

社会保障研究

农民工社会保障的经济可行性分析及对策
——以浙江省为例

孙胜梅, 陈诗达
(浙江省劳动和社会保障科学研究院, 浙江 杭州 310007)

摘要: 本文从政府财政承受能力、企业的社会保险缴费能力以及农民工个人的参保意愿和缴费能力三个层面对浙江省建立农民工社会保障的经济可行性进行了分析, 并提出了相应的对策建议。

关键词: 农民工; 社会保障; 经济可行性

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2009)04-0072-06

Economic Viability Analysis on Establishing Social Security for Rural Migrant Workers and the Policy Considerations: A case study on Zhejiang Province

SUN Sheng-mei, CHEN Shi-da
(Zhejiang Provincial Research Institute of Labour and Social Security, Hangzhou 310007, China)

Abstract: The paper analyses the economic feasibility of establishing social security system for rural migrant workers in Zhejiang Province from three aspects, namely financial bearing capacity of the government, social insurance payment capacity of enterprises and willingness of workers of taking part in social security system and their payment capacity, and puts forward policy suggestions.

Keywords: rural migrant worker; social security; economic feasibility

随着城市化和工业化进程的推进, 农民工社会保障问题日益突出并成为社会各界关注的焦点。浙江是农民工大省, 2007 年全省农民工总量已超过 1800 万人, 占了全省从业人口的近 2/3。建立健全农民工社会保障制度既是这个群体发展到一定阶段的正当诉求, 同时也是坚持科学发展观, 实现公共服务均等化的基本要求, 对加快推进浙江的城市化建设, 促进浙江经济持续健康发展以及构建社会主义和谐社会等都具有非常重要的意义。

一、浙江建立农民工社会保障的经济可行性分析

建立农民工社会保障是一项复杂的系统工程, 它涉及政府、企业以及农民工个人等各个方面, 以下我们主要从政府的财政承受能力、企业的社会保险缴费承受能力以及农民工自身的参保

收稿日期: 2009-01-05

作者简介: 孙胜梅 (1974-), 女, 浙江衢州人, 浙江省劳动和社会保障科学研究院助理研究员, 从事人口与社会保障研究。

意愿和缴费能力等三个层面对浙江建立农民工社会保障的经济可行性进行分析。

1. 政府的财政承受能力

在现代社会保障制度中，政府一直是最主要的责任主体，政府的财政拨款是筹集社会保障资金的一个稳定的、重要的来源渠道，农民工社会保障制度的建立和发展同样离不开政府的财政投入和支持。那么浙江是否已具备建立农民工社会保障的财政实力呢？从表 1 可以看出，从 1978 年到 2007 年，浙江国民生产总值已从 123.72 亿元攀升到 18638 亿元，增长了 150 倍；人均 GDP 从 331 元增加到 31874 元。按现行人民币对美元的汇率来算，2007 年浙江人均 GDP 为 4883 美元，已达到中等发达国家水平。与此同时，浙江的政府财政收入也大幅增长，从 1978 年的 27.45 亿元增加到 2007 年的 3239.89 亿元，增长了 117 倍。尤其是 1995 年以来，浙江财政总收入更是以快于 GDP 的速度在增长，财政收入占 GDP 的比重逐年提高，从 1995 年的 7.0% 提高到 2007 年的 17.4%，增加了一倍多。这说明经过改革开放 30 年的持续、快速发展，浙江的经济已跃上一个新台阶，不管是经济总量，还是政府的财政实力都已大大增强，这客观上为建立农民工社会保障提供了良好的经济条件和财政基础。

