

# 现阶段流动人口服务管理与福利保障：现状、挑战与思路

北京大学社会学系 陆杰华 王茗萱

## 一、引言

进入 21 世纪以来,全球经济一体化的加速发展使得中国对外开放格局不断拓宽和加深,进而推动了国内经济、文化、政治等各领域水平的全面提升,也带动了全国范围内的工业化、城市化、信息化和市场化的浪潮。正是为了适应这一潮流,商品、信息、资金和劳动力等要素的大规模跨区流动成为了新世纪的鲜明特点。与此同时,原有户籍制度的“社会屏蔽”功能逐步弱化,大量的农村剩余劳动力也在城市的拉力作用下发生了由农村到城市的快速“向心式”流动(陆杰华,2007)。

自上世纪 70 年代末改革开放以来,我国流动人口规模增长迅速。从 1982 年到 2000 年,流动人口总量已由 3000 万猛增至 12107 万,占全国人口总数的比重也由 2.97% 上升至 9.55%。进入 21 世纪之后,全球一体化的发展和对外开放格局的拓宽更是推动了流动人口在速度和频率上的双向提升,在北京、上海、广州等经济繁荣、人口聚集的大城市,这一趋势表现地尤为明显。据 2005 年 1% 人口抽样最新数据资料显示,全国流动人口总量为 14735 万人,占全国总人口的 11.28%,其中跨省流动人口 4779 万人。与五年前相比,五年间全国流动人口增加 296 万人,跨省流动人口增加 537 万人。

显然,作为城市建设的主力军,规模庞大的流动人口对我国近年来的经济发展和社会进步的贡献是巨大且重要的。但同时我们也必须看到,由于劳动力及相关管理机制的不完善以及各级政府对迅速增长的流动人口规模应对不够,城乡二元社会经济结构下的流动人口福利保障问题已经成为影响到社会经济持续发展以及政府公信力的一个重大现实问题,尤其就业、住房、子女教育等方面,这不仅严重影响了流动人口的正常生活与工作,同时也不利于流动人口的社会融合以及构建和谐社会目标的实现。长此以往,必将对我国经济和社会建设带来极大负面影响,更将成为我国现代化进程中的巨大障碍。因此,探索新时期流动人口服务管理与福利保障的全新理念以及长效制度安排,不仅是各级政府应对当前挑战、确保经济健康稳定发展的现实选择,更是实现全面建设小康社会总目标的必然要求。

## 二、目前流动人口服务管理与福利保障的阶段性与特点分析

人口迁移和流动作为社会经济进步的必然趋势,在不同发展阶段都呈现出不同的特点,我国亦不例外。自新中国成立至今,由于国家经济及社会政策的调整转变,人口流动在我国呈现出明显的阶段性特征。而与之对应,流动人口服务管理与福利保障机制也经历了内容、风格各异的几个阶段。综合而言,建国以来,流动人口服务管理与福利保障变化主要有以下

几个阶段以及特点:

#### (一) 1958-1984: 城乡明显分割的人口管理体制时期

1958年,全国人大常委会颁布《中华人民共和国户口登记条例》,标志着我国正式进入城乡分割的人口管理体制时期,该条例第十条明确规定:从农村迁入城市,必须有城市劳动部门的录用证明或者有城市户口登记机关的允许迁入证明。该条例同时还要求,公民在常住地市、县范围以外的城市暂住三日以上的应当办理暂住登记,而在农村则不必(欧广源、雷于蓝,2006),由此拉开了我国城乡户籍管理的序幕(彭希哲、郭秀云,2007)。自此直至1984年,我国都实行城乡分割的人口管理体制,城市和农村,两套体系、两种待遇,界限分明,户籍作为划分城乡的制度性指标成为了城乡福利保障的重要分界线。

#### (二) 1985-1994: 防范式治安管理为主的阶段

20世纪80年代中期,随着改革开放的逐步深入,越来越多的农村富余劳动力为了获得更高收入,摆脱土地的束缚转入大城市打工;随着城乡户籍分割体制的逐步松动,流动人口规模在快速增加。1985年,《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》出台,进一步明确要求暂住拟超过三个月的16周岁以上的进入城市必须申领暂住证,这是改革开放以来第一个对流动人口实行全国性管理的法规文件,也是政府对流动人口采取宏观管理措施的开端。

