

· 中国“三农”问题研究 ·

# 进城、流动与保障

## ——农民工社会保障问题研究综述

张 晖, 何文炯

(浙江大学 社会保障与风险管理系, 浙江 杭州 310027)

**[摘 要]** 从研究建立农民工社会保障制度的必要性开始就已经展开了对农民工提供社会保障是否会影响企业竞争力的争论,至今尚无明确的答案,但是,这是农民工社会保障研究一个无法回避的问题,受到它的影响,目前农民工社会保障政策实施的效果并不理想。虽然这一领域的研究较多,但还存在诸多不足:第一,研究内容不全面:对社会保险研究较多,对社会保障其他项目的研究较少;从影响农民工参加社会保险的因素来看,研究农民工个人因素的较多,研究企业因素的较少;具体的对策研究多,对农民工社会保障问题总体性、前瞻性研究少。第二,研究方法较单一。吸收其他领域的研究成果,采用多学科的综合研究手段对农民工社会保障问题进行总体规划和制度创新将是后续研究的方向。

**[关键词]** 农民工; 社会保障; 企业; 竞争力

**[中图分类号]** C913.7

**[文献标志码]** A

**[文章编号]** 1008 - 942X(2007)02 - 0128 - 06

### A Survey on the Social Security of Peasant-workers

ZHANG Hui, HE Wen-jiong

(Department of Social Security and Risk Management, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

**Abstract:** Along with China's reform and opening-up since 1978, a great many peasants have migrated from the countryside to the urban areas. The problem of peasant-workers is increasingly attractive to the scholars. In terms of social stability, social security should cover the peasant-workers. Numerous papers have sprung up in this field since 2005 but we don't know if the social security of peasant-workers will influence the competitive ability of business enterprises in China. We don't have an explicit answer and the peasant-workers haven't got social security.

There are many things missing in these studies. (1) Although there have been so many studies in this field, there is still a lack of a social security system for the peasant-workers, let alone a social relief and social security system. There are more papers on social insurance than papers on the social relief system and the social welfare system. Papers on factors that affect social insurance of peasant-workers and peasant-workers as personal factors overwhelm those on

**[收稿日期]** 20061024

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

**[基金项目]** 中国博士后基金资助项目(20060401060); 浙江省科学技术厅资助项目(2005C1004)

**[作者简介]** 1. 张晖(1969),女,陕西西安人,浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系博士后,工学博士,主要从事社会保障问题研究; 2. 何文炯(1959),男,浙江富阳人,浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系教授,理学博士,主要从事社会保障、保险、精算研究。

business enterprises. The research on social security of peasant-workers based on competition capacity should be reinforced. (2) The study of the social security of peasant-workers does not suit the practice of the social security of peasant-workers. (3) The study on this issue is too simple. We hope to benefit from other fields.

At the end of this survey, further possible directions are pointed out for the studies aiming at a whole system for the peasant-workers. The author proposed some research areas that should be strengthened in the near futures. One is enriching the contents of researches on the social security of peasant-workers. The other is the research on social security of peasant-workers based on competition capacity. System innovation of social security of peasant-workers is very important.

**Key words:** peasant-workers; social security; enterprise; competition capacity

从发达国家的经验来看,与工业化相伴随的是城市化,即人口由农村向城市聚集的过程。中国由于特殊的城乡二元结构所导致的农村人口进入非农产业后并没有真正融入城市,而是在城市和农村之间流动,农民工问题由此而来。农民工是指户籍是农民,但是从事非农产业的工人<sup>[1]3</sup>。在城市和农村之间游离的农民工不仅影响城乡社会的稳定与和谐,也将影响我国工业化、城市化的进程。中央政府出台了一系列政策措施来解决农民工问题,农民工社会保障就是其中之一。为了最终解决农民工社会保障问题,我们有必要对它的研究情况进行回顾和总结。

