口最为集中,其数量占全市的60%以上,十年内增长了五倍。分布在远郊区县的占18%,与1986年相比,上升了4个百分点。

7. 建筑工地、单位内部、旅店、出租房屋是暂住人口的主要落脚点。据统计,暂住人口中,住在建筑工地的占28%,住在单位内部的占26%,住在旅店、招待所、宾馆、饭店的占16%,住在出租房的占16%,几项合计共占86%。

## 二、流动人口对首都经济、社会的影响

人口大流动,是我国从计划经济向市场经济过渡、国民经济大发展时期必然出现的一种社会、经济现象。它的增减变化,受到社会政治、经济、文化等多种因素的制约,反过

来也给社会带来巨大影响。这一庞大人口群体的产生,对促进首都经济建设、加快城市发展、繁荣市场和方便群众生活、增强城乡交流等方面发挥了重要作用,给本市的经济的发展带来巨大活力。

1. 大批外地建筑施工队伍进京,直接支援了首都城市建设。雨后春笋般地成立起来的农民建筑施工队伍,以其劳动力价格低、能吃苦耐劳、速度快的优势打入首都建筑市场,给北京已呈萎缩的建筑业带来了生机,并越来越显示出强大的生命力和竞争力。近几年来,外地施工队伍始终占全市施工力量的40%左右。由于这些人的辛勤劳动,使北京每年基建开复工面积达2000万平方米,竣工面积1000万平方米,从而保证了大批重点建设工程顺利完成。

2. 大批外地务工人员进京,缓解了一些行业劳动力不足和构成不合理的矛盾。改革开放以来,首都的经济建设发展很快,劳动力需求不断增大,由于产业结构的调整和人们就业观念的变化,使得建筑、纺织、化工、环卫、煤炭等行业和一些“脏、累、重”且待遇不高的工种“招工难”,出现劳动力相对不足。外地务工人员进京则扩大了劳务市场,充实了劳动力资源。目前全市除建筑业外,其他厂矿企业雇用的外地民工达22万人,上述行业的劳动力短缺问题得到了解决。

3. 繁荣了首都市场。数万名从事经销蔬菜、瓜果、禽蛋、鱼肉等各种农副产品和饮食制品的外来经商人员,每年给首都人民带来了大量的菜、禽、肉、蛋,繁荣了市场,扩大了商品可供量,为丰富首都人民的“菜篮子”起到了不可替代的作用,同时也为北京市增加了财政税收。

4. 方便了群众日常生活服务及特殊家庭服务的需要。由外地人经营的早点、服装剪裁、修鞋、木器加工及小型修理等服务摊点,遍布京城,对本市的服务行业起到了拾遗补缺的作用,大大方便了群众生活。同时,还有

上万名保姆从事家庭服务。

5. 促进了个体经济的发展。据有关部门介绍,北京现有外来个体经商户1万余户,2万余人;本市十余万个体从业人员经营摊点的雇工中,约有70%以上是外地人员。

6. 承担了北京相当部分农、牧、副、渔业生产。本市郊区农民由于越来越多地进入乡镇企业或外出经商,一批外地农民进京务农,目前这类人约有2万余人。他们或受雇于乡村集体,或向个人承包,从事大田、菜地、鱼塘、鸡场、果园等农副生产,为保证国家种植业、养殖业任务的完成做出了贡献。

7. 流动人口形成的巨大购买力,促进了商品流通。庞大的流动人口群体,特别是来京旅游、购物的消费型人口,形成了巨大的购买力,已成为发展北京经济的优势。据统计,1989年流动人口实现社会商品零售额,占本市全年商品零售总额的33%。它不仅扩大了市场商品流通,同时也增加了北京市的财政收入。

任何事物都是一分为二的,百万流动大军涌入京城,对促进首都经济建设的发展发挥了重要作用,但同时也给首都的经济秩序、城市管理、社会治安带来一系列问题,突出地表现在以下几个方面:

1. 违法犯罪突出,给首都社会治安带来很大危害。一是外来流动人口犯罪所占比例逐年上升。迅猛增长的流动人口来自全国各地,构成极为复杂,一些不法分子和流窜犯混杂其中,大肆进行违法犯罪活动。据统计,1990年抓获的流动人口犯罪分子占全市抓获犯罪分子总数的22.5%,1991年上升到30%,1992年又上升到37.6%。在一些流动人口集中的地区和繁华场所抓获的违法犯罪分子中,流动人口所占比例高达70—80%。二是流动人口作大案、作恶性案件的明显增多。1991年全市从流动人口中查获的进行爆炸、投毒、抢劫、强奸、纵火、杀人、非法制贩枪支弹药、伪造贩运假人民币、拐卖人口等严重犯罪分

