

由於社會保險薄弱，中國農民工在退休時缺乏退休保障

2019年8月

中國第一代鄉村農民工已經開始達到或接近退休年齡，退休金或養老金支付不足已造成越來越多的不滿，也是中國罷工和勞資糾紛的原因。例如，2014年裕元製鞋廠罷工是中國近期最大的罷工之一，涉及4萬名工人，就是由企業支付不足養老金引發的。工人們也越來越多地針對社會保險問題尋求法律補救。2014年，廣州中級人民法院64%的勞資糾紛涉及社會保障事宜。¹

作為第一代和長期農民工生活研究的一部分²，全球化監察對651名工人進行了社會保險和退休計劃的調查³。農民工在5個城市生活和工作，包括廣東省的東莞和惠州（27%），福建省的福州（25%），江蘇的揚州（25%）和重慶市（23%）。大多數工人是工廠工人，從事汽車和摩托車製造、電子、鞋子、服裝和眼鏡工廠；有些從事物流，服務業或建築業。

該調查研究了社會保險所涵蓋的範圍，工人對社會保險安排的看法以及他們所面臨的挑戰和他們退休後的準備和計劃。

社會保險涵蓋的範圍

根據中國2011年社會保險法，中國的所有員工，包括農民工，都應享受中國的社會保險制度的保障。這包括五種類型的保險，即養老金，醫療保險，工傷保險，失業保險和生育保險。還有住房公積金。雖然這些方面的社會保險在全國範圍內是強制執行的，但確切的細節和管理在不同的地方管轄區之間可能有很大差異。與此相關的是，農民工面臨的另一個挑戰是，他們當中的許多人搬家時難以轉移保險而無法登記獲得城市的養老金，只能在家鄉登記農村養老金，支付的費用要少得多。這隨即是一個額外的障礙，使農民工難以在退休後留在城市，儘管他們可能會作出留在城市的選擇。

儘管有這些規定，雇主不支付或少支付工人的社會保險是一個主要問題，這意味著許多工人被剝奪了領取養老金和其他社會保險福利的權利。一家社會保險信息提供者的2018年報告發現，中國只有27%的企業繳納了社會保險繳款的全部份額。⁴

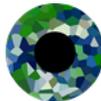
¹ Who Will Represent China's Workers? Lawyers, Legal Aid and the Enforcement of Labor Rights. Aaron Halegua. 2016. U.S.-Asia Law Institute: New York University School of Law.

² 那些當農民工超過15年的人。

³ 該調查於2018年6月至2019年1月初之間進行。

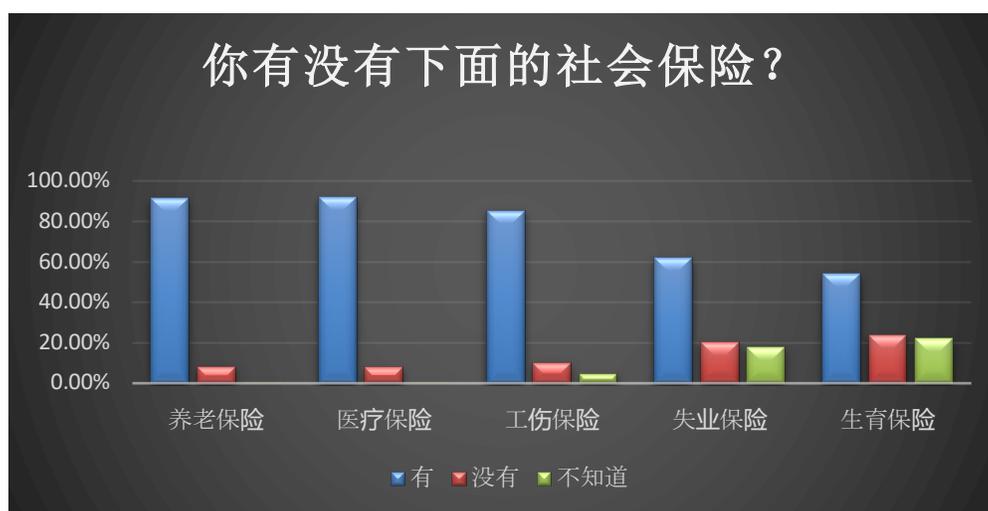
⁴ Caixin View: China's Dilemma --- Lower Tax or Bigger Pension Hole. Caixin. November 20th 2018.

