

北京爱知行研究所

新疆便民联系卡制度

反恐社会对流动人口的维稳管理

郅中和

2014/12/15

著作权提示

您可以自由分享本报告，惟需遵照下列条件：

姓名标示—非商业性—禁止改作。

目 录

前言.....	1
壹、社会管理的转型：从创新社会管理到依法治理.....	3
一、以创新社会管理为名的维稳：社会综合治理.....	3
二、创新社会管理：信息化管理的技术.....	6
三、从管理到治理的发展.....	13
贰、新疆流动人口情况.....	16
一、新疆流动人口的特性：人口增长与环境压力造成的劳动力过剩.....	16
二、流动人口的双面性.....	18
三、流动人口与暴力恐怖活动的关系：一个化约的逻辑.....	19
叁、新疆便民服务卡的管制性.....	21
一、新疆便民服务卡内容与技术运用.....	21
二、管控的核心：重点人员与特殊群体.....	24
三、便民联系卡对流动人口的立体化管控.....	26
四、便民联系卡实施后所引起的问题.....	29
肆、便民联系卡：反恐社会的安全识别.....	32
一、便民联系卡对流动人口的一体化管理.....	34
二、便民联系卡制度引起疑虑之处.....	35
三、便民联系卡政策需要关注的面向.....	38

前 言

2014 年五月新疆维吾尔自治区实施「便民联系卡」的制度，这是一项管理流动人口的措施，政策推行后引起各种的评论、抱怨、猜想、谣言与政府的辟谣与说明。媒体报导中的一段对话，说明了大家共同的困惑：「接到小区通知后，她和老伴就回了伊犁，第二天一大早，他们带着证件来到当地派出所办理联系卡。接待我的民警说，他不知道联系卡的事，还反问我，『你有身份证，也有户口簿，还要怎么证明你的身份？』」¹的确是如此，「有身份证，也有户口簿，还要怎么证明你的身份？」那么，便民联系卡是要证明甚么身分证所不能证明的东西吗？

的确，报导中民警的问话，正表明了新疆便民联系卡的特性，便民联系卡要证明的不仅是身分，更重要的是要「标志出」流动人员的安全性与危险性，以及政府对其的可掌握性，故便民联系卡的主要目的是对新疆流动人口的维稳管控。新疆综治办负责人韩万长接收访问时说道：「长期以来，流动人口流出地不掌握去向，流入地不了解情况，是制约我区流动人口服务管理工作的一个十分突出的问题。近年来，我区及其他省市发生的暴恐案件都涉及到流动人口漏管失控问题，为了解决这一难题，自治区在总结完善各地经验做法的基础上，制定出台了适用全疆的便民联系卡制度」。

便民联系卡不是单独的一张便民卡，是对新疆流动人口维稳管理的整合与提升，背后是一套完整的管理体系，由政府体系、民政户籍、综治治安、公安警察、

¹「新疆流动人口便民服务卡如何更便民？」记者徐阳，新疆都市报讯，2014 年 07 月 30 日，http://news.ts.cn/content/2014-07/30/content_10249062.htm。

国保国安、信息平台、身分的二维码识别，以及对重点人员与特殊群体的监视、监察、甄别、处置和社区保防等新疆的维稳机制，所共同组合而成的立体化管控机制，便民卡可以说是新疆维稳体制下的安全识别。这制度是新疆反恐战争的备战状态对创新社会管理的强化，全面的管控是其本质，虽然有某种的系统性与服务性，但仍掩盖在全面的反恐管制之中。

本文目的不在于价值判断，而是企图对新疆便民联系卡进行了解与分析，对新疆自治区政府实施便民联系卡的制度背景、内容、运作与执行等层面进行正反面剖析，并对相关可讨论之问题点进行分析，如目的与手段之间的落差、政策法规基础与状态认定的间隙等。首先说明便民联系卡的制度背景，便民联系卡制度是对 2011 年所推行的「创新社会管理」的继承与强化，接着回到本文主题就便民联系卡的部分进行讨论。关于对新疆便民联系卡制度的探索，本文依序从新疆的流动人口成因与流动人口的复杂性，到便民卡制度的管制性与系统性，以及该制度实施以来的相关问题与引发疑虑之处进行讨论，最后依据政策执行的观点指出新疆便民联系卡制度值得注意的层面。

壹、社会管理的转型：从创新社会管理到依法治理

进入 21 世纪以来，在高速经济发展下中国社会面临到区域发展的失衡、社会阶层的贫富分化加剧、大型自然灾害与公共安全事件的频发、以及民众维权意识高涨等都使得社会波动频繁，其中流动人口、维权事件、公共安全事件、网络舆论的兴起等等都显示出中国社会进入型态转变与变化的阶段。

面对这种社会型态的转型，中国政府提出所谓「创新社会管理」作为应对。2010 年中国政府「十二五规划建议」提出「要加强社会管理能力建设，创新社会管理机制，切实维护社会和谐稳定」。创新社会管理的推动，形成一个以人口与治安为核心、以创新社会管理为名，信息化的社会管理技术所支撑的维稳体系。2012 年年底中国政府领导人换届之后，中国政府的治国基调已由「创新社会管理」转变为「依法治理」。从管理到治理，看似过去的维稳管制不再是核心，不过在依法治理之下，维稳治安化与信息化的趋向使政府对流动人口、治安、公共安全与特殊群体的立体化管理得到更全面的强化与继承。

一、以创新社会管理为名的维稳：社会综合治理

进入 21 世纪面对新的社会转型变化，中国政府逐步摸索新的管理方式；2004 年，中共十六届四中全会提出要「加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新」；2007 年中共十七大报告提出要「建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局」。在 2009 年底社会管理创新成为全国政法工作电视电话会议强调的「社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法」三项重点工作之一。

2010 年中央政法委、中央综治委制定了《全国社会管理创新综合试点指导意见》，首批确定 35 个市、县(市、区)为全国社会管理创新综合试点。

在 2010 年 10 月通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中，加强和创新社会管理已确立为重要核心。中国政府所界定的社会管理的基本任务为，「协调社会关系、关注社会民生、推进社会保障、搞好社会服务、化解社会矛盾、促进社会公正、规范社会行为、应对社会风险、保持社会稳定等内容」²。其核心为「应对社会风险、规范社会行为、保持社会稳定」；也就是面对社会风险，找出可能问题，进行管理规范，以维持社会的稳定，进而将被动「维稳」转变为主动「创稳」。维稳重点在于流动人口服务管理、特殊人群帮教管理、社会治安重点地区综合治理、网络虚拟社会建设管理、社会组织管理服务等面向。³

（一）创新社会管理的内容

胡锦涛于 2011 年清楚地阐述创新社会管理的内容，他提出八项重点：

一，加强和完善社会管理格局；二，加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制；三，加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务；四，加强和完善基层社会管理和服务体系；五，加强和完善公共安全体系；六，加强和完善非公有制经济组织、社会组织管理；七，加强和完善信息网络管理；八，加

² 参见人民网，时政专题：加强和创新社会管理，<http://politics.people.com.cn/GB/8198/214617/>。

³ 百度百科，词条：社会管理创新，<http://baike.baidu.com/view/3286973.htm>。

强和完善思想道德建设。⁴其中第一第二与第八项是整体性的，实际重点工作是流动人口和特殊人群管理、基层社会管理、非公有制经济组织与社会组织管理、信息网络管理等四个工作项目。

2011 年周永康在中央社会管理综合治理委员会第一次全体会议强调，创新社会管理工作的重点在于：一、建立覆盖全部实有人口的动态管理体系，二、加强对非公有制经济组织和社会组织的服务管理，三、做好对特殊人群的社会关怀帮扶工作，四是进一步完善社会治安防控体系，五、有效预防青少年违法犯罪，六、加强校园及周边治安综合治理，七、加强关系国计民生重要设施的安全联防工作，八是加强社会管理方面的法律法规和政策措施的研究等。⁵

（二）创新社会管理的推行机构

「中央社会管理综合治理委员会」是中国政府推动创新社会管理的最高组织，2011 年 8 月中共中央将原本作为协助中共中央、国务院领导全国社会治安综合治理工作的常设机构的「中央社会治安综合治理委员会」更名为「中央社会管理综合治理委员会」，赋予协调和指导社会管理工作的重要职能。中央社会管理综合治理委员会在原中央社会治安综合治理委员会 40 个成员单位的基础上，增加 11 个部门为成员单位，下设办公室和若干专项组。

