

“新二元结构”破解对策的经验研究

——以上海市闵行区为例

韩晓燕

【摘要】城市里户籍和非户籍“新二元”结构给有限的社会资源、社会管理以及社会制度带来巨大的挑战,由于制度性缺失导致的城市内部非户籍人口与户籍人口之间享受不同种类和水平的公共服务。近年来闵行区在破解“新二元”结构方面尝试重要举措,积累了诸多经验。确定“以人为本、以综合管理为核心、以社会融入为目标”为基本原则,注重了六个方面的工作。

【关键词】城乡“二元结构” “新二元结构” 流动人口管理

〔中图分类号〕C916 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2012)03-0134-06

一、研究问题的提出

城乡“二元结构”至“新二元结构”的演变,与我国当代社会变迁的脚步有着内在的天然联系。^①计划经济体制时期,社会—政治—经济的城乡“二元结构”形成,意味着城市与农村在制度与管理层面上分而治之。户籍、住宅、粮食供给、副食品供应、教育、医疗、就业、保险、劳动保障、婚姻、征兵等10余种制度,成为判断农民与市民阶层的重要依据。^②改革开放以来,随着市场经济体制的建立与完善,这种“楚河汉界”的分割局面逐渐被打破,有的方面差距明显缩小(如粮食、副食品供应等)。^③然而,局部鸿沟的缩小并不等于总体鸿沟的消除,以户籍属地为先决条件的城乡“二元结构”不但没有消失,反而更趋制度化,以社会保障制度和教育制度尤为凸显。随着城市化和工业化步伐的急速迈进,区域间发展处于长期不平衡状态,大量富余劳动力为获得更高的收入和更多的就业机会,纷纷涌入较发达城市,引发了大规模的人口流动。例如,上海市2011年的外来常住人口为897万人,是2000年299万人的三倍。其中,外来务工人员占近九成。^④但是,在

逐步融入城市经济运行并为流入地经济社会发展做出贡献的同时,他们与本地户籍居民之间既有的各种差距(住房、就医、就业、就学、社会保障权利等)却始终无法彻底消除,仍然面临传统城乡“二元结构”下公共服务缺失、合理诉求难以表达、经济政治待遇不平等各种“老问题”。近十年来,这些问题日益突出,逐渐形成“新二元结构”。“新二元结构”是区域发展不平衡背景下,传统的城乡“二元结构”跨区域的延伸和表现,是全国范围内城市化和城市化落后于工业化和市场化的必然现象。然而,自改革开放以来的三十多年里,尽管“新二元结构”问题日益凸显,但相关研究却相对匮乏。

^① 胡鞍钢、马伟:《现代中国经济社会转型:从二元结构到二元结构(1949~2009)》,《清华大学学报》2012年第1期。

^② 陆学艺:《破除城乡二元结构,实现城乡经济社会一体化》,《社会科学研究》2010年第4期。

^③ 杨士进:《现行户籍制度的形成、演变及其反思》,《当代中国史研究》2008年第3期。

^④ 外来常住人口指在上海居住满半年以上的非上海户籍人口,根据年末常住人口扣除年末常住户籍人口计算获得。根据上海市统计局,《上海统计年鉴》(2011),中国统计出版社,2011年6月数据计算。

笔者以“新二元结构”为关键词，在“中国期刊网”、“中国期刊全文数据库”、“万方数据库”中，仅搜索到十余篇文献。^①对于如何破解“新二元结构”，应当遵循哪些原则，怎样有针对性地落实《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）这一纲领性文件，亟需经验性研究的介入、分析与探讨。

从内涵来看，“新二元结构”具有广义和狭义之分。广义的“新二元结构”主要是指城市内部的非户籍人口与户籍人口之间在政治权利、经济收入、公共服务、社会地位、文化习俗等诸多方面存在明显差距，从而在传统的城乡“二元结构”基础上，城市常住人口中形成的“非户籍人口与户籍人口”二元结构。狭义的“新二元结构”，则主要聚焦于因制度性缺失导致的城市内部非户籍人口与户籍人口之间享受不同种类和水平的公共服务。本文主要研究狭义的“新二元结构”，重点关注来沪人员（特别是作为主体部分的农民工群体及农民工第二代子女）在公共服务方面所面临的制度性缺失与存在的主要问题。

