

“独立—衔接”型农民工社会保障模式研究

——基于北京市三个区县的抽样调查

张瑞凯

(中国人民大学 社会与人口学院, 北京 100872)

摘 要: 本文通过对北京市三个区县农民工社会保障参与状况及其关于制度发展倾向性的实证研究, 深入剖析了北京市“独立—衔接”型农民工社会保障模式的运行现状及面临的发展困境。研究显示, 该模式的运行较为顺利, 个别项目基本达到了政策目的, 但其在实践过程中存在一系列发展困境, 如项目发展不均衡、制度设计缺乏吸引力、政策对象参与能力不足和政策环境相互冲突等。

关键词: 农民工社会保障; 农民工养老保险; 农民工医疗保险; 农民工工伤保险

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 01-0069-07

A Research of Independent-convergent Rural Migrant Workers' Social Security System: Based on Evidence of Three Districts in Beijing

ZHANG Rui-kai

(School of Sociology and Demography, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Based on the investigation of the participation and the tendency of rural migrant workers' social security system in three districts in Beijing, the article analyzed the status and characteristics of independent-convergence rural migrant workers' social security system. The investigation revealed that the model run smoothly though there were a series of dilemmas such as the uneven development of system, lack of gravity, weak capacity to participate, conflicting policy environment and others.

Keywords: rural migrant workers' social security; rural migrant workers' endowment insurance; rural migrant workers' health insurance; rural migrant workers' injury insurance

改革开放以来, 随着工业化、城市化进程的逐步加快, 越来越多的农村劳动力脱离土地, 走进城市。已进入城镇就业生活领域的农民工, 与城镇其他劳动者一样, 面临着城镇就业生活中工业化所带来的各方面的社会风险。但是, 我国城乡分割和依照户籍身份享有社会保障的现实, 使得农民工群体

收稿日期: 2010-04-23; 修订日期: 2010-08-02

基金项目: 北京市社会科学基金重大课题 (07ACZH081)。

作者简介: 张瑞凯 (1981-), 女, 河南许昌人, 中国人民大学社会与人口学院博士研究生, 北京青年政治学院社会工作系讲师, 研究方向为社会政策理论与应用、社会研究方法。

不能享受与城市居民相同的对待,在遭遇工伤、疾病和失业等风险时,这部分人往往无法获得有效的社会保障,极易陷入基本生活难以维持的境地。社会保障是国家赋予每个劳动者的一种权利,建立农民工社会保障体系,是保障其基本公民权的需要,也是实现经济发展与社会公平双赢,合理解决我国城市化难题的必然选择。在探索农民工群体社会保障的实践中,北京市逐步形成了一个以城市社会保障体系的基本框架、运行机制和筹资模式为原型,以农民工人群和社会条件的现实特点为依据的“独立—衔接”型农民工社会保障模式,为城乡整合社会保障体系目标的实现提供了制度上的突破口。本研究在北京市三个区县农民工参保情况的基础上,详细探讨该模式的运行现状及其面临的发展困境。

一、“独立—衔接”型农民工社会保障模式的特点

伴随北京市城镇职工及农村社会保障体系改革的逐步深入,北京市在1999年颁布了《农民合同制职工参加北京市养老、失业保险暂行办法》,以解决农民工群体的养老和失业问题,之后又相继制定了《北京市农民工养老保险暂行办法》(2001年)、《北京市外地农民工参加基本医疗保险暂行办法》(2004年)、《北京市外地农民工工伤保险暂行办法》(2004年)等行政法规,逐步建立了专门针对农民工群体的,包括养老、医疗、工伤和失业等保障项目的制度,切实保障农民工的合法权益。

北京市农民工社会保障的制度内容涵盖了养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险,已初步形成了体系健全的制度框架。其中,养老保险又细分为农村养老保险、农民工养老保险和城镇职工基本养老保险;医疗保险细分为农村医疗保险、农民工医疗保险和城镇职工基本医疗保险。在资金筹集方式上,其方式与城镇职工趋于一致,比农民的参保有更确定的资金保障;在各主体缴费比例上,秉持了与城镇职工“形式统一,内容有别”的缴费原则,与城镇职工缴费水平非常接近;在保障水平上,介于农民与城镇职工的享受水平之间;在制度管理上,与城镇职工已基本统一,协调性远高于农民的制度运行。