这一时期的流动人口管理仍然残留着计划经济的思维方式和做法,以公安部门为主体,着重从治安、暂住户籍登记等方面进行防范式的严格管理,其主要内容包括函查、摸底、办证、验证与退证等,对那一时期的社会团结稳定起着举足轻重的作用。这一阶段的管理特点也仅是人口迁徙上的局部松动,并没有对流动人口福利保障作出任何国家层面的制度安排。因此,随着流动人口规模的不断扩大、速度的不断提高,这一管理模式也开始表现出了内容单一、力量薄弱和效果欠佳等缺陷,其中最明显的不足是缺少对流动人口的服务内容,也就很难谈上保障流动人口的基本合法权益。

#### (三) 1995-2000: 参与式综合管理为主的阶段

在人口跨区流动加速发展的力量推动下,1995年,公安部颁布《暂住证申领办法》及其有关问题的通知,重新规定拟暂住一个月以上的年满16周岁的务工、经商等人员必须申领暂住证,这不但进一步强调了暂住证的社会管理功能,还标志着政府对流动人口的服务管理内容已经扩展到了就业、经商及住房等多个方面,流动人口的基本合法权益进入了政府决策者的视野之中,其原有严格分割城乡二元福利保障开始出现了松动的迹象。同年9月19日,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》,对于加强流动人口管理的指导思想和工作任务、主要措施以及各部门的主要职能等内容进行了详细的阐述,指出流动人口管理涉及劳动、计生、教育、工商、城管、房管等政府部门,其目的是要形成党委领导、政府主管、公安为主、各方参与的综合管理的全新工作格局。(欧广源、雷于蓝,2006)

至此,我国对流动人口的管理模式已逐步由防范式治安为主转为参与式综合为主,其服务和福利保障内容也逐步扩展到了就业、住房、生育、医疗、教育等各方面,这一开放式的转变既满足了经济发展对城市外来人口的必然要求,又促进了流动人口更好地融入城市生活、推动了这一群体待遇水平的全面提高。但我们也应看到,这一综合管理模式在相关政府部门的人员、经费、编制及机构等保障方面还存在着明显的制度上障碍,流动人口的福利保障水平在这一阶段也仅是零散的,并且呈现低水平以及地区之间差别明显的特点。

#### (四) 2001-至今: 服务管理并重的新阶段

进入新世纪,为了更快更好地实现全面建设小康社会的总目标,政府将三农问题列为

国家经济和社会发展的重中之重，通过采取一系列措施统筹城乡发展、不断提高对农村进城务工者的服务管理和福利保障水平。从全面改善流动人口的诸如就业、子女教育、医疗卫生、住房等各方面的保障服务，到把涉及农民工福利的有关经费纳入国家正常的财政支出预算范围，从不断降低城市中流动人口的就业门槛、减少对这一群体的不合理限制，到着力解决农民工工资的按时按量发放问题，政府为维护 and 保证农民工的权益进行着不懈的尝试与努力，与构建和谐社会相一致，我国对流动人口的服务保障进入了以服务带动管理的全新管理阶段。就流动人口福利保障方面，国家重点在改善农民工就业环境、维护合法权益方面作出了一系列的制度安排，包括《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》、《关于推进混合所有制企业和非公有制组织从业人员参加医疗保险的通知》等，其中 2006 年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》是对这个阶段流动人口福利保障基本内容全面阐述的一个纲领性的文件。客观地讲，这一阶段的流动人口福利保障重点是在制定相应的政策体系，而在福利保障涵盖的基本内容以及具体实施上还与流动人口客观要求有着明显的差距。

### 三、流动人口服务管理与福利保障面临的突出挑战剖析

在社会深度转型与经济高速发展的背景下，规模快速增加的流动人口，既为我国的现代化建设发挥着必不可少的承载者和生力军的关键作用，也给政府的公共管理和服务带来了严峻的挑战。目前流动人口的服务管理与福利保障面临着许多问题，其中突出表现以下几个方面：

