

废除收容遣送制度之后的城市流动人口管理

——以 北京市 X 区“拆除违章建筑”和

“出租房屋契约化管理”为例

李 环

(中国政法大学 政治与公共管理学院, 北京 100073)

摘 要: 北京市 X 区采取了“拆除违章建筑”和“出租房屋契约化管理”的新方法对流动人口间接地进行屏蔽, 是| 项对于流动人口管理的新探索。本文基于实证的数据和资料, 对这项政策进行了描述分析, 并从流动人口管理制度的角度进行了评价。在此基础上, 提出了政策建议。

关键词: 流动人口管理; “拆除违章建筑”和“出租房屋契约化管理”; 政府创新

中图分类号: D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1000- 4149 (2008) 01- 0047- 06

Urban Floating Population Management after the Abolishment of the

Compulsory Custody and Repatriation System: with the Example of X

District of Beijing in Demolishing Unauthorized Constructions and the

Contract Management of Renting Houses

LI Huan

(School of Politics and Public Administration, China University of Political Science
and Law Beijing, China, 100073)

Abstract: X District of Beijing adopted two measures, demolishing unauthorized constructions and contract management of renting houses, to indirectly control the floating population, which is a new attempt in this area. Based on empirical data and materials, the paper gives a descriptive analysis and comments the policies from the perspective of floating population management system, based on which, policy advice is offered.

Keywords: floating population management; demolishing unauthorized constructions; contract management of renting houses; governmental innovation

一、引言

大城市, 尤其是像北京这样的大都市, 一
直是流动人口的流入地。如何管理流动人口,
始终是城市管理者在探索的问题。在收容遣送

制度没有废除之前, 管理流动人口的主要方法
是简单地进行收容然后遣送。1982 年国务院
制定实施的《收容遣送办法》和 1991 年国务
院的文件中规定, 对于“三无”人员, 即无合

收稿日期: 2007- 01- 22

作者简介: 李环 (1969-), 女, 山西长治人, 中国政法大学政治与公共管理学院副教授, 英国卡地夫大学社会学博士, 主要研
究方向为: 劳动力市场政策, 社会福利政策, 政府社会管理等。

法证件、无固定住所、无稳定收入的人员，以及“三证不全”人员，即身份证、暂住证和务工证不全的人员，应该收容遣送。这项制度由于其制度设计本身的缺陷，在具体实施的过程中，产生了严重的问题。首先，负责收容遣送的行政机关被赋予了可以不经司法审判而任意剥夺或限制公民人身自由的权力；这种不受任何约束的行政权力的后果以孙志刚在收容机构被打死为极端的例子。其次，由于财政的紧张，相关的行政机关通常以强迫被收容者从事劳动来补贴遣返费用的办法。在强迫劳动之外，被收容人员也往往成为相关行政机关牟利的工具。

2003年，中国废除了收容遣送制度，而以救助制度取而代之。对于这一变革，在最初的好评如潮之后，也渐渐有了一些质疑的声音。这种质疑以及随之而引发的讨论在2006年的“钟南山事件”中达到了高潮。2006年，居住在广州的钟南山院士，因为本人的手提电脑被抢，遂在媒体上表示，为了维护城市的良好治安，中国应该恢复收容遣送制度，一时在中国引起广泛的争议和讨论。针对钟南山提出观点的广泛讨论和争议已经远去，然而这场大讨论所提出的问题，却直指中国目前社会管理中急需回答和解决的问题：在废除收容遣送制度之后，城市对于流动人口的管理，除现行的对于流浪人员的社会救助制度以外，是否还需要进行其他形式的管理？如果需要，应该如何进行管理？本文试图以北京市X区“拆除违章建筑”（以下简称“拆违”）和“出租房屋契约化管理”（以下简称“契约化管理”）的描述、分析和评价，对这个问题进行探讨。

本文的资料和数据主要来源于一次咨询会。2006年7月，笔者应北京市X区流动人口管理办公室的邀请，参加“拆违”和“契约化管理”咨询会。笔者访谈了流动人口管理办公室主任，听取了四个试点乡和社区的情况介绍，并搜集了大量的文字资料，其中包括有关领导就此问题的讲话，四个试点乡的经验总结和交流材料，本区的政府内部文件等等。在此基础上，笔者访谈了与会的专家；之后，又就一些观点与公共管理学界和法学界的专家进行

