

DIAGNOSTIC SURVEY

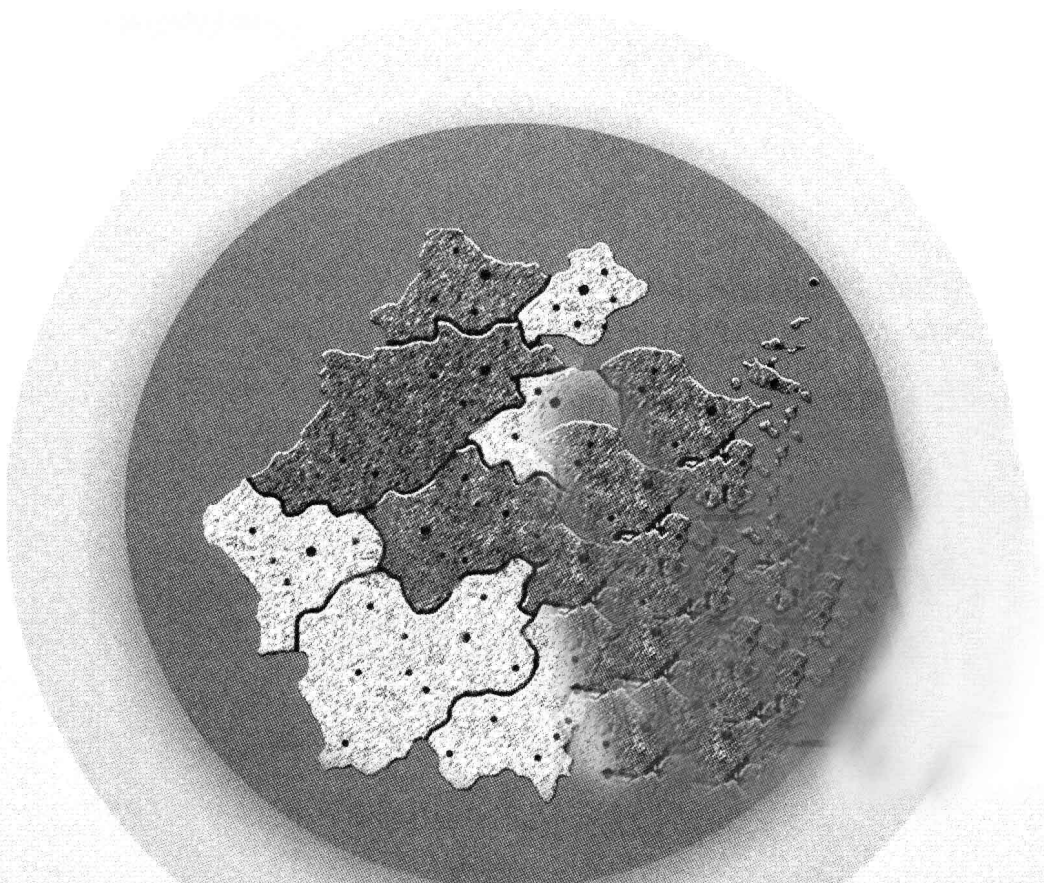


调查·思考·决策

—— 2007 年度浙江省党政系统优秀调研成果汇编

李 强 主 编
陈一新 执行主编

研究出版社



调查·思考·决策

图书在版编目(CIP)数据

调查·思考·决策/李强主编.

—北京:研究出版社,2009.9

ISBN 978-7-80168-498-1

I. 调…

II. 李…

III. 社会调查—浙江省—2007—文集

IV. D668.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 123028 号

责任编辑:未 爽 责任校对:宜 环

调查·思考·决策

编 者:中共浙江省委政策研究室

杭州市省府路省行政中心三号楼

邮编:310025 电话:0571—87055075

出版发行:研究出版社

北京 1746 信箱

邮编:100017 电话:010—63097512

印 刷:中共浙江省委办公厅文印中心

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:34.5

字 数:65.3 万

版 别:2009 年 9 月第 1 版

版 次:2009 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1—3000

定 价:68.00 元

ISBN 978-7-80168-498-1

本社版图书如有印装错误可随时退换

序

调查研究是我们党的优良传统和基本工作方法,也是提高党的领导水平和执政水平的重要环节。浙江省委、省政府历来高度重视调查研究工作。2004年以来,省委、省政府每年确定一批重点调研课题,由省领导主持,深入研究事关全局的战略性和不同阶段的紧迫性问题,并及时转化为推进我省经济、政治、文化、社会建设和党的建设的重大决策。2006年和2009年,省委还先后两次召开全省调查研究工作会议,对新形势下的调研工作作出全面部署。全省各地各部门根据省委、省政府的要求,紧密结合各自实际,深入开展调查研究,形成了一大批高质量的调研成果,切实提高了科学决策的水平,有力推动了各项工作的落实。

为引导和推动全省各地各部门大兴调查研究之风、提升调查研究水平,经省委、省政府同意,我们从2004年开始,连续组织开展了5次浙江省党政系统优秀调研成果的评选工作。2007年度的评选,共收到参评调研成果295篇。经过预先公示、二轮评审和省评审委员会审定,评出了优秀调研成果65篇。其中,一等奖5篇、二等奖10篇、三等奖20篇、优秀奖30篇。这些调研成果以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,深入贯彻省第十二次党代会及历次全会精神,坚持理论联系实际,材料翔实、分析透彻、观点鲜明,具有一定的研究深度和可供操作的对策建议,不少已转化为各级党委政府的决策部署,为我省深入实施“创业富民、创新强省”总战略、全面建设惠及全省人民的小康社会起到了积极推动作用。现将获奖成果汇编成册,并以《调查·思考·决策——2007年度浙江省党政系统优秀调研成果汇编》为书名出版发行。

