

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2013.05.001

农民工参加城镇社会保障的现状与政策改进^{*}

刘艳文

(湖南省社会科学院 社会学法学研究所,长沙 410003)

摘要:随着国家层面的农民工政策文件的密集出台,农民工参加城镇社会保障的制度通道基本形成,但农民工参加城镇社会保障在具体操作层面还存在社保缴费负担重、社保权益维护难、住房保障不能满足需要、管理和不到位、农民工对政策认知简单粗浅等诸多现实障碍,特别是城镇社会保障制度设计和运行中存在的社保资金运行紧张、社保统筹层次低、一些具体制度和执行办法忽视了农民工的权益、住房保障资源配置不合理、户籍制度和土地制度改革滞后等深层次矛盾,致使农民工的合法权益难以得到切实保障,极大地制约了城镇社会保障覆盖农民工目标的实现。应在现行制度框架下,根据农民工的群体特点与需求状况,通过降低准入条件、完善与协调政策、创新管理方法等措施,将农民工全面纳入城镇社会保障体系,解决农民工的社会保障问题。当前,可从降低缴费负担、完善连续社保权益享受政策、做实省级统筹、加大住房保障力度、加快户籍和土地综合改革等层面改进和完善农民工参加城镇社会保障的政策体系。

关键词:农民工;城镇社会保障;社保权益;社会保险;住房保障;社会福利;社会救助;社保缴费负担;社保统筹层次

中图分类号:D632.1;F842.6

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2013)05-0001-10

一、引言

“十八大”报告指出:“有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”,并将其作为加快转变经济发展方式的一项重要改革举措。社会保障是基本公共服务的一项重要内容,也是公民应享受的最重要的社会权利。农民工作为城镇常住人口的组成部分,进一步完善覆盖这部分人群的城镇社会保障制度,提高其保障水平,不仅关系到“十八大”报告目标的实现,而且直接涉及广大农民工的切身利益。

我国学术界在农民工社会保障制度建立的必要性、重要性方面保持高度一致,并且几乎所有的学者都把城乡一体的社会保障视为解决农民工社会保障问题的终极目标。但是在农民工社会保障制度的构建思路、框架体系、统筹方式等具体问题上则众说纷纭,分歧争论较多,特别是在解决农民工社会保障问题的路径选择上,存在着“农保模式”(杨立雄,2004;蓝春娣等,2004)“城保模式”(章旭莉,2006)“独立模式”(王家宝等,2007)以及“分层分类保障模式”(郑功成,2002;刘传江等,2008;韩

* 收稿日期:2013-07-09;修回日期:2013-08-11

基金项目:国家社会科学基金青年项目(12CGL096)“社会工作介入与农民工新型社会管理体制建构研究”

湖南省哲学社会科学基金资助项目(09YBA094)“完善农民工公共服务体系的制度安排与实现途径研究”

湖南省社会科学青年科研基金资助项目(2012 QNKT16)“农民工社会管理主体意识培育研究”

作者简介:刘艳文(1982—),女,湖南衡山人;助理研究员,在湖南省社会科学院社会学法学研究所工作,主要从事农民工问题研究。

俊强等,2012)的明显分歧。学界的广泛讨论唤起了政府部门和全社会对农民工社会保障权益受损的密切关注与高度重视,并有效助推了一些地方政府在解决农民工社会保障问题上的积极行动,形成了实践层面解决农民工社会保障的各种地方模式,如北京的“独立-衔接模式”(张瑞凯,2011)、广州的“进城模式”、上海的“独立模式”(石宏伟等,2007)等。在各方的努力之下,农民工社会保障问题得到一定程度的解决,有效地实现了部分农民工的社会保障权益。

但这些“百花齐放”式处理问题的手笔,也留下了十分明显的问题与麻烦。正如批评者指出的那样,社会保障作为我国“碎片化”的社会保障体系中的一个“碎片”,又分化为地方自主制定、操作的多种模式形成的进一步碎片化(谢立凡等,2011)。高度碎片化成为农民工社会保障制度的根本特征,兜底的“安全网”千疮百孔。在实践中,农民工则用退保、拒保等实际行动表达了对碎片化社会保障的强烈不满,社会保障部门尤其是流出地的社会保障部门纷纷陷入征缴扩面难、转移接续繁杂、投诉纠纷不断等诸多困扰之中,农民工社会保障权益的实现难度实际上进一步增加而非减少。

