

浙江省法学会 主办

长三角 法学论坛

主编 胡虎林

流动人口法制：
现状及其完善



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江省法学会 主办

主 编 胡虎林

副主编 陈柳裕 陆剑锋

长三角

法学论坛

流动人口法制：现状及其完善



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

流动人口法制:现状及其完善 / 胡虎林主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2009. 2
ISBN 978-7-308-06510-8

I. 流… II. 胡… III. ①流动人口—管理—法规—研究—
中国②流动人口—法制教育—研究—中国 IV. D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 212850 号

流动人口法制:现状及其完善

主 编 胡虎林

副主编 陈柳裕 陆剑锋

责任编辑 周卫群

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话: 0571-88925591, 88273066(传真)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 20.25

字 数 332 千

版 印 次 2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06510-8

定 价 36.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

第五届长三角法学论坛小结

(代前言)*

尊敬的宋树涛副会长、斯大孝会长、各位领导、各位专家学者：

首先衷心祝贺第五届长三角法学论坛获得圆满成功！

鉴于本次论坛论文集中所收录的论文多达 72 篇，作为主题发言和专题发言的交流文章也达到 16 篇之多，在今天下午的“专题发言”的听众的提问过程、发言人的回答过程，以及点评人的精彩点评过程中，各种对流动人口权益保障和服务管理问题的法学观点和其他思想火花又不断得以迸发和涌流，而就所涉及的学科背景而言，本次论坛所讨论的内容又几乎广涉除军事法学以外的所有法学专业，为此，以八分钟时间对本次论坛作一学术小结，在理论上讲具有不可行性，如必须勉强从事，又实在是需要高度的抽象概括能力和语言表达能力的，决非吾辈所能驾驭。但既然大会组织者作出了这种安排，恭敬不如从命，本人就在此谈些感受，供各位领导和同行批评指正。

区别于网络上的 BBS，苏浙沪法学会自 2004 年以来联合组织的“长三角法学论坛”，历来严守学术论坛之定位，以对长江三角洲地区经济、政治、文化和社会发展具有重大意义的法学、法律问题为研究对象。本次论坛更是突现了上述两大特征。对此，自始参加了本次论坛的在座各位必定会有深切感受，本人在这里就不具体展开了。

按照本人的理解，本次论坛至少在以下五大领域取得了新的突破，取得了丰硕的成果。

第一，以在市场经济体制下长江三角洲地区如何协调发展为理念，以长

* 此文系浙江省社会科学院法学研究所所长、研究员陈柳裕博士在第五届长三角法学论坛上的发言稿。

三角地区流动人口权益保障和服务管理为个案,进一步探讨了长三角区域协作机制建设问题。上海市计生委赵勇副主任撰写的《加强区域联动,为长三角科学发展营造良好人口环境》、中国计量学院季任天副教授等撰写的《长三角流动人口服务管理法制化与标准化的思考》、浙江万里学院易凌教授等撰写的《长三角社会保障法规政策冲突及其协调》等论文,在这方面作了较好的探索。

第二,对流动人口权益保障及服务管理相关的法理问题作了较为深入的梳理和探究。在这方面比较优秀的研究成果,如江苏省政府法制办张耀东副主任等人撰写的《论和谐社会中流动人口的权益保障》、上海政法学院汤啸天教授的《人口自然流动的规律与公权力的调控》、苏州大学法学院朱中一博士的《村民自治中流动人口权益的保障》、徐州师范大学法政学院张波博士的《农民工阶层的人权保护研究》等。