当前,我省正处在人均GDP6000—10000美元发展阶段的崭新起点,处在全面提升工业化、信息化、城市化、国际化水平的重要时期,处在积极应对国际金融危机冲击、加快经济转型升级的关键时期,加强调查研究工作显得愈加重要和紧迫。希望《调查·思考·决策——2007年度浙江省党政系统优秀调研成果汇编》一书的出版,能为各级领导干部提供有益的启示和借鉴,并以此推动调研工作的深入开展,不断开创我省调研工作的新局面。

浙江省党政系统优秀调研成果评审委员会

2009年5月

目 录

序	(1)
---------	-------

一等奖

关于新时期浙江省流动人口的特点及治安管理对策的调研报告	省公安厅(1)
浙江省农民工子女入学情况调查报告	省教育厅(14)
构建生活品质(杭州)评价体系及其运作机制研究	杭州市委(25)
浙江制造向浙江创造转变的核心问题研究	省科协(38)
增强企业六种能力,促进民营经济持续发展	省政协经济委员会(45)

二等奖

全面实施港航强省战略,服务浙江经济又好又快发展	省交通运输厅(57)
完善财政转移支付制度,促进基本公共服务均等化	省财政厅(66)
嘉兴“十一五”约束性经济指标完成的途径与对策研究	嘉兴市委政研室(74)
深化完善具有浙江特色的社会救助体系	省民政厅(93)
关于围绕产业集群构建区域生产性服务体系的研究	省发改委(107)
对我省经济增长的驱动力分析	省统计局(116)
社会分化和转型背景下村民自治面临的难题与对策	衢州市委政研室(125)
杭州市社会工作人才队伍建设研究报告	杭州市委组织部(131)
推进浙江企业自主创新研究	省科技厅(146)
城镇居民医疗保障制度设计中的问题与建议	省政府研究室(155)

三等奖

进一步规范中小企业信用担保服务体系建设	省政府办公厅(161)
无直接利益冲突群体事件成因与对策研究	绍兴市委(167)
浙江省县及县以上医院经济运行机制研究	省卫生厅(174)
浙江新型城市化评价指标体系研究	省建设厅(189)
实施“三个台州”发展战略,加快转变经济发展方式	台州市委(199)
加快我省会展旅游发展的调研与建议	省旅游局(207)

以人为本,关注民生,着力解决困难群体的就业问题	省劳动和社会保障厅(212)
关于加快工业创新发展步伐,推进先进制造业基地建设的若干思考	省经贸委(223)
我省村民自治工作的现状与思考	省人大内务司法委(233)
加快循环经济发展,积极创建浙江示范区	省发展规划研究院(241)
关于我省司法鉴定工作情况的调研报告	省委政法委(249)
关于浙江实施文化“走出去”战略的调研报告	省委宣传部(253)
浙江省节约用水制度建设调研报告	省水利厅(261)
当前我省检察机关贯彻宽严相济刑事司法政策情况的调查分析	省检察院(268)
关于开展廉情预警机制建设的实践与思考	镇海区纪委(275)
丽水市低收入农户增收的实践与对策建议	丽水市委政研室(284)
浙江省残疾人共享小康调研报告	省残联(290)
农村公共服务体系建设对策研究	金华市政府(297)
创优发展环境,提升发展能力,推动嘉兴经济社会发展再上新台阶	嘉兴市委(304)
贯彻港航强省决策,全面推进实施以港兴市发展战略	舟山市政府(313)

优秀奖

舟山市做强、做精船舶工业的对策研究	舟山市委政研室(321)
浙江与沿海主要省市开放型经济比较研究	省外经贸厅(328)
关于新农村建设中文化引领服务功能的调查	衢州市委宣传部(339)
省直机关党员干部思想状况调查报告	省直机关工委(346)
借鉴国外经验,创建“就业项目经理人制度”	
——宁波创建就业服务新模式令人瞩目	省委党校(353)
我省第三产业分行业经济与税收互动发展研究	省地税局(360)
民间金融与民营经济和区域经济发展研究	人行杭州中心支行(367)
新农村建设中完善农村公共服务体系的思考	省委办公厅(376)
加强党内民主建设及其制度创新问题研究	省委组织部(382)
关于人民调解、行政调解与诉讼程序衔接机制的调查和思考	省高院(388)
关于当前我省剧院经营管理的调查报告	省文化厅(397)
后股改时期国有控股上市公司监管与发展调研报告	省国资委(410)
“两法合并”对国税收入及经济税源的影响分析	省国税局(417)
关于丽水市“低收入农户增收工程”的调查	省政府参事室(426)
新时期社会管理创新的思路和重点研究	省委、省政府农业和农村工作办公室(431)
落实“两创”总战略,走“新型创业”之路	省中小企业局(439)
当前建设用地批后监管中存在的问题与对策	省国土资源厅(443)
全省检验能力建设调研报告	省质监局(452)
全面创新非公有制经济人士政治引导工作机制	省委统战部等(463)

关于浙江贯彻落实国务院“非公经济 36 条”和省政府“非公经济 32 条”

情况的调查报告	省工商联(472)
浙江省商品交易市场现代物流业发展情况调查报告	省工商局(480)
浙江省食品药品安全现状、问题及对策建议	省食品药品监督管理局(486)
惩治腐败:形势、困境与新思路——以纪检监察机关办案工作为例	省纪委研究室(494)
战略转换:从社区党建向城市党建的新跨越	宁波市委政研室(500)
温州民营经济创新发展综合配套改革试点问题研究	温州市发改委(509)
进一步完善湖州市社会保障制度与政策体系研究	湖州市政府(515)
关于推进丽水低丘缓坡综合开发利用工作的研究与思考	丽水市政府(522)
温岭市行业工资集体协商工作的实践和探索	温岭市委(528)
推进文化创新,提升发展软实力——关于绍兴文化创新发展的几点思考	诸暨市委(533)
完善新时期市委常委分工负责制的思考	东阳市委(539)

