

近年来农民工社会保障问题研究述评

刘芳

(上海工程技术大学 社会保障研究中心, 上海 201620)

摘要: 和谐社会背景下农民工的社会保障问题日益凸显。本文综合了近年来国内学界对农民工社会保障问题的研究成果, 从建立农民工社会保障的意义, 当前农民工社会保障的状况及困境, 对农民工社会保障的构思与建议等方面对其研究状况进行了较为系统的梳理和介绍, 并作了简要评析, 以期为该领域的研究提供参考。

关键词: 农民工; 社会保障; 研究述评

中图分类号: F323.89 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)05-0076-05

Literature Review of Social Security Portal for Migrant Workers in the Past Years

LIU Fang

(Social Security Research Center, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai, China, 201620)

Abstract: In China, the portal of social security for migrant workers is becoming an increasingly important topic in light of the relentless pace of the construction of a harmonious society. This paper categorizes the literature in the field, highlighting introspection of the meaningfulness of the construction of social security system for migrant workers, the present situation of migrant workers in terms of the limited support they have got from the whole society and measures to be taken to reconstruct the social security system for migrant workers. It concludes by suggesting policies with which collaboration and cross-fertilization between different government agencies and social organizations can occur to establish a new social security system for migrant workers.

Keywords: migrant workers; social security; literature review

当前农民工的社会保障问题日益成为构建社会主义和谐社会的重要一环, 对于城乡和谐发展, 乃至建设社会主义新农村均有重要意义。无疑, 学界关于“民工潮”的研究对于推动其治理政策的转变, 起到了重要的作用。笔者欲从这一背景出发, 对近年来国内学界关于农民工社会保障问题的研究成果作一综述, 并简要评析, 为推进该领域的研究提供参考。

一、建立农民工社会保障的必要性

理论界对建立农民工社会保障制度建设的必要性与紧迫性已有广泛共识, 认为有必要注重农

收稿日期: 2007-02-15

基金项目: 2006年度国家社会科学基金项目“流动就业人员社会保险问题研究”的部分成果, 基金号06BJY030。

作者简介: 刘芳(1977-), 女, 山东青岛人, 上海工程技术大学社会保障研究中心讲师, 硕士, 研究方向为当代中国社会保障问题。

民工社会保障的研究和探索居于绝对主导地位。主要观点体现在以下方面:

经济层面: 建立农民工社会保障有利于引导农民工放弃兼业型转移, 实现土地的集约化经营, 从而可以改善农业经营方式, 提高农业劳动生产率, 提高农民工抗风险能力, 降低预防性储蓄, 促进消费, 对于拉动内需和经济发展有着积极意义^[1];

政治层面: 社会保障是国家赋予每个劳动者的权利, 建立农民工社会保障是保障农民工基本公民权的需要, 同时也是全面建设小康社会的需要^[2]。而且有学者指出, 如果因农民工的流动性与劳动关系不稳定而不考虑其保险问题, 那么今后再解决比现在就应对成本要大得多^[3];

社会层面: 建立农民工社会保障是社会保障制度原则的体现, 现阶段我国社会保障应树立“公平为先”的价值观念, 增进社会的整合与稳定, 同时这也是加快城市化发展的有效措施, 我国城市化滞后的重要原因即在于农民工难以有效转化为城市人, 而农民工社会保障制度的建立能更快地促进这一转化^[4]。

此外, 农民工社会保障建设不管是对发展社会保障事业还是对农民工自身都具有积极意义: 把农民工纳入社会保障体系, 可以在一定时期弥补国有企业职工可能出现的保险金支付不足, 有利于城市社会保障体系的改革, 农民工作为社会边缘人, 他们应有社会保障制度来维护自身权利, 建立农民工社会保障制度可以进一步完善我国社会保障制度^[5]; 农民工从事的大多是苦、累、脏、险的工种, 受工伤、疾病困扰可能性非常大, 社会保障是农民工实现基本生存与发展的客观需求, 也是他们反贫困的一条渠道^[6]。

