

流动人口的流迁模式、 权益问题和社会保护：

以福建省为例

朱 宇 林李月 等◎著

The Floating Population's Mobility Patterns, Their Major
Rights and Interests Issues and Their Social Protection:
The Case of Fujian Province



海洋出版社

流动人口的流迁模式、权益问题和社会保护：以福建省为例

The Floating Population's Mobility Patterns, Their Major
Rights and Interests Issues and Their Social Protection:
The Case of Fujian Province

朱 宇 林李月 等 著



海洋出版社

2013 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

流动人口的流迁模式、权益问题和社会保护：以福建省为例/朱宇等著. —北京：海洋出版社，2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8635 - 9

I. ①流… II. ①朱… III. ①流动人口 - 研究 - 福建省 IV. ①C924. 255. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 196520 号

责任编辑：张 荣

责任印制：赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编：100081

北京旺都印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

开本：787 mm × 1092 mm 1/16 印张：17

字数：320 千字 定价：58.00 元

发行部：62132549 邮购部：68038093 总编室：62113110

海洋版图书印、装错误可随时退换

本书研究和出版得到

福建省社科规划重点项目（2010A018）

教育部省部共建人文社会科学重点研究基地项目（10JJDZONGHE017）

加拿大国际发展研究中心（IDRC）项目（105447 - 001）

福建省社科规划青年项目（2010C16）

资助

目 录

第一章 研究背景、数据来源和文献综述	(1)
一、研究背景和数据来源	(1)
二、流动人口流迁过程中的社会保护需求和主要问题	(5)
三、流动人口社会保护的 policy、法规和措施	(11)
四、对流动人口的社会保护需求和现状的初步评估	(21)

上篇：流动人口的流迁模式与社会保护：地区篇

第二章 福建省流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和社会保护	(27)
一、福建省流动人口的基本特征	(27)
二、福建省流动人口的流动过程和流动经历	(30)
三、福建省流动人口的权益状况	(39)
四、结论和政策意义	(64)
第三章 福州市辖区流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和社会保护	(68)
一、福州市辖区流动人口的基本特征和流动经历	(68)
二、福州市辖区流动人口的权益保护状况	(72)
三、结论和政策意义	(81)
第四章 厦门市流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和社会保护	(84)
一、厦门市流动人口的基本特征和流动经历	(84)
二、厦门市流动人口的权益保护状况	(87)
三、结论和政策意义	(97)
第五章 泉州市流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和社会保护	(100)

一、泉州市流动人口的基本特征和流动经历·····	(100)
二、泉州市流动人口的权益保护状况·····	(104)
三、结论和政策意义·····	(114)
第六章 晋江市流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和社会保护 ·····	(117)
一、晋江市流动人口的基本特征和流动经历·····	(117)
二、晋江市流动人口的权益保护状况·····	(121)
三、结论和政策意义·····	(132)
第七章 漳州市芗城区流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和 社会保护 ·····	(136)
一、漳州市芗城区流动人口的基本特征和流动经历·····	(136)
二、漳州市芗城区流动人口的权益保护状况·····	(139)
三、结论和政策意义·····	(149)
第八章 宁德福鼎市流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和社会 保护 ·····	(152)
一、福鼎市流动人口的基本特征和流动经历·····	(152)
二、福鼎市流动人口的权益保护状况·····	(155)
三、结论和政策意义·····	(166)
第九章 南平市延平区流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和 社会保护 ·····	(169)
一、南平市延平区流动人口的基本特征和流动经历·····	(169)
二、南平市延平区流动人口的权益保护状况·····	(172)
三、结论和政策意义·····	(181)
第十章 龙岩市新罗区流动人口的基本特征、流动经历、权益状况和 社会保护 ·····	(184)
一、龙岩市新罗区流动人口的基本特征和流动经历·····	(184)
二、龙岩市新罗区流动人口的权益保护状况·····	(187)
三、结论和政策意义·····	(197)

