

在这个煦暖的三月,人们的目光聚焦在两会。我们有理由相信,经过方方面面的共同努力,农民工社保的春天一定会到来——

# 社会保障:让农民工共享改革成果

□本报记者 王瑜

3月8日,参加十一届全国人大二次会议的农民工代表朱雪芹、农民工“司令”张全收做客新华网,就农民工的养老、医疗等社会保障问题与网民在线交流。

有农民工就养老保险提问。对此,朱雪芹表示:对农民工老有所养问题,这方面政策正在征询广大群众的意见。在上海,目前是有针对农民工群体的综合保险的,里面包括工伤、医疗、保险补贴。张全收则表示,目前对农民工保险的宣传不到位,很多农民工希望有保险,却不知道手续怎么办。

就在几天前,刚到北京的三位农民工代表胡小燕、朱雪芹和康厚明直奔人力资源和社会保障部,向王小建副部长提出了对农民工社保问题的建议。截至2008年底,全国农民工总数达到2.3亿,其中进城务工人员有1.3亿人。对如何解决他们的社会保障问题,在今年的两会上,代表委员们给予了更多关注。

民工和城镇职工一样,参加城镇职工基本养老保险。

然而,据人力资源和社会保障部统计,截至2008年底,全国参加城镇职工基本养老保险的农民工为2416万人,仅占城镇就业农民工的17%。最新公布的《关于农民工社会保障问题调研报告》显示:农民工参加养老保险总体参保率为15%左右。

根据《失业保险条例》规定,城镇企事业单位招用的农民工应参加失业保险。与城镇职工不同,农民工个人不缴费。单位招用农民工连续工作满1年,劳动合同期满未续订或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工作时间长短,向其支付一次性生活补助金。

但实际操作中仍存在问题,部分用人单位为降低用工成本不愿为农民工参保,处于弱势的农民工自己很难主张权利。农民工流动性强,若在同一单位工作不满1年,按政策不能享受相关待遇。这也影响到他们参保积极性。

医疗保险不容乐观,工伤保险也差强人意。人力资源和社会保障部调查还显示,我国农民工基本未参加生育保险。

值得重视的是,现行的城镇社会救助体系只覆盖到城镇户籍人口,农民工因没有在输入地落户,很难享受到最低生活保障或其他方面的制度性救助。调研报告称,农民工“在因失业、疾病、意外伤害生活陷入困境时,往往孤立无助”。

## 制度设计存在缺陷

农民工社会保障问题,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。

农民工社保问题日益凸显。其中既有农民工就业状态不稳定造成参保难等客观原因,也有现行制度设计中“门槛高、难

转移”等问题引发农民工对参保的信任危机,还有来自用人单位和地方政府等主观原因。

首先,农民工就业的暂时性和流动性导致其参保难。

目前进城农民工中多数没有稳定工作,他们技能不高,只能选择工资低、劳动强度大的岗位。多数人频繁流动不仅使社保经办机构工作量倍增,在当前农民工社保关系不便转移情况下,也增加了管理难度。高流动性导致单位和农民工本人均缺乏参保积极性。

其次,制度设计本身的缺陷导致农民工对参保缺乏信心。

以养老保险为例,不少农民工对其心存疑虑。现阶段养老保险基金区域统筹政策与农民工跨省流动形成矛盾。农民工即使参保也难“老有所养”。政策规定按月享受基本养老金最低缴费年限为15年,对于流动频繁的农民工而言,若不能实现转移接续,很难达到这个标准。同时,费率过高也对单位和农民工个人参保有影响。

再有,频繁参保退保使农民工实际权益受损。

现行政策允许农民工退保,客观导致农民工流动时反复参保退保,甚至在同一地区更换工作单位时先退保再参保。调研报告显示,广东省有的地区农民工退保率在95%以上,不仅损害了农民工享受社会保障的权益,也影响到用人单位参保积极性。

中国社科院社会问题研究专家于建嵘认为,农民工社保问题的核心在于同样工作生活在城镇,多数农民工却无法享受与城镇居民同等的社会保障待遇。“究其根本,还是城乡二元体制带来的城市对农民工的歧视在作祟。”这不仅是经济问题,更是社会和政治问题。

