

学校编码：10384

分类号\_\_\_\_\_密级

学号：200206056

UDC

农民工社会保险的现状、影响因素及政策建议  
——从劳动力市场分割理论的研究视角

The Status Quo, The Factors and The Policy  
Suggestions of The Farmer Workers' Social Insurance  
——From The Segmented Labor Market Theory Point of View

王 玥 娟

指导教师姓名：徐辉教授

专 业 名 称：社会保障

论文提交时间：2005年5月

论文答辩时间：2005年6月

学位授予日期：2005年 月

## 内 容 摘 要

随着我国经济发展进程的加快,农民工作为一个特殊群体,在社会主义经济建设中起到了越来越重要的作用。与此同时他们的社会保险问题也随之倍受瞩目,成为当前我国学界探索解决“三农”问题以及改革社会保险政策的一项重要研究课题。本文以此为背景,试图从农民工的就业——工资——社会保险这一新的视角切入,将理论与实证分析相结合,分析农民工就业的特殊性、流动性对其实施社会保险政策的影响,为我国农民工社会保险改革提出建设性的发展路径。全文共分成五个部分:

第一部分对农民工进行简要的描述。介绍了农民工的基本概念、地位,简要回溯了国内学界关于农民工社会保障问题的研究成果,为从新的角度研究农民工社会保险问题,提供基本的背景和理论依据。

第二部分分析目前农民工社会保险的基本状况。首先,对这一问题进行客观地追踪与描述,讨论在改革过程中出现的种种问题与矛盾,并提出由此而引发来的社会影响。

第三部分是本文的核心部分,主要从理论和实证两个方面分析并总结内外因素对农民工社会保险的影响。一方面,依据劳动经济学中的市场分割理论,提出工资是个关键变量,由农民工就业的特殊性决定其工资的不稳定性,导致制定农民工的社会保险政策缺乏基本的依据。另一方面,以理论分析为基础,分析外在因素对农民工社会保险问题的影响,为设计农民工社会保险政策提供现实依据。

第四部分尝试设计农民工社会保险政策的改革路径。针对农民工就业以及社会保险的现实情况,在充分考虑以上因素的影响、改革的必要性和农民工就业的特殊性等不可回避的问题之后,把农民工社会保险的管理与社会保险政策设计结合起来,为建立农民工社会保险政策体系提出建设性

意见。

最后，对全文进行总结。根据农民工的现实情况，笔者以理论分析为依据，对农民工社会保险政策改革进行反思。

**关键词：**农民工；就业；劳动力市场；工资；社会保险政策

厦门大学博硕士论文摘要库

## Abstract

With the economic development accelerating in our country, as a special group, the peasant workers play an important role in the course of the socialistic economic construction. Their social insurance issue has become a focus attention upon, turn into an important research that the academia grope for the 'agriculture, country, peasant 'issue and innovate the social insurance policy. Against the background of the event the dissertation tries to cut in from the peasant workers' 'employment, salary and social insurance' point of view, integrates the theoretical research into the demonstrative analysis, analyzes the particularity, migration of peasant workers that influence the policy. On the basis of the analysis, the article puts forward the constructive development path of the peasant workers' social insurance reformation in our country. The whole article consists of five parts:

Part one: this part briefly describes the peasant workers issue and introduces the rudimental notions, status, and reviews the domestic academia's research on peasant workers' social security, which provides essence backgrounds and theoretical basis.

Part two: analyzing the status quo of the peasant workers social insurance. Firstly, the dissertation is on the track of the question and description, and knows about the problem and contradictions. Secondly, the part analyzes the cause of the lagging of the policy, which has a significant impact on the society.