了交流。

二、“拆违”和“契约化管理”简介

（一）背景

北京市X区是北京的城乡结合部，实有流动人口约45~50万人。由于流动人口多从事低收入行业，所以主要是居住于出租房屋中。一些流动人口集中聚居的地方，形成“城中村”。全区60.7%的流动人口租住平房，还有一些住在地下室。流动人口聚居区内人员密度大，卫生差，安全隐患多，是安全事故、疾病和案件多发地带。

2006年，X区发改委，区流动人口办公室，区人口与计划生育委员会等单位在按照区域功能定位并开展专题调研的基础上，测算出X区流动人口的合理承载量，对比现有流动人口的数量，提出本区流动人口的调控工作计划与建议。

除此之外，由于首都率先基本实现现代化，同时2008年要举办奥运会对于城市建设和城市秩序也有一定的要求；中央对于流动人口的管理也有“公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务”的十六字方针等等，X区决定合理调控本区的流动人口的规模。并决定，在实施调控流动人口规模的工作中，要遵循“以业控人，以房管人，以证管人”的工作思路，并采取新的工作手段和方法。最重要的工作方法是通过对社区居民委员会和村委会等基层群众性自治组织“拆违”和实行“契约化管理”。

（二）“契约化管理”

“契约化管理”是发挥基层群众性自治组织的作用，加强出租房屋的管理，以达到对流动人口的合理引导，维护社会秩序和调整城市产业结构的目的。

首先，对出租房屋进行契约化管理的决策者是X区党政领导班子。在决策制定之后，各级领导包括区委、区政府以及相应的管理部门，如区流动人口管理办公室的领导都会对准备开展工作的基层社区居民委员会或村民委员会进行动员和培训，使居民委员会和村民委员会的成员充分认识到这两个群众性自治组织也有协助政府维护社会稳定的职能。培训的另外

一个内容是开展“出租房屋契约化管理”的具体办法和措施等等。

第二，成立机构。四个试点村和社区均成立了房屋自治工作领导小组，受社区和所在村综合治理委员会的领导和管理工作。综合治理委员会的书记和主任任自治小组组长，自治小组的组员包括居民委员会或村民委员会的干部、居民或村民代表、出租房主以及二房东等。

第三，社区居民委员会和农村村民委员会在群众充分参与的基础上制订有关出租房屋的村规民约。在四个试点村和社区中，有关出租房屋的村规民约都是在群众广泛参与的基础上制订的。通常，一是要召开征求意见会，广泛征求居民，包括出租房主以及相关部门的意见，并在此基础上形成《社区（村）房屋租赁公约》（以下简称《公约》）初稿。二是召开党政班子会议。在四个试点的村和社区中，均多次召开相关的社区党委和居民委员会会议或者村党委会议和村民委员会会议，对《公约》初稿进行讨论修改。三是举行听证会。召开由派出所民警、办事处有关科室、居民代表、流动人口代表以及出租房主代表参加的听证会，再次征求意见。在此基础上，进一步修改《公约》。四是召开社区居民代表大会，讨论通过所在社区或村的《公约》。

《公约》的主要内容有：

——登记备案制度、治安责任制度以及房主督促房客申领“暂住证”的义务。出租房主应在规定期限内到所在村或社区的流动人口管理站办理租赁合同登记备案手续；同时还要与公安派出所签订“治安责任保证书”。承租人为流动人口的，出租房主要督促或带领其到公安派出所申领“暂住证”。

——对于出租房屋的用途进行明确规定。禁止将出租房屋用于无证无照经营旅店业、歌舞厅、洗浴场所、美容美发店、成人保健品店、网吧、电子游戏厅、二手手机配件等等；出租屋内不得经营废品收购。

——对于出租房屋的人数进行限定。规定每间出租房屋的承租人在5人以上的房主，应该每日填写“住宿人员登记表”，备查。

——对于人均使用面积和房内设施的规

定，出租房屋的人均使用面积不得小于3平方米；出租房屋不得使用上下床；必须使用合格的取暖设施等等。

（三）“拆违”

流动人口另外一个集中居住地是违章建筑。如X区某乡某村，村内聚居了1.3万名流动人口。其中有不少人以收废品，拣垃圾为生。村民纷纷占用公共用地，承包地违规盖房出租给流动人口。为清理这些违章建筑，X区发动了“拆违”行动。“拆违”主要针对占用耕地、林地和绿地的违法建设，以及占用公共用地和侵占街道的违法建筑，在自家承包地中建房揽客的也属于清理整治的对象。具体行动由X区下属的乡或者社区的环境建设办公室牵头，与乡或社区城管分队和各村共同配合行动。

