

返乡农民工社会保障问题探析——基于武汉市返乡青年农民工的调研数据

邓大松，张 郦

(武汉大学 社会保障研究中心，湖北 武汉 430072)

[摘要]受美国次贷危机影响，一场金融风暴席卷全球，在作为世界工厂的中国，大量在城市打工的农民不得不因企业破产、裁员而返回家乡。本文基于对武汉市返乡青年农民工返乡后基本情况的一次调研结果，了解了武汉市返乡青年农民工社会保障的现状，对造成返乡农民工社会保障危机的主要原因进行了分析，并提出完善返乡农民工社会保障制度的一些政策建议。

[关键词]返乡青年农民工；金融危机；社会保障

[中图分类号]F840.61 [文献标识码]A

[文章编号]1673-5609(2010)01-0001-06

[基金项目]教育部“国际金融危机应对研究”应急课题“扩大内需的社会保障政策选择”(项目编号：2009JYJR004)的阶段性成果。

[作者简介]邓大松(1979-)，男，武汉大学社会保障研究中心主任、教授、博士生导师，主要研究方向：社会保障学、保险学、经济学。

On Social Security Problems of Returning Rural
Migrant Workers—Based on the Survey Data of
Young Migrant Workers Returning from Wuhan City

DENG Da-song, ZHANG Yun

(Centre of Social Security Studies, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Sparked by the American subprime mortgage crisis, a financial storm has swept the globe. In China, the workshop of the world, numerous rural migrant workers in cities have to return home due to the bankruptcy and downsizing of enterprises. Based on the results of a survey on the condition after the young peasant-workers returning from Wuhan city, this paper found out their current state of social security, analyzed the main reasons causing the crisis of their social security, and put forward some policy suggestions of improving the social security system for the home-returning migrant workers.

Key words: young returning rural migrant worker; financial crisis; social security

一、问题的提出

改革开放以后，随着沿海城市经济的发展，大量中西部农民南下淘金，出现了“农民工”这样一个特殊的群体。2007年肇始于美国的次贷危机最终引发了一场席卷全球的金融风暴，中国沿海地区一大批依靠进出口贸易生存的中小企业亦受到波及而纷纷破产、关门。企业的大面积倒闭，直接导致了大量的农民工失业，他们不得不背起包袱，回到家乡待业或者从事农业生产工作。根据中央有关部门的统计数据，截至2008年年底，我国1.3亿外出就业的农民工中，大约有两千万由于金融危机失业而返乡。而在湖北省，截止到2008年底，非正常返乡农民工数量超过100万，这其中又以青年人居多。大量青年农民工返乡，他们的就业状况、生活状况、收入状况、社保状况都发生了较大改变，并由此产生了一系列社

会问题和经济问题。

基于上述背景，武汉市团市委联合武汉大学社会保障研究中心成立课题组，在全市范围内对青年农民工返乡后的基本情况进行了专题调查。本次调查采取分层抽样法，在武汉市乡村人口较多的黄陂区、蔡甸区、新洲区、江夏区、汉南区、东西湖区六个远城区进行随机抽样。共发放问卷1000份，收回829份，其中有效问卷769份，有效比重为92.7%。调查采用了抽样问卷调查、深度访谈、座谈会、走访谈心、查阅文献资料等方法，采用spss13.0(社会科学统计软件包Statistical Package for the Social Sciences)软件作为统计工具，运用描述分析、交互分析、回归分析等数理方法对问卷结果进行分析和处理。本文即基于返乡青年农民工基本情况调查问卷的结果，重点针对问卷所涉及的返乡青年农民工的社会保障问题进行分析，并以返乡青年农民工为样本对返乡农民工的社会保障问题提出政策性的建议。

