

# 流动人口服务管理与福利保障: 现状、挑战与思路

陆杰华 王茗萱

2005年全国1%人口抽样调查数据显示,全国流动人口总量为14735万人,占总人口的11.28%,其中跨省流动人口4779万人。毋庸置疑,规模庞大的流动人口对我国经济发展和社会进步做出了重要贡献。但也必须看到,由于劳动力及相关管理机制不完善以及各级政府对快速增长的流动人口规模应对能力不够,流动人口服务管理与社会保障问题成为影响社会经济可持续发展的一个重大现实问题。

## 一、流动人口服务管理与福利保障的阶段性

从上世纪50年代末开始,我国流动人口服务管理与社会保障经历了几个阶段的发展:

### (一) 1958~1984年: 明显分割的城乡人口管理体制阶段

1958年1月9日,全国人大常委会颁布《中华人民共和国户口登记条例》,标志着我国进入城乡分割的人口管理体制时期。该条例第十条规定: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。同时要求,公民在常住地市、县范围以外的城市暂住3日以上的应当办理暂住登记,而在农村则不必。由此拉开了我国城乡户籍管理的序幕。直至1984年,我国一直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,户籍成为城乡福利保障重要分界线。

### (二) 1985~1994年: 防范式治安管理为主阶段

20世纪80年代中期,随着改革开放逐步深入,越来越多的农村富余劳动力向城市转移,这一阶段,城乡户籍分割体制逐步松动,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,明确要求暂住拟超过3个月的16周岁以上的人员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。这一阶段的流动人口管理仍然保留着一些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,主要内容包括函查、摸底、办证、验证与退证等,这些措施对该时期的社会团结稳定起着重要作用。但这一阶段的管理只是人口迁移上的局部松动,并没有对流动人口福利保障做出国家层面制度安排。随着流动人口规模不断扩大、增长速度不断提高,这种管理模式暴露出内容单一、力量薄弱和效果欠佳等缺陷,总体上重管理而轻服务,流动人口的合法权益难以保障。

### (三) 1995~2000年: 参与式综合管理为主阶段

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1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,进一步强调了暂住证的社会管理功能,标志着对流动人口服务管理内容已经扩展到就业、经商及住房等多个方面,流动人口的基本合法权益进入决策层的视野,严格分割城乡二元福利保障制度开始松动。同年9月19日,中共中央办公厅、国务院办公厅转发《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》,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,要求形成党委领导、政府主管、公安为主、各方参与的综合管理新格局。至此,我国流动人口管理模式逐步由防范式治安管理为主转为参与式综合治理为主,管理服务和社会保障内容逐步扩展到就业、住房、计生、医疗、教育等方面,既满足了经济发展对人口流动需求,又促进了流动人口融入城市生活、推动了福利水平的全面提高。但综合管理模式在政府部门人员编制、经费及管理机构等方面还存在着明显制度障碍,流动人口福利保障也是零散的,呈现总体水平低、地区差别明显的特点。

### (四) 2001年至今: 服务管理并重阶段

进入新世纪,国家全面加强流动人口的就业、子女教育、医疗卫生、住房等方面保障服务,把涉及农民工福利保障经费纳入国家财政支出预算,不断降低城市流动人口就业门槛、减少不合理限制,着力解决拖欠农民工工资问题,流动人口服务保障进入以服务带动管理的新阶段。流动人口社会保障方面,国家在改善农民工就业环境、维护合法权益方面进行一系列制度安排,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》是这个阶段流动人口福利保障基本内容全面阐述的纲领性文件。这一阶段流动人口福利保障重点在制定相应政策体系,而在福利保障基本内容以及政策实施等方面还与流动人口需求有着明显的差距。

## 二、流动人口服务管理与福利保障面临的挑战

第一,流动人口权益难以得到全面合法保护,影响到政府公信力。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%,远远低于户籍人口的

## 60岁以下农村独生子女特殊困难家庭

## 扶助政策的探讨

纪颖 邓国胜

平均水平。一些研究还发现,由于流动人口权益还没有完全得到全国性或地方性法律和条例的支持和保障,流动人口的自由迁徙权、合法居住权、平等就业权、平等教育和培训权等一系列权益缺乏有效保障,在很大程度上阻碍了流动人口对流入地的认同与融合,从长远看,流动人口权益得不到维护将对政府公信力产生负面影响。