## 一、农民工社会保障研究回顾

### (一) 提供农民工社会保障的必要性

早期经济学对农民工的研究从人口迁移问题入手,以劳动力合理流动为核心,提出了包括取消户籍制度在内的一系列促进劳动力合理流动的对策措施,农民工社会保障制度作为取消劳动力市场歧视的对策之一也有所涉及。社会学对农民工社会保障问题的关注从城市社会稳定的角度出发,尤其是根据李强等人的调查,“有 32.9%到 36.3%的农民工出现过身上一文不名的现象”<sup>[2]22</sup>曾被广泛转载和引用,以此作为对农民工提供基本社会保障的依据。但是,有学者认为农民工依然有土地保障,为农民工提供社会保障将损害中国企业的竞争力,没有必要为农民工提供社会保障<sup>[3]</sup>;而以郑功成为代表的肯定派学者界定了国家在农民工社会保障制度建设中负有不可推卸的责任,提出应该为农民工提供社会保障<sup>[4]22-23</sup>。这样,在为农民工提供社会保障的必要性上就出现了两种完全对立的观点,但是,肯定派并没有针对反对派的怀疑作出有说服力的解释,给农民工提供社会保障是否会影响中国企业的竞争力,这是农民工社会保障制度研究一个无法回避的问题。

### (二) 农民工社会保障的路径研究

从 2004 年到 2006 年,连续三年三个中央 1 号文件相继出台,表明中央政府对农村乃至农民工问题的认识有了新的转变。无论是基于发展农村还是加速城市化进程,都需要把农村剩余劳动力从农村转移出来,部分农民工逐渐市民化,成为学术界的主流观点。所以,农民工社会保障问题成为一个研究的热点领域。

伴随着部分地方政府开始推出农民工参加社会保险的政策,农民工社会保障问题的研究不仅数量增加了,内容也发生了转变,避开了前期对农民工提供社会保障意义和必要性的探讨,出现了

许多在实证调查基础上探讨如何建立制度的研究。在建立制度的具体路径上主要有以下三种观点:李迎生认为应当对进城农民工与乡镇企业职工实行阶段性相对独立的社会保险制度<sup>[5]</sup>;郑功成提出应该“分类分层保障农民工的权益”<sup>[4][24]</sup>,并提出了相应的保障顺序,即工伤保险,大病住院保障,分类实施养老保险,这篇专门研究农民工社会保障的论文对后续研究产生了很大影响,逐步分类推进农民工社会保障的思想被大多数学者所接受,并被相关部门运用到实践中。杨立雄认为以上两种方案都是不可行的,应该将农民工纳入农村的社会保障制度中<sup>[6]</sup>。

### (三) 农民工社会保障政策的评析研究

依照《劳动法》以及现有的各项城镇基本社会保险制度规定,农民工与其他类型的职工一样应当参加基本养老、医疗、工伤、失业和生育等社会保险项目,即现有制度并未排斥农民工参加社会保险。但是在实践中,无论是将现有制度扩面的广东、浙江模式,还是为农民工另建制度的上海、成都模式或者江苏部分地区及山西省进入农村社会保险的模式,参保的农民工人数都不多,“目前总体参保率不超过 20%”<sup>[1][248]</sup>。

针对农民工参保率低的问题已有学者作出了分析,吕学静从三个方面分析了参保率低的原因:政府重视不够,企业积极性不高。来自农民工方面的原因是:收入低,负担不起;对相关政策不了解;对国家社保制度不信任;在现行社保制度下,保险关系不好转移等<sup>[7]</sup>。杨翠迎等也从这三个方面分析了影响农民工参加社会养老保险的原因,不同的是他们认为政府在这个问题上的态度是积极的<sup>[8]</sup>。华迎放<sup>[9]</sup>和劳动部第 5 课题组<sup>[10]</sup>认为“社保制度门槛高,转移难,损害了农民工的保障权益”,也影响了农民工参加社会保险。彭宅文则认为是农民工的社会边缘地位导致了农民工社会保障政策议程设立途径少,政策制定缓慢且质量不高,现有政策没有得到有效执行<sup>[11]</sup>。

另有学者对促进农民工参加社会保障提出了对策建议,改进和完善目前的农民工社会保障政策,建立农民工社会救助制度。有学者对各地的农民工社会保障政策进行了评析和测算,以养老保险为例,北京、上海模式较好地考虑了农民工的特点,深圳模式次之。

## 二、农民工社会保障问题研究存在的不足

### (一) 研究落后于实践

2004 年以来,由于中央政府对农民工问题的重视,因此带来了农民工社会保障研究的热潮。但是,从前面的评介不难看出,农民工社会保障研究并没有对农民工社会保障实践起到很好的促进作用,反而是农民工社会保障实践走在理论研究的前面,一些问题理论上还不清楚,部分地区有关农民工社会保障的实行政策就已经出台了。当然,这也是农民工社会保障政策实施效果不理想的原因之一。

