

# 关于农民工社会保障问题研究报告

人力资源和社会保障部农民工社会保障专题组

## 本文提要

农民工社会保障问题是经济社会发展中的关键问题之一,妥善解决农民工社会保障问题是构建和谐社会和可持续发展的需要,也是维护农民工权益,巩固执政基础的政治任务。为促进对农民工社会保障问题的认识,人力资源和社会保障部农民工社会保障专题组日前为本报提供了一份关于农民工社会保障问题调研报告。

该报告以翔实的数据和权威的论证描述了农民工社会保障的现状,以及各种导致农民工参保难的主要原因,并对其进行了透彻分析。同时,提出了解决农民工社会保障问题的基本思路和政策建议。

现行制度主要是针对城市原国企职工设计的,明显不适合农民工。主要表现在以下几点。

1.费率过高。由于承担国有企业历史遗留问题的负担,企业缴纳的基本养老、医疗和失业三项保险费平均为工资总额的28%,个人缴费为11%,企业和农民工个人普遍感到负担太重。据原劳动和社会保障部抽样调查,1998年全国制造业企业缴纳的社会保险费相当于人均工资总额的27.4%,占其人工成本的17.4%,而人工成本总额相当于成本费用总额的12.9%。也就是说,企业参加社会保险将增加其总成本约2.24个百分点。由于费率过高,形成了高门槛,影响了单位和农民工个人参保的积极性。

2.社会保险关系接续难。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,难以互联互通,养老保险关系无法转移接续。现行转移政策以及管理手段不适应农民工频繁流动的需要。农民工流动性大,不仅在不同城市频繁地变动工作岗位,而且还经常跨地域流动,以及阶段性转入非农领域就业。由于外来农民工一般来自不发达地区,其户口所在地的农村社会养老保险制度一般没有建立,已经建立的也还很不健全。一旦他们离开原工作的城市,其养老保险个人账户难以转回原籍,农民工的社会关系转移困难。

3.退保实际上损害了农民工权益。由于现行政策允许农民工退保,结果导致农民工流动时反复参保、退保,有的甚至在同一地区更换工作单位时先退保、再参保。广东省有的地区农民工退保率达95%以上。退保使农民工只参保、不受惠,不仅直接损害了农民工享受社会保障的对等权益,而且反过来又影响了用人单位的参保积极性。这种状况也影响了政府的形象。

## 农民工社会保障的基本思路

农民工的社会保障问题,归根结底是在新形势下重新调整国家、企业和农民工个人三者之间利益关系的重大问题,也是我国经济社会发展过程中必须面对的问题,应及时加以研究解决。

(一)基本原则  
1.适应城镇化、老龄化和国家长远发展的需要,将农民工纳入社会保险。将农民工纳入社会保障体系,一方面是由社会保障的公平属性所决定的。我国宪法规定了公民的社会保障权利,劳动法规定劳动者享有社会保障权利,农民工在用人单位与其他职工同样劳动,作为劳动者也必然依法享有同样的社会保障法定权利。另一方面,农民工社会保障又不单纯是保障问题,还涉及我国城镇化和“三农”问题。据有关专家估计,未来20年我国将进入城镇化高速发展时期,城镇人口年均增长1个百分点,约合1700万人。但城镇人口自然增长远达不到这个水平,需要大量吸收农村转移人口,而农民工是最有可能成为城镇人口的潜在人口。如果农民工长期游离于社会保障体系之外,根本不可能在城镇稳定下来,势必影响城镇化进程及其质量,也不利于农村人口向城镇转移和促进“三农”问题的解决。此外,随着独生子女政策实施的广泛实行和农村年轻一代向城镇的迁移,农村人口的老龄化和农民的老年生活风险明显,农民亟须相应的保障措施化解老年风险。将农民工纳入社会保险也有利于提升企业人力资源竞争力,稳定生产技术骨干,确保人力资源的可持续供给。从现阶段保持我国国际竞争力的角度考虑,许多用人单位主要通过压低劳动成本(降低工资,减少社会保险费用等)参与国际竞争。但从中长期看,低成本优势不可能一直维持,长期压低劳动成本,忽视企业人力资本投资,既不利于劳动者发展,也不利于企业提升竞争力,更不利于国家的长远发展。

