

我国城镇化进程中农民工社会保障问题研究

□ 刘颖 朱计

(浙江财经大学 东方学院,浙江 海宁 310018)

摘要:城镇化已经成为我国经济发展新的增长点,在城镇化发展的过程中,农民工成为我国农村非农业人群中最为庞大并且还在继续增长的一个社会群体,也是我国制度变迁、结构转换、社会转型期间的特殊群体。尽快建立健全农民工各项社会保障制度已经成为一个重要研究课题。本文主要以 2000 年至今的十余年为研究时间基础,论述了有关农民工社会保障制度在这十余年间的研究发展状况及发展至今仍然存在的问题,并从创新户籍制度管理、完善社会保障法制建设、促进新生代农民工市民化等方面提出了几点建议。

关键词:城镇化;农民工;社会保障

Abstract:The update decade national population census data shows that Chinese urbanization rate increases consistently. In this process, migrant workers have become the largest on-growing social group in our rural non-agriculture populations. The migrant workers have already turned to the most unique social group during our country social system and structure transformation. To establish comprehensive social security system for rural migrant workers has become one of most urgent important subjects in today's China. Through introducing the past 10 years (from year 2000 the fifth national population census to 2010 no 6th national census) migrant workers social security progress as well exploring existing issues of the current system ,this paper is trying to presenting a few proposals for improving the overall system.

Keywords:urbanization;migrant workers;social security

农民工社会保障问题的研究在进入 21 世纪以后的十年间非常活跃,围绕农民工群体的出现、农民工社会保障状况、存在问题以及农民工社会保障制度的改革必要性以及改革思路等都有比较多的研究和讨论。普遍认为建立农民工社会保障制度意义重大,影响长期而深远,认为农民工社会保障制度的建立是加速消除城乡二元结构,提高城市化水平的需要;可以加快推进我国城市化进程、维护社会保障的公平性、解决“三农”问题、有利于建立城乡统筹的社会保障制度。郑功成(2002)指出农民工这一群体被面向城镇居民的相关制度(主要包括社会保障制度等)所排斥,因此农民工事实上处于游离或边缘状态,既非传统意义上的城镇居民,亦非传统意义上的农村居民。米庆成(2006)总结出农民工社会保障的两个基本特征。第一,保障程度低,相应的社会保障机制和体系发育滞后,农民工群体近乎游离于现有社会保障体系之

外。第二,某些地区对农民工的社会保障做了一定的规范,出台了一些相关的政策措施,但政策执行和实施效果不佳。郝柱等(2010)在对农民工社会福利服务状况分析中指出,调查可知农民工社会福利总体供给不足,在法律援助咨询、子女教育、文化娱乐等较高福利层次上更是严重缺乏,而且供给者主要是用人单位,政府、社区、民间组织等主体提供的社会福利服务较少。

近十多年来中国农村劳动力加速转移和经济快速发展促进了城镇化发展,流动人口大量增加,外出务工的农民工总量一直保持不断扩大的趋势。2012 年我国城镇化率超过 50%,城镇化成为中国经济增长的主要驱动力之一。加快城镇化进程中需要尽快解决农民市民化的体制性问题,需要重视进城务工人员所应享有的社会保障权利问题。

一、我国农民工社会保障政策的发展

表 1 2000~2012 年间涉及农民工社会保障的部分政策法规

时间	文件	颁布单位
2003 年	《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》	国务院办公厅
2003 年	《城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理办法》	国务院
2003 年	《工伤保险条例》(2010 年 12 月修订稿)	国务院
2003 年	《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》	劳动和社会保障部
2004 年	《关于推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险的意见》	劳动和社会保障部
2006 年	《国务院关于解决农民工问题的若干意见》	国务院
2008 年	《中华人民共和国劳动合同法》	全国人大常委会
2008 年	《劳动合同法实施条例》	国务院
2008 年	《中华人民共和国就业促进法》	全国人大常委会
2010 年	《国务院办公厅关于进一步做好农民工培训工作的指导意见》	国务院办公厅
2010 年	《中华人民共和国社会保险法》	全国人大常委会
2012 年	《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》	国务院办公厅
2012 年	《城乡养老保险制度衔接暂行办法》	人社部

从 2000 年第五次人口普查至今十余年间,我国各项社会保障制度建设和发展的取得显著成就。在此期间,我国出台并加强了多项劳动和社会保障法律制度建设,其中涉及到农民工社会保障权利的主要有关于就业服务、各项社会保险及福利待遇,以及劳动合同管理、规范用工,反就业歧视及促进就业等切实维护农民工权益和基本劳动权利的法律法规,这些法律法规在覆盖范围上不断扩大,保障力度不断增强。在就业促进、劳动保护和社会保险方面由全国人大制定法律(见表 1),国务院及其所属职能部门对法律的执行提供强有力地保障,各种实施办法及暂行条例有效地维护了农民工权益。在法律法规实施过程中,农民工的法律意识也在逐渐增强,维护自身合法权益也做到了有法可依,真正推动了中国的法治化进程,使大量农民工获得其本身应有的权利。

