

关于进城农民工社会保障问题的探讨

高健 (武汉工业学院, 湖北武汉 430072)

摘要 提出进城农民工社会保障的现状存在的主要问题, 分析了现行进城农民工社会保险制度的体制特征, 最后提出相应对策。

关键词 农民劳动力; 进城农民工; 社会保障

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)22-06962-03

20 世纪 80 年代以来, 农村剩余劳动力大规模涌向城镇寻找就业机会。劳动保障部课题组关于农民工情况的报告指出, 目前农村劳动力外出务工数量约为 1.2 亿人, 在城镇的农民工总数约为 1 亿, 跨省流动就业的农民工约为 6 000 万, 农民工目前已成为我国工人阶级队伍的重要组成部分, 且在逐渐演变为工人阶级的生力军。然而, 由于社会和经济体制固有的“二元结构”, 我国在社会保障体系的建立上也实行了城乡有别的格局。因此, 妥善解决农民工急需的社会保障问题, 不仅是解决“三农”问题、促进经济可持续发展的需要, 也是维护农民工权益, 构建和谐社会的政治任务。

1 现状和存在的问题

进城农民工在为经济做出巨大贡献的同时, 自身的社会保障状况却并不乐观, 农民在就业时的工资待遇、社会福利和社会活动与城镇人口存在较大差别, 这就使他们在劳动市场上成为边缘和弱势群体, 并对其心理和社会的持续繁荣安定造成不可预测的影响。

1.1 身份地位的不平等性 农民在城镇就业的主要业是加工制造业、建筑业、餐饮业和服务业。他们在就业过程中很难有发言权, 企业处于支配地位。有些单位从不与农民就业者签定劳动就业合同, 即便签定也带有不平等性。另外, 农民工的工资和劳动保护权益也屡遭侵犯, 在我国现存的二元劳动力市场中, 绝大多数的农民工只能在工资低、劳动条件差的第二劳动力市场就业, 有的学者概括为 3D(险 - Danger; 脏 - Dirty; 难 - Difficult)。劳动部 2005 年调查显示, 农民工在制造业、建筑业、住宿和餐饮等行业的分布分别为 27%、26% 和 11%, 另据国家统计局 2004 年的调查, 农民工平均每周工作 6.4 d, 每天工作 9.4 h, 远超过每天 8 h, 每周 5 d 的法定工作时间, 而工资收入年均仅为 6 471 元, 且拖欠现象严重。

1.2 劳动权益受侵犯 进城农民工一般需有《外出人员务工登记证》、《暂住证》、《外出人员计划生育证》等证明性文件, 办证价格不菲, 加大了非农就业的成本。有些是从事与有毒、有害物质相接触的行业, 而相关的劳动保护措施缺乏, 严重损害了员工的身心健康, 工作强度大、危险性高、压力大的行业主要劳动力为农民。近年来, 城市下岗工人增多, 城市就业压力加大, 许多城市特别是大城市为保护本地人就业, 对农民工就业实施了一些限制措施, 如上海在 1995 年发布的《上海市单位使用和聘用外地劳动力分类管理办法》, 对农民工进入上海就业进行了行业限制。此后, 青岛、武汉等城市也实施了类似做法。

1.3 社会保险和社会福利的边缘性 作为社会主义国家的劳动者, 非农就业的农民与工人阶级为社会主义市场经济建设共同做出了贡献, 他们所面对的市场风险和城镇人口所面临的市场风险没有实质差别, 同样有失业、工伤、疾病、养老等风险性问题。长期以来, 我国的社会保险制度的主要对象是城镇居民或非农户口的群体。进城农民工, 无论以何种形式就业, 根本没有权利享受失业保险。工伤保险只在极少数高危险的群体中实施, 多数情况下只能是自己承担。医疗保险的对象也不针对农民就业者, 看病贵、看病难, 因病致贫的例子屡见不鲜。