二、农民工社会保障的现状调查

目前, 我国跨区域流动的农民工有 1.2 亿, 每年还在净增 500 万, 农民工已经成为我国产业工人中的主力军。他们为城市现代化建设作出了巨大贡献, 但是却游离在城市和农村的边缘, 长期被拒于社会保障的大门之外, 从某种程度上说农民工的社会保障是近乎缺失的。劳动和社会保障部社会保障研究所所长何平坦言: 目前国家尚未出台专门针对农民工的社会保障政策, 少数地方政府虽然自行制定了有关农民工社会保险的政策, 但农民工的参保率普遍偏低, 纳入现行社会保险体系的不足 20%。即使参保了, 也难以真正享受到有关待遇^[7]。劳动和社会保障部一份新近调研也显示, 目前我国农民工参保率普遍偏低——在“五大社会保险”中, 除工伤保险已有相当数量的农民工参加外, 养老保险的总体参保率仅为 15%, 医疗保险的平均参保率为 10% 左右, 失业保险、生育保险, 目前仍与绝大多数农民工无缘^[8]。笔者查阅了大量反映农民工社会保障状况的文章, 发现很多学者的调查研究也证实了这一点。

杨林琳在对珠三角农民工的社会保障进行调查后指出: 工作时间、工伤安全、工资等的连锁恶性循环已经成为制约农民工生存和发展的主要障碍, 要突破农民工的生存瓶颈, 就必须针对这些现实的问题建立一套合理的维护农民工生存发展的制度机制, 从政治地位、经济地位、社会保障多个角度改革, 切实实现农民工与社会经济、各阶层劳动者和谐发展^[9]。

杨桂宏和胡建国在对北京市某区 423 名农民工进行专题调研后得出结论: 农民工进城打工对中国社会的最大作用在于改变了中国的社会结构, 而这种结构的转变必然要推动社会管理体制的转变。但是由于中国的改革一直是单一的经济改革推进的, 社会管理体制的改革远远滞后。加之农民工的弱势地位以及传统二元体制的惯性影响等, 导致农民工城市生活的社会保障权益缺失。这里的社会保障不仅仅表现在制度化的社会保障, 如社会保险、社会救助、社会福利等, 还包括非制度化的社会保障, 如家庭保障, 住房保障, 就业保障, 收入保障等^[10]。

四川调查总队课题组为了进一步了解四川农民工社会保障的基本情况, 也于近期对成都、自贡、绵阳、南充、广元、泸州、乐山、攀枝花、平昌、温江、叙永、内江等市县的农民工进行了抽样问卷调查。调查结果显示, 城镇农民工存在着社会保障缺失的问题。调查的 570 人中, 参加工伤保险的占 13.68%, 参加医疗保险的占 8.6%, 失业保险的占 0.88%, 养老保险的占 6.32%^[11]。

李三梅对辽宁省的农民工进行调查后认为：农民工在城镇体系中，生活基本上处于一种原始状态，甚至连温饱问题的解决都存在着困难，社会保障制度对于农民工来讲是子虚乌有，这更加大了农民工的风险^[12]。华迎放在对江苏、吉林、辽宁三省进行调研的基础上也指出：目前三省农民工社会保险覆盖面很低，江苏省农民工参保率约为15%，辽宁、吉林只有10%左右，社会保险扩面征缴走在前列的大连市也只达到20%，均远远低于当地城镇企业职工的参保水平^[13]。

熊汉富、张剑在湖南省进行抽样调查后指出：农民工作了重要贡献，理应享有平等的社会保障。然而，他们却普遍被排斥在社会保障体系之外。据我们最近在长沙、宁乡、桃江、攸县等地进行的抽样调查显示，目前，43.3%的农民工没有参加任何种类的社会保险，即使参保，但由于社会缺乏有效接续和转移的制度安排，其合法利益实际上也难以得到保障和维护^[14]。

