

# 试论我国城镇暂住人口的管理

王立英

**摘要** 70年代末特别是改革开放以来,我国城镇暂住人口迅猛增多。作者在分析了城镇暂住人口的现状及特点,研究了城镇人口大量增多的利弊和新形势下管理工作中存在的问题的基础上,提出了改革和加强城镇暂住人口管理的对策。暂住人口管理的目标应当是逐步减少以至最终消除暂住人口群体。当前,应在加强和改进居民身份证管理的基础上,实现由属地户籍管理向管区人口管理的转变,切实加强法制建设,完善管理机构体系,建立健全工作规范,保证宏观协调控制,实行综合治理。

**作者** 王立英,女,1955年5月出生,1995年毕业于吉林大学研究生院,获法学硕士学位。长期从事户籍管理工作,曾先后在《人民公安报》、《新华内参》、《人民公安》等国家级刊物上发表论文多篇。现为吉林省公安厅治安处副处长,分管暂住人口管理工作。

70年代末80年代初以来,随着我国改革开放的不断向前推进,以引人注目的“民工潮”为重要标志,全国各地特别是沿海经济发达地区的城镇暂住人口数量显著增多。这一现象既是我国改革开放向纵深发展的必然趋势,又是我国经济和社会发展的客观要求。城镇暂住人口的大量增加对经济建设产生了积极的作用,同时也带来了一些社会问题,对社会主义物质文明和精神文明建设产生了一些消极影响。加强城镇暂住人口的管理已经成为关系改革、发展和稳定大局的重要问题,也是社会治安综合治理的一个重要方面,已引起党和政府的高度重视。

## 一、我国改革开放后城镇暂住人口发展变化情况

城镇暂住人口是指在现居住的城镇无常住户口的人员。这些人员按暂住目的划分,包括务工经商、建筑施工、参观旅游、探亲访友、寄读学习、驻外机构工作等人员。暂住人口既有我国公民,也有港、澳、台胞和外国人。

我们从以城镇暂住人口为主体的流动人口变化的统计分析中看到,我国改革开放十几年来城镇暂住人口的增长大体可分为四个阶段:一是1978至1983年为低速增长期。北京、广州两大城市流动人口从1979年的50万人上升到1983年的80万人,5年仅增长30万人,平均每年不过6万人。这主要是因为当时刚刚实行改革开放,商品经济还不够活跃,因而尚不具备城镇暂住人口大量增加的条件。二是1984至1988年为第一个快速增长期。仍以北京和广州为例,5年间两市流动人口从102万猛增到232万,翻了一番多,平均每年增长26万人。这主要是因为改革开放步伐加快,经济建设突飞猛进,为城镇暂住人口的快速增加提供了有利条件。三是1989至1991年为短暂滞缓期。在这一时期,全国流动人口流量出现滞缓趋势,北京、广州

等大城市流动人口数减少幅度最为明显。就吉林省的情况看,虽然1989到1990年城镇暂住人口仍呈现一定的增长态势,但1990到1991年城镇暂住人口却从552324人下降为519123人,下降了33201人,达6%。这主要是由于国家采取了治理经济环境、整顿经济秩序以及调整产业结构等宏观调控措施,城市就业机会减少,农村中由增加农业投入带来了就业容量增大,从而遏制了城镇暂住人口的快速增长。四是1992至1995年为第二个快速增长期。以邓小平同志南巡谈话和党的十四大为标志,我国的改革开放进入了一个新阶段,随着社会主义市场经济体制开始建立,国民经济快速发展,使全国城镇暂住人口出现了迅速增加的趋势。以吉林省为例,全省城镇暂住人口从1991到1992年有一个突破性的增长,由519123人增加到827913人,增长了30余万人,增长率达59.5%。到1993年略有回落,为711019人,但仍比1991年多近20万人,高出37.0%。之后两年虽又有所降低,但幅度不大,总人数都在65万人左右。其他省市的情况大体相同,沿海省份增长幅度更大些,如福建省1993年城镇暂住人口达135万余人,比1992年增长了37%。这些统计资料表明:市场经济的发展与暂住人口之间存在相关性,经济发展越快,暂住人口就随之增多,两者之间成为正比例的关系。此外,从全国范围来看,经济发展比较快、市场经济发育比较迅速的沿海城市及部分内地大中城市,往往是暂住人口增长更快的区域。这也从另外一个角度说明了暂住人口的增长与市场经济的发展是密切相关的,后者是前者的决定因素。

