

# 流动人口管理模式的回顾与思考

——以深圳市为例

傅 崇 辉

**【摘 要】** 文章以深圳流动人口管理政策转变过程为线索,勾勒出流动人口管理模式的发展历程,分别就 3 个不同时期的流动人口管理模式,及相关政策演变过程进行了概述和评价。文章还指出了当前流动人口管理面临的一些问题,并提出了科学解决流动人口问题的一些宏观设想和展望。

**【关键词】** 流动人口 管理 深圳

**【作 者】** 傅崇辉 中国社会科学院研究生院人口与劳动经济学系,博士研究生。

流动人口是在传统计划经济体制向现代市场经济转变条件下,因以户籍制度为代表的社会管理体制变革滞后而“裂变”出来的一个特殊社会群体。改革开放以来,中国流动人口规模呈现迅猛增长的态势,但由于城市管理体制未能完全调和劳动力自由流动与户籍制度等“社会屏蔽”之间的矛盾,在大中型城市,特别是流动人口密聚的沿海大城市,诸多社会问题均程度不等地与流动人口问题相关。深圳不仅是中国流动人口数量最多、比例最大的城市,也是许多流动人口管理制度的发源地。本文试图以深圳市流动人口管理政策转变过程为线索,勾勒出中国流动人口管理模式的发展历程,希望能为构建具有前瞻性,又切合实际的流动人口管理体制起一定的积极作用。

## 一、流动人口管理模式的发展历程

流动人口问题与诸多社会因素相关,与政府流动人口管理体制关系更密切。在改革开放、市场经济体制、政府职能和执政理念转变的宏观背景下,流动人口管理体制的建构、走向与成型,不可避免地留下了浓厚的时代色彩,也呈现出一定的阶段性特征。虽然不同的管理模式之间有一个相互转化的交叉时期,但大体上还是可以分为防范型、综合型、福利型 3 种既相互区别,又具有一定的内在转换逻辑的流动人口管理模式。

### (一) 防范型(1984 ~ 1999 年):以治安防范为政策目标的管理模式

改革开放之初,流动人口管理主要还是保留了计划经济时代留下的传统管理思路,形成了“户籍属地”管理方式下的防范型管理模式。

#### 1. 人口背景和社会经济原因

深圳建市初期及其后一段时间,受经济因素的影响,各行各业急需大量的外来劳动力,各大城市流动人口快速聚集成为一个共同的特征。深圳流动人口的增长速度与经济的增长速度密切相关,流动人口以社会财富创造者与消费者的双重身份,推动了深圳市场经济的发展,经济的发展与流动人口的增加呈现出相互促进的关系(孔爱玲等,1997)。从深圳市流动人口状况看,1984 ~ 1999 年,深圳总人口从 74.13 万人增加到 632.56 万人,其中流动人口的总数由

30.61万人迅速增加到512.71万人,流动人口占总人口的比例从41.3%激增到81.05%。从1988年开始,深圳市流动人口总数超过户籍人口总数,户籍人口和流动人口分别占总人口的比例呈现出独特的“倒挂”。到1999年,流动人口与户籍人口的比例已经高达4.28:1(深圳市统计局,2007)。在流动人口大量快速聚集的情况下,许多社会问题凸显出来,如基础设施不堪重负、教育资源匮乏、城市资源环境承载力濒临极限等,其中社会治安问题尤为突出(周铁,1999)。同时,政府的社会管理和人口调控能力不足以应对因流动人口膨胀而产生的社会问题,在这种“问题情境”的倒逼下,政府被迫采取了被动的防范型流动人口管理模式。

## 2. 基本框架及相关政策

防范型流动人口管理模式是以公安部门为管理主体,其他相关部门协助,在强化城乡二元架构的基础上,对进入本地域范围且主要以谋生为目的的非户籍人员进行管理。管理手段则是以治安管理为主的控制和防范型措施,经常开展清理整顿行动。与这种管理体制相关,户籍甚至还作为“选择机制”,与资本力量结合在一起,成为建构城市社会空间,并使流动人口更加边缘化的因素(魏立华等,2006)。1984年深圳市公安局首次颁发文本式暂住证,流动人口凭暂住证可出入深圳经济特区。1985年5月,深圳市政府颁布实施《深圳经济特区暂住人员户口管理暂行规定》。这个具有法律效力的流动人口管理文件标志着防范型流动人口管理模式成型,在其后10余年里,虽然在不断调整、完善,但根本的管理理念和原则并未发生变化。1985年,为加强流动人口(暂住人口)管理,建立了暂住人口管理员和管理组制度,定期或不定期清理无有效合法证件、无合法正当职业、无合法居所的“三无”人员。据《深圳人口志》记载,仅1985~1988年,各级公安机关清理“三无”人员30万人。1995年9月,深圳市人大颁布《深圳经济特区暂住人员户口管理条例》,将暂住人口分为劳务和非劳务进行管理,暂住证由文本式改为卡式,分为“劳务暂住证”和“非劳务暂住证”两种,并规定“非劳务暂住证”每人每年收取管理费150元,劳务暂住证每人每年收取增容费300元。

