



湖北大学
HUBEI UNIVERSITY

2005届 省级优秀学士学位论文汇编

湖北大学教务处 编

二零零五年十月

**二〇〇五届
省级优秀学士学位论文汇编**

湖北大学教务处 编

二〇〇五年十月

目 录

一等奖

1	城市流动人口管理:政府的服务缺失及重建.....	王丽娜 (1)
2	同轴型微波介质滤波器及其高频电路仿真的研究.....	辛 鹏 (15)
3	有机/无机杂化发光材料的合成及性能研究.....	盛 操 (34)
4	利用杆状病毒表达系统表达人细胞因子白细胞介素-6 (IL-6)	王绪德 (46)
5	具漆酶活性的细菌株鉴定.....	赵伟华 (66)
6	内切葡聚糖酶基因在大肠杆菌中的表达.....	班 静 (88)
7	我国跨国公司对外直接投资产业选择标准与实证分析.....	崔广洁 (102)

二等奖

1	论法律观念与中国法治社会的形成.....	王 玲 (113)
2	论辩诉交易制度.....	张立群 (133)
3	中国政治发展的目标设定和路径选择.....	饶润东 (155)
4	自我的回归:从冯延巳到李煜——再论南唐词的艺术成就.....	刘双庆 (171)
5	论“南特敕令”产生的深层次原因.....	关小舟 (191)
6	关于建立个人信用档案管理主体的思考.....	王 珂 (200)
7	直接学习法在英语词汇学习中的作用.....	王丹丹 (211)
8	论莫里斯·勒布朗的侦探小说.....	马 莉 (220)
9	用 VB 实现计算机与单片机的串行通信.....	尚迎春 (230)
10	高阻隔性聚乙烯/蒙脱土 (HDPE/MMT) 纳米复合材料的研究.....	李晓梅 (256)
11	氯化烷酰氨基葡萄糖基三苯基磷的合成与生物活性研究.....	程 方 (272)
12	具有二阶非线性和热释电性能的含三氰基乙烯基咪唑衍生物的合成.....	万 丽 (302)
13	光谱法研究杯[8]芳烃与蛋白质的相互作用.....	陈 娟 (315)
14	一种新型蓝色电致发光共聚物前驱单体的制备与表征.....	李国巍 (323)
15	化工实验室信息管理系统的设计.....	周 勇 (344)
16	枸杞多糖的提取和分离及含量测定.....	宋 蔚 (370)
17	中学生体育健身与心理健康关系的调查研究.....	林巍巍 (382)
18	中国农村教育改革问题初探.....	王娟娟 (391)
19	加入 WTO 后我国渠道管理创新研究.....	伍莹璐 (412)
20	建立中国——东盟自由贸易区面临的问题及其前景.....	李若广 (425)
21	遥感影像用于城镇用地变化分析.....	刘 海 (436)

三等奖

- 1 论社会弱势群体的权利保护.....胡 珍(462)
- 2 论我国农民权利的宪法保障.....王 锐(477)
- 3 论我国民法的时效制度.....吴明礼(489)
- 4 大众传媒与司法公正.....曾 迁(504)
- 5 论建筑工程承包人的优先受偿权.....付艳萍(515)
- 6 我国农村弱势群体社会保障问题研究.....陈文超(527)
- 7 关于中国当代大学生政治冷漠的几点思考.....朱丽娜(537)
- 8 理性决策模型及其发展.....张 艳(547)
- 9 《聊斋志异》叙事视角艺术探略.....邹国庆(558)
- 10 茅坤散文理论初探.....聂 晶(574)
- 11 湖北阳新方言的疑问句.....程 称(586)
- 12 论《埃涅阿斯纪》女性性格分裂的文化内涵.....蔡 俊(595)
- 13 社会转型期与“时评复兴”.....黄 伟(607)
- 14 明初经济格局浅析.....孟传鲜(617)
- 15 魏晋南北朝邙城中心地位研究.....李 逗(637)
- 16 档案本科生培养模式探讨.....王 旭(648)
- 17 英语自主学习中教师角色的探析.....龙春秀(658)
- 18 论通过合作学习和自主学习中心提高自主学习.....许妍琼(669)
- 19 浅析英语课堂中体态语教学艺术.....洪 丹(682)
- 20 翻译艺术中的“忠实”与“创造”——从《人生颂》的三种汉译谈起.....覃江华(696)
- 21 中学生英语学习策略与自主学习.....王 青(707)
- 22 大学课程表自动编排系统设计研究.....何兆清(716)
- 23 基于•NET 的校园门户信息系统的设计与实现.....陈雄杰(737)
- 24 “电介质物理”教学网页的设计及实现.....狄文宁(771)
- 25 硬币真伪识别方法与电路设计.....田晚霞(797)
- 26 数字滤波器设计(低通滤波器, 频带 0~1kHz, 带外衰减 40dB).....李 磊(814)
- 27 BST 陶瓷的复阻抗谱研究.....孙国胜(827)
- 28 溶胶凝胶非标记铁蛋白免疫传感器的研制与应用.....胡 梅(849)
- 29 聚乙二醇支载吡啶叶立德的合成及应用研究.....伍冬瑞(856)
- 30 等规聚苯乙烯结晶性能研究.....魏晓庆(869)
- 31 热敏性聚合物微球的研制.....胡晓熙(884)
- 32 中空吹塑工艺 Flash 课件演示.....潘 龙(903)

33 聚二甲基硅氧烷改性聚氨酯弹性体制备与性能研究..... 白云辉 (922)

34 艺术体操专修学生专项综合素质的现状分析与对策..... 叶 慧 (932)

35 将艺术体操引入中学体育课堂的研究..... 李苗苗 (941)

36 影响高中女生体育兴趣原因及措施的探讨..... 雷 鸣 (950)

37 浅析武汉市体育旅游市场的现状与战略选择..... 张 俊 (956)

38 我校女大学生便秘病症的防治..... 高春花 (967)

39 基于 Web 的实验教学管理系统的设计与开发..... 别传锋 (977)

40 “民办大学”与“独立学院”博弈中的制度分析..... 姚延芹 (995)

41 城市土地集约利用实施机制研究..... 田红保 (1015)

42 我国城镇居民消费结构分析..... 胡 莹 (1025)

43 纵向一体化中专用性人力资产深化问题探析..... 闫 冬 (1037)

44 我国中小企业融资问题的探讨..... 张兴军 (1048)

45 如何看待“后安然时代”我国会计的走向..... 傅 铮 (1060)

46 企业对内投资决策分析..... 黄俊华 (1067)

47 企业财务报表分析的几个问题探讨..... 韩 莎 (1079)

48 我国旅游饭店人力资本开发对策研究..... 袁紫燕 (1093)

49 饭店的生态态度与绿色管理行为分析..... 范燕燕 (1106)