在“拆违”的过程中，同样注重发挥群众自治组织的作用。以某乡为例，“拆违”由村民代表大会形成决议；凡是在耕地建房的村民，村委会将对其发出限期拆除通知书，要求其按期自行拆除。如过期不拆除者，村委会将根据有关规定进行强制拆除。

（四）“拆违”和“契约化管理”的效果

用新办法拆除违章建筑，效果是非常显著的。《北京日报》用这样的分标题来说明其效果：“政府组织拆违，一间拆了三月；村民自治拆违，一月拆了2000间”^[1]。由此可见用新办法组织拆除违章建筑的显著效果。一个试点乡的一个村，在过去拆除违章建筑要严格按照法律程序走，拆一处少则三个月，多则半年甚至还要长；而在依据《公约》拆除违章建筑的过程中，短短一个月的时间里，拆除占地3万余平方米的2000余间违章建筑，腾退70余亩土地，1.3万流动人口迅速缩减为3000人。

三、对“拆违”和“契约化管理”的评价

对“契约化管理”的评价可以从两个维度进行。第一，对比2003年以前实行的收容遣送制度。第二，对比现在实行的对于城市流浪和生活无着人员的救助制度。

（一）对比收容遣送制度

在2003年被废止之前，收容遣送制度一

直是中国用于管理流动人口的主要手段。这项制度的逻辑起点是，流动人口，尤其是没有稳定的工作和收入，没有固定住所的流动人口，会成为危害社会治安的主要因素。为了维护城市的社会治安，就应该尽量减少城市中的流动人口。减少城市流动人口的主要办法是公安机关收容并遣送“三无”和“三证不全”人员。不仅如此，这项制度在实践中还被异化。为了公安机关本身的经济利益，被收容的人员被强制劳动，或被要求交一定的赎金；一些人是由于公安人员撕毁了暂住证而被收容的；一位女青年在收容站被多名暴徒强奸；一些人从飞驰的警车上冒险跳下，或死或残。而大学毕业生，已在广州有正式稳定工作的孙志刚的被收容一直到被殴打致死，更是这种制度被异化的极端标志^[2]。

从逻辑起点上看，本文所描述的“契约化管理”和“拆违”与收容遣送制度是一致的。政策的思路都是大量流动人口的存在是城市治安保障最大的隐患，因此要想改善城市的治安环境，首先就要以各种方法适度减少城市的流动人口。

尽管逻辑起点是一致的，但是“拆违”和“契约化管理”所采取的方法和手段与收容遣送制度完全不同。

“拆违”和“契约化管理”的主要原则是“以屋管人，以业控人，以证管人”，这种原则和途径与收容遣送制度的直接把“三证不全”人员收容并遣送的思路相比有了根本的变革。现在的原则是对出租房屋的管理，而非直接针对人，减少了行政执法人员滥用权力侵犯公民权利的空间。

“拆违”和“契约化管理”体现了对于流动人口的适度接纳和管理，而非过去收容遣送制度的“简单地一律赶走”的方法。在具体的操作中，所有的出租房屋要登记备案，并且为了减少出租房屋中的承租人数，也为了出租房屋必要的生活环境和设施，规定“出租房屋的人均面积不得少于3平方米”。对于出租房屋的规范管理，尤其是对于出租房屋的承租人的合理控制，使出租房屋的基本生活条件达到必须的标准，是正当和合理的行政行为。在这种

管理方式中，所针对的对象也并不是所有流动人口，而是生活比较困难，租房达不到基本生存条件的流动人口，管理的方式也并不是直接针对流动人口，而是通过规范本地人的出租房屋的行为，来间接管理流动人口，也就是访谈中屡次提到的“要管好流动人口，先管好本地人”的原则。

在“拆违”和“契约化管理”中，注重发挥群众自治组织的作用，也是与原来收容遣送制度中以公安机关为主体进行管理的方式所根本不同的。可以说，在“拆违”和“契约化管理”的过程中，具体的、事务性的职责都由群众自治组织承担。但是群众自治组织在此过程中所扮演的，又不仅仅是一个政府决策的被动执行者，而是在社区或者本村有关事项的管理上，具有根据具体情况，通过民主程序进行决策的权利。也就是说，对于涉及基层群众的事项，从决策到执行到处罚，整个过程都是群众自治组织在扮演主要的角色。党组织、政府主管部门和政府职能部门扮演的是指导、协调、监督和配合的角色。