⁴ 「胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话强调扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义社会管理体系」，人民网，<http://politics.people.com.cn/GB/1024/13959222.html>。

⁵ http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2011-09/17/nw.D110000renmrb_20110917_9-01.htm。

中央综治委并设立了五个专门工作领导小组与八个专项组。五个专门工作领导小组，即中央综治委铁路护路联防工作领导小组、流动人口治安管理工作领导小组、刑释解教人员安置帮教工作领导小组、预防青少年违法犯罪工作领导小组、学校及周边治安综合治理工作领导小组。八个专项组分别为：一、实有人口专项工作；二、研究、协调、推动新型经济组织和社会组织服务管理工作；三、特殊人群专项工作；四、社会治安专项工作；五、预防青少年违法犯罪专项工作；六、校园及周边治安综合治理专项工作；七、护路护线联防专项工作；八、社会管理法律政策专项工作。省市县各级设有综治委与综治办与各专项组。从维护社会稳定对创新社会管理工作广泛的界定，使中央综治委从原本以治安为主的机构变成一个无所不管的巨大组织。

二、创新社会管理：信息化管理的技术

从创新社会管理的内容与中央综治委的组织分工而言，人口、治安与公共安全为创新社会管理的核心。在人口的部分，胡锦涛强调要加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务，周永康强调要建立覆盖全部实有人口的动态管理服务体系，做好对特殊人群的社会关怀帮扶工作，中央综治委下设有流动人口治安管理工作领导小组、刑释解教人员安置帮教工作领导小组，八个专项组中与此相关的有实有人口专项组与特殊人群专项组。在治安与公共安全的部分，胡锦涛强调要加强和完善公共安全体系，周永康强调要完善社会治安防控体系，中央综治委下设社会治安专项组。

创新社会管理藉由信息化管理技术的运用，使实有人口、治安与公共安全有着紧密的关系，治安与公共安全的管理立足于对流动人口与特殊人群的掌握，流动人口与特殊人群的管理以实有人口的管理为基础，因此实有人口、治安与公共安全在创新社会管理中实为一体的两面，形成以人口掌控为基础的动态管理技术。这种技术亦是新疆便民联系卡的应用基础。

（一）全人口动态管理体系

2011年2月19日，省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式在中央党校举行，会中胡锦涛就创新社会管理工作提出意见，强调要加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务，建立覆盖全国人口的国家人口基础信息库，建立健全实有人口动态管理机制，完善特殊人群管理和服务政策。对此，周永康有着清晰且完整的阐述。⁶他强调：「在人口服务管理方面，要完善居民身份证制度。我们在计划经济条件下建立的一个户口本、一个粮油证、一张介绍信的人口服务管理制度，主要是管户籍人、『单位人』的，而不是管实有人口、『社会人』的，现在迫切需要建立一套能够覆盖全部实有人口的动态管理体系。我们要从我国实际出发，修改居民身份证法，完善居民身份证使用、查验制度，以公安人口信息为基础，融合人口和计划生育、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、民政、教育、交通、工商、税务、统计等部门和金融系统的相关信息资源，建立以公民身份号码为唯一代码的

⁶ 2011年2月20日周永康在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上的讲话。

国家人口基础信息库，实现对所有人口底数清、情况明、管得住、服务好。」

（二）社会治安防控体系

胡锦涛就创新社会管理工作所提出八点意见中，第五项「加强和完善公共安全体系」强调要健全食品药品安全监管机制，建立健全安全生产监管体制，完善社会治安防控体系，完善应急管理体制。周永康对此强调：「在社会治安方面，要建立健全社会治安防控体系。各地区各部门要坚持打防结合、预防为主，专群结合、依靠群众的方针，以深化平安创建活动为载体，建立健全点线面结合、人防物防技防结合、打防管控结合、网上网下结合的立体化社会治安防控体系，完善应急管理体制机制，不断提高预知、预防、应急处置能力，让人民群众感到越来越安全。特别要贯彻落实宽严相济刑事政策，健全社会治安重点地区排查整治长效机制。」

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》的第九篇，第四十一章「加强公共安全体系建设」的四节「完善社会治安防控体系」指出：「坚持打防结合、预防为主，专群结合、依靠群众的方针，完善社会治安防控体系，加强城乡小区警务、群防群治等基层基础建设，做好刑罚执行和教育矫治工作。完善和规范安全技术防范工作，广泛开展平安创建活动，加强社会治安综合治理。加强公共安全设施建设。建设国家人口基础信息库。加强特殊人群安置、救助、帮教、管理和医疗工作，加大社会治安薄弱环节、重点地区整治力度。加强情报信息、防范控制和快速处置能力，增强公共安

全和社会治安保障能力。」

（三）社会信息化管理：治安与全人口的动态管控机制

2010年1月1日广东省实行以居住证制度为核心内容的流动人口服务管理「一证通」制度，取代暂住证制度。依据《广东省流动人口服务管理条例》，流动人口首次领证、办理居住登记、变更登记都不需缴费；居住证采用CPU芯片IC卡，证件表面设计可反复擦写的区域，变更住址和延长有效期限都不需换证；流动人口在广东省内流动，只需持证在当地办理变更登记即可。当时的广东省公安厅治安局局长郑泽辉说，「一证通」制度以管好流动人口租住房屋和务工就业两个关键环节为重点，建设全省统一联网、信息共享、动态管理的流动人口服务管理信息平台，逐步将流动人口居住管理、公共服务和社会保障纳入居住登记和居住证制度，通过不断拓展服务内容引导流动人口主动接受管理。⁷

在各地方对社会信息化管理的试验与推行下，创新社会管理的信息化也成为全中国所推行的方向。信息系统的重要性是能对所管理的人事物进行动态的管理与掌握。动态管理是指，「以『人员』要素为基础，以『事件』管理为主线，以业务流程管理为重点，构建区域性统一的社会管理系统平台，实行对本地区、各领域、各部门、各镇村发生的各类社会问题和不稳

⁷ 「广东省推行居住证制度后，流动人口办证率和信息采集更新率明显提升，2010年对广东省90%的流动人口和出租屋数据进行了更新。」引自「广东推行“一证通”制度解决流动人口管理难题」，http://big5.southcn.com/gate/big5/www.pprd.org.cn/renkou/201106/t20110609_165660.htm。

定事件信息的采集、统报、分析、排查、交办、处理、回馈、监督等全过程跟踪管理。」⁸

2011 年胡锦涛强调要「加强和完善信息网络管理」，周永康特别强调信息化与网络化对各地社会管理创新的提升效果。他强调：「随着当前社会管理要素日趋增多，难度不断增大，单靠传统手段已经难以实施科学有效的社会管理。对此，各地围绕中央统一部署纷纷尝试发挥信息化手段在社会管理创新中的作用，旨在建立全面覆盖、动态跟踪、联通共享、功能齐全的社会管理综合信息系统，构建社会管理信息化平台，提高新形势下社会管理信息化水平。」⁹2012 年 5 月 9 日中国政府通过《关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见》，意见指出「要提高社会管理和城市运行信息化水平，建立全面覆盖的社会管理综合信息系统。完善人口信息共享机制，实现实有人口动态管理，提高人口信息动态监测和分析预测能力。」¹⁰

目前中国政府所使用的社会管理信息系统由环球软件开发，包含八大平台¹¹与十五个子系统¹²。社会管理信息系统平台是指「党政机关采用信息技

⁸ 百度百科，「社会管理信息系统」词条，<http://baike.baidu.com/view/6127584.htm>。

⁹ 「胡锦涛：扎扎实实提高社会管理科学化水平」，http://www.china.com.cn/cpc/2011-04/13/content_22350896_3.htm。

¹⁰ 「我国将建社会管理综合信息系统」，<http://tech.163.com/12/0718/07/86M7H12R00094MOK.html>。

¹¹ 八大平台为协同办公、综治平台、民生平台、党建平台、监督考核、决策支持、移动平台、GIS 平台。

¹² 十五个子系统为党组织信息管理系统、党员动态信息管理系统、群众需求业务管理系统、志愿者动态管理系统、中介服务综合管理系统、实有人口管理系统、实有房屋管理系统、民情档案管理系统、特殊人群服务管理系统、矛盾调处业务管理系统、社会组织综合管理系统、工作监督管理系统、全面绩效考核管理系统、数据分析系统、网格化 GIS 平台系统。

术和网络化手段，对影响国家安全、社会稳定、经济发展和人民平安等各类社会问题和不稳定因素进行全面整合；对承担社会管理的职能部门、条块力量、信息资源进行合理配置和组织协调」。¹³