调研报告明确指出,农民工社会保障问题,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,是我国社会经济发展过程中必须面对的问题,应及早加以研究解决。

## 不同路径旨在共享

按照分类指导、分步推进原则,先解决农民工迫切需要的保障需求,然后逐步解决农民工的社会保障问题。

将农民工纳入社保体系,首先是由社会保障的公平属性决定的。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,农民工也应依法享有同样的社会保障法定权利。

其次,农民工社会保障问题是经济社会发展的关键问题。在当前金融危机下,如何妥善解决农民工社保问题不仅是维护职工权益和经济平稳发展的需要,也是构建和谐社会和让农民工共享改革发展成果的要求。

事实上,对于农民工社保问题的关注和解决已提升到国家最高层面。

2009年中央一号文件中明确要求,“抓紧制定适合农民工特点的养老保险办法,解决养老保险关系跨社保统筹地区转移接续问题。建立农民工统计监测制度。”

2009年2月17日,全国总工会“千万农民工援助行动”正式启动。全国总工会新闻发言人李守镇对工会在农民工参加社保中的作为表态:援助行动要督促用人单位依法给农民工交养老、医疗、工伤等社会保险费用,做好流动就业农民工社会保险关系的接续和转移工作,要积极引导返乡农民工参加新型农村合作医疗,帮助失业农民工领取一次性生活补贴等。

人力资源和社会保障部也适时推出“2009年维护农民工权益行动计划”。要求“以扩大农民工参加工伤保险为重点,积极稳妥地解决农民工养老、医疗等社会保障问题;以保障农民工子女上学、改善农民工居住条件为重点,切实做好农民工相关公共服务工作。”

与此同时,法律和政策层面举措正在积极推进。

2008年12月28日到2009年2月15日,受到各界关注的《社会保险法》草案向社会公开征求意见。48天时间里,全国人大常委会办公厅共收到70501件各界群众提出的意见,几乎同时,人力资源和社会保障部拟定的《农民工参加基本养老保险办法》也向社会公开征求意见。

目前跨省区的养老保险关系转移接续仍是空白。草案最大亮点在于保险关系的转移接续,草案明确规定,“个人跨地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移。个人退休时,基本养老保险按照退休时各缴费地的基本养老金标准和缴费年限,由各缴费地分段计算,退休地统一支付”。

不过草案中社会保险的全国统筹层次在养老保险领域并未给出时间表。对此,不少人主张应建立“统一的社会保险制度,从而确保农民工享受一视同仁的国民待遇”。

中国社科院拉莫研究所所长郑秉文认为,要彻底解决中国社保制度存在的种种问题,出路在于彻底改造现行制度,重新建立覆盖所有人群的统一社保体制。

调研报告称,“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。”

今年的政府工作报告中对农民工养老保险的转移接续做出了明确要求,并表示要“加快完善社会保障体系。推进制度建设,完善基本养老保险制度。扩大社会保障覆盖范围。”

3月7日,全国政协委员、人力资源和社会保障部副部长张小建在接受媒体采访时表示,截至目前,全国实现省级统筹的省份接近20个,实行全国统筹,势在必行。他表示,我们要解决的根本问题,就是最终全国实行社保自由转,全额转。而且,“社保卡”相关政策上半年内肯定能出台。”

在这个煦暖的三月,胡小燕和康厚明等代表委员的心愿也许很快就要实现了。农民工社保的春天即将到来。

## 两会建言



3月6日,全国人大代表钱念孙建言,应破除身份制,统一制定养老金发放标准,实现社会公平,促进社会和谐进步。

## 改变退休年龄“一刀切”

“我国现在实行统一的按年龄退休制度,也就是说,博士生和初中毕业生的退休年龄一样,这种‘一刀切’造成很大的人才和资源浪费。”全国人大代表、河南省侨联副主席、河南省华侨爱心事业基金会理事长王鹏杰建言,我国应抓紧推行弹性退休制度。

王鹏杰代表举例说,不同类型的人进入劳动力市场的年龄是不同的,比如一个简单的体力劳动者很可能在18岁就进入了劳动力市场,而一个博士研究生很可能在30岁左右才进入劳动力市场,如果他们都在60岁退休,则体力劳动者的工作年限长达40多年,而博士毕业生的工作年限只有大约30年。从公平或是社会贡献率的角度来看,是不合理的。