综上所述,必须从城镇化和国家长远发展的战略高度,将农民工纳入社会保险,提供基本的社会保障。  
2.保护农民工利益,适应流动的需要。目前,农民工参保率之所以一直在低位徘徊,与参保后其利益得不到保障有直接关系。深层次的问题在于,由于农民工频繁流动,单位和农民工参保缴费后,社会保险关系难以转移和接续。因此,要吸引和促进农民工参保,制度设计必须适应农民工的高流动性,比如,通过保障当期待遇或增强待遇的可携带性,保证其流动就业过程中的社会保障权益不受侵害;通过在企业农民工社会保险制度设计中预留“接口”,并与现行城乡社会保障制度有效对接,以利于保险关系的正常转移与衔接。

3.着眼于更多人的参保,坚持低标准准入。农民工平均工资水平远低于城镇在岗职工。据原劳动和社会保障部调查,安徽、河南两省农民工年均工资收入仅为6018元和4717元,与城镇在岗职工平均工资之比为1:1.8和1:2.3。广东省农民工的月工资一般为800元,浙江省为600元,与当地的平均工资差距更大。由于工资水平低,农民工支付基本生活费用后,节余的工资收入再去支付建房、子女上学、赡养老人等急迫支出后,往往所剩无几,因而本人参加社会保险的能力十分有限。因此,要兼顾农民工对社会保障的迫切需求与现实能力。农民工社会保障应当从实际出发,坚持低标准准入的原则,即实行低费率、低保费,同时农民工个人尽量少缴或不缴费,其享受待遇标准也相应降低。

4.根据农民工的保障需求与现实可能逐步推进。在越来越多的农民工脱离土地的情况下,他们在年老或生病后面临丧失生活来源的风险,也面临工伤、职业病以及其他疾病等风险,与其他职工同样需要规避各种职业和社会风险。但由于农民工缴费能力较弱,国家的财力也还有限,因此,应根据有关风险对农民工的危害程度,以及农民工的自身需求,按照分类指导、分步推进的原则,先解决农民工迫切需要的保障需求,逐步解决农民工的社会保障问题。  
首先,应尽快将农民工纳入工伤保险。从需求层面看,工伤保险应是农民工最紧迫的保障需求;从供给角度看,工伤保险平均费率不高(最高不超过工资总额的3%,一般为工资总额的1%),且不需要个人缴费,又不存在关系接续问题,再加上工伤和职业病对农民工本人、家庭和企业的重大影响,容易得到用人单位、农民工个人和政府的高度重视和普遍接受。因此,应先解决农民工工伤保险问题。  
其次,加快建立农民工的大病或住院保险。农民工平均年龄较为年轻,大病发病率远低于社会平均水平,风险较小;但由于收入低,对大病风险的抵御能力十分脆弱,极易因大病住院而陷入贫困,所谓“辛辛苦苦几十年,一病回到解放前”的情况并不鲜见。因此,急需建立相应的风险化解机制。  
再次,必须逐步解决农民工的养老保障问题。农民工年老时劳动能力普遍低下,不少入疾病缠身,在农村家庭养老功能日渐脆弱的情况下,面临明显的老年生活风险。按照社会养老保险制度自身规律,建立养老保险制度越早成本越低,积累期一般需要20-30年的时间。据预测,2020-2030年我国将迎来老龄化高峰,届时老龄人口比重将达到24%。  
这就给退休年龄养老保险制度提供了必要的积累时间。同时,因时间有限,也意味着从现在开始,我们已进入建立社会养老保险制度的“预警期”。因此,按照养老保险制度的基本规律,必须从现在起,因势利导不失时机地着手解决农民工的养老问题。  
此外,农民工背井离乡来到城市,面对疾病、失业、意外伤害等风险,极易陷入贫困,有的甚至面临绝境。从建设和谐社会的角度出发,也有必要对农民工提供临时或应急性的救助。

(二)制度选择  
关于农民工社会保险的制度选择——是进入现行社会保险制度,还是单独建立专门的个人账户型保障制度?目前还存在不同的认识和看法,需要进行理性分析。

1.进入现行城镇社会保险制度。进入现行制度的好处是企业之间、群体之间公平性较好;也有利于农民向城镇转移,促进城镇化进程;同时,也有利于在全国范围内建立基本统一的社会保障制度。但缺点是,费率高,用人单位和农民工难以接受;转移困难,难以适应农民工频繁流动和接续社会保险关系的需要;制度的透明度低,农民工很难知道自己有多少权益,未来能享受多少待遇;农民工参保待遇享受困难难以解决;由于农民工缴费基数低,一旦大量农民工集中选择缴费满15年享受待遇,则难保持基金长期平衡,政府财政要为此承担较大的责任。