第三,对长三角地区流动人口权益保障和服务管理的实践进行了系统的梳理、总结和提升。这方面的代表作,如上海市人大法制委员会主任委员沈国明教授的《关于流动人口管理的若干思考》、嘉兴市政法委副书记宋家聪等撰写的《嘉兴市创新流动人口服务管理体制机制的实践与思考》、上海市劳动和社会保障局邱宝华同志的《从上海外来从业人员综合保险制度谈流动人口社会保障问题》、金华市中级人民法院原院长高洪宾等同志撰写的《流动人口与户籍制度的冲突与协调——以浙江省义乌市为视角》、中共台州市委政法委齐玉水同志的《台州市流动人口服务管理机制调研报告》、上海政法学院章友德教授和卢驰文博士合著的《优先中央统筹的农民工养老保险模式探讨》、浙江省社会科学院法学研究所唐明良等同志撰写的《县级区域流动人口管理服务的基本经验及其启示——以绍兴县为例》等。

第四,对流动人口犯罪及其控制,以及相关刑事司法问题作了较多探讨。在这方面,共计有13篇论文或者调研报告,除今天下午交流的南京市鼓楼区政法委副书记王昆远先生的《扼制大中城市流动人口违法犯罪策略初探——从南京市鼓楼区流动人口调查统计得到的启示》,以及浙江省法学会监狱法学研究会课题组的长篇调研报告《外省籍民工犯罪及遏制对策》以外,这一板块中较为优秀的论文和调研报告,还有杭州市人民检察院冯晓音同志的《流动人口犯罪强制措施适用的现实困境与前景展望》、上海市监狱管理局课题组的《上海市流动人员犯罪与预防——以上海市监狱系统在押外省籍服刑人员为调查对象》、上海市未成年犯管教所李桦等撰写的《上海

市外省籍未成年人犯罪成因的分析与防范矫正的思考——来自上海市未成年犯管教所的调查报告》、苏州市人民检察院张晓东副检察长与张乐同志的合著的《苏州地区外来人员犯罪现状及犯罪原因的调查和研究》，而上海政法学院吴鹏森教授的《“第二代农民工犯罪”：概念辨析与解释模型》一文，更是有令人耳目一新的感觉。

第五，也是需要特别强调的，本次论坛虽然就流动人口立法问题的交流论文不多，但无论是浙江省人大法制工作委员会主任丁祖年先生与汤达金先生合著的《流动人口立法及制度安排》一文，还是江苏常州市武进区人民法院储春平同志撰写的《论流动人口公共服务的政府缺位与立法完善》一文，质量均属上乘，而且具有强烈的现实意义。前者可以说是浙江正在制定的流动人口服务管理条例的立法精神和主要制度设计的高度浓缩，而后者则提示了政府在流动人口公共服务领域的职能缺位问题，并就此提出了相关对策建议。

以上是本人对本次论坛研讨成果的一个较为粗浅的梳理，更多的只是具有提示性意义。在因准备现在的发言材料而再次阅读本届论坛全部论文的过程中，有一种强烈的感受时刻在敲打着我的心灵，那就是，在各位的论文或者调研报告的字里行间，涌动着一种对现实问题的强烈关怀情结。我想，正是各位对流动人口权益保障和服务管理这一现实问题的高度关注热情和身体力行，奠定了本届论坛得以成功举办的基础！

各位领导，各位同行，尊敬的沈国明教授在今天上午的发言中反复强调了如下观点：在中国，流动人口日益增长是一个时代趋势，只要我们强调地区之间的和谐发展，就必须正视流动人口不断增长的现实。诚哉斯言！而党的十七大报告在谈到“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的时候，特别指出要“加强流动人口服务和管理”。为此，我们有理由预言：在未来相当长的一个时期以内，流动人口权益保障和服务管理的法学思考，将会一直具有其现实必要性和学术价值。正是从这个角度而言，本届论坛的成功召开，充其量只是一个开端而不是终结，本人衷心期望并祝愿在座各位，在不久的将来于流动人口权益保障和服务管理问题的理论研究和与实践领域取得更为丰硕的成果！

