

同济大学

硕士学位论文

温州外来农民工社会保障问题研究

姓名：叶兴建

申请学位级别：硕士

专业：公共管理

指导教师：迟文铁

20060501

摘要

城市农民工已经日益成为一个不容忽视的规模巨大的特殊社会群体。他们为城市创造了巨大的社会效益和经济效益,但他们的社会保障问题却一直无人问津。这不仅严重地阻碍了我国城市化的进程,也不利于“三农问题”的解决。温州作为市场经济起步较早、发展较快的地区之一,成为外来农民工的主要流入地之一。温州经济的发展与农民工的贡献紧密相关。由于温州外来农民工较为集中、农民工问题较为突出,解决温州农民工社会保障的问题也更为紧迫。

本文从对农民工概念的界定出发,用推一拉理论分析了我国农民工产生的原因,具体介绍了社会保障基本概念及我国现行社会保障制度。在此基础上,分析了我国农民工社会保障现状及存在的问题,并就现行国内两种主要的制度模式——上海模式和广东模式进行了比较,讨论了其各自利弊。回顾了过去几年温州在农民工社会保障方面的探索,总结了温州农民工的现状。指出现阶段应该根据农民工职业特点、流动性程度以及收入情况分类,按照他们需求的轻重缓急,分阶段、有步骤地建立有针对性的农民工社会保障体系,提出了“工伤保险现行,建立灵活的养老保险制度,分类分层保障农民工利益”的设想,以期为温州农民工社会保障问题的解决,提供一种可行思路。

关键词:农民工, 社会保障, 温州

ABSTRACT

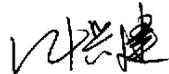
The city peasant laborers' already day by day became not allow to neglect scale huge special social group. They have created the huge social efficiency and the economic efficiency for the city, but their social security question actually continuously nobody will ask. This not only seriously has hindered our country urbanization advancement, also does not favor "three agricultural questions" solution. Wenzhou took the market economy start, one of development quick areas, becomes one of early external peasant laborer's main inflow places. Wenzhou economy development and peasant laborer's contribution close correlation. Because Wenzhou external peasant laborers more centralized, peasant laborer question more prominent, solves the Wenzhou peasant laborer social security problem to be also more urgent.

This article from embarks to the peasant laborer concept limits, with pushed as soon as pulls the theoretical analysis the reason which our country peasant laborer produced, introduced the social security basic concept and our country present social security system specifically. In this foundation, has analyzed our country peasant laborer social security present situation and the existence question, and has carried on the comparison on the present domestic two kind of main systems pattern - Shanghai pattern and the Guangdong pattern, discussed its respective advantages. Reviewed has passed several year Wenzhou in the peasant laborer social security aspect exploration, summarized the Wenzhou peasant laborer's present situation. Pointed out the present stage should act according to the peasant laborer professional characteristic, the fluid degree as well as the income situation classification, according to their demand things have their order of priority, divides the stage, has the step establishment to have the pointed peasant laborer social security system, Proposed "workers' compensation insurance present, establishes the nimble old-age insurance system, the classified lamination safeguards the peasant laborer benefit" the tentative plan, Take the time as the Wenzhou peasant laborer social security question solution, provides one kind of feasible mentality.

Key Words: Peasant laborer, Social Security, Wenzhou

学位论文授权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保留学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名： 

2006年5月8日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 _____ 年解密后适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	
年 月 日		年 月 日	

同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名：V2兴建

2006 年 5 月 8 日

第 1 章 引论

1.1 问题的提出及本文的研究目的

农民工是当代中国城市的特殊群体。自 20 世纪 80 年代以来,随着我国经济体制改革的逐步深化和社会结构的加速转型,传统计划经济体制下形成的城乡分割政策逐渐弱化与松动,农村劳动力进城谋求生存与发展已形成一种强势潮流。根据全国第五次人口普查,全国平均外出时间超过半年以上者达 12107 万人,从乡村流出的为 8840 万人,占流动人口的 73.0%。

农业人口流向城市是城市化的必然结果。但由于身份差别、待遇差别、社会福利差别、社会活动权利差别,使农民工成为城市社会的“边缘人”。随着城镇社会保障制度改革不断推进,农民工的权益与社会保障问题也日益引起人们的关注。农民工的社会保障问题,关系到我国众多的农村富余劳动力是否能够顺利转移,关系到农民收入的提高,关系到我国的城镇化建设,关系到我国产业结构的调整,关系到我国国民经济的持续快速发展,关系到我们是否能全面实现小康。因此,对农民工社会保障问题的研究,建立和完善农民工的社会保障制度,意义十分重大。尽管如今农民工问题已经引起了社会各界的广泛重视,但是目前就整体而言,面向农民工群体的社会保障制度的建设仍显得异常苍白,部分地区虽然出台了与农民工有关的一些社会保障政策措施,但初步效果并不理想。

温州作为我国首批 14 个沿海开放城市之一,是我国社会主义市场经济起步较早、发展较快的地区之一,也是全国个体私营经济的先发地区和股份合作经济的发祥地。由于温州非公有制经济较发达,用工机制灵活,吸引了大量外来农民工。他们作为温州经济持续发展的重要力量,与温州经济建设所取得的成就密不可分。据统计,截至 2004 年底,温州现有外来农民工已达 230 多万人,剔除没有整年在温工作的部分民工,按 150 万人计算,他们创造的价值约 360 亿元,相当于 2004 年温州生产总值(1402 亿元)四分之一多。由于温州外来农民工较为集中、农民工问题较为突出,因此解决温州农民工社会保障问题也更为迫切。笔者在大量研读学术界对农民工社会保障问题研究成果的基础上,结合自己对温州农民工社会保障问题进行的调查结果,对此问题进行深入分析探讨,并试图提出解决温州农民工社会保障问题的对策建议。

1.2 城市农民工的界定

从纯理论的角度看,农民工是指常年或大部分时间从事第一、第二产业劳动,但户口仍然是农业户口,户籍在农村,有承包田,身份还是农民,不享受城镇居民的各种待遇的群体。这一群体大体可分为离土不离乡和离土又离乡两类。城市农民工是指离土又离乡这一类,这类又可以分为两种:第一种是在发达地区外资企业打工的管理者、建筑队的包工头、私营企业主等,这些人都有较高的收入,比许多城市普通市民收入高得多;第二种是在城市国有企业里的临时工、私营企业里的打工者、建筑工地的泥水工、搬运工、清洁工、保姆等。第二种人的特点是:常年或大部分时间在城市以体力劳动获得工资收入,是被雇佣的劳动者,但户籍仍在农村的一个社会群体。这部分人构成了城市农民工的主体。本文所指的城市农民工就是这种农民工。这是个非常庞大的群体,他们的社会保障问题已经引起政府和学术界的关注。

1.3 城市农民工形成的原因分析

改革开放以后,我国的“民工潮”一浪盖过一浪,许多学者用推—拉理论来分析其形成的原因。推—拉理论是研究流动人口和移民的重要理论之一,它认为,在市场经济和人口自由流动的情况下,人口迁移和移民搬迁的原因是人们可以通过搬迁改善生活条件。于是,在流入地中,那些使移民生活条件改善的因素就成为“拉力”,流出地中那些不利的社会经济条件就成为“推力”,人口流动或迁移就是在这两种力量的共同作用下完成的。

首先,从“推力”因素看。长期以来,我国产业结构严重失调,第一产业所占人口比重过高,农村人多地少的矛盾突出,大批剩余农业劳动力的存在需要寻找出路,这是农村人口迁移的一个重要背景因素。农业比较利益过低,农民负担重,往往是辛辛苦苦劳动一年,却收获甚微,这极大地打击了农民务农的积极性。人口问题和农业比较利益过低所造成的生存压力是城市农民工产生极其重要的推力。

其次,从“拉力”因素看。对农民来说,最重要、最现实的拉力因素就是收入水平。以城乡收入差距为例,据中国社会科学院经济研究所的调查,我国城乡居民收入比例:1978年为2.37:1,1985年为1.85:1,1990年为2.20:1,1995年为2.72:1,2002年已经扩大到3.1:1,而如果把医疗、教育、失业保障等非货币因素考虑进去,中国的城乡收入差距世界可能是最高。尽管同市民相比,大多数城市农民工的收入是偏低的,但与“土里刨食”的务农相比却又是一个很大

的提高。据上海财经大学兰宜生的调研,2000年8月,在广东务工农民工的月平均收入为611元,是在家务农平均收入的4.2倍。这必然对农民产生很大的吸引力。同时,城市的现代文明、生活方式等现代化的生活图景对农民来说也有一定的吸引力。

以上主要是从宏观层面上分析农民外出打工的动因,然而,如果没有社会结构的变动,无论“推—拉”的力量有多么的强大,“推—拉”模式也很难发生作用。

因此,一些学者还从社会结构转型来分析农民工形成的原因,把宏观分析方法和微观分析方法有机的结合起来,比较全面地解释我国城市农民工产生的动因。其实,我国城乡之间的“推力”与“拉力”很早就存在了,早在1978年,我国城乡收入比例就为2.37:1,但那时候却不能推动大规模的农民工流动,是因为有另外一种力在作用。这种“力”就是社会体制和社会结构的作用。也就是说,我国改革开放以来大规模的农民流动,最主要的原因还是社会结构的变动造成的。因此,要更深刻地认识改革开放以来大规模农民向城市流动这一社会现象,必须从社会结构角度进行分析。

从社会结构角度来分析,我国社会大规模农民进城现象是我国特殊的社会结构转型所形成的。社会转型通常指从传统的农业社会向现代工业社会过渡的结构性变迁,它是世界各国现代化过程普遍出现的现象。而我国当代的社会转型有其特殊性,主要是新中国成立后,由于特定的历史原因走过了一段城乡分离、计划经济、封闭发展的道路,这使我国的社会结构转型必须完成从计划经济向市场经济的转变,从城乡隔离向城乡一体化的转变,从封闭发展向对外开放的转变。正是这种特殊的社会转型,引发了我国社会现代化过程中,突然出现的大规模农民进城的现象。

第一,城乡隔离被冲破是大规模农民进城最重要的社会结构因素。新中国成立后,基于工业化的需要,我国实行“城乡分治,一国两策”的社会经济政策。国家通过统购统销、人民公社和户籍管理等一系列制度安排,强制性地使农民依附在土地上,满足重工业优先发展战略的需要。国家通过工农业产品价格的巨大“剪刀差”从农业、农民身上获得工业积累。其结果形成我国城乡之间巨大的“势差”,极易引发乡村人口向城市流动。为了阻止这一趋势与后果的发生,国家有计划地在城乡之间,运用社会组织和社会制度措施如户籍制度等,筑起一道高不可越的社会堡垒。这样,新中国不仅没有把二元经济结构改变为一元经济结构,反而把二元经济结构演变为二元社会结构。它所带来的直接的后果是国家既有效地利用工农“剪刀差”为建立现代工业体系积累了必要的资金,也有效地阻止了农村人口向城市的自发流动。长期的城乡隔离机制使城乡之间积蓄了巨大的社会“势差”和“势能”。改革开放后,城乡之间的堡垒和堤坝被拆除或冲破,这一巨大的

势能必将爆炸性地释放出来。从这个意义上讲，改革开放以后，我国大规模的农民进城，正是以前强行隔离机制突然松动的结构性反映。

第二，在一元社会结构变动的大背景下，还有另一些重要的结构性因素促成了大规模农民进城。我国计划经济时代形成的不合理的计划经济结构，其不合理主要表现在两方面：一是产业结构不合理。在经济发展中，重生产、轻流通、轻服务，忽视了与人民生活密切相关的服务业的发展，第三产业发展缓慢，在国民生产总值中所占比重很低。二是所有制结构不合理。在城市经济中，几乎是清一色的国营经济与集体经济，其他经济形式一直得不到发展。改革开放以后，随着经济体制改革的不断深化与发展，上述两个人为造成的经济结构性缺陷得到改善。在产业结构变动过程中，乡镇经济、外资经济和私营经济等传统体制外经济迅速发展对劳动力产生了巨大需求。与城市居民生活密切相关的服务业迅速发展，为农民进城提供了重要机会和条件。以社会主义公有制为主体，多种经济成分并存的混合经济体制的确立，从而吸引了大量农民向城市流动。

1.4 国内外研究动态

国内对城市农民工的研究主要体现在以下几个方面：第一，从农民工的产生原因及其贡献角度的：有刘应杰的《中国城乡关系与中国农民工》，作者以中国长期对峙而极不合理的城乡关系和工农关系，论证了中国农民工阶层的出现、存在和发展的重要意义。李咸的《上海的宁波人》分析宁波人移民上海的发展历程，说明了移民资源对上海城市发展的动力，也分析了宁波人认同与离异的移民心态，传统与现代的边际人心态。第二，从城乡冲突角度的：从就业方面分析的有洪大用的《城市外来人口与下岗职工就业政策环境的比较》，金一虹的《非正规劳动力市场的形成与发展》；从城市治安方面分析的有赵树凯的《从流动农民工犯罪看城市公共管理创新》，俞德鹏的《城乡一元社会结构与城市外来民工犯罪》等；第三，从社会分层角度的：有李强的《转型时期的中国社会分层结构》，书中较多的涉及城市农民工问题并提出了许多独到的见解。袁方等著《社会学家的眼——中国社会结构转型》介绍如何认识社会—城乡边缘人—城市新移民的角色换位与身份调整。还有甘满堂的《城市农民工与转型的中国社会的二元结构》等等。第四，从社会保障角度：有李强通过实证研究论证了城市农民工存在着严重的失业保障问题；郑功成教授认为城市农民工存在着严重的工伤、医疗、养老等社会保障问题；李迎生教授提出了扩大城市社会保障面，把城市农民工纳入城市社会保障体系；齐杏发由非典事件谈农民工社会保障问题，提出建立农民工医疗保险的紧迫性等等。

