

农民工 社会保障制度研究



王俊杰 / 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书由中共河北省委党校学术著作出版基金资助出版

农民工社会保障制度研究

王俊杰 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工社会保障制度研究/王俊杰著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 8
ISBN 978-7-5130-3590-3

I. ①农… II. ①王… III. ①民工—社会保障制度—研究—中国
IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 141943 号

内容提要

本书在最新调查研究的基础上, 对我国农民工的群体特征进行总结分析, 针对农民工的群体特征对其社会保障需求及社会保障现状展开分析, 并就现阶段我国农民工社会保障存在的问题及其产生的原因进行探讨, 进而提出建立和完善农民工社会保障制度的相应对策建议。

责任编辑: 栾晓航

责任校对: 董志英

封面设计: 张 冀

责任出版: 孙婷婷

农民工社会保障制度研究

王俊杰 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号(邮编: 100088)

天猫旗舰店: <http://zscqcbz.tmall.com>

责任编辑: 010-82000860 转 8382

责编邮箱: luanxiaohang@cnipr.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 6.75

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

字 数: 203 千字

定 价: 30.00 元

ISBN 978-7-5130-3590-3

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

引 言	1
一、研究缘起	1
二、研究意义	4
第一章 相关研究综述	9
❖ 第一节 社会保障理论	9
一、福利经济学理论	9
二、“福利国家”论	12
三、“后福利国家”论	13
四、国家干预理论	14
五、社会正义理论	15
❖ 第二节 农民工社会保障研究	16
一、农民工社会保障现状	16
二、农民工社会保障权益缺失的原因	18
三、解决农民工社会保障问题的基本思路	20
四、基本公共服务均等化研究	22
第二章 理论基础	28
❖ 第一节 关于劳动力转移的理论	28
一、西方发达国家农村剩余劳动力 转移相关理论	28

二、国内关于农村剩余劳动力转移的研究	32
❖ 第二节 制度变迁理论	34
一、路径依赖	34
二、博弈域	36
三、关联博弈	39
❖ 第三节 流动人口社会保障的经济效应	40
一、社会保障的收入分配效应	40
二、社会保障与劳动力供求	43
三、社会保障的经济增长效应	48
四、社会保障与资本市场	51
 第三章 农民工社会保障需求分析	57
❖ 第一节 农民工群体的特征	57
一、农民工的规模	57
二、农民工群体特征分析	60
❖ 第二节 农民工面临的经济社会风险	66
一、经济风险	66
二、社会风险	72
❖ 第三节 农民工社会保障的需求	76
一、社会保险需求	76
二、社会救助需求	80
三、社会福利需求	81
 第四章 农民工社会保障的现状	84
❖ 第一节 农民工社会保障制度的探索	84
一、总体情况	84
二、地方模式	85
❖ 第二节 农民工社会保障的实施状况	97
一、社会保险状况	97
二、社会救助状况	99

三、社会福利状况	102
第五章 农民工社会保障存在的问题	105
❖ 第一节 总体性问题	105
一、保障覆盖面窄	105
二、保障待遇差	106
三、保障体系中的各制度之间不配套	108
四、一些保障制度不符合农民工就业特点	109
❖ 第二节 各领域存在的问题	111
一、社会救助方面	111
二、社会保险方面	113
三、社会福利方面	118
第六章 农民工社会保障缺失的原因分析	121
❖ 第一节 政府部门	121
一、政府责任不清	121
二、政策的执行力不足	123
❖ 第二节 法律方面	124
一、社会保障法律法规不健全	124
二、执法力度不够	125
❖ 第三节 制度因素	126
一、城乡二元保障体制	126
二、非正式约束驱动	129
三、户籍制度和就业制度	131
四、资金投入体制	135
❖ 第四节 农民工与企业方面	136
一、农民工自身	136
二、企业方面	139

第七章 完善农民工社会保障制度的对策措施	141
❖ 第一节 完善农民工社会保障制度的基本思路	141
一、强调政府在社会保障建设中的责任主体地位	141
二、提高农民工的社会地位和参保能力	146
三、创造良好的制度环境	151
❖ 第二节 完善农民工社会保障的路径选择	155
一、完善农民工社会保障体系	155
二、加强农民工社会保障法律建设	158
三、健全农民工社会保障运行机制	160
参考文献	163
附 录	171

引 言

一、研究缘起

改革开放以来，我国经济迅速发展，取得了举世瞩目的成绩。在我国经济发展的同时，我国的社会保障问题变得越来越突出。如何建立我国完善社会保障制度，让国民分享到经济发展的成果，已经成为我国重要的民生问题。现阶段，越来越多社会保障的政策法律相继出台，农民工社会保障制度完善已经成为我国社会保障制度完善的重要组成部分。

