

# 中国离一元的社会保障体系有多远？

都 阳 高文书

工作论文系列四十六  
Working Paper Series No.46

2005 年 7 月

# 中国离一元的社会保障体系有多远\*？

都阳 高文书\*\*

**摘要：**城市迁移劳动力已经成为中国劳动者中最重要的组成部分之一。逐步解决城市迁移劳动力的社会保障问题，将是实现中国社会保障体系由城乡分割的二元保障结构过渡到城乡一体的一元保障结构的重要步骤。本文回顾了我国改革二元社会保障体制的种种探索，利用调查数据对城市迁移劳动力的社会保障进行了实证分析。分析表明：（1）随着城市迁移劳动力收入的增加，其对社会保障的需求也会随之增加；但收入和参保概率之间不是简单的线性关系，人均月收入 1000 元左右是建立社会保障的关键阶段。（2）个人特征对迁移劳动力是否获得社会保障的影响很小，而企业、行业和职业特征则对参保的概率有很大影响。这说明在社会保障问题上，迁移劳动力整体上处于弱势谈判地位。本文提出如下政策建议：首先，在瞄准群体方面，迁移劳动力应该成为社会保障改革的优先考虑群体。其次，要根据迁移劳动力的实际需求差异，确定不同险种在社会保障改革中的优先顺序。第三，加大工作力度，使企业在建立迁移劳动力社会保障制度方面发挥更重要的作用。

**关键词：**迁移劳动力 社会保障 劳动力流动

**JEL 分类号：**H55 I38 J65

## 一、引言

中国在改革开放以前长期计划经济体制所形成的二元社会结构已是尽人皆知的事实。发端于农村的经济改革，自其施行之初就是一个不断破解二元结构的过程。而城乡之间在社会保障制度上的差异，只是在近年来才逐渐为人们所重视。这一方面首先是由于城市社会保障制度改革大大滞后于其他一系列经济改革，而在社会保障制度改革以前，城市福利通常以隐性的补贴方式存在，因此，城乡之间在社会福利方面的差异没有显化；另一方面，在劳

---

\* 作者感谢国家自然科学基金对《中国城市贫困瞄准和社会救助效率评估》（项目编号 70473100）研究的资助，福特基金会对《流动人口社区研究》研究课题的资助，以及从“人口与劳动经济所、华东交通大学青年学术论坛”参与者获得的修改建议。

\*\* 都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所；高文书，中国社会科学院人口与劳动经济研究所。

动力迁移潮出现的初期，工资收入是劳动者最为关注的因素，于是，对社会保障方面的需求不甚明显。

但随着城市化的不断演进和劳动力迁移规模的逐渐扩大，城市迁移劳动力已经成为社会劳动者中最重要的组成部分之一。他们的收入提高和福利状况改善，对全面建设小康社会产生越来越重要的影响。近年来，迁移劳动力的社会保障问题也就越来越引起人们的关注。据估计，2003年全国农村外出劳动力已达9831万，其中进入城市的农村劳动力人数达到7000万左右（蔡昉，2003）。新近的资料也表明，2004年农村外出劳动力的规模已超过1亿人（农业部，2005）。在城市就业的迁移劳动力已占全社会从业人员的近1/10，相当于城镇从业人员的1/4强。很显然，如果数量如此之巨的劳动者群体的利益被长期忽视，中国的社会保障制度改革很难谓之成功。

然而，由于受传统的二元社会经济结构影响，中国的社会保障制度带有鲜明的城乡分割的特征。城市迁移劳动力在城市就业以非正规就业为主（李强，2001；马九杰、孟凡友，2003年），工资水平低、劳动时间长、工作稳定性差、劳动权益缺乏保障是城市迁移劳动力就业的基本特征（李路路，2003）。而社会保障制度改革的城市偏向仍然明显，其主要的改革措施是将原有的福利体制转化为与市场机制相容的制度，但从改革的覆盖范围看，基本是针对城市居民。农村居民不仅没有涵盖于其中，而且，其拥有的土地使用权仍然被认为是理论上的保障基础。当农村劳动力进入城市以后，由于难以得到城市现行社会保障体系的庇护，使他们面临的风险剧增，对社会稳定 and 经济发展带来非常不利的影响。近年来，部分沿海地区出现的劳工短缺现象也表明，如果迁移劳动力的社会保障需求被忽视，那么劳动力流动的方向性变化可能会导致局部的劳动力短缺（张建武，2005）。另一方面，迁移劳动力的保障诉求得以实现，则有利于发挥劳动力的优势，促进地区经济的发展（许庆，2005）。

由此我们可以预期，社会保障制度的一元化模式，是未来中国社会保障制度改革的基本目标之一。当然，由于国力所限，中国目前实行城乡完全一体化的社会保障制度还有一定难度。从现实情况看，将城市迁移劳动力首先纳入到现行社会保障体系之中，然后逐渐过渡到城乡一体的保障制度，是一种可能的选择。从这个意义上讲，逐步解决城市迁移劳动力的社会保障问题，将是实现中国社会保障体系由城乡分割的二元保障结构过渡到城乡一体的一元保障结构的重要步骤。