国外学者对城市农民工的研究课题较少,可以借鉴的有美国著名学者李(Eertt S. Lee)和拉文斯坦(E. G. Ravenstein)等人提出的推—拉理论,特别是推—拉理论为我们分析城市农民工产生的动因提供了一个理论构架。美国学者首次划分了影响人口迁移的因素,并分类为“推力”(Push Factous)和“拉力”(Pull Factous)两种,前者被视为负的因素,因为这些因素促使人们离开原住地;而后者被视为正的因素,因为这些因素吸引怀着改善生活愿望的移民迁入(流入)新的居住地。另外,美国经济学家刘易斯的《二元经济论》,书中认为,发展中国家经济发展的典型特征是二元经济形态并存:一元是以古老村落为载体的传统农业部门,一元是以先进城市为载体的现代工业部门。传统农业部门的剩余劳动力应该向现代工业部门转移,最终被现代工业部门所吸收。我国无疑具有刘易斯所概括的二元经济结构特征。在分析社会分层方面,可借鉴意大利社会学家帕累托(Vilfredo Pareto)提出的“精英循环”的理论模式,该理论认为:如果统治者精英不设法去吸收平民阶层中的卓越人才,精英的流通被阻塞,那么,就会出现国家和社会的失衡,就会使社会秩序混乱。在农民工中,有一部分是素质较高的群体,可以说是农村社区中的精英,他们长期被排斥在城市社会底层,将会影响社会稳定;美国社会学家帕金(Frank Parkin)的理论模式认为:任何社会都会建立一套程序和规范体系,使得资源和机会为社会上某些人享有而排斥其他人,也就是“个体排他”和“集体排他”的方式。还有一些学者提出的“二元劳动力市场的理论”,该理论认为:在现代工业社会,存在着两种劳动力市场,一种是收入高、劳动环境好、待遇好、福利优越的劳动力市场中,这个劳动力市场被称为“首属劳动力市场”,另一种是收入低、工作环境差、待遇差、福利低劣的劳动力市场,这个劳动力市场被称为“次属劳动力市场”。我国大多数农民工被限制在“次属劳动力市场”中,由此造成城市农民工社会保障程度低,保障项目不健全。

1.5 研究方法和研究内容

本文试图以温州为例,以社会学和经济学的有关理论为指导,采用制度分析法、实证和规范分析法相结合、定量分析和定性分析相结合的研究方法,综合运用所学经济学等相关理论对农民工社会保障问题进行分析,并结合现实情况和国内外的先进经验来进一步研究相关的对策,最后提出现阶段应该根据农民工职业特点、流动性程度以及收入情况分类,按照他们需求的轻重缓急,分阶段、有步骤地建立有针对性的农民工社会保障体系的设想,以期为温州农民工社会保障问题的解决,提供一种可行思路。本文所用资料主要来自于各类统计年鉴和近期相关著作和文章。

本论文的框架和主要内容如下：

第一章引论。主要内容是国内外研究现状综述、城市农民工相关概念的界定、研究方法和研究内容的介绍等；

第二章社会保障理论概述。主要内容是对社会保障的相关理论和我国社会保障制度的现状进行归纳；

第三章我国农民工社会保障现状与模式比较。主要内容是对我国农民工社会保障的现状进行回顾总结，对以目前以上海、广东为代表的国内农民工社会保障制度进行比较和分析；

第四章温州农民工社会保障现状的分析。主要内容是从温州农民工现状出发，回顾了温州农民工社会保障改革探索历程，分析了温州农民工社会保障参保率低下的原因；

第五章解决温州农民工社会保障问题的政策建议。主要内容是指出现阶段应该根据农民工职业特点、流动性程度以及收入情况分类，按照他们需求的轻重缓急，分阶段、有步骤地建立有针对性的农民工社会保障体系，提出了“工伤保险现行，建立灵活的养老保险制度，分类分层保障农民工利益”的设想；

第六章结论。主要内容是本论文研究的主要内容进行总结并提出本论文研究的不足之处。

第2章 社会保障理论综述

2.1 社会保障制度概述

现代社会保障制度是社会化大生产的必然结果和必要条件,享有社会保障已经成为全体国民通过社会立法取得的一项基本权利。社会保障是指国家立法强制规定的、由国家和社会出面举办,对公民在年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、遭遇灾害、面临生活困难时给予物质帮助,保障公民个人和家庭基本生活需要,并提高生活水平、实现社会公平和社会进步的制度。社会保障包括社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利等。现代社会保障最主要的形式是社会保险。

社会保险是指国家通过立法强制建立社会保险基金,对参加劳动关系的劳动者,在丧失劳动能力或失业时给予必要的物质帮助的制度。社会保险对劳动者提供的是基本生活保障,只要劳动者符合享受社会保险的条件,即可享受社会保险待遇。社会保险不同于商业保险,这不仅反映在社会保险的非盈利性上,而且因为社会保险的保险费很大部分不是由被保险人支付的,而是由雇主和国家承担的。

社会救助,是指国家对于遭受灾害、失去劳动能力的公民以及低收入的公民给予物质救助,以维持其最低生活水平,帮助被救助者继续生存的一种社会保障措施。受益者通常是社会保险覆盖不了的穷人(由于各种原因从未参加过社会劳动的人,或在享受了社会保险之后仍生活在贫困线以下的人),或人口中比较特殊的那部分人,如残疾人、老人。

社会优抚是社会保障中一种较为特殊的保障方式,它是针对社会部分人群而设立的,是国家通过立法规定,对一些负有特殊社会任务和责任的人员、社会有功人员实行的物质照顾和精神抚慰,它是带有褒扬和优待抚恤安置性质的特殊社会保障制度。

社会福利是与社会保障有密切联系的概念,狭义的社会福利是指国家和社会通过举办各种福利事业和采取各种福利措施,为社会成员提供基本生活保障并不断改善生活状况的一种社会保障制度。

社会保障制度最早产生于德国。英国从走上工业化道路之后,工人阶级队伍迅速壮大,工人运动日益发展。在这种背景下,英国于19世纪30年代颁布了《济贫法》,一般而言,《济贫法》是现代社会保障制度的产生标志。

由国家出面组织、由立法确定的以社会保险为特征的现代社会保障,是以19世纪的工业化和20世纪的科技发展为契机,以1883年德国的社会保险立法为

发端的。第二次世界大战以后，国家组织实施的社会保障向普及化、全面化方向发展，由“福利”代替了“济贫”，使社会保障从向少数极度贫困的人提供急需的援助，发展为全体社会成员预防意外损失的手段。现代社会保障的重要功能是减轻工业社会给个人生活带来的风险，为每个人提供合乎人道标准的保障，促进机会均等和社会公平，维护社会的稳定和发展，提高社会成员的生活水平和生活质量。1890年至1911年间，欧洲各国、美国纷纷效仿德国，相继颁布了包括医疗、养老、失业、工伤等内容的社会保障法律，开始建立国家统一的社会保障制度。20世纪中叶以后，社会保障制度在全球范围内迅速发展，英国、美国、德国、瑞士、澳大利亚、新西兰、荷兰、比利时、加拿大、瑞典、挪威、丹麦等国家，均已建立相当完善的社会保障制度。虽然社会保障面临财政困难的压力，发达国家削减福利的呼声一浪高过一浪，但是社会福利关系国民的切身利益，因此常被形容成只能向前不能后退的“单行道”，大幅度削减是不得人心的，也是行不通的。社会保障制度仍在全世界范围内不断地进行改革、发展和完善。

2.2 现行我国社会保障制度的构成

现行我国社会保障制度是由社会保险、社会福利和社会救济组成，以社会保险为主，以社会福利和社会救济为辅。

2.2.1 社会保险

社会保险是社会保障中最基本的内容，包括养老保险、工伤保险、失业保险、医疗保险、生育保险等。

①养老保险。养老保险是国家为保障劳动者年老丧失劳动能力后的生活而制定的一项社会保障政策，是社会保险的一项重要内容。劳动者的工作年限是有限的，劳动者随着年龄增长会逐步丧失劳动能力，进入退休养老阶段，失去工作收入来源。因此必须建立养老保险，为退休职工提供物质帮助，保障他们的基本生活需要。在养老基金的提取方式上，我国则实行国家、企业和个人三方共同负担的办法。

②医疗保险。医疗保险是劳动者因疾病需要治疗时，由国家或社会提供必须的医疗服务的制度。医疗保险在社会保险各项制度中，涉及面最广。在市场经济条件下，国家积极发展医疗保险事业，增进人民的健康，同时要建立起与市场经济相适应的筹资机制和对医患双方的费用制约机制。我国医疗保险制度改革的方向就是要让医疗费用由国家、企业、职工三方合理负担，既保证职工的基本医疗

需要，又控制医疗费用的不合理增长。

③失业保险。失业保险是通过建立专项基金的方式，使暂时失去工作的劳动者在失业期间获得必要的物质帮助，保障其基本生活，并通过职业培训、职业介绍等手段为他们重新就业创造条件。建立失业保险制度，不仅可以保障失业人员的基本生活，维护社会安定，而且可以通过劳动力自由流动、双向选择的劳动关系，充分调动劳动者的积极性，有利于做到人尽其才，才尽其用，实现劳动力资源合理配置。失业保险制度是我国在改革开放后与市场机制相适应而逐步建立起来的，失业保险基金由国家、企业和个人三方共同负担，除国家财政补贴外，企业和职工都应按工资额的一定比例交纳失业保险费，职工失业后有权领取保险金，以满足其个人及家庭的基本生活需要。

上述养老保险、医疗保险和失业保险构成了社会保险的主体。可以看到，社会保险的权利义务关系是双向的，社会成员在享受社会保险之前，需缴纳一定数量的保险费，这些保险费聚集成社会保险基金，为社会保险提供了经费支持。另外，社会保险的资金来源多样，强调国家、企业(或单位)、个人三方面合理负担。这几方面决定了社会保险是与市场经济相适应的先进保障手段，是社会保障体系的最重要组成部分。

2.2.2 社会福利

社会福利表现为国家及各种社会团体举办的多种福利设施，提供的社会服务以及举办的各种社会福利事业。具体有公共医疗卫生和环保设施、公共住房、集体福利、时政补贴、社区福利、居民个人福利等项目，如我国城市居民的副食补贴、城市社区服务。社会福利与社会成员的生活密切相关，具有改善人民生活、提高生活质量的独特作用。一国的社会福利水平基本上是由国民经济发展水平决定的。我国是处于社会主义初级阶段的发展中国家，社会福利事业总体水平还较落后。

2.2.3 社会救济

社会救济是作为公民应当享受的权利。对于遭到不可抗拒的天灾人祸、失业待业、鳏寡孤独、生老病痛、身心障碍丧失劳动自救能力的，以及低于国家规定最低生活水准的社会成员，国家和社会应向其提供满足基本生活需求的物质帮助。社会救济对于消灭贫困现象、稳定社会具有重大意义，是国家和社会必须始终认真履行的社会保障职责。社会救济的资金来源应该是来自全社会，其受益者也应覆盖全社会所有需要救济的人。在我国目前，最主要的社会救济制度是最低生活

保障制度。

与社会保险不同，社会福利和救济的权利义务关系是单向的，一般只强调国家和社会对个人及家庭的责任，并且更多地是一种被动型的措施，待出现了贫困现象和社会问题时才采取。社会福利和救济虽然不能完全遵守市场原则运行，但作为社会经济生活的稳定器，它又是市场经济体制所不可缺少的。

2.3.4 优抚保障

它是国家和社会对法定的优抚对象，按照规定提供确保一定生活水平的资金及服务，它是一种带有褒扬和优待抚恤性质的特殊社会保障制度。其对象包括：现役军人、退伍、复员、转业军人、军队离休退休干部、现役军人家属、烈士家属、牺牲、病故军人家属；革命伤残军人和其它特殊时期特殊地区的特殊对象。优抚保障与社会保险、社会救济、社会福利不同，它并不是一种新的社会保障形式，而是一项针对特殊对象的横向的综合的社会保障制度。它所采取的手段包括社会保险手段、社会救济手段、社会福利手段。

第3章 我国农民工社会保障现状和模式比较

3.1 我国农民工社会保障现状

建国以后,为了与二元经济、社会结构、计划经济体制相适应,我国社会保障体系也呈明显的一元化特征:在城市,建立了面向全体劳动者的社会保险制度;在农村,则实行家庭保障与集体(社会)救助相结合的社会保障制度。而以前者为主的保障制度,作为现代社会保障体系核心内容的社会保险,并没有在农村设立。改革开放后,随着我国经济体制改革的逐步深化和社会结构的加速转型,城乡二元社会格局逐步弱化与松动,农民纷纷走出土地到城市里就业。然而,我国社会保障制度的改革却滞后于我国社会结构转型。社会保障制度分别在城乡两个层面上进行改革,始终呈现出明显的城乡二元格局,随着城市农民工队伍不断壮大,二元社会保障体系却难以为城市农民工提供保障。据国家统计局最新数据显示,已市民化的外来农民工参加养老保险、医疗保险的比例只有4%和2.7%,而尚未市民化的农民工更不可能进入社会保险范围。尽管一些发达地区也出台一些文件把农民工纳入城市社会保险体系。但由于制度不健全,加上农民工流动性大、社会保险意识薄弱,最终难以达到预期效果。造成了我国城市农民工社会保障程度低、保障项目不完善。下面从社会保险、社会福利、社会救助三个方面来分析我国城市农民工社会保障的现状。

3.1.1 我国城市农民工社会保险现状

社会保险是社会保障体系的核心,它包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。

①我国城市农民工养老保险现状

在计划经济时期,农民的养老问题则完全依靠个人的积累和其子女赡养。随着我国经济的发展和城乡一元经济结构的逐渐打破,农村劳动力不断向非农产业和城市转移,农民进城后,在城市里一直是“两栖人”,在经济上渐渐融入城市当中,而在社会关系和其它相关方面却仍然属于农民。因此,他们一直生活在城市社会的边缘,不能享受城市居民所享有的社会和经济方面的权益,被排斥在城市社会保障体系之外。他们的养老问题也就无从说起。尽管1999年,国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》,将城市社会养老保险从原来的国有部门强制性地扩展到城市一切非国有部门。在一些经济发达地区也开始出台农民工养老保险暂行办法。

在经济欠发达的地区，农民工的养老保险还未起步。从全国范围看，城市农民工的养老保险制度并不健全，全国性的立法还未建立，只有地方性的政策规定。

②我国城市农民工的失业保险现状

在计划经济时期，对于广大农村，有劳动能力的农民通过参加集体生产劳动，取得劳动报酬，为丧失生产能力或年幼的家庭成员提供生存保护，使全家人获得基本的生存保障。这种保障形式的实现方式是：农业生产最基本的资源——土地为集体所有，并由集体统一经营。具有农业户口的农村人口只要具备了一定的劳动能力，就可以直接成为该集体的成员，由该集体安排参加农业生产劳动，并参与对生产成果的分配。不管农业生产是否需要这些新增的劳动力，也不管有限的土地能否承载更多的劳动力。这种就业状况就决定了整个社会不存在公开的失业现象，因此就失去了建立失业保险制度的基础。

