

文章编号:1002-980X(2007)09-0123-06

合肥市、芜湖市农民工社会保障调查 及其解决思路分析

肖双喜¹, 徐玲²

(1. 安徽农业大学, 合肥 230061; 2. 安徽建筑工业学院, 合肥 230022)

摘要:在调查的基础上阐述了安徽省合肥市与芜湖市的农民工社会保障现状,指出农民工内部差异较大,对社会保障需求客观上存在较大差异。在分析两城市农民工社会保障问题的基础上,本文提出分步实施、分类保障,逐步将农民工与城镇居民纳入同一社会保障体系的思路。“分类保障”指出部分农民工现在可以纳入到现有的城镇社会保障体系当中;另部分农民工不应该办理养老保险但应有大病与工伤保险,部分农民工暂时可以不要任何保障。“分步实施”指出中央政府首先实施分类保障,在此基础上建立全国统一的、低缴费率的社会统筹,并最终将全部农民工纳入到现有的社会保障体系当中。

关键词:合肥市;芜湖市;农民工;社会保障

中图分类号: F324 **文献标志码:** A

1 农民工社会保障主要研究成果综述

农民工社会保障是现在社会需要迫切解决的问题之一。现有的主要研究成果根据其主要观点,按时间顺序梳理如下:郑功成提出要分层分类保障农民工权益并尽快建立农村社会保障体系^[1];杨立雄认为将农民工纳入到农村社会保障体系当中是最合适的选择^[2];盛荣、赵冬梅与曹阳认为农民工可以“土地换保障”;华迎放、卢驰文提出要分轻重缓急建立农民工保险,取消户籍中对农民工的歧视^[3-4];赵殿国指出可以对农民工保险进行分类指导,让部分社会统筹资金和个人账户资金一起随农民工进行流转^[5];卢海元认为可以建立一种将单位交费与个人交费全部纳入个人账户的弹性制度^[6];赵立航提出可以试着建立一个作为农民工稳定载体的农村劳务输出公司为农民工办理社会保障事务;张喜亮、吕茵强调要完善农民工的社会救助体系;申曙光、展凯对全国各地实施的主要社保模型进行了精算并指出了各自的优点与不足^[7]。现有的研究成果在部分险种方面已经取得共识,那就是农民工应该无条件享有

工伤保险、医疗保险(尤其是大病保险),养老保险与失业保险因为存在分歧和操作困难而成为需要继续研究的问题。

纵观上述成果,农民工社会保障研究尚有两方面不足:第一,较少从农民工视角进行研究,现有的农民工社会保障政策制定中缺乏农民工的声音。第二,对农民工养老保险存在的问题总结、分析非常多,但其焦点问题关注不够。若一项政策有许多问题,其中必有一个是最关键的,但所有的研究成果未能指出该焦点问题。

2 调查主要结果

为找到农民工社会保障体系建设的最关键制约因素并真正从农民工角度对该问题进行思考,本课题组于 2006 年 5 月 26 日—6 月 15 日,分别在合肥市的庐阳区、瑶海区、包河区、蜀山区以及芜湖市的镜湖区、新芜区、鸠江区、马塘区(芜湖市进行了新的区划调整,这里使用的是原区划名称)进行实地问卷调查。调查样本为 300 份,实际有效样本 259 份,样本实际覆盖了农民工主要从事的 14 个行业。在具体调查中适当增加了农民工人数较多行业(建筑、个

收稿日期:2007-04-16

基金项目:安徽省人事厅高等学校青年教师科研资助项目(2005jqw040)

作者简介:肖双喜(1974-),男,安徽合肥人,安徽工业大学讲师,农业经济管理硕士,主要从事农业经济研究;徐玲(1975-),女,安徽建筑工业学院管理工程系,管理学硕士,讲师,从事运筹与管理工程教学与研究。