本人的总结就此为止，谢谢大家！

目 录

专题研究

流动人口立法及制度安排	丁祖年	汤达金(3)
论流动人口公共服务的政府缺位与立法完善		储春平(14)
长三角流动人口服务管理法制化与标准化的思考	季任天	王明卓(24)
长三角社会保障法规政策冲突及其协调	易 凌	李毅飞(39)
关于流动人口管理的若干思考		沈国明(64)
人口自然流动的规律与公权力的调控		汤啸天(70)
村民自治中流动人口权益的保障		朱中一(78)
论和谐社会中流动人口的权益保障	张耀东 黄永忠	王 冀(86)
农民工阶层的人权保护研究		张 波(96)
优先中央统筹的农民工养老保险模式探讨	章友德	卢驰文(114)
从上海外来从业人员综合保险制度谈流动人口社会保障问题		邱宝华(126)
“第二代农民工犯罪”:概念辨析与解释模型		吴鹏森(132)

调研报告

流动人口与户籍制度的冲突与协调 ——以浙江省义乌市为视角	高洪宾	陈成建(143)
台州市流动人口服务管理机制调研报告		齐玉水(165)

流动人口法制:现状及其完善

嘉兴市创新流动人口服务管理体制机制的实践与思考

..... 宋家聪 杨 敏(177)

县级区域流动人口管理服务的基本经验及其启示

——以绍兴县为例 唐明良 陈柳裕(185)

外省籍民工犯罪及遏制对策

..... 浙江省法学会监狱法学研究会课题组(214)

流动人口犯罪强制措施适用的现实困境与前景展望 冯晓音(232)

苏州地区外来人员犯罪现状及犯罪原因的调查和研究

..... 张晓东 张 乐(243)

扼制大中城市流动人口违法犯罪策略初探

——从南京市鼓楼区流动人口调查统计得到的启示 王昆远(257)

上海市流动人员犯罪与预防

——以上海市监狱系统在押外省籍服刑人员为调查对象

..... 上海市监狱管理局课题组(262)

上海市外省籍未成年人犯罪成因的分析与防范矫正的思考

——来自上海市未成年犯管教所的调查报告

..... 李 桦 朱 萍 王整美(276)

加强区域联动,为长三角科学发展营造良好人口环境 赵 勇(305)

附录:苏浙沪法学会“第五届长三角法学论坛”交流论文目录 (312)

专题研究

流动人口立法及制度安排

丁祖年 汤达金*

摘 要:流动人口立法要妥善解决加强流动人口服务管理和权益保障两大问题,摒弃以管理为主旨的立法价值取向。本论文在对流动人口地方立法进行理性分析的基础上,提出了居住证立法的基本思路和主要制度设计安排,强调必须在上位法的框架内进行适度的制度创新,按照“权利与义务对等”等原则,寓权益保障于具体制度之中,寓政府有效管理于具体服务之中,寓服务管理和权益保障于激励机制之中,突出居住证制度的针对性、操作性和实用性。

关键词:流动人口 地方立法 权益保障 服务管理 居住证制度

改革开放以来,我国流动人口这一特殊群体日益扩大,其总数 2000 年就已达 1.4 亿人,超过全国人口总数的 10%。^①据权威预测,21 世纪的前 20 年将是我国工业化、城镇化、现代化快速发展时期,这 20 年最显著的一个特征是大量的农村人口向城市迁移,每年需从农村转移 1500 万以上人口。^②作为我国经济较发达的长三角地区,上海、江苏、浙江是我国 3 个主要人口迁入省

* 丁祖年:男,1958 年生,浙江省人大常委会委员,法制委员会副主任委员,法制工作委员会主任,浙江省法学会副会长,法学硕士;汤达金:男,1957 年生,浙江省人大常委会法制工作委员会社会行政法规处处长,法学硕士。

