

外来务工人员社会保障的制度困境及优化路径

——以浙江宁波为例

王仕龙¹, 俞雅乖²

(1. 宁波市社会科学院, 浙江 宁波 315100; 2. 宁波大学 商学院, 浙江 宁波 315211)

摘要: 通过全面调研宁波市外来务工人员及社会保障情况, 分析得出建立外来务工人员社会保障制度的可能性, 并从构建外来务工人员社会保障制度的主要路径、配套制度改革等方面, 提出宁波完善外来务工人员社会保障制度的路径和对策。

关键词: 外来务工人员; 社会保障制度; 优化路径

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5124(2012)04-0115-06

外来务工人员是我国改革开放以后, 随着经济社会发展而逐步由农村迁徙到城市的特殊群体。在宁波市域内, 外来务工人员已经成为推动宁波经济社会发展的一支重要力量。然而, 由于在社会保障方面存在的制度欠缺而引发的一系列劳资纠纷、工伤医疗等问题在近几年不断显现。因此, 具有社会“稳定器”功能的社会保障体系如何向广大外来务工人员覆盖和延伸, 是一个亟待认真研究和思考的重要问题。

一、宁波市外来务工人员社会保障现状分析

(一) 宁波市外来务工人员总体现状

1. 宁波市外来务工人员基本情况分析。在本文中, 外来务工人员是指原户籍在宁波市域范围以外, 户籍身份为农民, 现在在宁波大市区范围内各行各业从事短期或长期工作, 以货币收入为生的劳动者。

据统计, 2010 年底, 宁波市外来人员总数

达到了 400 万左右(有暂住证或临时登记的数据); 到 2011 年 10 月底, 全市登记的外来务工人员总人数已经超过 430 万, 其中外来劳动力约为 380 万人, 从 2005 年到 2011 年, 年均增加 9.23%。

2. 宁波外来务工人员的主要特点(表 1、表 2)。宁波外来务工人员除具有全国共性的特点, 如青壮年占很大比例、流动性极强外, 还有下列特点:

(1) 流入宁波的数量稳步增长。2006 年, 宁波外来务工人员为 285 万, 2011 年 10 月, 达到了 430 万, 目前他们已占总人口的 43%, 净流入的特点非常明显。

(2) 受教育程度普遍不高, 劳动技能偏低。2010 年, 在宁波的外来务工人员中, 初中及以下文化水平的占 74.63%, 高中及中专占总人数的 19.14%, 大专及以上学历的不

表 1 宁波市外来务工人员基本情况^①

	产业分布				受教育程度			年龄结构(岁)			技能情况			
	第一产业	第二产业	第三产业	其他行业	大专及以上	高中及中专	初中及以下	18以下	18-30	30-50	50以上	无技能者	初级技能者	初级技能者
百分比(%)	15	45	22	18	6.23	19.14	74.63	3.2	75.10	20.28	1.42	75.29	18.09	6.62

收稿日期: 2012-03-07

基金项目: 中国博士后科学基金第四十九批面上资助项目(20110490527)。

第一作者简介: 王仕龙(1964-), 男, 浙江宁波人, 助理研究员, 主要研究方向: 社会管理。E-mail: puma8@126.com

表2 外来务工人员流入量增长情况^②

相关指标	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
总量(万人)	245.04	285	322	360	380	404.4	430
流入量(万人)	32.34	39.96	37	38	20	24.4	25.6
就业人口(万人)	234.78	250	285	320	330	358.40	398
年增长率(%)	15.20	16.30	12.98	11.80	5.55	6.42	6.33

到6.23%;无任何技能的占75.29%以上,初级技能者占总人数的18.09%,中高级技能者只有6.62%。他们大多数在劳动密集型的行业和产业工作,如建筑、环保、农业短工等。

(3)外来务工人员参加社会保险的意识低。据调查,从2008年到2011年间,外来务工人员中仅有17.45%参加了社会保险,其余的82.55%要么不愿意参加,要不没有参加,或与其与所在企业没有签订劳动合同,或不知道有这么一个政策。

