# 关于加强流动人口管理和服务的研究

来源：网络 作者：琴心剑胆 更新时间：2024-08-16

*关于加强流动人口管理和服务的研究近年来，随着我市经济的高速发展，大量外来人口涌入我市，同时产业化的地区差异，也促进流动人口的大量流动。至去年底，我市流动人口数已达11万多人。外来人口的大量涌入，一方面为我市提供了充足的劳动力资源，促进了经济...*

关于加强流动人口管理和服务的研究

近年来，随着我市经济的高速发展，大量外来人口涌入我市，同时产业化的地区差异，也促进流动人口的大量流动。至去年底，我市流动人口数已达11万多人。外来人口的大量涌入，一方面为我市提供了充足的劳动力资源，促进了经济发展；另一方面也给社会治安、计划生育、城市建设、文化教育、社会管理等方面带来了许多新的问题。为此，积极探索和研究流动人口管理和服务对促进社会经济发展、合理配置资源、有效预防和减少犯罪、建设社会主义和谐社会有着重要的意义。

一、我市流动人口现状

1、主要来源。流动人口的流动，在很大程度上处于无序状态，来源广泛，流出地多，其来去行踪不易掌握，且成份复杂，良莠不齐。来我市务工的流动人口，省内的主要来自泰州其他县（市）区、盐城、徐州和连云港等地；外省的主要有四川、云南、贵州和浙江等地。其中泰州市内20671人，泰州市外的58548人（公安局统计数据）。

2、就业状况。在流动人口中，大部分人来自于生活贫穷、经济欠发达地区。文化程度以初中为主，平均受教育年数8.7年，缺乏法律知识和劳动技能，且缺少学习和培训的机会。就业主要以非公有制经济部门为主，职业层次较低。从职业看：从事体力劳动的占51%、从事服务业占29%、经商占15%、其他占5%。

3、保障水平。由于社会保障机制问题，流动人口一般无法完全享受我市城市市民的社保福利。据统计，流动人口在较稳定企业务工，参加失业保险、养老保险和基本医疗保险的比例大大低于我市本地户籍人口的保障水平。

4、居住条件。全市流动人口中，集中居住在各企事业单位宿舍的只占总人数的27%，更多的是散居在全市各乡镇、街道居民零星的出租房和其他各类工棚中。在沿江一带，有的农户甚至将过去的猪栏、违章棚改为简易房出租给流动人口。分布在各乡镇、街道的流动人口集中居住地，规模小，公共服务设施差，安全隐患较大。

二、我市流动人口管理的主要措施和成效

（一）组织管理体系基本建立。2024年，在市政府的大力支持下，成立了“市流动人口服务管理办公室”，并由市政府拨付专项经费用于办公室的正常运转。2024年全市各乡镇建立了相应的流动人口管理办公室，落实了办公地点和工作人员。各社区也成立了“流动人口服务管理站”，充分依靠各级党政组织、社会组织和广大群众，与劳动保障、人口计生等部门密切联系，通力协作，共同做好流动人口管理服务工作。逐步形成了综治委牵头、各部门、各乡镇参与，各社区服务管理站落实，各专兼职协管员实施的流动人口服务管理网络体系，为流动人口的管理服务提供了组织保障。

（二）维权保障机制不断健全。劳动部门能加大查处力度，及时调处劳资纠纷，并逐步完善流动人口的基本养老、医疗、失业、工伤、生育等保障措施。（法律援助、劳资纠纷）

（三）子女就学基本解决。市委市政府加大教育资金投入，积极保障流动人口子女受教育的权利，并明确了流动人口子女入学有关规定。目前，全市流动人口适龄子女实际入学（义务教育）人数3775人，入学率达100%，占全市在校生数的3.96%。

（四）不断创新管理模式。2024年5月，市公安局在原七圩镇（现虹桥镇）培植了“中丹集团的流动人口集宿化管理示范点”和“沿江船厂散居流动人口落脚点挂牌式管理示范点”其成功经验，得到省厅、泰州市局的充分肯定，并以简报形式转发。2024年各乡镇流动人口管理办公室将全面推广点上的经验，本着“谁经营，谁负责；谁用工，谁负责，谁出租，谁负责”的原则；对用工单位、房屋出租户、流动人口实行全面调查摸底，并在用工单位、流动人口落脚点安装流动人口社会化管理系统，全面实行社会化管理。坚持热情管理与依法管理相结合，大力推行市民化、亲情化服务与管理，切实保障流动人口的合法权益，增加流动人口的认同感和归宿感。

