



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集国内外专家学者，对当前中国社会保障制度的完善
提出建设性意见，为政府决策提供理论支持。本书可作为
高校师生、研究人员、政策制定者、企业管理人员、社会
工作者、社区工作者、农民工等阅读。本书可作为高校
扩大高校哲学社会科学学术成果的影响力。



员工、企业与政府

——从农民工看中国社会保障制度的完善

A Study on the Social Security of Peasant-Workers

张 晖/著

光明日报出版社



高校社科文库

University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

1528674

F323.89/42134

不外借

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



员工、企业与政府

——从农民工看中国社会保障制度的完善

A Study on the Social Security of
Peasant-Workers

张 晖/著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

员工、企业与政府：从农民工看中国社会保障制度的完善/张晖著. —北京：光明日报出版社，2011.9

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-1394-5

I. ①员… II. ①张… 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 (2011) 第 158508 号

员工、企业与政府——从农民工看中国社会保障制度的完善

著 者：张 晖

出 版 人：朱 庆

责任编辑：田 苗 曹美娜

责任校对：谢 君 李 梦

封面设计：小宝工作室

责任印制：曹 诤

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010-67078244（咨询），67078945（发行），67078235（邮购）

传 真：010-67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbbs@gmw.cn，caomeina@gmw.cn

法律顾问：北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷：北京大运河印刷有限责任公司

装 订：北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社发行部联系调换

开本：690×975 毫米 1/16

字数：200 千字

印张：10.25

版次：2011 年 12 月第 1 版

印次：2011 年 12 月第 1 次印刷

书号：ISBN 978-7-5112-1394-5

定价：28.00 元

版权所有 翻印必究



自序

我对农民工的关注早在十年前就开始了，但这并不是我有什么远见卓识，而是出于我对过去生活最朴素的怀念。小时候因为父母工作忙，我在农村的外婆家生活过一段时间。我的外婆家虽然不像“林妹妹”的外婆家有显赫的地位，但是一样的人口众多，我也一样地受到了大家的关心和宠爱。我有四个姨、两个舅，加上母亲的堂弟妹竟然有十多个姨和舅，后来，我似乎成了全村的外甥女。再后来，我回到了父母身边，在城里读书、工作。但是，不管时世怎样变迁，世界如何变化，在我心目中那个贫瘠的渭北村庄始终是一块净土，我希望那些给过我美好童年的人们也都能过上幸福的生活。

地理课本上是这样介绍外婆家所属的地域：我国的小麦、棉花主产区之一。的确，除了种粮，这里再没有什么好的特产。像大多数中西部地区一样，土地承包后，大批劳动力走出家门，踏上了进城打工的路程。他们中有我的姨姨和舅舅们，有我的表兄弟姐妹，后来也有了我的表外甥、表侄，曾经有很多人托我找工作。我虽在高校工作，但也很难为他们找到什么工作。我很为自己帮不上忙而愧疚，总想为他们做些什么，每当遇到那些打工的人，打扫卫生的，送牛奶的，看门的保安，我都很客气，或者更确切地说，仅仅做到了以礼相待。而他们大都以加倍的真诚回报我，把我当朋友。的确，我们每个人都应该善待农民工啊！2004年底，政府从解决农民工欠薪问题入手，到2006年的一系列意见、法规的出台，农民工问题总算有望解决了。对我而言，也好像悬在心里的一块大石头落地了。

随后的一件事，又让我觉得自己高兴得太早了。我的孩子今年9月份就该上小学了，这原本不该有什么问题。我们夫妻俩都在某大学工作，一家三口的户口都在学校，又在学校住，我觉得，我的小孩上该校附属小学是理所当然的事。

