

内容提要：本文从目前城市农民工社会保障的现状入手，分析了形成城市农民工社会保障现状的原因所在，主要和我国当前的户籍制度、法规缺位以及思维惯性密切相关，并由此提出了解决城市农民工社会保障的近期和长远两方面的对策。

关键词：农民工 社会保障 原因及对策

由于我国社会和经济体制固有的“二元结构”，使得我国在社会保障体系的建立上，也实行了城乡有别的格局。当前，城镇化水平的提高使建立健全城乡衔接的社会保障制度更为迫切，就业形式多样化使更多的非公有制经济从业人员和灵活就业人员进入城镇，这就是所谓的城市农民工。这部分人员的社会保障问题如何解决就成为一个较为突出的问题。

一、目前城市农民工社会保障的现状

(一)社会保障的覆盖面过窄。在现有的户籍制度下，民工进城后没有正式身份，在婚嫁、幼托、教育、住房、社会保障等方面面临着一系列困难，而办理失业保险、医疗保险等都要求有本地户口。另外，在日常谋生过程中，还有名目繁多的暂住费、管理费等各种费用，增加了农民工的务工成本。几乎没有任何用人单位像对待城市工人那样，为民工办理基本的社会保险。在陕西的一份调查中显示，265位被调查者当中，只有21人参加了劳动或医疗保险，而其中劳务单位代为缴纳保险费的仅有1人。这使民工在遭遇疾病等天灾人祸时只能束手无策。

(二)农民工从事的职业危险度大。很多城市人所从事的工作，农民工不是不能干，而是因为他们没有户口而不允许干，大量农民工只能从事收入低、工作环境差、福利低劣的工作。民工主要集中在城市的非传统就业部门，即城市人不愿干的脏、累、险、差及一些社会排序低、收入低的职业，有的学者概括为“3D”(险、脏、难的英文第一个字母)职业岗位，农民工每天工作的时间较长，月平均收入也较低。

(三)城市农民工经常面临失业的窘境。76%的农民工在城市中都有没活儿干的经历，从“失业”时间上看，失业在3个月以下的居多，占89%。当然，一部分民工的失业情况还非常严重，在有失业经历的民工中，失业4个月以上的占13%。就业过程突然中断对于农民工的打击比下岗对于城市职工的打击更为沉重。因为下岗职工还有稳定的住所，有一定数量的生活保障金，有家庭的直接支持，而农民工几乎一无所有。农民工可能会因为突然失业而出现全面生活危机。

(四)拖欠农民工工资的情况经常发生。由于没有建立起统一、开放、竞争、有序的劳动力市场，在这种情况下，相当数量的私营、民营、“三资”等企业没有依照法律法规规范用工行为。同时，这些企业法律意识普遍淡薄，少数经营者唯利是图，有意克扣、拖欠工资。近几年来，各地农民工因工资被拖欠而上访、投诉的现象呈逐年上升趋势。

二、形成城市农民工社会保障现状的原因

首先，从就业保障方面看，保障制度执行不力。《劳动法》规定，用人单位必须依法与劳动者签订劳动合同。但实际上，许多用人单位根本不与外来的民工签订劳动合同，造成一旦发生纠纷难以调查取证的后果。另外，大多数的城市民工由于就业受到限制，没有平等的就业权，很难伸张基本的权益要求，劳动



力市场上巨大的供过于求的压力迫使他们明显地处于极为不利的境地，不敢对自己的工资、劳保等权益提出意见，而不得不接受极低的劳动力价格的现实，和诸多的“不平等条约”。城市有关劳动监察、城管、公安、工商等一些行政执法人员对农民工存在歧视，时常出现执法不公、执法不严或面对民工权益损害时的行政不作为，使民工的合法权益得不到保护。

其次，缺乏相关的法律法规进行有效的规范。现行的社会保险法规政策中，至今没有一部综合的关于民工社会保障的全国性专门法律、法规或规章，全国性立法中对民工社会保险的规定也很少且很笼统。如1991年的《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》对民工社会保险作了较为具体却不完整的规定；1999年，国务院发布施行了《社会保障费征缴暂行条例》，首次将非企业职工和外来劳动力纳入养老保险统筹。

