

人口有序管理的国际经验与中国实践

——基于流动人口服务管理的视角

尹德挺

(北京行政学院 社会学教研部, 北京 100044)

摘要: 本文探讨了发达国家在人口登记管理、信息管理、流动人口调控及社会融合政策等方面的成功经验及植入我国的四大体制障碍——人口信息整合环节断裂、地方财权事权环节断裂、鼓励就业环节断裂、举家迁移环节断裂。基于人口有序管理良性循环的理论框架, 论述了发达国家人口有序管理经验对我国流动人口服务管理的启示, 即建立“双核心”人口管理信息系统; 建立人口有序管理协作机制, 突出“成本杠杆”作用; 建立居住证制度, 实现流动人口渐进式福利供给; 改革分税制和转移支付制, 实现公共福利均衡供给; 建立以“城市功能定位”为导向的公共资源合理配置机制, 促进人口与产业有机结合; 建立以家庭团聚为重要维度的社会融合机制, 体现对“事实移民”的人性关怀。

关键词: 人口有序管理; 国际经验; 流动人口服务管理

中图分类号: C922 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 02-0018-07

International Experience and Its Application in China on Population Management: Based on the Service Management of Floating Population

YIN De-ting

(Department of Sociology, Beijing Administrative College, Beijing 100044, China)

Abstract: This paper analyzes the experience of the developed countries on population register system and information system, population control and social integration policy for giving a reference to the floating population's service management of China. Based on it, this paper explores four kinds of cracks in the fields of population information integration, local tax system, encouraging-employment policy and family-migration policy when introducing the experience into China. As a result, this paper puts forward six mechanism should be established, that is, dual-core population information system, cost-oriented cooperation mechanism of population management, residence permit system based on progressive welfare supply, public welfare supply equilibrium based on the tax distribution and transfer payment system, function-oriented city public resources disposal and the

收稿日期: 2011-11-30; 修订日期: 2012-01-10

作者简介: 尹德挺 (1978-), 湖南沅陵人, 博士, 北京行政学院社会学教研部副教授, 研究方向: 流动人口管理。

social integration mechanism especially including family reunion rights.

Keywords: population management system; international experience; service management of floating population

随着改革开放的推进和经济体制的转型,我国以户籍制度为基础的二元社会管理体制逐步弱化,而产业变动、城市化进程及国民经济增长空前加速,人口流动呈现高度活跃态势。目前,我国流动人口服务管理工作开始围绕人口的基本信息、资格审查以及相关公共服务三方面展开工作,但流动人口这一管理客体仍表现出组织弱、就业差、融合低、管理难等问题,而政府部门这一管理主体也体现出主体不清、效率不高、信息不明、队伍不足等问题。“他山之石,可以攻玉。”本文试图探讨发达国家在人口证件登记、信息管理、流动人口调控及社会融合等方面的有序管理经验,以期为我国加强流动人口服务管理工作提供借鉴。本文拟解决三个问题。第一,发达国家实现人口有序管理的理念、基础和手段分别是什么?第二,基于国际经验,界定何为“人口有序管理”?发达国家人口有序管理经验植入我国存在哪些制度障碍?第三,在人口有序管理良性循环的理论框架指导下,未来我国加强流动人口服务管理工作的政策思路涉及哪些方面?

一、“人口之鉴”:发达国家人口有序管理经验

针对人口有序管理,主要是发达国家是在确保公民自由迁移权的前提下,综合运用行政、法律、税收、规划、市场、福利、信息等各种手段,吸引居民主动接受管理,合理引导人口流量和流向,从而有效调控区域间的人口流动,保障区域内的社会融合。

