

新型合作机制的探索

以宁波市农民工社会保障实践为例

毛光烈 著

随着我国工业化进程的加快,城乡二元经济结构日益明显,以弥补城市产业劳动力的不足,出现了大规模的人口流动和迁移现象。数以亿计的农民工已成为我国现代化建设的重要支撑性力量,也是城市社会结构的有机组成部分。作为东部沿海地区外向型城市,宁波市作为我国重要的对外经济合作窗口,成为外来务工人员就业、生活的首选城市之一。截至2007年底,宁波市的外来人口达100万人,并以年均20%左右的速度递增。为破解外来务工人员服务与管理难题,宁波市从深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略高度出发,大胆改革创新,走出了

上海人民出版社 格致出版社

S O R C I A L I Z A T I O N

新型合作机制的探索

以宁波市农民工社会保障实践为例

毛光烈 著

上海人民出版社  格致出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型合作机制的探索:以宁波市农民工社会保障实践为例/毛光烈著. —上海:上海人民出版社:格致出版社, 2009

ISBN 978-7-5432-1626-6

I. 新… II. 毛… III. 农民-劳动就业-社会保障-研究-宁波市 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 093674 号

责任编辑 田 青

美术编辑 路 静

新型合作机制的探索

——以宁波市农民工社会保障实践为例

毛光烈 著

出 版

世纪出版集团
www.ewen.cc

上海人民出版社

格致出版社
www.hibooks.cn

(200001 上海福建中路 193 号 24 层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心

印 刷 上海图宇印刷有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 8

插 页 2

字 数 156,000

版 次 2009 年 7 月第 1 版

印 次 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-1626-6/C·30

定 价 25.00 元

序

随着我国工业化的快速推进，出现了大规模的人口流动和迁移现象，大量农民转化为产业工人以弥补城市产业劳动力的不足。数量日益增多的外来人口不仅是城市经济结构、产业结构的重要支撑性力量，也是城市社会结构的有机组成部分。作为东部沿海地区的经济发达城市，宁波每年吸纳着数以百万计的外来劳动力资源，成为外来务工人员就业、生活的首选城市之一。截至2007年底，全市登记的外来人口总数已达341万，其中外来劳动力320万，并以年均20%左右的速度递增。为破解外来务工人员服务与管理的难题，宁波市委、市政府从落实科学发展观、统筹城乡协调发展、构建社会主义和谐社会的战略高度出发，大胆改革创新改革，走出了一条既符合中央精神，又符合宁波市情的发展之路，初步形成了富有时代特色、具有开创意义的“宁波模式”。

坚持民生为先，着眼于在实现政策制度广覆盖中突破重点、难点，是宁波市搞好外来务工人员服务与管理的创新之举。目前宁波市已形成“1+15”配套政策体系，即在市委、市政府《关于加强外来务工人员服务与管理工作的意见》指导下，进一步研究出台了15个相关配套政策，优先解决外来流动人口最关心、最现实、最直接的民生问题，不断完善就业、技能培训、子女教

育、公共卫生、计划生育、居住条件等公共服务体系。实施“百万职工技能培训计划”，6.6万名外来务工人员取得初、中、高级工技能等级证书，38万名外来务工人员接受在岗培训和市民教育；研究制定《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》，在全国率先推出了外来务工人员“社保套餐”，外来务工人员不用缴费，就可享受工伤、大病医疗、养老、失业和生育五大保险，实现了社保制度的新突破；研究出台《宁波市优秀外来务工人员户籍登记管理办法》，主要解决2006年底市市级劳模、首席工人和优秀党员等“三类对象”的落户问题，在户籍政策上形成了新激励；全面推广外来务工人员劳动合同制度，实行工资清欠工作目标考核制度、欠薪应急周转金制度和工资保证金制度，市三区建筑业实现无欠薪目标，在外来务工人员的权益维护上取得了新成效。

