

构建农民工社会救助体系的思考

陈媛

(湖南环境生物职业技术学院 思政部,湖南 衡阳 421001)

[摘要] 农民工社会救助体系有明显的缺陷,其主要原因是农民工社会救助体系中立法空缺、体制的限制、权利意识的淡薄、非政府组织等社会支持系统发展不完善,完善农民工社会救助的制度、落实农民工权利保护的法律法规、加强农民工权利的行政保护力度、重塑农民工权利的司法救助机制、建立专门的农民工社会支持系统等是完善农民工社会救助体系的主要措施。

[关键词] 农民工; 社会救助; 制度保障; 行政保护; 司法救助

[中图分类号] D632.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2012)05-0026-04

农民工作为新时期出现的特殊群体,对城市的繁荣和经济的发展来说,功不可没。但由于该群体流动性强、社会救助的权利意识薄弱等特点,而我国处于社会转型期中,社会救助机制和相关配套措施不健全、政府救助资金补给不足等原因,农民工的生存和发展得不到有效保护,而社会保障机制又将农民工排除在外,使他们沦为社会边缘和弱势群体,遇到困难若得不到及时救助,会陷入生存危机。无法获取安全和归属感的这一特殊群体,无形中增加了社会的不稳定因素。故完善农民工社会救助体系是构建和谐社会的一项重要任务。

一 农民工社会救助体系的明显缺陷

“社会救助,作为现代国家社会保障制度中不可或缺的重要子系统,是指国家或社会主体根据法律规定,并按照相关程序和标准,向因各种原因陷入生活困境或者无力维护其权益的社会成员提供援助与支持的一种社会制度安排。”^[1] 社会救助是社会进步和社会文明的重要标志,也是当前我国加强社会建设和社会管理的重要内容。我国社会救助体系的构架已初步形成,其主要内容为:城乡居民最低生活保障、农村困难户救助和“五保户”救助、灾害救助以及其他救助^[2]。我国社会救助工作已取得一定成绩,但是,应该看到,现行社会救助体系还有很多不足,尤为突出的就是农民工社会救助权的保障问题。就我国目

前来看,只有少数发达地区的用人单位为部分农民工办理了医疗、失业、养老保险手续,缴纳保险费,比例甚微,大多数地方的用人单位没有为农民工提供起码的劳动福利和相应的社会救助保障^[3]。如最低生活保障上,我国已经普遍建立起了城市最低生活保障制度,但是能够享受该项制度保障的对象仅限于人均收入低于当地生活保障标准的非农村户口的城市居民,这样,就让农民工与城市最低生活保障这项社会救助制度完全无缘。又如失业救助上,农民工从事的大多是城市工人不愿意干的脏、苦、累且危险系数高的工作,工资水平却无法达成正比,而且拖欠工资的现象普遍严重,故每年农民工因讨要工资无果而发生的伤亡案件不在少数^[4]。当农民处于失业期间,却因制度的缺陷,不能同城市居民一样享受失业补助,在没有制度保障的情况下,他们只能依靠过去的积蓄或借钱维持生活,或者不得不离开城市回到农村去。我国位于一些大城市的民间组织和社会团体已经开展一系列活动,建立起了以医疗救助、司法援助、教育救助为主体的农民工社会救助项目,但资金筹措及运转难度较大,且政府没有担负起农民工社会救助的职责,支持力度不够,所以,并未形成全国范围内的农民工社会救助体系。

二 农民工社会救助体系不完善的主要原因

农民工社会救助体系不完善是由诸多方面原因

[收稿日期] 2012-08-27

[基金项目] 2009年国家社科青年基金项目“社会救助制度的伦理考量”资助(编号:09CZX034);2010年湖南省哲学社会科学基金项目“人权视阈中的社会救助权研究”资助(编号:2010YBA089)

