

# 推进形成主体功能区的 人口迁移政策

欧阳慧

## 我国人口迁移面临的问题

(一) 迁移人口规模越来越大, 本地转化相当有限

改革开放以来, 我国迁移人口规模不断扩大。2005年1%的人口抽样调查资料表明: 全国迁移人口数量已从1993年的7000万增加到2005年的1.4亿, 10年内翻了一番多。值得注意的是, 近年来我国迁移人口出现新的问题, 即流动人口常住化问题日益突出。根据2005年1%人口抽样调查资料, 我国外来人口在外滞留时间日趋延长。上海市的外来人口中, 49%滞留已超过半年。北京市的暂住人口中, 半年至1年的占31%。据部分城市调查, 不同类型的流动人口平均在外滞留195天, 其中, 从事家庭服务业(保姆)为307天, 从事建筑施工的为297天, 其他雇工的为236天, 从事小商小贩的为225天, 从事各项修理业的为207天。这五类人相加, 约占外来人口总数的50%。这些人是常年流动在外, 只在节假日才回家休整和团聚。

与迁移人口规模越来越大、暂

住时间越来越长相对应的是, 在我国的优化开发区、重点开发区, 外来人口的本地转化有限。以珠三角为例, 2000年以来, 珠三角外来人口在2100万人左右, 但2000年~2005年本地化外来人口共130万人, 每年仅26万人, 即2000年~2005年每年珠三角本地化的外来人口仅占外来人口总量的1.2%。

(二) 人口迁移的自发性大、分散性高、组织化程度低, 盲目无序迁移特征明显

我国大规模的人口流迁是在劳动力市场发育不完善的条件下进行的。根据调查表明: 近90%的农民工是通过亲友介绍或帮带等自发方式进行的。这种自发性大、分散性高的人口迁移, 盲目、无序特征非常明显, 由此带来的弊端较多: 一是不能进行有效的宏观调控, 即缺乏对农村剩余劳动力的总需求、总供给的调节, 缺乏对外出劳动力就业的组织与指导; 二是外出就业人员由于缺乏就业信息, 加大了外出务工的成本和风险, 加剧了流动与稳定的矛盾。

(三) 人口流向出现偏差和失衡, 一些大都市出现“人口过密”问题

我国人口迁移流动的流向和流入地过分集中。外来人口主要集中在东南沿海和大中城市。由于外来人口的超量流入, 在我国的优化开发区的一些大都市北京、上海、深圳等都超负荷运行。城市外来人口过度集中形成了日益严重的“大城市病”: 交通拥堵、环境污染、住房拥挤; 资源特别是水资源紧张; 城市容量严重超负荷。

## 制约我国人口有序迁移的政策障碍

(一) 改革滞后的户籍制度, 外来人口成为迁入地的“边缘人”

在我国, 由于户籍制度改革的相对滞后, 各地方实行了不同的人口准入制度, 特别是对外来人口加入迁入地的户籍制定了不同的入户条件, 但总体上来说还是有许多不合理的地方: 第一, 虽然近年来各地实行了一系列的户籍制度改革, 但在优化开发区人口进入门槛还很高, 技术、投资等高门槛依然限制了很多外来人口的本地化; 第二, 即使有些省份实行了较为宽松的人口准入制度, 但针对的主要是省内迁移人口, 对跨省、区、

市的人口迁移的管制还非常严格。第三,一些省份或城市放开了户籍制度,但缺乏相应的配套措施,外来人员务工的大门并没有真正完全打开。由于不合理的人口户籍准入制度的存在,导致大量非户籍迁入型人口的存在,并且这些人口不得不在迁入地以体制外方式生存,社会地位低下,对迁入地区和单位没有认同感、归宿感,缺乏主人翁意识;同时,迁入地居民在心理上形成很大的优越感,对外来务工人员表现出矛盾的双重心态:经济上接纳,心理上排斥,从而使外来人口具有明显的“边缘人”特征——主要生活在迁入地,“根”却在迁出地;在职业上是城市劳动者,户籍和身份上却是农民;在法律上与城市居民同是中华人民共和国公民,却“同工不同酬”、“同工不同时”、“同工不同权”等。

