



摘要：农民工已成为介于农民与工人之间的一个特殊社会阶层。由于诸多原因，这一阶层的很多合法权益得不到保障。本文从农民工社会保障的现实状况以及严重滞后对社会的影响出发，然后分析这些问题的原因所在，最后对建立健全农民工社会保障制度提出了设想，以期对农民工社会保障状况的研究有所贡献。

关键词：农民工 社会保障 制度

一、社会保障的理论基础

社会保障本身就是社会公平的产物，作为社会的稳定器和安全网，它通过收入转移，对低收入或无收入者提供必要的帮助，减少社会成员的风险^①。根据公平与效率理论，公平是和分配相联系的概念。按马克思主义观点看来，生产条件的分配决定生产成果的分配，对个人消费品的分配，实行按劳分配。效率实质上属于生产力范畴，它是以劳动者运用生产工具作用于劳动对象所创造的物质财富为标志的。在现代经济中，效率是以投入与产出、所费与所得之比来计量的，投入少、产出多，所费低、所得高，为高效率；相反则为低效率。就社会主义经济制度而言，从总体上说公平与效率两者是统一的，但是，在两者的现过程中，又不可避免地会出现矛盾。公平不等于平均，提倡一部分人先富裕起来，拉开收入差距。在提倡一部分人先富裕起来的同时，还必须通过财政的转移支付手段来调节收入差距，使之维持在合理的限度以内。

二、农民工的界定及其社会保障的现状

(一) 农民工的界定

农民工是指具有农村户口，有承包土地，但不从事农业生产，主要是在非农产业就业，依靠工资收入维持生活的人员。他们是在农村拥有土地，但又离开了农村和土地，在城市务工，但又没有城市户口的群体；是农村进入城镇从事非农职业，但户籍身份依然是农民的劳动者。

农民工之所以被称为农民工，是由他们特殊的社会身份和社会地位决定的。这种特殊性表现在三个方面：一是户籍身份，即农民工虽然进城务工，但其身份归属依旧是农民；二是职业身份，农民工主要从事的是一些非正式的职业或边缘职业；三是社会保障身份，当农民工在城

镇就业、生活遭遇风险与困难时，只有依靠个人力量来解决自身的困难。由于这三方面的不同，农民工往往被定位在游离于城镇居民之外的边缘群体和弱势群体。

(二) 农民工社会保障的现状

目前，虽然广东、北京等地相继出台了有关农民工的社会保障政策措施，面向整个农民工群体的社会保障制度建设仍然滞后于形势的发展。农民工的社会保障，在市场经济社会中是一种十分脆弱的保障。

1、农民工社会保险现状

社会保险是社会保障体系的核心，主要包括工伤保险、失业保险、医疗保险、养老保险和生育保险。从总体上来看，农民工普遍社会保险意识不强，处于严重缺乏状态，具体来说主要存在以下问题：存在严重工伤事故隐患，缺乏工伤保险。失业风险严重，缺少失业保险；“大病小治，小病不治”，缺乏疾病医疗保险。在生病的城市农民工中，有59. %的人没有选择花钱治病，而是凭借年纪轻而硬抗着，抗不下去了，就找游医或私人小诊所看病。当然，另外40.7%的人还是要花钱看病的，但劳动单位提供的人均支出不足实际医疗费用的十二分之一。②农民工养老保险工作严重滞后第五，女性农民工的生育保险严重缺失。

2、农民工社会福利现状

在社会福利方面，城市农民工是无法与城镇职工相比的，除工资收入外，职工还享有大量的实物性福利。农民工社会福利缺失主要表现在与城镇职工在住房条件或补贴、在职培训或进修、各种劳动保护及保健费、子女入学、入托、社区服务等方面存在明显差别。

3、农民工社会救助现状

我国的社会救助制度主要包括贫困救助、自然灾害救助、特殊对象救助、救助及扶贫工作。在社会救助方面，许多城市已为城市居民建立了“最低生活保障线”制度和“失业保险制度”，但城市“最低生活保障线”制度覆盖不到他们，他们在城里失业后不能享受“低保”。