(二)宁波外来务工人员社会保障存在的主要问题

1. 外来务工人员风险观念淡薄,参保意识不强。外来务工人员认为,企业为自己缴纳的每个月140元到180元的社会保障金,还不如发给个人,以增加强实际收入,而无需加入社会保险。再者,若是要缴纳社会保障金,自己也可以去办理。这就说明外来务工人员只注重眼前的实际利益,而不考虑长远的风险。从2008年到2010年每年底的统计数据 and 2011年11月份的数据看,全市参加“五险一金”的外来务工人员人数分别为61.30、61.10、71.40和73.80万人,与360到430万外来劳动力这支庞大的队伍相比,只分别占了17.03%、16.08%、17.65%和17.16%。^③

2. 部分企业主对外来务工人员社会保障政策反应冷漠。从企业角度看,相当一部分中小规模的企业认为外来务工人员每月交纳140-180元的社会保险费,增加了企业的成本。根据调查,截止到2010年底,宁波市区参加社会保险人数千人以上的企业只有42家,这与宁波数量众多企业相比,实在是微不足道。

3. 社会保障还只局限于社会保险的范围社会保险是社会保障的核心,它包括养老保险、失

业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等。从当前宁波市的实际情况看,一方面宁波推出的“社保套餐”破解了外来务工人员的社会保险难题,在全国引起了积极反响。另一方面,在社会救助、社会福利和社会优抚的很多领域,还远远未能满足外来务工人员对于社会保障的多种需求。

4. “五险一金”的社会保障制度不利于政策的调整。自2008年1月1日开始执行《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》以来,由政府和企业“买单”的宁波外来务工人员“五险一金”的社会保障制度开创了全国先河,但仍有80%以上的外来务工人员徘徊或被排挤在这项政策的大门外,而且外来务工人员加入社会保障体系的“零成本”,也鼓励大批低素质人员的涌入宁波,对宁波的社会管理、产业结构调整也带来一定的消极影响。

为与国务院《关于城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》的精神相适应,从2010年1月1日起,宁波“五险一金”的社会保险制度进行了相应的调整,但引起了外来务工人员的强烈反响。据宁波市江北区劳动和社会保障部门对辖区内的100家企业和1600名外来务工人员的调查,有90%的外来务工人员不愿意承担养老保险中8%的个人缴费部分,有相当部分人员对个人帐户不能退还表示不理解;从企业的角度看,企业的缴费从13%下降到12%,且缴费基数不低于申报时当地职工最低工资标准(2011年4月1日起江北区最低月工资标准为1310元),但职工实际在岗工资基数远超过1310元,这就意味着面临缴费不足的问题,一旦引起劳资纠纷,必然增加企业的用工风险和用工成本。因此,2010年前,由于外来务工人员加入宁波社会保险体系的“零成本”政策的实施,导致了后来的外来务工人员社会保障政策调整的困难。

二、宁波完善外来务工人员社会保障制度的可能性分析

(一) 经济快速发展, 为宁波建立外来务工人员社会保障体系奠定了物质基础

2010年宁波市的GDP达到5125.82亿元, 比2001年的1312.68亿元增加了3813.14亿元, 年均递增16.68%, 2010人均GDP达到8.928万元。地方财政收入从2001年的99.11亿元增加到2010年的530.90亿元, 年均递增20.50%。根据最新统计, 2011年宁波GDP增速在10%左右, 全市地方财政收入突破600亿元, 比2010年增长23.8%, 这为建立和完善新型社会救助体系奠定了雄厚的物质基础。

(二) 宁波政府积极为外来务工人员社会保障体系确立政策基础

宁波从2004年开始就制定实施了外来务工人员工伤保险政策, 并在2006年5月1日正式施行了外来务工人员低门槛的养老保险政策和低标准的大病住院医保政策; 2007年, 制订了《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》, 受到了企业和外来务工人员的欢迎, 促进了《劳动合同法》在我市的顺利实施和劳资关系的和谐, 并扩大了我市社会保障的覆盖面, 这些都为进一步完善外来务工人员社会保障制度奠定了较好的政策基础。

(三) 外来务工人员的收入为建立社会保障体系提供了经济基础

我们随机调访了1542名外来务工人员, 分析了他们的收支能力(表3)。以其2010年人均月收入为标准, 把收入分为1500元以下; 1500-2000元; 2000-3000元; 3000-4000元和4000-5000元和5000元以上六档。结果人均月收入1500以下的占4.41%, 1500-2000元的占15.82%, 2000-3000占24.00%, 3000-4000占

