

农民工社会保障：现状、困境与影响因素分析

任丽新

摘要：从 20 世纪 90 年代以来就开始探索的农民工社会保障制度，历经十几年的努力，目前仍然处在相对混乱的多种制度模式并存、政策实施效果不理想、农民工社会保障权益明显受损的状态。造成这种局面的主要原因有两个方面：其一是农民工社会保障的政策缺陷，其中包括政策缺位、政策冲突以及政策取向偏离政策目标等；其二是农民工社会保障所涉及各主体之间的利益冲突，特别是农民工社会保障制度建设与企业 and 地方政府的利益冲突，这是导致该制度建设陷入困境的更深层次原因。

关键词：农民工；社会保障；政策缺陷；利益冲突

中图分类号：C913 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2009)07-0079-07

作者简介：任丽新，山东大学哲学与社会发展学院副教授（山东 济南 250100）

近些年来，农民工的社会保障问题，不仅成了学术界关注的焦点问题，而且，也受到了党和政府前所未有的高度重视。人们普遍认为，农民工的社会保障建设，不管是对于发展社会保障事业还是对农民工自身都具有十分重要的意义。农民工社会保障制度的落实，不仅关系到农民工合法权益的实现，而且在协调城乡关系、推动经济与社会的同步发展、加快工业化和城镇化建设以及促进“三农”问题的解决等方面，都具有积极的作用和意义。然而，从 20 世纪 90 年代以来就开始探索的农民工社会保障制度问题，历经十几年的努力，时至今日仍然是问题多多，不仅作为社会保障制度核心的农民工社会保险制度呈现为相对混乱的多种制度模式并存的局面，而且制度的实施效果很不理想，农民工的社会保障权益明显受损。党的十七大报告指出：“完善和落实国家对农民工的政策，依法维护劳动者权益”、“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”。这一方面说明了党和政府对农民工社会保障问题的重视，另一方面也说明农民工社会保障制度的建设确实还没有达到预期的目标。那么，农民工社会保障制度建设的瓶颈到底在哪里呢？或者说是什么因素制约了农民工社会保障问题的解决呢？本文将结合笔者的一些实地调查资料，对这一问题做一些初步的探讨。

一、多种模式并存下的农民工社会保障现状

社会保障制度，从其诞生起，最基本的功能就是保障公民的基本生活或最基本的生存权利。众所周知，农民工是改革开放以来，随着我国社会经济体制和社会经济结构的双重转型而出现的一个群体，是在我国特定的户口制度下发生的农村劳动力转移的产物^①。农民工因为种种原因

收稿日期：2009-03-30

① 王小章：《从“生存”到“承认”：公民权视野下的农民工问题》，《社会学研究》2009 年第 1 期。

(概括起来无非是“生存的”和“发展的”需求)离开了现有体制下对农民具有根本性保障作用的土地,参与到城市的经济社会运行进程中来。在2004年中央一号文件中就已经指出,“进城就业的农村劳动力已经成为产业工人的重要组成部分”,这一论断不仅是对农民工在我国城镇经济社会发展中做出的重大贡献的确认,更意味着在我国的劳动政策制定中,如工资、福利、社会保障和其他社会权益等方面农民工应该与城镇职工获得相同的待遇。而农民工社会保障的制度建设正是落实这一政策原则、实现社会公正的最重要的制度安排。

那么,目前我国农民工社会保障制度的建设情况处在什么状态呢?农民工在社会保障方面的权益得到了多大程度的实现呢?

如前所说,虽然经过了十多年的探索和实践,农民工社会保障制度建设仍然处于多种制度模式并存的相对混乱的局面。目前在全国各地所实行的农民工社会保障制度模式主要有以下几种:第一,是将农民工纳入统一的城镇职工社会保险体系的城镇模式,也叫做直接扩面模式。该模式通过一定的政策将农民工作为扩大城镇社会保险制度覆盖面的主要对象,直接纳入城镇社会保险体系之中。这种模式以广东省首先实行并最具有代表性,广东省从1994年开始就将农民工纳入统一的城镇职工社会保险体系。1998年以来,该省相继出台了“养老保险条例”、“工伤保险条例”、“失业保险条例”,全省县以上统筹地区都开展了医疗保险,部分城市还开展了生育保险。此后,河北、山西、甘肃等省份也陆续制定了相类似的政策。第二,是对农民工参加城镇职工社会保险采取不同于城镇职工的“双低”保险模式。例如浙江省在2003年前就要求农民工参加统一的城镇企业职工社会保险,但是扩面进展缓慢,为了提高农民工的参保率,2003年7月,省政府又下发了《关于完善职工基本养老保险“低门槛准入,低标准享受”办法的意见》,该办法降低了农民工参加社会保险的门槛,同时也降低了农民工的社会保险受益水平。这实际上是对农民工实行了有别于直接扩面式的相对独立的社会保险模式。第三,少数城市对包括农民工在内的外来务工人员或非城镇户籍职工实行综合保险,这是一种在费率水平、基金运行方式、待遇支付水平和方式等方面,都完全独立于城镇职工的社会保险体系之外的社会保险模式。如2002年9月1日开始实施的《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》和2003年3月1日开始实施的《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》等,都属于农民工社会保障的独立模式。第四,部分乡镇企业职工参加了农村社会养老保险。这实际是将农民工社会保障纳入了农村社会保障体系,被称之为农民工社会保障的“返乡模式”。

