

科思论丛

保障 与 民生

——太仓市城乡统筹社会保障体系建设研究

主编 王 竞

 中国劳动社会保障出版社

保障与民生

——太仓市城乡统筹社会保障体系建设研究

主编 王竞



中国劳动社会保障出版社



科思论丛

保障与民生

——太仓市城乡统筹社会保障体系建设研究

中国劳动保障科学研究院 编

主编 王 竞

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

保障与民生：太仓市城乡统筹社会保障体系建设研究/王竞主编. —北京：中国劳动社会保障出版社，2008.7

ISBN 978-7-5045-7252-3

I. 保… II. 王… III. 社会保障-研究-太仓市 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 109669 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 13.5 印张 4 彩插页 181 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价：30.00 元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652



2007年4月20日太仓市委浦容皋书记（右）接见中国劳动保障科学研究院课题组的同志。



2008年3月28日太仓市市长谢鸣（前中）和盛蕾副市长（前右）到太仓市人力资源市场调研。



2007年4月15日课题组在太仓市陆渡镇的企业调研。



2008年2月14日中国劳动保障科学研究院召开太仓市建设城乡统筹社会保障体系实践研讨会。



2008年2月15日中国劳动保障科学研究院田小宝院长（前左二）、劳动保障部农保司刘从龙副司长（前右三）、江苏省劳动保障厅陈励阳副厅长（前左三）等领导参观太仓市社区劳动保障工作站。



2008年2月15日太仓市劳动保障局陆俊局长向参加研讨会的专家介绍劳动保障“村村通”工程。

太仓市城乡统筹社会保障 体系建设研究课题组

课 题 顾 问

- 田小宝 中国劳动保障科学研究院院长 研究员
陈励阳 江苏省劳动保障厅副厅长
盛 蕾 江苏省太仓市政府常务副市长

课 题 组 组 长

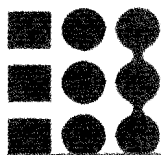
- 王 竞 中国劳动保障科学研究院副院长 副研究员

课题组副组长

- 王 成 江苏省劳动保障厅农保中心主任
陆 俊 江苏省太仓市劳动保障局局长

课 题 组 成 员

- 邸 妍 中国劳动保障科学研究院处长 研究员 硕士
李 娟 中国人民大学劳动人事学院 博士研究生
黄小勇 中国人民大学劳动人事学院 博士研究生
胡宏伟 天津市高新技术开发区劳动局副局长 硕士
吕润泽 中国劳动保障科学研究院科研处 硕士
黄敬东 江苏省劳动保障厅农保中心
顾敏华 江苏省太仓市劳动保障局副局长
潘宏明 江苏省太仓市劳动保障局办公室主任
张燕良 江苏省太仓市劳动保障局社会保险科科长



序

—

农民工是我国改革开放和工业化、城市化进程中涌现出来的一支新型劳动大军，从 20 世纪 80 年代乡镇企业异军突起到现在亿万农民进城务工，农民工队伍的规模逐年扩大。据统计，目前全国的农民工总数已发展到 2 亿多人。相应地，农民工的社会保障问题也日益凸显，越来越受到社会各界的普遍关注。党的十七大报告中提出到 2020 年要实现“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”的目标，这其中就包括农民工群体从较少参与到较多参与，乃至绝大部分参与的发展中的社会保障。

纵观世界社会经济发展的历程，农业劳动力向非农产业和城市转移是各国工业化和城市化进程中的普遍规律。发达国家大都是在先建立城镇社会保障制度之后，才逐步建立针对农村人口的社会保障制度。由于我国正处于社会主义市场经济初级阶段，农村劳动力

数量众多，在工业化、城镇化快速发展阶段，越来越多的农村富余劳动力将大批转移出来。大量农民工在城乡之间流动转移现象将在我国今后相当长的时期内存在。为此，研究和解决农民工的社会保障问题不仅关系到他们的切身利益是否能够得到保障，而且对统筹城乡发展、改善民生、建设和谐社会和促进我国经济社会又好又快发展，都具有十分重要的现实作用和极其深远的战略意义。

经济理论是对经济实践的升华。历史上，由于我国长期二元经济结构的客观现实，导致在城乡之间分别建立了不同的社会保障制度，其在覆盖范围、筹资方式、待遇水平等方面都存在着非常大的差距。目前，随着经济的快速发展和社会的全面进步，我国已经进入了城乡统筹发展的新时期，客观上要求建立与之相适应的城乡统筹社会保障制度，逐渐缩小城乡社会保障制度之间的差距，为全体社会成员提供有效的社会保障。“城乡统筹”不是“城乡统一”，城乡统筹社会保障是城乡统一社会保障的必经之路。当前城乡一体化发展中的社会保障体系建设，并不意味着在全国不同地区或城镇与农村之间一概“齐步走”和“一刀切”。客观地看，无论是区域之间或城乡之间的经济社会发展，还是不同群体对社会保障制度的需求都是存在差异的。因此，在研究建立覆盖城乡的社会保障体系的过程中，首先应承认这种差距，正视这种差距，然后在制度设计上适应这种差距，在实践中努力逐步缩小这种差距。无视这种差距或夸大这种差距，都会给我们实现既定目标带来阻力和困难。

