

社会保障研究

就业歧视对农民工社会保障制度构建的消极影响

曹信邦

(南京财经大学 公共管理系, 江苏 南京 210046)

摘要: 农民工就业歧视表现为就业机会歧视、就业待遇歧视和就业保障歧视; 农民工就业歧视影响农民工社会保障的经济基础, 加重了农村社会保障的负担, 影响农民工人力资本的投资从而影响农民工社会保障制度构建。提出政府应该采取措施消除就业歧视、降低农民工社会保障门槛、加大政府对农民工社会保障投入力度来解决农民工社会保障问题。

关键词: 农民工; 就业歧视; 社会保障

中图分类号: F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)01-0056-05

The Negative Impact of Employment Discrimination on the Building of Social Security System for Migrant Rural Workers

CAO Xin-bang

(Public Administration Department, Nanjing University of Finance and Economics,
Jiangsu Nanjing, China, 210046)

Abstract: Employment discrimination to migrant rural workers mainly demonstrates in the following areas: employment opportunity, wages and employment security. The discrimination undermined the economic foundation of social security for migrant rural workers, aggravated the burden of social security in rural areas, held up the labor force investment of migrant workers, thus bringing negative impact on the construction of social security system for these workers. It is proposed in this paper the government should eliminate employment discrimination, decrease the criteria for access to the social security and increase investment to the social security system for migrant workers to solve this problem.

Keywords: migrant rural worker; employment discrimination; social security

农民工是中国社会的一个特殊群体,正是这个特殊群体为城市经济的发展,农村产业结构的调整,农村现代化进程的加速作出了贡献。但是,不可否认由于身份的特殊性、地位的边缘性,他们并没有享有公民基本的、合法的社会保障权利,农民工社会保障制度缺位已经成为一个严重的社会问题,也成为理论界和政府所关注的热点,但理论研究和政府实践注重了制度本身,却忽

收稿日期: 2007-04-03

基金项目: 江苏省社会科学基金项目《外来从业人员社会保障研究》阶段性成果, 基金号: 06JSBSH004。

作者简介: 曹信邦(1966-),男,江苏金湖人,南京财经大学公共管理系教授,专门从事社会保障理论教学与研究。

视了农民工社会保障制度的外部环境。本文主要分析农民工社会保障制度的外部环境——农民工就业歧视对农民工社会保障制度构建的影响。

一、就业歧视与农民工就业歧视的表现形式

理论界对就业歧视的研究比较多，西方经济学认为，歧视是出现在平均能力相等的工人获得不同报酬的时候；现代劳动经济学认为，当雇主为既定生产率所支付的价格依据人口群体的不同而表现出系统性差别的时候，就可以认为在劳动力市场上存在歧视，具体反映在职业选择受到直接限制或既定人力资本获得较低的报酬；社会问题经济学认为，歧视是指相同的人（事）被不平等地对待或不同的人（事）受到同等的对待，歧视包括劳动力市场歧视和非市场歧视（社会歧视、教育歧视），歧视的根源来自于市场的不完美（不完备的知识、资源的非流动性、不完全竞争）和人类的不完美（一些人歧视偏好）；国际劳工组织1958年通过的《就业与职业歧视公约》（第111号公约）对就业歧视做出明确的界定，认为就业歧视就是根据种族、肤色、性别、宗教、政治观点、民族血统或社会出身所作的任何区别、排斥或优惠，其结果是剥夺或损害在就业或职业上的机会或待遇上的平等。

歧视可以分为两种类型，一是社会歧视，即社会上某一群体的成员看不起另一群体的成员，从而给予后者一些不公平对待和不友善的态度歧视；另一种是制度歧视，即社会制度规定某一群体的政治、经济或文化地位高于另一群体，从而使后者遭受一些不公平的待遇，权益受到损害。社会歧视是非法歧视，歧视主体的歧视行为是违法的，受歧视行为损害的成员可以求助于法律，但制度歧视相反却是一种合法歧视，在法律规定对某一群体给予较低待遇的情况下，如果要以公平的态度对待某一群体的成员，则反而是违法行为。