改革开放以后，随着经济体制改革的不断深化，城镇劳动力用工制度也得到较大的改革，逐步实施由市场机制配置劳动力资源的制度，劳动力市场也开始发育，迫切要求建立失业保险制度。我国失业保险制度的建立和发展过程，大致可分为两个阶段：第一阶段为1986年至1993年是失业保险制度的建立阶段；第二阶段为1993年以后，是失业保险制度的发展和逐步完善阶段。我国现行的《失业保险条例》是1999年1月由国务院颁布实施的。从《条例》的实施范围看，它包括了所有的城镇企事业单位的职工。《条例》第六条规定了城镇企事业单位按照工资总额的百分之二缴纳失业保险费，城镇企事业单位职工按照本人工资的百分之一缴纳失业保险费。城镇企事业单位招用的农民合同制工人本人不缴纳失业保险费，农民合同工失业后也不能和城镇职工一样享受失业保险待遇。虽然《条例》第二十一条专门规定了农民合同工的失业保险问题，对工龄满一年以上，用人单位已为其缴纳失业保险费的，劳动合同期满未续签或者提前解除劳动合同的，可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。但是，对那些工龄不满一年或用人单位没有为其缴纳失业保险费的，或者没有与用人单位签定合同的农民工在失业时不能享受一次性生活补助。因此，广大流动性大的农民工被排斥在失业保险制度之外。背井离乡的外来民工，如果在城里失去了工作，又得不到任何社会保障，其生存很快就会被陷入困境。

③我国城市农民工医疗保险现状

我国传统的医疗保险制度分为城市医疗保险和农村医疗保险制度两部分。拥有城市户口的公民只要获得就业，其生病的医疗费用则全部由单位负担；农民则通过合作医疗获得最基本的医疗保障。改革开放以后，为了解决传统医疗保险制度所面临的问题，从20世纪80年代开始，国家对医疗保险制度逐步进行了改革探索。从改革的历程来看，大致经过三个阶段：第一阶段，1988年至1993年。这一

阶段主要实行城市职工公费医疗、劳保医疗费用与个人挂钩，职工看病自负一定比例的医疗费。第二阶段，1994年至1995年。根据党的十四届二中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中关于社会保障制度改革的目标、原则和基本思路，经国务院批准，在江苏省镇江市、江西省九江市开展了医疗制度改革试点，建立了社会统筹医疗基金与个人医疗账户相结合的新的职工医疗保险制度。第三阶段是1996年以来，在总结镇江、九江医疗改革试点经验的基础上，国务院决定在全国扩大医疗保障改革试点，从而开始了全国范围内的全方位的医疗保险制度改革，于1998年12月，国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，对城市职工实行“社会统筹”和“个人账户”相结合的医疗保险办法。由此可见，我国城市医疗保险制度的改革，始终还是以户籍为基础，流入城市的农民工几乎被排斥在城市医疗保险制度之外。农民工生病之后采用的办法是靠年纪轻，体质好，硬挺过去算了，有的人病重到迫不得已才花钱看病。农民工医疗保险缺失，往往会导致有些人生病不能及时治疗或治疗后生活陷入贫困。他们有病不能看，最后让小病变成大病，甚至病重丧失劳动能力。

④我国城市农民工的工伤保险现状

工伤保险是劳动者在生产劳动和工作中遭受意外伤害，或因长期接触职业性有毒有害因素引起的职业病伤害后，由国家或社会给予负伤、致残者，死亡者本人及其家属提供物质帮助的一种社会保障制度。按劳动法的规定，工伤保险采取无过失责任的原则和损害赔偿原则，并适用于任何用工形式的职工，且不论其劳动合同期限长短。从我国工伤死亡和职业病情况看，形势不容乐观。据统计，1997年，企业发生工伤死亡事故18439起，平均每天50起，伤亡人数26369人，其中，死亡17558人，重伤6197人，平均每天死亡48人。其中，矿山企业伤亡7266起，死亡11265人，重伤1485人。而近两年来，安全生产形势更加严峻，重大生产事故层出不穷，2004年全国共发生各类事故803571起，死亡136755人，2005年全国共发生各类事故717938起，死亡127089人。另外，职业病，作为一种慢性的职业危害，其危害性比显现突发性的工伤事故更为严重。目前我国累计存活尘肺病人为40万，每年因尘肺带来的经济损失达50亿（数据来源：国家安全监管总局2004年、2005年安全生产形势报告）。可见我国工伤及职业病情况较为严重，而在这其中，相当大的比例的工伤及职业病受害者是农民工。城市职工的工伤保险比较完善，他们工伤后一般都会得到及时的治疗。城市农民工参加工伤保险的程度较低，他们工伤后相当多的雇主推卸应该承担的责任，不负担医疗费，给农民工及其家庭带来较大的经济损失，甚至会造成其终身的残废。从农民工的工作性质来看，他们往往从事危险和有害的作业，加上恶劣的劳动条件，超负荷的劳动量，使得许多农民工正像一些人说的那样把脑袋系在腰带上，工伤、死亡

事故时有发生。根据温州经济较发达的瑞安市劳动保障局统计,该市塘下片区私人老板为了省钱,大量使用无安全保护装置的劣质冲床,2005年就将5000多名打工者的手指轧断,当地医院每天要做10余例接指手术,由此农民工工伤事故可见一斑。工伤事故发生后,他们可能会得到一些微薄的补偿或治疗,或者根本无人过问,严重地影响农民工的心身健康。另外,由于职业病往往具有迟发性的特点(急性中毒除外),所以当农民工身患重病时,往往找不到工厂,或者找到了厂家,厂家却矢口否认。其打工所得也难以支付昂贵的治疗费用,有的最终导致丧失劳动能力,经济损失更无法补偿。

尽管1994年《劳动法》的颁布和2004年1月《工伤保险条例》的实施,明确规定了没有城市户口的外来农民工享有工伤保险,但执行的效果并不理想。据农业部农业经济研究中心的2005年一项抽样调查表明,企业为进城农民工办理工伤保险的仅占25.4%,有的用人单位为了应付劳动部门的检查,象征性地给几个农民工办理工伤保险。在多数情况下,当出现一些轻微的工伤事故,企业就负担其医疗费用,遇到大事故时,企业出一部分医疗费后就把责任推给农民工或象征性地补偿一些钱,并解雇其回家。

⑤我国城市“打工妹”的生育保险现状

为了进一步保护妇女和婴儿的身体健康,提高民族整体素质,国务院于1988年6月颁布了《女职工劳动保护规定》(国务院第9号令),明确规定了任何单位不得在女职工怀孕期、产期、哺乳期降低其基本工资,或解除劳动合同。劳动部于1994年颁布了《企业职工生育保险试行办法》,标志着生育保险由单位保障走向社会保障。目前,许多城市已为城市女职工建立了生育保险制度,保障了城市女职工在怀孕、产期、哺乳期的工资和医疗费。我国农村妇女的生育保障仍然由其家庭负担。改革开放以来,许多农村女青年离开农村,到城市里打工,也就是我们通常指的“打工妹”。由于我国农村妇女的生育保障由其家庭负担。由此造成“打工妹”的生育没有保障。孕期和产假期都没有工资,靠家人生活。因此,不少“打工妹”一旦结婚生育,就意味着“打工”生涯的结束,不少企业在“打工妹”怀孕后就把她们辞退了,她们的生活也随之发生困难。有的“打工妹”因无力支付正规医院的生育费用,不得不求助于“接生婆”、私人医生甚至无照游医,这在一定程度上危害了母婴的健康,不利于下一代的健康成长。

3.1.2 我国城市农民工的社会福利现状

在社会福利方面,城市农民工是无法与城市职工相比的。城市农民工社会福利缺失主要表现在与城市职工在住房条件或补贴、在职培训或进修、各种劳动保

护及保健费、探亲补助、子女入学、入托等方面存在明显差别。从住房条件上看,农民工大多数是住集体宿舍(有的多达几十人)和工棚,也有少部分自己租房或住亲戚家。有的研究者将之归纳为两类居住方式:聚居和散居。聚居又分为两种,一种是生活、劳动条件都极为艰苦的建筑业农民工采用的工棚式聚居方式,另一种是具有“贫民窟”特征的村落式聚居方式,多数人的居住条件差、环境恶劣;散居又分为租房式散居和进入家庭式散居。从继续教育来看,农民工几乎没有机会参加在职培训和进修,多靠“吃老本”或出卖体力就业。这种状况又会使他们在激烈的市场竞争中处于劣势地位,拥有失业的“优先权”。从劳动保护、保健来看,农民工也不能和城市职工相比。城市职工夏天有饮料费,冬天有取暖费、特殊工种还有特殊津贴,而农民工却没有。城市农民工除了工资收入外,很少享受有其他福利收入。从子女入学、入托来看,农民工的子女也不能平等享受城市教育福利,他们的子女如果到城市正规学校读书,就要交借读费。尽管2003年9月国务院办公厅转发教育部、财政部等部委《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》,指出进城务工就业农民流入地政府负责其子女接受义务教育工作,以全日制公办中小学为主。但执行的结果并不理想。

3.1.3 我国城市农民工社会救助现状

我国的社会救助制度主要包括贫困救助、自然灾害救助、特殊对象救助、失业救助及扶贫工作。在社会救助方面,许多城市已为城市居民建立了“最低生活保障线”制度,基本上为城市居民在最起码的生活条件下进行“保底”。城市农民工虽然对城市做出了较大贡献,但城市“最低生活保障线”制度却覆盖不到他们,他们在城里失业后不能享受“低保”。

3.2 对我国现行农民工社会保障模式的分析比较

我国现行农民工社会保障的代表性模式概括起来主要有两种,一为广东模式,即将农民工纳入现行城保框架(包括浙江的双低政策);一为上海模式,即单独建立一套有别于城镇职工基本社会保险制度的保障办法。其它地方出台的农民工社会保障政策基本类似以上两种模式,本文就不再重复了。

3.2.1 两种模式的主要特点及评价

①上海模式

上海市在分析外来从业人员(指符合该市就业条件,务工、经商但不具有上

海市常住户籍的外省、自治区、直辖市的人员，不包括通过市人事局引进的专业人才以及从事家政服务、农业劳动的人员）职业风险的基础上，针对他们出台了综合保险。综合保险由市劳动保障局主管，由劳动保障行政部门的外来人员就业管理机构经办。其主要特点如下：

第一，一个保险三项待遇。与城镇职工基本养老保险分成养老、医疗、工伤、生育等险种不同的是，对外来劳动力只实行综合保险。三项待遇是工伤、住院医疗和老年补贴。即单位使用的外来从业人员只享受工伤、住院医疗和老年补贴三项待遇；无单位的外来从业人员享受意外伤害、住院医疗和老年补贴三项待遇。但对外省市建筑施工企业，考虑到其人员流动性更强，对这类企业的外来人员只设两项保险待遇，即大病医疗和工伤，没有老年补贴，缴费率也相应降为5.5%。

第二，费率固定，费基完全统一，缴费周期为每3个月缴1次。也就是说，使用外来从业人员的所有用人单位其综合保险费率都是12.5%，其中养老补贴原为5%，现为7%，大病医疗和工伤保险原为7.5%，现为5.5%。外地施工企业由于只参加大病医疗和工伤保险，缴费比率为5.5%。缴费基数为上年度社平工资的60%，2003年为970元。企业给外来从业人员办理综合保险，1次必须缴纳3个月的费用，不能每月都缴1次。这样，无论是对个人还是企业，1年缴4次即可，减少了企业缴费的工作量。

第三，待遇一次性发放。之所以这样设计，主要是为了解决长期困扰的频繁流动问题。一次性支付对工伤保险来说尤为有利。如果外来人员发生了工伤事故，按国家工伤待遇的办法核算成现金待遇一次支付给本人或家属。而此前如果出了工伤，由于不允许企业解除劳动关系，单位一直要给发工资，工伤人员则要住在单位。实行综合保险，一次性支付工伤待遇之后，工伤人员可以领一笔钱回原籍养老。工伤待遇标准相对较高，除了全额报销住院费用，其他的四项补贴最高的可达44万，最低的10级工伤也能享受一次性支付的工伤待遇1万元。

大病医疗和工伤待遇捆绑在一起。大病医疗理赔起付线为社平工资的10%。外来从业人员不实行养老保险，不设立个人账户，只享受养老补贴。用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满1年可获得1份老年补贴凭证，其额度现为本人实际缴费基数的7%；外来从业人员男年满60岁、女年满50岁时，可凭老年补贴凭证、身份证明到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取老年补贴。

第四，委托商业保险公司管理。大病医疗和工伤保险委托平安保险公司承办，而养老补贴则委托中国人寿保险公司办理。即将收取的保险费中的7%给中国人寿，其他的则给平安保险，让这两家保险公司具体运作。之所以如此，一是考虑到保险公司在基金增值方面较劳动保障行政部门更有经验和办法；二是可避免劳动保障部门陷入大量的具体事务而难以自拔；三是养老补贴交由中国人寿经办，

可以充分发挥其网络遍及全国各地的优势,以免参保人员在60岁时需要往返本地与上海解决待遇支付问题,方便了参保人。

上海模式是地方政府为解决农民工参保问题经积极探索后进行的制度创新。通过两年多的运行,其积极评价有:

第一,比较好地解决了农民工面临的工伤和大病医疗风险防范问题。农民工当前最大的风险是工伤和大病医疗问题,其最大的保险需求也在于此。综合保险在制度设计时正是充分考虑到了农民工的这两项紧迫需要,同时又适当兼顾了未来养老问题。

第二,简单易行,管理成本低。实行综合保险,三险合一,费用统一征收,且1年只需缴费4次,待遇一次性给付,最大限度地减少了用人单位和经办机构的工作量,方便了单位和个人。

第三,这一制度由于本人完全不需缴费,容易为农民工所接受。而且,由于在本人不缴费的情况下享受一定的待遇,有利于农民工监督用人单位依法缴费,维护其自身权益。

第四,费率低,易为用人单位接受。

但从制度设计看,该制度也存在一些问题,需要研究解决:

第一,与城保和农保制度都不衔接。由于农民工已占据产业工人队伍的一半以上,大量劳动者的社保在城市基本社会保险制度体外运行,一是不利于城市化;二是随着农民工队伍的日渐扩大,也不利于城镇职工基本社会保险制度的风险统筹;三是从长远看,还不利于建立相对统一的社会保险制度。

第二,养老补贴待遇偏低,难以有效防范老年风险。按农民工年均9000元工资计算,每工作一年补贴额只有450元(按原5%的养老补贴计算),待到60岁即使工作缴费20年,也只能一次性领取9000元,这对20年之后的养老基本发挥不了作用;而工伤和大病的费率又偏高,商业保险公司的利润空间可能较大。

第三,从长远看,全社会不同人群之间的风险共济会受到一定影响。

第四,不利于本地普通劳动者的就业。由于单位使用外来劳动力综合保险缴费成本只有12.5%,可能导致外来劳动力对本地低素质劳动者的岗位替代,不利于本地下岗失业人员及低素质劳动者的就业。也影响到周边地区的投资环境,如上海实行农民工综合保险后,无锡等市就感受到了明显的压力。

