

金融危机背景下我国返乡农民工 失业救助体系构建的思考

陆林, 杨睿

(西南大学文化与社会发展学院, 重庆市 400715)

摘要:在百年不遇的金融危机冲击下, 失业返乡农民工面临着极大的生存和发展困境。本文检视当前农村救助体系的不足, 坚持“扶持与帮扶、效率与公平相结合”的原则, 提出了一种发挥政府主导性和引导力, 建立“生存与发展”、“扶持与捐赠”相结合的新型农民工救助体系, 消除社会不稳定因素, 促进整个社会的和谐发展。

关键词:金融危机; 农民工; 返乡农民工; 困境; 失业救助体系

中图分类号: C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2010)03-0120-05

由美国次贷危机引起的金融风暴席卷美国、欧盟等主要金融市场, 并迅速波及全球。已全面融入世界市场体系的中国也难以幸免, 此次金融危机对我国实体经济造成相当程度的影响^[1]。房地产泡沫、股市暴跌、对外贸易萎缩、企业重组裁员等现象都是这场危机的重要表现。国家发展改革委员会公布的有关中小企业的数据显示, 2008年上半年, 我国共有6.7万家规模以上的中小企业倒闭。在恶劣的经济环境下, 中小企业往往通过采取拖欠工资、降薪、裁员等措施来维持其生存。危机因此部分转嫁到了农民工身上。千万失业农民工因其自身再就业能力弱往往采取了“往回走”的行为选择。

根据国家统计局的统计数据显示, 截至2009年春节前, 返乡农民工为7000万人左右, 约占外出农民工总量(14041万人)的50%。失业农民工“返乡”对于社会治理而言, 既是机遇更是压力。他们有一定的信息和资金, 可以成为促进各地发展的客观条件。但由于城市生活的经历和习惯, 也客观上造成他们在回乡之后的再就业、再发展困难。因此, 针对返乡农民工群体构建一套合理、有效的失业救助体系, 对全国各地社会发展而言是十分紧迫且必要的。

一、金融危机给我国返乡农民工带来的困境分析

改革开放30年来, 我国经济在以近两位数高速增长的同时, 也凸显了收入差距、城乡差距、地区差距等社会差距不断拉大的矛盾。农民工为经济的飞速发展做出了

不可磨灭的巨大贡献, 也被牺牲了很大部分的利益, 这实际上是一个经济发展和社会公正的关系问题。当金融危机给中国乃至世界经济造成极大冲击时, 综合素质偏低的农民工几乎丧失了所有的竞争力, 陷入严峻的危机中。当前中国社会保障制度对于农民工的社会救助, 仅仅只有少数发达地区的用人单位为部分农民工办理了养老、失业、医疗保险等手续, 大多数地区的农民工连基本的社会保障都无法享受。一旦失业, 往往陷入生存、发展、社会保障缺失的三重困境。

(一) 经济收入困境: 返乡等于失业, 失去生存发展的资金来源

弱势群体不必然等于贫困人口, 但至少要有绝大部分的交集。当代农村处于社会转型时期, 城市化、工业化造成了大量农民失去土地, 大部分剩余劳动力转向城市。金融危机的爆发又冲击了经济领域, 削减了就业机会, 大量返乡农民工陷入贫困, 连最基本的生存问题都无法解决。农民工大多以出卖劳动力为生, 所得工资解决了温饱问题之后所剩无几。金融危机的爆发, 导致了大量农民工返乡失业, 稳定的生活难以维持, 长久的生活保障相应缺失。一旦陷入疾病或者其他灾害, 个人和家庭将难以以为生。

