

建立外来农民工最低生活保障制度的可行性分析

林晓洁

(首都经济贸易大学, 北京 100026)

摘要: 虽然近年来政府越发地重视农民工的社会保障问题, 但是缺乏外来农民工最低生活保障制度, 同时, 农民工的贫困问题不容忽视。如果政府不采取措施, 将对城市产生消极影响。本文深入分析建立外来农民工低保制度的必要性和可行性, 并对这个制度的运行提出了自己的设想。

关键词: 最低生活保障制度; 外来农民工; 可行性

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2006) 01-0075-05

Feasibility Study on Constructing the System of Ensuring a Minimum Standard of Living for Rural Labor Migrants

LIN Xiaojie

(Capital University of Economics and Business, Beijing 100026)

Abstract: The government has paid much attention to the social security of rural labor migrants, but it is still lack of the institution system of ensuring a minimum standard of living. However, the problem can't be ignored. It will have negative impact on the city if the government don't take some measures. This paper discusses the essentiality and feasibility of constructing the system, and provides some suggestions.

Keywords: system of ensuring a minimum standard of living; rural labor migrants; feasibility

十六大以来, 政府越发地重视“三农”问题, 关注农民工的生存状况, 全国许多城市已经为辖区范围内工作的外来农民工建立了有针对性的社会保障制度, 从2002年上海市外来人员综合保险, 到2004年北京市外来农民工大病医疗保险和工伤保险制度, 再到2005年吉林省集养老保障、医疗保险、工伤保险、失业保险于一体的农民工社会保障体系。但奇怪的是, 作为城镇社会保障体系的重要组成部分的“最低生活保障制度”仍然把外来农民工排除在外。

农民工低保制度的缺失主要原因是政府对此制度的供给意愿不足, 当前的社会保障制度供给仍沿袭着“二元保障”路径, 我国几十年的二元经济结构, 形成了政府决策的二元思维惯性。同时, 由于农民工的流动性造成了农民工低保制度的供给主体的不确定性, 劳动力流出地政府和劳动力流入地政府存在一个博弈过程, 而若由流入地提供低保, 则存在“道德风险”, 可能有大量

收稿日期: 2005-06-28

作者简介: 林晓洁 (1980-), 女, 重庆人, 首都经济贸易大学劳动经济学院研究生, 研究方向为社会保障。

外地贫困人口因为利益的驱动涌入城市，造成城市不堪重负，形成财政的“利益外溢”。

然而，外来农民工的贫困问题不容忽略。2000年深圳市宝安区非户籍贫困人口占全市贫困人口总数的48.3%，2003年北京市外来农民工家庭人均月收入低于城市居民低保标准的有5.6万户，占外来人口家庭户的6.5%^[1]，而同期北京市城市低保人数仅占城市户籍总人数的1.9%^[2]。大多数这样的贫困家庭人均食品支出在每月50元以下，居住在城乡结合部的简陋住房里，子女因为没钱而辍学的事情频频发生。如果政府继续漠视外来农民工贫困问题，则有可能导致城市贫民区的衍生，将对城市社会、政治、经济各个方面产生消极影响。因此笔者认为，现实的各种问题必须面对，但不应成为不给农民工低保待遇的理由，只是对此项低保制度的创新提出新的要求。而且，城市里和农民工年龄相仿的失业人员可以享受低保待遇，为什么对城市做出巨大贡献的农民工却被剥夺这种权利？

一、建立外来农民工最低生活保障制度（以下简称“农民工低保制度”）的必要性

1. 是社会保障制度原则的体现

“社会保障的目标是满足人的基本生活需求，它依据最低生活水平对社会的每个成员给予生活保障。”^[3] 社会保障的基本原则之一是普遍性，它应涵盖所有公民。社会保障也是人权保障的重要内容，《世界人权宣言》提出：“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障”。因此，农民工作为社会成员的一分子，有权享受社会保障待遇。

2. 是化解社会矛盾，构建和谐社会的必要政策

目前我国社会由改革开放的普惠正走向利益分割，1991年中国的基尼系数是0.282，2001年上升到0.459，基尼系数的快速上升，表明中国的贫富差距正在拉大。这样的背景表明这是一个特别需要社会保障的时代，在追求效率的提高和财富增长的同时，更要争取整个社会健康发展。因此，十六届四中全会提出要建立和谐社会、协调社会关系、化解社会矛盾。然而，我国目前的社会保障制度非但没有缩小差距，反而拉大了收入差距，杨翠迎^[4]的研究表明，“一边倒”式的二元社会保障制度进一步拉大了城乡居民的收入分配差距。因此，农民工社会保障制度的建立应该更多地关注低收入者的处境，改善他们的福利状况，这样才能真正地化解不同阶层之间的对抗性矛盾和利益冲突。否则，今后若出现社会动荡，衣食无着的农民工有可能成为城市和谐最不稳定的因素，因为和谐的对立面是失衡，失衡就是利益不平等。

