

# 统筹解决城市外来人口问题的宏观调控机制创新

——新苏州人计划的启示

朱宝树

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海 200062)

**摘要:** 外来流动人口迅速增长, 使城市发展面临挑战。如何搞好城市人口的宏观调控, 是许多城市普遍面临、亟待解决好的一个重要问题。近年来, 苏州市积极推行“新苏州人计划”, 体现了统筹解决城市外来人口问题的宏观调控机制创新。要以构建和谐社会为目标, 对城市人口进行和谐调控。

**关键词:** 城市外来人口, 宏观调控, 新苏州人计划

**中图分类号:** C924.21   **文献标识码:** A

“十一五”时期, 我国的人口和计划生育工作开始进入稳定低生育水平、统筹解决人口问题, 促进人的全面发展的新阶段。在人口计生工作进入新阶段、城市化加快推进、城市外来流动人口迅速增长的新形势下, 如何搞好城市人口的宏观调控, 是许多城市尤其是东部发达地区的城市普遍面临、亟待解决好的一个重要问题。

20世纪80年代至90年代, 苏州市率先实现了人口再生产类型的历史性转变, 形成了以苏州为代表的人口转变的“苏南模式”, 在全国起到了很好的示范和带头作用。进入21世纪以来, 苏州市面对外来人口加快增长的实际, 创造性地提出和积极推行“新苏州人计划”, 这是继人口转变“苏南模式”之后的又一次重大创新。

## 1 背景: 外向型的经济高速增长和外来型的人口高速增长

改革开放以来, 以苏南模式为基本特征的苏南经济主要经历了三个发展阶段: 一是20世纪70年代至80年代中后期以乡镇企业异军突起为特征的苏南模式形成阶段; 二是从20世纪80年代后期到90年代中后期乡镇企业产权改制及大规模引进外资阶段; 三是进入21世纪后的新经济格局形成阶段。20世纪90年代, 苏州通过建立以国家级开发区为领头的各类开发区积极引进外资, 经济发展驶上了外资强劲拉动的快车道。2004年, 苏州GDP仅次于上海、广州、北京, 增速位列长三角地区15个城市之首, 总量跃居全国第四, 实际吸引外资规模居全国各市之首。

从人口流动和劳动力转移看, 改革开放以来苏南经济发展的第一个阶段主要表现为人口就地转移, 而第二个阶段尤其是大规模引进外资阶段主要表现为大量吸纳外来劳动力。中国改革开放以后的经济高速增长, 在某种意义上就是引进大量外资与中国丰富的廉价劳动力相结合的结果。一方面, 劳动力作为最重要最活跃的生产要素, 像资本等其他生产要素一样具有“产业跟随性”; 另一方面, 产业也有一定的“劳动力跟随性”, 即产业也跟着劳动力走。许多外商投资企业, 实际上都是高科技产业链条末端的劳动密集型产业环节部分。外商投资企业高集中之地, 往往也是外来劳动力高密集之地。这种情况不但存在于苏州, 同样也存在于东部发达地区的其他许多城市。

1996年，苏州市在GDP首次超过千亿大关的同时，户籍人口的自然变动开始步入零增长时期，外来人口则进入了方兴未艾的高增长时期。直到20世纪末，苏州户籍人口以每年万人左右的机械增长速度增加。进入21世纪后，这种趋势开始大幅度提速，每年有七到八万人加入苏州户籍。这些取得苏州户口的新移民，处在金字塔型外来人口结构的顶端，以大学毕业生为主体。10年间，苏州已接收各类毕业生近30万人。

数量更为可观的是以打工者为主体的外来流动人口。2000-2005年，苏州市暂住登记的外来人口数由86万猛增至378万人；常住外来人口由101万人增加到146万人，占常住人口的比重由15%上升到近20%<sup>1</sup>。从外来劳动力的来源地分布看，来自本市农村的比重趋于下降，来自省外的比重趋于上升。1999-2004年，苏州市外来劳动力来自本市农村的比重由7.1%下降为1.1%，来自省外的比重由51.8%上升为55.4%；苏州市市区外来劳动力来自本市农村的比重由29.0%下降为3.4%，来自省外的比重由30.1%上升为49.05%。

表1 2000-2005年苏州市的人口增长

	2000		2005		净增	
	万人	%	万人	%	万人	%
常住 a	679.2	100	752.9	100	73.7	100
户籍 b	578.2	85.1	607	80.6	28.8	39.1
a-b	101	14.9	145.9	19.4	44.9	60.9
暂住登记	86	-	378	-	292	-

