

厦门特区外来人口管理问题

庄求辉

厦门市包括厦门经济特区、杏林区、集美区、同安县,总面积1516.12平方公里。1992年拥有总户数286835户,总人口115.36万人(其中:男59.07万人,女56.29万人),人口密度每平方公里761人。其中厦门经济特区包括思明、开元、鼓浪屿、湖里四个区,面积129.92平方公里,占整个厦门市总面积的8.57%,1992年拥有113135户,占厦门市总户数的39.44%,人口40.32万人(其中男20.9万人,女19.42万人),占厦门市总人口

的34.95%,人口密度每平方公里3104人,是厦门市平均人口密度的4倍。在厦门经济特区中,开元区的人口增长速度最快,其次是湖里区,这两个区主要是工业区;思明区10年来人口无大变化,鼓浪屿区由于是旅游区,人口迁入控制很严(见表1)。1990年第四次人口普查时,厦门经济特区人口密度是全国平均密度的28.86倍,是福建省的13.73倍。1984年,厦门特区范围扩大到全岛,并实行自由港的某些政策,建设速度明

表1

厦门市人口状况

	面 积 (平方公里)	户 数 (1992年)	人 口 数 (人)			人口比重 (%)		人口密度 (人/平方公里)	
			1992年	1982年	增长率(%)	1992年	1982年	1992年	1982年
厦门市	1516.12	286835	1153556	965985	19.42	100	100	761	637
厦门经济特区	129.92	113135	403241	324221	24.37	34.96	33.56	3104	2510
思明区	20.48	31444	114691	114142	0.5	28.44	35.20	5600	5573
开元区	49.45	60000	204559	137204	49.09	50.73	42.32	4137	2775
鼓浪屿区	1.78	6440	22372	24769	-9.70	5.55	7.64	12569	13915
湖里区	58.21	15251	61619	48106	28.09	15.28	14.84	1059	826
杏林区	66.42	15941	63045	51817	21.67	5.47	5.36	964	780
集美区	358.36	37142	160082	134618	18.92	13.88	13.94	447	376
同安县	961.42	120617	527188	455329	15.78	45.70	47.14	548	474

显加快,外向型经济迅速发展。

一、厦门特区人口发展特点

(一)人口数量增长幅度大,以机械增长为主

厦门原是个小小的海滨城市,人口数量不多,尤其是特区范围内的人口更少。但特区成立后,随着经济、社会的不断发展,人口发展快、变化大。到1992年底,特区人口已达40.32万人,比1982年增加7.9万人,增长34.96%。特区人口增长速度快,1982~

1990年平均增长率为3.97%,比整个厦门市的2.48%高1.49个百分点,比整个福建省的1.89%高出2.08个百分点,比全国的1.48%高出2.49个百分点。经济特区人口占整个厦门市人口的比重不断提高,由1982年的33.56%提高到1992年的34.95%。

但是,厦门经济特区人口增长快并不是自然增长所致,而是以机械增长为主。如,1992年自然净增人数仅为1874人,而机械净增人口数却达5903人。

一方面由于特区建设需要引进各种人才,因此人口机械增长速度快。如1982年机械净增1377人,机械净增率为5.24%;1985年机械净增7118人,机械净增率为13.57%;1990年机械净增3418人,机械净增率为8.91%;1991年机械净增4889人,机械净增率为12.51%;1992年机械净增5903人,机械净增率为14.77%。可见自特区建立以来,迁入人口数量很大。“四普”资料表明,1985年7月1日到1990年6月30日5年间迁入厦门经济特区的人口共有7.06万人,其中因务工经商迁入的占46.15%,工作调动的占13.4%,学习培训的占13.2%,投亲靠友的占8.64%,随迁家属的占5.78%,分配录用的占5.74%,其他原因迁入的占3.88%,婚姻迁入的占2.58%,退休退职的占0.81%。另一方面,随着改革开放,厦门经济特区经济发展迅速,强烈地吸引着外来的流动人口,使得外来人口剧增。“四普”结果表明,1990年“常住厦门经济特区一年以上,户口在外县、市的人口”和“居住厦门经济特区不满一年,但离开户口登记地一年以上的人口”就达5.44万人,这两部分人占整个厦门经济特区总人口的12.3%,较整个厦门市的5.64%高6.66个百分点,较福建省的2.62%高9.68个百分点,较全国的1.89%高10.41个百分点。从表1也可以看出,10年来人数增加最多、增长速度最快的是开元区和湖里区,而这两个区正是厦门经济特区的工业区,外来流动人口绝大多数聚集在这两个区,且引进人才的大部分分布在这两个区,1992年湖里区机械净增率达16.31%、开元区达14.94%。因此厦门经济特区建立以来人口的增长是以机械增长为主。