中国作为一个发展中大国，二元经济结构是国民经济结构的基本特征。中国要由二元经济转变为现代经济，要由落后的农业国发展成现代化、工业化国家，关键在于农业劳动力的非农化与城镇化。在实现二元经济成功向现代化的一元经济转变这一伟大的进程中，农民工这一群体的社会保障问题是不可回避的，换句话说，农民工社会保障问题是否能够有效解决将直接影响城镇化、工业化和二元经济结构转换的绩效和进程。然而，作为城市的“边缘人”的农民工群体，他们享受的社会保障程度很低。

农民工的社会保障问题实际上是在农村富余劳动力向城市转移过程中，如何实现从传统的土地保障向现代化社会保障制度转换的问题。这个问题解决得好，会大大促进农民向城市的转移，加快城市化、工业化的进程，推动中国社会从城乡分割走向城乡协调发展。为农民工提供适度的社会保障，既是这个特殊群体的力量发展到一定程度的必然要求，也是经济发展到一定阶段的必然结果，更是有效解决“三农”问题、实现小康社会与和谐社会目标的必然选择。因此，研究农民工的社会保障问题既具有重要的现实意义，更

具有重要的战略意义。

推进农村剩余劳动力合理有序转移，可以为我国的工业化升级提供人力资源支持；伴随农村剩余劳动力的转移，更多的农民转变为市民，推动了城市化进程；劳动力转移到劳动生产率较高的部门，增加了收入，有利于减小城乡收入差距和推进城乡一体化。反之，农村剩余劳动力转移问题如果解决不好，工业化、城市化、城乡一体化等方面的工作也很难有实质性的突破。因此，农民工社会保障制度的完善有助于提升城市拉力，有效缓解工业化、城市化给农民工群体所带来的经济社会风险，也有助于从根本上解决农民工非永久性乡城迁移问题。由此可见，农民工社会保障问题是我国城乡一体化建设进程中需要给予更多关注和有效加以解决的关键性问题之一。

从现实情况来看，由于我国长期以来受城乡二元结构的制约，随着大量农村剩余劳动力向城市转移，出现了一个新的社会群体——进城务工人员即农民工。从职业角度讲，他们是工人；从身份上讲，他们是农民。这种职业身份与户籍身份的矛盾，使他们无法真正融入城市的主流社会与生活，而是逐渐演变成为一个被边缘化的新的弱势群体。如何有效进行制度设计，逐步完善农民工群体社会保障制度体系、吸纳他们进入一体化的社保网络，进而获得合法身份，享受市民待遇的问题已经超越了个别群体的利益诉求，这一问题的有效解决必然有助于实现小康社会与和谐社会目标。

社会保障是与家庭保障相对的概念，它随着工业化的产生而产生的，在农业化社会人们以土地为生，面临的风险主要是自然风险。而进入工业化社会之后，人们在机器化大生产中，面临着很多如工伤、失业等社会风险，在这些风险之下，人们会因社会原因而丧失劳动能力，进而丧失生存能力。而进入工业化社会之后，家庭保障在社会风险面前其保障功能也越来越弱化，不足以抵御这些社会风险，因此，国家承担起帮助国民抵御社会风险的责任，开始介入社会保障事业，对于国家来说有责任也有必要为其国民建立完善的社会保障制度，在风险发生时，通过社会保障制度的运行帮助生

活陷入困境的人渡过难关，同时，社会保障制度的建立也是国家促进经济发展、维护社会安定的需要。

在计划经济体制时期，我国建立了国家社会保障模式，这一模式在特殊的历史时期发挥过积极作用。改革开放以后，我国传统社会保障制度弊端逐渐显露，随着改革开放步伐的加快，我国开始了对传统社会保障制度的改革，其中是扩大社会保障制度的覆盖面和提高社会保障水平是我国社会保障改革的重要方向，而将农民工群体纳入到社会保障制度之内成为扩大我国社会保障覆盖面的重要举措。

自 20 世纪末开始，我国就积极开始探索如何建立和完善农民工社会保障制度的建立和完善，虽然农民工群体的社会保障问题一直以来广受社会各界关注，而且政府也出台过促进农民工社会保障制度建设的政策规定，但收效甚微。现阶段，我国以廉价劳动力作为经济发展优势的特征即将消失，随着劳动力的减少，农民工随着其社会地位的提高，会显现出越来越强烈的社会保障诉求，而这一点，从越演越烈的民工短缺现象就可以得到证实，因此，农民工社会保障问题已经成为放在我们面前越来越迫切需要解决的问题。

