

广州市加强流动人口管理, 保持社会安定

朱云成 张桂霞 何新发

【提要】 80年代后期中国流动人口出现“高潮”,尤其是广州市,1988年达到117.0万人,1989年下降之后,1992年又达到108万。如此之多的流动人口尽管促进了经济发展,但同时也给广州市社会治安管理工作带来一定困难。本文着重探讨广州市如何加强流动人口管理,保持社会安定,促进经济发展。

【作者】 朱云成 中山大学人口研究所,教授;张桂霞 中山大学地理系,副教授;何新发 中山大学人口研究所,助教。

流动人口是指“临时离开常住户口所在地,跨越一定的地域,前往某地不时往返的人口”,流动人口不改变户籍关系。中国早就存在流动人口,只是实行改革开放后,由于经济高速度发展,80年代后半期流动人口才出现“高潮”,其数量之多、分布之广,史无前例。流动人口对本地经济发展起了很大促进作用,同时也带来一些负面影响,本文重点探讨如何管理好广州市流动人口这一特殊的人口群体,以保持社会安定,促进经济发展。

1. 广州市流动人口的一般规律

1.1 广州市流动人口增长呈波浪型上升,发展速度经历慢→快→慢三个过程。1980年流动人口30.6万,1984年升到50.0万,1985年再升到80.0万,1988年达到117.0万人的高峰,1989年急剧下降之后,又恢复上升,至1992年达到108万(见表1)。

1980~1983年为改革开放初期阶段,经济发展速度还不够快;1984~1988年,广州市经济发展处于腾飞时期,吸引了大量流动人口南下,形成了百万人口南下的“民工潮”现象。大量流动人口流入广州,带来许多问题。1990年广州市政府制定了《广州市区暂住人口管理规定》,抑制了流动人口涌入广州的“热潮”,流动人口数量开始下降。

1.2 广州市流动人口以男性为主,15~29岁人口所占比重大,呈以劳动人口为主体

表1 广州市区常住人口数与流动人口数比较
(%)

年份	常住人口数(万人)	流动人口数(万人)	流动人口占市区人口比重	流动人口环比增长速度(以上一年份为100)
1979	177	30.0	16.95	100
1980	302	30.6	10.13	102
1984	321	50.0	15.58	163
1985	327	62.0	18.96	124
1986	333	88.0	26.43	141
1987	340	114.5	33.68	130
1988	347	117.0	33.72	102
1989	353	91.4	25.89	78
1992	365	108.85	29.82	119

的人口结构模式。1989年男、女性别构成分别是68%和32%，1992年为61%和39%。1990年人口普查，广州市区流动人口年龄构成中15~29岁人口为25.55万，占流动人口(40.83万)的62.57%，15~59岁男性和15~54岁女性劳动适龄人口34.27万，占流动人口的83.93%^①。

1.3 以经济型流动人口为主。1992年统计，务工的占流动人口总数的44.31%，经商的占12.54%，从事服务行业的占6.63%，上述三项合计为63.48%，这些都是从事经济活动。因公出差和旅游观光的人口占23.06%，其他占13.46%（见表2）。流动人口到广州找工作、赚钱，力求较原居住地有更好的发展，发挥自己的潜能。

1.4 广州市流动人口的地域分布以城乡结合部为主，流动人口密度老城区高于新区。据1990年流动人口普查资料看出，白云区、天河区及海珠新区流动人口分布较多，这些区处于城乡结合部位置，这3个区集聚了59%的流动人口（见表3）。

1.5 广州市流动人口文化程度以中小学为主。据1990年流动人口普查，高初中及小学文化程度的流动人口占流动人口的89.42%。大学本科及大学专科仅占2.89%，中专占1.74%，不识字或识字很少的占5.95%。大学本科流动人口分布老城区多于新区，老城区与新区之比为53.9:46.1，大学专科则是新区多于老城区，老城区与新城区之比是32.6:67.4（见表4）。

