

社会保障 问题研究



——和谐社会构建与社会保障国际论坛

邓大松 向运华◎主编

社会保障 问题研究



——和谐社会构建与社会保障国际论坛

邓大松 向运华◎主编



人民教育出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

社会保障问题研究——和谐社会构建与社会保障国际论坛/邓大松、向运华 主编.
—北京:人民出版社,2009.2

ISBN 978-7-01-007701-7

I. 社… II. ①邓…②向… III. 社会保障-中国-文集 IV. D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 011807 号

社会保障问题研究

SHEHUI BAOZHANG WENTI YANJIU

——和谐社会构建与社会保障国际论坛

邓大松 向运华 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:42.75

字数:881 千字

ISBN 978-7-01-007701-7 定价:96.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

2007年11月23—26日，武汉大学社会保障研究中心主办的“社会主义和谐社会构建与社会保障国际论坛”隆重举行。

参加此次国际会议的代表近300人，包括美国、加拿大、德国、法国、英国、澳大利亚、巴西、印度、斯里兰卡、加蓬、菲律宾和中国香港、中国澳门特区的学者。来自劳动和社会保障部、教育部、中华全国总工会、中国社会科学院、国家自然科学基金委、中国社会保险学会、湖北省劳动和社会保障厅、武汉大学的嘉宾在开幕式上发表演讲。此次会议共提交论文130余篇，主要围绕农民工社会保障、最低生活保障、和谐社会医疗保障、社会保险关系接续等社会保障问题展开了探讨，主要有以下几个方面：

第一，参会的国内外知名专家就中国社会保障建设与改革做了主题发言，武汉大学周长城教授和深圳大学陶一桃教授分别主持了这一阶段的会议。

中国社会科学院唐钧教授回顾并评析了中国社会保障政策，对中国社会保障政策发展做了若干探索性思考。加拿大渥太华大学经济系主任Rose Anne Devlin做了题为“Do Physician Remuneration Schemes Matter? The Case of Canadian Family Physicians”的报告，总结了来自加拿大的经验，探讨了医生薪酬计划是否有作用，为中国医疗保障改革和完善提供了国际视角。武汉大学社会保障研究中心主任邓大松教授做了《统筹发展城乡社会保障制度，构建覆盖全民的社会保障体系》的报告，阐述了我国将在2020年建成的覆盖城乡的社会保障体系所应具备的基本特征，论述了应处理好的八大关系，并提出了加快农村社保体系建设等五大迫切任务。德国明斯特大学Heinz-Dietrich Steinmeyer教授做了题为“Social Security and Economies in Transition—Experiences from Eastern Europe and South America”的报告，通过分析东欧和南美社会转型期社会保障发展的历史经验，为中国社会保障改革和发展提供了有针对性的建议。中南财经政法大学赵曼教授做了题为《中国医疗保险改革》的报告，分析了“三项改革”的关系和“中国病”的症结，针对我国医疗改革的实际困难，提出了“三改联动”的总体思路，主张将国有医院从卫生部划归国资委，解除卫生

部与国有医院的“父子关系”，同时，鼓励民营资本和外资进入医疗卫生行业，并加强监管。美国斯普林阿伯大学教授 Roster A. Reuther 做了题为“Social Insurance: The United States Social Security System”的报告，分析了美国社会保障体系中的社会保险的现状，着重论述了美国社会保险的运行机制和基本状况，在总结美国社会保险建设经验的基础上，有针对性地为中国社会保障制度改革提出了一些具体建议。加拿大渥太华大学 Vicky Barham 教授做了题为 Fee-for-service vs Capitation: Anything You Can Do-I Can Do Better (and Cheaper) 的报告，比较了按服务收费和按人头收费两种不同的缴费模式，通过实证比较了各自效果，为中国医疗改革中收费方式等核心改革问题提供了具体思路。

