

臺灣社會福利學刊 第十一卷第二期

2014年6月 頁89-139

DOI:10.6265/TJSW.2014.11(2)3

研究論文

# 「客工」生涯結束？中國大陸農民工 社會保障制度變遷之探析\*

劉秋婉\*\*

國立臺灣大學國家發展研究所碩士

施世駿

國立臺灣大學國家發展研究所副教授

---

收稿日期：102年09月09日，接受刊登日期：103年03月17日。

\* 感謝受訪者、曾提供建言者和兩位匿名評審的大力協助與建議。

\*\* 通訊作者，通訊地址：台北市大安區羅斯福路四段1號國立臺灣大學國家發展研究所。Tel: 02-33669726。E-mail: fall0615@gmail.com。

本研究延續中國農民工社會公民權的討論，探討近年來中央與地方政府開展的農民工市民化政策變遷之脈絡。我們採用次級資料分析以及田野訪談的方式，說明農民工社會保障政策已出現制度變遷：首先，改革開放之初，發展主義至上以及國家在社會福利場域的缺位，民工保障制度面臨殘補式的保障制度與社會邊緣化的困境。但是，自2003年起，數個容納眾多外來人口的大城市開始為民工規劃一套參保及待遇標準皆低的保險體系。近年來，中國開始施行《社會保險法》，凡在城市正式就業的成員都有權利加入社保項目，不受戶籍身分的限制。同時針對農民工在客居地的生活需求，也有較強的政策支持。從這些農民工社會保障的制度變遷趨勢，可以看出其社會保障模式已逐漸從「制度性排除」、「既納入又排除」轉變到「以就業為基準」的保險模式。相較於以往的制度排除，農民工已經被賦予「勞動公民權」，可以有條件的享有城鎮社會保障待遇。

**關鍵字：**中國大陸、農民工、社會公民權、社會保險、制度變遷

## No Longer a Guest Worker? Institutional Changes of Social Security for Migrant Workers in China

Chiu-Wan Liu

M.A., Graduate Institute of National Development, National Taiwan University

Shih-Jiunn Shi

Associate Professor, Graduate Institute of National Development,  
National Taiwan University

### Abstract

Social protection for migrant workers has become an important issue in China; and the government has made great endeavors in this policy area. This paper focuses on the citizenship discussion in China studies by examining the development of social welfare policies for rural migrants of the central government as well as the local practice of coastal regions with high concentration of migrant workers, such as Beijing, Shanghai, Zhejiang, and Shenzhen. Based on the survey data and expert interviews we conducted, we argue that significant institutional changes have been taking place in social security for migrant workers. While migrant workers were denied citizenship in terms of no entitlement to urban social security schemes due to their rural resident status during the early reform era, several coastal cities have begun establishing separate programs to meet migrant workers' social needs and granted them access to some basic social provisions since 2003. Moreover, the central government has introduced new reforms in recent years allowing

all urban employees to join the urban social insurance programs, regardless of their urban or rural resident status. These developments have set in motion significant changes in social security for migrant workers from “institutional exclusion” and “differential citizenship” to “employment-centered inclusion”, with current programs granting migrant workers social citizenship conditional on their labor participation.

**Keywords: China, Migrant workers, Social citizenship, Social policy**

## 壹、前言

實施改革開放以來，中國重新定義她與世界互動的方式，積極尋找世界經濟體系中的有利位置。當西方國家邁入高勞動成本的後工業經濟體時代，中國正要開始釋放其龐大的勞動實力。後社會主義轉型國家龐大的產業預備軍滿足外資後福特主義彈性化生產的需求（Chien, 2008: 501），跨國資本在中國找到重遇產業大軍的機會，而農民工正是後社會主義中國重要的產業大軍。在這個經濟發展過程中，國家機器藉由放寬戶籍管理搭建起一條後備軍源源不絕的輸送帶，與地方國家機器一起，三方正式開啓中國世界工廠的營運。

中共官方及媒體貫稱農民工為「流動人口」（floating population），甚至曾以「盲流」此負面詞語來形容他／她們。除了形容該群體實際的遷移行為外，也相當程度顯現出中共官方對人口自由流動的負面觀感。在社會主義時期（1949-1978）的中國，基於意識形態的貫徹與實踐，共產黨希望創造一套充分就業的經濟體系，以及從搖籃到墳墓的福利照護體系，然而，在資源有限的環境下，中共決定上述體系僅覆蓋到城鎮地區，並透過單位機制加以落實。為維持穩定的就業及福利覆蓋人數，需要搭配一套嚴密的人口流動管控機制，避免農村人口遷移至城鎮。此外，口糧、住房、教育等福利待遇是依照戶口登記來分配，即使有農村人口成功「偷渡」到城鎮，也會因沒有城鎮戶口無法取得食物券而無法存活（Meng et al., 2010: 6-7）。換句話說，中共官方認為人口一定都有固定歸屬，即使要流動，也必須是有目的地流動，需接受有制度的監控。而對於城市政府來說，依據戶口提供公共財是社會主義國家得以運作的邏輯。事實上，這樣的思維並沒有在中國改革開放後而有太大改變，也造就農民工身分及階級的特殊性，吸引學術界眾多的

關注（吳介民，2000，2011；黃德北，2006；Chan, 1998; Jacka, 2006; Lee, 1998; Solinger, 1999; Pun, 2005; Wu, 2010）。

大陸中央政府在2006年通過《國務院關於解決農民工問題的若干意見》，「農民工」一詞正式被納入中央行政文件，其對農民工的定義如下：「農民工是我國改革開放和工業化、城鎮化進程中湧現的一支新型勞動大軍。他們戶籍仍在農村，主要從事非農產業，有的在農閒季節外出務工、亦工亦農，流動性強，有的長期在城市就業，已成為產業工人的重要組成部分（中央政府門戶網站，2006）。」從中國官方的詮釋來看，中國的農民工具有兩大特質：（1）身分為農民，從事非農產業；（2）具有流動的特性。農民工的「身分」定義至今仍無太大爭議，就「流動」特性而言，在鄉鎮企業蓬勃發展的八零年代，農村剩餘勞動力主要以「就地轉移」為主，即所謂「離土不離鄉」；然九零年代後，隨著鄉鎮企業的沒落，勞動力轉移則邁向「異地轉移」，農民「離土也離鄉」，大批農村勞動力自內陸地區投入沿海地區（黃德北，2006：122）。2000年以後，農民工的流動方向與規模有明顯的轉變。在胡溫時期推行的西部大開發政策帶動中西部的發展，以及沿海地區勞動密集型產業往中西部轉移，在該地區創造許多就業機會，民工的遷移方向因而有大幅度的轉變。根據統計，相較於2005年，在2009年，於東部地區就業的民工佔總體流動人口數的比例從75.4%下降到62.5%，中部地區由12.3%提高到17%；西部地區由12%增長到20.2%（國務院發展研究中心課題組，2011：4）。眾多農村勞動力跨省遷移至東部地區就業的盛況已不再，民工就近遷移以及在省內遷移是未來主要的趨勢。

另一方面，新生代農民工（1980年以後出生）已是中國遷移勞動力的主體，他們的教育程度比較高；就業內容不再是亦工亦農，主要從事第二及第三產業；在農村留有承包地的比例比較低；而且他們選擇在

城市定居的意願比較高，但仍礙於薪資收入過低、住房條件低落、以及社會保險缺失等因素而難以實現從農民轉變為市民的目標（中華人民共和國國家統計局，2011；國務院發展研究中心課題組，2011：127-133）。由上可知，歷經30年的開放與政策演變，中國農民工群體內部的殊異性越益凸顯。民工投入的產業類別越來越多元—跨及第二與第三部門；群體內部也有第一代與第二代遷移勞工之分。因此，我們瞭解「農民工」一詞所指涉的遷移人口涵蓋範圍相當廣闊、成員特質也具備一定的殊異性，然本文仍先以「農民工」來稱呼中國國內城鄉與跨省的遷移勞動人口。

早期的研究指出，當國家透過戶籍鬆動政策開啓城鄉勞動力的遷移歷程後，農民工在城市裡的處境與國際遷移中的「客工」相當類似，他們在異鄉包辦本地人不願意做的三D工作（dirty, dangerous, degradable）<sup>1</sup>；常被指控為治安的潛在威脅；更甚的是，他們面臨高度的勞動剝削卻無法享有國家提供的去商品化福利，隻身赤裸得面對勞動市場的風險，儼然成為國家的次等公民。本研究將延續農民工公民權的討論，探討民工社會保障政策的變遷路徑。我們採用次級資料分析以及田野訪談的方式，初步說明農民工社會保障政策已然出現制度變遷：<sup>2</sup> 繼九零年代以來的福利政策對民工的「制度性排除」（Solinger, 1999），至2000年以後城市政府對民工加諸的「既納入又排除」的次等

<sup>1</sup> 「客工」（guest worker）是由德文Gastarbeiter一字而來，意指由政府許可從國外引進的短暫勞動力，他們僅有短期居留的權利，被預期終究要離開（參自Hahamovitch, 2003: 70）。研究中國農民工的學者也指出，農民工具備幾點客工特性：短期居留證；不享有城市年金、醫療、失業、低保福利；子女教育成本較本地人高（Chan, 1998: 889-890；黃德北，2006：129-130；Du, Gregory, & Meng, 2006）。

<sup>2</sup> 筆者曾於2012年7月15日至8月14日以及11月15日至12月4日在北京進行田野訪談。

airiti

保險措施（吳介民，2011）。本文將著眼於中共自2011年發布《社會保險法》之後，農民工社會保障制度最新的發展，探究中國沿海主要城市的社會保險體系逐步納入穩定就業民工後，農民工的公民權意涵是否出現新的討論方向。

## 貳、學界對農民工公民權的討論

### 一、制度變遷與公民權形態轉變

中國社會保障與公民權的研究已累積一些成果，並呈現發展理論化架構的趨勢。Solinger 在1999年出版的著作—*Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrant, the State, and the Logic of the Market*，為學術界樹立中國經濟體制轉型與農民工公民權理論研究的典範，清楚得將農民工承載轉型階段種種政策制度矛盾的特性一一加以揭示：國家需要彈性的勞動市場以滿足「世界工廠」的貨品生產需求並確保其成本低廉，因工作地仍保有公共財配給制度與意識此社會主義的制度遺緒，地方政府需要使用農村移民的勞動力但無法提供任何福利需求，還進一步收取暫住費用；面對城市福利有限供給的狀態，行動者努力爭取生存的過程中，他們成爲二等公民（國有企業聘僱的農村人口）、類公民（城市中的同鄉互助網絡）甚至是非公民（漂泊無依的流動人口）（*ibid.*: 274）。農民工除了在住房、糧食、健康保障、與教育方面較城市居民受到次等的待遇，也飽受城市人的歧視與排斥，認爲他們占據工作機會以及帶來治安問題。Solinger分析，城市居民習以爲常的既定分配模式是幾十年來市場缺位的結果，而其衍生的競爭性勞動市場、通貨膨脹、犯罪、水電短缺等問題卻都怪罪到隨著市場化進入城市的農民工。