### (二) 研究内容不全面

首先,从社会保障的项目来看,已有研究针对农民工社会保险问题研究较多,尤其集中在养老保险项目。即使研究农民工社会保障问题,社会保险研究也占了较大的比重,涉及社会福利和社会救助的较少,对这两项作深入研究的就更少。实践中针对农民工这两方面保障的政策法规还没有,彭宅文等认为是由于“这两个项目的排他性依然很强”<sup>[12][173]</sup>。这与我国社会保障研究的总体状况

参见华迎放、何平《促进农民工参加社会保障问题研究》,2006年9月北京首届社会保障论坛论文。

参见申曙光、展凯《农民工养老保险政策的可持续性及其保障能力测算与分析》,2006年9月北京首届社会保障论坛论文。

相吻合,其深层次的原因在于这两个保障项目的资金主要来源于国家财政拨款,个人无须缴费。如果将农民工纳入其中去,即意味着政府将为农民工承担较大的保障责任,各级财政能否负担得起这样的责任,流入地政府是否有必要承担这样的责任,这些问题都还不明确。对它可能带来的后果,各级政府也未做好充分的应对准备,所以,除社会保险之外的其他社会保障项目就被搁置起来了。

其次,从影响参加社会保险的因素来看,对农民工个人和现行政策研究的较多,鲜有从企业入手来研究的。比较而言,农民工的调查资料比较容易取得,对农民工个人参加社会保险的障碍因素了解地更全面、透彻;得到企业的真实资料相对来说更困难,所以,对来自企业方面的影响因素只是很笼统地概述,企业为追求利润,不愿为农民工缴纳保险费。这个问题实际上又回到了建立农民工社会保障的必要性研究,即建立农民工社会保障制度是否会影响企业竞争力,这个问题还不明确。农民工社会保障由过去的给还是不给演变为现在的建立了制度,但是企业不支持,地方政府也顾虑重重,所以,实际参保率低,农民工还是不能参加社会保险。

再次,具体的对策性研究较多,前瞻性、总体性研究少。目前,对建立农民工社会保障制度的难点问题已经有了较为一致的看法,但是,相关研究还停留在“头痛医头,脚痛医脚”的层面上,缺乏对农民工社会保障制度总体设计的研究,是用单一的社会保险制度还是用社会保障的不同项目来满足农民工多层次的需要,对农民工社会保障制度建设是一步到位还是逐步推进,是各地分而为之还是全国“合而为一”。事实上,对农民工社会保障制度研究上的这种缺失,已经影响了农民工社会保障制度建设的步伐,各地相继出台的政策措施遇到了无法克服的障碍。例如,农民工流动性强与社会保险关系转移难的矛盾,这个矛盾依靠各地方政府自身已经无法解决,只要全国性的政策措施不出台,这个瓶颈的束缚就很难克服。另外,部分企业可能会利用各地的政策及政策实施的力度不一致,使用劳务派遣的用工形式,在政策实施力度不强的地区注册后到实施力度较强的地区工作,以此逃避劳动保障部门的检查监督,导致农民工的利益受损。

### (三) 研究方法比较单一

已有的农民工社会保障研究基本上沿袭实证分析的模式:问题或现状分析,对策建议。研究手段较单一,很少有较为深入的理论分析。目前的农民工社会保障问题研究,在方法上还需要改进和完善,特别是多学科的交叉研究对确定农民工社会保障制度的总体框架及制度创新是极为有益的。

## 三、农民工社会保障问题研究展望

### (一) 充实研究内容

首先,确定农民工社会保障政策的目标。各地已有政策的目标指向性不明确,是单一地解决农民工社会保障问题还是兼具其他目标,例如扩大城镇社会保险制度的覆盖面,以改进现行城镇社会保险制度的年龄不合理状况;稳定城镇社会;出于地方政府建设和谐社会的需要。虽然这几个方面并无矛盾,但是地方政府对这几个目标的顺序选择直接关系到农民工社会保障政策的实施效果。农民工对流入地——城镇地方政府的影响力是比较弱的,地方政府从保护本地居民利益出发,制定农民工社会保障的首要政策指向可能并不是为了解决农民工的问题,而是另有他用,这也是各地农民工社会保障问题没有得到很好解决的一个重要原因。政策目标的明确需要通过中央政府出台统一的政策和规定对地方政府进行规范和约束,加强对农民工社会保障的全局性、前瞻性研究,才能克服各地政府制定政策上的局限性,充分考虑到农民工流动性大的特点,突破各地政策执行中

