



中国社会科学院老学者文库

人口管理改革与社会保障包容： 地方经验和总体设计

张展新◎主编

兼外借

中国社会科学出版社



中国社会科学院老学者文库

人口管理改革与社会保障包容： 地方经验和总体设计

张展新◎主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人口管理改革与社会保障包容：地方经验和总体设计/
张展新主编. —北京：中国社会科学出版社，2019. 1

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4002 - 1

I. ①人… II. ①张… III. ①人口控制—改革—研究—
中国②社会保障—研究—中国 IV. ①C924. 2②D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 017766

出版人 赵剑英
责任编辑 李庆红
责任校对 李 莉
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球东方(北京)印务有限公司
版 次 2019 年 1 月第 1 版
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 11
插 页 2
字 数 156 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

本书汇集了中国社会科学院人口与劳动经济研究所“人口管理改革与社会保障包容研究”创新项目的主要研究成果，该项目启动于2014年1月，结项于2015年12月。这一创新项目，从题目来看，包含着人口管理改革与社会保障包容两方面，涉及范围似乎过大。但实际上，项目研究聚焦在二者的结合部，这就是基本公共服务均等化。一方面，基本公共服务均等化这一方针的提出和发展，为社会保障改革的推进奠定了指导思想和评价准则，是这项改革取得进展的基本保障。均等化理念也有助于分析、揭示社会保障改革的不足和进一步改革的难点。另一方面，基本公共服务均等化方针直接冲击以户籍身份为基础的人口管理制度，不断鸣奏出改革的呼唤。在地方层面，均等化政策的推出、实施有利于弱化和消除原来的给予户籍身份的待遇差异，即使这类政策涉及范围还不够宽广。因此，以基本公共服务均等化为连接纽带，人口管理改革与社会保障包容实际上是相互影响、相互促进的。本书强调二者之间的有机联系，这种联系既有逻辑基础，也是可观察的。

2015年以后，人口管理改革和社会保障改革都在继续，主要工作按照既定方案推开，有进展也有阻力。纵观改革实践，基本公共服务均等化的龙头作用越发明显。中共十九大报告提出，要加快推进基本公共服务均等化。以此为指导思想和契机，人口管理改革和社会保障改革都将进一步深化。编者期待本书内容可以为这两方面的深化改革和协调推进提供一些研究参考。

导 论

一 研究主题

中国初步建立了覆盖城乡、多层次多方位的社会保障体系，社会保障深化改革的重心已经转移到提高公平性和可持续性上来。提高社会保障的公平性，需要进一步打破户籍身份与社会保障待遇之间的固定关系，提升制度与政策的跨身份包容性，在公民资格和权利的基础上发展社会保障。2013年11月发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了一系列任务：确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹；整合城乡居民基本医疗保险制度、基本医疗制度；完善社会保险关系转移接续政策，扩大参保缴费覆盖面；把进城落户农民工完全纳入城镇住房和社会保障体系；等等。这些举措，有利于破除社保权益的城乡户口界限与户口登记地差异，具有鲜明的“去户籍身份”特征。近年来，中央政府一再强调推进基本公共服务均等化，要求提升社会保障权利和待遇的公平性和可及性的含义，缩小不同社会群体之间、特别是不同户籍身份群体之间的社会保障差别。一些城市试行了旨在把非本地户籍人口纳入当地社会保障覆盖范围的一些政策措施。中央和地方层面的社会保障包容性改革势必对现行的以户籍制度为主的人口管理体制和机制造成直接冲击。

相对于持续进展、包容性不断提升的社会保障制度改革，户籍

制度的改革明显滞后。回顾过去，虽然户籍改革的呼声不断，但实际进展非常有限。从改革方略上说，主要问题是缺乏顶层设计，地方为主的推动模式长期持续，改革试验局限在狭义的户籍制度上。有的大城市把户籍改革的重点放在放宽落户限制上，主要意图是通过“积分制”等方式，有选择地让一些外来人口落户。这并不完全符合流动人口市民化的大方向。另外，由于改革文化上的地方偏向，一些社会保障改革虽然有助于提高地方内部的跨城乡包容性，但可能强化地域性的户籍身份，给户籍制度改革造成新的阻碍因素。例如，城乡居民社会保险制度的改革促进了跨城乡整合，但还要以本地户口身份为基础，“本地—外来”的户籍身份分割依然在某种程度上持续甚至有所强化。户籍制度改革与社会保障包容性改革不能很好地衔接、配套，这势必影响社会保障改革与农民工市民化的整体进程。