## 3. 简要评述

从总体上而言,防范型流动人口管理模式沿用的仍是计划经济体制下的行政管理思路,奉行“谁主管、谁负责,谁聘用、谁负责,谁容留、谁负责”原则,突出特点就是控制性、被动性、临时性,重收费轻管理,重行政轻服务,重当前轻长远(原光,2007)。从效果上看,这种传统的流动人口管理模式,非但没能有效阻止流动人口增长的态势,反而引发了许多新的社会、经济问题。流动人口长期游离于主流社会之外,流动人口与社会摩擦逐渐增多(冯晓英,2006)。防范型流动人口管理模式的弊端或局限性可以概括为以下几个方面:(1)由于人口管理的主体是公安部门,它的工作性质决定了治安管理的重点,而无力推进综合管理的体制和机制创新,至于流动人口及其相关问题基本是采取简单关闭或直接遣送的方法处理,这种否定的方法只能带来消极的结果。(2)防范型流动人口管理模式无论在管理目标、管理方法,还是管理效果上,都不是站在被管理者的立场上思考与处理问题,流动人口及其需求在管理者的视野中消失,使得对流动人口的管理更像管物,而不是管人。(3)这种管理模式强调被管理者的义务,而忽视了义务与权利应相当的准则,履行义务、实现管理要求的过程无法转化为权利的实现,被管理者自然对管理本身产生内在的抵触。(4)由于管理环节中有收费的项目,某些部门在逐利动机的驱使下,变流动人口管理为“收费管理”或“办证管理”,逐渐把注意力和精力放在了办证和收费上,“重收费、轻管理”的行为取向客观上削弱达成管理目标的有效性(顾骏,2005)。

## (二) 综合型(2000~2005年):多元政策目标的管理模式

### 1. 人口背景和社会经济原因

这一时期,出现了流动人口总量过剩,但结构性紧缺的矛盾。由于“三来一补”企业的几次大规模外迁,深圳市经济增长方式实现了劳动密集型向资金技术密集型的重大转变。产业结构调整引起劳动力需求结构的变化,导致流动人口的供给结构也发生显著变化,流动人口也从快速增长向趋于饱和的阶段转变。2000~2005年,深圳总人口从701.24万人增加到827.75万人,年增长率为2.8%,其中流动人口的总数由576.32万人增加到645.82万人,年增长率略低于总人口的年增长率,流动人口占总人口的比例保持在70%以上(深圳市统计局,2007)。2003年下半年,“民工荒”的现象在东南沿海部分地区悄然出现,2004年这一现象进一步蔓延。事实上,“民工荒”的出现绝不仅仅是单纯的经济现象,而是城市经济和社会体制因素叠加的结果,其中,经济因素是诱因,制度障碍是根源(冯晓英,2005)。为此,政府在经济繁荣和社会繁荣之间急需找到一个平衡点,流动人口已成为城市管理者眼中的“事实居民”。流动人口管理的目标除了社会治安以外,还有劳动力供给、计划生育、社会保障、教育等多元目标,以达到既保持一定的经济发展质量,又不以牺牲社会繁荣和文明进步为代价。此时,以公安部门为主的“防范型”流动人口管理模式已经不能胜任这种管理需要,“综合型”流动人口管理模式在实践的要求下逐渐成形。