从浙江的社会保障水平^①情况来看，据有关学者的研究表明^②，虽然改革开放以来，浙江的社会保障总支出规模在不断增长，从 1982 年的 4.86 亿元增加到 2005 年的 288.51 亿元，增长了 58.36 倍。但从社会保障支出占 GDP 的比重来看，依然偏低，基本徘徊在 2%~4% 左右，不仅大大低于世界平均水平，而且也低于同期全国平均水平（见表 2），尤其是 2000 年以来，浙江社会保障水平呈现倒退的迹象。这说明与浙江的社会经济发展水平相比，浙江的社会保障水平总体偏低，政府在社会保障建设中的责任有待于进一步加强。根据国际劳工组织统计，1990 年全世界所有国家社会保障总支占 GDP 之比的平均数是 14.5%，其中欧洲国家为 24.8%，北美洲为 16.6%，大洋洲为 16.1%，拉丁美洲和加勒比地区为 8.8%，亚洲为 6.4%，非洲为 4.3%^③。

可见，从政府财政承受能力来看，浙江已具备建立农民工社会保障的经济实力。

2. 企业的社会保障缴费承受能力

企业是社会保障的主要缴费主体，其社会保障缴费承受能力直接影响着农民工社会保障的建立和推进，因为社会保障费是企业人工成本的重要组成部分，社会保障费率的高低将直接影响着企业的生产经营及市场竞争力，尤其是随着经济全球化的加剧，市场竞争日益激烈，企业增加的社会保障费在多数情况下并不能通过提高商品售价转嫁给消费者，从而导致企业利润的降低，这也是众多企业不愿为员工参保的主要原因。为了深入了解企业的社会保障缴费承受能力，2008 年 7 月，我们在宁波、嘉兴等地选择了一些农民工比较多的制造业企业，对他们的人工成本、利润率以及社会保险参与情况等进行了调查。结果显示，被调查企业 2007 年的人均社会保险费为 2290 元，最高的为 3783 元，最低的为 1346 元。社会保险费用占工资总额的比重平均为 11.31%，其中最高的为 19.97%，最低的为 7.81%。企业的平均产品利润率为 11.1%，多数企业的利润率

表 1 1978~2007 年浙江国民生产总值和财政收入状况

年份	全省生产总值 (亿元)	人均 GDP (元)	财政总收入 (亿元)	财政总收入 占 GDP 的 比重 (%)
1978	123.72	331	27.45	22.2
1980	179.92	471	31.13	17.3
1985	429.16	1067	58.25	13.6
1990	904.69	2138	101.59	11.2
1995	3557.55	8149	248.50	7.0
2000	6141.03	13416	658.42	10.7
2001	6898.34	14713	917.76	13.3
2002	8003.67	16978	1166.58	14.6
2003	9705.02	20444	1468.89	15.1
2004	11648.70	24352	1805.16	15.5
2005	13437.85	27703	2115.36	15.7
2006	15742.51	31874	2567.66	16.3
2007	18638	37128	3239.89	17.4

资料来源：浙江统计年鉴（2007），中国统计出版社。

① 国际上通常采用社会保障支出总额占国内生产总值的比重来衡量社会保障水平。

维持在 5%~7% 之间。企业增加值与总产值之比平均为 29.55%，企业人工成本与增加值之比平均为 42.10%（见表 3）。

根据周小川的分析^③，生产企业的增加值，一部分是劳动力创造的，另一部分是资本创造的，其中资本的报酬——利润也包括在里面，如果用 一个公式来表示，就是：

$AV = LC + CC + P$ ^④

其中：AV 是企业增加值；LC 是人工成本；CC 是资本成本；P 是企业利润。

被调研企业的增加值与总产值之比平均为 29.55%，说明企业每生产 100 元产品，增加值大约为 30 元（100 元×29.55%≈30 元）。如果把这 30 元增加值进行分解的话，那么其中劳动力成本为 13 元（30 元×42.10%=12.6 元≈13 元），利润为 5~7 元^①，资本成本为 10~12 元。

表 3 调研企业的基本情况（2007 年）

企业编号	1	2	3	4	5	6	7	平均值
企业增加值/总产值（%）	24.25	44.12	45.76	19.01	23.12	30.07	20.54	29.55
人均社会保险费（元）	3783	1346	2169	1987	3149	2008	1588	2290
社会保险费/工资（%）	19.97	8.14	10.39	7.81	11.95	10.46	10.46	11.31
人工成本/企业增加值（%）	46.67	31.83	48.33	37.69	36.16	49.78	44.25	42.10
产品利润率（%）	2.82	30.15	21.68	6.57	5.49	5.88	5.17	11.03