通过近几年的努力，宁波市对外来务工人员的服务管理实现了从包办型向共建型、从被动防控型向主动服务型、从简单吸纳型向组织融入建设型、从维权分散型向权益保障综合激励型的转变。在备受关注的社会保障领域，宁波市政府借助正式化组织功能的局部释放，采用强制性激励、减压型激励、区别性激励等多种方式相结合的激励策略，在一定程度上对早期外来务工人员社会保障制度建构的方式进行了制度改进与创新。2000年以后，宁波市开始明确提出专门针对外来务工人员的社会保障规定，实施了新型外来务工人员社会保险制度，把外来农民工作为一个单独的群体设计其具体制度。同时，在具体的制度设计上逐步结合宁

波企业与外来农民工的实际情况，实行灵活的、更具可行性的外来务工人员社会保障政策，这对于扩大外来务工人员社会保障的覆盖面与参与度起到了积极的作用。

大致而言，宁波外来务工人员的社会保障供给经历了一个从不被认识、缺乏供给到逐步被重视、逐步形成有一定供给的过程。然而，客观地说，宁波外来务工人员社会保障的实现水平仍未达到最为理想的水平，外来农民工的社会保障状况还存在着一定的不足之处。从具体实践情况来看，政府一直试图努力推动外来务工人员保障水平的提高并采取了切实的措施，但现实的参保率仍然较低，外来务工人员和企业参与热情仍然不够。本书作者作为宁波市政府的主要领导，历来重视外来务工人员的服务管理问题。为深入剖析宁波外来务工人员社会保障所面临的这种困局，更好地推动外来务工人员的社会保障工作，本书试图突破传统的仅从制度分析取向、现代化研究取向和新公共管理视角三个单边关系的角度阐述外来务工人员社会保障供给困局形成的路径，首次把研究的视角落在外来务工人员社会保障实践中的合作问题，以国家、市场、社会之间的结构性关系为切入点，在组织社会学关于合作机制的相关研究基础上，提出必须重视相互依赖性、组织化路径、规则互适性、选择性激励等四个变量，并借助这些变量来考察和分析政府建构其在外来务工人员社会保障实践中的有效动员何以成为可能的问题，就如何通过相关政策引导、调动市场和社会的力量，形成更多更大的力量共同提高外来务工人员社会保障的水平和质量，提出了独特而深刻的观点。

总的来说，本书既有效论证了多方合作对于完善和提高外来务工人员社会保障供给的重要性，极大地充实了现有的外来务工人员社会保障研究体系，具有较高的学术价值；又对宁波在新的形势发展下整体把握未来社会保障的制度框架，构筑多方共同承担责任的新型外来务工人员社会保障体系，提供了系统、明确的发展思路与方向，具有较强的现实意义。最后，本书从战略角度对宁波经济社会转型时期将发生的结构性变化以及这些变化对外来务工人员社会保障供给可能带来的挑战，提出了新的判断，很值得我们思考与重视。

农民工是中国工人阶级的新鲜血液，是中国特色社会主义的重要建设者，这个群体的职业身份具有强烈的时代特征。以宁波为例的农民工社会保障实践中的合作问题研究，试图使人们看到他们中的一部分人在我国社会主义改革开放的工业化和城市化进程中是如何变化发展的。

王伟光

2009年4月2日

--- 目 录

导论 在多方合作中完善外来务工人员的社会保障供给 / 1

- 一、关于农民工 / 1
- 二、以往的研究 / 10
- 三、新的观察视角 / 28

第 1 章 农民工的涌入与社会保障问题的凸显 / 38

- 一、“拉力”的积聚 / 38
- 二、农民工的涌入 / 58
- 三、农民工社会保障问题的凸显 / 68

第 2 章 农民工社会保障实践中的多边互动 / 89

- 一、互动中的主体及其结构特征 / 89
- 二、两种不同互动情境 / 97
- 三、良性合作的基础 / 101

第 3 章 非合作格局 / 112

- 一、一元化的非合作格局 / 113
- 二、失衡的依赖结构 / 117
- 三、“零和博弈”的认知与规则的冲突 / 123
- 四、正式组织的“缺席”与非正式组织的限制 / 131
- 五、刚性规定与政策的弱激励性 / 139

第4章 合作建构的努力 / 148

- 一、制度创新 / 148
- 二、合作意义的凸显 / 151
- 三、互赖关系的形成 / 155
- 四、“共赢”认知：部分规则的调适 / 161
- 五、组织效用的局部释放 / 167
- 六、激励策略的调整 / 174

