

流动人口医疗保障的社会学研究

Liudong Renkou Yiliao Baozhang De Shehuixue Yanjiu

盛 昕 田 雨 等著



中国社会科学出版社

流动人口医疗保障的社会学研究

Liudong Renkou Yiliao Baozhang De Shehuixue Yanjiu



盛昕 田雨 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

流动人口医疗保障的社会学研究 / 盛昕等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6625 - 3

I. ①流… II. ①盛… III. ①流动人口 - 医疗保障 - 研究 - 中国
IV. ①R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 167003 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
责任校对 王善翔
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 7 月第 1 版
印 次 2015 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 271 千字
定 价 60.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

2010 年国家社科基金一般项目成果

项目批准号：10BSH054

序

《流动人口医疗保障的社会学研究》专著是盛昕研究员主持的，2010 年国家社科基金项目的最终成果之一。这部专著在充分运用文献资料和实证调查资料的基础上，对流动人口医疗保障制度进行了实证研究，具有后续的针对性，充分体现了应用研究的特点，同时也有一定理论深度，为城市化、社会保障，社区等理论应用于分析实际问题提供了范例。

—

该专著的选题非常好，具有前沿性。流动人口的医疗保障问题是当今社会关注的热点、难点问题之一，我国正经历人类历史上最大规模的人口流动，在改革开放、城市化、市场经济等一系列因素作用下，大量人口从乡村流入城市，第二次人口普查全国有流动人口 2.6 亿，剔除市辖区人户分离人口，则流动人口为 2.2 亿，而现在仍有增长趋势。流动人口的社会保障特别是医疗保障却远远滞后，不适应流动人口的需要，而流动人口医疗保障的解决也具有一定难度。流动人口医疗保障需求的刚性，与流动人口的流动性，给流动人口医疗保障制度的制定与实施造成了障碍。

该专著抓住这一难题，通过借鉴国内外经验与实证调查，提出了解决流动人口医疗保障的制度模式，具有重要的现实意义，解决流动人口社会保障，特别是医疗保障将促进经济的发展，历史和现实都证明，流动人口对地区经济发展的贡献是巨大的，国外经济发达的城市都是移民城市，我国经济发达的广州、深圳、东莞、上海等地都是流

动人口最多的城市。流动人口对流入地国内生产总值的贡献率在百分之二十以上。

解决流动人口医疗保障问题将促进社会的稳定,因为医保需求是刚性的,没有医保,一旦发生大病就可能因病返贫,影响流动人口对流入地的认同。

解决流动人口医疗保障问题将促进社会的公平正义。公平正义是社会正义的本质特征,流动人口参与医保,解决“看病贵,看病难”的问题,也就是向普惠制迈出了一大步。

该专著的可贵之处就在于对解决“热点”、“难点”问题做出了自己的可贵努力。

二

任何研究都是在前人研究成果的基础上进行拓展、创新。该专著在这方面做得比较突出,对国内流动人口社会保障研究进行了述评。对流动人口社会保障的发展、内在结构、制度模式、不同地区制度差异都做了述评,对于流动人口社会保障好的经验与做法也都做了评析,为研究流动人口的医疗保障提供了基础。

特别是该专著对国外流动人口医疗保障制度进行了详细的梳理与述评,为国内解决这一问题提供了借鉴与参考。“他山之石,可以攻玉。”该书对不同类型医疗保障制度下流动人口的医疗保障如以英国为代表的国家医疗保障制度下流动人口医保;以德国为代表的社会医疗保险制度下流动人口医保;以美国为代表商业医疗保险制度下流动人口医保;以新加坡为代表的储蓄型医疗保险制度下流动人口医保;对其流动人口医疗保障制度的优缺点及改革方向也做了评析,并对我国流动人口医疗保障制度的启示作了思考。

该专著的最突出特点是突出实证调查研究,课题组在东北老工业基地城市哈尔滨、长春、沈阳,以及发达城市北京、上海、成都、深圳七个城市,抽取 1534 个流动人口样本,进行了问卷调查。对于流动人口医疗保障参保意愿,服务需求以及不同类型流动人口医疗保障