二、武汉市返乡青年农民工社会保障问题

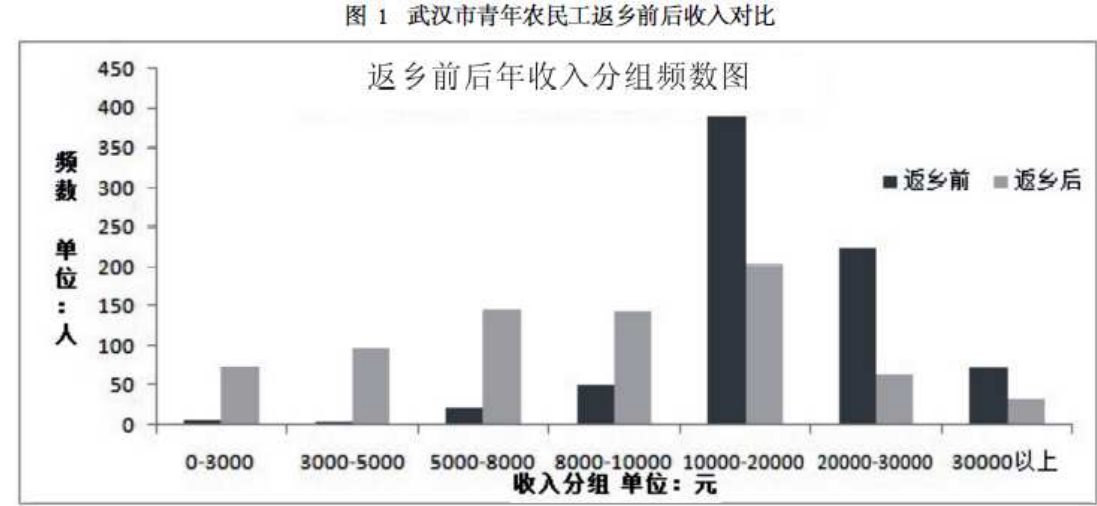
(一)武汉市返乡青年农民工社会保障基本状况

1.武汉市返乡青年农民工基本情况

国家统计局2009年3月25日发布的报告表明，2009年春节前，我国返乡农民工为7000万人左右。湖北是劳务输出大省，外出务工是湖北农民增收的重要途径，受金融危机影响，截至2008年底，武汉市返乡农民工已达2万余人，约占该市外出农民工总人数的15%。据武汉市有关部门统计，2008年全市农民工工资性收入占农民人均纯收入的38%，每名外出务工人员平均每年可为家庭贡献现金收入约6000元，农民工返乡对武汉市农村经济发展、农民增收、社会稳定都造成了一定影响。

根据调查研究的需要，本文最终将“返乡青年农民工”限定为：年龄在16岁以上，35岁以下、拥有农村户口、有过曾经在本乡镇以外从事非农业工作的经历，并且现已返乡在家中的青年。最终抽样单位为单个个体青年农民工。本次调查采取分层抽样的调查方法，在各城区内进行随机抽样。在回收的769份有效数据样本中，男性有466名，占样本的60.6%，这也与目前武汉市城区的青年农民工性别构成基本吻合。

图1为根据调查数据得出的返乡前后武汉市青年农民工的收入情况对比，我们可以看出，返乡后，青年农民工的收入明显降低。



2.武汉市返乡青年农民工参加社会保险情况

通过对调研数据的统计处理，武汉青年农民工参加社会保险状况描述结果如表1所示：

表 1 青年农民工参加社会保险状况

		样本				总计
		有效样本			无效样本	
		未参加	已参加	合计	缺失值	
城镇养老保险	人数	361	72	433	336	769
	有效样本百分比	83.37%	16.63%	100.00%		
	全样本百分比	46.94%	9.36%	56.31%	43.69%	100.00%
农村养老保险	人数	232	202	434	335	769
	有效样本百分比	53.46%	46.54%	100.00%		
	全样本百分比	30.17%	26.27%	56.44%	43.56%	100.00%
城镇医疗保险	人数	329	105	434	335	769
	有效样本百分比	75.81%	24.19%	100.00%		
	全样本百分比	42.78%	13.65%	56.44%	43.56%	100.00%
新农合	人数	129	302	431	338	769
	有效样本百分比	29.93%	70.07%	100.00%		
	全样本百分比	16.78%	39.27%	56.05%	43.95%	100.00%
失业保险	人数	312	119	431	338	769
	有效样本百分比	72.39%	27.61%	100.00%		
	全样本百分比	40.57%	15.47%	56.05%	43.95%	100.00%
工伤保险	人数	319	112	431	338	769
	有效样本百分比	74.01%	25.99%	100.00%		
	全样本百分比	41.48%	14.56%	56.05%	43.95%	100.00%
生育保险	人数	417	14	431	338	769
	有效样本百分比	96.75%	3.25%	100.00%		
	全样本百分比	54.23%	1.82%	56.05%	43.95%	100.00%

(二)武汉市返乡青年农民工社会保障存在的问题

1.武汉市青年农民工社会保险参保率较低

由调研数据可知，享有社会保险项目的农民工为417人，占样本总量的54.23%；其中参加城镇养老保险的青年农民工占全部样本的9.36%，占有效样本(回答该问题者，下同)的16.63%；参加农村养老保险的青年农民工比例相应较高，约占46.54%；参加城镇医疗保险的青年农民工占有效样本的24.19%；参加新型农村合作医疗保险的青年农民工占有效样本的70.07%；参加失业保险的青年农民工约占有效样本的27.61%；参加工伤保险的青年农民工约占有效样本的25.99%；参加生育保险的青年农民工约占总数的3.25%。我们可以看出，除新型农村合作医疗以外，青年农民工在城市参加了城镇医疗、养老、工伤、失业、

