

从“二元”到“双低”：农民工社会保障的“浙江模式”探析

刘志军

陈姣姣

(1. 浙江大学社会学系, 浙江杭州 310007; 2. 上海市总工会研究室, 上海 200002)

【摘要】经过 10 多年的探索, 中国大陆形成了模式多样的农民工社会保障制度, 其中的“浙江模式”以“双低”为核心特点, 并从农民工的实际需求出发, 按照“先工伤、后医疗、再养老”的理念安排各险种的建设顺序, 辅以户籍制度的改革及就业服务与管理, 取得一定进展。但依然存在整体社会保障水平较低、非缴费性社会救助与社会福利项目基本缺失、以自由职业者身份参保受限、制度设计不完全适合农民工特点等问题。需从建设流动人口的“最低生存保障体制”、将农民工纳入最低生活保障制度、加强农民工职业培训、实行农民工分类分层保障等方面入手进行完善。

【关键词】农民工; 流动人口; 社会保障; 浙江模式

【中图分类号】 C913.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1672-433X(2010)03-0096-08

在中国特有的城乡二元体制下, 农民进城基本上是“移而不迁”, 从而形成了“农民工”这一充满矛盾与过渡色彩的规模庞大的社会群体。截至 2009 年底, 全国农民工总量已达 2.30 亿人, 其中跨乡镇农民工为 1.45 亿人, 乡镇内农民工 0.85 亿人^①。农民工从事的大都是些技术要求不高、收入低、缺少福利保障的就业岗位, 由于社会保障权益的缺失, 他们的生活条件、就业、医疗等诸多方面都处于一种随时受到威胁的状态^②。正因为农民工社会保障的缺乏, 导致农民迁移的临时性^③, 影响到城乡劳动力的有序流动。近 10 多年来, 由于农民工数量的庞大及其群体特征与社会需求的发展变化, 城市农民工的社会保障权益, 已越来越受到学术界的关注。并且已经在农民工社会保障的可行性、路径选择、制度设计、存在障碍、实践经验等方面做出了卓有成效的探索, 但对于独具特色的农民工社会保障的“浙江模式”的系统考察与分析, 尚付阙如。鉴于此, 本文将在简短梳理中国农民工社会保障的实践历程的基础上, 对浙江模式的具体内涵与特点进行分析, 探讨其存在的问题并做出相应的对策思考。

一、农民工社会保障的发展背景与制度探索

(一) 发展背景。

尽管语境不同, 与“农民工”类似的移民群体的出现是世界现代化进程中的一个普遍现象。同时, 外来移民作为一个人口类别, 也总是被排除在许多公民的社会权利之外^④。如何对这一群体提供有效的社会保障, 彰显其公民权利, 很多国家如英、法、德、美、日等已经探索出比较成熟的应对政策和机制^⑤。中国自建国后逐步形成了一套城乡二元分割的社会制度及与之相配套的割裂性社会保障政策, 从而使得中国农民工的社会保障面临着与其他国家迥异的问题。

在二元体制之下, 中国在城镇实行大包大揽式的保障, 而在农村则实行集体保障, 农民基本被排除在国家保障体系之外。改革

收稿日期: 2009-12-18

作者简介: 刘志军(1972-), 男, 湖南省武冈县人, 浙江大学讲师, 人类学博士, 主要研究人类学与农村社会保障。E-mail: liuzhijun@zju.edu.cn。

① 指农民工因户籍的限制, 在城镇中可以获得的非缴费性的社会救助和社会福利基本上处于缺失状态。

② 所谓“两低一高”指的是农民工的参保率低, 社会保障待遇低, 农民工退保率高。

开放以来,大批农村剩余劳动人口流向城镇务工经商。然而,在中国的大语境下,“城市”这一范畴在应用于个人时,指称的是人身属性而非空间标志。因此,农民虽然进了城,成为所谓“农民工”,在城镇工作与生活,却仍然归属农村,与城镇的社会保障体系基本绝缘。但在农民工方面,越来越多的人尤其是第二代农民工希望扎根都市,据李强的调查,农民工即便在城市处于失业状态,也只有 14.6%的人愿意回乡^⑦。而那些年轻的农民工更是从思想到技能均脱离农民的职业更远^⑧。随着时间的推移,第二代农民工即将成为农民工的主体,这些人对社会保障的渴求更加强烈^⑨。农民工在城乡二元社会保障政策的夹缝中苦苦挣扎的情况持续了相当长的时间,直到最近 10 多年来,各地才陆续出台政策,力图探索一条国家、企业、农民工等都能接受的合适的农民工社会保障制度,取得了不少进展。据王冉、盛来运利用 2006 年国家统计局城市农民工专项调查数据进行的分析表明,全国城市农民工参加养老保险、医疗保险、工伤保险的比例分别达到 26.63%、26.23%和 32.54%^⑩,相比前几年有了明显改善。但问题仍然突出,正在形成的社会保障体系在很大程度上是分散的、割裂的,职业群体、经济部门、地理区域及居民身份不同,获益也不同^⑪。概括起来,“多种模式、各行其政、结构性缺失”、“两低一高”是当前农民工社会保障制度的基本格局,其整体社会保障水平依然低下。