第二，与会专家学者就农民工社会保障和社会保险关系接续问题做了主题发言，国务院法制办陈培勇处长主持了这一阶段的会议。澳门理工学院陈庆云教授做了《有关社会保障政策问题研究》的主题发言，对社会保障政策制定的标准做了阐述，并以澳门为例，描述了澳门社会保障政策的基本轮廓，分析了澳门社会保障基金对社会保险精神的偏离，并对澳门重构社会保障基金制度的改革进行了评价。斯里兰卡科伦坡大学讲师 G. D. Dharmakeerthi Sri Ranjian 博士做了题为“Social Security and equality of life of the peasant migrant women in Sri Lanka: A Sociological Perspectives”的主题发言，从社会学的视角出发，分析了斯里兰卡女性迁移农民人口的社会保障与社会公平状况，深入剖析了处于转型期的发展中国家农业人口流动、社会保障权益与社会公平等问题。南京大学童星教授做了题为《农民工的劳动保护和社会保障》的主题发言，分析了农民工劳动保护和社会保障现状以及影响农民工获得劳动保护和社会保障权利的因素，并提出了相应的改革对策。上海财经大学郭士征教授做了题为《农民工社会保障研究》的主题发言，认为农民工身份特殊、处境艰难，而保障需求又十分迫切，为了落实他们应有的公共权力、构建更加和谐的社会关系，有必要花更大的力气研究和开展农民工社会保障，并从模式、账户、基金运作等方面提出了具体建议。西北大学席恒教授做了题为《中国养老保险理想模式与现实选择》的主题发言，根据我国养老保险实施现状，提出了我国养老保险的理想模式与现实选择之间的平衡问题，认为在理想模式组合与现实条件约束下需要通过加大制度创新来克服现实困难。中国人民大学李绍光教授做了题为《社会保险基金运营管理的战略思考》的主题发言，分析了我国社会保险基金运营管理中的具体问题，并从战略高度阐述了社会保险基金运行的总体改革思路，并针对影响基金监管、运营的现实迫切问题提出了具体对策。南京财经大学林治芬教授做了题为《城乡统筹目标下的农民工养老保险制度构建》的主题发言，认为解决农民工养老保险问题的根本办法是为其搭建一个城乡融通的养老保险制度平台，在这个平台上，农民同所有劳动者一样，无差别地自主缴费，并根据缴费享受相应的统筹配套待遇。

与会专家学者还就农民工社会保障与社会保险接续问题进行了讨论，上海财经

大学郭士征教授主持了这一阶段的会议。浙江大学何文炯教授做了《农民工社会保险问题探讨》的主题发言,就社会普遍关心的农民工社会保险问题进行了深入阐述,分析了建立农民工社会保险体系的必要性和紧迫性,并对体系构建过程中的关键问题做了详细分析。中国社会科学院刘翠霄教授做了题为《农民工社会保障与和谐社会构建》的主题发言,认为要采取强制性手段将农民工纳入社会保障范围,要大力健全农民工工伤保险和医疗保险制度,要加强对农民工的培训,保障农民工子女接受义务教育。暨南大学林毓铭教授做了题为《有关社会养老保险的几个问题研究》的主题发言,通过建立相应模型,对社会保险建立过程中几个关键问题进行了阐述,认为我国社会保障二元化现象明显,基础性改革最首要的是制度参数是公平问题,而制度缺失也会带来社会保障资源配置效率损失。湖南行政学院邓微教授做了题为《农民工社会保障》的主题发言,分析了我国农民社会保障体系建设的中的几个宏观问题,并有针对性地提出了建立、健全农民工社会保障体系的具体建议。

第三,部分与会专家、学者围绕最低生活保障、和谐社会医疗保障两个主题做了发言,进行了热烈讨论,武汉大学王保真教授主持了这个时段的会议。

中央财经大学李晓林教授做了题为《有关社会保障的几个问题初探》的主题发言,着重强调了社会保障中的精算问题,就我国社会保障改革中的精算应用、改革与发展提出了具体看法。华中科技大学丁建定教授做了题为《城市居民最低生活保障管理中德问题与完善对策》的主题发言,发言描述了武汉市武昌区低保管理现状,分析指出了机构和社会职责分工不合理等问题,并有针对性地提出了强化业绩考核、完善动态管理等对策。东北大学李坚教授做了题为《城市居民最低生活保障标准的运行效果》的主题发言,发言概述了鞍山市城市居民最低生活保障情况,评估了鞍山最低生活保障制度运行效果,并得出了若干启示。中山大学申曙光教授做了题为《新型农村合作医疗的制度性缺陷与制度完善》的主题发言,他认为,新型农村合作医疗制度存在制度性缺陷,而这种制度性缺陷恰是影响其实施效果的根本原因,根除制度缺陷应重点通过采取提高制度公平性等对策予以解决。复旦大学封进教授做了题为《健康风险的社会保障:对中国农村的研究》的主题发言,她利用CHNS数据,估计了农民医疗需求函数,研究了政府补贴政策对降低农民负担的有效性,并评估了各种方案,同时发现,仅仅补贴住院费用作用十分有限,而同时补贴门诊费用则是更加有效的方案,尤其对于低收入农民而言是如此。