2.单独建立农民工个人账户制度。为农民工专门建立过渡性的个人账户制度,优点是:为农民工提供了低费率的保障平台,由于缴费较低,易为用人单位和农民工本人所接受;账户权益可累计计算,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;待遇依据个人账户储存额确定,政府只承担有限责任,但也有缺陷:一是对现行城镇职工社会保险制度有影响。农民工目前已占产业工人队伍的一半以上,今后还会进一步增多。如果他们单独建立制度,不仅将统一基本养老保险制度的难度加大,而且现行城镇职工基本养老保险制度的赡养比会显著上升,在一定时期内将增加财政补贴的压力,增加城改改革的成本。二是使用农民工的企业和不用农民工的企业之间、用农民工数量多与少的企业之间,城镇居民与农民工之间难以公平竞争,不利于建立公平的市场竞争秩序。三是对农民工实行低费率的参保政策,会使同样在低端就业市场,又远没有农民工吃苦耐劳的城镇下岗失业人员处于不利地位,影响城镇劳动力就业和再就业。四

是不利于农村转化为市民,实现城镇化。

3.倾向性意见。农民工社会保险模式选择是一个错综复杂的问题。在养老保险尚未实行全国统筹的情况下,很难用一种制度安排将所有的农民工全部覆盖进来。鉴此,农民工社会保险制度选择应充分考虑其群体细分情况,根据亚群体的不同就业状况选择相应的保障制度。首先应针对流动性较大的农民工频繁流动带来的一系列困扰,解决权益累计、关系接续以及政府承担无限责任等问题。对此,个人账户完全积累的养老保险制度对他们是有利的。其次,要适应我国快速城镇化和逐步统一城乡劳动力市场的形势,满足部分稳定就业的农民工城市化的需要。对此,现行制度又有所优势。

综上所述,应采取两者之所长,对农民工实行分层分类保障。即将稳定就业(从事正规就业,建立劳动关系,以及事实劳动关系5年以上的)农民工纳入现行制度,参加城镇养老和医疗、失业、工伤等社会保险,同时改革和完善现行的养老和医疗保险制度,使稳定就业的农民工能够享受其待遇;对不稳定就业(签订短期合同,频繁流动以及从事各种灵活就业的)的农民工引入过渡性的办法,除工伤、失业保险按现行规定执行外,养老保险先建个人账户,不建社会统筹,实行过渡性的个人账户制度,将本人的社会保险权益直接记入个人账户;医疗保险先建社会统筹,不建个人账户,实行低门槛、保大病,管当期。但随着我国社会保险制度的改革完善,在基础养老金实行全国统筹之后,再考虑如何将农民工逐步纳入统一的城镇社会保障体系的问题。

## (三)农民工社会保障目标

1.对稳定就业农民工的保障目标。对稳定就业的农民工,结合完善现行城镇职工社会保险制度,其社会保障制度建设的目标是:(1)通过强化征缴扩大覆盖面,努力实现应保尽保。(2)完善社会保险关系转移接续办法。目前,由于养老、医疗保险统筹层次低,接近退休年龄的人在参加工作之后,转出地不愿接受其社会保险关系,需要对此作出全国统一的规定。

(3)提高统筹层次,逐步实现基础养老金的全国统筹。为适应流动及保护农民工利益的需要,应该为农民工建立过渡性的个人账户制度。但这样做也带来一些不利因素:由于在同一单位工作,就业不够稳定的农民工实行与其他职工不同的制度,客观上还是形成了对农民工的区别对待(或歧视),也不利于农民工与其他职工之间,使用农民工多与少的企业之间的公平竞争,而且制度操作起来也颇有难度,特别是就业稳定性界定和甄别在实际工作中难以把握。如果尽早实现基础养老金的全国统筹,上述问题将有望解决。

(4)降低社会保险缴费水平。目前的社会保障缴费,特别是养老保险缴费门槛偏高,有必要结合基础养老金的全国统筹,在更大范围内均衡用人单位负担,适当降低缴费比例,同时将基本养老保险替代率水平控制在一定水平以内,收支缺口作为国家对历史债务的责任由中央财政支付。