表2 1992年广州市流动人口活动构成

活动内容	人数(人)	占流动人口比重(%)
务工	482 273	44.31
务农	10 303	0.95
经商	136 545	12.54
服务	72 147	6.63
因公出差	85 917	7.89
借读培训	12 361	1.14
治病疗养	10 237	0.94
当保姆	5 480	0.50
投亲靠友	35 160	3.27
探视访友	41 878	3.85
旅游观光	165 108	15.17
其他	31 072	2.81
总计	1 088 481	100.00

表3 1990年广州市区流动人口分布

地区名称	流动人口数(人)	土地面积(km ²)	流动人口密度(人/km ²)
东山区	45 474	17.20	2 644
荔湾区	37 823	11.80	3 205
越秀区	29 616	8.90	3 328
海珠区	73 750	90.40	816
天河区	77 827	141.27	551
芳村区	20 646	42.60	485
白云区	88 843	1 005.15	89
黄埔区	34 367	121.67	282
合计	408 346	1 438.99	284

资料来源：广东省人口普查办公室编：《广东省第四次人口普查流动人口资料》，P34。本资料指住满1年以上的流动人口数，下同。

表4 1990年广州市区流动人口的文化程度(人)

地区名称	大学本科	大学专科	中专	高中	初中	小学	不识字或识字很少
东山区	378	921	724	7 063	20 433	10 327	3 378
荔湾区	94	211	312	4 434	17 079	10 563	2 884
越秀区	105	195	408	3 826	12 725	8 009	2 559
海珠区	170	1 855	988	8 329	25 198	18 706	4 330
天河区	259	4 771	2 067	10 366	35 963	17 000	3 292
芳村区	26	43	77	2 215	10 003	6 069	1 076
白云区	200	1 574	1 815	10 574	43 239	22 651	3 923
黄埔区	154	196	315	4 667	16 845	9 083	1 549
合计	1 386	9 766	6 706	51 479	191 485	102 408	22 991

资料来源：同表3，P124~135。

① 广东省人口普查办公室编：《广东省第四次人口普查流动人口资料》1992.9，P44~64。

但从流动人口密度看,则是越秀区、荔湾区、东山区最高。这是因为老城区交通方便,商业、公共服务设施齐全,是流动人口首选地;城乡结合部则是由于有许多农民私房出租,吸引了不少流动人口;新区的乡镇企业和三资企业是流动人口流向的又一选择地区。

造成上述状况的原因是老城区的科技研究机构及大公司多,吸引了大学生前往应聘,新区合资企业及三资企业多,吸引的大学专科及中专人材多。

1.6 广州市流动人口来自省内多于省外,多数来自邻近省县,特别是交通方便的省县。来自省内各地的流动人口占流动人口总数的65%。省外流入的地区依次是湖南、广西、四川、河南、浙江、湖北、海南、江西、江苏、福建、山东、辽宁、黑龙江等省。流入广东人口较多的湖南、湖北、河南这三省是人口大省,农村剩余劳动力多,有京广铁路,交通方便。广西、福建、海南为邻近省份,流入广州人口也较多。四川是一个例外,它是国内人口最多的省份,拥有1亿多人口,农村剩余劳动力更多,经济水平低,故大量向省外流动,但以向东南沿海城市流动最多,广州及珠江三角洲是他们的首选地。

2. 广州市少部分流动人口犯罪特点

流入广州市的流动人口绝大部分以正当职业谋生,遵纪守法,刻苦耐劳,为广州市的经济发展和方便居民生活做出了很大贡献,但其中也有少数人混杂在流动人口大军之中,他们犯罪能量大,对社会治安造成很大威胁。据广州有关部门统计,1992年各种犯罪人员1.25万人,占流动人口的1.15%。根据我们调查,外来流动人口犯罪有以下几个特点:

2.1 从犯罪种类看:外来流动人口参与违法犯罪事件,主要有下列五类:1.刑事犯罪。在1992年广州市破获的刑事犯罪案件中,外来流动人口作案占广州市作案总人数的63%,其中杀人、抢劫等恶性案件所占比例更高。2.卖淫嫖娼。广州市96%以上卖淫妇女均来自外省流动人口,抓获的嫖娼人中有60%以上是外省人口。3.贩毒。1992~1993年广州市公安局破获的3起万克以上贩毒案件,主犯均是云南等外省人口。4.贩卖黄色录像带及黄色书画。广州市1994年8月份出动干警和治保人员1万多人,清查录像投影室73个,书报音像摊档22个,有力打击这些违法人员,在这批违法人员中,有不少是流动人口。另据1988年查处复制、贩卖黄色物品的违法人员中,外来流动人口占95%以上。5.违反治安管理条例,如倒卖车船票、伪造票证、贩卖假、劣货等等。广州市火车站倒卖火车票的现象持续多年未解决,现在火车站实行全封闭管理,基本上杜绝此种现象。

2.2 从犯罪手法来看:1.在外地组成团伙进行预谋作案,以广州为中心进行各种犯罪活动。2.外地人与本地人相互勾结组成团伙进行犯罪活动。3.以地区帮派组成团伙。如某街7.8Km²范围内,有三个帮派,一是湖南帮,以盗窃为主;二是四川帮,以抢劫为主;三是广西帮,以抢钱包为主(明抢)。

2.3 从犯罪多发的地区分布来看:1.城乡结合部流动人口分布较多地区,犯罪率较高。如赤岗、沙河、黄沙、三元里、新窖、流花等地是流动人口比较集中的地区,违法犯罪活动频繁。2.旅馆、宾馆、车站、码头是流动人口作案的另一个场所,抢劫住客的财物,谋财害命。3.住宅区是流动人口盗窃自行车的主要地区,广州市区近几年几乎家家都有自行车丢失,自行车失窃已成为住宅区的一大“公害”。

2.4 从犯罪时间来看:80%以上在晚间结伙作案,极少数是在白天进行抢劫。卖淫、嫖娼、赌博、吸毒等均在晚间进行。

3. 广州市流浪乞讨人口特点及管理措施

3.1 流浪人口特点

所谓流浪人口指“露宿街头乞讨人口”。他们无固定工作及住所，露宿街头巷尾、桥底下、车站、码头，以乞讨为生，并以此作为生财之道。这类人大都来自北方贫困农村，成群南下乞讨。从所调查的资料来看，广州市流浪乞讨人数逐年增加。收容遣返人数从1989年1.77万、1990年2.70万、1991年4.23万，增长到1993年4.61万。1989~1993年的5年间，收容遣返人数增加了2.6倍。在1993年收容遣返人员中，54.3%的人为生活无着，34.6%的人为流窜违法，9.2%的人为流浪乞讨，1.9%的人为偷渡海外。流浪乞讨人口中文化素质很低，以小学文化程度居多数，只有个别的具有高中文化程度。其性别构成以男性为主。在1993年收容遣返的全部人口中，男性占91.97%，女性只占8.03%。年龄构成以16~60岁为主。在1993年收容遣返人口中，1~15岁占8.75%，16~60岁占88.87%，大于60岁的占2.38%。流浪乞讨人员中青年占很大比重。流浪乞讨人口来源地1989年以湖南、广东为主，1993年以湖南、四川为主（见表5）。从流浪乞讨人口来源地分布变化看出，广东明显减少，由1989年的20.7%降至1993年的9.77%，说明广东的贫困山区近几年在政府大力扶贫解困的推动下，经济不断发展，农民的生活水平不断提高，故外流人口减少。而湖南省临近广州，交通方便，经济发展水平较低，外出的流浪人口有所增加，由21.29%上升到35.27%。此外，四川、河南、湖北、江西、贵州等省流浪人口亦有增加。