① 中国流动人口数量 1993 年为 7000 万人,2000 年增加到 1.4 亿人,10 年内翻了一番。人口流动的基本方向是由农村流向城市,主要原因是务工经商,解决就业问题。流动人口中年轻人口占绝大多数,其中 15 至 35 岁人口占全部流动人口的 70%以上,他们中的多数人接受过初中以上教育。参见《中国的人口流动现状》,《中国网》2002 年 12 月。

② 参见国家人口发展战略研究课题组:《国家人口发展战略研究报告(上)》,中国人口出版社 2007 年 11 月版,第 714—715 页。

份,从第五次全国人口普查数据看,分别占全国跨省迁入人口的6.5%、6.1%和8.5%。^①浙江省登记发证的流动人口2000年为404.2万人,到2007年6月已达1670.7万人,7年增加4倍多,年均增幅22.8%。^②流动人口问题是当前乃至今后相当长时期我国经济、政治和社会发展无法回避的一个重大问题。这个问题的根本解决,既需要经济社会的进一步发展为其提供坚实的物质基础,又需要尊重保障人权、公平正义等先进理念的支撑,更需要法律及具体制度的引领、规范和保障。因而对流动人口立法亟须解决的基本问题进行务实研究,并根据实际需要和客观条件对立法的主要制度进行探索设计,为流动人口权益保障和服务管理法治化提供路径和平台,无疑具有十分重要的意义。

一、流动人口立法需要研究的几个基本问题

(一)流动人口立法应关注的重点问题

在依法治国、科学发展、建设社会主义和谐社会的新形势下,流动人口^③立法所需要研究和解决的重点问题,主要有两个:一个是广大流动人口的权益如何保障;另一个是政府如何实施有效的服务和管理。

首先,流动人口的合法权益难以保障,是当前中国城市流动人口面临的重大问题。该问题能否妥善解决,不仅直接关系到上亿流动人口能否真正共享经济社会发展成果,也直接关系到城市经济的可持续发展、社会稳定与和谐。

其次,政府对流动人口如何实施有效服务和管理,是一个必须认真对待和解决的现实问题。党的十七大强调:要“加强流动人口服务和管理”。各

^① 参见国家人口发展战略研究课题组:《国家人口发展战略研究报告(上)》,中国人口出版社2007年11月版,第714—715页,第728页。

^② 浙江省登记发证的暂住人口,2001年为574.6万,2002年为706.9万,2003年为898.2万,2004年为1101.9万,2005年为1291万,2006年为1459.8万,2007年6月30日为1670.7万(其中,来自外省的暂住人口为1410.6万,占总数的84.4%)。参见浙江省公安厅:《关于2007年度全省暂住人口年报数据质量分析报告》。

^③ 从法律和政策层面考察,与流动人口相近的称呼有10多种,而使用较多的主要有外来人口、外地人口、外来居民、外来人员、外来人群、暂住人口、进城务工经商人员、农民工、民工、“新某某人”等。为尊重历史和叙述方便等原因,本文有时使用“外来人口”、“农民工”等称呼。

地对流动人口要真正做到公平对待、搞好服务、合理引导、完善管理,不断提高服务和管理的综合效能。

上述难题的解决,不仅考验着各级政府的执政能力和执政水平,也考验着立法机关和立法工作者的智慧和能力。

(二)流动人口立法的价值取向

立法价值取向直接决定立法的思路以及具体内容。任何一部法律价值取向的选择,离不开经济社会发展的大环境,离不开调整对象和被规范事项的发展趋势。由于种种原因,我国至今没有一部事关上亿流动人口的专门法律。各地以往有关流动人口的立法,主旨基本上是“管理”,特别是治安管理和计划生育管理,且名称也堂而皇之地冠以“管理”两字,如“××管理条例”、“××管理办法”;对流动人口的义务强调较多,对其权益规定很少或者考虑不周。有人曾经专门对浙江、江苏、上海和北京、广东、福建等6省(市)的城市农民工立法进行研究,得出如下结论:从形式上看,这些地方立法普遍存在“重管理轻服务”的倾向;从内容上看,又表现出明显的“重义务轻权利”的偏向。这种“地方(城市)立法保护”,是“地方(城市)保护主义”的一种重要表现形式。^①

