

建立农民工社会保障的政策效应分析

彭宅文

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 由于我国城乡分割政策没有彻底废除, 已转移到城市中的农村剩余劳动力不能定居下来, 于是农民工群体产生。建立农民工的社会保障具有维护社会稳定的社会功能和推动农业发展、促进城市化等经济功能。同时, 建立农民工的社会保障一方面由于与其他公共政策不协调而对经济社会发展有负面影响, 另一方面在追求社会公平的同时造成效率的损失。

关键词: 农民工; 社会保障; 人口流动; 效应

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)05-0061-04

Effects of Policies to Establish Social Security System for Migrant Peasant Workers

PENG Zhai-wen

(Public Management School, Wuhan University, Wuhan City, Hubei Province 430072)

Abstract: Because urban/rural discriminative division has not been abolished completely, the migrant peasant workers can't settle down in the urban area. To establish social security system for peasant workers will help to maintain social stabilization, drive agriculture development and promote urbanization. Meanwhile, because the social security system may not assort with other public polices, it may have somewhat negative effects on socioeconomic development, and contribute to efficiency loss due to pursue social equity.

Keywords: peasant worker; social security; population shift; effects

农民工已形成了介于农民和工人之间的一个特殊社会阶层。从职业上看, 农民工在城市里从事非农产业生产; 从身份上看, 农民工拥有农村土地和农业户口, 仍然是农民。因此, 他们对城市社区没有认同感, 也不被城市居民所认同, 而成为城市里的边缘群体、弱势群体。为了促进经济发展和维护社会稳定, 建立农民工社会保障的呼声日高。因而, 建立农民工社会保障的政策效应分析有了现实性和必要性。

一、农民工群体产生的原因分析

由经济发展理论可知, 经济发展必然导致工业化, 也就是说, 在经济发展过程中, 工业部门比重逐渐增大, 而农业部门的比重逐渐缩小。这种结构转变的显著特征是人口流动, 即: 农业劳动力向非农部门转移, 农村人口向城市转移。

具体来说, 这个人口流动又包括了两个过程。第一个过程是农村剩余劳动力从农村转移出去, 第二个过程是迁移者在城市居住下

来^[1]。大多数国家的人口流动都同时完成了这两个过程，工业化与城镇化同步进行。但是，我国的情形却不相同。改革以来，计划经济体制下形成的城乡分割政策逐步弱化和松动，为农村剩余劳动力转移出去创造了制度条件。在城市更高收入水平和更多就业机会的引导下，农村剩余劳动力走出农村来到城市完成了人口流动的第一个过程。然而中国人口流动的第二个过程却存在制度约束。如严格的户籍制度使许多转移出来的农民不能得到在城市永久居住的法律许可，子女入托入学困难，城市社会保障制度不覆盖迁移出来的农民群体而使他们无法抵御城市工作生活中的无保障风险等。由于制度约束，人口流动的第二个过程受阻。大多数农民只好采取了非正式的流动方式，即要么大部分时间流入城市从事非农产业生产，农忙时回农村从事农业生产；要么在城市立足，但不放弃农村土地。于是农民工群体便产生了。

二、建立农民工社会保障的正效应分析

建立农民工社会保障的正效应说明了建立农民工社会保障制度的必要性。已有研究表明社会保障不仅具有社会功能，还具有经济功能。同样，建立农民工的社会保障不仅具有促进社会公平和维护社会稳定的社会效应，还具有促进农业发展，推动城市化进程等方面的经济效应。

（一）建立农民工的社会保障能促进农民工对劳动力流动投资

现代人力资本理论认为人力资本投资主要有以下四种方式：学校教育、职业培训、卫生保健、流动^[2]。其中劳动力流动是人力资本动态配制的实现过程。虽然流动本身并不能增加人力资本的价值，但是劳动力流动有利于促进人力资本在空间和时间上的优化配置和再配置，从而使人力资本产生更多的经济价值，推动经济发展。

在农村，农村剩余劳动力是一种闲置资源，他们的边际生产率为零或接近于零，因而造成了农村剩余劳动力的人力资本浪费。显然，转移农村剩余劳动力以实现农村剩余劳动力的就业能有效地利用人力资源。而实现农村剩余劳动力的就业是通过他们对流动的人力资