学者们不仅研究了城市农民工的社会保障状况，而且近年来研究的视角也不断拓展，提出了一些更为深入和现实的问题，比如农民工的子女教育问题，有人认为这也应该属于其社会保障的一部分。由于农民工子女无法享有与城市学生平等的教育权利，高额赞助费、借读费迫使他们游离在国家义务教育体制之外，以自发形成的边缘化方式接受教育^[15]。经典的“木桶理论”认为，一个木桶能盛多少水，不是取决于木桶上最长的那块木板，而是取决于最短的那块。和谐社会背景下，流动人口的“第二代”是否还会继续被城市“边缘化”，已经成为亟待关注和解决的社会问题。一个城市机体的健康指数正是取决于农民工及其子女这样的边缘群体的受关怀程度。

除此之外，农民工群体的性别差异性也受到关注。有研究者特别关注了女性农民工的社会保障情况，认为农民身份和性别身份使女性农民工处于弱势群体的最底层，属于“弱势群体中的弱势群体”。在关注弱势群体时，社会尤其应当对这一特殊群体多一份关爱，把保护她们的合法权益提到重要位置^[16]。

三、农民工社会保障遭遇的困境及原因

如何保障农民工问题是一个关乎国家长治久安的大问题。从现有的文献研究资料来看，农民工长期以来游离于社会保障体系之外。尽管各地根据自己的省情、地情也制定了相应的政策，但实施起来也困难重重，效果不尽如人意。

有学者从社会体制和制度方面的障碍入手，指出社会排斥是造成今天农民工在社会保障中进退两难窘境的主要原因。结构性安排和制度性安排将农民工阻隔在农村，并贴上了“农民”的身份标签，空间的阻隔和身份的另类标签又影响了农民工社会保障资源的获得^[17]。农民工社会保障制度的建立需要一个合适的社会环境和条件，然而，长期以来的城乡“二元”结构所带来严格的户籍制度、土地使用制度和劳动用工制度等，使农村富余劳动力转移面临重重障碍，而且基于客观条件局限不可能短时期改变，农民工社会保障问题在如此条件下很难取得好的效果^[18]。

有学者从农民工自身客观存在的障碍出发进行研究，指出农民工群体是一个流动性比较大的群体，这种流动性带来了技术操作和政策的困境；作为保障对象的农民工规模巨大且层次不一、构成复杂，他们对社会保障的需求也存在较大差别，而现有的政策和制度并没有对如此复杂的群体作出细分和采取相应的对策，以至于很难赢得农民工的认同和参与支持^[19]。也有研究者从农民工群体的边缘性出发，认为农民工主要分布在劳动密集型企业，工作和收入很不稳定，这种状况使其难以取得进入现有社会保障体系的资格^[20]。

也有研究者单纯站在城市社会经济发展的角度看问题，认为在13亿人口的发展中国家，由于区域发展高度不平衡，要建立社会保障体系，其经济动机是短期的，战略目标是错误的，财政上是无法持续的洋跃进，在国际竞争中是自损国际竞争力的短视国策。所以统一社保不可行^[21]。

四、构思与建议

当前，理论界对于建立城市农民工社会保障体系的基本思路，还存在着较大分歧和争论，主

要有以下几种观点:

第一种是“统一型”，即纳入城镇职工基本养老保险制度。如孙树茵、张思圆提出：城镇统一的社会保险制度其覆盖对象应该是所有工资收入者，而不是将城镇职工和“农民工”截然分开，差别对待。“农民工”一旦进城务工，他的身份就已经发生改变。因此，城镇社会保险应该逐步将“农民工”纳入到体系中来。这样才能体现社会保障的公平性，体现社会的公正性^[21]。针对目前一些地方建立的城镇农民工社会保险制度实施困难、认同度低的情况，张启春认为：应分批分步骤地吸纳进城农民进入城镇社会保障体系，同时，也要考虑到这一群体的流动性相对较强的特点，要保证已进入城镇社保系统的农民工养老、医疗个人账户的全国可转移性，特别是与农村社会保障体系的有机衔接^[23]。

