

刘澄：农民工权益保障的政策思考



农民工权益保障问题是“三农”问题在当前社会的一个延伸，也是需要政府着力解决的问题之一。据有关部门统计，我市至2004年底，已经有农民工30.3万人，占全市职工总数的42.6%。针对农民工处于社会弱势地位的现实，迫切需要政府进一步制定和实施政策措施，切实有效地维护和保障农民工的合法权益。

在以人为本构建和谐社会的思想指导下，2004年以来，市委、市政府以及各有关部门从思想上高度重视农民工的管理和服务工作，为改善农民工的生存和劳动环境采取了一系列措施。主要体现在三个方面：

1、取消和减少农民进城务工的限制。如公安机关取消了每人每年60元的暂住人口管理费、降低了暂住证工本费、取消向农民工本人或所在单位收取的治安联防费。同时不再将外来人口作为违法犯罪高危人群，改变对外来人口大整治大清查的做法。教育部门要求公办中小学不得拒收符合条件的农民工子女入学，缴费项目和标准与本地学生一视同仁，一律不收借读费、择校费等其他费用，并积极支持社会力量依法举办招收流动人口子女的学校。

2、加强保障农民工劳动权益的执法活动。近年来，市劳动和社会保障局加大劳动执法检查力度，其中清欠农民工工资、农民工劳动权益保护等专项执法检查16次，打击非法职介专项检查18次。市总工会在建立政府、雇主组织、工会三方机制的过程中，大力推进集体协商和集体合同制度。

3、营造维护农民工合法权益的社会氛围。利用多种方式进行劳动保障法律法规的宣传，通过执法、举办沙龙等活动向雇主宣传政策法规。编写和发放《职工维权手册》、《农民工维权指南》等宣传品，帮助农民工提高自我维权意识。工会高度重视农民工工会工作，到去年底，30.3万农民工中，加入工会的有19.76万人，入会率为65.2%。成立了农民工服务中心，针对农民工的求助以及维权个案提供专业咨询和帮助。

农民工权益保障不仅涉及执法层面上的行动，更重要的是在政策制定层面上，要对农民工的现实处境和实际需要有着充分认识和深切关怀，为农民工的权益保障提供政策服务。

关于工资：据劳动部门了解，扬州市约有10%的人月工资在400元以下，约20%的人月工资在400—500元之间，均低于我市的最低工资标准。目前扬州的工资水平与苏南地区用工企业对于相同岗位提供的工资相比差距约为400元/月以上，这个差距不仅导致扬州的技术工人向苏南流动，流动性极大的农民工也存在流向苏南的倾向。这种流动倾向使扬州的企业某种意义上成为流动工的跳板，为发达地区无偿培训熟练工人。因此，提高一般工人的工资水平，严格执行最低工资标准，不仅是务工人员的愿望，也是扬州可持续发展的需要。

与工资有关的还有两个突出问题：一是服装玩具行业的计件工资。据了解，由于这些行业普遍采用计件工资方式，工人往往每天工作10—14小时，而且加班还被描述为“工人自愿”。长期的超时工作，以及较低的报酬，这些行业已经出现招不到工人的危机。在这些行业有必要实行将计件工资与最低小时工资相结合的计酬方法。

二是建筑行业的工资发放模式。长期以来建筑行业采取了平时发放生活费，年终结清的工资发放形式，这就为拖欠工资留下可能。目前扬州从事建筑行业劳动的外来务工人员达18万人，占行业从业人员的60%，他们往往从农村直接进入工地，95%为男性。作为家庭主要劳动力来城市打工，一旦工资被拖欠，意味着一个家庭陷入困境。改变建筑行业工资发放模式以及用工方式，应该是根本性措施。

关于劳动合同：我市农民工签订合同的只有40%，其中三分之一以上的劳动合同不规范，有40%的农民工与用人单位只有口头约定，还有20%连口头约定都没有就干活了。一旦发生劳动纠纷，不规范或没有劳动合同往往造成对维权不利。合同问题的产生有雇主方面的原因，往往用协议或口头约定的方式规避正式合同的约束，也因此不缴社会保险。另一方面，农民工不知道需要签订劳动合同来保障自己的权益，以为签了合同就不能走了，往往也会拒绝签合同。在餐饮和建筑等流动性较大的行业，这种情况比较普遍。根据这些情况，用签订集体合同的方式来规范劳动关系，保障农民工的权益应该也是比较可行的方法。

关于社会保险：规范的劳动合同是参加社会保险的前提，合同签约率比较低意味着农民工参加社会保险也受到限制。农民工参加社会保险的人数尚不足20%。社会保险是政府为保障劳动者的长远利益而做出的一项制度安排，却是在城乡分割的基础上设计的，没有或很少考虑流动性较大的农民工的实际情况和需求，这一制度设计的先天不足，使其较难得到农民工的积极响应。