上海快速发展的经济和市场潜力吸引全国各地大量人群来沪工作和生活。地处城郊结合部的闵行区因对劳动力的需求量大、便捷的交通运输、繁华的商业贸易以及相对于市区而言较低的生活成本，成为来沪人员务工和生活的优选之地。由此吸引过来的大量来沪人员在为闵行区的经济发展做出贡献的同时，受户籍制度、社会保障制度以及来沪人员自身素质的综合影响，来沪人员群体与本地居民在社会地位、福利待遇等方面都存在着明显的差异，严重影响他们对城市的融入和认同，“新二元结构”产生的问题日益显著。在闵行区来沪人员中占少部分的人才类来沪人员受惠于各类人才引进政策，已经基本享受“市民”或“准市民”待遇，与上海户籍居民存在较大差距的主要是户口性质为农业户口的迁入人口（即农民工），占闵行区来沪人员总量达76.81%。^②此外，来沪人员的大规模涌入，也给社会管理带来前所未有的挑战。本研究从公共服务、教育、就业、城市管理等方面，梳理闵行区“新二元结构”的现状，深入剖析其存在的深层次挑战和管理难点，在此基础上提出破解“新二元结构”的总体原则和对策思路。

二、“新二元结构”现状及其突出问题

经过调研小组对闵行区教育局、卫生局、人保局、人口办、公安分局、人口计生委、司法局、团区委、精神文明办等十几个职能部门的深入访谈，并对相关政策

文件、研究文献和统计数据进行分析，“新二元结构”现状及其突出问题主要表现在：

1. 公共服务保障欠缺。主要体现在医疗卫生保障欠缺和住房保障欠缺两大方面。

（1）医疗卫生保障欠缺。医疗卫生服务对于来沪人员非常重要，它极大地影响外来人口的健康状况。问题主要体现在以下几个方面：一是来沪人员的正规医疗资源有限。闵行区来沪人员数量逐年增加，但目前只有11个街镇的卫生服务中心为外来人口提供医疗优惠。一方面提供医疗优惠的医疗服务机构数量偏少，难以消化来沪人员的就医需求；另一方面医疗优惠产生“洼地效应”，吸引更多的来沪人员来这些医疗服务机构就医，给这些医疗服务机构带来很大压力。二是非法行医现象严重。来沪人员数量骤增与医疗网点和医疗资源配置不相适应，加上正规医疗单位就诊手续复杂，药费昂贵，给非法行医提供了可乘之机。三是医疗保险保障水平低，参保率低。2011年7月1日《社会保险法》施行后，“外来人口综合保险”（“综保”）正在逐步转为“城保”，然而，能够参加“城保”的仅仅是来沪人员中从事正规职业的务工人员，大部分钟点工、临时工等灵活就业人员依然无法成为“城保”参保对象。初步统计闵行区转“城保”人数仅为31.4万人，仅占该区来沪人员总数的26.1%。

（2）住房保障欠缺。来沪人员居住主要包括租住公租房、私房、自购房、宿舍工棚、集中居住区等形式，随着房地产经济的不断发展，高房价、高租金迫使来沪人员不得不把租住私房作为首选的居住方式。相当一部分来沪人员面临住房困难，在城郊结合部的闵行区，来沪人员在城市社区以“群租”问题呈现，在“城中村”地区则表现出违章搭建等问题。来沪人员对住房的需求，成为“群租”和违章搭建的强大动力。据闵行区联动中心统计，自2010年4月该区大联动平台运作以来，全区13个街镇共采集房屋群租信息3946条，违法建筑（含农村违法建筑）信息8734条。