50 旅游消费中的信息不对称及其博弈过程..... 郑培现 (1118)

51 我国问题银行的处置浅析..... 程宁双 (1129)

52 我国商业银行利率风险管理探析..... 何小芳 (1140)

53 ABR 厌氧处理生活污水的研究..... 万浩方 (1152)

54 武汉市沙湖底泥肥料化的利用研究..... 毛 瑞 (1170)

城市流动人口管理:政府的服务缺失及重建

2001 级行政管理:王丽娜 指导教师:洪威雷

摘 要 流动人口的管理问题是 21 世纪前期中国城市发展中的一个重大的理论问题和现实问题,流动人口作为城市发展的主力军,为中国的城市发展做出了特殊的贡献,他们也应享有与城市居民同等的社会权利与福利,对流动人口问题,不但需要正确深入的认识,而且需要加强立法,需要宏观的调控和疏导,需要我们的政府为城市流动人口建立完善的服务管理机制保障他们的合法权益。本文通过对我国流动人口的社会生活现状及管理现状的描述,详细分析了流动人口管理方面的问题及原因,并对今后的流动人口管理提出了一些解决思路 and 具体措施。

【关键词】 城市发展 流动人口 服务管理机制

Abstract The problem of management of floating population is a great theoretical question and realistic problem in previous development of China's city in 21st century, floating population is regarded as the mainstay of city's development, having made special contribution for the city's development of China, they should enjoy with urbanite's equal social right and welfare too, to the floating population issue, not only depend on corrective and deep understanding but also depend on strengthening and legislating, depend on regulation and control of the macroscopic and dredge, depend on our government to set up the perfect legitimate rights and interests of ensuring them of mechanism of management of service for urban floating population. This text have analysed the question and reason of floating population management in detail through describing the current situation of our country social life, and has managed and proposed the thinking of some settlement and concrete measure to the floating population in the future.

【Key words】 The development of city Floating population The mechanism of management service

第一章 城市流动人口的定义和特征

第一节 城市流动的人口定义

城市流动人口在中国是一个特定的概念,它的产生虽非始于改革开放,但只是在改革开放之后,它的规模、结构和作用才发生了具有根本意义的变化,它对经济发展和社会进步至关重要的影响才越来越为人们所关注。就一项研究工作而言,对于自己的研究对象,必须有明确的定义,才能有助于正确分析问题和制定合理、有效的措施及对策。因此,研究中国城市流动人口首先需要界定其概念和范围,给出明确的定义。

一、流动人口与迁移人口

流动人口是相对于定居人口而言。最早被界定的流动人口是迁移人口,这个界定以长久居住地(或称常住地)为出发点,凡是在一定时期内改变过长久居住地的人口被统称为迁移人口。实际上,迁移人口是出于各种需要而改变家庭长久居住地的一次性的流动人口,这些迁移人口因其家庭长久居住地的改变而比较容易被界定出来。

在中国的现实生活中,由于户籍管理机制的运行又使迁移人口的界定产生了一个“户口标准”,即在人口管理中只问户口登记地而不问实际上的家庭长久居住地,把户口登记地改变的人口即视为迁移人口。当然,多数情况下二者是一致的,但在改革开放的社会主义市场经济条件下,人户分离的现象

越来越多,我们在人口分析研究中不应再局限于户口变动的惟一标准。应该承认,由于户籍管理制度的约束,人们不能轻易地改变户口登记地,抑制了人口迁移,使大部分迁移行为按照既定的程序有组织地进行。

和迁移人口不同,现实生活中存在着大量的、不改变家庭长久居住地的流动人口,他们流动的时间有长有短,空间上有远有近,即我们通常所说的“人户分离”的流动。然而,是不是所有的“人户分离”的流动都属于我们研究的人口流动呢?众所周知,流动者仅因过往中转会而在流入地逗留但并未暂住的人口流动,与流动者在流入地暂住的人口流动是不一样的;流动者的流出地和流入地跨越乡、镇、街道,和跨越省区和国界的人口流动又是大不相同。前者由于流动者流动的时间极短或流动的空间范围相对狭小,两地间人口流动所造成的影响相对也较小,同时这种流动十分频繁,要经常掌握其完整的资料实非易事,因而它一般不宜纳入人口流动研究的范畴。

二、城市流动人口的界定

根据以上讨论,按照中国的实际情况,特别是中国的行政管理、行政区划、户口登记制度以及人口调查统计的具体情况及本课题研究的需要,即可对在中国所应研究的流动人口的概念和范围从空间和时间两个方面做出如下界定:即中国的流动人口在一般情况下系指在不改变其户口登记常住地的条件下,到该常住地所在的乡、镇、街道范围以外的现住地暂住的人口。由此,就可以进一步对中国城市流动人口的概念和范围做出如下界定,即中国城市的流动人口系指在不改变其户口登记常住地的条件下,到该常住地所在的乡、镇、街道范围以外的城市(指建制城市的市区,不包括城市下辖的县和县级市)的现住地暂住的人口。^①这里需要说明的是,上述界定中“暂住”的概念指的就是在现住地暂时居住,而不管其是否办理了暂住户口。这类流动人口的主要是以谋生和就业为目的,哪里有较好的经济效益,他们就会停留下来。从法律上讲,他们是原住地的常住人口,在他们现时居住的地方则被看成是外来人口,这种流动人口与迁移人口的区别,就在于他们的“一只脚”仍然留在原来的居住地,可能是家庭的部分成员,也可能是部分财产,还可能只是一本户口簿,但他们的根,或者说是法律上的“根”,仍然扎在原来的常住地。这种离开常住地而出外谋生觅业的人口,就是我们要研究的主要对象。

第二节 城市流动人口的特征

改革开放以来,我国的流动人口数量急剧增长。在大城市,70年代的流动人口以10万人计,80年代初期则已经以100万计,90年代初期以200万计,目前已经以300万计,全国则接近以亿计。随着改革开放的逐步深入,我国人口流动的规模逐年扩大,人口流动的原因也从过去曾以社会原因为主转变为现在的以经济原因为主,而经济原因中相当大的比重是因为务工经商。由于参与经济活动人口的特点,决定了我国城市流动人口的一些特征。对这样一支数量庞大的流动人口大军,我们必须明确其在流动过程中的特征及趋势,才能在城市流动人口的管理与服务中有的放矢,事半功倍。

一、分布面比较广,但流向比较稳定。

全国各省、市、自治区,从大城市到中小城市,从内地到边疆,从汉族聚居区到少数民族自治地区,到处都有流动人口的足迹。可以说在市场经济规律的作用下,凡是有条件、能赚钱的地方,都有流动人口出现,这些流动人口大多是亲戚、朋友介绍,或当地在外地已有就业门路的民工所带出,形成了比较稳定的流向。其主流是从农村流向城镇,且人口流动的区域流动向以省内流动为主,跨省、区流动则是向东(南)倾斜,向经济发达程度较高地区集中。

