

主题研究:中国新农村建设问题探讨

农民工养老保险制度运作的困境 及其理论诠释

杨翠迎¹, 郭金丰²

(1. 浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心, 浙江 杭州 310029; 2. 中共江西省委党校 工商管理教研部, 江西 南昌 330003)

[摘要] 目前,我国农民工养老保险制度的改革大体有三种类型,即扩面型、仿域形、综合保险型。但从实践效果看,三种类型均存在覆盖面小、参保率低的问题。从操作层面看,面临的主要困境是政府供给制度的积极行为和企业与农民工对养老保险持“双冷”态度的不统一;从理论层面看,根本原因则是现行养老保险制度下农民工群体的特殊性与养老保险的固有属性之间存在着一系列矛盾。而这些问题与矛盾的化解,有待于从政策、技术及管理等方面进一步完善。

[关键词] 养老保险; 农民工; 社会保障; 操作困境; 理论原因

[中图分类号] C913.7; F323.89 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1008-942X(2006)03-0108-09

随着工业化、城市化进程的加快,农民工的就业、生活、居住、子女教育、社会保障等权益保护问题成为社会广泛关注的焦点。党的十六大报告提出:“要消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动。”十六届三中全会指出:“加快城镇化进程,在城市有稳定职业和住所的农业人口,可按当地规定在就业地或居住地登记户籍,并依法享有当地居民应有的权利,承担应尽的义务。”2004年中央一号文件更明确地提出,“要保障进城就业农民的合法权益”。可见,农民工利益保障问题已经得到党和政府的高度重视。而农民工的养老保障权益是其合法利益的重要组成部分。

21世纪以来,理论界对农民工养老问题的研究逐渐增多,而且就农民工养老保险制度建立的意义和必要性达成了共识,但就如何建立及建立的模式尚存在较大的争议,大体上有四种思路:一是从社会公平的角度,认为农民工应与城镇职工同工、同酬、同待遇,将农民工直接纳入城镇职工基本养老保险体系中^[1-2];二是从农民工问题的迫切性及工作开展的难易程度考虑,认为农民工的社会保险,要分轻重缓急,按照工伤、医疗、养老的顺序先后建立^[3];三是根据农民工从事职业类型、在城市的居住年限、有无固定住所及劳动关系等状况,对农民工社会保险实行分类指导^[4],如对于在城市有相对固定住所、正规就业并签订3年以上长期劳动合同的农民工,纳入统一的城镇企业职工社会保险,而对于非正规就业的农民工,研究制定适合其特点的社会保障制度;四是从农民工收入低、就业不稳定、流动性大等特点出发,认为应建立以个人账户为主、缴费门槛较低、缴费方式灵

[收稿日期] 2005-10-19

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 国家自然科学基金资助项目(70473079); 国家社会科学基金重大项目(04ZD012)

[作者简介] 1. 杨翠迎(1967-),女,陕西周至人,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心副教授,博士,主要从事农村社会保障问题的研究; 2. 郭金丰(1976-),女,江西赣州人,中共江西省委党校工商管理教研部副教授,博士,主要从事农民工社会保障问题的研究。

活、可随人转移的弹性社会养老保险制度^[5]。许多省市,尤其是农民工集聚的东部沿海发达地区政府正在对农民工养老保险(在此简称“工保”)制度进行积极的实践与探索,这对解决农民工的权益保障问题有着积极的现实意义。然而在现实中,这一政策推行的效果却不尽如人意。为此,本文重点讨论影响和制约农民工养老保险发展的深层原因,并提出建立和推行农民工养老保险制度的政策建议。

一、农民工养老保险制度的实践类型

农民工养老保障制度最早出现在深圳(1987年)。此后,广东(1998年)、北京(1999年)、浙江(2001年)、上海(2002年)等用工需求量较大的省市也相继出台了相关政策和文件。时至今日,越来越多的省市为农民工建立了养老保险制度,大体归纳为以下三种类型:

(一)扩面型

“扩面型”是把农民工的社会养老保险纳入“城保”制度的框架下予以安排,通过“城保”的扩面,实现农民工的社会养老保障。自广东、深圳之后,河南、陕西、甘肃等不少省份采用了这一模式。基本做法是:将农民工纳入“城保”制度,和城镇职工执行完全统一的政策,但当农民工和企业终止或解除劳动合同后,社会保险经办机构大都将其个人账户中的资金一次性发给本人,同时终结养老保险关系。2001年,浙江省对城镇职工基本养老保险的缴费比率作了变通,通过低缴费低享受的“双低”办法进行扩面,将没有参加企业基本养老保险的所有企业,包括用农民工量大的民营企业全部纳入了制度覆盖范围。该模式的优点在于:一是在制度设计层面上体现了社会公平;二是有利于实现城乡养老保险制度的一体化。缺点在于:一是按照城镇职工的标准缴费,可能会超出农民工的承受能力;二是各地农村社会养老保险制度不健全,农民工返乡后,保险关系可能无处迁入,存在返乡农民工参保容易享受难的情况。

(二)仿城型

“仿城型”是指参照“城保”制度的做法,为农民工设计了独立的社会养老保险制度。以北京为例,其基本做法是:养老保险费用由用人单位和农民工共同缴纳,以本市上一年职工月最低工资标准为基数,用人单位缴纳19%,农民工本人缴纳7%至8%;个人缴费记入个人账户,用人单位缴费的一定比例也记入个人账户,最终实现个人账户11%的比率;当农民工达到国家规定的养老年龄时可以一次性领取基本养老金。基本养老金由两部分组成:一是个人账户存储额及利息,二是按其累计缴费年限计发。当农民工与用人单位终止、解除劳动关系后,其养老保险关系可以办理接续、转移手续,也可以经本人申请,单位同意,一次性领取养老保险费,终止养老保险关系,今后再次参加本市养老保险社会统筹的,按新参加人员办理。该模式的优点在于:一是体现了对农民工群体的高度重视;二是采取了和城市类似的做法,保险关系易于转移和衔接。该模式的缺点有三:一是依然割裂了城市与农村劳动力的社会保障界限;二是按照本市上一年职工月最低工资标准确定缴费基数,制约了经济条件好的农民工的养老待遇;三是实行养老金一次性发放制度,难以起到养老的真正作用。

此处指进城农民工的社会养老保险。在实际中,农民工分农村农民工和进城农民工两种。一般情况下,在本村或乡镇企业的农民工都按照有关规定参加农村社会养老保险(简称“农保”),他们的保险关系随着城市职工基本养老保险(简称“城保”)的“扩面”,逐渐转移向“城保”,而外来的进村或乡镇的农民工很少参加保险。

(三) 综合保险型

“综合保险型”是指将农民工的养老、医疗、工伤等多种风险放在一个制度框架下统一承办的一种社会保障方式。以上海为例,该办法的核心内容是对农民工实行“一险三代”,即把农民工的工伤、养老、医疗作为一揽子保险进行统一保障;规定使用农民工的单位必须按本市职工上年平均工资的 60% 作为缴费基数,按照 12.5% 的缴费比率缴纳综合保险费,其中 5% 用于养老补贴;农民工连续缴费满一年,即可获得一份老年补助凭证,其额度为本人实际缴费基数的 5%;在男子 60 岁,女子 50 岁时,可凭证到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取老年补贴。2003 年,成都也推出了类似的制度。该模式的优点在于:一是明确了企业的责任,使农民工的社会保障落到实处;二是通过商业保险公司运转,解决了农民工社会保障转移难的问题;三是减轻了政府责任,新制度不再背老制度的包袱。该模式的缺点在于:一是社会保险采用商业化方式运作,只能是社会经济转型期的权宜之策,保险费给了商业保险,割裂了其与基本社会保险的关系,也影响社会保险的整体运行;二是从社会保险的可持续发展出发,社会资金流向商业保险公司,不利于和城市社会保险制度的衔接。

二、农民工养老保险制度运作的困境

从各市的实践情况看,参保率低、覆盖面窄是三类制度面临的共同问题。在东莞,2001 年劳动部门登记的外来工达 201.46 万人,实际外来工已超过 400 万人,而参加养老保险的人数只有 85 万人^[6]。2003 年,广东省外来工超过 1 300 万人,而全省参加“城保”的仅有 1 100 万人,参加保险的主要是国有企事业单位的职工^[7]。2003 年上海市有 3.9 万个单位为 77 万外来农民工购买了综合保险,仅占外来劳动力总数的 20%。北京的农民工养老保险制度也面临同样的困惑^[7]。为农民工建立养老保险应该是一件十分有意义的事,但是各地的政策运行效果并不理想,主要困境是政府积极地设计制度和制定政策的态度尚未得到企业的拥护与农民工的支持,从而表现为“一头热、两头冷”的矛盾现象。