的瓶颈。

其次,确定农民工社会保障体系的组成,要加强农民工社会保险中除养老保险以外的其他保险项目以及社会福利和社会救助的研究。应该看到,单一的社会保险制度无法满足不同层次农民工的多方面保障需求,农民工不仅非正规就业的比例大,还有许多人自我雇佣形式的,即使在企业中普遍推行了社会保险制度,这部分自我雇佣的人群也不能被制度覆盖,这样在农民工中又造成了新的不公平,而且,现有的城镇社会保险各项目并没有将全体城镇人口覆盖在内。学者们注意到了儒家文化对农民工的深刻影响,农民工的家庭观念很重。社会保险只能覆盖全体劳动人口,即使农民工本人被社会保险制度所覆盖,一旦有家庭成员遭遇疾病、上学或其他意外事件,社会保险对于农民工家庭可能遭遇的风险也没有保护作用。这是农民工在社会保障缺位状况下的无奈选择,是典型的家庭保障观念。城镇居民最低生活保障制度依然固守户籍标准,排斥农民工及其家属的进入。地方政府这样做的主要原因是由于城乡之间依然存在着巨大的差异,一旦放开户籍制度的限制,是否会有大量农村人口涌入城市,地方财政是否能承受这样的压力。越先放开户籍管制的地方,政府承受的压力越大,所以各地都在等待观望。虽然随着我国各地农村低保制度的逐步试行、推广,为农民工或者说农村流入城市的人口提供基本生活救助已经成了必然的选择,但是由流入地还是流出地政府来为他们提供,按照农村的生活水平还是城镇的生活水平,在理论研究缺失的情况下,这个问题又被搁置起来了。以农民工为主的农村流出人口基本生活救助制度的缺失,使“最后安全网”存在一个大漏洞。这是农民工社会保障研究中一个急需解决的问题。

再次,以建立农民工社会保障对企业的影响为研究的突破口。建立农民工社会保障制度是否会影响企业竞争力?将会在多大程度上影响哪些企业的竞争力?怎样减少影响?是否会影响当地的投资和经济发展?这些问题不仅关系到企业对参加农民工社会保险的态度,也影响着地方政府对建立农民工社会保险的态度。在农民工社会保险制度的建设上,没有企业的积极配合是很难达到预定目标的。从企业角度入手来研究农民工社会保障问题,不仅可以促进农民工社会保险制度的建立和完善,而且对于提高企业竞争力也有积极的推动作用,尤其是对我国中小企业较为集中的东南沿海地区更有重要的意义。

## (二) 改进研究方法

可以利用消费经济学和微观经济学的相关理论研究农民工个人的参保意愿;用企业管理和成本核算方法研究企业的缴费能力和意愿;产业经济学的相关理论可以为研究农民工社会保险政策与企业竞争力的关系提供支撑。在决定农民工参加社会保险问题上,孤立地分析地方政府、企业和农民工三个方面无助于问题的解决,利用信息经济学的相关理论可以分析出他们之间的相互作用关系。总之,农民工社会保障问题研究应该积极吸收前期农民工问题和其他领域的研究成果,采用多学科的研究方法,使用更先进的研究手段,以期在农民工社会保障问题的理论研究上有新的突破,从而推动农民工社会保障制度的实践工作。

## (三) 制度创新研究

我国社会保险制度是针对有固定收入、流动性不高的人群设计的,现在农民工普遍收入不稳定,流动性很强,现行社会保险制度与农民工群体有许多不适应的地方。农民工基本上都有劳动能力,将最低生活保障制度简单地覆盖到农民工群体将会带来一些问题。换言之,要解决农民工社会保障问题,现有的社会保障项目都要进行改革创新。在社会政策领域,资产社会政策“在全球掀起了一场从理念到实践的社会政策的革命”<sup>[13]207</sup>,通过建立个人发展账户来进行个人制度化的资产建设。这一理念对解决我国农民工社会保障问题也有借鉴意义。个人资产账户便于管理,能够适