下篇：流动人口的流迁模式与社会保护：专题篇

第十一章 流动人口的流迁模式与社会保护：从“城市融入”到

“社会融入”	(203)
一、引言	(203)
二、数据来源和样本描述	(204)
三、流动人口的流迁模式与社会保护需求	(205)
四、从“城市融入”到“社会融入”的流动人口社会保护	(211)
五、结语	(213)
第十二章 流动人口的户籍迁移意愿及其影响因素分析——基于一项在	
福建省的问卷调查	(214)
一、引言	(214)
二、数据来源	(215)
三、流动人口户籍迁移意愿影响因素的描述性分析	(216)
四、流动人口户籍迁移意愿的回归分析结果及其解释	(221)
五、结论与政策启示	(227)
第十三章 不同流迁意愿下流动人口的社会保险状况及其对策：基于对	
福州市的调查	(229)
一、引言	(229)
二、数据来源和研究方法	(230)
三、不同流迁意愿下流动人口的社会保险状况	(231)
四、解决不同流迁意愿流动人口社会保险问题的对策	(236)
第十四章 流动人口独特、多样化的住房保障需求与政策回应：基于	
福州市的实证研究	(239)
一、引言	(239)
二、流动人口住房现状和若干住房保障模式	(240)
三、流动人口流迁方向的分化及其在住房保障上的意义	(244)
四、理论思考与政策意义	(249)
参考文献	(252)
后记	(263)

第一章 研究背景、数据来源和文献综述

一、研究背景和数据来源

人口流动是改革开放以来中国社会经济发展变迁中出现的一个重要现象。在开始实行改革开放的 20 世纪 70 年代后期之前，中国人口的迁移流动受到严格的控制，户籍及其他相关制度安排所产生的“隐形墙”把城镇和乡村截然分隔开来；然而改革开放之后，人口迁移流动尤其是从乡村向城镇的人口流动急剧增长。2010 年 7 月 1 日全国人口普查数据表明，中国流动人口的数量已达到 2.21 亿人，其规模在世界各国国内人口迁移史上是前所未有的。

流动人口规模的不断增加和社会经济的迅速变化给中国现存的社会保护体系带来了双重的挑战。一方面，以市场经济为导向的经济体制改革不断削弱只能在计划经济体制下运行的旧的社会保护体系的作用；另一方面，人口流动的不断增加，特别是乡—城流动人口的大量增加引发了一系列新问题。所有这些都使得原有的社会保护政策和措施再也难以为继，尤其对那些没有流入地城镇户口的流动人口而言，这些原有的政策和措施显得愈发苍白无力。

改革开放初期，中国社会福利保障体系的覆盖面非常狭窄。它主要服务于少数生活在城镇的人群，农民则被完全排除在该体系之外（Cook, 2002）。户籍制度是支撑这种城乡二元分割的社会福利保障体系的重要基础，在这一制度之下，中国人口被划分为“农业户口”和“非农业户口”两种截然不同的群体。由于大部分非农业人口主要居住在城镇，因此这种农业户口与非农业户口的二元分割基本上就等同于城乡分割。具有非农业户口的城镇居民可以享受到食品和住房补贴、子女免费教育、医疗卫生、养老金等国家提供的一系列公共服务和社会福利；而农村居民不仅无法享受上述公共服务和社会福利，而且也无法通过“农转非”把户口从农村迁到城镇。同样的，大城市往往比小城市向市民提供更好的公共服务和社会福利，而户籍制度则有效地限制了人口由位于城镇等级系统中的低

层次城市向高层次城市，尤其是向大城市的迁移（Zhu，1999：102 - 104）。事实上，如果没有城镇户口，流动人口根本就难以在城镇生存和发展，而这正是改革开放前中国城镇人口增长得到有效控制，以城镇为中心的社会福利保障体系得以维持的核心机制。