(一) 政府缘于劳动力市场发育、维护社会稳定和解决“三农”问题的需要,对“工保”给予了更多的关注

劳动力市场的开放,无疑对我国农村剩余劳动力的转移和工业化、城市化的进程起到极大的推动作用。然而,二元的社会保障体制并未对农村转移出来的劳动力——农民工进行覆盖,从而在城镇形成了没有社会保障的劳动阶层。从社会公平的角度看,这不利于城乡统一的劳动力市场的形成与完善,也不符合成熟的劳动力市场的要求。在同一劳动力市场,如果农民工不能像城镇职工那样享有基本的社会保障待遇,由于在城市生存的需要和心理的不平衡,有可能会有过激行为,引发社会问题,威胁社会稳定与安全。其实,在现代社会中,社会保障不光是“减震器”,也是一个“指挥棒”。如果农民工进城打工获得收入,不是出于养家糊口和维持生存的需要,而是追求更高的生活质量和自我价值实现的需要,那么,在没有基本生活保障的情况下,农民工不会去从事危险性的、脏的、苦的或累的工作。自 2004 年起,全国范围内相继出现的“民工荒”便是佐证。与此同时,解决农民工问题不仅是解决“三农”问题的重要方面,更是建设全面小康社会、和谐社会的重要内容。此外,从解决城镇职工养老保险个人账户资金“空账”压力的角度看,为农民工建立养老保险制度既可以保护农民工利益,又可以聚集资金,缓解“空账”压力,实现政策效果上的“双赢”。基于以上社会背景和现实需要的种种考虑,不少城市政府积极地探索解决农民工利益的长久计策,研究如何将农民工纳入到社会保险制度的问题。

(二) 企业对“工保”持冷漠态度

在市场竞争日益激烈的今天,降低产品成本、压低产品价格是企业提高竞争力的重要的手段,而社会保障费是企业产品成本的一个重要组成部分,往往被企业看作不利于保持、提高自身竞争优势的因素。因此,在对待农民工养老保险的态度上,企业对政府政策并不拥护。20世纪90年代末期,国有企业改制时,大量的企业宁愿选择招用文化素质相对较低的农民工也不愿使用下岗职工,其中最为重要的原因在于企业使用农民工就不用支付社会保障费,可以降低劳动力成本。目前,部分地方政府要求所在地企业为签发劳动合同关系的民工办理养老保险,结果产生了种种逃避参保、逃避缴费的现象:有些企业为了应付政府部门的检查,瞒报农民工数量,能“少保”就“少保”;有些企业老板为完成上级的任务,仅给自己的亲属或朋友买保险,使保险利益不外流;更有甚者,出现了有些企业不按照真正的农民工名册参保,名义上企业参保了,但实际上农民工未必清楚。另一方面,在实践中因保险费收缴工作存在问题,常常使部分企业处于出力不讨好的尴尬境地。目前养老保险费统筹部分是通过税务部门收取的,而税务部门在收取社会保险费后,不能立即通报劳动和社会保障部门,出现了企业缴费与劳动者参保脱节的情况,使许多职工把矛盾转向企业。此外,地方保护主义盛行是企业对农民工养老保险不够积极的又一个原因。地方政府与当地企业有着千丝万缕的关系,尤其是在经济欠发达地区,政府在许多时候充当着企业利益的保护神。在这些地区,农民工养老保险政策的落实表面上虽是强制性的而实际上多数情况却要同企业协商,而且有些地方是遵从企业的意见。如此,企业就可以坦然地不为农民工参保。