(二)制度探索。

如何对农民工进行社会保障?这涉及到一个制度选择的问题。从制度建设上来看,目前关于农民工社会保障的政策法规建设不足,缺乏具有可操作性的全国性立法。在全国性的有关劳动保障立法中,在其适用范围上都只是对企业类别作了列举规定,而对职工类别未作明确列举。虽然就法理而言,其中应当包括农民工,但由于它们都没有就农民工社会保障的特殊权益做出规定,因而对于农民工的社会保障而言,缺乏可操作性。

因此,农民工在社会保障方面处于一个尴尬的中间地带,是“进城”还是“回乡”,抑或另辟蹊径,理论界看法不一。李迎生主张相对独立的社会保险制度^⑫,郑功成提出了“分类分层保障农民工的权益”的看法^⑬,杨立雄则认为以上两种方案都不可行,认为“还乡”更具操作性,即把农民工纳入农村社会保障体系,并加快改革和完善农村社会保障制度^⑭。各地因而在建立制度的具体路径上有所不同,呈现出多种模式并存的局面,我们可大致将其归纳为“广东模式”、“上海模式”及“浙江模式”三大类型。

1. 广东模式。这种模式以广东省首先于 1994 年实行并最具代表性,此后,河北、山西、甘肃等省份也陆续制定了相类似的政策。该模式将农民工直接纳入现行城镇社会保险体系,农民工与城镇职工实行同等缴费、享受同等待遇。也称“直接扩面模式”。

这种模式看似公平,但在实践中,农民工的退保率很高,存在着反复参保退保的现象。如广东省有的地区农民工退保率高达 95%^⑮。更有批评者认为,广东省事实上已将这种农民工强制性社会保险变成了城市社保基金的“提款机”^⑯,其弊端可见一斑。

但该模式也不无优点,虽需承担国有企业历史负担而造成的畸高费率,却比较适合工作较为稳定、流动性不强的农民工群体^⑰,在实施上也因无需另起炉灶,从而节约了行政成本。

2. 上海模式。该模式以上海为代表,于 2002 起实行,是对包括农民工在内的外来务工人员或非城镇户籍职工实行一种完全独立于城镇职工社会保险体系之外的综合保险的模式。成都随即跟进,于 2003 年开始实施同类办法。上海模式不仅对农民工进行单独保险,还在费率水平、基金运行方式、待遇支付水平和方式等方面与城镇职工社会保险相区别。以上海为例,其费率为城镇职工的 1/4,由用人单位缴纳,基金由劳动保障部门管理,委托商业保险公司经办,实行单独立帐、独立运行。

这种做法由于采用商业化运作方式,割裂了其与基本社会保险的关系,不利于和城市社会保险制度衔接,且存在制度设计上的公平性问题,同一企业的本市职工和外来从业人员的保障待遇差距很大,不能体现同工同酬同保障的原则。此外,据 Williamson

的研究,对国家社会保障体系实行商业化运作的私有化做法将使众多的弱势群体尤其是女性、低收入工人、非正规就业者及从农村进入城市的新移民面临威胁^⑨。因此,该模式被认为只能是社会经济转型期的权宜之计。不过,这种模式门槛低,可操作性强,比较适合收入低、流动性较强的农民工。

3. 浙江模式。作为中国的经济发达地区,同时也作为吸纳农民工的大省,浙江省是最早探索农民工社会保障的有效做法的省份之一,并逐渐形成有特色的“浙江模式”。浙江模式以对农民工参加城镇职工社会保险采取不同于城镇职工的“双低”(低收费、低受益)政策、各险种顺序推进、辅之以政策的配套改革为主要特征。具体措施就是优先发展工伤与医疗保险,降低农民工参加社会保险的门槛,同时降低其社会保险受益水平,并对一些相关政策进行配套改革。

二、浙江模式的内涵与特点

(一) 各种社会保障的设计。

早在 1984 年,浙江省就开始在杭州等地开展农民合同制职工社会保险的试点工作。1994 年,杭州和宁波等地先后出台文件,在概念上取消了合同制农民工和城镇职工的区分。1997 年,省政府统一了农民工和城镇职工养老保险制度。1999 年通过《浙江省职工养老保险条例》并于 2002 年进行了修正,又于 2003 年出台《浙江省失业保险条例》,开始把农民工纳入养老保险和失业保险的范围。