本投资来实现的。

农民工也是理性经济人。农民工在进行是否流向城市的决策时会充分考虑流动的成本、收益及预期收益。建立农民工的社会保障对他们的决策有以下影响：首先，它减少了流动的心理成本。农民工社会保障能在一定程度上帮助农民工抵御城市工作生活中的无保障风险，使农民工有安全感，增加了他们对城市社区的认同感。其次，它增加了流动的心理收益。城市里较好的生活工作环境，较有效的生活保障有利于农民工身心愉快地工作。第三，它增加了流动的间接收益。农民工社会保障的给付或服务减少了农民工遭遇无保障风险时的费用开支，间接增加了收益。这些显然增加了农民工流动净收益现值。增加了农民工流动的经济动因，促进了农民工流动，使农民工的人力资本得到有效利用。

（二）建立农民工的社会保障有利于促进我国农业的发展

目前，我国农业家庭分散，小规模经营阻碍了农业的机械化、产业化，牺牲了土地的规模经济效益。伴随着农村人口的快速增长，人地关系高度紧张，农村土地有不断细分化的趋势，这使得农村土地更多地发挥土地保障功能，而不是发挥充当生产资料的经济发展功能。众多研究表明，规模经营是我国农业发展的方向，而转移农村剩余劳动力是实现土地规模经营的关键。然而，由于农村劳动力转移的第二个过程受阻，绝大多数农民工采取非正式流动。这种流动方式的显著特征是不放弃农村土地。农民工非正式流动直接导致了农业上农户兼业经营行为，即农民工在城市从事非农产业生产的同时不放弃农村传统农业经营。

从微观角度看，农户兼业是农民工的一种理性选择。一方面，现阶段大多数农村地区的农业经营只能获得基本的生存保障，而在城市的非农产业就业却能获得较高的收入。农民工为了收益最大化而将大多数时间、精力投入城市非农产业。另一方面，农民工在城市从事非农农业生产，他们所面临的风险主要是与工业化大生产相关的失业、工伤等风险。但他们不能获得抵御这种风险的城市社会保障。而农村土

地具有一定的保障功能,对农民工具有最低生活保障的意义。为了使风险最小化,农民工不放弃农村土地。农民工收益最大化和风险最小化的行为目标引导农民走上了农业兼业化道路。

从宏观角度看,以我国农业小规模分散经营为基础的农民工兼业行为不利于我国农业的长远发展。首先,农民工普遍兼业而不放弃农村土地,不利于农村土地流转而向种田能手集中,因而不能实现农村土地规模经营。其次,农民工不放弃农村土地仍进行农业生产,但其目的不是农业经营收益最大化,即表现为农业产量最大化,而是为了抵御在城市从事非农经营的风险。“最低保障形态农业”因此产生。“最低保障形态农业”忽视农业投入,疏于田间管理,对土地实行粗放式经营甚至撂荒。这些都不利于农业发展。

因此,农民工个体的收益最大化和风险最小化的理性行为导致整个农业的非效率状态。这就是经济学上典型的“合成谬误”。对最低生活保障形态农业的改变必然要求改变农民工对生活风险的观念和规避手段,建立与农民工的土地保障相替代的社会保障体系。建立农民工的社会保障正适应了这一要求。农民工社会保障的利益补偿大于土地给每个农民工的利益,同时农民工社会保障风险抵抗能力比土地的风险抵抗能力更可靠。在这种新的制度环境下,农民工会逐渐放弃落后的风险管理手段,即放弃农村土地。这样劳动力流动缓解了人地关系紧张的矛盾,也就有利于推进农业规模经营促进农业发展。

(三) 建立农民工的社会保障有利于推进我国城市化进程,促进城市发展

由于我国劳动力流动的第二个过程受阻,我国人口城市化进程滞后于工业化进程。统计资料表明,我国工业化已到了中期阶段,在三次产业结构中,2001年第一产业占15.3%、第二产业占51.1%、第三产业占33.6%^[3]。但是,同年我国城市化率仅为37.7%,城市化还处于初期阶段。这显然是不合理的。

建立农民工的社会保障,在一定程度上解除了劳动力流动第二个过程上的制度约束,配

合以户籍制度的改革,农民工能够在城市居住下来。这样劳动力流动的两个过程能够同时完成,加快了城市化过程。

城市化进程加快对经济社会发展有重大作用。首先,城市化加快有利于城市第三产业发展。城市是第三产业的载体,城市的发展促进了第三产业发展,方便了居民生活。其次,城市化加快改变了城市的人口结构。农民工大多数是青壮年,他们定居城市放慢了城市人口老龄化进程,利于城市社会保障改革顺利进行。最后,城市的加快发展增强了城市的辐射功能,有利于带动周边农村发展。