生育五大险种的比例均不足50%。

2.武汉市青年农民工社会保险“接续难”

由于农民工工作的流动性和社会保障制度上的缺陷,许多地方出现了农民工“退保”的问题。2009年2月底,全国有97万农民工退出了城镇养老保险,而参加城镇医疗、工伤保险人数较2008年末比较分别减少了167万和140万^①。

武汉市返乡青年农民工也存在同样的问题,返乡前部分青年农民工参加了城镇养老和医疗保险,返乡后相应保险关系暂时中断。由于社会保障体系建设尚不完善,保险关系转移接续尚存阻碍,所以,大部分青年农民工的保险关系并没有随着返乡而转移到家乡或者农村,保险关系中断。如果这些青年农民工不再回原城市打工,或者到其他城市打工,之前缴纳的保险费(尤其是统筹部分)将沉淀到保险费缴纳城市,给农民工造成损失。

三、武汉市返乡青年农民工社会保障问题产生的原因

(一)制度角度

1.城乡二元社会结构和城乡隔离的户籍制度

随着城市化进程的不断加速,中国的城乡差距不断加大,城市和农村之间形成了以户籍为中心,教育、卫生、保障等各制度二元分立的状况。许多农民为了寻求更好的生活条件,选择进城务工,希望获得与城镇居民同等的就业机会和收入。但种种政策壁垒使得农民工即便进了城工作,其生活仍游离于城市居民的边缘,比如这次调研走访中农民工反映较为普遍的:无法享有与城市居民同等标准的社会福利;因没有加入医保,治病无法报销,造成有病不敢治、治不起的情况;没有失业保险,被辞退后生活没有着落;无法得到最低生活保障等救助等等。因此,一旦经济形势不好失去工作,他们的唯一出路就只能是返回农村。

户籍制度不仅仅是加深了农民与城镇居民在经济、政治、文化、心理方面的隔阂，更使得农民在获得了城镇就业机会，为城镇发展作出贡献的同时，并未获得与之相对应的、与城镇居民一样的社会保障。仅仅由于没有城镇居民的身份，进城的农民工就成为被城镇劳动就业制度与社会保障体系所排斥的对象，成为被计划体制彻底抛弃的“局外人”。

2. 社会保险关系接续难

为了改变农民工在城市工作，却无法享受城镇居民的福利保障的问题，我国社保部门提出“让农民工在务工城镇参加当地城镇居民养老保险”的变通手段。但由于农民工具有流动性大的特点，而我国城镇社保系统长期以来形成了低层次分割式统筹模式，使得农民工的社会保险关系接续困难，一些农民工集中的沿海城市纷纷出现“退保潮”。

相关数据表明，我国的社保基金管理被分割在2300多个统筹单位里，几乎都是县市级的统筹，五项保险基金在每个统筹单位又是分开管理的，如果加上农保基金等，全国范围独立管理的基金至少有一万几千个。各个统筹单位之间政策不一、费率不同，很难互联互通，这也从客观上造成了养老保险关系无法跨地区转续的问题。为彻底解决社保关系全国转续的问题，我国提出了今年年底基本实现养老保险基金省级统筹，2012年实现全国统筹的目标。然而，社保研究专家、中国社科院拉美研究所所长郑秉文教授认为，实际上目前真正实现了基本核算单位和资金流在省级层面大收大支的省份只有四五个，其他都不是真正意义上的省级统筹，社会保险关系接续很困难。

(二) 用人单位角度

根据调研数据显示：从青年农民工曾就业的单位性质来看，此次武汉市返乡

青年农民工的单位性质大多为个体及私营企业，国有企业事业单位。集体企业、外资企业仅占18.34%。如表2所示：

表 2 青年农民工单位性质		
单位性质	频数	比例
个体及私营企业	616	80.10%
国有企业事业单位、集体企业、外资企业	141	18.34%
缺失	12	1.56%
合计	769	100%

从青年农民工曾从事的行业来看，大部分武汉市青年农民工从事的行业为“商业、饮食、卫生行业及制造业、建筑业”，这一比例达到了98.57%。

表 3 青年农民工从事行业分布		
行业分布	频数	比例
商业、饮食、卫生行业	431.00	56.05%
制造业、建筑业	327.00	42.52%
缺失	11.00	1.43%
合计	769.00	100.00%