二、年龄结构年轻化但年龄组相对集中

以第5次流动人口普查为例,上海市流入人口15~34岁人口比重为64.72%,0~14岁人口占8.25%。^②据成都、哈尔滨、鞍山、吉林四地的调查,35岁以下的流动人口约占总数的70%,农村流出的人口更为年轻。相对说来,流动人口主要集中在20~35岁年龄组,40岁以上很少。这是因为年轻人心中存

^① 本文所讨论的城市流动人口不包括来自港澳台地区和国外的暂住人口,其主体为流动农民工。

^② 数据来源:钟映水:《人口流动与社会经济发展》,武汉大学出版社,2000年版,第145页。

在着“闯世界、见世面”的奋发向上激情，而且没有家业、子女的负担。老年人和儿童是不会轻易流动的。但近年来也出现了以家庭为单位的流动趋势。

三、男性占多数但女性有行业优势

据北京市最近的调查，流动人口中男性占 63.5%，女性占 36.5%，性别比为 174。分类别来看，在建筑工地上的流动人口，男性占 98.4%；在各类市场的流动人口，男性占 58%；而居住在家庭户中的流动人口，女性占 63.6%。^①我们在实际生活中也能感觉到，保姆、售货员、服务员、轻工业工人等行业中，女性占多数。

四、文化程度较低但适应能力强

很多调查材料表明，流动人口的文化素质偏低。上海市的调查结果，在流动人口中，文盲占 8.0%，小学文化程度的占 25.6%，初中文化程度的占 50.6%，合计起来，初中以下文化程度的占流动人口总数的 84.2%。^②但是，这些流动人口的适应能力都比较强，有吃苦耐劳的精神，能想尽办法克服各种困难，适应城市生活。

五、停留时间长且季节性往返较突出

据部分城市调查，不同类型的流动人口平均在外滞留 195 天，其中从事家庭服务业（保姆）为 307 天，从事建筑施工的为 297 天，其他雇工的 236 天，从事小商小贩的为 225 天，从事各项修理业的为 207 天，这五类人员相加，约占流动人口总数的一半。^③可以说，这些人基本上是长年流动在外，只是逢节假日回家休整或团聚，因而造成了春节前后的巨大客流，引发了交通运输等方面的困难。

第二章 城市流动人口的生存现状

第一节 城市流动人口的就业及收入状况

一、城市流动人口的就业状况

目前，城市流动人口的就业问题并没被大多数中国城市政府纳入到城市的社会经济发展规划之内。为数巨大的城市流动人口的就业问题，城市政府基本上采取了放任自流的态度，任其自生自灭。而且，许多中国城市在劳动就业方面仍存在着“职业保留”现象——将相对较好的职业留给本地人，使城市居民具有好职业的就业独占权，外来务工人员被明确排除在这部分职业的范围之外。如，南京市对招用外来劳动力行业、工种实行分类控制，分成可以使用、限制使用、和禁止使用三大类。其中商店营业员、宾馆服务员、护士、保安、电梯操作工、电工、驾驶员（B 照以下）、话务员、保管员、会计、文秘、计算机操作工等 10 多种工种都被列为禁止使用外来劳动力的行列。这实际上是一种就业歧视制度，使得无城市户口的城市流动人口处于一种不公平的地位，被剥夺了许多就业机会。只有那些脏、乱、苦、累的行业，如建筑、搬运、市政建设、环卫保洁等行业才是城市流动人口的主要就业方向。

二、城市流动人口的收入状况

大多数进城务工的城市流动人口工作时间长、工资收入低，是一个非常普遍现象。根据武汉市对务工流动人口的调查表明，务工流动人口尤其是工地上的民工几乎都有过被业主克扣工资的经历，他们常常每天工作近 10 个小时，赶上工程紧张时，竟可能从早上 6 点一直干到晚上 9 点以后。但即便如此，他们仍可能是因这样那样的理由而无法按时领取辛劳所得。据调查，包括搬运业流动人口在内的务工流动人口平均“计划”月收入在 600 元左右，但其业主常采用拖欠工资、强制消费（如以与实际价值不符的工地餐券代替工资下发，工人们为了不造成浪费，只好以平均每顿 4-5 元的餐券购买实际价值远不到一半的劣质伙食）等办法榨取工人們的油水。遇到这种情况，大多数人采取了忍气吞声的态度，但也有用暴力进行抗拒或报复的。久在举目无亲的他乡异地，因受种种排斥和欺侮而滋生的不平

^① 数据来源：《中国人口与发展丛书》编委会编，《中国流动人口研究》，人民出版社，2002 年版，第 108 页。

^② 数据来源：王鼎午：《90 年代上海流动人口》，华东师范大学出版社，1995 年版，第 66 页。

^③ 数据来源：《中国人口与发展丛书》编委会编，《中国流动人口研究》，人民出版社，2002 年版，第 268 页。

衡的心理极容易使他们铤而走险。

第二节 城市流动人口的居住状况

一、城市流动人口的住房选择

对于中国城市居民而言,目前至少有三种获得住房的方式:分配公房、通过市场机制购买商品,以及参加安居工程。然而,由于户籍制和城市住房之间的联系在很大程度上仍然没有被触动,因此城市流动人口基本上仍被置于主流的住房分配体制之外。对于没有当地户口的流动人口而言,不可能直接或从二级市场上获得房管局公房或单位住房的使用权或所有权,无论是安居工程还是低租住房都只是针对当地城市居民的。因而,城市流动人口对其住房的选择是极其有限的。租房居住是大多数人的主要选择,尤其是对住在郊区的流动人口,租借私房是十分普遍的做法。此外,单位提供的宿舍也是流动人口另一个主要的住房选择。这种宿舍多由企业和公司提供,但也包括了建筑工地上的临时住房。还有一小部分流动人口住在城市居民家中,这种情况在中心市区更加普遍,大多数住在市民家中的流动人口都是市民的亲戚或被其雇佣者。其他的住房选择还包括住在旅馆里、租借自建棚户、住在船上、睡在医院的长凳上、住在塑料大棚遮挡的摊位上和睡在多层公寓楼的楼梯下等。

二、城市流动人口的居住环境

由于政策限制以及大多数城市流动人口收入水平较低的原因,其居住条件也十分恶劣。就居住的大环境看,流动人口一般居住在城乡结合部,人员混杂,治安较差,一般是刑事案件的高发地带。多数流动人口采取租房居住,通常几个外来工友家庭合租一套民房,“巴掌宽的地方,吃、喝、拉、撒全在一起”。有的甚至住在楼梯间、危房和违章建筑里。一些用人单位名义上为农民工安排集体宿舍,但实际却是“夏似蒸笼、冬似冰窖”的简易工棚,这种工棚多低矮潮湿,拥挤、脏乱、不通风,根本达不到有关法律和规定的要求,极易引起一些流行病的滋生和传播。住在工地的务工人员则多十几人合住一间没有安装门窗的未装修的房间,除中间只有一条窄窄的过道,几乎人均只有一张床的面积,屋中无家电,无桌椅,灯光昏暗,空气混浊。此外,还有很多人过着居无定所的生活。