需求进行调查与评估。并且对于老工业基地城市流动人口参保意愿,服务需求与发达地区流动人口的参保意愿,服务需求进行了比较研究,对不同经济发展模式对流动人口医疗保障的影响也做出评估。为党和政府部门决策提供了实践基础。

三

该专著重点设置了对策建议篇,占全书三分之一,这是在实证调查的基础上提出了“怎么办?”的问题,体现了社会学的规范功能,也体现了作者们的担当意识。

对策建议中,既有对流动人口医保制度、政策提出方向性、指导性的概括层次较高的建议,也有比较具体、可操作性强的建议。对流动人口医疗保障制度的建设具有重要的参考价值。由于我国相当长一段时间社会结构呈现城乡二元结构,无论是养老保障制度还是医疗保障制度都是城乡分设。而处于流动状态的流动人口,主要是农民工,没有专门的医疗保险制度,在制度上处于空白状态,各地虽然都相应建立了一些具体办法,又基本处于“碎片化”状态。因此,该专著从城乡统筹角度,医疗保险转移接续、救助体系实现途径、法律制度建构、医疗服务均等化,环境公平与健康权益保障等方面提出了多方面建议,许多建议针对性强对流动人口医疗保障制度建设具有指导意义。

当然,作为流动人口医疗保障制度研究,涉及众多学科,该专著从社会学视角对其进行了透视,今后尚需多学科、多视角进行综合研究。而且由于各地经济发展不平衡,流动人口的医疗保障体系也有不同特点,需要进行深入研究。希望作者们在现有研究基础上不断拓展、深入,拿出更多更好的成果。

董鸿扬

2014. 7. 12

目 录

第一篇 文献述评篇

第一章 国内流动人口社会保障研究述评	(3)
一 流动人口社会保险方面的研究	(3)
二 流动人口社会救助方面的研究	(6)
三 关于流动人口社会保障影响因素的研究	(6)
四 关于流动人口社会保障建设的研究	(8)
五 流动人口健康和卫生保健情况研究	(10)
六 农村流动人口医疗保障研究	(13)
七 总结与反思	(17)
第二章 国外流动人口医疗保障研究述评	(20)
一 不同类型医疗保障制度下流动人口的医疗保障	(20)
二 国外流动人口医疗保障制度优缺点及改革的方向	(26)
三 国外流动人口医疗保障制度对我国的启示	(29)

第二篇 调查评估篇

第三章 流动人口医疗保障参保意愿的调查评估	(35)
一 流动人口医疗保障参保现状	(35)
二 流动人口参加医疗保险的意愿	(39)
三 调研结论与对策思路	(47)
第四章 流动人口社区医疗服务需求的调查评估	(49)
一 城市流动人口健康状况	(50)
二 社区流动人口医疗卫生服务体系建设状况	(56)
三 社区流动人口医疗卫生建设存在的问题	(60)

四 加强社区流动人口医疗卫生建设的对策与建议	(67)
第五章 不同类型流动人口医疗保障的需求评估	(78)
一 不同类型流动人口的特点及医疗保障需求	(78)
二 对不同类型流动人口医疗保障需求的思考	(89)
第六章 不同经济发展模式对流动人口医疗保障的影响	
评估	(102)
一 经济模式变动决定人口移动模式	(102)
二 经济利益的差异导致人口移动	(104)
三 老工业基地与发达省份的现行医保模式对比	(104)
四 不同经济条件下流动人口医保模式比较的思考与	
建议	(108)

第三篇 制度评估篇

第七章 中国医疗保障体系发展历程	(113)
一 中国医疗保障体系的发展历程	(113)
二 医疗保障的制度性难题	(127)
三 中国医疗保障体系未来发展战略	(133)
第八章 流动人口医疗保障的制度模式	(138)
一 流动人口医疗保障的现行模式	(138)
二 城市流动人口医保模式的保障现实	(139)
三 当前城市流动人口医保模式的现实困境	(144)
第九章 流动人口医疗保障的政府责任	(148)
一 流动人口医疗保障中政府责任的基础	(149)
二 流动人口医疗保障中的政府责任的反思	(155)
三 流动人口医疗保障中的政府责任重构	(162)

