

维护流动人口权益 提升城市治理水平

张一新

党的十九大报告明确指出要“加快推进基本公共服务均等化”，“完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要”。随着改革开放的不断深入，流动人口逐步成为所在地经济发展的重要建设者和社会发展的积极推动者。南京市人大常委会于 2021 年出台江苏省内首部关于流动人口服务和管理的立法《南京市流动人口服务管理条例》（以下简称《条例》），由市第十六届人大常委会第三十三次会议通过，江苏省第十三届人大常委会第二十七次会议批准，已于 2022 年 1 月 1 日起施行。条例的颁布实施，有助于以法治方式维护流动人口权益，提升南京城市治理水平，营造更适合城市发展的社会软环境。

贯彻“法治”理念，构建共治共建共享的发展格局

当前，南京市流动人口的总数量占比已经超过 1/3，如何更高效服务流动人口，营造发展环境，吸引优质人才，成为城市发展的重要课题。南京市人大常委会牢牢把握立法导向，以高质量立法推动高质量发展。

制定流动人口服务管理条例是深入贯彻习近平总书记关于创新社会治理新理念新思想的必然要求。

党的十八大以来，习近平总书记在系列重要讲话中提出了创新社会治理的新思想新理念，并明确指出：“要加强流动人口服务管理，更多运用市场化、法治化手段，促进人口有序流动”。流动人口的服务管理是创新社会治理的一个重要环节，中国特色社会主义进入新时代，社会治理现代化必须确立精细化治理理念，致力于提升各类公众服务的精准供给能力。地方立法要以习近平法治思想为指引，运用先进的法治思维，通过总结固化实践经验、建立科学工作管理体制、设计有效法律措施等，不断规范流动人口服务管理工作，推进南京市域社会治理体系和治理能力的现代化。

制定流动人口服务管理条例关乎南京高质量发展的软实力和后劲。

2021 年 4 月，《南京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》发布，提出南京要突出省会城市和中心城市使命担当，把南京发展放在全省全国大局中考量。未来五年，南京要从特大城市走向超大城市，建设“四高”城市，南京的城市格局和能级将迎来跃升。流动人口的规划和发展事关南京市创新驱动发展和社会和谐稳定，立法必须紧密结合城市未来发展规划，加强城市对人口的吸引力，促“常客”留下来“长住”，让“长住”扎下根“入籍”，壮大高技能人才和产业工人队伍，为南京集聚高科技含量、高劳动素质、高建设热情的“人口红利”，努力推动南京高质量发展起到关键作用。

制定流动人口服务管理条例是促进社会融合共同发展的制度保障。

近年来，南京市流动人口人数逐年上升，服务管理工作挑战和压力逐年加大。一方面，户籍人口增长趋势逐渐放缓，流动人口成为地方经济发展的重要建设者和社会发展的积极推动者，截至 2020 年 12 月底，南京市登记在册的流动人口已达到 375 万人。另一方面，流动人口群体主人翁意识不断提高，对分享改革发展成果、维护自身合法权益的需求不断增强。本次立法，就是要提供有效制度供给，明确流动人口享有与户籍人口同等的基本公共服务与便利，打造有利于流动人口发展和生活的社会软环境，促进服务均等化，促进流动人口融合发展，让他们在城市有更强的归属感和融入感，对吸引各类人才到南京贡献力量、促进经济社会发展具有重大意义。

紧扣“融合”主题，彰显高质量发展的时代特征

推进立法公开、扩大公民参与，才能做到立法为了人民、依靠人民、造福人民。为提高立法质量，市人大常委会通过研究分析全国 24 个省和 38 个设区市涉及流动人口服务管理的 74 部法规、规章和文件中的相关规定，梳理出近些年流动人口立法的发展走向；对南京市委政法委、市发改委、市总工会等 24 家涉及流动人口服务管理的单位职责及困难问题等进行调研，听取人大代表的意见建议，走访农副产品物流中心流动人口较为集中的区域，通过科学民主的精细化立法，完善制度设计，确保立法质量提升。

定位流动人口“服务优先”的创新模式。

流动人口数量日益增多，成为当地重要的居住者和建设者，而不仅仅是居住管理的对象。“既要管好更要服务好”已然成为社会的共识和政府义不容辞的责任。应当充分关注流动人口对社会公共资源的需求以及服务均等化的渴求，完善服务保障是当下政府应当优先处理的工作内容。《条例》在名称上将“服务”摆在先，在内容上专章规定公共服务和权益保障的相关内容，体现了政府从“居住管理为主”到“服管并举，服务优先”的工作思路转变。流动人口服务管理应当遵循以人为本、公平对待、依法管理、融合发展的原则，逐步实现基本公共服务均等化。《条例》提出，流动人口的发展应当纳入国民经济和社会发展规划，流动人口服务管理工作列入市域社会治理考核评价体系。全市应当关心、理解、尊重流动人口，增强流动人口主人翁意识，助推南京高质量发展。