实际上，将城市迁移劳动力纳入城市的社会保障体系，不仅有利于改善和提高迁移劳动力的福利水平，对于维持现行社会保障体系的可持续性也大又裨益。由于快速的人口转变，中国已经进入老龄化社会，但由于养老体制的历史欠账和现实的养老金账户现收现付制，使得养老资源的缺口问题日渐严重，现行养老体系的可持续性也受到威胁（蔡昉、孟昕，2004）。但进城的

迁移劳动力，人口结构非常年轻，改善和提高迁移劳动力的收入和社会保障状况，可以充实现有的养老资源，对维系现行的养老制度也有积极的影响。

## 二、改革二元社会保障体制的尝试

改革二元的社会保障模式，需要一些条件，其中，迁移劳动力收入条件的改善就是重要的条件之一。迁移劳动力的收入和社会保障是互为联系的两个内容。一方面，收入提升会增加劳动者对社会保障的需求，另一方面，由于社会保障往往是由企业和个人共同分担，因此，社会保障水平的提高也在实际上提高了个人的福利水平。因此，讨论一元化的社会保障模式问题，不得不把这二者联系起来考虑。而从政府对迁移劳动力权益保护的演化过程来看，也存在一个由收入支持到保障支持的过程。

长期以来，迁移劳动力的收入是个人和社会关注的主要因素。近年来，社会各界对三农问题的高度重视，更使得迁移劳动力收入得到了广泛关注。政府不仅相继出台了一系列促进农民进城就业的政策，而且还通过严格实施最低工资保障制度、大力整顿迁移劳动力工资拖欠问题，以强化对迁移劳动力进城务工的支持力度，保障迁移劳动力的经济利益。

中国于 1994 年开始在企业实施最低工资制度。1995 年颁布实施的《劳动法》明确规定：“国家实行最低工资保障制度。用人单位支付劳动者工资不得低于当地最低工资标准”。作为一种强制性的工资制度，最低工资标准对城市职工和城市迁移劳动力均适用。根据洪大用的研究（2003），广东、海南、福建、天津等省（市）在 2001 年，江苏、河北、在 2002 年，上海、浙江在 2003 年，北京在 2004 年都分别颁布或调整了本地区的最低工资标准（图 1）。最低工资保障制度，以国家法律的形式为保证劳动者的合法权益、安定社会发挥了重要作用。它为工薪劳动者尤其是进城务工的农村劳动者提供了最基本的劳动权益保障，在一定程度上遏制了部分企业乱扣滥罚、随意压低工人工资现象的发生，促进了社会公平。

如果对各地最低工资标准的高低进行比较，还可以发现一个颇有意义的现象。在各地最低工资标准中（由于在各地颁布或调整最低工资标准的时间内物价水平基本没有变化，因而可以直接比较各地最低工资标准的高低），珠三角地区的最低工资标准在全国处于高位，和长三角地区基本持平，高于其他地区。如果考虑到各地生活水平和生活成本不同，则可用各地区最低工资标准与当地的最低生活保障标准之比，来衡量各地实际最低工资标准的高低。调整之后的结果表明，珠三角地区的实际最低工资水平在全国仍处于高位，与长三角地区基本持平，高于其他地区（图 1）。这显示出，迁移劳动力最低工资标准高的地区往往是迁移劳动力的主要流入地，同时也是经济发达和地区经济竞争力强的地区。

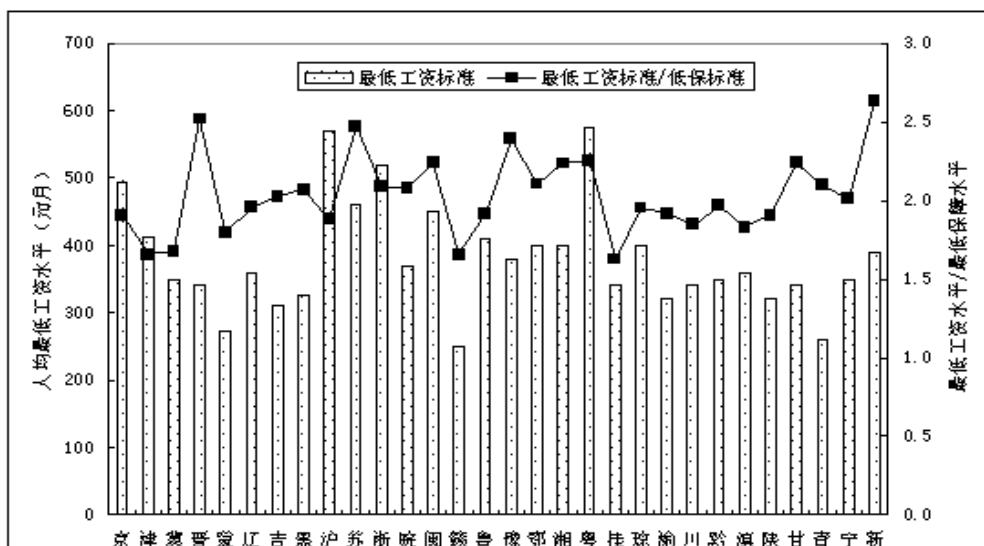


图 1 中国各地区最低工资标准

资料来源：作者根据相关数据计算；其中各地最低工资标准引自《劳动保障通讯》2004年第3期，第6页；各地最低生活保障标准引自洪大用：《中国城市居民最低生活保障标准的相关分析》，《北京行政学院学报》2003年第3期，第60页。