<https://www.caixinglobal.com/2018-11-20/caixin-view-chinas-dilemma-lower-tax-burden-or-bigger-pension-hole-101349428.html>



參與我們調查的許多工人認為，缺乏完整的社會保險是一個問題。事實上，只有 53.6% 的工人表示他們知道有五種類型的保險。醫療和養老保險的參與率最高，分別有 91.8% 和 91.4% 的工人表示他們有這類保險。其他類型的社會保險似乎參與率較低：85.1% 的工人表示他們知道有工傷保險，62% 有失業保險，54% 有生育保險。雖然這些較低的比例可能表示覆蓋率不足，但部分原因可能是工人缺乏對其是否受保護的認識。雖然雇主和僱員都各自必須支付醫療，養老金和失業保險，但產假和工傷保險，只有雇主才需要繳費。有趣的是，我們調查的 18% 的工人表示，他們不知道自己是否有失業保險，21.9% 的人表示不知道自己是否有生育保險。

還應該注意的是，我們調查的那些說他們有保險的工人比例遠遠高於幾年前的官方統計報告。2014 年，官方統計數據顯示，只有 16.7% 的農民工享有養老金，26.2% 的人享有工傷保險，17.6% 的人享有健康保險，10.5% 的人有失業保險，7.8% 的人享有生育保險⁵。雖然這可能是由於此時所涵蓋的工人數量的真正增加，但中國不同地區和不同行業的覆蓋面和實施方式存在顯著差異，因此難以進行全面評估。儘管如此，我們調查的工人略少於一半並未完全涵蓋所有五種類型的保險，這仍然是一個非常嚴重的缺口，並表明普遍存在的違法行為。



女性僱員的社會保險覆蓋率經常被發現落後於男性僱員的覆蓋率，這歸因於就業機會不均和非正規部門的女工人數，而這些工人獲得社會保險福利的機會較少（Liu and Sun 2015）。在我們調查的工人中，女工的社會保險覆蓋率也低於男工。只有 44.3% 的女工表示他們擁有所有五種類型的社會保險（相比之下，男工的比例為 60.9%）。

⁵ 參閱 Who Will Represent China's Workers?

雖然中國政府最近似乎正在尋求措施，使雇主更難以逃避社會保險的繳款，例如要求地方政府從 2019 年 1 月起把徵收社會保險費的責任轉移給稅務機關，這也減少了雇主在工人開銷上的款項。從 2019 年 5 月起，雇主對養老金的繳款從 20% 減少到 16%。財政部還表示將來會進一步減少雇主對失業和工傷保險的繳款。為了減輕雇主的負擔，地方政府需要在 2019 年底之前將產婦和醫療保險納入同一項基金裡。

社會保險的安排和工人的意見

我們採訪過的幾位工人抱怨他們缺乏社會保險，另外，74 人明確表達了對這些安排的不滿。

一位沒有保險的 51 歲重慶建築工人說，這是他對當前生活狀況最不滿意的事情之一，並說“應該是人人都可以買養老保險才對”。因為工作原因經常遷移而沒有任何社會保險的 43 歲銷售人員也表達了類似的觀點，“需要改善的就是應該每個人都可以買，不夠時間可以一次性交清”。與此同時，福州一位也缺乏養老金的 53 歲建築工人反映了他對這種情況的無能為力，“我對安排很不高興，但也沒有辦法呀，這是國家規定，我也起不了作用.... 退休後會繼續工作，還要為自己老了作準備呀。”

在那些現在有社會保險的人中，有些工人在首次獲得社會保險時遇到了困難。另一位 48 歲的眼鏡廠女工抱怨說，“我在這間廠很久了，開始廠裡一直沒給我買保險，而且我們廠最開始都是抽籤買保險，抽到的人廠裡才會給買保險，一直到 2008 年才是進廠就會買保險。”

在中國越來越多地使用派遣勞工，外包和分包，也是一個使企業更容易避免社會保險責任的因素，他們將責任留給勞務派遣機構，有時這些機構也沒有為工人提供保險。事實上，我們在重慶調查的一些汽車製造廠工人指出，因為他們是派遣工人的身份而導致社會保險待遇不公平。正如一名工人所解釋的那樣，“之前派遣公司扣了我們的錢，一直沒有給我們買社保，後來大家罷工和去政府上訪，才成功給大家買保險。”就這些工人所知，他們仍然只有養老金和醫療保險。

儘管工人就沒有支付或少支付社會保險金而舉行的抗議活動數量有所增加，反映出人們對其利益和不公正情況的覺醒，但一些對社會保險福利缺乏認識的工人，即使他們有機會也不願意參加抗爭。一位 51 歲的東莞服裝工人反映說，“我之前不是很了解，所以沒有過要買保險，現在看到廠裡有人到了退休年齡每月可以拿到 800 多，也是不錯的，可惜我一直都沒有買過社會保險。”

另一方面，在那些希望在退休後領取養老金的人中，對於養老金是否足以支持自己的老年階段存在一定程度的懷疑。用東莞一位 48 歲的眼鏡廠男工的話來說，“光指望這點退休金是不能養老的，還需要自己存點錢才可以。”

十五年的繳費

中國的工人及其雇主通常需要在領取養老金之前至少繳納 15 年的養老保險。數百萬第一代農民工在接近退休年齡時面臨的一個問題是，即使在那些有社會保險的人中，他們能夠累積領取養老金所需的十五年繳款已經為時已晚，因為當他們開始第一次繳費時已達到退休年齡。