20 世纪 70 年代后期开始实行的改革开放政策从根本上改变了以城镇为中心的社会福利和保障体系赖以生存的基础。其中最重要的变化是，在 20 世纪 80 年代的各项改革过程中，横亘在城乡间由户籍制度造成的“隐形墙”逐渐被削弱。20 世纪 80 年代初期，中国实行家庭联产承包责任制，取消了农村地区的人民公社体制。这些措施使得原来暗藏的农村剩余劳动力问题凸显出来并不断加剧。由于农村剩余劳动力不能再像改革开放之前那样依靠人民公社获得就业机会和解决生计问题，因此其中的许多人开始从农村走向城镇谋生。与此同时，中国政府逐渐放松了对人口从农村向城镇迁移和“农转非”的控制；更重要的是，经济发展和经济体制改革削弱了户籍制度在控制乡—城人口迁移流动上的效用。1984 年，国务院颁发了《关于农民进入集镇落户的通知》，允许长期在城镇务工、经商、有固定职业和住所的农民在自理口粮的情况下进入指定的集镇（县城关镇除外）工作和生活（国务院，1984）。1985 年 7 月，公安部《关于城镇暂住人口管理暂行规定》的颁布标志着流动人口开始拥有在非户籍地长期居住的合法性（刘武俊，2001）；此后，农民作为暂住人口在城镇就业和生活变得越来越容易。然而，这些来自农村并被称为农民工或外来人口的流动人口就业不稳定且主要集中在劳动密集的低端行业就业，同时他们无法享受到政府提供给具有非农户口的城镇居民的各种社会福利，从而在中国城镇中形成一群以他们为主体、规模巨大、在社会福利和保障上与当地居民相比处于一种十分不平等的不利地位的特殊人群。

流动人口的这种状况不仅给城镇社会带来了新的社会保护需求，而且其社会保护需求的复杂性也是中国原有的社会保护体系所难以应对的。已有研究表明，高度流动性是中国流动人口的一个重要特征，这种流动性使得通过拓展原有以居住地为基础的社会福利和保障体系的办法难以满足流动人口在社会保护上的需求。此外，流动人口尤其是乡—城流动人口的社会经济特征与流入地城镇的居民有很大不同，他们通常从事不稳定的职业、收入水平低下，其部分家庭成员还留在流出地，因此有着不同于流入地城镇居民的社会保护需求（Zhu，2007）。所有这些都对中国传统的社会保护政策和方法提出了新的挑战，并呼唤着新的政策和措施来解决这些问题。

近年来，中国各级政府已经开始越来越多地意识到这些挑战，并制定了一系

列政策和措施为流动人口提供社会援助和社会保障（郑功成、黄黎若莲，2007）。但是，迄今学术界对各级政府部门在乡城流动人口社会保护上所做的努力进行系统描述和评估的工作还比较少见，更少有研究专门根据流动人口流迁模式的特点考察流动人口特有的社会保护需求，在此基础上探讨如何使中国乡城流动人口的社会保护进一步完善和制度化，从而使各级政府这方面的努力取得更好的效果。以改革开放前沿福建省为主体的海峡西岸经济区是我国流动人口的主要流入地之一。与全国各地的流动人口一样，这些流动人口是海峡西岸经济区社会中的一个特殊群体，他们已成为推动海峡西岸经济区建设和发展的一支重要力量，但他们在流入地的工作生活中也往往无法享受与当地居民同样的待遇，并因此在就业、住房、子女教育、社会保障等方面面临着诸多困难和问题。因此，加强和完善对流动人口的社会保护已成为海峡西岸经济区建设中实现“以人为本，构建和谐社会”发展目标的重要一环。同时，随着“刘易斯拐点”的到来和农民工维权意识的日益提高，以农民工为主体的流动人口在劳动力市场上的地位正在发生变化，农民工已不再是可随意取用且用之不竭的劳动力资源，他们已越来越不满足于在流入地遭遇到的社会保护缺失或低下的状况。因此，加强对农民工的社会保护也是保证海峡西岸经济区企业正常用工需求，维护其社会经济系统稳定运行和持续发展的重要保证。近年来愈演愈烈的“用工荒”现象更凸显出这方面工作的重要意义。

