

# 海口市流动人口的 现状、发展趋势及其对策

海口市人口普查领导小组办公室  
海南大学社会科学部 课题组

海口市作为海南省的中心城市,自建省以来即一直承受着众多流动人口的压力和冲击。这从客观上反映了海口市经济发展、社会繁荣的良好状况,也不失为经济社会进一步发展的有利条件之一;然而人口急剧膨胀趋势的加强又给海口市的交通运输、物资供应、社会治安、计划生育、劳动力管理等造成了极大的困难,若不及时和妥善地加以解决,势必成为制约海口市经济社会发展的不利因素。为扭转海口市目前流动人口管理混乱的局面,文章又从制度、机构、方法等方面提出了对策。

## 一、现状

流动人口,是指来某地暂住而不变更户口所在地的外来人口和途经该地的日流量人口。

海南建省前,海口市有暂住人口1万8千多人,日流量人口2万5千多人。建省、办大特区和商品经济的发展,吸引了大量的流动人口。据不完全统计,目前外地驻市机构(含各类公司、办事处、联络处)有四千多家。外来海口市各机关、学校、企事业单位、三资企业、外驻机构应聘试聘工作和从事建筑、运输、种养、经商及投亲的流动人口总计约有15万人。其中,常住本市1年以上和常住本市不足1年但离开户口所在地1年以上的人口为59147人;暂住本市不足1年、离开户口所在地也不足1年的人口为32598人;途经本市的日流量人口约有5万多人。

对常住本市1年以上和常住本市不足1年但离开户口所在地1年以上的暂住人口(59147人),我们从普查区的暂住人口中抽样10%进行分析研究,推算出如下基本情况。

在年龄结构上,表现为两头小、中间大,即15岁以下和50岁以上的人数较少,而青壮年(15—49岁)则占了相当大的比例,约73%。

在性别上,男性比女性稍多一些,占53%。但值得一提的是,在15—24岁这个年龄段上,则以女性居多,占56%。

在地区来源上,以外省市居多,占55.7%,其中大多来自广东、四川、湖南、浙江等省。在文化程度上,初中以下的占61%,而具有一定专业技术即中专以上的则只占11%。

在这59147人中,在业人员占66%。其中,商业服务业人员占41%,其次是生产、运输工人占23%,而专业技术人员和机关企业负责人仅占2%。

另外,暂住本市不足1年,离开户口所在地也不足1年的32598人,根据初步的调查,他们的基本情况是:青壮年占绝大多数,男性约2/3,主要来自外省市的农村地区,文化程

度相当低，大部分没有固定的职业。

人口流动既是经济发展的必然产物，同时又是城市经济建设的一股动力。流动人口给流入地带来的劳动力、技术、资金、管理这些生产力的发展要素，使流入地区的生产力布局和社会经济面貌发生变化，并相应地促使人们思想文化观念的调整和变化。海南建省短短几年，由于境内外投资者和各类专业技术人员的大量进入，加强了本市与全国各地的联系和交往，在一定程度上促进了海口市的经济、观念变化和社会进步。

第一，促进了海口市第三产业的迅速发展。

同第一、第二产业相比，海口市的第三产业可以说是以突飞猛进的速度发展的。请看下列二表。

**表1 海口市国内生产总值及构成** 单位：万元

年 份	国内生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
1985年	52213	2903	20516	28794
1987年	63560	3907	22806	36847
1988年	111944	8552	37765	65627
1989年	163404	9508	59238	95108

资料来源：《海口统计年鉴》1990。

**表2 海口市社会劳动者在业人数** 单位：人

年份	1985	1987	1988	1989
在业人数				
第一产业	28635	29609	28139	29277
第二产业	51780	54231	58361	61638
第三产业	71864	84327	94333	104632

资料来源：《海口统计年鉴》1990。

从表1可以看出，三类产业中，第三产业的发展速度最快，1988年的产值比建省前的1985年增长了92.2%；第二产业增长了81.1%；第一产业则只增长了34.1%。第三产业的生长优势十分明显。在表2中，第一、第二产业的在业人数建省前后几乎没有明显的变化。而第三产业则以每年约增加1万人的速度发展。这就从另一角度揭示了第三产业的超前发展情况。造成第三产业发展速度快的原因，从浅层看，是因为大量流动人口的增加及建省后各种机构的增设，城市规模的扩大也需要相应的各类生活服务设施，如宾馆酒店、娱乐场所及交通运输等等；从深层看，是因为这些非生产性项目投资少、周期短、见效快、效益高，且又符合海南大特区投资硬环境建设的范围和计划，因此吸引了省内外大批企业家积极从事这类产业的投资和经营活动。

