

# 甘肃省农民工社会保障典型模式调查

梁 伟

(甘肃省农业科学院农业工程咨询研究中心, 甘肃 兰州 730070)

**摘要:**通过对甘肃省农民工社会保障典型模式的调查,系统分析了农民工社会保障典型模式的现状及存在的问题、制约因素、农民工社会保障的意愿,在此基础上提出分层分类将农民工纳入现有的社会保障模式;建立和完善农民工社会保障体系;实现平等就业,增加农民收入,提高农民工参保的积极性等建议。

**关键词:** 农民工; 社会保障; 典型模式; 甘肃省

**中图分类号:** S-03 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-1463(2013)04-0034-04

[doi:10.3969/j.issn.1001-1463.2013.04.013](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2013.04.013)

## Investigation on the Typical Pattern of Migrant Workers' Social Security in Gansu Province

LIANG Wei

(Research Center of Agricultural Engineering Consulting, Gansu Academy of Agricultural Sciences, Lanzhou Gansu 730070, China)

**Abstract:** The problem about migrant workers' social security has become the focus of the whole society. The investigations of the typical pattern of migrant workers' social security have been made in Gansu province, we make a systematic analysis of the typical pattern on migrant workers' social security, some developing strategies have been put forward in this paper that give some suggestions to improve the performance of migrant workers' social security; make some levels and classifications; set up and perfect the system of migrant workers' social security; achieve the goal of fair employment and so on.

**Key words:** Migrant workers; Social security; Typical pattern; Gansu province

甘肃是一个农业大省,农村人口占全省总人口的75%,由于地少人多,山区十年九旱,1/3以上的农村劳动力外出就业,外出务工已成为农村家庭的主要经济收入来源。随着工业化、城镇化建设步伐的日益加快,农村富余劳动力向城市流动和转移的数量与日俱增,农民工社会保障问题成为经济社会发展中的关键问题之一<sup>[1]</sup>,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。

### 1 问卷设计及样本描述

采用问卷调查和个案访谈相结合的方法,对甘肃省金昌市永昌县城关镇黄家学村、庆阳市西峰区温泉乡巨源村、白银市会宁县柴门乡、天水市甘谷县新兴镇刘家村、张掖市肃南县皇城镇、

临夏回族自治州广河县祁家集镇李家湾村、酒泉市肃州区清水镇、定西市陇西县首阳镇及兰州市七里河区、西固区、安宁区等地进行实地调查。调查内容涵盖农民工的个人基本情况、工作状况、职业培训、社会保障及权益维护等方面。共发放问卷560份,收回有效问卷527份,有效回收率94.11%,深度访谈50余人次。在所调查的527名农民工中,男性占57.2%,女性占42.8%,其中已婚者占45.4%;来自外省的占30.5%,来自省内的占69.5%;受教育程度初中以下者占13%,初中程度者占48%,高中及中专程度者占25%,大专及以上学历者占14%。年龄结构上以16~60岁为调查对象,就业行业涉及制造业、建筑业、批发零售业、

收稿日期: 2013-03-27

基金项目: 甘肃省社科规划项目“甘肃省农村社会保障典型模式调查研究的阶段性成果”部分内容。

作者简介: 梁伟(1964—),男,甘肃榆中人,副研究员,主要从事农业经济研究及工程咨询工作。联系电话: (0)13919413364; (0931)7617366。E-mail: lzliangwei@163.com

[9] 冯仲科. 空间数据的最佳内插法(kriging法)及其在GIS中应用的模型[J]. 测绘科学, 1995(3): 22-26.

[10] Kang-tsung Chang[美]. 地理信息系统导论汇[M]. 北京: 科学出版社, 2004: 259-261.

[11] 杨子凡, 蔡立群, 张仁陟, 等. 基于耕地地力评价结果的景泰县农业分区研究[J]. 中国农学通报, 2012, 28(26): 125-130.

