

# 2008 年湖南省公务员考试《申论》真题

满分：100 分 时限：150 分钟

## 一、注意事项

1. 申论考试是对应考者阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。
2. 参考时限：阅读材料 40 分钟，作答 110 分钟。
3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”作答。

## 二、给定资料

1. 党的十七大报告指出，要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。社会保障是社会安定的重要保证。

国家有关部门公布的《国务院农民工工作联席会议 2008 年工作要点》提出，要大力推进农民工参加保险。宁波市 2007 年 11 月出台的《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》规定，从 2008 年 1 月 1 日起，宁波市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，从而把全市 285 万名外来务工人员全部纳入了社会保险体系。

2. 国家有关部门 2001 年颁布的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》规定：参加养老保险的农民合同制职工，在与企业终止或解除劳动关系后，由社会保险经办机构保留其养老保险关系，保管其个人帐户并计息，凡重新就业的，应接续或转移养老保险关系；也可按照省级政府的规定，根据农民合同制职工本人申请，将其个人帐户个人缴费部分一次性支付给本人，同时终止养老保险关系，凡重新就业的，应重新参加养老保险。农民合同制职工在男年满 60 周岁、女年满 55 周岁时，累计缴费年限满 15 年以上的，可按规定领取基本养老金；累计缴费年限不满 15 年的，其个人帐户全部储存额一次性支付给本人。

3. 目前我国社会保险统筹层次较低，多为县市级统筹内运行。我国有 2000 多个县，与此相应的就有 2000 多个统筹单位和管理主体。各统筹单位之间政策不统一，难以互联互通，养老保险关系无法转移接续。

“虽然国家规定任何地方都要无条件接纳个人养老保险，但某些地方还是设置了障碍。”某社保局干部说，目前各省都有个别城市设“卡”，不接受从别市转进来的无常住户口人员的社会保险手续。原因很简单：外来人员在当地退休的越多，当地财政需要支出的养老金也越多。

4. 从湖南来广东打工已七八年的柳某，在东莞上的养老保险。2007 年 12 月底记者见到他时，他正在忙着办理退保手续。“退保划算吗？”“没办法。要去外地打工，转不过去，只能退掉。”拿到退到的保金，柳某摇摇头。

河南籍女工刘某辞工去外地，参保一年半领到退保金 1900 多元。“打工时要一直上保险将来才能领养老金。可是这里上的保险，到其他地方就没了，不知道该咋办。”

“50 岁太遥远了！”从安徽阜阳出来打工的唐某才 19 岁，“谁能在什么地方打工 15 年交保费？除非是本地人！”准备回家过年，她打工的工厂 2007 年年底有上百人辞工退保。累计缴费 15 年，退休后才能拿到养老金，这个规定让打工者觉得“太遥远”。

“为了生存，我们经常在各个城市之间流动打工，基本上是两三年一换。”一名在京的外来务工人员跟记者抱怨，“我现在退保，是因为跟厂里的劳动合同就快到期了，而老板不想继续雇我。最近几年厂里很多工友离职退保，都是这个原因，这种情况在很多工厂都很常见。”

“像我一样的农民没有单位会这么长时间雇佣我，特别是年纪大了以后。既然如此，还不如退保把钱取走。”某外来务工人员说。此前国家有关部门也曾进行过相关的调查，结果显示，仅有 20% 至 30% 的进城务工农民在一个单位工作满 3 年以上。

广州的一位农民工说，“我每月工资不到 1000 元，扣掉房租、伙食费等，最多只能剩下 500 元；按照广州的规定，每月我个人要缴纳养老保险费 103 元，太贵了。花那么多钱去买一个几十年后才能看见的养老保险，我觉得很不合算。”

5. 一份最新调研显示，在农民工集中的广东省，有的地区农民工退保率高达 95% 以上，2007 年深圳共有 493.97 万人参加基本养老保险，退保的人数多达 83 万人。2008 年一月至春节前，苏州市区共有 2740 名农民工办理“退保”，主要集中在高新区电子信息企业，每人申领金额从百多元至上万元不等，“退保”总额达 600 多万元。