一般认为，农民工在城市遭受到的就业歧视是双重的，既有社会歧视，也有制度歧视。

农民工就业歧视主要表现在以下几个方面：

1. 就业机会歧视。就业机会歧视是指城市农民工因身份或户籍等非相关能力因素而导致平等就业机会受到损害。

就业机会歧视首先表现在就业权利的不平等。在我国，城乡劳动力市场基本上处于长期分割状态，目前虽然在部门与部门之间、城市与乡村之间实现了统一的劳动力市场，但是城乡劳动力市场并没有完全统一。依据帕雷的劳动力市场分割理论，中国劳动力市场分割较为明显，其中那些工资较高，工作条件优越，就业稳定，安全性好，作业的管理过程规范，升迁机会多的一级市场，在政府的制度限制下，基本上由城市劳动者所拥有；而农民工只能在那些工资待遇低，工作条件差，就业不稳定，管理武断且粗暴，毫无个人升迁机会，而且就业者多为穷人的二级市场上寻找职业。二元的劳动力市场和就业制度使农民工无法取得与城市劳动者同等的劳动资格，农民工基本被排斥在二级市场上，并且由于二级市场上劳动力的供给严重大于需求，导致农民工的就业极其不稳定。农民工这种就业机会的不平等并非是市场机制的结果，而是政府制度的结果。

农民工就业歧视还表现为工作搜寻成本较高。一方面由于信息原因以及职业的不稳定，农民工对工作的寻找是一个反复的过程，因而工作搜寻成本高；另一方面，农民工虽然进城打工，但其根在农村、户籍关系在农村，特别是农民工在城市没有任何保障，遇到风险时不得不回到农村寻找家庭的依托，使得农民工在城市和农村之间不断循环流动，需要花费农民工大量的人力、物力、财力，工作搜寻成本较高；同时一些地方政府对外来人口实行所谓的就业管理，强迫农民工办理暂住证、出租房屋安全合格证、就业证、婚育证等各种证件，导致农民工的货币支出增加，为农民工进入城市就业设置了一道壁垒，提高了农民工在城市就业的成本，相对地增加了本地居民就业的比较优势。表1是浙江省农民工进城发生的各种费用调查，反映了农民工进城工作的搜寻成本情况^[1]。

表 1 2002 年浙江省进城农民工发生的各种费用

项目	年交通费	政府性收费	年生活费	子女教育费	费用合计	年结余
费用均值 元	633	645	4137	2517	7932	5511
比重 %	8.0	8.1	52.2	31.7	100	-

2. 就业待遇歧视。城市农民工因身份或户籍等因素被迫接受低工资或同工不同酬的待遇。

在农民工劳动力市场供大于求的背景下，农民工遭受了就业待遇的歧视，其中表现得比较明显的是工资待遇歧视。在改革开放的 20 多年中，许多企业通过农民工这种廉价的劳动力完成了资本原始积累，为了获得更多的利润，企业以牺牲农民工利益来牟取高额利润，压低农民工的工资待遇，导致农民工工资待遇长期徘徊不前。由于农民工工资增长缓慢，再加上大多数农民工在二级劳动力市场上就业，导致农民工工资普遍较低。表现在三个方面：一是工资标准较低，二是同工不同酬现象比较普遍，三是部分企业将政府规定的最低工资标准作为农民工工资支付标准。表 2 是农民工工资与城市职工工资收入的情况，反映了两者的差异，从表 2 中可以看出，农民工工资收入水平与城镇职工工资收入水平差距在不断扩大。

表 2 农民工工资与城市职工工资收入的情况

年	2002	2003	2004
城市职工月均工资 元	1035	1170	1335
农民工月均工资 元	659	702	780
两者的收入比	1.57:1	1.67:1	1.71:1

资料来源：根据《中国统计年鉴 2006》和国家统计局调研组《当前农民外出务工情况分析》中相关数据计算。

3. 就业保障歧视。由于农民工户籍、身份等原因使农民工在城市不能与城市职工一样享有工伤保险、医疗保险、失业保险、最低生活保障、职业技能培训、休息休养权，劳动环境和劳动条件较差。

