

# 社会性别视角下的农民工社会保险政策

刘秀红

(扬州大学 社会发展学院, 江苏 扬州 225002)

**摘要:** 本文对农民工社会保险政策进行社会性别分析, 指出了农民工社会保险政策在项目的设置、保险的准入条件、养老保险的给付条件、计发办法与待遇水平都存在性别盲点, 不利于女性农民工的社会保险权益的保障。分析了性别盲点产生的原因, 并提出消除性别盲点的对策建议。

**关键词:** 农民工; 社会保险政策; 性别盲点

中图分类号: F840      文献标识码: A      文章编号: 1000- 4149 (2009) 01- 0091- 06

## Social Security Policy of Migrant Workers from a Social Gender Angle

LIU Xiu-hong

(School of Development, Yangzhou University, Yangzhou 225002, China)

**Abstract:** The article carries out social gender analysis of the implementation of the social security policy for migrant workers in those areas, pointing out that there are blind spots in the entering condition of social security policy of migrant workers in the setting of project and insurance, in paying condition and approach as well as treatment level, which is not conducive to social security protection of women migrant workers' rights. It provides gender analysis of the causes of blind spots, and countermeasures and suggestions in how to eliminate gender-blind spots.

**Keywords:** migrant workers; social insurance policies; gender blind spot

近年来, 随着我国政府和社会各界对农民工问题的重视, 一些省市出台了各具特色的农民工社会保险政策, 通过不同方式保障农民工的权利。本文对重要地区实施的农民工社会保险政策进行社会性别分析, 考查政策存在的性别盲点及产生的原因, 并为消除这些性别盲点提出建议。

各地农民工社会保险政策的具体内容有一定差异, 学术界从制度的建立角度出发, 将其划分为“**城保模式**”和“**综合保险模式**”, 或

称“**广东模式**”和“**上海模式**”<sup>[1-2]</sup>。“**城保模式**”是直接将农民工纳入城镇社会保险体系。目前, 我国城镇社会保险包括工伤、医疗、养老、失业、生育等项目, 从法律规定看, 这些项目是适用于包括农民工在内的各类劳动者的。但各地在具体实施中, 农民工主要参加前四类保险。农民工社会保险的保费与城镇职工一样按月缴纳, 在一些项目的缴费率、缴费基数和待遇享受上与城镇职工有差别。农民工流动到其他地方就业或辞工返乡后, 养老保险基

收稿日期: 2008- 06- 17

作者简介: 刘秀红 (1972- ), 女, 山东高唐人, 扬州大学社会发展学院讲师, 硕士, 主要从事社会保障政策研究。

金可转移,也可选择退保,但只退还个人账户部分。目前实行这一模式的主要有北京、广东、深圳、天津、青岛、郑州、厦门、南京等城市。

“综合保险模式”是专门为农民工“量身定做”的一种社会保障模式。它不像城镇职工基本社会保险那样细分养老、医疗、失业、工伤、生育等险种,而是将养老、医疗、工伤等险种合并,统称为综合保险。综合保险费由用人单位缴纳或用人单位和农民工双方缴纳。符合条件的农民工可以享受工伤保险、住院医疗、老年补贴等待遇。这种模式与城镇社会保险和农村社会保险都不衔接,农民工离开该地区后就完全中断社会保险关系,因此不存在保险关系转移问题。实行这种模式的有上海、成都、大连等城市。

### 一、农民工社会保险政策中的性别盲点

据悉,2006年,我国农村外出从业劳动力将近1.32亿人,其中女性达4747万人,约占36%<sup>[3]</sup>。由于缺少分性别的相关统计数据,这部分劳动者的社会保险状况在当前还无法清晰的描述。但从一些地区的调查研究发现,女性农民工参加社会保险的情况不容乐观。从社会性别角度对我国实行农民工社会保险制度地区的政策进行分析,可以发现我国农民工的社会保险政策和其他许多社会政策一样,表面上性别中立而事实上存在着不少性别盲点,对女性农民工权益保障产生了不利的影响。具体表现在以下几个方面。