三、农民工社会保障严重滞后对社会的影响

农民工社会保障严重滞后对社会的影响社会保障是社会的“安全阀”，对社会的稳定和发展起着重要的作用。从我国城市农民工社会保障的现状来看，其社会保障严重滞后必然对社会的稳定和发展产生不利的影响。

(一) 给社会安全带来不稳定因素

社会保障的目标是保障社会成员的基本生活，使社会成员安居乐业，促进社会稳定。我国农民工社会保障的严重滞后使一部分人生活陷入困境，强化其相对剥夺感，促使其挺而走险，走上违规、违法、犯罪的道路，从而积蓄社会不稳定因素。据李强教授于2000年调查，在询问农民工的违规与违法经营问题时，有28.4%的农民工承认他们在经营时被城市工商、税务、治安管理

人员等抄查过，违规活动的比例竟然超过了1/4。③

(二) 制约了城市化进程的健康发展

城市化是指城市数量不断增加，城市人口在总人口中所占比重迅速提高，从事制造业和商业活动的城市替代从事农业生产的乡村而在经济中占主导地位，进而对整个社会生活发挥着绝对支配作用，人们从封闭的农村走向开放的城市。目前，正是我国城市化水平加速时期，在很大程度上要依赖于城市农民工向城市人口的转移来实现。如果不解决农民工社会保障缺失问题，农民工聚居区不但影响市容，还可能出现普遍贫困化现象，对城市化的健康发展产生不利的影响。

(三) 影响了农业及农村经济发展

由于农村人口过多，而过多的农村劳动力又会排斥资本和技术对农业的投入，农业劳动生产率很难大幅度提高，农民收入也就无法增加，由此造成农业发展缓慢，农民增收困难，“三农”问题突出。解决“三农”问题的关键就是要减少农村人口，把农村人口转移并定居到城市。具体地说，农民转移到城市包括两个过程：第一个过程是农村剩余劳动力从农村转移出去，第二个过程是迁移者在城市里居住下来。④当社会保障的利益补偿高于土地给每个农民工的利益，社会保障抵抗风险的能力比土地抵抗风险的能力更可靠时，在这种新的制度环境下，农民工会逐渐放弃落后的最低风险保障形式，即放弃农村的土地。这样农村劳动力才能完成第二过程转移，不但有利于缓解人地关系紧张的矛盾，而且也有利于推进农业规模经营的形成，促进农业及农村经济发展。

(四) 阻碍了我国社会主义市场经济体制的确立和完善

一方面，社会主义市场经济以市场机制调节资源配置为基础，并遵循公平竞争、优胜劣汰和效率优先的原则，所以作为市场经济竞争主体的企业随时面临倒闭、破产等市场风险，劳动者的社会风险也随之增大，这就需要社会保障保护劳动力和促进劳动力再生，为市场经济发展提供充足的人力资源。农民工社会保障的严重滞后使得他们失业后回到农村或到处流动，很难保护劳动力和促进劳动力再生，难以为市场经济的发展提供充足的人力资源。另一方面，市场经济是以调节资源配置为基础，遵循公平竞争的原则。因此它必须以统一劳动力市场为条件，实行公平竞争，农民工社会保障的严重滞后在一定程度上阻碍了全国统一劳动力市场的形成，难以维护社会公平。

(五) 影响我国全面建设小康社会目标的实现

全面建设小康社会的宏伟目标，其最繁重、最艰巨的任务就在农村。扩大农民工规模、保障农民充分就业是促进农民增收、逐步缩小各种差距的有效途径，而只有建立和完善农民工社会保障制度，这一途径才能畅通。否则，农民工依然是靠付出体力来领取微薄工资的社会最底层的工职人员，依然是在温饱线苦挣扎的庞大弱势群体。只有建立和完善农民工的社会保障制度，使农民工的收入水平达到小康，我们的小康梦才算是真正实现。