尽管户籍制度改革本身进展缓慢，但人口管理改革依然呈现出一些令人鼓舞的活力。近年来，在人口与劳动力流动迁移大潮的推动下，在基本公共服务均等化方针的指导下，一些地方不断探索人口管理的改革与创新。有的地方在原有户籍管理体制的基础上开始关注“实有人口”，引入常住人口管理机制。一些城市突破原有的户籍管理模式，建立了独立运行的外来人口管理信息系统。这实际上正在推动着人口管理模式的转变，从户籍管理走向居住地管理。这些改革试验改善了外来人口的经济社会地位，为他们获取均等的基本公共服务提供了越来越大的机会和空间。这些地方实践表明，关于人口管理改革的研讨，应当不再局限于狭义的户籍制度本身，而是需要做更广泛的认识和理解。但是，需要注意的是，这些改革是在局部（主要是流动人口的流入地）进行的，缺乏跨地区协调和整合，在推进流动人口权益平等方面的作用还是有限的。在大部分流动人口聚集的城市中，尚未建立流动人口管理的信息系统，常住人口管理缺乏必要的基础设施。总体上看，在前一个时期，以居住地为基础的常住人口管理改革依然属于地方性局部试验阶段。

2015年底,国务院发布了《居住证暂行条例》,该条例于2016年1月1日起施行。这是促进新型城镇化的健康发展、推进城镇基本公共服务和便利走向常住人口全覆盖的重要举措,有利于保障公民合法权益,促进社会公平正义。从人口管理的角度上说,这是一项重大的改革举措。按照该条例,县级以上人民政府都要建立健全居住证制度,为居住证持有人提供基本公共服务和便利的机制;政府有关部门(发展改革、教育、公安、民政、司法行政、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、卫生计生等)应当根据各自职责,做好居住证持有人的权益保障、服务和管理的工作。这表明,居住证制度是一项新的全国性人口管理制度,与现行户籍制度平行运行,二者将执行不同的人口管理功能。居住证制度在全国推进后,将会淡化户籍制度的作用。新的居住证制度是一项全国性制度,但该《暂行条例》依然赋予各部门和地方政府一定的自主权。例如,该条例第十四条规定,“逐步扩大为居住证持有人提供公共服务和便利的范围,提高服务标准,并定期向社会公布居住证持有人享受的公共服务和便利的范围”。在推行居住证制度的同时,继续执行落户限制政策,规定居住证持有人按城市大小分为四等的户口落户条件。《居住证暂行条例》实施之后,人口管理改革进入一个新时期。户籍管理之外的人口管理改革将告别地方试验,以建立健全居住证制度为主导,在全国范围内统一推进。同时,依然要兼顾各地的差异。此时,总结地方的人口管理改革与创新的经验,探索居住证制度实施的具体政策和问题,研究处理居住证制度与户籍制度、社会保障的关系,比以往任何时候都更加重要。

新的改革形势呼唤着有关人口管理和社会保障的综合性学术与政策研究。在地方性基本公共服务中,社会保障处于首要地位。综观过去,人口管理创新和社会保障包容是两个不同的领域,综合研究还不多。一些地方围绕着人口管理创新或社会保障包容,进行了积极的探索和试验,取得了一些可贵的经验,但经验总结与研究大多局限在地方或部门,缺乏把人口管理改革与社会保障整体设计联

系起来的系统性研究。总之，需要把人口管理研究与社会保障包容性改革有机结合起来，从社会保障包容与人口管理改革的双重视角，进行有关农民工市民化和流动人口权利均等化的研究创新。基于这样的背景和研究机会，中国社会科学院人口与劳动经济研究所于2014年初设计了“人口管理改革与社会保障包容研究”创新项目。该项目组成员的学术研究范围覆盖了劳动经济学、人口学和社会保障学，具有独到的多学科优势。近年来，项目组成员在流动人口与社会保障研究和户籍改革研究上都积累了一定的研究成果，为创新项目的研究准备了一定的基础条件。这一创新项目将推进以社会保障为中心、包括人口管理改革等相关研究的“大社保”学科建设，强化学科优势、提升研究队伍的能力和素质，在中国社会保障改革与发展研究方面更好地发挥智囊团和思想库的作用。