浙江省对于农民工社会保障制度的设计,改变了以往养老、失业、医疗、生育五大险种齐头并进、捆绑式参保的做法,而是从农民工的实际需求出发,按照“先工伤,后医疗,再养老”的理念,安排各险种的优先建设顺序。在各险种的具体设计上,则基本以“双低”为核心特征。

1. 工伤保险。依据浙江省的规定,凡与外来务工人员签订劳动合同建立劳动关系的用人单位,必须全部参加工伤保险。截止 2006 年底,浙江省基本实现煤矿、非煤矿山企业农民工参加工伤保险^⑩。当年宁波市农民工参加工伤保险人数约占到全市参保人数的 45%^⑪。到 2008 年底,浙江省工伤保险参保人数达到 1215.85 万人,比 2006 年底净增 611 万人,两年翻了一番,基本形成一张覆盖企业、事业单位职工的“安全网”^⑫。

2. 医疗保障。尽管浙江省目前还没有形成全省统一的农民工医疗保障制度,但各地均在不断探索。宁波市 2006 年出台的《住院医疗保险暂行办法》突破了传统政策框架,允许在本市范围内与各类用人单位形成劳动关系的非本市户籍的外来务工人员参保,并规定参保人员的住院医疗保险费和大病救助金由用人单位按规定标准缴纳,个人不缴费。杭州市政府在 2006 年 1 月提出了按照“广覆盖、轻负担、低标准、保基本”的原则制定《杭州市外来务工人员医疗保险办法》的思路,并于 2007 年出台了适合农民工特点的“低筹资、保大病、保当期”的保障办法。温州市随后于 2008 年出台《温州市区农民工医疗保险暂行办法》,具体措施与杭州大同小异。这些举措实际上也是奉行的“低收费、低受益”的双低策略,并考虑到了农民工流动性强的特点,有条件地允许自由续保。

3. 养老保障。浙江省于 2003 年 8 月在全国率先实行“低门槛进入、低标准享受”的农民工基本养老保险。具体做法是在现行城镇社保制度的框架内,将农民工养老保险的企业和个人缴费分别降至职工月平均收入的 12%和 4%(城镇职工为 22%和 8%),其享受的待遇略低于城镇职工。2007 年,杭州市在上述意见的基础上,出台《杭州市基本养老保障办法》,允许原在杭就业并参加市区职工基本养老保险缴费满 10 年的非杭州市区户籍从业人员,在终止或解除劳动合同后以城镇个体劳动者参保缴费办法继

续参加职工基本养老保险,进一步体现了对农民工迁移性特点的特别关注。

4. 失业保障。浙江省通过制定《浙江省失业保险条例》,从全省立法的高度将农民工纳入失业保障的范围,奉行的也基本上是“双低”原则。该条例规定,农民合同制职工本人不缴纳失业保险费,失业后发给一次性生活补助费,补助标准不低于相同缴费时间的城镇职工可以享受失业保险金总额的40%。《条例》还结合浙江省外来工较多、流动性大的特点,增加了失业人员可以选择在原用人单位所在地或者户籍所在地享受失业保险待遇的规定,为失业人员享受失业保险待遇提供了方便。

5. 医疗救助。值得一提的是,浙江省的某些医疗救助方案已覆盖到农民工。早在2005年,杭州市上城区21个小区的红十字医疗救助站就已全部向外来就业人员敞开大门,在首诊医疗单位领取医疗救助卡后,就可享受挂号、诊疗、B超费用全免等多种优惠。下城区则成立了杭州市首家民工医院,在这里看病的外来创业人员可享受医疗费用“十免十减半”的优惠,所有药费在参照省市统一招标价格的基础上再减免5%。2008年,温州出台《温州市区外来困难务工人员医疗救助试行办法》,规定市区外来困难务工人员因病在定点医疗机构住院期间发生的医疗费用,扣除相关补助部分之后,在1个自然年度内,累计医疗费用个人自负金额超过5000元的,可依照总额大小获得25%—35%的医疗救助。

(二) 配套政策的改革。

在探索各种针对农民工的社会保障设计以外,浙江省还努力改革和完善与农民工社会保障密切相关的一些政策。其中又以户籍制度的改革最为引人注目。

1. 户籍改革。给户口“松绑”,浙江一直走在全国的前列。1997年,浙江省在全国率先推出购房落户政策。2000年底,浙江省又在全国率先取消进城控制指标和“农转非”计划指标。2002年4月,浙江在户籍制度改革上又先后出台诸如“县(市、区)及以下地区统一实行按居住地登记户口”、“婚姻关系确立后一方将户口迁至配偶常住户口所在地”、“进一步放宽大中城市购房、投资、纳税的落户标准”等政策。这些政策在很大程度上取消了农民进城的落户限制。2000—2002,浙江省迁入城镇的农民工净人数达288万,平均每天约有2600名农民变成市民^④。2008年10月1日,嘉兴市又在全国率先建立了按居住地登记户口的新型户籍管理制度,正式取消农业户口、非农业户口分类管理模式,并着手建立与一元化的户籍政策相衔接的社会经济政策。这些举措无疑为农民工通过改变户籍身份加入城镇职工的社会保障体系提供了越来越多的机会。