四、农民工缺乏社会保障的原因

建立农民工社会保障制度顺应了社会发展的需求和农民工这一群体

的愿望，但在设想和着手实施的过程中，却存在种种障碍因素认识分析这些障碍因素有利于问题的最终解决。

（一）历史原因

新中国成立后，基于特殊的国际国内环境，选择了优先发展重工业的经济发展战略，并形成传统经济体制，包括产品和要素价格扭曲的宏观政策环境、高度集中的资源计划配置制度和缺乏自主权的微观经营体制三个组成部分。重工业是资金密集型产业，与当时资本稀缺而劳动力资源丰富的资源禀赋状况相矛盾，在市场调节状态下，必然遭遇高成本的难题，由此，会不由自主地排斥市场机制，采用计划机制来保证低成本。因而在大工业集中的城市实行与农村不同的低生活费用优惠政策，在物质匮乏的年代，必然采取措施控制城市人口规模，二元户籍制度由此产生，即实行城乡有别的户口登记制度与限制迁移制度，并在此基础上形成城市的各种管理制度，包括社会保障制度。1978年以来，“二元经济”现象有很大改变，但二元户籍制度并无大的改革，“二元社会”现象改变并不大。从产业结构看，第二、第三产业在GDP中的比重，1952年为49.5%，1978年为71.9%，2002年为84.6%，但从就业结构看，第二、第三产业劳动力比重，上述三个年份分别为1.65%、29.5%、50%，城市化水平分别为12.5%、17.92%、39.09%。可见，城市化严重滞后于工业化，农村剩余劳动力不能顺利转移到第二、第三产业和城市就业。社会保障制度仍然是城乡两个彼此隔绝的独立体系。^⑤

（二）社会原因

1 户籍制度因素。

我国的社会保障制度是根据居民的户籍身份构建的，由于存在城镇居民和农村居民二元户籍身份的分隔，就形成了城镇和农村相分离的二元社会保障体系。从社会保障体系的实施看，我国农村并没有建立真正意义上的社会保障体系，二元社会保障体系是建立在城乡户籍分隔、城乡人口流动相对静止状态下的制度安排。但是，改革开放以后，大批农民进城打工，大量农村人口向城市流动而形成了新的一类人群即城市农民工，他们离开了农村，也就脱离了农村的社会保障体系：他们进入了城市，但又不被城镇社会保障体系所考虑，成为二元社会保障体系下“边缘化”的社会群体，农民工的权益保障就出现制度性的严重缺失。

2 企业对社会保险缺乏正确认识，瞒报、虚报、漏报参保人数非常严重。

由于企业对社会保险缺乏正确认识，总在错误地认为参加社会保障会加重企业负担，对激励员工的工作积极性没有帮助。因此，部分企业瞒报、虚报参保人数的现象时有发生。

3 资金问题是农民工社会保障迟迟没有提上日程的客观原因之一。

近几年，国家和政府集中精力与财力加强城镇社会保障改革和建设，以确保经济体制改革的顺利进行，但是城镇职工养老保险、失业保险等仍旧陷入资金困境。随着越来越多的下岗人员以及企业的继续裁员，领取失业保险金的人越来越多，支出呈现明显的上升趋势。当城镇社会保障制度运行受到资金限制时，若再将庞大的农民工群体考虑在制度范围内，必然要面临更为严重的资金困难。

(三) 农民工自身的原因

1 农民工的文化素质低

第一，农民工的政治经济地位决定了农民工在文化上也会处于劣势地位。由于经济拮据，大部分农民子女无法接受良好的文化教育。其社会地位越低，报酬越少，权益维护越没有保障。第二，政府长期实行的文化教育政策损害了农民工的受教育权益。长期以来，政府把大量的教育资金投到城市，使农民在青少年时期处于文化教育的劣势地位。

2 农民工的流动性和收入不稳定性

农民工为了寻求更好的就业机会、挣到更多的钱，不得不频繁地从一个地方流动到另一个地方。而我国现行社会保障制度的城乡分割和地域分割，以及社会保障网络在全国还做不到对接和连通，使得流动人口对参与社会保障心存疑虑，担心缴纳的保险金将来无法收回。再者农民工经济收入不稳定。在市场经济条件下，就业的风险时时存在，尤其是对于农民工这一群体，工作和收入不稳定，就像一把双刃剑，一方面，正是出于这种不稳定的存在，才有进入社会保障网络的必要；另一方面，在当前讨论是否吸纳这一群体进入时，特别是在城镇社会保险收不抵支的状况下，这种潜在的危险又有可能使其失去进“门”的资格。因此，经济收入相对不稳定也是一个障碍因素。