1. 以生命事件和生活事件信息系统为双核支撑,构建人口服务管理的工作平台

建立以生命事件和生活事件为双核心的人口信息系统是实现人口有序管理的重要手段,也是掌握人口迁移流动信息的重要途径。例如,在美国,人口微观信息的日常统计主要来源于两大系统的制度支持:生命登记制度(Vital registration system)和社会安全号制度(Social Security Card),这两套系统分工明确,各有侧重。“生命登记制度”侧重于记录人口生命事件的微观信息,即出生、死亡、婚姻、领养、胎儿死亡、流产、父母基本情况、父母与子女的社会关系等^[1],但较少涉及国内人口迁移和流动信息。在美国,包括出生、死亡以及绝大部分的结婚信息等生命事件记录,主要由各州人口统计局保存,而各州主要通过公共卫生统计和信息系统协会(the Association for Public Health Statistics and Information Systems)来完成联邦政府所要求的生命登记工作^[2];其他生命事件记录,诸如契约、抵押、姓名变更、离婚以及部分州不集中统计的结婚记录等信息,主要由所在郡的法院书记员保存^[3]。生命登记制度除了提供个体微观信息外,还能够与人口普查数据结合,为人口有序管理提供翔实的宏观数据资料,即郡及郡以上人口估计的基数来源于人口普查,更新数据的信息基于生命登记资料等各种行政记录。不过,详尽而完备的生命事项登记需要耗费大量人力、物力,而且美国出生、死亡等事项的登记也未做到100%完善。

另一方面,“社会安全号制度”侧重于记录公民身份及日常生活的微观信息,是政府管理常住人口的重要手段,它记载着包括迁移、居住、纳税、驾照、补助金额等在内的多维信息,它是申请入学、贷款、信用卡、银行开户等重要事件的凭证,由美国社会保障局针对个人发行并由其负责管理,居民终身使用。申请社会安全号(Social Security Number,简称“SSN”),需要提供父母的SSN,最后由生命登记办公室分配一个SSN。由于美国不实行迁移登记制度,因此,人口迁移和流动的微观信息主要来自于社会安全号系统,各个地区、行业、部门都可以通过存储社会安全号信息的电脑系统查询个人纳税和医疗登记情况,实现了对迁移流动人口进行有效的信息追踪和服务管理。其中,对于65岁以下的纳税人及其家属,商务部人口普查局从财政部联邦税务局的个人税收记录单上获取其当前住址,再通过社会安全号反查当事人上一年度的住址,以此判断公民在这一年度内是否发生了国内迁移;而65岁及以上人口的迁移率则是通过老年人的医疗登记单来推算^[4]。可见在美国,人口迁移流动信息与个人纳税记录、福利享有紧密相连。

日本采用以户籍簿与住民票为双核心的人口管理体制，其中，户籍簿以家庭为单位，采取“依人编制”（记载个人的重要身份事项）和“家庭卡片”（记载个人与其他家庭成员间的社会关系）相结合的方式，记录出生、死亡、婚姻及遗产继承等信息，起到登记身份和公证的作用，类似于中国的“户籍卡”；而住民票以个人为单位，依据公民的居住地发行，是公民确认日常住址、迁移、纳税、选举、接受义务教育乃至领取健康和年金保险、米谷配给等的根本依据^[5]，具有人口统计功能，类似于中国的“暂住证”或“居住证”。从管理系统上来讲，住民基本台账系统负责住民票的管理，它由税务系统、国民健康保险系统和选举系统以及住民服务系统组成，这一管理平台将个人迁移流动信息与个人纳税义务、福利权利整合于一体，为实现人口有序管理提供了有力保障。

2. 以“福利引导、责权统一”为动力，建立流动人口主动登记的工作机制

首先，发达国家的福利供给是以履行公民义务为前置条件的。以美国为例，美国基本公共服务供给原则是义务和权利的对等，不管是流动人口还是本地居民，依法纳税是享受各种公共福利的前提条件。以美国教育为例，教育经费由三级政府投入组成，大体上联邦政府占4%，州政府占88%，地方政府占8%^[6]；从经费来源看，联邦政府主体税种是个人所得税，州政府主体税种是消费税，而地方政府和学区主体税种则是财产税。美国联邦政府通过建立地方学区征收财产税的分税制，来确保本学区义务教育的经费支出。在美国公立学校中，从学前班到12年级，学生按照家庭住址就近免费上学。公立学校是完全按照居住地划分的，不管是租房或买房，学校看的不是房产证，而是家庭近期的电话账单或水电账单^[7]，以证明其居住信息的真实性，并结合社会安全号中本学区的纳税记录（如财产税等），为地方学区居民提供免费的义务教育服务。此外，为增强地方政府提供公共服务的能力，联邦政府对州和地方政府建立了比较全面的财政转移支付制度^[8]，以解决各地区间的财政不均衡，实现基本公共服务的均等化。