2.对不稳定就业农民工的保障目标。(1)制度建设目标——建立适应不稳定就业农民工特点的“低门槛”的过渡性保障制度。养老保险为可方便转移和携带保险关系的个人账户型制度,以便通向城镇职工养老保险制度转移;工伤保险进入现行制度;医疗保险则在现行城镇职工基本制度框架内适当变通,只参加住院保险,采取低费率、雇主缴费,保留期的办法予以解决。(2)工作推进目标——本着分类指导、逐步推进的原则,用3年时间将农民工全部纳入工伤保险;在5年内将农民工基本纳入大病医疗保险;考虑到养老保险成本较高,制度建立的难度相对较大,用5-10年的时间逐步解决农民工养老保险问题。

(3)制度接轨与关系转移。在继续执行现行制度规定的同时,对稳定就业5年以上的,从过渡制度转入城镇职工社会保险制度,按规定参加养老、医疗等社会保险,其养老保险个人账户权益折算为城缴费年限,以实现平稳对接,达到规定的最低缴费年限的,按城保计发办法享受养老待遇。

对非稳定就业、本人又在其他单位或地区就业的,原账户不转移,并在新就业地或单位继续参保,达到规定的最低缴费年限的,通过建立全国社会保险结算中心进行结算,由各有关地区分别发放待遇。  
对返回农村,且达不到最低缴费年限的,达到退休年龄时转移账户与农保接续,并按农保计发办法享受相关待遇。

## 政策建议

做好农民工社会保障工作,既要由一部分农民工流动就业的现实出发,建立过渡性的保障制度;又要考虑越来越多农民工稳定就业的需要,完善现行城镇社会保障制度,还要从农民工接续社会保险关系的需要出发,建立农村社会保障体系。

(一)按《工伤保险条例》为农民工参加工伤保险  
所有用人单位都要按《工伤保险条例》规定为农民工参加工伤保险,原已参加商业保险的有关行业要转为参加工伤保险。为进一步保障农民工权益,要努力扩大覆盖面,逐步推进农民工集中,矿山、建筑等高风险企业和农民工参加工伤保险,促进农民工依法享受工伤保险待遇。要进一步完善高风险行业和用人单位工伤保险的政策。要强化工伤

预防工作,探索适合我国国情的工伤预防工作模式和工作机制,从源头上遏制工伤事故和职业病的发生。

(二)为不稳定就业农民工建立大病医疗保险  
在现行城镇职工医疗保险制度框架内,针对农民工流动性强、收入水平低的特点,开展农民工大病医疗保险,着重保当期住院医疗;同时,为切实降低用人单位和农民工本人的负担,农民工大病医疗保险单独管理,根据农民工大病发病率实行低费率,费率一般控制在2%以下,农民工本人可不缴费。同时,要根据农民工的实际情况,适当调整医保的起付线、等待期、住院押金、个人支付比例、护理等方面的政策。农民工凡已参加城镇职工大病医疗保险的,原则上不再同时参加新型农村合作医疗。如本人不愿或无能力在城市治疗的,应制定相应的措施,将大病医疗保险关系和资金转入农村合作医疗。

(三)建立适合不稳定就业农民工特点的过渡性养老保险制度  
1.制度模式。统账结合,先建农民工养老保险个人账户,待时机成熟后再研究如何进入养老保险社会统筹。  
2.缴费。实行低费率。缴费由用人单位和农民工双方负担,企业按本企业工资总额的10%,个人按本人工资5%,全部缴费进入农民工个人账户,并发放个人账户卡。该卡记录缴费情况,可供查询,但不能提前支取。  
3.转移。在不同统筹地区参保缴费的,个人账户和保险权益只转不替,也不允许退保。转入城镇职工养老保险制度的,按规定折算缴费年限,调整个人账户规模,划分个人账户和社会统筹基金;回农村的,达到规定退休年龄时,允许转移至个人账户进入农保。  
4.享受。建立权益结算系统,退休时根据全国统一的规定由有关地区分别支付养老金。  
5.经办。农民工养老保险的经办和账户管理原则上由劳动保障部门有关经办机构负责。  
6.基金管理和保值增值。农民工个人账户基金要与城保基金分开管理。基金原则上集中到省市区或副省级城市管理。要制定允许基金间接投资国家基础设施和重点项目,允许基金进行市场化投资运营的政策措施,也可通过发行特种国债保证基金增值。