与会专家学者还就最低生活保障、和谐社会医疗保障两个主题进行了讨论,华中科技大学丁建定教授主持了这一阶段的会议。国务院法制办陈培勇处长做了题为《社会保障是构建和谐社会的重要组成部分》的主题发言,从实际政策制定部门角度分析了社会保障制度建设在构建和谐社会中的重要作用,并就社会保障政策制定和改革的具体思路进行了阐述。首都经贸大学吕学静教授做了题为《改革与借鉴——从日本医疗保险制度改革谈起》的主题发言,分析了日本医疗保险制度的基

本状况，并借鉴了日本经验，为中国医疗保障制度改革提出了加强药品价格和医疗收费标准管理等具体建议。武汉大学王保真教授就中国医疗改革问题做了介绍，并就农村合作医疗制度改革路径做了重点分析，得出了中国医疗改革关键是要处理好政府、市场、社会的关系等若干重要结论。

在“农民工社会保障、最低生活保障、和谐社会医疗保障、社会保险关系接续”议题之外，会议论文和发言还涉及了有关社会保障的其他方面的问题。会议论文和发言借鉴了来自欧美、日本和我国港澳地区的社会保障建设经验，较为全面、客观、深入地分析了我国农村社会保障制度建设，提出了和谐社会建设中社会保障支出的绩效评估体系，实证分析了我国地区经济发展差异与社会保障建设的关系。此外，在养老保险方面，会议论文和发言针对养老风险规避、国外社区养老体系以及农村养老保险制度建设，也提出了很好的建议。

通过会议的讨论与交流，进一步加深了对现阶段我国社会保障建设的全局性认识，明确了我国社会保障事业的发展重点，会议达成了多项共识，取得了丰硕成果，与会代表认为，此次会议的内容集中、组织高效、讨论深入，是一次及时、务实、成功的会议。

目 录

一、农民工社会保障

我国农民工社会保障的现状评估、问题及其改进·····	郭士征 / 3
农民工社会保障与和谐社会构建·····	刘翠霄 / 12
农民工的社会保障问题分析及政策建议·····	罗元文 / 37
Social Security and Quality of Life of the Peasant Migrant Women in Sri Lanka; A Sociological Perspectives ·····	H. A. A. Swarnawathie, G. D. DharmaKeerthi Sri Ranjan / 47
新型农村社会养老保险制度模式分析·····	刘昌平 谢 婷 / 58
最低工资标准下的农民工就业·····	张智勇 / 69
对失地农民社会保障的“重庆模式”的反思·····	陈亚东 / 77
Study on the Urban House Security of the Peasant Workers ·····	Guo Fengyu, An Yufa, Zhao Shiqiang, Ma Lijun / 85
建立农民工养老保险制度创新模式的思考·····	孟颖颖 / 95
“便携性损失”与农民工养老保险的制度创新·····	郑飞北 / 104
上海市农民工养老保障初探·····	朱 娜 / 113
我国农民教育和农村财政支出问题分析·····	李 嫒 / 123

二、最低生活保障

城市居民最低生活保障标准的运行效果 ——以鞍山市为例·····	李 坚 / 137
我国社会救助资源分配的公平性研究·····	黎 民 / 145
城市居民最低生活保障管理中的问题与完善对策 ——以武汉市武昌区为个案的研究·····	丁建定 / 157
我国就业援助服务问题研究·····	李运华 张成文 / 170