体商贩、餐饮服务)的样本量。调查结果显示农民工的现状与现行的政策有一定差距。

2.1 农民工内部差异较大

1) 农民工是否回农村的意愿差异较大。在问及如果在城市中找不到工作是否回农村时,近 40 %的年青农民工表示肯定不回农村,46 %农民工实在没办法才回,仅 10 %农民工愿意立即回去。调查发现一些年青农民工由于家中田地数量少而且自己从未学习种田技能而设法留在城市的意愿非常强烈。另外 46 %的人也有留在城市的愿望,但他们在农村可能有一些田地,所以他们会走投无路时返回农村。还有少部分年纪较大的人还是愿意回到农村,他们到城市里打工只是为了增加收入。

2) 农民工工作稳定性差异极大。调查显示,工作流动性较强,但一直在城市工作的农民工占了 45.9 %,仅在农闲时到城市打工的占 15.2 %,还有 25.3 %的农民工不仅一直在城市工作而且有稳定的工作和自己的住房,他们实际上已经成为城市居民(见图 1)。

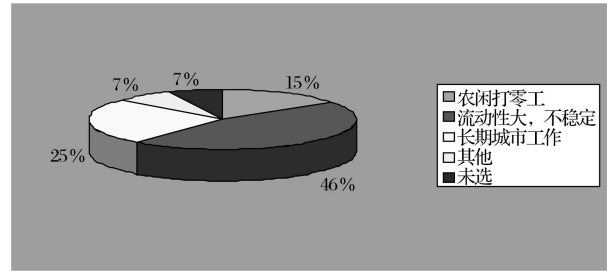


图 1 农民工工作的特征

注:本文中图表的资料均来源于本次调查

3) 农民工购买保险的态度差别较大。有 52.1 %被调查的农民工认为有必要买保险但现在不是很急,14.4 %的人认为买保险非常必要,应该尽快买,25.7 %的农民工认为没有必要买。还有另 7.8 %的人没有选,他们可能没有认真考虑过这个问题。

2.2 农民工在城市工作风险增加,对社会保障有强烈的潜在需求

1) 农民工在城市中面临的主要风险。调查显示,农民工现在面临的风险主要有失业、疾病和工伤,各自所占比例分别是 33.5 %,32.6 %和 18.6 %。大部分的农民工对养老问题尚未进行深入考虑,而且他们相信自己的家庭与储蓄,所以认为有养老风险仅有 14.8 %。这表明对农民工的保障设计不能由设计者的主观确定,要从农民工角度进行重新设计,将他们重视的失业、病症、工伤保障建立起来,而

农民工暂时未考虑的养老保险因为条件不成熟可以在以后实施。具体结果见下表。

表 1 在城市面临的危险

风险	频数	百分比
失业	146	33.5
疾病	142	32.6
工伤	81	18.6
生育	18	4.1
养老	37	8.5
其他	12	2.8
合计	436	100.0

2) 农民工存在失业风险。调查显示,农民工平均失业达 2.32 月。在其失业后,他们的生活来源主要靠向朋友、老乡借贷或由其他家庭成员帮助。农民工失业风险产生的原因可能主要来自两个方面:一是部分刚开始工作的年青人由于缺乏技能,工作难找且报酬较少;二是部分农民工家庭开支较大,他们所挣得收入绝大部分都邮寄回家,一旦失业则生活困难。

3) 农民工存在养老的潜在风险。农民工在养老方式选择上主要信赖自己的储蓄和子女,两者超过 80 %。但是在计划生育政策影响下,每个家庭子女数量都在减少,使将来赡养上辈的压力很大。一旦子女出现意外,他们就可能“老无所依”。现在农村与城市出现的各种不孝行为已经展现了这种苗头。