#### 1. 农民工社会保险的项目设置

从社会保险的项目设置来看,大部分地区缺少生育保险。在“城保模式”中,大多数城市对农民工的参保仅限于养老、医疗和工伤保险三个险种。以北京为例,北京市从1999年先后颁布了《农民合同制职工参加北京市养老、失业暂行办法》、《北京市农民工养老保险暂行办法》、《北京市外地农民工参加基本医疗保险暂行办法》、《北京市外地农民工参加工伤保险暂行办法》等,对农民工参加养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险作了具体规定,但没有出台农民工的生育保险相关法规。目前生育保险只覆盖本市户口职工和有居住证

的外地户口职工。

一些实行“综合保险模式”的城市同样没有农民工的生育保险项目。以上海为例,2002年发布、2004修订的《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》规定,外来从业人员综合保险包括工伤(或者意外伤害)保险、住院医疗保险、老年补贴和日常医药费补贴待遇。履行缴纳综合保险费义务的外来从业人员,可享受四项综合保险待遇。用人单位使用的外来从业人员,享受工伤、住院医疗、日常医药费补贴和老年补贴四项待遇;无单位的外来从业人员,享受意外伤害保险、住院医疗、日常医药费补贴和老年补贴四项待遇。在这种专门为外来从业人员制定的法规里,没有提及农民工的生育风险并制定相应的政策。

有些城市,参加住院保险的农民工可以在生育时按规定享受住院的待遇支付。即在住院起付线以上、统筹基金最高支付限额以下的部分,由基本医疗保险大病统筹基金按住院医院级别支付不同的比例。由于各地的基本医疗保险的住院起付线是和城镇职工的平均工资挂钩的,而农民工的收入往往远低于城镇职工的平均收入,因此,相比较城镇人口来说,这样的起付线太高,自付部分对农民工仍然造成了沉重负担,减弱了他们参加保险的意义。即使有这种规定,农民工得到的也只是住院医疗服务的保险待遇,不同于城镇职工还能享受产前检查、产后访视、计划生育手术等福利。而且按照城镇职工的生育保险的规定,生育保险的待遇还应有产假、生育津贴等项目,农民工同样没有权利享受。

生育是女性不同于男性的仅有生理现象之一。劳动力市场中,人们因生育而形成的有关性别差异的认识,关系着女性劳动者的就业权利与劳动力再生产。生育保险的不完善增加女性农民工的生育风险,而随着这部分人口的增多,问题越来越不容忽视。据《新民晚报》报道,1995年以来,以农民工为主体的外来人口在上海生育孩子的数量增长了约20倍,目前上海每年出生的新生儿中,外来人口生育已近50%,并有逐年上升之势<sup>[4]</sup>。

由于缺少生育保险和相关的医疗服务,大部分外来务工育龄妇女不做产前检查,在家分

娩,或由一些不具备条件的小诊所非法接生,造成流产、早产和难产的发生率较高,外来孕产妇死亡的比例也在逐年上升。2000~2002年上海外来孕产妇的死亡比例已上升到占上海本市户籍孕产妇死亡总数的70%以上<sup>①</sup>。随着我国社会保障制度的完善尤其是各地农民工社会保障制度逐渐成熟,农民工的生育保险应得到相关决策部门的重视。

## 2. 农民工社会保险的准入条件

目前,从农民工社会保险的准入条件,即享受的范围看,它是为在业人员设立的,就业是纳入农民工社会保险的重要条件之一。大部分地区规定,农民工社会保险的适用范围是当地行政区域内的城镇所有用人单位,包括企业、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位和与之形成劳动关系的外地农民工。而对那些在乡镇企业打工的农民工以及家政服务 etc 临时进城打工的外来农民没有做出制度安排,这些农民工都被排除在农民工社会保险制度的覆盖范围之外。这些参保与正规就业相联系的规定,对女性农民工参加社会保险不利。因为女性农民工非正规就业比例非常高。根据全国维护妇女儿童权益协调组在浙江、福建、吉林、湖北、河南、宁夏、陕西和贵州8个省(自治区)、北京、广州、武汉和成都4个城市的调查,半数女性农民工属于非正规就业,即没有单位的自雇性质人员,比男性农民工的比例高了10个百分点<sup>[9]</sup>。非正规就业的职业特征影响她们按规定参加各种社会保险。

