

我国流动人口的社会保障现状与问题分析

朱虹青

(云南财经大学经济研究院 经济与信息研究所, 云南 昆明 650221)

关键词: 流动人口; 农民工; 社会保障

摘要: 二元结构使流动人口处在社会保障圈之外, 使他们在就业过程中不能享受同等的劳动保障权、医疗养老保障权、同工同酬权等合法权益。建立流动人口的社会保障体系有利于兼顾经济效率与社会公平, 把农民工纳入社会保障安全网也是社会保障制度改革的长期目标的必然要求

中图分类号: D632 · 1

文献标识码: A

文章编号: 1672 - 4755 (2006) 05 - 0110 - 02

一、流动人口的社会保障现状

(一) 二元结构使流动人口处在社会保障圈之外

随着我国生产力的迅速发展, 产生的人口大规模地迁移和流动是历史的必然现象。流动人口已经逐渐成为城市生活中的一个不可缺少的群体, 城市中的大基础设施建设、众多制造业、服务业工作都是由这个群体完成的。由于没有城市户口, 加上绝大多数的农村人口本身所受的教育程度低, 成千上万的农民工在城市干着最累、最差、最脏、最险、报酬最低的工作, 但他们难以享受到城市社会和文明进步的成果。虽然国家和地方上对人口流动的各种限制正在逐渐消除, 但长期计划经济体制下所形成的观念、政策、制度很难在短时间内完全改变, 流徙入城的农民到城市后却由于受到“名亡实存”的户籍制度等一系列行政壁垒的阻碍而无法融入城市, 客观地说他们只是城市中的边缘群体。中国城乡分割的户籍制度, 使得中国二元的社会经济结构固化和制度化, 并成为一种社会屏蔽, 将流入城市的农民工屏蔽在分享城市的社会资源之外。“城乡差别”并没有因为农民大量进城而消失, 对农民工的偏见甚至歧视及各种限制依然存在。农民工在城市中所遭受的种种歧视性待遇会大大地增加他们对城市市民的不满情绪, 甚至是对立情绪。这不仅影响农民工的工作积极性, 而且容易激化矛盾, 影响社会稳定。

现有的户籍制度, 使生活在城市的农民工, 无法与城市居民一起平等地享有就业、子女上学、医疗、住房、物价补贴、失业保险、养老保障等方面的社会福利和权利, 甚至连最基本的劳动保障都难以满足。同时, 由于户口所限, 在现阶段的用工制度下, 农民工只能是企业或工作单位的临时工, 他们所付出的努力不能为日后的晋升累积机会, 干得再好也永远只能是临时工。在计划经济条件下赋予户口不应有的这些不合理的福利功能, 把城乡居民界线很清楚地分成了两个发展机会与社会地位不同的阶层, 使他们在就业过程中不能享受同等的劳动保障权、医疗养老保障权、同工同酬权等

合法权益, 这种不合理的待遇, 显然剥夺了这一特殊群体参与社会公平竞争的机会和权利。

(二) 流动人口的社会贡献与待遇不符

随着我国国民经济快速发展和工业化进程的加快, 外商投资、个私经济等非国有经济部门快速成长, 我国第二、三产业规模的迅速扩大, 形成了对劳动力的新需求, 进一步扩大了对农村劳动力的吸纳能力, 使大量的农村劳动力通过各种途径进入城市就业。在新增产业中, 每新增 3 个工人, 就有 2 人来自农村, 农村富余的廉价劳动力大量的涌入城市, 以比城市劳动者低得多的劳动报酬, 为城市经济发展和工业化进程默默地做着奉献, 他们已经成为平衡中国东西部地区之间、城乡之间经济发展差距的新兴力量。

但是, 由于作为流动人口的农民工没有城市户口, 他们在城市劳动的性质、形式、待遇与城市劳动者相比存在着较大的差异, 劳动所得的收入极不稳定, 劳动选择权及劳动待遇争议极为薄弱, 不能与城市劳动者在一个平台上展开公平的竞争。加上流动人口是一群缺少组织、缺少社会影响力、社会地位不高、远离政治资源和舆论资源、没有明确的群体利益代表、可供分配的资源有限、生活水准低下的特殊群体, 与主流社会相比处在弱势。他们在制度、政策及城市就业硬件设施等多方面都可能遇到缺少就业等权益保障方面的歧视性待遇。在目前的劳动力市场上, 雇主处于比较有利、拥有绝对权力、强势的地位, 而城市流动人口处于不利、无权、弱势的地位。这使得劳资双方之间经济契约关系明显的不平衡, 劳方的合法权益如工资、待遇、劳动条件等得不到应有的保障。这几年, 城市人口享受到重视就业、再就业政策调整的好处, 能得到最低工资保障和各种劳动报酬和保障, 城市下岗失业者能得到失业救济和再就业培训及多种援助等优惠政策的扶持。这些政策措施有效地缓解了城市就业的矛盾, 但农民工却很少享受到这些就业保障及失业援助政策措施的调整效果。城市居民在失业期间有失业补助, 但农民

收稿日期: 2006 - 07 - 30

作者简介: 朱虹青 (1958—), 女, 云南陆良人, 副研究馆员, 主要研究方向为文化经济学、社会学。

* 本文为云南省劳动厅基金课题成果之一。

工却没有,在失业期间,他们多数是靠自己过去的积蓄生活,或投亲靠友,也有一小部分人不得不开城市返回农村。另据有关部门调研证明,相对于农民工所付出的劳动而言,农民工的收入是较低的。在不少国营工厂里,农民工的收入,仅相当于正式职工的一半甚至更少。农民工工资低于工资线的违规行为到处皆是。在工资本来就少的情况下还常常发生工资被扣的事情,农民工的工资被业主、老板、工头克扣、拖欠的情况相当严重,即使农民工拿不到工资也不愿意放弃这种没有收入权益保障的工作,也不敢像城市工人那样会得到完善维护和实现,致使他们遭受到极不公正的待遇,农民工的劳动和生活状况进一步恶化。为了谋生,城市流动人口基本上处于上班、吃饭、睡觉这种最原始、最简单、最单调的生活状态,与一般城市市民的生活方式相差甚远。