而对欠薪等问题的关注和解决，也是收入支持政策的重要内容。近几年，中国出现了严重的迁移劳动力工资拖欠问题。据全国总工会的资料，到2003年全国拖欠迁移劳动力工资估计在1000亿元左右；拖欠迁移劳动力工资主要发生在建筑施工企业和餐饮服务等企业，其中建筑施工企业占拖欠民工工资案件的70%（卢岳华，2004）。迁移劳动力工资拖欠问题，给经济发展和社会稳定带来了相当不利影响，引起了政府部门的高度重视。为此，国务院办公厅于2003年11月下发了《关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》，要求有关部门加大对迁移劳动力劳动合同的监督检查力度，建立迁移劳动力工资支付监控制度；对拖欠和克扣迁移劳动力工资的用人单位，要责令其及时补发；对恶意拖欠和克扣工资的企业，涉嫌犯罪的，移交司法机关依法严肃处理。接着，国家发展和改革委员会、财政部、劳动和社会保障部、最高人民法院等8部门联合于2004年1月公布了解决迁移劳动力工资拖欠问题的“14条意见”。上海、江苏、浙江、北京、陕西、湖北、四川、安徽、新疆等省（市、自治区）也都相继出台了民工工资支付管理规定，严肃处理拖欠迁移劳动力工资问题。由于各级政府断然采取措施，迁移劳动力工资拖欠问题得以有效解决。据作者掌握的资料，截至2004年10月，全国清欠2003年以前拖欠的迁移劳动力工资比例已达85.6%，上海、天津的清欠比例达到了

100%，山东、广东、江苏、安徽、湖北、浙江和北京的清欠比例也都达到了95%以上。届此，迁移劳动力工资拖欠问题才得以好转。

随着收入的改善，在进城的迁移劳动力中建立社会保障的基础条件才日益成熟，同时，城市迁移劳动力和城市居民之间在社会保障方面的差异显得日益突出。社会保障的主要内容是社会保险（另外还含有社会福利和社会救助），包括养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等。近年来，随着大量迁移劳动力进城就业，中央政府相继开始了迁移劳动力社会保障制度改革的探索。1999年1月国务院发布的《失业保险条例》，第一次将迁移劳动力纳入了社会保障体系。该条例明确规定：“单位招用的农民合同制工人连续工作满一年，本单位参加并已缴纳失业保险费，劳动合同期满未续订或者提前解除劳动合同的，由社会保险经办机构根据其工作时间长短，对其支付一次性生活补助。”2003年1月，国务院办公厅发布了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，规定各级政府要做好将迁移劳动力纳入工伤保险范围的工作，有条件的地方可探索迁移劳动力参加医疗保险的具体办法。

各级地方政府也对城市迁移劳动力社会保障制度进行了多种探索，大致有以下三种模式。

第一种模式是以广东为代表的城市居民与外来劳动力实行统一的社会保险模式，可称之为广东模式。1998年9月，广东省颁布了《广东省社会养老保险条例》，2000年颁布了《广东省社会养老保险条例实施细则》。这两个文件规定：将迁移劳动力纳入城镇职工社会养老保险体系，执行完全统一的政策。个人账户基金只用于本人养老，一般不得提前支取，农民合同制职工在终止或解除劳动合同后，社会保险经办机构可以将养老保险个人账户中的资金一次性发给本人，同时终结养老保险关系，重新就业应重新参加养老保险。1998年6月30日以前参加养老保险的农民合同制职工，累计缴费年限满10年，达到法定退休年龄时，可按规定领取基本养老金。2004年1月，广东省修订通过《广东省工伤保险条例》（2004年2月1日起实施），明确要求将外来工纳入工伤保险覆盖范围。

第二种模式是以上海为代表的内外有别的迁移劳动力社会保险模式，外来劳动力参加的是与本地居民不同的综合保险，可称之为上海模式。上海市于2002年9月1日起实施了《上海外来从业人员综合保险暂行办法》，该办法在全国率先提出和明确划分出流动就业群体，应享受与城镇基本保险不一样的保险想法和概念。该办法规定，外来从业人员综合保险是社会保险，由政府行政部门主管，委托商业保险公司理赔。它包括了工伤（或者意外伤害）住院医疗和老年补贴等三项保险待遇。凡上海市用人单位使用外来从业人员和无单位的外来从业人员，都要交纳综合保险费，其中用人单位使用的外来从业人员其综合保险费由单位缴纳，无单位的外来从业人员由自己缴纳。迁

移劳动力在参保期间发生工伤事故(或者意外伤害)、患职业病的,经有关部门作出认定和劳动能力鉴定后,参照本市规定的工伤待遇标准,享受工伤(或者意外伤害)保险待遇。在养老补贴方面,用人单位和无单位的外来从业人员连续交费满一年可获得一份老年补贴凭证,其额度为本人实际缴费基数的5%;外来从业人员男性满60周岁、女性满50周岁时,可凭老年补贴凭证、身份证明到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取老年补贴。上海市运用老年补贴凭证的方法,比较好地解决了迁移劳动力社会保险的给付问题,值得借鉴和推广。实行迁移劳动力综合保险的城市除上海外,还有大连和成都等。