第二种是“独立型”，即建立新的农民工社会保障制度。如郑功成指出：在讨论政府对农民工的社会保障责任时，有必要实事求是地进行制度安排。就像中国整个社会保障制度不可能与所谓的“国际惯例”接轨一样，面向农民工的社会保障在现阶段也不可能与城镇职工的社会保障体系完全接轨。只有采取分类分层保障的办法，才能有效地解除其后顾之忧^[24]。多次搞过此项调研的国务院体改办中国小城镇改革发展中心副研究员陈美球也认为：任何一个群体社会保障机制的建立，都必须经历一个不断完善的过程，农民工社会保障制度刚起步就要与城镇职工一样，建立含养老保险、失业保障、基本医疗保险、大病医疗统筹、工伤保险等在内的较为完善的保障体制，其可行性必须认真论证。如果盲目强行推行这种城乡接轨，很可能会增加企业和农民工的负担，吃亏最终还是农民本身，这样的结果会完全出乎人们的初衷^[25]。劳动和社会保障部社会保险研究所的华迎放也指出：为农民工专门建立弹性的个人账户制度，可为农民工提供低费率的保障平台，由于缴费较低，易为用人单位和农民工本人所接受；账户权益可累积计算，农民工看得见、摸得着，有利于调动其参保积极性；便于跨地区转移，适应农民工频繁流动需要不断转移和接续社会保险关系的情况；待遇可享受，政府只承担有限责任等^[26]。像现在的上海、成都等地为农民工建立的就是这种相对独立的综合社会保险制度。

第三种是“过渡型”，即分类分层分阶段将农民工纳入到一种可持续的社会保障计划中。如唐新民指出：当前城市农民工社会保障制度建设的迫切任务，是以农民工最迫切的需要和为农民工谋取实际利益为出发点，制定符合农民工及我国制度环境实际并切实可行的过渡性方案，以健全并实施工伤保险和面向农民工的最低生活保障两项社会保障制度为重点，逐步建立有限制、有选择、自愿性的医疗保险、失业保险和养老保险^[27]。姜丽美指出：目前我国已有许多城市实施农民工社会保障制度，但在实践过程中却未得到农民工的拥护，主要原因在于目前实施的农民工社会保障制度在计算年限、缴费办法和待遇享受等方面均缺乏弹性。所以农民工社会保障应实施过渡性质的“弹性”社会保障制度，在缴费门槛、缴费方式、缴费标准等方面因人而异，因地制宜，而且账户可随农民工流动时转移^[28]。

第四种是“回乡”型，即把农民工纳入农村社会保障体系。如杨立雄指出：农民工进城面临的是制度的壁垒与无奈，建立新的社保体系又意味着一种新的歧视，这两种保障模式无论理论上还是实践上都不具备可行性。要从根本上保障农民工的社会保障问题，“还乡”更具操作性，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，最终向城乡一体的社会保障体制过渡^[29]。与此相对应，也有学者主张健全农村社会保障体系，指出：虽然我国城镇社会保障体系建设已初具规模，但农村社会保障制度建设进展缓慢。为此，国家应加强对农村社会保障体系的调研，在科学论证的基础上对原制度进行改革，建立由国家、集体、农民三方负担的真正意义上的社会保险制度，并在有条件的地方试行新制度。这一方面有利于完善我国的社会保障体系，同时也为农民工参保提供了关系转移的途径^[30]。

除上述四种观点外，有的解决思路中没有明确提出农民工社会保障的归口问题，但他们也有自己的设想或建议。比如有学者指出在当前社会情势下，将农民工纳入城市最低生活保障体系不

失为一种更具可行性的方案^[31]。也有学者建议应在大城市建立“公共劳动”形式的社会救助体制^[32]。还有学者认为应该建立以最低生活保障为核心的农民工社会救助制度，并通过职业福利和社区服务等方式建立农民工的社会福利制度^[33]。

五、结语

综观农民工社会保障问题的已有研究，可以看到该问题越来越受到社会各界专家学者的关注和重视。据笔者在中国期刊网上的统计，1994~2000年关于农民工社会保障的文章仅有2篇，2001~2004年只有72篇，而2005~2006年达到了209篇，认识也逐渐由感性走向理性，研究视角也在不断拓展，这必将为农民工社会保障问题的解决提供有力的理论支持。同时，笔者觉得研究中也还存在不少问题与不足，有待今后注意或改进。