(四)依法为稳定就业农民工参加城镇职工社会保险  
稳定就业的农民工与城镇职工一样参加养老、失业、医疗、工伤等社会保险。已参保城镇职工社会保险的,要继续参保,不得退保,并确保其享受同等待遇。用人单位要依法为农民工缴纳社会保险费。劳动保障部门要强化社会保险费征缴,督促用人单位为稳定就业的农民工缴纳养老、失业、医疗、工伤等社会保险费,努力扩大社会保险覆盖面,切实保护农民工的合法社会保险权益。  
城镇企事业单位要按照《失业保险条例》的规定,为其招用的农民合同制工人办理参加失业保险的手续,由单位履行缴费义务。农民合同制工人被终止劳动合同后,应当为其中符合条件的发放一次性生活补助。  
(五)进一步改革和完善社会保险制度  
1.要改进完善社会保险关系转移接续办法。允许参保职工在转移社会保险关系时,不仅转移个人账户余额,而且也接续与本人缴费对应的基础养老金权益。离开参保地,本人社会保险关系无法转移的,暂时封存其个人账户,保留社会保险关系。在新工作地继续参保的,应当转移接续社会保险关系。达到最低养老年龄时本人达到最低缴费年限的,应同等享受养老金;达不到该年限的,其户籍所在地实行农村社会保险的,将其个人账户余额及对应的农村养老金权益转移至个人账户所在地农保机构,按农保制度规定享受待遇,未建立农保制度的,将其个人账户余额一次性退还本人。  
2.要降低费率。为解决城镇企业职工基本社会保险制度费率过高的问题,应努力扩大覆盖面,明确各级政府的社会保障责任,降低费率,切实减轻企业负担。  
3.要调整计发办法,保证个人账户养老金的收支平衡,减轻财政的支付责任。  
4.要提高统筹层次,逐步建立全国统筹。这是解决农民工频繁流动难以享受待遇的重要措施,也是社会保障制度建设的长远大计。届时,为不稳定就业的农民工建立的个人账户制度应着手于向全国统筹后的城镇养老保险制度过渡。  
(六)积极探索,建立健全农村社会保障制度  
虽然我国城镇社会保障体系建设已颇具规模,但农村社会保障制度建设进展缓慢。随着农村人口老龄化和工业化、城市化进程的加快,农村养老和其他社会保障问题日渐突出,迫切需要构建与农村经济发展水平相适应的城乡统筹的社会保障体系。为此,应由国家、集体、农民三方负担的养老、医疗等社会保障制度,并在经济发展的地区推进城乡协调的社会保险制度,实现农村社会保障与城镇职工社会保险制度的接轨和社会保险关系的接续。  
(七)建立农民工应急救助机制  
农民工在城镇缺乏生活基础,是城市中最困难的群体之一。为保障其基本生活和权益,应建立农民工应急救助机制。一是通过政府和有关民间机构维护农民工权益,开展针对农民工的法律援助;二是对遭遇意外伤害或重大疾病生活陷入困境的农民工,由当地民政部门给予临时性的应急救助。

农民工是我国经济建设中重要的生力军,是国家的宝贵资源,为我国改革开放以来经济发展作出了巨大贡献。妥善解决农民工急需的社会保障问题,不仅是解决“三农”问题,促进经济社会可持续发展的需要,也是维护农民工权益,巩固执政基础和构建和谐社会的政治任务。

## 农民工社会保障现状

### (一)背景

目前,全国外出务工的农民工总量规模巨大。据原劳动和社会保障部快速调查和分析,2005年5月我国农村劳动力外出务工的规模约为1.2亿人,进城农民工约为1亿,跨省流动的农业农民工约为6000万(按照外出务工的农村劳动力80%进入城镇,50%跨省流动的假设估算)。

农民工最显著的特点是流动性大,不仅往返流动于城乡之间,并在单位之间、城镇之间频繁地变动工作岗位,而且外出的人群每年都在不断变动,新老农民工进行着代际更替。农民工总量一直保持不断扩大的趋势,从农民工就业类型看,有的属于正规就业,相当部分已成为企业生产技术人员,这些农民工有明显的城市化倾向,渴望长期留在城镇工作和生活,但现在的城镇公共服务系统仍不能做到平等对待;有的属于灵活就业,工作极不稳定,随时可能返乡。从就业的行业分布看,据原劳动和社会保障部统计,在第二产业中农民工占全部从业人员的58%,其中在加工制造业中占68%,在建筑业中接近80%;第三产业中的批发、零售、餐饮业中,农民工占到52%以上。显而易见,农民工已成为我国产业工人的主力军。