第5章 关于农民工社会保障实践的新思考 / 185

- 一、经济增长与社会保障相互支持 / 185
- 二、构造共赢共享的制度环境 / 193
- 三、多方参与的分层社会保障体系 / 198
- 四、注重人力资本投资，形成发展型农民工社会保障政策 / 204
- 五、合理配置资源供给的力量，形成农民工服务与管理的科学流程 / 209

结语 新的判断 / 214

附录1 访谈对象信息 / 219

附录2 国务院关于解决农民工问题的若干意见 / 220

附录3 宁波市外来务工人员社会保险暂行办法 / 233

参考文献 / 239

后记 / 248

导 论

在多方合作中完善外来务工人员的社会保障供给

随着我国社会主义市场经济体制的不断深化,劳动力的配置机制变得更为灵活和富有弹性,这为农业剩余劳动力另谋生路带来了更多机会。近 20 年来,我国农民工群体逐渐从相对落后的农村地区进入到沿海经济发达地区,成为这些发达地区产业工人的重要组成部分。^[1] 关于农民工的界定有多种观点,本研究在综合相关研究成果的基础上,提出了农民工是一个在职业身份上具有鲜明时代特征的社会群体,他们在社会生活中应对各种问题时,不仅受到各种结构的约束,同时也有其自身的选择理性。

一、关于农民工

农民工是中国从计划经济体制向市场经济体制、从农业社会

[1] 参阅刘传江、徐建玲等著:《中国农民工市民化进程研究》,人民出版社 2008 年版,第 8—12 页。

向工业社会、从传统社会向现代社会转变过程中出现的具有时代特征的职业群体。在这个转变过程中，由于社会、职业、市场和体制之间没有实现同步转变，农民在向城镇流动，从事非农产业的实践中，出现了职业流动和社会身份转变的不一致和不协调，从而产生了在城镇从事非农产业的农民——农民工。^[1] 有研究者指出，我国农民工的规模在 20 世纪 90 年代以来得到了快速的扩张，这在很大程度上与农民寻求更高的市场回报率有关：在 90 年代的政策框架下，农民很难获得创业资金，而同时农业的回报率又很低，所以他们只能出售自己的劳动力，而出售劳动力的机会不在农村，是在城市、沿海地区，所以上世纪 90 年代以来就出现了农民工的大规模迁徙。

从目前较为流行的观点来看，农民工的范畴有广义和狭义之分。农民工大体可分为两类：一是离土不离乡的农民工。此类多是在本乡或本村的乡镇企业里或附近的工厂、商店、机关等地方劳动，住在家里的农民工；二是离土又离乡的农民工，他们在城里的工厂、机关、商店及服务部门劳动。狭义的农民工，一般是指跨地区流动的进城务工人员，即离土又离乡的农民工。广义的农民工，既包括跨地区外出务工人员，也包括在县域内二、三产业就业的农村劳动力。由于进城农民工引发的社会问题远比在乡农民工突出，故一般意义上的农民工往往是指狭义的农民工。

现有研究大多倾向于从多个维度出发定义农民工群体的结构

[1] 杨云善、时明德：《中国农民工问题分析》，中国经济出版社 2005 年版，第 1 页。

特征,比如,李培林对农民工群体作了如下界定:一是在地域上从农村向城市、从欠发达地区向较发达地区的流动;二是在职业上从农业向工商服务等非农产业的流动;三是在阶层上从低收入农业劳动者阶层向比其高的职业收入阶层流动。^[1] 还有一些研究更为细致地梳理了农民工群体的整体特征:从职业角度来看,农民工从事的是非农职业,或者以非农为主要职业,也就是说,他们的绝大部分劳动时间花在非农活动上,主要收入来自非农活动;从制度身份角度来看,尽管他们是非农从业者,但是他们在户籍上还是农业户口,属于农民身份,与非农户籍者有着明显的身份差别;从劳动关系角度来看,农民工不是雇佣者,而是被雇佣者,他们是被个体户、私营企业主、外企老板、乡镇企业、国有和集体单位雇佣从事非农活动的;从地域的角度来看,他们都来自农村,是农村人口。^[2] 概括地看,农民工群体是中国工业化、城市化与农村人口非农化没有同步发展的历史条件下产生的一个独特社会群体。许多研究表明,该群体在我国已经成为仅次于农民而多于城市工人的第二大劳动力群体。