随着国家实施的中部崛起战略、“两型”社会建设综合配套改革试验区等政策利好,特别是积极承接东部沿海地区产业转移,湖南的城镇化、工业化迅速发展,省内流动和外省回流的农民工数量也相应显著增长,农民工问题日渐成为全省经济社会发展中的一个重要而突出的问题。在农民工社会保障方面,湖南省的基本做法是将农民工作为企业职工纳入城镇社会保障制度,这种做法在规模以上的企业中得到了很好的落实,但问题也仍然存在,特别是对农民工个体户、在小微企业就业以及其他非正规就业的农民工而言,社会保障问题仍然是其城镇生活中的重要忧患。

为此,本调研组赴长沙、郴州、株洲等地开展了访谈、问卷^①等形式的调研,对农民工参加城镇社会保障存在的突出问题进行了深入探讨,以期提出具

体的、具有高度可操作性的政策措施,切实实现把农民工纳入城镇社会保障制度的政策目标。立足前人的研究成果,本文认为,既要解决并防止进一步的社会保障碎片化,又要综合考虑农民工群体的特点,更具有操作意义的做法无疑是将农民工纳入城镇社会保障体系,并在现行的城镇社会保障制度框架下根据农民工的群体特点与需求状况,通过降低准入条件、完善与协调政策、创新管理方法等措施,解决农民工的社会保障问题。这样,既能减少未来改革的阻力与成本,又不会扭曲迈向社会保障一元化目标的路径,更加有利于实现城乡社会保障制度的一体化,更加有利于促进整个社会保障体系的可持续发展。

二、我国农民工参加城镇社会保障的制度体系概述

目前,我国的农民和城镇居民分属城乡两个不同的社会保障体系,而农民工作为一个由农村向城镇流动的特殊群体,已经可以享有城镇大部分社会保障权利。这种制度安排,突破了农民工原有的户籍身份,在一定程度上打破了城乡二元社会制度的樊篱,维护了农民工的合法权益,为农民工融入城镇提供了保障。

1. 在社会保险方面,农民工参加城镇社会保险已经没有制度障碍

自职工养老保险制度改革实行统账结合模式以来,用人单位的农民工即可参加社会保险,享受社会保险权益。尤其是2003年以来,农民工工作更加得到党和国家的高度重视,国务院、人社部先后密集出台了一批农民工参加社会保险的意见与办法(如表1),进一步破除了农民工参加社会保险的各种政策障碍,基本建立起农民工参加城镇社会保险的制度体系。随着农民工社会保险政策的逐渐完善,农民工参加社会保险的人数从无到有,逐年增加,截止到2012年底,湖南省参加企业职工养老、职工医疗保险、工伤保险的农民工人数分别达到20.5万人、14.5万人、219.8万人。

^① 调研中,共发放与回收问卷1200份,其中长沙500份、株洲300份、郴州400份,本文中提到的问卷调查数据均来自该问卷的统计结果。同时,该次调研还在长沙市、郴州市举行了农民工代表座谈会2次,人力资源与社会保障、民政、住建、公安、工会等单位主要领导和社区干部、工厂负责人会议3次。史术高、钱胜、邓秀华等同志为调研以及本文的写作做出了许多贡献,在此一并致谢。

表 1 2003 年以来出台的主要的农民工社会保险政策

时间	政策名称	颁布单位	涉及险种	主要精神
2003.01	《关于做好农民工进城务工就业管理和服务工作的通知》	国务院办公厅	医疗保险	有条件的地方可以探索农民工参加医疗保险的具体办法。
2003.03	《关于农民工使用劳动法律有关问题的复函》	劳动和社会保障部	工伤保险	凡与用人单位建立劳动关系的农民工(包括农民轮换工),应当适用《劳动法》;发生工伤事故的,应适用《企业职工工伤保险试行办法》(劳部发[1996]266号)。
2004.06	《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》	劳动和社会保障部	工伤保险	各类单位招用的农民工均享有工伤保险待遇的权利。凡与用人单位建立劳动关系的农民工,用人单位必须及时为他们办理参加工伤保险的手续。
2006.03	《国务院关于解决农民工问题的若干意见》	国务院办公厅	养老、工伤、医疗保险	根据农民工最紧迫的社会保障需求,坚持分类指导、稳步推进,优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保障问题。
2006.05	《关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险的通知》	劳动和社会保障部	工商保险	三年之内将矿山、建筑等高风险企业的农民工基本覆盖到工伤保险制度之内。
2006.05	《关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知》	劳动和社会保障部	医疗保险	全面推进农民工参加医疗保险工作,争取 2006 年年底,农民工参加医疗保险的人数突破 2000 万,到 2008 年年底将与城镇用人单位建立劳动关系的农民工基本纳入医疗保险。
2010.10	《中华人民共和国社会保险法》	第十一届全国人民代表大会常务委员会	养老、医疗、工伤、失业、生育保险	进城务工的农村居民依照《社会保险法》规定参加社会保险。