2 体制特征

考察进城农民工劳动力的社会保险体制, 离不开对整个社会保险制度的分析。我国现行的社会保险制度主要呈现出“二元制”的特点, 即城镇和乡村各有一套社会保险制度。

城镇的社会保险制度的保险对象为城镇居民, 也即有城镇户籍的人。该制度基本符合现代市场经济社会保险制度的特征, 由政府主办、具有强制性和非盈利性, 目的是规避市场经济给劳动就业者所带来的劳动力市场风险, 具有社会收入再分配性质, 实行归口管理。城镇社会保险制度既是维护社会稳定的重要手段, 也是促进社会生产力进步的重要工具。保障范围包括住房、医疗、失业、工伤、养老和妇女生育等险种, 涉及社会生活的方方面面, 一定范围内能有效保障城镇居民的基本生存权利。

相较而言, 农村社会保险制度则落后得多。其特点主要表现为社会保险的种类较少。建国后, 我国在农村很快推行了合作医疗保障制度, 并在计划经济时期取得较大成功。改革开放后, 医疗事业引入了市场机制, 对农村合作医疗保障制度形成不小的冲击, 致使合作医疗事业全面萎缩。近年来, 国家为解决农民就医难、看病贵和因病致贫等问题, 决定试行新型合作医疗保险制度, 但该制度的成功与否, 还有待观察。为应对人口老龄化的危机, 我国从 1984 年起就进行了农村社会养老保险的试点工作, 1992 年在总结成功经验的基础上在全国进行了推广。从总的实施效果看, 制度运行的情况并不好。主要表现为受经济收入的影响, 参保率在全国范围不高; 养老金的保障水平有限, 很难保障农村老年人的基本生活; 养老基金的管理较乱, 缺乏有效的监督和运营机制, 统筹的层次较低等。在社会保险的其他方面, 现在基本上处于空白状态, 有些险种也不符合中国农村农业生产经营实际。

进城农民工群体是新出现的群体, 中国没有为其建立社会保险制度。其特点主要有以下几个方面: 没有针对这个新兴阶层的社会保险制度。但这类群体确实有社会保险的需求, 为解决进城农民工的燃眉之急, 一般采用自愿选择的

办法,加入农村社会保险或城镇社会保险。但加入城镇社会保险需附带一定条件,如集体性加入、有合适的理由和足够的支付能力等; 制度不统一,地方性较强。允许进城农民工加入社会保险的地区主要是经济较发达、外出务工需求量较大的沿海地区和城市,如广东、浙江、福建、北京、上海、深圳等地。各地基本上是针对区域性的特点自行制定制度或办法,并没有通行性的标准; 制度缺乏连续性。各地在制定针对农民就业者的保险制度时,多缺乏长期性考虑,这就影响了农民参加社会保险的积极性,出现了不少退保现象; 政府重视不够。长期以来,作为社会主义的劳动者和不可忽视的社会力量,农民工的权益未得到应有的重视,这对社会稳定和经济发展构成了一定的威胁。因此,改革现有的社会保障制度刻不容缓。

3 对策

福利经济学的理论和实践表明,一个国家要构建自己的社会保障制度并提高其效率,必须从本国现实出发,根据经济学的客观规律,只有选择合适的社会保障模式,才能处理好社会公平和效率之间的关系。

3.1 克服主要障碍 当前,将进城农民工纳入社会保障体系已成为全社会的共识,但实施时又面临很多问题和障碍,主要表现为以下几个方面:

3.1.1 重视不够,投入不足。虽然决策层面已意识到解决进城农民工的社会保障问题的重要性,但从体制层面来看,各地都把提高经济效益、促进经济增长作为工作的重中之重,社会保障则处于次要地位,由于非农就业农业人口社会保障所涉及的事务繁杂,需投入一定的人力和物力,增加当地的财政负担,工作成效不能立竿见影,获得经济回报,随着体制改革的深入,下岗职工增加,贫困人口的比例有所上升,解决当地居民的就业和社会保障便成为当地政府优先考虑的问题,致使进城农民工的社会保障问题很难被提上议事日程。