第四篇 对策建议篇

第十章 流动人口医疗保障城乡统筹的新思考	(173)
一 统筹城乡医疗保障基本概念界定	(173)
二 统筹城乡医疗保障相关理论	(178)
三 统筹城乡医疗保障的必要性和可行性	(184)

四 统筹城乡医疗保障制度的建议	(188)
第十一章 流动人口医疗保险转移接续的新探索	(194)
一 流动人口基本医疗保险转移接续的必要性	(194)
二 流动人口基本医疗保险转移接续的实现情况	(196)
三 流动人口基本医疗保险转移接续难以实现的深层原因	(198)
四 完善流动人口基本医疗保险转移接续制度的现实思考	(200)
第十二章 流动人口医疗救助体系实现的新路径	(205)
一 完善流动人口群体医疗救助制度的重要性	(205)
二 流动人口群体医疗救助的现状及其缺陷	(209)
三 西方发达国家城市在医疗救助体系完善中的经验	(217)
四 城市流动人口群体医疗救助体系的完善内容	(218)
第十三章 流动人口医疗保障法律制度的新建构	(223)
一 流动人口医疗保障法律制度建设的理论基础	(223)
二 流动人口基本医疗保障法律制度的不足	(227)
三 完善流动人口医疗保障法律制度的建议	(236)
第十四章 流动人口医疗保障服务均等化的新进展	(246)
一 流动人口公共服务均等化的基本内容	(246)
二 实现流动人口基本公共服务均等化的紧迫性	(249)
三 实现流动人口基本公共服务均等化的根本点	(250)
四 实现流动人口基本公共服务均等化的体制保障	(251)
五 分步推进流动人口公共服务均等化	(254)
六 推进流动人口社会医疗保险的公平性	(255)
第十五章 环境公平与农民工健康权益保障的新选择	(257)
一 环境公平理论	(258)
二 环境公平问题在农民工群体中的表现	(264)
三 环境公平问题与农民工的健康权益的关系	(271)
主要参考文献	(278)
后记	(283)

第一篇

文献述评篇

第一章

国内流动人口社会保障研究述评

随着城乡一体化的发展、国家户籍制度管理的松动以及农村土地制度的改革，越来越多的农民离开赖以生存的土地，来到陌生的城市寻求新的发展机遇。他们来到城市后，作为东道主的城市人如何对待这些流动人口，原来生活环境的人际关系、社会支持系统是否依旧，出现非人为因素导致的事故如何处理，成为摆在全社会面前的一个问题。而社会保障作为经济、社会的“稳定器”与“安全网”，是政府提供的公共产品之一，不论城乡居民都有权享有，而游离于城市与乡村的流动人口，由于其自身的流动性，及政策设计的不合理性造成其社会保障权的缺失，引发了诸多社会问题。有鉴于此，诸多学者从不同的研究视角、运用不同的理论与研究方法对流动人口的社会保障问题进行了深入的研究，取得了丰硕的成果。综合国内研究成果，从流动人口的特点出发，从流动人口的社会保障现状，以及影响因素与发展路径等方面的研究文献进行综述。

随着中国经济的不断发展，人们的消费观念也出现了新的变化，从过去的追求温饱到现在要求更高的生活福利，人们对于社会保障的呼声也是一浪高过一浪。在国家对社会保障投入不断增加的前提下，社会保障的实施项目、覆盖范围、待遇水平、服务标准都有了大幅度提高，取得了一定成就。但总体来看，依然存在着一些问题，特别是从流动人口角度讲，问题更加突出。

一 流动人口社会保险方面的研究

作为流动人口主体的农民工，随着其占中国产业劳动力的比例不

断上升,社会保障问题也越来越突出。中国农民工养老、失业、医疗、工伤、女职工生育保险的参保率分别只有 33.7%、10.3%、21.6%、31.8% 和 5.5%。另根据《中国流动人口发展状况报告》最新数据显示,2009 年流动人口参加工伤保险、医疗保险(商业医疗保险除外)、养老保险、失业保险、生育保险和住房公积金的比例分别为 30.0%、48.7%、22.7%、6.5%、3.2% 和 2.6%,仍有 39.0% 的流动人口没有参加任何形式的社会保险。