## 二、我国城镇暂住人口增多使管理问题日益突出

如何在新的历史条件下适应我国政治经济形势发展的需要,搞好暂住人口管理,使其合理有序地流动,达到兴利除弊的目的,这是摆在我们面前一项十分迫切的任务。

建国初期,我国迁移主要是从城镇迁往乡村,而且这种迁移户口基本不受限制,因此还谈不到对暂住人口进行管理。1953年以后,我国第一个五年计划开始实施,大规模有计划的经济建设开始。愈来愈多的农村劳动力涌入城市,给城镇交通、住房、劳动就业、生活供应等各个方面都带来日益严重的压力,影响了国家社会主义建设计划的顺利实施;加之农村劳动力大量外流,给农业生产也造成一定损失。为此,当时的政务院于1953年4月17日发出《关于劝止农民盲目流入城市的指示》。1957年12月18日中共中央、国务院又发布了《关于制止农村人口盲目外流的指示》,采取了一些强有力的措施控制城镇暂住人口的增加,使城镇暂住人口大量减少。1958年1月9日,我国公布了《中华人民共和国户口登记条例》,对暂住人口做出了要申报暂住登记等规定,为暂住人口的管理提供了法律依据。从50年代末到70年代末,国家依据此《条例》通过执行严格的城镇户籍管理制度,从城镇居民口粮等生活必需品定量供应、农村集体化的劳动管理等与人民群众生活息息相关的具体措施入手,有效地限制了农村人口流入城镇。

70年代末以来,随着我国改革开放政策的实行,特别是在我国逐步建立和完善社会主义市场经济体制以来,城镇暂住人口迅猛增长。1995年全国流动人口有8000多万人,其中在公安机关登记的暂住人口有4400多万人。政府从实际情况出发采取了一系列措施加强暂住人口的管理。一是放宽了长期以来严格执行的控制城镇人口增加的户籍政策,将部分确属应当迁入城镇的暂住人口由农业户口转为非农业户口的城镇常住人口。二是制定并颁布了允许农民自理口粮进入集镇落户的政策。三是制定了一些暂住人口管理的政策。1985年7月13日,公安部颁布了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》。1995年9月19日,中共中央办公厅发出通知,转发了《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》。除此之外,一些省、自治区、直辖市及城市也都出台了一些地方性法规和文件,规范了暂住人口的管理。四是

许多地方探索出了新形势下加强暂住人口管理的有效方法。如有些地方政府牵头协调政府各部门和社会各方面力量齐抓共管；有的地方聘请协管员，保证管理工作层层有人抓；有的地方试行“兰皮兰印户口”制度，给少数暂住人口办理只在当地有效的城镇户口等等。这些管理方法都在一定程度上起到了加强和改善暂住人口管理的作用。

从十几年来城镇暂住人口管理的历程看是逐步加强的，但从目前日益增加和变动频繁的暂住人口及我们的工作状况看，管理上差距还是很大的，仍存在一些亟待解决的问题。

第一，整个管理工作仍处于滞后状态。在暂住人口管理上往往是问题出来了，造成一定的影响甚至不良后果了，才去研究和采取措施解决；而不是有预见地进行一些超前性的研究，防患于未然，把管理工作做在问题出现之前，因而难免常常陷于被动。

第二，尽管已有了一些政策性规定，但基本上仍停留在党和政府或有关部门的政策文件的层次上，没有上升到法律的高度，因而规范性、强制性和有效性不够强。在实际工作中，由于有些文件规定早已明显过时不适用，又没有象管理常住人口那样的权威性法规可依，使管理措施在落实上也存在一定难度，有些地方不能保证这些规定得到有效执行。

第三，缺乏协作精神，有关方面没有形成合力，宏观调控能力比较弱。在一些地方，有关部门各自为战，劳动部门发就业证，公安机关发暂住证，计划生育部门发婚育证，缺乏互相配合和整体运作。流出地与流入地之间工作衔接配合也不够，据吉林省 1995 年调查，跨省区流动的暂住人口协查通报回函率只有 26%，也就是说流出地 74% 没有给流入地回函沟通有关情况。这样，就难以从宏观上控制城镇暂住人口的盲目来去。