4月份的一天，儿子从幼儿园回来着急地问我：“妈妈，我不在家的時候，



老师有没有来过咱们家？”我忙问：“你在幼儿园又干什么坏事了？”孩子说：“不是我们老师，是附小的老师。”“附小的老师来我们家干什么？”“我不知道，反正昨天去过很多小朋友家了。”第二天，我忙去问了幼儿园的老师，老师说，就是摸底调查，看看是不是确实住在这个学区里，我没有在意。又过了十来天，儿子又着急地问我：“是不是我表现不好，附小的老师就不来咱们家？”我连忙安慰他：“谁说的？附小老师不知道咱们住这儿。”第二天，去打听才知道，是幼儿园老师随口说了吓唬他的。同时，也知道了一个不乐观的情况，附属小学已经交给区教育局了，只是名字没有改，实际已经和我们工作的高校脱离关系了。孩子上学需要三证齐全，即户口，房产证，还有出生证。大概是小学的质量还好吧，把孩子户口和爷爷奶奶和外公、外婆放在一起的人很多，所以，房产证还必须得是父母的名字。

也就是说，附小已经没有义务解决学校教工子女上学的问题了。我没有想到，我还没有研究出农民工子女上学问题的对策，就先要解决自己孩子上学的问题。据说，这类问题归学校工会管，找到工会，校工会要求我们出具学校租房证明，我们租住了学校家属院的一套房子，没有学校的租住证明，小孩就算流动人口。

按照教育部门的规定，我的孩子不符合在附小上学的条件。我茫然了，不知道我的孩子应该在哪里上学？我想，如果附小不接收我儿子报名，我和他们打官司，让他们教育局和附小给我个说法。

我的父母听说后，很着急，孩子上学为什么要房产证呐？难道租房子住的人，孩子就不上学了，或者说就不能以同等身份，确切地说，是以同等费用享受义务教育。父母听说我准备采取的策略后，一致反对。你们要靠这种方式来解决孩子上学，不如送到我们身边来，心安理得掏赞助费上学。你们和人家打了官司，孩子即使上了学，还能不受影响？你自己吃过的苦还想再让孩子吃？母亲又提起我当初转学的事。

我小学二年级时，因为父母工作调动，转到另一个城市上学。我去的时候，班上已经满员了，老师给我加了凳子，让我坐在过道上，我的书包和书都得放在自己膝盖上，后来总算有了一个小桌子，但还是影响同学进出。再加上语言障碍，我长时间不能适应。回顾我成长的历程，那段经历给我带来了许多负面影响，我的自卑怯懦，甚至沉默寡言都是那个时候形成的。后来，尽管我很努力，可是那种被排斥、受歧视的阴影依然笼罩着我。

好在经过多方努力，学校房产处同意租给我们一间宿舍。拿到了租房证



明，虽然不等于入学通知，但是，按照他们的入学条件，我们都具备了，应该不会再有什么问题了。

有了这个插曲，我意识到这些问题不是一个在短时间内可以解决的。城乡二元分割的状况，怎么可能在短期内就完全消失呢？大家普遍认为户籍制度是造成城乡分割的重要原因，现在户籍制度的改革已经启动，行动较快的浙江省已经宣布在2007年底以前取消城乡户口，代之以常住户籍登记。

试想，假如有一家人，父母都在学校打工，一家人栖身在教学楼的值班室，他们六岁的孩子能同父母住在一起，能在附近的附小上学吗？答案毫无疑问是否定的，首先，他们全家人的户口是个问题，其次，即使户口不再是障碍了，他们能找到租赁房屋的证明吗？

所以，孩子只能留在老家当“留守儿童”，夫妻俩每日在安静整洁的校园，默默忙碌着，夜深人静的时候思念着孩子，幻想着有一天自己的孩子也能坐到这样的教室里。要是他们也打定主意，一定要把孩子接到身边，或者老家没有合适的人照看孩子，孩子还是不能在附近的小学上学，得到那些离家远的民办学校去上学。这样，父母就得在辛劳的工作之余抽时间接送孩子。即使最后，他们掏得起几万元的赞助费让孩子在这个附小上了学，谁又能保证他们的孩子不会受到排斥和歧视呢？

孩子上学的障碍哪里来的？他不是跟着父母游山玩水来了，难道我们不是纳税人吗？孩子上学的权利是受国家法律保护的。既然我的孩子应该在附近的小学上学，那么，教学楼里那对农民工的夫妇的孩子为什么就不能在附近的小学上学呢？他们也是纳税人，父母也在为这个城市做贡献，法律也一样保护他的孩子上学的权利。