(二) 发展压力困境: 综合素质偏低, 就业创业面临重重困难

诺贝尔奖获得者阿马蒂亚·森提出了“能力贫困”的

* 收稿日期: 2009-10-20

作者简介: 陆林(1959-), 男, 湖北黄陂人, 西南大学文化与社会发展学院, 教授, 主要研究经济社会学。

概念,归根结底就是自我发展能力的贫困。经济学上著名的“二八法则”,即社会上20%的人占有了社会上80%的资源,而80%的人只占有着社会上20%的资源。返乡农民工占有的资源只是20%里面更小的那一部分。由于物质资本和社会资本的严重缺失,返乡农民工在社会各个领域不可避免的遭到歧视,创业和就业就显得越发艰难。如此一来要求这个群体仅仅依靠自身能力去激发自我发展的动力和寻找自我发展的方向,有些不切实际。科学合理的失业救助对其发展进行引导和激励也就成为了迫切的要求。这是一个国家和社会对公民义不容辞的责任,激发引导创业、就业技能培训刻不容缓。据国家统计局的数据显示,返乡农民工中文化程度主要为不识字或识字很少,小学、初中、高中、中专及以上的农民工分别占2.4%、14.8%、65.8%、11.1%、4%和2%,其中初中及以下的农民工占到82.9%。这说明文化程度越低的农民工越容易回流,加强培训有利于提高农民工就业的稳定性^[2]。

(三)社会福利困境:社会救助断裂,社会保障制度功能缺失

在中国,以民生为本的社会保障制度具有三个基本特征:基础性、综合性和多元性^[3]。一个单一的社会救助制度难以保障困难群众的需求,社会救助体系的建设更需要大量的财政支持,体系不健全的农村对社会救助提出了更大的挑战。我国传统的社会救助只是重视了“五保户”和“最低生活保障”制度,它们的着力点主要在城市。对于失业救助等因突发性事件或者不可抗力而造成的临时性困难救助比较欠缺。大多数外出务工的农民一没有与企业订立劳动合同,二缺失社会保障制度相应的保障。在当前的经济条件下,生活成本走高,社会救助发挥的功效可谓捉襟见肘。处于农村与城市真空状态的返乡农民工,在断裂的社会救助体系中得不到相应的保障。社会保障制度是现代国家最重要的社会经济制度之一,在返乡农民工问题的处理上理应发挥其应有的作用。对返乡农民工失业救助体系的构建不仅能给予返乡农民工有效的保护,切实保障其生存和发展,也将对我国健全社会保障制度发挥巨大的作用。

二、现行救助制度机制缺陷分析

我国现行的农村救助,主要是国家和社会帮助贫困户、五保户及特殊救济对象维持农村基本生活水平的保障措施^[4]。到目前为止,还没有建立起适应市场经济发展的针对农民工尤其是金融危机下返乡农民工的救助保护制度。因此,表面上看是返乡农民工因经济危机陷入困境,事实上是表明当前农村救助制度亟须和现实发展接轨,进行制度“升级”,变“福利排斥”为“福利包容”。

(一)救助范围的局限性,使需要救助的农民被

排斥于门外

我国经历了计划经济向市场经济的转轨,在先前高就业、低工资的计划经济体制下,只要有工作,基本生活就能得以保障。因此,传统社会救助制度只覆盖了无劳动能力、无工作岗位的极少数人。随着全球化和市场经济的浪潮席卷整个中国社会,失业人群增多,失业率上升的状况令人堪忧。很多学者达成共识,认为我国计划经济时代形成的城乡二元体制结构是农民工社会保障缺失的根本原因^[5]。返乡农民工在失业后游离在城市与农村之间,处在了失业无保的危机中。传统的救助制度已无法适应转型时期的中国国情。市场经济的法则是竞争,在急剧变革和飞速发展的时代,社会救助的覆盖范围不仅要包括绝对贫困的家庭和个人,更多的是因各种原因陷入生存危机或不能维持最低生活水平的社会成员。在当前全球金融危机影响下,返乡农民工更不该被排斥在救助范围之外,这是一个国家和社会公平、正义的体现。

(二)救助力度的有限性,对受助对象困境的缓解效果较差

据统计,全国城镇最低生活保障标准最低的为每月100元,最高也只不过340元。与城镇救助标准相比,农村救助的标准还要低。在经济上远远不能发挥有效的救助效果,更何况受助对象需要的不只是货币上的满足。农村的救助工作不是依靠群众和集体就能得以解决,全套的建设需要各级政府投入数目不小的资金。金融危机下,各级财政紧张,普遍存在配套资金不能落实到位和不能及时拨付补助款的难题。即使得到了一定现金和物品救助,也有可能因为缺乏长远的经营计划或能力而将财物一挥而空。在金融危机的特殊背景下,除了货币和财物上对返乡农民工的支持外,更有效的救助方式是就业技能培训、人文关怀等等。只有发展性的救助,才能激发发展后劲,才能解除长远之忧。