(四) 建立农民工的社会保障有利于促进社会公平,维护社会稳定

我国城市劳动力市场处于分割状态。劳动力市场存在正规部门和非正规部门两大部门。农民工绝大多数是非正规就业,即或者在正规部门短期临时性就业,或者在非正规部门就业。城市中的非正规部门主要由一些无组织的、小型企业和个体工商户者以及打零工者组成。农民工作为临时工就业,其工资水平与正式职工的工资水平相差很大,并且农民工得不到任何社会保障。劳动契约关系松散,劳动纠纷经常发生,就业十分不稳定,农民工更换工作十分频繁。这些都使农民工在城市工作的无保障风险增加。显然农民工希望通过不放弃农村土地进行兼业以规避风险的努力的作用是十分有限的。

于是,一方面,农民工的社会保障需求强烈。另一方面,农民工现有的风险管理手段的低水平和城市中农民工社会保障供给的缺位,这使得农民工的社会保障权益缺失。因此,失去生活保障的农民工常常走上犯罪的道路。对上海、广州、沈阳三市的刑事犯罪研究表明,从1990到1999年间,农民工作案成员发案率大幅度上升,上升幅度分别达到70.15%、182.27%、99.87%,平均增长速度分别为6.084%、12.177%、1.998%^[4]。农民工社会保障供给的缺失造成了社会的不稳定。建立农民工的社会保障则能给失去生活保障的农民工救济,能维护农民工的社会保障权益,使农民工分享经济发展的成果。这些能更好地促进社

会公平和实现社会稳定。

三、建立农民工的社会保障的负效应分析

建立农民工社会保障的负效应有两种情形，一是由于农民工社会保障政策与其他现行的公共政策不协调而对经济社会发展造成不利影响；二是农民工社会保障在追求社会公平的同时造成效率损失。农民工社会保障的负效应是客观存在的，也是农民工社会保障政策制定者应高度重视的。

(一) 建立农民工社会保障对我国城市化的负面影响

目前，我国的城市化基本上沿着两条途径进行的，一是加快小城镇建设，推动中小城市的发展；二是继续推进大城市的发展。相关研究表明，我国更应该大力推进小城镇城市化。因为小城镇增加就业的岗位成本低于大城市，并且小城镇靠近农村，可以降低劳动力流动的直接成本和就业风险。

建立农民工的社会保障虽然总体上有利于推进城市化进程，但结果可能与我国的二元城镇化战略相悖。因为无论是经济实力还是社会保障建设的制度基础大城市都比中小城市更有优势。因而，理论上大城市的农民工社会保障建设会较中小城市更合理、更完善。这显然增加了大城市对农民工流动的拉力因素，导致农民工大量流向大城市。这样，大城市有过度城市化的危险而小城镇建设却发展缓慢，最终与二元城市化战略目标大相径庭。

所以，农民工社会保障政策应与我国的城市化战略相协调，以减少负面影响，促进城市健康发展。

(二) 建立农民工社会保障对农村社会保障建设的负面影响

建立农民工社会保障有利于城市迎接人口老龄化挑战的同时也造成了农村社会保障的不利局面。从农民工个体特征来看，他们主要是青壮年，受过一定的教育，是农村的主要劳动力。他们流向城市，会对农村社会保障建设有以下影响。首先，流动改变了农村劳动力结构。农业劳动将主要由妇女、儿童、老人承担，不利于农村经济的发展。其次，流动改变了农村的人口结构，加快了农村人口老龄化的

进程。据 2001 年国民经济与社会发展统计公报显示：65 岁及以上老龄人口比重为 7.1%，这表明我国已进入老龄化社会。其中农村老龄人数约占全国老龄人数的 2/3。可见，农村已先于城市进入老龄社会，养老负担沉重。第三，流动使农村传统的互助共济的兄弟姐妹网络不复存在，农村传统的家庭保障受到削弱。这些共同导致了农村社会保障的不利局面。

因此，建立农民工的社会保障应该与建立和完善农村社会保障相协调。在建立农民工社会保障的同时，及时完善农村的社会保障以保持更大范围的社会公平和社会稳定。

(三) 建立农民工社会保障对农民工就业的负面影响

非正规就业是农民工就业的主要渠道。非正规就业对我国经济社会发展有积极作用。它能以较少的岗位成本使很多农村剩余劳动力就业，缓解就业压力。同时非正规就业促进了城市服务业的发展，方便了人民生活。在我国二元经济结构背景下，非正规就业将长期存在。

建立农民工的社会保障会影响城市的非正规就业。首先，建立农民工的社会保障一定程度上要求规范非正规就业，如建立规范用工制度，规范劳动合同等。这些措施会排斥非正规就业，其结果只能导致农民工就业机会减少。其次，非正规部门多是一些组织松散、规模小的劳动密集型中小企业。建立农民工的社会保障一定程度上增加了劳动力的成本，这也会导致企业减少雇用农民工。这两方面作用导致非正规部门缩小，非正规就业减少，最终不利农民工就业。