## 2 聚焦：新苏州人计划

“新苏州人计划”首先启动于流动人口计生管理服务领域，现已推进到劳动就业、社会保障、公共服务、教育事业、提高市民文明素质等各个领域。

### 2.1 首先启动于人口计划生育工作领域

2001年，苏州市计划生育委员会提出，力争用两至三年时间，将大部分外来流动人员纳入正常的计划生育管理和服务轨道。2003年，是苏州流动人口规范化管理的起步年。2004年初，在基层提出“新苏州人”等提法的基础上，明确提出并启动实施旨在实现流动人口计生管理服务重点突破、将外来人员计划生育纳入本地管理与服务、把新时期人口计生工作提高到一个新水平的“新苏州人计划”。2004年2月，这项新苏州人计划被纳入苏州市创建全国生态示范区工程，其目标为：用三年时间（2004-2006），将流入人口计划生育信息基本纳入系统管理，广泛开展对流入已婚育龄妇女的计生技术服务，流动人口计生经费纳入各级财政预算，基本实现对流动人口计划生育的规范化管理和服务。首先启动于人口计生工作领域的“新苏州人计划”，引起了市领导的高度重视，并在各部门引起了热烈的反响。

近年来，人口计生部门按照“新苏州人计划”目标，通过免费发放宣传教育资料、供应避孕药具、提供计划生育四项手术免费服务和办证服务等，使外来人口了解“新苏州人”的权利与义务，享受与苏州市民的同等待遇。通过开展“关心母亲健康，关爱女孩成长”为主题的社会宣传活动，对“新苏州人”中的母亲与女孩倾注关爱。在苏州市人口计生“十一五”规划中，明确地将“实施‘新苏州人工程’，稳定低生育水平，进一步完善现居住地管理机制，加强计划生育优质服务，维护流动人口合法权益”列为主要任务之一。

### 2.2 “烙进苏州决策者的执政思维”

“新苏州人计划”被媒体称为“虽然没有红头文件，但却早已烙进苏州决策者的执政思维”。苏州市市长阎立说，苏州经济多年来持续快速增长，吸引大批外来人员；搞“新苏州人计划”，

首先要承认外来人口为苏州发展做出的贡献,保证 GDP 的贡献者都能分享发展成果;他们也是 4000 亿 GDP 的贡献者,要通过科学合理的安排,使他们能分享发展的成果;所有的政府活动,包括政府规划、公共财政安排等,都要考虑这个群体。要让他们按苏州人的身份参加社会保障,尽可能把他们纳入社会保障体系;要依照实际情况,合理解决其自身及子女的教育,在苏州过上安全有保障的生活。他强调,外来人口素质的同步提高,有利于苏州提升城市水准,是构建“和谐苏州”的重要保证。

短短几年,从政府机关各个部门,直至各类企业和城乡基层社区,新苏州人计划都已得到广泛认同并已真正成为付诸实施的行动计划。

## 2.3 全方位推进的行动计划

### 2.3.1 市场就业和社会保障的同城待遇

苏州市十分重视对外来民工权益的维护,坚持“三统一、两注重”<sup>2</sup>。苏州市的公益性劳动力市场一律向外来人员开放;外来人员只要符合条件,都可与苏州本地职工一样平等参加社保,不搞两个标准。2005 年,全市五大社会保险种参保人数中农民工三分之一;参加医保人数占江苏省农民工参保总人数中苏州市农民工占 55%;全市办理退工手续领取失业保险金的外来人员占全失业金领取人员总数的 56.75%;市区办理退休按月领取养老金的外来民工 2435 人,平均养老金 925.79 元/月,成为率先实现农民工与本地职工一样享受退休待遇的城市。

### 2.3.2 让义务教育的阳光普照新苏州人

符合计划生育等政策的外来人员子女,在苏州接受义务教育,免收借读费。对经济困难的外来人员子女,按政策适当减免费用。据不完全统计,目前已有 20.3 万外来人员子女在苏州中小学就读,比三年前翻了一番,占全市义务教育学生数的四分之一。他们中有 12.7 万人在公办学校就读,比例接近 63%。苏州鼓励公办学校和民工子弟学校合作办学,鼓励优秀教师到那里任教,将符合条件的民工子弟学校教师纳入培训体系。2006 年秋季开始,将为所有符合条件的外来人员子女提供免费义务教育。