2. 就业服务与管理。在“以就业促保障”的理念指导下,浙江省着力完善农民工的就业服务和管理,积极开展农民工劳动就业培训。首先,浙江省大力改善农民工的就业环境。一方面废止了一些针对农民工进城务工经商的限制性、歧视性规定和收费登记项目。另一方面,不断完善公共就业服务,向农民工免费提供政策咨询、就业信息、就业指导和职业介绍等就业服务,并规范劳动力市场秩序,加强就业服务市场监管。其次,全省各地开展了农民工职业技能的免费培训,以提升农民工的就业能力和技能水平,进而提高农民工的就业率,增加其收入,提高其自我抵御生活风险的能力。以杭州市为例,仅2004年,主城区就为15.76万名农民工提供了就业基础知识培训,并举办免费劳动力交流会11场^⑤。第三,严格执行劳动合同制度,提高劳动合同签订率。浙江省从2006年12月,便全面推进劳动合同三年行动计划,以重点解决农民工集中行业和规模以下民营企业劳动合同签订率偏低的问题。各劳动保障部门也不断加强了对用人单位劳动合同签订情况、劳动合同内容及双方权利义务规定等的监督检查。

三、浙江模式的问题与应对

(一) 存在的问题。

浙江省对于农民工社会保障制度的探索与改革并非只有成功与经验,它还同时存在着失误与需要吸取的教训。而且随着第一

代农民工迈向退休年龄、第二代农民工日益壮大与走向结婚生子、置业安家,浙江省的农民工社会保障制度建设将面临更加严峻的考验。概括起来,农民工社会保障的浙江模式尚面临着以下几个方面挑战。

1. 整体社会保障水平较低,与经济社会发展水平不相称。从西方发达国家社会保障水平经济发展的辩证关系来看,伴随着社会经济发展水平的螺旋式发展态势,社会保障水平的发展轨迹也呈现一定的规律性波动,基本表现为右上倾的倒U形,即社会保障水平与经济发展水平之间有一个低水平适应-高水平调整-高水平适应的发展过程。穆怀中的实证分析还表明,社会保障水平上升最快时期是在人均GDP4000-10000美元阶段;人均GDP超过10000美元以后,社会保障水平的增长速度将放慢,进入倒置曲线第一个弯曲点;人均GDP超过20000美元后,社会保障水平在波动中开始回落^①。

数据表明,1982-2005年间,虽然浙江省社会保障支出规模以年均20.45%的速度增长,但是社会保障支出占GDP的比重平均只有3.02%,并在2000年以后呈现低水平倒退迹象。从社会保障支出增长弹性来看,浙江省社会保障支出增长弹性有13年在1以下,即浙江省社会保障水平与GDP之间不完全是高度正相关关系,不仅社会保障水平的增长大部分时间里慢于经济的增长,而且社会保障水平的增长率与GDP的增长率呈反方向变动,这与穆怀中的研究结论,即“西方主要国家的社会保障水平与GDP之间的R系数在0.9以上”的判定相比有较大差别^②。因此,从社会保障水平与经济发展的适应性来看,浙江省社会保障水平与GDP之间大部分时间里处于低水平基本适应状态,农民工社会保障作为其中的弱势一环,更是如此。

之所以出现这种不相称的结果,有人将其归结为政府的财政约束、企业对市场竞争力的顾虑及农民工的个人支付意愿和能力等的影响。浙江是农民工大省,2007年全省农民工总量已超过1800万人,占了全省从业人口的近2/3^③。很多人想当然地认为,面对如此庞大的农民工群体,浙江的政府和企业将难以承受巨大的财政压力,“缺乏经济基础”^④,而按照等人的观点,作为移民的农民工对养老金的依赖将随着时间的推移而日益增强,从而将对企业和个人形成确保社保资金的压力^⑤。此外,农民工自身的缴费能力和参保意愿也不容乐观。事实究竟如何呢?