(二)现行社会保险制度没有排斥正规就业的农民工

对于在用人单位正规就业的农民工参加社会保险问题,虽然国家尚未为其建立专门的制度,但在《劳动法》实施后,进入城镇用人单位的农民工原则上也适用该法,应当参加法定的基本养老、医疗、失业、工伤等社会保险。可以说,现行城镇职工基本社会保险制度在制度层面并不排斥正规就业的农民工,这部分人员参加各种险种的通道是敞开的。

(三)农民工参保率普遍偏低

1.养老保险。《劳动法》和1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,以及2001年劳动保障部《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》,对农民合同制工人参加基本养老保险作出了明确规定。

目前,农民工参加养老保险的总体参保率为15%左右。部分地区如广东、大连参保率也仅达到20%左右。  
农民工参加养老保险的形式主要有以下3种:

一是进入城镇职工基本养老保险制度。多数地区规定农民工和城镇职工一样,参加城镇职工基本养老保险,个别地区在缴费比例(费率)上有所差别。如浙江省实行“低门槛进入、低标准享受”的办法,将农民工纳入城镇企业职工养老保险体系,参保企业和个人的缴费比例分别降至12%和4%。但农民工参保率仍然很低,到2003年末全省实际参加城镇职工基本养老保险的农民工约150万人,不到农民工总数的20%。不仅参保率低,并且参保者中能够超过15年以上缴费并工作到退休年限享受养老待遇的人数更少。

二是实施新的农民工专项保险制度。上海市、成都市为外来务工人员建立了综合保险制度,包括了老年补贴、工伤(或者意外伤害)和住院医疗三项保险待遇。上海市要求凡用人单位使用的外来从业人员和无单位的外来从业人员,都要缴纳综合保险费(用人单位使用的外来从业人员由单位缴纳,无单位的外来从业人员由自己缴纳)。除外地施工企业外,综合保险费率为12.5%,费率为上年度该市职工平均工资的60%,其中的7%为养老补贴,总费率负担仅为城镇职工的1/4。综合保险由劳动保障部门管理,商业保险公司运作。成都市的费率为20%;费分成几档,从社保工资的60%到200%不等,可选择;缴费由单位和个人共同承担,且由劳动保障部门经办。农民工专项保险费率相对较低,基金封闭管理,在当地推行相对比较顺利。

三是参加农村社会养老保险。据调查,以乡镇企业(现已基本改制为民营或股份制企业,下同)高度发达而著称的苏南地区,其乡镇企业职工多为本地和外地的农民工。这些职工大多数未参加城镇职工社会保险,但本地农民工参加了当地的农村养老保险,而外地农民工则未参加任何保险。近年来,部分已参加农村的本地乡镇企业职工已经并且正在由农村养老保险转入城镇职工养老保险。山西也于今年将乡镇企业的农民工纳入了农村社会养老保险制度,而在乡镇企业工作的城镇职工则进入现行城镇职工社会保险制度。  
2.失业保险。《失业保险条例》规定,城镇企事业单位招用的农民合同制工人应当参加失业保险,与城镇职工不同的是,对农民合同制工人,个人不缴费。单位招用的农民合同制工人连续工作满1年,劳动合同期满未续订或者提前解除劳动合同的,只要本单位已缴纳失业保险费,即由社会保险经办机构根据其失业时间长短,向其支付一次性生活补助金。补助的办法和标准由省、自治区、直辖市人民政府规定。

当前的主要问题:一是用人单位为降低

用工成本不愿为农民工参保缴费,农民工本人不敢主张权利;二是农民工流动性强,如果在一个单位工作不满1年,按政策不能享受相关待遇,影响了参保积极性;三是农民工流动方向不确定性强,在一些地区数量较大,时间上往往也很集中,如果转移失业保险关系,经办工作难度很大。