### 2.3.3 给新苏州人集中安个新家

苏州新区投入 1.1 亿元,新建 8 万平方米的集中住宿区,为 1.12 万外来工解决居住。在昆山,专供外来人员居住的打工楼现有 65 个。每一个打工楼,其实就是一个外来人员的集中住宿点,2005 年底,这些集宿点接纳了 44 万外来工,占在昆山打工者的 70%。苏州城调队的一项调查显示,有 57.3%的外来民工准备在苏州成家或安家,已有 12.8%的外来民工在苏自购了商品房。

### 2.3.4 提高文明素质促进同融共建

2006 年,苏州市委、市政府出台了《苏州市提高市民文明素质行动计划》,在全省、全国率先形成具有时代特征、地域特色的市民道德规范和行为准则。《行动计划》所要求的对象是包括一切在苏州学习、生活、工作的新老苏州人,主要突出未成年人、农民和外来人口等重点人群的素质提升工作;紧紧围绕“提高人、发展人、服务人”主线,开展新苏州人融合工程,主要从外来人口基本行为教育和管理的角度,解决外来人口与本地市民的同融共建问题。

## 3 启示:统筹解决外来人口问题的宏观调控机制创新

“新苏州人计划”虽然不能代替苏州人口宏观调控的方案,但却展示了统筹解决外来人口问题的宏观调控新苏州之路。

### 3.1 城市人口宏观调控的新苏州之路

我国的人口和计划生育工作经历了由有效控制人口过快增长（1970-1995）、稳定低生育水平（1995-2005）向当前统筹解决人口问题新阶段的历史性转变。从人口宏观调控看，也经历了由旨在实现和稳定低生育水平的宏观调控向统筹解决人口问题的宏观调控的转变。在人口城市化加速、城市外来人口迅速增长的背景下，上述转变在某种意义上就是人口自然增长宏观调控向城市人口机械增长宏观调控的转变。然而，城市人口宏观调控决不只是数量上的机械增长调控。国家人口计生委主任张维庆指出：“在市场经济条件下，统筹解决人口问题仍然面临着观念和体制的障碍...体制上的障碍主要是统筹解决人口问题的宏观调控和公共管理机制不健全...”<sup>[1]</sup>可见，人口宏观调控就是指“统筹解决人口问题的宏观调控”。由于城市人口问题很大程度上聚焦于外来流动人口的迅速增长，因此，城市人口的宏观调控很大程度上也就是统筹解决外来人口问题的宏观调控。

“新苏州人计划”的一个重要特征，就是统筹解决外来人口的计划生育服务、文明素质提高、就业和社会保障、子女义务教育、居住条件改善等各种问题。提出这项计划的初衷也许并不是为了加强人口宏观调控，但却孕育着统筹解决外来人口问题的宏观调控新机制。20世纪80年代至90年代，苏州市率先实现了人口再生产类型的历史性转变，形成了以苏州为代表的人口转变的“苏南模式”，在全国起到了很好的示范和带头作用。现在，在人口计生工作的新阶段，苏州市又率先进行探索创新，使“新苏州人计划”成为统筹解决外来人口问题、进行城市人口宏观调控的重要抓手。

### 3.2 外来人口同享城市发展成果的主导理念

迅速增长的外来人口为城市发展做出了重要的贡献，同时也会带来各种经常被列举的种种负面效应。加强城市人口宏观调控，很大程度上就是为了避免或克服这些负面效应。问题在于，人们经常把种种负面效应归咎于以农民工为主体的外来人口增长过快，但却忘记了这种过快其实意味着外来人口融入城市社会过慢、即外来人口融入城市社会明显滞后于外来人口增长，由此导致大量农民工处于城市社会的边缘及与此相联系的种种负面效应。在单纯行政手段已经行不通的情况下，不去积极地拆除农民工融入城市社会的障碍，似乎也已成为一种事实上的避免进城农民过多的无形门槛。

当然，城市人口容量受制于经济社会发展水平等多种因素。但是，在大量农民工为城市发展做的贡献与分享到的成果很不相称的情况下，将大量进城农民工游离于城市社会之外完全归因于接纳能力有限，是说不过去的。拆除农民工融入城市社会的障碍，必须让他们公平分享城市发展成果。“新苏州人计划”的可贵之处在于，旗帜鲜明地提出了外来人口同享苏州发展成果的主导理念，并将其落到实处。