二 基本公共服务均等化

无论是人口管理改革还是社会保障包容，都与基本公共服务均等化有密切的关系。基本公共服务均等化是最近十年来发展起来的一个政策术语。在不同背景下，基本公共服务均等化的含义和表述也不同。最近，官方的提法已经发生一些变化，“城镇基本公共服务常住人口全覆盖”成为最新的标准表述。本报告讨论人口管理改革和社会保障包容，需要首先辨析基本公共服务均等化概念。下面选择了2003年以来的一些重要的纲领性文件，从中考察“基本公共服务均等化”理念的来源、表述和演进。

2003年，中共中央发布《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，首次提出“城乡平等就业”。该《决定》在“完善社会主义市场经济体制的目标和任务”的主题下，提出建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制，形成促进区域经济协调发展的机制。《决定》要求“取消对农民进城就业的限制性规定，为农民

创造更多就业机会”；“逐步统一城乡劳动力市场，加强引导和管理，形成城乡劳动者平等就业的制度”；“加快城镇化进程，在城市有稳定职业和住所的农业人口，可按当地规定在就业地或居住地登记户籍，并依法享有当地居民应有的权利，承担应尽的义务”。这里所说的权利，重点是就业，但实际范围已经包含了其他一些内容。因此，虽然《决定》没有明确使用“农民工基本公共服务均等化”的提法，但城乡平等就业实际上是这一理念的最初表述。

“基本公共服务均等化”首先出现在2006年3月制定的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》之中。该《纲要》提出“完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制，逐步推进基本公共服务均等化”。同年10月，中共中央发布《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。具体要求包括：把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，逐步缩小地区间基本公共服务差距，等等。这里，基本公共服务均等化主要是对公共财政而言的，着眼点是促进城乡、区域协调发展。

2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出，必须统筹城乡经济社会发展，推进城乡基本公共服务均等化。该《决定》继续重申公共财政改革，“调整国民收入分配格局，推进城乡基本公共服务均等化”。同时，《决定》提出“加强农民工权益保护，逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇”。这一关于农民工保护的方针，与目前比较公认的“农民工基本公共服务均等”的内容最为接近，具有不同群体权利和待遇均等的含义。2013年发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出，推进农业转移人口市民化，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，这也是不同群体同等待遇的一种表述。

总之，在不同的语境下，“基本公共服务均等化”的含义不同，

大体上可以分为三大视角。第一，公共财政的视角。在公共财政意义上提出基本公共服务均等化，是就财政资源的宏观、中观配置而言的，目的是促进城乡、区域协调发展。第二，农民工与城市人口权利均等的视角。从农村劳动力转移和城镇化出发，讨论基本公共服务均等化，旨在弱化、消除城乡户籍身份决定的种种差异，促进农民工与城市职工、居民的权利均等。这是最近和未来一段时期中央政府关注的重点工作。第三，流动人口与本地居民权利均等的视角。就流入地人口管理而言，基本公共服务均等化将惠及所有外来流动人口，这不仅是城市的外来农民工，还包括跨不同城市流动的人口（相关学术研究中称之为“城—城流动人口”或“外来市民”）。在北京、上海、广州等特大城市的全部外来人口中，没有本地户籍的城市间流动人口比重在1/3以上，他们与外来农民工一样，承受着户籍身份的“本地—外来”分割与不平等，有享受平等权利、获取均等公共服务的强烈诉求。按照权利范围的大小，后两个权利均等的基本公共服务均等化视角，又可以划分为狭义的基本公共服务均等化和广义的基本公共服务均等化。所谓狭义的基本公共服务，即城市中面向个人和家庭的主要公共服务事项，如中小学义务教育、公共卫生服务等。而广义的基本公共服务指的是狭义的基本公共服务加上各类社会保障项目。

2015年颁布的《居住证暂行条例》延续和拓宽了2013年《决定》中的“推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”的提法，并对这一理念进行了法律规范。该《暂行条例》第一条阐述了立法目的：“为了促进新型城镇化的健康发展，推进城镇基本公共服务和便利常住人口全覆盖，保障公民合法权益，促进社会公平正义，制定本条例。”《暂行条例》第十二条规定，县级以上政府和有关部门应当为居住证持有人提供六类基本公共服务，包括（1）义务教育；（2）基本公共就业服务；（3）基本公共卫生服务和计划生育服务；（4）公共文化体育服务；（5）法律援助和其他法律服务；（6）国家规定的其他基本公共服务。《暂行条例》第十三条规定，居住证

持有人在居住地享受七类便利，包括（1）办理出入境证件；（2）换领、补领居民身份证；（3）机动车登记；（4）申领机动车驾驶证；（5）参加职业考试、申请职业资格；（6）生育服务登记；（7）国家规定的其他便利。这是到目前为止，关于“基本公共服务”和“便利”的最新的法律表述。