(二)第三产业人口所占比重逐年上升,第一产业人口所占比重大幅度下降

创办厦门经济特区以来,经济结构发生巨大变化。在国内生产总值中,第一、二、三产业的比重已由1980年的21.6:57.8:20.6调

整为1992年的9.5:53.1:37.4。随着经济结构的变化,三大产业中的人口结构也发生重大变化,第一产业人口由1982年的54.33%下降到1990年的36.29%,其中厦门特区由12.63%下降到7.27%;第二产业人口由1982年的27.30%上升到1992年的32.12%,其中厦门特区由53.14%下降到48.63%;第三产业人口逐年上升,1982年占18.37%,1990年占24.77%,1992年占31.59%,10年间上升13.22个百分点;其中厦门特区1982年占34.24%,1990年占44.10%。第三产业中人口比重上升最快的是“房地产管理、公用事业、居民服务和咨询服务业”,其次是“商业、公共饮食业、物资供销和仓储业”。

(三)外来办事机构多,人口流动性大,暂住人口多

为了适应特区经济的发展,中外很多办事机构和企业都到特区设立。到1992年末,全市已累计批准与国外及港澳台地区签订直接投资合同1635项;计划投资总额43.78亿美元,已实际直接利用外资14.12亿美元。到1992年末,全市累计开业投产的外商投资企业已达1033家。如今外商投资企业已成为厦门经济的一个重要组成部分,1992年“三资”企业工业总产值已占全市工业总产值的55.3%,全市涉外税收收入已占全市税收总额的28.05%,在全市城镇职工队伍中,“三资”企业职工已占23.4%。

特区对内辐射能力越来越大,内联单位遍及全国20多个省、市、自治区和中央10多个部门所属的企业、学校和科研单位,联合的领域遍及工业、商业、建筑业、金融业等多个部门。到1992年末,全市内联企业已达1536家,累计注册资金15.51亿元,其中引进外地资金13.41亿元。外地驻厦办事处也日益增多,到1990年底累计共达133个。随着特区基建的发展,外来施工队伍大量涌入,到1990年底,全市外来施工企业已由特区创办初期的5家上升到89家,占全市施工

企业的50%，拥有职工人数32 815人，占全市总施工队伍的66.71%。

随着特区经济不断发展，外商和外联企业日益增多，中外在厦办事机构不断增加，外来人数也多，因此，特区人口流动性大，暂住人口多。厦门市到1991年，外来暂住人口（指向公安部门办理登记，并已领取暂住证的）共有128 377人（主要来自大陆各省、市），占全市总人口的10.9%，占特区人口的29%；较1981年的5 013人，增加123 364人；较1984年的9 254人，增加119 123人。此外，境外来厦旅游观光的人也越来越多。1992年全市共接待旅游、参观、访问等外国人、华侨和港澳台同胞 25.79万人次，比1989年增长86.21%。

二、厦门外来人口现状和趋势

（一）外来迁入（机械）人口不断增加。据公安部门统计厦门市1981~1992年迁入人口共有197 608人，迁出人口有141 510人，净迁入为56 098人，平均每年净迁入4 675人，人口机械增长率为4.05%。较1953~1980年厦门市年平均净迁入852人，每年增加3 823人，比原机械增长率1.31%，高出2.74个百分点（见表2）。

