

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2013.04.001

以资产为本的流动人口社会保护政策研究*

李春霞,黄匡时

(北京大学社会学系,北京 100871)

摘要:改革开放以来,随着城镇化的快速发展和政府执政理念的转变以及我国人口形势的变化,我国流动人口政策发生了明显的转变,尤其是流动人口社会保护政策经历了从无到有再到逐步完善的演变,基本形成以社会保险为基础、住房保障为支撑、其他福利为补充的流动人口社会保护政策体系。但目前在以收入为本理念下实施的相关社会保护政策还存在诸多困境与难点,而以资产为本的理念为解决流动人口社会保护问题提供了一剂良药。以资产为本的理念注重个人资产的建设 and 积累,注重制度和政策的顶层设计以及完善的政策配套体系,并综合教育、就业或创业和健康医疗等多部门政策;应以建立个人或家庭综合账户为基石、以实现个人账户的自由流动为突破口、以提高个人账户管理能力为关键、以加强个人资产建设为重点、以完善配套政策为保证构建我国以资产为本的流动人口社会保护政策体系。

关键词:以资产为本;以收入为本;流动人口;农民工;社会保护政策;福利政策;个人综合账户;资产建设;账户管理能力

中图分类号:C913.7;F840.61 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2013)04-0001-10

一、引言

2010 年第六次全国人口普查数据显示,中国内地 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街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为 261 386 075 人,其中市辖区内人户分离^①的人口为 39 959 423 人,不包括市辖区内人户分离的人口为 221 426 652 人。2012 年国民经济和社会发展统计公报数据显示,2012 年末全国人户分离^②的人口为 2.79 亿人,其中流动人口^③为 2.36

亿人。我国规模庞大的流动人口的主体是从农村流入城市的农民工,他们在城市工作和生活却无法享受城市户籍应有的待遇,在就业、社会保障和子女教育等方面还难以真正融入城市。随着政府施政理念的转变和流动人口问题的日益突显,流动人口的社会保护问题成为政府和学界关注的焦点。当前,关于流动人口社会保护政策的研究主要有三个视角:

一是社会融合或社会排斥视角。社会融合

* 收稿日期:2013-04-25;修回日期:2013-05-29

作者简介:李春霞(1972—),女,江苏盐城人;管理学博士,北京大学社会学系博士后,主要从事社会安全与民生问题研究。

黄匡时(1981—),男,江西兴国人;北京大学社会学系博士研究生,主要从事人口经济学和人口迁移研究。

①市辖区内人户分离的人口是指一个直辖市或地级市所辖的区内和区与区之间,居住地和户口登记地不在同一乡镇街道的人口。

②人户分离的人口是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口。

③流动人口是指人户分离人口中不包括市辖区内人户分离的人口。

(social inclusion)作为一个社会政策概念起源于欧洲学者对社会排斥(social exclusion)的研究。随着社会排斥研究的深入和反社会排斥计划及行动的实践,社会融合概念逐渐被学者和政府广泛使用,并逐渐成为西方社会政策研究和社会政策实践的核心概念(嘎日达等,2009)。黄匡时等(2009)通过对改革开放以来北京市流动人口政策法规的梳理,认为北京市流动人口政策经历了从社会排斥到社会融合的演变。黄匡时(2010)还借鉴欧盟社会融合指标和欧盟移民整合指数,根据中国人口流动的特点建构了适合我国国情的流动人口社会融合指标体系。社会融合(社会排斥)研究在探讨和发现流动人口的城市融入障碍和面临的困境以及遭遇到的社会排斥的基础上,透析背后的社会制度和个体行动能力等方面的成因,进而构建流动人口社会融合的途径、策略以及制度设计等,是分析流动人口城市融入和社会保护的有效工具。

二是公民资格视角。公民资格(citizenship,又称公民权利)起初是一个法学和政治学术语,用来描述个体是否属于某个国家共同体成员而存在的标志。第二次世界大战后,根据英国著名社会学家马歇尔对公民资格概念的阐释,公民资格一词不仅包括民事权利(civil rights)和政治权利(political rights),还包括社会权利(social rights);此后,公民资格的内涵逐渐丰富,并演变成为一种社会政策领域的重要理论,即公民资格理论。公民资格理论影响了政府社会政策的范围和内容,是现代政府处理国家和公民之间关系的重要准则(丰华琴,2010)。我国学者将公民资格理论的基本思想拓展到弱势群体的社会保护,尤其是流动人口或者农民工的社会保护政策研究中。程蛟龙等(2007)认为,应将流动人口作为“新市民”来对待,使其享受“市民”待遇,开放城市现有劳动力市场,建立健全完善流动人口社会保障机制,并有针对性地解决流动人口中的农民工等弱势群体的生产安全、居住条件、工伤医疗保险、子女教育等问题,在资金信贷、工商税收、手续审批等方面提供优惠和方便,并建议建立多层次的社会保障机构,多渠道筹措社会保障基金,及时救助流动人员中暂时找不到工作的弱势群体,帮助他们渡过难关,防止这些人为了生存而走上违法犯罪的道路。