Part three: This part is the kernel of the dissertation. It Analyzes and concludes that the particularities has an effect on the social insurance policy in

theoretical and demonstrative aspects. On one hand, on the basis of the Segmented Labor Market Theory in Labor Economy, I bring forward that the salary is a pivotal variable. The particularity of peasant workers' employment determines their salaries' instability, which leads to run short of the necessary grounds for making the social insurance policy of the peasant workers. On the other hand, on the basis of the academic analysis, the direct affect is described in order to make a foundation for making a frame of the peasant workers' social insurance.

Part four: Framing the innovating path of the peasant workers social insurance policy. Aiming at the fact of the employment and social insurance of the peasant workers, in order to push forward the policy, I put forward the institutional design as follows: the policy should integrate social insurance administrating with policy design and advance constructive suggestions for setting up the peasant workers' social insurance policy system.

Part five: Making a brief conclusion. On the foundation of the theoretical reasoning and realistic analysis, this section ponders the reformation path of the peasant workers' social insurance policy in the future.

**Key Words:** Peasant Workers; Employment; Labor Market; Salary; Social Insurance Policy

# 目 录

前言 .....	1
一、农民工问题综述 .....	3
(一) 农民工的概念、地位 .....	3
(二) 农民工社会保障问题的研究综述 .....	5
二、农民工社会保险问题的现状分析 .....	9
(一) 农民工社会保险问题的具体表现 .....	9
(二) 农民工社会保险问题的社会影响 .....	15
三、农民工社会保险问题的影响因素分析 .....	17
(一) 农民工社会保险问题影响因素的理论分析 .....	17
(二) 农民工社会保险问题影响因素的实证研究 .....	28
四、建立农民工社会保险制度的政策分析 .....	38
(一) 农民工社会保险制度改革的必要性 .....	38
(二) 建立农民工社会保险制度的管理体系 .....	43
(三) 提出农民工社会保险政策的改革路径 .....	48
结语 .....	57
参考文献 .....	59
致谢 .....	64

## Contents

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1 The Farmer Workers Issue Review .....</b>	<b>3</b>
Section1 The Farmer Workers Concepts and Status .....	3
Section2 The Research Survey of the Farmer workers' Social Security Issue .....	5
<b>Chapter 2 The Status Quo Analysis of the Farmer Worker' Social Insurance.....</b>	<b>9</b>
Section 1 The Representation of the Farmer Workers' Social Insurance Issue .....	9
Section 2 The Social Impact of the Farmer Workers' Social Insurance Policy .....	15
<b>Chapter 3 The Factor Analysis of the Farmer Worker' Social Insurance Issue .....</b>	<b>17</b>
Section 1 The Theoretical Factor Analysis of the Farmer Workers' Social Insurance Policy .....	17
Section 2 The Demonstrative Factor Analysis of the Farmer Workers' Social Insurance Policy .....	28
<b>Chapter 4 The Policy Suggestions of Setting the Farmer Workers' Social Insurance System up.....</b>	<b>38</b>
Section 1 The Necessities of the Farmer Workers' Social Insurance System Reform .....	38
Section 2 Setting the Farmer Worker's Social Insurance Administrating System up .....	44
Section 3 Putting Forward the Farmer Worker's Social Insurance Policy Reforming Path.....	48
<b>Summary .....</b>	<b>57</b>
<b>The List of Main Reference Documents .....</b>	<b>59</b>
<b>Acknowledgement .....</b>	<b>64</b>

## 前 言

改革开放二十多年来，农民工从乡村到城市的流动从来不曾间断。随着我国经济发展速度和城市化进程的加快以及经济结构的调整，其流动规模愈加庞大，已成为不可逆转的趋势。当然如果没有这些进城就业的农民工——农村中的“精华”与“主力”，我国城市的经济发展、工业化和现代化都不可能达到当前的发展程度，进城的农民工为之做出了巨大贡献。但是他们当中成为城市居民，享受城市经济发展成果的却是极少数，大多数的农民工仍处于城市生活的边缘。当他们的身份经历着从“农民”到“农民工”再到“产业工人”的历史蜕变时，我们却越来越多地听到他们“维权”的声音。就业环境的恶劣，使得他们对社会保险的需求更加迫切，更加需要社会保障制度——“安全网”的保护。此外，我国土地功能不断弱化，每年 8000 多万农民进城务工，如果不及时为其提供社会保障，将会影响到他们今后的基本生活和整个社会稳定。因此农民工社会保险已经成为了十分紧迫的问题，成为了目前经济、社会发展过程中的一个关键。如何更好地解决农民工在当前就业环境下的社会保险问题，将成为破解“三农”问题和建立城乡一体化的社会保障体系的突破口。

