



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

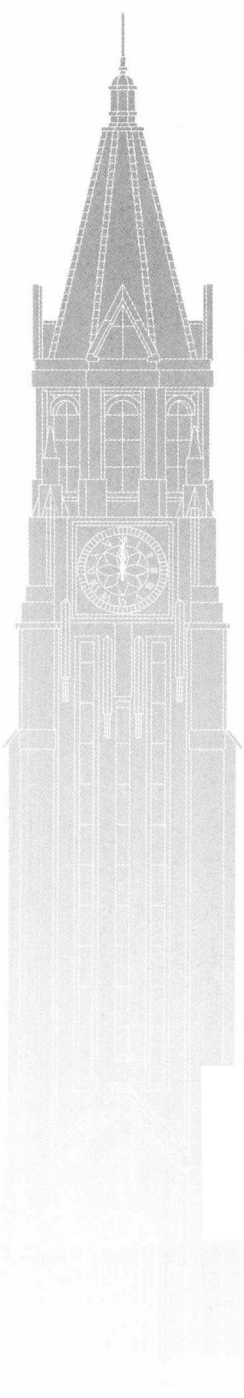
制度供给与外来人口 权益改进

郭秀云◎著

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



编委会主任： 杜志淳 何勤华
编委会委员： 张智强 顾功耘 刘晓红
林燕萍 应培礼 马长山
王 迁 王立民 朱榄叶
刘宁元 刘宪权 牟道媛
杨正鸣 吴 弘 肖国兴
何 敏 何明升 邱格屏
沈贵明 沈济时 沈福俊
张明军 范玉吉 罗培新
金可可 唐 波 高富平
傅鼎生 童之伟



图书在版编目(CIP)数据

制度供给与外来人口权益改进 / 郭秀云著. —北京:
法律出版社, 2012. 6

(华东政法大学校庆六十周年纪念文丛)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3661 - 8

I. ①制… II. ①郭… III. ①外来人口—权益保护—
研究—中国 IV. ①D922.144

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第139376号

华东政法大学校庆
六十周年纪念文丛

制度供给与外来人口
权益改进

郭秀云 著

责任编辑 黄琳佳

装帧设计  ilovee

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2012年6月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 11 字数 248千

印次 2012年6月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3661 - 8

定价:33.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

国家社会科学基金一般项目：《农民工城市融入模型及政策仿真研究》
(项目批准号：10BRK012)

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

制度供给与外来人口 权益改进

郭秀云◎著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

沉舟侧畔千帆过

——华东政法大学校庆六十周年纪念文丛总序

沧海桑田,情怀依旧。六十年来,在逆境中崛起,在忧患中奋进,在辉煌中卓越,一代又一代华政人,将华政精神传承。从长宁旧居赏月苏州河畔,到松江新校读书玉泊湖旁,今天,华东政法大学迎来了六十周年华诞!六十年,华政为国家、为社会培养了大量优秀的人才,而他们,已经成长为国家的栋梁和母校的骄傲。

忆往昔,桃李不言,自有风雨话沧桑。1952年6月,经华东军政委员会批准,华东政法学院(现华东政法大学)由原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学等9所院校的法律系(法律学院)、政治系和社会系等合并组建成立。其后由于历史原因,学校曾于1958年和1972年两度停办,1979年3月经国务院批准复校。2007年3月,经教育部批准,华东政法学院正式更名为华东政法大学,2012年系华东政法大学建校六十华诞。

自1952年从苏州河畔的这一片红墙绿瓦中走出

新中国第一批政法干部开始,六十年来,华政经历了三起两落的命运。昨日的历练成就了今日的辉煌,近十万毕业生勤勉工作,开拓进取,奋发向上,成为共和国法治建设及各项事业的骨干力量。复校以来,尤其是2003年于松江进行“二次创业”以后,华政在办学条件、办学规模、办学层次、队伍建设、学科建设、科学研究、服务社会等方面均取得了飞速发展。目前,学校设有长宁、松江两个校区,占地面积1300余亩,是“教育部依法治校示范校”、“国家语言文字规范化示范校”、“上海市文明单位”、“上海市市级建筑保护单位”、“上海市花园单位”。学校现设有16个学院(部),现拥有法学一级学科博士学位、硕士学位授予权,以及政治学、马克思主义理论、公共管理、应用经济学一级学科硕士学位授予权,建有10个博士点、25个硕士点、23个本科专业及法学博士后流动站。2002年、2008年两次教育部本科教学工作水平评估均被评为优秀。目前,学校法律史学科为国家级重点学科,法律史学、经济法学本科教学团队为国家级教学团队,外国法制史、中国法制史、经济法学、司法鉴定概论为国家级精品课程,法学综合实验教学中心为国家级实验教学示范中心,法学、侦查学为教育部高等学校特色专业建设点,“开放型国际法律人才培养模式创新实验区”为教育部建设项目。学校已被社会各界广泛赞誉为“法学教育的东方明珠”。