### 2. 基本框架及相关政策

综合型流动人口管理模式通常以流入地政府为管理主体,由各相关政府部门组成实际管理机构,虽然各地管理机构的名字不尽相同,但其组织形式基本相同,即成立由市长或副市长任组长的“流动人口管理领导小组”,并根据工作侧重点不同将领导小组办公室设在具体的职能部门。管理形式主要是实行层级管理体制,形成“市级综合协调、区级综合管理、社区具体实施”的管理模式,以居住“落脚地”为管理“抓手”。这种管理模式的管理内涵从单纯的治安防范延伸到社会保障、医疗卫生、教育培训、务工经商和计划生育等多个领域,形成了多目标管理体系。为适应多目标、宽领域、全方位的管理需求,管理方式也逐渐演变成多部门统筹协调,相互配合的工作方式,以避免政出多门、相互抵触的情况,其典型做法是“以证管人”和“以屋管人”。

从2003年11月开始,深圳市对出租屋管理体制进行重大改革,整合原有的房屋租赁管理人员和公安流动人口户管员两支队伍,组建新的出租屋综合管理队伍,并实行三级管理模式,即在市、区成立出租屋综合管理办公室,作为市、区维稳及综治办下设的行政事务机构,统一负责全市房屋租赁、承租人信息采集、出租屋管理员管理、房屋租赁管理费及出租屋综合税征收和统计等工作;街道(镇)成立出租屋综合管理所,并在部分居(村)委会设立出租屋综合管理站,承担具体事务工作。为了进一步达到“流而有序,疏而有控,管而不死,活而不乱”的目标,2005年12月20日,深圳市委、市政府发布《关于加强出租屋管理服务的意见》,这是深圳市委、市政府首次以文件形式发布出租屋管理意见,连同深圳市维稳综治委发布的7个配套文件被称为出租屋管理的“1+7”文件。这8份文件涵盖了出租屋管理的方方面面,从房客登记到信息管理,从协调管理部门到加强绩效考核,可谓无所不包。在此基础上,深圳市针对不同类型出租屋,探索出5种有效管理模式,即旅业式、物业式、单位自管式、院区围合式、散居包片式,并适时出台了《关于全面推行出租屋管理模式的通知》,在全市范围内进行推广。

2005年,深圳市成立了由市长任组长的“深圳市人口工作领导小组”,由其牵头,深圳市公安、劳动保障、计生、教育、综治、统计、法制、人事等部门参与制订了《中共深圳市委、深圳市人民政府关于加强和完善人口管理的若干意见》,以及与之配套的5个文件(简称“1+5”文件)。

该系列文件的目标是建立起“长效人口管理机制”,主要解决深圳市人口在总量、结构和管理三方面的矛盾与问题。首先是严格控制人口规模,遏制流动人口过快增长,包括对户籍迁入施行指令性计划管理,严控流动人口政策外生育,“以证管人”和“以房管人”相结合控制流动人口无序增长,强化就业管理和子女入学政策条件等;其二是合理调整人口结构,大力提高人口素质。施行“疏”、“控”结合,规范和调整了入户标准,简化了入户渠道,鼓励投资纳税人入户和技能入户;其三是推进人口管理体制创新,增强人口管理合力。明确区政府和街道办事处为人口管理尤其是流动人口管理的“责任主体”,相关的管理权限和重心将下移给区和街道;最后,在人口规范化管理中还将融合“人性化”服务,设“社区综合管理服务中心”为流动人口提供“一站式”服务。“1+5”文件的出台,标志着综合型流动人口管理模式在深圳趋于成熟。

### 3. 简要评述

这种综合型的流动人口管理,在工业化与城市化迅速推进的社会转轨时期,存在一定的合理性和必然性。但就长远而言,这种流动人口管理模式具有浓厚“应急”色彩,是为缓解急剧增加的与流动人口相关的社会问题而构建起来的,因此至少存在以下几个局限性:一是制度安排的前提不够充分。流动人口与社会问题之间的关联,只是特定期限下的相关,缺乏长期与内在的必然联系。流动人口问题的深层次原因是社会管理能力不足,随着社会环境的改善和管理水平的提高,制度安排的前提将发生变化。二是管理手段还停留在比较低级阶段。就未来发展与政府本位角色而言,如何贯彻以人为本,满足管理对象的多元需要,寓管理于服务之中是流动人口管理的方向。而这种管理模式的“多管理少服务”的管理取向客观上淡化了管理的实际效果,使得管理目标与理想的组织目标发生背离。三是管理逻辑不够顺畅,管理主体与管理客体之间存在明显的排斥性。以出租屋管理为例,出租屋主和租房者属于管理对象,而接受管理对他们来说只是履行义务,甚至还要交纳费用,所得到的服务或利益有限。在面对管理者时,租房者和房东之间自然结成利益共同体,抵制或规避管理,难以形成管理对象和管理者之间相互合作的内在逻辑。