第三种模式是以北京、厦门为代表,推出部分保障险种,可称之为北京模式。北京市从2001年9月1日开始实施的《北京市迁移劳动力养老保险暂行办法》规定,凡北京市行政区域内的各类企业、党政机关、事业单位、城镇个体工商户与迁移劳动力形成劳动关系,应当依法参加养老保险,缴纳养老保险费。对使用迁移劳动力较少或使用迁移劳动力相对稳定、按月缴纳养老保险费不方便的用人单位,经社会保险经办机构同意,签订协议后,可以选择按季度、半年或一年的方式缴纳养老保险费。养老保险费由用人单位和迁移劳动力共同缴纳,用人单位原则上按城镇职工缴纳养老保险费的缴费渠道和交费方式,以上一年本市职工月最低工资标准的19%,按招用的迁移劳动力人数按月缴纳养老保险费。迁移劳动力本人由用人单位在发放工资时代为扣缴上一年本市职工月最低工资标准的7%的养老保险费,而且其个人缴费率要逐渐达到8%。迁移劳动力与用人单位终止、解除劳动关系后,在北京市行政区域内重新就业的,可以接续养老保险关系;跨统筹区域就业的,可以转移养老保险关系。迁移劳动力必须达到国家规定的养老年龄(男性年满60周岁,女性年满50周岁),才能领取基本养老金。不久,又颁布了《补充规定》,规定参加养老保险的迁移劳动力即使没有达到国家规定的养老年龄,在与用人单位解除劳动合同时,也可以一次性的领取养老保险金。

中央和地方各级政府虽然都对迁移劳动力的社会保障做了一定的规范,但是由于种种原因,迁移劳动力社会保障状况并不令人满意。城市迁移劳动力的社会保障覆盖率还很低,保障水平与城市居民存在巨大差距。北京大学和中国社会科学院等单位对北京、长春、南京、天津、武汉和西安等六城市的调查表明,工作单位为迁移劳动力提供养老保险的比例仅为14%,而城市本地职工中这一比例却高达88%;提供医疗保险的比例仅为20%,而城市本地职工这一比例为50%(蔡昉,2003)。

造成迁移劳动力社会保障不足的原因是多方面的。首先,法律法规不健全,执法不严。近几年,虽然中央和地方政府相继出台了一些有关迁移劳动力权益和社会保障的通知、规定,但是范围过于狭窄,社会保险主要涉及到

养老保险和失业保险，迁移劳动力最迫切需要的工伤保险和医疗保险仍然缺乏，再加上执法力量有限和执法不严，导致迁移劳动力社会保险的参保率很低。其次，由于各地之间及城乡之间的社会保障制度不衔接，造成社会保险跨地区、跨城乡转移困难，影响了迁移劳动力参加社会保险的积极性。例如，早在 1987 年深圳就开始实施社会保险，但每年春节前后都有大批的外来民工办理退保手续。第三，迁移劳动力的工作流动性大，将他们纳入城市社会保障体系，迁移劳动力个人账户的转移势必需付出很高的管理成本，这也削弱了社会保障管理部门的积极性。第四，社会保险费率偏高，对用人单位和迁移劳动力的负担过重，导致他们不愿意参加社会保险。

为了更清晰地了解城市迁移劳动力的社会保障状况，以及决定他们社会保障状况的主要因素，在本文的以下部分，我们将利用微观调查数据来描述和分析迁移劳动力的社会保障问题。

### 三、迁移劳动力的社会保障：微观证据

本文主要利用中国社会科学院人口与劳动经济研究所于 2003 年 7 月至 9 月对北京、石家庄、沈阳、无锡和东莞等五城市的城市外来劳动力及本地居民所进行的问卷调查数据（以下简称“五城市数据”），对城市迁移劳动力的社会保障状况进行实证研究。该项调查共在五城市调查了 2475 名劳动力，其中城市本地劳动力 559 人，城市外来劳动力 1916 人。在外来劳动力中有 1731 人为城市迁移劳动力，185 人为外地城镇劳动力。本文分析对象仅限于城市迁移劳动力，城市本地劳动力数据用于对比分析，外地城镇劳动力并不在分析之列。

对五城市调查数据的分析显示，城市迁移劳动力就业表现出行业高度集中、劳动时间长、工资水平低、雇佣关系不规范和劳动关系紧张等特征，“非正规就业”的色彩浓厚，在劳动报酬和劳动条件方面城市迁移劳动力与城市本地劳动力有显著差距（如表 1）。

**表 1 城市迁移劳动力就业基本状况及其与城市本地劳动力的比较**

	民工	本地
工作时间		
每月工作天数（天）	27.92	25.66
每天工作小时数（小时）	9.98	8.66
小时工资收入（元）	3.76	4.25
雇主类型分布（%）		
国家企事业单位、集体企业	15.01	61.04
股份、联营企业及有限公司	7.37	13.64
三资企业	4.77	2.27
私营企业	27.56	7.47