第二，在一定程度上和范围内缓解了海口市待业人员的就业问题。

建省办大特区前，海口市生产力水平低下，工业落后、商业不发达，致使许多初、高中毕业后的劳动力无事可做，在家“长期待业”。建省后，由于中央的优惠政策，外商和内地企业纷纷到海口投资，促使第三产业蓬勃兴起，工厂相继建立，为待业青年广开了就业门路。从上面表2中我们可以看到，1985年全市的就业人员为152279人，到1989年时增加到195547

人，4年间增加了43268人就业。另外，还应该看到，由于近几年来随着改革开放带来的商品经济新观念和竞争意识的兴起，有相当一部份原有的待业者投入到了日趋兴旺的个体经济的行列中自食其力，既为国家增加了税收来源，又缓解了就业问题对国家的压力。

第三，为海口市的发展及城市基础设施建设提供了大量的廉价劳动力。

在海口市的流动人口中，部分（约4万左右）是由于劳动力过剩而流入海口市的。他们绝大部分属适龄强劳动力人口（15—49岁），因此能够从事相对来说脏、累、苦的建筑、搬运、采石、修建地下水道等行业。同时流动人口一般被作为临时工、劳务工、雇佣工使用，这种劳动力的灵活使用有利于企业生产适应市场的变化，减少人员的压力。总之，他们既对海口市的城市建设出了力，又对海口市的劳动力需求起了补充作用，为正在形成的海口市劳动力市场提供了大量的劳动力资源。

第四，在一定程度上弥补了海口市资金短缺的局面。

30多年来，国家对海南的投资极少。从1952年到1983年的32年间，整个海南仅获得基本建设资金53.67亿元，其中农垦占去一半。由于缺少资金，致使海口市的发展跟不上大陆许多地区同期的发展水平。

海南建省和办经济特区后，据不完全统计，已有近1200家内联企业和192家三资企业在海口市登记注册。其中，仅三资企业的协议资金总额就有10953.6万美元，外商在此中投资为8283.7万美元。另据调查，1989年来，海口市城市人均存款额达到3134元，高出全国人均的6.66倍，其中绝大部分是以流动人口作为载体带进来的，而本市居民平均每户年净存款只有75.78元。<sup>①</sup>

第五，增加了海口市的财政税收。

建省前，海口市的税收少得可怜，如1981年税收才2250万元。建省后，随着国内外企业家到海口投资办企业，除带来一定资金、技术和管理经验外，也为海口市带来了一定的财政收入。1989年海口市的总税款为2亿3千多万元，其中外来单位所交税款是3250多万元，约占13%；到1990年海口市的总税款为2亿1千多万元，外来单位就交了4161万元，约占20%。

第六，为海口市引进了现代化的设施、先进的管理经验和专业技术人员。

外来人口在海口办企业，必然引进国内外较为现代化的设施，与之相伴随的是现代化的管理经验和专业人才。目前外来单位兴建的工厂或宾馆酒店等跟本市建省前的工厂、旅店相比都更为先进，这是显而易见的，即使建省后，它们也往往表现出较大的优势。如中外合作的望海国际大酒店、港澳国际投资公司的南殿鞋厂等。这种引进还冲击了海口原有的企业，促使它们更新设备、吸收专业人才和熟练工人以增强本企业的竞争能力。

此外，大量人口的流入还丰富了海口市的文化生活，加强了海口市与全国各地的思想文化交流。海南建省办大特区，不仅吸引了投资者、专业人才和劳动力，而且也吸引了流动性很强的各类文艺和体育团体。据市文体局统计，建省后来海口的文艺团体比建省前增加了一倍，平均每年约有40个文艺团体来演出；体育团体也有不少兴致勃勃前来献技。所有这些文体活动，既丰富了海口市民的文化生活，同时也提供和交流了各种文体信息，扩展了人们的视野，加强了社会主义精神文明的建设。