历史发展进程证明，进入工业化社会后，大量的剩余劳动力会从农业中释放出来，农民离开赖以生存的土地，开始纷纷涌入城镇，成为城镇人口在城镇就业和生活。但在我国城乡分割户籍管理制度将我国人口分为城市人口和农村人口，脱离土地来到城市谋生的农民虽然已经不再从事农业生产，但他们在户口性质上仍然是农民，而这种来到城市从事第二、第三产业却不能成为市民的农民，就成为了“农民工”这个特殊群体，可见，农民工是我国的特有现象。

一直以来，由于身份的特殊性农民工一直以弱势群体的地位徘徊在城市边缘，农民工群体自产生以来，变衍生出很多问题，如农民工社会保障问题等。农民工超过两亿占我国劳动力的比重超过四分之一，也为我国经济建设做出巨大贡献。一直以来，土地都是我国农民的保障，然而随着我国工业化的进程，我国农民纷纷转入城

市就业。脱离土地来到城市实现就业后，农民工理应享有同城市职工一样的社会保障待遇，然而我国现阶段社会保障制度的二元性，将农民工排除在城镇社会保障制度之外。为我国经济建设做出过巨大贡献的劳动力群体，不能享有平等享有社会保障，不仅是社会不公平性的体现，更不利于社会稳定，甚至会阻碍劳动力再生产。因此，我国农民工社会保障的建设一直是我国面临的重要民生问题。

二、研究意义

现阶段，我国农民工在其权利诉讼上更有话语权，完善其社会保障制度，是社会不断文明发展的要求，也是经济发展的要求，更是社会稳定的需要。

一方面，社会保障制度体系能够有效支撑劳动力市场的正常运转，社会保障体系不完善，就不能解除劳动者和企业的后顾之忧，这势必影响劳动力生产和再生产，进而影响劳动力市场有效运行和制约其功能的发挥。现代社会保障制度已经不再是传统意义上简单地为国民提供基本生活保障的收入再分配计划，而是可以作用于生产、消费等领域的重要经济制度，发挥着资源配置和促进经济发展的功能。因此，社会保障制度是劳动力市场平稳运行的制度前提，完善的社会保障制度能够促进劳动力的商品化，能够促进劳动力资源合理流动，提升国家或地区人力资本存量整体水平。

另一方面，劳动经济学的传统主题之一是劳动力的供给与需求。劳动力市场根据效率原则向就业者提供劳动报酬，竞争机制在劳动力资源优化配置过程中起主导作用，但由于劳动力个体之间存在禀赋差异，竞争必然带来优胜劣汰，进而引起贫富差距和弱势群体的产生。从这种意义上讲，以劳动者保障为核心的社会保障制度能够为劳动力市场的供给方及其家庭成员提供最基本的生活保障，在一定程度上通过收入再分配功能实现起点公平、机会公平和结果公平，而劳动力供给质量的改善有助于提高劳动力市场就业水平，就业水平的提高本身又可以促进社会保障供款的增加，改善政府调

节经济运行的能力，最终有助于提升全社会长期消费和投资能力，拉动总需求，进而引致劳动力需求扩张，增加就业。

社会保障制度和劳动力市场之间是相互依赖、相互支撑的，是一个不可分割的有机整体，劳动力的就业是社会财富创造的基础和源泉，也是社会保障制度存在的经济基础；社会保障制度本身是劳动力市场有效运行的制度前提，为劳动力市场运行服务，对劳动力本身人力资本存量、水平的提升和就业促进产生了积极影响。因此，在理论和政策研究中，不应该把社会保障制度和劳动力市场运行二者割裂开来，要深入研究二者互动机理和协调机制，而从社会保障制度和劳动力市场互动关系的视角进行经济学理论研究可以丰富劳动经济学、社会保障学、制度经济学相关学科的研究内容。

