

从“分割”到“分享”的社会保险福利安排

——成都市农民工社会保险案例研究

都阳 屈小博 王美艳

摘要：四川省成都市制定实施的“综合型”农民工社会保险是目前中国比较典型的一种农民工社会保险模式。本文通过实地考察，对成都市农民工社会保险福利体系主要改革和推进政策的案例研究发现：成都政府主导的统筹城乡社会保险福利体系改革，以及城乡社会保险相关制度安排供给方面的一系列努力，是成都农民工从社会保险福利体系的“分割”到不断扩大“分享”的直接原因，促进城乡社会保障统筹安排有逐渐“区域内一体化”的趋向。但城乡社会保险体系的非均衡性依然存在，需要社会保险制度安排区域间相互协调以及全国层次的保险统筹制度创新，形成城乡社会保险体系一体化制度安排，逐渐消除这种不均衡性。

关键词：农民工；社会保险；成都案例；区域内一体化

四川省是西部地区劳动力资源输出的大省。2007年，在成都城镇务工的农村劳动者近200万人，其中成都市区进城务工农村劳动者达96万人。成都市于2003年率先进行了农民工社会保险体系的改革和推进。2007年，成都市和重庆市一起成为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。统筹城乡的社会保障体系，无疑是统筹城乡发展的核心领域，而完善农民工的社会保障则是实现城乡统筹发展的重要纽带。

从最初制定实施农村户籍进城从业人员综合保险暂行办法，到出台促进农民工向城镇居民转变的政策意见，农民工群体从“进厂不进城、离土不离乡”的城镇社会保险体系“分割”状况到“分享”社会保障福利的范围和程度逐步扩大。在中国形成了比较典型的“综合型”农民工社会保险模式，相对于中国中西部地区和部分东部地区的大中城市，成都市农民工社会保险体系的建立和完善相对比较领先，在保险覆盖、保险范围、参保条件、账户设计、保险补偿等方面向城乡公平化程度和“区域内一体化”统筹迈进。

一、成都市“综合型”农民工社会保险总体情况

成都市于2003年3月1日出台《非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》（简称《综合保险》），在保障非城镇户籍农业从业人员利益方面，走在全国的前列。2003年成都市综合社会保险（简称《综合保险》）的范围包括：老年补贴、工伤补偿和住院医疗费报销。该《综合保险》对保障对象进行了明确的界定：本办法适用于本市行政区域内的国家机关、社会团体、城镇企

业、事业单位、民办非企业单位、有雇工的城镇个体工商户和与之形成劳动关系的非城镇户籍从业人员以及无单位的非城镇户籍从业人员，但排除了从事家政服务和农业劳动的劳动力。将参保对象限定为进城务工人员，即农民工。

综合保险保障范围包括农民工工伤保险或意外伤害保险、住院医疗费报销、老年补贴。2005年5月起农民工综合社会保险的缴费基数确定为八个选择档次^①，即是上一年成都市职工平均工资的60%、70%、80%、90%、100%、120%、150%和200%。用人单位在为雇用的非城镇户籍从业人员(农民工)办理综合社会保险时，按非城镇户籍从业人员月实际收入就近靠档申报。综合保险缴费按缴费基数的20%缴纳，其中有用人单位的，由单位承担14.5%，个人承担5.5%；无用人单位的，全部由本人缴纳。成都市社会保险经办机构对综合保险三项待遇支付水平和运营费实行分项核算，综合保险费收不抵支时，可以调整缴费基数的最低额和缴费比例（见表1）。

表1 2005年成都市农民工综合保险缴费基数档次表

缴费档次	月缴费基数 (元)	月单位缴费 (元)	月个人缴费 (元)	月缴费总额 (元)
一档: 60%	732	106.14	40.26	146.40
二档: 70%	854	123.83	46.97	170.80
三档: 80%	976	141.52	53.68	195.20
四档: 90%	1098	159.21	60.39	219.60
五档: 100%	1220	176.90	67.10	244.00
六档: 120%	1464	212.28	80.52	292.80
七档: 150%	1830	265.35	100.65	366.00
八档: 200%	2440	353.80	134.20	488.00