2. 在住房保障方面,面向农民工的城镇住房保障开始起步且工作力度不断加大

国家在许多文件中都对农民工住房问题给予了高度关注(如表 2)。2007 年前的政策主要侧重于多渠道改善农民工住房条件,2007 年后则正式提出要加大公共租赁住房建设,将农民工纳入保障范围。近年来,湖南省加快公共租赁住房建设,尤其是工业园区的公共租赁住房建设,要求各地将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工纳入供应范围。2010—2012 年,全省共开工建设公租房 15.98 万套;2013 年计划开工建设 13.56 万套,与 2012 年比,公租房在保障性安居工程建设任务占比由 24%提高到 40%;截止到 2012 年底,约有 40 万名农民工入住公租房。

3. 在社会福利和社会救助方面,符合条件的农民工可在户籍地享受农村低保和大病救助等保障

当前我国城市的社会救助和社会福利项目都是基于户籍制度来建立和运行的,如《城市居民最低生活保障条例》第 2 条明确规定其对象是“持有非农业户口的城市居民”。因此,湖南省的农民工由于没有城镇户口尚无法获得城镇的社会救助和社会福利,但是符合条件的农民工可以也只能在户籍所在地申请农村低保和大病救助等。这种制度安排,是长期以来城乡二元分割体制造成的,虽然不尽合理,但有其现实必然性。比如,城乡低保标准的确定,不能不考虑城乡基本生活成本和农村土地的保障功能。

表2 历年出台的涉及农民工住房问题的主要政策

时间	政策名称	颁布单位	主要精神
2005	《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》	建设部、财政部和中国人民银行	有条件的地方,城镇单位聘用进城务工人员,单位和职工可缴存住房公积金;进城务工人员购买自住住房时,可按规定提取本人及其配偶住房公积金账户内的存储余额,也可申请住房公积金贷款。
2006.03	《国务院关于解决农民工问题的若干意见》	国务院办公厅	多渠道解决农民工居住问题,保障农民工的居住场所符合基本的卫生和安全条件。
2007.08	《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》	国务院办公厅	农民工集中的开发区和工业园区,应按照集约用地的原则,集中建设向农民工出租的集体宿舍,但不得按商品住房出售。城中村改造时,要考虑农民工的居住需要,在符合城市规划和土地利用总体规划的前提下,集中建设向农民工出租的集体宿舍。有条件的地方,可比照经济适用住房建设的相关优惠政策,政府引导,市场运作,建设符合农民工特点的住房,以农民工可承受的合理租金向农民工出租。
2007.12	《关于改善农民工居住条件的指导意见》	建设部、发改委、财政部、劳动保障部和国土资源部	明确用人单位是改善农民工居住条件的责任主体;用人单位可采取无偿提供、廉价租赁、住房租金补助等方式改善农民工住房条件;集中建设的农民工集体宿舍,由用人单位承租后向农民工提供,或由农民工直接承租,但不得按商品住房出售或出租。
2011.09	《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》	国务院办公厅	公共租赁住房面向城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员供应,单套建筑面积以40平方米左右的小户型为主,满足基本居住需要。
2012.05	《公共租赁住房管理办法》	中华人民共和国住房和城乡建设部	公共租赁住房供应对象为符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员。

三、农民工参加城镇社会保障的现实障碍

农民工市民化不仅是城镇化的必然要求,也是广大农民工的现实需求。问卷调查显示,农民工定居城镇的意愿强烈,其中43.9%的农民工准备定居城市,还有10.3%的农民工准备定居县城或镇。从理论上说,想定居城镇的农民工应该积极参加城镇社保,但据社保部门的统计,截止到2012年底,湖南省农民工职工养老保险、职工医疗保险、工伤保险的参保率仅为4.98%、3.52%、53.35%,农民工享受城镇保障性住房更是少之又少。导致这种状况的原因主要是:

1. 社保缴费负担重

一是费率高。当前湖南省社会保险缴费费率与国家规定一致,五项社会保险费率之和约为

43%。其中,用人单位需要承担的各类社会保险的总费率在32%,个人承担费率为11%。与美国、英国等社保制度比较完善的国家相比,我国社保缴费率明显偏高。以养老保险为例,美国缴费率为12.4%,我国为28%。二是费基高。湖南省社保缴费费基是根据省统计局提供的上一年在岗职工平均工资的60%~300%来确定。2012年在岗职工平均工资为3336元(不包括城镇私营单位),远远超出农民工主要就业行业的平均工资水平,加重了农民工及其工作单位的负担。一方面,企业用工成本增加,利润减少,出于降低用工成本的考虑,往往不愿意给农民工缴纳社会保险费用,千方百计地逃避缴费或变相地少缴、不缴;另一方面,农民工个人缴费金额超出农民工当前的支付能力,直接影响到农