当前，学术界从社会分层、社会地位、权益保护等多个角度对农民工的社会保障问题进行了全面分析。但实际情况是：农民工进城的主要目的是通过就业获得工资，以改善他们的生活境况。因此，在探索实施农民工的社会保险政策的过程中，就业具有举足轻重的作用；没有就业所获得的工资，我们就无法为农民工制定各种社会保险计划，无法使农民工获得“自我”保障，更没有贫困地区日益增长的“工资性”收入。因此探索农民工就业和工资对社会保险政策的影响，成为摆在社会面前的一个现实而又亟

待解决的课题。出于以上的考虑，本文从城市农民工的就业——工资——社会保险政策的视角出发，结合他们的就业状况和社会保险政策实施情况，依据劳动经济学的市场分割理论，采用理论与实证相结合的研究方法，分析农民工在就业方面的特殊性对实施农民工社会保险政策的影响，在此基础上提出农民工社会保险制度的构建，以期对推进我国建立农民工的社会保障制度、最终实现建立城乡一体化的社会保障制度有所裨益。

## 一、农民工问题综述

### （一）农民工的概念、地位

#### 1. 农民工的概念

“‘农民工’这个概念最早是由社会学家张玉林于 1983 年提出的”，<sup>①</sup> 其一经提出便代表了一个特殊的群体，即那些持有农村户口、在城市从事非农产业活动的社会群体。从本义上讲，“农民”是一个职业概念，代表了传统意义上的从事农业生产劳动和取得土地经营工资的那部分劳动者，但是传统的户籍制度更多地赋予给“农民”身份的象征。“工”表明了他们的职业，其内涵是他们脱离了原来的第一产业，流入到城市的第二、三产业中。可见“农民工”这一概念说明了他们既不是传统和现实意义上的农民，也不是纯粹意义上的城市居民，这一特殊称谓也标志着他们从一开始就是介于城乡之间的边缘群体。

#### 2. 农民工的地位

依据李强教授提出的社会分层理论，农民工在城市的政治经济地位结构中，包括经济地位、社会地位和政治地位三个方面都被放在了边缘位置上，其决定因素是传统的户籍制度。<sup>②</sup> 从建国伊始一直到 1977 年改革开放的前夜，这种严格的身份制度使得城市和农村被完全地分割开来，各自执行着完全不同且相对稳定的制度体系，如劳动用工制度等。尽管 20 多年来农民工为东南沿海地区的经济发展做出了巨大贡献，但是传统制度的残

<sup>①</sup> 《东南之变探出路 农民工如何跨越城乡鸿沟？》，引自南方网（<http://www.southcn.com>），2005-03-04。

<sup>②</sup> 李强：《农民工与中国社会分层》，北京：社会科学文献出版社，2004 年版，第 5 页。

留影响以及后天条件的制约并没有明显地改变,农民工仍将在三方面处于边缘性地位。

第一,政治地位方面。根本上说,农民工地位之所以低下,在于其政治权利的缺失。由于我国公民行使政治权利与户籍制度的相关规定联系紧密,造成在是生活中那些不拥有打工所在地户口的农民工,在原住地和暂住地都丧失了选举和被选举权。例如农民工在各地人民代表大会中没有自己的代表,他们的呼声自然无法通过人大代表传达出来,又谈何维护自身权利呢?对此,各级政府及社会各界应该有所作为,增设农民工的代表席位,赋予他们基本的政治权利。