绍兴市社保局养老中心有关负责人说，农民工退保的高潮大都是在每年年底。外来民工回家过年，第二年不一定再来，来了也不一定再进同一家企业，按时缴纳了几年或几个月的养老保险金对他们来说不是一笔小钱，能够揣着现金回家比其他一切都实际。

苏州市社保中心某主任分析：部分农民工在流动中选择退保，主要还是由于对社保政策的不了解，对流动后社保关系是否能接续、将来能不能享受养老待遇心存疑虑，认为钞票拿到手上才放心。

6. 吴某在深圳打工两年了，但是对于社保金的了解却和多数打工者一样很少，每年临近春节他都会去银行领取自己的社保金。在他看来，社保对于他来说，不过是将钱存进了基金中心而已。吴某告诉记者，他一月工资 1000 多元，每月缴纳 100 多元的社保金，一年下来能存上 1000 多元，对他来说，这不是小数字，在他们农村老家，有的人家一年的纯收入也只有这么多。“对农民工来说，拿到现钱最重要。”某社保局工作人员说。

当记者谈到社保金对于医疗与养老的保障时，吴说，养老金对于他们来说太遥远了，何况没有人能确定自己可以在某个工厂打工 15 年，也不能肯定自己到那个时候能否享受养老金，所以，他只把这笔钱当作是存款，每月存进，年终取出，从来没有想到缴纳社保对他的益处。

广东省劳动和社会保障厅养老保险处某处长说：“农民工要跨越‘累计缴费 15 年’这道槛绝非易事。不能实现转移接续，农民工参保很难达到规定年限。”根据《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例及其实施规定》，非本市户籍员工在深圳工作期间依法缴纳养老保险费，累计缴费满 15 年，达到国家法定退休年龄的，就可在深圳享受按月领取养老金待遇。农民工要在深圳缴费满 15 年，才能在年老时享受养老保险。问题是，有多少农工会在深圳呆满 15 年？显然，很少有农工会在深圳呆满 15 年，也即享受养老保险对于他们是不现实的。深圳 1987 年起允许非户籍人员参加养老保险，15 年后，能够享受养老待遇的仅有 100 多人。

7. “让农民工参保再退保，不乏社保机构内的利益驱动。”有关专家认为。农民工退保，所缴保险费的“小头”——一个人缴纳部分由农民工一次性领回，“大头”——单位缴纳的统筹部分，充入地方社保基金。这也是各地社保机构扩大参保面和办理退保时心照不宣的动力。按相关规定，农民工解除劳动合同时，可保留保险关系，重新就业时再接续（俗称“停保”）；也可将其个人缴费部分一次性支付给本人，同时终止养老保险关系，重新就业重新参保（俗称“退保”）。

中国社科院社会政策研究中心唐某表示，农民工的“踊跃退保”在一些地方已经持续了好几年。它所反映的，恰恰正是我国养老保险制度的若干缺陷与破绽。而且，其中有“地方利益”在作怪。由于现行政策规定农民工必须至少在一个地方工作 15 年，才能得到“退休后按月发给基本养老金”的待遇，对于大部分农民工来说，现在的养老保险制度安排其实已很难与“养老”扯上边，更多时候像是一种“强迫储蓄”。而且，由于退保只能退出个人账户中的钱，企业缴纳不超过 20% 的部分归当地社保基金所有。这对于地方政府来说，是难以抗拒的“诱惑”，出于地方利益考虑，一些政府默认甚至设置门槛使得农民工退保。以深圳的数据为例，即使按照最低工资 800 元来计算，企业每年为每个职工缴纳的养老保险应是接近 1000 元，而深圳市 2007 年退保的有 87 万人，即使每个退保的人都只交了一年的保险，也意味着一年里退保的人就把 8 亿多元贡献给了地方社保。

8. 广东某家具厂厂长说：“我们厂 2300 多名农民工，每年向社保局缴纳工伤、养老、医疗、失业四项保险金共 300 多万元。”一些厂长私下告诉记者：社保局会给工厂下达参保人数指标，企业必

须缴足，工人离厂就退保，以农民工参保名义向企业征缴保险金，已变相成为地方政府的增收行为。

9. “现行的社保政策不适合就业岗位分散、流动性大的农民工。”全国政协委员马兰翠说。从现行城镇职工社会保险来看，主要针对大中型企业正规就业和城镇从业人员特点设计的，最重要的一点就是就业的稳定性和交费的连续性。而农民工参加城镇养老保险需累计缴费年限满 15 年；未满 15 年的，将其个人账户储存额一次性支付给本人，同时终止养老保险关系，不得以事后追补缴费的方式增加缴费年限。

