

加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设 课题组 著

流动与和谐

——宁波市外来人口
服务与管理

LIUDONG YU
HEXIE



人民出版社



LIUDONG YU
HEXIE

流动与和谐

——宁波市外来人口服务与管理

加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设 课题组 著

 人民出版社

策划编辑:吴焰东

责任编辑:王晓梵 吴焰东

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

流动与和谐——宁波市外来人口服务与管理/加强宁波外来人口
管理推进和谐社会建设 课题组 著.

—北京:人民出版社,2007.8

ISBN 978-7-01-006400-0

I. 流… II. 加… III. 流动人口-行政管理-研究-宁波市

IV. C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 121032 号

流动与和谐——宁波市外来人口服务与管理

LIUDONG YU HEXIE——NINGBOSHI WAILAI RENKOU FUWU YU GUANLI

加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设 课题组 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.875

字数:210 千字 印数:0,001-6,000 册

ISBN 978-7-01-006400-0 定价:23.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

A faint, light-colored map of Ningbo, China, serves as a background for the text. The map shows the city's coastline, including the main landmass and several islands to the east and south.

加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设 课题组

组 长：毛光烈

主要成员：李友梅 刘玉照 张文宏
张敦福

前 言

当前，数量日益增多的外来人口，不仅是城市经济结构、产业结构的重要支撑性力量，也是城市社会结构的有机组成部分。在落实科学发展观、统筹城乡协调发展、构建和谐社会的总体格局中，如何使外来人口的服务和管理更趋于合理，日益成为城市改革发展中一个重要的战略性问题。宁波市作为长三角都市圈中的重要成员，其城市外来人口的服务和管理，有必要在长三角、全国乃至全球化的产业结构和人口布局大背景下来进行思考和谋划，需要从提高国家竞争力出发，高度认识外来人口在沿海发达地区经济发展和 社会进步中的实际作用，探索和谐社会建设的有效途径。

为了从政府工作机制创新的深度，寻找外来人口服务和管理改革的突破口，2005 年 12 月 2 日下午，宁波市市长毛光烈召集市社会科学院、市有关部门领导与本课题组部分成员座谈，共同商讨如何做好宁波市外来人口服务与管理的研究工作。2006 年 1 月 19 日，加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设课题正式立项，毛市长亲任课题组长，对本课题的基本思路 and 主要任务要求做了明确的指示，并要求市各有关部门和各县（市）、区政府对本课题的调查研究给予大力协助和密切配合。在本课题的初步

调研报告完成后，毛市长两度审阅课题报告，并从全市工作的角度对报告的部分内容直接提出修改意见。

为了对宁波市的外来人口进行全面深入的调查研究，上海大学社会发展研究中心专门成立了由李友梅副校长为执行组长的研究团队，组织教授、骨干青年教师、博士后研究人员和研究生共 25 人，先后于 2006 年 3 月 8 日~13 日，2006 年 6 月 25 日~7 月 4 日，对宁波市有关部门，及余姚、慈溪、奉化、鄞州、海曙、江东、江北、北仑等县（市）、区，进行了大规模、广泛深入的实地调查和研究：先后召开座谈会 70 余场次；对外来人口管理和服务相关机构的主管人员，一线工作人员，和外来人口、本地居民等，进行深度访谈和随机访谈 300 多次；对外来人口比较集中的村居、企业、民工子女学校、外来劳动力市场等 20 多处，进行了参观访问和实地考察，收集了大量的第一手资料，整理出访谈录音 100 余万字。本课题组还通过档案馆、史志办、图书馆及地方资料阅览室，各有关部门的档案室，收集了大量与外来人口管理与服务有关的政策、法规、措施方案、统计档案、调查研究报告等文献资料 500 余份，相关的研究图书、资料汇编近百本。

在对收集到的调查资料进行深入地分析和整理的基础上，结合前期的文献收集和整理，课题组先后分四个阶段完成研究报告 40 余篇，总达 50 万字。本书就是在课题总报告的基础上，经过进一步的修改完善而形成的。

加强宁波外来人口管理推进和谐社会建设 课题组

2007 年 3 月 12 日

前 言	1
-----	---

总 论 完善外来人口服务管理，推动社会和谐进步	1
--------------------------------	----------

一、背景与意义	2
(一) 站在沿海发达地区的高度，超前思考 外来人口流入的新问题	3
(二) 从政府工作机制创新的深度，寻找 外来人口管理改革的突破口	4
(三) 着眼于社会经济发展的全局，探索 和谐社会建设的有效途径	5
二、宁波未来发展对外来人口管理的深层挑战	6
(一) 宁波下一轮产业结构提升	7
(二) 宁波经济发展趋向国际化	8
(三) 对“全国一盘棋”与“区域经济 和谐发展”的应对	10
(四) 对现代风险社会来临的准备	11
三、宁波外来人口问题的结构性特征	12
(一) 青壮年在外来人口中占较大比重，但 年轻劳动力比例趋于下降	13
(二) 来自欠发达地区的流入人口增加， 技能与文化水平偏低	13