三是社会资本视角。社会资本(social capital)概念自20世纪80年代由法国著名社会学家皮埃尔·布迪厄正式使用以来,经詹姆斯·科尔曼和罗伯特·普特南等学者的进一步应用和发展,已经成为国际学术界社会学领域的重要理论(焦方园,2008)。美国社会学家格兰诺维特、伯特和波拉尼等学者进一步使用社会网络概念来研究关系、资源、结构和嵌入性等社会资本问题。尽管由于社会资本和社会网络概念的高度抽象性,目前对社会资本和社会网络存在广泛的争论和理论探讨,但是社会资本和社会网络作为一个分析关系和资源等问题的有效研究视角日益得到认同并广泛运用。焦方园(2008)基于对山东淄博后峪社区农民工的调查分析农民工的社会资本的构成和占有现状,发现农民工关系性社会资本狭窄但仍然占其社会资本的主导,而其组织性社会资本不足,制度性社会资本也存在较大缺失。秘高诺(2004)以上海市农民工为例运用社会资本理论深入探讨进城农民工社会资本的运作策略。研究发现,作为个体的进城农民工个人的社会资本运作策略为:在进程开始的时候选择性移植重构社会关系网络,并作为受者出现在互惠交换中;而在稳定阶段运用、发展社会技巧,实现互惠交换中受者向施者的转变;对于发展预期则通过反复选择优化社会关系网络,注重不同类型资本间的转换。而作为自主创建的进城农民工组织的社会资本运作策略为:新学员招募,规定入会资格,在扩大组织网络的同时确保组织特色;读书会的维护,完善组织制度,巩固组织内部网络,提高成员个人能力,增加组织社会资本;读书会的发展,塑造良好形象,吸引社会关注,互惠交换,建立更多的社会联系。

上述三种视角在研究流动人口社会保护政策中各有优缺点:(1)社会融合(社会排斥)和公民资格视角更多从宏观层面的制度安排来研究流动人口的社会保护政策,而对微观层面的个体能动能力关注不够;(2)社会资本和社会网络视角虽然既关注宏观层面的资源和网络,又关注中观和微观的关系和资源,不过这种关注更多是基于关系层面来研究,而对个体层面的实有资源或者资产缺乏关注。(3)社会融合(社会排斥)和公民资格视角更多是将流动人口作为客体来研究;虽然社会资本和社会网

络视角带有流动人口主体倾向,但是更多是需求视角和收入视角,而对流动人口本身所具有的资产关注不够。总之,上述三种视角缺乏对流动人口资产的关注,正是因为这样,上述研究尽管提出很多促进流动人口摆脱弱势的策略,但都无法从根本上将流动人口从弱势状态中解脱出来。在这样的背景下,笔者认为,以资产为本理念下的社会政策为解决我国流动人口的社会保护问题提供了新的路径,因此,本文将在梳理以资产为本的社会政策内涵的基础上,结合我国流动人口的社会保护政策现状,构建适合我国国情的以资产为本的流动人口社会保护政策框架。

二、以资产为本的社会政策

1. 从以收入为本到以资产为本的转变

传统的社会福利政策是在以收入为本(income-based)的原则上建立起来的。不过,以收入为本的社会政策存在明显的弊端:第一,政府有限的社会福利支出通常不能满足受保障对象的最低生活需要,有些国家甚至出现大量困难群体无法领到最低生活保障费用的情况。第二,以收入为本的福利政策“输血”特征明显,缺乏“造血”机制,因此,若福利水平过高容易养懒汉,若过低又失去救济的效果,从而出现社会福利的两难困境。第三,以收入为本的福利政策容易造成福利分配上的“马太效应”,即高收入者享受的社会福利程度高,而低收入者享受的政策优惠面窄,因此难以发挥出福利政策对困难群体的“扶助”和“调节”功能。总之,以收入为理念的社会政策,因其强调收入的再分配而忽视资产或财富的积累,结果必然影响困难群体的可持续发展能力。

正当人们在苦苦追寻如何摆脱以收入为本社会政策的困境时,美国社会学家迈克尔·谢若登于1991年出版了《资产与穷人:一项新的美国福利政策》(Assets and The Poor: A New American Welfare Policy)一书。该书通过对美国许多福利计划实施效果的评估发现,现行以收入为本的福利政策并没有持久地改善困难群体的生活,而“以资产为主(asset-based)的社会福利政策是比以收入为主(income-based)的社会福利政策更有力的反贫困措施”(迈克尔·谢若登,2005)。以资产为本的社会政策理念的提出在全球范围内掀起了一场从理念