针对中国农民工社会保障的现状,国内学者提出了三种解决方案:一是“进城”方案(如深圳市、广州市等地采用的“融入型”模式),即把农民工纳入城镇社会保障体制中来,享受与城镇职工完全一样的社会保障项目;二是“还乡”方案,即把农民工纳入农村社会保障体系,加快改革和完善农村社会保障制度;三是“独立”方案,即参照城镇职工社会保障体系,建立新的农民工社会保障制度^[1]。

与深圳市、广州市^①等地采用的“进城”方案相比,北京市农民工社会保障没有与城镇职工基本社会保险制度相融合,而是具有独立的位置,因此,属于“独立”方案的一种。但是,从该模式蕴含的保障项目、基金运作模式看,又与以上海市^②、成都市^③为典范的“独立型”社会保障模式存在较大差异。具体来说,上海市、成都市实施的综合保险是一个完全孤立的险种,其既不存在与参保者个人之前基本社保缴费连续的可能,也不存在与以后转为城镇职工基本社保缴费相联系的可能。而北

① 自2000年以来,深圳市陆续颁布了《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》(2000年)、《深圳市城镇职工社会医疗保险办法》(2003年)、《深圳市建筑施工企业农民工参加工伤保险试行办法》(2009年),在养老、医疗、工伤三大险种方面建立了农民工与深圳市户籍员工近乎一样的保障体系。如,在养老保险方面规定,非本市户籍的员工与深圳市户籍员工一样的,按员工个人缴纳工资的13%缴纳基本养老保险。在工伤保险方面,农民工与深圳户籍员工实行统一的工伤保险办法。1998年广东省颁布了《广东省社会养老保险条例》和《广东省社会养老保险条例实施细则》规定将城市农民工纳入城镇职工社会养老保险体系,执行完全统一的政策,不另设专门制度。农民工主要参加养老、医疗和工伤三项基本社会保险,不参加失业保险和生育保险;农民工辞工返乡时,个人账户的养老保险资金全部转回户籍所在地的社会保险机构,当地没有社保机构的,退给本人。

② 上海市在分析外来从业人员(指符合该市就业条件,务工、经商但不具有上海市常住户籍的外省、自治区、直辖市的人员,不包括通过市人事局引进的专业人才以及从事家政服务、农业劳动的人员)职业风险的基础上,2002年9月颁布了《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》。外来从业人员综合保险由工伤(或者意外伤害)、住院医疗和老年补贴构成;综合保险缴费由用人单位全额缴纳,缴费率为上年社会平均工资60%的12.5%,外来从业人员不缴费。

③ 2003年成都市出台了《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》,农民工参加的综合社会保险包括工伤补偿或意外伤害补偿、住院医疗费保险、老年补贴、医疗个人账户和女职工生育补贴五项待遇(建筑施工企业的农民工只享受工伤补偿、住院医疗费报销两项待遇)。缴费时,按照缴费基数20%缴纳,用人单位和农民工本人分别承担14.5%和5.5%。建筑施工企业的缴费比例为4%,全部由企业缴纳。此外,为鼓励企业为招用的农民工办理综合社会保险,成都市政府从2006年1月起,按缴费基数的4.5%对招用成都市户籍农民工的企业实行综合社会保险补贴,旨在降低综合社会保险费实际费率,进一步减轻用人单位的经济压力。

北京市实施的农民工社会保障，在保障项目上则是尽可能与城镇职工享有的项目一致，只是在缴费比例、待遇水平和支付方式等方面与之存在差异；在社会经济条件发展到一定水平的情况下，其完全有可能与城镇职工社会保障体系相融合。也就是说，北京市农民工社会保障制度是一个不同于“进城”和“还乡”方案，具有独立特征却又跨涉城镇社会保障和农村社会保障，具有明显“过渡—衔接”特征的“仿城型”保障体系。这一体系以城市社会保障体系的基本框架、运行机制和筹资模式为原型，以农民工人群和社会条件的现实特点为依据，为城乡整合社会保障体系目标的实现提供了制度上的突破口和切实路径。