②广东模式

从全国情况看,多数地区都选择将农民工纳入现行城镇职工基本社会保险制度,其中又以广东省最为典型。为便于分析,姑且将这种制度选择称之为广东模式。具体说来,这种模式有以下两个特点:

一是不另设专门的制度。而是将农民工直接纳入现行城镇职工基本社会保险

体系，主要参加养老、医疗和工伤三项基本社会保险，多数不参加失业保险和生育保险。

二是允许农民工享受养老待遇。但其辞工返乡时，其个人账户的养老保险资金全部转回其户籍所在地的社会保险机构，当地没有社保机构的，退给本人。

广东模式从制度设计的角度看，积极效应明显。首先，它符合我国农村劳动方向城镇转移、农村逐步实现城市化以及城乡一体化的方向；其次，在制度设计中将农民工纳入统一的城镇职工基本社会保险体系，但在险种和缴费、待遇上又有适当差别，设计的险种比较符合农民工的风险情况和保障需要，而且易于实现与城镇职工基本社会保险制度的对接，既体现了社会保障的公平性、普遍性，又考虑到了农民工的实际情况；第三，按广东模式参保，用人单位在雇佣本地员工和外地员工时的社会保险负担相差不大，既有利于各用人单位之间的平等竞争，又不至于因为外来员工的保险成本过低而使本地劳动者在劳动力市场上处于明显劣势，有利于劳动者之间的平等竞争。

但是该模式在实际运行中也有明显缺陷：

第一，因退保而中断社会保险关系的情况比较突出。劳动者再次就业时，需要重新参保，没有发挥社会保险应有的作用，大多数劳动者未来的养老问题仍然没有解决。

第二，有对农民工权益再次剥夺之嫌。由于员工流向外地或返回原籍退保时，只退给本人个人缴纳的个人账户积累资金，社会统筹部分无偿地留在了当地，损害了农民工的社会保险权益，从而把劳动者的养老责任留给了其本人、家庭和本人户籍所在地。

第三，从制度设计的角度看，远期平衡困难。外来劳务工基本是按社会平均工资的60%缴费，目前由于农民工基本不在参保地养老，尚无支付压力；一旦城市化进程加大，大量农民工沉淀在本地养老，基金又难以承受强大的支付压力。

3.2.2 两种模式比较

为进一步了解两种模式的异同点，将两种模式相互之间及与国家基本制度在保险项目、保障对象、参保费率、缴费基数等方面的情况进行了比较。由于广东模式代表的地区比较广泛，而各地的做法又有所不同，为便于分析，我们以深圳作为代表进行比较（见下表）。

3.2.2 两种主要的农民工社会保障模式与国家基本制度的比较

	上海模式	广东模式（以深圳为例）	国家基本制度
保险项目	综合保险（一项保险、三项待遇）	养老、医疗和工伤3项保险	养老、医疗、失业、工伤、生育五项保险
保险对象	外来从业人员（从事家政服务、农业劳动及按引入人才规定引进的人员除外）	非本市户籍员工	各类城镇劳动者
参保费率	用人单位和无单位的外来从业人员 12.5%；外地施工企业 5.5%	养老：13%（单位 8%，个人 3%） 住院医疗：0.8%（外加 0.2% 的地方补充医疗保险） 工伤：按行业分 0.3、0.6、0.9 三个档次	养老：单位 20%，个人 8% 医疗：单位 6%，个人 2% 失业：单位 2%，个人 1% 工伤、生育：无具体数字
缴费基数	上年度当地职工月平均工资的 60%	当地上年度社平工资的 80%	一般为上年当地社平工资
单位缴费	全部由单位缴费	除个人缴纳 5% 的养老保险费外的全部缴费	一般为 27% 以上
个人缴费	不缴费	5% 的养老保险费	11%
缴费期限	每 3 个月缴费 1 次	按月缴费	按月缴费
享受待遇	单位使用的外来从业人员：工伤、住院医疗和老年补贴 无单位的：意外伤害、住院医疗和老年补贴 外地施工企业人员：工伤、住院医疗	养老、住院医疗和工伤保险待遇	养老、医疗、失业、工伤、生育五项待遇
待遇标准	养老：连续缴费满 1 年，退休时享受本人实际缴费基数 7% 的老年补贴 住院医疗：起付标准为上年度全市职工年平均工资的 10%，以上部分，由综合保险基金承担 80%，个人自付 20%。最高额：缴费满 3 个	养老：上年城镇职工月平均工资的 20% + 个人账户的 1/120 住院医疗：由共济基金支付 90%，个人自付 10%；最高赔偿额按参保时间不满半年、1 年以内、1-3 年及 5 年以内分为 1 万、2 万、5 万、	养老：上年城镇社平工资的 20% + 个人账户的 1/120 医疗：门诊加住院医疗待遇 失业、工伤、生育待遇

	月，住院医疗待遇最高额为上年度全市职工平均工资的1倍；每增加3个月，增加1倍，连续缴费1年以上的，最高4倍 工伤：按国家统一标准享受	本市上年度城镇职工年平均工资4倍4个档次 工伤：统一待遇	
转移或终止	领取老年补贴凭证，不转移，不退保	可转移至原籍，也可选择退保	可转移社保关系及个人账户
养老待遇享受地区	原籍或其他地区	既可在深圳，也可转移至当地	
管理机构	市外管中心委托商业保险公司支付和运作	社会保险局	社会保险经办机构

从上表可以看出，关于农民工社会保障的模式选择，上海模式是单独建立专门的制度，广东则是对现行社会保险制度进行改良，总体来看，两种模式各有优劣，需要理性分析后做出取舍。

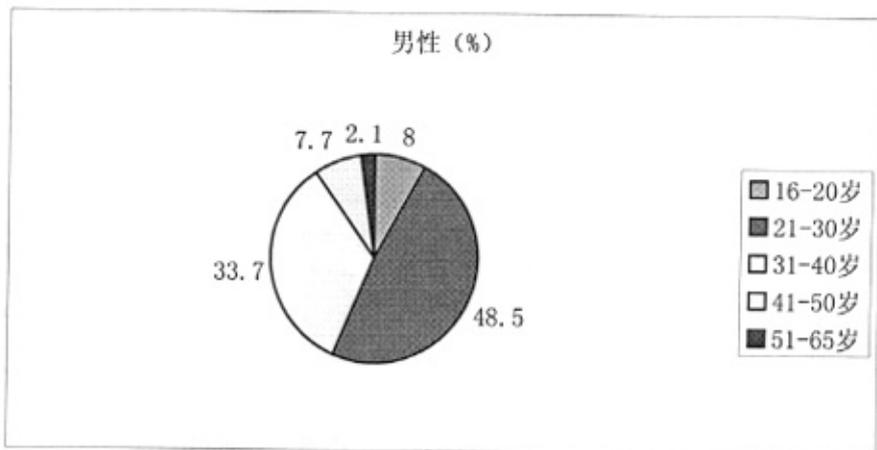
第4章 温州农民工社会保障现状及问题

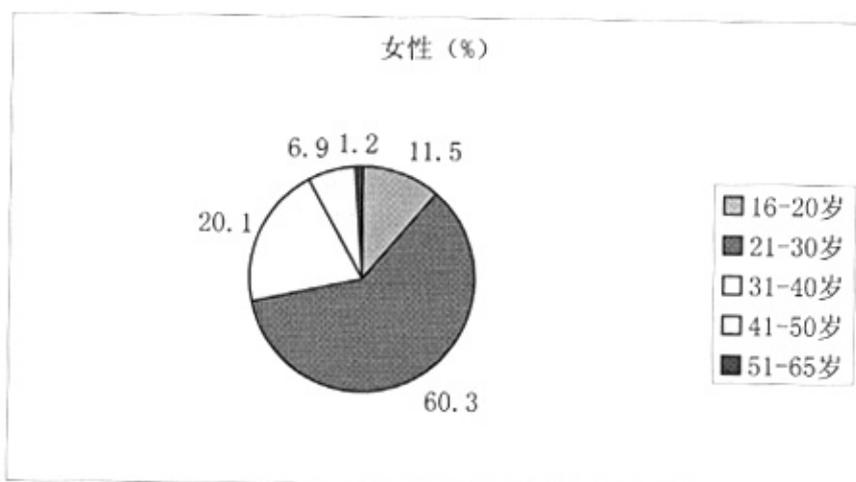
4.1 温州农民工概况

4.1.1 外来农民工基本情况

根据温州市城市调查队2004年5月对温州外来劳动力的专题调查,温州外来农民工主要分布在鹿城、瓯海、龙湾、瑞安、乐清等经济发达的区(市),他们为温州的经济建设做出了不可磨灭的贡献,但对于温州城市与社会;流动人口又像是生硬嵌入的群体。其基本特征有

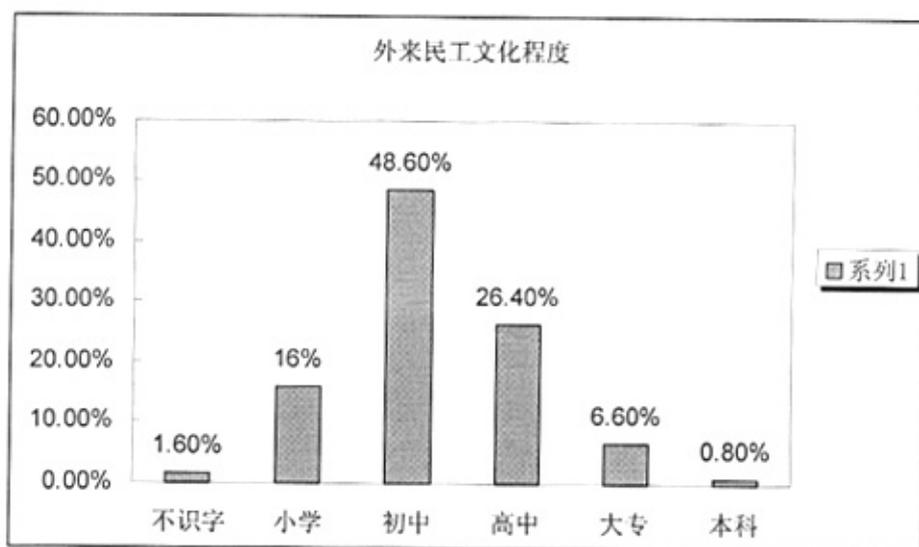
①温州外来农民工以青壮年劳动力为主。对市区500位外来务工或经商人员的调查显示,外来农民工大都处于经济活动年龄。年龄在21—30岁之间的男性占48.%;在这个年龄段的女性比重占到60.3%;女性比男性高出11.8个百分点。男性外来农民工31—40岁之间的占33.7%,而在这个年龄段的女性只占20.1%;男性比女性高出13.6个百分点。具体年龄分布如下表:





4.1.1a 流动人口年龄分布情况图

②近七成的受访者属初中及以下文化程度。调查发现，流入温州市区的外来农民工初中及以下文化程度的占66.2%。其中初中所占比例为48.6%，小学占16.0%；不识字或识字很少占1.6%。高中占26.4%；大专占6.6%，本科占0.8%。调查还显示：受访者来自农村的占74.4%，有17.8%来自县（市），有6.4%来自地级市城区，有1.4%来自直辖市、省会城市城区。也就是说，相对于温州市区（流入地）的总体文化素质状况；流动人口的素质为低；但相对于流出地的文化素质状况却为高，应该肯定，流动人口是当地农村素质较高的群体。



4.1.1b 温州外来民工文化程度分布图

③跨省流动占八成、五年内来温的占六成。调查显示：受访者大多来自20

个省（自治区、市）；比较多的有浙江省内 20.0%，江西 17.0%、安徽 16.0%、湖北 15.2%，其他依次为湖南 8.0%、四川 17.0%、河南 5.2%、重庆 2.8%、江苏 2.4%、贵州 2.0%；福建、云南都是 1.2%；甘肃、黑龙江是 0.4%，广东、河北、吉林、内蒙古、山西、陕西都是 0.2%。近五年内来温的流动人口占 65.6%，来温 5 年以上至 10 年的占 26%，10 年以上的占 7.6%。近年来，温州市民营企业纷纷走出国门，闯荡国际市场，其支柱产品鞋类、服装、眼镜、打火机等出口增长强劲；这些企业基本属劳动力密集型的，需要大量的外来务工人员。

④提高生存发展能力成为外出务工经商的主要原因。外出务工经商的原因多种多样，调查发现：出来磨练自己增长见识的占 50.6%；寻找更合适自己发展的地方和职业的占 48.8%，认为家乡收入低的占 36.2%，耕地少（没有）在家无事可干的占 16.0%，认为大家都出来了自己在家没出息的占 9.0%；务农太辛苦、不喜欢务农或不懂农活的占 5.2%，羡慕或享受城市生活的占 3.2%，有其它原因外出的占 2.4%。调查显示，家乡收入低而外出的，不再是流动人口出去务工的首选原因，所以有 71.8%的家庭只有个别劳动力出去；家里劳动力都出来的占 18.2%，全家出动的只占 10.0%。

4.1.2 外来农民工的劳动就业与社会保障情况

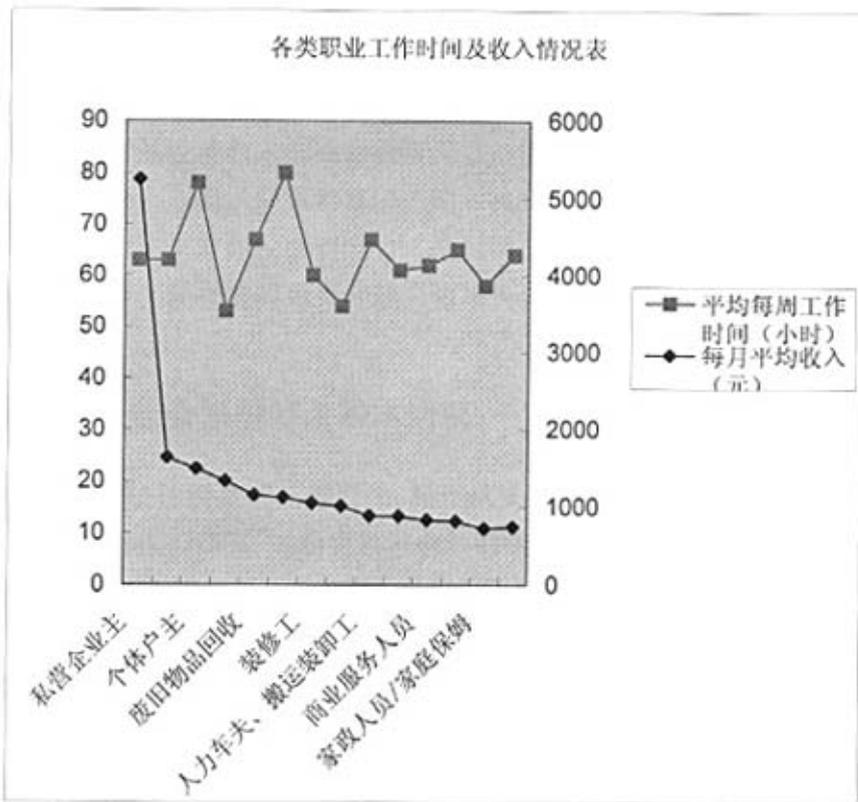
根据这次调查，有 96.0%的人已在工作，4.0%的人尚未就业，正在寻找工作。

①外来农民工都自愿或不自愿地在“超时”劳动。根据《中华人民共和国劳动法》第四章第三十六条规定：国家实行劳动者每日工作时间不超过八小时、平均每周工作时间不超过四十四小时的工时制度。劳动法规定的正常工作时间和延长工作时间上限每周是 53 小时；从下表可以看出只有各类专业技术人员每周工作 53 小时，其它所有的外来农民工为了多赚钱或完成超额任务，都自愿或不自愿地接受了“超时”的劳动时间。这次调查按职业分类汇总的一组数据是：

