
基于我国基本公共服务均等化的视角看 上海市农民工社会保障

【摘要】：基本公共服务均等化就是，在基本的公共服务领域，政府应尽可能地满足人们的基本物质需求，尽可能地使人们享有同样的权利。文章从常修泽对于基本公共服务均等化的内涵以及陈海威提出的三个原则出发分析了上海市《外来从业人员综合保险暂行办法》中关于农民工的社会保障，最后提出了改进的几点建议。

【关键词】：公共服务。均等化，农民工，社会保障

基本公共服务均等化是党的十六届五中全会提出的一个新的改革命题。在十七大的政府工作报告中第一次将民生建设摆在突出的位置，其中就涉及到政府关于公共服务的若干政策。上海作为中国政策的前沿阵地，这里得天独厚的优势吸引着数以万计的农民工，据统计，到2006年底，本市共计农民工数量已经达到380万。我们不仅要看到这个数量，更应该关注农民的切身利益。文章从公共服务均等化的角度再次审视了上海市于2002年9月施行的《外来从业人员综合保险暂行办法》。

一、我国基本公共服务均等化的内涵和原则

(一) 公共服务均等化的内涵

基本公共服务均等化的内涵是全体公民享有基本公共服务的机会均等、受益大体相等，同时具有较大自由选择权。^①也就是说政府要为全体社会成员生存、发展和提高担负责任，提供基本的公共产品和公共服务，并确保全体公民得到普遍平等的享受。

第一，全体公民享有的公共服务的机会是均等的。在公共服务均等化的构架下，中国全体人民应该享有公平的接受公共服务的机会，政府以及各种机构提供的公共服务也应该是针对于全体13亿人而言的，这是均等化下的理想主义。而在现实确并非如此。中国长久以来形成的二元经济结构，使得城乡之间的差距变得越来越明显。我国已经在试图将这种差距缩小，但是首要的工作就是要让机会均等。

第二，全体公民的收益大体也是相等的。这里所说的相等不是绝对意义上的相等，成熟的公共服务均等化要求在区域之间、城乡之间、居民个人之间的公共服务配置均等，这需要经历不同的阶段，且不同阶段应该具有不同标准。在我国还是探索阶段，因而实现绝对的相等也是不可能的。

第三，全体公民在接受公共服务时也具有较大的选择权。比如，国家在医疗体系中有公立医院和私营医院，所提供的服务也各具特色，公民就可以自由地选择是去公立医院还是私营医院，应该尊重公民的选择权。

(二) 公共服务均等化的原则

学者陈海威在他的论文里根据罗尔斯的基于公平的正义理论总结归纳了公共服务均等化的三大原则：受益均等原则；主体广泛原则；优惠合理原则。

1. 受益均等原则在理想状态下，基本公共服务的提供水平应该是具有统一尺度，即：趋于平均化。所有的人也都应该平等享受统一尺度下的公共服务，由此可见全体公民享有的利益也是均等的。在现实状况下，因为存在区域之间、城乡之间、居民个人之间差异，因此要将它扭转，不可能真正做到绝对意义上的均等但是这是公共服务均等化的首要任务。

2. 主题广泛性从公共服务均等化的含义可以看到，它所覆盖的范围是全体公民，包括处于社会结构中的国家管理人阶层、资本家阶层、中产阶级、劳动者阶层。②公共服务应该是包括覆盖整个社会服务的。

3. 优惠合理原则这里所说的优惠合理是对于程序过程而言的。根据罗尔斯的公平正义理论第二正义原则，其分配方式要合法分配，避免暗箱操作。这一系列过程中，政府必须公开特殊优惠的合理标准和享受范围，同时还要经过有关认可程序得到全社会公认的或者多数成员认可，以确保程序公正。

二、从基本公共服务均等化的角度分析上海市中农民工社会保障

(一) 取得的效果

在上海这个国际化大都市里，大量的农民工已经成为这个城市发展的主力军，他们离开农村进入城市，面临着和城镇人口相同的生活风险、年老、失业、疾病等生存问题，那么社会保障制度就应该发挥其应有的作用，切实保障农民工利益。