二 “独立—衔接”型农民工社会保障模式的运行现状

本研究所用数据来自“北京市构建城乡衔接的社会保障制度问题研究”课题组于2008年1月进行的“北京市农村居民社会保障实践状况调查”的农民工群体部分。该部分调查对象是16周岁以上、具有北京市农村户口、从事第二或第三产业劳动并获得收入的劳动者，即北京市本地农民工。在抽样方法上，主要采用了多阶段、分层和概率比例的方法抽取样本，抽样单位依次是区县、乡镇、村委会和个人。本次调查共计发放农民工问卷505份，回收494份，回收率为97.82%。依据逻辑关系和基本变量筛选，得到有效问卷412份，问卷有效率为81.58%。被调查的412名农民工主要来自北京市朝阳区、大兴区和房山区三个区，平均年龄为40.57岁，其中41~50岁的占32.1%，31~40岁的占30.9%，18~30岁的占19.7%，51岁及以上的占17.3%。在文化程度上，412名被访农民工以初中文化为主，占54.13%，其次是高中（包括中专、职高、技校），占29.37%，大专及以上学历文化程度的占9.71%。

1. “独立—衔接”型农民工社会保障的实践现状

根据北京市颁布的相关政策，北京市农民工（外籍及本地）可参加的保障项目包括农民工养老保险、农民工医疗保险、农民工工伤保险和失业保险，针对该群体的生育保险暂未建立；在最低生活保障方面，他们只能接受户籍所在地农村最低生活保障的救助。另外，在养老和医疗保险方面，北京市本地农民工还可参加针对本市城市职工和本地农村居民设置的保障项目，即北京市城镇职工基本医疗保险、城镇职工养老保险、城镇职工生育保险、北京市新型农村养老保险和新型农村合作医疗。

整体来看，诸多保障项目上，医疗保险参保率最高，达91.2%，其次是养老保险，参保率为36.3%；工伤保险和失业保险的参保率分别为32.7%和26.5%；在社会救助方面，有34.6%的农民工（包括家庭成员）得到过相关社会救助（有67.4%的人接受了新型农村合作医疗参保资助^①，其次是中小学杂费减免，占29.0%，其他救助项目所占比重都非常小），有1.5%的农民工（包括家庭成员）接受过低保救助。另外值得关注的是，还有10.2%的农民工参加了商业保险。

北京市农民工可参加的养老、医疗保障项目比较多元，具体分析各项目的参保率，可看到分化现象非常显著。在养老保险方面，北京市农民工可参加三个项目中，城镇职工养老保险参保率最高，参保率为25.9%；其次是农村社会养老保险，参保率为6.9%；农民工养老保险参保率最低，参保率仅为3.9%。与养老保险相比，由城镇职工医疗保险、农民工医疗保险和农村新型合作医疗构成的医疗保险体系中，农村新型合作医疗的参保率最高，达96.5%，其次是城镇职工医疗保险，参保率为27.3%，农民工医疗保险的参保率最低，仅为3.0%。

另外，近年来，农民工群体的分化已经成为事实。不同农民工群体在职业特征、收入状况和年龄结构等方面呈现出不同的发展趋势，产生了不同的社会保障需求，进而影响到农民工社会保障制度的实践效果^[2]。本次调查显示，农民工群体在社会保障项目的知晓度、参保率和评价方面，已经产生

^① 根据民政部、卫生部、财政部《关于实施农村医疗救助的意见》相关规定，在开展新型农村合作医疗的地区，医疗救助对象可获得参保资助（资助其缴纳参加新型农村合作医疗个人应承担的全部或部分资金），使其可以参加当地合作医疗，享受合作医疗待遇。