3.1.2 对进城农民工的身份认识模糊。与城镇居民明显不同的是,务工农业劳动力有土地承包权的优势,抗市场风险的能力较强。因此,不少人认为土地为他们提供了可靠的生活保障,无须为其建立社会保障制度,还有部分居民把城市的交通拥挤、环境恶化、治安不良等问题归咎于农民工,并对其加以排斥,务工农民自身对从事非农产业的认识也不足,往往将自己的就业劳动看成增加个人或家庭收入的手段,缺乏长期的考虑,轻视社会保障问题,从而接受比一般就业者低的就业条件。

3.1.3 工资性收入有限、流动性强。因自身知识技能有限,非农就业的农民劳动力的择业范围较窄,劳动力市场竞争激烈,工资收入水平层次低。2004 年全国农民家庭人均纯收入为 2 936.40 元,而工资性收入为 998.46 元;同期全国国有单位的人均工资总额为 16 729 元,集体单位为 9 814 元;国有企业职工人均工资总额为 16 336 元,集体企业为 9 513 元。从以上比较中可知,农民劳动力在非农就业时的工资水平与城镇就业者的差距很大,向农民就业者直接分摊社会保险费用是不可行的。跨地区就业、时间短、流动性强是进城农民工社会保险制度建立的另一个障碍。现有的社会保险制度是按行政区划实施的,资金的调动局限在一定的区域,跨地区账户转移存在较大难度,

应落实建立流动性社会性保险制度。

要克服这些障碍,需要对中国整个社会保障制度进行改革。首先,各级政府要充分重视务工农民的社会保障问题,将他们的社会保障及早提上议事日程。无论他们在何地就业,政府都应赋予务工农民应有的权利。当地出现社会问题,不能仅归咎于务工农民,应从管理自身寻找原因,改革现有用工制度,对劳动条件、工资水平等进行一定的限制;改善务工农民的生存状况和工资水平,避免“民工荒”的发生;在建立社会保险制度时,除用法律制度规范保险行为外,还可通过提高统筹层次,加大政府投入加以解决。

3.2 建立适合农民工的社会保险制度框架

3.2.1 现存社会保险制度的缺陷表现在以下几个方面:

城乡社会保险制度的对立性。即有差别的对待参保者,城镇待遇高、险种全,农村待遇低、险种单一。城镇采取社会统筹和个人账户相结合的模式,互济性强;农村则采用基金制,互济功能差,经济地位越差,保障能力也越差。所以,对于准产业工人身份的农民就业者确实是两难选择; 城镇社会保险的个人账户实际是空账。城镇现行保险制度在建立之初,主要是作为国有企业改革的组成部分逐步发展起来的,个人账户的资金并没有补齐。因此,现时退休人员的养老金实际是由现在个人账户的资金支付的,即没有达到退休年龄者个人账户的资金已被挪用,这就造成个人账户资金异地转移难的问题; 管理制度不健全,保险资金缺乏安全性。在城镇的社会保险中,保险的管理费用实际由保险资金支付,政府投入并不多,在一定程度上接近商业保险。另外,资金的运营、监管等管理环节不到位,人为损失也很多。农村由于处于县级管理层次,管理混乱的情况比城镇更严重。

3.2.2 社会保险的新制度框架有以下特点: 社会保障制度中社会保险制度和其他保障制度相配合、相协调。即是说,社会救助、社会优抚、社会福利和社会保险之间要具有一致性,不能有选择性和待遇差别地针对农民就业者,在就业的工资水平、优惠政策、就业指导、住房、教育等方面平等对待,长期在城镇就业的农民劳动力也应设立最低生活保障线,以解决其后顾之忧; 重点建立能覆盖全社会的社会保险制度,在现有制度基础上进行完善。工伤、医疗、失业、养老等险种是完善的重点,只要在当地就业,农民工就应享受这些基本的险种。其中,工伤和医疗保险要强制加入; 改革现有的社会保险管理体制,实现保障制度的创新。对一些技术性环节,如养老账户和资金的转移,应具一定开放性,不能只顾地方和部门利益,将就业者的合法权益置之度外。同时,政府应加大财政投入力度,消除历史性的欠债,化解支付风险。