1. 流动人口养老保险方面

流动人口的社会保障问题一直备受关注,而事关流动人口未来老年生活保障问题的养老保险更是一个不容忽视的方面。尽管国家制定了一系列政策来推动流动人口参保,但“参保率低、覆盖面窄、退保率高”是普遍存在的问题。徐琴、鲍磊从流动人口的个体特征、外出打工原因、收入、流动性、制度、留城意愿给出了上述问题的解释,制度障碍造成参保率低,流动性对参保行为影响显著。桂世勋通过对比深圳特区和上海市解决城市外来从业人员的养老保险问题的模式,提出降低养老保险费缴纳的“低门槛”,基金构成上实行社会统筹与个人账户相结合,养老金支付上,实行权利与义务对应的“低标准享受”原则等内容。而统一我国的养老保险制度,平衡基金流量,确保基金的安全和实现保值增值,改善和健全社会保险养老金的管理制度也有助于流动人口养老保险状况的改善。

2. 流动人口医疗保险方面

劳动和社会保障部于 2006 年颁布《关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知》明确指出,争取在 2006 年底农民工参加医疗保险人数为 2000 万,2008 年底与城镇用人单位建立劳动关系的农民工基本纳入医疗保险。受自身特点的影响,流动人口大多数从事最脏最乱的工作,导致疾病侵害和职业病的风险性大,更需要医疗保险的保障。但实际情况是,流动人口参加医疗保障的总体水平低,个体特征、就业的行业特征及单位所有制对流动人口参加医疗保障模式选择有重要影响,因此,有必要提高流动人口的人力资本和收入水平,改革二元分割的城市劳动力市场,提高流动人口的医疗保障参保率。

3. 流动人口工伤保险方面

我国流动人口工伤保险起步较晚,流动人口并未成为工伤保险的主体,工伤保险待遇不能有效保障流动人口需要。从已有的研究看,性别、行业类别、单位性质、工作性质对工伤事故有显著影响;流动人口对工伤保险的了解程度、教育水平与其参保意愿有相关性。刘芳在对农民工工伤立法及其实施状况的基础上,指出工伤保险存在覆盖面狭窄,缴费率确定不合理,保险基金收支不平衡、重赔付轻预防的问题,主张建立科学有效的费率机制,加大基金管理,加强工伤保险与预防的结合。于欣华、霍学喜认为,要淡化劳动关系与劳务关系的区分,简化工伤认定程序,采用工伤保险、雇主责任保险和民事赔偿相结合的制度体系解决流动人口的工伤保险问题。

4. 流动人口失业保险方面

目前我国流动人口的失业保险研究较少,从研究方法上讲多为质性研究。李华明、向颖珍认为,随着我国工业化的推进,灵活就业将会越来越普遍,流动人口将不单是农民工,本科生、研究生甚至博士生都会成为流动人口,失业保险将会越显重要,但由于欠缴失业保险费严重、失业保险金领取缺位等原因,使失业保险方面存在很多困难,究其原因,一是领取条件苛刻,二是统筹方式不合理,三是累加方式不公平,对此主张建立流动人口专项失业制度,提高流动人口对制度的认知程度,完善社会保险失业体系。

5. 流动人口生育保险方面

随着流动人口举家迁徙趋势的增加,女性流动人口的比重也在逐年上升,就业比例也在不断加大,但其社会保障权益方面仍旧存在空白,对于女性这一特殊群体而言,生育保险尤其重要。据统计,很多地方参加生育保险的职工人数只占工伤保险参保人数的20%左右,且大多数为国有、集体企业职工,私营企业及自由就业者的生育保险得不到保障。对此,应通过完善政策体系,扩大生育保险覆盖面,把私营企业职工、个体工商户全部纳入生育保险社会统筹;同时需要政府予以重视,用政策手段推动女职工生育保险;企业依法参加生育保险;女性流动人口增强自身的维权意识等手段发挥生育保险的作