了明显的地区、收入和文化程度的分化，但年龄层面上的分化尚不明显。具体而言，养老、医疗、工伤和失业四个项目中，知晓度、参保率和评价这三个评价指标的地区差异均非常显著；而不同收入农民工在养老、工伤和失业保险这三个项目上存在明显分化，在医疗保险上的差异不显著。另外，不同文化程度的农民工在对各保障项目的知晓度和参保行为上存在较大差异，而不同年龄群体农民工主要是在养老、医疗这两类项目的参保行为上有显著差异（见表1）。这种差异和分化必将对社会保障政策的实践或将要制定的政策制度设计提出挑战。

2. 对农民工社会保障发展
方向的评价与认知

（1）对农民工社会保障体系发展趋势的评价，调查显示，有85.2%的农民工认为“现在有必要，将来更有必要”推进社会保障制度的城乡衔接；持“现在没必要，将来也没必要”推进城乡衔接态度的仅占4.25%。综合来看，认为有必要推进城乡社会保障衔接的人数达到88.10%。足可以看出，农民工对实现城乡衔接社会保障的呼声之高。

在城乡衔接的社会保障项目排序中，排在第一位的是“养老保险”，高达72.8%的被访者选择了该项目，医疗保险、工伤保险和“低保”项目分别排在第二、三、四位（见表2）。由此可见老年后的生活风险对农民工带来的压力。

在那些认为没有必要实现城乡衔接的被访者看来，首要原因在于城乡人口经济能力存在较大差距，实现城乡衔接困难太大。其次是农村人口与城市人口面临的风险不一样，没有必要实现城乡一样的保险。此外，被访者回答较集中的因素还在于对农民工参保意识的评判，有25.7%的被访者认为农民工参保意识太弱，很难动员。农民工自身的评价反映出，推进农村社会保障的工作中，应注重在意识层面对农民工福利观念进行引导与疏通，从而使其在农村社会保障体系建设进程中发挥主体性作用。

（2）对实现城乡衔接中遭遇困难的判断，主要集中在农民工自身经济能力和市政府的财政投入较少这两个问题上，分别有63.1%和25.9%的被访者选择了这两项。如果将困难程度排序，排在第一位的困难是农民工自身经济条件不允许、市政府财政补贴太少和有关部门引导不够；排在第二位的依次是市政府财政补贴太少、农民工保障意识不强、个人经济条件不允许；排在第三位的困难依次是

表1 北京市农民工社会保障制度实践差异分析

项目	指标	地区	收入	文化	年龄
农村养老保险	知晓度	▲	▲	▲	-
	参保率	▲	▲	▲	▲
	评价	-	▲	-	-
农民工养老保险	知晓度	▲	▲	▲	-
	参保率	▲	▲	▲	▲
	评价	▲	▲	-	-
城镇居民养老保险	知晓度	▲	▲	▲	-
	参保率	▲	▲	▲	▲
	评价	-	▲	-	-
新型合作医疗	知晓度	▲	▲	-	▲
	参保率	▲	-	-	-
	评价	▲	-	-	-
农民工医疗保险	知晓度	▲	-	▲	-
	参保率	▲	-	-	-
	评价	▲	-	-	-
城镇职工医疗保险	知晓度	▲	-	▲	-
	参保率	▲	-	-	-
	评价	▲	-	-	-
工伤保险	知晓度	▲	-	▲	-
	参保率	▲	▲	-	-
	评价	▲	▲	-	-
失业保险	知晓度	▲	▲	-	-
	参保率	▲	▲	-	-
	评价	▲	▲	-	-

注：▲表示该项指标在对应的不同类别群体中呈现出显著的差异性，即 P < 0.01。

表2 农民工群体对制度衔接顺序倾向性一览表 %

选择	养老	医疗	低保	工伤	失业	其他救助
第一	72.8	18.3	4.3	4.0	0.8	0.0
第二	14.9	72.2	4.1	6.9	1.3	0.5
第三	7.1	5.8	20.8	45.5	14.5	6.3
未选	5.2	3.8	70.9	43.6	83.5	93.2