本书作者承担和完成的福建省社会科学规划重点项目《海峡西岸经济区农民工的流迁模式与社会保护》、加拿大国际发展研究中心资助项目《女性流动人口在迁移过程中的分化与权益问题：中国福建省的个案研究》及福特基金和加拿大国际发展研究中心资助项目《中国乡—城镇流动人口的流迁模式及其复杂多样的社会保护需求：超越基于城市的方法》正是在上述背景下提出和进行的。其目的的一方面是针对以福建为主体的海峡西岸经济区建设的需要深入考察这一地区以农民工为主体的流动人口的社会保护问题，为政府相关部门的决策提供依据；另一方面是在此基础上深化对中国流动人口社会保护相关问题的认识，为应对前述流动人口的产生和发展在社会保护问题上所提出的理论和政策上的挑战作出贡献。在完成上述课题的过程中，课题组先后在福建省及其省会福州市对流动人口进行了两次抽样调查，并在此过程中进行了多次深入访谈。2009年2月，课题组首先在福特基金和加拿大国际发展研究中心的资助下，在福州市流动人口比较集中的主要工业园区和商业服务业密集分布的市中心区进行了一项问卷调查。问卷调查的对象是在福州工作达3个月及以上、16~65周岁的在业流动人口，共获得有效样本600份。被调查者中一半是来自工业、贸易和服务行业中规模在100人以上

企业的流动人口，另外一半为非正规就业人员，他们主要是街头摊贩、摩的司机、搬运工、临时工和管理不规范的小企业里的非正式员工。正规与非正规就业人员的抽取均按照流动人口在其就业的主要职业类型中的分布，采取配额抽样和随机拦截相结合的方法进行。2009年12月，课题组又在加拿大国际发展研究中心的资助下进行了一项覆盖全省17个县（市、区）流动人口的人户问卷调查工作。此次调查的对象为年龄在15~64周岁、在现流入地居住一个月及以上的跨县务工经商的流动人口，调查预期设想的样本为3000份，其中女性2000份，男性1000份。女性样本采用四阶段分层随机概率抽样，男性样本从抽中的村级单位中随机产生。首先将全省86个县（市、区）按沿海、山区分为两层，各层按流入女性的比例随机抽取县级单位，然后再从中随机抽取乡级单位、村级单位，最后随机抽取个体样本。综合考虑样本分布与调查成本、调查质量等因素，每个村级单位的调查样本确定为15份，其中女性10份，男性5份。最后入户调查，获得的样本总量为3011份，其中女性1994份，男性1017份。考虑到全省流动人口男女性别比接近100的实际情况，本书上篇使用的数据是从1994份女性样本中随机抽取出来的1016份女性样本与1017份男性样本整合后得到的2033份样本的数据库。在问卷调查的基础上，课题组对福建省和福州市与流动人口就业、社会保障、子女教育和住房相关的政府部门的6名官员、3名企业雇主以及18名正规或非正规就业的流动人口进行了深入访谈。

本书将呈现课题组对上述问卷调查和深入访谈数据的分析结果。书的上篇（地区篇）将利用2009年12月在福建省进行的流动人口随机抽样调查资料，分析福建省流动人口及其流动经历的基本特征，全面揭示流动人口在流动过程中面临的主要权益问题，并从流动人口的高度流动性和流迁模式的复杂性这一视角出发，对福建省及其各地市流动人口的社会保护和管理服务工作提出全面建议。上篇各章还将分别考察此次调查中抽到的福建省7个地（市）以及福建全省流动人口最多的县级市——晋江市流动人口及其社会保护问题上的一些突出特点和问题，从而为各地因地制宜地制定相应的政策措施提供科学依据。下篇各章将在上篇所作工作的基础上，从理论和分析框架上进一步探讨流动人口的流迁模式与其社会保护之间的关系，分析在流动人口流迁模式和社会保护需求多元分化背景下以“城市融入”为主导的社会保护方法的不足，并以户籍制度改革、社会保险、住房保障这三个流动人口社会保护中的难点问题为例，分专题深入考察流动人口的流迁模式与其社会保护间的关系，以寻求在“社会融入”这一更为广泛的视角下完善和拓展流动人口的社会保护方法，使流动人口的社会保护摆脱以流入地城镇为基础的传统做法的局限而延伸至具有不同需求的群体和流动的所有环节。