从2002年9月上海市实行《外来从业人员综合保险暂行办法》以来，在沪农民工的参保数量呈现出逐年递增的，全市的外来劳动者综合社会保险覆盖率已经达到了80%。从2003年的77万人到达了2006年的275.9万人，并且从2004年开始，这个数据就保持在200万之上，因此我们可以看出广大外来务工人员的社会保障已经取得了一定成绩。③

同时，从横向来看，上海市社保体系已经基本形成框架，有适应不同对象的城保、镇保、农保、综保。上海市参保种类分为本市城镇职工，外来从业人员和本地失业农民这三类。其对应的参保基础分别是个人工资，社会平均工资的60%。而外来务工人员的缴纳费率为12.5%。这就可以看出上海市制定的这项保险其涉及的受益群体是很广泛的。此外，上海市城镇职工与外来农民工社会保险的缴费比例，其中比例仅指企业缴费部分，不包括个人缴费。

上海市从2002年9月开始实施的综合社会保障制度是基于上海市经济结构多元化背景下，针对不同社会成员的需求制定的社会保障制度，其创新之处就在于将外来务工人员纳入到社会保障的行列中去。这就使来沪的农民工的养老、医疗、工伤得以保障。

按照公共服务均等化的内涵，全体公民享有公共服务的机会是均等，在社会保障领域里，凡属社会公民都有权利得到公共服务，但是就全国而言，近1.3亿的农民工进城务工不能得到就业、社会保险、基本医疗保险等等保障。上海市从实际出发，量身定做了这套《外来从业人员综合保险暂行办法》，为农民工在一定程度上解除了后顾之忧。从2002年9月实施以来的数据也可以看出这项政策取得了较好的成绩，这样对于大多数农民工而言，上海也就更具有吸引力。

(二) 存在的缺失

首先，农民工进入上海并且常年居住，势必会影响到当地居民的生活水平，国家的任何政策变动都将会导致市场价格变动，会使有人受益、有人受损，如果一些社会成员状况的改善补偿了其他社会成员状况的恶化，且补偿后还有剩余，就说明社会福利增加了。④按照这个补偿性原理，那么为了补偿当地居民缺失的福利水平，就会要求外来农民工每人每年缴纳大约千元的各种管理费。这个数额将是农民工年平均工资的14%-20%，农民工本身具有的流动性也就决定了他们不可能愿意缴费。由此可见，

如果用农民工所缴纳的费用来补偿上海市本地居民的福利缺失，虽然表面上看是维持了福利经济学中补偿性原则解释公共服务均等化的理论基础，但是其实质并没有真正做到公平，并没有从根本上保障农民工的利益。

其次，从表三来看，上海当地的农民工与城镇职工在最后的保险受益上也存在很大的问题。从表中的数据我们可以看到，城镇职工的缴费基础是上年度个人平均工资，而农民工的基础是上海市上一年度的平均工资。城镇职工的在各项比例中单位所出总额是 37%，而农民工的却只有 12.5%。再看其比例，城镇职工养老金部分，单位出 22.5%，个人出 8%；医疗保险部分，单位出 12%，个人出 2%；失业保险部分，单位出 2%，个人出 1%；总的来看，上海城市职工每月的社会保险费占其个人工资收入的 61.5%。另外，不少单位还给职工发放补充医疗保险和补充住房公积金，一些职工每月的社会保险费可能达到其个人工资收入的 70%。而外来从业人员每月的社会保险费是上海职工月工资的 7.5%。这差距不能简单说是城乡经济发展不平衡。^⑤

基本公共服务均等化的内涵里包含全体公民的收益大体也是相等的。虽然不可能达到绝对意义上的公平，但是这将近 10 倍的差距也是不正常的。农民工享受的保险受益是存在很大的风险的，其所有的利益并没有在公平的范围内实现。