第二,经济地位方面。目前在我国城市中存在两个截然不同的工资体系——城市居民工资体系和城市农民工的工资体系。这一状况形成的原因在于传统的城市工资体系受到挑战后,专为农民工制定的统一工资报酬标准却未出台。在经济体制转轨的过程中,各级政府也还没有制定出城市居民和农民工的统一工资报酬计划,使得后者在待遇问题上缺乏基本依据,国家在这方面的工作已落后于整个经济、社会发展进程。于是,雇主经常任意压低工资报酬、同工不同酬的情况时有发生,工资拖欠现象亦十分严重且屡禁不止。

第三,社会地位方面。农民工与城市中其它社会群体相比,其社会地位显然要低很多。当城市市民日益感受到农民工重要性的时候,他们并没有从根本上认识到农民工的真正价值。1997年初,在李强教授的一项职业声望问卷调查中,“后10位的职业都是农民工在城市从事的典型职业,如乡镇企业工人、进城经商的农民、单位保安人员、搬运工、保姆、包工头、废品收购人员、人力车夫和传达室人员等等”。<sup>①</sup>由于农民工居无定所,且多从事低附加值的体力劳动,基本上被排除在正规的就业市场和社会保

<sup>①</sup> 李强:《农民工与中国社会分层》,北京:社会科学文献出版社,2004年版,第7页。

障体系之外，反过来也致使其基本社会权利的缺失。不容忽视的是，其地位的边缘性还殃及他们的子女，使这些孩子进入到公立学校读书成为“奢望”，即使能够进入也要承受着很大的经济和心理压力。

由此可见，曾是农村中的主力军的他们在城市却处在边缘性地位。鉴于他们的政治、经济和社会地位仍将受到传统政治经济制度和社会观念的影响，这使得这些农民工在今后一段时期内仍将受到多方面的歧视。

## （二）农民工社会保障问题的研究综述

迄今为止，许多学者多从农民工社会保障制度方面进行多角度的分析。本文对前人成果从以下几个主要方面进行概述，以期从中得到经验和启发，并为本文提供理论基础和创新依据。

### 1.对造成农民工社会保障体系滞后现状的原因研究

郑杭生、洪大用从雇主和雇员的身份研究，认为“农民工的身份认同与流动性、雇主的不自觉以及农民工自身权益保护意识”<sup>①</sup>等几个原因导致了农民工社会保险问题的滞后。罗遐在他参加的一次调查报告中提出“农民工社会保障缺失，有着社会地位方面、认识方面、资金方面和操作方面”<sup>②</sup>的宏观原因。石岩在《选择之惑》一文中认为农民工社会保障问题一直都没有大的进展的原因是研究视角和工作方式还没有从传统的劳动用工制度和劳动供给和需求转入到现实中来。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 郑杭生、洪大用：《重视和发展城市农民工的社会保障事业》，载《学术交流》，1994年第5期，第127-128页。

<sup>②</sup> 罗遐：《农民工社会保障问题研究——基于苏皖四村的一项实地调查》，载《中国博硕士论文数据库》，2003年。

<sup>③</sup> 石岩：《选择之惑》，载《中国社会保障》，2004年第3期，第1-3页。

## 2.对农民工社会保障的滞后可能导致隐患的研究

首先,对社会稳定的影响。李强认为农民工社会保障现状是社会稳定的隐患。他们绝大多数处于中低层,面临着巨大的失业风险,当陷入困境时容易成为社会不稳定的源泉<sup>①</sup>。其次,不利于实际推进我国城乡社会结构的转型。比如,李迎生就提出“农民工社会保障体系的滞后不利于推进城乡居民实质平等地分享经济与社会发展成果”。<sup>②</sup>第三,与社会主义市场经济的相互影响。李培林认为“这种社会保障体系的滞后不符合市场分配的基本原理。农民工在市场初次分配中只能获得较小的份额,在再分配中应得到适当补偿,但城市再分配却基本将农民工排除在外,尤其是农民工的社会保障基本上没有被考虑到”。<sup>③</sup>