Solinger (*ibid.*: 278) 歸納出：在改革時期，官方公佈的移民政策、根基穩固的行政官僚體制、以及城市公共財配給制度扭曲公民權概念的實質意涵。

Solinger所提出的研究議題持續受到學術界的討論，Nielsen等人（2005: 355; 375-376）在2003年於江蘇省對農民工進行問卷調查，驗證哪一些因素與農民工的社會保險參與率有關連性。此項研究假設，對工作地有歸屬感、企業人力資本考量、農民工家庭所得的水準、是否擁有江蘇戶口、性別、年齡、以及企業類別等變項會影響農民工的社會保險參與率。研究結果指出江蘇省內的民工較外地民工參與醫療、工傷、失業、以及生育保險的可能性高；在國有企業工作對工傷及生育保險的參與率高低有正向顯著影響；男性民工較女性民工有機會參加醫療、失業、及工傷保險；工作地的歸屬感對養老、醫療、工傷保險參與率有正向顯著影響；過去個人所得高對養老、醫療、及失業保險的參與率有正向影響，對工傷保險則是負向影響，研究者推估這是因為需要工傷保險的職業多半為低報酬；家庭所得水準高對工傷、生育保險參與率有正向影響；年齡因素則是不顯著。

中國城市與農村以及職工與農民工享受不同水準福利待遇的實證現象，吳介民（2000，2011; Wu, 2010）首次以理論性的概念加以界定。他提出「差序公民權」（*differential citizenship*）來概念化中國傳統文化結構與國家政策造成的公民差序格局，農民工處於次等公民地位是這個結構的明顯表徵，社會主義國家強加的城鄉二元結構以及轉型時期衍生的新城市保護主義制度化公民權的差序結構。這個差異化的結構在不同歷史時期有不同的表徵，形構差序的制度因素發生空間轉型，從城鄉對立轉變成地域保護格局。在社會主義時期，城鎮與農村居民被安排在兩種水平不一的福利模式，城鄉之間存在明顯的社會權落差；歷經改革

開放階段，國家從社會權領域撤退，地方政府在保護主義趨使下，將農民工納入次等福利體制，形成差序化吸納而歧視的治理機制（吳介民，2011：89）。

地方政府自利發展模式以及其對經濟社會政策的實質掌控有其背景因素，中國改革開放的重要策略之一為「放權讓利」，亦即中央放權讓地方政府在經濟改革過程中以追求利潤為目標進行發展策略，扮演帶動成長的火車頭角色。戶籍制度鬆動政策也是發展架構中的一項策略，因此，在戶籍改革方面，地方政府具有實質的影響力（Chan & Buckingham, 2008）。施世駿（2009）觀察沿海地區實施戶籍改革與城鄉一體化的政策後，傳統「城/鄉」身分的嚴格劃分有所鬆動，取而代之的是「本地/外地」的身分區隔，在此同時，地方政府在社會保障領域的主導權有所提升。他借助西方社會福利學者Ferrera所提出的「劃界結構組合」（bounded structuring）的概念，來描述中國社會保障地域化的趨勢，其中，為處理農民工的福利權益，沿海主要城市出台有所差異的民工社會保險制度：以養老保險為例，北京市實行的是統帳結合模式；上海市的綜合保險制度類似一種強制儲蓄的個人帳戶；天津與深圳則是將農民工保險納入城鎮職工保險體系。然而，地方政府為民工所設保險方案的風險涵蓋範圍皆與就業相關，集中在養老、醫療、工傷三險，這是比較狹隘的公民權賦予。

跨國移工/移民在國際場域的湧現進一步拓寬公民權研究的範疇，並催生多元化的立論視角和辯論的文本。由單一民族、固定疆界構成的傳統公民權內涵已在改寫之中。既有的公民社群接納新成員的模式基本上可以從政治面向、市場面向、以及社會福利面向來檢視與歸納（Freeman, 2004）。在中國農民工公民權的討論脈絡中，學者大多聚焦於市場與福利向度，探討民工與本地職工和居民在勞動市場的地位、薪

資水準、以及各種福利待遇方面的差異。大致而言，外來移民或移工在移居地享有的權益與本地成員的差異程度受到兩大要素的影響，分別是地主國的移民整合體制（immigrant incorporation regime）以及福利體制（welfare regime）。Sainsbury（2006）即對Esping-Andersen筆下自由主義福利體制、保守福利體制、以及社會民主福利體制的代表國家－美國、德國、瑞典，進行跨國移民社會福利體制的歸納與比較。就移民整合體制來說，分類的標準是該國對外來移民傾向於納入（inclusion）還是排除（exclusion）的態度。具體言之，採取屬地主義與居住原則的美國和瑞典對移民的接納度較高；沿用屬人主義原則的德國對外來者的排斥性較為顯著。

此分析軸線有助於本文梳理九零年代至今中國農民工社會保障政策的演進如何影響民工公民權的內涵與發展方向。於九零年代之際，成員的福利頭銜與城鄉戶籍緊緊掛勾，旅居在異鄉的民工幾乎完全落到社會安全網之外；當時國家也從福利場域撤退，造就出殘補式的福利體制（黃黎若蓮，2001）。在胡溫上台之後，國家重拾社會保障架構的建設工程，要求地方政府將民工納入基本的保障體系，各地相異的籌資模式與待遇標準開啓福利地域化發展的潮流。再者，2011年社會保險法發布後，一套以工作為核心與強調繳費責任的保險體制就此建立，據此納入更多穩定就業的成員。在此同時，中國已逐漸廢除農業戶口與非農業戶口的城鄉戶籍分野，代之以居住證管理制度，區分常住、暫住、與專業員工居住證人口（國務院發展研究中心課題組，2011：30；Chan & Buckingham, 2008; Mallee, 2003）。亦即，城/鄉戶口的區隔對就業者加入職工保險體系的障礙已逐漸消解。這個方向也在2013年中共十八大三中全會所發佈的「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」中證實，文件提到以城鎮化為目標，將適合的農業人口轉移到城

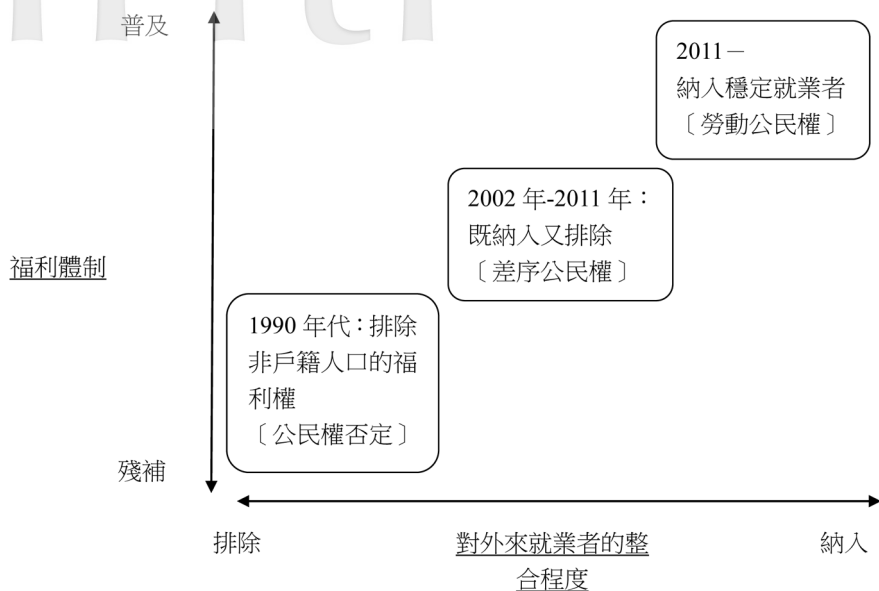


圖 1 中國農民工社會保障制度與公民權內涵發展路徑

資料來源：本研究自製

鎮，並賦予城鎮戶口，同時也關注農民工的勞動保障與社會安全（新華網，2013）。重要的是在此社會政策發展的脈絡下，農民工的公民權內涵也在重塑之中，從早期的公民身分否定、至中期獲取有差異性的公民權、到近期該群體已被賦予相當程度的「勞動公民權」（labor citizenship）。

我們認為中國社會保險體系逐步完善之際，已經鬆動中國福利供給與城鄉戶籍緊密結合的本質，進而影響到中國差序公民權圖像（吳介民，2000，2011）。因為以薪資所得作為保費徵收基礎的社會保險，參保條件不受限於戶籍身分，而在於是否擁有穩定的就業和薪資來源。因此中國農民工社會保障模式已逐漸從「制度性排除」、「既納入又排除」（吳介民，2011）變遷到「以就業為基準」的社會保險模式。而

「次等公民」已不再是所有農民工的別名，在城市有穩定就業的民工已逐漸享有「勞動公民權」。由於農民工群體承載中國轉型階段所衍生的種種制度變遷現象，透過觀察農民工福利權利的政策發展，可以追蹤中國政治、經濟、與社會體制的演進過程，捕捉公民權發展的整體脈絡。

## 二、「勞動公民權」興起的政治經濟學邏輯

從1990年代初至今，中國勞動力供給無彈性的神話已遭受諸多挑戰，沿海城市自2004年起開始浮現「民工荒」的問題，農民工「用腳投票」展示遷移勞工的行動自主性，而非僅是官方指稱的盲目流動。另一方面，中央政府未來的發展主軸是規範引導勞動密集產業，且將著重發展服務業。對於出口導向的經濟體而言，製造業勞動力供給的不足將導致產品外銷動能的減速，進一步影響國家生產總額的表現。同時，歷經金融海嘯與環境治理成本的日益提升，中共也開始意識到產業轉型的重要性，人力成本的增加促使政府思考淘汰高污染高耗能的勞動密集型企業、引進生產過程對勞動力與環境較為友善的產業。在農民工權利意識上升與官方推動轉型的利益兩造出現交集的情況下，農民工的社會權益因而受到更多保障，因為城市部門仍需外來勞動力的投入，且要求企業為員工加保費率較高的城鎮職工保險有助於提高人力成本，方便以此機制淘汰毛利率低的粗放式發展企業。

其次，在胡錦濤與溫家寶掌政期間（2002-2012），中央與地方政府將「和諧社會」的管理理念奉為圭臬，事實上這就是六四以來中共秉持「穩定壓倒一切」統治思維的延續。繼鄧小平理論、江澤民三個代表的論述以後，胡錦濤也在十六大提出「科學發展觀」的概念，強調所得重分配、區域均衡發展、以及環境友善治理的重要性。在胡溫任內，國

家顯然透過重返社會福利場域的動作來加以鞏固政權合法性，其推動一連串的社會政策改革與試點措施，包括2003年起推動新型農村養老保險與新型農村合作醫療保險改革試點；2006年國務院出台《關於解決農民工問題的若干意見（國發[2006]5號）》，欲妥善解決農民工工資拖欠與社會福利缺失的問題；2007年在重慶與成都推行「城鄉一體化」綜合改革試驗區，尋求消弭戶籍城鄉隔離的措施。重要的是中央政府先後於2008年以及2011年實施《勞動合同法》與《社會保險法》後，中共確立以社會保險制度作為主要的社會保障架構，強制要求企業為員工繳納保險費用，保障就業者參與保險項目的權益。

