

# 反恐背景下新疆流动人口服务与管理初探\*

宋红彬<sup>1</sup>, 张昆<sup>2</sup>

(1. 新疆警官高等专科学校 警官培训处非传统研究所, 新疆 乌鲁木齐 830011;

2. 新疆警官高等专科学校, 新疆 乌鲁木齐 830011)

**摘要:** 新疆作为防范、打击“东突”恐怖势力的主战场, 区内流动人口急剧增加的现实与反恐维稳之间矛盾凸显, 当前新疆流动人口管理与服务面临新的挑战, 必须转变服务管理的思路 and 理念, 完善反恐防控网络, 为新疆跨越式发展和长治久安提供坚实的保障。

**关键词:** 流动人口; 管理; 服务; 反恐

**中图分类号:** D631.42

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-2820(2011)03-0025-05

长期以来, 新疆一直处在我国反恐斗争的第一线, 是防范、打击“东突”恐怖势力的主战场。“7·5”事件表明, 境内外“东突”恐怖势力的破坏活动进入了一个新的活跃期, 同时也暴露出我们在社会治安防控方面的许多漏洞和薄弱环节。事件中, 盘踞在乌鲁木齐市一些社区以流动人口为主的50多个犯罪团伙及其裹胁的社会闲散人员是现场实施打砸抢烧暴力犯罪活动的主体, 乌鲁木齐市一些街区的“黑窝点”则成为打砸抢烧犯罪活动的“黑据点”。实践证明, 要彻底消除“三股势力”滋生的社会条件, 有效挤压“东突”恐怖势力活动空间, 只有创新流动人口管理与服务的体制, 切实加强社会面管控和流动人口管理等基础性工作, 才能为新疆跨越式发展和长治久安提供坚实的保障。

## 一、新疆流动人口现状及对社会稳定的影响

流动人口是伴随着改革开放和社会主义市场经济的发展而出现的社会现象和必然趋势, 是社会进步的一种表现。据不完全统计, 1985年以来, 我区的流动人口以每年20万人的速度递增, 到2010年已达到486万人, 约占全区人口的五分之一<sup>[1]</sup>。其中, 内地省区来疆流动人口占57%; 区内跨地区流动人口占流动人口的40%; 国外、境外来疆流动人口占3.2%<sup>①</sup>。

全区流动人口作为新疆的建设者, 推动着新疆经济、社会的发展, 但也不可避免地给社会管理和治安秩序带来了一定的负面影响, 造成了很多新的社会问题<sup>[2]</sup>。一方面, 流动人口中许多人没有或完全没有享受到公民应有的一些法定权利; 另一方面, 他们中的一些人游离于有效管理之外, 成为影响社会治安秩序和社会稳定的一大高危群体。据新疆公安机关统计, 发生的刑事案件中流动人口约占发案总数的40%以上, 治安案件约占发案总数的60%以上。在一些流动人口集中的地方, 流动人口违法犯罪率已高达70%以上。可见, 流动人口违法犯罪问题已成为当前社会治安的一个突出问题, 是影响社会稳定的一个重要因素。

由于新疆流动人口的动态性、复杂性、多元性和数量的急剧增加, 使得流动人口问题与反恐维稳之间的矛盾更为凸显。据新疆公安机关统计, 近几年破获的“三股势力”暴力恐怖案件90%以上的团伙成员是在户籍地以外抓获的。特别是2008年我区接连发生的“8·4”、“8·10”等暴力恐怖案件的主要犯罪嫌疑人都曾经在异地活动、异地发展组织, 流窜回本地作案。参与2009年“7·5”事件打砸抢烧的犯罪分子80%是流动人口或是社会闲散人员。可以说, 这些流动人口大部分绝非是敌对分子和“三股势力”分子。但长期以来, 乌鲁木齐一些地方由于流动人口多等因素成为管理盲区, 违章建筑和出租