2. 教育资源匮乏与制度缺失。受户籍制度的限制，来沪人员子女在学前教育、义务教育及高等教育三个阶段均存在较大挑战，具体表现在两个方面：

其一，学前教育和义务教育资源短缺。因外出农民工的“家庭化”、“稳定化”程度在不断提高，由此产

^① 顾海英：《现阶段缓解上海“新二元结构”问题研究》，《科学发展》2011年第11期。

^② <http://shzw.eastday.com/shzw/G/20110926/userobject1ai60721.html>，引自上海政务网《上海第六次全国人口普查数据公布》，2012年1月28日。

生了大量学龄前和义务教育阶段的来沪人员子女。据第六次人口普查数据显示,闵行区有0~14岁来沪人员子女9.94万人,大量来沪人员子女无园可进、无学可上,只能无奈地选择简陋的无证看护点和非法办学点。一方面,公办幼儿园、学校的数量相当有限,在消化本地生源的同时,吸收来沪人员子女的能力有限;另一方面,正规民办幼儿园、学校,收费昂贵,农民工子女只能望而却步。虽然在公办幼儿园、学校扩容的基础上,闵行区增加了13所民办三级幼儿园和75个看护点,但依然难以满足来沪人员子女的入园、入学需求。

其二,义务教育后的升学与社会化出路渺茫。对于结束初中学业后的来沪人员子女而言,最为突出的问题有两个:首先是就学问题。由于现阶段政策规定,学生一律到户籍所在地参加中考和高考,对于来沪人员子女来说,在沪参加中考或高考目前还没有相关政策,导致的直接问题是如果他们回老家参加中考和高考,就要面临所学教材不同以及与父母分开的考验,如果继续留在父母所在的城市,将失去参加中考和高考等升学的机会。其次是就业问题。由于受户籍制度的限制,很多来沪人员子女在读完初中后,直接进入社会寻找工作。但是因为受文化程度的限制,就出现就业难、待遇低等问题。

3. “三低”现状带来就业挑战。闵行区来沪人员在就业状况方面主要呈现以下特点:

一是文化水平偏低。第六次人口普查数据显示,在闵行区居住的来沪人员受教育程度为(6周岁以上):未上过学的占1.45%,小学占11.85%,初中占46.20%,高中占18.62%,大专9.64%,本科以上占12.25%。^①文化程度较低,直接影响来沪人员的就业选择,大部分来沪人员主要从事低层次、高强度的工作。

二是工资待遇较低。据闵行区人保局调研结果显示,该区来沪人员就业主要集中在制造加工、餐饮服务、建筑施工、社会服务等劳动密集、低技术水平的行业里,其中制造加工业从业人员比率高达45.0%,平均月收入约2300元,其中收入为最低工作标准1280元的占10%,平均月收入在1280~2000元的占50%。

三是工作稳定性低。就业现状表明来沪人员较低的文化水平限制了其可选择、可胜任的择业范围和工作种类,低工资、高强度、重体力的职业特质,加上脆弱的在沪社会支持网络导致该群体流动性较高,缺乏较稳定的社区关系和情感联结。因此,以寻求就业为核心的人口流动加大了流入地政府的管理难度。

4. 城市管理面临巨大考验。社会公共资源和基础设施的不足以及来沪人员日益增加的实际需求,给各类违法、违规、违章活动提供了生存空间,导致了黑车、黑

诊所、黑中介、非法办学、违章搭建、无证照经营、群租、四小场所“黄赌毒”、计划外生育等诸多问题。自2010年4月闵行区大联动机制运作以来,已采集“群租”等六大类违法、违规信息29799条。

由于大部分来沪人员的法制观念淡薄,往往以地缘和血缘为纽带“抱团”,在外部环境影响下,很容易走上违法犯罪道路。据闵行区公安分局数据统计,2006年至2010年,被处劳教以上违法犯罪人员中,来沪人员所占比例一直在84%以上。因为就学、就业的困难,来沪人员中未成年人违法犯罪现象也尤为突出,2006年至2010年,受理移送审查起诉案件中来沪未成年人的比例一直在90%左右。