### (三) 福利型(2006至今):具有广泛社会整合力的管理模式

#### 1. 人口背景和社会经济原因

“十一五”以来,深圳常住人口增速进一步放慢,2006年年末常住人口846.43万人,比上年增长2.3%,增速减少1.1个百分点,新增常住人口中绝大多数是户籍人口。这表明经过高速发展阶段后,深圳流动人口开始进入缓慢增长期或饱和期。其中流动人口649.69万,占常住人口比重为72.7%,比上年减少了1.72个百分点(深圳市统计局,2007),户籍人口和流动人口的比例关系开始发生明显变化。另外,其他地区经济的发展,拉动了原居深圳的劳动力向外迁移,成为深圳近年人口发展变动的趋势。

在很长一段时间里,流动人口并未完全进入政府公共服务的视野,也未享受到基本的文化服务、免费技能培训,缺乏相对公平的教育机会,流动人口成为政府公共服务覆盖的“盲区”。综合型管理模式“重管理轻服务”的政策取向对人力资源的合理配置显现出不适应性,与货币资源的市场配置产生了内在的逻辑冲突,必然导致管理方式错位和管理措施的混乱。但是,在目前情况下,一方面市场经济客观需要劳动力自由流动,而另一方面任何一个城市又都没有彻底打破户籍“坚冰”的能力,作为调和现实矛盾的手段,在流动人口管理框架中不断注入社会福利和公共服务的内容,从而实现有限平等的制度安排是一种积极的过渡性办法。

#### 2. 基本框架及相关政策

福利型管理模式的普遍做法是以居住证为载体,以“淡化户籍意识,强化居民意识”为核心

理念,逐步让流动人口享有一系列以往户籍人口才享有的房屋租赁、劳动社保、计划生育、教育、公共交通等政府行政管理和公共服务的内容。管理机构和组织方式基本上是在“综合型”管理模式的框架下,根据工作内容的变化做出适当的调整。这种管理模式的突出特点是弱化“户籍”概念,适当加入社会福利的元素,突出体现户籍人员和非户籍人员共同居住、同为居民的特性,其实质就是建立起更具广泛社会整合力、更具可持续性的城市居民管理框架,把长期游离于主流体制以外的流动人口纳入到城市公共管理服务的体制中。

经过近一年的试点,2008年8月1日,深圳正式推出了居住证制度,分为“长期证”和“短期证”两种。居住证作为一种身份证件,持有者可以在深圳进行正常的生产生活。“长期证”持有者则可享受部分“市民待遇”,如办理出入港、澳地区的商务出境手续;申请办理车辆入户和机动车驾驶执照;同等条件下优先办理深圳户籍迁入手续;办理长期房屋租赁手续,甚至是租住政府保障性住房中的“公共租赁住房”;其子女还可按规定享受免费教育,免交学杂费和课本费,小学生每学年少缴728元,中学生每学年少缴1042元,与深圳户籍学生基本上是同等待遇。

### 3. 简要评述

虽然这种管理模式的运行主体依然是政府职能部门,在运行机制上并没有发生实质性的变化,但用富含服务性和公平性的居住证制度代替管制性和歧视性的暂住证,至少可以说是政府对流动人口态度和政策上的理性转变。同时,推行居住证的过程,就成为流动人口权利和福利扩展的过程,是流动人口一步步成为市民的过程,这也是法治原则下人口登记制度的初衷。不过,在这个过程中,类似北京、上海、深圳等特大城市要经历这样一个政策悖论的考验:一方面,实现经济与社会协调发展,需要对二元结构进行改革;另一方面,一旦政策制度有所松动,居住证“含金量”越高的地区,越可能面临流动人口蜂拥而入的压力。为此,可能需要政府增加投入,但不管从经济效益和社会效益的角度看,还是从政治的角度看,这样的投入都是值得的。