据《城市自营劳动农民工现状调查报告》表明,自营劳动农民工在城里一般没有自己的住房,大多靠廉价租房,而人均占用住房面积少则3平方米,多不过10平方米,自营劳动农民工的租房消费人均每月50—100元,多数是几人合租一套房,生活配套设施极为简陋——约有10%的自营劳动农民工没有自来水,70%没有天然气,71%住房不配卫生间,60%住房不配厨房。^①

(下图为外来流动人口在简陋的住房中生活)^②



图 1



图 2

^① 数据来源:《廉价公寓——农民工的渴望》,中国农业信息网(网址:<http://www.ahri.gov.cn>)。

^② 图片来源:图1、图2来源于:《图:我们也有个家——农民工居住现状调查》,天府热线(网址:<http://news.tfsl.com>)。图3来源于:《廉价公寓——农民工的渴望》,重庆晚报网络版(网址:<http://www.cqwb.com.cn>)。图4来源于:《北京民工讨薪未果 突然病发惨死宿舍中(图)》,雅虎中国网(网址:<http://cn.news.yahoo.cn>)。



图 3

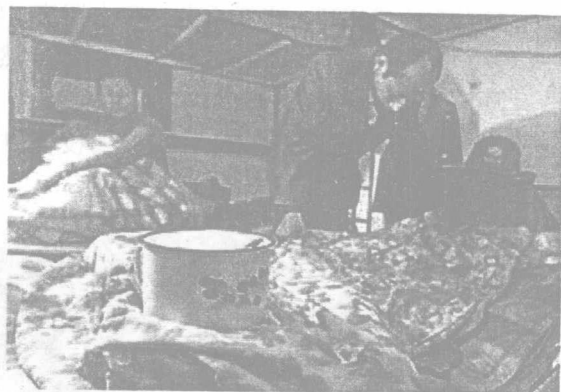


图 4

第三节 城市流动人口的子女教育状况

流动人口的子女教育是目前一个十分突出的社会问题。由于居住地的不稳定、人户的分离、社会地位的不确定性等,许多流动人口家庭不能像非流动人口家庭那样抚养与教育自己的子女,其子女的教育和健康成长出现了这样或那样的困难与问题。

一、不能适龄入学及失学问题严重。

据国务院妇女儿童工作委员会办公室等单位主持的抽样调查显示,“流动儿童”中的在学者占全部流动儿童的 90.7%,一直未上学者占 6.85%,失学者占 2.45%,后二者合计显示的流动儿童失学率高达 9.3%。^①本次调查结果表明,6 周岁流动儿童未入学的比例高达 92.1%,可见,在流动儿童中,达到上学年龄却不能及时入学的比例非常高,流动儿童不能适龄入学问题表现十分突出。大致情形是,6 岁未上学的占 6 岁组流动儿童的 46.9%,9 周岁和 10 周岁还在上小学一、二年级的占相应年龄流动儿童的 19.7%和 4.6%……13 周岁和 14 周岁还在小学就读的人占相应年龄流动儿童的 31.5%和 10.0%。^②

二、入学、就学过程中的不公平问题明显。

农民工及其子女进城后,人户便分离了,但城市里的各种国民待遇(比如教育权、劳动保障权等)是与户籍捆绑在一起的。这样,进城农民工及其子女就无法享受这些国民待遇。如果需要享受,就得通过一些非常规手段,反映在接受义务教育问题上,就是缴纳借读费和赞助费等。收费问题带来的后果之一就是部分学生会因为家庭经济承受能力有限或家庭经济情况不好而导致失学、辍学。根据在武汉市的调查显示:即使在大力提倡降低公办学校门槛、取消借读费的武汉市,仍然有大量公办学校向进城务工农民子女收取借读费。特别是受高考学籍的限制,武汉市所有重点中学都拒绝接收进城务工农民子女入学。义务教育阶段的教育公平问题仍十分突出。

三、民工子弟学校的资质问题与流动人口子女的教育需求冲突加大。

由于现有的教育体制无法解决城市流动人口子女的就学困难,公办学校的高门槛也让外来的流动人口望而却步,因此针对流动人口子女教育的缺口应运而生的打工子弟学校便成为他们的主要选择。这些打工子弟学校以其低廉的收费受到了经济收入很低的进城务工农民的欢迎。虽然法律并没有明确规定禁止举办民工子弟学校,但由于各城市政府和教育行政部门是按照本地的情况来制定办学标准的,对于绝大多数民工子弟学校来说,往往很难达到这个标准,这样,这些民工子弟学校便归入“不合法”的范围。民工子弟学校就在这种“自生自灭”的状态下生存着。“自生自灭”的状态制约了这类学校的进一步发展;而无法进一步发展又加大了其达标的难度。绝大多数民工子弟学校自己无法破解这个难题,只能“因陋就简”、“得过且过”。从总体上看,民工子弟学校条件均比较简陋。办学地点偏僻、交通不便;

^① 数据来源:《流动儿童教育有望入“法”》,国务院妇女儿童委员会网(网址:<http://www.nwccw.gov.cn>)。

^② 数据来源:苏敏:《我国流动儿童失学率高达 9.3%》,中国农村研究网(网址:<http://www.ccrs.org.cn>)。

校舍大多为改建或搭建，光线不良、室内拥挤；学校缺乏必要的体育器材和教学设备；安全隐患较大。另外，教师来源复杂，多数不具备教学经验。然而，一旦取缔这些“不合法”的民工子弟学校，将导致大量进城务工农民子女失学。

（下图为城市流动人口子女在简易的校舍中学习和玩耍）^①



图 5



图 6

第四节 城市流动人口的其他社会保障

一、城市流动人口在社会保障方面的弱势地位

城市流动人口从社会保障的角度来分析，其弱势群体的色彩极为浓厚。中国目前的社会保障制度的对象主要是城市市民，其内容主要包括医疗保险、养老保险、失业保险以及其他工伤、生育等保险和社会救济补助等，而这些社会保障项目基本上没有将城市流动人口包括在内。相对于城市市民，城市流动人口主要干的是“临时工”。进入企业的城市流动人口，一般不是企业的正式职工，企业在考虑员工福利时对他们往往忽略不计。与同企业的正式职工相比，城市流动人口在工资、资金、节假日、医疗、抚恤等社会保障方面总体上处于一种弱势地位。虽然他们在企业中干的都是苦、脏、累、险的活，而且干活也最勤奋、最卖命和时间最长，但他们不能像正式职工那样累计工资，不能评定职称等级，无资格参加各类培训，更没有晋升的机会等等。