说实话，我现在倒是非常希望那些课题能够立项，因为这个问题并不是像我和大多数人想的那样简单。

我想，要是，那个打扫卫生的大姐有一天也可以理直气壮地说：“不让我孩子上学，我和他们打官司！”也许农民工融入城市的日子就不远了吧。我期待着这一天的到来，并为之努力奋斗！这是我对无数关爱我、帮助我，给了快乐童年和美好记忆的亲戚老乡们的唯一回报。

这是我开始进行课题时写下的文字，记录了我当时的心情，也交待了我选题的初衷。几年过去了，农民工融入城市的过程还在推进中，社会保障问题依然有待完善，本书是在我博士后工作报告基础上修改完成的，有部分内容已经公开出版发表，希望我的研究和思考能对此有所推进。



CONTENTS 目 录

自 序 / 1

第一章 序言 / 1

1. 1 研究意义 / 1

1. 1. 1 农民工社会保障是解决“三农”问题的关键所在 / 2

1. 1. 2 研究农民工社会保障问题有助于中国社会保障制度的发展和完善 / 2

1. 1. 3 通过对农民工社会保障问题的研究促进中小企业的发展 / 3

1. 2 研究综述 / 4

1. 2. 1 政府社会保障职能研究概况 / 4

1. 2. 2 进城、流动与保障：农民工社会保障问题研究综述 / 6

1. 3 本章小结 / 13

第二章 农民工社会保障状况 / 14

2. 1 浙江省农民工生活状况 / 14

2. 1. 1 调查浙江省农民工个人状况分析 / 14

2. 1. 2 调查浙江省农民工在城市生活工作情况 / 17

2. 2 调查浙江省农民工获得社会保障状况 / 20



- 2.2.1 参加社会保险情况 / 20
- 2.2.2 其他劳动保护情况 / 21
- 2.3 农民工权益保障状况 / 22
- 2.4 本章小结 / 24

第三章 农民工社会保障缺失的原因分析 / 25

- 3.1 现行制度对于农民工社会保险的安排 / 25
 - 3.1.1 相关规定 / 25
 - 3.1.2 农民工实际得到的保障状况 / 26
- 3.2 农民工参加社会保险难的原因分析 / 27
 - 3.2.1 城乡二元结构 / 27
 - 3.2.2 现行社会保险制度的缺陷 / 27
- 3.3 政府、企业、农民工：一个简单的模型分析 / 28
 - 3.3.1 政府行为的分析 / 28
 - 3.3.2 企业和农民工的行为 / 29
 - 3.3.3 结论及不足 / 30
- 3.4 本章小结 / 30

第四章 社会保险对农民工的意义 / 32

- 4.1 农民工对参加社会保险的态度 / 32
 - 4.1.1 低收入影响了农民工参加社会保险的积极性 / 32
 - 4.1.2 收入较高、有留城倾向的农民工参加社会保险的意愿也高 / 34
- 4.2 影响农民工参加社会保险的因素 / 34
- 4.3 农民工留城影响因素 / 36
 - 4.3.1 研究假设 / 36
 - 4.3.2 方法及变量 / 37
 - 4.3.3 结果 / 39
 - 4.3.4 研究结论 / 40
- 4.4 流动状态对农民工的影响 / 41
- 4.5 本章小结 / 42