(三) 外来人口集聚于第二、第三产业中的低利润、 劳动密集型行业	14
(四) 外来人口在甬居住的稳定性较强, 迁徙式 特征逐渐呈现	15
(五) 外来人口收入相对较低, 参加社会保险的 比率也较低	15
四、宁波外来人口管理的基本经验	17
(一) 初步形成了外来人口管理的新体制	17
(二) 创建了有一定衔接功能的组织管理 体系	18
(三) 探索了实现外来人口保障的新模式	19
(四) 建设了覆盖面更广的外来人口公共服务体系	20
五、宁波外来人口管理的不足和局限	21
(一) 劳动力市场调控处于被动适应状态, 缺乏 有效预警与引导机制	21
(二) 外来农民工培训侧重规范教育, 具体技能 项目尚显不足	22
(三) 社会保障制度趋向“同城待遇”, 执行效率 有待进一步提高	24
六、关于宁波外来人口管理的政策性思考	26
(一) 完善人口综合管理的体制格局, 优化现有 组织架构	27
(二) 科学设计外来人口管理与服务的流程, 提升 整体制度绩效	31

(三) 加强外来人口管理的信息化建设, 打造资源共享的“电子平台”	33
(四) 积极开展公民素质教育与规范教育, 全面提升外来人口职业技能	36
(五) 进一步提升各项保障水平, 推动外来人口与宁波社会的融合	38
(六) 提升外来人口社会管理与服务水平, 有力维护社会稳定	39
专题一 外来人口状况分析——以“农民工”为核心	43
一、外来人口的定义	44
(一) 对外来人口及相关概念的回顾与讨论	44
(二) 本课题外来人口概念界定及数据使用说明	51
二、外来人口的基本结构和特征	52
(一) 人口规模	52
(二) 年龄性别结构	56
(三) 文化技能结构	58
(四) 来源地结构	61
(五) 行业结构与产业结构	66
(六) 居住结构与违法犯罪情况	69
(七) 薪酬结构与权益保障	72
(八) 消费结构	78
(九) 子女教育	79
三、未来一段时期宁波外来人口供给结构分析	83
(一) 劳动力数量增长对经济增长的促进作用	84

(二) 人口总量 2030 年左右达到峰值	85
(三) 劳动力峰值人口较总人口峰值提前到来	86
(四) 劳动力年龄结构逐渐老化	87
专题二 外来人口的经济状况与社会结构	89
一、产业结构的变迁与外来人口的结构和规模	90
(一) 三大产业结构的历史演变及发展趋势	90
(二) 产业结构与外来人口的结构和规模	91
二、外来人口与本地常住人口：宁波面临人口转型	92
(一) 收入结构	93
(二) 消费结构	93
(三) 教育文化知识结构	95
(四) 居住状况比较	96
(五) 机会结构差异	98
(六) 家庭结构与社会支持网络	99
(七) 外来人口多居于社会底层，自我认同低并被 区别对待	99
三、外来精英分子与外来农民工	100
(一) 年龄结构、教育水平、社会资源的差异	101
(二) 行业、职业、社会分层等方面的差异	102
(三) 政策方面的差异：主动召唤与市场调节为主、 政府疏导为辅的对比	102
四、外来人口与宁波未来发展战略	104
附录：数据资料	112

专题三 外来人口服务与管理的历史沿革和现状 115

一、历史背景：1949 ~ 1978 年	115
二、早期发展：1979 ~ 1994 年	116
三、逐步完善：1995 ~ 2003 年	118
(一) 劳动就业	118
(二) 综合治理	120
(三) 计划生育	120
(四) 子女教育	122
(五) 外来人口管理费	123
四、现状与转型（2003 年至今）	124
(一) 组织体系	124
(二) 劳动就业	125
(三) 综合治理	128
(四) 子女教育	131
(五) 计划生育	132
(六) 医疗卫生	133
五、服务与管理的历史经验教训以及存在的问题	134
(一) 制度体系沿革过程中的经验	135
(二) 现有制度支持体系中存在的问题	137
附录：浙江省宁波市外来人口管理政策和机构设置 大事记	141

专题四 外来人口服务与管理政策的历史沿革与现状 145

一、外来人口服务与管理政策的历史沿革	146
(一) 外来流动人口就业：从计划准入限制到市场 开放服务	146

(二) 外来流动人口权益及社会保障：一个逐步重视与完善的过程	151
(三) 外来流动人口社会治安管理：从硬性防范控制到柔性服务管理	157
(四) 外来流动人口子女的义务教育：从无序到规范	160
(五) 外来流动人口计划生育：从“属地化管理”到“市民化服务”	163
二、外来流动人口服务与管理政策的现状	167
(一) 就业政策：多元、积极与开放	167
(二) 权益与社会保障：维护与扩展	169
(三) 社会治安政策：管理与服务	172
(四) 外来流动人口子女义务教育：“同城待遇”兼有扶持	174
(五) 计划生育管理：长效与关爱	176
三、外来人口服务与管理政策的经验和启示	177
(一) 外来人口政策变迁与社会结构转型的相关性	178
(二) 外来人口政策变迁与经济发展的相关性	179
(三) 制定完善适时的政策法规是保障外来人口权益，依法做好外来流动人口服务与管理的政策保障	180
(四) 外来人口政策应该与地方实际情况相适应	180
(五) 应该与时俱进，推动外来人口政策变迁	181