\* 收稿日期: 2010-12-25

基金项目: 新疆维吾尔自治区社会科学基金项目“反恐背景下我区社会治安防控体系建设研究”(09BSH031)。

作者简介: 宋红彬(1967-), 女, 安徽池州人, 新疆警官高等专科学校警官培训处非传统研究所讲师, 从事非传统安全、反恐、社会治安研究。

① 本文涉及的有关流动人口的数据均由新疆维吾尔自治区公安厅治安总队户政处提供。

房屋混乱的现状一直未能得到有效整治,外来流动人口基本情况不清,片区社会治安状况很差,带来了管理上的诸多问题。

## 二、“7·5”事件后我区流动人口管理与服务工作的转型升级

“7·5”事件是新疆流动人口管理与服务工作的一个分水岭。为适应反恐维稳工作的需要,最大限度地为现实斗争服务,各地逐步开始由静态向动态管理与服务体制转变。其中,乌鲁木齐市社区试点工作“以点带面”,全面推动了全区各地流动人口管理与服务工作的转型升级。面对乌鲁木齐市近270万的流动人口,占全疆流动人口的55.1%的形势,乌鲁木齐市委在“7·5”事件之后,以深化“四知四清四掌握”<sup>①</sup>工作机制为目的,以强化综合整治为基础,以建立统一协调工作机制为保证,率先在流动人口高度聚居、人员构成复杂、治安形势严峻的黑甲山片区开展了流动人口和出租房屋综合整治的试点工作。通过试点,一些长期存在的难点问题得到较好解决,流动人口和出租房屋管理与服务的各项工作制度更加健全,统一领导、协调配合的工作机制逐步形成,居民群众安全感增强,社会生产生活井然有序。

### (一) 加强组织领导,成立专门机构

一是成立以区委副书记、政法委书记为组长的流动人口工作领导小组,定期召开会议,研究制定解决措施。二是建立督查整改工作机制,定期组织人员督查工作进展情况。三是建立公安、劳动人事、工商、税务等相关执法部门联系会议制度,定期交流沟通情况,加强协同配合,加大联合执法力度。

### (二) 强化集中整治,加大清理力度

组织开展深入细致的摸排工作,逐户逐人核查对比流动人口,及时登记建档,跟踪做好暂住证办理工作,严格报告登记制度,严把“入口关”。

### (三) 建章立制,强化对流动人口出租房屋的管理与服务

一是实行出租房屋登记备案制。制定了《出租房屋登记备案管理办法》,2010年6月出台的《乌鲁木齐市房屋租赁管理条例》中,首次明确执法主体分清职责,相关部门在各自的职责范围内,协同做好房屋租赁管理,在工作上形成整体合力。

二是实行流动人口准住制,制定了《流动人口准住管理办法》,要求新流入人口必须持身份证等有效证件和证明方可在已备案的出租房屋内租住。

三是实行用人单位聘用流动人口准聘制。制定了《流动人口准聘管理办法》,要求驻区各用人单位不得聘用无身份证和暂住证的流动人口。

四是实行社区民警坐班制。按照“一区两警”的原则,配备社区民警,在社区党组织的领导下,专职负责社区流动人口和出租房屋等社会治安管理工作。

五是建立奖惩激励机制。实行出租房屋年审和星级管理制。对基层上报的各类有价值信息,如举报非法讲经点和通缉在逃人员的,查实后给予200至2000元不等的奖励等。

### (四) 分类管理,强化基层社区党组织的作用

在社区党组织领导下,将辖区流动人口实行分类管理,分为放心户、基本户、重点工作户、重点管控户。将辖区出租房屋分为稳定型、情况复杂型、重点管控型三种管理模式,社区干部包片包户,按规定时间逐户采集信息,做到放心户定期走访,基本户经常走访,重点工作户重点走访,重点管控户随时走访。

### (五) 拓宽渠道,加大对流动人口的管理服务力度

一是建立多方参与、齐抓共管以社区为主的属地化流动人口服务管理网络。二是针对外来人员劳动技能差、文化素质低、劳动权益得不到保障等问题,开展对流动人员的职业技能培训,使流动人员免费获取培训信息,自主选择参加相关的免费技能培训,或申报参加国家职业资格鉴定。三是探索流动人员子女义务教育的有效途径。目前,凡是内地省区来乌鲁木齐流动人口子女或疆内跨地区流动人口的子女,均可在现居住辖区内的小学和初中学校接受义务教育。

## 三、新疆流动人口管理与服务

### 目前存在的主要问题

流动人员管理与服务是社会整体工作的一个重要环节,也是维护社会治安稳定的一项重要措施和维护人民群众合法权益的一个重要体现<sup>[3]</sup>。实践表明,与流动人口服务和管理面临日益繁重复杂

