

中国转型时期

城市农民工

社会保障制度研究

ZHONGGUO ZHUANXING SHIQI CHENGSHI NONGMINGONG
SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU

◎ 李 平 著

3.89



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

中国转型时期城市农民工 社会保障制度研究

李 平 著



中国地质大学出版社

ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

中国转型时期城市农民工社会保障制度研究/李平著. —武汉:中国地质大学出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-5625-2301-7

I. 中…

II. 李…

III. 农民-劳动就业-社会保障-福利制度-研究-中国

IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 158363 号

中国转型时期城市农民工社会保障制度研究

李 平 著

责任编辑:郭金楠 王文生

责任校对:陆慧琴

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号) 邮政编码:430074

电话:(027)67883511 传真:67883580 E-mail: cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cn>

开本:850 毫米×1 168 毫米 1/32

字数:200 千字 印张:6.625

版次:2008 年 10 月第 1 版

印次:2008 年 10 月第 1 次印刷

印刷:武汉路南印务有限公司

印数:1—500 册

ISBN 978-7-5625-2301-7

定价:20.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前 言

本书立足于中国体制转型过程中刚性二元结构这一整体社会背景,运用规范分析和实证分析的方法,对城市农民工社会保障缺失现状及其影响,农民工社会保障制度的路径选择、主要内容、实施机制、制度供给滞后原因以及城市农民工社会保险制度的构建框架等问题进行了全面系统的分析。

首先,本书分析了城市农民工社会保障缺失的现状及社会保障缺失所带来的负面影响。随着体制改革和城乡壁垒的松动,中国农村劳动力大规模走出乡村进入城市,并以“农民工”的形式呈现出来。由于制度变迁的路径依赖,农民工在城市的就业和生活遭遇到一系列的歧视与排斥,最突出的就是城市社会保障制度几乎把他们排除在外。农民工社会保障的缺失,改变和影响了当前劳动力流动和迁移的过程,使我国的二元经济结构呈现刚性特征,从长期来看必然会对经济增长和社会和谐产生不利影响。

其次,探讨了城市农民工社会保障制度的路径选择、主要内容和实施机制。转型时期农民工社会保障制度是一种过渡性制度安排,不同于现有城乡社会保障制度,但随着转型的完成,最终要融入城乡一体化的社会保障体系之中。在目前的社会经济条件下,过渡性的农民工社会保障制度只能重点推行社会保险制度,社会救济制度可以暂缓建立,社会福利制度则暂不考虑。即农民工社会保障制度只能通过有限发展、重点突出、逐步扩展的方式建立。在农民工社会保障制度的实施中,政府责任的确立和履行起着至关重要的作用。

第三,对城市农民工社会保障制度供给滞后的障碍因素进行了分析。中国现行的二元社会经济体制及其在制度变迁中的路径依赖是制度建立的根本性体制障碍。同时,政府财政调控能力有限与政府责任模糊、企业缴费意愿与缴费能力低下等也对制度建立构成障

碍。另外,农民工群体的边缘性地位、高度流动性以及群体的分化特征使他们无法有效地表达其社会保障利益诉求,从而延缓了制度供给。

最后,对如何构建城市农民工社会保障制度进行了探讨。主要探讨了农民工养老保险制度、医疗保险制度和失业保险制度的构建框架。我国不同的城市和地区在农民工养老保险制度上供给不平衡,在缴费基数、缴费比率、待遇标准等基本要素设计上差别很大,这造成地区之间、企业之间以及农民工之间的不公平,而且也无法适应农民工高度流动性特点。“个人弹性账户与待遇调整账户相结合”的过渡性农民工养老保险制度框架既考虑了当前制度的可操作性,也兼顾了和未来城市居民养老保险制度的衔接问题。在农民工医疗保险方面,通过对比分析上海、成都、北京、深圳这四个具有代表性城市的农民工医疗保险制度可以发现,现行制度的设计仍然存在缺陷。农民工医疗保险制度设计在账户设计、缴费基数、支付和结算方式上要因地制宜,充分考虑当地的经济发展水平、医疗资源特点和农民工需求。农民工失业保险制度包括了“公共劳动”形式的最低生存保障体制和就业保障措施,其中就业保障是主体内容。农民工就业保障最有效的措施是职业培训。通过构建博弈模型可以发现,农民工就业的非正规就业部门中企业和个人都在追求自身效率最大化的前提下,选择不投资于职业培训,但这种选择最终却会导致两者和整个社会利益都受损的“囚徒困境”,这种状态为政府介入提供了激励和理由。当前,农民工职业培训主要应依靠政府力量,创新培训的竞争激励机制和投入机制。

