

农民工社会保障的问题研究

罗文宝, 田楠楠 (长江师范学院政治与公共管理学院, 重庆 400800)

摘要 研究了当前农民工社会保障存在的主要问题, 分析了问题产生的原因, 并在此基础之上提出了对策与建议。

关键词 农民工; 社会保障; 保障机制

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)20-06838-02

Study on the Problems of Rural Migrant Workers' Social Security

LUO Wen-bao et al (College of Politics and Public Management, Yangtze Normal University, Chongqing 400800)

Abstract The existing problems of rural migrant workers' social security were studied, the reasons were analyzed, on the basis of this, the countermeasures and suggestions were put forward.

Key words Migrant workers; Social security; Security mechanism

城镇农民工具具有流动性强、非正规就业及自我保护能力弱等特征, 他们是生活在城镇与农村之间的边缘人和弱势群体。把农民工平稳纳入我国社会保险制度体系对保障农民工生存与发展权利、构建和谐社会和维护社会稳定具有重大意义。笔者在分析我国农民工社会保障的现状基础上, 分析了当前农民工社会保障存在的主要问题及其原因, 并提出了对策与建议。

1 我国农民工社保的现状

农民工是我国一个特殊弱势群体, 截止 2012 年末, 我国进城农民工总数达到 26 261 万人, 比 2011 年新增 983 万人。如何把农民工平稳地纳入我国社会保险制度体系, 对保障农民工生存与发展权利、构建和谐社会和维护社会稳定具有重大意义。根据 1999 年中华人民共和国国务院令(第 259 号)《社会保险费征缴暂行条例》和《劳动法》的相关规定, 各省(市)政府分别出台了相应的地方性法规和配套政策, 成立了专门负责农民工社会保障事务的组织与管理机构, 设计了一套涵盖工伤、医疗、养老、救助和社会福利等农民工社会保障机制, 逐步建立起一整套农民工社会保障体系。这些举措大力地推动了我国农民工社会保障事业的进步, 有效改善了农民工的生存状况, 提高了农民工的幸福指数。

但是, 据国家统计局发布的 2012 年全国农民工监测报告的数据显示, 止于 2012 年底, 在我国 26 261 万农民工中, 雇主或单位为其缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为 14.3%、24.0%、16.9%、8.4% 和 6.1%, 分别比 2011 年提高仅 0.4、0.4、0.2、0.4 和 0.5 个百分点; 个别省(市)进城农民工养老保险退保率高达 40%。另据笔者对重庆市农民工社会保障调查数据来看, 农民工社会保障程度普遍偏低, 覆盖面普遍较窄, 相应的社会保障机制和体系发育仍然滞后, 大数农民工群体近乎游离于现有社会保障体系之外。

2 农民工社会保障存在的主要问题梳理

2.1 农民工社会保险体系的缺陷与不足

2.1.1 工伤保险参保率低, 体制不健全。工伤保险是我国

《劳动法》规定的五大政府强制性社会保险之一, 也是目前我国农民工参保最多的社会保险, 但也存在严重不足。一是由于部分企业为节约成本和农民缺乏自我保护和维权意识导致参保率仍然偏低, 人力资源和社会保障事业发展统计公报显示, 2008~2011 年我国农民工工伤保险参保率分别为 21.92%、24.31%、26.01%、27.01%。二是“预防—康复—补偿”的工伤预防制度体系不健全。三是工伤保险费费率分类不尽合理。四是工伤保障理赔程序繁琐、成本高昂。五是工伤保险管理机制设计不太合理, 行政效率欠佳。上述缺陷直接导致农民工人身安全存在严重隐患。

2.1.2 医疗保险严重缺失。进城务工的农民工当前面临的最大风险莫过于生病就医和医疗保险问题, 突出表现在以下几个方面: 一是从制度设计上看, 农民工医疗保险立法统筹层次低, 受城乡二元户籍制度的限制, 农民工医疗保险关系转移与接续非常困难。二是现行农民工医疗保险制度所规定的费率明显偏高。三是筹资缴费形式单一, 缺少灵活性。四是监督力度不够导致部分用人单位并未严格按照相关规定缴纳医疗保险费用。五是参保率偏低, 2011 年全国范围内用人单位为农民工缴纳医疗保险的比例仅 16.7%, 其中, 中部 10.2%; 东部 19.3%, 西部 11.1%。