民工的当期生活水平,不少农民工为了维持当前的生活而自愿放弃社会保险参保权利和社保的未来收益。总之,种种因素导致用人单位和农民工个人缴不起、不愿缴。

2. 社保权益维护难

一方面,用人单位拒缴、少缴、漏缴、拖欠社会保险费的例子屡见不鲜。而社会保险执法因无法获得准确的用工单位信息、执法人员不足等因素的限制,只能按照“民不告官不究”的原则被动实施,很难切实保护农民工的社保权益。另一方面,农民维护自身权益的主动性、积极性依然有待提高。问卷调查显示,在遭遇用人单位不缴纳社会保险时,只有33.1%的农民工选择向劳动监察部门举报,16.8%的农民工选择采取法律途径,两者相加其比例尚不足50%;29.6%的农民工选择不维权或用辞职等方式解决问题(如表3)。而且,由于农民工流动性大、主要依靠熟人介绍工作等就业特性,未与用人单位签订劳动合同者不在少数,这进一步加大了农民工社保权益维护的难度。

表3 单位不缴纳社会保险时农民工的反映/%

不维权	忍气吞声	10.9
消极维权	辞职另找工作等	18.7
	通过法律途径	16.8
积极维权	向劳动监督部门举报	33.1
	找媒体曝光等	10.0
其他	看情况等	10.5

3. 住房保障不能满足需要

近些年来,湖南省建设了大量保障性住房,但由于户籍限制,农民工不能享受廉租房、经适房等住房保障;而部分面向农民工的公租房,由于起步迟,远远不能满足农民工需要。目前,仅有4%的农民工入住公租房。绝大多数农民工解决住房问题主要靠三种途径:临时工棚、用工单位集体宿舍和自租房,这些住房普遍位置偏远,面积狭小,人口密度大,卫生条件差,安全隐患多。同时,现有的公租房主要是集体宿舍,且大多位于工业园区,周边教育、医疗等配套设施不足,没有考虑解决部分农民

工家庭生活特别是子女教育的需求,无法帮助农民工及其家庭实现城市定居。

4. 管理和服不到位

农民工就业流动性大,对社会保障服务的便捷性要求较高,但现有的社会保障服务效率与农民工就业的流动频率之间矛盾突出。如社保经办机构规定,每月1—10日需完成保险异动,对于农民工数量庞大的用人单位而言,社保工作任务重、时间紧;又如工伤、医疗、失业、养老、生育五项社会保险分为五个不同窗口,有些地方甚至在不同楼层,极大地影响了社会保险办理工作效率;还如工伤需要2个月才能得以审批认定,从申领待遇到待遇发放又需要至少2个月;等等。此外,农民工医疗保险的转移接续因归口管理单位不一,部门之间协调难、实际操作难的问题较为突出,极大地影响了农民工参保的积极性。

5. 农民工对政策认知简单粗浅

农民工对其社会保障政策认知粗浅,直接影响到个人的参与度。农民工参保率低与因政策不熟悉而造成的不信任、担忧等原因有很大关系。问卷调查表明,农民工对城镇社会保险的缴费比例、参保办法、转移接续等政策认知大都停留在简单粗浅阶段,完全不了解政策者众多,真正熟悉政策者甚少。其中,对各类社会保险政策非常了解的比例不超过8%,对城乡社会保障衔接转移政策非常了解者甚至不足2%;对住房公积金、生育保险、失业保险政策完全不了解者的比例均超过44%,对城乡社会保障衔接转移政策完全不了解者的比例则高达61.4%(如表4)。

表4 农民工对社会保障政策的了解程度/%

	非常了解	大致了解	完全不了解
医疗保险	6.3	70.7	23.0
养老保险	7.1	70.0	22.9
工伤保险	5.8	58.1	36.1
失业保险	4.6	51.2	44.2
生育保险	5.6	50.1	44.3
住房公积金	3.5	49.8	46.7
城乡社保转换	1.9	36.7	61.4