首先，研究在总体上还不很深入。虽然近年来针对农民工社会保障问题的研究论文数量有很大进展，但其中比较正规的专门性研究比较稀少尤其是著作更为缺乏；从研究的拓展情况来看，现有研究大部分着眼点还比较笼统，分化和展开不够；从研究的氛围来看，尽管有过一些观点的交锋碰撞，但总体还不够。

其次，研究的实证性有待加强。已有的研究基本限于纯理论和经验研究范畴，实证成分稀缺。对农民工社会保障现状以及相关情况的调研不足和缺乏第一手调研资料使得对现实状况的把握不够精确、肯定和深入，从而导致研究结论尤其是构建方案的可行性与说服力不强。而且笔者设想可以各学科联手，采用定量与定性相结合的研究方法。

第三，研究设定的解决方案还比较粗糙，系统性和实践性不足。目前各地设计的农民工社会保障制度五花八门，当然每个制度模式的设计都有其优点和长处，但问题的关键是如何整合这些制度，使其成为一个能够在全国范围内实施的、设计合理的、能被政府、企业和农民工以及研究者共同接受的农民工社会保障模式，这个还有待于进一步探讨。

第四，研究的国际视野与经验借鉴有待重视。“他山之石，可以攻玉”，西方国家城市化过程中也曾出现过劳动力转移问题，我们的改革发展可以合理借鉴他国经验教训，在农民工社会保障问题上亦应如此。然而综观现有研究，对国外相关研究成果和举措的引进与参考明显不足，基本上是处于空白状态。

参考文献：

- [1] 袁志刚.“流动人口”与社会保障[J].人大复印资料 社会保障制度,2003,(9).
- [2] 董理.我国农村非农业群体的社会保障制度探析[J].武汉理工大学学报,2001,(5).
- [3] 郑功成.农民工社保背后的七大问题[J].半月谈,2004,(7).
- [4] 董理.我国农村非农业群体的社会保障制度探析[J].武汉理工大学学报,2001,(5).
- [5] 魏丽艳.边缘群体——城市农民工的社会保障探析[J].江西行政学院学报,2003,(3).
- [6] 郑杭生,洪大用.重视和发展城市农民工的社会保障事业[J].学术交流,1994,(5).
- [7] 本刊记者.农民工社会保险如何推进——访劳动保障部社会保障研究所所长何平[J].中国劳动,2006,(10).
- [8] 刘声.社保高门槛让农民工望而却步[Z].中国青年报,2005-08-10.
- [9] 杨林琳.试论农民工的社会保障问题——以珠三角为例[J].科技创业月刊,2006,(1).
- [10] 杨桂宏,胡建国.农民工城市生活社会保障的实证研究——以北京市X区423名农民工为例[J].调研世界,2006,(8).
- [11] 四川调查总队课题组.四川农民工社会保障状况调查[J].四川省情,2006,(1).
- [12] 李三梅.从辽宁省农民工现状看农民工社会保障需求[J].东北财经大学学报,2005,(2).
- [13] 华迎放.农民工社会保障:思考与政策选择——来自江苏、吉林、辽宁的调查[J].中国劳动,2004,(10).
- [14] 熊汉富,张剑.湖南农民工社会保障问题及其对策研究[J].湖南行政学院学报,2006,(1).
- [15] 赵蓉,李泉.农民工子女教育问题探析[J].甘肃农业,2006,(1).
- [16] 吕红平.农民工中的女性群体更需要社会关注[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2004,(1).
- [17] 成华威.农民工社会保障中的社会排斥[J].社会科学辑刊,2006,(6).
- [18] 沈净,庄芮.建立农民工社会保障制度的时机和途径探析[J].经济师,2006,(3).
- [19] 贾丽萍.构建农民工社会保障体系不能忽视该群体的复杂性[J].调研世界,2006,(4).