社會保險制度重視工作價值，就業是成員主張待遇給付的前提，保費領取的多寡與繳費貢獻之間有嚴格的對應關係。對於移工來說，採取就業導向保險體制的福利國家可確保他們依據勞動事實主張福利權益，雖然這並不意味他們成為該國的公民，但其社會權益已受到基本的保障。事實上，以就業參與為中心的福利體系有助於勞動力要素的自由流動與市場進一步整合，這也是市場經濟轉型的重要面向。歐盟的例子便體現這個趨勢：在歐洲統合的過程中，成員國所制定出趨同性最高的社會政策是與勞動就業最為相關的福利項目，如就業醫療保險；且此類政策也與經濟整合的關聯性最高（施世駿，2005，2013；Goma, 1996）。換言之，為了維持勞動力的有效配置以活化市場的運作，為就業者提供無身分差別待遇的勞動權益保障措施合乎經濟理性的考量，同時，這也是將外來成員納入、消解隔閡的一種方式，故有助於提升政治穩定程度。然而我們必須強調，勞動公民權不是完整的公民權賦予，正如Esping-Andersen（1990）所觀察，採取社會保險制度的福利國家不會動搖社會階層化的結構，成員間原本的階級序位不因社會權的賦予而有顯著改變，反而由於體系注重繳費與給付的嚴格對應關係，不同水平的參

保者之間有明顯的階層關係。

此外，習近平與李克強上台後，「城鎮化」成爲新一屆政府力推的宏觀改革方案，近期國務院將出台《全國促進城鎮化健康發展規劃（2011-2020年）》，訂定至2020年前中國推進城市化的目標與執行策略。而在城鎮化的進程中，政府必須保障農民工在子女教育、住房保障、醫療衛生等方面享有平等市民待遇（紐約時報中文網，2013），因爲官方並不樂見城市出現貧民窟的狀況。李克強在兩會期間的發言指出：「本屆政府下決心要再改造一千萬戶以上各類棚戶區，這既是解決城市內部的二元結構，也是降低城鎮化的門檻（新華網，2013）。」由此可知，從胡溫時期到現任的習李掌政階段，促進社會和諧發展是政府的首要目標，在社會福利擴張的大環境下，以及官方推動城鎮化措施的過程中，在城市就業的農民工將可漸次擺脫被拒於社會安全網外、或有差異性遭排除的困境，他們的社會權益逐步獲得保障，進而體現勞動公民權的內涵。

然而，當我們深一層探究近年來中國社會政策演進的脈絡，會發現並非所有福利改革項目都在社會政策擴張時期獲得顯著進展，某些衝擊到地方發展邏輯的改革政策推行並不順利，例如戶籍制度改革。Chan和Buckingham（2008）指出，官方推動的戶籍改革政策並未真正動搖「戶口」區隔不同群體福利權益的本質，因爲繼農轉非改革後，近年的發展趨勢是戶籍改革地方化。地方政府對戶籍政策的裁定自主權顯著提升後，使得農民要成爲城市永久居民的困難度又更高，因爲戶口政策演變成地方政府篩選高所得與高學歷人才的工具，反而加強制度衍生的階層化效應。在目前的習李體制下，城鎮化的發展戰略也只有開放中小型的二三線城鎮給農村來的移民，允許他們在當地獲得戶口身分；沿海地區的大城市如北京、上海與廣州，卻仍然對於外來人口實施較嚴格的篩

airiti  
選，並未輕言全面開放。

此外，農民工子女在城市面臨高就學門檻的問題一直沒有獲得具體的改善，這些不具有本地戶籍的孩子多半只能選擇師資與設施資源相當困窘的民工子弟學校。根據我們對北京一家民工學校的訪談得知，北京市教委並不願意頒發正式執照給學校，因為政府不想承擔學校的營運成本。<sup>3</sup> 另外，在大學高考方面，北京、上海、廣東三地對非戶籍人員參加異地高考的限制仍非常嚴格，目前北京僅同意開放異地高職報考；廣州的高考措施與「積分入戶」制緊緊掛勾，僅有通過積分入戶標準的異地務工人員、高技能人才隨遷子女可在廣東報名參加高考（新華網，2013）。由此可知，官方在推動民工社會保障政策的過程中，率先改善與勞動權益相關的制度問題，而民工家庭再生產的需求、家人團聚、以及子女教育方面的考量便相當次要。

整體而言，應對勞動力供給不足、推動產業轉型、與維持社會和諧穩定是官方願意處理農民工公民權困境的結構因素。採用社會保險方案來解決農民的福利需求也可在不對政府財政造成負擔的前提下，透過基金所得重分配的機制來緩和不同群體間受益不均的問題。地方政府遵照中央規定將異地務工者納入城鎮職工保險，並不悖離其本身的利益考量，因為官方將社會保險參與資格與申請成為永久居民的機制明顯區分開來，可以藉此達到提高保險繳費人數與控管戶口資源的目的，且新一代的民工未來是否會留在城市領取年金也未可知。換言之，在戶口制度與福利體系脫勾後，保障勞動者參保權益與地方政府利益出現交集，採取「既納入又排除」的手法已非地方逕行保護主義的利器，藉由推行「以就業為中心」保險整合措施才能達到地方利益的最大化，不僅能帶來財政收益，也協助地方完成中央交代的使命。因此，我們可以清楚看

---

<sup>3</sup> 訪談紀錄，2012/07/25。



到，身為城市的勞動者，有助於農民工得以在上述背景下逐步脫離次等公民權的不利地位，但距離取得城市公民權的路途可能還相當遙遠。

在闡述完本研究的分析觀點後，以下即以中國大陸自九零年代以來所發布的農民工社會保障政策作為分析脈絡，論證中央與地方政府針對民工的社會權益問題，如何展現出「制度性排除」至「既納入又排除」再到2011年以降的「以就業為中心的整合」演進趨勢，藉此觀察其中蘊含的公民權意涵變化。

## 參、農民工社會保障政策沿革

九零年代中央政府出台的農民工政策基本上著重於遷移勞動人口的有序管理，如1994年11月勞動部頒布的《農村勞動力跨省流動就業管理暫行規定（勞社發[1994]458號）》，規定用人單位只能在本地勞動力無法滿足需求，才能跨省招用農村勞動力。招收方式僅限於派員前往接收，或委託應召對象所在地的勞動部門職業介紹機構或其他俱備相應資格職業介紹機構進行招收。農村勞動者必須持有身分證以及當地核可的外出人員就業登記卡才能在工作地正式就業。在本規定中，勞動部門僅俱備職業中介的角色，單位只扮演招收不足額的勞動力，通篇均無關於遷移勞動者保障問題的規定（勞動與社會保障部，1994）。事實上，這一暫行規定與1994年7月中央政府頒布的《勞動法》有所抵觸，其違反《勞動法》「保護勞動者合法權益」這一基本原則，也違反「勞動者享有平等就業和選擇職業權利」等原則。農村流動勞動力似乎不被《勞動法》所覆蓋。

中共十七大以後，農民工平等就業權利才終於得到重視，2003年10月，《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》要求

「形成城鄉勞動者平等就業的制度」（張展新，2012）。2004年，中共中央開始正視農民工社會保障的議題，因為「民工荒」的問題開始浮出檯面。2005年，中央決定廢止《農村勞動力跨省流動就業管理暫行規定（勞社發[1994]458號）》、《關於嚴禁濫發流動就業證卡的緊急通知（勞部發[1995]59號）》等規定。2006年，國務院出台《關於解決農民工問題的若干意見（國發[2006]5號）》，指導解決三大問題：農民工工資拖欠問題、社會保障問題、以及職業安全問題（新華網，2005）。在農民工社會保障的議題上，其明確表示政府必須優先解決最緊迫的社會保障需求，即工傷保險和大病醫療保障問題，然後逐步解決養老保險問題。這項政策影響後續幾年農民工社會保險的發展趨勢：農民工的工傷保險與醫療保險參與率較高；養老保險地域化，各地保險模式不盡相同，且因保險關係難以轉移和接續，少數地區退保現象普遍；失業保險和生育保險的規劃尚無進展，參保率更低。

在工傷保險方面，2003年公布的《工傷保險條例》以及2004年勞動和社會保障部（現為人力資源與社會保障部）頒布的《關於農民工參加工傷保險有關問題的通知》，構成民工工傷保險政策體系的基礎。具體的做法是為從事建築、採礦等高風險行業的民工開辦工傷保險「平安計劃」（國務院農民工辦課題組，2009：188）。其規劃在3年（2006-2008）的時程內循序讓全國大小規模的煤礦產區以及建築工作地點的勞工參與工傷保險，配套措施方面包括工傷認定、勞動能力鑑定、以及實施勞動保障監察等（中華人民共和國勞動和社會保障部，2006a）。

國務院的5號農民工文件也著重民工醫療保障問題，啟動醫療保險「專向擴面」行動，要求各統籌地區按照「低費率、保大病、保檔期、以用人單位繳費為主」的原則，制定和完善農民工參加醫療保險的辦法。並訂出2006年底全國民工參保人數超過2,000萬人的目標（中華人

民共和國勞動和社會保障部，2006b）。據調查，2007年6月底，農民工醫療保險參與人數達到2,688萬人；工傷保險參與人數達到3,062萬人，然而，相較於2006年底1.32億民工總數，兩項參保比例分別僅為20%和23%，仍只有少數群體接受基本安全網的覆蓋（國務院農民工辦課題組，2009：188）。

由於保險關係及費用轉移機制較為複雜，農民工的流動性又高，養老保險出現明顯的地域化趨勢（參見表1）。北京、杭州、上海、深圳的模式各具特色，也各有優缺點，表1對照這4個地方的制度特色。北京在2001年農民工設置一獨立的養老保險模式；杭州於2003年推出低門檻准入、低標準享受的養老保險「雙低模式」；深圳於2000年推出「城保模式」，農民工的社會保險模式與市民無太大差異。上海則於2002年推出「綜合保險」方案，將工傷、住院醫療、以及老年補貼網綁為一險（龔維斌，2007）。北京與杭州（浙江）模式是比較類似的，皆獨立於城鎮職工保險體系，但又不同於上海模式沒有保費轉移的彈性。在北京方面，農民工養老保險的繳費總額是基數的26%，但是最後能轉移的僅有個人帳戶的金額（基數11%），如此，民工並未享受到社會保險所得重分配的效益。而浙江模式的優點在於，民工繳費水平遠低於城鎮職工，但享受的待遇僅略低於職工，然而，這不僅對地方財政有負擔，同一個地區存在兩種水平差距甚遠的保險模式也不利於日後的整合與統籌（龔維斌，2007：2-3）。上海市將工傷、住院醫療、與老年補貼網綁為一險，由雇用民工的企業負責繳納所有的保險費用（12.5%工資），可一次性領回。後成都也曾實施綜合保險制度。較低的繳費率雖有助於提升企業與農民工的參保誘因，然而，此項制度無法與城鎮或農村保險體系銜接，農民工也無法享有失業與生育保險（李愛芹，2009：319）。