二、就业歧视对农民工社会保障制度构建的影响

就业歧视已经成为农民工在城市就业的严重障碍，本文不准备对农民工就业歧视的深层次原因进行探讨，仅仅分析就业歧视对农民工社会保障制度构建的影响。

1. 就业歧视导致农民工参加城市职工社会保障缺乏经济基础

由于政府对农民工社会保障权利的认识程度提高，包括北京、上海、深圳、成都、浙江等地方政府已经或者正在为农民工建立社会保障制度。但是，我们不可否认的是，农民工希望能够加入城市社会保障体系之中，希望将来能够有一个体面的生活，但是农民工就业的不稳定性、就业的困难性、工资收入的低水平导致其收入在维持家庭成员生存、子女教育、交通费用、政府性收费等开支外，结余较少。如果要加入到城市职工社会保障体系中，需要缴纳养老保险费，医疗保险费、失业保险费等，收入所剩寥寥无几。根据国家统计局调研组公布的数据反映，2004 年全国农民工工资收入扣除生活成本，平均收入结余 489 元。其中中部、西部地区农民工在东部地区务工的平均收入结余分别是 416 元和 401 元，如果再剔除子女就学费用、老人赡养费用等，实际结余很微薄^[2]。在这种情况下，农民工首先需要解决的是家庭成员目前生存问题，对将来的风险考虑较少，因而一般选择不参加城市社会保险，即使在地方政府法律制度强迫下参加了城市社会保险，也会寻找机会退出。以北京市为例，该市为城市农民工设计了独立的农民工养老保险制度，按照该制度，养老保险费由用人单位与农民工共同缴纳，以本市上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%，如果农民工再加入城市医疗保险、失业保险和工伤保险，其个人缴费比例已经超出农民工经济负担能力。就业歧视已经严重侵蚀了农民工参加城市职工社会保障的经济基础。

2. 就业歧视导致农村社会保障的负担加重

一方面农民工就业歧视会导致农村就业负担过重。我国是一个有 13 亿人口的农业大国, 80% 的人口居住在农村。从全国范围看, 我国农村劳动力适龄人口达 4.89 亿, 全国耕地 1.27 亿公顷, 按照每个劳动力耕种 0.67 公顷计算, 仅需劳动力 1.9 亿, 在乡镇企业就业农村劳动力 1.3 亿, 还有 1.7 亿农村劳动力需要另寻出路, 农村居民进城务工已经成为目前农村剩余劳动力转移的一个主要途径。而农民进城务工的主要动因是: 预期在城市务工获取的工资性收入要高于在农村务农获取的报酬, 因而消除农民工就业歧视、适度提高农民工工资收入水平能够吸引农民进城务工的积极性; 相反, 如果存在农民工就业歧视, 特别是就业待遇歧视, 对农民进城务工所造成的负效应较大, 直接影响农村剩余劳动力转移的力度。但是我国存在的农民工就业歧视在一定程度上阻碍了农村剩余劳动力的转移, 导致农村就业负担加重, 影响农业产业化、集约化经营。

另一方面农民工就业歧视不利于农村人口的脱贫, 增加了基层地方政府扶贫的难度。根据官方统计数据, 中国农村大约有 2100 万人口还没有完全脱贫, 农民进城务工可以通过城市工业吸纳农村剩余劳动力直接反哺农业, 增加农村居民收入, 减少农村贫困人口数量, 减轻基层地方政府扶贫的难度。近几年, 农村居民工资性收入已经成为农村居民收入的重要来源, 2000 年农村居民工资性收入占农民总收入的 22.3%, 2001 年占 23.3%, 2002 年占 24.4%, 2003 年占 25.6%, 2004 年占 24.7%, 2005 年占 25.4%, 工资性收入在农村居民收入中所占比重呈现上升趋势。但是就业歧视导致农民工工资待遇水平与城市职工工资水平比较呈现下降趋势, 并且两者的差距一直维持在较高的比例上 (见表 3), 延缓了农村贫困人口脱贫的进程, 增加了基层地方政府扶贫的难度。

表 3 城市居民工资收入与农村居民工资收入比较

年	2001	2002	2003	2004	2005
城市居民人均工资收入增长率	7.80	18.83	11.69	11.58	9.01
农村居民人均工资收入增长率	9.91	8.85	9.31	8.72	17.63
城市居民与农村居民工资收入比	6.26 1	6.83 1	6.98 1	7.16 1	6.64 1

