



北京师范大学 中国社会管理研究院
中国社会治理智库丛书 (2018)
Social Governance Think Tank



RESEARCH ON POLICIES
TOWARDS POOR AND VULNERABLE GROUPS
IN URBAN AREAS OF CHINA

张汝立 等 著

中国城市 贫弱群体 政策研究





北京师范大学 中国社会管理研究院
中国社会治理智库丛书 (2018)
Social Governance Think Tank

中国城市 贫弱群体 政策研究

RESEARCH ON POLICIES
TOWARDS POOR AND VULNERABLE GROUPS
IN URBAN AREAS OF CHINA

张汝立等
著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国城市贫弱群体政策研究 / 张汝立等著. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2018.9
ISBN 978-7-5201-3127-8

I. ①中… II. ①张… III. ①城市-贫困问题-社会
政策-研究-中国②城市-弱势群体-社会政策-研究-
中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 161688 号

中国城市贫弱群体政策研究

著 者 / 张汝立 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 丁 凡

责任编辑 / 丁 凡

出 版 / 社会科学文献出版社·区域发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.25 字 数: 234 千字

版 次 / 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3127-8

定 价 / 68.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

版权所有 翻印必究

前 言

提高社会保障水平和改善民生，加强和创新社会治理，打造共建、共治、共享的社会治理格局是中国社会现代化的必然要求。在中国语境中，社会治理是指在执政党领导下，由政府组织主导，吸纳社会组织等多方主体参与，对社会公共事务进行的治理活动。这种活动针对国家治理中的社会问题，以实现和维护公众权利为核心，以完善社会福利、保障改善民生、化解社会矛盾、促进社会公平、推动社会有序和谐发展为目标^①。因此，社会治理的核心要义是维护社会的公正、公平与正义，在实践中既要有正式制度与政策的设计，又要有各类主体与要素的参与，每个公民均有机会参加到社会建设当中，平等地享受社会改革带来的社会福利。然而，改革开放以来的中国城市改革中，政府在资源配置、结构转换等方面做出的政策调整，却意外地导致了一些城市贫弱群体的产生，他们的问题表现在政治表达和治理参与途径狭窄，利益代表与社会支持不足，没有相应资本与条件融入城市社会中，基本享受不到城市改革与发展所带来的红利，但是城市管理者却一度认为他们是素质低下、对社会秩序造成威胁的人员，这成为中国社会治理中的绝对阻力与重大挑战。究其根本，主要是国家治理贫弱群体问题未能从政府层面过渡到社会层面，更没有针对问题本质构建起社会治理模式，实际上与城市改革中过多注重总体经济水平而忽略贫弱群体的社会功能直接相关，从而导致城市贫弱群体与城市多数居民存在着生活水平、政治权利、社会服务、发展路径等多方面的差距。

^① 姜晓萍：《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》，《中国行政管理》2014年第2期，第24~28页；王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》，《社会学评论》2014年第3期，第12~20页。

社会治理实质上就是社会政策治理，社会政策基于现实社会问题而采取措施，不同于传统的社会控制，是社会治理的有机组成部分，表现为政府联合社会力量、贫弱群体自身来合作解决社会问题、促进社会秩序^①。为此，制定应对贫弱群体问题的社会政策，提升贫弱群体的社会能力，便成为中国社会治理中的重要课题。实际上，良好的贫弱群体政策体系建设不仅有利于控制住较为严峻的社会问题，还能够拓宽贫弱群体的发展渠道，使得各类人群在城镇化进程中均能够参与到治理活动中并做出积极贡献。因而，城市贫弱群体政策研究在中国社会治理中的作用格外重要，不仅反映出中国政府与社会承受历史考验的理念与能力，而且彰显出中国制度对社会贫弱群体的政策照顾与人文关怀。本书聚焦于城市贫弱群体，强调导致贫弱的原因主要为一些制度或政策设计的不合理，尤其是城乡体制、户籍制度、人口控制、经济结构等政策的调整，虽然这些政策调整在中国改革开放中确实促进了城市经济的快速进步，但这些以经济为核心的政策却无形中损害了城市贫弱群体的利益，长期积累引发两极分化的社会后果将他们带进艰难的城市生存与发展困境。具体而言，中国历史上由政策设计不周全导致的意外性后果繁多，以贫困、失业、疾病等社会问题为主，并伴有社会排斥、权利缺失、家庭破裂等社会矛盾，从中国政策实践看，长期重视经济政策而忽略社会政策，导致城市贫弱群体的各类问题经常被忽视。