2.1.3 养老保险的不足。农民工养老保险是国家依据相关法律、法规, 为确保农民工的基本生活保障、构建和谐社会、维护社会稳定而建立的一项必要的社会保障制度, 由农民工个人、用工单位以及政府三方共同缴费构成农民工退休所领取养老金的数值。目前, 我国农民工养老保险制度的缺陷有: 一是农民工较大流动性与各地缴费基数、缴费比率差异大, 无法实现保险关系跨省(市)顺利转接, 2.6 亿农民工中 1.2 亿处于流动状态, 6 000 万跨省就业。二是农民工个人承担的养老保险费率过高。三是农民工养老保险统筹层次低, 导致当前“退保潮”的出现, 个别省区退保农民工达参保人数的 40%。四是农民工对自身养老保险认识不足, 维权意识差; 五是参保率较低, 全国平均水平仅为 15%。

2.2 社会救助的严重缺陷 社会救助是农民工生活保障的最后安全网, 处于社会保障体系的最低层次, 然而, 农民工的社会救助现状令人堪忧。从笔者针对重庆市农民工社会

保障的调查数据来看,高达 67.2% 的农民工在失业期间完全靠以前的积蓄来维持生活,靠失业保险或失业补助维持生活的农民工人数为 0,45.1% 的农民工都曾有过用光以前积蓄尚未找到工作的经历。相关数据还显示,农民工外出务工期间生病,选择自己到药店买药的达 48.8%,到私人诊所就治的达 23%,选择能拖则拖的达 15%,立即去正规医院就治的仅为 14.1%。住房救助需求是进城农民工又一基本生活需求,调查显示,农民工自租、单位提供宿舍和搭建工棚是解决进城农民工住房的主渠道,三者比例分别为 58.2%、16.7% 和 15.4%。教育救助需求调查数据表明,18.2% 的进城农民工将学龄阶段子女带入城市一起生活,其中 97.2% 的农民工子女正在就读,到公立学校就读的占 58.4%,民办学校就读的占 37%,这说明当前农民工教育救助状况已有一定程度的改善,不过,我们从调查中也发现一些不良现象,如个别义务教育学校仍然变相收取借读费,排挤农民工子女。

2.3 社会福利缺失 农民工福利缺失主要表现在:首先,福利制度覆盖面窄,民政部社会工作司“社会工作视角下的农民工问题研究”课题组的调查数据显示,在近三年内接受过相关社会福利服务的农民工占 41.3%,不到农民工总人数的一半^[1]。其次,虽然大部分城市已将农民工纳入住房保障体系内,但多限制和高门槛导致农民工住房福利往往名不副实,农民工事实上还是游离于保障体系之外,大多数农民工仍以环境恶劣、设施简陋的自租房、单位宿舍或搭建工棚为主。再次,农民工教育福利状况仍然堪忧。一是农民工自身的教育培训福利力度不够,缺少统一的培训机构和有效的保障机制、培训形式单一和职前职中职后培训不平衡,这使农民工在择业、就业、涨薪等方面的能力提升受到很大影响,有学者对 9 个省、直辖市的调查表明,获得正规的职业资格证书的农民工只占 11.06%。二是农民工子女受教育福利问题,由于农民工进城务工居多,孩子跟着父母进城,由于受户籍制度、教育制度制约,许多农民工子女享受不到和城市职工子女一样的公共教育资源,调查发现,随父母外出求学的学龄子女中,73.9% 的人缴了择校费或赞助费,13.6% 的人进入农民工子弟学校。