但在进行上述工作之前,本章将首先对近年来有关流动人口社会保护的相关文献和政府部门的相关政策措施做一全面的梳理和评述,从而将对以福建为主体的海峡西岸经济区流动人口社会保护的考察置于全国相关问题及其研究和政策以及它们产生和演变的背景之下。

二、流动人口流迁过程中的社会保护需求和主要问题

流动人口及其家庭的社会保护需求表现在他们工作生活的很多方面,其中以在就业和收入、社会保险、住房保障和子女教育四方面的社会保护需求尤为突出。因此,本章也将主要从就业与收入、社会保险、住房保障和子女教育四个方面来讨论迄今相关文献所揭示的改革开放以来流动人口在社会保护上的需求和主要问题。

1. 就业与收入

就业与收入是乡城流动人口最基本的生活需求,也是流动人口社会保护中最为重要的内容之一。只有找到一份工作,有了稳定的收入,流动人口才能够支撑其在城镇的基本生活。对中国流动人口就业的不同研究结果表明,流动人口在这方面的社会保护需求和问题主要表现在以下三个方面。

1.1 就业权利的不平等

改革开放后的很长一段时间里,以农民工为主体的流动人口虽然可以自由进城,但其在流入地城镇的就业受到各种政策的限制,流动人口主要集中在非正规部门就业,从事城镇居民不愿意干的“3D”(脏、累、苦的英文首位字母)工作(王桂新、张得志,2006;Cook,2008;杜鹏等,2008)。1994年劳动部制定的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》集中体现了当时对来自外地和农村流动人口的就业限制,其处理农村劳动力跨地区就业的基本原则是“先本地后外地”、“先城镇后农村”(劳动部,1994;李若建,2001)。正是在这种原则的指导下,20世纪90年代各级地方政府也纷纷出台相应措施,对流动人口进城务工实行例如分类管理、工种与行业限制等措施;流动人口还必须要拥有“进城务工许可证”才能就业,而获得该证件的前提条件是他们所从事的工作无法在流入地城镇招到当地人员(Zhu,1999;王春光,2006)。此外,按各地颁发的文件统计,当时农民外出进城打工涉及的收费项目有20多项,其中单单就“暂住证”

的收费就在 100 ~ 300 元之间不等（陈美球、乔润令，2002；潘志敏，2008）。如此昂贵的“暂住证”对于收入低下的外来务工人员来说，无疑是一个沉重的负担。

但进入 21 世纪以来，流动人口进城就业的各项政策开始发生积极的变化，各级地方政府开始清理和取消各种针对农民工就业的不合理限制和收费（李若建、闫志刚等，2007），流动人口因其外地和农村身份而在就业上受到的歧视大为减少。但是这些措施在执行过程中仍然存在着许多的问题（杜鹏等，2008），同时，流动人口仍大量集中在劳动密集的低端行业就业的现象并未得到根本性改变（国家人口计生委流动人口服务管理司，2010；王宗萍、段成荣，2010）。

1.2 就业不稳定，保障程度低

大量关于流动人口就业问题的实证研究证实了这一点。2006 年在福建省 6 个主要流动人口流入城市对流动人口所作的问卷调查表明，57.6% 的被调查者从事暂时性工作，32.5% 的被调查者不知道他们的工作还能够维持多久，仅有 9.9% 的被调查者拥有永久性工作（Zhu，2007）。一项稍早由农业部所作的调查表明，40% 的农民工没有固定工作，他们的平均就业时间为 8 ~ 9 个月，10 个月以上的比例仅为 7.8%（李春根、徐光耀，2006）。在工作不稳定的同时，许多流动人口未与雇主签订劳动合同。据国家统计局《2009 年农民工监测调查报告》所公布的数据，2009 年以受雇形式从业的外出农民工中，仅有 42.8% 的农民工与雇主或单位签订了劳动合同（国家统计局农村司，2010）。2009 年 7 月国家人口和计划生育委员会重点地区流动人口监测试点调查表明，约 3 成流动人口未与用工单位签订劳动合同（国家人口计生委流动人口服务管理司，2010）。郑功成、黄黎若莲（2007）和翟振武等（2007）的调查研究也得出了类似结论。因此，流动人口面临失业的风险很大，但他们中的大部分往往未能为流入地城镇的社会保险和福利体系所涵盖，以抗御上述风险。