其次，个人利益和公共福利又与证件登记、人口信息管理相关联，这是发达国家成功实施人口有序管理的有效手段。在美国，社会安全号已经成为了国民“身份证”^[9]，是个人享有公共福利的重要证明。在没有户口和个人档案制度的美国，它已成为一种有效的社会管理工具^[10]：第一，社会安全号码与领取工资紧密相连。通常，雇主要向国税局报告给予受薪者的全部收入，而在税务领域，社会安全号码则是唯一的个人识别号码，是纳税记录的重要载体。第二，社会安全号码与个人信用消费紧密相连，记录着个人信用消费的全过程。如果一个人的记录良好，信用度高，还可以在许多方面得到优惠，例如教育、贷款等。反之，有关部门将出面予以法律制裁等惩罚。第三，社会安全号与政府提供公共福利和社会救助紧密相连。例如，在医疗方面，只要向有关机构提供儿童的社会安全号码以及父母的有效收入证明，有些州就能向儿童提供免费的医疗保险；在教育方面，社会安全号中具有本学区纳税记录的居民能够享受免费的义务教育，但跨学区及学区内的非居民则不能享受优惠；在高等教育阶段，要根据社会安全号所提供的居住地点和居住时间等信息，综合判定州内的居民能否享受本州的教育优惠。因此，美国居民会向政府部门主动提供人口的真实居住信息，以确保享受各项优惠政策。由于社会安全号既承载着个人税收、福利、信用等信息，也承载着人口迁移流动的信息，因此，通过“福利引导、责权统一”的原则，引导流动人口主动接受管理成为可能。

在日本，住民票是反映人口迁移和流动的重要依据。日本法律明确指出，住民登录制度只是与户籍相关，而不同于户籍。日本国民在哪里居住和工作由自己选择，办理完迁入手续后就享受迁入地的所有福利，并按照当地的相关政策和数额交纳保险和税金等，即在日本，保险、纳税以及福利都与现住地的地址相关。但是，公民在迁出之前先要到当地政府办理住民票迁出证明，注明迁出原因和计划前往地址，迁入新址后14天内到新住地政府办理迁入登记。随着“电子政府”计划的实施，日本新近出台了《住民基本情况网络登记制度》，公民凭借个人登录号就可以在网上方便地完成迁移登记，政府也可以根据电子记录掌握公民的行踪^[11]。迁移人口如果逾期尚未办理迁入登记，那么会影响到个人的国民健康保险和驾照，不过，在法律上一般不会承担什么责任。总的来说，在日本，迁入居民主动办理住民票的原动力包括两个方面：一个是与住民票捆绑在一起的政府福利，另一个是住民票不变更会给迁入者个人的医疗保险和车辆驾驶等带来的重要影响。因此，日本国民愿意将个人的迁

移流动行为通知迁入地政府，从而享有迁入地的公共福利，为实现人口有序管理提供了便利。

3. 以法律、税收等手段作为成本杠杆，实现人口准入及分类管理

在美国，公民自由迁徙同样必须符合一些准入条件。例如，美国公民从一个州到另一州的迁移虽然在地理意义上是自由的，但完全进入迁入地社会权利体系是有条件的。最为常见的限制条件是：①特定的居住期限。例如，有些州规定居住不满一年的大学生，需要支付较高的高等教育学费。②在迁入州内具有固定居所。③“真诚居住”的要求，即现在实际居住，且打算无限期的居住下去。一旦被确认为某州的真诚居住者，即可享受本州居民待遇。不过，“真诚居住”的判定比较困难，可以通过客观物质因素等来识别，例如，孩子是否与父母或者其他法定监护人一起居住在学区内等^[12]。

此外，美国还通过社会安全号的不同类型实现对人口的分类管理，提高就业门槛。从社会安全卡片的种类来讲，社会保障局针对不同人群提供不同类型的社会安全号卡片，并通过不同卡片的种类来限制就业机会和就业行为：最普遍的卡片发给美国公民和永久居民（绿卡持有者），注明了持卡人的姓名和号码，此卡拥有者就业相对自由；注明“NOT VALID FOR EMPLOYMENT”的卡片发给在美国有合法身份但不能在美国合法工作的外国人，它无法用于就业所需的证明；注明“VALID FOR WORK ONLY WITH DHS AUTHORIZATION”的卡片发给有美国国土安全部工作许可在美国可以临时短期工作的外国人。