一般而言,农民工是农民进入城镇和投身其他非农产业的必然产物。农民工并非中国首创,600多年前的英国“圈地运动”甚至更早时期,人类就开始了农民工的久远历史。尽管在不同国家、不同发展阶段,农民工有不同称谓,如失地农民、破产农民

[1] 李培林:《农民工:中国进城农民工的经济社会分析》,社会科学文献出版社2003年版。

[2] 赵恒新:《农民工社会保障模式研究》,山东大学硕士学位论文,2008年。

等，但本质上都是农业劳动向工业或其他产业劳动转化的劳动者形态。

中国的农民工历史同样与中国工业化演进历史息息相关。中国作为一个具有数千年农业文明传统的农业大国，其现代化进程势必是一个从传统浓重的农业向现代工业化转型的过程。这个过程的初期需要大量的准产业工人，而这些准产业工人的主要构成部分就是农民工。根据相关的研究，我国农民工的形成与发展经历了以下几个阶段^[1]：

(1) 1949—1957 年：短暂的劳动力自由转移阶段。城市化率从 12.46% 上升到 15.39%，是我国城市化水平增长最快的时期之一。由于大量的农民涌入城市，影响了农村的粮食生产，扰乱了城市的粮食供应，1957 年 12 月，国务院发布了制止农村人口盲目外流的指示，到 1958 年户籍制度的产生，标志着城乡二元社会的开始。

(2) 1958—1983 年：政府强力控制劳动力转移的阶段。工业建设虽然仍在进行，但城市化建设却停滞下来。到了 1978 年，全国的城市化率只有 17.9%，这表示还有 82.1% 的人口仍然是农民。1981 年，国务院下发了一个通知，严格控制农村劳动力进城和农业人口转非农业人口的行为，并实施严格的户籍和粮食管理制度。

(3) 1984—1988 年：离土不离乡的农民工开始出现。从 1984

[1] 参见苏桂芝：《农民工权益保障问题研究》，暨南大学硕士学位论文，2008 年。

年开始,乡镇企业的就业增长率达到61%,人数从3 234.6万增加到5 208.1万人,直到1988年,乡镇企业就业人数平均每年的增长速度超过24%。1984年,中央发布的一号文件允许农民自筹资金进入城镇务工经商,这是农村劳动力流动及就业政策变动的标志,也表明实行了30年限制城乡人口流动的就业管理制度开始松动。

(4) 1989—2000年:农民工的时代。这一时期可以分为两个阶段,一个是1989—1991年的控制盲目流动阶段,另一个是1992—2000年的规范流动阶段。1989年由于大量农民工盲目流入城市,导致城市的交通运输、社会治安、劳动力市场管理方面出现了很多问题,加上国家采取治理整顿的政策,乡镇企业面临资金紧缩压力,大部分农民工被解雇,纷纷返回农村,于是出现了第一个农民工回流的高峰期。直到1992年,邓小平发表南方讲话,中国经济改革出现了一个高潮时期,随着非国有部门的迅速发展,城市对农村劳动力的需求又进入了一个新阶段,政策也出现了变化,从控制盲目流动到鼓励、引导和实行宏观调控下的有序流动。这一时期,政府出台了各种限制农村劳动力进城及外来劳动力务工的规定和政策。例如:1994年11月劳动部发布了《关于农村劳动力跨省流动就业的暂行规定》,首次规范流动就业证卡管理制度,即用人单位跨省招收的农村劳动者,外出之前须持有身份证和其他必要的证明,领取外出人员就业登记卡,到达用人单位后,要到当地劳动部门领取外来人员就业证,证、卡合一生效,这就是流动就业证,是流动就业的有效证件。又例如

2000 年，劳动部办公厅发布《关于做好农村富余劳动力流动就业工作的意见》，要求建立流动就业信息预测预报制度，促进劳务输出产业化，发展和促进跨地区的劳务协作，开展流动就业专项监察，保障流动就业者的合法权益。