4) 农民工存在工伤与疾病风险。调查显示,工伤由工作单位和农民工共同分担的并且占了总数的 29.6 %,由自己花钱解决的占 28.1 %,工作单位解决的占 21.7 %,由保险公司解决的占 13.8 %。这意味着农民工在出现工伤时 60 %的情况下需要自己解决,其中近 30 %是完全由农民工自己负责。这种现状给农民工带来了大量不可预测的风险,尤其是那些高风险行业。

农民工若生病绝大多数靠自己的储蓄或是向家庭、亲友借款。生小病的风险不大,一旦生了大病,他们整个家庭可能由此陷入贫困。调查资料显示 37 %农民工认为生病会使自己生活变得更加困难,32 %的农民工认为生病会使自己的整个家庭陷入穷困。

2.3 部分农民工参加城镇社会保障的条件已经成熟

1) 40 %农民工收入可以承受现有的社会保障。调查显示,农民工的月收入高低不等,其中最高比例

集中在 901 ~ 1 000 元,占了 24.1%,而 1 101 ~ 1 500 与 1 500 元以上的各占 12%左右,平均月收入在 940 元左右。按合肥市目前的缴费水平,月收入 1 000 元左右及以上的农民工可以承受。

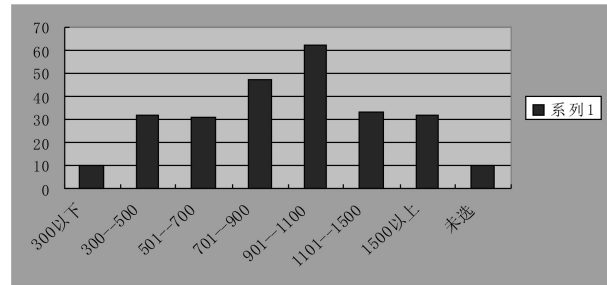


图 2 月收入情况

2) 部分农民工的工作相对稳定。37.7%的农民工在一个工作岗位 2 ~ 3 年,10.9%的农民工是 3 ~ 5 年,五年以上的占 11.3%,这些农民工大部分都已掌握了一定的技术或能力,有相对较高的收入,不愿频繁的转换工作岗位。这部分农民工已经初步具备了加入社会保障的能力。

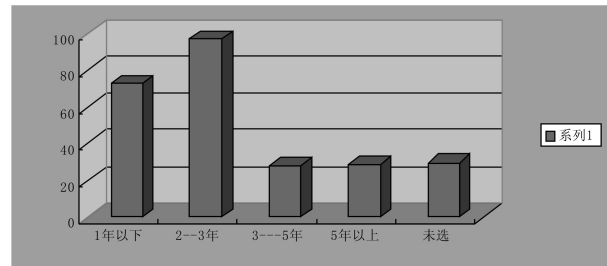


图 3 在一个单位工作的时间

3 社会保障存在的主要问题及其原因分析

3.1 农民工社会保障存在的主要问题

1) 现行的农民工社会保障政策与农民工实际状况有一定差距,这使农民工总体参保率低。调查显示,68.9%的农民工没有买任何保险,这表明绝大多数的农民工是游离在社会保障体系之外的。约 30%的农民工虽然买了部分保险,但是能享受完整社会保障的几乎没有。这与本次调查农民工有较高保障需求的实际情况相矛盾。

2) 养老保险参保率低且有苦难言退保现象。相关调查显示合肥市养老保险参保率不足 1%^[8],在允许退保后,仅 2005 一年就有 800 人退保^[9]。当然农民工养老保险参保率低与退保率高不是合肥与芜湖的单独现象,全国各地都有参保率低和退保的现象。曾有报道说,深圳宝安区沙井社保站曾出现过

一天 600 多名农民工排队退保的场面^[10]。全国退保的必然现象一定与相关政策设计偏差有关。

3.2 总体参保率低原因分析

调查显示,农民工总体参保率低原因是由多方面造成的。有农民工自身因素、企业因素、制度因素和环境因素等。调查结果见下表。

表 2 农民工购买保险比例较低的原因

原因	频数	百分比
不清楚	68	26.3
不合算	35	13.5
想买,但单位不愿买	9	3.5
想买,但收入低	76	29.3
工作不稳定,不方便	46	17.8
打零工,很快回农村	16	6.2
其他	9	3.5
	259	100