建校六十年来,华政披星戴月,风雨兼程,赢得桃李满天下,更在中国的法制现代化进程中,留下了浓墨重彩的一笔。华政的莘莘学子,肩负着建设法治社会的重任,同时也见证着母校各方面的长足发展。硬件方面,从“帐篷办学”到长宁校区的精致典雅,再到松江校区的恢宏大气且美仑美奂;软件方面,从实现华东地区法学博士点零的突破,到一举拿下法学一级学科博士点、获得非法学专业硕士学位授予权,再到填补上海市法学国家重点学科零的空白。2009年至2011年,学校国家社科基金法学类课题立项数连续三年名列全国第一,2011年又实现了国

家社科基金重大项目的历史性突破。2007年3月,华政更名大学的成功,标志着学校从此踏上了建设多科性大学的新的征程。

岁月悠悠,薪火相传,六十岁的华政犹如惊鸿一瞥。此番出版校庆六十周年纪念文丛,华政并未走“遍寻成功校友、为其寻章摘句并编撰成册”之路径,而想虚中求实,为青年教师提供出版著作、展示才华之契机。故而,入选本文丛的,绝大多数是尚未获得教授职称的青年学者。华政奖掖才俊、提携后学之美意,尽在其中矣!

值此华政建校六十周年之际,谨祝这颗法学教育的东方明珠更加光彩夺目!

华东政法大学校庆六十周年纪念文丛编委会

2012年6月

目 录

第一章 绪论 001

- 一、研究背景与研究意义 001
- 二、人口管理基本内涵的界定 005
- 三、城市人口管理面临的现实问题 009
- 四、国内外研究综述 017
- 五、研究内容与创新点 032

第二章 户籍制度改革与外来人口管理模式优化 042

- 一、我国的户籍管理制度及其演变历程 043
- 二、对我国户籍制度的基本评价 049
- 三、现阶段户籍制度改革的特点及其对外来流动人口管理的影响 053
- 四、户籍改革模式与地方实践 056
- 五、“居住证转办模式”的逻辑思路：广东与上海的比较 072
- 六、户籍制度改革持续推进涉及的核心问题 076
- 七、对我国户籍制度改革未来发展趋势的展望 078

第三章 外来流动人口管理模式与问题:基于上海的分析	082
一、改革开放以来上海流动人口管理模式的发展与演变特征	082
二、现阶段上海外来流动人口管理流程	087
三、上海的区域性户籍改革与外来人口政策法规建设	088
四、上海外来流动人口的社会政策支持系统	098
五、外来流动人口公共服务评价与预期需求:基于浦东新区的调查	105
六、上海外来流动人口管理模式存在的主要问题	115
 第四章 外来流动人口管理模式与问题:基于广东的分析	 119
一、广东省外来流动人口管理模式的发展历程	119
二、广东省外来流动人口管理政策法规及执行情况	125
三、广东省外来流动人口管理模式的区域差异性分析	131
四、外来流动人口公共服务利用及预期需求:基于广州、东莞的调查分析	139
五、广东省外来流动人口管理面临的主要问题	152
 第五章 人口管理模式:域外经验借鉴及其启示	 167
一、国外人口管理制度综述	167
二、欧美国家移民管理及其福利待遇	175
三、发达国家人口管理对我国的启示及经验借鉴	197
 第六章 非正规城镇化的修正与外来人口权益发展的逻辑	 204
一、非正规城镇化的概念、特征及其修正	205
二、从确权、赋权到维权:外来人口权益发展的逻辑	224