资料来源: 根据《中国统计年鉴 2006》有关数据计算。

最后, 农村社会保障制度不健全, 甚至是一些经济落后地区的农村社会保障制度缺位又反过来对农民工社会保障制度构建产生消极影响。由于农民工家庭人口老龄化、家庭功能的变化、土地保障功能的弱化, 以及农民工在城市务工期间耳闻目睹了城市社会保障对城市居民带来的福利, 特别是新生代农民工已经不同于老一代的农民工, 他们受教育的程度和对新事物的接受程度高于老一代农民工, 因而他们希望参加社会保障。劳动和社会保障部社会保险研究所课题组的调查也同样印证这个结论, 据该课题组在江苏省对 347 名农民工的养老方式问卷调查反映, 农民工依靠子女养老的仅占 6.34%, 自己存款养老的也仅占 17%, 而愿意参加农村养老保险的占 16.43%, 愿意参加城镇职工养老保险的占 34.01%, 两者相加占 50.44%^①。然而, 农民工在城镇工作的不稳定性、跨地区流动性以及现有的户籍制度、城镇住房价格、就业的歧视性政策等, 使农民工对将来能否继续在城镇居住带有疑问, 很多人希望年轻时出来赚点钱, 年老时回农村生活。但是, 目前我国农村社会保障的建立参差不齐, 少数经济发展水平较高的农村已经建立了农村社会保障制度, 而大部分地区则根本没有建立农村社会保障制度。我们面临的是一个这样的难题: 越是少数经济发达地区的农村, 乡镇企业越发达, 往往是农民工的接纳地区, 而越是没有建立农村社会保障制度的地区往往又是经济落后的地区, 也是农民工的输出地区, 大量农民工外出打工后回到农村养老或者务农, 社会保障关系却无法转移到农村, 社会保障关系无法续存。农村社会保障的缺位使农民工社会保障关系的转移通道被堵塞, 农民工在城市参加社会保障的积极性下降, 对农民工社会保障制度构建产生了消极的影响。

① 华迎放. 城镇化进程加快过程中的农民工社会保障制度, 《中国农民工问题与社会保护研讨会会议论文集》, 中国人民大学, 2006.7.1-2.

3. 就业歧视影响农民工人力资本的积累从而影响农民工社会保障制度构建

人力资本理论之父西奥多·W·舒尔茨认为，人力资本的显著标志是它属于人的一部分，它是人类的，因为它是表现在人的身上；它又是资本，因为它是未来满足或未来收入的源泉^[3]。人力资本理论揭示了教育培训与个人收入水平的关系，在舒尔茨看来，人力资本的形成是劳动者为获得未来收益而进行的主动的、自觉的投资行为，劳动者接受教育与培训是劳动者对自身人力资源的一种投资，它有利于提高个人的人力资本价值，有利于提高个人的市场竞争能力，有利于提高个人的经济收入水平。

但是就业歧视使农民工自身人力资本投资匮乏，农民工后续发展陷于困境，主要表现在：一是农民工本身就处在劳动力市场中的低端职业领域，发展起点低，职业升迁受限；二是工资收入低，劳动时间长、劳动强度大，基本上属于生存型工作，没有时间、精力，更没有财力实现自身的提高和发展；三是没有一个在城市长期稳定的就业预期，提高自身素质的积极性被抑制；四是企业对农民工使用存在的短期行为，导致企业不重视对农民工的培训和提升；五是政府职能严重缺位，政府还没有明确在农民工技能提高、人力资本投资过程中的责任，政府还没有起到组织、实施、规范和财力支撑的作用。

农民工已经成为我国产业大军的重要主体，其人力资本积累的匮乏不仅影响我国产业结构能否得到提升和优化，影响农村剩余劳动力能否稳定转移，在很大程度上也对农民工社会保障制度构建产生消极影响。首先，就业歧视而引起的农民工人力资本积累匮乏影响农民工职业的稳定性。农民工就业稳定性与其技能、素质呈正相关，由于目前农民工整体素质偏低，技能水平不高，大量农民工没有接受过职业技能培训，缺乏一技之长，市场竞争能力弱，所以农民工进城所从事的职业还局限在一些低端劳动力市场上低技能的行业，职业的不稳定性也直接影响农民工的收入稳定性，并且收入水平普遍低，影响农民工社会保障制度构建的经济基础；其次，由于农民工职业的不稳定性，农民工具具有高度流动性，这种流动不但在同一城市内部，还在城市与城市之间、城市与农村之间进行跨地区流动，再加上流动的农民工数量庞大，对农民工社会保障制度的构建提出了一些世界其他国家都没有遇到过的难题，特别是在我国还没有实行全国统一的社会保障制度的今天，农民工的高度流动使社会保障制度模式多样性的弊端暴露无遗，也影响了农民工社会保障制度构建；最后，农民工人力资本投资匮乏，也削弱了农民工在城市就业竞争能力，农民工对能否在城市长期就业、长期生存带有顾虑，影响农民工在城市参加社会保障的信心，从而影响农民工社会保障制度的构建。