[作者简介] 陈媛(1978-),女,湖南怀化人,湖南环境生物职业技术学院思想政治理论课部讲师。

造成的,主要归结为:体制原因、立法原因、法律意识和社会支持系统等四个方面。

(一)体制的限制

农民工社会救助权益缺失的根本原因是城乡分离的户籍制度和城乡二元社会经济结构。农民工在城市虽然付出了比大多数城市工人更多的劳动,但由于是农村户口,始终贴着“农民”的标签,城市的一系列就业政策、教育政策、社会保障制度等,都被排除在外,而社会救助制度也将农民工群体边缘化。有人说,农民工是有土地的“工人”,就算在城市无法生存,还可以选择回农村去。因此,不必将他们纳入城镇社会保障体系^[5]。然而,农民工能从农村社会救助体系中获得的帮助很有限。现行的农村社会救助主要由农村非灾害救助、灾害救助、农村优抚组成^[6]。这些救助项目的对象中并不包括那些身强力壮、有工作意愿而没有工作机会的贫困农民工,也不包括那些年龄偏大、体力衰退、技能缺乏的农民工。由于农村社会救助资金的匮乏、救助力量的微小,那些在城市务工过程中患职业病、因工伤残、丧失工作能力的农民工,在农村社会救助体系中根本得不到帮助或者只能得到微不足道的帮助,连基本生活都难以维持。现代社会保障应是建立在民主和社会公平的基础之上的,是关乎人们生存、发展的正义举措,政府有义务为保障民生而承担依社会发展水平和国家财力推进社会保障制度建设的当然责任^[7]。我国近几年来,社会救助资金的支出虽逐年增加,但总体看,该项支出在国家财政总支出中所占的比例较低,供需矛盾依然十分突出。有观点认为:政府承担城镇居民特别是下岗职工社会保障的负担已超重,根本无力承担农民工的社会保障^[8]。当然,各级政府的财力毕竟有限,财政支出压力巨大,在供求不平衡的状态下,政府只能采取就重避“轻”的办法应对,而农民工就因为没有城市户口,也就丧失了获得保障的权利。

(二)立法的空缺

《宪法》第45条明文规定:中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物资帮助的权利。而依照我国《社会保险费征缴暂行条例》第3条中关于养老、失业保险费的征缴范围的规定,只有国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工才在上述保险费的征缴范围之内,显然,农民工不具备主体资格。该暂行条例中的规定与宪法存在明显的法律冲突。社会保障权,应是全体公民享有的权利,而不应成为少数“市民”的权利^[9]。我国

是一个农业大国,农村人口占国家总人口的56%,农民工作为这个庞大群体中的一分子,又为城市建设做出了巨大贡献,理应被纳入法律和政策保障的范畴。虽然,我国于2008年8月16日出台了社会救助法(征求意见稿),但到目前为止,社会救助法仍未面世。立法上常以“条例”、“意见”、“(试行)办法”及“通知”等低位阶的文件形式出现,但这些零散性的规则及“部门立法”所衍生的部门利益问题容易导致各部门之间规则的衔接性差,且这种政出多门的做法也使得社会救助工作的随意性较大,难以形成合力。基于现行立法状况,社会救助工作忽视农民工这一群体似乎也就成了必然。

(三)权利意识的淡薄

农民工因为生活所需,到城市务工,他们中大多数人家境贫困、受教育程度不高,法制观念、权利意识淡薄。一旦遭遇不公平的待遇或被侵犯其权益的事件,要么束手无策,要么选择极端方式应对。典型的个案就是雇主恶意拖欠农民工工资,甚至有包工头携款潜逃,令辛苦一年的农民工无处讨要工资,甚至连回家过年的路费都没有。虽然,近几年来,我国农民工运用法律武器维护合法权益的意识有了一定提高,但在困境不断的现实面前,仍有一大部分农民工无力应对,在真正与侵权行为交锋时选择忍受和放弃。

(四)非政府组织等社会支持系统发展不完善

我国关于社会救助的支持系统中非政府组织为数不多且发展不完善,其缺陷主要体现为:法律依据空缺、政府补给有限、管理体制落后,法规制度不健全、从业人员素质参差不齐、筹资能力不足,没有建立健全制衡的运作机制,使得社会组织在农民工社会救助方面难以发挥应有的作用,农民工在权利遭受侵害时,无法及时有效地寻求到社会支持系统的救助。