有用人单位的非城镇户籍从业人员，履行缴费义务期间享受工伤保险、住院医疗费报销和享受老年补贴；无用人单位的，享受意外伤害补偿、住院医疗费报销和享受老年补贴。非城镇户籍从业人员在参加综合保险并连续按时足额缴费满6个月以后的缴费期间，因患病或非因工负伤发生的医疗费，出院后由社会保险经办机构或其委托的商业保险公司按一定公式计算报销^②。

综合社会保险中的老年补贴实行完全个人账户制，按缴费基数的8%划

^① 2008年缴费档次有所调整，将原来的8个档次化分为3个档次，即60%、80%、100%。

^② 报销费用=一次性住院医疗费-[（城镇职工基本医疗保险规定的起付标准+应由个人自付的费用）]×（75%+累计缴费年限数×0.5%）。起付标准为一级医院404.20元二级医院646.72元；三级医院970.08元；个人自付费用为诊疗项目×20%，一个自然年度内报销封顶金额为入院前6个月本人月平均缴费基数×48。

入个人账户。有用人单位的，以个人缴纳的 5.5% 记入个人账户，其余的 2.5% 从单位缴费中划入；无单位的，按缴费基数 8% 从其缴费中划入。养老保险的领取条件为男满 60 周岁、女满 50 周岁，且累计缴费满 1 年^①。非城镇户籍人员如不满足年龄要求，或不在成都市从业，以及虽满上述年龄但累计缴费年限不满 1 年的，本人可以选择申请将个人账户中的按本人缴费基数 8% 计算的累计储存额（包括利息）一次性退还给本人。非城镇户籍从业人员如转为城镇户籍，综合保险直接转为基本社会保险，参保年限和个人账户余额可在基本保险中连续计算。

该《综合保险》打破了农民工群体没有社会保险的“分割”状态，在中国西部率先实施，使得农民工群体开始“分享”城市居民所拥有的社会保险福利。由于中国典型的二元经济社会结构的影响，使得农民工既非传统意义上的城镇居民也非传统意义上的农村居民，虽然离开传统农业但又未被非农业部门和城市完全接纳，再加上特殊的心理特征^②，农民工在城市之间、城乡之间及城市内部就业的高流动性，因而影响农民工参加综合保险的因素是多方面的。与分离于社会保险之外相比，综合保险的实施无疑是一大进步，但还需要针对农民工群体的特性和需求持续推进社会保险福利改革。对此，成都市近年来实施了一系列改进政策和办法，在一定程度上扩大和改善了以农民工为主的非城镇户籍人员的社会保险福利。

二、“综合型”社会保险体系对农民工社会保障福利的改善

成都市实施的农民工“综合型”社会保险制度安排和管理方式，对农民工社会保障权益有了较大范围的覆盖，近年来不断制定新的政策和办法修改和完善农民工社会保险福利制度，改善农民工社会保障福利，这可以从以下几个方面来体现：第一，农民工逐渐“分享”到了城市居民所拥有的基本社会保险福利，并且在个别保险类别上已经与城市居民的保险设计做到了制度上的统一。如工伤保险制度建立上，缴费标准和工伤保险赔付标准基本与城镇职工做到了统一，在社会保险福利获得上使农民工与城市户籍从业人员的差异缩小。

第二，通过不断调整完善政策，扩大了农民工“分享”社会保险的范围。农民工在参加综合保险的缴费标准单位 14.5%、个人 5.5% 保持不变的情况下，社会保险享受待遇由享受工伤补偿、住院医疗保险、老年补贴 3 项，扩大到了享受工伤补偿、住院医疗保险和老年补贴、门诊补贴、计划生育补贴 5 项，其中工伤补偿、住院医疗保险与城镇职工的保险支付基本等同。

第三，政府加大了对用人单位为农民办理综合社会保险的财政支持。对招用农民工并足额缴纳综合保险费的用人单位给予相应社保补贴，补贴标准

^① 领取标准为：本人账户累计储存额 + 本人平均缴费基数 × 本人累计缴费年限 × 0.6%。

^② 胡务. 成都农民工综合社会保险研究，农村经济，2005 年第 2 期。

定位为参保单位全年综合保险缴费基数总额的 4.5%，逐步构建农民工综合社会保险与城乡其他社会保险制度的转移对接政策性原则，逐步扩大和完善了农民工“分享”社会保障福利的权益。