一些发达国家还通过税收和法律的手段来限制人口的流入或过度聚集。例如，法国巴黎在市区比郊区征收更多的“建筑用地税”；巴黎还曾经规定流动人口要获得居住权必须先缴纳10年赋税；韩国首尔通过对大型建筑物的建筑商征收“人口过密税”，来缓解中心城区人口压力^[13]；美国纽约州出台了《1901年出租房屋法案》，该法律针对纽约市制定了比先前法案更为严格的强制条款，包括对电灯、卫生、通风设备和使用期的要求，还对新住房及其维修标准以及对建造不合格房屋进行了定罪^[14]；英国也运用法律规定了最低的人均居住面积，政府只需要通过控制房屋建筑总面积就能达到控制人口规模的目的。

4. 以城市总体规划及市场机制为导向，疏解城市中心区人口压力

在城市总体规划方面，发达国家主要做了多项工作促进人口在区域间的合理流动和有序分布：第一，建设大都市圈，统筹规划城市人口。例如，美国在以芝加哥为中心的480公里范围内建立了芝加哥都市圈，集中了全国近20%的人口。第二，加强城市功能分区的规划。例如，法国巴黎在郊区建设了汽车、航空、基础化学、制药等一系列新的工业区，在近郊建设了相对发达的金融、保险、商业性服务业和运输业等，有效缓解了城市中心区的人口压力。第三，建设新城和卫星城，疏导城市中心区人口。例如，英国在20世纪70年代中期先后建立了33个新城，其中11个分散在伦敦外围129公里周长范围内。第四，加强城市基础设施建设，引导城市中心区教育、医疗、生活保障资源和基础设施向城市发展新区转移，吸引大量人口迁移。

此外，国外大城市十分重视利用市场的力量，往往通过建立健全积极的市场导向机制来调控人口。第一，以产业结构升级、产业布局调整为导向，优化人口分布和结构。例如，英国分别于1945年、1947年制定了《工业重新安置法》和《城市农村计划法》，对愿意搬迁的工厂给予鼓励和资金补助，并且发给职工雇佣奖励金、职业训练补助费作为奖励。第二，调动个人、企业、行业协会等各类市场主体投入城市建设，加速城市建设和人口空间重塑的步伐。第三，完善劳动力市场管理制度，提供丰富的就业信息。例如，美国劳动力统计局每月对非农业公共和私人部门企业的总工作量、招聘职位数、已雇佣数、辞职数、下岗人数、解雇人数和其他一些市场招聘职位与劳动力供给状况进行调查，通过劳动力市场信息的官方供给，实现人口在区域间的理性流动。

5. 以家庭团聚为重要维度构建移民整合指数，保障区域内的社会融合

在社会融合方面，欧盟移民社会融合政策的核心原则就是反对歧视，要求成员国给予移民国民待遇，实现全面彻底的社会融合政策。欧盟成员国的人口在欧盟区域内享有比较全面的权利，包括自由流动和自由居住权、平等就业权、受教育权、社会保障权、政治权、家庭团聚权。为了实现全面彻底的移民融合政策，欧盟还采取了有效的融合政策管理和协调机制，通过开放式协调方案来确保政策目

标的实现，其中最重要的一项举措就是开发一套欧盟成员国共用的测量指标来监控社会融合进程。欧盟于2004年提出了“欧洲公民资格和融合指数”，该指数包含劳动力市场融合、长期居住、家庭团聚、入籍和反歧视五个方面共99个指标，其中，“家庭团聚”是人性关怀的重要体现。2007年，该指数进一步被修改为“移民整合指数”，不仅将“政治参与”纳入移民整合指数，并将移民整合指标增加到142个政策指标，而且政策考察范围扩大到欧盟的25个成员国。移民整合指数的构建既能反映出一个国家的移民融合程度，也有利于成员国之间的比较和监督。因此，在一系列理性管理和人性关怀政策的综合影响下，欧盟各国迁移流动人口的社会融合度不断提高，人口有序流动格局平稳推进。