表2 厦门市1981~1992年迁入人口情况（人）

年 度	迁 入	迁 出	净迁入
1981	11 437	8 197	3 240
1982	13 434	12 315	1 119
1983	13 752	9 809	3 943
1984	15 193	11 208	3 985
1985	18 922	10 969	7 953
1986	27 718	22 758	4 960
1987	16 125	10 742	5 383
1988	13 532	8 620	4 912
1989	14 046	9 442	4 604
1990	21 448	17 308	4 140
1991	15 081	9 955	5 126
1992	16 920	10 187	6 733
合计	197 608	141 510	56 098

尤其是特区人口机械增长更快，据统计1982~1992年年均机械增长率为13.54%

比同一时期全市人口机械增长率5.36%高出8.18个百分点。

1992年我们对厦门特区成立以来迁入（机械）人口状况进行调查，抽取公安部门500个原始迁移资料分析，发现在迁入人口中有以下特点：

1. 男性多于女性，性别比高，年龄结构青壮年居多。在迁入人口500个原始资料中，男性285人，占57%；女性215人，占43%。性别比高达132.6，较特区109.8，高出22.8个百分点；较全市106.8，高出25.8个百分点。这符合人口迁移过程中，一般男性较多的特点（男性单独先进，以后家属才随迁）。因此在迁入人口中性别比较高，这也将影响迁入地人口整体性别比。

在500份资料中，年龄结构多数属于青壮年。具体分布是：0~14岁41人，15~29岁225人，30~44岁155人，45~59岁66人，60~74岁12人，75岁以上1人。15~44岁共380人，占76%。劳动年龄人口居多，符合特区引进人才，建设特区，发展特区的目的。

2. 文化水平比较高，文盲率低。迁入人口中，一般文化水平比较高，文盲率低。在500份资料中，大学228人（其中8人是研究生毕业），高中140人，初中69人，小学42人，文盲4人，未入学2人。大学以上文化水平的占45.6%，文盲率只有0.8%。特区发展必须多引进高学历、高科技人才，这也是特区人口近年来文化结构提高快的原因之一。

3. 迁入的省内多，省外少，地区广，原因杂。在500份资料中，省内迁入有300人，占60%，从省外迁入的有200人，占40%，迁入的原因有工作调动，毕业分配，落实政策下乡回城、离退休回原籍、随迁家属、复员转业等。但主要是工作调动和毕业分配，共有371人，占74.2%，这是特区经济发展吸收引进人才的结果。

4. 从事职业广，管理干部、工程技

术人员、教师、医生、高级职员多。在500份资料中,从事职业有工程师、教师、艺人、医生、工人、干部等18种,但管理干部、教师、工程技术人员、高级职员居多,这是特区建设急需高级人才的结果。

(二)外来暂住人口数量多、增长快、结构复杂、有逐年增长趋势。1992年,外来暂住人口已办理登记的共有175 969人(其中男100 132人,女75 837人,近90%集中在岛内),占全市人口的15.25%,占特区人口的43.64%。较1980年4 816人,增加171 153人,增长35.54倍。较1983年10 090人,增加165 879人,增长16.44倍。外来暂住人口有逐年增长的趋势,据统计1984年有3.80万人,1985年4.87万人,1986年4.6万人,1987年5.39万人,1988年上升为7.15万人,1989年增加到9.23万人,1990年上升为10.31万人,1991年又上升为12.84万人,1992年上升为17.59万人。

我们深入了解厦门特区暂住人口状况,并进行500份问卷调查分析研究,从中得出一些特点和规律:

1. 性别比高,年龄结构比较轻。在厦门特区暂住人口500个问卷中,性别比为133.6,大大高于第四次人口普查厦门特区常住人口性别比109.8和厦门市106.8。这是由于男性到特区寻找工作比较容易,谋生比较方便的缘故。在500个问卷中年龄的档次是:0~14岁0人,15~29岁371人,30~44岁110人,45~59岁17人,60~74岁2人。不难看出,外来暂住人口青壮年居多,年青的有371人,占74.20%,中年的有110人,占22%,老年人占的比例很少。