25.81%, 4000-5000占23.02%, 5000元以上的占6.94%。

调查显示, 加权月人均收入为3233.02元, 加权月人均支出为1911.18元, 其月平均余额约为1321.84元, 说明外来务工人员缴纳社会保障费的能力与宁波城镇居民相差不多, 但考虑他们费用要比城镇居民高, 而且劳动强度大。因此, 对不同收入的外来务工人员, 应该实行不同的社会保障政策, 而且应该根据不同的行业和工种, 对社会保障政策“菜单”进行进一步的细化, 实行“订单”供给, 供不同人群选择。

另据宁波市社会和劳动保障局办公室发布的《关于发布2010年度宁波市市区企业人力资源市场工资指导价位的通知》, 本文选取了其中的全日制就业人员、制造业就业人员、农林牧渔、电力煤气生产和供应单位的就业人员、建筑业单位的就业人员等142个适合于外来务工人员就业的工种的平均年收入情况, 通过计算得到, 其人均年收入也为3.5万到4万元, 也符合宁波市外来务工人员的基本情况。

三、宁波完善外来务工人员社会保障制度供给的路径选择

(一) 进一步完善外来务工人员社会保障制度

要根据新的《劳动合同法》, 为与用人单位签署劳动合同的外来务工人员建立各种社会保障体系, 应该制作外来务工人员社会保障政策“菜单”, 实行多样化的社会保障政策。

1. 根据实际, 制定外来务工人员社会保险制度。要加大对外来务工人员社会保险制度建设力度, 要加强宣传和教育, 切实使这项惠民实事工程深入人心、深入企业、深入在宁波的全体外来务工人员的脑海, 同时, 要加强外来务工人员社会的工伤保险、医疗保险、养老保险等制度的建设。要充分考虑到外来务工人员社会保险制度

表3 外来务工人员人均月收入 and 支出情况表

收入情况	1500以下	1500-2000	2000-3000	3000-4000	4000-5000	5000以上
样本人数(人)	68	244	370	398	355	107
样本平均收入(元)	1200	1750	2500	3500	4500	5250
样本百分比(%)	4.41	15.82	24.00	25.81	23.02	6.94
支出情况(元)	560.46	845.64	1324.05	2310.50	2585.63	3506.83
支出/收入(%)	46.71	48.32	52.96	66.01	57.46	66.80

的特殊性和在宁波务工的外来务工人员的个人情况。如为外来务工人员建立工伤保险时,一方面,使用外来务工人员的工作单位,无论对他们的工伤是否有过错,都要负全部的责任。另一方面,也要根据各行各业的伤亡事故风险和职业病伤害程度,实行不同的缴费比率。对风险大、受伤率高的工种和行业实行较高的工伤保险费率,反之则低。又如为外来务工人员建立医疗保险时,要根据社会保障责任共担和权利与义务相结合的原则,依据《国务院建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》的规定,基本医疗保险费实行政府、用人单位和外来务工人员个人共同承担。本文认为,用工企业和职工医疗保险费用的分摊比例,应该根据不同企业的性质而定,对风险高、工作环境差,特别是那些容易导致各种疾病,致命、致残工种的企业,用工单位分摊缴费比例应该高一点,建议个人分摊的比例上限不得超过最低工资标准的10%。而外来务工人员的养老保险制度,又有其特殊性。在宁波的外来务工人员的年龄结构显示,他们中95%以上的人员处于18到50岁的青壮年龄,而且流动性极强,使其对养老保险的重要性认识不足。因此,本文建议根据外来务工人员在宁波的稳定性(如在宁波工作的年限、居住的时间长短等)、实际年龄、个人的意愿及他们与老家的土地关系的紧密度等因素,做好他们的养老保险工作。