政府财政实力方面,据统计,从1978年到2007年,浙江的人均GDP从331元增加到37128元,约合5000美元^①,已达到中等发达国家水平,进入穆怀中所说的人均GDP4000-10000美元这一社会保障水平上升最快的阶段范围。与此同时,浙江的政府财政收入也大幅增长,从1978年的27.45亿元增加到2007年的3239.89亿元,增长了117倍^②。这说明浙江的经济已跃上一个新台阶,不管是经济总量,还是政府的财政实力都已客观上为建立农民工社会保障提供了良好的经济条件和财政基础。企业的社会保障缴费承受能力方面,据2008年7月对宁波、嘉兴等地一些吸纳农民工较多的制造业企业的人工成本、利润率以及社会保险参与情况等情况的调查,企业可以承受的社会保险缴费费率大致在20%,而实际的社会保险缴费费率只占其工资总额的11.3%左右,这说明企业总体上亦具备为农民工缴纳社会保险费的能力。至于农民工,孙胜梅、陈诗达对杭州、宁波、金华、绍兴、温州、嘉兴6市的1857名农民工的问卷调查显示,农民工的社会保障参保意愿及个人缴费能力都在不断增强。只有10.05%的农民工表示不希望参加社会保险,同时,农民工的月平均收入为1413元,绝大部分农民工已能够承受其平均收入水平的3.5-7% (即每月50-100元)的社会保险缴费水平^③。

由此可见,从社会保障水平与经济发展的历史规律、浙江省政府与企业的财政支付能力及农民工本身的缴费能力与参保意味等方面来看,浙江省的农民工社会保障还处在较低的发展位置,与经济社会的发展水平及农民工的实际需求之间还很不适应,未

① 按国家外汇管理局公布的2007年12月28日公布的美元-人民币汇率中间价730.46折算。

② 资料来源:《2007浙江统计年鉴》,北京:中国统计出版社,2008年。

来还应有较大的发展空间。

2. 非缴费性的农民工社会救助与社会福利项目基本缺失。从全国范围来看,目前有关农民工社会保障制度中的社会救助与社会福利的法规制度的建设还相当落后,这使得面向农民工的非缴费性社会救助和社会福利保障项目基本缺失。浙江虽然在社会保险层面有大量比较先行的改革举措,但除了上文述及的杭州、温州等地针对农民工的医疗救助项目以外,农民工由于没有城镇户籍而基本无法获得城镇居民享受的社会救助和社会福利,如最低生活保障、子女的义务教育福利、住房福利等几乎与农民工无缘。

惟有 2003 年 8 月 1 日起实施的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,才事实上成为针对符合条件的农民工的社会救助政策。然而,由于制度上的疏漏,经费的限制,规定内容与社会实际的脱节,以及各地在救助实践中出现的应付、推诿、消极救助等不良倾向^⑤,该制度的实施只是使得以往长期遭受收容遣送威胁的农民工抛却了被无端收容、遭受横暴欺诈的隐忧,而难以享受到救助的福利。

3. 非正规就业农民工以自由职业者身份参保受限。在广大城镇,非正规就业队伍已日益壮大,成为众多农民工的生存选择,在浙江等沿海发达地区更甚^⑥。然而,浙江的农民工社会保障设计,往往多针对农民合同制职工,而对这些没有或难以订立合同关系的农民工加以限制。如 2008 年出台的《温州市区农民工医疗保险暂行办法》就明确规定,“本办法所称农民工,是指在国家规定的劳动年龄内,具有农业户口,有劳动能力,并与温州市区各类企业、民办非企业单位、个体经济组织形成劳动关系的劳动者”。也有些规定考虑到了非正规就业农民工的情况,但仍有比较苛刻的限制条件。例如 2007 年的《杭州市基本医疗保障办法》和《杭州市基本养老保险办法》允许原在杭就业并参加市区职工基本医疗保险、养老保险缴费满 10 年的非杭州市区户籍从业人员,在终止或解除劳动合同后以自由职业者身份继续参加职工基本医疗保险和养老保险。但这种缴费满 10 年的条件还是相当苛刻的。

上述限制大大缩小了能够参加社会保障的农民工的范围。因为除了小部分与用人单位签订劳动合同正规就业的农民工以外,还存在着大量无劳动合同保障,在城市中灵活就业的农民散工^⑦。据劳动和社会保障部 2004 年 4 月对 40 个城市的调查显示,农民工劳动合同签订率仅为 12.5%。浙江省的农民工劳动合同签订率虽然相对较高,但绝对值仍较低,抽样调查显示,2003 年的农民工劳动合同签订率仅为 55.47%^⑧。2006 年,温州市签订劳动合同的农民工只有 49.22%,规模较小的个私企业中的农民工则基本没有签订劳动合同^⑨。刘辉对杭州市农民工的专项调查则发现,近 60%农民工没有签订劳动合同^⑩。由此可见,不符合农民合同制职工条件的农民工仍然数量庞大,相应地也就存在着众多不能受益于相关社会保障措施的农民工。

