

农民工社会保障权的实现

高泉 尚珂

(北京物资学院社科部,北京,101149)

摘要 如何实现农民工的社会保障权是我国一个重要的现实问题。本文以农民工群体的特征和社会保障权的基本现状为基础,分析了农民工社会保障权实现的重要意义和存在的主要障碍,指出了农民工社会保障权实现的途径和措施。

关键词 农民工;社会保障权

一、农民工群体的特征及其社会保障权的基本现状

农民工,是指具有农村户口身份却在城镇务工的劳动者。具体地讲,是指那些户口仍在农村但已完全或基本脱离传统农业生产,主要以在城镇各类企业打工、经商以及从事其他服务行业为生的一类人群。

农民工是自1980年代初以来涌现的农村剩余劳动力向城镇转移而形成的一个特殊的群体。在我国现阶段,农民工群体呈现以下特征。(1)数量日益庞大。据农业部调查推算,外出务工农民已超过9400万人。目前,这一群体从数量上来说已相当可观,并呈扩大趋势。(2)身份特殊,地位尴尬。农民工作为一个特殊的群体,他们户口仍在农村,但他们的主要收入来源已是非农业收入,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”。(3)劳动风险高,流动性强。农民工多集中于劳动密集型工矿企业、建筑业、批发及餐饮服务等行业,他们所从事的往往

是脏、累、险、重的粗活,工作量大、强度高、环境艰苦。同时,传统的身份阻碍着农民工真正融入城镇社会,许多企业将农民工当作“临时雇用工”看待,造成农民工工作不稳定,流动性较强。

从农民工群体目前的状况而言,既然已脱离了农业生产经营活动,也就脱离了传统土地保障的范围;既然已进入了城镇就业生活领域,也就与城镇其他劳动者一样,面临着城镇就业生活中养老、医疗、工伤、失业等各方面的社会风险,客观上也就有进入防范工业化、城市化劳动风险的城镇社会保障网络的需要。但是,对于这样一个急需社会保障的群体,整体上的社会保障却严重缺失。比如,根据调查,33.5%的农民工在城市里都有过失业的经历,而其中将近30%的外来农民曾经遇到过长达半年和半年以上的失业。同时,调查中发现,城市农民工失业后,多数是靠自己过去的积蓄生活,其次是靠向亲友、老乡借钱生活。农民工生病以后,59.3%的人并没有花钱看病。另外40.7%花钱看病的人,他们人均支出是885.46元,而他们就业所在单位为他们看

收稿日期:2004年4月

作者简介:高泉,讲师。主要研究方向为劳动法研究。

病的支出却仅为人均72.3元,不足实际看病费用的1/12。由此可见,农民工基本上处在社会保障网络之外。同时,在中国当前社会保障制度呈现出城镇、农村二元发展的格局且农村社会保障尚处在试点阶段的情况下,农民工究竟是应该进入农村社会保障体系还是应该进入城镇社会保障网络,以及两种社会保障体系之间如何有效地衔接,在这个问题上还存在着不确定性。

二、实现农民工社会保障权的重要意义

面对农民工社会保障权的现状,如何建立和完善针对农民工的社会保障制度,逐步将农民工纳入城镇社会保障体系,并有效地实现城乡社会保障制度的衔接与整合,最终建立一种覆盖城乡、面向全体劳动者的统一的社会保障体系,具有重要的现实意义。

(一)实现公民基本人权的需要。随着社会进步,法制发达,公民的社会保障权利随之产生和发展。社会保障权利被写进了宪法、国际人权宪章和国际劳工公约,作为一项基本的法律制度得到了广泛推崇。享受社会保障权利的主体日益扩大,逐步扩展到全体社会成员。农民工只是在农村剩余劳动力向城镇转移过程中形成的一个特殊的群体,作为公民和劳动者,他们同样享有生存、发展以及获得物质帮助和社会保障的基本人权。

(二)抵御各种劳动风险、维护社会稳定的客观要求。农民工与城镇其他劳动者一样,面临着城镇就业生活中养老、医疗、工伤、失业等各方面的社会风险。同时,农民工是一个主要以年轻人组成的群体,其中30岁以下的人占64%;31岁以上的人仅占36%。这样一个高活力群体如果失去经济生活来源,又不被城市社会保障体系所接纳,他们对社会稳定的威胁是可想而知的,这一点可以从各大城市农民工犯罪案件不断上升的事实反映出来。