关于新时期浙江省流动人口的特点 及治安管理对策的调研报告

人口的流动与迁徙,是人类社会发展的历史必然和时代特征。我国的流动人口是一个数量庞大、结构复杂、不断扩张的新生群体。流动人口的大量涌入,为流入地提供了充裕的劳动力资源,带来了大量的生产、消费需求,加快了城镇建设和公共服务,对当地的经济发展和社会进步起到了巨大的、不可替代的推动作用。与此同时,流动人口管理特别是流动人口的治安管理,也成为社会各界关注的热点问题和各级政府管理的难点问题。进入 21 世纪以来,随着我国经济体制的深刻变革、社会结构的深刻变化和利益格局的深刻调整,流动人口的流量、流向、结构、流动目的、流动方式发生了一系列深刻变化,呈现出一些新的特点和动向,流动人口治安管理也应当作出新的调整,制定新的策略。

关于流动人口治安管理问题,国内很多专家学者和业内人士都做了大量深入研究,但是,就新时期流动人口的特点以及针对流动人口治安管理新情况、新问题所作的研究和对策,仍然处于起步阶段。为此,笔者尝试在回顾浙江省流动人口治安管理经验的基础上,以政府社会管理的视角来观察和研究流动人口的特点和治安管理规律,提出改革和创新新时期流动人口治安管理工作的策略与设想。

一、新时期流动人口发展变化的新特点

进入 21 世纪以来,流动人口总量增速加快,流动的广度和跨度日益扩大,组织形式和流动方式日趋复杂,在保持其流动性等基本特征的同时,呈现出一些新的特点和动向。

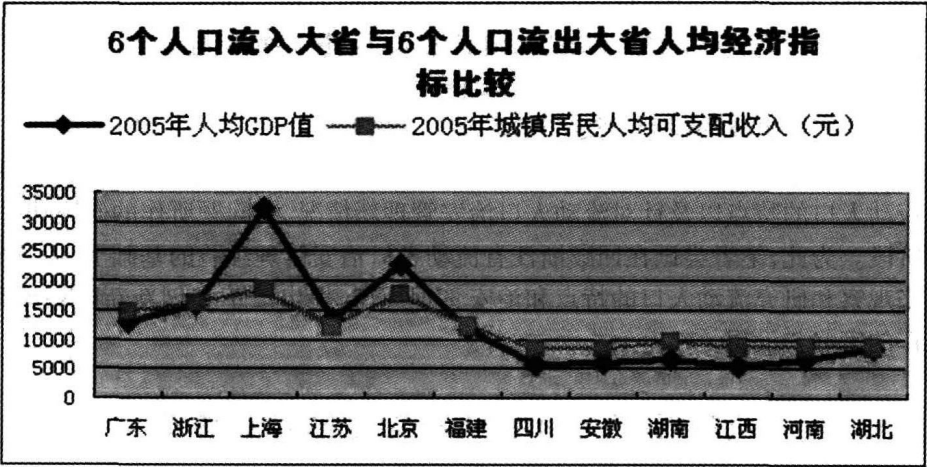
(一)稳定性特征不断加深

流动性是流动人口的基本特征。随着经济大发展和社会大开放,流动人口在保持其流动性特征的同时,稳定性特征也逐步显现并不断加深,流动人口本地化进程逐步加快。这一特征在经济相对发达、制度相对文明地区显现的尤为突出。随着在城市居留时间的延长,流动人口交往、互动对象将主动从初级群体扩大到更大范围的城市居民,互动内容也将更为丰富和深刻;其生活空间亦逐步从城乡结合部或集体工棚转向常态居住社区,与此同时他们获取、调动和运用资源的能力得到增强,进而促使政府调整政策或完善相关制度。

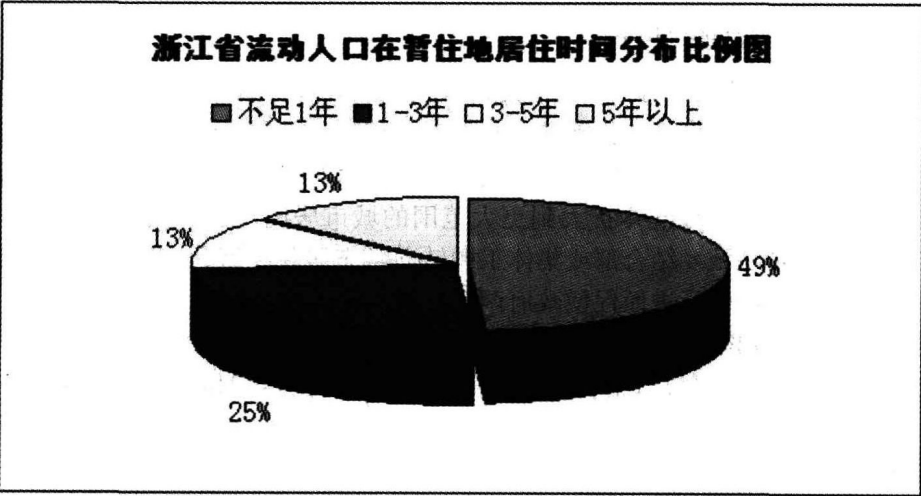
1、滞留时间不断拉长。人口流动的直接动因是趋利避害。当流动产生的获利不断显现时,人口流动的速度逐渐放缓;当流动产生的获利在一段时间达到相对最大化时,这一人口个体将趋于稳定。其中的“利”,指的是人口个体(家庭)利益的最大化,同时又以获取经济利益为最直接的目的。近年来,我国区域经济发展不平衡性和传统二元结构造成的城乡间、地区间特别是东中西部间经济发展水平、居民收入水平、居民生活水平的差距进一步拉大,流入地与