通过发挥基层群众自治组织的作用，避免了原来收容遣送制度中易出现的政府与民众紧张和对抗的局面。在原来的收容遣送制度中，政府行政执法机关直接面对民众，加之每一项行动决策上缺乏广泛的参与，宣传动员上也由于政府本身人力、物力和财力的限制而很难触及每一个有关人员，难免会出现群众的不配合和政策实施效果不佳，容易反弹的结果。而在“拆违”和“契约化管理”的方法和措施中，由于在决策的过程中，有广泛的群众参与，在具体的实施过程中也是由群众自治组织具体执行和落实，政府有关职能部门并不承担执行的职能，所以，减少了群众对政府的冲突以至实施效果比较理想。

在“拆违”和“契约化管理”中的另外一个亮点是在强调控制的同时强调服务。在过去的收容遣送制度中，强调控制和规范管理，而忽视了政府服务的功能，因此行政手段多为控制和强制。这样的手段加之其他一些不当的行为，不仅流动人口的权利屡屡受到侵犯，而且由于有违城市化的大趋势和公平正义及人道原

则，有违新时期政府管理职能向服务型政府转变的趋势，造成非常大的负面影响。而“契约化管理”在进行控制和规范管理时，同时强调政府和具体实施的基层群众组织的服务功能，进行了大量的服务工作，并将人文关怀体现在工作中。为民众安全等着想的具体服务工作，是取得基层群众理解和配合的原因之一。

“拆违”和“契约化管理”注重严格依法行政也是一个亮点。收容遣送制度在实施的过程中，某些行政执法人员违法行政是造成收容遣送制度最恶劣影响的原因。而在“拆违”和“契约化管理”的方法措施中，一开始就强调依法行政，对于这项政策措施被异化起到了一定的防范作用。

（二）对比城市流浪和生活无着人员的救助制度

2003年收容遣送制度被废止，而以对城市生活无着的流浪人员的救助制度取而代之。新的救助办法强调救助自愿，禁止强制救助；救助站免费提供衣物食宿等，并帮助联系家属，医治和照顾老弱病残和儿童等。救助的对象严格限制在城市流浪和生活无着的人员。社会救助制度以其对公民权利的保护和强调，对行政权力的限制，并以对城市生活无着的流浪人员的救济而非控制和排斥，获得了广泛的社会好评。这项社会救助制度体现了政府执政手段更加文明、现代，更注重对社会弱势群体的帮助和救济。

但是，这项社会救助制度仅仅是一项短期的措施。这项制度规定：在社会救助站，只能停留7~10天。而对于城市的流浪和生活无着人员的长期救助制度现在还是一片空白。所以这项制度的实施只能说迈开了中国更文明对待城市生活无着流浪人员的第一步，在建立对于城市生活无着流浪人员的社会保障制度方面，中国还有很长的路可走。从这个角度来说，X区的“契约化管理”，在对于城市生活无着的流浪人员或者是城市流动人口的长期社会保障制度方面并无贡献。

四、对于“契约化管理”的总体评价

从具体的管理措施上，“契约化管理”体

现了政府管理社会事务的更加科学和更加文明，更加充满人文关怀，无疑是一个可喜的进步。从政府管理社会事务职能和角色的转变，表明政府开始让渡更多的空间给群众自治组织，这样不仅培育了自治组织的成长，而且政府不再直接管理很多具体的事务，政府的职能实现了转变，社会管理的有效性大大提高；政府在对流动人口的管理上，从对流动人口“人”的管理上，转变为对流动人口生存空间的管理上来，行政权力对流动人口公民权利侵犯的空间也大大减少；同时“契约化管理”注重政府和另外一个管理主体——群众自治组织的服务功能，也是政府在建设和谐社会背景下的可喜转变，值得充分肯定。

但是在这一政策措施的逻辑起点上，“契约化管理”却仍然是这样的思路，即：城市流动人口多等于城市社会治安差，所以必须要以各种方式打压流动人口。在这样的一种思路中，其实存在着很多问题。城市社会治安差的原因有哪些？城市流动人口多是不是城市社会治安差的唯一原因？城市流动人口犯罪的主要原因是什么？他们是天生的罪犯还是由于社会的不公造成的？对于处于社会底层的城市流动人口，我们社会是否有健全的社会保障制度以保证他们基本的生存权利？即使靠打压城市流动人口，能够在一定程度上改善城市的治安，这样的措施是否正义？等等。类似的追问之下，这样一种思维方式的简单和脆弱暴露无遗，同时也不难看出这样的思路其实没有摆脱过去工作思路的影响，如收容遣送制度。事实上，每当城市的社会治安有一点点的风吹草动，城市的流动人口就成为替罪羊。从这点来说，“契约化管理”并无创新和进步。