第四，农民工享受医疗保险的政策规定更加灵活。城市用人单位可为进城务工农村劳动者办理城镇职工基本医疗保险，按成都市上年职工平均工资 9.5% 缴纳基本医疗保险费，建立个人账户享受住院医疗保险待遇。也可以选择按上年职工平均工资的 4% 缴纳住院医疗保险费，不设立个人账户，住院医疗费用待遇支付标准与城镇职工基本医疗保险一致。

第五，考虑农民工群体的流动性，制度设计允许其在农村养老保险、城镇基本养老保险之间允许转接。在农村参加农村养老保险的农民养老保险个人账户与参加城镇职工基本养老保险的个人账户可以累积计算，农民养老保险缴费年限与参加城镇职工基本养老保险缴费年限连续计算，保障了流动就业的外出务工农村劳动者养老保险的连续性和续接。

三、政府统筹城乡社会保险及其相关制度安排的努力

成都市政府自 2003 年 1 月制定实施《成都市劳动用工和社会保险管理暂行规定》、《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》至今，市政府及相关职能部门已制定 30 多个有关改善城乡社会保险体系改革和推进的政策措施，对城乡社会保障统筹安排做了一系列制度供给方面的努力。从表 2 可以看出，以农民工为主的农村户籍劳动者的社会保险福利待遇安排开始逐步改善，城乡社会保障制度方面的差异逐渐缩小，呈现“区域内一体化”制度安排的趋势。从最初为农民工制定工伤补偿、住院医疗保险、老年补贴的综合保险，并扩大医疗门诊补贴、计划生育补贴等保险，到现在开始涉及城市的教育、就业、失业救济、住房和医疗福利以及其它社会保障方面的资源，体现了地方政府统筹城乡社会保障一体化的安排意图。这可以通过对其中重要的典型政策措施解读来分析。

表 2 成都市城乡社会保险统筹主要政策的制定情况^①

政策发布时间	政策制定/实施者	政策/规定名称	政策制定主要目的
2002年12月	成都市政府	《成都市劳动用工和社会保险管理暂行规定》	加强劳动用工和社会保险管理,扩大就业和促进再就业
2003年1月	成都市政府	《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》	保障非城镇户籍从业人员的合法权益,规范用工行为,维护劳动力市场秩序
2003年3月	成都市劳动和社会保障局	《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》	制定农民工综合社会保险实施办法和具体操作程序
2003年10月	成都市劳动和社会保障局	《用人单位原使用的城镇临时工和农民工补缴基本养老保险费及有关问题的通知》	制定用人单位没有按规定为农民工办理基本养老保险手续和缴纳基本养老保险费的补缴办法
2004年3月	成都市委、市政府	《成都市征地农转非人员社会保险办法》、《成都市已征地农转非人员社会保险办法》	解决失地农民的社会保障问题,妥善安置失地农民,保护被征地农民的合法权益
2004年4月	成都市政府	《建立新型农村合作医疗制度的意见的通知》	以县区为统筹建立新型农村合作医疗制度,提高农民抵御重大疾病风险能力
2004年9月	成都市国土资源局、劳动和社会保障局、财政局	《成都市已征地农转非人员社会保险办法》	采取储蓄式安置、原征地单位直管、委托代管等方式为农转非退养人员办理保险手续
2004年12月	成都市劳动和社会保障局	《农民工参加工伤保险有关问题的通知》	针对工伤认定、工伤保险办理的专门政策规定
2005年3月	成都市劳动和社会保障局	《2005年成都市城区进城务工就业农民子女接受义务教育换签(新签)劳动合同实施办法》	在成都市五城区进城务工就业的农民子女可申请到本市城区全日制公办中小学接受义务教育
2005年4月	成都市劳动和社会保障局	《关于2005年社会保险业务中使用全市职工平均工资的通知》	从2005年5月开始农民工综合保险启用新的缴费标准,按非城镇户籍从业人员月实际收入就近靠档申报
2006年10月	成都市委、市政府	《成都市人民政府关于深化户籍制度改革深入推进城乡一体化的意见(试行)》	健全完善城乡一体的户籍管理制度,允许并鼓励具有成都户籍的农民工通过租房办理城镇户口
2006年11月	成都市政府	《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险补充规定》	完善非城镇户籍从业人员综合社会保险制度,提高综合保险保障水平