三、破解“新二元结构”的已有经验及面临的挑战

近年来,针对“新二元结构”现状及其存在的问题,闵行区采取了许多破解措施,积累了一定的经验,主要包括:

1. 建立一系列来沪人员管理制度。按照2004年颁布的《上海市居住证暂行规定》及《实施细则》,上海市在全国率先对来沪人员实施居住证制度。闵行区探索了“以证管人”、“以房管人”、“以业管人”等各项管理制度,制定了《闵行区来沪人员服务和管理三年行动计划(2008~2010年)》,截至2011年7月,全区共发放《上海市临时居住证》1271247张,受理申领《上海市居住证》59913人,发放《上海市居住证》58485张。按照“政府搭台,政策扶持,财政托底,购买服务,依法收税,协议收费,市场运作,社会化管理,人性化服务”的工作机制,探索建立了房屋租赁委托管理模式(田园模式);依托全闵行区“大联动”机制,充分运用已整合的社会管理力量,探索推行了“以业管人”新模式,强化了用人单位、非正规“落脚点”信息采集,进一步减少该区实有人口信息采集盲区。

2. 积极提升来沪人员社会保障水平。“十一五”期间,闵行区建立了覆盖全区的社会保障体系,形成了城保、镇保、农保、征地养老和综合保险等各种社会保险并存的社会保障框架。到2010年,共有3.1万户用人单位为45.5万名外来务工人员缴纳综合保险。随着2011年7月1日《社会保险法》的实施,该区31.4万外来从业人员逐步纳入上海市城镇职工基本养老保险制度,享受同等于上海市民的城镇职工基本养老保险

^① 《闵行区第六次人口普查数据手册》第55页,第一篇全部人口普查数据,迁入人口按户口性质分。

待遇。

3. 增加和改善来沪人员的教育资源供给，增加来沪人员子女的教育资源。2010年，闵行区共有专门招收外来务工人员随迁子女的幼儿园13所，外来务工人员随迁子女在各级各类幼儿园就读的有9902名，来沪人员学前儿童看护点75个，为该区9000多名外来务工人员随迁子女提供看护服务。

截至2011年2月，闵行区义务制教育阶段来沪人员子女达5万多人，其中60%在公办学校就读，40%在民办农民工同住子女小学就读。该区有97所各类学校已接纳来沪人员子女就读，其中，接纳来沪流动人口子女小学的学校中有25所在校生已超50%，8所学校已达到70%以上；接纳来沪人员子女初中的学校中有12所学校已超50%，2所学校达到70%以上。

加强来沪人员法制安全教育。“四五”普法后，上海市开始尝试包括建立外来人口法制培训基地、选拔外来人员优秀学法代表组成法制演讲团巡讲等一系列措施，积极开展来沪人员的法制宣传教育工作。“五五”普法开始后，按照“谁主管、谁负责，谁用工、谁负责”和“条块结合，以块为主”的原则，积极着手建立进城务工人员法制宣传教育的长效机制。“六五”普法伊始，上海明确提出配合完善流动人口的服务管理机制开展法制宣传教育，促进城市社会包容力不断增强，各区县也都采取各种形式加大了来沪人员法制宣传教育工作的力度。

4. 健全来沪人员的就业服务。2006年3月，闵行区建立了公益性的区来沪人员就业服务中心，对来沪人员实行免费就业服务。2008年各镇、街道、莘庄工业区均建立来沪人员就业服务工作站，实现来沪人员就近享受公益性就业服务。建成浦江、华漕、颛桥人力资源中介园区，初步形成“一个中心、三个人力资源中介园区、十三个就业服务工作站”辐射性、多层次的来沪人员就业服务网络。“十一五”期间，该区来沪人员就业服务机构共接待求职登记19.7万人，推荐录用上岗7.5万人。