第一，流动人口各种权益难以得到全面的合法保护，直接影响到政府的公信力

近年来，虽然各级政府和机构在维护流动人口合法权益方面做了许多有益的探索，但成效并不十分明显。数据显示，农民工养老、失业、医疗、工伤、女职工生育保险的参保率分别只有 33.7%、10.3%、21.6%、31.8%和 5.5%（陈敦贤，2005），远远低于户籍人口的平均水平。一些研究还发现，流动人口的自由迁徙权、合法居住权、平等就业权、平等教育和培训权、平等社会保障权等一系列权益基本处于无保障或缺乏保障的地位，造成这种状况的最重要症结是流动人口的各种权益还没有完全得到全国性以及地方性法律和条例的支持和保障（陆杰华，2007）。各种权益维护的缺乏或失败，极大地阻碍了流动人口对城市的认同与融合，也成为了流动人口越轨行为的诱发根源，同时从长远上也动摇着流动人口对政府公信力的基石。正是从这一意义上讲，有效地解决流动人口的基本权益维护问题是当前福利保障制度建设关注的最现实问题。

第二，流动人口服务管理的政策法规建设存在着诸多的盲点，其福利保障缺少统一、权威的法律保护

依法管理流动人口目标的实现，有赖于政策法规的及时全面地制定与完善，流动人口福利保障的体现也有赖于法律法规的保证。而在目前复杂多变的社会环境下，因思维、信息等原因导致的政策法规建设的相对滞后，不仅极大地限制了我国流动人口服务管理的广度、深度和效度，同时也难以对流动人口福利保障给予统一、权威的法律支撑。具体来讲，这一滞后性主要表现在以下几个方面：一是政策法规缺乏规范性和系统性，法规、规章之间的矛盾和不一致的现象频发，福利保障的内容缺少统一的标准，统一的权威性法规亟待建立。二是政策法规缺乏针对性，其对流动人口服务和管理的重点模糊，尤其是基本福利保障与户籍人口有着明显的差距，不利于依法行政。三是部门间的政策法规缺乏共同约束性。

第三，人口的自发流动与户籍属地管理之间的制度性冲突，城乡分割的福利保障格局

尚未根本性改变

逐步放开的户籍制度的试验性改革，并没有从根本上消除半个世纪以来城乡二元结构的界限与门槛。而依着于户籍制度属地管理原则的医疗卫生、生育、子女教育、住房、就业等制度的阻碍，更是极大地限制了农村进城务工人员的合理有序流动，也成为了令流动人口陷入受歧视的“边缘化群体”困境的“罪魁祸首”。户籍制度造成的社会福利壁垒，人为地在城市内部划分出本地人和外地人两大群体，由此形成的二元社会结构，阻碍了流动人口对城市社会经济资源和发展成果的共享（彭希哲、郭秀云，2007）。人口的自发流动与户籍属地管理之间的制度性冲突愈演愈烈，严重影响了城市各利益群体之间的沟通与协调，也容易激发流动人口的认同危机，从而引发其对政府的信任危机，这些不仅不利于社会的团结有序运行，更不利于和谐社会的构建。

第四，缺少权威、专门性的流动人口综合服务管理机构，流动人口福利保障政策缺少部门的落实

目前，诸如北京、深圳等地已经建立起多层次的流动人口综合服务管理机构，确保流动人口合法权益的保护。但是，全国尚未建立起权威、专门性的流动人口综合服务管理机构，在一定程度上严重地限制了政府对流动人口宏观服务管理行动的开展，也不利于流动人口福利保障水平的稳步提升。目前公安、劳动、计生、教育等各部门对流动人口参与式的共同管理模式，在扩宽就业、社会保障、计划生育、子女教育等服务领域方面做了积极的探索。但是，我们必须看到，缺少统一、权威的流动人口综合服务管理既有可能造成政府人力、物力等资源的浪费，增加了管理的协调与运作成本，同时也产生了一些部门在流动人口福利保障工作方面推委责任的现象。因此，要提高流动人口服务管理与福利保障的绩效，建立权威专门性的综合管理机构迫在眉睫。