表1 各地農民工養老保險模式比較（2011年7月以前）

	北京	上海	杭州	深圳
特徵	獨立型模式 準市民待遇	綜合保險模式 將農民工的工傷、 醫療、養老三項保 險結合，按比較低 的費率繳納	雙低模式 低門檻進入、低標準享 受	城保模式 繳費水平與市 民無太大區別
涵蓋 險種	醫療、養老、 工傷、失業	工傷、住院醫療、 老年補貼	養老、醫療、工傷、失 業	養老、醫療、 工傷
養老保險				
繳費 基數	上年度北京市 職工月最低工 資標準	上海上年度職工月 平均工資的60%	上年度浙江省職工月平 均工資的60%~300%	深圳上年度職 工月平均工資 的60%~300%
參保 費率	單位19% 個人7%（後 達8%） 繳費基數11% 作為養老保險 個人帳戶	本地單位或無單位 的個人按12.5%繳 納 外地單位7.5%  有單位的個人不需 繳費	單位14% 個人5% （城鎮職工為單位20% 個人8%）	企業8% 員工5% 繳費工資11% 計入個人帳 戶；2%計入 共同基金
轉移 與銜 接	達法定退休年 齡可領取  跨統籌區域就 業可以轉移所 有個人帳戶	達法定退休年齡憑 繳費憑證領取保險 費，不得轉移	2007年，杭州市在出台 《杭州市基本養老保障 辦法》，允許原在杭就 業並參加市區職工基本 養老保險繳費滿10年的 非杭州市區戶籍從業人 員，在終止或解除勞動 合同後以城鎮個體勞動 者參保繳費辦法繼續參 加職工基本養老保險	達法定退休年 齡、累計繳費 滿15年，且在 退休前5年必 須連續繳費， 可按月領取養 老金  保險不可轉 移；只能退還 個人帳戶資金
相關 政令 依據	《北京市農 民工養老保 險暫行辦法 [2001]》	《上海市外來從 業人員綜合保險 暫行辦法[2002]》 及《實施細則 [2005]》	《關於完善職工“低門 檻進入、低標準享受” 辦法的意見[2003]》、 《杭州市基本養老保障 辦法[2007]》	《深圳經濟特 區企業員工社 會養老保險條 例[2000]》、 《深圳經濟特 區企業員工社 會養老保險條 例若干實施規 定[2002]》

資料來源：作者彙整自龔維斌（2007）；劉志軍、陳姣姣（2010）；國務院農民工辦課題組（2009）。

有別於其他三個地區，深圳（廣東省）在2000年之際便將農民工納入城鎮職工社會保險體系，不為該群體另設獨立的制度。農民工主要參加養老、醫療與工傷三項基本社會保險，不參加失業保險與生育保險。此模式給予農民工與本地職工同等參與社會保障的權益，雖然不存在制度上的障礙，但薪資水準較低的民工要與職工繳納一樣的保險費率，對他們來說是實質的負擔。此外，要達到領取資格必須符合長時間且連續繳費的規定，農民工從事的工作大多是派遣、非正式的部門，因此退保與中途放棄繳費的情況並不少見（李愛芹，2009：318-319）。據稱，珠三角地區的民工退保率甚至高達95%（國務院農民工辦課題組，2009：203）。

整體而言，在2011年以前，流動人口在主要城市的社會保險參與率並不高（參見表2）。2011年出版的《流動人口發展報告》提到受調查的流動人口中，43.8%受訪者至少在工作地參加一項社會保險，56.2%的受訪者未參加任何保險。受訪農民工在城市參加養老保險、醫療保險、工傷保險、失業保險、生育保險和繳納住房公積金的比例分別為24.2%、32.4%、29.6%、10.3%、6.9%、2.9%。表2也清楚顯示，雖同為流動人口，持非農業戶口的人員較農業戶口人員的參保率都比較高。此外，就國務院農民工文件首推的醫療保險與工傷保險而言，農業戶口參保的比率的確較其他項保險高；由於主要城市政府也開展民工養老保險試點模式，此項保險參與率居於第三位；反之，與維持就業能力較無相關的失業保險和生育保險的參與率則敬陪末座（國家人口和計劃生育委員會流動人口服務管理司，2011）。就此看來，主要城市為農民工特別設立的保險模式僅具過渡性質。從2011年7月以後迄今，北京與杭州的養老保險獨立型模式與雙低模式已經取消，在城市穩定就業的農民工可以加入城鎮職工社會保險體系。地方政府的舉措應是受到2011年7月開

始施行的《社會保險法》所影響，這是下一節討論的重點。

表2 按戶口劃分的勞動年齡流動人口社會保險參保情況（單位：%）

戶口類型	養老保險	醫療保險	工傷保險	失業保險	生育保險	樣本數
農業	24.2	32.4	29.6	10.3	6.9	106,032
非農業	50.3	41.9	41.9	24.7	15.2	16,638
合計	27.8	31.3	31.3	12.3	8.0	122,670

資料來源：國家人口和計劃生育委員會流動人口服務管理司（2011：7）。

## 肆、晚近發展：城鎮職工保險納入 穩定就業的農民工

在社會主義時期的中國，國家透過戶籍制度將受領福利項目的群體劃分為「農業戶口」與「非農業戶口」，「農業戶口」必須依賴自己的勞動力和農業收入維持生計；「非農業戶口」藉由工作單位接受國家所有的社會福利安排，包括口糧、住房、年金、醫療、教育等項目（Mallee, 2003: 137-138）。改革開放初期，國家明顯從福利場域撤退，中國從社會主義福利體制進入社會化（socialization）、私有化（privatization）的階段。一直到胡錦濤、溫家寶上台後，國家才又重返福利場域（Lin, 2009）。在胡溫掌政的十年間（2002-2012），社會保險體系逐步建制化，包括2003年推出新型農村養老保險（新農保）、新型農村合作醫療保險（新農合），一直到2011年實施《社會保險法》，賦予就業者（包括農民工）參加保險的法制權益。地方政府也在中央規劃的框架下，進行保險體系的整合，取消原本為農民工特別設置的保險項目不全、繳費與待遇給付較低的方案。本小節首先將整理穩定就業農民

工參保的法律依據—《勞動合同法》與《社會保險法》；接著是沿海主要城市—北京、上海、杭州、深圳最新的職工保險規定。

## 一、法律依據

根據我們在北京的訪談，中央職掌農民工事務的官員表示：「政府規定企業必須為農民工上保險的法律依據是《勞動合同法》與《社會保險法》。」<sup>4</sup>《勞動合同法》要求企業與員工透過簽署勞動契約建立正式的勞雇關係，第十七條規定契約內容中應註明社會保險條款。《社會保險法》在最後的附則中，第九十五條、九十六條、九十七條分別規定，進城務工的農民、被徵地農民、以及中國境內的外國人都必須依法參加社會保險。國家對農民工、失地農民、以及外籍人士的社會保險權益進行法律宣示（中華人民共和國勞動和社會保障部，2007）。

### （一）《勞動合同法》

《中華人民共和國勞動合同法》於2007年第十屆全國人民代表大會常務委員會第二十八次會議通過，自2008年1月1日起施行。此是國家為農民工勞動權益設立的第一道具有法律效力的防護措施，規範所有用人單位都必須與勞工簽署勞動契約，且在制定勞動報酬、工作時間、休息休假、勞動安全衛生、保險福利、職工培訓等規章時，應當與職工代表大會或工會平等協商。

與農民工更相關的法條是「特別規定」的部分，包括對於集體合同、勞務派遣、以及非全日制用工的法規。首先，第51條與第53條分別規定，

---

<sup>4</sup> 訪談紀錄，2012/07/31。

集體合同由工會代表企業職工一方與用人單位訂立；尚未建立工會的用人單位，由上級工會指導勞動者推舉的代表與用人單位訂立。

在縣級以下區域內，建築業、採礦業、餐飲服務業等行業可以由工會與企業方面代表訂立行業性集體合同，或者訂立區域性集體合同。

其次，關於勞務派遣與非全日制勞工，第58條與第69條分別規定勞務派遣單位應當與被派遣勞動者訂立二年以上的固定期限勞動合同，按月支付勞動報酬；被派遣勞動者在無工作期間，勞務派遣單位應當按照所在地人民政府規定的最低工資標準，向其按月支付報酬。

非全日制用工雙方當事人可以訂立口頭協議。從事非全日制用工的勞動者可以與一個或者一個以上用人單位訂立勞動合同；但是，後訂立的勞動合同不得影響先訂立的勞動合同的履行。

加入工會是勞動者爭取自身權益以及串連其他勞工力量的重要途徑，這是公民勞動權重要的體現，也是實現「工業民主」的先決條件。在中國大陸，工會雖被收編於共產黨的體制之內，但也一定程度的發揮表達勞工利益、以及支撐群體與企業協商的力量。事實上，賦予勞工參與工會的權益並不損及官方的利益，反而有助於勞資糾紛在制度化的平台中理性解決，減少上訪與集體事件發生的頻率。根據我們在北京一家農民工社會組織的訪談，政府在2004年開放農民工加入工會的權限，可見政府將工會代言視為解決農民工權益問題的重要措施之一，「浙江義烏工會」便是在類似的背景中產生。<sup>5</sup> 浙江地區的外來民工在頻繁發生

---

<sup>5</sup> 訪談紀錄，2012/08/13。



勞動爭議的情況下，農民工自發性組織紛紛興起，且發生一些群體性暴力事件。爲了維護區域和諧穩定，義烏市民政局批准工會成立「職工法律維權中心」，以包括外來務工人員在內的職工群體爲基本服務對象，專門處理勞資矛盾糾紛，以協商調解、參與仲裁、代理訴訟、以及法律援助介入勞資協商過程。<sup>6</sup>

另針對勞務派遣與非全日制用工人員，法條也明確規定用人單位必須與員工簽署契約，口頭協議也俱備法律效益。簡言之，在保障農民工勞動權益方面，《勞動合同法》從法律面將勞資雙方的關係予以制度化，確認勞資雙方應盡的義務，且鼓勵民工透過工會爭取勞動權益。這可以說是勞動公民權的初步展現，因勞動契約成爲界定正式勞動關係的依據，資方也需依此爲勞工加保社會保險。再者，農民工加入工會也改善以往個人在異鄉獨自面對勞動剝削的困境。

## （二）《社會保險法》

《中華人民共和國社會保險法》在2010年十一屆人大常委會第十七次會議正式表決通過，並於2011年7月1日起開始施行。基本上，《社會保險法》理念性的原則是「廣覆蓋、低水平、多層次、可持續」（鄭功成，2008：35）。廣覆蓋是指要擴大各險種的覆蓋範圍；低水平是希望兼顧效率與公平；多層次一是指籌資來源必須多元，個人、企業、政府三方共同擔負責任，二是指項目必須多元，如商業保險以及第三部門的角色也相當重要；可持續是指籌資方式能夠實施統籌基金與個人帳戶相結合的模式。

---

<sup>6</sup> 參自地方治理與公共預算（2009）。《浙江義烏總工會：工會社會化維權模式》。資料檢索日期：2013年6月4日。網址：[www.pbgchina.cn/newsinfo.asp?newsid=2538](http://www.pbgchina.cn/newsinfo.asp?newsid=2538)。

《社會保險法》針對養老、醫療、失業、工傷、生育等五險在覆蓋範圍、繳費水平、籌資方式、以及保險轉移接續方面進行原則性的規範，如表3所示（中國網，2010）。首先，養老保險與醫療保險的覆蓋群體有明確提到個體工商戶和靈活就業人員，就法條規定，工傷、失業、生育三險僅覆蓋到職工，亦即僅有隸屬於正式雇用關係的員工參加此三險的權益才有得到法律的保障。法律未保障非正式職工參加工傷保險的權益，其可能的缺失在於採礦業及建築業的工作機會多半屬於案例型與季節型，是典型的靈活就業產業，但是工人發生意外的機率以及工傷程度卻較其他產業高。國務院雖推動《平安保險計劃》來提高該產業民工的工傷保險參保率，但缺少法律的保障，企業還是能夠輕易擺脫加保和意外賠償的責任。