社会保险是强制性保险,国家应通过立法,强制有关部门、单位和个人参加并承担其应尽的义务。尽快制定出台《社会保险法》《基本养老保险条例》《社会保险基金管理条例》等法律法规,形成基本法律、行政法规和政策措施相结合的法律政策体系,为社会保险扩面征缴提供有力的法律保障。要通过种种途径做好中小企业参加社会保险工作,要鼓励并支持中小企业做好与之签署劳动合同关系的外来务工人员的社会保险工作,不能因为为外来务工人员交纳社会保险费,就提高企业的成本,而呈现“目光短浅”的短视行为和思想。而根据新的劳动合同法的规定,一旦出现劳资纠纷、工伤保险事故,最终吃亏的还是企业和外来务工人员双方。

2. 丰富外来务工人员社会保险内容,设计灵活多样的社会保险制度模式。外来务工人员参加社会保险往往根据自身情况和所在企业的经营情况而选择参保的内容,而宁波实行的“五险合一”的捆绑式社会保险制度,并不完全适合于在宁波的外来务工人员,其极强的流动性、年龄青、身体强壮、没有足够的经济收入在宁波购房的实际,也就决定了其不愿意参加这种捆绑式社会保障模式,所以,要根据在宁波外来务工人员的实际情况,设计多种参加社会保险的制度模式,供企业和外来务工人员“自主选择”适合于他们的社会保险内容。

3. 努力实现与省和国家政策相结合。《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》作为一项地方性法规,必须在国家和省的宏观政策的框架内制订,既要符合宁波市外来务工人员社会保障的实际情况,又要有利于政策的进一步丰富、细化和拓展,而不是在一开始就实行宁波市外来务工人员社会保障的“五险合一”和“零成本”的进入宁波社会保障体系的外来务工人员社会保险政策,从而使自己制订的良好的政策,处于“被动”的境地。

4. 提供更加全面的外来务工人员社会保障政策。随着宁波经济社会的进一步发展,我们应当也有可能为外来务工人员提供更加全面的社会保障政策,享受“同城待遇”。要为外来务工人员建立相应的社会救助制度,包括紧急救助、贫困救助、法律援助等。在建立这些制度时,政府应承担相应责任,同时,还要发挥民间慈善组织和非营利机构的作用。要为外来务工人员建立相应的社会福利制度。通过宁波的地方立法等途径,积极探索外来务工人员的居住方式,共享公共文化、公共卫生和环境保护的权利和义务,完善外来务工人员的职业技能培训及其外来务工人员子女的义务教育制度。要为外来务工人员建立相应的社会优抚制度,如现役军人家属、退休和退伍军人及烈属等,为保证其在宁波的工作就业和一定生活水平提供特别的资助和服务。

(二) 完善资金保障

1. 多渠道筹措外来务工人员社会保险资金。充裕的资金是宁波外来务工人员社会保障体

系建设中最重要支撑之一，宁波市级财政要起到最后“付款者”、“兜底人”的作用。首先，财政对外来务工人员社会保障资金的投入应该与宁波市GDP和财政收入的增长速度挂钩，使外来务工人员社会保险资金的增速与财政收入增速或GDP增速保持相对平衡；各县（市）区的财政投入增长速度应适度提高，特别是那些财政收入比较高的县（市）区，更应该适度提高外来务工人员的社会保障资金的投入额度；市本级要建立外来务工人员社会保障专项基金。其次，要广开筹资渠道，特别要在民营企业广泛开展“积德行善、回报社会”的活动。用人单位对外来务工人员承担一定比例的社会保障费，这些可由政府设计一定的税收优惠激励政策，如规定可在税前列支企事业单位所承担的外来务工人员社会保障费，对不同类型的外来务工人员用人单位和社会保障工作做得好的企业，实行有差别的、阶梯式的税收政策。

2. 促进外来务工人员社会保险资金多元化经营。可以考虑通过投资安全系数高、稳定性强的证券资产和其他形式的投资，保证外来务工人员社会保险资金的保值、增值。要建立健全外来务工人员社会保障资金运行中的风险控制机制，建立外来务工人员社会保障资金运行控股公司。不断探索外来务工人员社会保障资金保值、增值的模式，逐步减轻财政、企业和外来务工人员在缴纳社会保障资金方面的负担，提高他们的社会保障待遇。

