

温州外来务工人员社会保障权的思考

刘 芸

(温州大学法政学院, 浙江温州 325035)

摘 要: 外来务工人员对温州经济的发展意义重大, 对其社会保障权给予保护尤为必要。但目前温州外来务工人员社会保障权保护却不容乐观, 存在着法制制定、制度设计、法规执行、资金管理等方面的问题。为了解决这些困难, 需要完善社会保障法律体系, 进行倾斜性政策保护, 转变观念加强执法, 充实社会救助制度, 并且发挥相关部门的作用。

关键词: 外来务工人员; 社会保障权; 社会保险基金; 和谐社会

中图分类号: F840 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2008)03-0006-06

当“和谐社会”的宏图覆盖到中华大地的每个角落, 坐拥 780.2 万人口的温州也更为包容地称呼外来人员为“新温州人”。温州作为一个典型的移民城市, 近 300 万的新温州人在经济发展的历史与现在都担任了极为重要的角色。

给予城市外来务工人员以社会保障权, 建立健全社会保障法律制度, 已是世界各国的共识和普遍做法, 成为国家建设中不可缺少的一道屏障。社会保障法律制度包括国家立法机关和行政机关适用法律、法规、命令、条例等形式来肯定、明确、规范社会保障行为的规则的总和, 社会保障权则是在社会保障法律关系中每位公民所享有的权利和权益。

一、外来务工人员社会保障权的重要性及必要性

(一) 给予外来务工人员社会保障权, 是人权保护的重要内容和应有之义

人权包括生存权与发展权。生存权是为生存获得物质帮助的权利和自由。我国宪法第 45 条第 1 款所规定的物质帮助权, 本质就是对于生存权的支持, 也是社会保障权的法源。社会保障, 正是在维护生存功能的基础上, 缩小强势群体、强势个人与弱势群体、弱势个人间的差距, 为外来务工人员在身体和精神上提供实现发展权的平台^[1]。

(二) 给予外来务工人员社会保障权, 是市场经济建设和社会发展的必然要求

《国务院关于解决农民工问题的若干意见》中提出外来务工人员的行业分布十分广泛, 尤其在加工制造业、建筑业、采掘业及环卫、家政、餐饮等服务业中已占从业人员半数以上, 是推动经济社会发展的重要力量。赋予外来务工人员社会保障权, 维持其基本生活水平, 可较为有效地排除市场经济过度竞争给社会带来的弊端, 激发出劳动者的劳动热情, 提高劳动者的工作素质, 从而使劳动力的再生产和市场经济建设成为可能。同时, 具有“社会安全网”功能的社会保障权, 还是调节市场经济中供求关系的蓄水池, 促进了国民经济和社会发展的良性循环^[2]。

收稿日期: 2007-06-27

作者简介: 刘芸(1975-), 女, 回族, 河北理县人, 讲师, 硕士研究生, 研究方向: 社会法

（三）给予外来务工人员社会保障权，是构建和谐社会的实际需要

温州经济的特色在于劳动密集型工业和第三产业，外来务工人员无疑是促进这种经济模式发展不可或缺的产业后备军，为城市 GDP 的增长做出了巨大贡献。如果他们不能平等地享受经济发展成果，甚至受到歧视和排挤，将构成对社会公平和和谐社会的巨大冲击。政府应正视这个严重现实，调节社会矛盾，给予农民工以社会保障权。

二、温州外来务工人员社会保障权的现状及存在的问题

（一）社会保险权内容广泛，对城镇居民外来人员规定不同，实施效果亦有差异

社会保障权设立了广泛的权利体系：社会保险权、社会福利权、社会救济权。社会保险性质不同，在具体规定和实施效果上差异明显。社会保险中，绝大多数规定了外来务工人员与城镇居民相同的待遇，如《温州市职工基本养老保险若干问题的意见》、《温州市城镇职工基本医疗保险暂行规定》、《温州生育办法》等。但在失业保险上，温州市所遵循的《浙江省失业保险条例》规定了失业主体仅限于城镇企事业单位职工，农民工连续工作满一年后失去工作的，只由社会保险经办机构支付一次性生活补助，不能享受城镇职工的失业保险待遇。在这种社会保障体系构架下，城市职工可以享受较为稳固的公共性保障，而外来务工人员，尤其是农民工则几乎无所依靠。