但是，也有另一方面问题。大量流动人口的涌入，给海口市带来了不少困难和压力，如失业、住房条件恶化、公共服务每况愈下、拥挤、污染、犯罪等等是城市管理面临的愈益严

<sup>①</sup> 参见《海口市统计年鉴》1990年。

峻的问题。流动人口激增给本市带来的负面效应同样十分明显。

第一,严重冲击了海口市社会秩序的稳定。

流动人口中有相当一部分人没有职业或没有固定职业,有的甚至是在外省作案后逃来海口的在逃犯。这部分人给海口市的社会治安带来的问题就相当尖锐,突出表现在以下几个方面。

一是刑事案件增多。特大恶性刑事案件多为流窜犯所为。如震惊国内外的“1.8”抢劫银行杀人案,分别来自湖北、安徽、广西等地的4名案犯都是流窜犯。在已破获案件抓到的案犯中,外来流动人口占了相当大的比例,并且近两年有逐年增多的趋势。(见表3)

表3 海口市流动人口案情表

年份	案情	案犯总数	破案总数	抓获流窜犯	破案件	流动人口所占比例	
		(人)	(宗)	(人)	(宗)	案犯(%)	破案件(%)
1988		722	749	229	235	31.7	31.4
1989		1776	1853	547	571	30.8	30.8
1990		1619	1619	693	672	42.8	41.5
1991(1—3月)		331	295	163	158	49.2	53.6

资料来源:海口市公安局刑侦科。

二是治安问题多。前段时期沿街设赌、聚赌及嫖娼、卖淫、斗殴等现象就比较严重和普遍,卷入者大部分是流入海口的外地谋生者。这些问题的存在,既污染了海口市的社会风气,又阻碍了海口市的精神文明建设。

第二,影响了海口市的环境卫生。

海口市流动人口的存在,虽然极大地促进了海口市交通运输业的发展,但与此同时也带来了许多不良因素。据调查,1989年,海口共有汽车9336辆,摩托车5905辆。这么多的车辆排放出的废气及发出的噪音既严重污染了环境,又干扰了市民的生活,在一定程度上威胁着市民的身心健康,成为海口市目前的一大公害。此外,伴随着人口增加而出现的垃圾增多、下水道阻塞及部份流动人口随意摆摊的现象也是对环境卫生的一种破坏,影响了海口市的市容。

第三,给海口市的计划生育工作带来了一定的压力。

海口市外来流动人口中存在着大量的超生现象。比较突出的主要是建筑工,此外还有一些个体户,如搞种养的、打石头的、开办私人加工厂的等等。这些人一方面由于流动性大难以管理;另一方面是由于市计划生育委员会缺乏人力、物力和财力,难于全面而深入地开展工作。于是,海口市就成了部份流动人口逃避计划生育的“避风港”。

第四,给海口市居民的生活带来了很大的压力。

主要表现在本来就很高的物价水平继续上升。1989年城镇职工生活费用价格比1988年上涨了28.8%;1990年海口市主要生活必须品的价格上涨指数居全国之首,物价总水平位居深圳、珠海之后名列全国第三位。低工资、高物价的矛盾和反异常明显。此外还表现在生活用水紧张、交通拥挤且事故频繁等方面。

总之,流动人口大量增加,一方面给海口市注入了新的活力,但同时又带来了不少负面的影响。如果我们不及时加强管理,克服不良影响,那么,它最终将会制约海口市的社会经济正常发展。

## 二、趋 势

1990年海口市第四次人口普查,常住人口35.1万,长期暂住人口即常住本市1年以上户口在外地和常住本市不足1年但离开户口地1年以上的人口5.91万,二者合计为41.01万。

“七·五”期间人口年均增长速度为5.05%,其中机械增长年均3.69%,自然增长年均1.36%。可见海口市近年来人口增长异常迅速,除了自然增长速度较快外,大量机械人口增长,尤其是流动人口的猛增是海口市人口迅速膨胀的一个重要原因。未来15年人口发展状况如何,对经济开发和海口市城市总体规划的实施,具有重要的影响。在人口增长方面除了人口自然增长率处于较高水平(有关统计资料表明,海口市在1986年开始进入人口生育的第三个高峰期,引起的人口增长将持续到1995年左右)外,人口的机械增长也不可避免。人口的机械增长,对人口的总规模、人口的年龄结构和人口的自然增长都会发生较大的影响,并且还将对加强海口与全国各地的经济、文化、技术的交流以及促进海口的经济发展和全面开发产生重大影响。