(本文责编: 郑立龙)

餐饮娱乐业、其他服务业。调查对象所从事的职业涉及普通服务人员、文员或质检员、中层干部、管理或领导层人员,因此样本具有一定的代表性。

## 2 农民工社会保障现状及制约因素分析

### 2.1 现状分析

从收回的有效问卷看,参加城镇职工基本养老保险的共有48份,占调查总数的9.11%,没有参加的占调查总数的90.89%;参加医疗保险的有156份,占调查总数的29.60%,没有参加医疗保险的农民工占调查总数的70.40%;参加大病保险的有68份,占调查总数的12.90%,没有参加的有459份,占调查总数的87.10%;参加工伤保险有121份,占调查总数的22.96%,没有参加者占调查总数的77.04%。可见,甘肃省农民外出务工人员社会保障状况没有购买保险的情况居多,没有购买养老保险、医疗保险、大病保险、工伤保险的分别占被调查农民工总数的87.53%、70.40%、87.10%、77.04%,且都不享受城市社会救济和失业保险。可见,农民工社会保障极度匮乏,其主要表现在以下几个方面。

**2.1.1 缺乏工伤保障** 据统计,在甘肃省近百万人的建筑队伍中,农民工约占42.5%,而甘肃省建设厅的一份资料显示,建筑施工伤亡事故中90%是农民工。调查发现,79.30%的农民工没有参加任何社会保险。参加工伤保险或有工伤医疗补助的仅占调查总数的22.96%。农民工所从事的行业,大多是高危行业,意外伤害和职业病侵扰在所难免,农民工出现工伤接受初次医疗后,用人单位与这些伤残人员一般再无瓜葛。至于医疗以外的伤残待遇,如护理费、辅助器具费(假肢等)、伤残抚恤金及补助金等几乎没有。

**2.1.2 缺乏医疗保障** 据调查,参加城镇医疗保险的农民工占调查总数的29.60%。从保护劳动力资源的角度看,农民工最应该办理医疗保险,因为他们几乎包揽了城市里最脏、最累和最险的工作。但是,农民工的医疗保障却比较缺乏,遭到疾病的侵扰不能及时就医。

**2.1.3 缺乏养老保障** 农民工以中青年为主,目前养老还不是现实的需要,仅有9.11%参加养老保险。如果不未雨绸缪,作好相应的制度安排,二、三十年后,这部分人群进入老年阶段却没有任何养老保障,又遭遇我国老龄人口高峰,其被动局面将不堪设想。调查发现,农民工关于养老问题的打算呈现出明显的年龄组差别,真正考虑到自身养老的人多是高年龄组的人。

**2.1.4 没有失业保障** 城市居民在失业期间享有

失业保险,但农民工不享有失业补助。在失业期间,他们大多数靠自己过去的积蓄生活,靠向亲友、老乡借钱,甚至向家里要钱生活,也有一部分离开城市回家乡。

### 2.2 农民工参保的制约因素

**2.2.1 无力缴费** 当调查问及没有参加社会保险的原因时,答案为工作单位不给缴纳保险费用的占30.2%,个人负担不起保险费用的占53.8%,没必要的占5.9%,其他占10.1%。另外,农民工收入普遍偏低,月收入1500元以下者占到了50%,而3000元以上的高收入者仅占3.3%,因此无力缴纳社会保险费。农民工月收入在1000元以下者占总数的14.0%,1001~1500元的占36.0%,1501~2000元的占23.4%,2001~2500元的占14.0%,2501~3000元的占9.3%,3000元以上者仅占3.3%。而消费却居高不下,有些收入低的农民工除了维持日常生活支出外已所剩无几,没有能力缴纳社会保险费。调查显示,农民工月消费在400元以下者占22.7%,401~800元的占43.3%,801~1200元者占16.7%,1201~2000元者占14.0%,2000元以上者占3.3%。

**2.2.2 观念制约** 进城务工只是农民工人生经历的一个阶段,最终他们将回到家乡,寻找他们最后的保障和依托——土地和家园。在被调查的农民工中,将来打算回家乡的占54%,希望在本地区定居的占23.5%,去外地倾向的占15%,这种意愿不利于农民工的社会保障。