过去人口转变“苏南模式”的成功经验之一，就是为育龄人群提供优质服务，让育龄人群成为计划生育的主人。现在的“新苏州人计划”，经历了让外来人员同享计划生育优质服务到就业保障、义务教育等方面公平享有同城待遇的发展过程。要指出的是，同享城市发展成果并非无差别境界。进城农民融入城市社会客观上是一个渐进的社会角色转变过程，不可能一蹴而就。“新苏州人计划”为外来人员提供各种市民待遇，并非无条件，而是充分考虑到城市公共财政和外来人员自身状况等各种因素，体现了贡献与受惠、权利与义务的统一。

### 3.3 城市和谐发展的必由之路

值得一提的是，当初苏州市人口计生委提出“新苏州人计划”的创意，萌发于昆山提出并推行“新昆山人计划”，而昆山正是苏州外向型经济和外来人口高增长的典型代表。昆山入选2004年度“最佳中国魅力城市”前十位，并荣登全国十强县榜首，被誉为“魅力城市和谐发展”

的典范,最重要的原因就是昆山特别注重经济和社会的协调发展<sup>[2]</sup>。昆山的外来人口已经超过本地人口,面对外来人口迅速增长带来的种种问题,昆山市政府首先关注的如何促进新老昆山人和谐发展共建和谐昆山。

在城市和谐关系上,最重要的是本城人与移民的关系,特别是本城传统市民与农民工的关系,这是和谐问题面临的巨大挑战,最大困难<sup>[3]</sup>。根据国家统计局农调队的调查结果,农村劳动力外出务工数量逐年增加,2004年为1.2亿,没有城市户口的农村打工者,已经占据了全部第二产业岗位的57.6%,商业和餐饮业岗位的52.6%,加工制造业岗位的68.2%,以及建筑业岗位的79.8%。据劳动和社会保障部2005年5月快速调查统计,目前在城镇的农民工总数约为8907万人,考虑到漏报率等因素,推算进城农民工约为1亿人<sup>[4]</sup>。大量农民工作为城市的事实常住人口,虽然已被统计为城市人口,但事实上并未真正融入城市社会,而是处在与城市社会若即若离的边缘地位,他们既未实现户口身份的转变,也未真正进入城镇的就业、社会保障、教育等体制。可以认为,进城农民工,是城市化滞后的主体人群<sup>[5]</sup>。拆除进城农民工融入城市的制度障碍,促进社会融合,是城市人口宏观调控的要义所在,也是构建和谐社会、实现城市和谐发展的必由之路。

## 4 建议: 和谐调控

### 4.1 以人为本的和谐调控

以人为本就是“以人的发展为本,以人为发展之本”,即人是发展的根本目的,也是发展的根本依靠。城市人口宏观调控必须有利于促进人的全面发展,有利于新老居民的统筹发展。城市人口调控的对象当然是人口,但不能把人口当成调控的被动对象。城市人口调控既要着眼于为经济社会协调发展创造良好的人口环境,更要着眼于为人口健康发展创造良好的经济社会环境。不要把促进外来人口社会融合、同享城市发展成果与人口调控对立起来,而是要使人口调控更加适应构建和谐社会的要求,走出一条既有利于促进社会融合、又有利于外来人口增长保持适度的和谐调控新路。

“和”与“谐”语义相通但又不完全相同,前者侧重于人的自身感受和情感因素,后者则是侧重于理性的科学设计。和谐调控就是合情合理的调控,追求尊重情感的“和则”与尊重科学的“谐则”的最佳结合。我们的人口生育调控十分注重妥善处理群众自身意愿与现行政策的关系,引导群众知情选择,进行城市人口机械增长的调控同样也应如此。目前,对进城农民工的迁移流动意愿等情况,我们了解得还很不够,很需要加强深入的调查研究。

“新苏州人计划”推行时间不长,还是一个新事物,其人口宏观调控机制尚不断健全。笔者认为,这项行动计划虽然已经成为苏州统筹解决外来人口问题的统一抓手,但却仍然存在张维庆主任所说的“统筹解决人口问题的宏观调控和公共管理机制不健全”问题。也就是说,如何使“新苏州人计划”进一步健全人口宏观调控的有效机制,尚待实现新的突破。事实上,苏州各部门推行的“新苏州人计划”都有一定的人口调控机制和实际效应,但这方面的深入研究和综合评估还不够。目前,苏州正在深入研究人口宏观调控问题,这很有必要。本文要强调的是,人口宏观调控机制完全可以在“新苏州人计划”的框架内进一步完善,寓人口宏观调控机制于“新苏州人计划”之中,这正是苏州以人为本统筹解决外来人口问题的和谐调控机制创新的亮点所在。