流出地间的绝对比较优势进一步确立,流出地的“推力”进一步增强。与此同时,随着经济相对发达地区政府和社会管理的改进与完善,城市对流动人口的管理日益文明,对流动人口的公共服务不断优化,进城务工人员经济收入水平不断提高,对城市生活的适应能力不断增强,流入地的“拉力”也进一步增强。通过比较广东等6个人口流入大省与四川等6个人口流出大省的人均GDP、人均收入的差距,不难看出东中西部省份之间经济发展水平的差距已经越拉越大(见表一)。在这么一个“推力”与“拉力”的共同作用下,人口流动已经由改革开放之初的以在原籍务农为主、农闲时节外出以工补农的季节性流动,转变为以外出务工为主、以务工为主要收入来源的全年、多年流动,乃至在流入地长期居住。流动人口的“移民”倾向渐趋明显,相当一部分已经成为事实“移民”。据浙江省2005年所作的抽样调查显示,在暂住地居住1年以上的流动人口已经占到51%(见表二)。

表一

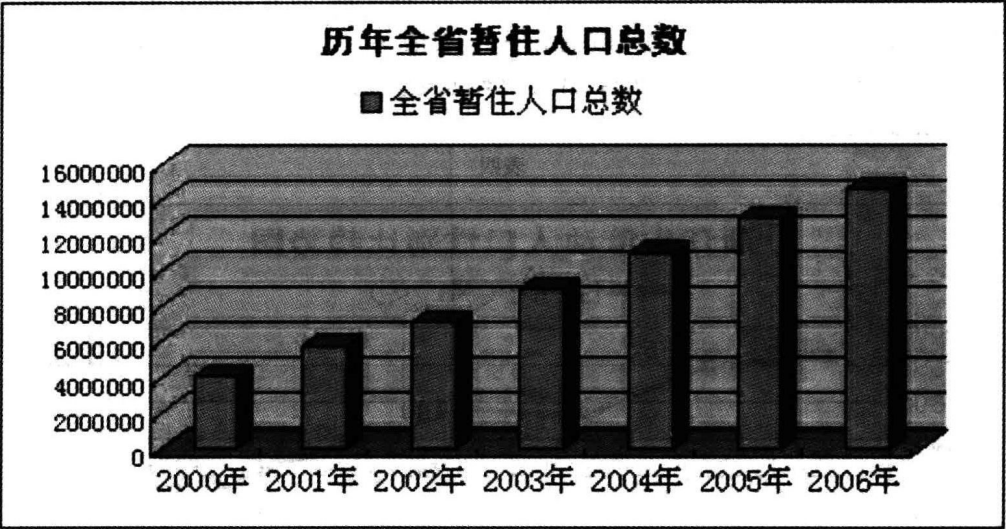


表二

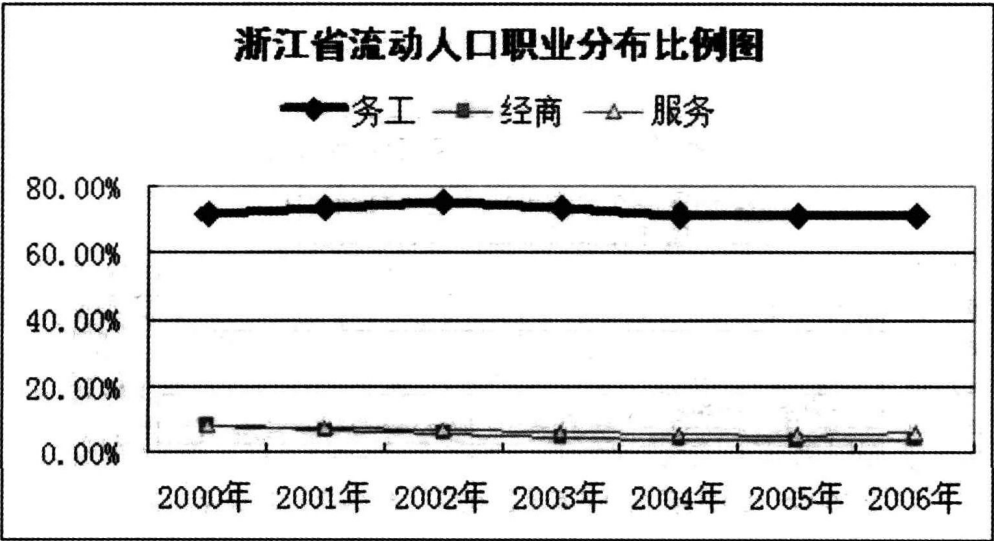


2、就业形势日趋稳定。我国的经济体大多以劳动密集型和廉价劳动力为主要竞争手段和利润来源,对低技能、低报酬的劳动力需求旺盛,而流入地经济的持续快速发展又带来了劳动力需求的平稳递增,这些都为流动人口的稳定就业创造了条件。当前,流动人口已经占据了流入地各类“脏、险、苦、累”工作岗位的绝大多数,占据了流入地制造业、服务业就业岗位的大多数,其就业领域已经从最初的临时性岗位、补充性岗位向各个行业、各类岗位扩张,就业形式的稳定性得到显著提升。以浙江省为例,2006 年流动人口从事务工、经商、服务业的就业岗位数量达到 1182 万个,比 2000 年增加 825 万个,年均增加 138 万个,年均增长 38.5% (见表三)。

表三(1)



表三(2)