第二,流动人口服务管理政策法规体系存在着盲点,农民工福利缺少统一、权威的法律保障。政策法规缺乏规范系统性,福利保障内容缺少统一标准,同时,政策法规缺乏针对性,尤其是流动人口基本福利保障与户籍人口存在明显差距,不仅限制了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。

第三,缺少专门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落实部门。目前公安、劳动、人口计生、教育等各部门对流动人口参与式的共同管理模式,在拓宽就业、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。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,在一定范围内保障了流动人口合法权益。但是,全国层面上尚未建立起专门的流动人口综合服务管理机构,在流动人口社会保障工作方面职责不清,增加了管理成本,在一定程度上限制了对流动人口服务管理,流动人口福利保障水平的提升也受到制约。

第四,信息不对称,基本公共服务亟待实现均等化。就业咨询、培训等信息的缺失带来了流动人口就业与生活的高风险、高成本、盲目流动性、低保障等一系列问题。

### 三、建立健全流动人口福利保障的政策思路

一是树立以人为本、公平公正的福利保障理念。一方面,坚持人性化原则,着眼于流动人口的生存和发展需求,考虑他们的福利保障问题;另一方面,要给予其公正平等的福利待遇,从而实现城市中各群体的和谐共处,维护社会安定团结。

二是加快完善流动人口服务体系,确保信息时效性和全面性。利用互联网等现代技术不断完善流动人口服务信息体系,及时提供并更新有关就业、住房、子女教育、医疗卫生等政策或社会信息,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,为维护流动人口权益提供法律保障。尽快出台或完善相关法律法规,提供良性法制环境,逐步将流动人口服务管理工作纳入规范化、法制化轨道。以户籍制度改革为突破口,逐步实施常住人口登记制度,实现流动人口与户籍人口的平稳对接。

四是建立全国范围的专门的流动人口综合服务管理机构。整合部门流动人口管理资源,建立统一、全方位、覆盖广的流动人口综合管理组织机构,真正纳入组织体系之中,及时为流动人口提供诸如就业咨询、职业培训、子女转学、医疗保健等系列的全方位服务和管理。

(作者单位:北京大学社会学系,邮编:100871)

[责任编辑:王勇]

2004年,国家开始进行“农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”的试点工作,将60岁以上农村计划生育家庭的养老问题纳入扶助视野,得到了很好的效果。但对于60岁以下特别是45~60岁的一些存在特殊困难(独生子女死亡和伤残)的家庭,在国家层面上还尚未出台相关政策以进行抚慰和帮助(简称“扶助”)。在这样的背景下,采取怎样的扶助模式成为值得思考的问题。

### 一、60岁以下独生子女特殊困难家庭生存现状

特殊困难家庭在独生子女死亡或伤残后,面临家庭经济负担加重、难以弥补的心理创伤等物质和精神生活的双重困境。对于我国还不够富裕的广大农村,家庭劳动力数量对家庭的物质生活还起着决定性作用。那些响应国家号召实行计划生育的独生子女家庭,一旦失去子女后,家庭的劳动力缺失,加之父母也常常因为精神崩溃而无心经营生活,物质困难即刻显现出来。子女死亡或伤残的打击加之物质生活的困难,使得这些家庭的父母的心理状况更令人担忧。从访谈中发现,这些家庭的成员中精神疾病和自杀的发生风险也明显较高。虽然特殊困难家庭的发生是小概率事件,但这一小部分人群现实的生活状况,造成了很多不良影响。主要体现在:第一,这些典型事件的发生,使得群众对计划生育政策产生质疑,极大增加了人口计生工作的难度,生育水平也难以稳定。第二,政府宣传“少生快富”的威信受到挑战。一些计划生育先进分子得不到安慰和鼓励,反而招来大家的冷嘲热讽。因此,如不及时解决这部分人群的困难,势必会影响稳定低生育水平,影响党和政府在人民群众中的形象,影响社会的稳健发展。

### 二、60岁以下独生子女特殊困难家庭扶助现状

虽然国家层面目前还没有出台针对60岁以下独生子女特殊困难家庭的政策,但地方政府和基层计生部门在实际工作中已经注意到这部分家庭的困难,开始实施一些政策对他们进行扶助,如重庆市、四川省、上海市、甘肃省、江苏省等等;同时,也有非政府组织(如,中国人口福利基金会)以项目的方式对这部分家庭开展扶助试点工作。(见表1)