（四）创新社会管理的深化

2012年十八大之后，创新社会管理依然是中国内政管理上的重点，且朝信息化与系统化的方向不断深化。2013年5月31日至6月1日，深化平安中国建设工作会议在江苏苏州召开，中央综治委8个专项组人员分别于会中作专项报告，以下列举实有人口专项组与社会治安专项组的重点工作。¹⁴

1. 深入推进流动人口服务管理

中央综治委实有人口专项组负责人，公安部党委副书记副部长李东生指出，实有人口专项组下一步要着重四个部分：健全完善流动人口动态服务管理机制、积极稳妥推进户籍管理制度改革、着力深化流动人口服务和权益保障工作、加快推进完善人口信息系统建设与运用。

关于「健全完善流动人口动态服务管理机制」部分，强调要「推动有关部门建立健全流动人口走访联系常态机制，深入听取意见建议，及时发现排查调处矛盾纠纷。完善流动人口重点人员动态管控，及时掌握其活动轨迹和异常动态，分级分类落实管控措施。健全流入地与流出地「两头抓、双向管」工作机制，抓好流动人口治安重点人员列管和帮扶帮教措施衔接。

¹³ 百度百科，「社会管理信息系统」词条，<http://baike.baidu.com/view/6127584.htm>。

¹⁴ 「深化平安中国建设工作会议发言摘登」，法治网，http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2013-06/28/content_4666223.htm。

积极依托区域警务合作机制，适时组织开展联合打击整治行动，坚决遏制一些地方流动人口违法犯罪高发势头。」

关于「加快推进完善人口信息系统建设与运用」部分，强调要「推动各地健全实际居住人口登记工作，及时掌握实际居住人口的总体规模、人员结构、地区分布等情况。加快建设和完善覆盖全国人口、以公民身份号码为标识、以居民身份证登载信息为主要内容的国家人口基础信息库，整合各部门、各地区相关信息，建立跨部门、跨地区信息共享和校核机制。推动各地以常住人口为依据，编制经济社会发展规划以及土地利用、基础设施建设等规划，统筹考虑常住人口公共服务需求，努力实现公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务的目标。」

2. 加快完善社会治安防控体系

中央综治委社会治安专项组负责人，公安部副部长黄明指出，社会治安专项组下一步要着重四个部分：准确把握人民群众新期待、不断探索打击犯罪新举措、积极构建治安防控新机制、努力实现基层基础工作新发展。

关于「积极构建治安防控新机制」部分，强调「公安部将积极会同有关部门，指导各地加快推进完善社会治安防控体系，力争尽快建成城乡小区全面覆盖、单位内外无缝衔接、空中路面科学集成、网上网下高效联动的立体化防控网络。要健全完善情报信息分析预警机制，坚持以情报信息引领决策指挥、指导打防管控，牢牢把握社会治安防控主动权。要积极构

建打防管控一体化运作机制，充分发挥社会治安防控体系的整体功能，切实提升动态环境下驾驭社会治安局势、防范控制违法犯罪的整体能力。」

关于「努力实现基层基础工作新发展」部分，强调「要加快推进信息化在基层基础工作中的深度应用，着力强化对人、地、物、事、组织等治安要素动态管控，不断提升动态化、信息化条件下的基层基础工作水平。」

三、从管理到治理的发展

（一）依法治理下的创新社会治理

2013年11月中共十八届三中全会大通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出治理的概念，并将治理能力的提升作为改革目标，指出「全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。」在社会的层次上，不再沿用过去「管理」的提法，而是提出「创新社会治理体制」，其中分为四个部分，「改进社会治理方式」、「激发社会组织活力」、「创新有效预防和化解社会矛盾体制」与「健全公共安全体系」。《决定》中除了以国家治理为目标外，并强调法治与依法治国的方向，在「推进法治中国建设」一章中指出，「建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。」2014年十八大四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对法治中国做更完整阐释。

在从维稳管理到依法治理的转向中，2014年中央综治委回复旧名称，

将「中央社会管理综合治理委员会」恢复为「中央社会治安综合治理委员会」。

中共中央政法委书记孟建柱提到「中央决定，将中央社会管理综合治理委员会恢复为中央社会治安综合治理委员会，目的是为了集中精力抓好平安建设」。并指出「中央政法委、中央综治委、中央维稳办、中央联席办要会同各地政法、综治、维稳、信访部门，加强调查研究，认真总结经验做法，深入剖析问题症结，研究提出创新社会治理、深化平安建设的意见措施。」

（二）从「社会管理综合治理」到「社会治安综合治理」的转化

在「依法治国」的体系下，中国政府面对社会的各种状况与不稳进行处理的原则，已由「社会管理」转型为「依法治国」。首先，在治理的体系中政府成为多方关系中的一部分，社会治理亦成为社会与政府交互关系的部份，不再是社会管理体系中政府对社会的单向规范和管理，企图从管制向服务转型。在中央综治委恢复旧名的转变上也显示出，中央综治委不再总揽社会管理的所有事物，回复到过去作为社会治安的专责机构，需要与其他部门相互配合与协调。

其次，在强调法治的部分有两个层次，一是依法执政或是依法行政，也就是说在治理体系下的对社会的治理，需要有法律依据，一是需要受到法律的监督。其中更为重要的是，透过法律将各种社会不稳定的因素或是造成社会不稳定的行为界定为「非法」行为，于是乎将造成社会不稳的人事物转化为违法的范畴，将社会维稳管理的问题转化为「治安」的问题。

于是过去维稳体系的「社会管理综合治理」回复到旧有的「社会治安综合治理」，成为社会治理体制的组成部分，除了规模缩减亦须依据法律而执行。然而「社会治安综合治理」内容并未有太大的减少，仍是以流动人口、治安、公共安全、特殊群体等为重点对象，而且在依法治理的体制下呈显出更全面的系统化。

在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中「创新社会治理体制」分为四个部分，其中在「健全公共安全体系」中提到「加强社会治安综合治理，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动。」其中「创新立体化社会治安防控体系」可视为是对「社会创新管理」的继承与强化，以及维稳治安化的发展，在新疆的反恐战争中可看到「立体化社会治安防控体系」的完美发展。

贰、新疆流动人口情况

流动人口是伴随着改革开放而出现的重要社会现象，大量劳动人口进入城市为整体国家经济与城市发展做出重要的贡献，城市除了吸纳乡村地区的剩余劳动力，也消费大量的乡村农产品，城市与乡村地区形成互补式的发展。新疆的流动人口则是另一番的景象。据不完全统计，1985 年以来，新疆的流动人口以每年 20 万人的速度递增，到 2010 年已达到 486 万人，占全新疆人口的五分之一。¹⁵新疆南部少数民族地区有着自然环境与劳动力过剩的压力，故成为大量流动人口来源地，新疆流动人口有较高的犯罪率，或是涉及参加非法宗教活动、接受宗教极端思想、建立暴恐组织等情况，长期以来一直是新疆社会管理的重点。

一、新疆流动人口的特性：人口增长与环境压力造成的劳动力过剩

新疆流动人口的产生有其新疆独特的结构性因素：自然环境中，南疆绿洲经济的承载限制；新疆少数民族人口的自然增长形成的人口压力；以及南北疆区域发展的不均等。产业结构上，南疆城市就业空间狭小，第二产业吸收劳动力的能力有限，第三产业尤其是传统服务业的就业空间处于饱和状态。劳动力素质上，教育程度较低，专业技能少，汉语能力不足。自然环境与产业结构的限制遇上人口快速自然增长所形成的压力，产生了大量的流动人口。

自然环境限制上，沙漠绿洲环境制约了新疆可发展的土地范围，土地沙漠化更持续侵蚀新疆有限的绿洲承载力。学者研究指出，目前新疆人口密度为 11 人/

¹⁵ 引自宋红彬与张昆，〈反恐背景下新疆流动人口服务与管理初探〉，《新疆大学学报》（哲学·人文社会科学版），第 39 卷第 3 期，2011 年 5 月。

平方公里，已经超过国际上关于旱区人口密度极限(7 人/平方公里)接近半旱区人口密度极限(12 人/平方公里)；新疆 95%以上的人口主要聚集在面积不足 6 平方公里的沙漠绿洲区，绿洲人口密度已接近 300 人/平方公里，与中国东南沿海省份平均人口密度相近，绿洲人口承载力几乎达到极限。此外，新疆沙漠化土地面积已达 79.59 平方公里占新疆土地面积的 49.74%，土地沙漠化每年以 350 至 400 平方公里的速度扩展。¹⁶