### 4.2 质量导向的和谐调控

要努力形成质量导向的人口调控与产业发展的良性互动机制。前文曾经提到劳动力的“产业跟随性”,主要指低端劳动密集型产业必然相应地吸附低端劳动力。一个区域一旦集聚了大量的低端劳动力,又会在一定程度上导致劳动密集型产业转移或产业升级的迟滞,这种

迟滞也可称为产业转移的区域粘性<sup>3[6]</sup>。许多城市正在积极推进经济增长方式转变,但是,劳动密集型产业的增长仍有较大惯性,这种惯性实际上是与上述粘性“粘”在一起的。

我们在苏州调研时听到这样一些意见:一种意见认为,加强人口宏观调控很有必要,主要靠产业结构优化;另一种意见认为,现在的外来劳动力往往还难以满足某些产业的需要,控制外来劳动力有必要吗?这些看似不尽一致的观点,其实都有一定道理,道理也正在于上面所说的“粘性”。形成人口调控与产业发展的良性互动机制,就是要解决这个“粘性”问题。要抓住大力推进产业升级这个关键,以经济增长方式转变带动人口增长方式转变,所谓人口增长方式转变,就是指由依靠数量增长向依靠质量增长转变。要指出的是,我国不能像西方国家那样,走经济高度发达自动引发生育率下降的道路;在城市人口机械增长问题上,也不能完全依赖产业发展的自动调控。加强城市人口宏观调控,数量问题不可回避,但必须坚持质量导向。质量导向的城市人口宏观调控,产业与非产业的途径必须同时并举,这就要求大力推进“科教兴市”主战略的实施,切实加强面向所有新老市民的教育培训体系建设。只有坚持质量导向的人口宏观调控,才会有利于产业结构升级并反过来有利于人口调控。如果只有数量控制而没有质量提升,那么,即使避免了人口数量过快增长,产业升级也将受阻,反过来必然又会导致数量反弹。也许,低端劳动密集型产业与低端劳动力密集之间的相互“粘性”逐渐稀释之时,就是人口调控与产业发展良性互动机制逐步形成之日。

#### 4.3 实事求是的和谐调控

温家宝总理指出:“今后相当长时期,我国的城镇化过程将会有个显著特点,就是大量农村劳动力在城乡之间双向流动就业……决定这个状况的主要原因是,相对于数量庞大的农村富余劳动力,目前城里的就业岗位还是太少,因此进城后能够稳定就业的还是少数人。同时,在向进城务工人员提供住房和各种社会保障等方面,目前城市的能力也明显不足。因此,对城镇化过程中的农村人口转移问题,必须采取实事求是的态度。对确实具备条件转为城市居民的农民,不应当歧视和阻拦,但面对庞大的农村劳动力和农村人口,目前我们还不具备鼓励他们大批进城定居的能力”<sup>[7]</sup>。

要实事求是地根据各个城市的人口与经济社会发展、资源环境状况,确定适度的人口规模目标,尽可能实现与之相适应的适度人口增长。城市外来流动人口是一个川流不息、不断更替的人口群体。城市外来流动人口的数量调控取决于城市与外来人口的双向选择,前者对后者的选择对后者对前者的选择来说,是一种导向。同时,前者对后者的选择,主要不是流入关口上的选择,而是一种滞留时间的选择,重要的问题在于避免找不到工作的外来人员长期滞留。

目前我国正处于劳动年龄人口高比例的“人口红利期”,城市吸纳农民工实际上是利用了农村的“富余红利”。学界认为,2010年城镇化水平达50%以上之后,以农业剩余劳动力转移为主旋律的流动人口高潮,将出现跌落的走势<sup>[8]</sup>。2020年之后,随着劳动力人口总量的减少和老年抚养比的增加,“人口机会视窗”将要关闭,东部发达地区城市将关闭得更早。现在,在珠三角等有些地区,“民工潮”已经变成“民工荒”。为此,城市外来人口的数量调控应是双向的:既要有利于避免过快增长,也要有利于避免外来劳动力供给不足。