第七章 外来流动人口管理模式创新的政策思路	244
一、外来流动人口管理模式创新应遵循的基本原则	245
二、外来人口市民化:管理模式创新的重要举措	250
三、外来流动人口管理体制改革的决定机制	256
四、外来流动人口管理模式创新与改革的总体思路	260
 第八章 研究结论与保障机制	274
一、主要研究结论	275
二、外来流动人口管理模式创新的保障机制	286
 附录 1:浦东新区流动人口公共服务及户籍改革意向调查问卷	301
 附录 2:广州市流动人口公共服务及预期需求调查问卷	311
 参考文献	319
 后 记	335

图 录

- 图 1-1 本书的研究思路和基本框架 033
- 图 2-1 户籍改革的地方政府间博弈模型 075
- 图 3-1 上海市现阶段外来流动人口管理流程 087
- 图 3-2 城市人口扩张面临的刚性压力与弹性压力 089
- 图 3-3 依“身份”甄别的福利和权益歧视 091
- 图 3-4 外来人口对公共服务和公共资源利用的
满意度评价 107
- 图 3-5 受访者对职业培训的认知 108
- 图 3-6 受访者参加职业培训状况 108
- 图 3-7 受访者未参加综合保险的原因 110
- 图 3-8 受访者对综合保险个人缴费水平的评价 110
- 图 3-9 受访者对综合保险工作效率的评价 111
- 图 3-10 受访者对综合保险申办条件的评价 111
- 图 3-11 受访者对第一重要因素的选择频次 113
- 图 3-12 受访者对第二重要因素的选择频次 113
- 图 3-13 受访者对居住时间与公共服务享有资格
关系的态度 114
- 图 3-14 受访者对居住证附加服务功能的期望 114
- 图 4-1 外来流动人口对获得公共资源及社会保障
权益资格条件的认知 147

- 图 5-1 欧盟社会保障政策的多边合作模式 185
- 图 6-1 农民工社会保障项目的逻辑顺序示意图 243
- 图 7-1 我国流动人口管理体制决定机制分析框架图 257
- 图 7-2 以居住地登记制度为基础的城市人口综合管理 268
- 图 7-3 人口综合管理的三维曲面结构示意图 269
- 图 8-1 通过完善管理模式推动外来人口市民化的基本思路 291

表 录

表 2-1	申办条件和激励条件所涉及的要素	067
表 2-2	广州等地农民工积分制入户办法比较	070
表 3-1	上海市流动人口管理政策法规一览表	097
表 3-2	受访者对义务教育服务质量的评价	109
表 3-3	受访者对义务后教育的认识	109
表 4-1	广东省制定的主要流动人口管理法规 一览表	126
表 4-2	广州等地市制定的主要流动人口管理法规 一览表	126
表 4-3	外来流动人口对职业技能培训的认知与 利用情况	142
表 4-4	外来流动人口在子女义务教育方面的 感知差异	144
表 4-5	流动人口的医疗卫生服务与医疗保障情况	146
表 4-6	外来流动人口期望享有的公共服务和福利 保障权益	148
表 4-7	外来流动人口对享有公共服务与福利待遇 的时间门槛所持的态度	149
表 4-8	影响外来流动人口公共服务预期需求的主要因素(广州)	150

- 表 4-9 影响外来流动人口公共服务预期需求的主要因素
(东莞) 151
- 表 4-10 广东省居住证与居住证时代:流动人口与户籍人口的
福利差异分析 154
- 表 5-1 人口管理制度的国内外比较 174
- 表 5-2 美国“合格移民”与“不合格移民”的界定 177
- 表 5-3 美国移民可以申请的福利 178
- 表 5-4 美国移民可以享受的一些主要福利 179
- 表 5-5 三种移民融入政策模式的比较 181
- 表 5-6 欧盟与劳动力自由流动和社会保障相关的立法 189
- 表 5-7 欧盟社保法令与合作计划涉及的主要领域 195
- 表 6-1 城市户籍制度改革的多方博弈矩阵 218
- 表 6-2 城市户籍制度改革利益相关方成本收益分析 220
- 表 6-3 农民工权利及享有情况 227
- 表 6-4 农民工福利政策相关要素:福利清单 229