总起来看,“多种模式,各行其政”就是目前农民工社会保障制度的基本格局。一方面是多种模式的并存;另一方面在实际操作和政策的执行落实中各地又各有一套操作办法,因此,即使是相同的模式在各地的实际执行上也是千差万别。从积极的方面看,这种局面可以说成是实现我国社会保障制度的长期发展目标——城乡社会保障一元化的制度安排——进程中必要的多元化制度过渡阶段;但从消极的方面说,这种局面反映的是在农民工社会保障问题上的制度模式取向不明,政策、决策犹豫徘徊的不利状态。在这种局面下,表面上看起来农民工可以有多种参保模式,似乎也适合农民工群体情况的复杂性这一具体现实。但是,实际上作为某个特定地区的农民工在社会保险模式上并没有选择的余地。另外,各地农民工社会保障制度的建设进程也极不平衡。这不仅会造成地区之间、企业之间、农民工个人之间新的不平衡、不公平,同时也为未来制度的统一和完善设置了新的障碍。鉴于这样一种现实,农民工社会保障政策的执行效果出现极不乐观的局面也就在所难免了。仅从农民工在社会保障制度运行中的受益情况来看,“两低一高”的消极的政策效果就是农民工社会保障制度建设所陷入的最尴尬的困境。

所谓“两低一高”指的是农民工的参保率低,社会保障待遇低,农民工退保率高。

社会保险参保率低。关于农民工的社会保险参保率,不管是根据全国数据还是地方数据,但总体上来说参保率都处在较低的水平上。例如,2007年国务院劳动和社会保障部对全国40个城市、1.9万余个企业中的284万名农民工的社会保障情况进行了调查。结果显示,参加基本养老

保险的农民工的比例为 33.1%，失业保险为 19.6%，医疗保险为 25.6%，生育保险为 19.7%，工伤保险为 38%^①。研究者对北京、深圳、成都、苏州四地的调查显示，农民工在以上城市参加养老保险的比例为 22.5%，医疗保险为 23.4%，工伤保险为 40.6%^②。对江苏、吉林、辽宁三省的调查显示，江苏省农民工参保率约为 15%，辽宁、吉林只有 10% 左右^③。笔者对山东省济南、淄博两城市的部分建筑业、餐饮业的农民工调查显示，养老保险参保率为 13.6%，工伤保险为 3.2%，医疗保险为 0.8%^④。山东省民意调查中心 2008 年对济南市建筑业农民工的抽样调查显示，高达 61.4% 的农民工没有任何保险或不知道是否享有保险。工伤、医疗、失业保险的单项参保率依次降低，分别为 32.7%，21.7% 和 0.1%，其中三项保障项目都参加的比例仅为 0.09%^⑤。

社会保障待遇低。全国各地农民工的社会保障待遇普遍偏低。以深圳市农民工合作医疗为例。深圳市农民工合作医疗制度是该市 2005 年推出的一项医疗保障制度。从 2005 年 3 月 1 日到 12 月底，基金总收入为 6869 万元，基金支出情况是：门诊医疗费用为 2226 万元，基金支付门诊医疗费用 1647 万元，门诊费用基金支付比例为 74%；住院医疗总费用为 425 万元，基金支付住院医疗总费用为 149 万元，比例为 35%。合作医疗基金总体结余 5073 万元，结余率为 73%^⑥。这看起来是一个既解决了农民工医疗问题又结余了医疗基金的一举多得的农民工医疗保障制度，但是，总体来看其保障水平是极低的。因为，参加农民工合作医疗的总人数为 124 万人，平均每个人从基金中获得的医疗费用仅为 14.5 元。当然，合作医疗具有合作互助的性质，平均数不能说明全部问题，但无论如何这也是一个水平极低的医疗保障制度。再如上海的养老补贴制度，上海市从 2002 年开始为农民工建立综合社会保险制度。制度规定，用人单位为所在单位的农民工缴纳综合社会保险，以上一年度上海市全市职工月平均工资的 60% 为缴费基数，缴费比例为 12.5%，其中 7% 用于老年补贴（2004 年以前为 5%）。在农民工男性满 60 岁、女性满 50 岁时可一次性到社会保险经办机构领取养老补贴。假如一个农民工从制度实施之初就参加了综合保险，那么，从 2002 年至 2008 年，7 年的时间里该农民工为自己积累的养老补贴权益约为 6900 元。如果这位农民工在 2008 年底退保，那么他可一次性领取 6900 元养老补贴^⑦。按照当前的物价水平这些钱对于农民工的养老是很难起到有效的保障作用的。另据有关人员测算，一个农民工如果从 2003 年开始参加上海的综合社会保险制度，那么 10 年以后（2013 年）他可以一次性从该制度中获得 9395.881 元养老补贴，20 年后（2023 年）可以一次性领取 24408.683 元养老补贴，30 年后（2033 年）可以一次性领取 46966.065 元养老补贴，40 年后（2043 年）可以一次性领取 78702.229 元养老补贴^⑧。且不说这些今天看来也并不充裕的养老补贴在遥远的将来能否为农民工发挥有效的保障作用，单就农民工流动性强这一点就决定了 20 年、甚至 10 年以后依然能够留在该制度中的农民工一定是屈指可数的。这些资料足以说明，农民工在目前的社保体制中所享受的待遇是十分低下的。

