

对建构流动人口福利保障政策体系的思考

北京大学社会学系教授、博士生导师 陆杰华

北京大学社会学系博士研究生 黄匡时

由于我国长期以来的城乡二元结构和户籍管理制度的限制以及基于户籍基础上的社会福利保障制度体系，目前，绝大多数的流动人口仍然无法享受和城市户籍人口相同的福利待遇。流动人口作为城市建设和经济发展的重要力量以及社会弱势群体的构成部分之一，其福利保障状况不仅关系到其自身的权益保障问题，同时更是关系到城市持续健康发展与社会和谐的重大问题。

改革开放以来，随着我国户籍制度的逐步松动及家庭联产承包制改革的推进，农村大量富余劳动力逐渐涌入城市，形成了庞大的流动人口。2012年国家统计局公布的最新统计数字显示，全国流动人口增加到2.36亿人，占大陆总人口的17.4%。根据《中国流动人口发展报告2010》预测，随着我国城镇化和户籍制度改革的逐步推进，未来流动人口规模会进一步增加，预计到2020年超过3亿人，到2050年达到3.5亿。

毋庸置疑，如此规模庞大的人口流动在推动城市经济和社会发展以及城镇化的同时也引发一系列深层次的社会问题，其中关于流动人口的社会福利保障尤为引人关注。由于我国长期以来的城乡二元结构和户籍管理制度的限制以及基于户籍基础上的社会福利保障制度体系，目前，绝大多数的流动人口仍然无法享受和城市户籍人口相同的福利待遇。流动人口作为城市建设和经济发展的重要力量以及社会弱势群体的构成部分，其福利保障状况不仅关系到自身的权益保障，同时更是关系到城市持续健康发展与社会和谐的重大问题。流动人口社会福利旨在解决流动人口在就业、卫生、教育、住房等方面的福利待遇问题。从广义上看，流动人口福利保障包括社会保险、社会救济、住房保障、计划生育福利、教育福利、卫生福利和文化福利等有助于改善流动人口在城市的生活和健康以及文化消费水平的各种公共政策和基本公共服务。从狭义上来看，流动人口福利保障主要指涉流动人口的社会保险，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险和住房公积金等方面的保障措施。

迄今，在关于流动人口社会保障制度的理念和模式选择上，学者们存在不同的争论，主要有四种观点：一是主张把流动人口社会保障归入城镇社会保障制度内，实现趋同化的社会保障模式；二是主张建立专门为农民工服务的社会保障体系，这种体系既可以是过渡形态的“三元社会保障模式”，也可以

是衔接城乡的统一社会保障模式，也称作差异化社会保障模式；三是主张归入农村社会保障制度内，因为流动人口主体是农民工，农民工有土地保障，即城乡“二元化”的社会保障模式；四是认为农民工与纯粹的农民不同，且农村社会保障制度已不能满足农民工的需要，应根据农民工的具体情况建立大范围内归农村社会保障体系管理而小范围内又有其特殊性的社会保障制度。本文通过考察改革开放以来我国流动人口社会福利政策建构的演变，着重探讨建构我国流动人口社会保障体系的难点，最后针对难点提出建构未来流动人口社会保障体系的政策思路和框架。

改革开放以来流动人口福利保障体系的演变历程

改革开放以来，随着我国城镇化的快速发展和政府执政理念的转变以及我国人口发展形势的变化，我国流动人口相关政策发生了明显的转变，尤其是流动人口福利保障政策更是经历了从排斥到建构或者从制度缺位到制度建构的转变。

第一阶段（1978~1998）：制度明显缺位阶段。改革开放之初，政府对农民工进城持开放态度，不过随着人口流动盲目性和无序性特征的显现，尤其是对城市公共资源和安全构成持续的压力，政府开始对人口流动实施严格控制。1989年，国务院办公厅正式发出了《关于严格控制民工外出的紧急通知》，从此揭开了改革开放之后流动人口政策管控的序幕。此后，政府发布了一系列关于流动人口管制的政策。在流动人口管控为主导的政策背景下，流动人口的福利保障并没有进入政策视野。可以说，改革开放以来的很长一段时期内，我国政府对流动人口的福利保障存在着制度性缺位，其中福利排斥是一个明显特征。

第二阶段（1999~2006）：制度建构探索阶段。1999年，

国务院颁布《失业保险条例》首次对农民工失业保险进行法律规定。2003年，国务院办公厅发布了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，要求“将农民工纳入工伤保险范围的工作”，“有条件的地方可探索农民工参加医疗保险等具体办法，帮助他们解决务工就业期间的医疗等特殊困难”。2005年，建设部、财政部和中国人民银行联合发布《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》规定“有条件的地方，城镇单位聘用进城务工人员，单位和职工可缴存住房公积金”。这是首度明确进城务工人员享有住房公积金权利的政策文件。