<sup>①</sup>“四知四清四掌握”:知辖区住户每个家庭成员基本情况及其社会关系,每个家庭经济状况,每个家庭成员的政治表现,每个家庭成员遵纪守法情况;清辖区就业情况,重点人员情况,流动人口现状,贫困群体状况;掌握辖区基本情况及社情动态,辖区宗教管理状况,辖区内居民关注的热点难点问题,辖区各类积极分子发挥作用情况。

的任务相比, 现有的服务管理模式已难以适应动态治安环境的需要, 我们在流动人口服务和管理中还存在着一些问题。

#### (一) 工作理念上“重管理、轻服务”倾向

长期以来, 政府和社会上许多人对流动人口存在不同程度的偏见和歧视, 认为大多数流动人口生活在社会底层, 其中很多是刁民、劣民, 甚至将部分流动人口与违法犯罪直接联系起来。社区工作人员没有完全树立起流动人口属于弱势群体的理念, 存在“重管理、轻服务”的倾向, 在医疗卫生、社会福利、权利保障、教育就业等基本权益方面对流动人口关心不够、办法不多、力度不大。在管理上则以“赶、堵、压”为主, 采取以罚代管的简单手段, 导致流动人口逐渐被边缘化、对立化, 削弱了他们的安全感、认同感和归属感, 使他们无法真正融入当地社会, 无法真正接受管理、配合管理、自主管理, 容易滋生对社会的不满和排斥情绪。

#### (二) 政策法规支撑不够, 可操作性不强

由于有关收容遣送的政策法规和私房租赁许可制度取消后, 以往的制约性措施不再适用, 新的管理体制和具体措施又不能及时跟上, 导致工作手段缺失, 工作难度增加, 对于流动人口这个社会群体, 基本上没有合理有效的管理方法和手段。15年前颁布的《新疆暂住人口治安管理办法》和公安部的《暂住证申领办法》自施行以来, 从没有进行过修订。有关户籍方面的规定, 更是沿袭了1958年《中华人民共和国户口登记条例》的做法, 至今也没有出台一部适应新形势的户籍法。流动人口信息是政府部门开展人口行政管理的基础。但现实情况是, 法律规定的离开户籍所在地以外的市、镇暂住3日以上即申报暂住登记的制度, 早已名存实亡; 而关于拟暂住1个月以上的必须办理暂住证的规定, 也由于办理暂住证不能给流动人口带来实惠而办证率不理想, 导致公安机关对流动人口掌握的信息少、不准确、更新不及时。

(三) 传统流动人口管理方式不能适应反恐维稳形势的需要

在当前流动人口大量增多, 而“人在户不在、户在人不在”的“人户分离”现象又十分普遍的形势下, 管理措施上仍旧沿用计划经济时代的户籍管理制度, 仅侧重于采集人员户籍、婚姻、文化程度等静态信息, 而未能进一步采集社会关系、工作变动、经济状况、现实表现等更具管理意义的动态信息。这种静态的人口信息无法准确地反映出外来人

员的实际去向和现实状况, 难以从根本上解决人户分离的管理难点问题, 致使流动人口底数不清、情况不明, 流动人口中的高危人员漏管失控等问题大量存在。同时, 城乡社区警务战略这块维稳基石还没有打牢, 社区警务的重要作用还没有充分发挥, 不能及时掌握敌对势力的活动动向, 不能及时获取预警性、内幕性、深层次的情报信息, 对恐怖分子的渗透破坏不能进行有效防控, 影响了打击恐怖组织活动的力度、深度和广度。

#### (四) 职能部门还未形成整体合力

流动人口管理是一项艰巨复杂的社会系统工程, 涉及政府众多职能部门, 需要各部门之间协作配合、齐抓共管。但各职能主体在实施管理行为时, 均以本部门利益为先, 不能充分考虑其他管理主体的职责要求和管理原则, 各自为政, 多头管理, 缺乏足够的协调沟通和衔接互补, 出现了管理的交叉地带和真空地带。如公安机关与统计部门之间存在“两个系统”、“两种数据”现象, 社区综合协管员队伍由谁来管的问题始终没有得到根本解决等。这种沿袭计划经济时代“多口平行”的社会管理体制, 已无法适应当前流动人口管理的动态化、社会化、多元化的发展趋势。