“差异化”理论是由现代市场营销学发展而来的。它是指“一种新产品或一般产品能够满足不同客户需求的功能或特性”，其核心内容就是企业通过不断创新而为不同需求的消费者提供多样化的产品和服务，从而能够满足消费者不断变化和日益增长的多层次消费需求。将差异化分析运用到我国社会保障体系建立的工作中来，或许对我们开阔思路有所裨益。当前，在我国完善社会主义市场经济体制的过程中，政府的职能有相当部分在由原来的“管理型”向“服务型”转变。国家为城乡居民建立的社会保障制度作为一种公共产品能否满足城乡不同群体的需求，将直接关系到我党“执政为民”理念是否取得实效。

随着工业化、城市化的快速发展，20 世纪 80 年代以后出生的新生代农民工逐渐成为农民工的主体力量。新生代主要是农村初高中毕业后进城就业的青年和在城市长大的农民工子女，他们大都没有务农经验，也未准备回农村。他们渴望继续学习，希望掌握一技之长，从而找到稳定就业岗位，在城市里扎根。他们对未来的期望高，追求在社会发展中实现自身发展的愿望更加强烈。他们的要求与老一代农民工相比，正在发生新的变化，即由以往进城挣钱回乡向融入城市生活转变；由工资支付保障向参加社会保障转变；由改善住宿条件向要求提供城市公共服务转变。我们要高度重视农民工群体这一重大变化趋势，在注重解决老一代农民工问题的同时，着力研究解决好新生代农民工的发展问题。

分析农民工出现的新变化、新情况、新问题以及城乡之间社会保障现有的差距，农民工社会保障具有的差异化的特点十分明显。一是农民工的工资与城镇职工相比水平普遍偏低，社会保险的“低费率”要保持相当长时间；二是农民工群体规模庞大，制度政策的“广覆盖”才能使广大农民工普遍受益，特别是工伤保险；三是大部分农民工流动性强，手续程序上的“能转移”才能适应他们就业灵活性的特点；四是相当多的农民工随着稳定就业需要提升参保档次，与现行城市养老保险的“可接续”就成为需要和可能的事情了。五是农民工由于经济条件的限制，一般小病很少去医院。因此，“应急性”的大病统筹和住院医疗保险是农民工参保的重点；六是农民工的个人状况多样化，不同的年龄、家庭、经济状况等会使他们对生育保险产生不同的需求和期望值，因此生育保险要突出“选择性”，以适应他们不同层次的参保意愿。根据农民工对社会保障的差异化需求，政府必须在政策、险种、费率、保障水平、管理手段等各方面适应这些差异性，不断创新。“顾客就是差异”，有差异就要有政策、有措施。

当前，解决农民工社会保障问题要注意的环节是：

一、要统筹设计和制定农民工社会保障的总体框架，要考虑各个险种之间的关系，避免头疼医头、脚疼医脚，使制度互相掣肘。同时，还要考虑农民工社会保险与城乡其他类型人群之间的差异和关系，以便在身份、需求等因素发生变化

以后，现有制度之间便于接轨。从中要有意识地逐步缩小城乡社会保障制度之间的差距。

二、要适应农民工的特点，设计符合农民工“差异化”特点的社会保险险种。有些费率可以适当降低，以便让农民工能够缴纳得起，对其有吸引力。同时也要让用人单位承担得起，有支付力。

三、要分步实施，按照轻重缓急逐步建立起适合农民工需要的险种。根据农民工在社会保险方面最紧迫的需求，首先重点要扩大农民工参加工伤保险的覆盖面，因为农民工大量地从事着“苦、脏、累、险”的职业，工伤出险的几率比其他人群要高得多。其次要继续开展农民工参加医疗保险专项扩面行动，以大病和住院医疗保障为主，力争实现与城镇用人单位建立劳动关系的农民工基本都能纳入医疗保险的目标。另外，要抓紧研究制定低费率、广覆盖、可转移并与现行养老保险制度相衔接的农民工养老保险办法。

四、要研究和制定农民工社会保险的接续办法，使农民工缴纳的社会保险费能够跨地区、跨行业结转，政策能够衔接得上，从而解除他们对参加社会保险的后顾之忧，提高农民工参加社会保险的积极性。

“社会保障是基本的民生问题，是构建社会主义和谐社会的基础性工程”。当前，社会保障事业进入了一个新的历史时期，新情况、新问题不断涌现。农民工问题既是长期的，但也有它的阶段性。我们应该发展地看待农民工参保问题。农民工参加社会保险既给我们提出了许多新的课题，同时也为扩大社会保障的覆盖范围、积累社保基金、开辟新的社保领域提供了更加广阔的前景。因此我们要在积极应对的同时，不断探索、不断创新。