在就业公平方面,2006 年国务院出台了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,提出要“公平对待,一视同仁。尊重和维护农民工的合法权益,消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍,使他们和城市职工享有同等的权利和义务。”在劳动关系方面,2008 年《劳动合同法》、《就业促进法》、《劳动合同法实施条例》相继实施,保护劳动者的就业权利,完善劳动合同制度,明确劳动合同双方当事人的权利和义务,保护劳动者的合法权益。随着劳动关系的有效确认,农民工相应的社会保险权利也得到了更大保护。在医疗保险方面,现行制度规定,与城镇用人单位建立劳动关系的农民工,可以参加基本医疗保险。农民工与其他城镇劳动者同样参加基本医疗保险,并享受基本医疗保险待遇。现行的三大社会医疗保险已经将农民工群体纳入到医疗保障的范围。在工伤保险方面,2010 年 12 月修订的《工伤保险条例》将与用人单

位存在劳动关系、包括事实劳动关系的农民工都在参保范围之内。2010 年《社会保险法》的颁布,更是从法律层面强制要求劳动者参与社会保险,改变农民工社会保障不足、参保率低下的情况。2012 年人社部颁布了养老保险的转移接续办法,克服转接接续难题。在子女教育方面,2012 年国务院办公厅又批复了四个部分关于随迁务工人员子女接受义务教育的工作意见,进一步保障了农民工子女接受义务教育,实现基础教育权利的平等。

二、我国农民工社会保障存在的主要问题

1. 农民工社会保险参保率低

现有数据表明,2006~2011 年间农民工总量和外出数量一直呈现上升趋势,从有据可查的 2008 年总量 2.25 亿人到 2011 年 2.52 亿人,其中外出务工数量从 1.4 亿人上升到 1.58 亿人,说明在近年来城市化进程中,我国农业人口一直在加速向非农产业和城市转移,转移的数量大而且保持稳定增长。参加四种社会保险(不含生育保险,无相关统计数据)的农民工人数逐年有较大增长,由下表 2 可知,参加工伤保险的人数增加较为明显,其次是医疗保险和基本养老保险,参加失业保险的总数和比例都较低。第三,我们用 2008~2011 年的数据来看农民工的参保率情况。四年间参加基本养老保险的比例从 10.72% 上升到 16.38%,参加医疗保险的比例从 18.92% 微降到 18.36%,参加失业保险的比例 2.44% 上升到 9.46%,参加工伤保险的比例 21.92% 上升到 27.01%。可见农民工参保率仍然偏低,最高只有工伤保险的 27%,最低的失业保险只有 9.46%,说明尽管每年参保人数都在提高,但是直到 2011 年我国 2.5 亿的农民工中能够享有比较完整社会保险待遇的人数是非常有限的,很多农民工可能只是参加了其中一项或者两三项保险项目。

表 2		2006~2011 年农民工总数及参加社会保险情况				单位:万人
	农民工总量(外出人数)	基本养老保险	基本医疗保险	失业保险	工伤保险	
2006 年	——	1417	2367	——	2537	
2007 年	——	1846	3131	1150	3980	
2008 年	22542(14041)	2416	4266	1549	4942	
2009 年	22978(14533)	2647	4335	1643	5587	
2010 年	24223(15335)	3284	4583	1990	6300	
2011 年	25278(15863)	4140	4641	2391	6828	
2012 年	26261(16336)	——	——	——	——	

数据来源:根据 2006~2012 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理得到,空白处表明当年无数据。;“——”代表当年无数据。

2. 农民工很难享受到社会救济的权利

我国 1999 年 10 月 1 日起施行的《城市居民最低生活保障条例》第二条规定“持有非农业户口的城市居民,凡共同生活的家庭

成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。”对于进城务工的农民工来说,因为工作流动性大,经常面临失业、没有收入来源的威胁,但是因为固有的户籍制度,虽然进城务工但是没有城市居民的身份,在我国目前的发展水平和制度框架下,所在城市政府部门不能为外来务工人员提供最低生活保障待遇,无法享受到

