

流动人口的权利视角

焦建全

(首都经济贸易大学人口经济研究所, 北京 100026)

摘要: 本文阐述了流动人口的涵义和流动人口的现状, 回顾了理论界对流动人口的利与弊的观点, 从权利的角度出发, 指出流动人口的权利应受到维护, 这是现代文明社会最基本的权利, 从这个角度, 应转变观念, 改善对流动人口的管理工作。

关键词: 流动人口; 权利

中图分类号: D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)03-0073-03

A Study on Floating Population from Rights Point of View

JIAO Jian-quan

(Institute of Population Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing, 100026)

Abstract: This paper interprets the definition and the current situations of floating population. After a review of literature on advantages and disadvantages of floating population, from rights perspective, this paper points out that as a kind of basic rights in a modern society, the rights of floating population should be protected. Therefore, we should change the old conceptions and improve the management of floating population.

Keywords: floating population; rights

自从改革开放以来, 流动人口大规模出现, 是经济和社会发展的必然结果, 因特定的历史条件, 中国的流动人口有其特殊的涵义。如何看待流动人口的问题一直成为人们关注的热点, 尤其是居住在城市的的人们。本文将着重从权利的视角, 以平等的精神、超越利弊的观点去看待流动人口的问题, 这是笔者在本文思想中对待流动人口所持的基本态度, 基于此, 应改善对流动人口的管理方法, 逐步将流动人口的权利落到实处。

一、流动人口的涵义和现状

1. 流动人口的涵义。从来没有哪个国家的流动人口的涵义像今日中国这样复杂, 有这样多的内涵。它远远超越了人口学的“移民”和“流动人口”等关于流动人口的涵义或流动人口的研究范畴, 而被赋予了社会的、政治的和文化的涵义。那么, 什么是流动人口呢?

流动人口的涵义很丰富, 很难给流动人口下一个准确的定义。笔者认为, 流动人口是相对于在某地固定居住人口而言的, 是指离开户籍所在地而在外地从事各种活动的人口, 或者说是居住在流入地而没有本

收稿日期: 2001-11-28; 修订日期: 2002-03-19

作者简介: 焦建全(1972-), 男, 安徽人, 首都经济贸易大学人口经济研究所99级硕士研究生, 研究方向为人口社会学。

地户口的人口。常住户口的获得不是看是否在本
地居住多少年,而是看有没有本地户口。

中国的户籍管理十分严格,无论其在本
地居住多少年,是否本地出生,收入与
否,意愿与否,只以户口所在地为
准,与之有关的因素不考虑在内。即
使其在本
地有居住的愿望,有固定的居住地和
固定的收入,居住了一定时间,在某
地已融入本地社会而成为本地社会
的一员,也就是说,流动人口转化为
固定居住人口,但仍以流动人口来
论。具体体现在某些具体执行行政
管理部门的某些人管理指导思想上
不对头,管理不是以流动人口为本,
帮助解决他们的各方面的需求,而
是存有“见外”的心理,对其只是
管,制约,不是管理寓于服务之中,
服务之中寓于管理。暂住人口和
常住人口的区分却非是一个“住”
的时间长短问题,而是更有深度的
涵义。

区分流动人口的一个重要标志是看是“
常住”还是“暂住”。区分暂住人
口和常住人口的不是“住”的问题,
而是“户籍”问题。也就是说,户
籍是衡量暂住人口还是常住人口的
标准。如果拥有户籍,哪怕只是刚
刚入住,也是为常住人口,如果没
有,即使居住 20 年,也只能是“
暂住人口”。

只以户籍为准的制度肇始于 1958
年 1 月 9 日,全国人民代表大会常
务委员会第 91 次会议通过的《中
华人民共和国户口管理条例》。1958
年以后,“户籍”包含了更多的涵
义。城乡严格的身份差别也由此拉
开,以后城乡在其他制度如住宅制
度、粮食供给制度、副食品和燃料
供给、生产资料供给制度、教育制
度、医疗制度、养老制度、劳动保
护制度、就业制度甚至婚姻制度方
面成为定势稳定下来。

户籍条例的制定已有 40 多年,全
国各方面已发生天翻地覆的变化,
城乡结构也有很大调整,城市化进
程加快,大批农民转为非农职业,
早年的户籍制度远远适应不了当
今社会各方面需求。鉴于流动人口
中大多数是进城镇务工的农民和
小中城市向中大城市寻找更好机
会的年轻人,更确切地说,这些
人口当中绝大多数是进城寻找工
作的农民,当然,他们是和本地的
诸如住宅、医疗、养老、劳动保
护,甚至教育等福利制度无缘的,
得不到应有的合法权益。

2 流动人口的现状。十一届三中全
会以来,涌现出大量的剩余劳动力,
随着农村经济体制改革的实施,以
农村劳动力为主的流动人口增长十
分迅速。据张庆五估测,80 年代
初的流动人口规模不过 3000 万
左右^[1]。此后大幅度上升,1995
年流动人口达到 8000

万人,其中,广东多达 1500~2000
万,其中东莞市流动人口是当地
人口的 1.5 倍;上海市流动人口就
有 465 万之多;北京市流动人口一
说 300 多万^[2]。在公安机关登
记的暂住人口为 4400 万人^[3]。
1998 年底,根据公安部治安管
理局的统计,全国在公安机关登
记的暂住人口数为 4045.7 万人^[4]。
结合这一数字,根据以往的经验
推算,一般认为,全国流动人口的
总数应不少于 8000 万人,即不会
低于 1995 年的水平^[5]。由于近
年来加大了对城市流动人口的管理
力度和一些工种限制及就业人口
质量的提高,流入城市的农民工
有所减少,但从全国总体看,流
动人口短时间不但不会降低,还
有可能增长。