子比1990年上升1倍多。有的犯罪分子为了少量的钱财,便杀人抢劫,不择手段,不计后果,破坏力极强。三是盗窃犯罪所占比重居高不下。全市抓获的盗窃犯罪分子中,流动人口占70%以上。在他们当中,有的专门盗窃建筑施工和农业原材料,有的专门盗割电缆、光缆线、破坏电力设备及农田水利设施。四是团伙犯罪突出。在已抓获的流动人口犯罪分子中,结伙作案的约占总数的60%以上。

2. 违法经营活动大量存在,影响了首都正常的经济秩序。突出地表现在:一是无照经营、偷税漏税现象普遍存在。据丰台区的典型调查,在务工经商人员中,既无北京执照又无外地执照的约占总数的46%。这些人,偷税漏税十分普遍。二是制作贩卖假冒伪劣商品,严重损害消费者利益。流动人口中的经商人员,有相当部分人,采取种种手段制作贩卖假冒伪劣商品,坑害顾客,造成了许多严重恶果。

3. 流动人口持续增长,加剧了城市基础设施不足的矛盾。如北京火车站,按50年代设计要求,日客流量最多为5万人,而目前已超过原设计标准四至五倍。在地铁客运量中,流动人口占70%左右,目前已超载40%,节、假日则超载量在50%以上。据统计,若按每人日出行2.5次计算,全市流动人口每日出行达350万人次以上,给市内交通造成很大压力。流动人口的增长,也加剧了水、电、煤等一些短线资源的供求矛盾,还给环境卫生、计划生育等带来不少的问题。

### 三、对全市流动人口发展趋势的预测及加强管理工作的几点设想

我们在广泛调查研究的基础上,根据近十年来本市流动人口的增长轨迹,以1992年的流动人口数量为基数,将流动人口划分为探亲访友、治病生育等民间往来类;开会、外调、进修等公务活动类;专程来京观光旅游类;务工、经商、服务等经济活动类及流量人口类五个部分,分别计算出近年各部分人口的增长率,对今后一定时期流动人口的总量

作一大概预测。根据预测,1995年全市流动人口将达180余万人,2000年将达到210万至220万人。这也仅是自然预测,随着经济建设的加速发展,这一预测很可能被突破。

对流动人口的管理是一项复杂的社会系统工程,必须按照服从于、服务于经济建设和改革开放的原则,从整体上研究制定有关方针和政策,利用行政的、经济的、法律的多种手段进行调控和管理。我们有以下几点设想:

1. 加强立法工作,补充、修改、完善对流动人口管理的法规体系

一是对现在实施的各项管理法规进行清理,结合近年来管理工作经验,综合各方面的意见,对公安、工商、劳动等方面已不适应新形势的规定条款进行修改和补充。在治安管理方面,当务之急是要对《北京市暂住人口管理规定》进行修改,完善《暂住证》的式样,扩大发放范围,延长有效期限,简化登记、申领手续,尤其要改变现行规定中对违反管理的人员处罚无力的状况,严肃法律的权威性。在工商、劳动管理方面,也应适应形势需要,放宽有关办理务工证和工商执照的规定,对违法从事经济活动的进行严格处罚。

二是根据新形势的需要,及时制订新的法规,以解决无法可依的问题。如,利用税收等经济杠杆,加强对务工经商人员的调控;对私人出租房主征税;对私人出租房屋实行旅店式管理,以解决藏污纳垢、违法犯罪突出的问题,以及如何发动群众,推行社会化管理,等等,都需要制订新的法规。在修改原有法规及制订新的法规时,要注意把各项具体法规纳入统一的管理体系中去考虑,使之成龙配套,互相衔接。同时,还应充分考虑法规的可操作性,以确保落实。