**2.2.3 认识不足** 农民工中的绝大多数是中青年,他们认为自己身体好,没必要参加社会保险;同时大多数农民工或由于缴纳保险费减少了现金收入;或担心将来社会保险不“保险”;或怕失去工作机会而不敢向用人单位争取社会保障权利等原因,对社会保障持无所谓的态度。

**2.2.4 流动性高** 据访谈50余人次的结果显示,农民工更换工作频率较高,平均累计失业近两个月。其中流动次数最少的是1次,最多的是15次,平均流动次数是2.72次。这表明,他们中有相当比例处于工作搜寻与匹配中,这是由于缺乏就业技能,难以找到待遇高、环境好的工作,不得不临时性地选择一些待遇低、环境差的工作,这与他们较高的职业理想相去甚远,势必导致他们职业变换的“高频化”。工作的不稳定,直接导致企业不会给农民工购买保险,农民工个人也不会主动去买保险。

**2.2.5 维权意识不强** 近年来有关农民工的劳资纠纷不断,缺乏法律意识的农民工在维权方面面临种种困难。样本中70%的人了解劳动法,64.7%的人了解国家关于劳动时间的规定,仅有27.3%的

人知道《农民工维权手册》。同时,相对于雇主单位来说,农民工属于弱势群体,他们不敢向雇主单位提出有关社会保障方面的问题,一些用人单位为了降低成本,逃避责任,不愿意与农民工签订劳动合同,更不会给他们买各类社会保险。在所调查农民工中,只有32%的人签订了劳动合同;当农民工自身权益受到侵害时,有46%的人选择自己解决,30%的人选择向朋友或同事求助,仅有17.3%的人寻求法律及相关部门解决。用人单位为农民工购买养老保险、医疗保险、大病保险、工伤保险的比例分别为12.47%、38.20%、18.04%、31.56%,说明农民工对相关法律制度的认知还相当模糊,对自身权益受到侵害时的解决途径缺乏必要的认识。一方面表现出农民工的法律意识有待提高,另一方面也反映出社会本身的问题,由于缺乏相应的宣传和引导,政府出台的相关政策法规并不为他们所知,其所发挥的效用就微乎其微了。

### 3 农民工参保意愿分析

#### 3.1 目前急需解决问题的调查

问卷调查过程中,当问及“您目前最迫切解决的问题是”,住房问题占调查总数的56.0%,居首位;其次是医疗费用问题,占19.4%;再次是侵权问题,占12.0%;子女教育问题占9.3%;拖欠工资问题,占3.3%。调查显示,农民工对居住环境非常满意和比较满意的占调查总数的46%,而说不清楚、不太满意和很不满意的占到了54%。这主要是因为,为农民工提供住宿的单位少,绝大多数农民工要租住房子,随着生活成本的飞速提高,租房价格越来越高,所以租住的条件越来越差。尽管甘肃省已出台了农民工可以与城市职工一样可以缴纳住房公积金,在城市购买商品住房,但由于住房公积金缴费比例过高,而农民工的工资又太低而无力缴纳,因此农民工的住房问题无法很好地解决。

#### 3.2 农民工社会保障的主要内容

问卷调查过程中,当问及“您认为哪种保险对您最重要”时,回答工伤保险的人占调查总数的38%,医疗保险29%,养老保险24%,失业保险9%。这说明,工伤保险和医疗保险是农民工最为关注的保险,其次是养老保险和失业保险。

3.2.1 工伤保险 工伤保险制度是指劳动者在生产经营或在某些规定情况下遭遇意外事故,造成伤残职业病、死亡等伤害时为劳动者提供医疗救治和康复服务、保证劳动者及其家属生活的社会保障制度。从社会现状来看,屡屡发生的工伤事故和劳资纠纷、迅速扩大的农民工职业病群体已成为社会关注和重视的问题。矿山、建筑、危险