《劳动法》颁布后的一系列全国性劳动立法中，在适用范围上大多未对职工工作明确列举，缺乏可操作性。而各地关于民工社会保险的地方性法规也差别很大。2000年，广东省出台了《广东省社会养老保险实施细则》、《广东省社会工伤保险条例实施细则》，明确提出了民工应参加社会养老和工伤保险的问题；2001年，北京市颁布了《农民工养老保险暂行办法》，要求用人单位必须与民工签订用工合同，并为其办理养老保险手续；2002年，南京市出台了《失业保险办法》，也对民工的养老保险作了明确的规定；同年9月，上海市推出了《外来从业人员综合保险暂行办法》，规定凡符合条件的单位和个人，必须办理综合保险；2003年，成都市下发了《成都市非城镇从业人员综合社会保险暂行办法》。这是各省市迄今为止已出台的所有相关条例和办法中针对民工内容最全面的社会保障条例。其中，明确规定民工可以享受老年补贴、住院医疗费报销、工伤补偿或意外补偿等几项综合社会保险。然而，有的地方则还没有出台相关地方性法规。在各地制定的法规中，有不少规定的险种不完整。由于这些法规和规章效力的层次较低，也很难保障民工的权益。

第三，思想观念上的惯性思维作祟是民工社会保障缺位的深层次原因。长期以来，在工业化过程中形成的以牺牲农民利益为代价、歧视农民的政策在民工社会保障权益保护上存在惯性作用，使得城市社会考虑得较多的是城市居民利益的获得与保护，出于对既得利益的维护，城市管理者还没有切实地考虑和解决这些“新来者”的权益问题，并且还会对这些“新来者”采取一些限制和排斥措施。在这种情况下，城市民工各方面的基本权益自然就难以落到实处。城市社会由二元社会结构所形成的就业、医疗、教育、劳动保护、社会保障等制度也不可能立即得到改变。虽然政府管理部门也作出了相关反应，进行过一定的改革，但这些有限的改革与国家工业化对城市化的要求来讲仍然十分不够。以户口身份为准入条件的就业、就学、人事、保险、福利、医疗等相关制度仍将民工拒之门外。

三、改进城市农民工社会保障现状的对策

当前，理论界关于建立城市农民工社会保障体系大致有三种意见，一是把农民工纳入到城镇社会保障体系；二是建立新的农民工社会保障体系，就是说既不同于城镇社会保障体系，也不同于农村社会保障体系，是一种另起炉灶的做法；三是把农民工纳入农村社会保障体系。对于这三种办法中，笔者不同意第二种做法，这样会形成一个新的“三元结构”问题，把问题复杂化。而第一种和第三种做法，似乎是在固化目前的“二元结构”的基础上提出的办法，这与党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中关于逐步改变城乡二元经济结构的体制，统筹城乡经济社会发展，繁荣农村经济的战略目标不符，也不是解决问题最终的办法。笔者认为，就好像我国城乡“二元结构”不是一朝一夕形成的一样，关于农民工社会保障体系的建立也不是马上就能建立起来的。所以，目前当务之急是解决城市农民工的切身利益不受侵害，要有步骤，分阶段的解决当前能够解决的问题，循序渐进的完成这一关系到亿万农民工切身利益的制度建立工作。具体设想是：

就近期工作而言，应该有以下几个方面：



1.建立健全城市民工登记制度。目前，农民工进入城市务工，需要办理城市暂住证，应该把暂住证登记与社会保障登记联系起来一并完成，这样可以把基础工作做实，对于各地务工的农民工人员情况做到心中有数。

2.对城市农民工实行分类管理。这一工作的意义在于可以首先把流动性相当较小的、已经长期留住城市的农民工和经常处于流动状态的农民工进行划分。对于在长期在城市工作，并且已经在城市已经有固定住所的农民工，可以在达到规定的年限之后，给予其享受城市居民权益的资格，包括转为城市户口，纳入当地的社会保障体系；对于流动性较大而且今后不一定在城市安家生活的农民工先不予考虑。这项工作比较细致，并且有一定难度，但这应该是目前解决农民工社会保障问题的一项重要的基础工作，应该抓紧做好。