## 二、流动人口管理面临的问题

近年来在流动人口管理方面取得了一定的成效,但仍面临着一些问题。

其一,认识方面的问题。在政府层面上,长期以来形成的对流动人口的认识还没有发生根本性的改变,考虑流动人口对城市资源的冲击较多,对社会稳定的考虑多于社会发展的考虑,在重大问题上存在认识局限性,是影响现阶段城市流动人口管理及其效果的关键方面。比如,将能源、土地、水资源、环境等方面的压力简单归结于流动人口过多,就是当前深圳市政府的主流认识。认识的局限性可以归纳为以下几个方面:(1)对流动人口进入城市的必然性、长期性及其可能带来的影响,缺乏预见,认识滞后,以致政策和管理跟不上形势的变化。(2)对流动人口给城市带来的利弊得失,看法不统一。因而使得工作不够协调,管理手段难以配套,政策衔接欠佳,管理形不成合力。(3)各个职能部门对责、权、利的认识带有局部性及差异性,缺乏必要的全局观念和系统管理意识。

其二,制度方面的问题。自1985年公安部颁布《关于城镇暂住人口的暂行规定》以来,全国性的流动人口管理条例、法规并未进行根本性的改革,即使深圳这种具有地方立法权的特区,也无法在流动人口管理立法方面取得实质性进展,现有的一些条例、法规存在明显的欠缺和问题。一是户籍制度使自发性的人口流动与现有的户籍属地管理体制之间产生制度性冲突,一定程度上阻碍了流动人口的社会阶层合理流动。二是流动人口权益保障制度不完善。虽然《中华人民共和国行政许可法》颁布实施后这种状况有所改变,但隐性的就业歧视难以根除。接受义务教育是公民的权利,但流动人口无法正常进入流入地学校就读。选举权和被选

选举权是公民最基本的政治权利,但流动人口如何实现选举权利并没有通行的办法,实际上大部分流动人口被“剥夺”了选举权。现行的社会保障制度是针对城镇居民设计的,各地标准不一样,缺乏全国统一的规定,流动人口的社会保障关系无法在全国范围内自由转移,成为流动人口社会保障的先天性制度缺陷。三是流动人口管理制度的协调性不够。目前缺乏全国性的、统一的流动人口管理法规、条例,各地在流动人口管理实践中没有权威依据,地方性法规的区域有效性特点使得极易出现地区间利益冲突。

其三,体制方面的问题。从流动人口管理现状看,现有管理系统的组织结构及工作职能存在以下主要问题:(1)职能部门职责分离,多头管理,相互脱节,部门间关系协调问题突出,“条”、“块”分割矛盾十分明显。在深圳,公安部门负责流动人口的治安、维稳综治办负责出租房屋管理,计划生育部门的流动人口管理办公室负责流动人口计划生育管理,各司其职而缺乏内在协作机制;(2)基层缺少必要的执法权,“属地原则”难以落实;(3)“条”、“块”管理辖区范围不一致,城乡结合部问题突出,造成协调上的困难和管理漏洞;(4)管理层次不统一,管理幅度过大,导致管理不到位,管理效果不佳(郝虹生等,2001);(5)作为现有管理体制补充的流动人口综合管理机构并未纳入政府的正式编制,属于“常设临时机构”,机构成员不对机构承担实际责任,难以保持其核心地位与权威。

### 三、结 语

流动人口管理是一项复杂的社会系统工程,各级政府面临这个突如其来的问题,在缺乏思想准备和深思熟虑的情况下,一度处在一种仓促应战和被动应付的处境。作为流动人口管理的主导,政府应设立专门的流动人口管理机构,组织、监督、协调各个管理部门,使其职责分明。在目前政府管理和服务存在着诸多不足的情况下,流动人口迫切需要除政府以外的社会支持系统,因此建立流动人口自治组织,将自治管理与政府的管理有机地结合起来,不失为一种选择。

社区是流动人口流入的终点,应重视和加强社区在人口流动管理中的作用。按照流动人口管理的责任配置资源,重点向社区倾斜,解决体制内资源不足的问题,扭转基层责重、权缺、利少而产生的“非法管理”或“无力作为”的局面。在人户分离和人口流动性加大的情况下,流动人口数量、结构、分布不清已经成为困扰决策者的主要因素之一。深圳市长期受人口底数不清的困扰,人口统计口径有常住人口、户籍人口、流动人口、暂住人口、实际管理人口、规划人口等,经常引起理解和使用上的混乱。因此人口信息系统的基础工作的重心必须由原来的户籍管理转向实有人口管理,建立动态人口监控体系,一方面为管理部门提供决策服务,另一方面也为人口有序流动创造条件,在避免出现“民工荒”的同时,也可以有效防止“流民”的大量产生。