第四，某些方面管理工作还存在薄弱环节。对暂住人口的服务、教育工作在许多地方还远远不适应实际需要，存在只注重管理而忽视服务的现象。收容遣送工作在许多地方由于工作关系不顺，实际上处于瘫痪半瘫痪状态。由于这些问题的存在造成管理上的失控，使一些暂住人口住在什么地方，吃在什么地方，每天都干些什么，谁也不知道，谁也不过问，成了最自由的公民。一些人成群结伙等待用工机会，有工则干，无工则闲，在基本生活条件得不到保证时，抢劫、盗窃、杀人、放火也都无所顾忌，这些人成了管理上的“死角”。这些问题都需要进一步采取有效措施尽快加以解决。

### 三、适应社会主义市场经济的发展，不断改革和强化城镇暂住人口的管理

我国社会主义市场经济的不断发展，要求劳动力有序流动，达到劳动力资源的合理配置，这就要求对城镇暂住人口进行有效的调控和管理。从长远的观点看，应当逐步消除庞大的暂住人口群体。从尊重和保护公民居住权（包括选择居住地的权利）的角度来认识这个问题，应当给公民以选择居住地的自由，不应将城镇中的人口分为常住的和暂住的；从社会生产和各项社会事业发展需要保持就业者相对稳定的角度来看待这个问题，也应当使人们的就业地与常住地相统一，达到安居乐业，而不应当人为地将两者分开，单独设定一个“暂住地”。因此，我们得出的结论应当是逐渐减少以至最终达到不存在暂住人口。当然，从我国的实际情况出发，要在短时间内达到发达国家那种人口自由迁徙的程度，是不可能的，需要经过长时期的艰苦奋斗才能实现。但是，我们今天所采取的各项政策和措施，都要向着这一方向努力，应该有利于实现这样一个长远目标，而不能有悖于它。在大力发展社会主义市场经济的历史条件下，为了改革已经不适应的现行户籍管理（属地常住户口人员管理）制度，强化辖区居住地人口（包括暂住人口）的管理，应当在不断加强和改进居民身份证管理的基础上，逐步实现由以居民住户为主要管理对象的户籍管理，向以居民个人为主要管理对象的人口管理的转变，使其更加适应社会主义市

场经济的发展。因此,我国的暂住人口管理应当着重在以下五个方面做出更多的努力。

### (一)切实加强法制建设,从法律上强化管理

社会主义市场经济是法制经济,各项社会事务都必须依法管理。制定暂住人口管理的通行法规,不仅是新时期加强暂住人口管理的实际需要,也是人口管理法制的迫切需要。

第一,适应新形势的需要加快立法步伐,做到有法可依。国家权力机关或行政机关应根据近年来实践中出现的新情况、新问题,总结已取得的管理经验,对已有的政策规定进行修订完善,比较成熟的应上升为法律。对暂住人口的暂住管理、租赁房屋管理、农贸市场管理、建筑承包管理、劳务市场管理、计划生育管理、饮食服务业管理、文化活动场所管理,以及暂住人口的安全保障管理等等,都应作出相应的规定。通过这些法律法规,进一步明确规定暂住人口的活动规范,划清守法与违法的界限,规定他们的权利义务,保障他们的人身安全和合法权益;明确规定暂住人口管理机构及其职责范围;用工单位、个人和出租房主应履行的责任和义务;管理经费的来源、使用及具体处罚措施等。通过立法,使各管理部门和工作人员、租赁单位和人员与暂住人口均有序地在法律范围内活动。

第二,管理中认真执法,做到有法必依。一方面应当对暂住人员及其雇主及有关人员加强法制教育,使他们增强法制观念,熟悉有关法规,养成依法办事的习惯,自觉地不做违法的事情,同时学会运用法律的武器保护自己的权益不受侵害;另一方面,教育有关管理部门和执法机关的工作人员,严格执行法律法规,象过去管理常住人口那样,依法管理暂住人口,纠正和惩罚各种违法行为,保证法律法规的有效实施。