3 农民工社会保障缺失的原因分析

农民工社会保障缺失的原因很多,以下仅从政策制度和利益主体这两个角度来探究。

3.1 现行制度的制约

3.1.1 户籍制度。尽管许多地区已经出台了一些旨在打破户籍壁垒的政策和措施,但都存走形式之嫌,尚未有实质性的进展。由于户籍制度的二元性,造成了城镇和农村社会保障体系的不同,比如,在社会救助方面,对于最低生活保障制度,其中必须具备的条件就是要有城镇户口,而对于社会保险,由于没有城镇户口,所以很难被纳入到社会保险体系内,社会福利就更难享受到。

3.1.2 农地制度。现行农地制度被赋予农民工社会保障的内涵,农地承载了不该承载的社会功能,从而导致农民工社会保障制度严重扭曲。

3.1.3 劳动制度。在身份制度和身份标签普遍存在的背景下,在不同所有制用人单位之间或同一所有制用人单位内部,薪酬双轨制和同工不同酬的现象大量存在,这进一步制约了农民工社会保障制度的构建与完善。

3.2 现行政策的缺陷 政策上的缺陷首先表现在政策的缺陷、空洞、形式化。一是缺少有针对性的社保政策,仅仅是单一的社会保障,不能满足农民工最迫切的需求。二是缺乏统一的具有实际性操作意义的关于农民工社会保障的政策规定,对农民工社会保障问题所作的规定大都是口号性或号召性的语言,或比较原则性的规定,缺乏操作性。三是全国各地实施不同的农民工社会保障政策,标准不同,口径不一,做法迥异,从而导致我国农民工社会保障政策执行不到位,落实难度大,未能达到预期目的^[2]。

3.3 不同受益主体的认知缺陷 一是部分用人单位认为,农民工“求生存”进城务工,忧虑的是工作和收入,并非社会保险,因此,这些企业往往不会主动引导农民工交纳社会保险金,千方百计地逃避缴费或变相的少缴、不缴等等。二是不少农民工认为,社会保障好是好,但应是企业和政府的责任,不该由农民工自己分担,或者认为交纳社会保险金要等到若干年后才受益是不划算的事,参保的积极性不高。三是作为农民工社会保障的坚实后盾——政府,往往务虚不务实,没有发挥出应有的作用,将一些责任揽下来后,没有采取切实可行的后续行动,使农民工的利益大大受损。

除了上述三点原因外,农民工法制观念淡薄、维权意识差,国家用于农民工社会保障的公共财政资金不足等也是农民工社会保障缺失的重要原因。

4 解决农民工社会保障问题的对策建议

4.1 推进户籍制度和农地制度改革,放宽中小城市落户条件 户籍制度改革是有效解决农民工社会保障问题的关键环节。当前,随着户籍制度改革呼声越来越大,国务院已将其列入政府重大改革任务之一。一是为户籍制度松绑,逐步削除户籍所承载的部分职能;二是彻底打破户籍制度的限制,逐步实行统一居民身份的一元户籍制度,尽快改变农民工身份转换滞后于职业转换的现状;三是逐步取消城市居民优待政策,实现城乡一体化;四是加快农地确权认证进度,赋予农民真正土地收益权,五是推进城镇化发展,提高中小城市软硬件设施,缩小城乡差距。

4.2 加大资金投入,进一步改革住房制度 加大资金投入,不仅可以为农民工及其子女创造良好的教育环境,还能切实保障农民工工资的支付。而在住房保障方面,应根据农民工对住房的迫切需求,在大力推进城镇住房保障制度改革进程中,应以农民工的经济状况为依据,制定切实可行的政策,通过适当有效的途径将农民工纳入城市廉租房或共有产权房享受范围,帮助农民工实现“居者有其房”的梦想,使农民工能够顺应城镇化的发展要求,让广大农民工能在城市安居乐业^[3]。