四、社会保障制度设计和运行中的深层次矛盾

1. 社保资金运行紧张

主要体现在职工养老保险方面。2012年,湖南省职工养老保险基金总收入515.1亿元,其中,中央和省财政补助149亿元;总支出414.0亿元,剔除财政补助当期缺口近50亿元。如果维持财政转移支付力度不变,预计2013年底职工养老保险当期收支达到盈亏平衡,从2014年开始,收支将出现刚性缺口,并逐年扩大。截至2012年底,湖南省职工养老保险累计结余基金635.9亿元,剔除中央和地方财政累计转移支付832亿元,基金累计负结余196亿元,加上未做实个人账户405.5亿元,湖南省职工养老保险基金缺口601.5亿元左右。湖南省养老基金运行紧张,对拓宽农民工参加城镇职工养老保险的覆盖面带来两大影响:一是为保平衡、保发放,在现有覆盖面不宽的情况下,无法降低收费标准,而高费率和费基反过来又影响了覆盖面的拓宽;二是因统筹基金不能满足当期发放,个人账户资金全部用来弥补统筹基金缺口,成为只记金额没有存款的空账,在一定程度上影响了农民工对职工基本养老保险的信任度。

2. 社保统筹层次低

现代社会中,社会保险资金需要中央层级的收支管理系统来进行资金归集、保值增值,形成抵御老龄社会这类系统性风险的资金池。但目前我国仍实行收支“以县市级统筹为主,各地分散管理”的制度。湖南省虽然名义上已经实现社保资金的省级统筹,但实际上只在县、市层级上实现了统收统支,省级只掌握调剂资金。社保统筹层次低,各地政策办法不一,对农民工参加城镇职工养老保险带来三大影响:一是影响转移接续,特别是跨省的转移接续。以养老保险为例,广东省东莞市养老保险统筹基金缴费费率为11%,低于湖南省的12%,按照当前的政策,统筹基金需要按12%的费率进行转移,如从东莞转移至湖南,则东莞需要补贴1%的统筹基金。而如果农民工退保的话,仅带走个人账户资金,统筹账户的资金并不能带走,而是直接划入当地社保统筹基金中。因此,广东省社保部门向湖

南省转移社保统筹基金的积极性不高,甚至鼓励农民工退保以减少社保统筹基金转移数额。二是影响企业和农民工参保积极性。与东莞相比,湖南省用人单位承担的社会保险总费率高出17.55个百分点,养老保险费率高出9个百分点。大部分从沿海转移到湖南的企业和农民工对此都十分不满。三是影响地方政府拓宽参保面的积极性。有的地方为降低企业成本,改善投资环境,把降低社保要求作为招商条件,甚至借保护企业之名抵制社保费征收。

3. 一些具体制度和执行办法忽视了农民工的权益

一是《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》(人社部发[2009]191号)规定:在参保地缴费不满15年的农民工应回户籍地领取养老金。许多农民工平时以高标准缴费,因不满15年,只能在户籍地按农村养老保险领取低标准的养老金。这对农民工享受社会保障权益是很不公平的。

二是农民工不能以灵活就业人员参保续保。《社会保险法》第十六条规定,“参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的,可以缴费至满十五年,按月领取基本养老金。”保险法虽然规定补缴必须是以灵活就业人员的身份才能进行,并未规定灵活就业人员必须具有城镇户籍;但在社会保险操作实践中,却仅有城镇居民才能够在户籍所在地办理灵活就业人员参保手续。依据《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》的规定,农民工在劳动关系终止或其他原因中止城镇基本医疗关系后,只能向户籍所在地新型农村合作医疗机构申请参加当地新型农村合作医疗,不能同城镇失业者一样以灵活就业人员身份继续参加职工基本医疗保险。农民工因就业形态不断转换,有时是职工,有时是灵活就业人员,有时是农民,流动性强,未来定居地、工作地不确定,这些政策都不利于农民工完整地享受城镇社会保险连续权益,损害了他们的利益,也极大地影响了农民工的参保积极性。

4. 住房保障资源配置不合理

目前,湖南省在保障房建设上虽然也引入了一

定的市场运作机制,但在实际操作过程中,因为开发商配建政策难以落实到位、规划预留土地没有预留保障性住房用地等原因,许多地方的廉租房、公租房都由政府承建,位置偏远,交通不便,甚至无基础配套设施,保障对象不愿入住,大量资源被浪费。同时,在分配方式上,由于准入程序、准入条件、租金标准、轮候规则、退出条件和办法等不完善,保障房分配也很难做到公平合理。