个体工商户	28.65	4.22
自我雇佣	14.73	6.49
其他	1.91	4.87
行业分布 (%)		
农林牧渔业	1.23	0.33
制造业	28.75	35.95
电力燃气及水生产供应业	0.54	2.61
建筑业	9.54	4.90
交通运输仓储邮电业	4.22	8.50
批发和零售贸易、餐饮业	33.79	13.40
金融、保险、房地产业	1.23	2.29
社会服务业	15.67	15.36
卫生体育教育文化科研业	1.36	5.56
国家、政党机关和社会团体	0.41	6.21
其他行业	3.27	4.90
其他权益的差异		
经常被拖欠工资比例 (%)	8.74	8.96
加班得不到加班费比例 (%)	49.38	40.15
没有签订劳动合同比例 (%)	67.47	40.89
周六或周日能休息比例 (%)	13.33	55.56
公共节假日能休息比例 (%)	26.81	60.91
女性能享受有关生育法定假日比例 (%)	13.39	83.72

资料来源：中国社会科学院人口与劳动经济研究所《流动人口社区调查》，2003年。

从行业分布来看，城市迁移劳动力的就业主要集中在批发零售餐饮业和制造业，两者合计占迁移劳动力就业的60%以上；其次是社会服务业和建筑业，约占迁移劳动力就业的25%。迁移劳动力就业的这种行业分布与他们的人力资本状况是密切相关的，因为这些行业通常对劳动力技能要求不高，进入门槛较低，符合迁移劳动力自身的比较优势；而像金融、保险、房地产、卫生、教育、文化等行业，迁移劳动力就业的比例就非常低。相对于城市迁移劳动力而言，城市本地劳动力就业的行业分布则比较分散，基本涵盖各个行业。城市本地劳动力在制造业和社会服务业就业的比例与城市迁移劳动力差别不大，在批发零售餐饮业只有城市迁移劳动力的一半，而在机关社会团体、交通邮电、教育、文化、卫生等行业城市本地劳动力的分布显著高于城市迁移劳动力。城市迁移劳动力的雇主类型主要是个体工商户和私营企业，两者合计占迁移劳动力就业的56%以上，而城市本地劳动者这一比例只有

约 11%；城市迁移劳动力中有 14.7% 的人从事自我雇佣，而城市劳动力的这一比例只有 6.5%；城市劳动力中有 61% 的人在国家企事业单位和集体企业就业，而只有 15% 的迁移劳动力能够进入这类单位就业。城市迁移劳动力从事的行业较为狭窄，意味着他们对收入的选择只能取决于这些部门的平均工资水平，而很少能有其他的机会。

从工作时间和工资收入来看，城市迁移劳动力的工作时间明显高出正常水平，而且小时工资较低。城市迁移劳动力平均每月工作约 28 天，每天工作约 10 小时。与城市居民相比，城市迁移劳动力每月平均要多工作 2.26 天，每天多工作 1.32 小时，这意味着城市迁移劳动力每月平均要比城市居民多工作约 56 小时，相当于一周左右的正常工作时间。城市迁移劳动力的平均小时工资比较低，只有 3.76 元，比城市本地劳动力低约 0.5 元；在个别城市，迁移劳动力小时工资甚至低于城市本地劳动力近 1.5 元，低幅接近 30%。

从雇佣关系来看，城市迁移劳动力劳动雇佣关系不规范和劳动关系紧张的问题十分突出。调查表明，有 67.5% 的城市迁移劳动力没有和雇主签订任何形式的劳动合同，有 86.7% 的城市迁移劳动力周六或周日得不到休息，有 74.2% 的迁移劳动力公共节假日得不到休息，女性能够享受有关生育法定假日的比例不足 14%；而且，有 49.4% 的城市迁移劳动力加班却得不到加班费，有 8.7% 的迁移劳动力经常被雇主拖欠工资。尽管经常被雇主拖欠工资的比例与迁移劳动力基本持平，但是在签订劳动合同和加班得到加班费方面，城市本地劳动力要明显好于迁移劳动力；尤其在周六日、节假日能够休息以及能够享受有关生育的法定假日的比例方面，城市本地劳动力要高于城市迁移劳动力 2-5 倍。

表 2 表明，从总体上看，城市迁移劳动力的社会保障覆盖率非常低，社会保障水平与城市居民存在巨大差距。调查结果显示，城市居民的社会保障覆盖面是比较宽的，参加或享受养老和医疗保险的城市居民比例分别达到了 77.4% 和 70.2%；享受失业保险和工伤保险的比例相对较低，分别为 37.1% 和 29%。但是，城市迁移劳动力参加社会保障的比例却非常低，参加或享受养老和医疗保险的比例分别只有 7.2% 和 10.4%，只相当于城市居民的约 1/11 和 1/7；享受工伤保险的比例为 9.8%，约为城市居民的 1/3；享受失业保险的比例仅有 1.5%，约为城市居民的 1/25。

**表 2 城市迁移劳动力和本地劳动力的参保情况对比**

	民工	本地
参加养老保险比例 (%)	7.22	77.35
国家企事业单位、集体企业	4.55	86.17
私营企业	3.47	60.87
个体工商户	1.47	53.85