1) 对社会保障知识不了解。调查显示,约有 64.2%的人对社会保障制度有所了解,但这种了解到何种程度我们不得而知,部分农民工只是知道有保险这回事,或者知道有几种保险,但是这些保险对他们的帮助却无法知道。另外 25.3%的人对此根本不知。只有 6.2%的农民工对社会保障制度比较了解(见图 4)。在农民工对社会保障根本不了解的情况下让他们参加各种社会保险,并让他们从已经很少的收入中拿出相当一部分作保费,其难度可想而知。

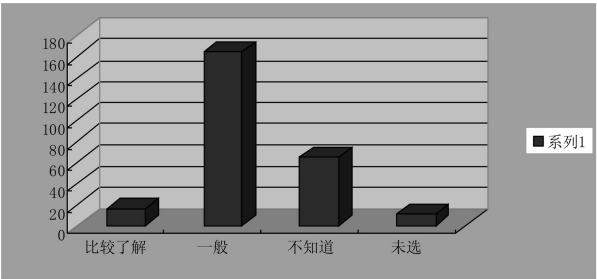


图 4 农民工对社会保障制度的了解情况

2) 想买,但收入低。35.3%的农民工已经认识到购买保险对其有好处,但是他们由于自己收入不高,现在还无暇顾及将来的养老和疾病问题,只能放弃。

3) 工作不稳定,购买不方便。由于工作不稳定农民工无法在一个地方长久工作,需要不停地换工作与地点。按目前国家养老保险制度设计,经过组织、人事、劳动部门批准调动工作的人员,社会保险关系可以顺利转移接续。可是对农民工来说,他们

变换工作岗位、地点,完全是个人行为,涉及不到人事、组织的问题,因此,养老关系转移接续极其困难。而且由于各地的社保基数不相同,养老基金缺口都比较大,为了维护本地职工的利益,不少地方人为设置障碍,阻碍农民工社保的异地转移。^[11]

4) 不合算。农民工一般收入不高,而家庭开支往往是刚性的。将收入用于购买社会保障还不如满足当前急需的消费。还有农民工认为自己生大病可能性极小,如果交钱而不看病那钱就白花了。

5) 打零工,很快回农村。由于在城市呆的时间短,他们觉得任何保险都不需要,毕竟他们的生活主要在农村。而且在现在的社会保障制度下,农村与城市无法接轨,农民工在城市内缴纳的社会保险,回到户籍地既无法续保也不能享受相应待遇,因此没有多大实际意义。

6) 想买,但单位不愿买。企业为了降低成本尽量不为农民工购买一些保险。农民工由于珍惜工作机会再加上不了解情况,也并不提相应要求。这样想买保障也无法得到。

3.3 养老保险拒保和退保的原因分析

从现有的资料来看,安徽两城市农民工拒绝参加养老保险并积极退保的原因和全国其他城市一样,主要有以下几个: 缴费时间长。按规定,参保农民工需要在一个地方累计缴费 15 年以上才能享受退休金。但农民工频繁流动,不可能在某一个地方打 15 年工,也很少有单位会这么长时间雇佣他们。 收入水平低。各地养老保险交纳从几十元到上百元不等,低收入的农民工难以承受。 养老保险转移困难。根据我国养老保险制度设计,只有经过组织、人事、劳动部门批准调动工作的人员,社会保险关系才可以顺利转移接续。但农民工变换工作岗位、地点完全是个人行为,不涉及人事、组织问题,因此,养老关系转移接续极其困难。而且为维护本地职工的利益,不少地方人为阻碍农民工社保的异地转移。此外,农村与城市社保制度无法接轨,农民工在城市内缴纳的社会保险无法回到其户籍所在地,所以养老保险对他们而言没有多大意义。 农民工对复杂的养老保险认识不清,对养老制度缺乏信任,总是“担心走的时候拿不到钱”。