3. 户籍制度改革进程的必然产物

农民工之所以不能享受低保待遇，主要是因为户籍制度制约。2003年以来，在我国实行长达40多年的户籍管理制度逐步开始打破坚冰，上海、乌鲁木齐、石家庄等城市都试行了新户籍管理政策，规定凡在当地有一定居住年限、合法固定住所和相对稳定的职业的公民，均可办理当地落户手续或者“居住证”，享受和户籍居民同等的待遇。虽然北京、广州等大城市现阶段并没有进行实质性的户籍制度改革，但随着城市化进程的加快以及城市基础设施投融资渠道和管理方式的变革，全国性的户籍制度改革势在必行。建立农民工低保制度，从长远来看，能减少未来改革的阻力与成本，可以缓解户籍制度改革来临时，大量外来人口进入社会保障对城市的巨大冲击，以避免重蹈郑州“暂停户籍新政”覆辙。

4. 贫困问题解决途径的必然选择

要解决贫困问题，一是靠外在力量帮助，二是靠自己解决。外界的帮助，就国家层面而言，主要是政府提供的社会保障。但仔细研读各地的农民工社会保险制度，参保的农民工范围基本是与“本市行政区域内的国有企业、党政机关、事业单位、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业、城镇个体工商户形成劳动关系的农民工”，即有比较稳定的工作单位的农民工。但农民工进入城市，大部分进入“非正规部门”“非正规就业”，“非正规部门”的特点之一便是它们几

乎毫无例外地处于社会保护、劳动法律和工作场所保护措施的范围之外^[5]。据统计,北京市贫困农民工中只有 22% 是“受雇于他人”,72% 都是“自我雇佣”^[6]。显然,农民工中没有正规单位可以依托者是处于社会保险制度“真空”之中的,他们没有资格参加城市“个体劳动者、自由职业人员社会保险”,而各地建立的“灵活就业人员社会保险制度”一般只面向户籍居民,即使这个制度以后把农民工中的个体经营者和从事非全日制、临时性工作的灵活就业人员纳入,但因收入偏低、工作不稳定等不利因素,农民工仍然不会自愿参加保险,社会保险制度对农民工的帮助微乎其微。而社会救助制度中的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,显然对农民工并不适用,因为他们不是“城市生活无着的流浪乞讨人员”。

就社会层面而言,与农民工家庭发生互动关系的大多数是他们在城市的原籍亲友老乡,他们一般会与亲戚老乡居住在相近地方,从事相同职业,相互之间的经济状况应该相差不远,不会得到实质性长期帮助。

有人可能认为农民工一旦在城市过不下去,可以回老家种地去。但如果他们真的到了在城市无法生存下去的地步,连回农村种地的能力都不可能有了。这些外来贫困家庭一般是所有家庭成员都到了城市,在农村没有留下多余的后路,如果让他们重返农村,至少要有回原籍的车旅费,有进行农业生产所需的流动资金,有第一个生产周期结束前的生活费用,如果有这笔钱,那么他们在城市也能生存下去。所以,农民工贫困问题一旦在城市发生,就必须在城市解决,期望让他们知难而退自动返回农村是不现实的。

二、建立农民工低保制度的可行性

(一) 正确定位制度的功能

农民工低保制度,是提供给那些长期生活在城市,为所在城市的建设做出贡献,但因各种原因陷入暂时性贫困的外地农民工。该项制度既要消除可能的贫困,还需防范可能产生的“道德风险”。它的立足点应和城市低保制度有所不同,因为农民工进城的首要需要是增加收入,而增加收入的唯一办法就是在城市实现就业,以及保障其安全就业。不能让农民工进城用获取低保救助来增加收入,而应该帮助其就业,因此,该制度建立的重点不完全是经济补偿,而是考虑到农民工年轻化、可塑性强的特点,通过专业技能培训和社会组织的正确帮助,促其就业,使这个制度具有可持续性。