化学品、烟花爆竹等高风险行业,大都是农民工密集的行业,也是农民工干得最苦、死伤率最高的行业。2010年,报告尘肺病例数占职业病报告总例数的87.42%,是我国目前最严重的职业病;尘肺病发病工龄有缩短的趋势,超过半数的病例分布在中、小型企业<sup>[1]</sup>。得了尘肺病的工人,不仅要承受疾病带来的伤痛,更让他们感到痛苦的是维权艰难。在甘肃省武威市古浪县2009年职业病筛查中,124名农民工被确诊患有尘肺病,目前已经有3人去世,还有将近1/3的人病情严重,他们多已失去劳动能力,有些人甚至面临生命危险,但由于没有务工证明,维权的道路十分艰难。调查显示,甘肃省农民工从事矿山、建筑行业的就达40%以上。农民工发生工伤,所在单位全部提供医疗费用的比例比较低。根据在甘肃的调查,农民工如果发生工伤,17.06%的农民工回答所在单位提供全部医疗费用,14.70%的人回答提供大部分费用,12.52%的人回答提供小部分费用,24.86%的人回答不提供费用,还有30.85%的人不知道发生工伤时所在单位要提供医疗费用。

3.2.2 医疗保险 广义的医疗社会保险制度是指国家、企业对劳动者(公民)因为疾病、受伤和生育等原因需要去医疗机构进行诊断、检查和治疗时,提供必要的医疗费和医疗服务的制度;狭义的医疗社会保障制度是指劳动者由于疾病、因工负伤引起的医疗费用给予保障的制度,我国医疗社会保险制度采取了狭义的医疗保险的概念,劳动者因工受伤属于工伤保险的范畴。医疗保险制度分为大病保险和一般医疗保险,应该把这两项都纳入其保障的核心。农民工的医疗保障问题一直是困扰农民工致富的大问题,也是党中央国务院十分关注并想方设法要加以解决的大问题,各地积极探索了许多关于解决农民工医疗保障的措施办法,但是一直没有得到根本解决,医疗保障一直是农民工心中难以释怀的大问题。

3.2.3 养老保险 养老保险制度又称老年社会保险制度或年金保险制度,是指根据一定的法律、法规对劳动者达到法定退休年龄并从事某种劳动达到法定年限后,由国家和社会依法给予帮助,以维持其老年基本生活的一种社会保险制度。目前农民工以中青年为主,养老目前还没有成为社会问题,但这一问题迟早要凸现,未雨绸缪至关重要。

### 4 建议

4.1 分层分类将农民工纳入现有的社会保障模式 农民工的构成比较复杂,对社会保障的需求

意愿和需求能力存在较大差别, 分别适合不同的社会保障模式。目前, 农民工可分为三类: 一是市民化程度较高的农民工, 虽是农业户籍身份, 但在城市有稳定的住所, 就业岗位与相对固定的劳动关系, 其归属是城市, 应当把他们纳入城镇职工社会保险体系。二是流动性农民工, 长期在农村与城市、城市与城市之间流动, 是农民工的最大群体, 他们对于工伤、医疗等近期的风险保障有较强的需求, 对于远期的养老风险保障需求相对较弱, 这类农民工比较适合“独立模式”。三是季节性农民工, 只有农闲季节才外出的传统农民, 其归属是乡村, 适合参加农村社会保险体系<sup>[2]</sup>。

## 4.2 建立和完善农民工社会保障体系

**4.2.1 完善农民工社会保险制度** 目前甘肃省已经建立了农民工的工伤保险、养老保险、医疗保险制度, 但还没有建立农民工的失业保险和生育保险。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, 逐步完善工伤保险、医疗保险、养老保险、失业保险、生育保险, 为农民工提供全面的社会保险。对于工伤保险, 住院医疗保险应加大赔偿和报销的力度; 养老保险制度应针对农民工群体流动性较大的特点, 实现一卡通, 让他们也享受到稳定的社会保障。