按照上述规定，《居住证暂行条例》所界定的“城镇基本公共服务和便利”相当于狭义的基本公共服务。按照通常的理解，广义的基本公共服务包括了社会保障待遇，其中最重要的是保障劳动者的劳动就业权利、就业关联社会保险权利和其他相关权利。《暂行条例》第十二条涉及了这类权利，但没有将其纳入基本公共服务和便利的范围。这是因为，劳动者作为社会公民享有的劳动就业权利、就业关联社会保险权利和其他社会保障权利，有关法律法规已经做了专门的规定，如《劳动合同法》《社会保险法》和《住房公积金管理条例》。因此，《居住证暂行条例》不需要规范这些权利，但是要有一个认同的表达。这就是为什么该条例第十二条开始就做了这样的一般性表述：“居住证持有人在居住地依法享受劳动就业，参加社会保险，缴存、提取和使用住房公积金的权利。”

《居住证暂行条例》对“城镇基本公共服务和便利”的规范性界定引出一个关系到流动人口社会保障权益的重要问题。如果说，城镇职工养老、医疗等就业关联社会保险不属于《暂行条例》规定的“城镇基本公共服务和便利”，那么，非就业关联社会保障，如参加城乡居民养老保险、申请最低生活保障和申请保障房，这些是否属于《暂行条例》规定的“基本公共服务”？按照现行的地方性制度和政策，非就业关联社会保障项目几乎都以拥有本地户口为基本条件，没有本地户籍的流动人口不能享受这类社会保障。新的居住证制度是否会打破这一限制？或者说，这类非就业关联社会保障是否对外来流动人口中的一部分——居住证持有人开放？对此，到目前为止，似乎没有权威的解答。非就业关联社会保障待遇已经成为人口管理改革研究的一个焦点议题。

三 社会保障包容

在改革开放以前，没有建立真正意义上的社会保障体系。20世纪50年代，首先，1951年颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，在企业建立了劳动保险制度，为企业职工提供医疗、工伤、养老、生育等待遇；随后不久，在行政事业单位，建立了与企业劳动保险制度类似的工作人员保障制度，包括公费医疗制度和退休制度。行政事业单位工作人员的这类保障完全由财政负担，并不属于社会保险。企业劳动保险制度经历了从部分意义上的社会保险向国家保障的转变（张展新，2014）。早期的企业劳动保险制度具有超出公有制部门社会保险属性，原因是，当时这一制度的实施范围不仅有国有企业，也包括了公私合营、私营及合作社企业等。但是，到1956年，社会主义改造完成之后，中国的企业所有制结构发生了重大变化，全民所有制和城镇集体所有制成为主要的经济形式。此时，企业的财务收支成为国家财政的一个组成部分，劳动保险制度作为社会保险的多元所有制基础已经不复存在，只是保留了劳动保险基金这一形式。到1969年，这一形式也取消了，企业的退休、医疗等福利待遇从形式到内容都成为国家保障，即国家向职工提供劳动保障。在当时，尽管管理方式有所不同，企业职工的劳动保障和行政事业单位工作人员的医疗、养老保障在待遇水平上并没有实质性的差异。

这样一个国家保障体制的背后是保障权益的分割和不平等。农村劳动者不能享受国家保障，这是“城乡二元分割”的主要表现之一。农村中的极少数人可以到城市企业中短期工作，但身份是临时工或季节工，不能获得正式职工享有的劳动保障待遇。在城市内部，劳动保障也是有身份差别的。国有企业和行政事业单位的正式职工、干部按照国家标准享受完全的劳动保障或工作保障。城镇集

体企业职工劳动保障待遇不一，“大集体”的标准接近国营企业，其他集体企业的保障待遇很低、甚至没有。在城市劳动就业人口中，还有少量临时工、合同工，他们也没有劳动保障。

1997年，以国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》为标志，中国开始建立就业关联社会保险制度。此时的背景是：第一，计划经济时期形成的劳动保障格局基本上没有改变，尽管国有部门内部进行了一些改革试验；第二，从20世纪80年代到90年代中期，个体、私营、外资企业迅速发展壮大，在新兴部门形成了一个新的劳动者大军，他们几乎没有任何劳动保障和其他社会保护；第三，国有企业深化改革和重组的任务十分迫切，必须把国有企业职工的社会保障放在重要位置。因此，在90年代后期，社会保障改革第一波的主要对象是国有企业职工，其他城市劳动者一时还没有顾及。这就是说，社会保障不平等的原有状况一时没有得到改善。直到2000年以后，国有企业改革“攻坚”基本完成之后，开始针对非国有部门扩大就业关联社会保险的覆盖面，推动社会保障包容性不断提升。