总之，建立农民工社会保障既有正效应，又有负效应。其中对于农民工社会保障与其他公共政策不相协调而产生的负效应，政策制定者可以进行政策协调，以使这种负效应降低到最小。对于建立农民工社会保障由于公平与效率的矛盾而产生的负效应，我们认为政府应更多的承担起农民工社会保障供给的责任。政府应加大财力支持和政策支持，减少农民工社会保障税费水平，建立适合我国非正规就业的农民工社会保障，以实现在促进社会公平的同时减少效率损失。（参考文献见第 60 页）

而需要救济的人口。可是,这部分农民保障的重点恰恰不在于社会养老保障,而在于社会救助和摆脱贫困,而已经脱贫的农民的保障重点也不在于物质供养而在于医疗保障上;二是与城市的老人明显不同的是农民的物质供养要求普遍较低尤其是现金供养比较少,绝大多数采用自己生产的食物供养,因此,农民只要有一定的土地,物质供养基本不是问题;三是最近几年农村的发展表明,老年人的医疗丧葬费用较高。因为老年人是一个患病率高、患病种类多、住院比例高的特殊群体。1993年,卫生部调查表明,我国50岁以上的占社会总人口数的18%的中老年人消耗了近80%的医疗费。老年人消耗的医疗费用十分巨大,很多家庭往往因病致贫、因病返贫,从此一蹶不振。农民贫困问题特别是温饱问题已经基本解决,人均寿命的延长,单纯的物质供养问题已经是农村社会保障中的次要问题,而医疗费用问题将逐渐成为首要问题,这和改革开放以前的中国农村状况大不一样。中国农村社会保障的这一新特征也为现在和今后我国的农村社会保障制度改革提供了可资参考的重要根据。

第三,分类实施、实现目标。这是指中国农村社会保障制度的实施要与整个社会保障制度的最终目标相适应。毫无疑问,我们的终极目标就是建立城乡一体、标准统一、一元化的中国社会保障制度,也就是说,农村社会保障制度归根到底还是要和城镇社会保障制度相衔接、相融合,这是社会发展的必然趋势。但是由于中国特殊的经济社会条件和农村的状况,又使得我们为实现这一目标而要把长远目标和近期任务结合起来,进行分类实施。结合中国农村的实际情况应当主要包括三个层次的内容。首先,对于还处于贫困的农民只能做好社

会救助和扶贫解困工作,争取让这部分人群尽快解决贫困问题;其次,对于已经解决温饱问题的大部分农民则应当实行合作医疗保障,尤其是大病保障,切实保障农民的身体康,有效防止因病致贫和因病返贫;最后对于条件较好的少数富裕农民同时可以实行养老保障。另外对于不同地区、不同收入的农民也可以采取不同的缴费标准和缴费办法,真正让每一个农民都能负担得起,充分享有社会福利。

第四,依靠法制、保障运行。法律是社会养老保障实施的基础和可靠保障,以立法形式来确立社会保障的社会地位。通过立法的形式建立与健全社会保障制度,是世界各国开展社会保障包括农村社会保障工作的通行做法。西方各国社会保障制度(包括养老保障制度的制定和实施)都是以立法的形式表现出来的,使得这些国家社会保障工作走上法制化和强制化轨道。而我国农村社会保障从80年代起到现在几乎没有一部成文法规,只有各省以及地方的行政规章及条例。所以,必须要尽快建立中国的《社会保障法》等有关法律,这将保障和促进中国农村社会保障制度的健康发展。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴(2001)(R). 北京: 中国统计出版社, 2001: 7.
- [2] 时正新. 中国社会福利与社会进步报告(2000)(R). 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- [3] 郭永中. 中国农村贫困人口问题研究. 学习与探索[J], 2002, (2).
- [4] 王梦奎. 中国地区社会经济发展不平衡问题研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2000
- [5] 李强. 转型时期的中国社会分层结构[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002

[责任编辑 王树新]

(上接第64页)

参考文献:

- [1] 蔡 . 劳动力迁移的两个过程及其制度障碍. 社会学研究, 2001, (4).
- [2] 赵履宽. 劳动经济学. 北京: 中国劳动出版社, 1998.

- [3] 陆学艺. 全面建设小康社会, 优先解决“三农”问题. 人民论坛, 2003, (2).
- [4] 王智民. 当前中国农民犯罪研究. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2001.

[责任编辑 王树新]