由此可见，中国由于政策调整产生的贫弱群体并不是一个自然的历史现象，而是在相应时代背景下长期积累而成的，实质上是特定时期产生的特殊群体。这种特殊群体就城市而言主要有四类，即城市失业群体、失地农民群体、城市贫困群体、农民工群体，基本涵盖了中国城市贫弱群体的全部，他们虽然大多身居城市，却几乎享受不到城市发展带来的福利与希望，他们往往处在城市社会中的底层，很难扎根于城市，而追根溯源则并不是他们个人付出与能力的欠缺，更多的却是以往政策设计带来的意外性隔离。比较而言，世界发达国家的贫弱群体与中国有所不同，基于高福利的社会环境，发达国家社会中的贫弱群体大多是自然形成的，比如英国定义贫弱群体为“易受侵害群体”，其贫弱群体主要是指那些在社会生活中

① 王思斌：《略论社会政策的社会治理功能》，《社会政策研究》2016年第1期，第17~24页。

比较脆弱和易受侵害的群体，如老年人、妇女与儿童、残病人士等^①；美国将贫弱群体定义为“社会不利群体”，大多是因为缺乏生存机会而产生依赖性的群体，如丧失父母的儿童、老弱者、残疾者等^②。所以，西方国家社会中的贫弱群体多是由于自身与家庭条件变动所产生的，其贫弱状态是任何公民在生命周期中均可能发生的。除此之外，中国贫弱群体仍有着特殊性，除上述政策原因外，与发达国家还有两点不同：一是中国贫弱群体通常是混合型的，多维贫弱不仅表现在经济上的显著差距，还涉及社会生活中的诸多方面，如政治权利、社会地位、文化层次、身心健康等；二是中国贫弱群体更多是被动地形成的，并不是在生理上、心理上自然形成，这与西方国家贫弱群体中存在的“福利陷阱”明显不同，实际上中国是可以通过政策调整来改变政策框架缺口的问题。

本书在确定城市贫弱群体后，详细梳理了中国从经济社会制度转型，尤其是改革开放以后与以上四类群体相关的各类政策。很多学者的研究成果均表明，中国公共政策已经开始由“经济格局”向“社会格局”转型，其中最重要的一个转变就是中国政府开始对贫弱群体问题进行高度重视，尤其是将公平性、发展型、支持性的社会政策提升到国家层面。当然，贫弱群体政策作为针对具体对象的社会政策，也在中国新的历史时期发生着剧烈转变，本书围绕着“城市贫弱群体的保护与支持政策”这个主题分五章展开。

第一章，从保护到支持——中国贫弱群体政策的转型及其特征。中国以往关于城市贫弱群体政策的研究，多从政策措施或政策理念等单一视角论述问题，忽略了对政策发展过程的历史性考察和多元化分析。为此，有必要以政策转型作为研究立足点来探讨城市贫弱群体政策演变的特征和内在规律。事实上，这种从保护到支持的政策转型特征，自改革开放至今，已经在政策内容、政策目标、政策时效和政策理念等诸多方面有了明显体现。城市贫弱群体政策的适用性和前瞻性不断增强，在功能上正在发挥改善其物质生存状况和赋予其自我发展能力的标本兼治的双重作用。

① Brown, M. "Deprivation and Social Disadvantage", *The Structure of Disadvantage*, edited by Brown, M. London: Heinemann Educational Books, 1983: 1-14.

② Rothman. *Practice with Highly Vulnerable Clients: Case Management and Community-Based Service*.