按照广义的解释,机械增长包括两种情况,一种情况是改变常住户口地的净迁入人口,另一种情况是不改变常住户口的净流入人口,其中后一种情况所包括的人口数量按照统计时所确定的流入或流出的时间长短不同而不同。第四次人口普查只是登记离开户口地1年以上的暂住流动人口,而就海口市的实际情况而言,还有相当一部份暂住流动人口是离开户口地不满1年的。一般来讲,上述两种人口机械增长对人口自然增长的作用是不同的:前者将直接、长期地影响总人口的自然增长,迁入人口经过短短几年适应期后,往往产生较高的自然增长率,促进总人口自然增长率的上升;后者对人口自然增长也有明显的影响,但影响的直接性、长期性不似前者,对这种影响也很难准确估计。对前者,估计出各期增长的确切数量,加入总人口后一并进行自然增长的测算;对后者,只能按城市化发展的水平、产业结构的变化及特区经济的发展等方面的情况加以推测。

城市人口的发展规模还决定于起步状态的区域人口分布、构成和未来超常规经济集聚效应带来的人口集聚和城市化速度,同时受制于环境容量。

近年来,我市的经济建设和市政建设都有较大的发展。与此同时,全市的常住人口和长期暂住人口发展速度之快是前所未有的。1990年本市常住人口比1982年增长35.33%,年平均递增4.42%;长期暂住人口比1982年增长744.9%,年平均增长93.13%,从发展趋势看,长期暂住人口将保持逐年剧增的势头。按照海口市城市总体规划,“海口市将在中近期建设成为具有热带风光和滨海城市特色的外向型国际性城市”,在经济发展上,以工业为主体,农商旅并举,一、二、三产业协调发展,突出外向型的特区特色。近期目标要强化工业,增加农业投入,积极发展旅游业,大力发展密集型的产业部门特别是发展资金密集型及知识密集型的产业部门。1990年全市常住人口已达到35.1万人,据有关资料预测,1995年将达到44.5万人,2000年将达到52.7万人,2005年达到60万人。这个预测,按目前的经济发展和人口发展的速度看是完全可能的。随着我市社会经济的发展,流动人口将会有进一步发展的趋势。全市1990年流动人口已达14.1万人,预计1995年可能达到17.6万人,2000年有可能达到20.7万人,2005年会达到23.6万人。当然,流动人口的发展趋势和速度,归根结蒂取决于海南经济政策的开放和优惠幅度,取决于海口市经济发展的程度(即经济发展类型和发展方向),同时也取决于我市对流动人口的实际容量。

总之,海口市位于海南岛的北端,北临琼州海峡,是连结大陆和东南亚各国的交通枢纽,

也是全岛政治、经济、文化、信息的中心，有着得天独厚的地理条件，同时硬环境也正在不断改善，它对外地来我市务工经商、务农种养、从事房地产和旅游业的流动人口仍然具有相当大的吸引力。如何加强这部份人口的管理工作，已成为当前海口市各级领导关心的一个突出的社会问题。

### 三、对 策

海口市流动人口的现状和发展趋势已引起各级领导的高度重视。建省后海口市加强了对流动人口的管理工作并采取了一些措施：如公安部门对暂住人口的登记工作加强了管理，并建立了户口档案；市政府根据省政府一九八九年三月四日《关于加强对进入海南经济特区人员管理的公告》，发布了海口市政府[1989]100号文件，同时组织了由公安、边防、劳动、民政、工商等部门组成的清理队，采取“海上查、岸上堵、内部清”的办法进行清理；武警边防检查站还在海口各港口设卡每天截堵。从1989年至1990年共遣送“盲流”14万人次出岛，截堵1万、劝返3万。这些工作和措施曾一时缓和了流动人口对本市的压力。但是，从管理目标来看只是一种短期行为，效果并不理想，没有从根本上解决流动人口问题。就人口流入量来说，没有得到有效的控制，1991年春节后流入量又出现高峰，且发展势头有增无减。