资料来源：问卷调查。

按照现行政策，企业是按工资总额的一定比例来缴纳社会保险费的，因此有：

$LC = W(1 + R)$

其中：W 是职工工资总额；R 是社会保险缴费率。

因此企业利润与社会保险缴费费率的关系为：

$P = AV - CC - W(1 + R)$

如果假定其他条件保持不变，那么改变社会保险缴费费率对企业利润的影响如表 4 所示。

从表 4 可以看出，在其他条件保持不变的情况下，社会保险费率的高低对企业利润率的影响还是比较大的。如果社会保险费率能控制在 20% 以下，则企业大致可以有 4% 以上的利润空间；如果社会保险缴费费率提高到 29%，则企业利润率将降为 3%；如果社会保险缴费费

表 2 1980~2005 年浙江与全国的
社会保障水平对比 %

年份	社会保障水平		年份	社会保障水平	
	浙江	全国		浙江	全国
1980	—	3.45	1997	2.98	4.03
1985	2.11	3.98	1998	3.07	4.18
1990	4.07	5.32	1999	2.46	3.87
1991	3.83	5.33	2000	2.29	3.81
1992	3.69	5.11	2001	2.58	4.00
1993	3.47	4.94	2002	2.66	4.37
1994	3.15	4.26	2003	2.62	4.50
1995	2.93	4.07	2004	2.37	4.32
1996	2.96	4.01	2005	2.15	4.38

资料来源：王晓琴. 浙江省社会保障水平与经济发展的适应性研究. 学术论坛, 2008, (5).

表 4 社会保险缴费费率对企业利润的影响^②

社会保险 缴费率(%)	产品价 值(元)	增加值 (元)	资本成 本(元)	工资 (元)	社会保 险费(元)	人工成 本(元)	利润 (%)
11	100	30	12	11.71	1.29	13.00	5.00
12	100	30	12	11.71	1.41	13.12	4.88
13	100	30	12	11.71	1.52	13.23	4.77
14	100	30	12	11.71	1.64	13.35	4.65
15	100	30	12	11.71	1.76	13.47	4.53
16	100	30	12	11.71	1.87	13.58	4.42
17	100	30	12	11.71	1.99	13.70	4.30
18	100	30	12	11.71	2.11	13.82	4.18
19	100	30	12	11.71	2.22	13.93	4.07
20	100	30	12	11.71	2.34	14.05	3.95
22	100	30	12	11.71	2.58	14.29	3.71
24	100	30	12	11.71	2.81	14.52	3.48
26	100	30	12	11.71	3.04	14.75	3.25
28	100	30	12	11.71	3.28	14.99	3.01
30	100	30	12	11.71	3.51	15.22	2.78
35	100	30	12	11.71	4.10	15.81	2.19
40	100	30	12	11.71	4.68	16.39	1.61
45	100	30	12	11.71	5.27	16.98	1.02
50	100	30	12	11.71	5.86	17.57	0.43
53	100	30	12	11.71	6.21	17.92	0.08
54	100	30	12	11.71	6.32	18.03	-0.03

① 考虑到我们调研的企业样本数不是很多，且不同企业间的利润率相差较大，因此我们选取了利润率比较集中的一个区段。
② 本测算假定条件是：企业增加值/总产值=30%，企业人工成本/增加值=42.1%。

率进一步提高到 53 %，则企业基本没有什么利润空间。当然以上测算只是在假定资本成本和工资保持不变条件下的一个结果，而实际上工资增长是刚性的。农民工社会保障的建立必须给企业预留一定的赢利空间，否则会对经济发展和就业带来不利影响。综合考虑当前国内外的宏观经济形势以及浙江的实际状况，我们认为目前企业可以承受的社会保障缴费费率大致在 20% 左右，而实际上他们的社会保障缴费费率只占其工资总额的 11.3% 左右^①，这说明从企业角度来讲，总体上具备为农民工缴纳社会保险费的能力。