村集体经济状况差、市政府财政补贴太少、居民怕政策有变（见表3）。

三 “独立—衔接”型农民工社会保障模式的发展困境

近年来，我国社会保障制度改革已取得不少成就，但是同时也存在一些问题，主要是中国社会保障制度建设依然没有打破原有的城乡二元框架，或者说它依然是在“城乡有别”的前提下进行的，从而使得中国社会保障的城乡差距非但没有缩小，反而有所扩大，这影响了我国公民共享社会发展的成果，造成了社会发展的不均衡。而北京市“独立—衔接”型农民工社会保障模式的探索，则为城乡整合社会保障体系目标的实现提供了制度上的突破口和切实路径。整体来看，该模式的运行较为顺利，某些项目基本达到了政策目的，参保人群的反馈也非常积极，但是其在实践过程中存在一系列的发展困境。

表3 农民工群体对城乡衔接潜在困难判断一览表 %

选项	第一困难	第二困难	第三困难	未选
农民/个人经济条件不允许	63.1	11.8	6.5	18.6
农民/个人保障意识不强	4.8	20.4	4.9	69.9
农民/个人怕政策有变	4.3	13.9	14.9	66.9
市政府财政补贴太少	11.1	25.9	15.2	47.8
区县财政不允许	0.3	2.4	1.4	95.9
乡镇财政不允许	0.5	3.4	3.5	92.6
村集体经济状况差	2.3	10.7	27.2	59.8
企业没有按规定缴费	0.3	3.1	2.4	94.2
企业没有能力缴费	0.3	0.3	1.4	98.0
有关部门引导不够	9.3	3.9	5.4	81.4
各人群间的差异较大难以统一	2.0	2.4	5.2	90.4
统一管理有困难	1.0	1.6	5.2	92.2
其他	1.0	0.3	6.8	91.9

1. 从制度实践看，存在项目发展不均衡、急缺项目发展不受重视、专门保障项目发展不理想的问题

对于进入城市务工的农民工来说，失业、工伤和疾病等即时性风险是其面临的最大的、最紧迫的风险。大力发展工伤、生育和失业保险等与劳动过程相关的保障项目，对保障农民工生活具有直接性、基础性的作用。本次调查结果显示，有38.8%的农民工有过失业经历，其中，20.9%的农民工目前正处于失业状态。在有过失业经历的农民工中，将近62.32%的农民工有过长达一年和一年以上的长期失业经历，这样的比例和失业时间显然比城市居民高很多。但“独立—衔接”型农民工社会保障模式运行中，受关注的是农民工医疗和养老保险，工伤、失业和生育等短期保障项目却被忽视。

在养老和医疗保障项目中，针对农民工群体特点设计的专门保障项目参保率均比较低，农民工对这些保障制度认可度较低。调查显示，农民工农村社会养老保险和城镇职工养老保险的参保率分别为6.9%和25.9%，农村新型合作医疗和城镇职工基本医疗保险的参保率也分别达到了96.5%和27.3%。与之相对，农民工养老保障的参保率仅为3.9%、农民工医疗保障的参保率为3.0%，这两个专门保障项目的实践效果均比较差。这种供给和需求的结构性矛盾直接导致部分农民工无法获得最需要的保障项目，而一些需求程度不是很强烈的保障项目却占用了大量的社会资源，这将直接影响农民工无法凭借制度性的保障有效防范目前生活中频繁遭遇到的风险。

2. 从制度本身看，存在保障水平低、保障对象范围有限、保障缺乏层次性和制度设计吸引力不足等问题

(1) 多类保障项目保障水平低，抵御风险作用不高。在养老保险待遇方面，农民工可领取的养老金不到同一年份城镇职工平均水平的一半。在失业保险金方面，自1999年开始实施农民工失业保险至2006年的八年间，农民工失业后领取的一次性生活补助费一直没有变动，均为120元/月；2007年，北京市提高了这一标准，将一次性生活补助费增加到258元/月，而同年北京市城镇居民的最低生活保障标准为330元/月，即失业农民工每月所获得的待遇还低于北京市城镇居民的最低生活保障金。总体来说，农民工目前所参加的养老、医疗和失业保险的保障水平普遍偏低，不仅不能保障农民