到实践的社会政策革命。二十多年来,他的理论不仅为美国政府所采纳,而且正在向全球扩散,“资产建设”(assets building)正成为以资产为基础的新社会政策的代名词。其中,个人发展账户作为推动资产建设的一种方式,已经被一些国家和地区用作扶贫和个人能力建设的重要手段。美国于1998年颁发了联邦资产独立法案,明确了以资产为本的社会政策的法律地位,并开展了由福特等12个基金会资助、历时4年、被称为“美国之梦”的个人发展账户示范工程;英国政府宣布建立一个儿童信托基金并为每个新生儿设立一个终身账户,政府给每个儿童账户做开户配款,并给家庭收入低的儿童更多配款,以使每个儿童都有机会获得一块真正的“金融跳板”以过上更好的生活;加拿大、澳大利亚等国也在推动个人发展账户及类似项目的实施;中国台湾地区也正在进行一项家庭发展账户的社会实验,香港特别行政区推行了一种以劳动时间交换生活必需品、教育等服务的“时分券”,从以资产为本的角度推行社区经济发展……这些实践表明,社会政策正在发生一场从“以收入为本”向“以资产为本”演变的深刻革命。

2. 以资产为本的社会政策的基本内容

资产为本具有两方面的内涵:一是在认识论层面上从拥有的资产或者发展优势出发,而不是从需要解决的问题或者个体和群体的需要出发;二是在方法论层面上不是先进行福利需求的调查或者问题的界定,而是从未来发展入手,先去寻找困难群体的资产和优势,其中最关键的是要列出或者整理出一份“资产清单”或者“优势清单”(文军等,2008)。资产为本的核心是资产,因此,“资产清单”成为整个工作的最关键的一环。谢若登认为,拥有资产可以让人生活更自信、生产更稳定、家庭更团结、社会关系更紧密、社会责任感更强烈。而以资产为本的社会政策具有九个方面的积极效应:(1)提高家庭稳定性,(2)创造未来定向,(3)刺激资产积累,(4)使焦点化与专业化成为可能,(5)为抵御风险提供基础,(6)增加个人效能,(7)增加社会联系和影响,(8)提高政治参与,(9)增加子女福利(迈克尔·谢若登等,2005)。

谢若登是通过反思收入和资产的关系来界定

资产的。他认为收入包括间歇性收入、稳定收入和权利收入。其中,间歇性收入是指间歇性劳动获得的收入,属于不稳定的收入;而稳定收入是指定期劳动获得的收入;权利收入则是受公共部门影响较大的收入,属于最稳定但容易流失的收入。资产则包括完全限定性资产、部分限定性资产和非限定性资产。完全限定性资产指个人拥有且不能直接占用的资产,属于不能流动的资产;部分限定性资产指个人拥有但占用时需履行限定条件的资产,属于流动性较小的资产;非限定性资产指个人拥有但可随时占用的资产,属于流动性较大的资产(迈克尔·谢若登,2005)。谢若登认为收入和资产的关系是:首先,收入与资产之间并无清晰的边界,二者存在于一个相似领域的两个连续统中;其次,稳定性

还是流动性是区分收入和资产的重要尺度,当福利受益者获得稳定性较高的收入时,其享受的福利水平随之上升,而获得流动性较小的资产时,其享受的福利水平随之降低;最后,当人们拥有相等的收入和资产时,后者的消费潜力要远超过前者,因为资产的占有会产生更多的选择和灵活性。因此,从福利受益者而言,获得不同档次的收入和资产所产生的福利效应将存在较大的差异,比如:获得同量的权利收入与非限制性资产相比,拥有后者即代表福利受益者可以随意支配手中的资产,而拥有权利收入的福利受益者却不能轻易使用,两者所获得的福利效应显然不同。可见,以资产为本的社会福利政策对彻底改变穷人生活状况具有其他福利政策无法比拟的效果。