(三)推进我国工业化、城市化进一步发展,建立全国统一的劳动力市场的需要。中国农业劳动力的

比重和城镇人口的比重仍然停留在工业化初期水平,中国的城市化进程明显滞后于工业化进程和国民经济的发展。城市化滞后引起或加剧了我国经济社会发展中的一些突出问题,如农民收入过低和增长乏力、就业压力大等。社会主义市场经济体制要求有统一的劳动力市场,劳动力能在全国内自由流动。这不仅要求打破城镇不同所有制性质企业的界限,也要求进一步打破城乡之间的壁垒。提高城市化水平和建立全国统一的劳动力市场最重要的措施之一就是建立面向农民工的社会保障制度,消除农民工进入城市的障碍。

(四)推动农村经济发展、解决“三农”问题的需要。长期以来,大量剩余劳动力滞留在农村,严重制约着农村经济的发展和农民收入的增加,解决“三农”问题的出路之一是转移农民。这是缓解农村就业压力,农村全面建设小康社会的必由之路;也是扩大内需、促进城乡经济社会协调发展、确保社会稳定和国家长治久安的重大战略举措。据农业部最新资料显示,2002年外出务工使农民人均增收43.5元,占当年农民增收总量的42%,外出务工已成为当前农民增收的一个重要渠道。建立和完善面向农民工的社会保障制度是使农民工顺利向城市转移的必然要求,要逐步将他们纳入城镇社会保障网络,使这一部分人彻底告别土地,结束城乡之间的“两栖”生活。

三、农民工社会保障权实现中存在的主要障碍

农民工队伍的出现是工业化推进中社会结构变化的必然现象。显然,他们所面临的风险结构已与传统的与小农经济相适应的自然风险不同,他们都应当是城市社会保障体系的覆盖对象,但我国至今仍未将他们纳入社会保障体系之中。农民工社会保障权实现中存在的主要障碍是:

(一)城乡二元社会结构和城乡隔离的户籍制度是农民工社会保障权实现的根本障碍。由于城乡二元社会结构使城乡严重分离,城乡隔离的户籍制度直接造成了农民工的就业歧视和社会保障的缺失,

农民工有别于城镇劳动者主要在于农村户口,这种传统的身份阻碍着农民工真正融入城镇社会和工业劳动者群体,并被面向城镇居民的相关制度,包括社会保障制度等排斥。但是应该认识到,农民是一种职业,而不是一种固定不变的身份标记。

(二) 现行的社会保障制度立法上存在制度障碍。社会保障权应是全体公民和全体劳动者(自然也包括农民工)的社会保障权,而不仅仅是城市市民的权利。我国现行的社会保障制度立法缺乏一个统一的社会保障基本法律,并没有明确把农民工纳入城市社会保障体系,在制度的建立上,只基本保证了城镇居民的社会保障权。另一方面,在针对农民工社会保障制度建设上,立法层次低,地方立法多,并存在一定的混乱和不协调状态。同时,部分地区虽然出台了与农民工有关的一些社会保障政策措施,但实践效果并不理想。主要原因还是制度本身的权威性和强制性比较弱。

(三) 对农民工的社会保障在观念上和认识上的障碍。从政府角度看,有人认为,由于国企改革和经济结构调整出现的大量下岗职工,政府承担的城镇居民社会保障负担已经异常沉重,对农民工的社会保障无力承受;从企业和用人单位角度看,有人认为,雇佣农民工主要优势在于农民工价格低廉而且不必承担其社会保险费的负担,如果将农民工纳入城市社会保险体系,这一优势就丧失了;从城市民众的角度看,有人认为,大量的农民工进城抢夺了他们的饭碗,增加了就业压力;从农民工自身的角度看,有人认为,农民工的流动性强,职业不稳定,甚至部分农民工还要回到农村去,参加社会保险的积极性并不高。而实际上,我们应该认识到,建立覆盖全社会的社会保障体系是政府的应有职责,企业和用人单位为自己的雇佣劳动者承担社会保险费缴纳义务也是法定义务。大量农民工进城务工是我国城市化进程的必然结果,而且大部分农民工并不愿意回到农村,农民工即使在城市处于失业状态,也只有

14.6%的人愿意回到家乡去。因此他们客观上需要社会保障来抵御劳动风险,如果不及时解决这一问题,必将造成将来更大的社会稳定与安全问题。

四、农民工的社会保障权实现的途径与措施

农民工社会保障是一个战略问题、全局问题、长期问题。农民工的社会保障权实现的问题,应该立足现实,着眼长远,在政策措施和制度设计上做出具有现实性、科学性和前瞻性的选择,我们最终的目标是要建立一种覆盖城乡、面向全体公民和全体劳动者的统一的、无差别的社会保障体系。在现阶段,应该采取措施,逐步将农民工纳入城镇社会保障体系,并有效地实现城乡社会保障制度的衔接与整合,同时优先解决突出的基本保障问题。为达到这一目的,可以采取如下的途径与措施。

