

同心溯源聚共识

——记一次印象深刻的专项民主监督

桑梅琴

2005年注定是不平凡的一年。苏州市外来人员管理与服务专项民主监督工作成为当年苏州政协系统上下齐心协力、共同参与的重大调研课题，历时整整半年。形成的专项民主监督报告被时任苏州市委书记王荣批示，批示内容如下：

“市政协报送的《苏州市外来人员管理与服务专项民主监督报告》，调查研究深入，分析建议准确。对于针对性地做好我市当前及“十一五”期间发展与管理工作的极重要意义。

苏州的工业化、城市化、国际化必须走“对外开放”道路。但其中两项工作需要跟上：一是从人口发展战略角度，深层次思考苏州的经济增长模式，以谋求真正意义上的可持续发展；二是从“以人为本”的发展理念出发，进一步研究制定政策，不断提高对外来人员的管理与服务，以谋求和谐社会的构建。

本报告，为市委、市政府提供了一个非常详实的有关我市外来人员现状的分析资料，在此基础上，指出了当前在这方面存在的问题，进而从长远发展、管理体制、政策法规、改善服务等多角度提出对策意见。是一份有价值、有深度，有水平的工作研究报告。请市委办、政府办抄送有关部门，将本报告所涉及的内容，逐步地、有条件地、尽可能地吸收到相关工作中去。尤其要结合即将推出的“四大行动计划”的制定与落实，推动和加强我市外来人员的管理和服务工作。

感谢市政协为此所开展的深入细致的调研工作”。

批示的字里行间都透露出当时市委书记立足当前、展望未来做好外来人员管理与服务工作的

坚定信念和十足信心。而这些都取决于苏州社会发展的历史背景和现实要求。

改革开放以来，苏州经济呈现出持续快速发展的势头，伴随着“世界制造业基地”的逐步形成，来苏务工的外来人员也急剧增加。从1999年全市登记外来人员为60万，到2005年10月底全市外来人员登记数363万，加上未登记的，实际数量已超过400万。

经济的快速发展带来外来人员的大量增加，这是经济规律所决定，是不以人的意志为转移的。一方面说明我国以市场为导向的改革已经取得了巨大成就，劳动力自由流动的各种障碍和壁垒正在逐步消除；另一方面，也说明苏州经济发展和城市建设充满了旺盛的生机与活力。外来人员的大量增加，对于推动苏州经济发展，促进城乡建设，方便群众生活，起到了积极的作用。但是，外来人员的大量涌入，在极大地促进经济发展的同时，也带来了一系列社会问题。比如，外来人员的社会保障问题、子女教育问题、社会治安问题、环境压力问题，等等。市政协的这次专项民主监督重点就是紧盯这些瓶颈问题，围绕近几年来出台的加强对外来人员管理和规定和服务有关规定的贯彻落实情况，采取十一项措施推进民主监督工作：（一）听取了市政府分管副市长所作的关于外来人员管理与服务工作的情况通报；（二）向政府及相关部门发函，告知开展专项民主监督工作的目的、要求，根据调研提纲，结合本单位的实际情况准备交流发言材料；（三）召开各县级市（区）政协、各民主党派座谈会，进一步明确开展专项民主监督

工作的意义和要求；各县级市（区）政协、各民主党派和工商联从各个侧面深入调查研究，形成了二十篇调研报告，汇编成册；（四）向市、县级市（区）政协委员和在苏的全国、省政协委员发一封信，希望委员们高度关注、积极参与专项民主监督工作，主动联系两名外来人员开展问卷调查，邀请市统计局城市社会调查队协助问卷调查工作；（五）开展了三次专项民主监督情况交流，市公安局、劳动和社会保障等17个部门参加交流发言；（六）深入基层，赴昆山市和平江区，对外来人员集宿区管理、子女就学等方面的情况进行了深入调研；（七）组织部分常委视察了本市联青村新市民活动中心、友达电子有限公司外来人员集宿区、昆山外来人员信息平台、玉山镇同心社区外来人员管理登记站、外来民工子女学校等；（八）制作委员之声电视节目和《苏州日报》“建言”专版，增强委员的参与度和对开展专项民主监督的知晓度；（九）分三组赴上海浦东、广东深圳、浙江宁波考察学习外来人员管理与服务方面的经验和做法；（十）会同教育局专门召开了外来进城务工子女读书研讨会；（十一）形成的《专项民主监督报告》初稿先上政协主席会议讨论，最后提交市政协常委会议审议。

时隔整整20年回望，作为当年政协机关的一名工作人员，能亲身参与其中，并起草报告和说明，记录下当年每个活动细节，真的是无比荣幸、无比难忘。在市政协成立70年之际，畅想这段难忘的经历，无比感怀。曾经的诸多意见建议在如今看来都已实现，并且与时俱进。外来人员的数量由当年的363万，到目前超850万。回眸当年提出的建议意见，真的是掷地有声，一条条富有见地的真知灼见反映出苏州政协顾大局、察民心、善议政的智慧、情怀和担当。

一、着眼长远，科学制定全市人口发展规划。和谐社会首先表现在人与自然的和谐上。无论是经济发展还是人口规模，都必须建立在资源和生态相协调的基础之上，充分考虑资源承载力