(二) 建立农民工低保制度的可行性分析

1. 政府新的价值取向使其具有一定的可能性

社会保障制度建立的目的是为了实社会公平,使国民生活水平得到普遍保障,使所有的人都能有生存和发展的机会。因此,与初次分配注重“效率”不同,在社会保障制度中注重的是“公平”。改革开放前后,经济建设成为全党全国工作的重点,效率优先成为整个社会的共识,社会保障的价值取向也变成“效率优先、兼顾公平”。到 20 世纪 90 年代末,伴随着经济的增长,社会不平等现象日益增长和社会上的两极分化趋势,1998 年开始实施“两个确保”,建立了城市居民最低生活保障制度,并迅速扩展各项社会保险制度的覆盖面,社会保障应有的追求公平的价值取向开始被政府重新认同。在当前和今后一段时间内,在社会保障制度的发展中,有必要重点强调“公平”的理念,以便在更大的程度和范围内,改善社会弱势群体的生存状况。

2. 政府财政能力使其具有一定的财力基础

低保资金一般来源于财政拨款,如今政府的财政能力为这个制度的建立提供了一定的财力基础。首先从国家的财政收入总量来看,中国经济持续高速增长了 20 多年,国家财政收入从 1978 年的 1132.3 亿元增加到 2003 年的 21691 亿元,财政收入占 GDP 的比率接近 20%,从 1993 年开始,国家财政收入的增长速度一直保持在较高水平(2002 年仍维持在 15.4% 的高速度),并且财

政收入的增长幅度快于 GDP 的增长幅度，说明政府从经济发展中吸取资源的能力有所强化。这些数据说明，国家经济实力和中央政府宏观调控能力都大大增强，在客观上为政府职能的履行提供了更好的条件。

其次，财政支出结构的优化使得政府能够用于社会保障方面的财政支出更加充足。随着社会主义市场经济的逐步确立，政府直接投资的职能逐步弱化，财政支出结构中用于经济建设支出的比重有所下降，从改革前的平均的 60% 左右下降到 2002 年的 30.3%，下降了近 30 个百分点，仍有下降的空间。在市场经济下，财政的重要职能是保证公益型或准公益型的社会共同需要。目前，我国政府用于社会保障支出的资金占财政支出的只有 10%，而根据 20 世纪 90 年代初的统计，当时的发展中国家社会保障支出占财政支出的比重一般为 10% 左右，中等发达国家一般为 25% 左右，发达国家一般为 40%^[7]。相比之下，我国财政用于社会保障支出的资金还是比较低的。“十五”计划提出的目标是国家财政中用于社会保障的支出要提高到 15% ~ 20% 的水平。随着公共财政框架的真正建立，国家财政结构的调整，用于社会保障等方面的财政支出比率应该能够达到预定的目标。

当然，政府的财政资金毕竟有限。基金来源方面，还可通过多元化、多层次、多渠道，创新低保资金的供给机制。首先政府可发行福利彩票，开征特殊税种，建立稳定的保障资金来源渠道。可以借鉴西方国家的成功经验，将个人所得税辟为低保制度的专项税源，另一方面，应整合社会资源，让社会捐助制度化、市场运作化，建议让“爱心慈善超市”这类集募捐、帮困和变现功能于一体的新生事物在外来人口低保制度中发挥重要作用。

3. 社会保障发展客观规律的必然性

尽管从人权角度出发，人人都享有社会保障的权利，但是从世界上绝大部分国家来看，都是实行选择保障制。在保障资源与保障需求矛盾突出的条件下，在保障对象中区分出自我保障能力最弱的群体，确认为优先保障对象，保障资源的提供向他们倾斜。这符合社会保障分担风险、维护社会公平的一般原则，更与中国社会经济发展的现实条件相符。对社会保障的需求也是从低层次向高层次发展的，而低层次的需要应该得到优先的满足。因此，城市农民工社会保障制度应更多的优先考虑弱者的需要，即优先满足农民工中一线生产工人和贫困者的社会保障需求。根据国家劳动和社会保障部在 2004 年的 6 月、7 月颁发的《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》、《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》等文件，农民工工伤保险、医疗保险将会在更多城市建立。在满足一线工人的要求的同时，更应该考虑贫困者的需求，最低生活保障制度应在帮助那些不能参加社会保险，又有特殊困难的家庭时应运而生，这个社会保障各不同项目的建立顺序也符合世界各国社会保障的普遍规律。