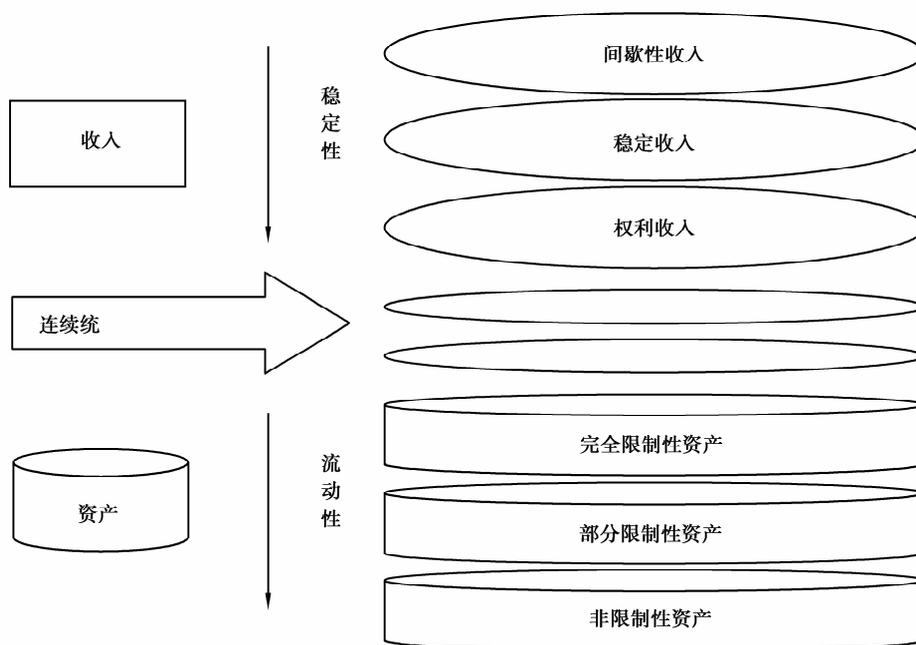


图1 谢若登对收入与资产之间关系的反思

资料来源:根据《资产与穷人》第6章相关内容和讨论整理而成,参见冯希莹(2009)。

谢若登构建了以资产为本的福利模型(见图2)。该模型分析了福利受益者的收入和资产来源和形式以及不同形式的短期与长期效应:福利受益者的收入来自就业所得和家庭内部以及政府提供的福利开支。在传统以收入为本的政策模型下,就业、家庭和政府均提供收入,由于福利受益者(穷人)的收入仅仅能维持其较低的消费水平,加上缺乏资产,因此他们很

难像那些非穷人那样产生资产的福利效应。而在以资产为本的政策模型下,政府所提供的收入发生转变,一部分以收入形式存在,还有一部分以资产形式存在,那么虽然在短期内,穷人维持了与原来大体一样的低消费,却也进行了少量资产的积累,而这些资产的积累在长期内便会产生出资产的福利效应,最终实现帮助贫困者脱贫的目标。

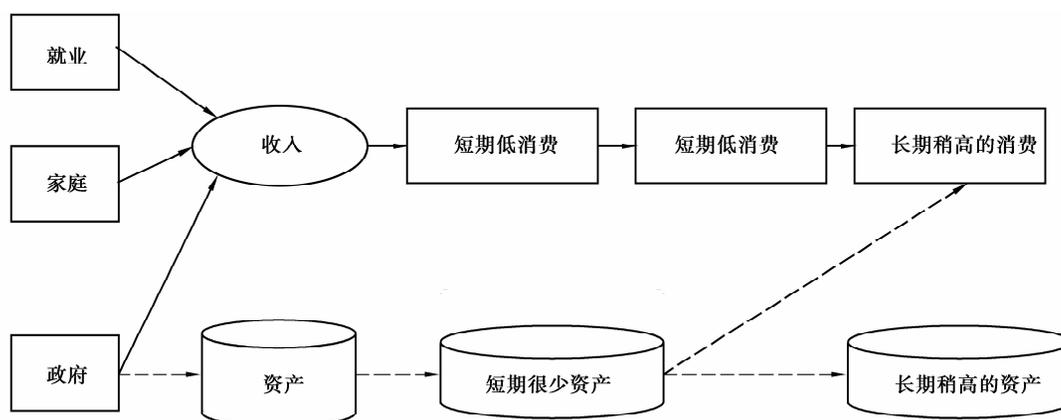


图2 以资产为本的福利模型

资料来源:根据《资产与穷人》第8章的相关内容和结论中的讨论部分整理而成,参见冯希莹(2009)。

3. 社会保护政策两种范式的比较

杨团(2002)认为,与传统以收入为本的社会保护政策范式相比,以资产为本的社会保护政策在假设前提、基本特征、政策工具、与经济政策和经济发展的关系上都存在明显的不同(见表1):(1)在对弱势群体的假设前提下,以收入为本的社会保护政策范式注重维持弱势群体最基本的生活权力;而以资产为本的社会保护政策范式更强调使弱势群体重新融入社会,在这种新的范式下,弱势群体可以提升个人资产以实现彻底脱贫,并通过代际的转移来获得长远的幸福。(2)在政策的基本特征上,以收入为本的社会保护政策范式是非生产性的,即局

限于社会福利领域;而以资产为本的社会保护政策是生产性的,属于经济领域。(3)在政策工具上,以收入为本的社会保护政策依赖转移支付提供弱势群体维持消费的收入,如政府控制的社会保险账户;而以资产为本的社会保护政策范式将转移支付的部分资源用于支持弱势群体的发展,如个人发展账户。(4)在与经济政策和经济发展关系上,以资产为本的社会保护政策范式为我们提供了一条将社会福利政策与经济发展整合的新思路。以资产为本的社会保护政策可以将社会保护政策提升到国家发展的战略高度,从国家发展的宏观视角上将社会保护政策与国家“资财”^①发展目标整合起来。

表1 社会保护政策两种范式的比较

	以收入为本的社会保护政策	以资产为本的社会保护政策
对弱势群体的假设前提	收入的多寡	资产的多寡
政策的基本特征	非生产性的,即社会福利领域	生产性的,即经济领域
政策工具	转移支付提供弱势群体维持消费的收入,如政府控制的社会保险账户	转移支付的部分资源用于支持弱势群体的发展,如个人发展账户
社会政策和经济政策的关系	割裂	包容
社会政策和经济发展的关系	分离	整合