和生态环境容量。苏州到底能容纳多少人口，应该进行认真研究。当时苏州正在编制十一五规划，建议要从战略的高度，在科学论证的基础上，加快制定与苏州城市和经济发展的相适应的人口发展规划。要从宏观上调控外来人员增长速度，一方面要借鉴上海的经验，提高准入门槛；另一方面要发挥产业政策对人口的调控作用，制定与苏州发展相适应的传统加工制造业、现代服务业、个体工商业等产业调控策略，优先发展技术、资本密集型产业。加快劳动密集型企业转型，引导企业减少对低文化、低技能劳动力的吸纳。优化企业生产环境，严格污染排放标准，坚决制止土地粗放经营和无序开发行为，促进低附加值、高能耗、高污染的劳动密集型产业向集约化经营方式转型，大力引进高学历、高技能的人才，为我市的发展提供智力支持，促进我市人口与经济、社会、环境、资源协调发展。

二、理顺体制，建立统一高效的外来人员管理服务综合机构。当时的社会治安综合治理委员会外来人员管理办公室基本设在各级公安机关的户政部门，人员以公安干警为主，部分人员是从计生、劳动等部门临时抽借，实际工作中缺乏权威性和政令性，基本上是一个外来人员增减、发证情况的统计部门，没有充分发挥应有的管理职能。建议，必须进一步理顺外来人员管理体制，突出政府主抓，扭转各部门单打独斗的被动局面，发挥各职能部门的作用，突出互动联动效能，建立一个“党委领导、政府牵头、各家参与、统一管理”的专门性外来人员管理委员会，人员编制、经费划拨、办公场地相对固定，依托市政府网络资源优势，尽快建设综合性的外来人员信息管理系统，扩展开发全市人口综合信息平台，实现信息采集社会化，提高信息反映实时性、准确性，保障信息数据鲜活度，不断满足市政府各个部门的管理需要，真正形成全社会齐抓共管的工作格局。昆山市当时已建立专门的独立机构，为我市加强和改善外来人员管理和服

作进行了有益的探索。

三、健全法制，进一步完善外来人员管理和服务的政策法规。我市外来流动人口管理办法是2002年修订出台的，很多方面已经不能适应形势发展的需要。同时相关规定也有很多不够完善的地方。建议根据新的形势需要，借鉴其他地区的经验和做法，尽快修订出新的管理办法，进一步明确外来人员管理委员会和公安、劳动社会保障、教育、计生、房管等政府各相关部门的职能和职责，政府各相关部门的规章也要根据需要作进一步修订和完善。同时要充分运用相关法律规定，使出租房主、集宿物业、用人单位切实承担应该担负的申报责任，按照“属地管理”和“谁主管，谁负责；谁用工，谁负责；谁留宿，谁负责；谁受益，谁负责”的连带责任原则，由派出所和各乡镇村（街道社区居委会）、用工企业、建筑施工单位、出租房屋业主层层签订治安管理责任书。要从提高居住成本入手，营造舒适居住环境，改造“城中村”和处理违章建筑。要积极改革现行的暂住证制度，积极引进高精尖急需人才和特殊技能人员，通过《居住证》给予非本市户籍人员平等居民待遇，实行市民化管理。

四、改善服务，切实发挥外来人员在苏州三个文明建设中的作用。以服务式的管理制度取代防范式的管理制度是外来人员管理方式发展的必然方向。建议，要进一步整合社会力量，共同参与外来人员管理服务。公安等部门要切实强化外来人员集中住宿和集中管理作为优化投资发展环境、维护社会治安稳定、改善外来人员生活环境、促进农民群众增收的重要环节，群策群力把外来人员集宿化管理工作作为“政府搭台、部门协作、政策扶持、多元经营、市场运作、规范管理”的发展环境工程来抓。各级劳动保障部门要严格贯彻执行劳动法规，坚决依法打击和惩处企业主加班不加钱、非法用工、拖欠、克扣工人工资的一系列侵犯外来人员合法权益的违法行为。同时，社会保障功能要更好地向外来人员延

伸，按照谁用工谁负责的原则，实实在在解决外来人员的社会保险问题。计生和房管部门要进一步加强对外来人口居住地的管理和服务。各地教育部门要结合实际，对有一定规模的民工子弟学校加强管理和扶持，取缔非法办学现象，符合条件的外来人员子女入学要纳入九年义务教育范围。法制部门要经常开展对外来人员的思想道德教育，提高外来人员的法律意识和公民素质，把外来人员纳入市民普法教育范围。要充分发挥电视新闻传媒的作用，利用好市民学校、街道（社区）宣教阵地，对外来人员实施法律、政策、健康和技能等基础知识教育培训。根据外来人员组成情况，最大限度吸纳外来人员参加工会、共青团、妇联等群众组织，并选拔他们当中的优秀分子参与管理工作。积极鼓励外来人员参加各行各业的争先创优活动，对他们所取得的成绩要及时进行表彰和奖励，提高他们投身苏州三个文明建设的积极性。

这些意见建议涉及到多领域、多部门，得到非常好的采纳落实。至今看来，这次专项民主监督亦是意义重大、影响深远。

20年风风雨雨，20年坚持不懈。如今，苏州外来人员管理与服务工作又上了新台阶。外来人员有了新市民活动中心，苏州新市民事务聚焦就业、户政、医疗、教育等“八大服务”，外来人员服务管理提升专项行动纳入苏州“强基提能惠民”三年行动（2023-2025），2024年苏州获评最具幸福感城市自然是实至名归。

城以人为本，人以城为家。苏州以一贯的开放包容，温暖着来自五湖四海的新苏州人。而幸福苏州的铸就亦离不开新苏州人挥洒的辛劳和汗水。■

（作者系市政协社法委原副主任）