表5 广州市收容人口来源地分布

(%)

年份	湖南	四川	广西	河南	湖北	安徽	江西	贵州	广东	其他省	合计
1989	21.29	6.31	6.29	5.09	3.91	2.11	3.37	2.56	20.70	28.37	100
1993	35.27	12.33	5.51	8.45	4.23	2.29	4.22	4.24	9.77	13.69	100

在流浪人口中，有的是找不到正当职业，旅费用完又不愿回家者；有的是被父母遗弃，或父母双亡，无人照顾的儿童；也有家庭贫困，难以在原居住地谋生的；还有长期好逸恶劳以乞讨为生者。

大量流浪人口到广州，造成了地方财政的困难，市政府每年要支付2000~3000万元遣返费和收容费。由于收容人员不断增加，目前的收容场地已超负荷。这些流浪乞讨人口虽不能等同犯罪人口，但他们有潜伏的犯罪动机，是犯罪的后备军，一旦乞讨不足温饱，就会沦为盗贼，危害社会治安。

3.2 管理措施

收容遣返流浪人口是一项长期而复杂的工作，制止流浪乞讨是维护社会治安，维护市容整洁美观的重要内容之一，必须抓好、管好、遣送好。

3.2.1 实行流浪乞讨人口由哪里来送回到哪里去，由流出地负责安置的政策。全国各省、市政府都要认真负责，对被遣送回来的人员，进行各种安置教育，并采取适当措施，防止他们再次外流。

3.2.2 流出地要加强宣传教育，减少人口流出。流出地政府部门应教育当地群众，用辛勤劳动来致富，不能靠乞讨致富。只要流出地各级领导重视，不断采取有效措施，阻止人

口外流乞讨，广州市流浪乞讨人口才会减少。

3.2.3 用经济手段，强制劳动补偿。对连续二次以上遣返的常流人员，实行强制劳动若干年，给予经济上制裁，直到以劳动所得来偿还因乞讨导致社会支付的各种费用开支和处罚款项为止。

3.2.4 建立盲流档案，输入计算机信息网。如有的流浪人口从广州遣返回去后，他们又跑到北京、上海等其他地方，继续乞讨为生。为此需建立信息系统，便于及时掌握他们的动态，为流出地提供快速查询，便于及时遣返回去。

3.2.5 全社会都来齐抓共管流浪乞讨人员。商店门前、居民住宅区等地发现有乞讨人员，及时送当地派出所收容处理，只有这样才能杜绝他们到处流浪。

4. 强化“五个意识”，实行流动人口综合管理

4.1 强化领导意识，加大领导力度，建议成立一个管理外来流动人口的权威机构——“广州市外来流动人口管理委员会”。市政府对流动人口管理先后颁布了《关于实施对外来民工、临工、流散工核发暂住证的通告》、《广州市郊区租赁房屋暂行规定》以及《关于严格控制广州市人口机械增长的若干规定》等地方法规，使外来流动人口管理逐步走上制度化、规范化。但由于外来流动人口涉及到工业、商业、交通运输业、建筑业、服务行业、火葬、环卫等行业，流动人口管理是一个综合的系统工程，为此我们建议成立“广州市外来流动人口管理委员会”，来管理全市外来流动人口，协调好各方面的关系，使各级领导认识到管理好外来流动人口对广州市社会治安、经济建设至关重要。外来流动人口管理是改革开放以后出现的新问题，必须从理论上、实践上探索一条管理的新路子，成立广州市外来流动人口管理委员会就可以进行这方面探讨研究。

