



农民工社会保障政策的实践:模式、特征及评析

吴 锋,潘 梁

(华中师范大学 公共管理学院,湖北 武汉 430079)

摘 要:我国目前的农民工社会保障现状,归纳起来有四种模式:“城保”模式、“农保”模式、“双低”模式、“综合保险”模式。针对这四种农民工社会保障模式总体性地进行了特征描述,主要表现为:“两低一高”、立法缺位、主体单一,并对其进行了简略评价,提出了农民工社会保障模式呈现“碎片化”根源在于农村与城市的制度差异,阻碍城乡统筹与建立统一的社会保障制度。

关键词:农民工;社会保障;模式;制度

中图分类号: F323.89

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2013) 03-0046-05

一、我国现行农民工社会保障模式

(一)“城保”模式

“城保”模式也叫直接扩面模式,是指直接将农民工纳入统一的城镇职工基本养老保险体系中,规定企业与农民工共同负有参加社会保险的基本权力与义务。对于农民工来说,这种模式的门槛较高。农民工离开参保地时,只退还个人缴纳的个人账户积累部分资金,社会统筹部分则留在了参保地,因而该模式会出现覆盖面较窄,退保率较高。很显然,“城保”模式适合于在正规企业或部门中就业稳定的农民工,不适合于那些在非正式部门中流动频繁的农民工。目前,主要有广东、甘肃、河南等省份采用该模式,但在这些省份参保率比较低,参加养老保险率还不到 10%,其他的医疗、工伤等参保率更低。

(二)“农保”模式

“农保”模式考虑到农民工的流动性与季节性返

乡等特性,将农民工直接纳入流出地的农村社会保障体系之中。“农保”模式减轻了农民工部分的医疗、养老方面的风险压力,这也为将来建立统一的社会保障制度体系奠定了基础。依据国务院发布的《开展新型农村社会养老保险试点指导意见》,2009 年试点覆盖面为全国 10% 的县(市、区、旗),以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。但是,目前我国农村社会保障制度体系还不健全,因为农村的社会保障体系本身水平较低,也没有涵盖与城市相应的工伤、失业保险内容。该模式适合于在乡镇务工的、季节性流动的、一定年龄返乡的农民工。

(三)“双低”模式

“双低”模式针对农民工的实际以及城镇职工社会保障门槛相对于农民过高的现实,从农民工与所在部门或企业的实际可承受力考虑,在城镇职工社会保障的基础上,适度下调各类社会保险项目的缴

收稿日期:2013-04-27

项目基金:中国博士后科学基金资助项目“农民工城镇融入与公共服务研究”(编号:20110491176)

作者简介:吴锋(1987-),男,湖北黄石人,华中师范大学公共管理学院 2011 级硕士研究生,研究方向:政府治理理论与改革;潘梁(1987-),男,湖北黄石人,湖北省交通运输厅武黄高速公路管理处,研究方向:高速公路管理。

费基数与缴费比例等,以此来降低农民工参保成本。同时,农民工所享受的社会保障待遇也相应降低,也即“低门槛、低享受”模式。“双低”模式部分满足了农民工社会保障的需求,但农民工的缴费成本下调幅度力度有限,导致该模式的覆盖面扩大受到制约。“双低”模式由于在不同地区、不同项目上的缴费率降低幅度差别比较大,因此不同地区的农民工参保率存在着较大的差异。“双低”模式目前被北京、浙江等地所采用。

(四)“综合保险”模式

“综合保险”模式是专门针对农民工的实际特点而设计的,是我国社会保险中第一个按照综合费用率而将农民工的工伤、医疗、养老三项保险融为一体的险种,不仅降低了费用率,较大幅度的降低了农民工的社会参保的门槛,社会管理成本较低,而且扩大了农民工的社会保障覆盖面。该模式旨在帮助农民工以较少的成本缓解其医疗、工伤等风险,并能给老年人一定的补贴。该模式由上海市最先于2002年9月1日设计实施《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》,截止到2008年底,上海市综合社会保险参保人数达到383.8万人,有5.71万人纳入城镇高龄无保障养老政策。但是,“综合社会保险”模式与城保、农保衔接状况并不理想,导致其既不利于城市化水平的提高,又阻碍统筹城镇职工基本养老保险制度。