2006年，国务院颁发了《关于解决农民工问题的若干意见》，对农民工的社会福利保障制度建设做了全面规定，这是关于流动人口社会保障政策体系建构具有探索性的重要文件，其中政策突破的要点在于：一是要求建立农民工工资支付保障制度、工资支付监控制度和工资保证金制度；二是要求建立健全农民工社会保障制度，优先解决工伤和大病医疗保障问题，逐步解决养老保障问题，有条件的地方，可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本医疗和养老保险；三是首度提出要把农民工纳入城市公共服务体系，逐步健全覆盖农民工的城市公共服务体系。

第三阶段（2007年至今）：制度建构全面实施阶段。2007年，中央综合治理委员会出台了《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》，明确未来流动人口政策的基本方针是“公平对待、搞好服务、合理引导、完善管理”，强调服务和管理并重，提出通过服务来带动管理的政策，并要求流入地、流出地的党委和政府把流动人口服务和管理的工作纳入本地区国民经济和社会发展中长期规划和年度计划，在制定公共政策、建设公共设施等方面，统筹考虑长期在本地就业和居住的流动人口对公共服务的需要，逐步建立和完善覆盖流动人口的公共服务体系。正是从这个阶段开始，我国流动人口逐渐纳入到城市公共福利制度体系，流动人口社会福利保障制度进入了实施期。这一时期，流动人口社会福利政策建构的重点内容包括：

一是关注公共租赁住房福利保障体系。2007年，建设部、发展改革委、财政部、劳动保障部和国土资源部印发《关于改善农民工居住条件的指导意见》的通知，明确“把改善农民工居住条件作为解决城市低收入家庭住房困难工作的一项重要内容”，并对农民工的住房福利进行规定，这是首个专门针对农民工群体的住房福利进行规定的政策文件。2010年，由住房和城乡建设部等七部门联合制定的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》规定“有条件的地区，可以将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应

范围”。此后，浙江、安徽、山东、陕西、河北、福建、广东、北京和上海等省市陆续探索将流动人口纳入保障房范围。2012年，住房和城乡建设部发布《公共租赁住房管理办法》，明确规定“公共租赁住房是指限定建设标准和租金水平，面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性住房。”2013年，国务院办公厅发布《关于继续做好房地产市场调控工作的通知》，明确规定“2013年底前，地级以上城市要把符合条件的、有稳定就业的外来务工人员纳入当地住房保障范围”。不过流动人口的住房保障范围目前只限于公共租赁住房，而廉租房和经济适用房等目前依然仅限于户籍人口。

二是关注社会保险制度的建立和健全。2009年，人力资源和社会保障部就《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》面向社会公开征求意见。2009年，国务院办公厅转发了人力资源和社会保障部、财政部《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》对流动人口社会保险的转移接续做了规定。2010年颁布并于2011年7月1日实施的《社会保险法》规定“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”，这标志着农民工社会保险制度基本确立。

三是关注公共文化福利体系建设。2011年发布的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》提到“引导企业、社区积极开展面向农民工的公益性文化活动，尽快把农民工纳入城市公共文化服务体系”。

总之，30多年来，我国流动人口福利保障经历了从排斥到建构的演变历程，目前初步形成了以社会保险为基础，住房保障为支撑，其他福利为补充的流动人口福利保障体系。

流动人口福利保障政策体系建构实践

目前，流动人口福利保障政策体系建构存在诸多瓶颈，其中最突出的是如何将宏观的流动人口福利保障政策理念切实贯彻到顶层政策设计的实际行动之中。笔者认为需要重点破解以下几个方面的困难：

保障政策体系建构的理念并不十分清晰。众所周知，流动人口的流动性特征明显，尤其是农民工群体，他们是经常流动在城乡之间的特殊群体。一方面他们可能被市民化或城镇化，成为城镇常住人口；另一方面他们又可能返回农村，继续从事农业，这样耕地仍然是他们的基本保障。面对这一特殊人群，政府更多的是尊重农民工群体的自主选择，同时考虑到各地情况不同，目前政府针对流动人口的社会福利保障政策没有强制



统一的要求。

现有社会保险多模并存困扰全国统一社会保障模式的构建。目前关于流动人口社会保险模式并没有一个统一的硬性规定，城市之间存在不同的社会保险模式。大体而言，现实政策中存在三种流动人口社会保险模式，即城保模式，如广东省；次城保模式，如北京市、重庆市和青岛市等；综合模式，如上海市、成都市和大连市等。流动人口社会保险多模式共存不仅容易造成社会保障的制度陷阱，不利于建立全国统一的社会保障模式，最终也不利于人口的自由流动。