**4.2.2 建立针对农民工的社会救助制度** 农民工从事脏、累、重、险工作, 工作条件相对比较恶劣, 对于一些高风险的行业, 事故率、职业病发生率都较高, 因此, 农民工对社会救助的需要更为强烈<sup>[3]</sup>。建立针对农民工的社会救助制度, 当他们失去工作时, 政府可以帮助他们申请公益性劳动组织提供的清洁卫生、维持交通秩序、公益服务等工作岗位, 为农民工提供满足其最低生活需要的工资或食物, 待农民工获得报酬较高的工作后, 可随时申请结束由公益劳动组织所提供的工作。此外, 应为农民工提供法律援助, 维护农民工合法权益, 如开辟法律援助热线, 及时为农民工提供法律咨询。这样不仅可以维护农民工的合法权益, 而且能够减少农民工犯罪的发生, 维护社会安定。

**4.2.3 建立社会福利体系** 是否享受必要的社会福利, 是农民工市民化的一个重要标志。因此, 应建立农民工住房、职业技能培训及其子女入学等方面的社会福利体系。政府应将农民工纳入经济适用房、廉租房供应范围, 坚持政府主导、社会力量积极参与, 多渠道改善他们的住房条件; 要加大农民工的职业技能培训, 把它作为一项社会福利事业来办; 政府要为儿童提供教育、计划免疫等社会福利, 特别是对处在特殊困难下的儿

童提供福利项目、设施和服务<sup>[4]</sup>。

## 4.3 实现平等就业, 提高农民工参保积极性

一是建立平等的就业准入机制。无论农民工能在多大程度上占领城市就业空间, 他们都应当取得“入场券”和公平竞争权, 也就是要保证城乡劳动者进入劳动力市场的机会均等。二是建立平等的就业服务机制。针对农民工就业信息不畅、渠道狭窄的局面, 建立并强化全国统一的劳动力市场信息系统功能, 通过该平台及时发布企业用工需求、农民工技能储备、地区就业岗位预测、国家政策规定等信息, 使就业信息传播、咨询、引导的有效性不断提高。三是建立平等的就业培训机制。调查显示, 75.8%人表示最需要专业技能知识, 44.7%的农民工表示希望政府能够提供免费的职业技能培训, 因此, 加强农民工的职业技能培训, 就成为解决农民工就业的关键。四是建立平等的权益保障机制。雇主和农民工签订劳动合同时, 应该用相同的合同文本、相同的合同条文, 用人单位雇佣工人要实行同一待遇标准, 按照“按劳分配, 同工同酬”的原则确保农民工按时足额领取劳动报酬。同时应对恶意拖欠农民工工资的雇主要依法制裁。

## 5 结束语

农民工的社会保障问题, 是经济转轨时期农村劳动力转移不彻底的产物。农民工是介于农民和城市居民的一个特殊群体, 他们一般没有获得城市居民身份, 在城市里的就业不稳定、就业位置低层、收入比较低、权益无保障, 因此他们参加城镇社会保障的意愿和能力都较低; 同时, 由于农民工已经暂时离开农村, 他们参与新型农村合作医疗的积极性也较低, 从而造成农民工参加社会保障的总体水平偏低。从长远看, 要提高农民工参加城镇社会保障比例, 并将其纳入城市社会保障体系, 除了从法规制度层面维护农民工社会保障的平等权利, 完善农民工社会保障制度以增加农民工参保意愿外, 促进农民工在城市中的社会融入和彻底转移是根本。

## 参考文献:

- [1] 2010年全国职业病报告情况 [EB/OL]. (2012-11-22) [2013-02-26] [http://www.niohp.net.cn/Contents/Channel\\_23/2011/1227/16777/content\\_16777.html](http://www.niohp.net.cn/Contents/Channel_23/2011/1227/16777/content_16777.html).
- [2] 王增民. 对当前我国农民工社会保障模式的评估 [J]. 人口与经济, 2008(4): 68.
- [3] 张晨寒. 农民工社会保障制度的模式选择 [J]. 中国人力资源开发, 2006(5): 87.
- [4] 朱进芳. 市民化视角下农民工社会保障制度的改革与创新 [J]. 安徽农业科学, 2012, 40(17): 9498.