上述原因可以归结为三个方面:农民工对社会保障体系的不了解,社会保障体系的不统一以及高缴费率的社会统筹。在这三个方面,高缴费率在很大程度上是由于社会统筹不统一导致的。因此,农民工社会保障最大制约因素就是全国分割的社会统

筹。具体分析见图 5。

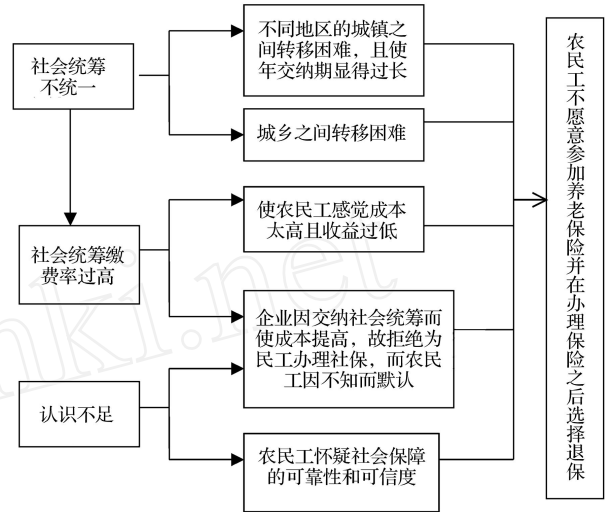


图 5 农民工养老保险拒保与退保原因示意图

首先,社会统筹的不统一使不同地区之间、城乡之间转移困难,很多参保的农民工无法享受社会统筹部分。其次,社会统筹的不统一使一部分地区的缴费率过高,这使很大一部分的农民工缺乏参保能力,也使一部分企业迫于成本压力而拒绝为农民工交纳。最后,对社会保障认识不清使部分农民工不信任社会保障。上述综合起来,就使农民工总体参保率低并不断有退保现象。从现有资料分析,养老保险社会统筹全国不统一是最大制约因素。

4 解决思路

根据调查资料及全国其他地方情况,本文提出这样的解决思路:全民宣传,分步实施、分类保障,在一个合理的期限内将农民工纳入到城镇社会保障体系当中。全民宣传目的是让所有公民都理解社会保障作用,这是一切工作的基础。分步实施指将整个农民工保障体系建设分成二步走,第一步,在现有的条件下对农民工进行分类保障。将一部分条件成熟的农民工直接纳入到城镇居民的社会保障体系当中;另外一部分流动性非常强的农民工则根据他们需要提部分保障,及时暂停不适合于他们的养老保险;对于仅在农闲到城市打零工的农民工暂不提供保障(可以将他们放到农村社会保障体系当中)。第二步,解决社会统筹的全国统一与降低缴费率问题。在解决上述问题的基础上对所有农民工实施全面保障,并最终为将来的农民进入全国统一保障体系铺平道路。

1) 强化宣传,让企业与农民工都了解、信任社会保障。农民工参保率低与退保率高的重要原因之一

就是他们对社会保障体系不了解,以及因为不了解而产生的不信任。因此真正全面解决农民工社会保障问题,宣传是第一步。

2)在现有保障体系下实施分类保障,暂停一部分农民工的养老保险。根据调查结果可以将农民工分成三大类(见图1):第一类是在农闲时到城市打零工,这类农民工可以根据其工作性质建立工伤保险而无须建立养老和其他保险,他们的主要保障在农村。第二类是长期在城市工作但没有固定的单位和固定的住所,长期在各地流动,如各类建筑工人。对于他们仅建立工伤、失业与大病保险,无须建立养老保险。对于那些已经建立养老保险的农民工,应保留他们的社会统筹账户与“继保”权力的。由于养老保险在现有的保障体制内转移非常困难,很多农民工不得不放弃本该属于他们的社会统筹部分。这对于农民工而言是一种剥削,有失公平且成本较大(参保与退保都浪费了大量人力与物力)。第三类是长期在城市工作且有固定工作、住所的农民工。该类农民工虽然没有城市户籍但是他们实际上已经是城市居民,他们完全可以纳入现有的社会保障当中。苏州市在此方面已经进行了成功实践^[11]。