在人口自然增长率高方面，学者研究指出，新疆少数民族地区的人口增长速度快于经济增长速度，使新疆少数民族地区人口增长速度超过生产总值增长所能解决的劳动力就业，导致劳动力过剩问题更加显著。目前新疆少数民族地区的生产总值年均增长 4.71%，而新疆少数民族地区的少数民族人口劳动力平均每年以 3% 的速度增长。如果依照奥肯定律，那么新疆少数民族地区经济增长速度每年应在 12% 以上才能完全吸纳上述劳动力。¹⁷在自然环境有限且脆弱的情况下，少数民族地区人口增长过快，对当地社会经济发展和资源环境造成了巨大的压力。新疆少数民族地区人口增长加大了这些地区的就业压力。尤其是在新疆南北区域不均衡发展及产业结构演变中，产生了大量与非稳定状态的人口流动。

¹⁶ 吐热尼古丽·阿木提，〈基于人口预测的新疆可持续发展研究〉，《新疆师范大学学报》（自然科学版）29 卷 3 期，2010 年 9 月。

¹⁷ 阿迪力·努尔新，〈新疆少数民族地区人口增长与经济的关系研究〉，《新疆财经大学学报》，2012 年第 2 期(总第 51 期)。

二、流动人口的双面性

新疆流动人口对城市提供大量的底层劳动力,学者研究乌鲁木齐市维吾尔族流动人口聚居区的调查表明,维吾尔族流动人口大多是经济驱动型流动。高达81.7%的流动人口是由于经济上的原因来到乌鲁木齐,67.5%小家庭是非农业户口,他们来到城市的原因无非是要打工或者做生意挣钱,对于改善家庭经济状况的愿望非常迫切。¹⁸然而由于流动人口流动性高、不稳定、收入较低,政府对流动人口的管理上也是控制与排斥大于接纳与照顾,公共服务有所不足,流动人口中许多人没有或完全没有享受到公民应有的法定权利。¹⁹

大量流动人口也成为新疆社会的不稳定因素,成为影响社会治安的群体。据新疆公安机关统计,刑事案件中流动人口约占总数的40%以上,治安案件约占总数的60%以上;流动人口集中的地方,流动人口违法犯罪率已高达70%以上。²⁰由于新疆流动人口的动态性、复杂性、多元性和数量的快速增加,使得流动人口问题与反恐维稳之间有着紧密的连结。据新疆公安机关统计,近几年破获的暴力

¹⁸ 徐平与于泷,〈乌鲁木齐市维吾尔族流动人日的社会排斥和融入〉,《中南民族人学学报(人文社会科学版)》第31卷第6期,2011年11月。

¹⁹ 徐平与于泷在〈乌鲁木齐市维吾尔族流动人日的社会排斥和融入〉文中指出,「根据我们的调查,有些流动人口在乌鲁木齐市已经居住了几十年,但是仍然无法获得乌鲁木齐的户口。在雅山小区,甚至还存在上千户『三无家庭』,即无户口、无固定职业、无固定住所。许多人离开老家几十年,在乌鲁木齐生活了几代人,仍然无法获得乌鲁木齐户口,而在家乡的户籍、土地和住房,也在几十年的人口普查、登记变更、土地调整中消失,特别是因为长时间离开户口所在地造成的人户分离,有的早就被当地销户,既不属于农村人,更不是城里人,被戏称为『航天员』。这给他们的生活带来极大的不便,因此,维吾尔族流动人口要求最强烈的就是解决户口问题。没有本市户口不仅给他们带来种种限制,而且在感觉上他们觉得和乌鲁木齐人『各个方面都不一样』,因而很难融入城市小区。」

²⁰ 引自宋红彬与张昆,〈反恐背景下新疆流动人口服务与管理初探〉,《新疆大学学报》(哲学·人文社会科学版),2011年5月,第39卷第3期。

恐怖案件 90% 以上的团伙成员是在户籍地以外抓获的。²¹除了暴力恐怖活动之外，流动人口与非法宗教活动的关系也特别显著，对非法宗教活动参与的情况较为常见。學者指出，新疆地区大都认为本地人没问题，由外地流入或曾流出到外地的易有问题，包括参加非法宗教活动、接受宗教极端思想、建立暴恐组织等。²²

三、流动人口与暴力恐怖活动的关系：一个化约的逻辑

关于流动人口、非法宗教活动与宗教极端思想与暴力恐怖活动之间的关系在新疆自治区党委《关于进一步依法治理非法宗教活动、遏制宗教极端思想渗透工作的若干指导意见（试行）》中有清楚的表述。

《意见》首先对非法宗教活动进行质上面的区分，一种是因无知，或不了解造成的，另一种是「敌对分子」有意的，有目的性的行为。《意见》表述到，「前者一般属于人民内部矛盾，但如果屡禁不止，屡教不改，矛盾也会转化，后者则属于敌我矛盾。」因此，依据这推论，非法宗教活动行为者若屡禁不止，屡教不改，则会成为政府所认定的「敌对分子」。

在非法宗教活动与宗教极端思想与暴力恐怖活动之间的关系上：首先，暴力恐怖案件与非法宗教活动、宗教极端思想的联系为：「暴力恐怖案件几乎都从非法宗教活动开始，利用宗教极端思想传播分裂理念、发展组织成员、引发「圣战」共鸣、最终实施暴力恐怖活动。」在这样的认定下，非法宗教活动导致宗教极端

²¹ 同上，宋红彬与张昆在文中指出，「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。」

²² 李晓霞，〈新疆稳定形势变化及维稳政策分析〉。

思想，最终造成暴力恐怖活动，因此非法宗教活动和宗教极端思想是暴力恐怖活动的基础与来源。《意见》表述到，「非法宗教活动和宗教极端思想是『三股势力』赖以生存的土壤，是催生民族分裂、暴力恐怖等违法犯罪活动的温床，是严重影响新疆社会稳定的毒瘤。」

对于非法宗教活动和宗教极端思想与流动人口的关系上：《意见》表述到，「依法治理非法宗教活动、遏制宗教极端思想渗透工作的重点人群是流动人口、重点人员、特殊群体、危安类服刑在教人员。」由此，流动人口、重点人员与特殊群体成为非法宗教活动和宗教极端思想的载体。这形成中国政府完整的分析与判断：

1. 要防治暴力恐怖活动，须从宗教极端思想下手，由于恐怖活动不易预判，故以宗教极端思想做为暴力恐怖活动可能性的线索；
2. 但因思想是内在的、难以发现判别，故从外显的、非法宗教活动来取缔；
3. 而非法宗教活动需要有人来从事，由此流动人口、重点人员、特殊群体、危安类服刑在教人员便成为新疆社会维稳管理的重点对象。

最终，这逻辑推演的结果便是，这四类人员是暴力恐活动的可能成员，透过对四类人员的管控来维护稳定，展开反恐战争，防止暴力恐怖活动的发生。

参、新疆便民服务卡的管制性

长期以来流动人口一直是新疆社会管理的重点，过去新疆对流动人口的管理，城镇以规范出租屋管理为主要方式，农村则强调对流动人口的登记制度。对流入地的管理者而言，流动人口增加意味着风险升高和维稳工作的繁重，因此对流动人口的到来通常是管制甚于服务，戒备取代信任的情况。便民联系卡的制度延续了上述的情况，先管控，后服务；以另一种方式说，是对可管控的对象提供服务。

便民联系卡是新疆创新社会管理深化的发展，以维稳反恐为主要目的，以重点人员与特殊群体作为管控对象。新疆便民联系卡制度推出后，对流动人口的管制方式有了极大的改变，形成所谓「两头抓、双向管」的管控机制，是一种全面性的管控，将常态维稳、流动人口管理与对非法宗教的管理合一，形成一体化的管理方式。以下分别就新疆便民服务卡内容、管控的核心、流动人口的立体化管控以及便民联系卡实施后所产生的问题进行说明讨论。

一、新疆便民服务卡内容与技术运用

（一）内容

依据《自治区流动人口便民联系卡实施规程（试行）》，便民联系卡制度内容如下：「便民联系卡为一人一卡，记录着持有人的居民身份证姓名、号码联系电话，村（小区）的联系人姓名、联系电话、签发单位、签发时间。此卡有效期为一年，自签发之日起计算。」