第三,搞好执法监督,做到违法必究。既要加强对暂住人员、其雇主及有关管理人员遵守法律的情况进行严格监督,也要对有关执法部门和执法机关执行法律的情况进行监督,促使他们尽职尽责,严格行使法律赋予的权力,纠正违法行为,惩治犯罪,维护法律的尊严。

### (二)不断完善机构体系,从组织上强化管理

加强对暂住人口的管理,必须有健全的组织做保证,有一套适应新形势需要的完善的机构体系来履行管理职责,否则管理就无法落到实处。暂住人口管理较之过去的户籍管理,工作量更大,涉及面更广,关系大局,已超出公安机关的工作范围而成为社会管理的系统工程。因此,必须在继续发挥公安机关在暂住人口管理中职能作用的同时,由各级政府牵头组织有关部门集聚全社会力量加以有效的管理。

从近年来各地的实践经验看,这样一个机构体系应当是多层次、多部门、纵横相连、紧密配合的全方位立体结构体系。多层次是指从中央到省、市(州、地)、县(市、区)、乡镇(街道)、村(委)、屯(组),每个行政建制层次都应设立专门管理机构或设专管人员来做经常性的动态管理工作,从组织人员上保证管理任务落实。多部门是指每一级政府内部要有各相关部门共同负责对暂住人口的管理,在职责上明确分工,承担各自不同的任务。纵横相连、紧密配合是指上下各个层次与横向各个部门之间是互相联系的,工作上应该互相支持,互相协调,形成整体合力,共同管理好暂住人口。具体说来,各级党委和政府应对暂住人口管理应负总责,组织、指导、督促、协调各部门、各单位落实暂住人口管理的各项制度和措施。公安机关是管理暂住人口的“主力军”,劳动用工部门和工商管理部门是“同盟军”。

公安机关的公安派出所是管理暂住人口的“先锋”,应走专门机关与群众路线相结合的路子,实行户籍民警主管,专管员专管,治保主任和用工单位及房主协管的“三级”管理方式,主要是通过通过对暂住人口的摸底、登记、发放、验证、查防、函调、建档、统计等日常工作,熟悉暂住人口

动态情况,及时发现有违法犯罪嫌疑的人,控制犯罪,打击暂住人口中的违法犯罪活动。劳动部门负责对暂住人口的劳动管理与就业服务,包括提供就业信息和职业介绍、就业培训、劳动保险等服务,处理有关的劳动争议,保护当事人的合法权益等,加强劳务市场的宏观管理和控制,建立起全国统一的流动就业管理制度。

工商行政管理部门负责对暂住人口进入市场从事经营活动的管理、监督和教育,查处违法违章经营行为。

其他相关部门也都应明确各自应承担的具体职责,民政部门负责建立暂住人口社会保障体系和收容遣送工作;司法行政部门负责对暂住人口的法制宣传教育、法律服务和纠纷调解工作;计划生育部门负责暂住人口计划生育证明的验发工作,以及对他们进行计划生育宣传教育,提供有关服务;卫生部门负责对暂住人口的健康检查、卫生防疫工作;建设部门负责对暂住施工队伍和工地的管理以及暂住人口聚集地的规划管理,并会同公安、工商部门加强对房屋租赁的管理等等。

除此之外,还应根据辖区暂住人口的不同情况,强化与之相适应的组织管理形式与办法。在纯居民区可以实行民警、暂住人口、专管员与居委会干部相结合的管理办法,在大型企业、学校、建筑工地采取单位治保组织和保卫部门协同管理,在大型集贸市场采取民警、市管员、联防办协同管理,在城乡结合部和出租房较多的地区采取管理旅店的办法进行管理。只有这些部门和单位各有分工、各负其责、各司其职、加强合作,摒弃以往“各自为战”的狭隘观念和做法,形成严密的管理网络和立体管理格局,城镇暂住人口的管理才能真正得到改善和加强。与此同时,还要充分发动广大人民群众,自觉地管理暂住人口,实现群防群治、综合治理,以推动暂住人口管理的社会化进程。