由此可见，农民工所在单位大多为个体及私营企业，行业则主要集中在商业、餐饮、制造业、建筑业等劳动密集型行业，这些用人企业技术含量低，产品附加值不高，只能通过控制成本来实现利润，提高竞争力。所以他们主观上不愿意按照城镇企业社会保险办法为农民工缴纳社会保险费，对农民工参保采取消极应付的态度，能拖就拖，能不办就不办。

此外，虽然《劳动法》明确规定了用人单位必须为职工缴纳社会保险，但在实际的执行中，并未明确制定强制措施，这也是农民工入保率较低的原因之一。

(三)返乡农民工自身角度

1.返乡前工资收入较低，存在工资拖欠，社会保险费率高

根据调研数据显示，返乡前，青年农民工月均收入为1639.36元，这一收入水平虽然不低，但作为青年农民工来说，他们家庭负担最重，除了满足自身需要

以外，还要承担起养家糊口以子女的教育、赡养父母的重担，因而可供他们自身消费的钱并不多。加上仍有三成多的青年农民工未能及时、足额拿到工资(如表4所示)。在走访谈心中，农民工也普遍反映收入低是参保积极性不高的重要原因。另外，费率高也成为一道阻碍青年农民工参加社会保险的门槛。我国现行的城镇社会保障制度，主要是针对城市原企业职工设计的，与进城农民工的实际收入情况明显不适合。按照城镇社保制度，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%，个人需要缴纳11%。这样的费率对于收入较低的农民工的确是一笔沉重的负担。

表 4 青年农民工返乡前拖欠工资状况

是否及时足额 拿到工资	频数	全样本 百分比	有效样本 百分比
有	514	66.84%	67.63%
无	246	31.99%	32.37%
合计	760	98.83%	100%
缺失	9	1.17%	
总计	769	100%	

2.思想观念的落后，对现行社会保险制度缺乏信任

许多农民工尽管在城市中生活多年，但由于生活圈子狭窄，未能融入城市主流，其思想观念仍未转变，脑子里还是根深蒂固的“养儿防老”观念，不相信政府的社会保障体系，一方面舍不得从自己腰包里往外掏钱，另外，对以后能否领取到养老金亦持怀疑态度。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十五年，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。所以，农民工在离开参保地时一般都选择退保。

四、完善返乡农民工社会保障制度的建议

(一)完善返乡农民工社会保障问题的必要性

1.政府的角度

农民工作为一种特殊的群体为城市建设作出贡献，必须保障他们的基本权益。权益保障问题是任何一个崇尚公平与正义的社会都必须正视的问题，农民工的数量庞大，只有解决了广大农民工的社会保障问题，才能充分体现社会主义社会的公正性，体现政府的全民性和公共性，社会才能长期稳定。

2.用人单位角度

对于用人单位来说，一方面将农民工纳入社会保险制度，为农民工解决了后顾之忧，他们可以更安心的投入到工作中，为用人单位创造更多的财富。另一方面，将农民工纳入社会保险制度，在一定程度上也为企业自身减轻了负担。

3.农民工自身的角度

农民工从事的大多是苦、累、脏、险的工种。受伤、疾病困扰可能性非常大，社会保障是农民工实现基本生存与发展的客观需求。参加社会保险可以保障农民工基本权益，减轻其心理压力，有利于引导农民工的消费行为，使他们在满足目前基本生活需求的同时，兼顾自己的长远利益。

(二)完善返乡农民工社会保障问题的对策

1.政府角度

第一，政府应逐步将农民工纳入到统一的社会保障体系之中来。另外，要改变属地管辖的社会保障体制，消弭城乡之间社会保障制度无法对接的障碍，构建一个能覆盖全国所有公民的、具有不同层次的、可自由转移的社会保险体系，解决社会保障接续难等问题。

当然，就目前我国社会保障的现状来说，要达到这一目标仍有很长的路要走。而当下亟待解决的是“城乡之间社会保障制度不能对接”的问题。这一问题给农民工参加社会保险、缴纳相关费用及社会保险管理均带来极大困难。因此，设计一

种确保社会保险关系能够在城市之间、地区之间、城市和农村之间自由转移的管理模式是目前政府社会保障部门工作的重中之重。只有确保农民工在城市间流动或回到农村时，其社会保险也可以随之自由转入所在地保险部门，继续缴纳费用并且享受保险带来的利益，我国农民工长期以来参保率低、退保频繁的问题才可能得到根治。我国提出了今年年底基本实现养老保险基金省级统筹，2012年实现全国统筹的目标。全国统筹目标的实现，仅仅是解决农民工社会保障接续难问题的第一步。