#### (五) 现行管理服务体制面临新的挑战

一是流动高危人群管控措施尚未落实。从被打击处理的外来人员看, 有2/3以上落脚点是在出租房屋、中小旅馆, 且绝大多数没有登记办证, “登记不犯罪、犯罪不登记”的特点十分明显。二是“以房管人”和“以证管人”成效不显著。取消房屋租赁治安行政许可后, 虽然制定了房屋租赁登记备案制度, 并加大了对违规出租房东的处罚力度, 但因执行程序复杂、查找房东和收集证据困难, 因此很难及时掌握“出租房屋内是否有非法活动”等情况, 导致专项清查整治行动针对性不强, 收效甚微。三是经费保障不力, 直接制约了流动人口服务管理工作的开展。新疆属偏远欠发达地区, 地方财政异常困难, 多年来无力划拨流动人口管理经费, 特别是取消暂住人口管理费后, 对于承担流动人口管理工作主要职能部门的基层公安机关来说, 更是力不从心, 有些派出所甚至连制作暂住证的工本费也难以保证, 成为流动人口管理的“瓶颈”。

### 四、做好新疆流动人口管理与服务工作的思考

党的十七大明确提出: “加强流动人口服务和

管理”,表明流动人口服务管理工作摆上了党和国家全局工作的重要位置。做好流动人口服务管理工作,既是全区各级党委、政府和职能部门推动新时期社会管理工作科学发展、维护和促进社会公平正义的重要内容,也是事关新疆发展与稳定的一项重要政治任务。

#### (一) 创新管理,优化服务,管理与服务并重

按照“党政主导,部门协同,社会参与,齐抓共管”的治理原则,牢固树立“以人为本”的指导思想,在党委政府统一领导下,科学施策,逐步完善流动人口本地化服务和管理水平,做到观念上一视同仁、求助上一样受理、纠纷上一样对待、管理上一样要求。采取多种措施为流动人口提供就业、就医、社保以及子女教育等服务,尊重和保护他们的合法权益,改善他们的生活、工作环境,引导他们有序流动,从根本上解决流动人口受歧视、受排斥得不到尊重的问题<sup>[4]</sup>。

#### (二) 加强立法工作,提高流动人口的社会地位,保障流动人员的公民权益

首先,流动人口的规范化管理需要全国性的流动人口管理立法,以解决流动人口迁移、治安管理、计划生育、子女教育、就业就医、权益保障等众多问题。但这种立法应当与户籍制度等相结合,稳步推进。其次,从新疆来看,必须及时出台新疆流动人口服务和管理的地区性法规和实施细则,使外来人员服务和管理工作有法可依。第三,加强对出租房屋方面的立法工作。2003年国务院取消“租赁房屋登记核准”行政审批后,公安机关对出租房屋的前期管理失去了抓手,事前管理变为事后管理,不可避免地使出租房屋的治安管理工作陷于被动。“7·5”事件之后,新疆通过试点,出台了《乌鲁木齐市房屋租赁管理条例》,在出租房屋登记备案准租管理模式方面进行了有益的尝试。

#### (三) 加快制度创新,降低制度化风险

根据风险社会理论,各种为了规避和降低风险的制度反而会带来制度化风险。为了降低这种制度化风险,必须通过制度创新,对原制度中的不合理部分或对整个制度体系进行改革。流动人口聚居区的制度化风险主要来源于延续多年的户籍制度、不公平的收入分配制度和缺位的社会保障制度,应加大户籍制度改革的力度,将流动人口的户籍管理逐渐纳入到社会化证件管理的统一体系中,建立和完善城市保障体系,打破流动人口与城市居民之间的二元化城乡壁垒,扩大社会保障的范围,不断完善

医疗保障制度,为流动人口提供良好的医疗保健、卫生防疫、计划生育等服务。建立流动人口的教育培训制度,为流动人口提供公平、充分的就业机会。建立失业保险、工伤保险制度,将流动人口纳入到城市的社会保障体系之中<sup>[5]</sup>。

#### (四) 加快建立流动人口信息系统建设,充分发挥其在反恐维稳中的作用

建立流动人口信息综合系统是适应当前反恐维稳形势,加强和改革公安基层基础工作的需要。是提高新疆流动人口管理效能的有效办法。从全国来看,依托现有各省市常住人口信息库,由公安部统一规划,尽早建立全国流动人口信息网。对各省市而言,着手建立区、地、县(市)三级流动人口服务管理集合信息平台,既要做好流出人口基本户籍资料的保存与维护,又要做好流入人口相关信息(工作、居住、生活等)的收集与更新。加强流出地与流入地之间的协作,依据公民身份证号码,建立全国互通的信息资料体系,实现流出地和流入地数据库的有效关联,动态反映流动人口身份资料、现实表现、变动轨迹、违法犯罪信息等情况。