第二章，失业群体的保护与支持政策。改革开放以来，中国城镇失业群体数量不断上升，传统计划经济体制下“充分就业”所掩盖的失业问题逐渐暴露。为此，中国政府出台了一系列针对城镇失业群体的物质保障政策与就业支持政策，以满足其基本生活并促进就业。本章研究了若干重要政策的内容与发展轨迹，评价了其在制度机制建设、保障失业群体生活水平和促进就业等方面的积极作用。针对既有政策的主要缺陷，本章提出应从政策覆盖范围、财政保障力度、政策执行与监督机制、政策衔接四个方面入手，完善中国现阶段的就业政策。

第三章，失地农民的保护与支持政策。中国由于城市建设而产生的失地农民数量不断增多，他们在城市拆迁建设中失去了赖以生存的土地，被迫离开劳作和生活多年的村庄，很多还面临着收入减少、难以就业、缺少保障等诸多问题。20世纪90年代以来，中国各级政府对失地农民的安置思路、政策目标、管理方式、政策价值取向等均体现了由收入保护向发展支持的转变。本章分析了北京、上海、江苏等地失地农民政策的转型过程，指出了这一转型在保障失地农民的收入、就业、社会保险等方面的积极作用以及仍然存在的问题，并提出了一些对策建议。

第四章，城市贫困群体的保护与支持政策。本章从保护与支持两个角度评价了城市贫困群体政策转型的内容与特点，具体表现在价值取向、对象选择、政策理念、实现方式、政策项目以及对贫困问题的认识上。城市贫困群体政策需要以公平、正义为基点，对在改革中被动做出“牺牲”的贫困群体，国家和社会应给予特殊支持和政策倾斜，使他们能够在竞争中享有起点公平、过程公平、结果公平的权利。本章提出了从法律规制、财政投入、绩效考核、建立“网络化”就业支持服务机制、开放社会组织参与等方面来改善政策的实施效果。

第五章，农民工的保护与支持政策。随着中国城市改革进程的深化，农民工政策在角色定位、政策目标、政策措施、政策取向上均发生了一系列变化，这种变化可以表述为由重在补偿农民工缺失权益的保护政策向重视人力投资和就业扶持的支持政策的转型。本章主要呈现：一方面农民工政策开始注重通过个人能力的改善来达到个人福利水平的提高，另一方面农民工政策力求使农民工群体自身发展与城市经济发展取得一致，使社会发展和经济发展实现同步。此外，农民工社会政策正在逐渐摆脱对经济战

略的依赖而成为独立发展的领域。

贫弱群体政策转型是中国社会改革必须经历的历史跨越，也是中国实现全面小康奋斗目标并步入现代化社会的必经之路。本书探索城市贫弱群体政策的转型特征，中国正在转型背景下竭力解决诸多城市社会问题，尤其是收入不公、教育、就业、医疗、住房等问题，更有融入、心理、诉求、自尊、自立等深层次的精神与情感问题。而众多转型特征，内容虽各有千秋但发展规律却大体一致，集中在政策理念、政策目标、政策手段、政策主体等若干方面。其中，政策理念是核心要义，大多数政策经历了由被动管理到主动服务的深刻转变，这是中国政府改革对服务型角色的重新定位，更是中国文化对人权的尊重与对公平的追求。当然，在政策理念的指引下，作为操作层面的政策目标则逐渐从基本保护转向长久支持，政策手段也从简单救助发展到综合服务，甚至应用了政府购买、风险担保等现代手段，达到价值理性与工具理性相统一，促使政策主体由单一政府迈向联合社会，这是中国社会治理格局开始形成的显著标志。

笔者通过以上思考致力于促使中国社会更加重视城市贫弱群体问题，并在社会转型中能够提供更加健全、公平的政策环境，寻找适合治理中国城市贫弱群体问题的可行道路。最后，笔者衷心地希望本书能够为解决中国城市贫弱群体问题提供一些实际经验，也能够为中国及其他发展中国家正在应对的转型性社会问题提供一些决策参考。城市贫弱群体问题能否得到真正解决不仅关乎当前中国社会改革的成败，更关系中国民众对政府的信任与对国家未来的期望。因此，只有始终坚持转型视角，把握社会政策的改革方向，全力提高社会治理能力与社会和谐度，才能够切实解决社会转型中的城市贫弱群体问题，最终实现中国社会主义现代化，使得所有中国公民能够安居乐业，享有获得感、幸福感、安全感。