### (三)综合运用多种手段,从方法上强化管理

对城镇暂住人口的管理,除了加强法制建设,运用好法律手段以外,还要综合运用经济的、行政的、教育的、科技的等多种手段,采用先进、有效的方法,以取得最佳管理效果。

在经济手段的运用上,要制定适当的经济政策,调整有关农产品、农用物资等的价格,调节税收,进而引导农民在农村广开致富门路,向非耕地生产转化,从事林、牧、副、渔生产,促进乡镇企业的发展,进而就地消化农村剩余劳动力;进一步放宽小城镇户籍政策,有条件、有计划地解决有固定住所、有稳定生活来源的暂住人口的落户问题,减少城镇暂住人口的总量,吸引部分农民到小城镇落户,这样既可以发展建设小城镇又可以大大减少农村人口涌入大中城市。

在行政手段的运用上,应重点抓好“两头”管理,即流出地和流入地的双重管理。在流出地实行“四证合一”(治安证、劳务证、身份证、婚育证)才能外出。流入地与流出地密切配合,应做到无“四证”不准在暂住地居住,不准用工,同时做好流入地“暂住证”、“就业证”发放查验工作。公安机关对“四证”齐全,符合条件,拟暂住一个月以上的发给暂住证,劳动部门用工时查验暂住证,无暂住证不准用工,从而做好流动就业制度与暂住人口动态管理的衔接工作,把暂住人员全部纳入行政管理部门的管理范围。还应管理好劳动力市场,加强职业介绍中介服务机构建设,扩大覆盖面,增强服务功能,使之在农村剩余劳动力有组织转移方面发挥主渠道作用。此外,必须加大行政处罚的力度,对违反有关行政法规的暂住人员、用工单位及其法人代表,都应给予行政处罚,以有效地纠正和预防各种违法行为。同时,还必须教育各方面的管理人员,树立管理就是服务的思想,寓管理于服务中。通过管理,维护暂住人口的合法经营、居住权利,保护他们的人身财产不受侵犯。

在教育手段的运用上,应注意搞好暂住人员的思想教育和职业技术培训,对他们在经济建设和社会发展中的积极作用应给予充分肯定,对他们当中的优秀人物及作出的突出贡献应大力表彰宣传,还应建立健全激励机制,增强他们对暂住地建设发展的责任感。用工单位及暂住地的党团组织要加强对暂住人口中党员、团员的教育和管理,开展组织生活,发挥他们应有的作用,还应做好其他暂住人员的思想政治工作,帮助他们解决思想上、工作和生活中遇到的困难和问题,努力把他們培育成有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义劳动者。各有关部门、用工单位都要重视并积极创造条件,对暂住人员进行职业技术培训,鼓励他们学习科技文化知识,帮助他们提高素质,增长才干。

在科技手段的运用上,应创造条件广泛采用电子计算机等现代化管理工具,建立起暂住人口信息管理系统,实现管理工作现代化,以适应暂住人口剧增,工作量大,变动频繁,流向不易掌握的实际工作需要。结合暂住人口登记、发放暂住证和暂住人口就业证等日常工作,把所有暂住人员的基本信息都及时地输入电子计算机管理起来,努力尽早实现全国联网查询互访,提高管理和服务的科学水平和快速反应能力。还应建立劳动力供需信息系统,将不同地方劳动力资源情况及需求情况输入电子计算机,及时提供给有关部门和人员,以促进劳动力的合理、有序流动,防止暂住人口的盲目来去。

#### (四)建立健全工作规范,从制度上强化管理

各种规范和制度是管理工作有效运行的重要保证,建立健全暂住人口管理的规范和制度,才能避免出现漏洞和发生失控问题。

首先应健全责任规范,普遍实行暂住人口管理工作责任制。从各级党委、政府到各相关部门以至所有与暂住人口管理有关的单位和个人,都要本着“属地管理”和“谁主管谁负责、谁用工谁负责、谁租房谁管理”的原则,落实责任制,做到暂住人口管理事事有人负责、人人认真负责。

其次,应建立健全日常工作规范,落实暂住人口经常性管理制度。管理机关应适应新形势需要尽快更新观念,实现由管常住人口为主向管包括暂住人口和常住人口在内的属地人口转变,制定暂住人口申报、登记、发证管理制度,建立考核监督机制,针对不同对象、不同情况采取灵活有效的措施加强日常管理和服,达到“人来登记,人在管理,人走注销”。