第五章 企业行为分析 / 43



5.1	企业对农民工参加社会保险的态度	/ 43
5.1.1	企业为留住人才, 积极为农民工办理社会保险	/ 43
5.1.2	在外部压力下, 企业可能会给部分农民工缴纳社会保险	/ 43
5.1.3	企业对技能不高的农民工参加社会保险消极对抗	/ 44
5.2	企业数据的实证分析	/ 44
5.2.1	数据来源	/ 44
5.2.2	变量及假设	/ 45
5.2.3	结果分析	/ 46
5.2.4	对比分析	/ 47
5.2.5	研究结论	/ 48
5.3	访谈资料验证了实证分析的结论	/ 48
5.3.1	社会保险费率较高, 企业负担重	/ 48
5.3.2	参加社会保险对企业吸引员工意义不大	/ 49
5.3.3	员工流动频繁影响了企业发展	/ 49
5.3.4	其他福利措施	/ 50
5.4	企业对社会保险不同项目的需求不一致	/ 50
5.5	本章小结	/ 51
第六章	地方政府政策分析	/ 53
6.1	地方政府的态度行为	/ 53
6.2	上海综合保险模式	/ 54
6.2.1	上海综合保险模式简介	/ 54
6.2.2	上海模式评析	/ 56
6.2.3	上海市的综合保险的不足	/ 57
6.3	杭州市农民工参加基本养老保险“双低”政策评析	/ 58
6.3.1	双低政策存在的问题	/ 58
6.3.2	“双低”政策需要改进和完善	/ 61
6.4	杭州和上海模式比较	/ 63
6.5	农民工参加工伤保险的分析	/ 65
6.5.1	我国进入工伤风险的高发期	/ 66
6.5.2	“民工荒”的出现, 为工伤保险覆盖面的扩大创造了条件	/ 67
6.5.3	扩大工伤保险覆盖面的博弈分析	/ 70



6.5.4	结论	/ 72
6.6	生育保险	/ 73
6.6.1	高出生缺陷率反映了农民工参加生育保险的必要性	/ 73
6.6.2	各地的生育保险政策比较	/ 74
6.7	本章小结	/ 75
第七章	现状解析	/ 77
7.1	农民工社会保障问题是我国社会保障领域各种矛盾的集中体现	/ 77
7.1.1	农民工社会保障与不同地区利益之争	/ 78
7.1.2	农民工与不同利益群体之争	/ 80
7.2	农民工社会保障问题反映了我国社会保障制度存在的根本问题	/ 82
7.2.1	我国社会保障制度的核心理念之争	/ 82
7.2.2	我国社会保障制度的历史债务问题	/ 87
7.3	员工、企业和政府三方责任界定	/ 88
7.4	构建企业员工合理协商的平台	/ 90
7.5	本章小结	/ 91
第八章	推进农民工社会保险的对策研究	/ 92
8.1	地方政府转变态度	/ 92
8.2	规范企业经营	/ 93
8.3	提高农民工参保能力	/ 94
8.4	逐步完善制度	/ 94
8.4.1	区别对待	/ 94
8.4.2	循序渐进	/ 95
8.5	农民工社会保险政策设计与相关建议	/ 96
8.5.1	推进工伤保险, 努力实现全覆盖	/ 97
8.5.2	构建适应农民工特点的医疗保险制度	/ 97
8.5.3	完善“双低办法”参加养老保险	/ 97
8.5.4	逐步解决转移难问题	/ 98
8.5.5	逐步作实费基为降低费率创造条件	/ 98
8.6	本章小结	/ 99