工个人的正常生活，而且无法使其获得改善和提高自身人力资本的资金，保障项目抵御各类风险的作用欠佳。

(2) 参保条件设置与实际情况脱离，保障范围有限且缺乏层次性。北京市颁布的农民工医疗、工伤、失业保险条例或暂行办法，均对参保人员资格进行限制，其条件之一是必须与用人单位签订劳动合同，无劳动合同的农民工不能参加医疗、工伤、失业等保险。北京市农民工用工形式非常之多，有的与单位有劳动合同关系，但是有相当一部分并没有劳动合同关系，这些规定必然将那些无法签订劳动合同的农民工排除在外。调查显示，调查期间内处于就业状态的农民工中仅有 43.4% 的人与所在工作单位签订了劳动合同，由此可以推测，有一半的农民工无法被保障体系覆盖。另外，农民工群体内部的分化，使得他们有不同的社会保障需求和参保能力。从北京市本地农民工的就业状态看，高达 39.6% 的农民工就业状况是“村里安置”，8.4% 的人是乡镇企业职工，这一批人收入虽然不高但工作稳定，且大部分与用人单位签订了劳动合同，属正规就业；有 9.3% 的人属于个体经营者，他们在 2007 年一年中个人纯收入达 9720.59 元左右，相对其他群体，其收入非常可观；另外，有 16.0% 的人属于灵活就业，他们的工作极不稳定，随时可能改变工作性质，其个人年纯收入在 6751.79 左右。同时，还有 20% 左右的人处于失业状态。显然，在生产资料、资金、技术等社会资源占有状况不同的农民工，面临的社会风险以及对风险的承受能力、应对能力存在较大差异。但是，对于这些在收入、职业类型等方面显著分化的人群，现行制度没有进行区别对待，而是实行单一的缴费及待遇水平。

(3) 政策设计与农民工期待错位，制度吸引力不足。政策的设计要呼应目标群体的需求，但是“独立一衔接”型农民工社会保障模式的具体制度设计缺乏农民工的参与，更多的是呼应设计者想象中的“需求”，与现实中农民工的需求和期待错位，导致农民工对新的保障政策缺乏参保热情，制度效果较差。《北京市农民工养老保险暂行办法》强调由个人、企业和政府三方共同负担防御风险的责任。但此次调查显示，关于年老后谁应该承担养老保障这一问题，有 43.9% 的农民工把政府视为第一责任主体，其次是乡村集体，之后才考虑自己本人和工作单位。而且在医疗保障方面，也存在类似情况。

3. 从制度对象看，农民工自身对诸项保险政策了解程度低、缴费能力有限，推行困难

(1) 农民工对诸项保险政策了解程度低，参保意愿弱，权益意识淡薄。调查显示，北京市农民工对各项保险政策了解程度比较低，分别高达 47.1%、47.8%、32.5% 和 34.9% 的农民工表示对养老、医疗、工伤和失业等保险政策根本不知；对这四个保险制度表示“大致了解”的比例分别

表 4 农民工养老保障的责任主体				%
养老责任主体	第一责任主体	第二责任主体	第三责任主体	
自己	24.4	5.6	17.2	
子女（后代）	5.4	19.4	15.0	
乡村集体	18.5	32.1	14.2	
政府	43.9	24.5	24.4	
所在工作单位	7.3	18.1	24.1	
其他	0.5	0.3	5.1	
合计	100.0	100.0	100.0	