1.3 收入水平低、同工不同酬、超时工作现象十分普遍

在很长一段时间里，以农民工为主体的流动人口工资水平低下且增长缓慢（国务院研究室课题组，2006）。简新华、张建伟（2005）的研究显示，在珠江三角洲一带，1993—2004 年农民工的月工资只提高了 68 元，而 1998—2003 年间，城市居民的工资收入将近翻了两番（王春光，2006）。即便是在工资待遇较低的情况下，农民工工资被拖欠、克扣的现象还是频繁发生（郑斯林，2003）。2003 年以来，中央和地方各级政府采取了大量措施解决农民工的工资拖欠问题，

农民工的工资、福利待遇和劳动权益问题逐步得到改观，但上述问题仍未得到完全解决，流动人口的收入水平仍明显低于流入地城镇居民（张肖敏，2006；宋志申、王象永，2007；劳动和社会保障部课题组，2006a）。

与流动人口收入水平低下相伴随的一个普遍现象就是超时工作。中国《劳动合同法》明确规定加班时间“每日最多不得超过3个小时；每月不得超过36个小时”。但是，国家统计局2009年调查结果显示，以受雇形式从业的外出农民工平均每个月工作26天，每周工作58.4小时（国家统计局农村司，2010）。过长的劳动时间不仅会降低劳动者的就业和生活质量，而且更为严重的是，会对劳动者的健康造成损害。一项关于中国农民工的实证研究表明，超长的工作时间会对农民工的健康产生显著的负面影响（Du, Gregory and Meng, 2006）。2000年在广东惠州曾发生过一起一个打工仔每月工作500个小时以至于当场累死的事件（孙立平，2003）。对于这种超时工作、长时间加班的现象，有雇主辩解说，很多工人是“自愿”加班的，因为他们希望多挣钱。但有资料显示，所谓“自愿”加班的真正原因是工人的小时工资或计件工资太低。在东南沿海城市（如深圳市）的一些民营企业中，雇主们采取了更为隐蔽的工资支付方式，如在提高劳动定额或者降低计件工资的同时，支付相当于小时工资1.5倍的加班工资，以此方式迫使工人不得不通过加班来增加工资收入，而从工人的月工资上看，他们的全部收入通常要高于最低工资。在一些地方，农民工如果拒绝加班，则可能会面临被解雇的危险（罗小军，2003），然而这种情况在近年来得到有效的缓解。此外，农民工在就业过程中也可能面临着许多的职业健康问题。根据郑功成等人2004至2006年间在北京、深圳、苏州和成都四个城市的调查表明，27.4%的农民工认为他们从事的是危险、有毒和有害工作，而且他们经常缺乏基本职业健康保护措施（郑功成、黄黎若莲，2007：62—67）。作为一种重要的人力资本，流动人口在就业中受到的上述健康损害无疑会降低其获取收入的能力，从而进一步恶化他们的社会保护状况。

2. 社会保险

社会保险的覆盖率低是以农民工为主体的流动人口在社会保护上面临的另一重要问题（劳动和社会保障部调研组，2006b；Zhu，2007）。国家统计局的调查数据表明，2009年雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为7.6%、21.8%、12.2%、3.9%和2.3%（国家统计局农村司，2010）。2009年7月国家人口和计划生育委员会在几个重点地区流动人口监测试点调查表明，流动人口为上述五类保险所覆盖的比例仍分别仅