城市居民最低生活保障,如果同时又没有参加失业保险的情况下,很可能陷入生活困境,因此只好返乡,但是返乡后也很难获得农村的社会救济。

3. 农民工很难享有社会福利的权利

总体而言我国进城务工的农民工所享受到的社会福利待遇是比较少的,大多数农民工被排斥在城市的社会福利体系之外。比如在农民工社会保障项目的构成体系中,住房保障是可以让农民工市民化的最主要保障项目,住房问题是决定农民工能否留在城市的直接决定要素。而现在的状况是农民工主要居住在地下室、工地的简易工棚或者城乡结合部的出租房,能够自己购买商品房的少之又少了。个别发达地区采取措施为农民工建设一批廉租房,但是解决的只是很少一部分人的住房问题,对于总数达到2亿多的农民工而言,在城市的住房福利实际上是没有的。再如农民工子女平等受教育权利的实现是影响其市民化的重要因素,农民工子女越来越多地跟随务工的父母到城市生活,甚至就出生在城市,成长在城市,但是由于以户籍分割为主要标志的城乡二元社会体制使得农民工子女在城市上学难、上学贵(缴纳高额赞助费)、回户籍地参加升学考试等问题非常突出,城市的农民工子弟学校数量少,条件差,受歧视,生存困难。农民工为城市建设付出辛勤劳动但是自己和子女都享受不到与城市居民同等的社会福利待遇,最终无法顺利融入城市。

三、加强农民工社会保障建设的几点建议

创新户籍管理制度,在加快城镇化建设的进程中逐步实现公民社会保障权利与户籍的分离。目前农民工参加社会保险主要是按照劳动合同法的相关规定执行,依据是劳动合同的订立,而不以户籍为参保依据,关键问题是提高劳动合同的签订率,并强制依法参加社会保险。同时各地的户籍制度改革也在逐步推进,如广东、浙江、湖北等地从2008年开始实施的居住证制度和上海、北京、广东等地实行的积分落户制度的尝试,通过政策创新实现部分优秀外来务工人员的市民化。目前改革的重点应该是逐步剥离依附在户籍上的就业、社会救助、教育、住房、公共福利和服务等功能,使户籍只起到其进行人口管理的本来功能。在这方面的地区已经开始进行尝试,如2011年11月杭州市给来杭务工人员颁发了第一张“浙江省居住证”,居住证除了具有证明身份的效力之外,持有者可以享受申领地县级以上人民政府规定的相关社会保障和公共服务等待遇,这样就使得进城农民工也能共享到社会发展的成果。

完善社会保障法制建设,加强对农民工的社会保障法律保护。我国的社会保障制度中社会保险是核心和重点,目前在整个社会保障体系中只有《社会保险法》出台并实施,还有其他的多部法律以及实施细则等需要尽快制定,只有一部主体性法律不能支撑起整个社会保障法律体系,农民工的各项社会保障权利难以得到保证和实现。农民工作为其中一个特殊的群体,对社会保障有

其本身的特点和诉求,在目前的《社会保险法》里难以得到全面具体而有针对性的解决。加强对农民工的社会保障法律保护,笔者认为并不是要出台一部专门的农民工社会保障法律,而是有必要结合农民工实际情况和特点在具体的法律法规中加以体现,只有依靠法律的强制力和约束力才能维护农民工的社会保障权利。

实行农民工分类保障,采取切实措施促进新生代农民工实现向市民的转变。由于我国尚处于城市化、工业化以及经济转轨时期,各种社会制度和配套措施还不健全,加之农民工数量比较庞大,要形成完善的、全国统一的农民工社会保障制度安排比较困难,但是如果各地出现的模式太多,分歧太大,也不利于今后制度的有效整合和统一安排,不利于地区之间的人口流动与迁移。在目前的渐进式改革中,可以实行对农民工的分类保障制度安排。即综合考虑农民工就业是否稳定、收入水平的高低、有无固定居住地、流动是否频繁等因素对农民工进行细分,采取分类与分层相结合的多种措施来保障农民工的权益。对在城市有稳定职业、固定住所、居住时间比较长的农民工可以直接纳入城镇职工社会保障体系,享受与城镇居民一样的就业、工资、社会保险、住房、公共服务等社会保障权利;对于没有稳定职业、流动频繁,在城市居住意愿不强烈的农民工,要在医疗保险、工伤保险、失业保险和救助等方面完善保障,以使享受到基本的社保权利。 □

注:本文获2011年度浙江财经大学东方学院院级重大课题(项目编号:2011dfy003)资助。

参考文献:

- [1]郑功成.农民工的权益与社会保障[J].中国党政干部论坛,2002,(08).
- [2]童星,张海波.农民工社会政策及其建构[J].社会保障研究,2006,(01).
- [3]李迎生,刘艳霞.社会政策与农民工群体的社会保护[J].社会科学,2006,(06).
- [4]曾煜.新生代农民工的社会保障诉求及实现路径[J].社会保障制度,2011,(04).
- [5]郝柱,万江红,郑木溪.农民工社会福利服务的现状、影响因素及对策[J].农村经济与科技,2010,(03).
- [6]张建武,陈书伟.《社会保险法》对农民工的影响及政策建议[J].中国劳动,2011,(03).

作者简介:

刘颖,1974年生,内蒙古宁城人,浙江财经大学副教授。
朱计,1987年生,安徽固镇人,浙江财经大学东方学院助教。