其次，關於繳費水平與保險轉移接續方面，靈活就業人員參與養老保險與醫療保險必須自行繳納保費，費用分別計入個人帳戶與統籌帳戶，在人員跨省遷移時，可以轉移保險關係並累計繳費年限。然而，實務層面的運作是遷移人員通常只能轉移個人帳戶，統籌資金則會留在原工作地。因此，對於靈活就業群體來說，不僅要繳納雇主應繳的額度（大部分計入統籌帳戶），在離開時僅能轉移個人帳戶，估計個體工商戶（自雇者）以及靈活就業人員的參保率不會太高。

隨著中國社會保障制度的改革，就業導向的保險體系取代傳統城鄉區隔與單位制的福利供給系統。《勞動合同法》與《社會保險法》構建以就業關係為中心的社會保險體系，其中，正式就業者與非正式就業者在勞動契約簽訂、保險參與項目、繳費方式等方面都有所差異。農民工原本受限於城鄉戶籍身分而無法平等享有城市福利制度，現在得以加入城鎮職工保險，從而改變傳統提供農民工次等保障的做法。

表 3 《社會保險法》五險基本規定

	養老保險	醫療保險	工傷保險	失業保險	生育保險
覆蓋範圍	職工、公務員（參考國務院規定）、個體工商戶、非全日制從業人員、靈活就業人員	職工、公務員（參考國務院規定）、個體工商戶、非全日制從業人員、靈活就業人員	職工	職工	職工
繳費水平	用人單位繳納比例不超過薪資20%  個體工商戶與靈活就業人員由個人繳納基本養老保險費，分別記入基本養老保險統籌基金和個人帳戶	用人單位繳納職工薪資6%左右，個人2%  個體工商戶與靈活就業人員由個人繳納基本醫療保險費	由用人單位繳納工傷保險費，職工不繳納工傷保險費  根據不同行業的工傷風險程度確定行業的差別費率，並根據使用工傷保險基金、工傷發生率等情況在每個行業內確定費率檔次。	地方政府自行規定，失業保險金不得低於城市居民最低生活保障標準	用人單位按照國家規定繳納生育保險費，職工不繳納生育保險費。  生育津貼按照職工所在用人單位上年度職工月平均工資計發
籌資方式	社會統籌與個人帳戶相結合	社會統籌與個人帳戶相結合	僅用人單位繳納	由單位、個人共同繳納	僅用人單位繳納
轉移接續	保險關係隨本人轉移，繳費年限累計計算	保險關係隨本人轉移，繳費年限累計計算	否	保險關係隨本人轉移，繳費年限累計計算。	否

資料來源：筆者參考《社會保險法》自製。

## 二、沿海主要城市的實際做法

《社會保險法》並未明定進城打工的農民應當參加城鎮保險或者農村保險。北京中央官員指出：「政府理想的規劃是，穩定就業的農民工

群體（有簽署勞動合同）可安排加入城鎮職工保險；靈活就業的群體則是安排加入農村保險體系。」<sup>7</sup> 因此就制度面而言，在城鎮是否有穩定的工作，是否在所屬企業有正式勞動關係，是決定哪些民工群體可參加城鎮保險的重要因素。社會保險制度規範企業以及個人以勞動關係為根據來繳納保險費用，中國在朝向此制的完善之際，將農民工群體納入工作地的保險體系是應然的趨勢。同時，為了解決保險體系破碎和不易整合的問題，中國一線城市相繼取消為農民工特別設有的保險方案，將農民工納入城鎮職工保險體系（詳見表4整理）。

首先，自2010年1月起，北京農民工（包括本地、外地農村戶口）可參加城鎮職工基本養老保險。2012年1月起，北京市規定企業應為外埠女職工申請生育保險。2012年4月起，北京農民工可參加城鎮職工醫療保險。依據北京市社會保險中心資料顯示，農民工在北京可參加五險，繳費基數上限、單位以及個人的繳費費率皆與城鎮職工相同（北京市人力資源與社會保障局，2012；北京社會保險代理服務中心，2012）。其次，杭州自2011年7月起停止執行「低標準繳費低標準享受」基本養老保險，統一實行職工養老保險辦法，農民工必須補繳個人帳戶差額。關於此養老保險規定，浙江省全省一併實施。另外，在杭州有與工作單位簽署合同的員工都可參加醫療保險、失業保險、工傷保險、以及生育保險。失業保險農民工個人不繳費。（杭州市人力資源和社會保障網，2008，2009，2010，2011a，2011b，2011c）。第三，上海市的外來從業人員綜合保險制度仍存在，但在《社會保險法》實施後，人力資源與社會保障局規定經用人單位及其從業人員協商一致也可按上海市城鎮職工社會保險的規定參保繳費（上海社會保險網，2012），包括城鎮職工基本養老保險、城鎮職工基本醫療保險、工傷

---

<sup>7</sup> 摘自訪談紀錄，2012/07/31。

表 4 主要城市的正式就業農民工社會保險參與規定（2012年）<sup>8</sup>

	北京	杭州	上海	深圳
可參與城鎮社會保險的民工群體	有與單位簽署勞動合同的農民工	有與單位簽署勞動合同的農民工	有與單位簽署勞動合同的農民工	有與單位簽署勞動合同的農民工
可參與的保險項目	養老、醫療、工傷、失業、生育	養老、醫療、工傷、失業、生育	養老、醫療、工傷、失業、生育	養老、醫療、工傷、失業
繳費基數	基本養老保險、失業保險最低繳費基數為全市上一年月平均工資的40%；基本醫療保險、工傷保險、生育保險繳費下限為全市上一年月平均工資的60%；五險繳費基數上限皆為月平均工資的300%。	職工基本養老保險、工傷保險繳費基數下限為上一年月平均工資的80%。其他險種下限為60%。所有保險繳費上限皆為300%。	最低繳費基數為上一年度全市職工月平均工資的60%，上限為月均工資的300%。	深圳戶籍員工養老保險最低繳費基數為上一年度全市職工月平均工資的60%，外地戶籍員工最低繳費金額不低於1,500元。繳費上限為月均工資的300%。醫療、失業保險、工傷保險的繳費基數固定下限為上一年度月平均工資60%、上限為300%。
參保費率 養老保險	單位20% 個人8%	企業14% 個人8%	單位22% 個人8%	單位10%(11%) 個人8%
醫療保險	單位10% 個人2%+3	單位11.5% 個人4元/月	單位12%(6%) 個人2%(1%)	單位6%； 0.5%；0.4% 個人2%； 0.2%；0.1%
失業保險	單位1% 個人不繳費	單位2% 個人1%(農民工不繳)	單位1.7% 個人1%	單位 1%*單位人數 *40% 個人不繳費
工傷保險	單位 按行業性質確定 繳費比例 個人不繳費	單位 按行業性質確定 繳費比例 個人不繳費	單位0.5% 個人不繳費	單位 按行業性質確定 繳費比例 個人不繳費
生育保險	單位0.8% 個人不繳費	單位1.2% 個人不繳費	單位0.8% 個人不繳費	僅有參加醫療保險的民工可參加生育保險

資料來源：筆者參考北京市、杭州市、上海市、以及深圳市人力資源與社會保障局資料自製。

<sup>8</sup> 本表格所指涉的正式就業的農民工是指受雇於機關、事業單位、企業、社會團體等單位。非個體工商戶、自由職業者、以及非正規就業勞動組織從業人員。

險與生育保險；失業保險在較早期就已覆蓋到農民工。尚未參加職工醫療保險的民工繳費基數分別為個人6%；個人1%（上海人力資源和社會保障局，2012）。最後，深圳原就是將農民工置於城鎮養老保險系統下，唯單位為民工繳費的費率較其為本地戶籍員工低了1%。此外，醫療保險存在三種繳費檔次，分別具有不同的企業與勞工的繳費比例規定，民工參保檔次由用人單位決定；在職員工皆可參加失業以及工傷保險；參加「綜合醫療」以及「住院醫療」的非退休人員可以參加「生育醫療」（央廣網，2014；深圳指南，2013；深圳本地寶，2012）。

北京、杭州、上海、深圳這四個主要的沿海城市已逐步依照《社會保險法》規定致力於建構以就業基準的地方社會保險系統。目前體現的特徵是社會保障的地域化趨勢仍清晰可見（施世駿，2009）。繳費基數都是以各地平均工資為基準，儘管這四個城市的工資水準差距不遠，但卻與其他二線、三線城市有顯著差異。再者，不同城市的單位及個人繳費比例也都略有不同。要達到社會保險的全國整合還是遙不可及。此外，在社會政策層面的地方保護主義色彩不再那麼濃厚，「既納入又排除」（吳介民，2011）的描述可能不再適用於北京、杭州和上海，因為「養老保險雙低模式」已經廢除、「綜合保險模式」正處於轉型階段。然而，深圳的改革步調是最緩慢的，養老保險參與者仍有深圳戶籍與非深圳戶籍之分；醫療保險存在不同檔次的投保項目，且方案選擇權由企業主導。因此，在中國大陸邁向就業取向的社會保險體制同時，地方政府仍然主導實質的改革，地域區隔短期內不會消失，甚至城鄉區隔也尚未完全褪去。

重要的是穩定就業的農民工獲准加入城鎮保險體系是基於他們的勞動身分，而非公民地位。再者，累積一定的參保年限是其隨遷子女是否能在工作地參加高考的考核標準之一，亦即民工子女能否獲取平等的教

育權益須視其是否被移居地政府認可為居民，而非基於他們的公民身分。在國務院《關於做好進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在當地參加升學考試工作的意見（國辦發[2012]46號）》中，29個主要城市皆已制定非戶籍人口子女在異地參加高考的措施。該《意見》所傳達的主要方針是各地必須在兼顧資源分配的效率與公平性的原則下，保障外地戶口隨遷子女受教與升學考試的權益。基本上，俱備合法穩定的工作、住所、依法繳納社會保險費用、以及子女在該地就學均達一定年限（至少3年），外地務工者的隨遷子女才可以在當地參加高考。然而，如表5所示，遷移人口最多的北京、上海、及廣東省三地所設置的門檻最高，北京以及廣東省的規定已頒布，上海的規定辦法還在研擬中，但已確定配合居住證積分制度執行，與廣東的措施較為類似（人民網，2012；上海市人民政府辦公廳，2012；中華人民共和國中央人民政府，2012；廣東省人民政府，2012）。其中以北京的規定最嚴格，上述資格門檻均需達到6年，可見其教育資源仍是有限的公共財，難以均分給所有公民。廣東省現階段更直接點名通過積分入戶制的人員與高技能人才的子女，可以不受就學年數的限制直接參加高考。這一套與居住證制度緊密相連的措施並未發揮保障非戶籍人員平等受教權的效用，反而成為城市政府吸引高階人才、限制低階勞動者的工具。從事派遣工作、在非正式部門就業、以及自雇自營的外地人員都難以通過規定標準，也面臨較高的社會保險參保門檻。

由上可知，集聚大多數遷移人口的一線城市，包括北京、上海、杭州、廣東（包括深圳）等地，將外來勞動者納入保險體系與提供公共財兩方面的考量極為不同。政府僅是社會保險基金的經營者，這裡並不會動用到政府財政資源，因為主要的繳費者是企業與勞工。但是政府提供的義務教育資源則是地方政府的財政責任，這也是為什麼上述外來人口