(三)操作层面的困难性,使科学识别和监察受助对象难落实

受金融危机的影响,一个突如其来且数量庞大的农民工群体,加剧了救助工作的困难,现存的失业救助体系无法承受这个受助群体。我国目前的农村社会救助体系还处于起步阶段,水平很低。救助工作基层力量薄弱,专业人员严重短缺,机制很不健全。到目前为止,我国没有一部农民社会救助相关的实体法来指导操作,部门规定、规章难以避免的随意性影响了救助工作的实效。再加上没有一套规范的统计调查程序、救助实施程序、受助对象申请程序、政府和社会监督程序等,冒名顶替、贪污腐败、挪用救助款等现象层出不穷,甚至出现“开着宝马领救助款”的现象,“无法可依,无序可循”的现象亟待改善。另外,公众意识不强,救助观念淡薄也加大了操作的困难性。

三、建立针对返乡农民工失业救助体系的价值意义

中国社会科学院社会学研究所景天魁教授在其《底线公平：和谐社会的基础》一书中明确提出：目前的社会保障研究中最缺乏的就是理念，以至于在有关社会保障制度建设的最基本的目标和原则问题上都难以达成共识。同世界上其他国家一样，我国的社会救助是最早运用的一种社会保障形式。针对我国特殊的国情，救助制度也具有了它不同于发达国家的意义——重点在于缓解贫困。随着时代的进步，社会保障所具有的新理念要求我国的社会救助不仅是缓解贫困、消除贫困，更应该是保障人权，保障公民的基本生存权和发展权，这将关系到整个经济能否产生质的飞跃。

（一）构建返乡农民工救助体系，有利于全社会的和谐构建，维护社会安定

“社会更加和谐”是建设小康社会所要达到的目标之一。农村地区的和谐关系到整个社会的和谐。在相当长的一段时间内，金融危机仍将蔓延和深化，社会保障制度作为社会的“安全网”、“减震器”，必须发挥好调节收入，缩小城乡之间、区域之间经济社会发展的不平衡的作用。否则，各种矛盾激化所引发的不和谐因素将导致整个社会的失调，诱发社会动荡。返乡农民工的权益关系到社会主义和谐目标的实现，如果置这一弱势群体的合法权益于不顾，社会关系将更加恶化，社会主义和谐社会目标将离我们越来越远。从标志人类文明发展的社会救助开始，构建返乡农民工失业救助体系，不仅是保障农民工合法权益的重要体现，更是支撑农村社会保障大厦的坚固基石。在农村人口占绝大多数的中国，“三农问题”一直是重中之重，维持好农村的稳定是全社会稳定的关键，只有真正地维护农村和农民的稳定和发展，才能更好更快地促进整个社会的和谐。

（二）构建返乡农民工救助体系，有利于保护劳动力的再生产，促进社会经济发展

金融危机引发大量农民工失业，失业救助在这一特殊历史时期显现出其巨大的作用。只有经济上的保障才能为整个社会的和谐运转提供物质基础。农村、农民、农业的顺利发展是我国国民经济进步的重要保障。人口众多、人均占有资源缺乏是我国必须面对的现实问题。随着城市化进程的加剧，人多耕地少的矛盾将越来越突出，城市化和工业化是历史发展的必然，越来越多的农民只有外出务工，对农村剩余劳动力的保护将促进整个社会的再生产。在金融危机的冲击下，返乡农民工失业救助体系的构建，为广大农村剩余劳动力遭遇突发危机时提供了一个基本的生存和发展的保障。有效地激发他们释放出更大的生产潜力和能量，为社会经济的发展注入一