目 录

第一章 从保护到支持	
——中国贫弱群体政策的转型及其特征	001
一 研究的问题	001
二 贫弱群体政策转型与发展的特征	002
三 总结与讨论	011
第二章 失业群体的保护与支持政策	014
一 研究的问题	014
二 城镇失业群体的保护政策	021
三 城镇失业群体的支持政策	036
四 从保护到支持：失业群体政策的转型及其改进	061
第三章 失地农民的保护与支持政策	067
一 研究的问题	067
二 失地农民的保护政策	075
三 失地农民的支持政策	088
四 从保护到支持：失地农民政策的转型及其改进	098
第四章 城市贫困群体的保护与支持政策	106
一 研究的问题	106
二 城市贫困群体的保护政策	113
三 城市贫困群体的支持政策	137

四 从保护到支持：城市贫困群体政策的转型及其改进	148
第五章 农民工的保护与支持政策	166
一 研究的问题	166
二 农民工的保护政策	170
三 农民工的支持政策	193
四 从保护到支持：农民工政策的转型及其改进	208
后 记	218

| 第一章 |

从保护到支持

——中国贫弱势群体政策的转型及其特征

一 研究的问题

目前，国内关于贫弱势群体的政策研究多集中于对保护措施和支持措施两个方面的探讨。首先，关于贫弱势群体保护措施的研究主要表现在三个方面：第一，提供立法保护，主张从法律角度通过立法和依法维护贫弱势群体的权利^①；第二，提供补偿性的直接保护，包括完善最低生活保障制度，扩大社会保障覆盖面、实现“应保尽保”，加大财政对社保资金的拨款力度，降低社会保险缴费率，建立农民工的医疗保险、户籍转换制度等^②；第三，提供调控性的间接保护，包括改革分配制度，向高收入群体征收消费税、个人所得税等^③。其次，关于贫弱势群体支持措施的研究主要包括两个方面：第一，提供发展性政策支持，包括完善就业政策、教育政策，实施政府开发式扶贫等^④；第二，探讨公平性政策支持，包括建设社会安全阀机制，争取平等的政治参与权利，拓展合法的利益表达渠道，培育贫弱势群体的政治意识与权利表达能力等^⑤。

可以看出，以往研究一方面多分别讨论对贫弱势群体的保护措施和支持

① 余少祥：《弱者的权利——社会弱势群体保护的法理研究》，社会科学文献出版社，2008，第305～307页。

② 张汝立：《农转工：失地农民的劳动与生活》，社会科学文献出版社，2008，第291～294页。

③ 刘润葵：《市场竞争中的弱势群体研究》，经济日报出版社，2008，第145～147页。

④ 余秀兰：《社会弱势群体的教育支持》，中国劳动社会保障出版社，2007，第229～237页。

⑤ 齐延平：《社会弱势群体的权利保护》，山东人民出版社，2006，第201～210页。

措施,缺乏将二者联系起来的多元化综合考察,忽略了二者之间的内在联系;另一方面,多聚焦于评析政府保护和支持贫弱群体的现时作为,而缺乏对政策发展和演变过程的历史性研究。政策通常是根据经济、社会环境的不断变化而动态发展的,因而片面化、碎片化的分析可能是一种误导,不仅不利于全面准确地了解政府解决和改善贫弱群体问题的做法是否符合实际,而且无助于梳理和总结政策发展的内在规律,不便为完善现有政策体系提供准确信息。

针对现有研究的缺陷,本研究将主要从两个角度来对贫弱群体的政策进行分析研究:首先,从横向角度对比分析包括农民工群体、失地农民、失业人员和贫困群体等贫弱群体的保护和支持政策,总结中国关于贫弱群体政策变化的共性和表现特征;其次,从纵向角度总结中国贫弱群体政策的根本原则和其动态演变趋势。