注:本表基于杨团和冯希莹的观点整理而成,参见杨团(2002)和冯希莹(2009)。

^①“资财”的概念由阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)提出,即一个国家生产财富的能力,并将其作为发展的终极目标,其中还特别强调了人的能力。此后,迈克尔·费尔班克斯(Michael Fairbanks)根据森的观点列出了国家的七种资财:自然资源、金融资源、人造资本、体制资本、知识资源、人力资本、文化资本。

可见,以资产为本的理念是一个以社会政策促进社会发展和社会建设的新理论(杨团等,2005),是对以非生产性和临时应急性为基本特征的传统社会保护政策的超越,将社会保护政策拓展到生产性的纯粹经济领域,因此,其构建的社会政策也是一种发展型社会政策。而且它的关注点已经从传统的收入再分配转向个人资产的长期积累,强调通过授权于个人来促进个人资产的长期积累,以此来带动个体、家庭和社区的发展,并通过这种发展来推动整个社会的可持续发展,从而社会政策从只关注维持收入转向通过资产积累关注个体、家庭和社区的发展(杨团,2005)。这不仅有助于培养个体、家庭和社区的自力更生精神和可持续发展能力,而且有效实现了社会政策和经济政策的整合和包容,促进经济和社会的协调发展。总之,以资产为本的社会政策不仅能够增加个体财富,提高个体抗风险的能力,而且能激发国家的经济生产力,促进社会和经济协调发展(Sherraden,1991)。

三、我国流动人口社会保护政策及其实施现状

改革开放三十多年来,随着我国城镇化的快速发展和政府执政理念的转变以及我国人口形势的变化,我国流动人口政策发生了明显的转变,尤其是流动人口社会保护政策经历了从无到有的转变。大体而言,可以分为三个阶段:一是1978年到1998年的政策缺位阶段,二是1999年至2006年的政策建设阶段,三是2007年至今的政策完善阶段。

1.1978—1998年:政策缺位阶段

改革开放之后,尤其是在1983年实施农村家庭联产承包责任制改革和1984年发布《关于农民进入集镇落户的通知》以及1985年公安部颁布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》之后,农村开始出现大量富余劳动力,并陆续涌入城镇务工。起初,政府对农民工进城持开放态度,后来随着人口流动的盲目性和无序性特征显现,尤其是对城市公共资源和安全构成了严峻的挑战,在这样的背景下,政府开始对人口流动实施严格控制。在流动人口管控为主导的政策背景下,流动人口的社会保护政策

无从谈起。可以说,改革开放后的很长一段时间,我国政府对流动人口的社会保护政策是缺位的。

2.1999—2006年:政策建设阶段

1999年1月22日,国务院颁布《失业保险条例》,规定“城镇企业事业单位招用的农民合同制工人本人不缴纳失业保险费”,“单位招用的农民合同制工人连续工作满1年,本单位并已缴纳失业保险费,劳动合同期满未续订或者提前解除劳动合同的,由社会保险经办机构根据其工作时间长短,对其支付一次性生活补助”,“补助的办法和标准由省、自治区、直辖市人民政府规定”。这是我国首次对农民工的失业保险进行法律规定。

进入21世纪,随着我国城镇化的深入推进和流动人口形势的变化,我国流动人口政策悄然发生转变。2000年6月13日中共中央、国务院发布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,规定“允许我国中小城镇对有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民给予城镇户口,并在子女入学、参军、就业等方面给予与城镇居民同等待遇,不得实行歧视性政策,不得对在小城镇落户的农民收取城镇增容费或其他费用”。这标志着我国流动人口政策正在发生积极的转变。随后,政府出台一系列关于消除对进城务工人员的歧视性的政策,包括取消针对进城务工人员的行政事业性收费^①,纠正简单粗暴清退农民工的做法,取消对流动人口的就业等歧视,废除收容遣送制度,取消流动儿童借读费、赞助费,取消流动人口就业证制度,等等。

正是在这样的背景下,我国流动人口的工伤保险、医疗保险、养老保险和住房公积金制度逐步启动。2003年农民工的工伤保险和医疗保险率先得到重视。2003年1月,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》,要求“将农民工纳入工伤保险范围的工作,有条件的地方可探索农民工参加医疗保险等具体办法,帮助他们解决务工就业期间的医疗等特殊困难”。2005年1月10日,建设部、财政部和中国人民银行联合发布《关于住房公积金管理若干具体问题的指

^①除证书工本费外,暂住费、暂住人口管理费、计划生育管理费、城市增容费、劳动力调节费、外地务工经商人员管理服务费等,外地建筑(施工)企业管理费等行政事业性收费一律取消,并且证书工本费收费标准每证最高不得超过5元。