2. 文化水平偏低。厦门外来暂住人口文化水平大多数是初、高中文化程度。在500份问卷中,大学18人,占3.60%,中学79人,占15.80%,初中236人,占47.20%,小学133人,占26.60%,文盲、半文盲人口34人,占6.80%。由此可见,外来暂住人口文

化水平和档次比特区常住人口低,技术水平也低。若是太多暂住人口将会影响劳动力文化素质,影响劳动生产率的提高。

3. 来自省内多,乡村多,农业人口多来。自本省、非本市的有283人,占56.60%;来自外省的有143人,占28.60%;本市(专区),非本县、区的有73人,占14.60%;本县(市)、区(市辖区)的有1人,占0.2%。来自乡村的有333人,占67.60%;来自镇的125人,占25%;来自城市街道的只有37人,占7.40%。农业人口有436人,占87.20%;非农业人口只有64人,占12.80%。不难看出,外来暂住流动人口的流向趋势是从经济欠发展的地区流向经济比较发展的地区;从农村流向城市,从山区流向平原或沿海。

4. 来厦目的不一,从事职业不齐,居住分散,管理不便。外来暂住人口来厦门特区的原因和目的及从事工作多种多样,从事体力劳动和经商活动。在500个问卷中,手工业劳动和其他工务的共有267人,占53.40%,经商72人,占14.40%,搞建筑的38人,占7.60%,投亲靠友的36人,占7.20%。厦门市1992年外来暂住人口共有175 969人,从事工种和行业很多,但来厦主要目的是谋生,是为了多收入,大多数人月平均收入在200元以上。外来暂住人口居住分散多样,有旅社、基建工棚、公房和亲友家,但大多数落脚在城乡结合部的出租私房,如莲坂、吕厝、西郭、殿前以及出车站后山等地。目前在全市暂住人口中还有4000多人住宿不定,夜宿公共场所,导致管理不便,治安不佳。尤其是1993年春节后,曾经有十几万外省人口涌入厦门,大部分无工可做,无处住宿。

5. 育龄妇女多,计划外生育管理难。据1989年底调查,从1986~1989年4年间,外来暂住人口妇女生育孩子共有3 201人,其中超计划范围的有1 083人,占33.8%,生育二胎以上的有1 809人,占56.5%,生育三胎以上的有1 093人,占34.2%,最高达9孩

表3

外来暂住人口育龄妇女生育、节育情况

(人)

外来女性总数	外来育妇数			落 实 节 育 措 施	1986~1989年外来妇女 在厦门生育状况					1990年孕数				
	合 计	未 婚	已 婚		总 数	一 胎	二 胎	三 胎 以 上	最 高 孩 次	合 计	一 胎	二 胎	三 胎 以 上	最 高 怀 孕 胎 数
25 720	22 673	16 414	6 259	3 711	3 201	1 392	716	1 093	9	233	172	42	13	5

次(见表3)。

在500份问卷中,目前生育存活孩子的有231人,占46.2%,其中生一个孩子的有88人,占38.1%;生两个孩子的有88人,占38.1%;生3个孩子的有30人,占12.98%;生4个孩子的有21人,占4.2%;生5个孩子的也有4人。另有270人(占54%)还想生孩子,严重地冲击计划生育,务必引起重视。

(三)厦门逗留人口日益剧增,日后有增长趋势

随着特区经济社会的不断发展,目前每天流入厦门的逗留人口已有数万人次,而且有不不断增长的趋势。1991年从厦门国际机场进入的客人就达170万人次。1990年,厦门24家涉外宾馆、饭店就接待来自世界50多个国家和地区的外国人、华侨、港澳台同胞21.08万人次,比上年增长52.16%。其中以台胞为主,共达13.16万人次,比上年增长86.11%;接待国外游客4.17万人次,比上年增长28.47%;接待华侨9.29万人次,比上年增长22.47%;接待港澳游客3.01万人次。1992年厦门接待境外旅客已增达25.79万人次,旅游外汇收入共有4.08亿元,比上年增长29.2%。来自国内的旅游观光、访亲探友、公务出差、经贸活动等人次就更多了。