三 关于构建农民工社会救助体系的几点思考

(一)完善农民工社会救助的制度

1、农民工社会救助制度的提供主体是国家,而社会救助的直接提供者是农民工流入地政府。因此,应加快户籍制度改革,实行城乡统一的无差别的户籍登记制度,取消落户口时的种种限制,允许农民在城镇落户,为实现农民工的社会经济权利提供制度保障。户政管理和劳动管理部门应统筹城乡劳动力就业问题,让企业拥有最大化的用人自主权,禁止以任何形式歧视农民工。

2、建立以政府投入为主的多渠道农民工救助资金筹集机制。在政府加大农民工社会救助的财政投入的同时,可发行特种债券,开征特殊税种,建立稳

定的救助资金来源渠道,整合社会资源,让社会捐助制度化、市场运作化。

3、我国城镇和农村社会救助制度采取的是集散结合的管理模式,笔者认为,应改集散结合为集中管理模式,将农民工的所有社会救助项目全部统一在一个管理体系内,建立集中而独立的农民工社会救助管理机构和执行机构,只有这样,才能有效减少政策落实不力、相应机构或部门不作为的现象,真正改变农民工社会救助工作的现状。

(二)落实农民工权利保护的法律依据

1、将宪法上抽象性和概括性的基本权利内容具体化,使其具有可操作性。建立违宪审查制度,取缔或修改与宪法相抵触的法律文件和相关政策,为农民工的权利救助提供制度保障。

2、紧跟社会发展的步伐,加快制定《工资法》、《反就业歧视法》、《职业安全法》,完善社会保障立法,建立健全社会保障体系,及早制定《社会保障法》、《社会救助法》、《社会福利法》等法律。

3、各级劳动管理部门应切实履行自身职责,严格按《劳动合同法》有关规定确保农民工和用人单位签订有效的劳动合同,竭力保障农民工的合法权益;督促用人单位和雇主积极改善劳动条件,消除生产中的不安全因素。

4、修改《选举法》,增加农民工的话语权。

5、由于农民工群体的特殊性,其权利保障不是某一部法律就足以成就的,需要由上至下宪法和各部门法的综合协作,在条件具备的情况下为农民工制定保护其权益的专门法。

(三)加强农民工权利的行政保护力度

保护弱势群体的合法权益不受侵害是政府的职责所在。依照我国劳动法的规定,政府对农民工在内的劳动者实行保护,最直接的部门就是劳动监察部门^[10]。然而,从目前的执法监督实践来看,执法监督机构级别不高、执法监督力量不足、执法监督措施不力和执法监督处罚力度不够等问题依然突出。故应当从提升监督机构地位、确保监督权威、加快立法进程、加强执法监督检查、扭转执法观念、健全执法监督培训、完善监督机制、加强执法监督规范、强化过程监督等方面建构和完善农民工权利的执法监督机制。政府应当强化培训,提升农民工的综合素质。现实中,执法机关执法不力、执法不严,执法机关与用人单位的雇主之间大多有着千丝万缕的联系,也是造成农民工权利被侵害的原因之一。因此,必须建立责任承担制度,督促执法者尽职尽责,主动执法;完善相关监督体制,加大对权力运行的制约和

监督,充分保障农民工工人权权益。

(四)重塑农民工权利的司法救助机制

司法救助是农民工权利保护最终也是最权威的手段,但司法实践中诉讼费用高、周期长,举证和执行困难,让权利受到侵害的农民工举步为艰甚至望而却步。笔者认为,简化诉讼程序,降低诉讼成本,完善劳动争议处理机制势在必行。

(1)实行类似于商事仲裁的“或裁或审”的争议解决机制。缩短争议处理的时间,减少争议处理的成本,确保当事人的自由选择权利得到尊重和体现。

(2)实行举证责任倒置制度。有关拖欠工资、职业病及工伤的劳动争议都应由用人单位负举证责任。因为劳动争议发生后,作为用人单位的被告收集证据的能力明显强于原告,同时举证倒置制度可以促进用人单位建立健全相应的规章制度。