3. 农民工个人的参保意愿和缴费能力

前面我们从政府和企业的两个层面对浙江建立农民工社会保障的可行性进行了分析，那么农民工自身的参保意愿和缴费能力到底如何呢？根据我们对杭州、宁波、金华、绍兴、温州、嘉兴 6 市的 1857 名农民工的问卷调查显示，当前不管是农民工的社会保障参保意愿，还是其个人的缴费能力都在不断增强。当问及是否希望参加社会保险时，69.97% 的农民工表示希望参加，只有 10.05% 的农民工表示不希望参加社会保险，还有 19.97% 的农民工表示无所谓。进一步分析我们发现，农民工参保意愿受其年龄、受教育程度、收入水平以及外出打工年限等影响较大。从性别看，男性农民工的参保意愿要稍高于女性农民工。从不同年龄来看，则呈现“中间强、两头弱”的特征。从文化程度看，则基本呈现随着文化程度的升高，参保意愿逐步增强。这说明，随着农民工群体的内部分化，其社会保险的参保意愿也呈现出较大的差异，总体来讲，那些年龄段居中、文化程度稍高、工作比较正规的农民工，其城市化倾向比较明显，因此社会保险参保意愿也相对较强；而那些工作不正规、年龄较大或较轻、文化程度较低的农民工，其参保意愿则相对比较淡薄。

从农民工的缴费能力来看，调查显示，农民工的月平均收入水平为 1413 元，月平均消费支出为 755 元，扣除寄回老家的钱，平均每月结余 355 元，这说明他们已具备一定的缴费能力。当问及愿意每月拿出多少钱来缴纳社会保险费时，39.12% 的农民工回答愿意每月拿出 50 ~ 100 元钱来缴纳社会保险费，37.87% 的人回答每月只愿拿出不高于 50 元的钱来缴纳社会保险费，18.46% 的人愿意每月拿出 101 ~ 200 元缴纳社会保险费，还有 4.54% 的人愿意每月拿出 200 元以上缴纳社会保险费（见表 5）。这说明，近年来随着农民工收入水平的逐步提高，农民工的社会保险缴费承受能力总体在不断增强，绝大部分农民工已能够承受每月 50 ~ 100 元的社会保险缴费水平，这大约相当于他们平均收入水平的 3.5% ~ 7% 左右。

表 5 农民工的缴费意愿 %

月缴费意愿	50 元及以下	51 ~ 100 元	101 ~ 150 元	151 ~ 200 元	200 元以上
百分比	37.87	39.12	14.08	4.38	4.54

资料来源：问卷调查。

通过以上对政府财政承受能力、企业的社会保障缴费能力以及农民工个人的参保和缴费意愿三个层面的分析可以看出，浙江总体上已具备建立一定水平农民工社会保障的经济可行性，应加快建立与浙江社会经济发展水平相适应的，资金来源多渠道的，可转移和衔接的农民工社会保障制度，以满足广大农民工日益增长的社会保障需求。

二、对策建议

1. 建立适合农民工的社会保障制度模式

对于农民工的社会保障到底是应纳入现行城镇社会保障体系，还是应另行单独建立一套农民工社会保障制度，对此理论界看法不一。从各种模式的实践效果看，都不甚理想，各有利弊。笔