「实施便民联系卡的主责单位为村（小区）。各级综治办承担负责组织协

调和督促落实本辖区便民联系卡推行工作。各级公安机关负责协助基层组织查验工作和不明去向人员的核查工作。」

「全新疆年满 16 周岁以上，离开户籍所在地（经常居住地）县级行政区域到其他行政区域居住的外出务工、务农、经商人员；外出的重点人员和特殊群体；外出就医、学习、探亲及其他原因需要在流入地租赁房屋的人员都需在户籍所在地办理便民联系卡。便民联系卡，是流动人口享受流出地便民服务的载体、维护自身合法权益的手段和在流入地务工、务农、租房、居住登记及申领居住证的凭证之一。」

（二）功能

依据《自治区流动人口便民联系卡实施规程（试行）》，便民联系卡有如下功能：「一、加强流出地源头服务管理。流出地通过发放便民联系卡，及时掌握本地流出人员底数和情况。二、提高流入地服务管理效能。流入地通过查验便民联系卡，主动与流出地建立联系，及时核查了解持卡人的身份和基本情况。强化流出流入地协作配合。三、流出地、流入地通过流动人口平台和便民联系卡，建立多渠道联络互动机制。特别是对重点人员和特殊群体做到走明去向、跟踪帮教，为主动服务、有效管理奠定基础，随时通报和回馈流动人口在流入地生活、居住、工作情况、现实表现以及遇到的困难和问题，共同做好流动人口、重点人员、特殊群体的服务、帮教、管理工作。」

（三）二维码与信息平台运用

依规定，便民联系卡背面载有持卡人资料的二维码，用于防伪、核实身份。便民联系卡制度的特点除了对流出地与流入地对流动人口的两头管制外，便是二维码与信息平台运用。

二维条形码 PDF417 做为一种新的信息存储和传递技术，从发明之初就受到国际的广泛关注，现已广泛地应用在国防、公共安全、交通运输、医疗保健、工业、商业、金融、海关及政府管理等领域。由于二维条形码可以把照片或指纹与文字等大量数据编在二维条形码中，有效地解决了证件的可读性及防伪等问题，因此广泛地应用在护照、身份证、驾驶证、暂住证、行车证、军人证、健康证、保险卡等任何需要唯一识别个人身份的证件上。除了便民联系卡外，二维码已大量的运用于乌鲁木齐市的租房管理与小区管理。

信息平台运用上，流出地与流入地管理者可通过「流动人口平台」和「警务综合应用平台」，建立流出地、流入地与警察公安三方的多渠道联络互动机制，随时通报和回馈流动人口在流入地生活、居住、工作情况、现实表现以及遇到的困难和问题。流动人口平台上对外出人员划分为四类，各有相应的登入管理与通报程序，四类分别为：

1. 一般人员外出，
2. 第三、四、五类重点人员和特殊群体外出，
3. 外出未申领便民联系卡的人员，
4. 对没有请（销）假或者不明去向的重点人员和特殊群体。

便民卡实施后，两平台成为地方基层维稳管理与流动人口管理的主要工具。

例如，新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州温泉县也对辖下各乡（镇、场）

村队（小区）警务室、综治中心、派出所要情进行两平台的测试²³，测试的

主要内容为：

1. 流入流出登记、协同回馈、出租房屋管理等；
2. 便民联系卡、易碎贴使用规程，便民联系卡打印；
3. 重点人员、特殊群体管理。

二、管控的核心：重点人员与特殊群体

一般而言在中国，重点人口是指有危害国家安全或社会治安嫌疑，由公安机关重点管理的人员。特殊人群，是一个有别于社会大多数群体的特殊人群，如刑释解教人员、艾滋病人、吸毒人员、具有不良行为青少年等。由于新疆的情势特殊，新疆的重点人员与特殊群体由新疆维吾尔自治区的行政办法所界定，只要是指涉及中国政府所定义的三股势力、恐怖活动、非法宗教与极端宗教思想的相关人员。在管理方式上，重点人员的管理以管制为主，对特殊群体的管理以教育帮扶为主，管制为辅。

〈新疆维吾尔自治区重点人员帮教管理办法（试行）〉所界定的重点人员包括：参与「三股势力」团伙组织、涉及恐怖活动未构成犯罪的；实施危害国家安全犯罪的刑释解教人员；多次从事非法宗教活动的；涉及非法宗教和极端宣传品屡教不

²³ 「关于对“流口平台”、“警综平台”使用和操作进行测试的通知」，
<http://124.117.209.131:7005/zhxxw/tzgg/157139.htm>。

改等十种类别²⁴。《新疆维吾尔自治区特殊群体教育管理工作的办法(试行)》所界定的「特殊群体」,主要包括参与非法宗教活动或表现非法宗教行为的人员,恐怖活动或组织相关成员的亲属,以及其他具有极端宗教思想的人员等十种类别²⁵。其中,再依据危害程度,将重点人员分为五个等级:第一类,有现实危害活动的;第二类,有现实危害倾向的;第三类,思想顽固的;第四类,思想、情绪不稳定的;第五类,一般重点人员。

新疆维吾尔自治区常态化开展专项行动,目的是对重点人员与特殊群体进行发现(摸清底数)与矫正(教育转化)的管理工作。这类工作以地方基层村乡镇等单位,主要为对辖区重点人员、特殊群体的管控工作,分为摸排、清查、分类、建档、管控、帮教、以及上级的强化督促检查,落实责任等项目。²⁶

²⁴ 1. 参与“三股势力”团伙组织未构成犯罪的;2. 参与、包庇、协助、资助恐怖活动未构成犯罪的;3. 实施危害国家安全犯罪的刑释解教人员;4. 实施危害国家安全行为,以普通刑事犯罪处理的刑释解教人员;5. 从事危害国家安全犯罪,依法受到宽大处理,没有追究法律责任的人员;6. 经常散布(包括在互联网、微信、微博上散布)民族分裂和宗教极端言论的;7. 利用社会矛盾和热点问题,制造谣言或滋生事端,影响社会稳定的;8. 多次从事非法讲经布道、非法聚众进行宗教活动、私带学经人员等非法宗教活动的;9. 印制、贩卖、散发、运输非法宗教和极端宣传品屡教不改的;10. 对社会不满情绪突出,可能对国家安全和社会稳定构成危害的其他人员。

²⁵ 1. 因违法违规等原因被撤销宗教教职资格人员;2. 地下讲经人员;3. 强迫、诱导未成年人信教、参加非法宗教活动的父母或其他法定监护人;4. 在各类经文班(点)学习过,具有一定宗教学识,但没有取得宗教教职资格人员;5. 私自去境内外学习宗教知识的人员;6. 零散朝觐人员;7. 穿戴“吉里巴甫”服、年轻人留大胡须、妇女蒙面等屡教不改者;8. 被依法打击处理的分裂、恐怖、宗教极端案件和组织团伙首要分子、骨干成员有一定关联的亲属;9. 本地区有影响的持宗教极端思想人物有一定关联的亲属、弟子;10. 其他有宗教极端思想表现人员。

²⁶ 其内容之官方说明如下:

「开展专项行动,摸清底数:为进一步核清涉恐涉暴重点人员、特殊群体底数、查明情况,补充完善相关资料,克州共摸排重点人员 744 人,其中一、二类共 348 人,三、四、五类共 386 人,特殊群体共 1320 人。

逐人建档立案,严密管控:克州将专项行动过程中摸排出的重点人员、特殊群体,全部纳入工作视线,按照规定做好危害等级评估、分类定级、列管列控、信息采集、人员移交等工作,将重点人员中的一、二类 348 人移交公安国安部门,三、四、五类交综治工作中心管控,并逐人建立档案,录入信息平台,实行严密管控。

对于重点人员和特殊群体的管制与工作包含几个部分:将重点人员和特殊群体稳控在当地,按程序严格办理请假手续后方可外出。对在居住地的重点人员和特殊群体执行帮教工作,严格落实

便民联系卡办法对重点人员与特殊群体的管制为：对一、二类重点人员按要求严格管控在当地；第三、四、五类重点人员和特殊群体无特殊情况，严禁外出，确需外出的严格履行请假手续。如新疆和田地区的策勒县在发放便民卡的措施中，有如下措施，「要求帮教小组负责定期掌握请假之重点人员与特殊群体，现实表现、活动情况，做好跟踪管理。对 45 岁以下留大胡须人员、蒙面人、穿黑罩袍人员，强制开展不少于 7 天的集中教育矫治工作，待其经教育矫治、真心悔过、剃掉胡须、揭面后，并提交承诺书、保证书，视情办理便民联系卡」。²⁷