4. 存在“政策失灵”问题。尽管浙江省已出台涵盖比较广泛的面向农民工的社会保障,但一些政策却没能得到有效落实。如劳动合同制度,依据《劳动法》,所有用人单位雇佣劳动力,都必须依法订立并履行劳动合同,劳动部在 1996 年《对〈关于临时工等问题的请示〉的复函》中进一步明确规定,所有用人单位如在临时性岗位上用工,应当与劳动者签订劳动合同并依法为其建立各种社会保险,使其享有有关的福利待遇,但正如上文所述,浙江省的农民工劳动合同签订率依然不高。即便签订了劳动合同,其中所包含的内容及用人单位与劳动力双方的权利义务规定也不对等。

另外,当前的劳动监察也存在执法不力的情况。根据国务院 2004 年 12 月颁布施行的《劳动保障监察条例》,劳动保障行政部门应对用人单位制定内部劳动保障规章制度的情况、用人单位与劳动者订立劳动合同的情况、用人单位参加各项社会保险和缴纳社会保险费的情况等进行全面监察。然而,浙江省的劳动监察执法与国内其它地方一样,尚存在一些执法部门消极不作为的现象,导致诸多农民工与企业、政府因工伤保险等问题引发的冲突与矛盾。

5. 现行制度设计不完全适合农民工。由于地区间经济社会发展差距大,中国的养老和医疗等主要的社会保险制度被分割在2000多个统筹单位(多为县市级统筹)内运行,各统筹单位之间政策不统一、费率不统一,难以互联互通,社会保险关系无法转移接续。例如,养老保险由社会统筹和个人账户相结合,按照国家现行规定,职工跨地区流动时只转移养老保险个人账户(个人缴费部分),不转移社会统筹资金,当农民工更替工作岗位和工作地点时,只允许其带走个人账户,其它缴费积累实际上是补充了当地的社会保险基金,弥补了当期资金缺口,因此,就业地区的变动对农民工来说将意味着社会保险权益的丧失^⑤。于是,当农民工在不同城市之间流动时,就会出现反复参保退保的现象。而退保只退还个人账户的个人上缴部分,农民工所积累的社会统筹部分则不再被承认,也就形成事实上的参保而不受惠。

尽管浙江省已根据农民工的实际缴费能力对社保费率作了较大幅度的下调,以“双低”办法向农民工优惠扩面,但由于社会保险关系转移接续难的问题和允许退保的政策依然存在,使得浙江省的优惠扩面成效并不显著。众多的农民工还是游离于制度保障之外。

(二)对策思考。

基于以上问题,笔者认为,可以从以下几个方面入手,来改进与完善浙江省的农民工社会保障。

1. 基于底线公平理念,将农民工纳入最低生活保障制度。所谓底线公平是指全社会除去个人之间的差异之外,共同认可的一条线,这条线以下的部分是每一个公民的生活和发展中必不可少的部分^⑥。一个公民如果缺少了这一部分,就保证不了为谋生所必须的基本条件。在实地调查中,我们发现绝大多数的农民工在务工城市都曾出现过因无法就业或遭遇意外风险变故而陷入生存困境、无法保证其基本生存底线的境况^⑦。显然,农民工能够参与的现行社会保险是远远不能应付这种情况的,而只有最低生活保障制度才能做到。在我们的调查中,几乎所有的农民工都对“低保”有着极大的需求和强烈的获取意愿,其需要之迫切甚至超过任何一种现行社会保险种。所以,浙江省今后的努力方向应该是首先为农民工设置一条底线——最低生活保障,亦即通过取消“低保”的户籍限制,实行属地管理,首先为所辖地区范围内所有生活在当地最低生活保障线以下的合同制农民工提供“低保”,以满足他们的基本生存需要,再逐步扩大到灵活就业人员。

2. 实行农民工分类分层保障。最低生活保障针对的是底线以下的部分,而底线以上部分,则可根据农民工的实际情况采取灵活多样的保障模式。

城市农民工是一个异质性很强的复杂群体,在就业的类别、稳定性、市民化程度、社会阶层等方面都有很大的分化[36]。此外,从代际角度来看,不同年龄段的农民工也有较大差异^⑧。改革开放以后出生的第二代农民工与计划经济时代成长起来的第一代农民工,在文化、观念和行为上,都有着明显的差别^⑨。因此,我们很难用一种制度安排满足所有农民工的现实需求,而必须采取分类分层保障的办法,才能有效地应对。

可以根据市民化程度和流动性的大小,将农民工群体分为两大类。第一类是市民化程度较高的农民,第二类是市民化程度较低的农民工。针对这两大农民工群体,其社会保障政策取向应该有不同的侧重点。第一类农民工群体是潜在的城市人口,可在完善现有城镇社会保障制度的基础上直接将它们纳入覆盖面,以促使其实现完全的城市化。针对第二类农民工群体,则可以推行上海模式所采用的综合社会保险计划,同时设立针对流动人口的社会救助、社会福利项目,积极保障其在城镇务工期间的各项劳动与社会保障权益。此外,针对第一代与第二代农民工及不同年龄段农民工的不同需求,还可以在上述政策内部,设立不同种类的项