4.1.2 各类职业工作时间及收入情况表

现在从事的职业	平均每周工作时间（小时）	每月平均收入（元）
私营企业主	63	5250
管理人员	63	1638
个体户主	78	1492
各类专业技术人员	53	1337
废旧物品回收	67	1150
小摊小贩	80	1120

装修工	60	1051
一般职员、办事员	54	1013
人力车夫、搬运装卸工	67	888
工人	61	883
商业服务人员	62	833
保安/保洁员	65	820
家政人员/家庭保姆	58	725
其他	64	744



②绝大多数受访者能及时领到工资。这次调查可以看出,受访者中能及时领到工资的占91.4%,加班有给补贴的占42.9%。已经签订劳动合同的占50.9%;有双休日的占10.3%,有工伤补偿、保险的占27.2%。但拖欠工资的情况在一些企业依然存在。

③近五成外来农民工认为温州就业环境逐年趋好。当向外来农民工问及温州的就业环境有何变化时;有48.%认为变好了;认为差不多的有36.6%,认为变差了的有8.4%,还有6.2%选择没有考虑过。

④影响个人就业的主要原因是文化程度。在回答“影响你个人就业的主要原

因是什么”这一选题时：认为自己文化程度低的有 59.4%；认为用人单位要求高的有 42.2%，认为缺乏劳动技能的有 32.2%。现在的企业认识到品牌的重要性，对员工的素质要求普遍较高。

⑤外来农民工的社会保障很不到位。调查结果显示，有参加养老保险的流动人口只占 28%，参加医疗保险的占 2.6%，有参加失业保险的占 0.8%。加上农民工自身意识淡薄，大多数外来农民工仍然游离于医疗、失业、养老保险安全网之外。外来农民工及其家属患病不医、大病小医、靠子女养老情况比较普遍。

从以上温州农民工的现状可以看出，农民工的流动原因基本符合推—拉理论，他们是潜在的有能力参加社会保险的群体。目前大部分农民工正处于青壮年，从文化程度看，温州的农民工受教育水平较高，是高素质的农村劳动力。“高素质”的特征既保证了农民工在城市的生存能力，也使这一群体容易形成较强的社会保险参保意识。从经济收入和结余的情况看，他们还是具备一定的社会保险缴费能力的。说明，一方面，应该将农民工纳入社会保障体系；另一方面，鉴于特殊的社会环境、农民工有限的缴费能力，专门建立一套针对农民工的社会保险制度并逐步与城镇职工社会保险体系并轨，将不失为明智的选择。

4.2 温州社会保障制度基本情况

改革开放特别是近几年以来，温州从实际出发，积极推进社会保障制度建设，努力健全社会保险体系，逐步完善社会救助等各项制度。总的看，社会保障工作成效显著，为温州经济社会的持续快速健康发展创造了良好条件。

4.2.1 社会保险体系建设

经过 10 多年的改革，温州已初步建成了保障项目齐全、基金来源多渠道、覆盖范围全方位的社会保险体系。

①养老保险方面。1991 年，温州在全国率先实施全社会一体化的基本养老保险和开征地方养老保险基金，打破各类所有制企业职工的身份壁垒，把养老保险的实施范围扩大到国有、集体企业以外的其它各类所有制企业及个体工商户、自由职业者，温州养老保险改革曾走在全国前列。其后，于 1993 年和 1996 年，温州先后印发了温政发[1993]205 号文件及市政府第 6 号令，逐步建立起以“社会统筹和个人帐户相结合”为原则的养老保险制度。1995 年 7 月、1997 年 9 月，温州又相继实施了农村社会养老保险和机关事业单位基本养老保险，使温州养老保险体系得到了进一步完善。1998 年 4 月，以实施统一的企业职工基本养老保险制

度为标志，温州顺利实现了企业养老保险制度的并轨。2002年，温州市政府提出在两年内实现500万元以上产值非公企业全员参保的目标，率先在全省提出了全员参保的概念。2004年，温州取消了地方养老保险基金，实施按工资总额征收基本养老保险费办法，使温州摆脱了对地方养老保险基金的依赖，推进了温州基本养老保险制度的法制化、规范性建设，同时有力的促进了养老保险扩面工作的开展。从养老保险统计数据来看，仅2003—2004两年，全市参保职工从67.7万人增加到83.07万人，全年收缴基本养老保险基金从17.3亿元增加到25.68亿元，养老保险基金支付能力从12.24个月增长到15.42个月。

②基本医疗保险方面。温州于2000年10月实施基本医疗保险改革，2004年底，以市区4万多名公务员及事业单位工作人员正式告别公费医疗，纳入基本医疗保险制度为标志，基本实现了改革初步目标。基本医疗保险参保人员也已从2002年底的29.08万人增长到2004年底的35.12万人，收缴的医疗保险基金从3.29亿元（含改制一次性缴入）增长到2004年底的3.84亿元，支付也从1.37亿元增加到2.26亿元。

③失业、工伤、生育保险方面。1992年3月，温州开始实施企业职工待业保险，1995年，温州实施《浙江省职工失业保险条例》，1999年，根据《国务院失业保险条例》规定，事业单位开始参加失业保险。在1999年底开始的市属企业改制过程中，大批企业职工与原单位解除劳动关系，进入失业保险保障范围，失业保险基金出现了巨额赤字，在此严峻形势下，温州市政府通过财政转移支付、从土地出让金中提取一部分、要求省级补助等多种方式筹集资金补充失业保险基金，比较平稳的渡过了失业保险基金支付的高峰，失业保险制度为温州国有企业改制的顺利开展和职工劳动关系的平稳转换提供了切实的保障，发挥了不可替代作用。全市参保人员也从2002年的29.94万人，增加到2004年的39.50万人。

工伤保险方面。1994年10月温州开始实施工伤保险，1998年，根据原劳动部《企业职工工伤保险试行办法》，调整了有关政策，2004年1月实施国务院《工伤保险条例》，几年来，工伤保险为保障工伤职工合法权益和促进企业安全生产发挥了重要作用。参保人数也已从2002年底的31.02万人增加到39.25万人。

生育保险方面。温州生育保险于2002年10月1日实施，成为温州社会保险五大险种最后实施的一个项目，标志温州社保体系的初步建成，它为保障生育女职工的合法权益以及男女平等就业发挥了重要作用。目前，全市已有25.38万人参加生育保险。

4.2.2 社会救助体系建设

温州从1996年开始实施城镇最低生活保障线制度,1998年将覆盖范围扩展到农村村民。2004年,温州市政府出台《关于加快建立覆盖城乡的新型社会救助体系的实施意见》(温政发(2004)5号)以来,温州建立完善社会救助体系步伐明显加快。目前已基本上实现了应保尽保,应补尽补的目标,截至2004年12月,全市低保对象已达到65350户,129800人,占总人口数的1.73%。

困难家庭子女就学救助方面。近年来,温州各级政府、教育部门认真落实对困难家庭子女就学的扶持政策,2004年,全市资助贫困学生66437名,资助金额4773.99万元,其中政府助学26099名,资助金额961.60万元。

此外,当前温州农村实行的社会保障项目还有被征地农民基本生活保障制度、新型农村合作医疗制度、农村社会养老保险等。

4.3 温州在农民工社会保障方面的实践

4.3.1 温州农民工社会保障方面的政策

温州作为我国较早开放和发展民营经济的地区,在解决农民工社会保障方面也较早作出了一些尝试。

①将外来农民工直接纳入以养老、医疗和工伤保险为主要内容的社会保险制度。从1991年温州实施一体化社会保险开始,温州首先将外来农民工纳入了城镇职工养老保险制度。继养老保险后,工伤、医疗保险以及失业、生育保险均先后将农民工纳入了参保范围。

②实行按单位工资总额直接征收养老保险费,建立地税直接征收与社保参保登记互为条件的养老保险费征收机制,为农民工参加社会保险创造有利条件。农民工参加社会保险的阻力,除了自身的认识问题以外,主要在于企业,尤其是中小劳动密集型的私营、民营企业追求廉价劳动力、规避企业责任的行为。为有效解决这一问题,2004年温州市制定了新的养老保险征缴办法,由地税部门按照单位工资总额直接征收养老保险费,直接征收与参保登记互为条件。

③完善适合农民工特点的社会保险政策,切实保障农民工的合法权益。在养老保险方面,主要是针对农民工流动性强、地区差异大的实际情况。建立了开放的退出机制,外省参保人员和本省其他地区农村户籍的参保人员中断基本养老保险关系时,可根据参保人员本人意愿,对其个人帐户作出保留、转移或一次性支付的选择。此外,还将外来农民工最急需的工伤保险与养老保险松绑,允许外来

农民工先行参加工伤保险；

虽然近几年来，温州各级政府狠抓外来农民工社会保障工作，2002年市政府就提出500万元以上产值非公企业全员参保的目标，正泰、德力西等一大批大型企业实现了全员参保，市劳动保障部门也连续几年开展了以社会保险参保为主题的劳动保障情况大检查。但是，总的来说，目前温州外来农民工社会保险参保率仍不高，与预期的目标仍存在很大距离。

4.3.2 温州农民工参保率低的原因分析

本文认为，温州农民工参保率低的主要原因有以下几点：

①部分地方政府认识不到位，存在短期行为。尽管温州市政府对农民工社会保障问题一直比较重视，但不可否认，仍有少数地方政府领导并未认识到社会保险作为社会稳定器、安全网的重要作用，甚至片面以为扩面会影响当地经济的发展。为了制造“比较优势”，吸引外资，他们把不要求企业和职工参保作为吸引投资的优惠政策，干预或者有意延缓农民工社会保障制度建设的进程。

②一些企业消极抵制。温州企业以劳动密集性产业为主，产品附加值低，工资占了成本相当大部分，目前，温州各项社会保险的总费率高达28%，据专家测算，如果要按照城镇企业职工的标准为农民工参保缴费，企业每年要为每个农民工多支付3000—4000元，在现有的成本基础上增加30%—40%。城镇职工社会保险制度的缴费标准超出了许多企业的承受能力。企业对社会保险费承担能力差。

③农民工维权困难。首先是不知维权。部分农民工知识欠缺，社会保障意识比较薄弱，对社会保险制度不了解、不信任，心存疑虑。其次是不愿维权。农民工一般年轻力壮，绝大多数离开土地来到城镇的动机主要是赚钱回家改善生活，临时观念很强，注重眼前利益，而不是想在城市居住、生活，而对工伤、老年、失业及疾病的忧患意识不很强烈。第三是不敢维权。劳动力市场竞争激烈，农民工的就业竞争更为激烈，即使农民工自己要参加社会保险，也不敢冒着丢掉饭碗的风险向用人单位提出参保要求，就业的压力迫使他们不得不接受用人单位的低工资和无保障。

④现行制度不适合农民工的特点与需求。首先，一种保险模式难以涵盖多种不同的就业形式。其次，绝大多数农民工的收入难以承受过高的缴费水平，即使能够承受的农民工往往也难以达到缴费满15年的基本条件。第三，养老保险统筹不能转移。由于现行基本养老保险基本是以市县一级统筹为主，由于利益机制，对于转入地的社会养老保险经办机构，往往不愿接收个人帐户的转入，加之缺乏城乡协调机制，返乡农民工养老保险关系和养老保险社会统筹基金难以转移。第四，医

疗、工伤保险待遇难以享受。参加医疗保险和工伤保险的农民工,一旦发生医疗和工伤费用,往往难以承受城市过高的治疗和生活费用,而被迫放弃自己的权益。他们希望按照有关标准以一次性补贴等灵活方式享受相应的待遇。

⑤目前的管理制度和机构难以满足农民工大规模参保的要求。外来农民工流动性强,进出企业相当频繁,由于缺乏便于农民工参保、转保、续保、退保的办法,社会保险部门面对烦琐的手续,普遍穷于应付,有的外来农民工更换新工作后也常常被迫中断参保或退保。由于退保集中,手续繁杂,不少农民工连自己交的保费也拿不到手便一走了之。

从以上分析可以看出,温州目前缺乏符合温州实际的针对农民工的一整套社会保障制度,现行制度基本上执行的是还是国家基本制度,在农民工社会保障制度建立方面远远落后于上海和广东等地。

第5章 解决温州农民工社会保障问题的构想

5.1 解决温州农民工社会保障问题的必要性

5.1.1 促进温州经济增长的现实选择

外来农民工是温州劳动力中的重要组成部分,保持外来劳动力的充分供给,是温州经济持续健康发展的必要前提,近两年的“民工荒”,虽然对温州的影响还不是特别明显,但相当一部分企业,已对此有了忧虑,因此设计适合温州实际的农民工社会保障制度,有利于促进温州企业竞争力的提高,促进经济社会的健康发展。

5.1.2 维护农民工权益的需要

农民工为温州城乡经济社会发展做出了重要贡献,但他们的劳动关系不规范,工资报酬和社会保险待遇等正当权益受到侵犯的问题,在相当范围内存在。要维护农民工的合法权益,就必须认真研究解决农民工参加社会保险所遇到的社会保险关系跨地区接续困难、实际保险待遇受到损害等实际问题,探索和完善适合农民工特点与需求、简便易懂、便于操作的社会保险管理办法,努力做到既有利于保障农民工的合法权益,又要有利于农民工的就业,同时避免过度保障带来的消极影响。