为了有的放矢地提出可行的对策，首先得找出产生这些问题的原因。概括起来，我市在流动人口管理上存在着以下问题。

#### 1. 没有一个统一指挥、协调政府各部门进行综合管理的机构。

流动人口的管理是一项复杂的社会系统工程，必须要各部门互助配合进行综合管理。以前因为群龙无首没有统一的指挥，各部门往往只从本单位的角度看问题或者只从本单位的利益出发，各自为政、各行其是，步调不一致，协调配合差。这样的管理必然会造成混乱，失误和漏洞不可避免。如边防站截堵“盲流”一边遣送出岛，而我们有个部门却一边用船把“盲流”接进岛，我们内部之间在做互相抵消的工作。又如给海口市流动人口发暂住证一事，海口公安局发证，而部队、海南农垦公安局、海口港公安局也发放暂住证。结果全市究竟发了多少暂住证谁也搞不清。再如发放劳务证，海口市劳动局发，海南省劳动局也发，同在一个海口市，省、市二级机构理不顺管理关系，结果漏洞百出。

#### 2. 缺少宏观调控计划和措施。

人口的增长和经济的发展必须要相互协调。必须要根据经济发展的不同阶段和用工的不同需要以及城市的承受能力，有计划地控制人口的机械增长，从宏观上调控人口流入的数量和质量以及流入的速度和方向。我市缺少这样宏观调控的指导性计划和有力的措施。如招收外省的劳动力，在招收的数量、素质、用工形式、期限等方面都缺少宏观指导的年度计划，致使出现外来劳务工过多、流入人口文化素质普遍较低的情况。在清理“盲流”过程中被截留送返的大部分人都不知道来海南需要办理什么手续，不了解海南省的《公告》规定，因缺乏规定证件而被截留。如何简便手续，让来人易于掌握而减少失误，从而减少具体管理工作中的人为负担，这些都是宏观管理所必须考虑的问题。又如我市外来资金投向都集中在贸易型、服务型经济，造成我市经济结构不平衡的状况，这也是由于缺少宏观政策引导的必然结果。

#### 3. 管理办法陈旧呆板，不适应对外开放和经济发展的需要。

海南建省和办经济特区，我市成为海南省的中心城市和经济腾飞的前沿阵地，由于特区的吸引力和建设的需要，在短短的3年时间里，光是流动人口就增加了10几万人。城市发展

了，人口增加了，但我们的管理改革跟不上客观发展的需要，管理办法没有多大改善，表现为如下几方面。

(1) 流动人口增加了10几万，但没有落实管理责任。如计划生育问题，我市的机关干部、国营和集体企业职工的计划生育有人管，而流动人口超生的情况严重却没有人管，他们成为跳出“三界”外不在“五行”中的人。社会治安问题也存在这种情况。

(2) 缺乏监督手段。流动人口现持有的“身份证”并不能说明本人在特区的身份，因而不能作为外来人口长期居留本市的合法证明。由于本市目前缺少特区证件的监督手段，造成不管什么人，只要进了城，大家都一样的局面：外来人口把本市作为超生的“避风港”，流动窜犯、妓女和暗娼长期居留本市却安然无恙。

(3) 缺少管理立法。为了适应经济特区的多元化经济结构和经济发展的“超前性”、“试验性”的需要，管理立法非常重要。海口市目前缺少这样的法规，管理就无法可依、无章可循。如企业随便私自招工谁也管不了，因为我们尚没有适应多元经济结构的“劳动管理条例”；又如无业流动人口长期容留我市，而谁也不愿管，因为我们尚没有“海口市流动人口管理条例”。

根据我市流动人口管理中存在的上述问题，我们尝试提出如下对策。

1. 利用各种管理机制，控制劳动力的过度流入量，具体方法如下。

(1) 凭“海南特区通行证”才准进入我省（海外人员按有关规定执行）。发放特区通行证的好处是可以大大减少“盲流”的涌入量，并在一定程度上限制在逃犯和流窜犯的潜入。对海外来琼人员不增加手续，对国内来琼人员虽则增加了一项手续，但比现在规定要县级以上单位出介绍信的作法科学，且手续办理规范化，便于外来人员的掌握和我们的管理。同时，减少因不了解规定而盲目流入我省的人口量，从而减轻了边防人员每天押送、收容、遣送的压力，有利于维护和提高我市精神文明的风貌。