因“城市农民工”问题是中国特殊历史条件下出现的崭新课题,还有待于我们对其进行更深入的理论探讨和实践检验,书中不妥之处敬请读者批评指正。

作者

2008.9.1

目 录

第 1 章 导 论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 相关文献综述	(3)
1.3 相关概念界定	(16)
1.4 研究方法与数据来源	(20)
1.5 本书的结构安排	(22)
第 2 章 城市农民工的出现与农民工社会保障缺失	(25)
2.1 城乡分割、体制转轨与劳动力流动——城市农民工出现的背景分析	(25)
2.2 农民工的社会经济特征	(34)
2.3 城市农民工的社会保障现状——以武汉市的实证调查为例	(40)
2.4 城市农民工社会保障缺失的负面效应	(45)
2.5 本章小结	(58)
第 3 章 城市农民工社会保障制度的路径选择、主要内容与实施机制	(59)
3.1 城市农民工社会保障制度的路径选择	(59)
3.2 城市农民工社会保障制度的主要内容	(68)
3.3 城市农民工社会保障制度的实施机制	(74)
3.4 城市农民工社会保障制度与现行城市和农村社会保障	

制度的关系	(78)
3.5 本章小结	(84)
第4章 城市农民工社会保障制度供给滞后的主要障碍因素	
分析	(87)
4.1 城乡二元社会经济体制及其制度变迁的路径依赖	(87)
4.2 城市劳动力市场分割以及农民工的非正规就业	(89)
4.3 政府财政调控能力有限及政府责任模糊	(94)
4.4 企业的缴费意愿及缴费能力低下	(101)
4.5 农民工的边缘性地位、群体的复杂性及高度流动性	(103)
4.6 本章小结	(108)
第5章 城市农民工社会养老保险制度的评价与改进	(110)
5.1 重点推行城市农民工养老保险制度的原因	(110)
5.2 现行城市农民工社会养老保险制度的评价	(116)
5.3 城市农民工社会养老保险制度的改进建议	(122)
5.4 本章小结	(128)
第6章 城市农民工医疗保险制度的评价与改进	(130)
6.1 城市农民工医疗保障现状及其原因	(130)
6.2 现行城市农民工医疗保险制度的评价	(137)
6.3 城市农民工医疗保险制度改进建议	(145)
6.4 本章小结	(148)
第7章 城市农民工失业保险制度的构建——以就业保障为	
中心	(150)
7.1 城市农民工失业保险制度的总体框架	(151)
7.2 城市农民工就业保障的主体内容——职业培训的发展	
现状	(158)

7.3 国外农村剩余劳动力转移培训的经验借鉴	(169)
7.4 我国城市农民工职业培训的发展建议	(174)
7.5 本章小结	(182)
第8章 总结与展望	(184)
8.1 本书的主要结论	(184)
8.2 本书的创新、不足与研究展望	(188)
参考文献	(190)
后 记	(202)

第1章 导论

1.1 问题的提出

自20世纪80年代后期开始,随着经济体制改革的深入和农村劳动生产率的提高,大量的农村剩余劳动力进入沿海地区和城市,形成了中国社会转型时期一大新型群体——农民工。从职业上看,他们已完全脱离或基本脱离传统农业生产,在城市从事第二、第三产业,是“非农”就业者;从身份上看,他们的户口仍留在农村,仍然是农民,所以人们称他们为“农民工”。图1-1显示我国从20世纪80年代后期以来不断增加的进城务工经商的农民工数量,到2005年,农村外出务工的劳动力达到12 000万人。目前,我国每3个产业工人中就有2个来自农村。