还有许多城市将主要以女性人员从事的职业排除在农民工社会保险之外,如家政服务人员。家政服务人员主要由两部分组成:一部分是农村进城女性,一部分是城市失业下岗女工或无业妇女,其中,农村女性是城市家政服务市场的主力军。由于家政服务人员与雇主家庭之间是一种民事劳务关系,不属于劳动法调整的范围,因此难以进入基本社会保险范畴。上海市在《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》规定,“下列外来从业人员不适用本办法:(一)从事家政服务的人员;……”上海目前家政从业人员约30万。对于这些人,上海市

实行家政服务综合保险,他们可向商业保险公司投保,每年缴纳30元保费,在本人发生意外伤害时,从保险公司获得最高为10万元的理赔金。30元的年保费可由雇主和保姆协商承担。这其实是一种商业保险中的意外伤害险种。我们知道,商业保险不同于社会保险,它缺少社会保险所具有的强制性、社会性、互济性、福利性等特点。政府用商业保险解决这些人遇到的社会风险是不合适的,何况项目设置只有意外伤害一种。家政从业人员用自己的劳动为城市居民服务,但当他们在遇到疾病、失业风险时,当他们在年老失去劳动能力时,却没有社会保险保障他们的基本生活。

## 3. 农民工养老保险金的给付

### (1) 养老保险金的给付条件

在城保模式里,养老保险的给付条件有两个,一是年龄条件,各地都以达到国家法定退休年龄为标准,即男满60周岁、女满50周岁。二是缴费条件,除深圳规定退休前5年必须在本市连续缴费之外(北京则由于是按一次性养老待遇处理而无缴费条件),都规定了15年的缴费年限,缴费累计达到15年的按月发放养老金,不足15年的一次性领取个人账户储存额,同时终止基本养老保险关系。女性退休年龄比男性早10年,较易满足年龄条件,但缴费条件不适合女性农民工的特点和需求,女性农民工更易因缴费年限不足而不得不退出养老保险体系。因为女性承担着生育下一代的任务,当城市的社会保险和福利服务体系无法满足她们在这一特殊时期的各种需要时,她们往往不得不退出工资性劳动体系,返回农村,因此使自己的职业生涯出现一个中断期。这个中断期的时间较长,通常持续到孩子进入儿童期,可以完全由祖辈照顾为止。有的女性不再离开农村,从而完全脱离了农民工的养老保险体系。有的女性二次进城时,已不是最佳工作年龄,在劳动力市场上明显处于竞争劣势,她们更多的从事社保体系不健全的非正规就业。当职业中断和较早的退休年龄使她们缴费年限不足时,她们只能选择退保,而退保时她们只

<sup>①</sup> 上海市卫生局实施上海妇女儿童发展“十五”计划中期监测评估报告[EB/OL]. 上海市妇女儿童工作委员会. 上海市统计局. <http://www.few.gov.cn/jcbg/wyjdwsc.htm>.

能得到个人账户中的资金,损失掉社会统筹部分。众所周知,在城保模式下,用人单位和参保农民工共同缴费参加养老保险,但归根结底这两部分的缴费都是由农民工个人承担。但农民工在退保时只拿走了个人账户部分,把社会统筹部分贡献给城市,为城镇职工养老买单;她们参加养老保险不但不能得福利,反而要“作贡献”,这的确有失公平。