导意见》,明确了流动人口的住房公积金权利。2005年12月发布的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,正式提出“逐步建立务工农民社会保障制度”,“探索适合务工农民特点的养老保险办法”。2006年3月27日,国务院颁发了《关于解决农民工问题的若干意见》,明确规定“要建立健全农民工社会保障制度”,“逐步解决养老保障问题,有条件的地方,可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本医疗和养老保险,并要求农民工的保险关系和待遇能够转移接续,使农民工在流动就业中的社会保障权益不受损害”。

总之,这个阶段,我国流动人口的社会保护政策得以重视,并初步建立起包括农民工工伤保险制度、医疗保险制度、养老保险制度和住房保障制度内在的社会保护政策框架。

3.2007年至今:政策完善阶段

2007年12月中央综合治理委员会出台了《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》,明确未来流动人口政策的基本方针是“公平对待、搞好服务、合理引导、完善管理”,强调服务和管理并重,提出通过服务来带动管理的政策,这不仅体现了以人为本的执政理念,而且为流动人口的社会保护政策体系的建设和完善指明了方向。该《意见》要求流入地、流出地的党委和政府把流动人口服务和管理工作的纳入本地区国民经济和社会发展中长期规划和年度计划,在制定公共政策、建设公共设施等方面,统筹考虑长期在本地就业和居住的流动人口对公共服务的需要,逐步建立和完善覆盖流动人口的公共服务体系。此后我国流动人口逐渐被纳入到城市公共福利制度体系,包括公共租赁住房保障和公共文化福利保障等,流动人口社会保护政策逐步完善。

(1)农民工纳入公共租赁住房福利保障体系。2007年12月5日,建设部、发展和改革委员会、财政部、劳动保障部和国土资源部印发《关于改善农民工居住条件的指导意见》,明确“把改善农民工居住条件作为解决城市低收入家庭住房困难工作的一项重要内容”,这是首个专门针对农民工群体的住房福利进行规定的政策文件。2010年6月12日,由住房和城乡建设部等七部门联合制定的《关

于加快发展公共租赁住房的指导意见》规定“有条件的地区,可以将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围”,由此拉开流动人口城市公共租赁住房保障制度建设的序幕。此后,浙江、安徽、山东、陕西、河北、福建、广东、北京和上海等省市,一直在积极探索拓宽保障房的保障范围,将流动人口纳入保障房范围。2012年5月28日,住房和城乡建设部发布《公共租赁住房管理办法》,明确规定“公共租赁住房是指限定建设标准和租金水平,面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性的住房。”2013年2月26日国务院办公厅发布《关于继续做好房地产市场调控工作的通知》,明确规定“2013年底前,地级以上城市要把符合条件的、有稳定就业的外来务工人员纳入当地住房保障范围”,这标志着流动人口住房保障又上了一个新的台阶。

(2)完善农民工社会保险制度。2009年2月5日,人力资源和社会保障部就《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》面向社会公开征求意见。2009年12月28日,国务院办公厅转发了人力资源和社会保障部、财政部《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,规定从2010年1月1日起,单位缴费可跨省转移12%;不再退保;退休人员可在参保满10年地区领取养老金,不满10年在户籍地领取。2010年10月28日颁布并于2011年7月1日实施的《社会保险法》规定“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”,这标志着农民工社会保险制度基本确立。

(3)农民工纳入公共文化福利体系。2011年10月发布的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》提出:“引导企业、社区积极开展面向农民工的公益性文化活动,尽快把农民工纳入城市公共文化服务体系”。

总之,改革开放三十多年来,我国流动人口社会保护政策经历了从无到有再到逐步完善的演变,目前基本形成以社会保险为基础、住房保障为支撑、其他福利为补充的流动人口社会保护政策体系。不过目前我国流动人口社会保护政策及其实

施存在明显的困境和难点,包括保护理念尚未明确、保护模式缺乏统一和衔接、政策可操作较弱、保护内容单薄、保护水平较低、覆盖面有限、责任主体划分不清等,尤其是在保护内容、保护水平和覆盖面上难度较大。

从保护内容上看,流动人口社会保障仅限于工伤保险、医疗保险、养老保险和失业保险,而生育保险基本上空缺,更别说农民工最低生活保障制度了。此外,农民工群体在住房上也被完全排斥在廉租房和经济适用房之外。从保护水平来看,现有流动人口的社会保险不仅参保费率普遍低于城镇企业职工,而且缴费基数也不同于城镇企业职工,大多是城镇缴费基数的60%或者上一年度的最低工资。从覆盖面来看,2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报数据显示,农民工养老、失业、医疗和工伤保险的参保率分别只有16.38%、9.46%、18.36%和27.01%,远远低于户籍人口的平均水平。从绝对量来看,2011年全国农民工总量为2.5亿,其中农民工养老、失业、医疗和工伤保险的参保人数分别只有4140万、2391万、4641万和6828万,缺口分别是2.1亿、2.3亿、2.1亿和1.8亿。如此庞大的农民工群体无法享受基本的劳动保险福利待遇,不仅违背《社会保险法》的基本精神,而且也不利于社会的和谐发展。