滞后的户籍制度改革造成相关政策操作性差的窘境。尽管目前关于流动人口社会保障的政策法规很多，而且《社会保险法》也明确规定进城务工人员的社会保险参照此法。但是，由于农民工群体在户籍上的特殊性，以及建立在户籍制度基础上的福利体系，尽管《社会保险法》囊括了流动人口，实际上流动人口无法凭借这一条款获得社会保险的权利。目前不少省市并没有单独就农民工群体社会保险出台规章和实施办法。很多有关流动人口社会保障的政策法规都存在“城市自治”的条款，即不同省市根据中央政策单独就农民工群体社会保障做出规定。

单一的福利保障内容远远满足不了农民工的现实需求。从内容上看，流动人口社会保障仅限于工伤保险、医疗保险、养老保险和失业保险，很多地方生育保险基本上也是空缺的，更别说农民工最低生活保障制度了。此外，农民工群体在住房上也完全被排斥在廉租房和经济适用房之外。从形式上来看，当前流动人口的福利保障主要采取物质形式，而对非物质的福利保障，尤其是社会心理福利保障不够，比如农民工群体的文化福利、精神福利和城市对他们的包容等非物质的福利缺位。

社会保险水平较低严重挫伤农民工参保的积极性。现有流动人口的社会保险不仅参保费率普遍低于城镇企业职工，而且缴费基数也不同于城镇企业职工，大多是城镇缴费基数的60%或者上一年度的最低工资。以养老保险为例，大部分省市采取单位缴费低于20%城镇缴费费率，有些地方单位缴费费率高些但是划归个人账户的比例低些，比如北京单位缴费是上一年度职工月最低工资的19%，其中3%进入个人账户；有些地方单位缴费费率低些，但是划归个人的比例高，比如重庆10%的单位缴费，其中9%进入个人账户，缴费基数是根据本人上年度月平均工资总额来核定，低于全市月平均工资总额60%，按照全市月平均工资总额的60%来缴纳，超过300%的超额部分不计入缴费基数；北京8%为个人缴费，而重庆5%的个人缴费比例。如果说个人缴费部分考虑到了农民工的低工资现状，那么单位缴费部分为什么存在差异？农民工和城镇职工在同一个企业工作，就业环境和城镇居民基本没有差别，如果有差别，

那也是流动人口从事更为艰苦的体力劳动，然而，流动人口却享受不公平的单位缴费比例和缴费基数。这显然有悖于一视同仁的公平原则，也在很大程度上影响了农民工参保的积极性。

流动人口福利保障政策的责任主体划分不清。目前关于流动人口社会保障的政策难点的核心在财政支付上，由此导致责任主体划分不清。其一是中央和地方财政责任分配问题。中央积极主动地建立完善流动人口社会保障制度并给出专项基金来支持农民工的社会保险支付，大有中央政府包办的态势，不过地方政府考虑到公共财政的支付能力，大多积极性不高，而且不同地方政府希望保持地区差异，从而避免在流动人口社会保障上承担过重的财政负担。其二是政府和企业责任分配问题。当前农民工的社会保险主要是政府在推动，甚至可以说政府在包办农民工的社会保险，而企业对农民工的社会保险的积极性并不高，甚至有意识地去规避。当前，由于企业缴费率偏高，导致企业负担较重，企业逃避缴费义务的现象十分普遍，经常会出现少缴和欠缴的情况，现行政策法规对企业也缺乏约束力。

未来流动人口福利保障体系建构的顶层设计

新形势下，我们必须深刻认识建构流动人口福利保障体系的现实意义和深远的历史意义。首先，建构流动人口福利保障对维护社会和谐具有重要意义。流动人口福利保障不仅有助于维护流动人口在城市居住生活的基本权益，也是化解流动人口和户籍人口之间矛盾、对立，实现社会公平的重要内容，更是缩小贫富差距，共享社会发展成果的必然要求。流动人口尤其农民工是社会弱势群体之一，将农民工群体纳入社会保障体系，不仅可以化解农民工及其家庭的生活风险，满足其生活基本需求和福利保障，更是以人为本施政理念的重要体现，有助于减少社会不安定和社会矛盾风险。其次，建构流动人口福利保障体系对推进城镇化进程具有重要作用。城镇化是当前和未来较长一段时期，经济和社会发展的主旋律。而农民工群体将是未来我国城镇化的主体。构建流动人口福利保障有助于留住更多农民工群体在城市生活、就业、结婚和定居以及养老，从而加快人口城镇化步伐。第三，建构流动人口福利保障体系对完善社会保障制度至关重要。建构流动人口福利保障既可以扩大社会保障覆盖面，改善农民工群体的社会保障状况，从根本上维护农民工群体的合法权益，又可以探索出一条实现衔接城乡、全国统一的社会保障制度体系，从而根本上消除城乡社会保障差异，实现社会保障的公平性。