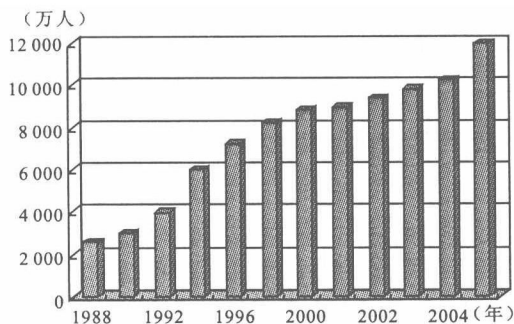


图1-1 农村劳动力流动数据(1988—2005年)^①

^① 1988—2003年数据转引自李萌:《中国转型时期农民工就业歧视问题研究》,华中科技大学博士论文,2005年。2004—2005年数据引自中国农民工问题研究总报告起草组:《中国农民工问题研究总报告》,改革,2006年第5期。

作为一个特殊群体,农民工的出现并迅速走向规模化,是经济发展和市场改革的结果,是中国社会由传统农业社会向现代工业社会转变的必然阶段,对于国民经济和整个社会发展有着极为重要的作用。然而,由于制度改革的路径依赖和城乡二元社会体制的存在,这一数量巨大的农民工群体却被完全排斥在目前的城市社会保障体制之外,在生活条件、就业、医疗、子女教育等诸多方面,都处于一种随时受到威胁的状态。城市社会保障体制把农民工排除在外,农村的社会保障体系实际也无法保障农民工。绝大部分地区的农村仍以土地保障和家庭自我保障为主,而农民工就其整体而言,其主要生活、收入来源已由农业生产转向主要依赖于非农业的务工经商活动。虽然他们中一部分人还保留着承包耕地,但种地只是执行着最低生活保障功能。而且,随着新生代农民工(20世纪80年代及以后出生的农民工)成为农民工的主体,土地的最低生活保障功能也不断被削弱。^① 所以,农民工群体实际是被排除在整个社会保障网之外的。

随着社会的发展和进步以及农民工这一特殊群体力量的不断发展,为农民工提供适度的社会保障正成为政策决策者不可避免的一个问题。《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(2006年1月31日)明确强调要“积极稳妥地解决农民工社会保障问题”。农民工的社会保障问题实际上是在农村剩余劳动力向城市转移过程中,如何实现从传统的土地保障向现代社会保障制度转移的问题。这个问题解决得好,会有力地促进农村劳动力向城镇的转移,加快城市化、工业化的进程,推动中国社会从城乡分割走向城乡一体化,最终实现全面小康社会的目标,因此,研究城市农民工的社会保障问题在当前具有现实意义,从长远看又具有战略意义。

综合已有的研究成果和一些地区农民工社会保障实践的经验,

^① 他们中的大多数原来就并未学会从事农业劳动的技能,从而在事实上完全失去了对土地的依赖。

笔者认为,在当前社会经济条件下要较好解决城市农民工社会保障问题,必须参照城市居民社会保障制度,为农民工建立符合其就业特点的社会保障制度。转型期城市农民工保障制度应该是一种过渡性的制度安排,其未来目标是融入城乡一体化的社会保障制度之中。城乡社会保障一体化和二元经济的最终消失是一个漫长的过程,因此,过渡性的城市农民工社会保障制度在中国经济转型时期也将长期存在。那么,过渡性的城市农民工社会保障制度有什么特点?可以解决哪些突出的问题?又可能会有哪些遗留问题?这些问题在当前都是值得深入研究和探索的。

本书旨在回答以下几个基本问题:一是有没有必要为城市农民工建立社会保障制度?二是农民工社会保障制度在制度内容与实施机制上有何特点?它与现行城市社会保障制度、农村社会保障制度之间有何联系与区别?三是城市农民工社会保障制度目前供给滞后的主要原因是什么?四是如何构建城市农民工社会保险制度的主要框架?

1.2 相关文献综述

本书是在劳动力流动理论的基础上,探讨中国在城乡壁垒松动后,流入城市的农村劳动力社会保障的困境和出路。相关的文献大体分为两大类,包括关于乡城劳动力迁移和流动的研究以及目前关于我国农民工社会保障问题的研究。

1.2.1 西方劳动力迁移模型研究

从传统农业社会向现代工业社会转变过程中,农村劳动力大规模转移、农业劳动力占社会总劳动力份额大幅度下降是世界各国共有的现象。乡城人口迁移和劳动力乡城流动的问题一直为经济学家所关注。17世纪古典经济学的先驱威廉·配第已经注意到,大部分人口从事制造业和商业的荷兰的人均国民收入要比当时欧洲大陆其