三、便民联系卡对流动人口的立体化管控

新疆对流动人口的维稳工作中，投入大量人力是最普遍的做法。乡村地区对流出与流入人口的管控是采全民动员的方式，例如，新疆阿克苏地区新和县玉奇喀特乡对流动人口的控制措施。该乡除了实施便民联系卡制度，还要「按照村不漏户、户不漏人的要求，对外出人员进行一次全面清理，切实掌握本地外出人员的底数、去向和动态。建立村两委班子，村警务室，外出人员直系亲属三方监管体系，明确各方职责，直系亲属每半个月向村两委班子汇报外出人员基本情况，无论是流到疆内还是疆外的人员，都要及时与流入地综治部门和公安机关取得联

“周见面、月谈话、季考核”制度，强化重点人员和特殊群体的管控直接责任人的责任落实，通过“见面”、“谈话”和外围调查等形式对所管控的重点人员和特殊群体做到“每月”、“每周”核实是否外出活动，严密掌握其现实活动动向。请假外出的重点人员和特殊群体综合运用“警综平台”、“流口平台”和“便民联系卡”等工具，是落实流入流出地“两头抓、双向管”工作措施，做好管控。管控责任人与重点人员、特殊群体及其家人亲属签订了承诺书，保证不参与“三非”案件、违法犯罪活动，并要求其到警务室每周一报到。

强化督促检查，落实责任：一是县（市）综治办、公安国保、治安等部门加大对乡镇综治工作中心、派出所履职督查力度。二是加大对“平台”的动态巡查。三是州综治办督促“重点人口、特殊群体专项工作组”的责任落实。」引自「克州强化对重点人员、特殊群体的管控工作」，

http://www.xjpeace.cn/kz/zfzz_374/201406/t20140611_439361.htm。

²⁷「策勒县“四项举措”做好便民联系卡发放工作」，<http://clx.xjkunlun.cn/jcdj/2014/897679.htm>。

系。」²⁸ 进行如此全面的监控需要庞大的人力，就算不计乡村地区的公安警务与民警等保安人力，仅是对流动人口的全面动态掌控，与对重点人员和特殊群体的密集、人盯人式的监管与帮助教育，所需的人力仍相当可观。学者指出，新疆平均每日的各种巡逻管控的人力，于 2014 年 5 月时已达到 10 余万人的程度。²⁹

除了投入大量人力之外，信息技术运用也使人力的运用更有效率，信息技术已为新疆维吾尔自治区所强调并广泛实施。2012 年，新疆推广三化小区强调「单位化管理、网络化覆盖、社会化服务」管理；单位化管理是指，层层负责；网格化覆盖是指，将范围大且环境复杂的小区，划分为细小的网格，易于监控管理；社会化服务是指要利用社会资源。至该年年底，新疆 967 个重点复杂小区已实现单位化管理和网格化覆盖；新疆 1716 个推行「三化」小区中，84%的小区配备了监视与安检设施。2013 年，新疆在「三化」之外增加「数字化支撑」成为「四化小区」；数字化支撑是指，充分发挥网络信息时代的技术，影像监控、信息平台分析监控、手机定位监控、二维码广泛应用等等；这也使各类数字化技术装备各类监视装置、安检设施越来越多进入新疆的公众生活领域。

新疆城市对小区网格化管理的推行，是将小区划分为细小的网格，配置网格员进行责任管控，以新疆伊宁市为例，目前全市 104 个小区共有 1500 余名网格员³⁰。城市地区对流入流动人口的管控，即是在小区的网格化管理下，对陌生人

²⁸ 「玉奇喀特乡三措施加强流动人口源头控制」，
<http://124.117.209.131:7005/zhxxw/gzdt/157700.htm>。

²⁹ 李晓霞，〈新疆稳定形势变化及维稳政策分析〉。

³⁰ 「新疆伊宁市网格员古丽加合拉：基层牢固是稳定的基石」，人民网-新疆频道，2014 年 10 月 23 日，
<http://xj.people.com.cn/n/2014/1023/c345873-22700211.html>。

的发现、登记、上报管控、甄别与处置等程序。例如，新疆塔城市哈尔墩小区推行的流动人口「四步管控法」工作措施是摸排、登记、管控与服务。³¹伊犁州伊宁市推行的流动人口「七步管控法」工作机制是发现、登记、上报、甄别、控量、跟踪与监督。³²其中，几个重要的步骤如发现、登记、上报、甄别之说明如下：

「发现：十户长（巷道长）、信息员通过入户、在巷道观察等方式，发现流动人口后，第一时间向网格员报告。网格员、警务室民警落实每日入户走访制度，及时了解掌握本辖区流动人口底数和情况，做到流动人口落地 24 小时内发现。出租房屋业主在出租房屋时，要严格落实出租房屋承租、流动人口准住制度。各行业主管部门要督促各行业领域用工单位严格落实用工单位准聘制度，发现和使用流动人口后，24 小时内向各行业主管部门和用工单位所属村（小区）综治工作站报送流动人口信息。

登记：网格员对入户中发现的流动人口、出租房屋业主上报的流动人口、十户长（巷道长）、信息员发现的流动人口要进行详细登记，查看流动人口身份证件、便民联系卡（疆内来伊人员），并填写流动人口信息登记表。

³¹ 「哈尔墩小区推行流动人口“四步管控法”工作措施」，
<http://www.xjtcsh.gov.cn/xwdt/jdsqdt/201409/t40288182482edd7d0148402584f501fb.html>。

³² 「伊犁州伊宁市大力推行流动人口“七步管控法”工作机制」，
<http://124.117.209.131:7005/zhxxw/jyjl/160764.htm>。

上报：网格员在 24 小时内将采集的流动人口信息报村（小区）综治工作站。

乡（镇）场、街道综治中心将各行业主管部门和用工单位上报的流动人口信息进行登记备案，回馈至村（小区）综治工作站。

甄别：警务室民警在 24 小时内，通过「警综平台」完成对流动人口信息的甄别比对工作（对有重大嫌疑的人员立即进行甄别比对）后，将一类、二类流入重点人员上报辖区派出所；三类、四类、五类流入重点人员报乡（镇）场、街道综治工作中心。」

透过上述的官方工作说明，可了解到，便民联系卡即是四化管理的核心之一，在单位联系、跨域联系、优化人力运用与数字化支撑等面向，便民卡均有重要的功能。便民联系卡不是单独的一张便民卡，在人力管控的背后，有技术层次的提升（包含二维码、流动人口平台与警务综合平台），这提升使人口流动的讯息能在信息平台上实时联系，透过二维码能及时查核，从城市到乡村的各级综治办、公安警察治安部门、到第一线的网格员或是查核人员，形成一个全面与立体的管控网络。

四、便民联系卡实施后所引起的问题

由于涉及跨区域、跨层级、处理大量人口的流动往返与管制、与在流入地居住生活的相关事宜，要处理相当大量的联系、管制与服务等工作，新疆便民联系卡制度需由高度行政效率的现代管理组织来执行，否则会造成相当的行政混乱与民众生活的不便。便民卡自五月实施后也出现各式各样的相关问题。

行政管理能力上的问题，如样式不合标准，格式五花八门的情形，且多数缺少二维码³³；讽刺的是，警察所破获的伪造便民卡案件，伪造的便民卡样式更符合官方所规定的标准³⁴。此外也存在地方行政基层不知道便民卡，或是无法办卡的情况，据媒体报道，很多外来居民匆忙赶回去办理联系卡，得到了答复是：不知道这件事情。³⁵或是年长者往返办卡舟车劳顿的问题³⁶，城市中有房产者的问题，如许多人在大城市拥有房产或是已缴纳社保多年，因尚未具有居住地户籍仍须回原籍地办便民卡的情况。

执行者的扩大解释，造成民众更大的不便。如旅客在乌鲁木齐住准备住宾馆，被要求查看便民卡³⁷，以及民众要带家人去乌鲁木齐看病，被要求要办便民卡³⁸。依据《新疆维吾尔自治区流动人口便民联系卡实施规程》，住宾馆和看病是不需办理便民卡，但相关人员却要求检查与辨理便民卡，不仅不符合规定，且造成民众的极大不便与困扰。