(一) 完善社会保障立法,将农民工纳入城镇社会保障体系。从我国社会保障立法现状看,还没有一部统一的社会保障法,这与我国社会保障近20年的发展需要不相适应。我国现在已建立了一些与医疗、养老相关的社会保障制度,但还很不全面,同时制度没有上升到法律制度的水平上予以保障,一定程度上影响了其实施效果。因此,起草统一的社会保障法已十分必要,具体实施可分阶段完成。在现阶段可以采取城镇社会保障和农村社会保障分别立法的做法,但应明确农民工作为“城镇工人”而不是“农民”的身份,应当并有权参加城镇社会保障体系。改革开放以来,相当一部分农民工已实际在城市居住多年,职业、生活都已有了相当的基础,他们实际已和农村脱离了联系,再让他们向家乡农村社会保障机构缴纳社会保险金,显然已不现实,只会给双方造成困难与不便。待条件成熟时,形成以《中华人民共和国社会保障法》为中心的,以社会保险法、社会救济法、社会福利法、社会优抚法、社会互助法、公积金法、社会保障监督法为基本内容的体系完整的社会保障法规群体。最终的目标是要建立一种覆盖城乡,面向全体公民和全体劳动者的统一的、无差别的社会保障体

系。

(二) 有效实现城乡社会保障制度的衔接与整合。在实施社会保障制度时, 如何进行城乡衔接与整合, 也是一个非常现实的问题。因为农民工的情况较为复杂, 流动性较强, 所以做好城乡社会保障制度的衔接与整合也十分必要。可以采取的措施有: 首先, 对长期进城的农民工逐步实行和城市企业职工统一的社会保险制度; 其次, 将养老保险与医疗保险的大病统筹部分设计为全民共享项目, 先行实现城乡一体化; 最后, 建立全国统一使用的社会保障个人账户, 推动社会保障体系城乡整合。个人从农村进入城市企业, 或从城市企业进入农村, 其个人账户可以流动到异地。至于个人账户交费标准与享受待遇等, 在城乡、部门、地区之间可能会存在差异, 这也是很正常的。

(三) 根据现实情况, 优先解决突出的基本保障问题。针对农民工社会保障缺失的现实情况, 首先, 尽快确立农民工的工伤保险制度。农民工的工作条件相对比较恶劣, 工伤事故层出不穷, 由此而导致的劳资纠纷屡见不鲜, 因此, 针对农民工的工伤保险制度应当作为最基本的社会保障项目优先得到确立, 对农民工的工伤保险, 实行社会统筹, 建立工伤保险基金, 企业(雇主)必须按照国家相关规定, 按时定额为农民工缴纳工伤保险费。其次, 关于农民工医疗保险制度。农民工虽是一个主要由年轻人组成的群体, 但生病也是在所难免的, 他们也是家庭的主要劳

动力, 甚至可能是家庭收入的惟一来源, 防止因病致贫, 为农民工建立医疗保险制度是必要的, 他们也应该和城镇职工一样实行大病医疗社会统筹制度。再次, 关于农民工的最低生活保障制度。农民工因失业、疾病等原因不能工作, 基本生活难以维持时, 国家当然有义务对其救助, 应将其纳入城镇最低生活保障制度, 和城市居民享受同等待遇。最后, 关于农民工的养老保险制度。对于拥有比较稳定职业且已在城镇就业较长时间的农民工而言, 应实行与城镇职工相同的社会统筹与个人账户相结合的制度, 对于无稳定职业且流动性较大的农民工, 则可以设计一种过渡性方案, 比如可以让农民工自愿选择加入城镇社会保障网或是加入农村社会保障网。应为所有参加社会养老保险的进城农民建立个人帐户并保障其流动性。

参 考 文 献

- 1 张旭东, 邹声文, 沈路涛. 农业部调查推算 9 400 万农民外出务工. 市场报, 2003 - 10 - 29
- 2 郑功成. 农民工的权益与社会保障. 中国党政干部论坛, 2002, (8)
- 3 农民工社会保障的困境与出路. 21 世纪经济报道, <http://www.ccrs.org.cn>, 2003 - 4 - 15
- 4 高金登. 对农民工社会保障问题的思考. 行政与法制, 2003, (8)
- 5 杨时革. 我国农村剩余劳动力转移问题探析. 鄂州大学学报, 2003, (7)

Realization of Social Security Rights for Migrant Workers

Gao Quan Shang Ke

(Social Science Department, Beijing Material Institute, Beijing 101149, China)

Abstract: It is an important issue to set up social security net for migrant workers in China. Based on the characteristic of the migrant workers and the status of social security for migrant workers, this thesis analyzes the importance and barriers to set up social security net for migrant workers in China. Finally, this thesis points out the key approaches and measures should be taken to set up social security net for migrant workers.

Key words: migrant workers, social security rights