提高社会保障的包容性，就是要治理、弱化直至消除社会保障权益方面的分割、歧视和不平等，使不同社会群体都能分享改革和发展的成果。由于社会保障建设是在一个保障严重失衡的起点上推进的，提高包容性将是一个长期的任务。最近一两年间，实行城乡居民养老保险整合和建立行政事业单位工作人员养老保险制度，都属于社会保障包容性改革。本论文集所讨论的社会保障包容，主要是针对户籍身份所派生的分割和不平等而言的，与人口管理改革紧密联系在一起。社会保障包容包括以下三个层面：

第一，规则包容性。一项社会保障制度是否具有包容性，主要是看权利规则的设置。如果参加和享受社会保障以公民资格为基础，而不是以户口身份为条件，那么就是权利均等的包容性制度安排。

第二，操作包容性。社会保障权利均等的法律制度可能在实际

操作方面存在障碍。例如，尽管企业职工养老保险关系跨地区转移一开始就写入中央政府文件，在相当长一个时期内，这种转移的具体操作方案迟迟不能出台。职工基本医疗保险也是如此。这在很大程度上影响了流动人口保险权益的实际获得。操作包容性差可能源于制度本身不完善，也可能是由于其他原因，如制度监管方面的缺陷。

第三，社会包容性。规则包容和操作包容都属于正式制度包容的范畴；而社会包容已经超出了正式制度的范围，涉及社会心理与文化。社会包容的反义概念是社会排斥。由于社会保障的分割和不平等持续时间较长，再加上一些传统的看法，大众心理和态度与迅速建立的包容性社会保障制度可能存在一定的落差。一个可能的情况是“城乡偏见”，一些城市居民不大认同外来农民工在城市参保，企业和政府部门也有观念转变的问题。因此，提升社会包容性，就是要反对各种形式的社会排斥，培植以公民权利为基础、与包容性法律法规和方针政策相适应的社会文化。

在社会保障体系中，就业关联社会保障和其他社会保障项目的侧重不同、特点不同，在提升包容性方面的进展也存在差异。《社会保险法》规范的五项就业关联保险，即城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险，其制度规则已经建立在公民保险权利基础之上，基本上实现了跨城乡制度包容性，即农民工与城市户籍劳动者的权利均等。只是在制度的“边缘地带”——非正规就业人员参保方面，缺乏全国性的统一规定，一些地方政策只覆盖本地户口劳动者。近年来，就业关联社会保障的操作包容性不断提高，主要表现在跨地区转移接续上的突破。这些社会保险项目的实施过程中，社会排斥依然是一个问题，对农民工参保还有影响，但这种影响正在弱化。在非就业关联社会保障的改革与发展中，地方政府要缩小本地人口社会保障待遇的差异，实现区域内的城乡一体化；同时，要按照中央政府的要求，把本地的社会保障待遇向外来流动人口扩展。目前来看，地方政府提升非就业关

联社会保障的包容性，在缩小辖区内部“城乡差别”方面成绩显著，但在包容外来流动人口方面进展不大。非就业关联社会保障项目几乎都将本地户口作为基本的保障资格。最典型的是城乡居民养老保险和最低生活保障，地方政府有明文规定，只面向本地人口。各地的保障房政策也大多把对象限定在本地人口，只有个别地方有所突破，开始向外来农民工开放出售或出租保障房。总之，涉及外来人口，非就业关联保障的制度包容问题尚未解决，也就谈不上操作包容和社会包容了。提升非就业关联社会保障的包容性已经成为深化社会保障改革的重点和难点。

四 地方经验的考察与研究

无论是社会保障改革还是人口管理创新，地方试验都是非常重要的。回顾过去，社会保障改革是在两个层面上推进的：一是中央政府主导的全局性改革，如建立城镇职工基本养老保险制度；二是最初以地方试验为主、逐渐转向中央统筹的改革，如新型农村养老保险制度。从目前来看，社会保障包容的重要改革——城乡居民社会保险整合依然采取了地方试验为主的方式。人口管理创新更体现了地方政府的改革自主权，这方面的改革试验大多是由地方政府推动的。因此，研究人口管理改革与社会保障包容的关系，离不开地方经验的考察、总结和提升。社会保障包容的地方改革有多种探索，但最具特色的近期改革是城乡居民养老、医疗保险一体化的地方试验。成都、重庆等地都是这样的城乡综合改革试验区，已经取得了一定成果。人口管理创新工作主要是在流动人口聚集的大都市和沿海开放城市展开的。例如，近年来北京市推行了“实有人口管理”办法，宁波市实施了以社区为中心的“新宁波人”管理和服

