

我国区域经济发展中流动人口市民化社会保障制度探究

文/刘迎娣

本文所探讨的流动人口是指由低收入地区向高收入地区、不发达地区向发达地区流动的以“打工”为目的的农民工。随着我国区域经济发展差距日益增大，流动人口的规模也在逐渐扩大，根据第五次人口普查资料显示，我国流动人口已达到1.44亿人。从趋势上说，流动人口的数量仍然在不断增加。

近年来，在国家领导人和社会舆论的高度关注下，农民工权益保障的制度环境得到了相当程度的改善。2003年至今国家相继出台了解决拖欠克扣农民工工资和其子女义务教育等问题的相关规定；地方政府也相应颁布了各种相关法规条例，农民工权益问题逐步受到党和政府的充分重视，也有了一定的改善。但是，在实践中，大多数法律、规定和措施并没有真正落实，农民工权益状况也没有从根本上得到改善。

另一方面社会保障和社会福利诸如最低生活保障的社会救助等社会保障权益，农民工根本享受不到。这些给当前和未来的农民工的生活、社会稳定都留下了较大的隐患。

一、流动人口社会保障制度缺失的原因分析

(一) 制度因素

我国计划经济时代形成的城乡社会二元结构是农民工社会保障缺失的根本原因，而其中的制度因素则是原因的根本。正是户籍制度、就业制度、组织制度等制度因素把农民工排除在城市之外，让他们职业与身份分离，成为城市的边缘人，也让他们远离社会保障的庇护。

(二) 非制度因素

除了制度方面之外，还存在着一些非制度的因素导致农民工的社会保障制度缺失。

1. 资金的短缺。近几年，由于城镇职工养老保险、失业保险等基本养老保险历史欠账，以及社会日益老龄化的影响，养老保险面临巨大的资金问题，这将直接影响农民工的社会保障制度建设。

2. 社会重视不足导致政策落实不到位。国家相继出台了关于农民工问题的相关政策，但是，一些地方政府并未真正重视起农民工的社会保障，使国家政策无法落实到位。

3. 农民工自身素质的相对低下。我国建国后实行的重工业优先以及农村辅助城市的发展战略，在资金投入、政策措施等方面对农村建设的忽略，导致了农村人口受教育水平低，素质技能低下的窘况。

二、建立符合实际的流动人口社会保障制度

(一) 建立流动人口社会保障制度

1. 社会保险

(1) 建立农民工工伤保险制度。农民工大多从事着最苦最累的活，工伤风险也最大。应要求所有用人单位必须及时为农民工办理参加工伤保险手续，贯彻实施《工伤保险条例》。在建立工伤赔偿机制的同时，也可督促用人单位更加注意生产经营过程中的安全卫生保护措施，减少农民工的工伤危险。

(2) 建立农民工大病医疗保险制度

对那些有雇主并职业稳定、有固定收入、已在城镇居住多年的农民工，应实行与城镇职工相同的社会统筹与个人帐户相结合的医疗保险制度；而对于那些职业不稳定、也无固定收入且流动性较大的农民工，应参加大病统筹医疗保险、为其设立统筹帐户，如果他们愿意参加一般的医疗保险，可为其设立个人帐户，并确保其个人帐户在全国范围内转移。

(3) 建立有针对性的养老保险

对拥有比较稳定的职业、相对固定的住所和单位且已在城镇居住达到规定年限的农民工，应考虑将他们纳入当地社会养老保险体系；而对于那些无固定职业的农民工，则可以设计一种低费率、广覆盖、可转移的养老保险方案。同时规定凡雇用农民工的用人单位必须付农民工基本养老保险费，并为所有参加社会养老保险的农民工建立个人帐户。

2. 社会救助

建立面向农民工的社会救助机制，为其提供紧急救助；建立面向农民工的最低生活保障制度。政府部门应该为处于特殊情况下的农民工提供最简单的住宿和吃饭条件，解决其在城市的基本生存保障。

3. 社会福利

政府部门及用人单位应向农民工提供与城镇居民同等待遇的社会福利，如住房津贴、教育津贴、高温费等，以发挥最佳的经济效益和社会效益，进一步完善社会保障制度。

(二) 建立流动人口社会保障制度的配套措施

1. 政府的职能转变。农民工权益屡被侵犯时，政府角色应该坚决定位于公共服务提供者，而非利益的追求者和分享者，为农民工提供法律公正和社会秩序。因此，政府向服务型法治政府的职能转变，是实现农民工社会保障的基本前提之一。2. 建立农民工工会组织。在农民工中建立工会组织不仅可以维护农民工最基本的合法权益，也是农民工最重要的利益诉求渠道之一。3. 其他配套改革措施。(1) 加快户籍制度改革，逐步建立城乡统一的户口登记制度，完善流动人口管理制度，使农民工能够突破户籍制度障碍，实现由“农民”身份向“市民”身份的转变。(2) 改革劳动用工制度，完善就业制度。取消对农民工市场准入的门槛，给与农民工平等的用工机会和平等的社会保障。(3) 在国家财力持续增强并由建设财政向公共财政转型的过程中，应尽快改变目前用于社保的财政支出份额偏低、地方财政投入不到位的状况，加大财政对社会保障的投入，合理提高财政社会保障支出占财政总支出的比重。(4) 同时，这一系列的改革都必须有法律作为后盾。加强社会保障的立法工作，使制定和实施农民工社会保障制度有法可依。(作者单位：西安财经学院)

相关链接

我国区域经济发展中流动人口市民化社会保障制度探究
河北省特色产业集群与农村富余劳动力就业的考察
大学城形成及其对区域经济发展的影响
长三角区域城市竞争力指标体系研究
吉林省西部生态农业可持续发展及模式探讨
青岛开发区区域创新网络结点分析
西北少数民族地区经济发展研究
适应江西省人才培养研究
发展河北省农业保险的对策
太原企业创业环境面临现状及问题分析
宏观政策调控下的西安房地产市场问题研究
县域经济工业化发展的优劣势因素对比分析

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