二、城市流动人口的社会保障现状

目前，我国城市流动人口的社会保障覆盖率很低，尤其是在城市中生活的农民工群体更是毫无保障可言。首先，从社会保障最核心的失业保险方面看。城市居民在失业期间有失业补助，但农民工却没有，在失业期间，他们多数是靠自己过去的积蓄生活，或靠向亲友、老乡借钱生活，也有一小部分人不得不离开城市回家去。据学者调查，前者占 77.2%，后者仅占 14.6%，并且无一例得到劳动单位或地方组织的帮助。其次，从医疗保险方面看。农民工尽管是以青壮年为主的群体，但生病也是在所难免的。据前述调查显示，有 36.4% 的农民工生过病，甚至多次生病。他们生病以后有 59.3% 的人没有花钱看病，而是仗着年轻，体质好，硬挺过来的。当然另有 40.7% 的人不得不花钱看病，但看病支出绝大部分是自费，用人单位为他们支付的不足实际看病费的 1/12。^②再次，从住房上看。农民工是无缘享受福利分房或在政府提供补贴情况下购买商品房的。他们解决住房的途径是：或租房，或借住用人单位的住房，或利用废旧材料搭建简易住所。最后，从劳动时间上看。农民工的劳动也谈不上什么劳动保障体制。农民工一旦有工作，他们的劳动往往是大大超时的。据调查，符合劳动法一天工作 8 小时的仅占 1/4，有 3/4 的农民工都属超时劳动。另外，像养老保险、工伤保险等就更不要说了。

^① 图片来源：图 5、图 6 来源于：《关注农民工子女教育》，凤凰网(网址：<http://www.Phenixtv.com>)。

^② 数据来源：高金登：《对农民工社会保障问题的思考》，北京劳动保障网(网址：<http://www.bjlzbzj.gov.cn>)。

第三章 城市流动人口管理的制度缺失及政府职能缺失

第一节 城市流动人口管理的制度缺失(制度性障碍)

一、户籍制度

户籍制度在建立之初并不是一项歧视制度，只是实施紧缺生活品配给的手段之一，是适应当时计划经济体制需要的，在我国工业化初期发挥过一定历史作用。但随着生活品、公共品短缺的日益严重，配给的生活品和公共品越来越多，户籍制度便演化成了系列特权的载体。当就业岗位成为紧缺品时，户口便成了充当城乡隔离的一种屏障。改革开放初，生活品短缺的问题解决了，但公共品短缺的问题却更加凸现。因此，户口的含金量不仅没有下降，反而更重了。随着改革的不断推进，由于全国统一的城市公共品配给制度的逐步解体，城市户口的含金量从无差异变为有差异，从有差异变成大差异。户籍制度因而还成了城市与城市之间的大屏障。比如在北京、上海、深圳这样的大城市，其市民的福利待遇依然远远高于周边城市和乡村的公民待遇。因此，这些城市的户口不仅没有因为“开放户口”的呼声高涨而取消，相反，这些城市的户口制度成为一部分人（城里人）排斥另一部分人（城外入）的“电网”，使得那些为城市发展做出特殊贡献的流动人口只是由于其“城外入”的身份而遭受种种不平等待遇。虽然，为适应改革开放后城乡劳动要素流动的需要，我国对计划经济体制下实行的严格控制城乡人口流动的户籍制度进行了若干改革的尝试，但这些改革措施所产生的实际效果显然难以尽如人意。

如在 1997 年，就户籍改革已经出台过一个正式规定。当时的公安部长表示：要进行户籍改革，取消农村户口和城市户口的划分。后来，在有些地方也确实已经取消了。但这个取消以后，一点作用也没有，因为取消了以后，它又附加了一条，从类别管理转向属地化管理。属地化管理是什么意思呢？例如，原来一个湖南人不能来北京是因为你是农业户口不能来，现在则因为你是湖南人不能来，这还不是一样吗？这个改革只是取消了一个差别，就是原来住在城里的一部分农业人口，他和城市人口的差别取消了。但是，这种取消也不见得对这些人有好处，因为原来这些人享受的房地产区位优势要交出来。属地化管理对于城外入来说，就是任何区别也没有。

再如现今正在一些大中城市试行的，所谓蓝印户口制度。简言之，就是符合一定条件的某些从农村流入城市的农民，以蓝印户口作为从农业户口向正式户口的过渡，若干年后，这些过渡者就可以成为真正的市民了。但从目前的情形来看，其作用极其有限。原因有二：一是试行蓝印户口制度的大中城市对其数量控制甚严，并配有行政指标限制。如上海市在出台蓝印户口时措施时，明文规定要从严掌握，对国家机关、企事业单位和社会团体只配给 1~3 个蓝印户口指标，对个体工商户只配给一个蓝印户口指标。对到城市投资者则规定投资额达 100 万人民币或 20 万美元者才可申请一人蓝印户口。二是各地对申请者的资格要求甚高。仍以上海市为例，投资者的投资额要达一定规模，务工经商者要有固定住房（在直系亲属处有住房、单位提供商品房或自己购房 100 平方米以上），才能申请蓝印户口。这些条件，对今日普通市民来说也够苛刻的了，更不用说从农村流入的农民了。试问，有多少工薪阶层的市民能投资 100 万，或自掏腰包买房 100 平方米以上？可见，这种蓝印户口，不过是要吸收进极少数的“贵族农民”罢了，其起到的实际效果甚微。

二、教育制度

我国教育制度与户籍制度紧密相连，没有城市户籍或离开户籍所在地的适龄儿童，在所居城市很难得到同等的受教育机会。不论这些孩子是在家乡出生被父母带到城市，还是在城市出生且生活在城市。

随着经济社会的快速发展和各项教育改革的全面深入，现有教育资源配置，从师资力量配备、基础办学条件、教育投入、教育网点等方面的弊端逐渐显现出来。从流动儿童接受义务教育难的情况看，主要存在两个问题。第一，经费问题。我国义务教育阶段实行的是“分级办学、分级管理”，即基础教育由县、乡财政管理的教育体制。长期以来，适龄儿童的义务教育是由其户口所在地负责落实

的,教育经费也是按户籍学生数下拨的,大量流动儿童的到来为流入地增加了教育负担。流入地不仅要负责常驻儿童的义务教育,还要承担对流动儿童的教育义务,这进一步加大了教育资源的供求矛盾,现实的情况是流动儿童人口越多,或每年递增的幅度越大,教育资源越显不足。流入地教育部门越受教育资金等资源不足的牵制,就越难保证适龄流动儿童享有与常住儿童一样的义务教育待遇,也越难落实他们的九年义务教育。第二,教育规划问题。由于城市政府并没有将流动人口子女教育问题纳入其日常的教育规划中,也没有将当地流动人口子女的受教育情况纳入城市政府政绩评定的指标体系。因此,当流动人口大量涌入时,