王鹏杰建言,根据我国社会经济、人口方面的诸多特殊性,以及地区发展不平衡的特点,应推行更加适合我国国情的弹性退休制度。弹性退休制度是指允许劳动者在退休年龄前、退休方式和退休收入方面具有某种弹性,较为灵活的退休制度。



3月5日,全国人大代表潘小瑾说,纺织行业在吸纳就业等方面发挥着重要作用,建议加大对纺织业的支持力度。

## 促进就业为青年服务

3月8日在京举行的全国政协十一届二次会议第三次全体会议上,全国政协委员王晓代表共青团中央发言时建议大力促进就业创业,服务青年迫切需求。

王晓委员说,在社会主义市场经济条件下,解决就业问题,归根结底要靠有效的经济政策来实现,要靠全社会共同努力。他提出四点建议:

- 第一,进一步加大对经济政策对就业的拉动作用。建议在投资方向上选择对最终就业效果有影响的劳动密集型、技术密集型和资本密集型产业,使政策效应更加明确、更加具体地转化为就业成果。
- 第二,进一步制定出台具有即时效应的就业促进政策。建议政府制定可产生短期、弹性、灵活就业机会的就业促进政策,快速增加就业岗位供给或延缓新增劳动力进入市场。
- 第三,进一步强化对青年创业的金融支持。
- 第四,进一步系统规划就业创业培训工作。



3月6日,全国政协委员李成贵说,我国的城市化严重滞后于工业化,国家应制定相应战略,投入资金,加快城市化进程。

## 农村合作医疗应全国统筹

农村合作医疗是我国近年推行的一项惠民政策,全国人大代表、河北省承德县下板城镇梁子村党支部书记杨秀华认为,这项政策在解决农村就医难和减轻农民负担方面发挥了重要作用,但目前农村合作医疗没有实现全国统筹,给农民带来一定不便,这种局面亟待改变。

杨秀华经过调查发现,当前农村合作医疗在实际操作中仍面临两个突出问题,一是随着社会的发展,劳动力的大量输出,农村外出务工人员就医不方便的问题日益突出,在务工地就医,需回原籍核销就医费用,很不方便;二是大病就医难的问题没能从根本上解决,由于医疗条件限制,一些大病在当地医疗条件下,不能治疗,需外出就医,由于不能实现全国统筹,所有费用都要先行垫付,贫困地区病人大多一下子拿不出那么多钱。

为此,杨秀华建议,农村合作医疗资金应尽早实现全国统筹,方便外出务工人员就医,同时也在一定程度上缓解农民大病就医难的问题。

(本栏图片文字均据新华社)

## 社保现状不容乐观

对于农民工社会保障问题,国家尚未建立专门制度,但按《劳动法》,农民工进城打工也应参加法定社会保险。

作为农民工代表,康厚明在重庆当地是响当当的“名人”,先后在西藏、重庆打工近30年。农民工社会保障问题是老康今年建议的重要内容。他说,没有农民工不愿办社保的,“有了养老保险我们就不担心养老问题了,有了医疗保险我们就不担心生病没钱治的问题了,希望农民工的社会保障实现全国一卡通。”

对于农民工社会保障问题,国家尚未建立专门制度,但按《劳动法》,农民工进城打工也应参加法定社会保险。而在实践层面,涵盖农民工养老、失业、工伤、医疗和生育等方面的社会保障却面临诸多困境。

以养老保险为例,目前多数地区规定农

## 两会关注

“近三分之一的政协委员提案涉及就业”,致公党中央提交的“保就业”提案被锁定为政协“一号提案”,政府工作报告、预算报告、计划报告中多次出现就业字眼……今年两会,就业无疑成为了高频词。保增长,促就业成为参会代表委员最关心的话题之一。

与此同时,一组就业数据显示今年更加严峻的就业形势。610万新增大学毕业生加上历年积累的未就业大学生,今年共有700万以上大学生要就业,大约2000万左右农民工因经济不景气失去工作。