构建流动人口“数据信息”的管理模式。

流动人口信息采集是流动人口管理工作的重要抓手。信息准确、底数清楚是服务管理的基础，流动人口底数不清、信息不准的现状，给社会治安带来隐患，甚至会影响社会大局稳定和人民群众生命财产安全。《条例》明确流动人口服务管理实行居住登记和居住证制度，规定“拟在本市行政区域内居住七日以上的流动人口，应当自到达居住地之日起七日内，持本人身份证件向居住地公安派出所或者受公安机关委托的单位申报居住登记”。同时，信息采集是政府的责任，也要依靠全体社会和公民的共同参与。《条例》明确房屋出租人、住房租赁企业、用人单位、房地产经纪机构、职业中介机构的登记和报送义务，对流动人口信息登记申报范围、时限要求、主体责任等方面进行规定，引导和调动社会力量广泛参与流动人口信息登记，真正实现变被动管理为主动治理。《条例》凸显便民利民，免除探亲旅游等临时性停留的个人的申报义务，根据规定，对属于在旅馆等经营场所住宿、医疗机构就医、学校就读等几种情形的流动人口，可以不申报居住登记，由有关单位和个人进行身份信息登记和报送。为突出数据赋能，打通各部门数据壁垒，实现部门信息交换共享、综合利用，《条例》注重加强与流动人口的输出地政府以及有关部门的合作交流，建立流动人口信息通报制度，对重大事件和风险实行联防联控，推进区域社会治理一体化建设。通过规范流动人口信息管理平台建设功能，强调进行流动人口态势分析和情报预警，为公共服务决策提供参考，为政府处置突发事件，例如疫情管控分析以及流行病学调查等，提供精准、科学的数据支撑。

促进流动人口“社会融合”的发展模式。

“坚持人民至上”是习近平总书记从执政理念的角度阐述的以人民为中心的发展思想的核心内涵。《条例》对流动人口的选举权等政治权利的行使作了规定，明确流动人口有权参与居住地人民代表大会、基层群众自治组织和企业职工大会选举，有权参与居住地经济社会事务的管理，有关方面应当为此提供保障。《条例》还要求创造有利于流动人口参与社会管理事务的开放机制和环境。比如，南京市在制定涉及流动人口重大利益的地方性法规、规章、规范性文件时，应当征求流动人口的意見，进一步让流动人口对南京增强认同感、归属感，在南京能找到“家”的感觉。《条例》授权市政府综合经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务能力，制定本市流动人口落户政策，满足有意愿符合条件的流动人口落户南京的需求，真正促进流动人口的社会融合。

突出流动人口“均衡发展”的保障模式。

2015 年国务院出台《居住证暂行条例》，居住证制度改革为居住证制度，《条例》对上位法进行承接和贯彻，根据《居住证暂行条例》的明确要求，县级以上地方人民政府应当为流动人口在居住地生活提供基本公共服务和便利。为此，《条例》对居住证暂行条例中规定的六项基本公共服务和七项便利措施正式以立法的形式予以确认，将改革的红利落实到地方性法规中，依法保障居住证持有人可在居住地“缴存、提取和使用住房公积金”，“报名参加职业资格考试”，享受“行政事业性收费减免、创业贷款扶持”“公共交通出行优惠”“国有景区和公园门票减免”等优惠待遇。在此基础上，《条例》根据南京市的实际情况，对公共服务与便利作了扩展，逐步扩大居住证的使用功能和享受人员的范围，增加提供便利的内容，分条款明确居住证持有人享受的权益和便利，可在居住地享受 7 项权益、9 项便利。另外，为促进人才引进，《条例》明确政府应当按照规定为流动人口中经认定的各类人才提供创业激励、人才安居、教育医疗等服务，鼓励和支持建设流动人口集体宿舍或者租赁住房。

促进“效能”发挥，推动以人民为中心理念落实落地

近年来，南京调整优化积分落户政策，2021 年有 1.33 万人落户南京，数量比上年增长 13%。相比而言，暂时不具备落户条件或不愿落户的流动人口，数量更为庞大。《条例》出台后能否发挥效用，如何以法治方式助推南京真正成为一座居者安、近者悦、远者来的典范之城，落地执行至关重要。贯彻实施《条例》是落实全面深化改革、推进以人民为中心发展理念的重要举措。

完善体制机制，提升公共资源使用效能。

《条例》确立了从管控到服务的导向，从被动适应到主动顺应，通过市民化管理、亲情化服务，寓管理于服务中，在服务中管理。《条例》实施后，市政府及主管部门对已经形成的涉及流动人口的 11 大类、27 项基本公共服务，逐项对照条例规定进行有效衔接并巩固完善；尚未按照条例规定建立相应制度的，则以《条例》为导向，指导推动相关地区、有关部门尽快研究制定配套制度，弥补制度空白，为基层单位提供精准指导。在此基础上，通过加大对流动人口流向、城市建设发展规划、公共服务能力等数据的监测和分析力度，利用大数据平台，准确合理地进行资源配置、调整，完善公共财政资金的调度使用，避免资源浪费，有效改善社会化公共服务的供给效率，促进公共资源的使用效能。

加强区域协同，培育可持续发展新动力。

我国已转向高质量发展阶段，城市作为人类经济社会和文化发展的空间载体，需要从深层激发其发展的多维动力。“十四五”期间，京津冀、长三角、珠三角城市群仍将保持人口与经济集聚态势，城市群作为整体参与全球竞争，必须在内部围绕人口与产业布局进行合理配置。《条例》立足于解决南京目前面临的现实问题，力求在全国具有一定的前瞻性。除了让流动人口在南京也拥有幸福美好的生活、梦想成真的机会、情感归属的认同，关于南京都市圈信息通报、各地政府交流协作的规定，也为加强人员自由流动，不断实现城市群人口功能高层次化和提升城市群整体参与竞争提供了法治支撑。未来，特别要密切城市群政府间的合作，加快推进社会保障的统筹和转移接续，提供更多福利支持。通过转换与培育发展的新动力，推动产业体系现代化、治理能力现代化、文化形态现代化。