(二)多头管理不适应形势发展的外来人口管理制度,抬高了外来人口进入的门槛

目前,在有关外来人口管理的法规规章中,90%属于政府立法,其中,绝大部分又属于地方性政府法规和规章,从形式到内容都比较粗糙,主要存在以下问题:

第一,多证管理。不少地方的外来人口管理法规、规章、规定,外来人员如要在暂住地安身谋生,至少需具备如下证件或证明:外出前有《外出就业登记卡》,育龄人员在原户籍所在地开具《流动人口计划生育证明》。到达暂住地后限定几日内办理《暂住证》,并持《流动人口计划生育证明》到暂住地申领《计划生育查验证明》。只有凭《暂住证》才可租住房屋、找工作。

第二,多部门管理。按照现行管理体制,公安、劳动、工商、计生、民政、卫生等多个政府部门,都需要在

各自的职责范围内对流动人口进行管理。但实际生活中,这种管理往往难以协调进行,更多的是有利争相管理,有事极力推卸责任。部门的多头管理导致多头收费而无人管事的事常常发生。

第三,对外来人口的管理滞后于社会形势的发展变化。外来人员每走一个地方,就要交纳相关费用,办理有关证件。对外来人口的这种地方性证件管理和流动人口的全国性流动明显相冲突,无形增加了外来人口进入成本。

(三)有效的外来人口培训、再教育机制没有形成,外来人口持续就业面临越来越大的挑战

外来务工人员接受的正规化教育程度比较低,就业过程中,企业往往努力压低雇佣成本,极少对外来务工人员进行在职培训,外来务工人员缺乏多领域就业和转换工作的素质,而且大部分从事的是脏、累、险的简单劳动。劳动者资本的积累速度极其缓慢。与此同时,近年来,我国的优化开发区加快了经济结构转型的进程,对外来人口的素质要求越来越高,而当前优化开发区、重点开发区还没有形成切实有效的外来人口培训和再教育机制,使外来人口的生存和就业面临越来越多的困难和挑战。

(四)迁移人口的区域协调、沟通机制没有建立

一方面,在迁出地,由于没有渠道了解到各地用工信息,不能及时地了解劳动岗位需求情况、就业环境和政策条件等信息,各外出务工人员不能作出正确的判断,导致外出务工人员不得不盲目流动,降低了就业成功率;另一方面,在人口流入地,由于盲目地涌来了大量不符合市场需求的外来务工人员,企业掌握不到有迁移意向人口的个人基本资料,为企业寻

求工人带来一定的困难。

### 推进形成主体功能区的 人口迁移政策

(一)规范与完善外来人口管理法规,简化程序,减少手续,取消不合理收费,降低外来人口流入门槛

第一,加快研究制定全国统一的外来人口管理法规。目前,要制定全国统一的法规还有困难,但应当开始研究如何制定全国统一的外来人口管理法规,以便在合适的时机推出。同时,应尽早在全国范围内,规范外来人口、流动人口、暂住人口等称呼,以及范围界定。第二,在目前全国统一的外来人口管理法规不太可能短期内出台的情况下,优化开发区与重点开发区应尽快统一的外来人口管理法规,杜绝在一个优化开发区或重点开发区人口管理法规之间不协调的现象。第三,减少外来人口管理法规的种类,最好能够在一个外来人口管理法规中包含户口、治安、计生、就业等内容。让外来人口只要了解一个法规,就可以明白自己要遵守的规定和享有的权益。第四,法规要与社会变迁相适应,要有比较强的可行性。

(二)完善以具有合法固定住所为基本落户条件的人口准入制度,加快推进人口本地化

公安部正在抓紧研究进一步深化户籍制度改革的意见,虽然最终方案还没有出台,但基本导向已经明确,即以具有合法固定住所作为落户的基本条件,逐步放宽大中城市户口迁移限制,着力构建城乡统一的户口登记制度。

我国的优化开发区、重点开发区目前完全有条件接纳更多的外来人口成为本地的户籍人口。这些地区也应对外来人口承担更多的责任。这些

地区要抓紧研究建立有序的准入制,进一步放开门槛,完善公安部颁布的以具有合法固定住所为基本条件的户口迁移条件准入制,允许符合具有可靠职业和稳定收入的外来人口在经常居住地落户,引导流动人口融入当地社会。鼓励家庭移民,家庭中凡有一人在城镇工作定居的,允许其家庭成员落户。