用。张莹认为,建立流动人口生育保险制度是人口流动的必然趋势,是维护广大流动人口生命健康权、改善人口状况的客观需要,但由于制度上、观念上、法制上的障碍,流动人口的生育权并未完全享有,主张通过立法的形式确立流动人口生育制度的社会地位,推进生育制度的创新。

二 流动人口社会救助方面的研究

流动人口在城镇缺乏社会救助方面的支持,很难享受到最低生活保障。张书杰指出,现行的城镇社会救助体系只覆盖了城镇户籍人口,而流动人口尤其是农民工很难享受到最低生活保障制度的社会救助等权益。王章华、颜俊指出,由于社会制度、社会关系、文化及个人等原因,流动人口(主要是农民工)在城市中存在着就业机会不平等,居住隔离,交往狭窄及社会保障待遇不公平等难以融入城市社会的问题。通过对流动人口社会保障现状在体系建设、社会保险参保状况、福利水平及社会救助方面存在问题的分析来看,确实存在体系不健全、参保率低、福利水平缺失及无法享受社会救助及住房补贴等方面的制度性障碍,中国流动人口是一个复杂的庞大群体,解决其社会保障问题有很大难度。郑功成在肯定未来统一全国社会保障制度的目标的同时,主张现阶段依据公平、共享、渐进的原则,分层分类地解决流动人口的社会保障问题。肖严华从流动人口的特征着手,分析了在中国经济转型与社会变迁过程中,社会保障制度被多重分割,包括城乡、区域、社会人群分割,这构成了人口流动的阻碍,主张打破这些分割,建立全国统筹的、覆盖面广的、保障水平低的、层次多样的社会保障制度。

三 关于流动人口社会保障影响因素的研究

关于影响流动人口享有社会保障的因素,学者们从不同方面进行了总结,但归根到底主要有历史、制度设计、流动人口自身等方面

原因。

1. 从历史角度看,中国的社会保障体系从诞生之初就忽视了农村人口的利益

1951年由当时的政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》确立了适用于中国城镇职工的劳动保险制度,实施范围包括城镇机关、事业单位之外的所有企业和职工。作为新中国最重要的一项社会保障制度从确立之初就忽视了占中国绝大多数人口的农村人口的利益,并且随着时代的变迁这种倾向依旧存在。这种对旧体制的制度依赖,着重表现在户籍制度方面。秦杰指出,户籍制度使人口流动在很大程度上是“不完全流动”,流动人口进入城市后由于受到户籍制度的限制,享受不到城市居民的保障待遇,表现在:非本地户口的流动人员不能领取养老金、失业金;不能享受看病优惠政策;无法获得最低生活保障制度的救助等。由于没有城市户口,流动人口与市民身份不同,法律地位不同,不能享受与市民相同的社会保险待遇。

2. 从制度方面讲,受当时现实情况的制约

社会保障制度在设计之初对于国民经济的恢复、社会的发展、人民生活的安定起到了不可代替的作用。但是,随着社会的变迁有些制度已经不适当今情况的需要。樊小刚认为传统体制下的户籍制度是成为限制流动人口在城乡之间流动的不可逾越的屏障,它将消费品与其他权益保障捆绑在一起,农民没有更好的选择余地。郑秉文指出,沿海城市将社会保障“碎片化”为城市保障、农村保障和综合保障,其中还存在着诸多“小碎片”,且这些碎片之间缺乏衔接,在流动人口身份转换时不能保障其权益,致使“断保”、“退保”现象严重。

3. 从流动人口自身因素来说,受到自身及群体特征的影响,参加社会保障的意识不够强烈

赵健杰、刘晴通过调查获知,农民工临时工作的平均工作周期是4—6年,建筑行业2—3年,而根据规定,养老保险需在一个地方累计缴费15年才能享受退休金。朱宝安认为流动人口特别是农民工,自身没有把社会保障权看做是自己的基本权利,没有足够的维权意识,认为是否享有社会保障权不重要,每月缴纳社保费是对自己收入