10. “退保损害了农民工权益，使他们晚年无法享受社会保障。”某专家认为，退休后养老金水平与缴纳年限、个人账户的联系紧密。农民工退保，虽然能拿到现钱，但几年甚至七八年的缴费年限将作废，个人账户将不存在，今后虽可重新缴纳，计发水平却降低。而流动退保，缴费年限达不到要求，就意味着失去了这份保障。调查显示：外来工在某一地企业的平均工作周期是 4-6 年，其间人均更换工作一次以上。

11. 对于选择退保还是转移，业内人士进行了比较：如果选择退保，社保关系同时终止，之前的缴费年限、个人账户就将“清零”，今后再次参保则需“由零开始”；而目前的养老金计发办法遵循“多缴多得”原则，退休后的养老待遇与在职时的缴纳年限长短、缴费水平高低紧密挂钩，缴费时间越长，个人账户金额越多，养老待遇水平就越高，办理“退保”无疑相当于主动放弃已积累的缴费年限和个人账户，使自己将来的养老待遇“缩水”。相反，如果选择转移，无论曾在多少个地方打工就业，只要让社保关系始终与劳动关系“同行”，个人账户及缴费年限就可累计计算，好比银行储蓄中的“零存整取”，待达到退休年龄，在最后一个就业地办妥退休手续，即可享受相应养老保险待遇。

12. 有观点认为，随着国家保障制度越来越健全，劳动合同对劳动者的保护更多，外来务工的工作也会越来越稳定，而第二代打工者也表现出做个“城里人”的强烈愿望，那么在城市、乃至一家工厂干满 15 年也并不是虚幻。2007 年年底，社会保险法草案首次提请全国人大常委会会议审议，广覆盖、保基本、多层次、可持续被该草案确定为中国社会保险制度的方针。草案还授权国务院规定，除基本养老保险基金以外的其他社会保险基金实行省级统筹的时间和步骤，个人跨地区流动或者发生职业转换如何转移接续社会保险关系等等。

13. 老有所养是人们共同的追求，对终年在外奔波的农民工来说，这种老有所养的需求更加强烈。据调查，农民工中也有不少人认为社保是他们在城市工作、生活的一层保障。在某公司工作了 5 年的伍某说，从来没有想过要退社保，即使跳槽，社保也不会退。在杭州打工 9 年多的李某认为：绝不能退社保！他说，不论是在城市还是在老家，社保对于个人来说，都是生活的保障之一，如果没有社保，一旦生病就会面临困境，何况再干几年，他就可以拿养老金了。首都经济贸易大学某教授说：“今时今日，我们非常有必要以为农民工建立社会保险为突破口，推进农村社会保障制度的普遍建立，为城乡社会保障制度的逐项接轨准备条件。让他们平等地享受法律赋予的权益，分享其对社会作出的贡献及社会发展的成果，这不仅可以促进社会公平的实现，还可以从一定程度上提高农民工的素质，从而减少社会动荡的因素，维护社会的稳定运行。”

### 三、申论要求

1. 仔细阅读给定资料，请用 150-200 字的篇幅，概括给定资料反映的主要内容。（15 分）

要求：内容全面、条理清楚、语言简明扼要。

2. 请用 300-400 字的篇幅，针对资料所反映的问题，提出解决问题的对策建议。（25 分）

要求：观点明确、思路清晰、有针对性与可行性。

3. 根据给定资料，联系实际，自拟题目，写一篇 1000 字左右篇幅的议论文。（60 分）

要求：中心明确，内容充实，论述深刻，语言流畅。

## 2008 年湖南省公务员考试《申论》真题参考答案

### 1. 答案提示

我国目前的社保制度在统计年限、缴费办法和待遇享受等方面的设计中，没有考虑到农民工流动性大、工作岗位不固定等特殊情况，并且不同地域之间养老金转移尚难顺畅实现。由此造成农民工的大量退保。而不少地方社保机构为了自身的利益，也欢迎农民工退保。因此，迫切需要建立相应的农民工社会保障体系。