## 3.对建立农民工社会保障框架体系的研究

对农民工社会保障框架体系的研究主要分为横向和纵向两个维度。一方面,从横向构成来看,大致存在以下两种看法:一是如孙树菡和张思圆提出的代表性观点,认为是“农民工社会保障制度主要包括农民工的工伤保险、医疗保险和养老保险三个基本组成部分。”<sup>④</sup>罗遐则提出另外一种代表性观点,即农民工社会保障包含工伤保险、医疗保险、养老保险、失业保险以及生育保险等五大部分。<sup>⑤</sup>另一方面,从纵向构成来看,大多数专家认为,由于受到主客观等条件的制约,应采取分类、分层、分阶段逐步推进的策略和原则,依次建立农民工的工伤保险制度、医疗保险制度尤

<sup>①</sup> 李强着:《农民工与中国社会分层》,北京:社会科学文献出版社,2004年版,第120页。

<sup>②</sup> 李迎生:《从分化到整合:二元社会保障体系的起源、改革与前瞻》,载《教学与研究》,2002年第8期,第10页。

<sup>③</sup> 李强:《当前我国城市化和流动人口的几个理论问题》,李培林主编:《农民工——中国进城农民工的经济社会分析》,北京:社会科学文献出版社,2003年,第51页。

<sup>④</sup> 孙树菡、张思圆:《都市边缘群体及其社会保障权益》,载《经济与管理研究》,2002年第6期,第11页。

<sup>⑤</sup> 罗遐,前引文,2003年。

其是大病医疗保障制度、养老保险制度、失业和生育保险制度，其中工伤保险和医疗保险的建立尤为迫切。此外，李强认为，“农民工社会保障还应包括其它保障项目，如大城市中以‘公共劳动’形式存在的社会救助体制。”<sup>①</sup>罗遐提出“应该建立以最低生活保障为核心的农民工社会救助制度，并通过职业福利和社区服务等方式建立农民工的社会福利制度。”<sup>②</sup>

#### 4.建立农民工社会保障的基本思路

总体上看，学界对于如何建立农民工社会保障体系提出了四种主要思路。第一种思路是将农民工纳入到城镇社会保障体系中去。此种观点的代表人物张启春认为，应将农民工纳入到城镇社会保障体系，途径是“通过户籍改革将其变成城镇居民进而纳入镇社会保障体系或者通过城镇社会保障制度的扩面将农民工直接纳入”<sup>③</sup>；第二种思路是对农民工群体实行相对独立的社会保障制度。如李迎生就提出“仍将农民工纳入农村社会保障体系既不现实也不可靠，但对农民工一开始即推出比较完善的社会保障制度也缺乏财源及其它资源，因此现阶段应推出相对独立的农民工社会保障制度，建构一种作为过渡形态的‘三元社会保障模式’”<sup>④</sup>；第三种思路是将农民工纳入到一种“低门槛、开放式与可持续的”社会保障新体系。据高书生的论述，“近年来，部分城市把农民工纳入社会保险体系的做法可能剥夺农民工的社会保障权益，是一种短视甚至是歧视，但如果把农民工纳入到这种社会保障新计划中去，实行全国统筹则不会发生这种问题，而且这种做法具有其合理性与可行性”<sup>⑤</sup>；第四种思路是将农民工纳入到农村社会保障体系。对此，杨立雄指出“要从根本上解决农民工的社会保