## (2) 养老保险金的计发办法与待遇水平

农民工养老保险金的发放有两种模式,一是和城镇职工一样,按月发放。一种是一次性发放。在“综合保险”模式的地区,养老补贴都是一次性发放。如上海规定用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满一年可以获得一份老年补贴凭证,其额度为本人实际缴费基数7%。外来从业人员在达到规定年龄时,可以凭老年补贴凭证一次性兑现老年补贴。之所以称之为老年补贴而不是养老保险,是因为它不是按月给付的、以提供老年生活保障为目的的津贴。老年补贴一次性发放后容易被挪作他用,不能有效地防御老年风险,不符合社会保险的保障原则。在上海,老年补贴与缴费挂钩,农民工缴费的基数是上海市职工平均工资的60%,这导致实际补贴的金额不多。由于女性的预期寿命高于男性,数额有限的一次性养老补贴对于女性农民工几十年的老年生活保障更加不利。

在“城保模式”中,除北京基本养老金暂按享受一次性养老待遇处理外,其他地区都是按月发放。一般养老金给付包括基础养老金和个人账户养老金这两大主要组成部分。基础养老金和个人账户养老金都和本人的缴费工资和缴费年数有关。除一些城市规定了农民工的缴费基数是最低工资外,则本人的缴费工资越高,缴费年数越多,养老金待遇水平越高。由于以下因素女性养老金的水平低于男性:一是女性退休比男性早。各地都规定领取养老金的年龄是达到国家法定退休年龄即男满60周岁、女满50周岁。女性比男性早10年退休,使女性的缴费年数少男性10年。缴费年数少意味着和同龄男性相比,与缴费年数相挂钩的基础

养老金少,差距相当于当地上年度在岗职工平均工资和本人指数化月平均工资的平均值的10%。同时,个人账户积累也相对较少。二是女性工资普遍低于男性。根据中国社会科学院妇女/性别研究中心的《农村迁移工人在城市劳动力市场表现方面的性别差异》课题报告的数据,女性农民工的月工资比男性明显偏低,平均月工资为910.78元,男性农民工为1100.24元,二者相差近200元<sup>[9]</sup>。因此在按实际工资缴费的地区,女性农民工虽和男性农民工按相同比率缴费,但和缴费工资挂钩的基础养老金少于男性,个人账户额的积累也少于男性。三是女性的平均预期寿命高于男性。根据世界卫生组织发表《2007年卫生报告》,中国人均寿命男性为71岁,女性为74.1岁<sup>①</sup>。个人账户养老金的发放是和预期寿命有关的。个人账户养老金月标准的计算是个人账户中积累资金除以计发月数,计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。由于女性预期的寿命更长,退休年龄更早,其养老金发放计发月数更大,女性个人账户养老金水平将大大低于男性。

综合上述因素,现行的农民工养老金的计发办法导致女性养老金水平大大低于男性,不利于女性农民工的老年保障。

## 二、农民工社会保险政策中性别盲点产生的原因

农民工社会保险政策中性别盲点的出现首先和我国城镇社会保障制度本身的不完善有很大关系。我国自1991年建立国有企业职工基本养老保险制度以来,社会保障制度不断在改革,但从社会性别视角来分析,存在的问题依然很多。如城镇社会保险的准入条件与正规就业有关,对女性的不利影响更大;养老保险的几次改革使现行制度中男女养老金发放水平上的差距比旧模式有所扩大,女性的总体养老金支付水平有较大幅度的降低<sup>[7-8]</sup>;生育保险方面法律与政策落后,导致各地对它不重视,影响了实际参保人数增加。城镇社会保险制度

① 世界卫生组织发表2007年卫生报告 中国人均寿命男71 女74. 中国新闻网. 2007-05-20. <http://health.chinanews.cn/jk/news/2007-05-20/938966.shtml>.

的这些性别盲点影响了农民工社会保险政策的制定。尤其是“城保模式”，它将农民工纳入城镇职工社会保险时，主要在一些项目的缴费率、缴费基数和待遇享受上对现行政策做了一些微调，原来政策的性别盲点依然存在，没有得到一点改进。“综合保险模式”虽然是单独为农民工制定的一种模式，但从制度覆盖范围的规定，到保险项目的设置，都能看得出城镇社会保险的性别盲点对它的影响。