二、“人口之序”：人口有序管理良性循环的理论框架

基于以上成功的国际经验，本文认为人口有序管理应包括以下几个方面：在管理目标上，做到“人口总量平稳适度，人口流动自由有序，人口结构不断优化，人口分布均衡合理”；在管理理念上，做到“人口管理与经济发展、社会福利、城市定位、区域规划及人性关怀相统筹”；在管理内容上，做到“人口信息动态登记，资格审查严格到位，相关公共服务有序供给”；在管理手段上，做到“以服务促管理，以管理保服务”；在管理主体上，做到“责任明，效率高”；在管理客体上，做到“有序流，融合好”；在管理效果上，做到“底数清、情况明”。

照此思路，我们构建出人口有序管理良性循环的理论框架和思路：人口信息真实且动态更新，取得人口信息后进行严格的资格审查，然后根据审查过的相关资质，有条件地有序供给相关公共服务，而公共服务供给又进一步引导人口主动登记，最终实现人口总量、人口流动、人口结构与分布不断优化的管理目标（见图1）。

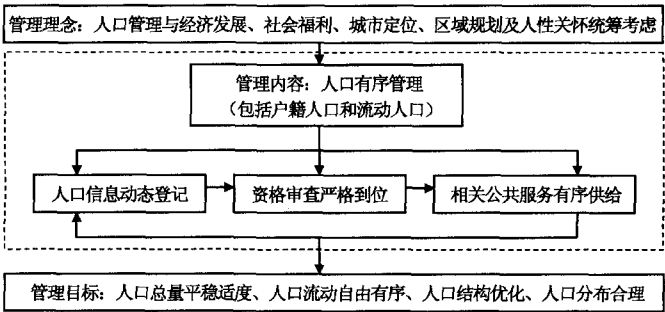


图1 人口有序管理良性循环的理论框架

三、“人口之困”：人口有序管理经验植入我国的体制障碍

然而，目前我国人口有序管理的基本理念仍是把人口作为一个经济发展和社会稳定的单一要素来进行单向控制，而非系统调控，再加上客观国情国力和政治经济体制约束性条件的存在，以致我国流动人口管理体制并未严格按照人口要素有利于经济社会发展、有利于人民福祉的标准来构建。概括起来，发达国家人口有序管理经验植入我国，存在以下几大体制障碍。

第一，人口信息整合环节存在断裂，人口信息归口管理主体有待明确。目前，由于部门利益的阻力，长期以来我国人口，特别是流动人口信息不清，人口基础信息仍处于“散、乱、旧”的状态。从管理主体来看，尽管党委的政法部门在地方上是流动人口服务管理的牵头协调部门，但由于其工作重心在治安管理上，对诸多公共服务的统筹协调处于缺位状态，而政府序列的有关部门又难以找到一个改善流动人口公共服务的枢纽平台，因此，发达国家“双核心”的人口信息管理系统植入中国，首先需要明确的是人口信息系统主管部门的归属问题，特别是类似于美国“社会安全号”的生活事件信息系统权限归属。

第二，地方财权事权环节存在断裂，地方政府为流动人口提供相关公共服务的动力不足。国外很多国家采取的是“消费偏好型发展模式”，对消费环节征税，例如，美国州和地方政府的主体税种是消费税或财产税，人口增加意味着政府财源的增加，对地方政府提供基本功服务形成了良好的正向激励。然而，我国采用的是“生产偏好型发展模式”，征税以生产环节为主，人口增加对地方政府而言，通常意味着公共服务供给和财政压力的增大，地方政府对于流动人口具有一种“本能”的排斥力，这是我国长期以来“财权向上、事权向下”型制度安排的必然结果。

第三，鼓励就业环节存在断裂，人口合理分布受阻，地方政府绩效考核体系有待调整。对我国发达地区而言，引进产业时往往从提高区域人均 GDP 等考核指标出发，引入的产业和企业通常属于资本密集型，在区域经济聚集的同时不能形成很好的人口聚集，人口流动不能完全受到市场力量的支配，最终导致人口流动与产业分布不相适应。