总体而言，虽然闵行区已经在来沪人员的服务和管理方面做了很多探索，但是“新二元结构”带来的挑战依然存在，通过深刻分析其原因，笔者认为破解“新二元结构”依然面临着巨大挑战，主要表现在以下五大方面：第一，户籍制度改革没有突破性进展。要提升按户籍人口配置的教育、卫生、居住等方面的公共设施和服务能力显得力不从心，如财政投入、管理和服务力量的配置等较为缺乏，人口规模调控效果不明显。第二，尽管近年来上海市公共卫生服务体系已逐步将流动人口纳入其中，闵行区的平均门、急诊费

与全国城乡水平基本一致，但闵行区流动人口医疗服务和医疗保障中仍存在诸多不便利的情况，同时流动人口的就医意识不够，小病不就医的现象普遍存在。另一方面由于来沪人员数量过于庞大，仍有相当多的一部分来沪人员面临着住房困难的问题。第三，由于来沪人口的大量增加，原先按照户籍人口标准建设的公共服务资源和基础设施严重供不应求。学校、幼儿园等公共教育资源不堪重负。此外，近年来来沪人员与本地人发生群体性摩擦、冲突的频率明显增加。在一些地区，来沪人员与本地人数量出现“倒挂”现象，收入、公共服务和社会福利存在差距，来沪人员在工作生活中始终面临制度歧视、意识歧视和管理歧视，这容易使部分来沪人员萌发对立情绪，同时由于缺乏足够的法制观念，容易出现暴力冲突，甚至是违法犯罪事件。第四，绝大多数来沪人员在精神文化生活上既无足够的可支配时间又无资金保障，因而日常生活较为单调，他们的社会交往也只局限于同乡和亲友之间，与本地人缺乏交流沟通，和居委会及相关政府机构的联系也较少，对参与公共文化服务的积极性不高。另外由于本地居民与来沪人员之间存在着一定隔阂，在一些公共文化设施的开放和活动参与上，本地居民对来沪人员有一定歧视，很多村（居）委文化活动室不对来沪人员开放，这也极大地影响来沪人员的社会融入。第五，各个地区的发展并不均衡。破解“新二元”结构是一项全局性的系统工程，如果就某一个地区开展这项工作，难免会产生“洼地效应”，随后又产生“蝴蝶效应”，带动系统的、长期的、巨大的连锁反应，给各方面来沪人员服务管理工作造成巨大压力。

四、破解“新二元结构”的基本原则和对策建议

基于上海市闵行区的经验和探索，破解“新二元结构”必须遵循三方面基本原则：一是坚持以人为本。切实尊重来沪人员的基本社会权利，及时回应来沪人员的基本诉求，在当前政策范围内，尽可能为来沪人员提供均等化服务。二是坚持以综合管理为核心。加强来沪人员的综合管理是解决“新二元结构”带来问题的重要措施，必须坚持权利与义务对等，把享受均等化服务建立在接受管理的基础上。三是坚持以社会融入为目标。解决“新二元”结构带来的问题，最根本、最直接的途径就是缩小和消除本地人与来沪人员之间的差异，逐步使来沪人员成为真正的“新上海人”。

依据以上基本原则，在具体破解“新二元结构”的对策和举措方面，笔者提出以下建议。1. 完善居住证功

能,健全以居住证为核心的人口管理制度。(1)推进居住证“全覆盖”管理。通过开展“两个实有”^①全覆盖检查,定期通报人房信息系统关联、居住证审批系统管理、实有人口信息实地核对等情况,提高人口管理的整体效能。(2)落实“一证挂钩”。以“稳定就业、稳定居住”为前提,以居住证为基础,落实“一证挂钩”的配套措施,根据权利义务对等原则,综合考虑来沪人员的来沪年限、工作履历、参保情况、纳税记录、诚信记录、履行法定义务情况等,在对公共服务进行分类分级设置的基础上,向持不同等级居住证的来沪人员提供相应类别和水平的公共服务,切实提高居住证的服务功能和“含金量”,促使来沪人员积极主动地办理居住证,实现把管理寄于服务之中。(3)共享流动人口信息平台。进一步整合公安、计生、民政、教育、社保、税务、卫生、工商、房管等部门的现有信息管理系统,形成统一的来沪人员综合服务和管理平台。