3. 建立健全外来务工人员社会保障异地转移体系。外来务工人员流动性大，其社会保障的异地转移是一大难题。在农村社会保障体系没有完全建立的情形下，在城市工作的外来务工人员的社会保险资金就不能向农村转移，这样的社会保障制度就失去了其意义和作用。要宁波大市区范围内，率先建立按个人身份证号码的个人社会保障账户，使外来务工人员社会保障资金在宁波大市区范围内实现可转移和续接。对城市之间的外来务工人员社会保障的转移机制，可根据不同情况进行积极探索。如在浙江省内或长三角地区内率先建立外来务工人员的社会保障资金的可转移和续接制度。外来务工人员社会保障的异地转移也只是

一项过渡性的政策，必将被全国统一的社会保障制度所替代。

（三）建立外来务工人员社会保障配套制度

1. 向外来务工人员提供全方位、多层次的社会化服务。一是要对外来务工人员实施全面关怀，尽力解决他们在居住、生活、医疗、子女入托入学等方面的实际困难，逐步培育他们对所在工作和生活的城市的归属感。二是要简化外来务工人员参加社会保险，参保资金转移、相关法律法规的咨询等程序；三是要制定灵活的缴费方式，如，可以设立接待和受理外来务工人员参保的服务窗口，也可以通过其所在社区、工作企业、指定的银行开设外来务工人员社保帐户，为他们参加社会保险提供高效、便捷的服务；四是要利用电子信息优势，建立劳动力资源信息库和社会保障信息库，方便外来务工人员的信息需求。同时，建立以市本级社会保障信息服务为基础，各县市（区）信息共享的宁波市劳动和社会保障信息服务网络，实现全市社会保障信息联网共享。如可以通过81890信息服务平台，建立有关的信息系统。

2. 加强劳动力市场监管和执法检查的力度。要尽快制定有关外来务工人员工资支付、规范不同行业用工合同的具体法规，并作为处理劳务纠纷、维护外来务工人员权益的司法依据。要加强劳动力市场整顿，加大劳动执法检查力度，特别是对恶意克扣、拖欠外来务工人员工资的单位和个人要进行严惩，用针对性强、实在管用的手段和途径，维护好外来务工人员的合法权益。

3. 加强与输出地政府的联系沟通。外来务工人员进入宁波区域后，对宁波的经济、社会、城市发展等发挥了重要作用，促进了宁波与其他区域文化、经济和人文的交融，但也对宁波区域的社会资源、生态环境和治安管理产生了相当的负面影响。因此，宁波市政府完全应该就外来务工人员的社会保障、社会管理、子女教学等问题与国家、相关省市的政府加强沟通和联系，及时向他们通报宁波市有关外来务工人员管理和服 务方面的政策、规定和好的做法，以取得国家、有相关省市政府的政策资源的援助和支持，共同做好外来务工人员的社会保障和社会管

理工作。

4. 提升外来务工人员社会保险制度的层次。430多万外来务工人员是一个庞大的劳动力群体、消费群体、文化群体和政治群体。宁波社会保障体系的建设包括外来务工人员的社会保障体系建设,务必引起我们高度重视。作为一个拥有自主立法权的副省级城市,宁波应在时机成熟时,将目前试行的《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》上升到法律层面,与其他各种针对外来务工人员的《办法》《意见》等条文

一起,形成针对外来务工人员的法律体系,使外来务工人员的社会保障能以法律作后盾,得到更快的发展和更好的落实。

注释

① 资料来源:宁波市公安局有关部门及相关统计材料、《宁波市加强外来务工人员服务管理“十二五”规划(2011—2015)》。

② 资料来源:《流动与和谐》——宁波市外来人口服务与管理;宁波市加强外来务工人员服务管理“十二五”规划(2011—2015)、宁波发展蓝皮书(2006)、宁波发展蓝皮书(2009)。

③ 数据来源于宁波市人力资源和社会保障局。

System Dilemma and Optimal Path to Social Security System of Migrant Workers: A Study of the Practice of Ningbo City

WANG Shi-long¹, YU Ya-guai²

(1. Ningbo Academy of Social Sciences, Ningbo 315100, China; 2. Faculty of Business, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: With a comprehensive research of the realities of the social security for migrant workers in Ningbo, this article analyzes the possibilities of the establishment a social security system for migrant workers and proposes measures for the establishment and improvement of the social security system for migrant workers.

Keywords: migrant workers; social security system; optimal path

(责任编辑 张文鸯)