5.1.3 维护温州社会稳定的需要

外来农民工在温州就业与生活,自然面临与市场经济和工业化相适应的现代风险结构,如工伤事故、疾病风险、失业风险及其他意外生活风险和生活贫困等,因为户籍制度的制约,这一特殊群体事实上被排除在温州城市社会保障安全网之外,在他们遭遇上述风险时,只能依靠自己去解决,也缺乏必要的化解途径,很容易酿成严重的社会问题,据温州市公安局统计,温州近年来的刑事案件中,由外来人员犯罪造成的,占70%以上,因此必须面向外来农民工有计划地推进社会保障制度建设,增强社会的凝聚力和稳定性,实现社会的长治久安。

5.1.4 完善温州社会保障制度的需要

社会保障是建立在社会公正、公平和社会发展进步的基础之上,以国家或政府为主体,对公民给予基本生活保障的一种社会制度,其保障对象应涵盖全体公民。温州外来农民工是温州劳动者的重要组成部分,他们与城镇职工一样从事非农产业劳动,获取工资收入,也应该享有平等工作权、生命保障权、身体健康权。只有逐步将他们纳入温州社会保障体系,才能完善温州社会保障体系,才能更好地实现社会保障的本质。

5.2 解决温州农民工社会保障问题的对策

温州农民工社会保障是一个复杂的问题。解决农民工社会保障问题,笔者认为:首先,地方政府要进一步提高对农民工社会保障问题的认识。温州市政府要把这项工作摆在突出重要的位置,分级落实责任制,把这项工作指标作为党政领导政绩考核的重要组成部分,切实抓好责任分解、责任考核、责任追究三个环节,建立市县工作情况定期通报制度,从机制上确保政策到位、措施到位、行动到位。同时,要把农民工社会保障制度纳入国民经济和社会发展的中长期规划、年度计划和工作部署中去。其次,有关部门要进一步加大劳动保障执法力度,加强企业社会保险登记工作,充分利用社会保障法律武器,督促企业及时参保,如工商部门在营业执照年审时,凭劳动和社会保障部门出具的缴费情况证明方予以办理,税务部门在审核税务登记证时同时审核保险费缴纳情况等。第三,必须加强针对企业和农民工的宣传工作,进一步发挥报刊、广播电视、互联网等大众传媒的舆论引导和监督作用,对不同人群、实际情况开展有针对性的宣传,营造良好的舆论氛围,让社会保障的政策和措施深入人心,为农民工社会保障制度建设营造良好的氛围。第四,加快完善温州农民工社会保障制度建设,这也是解决温州农民工社会保障问题最关键的一点。从以上的分析可以看出,解决温州外来农民工社会保障问题最大的阻碍是,温州在农民工社会保障制度建设方面的落后,缺乏符合温州实际的针对农民工特点的一整套社会保障制度。笔者以为温州农民工是一个复杂而又庞大的群体,既有正规就业的,又有灵活就业的;既有稳定就业的,又有频繁流动的;有的有明显的城市化倾向,而多数则只是打工挣钱,迟早还要叶落归根、回归故里。而且,农民工是温州劳动密集型行业的主要劳动用工来源,由于温州企业承担能力、政府财力、技术及相关政策条件等客观条件制约,不可能一蹴而就,解决温州农民工社会保障问题。因此,笔者倾向于按轻重缓急逐步推进农民工社会保障制度建设。因为这既能减少改革的阻力与即期成本,又不会扭曲迈向一元

化目标的路径。

目前较为现实可行的办法是根据温州农民工规模庞大、流动性强、非正规就业者多并处于相对弱势地位,社会保障需求方面存在着较大差异等特点,在财政与用人单位的承受能力范围内,按照分类分层保障的办法来提供社会保障。所谓分类是指根据农民工所从事的职业特点、收入状况、流动程度及定居城镇的意愿等标准,采取比较灵活的政策。所谓分层是指根据不同类型的农民工的各种社会保障需要,按照轻重缓急和可行性,分阶段、有步骤地实施各单项社会保障制度,重点建设社会保险和社会救助制度。根据目前情况,农民工最迫切需要的是工伤保险,其次是养老保险,然后是医疗、失业保障。

5.2.1 优先建立农民工的工伤保险制度

优先设立农民工工伤保险有以下四点理由:一是农民工所从事的多为脏、累、重、险的工作,工作条件相对比较恶劣,其职业和工种具有特殊的危险性,而他们个人的抗工伤风险能力又很弱,在劳资纠纷中他们又处于劣势,所以有必要优先考虑设立农民工的工伤保险问题;二是由于工伤保险一般实行的是“现收现付”的社会统筹制,所以操作起来比较容易;三是由于工伤保险的费用低,2005年温州工伤保险费率仅为0.5-2.5%,一般的制造业企业职工人均工伤保险费每月仅为10元左右,负担轻,且主要由企业或雇主分担,而几乎不需财政投入;四是由于工伤保险实行差别费率和浮动费率相结合的原则,所以有利于提高用人单位的安全生产意识,有利于农民工工作环境的改善和待遇的提高。五是与商业保险相比,工伤保险的缴费低,待遇高,对企业的吸引力也大。综合以上几个方面可见优先建立农民工的工伤保险制度有其必要性、可行性与效用性。建立农民工的工伤保险制度主要有以下几点:

首先,应该鼓励农民工通过法律手段来保护自身的权益,在与雇主签定劳动或劳务合同时要求其为自己办理工伤保险。

其次,随着《工伤保险条例》的施行,工伤保险相关的法律法规已基本健全,目前更多要做的是加强执法力度,以及对农民工适当地给予法律援助。另外,可以在准入机制上对雇佣农民工的企业或个体工商户进行监管,要求只有雇主为其雇用的农民工投保了工伤保险才发放给其营业执照,允许其经营。但是,这只适用于农民工较稳定的行业,而对于流动性较大的行业,例如建筑业,则只有加强巡回监察和加大惩罚的力度,督促承包人为其新来人员及时办理保险。

再次,有必要尽快建立针对农民工的工伤赔偿机制,这样,用工单位将会更加注意用工过程中的安全保护措施,农民工的职业伤害事故将有可能大大减少。

当然,建立完善的事后补偿制度固然重要,但更应该强调事先的宣传和预防工作。政府有关部门应该做好事先的宣传和预防工作,加大对农民工集中的企业及事故多发或职业病危害严重的行业、企业的监督力度,重点监督工作场所的卫生状况以及劳动安全状况,检查对农民工的安全教育、安全防护措施的实施情况。应建立现代的、科学的安全管理手段,以预防为主,而不是实行“事后处理”型的管理和监督。

5.2.2 建立弹性的农民工养老保险制度

由于农民工养老保险的不可追溯和不可替代性,农民工社会养老保险制度应当是温州农民工社会保障制度的核心。在城市化的大背景下,建立农民工社会养老保险制度应当尽可能地向城镇职工养老保险制度靠拢。但是,考虑到目前农民工的整体经济收入、参保意愿和职业特点,以及城乡养老保险制度从建构理念到具体政策、操作规范、管理方式等方面的巨大差异,建立包括农民工在内的城乡统一的社会养老保险体系也明显不合时宜。因此,对于温州农民工的社会养老保险,有必要在城镇职工养老保险之外探寻第二条道路,以切实保障农民工的社会养老权益。

①建立弹性的个人账户。按参保人身份证号码建立实名个人账户,实行缴费确定型的完全储备积累的制度模式。该制度的个人账户是具有弹性的账户,其弹性体现在以下几方面:一是在基本制度框架统一的前提下,缴费基数、费率或缴费额可在规定范围内选择。弹性的缴费标准可适应个人承受能力在不同年龄阶段、不同经济发展时期的差异,账户积累额可大可小,缴费方式灵活,缴费全部记入个人账户,所有权明确,账户可随人转移,比较适合农民工收入偏低、就业不稳定等特点,易于被农民工理解和接受,易于被推广。二是在凡用人单位都必须强制参保的前提下,农民工可在城保和弹性养老保险制度之间根据自己的承受能力自由选择。三是在考虑制度的可操作性、简便易行、群众易懂、降低操作成本、提高运作效率的前提下,农民工可自由选择按年、季、月缴费。四是按实际缴费时间及时累计,按略高于银行存款利率分段计息。

②建立弹性的待遇调整账户,健全缴费和待遇的调整增长机制。政府从财政中拨出一定的资金,引导扶持农民工提高缴费能力和缴费水平,建立对农民工的缴费激励机制,形成多元筹资机制。主要用于建立待遇调整账户,主要用于防范基金风险,提高待遇水平。针对传统个人账户待遇水平固定不变的缺陷,采取将最低缴费和给付标准与传统城乡最低保障标准挂钩的办法,建立缴费的增长机制和待遇调整机制,以增强制度的适应性,促进制度的推广和可持续发展,做到保障水平同当

地经济社会发展水平相适应,明确各方的责任。

③覆盖对象的弹性。弹性制度覆盖的对象既可以覆盖正规企业内的农民工,也可以覆盖非正规就业的农民工,将来也可以逐步扩大到被征地农民、农民工、小城镇农转非人员等等保障对象,具有广泛的适应性和可推广性。

④创建具有综合功能的发展账户。针对农民工收入有限,却存在生产、教育、医疗、住房、养老等需求多元化,而农民工难以优先考虑养老保险的现实,从实际出发,改变现行制度设计中参保农民工只有到达领取养老金年龄才能动用基金的传统规定,允许农民工通过保险证质押借款的方式,解决其生产、生活面临的资金困难,提高资金的利用效率,将农民工的长远保障与现实需求有机结合起来,将单一的养老保险个人账户拓展为具有综合功能的发展账户,使农民工的养老保险制度真正适合农民工的特点和需求个人账户待遇水平固定不变的缺陷,使农民工的养老保险制度真正适合农民工的特点和需求。

5.2.3 建立针对农民工特点的医疗保险和大病保障制度

虽然从年龄结构看,农民工以年轻力壮者为多,但“天有不测风云,人有旦夕福祸”,患病是农民工最为惧怕而又难以避免的问题。在缺乏保障机制的情况下,患病尤其是大病不仅为农民工造成身体痛苦,而且会导致失去工作,从而失去经济来源而陷于贫困,甚至倾家荡产。为了在更大范围内分散农民工的风险,应该建立针对农民工特点的医疗保险和大病保障制度。较为稳定的农民工,如果他们愿意参加一般医疗保险,可为其建立个人账户,并应确保其个人账户能在全国内转移。流动性较大的农民工,可不参加一般医疗保险,但其应参加大病统筹医疗保险,只建立统筹账户。其筹资机制由企业、个人缴费和地方财政的一定支持构成。在初期,可确定相对较低的个人缴费水平和保险水平,成本也不高,农民工也比较容易接受,将来可逐渐提高。降低农民工医疗保险缴费基数和缴费率的想法主要是基于以下原因:1、农民工收入水平较低,收入边际效用大,如果用与城镇职工一样的缴费基数和缴费率将大大影响农民工其他的正常支出,也将减少他们对家里增收的贡献。2、企业雇佣农民工的优势在于农民工的用工成本较低,如果帮农民工交的缴费基数与费率与城镇职工一样,则必将增加企业的负担,降低企业的竞争优势,他们将大大减少对农民工的雇佣或者干脆不雇,这对于农民工来说,好事反倒成了坏事。3、农民工以青壮年为主,生病的比率低于城镇职工,统筹的压力也理应比城镇职工小。此外,探索实行农民工医疗救助制度,对于以医疗保险难以解决所有医疗费用而使农民工患者的生活陷入困境的,可采取社会救助方式予以解决。对于有条件的农民工,也可以参加职工基本医疗保险。

5.2.4 为农民工建立“公共劳动”形式的最低生活保障体制

最低生活保障制度是国家基于保障人权的需要对特困居民实施的一种无偿救助制度。农民工作为我国现代化建设不可缺少的一个群体，当其基本生活难以维持时，国家当然有义务对其救助。但考虑到农民工有较强的流动性、人数众多以及财政承受力等客观因素的存在，目前将所有农民工完全纳入城镇最低生活保障制度也不现实。由于农民工流动性较强且年纪普遍较轻，因此，对他们的社会救助不应是单纯的经济救助，而应是提供劳动机会。对于他们，可以考虑在现有的社会救助遣送制度以外，建立一种特殊的最低生活保障体制，即“公共劳动”形式的流动人口最低生活保障体制。根据温州市公安局提供的数据显示，2003年—2005年，外来人员犯罪的占温州总的刑事案件的70%以上。所谓“公共劳动”形式的流动人口最低生活保障体制，是指让那些失业的、身上一分钱也没有的农民工参与公共服务，如清理环境卫生、维持交通秩序、公益服务等工作，通过“公共劳动”找到饭吃，为这些身强力壮的农民工提供暂时的栖身和劳动之地以维持其基本生活。这样可以减少犯罪率，使得那些陷入困境的外来民工能够暂时找到合法的活路。具体做法可以是：由政府出面建立，财政给予支持，失去工作的农民工可以自愿申请到这里暂时工作，该组织为农民工提供满足其最低生活需要的工资或食物和用品，农民工可以随时申请结束这里的工作，到能获得更高报酬的用人单位工作。这样不仅能使农民工在失去工作后，可以有一个暂时落脚的地方，而且也能解决城市有些工作无人做的难题，同时还有利于温州社会的稳定。这种政府组织的公共服务型劳动在形式上是一种就业，实质上是一种社会“安全阀”，是一种特殊的保障体制。对于政府来说，这样一种体制比单纯的经济救助更有效更节省成本。投入不是很大的一笔经费带来的却是更为安全稳定的社会，何乐而不为？

除以上各项保险和救助措施外，在时机成熟和条件允许的情况下，还应考虑建立面向农民工的生育、残障、死亡等社会保险项目。当然，针对温州农民工的这些社会保障制度都只是过渡性的。随着温州市场经济的完善、现代企业制度在各类企业的真正确立、以及城乡二元社会结构的彻底废止，目前这些针对不同身份的劳动者，实行不同的社会保障制度必然会被包括各类劳动者在内的统一的温州社会保障制度所代替。

第6章 结论

本文主要从理论和实践两方面讨论了农民工社会保障问题，再结合温州市的现实情况和上海、广东先进经验，指出现阶段应该根据农民工职业特点、流动性程度以及收入情况分类，按照他们需求的轻重缓急，分阶段、有步骤地建立有针对性的农民工社会保障体系，提出了“工伤保险现行，建立灵活的养老保险制度，分类分层保障农民工利益”的设想。