“84万,55万,38万”,2008年10月至12月,全国每月就业人数呈下滑趋势……

就业困难在何处?全国政协委员、内蒙古奈伦集团董事长郭占春有自己的看法,“目前就业难的问题很大一部分原因是我们中小企业受到经济危机影响,经营遇到了困难。”和郭占春委员的观点相同,许多代表委员都认为,扶持和发展中小企业,是融化就业坚冰的最好办法,也是继续促进经济增长的主要途径之一。

## 本是就业“蓝海”

有人力资源专家曾表示,目前我国扩大



3月5日,十一届全国人大代表刘奇(中)说,在国际金融危机的背景下,国家应该把重点放到保障劳动力就业上,确保社会稳定。

## 两会关注

今年的两会上,有关农民工就业问题成为代表委员们热议的话题之一。政协委员刘玉岭表示,全国农民工中有将近八成的人没有接受过任何职业培训,面对金融危机,他们失去了工作岗位,显得束手无策。对此,刘玉岭委员建议,应该制定《农民工教育培训法》,从法律上保障农民工的“受培训权”。

刘玉岭委员的建议,可以说是点中了问题的要害。若果真能在法律层面上解决这个问题,农民工的培训工作开展将摆脱各式各样的“短板”现象,变为一种常态机制。

从地方政府方面讲,应该说在农民工培训方面,各地出台了不少的“工程”,也制定了许多补贴办法,但实际取得的效果并不十分令人满意。

从用人单位和农民工自身方面来讲,他

## 两会关注

## 扶持中小企业

两会上,代表委员对扶持和发展中小企业给予了更多的目光,更好的良策——

# 扶持中小企业 融化就业坚冰

□本报记者 罗娟

就业的核心可以归纳为“小、三多、密非外”,即“小企业、第三产业、多种就业形式、劳动密集型、非公所有制经济和外向型经济”。中小企业成为新的就业增长空间,被称为就业“蓝海”。

中小企业对中国经济和就业问题贡献良多,浙江是最典型的例子。曾担任浙江省经贸委主任的丁耀民委员对这些数字如数家珍:“中小企业多是民营企业,他们为浙江GDP贡献达到70%,提供就业岗位超过90%,点多面广,浙江经济能够保持高速增长,同时解决了就业与社会问题,靠的主要是中小企业。”

统计显示,目前我国中小企业总数已超

过4000多万户,占企业总数99%以上,提供了城镇就业人口75%以上的就业机会,并吸纳了75%以上农村转移出来的劳动力。在江西省,中小企业就业职工甚至高达全省就业人口的97%。

郭占春委员认为,中小企业提供的工作岗位远远多于国有大中型企业,中小企业的发展不仅直接关系到市场繁荣,更关系到解决就业问题。

柳传志委员则认为,更直接、更实际地解决就业问题,更多地要倚重于民营企业、中小企业。全国政协委员、全国总工会研究室主任李滨生也持同样的观点,他认为,目前,更应该切实发挥中小企业在促进就业方面的重大作用。

## 效果“一箭双雕”

国家发改委投资研究所研究员张汉亚日前表示,“减少失业率的最有效途径,就是进行创造新就业机会的投资、提高开工率以及增加生产,换句话说就是经济增长。”但是,作为经济增长主力军之一的中小企业,有相当一部分目前处在亏损、停产、歇业状态,其吸纳就业能力大幅减弱。据了解,今年春节前全国多数返乡农民工,大部分原先都是在中小企业就业。

“加快抢救中小企业时不我待!”广州宏宇集团董事长黄文仔委员用了“抢救”这个词。来自中山大学管理学院的毛蓝诗委员表示,早在2005年,他就开始关注中小企业问题,如今,中小企业的市场竞争力受到严峻挑战。“很多中小企业都是以‘三来一补’为主,生产的都是大路货,很少有自己的核心技术,

## 两会关注

## 努力共解难题

代表委员们一再提醒,在全球化竞争态势下,中小企业也要转变战略思维,应该在代工生产的同时,有意识地提高产业技术含量、附加值和竞争力,升级产业价值链,加快从“中国制造”到“中国创造”的转变。