第二，制定一部农民工社会保障方面的法律和法规。社会保障权属于人权等基本权利的范畴，但占全国总人口近六分之一、为经济建设作出巨大贡献的农民工却长期被排斥在社会保障体系范围之外。尽管目前在一些发达省份，有关农民工社会保障的地方性规章制度已陆续出台，但由于农民工具有流动性大的特点，地方性法规的作用有限。另外，农民工的社会保障问题在可预见的时间内还将长期存在，因此，已不是一些临时性的、地方性的办法和措施所能解决的问题。要提高立法的规格和权威性，把相关的法律法规提高到全局的角度。为此，建议国家应尽快出台一部农民工社会保障法。

第三，出台专门为农民工设计的社会保障政策，保障农民工的基本利益。主要体现在两个方面：一方面要将农民工纳入工伤、医疗和失业保险的体系。大部分农民工在城市参加的都是劳动强度大、危险性较高的劳动，因此，工伤、医疗和失业保险是他们最需要的，而许多用人单位出于自身利益的考量，往往不为他们办理，一旦出现工伤或生病，往往由农民工自己承担。因此，政府应该制定一系列的奖惩政策，落实用人单位为农民工办理这些保险，切实保障农民工最基本的利益。另一方面，应该将农民工纳入最低生活保障和社会救助的范畴。目前中

国的最低生活保障和社会救助往往只针对户籍所在地的居民,但农民工是一个极易陷入困境的群体。因此,可以制定政策,将在某一城市生活一定年限、有相对稳定工作、有固定收入的农民工纳入当地最低生活保障和社会救助的范围。

2.用人单位角度

一方面,通过宣传途径,提高用人单位的参保意识,让他们了解为农民工入保,对企业自身发展的好处。目前我国总体情况是劳动力供大于求,企业不愁找不到工人,因此部分企业从自身利益出发拒绝缴纳农民工的社会保险费。要通过宣传让他们明白,这种短视行为既损害了农民工的利益,也降低了企业的竞争力和活力,使得员工没有归属感,不利于企业的长期发展。

另一方面,要加大对用人单位为农民工办理社会保险的监督力度。虽然《中华人民共和国劳动法》中对用人单位不缴和拖欠员工社会保险的行为有相关处罚措施,但从多年来的实践来看,未按照规定为员工入保所受到的处罚金额,大多数情况下远低于企业通过拖欠或拒缴行为所获得的利益,不能对不良企业形成威慑力。因此,应加大处罚和处理力度,迫使用人单位依法为农民工办理社会保险。另外,对为农民工办理和缴纳保险费较积极的用人单位,可以考虑在税收方面给予一定的政策优惠。

3.农民工自身角度

首先,提高农民工的参保意愿。农民工对于社会保险制度仍有疑虑,甚至不信任社会保险制度,有些入保后又去退保。可见,在完善农民工社会保险体系中,转变农民工传统的社会保险观念也是非常重要的。通过媒体宣传和组织讲座等方式,让他们了解与自身切实相关的社会保险知识,理解社会保险制度的必要性,自愿自主地去投保。在遇到相关问题时,能够运用社会保险保障自身的权益。

其次，返乡农民工应提高自身技能，为再就业和创业做好准备。面对金融危机导致的农民工“返乡潮”的到来，政府制定了各项优惠政策，切实有效的帮助了返乡农民工再就业和创业。例如，全国共青团农村工作会议提出2009年全团培训百万农村青年的目标，对返乡青年农民工开展实用技能培训，帮助他们自谋职业和自主创业。返乡农民工应抓住机遇，努力提升提升技能水平和就业能力，为经济复苏后的再就业或创业做好准备。

[注释]

①中国新闻网.社保改革又遇“退保”潮城乡二元格局仍难破[EB/OL].

<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/04-14/1644606.shtml>. 2009年4月14日.

[参考文献]

[1]何得贵，吴理财.促进农民工和谐融入城市的战略思考——基于武汉市农民工的实证分析[J].贵州大学学报(社会科学版)，2007，(3)：15-20.

[2]关信平.农民工参与城镇社会保障问题：需要、制度及社会基础[J].教学与研究，2008，(1)：12-17.

[3]秦彤.金融危机下返乡农民工的社会保障问题思考[J].学术论坛，2009，(13)：11.

[4]蓝春娣，任保平.关于农民工社会保障问题的思考[J].社会科学研究，2004，(5)：106-111.

[5]郑大远.农民工社会保障问题分析[J].西安邮电学院学报，2005，(3)：134-137.

[6]皮月.浅析农民工“退保”问题[J].中国市场, 2008, (14): 24-25.