<sup>①</sup> 李强：《城市农民工的失业与社会保障问题》，载《新视野》，2001年第5期，第48页。

<sup>②</sup> 罗遐，前引文，2003年。

<sup>③</sup> 张启春：《谈谈进城务工人员的社会保障问题》，载《江汉论坛》，2003年第4期，第119-120页。

<sup>④</sup> 李迎生，前引文，第10页。

<sup>⑤</sup> 高书生：《关于搭建中国社会保障新平台的设想》，载《经济研究参考》，2003年第4期，第31页。

障问题，应把农民工纳入到农村社会保障制度中去，并最终向城乡一体的社会保障体制过渡”。<sup>①</sup>

由是观之，从目前的研究成果来看，我国学者从多个角度对农民工的社会保障问题做了相当深入的研究，且都具有一定的合理性，对探索我国农民工的社会保险政策来说是非常富有建设性的。他们在各自设想中大都为农民工设计了较为全面的社会保险计划，但其中有些学者把社会保障等同于社会保险，或对社会保障体系中的其它项目的研究涉猎很少，显然有失妥当。

笔者认为，从目前我国社会经济发展程度、财政收支情况、农民工就业及对社会保障的需求的现状来看，中短期内建立起农民工的社会保险政策体系更符合实际需要，因为这是建立农民工社会保障制度的基础，也是最终实现城乡统一的社会保障体系的基石。盲目地、一次性地构建农民工的社会保障制度或者把他们归入城市或农村社会保障制度体系中，都不切合社会现实。因此，只有制定农民工的社会保险政策并逐步加以完善，才是一条比较合理的发展路径。

本文在借鉴已有学术成果的基础上，从就业——工资——农民工社会保险的视角出发，以劳动经济学中的市场分割理论作为分析“就业对农民工社会保险政策影响”的理论依据，将理论分析与实证分析相结合，阐述这一影响的内在机理。笔者认为农民工在次要劳动力市场中，在就业和工资方面具有特殊性、灵活性和弹性的特点，这些特点对其就业与工资的影响也是建立农民工社会保险体系时要考虑的主要因素。同时，在理论和实证分析的基础上，本文为建立农民工社会保险政策体系提出建设性意见，亦即探索建设农民工多层次、综合性的社会保险体系与劳动力市场建设、社会保险管理等配套改革相结合的新路径。

<sup>①</sup> 杨立雄：《“进城”，还是“回乡”？——农民工社会保障政策的路径选择》，载《湖南师范大学学报》，2004年第2期，第62页。

## 二、农民工社会保险问题的现状分析

近年来，社会保险问题引起了各界的普遍关注，但是各种社会保险制度改革均是在传统的户籍制度和劳动用工制度的基础上进行的。农民工社会保险问题的形成主要受到了经济、政治和社会制度发展的影响，具有历史的特殊性。我国在建国后制定了工业化、城市化的发展路线，一整套的社会制度——户籍制度、劳动用工制度和人民公社制度也相应建立起来。在经济和社会发展进程加快的情况下，随之建立的社会保障制度，也完全以已有的社会制度为基础并刻下传统制度的烙印。

改革开放后，随着城乡经济水平差距的不断拉大、传统户籍制度的松动，越来越多的农民被“拉进”城市并成为—一个特殊群体——农民工。但是我国在 1998 年以后才全面推进社会保障体系建设，以城市社会保障体系的快速发展为显著特征；而农村社会保障体系的空白几乎是“安全网”上的一大漏洞，而流入城市的农民工则成为社会保障制度这张“安全网”都没有网住的“鱼”。当越来越多地听到农民工的权益倍受损害的时候，我们才意识到农民工社会保障建设是如此的滞后和这一问题的严重性。

### （一）农民工社会保险问题的具体表现

近年来，中央以及各个大中城市的政府部门都针对农民工在就业以及在社会保险方面出现的新情况，新问题，制定了详细的规定，以保障农民工的基本权益。

#### 1. 农民工社会保险政策制定愈加完善

劳动和社会保障部在 2003 年 1 月 5 日推出的《国务院办公厅关于做

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库