(三) 农民工对政府建立“工保”不感兴趣

在对待养老保险的态度上,农民工是真正的理性人,他们并非不领政府和企业的情,他们多数不愿意参加养老保险是有苦衷的。一是贫困制约农民工对养老保险的有效需求。我国农村地区经济落后,农民普遍较穷,家底薄,收入不高,而有限的收入还要养家糊口,还指望着去改善住房、置办家具、供孩子上学等,以解决眼前的急需。所以,在目前的情况下,多数农民工最需要改善的是经济状况,而不是社会保障;二是保险关系难以转移,影响农民工参保的积极性。目前全国缺乏较高层次上的保险关系迁转机制,使得保险关系仅限于统筹地区,出了统筹地区,就失去了养老作用。现实中,参加了养老保险的多数农民工离开工作单位时,就面临着保险关系转移的问题,由于迁入地没有建立养老保险制度,没法对接,或者社会保障没有全国联网,也没有实施信息化管理,迁出、迁入手续很麻烦,从而使得多数农民工最终只能选择“退保”;三是“退保”手续繁琐,让农民工很反感。各地对保险关系发生迁转,都作了个性化规定,可以退还保险费,但由于“退保”手续复杂,多数农民工依然不感兴趣。四是农民工的社会保障意识普遍较低。多数农民工没有风险防范意识,也不知道如何去保护自己的利益。在农民工眼里,干完活,能领到工资,就是最大的保障。他们不知道除了工资外,还有工伤、医疗、生育乃至养老保险也是自身利益的组成部分。

三、农民工养老保险制度运行难的理论诠释

农民工养老保险制度运作中出现以上困境,其原因不仅是表面上农民工和企业对政府政策表现出的不配合,更重要的是在现行养老保险制度下农民工群体的特殊性与养老保险的固有属性之间存在着诸多矛盾。在养老保险制度中,养老保险基金是决定农民工养老保险持续运转的关键。以“扩面型”为例,某被保险人的个人账户资金的形成用公式表示如下:(1) $Q_t = \sum_{i=1}^t [12W_i \cdot (R_i^1 +$

$R_t^2) \cdot \prod_{i=1}^{x_a - x_t - 1} (1 + i_t) \}$ 。 $t = 1, 2, \dots, x_a - x_1$ 。其中, ${}_tQ_x$ 为 x 岁被保险人缴纳 t 年保险费后个人账户到达领取期时的积累额; W_t 为被保险人第 t 年的月缴费工资, 也称缴费基数; R_t^1 为被保险人第 t 年的缴费比率; R_t^2 为第 t 年企业缴费中划入个人账户的比率; i_t 为缴费期间第 t 年的记账利率; x_a 为养老金领取年龄; x_1 为基期投保年龄; x_t 为第 t 缴费年度的被保险人年龄; t 为缴费年度。

由于统筹账户资金多为现收现付, 则在忽略利息的前提下, 该被保险人对统筹账户的基金贡献为: $(2) {}_tT_x = \sum_{j=1}^{12} \left[\frac{G_t}{N_j} \cdot R_t^3 \right] - 12 \sum_{i=1}^{12} [W_t \cdot R_t^2]$ 。 $t = 1, 2, \dots, x_a - x_1$; $j = 12(t - 1) + 1, 12(t - 1) + 2, \dots, 12(t - 1) + 12$ 。其中, ${}_tT_x$ 为 x 岁被保险人在缴费期间为统筹基金的贡献总额; G_t 为企业第 t 年第 j 月的全部职工工资总额; N_j 为企业第 t 年第 j 月的全部职工人数; R_t^3 为第 t 年企业的缴费比率。

现行制度下, 一般要求被保险人和企业连续缴费不少于 15 年, 即 t 必须满足 $15 \leq t \leq x_a - x_1$, 被保险人才能享受正常的基本养老金待遇。

养老保险个人账户资金及统筹基金的这一形成过程, 可以反映出我国农民工养老保险制度运行难的理论原因。

(一) 农民工的流动性与养老保险长期稳定缴费要求之间的矛盾

养老保险的理论要求必须有一笔长期足够的保险费积累额, 才能用于老年的生活费支付。而在社会保险中, 因考虑劳动者和企业的支付能力, 保险费的积累一般是通过分期缴费来实现, 而且需要长时期的连续缴费。对农民工来说, 因为工作的频繁变动或者不确定, 决定了他们在一个城市不可能进行长期、稳定的连续缴费。也就是说, 公式(1)和(2)中的缴费时间 t 很难达到至少 15 年的一般要求。而缴费时间过短, 一方面使参保对象不能享受正常的基本待遇, 另一方面因为个人账户积累额少而保障水平低, 难以起到实质性养老作用。因而, 农民工缴费时间短且不稳定成为制约现行制度运行的主要因素之一, 缴费时间的这一要求也影响了农民工参保的积极性。“仿城型”和“综合保险型”模式也存在同样的问题。