自我雇佣	6.12	30.00
制造业	15.17	90.00
建筑业	4.29	73.33
批发零售餐饮业	2.12	80.49
社会服务业	5.22	55.32
参加医疗保险比例(%)	10.43	70.23
国家企事业单位、集体企业	11.82	78.19
私营企业	4.98	43.48
个体工商户	1.96	30.77
自我雇佣	3.06	35.00
制造业	27.01	85.45
建筑业	4.29	60.00
批发零售餐饮业	1.69	60.98
社会服务业	4.35	51.06
参加失业保险比例(%)	1.53	37.13
国家企事业单位、集体企业	1.82	43.32
私营企业	0.99	4.35
个体工商户	0.49	8.33
自我雇佣	1.02	25.00
制造业	2.37	44.55
建筑业	1.43	53.33
批发零售餐饮业	0.42	35.00
社会服务业	0.88	21.28
享受工伤保险比例(%)	9.76	29.08
国家企事业单位、集体企业	12.84	32.26
私营企业	7.00	13.04
制造业	27.01	38.18
建筑业	1.45	60.00
批发零售餐饮业	1.28	23.08
社会服务业	5.22	19.15

资料来源：中国社会科学院人口与劳动经济研究所《流动人口社区调查》，2003年。

在不同行业就业的迁移劳动力，参与社会保障的比例有所不同。从城市迁移劳动力参加养老、医疗、失业和工伤这四大社会保险方面来看，在迁移劳动力就业分布较多的制造业、批发零售餐饮业、建筑业和社会服务业中，制造业部门中的迁移劳动力各类社会保险的参保比例都是最高的，参加这四

项社会保险的比例分别为 15.2%、27%、2.4%和 27%；其次为社会服务业、建筑业和批发零售餐饮业，这些行业迁移劳动力的各项保险的参与比例基本都在 5%以下。

在不同类型单位就业的迁移劳动力，参与社会保障的比例也有所不同。在养老保险方面，自我雇佣者参保比例最高，为 6.1%；国家企事业单位和集体企业其次，为 4.6%；接下来是私营企业和个体工商户，分别为 3.5%和 1.5%。在医疗保险方面，国有企事业单位和集体企业的迁移劳动力参保比例最高，为 11.8%；其次为私营企业，为 5%；自我雇佣者和个体工商户分别只有 3%和 2%。在失业保险方面，尽管各类单位的参保比例都很低，但相对而言，国家企事业单位和集体企业的迁移劳动力参保比例是最高的，为 1.8%；自我雇佣者其次，为 1%；私营企业和个体工商户则分别只有 0.99%和 0.49%。在享受工伤保险方面，国有企事业单位和集体企业的迁移劳动力参保比例最高，为 12.8%；其次为私营企业，为 7%。总体上看，国有企事业单位和集体企业的迁移劳动力参加各项社会保险的比例相对高一些，在其他类型单位中，参保比例的差异并不明显。

在不同的城市之间，迁移劳动力参加社会保险的比例存在差异。东莞和无锡的迁移劳动力参加各项社会保险的比例都比较高，而石家庄和北京的迁移劳动力参保比例却非常最低，沈阳介于其间。从养老保险来看，城市迁移劳动力参保比例较低，平均只有 7.2%，而且不同城市之间差别较大。在五城市中，石家庄和北京最低，东莞市最高，达到 29%。从医疗保险来看，城市迁移劳动力的参保比例相对较高，达到 10.4%。在五城市中，石家庄和北京的迁移劳动力参加医疗保险的比例最低，分别只有 3.2%和 1.5%；沈阳达到 13.5%；东莞和无锡最高，分别达到 36.7%和 31.2%。从失业保险来看，各城市迁移劳动力的参保率都非常低，最高的为东莞市，也仅有 5.1%，各城市平均只有 1.5%。如此低的失业保障水平，不能抵御任何失业风险。从工伤保险来看，迁移劳动力享受这项保险的比例相对较高，为 9.8%。在五城市中，石家庄和北京最低，分别为 0.75%和 2.3%；无锡和东莞最高，分别达到 39.8%和 42.7%；沈阳介于其间，为 9.9%。

为了进一步研究城市迁移劳动力的社会保障状况及其影响因素，我们利用离散选择模型对迁移劳动力参保情况进行计量经济分析。我们选择的被解释变量分别为医疗保险、工伤保险和养老保险，失业保险由于参保比例很低，未加以分析。解释变量包括工资收入、个人特征（年龄、教育、性别）、所在社区特征、行业特征、所有制特征以及职业特征等。Probit 模型对各项保险的分析结果见之于表 3。