5. 户籍制度、土地制度改革滞后

目前,湖南省城镇社会保障中的廉租房、社会福利、社会救助等内容只向城镇居民开放,农民工要享受这方面的保障,必须先落户进城。但对自愿放弃农村户口和土地的农民工,如何优先享受城镇社会保障,并由政府或在土地收益中支付部分成本,还缺乏这方面的政策和制度设计。

五、农民工参加城镇社会保障的政策改进

完善社会保障的政策设计,是农民工有保障融入城市的关键(国务院发展研究中心课题组,2011)。从根本上说,完善农民工参加城镇社会保障的制度是一项全国性的系统工程,需要国家搞好顶层设计。“十八大”提出:整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度,逐步做实养老保险个人账户,实现基础养老金全国统筹,建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制。目前,人社部正在制订养老金改革方案。而地方政府在按照国家政策方向加快改革步伐的同时,要针对存在的问题,积极探索省级层面行之有效的解决办法。

1. 尽快出台降低缴费负担的办法

(1) 改革现行缴费基数基准值确定机制

从当前的情况看,有两种办法可选择:一是以上年度全省所有已参保职工实际缴费工资的平均数为基准,再乘以上三个年度已参保职工实际缴费工资加权平均增长率,作为新年度缴费基数基准值。这样,直接以参保者的实际工资为基础,更加切合参保者的收入实际。二是将统计部门发布的私营和非私营单位在岗职工平均工资分别作为私营和非私营单位缴费基数基准值,对其分类征缴。

这种方式不但不冲击现行制度,且更加符合农民工的收入实际。

(2) 适当调整费率

一是实行个人账户缓缴的办法。对确有困难的农民工、灵活就业人员和个体工商户等,实行统筹基金和个人账户可分开缴纳的办法,缴纳了统筹基金后,即记录个人权益,达到退休条件的,在补缴个人账户部分后,核定并计发养老金,并按规定享受养老金的待遇调整。

二是对具有一定规模、吸纳农民工就业达到一定数量的企业在一定期限内对其农民工社保实行优惠费率。可从其创立之年起或达到吸纳农民工就业人数标准的在3年内实行优惠,单位的缴费比例为14%,个人的缴费比例为8%;之后每满1年,单位缴费比例增长2%,3年之后达到正常缴费比例。

(3) 开辟新渠道帮助农民工群体参保缴费

可探索银行贷款和社保基金垫付缴费的办法。即银行或社保经办机构在取得参保农民工及其遗嘱继承人或法定继承人同意的前提下,将参保人丧葬费或一次性抚恤金作为抵押,从银行自有资金或结余的社保基金中划出专项资金给其垫付部分养老保险费,按银行利率收息或政府贴息、低息,待其退休后再逐月从其养老金中以一定比例偿还贷款或垫付资金;其死亡后如有余额未偿还的,则从其丧葬费或抚恤金予以扣除。

2. 抓紧完善连续社保权益享受的政策

从当前情况看,有两种办法供选择:

(1) 职工和居民社保权益分段计算合并享受

一是在职工养老保险和农村养老保险待遇方面,实行分段计算合并享受的办法。农民工在用人单位工作时,由用人单位和其本人缴纳社会保险费;农民工失业后,可参加城乡居民养老保险。在达到养老金领取年龄时,按各自办法分段核定,合并核发养老金。符合职工养老保险退休待遇条件的,享受职工养老保险待遇调整,不享受农村养老保险基础养老金待遇及其调整;不符合职工养老保险退休待遇条件的,享受农村养老保险基础养老金待遇及其调整。

二是在职工医疗保险和新农合医疗保险待遇

方面,实行按险种即时享受、缴费年限分开累计的办法。农民工在用人单位工作时,由用人单位和其本人缴纳社会保险费,享受城镇职工医疗保险待遇;农民工失业后,可参加新农合,享受新农合待遇。达到领取养老金待遇年龄时,按照职工医疗保险和新农合缴费年限规定,农民工自愿选择相应的险种并补足不足的年限,享受相应的医保待遇。

(2) 允许农民工失业后按灵活就业人员续保

纵观社保法、国家以及省职工养老保险政策,从未规定农村户籍的灵活就业人员不能参加城镇职工社会保险。因此,农民工失业后,应允许其按照城镇灵活就业人员的身份参加职工基本养老保险、基本医疗保险等。失业后的农民工是参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险,还是参加新农保、新农合,由其自行决定。