出现上述困境和难点的根本原因在于社会保护政策的理念偏差。长期以来,我国流动人口社会保护体系基本是在以收入为本理念下实施相关的社会保护政策,由此导致现有社会保护政策主要是物质性的、给予性的和被动性,而对非物质的社会保护^①、流动人口的主观能动性和自我建设性的关注不够。当然,最为关键的是缺乏以资产为本理念下的社会保护政策体系的建构。

四、以资产为本的流动人口社会保护政策框架

以资产为本理念下的流动人口社会保护政策具有三个特征:一是注重个人资产的建设和积累,二是注重制度和政策的顶层设计以及完善的政策配套体系,三是综合教育、就业或创业和健康医疗等多部门政策。从政策体系来看,以资产为本的流

动人口社会保护政策包括五个方面:一是以建立个人或家庭综合账户为基石,二是以实现个人账户的自由流动为突破口,三是以提高个人账户管理能力为关键,四是以加强个人资产建设为重点,五是以完善配套政策为保证。

1. 以建立个人或家庭综合账户为基石

个人或家庭账户是整个以资产为本的流动人口社会保护政策体系的核心和基础。当前我国针对流动人口的账户主要局限在社会保障领域,大多是基于就业基础上的账户,比如失业保险账户、养老保险账户,虽然这些账户正在归一化,即统一到一个账户上,但是这些内容实际上依然是分开的。比如生育保险只与生育相关,而对生育之后妇女的健康管理却关注不够。总体而言,目前缺乏对流动人口的就业、教育和培训等方面的专项基金,也没有一个综合性的发展基金。因此,建议设立一个结构合理、切合实际、具有灵活性和包容性的流动人口个人综合账户。如果是家庭式迁移的可以建立家庭账户,将涉及教育、就业或创业、健康、住房和社会保险以及社会救助等方面的内容全部纳入到个人或家庭综合账户。目前很多城市有针对流动人口的社会保险账户,因此,可以在社会保险账户的基础上建立一个类似个人发展基金或者家庭发展基金的项目,将鼓励流动人口创业或就业、纳税以及购买商品房的专项基金分摊到每一个流动人口的个人或家庭账户中去。前期可以先针对有劳动能力的流动人口或者就业中的流动人口,然后逐步扩展。

2. 以实现个人账户的自由流动为突破口

我国流动人口的社会保护政策的具体落实主要在地方政府,由于区域经济社会发展水平差异大和“分灶吃饭”的财政体系,不同地方政府对流动人口社会保护政策存在差异。单就流动人口社会保障体系来看,目前全国就有几种模式,由于社会保障的统筹层次太低,各种模式之间的衔接存在较大困难(黄匡时等,2011)。构建以资产为本的流动人口社会保护政策体系的重要突破口就是做实个人账户,提高社

^① 尤其是社会心理保护不够,比如农民工群体的文化福利、精神福利和城市对他们的包容等。

会保障的统筹层次,最终实现个人或家庭综合账户能 在不损失福利的情况下在全国自由流动。

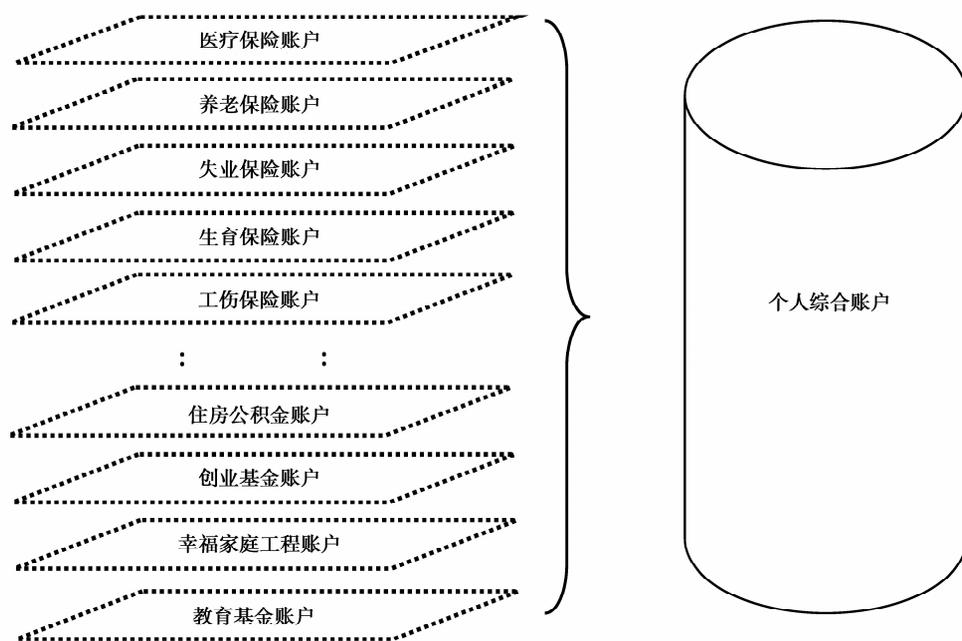


图3 建立个人或家庭综合账户

3. 以提高个人账户管理能力为关键

政府要引导流动人口通过个人综合账户或者家庭综合账户去实现自己和家庭的梦想。因此,需要建立个人和家庭账户管理能力评估体系,然后在此基础上实施个人或者家庭综合账户管理训练和培训计划,鼓励和正确引导个人和家庭运用发展账户投资教育、就业或创业以及健康等项目,实现个人和家庭的长期资产积累和可持续发展。