为 32.04%、52.43%、16.7% 和 14.5%。对部分农民工的访谈使我们了解到，大多数农民工只是知道有保险这回事，或者知道有几种保险，但对参保流程、用人单位及个人应承担的责任均不是很清楚。在农民工对各项保障制度不了解的情况下让他们参加保险，并让他们从已经很有限的收入中拿出相当一部分作保费，其难度可想而知。调查显示，有 10.3% 的被访农民工明确表示不参加养老保险项目，表示“说不清”要不要参加的比率高达 47.3%；对于目前没有参加任何一项医疗保险的农民工，就“未来三年内是否参加医疗保险”这一问题，有 30.3% 的人表示“说不清”，还有 3% 的人明确表示不会参加。

(2) 多数农民工收入低，缴费能力有限。农民工通常进入的是次级劳动力市场，从事着城市中最脏、最苦、最累、最危险但收入不高的工作。本次调查显示，被访农民工 2007 年个人平均纯收入

为 5283.11 元,远低于同年北京市城镇居民人均可支配收入的 21989 元。其中,34.8%的农民工 2007 年纯收入在 1 元~5706 元之间,另有高达 28.2%的农民工表示该年是“入不敷出”。“独立—衔接”型农民工社会保障项目体系中,养老保险是个人缴费最高的一项,虽然现行政策在一定程度上考虑了农民工的经济承受能力,采取了低标准的缴费基数,但与农民工有限的收入相比,依然超出了他们的经济承受能力,让其拿出约占年收入 1/8 的钱去缴纳养老保险是一种不现实的制度期待。

4. 从制度执行主体看,政府职能缺位,制度推行缺乏动力

综观世界各国社会保障制度的建立和发展,政府在社会保障发展过程中发挥着积极的、不可取代的作用。一般来说,其担负着制度供给、财政支持、监管、实施和风险兜底等不可推卸的责任。就北京市农民工社会保障制度建立过程看,政府较好地承担了制度供给的责任,但在其他三项责任方面则处于未到位的状况。如在各类保险项目中,除养老保险基金由用人单位及个人共同承担外,医疗、工伤、失业保险均把基金来源推向用人单位,导致用人单位负担过重。并且,对这一制度未来的风险和可能的损失,政府在财政预算中并没有给出任何“兜底”承诺;针对用人单位的违规行为,政府的监督手段单一、约束作用有限。在政府主导的改革实践中,政府职能的不到位导致农民工社会保障制度推行缺乏动力。

5. 从政策体系看,社会保障法律体系不健全及政策间的冲突导致制度低效运行

如前文所述,我国还没有形成统一的社会保障法律政策体系,在社会保险、社会救济和社会福利等方面缺乏全国性的法规。国家立法滞后和地方立法分散,导致相关监督部门的执法比较随意,并且使执法具有地区化、部门化的倾向。另外,政策之间的相互配合是政策有效运行的必要条件,但目前北京市农民工社会保障制度与现行部分政策相互冲突,导致制度运行低效。比如,依据《中华人民共和国建筑法》第五章第 48 条规定,“建筑施工企业必须为从事危险作业的职工办理意外伤害保险,支付保险费”。而现行的《中华人民共和国安全生产法》第 43 条明确规定“生产经营单位必须依法参加工伤社会保险,为从业人员缴纳保险费。”现行政策间的矛盾冲突是导致该模式运行低效的重要因素。

北京市“独立—衔接”型农民工社会保障模式为城乡整合社会保障体系目标的实现提供了制度上的突破口。该模式在未来发展中,除重点解决上述问题外,还需坚持“有差异的统一”的整合理念^[3],明确其在衔接城乡社会保障体系的制度定位,借鉴上海市“小城镇保障”的工作思路,充分发挥中间过渡机制,从而最终打破目前北京市社会保障体制内城镇社会保障制度、农民工社会保障制度和农村社会保障制度的三元分割、部分联结的现状,实现社会保障的城乡一体化。

参考文献:

- [1] 杨立雄.“进城”,还是“回乡”?——农民工社会保障政策的路径选择[J].湖南师范大学社会科学学报,2004,33(2).
- [2] 樊晓燕.基于农民工内部分化的社会保障制度设计[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2009,9(6).
- [3] 李迎生.以城乡整合为目标推进我国社会保障体系的改革[J].社会科学研究,2002,(1).

[责任编辑 肖周燕]