在新形势下,以管理为主旨的立法价值取向需要重新审视和研究。如果为了加强管理包括治安管理,将流动人口管理单列出来进行立法,有悖于法治的公平公正原理和法律的社会功用。在法治社会中,法律越来越人性化和平民化,法律的功用主要是完善对公民权利的保护,特别是对社会弱势群体的保护。而试图用法律来“管”住流动人口,是从本位主义、地方主义和部门主义出发的思路,是习惯于公权力运用的方便,实质上仍然是把法律作为管人、治人的工具。我国著名法学教授、博士生导师贺卫方曾经指出:一旦为外来人口单独立法,就意味着政府要把外来人口和本地人两者区别对待,显然带有歧视的性质。在立法和公共政策中,并非不可以对一些人群进行分类,但这种分类要么是体现对弱者的关怀,要么是体现专业门槛……如果确实要为外来人口立法的话,就应该立一部权利法,强化政府服务外来人口的责任。^②

① 参见唐鸣、陈荣卓:《城市农民工地方立法:问题分析与实践反思——以1984至2000年6省市地方立法为对象》,《社会主义研究》2006年第3期。

② 参见王新友:《从管理转向服务:善待外来人口,提升执政能力》,《检察日报》2005年3月28日。

我们认为,从现代立法价值取向和法治精神考虑,当前如果要为流动人口立法的话,应该立一部权利之法、服务为先(寓管理于服务中)之法。这样的立法,才能既有利于保护流动人口的合法权益,又有助于规范、保障政府的服务和管理工作的健康、稳步、持久发展,促进城乡统筹与和谐社会建设。这样的立法,才可能是一部“良法”、“善法”。

(三)流动人口立法的模式选择

流动人口立法最好由全国通盘考虑,由全国人大常委会制定法律或者国务院制定行政法规。但目前,国家层面制定这方面全国统一的法律、行政法规可能性不大。因此,在国家层面短期内难以就流动人口问题进行专门立法的情况下,具有地方立法权的机关特别是流动人口较多的长三角地区,应当把流动人口立法提上议事日程,加快立法步伐。而从地方立法权限、立法资源及各地相关立法实践看,地方流动人口立法的模式主要有以下几种可供选择:

其一,管理式。法规名称,如《××省(市)流动人口管理条例》等。以往各地的相关立法,大都采取这种模式。但时至今日,这种模式存在一个致命的缺陷——有侵犯基本人权之嫌疑;如前所述,也不尽符合我们应有的立法价值取向。需要注意的是,实践中有些政府领导依然一再强调,当前流动人口地方立法“其出发点和归宿仍然是加强管理方面,尤其是要通过某种制度设计推动治安管理、计生管理和劳动就业管理,以提高城市的整体管理水平”。我们认为,这种立法倾向在尊重保障人权和注重民生的社会大背景下,需要切实防止。

其二,服务管理式。又称管理服务式。法规名称,如《××省(市)流动人口服务管理条例》等。这种模式有一个主要问题,即需要妥善处理服务与管理的关系,对具体制度设计提出的要求较高。

其三,权益保障式。法规名称,如《××省(市)流动人口权益保护(保障)条例》等。流动人口的根本问题,是权益保障问题。权益保障模式的立法长处十分明显:立法宗旨明确,剑指要害。其不足之处或者说需要特别注意的地方,就是容易“虚胖”,法规中规定的权利可能较空泛、空洞;规定的权利内容如果很具体,落实起来往往较困难。因为就目前实际情况,全国各省(市)都不具备对流动人口权益实行充分保障的客观条件。

其四,居住证式。法规名称,如《××省(市)流动人口居住证(管理)条例》等。具体又可以分为三种模式:(1)大流动人口居住证模式。主要特征:

全面规定流动人口的各项权利特别是宪法权利及其保障措施;对流动人口的基本问题包括流入人口和流出人口、流入地和流出地、城乡双向流动等问题,作出全面规范;对流动人口登记、子女教育、治安、住房、计划生育、劳动就业、社会保障等各领域实行统一服务和管理。(2)小流动人口居住证模式。主要特征:倡导服务理念,突出解决公安机关对流动人口的户口登记和管理问题。(3)中流动人口居住证模式。主要特征:介于上述“大小两种模式”之间,在充分考虑流动人口权利保护之需要及地方客观条件和可能的情况下,通过居住证这个载体,以流动人口的居住登记和管理为切入口,在流动人口权益保障、政府服务管理等方面创设必要的具体制度,解决当前迫切需要解决的一些实际问题。

在上述几种模式中,我们倾向于居住证式,并主张采用第三种模式即“中流动人口居住证模式”。理由主要是:第一种是大而全的模式,适宜国家立法,地方立法的条件不具备、时机不成熟;第二种模式调整范围过于狭窄,且有“管理式”立法之嫌;而第三种模式既适应加强流动人口服务管理之现实需要,又能解决流动人口权益保障方面迫切需要解决的实际问题,同时还助于积极稳妥地推进户籍制度改革,实现城乡统筹发展。有识之士早已提出,“应逐步在长三角地区探索以居住证为依托的人口管理制度”;“依托居住证制度完善人口管理,逐步弱化和剥离户籍和各项福利的关系,实现同责任、同义务和同权利,实现贡献和福利的相互统一,保证社会稳定,并促进城乡之间,本地人口和外来移民之间的社会融合”;“率先在长三角地区实行以居住证制度为主的属地化管理体制”。^①

二、居住证立法的基本思路

制度具有决定性。科学、合理的法律制度,对社会具有强大的牵引力和积极塑造力量。流动人口立法的制度安排,应在价值取向、权利确认和保障、服务和管理等方面通盘考虑,统筹安排。上海市在2002年就实行了人才居住证制度,2004年8月又率先出台了市政府规章——《上海市居住证暂行规定》,从而将居住证制度的适用范围从引进人才扩大到境内所有来沪人

^① 国家人口发展战略研究课题组:《国家人口发展战略研究报告(下)》,中国人口出版社2007年版,第3275—3276页。

员。2007年7月,深圳市政府通过了《深圳市居住证试行办法》,决定自同年9月1日起在该市盐田区试行居住证制度。2007年12月,浙江省在嘉兴、慈溪两市开展居住证制度试点工作;2008年1月,浙江省公安厅制订了《浙江省居住证申领暂行规定》等规范性文件。根据浙江省居住证制度的探索和实践,借鉴上海等地居住证立法经验,我们认为,地方居住证立法在基本思路、总体设计方面尤其要注意以下几个问题:

首先,居住证立法必须正确认识当前这类立法的阶段性特征,更加突出立法的针对性和可操作性。流动人口问题的根本解决,只能“渐行渐近”,相关政策措施不可能一步到位,权益保障也不可能一蹴而就。国情、省(市)情决定了我们解决流动人口的重要政策和法律制度设计都必须以“渐进式改革”为基调,根据需要、条件和可能,有针对性地积极稳妥逐步推进。因而现阶段的流动人口立法,包括居住证具体制度设计,不能有“法治浪漫主义”,不能“高调立法”(搞宣言式立法等),不能回避过渡性、阶段性特征,而应当更加注重立法的实用性。