2. 优化社会公共服务资源配置,健全来沪人员社会公共服务制度。(1)健全来沪人员公共卫生服务和医疗保障服务工作机制。一是探索建立来沪人员常见病诊疗套餐制度,将26种常见门诊疾病分为10元套餐包和20元套餐包。二是以来沪人员公共卫生服务需求为导向,探索制定面向来沪从业人员的特殊救助或减免政策。三是以建立电子健康档案为核心,利用信息化技术提高来沪人员健康管理水平。(2)进一步改善来沪人员子女的就学和教育环境。继续将来沪人员随迁子女教育纳入教育事业发展的整体规划,加快教育资源均衡配置,逐步提高以全日制公、民办中小学为主接受来沪人员子女入学的比例;积极发展学前教育,努力解决来沪人员子女入园问题;加强对来沪人员子女的法制、健康、环保、科普意识教育。(3)进一步提升来沪从业人员管理服务水平。进一步夯实基层就业服务站建设,逐步将就业服务触角向村、居委延伸,形成全区来沪人员就业公共服务全覆盖;着重提高高中及以上学历流动人口失业人群和小学及以下学历流动人口失业人群就业率;加强劳动权益保护,改善就业环境,规范企业用工行为,严格执行劳动标准,加大劳动监察力度,改善劳动执法环境,切实维护好广大劳动者的各项权益。(4)有序提供住房保障服务。加强单位租赁住房和廉租房建设力度;加强“城中村”社区化建设及“城中村”基础设施建设;推进房屋租赁服务与管理工作。

3. 进一步加强来沪人员素质教育。(1)加强法制教育和法律援助。一是要侧重加强依法维权宣传,引导他们采用合法的方式、通过合法的渠道理性地表达诉求。二是要加强治安防范等方面法律知识宣传,从改善来沪人员居住环境入手,加强交通安全、治安防范等宣传。

三是对于民工子弟学校开展家庭式普法工作,让来沪人员更好地融入社会,增强社会认同感。四是进一步拓展来沪人员法律援助的工作领域,推进在来沪人员聚集地区人民调解组织的建设工作,逐步扩大基层人民调解组织的覆盖面,不断清除“真空”地带,建立来沪人员法律援助工作长效机制。(2)加强来沪人员文明行为培养,提高来沪人员综合素质。充分依托社区学校教育点,为来沪人员搭建良好的学习平台,提供丰富多彩、文明健康的文化快餐和文化大餐,推动建设一批新的公共文化设施,以“进一步完善硬件、大力提升软件水平”为导向,不断提升公共文化服务内容的质量和水平,努力实现公共文化服务城乡均等化。

4. 进一步促进来沪人员政治待遇同等化。充分发挥来沪人员在民主政治建设、社区事务建设中的作用,发展优秀来沪人员代表担任村(社区)干部,参选人大代表、政协委员。进一步推进来沪流动党员的党建工作,在来沪人员集中的单位租赁房、“城中村”设立来沪人员党支部,积极发展来沪人员加入党、团组织,引导来沪人员主动融入社会,不断提高来沪人员“自我教育、自我管理、自我提高、自我发展、自我实现”的能力。

5. 健全和完善人口管理体制机制,完善来沪人员服务和财政保障制度。(1)建立人口综合服务管理的体制和机制。通过整合人口办、人口计生委等人口管理部门的力量,加强协调各职能部门的专业服务与管理职责,统一政策口径,形成人口管理合力。(2)完善来沪人员服务管理的财政保障制度。彻底转变以户籍人口为基数配置公共资源的财政投入方式,将常住人口数作为衡量标准,加大来沪人员服务管理的财政支持力度,并通过动态监测,定期调整财政投入总量。

6. 进一步强化和落实人口综合调控的各项措施。(1)调整产业结构,改善人口状况。通过优化产业结构,逐步实现由劳动密集型向技术密集型转变,通过产业升级换代,疏堵结合,引进中高端人才和技能型蓝领,逐步淘汰低端产业。通过改变经济增长方式,增加对高素质劳动力的岗位需求,减少低素质劳动力的大量导入,实现人口数量控制与人口质量提高的双重目标。(2)加快城市化进程,改善城市环境。以城市化和“城中村”改造为突破口,加强整治违法建筑的力度,加快“城中村”改造步伐,消除低端产业和非法经营单位存在的土壤和空间。