三、外来人口对厦门特区经济社会发展的影响

外来人口日益剧增,流量增大、流速加快,对厦门特区的经济、社会、文化等诸多方面产生很大影响。既有利也有弊,有正效应也有负效应。

(一)正效应

1.有利于吸引资金,招徕更多的海外客商来厦设厂开店经贸活动。外商及内地投资商到特区投资办厂是为了获得更多的利润,地租的优惠和劳动力廉价是很主要的,尤其是处于劳动密集型的阶段,便宜、合算的劳动力更有吸引力。外来人口正是大量补充、丰富特区劳力、适合投资者愿望,从而吸收更多外资,繁荣特区经济。

2.有利于加强地区间联系,引进新技术和科学管理。一方面外来人口既能吸引海内外客商、外地投资商到特区设厂开店,不仅带来资金,同时也带来新技术及先进的管理办法;另一方面外来人口中的迁移人口,有不少是近年来从内地招来具有高学历、高技术、有专长的专业人才,他们迁入特区,目前已成为用人单位的骨干力量。此外,外来人口中的一些人在特区学到先进的技术和管理办法之后,回到原籍,将学到的东西用于家乡建设,增强地区间的开放程度,达到以特区为龙头,带动其他地区发展的目的。

3.有利于丰富特区的劳动力。劳动力是生产要素之一,是社会经济的主体,劳动力多寡和好坏对经济发展有很大关系。外来劳动力是特区劳动力需求的“蓄水池”。据统计外来劳工27 537人,占全市职工总数的10.2%。可见外来劳工是特区建设不可缺少的力量。外来人口一般属于流出地剩余劳动力,既缓解当地劳动力过剩的压力,又弥补了特区劳动力不足。

4.有利于促进产业结构的调整和房地产业的发展。外来暂住人口和逗留人口日益剧

增,促进厦门特区旅游事业的不断发展。几年来,国内外很多游客涌进厦门,这一方面增加特区旅游收入,增加特区财力;另一方面旅游业的发展,必然带动宾馆饮食服务业、旅游商店业、手工业、交通运输业、金融等第三产业的发展。加上外来人口中,许多人是从事饮食、手工、废品收购、理发、修理等服务性劳动的,不仅缓和了特区吃饭难、收购难、修理难等服务需求的矛盾,又在一定程度上促进了整个特区第三产业的发展。众多第三产业的发展又会吸引更多海内外人士前来投资,两者起了相互促进的作用。

与此同时,大量的外来人口,就需要一定的办事场所和居住房屋,仅特区莲坂小区一处,外来人口承租私房达354户,面积1.6万平方米,占当地居民户数的61.2%。大量房屋需求刺激了房地产业的迅速发展。

5.有利于市场繁荣和邮电通讯事业的发展以及开辟新税源,增加财政收入。成千上万的外来人口涌入厦门,他们(已成为特区的实有人口)每日、每时都要消费,扩大和活跃了特区的需求市场,刺激供给市场,促进生产发展。同时在外来人口中,有些人到特区设立商业网点,组织外地货源,不仅促进商品流通,也开辟新税源,增加财政收入,促进特区邮电通讯事业更加发展。

6.有利于观念更新和新关系的建立。由于外来人口来源地广,众多不同的文化背景冲击厦门原有的观念,有利于形成新的特区文化。大部分外来人口,来厦的主要目的是多挣钱,富有竞争性,社会关系较为简单,有别于当地人求安稳、怕风险,以及裙带关系。这对于树立特区竞争、开拓、进取的新观念有激发作用。