表 5 北京、上海、廣東的異地高考方案

	北京	上海	廣東
預計開放時間	2014年	2014年	2013年至2016年間分批開放
目前過渡方案	2013年起，持有有效北京市居住證明，有合法穩定的住所，合法穩定職業已滿3年，在京連續繳納社會保險已滿3年，其隨遷子女具有北京市學籍且已在京連續就讀初中3年學習年限的，可參加中等職業學校的考試	與《上海市居住證管理辦法》相結合的異地高考配套措施仍在研擬階段	2013年起，通過積分入戶的異地務工人員、高技能人才，其隨遷子女不受入戶年限、就學年限等限制，可在廣東省報名參加高考
報考門檻	<ul style="list-style-type: none"> <li>●有效北京市居住證明，有合法穩定的住所</li> <li>●合法穩定職業已滿6年</li> <li>●在京連續繳納社會保險已滿6年</li> <li>●隨遷子女具有北京市學籍且已在京連續就讀高中達3年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●符合上海市進城務工人員管理制度規定基本要求，並達到一定積分</li> <li>●子女在上海市參加高中階段學校招生考試並完成高中階段3年學歷</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●在廣東省具有合法穩定職業、合法穩定住所</li> <li>●連續3年以上持有廣東省居住證</li> <li>●在廣東省參加社會保險累計3年以上</li> <li>●子女在廣東省參加中學考試並具有高中階段3年完整學籍</li> </ul>
法令依據	《進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在京參加升學考試工作方案》	《進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在滬參加升學考試工作方案（滬府辦發[2012]75號）》、《上海市居住證管理辦法》	《轉發省教育廳等部門關於做好進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在廣東省參加升學考試工作意見的通知（粵府辦[2012]137號）》

資料來源：筆者參自北京、上海、廣州異地高考規定辦法自製。

眾多的城市對於開放非戶籍人員參加高考的態度相當保留，設置非常高的就學與報考門檻，區隔高技術人才與低階勞工的權益。總而言之，在國家重新主導社會政策與推動城鎮化的策略考量下，農民工的社會保障架構從早期僅是勞動遷移管制政策蛻變到中期的差異性福利整合，再進



化到現今以就業為中心的保險項目准入。然而，在公民權的發展脈絡中，這僅是一種有條件的勞動權益保障，農民工尚未被賦予完整的公民權益。

### 三、農民工勞動公民權體制的機會與挑戰

越來越多學者認為，戶籍制度對於農民工社會權發展的影響力已漸漸消弭，關鍵的因素是中國地方政府是否將移工納入社福體制（施世駿，2009；張展新，2007；Guo & Zhang, 2007）。移工對地方經濟與治理的重要性會決定該群體是否能夠被進一步整合，地方政府是否要落實將民工納入社會保險的政策與其產業分佈、人口結構、財政狀況、與政府的行政能力有所關聯。Trieu（2013）的研究便指出，上海因以重工業與金融業為產業主體、且面臨人口老化及財政赤字的壓力，有誘因規劃完善的移工醫療保險制度來吸引技術勞工，而保險費用也可做為一筆龐大的預算外收入，加上上海市政府的行政能力強，其要求企業繳費的政令也可有效執行。然而，廣州著重發展輕工業、人口老化與財政赤字壓力不及上海高，該市直到2009年才為穩定就業民工規劃醫療保險；深圳亦到2014年才取消民工僅能參加低檔次醫保的限制。北京市也以第三產業為主，且為改善勞動力供應不足與不穩定的問題，提升民工參保率是首要的社會政策方針。

中國的農民工社會保障政策從早期僅是流動人口管理措施，到中期有差異性的因應民工福利需求，再到2011年以後將穩定就業者納入職工保險體系，政策發展朝向勞動公民權的建制化是相當清楚的。然而不可否認的是，政策旨意與具體執行的狀況通常會存在一定程度的落差，就我們的觀察與分析，民工的社會保險參與率與參保人的年齡、就業穩定

程度及職業類別緊密相連，而不同險種的覆蓋率也高低有別；最為關鍵的是，多數民工仍被預期最終會返回家鄉，因此城鄉制度如何接軌與異地保費如何結算是不可忽略的議題。

根據我們在北京的訪談，官員與學者皆認為穩定就業是民工參加城鎮職工保險的前提條件，政府仍希望彈性就業者參加農村的保險項目。穩定就業的認定是以雇員有否與單位或企業建立正式勞動關係，亦即雙方是否簽署勞動契約。<sup>9</sup>《社會保險法》規定靈活就業人員與自雇者可參加養老保險與醫療保險，但必須自己承擔保費，企業無須為其繳費。其次，就業部門也會影響民工實際的參保狀況，一位人民大學勞動保障系的教授便指出，建築工一般是跟隨個別工程與項目的承包工人，並未與建築公司建立穩定的受雇關係，就醫療保險而言，企業與工人皆缺乏誘因繳納保費。<sup>10</sup> 因職業屬性而面臨參保困境的另一個例子是家務移工（domestic workers），若她們未成為家政公司的正式員工，僅與個別雇主存有私人雇傭關係，則不受《勞動法》的保障，遑論參加社會保險。<sup>11</sup> 然相較於建築工與家務移工，前者隸屬於層層分包的工程，後者處於私人雇傭狀態，受雇於製造業的產線工人較有機會被納保，因為他們與企業的勞動關係較為明確，政府也較容易進行勞動檢查。另一方面，參保人的年齡固然也是影響其加保權益的關鍵要素，已近退休年齡的勞工會面臨較高的投保障礙，因為該群體無法累積足夠的繳費年限來宣稱退休後接受給付的權益。在強調繳費與待遇給付嚴格對應關係的社

---

<sup>9</sup> 摘自中央人力資源與社會保障部官員的訪談紀錄，2012/07/31與中國社科院學者的訪談紀錄，2012/07/18。

<sup>10</sup> 摘自訪談紀錄，2012/07/27。

<sup>11</sup> 關於北京家務移工的社會保險參與狀況摘自對「北京打工妹之家」總幹事的訪談紀錄，2012/08/13。

會保險制度下，參保群體自然會被區分為優等團體與次等團體，前者被預期會為體系帶來較多貢獻，後者被預期會為體系造成負擔。在農民工群體中，年輕、穩定就業以及受雇於正式勞動部門的人員，也就是第二代民工會較第一代民工有條件從城鎮職工保險體系中受益。

除了被保險人的年齡、就業與職業類別因素會影響參保率之外，不同險種對民工的覆蓋率也呈現顯著差異。企業通常較有意願繳納民工工傷保險費用，這與中央自2003年起便要求企業為採礦工與建築工繳納工傷保費有關。養老與醫療保險因存在跨域銜接與保費結算的問題制度整合本就不易；移居地政府因有控管人口數量的考量未積極推行失業與生育保險的發展，民工在城市所享有的勞動公民權待遇的確有限。然而，所謂「以就業為基準的福利整合」不僅表現在參保者具備受雇身分，與勞動力去商品化最相關的險種參與率較高、關聯性較低的險種參與率低的情況也符合此命題。

再者，關於養老保險與醫療保險跨地域整合的議題，北京人社部的官員坦言：「農民工參與城保的困難是政策之間的銜接、農保城保轉移銜接的問題。中國下一步要解決制度銜接的問題。」<sup>12</sup> 一位中國社科院教授也指出：<sup>13</sup>

目前城鎮職工醫療保險與新農合不存在連接機制，雖然政策規定農民工要參保，因制度轉續問題，民工多半在農村參加新農合，不願參加城鎮醫保。對於新農保與城鎮職工養老保險，人社部規定可以轉續，但實際上很難做到。流出地政府多半不想接收，因流入地政府只讓轉出個人帳戶，不能轉社會統

<sup>12</sup> 摘自訪談紀錄，2012/07/31。

<sup>13</sup> 摘自訪談紀錄，2012/07/18。

籌（有的轉出很低比例）。但依個體在發達地區的繳費檔次，會要求相應的享受水平。因此，造成的結果是，農民工多的地區，社保盈餘非常龐大。

由此可知，農民工在回鄉後能否攜回保費與延續繳費年限，以及移居地政府與本地政府之間是否存在基金轉銜機制，是影響民工參保意願與保險體系建制化的關鍵因素。未來農民工勞動公民權體制能否完備，將取決於社會保險異地接續制度的建立與發展。2013年11月舉辦的十八屆三中全會提出全面深化改革的構想，縮小城鄉發展差距是改革的主要內容之一，這一趨勢基本上也是延續胡溫時期以來的施政要點。在力促農民工市民化的政策目標下，除了開放中小城鎮戶籍，會議文告也明確提到政府必須將城鎮落戶農民的農村養老保險與醫療保險接入城鎮社保體系（新華網，2013）。城鄉遷移人口的社會保險接軌制在中小城市落實的門檻固然較大型城市低，但是民工如果有能力在大型城市（如北京）工作年限滿十年，繳費滿十五年，便可依法在工作地領取養老保險費用。<sup>14</sup> 目前中共官方已開放農民申請中小城鎮戶籍，旅居於大型城市的農民工只要把握穩定就業與連續繳費中不斷的原則，便有機會在該地領取保險費用，享受實質的勞動公民權益。

另外一項必須正視的困境是民工本身汲取資訊的能力以及維護勞動權益的階級意識。作為女性民工維權團體的北京打工妹之家，該機構致力於消弭女工獲取政策資訊的障礙，因而定期舉辦相關的法律講座來保障她們基本的資訊權。若民工缺乏保障自身權利的能力與意識，他/她們

---

<sup>14</sup> 在北京領取養老保險費用的條件是參保人必須在該地工作年限達10年，繳費年限滿15年。對於該項規定的瞭解聽取自北京打工妹之家於2012年11月24日舉辦的社會保險講座，由劉明輝律師主講。

airili

便難以享受到城市就業者的保險福利。此外，農民工半農半工的模糊身份認同也是群體聲稱勞動公民權的障礙。根據國務院發展研究中心課題組（2011：124）的調查，大多數新生代農民工並不希望被收回農村承包地與宅基地，他們無法放棄土地福利的原因是移居地並未給予民工實質的市民待遇，從而導致其身分與階級認同依然模糊未久居於城市累積保險基金，也可能讓移居地政府繼續以民工持有土地福利的理由吝於提供公共財。因此，行動者必須有完整的政策資訊認識以及清楚得勞動者身分認同才能幫助他們加速取得勞動公民權。

最後，觀察中共未來的社會治理方向，我們認為勞動公民權面臨的挑戰並非沒有因應之道，且在官方開始重視城鄉重分配的脈絡下，大部分的困難有望一一消弭。例如提高中國城鎮化比例是習李上台後致力推展的方向，為減少中國農村人口的比例，官方相當重視農民的職業訓練計劃，自2003年起便展開民工就業培訓機制，俱備專業技能的民工在城市獲得穩定就業的機會當然也就比較高。<sup>15</sup> 事實上，移工人口穩定在城市就業也為移居地政府所樂見：以家政服務產業為例，為維持勞動人口的供給量，北京市政府致力於補貼「員工制」的家政公司，與家政公司俱備聘僱關係的移工便有機會參加北京職工保險。<sup>16</sup> 對於提升民工權利