第五，流动人口与配套服务体系信息不对称问题，基本公共服务均等化问题不容忽视

同正规劳动力市场诸如就业咨询、培训等信息欠缺的情况紧密相关，流动人口公共服务信息也存在着不对称现象，而这极大地影响了城市中这一群体的生存，给其就业与生活带来了高风险、高成本、盲目流动性、低保障等一系列现实问题。此外，针对流动人口的聘用单位与居住地管理机构分别管理、各部门的静态管理、预警信息的缺失等都严重阻碍了政府对流动人口的服务保障水平的改善与提高，甚至有可能导致人口政策的失误从而给我国经济和社会进步造成不可估量的损失。

## 四、建立健全流动人口福利保障的政策思路

自 20 世纪 70 年代后期改革开放以来，流动人口作为现代化建设的中流砥柱，对我国经济和社会的飞速健康发展发挥了不可估量的重要作用。因此，建立健全流动人口的福利保障制度，不仅关系到现阶段经济建设的战略规划，更关系到全面建设小康和构建和谐社会的长远大局。遵循管理流动人口的“人性化、法制化、公平化及综合化”的原则，结合目前我国实际，现对流动人口福利保障政策建议如下：

一是必须树立以人为本、公平公正的和谐福利理念。一方面，要坚持人性化原则，从流动人口的基本生存和发展需要着眼考虑他们的福利保障问题；另一方面，要用开放、宽容的态度来看待这一群体，给予其公正平等的福利待遇，从而实现城市中各利益群体的和谐共处，维护社会安定团结。

二是加快完善流动人口服务体系，确保信息的时效性和全面性。利用先进的网络技术

等不断完善流动人口的服务信息体系，及时提供并更新与农民工密切相关的就业、住房、子女教育、医疗卫生等政策或社会信息，为其创造一个信息对称、竞争相对平等的工作生活环境。

三是建立健全各种制度法规，真正做到有法可依，为维护流动人口权益提供法律保障。尽快出台或完善与流动人口服务管理相关的法律法规，为他们提供良性的法制环境，并逐步将流动人口的服务管理工作纳入规范化、法制化的轨道，为维护他们的权益提供法律支持和保障。

四是建立全国范围的权威性专门化流动人口综合服务管理机构。各级政府要整合部门流动人口管理资源，建立起统一、权威、全方位、覆盖广的流动人口综合管理组织机构，并使其真正纳入社区基层政权组织体系之中，及时为流动人口提供诸如就业咨询、职业培训、子女转学、医疗保健等各种服务，以为其福利待遇提供组织保障。

五是逐步建立与户籍人口接轨的循序渐进的福利保障政策。以户籍制度改革为突破口，逐步实施常住人口的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。通过“身份证管理”的人口登记制度，实现以往附着于户籍的福利待遇的平稳过渡，增强流动人口的都市认同感与归属感。

六是流动人口的社会保障宜分类分层次。循序渐进推进。要首先确定强制性工伤保险，其次是医疗保险，第三是社会救助，最后是养老保险和住房保障。同时要选取典型地区进行试点，总结成功经验，然后再进行全国或者区域范围的推广。

#### **参考文献：**

1. 欧广源、雷于蓝：《广东人口发展战略研究》，中国人口出版社
2. 李若建：“地方外来人口管理法规初步探讨”，《人口与经济》，2001年第5期
3. 彭希哲、郭秀云：“权利回归与制度重构——对城市流动人口管理模式创新的思考”，《人口研究》，2007年第7期
4. 陈敦贤：“流动人口社会保障体系论略”，《中男财经政法大学学报》，2005年第3期
5. 陆杰华：“新时期流动人口管理和面临突出问题及政策建议”，《理论视野》，2007年第9期
6. 孙宝树：《国务院关于维护职工合法权益工作情况的报告》，2007年12月26日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议
7. 魏津生、盛朗、陶鹰主编：《中国流动人口研究》，人民出版社，2002
8. 吴明伟、吴晓等：《我国城市化背景下的流动人口聚居形态研究》，东南大学出版社，2005
9. 萧遥、柴华：“外来流动人口管理实践之路”，2007年3月29日《第一财经日报》