我们认为，未来流动人口福利保障政策建构的主要思路是：在以人为本的理念下，坚持循序渐进、趋同和可衔接以及

突出重点的原则，特别关注顶层制度设计，以逐渐纳入城市保障模式为目标，以扩大流动人口社会保障面为重点，以提高流动人口社会保障水平为基石，以出台流动人口社会保障实施细则为突破口，以建立流动人口社会保障政策监管机构和加强考核为关键，逐步拓展流动人口社会保障内容，丰富流动人口社会保障形式，完善流动人口社会保障制度，为推进人口城镇化和社会和谐以及全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系创造良好的政策环境。

为此，建构流动人口福利保障政策体系必须坚持如下原则：首先，坚持循序渐进原则。要逐步建立与户籍人口接轨的循序渐进的流动人口福利保障政策体系，以户籍制度改革为契机，逐步实施常住人口居住地人口登记制度，实现流动人口与户籍人口的平稳对接和福利待遇的平稳过渡。其次，坚持趋同和可衔接原则。无论从社会保障的公平性角度来看，还是从社会保障模式的衔接性以及流动人口的流动性来看，流动人口社会保障应与城市社会保障和农村社会保障相衔接，既要满足农民工留城意愿，实现留在城市后可以和城市模式衔接，又要满足农民工的返乡意愿，实现返乡后可以和农村模式衔接。这样要求流动人口社会保障模式既要与城市保障模式趋同又要能衔接农村保障模式。第三，坚持突出重点原则。分类别分层次有重点地推进流动人口的社会保障制度建设，优先强制性推行工伤保险和以大病为重点的医疗保险，稳定推进养老保险和失业保险以及生育保险，逐步完善住房保障制度，探索流动人口最低生活保障制度和社会救助以及其他社会福利的有效实现形式。

着眼于未来流动人口福利保障政策构建的思路与基本原则，今后的顶层政策设计应当重点包括：

首先，明确保障理念，逐渐纳入城保。明确流动人口福利保障理念，流动人口福利保障不仅是以人为本施政理念的必然要求，而且是完善社会保障制度，实现“全覆盖”和“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”的客观必然，更是深入推进城镇化进程的客观要求。因此，要明确流动人口福利保障的模式选择，在现有城乡不同保障模式下应考虑逐渐纳入城市保障模式；在明确城乡一体化保障设计之后应该考虑走城乡一体化模式。要避免走独立于城乡的第三条社会保障模式，避免社会保障模式的衔接成本和制度陷阱。

其次，划定保障基线，提高保障水平。考虑到东中西部经济和社会发展水平差异，划定一条硬性的保险缴费率并不符合国情。不过，可以将户籍人口的社会保障作为参考标准建立一条基线，即不低于城市户籍职工社会保险的80%。这个可以是每月账户总额的80%，也可以是每年账户总额的80%，但应避免是缴费基数和缴费比例的80%。总之，科学划定流动人口保

障基线，提高流动人口保障水平，彻底避免流动人口社会保障的低水平陷阱。

第三，明确责任主体，细化责任范围。明确中央政府和地方政府在流动人口社会保障财政上的分配比例，建立和完善流动人口社会保障专项基金的分配和横向转移支付政策体系，进一步强化地方政府在流动人口社会保障中的责任，建立健全地方政府在流动人口社会保障政策上的激励机制。此外，还要明确企业在流动人口社会保障上的责任，加强对企业用工不上保险的惩罚力度，出台相关企业激励机制，鼓励企业为农民工缴纳相关社会保险。

第四，建立监管机构，纳入考察指标。从不同层面建立流动人口社会保障政策联合监管机构，将流动人口社会保险覆盖面作为当地社会发展的重要指标来考核，加强对流动人口社会保险的监督和考评。此外，出台举报奖励机制，加强对政府和企业在流动人口社会保障上的不作为的惩罚力度。

第五，扩大保障内容，丰富保障形式。在扩大流动人口社会保障覆盖面的基础上，逐步拓展保障内容，将流动人口社会保障范围扩大到生育保险、住房公积金、廉租房和经济适用房以及最低城市生活保障制度上，并且不断丰富流动人口福利保障形式，探索文化福利、儿童福利（含婴幼儿福利）、老年福利（比如老年餐桌向老年流动人口开放等）和社会工作福利以及其他形式的福利，向不同年龄的流动人口开放。

第六，出台实施细则，强化可操作性。建议国家专门出台对流动人口社会保障的指导实施细则，进一步增强流动人口社会保障的可操作性。重点明确流动人口社会保障的模式选择、保障水平、保障责任主体、保障内容和监管机构。

人民论坛

责编/王坤娜