他国家高得多,他指出这种产业间存在的“收入差”将会推动劳动力向更高收入部分转移(William Petty, 1690)。20世纪,科林·克拉克从这种现象出发总结出了三次产业结构演进的规律:随着人均国民收入的提高,劳动力首先由第一产业向第二产业转移,而后进一步由第二产业向第三产业转移(Colin Clark, 1940)。第二次世界大战之后,为解决发展中国家的经济发展问题,以刘易斯为代表的早期发展经济学家们天才地发现,只要能够有效地利用欠发达国家的大量剩余劳动力,就足以解决它们的资本积累和工业化问题,由此形成了早期的二元经济发展论。其中,最具代表性的是刘易斯模型和拉尼斯—费景汉模型。

1954年,美国经济学家刘易斯在《劳动力无限供给条件下的经济发展》一文中提出了第一个有关城乡劳动力转移的经济学模型。该模型把发展中国家的经济分为两大部分:一个是以传统生产方法进行生产,劳动生产率很低,有着大量剩余劳动力的农村传统部门;另外一个是以现代化方法进行生产,劳动生产率和工资水平超过传统部门的城市工业部门。由于两大部门不同的劳动边际收益引起了源源不断的劳动力从农业部门流向城市工业部门,而城市工业部门则从流入劳动力的高生产率和低工资支付中获得超额利润,不断扩大工业部门,吸收农业部门的剩余劳动力,直到农业部门和工业部门的劳动生产率相当,劳动力流动才达到均衡状态,二元经济结构也转变为一元经济结构(刘易斯, 1954)。刘易斯模型为不发达国家的二元经济发展提供了这样一条道路:通过城市现代工业部门的资本积累吸收传统农业部门的剩余劳动力,从而实现整个经济的工业化。刘易斯模型的开创性在于不是停留在对二元经济结构的描述层面,而是由这种落后状态推论出一种发展模式,不过,这一模型也招致了一些批评,其中最为人们所诟病的是刘易斯对劳动力无限供给的假定以及模型中对农业部门发展重要性的忽视。为此,一些学者对刘易斯模型进行了修正,将农业部门的发展也纳入分析的范畴。这种

修正集中体现在 20 世纪 60 年代初拉尼斯和费景汉所提出的拉—费模型中。

拉—费模型(G·Ranis—J·Fei, 1964)在刘易斯模型的基础上提出了二元经济发展的三阶段模型。该模型揭示了二元经济发展中劳动力配置的全过程,他们将农业剩余劳动力向工业部门的转移分为三个阶段,比较透彻地分析了农业部门是如何决定和影响工业部门的扩张和劳动力转移的,明确指出农业部门发展的重要性,强调工业与农业两个部门的平衡增长;而且这一模型还突破了技术进步中性的假设,考虑了技术进步的要素对边际劳动生产力的影响,认为发展中国家资本相对稀缺,劳动力相对富足,应采取劳动密集型的技术进步。

乔根森在 1961 年、1967 年分别发表了《二元经济的发展》和《剩余劳动力与二元经济发展》两篇论文,对二元结构模型又做了进一步的修正和补充。乔根森模型否定农业部门存在边际生产率为零的剩余劳动力,否定农业与工业部门的工资水平是固定不变的假设,从农业发展与人口增长的角度来研究人口流动。该模型的主要结论是强调通过降低农村人口增长率与促进农业技术进步实现农业剩余的持续增长,农业剩余越大,则工业部门发展越快,农业中的劳动力转移也就越顺利。

在刘易斯模型、拉尼斯—费景汉模型和乔根森模型中,劳动力从农村流向城市的决策被认为是唯一地取决于城乡实际收入的差异,这一点与这类模型中工业部门具有充分就业的假定是分不开的。但是,现实是 20 世纪 60 年代末 70 年代初许多发展中国家却出现了越来越严重的城市失业问题,大批劳动力在城市中找不到工作,而同时又有越来越多的农民正试图离开农村而进入城市。对此,传统的二元经济结构模型无法给出强有力的解释。