以上四种现行农民工社会保障模式的政策内容

及优缺点如表1所示。

二、现行农民工社会保障模式特征述要

(一)“两低一高”

从制度安排的积极效用来分析,“多模式并存,各行其政”的农民工社会保障格局是实现城乡社会保障一体化发展目标的制度安排。但是其消极效应也如影随形,这种基本格局透视出制度模式在农民工社会保障问题上的取向模糊,政策处于钟摆不定的状态。在这个格局下,农民工似乎有多种社会保障模式可以选择,也符合各地区的农民工实际,但作为某个特定地区的农民工是没有选择何种社会保险模式的可能的。同时,由于各地区农民工社会保障制度体系建设进程不一,这就造成地区之间、农民工之间、企业之间新的不均衡,也为未来统一和完善社会保障制度设置了新的障碍。显然,从这些社会保障制度在运行过程中给农民工所带来的益处来看,“两低一高”则是农民工社会保障制度模式所面临的困境。“两低一高”是指农民工参保率低、保障待遇低、农民工退保率也高。

我国现行的社会保障制度既涵盖了缴费性质的社会保险项目,又包括社会救助、社会福利等非缴费项目。户籍制度则是费缴费项目设计的先决条件,质言之,没有城镇户口的外来人员是无法享受这些社会救济、社会福利等非缴费项目的,农民工自然而言就被排斥在这些费缴费项目的边缘。这也说明农民

表1 现行农民工社会保障模式的政策内容及优缺点^①

	城保模式	农保模式	双低模式	综合保险模式
项目组成	养老、医疗、失业、工伤、生育(广东)	养老保险、合作医疗	养老、医疗、工伤(深圳)	一项保险,三项待遇;养老、医疗、工伤(上海)
捆绑或分立	一般为捆绑式	一般为分立式	分立式	捆绑式
缴费主体	个人缴费:11%单位缴费:一般为27%以上	个人缴费+财政补贴	个人缴费:5%的养老保险 费单位缴费:除5%的养老保险费外的其他费用	全部由单位缴费
政策理念	公平、平等;适应城市化趋向	基于二元社会结构背景,通过建立完善农村社会保障体系解决农民工的社会保障	首先考虑农民工支付能力	优先解决农民工最需要的保障
运行效果	比较差	一般	不确定	比较好
适应人群	主要适合完全市民化的农民工	主要适合短期外出务工的农民工和乡镇企业的农民	主要适合在城市流动就业、非正规就业的农民工	主要适合在城市流动就业、非正规就业的农民工
优点	有利于城镇社会保险制度的平稳运行;地区之间、企业之间、群体之间公平性较好	费率较低;拥有土地、家庭、社区等可以普遍享有的社会保障资源	费率较低;与城镇社会保险制度容易衔接	费率较低,具有广泛适应性;简单易行、管理成本较低
缺点	费率高;转移、接续困难	地区之间、企业之间、群体之间公平性较差;同样存在转移接续问题	与城保和农保制度都不衔接;养老待遇偏低	保障水平低;保障项目有