股新鲜的血液，使社会保障“经济蓄水池”的作用充分发挥，更好地促进社会生产的良性运作。

（三）构建返乡农民工救助体系，有利于保护弱势群体的利益，体现社会公平

社会救助的条件是单纯的，保障义务是单向的，国家和社会有义务向符合社会救助条件的成员提供社会救助，这是国家和社会应尽的责任和义务，也是其他社会保障项目都不具备的重要功能。市场经济条件讲求效率和竞争，讲求生产要素的最优配置和利益的最大化。文中已提过，返乡农民工陷入困境的本质事实上体现了经济发展和社会公正的关系问题。然而发展并非必须以牺牲正义为代价。景天魁指出：应该把公正纳入发展之中，达到经济发展与社会公正的统一。在社会救助之中，寻求到这样的统一也就实现了很大一部分的价值。社会进步的代价要有人承担，进步的成果也应由全社会分享。只有公平和正义的社会环境，才能最大化地激发全社会的创造力。缩小城乡差别，尤其是接受社会救助上的差别，是解决好社会公平的首要问题，充分体现了人民利益至上的基本原则。

四、政府全面建立返乡农民工失业救助体系的思考

在我国，要采取“扶贫与立志结合，救助与减负结合”的办法，以就业为基础，整合多种资源，使返乡农民工尽快走出生活的困境。本文所谈的“就业”，不再是一般意义上的就业，而是包含了失业救助的内容，体现了就业与失业救助的关系。这是把消极的“失业保险”转变为积极的“就业促进”。

（一）构建返乡农民工救助体系的原则

1. 扶持与发展相结合原则

扶持是构建农村社会救助体系的重要原则，是以政府为主体的农村社会救助的重要组成部分。短期的扶持即使给予货币或者物质上的帮助，缺乏可持续的发展计划，农民工还是要再次陷入困境之中。长远的失业救助体系既要求能解决返乡农民工生存的需要，也要能够激发其发展的本能。“坐吃山空”不是生存之计，更不是长久之计。要通过科学合理的救助体系，使返乡农民工真正看清自己的现状，能够积极地、主动地创造发展条件，接受国家提供的职业技能等培训。在国家和社会的扶持下，更好地谋求顺利的发展。这才是既满足社会静态生存需要，也满足动态发展需要的现代社会救助体系所应该具有的理念。

2. 公平与效率相结合原则

从某种意义上来说，效率和公平几乎处于完全相反的立场。一味的公平要滋生道德风险和贪污腐败，盲目追求效率也会让经济收入偏低、政治地位缺失的弱势群

体彻底被社会抛弃。维系返乡农民工的生存与发展,要以最低生活保障为底线,整合多元的福利,以保障返乡农民工的生存和发展。以就业为基础,大力发展创业培训、就业促进。失业保险不再消极地发挥失业救济的作用,而是要发挥好就业促进的作用。在社会保障需求无限而国家财力有限的矛盾中,增强农民工的自我维护和发展能力。在惠及大众的公平下,有效地增强失业救助体系的效率。这不仅有利于促进整个社会主义市场经济的发展,更有利于增强社会保障制度的可持续性,最终实现救助目标,保障人民利益。

(二)以政府为主要责任主体,制定返乡农民工救助的核心内容

1. 政府主导下的生存救助与发展激励

生存与发展是宪法赋予每个公民的基本权利。基本生活救助是救助的基础和主体,货币和物资的救助可以帮助解决返乡农民工的温饱底线,除此之外,返乡农民工还面临着年老、疾病、失业、接受教育等需求不足^[6]。据国家统计局数据显示,5.8%的返乡农民工被拖欠工资,82.9%的返乡农民工为初中以下文化,2300万农民工需要重新找工作。2008年第四季度达到了农民工返乡的最高峰,返乡农民工的人数占春节前返乡农民工总数的70.65%。制造业和建筑业能大量地接纳农民工,这两个行业受金融危机的冲击较为严重,返乡农民工占外出农民工的比例分别为46.2%和73.3%,高于全国的平均水平。这样的矛盾中要寻求生存和发展就变得越发困难。由于经济和社会发展的水平总体高于救助水平,返乡农民工需要一个多层次、多样化的救助方式而不是难以保证长远发展的单纯的生活救助。经济、政治等社会地位的缺失这一系列因素很容易让返乡农民工丧失对生活的信心,缺乏发展的斗志和勇气。在信息社会向概念社会迈进的今天,职业技能固然重要,而一个全新的以创意、共情、意义追寻为主导的思维方式将更显其特有意义,高概念和高感性的人更能立足于激烈的竞争之中^[7]。在政府主导的大趋势下,构建生存与发展相结合的救助体系,才能保证个人、农村和社会的全面协调可持续发展。