這意味著即使中國的退休年齡目前為男性 60 歲，女性藍領工人 50 歲（儘管有計劃逐步提高男性和女性的退休年齡），但由於缺乏養老金或沒有足夠長的供款時間，許多工人認為退休後有必要繼續努力工作，以便在晚年時更加有經濟上的保障。對我們調查的工人來說，情況確實如此，許多已經達到正式退休年齡的人仍繼續努力養活自己或繼續支付社會保險，以便積累 15 年的供款。總的來說，有 29.3% 的參與我們調查的工人表示，他們仍然在工作或計劃在他們達到退休年齡後繼續工作，40 歲及以上的工人高達到 38.2%⁶。

一位已經達到退休年齡但仍然沒有支付足夠社會保險供款的鞋廠工人解釋，她本想早些回去農村，“[我]在這裡呆得太久也不好，主要是因為想買夠保險才留下來這麼久，不然早就回去老家了。”

必須工作超過退休年齡有時也意味著工人在工作場所會面臨更多的歧視。例如，在東莞的一家服裝廠，已經達到退休年齡的工人簽訂的合同期限較短，保護較少。“有勞動合同，以前是三年一簽，現在我滿 50 歲了，我們算是返聘人員，跟零時工一樣，合同是一年一簽”，一位工人表示說。“其他的工資沒有變，只是合同的期限不同。”

退休計劃

當問到他們的退休計劃時，幾乎 60% 還未退休或回到家鄉的工人⁷說，他們計劃退休後回到鄉下。

詢問他們原因時，工人們的意見包括了：

⁶ 工人中有 372 位年紀在 40 歲或以上。

⁷ 儘管以前是遠距離農民工，但由於工業擴張，揚州和重慶的一些工人在失去原有的村莊土地後已經回到家附近居住。作為他們失去土地的補償，他們在新工業區獲得了房屋安置和工廠裡的工作（通常透過派遣機構）。

- “留在城市沒房沒錢，怎麼生活？”
- “如果不工作了，肯定是回到農村去，留在城市消費太高，再說我覺得回到農村更加自在一些。”
- “如果退休了，我可能不會繼續工作了，回老家去，到時可能要在家帶孫子，或者就呆在家裡……城市只是我們暫時呆的地方，這裡的房子也買不起，呆在城市又沒錢花。”
- “退休就是讓人休息的，不需要再工作了。”
- “回去農村，在外面都只是暫時的，最終還是會回自己的老家，我老家的房子都建得很好，等老了就回家去住，到時自己種一些菜自己吃。”
- “我還是喜歡自己老家，覺得那裡才是我的家。”

一名已經退休的 60 歲農民工回到家鄉，住在離他在重慶的村不遠的一個小鎮，討論了他的情況。“我們農村的房子由於常年在外打工，房屋都倒塌了，我們也不想回到農村種地，所以就在鎮上買了房屋。”他說他回家後沒有遇到任何困難，購買農村養老保險後，他每個月可領取約 2000 元的養老金。他不會再工作了，“因為現在年紀大了，身體也不行了，加上我的腿由於長期疼痛，現在已經變形了，還去做過手術，現在腿都跛了。”

另一位因工傷而提前退休的前建築工人描述了他很高興回到鄉下：“我喜歡住在農村，可以種點菜，種點糧食，還可以養幾頭牛……”。然而，他無法領取任何養老金，依靠他仍在外工作的妻子匯款回來支持他。他的兒子和兒媳也是農民工。

然而，並非所有的工人都熱衷於回家，而且有些人更趨向在城市裡穩定下來。“留在城市，因為我們在城市買房，當時為了讓孩子有好的學校上，所以用錢買了現在住的房子”，一位 43 歲的工人解釋道。然而，她也感到對退休毫無準備。她說如果沒有社會保險，她必須在退休後繼續努力工作才能有錢養老。

在考慮退休時，家庭成員的幸福是許多工人關注的另一個重要問題。79.4% 的人預計在退休後必須照顧不同世代的其他家庭成員，包括父母，姻親和孫子女。許多工人也面臨著存錢買房的挑戰。一位 40 歲的重慶電子廠工人說，“最大的困難就是買不起房... 希望大家都可以申請到公租房，而且可以長期使用，這樣就省去了買房的壓力”。另一位來自重慶一家摩托車工廠的工人說，他退休後計劃回家，“到時可能會在縣城買房，做點小生意也不一定，總之過幾年再確定。”不過他也說很難買房子，“到處的房價都漲得厲害，想要有屬於自己的房子壓力大。”

結論

隨著中國農民工接近退休年齡，缺乏足夠的社會保險，特別是缺乏養老金，對於許多擔心如何養老的工人來說，這是一個重要且日益受到關注的問題。雖然一些工人根本沒有養老金，由於雇主未能依法提供養老金，其他工人必須在正式退休年齡之後工作，交付足夠長的時間的供款才能獲得資格。那些遠離家鄉工作，從一個地方搬到另一個地方或者工作更加臨時的人，穩定的養老金更難以獲得。雖然許多人期待回到鄉下，但是對於那些可能在城市紮根的人來說，更高的成本和不充分的保護是挑戰。即使在計劃返回家園的人中，許多人仍然擔心他們或他們的家人在晚年可能面臨的經濟困難。