一方面根据常驻儿童数量设置的教育网点及其他教育资源已经不适应人口俱增的客观要求,公办小学吸纳学生的能力难以满足外来员工子女入学的需求。另一方面城市政府对流动人口子女上学难的问题也没有积极采取有效措施。继而使得大量的流动人口子女游离于正规的公办教育门外。

由此可见,在流动人口子女,尤其是进城农民子女的教育问题上,我国的教育体制,还在很大程度上受计划经济的约束,同时也曝露了我国的教育制度、政策及观念等方面的僵化及画地为牢、城乡分隔的管理体制,体现了我们的教育并不是以学生为中心、以人为本的教育观。流动人口子女的教育问题虽然处于最边缘的地位,但它的出现对我国的传统教育体制提出了有力的挑战。

三、社会保障制度

社会保障制度是指以社会的共同力量对其成员因各种个人难以抗拒的客观原因导致其难以维持必要生活水平是提供的物质保证,是具有经济福利性质的社会稳定制度。社会保障包括如下几块:第一块是社会保险,它包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险这五大保险。第二块是社会救济,包括对贫困人口的救济,对灾民的救济,对某些需要救济的特殊人群的救济。第三块就是社会福利。如老年人福利、残疾人福利、妇女儿童福利、青少年福利。还有医疗保健、住房福利与教育福利等,实际上都是保障国民生活和改善国民生活质量的制度安排,这套制度建立起来的目的是为了实社会公平,维护社会正义,使国民生活水平得到普遍保障。就是使所有的人,都能有生存和发展的机会。然而,我国目前有1亿多的流动人口,尤其是农民工群体,近乎游离于现有社会保障体系之外。由于农村社会保障与城镇社会保障分属两个体系,而农民工所持的又是农业户口,按目前推行的农村社会保障制度,他们需要回到户籍注册地去参保,这显然是行不通的。另外,这些流动人口处于身份转换阶段(由农业户口向城镇户口转变),而城镇社会保障体系又与农村社会保障体系是两个系统,如何解决参保人在身份转换后相应的社会保障转换也是一个棘手的问题。有人研究发现,只有很小部分农民工有一至两项非均衡的、水平极低的社会保障,而且不是完全意义上的社会保障,其中社会保险各险种的参保率都在10%以下,其余75.2%的人没有任何形式的社会保障^①。可见农民工完全处在城市社会保障网络之外,尤其在失业救助、医疗看病等方面农民工根本谈不上有什么社会保障待遇和保障机制。

第二节 城市流动人口管理的政府职能缺失

一、对劳动力市场规范不够

目前我国劳动力市场普遍存在硬件设施落后,条件简陋,市场秩序混乱,服务水平差,能力不强,管理方式陈旧等情况。而劳动力市场是劳动力资源配置的环节和场所,是整个劳动制度的基础,也是外来务工人员权益保障的重要环节。

首先,就目前情况而言,政府还没有建立专门的外来劳动力市场,外来务工人员通常是满怀希望来到城市,而在辗转找工作的过程中,演变成欲罢不能的痛苦。政府办的职介所往往向城市失业人员提供

^① 罗遐.《农民工社会保障问题研究——基于苏皖四村的一项实地调查》.中国博硕士论文数据库,2003.

免费服务，却对外来的务工人员少有此优惠，正规劳动力市场的高门槛则更让他们无所适从。现在的马路市场(非法劳务市场)，已经给前来求职的务工人员带来很大伤害，被虚假信息欺骗的工人有很多，也给拖欠务工人员工资问题埋下巨大隐患。

其次，各地政府的劳动服务机构也没有建立完善的为务工人员提供就业信息服务的劳动力市场网络和劳务流动系统，使得劳动力市场供需脱节，信息不灵、机制不活，人为地分割了劳动力要素之间的联系。由于对流入地劳动力市场的就

业信息及用工需求等方面情况的不了解，外来务工人员常常会在缺乏真实、准确的用工信息的前提下盲目地进入城市务工，然而却难以找到适合自己的工作，这样不仅会打击外来务工人员的就业积极性，而且也让非法职业中介有机可乘，增加了外来务工人员受骗、上当的机率。如果各地政府能够建立一个专门为务工人员提供就业信息的网络平台，有组织、有秩序的进行劳动力合理流动，那么就可以避免务工人员分散流动而造成的种种弊端。如外出务工人员在外出之前可以先在当地县级政府的劳动服务机构了解外地用工信息，进行登记，然后有目的、有组织的出来。这样就可以大大明确外出务工人员的方向性和目的性，为他们外出就业提供方便。

二、对用工单位监督不力

用工单位是外来务工人员的工作场所，是发生外来务工人员权益被侵害的最主要的环节。但目前我国的用工不规范现象仍相当严重。其表现为：（一）合同签约率低。很多企业尤其是私营企业为了降低成本，逃避应替职工交纳保险费的义务和职责，不与务工人员签订用工合同。即签订了用工合同，也大多是从企业的重点单位和务工人员应尽的义务方面加以规定，很少有涉及务工人员自身的权利和利益的条款。这样，一旦发生劳务纠纷，务工人员的权益将很难得到维护；（二）拖欠外来务工人员工资问题严重。据不完全统计，截至 2003 年底，全国共拖欠农民工工资达到 1000 亿元。虽然自 2003 年以来，从中央到地方，多次召开专门会议，层层下发文件，为农民工讨薪，并取得了一定的成效。但这与农民工的期望相比，仍然相差甚远。（三）忽视职业安全保护。由外来务工人员的职业分布决定，建筑业、煤矿业等风险高的和职业病危害程度大的行业是他们从事的主要行业。然而，在这些有不同程度职业危害的行业中，大多数企业没有配备必要的防护用品，其工作环境也不符合职业安全卫生的要求与规范。有为数不少的企业粉尘超标，生产过程中接触有毒有害物质又没有必要的保护措施，致使工人的职业发病率增高。企业为了自身利益，让外来农民工超时，超负荷工作，损害农民工身体健康的情况更是司空见惯。目前，我国每年因工作致残人员有 70 万，而各类事故伤亡人员中，农民工占了绝大多数，他们中有断了胳膊的，有脸部被毁了容的，还有得了矽肺病^①或因各种化学品慢性中毒的……，其职业安全健康状况令人担忧。