(二) 养老保险费的供给面临困难

我国农民工的养老保险费供给是通过个人和企业承担的。从公式(1)和(2)可以看出, 农民工养老保险费是通过个人缴费(R_t^1)和企业缴费(R_t^2)来实现的, 然而个人缴费存在两个难度: 一是农民工的工作稳定性差, 工资没有保证, 这给企业代扣保险费提出了难题; 二是农民工工资普遍较低, 仅有的工资需要维持现时消费, 对于企业代扣保险费多数农民工持抵触情绪。而企业缴费也同样存在困难, 主要原因是企业为了降低产品成本及提高竞争力, 常常逃避缴费, 使得需要划归个人账户部分的保险费很难到位。按照《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定, 企业缴费不再向个人账户划转资金, 避免了这一难题, 但是企业逃避参保现象严重, 统筹账户资金难以到位问题依然存在。在“综合保险型”模式中, 全部保险费用是由企业缴纳的, 如果企业拒绝缴纳保险费, 则农民工就无保障而言。因此, 养老保险费供给存在困难, 是影响现行制度不能正常运转的关键因素。

(三) 缴费基数和缴费比率差异大, 不利于保险关系跨地区转移

缴费基数(W_t)和缴费比率(R_t^1 及 R_t^2)是任何类型制度设计必备的最基本要素。而其确定的依

按照 2005 年 12 月 3 日《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38 号)规定, 从 2006 年 1 月 1 日起个人账户资金全部由个人缴费形成, 企业缴费不再向个人账户划转资金。

据和标准不同,养老保险费用及待遇标准就不同,更重要的是直接影响迁出地与迁入地制度的转化与对接。如“仿城型”和“综合保险型”就无法对接,同样,“综合保险型”和“扩面型”也很难对接。因此,从长远看,地方性特色较强的模式很难具有生命力。其实,即使是相同制度模式下的统一缴费地区,也存在缴费比率差异较大的情况。如浙江省的“双低”办法中,全省88个市、县、区共有14种统筹比率。因此,基本要素设计的差异,也使得农民工社会养老保险关系转移成为障碍。

(四) 养老保险统筹层次低,且封闭运行,使农民工社会保障利益分解并流失

从理论上讲,统筹层次越高,越有利于人口的流动和管理。然而,我国城镇职工养老保险实践经验表明,统筹层次过高不利于企业缴费。这是因为经济条件较好的地区或企业不愿意多缴费或者按时缴费,而经济条件较差的地区或企业对条件较好的地区或企业存在依赖。因此,在后来的企业养老保险体制改革中,将统筹层次降低到地方。目前我国社会养老保险的统筹都是采取县(市、区)级统筹,而且是在本县(市、区)内封闭运行,这样一来,外来人员难以享受输入地统筹保障,而调离人员难以带走属于自己的那份统筹利益。除了上海的综合保险模式外,农民工养老保险都是按照企业职工保险模式设计的,个人缴费进入个人账户,企业缴费(除了划转个人账户部分外)多数进入统筹账户,实行与城市同地域范围统筹。如果农民工离开就业地,个人保险关系可以随时迁转,但只转移个人账户资金;对于不能迁转的,尽管也可以退还保险费,解除保险关系,但是也仅退还个人账户部分的保险费。这样一来,农民工的社会保障利益就被消解,而且对统筹账户的资金贡献(T_x)随之流失。

(五) 信息服务及管理软硬件平台不到位,制度转换成为难点

农民工的流动性,决定了社会养老保险关系的不稳定性。随着农民工就业地的变化,其相应的保险关系也需要迁转。就社会保险的管理而言,在全国或重要城市没有施行统一联网和统一管理的情况下,农民工社会养老保险关系迁转的难度是可想而知的:一是信息传达的时间和准确性难以把握;二是迁入地和迁出地的社会保险政策、业务管理不一致;三是资金划转十分困难。因此,目前社会保险管理信息服务的缺失、软硬件平台的不到位,都使得农民工社会养老保险制度转移成为难题。