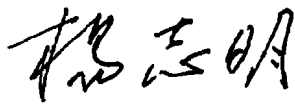
《太仓市城乡统筹社会保障体系建设研究》课题，是中国劳动保障科学研究院与江苏省劳动保障厅合作研究地方创新实践的一次尝试。这项研究是对农民工集中地进行了一次“CT”式的扫描，研究报告对包括农民工在内的社会保障问题进行了“切片”式的分析。太仓市的农民工问题十分突出，据统计，2006年末太仓市的外来人口就达到了35万，而太仓市本地的户籍人口才只有46.1万，

其中还包括本地需要转移的农村劳动力。太仓市建立的城乡统筹社会保障体系，正是考虑到了农业劳动力向城市转移过程中的发展趋势，在政策制度上既照顾到了老一代农业人口的生活与保障，又考虑到了新生代农业人口逐步转变为城镇居民所带来的问题与需求。面对不同参保群体，他们采取了差异化的策略，既做到“保险多开门”，对具有不同特点的人群设计不同类型的社会保险，同时又在各个不同险种之间建立起互相衔接的政策通道，从而满足了差异化人群的不同需求。

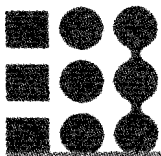
这项研究既有理论的探讨，又有实践的分析，还有指标体系的研究。研究成果符合太仓的实际情况，不仅得到太仓市市委、市政府和有关专家的充分肯定和积极评价，也为全国其他地区开展与推进符合农民工特点的社会保障提供了可资借鉴的办法。

课题组的同志让我为课题报告——《保障与民生》的正式出版写篇序。我就权将这篇工作体会作为出版《保障与民生》的序。

人力资源和社会保障部副部长



2008年5月1日



序 二

党的十六届六中全会明确提出，到 2020 年要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，十七大再次明确了这一要求。实现这一战略目标，就需要打破城乡分割的传统体制，为全社会提供均等化的公共服务，实现城乡居民同质化的生活条件，共享平等化的经济权利。无疑，这是一项具有广泛社会意义的历史性工程。

我市地处长江三角洲经济发达地区，是全国综合实力十强县之一。从经济实力、工业化和城市化程度来看，已经具备建立城乡统筹社会保障所需要的基本条件。为此，从 2004 年开始，我们紧密结合实际，积极推进以城乡统筹社会保障为目标的城乡一体化建设，逐步确立了“城乡统筹‘培训、就业、保障’三位一体”的工作模式，基本理顺了城乡统筹社会保障的管理体制，建立起了社会保障的法规制度，形成了一套行之有效的工作机制。这一过程得到

保障与民生

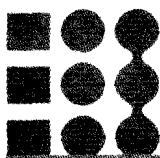
了苏州市委、市政府和江苏省委、省政府的关注和肯定。中国劳动保障科学研究院与江苏省劳动保障厅共同确定开展城乡统筹社会保障“太仓模式”的跟踪研究，从技术角度分析模式特点、指标体系、实践进程。现在，这一研究已经取得了阶段性成果。

我市探索推进城乡统筹社会保障体系建设，主要有这样几个特点：一是把农村居民纳入区域社会发展一体化考虑，协调提高城乡居民的保障水平；二是遵循城乡统筹保障的本质规律，把城市和乡村放在平等的地位并尽可能考虑农业的公益性，从法律和制度层面建立长效稳定的倾斜帮扶和一体保障机制，着手缩小城乡居民在技能培训、就业环境、养老水平、医疗保障等领域的差距；三是从落实科学发展观、构建和谐社会的高度，将这一工程纳入本地区的社会管理、发展建设、公共服务的新体制，进行统一谋划，协调推进。

城乡统筹社会保障是党和政府在经济社会发展过程中的理性选择，是一次广泛而深刻的历史性变革。我们将按照上级的精神，在加快建设现代化新太仓的进程中，继续积极探索，大胆实践，力争在城乡统筹社会保障上走在前列。

中共太仓市委书记

潘爱华
2008.4.8



前 言

城乡统筹社会保障作为现代社会的一种社会制度，是世界各国近百年来都在探索和追求的目标。它是在一定的历史时期、一定的经济发展水平、一定的工业化、城市化基础和政治背景下产生的。当前，我国正处于新的历史发展阶段，改革开放的 30 年使我国的国民经济取得了前所未有的成就。社会保障事关人民群众的根本利益，是基本的民生问题，是社会安定的重要保证。如何建立适合我国国情、覆盖城乡全体居民的社会保障体系，越来越成为各方面关注的焦点。党的十六届六中全会决定，到 2020 年，覆盖城乡居民的社会保障体系要初步建立。党的十七大再次提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”的战略目标。由于我国各地经济发展水平不同，工业化、城市化程度差别很大，因此在推进建立覆盖城乡的社会保障体系的过程中，各地的做法与进度