4.2 强化管理意识，提高科学管理水平。要提高科学管理水平，须抓住三个环节：1. 对流动人口（主要指暂住人口）做到人数清、住址清。要做到“两清”，必须严格执行领取《暂住证》制度，不领《暂住证》一律不准在广州打工，各有关单位要配合公安部门管理好发放暂住证工作。2. 建立档案。雇请外来流动人口单位，必须建立档案，每一位流动人口要登记注册，同居委会的户口协管员共同管理好此项工作，做到有册可查。建立流动人口资料库，并实行电脑化管理，把流动人口的基本情况输入电脑，有利于及时掌握流动人口的动态。3. 签订合同。对相对有固定职业、固定住所的外来流动人口，申请报暂住登记，并签订合同。各用工单位雇主与居委会治保会签合同，共同负责办理暂住人口登记和收交增容费，发现可疑情况及时向派出所举报。出租房主与住客也要签定合同，出了问题，房主要负责任，情节严重要依法追究刑事责任。

4.3 强化宣传服务意识，变单方抓为社会齐抓共管。一是通过报纸、电台、电视台等大力宣传广州市颁布的关于流动人口管理的有关通告、规定等政策文件，违反者给予处罚。二是向用工单位宣传市政府的通告、规定，用工单位必须向外来流动人口宣传广州市政府对外来流动人口的规定，并做到三个执行：1. 执行“三提取”（相片、笔迹、指纹），2. 执行领取《暂住证》，3. 执行领取“许可证”（指住出租房者），各用工单位必须是一手抓经济，一手抓外来流动人口管理。使他们认识到抓外来流动人口管理的重要性和迫切性。为此建议：

4.3.1 各用工企业、商业、服务业及部队等单位协调公安机关共同管理，结束“百家

经营、一家治理”的状况。用工单位也应认识到如果不按规定到公安机关申办暂住手续，不查询招工人员身份来历，只要廉价就招，会使一些外地不法分子乘虚而入，借以藏身落脚，不但不利于经济发展，反而埋下不安定的种子。

4.3.2 为流动人口做好服务工作，使他们感到身在异乡倍受温暖。有条件的工厂、企业安排好外来流动人口的食、宿条件，使外来工生活安定。建立图书馆、娱乐室，为外来工业余文化生活提供精神食粮，使他们精神上有所寄托。

4.4 强化综合治理意识，实行综合管理。所谓综合治理指“采取多部门配合、多种途径、多种手段来治理”。管理的主导部门是公安机关，但涉及工商、劳动、税务、房管、城管、计划生育、民政等职能部门，都必须协调进行管理。只要一个部门不配合，就会出现漏洞。为做到综合治理，必须：

4.4.1 进一步完善管理法规，严格执行法规，积极宣传法规。如“三资”企业，对招雇的外来工只管上班情况，不管业余时间活动情况，有的企业不经劳动部门审批，滥用民工，必须完善管理法规，做到有法可依，有章可循。制订出的法规严格执行，积极宣传，提高外来人口的法制意识，增强守法观念。

4.4.2 组织社会力量、群防群治，做到“民警主管、群众协管”的办法。在外来人口管理工作中，进一步加强户口协管员等群众队伍的建设，搞好协管人员业务培训，提高协管人员的业务素质，充分发挥群众协管的作用。

4.4.3 推进外来人口的自我管理。吸收他们参加居住地举办的政治学习等宣传教育活动，参加公益劳动。帮助他们建立自治、自防组织，指导他们采取安全防范措施，自觉地遵纪守法，为维护社会安定团结而共同努力。

4.5 强化人材意识，大力培养管理人材。对外来流动人口管理是改革开放的新事物，过去也没有这方面管理机构，缺乏这方面的管理人材，当务之急是解决警员缺乏、技术装备落后状况，如某派出所管辖面积3.4平方公里，人口3万，加上流动人口约5万左右，现只有48名警员，每平方公里面积仅15名警员，每位警员管理人口达1000人，任务是很艰巨的。各基层的保安人员不但在数量上要增加，其政策水平、文化素质也要不断提高，以适应管理好流动人口的需要。

（本文责任编辑：朱 犁）