1969 年,美国经济学家托达罗(M. P. Todaro)在《美国经济评论》上发表了经典性论文“欠发达国家的劳动力迁移模式和城市失业

问题”，阐述他的人口流动模型。托达罗模型的一个基本思想是认为城市中广泛存在着失业，人口迁移过程是人们对城乡预期收入差异，而不是实际收入差异做出的反应。预期收入等于实际收入乘上就业概率。托达罗引入就业概率是对以往人口流动模型的重大修正，也使自己的分析有了更坚强的现实基础。对于托达罗模型的这一思想，比耶利(D. Byerlee, 1974)以方框图的形式将之细化(见图 1-2)。通过对该图的观察，我们可以发现，农户的迁移决策行为，实际上是一个复杂的利益确定和比较过程。

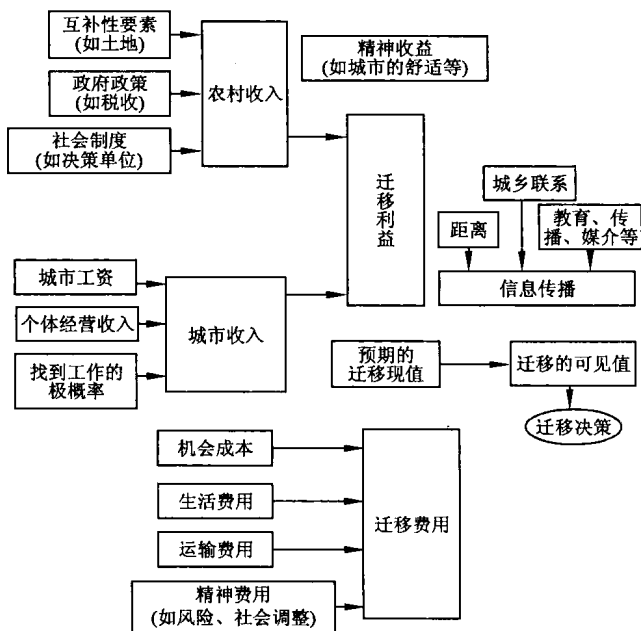


图 1-2 移民决策的分析示意图^①

① 德雷克·比耶利：《非洲的乡—城人口流动：理论、政策及其研究意义》，《国际人口流动评论》第3期（1974年冬季号），第553页。转引自张培刚，张建华主编：《发展经济学教程》，北京：北京科学出版社，2002。

托达罗对传统人口流动模型的另一贡献,还在于他引入了非正规部门就业这一概念。城市中的非正规就业部门通常为那些从农村迁徙到城市,试图在城市中的正规部门谋得一份工作而未果的人提供工作岗位。非正规部门就业反映了发展中国家更真实的人口流动,即人们在由农村进入城市的过程中,往往难以进入正规部门就业,而是更多的先被非正规部门吸纳。本书的农村劳动力流动的分析就是建立在修正的托达罗模型基础之上的。

1.2.2 中国乡城劳动力流动的实证研究

归纳起来,迄今为止,关于中国农村剩余劳动力流向城镇成为农民工的研究可以划分为两个阶段,即总体描述阶段和专题深入阶段。总体描述阶段主要探讨农村劳动力迁移和流动的原因、意义,描述流动劳动力即农民工的特征,估计劳动力流动和农民工的规模等;专题深入阶段主要研究劳动力流动和农民工与城市劳动力的互补和冲突、城乡劳动力市场分割、农民工的就业歧视、社会保障等。

在归纳中国改革以来城乡劳动力流动以及农民工形成的原因时,大多数学者取得了一致看法,即这是传统发展战略、体制和城乡经济改革的结果。重工业优先发展战略以及相应的体制降低了工业化过程对劳动力的吸纳能力,同时,城乡隔离的户籍制度和向城市倾斜的就业制度也阻碍了农业劳动力改变居住地和变更职业。因此,随着农业劳动生产率的提高,人均耕地的减少而需要转移到非农产业的劳动力未能得到转移,所以,一旦在政策上有所松动,长期积淀下来的农村剩余劳动力便大规模转移起来,形成20世纪80年代后期所谓的“民工潮”(蔡昉,2000)。宋洪远(2001)详细考察了国家对农村剩余劳动力流动制度演进的历程,概括出1979年后迁移政策演进的五个阶段:第一阶段(1979—1983年)控制流动:改革开放前中国实行的是城乡分割的户籍制度和就业制度,农村劳动力流动受到严格的限制,这种限制直到改革开放初期并没有根本改变。1980年的全国劳动就业工作会议及其后下发的文件,一方面解开了对城镇