三、忽略了流动人口的教育、培训

中国流动人口的教育程度总的说要高于其流出地的人口，流动人口主要以初中文化程度为主，小学和高中文化程度者也占较大比例。不过总的看来，其文化素质的绝对水平却仍然较低。由于所谓“低素质屏障效应”，大量农业劳动者由于文化素质、心理素质和劳动技能方面的原因，不能适应非农产业的需要，即使勉强或暂时跳出了农业和农村在城市中求生存，所从事的仍旧是一些劳动强度大，对技能和智能要求低的体力劳动。现在的城市政府更多注重的是对廉价民工资源的索取与利用，对流动人口的文化素质教育却没有应有的重视。流动人口的文化水平直接决定了他们在城市劳动力市场竞争中所处的地位。长期以来，他们只能从事“脏、乱、险、累”的体力劳动，从收入来看也处于最底层。由于用人单位对劳动力素质的要求越来越高，流动人口的就业环境也越来越严峻。不仅如此，由于城市流动人口自身素质较为低下，自我保护意识差，在务工的过程中普遍缺乏对自身权益有效的自我保护。由于利益的驱动和心理因素，在各类刑事犯罪中往往占有相当的比例。又由于卫生习惯和经济条件的

^① 矽肺病：矽肺病是在劳动生产中长期吸入生产性粉尘所引起的以肺部病变为主的全身性职业病，多见于矿工、隧道工、采石工。是危害较大，发病率较高的一类职业病。严重时影响呼吸功能，丧失劳动能力，威胁生命。

原因,对城市的卫生和环境管理常常带来不良影响,尤其是造成城乡结合部社会管理的难度加大。这些情况的发生与其自身的文化水平有关,也与其得不到应有的文化教育、心理辅导和职业培训有关。

据新华社报道,我国有 8.7 亿农村人口和 4.8 亿农村劳动力,受过各种职业技能培训的农村劳动力仅占农村劳动力的 9.1%。这一消息无疑令人忧虑。实行城镇化战略,让剩余农村劳动力向城市转移,这是解决农村剩余劳动力出路的根本方向。但是,向城市转移意味着在城市要有可以胜任的工作岗位。而城市的工作岗位不会降低用人标准来适应没有岗位技能的流动人口,流动人口必须提高自身技能,才能达到与城市劳动者平等竞争的起点。在城市生存,不仅要有谋生技能,还应有维护自身权益的意识和知识。那么如何才能具备这些呢?完全靠自己努力,不现实,因为他们接受的学校教育并不多,得到的技能也有限,而社会培训又都是营利性质的,还有个财力负担问题。因此,政府应该承担其职责,统筹组织各类教育培训资源和社会力量,对农民工外出就业提供基本权益保护、法律知识、心理咨询、公共道德、城市生活常识、寻找就业岗位等方面知识的引导培训,即由政府出面制定计划,组织培训,分担费用,更符合实际。

第四章 重建完善的城市流动人口服务管理机制

第一节 从法律上保障城市流动人口的正当权益

依法治国是指导城市流动人口管理的基本方针,是从行政管理转向法制管理的有效途径。流动人口长效管理的一个重要内涵就法制化管理。虽然在国家级的有关法律,如《劳动法》、《劳动者权益保护法》等对全体公民是一视同仁的,不存在差别对待的问题。然而,当城市流动人口这一特殊群体出现权益被侵害的现象时,由于其法律主体地位规范得不够明确、具体(如在现行劳动法律规范中,采用“劳动者”这一抽象概念将农民工也涵盖进去),可以动用的法律资源相对匮乏等原因,使得他们要寻找到强效的救济机制和保障方式变得十分困难。因此,要对城市流动人口进行有效的管理与服务,维护其合法权益,就必须建立一套完善的法律保护机制,真正地从法律上保障城市流动人口的正当权益。

一、进一步完善有关的法律法规和实施细则

可考虑在总结前一阶段工作经验的基础上,适时制定针对城市外来流动人员的管理条例,如外来务工经商人员管理条例、卫生防疫条例、房屋出租管理办法、外来人口收费办法、劳动仲裁和保险条例等。通过立法,把城市流动人口的管理纳入规范化和法制化的轨道,为城市流动人口管理提供规范性、可操作性的依据。争取在较短的时间内,逐步形成一整套比较完整的法规体系,同时要加强执法的检查监督,确保各项措施真正落实到位。

二、清理法律法规中的不正当条款

在时机成熟的前提下,对前些年制定的有关流动人口管理方面的法律法规和政府规章进行清理,剔除其中的歧视性条款,充分体现“开放性”原则和“市民待遇”原则,明确流动人口的合法权利。诸如上海劳动局规定的,上海本地人工伤二级,残废赔偿 60 万,同样情况的外来工却只赔 48900 元这样明显歧视外来流动人口的条款应该坚决予以剔除,在法律法规的制定阶段就有效地保护城市流动人口的正当权益。

三、加强对流动人口的法制宣传教育和培训

通过对流动人口的法制教育和培训,使外来流动人口做到知法、懂法、守法、学会运用法律手段维护自己的合法权益。据调查,有许多外来劳务工不懂得与自身利益相关的法律法规,更不会用法律的武器来保护自己,有的甚至明知雇方的一些做法不符合国家法律也不敢与之抗争,当自己的合法权益受到侵害时也只能忍气吞声。因此,加大法制宣传教育的力度,加强流动人口自身的维权意识,也是城市流动人口管理的重点。

四、提高流动人口管理人员自身的法制意识

流动人口管理人员主要指的是公安联防队员、部分由公安部门聘请的协管员以及市容管理人员等，他们是与流动人口群体接触最多的管理人员。由于他们的素质参差不齐，使得他们在对城市流动人口的日常管理和行政执法时存在不规范行为和粗暴管理问题。如，收容遣送时不管不问、不查证就抓人，借工作之名吃、拿、卡、要，市容管理人员在工作中乱收费、动手打人等等。对于这种情况，政府有关部门应严肃查处，整顿内部，切实提高流动人口管理人员的自身素质和法制意识，同时开展经常性执法检查，强化依法管理，严格规范其执法行为。

五、对侵犯流动人口正当权益的违法行为严惩不怠

要严惩违反法律的单位和个人，树立法律的权威性和执法的严肃性，彻底根治“侥幸心理”和“下不为例”现象。对于那些知法犯法，蓄意侵害流动人口合法权益（如克扣工人工资、肆意延长工作时间不付加班费用、高危行业没有必备安全措施、对工人进行搜身、体罚和其他侮辱人格、侵犯人权的行为等）的单位和个人，尤其要从重处罚，以促使用工企业正视流动人口的正当权益，强调合法经营。

六、完善法律援助机制

作为弱势群体的城市流动人口，在拿起法律武器保护自身合法权益的同时，面对高昂的诉讼成本，也往往觉得难以承担，这时法律援助可以帮助他们提供必要的法律资源，支持他们完成诉讼，理性维权，为城市流动人口保护自身权益提供行之有效的物质保障。遗憾的是，我国目前法律援助的门槛还是比较高，有的地方还存在着无编制、无经费、无专职人员、无办公场所的“四无”法律援助机构。来自司法部援助中心的统计数字显示，中国每年需要法律援助的案件超过 70 万件，而实际得到援助的不足 1/4。经费短缺已成为制约法律援助发展的最大障碍。要建立完善的法律援助机制，势必要政府加入对法律援助的资金投入，此外，要注重对法律人才的培养和储备，也有必要由国家立法机关创立一部系统的“法律援助法”，让法律援助也有法可依。