应农民工流动性强的特点,一个账户可以兼具多种保障功能,甚至能为农民工家庭提供保障。这一理念也符合我国的文化传统,经过合理的制度设计,应该成为解决农民工乃至流动就业人员社会保障问题的一条合理路径。

### [参 考 文 献]

- [1] 国务院研究室课题组. 中国农民工调研报告[R]. 北京:中国言实出版社,2006. [A Senior Research Fellow of State Department Research Office. A Report on the Investigation of Peasant-workers in China[R]. Beijing: China Yanshi Press, 2006.]
- [2] 李强,唐壮. 城市农民工与城市中的非正规就业[J]. 社会学研究,2002,(6):13-25. [Li Qiang, Tang Zhuang. Rural-urban Workers and Irregular Employment in Cities[J]. Sociological Research, 2002, (6):13-25.]
- [3] 陈平. 建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视政策[J]. 中国改革,2002,(4):16-17. [Chen Ping. To Build National Social Security System will Damage International Competitive Ability of China[J]. China Reform, 2002, (4):16-17.]
- [4] 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. [Zheng Gongcheng. Rights and Social Security of Peasant-workers[J]. Chinese Cadres Tribune, 2002, (8):22-24.]
- [5] 李迎生. 从分化到整合:二元社会保障体系的起源、改革与前瞻[J]. 教学与研究,2002,(8):17-22. [Li Yingsheng. Origin, Reform and Futures of Dual Social Security System: From Dissociation to Integration[J]. Teaching and Research, 2002, (8):17-22.]
- [6] 杨立雄. 建立农民工社会保障制度的可行性研究[J]. 社会,2003,(9):40-43. [Yang Lixiong. A Feasibility Study on Social Security System for Peasant-workers[J]. Society, 2003, (9):40-43.]
- [7] 吕学静. 城市农民工社会保障问题的现状与思考——以北京市部分城区农民工的调查为例[J]. 学习论坛,2005,(12):35-38. [Lv Xuejing. Thoughts on Problems of Social Security for Peasant-workers: A Survey of Peasant-workers in Beijing Urban Areas[J]. Tribune of Study, 2005, (12):35-38.]
- [8] 杨翠迎,郭金丰. 农民工养老保险制度运作的困境及其理论诠释[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2006,36(3):108-116. [Yang Cuiying, Guo Jinfeng. The Social Endowment Insurance System for Peasant-workers: Dilemma and Theoretical Explanation[J]. Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences), 2006,36(3):108-116.]
- [9] 华迎放. 农民工社会保障:思考与政策选择——来自江苏、吉林、辽宁的调查[J]. 中国劳动,2004,(10):21-25. [Hua Yingfang. Thoughts and Policy Choice Concerning Social Security for Peasant-workers: A Survey in Jiangsu, Jilin and Liaoning[J]. China Labor, 2004, (10):21-25.]
- [10] 劳动部第5课题组. 关于农民工社会保障问题研究报告[J]. 社会保险研究,2005,(8):2-13. [The Fifth Senior Research Fellow of Department Labor and Social Security. A Study on Social Security for Peasant-workers in China[J]. Social Insurance Research, 2005, (8):2-13.]
- [11] 彭宅文. 中国农民工社会保障发展缓慢的原因分析[J]. 云南社会科学,2006,(1):45-49. [Peng Zhaiwen. An Investigation of Slow Development of Peasant-workers' Social Security System[J]. Social Sciences in Yunnan, 2006, (1):45-49.]
- [12] 彭宅文,乔利滨. 农民工社会保障的困境与出路——政策分析的视角[J]. 甘肃社会科学,2005,(6):173-177. [Peng Zhaiwen, Qiao Libin. The Predicament and Opportunities of Social Security for Peasant-workers: In the View of Policy Analysis[J]. Gansu Social Sciences, 2005, (6):173-177.]
- [13] 杨团,孙炳耀. 资产社会政策与中国社会保障体系重构[J]. 江苏社会科学,2005,(2):206-211. [Yang Tuan, Sun Bingyao. Social Policy on Asset and Restructure of China's Social Security System[J]. Jiangsu Social Sciences, 2005, (2):206-211.]