据浙江有关部门对嘉兴、慈溪两市开展居住证制度试点情况调查,在广大流动人口方面,其最现实、最直接、最迫切需要解决的是“读书、住房、看病”等方面的问题。“读书难”主要是读好书难:流动人口子女进公办学校难,收费高;民工子弟学校多数设备简陋、师资水准低、教育质量差。“住房难”主要是房源少、租房难、租金贵。“看病贵”主要是缺少医疗保障制度支撑,医疗保障制度设计不够科学合理,不能覆盖大部分流动人口。在政府及有关部门有效服务和管理方面,目前最大的问题是各职能部门“各自为政”,不能形成合力;统计口径不一致,外来人员底细不清(公安机关登记的是三天以上的暂住人口,统计部门统计的是半年以上的常住人口,劳动保障部门统计的是建立劳动关系的就业人口)。由于底细不清,导致外来人口集中居住区难规划,教育设施难配套,社会治安难管理,“登记的不犯罪、犯罪的不登记”现象十分突出。因此,流动人口立法必须在法律制度层面作出具有针对性的安排。

其次,居住证立法应当对外来人口享受当地的社会发展成果、享受“市民待遇”和在大中城市落户等重大问题,作出适当的制度性安排。社会发展成果是人们通过劳动奉献给集体和社会的,一般由政府和社区掌握,用以保障社会的公平和发展。社会发展成果包括养老保险、失业保险、医疗保险、生育保险、住房公积金、廉租房和平等就业权、子女义务教育权等社会保障、

社会福利。外来人口能否享有流入地的“市民待遇”，以及如何享受、享受多少等等，是一个极其复杂而必须面对的现实问题，也是外来人口权益保障的核心问题，立法过程中必须科学谋划、妥善解决。值得注意的是，根据有关问卷调查，即便在宁波这种经济较发达、群众观念较进步的地方，对于外来人口是否应该给予平等的“市民待遇”问题，本地居民的态度也有较大差异，即 42.39% 的人选择“应该”，15.03% 的人选择“不应该”，55.49% 的人选择要“慢慢解决”（问卷采用多项选择题的方式）。^① 同时根据本次调查，本地居民中主张外来人口“应该”享有当地社会发展成果的，也仅占 42.20%，而主张应该“有限度地享有”的占 49.71%，另有近 7% 的本地居民主张“不应该”享有。^② 出现上述情况的原因很复杂，除以往有关外来人口的社会政策有缺陷外，还有以下几个重要因素：一是土地资源。外来人口（特别是农民工）虽然到流入地工作、生活了，但他们在户籍地仍然有土地可使用（因而有人主张，流入地土地所产生的权益外来人口不应享受）。二是社会积累。外来人口在原住地生活几十年及祖辈的劳动在出生地留下一定的社会财富，而他们在流入地工作时间一般不长，为当地提供的公共积累一般不多，因而与流入地的居民相比，外来人口对流入地社会发展成果等的享有也不可能完全均等。但是，随着时间的推移，对一些居住时间较长的外来人口，特别是对流入地作出了较大贡献的外来人口，就应该考虑给予一定的社会福利，直至让他们完全享有“市民待遇”。

第三，居住证立法必须在上位法的框架内，进行适度的法规制度创新。主要是：取消暂住证，在全省范围内实行统一的居住证；居住证实行强制申领与自愿申领相结合；将流动人口的权益保障与政府的服务管理汇集于居住证制度，集流动人口的基本情况、居住登记、子女教育、治安管理、计划生育、劳动就业、住房、社会保障等方面的资料和信息于居住证一证之中，实现“市民服务”和有效管理。居住证制度主要按照下列思路进行设计和安排：

一是根据“权利与义务对等”的原则，通过立法合理设置“时间门槛”。在流入地居住的时间越长、履行义务越多、贡献越大，能享受居住地的福利待遇和公共服务就越多。二是根据不同类型的居住证，赋予相应的权利，直至户口迁入大城市并完全平等地享有流入地城市市民的各项权益。三是根

① 杨黎源：《宁波市外来人口权利考察》，《中共宁波市委党校学报》2006 年第 1 期。

② 杨黎源：《宁波市外来人口权利考察》，《中共宁波市委党校学报》2006 年第 1 期。