在社会保险的实施效果上，工伤保险“效果突出”，务工人员关心工伤保险，企业担心不参保发生工伤事故会支付高额赔偿，参保意识强烈，政府部门大力推行工伤保险，要求达到全覆盖。到 2008 年底，全市工伤保险参保缴费人数将达到 181 万。医疗保险实施“知易行难”，外来务工人员以前都是疾病自负，但自 2006 年 7 月 1 日起，“新温州人”合作医疗制度的出台改变了这一情形。“新温州人”合作医疗制度，规定每年集体和个人出 25 元，各级政府出 28 元，共计 53 元，可以得到最高金额为 3 万元的大病住院报销，真正体现了风险共担。目前参保人员太少，因此政府要求逐步将外来务工人员纳入医疗保障体系，继续扩大医疗保险覆盖范围。到 2007 年底，实现全市基本医疗保险参保人数新增 8.5 万人。但该制度所能提供的保障程度有限。失业保险实施“困难重重”，到去年底共有 46.22 万人参加失业保险，今年又将新增 8 万人^[3]，但对于外来务工人员来说，参与相对较少，而失业保险的参与，又必须以参加养老保险为前提，这就提高了参保门槛。养老保险实施“遭遇冷眼”，调研结果表明，作为立足长远的养老保险往往是外来务工人员不喜欢参与的，原因在于，与工伤保险等缴费方式不同，养老保险中个人也要承担一部分保费，养老保险又不能马上兑现，看不到立竿见影的好处，养老保险基金在地区间转移也比较困难。

（二）社会保障权的享有仍有身份性差异

近年来，企业和机关事业单位的社会保障待遇差距逐步增加，已成为群体间社会保障待遇因身份而产生差异的典型。如养老保险，机关事业单位缴纳保险基金时，单位按工资比例 24% 缴费，个人只承担 2%；在企业，单位只承担 18%，个人却要缴纳工资的 8%^[4]。养老金的计发办法、调整程度也不同，企业按照社会平均工资增长率的一定比率调整，机关事业单位则同基本工资捆在一起调高。即使都在企业，也会因为身份差异，受到不同待遇。管理人员与一般员工存在较大差异，企业只为管理人员参保，一般员工不参保。或者以工龄区别对待，为老员工参保，新员工不负责。

（三）社会保障基金征收有困难

社会保障基金征收是全国社保面临的共同难题。工伤保险项目是温州目前参保率最高的项

目,原因是企业怕承担高额赔偿,参保自觉性高,工人本人又不承担任何费用;养老保险项目,地税部门直接将单位划拨后,员工自己却不愿缴纳自己工资的8%部分;医疗保险项目,2006年7月1日开始推行的“新温州人”合作医疗制度,却因待遇太低或员工的侥幸心理等原因遭遇了冷脸;生育保险项目,《温州市生育保险办法》中如此规定:“国家机关、社会团体、其他事业单位以及有雇工的城镇个体工商户及其职工(雇工),根据我市社会保险整体发展的具体实际,逐步实行生育保险。”既是逐步实行,自然无法激发单位缴费的热情。

(四) 社会救济与社会福利的缺乏

外来务工人员相对于城镇居民,在陌生的城市中属于先天社会弱势群体。他们中缺乏技能又不具很强学习能力的人,很容易沦为贫困阶层。温州每年年底对“两抢”的防范和严打,主要原因就是许多外来务工人员缺乏生活资料,产生错误的“不劳而获”的念头,而这些归根到底又缘于其获取生活资料能力的不足。居温的外来务工人员将来还会面临年龄偏大、体力衰退、就业困难的情形,身处温州异地,社会关系单一,很可能会生活困顿,甚至无路可走,这又为社会带来了不安定因素,成为建设和谐社会的阻碍。社会福利对全体社会成员提供全面公共服务,外来务工人员能否享受温州城市的公共福利?各地提供了不同的答案,至今似乎没有一个非常成功可值得借鉴的范例。温州社会福利的焦点在于:温州高昂的住房价格不能使劳动者有其屋,外来务工人员子女就学问题无法完全保障。这些都属于公共福利范畴,能不能妥善解决,正说明了城市包容程度、政府亲民作风以及执政能力。