四、思考与建议

农民工养老保险制度是解决农民工老年生活问题的保障措施之一,随着农民工收入水平的提高和社会保障认识的改善,农民工会越来越重视并积极参与社会养老保险,因此,建立农民工社会养老制度,将是长久之计,必须积极稳妥地进行。

(一) 完善“城保”和“农保”制度,为“工保”的转移奠定基础

我国特殊的国情形成了农民和市民二元居民身份的固有概念,使得人们把进入城市的农民界定为“亦工亦农”群体,或者“边缘人”群体,从而导致他们的社会保障问题成为争议的焦点。如果打破城乡体制边界,取消户籍与身份的捆绑,农民就是一个真正的职业群体的概念,农民工也应纳入职业群体范畴,在企业工作的,就是企业职工,应该享有企业职工的社会保障。因此,应尽快打破各种城乡体制壁垒,提高农民工的职业认同感,将农民工纳入职业者基本保障体系之中。此外,不论是从农民工户籍认定还是从农民工的市民性质认定,农民工的养老保险需要靠一头,要么靠向“城保”,要么靠向“农保”。也就是说,如果农民工在城市就业期间参加社会养老保险,那么,其保险关系需要依赖“城保”制度,如在A市就业,可以在A市参加,如果工作转移到B市,则养老保险关系

也应该转移到B市;如果其返回农村原籍,则其保险关系需要随时带回农村,进入“农保”制度中。因此,现阶段在建立“工保”制度之前,一方面必须健全和完善“城保”制度,增强其包容性;另一方面,对已经建立“农保”制度的要进一步完善和改进,对没有建立“农保”制度的,当务之急是先将制度建立起来。社会养老保险制度的最终目标要实现城乡统一,因此,“工保”制度的设计和建立,一定要考虑不同制度的衔接和转化,为制度的最终统一留有余地。对目前各地的试点做法,笔者认为,“扩面型”模式相对可取,也是一种可以改造的模式。

(二)要突破账户管理、缴费期限、计发办法等限制,以适应农民工流动和收入低的特点

从缴费基数、缴费比率、缴费期限及账户管理和养老金计发办法等基本要素和要求看,目前“城保”制度很难直接向农民工“扩面”,这正是“扩面型”制度运行难的症结。因此,必须从技术上对这些相关要素进行调整和突破,使其适应农民工的特点。一是如果统筹账户能够实行全国统筹,则可以彻底解决保险关系转移问题。但在目前统筹账户由县、市、区管理的情况下,农民工的统筹利益如何转移和实现是一个有待突破的问题。二是缴费期限不要限定15年,而是按照实际缴费年限累计计算,养老金的计发可以分类处理:如缴费年限达到基本要求的,待遇办法同城镇职工养老办法;缴费年限不足的(如5-15年之间),由职工自愿选择按年或一次性支付;对于缴费年限过短的(如5年以内),实行一次性支付;对于缴费不够年限的,可以采取补贴的方式使农民工享受统筹基金的部分利益,以体现真正的社会公平。三是缴费基数应该按照农民工上一年个人的平均工资或者当地农民工的平均工资计算,这样,一方面随着农民工工资的提高,其缴费水平和待遇相应提高,另一方面当农民工工资水平提高到城镇职工相同水平时,缴费基数就自动实现了统一。四是养老金计发办法要更加个性化,可以采取月发、季发、年发和一次发放等多样化支付方式,以适应不同缴费水平农民工的要求,但要尽可能地从技术上减少小额养老金的分期支付次数,以降低养老金的支付成本。

(三)为农民工养老保险制度的运行创造良好的环境条件

农民工的流动是受利益牵动的,没有地域界限,只要哪里工作好找、工资水平高,就去哪里就业。因而“工保”制度的建立,必须能够适应农民工去向不确定的特点。而这一特点也要求现有的“城保”和“农保”不但要规范、科学,而且业务要开放、管理要统一。为此,第一,目前各地“城保”制度在完善和加强内部建设的同时,也要加强与兄弟省市的沟通与合作,为农民工保险关系的转移创造良好的环境和条件;第二,加强“农保”制度的建设,为农民工回乡转移保险关系和续保工作提供条件;第三,各地劳动和社会保障部门妄尽可能地简化手续、敞开渠道,为农民工转移保险关系提供方便;第四,农民工保险关系的迁转也对社会保险的管理手段提出了要求。目前,加大各地社会保险信息服务设施的软硬件平台建设和网络化管理迫在眉睫。此外,为了有利于养老保险费的迁转,最好与各地社会保险的开户行建立网络关系,对农民工建立社会保障卡,卡随人,账户金额随卡,动态迁转,减少人工程序,节约资金、时间和人力成本。为此,国家应该出台一个关于社会保险管理的统一政策和办法,各地都应该积极配合,使“工保”制度的功能付诸实效。