第四，举家迁移环节存在断裂，人口自由有序流动受阻，社会福利分配体系有待完善。一方面，由于户籍制度以及非一体化社会保障体系的客观现实，人口自由有序流动受到很大限制；另一方面，劳动力通常以个体而非以家庭的形式迁移，而且即使是举家迁移流动，也很难真正融入迁入地，所以新增劳动力对住房及其他服务的需求往往无法得到有效释放，既不能拉动当地的消费，提升地方政府吸纳流动人口的积极性，又使得流动人口的社会融合受阻，城市归属感缺失。相比之下，欧盟在推进移民的社会融合进程中，既注重个人福利，又注重家庭团聚；既满足个体流动愿望，又调动地方政府吸纳人口的动力，这样，人口有序管理格局更易形成。

四、“人口之策”：未来我国流动人口服务管理的政策思路

由于我国在人口有序管理内容及其目标的各个环节存在一系列的断裂，因此，我国流动人口服务管理工作不可能一蹴而就，未来改革肯定是艰难的、分阶段性的。在人口有序管理良性循环理论框架的指导下，我国流动人口服务管理工作既要注意管理理念，又要注意管理政策；既要注意规模调控，又要注意结构优化；既要注意依法行政，又要注意配套服务；既要注意近期改革，又要注意长远规划。综合起来考虑，本文认为我国要实现流动人口服务管理的有序规范，必须在人口信息管理、资格审查、公共服务供给三个方面同步改革，形成合力。基于此，本文提出以下几点政策建议。

1. 管理基础：建立两轮驱动的“双核心”人口服务管理信息平台

美国生命登记制度与社会安全号制度的分离、日本户籍簿与住民票的分立都给我们一个重要启示：在我国，可以尝试建立两权分立的两套人口信息系统。其中，一套信息系统反映个人的生命事件信息，与户口相关，体现人口登记的职能；另一套信息系统反映个人的生活事件信息，体现公共福利供给凭证之一的职能，引导人口有序流动。我国未来改革的目标很明确：还原“户口”的人口登记职能，各种公共福利与户口脱钩，通过抓住流动人口的公共福利需求，达到流动人口主动登记的目的。

2. 管理机制：以成本调控为突破口，建立人口管理协作机制

首先，尽早建立以人口有序管理为导向的政策统筹协调机制和会商制度，降低因政策冲突导致区域流动人口过度聚集的政策成本，减少政府对市场的干预行为，还原流动人口正常的就业成本和生活成本。在各项政策法规颁布之前进行审查，对不符合流动人口成本调控思路或其他重大执政目标的政策提出修改和完善意见，交由相关部门进行充分协调，待形成一致意见后再颁布实施。

其次，强化以流动人口服务管理为导向的部门统筹机制，降低因政策设计和执行漏洞导致流动人口成本费用不实的问题。与人口服务管理相关的部门需要全面树立“成本调控”的理念，形成部门合力：在就业成本调控方面，要着力严惩违法用工单位，既强化劳动执法力量，维护流动人口合法的劳动权益，又要重点查处流动人口聚居区内的个体工商户、“六小七黑”等存在事实劳动关系的单位，间接提高特殊区域和特殊行业流动人口从业人员的择业成本；在居住成本调控方面，各个部门要统筹协作，加快城乡结合部城市化工程建设，严格控制新增违法建设，加大对违法建筑的依法拆除力度，保证流动人口居住环境安全；积极建立并完善出租房屋综合执法长效机制，尽快出台违法出租的处罚性法律法规，如地下空间及群租房的管理罚则；强化对违规中介机构和个人房东的间接执法，规范房屋租赁行为，如加强对出租房主偷税漏税的监管力度和处罚力度等。

3. 管理手段：建立居住证制度，实现流动人口渐进式福利供给

美国和日本两套人口信息登记系统告诉我们，我国应该将各种公共福利，包括教育、医疗、养老等从户口上剥离下来，并运用居住证的形式，将这些福利分阶段、渐进式地给予流动人口。

我国部分城市进行居住证制度改革时，要特别注意四个问题：第一，要实行居住证的分类管理。

针对不同类型的人群发放不同阶段的居住证,以达到渐进式给予公共福利的目的。第二,要重点区分“真诚居住”和“福利旅游”的两类人群。要通过居住时间、纳税记录等多项指标,综合判断流动人口是否仅仅只是为了享受城市较优的公共福利或优惠而迁移流动。第三,凸显居住证的综合管理职能。要将居住、纳税、子女义务教育、医疗保险、驾照、贷款等多项事件记录于此证,使之成为流动人口必须使用的身份证件,从而达到政府部门掌握人口流动信息的目的。第四,通过居住证,建立流动人口的诚信系统。通过居住证记录的各项记录,建立人口信用指标体系,提高违规成本,形成良好的社会导向,如遵纪守法、实行计划生育等。