三、几点基本结论

通过上述分析，可以得出这样几点基本结论：一是由于农民工劳动力市场的供求不均衡，农民工自身素质以及政府的户籍政策、地方政府保护制度等原因，在近期要彻底解决城市农民工就业歧视问题还不是很现实，消除农民工就业歧视是一个长期的过程。但是农民工社会保障制度构建却刻不容缓，因而在农民工就业歧视条件下，采取什么样的对策来消除就业歧视对农民工社会保障制度构建的消极影响是我们面临的一个重要课题；二是在农民工就业歧视条件下，有必要降低农民工参加社会保障的门槛，来保护农民工在就业不稳定、收入水平低的情况下参加社会保障的积极性，实行农民工社会保险缴费基数、缴费比例以及缴费年限与城市居民区别对待的政策；三是在农民工就业歧视条件下政府应该加大财力投入，对农民工社会保障给予财力资助，其基本的理论依据是农民工与城市职工一样具有基本的社会保障权，政府可以为城市居民社会保障投入资金，农民工同样也可以享有这样的权利，并且，政府今天解决农民工社会保障的投入要比将来解决农民工社会保障的投入少；四是政府应该承担农民工就业培训的责任，以达到提高农民工素质，促进城乡劳动力平等就业的目标，这种责任包括政策的制定、教育培训机构（下转第52页）

农村基层群众自治组织中著名的“两委”问题，即村党委和村民委员会的关系问题，一直是困扰农村基层群众自治制度的问题^[4]。因此，在实际的运作过程中，基层群众组织已经在很大程度上异化为政府职能和政府权力在基层的延伸，自治的色彩已经非常淡化。第二，在基层社区或村，只有具有本地户籍制度的居民才有投票权，才被认可为群众自治组织的管理范围中。在社区或者村居住的非本地户籍的居民，是没有权利参加公共事务的。也就是说，“契约化管理”中，群众自治组织制订的针对流动人口的《公约》的过程中，实际上流动人口本身是没有任何参与权的。流动人口作为利益相关群体，却没有参与的权利，是深藏在这项制度之后的弊端所必然导致的结果，也使这项制度的公平和正义性受到置疑。

收容遣送制度在实践中，由于某些执法人员的野蛮执法，公民权利受到极大的侵犯。收容遣送制度被大大异化。相应的，我们同样要追问，新的“契约化管理”的方式在实践中会不会被异化？收容遣送制度被异化的根源，除了制度设计本身的缺陷，如限制人身自由等，其他很多因素都导致了异化。如执法人员素质的低下，行政权力在我们整个的政治制度中没有有效制约的机制，对公民权利漠视的政治文化仍然根深蒂固等等。对比收容遣送制度，我

们现在的社会环境并没有本质的改变，而这项制度本身的一些缺陷，如不按照法律程序强拆违章建筑等等，让我们有理由相信，这项制度的异化不是不可能的。

总之，北京市X区的“拆违”和“契约化管理”，在具体的工作方式上是大城市流动人口管理方式的进步和创新，但是这项政策的逻辑起点和思路却凸显了在对于流动人口对社会治安的影响，以及如何维护社会治安等方面政府决策的简单化。同时基于我国群众自治制度本身所存在的问题，这项制度的公平性容易受到置疑。而我国的整个权力制约机制，以及公民权利保障机制的缺失及这项制度本身的一些缺陷，使这项制度的被异化的可能不能完全排除。

参考文献：

- [1] 王海燕, 杨晓斌. 北京村民自治管理流动人口. 北京日报, 2006-07-18.
- [2] 唐杏湘等. 从遣送到救助——从孙志刚案看收容制度的变迁. 新闻月刊, 2003, (9).
- [3] 李敏. 农村改革中村民自治的现实问题及解决途径探讨. 经济问题探索, 2006, (6).
- [4] 党国英. 论村民自治与社区管理. 农业经济问题, 2006, (2).

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第60页)

配置、培训资金投入等；五是加快社会保障信息平台建设，借助某一全国性信息平台建立覆盖全国的社会保障信息网络系统，实现社会保障的全国联网，提升管理手段，将全国社会保障资金的缴纳、记录、核算、转换、支付以及查询等服务都纳入计算机管理系统，这样可以克服由于农民工职业不稳定性、高度流动性而带来的社会保障管理的困难，克服由于社会保障制度的城乡分割和地域分割、不可转移、社会保障网络在全国无法对接和联通的缺点。

参考文献：

- [1] 吴兴陆. 农民工定居性迁移决策的影响因素实证研究. 人口与经济, 2005 (1): 6.
- [2] 国家统计局调研组. 当前农民工外出务工情况分析. 中国农民工调研报告. 北京: 中国言实出版社, 2006.
- [3] 西奥多·W. 舒尔茨. 梁小民译. 改造传统农业. 北京: 商务出版社, 1987, 132.

[责任编辑 崔凤垣]