“契约化管理”所存在的问题，还在于基层群众自治制度本身所存在的问题。在我国的社区群众自治组织——居民委员会制度和农村村民委员会制度中，存在着两个制度上的缺陷。一是自治组织严重行政化，背离自治组织的本义。群众自治组织的大部分时间和所做工作的大部分，仍然是政府交办的事情^[3]。同时，在基层，基层党组织和基层群众组织的关系一直是基层自治制度所没有解决好的问题。如在

农村基层群众自治组织中著名的“两委”问题，即村党委和村民委员会的关系问题，一直是困扰农村基层群众自治制度的问题^[4]。因此，在实际的运作过程中，基层群众组织已经在很大程度上异化为政府职能和政府权力在基层的延伸，自治的色彩已经非常淡化。第二，在基层社区或村，只有具有本地户籍制度的居民才有投票权，才被认可为群众自治组织的管理范围中。在社区或者村居住的非本地户籍的居民，是没有权利参加公共事务的。也就是说，“契约化管理”中，群众自治组织制订的针对流动人口的《公约》的过程中，实际上流动人口本身是没有任何参与权的。流动人口作为利益相关群体，却没有任何参与的权利，是深藏在这项制度之后的弊端所必然导致的结果，也使这项制度的公平和正义性受到置疑。

收容遣送制度在实践中，由于某些执法人员的野蛮执法，公民权利受到极大的侵犯。收容遣送制度被大大异化。相应的，我们同样要追问，新的“契约化管理”的方式在实践中会不会被异化？收容遣送制度被异化的根源，除了制度设计本身的缺陷，如限制人身自由等，其他很多因素都导致了异化。如执法人员素质的低下，行政权力在我们整个的政治制度中没有有效制约的机制，对公民权利漠视的政治文化仍然根深蒂固等等。对比收容遣送制度，我

们现在的社会环境并没有本质的改变，而这项制度本身的一些缺陷，如不按照法律程序强拆违章建筑等等，让我们有理由相信，这项制度的异化不是不可能的。

总之，北京市 X 区的“拆违”和“契约化管理”，在具体的工作方式上是大城市流动人口管理方式的进步和创新，但是这项政策的逻辑起点和思路却凸显了在对于流动人口对社会治安的影响，以及如何维护社会治安等方面政府决策的简单化。同时基于我国群众自治制度本身所存在的问题，这项制度的公平性容易受到置疑。而我国的整个权力制约机制，以及公民权利保障机制的缺失及这项制度本身的一些缺陷，使这项制度的被异化的可能不能完全排除。

参考文献:

- [1] 王海燕, 杨晓斌. 北京村民自治管理流动人口. 北京日报, 2006- 07- 18.
- [2] 唐杏湘等. 从遣送到救助——从孙志刚案看收容制度的变迁. 新闻月刊, 2003, (9).
- [3] 李敏. 农村改革中村民自治的现实问题及解决途径探讨. 经济问题探索, 2006, (6).
- [4] 党国英. 论村民自治与社区管理. 农业经济问题, 2006, (2).

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 60 页)

配置、培训资金投入等；五是加快社会保障信息平台建设，借助某一全国性信息平台建立覆盖全国的社会保障信息网络系统，实现社会保障的全国联网，提升管理手段，将全国社会保障资金的缴纳、记录、核算、转换、支付以及查询等服务都纳入计算机管理系统，这样可以克服由于农民工职业不稳定性、高度流动性而带来的社会保障管理的困难，克服由于社会保障制度的城乡分割和地域分割、不可转移、社会保障网络在全国无法对接和联通的缺点。

参考文献:

- [1] 吴兴陆. 农民工定居性迁移决策的影响因素实证研究. 人口与经济, 2005 (1): 6.
- [2] 国家统计局调研组. 当前农民工外出务工情况分析, 中国农民工调研报告. 北京: 中国言实出版社, 2006.
- [3] 西奥多·W. 舒尔茨. 梁小民译. 改造传统农业. 北京: 商务出版社, 1987, 132.

[责任编辑 崔凤垣]