3. 全面建立应保尽保的长效机制

(1) 切实加大宣传力度

针对农民工对社会保障政策不熟悉、认知粗浅的情况,社会保障部门应采取进企业、进社区、进农民工家庭等方式,宣传社保政策,使参保人明晰相应权益。形式上,充分发挥电视、广播、网络、短信等宣传手段的作用;充分利用社会公益性岗位,聘请素质较高、能力较强的人员担任社会保障政策宣讲员,让其接受培训后,进企业、进社区,面对面地开展宣传。内容上,多采取“说清理、算好账、举实例”等方法进行宣传,使参保对象能够直观生动地了解参保缴费的好处。机制上,将宣传纳入社会保障日常服务工作中,力求形成经常化、制度化、规范化的宣传工作格局,避免宣传流于形式、浮于表面。

(2) 构建协调配合的无缝机制

一是将用人单位参保缴费作为有关工作的前置条件。借贯彻实施《社会保险法》的契机,出台规范性文件,明确人社、工商、质监、民政、机构编制、财政、公安、建设等相关部门在养老保险扩面征缴工作中的责任,强化注册登记、年检年审、发放《组织机构代码证》、招投标、政府采购、评先评优等方面的参保缴费前置牵制,形成工作合力。

二是积极推动部门信息共享。与涉及企业和

公民个人管理服务的政府部门紧密合作,做到网络互联、信息互通、工作互动,为扩面征缴提供有效的基础数据。做到不漏一家用人单位,不漏一个职工,从源头上保障农民工社保权益,从技术上堵住农民工的应保未保。

三是制订强制征缴的操作细则。金融、人社、法院等部门应根据社保法的规定,抓紧出台社会保险费强制征缴的实施细则。对那些恶意欠费、故意逃费、不替农民工办理参保登记、不替农民工缴纳社保费的用人单位,用法律武器征缴社保费,主张农民工权益,维护社会稳定。

四是理顺社会保险费征收体制。目前,作为湖南省农民工就业主渠道的私营单位,其社会保险费由地税部门负责征收。因职责不清、协调难度大,在湖南省当前非公经济比重超过55%的条件下,私营企业社会保险费征收效果一直不尽如人意,私营单位职工社会保险权益未能得到有效、全面维护。因此,应尽快将社保费征收职能调整统一到一个部门,形成从登记、征缴、权益记录到养老金发放的完整的工作服务体系。

(3) 搞好维权服务

各级社保部门要创新维权方法,解决参保人维权的后顾之忧。

一是加强劳动执法检查。把用人单位凭借优势地位强加于农民工的大量无效条款消灭在合同履行之前,从源头上保护农民工的社会保障合法权利。可以考虑每年开展一至两次相对集中的具有一定声势和影响的劳动执法大检查,尤其是针对侵害农民工社会保障权利较为严重的私营、民营企业、部分外资企业和重点行业(如建筑业、服务业)的劳动执法检查,对查处的严重侵害农民工社会保障权益的个案公开曝光,扩大社会效果。

二是畅通维权渠道。各级社会保障服务部门应不断完善电话、网络、信箱、信访等维权渠道建设,为农民工提供方便、快捷的维权服务。

4. 把省级统筹落到实处

(1) 推进统收统支,实现调余补缺。

根据险种的不同情况,加大基金统收统支的力度,在较高层次和较大范围内实现基金的统一使

用,迅速、有效地缓解困难地区待遇支付的压力,解决基金结余不平衡的问题,放手征收机构不断扩面农民工参保缴费。

(2) 落实地方政府征缴责任

强化基金征缴目标责任制。把扩面征缴工作纳入各级党委政府和相关职能部门绩效考核体系,对未完成征缴任务的实行同级财政兜底的约束机制;统一出台扩面征缴的奖励政策,对于各市县当年超额完成征缴目标任务的部分,由省财政按照一定比例给予奖励,用于补充工作经费。推动地方政府加大对农民工就业主渠道(如非公经济组织、建筑企业等)扩面征缴的力度。

(3) 统筹共享同一统筹层次内的信息

建立符合统筹层次的各险种相应的集中数据库,并从降低运行成本出发,不断提高统筹层次。互通互享统筹层次内不同险种、不同地域参保单位和参保人信息,保障农民工等流动性大的劳动者的便捷、顺畅流动。

5. 加大农民工住房保障工作力度

一是进一步扩大农民工公租房比例。公租房是改善农民工住房条件的重要渠道。要进一步取消农民工享受公租房的限制性条件,尽快出台湖南省农民工纳入公租房的准入程序、准入条件、租金标准和轮候规则等政策,将农民工的公租房占比提高到50%以上。

二是进一步加大公租房的供应量。一方面,加大政府财政投入,通过政府投资建设、收购、转换、改造等方式扩大公租房的供应量。另一方面,采用减免部分土地出让金和行政性费用等方式,鼓励企业资金投入,促进房地产开发商承建一定比例的公租房,借助社会力量增加公租房供应量。