二 贫弱群体政策转型与发展的特征

笔者通过梳理自20世纪80年代以来中国对贫弱群体的保护政策和支持政策,发现其主要有以下四方面特征。

(一) 政策内容上:由保证生存到寻求发展

政府保护和支持贫弱群体的目标首先是改善其生存状态,保证其生存权利合法不受侵犯。其次更为重要的是,为其能够适应经济社会的变化提供必要的发展路径和机会保障。两者相辅相成,密不可分。因此,贫弱群体的保护与支持的政策效果不仅取决于贫弱群体自身生存状况得到改变,经济地位得到提高,社会参与程度得到增强,在政策扶持下其贫弱地位在政治、文化等各方面得以改善,更加取决于贫弱群体及其子女能否得到社会资源的公正分配及社会权利的公平共享,其脱贫的潜能是否得以激发,及其能否进一步增强自己摆脱贫弱地位的能力。政府对贫弱群体的保护与支持政策最终是要避免贫弱群体及其子女出现贫弱状态的不断复制和代际传递,消除贫弱群体因其子女的生存与发展等问题而再次返贫的现象。

在贫弱群体社会福利的内容上,吉登斯主张推行积极的福利政策。在他看来,传统的福利政策着重于维持人的生存而只是给予经济援助,而积

极的福利政策在政策的实施手段上则重在以人的发展为导向,致力于投资教育和培训,以此培育人力资本,增强人的自主生存能力和战胜贫困的信心^①。对应中国贫弱群体的支持政策和保护政策,其内容在本质上有着共同的内涵。在过去的三十多年中,中国贫弱群体政策由保护到支持的变化体现了生存权和发展权的最终统一。以失地农民为例,20世纪80年代到90年代,政府关于失地农民的政策重心主要集中于就业安置和提供生活补助两方面,制定和实施了包括收入保护政策、生活补助和最低生活保障政策、社会保险政策、安置住房政策等在内的一系列保护政策,这一时期的政策,与吉登斯所讲的传统福利政策有着相同的内涵,其目的在于保证失地农民的基本温饱;而进入21世纪以来,政策重心开始逐渐向失地农民的社会保障及长远发展方面倾斜。2006年,国务院发布了《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见》(国办发〔2006〕29号),将政策目标定为“确保被征地农民生活水平不因征地而降低,长远生计有保障”。并且,政府在注重提高失地农民市场竞争力的同时,还制定了以增强其发展潜力为目的的涵盖财政、税收、金融等领域的就业促进政策体系,此外社区发展和社会融入政策等也逐渐制定实施,并开始发挥作用。近年来,政策效果由初期的只保证了失地农民的基本生活,逐步提升到了在一定程度上促进失地农民的个人发展和社区发展。

同样,在农民工政策的内容方面也发生了从保证进城农民工的生存到提高其发展能力的转化。从宏观上回顾中国对农民工管理的制度安排的变迁过程,国家政策对农民工的规定要求经历了由严到宽的转变。最初的农民工政策对农民工的流动就业存在诸多限制,农民工当时主要作为城镇经济发展的所需或候补劳动力而被允许在特定岗位务工。因此,从20世纪80年代到90年代中后期,农民工保护政策主要集中于劳动就业方面,且只是一定意义上的保护。但是,到了21世纪真正意义上的保护政策和支持政策才逐渐得以制定实施,且两者并行发展。截至2006年7月,中国农民工政策的总量达到480件,不仅涉及劳动保障、劳动力市场与就业、劳动报酬与福利、劳动关系、劳动争议处理、劳动标准、劳动安全等保护方

① [英] 安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社,2000,第113~114页。

面,还涉及职业培训与职业资格等支持方面^①。且有关劳动力市场与就业、劳动报酬与福利和职业培训、职业资格的政策占较多比重,至此,包括劳动就业和收入保护政策、社会保险政策、住房保障政策在内的保护政策形成了较为完善的政策体系,以农民工培训政策为主的支持政策逐渐形成。2007年,涉及农民工子女教育政策开始建立和实施。2008年,促进农民工就业和自主创业政策也开始逐渐增加到了各地方政府的支持政策中,此时,以农民工培训政策、农民工子女教育政策和促进农民工就业和自主创业政策为主要内容的支持政策体系逐渐建立和完善。