---

<sup>15</sup> 中共官方制訂的民工培訓計畫包括：跨部門聯合制訂的「2003-2010年全國農民工培訓計畫」、「陽光工程培訓項目」、「國務院扶貧辦公室勞動力轉移培訓」，教育部制定實施的「農村勞動力轉移培訓計畫」，以及人力資源與社會保障部推行的「星火職業技能遠端培訓項目」。參考自趙甦成（2007：70）。

<sup>16</sup> 中國國務院於2010年發佈《國務院關於發展家庭服務業的若干意見》（國發辦[2013]43號），計劃以員工制企業獎勵措施、職業培訓以及就業保障政策來促進家庭服務業的產業化，政府也會補貼企業為員工加保社會保險（中華人民共和國民政部，2010）。北京市政府則於翌年發佈《關於鼓勵發展家政服務業的意見》（首都之窗政務信息，2011），北京人社局並於同年公告《北京市員工制家政服務企業享

意識方面，第三部門的角色相當關鍵，就此而言，「北京打工妹之家」便藉由舉辦社會保險法律講座告知女工必須穩定在北京就業並維持繳費年限，極力爭取在北京受領年金給付的機會。<sup>17</sup> 同時，該機構也致力於打造家務移工的勞動身份認同，要求外界不再將她們視為「保姆」，而是「家政工」。<sup>18</sup> 總結來說，賦予民工勞動公民權是社會保險體制完備後的預期結果，特別是在戶籍制度與社會保險已脫鉤的前提下，因即使農民無法順利申請城市戶口也不構成民工參加城鎮職工保險的制度障礙。縱使當前仍有許多挑戰需要克服，在官方政策的配套實施後，部份民工有機會擺脫次等公民的命運躍身成為勞動公民。

## 伍、結論

農民工社會保障制度的變遷是中國政治、經濟與社會變遷的縮影，而這些也表現在學者的研究觀察中。Solinger（1999）於1990年代在中國進行的田野研究，揭示國家政策與城市封閉的公共財體系如何對農民工形成制度性歧視，形成次等公民權的處境。隨後，吳介民（2000）提

---

受設會保險補貼實施辦法》（京政辦發[2011]234號），對於符合條件的員工制家政服務企業在契約期內給予最長不超過5年的社會保險補貼（中國人力資源開發網，2012）。

<sup>17</sup> 筆者曾於2012年11月24日參加北京打工妹之家舉辦的社會保險法律講座。

<sup>18</sup> 北京當地居民慣稱家務移工為「保姆」，但她們事實上不僅從事照護幼兒的工作，通常也要為雇主照顧長者、維護居家整潔、以及準備早午晚餐。為使移工擺脫私人雇傭的保姆身份，「北京打工妹之家」透過各項講座、戲劇、與徵文活動教育移工必須將自己視為「家政工」，與其他行業的勞工同是共產黨稱頌的「工人階級」，因而也享有所有勞動者被賦予的地位與待遇。本資料訪談自「北京打工妹之家」總幹事，2012/08/13。

出「差序公民權」(differential citizenship) 理論來概念化中國公民權階層化的圖像。他在後來的研究中，以沿海城市將農民工納入次等保險體系為例，說明國家福利制度對民工「既納入又排除」的現象，形成「差序化吸納」(differential incorporation) 而且飽含歧視的身分篩選機制(吳介民，2011：89)。這些洞見到今天雖然仍對我們觀察中國社會變遷有所啓發，然而本研究發現2011年以後，地方政府差異化整合民工的做法已經有所變動，至少在政策層面上浮現出一種新的途徑，讓穩定就業的農民工參加城鎮職工保險項目。可以說上述制度化歧視的色彩有逐漸褪去的跡象，傳統的民工社保制度正蛻變成以就業為導向的福利體系。在這個制度整合發展之際，穩定就業的民工被賦予的是「勞動公民權」：其認定方式為對象群體必須基於勞動參與取得納保人的資格，成員所能獲得的福利水準與其就業市場表現習習相關。就此而言，農民工這樣的身分類別已經愈益模糊，因為相關社會保障制度只界定其為勞工，並透過社會保險給予適當的「勞動公民權」。如此一來，勞動者可以不受既有戶籍身分的限制獲得勞動權益保障，可說是對於這些流動人口權益的進一步保障。

這種以就業為中心的勞動社會保障，主要的制度承載者為社會保險。社會保險制度當然並不保證所有公民皆能平等享有給付待遇，因為領取資格的依據是職業類別而非公民身分(傅立葉，1999)。同時，缺點在於社會權益的優劣深受工作績效影響，不同就業群體的福利水準存在差異。勞動公民權並非完整的公民權，獲得參與國家社會保險體系或加入工會的資格並不同於與公民歸化與入籍。在農民工集中的主要城市對於區分賦予穩定就業者參保權限與開放申請戶籍的態度相當鮮明，這點從北京、上海、廣東市政府設置高門檻的異地高考資格即可看出。開放就業者參保可帶來充裕的基金收入，又可透過非稅收支出的措施來

滿足民工的福利需求，以維持穩定的勞動供給。入戶申請則會嚴格把關，以確保享受公共財的新成員為高所得、高技術人才。

此外，「勞動公民權」仍帶有地域化的色彩，因為中國各地的薪資水準差異仍大，城鎮社會保險項目只有職工養老保險能達到省級統籌。就沿海城市而言，北京、上海、杭州、深圳各險種的繳費基數、參保費率、以及待遇給付的水平也各有不同，保險關係和保費轉移機制的設計是否完善也是社會保險體系能否穩定運作的一大關鍵。換言之，在中國社會保險制度尚未進行全國整合的階段，勞動公民權在各地的發展也不盡相同。北京、上海、杭州與深圳四個城市俱備的共同點是，政府有誘因維持外來勞動人口的供給與吸納群體繳納得保費，但同時設置戶籍申請的高門檻，以降低政府對移工再生產需求的負擔。此便是勞動公民權的典型特徵：官方重視維繫民工的生產能力，卻拒絕處理他/她們的再生產需求。相較於大型城市，已開放戶口的中小型城市可賦予入戶的民工可以正式市民的身分享受更完整的公民權。

最後，如果回到Solinger（1999）在九零年代研究農民工群體後所提出的發問—究竟改革開放後，市場對中國公民帶來增權的效果，還是危害特定群體的公民權？透過回顧民工社會保障制度的歷時變遷，本文發現在現今的社會保險體制下，市場與勞動者公民權的發展關係不再全然是負向，而且勞工可透過實質的勞動付出獲得福利權益，而不再全然受戶籍身分的桎梏。另一個清楚的趨勢是自民工荒問題浮現後，中央及地方政府便積極回應民工受到勞動剝削的問題，可見市場勞動力供需法則、輔以民工用腳投票的行為發揮一定的作用。遷移勞工在移居地的權益不僅與移民整合政策（如戶籍制度）有關，也受到福利體制轉變的影響。例如，早期農民工在城市之所以遭受制度性排除，不僅是因城鄉隔離制度，也與當時中國社會保障體系仍處於重建階段有關。其後「既納



入又排除」的現象則來自一線城市政府正在摸索為民工設置基本但有別於本地的保險模式。現今職工社會保險體系已與戶籍脫鉤，福利體制對移工權益的影響更需深入觀察。未來發展的核心議題關乎保費轉移銜接機制、遷移勞工的待遇權益平等；同時福利階層化的產生也與勞動契約普及率和職業屬性緊密關聯，包括正式或非正式的就業部門、薪資水準、以及年資層級。可以確定的是城鎮社會保險制度納入流動就業人口，對於保障其社會公民權有正向的助益，反而戶籍制度仍是地方政府篩選高低階移民的重要政策工具，未來中國社會公民權的發展將緊緊於整體社會保障的制度變遷。

## airiti 參考文獻

### 中文部分

人民網（2010）。《養老保險成北京市農民工強制險》。資料檢  
索日期：2013年3月4日。網址：[http://finance.people.com.cn/  
GB/1040/59941/10895186.html](http://finance.people.com.cn/GB/1040/59941/10895186.html)。

人民網（2012）。《進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在京參加  
升學考試工作方案（全文）》。資料檢索日期：2013年6月6日。網  
址：<http://bj.people.com.cn/n/2012/1230/c82841-17942991.html>。

上海社會保險網（2012）。《2012年上海社會保險費繳費標準》，  
資料檢索日期：2013年3月4日。網址：[http://www.12333sh.gov.  
cn/200912333/2009xxgk/ztxx/shbxxx/201203/t20120331\\_1137890.  
shtml](http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xxgk/ztxx/shbxxx/201203/t20120331_1137890.shtml)。

上海人力資源和社會保障局（2012）。《2011年度本市社會保險基本情  
況》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：[http://www.12333sh.  
gov.cn/200912333/2009xxgk/ztxx/shbxxx/201208/t20120813\\_1141055.  
shtml](http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xxgk/ztxx/shbxxx/201208/t20120813_1141055.shtml)。

上海市人民政府辦公廳（2012）。《上海市人民政府辦公廳觀於轉  
發市教委等四部門制訂的「進城務工人員隨遷子女接受義務教  
育後在滬參加升學考試工作方案」的通知》。資料檢索日期：  
2013年6月6日。網址：[http://www.shmec.gov.cn/html/xxgk/201212/  
420042012004.php](http://www.shmec.gov.cn/html/xxgk/201212/420042012004.php)。

中央政府門戶網站（2006）。《國務院關於解決農民工若干問題的意  
見》。資料檢索日期：2013年1月15日。網址：<http://www.gov.cn/>

jrzg/2006-03/27/content\_237644.htm。

中華人民共和國中央人民政府（2012）。《關於做好進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在當地參加升學考試工作的意見》。資料檢索日期：2013年6月6日。網址：[http://www.gov.cn/zwgk/2012-08/31/content\\_2214566.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2012-08/31/content_2214566.htm)。

中華人民共和國民政部（2010）。《國務院辦公廳關於發展家庭服務業的指導意見（國發辦[2010]43號）》。資料檢索日期：2014年1月10日。網址：<http://jnjd.mca.gov.cn/article/zyjd/zcwj/201011/20101100116592.shtml>。

中華人民共和國勞動和社會保障部（2006a）。《農民工“平安計劃”——推進農民工參加工傷保險三年行動計劃》，2006年5月17日，資料檢索日期：2012年2月28日。網址：[http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zxwj/2006-06/12/content\\_119251.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zxwj/2006-06/12/content_119251.htm)。

中華人民共和國勞動和社會保障部（2006b）。《關於開展農民工參加醫療保險專項擴面行動的通知（勞社廳發[2006]11號）》，資料檢索日期：2012年2月28日。網址：[http://www.molss.gov.cn/gb/zxwj/2006-05/19/content\\_116904.htm](http://www.molss.gov.cn/gb/zxwj/2006-05/19/content_116904.htm)。

中華人民共和國勞動和社會保障部（2007）。《中華人民共和國勞動合同法》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：[http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-06/30/content\\_184630.htm](http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-06/30/content_184630.htm)。

中華人民共和國（2011）。《新生代農民工的數量、結構和特點》。資料檢索日期：2013年6月4日。網址：[http://www.stats.gov.cn:82/tjfx/fxbg/t20110310\\_402710032.htm](http://www.stats.gov.cn:82/tjfx/fxbg/t20110310_402710032.htm)。