第二节 从制度上保障城市流动人口的“国民”待遇

城市流动人口无法融入城市社会，不能跟城市居民享受同等的公民权和国民待遇，这是我国的一些社会制度不合理带来的。并且，造成城市流动人口问题的也不只是单项制度，而是一整套的制度设计和安排，包括户籍制度、教育制度、财政制度、社会保障和福利制度、劳动就业制度、人事制度、组织制度、人口迁移制度、住房制度乃至政治制度等，这些具体制度从总体上将城市流动人口与城市居民有区别地分离出来，使其成为一个社会边缘群体。要从根本上改变城市流动人口的现有的生活状况，使其享受与城市居民同等的待遇，就要彻底改革这些制度，建立一个公平公正的社会制度体系。

一、深化户籍制度改革

从我国的户籍制度看，应该总结前一时期的户籍改革的经验教训，重新审视以前的改革思路，确立新的目标取向和相应的政策措施。简言之，我们的户籍改革，就是要重新确立户籍制度的基本功能，让户籍在社会主义市场经济条件下发挥服务于家庭和社会，有助于社会秩序稳定的功能。要达此目标，就必须彻底剥离长达三十余年的计划经济附加在户籍制度上的种种对城市居民的偏向及对城市流动人口的歧视条款和规定，重新调整严重失衡的利益格局，逐步消除附着在户籍制度上的利益，最终还户籍一个本来的面目。具体而言，目前要做的，是借城市经济体制改革之机，以户籍制度改革为中心，积极推进就业制度、住房制度、医疗保健制度等方面真正按照市场原则进行改革，彻底清除流动人口由于户籍性质不同而在上述方面享受到的不平等待遇，实现全体国民身份统一、权利平等和机会均等。

二、推进教育制度改革

从我国的教育制度看，我国的义务教育是在国务院的领导下实行地方负责，分级管理。适龄儿童普及义务教育的工作，一直由户口所在地负责开展。在这种情况下，流动人口中适龄儿童的教育问题就成为一个管理的“盲区”，城市不管，农村又管不了。改革开放以来，我国义务教育取得了很大的成

绩,但流动人口子女教育问题对义务教育体制提出了挑战。因此,解决流动人口子女的教育问题应依据我国《宪法》及《教育法》的规定,充分保护我国国民受教育的权利,按照时代发展的要求,改革现行的教育体制,推进城乡公平、地区公平的国民教育制度的确立。一是改革属地管理的教育体制:流动人口儿童是普及九年工作中的缺口,特别是在大城市中的普九工作,必须将流动儿童纳入政府的日常工作中。建立以常住人口为依据的户籍管理体制。也就是城市中义务教育工作应将流动儿童入学纳入普九工作的评估、监测及规划中。如果以户籍人口改为常住人口的教育规划。将流动人口纳入政府的日常工作中,建立以常住人口为依据的户籍管理体制。从根本上讲,要认识到流动儿童将成为城市未来的主人。他们的发展与成长将关系到城市长远的整体发展水平。各级政府应打破现行以户口为依据的户籍管理体制,建立以常住人口/现居住人口的户籍制度为依据的管理体制。各级政府不仅应为户籍人口服务,也应将非户籍人口(流动人口)纳入其日常管理与服务范围之内。特别是在基础教育方面应将流动儿童就学纳入城市公办学校招生计划。同时,要严格学籍管理,把控制城市外来务工就业人员子女辍学纳入本地各级“控辍”监控体系。二是改革地方负责的义务教育财政体制:政府提供公共服务是根据社区居民的所缴纳的税收为基础,而不应该仅限制在以户籍人口为提供对象。各级政府应考虑从流动人口缴纳的工商税及房租税中,完善流动人口在城市中享有市民的同等权益。外地务工的流动人口在农村交纳了教育附加费,在城市打工也缴纳了工商税、房租等一系列的费用。他们负担了城乡的双重费用,但是他们的子女上学,却仍然要另外缴纳高学费而只得到低廉的服务。政府的相关部门应考虑在工商税及房租中征收部分教育附加费作为流动人口子女的教育费用,或者建立一种“义务教育卡”,每一名学龄儿童少年随身携带,如同信用卡,可以转帐,义务教育经费由当地政府打入卡中,这样,学生在哪儿上学,经费就拨到哪儿,以确保每个学龄儿童少年都有受教育的权利。

三、完善社会保障制度

从我国的社会保障制度看,目前我国对于城市流动人口的社会保障基本上没有考虑到,他们在城市的生活状况令人堪忧。同时,背井离乡的流动人口,如果在城市里遇到困难,没有工作,又得不到任何社会帮助,他们就会成为社会不稳定的潜在因素。所以,建立一套完备的、专门针对城市流动人口的社会保障体系是维护城市稳定、保障流动人口基本生存状态的一项重要内容。

比如可以根据流动人口的需要与制度建设的可能,对流动人口实行分层保障。最急切的保障项目应当是按照普遍性原则来确立流动人口的工伤保障制度。从层出不穷的农民工工伤事故到规模惊人的农民工职业病群体,以及由此导致的数不清的劳资纠纷,均决定了针对流动人口的工伤保障制度应当作为我国最基本的社会保障项目尽快得到确立。其次,有必要建立流动人口的疾病医疗保障尤其是大病保障机制。因为疾病尤其是重大疾病不仅会导致城市流动人口失去工作,而且极易陷入贫困境地,这使得疾病保障成为流动人口的现实需要。最后有必要为城市流动人口建立相应的社会救助制度。它应当包括流动人口遭遇天灾人祸时紧急救济、特殊情形下的贫困救助、合法权益受损或遭遇不公待遇时的法律援助等。这种制度能够缩小社会的不平等,促使城市流动人口真正融入当地社会。

当然,目前我国的社会保障制度尚未定型,整个社会保障政策仍处于选择阶段。中国需要一个没有漏洞和使人在遭遇生活困境时免于绝望的社会保障安全网,应通过立法来明晰主体各方的社会保障责任,建立综合性的城市社会救助系统,迅速、全面地推进社会保险制度建设,进一步完善社会保障责任共担机制,分类、分层地保障农民工等流动人口的权益,积极推进社会保障制度的建设。

第三节 加强政府对城市流动人口的管理与服务职能

城市流动人口问题从根本上讲还是政府管理问题,在强调服务型的政府的今天,关心城市流动人口的生活,为他们提供优质的公共物品,切实加强政府在各方面的管理与服务职能,是城市政府应该履行的重要职责。