再次,应建立健全协调配合规范,实行暂住人口动态管理制度。各级政府、各个部门,应破除狭隘的地域观念、本位主义,发扬大协作的配合精神,树立流出地、流入地双重管理的责任感,对本地流出的有劣迹暂住人口要及时向流入地通报、转档;对流入地发现的违法犯罪可疑人员要向流出地发函了解情况,建立健全协查通报制度,跟踪管理;对不配合、不及时通报回函沟通情况,发生漏管失控问题的要追究责任,严肃查处。只有上上下下、方方面面互相紧密配合,建立起严密的动态管理制度,犯罪分子才无机可乘,无漏洞可钻,才能做到及时发现犯罪,有力地予以打击。

第四,应建立健全程序规范,实行暂住人口有序管理制度。从暂住人口到达暂住地到其找到固定住所,开始务工经商或从事其他合法活动,直至离开暂住地,都要有一套严格的管理程序相适应。在每一个管理环节,包括登记、办理暂住证和暂住人口就业证等等,都要有一个合理的、严密的、固定的程序。这样,既可以避免工作中发生疏漏,也可以使工作更有秩序,工作责任更加明确,有利于提高管理的质量和效率。

第五,应建立奖惩规范,实行奖优罚劣制度。对那些长期尽职尽责地完成管理工作任务,取

得了明显管理成效的部门、单位和个人,各级政府应当给予奖励;而对那些未认真履行职责,管理工作任务完成不好,以致出现这样那样问题的部门、单位和个人,要给予惩戒,包括纪律处分和物质处罚。有了这样的激励和制约,才能有效地调动有关部门、单位和人员的积极性,切实搞好暂住人口的管理。

(五)保证宏观协调控制,从机制上强化管理

从宏观上建立起对暂住人口的调节控制机制,将暂住人口流动控制在一定时间、一定地域、一定对象之中,是加强和改善暂住人口管理带有根本性的措施。只有这样,才能做到管而不死,流而不乱,使管理工作顺应经济发展的需要。这方面需要做的工作还相当多。

其一、应加强对农村剩余劳动力跨地区流动就业的调控和管理,提高劳动力跨地区流动的组织化、有序化程度。应加快乡镇就业服务网络建设,开展有组织的劳务输出;抓紧建立区域劳动力市场信息网络,加强省际间劳务协作;实行按就业需求信息发放证卡的办法,开展有效的管理服务,以逐步形成“信息导向、按需流动、凭证管理、全程服务”的宏观调控机制。

其二、应把暂住人口的管理与城镇工业发展和基础设施建设协调起来,加强宏观规划管理。要搞好调查研究和预测分析,根据工业和城建发展的需要规划可容纳暂住人口的数量,根据这个数量扩建暂住人口的活动场所和服务设施,增强城镇的负荷能力,既防止城镇基础设施“超载”,又可以为暂住人口提供良好的生活条件,也便于加强对他们的管理,达到全面放开、计划管理、管而不抑的局面。

其三、应有计划地在大中城市周围建立起一些具有地方特色的卫星城镇。从大中城市中扩散出一些生产项目和技术设备发展卫星城镇,形成一个缓冲带,吸引更多的暂住人口到小城镇去,充分发挥其截留、收蓄暂住人口的功能,以达到分流暂住人口的目的。



(上接第 16 页)

**参考文献:**

Brass, W. and others. The Demography of Tropical Africa, Princeton, Princeton University Press, 1968

Basia Zaba, The Four-Parameter Logit Life Tables System, Population Studies, 1979, Vol 33. NO. 1

D. C. Ewbank and others, A Reducible Four Parameter System of Model Life Tables, Population Studies, 1983 Vol 37.

Coale, A. and P. Demeny, Reginal Model Life Tables and Stable Population, Second Editon, Academic Press. 1983

United Nations, Mortpak, United Nations Publication. 1988

United Nations, Model Life Tobles for Developing, Countries United Nations Publication. 1982

日本厚生省人口问题研究所, 1988, 第 40 回简速静止人口生命表, 日本人口问题研究所资料第 250 号

黄荣清 生命表的数理模型——两个生命函数的关系 日本大学《经济集志》, 1987. 4.