职工流动的禁锢,另一方面又加强了对农村劳动力流动的限制。第二阶段(1984—1988年)允许流动:从1984年开始,国家准许农民自筹资金,自理口粮,进入城镇务工经商,它表明实行了30年的限制城乡人口流动的就业管理制度开始松动。之后,政府又进一步出台了一些政策和措施,允许和鼓励农村劳动力的地区交流、城乡交流和贫困地区的劳务输出,使农村劳动力的转移和流动进入了一个较快增长的时期。第三阶段(1989—1991年)控制盲目流动:这一时期政府对前一个时期实行的农村劳动力流动政策进行了局部的调整,加强了对盲目流动的管理。这一方面是由于前一个时期实行的允许与鼓励政策引发了大规模的农村劳动力跨地区流动,其负面效应通过交通运输、社会治安、劳动力市场管理等方面的不适应问题凸显出来;另一方面,由于治理经济环境,整顿经济秩序造成了城市与乡镇企业新增就业机会的减少,使得农村劳动力的转移和流动的空间缩小。第四阶段(1992—2000年)规范流动:自1992年以来,农村劳动力流动的政策逐渐发生变化,从控制盲目流动到鼓励、引导和实行宏观调控下的有序流动,开始实施以就业证卡管理为中心的农村劳动力跨地区流动的就业制度,并对小城镇的户籍管理制度进行了改革。值得注意的是,1998年以后,由于城市下岗职工的增加,实施再就业工程已成为各级政府的重要任务。在这种背景下,虽然国家仍继续强调要根据城市及发达地区的需要,合理引导农村劳动力进城务工,但部分省市却出台了各种限制农村劳动力进城及外来劳动力务工的规定和政策。第五阶段(2000年以后)公平流动:从2000年下半年开始,国家关于农村劳动力流动就业的政策发生了一些积极的变化。这些变化有以下两个突出特点:一是赋予城乡统筹就业以新的具体的含义,即取消对农村劳动力进城就业的各种不合理限制,逐步实现城乡劳动力市场一体化;二是积极推进就业、保障、户籍、教育、住房、小城镇建设等诸多方面的配套改革。宋洪远指出,政府政策是影响劳动力外出和回流的重要因素,户籍制度、就业制度、社会保障制度

以及教育培训的歧视使城乡之间的劳动力处于事实上的不平等竞争地位。

劳动力流动的政策变革只是为农村劳动力流动提供了可能或部分地扫除了流动的障碍,具体到流动的决策和行为,则受多种因素的综合影响。李强(2003)分析了影响我国城乡流动人口的推动和拉力。与国际上的推拉理论模型相比,由于户籍制度的影响,我国的推拉模型中的推和拉都发生了变形。在中国场景下,城市对外来工既有拉力,也有推力(比如对外来工的歧视和限制政策),与此同时,农村对于农民工的吸引力却十分弱小。在推力和拉力的作用之下,农村劳动力不断流动到城市。进入城市的农村劳动力一般并不能进入正规就业部门。城市里的农民工占据的工作岗位大多是以填补岗位空缺的方式进行的,农民工与城市下岗职工之间大多是互补关系而非替代关系。李实(2000)在这方面得出定量的结论:两大群体的就业替代率为0.1。农民工在城市劳动力市场中受到歧视性对待,在工资收入、住房、子女教育、社会保障等方面的待遇远远低于城市居民,成为城市的弱势群体,无法融入城市社会,这必然又会反过来影响劳动力迁移和二元经济结构转换。蔡昉(2001)指出,如果把中国的劳动力迁移看作是经济发展和产业结构变化的一个必经过程的话,与其他发展中国家正在发生的,以及发达国家早期发生的劳动力迁移一样,这个迁移包含了两个过程。第一个过程是劳动力从迁出地转移出去,第二个过程是这些迁移者在迁入地居住下来。国际上其他国家除了国际非法的劳动力流动外,大多数迁移都意味着同时完成这两个过程。然而,中国的迁移者面临的实际状况恰恰是他们迁移出去后并不预期能够在迁入地长期居住下去,未完成的改革及体制上不断出现的反复使迁移的第二个过程无法完成。许多研究认为,造成对农民工歧视和迁移障碍的最本质性制度是户籍制度,但目前我国已有一些城市进行了户籍制度改革,取消了农村和城市户口,但这对于农民工融入城市,对于劳动力市场统一所起的效果并不明