工社会保障制度不仅仅处在“两低一高”的尴尬困境之中,还处于制度结构不均衡与制度缺位的状态之中。

(二)立法缺位

据国家统计局最新数据显示,已市民化的外来农民工参加养老保险、医疗保险的比例只有4%和2.7%,而尚未市民化的农民工尚未进入社会保险范围。^②这些不良现象的存在于我国相关立法不足存在着很大的关联性。第一,时至今日,全国还尚无一部有关农民工社会保障的专门性或通用性法律法规。在所有全国性法律文件中,只有1991年制定的《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》有涉及到农民工社会保险,但是由于受到所有制企业的局限与限制,有关农民工社会保险的涉及面较小;第二,有关农民工社会保障制度建设的只有地方性的与政策性的规则。例如,1995年陕西省政府制定的《陕西省实施〈全民所有制企业招用农民合同制工人的规定〉办法》、2003年北京市政府实施的《北京市农民工养老、失业保险暂行办法》规定等。但这些地方性政府规章政策法律位阶低,法律效力不足,难以保障农民工的社会保险等方面的权益。即使有地方性政府的规章制度规定,但是有关农民工所享受的险种不完整的,很难覆盖城镇职工所享有比较齐全的险种;第三,法律法规上的差别待遇,农民工与城镇职工所享受待遇的差别过大。诸如《失业保险条例》第十七条规定:“城镇失业人员可以领取失业保险金的期限最低有12个月,最高达24个月”、“农民工劳动合同期满未续订或者提前解除劳动合同的,由社会保险经办机构根据其工作时间长短,对其支付一次性生活补助”。第十九条与第二十条还规定:“城镇失业人员在领取失业保险金期间患病就医的,可以按照规定向社会保险经办机构申请领取医疗补助金。在领取失业保险金期间死亡的,参照当地对在职职工的规定,对其家属一次性发给丧葬补助金和抚恤金,而农民工则无此待遇。”

(三)主体单一

“社会保障制度的确立在本质上并非是政府承担已有的承诺,而是在社会经济发展进程中确保每一个国民均能够免除生存危机的必要举措,政府有义务根据国家财务和社会发展水平来推进社会保障制度建设,保障民生是政府的当然责任,也是政府赖以存在的基础。”^③然而,建立健全的社会保障制度是需要巨大的资金投入的,在学术界内比较认可的观点是,应该由国家、企业和农民工三方共同承担社会保障资金。然而需要注意到的一点事实是,当前我国农民工数量巨大,国家对农民工社会保障资金投入的财力有限。尤其是没有出台全国性专门的法律文件时,地方还不会主动为农民工社会保障制度进行较大的资金投入。尤其政府也作为一个理性的经济人,

在政绩观面前,理性的政府当然会选择看得见的、来的快的政绩工程,而社会保障制度不仅需要耗费大量的资金,还需要投入大量的时间精力。

福利国家实践证明政府并不是万能的,特别是当前我国正向“小政府、大社会”格局转变,在政府建立健全社会保障制度乏力时,政府应该积极向社会放权,鼓励现有的社会组织也积极投入到社会保障制度的建设当中来,与国家一道为广大的农民工创建完善的保障的共同体体系。但是我国社会组织“官民二重”的结构,使其起到其所拥有的社会“安全阀”与缓冲化解社会矛盾的作用。我国社会组织发展的实然趋向是一种“官民二重”的结构模式,其发展结果就是“志愿失灵”。“志愿失灵”通常表现为商业化经营、独立性缺失、志愿性不足、效率低下等。“官民二重”结构模式以及“志愿失灵”具有着共同的内在逻辑,即转型时期社会是个管制型社会以及财力资源不足。

三、农民工社会保障模式的简略评价

农民工社会保障制度的建设,对社会保障制度与保障农民工自身权益两方面都具有重要的作用与意义。具体而言,建立健全农民工社会保障制度,不仅涉及到保护农民工自身合法权益的问题,而且关系到统筹城乡发展、促进经济与社会的协同发展、加快产业结构的调整以及提高城市化等方面。另一方面,我国的社会保障制度是在计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中所进行的一项系统的社会改革,在这个大背景下实现对农民工的社会保障必须要有科学合理的政策体系作支撑,而我国农民工社会保障模式存在诸多问题的根源就在于政策缺陷。下面,笔者就从政策缺位和政策冲突两个维度加以论述。

一是政策缺位。农民工社会保障的政策缺位着重体现在两个方面。一是有关农民工社会保障的政策缺乏统一和有较强操作性的全国性规定。例如,2004年劳动与社会保障部颁布的第18号文件《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》中,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。^④目前为止,尚没有一部能够统领和调整所有农民工社会保障法律关系的基本保障法,相关的规定只是散见于不同部门、不同地区、不同效力的法规规章之中。^⑤政策缺位的第二个表现就是为农民工所提供的保障项目过于单一,农民工的个性化需求难以在社保政策之中得到体现。