府的有关部门做了总结和探讨，也有一些学术和政策研究。但是，这些讨论和研究或侧重人口管理，或关注社会保障，没有两个方面的综合研究。另外，现有的研讨更多地局限于地方层面，在改革总体设计及相关问题上考虑不多。因此，“人口管理改革与社会保障包容研究”创新项目把调研重点放在地方经验的考察与研究上。

地方经验研究的主要方式是实地调研，即到地方一线，观察改革实践，总结主要做法和基本经验。在地方调研基础上，从理论上和总体上分析、揭示地方试验的积极意义、局限性和制约因素。考虑到人口管理或社会保障的地方特点和城市分布的空间特征，选择了具有不同代表性的城市来展开实地调研，旨在总结、提升地方经验。2014年，项目组首先选择宁波和重庆两个城市进行调研。宁波位于东南沿海开放地区，是一个外来人口比重大、人口管理创新方面有鲜明特色、取得一定成效的城市代表。实地考察的重点是当地人口管理创新的做法与经验，也兼顾研究人口管理创新与包容外来人口的社会保障改革的关系。近年来，宁波市各级政府和有关部门在外来人口管理方面进行了有益探索，并推行了一些地方性改革措施，取得了较好的成效，同时也面临一些新挑战、新问题。项目组于2014年6月赴宁波，以外来人口管理为主题、社会保障包容为辅助内容进行调研。项目组与宁波市外来人口主管部门和有关部门座谈，了解和交流外来人口管理创新情况和经验。在宁波市鄞州区基层社区考察、座谈。重庆是西部地区的特大城市，同时管辖着广阔的农村地区，外出农民工较多，当地社会保障城乡统筹取得明显进展。实地考察的重点是社会保障的跨制度连接与包容，兼顾研究与社会保障深化改革相关联的人口管理问题。2014年5月下旬赴重庆展开社会保障城乡一体化与人口管理调研。与重庆社会科学院的专家就重庆社会保障进行了座谈研讨。走访市社会保障主管部门，听取情况介绍，并进行交流。赴重庆城郊接合部九龙坡区，到社会保障主管部门、街道和社区调研。重庆调研为项目组提供了西部城市城乡一体化建设与人口管理创新的一些重要的典型案例。

2015年，城市调研在石家庄和广州进行。石家庄是河北省的省会。河北虽然属于沿海省份，但改革与发展的步伐不快，与东南沿海开放地区有明显差距。因此，石家庄在某种意义上代表着中部大城市。石家庄还曾经是一个户籍改革试点城市。项目组到石家庄调研，重点是考察户籍改革的历史和现状，总结成功经验和问题。广州调研的内容覆盖广东省。近年来，广东已经面临劳动力短缺问题，产业政策和外来人口政策不断调整，无论是户口落户还是公共服务均等化都有新的尝试。广州调研的主要目的是考察广东省外来人口政策调整的背景和前景，从“人口红利”下降的视角出发，为人口管理改革动力研究提供新的思路。此外，还对北京外来人口管理的境况和经验作了全面梳理。在2014年、2015年两年地方调研的基础上，2015年11月，在宁波召开“流动人口管理改革与创新研讨会”，该研讨会由中国社会科学院人口与劳动经济研究所主办，宁波市公安局承办；调研城市的合作单位（主要是各地的社会科学院）都有研究人员受邀到会。项目组同来自各地的与会人员一道，围绕会议主题进行了深入探讨和交流。

这样，“人口管理改革与社会保障包容研究”创新项目形成了“四方五市”地方考察与研究。这项调研所覆盖的城市具有不同的代表性：考虑了城市规模、区位、人口结构等因素，五座城市基本上代表了中国大中城市的不同类型。这些多视角的地方考察和研究为总结和提升地方经验奠定了基础。

五 主要观点

本书汇集了“人口管理改革与社会保障包容研究”创新项目的研究成果，包括五篇论文和五个地方考察报告。这项研究的主要观点如下。

第一，连接人口管理改革与社会保障包容的纽带是基本公共服