二、对流动人口的争论

流动人口对当地的经济、社会等
产生了重大的影响,由流动人口引
发的种种问题引起了政府和理论
界的关注。

理论界关于流动人口对当地城市
经济和社会发展的影响主要有以
下两个方面:

关于利的方面,一些学者认为流
动人口的出现对城市社会经济产
生了重大经济影响,刺激了城市
商业活动的发展和当地的消费,
增加了城市的收入,为城市第三
产业的发展作出了重要的贡献^[6];
外地工降低了劳动成本,使本地
企业具有了竞争力,而有助于扩
大城镇内部专业技术人员和非专
业技术人员之间的收入差距,农
民工对城市失业的影响是不大的,
在城乡劳动者就业竞争中,互补
效应大于替代效应,它所产生的
替代率仅为 0.1^[7];总之,促进
了本地社会经济的发展。

关于弊的方面则认为流动人口
加剧了城市基础设施如交通、供
水、供电和住房等硬件和人口素
质方面的压力,造成了新的环境
污染,带来了严重的社会问题如
社会治安问题、计划生育问题及
造成了再就业工程严重的压力等
问题。

学者们在比较了利弊以后主要
有两种观点:认为利大于弊的学
者认为应放宽对流动人口的限
制,给流动人口某些方面以平等
的待遇,政府应加强因势利导,
流动人口弊也可以转化为利,要
在管理上下功夫;认为弊大于
利的学者则认为应严格控制流动
人口。

三、权利视角

无论以上说法孰是孰非,但大多
从经济的角度出发,站在城市的
角度,言下之意则是:于我有利
焉,则“纳”之;反之,则“去”
之;尽管如此,大多数学者还是
认为农民工是有益于城市发展的。

下面,我们换一个角度,即从权利的角度去看这些问题。

现代文明社会是以权利为核心的契约社会。现代文明的发展史的过程是一个从“身份”到“契约”的过程。这些权利是以宪法为核心构筑起来的法律系统,具体化为权利和义务的关系,没有法律的规定,权利将不复存在。当然这些法律必须是以权利为核心的良好的法律。权利是人的生命内容,它与生俱来,“所有人生而平等”。正如梁启超先生所言:“权利之诞生与人类之诞生略同。”“人的生命权利是有两个本质属性:一、基于同样的生命权利,所有人一律平等。二、任何人,不可以任何理由侵犯他人的权利。”权利的这两个属性构成了人的生命尊严。现代文明社会强调“以人为本”其体现就是用法律来保障人的权利和尊严不要受到侵犯。

要使人的权利和尊严不受侵犯,首要的是以保护人的基本权利的宪法不能成一纸空文。现回过头来看最终导致人口的户籍差异的条例,就可明之。

首先,户籍条例的出台违反了1954年全国第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》中规定“中华人民共和国公民在法律面前人人平等”及“中华人民共和国公民有迁徙的权利”的条款。此条例将户籍的差异视为当然,于是导致了更大的恶果。其次,宪法的违背使宪法保护的内容——人的权利受到损害成为不可避免的事,而这一损害并被视为当然。最后,导致法制无存,与现代文明社会的原则格格不入。

这种损害造成的原因是什么呢?中国传统社会是一个“身份”取向的社会,人立足于社会,不是基于他的生命权利和尊严,而是基于其身份。这样的社会,人与人之间是不平等的,并视之为当然。身份取向成为中国传统社会的重要文化心理,它表现在人们生活的方方面面。由户籍造成的身份问题就是其中一例,因此,户籍条例的出台导致的身份差异被视为

当然是不足为奇的。

目前中国社会正在转型,由以重身份的社会向以权利为价值的现代社会转变。但是,在当代中国,封建的东西,尤其是悠久的封建等级制度的传统,还有广大的市场,还顽固地盘踞在一些人的头脑之中,不管他意识到或是没意识到。

利弊的分析是站在城市的经济的角度的,但是从权利的角度出发,我们无权利决定“去”和“留”。

对流动人口的争论,应超越经济的和对城市利弊的争论。如果只是考虑利和弊,那么,有一天我们得出弊大于利的结论怎么办?现在回过头来看流动人口这一问题,现在不应该讨论的是利弊的问题,而是超越利弊,从权利的角度出发,如何去使“中华人民共和国公民在法律面前人人平等”这一宪法规定的全国人民的法律权利真正成为每个公民权利的切实保障。

鉴于此我们不仅要从社会经济角度认识流动人口,更应从权利的角度、平等的精神出发,完善对流动人口的管理工作,维护流动人口的各方面的合法权益,让其在我国可持续发展中发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 张庆五. 经济体制改革与流动人口. 中国人口年鉴(1987). 北京:经济管理出版社,1998.
- [2] 周毅. 中国流动人口现状和对策. 社会学研究,1998(2).
- [3] 罗干. 在全国流动人口管理工作会议上的发言. 人民日报,1995-7-9(1).
- [4] 公安部治安管理局编. 1995年全国暂住人口统计资料. 北京:中国人民大学出版社,1995.
- [5] 同[3]
- [6] 王树新. 流动人口利大于弊,弊也可以转化为利. 人口研究,1997(3).
- [7] 蔡昉,王德文. 中国经济增长可持续性与劳动力的贡献. 经济研究,1999,(11).

[责任编辑 齐明珠]