本文作者:华东师范大学社会发展学院副教授
责任编辑:马光

①“两个实有”是指实有人口和实有房屋。

Research on Experience of Countermeasures against the “New Dual Structure”

—A Case Study of Minhang District in Shanghai

Han Xiaoyan

Abstract: “New dual structure” brings big challenge to limited social resources, social management and social system. Citizens with “hukou” and citizens without “hukou” enjoy different kinds and level of public services due to the institutional deficiency. In recent years, Minhang District in Shanghai have taken some measures to solve the problem of “new dual-structure” and accumulated rich experiences. The “human-oriented, comprehensive management-centered and social inclusion-targeted” principle should be established, and more attention should be paid to six-aspect work as follows: (1) promote the function of Residence Permit and improve the population management system centered on Residence Permit; (2) optimize social resource distribution and better the public service system for those migrating to Shanghai; (3) promote quality education for immigrants in Shanghai; (4) promote equal political participation of them; (5) adopt effective institutional mechanisms to ensure financial security for population management; (6) strengthen and implement those necessary measures of population control and regulation.

Key words: “dual structure” in urban and rural arrears; “new dual structure”; management of migrating population

观点选萃

中国大陆与澳门贩卖人口罪立法之比较

洪琳婷

广东商学院法学院 2010 级全日制硕士洪琳婷指出：我国《刑法》对拐卖妇女、儿童罪的量刑分为三个幅度：5 年以上 10 年以下；10 年以上有期徒刑，无期徒刑；死刑。而中国澳门地区也是三个量刑幅度，“一、为对他人进行性剥削，劳动或服务剥削，尤其是强迫或强制劳动或服务、使人成为奴隶或类似奴隶，又或切除人体器官或组织的目的，藉以下手段提供、送交、引诱、招募、接收、运送、转移、窝藏或收容该人者，处三年至十二年徒刑；二、为对未成年人进行性剥削，劳动或服务剥削，尤其是强迫或强制劳动或服务、使人成为奴隶或类似奴隶，又或切除人体器官或组织的目的，藉任何手段提供、送交、引诱、招募、接收、运送、转移、窝藏或收容该未成年人者，处五年至十五年徒刑。三、属前款所指情况，如受害人未满十四岁，又或有关行为是行为人作为生活方式或意图营利而作出，则前款所定刑罚的最低及最高限度均加重三分之一。”即一般贩卖人口的行为为 3 年以上 12 年以下，如果犯罪对象为未成年，处五年到十五年，如果为未满十四岁的未成年人，刑罚在最低或最高限度内加重三分之一。从前述比较中可以看出，首先，两地的量刑幅度不同。大陆地区的量刑幅度相对较高，最低刑为 5 年，最高刑为死刑，而澳门一般情形下为 3 年到 12 年，最高刑为 20 年监禁，但其 12 年以上的刑罚需犯罪对象为未成年人。其次，加重情节不一样。澳门地区更突出对未成年人的保护，特别是未满 14 周岁的未成年人，对于贩卖未成年人的量刑更为严厉。这是值得大陆地区借鉴的。未成年人的反抗能力更弱，对其身心伤害更为严重，加强对未成年人的保护主要体现在需更强的刑罚威慑力。但是澳门地区的加重情形只倾向于犯罪对象为未成年人，而忽视其他显著恶劣的情形，如大陆地区规定的“拐卖妇女、儿童集团的首要分子；拐卖妇女、儿童 3 人以上的；使用暴力、胁迫或者麻醉方法绑架妇女、儿童的；偷盗婴幼儿的”。至于在贩卖过程中奸淫和组织卖淫行为澳门地区采用数罪并罚已是加重量刑加强打击力度。

(赵俊 摘编)