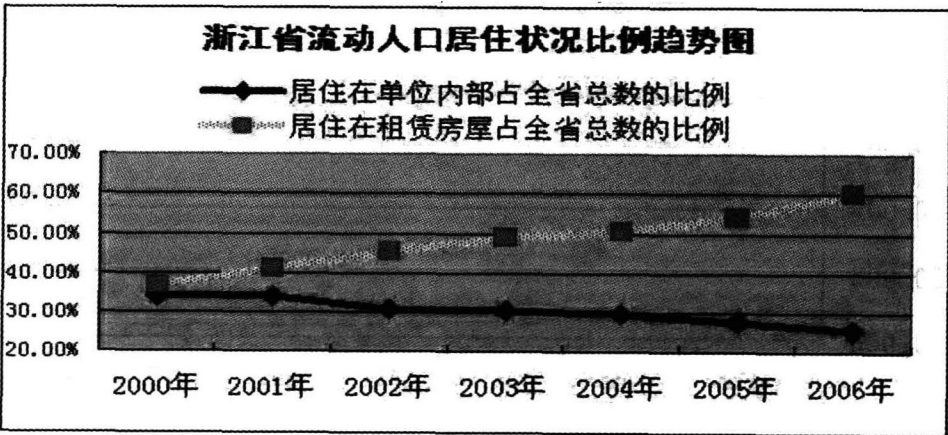


3、滞留形态日益稳定。其一，人口结构家庭化。随着时代的发展，赚钱不再是流动人口外出务工经商的唯一目的，在获取更多一些经济收入的同时，流动人口开始并日益注重家庭成员的团聚、子女的教育以及家庭生活水平的改善。流动人口正在发生重要的结构性变化，从以前男劳动力外出“独闯”逐渐演变成现在夫妻二人同时外出务工以及携子女外出流动的形式，流动人口家庭化的趋势明显。据浙江省的统计数据显示，流动人口中女性比例逐年上升，性别比逐年下降（见表四）。其二，住所的稳定性提高。流动人口中居住在出租房屋和单位内部宿舍的比例逐年增加，并且已经占到流动人口总数的85.66%（见表五）。其三，地缘性聚居特点明显。中国人深厚的血缘、地缘感情以及较强的聚居习惯，在人口流动中形成了独特的地缘性劳动力输出、地缘性行业优势、地缘性人口聚居的特点。据了解，仅在杭州市市区开出租车的河南籍驾驶员就有七、八千人，在一些城市也出现了“安徽村”、“河南街”等流动人口聚居区，“扬州修脚工”、“阜阳木工”等地缘性职业群体也比比皆是。地缘性聚居的特点，进一步加剧了流动人口滞留形态的稳定性。

表四



表五

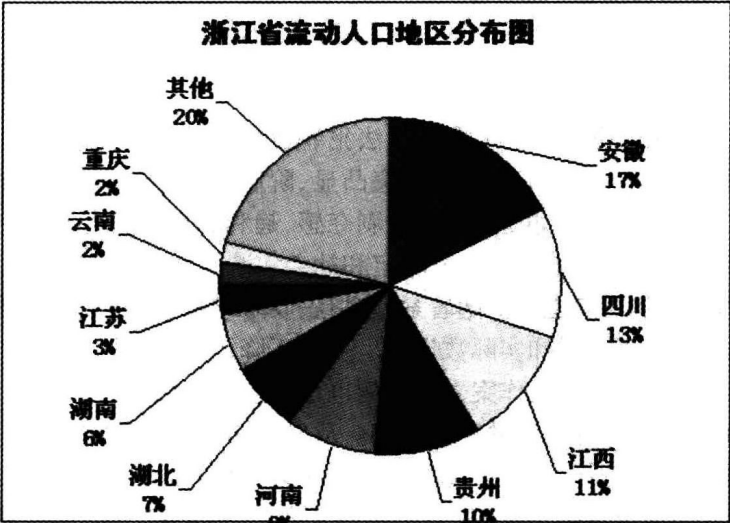


(二) 多元化特点逐步显现

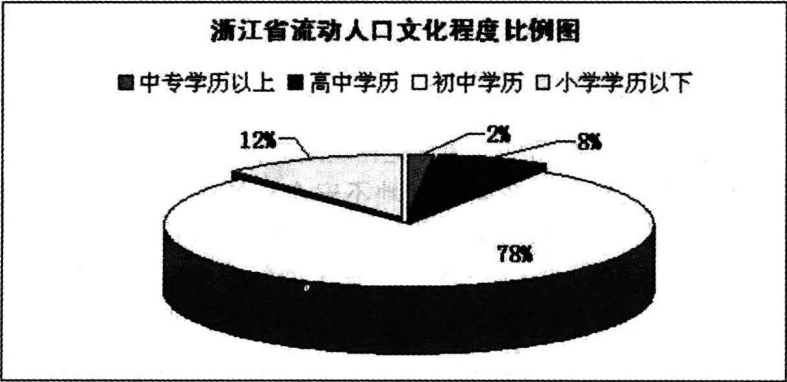
经过多年的改革与发展,中国人由改革开放前的“禁锢”一地、吃“大锅饭”转变为可以自由的流动与迁徙、自主的择业与创业,中国人的思想得到空前解放,活力得到空前迸发。新时期的流动人口也随之发生着巨大变化,流动人口的素质在提升,流动人口思想和行为的独立性、选择性、多变性、差异性不断增强,呈现出人口成分、流动目的、个体诉求多元化的新特点。

1、人口成分多元化。据浙江省 2007 年 1 月的统计,从流动人口的来自地区看,已经遍布全国 31 个省(市、区),其中来自地区相对比较集中的 10 个省市,已经占到流动人口总量的 79.1%(见表六)。从流动人口的民族成分看,已经涵盖全部的 56 个民族,其中,汉族为 1663.3 万,占 97.9%,少数民族 36.1 万,占到流动人口总数的 2.1%。从流动人口的文化程度看,已经由最初的以文盲、小学为主,转变为以初中学历为主(占 78.47%),中高学历、中高技能人员也日益增多(见表七)。

表六



表七



2、流动目的多元化。就流动目的而言,流动人口中,有的是在流出地无业可就或者维持生计较为困难,为解决温饱、维持生计而赴流入地谋生,此类人员大多从事建筑业、服务业和技术含量低的制造业等;有的是在流出地已有就业或者可以维持生计,为了提高收入、学习技能或者增长见识而赴流入地就业、创业,此类人员以制造业企业的技术工人、个体工商户、在企业打工的大中专毕业生等居多;有的则是为了追求利益最大化、生活最优化或者为了企业的跨区域发展,而到流入地发展,此类人员主要包括流动人口中的高素质人才和资产、收入均处于高位的私营企业主等。