7.有利于形成新生育观念,建立正确合理的婚姻家庭。外来人口增加了计划生育的难度,但从长远的观点看,不仅能缩小城乡差别,也有利于激发形成新的生育观念,建

立民主和睦新家庭。在外来人口中有不少年青人,他们进城来不仅挣钱,也学到新技术,形成新观念。因此对旧的婚姻制度,对多子多福的生育观有一定的冲击作用。

(二)负效应

1.市场紧张,市政设施超负荷运转。厦门特区属于岛屿城市,零星农业远远无法满足特区的日常农副产品需求。为此,市政府每年都要组织相当的人力、物力和财力从外地组织大量的农产品,补充特区市场供应。外来人口猛增,势必打乱供应计划,增加供需不平衡的矛盾,造成商品物价上涨,同时也给地方财政增添负担。据统计,厦门市1991年用于物价补贴的财政支出高达5600多万元。另外,外来人口进出带有随意性,季节变化大,这不仅会造成市场不稳定,同时也给市政府宏观调控增加难度。

由于外来人口的大量增加,特区的道路、水、电、港口、机场、通讯等各项设施超负荷运转,学校、医院、住房、及文化娱乐设施也满足不了需要。为了解决这一问题,市政府每年都要筹集大量资金,用于基础设施和各项服务设施的建设。至1991年底,特区用于市政建设的投资共达59.4亿元,其中市财政支出高达25.1亿元。尽管如此,诸如交通拥挤、住房紧张、水、电供应量不足、入学入托困难等现象仍相当普遍。这在一定程度上制约着特区社会、经济的发展,增加了城市管理的困难,也给人民生活带来诸多不便。

2.冲击劳动力市场,并给特区用工管理增添了困难。外来人口一方面可以丰富特区劳力,但另一方面也会冲击特区劳动力市场,给特区原有劳动力竞争带来压力。因为特区“三资”企业多,企业主有权自由选择劳力,也可以直接进行劳资面议。外来劳工富有竞争力,比当地居民进入“三资”企业方便,这就对当地劳力选择就业形成很大威胁和冲击,产生一定矛盾。

随着外来劳动力的增加,同时又缺乏完善的用工管理制度,一些企事业单位雇用外来劳动力不究其来历,不核身份证、外出务工证和婚育证,甚至雇用童工。还有些单位只图外来劳力工价低,很少顾及外来劳工的素质,结果造成产品质量不合要求,工伤事故多。总之,由于管理难以及时跟上,诸如“只用不管”、“重用轻管”、“只管进,不管出”、“重收费,轻管理”等现象相当普遍。

3. 计划生育难度增加。外来暂住人口来厦从业杂,居住分散偏僻,给计划生育管理带来很大困难,有不少外来人口乘机把特区当作生育“特区”。以致抢生、躲生、超生,甚至未婚先育给计划生育工作带来不良的影响。

4. 危害社会治安,给特区城市管理增加难度。大部分外来人口来厦的目的是正当的,但有一小部分是流窜到特区作案或者逃窜犯;还有一些人在特区特定的生活环境中,违法、犯罪。据调查,外来暂住人口在厦犯罪率逐年增加,许多大案、要案和卖淫嫖娼绝大多数是外来人口所为,甚至在外来人口中形成帮会黑组织,进行非法活动和综合性犯罪。这些罪犯严重地危害社会安宁,威胁人民正常生活,也影响特区建设,已成为社会的一大公害。

此外,外来人口违章搭盖不断蔓延,严重影响市容市貌,据统计全市有5万多名外来人口租私房,80%违章搭盖严重影响交通和市容。另一方面,许多外来人口随地摆摊,无证经营,扰乱市场秩序,影响财政收入,给城市管理带来混乱。

四、厦门特区外来人口管理对策

外来人口不断增加给厦门特区注入活力,也带来了许多弊端。所以,必须采取措施,化弊为利。近几年,厦门市政府及有关部门已在外来人口管理方面取得一定的进展,制定并实施了一系列政策、法规,对避

免外来人口产生的弊端起到一定的作用。

(一) 把好流入关,控制流入数量,提高流入质量。1991年开始实施《厦门市控制机械增长的暂行规定》,并成立了专门领导小组加强领导。实行指标加政策的管理方法,并实施“准进单”制度,既控制人口流入的数量,又提高人口的质量。凡是特区和台商投资区建设急需的各种高、中级人才要积极引进,对本市无法调剂的专业人员、技术人员可以调进,而对特区非急需的一般人员要从严控制。

