

农民工社会保障制度缺失的原因探析

文/李洁

改革开放以来,由于经济体制以及立法上的原因,忽视了农民工社会保障制度的建设,许多企业只是重视正式职工的社会保障和福利,忽视对农民工权益的保障,这样一个庞大的农民工群体因为制度观念等原因受到城镇各方面的抵触甚至歧视,即使一些在城市长期稳定下来、永久性脱离农业生产活动的农民工也被排斥在城镇社会保障体系之外,违背了社会公平的原则,伤害了农民的权益,也影响了社会稳定。由于农民工自身文化素质较低,自我保护意识差,在工作过程中合法权益很容易受到侵害,因此,他们更需要一些社会保障措施来维护自己的合法权益。

一、城乡二元经济结构是农民工社会保障权缺失的根本原因

在计划经济体制下,政府用行政干预的手段将城乡分开,以牺牲农民利益为代价实现国家的工业化。户籍制度是二元经济结构得以实施的制度载体,这种户口管理制度把城镇户口和农村户口严格区别开来,在入学、就业、收入水平和享受的社会保障水平等方面,城镇居民都远远优于农村居民,结果是经济利益由农村流向城市,形成严重的利益落差,并且强化了人们的地域观念和城乡观念,造成城乡之间事实上的不平等。一方面,这种二元户籍制度导致了城乡二元社会保障体系的形成。农村社会保障发展极不完善,农村人口基本上被排挤在社会保障体系之外,单纯依靠土地为主要形式的家庭保障,形成了农民工一开始便处于社会保障体系弱势地位的局面。另一方面,当农民工离开土地进入城市从事非农生产时,又因为户籍制度以及附加的许多不公平甚至歧视性的政策而不能融入城镇社会,被相对完备的城镇社会保障体系无情地排斥在外。随着社会主义市场经济的不断发展,虽然户籍制度有所松动,但由于强大的制度惯性和既得利益格局的影响,户籍制度仍在顽强地生存和发挥作用,将公民划分为城市户口和农村户口的性质没有得到根本改变。

二、社会保障立法的滞后客观上阻碍了社会保障事业的发展

我国迄今还未颁布过有关劳动社会保险及社会福利的专门立法,保障制度的实施大多凭借以政府或政府职能部门名义颁布的行政法规及一般性文件,对劳动者的概念界定不清,农民工社会保障权益得不到法律认同和保护,在制度实施过程中受到人为不公平的忽略。我国社会保障在立法上存在很多问题,如立法体系不健全,立法覆盖范围窄;人大立法少,行政法规多,立法层次不高,法律效力低,实施机制弱等问题。德国在1883—1889制定的三项社会保险立法(1883年健康保险计划,1884年工伤保险计划,1889年退休金计划),标志着现代社会保障制度的形成,美国在1935年颁布的《社会保障法》被认为是现代社会保障制度发展史上的一个重要里程碑。而我国虽然在1999年颁布了两个社会保障方面的单行条例即《社会保险费征缴暂行条例》和《失业保险条例》,但关于社会保障方面全方位的法律迟迟没有出台。从现行社会保障各种行政法规的适用范围来看,主要有两个特点:一是主要适用于城镇,不适用于农村;二是主要适用于城镇公有制的机关、团队和企业,而不适应于非公有制的企业。从这两个特点来看,我国社会保障制度是把“农民工”排除在这一范围之外的。如我国《社会保险费征缴暂行条例》规定养老、失业保险费的征缴范围为:国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工。由于我国关于社会保障的立法都是一些法规、规章,法律效力较低,缺乏应有的权威性和稳定性,很容易影响执法和司法的效力。我国《宪法》第45条规定:中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物资帮助的权利。因此,社会保障权应是全体公民的社会保障权,而不应成为少数“市民”的专利。

三、劳工保障制度项目覆盖面窄,保障资金匮乏

即使是在城镇劳动者中,也只有50%的劳动者被失业、养老保险制度覆盖,而与农民工息息相关的工伤保险制度和医疗保险制度,也只覆盖了25%和10%的城镇劳动者。由于目前我国社会保障存在着基金运行模式正处于由传统的以收定支、现收现支向统账结合转变的时期,历史旧账需要偿付,基金来源不充足,缺乏必要的积累,社会保障基金还未建立有效的保值增值机制,社会保障积累基金只能用于购买国债和存入银行,回报率低。国家允许社会保障基金进入资本市场,但仍未正式进入,且风险性较大。个人账户资金由于被统筹基金透支无法进行再投资,难以实现保值和增值。社会保障基金管理成本较高,营运效率低下,更有一些利益集团视社会保障资金为既得利益而予以挤占、挪用,贪污者屡见不鲜。社会保障基金收、支、管、监管机制亟待建立和完善,相关法律法规建设滞后。此外,规模巨大的城镇失业和下岗职工群体的存在,使国家对于城镇劳动者的社会保障负担相当沉重,难以致力于农民工社会保障制度的设计和相关资金的筹集。

四、农民工的流动性大的特点易使参保中断,城乡对接困难

这不仅反映在农民工务工期间，也反映在返回原籍的流动中，要求农民工的社会保障能够随之转移。然而客观现实是我国各地的社会保险费基本是县市一级的统筹，不包含地级市，且各地经济发展水平和社会保障水平存在差异，使农民工在跨省，跨县流动时，社会保障转移的实践可操作性差，易导致农民工退保现象。另外，即使是一个县或市以内，由于农民工暂时失业或频繁变动工作而常常中断参保，使保险部门面对烦琐的手续穷于应付。农民工返乡失业、养老保障无处接收，使得农民工对社会保障制度心存疑虑，影响了农民工社会保障工作的有效开展。目前农村的社会保障体系远未形成，即使有少数省区建立了养老保险制度也正处于试点，总覆盖率也不足10%，失业保障、基本医疗保险、大病医疗统筹等尚未纳入议事日程，城乡社会保障体制的脱节使得农民工返乡后社会保障对接困难（基金项目：河南省软科学项目（0613015200）作者单位：黄淮学院经济管理系）

相关链接

关于农民工权益保障缺失的博弈分析与对策选择
解决“三农”问题和建设新农村要找准切入点
新疆农村经济发展中的金融服务需求分析
构建新疆农村资金回流机制的分析与对策
农民工社会保障制度缺失的原因探析
对农村剩余劳动力的理性思考
从城乡统筹看农村劳动力转移
农村城镇化过程中居民就业问题调查分析
完善我国社会保障制度的对策及建议

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心