(三)立法滞后、财力有限是全面社会保障的瓶颈

现行的法律中没有一部综合的关于农民工社会保障的全国性专门法律,全国性立法中对农民工社会保障的规定也很笼统,目前国家也尚未出台专门针对农民工的社会保障政策。我国有的地方虽然近年出台了一些相关法规,但各地制定的法规中有不少规定缺乏完整性,法规和规章效力的层次较低,而有的地方现还没有出台相关的地方性法规,这样就很难保障农民工的合法权益。好在今年3月国家发布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,提出要积极稳妥地解决农民工的社会保障问题,这将在很大程度上保护了农民工的利益。各个地区和部门在这方面做了大量的工作,也有所成效,但是,流动人口面临的问题仍然突出。

我国的社会保障体制的一个重要特征是城乡二元结构,这个保障体系是1950年代建立的,改革开放以来进行了一系列的改革,但主要覆盖面仍旧是国有企业职工、国家机关事业单位职工和参照国有企业办法实行保障的城市集体企业职工,内容主要包括医疗保险、养老保险、失业保险以及其他工伤、生育等保险和社会救济补助等,而农村地区居民除民政部门的救济外,几乎不存在完整的社会保障体系。作为农村户口的农民工其身份决定了他们进入城镇社会保障体系困难重重。但是,如果将所有的流动人口都纳入城镇社会保障体系,至少在目前还不现实。因为:一是随着我国经济体制改革和经济结构的调整、人口老龄化、人口数量逐步增大,国家财力有限,城镇社会保障资金缺口较大,社会保险基金管理的不规范,我国传统的城镇社会保障体制所面临的压力将更大,加上结构性失业、企事业单位富余人员的消化以及城镇贫困现象等许多影响社会稳定的问题日益突出等因素。二是农民工流动性很大,劳动关系不稳定,农民工的结构比较复杂,既有正规就业方式的产业工人,又有从事餐饮业的服务员、家庭保姆、流动商点等零活、零散的就业方式人员。在这种情况下把几千万甚至是几亿流动人口纳入城镇社会保障体系,势必对本来就脆弱的城镇社会保障体系造成更大的冲击。为此,如何选择一个较好的途径解决流动人口的社会保障问题,是关系到全面建设小康社会进程的大事。

二、流动人口社会保障的必要性分析

我国是一个农业大国,农民、农业和农村问题始终是社会经济发展中的关键环节,据测算,我国现有4.8亿农村劳动力,其中3.2亿多为农业劳动力,从现有的情况看,农业生产需要约1.7亿劳动力,大约有1.5亿的农村富余劳动力需要向城市或非农产业转移。2020年我们要全面建成小康社会,这就意味着要把数以亿计的农民转化为城市人,高度重视这些未来城市新市民的权益保障是非常必要的。全面建设小康社会的关键是“三农”问题,只有农民富裕了,农村实现了小康,才是真正意义上进入了全面的高层次的小康社会。向城市输出农村剩余劳动力是目前解决“三农”问题的重要途径,农村剩余劳动力外出务工已经成为西部和中部地区获得经济建设资金、逐步缩小和东部地区的经济差距的有效渠道。农村劳动力就业机会不足,收入水平不高,已成为制约我国内需扩大和经济增长的一个突出问题,也是影响城乡社会稳定和社会经济协调发展的重要因素。为此,流动人口的社会保障问题必须加以重视。

建立流动人口的社会保障体系有利于兼顾经济效率与社会公平,把农民工纳入社会保障安全网也是社会保障制度改革的长期目标的必然要求。流动人口社会保障体系的建立可以大大提高他们抵抗各类风险的能力,降低风险程度,进而降低他们的预防性储蓄,促进消费,这对于改变当前储蓄过度而造成的内需不足和通货紧缩具有积极的作用。另外,从长远来讲,随着中国工业化和城市化进程的加快,流动人口中的一大部分将成为城里的常住人口,尽早建立起他们的社会保障的个人账户对我国经济社会的持续发展具有重要的战略意义。如果流动人口的社会保障体系长期拖下去的话,会给将来的社会保障体系建设留下难以解决的包袱和隐患。

我国目前的基尼数已达到0.45,超过了国际公认的警戒线,也就是说我国的城乡差别,贫富差别已经相当严重,如果不重视这个问题很容易引发和加剧各种社会矛盾。为此,在全面建设小康社会构建和谐社会的新时期,关注流动人口的社会保障问题,建立平等、合理的流动人口的社会保障体系非常重要,这关系到进一步缩小城乡差别,有效解决三农问题和建设社会主义新农村,积极推动城市化进程将有更大的重要意义。

参考文献:

- [1] 戴荣珍.论城市化进程中农民工再社会化[J].福建论坛·经济社会版,2003,(08).
- [2] 曾宪植.我国农民工问题探析[J].北京行政学院学报,2003,(04).
- [3] 殷京生.城市流动人口:中国社会转型期亟待关注的弱势群体[J].中国党政干部论坛,2002,(03).
- [4] 杨辉.论农民工的社会保障问题[J].天府新论,2003,(02).
- [5] 袁志刚.流动人口与社会保障[EB].www.shrca.org.cn,2004,(03).
- [6] 杨立雄.进城还是回乡-农民工社会保障政策和路径选择[J].农村社会保障,2004,(06).

责任编辑:一虹