(三) 加快建立公共服务体系,促进人口有序平稳转移

1. 提供公共就业信息,加强就业服务指导,合理引导转移就业。人口迁出地政府应创建适合本地外出人员就业的公共就业信息平台,并提供相应的就业指导服务。这样,可以大大减少劳动力外出就业的盲目性,并降低就业风险。具体来说,可采取以下措施:第一,可考虑在本地外出人员传统迁移流入地区,建立劳务输出办事处,及时发布该地区人力资源情况与用工信息,拓宽劳务输出的就业渠道。第二,以劳动、建筑、外经等部门和企业为重点,分别建立劳务输出中介组织,多渠道开展劳务输出。第三,在迁出地,设立劳动服务管理所,负责劳务输出的协调、管理和服务,采集、发布劳务供求信息,办理有关劳务输出手续,配合用工单位协调劳资纠纷和相关事宜。

在限制开发区、禁止开发区要优先建立外出务工人员信息系统。

政府可设立专门机构,随时掌握劳动力外出务工情况,了解外出打工人员数量、分布地区、外出时间、工作状况、健康状况等,及时了解最新动向,分析和研究本地人口外出务工趋势。可建立外出务工人员的信息系统、本地劳动力数据库,对劳动力的外出务工、转移情况及时登记,并掌握当地富余劳动力的资源情况。

2. 加强基础教育和外出务工人员的技能培训,增强跨区域转移就业的能力。一要强制实行学龄儿童九年制义务教育,争取高中教育。二要推行就业培训,大力开展以文化、技术培训为主的成人教育,逐步建立县、乡、村三级文化技术培训网络,为劳动力提供职业技能培训。第三,可与优化开发区、重点开发区劳务合作机构或企业开展包括劳动技能、人口计生、劳动保障、卫生、政策法规等知识在内的“菜单式”定向输出培训。

(四) 建立全国性的人口流动指导、协调机制,推进人口流动协同管理

针对人口流入地与流出地之间信息不畅通的情况,可考虑建立全国人口流动指导和协调机制,推进各类主体功能区之间就人口的市场需求、就业状况、人口流动趋势、人才培养等方面进行交流,充分

发挥各级政府在人口流动中的协调功能:第一,督促优化区、重点区及时整合就业信息环节,并向人口流出地及时传递就业环境、政策条件等信息,引导流出人员理性择业,促进流动人口的梯度转移、合理分布,保持流入地人口总量的合理增长。培训单位也能根据用工需求加强培训,让外出务工人员外出前在心理上、知识上、能力上做好准备,从而提高了其整体素质和就业能力。另外,督促人口流入地,及时收集和整合用工需求信息,以指导本地人口外出就业。第二,督促各类主体功能区采取人口登记的计算机信息化管理,及时更新人口流入地和流出地外来务工人员资料,使资料更新与人口的迁移同步,便于管理。同时,公安机关的人口信息网络应与人事、劳动、卫生、工商、银行等重要部门联网,组成更大的互连网络,及时掌握人口、职业、行业等变动项目,随时随地了解各类人口的动态信息。第三,鼓励人口传统流入地区和流出地区的人口迁移互动有序管理机制,针对人口迁移流动中出现的一些重大问题进行沟通,可考虑建立联席会议制度,明确部门职责,为推进工作提供了组织保障。

(作者单位:宏观经济研究院国土所)

(上接第 43 页)人才,鼓励外商向现代装备制造、高新技术产业、基础设施、环保产业等领域投资。

3. 加强区域创新能力建设,提高自主创新能力

加大政府财政对科技的支持力度,切实发挥政府在自主创新工作中的引领作用;加快现代企业制度建设

和市场体系建设,构建为创新服务的金融体系和合理的报酬体系,促进企业成为自主创新主体;贯彻落实推进自主创新的各项政策,促进政策效应的充分发挥。

4. 加强区域分工与合作,促进区域协调发展

立足比较优势,明确在分工体系

中的地位和作用,协调区域产业差异,将“三个基地、一个枢纽”的建设落到实处。同时,高度重视协同合作,建立政府高层协调机制,加强基础设施和公共服务体系建设。在此基础上,实施产业链、都市群、大物流、大市场的整合,提高资源的宏观配置效益。