目供农民工自主选择,以适应其流动性大、异质性高的特点。

3. 加强农民工职业培训。根据多数学者的研究,当前农民工社会保障面临的难点主要是收入水平低及社会保险关系转移难,其中前者尤为关键。因此,通过提高待遇、提高工资、提高就业机会与就业稳定性等方法来增加农民工的收入,才是解决问题的根本之道。Cook 在考察了中国社会转型过程中的社会保障之后,也提出了“补偿性的安排只有辅之以一套补充性的社会保障政策才有效”的观点^①,其中就包括增加对人力资源的投资。

从目前来看,农民工群体的总体知识与技术水平尚比较低,导致很多人只能从事一些非正规性、流动性大的工作,就业不稳定,收入不高,难以符合现有的农民工社会保障准入条件。为此,需要制订农民工培训计划,提高他们的就业竞争力和稳定性,提高其签约率与工资水平,以便在现有体制不变的情况下吸纳更多的农民工进入社会保障体系。浙江省虽然已在全省各地大力开展农民工职业技能的免费培训,取得了一定的成效,但这种培训还是存在周期短、技术层次低、人群覆盖面较窄等问题,实际效果还不太理想,因而需要继续加强。

4. 建设公共劳动形式的流动人口“最低生活保障体制”。由于制度建设的缓慢性、政策实施绩效的滞后性、农民工培训效果的有限性,为尽快使城市农民工在贫困与遭遇临时困难时获得社会的帮助,可考虑在将农民工纳入最低生活保障制度之前,建设公共劳动形式的流动人口“最低生活保障体制”。

早在 2001 年,李强就提出了这一理念^②。虽然中国已于 2003 年出台《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,在各主要县市设立救助站,帮助有需要的流浪乞讨人员及一些遭遇临时困难的农民工等流动人口。但由于经费紧张,这一救助措施的覆盖面仍十分有限,且只局限于提供短期住宿及返乡旅费,远远不能解决农民工家庭的临时困难。因此,上述的“最低生活保障体制”的建设仍有必要。具体做法是由政府提供公共服务型的劳动机会,如街道清扫、城市绿化护理、垃圾处理、社区服务、公共设施管理等临时性工作,让那些遭遇失业困扰的农民工在自愿的前提下实现过渡性的就业,以实现自力更生式的救助。为这些公共服务性的就业岗位提供的薪酬宜适度,且应规定最长期限,以确保其过渡性与最低生活保障性。

四、结语

农民工社会保障作为一个单独的议题提出,是具有鲜明中国特色的一大现象。在既定的政治制度与历史形成的城乡二元分割性社会保障框架的现实约束下,如何因应时势的变化,进行与时俱进地制度修改和政策创新,满足农民工这一新兴社会群体的巨大的潜在社会保障需求,是摆在中国各级政府面前的艰巨而又必须努力完成的任务。

浙江省吸纳了中国约七分之一的跨乡镇就业农民工,是中国领风气之先的沿海发达省份之一,也是最早探索农民工社会保障之路的省份之一。由上文的分析可以看出,以“双低”为核心特点的农民工社会保障的“浙江模式”,虽有许多不尽如人意的地方,但处在探索过程中的许多做法和理念,仍值得称道。它与“上海模式”及“广东模式”一起,有助于最终形成一张覆盖所有农民工的全国性社会安全网,为建设中国正在规划中的和谐社会提供有益的改革范式与经验教训。

参考文献:

- ① 中国国家统计局农村司. 2009 年农民工监测调查报告 [EB/OL] [2010-03-19]. <http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319-402628281.htm>.
- ② 李强,唐壮. 城市农民工与城市中的非正规就业 [J]. 社会学研究, 2002 (6).