### 参考文献:

1. 周铁(1999):《深圳流动人口管理工作评述》,《公安研究》,第2期。
2. 孔爱玲等(1997):《深圳经济发展与劳动力流动的进程分析》,《特区理论与实践》,第7期。
3. 魏立华、丛艳国(2006):《“自利性”户籍制度对中国城市社会空间演进的影响机制分析》,《规划师》,第6期。
4. 原光(2007):《由防范型到服务自治型——论中国农村流动人口管理模式的现状与转型》,《科教文汇》,第7期。
5. 冯晓英(2006):《流动人口管理要来个模式转换》,《北京日报》,4月17日。
6. 顾骏(2005):《关于上海流动人口管理的深层次思考》,《城市管理》,第2期。
7. 冯晓英(2005):《城市人口规模调控政策的回顾与反思——以北京市为例》,《人口研究》,第5期。
8. 郝虹生等(1998):《中国大城市外来人口管理问题与对策》,《人口研究》,第2期。
9. 深圳市统计局(2007):《深圳统计年鉴(2007)》,中国统计出版社。

(责任编辑:朱 犁)

of long-term growth in the past 50 years. Human health and schooling level as two forms of human capital have independent effects for long-term economic growth.

#### Improved through stepwise regression & Diffusion-index-based Model of Unemployment Warning and Its Application

Zhao Jianguo Miao Li ·52·

The lack of scientific warning methods and precise data of unemployment are the two main constrains to China's unemployment warning. To improve unemployment warning, in the paper, a diffusion-index-based early-warning model is established and improved through stepwise regression method, and the warning data is estimated and getting completed. On the basis of these two works, an empirical study is done to analyze the real situation of unemployment in China. The similarities and differences between this approach and other studies are explained at the end.

#### Empirical Study on the Relationships between Public Infrastructure Investment and Small Town Population's Non-Agriculturalization

Xie Changqing Qian Wenrong Zhai Yinli ·58·

Based on 1995-2006 panel data, the essay analyses the relations between public infrastructure investment and small town population's non-agriculturalization at the national level and the three economic regions, and estimates the contribution of public infrastructure investment to non-agriculturalization. The findings show that in terms of both national aggregation and town average, the contribution of public investment to increase of non-agricultural population in the central region was higher than that in the eastern region and western region. The contribution flexibility at the national level was less than that of town average, but both were decreasing. The authors suggest that in order to increase input efficiency and speed-up population's non-agriculturalization, public infrastructure investment should focus on the central region, and the western region may strengthen public infrastructure investment efficiency by expanding the scale of small towns.

#### An Analysis on the Effects of Household Endowments on the Emigration of Rural Labor

Yang Yunyan Shi Zhilei ·66·

Based on 3145 farmers of 58 villages drawn from Hubei and Henan provinces, this paper analyzes that the impact of farmer's household endowments such as physical capital, social capital and human capital on their members' migration decision with OLS regression model. The results indicate that farmer's endowments variables are very important in explaining labor mobility and migration: farmers in families with abundant human capital and social capital are more likely to migrate; richer or poorer farmers are more likely to migrate than the normal; those in families with non-agricultural experiences have more opportunities to engage in non-agricultural employment.

#### The Congregated Economy and Paradox of Population Floating: The Case of Zhejiang Province

Cao Rongqing ·73·

Due to different population gathering capacities of administrative regions' economy and economic regions' economy, there exists a time-lagging effect of natural layout and economic layout concerning population distribution among the 11 prefecture-level cities in Zhejiang Province. This paper examines "Floating Population Paradox", the contradiction between reality and theoretical inferring, and argues that highly developed local economics have a huge gathering effect on population distribution in the economic development of Zhejiang Province.

#### A Review on the Development of Floating Population Management Pattern: A Case of Shenzhen

Fu Chonghui ·81·

Focusing on the transition process of policies about floating population management in Shenzhen, this paper describes the development of floating population management pattern, summarizes and evaluates three patterns in different periods and the evolution of relevant policies. Several basic problems faced by current floating population management has been pointed out, and macroscopic thoughts and prospects about resolving floating population problems are presented.

#### Comparing Several International Popular Methods for Estimating the Return to Education

Yang Juan ·87·

The research on the return to education has developed for almost half a century, while the accuracy and efficiency of various estimating methods are always argued by scholars. Through analyzing several international popular estimating methods on the return to education and comparing their advantages, this paper concludes that the traditional OLS estimating methods is reliable and easy to operate for estimating the return to education and suggests that selecting estimate method should consider the features of data set.