(2) 加强宏观计划管理。把国营、集体、三资、内联企业所雇佣的非本市的省内外合同工、临时工以及基建、农业、工商等部门的劳务工、种养工和临时摊贩、工商个体户全部纳入调控范围。具体办法是在年度人口计划内，制订劳动总体计划。注意充分利用和开发市内和省内的劳动力资源。通过宏观计划指标控制用工规模，确保所招收劳动力的素质。

2. 严格控制流入人口的质量，有意识地从宏观上指导人口质量对人口数量的替代，以适应现代经济发展的需要，保障生产发展的后劲，防止造成劳动力的结构性待业。

现代经济发展对劳动力的素质要求较高，而目前流入我市的“盲流”中，具有高中文化程度的不足40%，大部分是初中、小学和文盲，因此，对我市流动人口的素质问题要高度重视。除了在宏观计划的招工指标中规定招工标准外，必须对劳动力进行监督。办法是发放《临时工劳动手册》。

领取《临时工劳动手册》的人员必须具备如下三个条件：①具有从事本职行业相应的法定年龄、文化程度、健康状况，符合国家计划生育规定（育龄妇女要有“节育证”或“未婚证”）；②有本人与用人单位签订符合劳动法规的劳动合同或用人单位与输出劳务单位签订的合同；③有用人单位为其提供的固定住所。

《临时工劳动手册》记载本人的基本情况及工作表现，每月由工作单位给予鉴定、盖章。《临时工劳动手册》是核定临时工在本市的临时从业和申报户口的凭据；是临时工的一本薄式档案。《临时工劳动手册》由市劳动局和各区政府劳动分局按规定发放，扣下一定量

押金，临时工离开本市必须办理注销手续。《临时工劳动手册》上如果3个月内没有工作记录，则不准许其持有人在本市容留。

### 3. 建立统一指挥的流动人口管理机构，健全管理系统，协调政府各部门进行综合管理。

本市流动人口的管理工作由“海口市社会治安综合治理委员会”（以下简称综合治委会）负责，协调市公安、劳动、边防、民政、计划生育和工商等部门共同进行综合管理。综合治委会下设“流动人口管理办公室”（以下简称管理办）负责具体工作，市属三个区政府也分别设立对应的“流动人口管理办公室”。各级治安管理机构要把流动人口的管理工作作为自己的重要任务，在市综合治委会的领导下落实对流动人口的管理责任。

本市综合治委会负责全市流动人口管理工作后，虽然避免了重设机构的负担，符合“小政府、大社会”的体制要求，但比原规定的工作范围扩大了，除了治安工作外，还包括与流动人口有关的综合管理工作，如流动人口的招工、户口、民政、计划生育等，负责协调这些业务部门和有关的计划部门根据本市的经济和社会发展总体规划制订流动人口方面的发展战略和实施计划，把流动人口纳入市年度人口计划内，使流动人口与经济发展相协调。在流动人口管理的宏观计划方面指导有关部门工作。同时收集信息、综合情况，与有关部门之间进行信息交流；研究和分析问题，提出对策，协调各部门进行有效的管理。

### 4. 实行“谁主管谁负责”的原则，落实管理责任制。

流动人口的管理必须要落实责任。本市各部门要根据自己的业务范围落实“谁主管谁负责”的原则，条条负责，块块包干，条块结合，以块为主。实行属地管理。流动人口进入生产过程由企业或雇主管理；离开生产过程由社会管；住在哪个辖区里由哪个辖区管；住在私人住宅由户主管。落实“谁主管谁负责”的原则必须逐步制度化、法律化。对各主管部门和个人应负什么责任、怎样负责、不负责任怎么办都要制定法规或规章，作出明确规定，做到有法可依、有章可循。必须在计划生育和社会治安问题上对流动人口“实行一票否决权”的规定，明确落实到承担责任的主管单位和个人。各级社会治安综合治理领导机构要结合社会治安治理工作，研究贯彻有关流动人口的管理的规定，对本地区、本部门一个时期的管理工作做出总体部署并监督实施。

5. 进一步开放劳动力市场，充分发挥流动人口的积极作用，满足社会生产的需要，更好地为经济发展服务。

传统的统包统配的劳动管理制度已不适应海南经济形势发展的需要，取而代之的必然是自发形成的劳动力市场，这是商品经济发展的必然产物。海口市劳动力市场的形成，主要是以流动人口大量流入的形式完成的。因此，对流动人口的管理问题，必然与开发劳动力市场和进行劳动力市场的管理改革紧密地联系在一起。