更重要的是，农民工社会保险政策的性别盲点还与我国农民工社会保障政策制定中指导思想的性别视角缺位有关。在农民工社会保障制度的设计上，一种普遍的观点是农民工的社会保险，不宜求大求全、齐头并进，而应坚持分类分层分阶段逐步推进的策略。应该先从工伤保险开始，首先将农民工纳入工伤保险。其次采取建立大病医疗保险统筹基金的办法，重点解决农民工进城务工期间的住院医疗保障问题。再次考虑养老保险。而失业保险和生育保险暂缓<sup>19</sup>。这种观点对于较早制定农民工社会保险政策的地方部门的决策有非常大的影响。在2006年的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》中这种观点又得到肯定，“根据农民工最紧迫的社会保障需求，坚持分类指导、稳步推进，优先解决工伤保险和大病医疗保障问题，逐步解决养老保障问题”，从而成为中央政府的决策。这种观点在某些方面看，有一定的道理。农民工面临的社会风险不同，在资源有限的情况下，在政策的设计上可以不一蹴而就，可以有先后顺序。但从社会性别的视角来看，它存在严重的性别盲点。它假设农民工是同质的一类人，男性与女性农民工面临相同的处境，有着相同的社会保障需求。而在现实生活中，女性农民工找工作更难，失业几率更大，她们对失业保险的需求更强。女性农民工有男性农民工不具有的生理现象——生育，她们在一生中有段时间不得不因此离开工作岗位。生育保险的有无对她们来说，意义更重大。而农民工社会保障政策的指导思想恰恰忽视了女性农民工的这些需求。现行的农民工社会保障政策的制定主要是针对缴费性的社会保险项目，缺少非缴费的社会救助、社会福利项目。而女性农民工由于就业难、收入低等特

点，更需要社会救助制度的保护；女性由于生育等生理现象，更需要城市里较完善的社会福利。女性农民工的这些需要由于政策制定者的性别盲点而在一开始就被忽视了，导致女性农民工的社会保障需求得不到有效的满足。

### 三、消除农民工社会保险政策性别盲点的建议

中国目前实行的农民工社会保险政策对于保障农民工的权益发挥了非常积极的作用，但和其他“性别中立”的社会政策一样，它忽视了对妇女造成的现实或潜在的负面影响。男性和女性农民工不是一个完全同质、拥有相同需求的集团。农民工是当前社会结构中的弱势群体，而女性农民工则在这个弱势群体中处于弱势地位。她们在传统的城乡两分体制里受到户籍歧视，在劳动力分工体系里深受性别歧视。传统的家庭分工模式将家庭、生育的角色赋予她们，而经济压力又使她们不得不异地谋生。她们就业更难、工资更低。在城市相关政策不健全的情况下，她们更易从城市返回农村，重回贫困，走上与城市化相反的道路。她们独特的生存状况应受到政策制定者的关注。

因此，政策制定者要了解农民工群体的这些性别差异及其导致的农民工对社会保障需求的不同。在决策时应树立社会性别意识，充分认识到政策的对象都是“有性的人”，同样的政策可能对不同的性别产生不同的影响，在政策制定的过程中应对这些可能性影响进行评估，使政策有利于两性公平而不是相反。同时，要建立和完善我国的农民工性别统计制度，为制定或完善农民工政策提供依据。性别统计是制定、监测、评估政策性别影响的重要工具。20世纪90年代以来，中国的性别统计能力逐渐提高，形成了定期收集、编制、发布妇女发展状况数据的制度，但由于农民工流动性的特点，有关农民工的性别统计工作制度非常不完善，相关部门无法从社会性别视角对女性农民工和男性农民工的社会参与和贡献以及性别差异状况进行分析。应该借鉴西方发达国家在性别统计工作方法和制度建设上的经验，建立和完善包括农民工类别的分性别数据库，每年定期发表一些重要的性别统计数据，满足