(五) 社会保障统筹级别不高,抗风险能力差

目前我国社会保障基金一般采取市级统筹、省级调剂的方式,未来亦将建立省级统筹、国家调剂的抗风险能力更高的全民互济的管理体制。温州是市区为一个统筹单位,各县(市)分别为一个统筹单位。在统筹范围内,基金统一筹集、使用和管理,还达不到国家社会保障统筹的一般层次。同时又规定了不同的标准和实施方案,这样使社会保障互济扶助的范围人为缩小,如遇到自然灾害,连本地居民都无法保障,更不用说保障外来务工人员的生活。

(六) 社会保障权监督力度不大,行政处罚权形同虚设

“资本逐利”的规律使许多民营企业不愿承担社会保障缴费义务。社会保障法中专门设立处罚一章,对这种违法行为将采取以行政处罚为主的惩治措施。而劳动保障监察大队行使此项权力时却是执法难、处罚难,成为工作中的壁垒。一方面,温州民营经济迅速发展的同时,缺乏规范意识,对不缴保费者进行行政处罚缺少广泛的社会认可度;另一方面,温州社会讲求“人情”,往往是行政处罚决定刚刚做出,说情电话就此起彼伏,使落实处罚内容陷入了极大困境。

三、温州外来务工人员社会保障权问题产生的原因

(一) 法律因素:转型时期国家法律法规内容尚未完善

外来务工人员社会保障权维护最突出的问题是国家法律法规的不完善:第一,立法空缺。自1979年以来,我国人大审议和通过了330多部法律和有关法律问题的决定,却没有一部是专门用来调整社会保障关系的基本法律。现行的社会保险法规政策,也主要是针对有城镇户口的职工。由于法律上的缺位,政府部门无法可依。第二,改革开放以来,政府及有关部门曾先后出台了一些有关法规,如《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》、《非法用工单位伤亡人员一次性赔偿办法》等,但这些主要是行政法规和部门规章,多是经济体制改革中出现问题时的应急产物,

不能从根本上解决问题。本应由全国人大、全国人大常委会制定的有关社会保障的法律，几乎都是由国务院或者各部委制定的行政法规或者部门规章以及由地方制定的地方性法规，大多以“条例”、“决定”、“通知”、“办法”、“规定”、“复函”、“意见”等形式出现，更有甚者，在此之前又常常贯以“暂行”、“试行”字样，不仅法律效力等级低，而且权威性明显不够；第三，可操作性不强：2004年劳社部发布的第18号文件《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》对外来务工人员中的主要群体——农民工社会保障问题虽作出规定，但使用的大都是口号性或号召性的语言或参照或比较原则的规定，操作性不强^[5]。温州作为市级单位，并无制定法律的权力，无法可依是社会保障权问题的先天瓶颈。

（二）资金因素：社保资金有限，外来务工人员社会保障资金转移机制不健全

近年来国家集中精力与财力于国防经济建设，与此相对应的是在社会保障资金上的投入明显不足。2007年国家社会保险和就业支出预算为2 019.27亿元，比2006年增长13.9%，但低于去年14.5%的增幅。在中国数千万居民缺乏社会保险的形势下，这一低于预算总支出增幅的开支令人失望^[6]。与此同时，城镇职工养老保险、失业保险等已陷入资金困境。城镇社会保障制度的运行已受到资金限制，若再将庞大的超过1亿的外来务工人员群体考虑在制度范围内，必将面临更为严重的资金困难，即使是发达国家要完全提供这么多人口的生活保障也很难做到。温州从国家得到的拨款少之又少，外来务工人员又为数众多，必将面临着更大的挑战。

外来务工人员所从事的职业大都经常变更，时间不固定，流动性大。我国社保关系社保资金分割在多个统筹单位内运行，各地的保障模式进展很不平衡，在参保率、参保方式、具体政策上都不尽相同，制度衔接性差，跨省、跨市县流动就业的社会保障转移操作就比较困难，即便在同一个市县的范围内，外来务工人员也会因暂时失业或频繁变动工作而中断参保。农民工将面临更大问题，城市和农村社会保障制度无法对接。同时，社保资金转移的制度设计中，也存在容易损害权益的情形。如养老保险只转移个人账户，不转移统筹账户，即使可以退保，也只是对外来人员利益的再一次损害，工作流动时只退保不受益，还要反复参保退保，既导致其权利义务不一致，又增加了手续的复杂性，严重伤害了其参与社会保障的积极性。