第九章 农民工社会救助和社会福利制度的构建 / 100

9.1 贫困及济贫制度的发展历程 / 100

9.1.1 贫困的定义及济贫制度的发展历程 / 100

9.1.2 反贫困制度的意义 / 106

9.1.3 西方国家贫困救助政策的实践 / 107

9.1.4 西方国家贫困救助制度的改革 / 110

9.2 中国城镇贫困救助制度的建立 / 111

9.2.1 社会分配方式变化的影响 / 112

9.2.2 国企改革的影响 / 112

9.2.3 产业结构调整的影响 / 113

9.2.4 人口结构的影响 / 114

9.2.5 我国城镇贫困人口的特点 / 118

9.2.6 中国城镇低保制度的特点 / 118

9.3 积极推广完善中的农村最低生活保障 / 120

9.4 在居住地为农民工提供最低生活保障 / 121

9.5 从性别视角审视农民工社会福利政策 / 122

9.6 切实保障农民工子女的受教育权 / 123

9.7 本章小结 / 124

第十章 农民工与农村养老保险制度的接续 / 125

10.1 农民社会养老问题研究 / 125

10.2 建立农民非缴费型养老保险的必要性分析 / 126

10.2.1 文献回顾 / 126

10.2.2 生育高峰出生同期群的生命历程 / 126

10.2.3 建立非缴费型社会养老项目是中国农村的必然选择 / 130

10.2.4 结论 / 131

10.3 建立农民非缴费型养老保险的可行性分析 / 132

10.3.1 文献回顾 / 132

10.3.2 农村养老模式转变成本的涵意 / 133

10.3.3 中国农村养老模式的选择 / 134

10.3.4 农村养老模式转变成本的分担 / 137

10.3.5 结论 / 139



10.4 农民工与农村养老保险制度的接续 / 140

10.5 本章小结 / 140

第十一章 总结 / 141

参考文献 / 143

后 记 / 147



第一章

序言

1.1 研究意义

农民工是一个具有中国特色的群体，不同学者给出了不同的定义，大家认同的定义是指：户籍在农村，但主要从事非农产业，以工资为主要收入来源的人。这是中国在经济转型时期出现的特殊问题，是以户籍制度为代表的城乡二元经济结构在市场经济下的延伸。其他国家虽然也存在着（或者曾经出现过）农业人口向非农产业的转移，但是并不存在针对这个流动群体的社会保障问题。

农民工问题是伴随着改革开放而出现的，但是，政府对农民工的态度经历了由开始的默许到 20 世纪 90 年代的限制；进入新世纪以来，政府逐步开始重视农民工问题，特别是从 2004 年到 2010 年，中共中央连续发出了 7 个指导“三农”工作的一号文件，这一系列政策，表明中央政府对农村乃至农民工问题的认识有了新的转变。无论是基于农村的发展还是加速城市化进程，都需要把农村剩余劳动力从农村转移出来，农民工逐渐市民化，这已经成为政府和学术界的共识。2006 年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》已经明确指出要“积极稳妥地解决农民工社会保障问题”，2009 年底出台了包括农民工在内的“养老保险关系跨省转移接续办法”，并规定从 2010 年 1 月 1 日开始实施，新方案设计了具体的跨省转移接续办法，同时也不允许农民工“退保”。

应该说新方案的改革力度是比较大的，解决了以往被认为是制约农民工参加社会保险瓶颈的“转移难”问题，但是包括农民工在内的员工似乎并不领情，至少到目前为止，新政的实施并没有带动员工踊跃参加社会保险；相反，广东省在新政实施前出现了农民工连夜排队“退保”的现象。到目前为止，我们还无法评估新政实施的效果，但是，至少它还没有真正被农民工所接受。



所以，研究农民工社会保障问题依然有重要意义。

1.1.1 农民工社会保障是解决“三农”问题的关键所在

改革开放以来，我国逐渐形成了以出口为导向的经济发展模式，东南沿海等经济发展地区需要大量劳动力，中西部地区的农村人口向这些地区转移，这些转移出来的人口并没有为流入地所接纳，他们除了具有自由劳动的权益外，享受不到其他任何权益，其家庭成员还在农村，在农村有宅基地和承包的土地。随着经济发展的需要，第二、三产业需要大量的劳动力，导致农民工数量大幅度增加，国家统计局 2010 年 3 月公布的农民工数量是 2.3 亿人，形成了一个庞大的社会群体。然而，他们中的大多数人既没有被城市的社会保障制度所覆盖，又无法享受农村的社会保障制度（尽管水平很低），原有的土地也无法再为他们提供保障。这种状况不仅严重地影响着劳动力的合理流动，也不利于城乡经济发展与社会的和谐稳定。

在城市和农村徘徊的农民工既不属于农村，在城市也没有归属感，他们从事各种繁重危险的劳动，通过超时工作获取微薄工资来维持自己和在农村的家庭成员的基本生活。改革开放 30 多年来，中国经济飞速发展，取得了为世人瞩目的成绩。大量的劳动力不仅是经济发展的推动力，同时，也承担了发展的成本，不仅他们长期忍受着孤独，在城市从事各种脏、累、危险的工作，他们的家人也在农村成为“留守儿童、留守妇女及留守老人”，部分第一代农民工已经回到农村，他们的后代又开始在城市打拼。流动到城市的农民工需要逐步转移到城市，这不仅是城市发展的需要，也是统筹城乡发展的需要，农村发展和农业的现代化建设也需要逐步减少农村人口，已经流动到城市的农民工真正成为城市所吸纳接收。