中國網（2010）。《中華人民共和國社會保險法》。資料檢索日期：

2013年3月4日。網址：[http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-10/29/content\\_21225907.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-10/29/content_21225907.htm)。

中國人力資源開發網（2012）。《北京市員工制家政服務企業享受社會保險補貼實施辦法的通知》。資料檢索日期：2014年1月11日。網址：<http://www.chinahrd.net/law/social-security-provisions/2012/1110/16315.html>。

北京市人力資源與社會保障局（2012）。《關於本市職工工傷、生育保險政策調整有關業務操作問題的通知（京社保發[2012]2號）》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：[http://www.bjrbj.gov.cn/csibiz/home/static/articles/catalog\\_76100/2012-01-11/article\\_ff80808132ccef80134b255889d0114/ff80808132ccef80134b255889d0114.html](http://www.bjrbj.gov.cn/csibiz/home/static/articles/catalog_76100/2012-01-11/article_ff80808132ccef80134b255889d0114/ff80808132ccef80134b255889d0114.html)。

北京社會保險代理服務中心（2012）。《各類參保人員2012年度社會保險繳費基數上下限及各險種繳費比例說明一覽表》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：[http://www.bjshebao.com.cn/articleinfo/detail\\_8\\_103\\_326.html](http://www.bjshebao.com.cn/articleinfo/detail_8_103_326.html)。

央廣網（2014）。《深圳農民工今天起首次被納入地方補充醫保》。資料檢索日期：2014年1月19日。網址：[http://china.cnr.cn/ygxw/201401/t20140105\\_514572296.shtml](http://china.cnr.cn/ygxw/201401/t20140105_514572296.shtml)。

李愛芹（2009）。〈我國農民工社會保障制度的缺陷和完善——以廣東模式和上海模式為例〉。《農業現代化研究》，30（3）：318-321。

杭州市人力資源和社會保障網（2008）。《杭州市社會保險管理服務局文件（杭社險[2008]45號）》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：<http://www.zjhz.lss.gov.cn/html/zcfg/zcfgk/sybx/34643.html>。

杭州市人力資源和社會保障網（2009）。《關於印發流動人員基本醫療保障關係轉移接續暫行辦法的通知（人社部發[2009]191號）》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：<http://www.zjhz.lss.gov.cn/html/zcfg/zcfgk/ylbx2/35978.html>。

杭州市人力資源和社會保障網（2010）。《企業繳費單位繳費基數及比例規定社保局辦事指南》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：<http://www.zjhz.lss.gov.cn/html/wsbs/bszn/sbj/33251.html>。

杭州市人力資源和社會保障網（2011a）。《市委辦公廳 市政府辦公廳關於農民工統一實行職工基本養老保險參保繳費辦法的通知（市委辦發[2011]30號）》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：<http://www.zjhz.lss.gov.cn/html/zcfg/zcfgk/ylbx/39768.html>。

杭州市人力資源和社會保障網（2011a）。《關於貫徹落實國務院修改後《工傷保險條例》若干問題的通知（浙人社發[2011]253號）》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：<http://www.zjhz.lss.gov.cn/html/zcfg/zcfgk/gsbx/40173.html>。

杭州市人力資源和社會保障網（2011c）。《關於印發杭州市生育保險辦法的通知（杭政發[2011]22號）》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：<http://www.zjhz.lss.gov.cn/html/zcfg/zcfgk/shybx/40478.html>。

吳介民（2000）。〈壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削〉。《台灣社會研究季刊》，39：1-44。

吳介民（2011）。〈永遠的異鄉客？公民身分差序與中國農民工階級〉。《台灣社會學》，21，51-99。

首都之窗政務信息（2013）。《關於鼓勵發展家政服務業（“家七

條”）的意見》。資料檢索日期：2014年1月11日。網址：<http://zhengwu.beijing.gov.cn/gzdt/gggs/t1169783.htm>。

施世駿（2005），〈歐盟新治理模式與社會政策發展：「開放協調法」興起的歷史脈絡與政策意涵〉，《臺灣社會福利學刊》，4（1），1-50。

施世駿（2009）。〈社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型〉。《台灣社會學》，18：43-93。

施世駿（2013）。〈歐盟社會政策的治理：從社會保障轉向就業促進〉。在朱景鵬（編），《歐盟公共治理發展趨勢與展望》。臺北：臺灣大學出版中心，即將出版。

紐約時報中文網（2013）。《李克強城鎮化改革面臨的挑戰》。資料檢索日期：2013年6月4日。網址：<http://cn.nytimes.com/opinion/20130403/cc03urbanization/>。

深圳本地寶（2012）。《深圳市社會保險各險種繳費比例及繳費工資基數》。資料檢索日期：2013年3月4日。網址：<http://bsy.sz.bendibao.com/bsyDetail/3376.html>。

深圳指南（2013）。《深圳市社會醫療保險辦法（2014年版）》。資料檢索日期：2014年1月19日。網址：<http://life.szonline.net/pg/by/a4414.html>。

黃德北（2006）。〈資本原始積累與中國大陸的農民工〉。《臺灣社會研究季刊》，61：109-147。

黃黎若蓮（2001）。《邊緣化與中國的社會福利》。香港：三聯。

新華網（2013）。《李克強：新型城鎮化的核心是人 必須保護農民利益》。資料檢索日期：2013年6月4日。網址：<http://big5.xinhuanet>。

com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c\_115053973.htm。

新華網（2013）。《北大教授：我給北京異地高考方案打0分 上海不及格》。資料檢索日期：2013年5月28日。網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/local/2013-01/10/c\\_124210444.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/local/2013-01/10/c_124210444.htm)。

新華網（2013）。《授權發布：中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》。資料檢索日期：2014年1月5日。網址：[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm)。

新華網（2005）。《關於廢止「農村勞動力跨省流動就業管理暫行規定」及有關配套文件的通知（勞社部函[2005]18號）》。資料檢索日期：2012年2月28日。網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/employment/2005-03/03/content\\_2641877.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/employment/2005-03/03/content_2641877.htm)。

勞動與社會保障部（1994）。《農村勞動力跨省流動就業管理暫行規定（勞社發 [1994]458號）》。資料檢索日期：2012年2月28日。網址：<http://www.gdmz.lm.gov.cn/zcfg/7.htm>。

傅立葉（1999）。〈女性與退休金權〉。《國立政治大學社會學報》，29，53-73。

張展新（2012）。〈新時期的農民工政策：公民社會權利的視角〉。論文發表於廣州中山大學（主辦），《走向社會中國？新世紀中國社會政策的擴展與中國社會福利體制的選擇》（5月31日-6月1日）。舉辦地點：廣州中山大學。

張展新（2007）。〈從城鄉分割到區域分割〉。《人口研究》，6，16-24。

- airiti
- 趙甦成（2007）。〈由公共財貨供給角度論中國大陸農民工培訓制度〉。《中國大陸研究》，50（2），61-93。
- 劉志軍、陳姣姣（2010）。〈從“二元”到“雙低”：農民工社會保障的“浙江模式”〉。《中南民族大學學報（人文社會科學版）》，30（3），96-103。
- 國家人口和計劃生育委員會流動人口服務管理司編（2011）。《中國流動人口發展報告2011》。北京：中國人口出版社。
- 國務院農民工辦課題組（2009）。《中國農民工問題前瞻性研究》。北京：中國勞動社會保障出版社。
- 國務院發展研究中心課題組（2011）。《農民工市民化：制度創新與頂層政策設計》。北京：中國發展出版社。
- 廣東省人民政府（2012）。《廣東省人民政府辦公廳轉發省教育廳等部門關於做好進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在我省參加升學考試工作意見的通知》。資料檢索日期：2013年6月6日。網址：[http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201301/t20130106\\_362025.html](http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201301/t20130106_362025.html)。
- 蔡宏政（2012）。〈中國社會福利體制階層化的政治經濟學根源〉。《台灣社會學刊》，50，111-163。
- 鄭功成（2008）。《中國社會保障三十年》。北京：人民大學出版社。
- 龔維斌（2007）。〈農民工社會養老保險制度研究〉。《北京工業大學學報（社會科學版）》，7（6），1-8。
- Chan, A. (1998). Labor Standards and Human Right: The Case of Chinese Workers under Market Socialism. *Human Rights Quarterly*, 20(4), 886-904.
- Chan, K. W., & W. Buckingham (2008). Is China Abolishing the *Hukou*



System? *China Quarterly*, 195, 582-606.

Chien, S. S. (2008). Local Responses to Globalization in China: A Territorial Restructuring Process Perspective. *Pacific Economic Review*, 13(4), 492-517.

Du Y., R. Gregory, & X. Meng (2006). *Impact of the Guest Worker System on Poverty and Wellbeing of Migrant Workers in Urban China*. Paper presented at the *ACESA 2006 Emerging China International Conference* Centre for Strategic Economic Studies (13-14 July). Melbourne, Australia,

Esping-Andersen, G. (原著)，古允文 (譯) (1999)，《福利資本主義的三個世界》。臺北：巨流。

Freeman, P. G. (2004). Immigrant Incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*, 38(3), 945-969.

Goma, R. (1996). The social dimension of the European Union: A New Type of Welfare System. *Journal of European Public Policy*, 3(2), 209-230.

Gordon, J. (2007). Transnational Labor Citizenship. *Southern California Law Review*, 80, 503-588.

Guo, F., & Zhanxin Zhang. (2007). Social Stratification in Migrant Concentrated Communities in China: Findings from a Five City Study of Migration and Urban Poverty. *International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, 1, 81-92.

Hahamovitch, C. (2003). Creating Perfect Immigrants: Guestworkers of the World in Historical Perspective. *Labor History*, 44(1), 69-94.

Jacka, T. (2006). *Rural Women in Urban China: Gender, Migration, and*

*Social Change*. Armonk, NY: M. E. Sharp.

- Lin, K. (2009). China: The Art of State and Social Policy Remodeling. In A. Pete, & G. Craig (eds.), *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World* (pp.247-266). New York: Palgrave.
- Lee, C. K. (1998). *Gender and the South China Miracle: Two Worlds of Factory Women*. Berkeley: University of California Press.
- Mallee, H. (2003). Migration, *hukou* and Resistance in Reform China. In E. J. Perry, & M. Selden (eds.), *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance* (pp. 136-157). New York: Routledge.
- Meng, X. et al. (2010). *The Great Migration: Rural-Urban Migration in China and Indonesia*. MA: Edward Elgar.
- Nielsen, I. et al. (2005). Which Rural Migrants Receive Social Insurance in Chinese Cities? *Global Social Policy*, 5(3), 353-381.
- Pun, N. (2005). *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace*. Durham: Duke University Press.
- Solinger, D. (1999). *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms in Immigration and Immigration Policy Regimes. *Journal of European Social Policy*, 16, 229-244.
- Trieu, H. T. (2013). *Building a Welfare State: A Case Study of Rural Migrant Medical Insurance in Urban China*. Michigan: University of Michigan.
- Wu, J. M. (2010). Rural Migrant Workers and China's Differential

Citizenship: A Comparative Institutional Analysis. In Whyte M. K. (eds), *One Country, Two Societies: Rural-urban Inequality in Contemporary China* (pp. 55-81). Cambridge, MA: Harvard University Press.