国家政府决策部门的需求。

在具体的政策上，建议在以下几个方面采取措施，消除目前农民工社会保险政策上的性别盲点。

第一，建立与完善农民工的生育保险，保障女性农民工的生育保险权利。

目前，农民工的生育保险制度正在探索之中。有一些城市将农民工纳入了生育保险范围内，如实行“城保模式”的厦门从2007年7月1日起，将农民工全部纳入生育保险。生育保险费完全由用人单位缴纳，生育保险待遇包括生育津贴、生育生活补助和计划生育手术补贴。实行“综合保险模式”的成都在2007年1月1日《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险补充规定》中将综合保险的三项待遇增为五项，其中包括女职工生育补贴，参加综合保险并符合缴费条件和计划生育规定的女职工依据缴费年限的不同，可享受1200~3000元标准不等的一次性的生育补贴。这些地区的政策对于保障本地的农民工的生育保险权益意义重大，对于其他地区也有借鉴作用。但对于全国的农民工来说，一是实施农民工生育保险的地区很少，绝大多数农民工享受不到，且政策的内容有待完善；二是政策规定各地不同，不能相互衔接，不利于流动频繁的女性农民工。这说明，农民工生育保险项目的完善仅靠地方政府的努力是不够的，它还需要国家立法机关和行政机关的法规与政策的出台。近期，可将农民工纳入现有的生育保险制度中，在“城保模式”中，将现有的“三险”增至“五险”，并加强执法力度，加强对制度实施效果的监督；在“综合保险模式”中，增加生育津贴，并配合医疗保险，减轻农民工的生育负担。在将来，全国人大和国务院应该制定关于生育保险的基本法律或行政法规，规范我国的生育保险行为，将包括女性农民工在内的女性劳动者纳入全国性的生育保险制度内，继而在经济条件允许的情况下，建立面向全体国民的“全民生育保险”，保障所有生育妇女的权利。

第二，在完善我国养老保险制度过程中，

保障女性农民工的养老保险权利。

女性农工作为我国劳动者中的一个群体，其养老保险权益保障的状况有赖于我国的养老保险制度的完善。应出台全国性农民工社会保险政策法规，从社会性别视角出发保障女性农民工的权益。全国性的农民工养老保险政策应体现社会保障的公平性、保障性、福利性的原则。要改革养老金的计发办法，让养老金的发放有利于收入低、预期寿命长的女性，保障她们老年期的基本生活；改革退休年龄的相关规定，实行弹性退休制度，既可保障女性劳动者的就业权，同时也能提高她们的退休待遇水平；降低缴费年限条件，实现农民工养老保险社会统筹基金的异地转移，使女性农民工真正享受到公平的养老保险的权利。

还有，要完善非正规就业女性的社会保障，使非正规就业的女性农民工有资格参加农民工社会保险；减少农民工加入社会保险的限制条件，去除对某些职业女性参保的规定。

#### 参考文献：

- [1] 华迎放. 农民工社会保障模式选择 [J]. 中国劳动, 2005, (5): 20-23.
- [2] 赵排风. 农民工社会保障模式比较与选择——以广东模式和上海模式为基础. 河南社会科学, 2007, (5): 60-62.
- [3] 任正英. 职业隔离：将近八成由性别歧视导致 [EB/OL]. 人民网. 2008-04-17. <http://acwf.people.com.cn/GY/7134100.html>.
- [4] 邵宁. 外来妇女生育量占本市总数近一半 [N]. 新民晚报. 2007-07-17A (5).
- [5] 全国维护妇女儿童权益协调组. 全国农村妇女权益状况和维权需求调查报告 [J]. 中国妇运, 2007, (3): 8.
- [6] 滕兴才. 社科院报告：女性农民工平均月工资比男性低200元 [N]. 中国青年报, 2008-05-10 (3).
- [7] 钟仁耀, 徐铁诚. 城镇新旧养老保险模式中养老金水平比较研究——以2005年资料为依据的模拟分析. 财经研究 [J], 2006, (11).
- [8] 陈卫民, 李莹. 退休年龄对我国城镇职工养老金性别差异的影响分析. 妇女研究论丛 [J], 2004, (1): 28-31, 41.
- [9] 郑功成. 农民工的权益与社会保障. 中国党政干部论坛 [J], 2002, (8): 22-24.

[责任编辑 童玉芬]