表 3 城市迁移劳动力参加社会保险的 Probit 模型回归结果

	医疗保险		工伤保险		养老保险	
	概率	标准 差	概率	标准 差	概率	标准 差
工资	0.047***	0.014	0.017	0.012	0.057***	0.015
性别	0.036*	0.020	0.055***	0.016	-0.011	0.024
年龄	-0.001	0.001	-0.002	0.001	0.003***	0.001
教育	0.000	0.005	0.004	0.004	0.006	0.005
社区	0.133	0.043	0.085	0.041	0.060	0.041
<b>行业</b>						
制造业	0.063	0.038	0.128	0.043	0.075	0.044
建筑业	-0.044	0.027	-0.030	0.023	-0.021	0.038
交通运输邮电仓储业	-0.016	0.046	0.018	0.050	0.156	0.109
社会服务业	-0.005	0.031	0.032	0.031	0.039	0.040
<b>所有制类型</b>						
集体企业	0.011	0.050	0.030	0.045	-0.046	0.031
股份合作企业	0.063	0.084	-0.038	0.015	-0.034	0.041
股份有限公司	0.108	0.087	0.146	0.100	0.073	0.081
三资企业	0.282	0.098	0.038	0.042	0.272	0.096
私营企业	0.008	0.037	-0.025	0.019	-0.005	0.035
个体工商户	-0.034	0.033	-0.067	0.018	-0.052	0.029
自我雇佣	-0.020	0.038	-0.037	0.018	0.010	0.044
<b>职业</b>						
专业技术人员	0.077	0.052	0.004	0.025	0.092	0.056
办事人员和有关人员	0.156	0.082	0.096	0.065	0.058	0.063
生产运输操作人员	0.028	0.031	0.017	0.023	-0.014	0.028
<b>城市</b>						
北京	-0.085	0.021	-0.086	0.019	-0.073	0.025
石家庄	-0.091	0.017	-0.094	0.017		
沈阳	-0.057	0.025	-0.081	0.022	-0.009	0.032
无锡	-0.046	0.026	-0.051	0.013	-0.035	0.036
观察值		897		894		771
样本概率		0.17		0.18		0.15
Pseudo_R <sup>2</sup>		0.43		0.50		0.39

### Likelihood Ratio Test

行业	9.45 **	24.92 ***	7.72 *
所有制	40.84 ***	37.52 ***	47.6 ***
职业	7.93 **	4.51	8.27 **

注：\*表示在 10%的水平上显著；\*\*表示在 5%的水平上显著；\*\*\*表示在 1%水平上显著。

回归结果显示，工资收入和参保概率之间存在着一定的关系。在其他条件相同的情况下，工资水平越高，参保的可能性也越大。小时工资水平对劳动者参加医疗保险和养老保险都有正的影响。小时工资的对数每增加一个单位，参加医疗保险的概率增加 4.7%，参加养老保险的概率增加 5.7%。对工伤保险的影响虽然在统计上不显著，但其符号也和预期的方向一致。根据表 2 的回归结果，我们可以计算出每一个劳动力参加保险的预测概率，然后对预测概率和小时工资对数进行非参数估计，如图 2<sup>1</sup>。对工资收入和参保概率的预测值的非参数拟合，显示出工资上升和参保概率之间存在非线性的关系。我们从图 2 中可以观察到，工资水平和参保概率之间存在一个明显的转折区间，即小时工资的对数在 1.3 左右时，参保概率有比较大的增加。根据表 1 提供的数据折算，当月工资超过大约 1000 元的时候，参保的可能性会有比较明显的增加。这也验证了我们前面关于收入和社会保障关系的讨论。

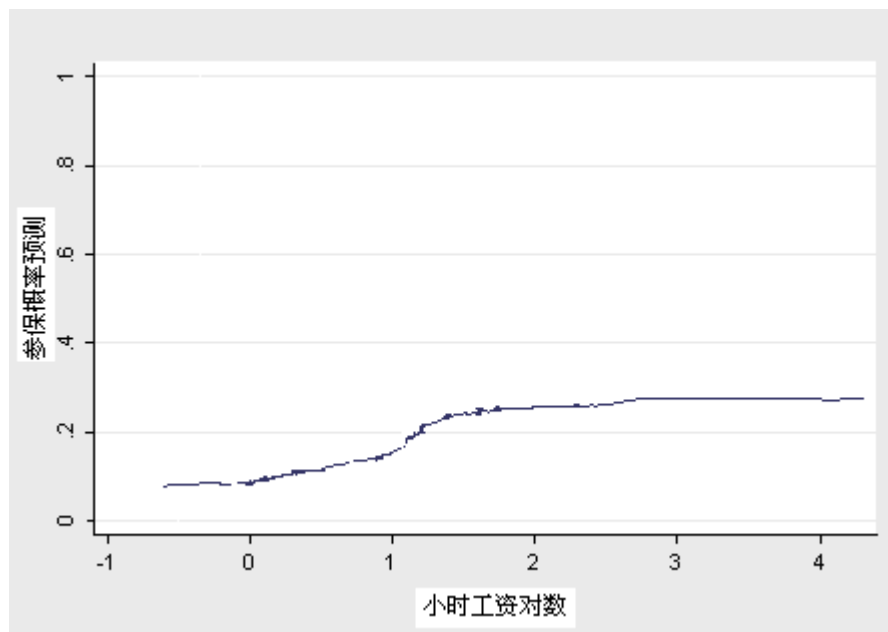


图 2 工资收入与参保关系的非参数估计

<sup>1</sup> 图 2 以工伤保险为例，对其他险种的非参数估计也得出相近的结果。

总的来看，个人特征对参保概率的影响很小。不仅只有少数变量处于统计显著水平，而且对参保概率的影响也很小。结果显示，男性参加医疗和工伤保险的可能性更大，而年龄增加会增加参加养老保险的可能性。个人特征变量对参保概率的影响较小，说明个人力量在获取社会保障过程中的谈判所起的作用很小，企业或社会的因素是决定他们是否能获得保障的主导因素。