³³ 「如叶城县伯西热克乡给居民开具的是一张纸制的《居民外出证明》，证明上写着居民姓名、性别、族别和身份证号码等信息，没有粘贴二维码；加马铁热克乡给居民开具的是《外出人员呈批表》，上面写有居民姓名、身份证号、手机号、住址、外出时间、外出事由、预计居住时间、外出目的地、村警签字和大队意见，并盖有公章，但没有粘贴二维码。」引自「新疆流动人口便民服务卡如何更便民？」记者徐阳，新疆都市报讯，2014年07月30日，

http://news.ts.cn/content/2014-07/30/content_10249062.htm。

³⁴ 「天山网乌鲁木齐：制假证的瞄上“便民联系卡”，

http://news.ts.cn/content/2014-07/18/content_10137569.htm。

³⁵ 「二道湾小区党支部书记张健说『居民回到老家后给我们打来电话说，当地办不了联系卡，他们都是请假回老家的，还急着要回乌市继续打工，问我们怎么办？我们只能让他们去当地派出所开具《无违法犯罪记录证明》，对于已经办回来的所谓的联系卡，我们也不忍心拒收，可卡上没有二维码，我们很难辨别真伪。』」引自「新疆流动人口便民服务卡如何更便民？」。

³⁶ 「除了跟随儿女来乌鲁木齐居住外的老人外，一些地州单位在乌鲁木齐建有老干所或住宅楼，住在这些单位的老人普遍年龄偏大，他们的户口基本上均在外地，让他们去户口所在地办理联系卡也遇到不少困难。」同上。

³⁷ 「我是地州市来乌办事的，晚上在乌准备在宾馆住，被告知要出示便民服务卡。我瞬间迷糊了。我想问身份证已经全国不通用了？？为什么要便民服务卡？那是什么东西？这一下进步太快了吧？求各位吧友给个解答」，<http://tieba.baidu.com/p/3167663233>。

³⁸ 库尔勒市市长信箱，关于便民卡的问题，

http://www.xjkel.gov.cn/appeal/view.jsp?model_id=1&sq_id=2930。

此外，便民卡的发放由地方村区主办，造成地方村区管理者的权力增大。所有户籍人员的流动决定权均操控在村区管理者手中，且无监督机制，易造成广大的寻租空间，将外出工作之人员当成待宰的肥羊。乌鲁木齐政协委员也曾针对便民卡的发放进行调查，2014年7月公布的调研指出，新疆个别地方便民联系卡制度实施进度缓慢，部分地区仍未开始办理便民联系卡，一些人口流出地基层工作人员存在「吃拿卡要」现象，存在办理程序、卡式标准不统一等问题。³⁹

³⁹ 「新疆重视政协委员建议便民联系卡制度整体推进工作落到实处」，
<http://www.xj.chinanews.com/item/Print.asp?m=111&ID=248563>。

肆、便民联系卡：反恐社会的安全识别

新疆便民联系卡的管制方式是将对乡村地区的管控运用到城市地区，将对重点人员与特殊群体的管制运用到所有人，构成流入地与流出地连结的全面登记管理。这种全面的管理有一个特点：假设所有人户籍与居住地不同的人是具有安全之虞的，在这情况下，凡接受政府登记管控，则被标记为安全无虞，若不受政府的管控则有成为有犯罪之虞，是具有危险性的。因此便民卡可视为是国家对人民的一种安全识别。

这种全面控制的情况类似社会学中的「全控机构 (total institution)」。全控机构指的是包括军队、监狱、精神病收容所、戒毒中心、住宿学校等，将人身自由、言论自由做了相当程度限制的机构。全控机构的要素为监视能力与限制能力，监视能力的部份如同在军队或住宿学校中所具有的科层的监督机制(班长、排长、连长、寝室室长、宿舍舍监等等)，或是摄影机、监听器等监视设备；限制能力是指空间上面的限制，如监狱牢房，或是对个人在行动或是言论上的限制等等。全控机构的控制程度有程度上的不同，最极端的如监狱、或是精神病院、等而次之的如军队、住宿学校等等，不过社会上也有一些相近于全控机构的状态或情境，如战备的社会，或是如颁布戒严令的社会等等。

从 2013 年以来一连串的暴力恐怖活动，将新疆的情势推升到准战争的状态，不过就中国政府而言，其实已经进入反恐战争的状态了，2014 年也成为中国政府严打暴力恐怖活动的一年。这种反恐战争有其隐晦性，因为敌人的飘忽不定，

任何时间任何地点都有可能成为战场，人人都有可能成为敌人。因此，由于恐怖活动不易预判，故以宗教极端思想做为暴力恐怖活动可能性的线索，由此流动人口、重点人员、特殊群体、危安类服刑在教人员便成为新疆反恐战争的重点对象。这种反恐战争呈现为两个面向，一是暴力恐怖攻击发生时的事发现场的战争，另一面向，是针对重点人员与特殊群体的思想战争，透过帮助教育与小区矫治消除其思想中的宗教极端成分。

在新疆的反恐战争中，所有战争的因素都具备了，但是唯一缺乏的是国家在法律层次上对反恐战争此一非常法律状态的认定。中华人民共和国宪法所规定的非常法律状态为三类：紧急状态、战争、动员，虽然中国政府宣布 2014 年为严打暴恐的一年，但并未宣布新疆进入紧急状态。在实际生活中，新疆的许多行政规定上似乎已标志的新疆已进入了紧急状态。2014 年 07 月 25 日乌鲁木齐公安局发布消息，有三名房东因租房给未持便民卡人员，依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第五十条「拒不执行人民政府在**紧急状态**情况下依法发布的决定、命令」，处罚行政拘留 10 日。⁴⁰此项裁罚似乎反证了，当前新疆处于紧急状态之下。

新疆的这种紧急状态缺少法律上的依据与规范，也未经行政机关的宣告，而是党或行政机关某种程度的默认，用以运作各种针对反恐战争而公布的行政办法，具有相当的瑕疵。在这种没有正式宣告的紧急状态下，新疆成为一个备战的社会，而便民联系卡成为这备战的社会中的安全识别。因此反恐战争的紧急状态是推行

⁴⁰ 「胜利路、小东梁派出所依法行政拘留 3 名违反租房管理规定的房东」，2014 年 07 月 25 日，<http://www.wlsga.gov.cn/html/article/38618/269764.shtml>。

便民联系卡制度的主要支撑，便民联系卡制度是执行紧急状态之下的管制措施。

从紧急状态来了解便民联系卡制度后，以下先讨论便民卡的一体化管理与引发疑虑之处，最后就便民卡制度值得关注的面向进行说明。

一、便民联系卡对流动人口的一体化管理

（一）流动人口管理制度化

1. 简化手续：外出务工、务农、经商等流动人口不需要往返流出流入地办理，直接在流出地办理便民联系卡，到流入地后持便民卡与相关文件办理租房或是居住证。流出地负责发放便民卡，流入地查核便民卡。
2. 对流动人口的好处：透过便民卡取得流动人口的合法性。
3. 对基层查核的好处：以卡查核流动人口，透过便民卡二维码可了解持卡人相关安全讯息，透过流动人口平台与公安警务综合平台可了解持卡人流出地相关讯息与安全讯息等，便于查核过滤。

（二）将流动人口管理、户籍制度与维稳一体化

在户籍制度上，流动人口进城最主要的障碍为户籍等制度性障碍，对于流入地的管理者来说，对流动人口的流入通常防范多服务少，戒备多信任少。便民卡将流动人口管理、户籍制度与维稳一体化，某种程度可缓解多防范少服务的情况。

新疆维吾尔自治区政府 2014 年 9 月 30 日公布《关于进一步推进我区户籍管理制度改革的实施意见》，其中明订「实行流动人口服务管理便民联系卡制度」，

指出「流入地要将便民联系卡作为租赁房屋、务工、务农的凭证之一积极提供服务」。此外，便民卡作为申请居住证的要件之一，《意见》中明订「建立居住证制度。公民离开户籍所在地到其他地方居住半年以上的，应当申领居住证。」故持有便民卡在流入地居住半年以上亦应申请居住证。便民卡与居住证的连动，可提升流动人口在城市中制度性待遇，将流动人口作为流入地的积极服务对象。《意见》中明订，「以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。居住证持有人享有与当地户籍人口同等的就业权、基本公共教育、基本医疗公共卫生、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等权利。」

二、便民联系卡制度引起疑虑之处

（一）推升新疆其他地方的管制程度

便民联系卡是对人们居住在户籍地以外之地点的限制与特许，户籍地与居住地不同未必是流动人口，但在便民卡制度中，将户籍地与居住地不同的人员化约为流动人口，并强制办理便民卡，会造成相当的困扰。