浅谈对我国农村最低生活保障制度的认识	杨 兵 王雪蝶 / 179
--------------------------	---------------

三、和谐社会医疗保障

Do Physician Remuneration Schemes Matter? The Case of Canadian Family Physicians	Rose Anne Devlin, Sisira Sarma / 189
Fee-for-Service vs. Capitation: Anything You Can Do-I Can Do Better (and Cheaper)	Vicky Barham, Rose Anne Devlin, Olga Milliken / 219
The Health Care Reform in China: Problems and Suggestions	Zhao Man, Lv Guoying / 246
改革与借鉴	
——从日本医疗保险制度改革谈起	吕学静 / 261
新型农村合作医疗的制度性问题	吴宏洛 / 270
垄断均衡与破除: 我国县乡医疗市场现状分析对策研究	杨 军 朱国忱 / 281
Social Risk Management Options for Health Care in Rural China	Jin Feng / 294
医改构想: 基于德国新历史学派与实践	沈长月 安月兴 / 313
新型农村合作医疗的制度性缺陷与制度的完善	申曙光 周 坚 / 326
武昌惠民医院实践“基本卫生保健制度”的初步调查	王保真 陈 蓓 / 340
少数民族贫困地区农民健康现状及其新型农村合作医疗制度的选择	
——以新疆部分贫困地区为例	阿布都外力 / 354
美国医疗保障制度及其启示	张奇林 / 365
城镇居民医疗保险覆盖农民工的思考	毛 瑛 王颖文 聂 兰 / 371
构建新型农村合作医疗可持续发展的需求基础	杨红燕 李宜凌 / 379
浅析医疗保障产品公共性的缺失及其防范	吴振华 / 389
浅析本土文化对健康促进的影响	刘大玉 / 398

四、社会保险关系接续

统筹发展城乡社会保障制度 构建覆盖全民的社会保障体系	邓大松 胡宏伟 / 405
搭建城乡融通的制度平台	
——解决农民工养老保险问题的思路	林治芬 / 416
实现全国社会保障“一卡通”	
——由“地方粮票式”的保障到“全国粮票式”的保障	褚福灵 / 421
高新技术企业养老保险难题及其制度创新	刘志英 / 427

我国农村养老保险主体缴费责任与能力探析·····	李雯铮 / 434
--------------------------	-----------

五、其他社会保障问题

Social Security and Economies in Transition

——Experiences from Eastern Europe and South America

·····	Heinz-Dietrich Steinmeyer / 451
-------	---------------------------------

Social Insurance: The United States Social Security System

·····	Robert A. Reuther / 454
澳门社会政策中社会保险的缺位及修复·····	郑益奋 / 469
中国社会保障制度改革前瞻·····	唐 钧 / 476
社会保障公平与效率的制度变迁·····	林毓铭 / 488
论中国城市偏向的社会保障制度与城乡居民收入差距·····	曾国安 胡晶晶 / 500
社会保障是构建和谐社会的的重要组成部分·····	陈培勇 林 琳 / 510
公共管理类学科研究生培养如何适应和谐社会需要·····	邓大松 刘昌平 / 513
完善城镇基本养老保险制度以适应进城“农民工”参保 ···	刘昌平 殷宝明 / 521
新型农村养老保险制度探索·····	孙永勇 / 530
关于农村社会保障制度建设中政府决策的几点理论认识·····	张国斌 / 537
养老风险及其规避分析·····	王增文 / 552
新疆社会保障水平增长与经济适应性的适应性分析·····	赵 立 阿布里克木 / 564
人均社会保障适度结构水平测度模型研究·····	孙健夫 郭 林 / 573
社会公正视角下的东西部社会保障状况比较研究·····	周长城 韩秀记 / 579
基于构建和谐社会的社会保障支出绩效评估初探·····	李春根 李建华 / 590
我国城镇社会养老保险制度历史变革评析与发展方向·····	杨海文 / 600
加拿大大学养老金计划的特点及启示·····	马淑杰 / 609
民众心理变化对瑞典社会保障改革的影响·····	常宇靖 / 619
跨国移民的社会保障问题及国际合作·····	向运华 章 洁 / 626
公共养老基金管理刍议·····	周志凯 / 633
浅谈我国社保基金监管中的问题及改进·····	谷永春 李 娅 / 641
企业年金基金增值管理的有关技术分析·····	张 骞 / 650
政府公共政策与弱势群体社会保障制度的完善·····	冯海芳 / 659
企业的公平性与员工工作绩效关系的研究·····	陈晶璞 / 665

一、农民工社会保障

NONGMINGONG SHEHUI BAOZHANG

1

我国农民工社会保障的现状评估、问题及其改进

郭士征

(上海财经大学公共经济与管理学院)