[参 考 文 献]

- [1] 宋斌文,林毓铭,吴小武. 将进城农民纳入城镇社会保险体系与相机抉择[J]. 湖北省社会主义学院学报, 2003, (1): 61 - 64.
- [2] 李海霞. 对现行农民工养老保险政策的认识与评价——以北京、上海、广州等城市为例[J]. 调研世界, 2004, (10): 38 - 40.

- [3] 郑功成. 农民工的权益与社会保障[J]. 中国党政干部论坛, 2002, (8): 22 - 24.
- [4] 崔红志. 对把进城农民工纳入城市社会养老保险体制的认识[J]. 中国农村经济, 2003, (3): 24 - 32.
- [5] 卢海元. 适合农民工特点: 建立弹性养老保险制度[J]. 中国劳动, 2005, (5): 18 - 19.
- [6] 程义峰. 谁来为他们提供保障? ——城市农民工社保问题引人关注[EB/OL]. <http://news3.xinhuanet.com/newscenter>, 2002 - 06 - 21/2005 - 07 - 25.
- [7] 王文韬, 韩敬山, 姜微, 等. 农民工社会保障现状调查[EB/OL]. <http://news3.xinhuanet.com/newscenter>, 2004 - 04 - 13/2005 - 07 - 25.

The Social Endowment Insurance System for Peasant-Workers : Dilemma and Theoretical Analysis

YANG Cui-ying¹, GUO Jin-feng²

(1. Center of Agricultural and Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China;
2. Teaching & Research Section of Business Management, Party School of Jiangxi, Nanchang 330003, China)

Abstract : The social endowment insurance system for peasant-workers (SEISPW), which should play its role in ensuring numerous Chinese peasant-workers pension after their retirement, is operational in three different modes adopted in Guangdong and Shenzhen, Beijing, and Shanghai respectively. However, the practice of these three modes is far from being ideal. Limited coverage and low attendance are the main common problems. Operationally, these problems are caused by the conflicting attitudes adopted by the government and by enterprises and peasant-workers: the former is active, while the latter are passive. Specifically, the government has paid more attention to the SEISPW, given the different needs to cultivate labor market, to maintain social stability, and to solve the problems about agriculture, rural areas and farmers. On the contrary, enterprises think that social security is not good for increasing their competitiveness which, coupled with the pitfalls in the social security management and prevalent local protectionism, has discouraged them from showing an active attitude towards the SEISPW. Meanwhile, due to numerous factors affecting the solving of contradictions between moveable employment of peasant-workers and stable requirement for endowment insurance, peasant-workers do not show much interest in the SEISPW established by the government for them.

In other words, the dilemma can be summed up as follows: firstly, insurance premium should be paid regularly while peasant-workers usually do not have lifetime occupation, and often change their jobs or cities where they work, or both. Secondly, the supply of a large amount of premium seems to be impossible. Thirdly, it is hard for peasant-workers to transfer insurance since there is much difference in coverage and premium ratio in different localities. Fourthly, peasant-workers' benefits gained from social securities could be both retained and disappear partly, because the endowment insurance at present is operated in a relatively closed environment. Fifthly, absence of effective computerized information system makes it even more difficult to coordinate different insurance institutions. To resolve the above-mentioned dilemma, it is necessary to establish the SEISPW in the long run and carry it out in a safe and steady way.

So, to break down the institutional and conceptual barriers is the first thing to do. At the same time, to perfect both the basic social pension insurance for employees (BSPIE) and the rural social pension insurance (RSPi) is the basis on which to transfer insurance for peasant-workers. Secondly, it is necessary to reform the SEISPW in accounts management, pension allocating, etc., by taking account of moveable employment and low income, which characterize peasant-workers. And last, to create a good social environment will contribute a great deal to the implementation of SEISPW, such as coordinating insurance management in urban and rural areas, strengthening the information system and enforcing the law.