(3)减免或缓交诉讼费用。

(4)建立农民工法律援助管理机制,在继续完善现行各种类型的法律援助机制的同时,建立专门面向农民工的法律援助机构,有助于更好地维护农民工的合法权益。

(五)建立专门的农民工社会支持系统

建立一个服务性的非政府组织。该组织成员可由公务员、律师、记者、医护人员、学者和基层群众代表组成,他们分别行使政府、法律援助、社会舆论、理论研究和监督职能,专门负责处理农民工权利保护的焦点问题和相关争议。该组织可以给农民工发放会员证,建立专门的网络系统,将农民工的相关信息进行系统化管理,形成全国范围的农民工信息网络,可迅速、便捷地通过网络链接,随时获取相关资料和信息,同时也为政府相关政策的制定和立法及理论研究机构提供全面化、专业化、量化的信息和案例,具有重要的参考价值。

(1)建立农民工维权组织,作为农民工利益表达的咽喉,负责对农民工提供信息、组织法律法规学习、进行职业技术培训等,帮助农民工克服个体无法消除的局限性因素,增强他们在与社会强势集团博弈时的能力,同时还要拓宽农民工利益表达渠道,保证农民工向政府的信息传递。

(2)建立职业培训和公共卫生、疾病预防知识的学习,多渠道多途径提升农民工综合素质,增强其生存发展的信心和能力。

(3)建立义诊组织,进行阶段性、地域性的义诊活动,实行阶段性、地域性的义诊活动,为农民工提供充分的医疗服务,帮助他们维护良好的健康状态。

一个国家发展水平的高低往往取决于其公民权

利保障和实现的程度,农民工这个具有双重身份的特殊群体,其权利的保障和实现也成为各个国家共同关注的焦点,我国也不能例外。只有彻底改变和解决农民工权利缺失的现状,在保障其生存发展的基础之上,将人权理念运用到社会救助实践,才能真正实现改善民生、保证社会稳定和国家长治久安的终极目标。

[参考文献]

- [1] 邹海贵.论现代社会救助正义与慈善伦理生态的构建[J].道德与文明,2011(5):104-109.
- [2] 郑功成,黄黎若莲.中国农民工问题与社会保护[M].北京:人民出版社,2007.
- [3] 曹明睿.社会救助法律制度研究[M].厦门:厦门大学出版社,2005.

- [4] 王涛.农民工平等就业权的法律保护[J].兰州学刊,2006(2):188-189.
- [5] 王春光.新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合[J].社会学研究,2001(3):63-76.
- [6] 陈凌,曹飞.农民工劳动契约执行机制与权益保护—基于法经济学的分析视角[M].杭州:浙江大学出版社,2009.
- [7] 王家福,刘海平.中国人权百科全书[M].北京:中国大百科全书出版社,1998.
- [8] 杨立雄.北京市农村社会保障体系存在的问题及其模式选择[J].北京社会科学,1998(4):112-113.
- [9] 朱文星.试论以人为本理念与法律价值的完善[J].前沿,2004(11):157-159.
- [10] 陈占江,李长健.新生代民工的发展困境及其解决机制[J].求实,2006(1):53-55.

Reflections on the Construction of the Social Assistance System of Migrant Workers

CHEN Yuan

(Hunan Environmental-biological Polytechnic College, Hengyang 421001, China)

Abstract: Social assistance system of migrant workers has obvious defects in our country, mainly due to the legislation vacancies, institutional constraints, weak awareness of their rights, non-governmental organizations and the imperfect development of other social support systems. Adjusting the administrative system of social assistance for migrant workers, improving the legal basis for the protection of the rights of migrant workers, strengthening the protection of the rights of migrant workers, remodeling judicial relief mechanism for the rights of migrant workers, and establishing specialized social support system for migrant workers are major measures to improve the social assistance system of migrant workers.

Key words: migrant workers; social relief; system security; administrative protection; judicial assistance