4. 信息技术的发展使其在管理上具有可行性

农民工的流动性强，可能会给管理带来一定的难度。一些发达国家的做法可以给我们一些启示。在美国，不仅是本国常住人口，凡是居住相当一段时间的外国暂住人口，也要办理社会保障号码。每个公民都有一个终生不变的社会安全号码，这个号码动态记载了个人的身份资料、教育阅历、供职变更、家庭情况、财产情况、纳税报告等。外国暂住人口办银行卡、信用卡、医疗卡、驾驶证等，以及其他需要出示个人信用的场合，都要用到这个社会安全号码，所以，外来人口很快纳入到整个国家的管理体系当中^[8]。”现在民政部门正着手研究低保网络信息资源共享的办法，将逐步实现民政、公安、工商、税务、工会、慈善基金会等部门网络资源的共享，这个突破将有助于申请低保的农民工工资联检制度的建立。

三、建立农民工低保制度需要解决的若干问题

1. 制度实施主体

农民工在城市就业,对城市的经济发展做出了贡献,据共青团广东省委的调查显示,青年外来工对广东省GDP增长贡献率高达25%以上。因此,如果要求其流出地政府对他们给予救济,是不公平的。为了保障农民工的基本生活权利,与国际惯例接轨,顺应户籍制度的改革趋势,应变户籍地原则为居住地原则,应该由流入地政府提供低保制度。

2. 享受待遇的资格条件

既然城市作为农民工“流入地”提供低保,那么,享受低保的农民工就必须为城市做出过贡献,表现为在城市有一定的居住年限和工作年限,同时,政府应该深究其致贫原因,如果是由于其自身非正常原因致贫,那么政府没有理由帮助其脱贫。外来贫困家庭一个突出的问题就是子女多负担重,北京市外来贫困户平均每户有4.5人,远远高于北京市城市居民户均人数2.81人,超生多生使经济状态不太好的家庭雪上加霜。因此,应该把计划生育审核加入其资格条件限定中,超计划生育者不得享受低保待遇或提高其享受低保待遇的门槛。

其次,用土地换保障,为进入城镇落户并将承包土地一次性出让的农民提供低保待遇。此举不仅有助于加快城市化步伐,促进农业的规模经营,形成土地的集约化经营,而且也排除了个别农民既在城市享受低保,又在农村搞农业生产,享受双份“保障”的可能性。

并且,可以用现代市政管理手段制定出租房的建筑标准来控制外来人口的规模,规定只有达到一定卫生标准和安全标准的房屋才能出租,这势必引起房租上涨,可以遏制那些不具备在城市谋生条件的农村贫困人口进入城市。

3. 低保标准

低保标准应根据经济发展的程度和地方政府的财政承受能力而确定。但是,外来人口低保标准宜从“低”开始。因为2003年全国农村人均月纯收入仅仅为218.5元,全国3/4的农村收入在平均水平之下,而全国2/3的主要城市低保标准是高于全国农村人均收入,此外,虽然农民工居住在城市,但他们的日常生活花费低于城市低保家庭,主要因为农民工到城市是为谋生,他们中残疾人、慢性病患者比例低于城市低保家庭,所以,医疗费用等开支并不大。由上看出,农民工低保标准宜以低标准为起点。可以按其工作年限长短以及家庭规模和结构不同实施分类救助,制定的几档低保标准最高等于城市低保标准。

当然,农民工低保制度只是过渡性的制度,是城乡二元低保制度体系整合的一个重要的衔接点。随着社会保障制度覆盖面的扩大和户籍制度改革的不推广,这种低保制度势必将融合进城镇低保制度中。在社会转型时期,政府应克服困难,转变观念,加大财政对其的投入力度,将农民工低保制度纳入法制化轨道,促其建构与完善,从而有利于解决“三农”问题,促进社会协调发展。

参考文献:

- [1] 北京市统计局内部资料.北京市外来人口现状及对经济社会发展的影响[R],2004.
- [2] 北京市统计局.北京市统计年鉴2004[Z].北京:中国统计出版社,2004.256.
- [3] 孙光德.社会保障学[M].北京:中国劳动出版社,1998.4.
- [4] 杨翠迎.中国社会保障制度的城乡差异及统筹改革思路[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2004,(5).
- [5] 李强.城市农民工与城市中的非正规就业[J].社会学研究,2002,(6).
- [6] 李彦昌.城市贫困与社会救助研究[M].北京:北京大学出版社,2001.232-240.
- [7] 刘菲.优化财政支出结构的几点思考[J].吉林财税高等专科学校学报,2003,(3).7-10.
- [8] 王洪春.中国民工潮经济学分析[M].中国商务出版社,2004.

[责任编辑 崔凤垣]