^① 本研究只整理了与农民工、失地农民、农村有关的城乡社会保险福利政策情况,由于农村户籍人员的社会保险都是参照城镇户籍居民逐步实施和纳入的,农村户籍人员所享受的社会保险,城镇居民全部都享有并且实施内容细节更丰富、更具体,社会保险更全面,因此,本文没有列出城镇社会保险政策改革的文件。

2006年12月	成都市政府	《成都市农民养老保险试行办法》	在成都市5城区推进城乡一体化,建立完善农村社会保障体系
2007年1月	成都市政府	《成都市农民养老保险试行办法》	在县区内建立以个人缴费为主、政府给予补贴为辅,有条件的集体经济组织适当补贴的农民养老保险制度
2007年1月	成都市劳动和社会保障局	《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险补充规定实施细则》	针对以前综合保险办法的补充和完善,增加医疗个人账户和女职工生育补贴
2007年1月	成都市总工会	《农民工医疗互助保险计化》	扩大职工社会保障制度覆盖面和提高农民工的社会保障程度
2007年6月	成都市劳动和社会保障局、成都市建设委员会	《成都市建筑施工企业非城镇户籍从业人员参加综合社会保险工作的通知》	针对建设工程施工中使用的非城镇户籍从业人员办理综合保险的专门规定
2008年4月	成都市委、市政府	《关于促进进城务工农村劳动者向城镇居民转变的意见》	从进程务工农村劳动者就业机制、定居城镇、社会保障制度、教育医疗公共服务方面促进农民工向城镇居民转变
2008年4月	成都市劳动和社会保障局	《关于促进进城务工农村劳动者向城镇居民转变的社会保险政策实施办法》	在失业保险、基本医疗保险、养老保险方面推进进城务工农村劳动者向城镇职工基本社会保险过度和转变
2008年4月	成都市劳动和社会保障局	《关于促进进城务工农村劳动者稳定就业的实施办法》	进城务工农村劳动者申领《失业证》、《再就业优惠证》,失业保险金核发办理流程
2008年5月	成都市劳动和社会保障局	《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险失业补贴实施细则》	保障参加综合社会保险非城镇户籍从业人员失业待遇与参加社会保险的城镇职工失业金基本一致

2006年制定的《关于深化户籍制度改革深入推进城乡一体化的意见(试行)》,对包括非成都籍进城务工农村劳动者在城镇购房落户等问题作了配套改革的规定,新制定的政策规定就户籍制度再次进行了改革调整,对租用住房入户进一步放开了限制,允许并鼓励具有成都户籍的进城务工农民,通过租房办理城镇户口,为实现进城务工劳动者真正意义上的自由迁徙提供了政策和制度上的支持。

在2003年“综合型”社会保险基础上,2006年进一步制定了《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险补充规定》,对农民工社会保险关系转移及对接作了制度上的安排,主要体现在:(1)省内企业重新就业或跨省统筹范

围就业，允许转移其养老保险关系和企业缴纳的基本养老保险费以及农民工个人账户中的全部储存额资金；（2）对回原籍但自愿保留养老保险关系的农民工，社会保险机构保留个人账户并按规定计息，以后在原参保地重新就业时续接养老保险关系；（3）农民工返乡不愿在城市保留养老保险关系，同时其户籍所在地开展了农村社会养老保险的，社会保险经办机构向所在地农村社会养老保险经办机构转移其基本养老保险关系和企业缴纳的基本养老保险以及农民工个人账户中的全部储存额资金；户籍所在地未开展农村社会养老保险的，可根据本人申请终止养老保险关系，社会保险机构一次性支付其企业缴纳的基本养老保险费以及农民个人账户中全部储存额资金。