3)统一全国养老社会统筹并降低其缴费率,放开、做实个人账户。不统一的社会保障体系是农民工现有保障不完善的原因,而统一全国养老社会统筹的困难在于全国各地缴费率差异过大。如深圳为6%,而北京则为19%,个别地方甚至更高。如果统一,一些缴费率低的地区可能会有抵触。但是社会统筹全国统一以后可以降低社会保障转移成本,促进劳动力流动,对国家、企业、个人都有极大的利益。而且,社会统筹的全国统一可以降低平均缴费率,使原本因收入低而没有能力参加养老保险的农民工可以参与养老保险,而这又会反过来再次降低社会统筹的缴费率。因为我国的社会统筹是现收现付制,在养老人口一定的情况下缴费人数越多,每个人缴纳的费用越少。以现在的缴费标准为例,社会统筹部分一般高达20%,以退休后60%替代率计算,这意味着现在三个在职人员养一个退休人员。而现在劳动人口与退休人员比大约是1:10左右,如果现有劳动力全部参加社会保障,60%替代率只需要每个在职工作人员交纳6%的社会统筹,即10个人养一个老人。该比例可被大多数职工接受。此外,建立全国平等的竞争环境,共同负担历史债务是全国的人们的共同责任,而不是某个部分地区或某一部分人的义务。所以,建立全国统一的社会统筹不论从

经济角度还是道义角度都是合理与正义的。

社会统筹统一并降低缴费率以后,绝大部分公民都参加这个系统并获得最基本的保障。但是这对于收入较高者是远远不够的。解决办法就是要将个人账户放开、做实,形成透明的个人养老基金。个人账户的放开是指政府将个人账户确定一个最低限缴费线和其他多个不同的等级,人们可以根据自己的经济实力和愿望自主选择缴费等级。这样个人账户除了最低缴费等级是封闭的,其他的缴费等级及其选择权力都是放开的。人们在决定自己的养老问题上有了更多的权力。

当这种低水平的全国社会统筹和开放的个人账户建成后,不但农民工可以有能力加入该保障系统,还可以在不远的将来将广大农民纳入到同一社会保障体系当中去,最终完成全国统一社会保障体系的建设。

5 建议

1)利用各种力量进行社会保障制度宣传,将与每一个人都密切相关的社会保障知识传达给每一位公民。农民工不参加保险重要原因是不了解,解决该问题的较为可行的办法是利用大学生社会实践,让他们到企业、社区、农村进行宣传。这一方面解决了人力问题,另一方面也给大学生创造了一个了解社会、锻炼自己的机会。

2)在现有社会保障条件不变的情况下,对农民工实施分类保障。首先,暂停给一部分不具备条件的农民工办养老保险。农民工由于内部的复杂性,一部分人不具备办理养老保险的条件,即使办了他们也会退保,从而给农民工和社会增加不必要的损失。相关社会保障管理机构与企业可以在宣传的基础上要求农民工根据自己实际情况提出参加社会保障种类申报,根据农民工自己的申报为他们办理不同的保险,切实为农民工提供保障。其次,对有一定条件农民工办理相应保险。最后,对条件成熟农民工与城市居民享受完全相同社会保障。

3)在建立全国统一的养老社会统筹,降低统筹的缴费率后,将农民工全部纳入到现有社会保障体系当中,并在条件成熟的时候建立面向全国公民的统一社会保障体系。

参考文献

- [1]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):23.