(下转第70页)

差、收入越是得不到保障者的满意率越高。关键在于收入有一定保障者对社会地位和生活水平的平均期望值高，低保政策给予的社会保障或优惠政策对他们而言，犹如杯水车薪，满足不了他们的要求，所以即便得到了相应的救助仍然不满意。但对收入几乎得不到保障者而言，基本的温饱 and 生存是最迫切也是最重要的事情，各级政府给予的救助犹如雪中送炭，解了燃眉之急，因此觉得“党的政策好”，对低保措施的满意率较高。

2. 生存压力很大，最低生活保障仍力不从心。具体体现为以下3点：（1）近一年内受挫的低保对象因为挫折造成心理压力和生存压力增加，低保措施给予的保障已不能解决新增加的责任，因此对低保措施的满意率低。研究还显示受挫项目越多，满意率越低。（2）北京市民政局调查显示低保对象就业率只有6.5%^[5]，近一年内工作受挫的低保对象面临很大的经济压力和再就业的压力，原先就窘迫的经济状况变得更加艰难，最低生活保障扭转不了生活的拮据，因此对低保措施的满意率比工作未受挫者低得多。（3）低保对象比非低保对象承受的生存压力大得多^[6]，其中61.8%已出现心理压力导致的睡眠障碍，78.2%心理测试结果为阳性，他们对低保措施的满意率较低。

综上所述，影响低保措施满意率的因素表现为对生活质量和自身潜在价值的期望值，生存压力很大，最低生活保障解决不了根本问题。因此，笔者认为将低保的相关配套政策落到实处，对低保对象开展更多的职业培训以提高其再就业的机会等有助于提高低保对象对低保措施的满意率，有助于增强低保制度的实施效果，有助于建设社会主义和谐社会。

参考文献：

- [1] 民政部. 2007年5月份民政事业统计月报. <http://www.mca.gov.cn/news/content/recent/2007619151810.htm>, 2007.
- [2] 毛明华, 吕莹璐. 城市居民最低生活保障对象的社会救助研究[J]. 城市问题, 2005, (4): 95-98.
- [3] 郝丽娟, 王实. 中外低保管理面面观[J]. 山西科技, 2004, 7(4): 25-26.
- [4] 民政部. 2006年民政事业统计快报数据[J]. <http://www.mca.gov.cn/news/content/recent/200711992652.htm>, 2007.
- [5] 程慧芳. 我国最低生活保障制度的公平与效率分析[J]. 湖北水利水电职业技术学院学报, 2006, 2(1): 71-74.
- [6] 许应春, 李姝姝. 完善我国城市居民最低生活保障制度的思考[J]. 人口与经济, 2006, (2): 150-153.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第80页)

- [20] 伍强胜. 论农民工社会保障[Z]. 中国农村研究网, 2004-3-9.
- [21] 陈平. 建立统一的社会保障体系是短视国策[J]. 中国改革, 2002, (4).
- [22] 孙树菡, 张思圆. 都市边缘群体及其社会保障权益[J]. 经济与管理研究, 2002, (6).
- [23] 张启春. 谈谈进城务工人员的社保问题[J]. 江汉论坛, 2003, (4).
- [24] 郑功成. 农民工的权益与社会保障[J]. 中国党政干部论坛, 2002, (8).
- [25] 陈美球. 农民工: 社保时机成熟了吗[J]. 中国改革, 2002, (7).
- [26] 华迎放. 农民工社会保障模式选择[J]. 中国劳动, 2005, (5).
- [27] 唐新民. 城市农民工社会保障制度过渡性方案的路径选择[J]. 思想战线, 2005, (6).
- [28] 姜丽美. “弹性”社保下的农民工社会保障路径选择及改革思路[J]. 新疆农垦经济, 2006, (9).
- [29] 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, (2).
- [30] 华迎放. 农民工社会保障: 思考与政策选择——来自江苏、吉林、辽宁的调查[J]. 中国劳动, 2004, (10).
- [31] 赵蓉, 李泉. 当前农民工社会保障最佳模式选择——纳入城市低保体系[J]. 财贸研究, 2006, (2).
- [32] 李强. 城市农民工的失业与社会保障问题[J]. 新视野, 2001, (5).
- [33] 罗遐. 农民工社会保障问题研究——基于苏皖四村的一项实地调查[D]. 中国博硕士论文数据库, 2003.

[责任编辑 童玉芬]