#### (五) 进一步加强流动人口治安管理,构筑反恐社会治安防控网络

一是“以证管人”。按照“积极探索,循序渐进”的工作思路,在全疆逐步开展将暂住证改为居住证和实行“一证通”的试点工作,推行居住证登记制度,整合有关部门的多种证件为一证,实行“一证在手,全疆通行”,为流动人口提供便利。这也是破解户籍约束,促进自由迁徙的重要举措。

二是“以房管人”。建立健全出租房屋登记备案制度,积极推行出租房屋业主委托管理制度,在业主交纳一定委托管理费用后,由社区出租房屋机构聘请专门人员进行统一出租管理。同时,对未采取委托管理的业主,抓好治安责任的倒查,依法处罚管理不到位、导致发生治安问题的业主。

三是“以业控人”。如果说对流动人员的社会管理是一条河流的话,流动人口导入是河流的上流,而导入后的社会管理则是河流的下游<sup>[6]</sup>,在人口导入上,通过合理调整城市规划、产业结构、功能布局等方式,宏观地改变人口无序流入的局面。

四是加强外来高危人群的管控。完善流动人口综合信息平台,提高信息的采集录入率,建立健全日常研判分析工作机制。对流动人口的重点高危人群,实现重点管理、重点施压,始终保持对高危人群违法犯罪活动的高压态势,把握斗争主动权。对

高危人群集中居住地区,要集中优势警力,加大集中清查力度,强化巡逻盘查,进一步完善技防设施,让外来违法犯罪分子不敢来,来了不敢轻易下手,增加其违法犯罪成本。

### 五、结语

新疆现阶段的人口流动,既是社会转型期的一个重大经济问题,也是维护新疆稳定的重大政治问题。我区流动人口问题已经由改革开放初期以治安问题为主转变为涉及社会发展、社会建设、社会管理与社会服务的综合问题,已经不是由某一个职能部门牵头就能解决的问题,必须在党委、政府的统一领导下协调开展工作,逐步实现由社会控制为主的治安管理型向城市统筹规划、综合管理的模式转变;由重管理轻服务向管理服务并重、寓管理于服务之中的模式转变;由户籍人口与暂住人口双轨制管理向社会实有人口管理服务的模式转变;由职能部门管理为主向以完善社区管理体系为主的

属地管理模式的转变;由政府管理为主向政府依法行政、社区依法自治、基层组织广泛参与的社会化管理服务转变。

#### 参考文献:

- [1] 新疆法制报讯.我区流动人口服务管理工作实行重大变革[N].新疆法制报,2011-01-12(1).
- [2] 谢其元,苏成.新疆人口形势报告[J].新疆社会科学,2008(1):124.
- [3] 李勇.公安基层基础工作思路录(2005-2006)[M].北京:中国人民公安大学出版社,2007:227.
- [4] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司.中国流动人口发展报告2010[R].北京:中国人口出版社,2010(总报告):23.
- [5] 赵建敏,等.城市流动人口权益保障与犯罪预防探讨[J].重庆工商大学学报:西部论坛,2009(1):35.
- [6] 陆民.关于建立来沪务工人员居住中心的理性思考[J].上海公安高等专科学校学报:公安理论与实践,2008(5).

[责任编辑:佐红琴]

## On Flow Population Service and Management Against the Background of Anti-Terrorism in Xinjiang

SONG Hong-bin<sup>1</sup>, ZHANG Kun<sup>2</sup>

(1.Non-Traditional Research Office, Xinjiang Police Academy, Urumqi, Xinjiang, 830011;

2.Xinjiang Police Academy, Urumqi, Xinjiang, 830011 )

**Abstract:** Xinjiang is the fore front in guarding against and fighting against terrorism. The sharp increase in flow population within the Region is in direct conflict with anti-terrorism and stability maintenance. Confronting new challenges in flow population service and management, the concerned departments must change their approaches and ideas and perfect anti-terrorism networks so as to guarantee a leap-forward development and ever-lasting stability in Xinjiang.

**Key words:** Flow Population, Management, Service, Anti-Terrorism