三、我市流动人口管理存在的问题和原因

（一）管理机制不健全。为加强流动人口服务管理工作，我市建立了市、乡镇(街道)

流动人口服务管理办公室，村（居）流动人口管理服务站。而目前的现状是，只有公安机关在唱“独角戏”。造成这个原因，主要是在具体工作中存在“五缺”问题：一是缺乏制约措施。流动人口管理没有纳入政府任期目标，缺乏具体明确的管理职责、任务和指标，检查、制约措施不够。二是缺乏专职管理队伍。长期以来形成了公安派出所独家管理流动人口的局面，但公安民警和专职管理人员严重不足，制约了工作的正常开展。三是缺乏协调配合。流动人口管理涉及公安、工商、劳动、税务、民政、交通、城管、计生、卫生等许多部门，由于政出多门，各自为政，缺乏协调配合，造成资源信息不能共享，综合治理效能不好。四是缺乏服务意识。行政管理部门对流动人口管理多，服务少，致使有些用人单位对流动人口管理有抵触情绪，不配合、不支持甚至逃避正常检查的现象时有发生。五是缺乏经费保障。以前流动人口管理所需经费依靠收取的暂住人口管理费。取消收费后，因市财政困难，工作经费无法保障，造成无钱办事的局面。

(二)信息统计不全面。流动人口的特点是流动性大、居住分散。随着改革开放逐步深入和工业化、城镇化、市场化加速推进，流动人口规模不断扩大，社会管理难度越来越大。再加上基层派出所工作任务繁重、警力资源短缺等因素，造成流动暂住人口在部分辖区内底数不清、情况不明的情况。目前我市公安机关登记的流动人口数为79219人；据去年底人口普查统计数据表明，目前我市有流动人口11万多人。约有30%的流动人口没有统计上来。能够进行流动人口统计的二条途径----暂住证的办理、出租屋的登记。目前都存在着一定的问题。一是公安贯彻中央提出的“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的原则，简化暂住证的办理手续，未设置任何办理暂住证的前提条件，但流动人口办证的积极性没有随之提高，相反办证率越来越低。二是房屋出租人只顾个人利益，不主动办理申报出租房情况；只要交钱就可以租给其使用，不管承租人的职业、背景和承租原因。公安机关对未登记备案的出租人又没有什么制约手段，致使出租房屋管理困难。而且出租房屋门难进，公安部门对暂住人口的管理得不到配合和支持，从出租房屋登记的途径也无法得到比较准确的流动人口信息。

（三）权益保障不充分。由于对流动人口存在排斥、防范的观念，在工作中歧视多于尊重、管理多于服务、防范多于保护的理念，造成流动人口权益得不到充分的保障。调研中，用工单位以临时工、季节工为借口，不与流动人口签订劳动合同现象依然存在；即使签订合同，在工资待遇、劳动福利、社会保险、工伤处理等方面也不能依照合同执行。近年来，欠薪、拖薪及低于最低工资标准的现象在一定范围内仍有发生。经统计，2024年共处理各类劳资纠纷投诉95件，其中涉及流动人口有5件，占总数的5.26%。

（四）违法犯罪渐走高。流动人口犯罪数量增多，且每年呈上升趋势。2024年流动人口犯罪率占犯罪总数的17.33%、2024年占24.37%、2024年占31.80%。由于流动人口成分复杂，且流动性强，造成管理难度大，控制措施难以落实，给打击查处流动人口违法犯罪活动难度日益增大。

四、加强市我流动人口管理和服务的对策和建议

流动人口的大量增加，是经济社会发展到一定阶段的必然产物，是我市领先苏中，构建和谐社会的客观需要。做好流动人口服务与管理工作，是实现我市经济社会平稳有序协调发展的重要保证。