3、个体诉求多元化。根据马斯洛动机理论,流动人口的个体对于生理、安全、社交、尊重和自我实现的需要是一样的,只是占主导地位的需要层次不同,追求的首要需求不同。对于大部分的流动人口而言,获得应得的劳动报酬是其基本需求,获得更高的收入是其首要需求。对于具有较高素质、较稳定收入的流动人口而言,则更多要求获得尊重、要求平等权益以及实现自我价值等。由于素质、来自地区、工作岗位和个体诉求的差异,流动人口群体逐步演化成不同的利益阶层,有着各不相同的阶层利益,不同阶层之间相互独立又相互渗透、交织、转化,大大增加了政府和社会管理的难度。

(三)对违法犯罪的易感性进一步增强

流动人口对违法犯罪的易感性体现在违法犯罪活动中的侵害主体和被侵害主体两个方面。其社会根源是由当前社会矛盾和利益冲突凸显、阶层对立,不同区域间的贫富差距、文化冲突,以及流动人口的社会地位相对劣势,被剥夺感、趋利和反社会心态相对强烈所决定的。流动人口违法犯罪已经成为影响社会治安稳定和社会和谐的全局性、综合性、基础性因素。

1、外来人员作案比例逐年上升。随着素质提高、收入增加、生活改善和管理严格,常住人口从事违法犯罪的动机、可能性和实际数量均呈正向下降,与此相反,流动人口违法犯罪的总量逐年上升,每年抓获的外来人员作案人员比例也逐年上升(见表八)。

2、心理失衡加剧是易感性增强的主要原因。从发展来看,流动人口中大多数是流出地人口中素质相对较高的一个群体。但是,随着在城市滞留时间的拉长,与户籍人口间贫富差距的拉大,流动人口的社会地位落差增大,失落感不断加重。为改变“一只脚在农村、一只脚在城市”的“两栖”境遇,他们必然会强烈寻求同等的“市民待遇”。从整个群体来看,当流动人口群体所处环境要素,如工作条件、生活待遇、社会歧视、城乡文化差异等,对其生存构成压力时,他们与外界的交流会更弱,情感的排他性和内部的亲情凝聚力会更强。一旦条件生成,便可能由内部“精英”发起,产生类似于法国巴黎郊区的群体骚乱行为,对社会稳定构成严重威胁。从个体来看,当其中的一些流动人口既羡慕他人出手阔绰的生活,又无法通过诚实劳动快速实现大富大贵时,于是就将他们快速致富的梦想寄托在违法或犯罪手段上。

3、流动人口违法犯罪已经成为影响流入地不安全感的主要因素。根据浙江省统计局2006年度建设“平安浙江”人民群众安全感满意率调查报告指出,认为“外来人员违法犯罪”现象“比较严重”和“很严重”的比例为25.5%,位居十种犯罪行为之首;在列举的十一个当前增强安全感最急需解决的问题中,有28%的被调查者选了“加强外来人口管理”,也位居各类问题之首。这说明,流动人口治安管理和流动人口违法犯罪活动,仍然是关乎群众安全感的首要问题。当前的流动人口违法犯罪活动呈现出一些新变化:一是带有明显区域特点和职业

特点的犯罪案件大量增加,且内部传播速度快、涉及面广、影响大;二是流动人口犯罪性质趋于恶劣、危害程度趋于严重,出现了由以往“量多质低”向“量多质高”转变的趋势;三是流动人口团伙犯罪、涉黑涉恶犯罪在少数流动人口聚集地区、集贸市场以及特殊行业比较突出,严重影响当地的社会治安稳定。四是“以外侵外”现象比较突出。

(四)“二代后”问题日益突出

随着流动人口家庭式、家族式流动的大量出现,收入的增加,对城市生活的适应,以及一些地方户籍制度改革的逐步推进,流动人口要求在流入地就业、居住、生活的愿望逐渐强烈,流动人口本地化的要求日益迫切。特别是流动人口的第二代、第三代如何融入社会、实现本地化的问题,显得更为现实、更为突出。

1、“二代后”数量增长迅速。根据嘉兴市流动儿童数量推算,浙江省流动儿童数量逐年增加,并已经达到 94 万余人,占到流动人口总数的 6.45%(见表八)。随着城市化进程,城市流动儿童存量短期内不会减少,数量还会呈不断增加趋势。

表八 浙江省流动儿童历年数量统计

年份	全省暂住人口总数	推算全省流动儿童比例	推算全省流动儿童总数	流 动 儿 童					
				学 龄 前		6—12 岁		13—15 岁	
				推算全省		推算全省		推算全省	
				比例	数量	比例	数量	比例	数量
2003	8982000	5.25%	471555	32.65%	153963	45.96%	216727	21.39%	100866
2004	11019000	7.70%	848463	30.81%	261411	45.07%	382402	24.12%	204649
2005	12910000	6.24%	805584	35.48%	285821	44.42%	357840	20.11%	162003
2006	14598000	6.45%	941571	34.09%	320982	43.57%	410242	22.34%	210347

2、“二代后”遭遇角色认同困境。一方面,由于越来越多的“二代后”在流入地出生或成长,接受流入地学校、社会的教育和风俗、文化的熏陶,对于流入地的归属感、认同感很强,而对于原籍地的归属感、认同感则比较淡薄,从其内心而言,已无返乡诉求,要求融入当地社会、实现本地化的愿望和诉求则十分强烈、十分迫切。另一方面,由于长期以来形成的城乡分割的二元文化、本外地居民分类管理的二元社会管理制度,城市昂贵的居住、生活成本,以及户籍制度中仍然存在着较高的户口迁移门槛,又使得他们要求实现本地化的难度很大,对于大多数人来说甚至是不现实、不可能的。这就导致“二代后”对原籍地和流入地都缺乏认同感和归属感,游离于两地的社会体制之外,陷入角色认同的困境,不平等、被侵害、被剥夺感十分强烈,有的甚至演化为反社会心理,直到走上违法犯罪道路。