2008年4月成都市委市政府出台了《关于促进进城务工农村劳动者向城镇居民转变的意见》政策，成都市社保部门制定了《关于促进进城务工农村劳动者稳定就业的实施办法》、其中规定参加成都市综合社会保险的进城务工农村劳动者失业后，参照《四川省失业保险条例》的规定享受失业保险待遇，参加成都市综合社会保险（只参加工伤、住院医疗保险的除外）的进城务工农村劳动者失业后，核发综合保险的失业保险待遇；同时还包括进城务工农村劳动者职业技能培训补贴办法及补贴标准。这表明农民工也开始分享到了城市职工所拥有的失业救济和就业技能培训。

2008年4月成都市劳动和社会保障局根据《意见（2008）》制定了《关于促进进城务工农村劳动者向城镇居民转变的社会保险政策实施办法》制度规定，其中对进城务工农村劳动者原来参加的农民养老保险、新型农村合作医疗等农村社会保险，与城镇职工基本医疗保险和城镇居民医疗保险的转接办法做了制度安排，制定了进城务工农村劳动者综合社会保险与城镇职工基本医疗保险对接的原则与办法。同时对随同进城务工农村劳动者进城居住的家庭成员，探索在以后的新型农村合作医疗和农民养老保险的基础上，通过政府补贴、个人缴费，实现与城镇基本医疗保险和基本养老保险的接轨。

在众多推出的政策措施中，还有针对农民工的最低工资保障制度、再就业培训计划、农民工子女在城市接受教育、农民工加入城镇职工医疗互助计划等更为广泛的社会保险资源，这种更为广泛的社会保障政策，如社会救济、医疗服务和住房政策的改善，是各目标社会人群养老制度和社会保险福利获得的保障，有利于消除贫困、缩小收入不平等^①。

四、城乡社会保险体系不均衡性依然存在

从制度演进和发展的角度来看，成都市农民工社会保险有了明显改善，从社会保险将城镇劳动者（居民）与进城务工农村劳动者隔离或分割的状态，到现在有城乡社会保障“区域内一体化”制度安排的趋势。农民工社会保险的可获得性有了很大改观，在参保条件、缴费比例、工伤保险补贴、医疗保

^① Robert Holzmann, Richard Hinz等著，《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，郑秉文等译，中国劳动社会保障出版社，2006年。

险政策改善等方面与城镇劳动者基本做到了制度的统一，农民工获得社会保险权益的制度障碍基本解除，体现了劳动者获得社会保障权益的公平性。户籍制度对农民工获得社会保险福利的制约效应有明显的减弱，对城乡社会保障的分割效应也有明显的减弱。成都市城乡社会保险体系从对城镇居民、农民工、农村居民分别设计制度安排向城乡统筹安排转变，显示出“区域内一体化”制度安排趋势，但是城乡社会保险体系不均衡性依然存在。这主要表现在：

其一，社会保险体系还不是全面覆盖。综合保险体系覆盖对象重点是在城镇有相对稳定就业的农民工，就业不稳定与城市企业没有劳动合同的农民工参加综合保险缺乏具体的制度设计，导致短期打零工者、城镇个体经营者雇佣的农民工以及进城从事个体工商户经营的农民工实际难以参加综合社会保险，并且家政服务农民工和农业劳动的农民工不能参保。这也是农民工参加综合社会保险模式的参保率增长不高的一个主要原因。

其二，尚未建立系统的征地农转非人员社会保险、农民工综合社会保险、农民社会养老保险以及城镇职工社会养老保险等各项制度相互间的衔接转移办法。在城市与农村之间、城镇居民与农民工之间、外出务工农村劳动者与农村居民之间，社会保险资源流动、保险关系转移还存在制度和技术性操作障碍，例如，交了非城镇户籍从业人员综合社会保险的就不适用《成都市农民养老保险试行办法》，现有的城乡社会保险体系还缺乏不同群体之间社会保险关系转接的具体制度设计和操作办法。