由于我国社会保障制度还很不完善，整个制度还处于变革过程中，我们对社会保障的规律认识并不是很清楚，还没有形成清晰的概念和完整的内涵，当前的一些理论还有待实践的检验。同时我国对农民工社会保障问题的探讨刚刚开始，对于农民工社会保障制度的归属、地位、内容、形式、管理体制、资金筹措等问题的认识也很不成熟，甚至还存在着较大的争议，对如何为农民工提供社会保障，还处于思路不明晰、政策和法规空白、措施和具体方案缺失的起步状态。。因此在此基础上的研究具有比较大的难度。另外由于作者的水平和能力有限，本论文仍存在若干不足之处，如在理论研究方面还略显单薄；文中提到的解决温州农民工社会保障问题的有些政策建议只是方向性的，还有待于进行具体化和可操作化的研究。此外在本研究过程中要取得一些相关数据比较困难，而且相关数据也比较少，这为理论的实证检验造成一定的困难。

致谢

三年的学习生活就要结束了，在校期间，有了更多机会学习公共管理学的专业知识，并在研究能力上得到相应训练。由于过去的专业背景和工作经历，我选择了温州外来农民工社会保障这一题目进行研究，我深知在这一领域，学者们已广泛涉足，民众也密切关注，故在研究中时时感到力不从心。从确定题目，到论文写作的全过程都得到迟文铁老师的悉心指导和耐心启发。论文虽然完成了，但由于自己的学识有限、功力不足，深感难以交上一份满意的答卷，无以回报导师的培养和教诲，自己一定要在今后的学习和工作中加倍努力。

在校学习期间，经管学院以及 MPA 中心的各位老师给予了我许多具体的指导和帮助，在此，我向各位老师表示真诚的谢意，同时，对在学习和生活上给予我支持和帮助的每一位同学表示感谢。最后，感谢我的家人，正是全家人的鼓励和支持，给我带来了完成学业的巨大动力。

我研究的这个问题是一个涉及理论性和实践性较强的问题，本文只做了一点浅显的研究，今后我要在此方面继续深入研究下去，也希望有更多的人关注这一问题并进行研究。

2006年5月

参考文献

中文参考文献

著作

- [1][英]尼古拉斯·巴尔,大卫·怀恩斯.福利经济学前沿问题.北京:中国税务出版社,2000版
- [2][美]阿瑟·奥肯.平等与效率.北京:华夏出版社,1987年版
- [3]从树海.社会保障经济理论.上海三联书店,1996年3月第一版
- [4]度国柱,王军.中国农业保险与农村社会保障制度研究.北京:首都经济贸易大学出版社,2002年12月第一版.

期刊

- [1]彭多意,唐东生.保障进城农民工权益的政策建议.中国行政,2003年(11)
- [2]张启春.谈谈进城务工人员的社会保障问题.武汉:江汉论坛,2003(04).
- [3]李强.我国城市化和流动人口的几个理论问题.文汇报,2003-05-11.
- [4]彭宅文.建立农民工社会保障的政策效应分析.人口与经济,2003,(5).
- [5]齐杏发.由非典事件谈农民工社会保障问题.福州党校学报,2003,(2).
- [6]孙树茵,张思圆.都市边缘群体及其社会保障权益.社会保障制度,2003,(3).
- [7]唐永进.必须建立农民工社会保险制度.探索与争鸣,2003,(2).
- [8]吴坚.农村人口城市化与社会保障制度创新.江海学刊,2002,(6).
- [9]徐赛嫦.农民工社会养老保险制度探析.社会保障制度,2003,(10).
- [10]许德专.新型工业化中的农民工社会保障.南京社会科学,2003增刊.
- [11]袁志刚.“流动人口”与社会保障.社会保障制度,2003,(9).
- [12]杨立雄.建立农民工社会保障制度的可行性研究.社会,2003,(9).
- [13]杨辉.论农民工的社会保障问题.天府新论,2003,(2).
- [14]周涛,魏水英.谈农民工的问题养老保险.统计与决策,2003,(8).
- [15]郑杭生、李迎生.我国社会转型加速期与城市社会问题.东岳论丛,1996,(6).
- [16]周倩.城市农民工社会保障制度探析.律师世界,2003,(5).
- [17]郑杭生,洪大用.重视和发展城市农民工的社会保障事业.学术研究,1994,(5).
- [18]郑功成.中国社会保障改革与制度建设.中国人民大学学报,2003,(1).
- [19]郑功成.农民工的权益与利会保障.社会保障制度,2002,910)..
- [20]陈美球.农民工社保时机成熟了吗.中国改革,2002(7).
- [21]魏丽艳.边缘群体—城市农民工的社会保障探析.江西行政学院学报,2003(1).
- [22]唐永进.必须建立农民工社会保险制度.探索与争鸣,2003(2).

- [23] 慈勤英, 杨慧. 农民工养老保险的现状与对策. 西北人口, 2003年(1).
[24] 郑功成. 农民工的权益与社会保障. 中国党政干部论坛, 2002(8).
[25] 孙树苗, 张思圆. 都市边缘群体及其社会保障权益. 经济与管理研究, 2002(6).
[26] 卢海元. 构建适合农民工特点的弹性社会养老保险制度. 中国劳动保障, 2005(6).

英文参考文献

著作

- [1] Alcock, Understanding Poverty, The Macmillan Press Ltd, 1993.
[2] Atkinson, The Institution of an official Poverty Line and Economic Policy, Welfare State Program Paper Series, 1993.
[3] Becker, G. S. Human Capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education, Chicago University Press.
[4] Cameron, Neumann, Economic Effects of Social Security, The Bokking Institution, 1996.
[5] Charlotte Cailliez. Rural China Entering the 21st Century, The Rural Health System. China Perspectives 1998.
[6] Gary Dessler, Hunan Resource Management, Published by Prentice Hall, 2001.
[7] Jonathan H. Turner, The Structure of Sociological Theory, Thomson Learning 2001.
[8] N. Gregory Mankiw, Economics, Published by Thomson South -Western, 2002.
[9] Olivier Ianchard, Macroeconomics, published by Prentice Hall, Inc, 2001.
[10] Social Security in the 21st Century; New York: Oxford University Press, 1997.
[11] Yu Hai, Western Social Theory, Fudan University Press 2002.

期刊

- [1] A Brief History of Social Security; Social Security Administration.
[2] Bangasser, P.E. (2000), The ILO and the informal sector: An Institutional History Employment paper 2001. Geneva.
[3] Nadia Auriat, Social policy and social study, International Social Sciences Journal 1999, 2.
[4] The Word Bank; Antipoverty: Provide Opportunity, Right and Social Security for the Poor People; The Word Bank Development Report 2000-2001.

个人简历 在读期间发表的学术论文

个人简历:

1993.9—1997.7 中南财经大学(现中南财经政法大学)劳动人事与社会保障专业学习,获经济学学士学位

1997.9至今 温州市劳动和社会保障局工作

已发表论文:

[1] 叶兴建,民营企业养老保险政策与思考—以温州为例,产业与科技论坛,2006(2):61

—64

作者: [叶兴建](#)
学位授予单位: [同济大学](#)

参考文献(45条)

1. [尼古拉斯·巴尔, 大卫·怀恩斯](#) [福利经济学前沿问题](#) 2000
2. [阿瑟·奥肯](#) [平等与效率](#) 1987
3. [从树海](#) [社会保障经济理论](#) 1996
4. [度国柱, 王军](#) [中国农业保险与农村社会保障制度研究](#) 2002
5. [彭多意, 唐东生](#) [保障进城农民工权益的政策建议](#)[期刊论文]-[中国行政管理](#) 2003(11)
6. [张启春](#) [谈谈进城务工人员社会保障问题](#)[期刊论文]-[江汉论坛](#) 2003(4)
7. [李强](#) [我国城市化和流动人口的几个理论问题](#) 2003
8. [彭宅文](#) [建立农民工社会保障的政策效应分析](#)[期刊论文]-[人口与经济](#) 2003(5)
9. [齐杏发](#) [由非典事件谈农民工社会保障问题](#)[期刊论文]-[福州党校学报](#) 2003(2)
10. [孙树茵, 张思圆](#) [都市边缘群体及其社会保障权益](#) 2003(03)
11. [唐永进](#) [必须建立农民工社会保险制度](#)[期刊论文]-[探索与争鸣](#) 2003(2)
12. [吴坚](#) [农村人口城市化与社会保障制度创新](#)[期刊论文]-[江海学刊](#) 2002(6)
13. [徐赛嫦](#) [农民工社会养老保险制度探析](#) 2003(10)
14. [许德专](#) [新型工业化中的农民工社会保障](#) 2003(zk)
15. [袁志刚](#) [“流动人口”与社会保障](#) 2003(09)
16. [杨立雄](#) [建立农民工社会保障制度的可行性研究](#)[期刊论文]-[社会](#) 2003(9)
17. [杨辉](#) [论农民工的社会保障问题](#)[期刊论文]-[天府新论](#) 2003(2)
18. [周涛, 魏水英](#) [谈农民工的养老保险问题](#)[期刊论文]-[统计与决策](#) 2003(8)
19. [郑杭生, 李迎生](#) [我国社会转型加速期与城市社会问题](#) 1996(06)
20. [周倩](#) [城市农民工社会保障制度探析](#) 2003(05)
21. [郑杭生, 洪大用](#) [重视和发展城市农民工的社会保障事业](#) 1994(05)
22. [郑功成](#) [中国社会保障改革与制度建设](#)[期刊论文]-[中国人民大学学报](#) 2003(1)
23. [郑功成](#) [农民工的权益与利会保障](#) 2002(910)
24. [陈美球](#) [农民工社保时机成熟了吗](#)[期刊论文]-[中国改革](#) 2002(7)
25. [魏丽艳](#) [边缘群体—城市农民工的社会保障探析](#)[期刊论文]-[江西行政学院学报](#) 2003(1)
26. [唐永进](#) [必须建立农民工社会保险制度](#)[期刊论文]-[探索与争鸣](#) 2003(2)
27. [慈勤英, 杨慧](#) [农民工养老保险的现状与对策](#)[期刊论文]-[西北人口](#) 2003(1)
28. [郑功成](#) [农民工的权益与社会保障](#)[期刊论文]-[中国党政干部论坛](#) 2002(8)
29. [孙树茵, 张恩圆](#) [都市边缘群体及其社会保障权益](#)[期刊论文]-[经济与管理研究](#) 2002(6)
30. [卢海元](#) [构建适合农民工特点的弹性社会养老保险制度](#) 2005(06)
31. [Alcock](#) [Understanding Poverty](#) 1993
32. [Atkinson](#) [The Institution of an official Poverty Line and Economic Policy](#) 1993
33. [Becker G S](#) [Human Capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education](#)
34. [Cameron Neumann](#) [Economic Effects of Social Security](#) 1996

35. [Charlotte Cailliez Rural China Entering the 21st Century, The Rural Health System](#) 1998
36. [Gary Dessler Hunan Resource Management](#) 2001
37. [Jonathan H Turner The Structure of Sociological Theory](#) 2001
38. [N Gregory Mankiw Economics](#) 2002
39. [Olivier Lanchard Macroeconomics](#) 2001
40. [Social Security in the 21st Century](#) 1997
41. [Yu Hai Western Social Theory](#) 2002
42. [A Brief History of Social Security: Social Security Administration](#)
43. [Bangasser P E The ILO and the informal sector: An Institutional History Employment paper](#) 2000
44. [Nadia Auriat Social policy and social study](#) 1999
45. [The World Bank Antipoverty: Provide Opportunity, Right and Social Security for the Poor People; \[The World Bank Development Report 2000-2001\]](#) 2001

相似文献(10条)

1. 期刊论文 [孙洁 农民工社会保障:关注、期待与承诺——十届全国人大代表关于农民工社会保障议案综述](#) - [甘肃理论学刊](#) 2008, "" (2)

社会保障缺失是农民工权益保障中较为突出的问题。五年来,全国人大代表针对农民工社会保障问题充分进行调研,提出了内容丰富的议案和建议,为有效解决农民工社会保障政策缺失问题奠定了重要基础。本文通过对五年来代表所提的议案和建议进行梳理,一方面表现了人大代表对农民工等社会弱势群体密切关注和关心,另一方面,结合农民工的各项社会保障政策建议进行综述。

2. 期刊论文 [杜静静. DU Jing-jing 农民工社会保障体制构建的路径选择——以土地保障为基础](#) - [南华大学学报\(社会科学版\)](#) 2007, 8(3)

客观存在的诸多制约因素,决定了农民工社会保障体制的构建必然是一个逐步完善的过程。在我国现代化进程中,尽管土地保障存在着一些不利影响,但由于社会保障体制的不完善,使得土地保障对农民工来说既具有合理性也具有必要性。以土地保障为基础,从解决土地保障和土地规模经营的矛盾入手,深化土地制度改革,充分发挥土地保障的积极作用、避免其消极影响,是农民工社会保障体制构建的路径选择。

3. 学位论文 [吴从谊 当前农民工社会保障存在的问题及完善](#) 2008

伴随着改革开放的进程,我国大批农村富余劳动力涌向城市,形成了规模巨大的农民工群体。他们为我国经济的发展做出了巨大的贡献,并逐渐成为了产业工人的主角。然而,由于城市农民工的农民身份的差异,使得他们被排除在城市社会保障体系之外。

农民工社会保障权益的几近缺失,将会带来一系列的社会问题,影响社会稳定。农民工社会保障问题若不能得到妥善解决,不仅会使农民工的合法权益受到侵害,影响到他们的生存和发展,同时不利于体现社会公平公正原则,并且不符合构建社会主义和谐社会的发展要求。建立和发展农民工社会保障制度势在必行。因此,本文研究农民工社会保障既具有现实意义,从长远来看又具有战略意义。

本文采用理论和实践相结合的方式,深入到企业、社会,通过与农民工的沟通,了解到农民工当前社会保障的现状。

在此基础上,首先对农民工社会保障的发展理念和发展原则进行了探讨。提出了“广覆盖、低门槛、低水平、可持续、便转移、明性质”六大发展理念,并且,在发展农民工社会保障时,必须坚持四大发展原则,坚持以融入到当地城镇社会保障为方向,分阶段逐步完善农民工社会保障,并且,要根据农民工实际情况制定政策,切实维护农民工的合法权益。

其次,结合广东、上海和北京实际情况,比较和评价了当前农民工社会保障制度的模式。

再次,对当前农民工社会保障存在的主要问题进行了研究。建立农民工社会保障制度顺应了社会发展要求和农民工群体的愿望,但在设想和着手实施过程中存在着种种困难。分析这些问题有利于提出改进对策,有利于农民工社会保障制度的完善。第一,制度方面的问题,如缺乏统一的规划、社会保险关系转移接续困难、保障门槛过高等。第二,政府的监管不力、宣传不到位以及法律法规的缺失。第三,企业的消极对待。第四,农民工流动性强、参保意识淡薄、文化素质低等农民工自身的问题。