（一）完善流动人口管理的体制格局，进一步优化现有组织架构。

1、优化组织协调框架。根据我市流动人口组织体系的现状，十分有必要对现有流动人口管理的组织协调框架做优化调整，形成总合协调、综合管理、多线联动的组织格局。一是在对现有格局不做大的调整的前提下，强化对“流动人口服务与管理工作领导小组”下属办公室的授权，建议由政法委一名副书记担任主任，对常设机构的具体运作负责。要整合公安、计生、民政、人社、工商、税务、卫生、教育等部门力量，明确要求上述各局要有一名副局长担任流管办副主任。这样既可解决当前流动人口服务管理综合协调中的一些结构性问题，又不用做大的结构调整，因而相对易行，能见实效。二是在条件成熟的情况下，调整建立功能相对健全的“流动人口服务与管理委员会”并成立“流动人口服务与管理局”，设置相应的部门，如综合科、监督协调科、登记管理科等，给予一定的编制与职数，使其不但能承担日常性的综合协调监督的任务，还能发挥核心指导的导向作用。

2、完善属地管理体制。流动人口服务管理的重心应放在基层社区，实行服务、管理、教育、维权“四位一体”的全程服务、综合治理。强化村委会、居委会对流动人口的服务管理职能。完善村（居）、社区警务室的工作平台，做到以村（居）为阵地，夯实基础，抓好服务。根据“条块结合，以块为主”的原则，理顺市流动人口综合管理部门、相关职能部门、乡镇（街道）、村（居）各自职责，形成各司其职、相互配合的综合人口管理体系。要把“中心户长”的成功经验，运用到流动人口服务管理上，实行“定人、定位、定责”的三定网格式责任管理模式，制定并落实工作机制和考核机制。

3、加强协管队伍建设。要切实按500：1的比例，配齐配足协管员。专职协管员队伍的聘任管理在市相应机构的指导、监督下，由乡镇（街道）负责。经费应按财政体制分级给予保证。要充分发挥专职协管员队伍作用，加强培训，完善“一支队伍，综合运作”的管理模式。乡镇（街道）协管员一律配备到村（居），实现一线工作制，专职从事流动人口服务管理和出租房屋登记工作，包括综合信息的采集，协助职能部门对流动人口进行法律、社会公德、卫生安全等宣传教育工作。

（二）加快流动人口服务与管理的信息化建设，进一步构建综合信息共享平台。

1、完善信息采集系统。要将流动人口信息化管理纳入实有人口信息工作，整合现有公安、计生、劳动和社会保障等部门的信息资源，消除信息“孤岛”。要求流动人口密集的企业安装“社会化管理系统”，认真统计本单位流动人口信息，并与公安联网。建立全市流动人口数据库，实行“一口采集，多口使用”，“一方采集，多方使用”的信息采集与共享机制，建立融采集、统计、分析、查询、交换等多种功能为一体的综合性信息网。

2、建立信息检测体系。对流动人口的数量、流动状况、工作状况、子女受教育状况、生活质量状况等进行动态监测，对相关信息实行动态维护，确保信息准确有效，及时掌握和预测流动人口发展态势及其对区域经济社会发展的影响，解决和疏导各种问题，防范各种因流动人口引发的社会矛盾，为流动人口调控提供信息来源，促进我区流动人口与经济社会资源环境的和谐发展。

3、建立IC卡居住证制度。据资料显示，广州市政府规定，凡16周岁以上的非广州市户籍人员，在该市就业需暂住30日以上的，须向暂住地街道、乡镇暂住人员管理服务中心申领IC卡居住证，持卡人可按规定享受社保、申办工商营业执照、申办蓝印户口或转办常住城镇居民户口等；同时还规定，任何单位或个人不得雇用或招聘无流动人口临时登记证或IC卡居住证的流动人员，大大提高了流动人口服务与管理工作的效率。建议市政府召集公安、计生、劳动等部门尽快研究出台我市居住证制度。提高其含金量，增加其功能，变“要我办证”为“我要办证”。一是让居住证和以业管人、以房管人相结合，使证件与人员、就业、住所的管理相统一，让居住证、身份证、生育证明成为流动人口融入城市生产生活的法定有效证件，实现人口流动中的有效管理。二是让居住证具有服务功能。持证人员在工作和生活上享有一系列的便利服务，包括：按规定申请子女就近接受九年义务教育，参加升学考试，包括中考、高考；申请参加专业技术职务的任职资格评定或职业资格考试、登记；参加各类学历教育和非学历教育的学习、职业技能培训和国家职业资格鉴定；免费享受国家规定的计划生育基本项目的技术服务和卫生防疫服务；参加市劳动模范、文明市民等光荣称号的评选；向有关部门申报科技成果并获认定、奖励及资助；按规定申领机动车驾驶证和办理机动车入户手续。三是让居住证具有使用功能。增加其劳动社保、计生、教育、金融服务等多项政府行政管理和公共服务内容，鼓励其他公共服务机构和商业服务组织以居住证为“认证”依据，为居住证的使用提供更多社会便利。四是让居住证具有动态管理功能。使居住证卡面含有姓名、照片等可视信息，卡内芯片包含从业状况、社会保险、婚姻状况、计划生育、诚信和违法行为记录等机读信息，使居住证具有实现信息化跟踪管理的功能。