(5) 2000 年以后：产业工人化时代。2000 年以后，农村劳动力向城市流动的规模继续增加，国家开始取消对农民进城就业的不合理限制，逐步实现城乡劳动力市场一体化；积极推进就业、保障、户籍、教育、住房、小城镇建设等多方面的配套改革，农村劳动力就业进入“公平流动期”。一系列的政策调整表明，中央政府在改革城乡分割体制，推动劳动力市场一体化方面开始迈出了实质性的步伐。民工潮之所以会不断壮大，最主要的原因在于政府，因为国家认可了农民工是“产业工人”的一部分，并且出台了一系列保障农民工权益的政策和措施，包括保障其就业，维护其合法权益。

随着社会经济的发展，不仅农民工群体的数量在增加，其特征也正在发生着一些变化。2006 年版《中国农民工调研报告》中明确指出，农民工群体正在发生着三大转变：由亦工亦农向全职非农转变；由城乡流动向融入城市转变；由谋求生存向追求平等转变。由此可见，农民工的城市融入问题日益突出，这既是中国城市化发生阶段性变化的一个标志，也是城市化进一步推进中的一大难点。

在农民工大规模进城的早期阶段（大致为 20 世纪 90 年代中期前），由于城市的经济腾飞刚刚起步，农民工进入城镇打工的

收入相对于在农村从事农业有很大的改善。在这一时期，农民工群体在自我利益保护、社会地位的认知上尚未产生相对剥夺感。

然而，90年代中后期以来，我国社会结构出现了较快分化的趋势，原有的以低廉劳动力为比较优势和以此为基础的经济发展模式负效应开始逐步为人们所质疑。人们越来越多地将注意力投向了城市对外来农民工的服务与管理问题上，也更加关注农民工在城市未来产业中扮演的角色，因而提出了如何设计与农民工利益相关的一系列制度安排的问题：20世纪80年代，人们关注的是打破城乡劳动力市场分割，使广大农民获得合法、平等地在城市就业的权利；90年代，人们进一步关注到与农民工城市就业相联系的如失业保险、退休养老保险、工伤保险、医疗保险等社会保障权利；进入21世纪，人们的注意力开始从农民工的社会保障权利转向公民保障权利，如义务教育权利、生存保障权利（指最低住房保障和最低生活保障权利）等。^[1]

关于农民工进城务工后的待遇安排问题引起了各级政府的高度重视。2000年以来，国家出台了一系列政策、制度、法律法规，不仅取消了农民进城就业的不合理限制，逐步推进了城乡劳动力市场一体化的实现，而且积极引导有关农民工在城市的就业、保障、户籍、教育、住房等多方面的配套改革。2000年7月，劳动和社会保障部等国家部委和国务院发展研究中心联合发出了《关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知》，

[1] 蔡禾、王进：《“农民工”永久迁移意愿研究》，载《社会学研究》2007年第6期。

提出改革城乡分割体制，取消对农民进城的不合理限制。2001年3月，全国人大在《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十个五年计划纲要》中，着重强调打破城乡分割体制，逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系，改革户籍制度，形成城乡人口有序流动的机制，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导农村富余劳动力在城乡、地区间的有序流动。自2003年5月以后，国家计委和国务院办公厅还颁布了一系列相关文件，旨在劳动力市场信息、住房、子女教育、医疗等方面，对进城务工的农民提供普遍服务，以在城市中形成接纳新市民的社会氛围，促进进城农民与城市社会的融合。党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要改善农村富余劳动力转移就业的环境，逐步统一城乡劳动力市场，加强引导和管理，形成城乡劳动力平等就业制度。

随着农村工业化的推进和城镇化的提速，到城市打工的农民越来越多。截至2004年底，全国的农民工已经达到1.2亿人。为了使这些农民工能够适应城市工作和生活，2003年10月，农业部、劳动和社会保障部等六部委制订了《2003—2010年全国农民工培训规划》，与此同时，中央还要求各级地方政府要健全有关法律法规，依法保障进城就业农民的各项权益。^[1] 这使农民工的文化素质和就业能力、农村劳动力向非农产业和城镇转移就业能力的提高得到了组织和制度支持。

[1] 参阅杨云善、时明德著：《中国农民工问题分析》，中国经济出版社2005年版，第8—12页。