(二) 政策目标上:由效率到公平正义

效率和社会公平,是政府的两种并存但相互矛盾的价值追求。结合公共组织学和贫弱群体的保护两种角度来理解,公共部门的效率一般是涉及组织所提供的产品或服务是否能够满足利害关系人的不同偏好的配置效率。关于公平正义的理解,罗尔斯总结了社会公正应该体现的两条原则:一是平等原则,认为“所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配”,即每个人应该在社会中享有平等的权利;二是差别原则,即如果不得不产生某种不平等的话,这种不平等应该“合乎最少受惠者的最大利益”,即有利于境遇最差的人们的最大利益^②。那么,具体来讲,效率和公平的目标分别指向的是解决经济发展问题和保护贫弱群体的公民利益。而无论是在学术界管理主义和宪政主义的争论中,还是在各国政府实际的行政管理活动中,政策的目标往往在二者之间进行钟摆,并一直随环境而发生变动。

但是,正如罗尔斯的正义论所强调的,在不侵犯个人的自由、平等这些基本权利的条件下,首先需要照顾社会中的贫弱群体,公平正义始终应放在优先地位。并且在中国学术界对贫弱群体的研究中,现阶段获得最普遍认可的观点是:政府应该关注的不仅仅是市场或是生产率,还应该关注公民的利益,特别是对那些从生产力发展成果受惠最少的阶层的关怀。尤其是在市场经济体制下,政府在追求效率的过程中会产生“双重效应”:

① 刘小年:《中国农民工政策研究》,湖南人民出版社,2007,第165~172页。

② [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社,2009,第56~61页。

在打破平均主义、拉开分配差距正效应的同时，也会因资源和社会条件的限制导致负效应，这时候就会出现贫弱群体^①。也就是说，政府为了突出效率，其政策扶持和利益价值的分配往往会偏向占有较多经济资源和社会资源的优势者，会导致贫弱群体的出现，或是进一步固化乃至加剧贫弱群体的贫弱情境。那么，要避免追求效率的负面效应、解决群体化贫弱问题，就应该从社会公正的层面来考虑这一问题，政府在关注经济效益和劳动力自由市场的同时，也应将社会成员共享社会发展成果作为制度安排和制度创新的依据。因此，发展生产力以解决经济发展问题和坚持以人为本来保障公民利益是政府的两项并存且不可推卸的职责。

回顾中国贫弱群体政策的发展史不难发现，在不同的历史发展阶段，政府对上述两种职责会采取有差别的侧重性履行方式。梳理中国政府工作重心转变的历史脉络，从党的“十三大”报告中的“坚持以经济建设为中心”到党的“十七大”报告中“促进社会和谐”“更好保障人民权益和社会公平正义”的提出，可以看出中国对解决经济发展的效率问题逐渐开始在一定程度上向保护公民利益倾斜，或者说逐步提高了对社会公平正义的关注程度。

以农民工政策为例，20世纪90年代中后期以前，农民工政策安排始终围绕国家经济发展战略进行，为解决经济发展问题服务。其突出表现在政策对农民工的定位和路径安排上，农民工始终被当作是城市建设和城市经济发展所需要的劳动力而非公民对待^②。一旦城镇经济发展对农村劳动力有需求，政府便会放松对外来农民工的管制和防范以解决发展过程中劳动力短缺问题；而一旦城市劳动力市场拥挤膨胀时，农民工便成为解决方案的首选牺牲目标。具有代表性的政策案例为：1979~1983年，由于下乡知识青年返城，下放职工落实政策回城，需要解决就业问题，因而国家明令“严格控制农村劳动力流入城市”“严格控制使用农村劳动力”。而自1992年中国建立市场经济体制后，非公有制经济加速发展，廉价农村劳动力成为民营企业获得发展的必备要素之一，因此，政府对农民工的管理出

① 姚登权：《保护弱势群体的政策底线》，《湖南师范大学社会科学学报》2008年第3期，第86~90页。

② 刘爱玉：《城市化过程中的农民工市民化问题》，《中国行政管理》2012年第1期，第112~118页。

现松动,农村劳动力的流动出现了一次高峰期。但是,1993年国有企业进行体制改革,大批国有企业职工下岗,为保证其就业,1994年《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》(劳部发〔1994〕458号)又指出,当本地劳动力无法满足要求,并符合特定条件时,用人单位才可跨省招用农村劳动力。类似情况还发生在1997年,国有企业制度改革过程中,大量国有企业变成了民营企业,使得大批原国有企业职工下岗失业,在这种情况下,政府通过1998年的《关于做好灾区农村劳动力就地安置和组织民工有序流动工作的意见》(国办发〔1998〕138号)要求农民工须持流动就业证外出就业,并且提出要限制农村劳动力的盲目流动。