(六) 外来人口政策必须处理好整体性目标与 部门性目标的关系	182
四、现有政策制定和实施过程中存在的问题	182
(一) 政策的制定与执行在某些环节上的脱节	183
(二) 某些政策文本原则化、口号化, 缺乏实际 可操作方法	183
(三) 政策制定与受众相脱节	184
(四) 对上级政策的依赖性	185
(五) 政策视域的有限性	186
(六) 政策变迁的路径依赖性	187
五、在宁波下一轮发展中, 外来人口政策必须重点思考的 几个结构性关系	188
(一) 产业结构的升级和调整与外来人口就业及 社会保障政策的关系	188
(二) 经济的国际化发展与外来人口劳动及权益 保障政策的关系	189
(三) 协调好区域发展与政策制定之间的关系	190
(四) 风险的私人化, 及外来人口治安管理与保障 政策之间的关系	190
专题五 外来人口管理与服务的体制创新	193
一、外来人口管理与服务中面临的几个主要矛盾	194
(一) 控制、管理与服务: 基本指导思想的转变与 部门分工和协作	194
(二) 一视同仁与区别对待: 短期计划与长期目标	197

(三) 融合与隔离：关于集中居住模式的讨论	198
(四) 外来人口的自我组织与管理	200
二、外来人口服务与管理体制创新的重点和难点	202
(一) 加强外来人口管理与服务的体系化	202
(二) 加强政策的可操作性，加大政策的执行力度	202
(三) 转变思想，加强外来人口的能力建设	203
三、加强外来人口管理与服务的具体制度建议	205
(一) 加强外来人口服务与管理的组织体系建设	205
(二) 加强对外来人口的教育与培训	206
(三) 加强社会保障制度建设，探索更加切实 可行的社会保障制度方案	208
(四) 改变目前大部分政策流于形式的局面，重点 加强政策的实施及落实	208
四、加强社会融合，促进和谐社会建设	209
(一) “外来媳”现象的思考	209
(二) 加强企业文化建设，促进企业内部的和谐	210
(三) YARD SALE 的启示：建设和谐校园、和谐 社区	211

专题六 外来人口管理绩效评估体系 215

一、外来人口管理绩效评估体系的指导思想、基本原则、 总体目标	216
(一) 指导思想	216
(二) 基本原则	216
(三) 总体目标	217

二、外来人口管理绩效评估体系的重大意义	217
(一) 计划辅助作用	218
(二) 监控支持作用	218
(三) 促进作用	218
(四) 资源优化作用	218
(五) 激励作用	219
三、外来人口管理绩效评估体系的理论构架	219
(一) 管理绩效评估目标体系	223
(二) 管理绩效评估体系的标准和模型	223
(三) 管理绩效评估体系的考核	229
(四) 管理绩效评估结果反馈	229
四、外来人口管理绩效评估的指标体系	230
(一) 指标、指标体系和目标	230
(二) 外来人口管理绩效评估指标体系的设计思路	231
(三) 设计外来人口管理绩效评估指标体系的途径 和方法	233
(四) 指标体系的量化与权重	235
(五) 外来人口管理绩效评估模型构建	237
五、外来人口管理绩效评估的指标体系构建	238
(一) 管理绩效评估的测评对象	238
(二) 管理绩效评估的测评内容	238
(三) 管理绩效评估的测评方法	239
(四) 三级指标的权重及其实际值、目标值的确定	239
(五) 管理绩效评估的结果与评价	239

六、外来人口管理绩效评估体系（见附表）	240
---------------------------	-----

附表：宁波市外来人口管理绩效评估指标体系	241
----------------------------	-----

附录一 宁波课题访谈录音一览表	251
------------------------	-----

附录二 宁波市外来人口服务与管理相关政策文件目录汇编	257
-----------------------------------	-----

附录三 长江三角洲与珠江三角洲外来人口服务与 管理体系比较研究	267
---	-----

主要参考文献	295
--------	-----

后 记	303
-----	-----

完善外来人口服务管理， 推动社会和谐进步

人口大规模的迁移和流动是中国由农业社会走向工业社会，由计划经济体制走向市场经济体制过程中的必然现象。数量日益增多的外来人口不仅是转型中的城市经济结构、产业结构的重要支撑性力量，也是城市社会结构的有机组成部分。在落实科学发展观、统筹城乡协调发展、构建和谐社会的总体格局中，加强外来人口的管理和服务，日益成为城市改革发展中的一个重要的战略性问题。

宁波市地处东部沿海，是长江三角洲南翼的经济中心，市场化、现代化、国际化水平发展迅速，在长三角都市圈中具有举足轻重的地位，对劳动力资源、人才资源具有很强的吸纳力。近年来，外来人口中的农民工已经成为宁波产业工人的主力军，成为宁波建成先进制造业基地的生力军，也是建设“和谐宁波”“平安宁波”的重要力量。同时，宁波在外来人口管理方面，客观上还存在着一些问题，面临着一些深