根据海南省第八个五年计划和十年规划的战略目标，今后的10年时间是海口市的经济超前发展时期，必须引进大量的劳动力。因此对劳动力市场用“管、卡、压”的行政管理办法必然会阻碍我市的经济发展，而且也管不住。必须要进一步开放和发展劳动力市场。要进行劳动管理改革，使劳动管理工作和管理制度朝着适应商品经济方向转变。具体办法如下。

① 在劳动部门宏观计划的调控下，企业拥有劳动管理自主权。招工和招聘主要由用人单位自主进行。供需双方按照竞争、择业、市场工资的原则面议，促进劳动力的自由流动和组合。

② 允许部份省市和岛内各县在海口建立劳动服务站，以协助管好本地派出的劳动力。他们可以以经纪人的方式与用人单位按所获准的向外招工计划进行洽谈并签订用工合同。通

过鼓励竞争，促进各劳动服务站的管理。各劳动服务站对所属的劳动力实行“五包”：包招聘、包培训、包教育、包管理、包遣退。

社会需要的临时工，如搬运、卫生清洁、停车场民工、手艺人、拾破烂人等，在计划指标内，可由各管区与这些劳动服务站签订合同（合同期最长2年），允许一定数量的这种劳动力在城市容留以满足社会需要。把这部份流动人口纳入有组织的管理之下，这样可以消除放任自流的情况，防止消极的东西产生。

③ 招收临时工在企业内一律签订劳动合同，建立劳动关系，明确双方的权利和义务。外省来的临时工合同期规定不短于1年（一般为2至3年），防止因合同期过短及频繁变动工作单位给社会造成压力。3个月没有就业的流动人口不允许在市内容留，省外的要遣送出岛，以减轻城市的负担。

④ 为了防止劳动力市场供求失调而引起自发性的人口大量流动，政府劳动管理部门要逐渐从管理型向服务型转变，以保障市场的运转。如举办综合性的劳务交流大会、行业性的劳务会或小型劳务洽谈会；要充分开发和利用特区的劳动力资源，调节劳动力供求关系，全面开展劳动就业服务；各级劳动服务公司和劳动管理站要进一步建立和健全职业机构，做好劳动力资源供求信息服务和中介服务，进行岗前培训，并为完善劳动力市场制订有关管理法规。

#### 6. 劳动立法和劳动监督。

为了实现海口市对流动人口的管理目标，控制人口过度增长，提高人口质量，防止企业和个人乱招工的情况发生，必须要进行劳动立法和劳动监督。劳动立法是根据海口市对外开放和实现经济超前发展的需要制订和完善各种劳动管理法规。目前要制订“海口市劳动管理条例”，劳动管理要综合运用行政手段、法律手段和经济手段，要有这几个方面的立法，做到有法可依、有章可循。

为了保障劳动立法的实施，必须建立一支劳动监督队伍。没有一支劳动监察队伍，再好的劳动立法也无从实施。市劳动管理部门要建立一支小型的劳动监察队，配合社会治安管理机构进行劳动监察，保障劳动立法的有效实施。

7. 必须有计划地引导外来单位的资金投放方向，调整海口市目前经济结构的不合理状况，提高投资的经济效益，充分发挥流动人口的积极作用。

建省后根据国务院给予海南的优惠政策，流动人口来海口创办了大批企业并带来了大量资金。但是，所办的这些企业和资金投放的80%以上是搞贸易的，且宾馆酒店、歌舞厅等消费型的经济所占比例尤大。这种外来资金投放都集中在同一类的状况，对于本来工业基础差，现在才处于起步初期的海口市造成了严重的经济比例失调，不利于海口市未来经济的发展。同时由于同一部类经济竞争性大，造成部份外来贸易型企业破产。因此，要充分利用外来资金，发挥流动人口的作用，必须有计划地引导和管理外来资金的投资，鼓励创办生产型企业，尤其是出口创汇企业，尽快改变目前经济结构的畸形发展和投资方向的不合理现象。

执笔人：陈书杰、蔡泽茹、李俊、陈巨保、黄清

责任编辑：唐军