第一章

绪 论

一、研究背景与研究意义

(一)研究背景

人口管理作为一个国家或地区社会管理体系的重要组成部分,对于人口再生产、经济发展与社会进步发挥着重要作用。人口管理的实质是对人口发展的状态与趋势进行管理。人口管理目标所追求的,不仅仅是人口学意义上的规模适度、结构合理、分布均衡、素质精良的人口发展状态,更是社会、经济、政治意义上的良好的人口发展状态。人口管理要以有利于人的合理流动为出发点和落脚点。伴随着二元社会体制的逐步弱化,城市人口管理步入一个边界模糊的灰色地带。目前,沿袭多年的各自为政、相互分割的人口管理体制尚未从根本上得以改变,人口调控的综合性还不够强,人口管理跟不上城市人口发展的节奏,人口与经济、社会、资源、环境等方面发展指标缺

乏协调。作为政府基本职能之一,城市人口管理,特别是外来人口管理由“防范控制型”转向“服务型”并进一步向“福利型”发展为大势所趋,如何调动一切积极因素,协调各方利益,综合利用行政和市场的方式,激发人口活力,建立起与社会主义市场经济体制相适应的人口调控机制,构筑一个“宽严有度、结构合理、注重效率、兼顾公平”的现代人口管理模式,是摆在政府和城市管理部门面前的一项重要任务。

改革开放以来,中国经历了并还在经历着迅速的城市化过程,人口流动成为影响城市化水平和人口再分布的最重要的因素。经历了 20 世纪 80 年代“离土不离乡”进入乡镇企业为主的转移阶段后,我国农村劳动人口在 90 年代以更大的规模和更长的距离从农村向城市、从落后地区向发达地区流动转移,这一现象标志着随着改革开放步伐的加快,我国的城市化(城镇化)水平不断提高,我国人口流动已经发生了以“离土不离乡”模式为主到以“离土又离乡”模式为主的重要转变。在此过程中,流动人口的规模不断扩大,速度也不断加剧。

2000 年第五次全国人口普查数据显示,全国流动人口达 1.25 亿人,其中省内流动 9146 万人,跨省流动 3314 万人。^① 2005 年全国 1% 人口抽样调查结果显示,我国流动人口规模已达 1.47 亿人,其中,环渤海地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区、中原城市群、武汉城市圈、长株潭城市群和成渝地区七大区域流动人口数量达 10,396 万人,占全国流动人口总量的 70.55%。^② 2010 年第六次全国人口普查数据显示,大陆 31 个省、自治区、直辖市的人口中,居住地与户口登记地所在的乡镇

① 国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司:《中国 2000 年人口普查资料》,中国统计出版社 2002 年版。

② 中国人口信息网“2005 年全国 1% 人口抽样调查主要数据公报”http://www.cpirc.org.cn/tjsj/tjsj_cy_detail.asp?id=6628。

街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为26,149万人。^①

大规模的农村人口特别是劳动力人口以不可阻挡之势流向城市,大量的人口流入为城市建设和社会经济发展作出了贡献,但也引起了城市社会经济结构的一系列重大变化,对城市人口管理体制造成了很大冲击,增加了人口管理的难度,也影响到公共资源的合理配置和公共服务的质量。种种迹象表明,在经历迅速的城市化进程中,人口流动作为影响城市化和人口重新分布的最重要因素,并因此成为塑造未来中国人口发展态势和影响中国经济社会发展版图重构的重要变量。在社会转型过程中,流动人口的规模越大、转移距离越长、流动指向城镇或经济发达地区越明显、回流机会越小是这一转型过程越接近完成的重要标志。

新形势下流动人口的发展趋势如何,是否对人口综合调控产生大的影响,城市管理部门应该采取何种对策,城市人口管理模式的发展方向如何,引起了政府管理部门和学术界的普遍关注。本研究主要从制度供给和权益改进的视角,探讨城市外来流动人口管理模式调整的基本思路,以及外来流动人口权益保障体系的优化设计问题。

(二)研究意义

流动人口是从传统计划体制下“裂变”出来的庞大社会群体。但“裂变”的发生,却没有及时而有效地对管理体制加以整合,致使在全国范围内,特别是流动人口密聚的沿海大城市,诸多社会问题均程度不等地与流动人口问题相关。^②流动人口管理一直是各级政府,特别是流入地政府关注的热点问题。目前我国已进入城市化加速发展阶段,人口

① 国家统计局:《第六次全国人口普查主要数据公报[1](第1号)》,2011年4月28日。

② 蓝宇蕴:“关于城市流动人口管理的反思”,载《思想战线》2007年第4期。