1.1.2 研究农民工社会保障问题有助于中国社会保障制度的发展和完善

从实践上看，中国社会保障制度经过 30 年的改革和发展已经建立起了一个较为完善的体系，但是，应该看到这个制度依然存在着诸多问题。多年来，中国经济的发展主要依赖于出口和投资，但是 2008 年的全球金融危机以来，给中国外向型经济发展模式带来了重大影响。转变经济发展模式，启动内需成为政府必须面对的问题。

启动内需的重要环节就是加快社会保障制度的覆盖面，加大社保力度。而现实是社保制度覆盖的人群有限，被社保制度所覆盖的有限人群所能得到的保障也有限，但是，即使这样一个有限保障的社保制度也给各方面带来了沉重的



压力：①政府着力扩大社会保障制度的覆盖面，仅中央财政为此投入的各项补贴已经超过千亿元，各级财政不堪重负。②企业负担也很重，企业想办法不参保，劳动保障部门为防止企业的舞弊行为而大伤脑筋。③不同利益群体对保障制度也不满意，有的农民工不参加社会保险；有的参加社会保险又“退保”；几乎享受不到任何社会福利，也缺乏可靠的救助制度，可以说没有保障。

政府大力推广农民工参加社会保险，其深层次的原因在于政府期望农民工加入社会保险，以缓解原有社会保险制度因参保人口逐渐老龄化而带来的危机。

农民工社会保障问题是我国社会保障制度诸多矛盾的集中反映。改革开放以来，中国社会保障制度的发展变迁是为经济体制改革服务的，遵循以问题为导向的发展路径。按照一些专家的说法“扮演了灭火队”的角色，国有企业的改革出现了问题，通过社保制度来解决，有关社保制度的根本理念及各相关利益群体的责任和权利都比较模糊，另外，还涉及到社保制度的转轨成本等问题。要从根本上解决农民工社会保障问题，必须首先明确各级政府以及企业、员工的责任，特别要界定政府在各项社会保障项目中的职能；其次，分离社会保障制度的转轨成本；第三，充分发挥工会在促进社会保险制度完善中的作用，这是解决农民工乃至中国社会保障制度完善的必经之路。

在现代工业社会，获得社会保险是劳动者的一项基本权益。然而，目前农民工的社会保险权益还没有落实，大多数农民工没有进入社会保险体系，有些农民工虽然进入了社会保险体系，实际上也无法享受社会保险待遇。这一事实的存在，严重地损害着农民工这一特殊劳动群体的基本权益，影响着劳动关系乃至全社会的稳定与和谐，影响着工业化、城市化的进程，也影响着国民经济的健康发展。因此，研究并切实解决农民工社会保险问题，已经成为社会保障领域中的一个重要课题，这对于构建和谐劳动关系，促进社会主义新农村建设，实现经济持续健康发展、社会和谐进步，具有十分重要的现实意义。

1.1.3 通过对农民工社会保障问题的研究促进中小企业的发展

本研究也希望从企业竞争力角度来研究农民工社会保险问题，这首先是基于期望能推进农民工社会保险制度建设。目前，各地农民工社会保险“扩面”受阻的一个重要原因是企业的态度不积极，研究企业对农民工社会保障制度的态度和企业的承受能力，有助于破解农民工社会保障制度建设的症结问题。其次，通过对这一问题的研究，能够促进我国企业，特别是中、小企业竞争力的



研究。

在农民工社会保险问题上对企业研究的缺失,不仅影响到农民工社会保险制度的建立,这就是各地农民工社会保险参保率不高的原因,同时,由于各地对农民工社会保险参保政策的差异而导致的企业负担水平不一致,也影响了不同地区和行业的投资。

我国劳动密集型制造业在对外贸易中不断面临着反倾销的压力,而国内企业由于成本压力不愿意为农民工缴纳社会保险,这不仅使农民工社会保险制度的建立陷入了困境,也使企业发展陷入了低成本竞争的困境,产业升级和企业竞争力的提高都无法落实。本研究的落脚点在维护农民工合法权益的同时,保护企业特别是中、小企业的竞争力,为政府解决当前的现实矛盾问题提供对策。