三是建立阶梯性农民工住房保障体系。公租房只能解决农民工最基本的住房需求,要着眼农民工的长远需求,从推动农民工家庭市民化的目的出发,将符合条件的农民工纳入廉租房、经济适用房保障对象范围和住房公积金缴存对象,探索农民工住房补贴政策,建立起层次有别但又有所关联的农民工住房保障政策体系(刘艳文,2008),通过系统的、完整的住房阶梯政策,帮助不同经济能力的、不

同市民化阶段的农民工实现城市住房梦。

6. 积极探索户籍、土地制度的综合配套改革

一是探索解除社会保险、住房保障、社会福利、社会救助等城市公共服务与城市户籍的纽带关系,建立工作者凭就业关系享受公共服务的政策体系,实现户籍制度的本质改革。

二是对城镇建设用地实行严格控制,其规模扩展要与农业转移人口落户数量相挂钩。

三是进一步改革集体建设用地使用制度和完善征地补偿制度。探索建立和完善农民的农村资产处置机制;建立土地流转和交易市场,健全农村土地流转服务体系,积极稳妥地推进农村土地承包经营权有序流转;探索建立农村土地权益置换城镇公共服务的有效机制。

参考文献:

- 国务院发展研究中心课题组.2011.农民工市民化制度创新与顶层政策设计[M].北京:中国发展出版社:18.
- 韩俊强,孟颖,姚紫薇.2012.完善农民工社会保障体系的对策[J].经济纵横(12):20-23.
- 李迎生.2002.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(8):17-22.
- 蓝春娣,任保平.2004.关于农民工社会保障问题的思考[J].社会科学研究(5):106-111.
- 刘传江,程建林.2008.农民工社会保障的路径选择与制度创新[J].求是学刊(1):55-59.
- 刘艳文.2008.农民工市民化中的廉租房建设探讨[J].长江师范学院学报(3):139-142.
- 石宏伟,张仁传.2007.城市农民工社会保障的实践与思考——以上海和广东模式为例[J].理论探索(1):92-94.
- 王家宝,韩琳.2007.进城农民工过渡性社会保障制度的构建[J].人口学刊(1):35-40.
- 谢立凡,李晓红.2011.碎片化背景下的农民工社会保障模式研究——贵州省农民工调查为例[J].调研世界(12):34-38.
- 杨立雄.2004.“进城”还是“还乡”——进城务工农民社会保障政策的路径选择[J].中国社会保障(2):25-26.
- 张瑞凯.2011.“独立—衔接”型农民工社会保障模式研究——基于北京市三个区县的抽样调查[J].人口与经济(1):60-75.

章旭莉.2006.农民工社会保障政策的路径再选择——与杨立雄先生商榷[J].学术界(2):132-137.

郑功成.2002.农民工的权益与社会保障[J].中国党政干部论坛(8):22-24.

Current Situation and Policy Improvement for Migrant Workers to Participate in Urban Social Security

LIU Yan-wen

(*Research Institute of Sociology and Law, Hunan Academy of Social Science, Changsha 410003, China*)

Abstract: With the introduction of migrant workers policy files at the national level, the system channel for migrant workers to participate in the urban social security has been basically formed, however, there are many real obstacles in the operation for the participation such as heavy burden for social security payment, difficulty in maintaining social security right, unable to meet the demand of housing guarantee, unable to receive the management and service, unable to completely know the policies and so on, especially short of social security funds in the operation and design of urban social security system, overall low social security level, ignoring the interests of the migrant workers in some real systems and methods, unreasonable housing resources allocation, and lagging reform of household register system and land system, which make the interests of the migrant workers difficult to be ensured and which seriously restrict the realization of the sharing of urban social security by the migrant workers. China should let the migrant workers enjoy urban social security to solve the problems in social security of the migrant workers by lowering the standard for the migrant workers to participate in social security, by perfecting and adjusting the policies, and by innovating management methods under current system framework according to the characteristics and demand of the migrant workers group. Presently, the policy system for the migrant workers to participate in urban social security should be improved and perfected by reducing social security fee burden, by perfecting continuous social security enjoyment policy, by implementing overall management at provincial level, by strengthening housing guarantee, and by accelerating the reform of household register system and land system.

Key words: migrant worker; urban social security; social security right and interests; social security; housing guarantee; social welfare; social relief; social security fee payment burden; overall level of social security

CLC number: D632.1; F842.6 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2013)05-0001-10

(编辑:夏 冬)