2. 政府引导下的社会捐赠与社会帮扶

我国的慈善事业发展缓慢,改革开放以来,我国居民收入随着经济增长较大幅度增加,同时收入分配差距也在不断扩大,激化了社会矛盾,叠加了某些不稳定的因素。为了缓释底层社会部分人群的反社会倾向,更重要的是彰显社会主义制度下的公平正义,在市场这只无形之手进行了第一次分配以后,为弥补市场的不足,就需要政府这有形之手来进行第二次分配。政府依然不能完全消除贫富差距,这就需要慈善这只温柔之手来进行第三次分配^[8]。社会的捐赠体现了一个国家公民的文明程度,它是扶贫济困的好形式,更是募集临时救助资金的重

要渠道。而临时的捐赠不系统也不稳定,应该在政府的统一组织、动员下,社会各界共同参与中加强经常性的捐赠,帮助扶持因金融危机造成的贫困的返乡农民工。帮扶形式可以根据各地区具体情况采取“结对子”帮扶或者“基地式”帮扶等。把社会捐赠与社会帮扶完善起来,不仅能解返乡农民工的燃眉之急,对整个社会来说,可以实现整个社会财富效用的最大化,有利于增加消费,促进经济发展,缓和社会矛盾,有利于社会主义和谐社会的构建。

(三)科学制定救助工作的操作程序

观念决定行为。要以现代的救助理念为指导,彻底打破传统的、计划经济体制下的救助价值观,在政府的宣传和引导下,广泛调动全社会的价值主体,为农村救助制度的改革扫清道路,为返乡农民工救助体系奠定基石。

1. 宏观层面:政府部门应发挥好公共管理的主导职能,引导失业救助工作的实施

在政策调控上,建立完善的法律救助体系和制度规定。首先,完善保护返乡农民工合法权益的法律体系,有针对性地制定相关法律法规,规范失业救助工作,较好地保护农民工的合法利益,从外部环境保障返乡农民工再就业;其次,结合我国中小型企业经不起金融危机冲击的脆弱和人口劳动力资源丰富的优势条件,在短期内减免中小企业的各种税费,加大税收扶持力度,让返乡创业民工享受招商引资同等的优惠政策等;再次,依托本地资源大力发展劳动密集型企业,实现本地就业;最后,合理地调整三大产业的劳动力配置,科学促进从事农业生产的人口逐步转移到其他产业中去。这是统筹城乡发展、产业间结构平衡的必然要求。另外,拓宽返乡农民工再就业的渠道的重要举措,还在于创造和开发农村新型就业行业,大力发展教育培训,提升返乡农民工的专业技能,激发其自我保护和自主创业的意识。发展农村地区第三产业,这还可以有效解决一部分农村女性就业问题^[9]。

在具体操作上,建立统一的救助管理体制和运行机制。政府应发挥好主要责任,以民政部门为主管,各相关部门如劳动、工商、财政等联动履行好相关职责。以省市两级政府为主导,以乡镇为主体,建立有层次无疏漏的工作网络。搭建好信息平台,建立规范、透明、公正、公开的救助体系信息网络。各地应该建立农民工失业返乡监测点,根据年龄结构、文化程度、职业技能、就业意愿等情况建立基础台账,实行分类指导工作,区分启发思想。

2. 中观层面:充分发挥好社会团体的协作职能,支持失业救助工作顺利开展

社会团体,在此主要指 NGO 组织,它主要包括社团、基金会、慈善信托、非赢利公司或其他法人,不以营利为目的的非政府组织和其他法人。应该协助返乡农民工再就业工作更有效地开展,以帮扶和捐赠的形式,在整个

再就业系统中发挥好法律援助、舆论监督等作用。在各级财政资金匮乏的现状下,失业救助体系基金的重要来源就是 NGO 组织,资金筹集后,在运作上社会团体所发挥的功效也不可小视。这些资金既要缓解金融危机给返乡农民工带来的临时性的生活困难,还要促进基金的保值增值以保障返乡农民工长久的发展需要,支持好各种创业培训、技能培训、岗前培训、农业科技培训等。在资金监管上,NGO 组织可以有效监督政府部门运作资金的行为和方式,更好地发挥其失业救助体系的重要作用。另外,在就业渠道的拓宽上,社会团体也能够提供更多的信息和工作机会,减轻政府工作的压力,发挥好社会服务职能。