在 21 世纪的当下的中国社会城市中，工作点不同于户籍地是极为普遍的情形，规模越大的城市人口流动的程度越高，只有越是以传统农业为主的区域才会有极少的人口流动。而便民卡的制度正是将新疆农村的维稳管理方式扩大到城市地区，要求人们固着在户籍地上，以不流动为原则，同时也将对重点人员的管理方式扩大到全新疆，居住地点不同于户籍地时，必须要登

记申办便民卡。这种要求城市地区人们以不流动为原则，流动为例外的方式，对城市的工商运作势必造成极大的不便。若依据便民卡申办的标准，新疆各地的驻村工作组，以及各地的政府人员、公安警察民警等可能是首要申办的对象，试想若这些人真的申办便民卡，且一年一次，对整体公务机关的运作应该会有不小的影响，更何况其他非政府部门的运作。除了对城市运作的影响外，便民卡制度也会造成无便民卡人员的遭到罪犯化的对待，即便当事人有身分证，无犯罪纪录，有正当工作，且非重点人员与特殊群体，一旦在外居住且无便民卡时，便会成为犯罪嫌疑人与社会排拒的对象，甚至成为罪犯。

在中国政府积极推动建设「丝绸之路经济带」之际，便民卡的制度对经济与城市的发展会造成极大的不便；但是在暴力恐怖活动的威胁下，两害取其轻的衡量下，推升新疆整体的管制程度形成一个备战的社会或许有其不得不然的考虑。但若是长期执行则势必拖累新疆朝向丝路经济带的发展，拉大新疆与中国内地城市的差距。

（二）行政执行能力的不一致

新疆基层官僚体系的运作是便民卡制度推行的不稳定因素之一，如之前所提到的，新疆各地州(含兵团)在便民卡发放上存在便民卡样式不一，对民众要求不一，发卡时间不一，行政体系政策执行不一致的情形，对民众遵循政府的规定造成相当的困扰。

（三）对人民行动自由的管制

便民卡制度对重点人员与特殊群体的判定，主要依据《新疆维吾尔自治区重点人员帮教管理办法（试行）》以及《新疆维吾尔自治区特殊群体教育管理工作的办法（试行）》等行政办法，透过公安部门与由基层的村乡镇政府执行的各种专项行动，对所属居民进行摸排、清查、分类、建档、管控、帮教等工作，甄别出重点人员与特殊群体。然这由公安机关与基层政府所摸排得出来的结果，对当事人的人身自由等基本权益会受到严重的影响，一二类重点人员须被管控在当地，三四五类重点人员与特殊群体需透过层层请假程序，核可后方可外出。

在缺乏法律依据的情况下，由公安警察与基层政府人员的裁定，即可对人身自由做出限制与否定，具有相当任意性，也可能有相当的个人主观性。譬如，有地方基层人员在流动人口平台上，将某些重点人员降级为特殊群体，而后被上级发现予以改正的情况⁴¹。这种带有相当反恐措施的行政办法，在缺乏法源、标准不一与裁量范围大的情况下，确实有相当的立法需求性与紧迫性。在《全面推进依法治国若干重大问题的决定》中也明确提出，「贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。」

⁴¹ 「有个别乡镇存在把重点人员降级转控为特殊群体、治安类重点人员录入流动人口平台现象（现已全部整改）。」引自「关于博湖县流动人口服务管理近期需要注意事项」，博湖县流动人口综合信息网，发布时间：2014-06-16。

（四）地方村区的权力增大，造成寻租的空间

学者研究指出，新疆南部基层确实存在富户与乡村基层干部共谋占用公共资源的问题，乡村基层干部向富裕家庭摊派，获得一些经费来完成任务，他们给富裕户多提供方便作为回报。⁴²便民卡发放的主办单位为村（小区），因此，村（小区）管理者也掌握了该地所有户籍人口自由移动的权力，更因为便民卡必须要亲自到户籍地办理，且一年一次，自然成为村（小区）管理者寻租的重要管道。乌鲁木齐政协在对便民卡发放情形的调查中也指出一些人口流出地基层工作人员存在「吃拿卡要」现象。

（五）便民联系卡的法源问题

便民卡是属于何种性质的证件，若是属于行政许可的性质，则行政许可的特色是原则禁止、例外许可；若如此，则表示新疆自治区是禁止新疆及居民在户籍地之外居住；另一方面，没有法律依据或未经法律授权，行政机关也无权设立新的行政许可。便民卡的法源问题也关系到新疆是否进入紧急状态的情形。

三、便民联系卡政策需要关注的面向

便民卡实施初期所遭遇的各种问题与便民卡制度的有疑虑的面向，主要集中在行政官僚体系的执行能力，依法行政以及对地方基层行政权力扩大的监督等三个面向。

⁴² 菅志翔，〈南疆基层社会的精英互动〉，《西北民族研究》2007年第2期，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2008-11/06/content_38882.htm。

这三面向是环环相扣、息息相关的，由于行政官僚体系的执行能力的落差，所以政策的执行会因地而异、因人而异、有的快、有的慢、有的办、有的不办，行政标准的不一也造就了人治甚于法治的情况，形成行政人员上下其手的空间与机会。如此则连行政执行都谈不上，更遑论所谓管理与治理能力的提升，故而行政体系必须依法行政，依法执政。在这里「法」有多重的面向，首先行政要有法律依据，且受到法律的规范，其次，行政需要受到法律的监督，一为对行政人员执行过程的监督，一为对民众权益的保护。然而行政上的监督，会有相当的盲点与官官相护的可能，故一个向民众开放的监督与申诉机制，显得特别重要。

因此本文认为便民卡政策的执行需要关注以下层面：

首先，在于提升新疆行政官僚体系的执行能力，提升新疆行政官僚体系的执行能力是新疆维吾尔自治区长期以来努力的方向，便民卡制度本身的推行也是对新疆行政的强化与监督。新疆维吾尔自治区对便民联系卡推行的督促检查主要在维稳的层次，也就是对重点人员与特殊群体的管控，与流动人口的登记与检察的部分，对于与服务层次较为相关的，如便民卡发放的公平与否，或是对流入人口的服务机制是否到位，以及对无户籍人员的处理是否落实⁴³等等，也需要有相应的督察机制，才能同时落实便民卡制度的管制与服务面向，发挥预期的效果。

⁴³ 《关于进一步推进我区户籍管理制度改革的实施意见》明订，「对流动人口中的无户籍人员，符合现居住地落户条件的，在现居住地办理落户；不符合现居住地落户条件的，由原籍地派出所民警调查，经公安机关审批，本人、配偶及其子女在原籍地办理落户；户口在原籍地被注销的，由原籍地派出所民警调查，经公安机关审批，本人、配偶及其子女在原籍地恢复户口或办理落户；原籍地无法查明，现居住地又不具备落户条件的，应在现居住地办理特殊居住证，纳入社会管理。」

其次，是对反恐相关措施进行立法的工作，透过反恐法源的建立，在执行反恐相关政策时，有法可依，有法可监督，对民众权益也有法可保障。这亦是中共四中全会在《全面推进依法治国若干重大问题的决定》的重点项目之一。

最后，为监督与申诉服务机制的建立，前两项关键因素有其重要性，但并非能立即成办，而便民卡监督与申诉服务机制的建立是可快速执行，且具有立即效用的。由于便民卡制度赋予村区管理者极大的权力，因此民众的与申诉服务机制的建立显得特别重要，一方面透过申诉服务管道的建立，使民众了解便民卡制度的规定，也对地方村区管理者的在发放便民卡与检察上有所监督。此外，由于维吾尔族是受便民卡制度影响的主要群体，因此针对新疆少数民族维吾尔族等建立便民卡的申诉服务管道，显得更为迫切与重要。

中国其他各省对流动人口所执行的居住证政策，是逐步由社会创新管理从管制向治理转向的调整，强调透过服务与关注权益的层面以到管理的目的，由于反恐的急迫性，新疆自治区政府将创新社会管理中的治安立体化管控做了最大的强化，而创设了新疆便民联系卡制度，该制度是社会处于紧急状态下的非常态措施，是备战社会下的全面管制。正因为是紧急管制措施，因此赋予行政方面极大的权力，为避免将民众从一种恐惧置换到另一种恐惧，从一种不便置换到另一种不便，

需要透过对行政权力的规范与民众权益的保障，才能使便民卡制度在紧急状态下为民众提供服务与便利。