从现实看，完善农民工社会保障具有十分重要的意义：

第一，有利于推进农民工市民化，提高城镇化水平。农村剩余劳动力向非农产业转移是人类社会经济发展过程中一个不可逆转的长期过程。农村剩余劳动力向非农产业持续转移的过程，同时也是城市化水平不断提高的过程。从现实情况来看，由于工业化优先发展战略这一历史原因，我国城市化进程明显滞后与工业化，以户籍制度为核心的城乡二元经济社会体制对城市化进程产生了进一步的制约。其中的重要表现之一，阻碍城乡生产要素的自由流动和合理配置。农民工虽然长期在城市从事非农产业工作，但从身份来看，仍然是农村户籍人口，无法享受社会保障和公共服务的市民化待遇，这与农民工为城市经济社会发展所做出的重要贡献是极不相称的。由于基本社会保障的缺失，在城市从事非农产业的农民工就业稳定性差、就业环境亟待改善、工资水平较低，消费行为难以“城市化”，缺乏归属感和基本的安全感，人力资本投资激励不足，就业质量难以有实质性提高，这些都在一定程度上遏制了农民工投身城市社会建设和发展的积极性和创造性。城市化滞后的另一个后果是制约城市服务业发展和新兴业态出现，新增就业岗位创造能力不足，对吸纳农村剩余劳动力产生了严重制约作用。此外，完善农民工社会保障制度有利于引导农民工从非永久性乡城迁移向永久性乡

城迁移转变。农民工社会保障制度的完善更有助于农民工应对经济周期性变动所带来的就业和高生活成本问题，避免因农民工提前返乡、中断城市就业所带来的负面影响。通过上述分析可知，农民工社会保障制度的完善与发展有利于促进农民工及其家庭成员实现永久性乡城迁移、有利于二元经济社会结构向一元化积极转变、有利于稳步提高城镇化质量，推进农民工市民化进程。

第二，有利于实现基本公共服务均等化，促进社会和谐。公共服务是以政府等公共部门为主提供的，满足社会公共需求、供全体公民共同消费与平等享用的公共产品和服务。尽管世界各国对公共服务范围的界定不完全一致，但一般来说，主要涵盖基础教育、基本医疗卫生、就业服务、基本社会保障、保障性住房、公共文化、公共安全、基础设施和环境保护等方面。每个公民都应具有享用公共服务的权利，而且能够公平便捷地享有。因此，普惠性和可及性是基本公共服务实现均等化的主要衡量标准。解决好农民工社会保障问题，不仅关系到扩大内需，更关系到改善民生。解决好农民工社会保障问题，有助于使改革发展成果惠及广大农民工群体，缩小不同群体之间享有公共服务的差距。由此可见，完善保障和改善民生的制度安排，应该把农民工群体作为重点。和谐社会理论要求农民工与城市居民和谐相处，也是城市化质量提高的一种标志。福利水平普遍提高是社会和谐的内在要求，坚决要避免任何一个群体被边缘化或歧视。实现社会和谐，最为重要的是构建和实施有利于“社会和谐”的运行机制，至少应该包括：顺畅的社会流动机制、合理的利益协调机制、安全的社会保障机制和有效的社会控制机制。随着城市人口中的外来务工人员比重持续增加，如果仍然缺乏有效的社会保障机制和通畅的利益表达机制，这必然会导致农民工对城市社会怀有疏离感和责任意识匮乏，影响城市社会和谐稳定，降低城市化质量。由此可见，基本社会保障公共服务均等化不仅是建设社会主义和谐社会的基本理念，是落实以人为本的科学发展观的具体体现；同时，实现基本社会保障公共服务均等化成为强化政府公共服务职能、建设服务型政府和缩小区域发展差距的基本要求。

和主要途径之一，也对构建小康社会具有深远的战略意义。社会保障全民覆盖，人人享有基本医疗卫生服务，住房保障体系基本形成，社会和谐稳定。

第三，有助于破除劳动力流动障碍，促进劳动力市场一体化发展。现阶段，推动中国劳动力市场一体化的最重要的力量之一是大规模的农民工群体的乡城迁移。不仅体现在农民工的数量和规模极其巨大，还在于这一部分劳动力从其流动的一开始就采取市场化的就业方式。这就有力地促进了市场机制的发育，并成为促进城乡劳动力市场一体化乃至城乡之间经济融合的重要推动力。然而，农民工城乡流动的主要障碍虽然已经打破，但是，一些体制和制度性的阻隔仍然存在。目前，针对农民工的歧视性的劳动力市场政策大部分都已经清除，但是，社会保障制度的城乡分割、部门分割和地区分割仍然对城乡之间劳动力市场的一体化产生着负面影响。例如，农民工子女教育制度、社会救助制度目前仍然存在着比较明显的城乡差异，这在一定程度上制约着农民工的流动。农民工跨区域迁移及其导致的劳动力市场一体化是促进经济发展的重要动力。改革开放以来，农民工流动的特征最主要体现在：东部沿海地区的经济发展吸引了大规模的农民工群体异地就业。由于民营经济生长于传统经济体制以外，其就业决定也更加市场化，对于推动劳动力市场的区域整合和扩大市场机制的应用范围有着突出的贡献。随着经济的发展，未来仍然需要对一些重点领域，例如，对社会保障等公共服务政策进行深化改革，才能更有效地推动劳动力的区域流动。目前，社会保障统筹层次过低，社会保障账户缺乏区域间的可携带性，是阻碍农民工区域间流动和劳动力市场区域一体化的越来越重要的制约因素之一。这也成为未来中国劳动力市场改革的重要领域。因此，劳动力市场一体化必然要求逐步打破城镇劳动力与农村劳动力在制度、政策上的界限，逐步清除歧视性体制障碍，消除城乡分割的二元结构，构建相互协调的新型城乡关系；必然要求对城乡二元社会保障制度、教育培训制度和劳动力市场管理制度等方面进行统筹安排，使城乡劳动者都能平等地享受就业保障、职业安全