22.7%、30.0%、48.7%、6.5%和3.2%（国家人口计生委流动人口服务管理司，2010）。与流动人口参加各种社会保险比例低这一事实并存的另一重要问题是，迄今各类社会保险在地区间转移的困难进一步削弱了它们在流动人口社会保障上的作用和意义。近年来，许多已经参加社会保险的流动人口选择退保，一个主要原因就是这些社会保险项目的不可携带性（宋明珉，2007）。2010年之前的相关制度中规定，流动人口如果退保，所缴保险费的个人缴纳部分由其一次性领回，单位缴纳的统筹部分则充入地方社会保险基金（高书生，2006；李晓云、杨龙波，2007）。显然，这种做法损害了流动人口的权益，也对他们参与各种社会保险的积极性造成了显著的负面影响。目前，这一问题已经引起了中国政府的高度关注，2010年初开始执行的由人力资源和社会保障部与财政部联合颁布的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》和2010年7月开始生效的由人力资源和社会保障部、卫生部与财政部共同制定的《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》都致力于解决流动人口社会保险的不可携带性问题。但是，我们在本书后面的讨论中将会看到，这只是迈开解决社会保险携带性问题的第一步，还有很多问题仍待解决。

3. 住房保障

住房是流动人口在城镇生活中另一个重要的基本需求。然而，迄今虽然有少数城镇出台了一些针对流动人口的住房优惠政策，但是从全国范围看，以农民工为主体的广大流动人口的住房问题依然没有被纳入城镇住房保障制度的框架之内，流动人口在其流入地城镇的住房问题上处于十分不利的地位。

流动人口在城镇住房问题上的不利地位首先反映在他们面临着有限的住房选择，基本上被排除在城镇公共住房供应体系之外。城镇当地居民可以通过购买已分配公房、商品房以及低价经济适用房等方式获得住房产权；他们还可以通过租赁的方式，即租住公房、商品房及政府指导开发的廉租房和低租福利房等方式解决住房问题（Wu，2002；张子珩，2005）。除了通过市场购买和租赁商品房，以上提到的其他方式都是由政府资助的，而具有当地户口是享受这种住房福利的前提，不具有当地户口的流动人口则无法享受到上述权益（Wu，2002）。在十分有限的财力下，面对城市房价的持续攀升，通过市场机制获得住房对于流动人口而言也是一种不现实的选择。目前已有的许多研究结果都印证了上述观点。许多研究表明，流动人口在城市自购私房的比例相当低，租赁私人房屋和住在单位提供的宿舍成为他们最为普遍的住房获取方式（如Wu，2002；林李月、朱宇，2008；任焰、梁宏，2009）。据国家统计局《2009年农民工监测调查报告》所公布的数

据, 2009 年外出农民工住由雇主或单位提供宿舍的占 33.9%, 在工地或工棚居住的占 10.3%, 在生产经营场所居住的占 7.6%, 与人合租住房的占 17.5%, 独立租赁住房的占 17.1%, 另有 9.3% 的外出农民工在乡镇以外从业但每天回家居住, 仅有 0.8% 的外出农民工在务工地自购房 (国家统计局农村司, 2010)。一项早先在福建省 6 个主要迁入地城市的实证研究表明, 流动人口主要以住在单位宿舍和租赁的房屋为主, 合计占 92%, 自购私房的比例仅为 3.7%; 而在福建省城镇居民的住房自有率为 64.0% (林李月、朱宇, 2008), 二者形成鲜明的对比。上述情况表明, 现行的城镇住房供应体系甚少考虑到流动人口的住房需求, 使得他们难以在流入地城镇安居下来, 甚至很难以临时性的身份在城镇中体面地生活。