3.医疗保险。在医疗保险政策上,国家允许农民工与其他城镇劳动者同样参加基本医疗保险,并享受基本医疗保险待遇。按照1998年《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,与城镇用人单位建立劳动关系的农民工,可以参加基本医疗保险。原劳动和社会保障部2003年和2004年分别印发《关于城镇职工基本医疗保险缴费办法的通知》和《关于推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险的意见》等文件,进一步明确了农民工参加医疗保险的有关政策。一些外来务工人员较多的珠江三角洲、长江三角洲等地区,针对农民工流动性大、管理困难以及参保积极性不高等问题,根据当地实际,采取了两种办法促进农民工参保:一是针对外来工单独实行住院医疗保险。如深圳市规定,由用人单位按本市上年度职工平均工资的1%缴费,单独建立外来工住院医疗保险。目前,已有近100万外来工参保。二是针对外来从业人员推行综合社会保险。如前面所讲上海、成都之例,养老、医疗、工伤捆绑式参保,解决外来从业人员的医疗保障问题。从全国范围看,大多数农民工还没有参加医疗保险。平均参保率为10%左右。已参保的农民工尽管可以享受医疗费用报销,但是由于只报销超出起付线部分的一定比例,农民工仍然要自付一部分,对于难以承受自付部分的人来讲,实际上也享受不到相应的待遇。

4.工伤保险。按照《工伤保险条例》规定,各类用人单位都应为其员工参加工伤保险,因此,在各类企业就业的农民工依法都是工伤保险的覆盖对象,在制度上,待遇上农民工与城镇劳动者享受完全同等的待遇,未受任何歧视。工伤保险平均缴费率一般为职工工资总额的1%左右(不同行业因工伤保险费使用、工伤发生率、职业病危害程度即工伤风险程度不同而确定的行业基准费率有所不同,分为0.5%、1%、2%三类),由用人单位缴纳,农民工个人不缴费。目前,全国城镇企业职工参加工伤保险的人数为7000多万人,其中已有相当数量的农民工参加了工伤保险。随着覆盖面力度的加大,农民工工伤保险权益将得到相应的保障。

5.生育保险。目前,农民工基本未参加生育保险。

除社会保险外,现行城镇社会救助体系也只覆盖城镇户籍人口,农民工由于没有在地输入地落户,虽然与当地入同样为输入地的经济贡献者,却享受不到最低生活保障或其他方面的任何救助,在因失业、患病、意外伤害生活陷入困境时,往往孤立无助。

## 存在的主要问题及分析

目前,农民工参加养老和医疗保险还存在比较突出的问题。其中,既有农民工就业状态不稳定而难参保等客观存在的问题,也有农民工对现行制度缺乏信任,用人单位怕参保增加人工成本,地方政府担心推进农民工参保会影响本地投资环境等主观方面的问题,还有现行制度不适合农民工(如门槛高、难转移等)方面的问题。

(一)农民工就业状态不稳定导致参保困难

在城镇就业的大多数农民工没有稳定工作。据原劳动和社会保障部调查,农民工在一个单位工作年以上的只占20%-30%。由于技能不高,又面对工资低、劳动强度大,且受到不平等对待,为寻找更好工作机会,多数人频繁流动,这一方面使经办的工作量倍增;另一方面,在农民工社保关系不便捷转移的情况下,增加了管理难度,凸现现有的信息系统不能适应需要;此外,高流动性还导致单位和本人人都缺乏参保积极性,也给劳动保障部门缴费基数核定及监察执法等工作带来困难。

(二)农民工、用人单位和地方政府各有顾虑  
农民工对现行社会保险制度缺乏信任,对自己以后能否享受养老待遇心存疑虑和担心。由于现行养老保险制度规定按月享受基本养老金的最低缴费年限为15年,而农民工流动频繁,如果不能实现转移接续,多数很难达到该年限标准。有的地方还规定退休前5年必须到该地参保,这实际上把农民工的养老问题排除在外。所以农民工在离开参保地时普遍不愿将钱放在社保机构,一般都选择退保。这实际反映出用人单位对现行社会保险制度的不了解和不信任。农民工所在单位为民营企业、外资企业、乡镇企业以及个体工商户,主要集中在建筑、餐饮、服装等技术含量较低的劳动密集型行业。这些用人单位为追求利润,千方百计减少人工成本,主观上也不愿为农民工参加社会保险,强调企业技术含量低,产品附加值不高,只能维持低成本竞争,如果按照城镇企业社会保险办法为农民工缴纳社会保险费,单位负担过重,担心会因此影响本企业的市场竞争力和经济效益。

一些地方政府为推进农民工参保也有顾虑,主要担心缴费会影响本地的投资环境,把好不容易招商引进来的投资方吓跑了,从而影响本地的经济发展和为官一任的政绩。  
(三)社保制度门槛高、转移难,导致农民工权益难以保障