（三）促进流动人口综合素质转型升级，进一步引导融合与自治。

1、强化职业技能培训。劳动与社会保障、教育、科技、建设、财政等部门要按照各自职能，切实做好流动人口培训工作。强化用人单位对流动人口从业人员的岗位培训，对不履行培训义务的用人单位，应按国家规定强制提取职工教育培训费，用于政府组织的培训。引导和支持现有教育培训机构和劳务输出派遣机构进行合作，与输入地区和用工单位合作，有针对性地进行岗前培训，提高培训效率。制定鼓励流动人口从业人员参加职业技能培训、获取各种职业资格证书的政策。充分发挥各类教育、培训机构和工青妇等群团组织的作用，多渠道、多层次、多形式开展职业技能培训。

2、探索建立流动人口素质教育体系。以流动人口为对象，根据他们的分布特点，按照生活集聚型、劳动集聚型、教育集聚型等三种不同类型，有计划、分阶段地开展有针对性的文明素养、行为规范教育，文化教育和技能培训，以及遵纪守法、依法维权、优生优育、健康生活等现代观念教育，探索建立符合流动人口特征的公民素质教育新体系，不断增强其融入城市生活的主人翁意识和基本素养。

3、推进流动人口的融合与自治。在流动人口相对集中的社区和企业，政府要推动其加入工会、协会等自治组织，指导创新各种融合性组织形式及载体，强化流动人口“自我管理、自我教育、自我服务”。通过这些平台更好地表达和维护流动人口的诉求，并在化解矛盾、法律援助、文化活动、素质提升、治安防范、环境整治、计划生育等多个方面发挥积极作用，促使他们安居乐业。

（四）统筹优化资源配置，进一步完善各项政策保障。

1、资源配置纳入规划、突出重点。将流动人口的服务与管理列入全市经济社会发展规划，不断完善区域性公正、公平的保障流动人口合法权益和具体利益的规定或配套政策。在短期内确保流动人口近12万人的资源配置是有困难的。因此，要按照轻重缓急，确保教育、社保、卫生医疗先行，并要在流动人口比较集中的乡镇、街道，工业园区等配套相应的文体娱乐设施，留足教育用地、规划卫生医疗网点等。在此基础，根据逐步推进的原则，解决资源配置不足问题。

2、理顺经费保障机制。要以确保外来流动人口服务管理事业发展、队伍稳定、素质提高为目标，多渠道筹集经费。一是政府继续加大财政投入力度。按照经济发展水平，逐年加大财政投入力度，保障流动人口服务管理工作经费和工作条件，适当提高协管员福利待遇。二是乡镇（街道）加大筹资力度。各乡镇（街道）要采取措施，适当补助经费，确保流动人口服务管理所必须的经费。引导企业积极承担社会责任，并通过相应的政府调控，按照“谁受益，谁出资”的原则，促使外来员工较多企业做好相关工作。三是开征房屋租赁税费。《中华人民共和国个人所得税法》第二条第八项规定：“财产租赁所得，应纳个人所得税”。适时开征房屋租赁税费，能增加国家和地方财政收入，如果将其大部分用于流动人口管理与服务，将能大大缓解开展公共服务所造成的财政压力。从而提高为流动人口管理与服务的质量；通过税收杠杆的调节，还能扼制愈演愈烈的违建风；通过房屋租赁的登记备案，能摸清全市出租房屋的底细，有效打击违法犯罪。总之，开征房屋租赁税费能为流动人口营造更好的社会环境，也为常住人口营造安全的社会治安，是取之于民、用小钱办大事的有力举措。