流动人口在住房问题上所处的不利条件不仅表现在住房获取方式上, 同时在居住面积和住房质量上也有不同程度的表现。许多研究表明, 与当地居民相比, 流动人口的人均居住面积相对较小, 居住质量指数也较低 (Wu, 2002; 林李月、朱宇, 2008)。珠三角地区的一项调查结果显示, 农民工居住面积的平均值为 10.17 平方米, 50% 的农民工居住在人均居住面积不超过 6.5 平方米的房间里 (任焰、梁宏, 2009)。在福建省 6 个主要迁入地城市的调查数据表明, 流动人口人均住房面积仅为 10.69 平方米, 远远低于 2005 年福建省城镇居民 24.80 平方米的水平。在福建省的三个主要城市福州、厦门和泉州, 流动人口的住房质量指数仅为 0.68、0.65 和 0.56, 而当地居民的住房质量指数则分别为 0.85、0.79 和 0.70 (林李月、朱宇, 2008)。在上海和北京这种差距更大, 上海 (1999) 和北京 (2000) 流动人口的住房质量指数分别为 0.53 和 0.48, 而当地居民则分别高达 0.84 和 0.82 (Wu, 2002)。此外, 流动人口居住质量差还反映在他们的住房缺乏一些基本的设施。据王宁 (2005) 的调查表明, 北京市流动人口家庭中, 房内无厨房的占 59.0%, 炊事燃料使用煤炭的占 38.1%, 无洗澡设备的占 82.3%, 无厕所的占 66.8%。所有的这一切都表明, 与城镇居民相比, 流动人口的居住状况明显较差, 他们在住房形式和住房条件方面都面临不少问题, 其住房的基本需求得不到满足。这种住房状况在最近的流动人口调查中也未见根本性改变 (国家人口计生委流动人口服务管理司, 2010)。因此, 必须采取相应的政策措施, 保证流动人口基本的住房需求。

4. 子女教育

流动人口的大幅度增加不仅导致了流动人口本身的社会保护需求, 他们的子女也是需要社会保护的群体之一。根据 2000 年第五次全国人口普查, 在流动人

口流入的城镇地区，流动儿童的总量为 1 410 万人；在流动人口流出的农村地区，父母一方或双方外出的留守儿童规模更为庞大，其数量高达 2 443 万人（段成荣、梁福生，2004）。与 2000 年相比，2005 年的农村留守儿童规模增长十分迅速，根据 2005 年全国 1% 人口抽样调查的数据推断，全国农村留守儿童约 5 861 万人（段成荣、杨舸，2008）。

流动人口子女的社会保护需求主要表现在其受教育权利上。由于中国传统的教育资源配置模式是以各地户籍人口为基础的，因此只有拥有学校所在地的户口才有资格入学。而大多数流动儿童并没有当地户口，这成为他们在其父母打工生活的城镇入学的最大障碍。为了解决这些问题，1996 年，原国家教委印发了《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法（试行）》，在部分省、区进行试点。1998 年，原国家教委、公安部联合制定了《流动儿童少年就学暂行办法》。2001 年，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》强调指出：“要重视解决流动儿童少年接受义务教育问题，以流入地区政府管理为主，以全日制公办中小学为主，采取多种形式，依法保障流动儿童少年接受义务教育的权利”。（国务院，2001）各级地方政府必须在此原则的基础上尽最大的努力让流动儿童在当地的公办学校就学。近年来，在上述政策的指导下，各地区、各部门做了大量工作，取得了一定的成效，进而提高了流动儿童到公办学校就学的比例。但是，让全体流动儿童都在公办学校就学的目标目前仍旧难以实现，在那些与父母随迁的流动儿童中仍然有许多人无法进入正规公办学校读书，因为教育资源的分配仍然实行以户籍制度为基础的属地管理模式。这也是许多流动人口选择将孩子留在老家的主要原因之一。

除了流入地城镇为流动儿童提供的教育资源有限外，流动人口子女教育的另一突出的问题就是高昂的额外费用。即使公办学校已向他们敞开大门，他们当中的大多数人也无法把握这样的机会，因为公立学校往往要收取额外的“借读费”。相对于农民工微薄的工资收入而言，这无疑是个沉重的负担（Liang and Chen, 2007）。因此，许多流动儿童家长不得不忍痛割爱，让孩子到非政府组织或农民工自办的学校接受教育。但是，这些学校由于没有充足的教育经费保障，师资力量缺乏，教师整体素质差，甚至有的根本没有接受过正规规范教育，教学设施条件简陋，致使教育质量无法保障，很多学校甚至无法完全执行教学大纲和素质教育（韩嘉玲，2001）。流动儿童在流入地城镇就学中面临的这些困难，也使得有些流动儿童不得不中途辍学或无法及时入学，从而使许多流动儿童不得不在老家接受教育。

与此同时，留守儿童也面临着很大的困难，他们同样需要社会保护。对第五