其三，征地农转非超龄人员、失地农民养老金待遇偏低、农民和农民工养老保险水平低于城镇居民保障水平。在缴费比例相同的情况下，农村户籍人员的养老金低于城镇居民养老保险水平，在基本社会养老保险的制度体系存在城乡间的不均衡性，这在一定程度上抑制了非城镇户籍人员的参保热情，对社会保险资源及保险关系在成都市行政区划区域内的流动也造成了一定的制约，降低了城乡社会保险统筹安排的政策效果。

其四，在失业救济、就业补贴、医疗保险等方面关于的社会福利政策规定明显倾斜于城镇，针对城镇居民的基本都有详细的政策实施办法和具体操作程序，针对非城镇户籍的农村从业人员政策性的意见和通知偏多，缺乏政策措施实施的具体做法，各级社保部门基本都是按照政策精神“边定办法、边出新的规定”，导致农民工、农村居民对政府社会保险制度安排的实际上获得相应社会保险福利的难度加大。

其五，与城乡社会保险福利密切相关的户籍制度对其影响的非均衡性依然存在。虽然政策上允许并鼓励具有成都户籍的进城务工农民，通过租房办理城镇户口，但2008年《促进进城务工农村劳动者向城镇居民转变的意见》具体规定农民工在城镇租住成套私人合法产权住房的，凭租房协议，可将本人、配偶和未成年子女户口迁入，做“租住户”登记，表明城乡户籍制度的

对社会保险福利影响的非均衡性依然存在。

五、结论和启示

通过课题组对成都市农民工社会保险制度改革政策的实地考察及案例研究，表明成都市政府及相关职能部门在城乡社会保险统筹一系列制度供给的努力，是以农民工为主的农村户籍人员逐渐改善和扩大“分享”社会保险福利的直接原因。应该说成都市城乡社会保险制度安排向“区域内一体化”的推进，是迈向社会保险跨地区、跨部门转移和流动的一个开端，对社会保险典型改革和推进政策的案例研究有助于我们研究制定城乡社会保障福利一体化的制度安排。从成都市农民工社会保险改革和推进的政策案例研究中我们可以得到如下启示：

其一，进一步探索建立更大范围的城乡社会保险一体化制度安排，比如在劳动力输出与输入的主要省份，在区域性经济联合紧密的省份之间逐步建立城乡社会保险资源、保险关系对接与流动的制度安排。这需要国家抓紧制定全国层次的城乡社会保障一体化统一制度框架，协调地区之间城乡社会保障的衔接。

其二，在制定针对农民工、失地农民、农村居民社会保险与城镇社会保障转接统筹政策时，一定要同时制定详细的实施办法和管理程序，否则城乡社会保险统筹安排就会落空，导致农村户籍的各类群体实际上难以享受到政府统筹一体化的社会保险福利。

其三、在体现社会公平的基本保险制度及其相关基础制度安排上应该统一对待，不应该存在城乡差异。在社会保险缴费比例、财政补贴标准、社会保险类别设置上应该城乡采用统一标准，尤其是教育、社会救济、就业培训及医疗保险等社会保障基础制度方面的努力应该城乡一体化实施，在缴费基数、缴费年限、转移续借方面可以灵活安排。

其四，农民工是一个高流动性的特殊群体，城乡社会保险的一体化统筹的重点就是可携带、可转移、可与稳定的社会保障制度衔接。为此，对城乡基础性养老金需要中央政府实行全国统筹，制定合适的征收费率，否则地方政府由于财政负担难以推行城乡社会保障一体化安排。因此，进一步改革财政的集权与分权，也是实现城乡社会保险跨地区、跨部门转移和流动的重要条件。

最后，我们也应当看到，自下而上的改革模式在产生出新的制度创新模式的同时，也容易造成制度安排的路径依赖，增加以后改革的成本。社会保障制度的城乡统筹，需要各地积极的实践，成都作为国家级的综合改革实验区，更承担着重要的“试错”的义务。但是，在改革开放三十年后的今天，改革所需要付出的成本也和三十年前不可同日而语。因此，在全国范围内的城乡统筹的改革如果不及时实施的话，各地的实践就也可能会形成新的、区域之间的分割。