3 农民工的社保意识淡薄

对于农民工而言，进入城市获得工作机会进而获得收入是首要和关键问题，尚且来不及关心别的东西，没有考虑到自身权益的维护，对于社会保障没有表现出应有的需求。这反映了农民工自身的社会保障意识薄弱、知识欠缺，对社会保障心存疑虑，担心缴纳的社会保险金日后收不回来，不愿意参加保险。

五、建立健全农民工社会保障制度的设想

在解决农民工社会保障问题的道路上，建立一元化的社会保障体系应该是最终目标。一元化的社会保障体系是指城乡统一的社会保障体系，它不仅管理简便，而且没有身份、户籍、职业的歧视，这才体现了社会的公平与公正，才是以人为本。

1、优先确立农民工工伤保险制度

城市农民工工伤事故频繁，工伤保险程度低的主要原因是以往法纪法规和农民的工伤保险意识及雇主的安全生产意识薄弱造成的。

2、把农民工纳入城市失业保险范围

从农民工的失业及其失业保险情况来看，他们失业高，失业保险程度却很低。

虽然《失业保险条例》第二十一条把农民工纳入城市失业保险，在一定程度上

解决城市农民工的失业保障问题，但从整体上看，远远还达不到城市农

民工的需要。

3、建立城市农民工的医疗保险制度和生育保险制度

从农民工医疗保险的现状来看，农民工的医疗保险程度也是很低的，这样疾病保障就成为农民工的现实需要和迫切要求。从打工妹的生育保险现状来看，打工妹生育保障缺失不利于母婴的健康。因此，建立打工妹的生育保险是很必要的，

4、把城市农民工纳入城市养老保险范围

我国传统上将土地和家庭作为农民养老的依靠，农民没有被城市社会养老保险所覆盖。随着我国城市化、现代化进程的加快，许多离土又离乡的农民已经将城市作为自己终身就业和生活的目标，所以，有必要逐步把农民工纳入城市社会养老保险体系。

5、建立健全农民工社会保障制度的相关保障措施

建立城市农民工社会保障制度是一项长期复杂的工作，在农民工社会保障制度还未完善的情况下，政府应尽快建立与城市农民工社会保障制度的相关保障措施：改革现行户籍制度；建立健全相关法纪法规，加强执法力度；规范管理，提高管理水平；多方保护，提供便利。

社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。⑥同样是打工者，身为“市民”的下岗人员的再就业和社会保障，一直以来总是城市政府备加重视并为之倾注了极大精力的焦点，并配套以政策规章、财政资金上的保障和支持：而对于对“工种”绝少挑三拣四、为城市的建设默默奉献的农民工们，我们的关注难道仅仅停留在每年“年关”前后的“高度重视”、“个案式解决”吗？两相对较，从中不难看出，农民工承受着城市的傲慢与偏见，游离于城市“人本”的荫肴之外的。但愿有关保障农民工权益的政策能真正落到实处。

参考文献

- ① 吴鹏森：《现代社会保障制度建设中的三个理论问题》，《安徽师大学报（人文社会科学版）》2005年第1期。
- ② 李强：《城市农民工的失业与社会保障问题》，《新视野》2001年
- ③ 刘尔锋：《改革我国户籍制度实现城乡统一劳动力市场》，《中国特色社会主义研究》2002年第5期
- ④ 李强：《关于城市农民工的情绪倾向及社会冲突问题》，《社会学研究》1995年第4期第63页
- ⑤ 简新华。《构建农民工的社会保障体系》，《中国人口资源与环境》，2005年第一期
- ⑥ 中国共产党第十七次全国代表大会公报。

(姚硕 张江 武汉理工大学 政治与行政学院 湖北 武汉430063)

文档附件:

编辑: Liuzp 文章来源: 作者投稿

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载, 敬请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]