#### 4.4 城乡和区域统筹的和谐调控

有效的城市人口宏观调控离不开城乡统筹,离不开社会主义新农村建设。频繁往返于城乡之间的流动人口将是我国长期存在的现象,因此,促进他们的社会融合也有一个城乡社会双向融合的问题。现在的大量流动人口不但处于城市社会的边缘,实际上也已成为游离于农村社会的边缘人。如何变“双向游离”为“双向融合”,如何提高返乡农民工在建设社会主义新农村中的重要作用,都是城乡统筹发展必须解决好的大问题。城市面向进城农民工的培

训既要有助于提高他们在城里务工的能力,也要有助于增强他们返乡创业建设社会主义新农村的能力,这也是和谐调控的应有之义。

“新苏州人计划”作为一项苏州率先实施的使外来人员受惠的行动计划,可能也会引发一定的吸引更多人口流入的“盆地效应”。“新苏州人计划”预示了以外来人口为重点的城市人口宏观调控的改革发展方向,其有益经验对其他城市必将逐步形成“扩散效应”,这种“扩散效应”将会对上述“盆地效应”起到一定的消减作用。“扩散效应”的形成有赖于城市人口宏观调控的区域统筹,如何建立这方面的统筹协调机制,长三角地区似应有所率先。

### 参考文献

- [1] 张维庆,统筹解决中国人口问题的思考[J].学习时报,2006,第331期.
- [2] 姚静.荣登十强县榜首 昆山之路:魅力城市和谐发展[EB/OL].新华报业网.2006年5月29日.
- [3] 郑也夫,深度城市化是城市和谐发展的关键[EB/OL].湖南建设网 <http://www.hunanjs.gov.cn>.2005年2月21日.
- [4] 劳动和社会保障部课题组,当前农民工流动就业数量、结构与特点[EB/OL].  
<http://www.ct-education.com/News/zxzx/szyw/200602/6047.html>.
- [5] 朱宝树.城镇化过程中的农民工问题和城乡差别[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2006(4).
- [6] 罗浩,中国劳动力无限供给与产业区域粘性[J].中国工业经济,2003(4).
- [7] 温家宝总理在全国农村税费改革试点工作会上的讲话,2005年6月6日.
- [8] 田雪原.三步走:中国人口发展战略的理性选择.苏州人口发展论坛,2006年8月18日.

## Macro-regulative System Innovation of Urban Floating Population Problem Overall Solution

-----New Suzhounese Plan Enlightenment

Zhu Bao-shu

(The Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

**Abstracts:** The rapid growth of non-native floating population has challenged the development of urban cities. How to do well in macro-regulative of the urban population is an important problem demanding prompt solution. Recently, the municipal government of Suzhou actively Promotes “New Suzhounese Plan”, it reflects the macro-regulative system innovation of urban floating population problem overall solution. The goal is to establish the harmonious society so as to harmoniously regulate the urban population.

**Keywords:** Urban floating population; macro-regulation; New Suzhounese Plan

收稿日期: 2007 - 02 - 15

作者简介: 朱宝树(1943-), 男(汉族), 上海人, 华东师范大学教授, 博士生导师。

---

<sup>1</sup>由于种种因素，公安统计的暂住登记外来人口数与外来人口的实际数尤其是常住外来人口数存在着较大的偏差。2000-2005年，苏州市的常住人口由679.2万人增加到752.9万人（据2000年人口普查和2005年1%人口抽样调查），年末户籍人口由578.2万人增加到607万人，据此估计5年间外来常住人口约由101万人增加到146万人。2000年以来苏州暂住登记外来人口数迅猛增加，是实际外来人口及其中办理暂住登记的人都趋加快增长等因素共同作用的结果，大量暂住登记外来人口中，可能存在人已不在苏州的情况，此外也存在人在苏州但未登记的情况。

<sup>2</sup>实行统一的就业和社会保险政策，让民工与市民享有同等机会和待遇；实行统一的工资待遇，让民工有稳定的工资收入；实行统一的培训制度，提高民工技能素质和就业适应能力；注重职业安全和生活改善，保障民工的健康与生活。

<sup>3</sup>罗浩在“中国劳动力无限供给与产业区域粘性”（《中国工业经济》，2003年第4期）一文中将“尽管沿海地区劳动密集型产业经历了20多年的快速发展，但迄今为止，尚未出现向内陆地区成规模转移的趋向”的“产业区域转移滞缓的现象”称为“产业的区域粘性”，其原因在于：沿海发达地区劳动密集型行业实际劳动力成本增长缓慢，企业可以长期获得源源不断的“过廉价”劳动力，在东部地区坐享较高的投资收益，因而也就丧失了资本西进和产业转移的内在动力。