影响农民工参加社会保险的主要是这样几个问题：

一是缴费门槛高。城镇职工五项社会保险的缴费率为个人收入的41.8%，其中用人单位负担30.8%，个人交纳11%。目前对收入不确定的务工人员是按城镇职工平均收入作为起点基数计缴社会保险费，让收入明显低于城镇平均收入水平的务工人员承担了更多的缴纳义务。

二是统筹层次低。目前社保统筹只在县级水平，按照国家政策，社会保险转移时，只能随迁个人帐户自缴部分，又因城乡社保未并轨，如果返回农村只能退回个人帐户自缴费用。这让企业感到花了钱起不到凝聚人心的作用，而农民工则倾向于把保险金打个折扣作为补贴发在工资里更实惠。

三是兑付有差别。缴纳同样保险费的农民工，失去岗位时只能领取半数失业补贴，工伤时也只能得到半数的补偿。这样的政策设计显失公平。

四是城乡不接轨。由于社会保险还没有覆盖到农村，一些进城务工者回到农村后，社会保险往往无法续缴，也会因为达不到缴纳十五年的规定而领不到养老金。这种情况在打工妹中比较突出，她们一般进城打工三五年，就要回家结婚，所以她们不愿参加社会保险。另一个比较突出的群体是建筑行业的务工人员，工作的季节性和流动性，使他们更像是临时务工人员，几乎没有参加社会保险的意识。因此，应考虑开通短期务工人员社会保险与农村保险的接轨通道，在国家改革措施一时难以到位的情况下，地方可根据实际，对本地农民工社会保险，采取一些调节和变通的措施，使他们的长远利益切实得到保障。

关于权利救济：通过劳动仲裁或司法途径对农民工的权利受损进行救济，是维护农民工权利的重要途径，但实际过程中，无论是时间成本还是经济成本都让农民工难以承受。根据规定，有关劳动纠纷的诉讼，必须先经过劳动仲裁，才能被法院受理。一个劳动仲裁案件从受理到结束一般需要三个月的时间，原告方须先交纳预受理费500元。如果是工伤，首先要进行伤情鉴定，根据伤情交纳伤情鉴定费，再进行仲裁，需要半年时间。如果进入司法程序，则需一至两年时间，并交纳诉讼费。对于一个失去工作、没有住处、并且可能伤病在身的农民工来说，长时间的等待、大笔的诉讼费用，都是难以承受的。应当考虑劳动仲裁和诉讼程序的设计，怎样才能保证成为救济弱者权利、维护公平正义的通道而不是障碍？

关于建筑行业欠薪问题：《建筑法》和建设部明确禁止将劳务作业分包给“包工头”，要求使用有相应资质的劳务企业进行劳务分包，建立和完善劳务分包交易平台。根据这一要求，建设部进一步提出，全国各地农民工在2008年6月底前基本被劳务企业和用工企业吸纳。组建劳务企业对农民工的好处显而易见，可以克服农民工个体与用工企业或“包工头”之间的信息不对称，由企业之间的交易谈判取代农民工个体的权益谈判，大大增强劳务谈判的能力。农民工与劳务企业之间建立了一种长期劳动关系，有助于改变目前工资发放模式，做到按月发放，解决工资拖欠问题。同时有效提高劳动合同的签订率，以及参加社会保险的意愿。而劳务企业也会从自身生存和长期发展考虑，对农民工进行职业技能培训。另一方面，用工企业使用劳务企业的劳务，减少了直接面对散兵游勇式的农民工进行管理的成本，降低了农民工无序流动带来的用工风险，对用工企业的利益也是一种保护。

农民工欠薪问题的出现，一定程度上与普遍存在的拖欠工程款有关。据有关部门统计，截止到2004年12月底，扬州市拖欠工程款的项目有248个，仅市区就有95个，而清偿率不到20%。虽然在清欠民工工资方面比较有力，清欠率达到计划的100%，但过多的工程欠款很难保证不再形成新的欠薪。值得一提的是，政府工程的欠款比较高，而清偿率却相对低。以市区为例，房地产开发项目欠款1228.1万元，清偿率47.12%；其他项目欠款7400.22万元，清偿率23.94%；政府项目的欠款为8306.19万元，清偿率为9.62%。政府工程欠款已经引起建筑市场的高度关注，以至一些施工企业不愿接受政府工程。从构建和谐社会的角度来说，政府在推动发展的同时，需要更多考虑量力而行以及公共财政的公共性。（作者单位：中共扬州市委党校）