4.3 调整社会保障的供给结构,增强农民工享受服务的能力 流入地政府要根据区域人口变化情况,合理配置城镇义

3.4 “项目理事会”与乡村治理体制创新的对策

3.4.1 激发农民参与乡村建设的自主意识。由于农民的受教育水平和文化素质不高,长期以来遭受着非公民待遇,农民群众总是习惯接受政府的政策主导,民主意识和权利意识匮乏。因此为了激发农民参与乡村建设的自主意识,有必要借助各种先进手段和宣传方式,调动农民的积极性,发挥他们的主人公精神,使其以饱满的热情和昂扬的姿态自发投入到乡村治理和建设“美好家园”的项目中去,实现和维护农民作为乡村建设主体的“知情权、参与权、决策权、管理权、监督权”。

3.4.2 严格规范和完善“村民自建”制度。“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。^[4]”制度并不是针对某个个体而设立的,但其一旦被广泛接受而确立,却具有普遍约束性,因此为了体现公平和保护制度约束下的每个个体,对破坏制度的个人或组织施以惩戒显得尤为必要。“村民自建”制度是村民自选、自建、自管、自用和政府监管服务机制的简称,是为实现和维护农民在乡村治理中的“知情权、参与权、决策权、管理权、监督权”而建立的,严格规范和完善这一制度有助于尊重农民在乡村治理中的主体地位和首创精神。

3.4.3 大力发展乡村经济,培养新型农民。大力发展乡村经济,增加农民收入,完善各项政策,尊重农民的意愿和选

择,通过推进迁村并居,使人口适度集中,解决农村空心化问题。参照当地的收入和消费水平以及外出务工人员的劳动所得,调节农民参加乡村项目建设的工资标准,鼓励和吸引更多的当地劳动者参加乡村建设。开展农民技能培训,培养有文化、懂技术、会经营、愿奉献的新型农民,引进和造就各种专门人才。推动各种农村组织的发展,提高农民的组织化水平,同时要落实村民自治制度,保障他们的知情权、参与权和表达权。

4 小结

乡村治理是一项长期的系统工程,是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。乡村治理体制的创新设计“不是在一张白纸上绘图,而是在乡村社会既有格局基础上,通过对现有治理困境的深度反思和审视来寻找灵感和答案”^[3]。不论乡村治理体制形式如何,其最终目的都是为了实现乡村社会的善治,即政府与公民合作,以使公共利益最大化的社会管理。

参考文献

- [1] 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 北京:商务印书馆,1997:316.
- [2] 李文学,焦庆杰. 自我“革命”、还权于民[J]. 农村工作通讯,2012(13): 7.
- [3] 陈潭. 治理的秩序[M]. 北京:人民出版社,2012:126,18.
- [4] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:格致出版社,2008:89.

(上接第 6839 页)

务教育资源,保障以公办学校为主接受农民工子女义务教育。政府可以考虑在农民工子女义务教育阶段结束后,通过一定的筛选机制,将其纳入城市高等职业技能教育体系,为其下一代提供向上流动和在城市稳定就业的正常渠道^[4]。另外,农民工收入相对偏低是不争的事实,应下大力气加以解决,逐步改变农民工工资偏低、同工不同酬的状况,为农民工参加社会保险提供坚实的经济基础^[5]。

4.4 分类分项逐步将农民工纳入城镇社会保险体系 以保障农民工的基本生活为出发点,按照轻重缓急的原则,采取分类、分项的保障办法将农民工的社会保险纳入城镇社会保险体系,优先解决突出的、基本的保障问题。对于那些拥有

比较稳定职业且在城镇就业很长时间的农民工,应将他们纳入城镇社会保险体系,而对于那些无稳定职业的农民工,则可以设计一种过渡性方案,适当降低农民工参与社会保险的门槛。

参考文献

- [1] 民政部社会工作司. 社会工作视角下的农民工问题研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2011:108.
- [2] 唐钧. 中国的社会保障政策评析(上)[J]. 东岳论丛,2008(1):12-34.
- [3] 魏娅. 农民工共享经济发展成果长效机制研究[J]. 农业经济,2012(7):76-77.
- [4] 林梅. 城镇化进程中的农民工社会保障问题[J/OL]. <http://www.docin.com/p-710479292>.
- [5] 朱文. 以“均等化”试解农民工社保问题[J]. 中国社会保障,2011(11): 34-35.