3.3 加快城乡经济融合,促进城乡社会保障制度的一体化

市场以效率为中心,它给供给和需求双方赋予了平等的、自由选择的权利。市场不会顾及劳动者的身份、地位和其他附加的条件。企业只要能达到利润最大化,劳动者只要在消费时能达到个人效用最大化,这种交易就能达成。城乡分割只是地域和政策等方面的限制,并不会完全阻碍劳动者的流动性和个人的自由选择,生产的社会化必然会促进劳动力的社会化和城乡统一劳动市场的形成。当劳动力需承担而自身并不能承担市场化所带来的风险时,无论是城镇人口还是

农村人口,对社会保险制度的需求就形成了。因此,社会劳动力的市场化是城乡一体化社会保险制度建立的必要条件,而城乡一体化的社会保障制度也是解决农民劳动力非农就业社会保障制度的最佳办法。

当前推进城乡社会保障制度一体化的重要环节是建立和完善农村的社会养老保险制度,这主要是由中国农业经营规模、生产精耕细作、机械化程度不高和社会人口老龄化的特点所决定的。中国的农业企业和农业工人数量所占总农业人口的数量很小,失业、工伤等保险失去了其存在的社会基础。而人口无论是城市或农村,都到了老龄化阶段(60岁人口比例大于10%)。虽然土地是最后的保障,但对农村或准备到农村养老的就业者而言,土地保障并无多大意义。改革和完善农村的社会养老保险制度在现阶段要与城镇社会养老保险在基本原则、缴费方式、资金运营等方面保持一致,这样既可提高养老保险待遇,也有利于城镇和农村社会养老保险之间的对接,降低转轨成本,为社会保障机制城乡一体化创造基础。

3.4 加强法制建设,实现社会保障制度的法制化 有了法律依据,农民劳动力非农就业和社会保障才有制度的权威性和可靠性。对农民务工者来说,虽然有《劳动法》、《工伤保险条例》等基本的法律制度,但在立法精神、立法原则等方面,涉及进城农民工及其社会保障的法律条文极少,如国务院颁布的《社会保险征缴暂行条例》只包括农民合同制工人,其他多数是以地方政府的管理文件等形式确立,就业者遇到法律纠纷,很难通过司法途径解决,因此,只有通过法律的强制约束力,才能充分保障农民务工的社会权益。

加强法制建设,实现社会保障制度的法制化,首先应加

强针对进城农民工的立法,确定他们的社会性质和地位,明确其权利和义务,从而为其参与和享受社会保障机制提供的社会福利奠定基础。其次,要规范用人单位和个人的行为,明确其对权利人的责任和义务,为进城农民工维护自己的合法权益提供法律依据。再次,要用法律规范社会保险基金的管理行为,加强财政、审计等部门在基金管理活动中的监督作用。最后,要强化法律的落实工作,杜绝有法不依、执法不严现象的发生。

3.5 逐步建立面向农民工的最低生活保障和社会救助制度

最低生活保障制度是国家基于保障公民人权的需要,对特困居民实施的一种无偿救助制度。农民工作为我国现代化建设进程当中一支不可缺少的力量,也是需要特殊救助的群体,当其基本生活难以为继时,国家有义务对其进行救助。对已在城市实现稳定就业、有固定住所且满一定年限(例如8年以上或者年龄在40岁以上的)应将其纳入城市最低生活保障制度,与城市居民享受同等待遇;对未在城市实现稳定就业的农民工,考虑到其流动性较大且年龄普遍较轻,可为他们建立“公共劳动”制度,为其提供暂时的栖身之所和劳动就业机会,以维持其基本生活;对遭遇意外伤害或重大疾病生活陷入困境的农民工,可由政府给予临时性应急救助。

参考文献

- [1] 黄锺.论农民工是我国工人阶级的重要组成部分[J].社会主义研究,2005(1):48-50.
- [2] 张意轩,李玲.农民工:一个新阶层的崛起[J].金融消息参考,2004(11):42.
- [3] 罗志先.当前农民工社会保障权现状、缺失原因及其对策[J].中共中央党校学报,200(11):25-28.
- [4] 王亚琴,韩丽萍.对农民工权益的思考[J].政治·行政,2005(9):45-47.
- [5] 刘岚.发展我国农村社会养老保险制度的几点思考[J].中央财经大学学报,2004(9):50-53.