二是政策冲突。如前面已经讨论过,有关农民工社会保障制度方面的法律法规与政策还缺乏一个统一的全国性规定,这就为地方留下了政策空间。农民工社会保障的政策就只能有相关的机关或部、地区

来制定实施,由于彼此的利益点与视角点不一,所制定出来的政策难免就出现政策打架的现象。政策冲突可以在目前存在的多种农民工社会保障模式的相关规定中得以窥见。

另一方面,社会改革在某种意义上就对社会利益进行重新再分配的过程或是对原有的社会利益格局就行修正的过程。很显然社会保障制度的改革就必然牵涉到诸多方面的利益调整问题。同样,农民工社会保障制度的建立健全过程中也会与农民工、企业以及政府三方利益主体发生联系。而如果利益关系没有处理妥当,势必会影响到农民工社会保障制度的建设。政府与企业在这个利益关系处于强势地位,都会站在自己的立场上出发考虑政策的设计与制度安排。对于弱势地位的农民工来说最好选择就是不参与政策的设计与制度的安排。

农民工进城务工最大的动机就是找到收益率高于在农村务工的工作,为自己与家庭创造更好的生存与发展的环境。这一客观的事实时至今日并未发生任何的根本性改变。或者说,农民工进城务工所遵循的一直是“要生存”的逻辑。^⑥因此,对于农民工来说最大的务工收益就是经济收入的最大化。农民工的高流动性、低工资收入等特点,加之缴纳社会保险特别是养老保险金,需要等待十分长的时间(甚至几十年以后)才能享受社会保障所带来的福利待遇,这就就远没有解决农民工眼前吃、穿、住、用、行等迫切。当农民工社会保障制度不能解决农民工眼前的实际需要的时候,农民工还没有足够的社保缴费能力时,退出农民工社会保障制度就是农民工的最好选择。

政府承担制定有关农民工社会保障相关的法律法规,并监督各部门与下级贯彻执行。政府在该项制度中所代表的是全体农民工的利益,而不是某个部门、某个群体、某个地区的利益。然而在实际中的各级政府并不是如理论上的所论述的。由于中央与地方政府在农民工社会保障制度建设的立场、态度、利益不同,导致各级政府尤其是地方政府并没有履行好公共权力执行者的责任。中央政府更关心与强调的是农民工社会保障制度的经济功能与政治功能。1993年中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,就明确了社会保障制度建设的意义:“建立多层次的社会保障体系,对于深化企业和事业单位改革,保持社会稳定,顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。”从宏观大局来看,这是符合经济与社会发展需要的。但是地方政府更关心的是地方的经济发展问题,而地方政府存在着这样的主观认识,认为建立健全农民工社会保险制度势必会增加企业的生产成本,制约企业的竞争力和地区经济发展。

此外,按照国家的规定由企业与企业各承担

一定比例的农民工社会保险费用。而企业为农民工所缴纳的这部分费用实质上就是农民工的工资的一种表现形式,但是不少企业却把这看成是企业的负担,认为如果足额缴纳农民工社会保险费用就会导致企业企业利润的降低。因此,企业就会试图逃缴社会保险金或变相的少交、不交等,这也成为一些企业在农民工社会保险金上的一贯做法。作为为农民工缴纳社保费用的大户没有缴纳社会保险金的积极主动性,农民工社会保障制度建设受限在所难免。

总体上看,农民工社会保障模式呈现“碎片化”根源在于农村与城市的制度差异,阻碍城乡统筹与建立统一的社会保障制度。

第一,与社会保障公平、正义以及共享的理念相悖逆。依循社会主义是人民当家做主的本质与国民权利平等原则,农民工应该平等的享受社会保障。然而,“碎片化”的农民工社会保障模式使得很大一部分农民工游离在社会保险制度体系的边缘,也使得参加社会保险的农民工面临着不公平的保障水平与差别待遇等困境,例如,在我国沿海经济发达的地区或者大城市,同工不同制度、同工不同缴费以及同工不同待遇的现象比较普遍。这就使得社会保障所内含真正的公平、正义、共享等理念并未体现出来。