3. 微观层面:返乡农民工应充分发挥自身积极性,促进失业救助工作的完善

要促进返乡农民工充分就业,除了政府的支持外,从人的主观能动性方面考虑,要改变返乡农民工消极的就业观,从一种悲观的情绪中解脱出来,以积极的态度来改变自己的劣势地位。对于失业救助的资格申请、失业救助金的领取和培训机会,返乡农民工要有一个正确的认识,既不要欺骗政府、社会来骗取救助,也不要抵触培训来逃避公民责任。要从观念上实现根本的转变,在接受经济救助的同时,完善自己的公民道德。在法制社会下,人人平等地享有权利和履行义务,“农民”这一身份不再是束缚其发展的障碍。返乡农民工要充分正确地认识自己的现状,根据自己的特点,既不能不切实际寻求工作,也不可妄自菲薄逃避工作。在积极参与国家社会提供的培训过程中,发现特长,增长技能,勇敢地尝试先进文化和适合的工作。除了努力找寻工作之外,自主创业也是良方。返乡农民工应借助好国家现有的优惠政策如税收优惠、创业培训等,把握好城乡统筹的大好历史时机,增强自主创业的信心。比如农家乐、家政公司、农林经济园游等第三产业,能让农民工成为自己的主人,开创属于自己的事业,走出自己独立发展的道路,也能更好地为国家减轻负担,利己利国。

五、结 语

户籍在农村,农闲季节外出务工,流动性强的农民工

已成为产业工人的重要组成部分,是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。返乡农民工作为农民工群体的一部分,在金融危机这个特定时期陷入了历史的危机。返乡农民工的问题,实质上揭示了一个社会公正的问题,处理经济发展与社会公正的关系,其难度绝不低于对效率和公平问题的追求。如何实现和体现社会公正,任重而道远。做好返乡农民工失业救助体系的构建工作,对统筹城乡发展,保障农民工合法权益,改善农民工就业环境,引导农村富余劳动力合理有序转移,推动全面建设小康社会进程起到了至关重要的作用。在金融危机这一特殊的历史时期,我们应按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,从我国的国情出发,完善国家政策和就业制度、促进体制改革和创新、建立健全返乡农民工城乡服务体制和激励机制,拓宽就业渠道,保障返乡农民工的土地权益,保障返乡农民工的生存发展权,最终促进城乡经济繁荣和社会全面进步,推动社会主义新农村建设和和谐社会的建设。

参考文献:

- [1] 高巍. 美国金融危机对我国经济的影响及启示[J]. 山西财经大学学报, 2008(2): 65.
- [2] <http://www.sina.com.cn>[EB/OL]. 2009-03-26.
- [3] 景天魁. 底线公平:和谐社会的基础[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2009.
- [4] 张思锋, 温海红, 赵文龙. 社会保障概论[M]. 北京:科学出版社, 2003.
- [5] 刘宜君. 完善农民工社会救助体系 构建和谐社会[J]. 经济师, 2008(4): 46-47.
- [6] 徐延辉, 谢芳. “教育救助”在构建农村社会保障体系中的作用[J]. 学习与实践, 2006(10): 100-104.
- [7] Daniel H. Pink. 全新思维[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2007-05.
- [8] 彭腾. 论我国的慈善供给[J]. 社会保障制度, 2008(11): 53-57.
- [9] 曾艺. 我国农村妇女就业问题研究[J]. 经济研究导刊, 2007(4): 55-57.

责任编辑 刘荣军

An Exploration of the Unemployment Secure System for the Returned Rural Migrant Workers in the Global Financial Crisis

LU Lin, YANG Rui

(School of Culture and Social Development Studies, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Under the impact of global financial crisis, the returned rural migrant workers would face lots of difficulties in life and work. The article has analyzed the deficiency of the rural aid systems. With the principles of combining help and assistance, efficiency and fairness, the article tries to propose a new mode of unemployment secure system, taking advantage of governmental leading role, a new mode which combines life and work, assistance and donation in order to elimi-

nate the unstable factors and create a harmonious society.

Key words: financial crisis; returned rural migrant workers; unemployment secure system