摘 要：农民工的问题，特别是农民工的社会保障问题，正越来越被社会各界高度关注。由于他们身份特殊、处境艰难，而保障需求又十分迫切，为了落实他们应有的公共权利、构建更加和谐的社会关系，有必要花更大的力气研究和推进农民工的社会保障。本文仅就农民工社会保障的发展现状作出初步评估，并针对现存的问题，提出切实的改进方策。

关键词：农民工 社会保障 改进

应该说，农民工是个非常特殊的群体，传统身份是农民，但他们已离开土地和居住地，成为事实上的城市居住人口，当他们融入城市并成为城市经济活动的重要组成，以及城市产业的新成员后，这种特殊的边缘化身份，再加上巨大的保障需求，必然要与城市原有的社会保障架构形成冲突。事实上，农民工的社会保障早已迫在眉睫，它的完善不仅涉及亿万农民工的生存权和福利权，而且正在极大地影响着社会的稳定发展。可以不夸张地说，没有健全的农民工社会保障，就谈不上社会的公平正义，更谈不上和谐社会的构建。中央从 20 世纪 90 年代起就非常重视农民工的问题，特别在 2005 年到 2007 年三年里中共中央国务院就多次重申，要维护农民工包括社会保障在内的合法权益。因此，我们今天来讨论和研究这个重要课题有着巨大的现实意义。

一、现状评估

(一) 各方已有共识。随着城市化进程的加快，农民工流量的激增，以及社会要求保护农民工权益呼声的加强，上至中央下至地方，从管理部门到理论界、学术界，都已建立起一个共识：那就是要群策群力加快建立、完善农民工社会保障是当务之急。

应该说,共识是发展前提,有了这种共识,农民工社会保障的发展才有可能和希望。

(二) 发展已趋加快。建立农民工社会保障不可能一蹴而就,但如果主客观条件逐步成熟,其发展就能加快。自从 2005 年胡锦涛总书记在中央经济工作会议上,强调各地政府要为农民工认真解决社会保障问题以来,短短两年中,农民工社会保障发展步伐明确加快。据劳动和社会保障的统计,截至 2007 年 3 月底,参加工伤保险和医疗保险的农民工人数已达 2680 万人和 2410 万人,分别比上年底增加 143 万人和 43 万人。上海的农民工综合保险也发展迅速,2006 年参保农民工人数已达 289.7 万人,2007 年的发展目标即综合保险覆盖面要扩大到 300 万人,如按“十一五”规划,到 2010 年,上海农民工综合保险参保人数更要达到 350 万人,换言之,到那时农民工综合保险实际要覆盖到所有在沪就业的农民工。可见,加快发展已成定势。

(三) 缺乏发展规划。目前农民工社会保障发展势头虽不错,但缺乏发展规划,各地自搞一套,既没完整的政策法规安排,又没有适应各地的原制度框架,总的状况还是“走着瞧”,走到哪里是哪里,前进目标比较模糊,对未来发展还远没有进行系统规划,继续走着先放开再收归的老路。为此,自然要付出更大代价,改革成本将会高出人们预期。

(四) 普及程度太低。就以前述农民工参加工伤保险和医疗保险的人数来说,相对于总数高达 1.6 亿农民工的比率,就仅有 15%—17%,也就是说,高达 80% 以上的一亿多农民工仍然处于无保障状态。普及程度低虽有各种原因造成,但我们现在的政策和制度,与农民工的实际状况不相适应应是重要原因。

(五) 实质效果较差。如果说已经参保的农民工规模,还能使人们有些宽慰的话,那么其中的实质效果,则又会使人们重陷“冷宫”。据我们调查,数字是一回事,而实际又是另一回事,名义参保与实际执行有相当大的距离。这实际是给本已普及太低的情况雪上加霜。

(六) 困难阻力尚多。除了缺少经验之外,横在我们面前的困难阻力不少,有法规政策和制度安排的问题,更有外部的发展阻力,如户籍制度、地方保护主义、劳动力市场的不规范,以及传统的思想观念,等等。可以说,这些困难阻力能否克服,决定着农民工社会保障未来发展的命运。

二、方向原则

农民工社会保障的发展方向和应持原则,值得我们高度关注。这是农民工社会保障今后发展的指南,也是取得农民工社会保障顺利进展的前提。因此,需要我們在此重申:

关于农民工社会保障的发展方向。在学术界和实际部门是有争议的,一种意见是向城镇职工靠拢,一种是要建立单独的农民工社会保障制度。其实在这个问题上,

从2006年发布的“国务院关于解决农民工问题的若干意见”中，可以看出中央非常强调农民工应在注册地参加社会保障，也就是要逐步将农民工社会保障纳入到城镇职工的社会保障范围之内。这实际在发展方向上给我们指出，应当使农民工社会保障向着城镇社会保障体制融合方向发展，最终走向并轨和统一。这是必须坚持的大方向，在这方向下可以实行逐步过渡。过渡期内，可以双轨制，即农民工社会保障可以单独存在，但要不断创造融合的条件，特别是要使现在的农民工社会保障制度能预留与城市系统的接口，以及未来的可衔接性。

关于农民工社会保障的发展原则，我们总结归纳了以下五点：

（一）维权为重。农民工是弱势群体，可以说是乡下无地，城里无根，劳动繁重，生活艰难，他们的合法权利更应得到尊重。在农民工社会保障发展中，应自始至终在全过程和各个环节中，体现出为农民工维权的根本指导思想。

（二）明责为先。农民工是特殊群体，介于农村与城市之间，他们的社会保障究竟应由谁负责？中央政府和地方政府各应承担哪些责任？如政策公平、资金保障等。还有企业应承担什么社会责任？所有这一切都应首先予以确认，明确责任应作为农民工社会保障发展中重要原则之一。

（三）实情为据。农民工是困难群体，他们的特点是流动性大，收入偏低，劳动工期短，保障意识差，生存环境劣……如此等等。因此，我们在设计和建立农民工社会保障制度时，必须实事求是，以实情为据。事实证明，只有坚持从实际出发的原则，农民工社会保障才有可能顺利发展。

（四）低标为本。农民工是低收入群体，所以社会保障的发展应立足于低标准这个根本。首先是低标准入，即参保门槛要低，参保负担要小。这一是为了“扩面”，使更多农民工能有机会和能力参与进来，二是为了“持续”，使农民工的社会保障能长远的发展下去。其次是低标准给付，根据权利与义务相对应的原则，以及考虑到农民工的实际生活需求，在低费参保的情况下，保障给付即享受待遇的标准也要低些，不过最终他们的收益仍要比付出要多，这不仅得益于统筹互济，还要靠公共财政的补贴。

（五）渐进为策。农民工是新兴群体，它的社会保障发展要有个过程，它的发展更需要根据农民工的保障需求以及现实的可能，稳定地渐进发展，也就是要分阶段地一步一步将农民工社会保障推向深入。水平只能逐步提高，内容要逐步扩大，急需先上，分步推进。

三、主要问题

农民工社会保障的发展还处于一个不稳定状态，发展中的问题还很多，其中尤以下列两大问题影响最大：

（一）制度安排缺失问题

1. 保障门槛过高

就以养老保险为例，保障门槛包括费基和费率两大问题。首先，以费基来说，各地高低虽不等，低的如厦门市是以当年全市最低工资为费基，稍高如天津市以本人实际工资为费基，最高的是广东省以该省在岗职工平均工资为费基。特别是广东省，由于执行完全统一政策，其所规定的费基，大大超过农民工的实际收入。上海的综合保险费基是以社平工资 60% 计算的，如按 2006 年全市社平工资 29569 元计算，60% 的基数就要达到 17741.4/年（月均 1478.5 元），实际农民工的月收入达不到这个水平。据国家统计局近期统计，全国农民工的平均月收入为 966 元，50% 以上农民工月收入在 800 元以下，只有 10% 的农民工月收入超过 1500 元。可见，广东、上海等地费基是高了，比较适中可行还是天津市的以本人实际工资为费基较为合理。其次，以费率来说，由于费基不同各地的实际缴费有很大差距，即使以前述最为合理的天津市来说，其费率为 20%（统筹）+8%（个人），虽费基适中，但费率偏高，其负担还是较重。综上所述，费基规定不一，费率普遍过高是企业和个人参保积极性不高的重要内在原因。此外，从给付来说，享受条件也较苛刻，如上海综合保险中住院医疗费用的起付标准，是上年度全市职工年平均工资的 10%，显然太高，因为多数农民工实际收入连全市职工年平均工资的一半都不到，所以完全超出农民工所能承受的经济能力。