3、“二代后”违法犯罪问题渐显突出。当前的流动人口“二代后”违法犯罪问题已经比较突出并有进一步发展趋势。据浙江省某一县级市的一项调查,2005 年该市治安处罚未成年人共 317 人,其中外来人员 241 人,占 76%;2006 年治安处罚未成年人共 290 人,其中外来人员 206 人,占 71%;2006 年该市看守所在押未成年人共 65 人,其中外来人员 46 人,占 71%。而且,这些外来未成年人大多是失学或辍学的青少年,由于其生存环境差,家庭管教能力有限,再

加上没有系统的社会救助体制,很难从根本上改变其违法犯罪的主观意愿,再犯的比例往往很高。

二、新时期流动人口治安管理面临的挑战

随着我国改革向纵深推进,经济成分、就业方式、组织形式发生重大变化,影响社会和谐稳定的矛盾和问题大量存在,流动人口数量在局部地区增长过快,流动人口表现出一些新特点、新动向,使得完善流动人口管理、解决流动人口违法犯罪问题的复杂性和艰巨性不断加深。各级政府和有关职能部门如果不及时研究、分析和应对,流动人口引发的社会管理特别是治安管理工作将不断加重。在这么一个背景下,传统的流动人口治安管理的体制机制、思路方式和方式方法,已经不能适应形势发展变化,必须引起各级政府和公安机关的高度重视。

(一)管理的体制机制与政府社会管理的要求不相适应。2006年,我国的人均GDP已经超过2000美元达到2042美元,浙江省的人均GDP更是达到3975美元。参照国际经验,这是社会结构变动较为剧烈、社会矛盾日益凸显、社会发展日趋复杂的转型期。当前的流动人口违法犯罪活动高发符合社会发展规律和犯罪规律。但是,政府部门和社会对流动人口管理工作仍然显得重视不够,管理体制不顺、管理经费不足、管理力量不足、工作机制不适应等问题仍然普遍存在。一是管理体制上条块关系不顺,责权利不统一。突出表现在条条分割、块块分割、责权分散的管理体制,已经不能适应流动人口活动复杂、流动性大、管理涉及面广的特点。制定出台政策时缺乏全局的协调统一,以至于部门政策之间缺少相互衔接,客观上既加大了流动人口管理的难度,也影响了总体目标的实现。管理人员、工作经费投入明显不够且投入不平衡,仍然处于队伍临时拼凑、经费东挪西凑、工作时紧时松的局面,没有建立健全的流动人口管理网络,没有充足、稳定的管理队伍。二是工作机制上不完善、不科学,管理合力远未形成。适应动态、开放社会环境的流动人口管理部门协作机制、信息共享机制、社会参与机制、内部管理机制等需要进一步的建立、健全和完善,仍然处于部门单打独斗、各自为政的局面,管理合力远未形成,管理资源浪费很大。比如,流动儿童的登记问题,教育部门 and 卫生部门主要登记纳入他们视野的学龄儿童、接种办证的儿童,计划生育部门只登记育龄妇女及随带儿童,各部门间登记的流动儿童范围窄,数据相互利用的可能性不大,且不具备法律效用。而具备登记能力和登记效力的公安机关却由于管理力量不足、登记数据对本部门用处不大、流动人口不主动申报等原因,没有将流动儿童登记作为一项必须的工作,更没有将他们纳入流动人口管理体系。条条分割的流动人口信息采集工作机制,难以为政府经济建设、社会管理决策提供及时、准确、完整的流动人口信息和动态变化情况。

(二)管理的思路与流动人口要求权益平等的诉求不相适应。一些地方急于眼前经济利益,缺乏长远发展规划,采取破坏资源和环境为代价的粗放式发展模式,大量吸纳流动人口,影响了城市整体形象和总体规划发展。一些地方对流动人口存在着排斥、防范的观念,常常把流动人口视为社会不安定的制造者,视为社会不和谐因素,许多教育、服务、维权、管理的措施仍然只停留在口头上,更没有认识到流动人口主体是一支充满潜力、勤劳朴实的劳动者,他们与城里人一样值得尊敬和应该得到关心。一些地方没有看到流动人口与当地融合的长期发展趋势,只是把他们当作廉价的、暂时的劳动力,用完即打发回老家,有一种回避和短期行为

的现象,未考虑流动人口在城市里的种种社会性需求,甚至担心流动人口在城里生活条件好了他们就不回去了,等等。在这些错误管理理念的指导下,长期以来政府部门和社会对流动人口的管理仍然是二元分割式、防范式的管理。从管理制度来看,对流动人口的保护和服务是原则、软性的,对他们的管理、限制是具体、硬性的,管理的手段也主要是办证、收费、查证、罚款,表现出明显的管制有余、服务不足。流动人口合法权益受到侵犯、超强度劳动、极为恶劣的工作环境、缺乏最起码的劳动保护条件、克扣或拖欠工资、随意侵犯人身自由等现象在一些地区不同程度的存在。在缺乏通过正常渠道争取自身权益、保护自身合法权益的情况下,一些流动人口采取以不合法对付不合法,以对抗方式讨回公道的非正常方式,成为社会的不和谐因素,有的则进一步发展为危及社会安定的违法犯罪组织,导致许多社会矛盾趋于激化,形成不稳定因素。