为了更有效地达到管理目的,1992年5月相继出台的《关于办理“蓝印户口”的暂行规定》及《厦门市收取城市增容费的暂行办法》,都是控制外来人口、提高迁移质量、解决市政负担的有力措施。前者对在厦门有生活、居住基础条件,户籍在外地但实际上已成为厦门居民的那部分人,在每年指标核定范围内,通过办理“蓝印户口”使这部分人持仅有在厦门特区范围内有效的户口,享有同常住居民同等的权利和义务,以便将这部分人纳入正常管理机制。后者是对外来迁移人口及暂住人口综合收取一定数量的城市资源使用和城市管理补偿费,用于社会治安的业务建设和公安、计生、劳动等部门的日常人口管理等费用。同时,还区分出缴纳城市增容费的免缴对象,其宗旨一方面是为了积极引进特区建设奇缺或迫切需要的各类高、中级管理人才、科技人才和专业人员等大批较高素质的人口,鼓励更多更好地利用外资和内地资金,促进特区建设,扩大特区经济规模,另一方面是为了加强特区人口管理,对特区建设非急需的一般人员予以适当控制,从而达到“既要控制进入的数量,又要提高人口的质量”的要求。这一办法的实行,改变以往单纯以行政命令加以调控的做法,而是通过价格这一经济杠杆制约外来迁移人口的数量,调节外来人口的素质和结构。

(二) 对已进入厦门特区的外来人口,从

多方面加以管理。如对进入厦门的外来暂住人口(年满16周岁)按《厦门市暂住人口管理暂行规定》,须在3天之内,向居住地公安派出所申报暂住登记,如果暂住时间超过3个月的,应申办领取《暂住证》。并对应领暂住证的外来人口进行归口管理,在接受公安机关指导、检查、监督的前提下,“谁招用,谁负责”;而对住宿在居(村)民区的暂住人员的管理,由暂住地公安派出所负责,凡进入厦门特区的外来育龄男女,须在申报暂住户口的同时,接受婚育节育证明书的审检,只有符合规定的才能凭审检证准予租用房屋或摊点、承包工程、申办营业执照,就业等;外来人口就业,按《厦门市外来劳动力管理暂行办法》实行“统一计划,控制总量,分级审批,凭证务工,谁用谁管”的原则,在申领务工许可证的同时,需办理有上述公安部门的暂住证明及通过婚育审检。总之,上述几方面管理结为一体,互为补充,缺一不可。

(三)根据季节性特点,采取紧急措施,以防外来人口无计划涌进。每年春节后一段时间,是外地劳工进入厦门的高峰期。为及时遏止这股潮流,市政府发布通告,对于任何需要招用外地劳动力的单位及个人,均须

严格按《厦门市外来劳动力管理暂行办法》执行,并且发动各地驻厦办事机构协助市政府加强宣传教育,动员涌入民工返回原籍参加生产劳动。厦门市外来人口管理在不断吸取以往经验的基础上逐步进入规范化,并且走上法制轨道。对外来人口安置、就业、婚育等各方面做到归口管理,使得进入厦门市的外来人口能够基本上得以有效控制和引导。

但是,目前的管理体制及管理本身仍存在一些问题:(1)对外来人口认识上的偏差,有的夸大其积极作用,主张完全放开、引进;有的只看到其弊端,主张堵绝一切流入道渠;(2)外来人口管理机构分散,缺乏宏观、整体调节,造成许多管理上的漏洞和失控。

由于存在上述问题,造成不利于开展从事外来人口工作的人员进行定期培训以及对外来人口的综合教育,给提高外来人口的法制观念、计划生育观念、职业道德和劳动技能等带来困难。今后还应从思想认识、管理机构及政策法规、宣传教育方面加以完善。

(本文责任编辑:宋黎明)

(作者工作单位:厦门大学人口研究所)