^① 企业实际的社会保险缴费费率之所以与目前政策规定的社会保险缴费费率有较大的落差，原因是多方面的：一是因为缴费基数不实；二是因为没有全员参保。

者认为，农民工是我国社会转型过程中出现的一个特殊群体，虽然他们户籍在农村，但有的却长期在城市居住和就业，已成为产业工人的重要组成部分。随着城市化、工业化进程的推进，他们中绝大多数必将逐步融入城市，成为城市居民的一部分。当前农民工社会保障的难点在于：一是收入水平低；二是社会保险关系转移难。因此，不断提高农民工的收入，使之真正实现与城镇职工同工同酬，享受经济发展的成果，是解决问题的根本。社会保险关系转移难的症结是统筹层次低的问题，因此，不是为农民工单独建立一套社会保障制度可以解决的。在未实现全国统筹前，我们认为对于农民工的养老保险，可以设计两种方案供有稳定职业和无稳定职业的农民工自主选择。对于那些在城镇居住达到一定年限，有稳定职业和收入来源，且有明显城市化倾向的农民工，则积极纳入现行城镇职工社会养老保险体系，实行与城镇职工完全一样的政策。而对于那些流动性大的农民工，则可以考虑建立过渡性的个人账户制，同时适当降低农民工的缴费标准，今后随着农民工收入的增加，逐步提高。企业的缴费标准则保持不变，其缴纳的费用按一定比例记入农民工的个人账户，并随农民工就业岗位的变动而转移。到达退休年龄，符合享受基本养老保险待遇时，在本省城镇退休的，个人账户中由用人单位缴纳部分划入当地统筹基金，不足部分由省级适当调剂补助。对于农民工的医疗、工伤、失业和生育保险，则可以直接纳入现行城镇社会保障体系，但在具体的缴费系数和待遇水平上可以与城镇职工有所不同。

2. 加强对农民工的培训，提高他们的就业稳定性

在工业社会，就业与社会保障是一个密切相关的整体。对农民工的社会保障问题，我们不能就保障论保障，还必须将其与提高农民工的就业稳定性结合起来。由于农民工整体素质不高，文化程度以初中为主，因此大多只能从事一些非正规性、流动性大的工作，这对推进农民工社会保障是非常不利的。为此，浙江必须根据自身的城市化发展规律和速度，制订农民工培训的计划，加强对农民工进行文化素质和职业技能的培训，切实提高他们的就业竞争力和稳定性，促进他们融入城市。从国际经验来看，许多国家都非常注重对进城农村劳动力的职业培训，德国在解决人口流动带来的问题中，就高度重视成人职业培训，对提高全民科学技术和文化水平产生了重要作用。在瑞典等国，失业培训不仅是免费的，参加者还可以得到一定的培训补助^[9]。

3. 调整公共财政的支出结构，加大对社会保障的投入力度

社会保障是政府公共服务的重要内容，加大对社会保障的财政投入是世界各国强化政府公共服务职能的普遍做法。根据目前浙江政府财政支出的实际状况，建议调整公共财政的支出结构，加大对社会保障的投入力度，逐步提高政府财政用于社会保障支出的比重。具体可从以下几个方面入手：（1）逐步化解制度转轨成本。政府应逐步支付社会养老保险资金筹集模式由现收现付制向部分积累制的转轨成本，可通过发行国债等多渠道筹集资金逐步消化历史欠账，化解未来的支付风险。（2）调整社会保障的供给结构。在完善现行农民工社会保险制度的状况下，加大财政对社会救助、社会福利等转移性支付社会保障项目的投入力度，以维护非正规就业农民工群体的社会保障权益。（3）建立健全多元化的社会保障筹资机制。国有资产收益、土地出让收入等应按一定的比例用于社会保障投入；对使用国家公共资源的垄断性行业可收取一定的费用用于社会保障投入。同时要建立和完善社会保障后备金制度，以应对未来的支付风险。

4. 强化企业社会保障责任，适度降低社会保险缴费费率

企业是农民工社会保障的主要缴费主体，因此农民工社会保障的阻力主要还是来自于企业，对此，一方面要加大对企业的监督和执法力度，强化企业为农民工办理参保登记和缴纳社会保险费的责任和义务，这在短期内可能会对一些企业的生产和经营带来影响，但这只是经济发展中的阵痛，从长远看，有利于企业进行技术改造和产业结构升级，有利于企业的健康发展。另一方面要在保证社会保险基金支付能力的条件下，适度降低社会保险缴费费率。目前浙江多数地区的社会保险缴费费率合计在30%以上，这么高的缴费费率一方面使得那些大量使用农民工的劳动密