4. 服务配套:通过分税和转移支付,实现公共福利均衡供给

从美国社会安全号以及日本住民票的管理经验我们可以发现:实现人口合理流迁、有序管理的关键在于地区间公共福利相对无差异供给,而在其背后是以有效的财政税收体制作为支撑。因此,未来财税体制应该着重进行以下两项改革:第一,要深化分税制改革。在保证中央财政收入增长的情况下,建立地方财政,特别是基层财政税种,类似于美国地方学区的财产税。这样,人口流动能够增加地方政府的财政收入,而不会加重其财政支出的额外负担,从而实现人口自由流动、地方政府良好服务的双赢局面。第二,强化中央转移支付制度,必要时可以建立某项公共服务的专项资金,支持地方财政。通过这项制度,改变国内城乡差异、地区差异的现状,实现公共服务的均衡供给,促进人口有序流动和合理分布,避免人口过度向大城市、特大城市聚集。

5. 空间布局:建立以“城市功能定位”为导向的公共资源合理配置机制

我国要力争提高城市公共资源,特别是土地资源的配置效率,在区域功能定位的指导下,更大程度地发挥土地资源在疏解人口与产业分布方面的重要功能。土地供给和使用应该符合城市空间结构的调整方向,统筹考虑中心城与新城的协调发展,兼顾不同区域的城市发展现状;在产业调整方面,着重淘汰调整低端产业,控制低级次产业吸纳流动人口的规模。逐步建立起产业退出机制和产业准入制度。结合土地市场专项整顿,强化土地资源的集约利用,着重提高农村集体建设用地开发效益,在我国主要特大城市坚决停止审批经济和社会效益低下的市场、仓储、简单加工等低效项目。

6. 管理目标:实现彰显人性关怀的城市社会融合

在人口有序管理的同时,必须树立迁移流动人口社会融合的根本理念。对于“非事实移民”式的流动人口,可以尝试利用市场的手段,引导其在区域之间合理分布,而对于“事实移民”式的流动人口,必须建立社会融合机制,即在一定的财力和监管机制等客观约束下,流动人口能够有机会逐步获得包括政治选举权、平等就业权、家庭团聚权等在内的多项权利,但是这种权利的赋予应该是有条件的、分阶段性的。

参考文献:

- [1] John R. Weeks. Population: An Introduction to Concepts and Issues [M]. California: Wadsworth Publishing Company, 1999.
- [2] James A. Weed. Vital Statistics in the United States: Preparing for the Next Century [J]. Population Index, 1995, (4).
- [3] 同2.
- [4] 胡英. 从美国社区调查看美国人口统计方法制度的改革 [J]. 市场与人口分析, 2004, (4).
- [5] 王新华译. 日本户籍法 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2003.
- [6] 重庆市教委德育考察团. 美国义务教育考察报告 [R]. http://www.bjaoxiao.com/html/2009-04/278_1.html, 2008-12-23.
- [7] 美国义务教育连课本费都不收 [J]. 基础教育, 2006, (8).
- [8] 高如封. 农村义务教育财政体制比较: 美国模式与日本模式 [J]. 教育研究, 2003, (5).
- [9] Kouri, Jim. Social Security Cards; De Facto National Identification [J]. American Chronicle, 2005, (9).
- [10] 薄晓光. 美国的社会保障制度 [J]. 中外企业文化, 2004 (6).
- [11] 接栋正. 发达国家人口管理办法对我国的启示与思考 [J]. 人口与经济, 2008, (4).
- [12] 曹淑江, 张辉. 美国流动和迁徙人口的教育法律与政策及其对中国的启示 [J]. 外国教育研究, 2007, (1).
- [13] 翟振武, 杨凡. 世界城市人口调控的政策措施及启示 [A]. 北京社会建设论坛, 2010.
- [14] 同13.

[责任编辑 方志]