浙江等东南沿海省份经济发展较快,主要的推动力在于民营经济,民营企业是农民工就业较为集中的场所,建立农民工社会保险制度直接关系到企业的竞争力。在劳动力价值基础上研究建立农民工社会保险问题具有重要的理论价值和现实意义,通过对浙江省的研究将其他地区提供经验。

(1) 农民工社会保险问题是一个重要的现实问题。逐步分类解决农民工的社会保险问题,对于保障劳动者的合法权益、营造和谐劳动关系、促进劳动力合理流动、加快经济发展、完善中国社会保障制度,建设社会主义新农村,都具有重要的推动作用。

(2) 农民工普遍具有低收入的特征,低工资成为众多中小企业在竞争中取胜的法宝,建立农民工的社会保险是否会影响众多中小企业竞争力?在保护企业竞争力和维护劳动者合法权益之间找到恰当的平衡点,是当前政府需要着力解决的现实问题。

1.2 研究综述

1.2.1 政府社会保障职能研究概况

现代社会保障制度 1883 年在德国诞生,所以,政府社会保障职能研究的历史并不长。按照政府是否干预经济而形成以哈耶克、弗里德曼等自由学派为代表的学者认为,在不违背竞争的前提下,政府可以提供“最低限度的收入保障”,但是,政府对贫困人群的救济有可能产生对私人慈善事业的挤出效应;以凯恩斯为代表的干预学派则认为政府应该介入社会保障领域以刺激有效需求的不足,其主张对二战后各国社会保障制度的创立和发展发挥了重要



影响。

实践中的各国社会保障制度因其经济、社会、政治制度和历史文化条件的不同而带有本国的特色。依据政府与市场在社会保障中提供的作用，艾斯平·安德森认为大体上可分为三类：第一种模式的典型代表是美国，政府仅为极少数无力通过市场获得保障的人提供低水平的保障；第二种类型是“保守主义”福利制度，以德国为代表的基于严格缴费的社会保险模式，政府的作用主要是维护阶级和社会地位的差异；第三种是“社会民主主义”模式，以英国为代表的“福利橱窗”，资格的确认主要取决于公民资格或长期居住资格，在这种制度类型的国家中，政府承担的责任最多。

由于20世纪70年代的经济危机而导致西方国家的财政危机和人口老龄化带来了社会保障制度的全面改革，在关于改革的讨论中，最突出的是政府的作用问题。政府是社会保障制度模式选择中关键的因素，社会保障的制度差异归根结底是由于政府其中的不同作用造成的，改革的关键在于重新认识政府的社会保障职能。

20世纪后期至今，社会保障特别是养老保险的研究则主要集中于不同保障制度的效率比较与模式选择上，最为引人注目的是养老保险私有化的出现及由此引发的争论。世界银行推荐了多支柱型的养老保险制度，这是在各种筹资模式之间进行权衡利弊的选择与搭配，从本质上说，也是权衡政府和市场作用的份额，在市场和政府之间寻找合适的平衡点。

西方国家的历史表明，构建以政府为单一主体的社会保障制度和安全网，政府不仅在经济上无力承担重负，也不可能动员社会资源来满足公众不断变化的需求。因此，政府应该突破传统的国家与社会的二元模式，实现国家与社会、政府与非政府组织相互交流、合作与协调的共同管理模式；政府没有能力独自承担全部社会保障的责任，公民的社会保障应该由政府、民间组织、家庭和个人共同承担。

社会保障政府职能按照其本来的含义应该包括两方面的内容：一是政府和社会保障制度上的职责是什么，二是怎样实现其职责。国内的研究偏重于研究政府的职责，特别是集中在以下几个方面。

(1) 政府社会保障财政责任：刘福垣等认为社会保障的主要财政责任应该由政府来承担^①；郑功成认为政府应该确保全体人民能够分享社会经济发展

^① 刘福垣，社会保障问题的理论思考与对策 [N]，中国经济时报，2001年6月8日。