到了21世纪初,农民工政策的目标发生了根本转变。政府开始改变农民工的政策定位,将农民工列为中国产业工人的重要组成部分,开始关注维护农民工的合法权益,并逐渐完善政策,将政策目标确立在逐步消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍上,要求建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度,使其和城市职工享有同等的权利和义务。以农民工劳动就业政策为例,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》(国办发〔2003〕1号),要求各省市取消对农民进城务工就业的不合理限制,切实解决拖欠和克扣农民工工资问题,并改善农民工的生产生活条件。2004年,《国务院办公厅关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》(国办发〔2004〕92号),对促进农民进城就业的管理和服务及维护农民进城就业的合法权益这两方面工作做出了明确规定,对之前的政策做了补充,包括要求完善对农民进城就业的职业介绍服务和咨询服务工作,要求加强劳动合同管理和劳动保障监察执法,及时处理农民工劳动争议案件,支持工会组织依法维护农民工的权益等。特别是2006年的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发〔2006〕5号),系统全面地对解决农民工就业问题做出了规定,要求抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题,规定建立农民工工资支付保障制度,并合理确定和提高农民工工资水平;要求依法规范农民工劳动管理,规定企业需严格执行劳动合同制度,并保障农民工职业安全卫生权益,特别要求切实保护女工和未成年工权益,严格禁止使用童工;要求搞好农民工就业服务和培训,提出逐步实行城乡平等的就业制度,并做好农民工转移就业服务工作,要求加强农民工职业技能培训,并切实落实农民工培训

责任,此外还要求大力发展面向农村的职业教育;提出努力促进农村劳动力就地就近转移就业,大力发展小城镇及城乡经济,同时促进农村增收。2008年,《国务院办公厅关于做好当前农民工工作的通知》(国办发〔2008〕130号)提出积极扶持中小企业、劳动密集型产业和服务业,增强吸纳农民工就业的能力;要求城乡基建和新增公益性就业岗位多招用农民工;大力支持农民工返乡创业和投身新农村建设;地方人民政府要在用地、收费、信息、工商登记、纳税服务等方面,降低创业门槛,给予农民工返乡创业更大的支持;开辟农民工创业“绿色通道”,从贷款发放和税费减免等方面予以支持。这一系列政策的制定实施,有力证明了农民工等中国弱势群体政策的目标发生了从注重生产率到维护其公民权益的转变。

(三) 政策时效上:由短期到长效

判断政策时效需要将政策的功效置于时间性维度下评析,主要涉及政策的科学性、稳定性和连续性问题。综合比较中国政府对不同弱势群体的保护政策和支持政策,我们会发现一个共性特征,即保护政策往往可以通过支持政策的补充和完善而使其时效最大化。这一效果是由保护政策和支持政策的政策目标决定的。因为,中国弱势群体政策的最初形成,多数情况下是对弱势群体所面临的严重或普遍的现实问题的应急诊疗,保护政策的特点实质上是对某问题所引起副作用的短期疗法,因而政策会很快因不适合现实环境而不断修正,有时甚至是废止。但是,支持政策则着眼长远,聚焦于预防和改善问题,因此,其在政策时效上会更加长久。

上述特征以失地农民的安置政策为例即可窥见一斑。20世纪80年代,为解决城市建设征地造成的失地农民问题,中国主要采取了“农转工”“货币安置”“就地安置”三种安置方式作为征用农民土地的补偿手段。但是实施结果表明,三种方式存在一个共同点,就是其能在短期内维持甚至提高失地农民的生活水准,却很难让失地农民成功地实现再就业,因而导致出现“被征地——接受安置——再失业”的现象。这种现象在北京市和哈尔滨市“农转工”的安置方式中较为典型,它主要依靠用地单位安置征地农业人员。这一安置方式在计划经济体制下,确实起到了一定的积极作用。但是,随着市场经济体制的建立、产业结构的调整和国有、集体企业的重组转制,大量城镇职工下岗,加之农村剩余劳动力涌入城市,城市就