-
- ③ R TAO, Z XU. Urbanization, Rural Land System and Social Security for Migrants in China [J]. Journal of Development Studies, 2007(7).
- ④ A DEUMERT, et al. Global Migration and Social Protection Rights: The Social and Economic Security of Cross-Border Students in Australia[J]. Global Social Policy, 2005(2).
- ⑤ D PAPARELLA. Social Security Coverage for Migrants :Critical Aspects [M]. Geneva: International Social Security Association. 2004.
- ⑥ 刘芳. 国外“农民工”社会保障经验及其借鉴[J]. 乡镇经济, 2007(6).
- ⑦ 李强. 民工无保障, 市民不安全[J]. 改革内参, 2001(3).
- ⑧ 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).
- ⑨ 董延芳, 刘传江. 第二代农民工社会保障及相关问题分析[J]. 保险研究, 2008(5).
- ⑩ 王冉, 盛来运. 中国城市农民工社会保障影响因素实证分析[J]. 中国农村经济, 2008(9).
- ⑪ J C B LEUNG. Social Security Reforms in China: Issues and Prospects[J]. International Journal of Social Welfare, 2003(2).
- ⑫ 李迎生. 从分化到整合: 二元社会保障体系的起源、改革与前瞻[J]. 教学与研究, 2002(8).
- ⑬ 杨立雄. 建立农民工社会保障制度的可行性研究[J]. 社会, 2003(9). 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).
- ⑭ 张喜亮. 从农民工退保看社会保障制度的完善[N]. 工人日报, 2006-01-09.
- ⑮ 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[M]. 北京: 中国言实出版社, 2006: 248.
- ⑯ 李爱芹. 我国农民工社会保障制度的缺陷和完善——以广东模式和上海模式为例[J]. 农业现代化研究, 2009(3).
- ⑰ J B WILLIAMSON, C DEITELBAUM. Social Security Reform: Does Partial Privatization Make Sense for China[J]. Journal of Aging Studies, 2005(2).
- ⑱ 浙江省实施“平安计划”, 切实保障农民工合法权益[EB/OL][2006-10-20]. <http://www.gov.cn/gzdt/2006-10/20/content-418859.htm>.
- ⑲ 宁波市全面建成农民工三大社保平台[EB/OL][2006-12-28]. <http://www.nanhu.gov.cn/-sites/article-display.jsp?articleid=29140>.
- ⑳ 浙江: 工伤保险基本实现全覆盖, 参保突破 1200 万人[EB/OL][2008-12-12]. <http://zjnews.zjol.com>.

cn/05zjnews/system/2008 /12 /12 /015075228. shtml.

- ② 田炳信. 中国第一证件——中国户籍制度调查手稿[M]. 广州:广州人民出版社, 2003: 262.
- ③ 翁若川. 杭州市委出台《关于做好外来务工人员就业生活工作的若干意见》, 让外来务工人员乐在“天堂” [N]. 杭州日报, 2006-01-05.
- ④ 穆怀忠. 社会保障水平发展曲线研究[J]. 人口研究, 2003(2).
- ⑤ 王晓琴, 等. 浙江省社会保障水平与经济适应性的研究[J]. 学术论坛, 2008(5).
- ⑥ 孙胜梅, 陈诗达. 农民工社会保障的经济可行性分析及对策——以浙江省为例[J]. 人口与经济, 2009(4).
- ⑦ 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).
- ⑧ G RAMIA, et al. The Compliance Challenge: Implications for Social Security in The People's Republic of China [J]. International Social Security Review, 2008(1).
- ⑨ 刘志军, 周博. 救助管理工作的问题与对策——基于浙江经验的反思[J]. 广西民族大学学报, 2009(6).
- ⑩ Z LIU. Casual Workers in Hangzhou[J]. Chinese Sociology & Anthropology, 2009(3).
- ⑪ 周大鸣, 周建新, 刘志军. “自由的都市边缘人”——东南沿海散工研究[M]. 广州:中山大学出版社, 2007: 222.
- ⑫ 沈长仁, 等. 浙江省农民工社会保险问题初探[EB/OL][2005 - 04 - 28]. <http://www.zj.molss.gov.cn/jpm/portal?action=infoDetailAction&eventSubmit-doInfoDetail=doInfoDetail&id=602>.
- ⑬ 农民工劳动合同签订率缘何不高[EB/OL][2007-07-16]. <http://www.zjhrm.com/data4-see.asp?type-id=29&id=4404>.
- ⑭ 刘辉. 基于农民工权益的劳动合同问题研究[J]. 新西部, 2008(12).
- ⑮ 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).
- ⑯ 景天魁. 底线公平与社会保障的柔性调节[J]. 社会学研究, 2004(6).
- ⑰ 李培林. 流动民工的社会网络和社会地位[J]. 社会学研究, 1996(4). 唐灿, 冯小双. “河南村”流动农民的分化[J]. 社会学研究, 2000(4). 刘传江. 农民工生存状态的边缘化与市民化[J]. 人口与计划生育, 2004(11).
- ⑱ 王春光. 新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系[J]. 社会学研究, 2001(3).
- ⑲ 刘传江, 程建林. 第二代农民工市民化:现状分析与进程测度[J]. 人口研究, 2008(5).
- ⑳ S COOK. From Rice Bowl to Safety Net: Insecurity and Social Protection during China's Transition [J]. Development

Policy Review, 2002 (5).

⑩ 李强. 城市农民工的失业与社会保障问题[J]. 新视野, 2001 (5).