2. 缺乏总体设计

正如前述，目前从全国来说，农民工社会保障制度仍处于“百家齐鸣”阶段，还没有一个针对全国的总体框架，各地都在自搞方案，其中有两个方面问题表现突出：

（1）保险性质还需澄清。农民工社会保障中的一些保险项目，必须是社会保险性质，操作也需按社会保险要求进行。在发展中由于推进困难而需要采用其他办法代之，也只能是暂时性措施，时机一旦成熟，必须尽快转向。例如上海外来人员综合保险中采用商业保险公司代为支付的办法，我们认为养老保险由于缺乏全国性统一支付系统，暂由商业保险公司代行，应该说在一个时期内是不得已为之，但指导思想必须是暂时性，条件成熟时社会保险的给付必须要由社会保险部门执行。但是另两个保险即医疗保险和工伤保险完全不存在需要延期或转移支付的问题，基本是现取现付，所以商业保险不应参与进来，也就是说上述两个险种现在就应由社会保险部门执行给付，以避免继续出现保险性质混淆、界限不清，以及违规操作的问题。

（2）过渡安排还须明确。依目前的发展和条件来看，农民工社会保障完全融入城镇职工社会保障系统，应该说时机尚未成熟，如执行完全统一的政策更有可能行不通。因此，目前阶段农民工社会保障相对独立存在是必要的，但是它也只是过渡性产物，正如前述，它的发展方向必然要与城镇职工系统合二为一。因此，在目前

的农民工社会保障制度设计中，必须要有过渡性安排，也就是必须要为将来统一制度预留接口，为最终接轨创造必要条件。

3. 制度存在不足

根据各地农民工社会保障制度发展的现状，不论是设计还是操作，普遍存在弹性不足和刚性不足的问题。

(1) 弹性不足的表现。如不能针对农民工不同情况以分类指导、分层实保。农民工在参保时几乎没有选择余地；又如制度未能针对农民工流动返乡的实际情况，解决与当地、返回地制度对接问题，这说明不仅弹性不足而且开放度不够；还有些省市现在就将农民工与城镇职工等同看待，执行完全统一的社会保障政策，从而使农民工无法适应甚至无法参保。

(2) 刚性不足的表现。由于无法转移，以及有些地区制度规定允许农民工终止或解除劳动合同后，社保经办机构可以将个人账户资金一次性发给本人，同时终结养老保险关系，所以出现大量退保现象。这种情况实际是否定了建立养老保险的初衷，也使农民工参加养老保险失去实际意义。应该说，这与劳动保障部发布的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》中的第四条有关允许“将个人账户中个人缴费部分一次性支付给本人，同时终止养老保险关系”的规定有关；又如中央对城镇职工的个人账户明确在退休前是不能支取的，但却允许农民工在退休前一次性支付个人账户个人缴费部分。这种“灵活性”恰恰违背了社会保险的基本原则，非常不利于农民工未来养老，同时也损害了农民工的利益，因为退休前支付额要比退休后支付额少，而且，退休前个人账户一次性支付后，农民工积累的统筹部分也就不再承认。

4. 农民工权益易受损

农民工社会保障制度的设计前提，就是要把农民工权益放在最重要位置上来考虑，应该说目前的制度在这方面存在的问题不少，工伤、医疗和养老保险中都存在。特别是，养老保险关系不能接续，对关系转移没有明确规定，农民工在离开当地后，就要被迫接受丧失个人账户中企业缴费部分和社会统筹部分的事实，农民工的权益无法得到应有保护。又如，上海“综保”中工伤保险的保险补偿，城镇职工都是按月领取，农民工却是一次性支付，这使工伤后农民工的未来生活受到很大风险威胁。同样，前述上海“综保”中医疗保险的住院起付标准规定的不合理等等，农民工保障权益多处受到不应有的剥夺和损害。

(二) 企业消极对待问题

不论何种社会保险，企业都是主要的资金的提供者和推动者，企业的作用是不可替代的。同样，农民工社会保障的发展过程中，企业是否积极参与，极大程度上决定着农民工社会保障发展的成败。

正如人们所知，企业使用农民工在很大程度上是考虑生产成本的结果，农民工