最后根据实际情况提出了改进对策。本文认为,应当使农民工社会保障向着城镇社会保障体制方向发展,最终走向统一。但在现有的条件下,将农民工完全纳入到城镇社会保障体系中并不可行,而是在这大方向下实行“分类分层”,根据农民工社会保障需求的轻重缓急,逐步建立具有针对性的农民工社会保障体系,通过不断的探索和实践,最终将农民工纳入到城镇社会保障体系中。在实际操作中,本文认为根据农民工的流动性和收入水平将其分为三类。第一类农民工具有稳定的工作和收入,第二类农民工流动性较强,收入不固定,第三类农民工流动性最强,没有固定工作,在农村和城镇之间季节性流动。然后,本文按照社会保障需求的紧迫性,提出依次建立工伤保险、医疗保险、养老保险。同时,在完善农民工社会保障时,充分考虑到农民工流动性强这一特点,制定一个合理的社会保险关系转移办法,借鉴欧盟的养老保险规定中的缴费期限累加原则,建立全国统一的社会保障卡制度,“一人一卡”制度,凭借此卡实现在全国范围内的社会保险关系的可转移、可接续,确保农民工社会保障在全国范围内的有效性。另外,根据农民工社会保障实际实施过程中的问题提出了相应的改进对策:规范农民工社会保障缴费办法;加大政府在农民工社会保障方面的作为,譬如制定法律法规、加强监管、加大宣传力度、落实农民工技能培训;改革配套措施,如改革农民工用工制度;建立农民工工会等。

4. 期刊论文 [曲文勇. 崔东艳. QU Wen-yong. CUI Dong-yan 论中国农民工社会保障政策的演进](#) - [学理论](#) 2009, "" (26)

从农民工这一特殊概念的出现,农民工的社会保障政策也不断演进:从一片空白到限制农民工流动再到积极构建农民工社会保障所取得的成绩无不体现我国关注民生、以人为本的政治主张。但是,在农民工社会保障政策演进过程中也出现了一些问题:农民工经济贡献与社会保障政策严重不对称;缺乏法律保障,农民工社会保障执行困难;农民工参保积极性程度不高等。本文通过对问题产生原因的分析,认为推进以人为本、公正高效的农民工社会保障政策,就要加快立法,建立全国统筹农民工社会保险制度;构建农民工社会保障利益诉求机制;加快扩大农民工覆盖面及大力发展社会工作组织,促进政府与农民工之间的良性互动。

5. 期刊论文 [曲宗琴 论我国农民工社会保障的健全途径](#) - [社会科学家](#) 2007, "" (6)

目前,我国农民工总数已经达到1.2亿,成为产业工人的重要组成部分,为我国现代化的建设做出了巨大的贡献。然而,与其极不相称的是农民工社会保障发展的极度缺位、落后,根本无法保障农民工工作、生活的安全,导致农民工无法享受与城镇职工同等的保障待遇。为此,我们必须努力改进当前的社会

保障理论,将外出的农民工纳入过渡性社会保障体系中。鉴于此,笔者先就目前我国农民工社会保障问题的现状进行了揭示,然后梳理了国外农民工社会保障方面的成型经验,最后对健全我国农民工社会保障制度提出了展望,以期为该领域研究的加强、深化和拓展提供一些参考。

6. 学位论文 [任强 农民工社会保障缺失的经济学分析](#) 2008

党中央、国务院历来重视“三农”问题。温家宝总理曾指出:“解决农业、农村和农民问题,是我们全部工作的重中之重。”随着农村富余劳动力转移速度的加快,越来越多的农民进城务工。农民工的产生,一方面提高了农民收入,促进农村地区的发展;另一方面又为工业等产业提供大量廉价劳动力,促进了城市经济的发展。但是,农民工在城市中处于一种十分尴尬的边缘境地,体制上仍然把他们当“外来人口”、“暂住人口”对待,他们不被城市社会所接纳,面临着失业、医疗、养老、教育等种种问题和困难。随着城镇社会保障制度改革不断推进,农民工的权益与社会保障问题日益引起人们的关注。如何保障这一介于传统城乡人口之间的“边缘群体”的基本生活和权利,这是一个值得深入探讨的问题。

农民工的社会保障问题,关系到我国众多的农村富余劳动力是否能够顺利转移,关系到农民收入的提高,关系到我国的城镇化建设,关系到我们是否能全面实现小康。因此,对农民工在城市中的社会保障问题,建立和完善农民工的社会保障制度,意义十分重大。尽管如今农民工问题已经引起了社会各界的广泛重视,但是目前就整体而言,面向农民工群体的社会保障制度的建设仍然显得异常苍白,部分地区虽然出台了与农民工有关的一些社会保障政策,但初步效果并不理想。出于对此问题的关注,本文将就此问题进行具体研究。

全文总共分为四章,其主要内容概述如下:

绪论里首先对选题背景做了介绍,在我国构建和谐社会的总体目标和加快城镇化发展的步伐这样一个时代背景下,研究农民工的社会保障问题无疑具有非常重要的现实意义。接着对国内情况和国外情况进行了详细的介绍,并对发展情况进行了对比。最后提出了论文的研究方法,以及可能有的创新之处和不足之处。

第二章首先介绍了社会保障的含义,它是一个社会通过正式的和非正式的制度为其国民提供的安全保障。通常讲的社会保障是一种正式的制度安排,是国家以再分配为手段而达到社会安定目标的一种制度。其内容一般来说主要包括社会救济、社会保险、社会福利、社会优抚、个人储蓄积累保障等。最后对社会保障理论进行了总结,主要包括庇古福利经济学理论、凯恩斯的社会保障经济理论、贝弗里奇的社会保障法制化、马克思主义经典作家的社会保障理论这四种理论。

第三章首先对农民工的产生进行了定义描述,拥有农业户口、被人雇佣从事非农活动的农村人口,农民工这个群体产生有诸多原因,包括中国人多地少的矛盾很突出,有限的耕地不需要那么多人去耕种,农业中沉淀了大量的劳动力,以及以往那些限制农民外出的体制和政策开始松动,从而为农村劳动力的自由流动创造了更加有利的制度条件。最后,城市中丰富的物质文化生活与落后的农村生活环境的鲜明对比是吸引农民进城的重要非经济方面的因素。虽然他们在经济上渐渐融入城市当中,而在社会关系和其它相关方面却仍然属于农民,制度排斥与制度缺失使农民工社会保障处于十分尴尬的境地。目前,虽然广东、上海等地相继出台了有关农民工的社会保障政策,但从实践的结果来看,并未完全达到预期的效果。而整个农民工群体的社会保障制度建设仍然落后于形势的发展,农民工的社会保障几乎完全依靠自己的有限的个人积蓄,家庭保障和亲友互助等,显然这在市场经济社会中是一种十分脆弱的保障。所以造成了很多不利影响,包括增加社会的不稳定因素、不利于统一的劳动力市场的建立、不利于实际推进我国的工业化与城乡社会结构的转型、不利于农村社会保障体系的改革与推进城乡居民平等地分享经济与社会发展成果。

最后,文章对建立农民工社会保障制度的必要性和可行性进行了详细科学的分析,农民工劳动保护条件极差,工作环境恶劣,超时疲劳现象十分严重,面临更大的健康风险,所以他们更需要社会保障的保护和支持。而且要想构建社会主义和谐社会,促进社会公平正义,给予公民的社会保障就应该涵盖全体公民,而不应该把农民工排除在外,另外进行了系统的可行性分析,文章把我国的情况与很多发达国家和发展中国家进行了对比,改革开放,中国的经济持续高速增长了20年国家财力的快速增长表明政府承受能力在增强,再也不能以财力不足作为不考虑农民工的社会保障的拒绝理由了。而且我国不仅是一个发展中国家,还是一个社会主义国家。社会主义的性质要求我们国家要走共同富裕和社会公平的道路,因此国家用于社会保障方面的资金理应超过资本主义国家。相对比之下,我国更应该动用更多的财力来建立农民工的社会保障制度。

第四章首先介绍了我国当前农民工社会保障的制度比较典型的两种模式广东模式和上海模式,并进行了分析和对比,归纳出了各自的优缺点,广东模式在制度设计中将农民工纳入统一的城镇职工基本养老保险体系,但在险种和缴费、待遇上又有适当差别,设计的险种比较适合农民工的风险情况和保障需要,社保准入门槛大为降低,而且易于实现与城镇职工基本养老保险制度的对接,体现了社会保障的公平性、普遍性。但是也有一些缺陷,因退保而中断社会保险关系的情况比较突出,而且从制度设计的角度看,远期平衡困难。外来务工人员基本是按社会平均工资的60%缴费,目前由于农民工基本不在参保地养老,尚无支付压力;一旦城镇化进程加快,大量农民工沉淀在参保地养老,基金又难以承受强大的支付压力。上海模式能够较好地解决进城农民工最迫切需要的工伤保险和住院医疗保险问题,同时又适当兼顾了未来养老问题,而且实行综合缴费,三方合一,费用统一征收,且1年只需缴费4次,待遇一次性给付,最大限度地减少了用人单位和经办机构的工作量,方便了单位和个人。但是它也有一些缺陷,制度的设计不具有灵活性,没有体现出分类分层实保的理念。它没有考虑到现在农民工内部出现了不同的群体,他们对社会保险的具体利益诉求是不完全相同的,其中的差别很大,养老补贴待遇也偏低,难以有效防范老年风险。第五章根据对两种模式的总结,我提出了自己的意见,我想应该把农民工分成两类,一类是有雇主且职业稳定、有固定收入的农民工。另一类是有雇主但职业不稳定、也无固定收入或者无雇主的农民工。然后针对两类不同的群体分别建立适合他们的工伤保险,医疗保险,养老保险,和包括社会互助制度、最低生活保障制度在内的一系列社会救助制度。

7. 期刊论文 [郭春霞,李伟 从构建社会主义和谐社会谈农民工社会保障建设](#) -沈阳农业大学学报(社会科学版)

2007,9(4)

农民工是中国改革开放以来伴随着工业化、城市化、现代化的快速发展而出现的一个规模庞大的特殊群体。从实际情况看,目前农民工社会保障基本上处于缺失状况,农民工群体近乎游离于现有社会保障体系之外。农民工社会保障问题已经成为政府和学术界十分关注的社会问题。因此,农民工社会保障建设的对策首先建立农民工社会保障制度,有助于保持社会稳定。其次,建立农民工社会保障制度,有助于维护社会公正。最后,农民工社会保障制度能够成为整合城乡社会保障制度的桥梁。各级政府有关部门要转变思想观念,从构建社会主义和谐社会的角度,以农民工自身的意愿为重要依据,加强农民工社会保障建设;加强有关立法,为农民工社会保障建设提供强有力的法律保障;建立统一、开放的农民工社会保障制度,建立健全农民工社会保险制度,为农民工社会保障建设提供宏观思路上的指导。

8. 期刊论文 [高君 推进农民工社会保障与实现农民工市民化](#) -宁夏社会科学2008,(6)

要探讨农民工社会保障推进与农民工市民化实现问题,必须分析农民工社会保障现状及原因、农民工社会保障推进与实现农民工市民化之间的关系。本文以养老保险制度为例,提出将稳定的农民工直接纳入城市养老保险体系,将就业不稳定的农民工分两种情况区别对待以及建立农民工过渡性的个人账户养老保险方式,促进农民工社会保障与市民化的制度创新。

9. 学位论文 [毋晓范 我国农民工社会保障问题研究](#) 2008

随着我国改革开放的不断深入,农村经济体制改革和产业结构的调整,农村剩余劳动力转移速度加快,越来越多的农民进城务工,形成了庞大的农民工群体。农民工的出现,提高了农民收入,促进了农村地区经济的发展,也为城市经济的发展做出了巨大贡献。但是,由于历史上城乡分割的二元户籍制度,农民工在城市中处于一种十分尴尬的边缘境地。他们长期游离在城乡之间,承受着比城市居民更大的个人风险,成为不受保护的“边缘人”。农民工的社会保障待遇普遍缺失,基本享受不到城市政府提供的公共服务,农民工就业和劳动环境存在着严重的问题,农民工子女不能平等地接受义务教育。农民工的社会保障问题,关系到我国农村剩余劳动力是否能够顺利转移,关系到我国的城镇化进程,关系到我国的和谐社会建设。因此,对农民工的社会保障问题进行研究,建立和完善农民工的社会保障制度,意义十分重大。

尽管如今农民工社会保障问题已经引起了社会各界的广泛重视,中央和各地对农民工社会保障也有一些规定,但由于农民工问题本身的复杂性和具体操作环境的影响,这些政策实施效果并不理想,农民工并没有得到真正的切实有效的社会保障。因此本文对农民工社会保障问题进行了分析,并提出了相应的对策建议。

本文首先对我国农民工社会保障问题的现状及其原因进行了分析,得出农民工社会保障缺失的主要原因有制度上的、农民工自身的、具体操作上的等几个方面。然后对国外农民工社会保障情况进行了分析,从中吸取经验教训,可以为我国农民工的社会保障建设提供一定的借鉴作用。最后在这些分析的基础上,从农民工群体的特征和可操作的角度出发,提出了完善我国农民工社会保障的一些对策:首先,应该重新认识土地保障,构筑我国农民工的第一道社会保障线;其次,要加快推进农民工的工伤保险、养老保险、医疗保险、最低生活保障以及社会救助制度的建立;最后,应该深化户籍制度改革,推进平等、规范的就业制度,保障农民工子女平等接受义务教育的权利,以多种形式、多渠道解决农民工住房问题。

农民工问题是关系社会主义建设的大问题,农民工的安危关系着城乡亿万个家庭,他们的基本权益应该得到保障,尤其是在建设社会主义新农村和

构建和谐社会的今天，更应如此。采取切实措施解决农民工的社会保障问题，使其权益有保障，解除他们的后顾之忧，使他们不再游离于城乡边缘。让农民工享受到本该属于他们的各种保障，让他们在为我国现代化做出贡献的同时，享受到现代化带来的福利与安康是我们的共同目标。

10. 期刊论文 [徐先金 农民工短缺与农民工社会保障问题研究 -现代农业2007, "" \(9\)](#)

本文通过研究农民工短缺这一新的社会现实,总结出农民工短缺与农民工社会保障不完善有着直接的联系,如何解决好农民工的社会保障问题是解决农民工短缺的关键环节.我们必须构建新型的农民工社会保障体系,完善相关制度安排,以取得较优的综合社会效益.

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1014115.aspx

授权使用: 温州大学图书馆(wzdxtsg), 授权号: 4e9ef67a-5f53-405f-bb53-9d9e010c6b89, 下载时间: 2010年6月

23日