3、关注民生，逐步实现流动人口同享基本公共服务。要关注流动人口子女教育。推进公办教育资源利用，指导民办学校规范办学，提高办学水平的教育质量，确保流动人口子女就学，享受“同质”教育。要改善流动人口居住条件。通过政府出台相关政策，用工单位自主解决、社会多元主体投入，包括村集体土地入股等形式，加紧构建适应外来人口需求的多层次住房保障体系，逐步实现流动人口“居有定所”。要优化流动人口就业环境。大力培育劳动就业中介机构和劳动就业信息平台建设，积极探索遏制拖欠流动人口工资的有效机制，打击各种非法职介行为，规范服务质量，为流动人口的就业搭建一个良好的环境。要实行社会保障新政策。在完善劳动关系的前提下，建议以“广覆盖、低费率、可选择、能转移”为原则，为我市流动人口量身设定专门的社保政策。可借鉴广州等地对流动人口专门设定的融养老、医疗、失业、工伤和生育“五险合一”的社保政策，创新保险机制，以“低标准、低享受”为原则，合理确定我市外来流动人口的社保费率。

（五）以强化管理绩效为核心，进一步提升流动人口服务与管理水平。

1、规范服务管理流程。为有效提升流动人口服务与管理水平，有必要更为科学地设计流动人口服务与管理的整体流程。各相关职能部门的服务与管理工作应围绕不同阶段的工作内容有重点地展开。

2、强化动态分类管理。加强“三集中”管理模式探索。对不同的集中居住区域采取“校园式”、“营房式”、“旅馆式”等管理方式，提升管理实效。按照“以房管人、以业管人、以证管人”的思路，增强动态环境下流动人口管理工作的针对性和时效性。对散居在出租屋中的流动人口要落实房主、中介机构的责任；对企业、场所中的流动人口要落实营业者的责任；对建筑工地的流动人口要落实施工单位的责任。合理利用有限的社会资源，建立多层次的外来流动人口服务管理体系。对相对固定的对象，要与常住居民同管理。特别是对于我市发展有突出贡献的知识型人才、技能型人才和资本型人才，要为他们提供全方位的服务。对流动性较强对象要作为关注目标，给予较多关注。对重点控制对象要由公安部门列为重点人口强化管理。通过动态分类管理，使管理工作做到目的明确、有的放矢、控制有效。

3、创新服务管理模式。在调研中，中丹集团的流动人口食宿化管理、沿江船厂散居流动人口落脚点挂牌式管理，给我市流动人口管理和服务提供了很好的示范和推动作用。在下一步的工作中我们应在流动人口、出租房屋管理服务的手段和方法上进行大胆创新。一是建立《出租屋综合管理责任书》制度，强化业主责任。由公安机关和出租房屋管理部门联合与出租房屋业主签订出租房屋综合管理责任书，责任书包括租赁合同登记备案、租住人员信息申报登记和出租房屋治安管理等内容。对拒不签订的，或不遵守法律法规，导致流动人口漏管，特别是出租房屋案件的，依法倒查并追究相应的责任。二是综合管理员分片包干，实行跟踪管理。将出租房屋和流动人口综合管理服务的任务，按照“定岗、定责、定人”的原则，分解落实到每一个综合管理员，提出具体的工作要求，深入细致地做好人口登记和动态管理工作。三是突出管理重点，实行分类管理。根据出租房屋和流动人口的不同情况，将出租房屋分为甲、乙、丙三等，将流动人口分为A、B、C三类，分别采取相应的管理服务措施。对甲等出租房屋和A类人员，以提供服务为主；对乙等出租房屋和B类人员，做到服务与管理并重；对丙等出租房屋和C类人员，集中力量进行强化管理。四是加大流动人口维权力度。建议市委市政府成立专门维护农民工合法权益的办事机构----农民工维权中心；职能部门选派列入后备干部队伍名单的人员到此集中办公，各部门各司其职、各负其责、相互配合，全力解决农民工的维权问题。总之，流动人口服务与管理必须因地制宜，以人为本，不断创新。建议按照“政府协调、部门参与、乡镇（街道）负责、村（居）落实”的原则，积极尝试集多种功能于一体的服务管理新模式。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！