集型企业难以承受，另一方面也导致社会保险缴费基数严重不实，有些地区的缴费基数只有社会平均工资的 20%。浙江国有企业的比重较低，因此社会保障的历史债务相对较轻。而且近年来，随着扩面征缴工作的加强，浙江各项社会保险基金结余不断增多，养老保险基金的支付能力达到 28 个月，位居全国前列，这客观上为降低社会保险缴费费率创造了条件，但是具体的调整幅度不宜过大，必须通过保险精算方法进行科学合理的测算，然后分步到位。

参考文献:

[1] 王晓琴. 浙江省社会保障水平与经济发展的适应性研究 [J]. 学术论坛, 2008, (5).
[2] 国际劳工局. 2000 年世界劳动报告 [M]. 北京: 中国劳动和社会保障出版社 2001.
[3] 周小川. 社会保障与企业盈利能力 [J]. 经济社会体制比较 2000, (6).
[4] 郭金丰. 城市农民工社会保障制度研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006
[5] 刘芳. 国外“农民工”社会保障经验及其借鉴 [J]. 观察思考, 2007, (6).

[责任编辑 肖周燕]

(上接第 42 页)

的^[9]，也与目前社会上出现的“专职太太”、“傍老族”现象是高度一致的。目前劳动参与率的快速下降，部分是因为家庭收入的提高所引起的对过去参与过度的自然反应。

4. 工资上升刺激更多的劳动参与，而并不刺激个人增加劳动时间，出现中国特色的后弯劳动供给曲线。我国劳动力市场还不完善，用工不规范现象还很普遍。工资率越高劳动时间越短并不能认为是收入效应大于替代效应，而是劳动力市场分割与工作岗位刚性共同作用所致。劳动参与决策时个人拥有很大的主动权，个人可以自主决定是否参与劳动市场。而在劳动力市场整体供大于求的时期，工人几乎没有权力决定自己的劳动时间长度，个人更不能根据自己的需要来调节时间的长短。岗位和劳动时间是紧密地结合在一起的，如果决定劳动参与，那么只能被动接受企业的工时制度。如果将单位供给的职位分为好坏两种，那么，好的职位一般是高工资率和制度工时制的；坏职位只能是与低工资率与长工作时间联系在一起，个人被动接受过长的工作时间。次级市场劳动力所从事的职位往往就属于此类，工人拿的是月工资，企业任意延长劳动时间隐性地压低了工资率。同时也说明，个人更看重的是月收入，而对工资率的反应并不是很敏感。从政策意义上来说，最低工资应该规定为小时工资率。我国目前最低工资是按月薪来设定的，由

于目前劳动监督机制还很不健全，部分企业虽然提高了工资，但通过延长工时得以弥补。后弯的劳动力供给曲线向我们提示，低收入阶层不仅要接受劣质的岗位，同时接受低工资和长劳动时间，提高小时工资率方能增加他们的收入，改善他们不利的经济环境，真正起到保护弱势群体的作用。

参考文献:

[1] 蔡昉, 王美艳. 中国城镇劳动参与率的变化及其政策含义 [J]. 中国社会科学, 2004, (4): 68—79.
[2] 姚先国, 谭岚. 中国经济转型中城镇女性劳动供给行为分析——兼论动态博弈框架下教育决策的内生性问题 [J]. 经济论坛, 2005, (1): 33—37.
[3] 丁仁船. 宏观经济因素对我国城镇劳动供给的影响 [J]. 中国人口科学, 2008, (3): 11—19.
[4] Heckman JJ. Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, 1979, (47): 153—161.
[5] Lancaster, T., Chesher, A. An econometric analysis of reservation wages. *Econometrica*, 1983, (51): 1661—1676.
[6] Boheim, rene. The association between reported and calculated reservation wages. Institute for social and economic research, university of essex; working paper, 2002, (7).
[7] Prasad, Eswar S. The dynamics of reservation wages; preliminary evidence from the GSOEP. research department, IMF. Prepair for the GSOEP conference in Berlin, 2000, (7): 44—50.
[8] 同 [2].
[9] 同 [4].

[责任编辑 童玉芬]