（三）制度因素：二元化城乡结构是造成外来务工人员社会保障权缺失的瓶颈

在传统计划经济体制下，我国通过户籍制度将公民分为两个具有完全不同权益的社会集团，由此形成非常突出的二元社会结构和二元社会保障结构，农民被排斥在劳动保护、养老、医疗和教育制度之外。同时长期形成的城乡差别，使得农民工成了城里人眼中的“二等公民”^[7]。基于这种认识的误差以及城乡二元社会结构政策，城镇的社会保障制度“冷眼”主要由农民工组成的外来务工人员也就不足为怪了。

（四）观念因素：政府、用人单位、外来务工人员对社会保障权的不重视

外来务工人员社会保障权的缺失，在观念方面是多种因素交叉并行的。第一，政府部门对外来务工人员社会保障问题重视不够，认为他们虽然为城市经济发展做出了贡献，但同时也加重了城市就业、住房、交通、教育、社会治安等方面的负担，给其太多社会保障定会削弱城市居民的福利。第二，招收外来务工人员的用人单位大都处于产业链的初端，其产品技术含量低，主要依靠廉价劳动力来降低成本，资本逐利的规律使企业不愿自觉增加保障支出，人为地阻碍了外来务工人员社会保障制度的建设。第三，外来务工人员自身对社会保障的认识程度和信任程度不足，他们除了参保意识差以外，收入低而不稳定的情况使其更有“落袋为安”的倾向，宁愿把收入全

部用于当前急需的养家糊口、盖房子等支出上,也不愿投到看似并非燃眉之急的社会保障上^[8]。

(五) 诉讼因素: 诉讼成本及风险过高

社会保障法迄今为止并未形成全国统一的法律规范,本身又在法律体系中阶位低效力弱,一旦发生纠纷进行诉讼,涉案人员更是无法可用无法可引。同时,外来务工人员财力、人力、社会关系上往往处于劣势,当面对面与强大的用人单位展开诉讼,其举证能力、辩驳能力存在着明显不足,必将招至过高的诉讼成本,诉讼风险也过大。

四、温州外来移民权益保障的方法和措施

(一) 建立健全外来务工人员权益保障法规, 分类分层建立社保体系

宪法规定公民在法律面前一律平等,还应真正落实:首先,要完善原有立法,如《劳动法》、《权益保障法》,增加关于外来务工人员权益的保护内容;其次,可先尝试建立区域性保障制度,建立针对外来务工人员的工伤保险、有差别的过渡性养老保险、医疗和大病保险;最后,在此基础上,条件成熟时推出统一的《进城外来务工人员保护法》,以形成外来务工人员的利益保障体制。2000年,广东省出台了《广东省社会养老保险实施细则》、《广东省社会工伤保险条例实施细则》,明确提出了民工应参加社会养老和工伤保险,北京、南京、上海、杭州、广西、山西、山东等,也相继出台了有关外来务工人员的社会保险政策,温州市也应在此方面多作努力。

(二) 有针对性地制定倾斜性保护制度和政策, 加快相关配套改革

外来务工人员作为现代化建设中一支不可缺少的力量,同时也是易受伤害的社会群体。现有制度下,外来务工人员既不能完全纳入城镇最低生活保障制度,也不能享受农村最低生活保障,因此需要建立面向外来务工人员的最低生活保障制度及社会救助制度。同时,相关部门可制定倾斜性保护政策,及时高效地解决普遍存在的问题。比如,对于外来务工人员子女上学难的问题,温州就做出明确规定:今后在城市中小学就学的农民工子女,负担的学校收费项目和标准将与当地学生一视同仁,不再收取借读费、择校费或其他费用,并且成立了许多民工子弟学校。