2. 建立统一的、有权威的流动人口管理机构

流动人口问题是一个复杂的社会系统工程,其管理涉及到若干政府职能部门,单靠哪个部门都难以奏效,必须协调一致,综合治

理。针对以往管理中经常出现的政出多门、执法不到位、形不成合力等问题,建议成立由市政府牵头、由各职能部门参加的全市统一的流动人口管理机构,对全市流动人口进行系统研究,根据不同时期的不同情况制定具体调控管理对策。同时监督协调各部门严格执法,使各项管理形成合力。在这个机构下面再设置一个实质性的办事部门,以便在实际的经常性管理中,协调各职能部门的行动,协助决策机构适时制定政策,通过法律的、经济的、行政的手段,按照保护合法、取缔非法、打击犯罪的方针,对流动人口落实综合治理。就目前的情况看,这个实质性的办事机构设在市公安局为好。

3. 继续大力推行社会化管理

发动和依靠社会各方面力量参与,是在新形势下搞好流动人口管理的必要措施。我们认为推行社会化管理,应主要做好两件事:一是要继续认真贯彻“谁用工、谁留宿、谁负责”的原则,推行流动人口管理承包责任制。二是要继续建立健全群众性管理组织,抓好户籍员队伍建设,依靠他们加强对流动人口的日常管理。这里,首先还是要从立法的角度努力争取使管理组织、管理队伍取得应有的合法地位,对其工作性质、任务、职权作出明确规定。其次,要在经费、装备和办公条件等方面给予必要保证,并做出具体规定,为他们在流动人口管理中更好地发挥作用创造条件。

4. 实行收费管理,有偿服务

长期以来,对流动人口管理主要是采用行政手段,缺乏经济手段,各部门的管理力量和管理经费都严重不足,发动群众参与管理也因经费问题受到限制。即使是建立起组织和队伍,也因管理手段落后、装备不足而影响作用的发挥和向深层次、高水平方向的发展。在今后流动人口管理中实行有偿服务已势在必行。要本着“取之于民,用之于民”的原则,借鉴广州、上海、天津、浙江等兄弟省市的

人口与计划生育新论征文

# 市场经济下生育机制探析

陈再华 孙议政

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济是以经济活动为中心,以经济杠杆和市场供求关系的变化为主要调节手段,按照价值规律进行生产和交换,通过市场使资源达到最佳的配置。随着市场经济的发展,市场体系的形成和完善,人口控制工作会出现新的问题,其中有可喜的一面,也有可忧的一面。首先,市场经济的发展,经济水平的提高,能够增强生育率下降的物质基础,可以健全、完善社会保障机制,普遍提高人们的生活质量,人们的生育观随之也会发生许多变化。其次,随着市场经济的发展,养育孩子成人的直接成本和间接成本大幅度上升,同时,孩子的效用大大降低,而在劳务市场上,劳动力的质量举足轻重,这些都会引导人们在生育抉择上向少生、优生、优育的方向发展。当然,在市场经济形成的过程中,在新体制还未完全形成以前,也会产生一系列的问题,直接影响计划生育和人口控制工作。首先,如何处理市场经济与计划生育和人口控制的关系?在走向市场经济的过程中,计划生育的行政管理机构和干部队伍都有可能不同程度地受到冲击;其次,市场经济的发展,加快了人口的流动和迁移的速度,庞

大的流动人口大军和人户分离,增大了计划生育管理的空间,使得生育控制和管理难度加大。还需注意到,经济发展了,人们的收入增加、生活改善了,但是,如果仍沿袭传统的生育观念,那么,经济的发展和人们物质生活的改善,只是给传统的婚育观念和道德规范提供了物质基础。广东不少地区经济发展了,计划生育率却未见提高就是很好的反面例证。可见,研究我国市场经济体制下的生育机制,探析新的经济体制形成过程中可能出现的问题,分析利弊,扬长避短,这对于我国的计划生育和人口控制工作具有重要的现实意义。

本文将着重探析社会主义市场经济体制下的生育机制,其中包括市场约束机制、经济约束机制、社会保障机制、自我约束机制。

## 1. 生育的市场约束机制

生育的市场约束机制是通过市场经济中劳务市场上对不同质量劳动力需求上的差异和工资上的差异实现的。

马克思在《资本论》中揭示了商品经济运行过程中劳动力再生产的一般规律,他把劳动力再生产作为商品经济运动的一个要素来看待。在建立社会主义市场经济的过程中,人

做法,由公安等机关对流动人口征收必要的管理费,从根本上解决管理费严重不足的问题,以确保经常性的管理落到实处。具体的

收费种类、范围、对象、标准及收费后的支出使用,要尽快做出全市性的统一规定。

(作者工作单位:北京市公安局)