同时,全国政协委员厉以宁还指出,产业转型升级离不开劳动力素质的升级。因此,在努力发展中小企业促其提供更

## 两会关注

后续的研发力量更无从谈起,面对金融危机,他们几乎没有防御的能力。”毛蓝诗说。

近年来,我国的中小企业发展虽快,但是仍然存在许多问题,在许多地方遭遇体制束缚,在税收、信贷、土地成本以及各种费用上亟待松绑。如果以促就业为契机,就此降低门槛,为中小企业创造更好的发展环境,那么很有可能取得企业发展、就业扩大的“一箭双雕”效果。

“加大对中小企业、民企以及非公有制的经济的支持力度,促进这类企业的自身发展对解决就业问题将起到非常积极的作用。”河南建业集团董事长兼总裁胡葆森代表说。

郭占春委员认为,当前应着力解决融资困难等中小企业发展面临的突出问题,努力创造良好的发展环境,“企业搞活了,就业难的问题自然就解决了。”

李滨生委员认为,要切实发挥中小企业就业主体作用,除了制定保护和扶持中小企业发展的法律法规,为中小企业提供经济上的扶持和服务等以外,还应专门为中小企业吸纳就业提供优惠政策。

两会上,代表委员也积极为大学生就业献计献策。杨澜委员建议大学生重视社会组织岗位。3月7日,王超斌、蔡维明、宗立成、张亚忠、金正平等五位委员以“关于促进大学生就业”为题接受了中外记者的采访,“大学生要放下身段珍惜第一份工作”,“希望大学生降低就业要求,到二线城市就业”……

更多的目光,更好的良策,代表委员们正在团结一致共解就业难题。

## 两会观察

的感受”。

一方面是企业招不到有技术的人才,一方面是大量无技术的农民工找不到工作,这种劳动力市场的结构性矛盾,不应该长期存在。解决的办法,就是强化农民工培训培训。

营造重视技能培养的良好氛围,加强对农民工培训的针对性,等等,这些都很重要,但更重要的是,农民工培训应该立法。也就是说,从法律上保障农民工的“受培训权”并使之形成常态机制,才能使农民工培训工作中的种种“短板”现象得以改变。

因此,刘玉岭委员建议制定《农民工教育培训法》,值得人们关注。

金融危机的袭来,就业形势异常严峻,不少农民工失去了工作岗位。然而,有着一技之长的农民工却并不因此产生太多的担心。在福建省,春节前后举办了多场农民工招聘会,企业的感慨是,有技术的农民工不好招。陕西省宝鸡市是技工之乡,不久前在京推荐“宝鸡技工”与用人单位座谈时,该市劳动和社会保障局局长说,就业难是实际情况,但“对有技术的人影响并不大,对此我有深刻

## 两会观察

的体会”。

一方面是企业招不到有技术的人才,一方面是大量无技术的农民工找不到工作,这种劳动力市场的结构性矛盾,不应该长期存在。解决的办法,就是强化农民工培训培训。

营造重视技能培养的良好氛围,加强对农民工培训的针对性,等等,这些都很重要,但更重要的是,农民工培训应该立法。也就是说,从法律上保障农民工的“受培训权”并使之形成常态机制,才能使农民工培训工作中的种种“短板”现象得以改变。

因此,刘玉岭委员建议制定《农民工教育培训法》,值得人们关注。

# 农民工培训应从“短板”变常态

□本报记者 郑勇

们也都有着各自的小算盘。用人单位既不愿意增加用工的成本,更担心员工本领提高后会提出加工资或者干脆跳槽走人;而农民工除了担心培训不对路外,还怕占用工作时间影响自己的收入,等等。

一位长期从事农村劳动力转移培训的工作人员曾这样说,尽管政府热情很高,有的时候,企业不派人,农民工兄弟又不愿意参加,或者虽来参加培训,但“三天打鱼两

天晒网”,培训的效果大打折扣。

有统计表明,当前,农民工在我国第二产业从业人员中占58%,在第三产业从业人员中占52%,农民工已经成为就业大军的主体。如此庞大的就业人群,有将近八成的人没有接受过任何职业培训,他们完全靠力气挣钱吃饭,这种状况长期存在,不仅影响着农民工在城市的生存状态,而且严重制约着企业生产力的发展和产品结构的升级换代。