- [2]杨立雄.“进城”,还是“回乡”?——农民工社会保障政策的路径选择[J].湖南师范大学学报:社会科学版,2004(2).
- [3]华迎放.江苏、吉林、辽宁三省的农民工社会保障[J].社会保险研究,2004(5).
- [4]华迎放.城镇化进程加快过程中农民工社会保障制度[C]//中国农民工问题与社会保护研讨会会议论文集(下),2006:334.
- [5]赵殿国.探索适合农民工特点的社会保险制度[C]//中国农民工问题与社会保护研讨会会议论文集(下),2006:19.
- [6]卢海元.建立适合农民工特点的弹性社会养老保险制度的基本设想[C]//中国农民工问题与社会保护研讨会会议论文集(下),2006:78.
- [7]申曙光,展凯.农民工养老保险政策的可持续性保障能力测算与分析[C]//中国农民工问题与社会保护研讨会会议论文集(下),2006:287.
- [8]陈雷,李会欣.正义的农民工社会保障政策的制定[EB/OL].(2005-10-22).Http://www.jixj.com.cn/news_detail.jsp?keyno.
- [9]雷明剑,屈风丽.合肥农民工为何退保[EB/OL].(2006-02-22).http://www.wx216.com.
- [10]杨曼.农民退保,尴尬为了谁[N].市场报,2005-10-31.
- [11]苏州劳动保障局.我市着力构建与城乡统筹就业相配套的社会保障制度[EB/OL].(2006-10-11).http://www.szldbz.gov.cn/newn_content.asp?id=18832.

The Survey and Analysis of Migrant Worker's Social Security in Hefei and Wuhu

XIAO Shuang-xi¹, XU Ling²

(1. Anhui Agricultural University, Hefei 230009, China;

2. Anhui Institute of Architecture & Industry, Hefei 230601, China)

Abstract: On the basis of survey, the paper point out the situation and problem of migrant worker's social security of Hefei and Wuhu, two important city of Anhui province. A new approach of "step by step and different securities for different migrant workers" was put forward according to the existed problem, which means: first, the government should give different securities for different migrant workers; secondly, government should unify the retirement pensions for workers and let all the migrant workers join the social security system at last.

Key words: Hefei; Wuhu; migrant worker; social security

(上接第74页)

等五个指标集。该指标集分别对应价值创新经营理念涉及的行业认定范围、战略焦点、行业立足点、顾客需求、产品和服务边界等五个方面。因此,企业价值创新能力评价指标体系的构建为企业开展价值创新活动提供一套系统的可操作性的评价标准。

参考文献

- [1]朱礼龙,何静.论中小企业价值创新[J].生产力研究,2003

(5).

- [2]朱礼龙.安徽汽车产业价值创新战略及其启示[J].生产力研究,2006(10).
- [3]索尔.如何提升公司核心竞争力[M].北京:企业管理出版社,1999.
- [4]KIM W CHAN,RENEE MAUBORGNE. Value Innovation: the Strategic Logic of High Growth[J]. Harvard Business Review,1997(Jan./Feb.):104-112.
- [5]KIM W CHAN,RENEE MAUBORGNE. 蓝海战略[M].吉宓,译.北京:华夏出版社,1997.

A Study on the Appraisal Indicators System of Enterprise Value Innovation Ability

ZHU Li-long

(Anhui Science and Technology University, Fengyang Anhui 233100, China)

Abstract: Based on a new management idea and strategic thought, the paper inquires into the orientation of enterprise value innovation ability appraisal and the principles of the appraisal indicators system establishment, finally creates the appraisal indicators system of enterprise value innovation ability from such abilities as new product or service provision, technical and management innovation, market development and product innovation, product function innovation as well as existing market boundary extension and so on.

Key words: value innovation; value innovation ability; indicators system