在建立健全外来务工人员社会保障法律制度的同时,政府还应做好配套工作。进行社会一体化,建立与外来务工人员社会保障制度相适应的一体化管理和网络化服务制度;确定外来务工人员保险基金省际转移管理办法,甚至于建立全国联网的社保“金卡工程”;明确外来务工人员社会保障分类管理信用制度;深化住房制度改革,大力推行城镇廉租房政策;采取强有力的措施,加倍处罚欠薪单位;改革二元制户籍制度,逐步放宽户口迁移限制,取消户籍的地域歧视和身份歧视政策,使外来务工人员在户口身份上完全平等^[9]。

(三) 转变外来务工人员社会保障观念, 加大执法监督检查力度

外来务工人员的社会保障权维护要依靠转变观念,同时还要加强立法工作力度和执法监督检查力度:要加强依法行政工作,加大依法行政检查和监督工作力度,贯彻落实好有关外来务工人员社会保障权的法律规定;要加强司法改革,建立健全与外来务工人员社会保障法律制度相适应的有效的司法运行机制;通过制定相关的配套法律、法规,使工商行政管理部门在工商登记、企业年检等方面对用人单位拖欠工资的行为进行有效的制约,对长期拖欠工资、不缴社会保险费的用人单位,可暂缓企业年检直至吊销其营业执照,限制其经营权。

(四) 完善法律救助制度, 加强外来务工人员维权意识

外来务工人员在社会上属于相对弱势,在法律诉求中存在供应不足。遇到纠纷时,政府可尝

试建立免费法律援助机构, 作为法律救助制度的完善和补充。在此过程中, 还要加强外来务工人员群体与政府部门的互动, 建立沟通渠道, 使他们的利益要求能通过制度化的渠道来表达。作为外来务工人员本身, 自我维权的意识也需要不断加强和完善, 政府和社会也有积极引导的义务。

(五) 加强外来务工者的组织性, 充分发挥第三部门的作用

外来务工人员相对于有人际脉络的城镇居民, 往往显得势单力薄, 社会保障权受到侵害时常是单打独斗, 结果是打落牙齿和血吞。长此以往, 将会人为造成社会差异加剧, 影响社会和谐, 因此还需要加强其自身的组织性。同时, 劳动与社会保障部门、民政部门、妇联、工会、居委会村委会等组织在保护外来务工人员社会保障权方面也应尽心尽力。

参考文献

- [1] 种明钊. 社会保障法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 38-59.
- [2] 黎建飞. 社会保障法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 52-68.
- [3] 浙江省温州市人民政府办公室. 关于进一步做好 2007 年全市劳动保障工作的通知[EB/OL]. [2007-07-18]. <http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow.asp?lawid=71849>.
- [4] 温州劳动社会保障局. 关于公布市区 2005 年度社会保险缴费标准的通知[EB/OL]. [2005-12-09]. <http://www.wz12333.com/law/detailLaw.jsp?pkoid=12965>.
- [5] 聂党生. 关于农民工权益保护问题的调查与思考[J]. 中共南昌市委党校学报, 2006, 4(4): 61-64.
- [6] 路易. 和谐社会与和平崛起: 孰重孰轻? [EB/OL]. [2007-03-13]. <http://kfq.ce.cn/shou/tbgz/200703/13/t20070313>.
- [7] 张静. 和谐社会目标下加强农民工社会保障建设的思考[J]. 学术交流, 2006, (4): 135-138.
- [8] 渝中区党校课题组. 关于进城务工人员社会保障问题的调查研究[J]. 重庆行政, 2006, (1): 38-41.
- [9] 罗志先. 当前农民工社会保障权现状、缺失原因及其对策思考[J]. 中共中央党校学报, 2005, 9(4): 76-81.

On the Rights of Social Security of Migrant Workers in Wenzhou

LIU Yun

(School of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: Migrant Workers have been making great contribution to the economic development of Wenzhou, so it is necessary to protect their rights of social security. There are severe problems in many aspects, including law-formulating, system-designing, law-enforcing and fund-administering. Given this situation, the sustainable development of economy calls for the perfection of social security systems, performing inclining protection policy, transforming traditional ideas, the substantiating of social relief systems and the cooperation of correlated institutions.

Key words: Migrant Workers; Right of social security; Social insurance fund; Harmonious society

(编辑: 李颖)