回归方程中，行业、职业和单位所有制类型的影响进一步支持了上述判断。在三个险种的回归中，我们对每一个险种所有制类型、行业和职业进行了似然比率检验（Likelihood Ratio Test），以观察这三类因素是否对险种参保概率产生影响。结果表明，单位所有制类型、行业和职业对医疗保险都有影响；在工伤保险的回归中，职业因素的检验结果没有处于统计显著水平，但另外两类因素均显著；而三类因素对养老保险的影响都显著。可见，在外来劳动力参保的决定过程中，单位特征较之个人特征更为重要。

#### 四、政策建议

本文的研究表明，收入支持政策和保障支持政策是相辅相成的两类政策措施，在维护迁移劳动力利益的时候，二者都将发挥重要的作用。收入水平和参保概率之间的关系表明，随着收入的增加，对社会保障的需求也会随之增加。非参数估计则表明，收入和参保概率之间并不是简单的线性关系，人均月收入 1000 元左右是建立社会保障的关键时期。事实也表明，在收入增加到一定程度以后，社会保障的制度建设如果没有相应的改善，则可能会在劳动力市场上产生负面的影响。部分沿海地区新近出现的劳动力短缺现象就表明，保障政策如果不到位，也可能和收入政策缺位一样对劳动力供给产生不良后果。

走向城乡一体化的社会保障模式将是一个漫长的过程，政府的财政支持能力将是最重要的制约条件之一。因此，在制度设计和改革过程中，要注意选择保障方式的优先序。首先，在瞄准群体方面，迁移劳动力应该优先成为改革的优先群体。这不仅因为他们对社会保障有着更高的需求，也因为对他们的行业、职业特征更接近于城市劳动力，将现行的社会保障制度延伸至迁移劳动力的成本也更小。其次，在推动社会保障改革的时候，要根据迁移劳动力的实际需求差异，确定优先顺序。例如，由于迁移劳动力多从事较为艰苦和危险的工作岗位，建立工伤保险的紧迫性和必要性要高于其他险种，在制度设计中，也应相应地把工伤保险的建设放在更紧迫的位置。

本文的分析还表明，个人特征对迁移劳动力是否获得社会保障的影响很小，而企业、行业和职业特征则对参保的概率有很大影响。可见，在社会保障问题上，迁移劳动力整体上处于弱势谈判地位。因此，即便是迁移劳动力存在社会保障的实际需要（收入和参保概率关系的分析已经表明了这一点），

也会由于企业方面的因素而无法实际获得社会保障。从操作的层面看，加大对企业的工作力度，使他们在建立迁移劳动力社会保障制度方面发挥更重要的作用，是建立一元的社会保障体系中非常重要的环节。

## 参考文献

1. 白南生等（2002年）：《回乡，还是进城？——中国农村外出劳动力回流研究》，中国财政经济出版社。
2. 蔡昉（2003年）：《中国人口与劳动问题报告（2003）》，社会科学文献出版社。
3. 蔡昉、都阳、王美艳（2003年）：《劳动力流动的政治经济学》，上海三联书店。
4. 蔡昉（2005年）：《中国人口与劳动问题报告（2005）》，社会科学文献出版社。
5. 蔡昉、林毅夫（2003年）：《中国经济》，北京，中国财政经济出版社。
6. 江夏（2003年）：《迁移劳动力就业呈现七大特点》，《人民日报》，2003年1月6日。
7. 李路路（2003年）：《向城市移民：一个不可逆的过程》，载李培林主编：《中国城市迁移劳动力的经济社会分析》，北京：社会科学文献出版社，2003年。
8. 李强（2001年）：《中国城市迁移劳动力劳动力市场研究》，《学海》第1期。
9. 卢岳华（2004年）：《政治民工工资拖欠难题》，《改革与战略》第4期。
10. 马九杰、孟凡友（2003年）：《城市迁移劳动力第二市场择业——关于深圳市的个案剖析》，《开放时代》第4期。
11. 栾敬东（2003年）：《城市迁移劳动力的社会特征及其收入影响因素分析》，《中国人口科学》第2期。
12. 王玉玫（2003年）：《建立健全城镇迁移劳动力社会保障制度的构想》，《中央财经大学学报》第12期。
13. 张红宇（2005年）：《农村劳动力外出就业问题研究报告》，载《转型中的中国劳动力市场》，中国人口出版社。
14. 周倩（2003年）：《城市迁移劳动力社会保障制度探析》，《律师世界》第5期。
15. 张建武、王自成（2005），《当前我国部分沿海地区劳动力短缺的制度成因》，提交于“中国劳动力论坛（北京）”的论文。
16. 许庆（2005），《上海地区外来劳动力问题研究》，提交于“中国劳动力论坛（北京）”的论文。