### 2. 答案提示

(1) 改革和完善社会保险关系转移接续办法。加强社保基金全国统筹，建立灵活、畅通、有效的社会保险关系转移接续办法，使社保基金能够方便的随农民工流动。

(2) 健全社会保障制度，扩大社保覆盖面。针对农民工不同需求，分层分类建立农民工养老、医疗、失业、工伤保险制度。优先推进工伤保险、医疗保险制度，建立和完善大病保险制度，并加快建立健全针对农民工的社会救助制度。

(3) 降低社保费率，减轻农民工负担，提高农民工参加社保的积极性。社保经费实行企业为主，中央政府转移支付和地方政府补贴相结合。简化社保缴纳手续，设置合理可、符合农民工工作特性的社保年限。

(4) 完善相关法规，积极吸收在特定城镇达规定居住年限，并有固定住所、工作单位和收入比较稳定的农民工为城镇居民，使其享受与城镇职工一样的社会保险待遇。

(5) 建立健全农村社会保障制度。健全乡镇一级社保机构，探索和建立农村养老、医疗等社会保障制度，实现农村社会保障与城镇居民的社会保障制度的接轨以及和城镇社会保险关系的接续，从而方便农民工回乡后社会保险关系的转接。

(6) 加强劳动执法监管部门的监管力度。切实保护农民工利益。对违规不给农民工缴纳社保基金的企业加大经济制裁和行政处罚。

### 3. 答案提示

#### 完善社保制度，维护农民工权益

随着中国城市化发展的进程，大规模的农村劳动力向城市迁移。他们在城市里干着最脏、最累、最苦、最重、最危险的工作，为当地城市经济的繁华作出了巨大的贡献。虽然各级政府也给予他们很多的关怀，制定相应的社保制度，鼓励农民工参与社会保障。但我们仍要直面这样的事实，每年岁末年终，总有很多农民工排队退保。究其原因有：

首先，社保经费缴纳门槛太高。现行养老保险制度规定，按月享受基本养老金的最低缴费年限为15年，但目前，农民外出打具有短暂性和流动性，一年换两三个地方是常事，要“累计缴费15年”绝非易事。

其次，城乡之间、跨省市之间的社保不能实现有效对接。目前，我国养老保险等主要社会保险制度被分割在2000多个统筹单位，多为县市级统筹内运行，各统筹单位之间政策不统一，难以互联互通，养老保险关系无法转移接续。现在许多地方只有市、县一级设有社保机构，镇一级的社保机构尚未健全。使农民工返乡回家社保接续问题成为难题。

再次，不少地方政府的社保机构为了自身的利益，补充当地的社保基金，欢迎农民工参与社保，也欢迎农民工退保。

最后，农民工自身由于经济状况限制，以及对以后能否正常领取养老金心存疑虑，参与社会保障

的积极性不高。

社会保障是国家和社会以一种制度化的方式为各类社会成员提供基本生活保障，满足人们基本生活需要的制度。健全社会保障机制，让更多的农民工享受社会保险的优越性，这不但是构建和谐社会的基本要求，也是湖南公务员考试网 [www.gkz6.net](http://www.gkz6.net) 农民工自身的现实需要。因而，妥善解决和处理好农民工退保与参保的矛盾，最关键的一条便是要针对农民工流动性大、就业稳定性差、工作岗位不固定的特点，因地制宜，循序渐进。

一是按农民工的就业性质的不同，分层分类制定不同的社保政策。按能稳定就业和不能稳定就业灵活处理，确保农民工参保信息能随着人的流动而流动。

二是尽快实现社会养老保险全国统筹，建立方便合理的社会养老保险跨省区转移机制。按农民工身份证号码建立具有唯一性的农民工个人“社保卡”账户，“一卡在手，全国通行”，以适应农民工频繁流动、跨地区转移和接续社会保险关系的需要。

三是要建立有针对性的农民工社会救助制度，加大农民工养老保险宣传，加强农民工法律保护意识等，加深农民工对社保政策的了解。

维护农民工保障权益是一项复杂的系统工程，它需要全社会的共同努力。需要各个部门的积极配合，针对农民工特性设置合理的政策，让农民工共享社会发展的成果，构建社会主义和谐社会。