4. 以加强个人资产建设为重点

个人或者家庭资产建设是整个以资产为本的流动人口社会保护政策体系的核心环节。首先是个人账户建设,这需要个人和家庭努力工作,积极存钱,提高个人和家庭储蓄的积极性,通过定期小额储蓄来积累大的资产,实现未来更大的消费。其次是个人和家庭信用的积累,通过定期向个人账户存款的机制积累个人信用。在整个个人账户建设过程中,个人和家庭的信用至关重要。

5. 以完善配套政策为保证

以资产为本的社会保护政策需要一个完善的配套政策体系。首先,政府需要建立全国配套、省

级配套和县市级配套的政策体系,尤其是财政配套的政策体系。其次要建立跨教育、医疗、卫生、住房、劳动和社会保障以及就业等部门的协调性、综合性的配套政策。最后,最重要的是要出台鼓励企业积极参与的相关激励政策,引导企业尤其是银行积极参与到流动人口社会保护行动中来。

参考文献:

丰华琴.2010.公民资格理论与战后英国社会政策转变[J].史学月刊(4):69-76.
冯希莹.2009.社会福利政策范式新走向:实施以资产为本的社会福利政策——对谢若登的《资产与困难群体:一项新的美国福利政策》的解读[M].社会学研究(2):216-227.
嘎日达,黄匡时.2009.西方社会融合概念探析及其启发[J].国外社会科学(2):20-25.
黄匡时.2010.流动人口“社会融合度”指标体系构建[J].福建行政学院学报(5):52-58.
黄匡时,嘎日达.2011.流动人口的社会保障陷阱和社会保障的流动陷阱[J].西部论坛(6):1-8.
黄匡时,王书慧.2009.从社会排斥到社会融合:北京市流动人口政策演变[J].南京人口管理干部学院学报(3):29-33.
焦方园.2008.农民工社会资本的建构及存在的问题[D].华

- 华中科技大学硕士论文.
- 秘高诺.2004.进城农民工社会资本运作策略研究[D].华东师范大学硕士论文.
- 迈克尔·谢若登.2005.资产与穷人——一项新的美国福利政策[M].高鉴国,译.北京:商务印书馆.
- 迈克尔·谢若登,邹莉.2005.个人发展账户——“美国梦”示范工程[J].江苏社会科学(2):201-205.
- 文军,黄锐.2008.论资产为本的社区发展模式及其对中国的启示[J].湖南师范大学社会科学学报(6):74-78.
- 杨团.2002.社会政策研究范式的演化及其启示[J].中国社会科学(4):127-139.
- 杨团.2005.资产社会政策——对社会政策范式的一场革命[J].中国社会保障(3):28-30.
- 杨团,孙炳耀.2005.资产社会政策与中国社会保障体系重构[J].江苏社会科学(2):206-211.
- SHERRADEN M.1991. Assets and the Poor: A New American Welfare Policy[M]. New York:M. E. Sharpe:7-9.

Research on the Asset-based Social Protection Policy for the Floating Population

LI Chun-xia, HUANG Kuang-shi

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Since reform and opening up, with the rapid development of urbanization, the change of governmental ruling ideas and the change of China's population situation, China's floating population policy changes a lot, especially social protection policy for the floating population undergoes the evolution from none to existence and then to gradual perfection, the social protection policy system for the floating population is basically formed by taking social security as the basis, by taking housing guarantee as support and by taking other welfare as supplement, however, there are many difficulties and dilemmas in the implementation of the related social protection policies under the income-based ideology, furthermore, asset-based ideology provides a good advice for solving the problem in social protection of floating population. The asset-based ideology emphasizes the building and accumulation of individual assets, pays attention to the top design of institution and policy as well as perfected policy-matched system and concerns about multi-sector policy on comprehensive education, employment, entrepreneurship, health, medicare and so on. China should build the asset-based social protection policy system by taking establishment of individual or family account as the basis, by taking the realization of free flow of individual account as the breakthrough, by taking the raising of individual account management capacity as the key, by enhancement of individual asset building as important point and by taking the perfection of matched policies as guarantee.

Key words: asset-based; income-based; floating population; migrant worker; social protection policy; welfare policy; individual comprehensive account; asset building; account management capacity

CLC number: C913.7; F840.61 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2013)04-0001-10

(编辑:夏冬,段文娟)