第二,制度短期性与农民工自身流动性大。我国有关农民工的社会保险制度建设历史不长,1987年深圳最早进行农民工养老保障制度建设的探索。在这短短的二十年间就生成了四种主要的农民工社会保障制度模式。然而这四种主要模式之间的相互衔接、与城市社会保障制度和农村社会保障制度相互衔接,异地转移等问题至今还没有得以很好的解决。加之,农民工自身流动性大的实际,使得农民工对社会保障制度的信心不足。此外,由于农民工社会保障制度建立的时间不长,这项制度会长期存在并继续发展还是作为一项过渡制度?如果是长期的制度那么其待遇会不会实现无差别化?如果是过渡性制度那么其将如何发展,其待遇又将如何?如果制度要进行终结那么其待遇又将如何?这些会使农民工对农民工基本养老保险前景抱有很大的忧虑。

第三,条块分割的行政体制致使农民工社会保障政策无法跨域对接。目前,农民工社会保障制度与城保、农保之间的衔接不足,并且转移环节又缺乏操作性,再由于农民工自身具有较大的流动性,农民工一旦离开参保地,返回原籍或是到其他地区打工就业,这就使得农民工个人账户社保无法跨域转移,退保就成为农民工的首选。还要注意,这又会导致另一个不良后果。由于农民工社会保障制度碎片化,使得流动性较强的农民工面临着在跨地区社会保险衔接问题,使得农民工保险基金与交费期限的累积出现了割裂,农民工转化为市民的通道出现梗塞,一定程度上制约了城市化水平的提高。

注释:

- ① 吕学静, 王增民. 对当前我国农民工社会保障模式的评估[J]. 劳动保障世界, 2008, (1).
- ② 国家统计局农调总队. 2004 年农民外出务工的数量、结构及特点[OL]. 三农数据网, 2005-06-30.
- ③ 李志明. 农民工社会保障设计构想 [N]. 湖北日报, 2005-05-26.
- ④ 周亦桥. 关于解决农民工社会保障问题的探讨[J]. 湖南农业大学学报, 2004, (2).
- ⑤ 杨斌, 等. 农民工社会保障制度的反思与重构[J]. 贵州农业科学, 2008, (1).
- ⑥ 微软(中国)有限公司, 清华大学社会学系. 农民工: 社会融入与就业[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 28.

参考文献:

- [1] 吕学静, 王增民. 对当前我国农民工社会保障模式的评

估[J]. 劳动保障世界, 2008, (1).

- [2] 国家统计局农调总队. 2004 年农民外出务工的数量、结构及特点[OL]. 三农数据网, 2005-06-30.
- [3] 李志明. 农民工社会保障设计构想[N]. 湖北日报, 2005-05-26.
- [4] 周亦桥. 关于解决农民工社会保障问题的探讨[J]. 湖南农业大学学报, 2004, (2).
- [5] 杨斌, 等. 农民工社会保障制度的反思与重构[J]. 贵州农业科学, 2008, (1).
- [6] 微软(中国)有限公司, 清华大学社会学系. 农民工: 社会融入与就业[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 28.
- [7] 肖云, 杜毅. 农民工社会保障十大矛盾分析[J]. 社会学研究, 2008, (5).
- [8] 李强. 当代农民工的社会流动状况[A]. 农民工: 社会融入与就业[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.

[责任编辑: 孔康伟]

Comments on Social Security Policy for Peasant Workers in China

WU Feng PAN Liang

(School of Public Administration, Central China Normal University, Wuhan430079, China)

Abstract: The paper points out the modes of social security system that peasant workers can enjoy falls into four categories: citizen insurance program, villager insurance program, low insurance premium and low threshold for insurance admission policy and comprehensive insurance program. The paper summarizes the main characteristics of these four modes as double "lows" and one "high", the absence of legislation and singular subject. Then it briefly comments on the characteristics and points out that the radical cause of segmentation of peasant worker's social security system is the discrepancy between policy implemented in rural areas and urban areas, which handicaps the establishment of united social security system.

Key words: peasant worker; social security; mode; system