保障、养老保障、医疗保障、教育福利、住房福利等待遇。

第四，有助于农民工人力资本积累，促进就业质量的提升。农民工人力资本投资是指投入到农民工身上的，能提高农民工知识与技能，并能影响农民工未来货币收入和物质收入的各种投入。农民工的人力资本投资可以提高其劳动力素质，增强其从业竞争力。按照舒尔茨教授的分析，人力资本投资的主要形式具体包括：教育、在职培训、健康保健和劳动力流动。除了以上四种人力资本投资方式外，有助于获取劳动力市场的工资、职业需求等信息的活动，也可以视为人力资本投资。从广义上来说，为了形成和增强劳动力的生产性，增加未来的效用，任何直接针对改善或提高劳动者的职业技术能力、知识结构，以及其人力资本利用效率的费用支出，都可以视为人力资本投资。农民工社会保障制度通过直接或间接机制对农民工人力资本投资水平产生影响，进而提高农民工的就业能力和就业质量，有助于构建社会主义和谐劳动关系。

农民工群体的产生是我国工业化和社会制度变迁的结果，农民工问题成为困扰我国社会经济发展的特有问题的，农民工社会保障既有社会保障的共性，也有其特殊性。

第一节 社会保障理论

在工业社会中，人们所面临的风险越来越多，而引发这些风险的社会环境的因素也越来越大，因此传统的家庭保障方式逐渐弱化，而建立社会保障体系就成为各国维持社会安定，促进经济发展的必然选择。

一、福利经济学理论

西方经济学家以福利观点或最大化原则为基础，对经济体系的运行进行社会评价而形成的经济学分支学科为福利经济学。

（一）新历史学派的社会福利观

19 世纪 70 年代在德国经济学界具有统治地位的新历史学派最先倡导福利经济，以瓦格纳、施穆勒等为代表的代表人物。他们认为，集体经济的最高形式是国家，是公务机关随着社会的不断进步和文明程度的不断提高，国家的公共职能也在不断地增加和扩大，

一切通过个人努力而无法达到或者不能顺利达到的目标，都应该由国家来实现。

新历史学派以改良社会主义为出发点，主张要进行社会改革，要提高社会福利，而且要通过工会组织来调节劳资矛盾，此外，还提出国家要制定孤寡救济法、劳动保险法等。这些观点为德国政府建立社会福利制度提供了依据。自此，倡导研究“社会福利”的福利经济学产生了，它在资本主义国家阶级矛盾突出的状况下，通过主张政府通过从巨额利润中拿出一部分建立福利设施，来缓解阶级矛盾。

（二）经济学研究中的“社会福利”

最先提出以“社会福利”作为经济学研究中新观点的是霍布森。霍布森认为追求福利是人生的目标，而福利要以财富为基础。财富来自于土地、劳动、资本等要素。生产不仅是人类成本的消耗，同时也包含了也是包括精神享受；消费虽然是效用的享受，但同时消费也付出痛苦与成本。霍布森认为生产力的配置能够将劳动的痛苦降到最低，而消费品的分配要能够使社会效用达到最大，也就是要用最少的“人类成本”换取最大的“人类效用”，进而促进社会福利的最大化。

国家应该通过税收政策来消除财富在分配上的不均衡，为老年人提供抚恤金、对失业的人提供失业救济，为全民提供免费医疗等完善、健全的社会福利政策体系，使大多数人的最大幸福得以实现，从而确保能够获得“最大值的社会福利”。

（三）旧福利经济思想

英国著名经济学家庇古在以完全竞争为前提的条件下，系统地论述了福利的概念及福利政策的应用，并建立起了福利经济学的理论体系。庇古的福利经济学相对于后来的福利经济学而言，被称为旧福利经济学。

庇古的福利经济学将福利划分成两类：第一类是广义的福利，