(三)管理的方式方法与科学管理的要求不相适应。一是制度不健全。在政府层面,覆盖本外地居民的公共服务、社会保障、社会管理的法规、政策体系尚未建立,在政策制定、工作规划、政策实施中往往把流动人口排斥在外,不论当地经济条件好差,都没有充分考虑流动人口的权益。在职能部门层面,一些不适应形势变化、缺乏可操作性的政策、制度仍在实施,对一些新兴行业、新兴场所、新兴组织、新的行为进行调整和规范的政策、制度尚未拟定,使得管理工作中凭经验、凭长官意志办事的现象屡见不鲜,管理工作事倍功半,甚至存在违法、违规执法的情况,依法执法、依法管理、文明执法的制度环境亟待改善。二是职能部门职责不清、职能交叉。比如,公安机关着重关注流动人口违法犯罪的防范和打击;劳动保障部门着重关注流动人口的就业和劳动保障;教育部门着重关注流动人口子女入学;计生部门着重关注流动育龄妇女的计划生育等等,各个职能部门的工作任务紧密联系、互相依存,却缺乏与之相匹配的综合管理、信息共享、互相协作的工作制度和措施。三是在政府管理资源不够充分的情况下,社会中介组织和服务机构也十分匮乏。由于流动人口素质较低、收入较差、组织化程度较低的特殊性,再加相关的制度不健全、激励机制不完善、投入回报率等原因,现有的一些中介组织和服务机构也难以维持和发展壮大。社会力量参与流动人口服务管理的资源投入不足、积极性不高、作用发挥不够。

(四)发现、防范、打击违法犯罪的能力与流动人口违法犯罪的特点规律不相适应。一是基础工作仍不够扎实。底数不清、情况不明、管理盲区、防控漏洞仍然存在,管理工作时紧时松的问题比较普遍。二是对一些突出问题仍然缺乏有效方法。比如,对“犯罪不登记、登记不犯罪问题”缺乏好的办法,对流动人口中的高危人口管理没有好的思路,对一些新兴行业的阵地控制还有很多空白点,对盗窃等多发性、影响群众安全感的问题仍然缺乏有效的办法,等等。三是现场打击犯罪的能力有待进一步提高。覆盖街面、社区、内部单位的社会防控网络尚未形成,适应流动人口违法犯罪分子跨区域、跳跃式作案特点的动态打击机制还不完善,针对互联网上“虚拟社会”犯罪的发现、防范和打击能力还比较薄弱,等等。

三、加强新时期流动人口治安管理的对策

加强新时期流动人口治安管理和服务工作,必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,围绕建设“平安浙江”、构建和谐社会的目标,按照“公平对

待、合理引导、完善管理、搞好服务”的要求,以化解社会矛盾为主线,以创新体制机制为重点,以运用信息技术为手段,以保障安居乐业为着力点,不断加强和改进服务管理工作,促进流动人口同当地居民和谐相处,促进社会和谐稳定。

(一)树立以人为本理念,把流动人口纳入体制内进行管理。流动人口管理不是一个简单的治安问题,而是一项涉及城乡就业、城镇建设、社会保障等的复杂社会问题。要解决好流动人口问题,首要的是必须把流动人口作为流入地实有人口的重要组成部分,纳入到各级党委、政府服务、管理的对象,进行统一规划、统筹解决。一是将流动人口纳入流入地经济社会发展规划。各级党委、政府和有关职能部门必须深入研究流动人口与户籍人口之间社会利益分配的政策措施,把流动人口的权益放在社会这个大的参照系里重新定位。必须把流动人口纳入当地的经济、社会发展规划进行通盘考虑,在当地的政治、经济、社会、文化建设中同考虑、同规划、同对待、同领导。必须转变观念,正确认识流动人口对城市经济发展和社会进步的积极作用,认识到关心流动人口是流动人口的正当利益需求,充分考虑流动人口对公共服务的需要,切实把流动人口纳入城市规划体系和城市公共服务体系之中。二是改革经济社会发展和党委政府绩效考核评价体系。一方面,要全面推行以包括户籍人口和流动人口在内的实有人口作为统计经济社会发展水平的人口指标,并制定科学、合理、可操作的指标设置、量化标准和考核办法,切实防止为提高政绩、提高人均发展指标而人为减少实有人口总量。另一方面,要把流动人口服务管理的各项工作纳入各级党委、政府的工作绩效考核内容,设置专项指标,确定合理分值,细化、量化考核标准。三是变各自为政的单个部门管理模式为党政牵头、部门协作的综合管理模式。在流动人口数量较多的省、市、县、乡四级政府成立由党委政府牵头、有关职能部门参加的流动人口服务管理工作委员会,以替代、整合和加强现有的流动人口治安管理工作领导小组、农民工工作联席会议等非常设的流动人口服务管理工作领导(协调)机构。在同级政府或相关职能部门设立研究、组织、协调和统筹各项流动人口服务管理工作的常设机构,配备专门人员,落实专门经费。把流动人口服务管理工作纳入各个部门的工作职责,制定流动人口综合管理的政策、措施,推动相关地方立法,大力推广集中办公、联合执法等行之有效的综合管理方式,逐步实现流动人口服务管理工作的职责共担、信息共享、综合服务、综合管理。

(二)叫响“新浙江人”口号,不断优化对流动人口的公共服务。从发展趋势看,大量的流动人口不仅将长期存在,而且大部分最终会融入当地社会。这一问题解决得好,将成为流入地发展的合力和动力;解决不好,必会成为社会压力。为此,一是要平等对待、适当政策倾斜。一方面,要让长期居住的流动人口享受和本地居民同样的权利和福利,履行同等的义务。另一方面,由于自身素质、就业技能方面的欠缺,要把流动人口作为本地居民中的弱势群体,并根据当地经济社会发展状况,尽可能地逐步增加和优化对流动人口的公共服务。二是要优先解决流动人口最关心、最现实、最直接的公共服务问题。要采取切实有效措施,加大政府对流动人口教育培训的投入,最大限度地吧流动人口纳入当地的城乡统筹就业、学龄儿童义务教育、廉租房和经济适用房、工伤和大病及养老保险、精神文化生活等公共产品、社会保障的覆盖面,不断优化流动人口就业、住房、就医、子女接受教育等的公共服务。同时,由于受自身素质、制度缺陷等影响,流动人口往往不能像户籍人口一样便利的解决就业、生活方面的困难,权益受到侵犯的可能性更大一些,维权的难度也更大一些,相对被剥夺感、压力感也更强烈一些,就需要政