最后，两种社会保险的支付方式也不同。以养老保险来看，城市职工养老保险金是在退休后按月支付，他们每个月都会有稳定的保险收入。而参加综合保险的农民工，是到退休年龄的时候一次性拿到一笔养老金。此外城市职工社会保险有政府作为依托，而广大农民工是要靠自己的辛苦努力，有时还要填补城市居民。目前，上海已经基本进入老龄化社会，发放社会保险每年都出现财政赤字，由政府自筹资金补足。另一方面，上海市政府会收取农民工的一定费用，作为管理外来人口的费用。这样算来，农民工实际拿到手的养老金是很少的。

优惠合理原则是对于程序过程而言的，因此在执行过程中综合保险制度还存在公平合理范围内的缺失，因此对外来务工人员的社会保障制度还需要进一步完善。

三、上海市农民工社会保障的建议

（一）加强对农民工的社会保障制度的立法

发达国家在社会保障方面都有立法经验，并且渐进地将立法趋于完善。我国尽管在 1998 年以来就建立了城镇职工养老、医疗保险的相关法律，但关于农民工的社会保障问题没有相应的立法。由于缺乏相应的法律保障，使他们的社会保障工作难以实现强制性原则，这是党和国家领导人近年来十分关注的问题。同时，很多企业主片面的追求利益最大化，瞒报应参保人数。更有企业主根本就不给农民工缴纳社会保险。这样，大部分的民工游离于社会保障的“安全网”之外就成为意料之中的事情了。全国十届人大二次会议将社会保障写入宪法：国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。这将“有力推进社会保障的立法进程。”是实现城乡统筹、科学发展观的具体表现。

（二）农民工的社会保障基金的发放引入竞争机制

依国际经验，多数国家社会保障基金一般交由私营机构而非政府机构经营管理，且由多家经营而非独家垄断。世界银行的一份研究报告显示：在全世界范围内除美国、马来西亚、新加坡等少数国家外，在大部分国家，由私营机构经营的社会保障基金收益率普遍高于由政府部门经营的收益率，这是竞争机制引入的主要益处。所以农民工从中会有更多的受益。农民工的社会保障体系设计也必须考虑基金投资运营问题，确保未来有足够的支付能力。那么加大各私营机构的竞争力度，引入多家非政府机构，建立更加完善的社会保障金的发放形式能有效的保证农民工的利益。

（三）加强对农民的培训教育

我国农民工群体的整体素质不高，在市场竞争中处于劣势，易处于失业状态。对农民工进行职业培训，对既有人力资源的挽救和水平提升意义重大。上海市松江工业园区针对于农民工的再教育培训就是很好的借鉴例子。提高农民工的技能，增强他们的适应性；培养他们良好的工作习惯，既有利于农民工自身的发展，也利于失业问题的解决，这是从农民工个人的角度，也是从根本上保证农民工自身利益的一个有效措施。

注释

- ① 常修泽. 中国现阶段基本公共服务均等化研究, 人民日报, 2007-1-31.
- ② 康新贵. 当代中国社会分层与劳动者阶层分析, 法治论坛.
- ③ 数据来源: <http://www.shanghai.gov.cn>, 上海新闻.
- ④ 于树一. 公共服务均等化的理论基础探析[J]. 财政研究, 2007, 7.
- ⑤ 南方网, <http://www.southcn.com/>

参考文献

- [1] 常修泽. 逐步实现基本公共服务均等化[N]. 人民日报, 2007-1-31.
- [2] 康新贵. 当代中国社会分层与劳动者阶层分析[J]. 法治论坛.
- [3] 陈海威, 田侃. 我国基本公共服务均等化问题探讨[J]. 中州学刊, 2007-5
- [4] 于树一. 公共服务均等化的理论基础探析[J]. 财政研究, 2007, 7.
- [5] 龙泉, 李占国. 上海农民工社会保障问题研究[J]. 商业现代化, 2007-1.