Key words: endowment insurance; peasant-worker; social security; operational dilemma; theoretical reasons

新闻娱乐化的源与流

王彦

(浙江工业大学 党委宣传部, 浙江 杭州 310028)

20 世纪 80 年代至今,新闻娱乐化现象在我国大众媒介中日渐兴盛。概而言之,新闻娱乐化是“媒体按照快乐原则和大数法则来选择和处理新闻的文化行为”(肖云),或在题材选取上偏向软新闻或尽力使硬新闻软化,减少严肃新闻的比例,竭力从严肃的政治、经济变动中挖掘其娱乐价值;或在新闻表达方式上强调故事性、情节性,从最初强调新闻写作中适度加入人情味因素、加强贴近性衍变为走新闻故事化、新闻文学化道路。简而言之,新闻娱乐化主要“化”向内容娱乐化和表达娱乐化这两股支流。

新闻娱乐化以电子传播革命兴起的 19 世纪中期为分水岭,以公众话语理念为划分标准,美国学者尼尔·波兹曼将之前以印刷品为独裁媒介的时代称为“阐释时代”,将之后以电报、摄影、广播、电视、网络为代表媒介的时代称为“娱乐业时代”。与前人“一种新媒介的长处将导致一种新文明的产生”的洞见不约而同。波兹曼同时认为:“媒介形式偏好某些特殊的内容,从而能够最终控制文化。”与印刷媒介中的文字信息相反,电子媒介由连续的图像、片段的音响构成基本讯息内容,所传播的讯息通常稍纵即逝、不易保存、不利于受众的深入思考,最大的好处就是“为时髦的脑袋提供纯粹的娱乐”(哈罗德·伊尼斯)。尽管“媒介即讯息”(马歇尔·麦克卢汉)的观点有失偏颇,但传播媒介对传播内容、传播方式的作用力仍然不容低估。电子媒介释放出的娱乐的力量不仅促使印刷媒介改变了其传播内容与传播方式,而且最终将大众文化带入娱乐业时代。

新闻娱乐化是娱乐业时代的重要表征之一。除了社会新闻、娱乐新闻等软新闻,连国家新闻和世界新闻等硬新闻也带上了娱乐的烙印。第一位从传播学专业视角对新闻娱乐化现象进行思考的学者是传播学领域的创始人威尔伯·施拉姆。他在 1949 年试图借用弗洛伊德的“快乐原则—现实原则”解释个体为什么将大众媒体用于娱乐,而不是新闻。施拉姆提出的“报偿的保证/费力的程度=选择的或然率”公式,也间接印证了新闻娱乐化现象流行的必然。通常情况下,人们总是希望以最小的努力获得最大的收益,会选择收视费力最小、满足程度最高的节目。而娱乐化的新闻最大限度地减少了接收过程中的障碍,人们很轻易地就能从中获得感性愉悦。

但是,过度娱乐化有可能误入低俗化的“歧流”。新闻低俗化现象主要是指大众传媒出于商业性目的,在传播活动中放弃自身的社会责任而一味迎合、迁就受众低浅层次的审美情趣乃至感官刺激。新闻低俗化案例可以追溯到 19 世纪末纽约报业《世界报》与《新闻报》的“黄色新闻”、“煽情主义”大战。与新闻娱乐化相比,新闻低俗化的相应“支流”分别是:夸大次要的新闻题材,将名人趣事、日常事件及带煽情性与刺激性的犯罪新闻、暴力事件、灾害事件、体育新闻、花边新闻等软性内容作为新闻的重点,将读者的注意力从新闻的实质性内容中引开,使之流于内容的低俗化;突出花哨的传播技巧,片面追求趣味性,强化事件的戏剧悬念或煽情刺激的方面,使之流于表达的低俗化。从本义上看,低俗化并不是娱乐化的构成和归属,而是娱乐化无序发展的恶果之一。

可见,作为媒介选择的必然结果、大众文化的主要特征、市场竞争的重要手段,新闻娱乐化是一种自然生成的新闻存在方式。笔者认为,学界和业界的当务之急是理性区分新闻娱乐化现象中的选材内容娱乐化和表达形式娱乐化两股支流,引导其良性发展,遏制低俗化的“歧流”。