农民工退保率高。与上述的“两低”形成鲜明对比的是常年居高不下的农民工的高退保率。有研究表明，广东省农民工退保率长期维持在 95% 以上^⑨。农民工群体的最重要的特点之一是其高度的流动性，但目前我国不同统筹地区之间的社会保险关系还不能够转移接续，所以农民工在

① 杨斌等：《农民工社会保障制度的反思与重构》，《贵州农业科学》2008 年第 1 期。

②③ 郑功成、黄黎若莲等：《中国农民工问题与社会保护》（上），人民出版社 2007 年版，第 12、330 页。

④ 华迎放：《农民工社会保障：思考和政策选择》，《中国劳动》2004 年第 10 期。

⑤ 该调查不是严格的抽样调查，不能够反映两城市农民工参保的全部情况，但至少可以说明农民工参保率之低的现实。

⑥ 山东省民意调查中心：《调研山东（2008）》，青岛出版社 2009 年版，第 37 页。

⑦ 郑功成、黄黎若莲等：《中国农民工问题与社会保护》（下），人民出版社 2007 年版，第 379 页。

⑧ 为计算方便，以 2002 年至 2008 年 7 个整年为计算的时间范围。2004 年以前按 5% 比例划入养老补贴计算，2004 年及以后按 7% 比例计算。上海市 2001—2007 年职工的月平均工资为：1480、1623、1847、2033、2235、2464、2892 元。按照上述计算办法，2002—2008 年，农民工每月可获得的养老补贴为：44.4、48.7、77.6、85.4、93.9、103.5、121.5 元。

⑨ 余清泉：《现行农民工养老保险办法研究》，www.51shebao.com。以上数字均按 5% 比例划入养老补贴计算获得。

不同的统筹地区之间转换工作时，只能选择退保，而且政策规定退保时只能带走个人账户资金，这样，原先个人所缴纳的养老金就变成了暂时的储蓄，而且与银行储蓄相比，不仅手续繁琐，还没有利息，农民工缺乏参保的积极性、参保率低就不难理解了。

以上只是社会保障缴费项目的情况，若再考虑到非缴费项目因素，农民工社会保障政策的执行效果就更加不理想。我们知道，我国所实行的完整的社会保障制度不仅包括缴费性质的社会保险，还包括社会救助、社会福利等非缴费项目。而这些非缴费项目的制度设计前提是户口制度，农民工由于没有城镇户口而无法获得城镇的社会救助和社会福利。在城镇中几乎做到了应保尽保的最低生活保障制度，也把没有城镇户口的农民工群体排斥在外。城镇中的社会福利，无论是教育福利还是住房福利，几乎都与农民工无缘。只有 2003 年 8 月 1 日起实施的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法（草案）》，成为针对符合条件的农民工的社会救助政策。农民工在城镇中可以获得的社会救助和社会福利制度，基本上处于空白状态。这就是说农民工的社会保障不仅处在以上“两低一高”的尴尬境地，还呈现为制度的结构性缺失状态。

由此可见，农民工社会保障的政策实施效果是很不理想的，农民工从我国整个社会保障体制中所能够获得的利益是极为有限的，在某些方面农民工不仅没有从中受益，而且还因此造成明显的利益受损。这是我们对当前农民工社会保障状况的一个基本判断。

二、影响因素分析之一：政策缺陷的角度

在任何一个国家，社会保障都是个人和社会的福祉。因为它在为个人提供各种基本生存保障的同时也为社会建立起了一道安全防护网。因此，从理论上说，社会保障制度的建设不仅在社会层面上具有积极性，而且，作为直接受益人的个人会有更高的参与热情。但是，在农民工社会保障制度的建设中我们却看到了完全不同的情况，低参保率和居高不下的退保率说明农民工对此项政策并不热心，笔者在调查中甚至发现农民工对社会保险的极不买账的现象。

以往的研究者常常把原因归咎于农民工文化素质低、认识水平低、对社会保险重要性认识不够等。但实际上这完全是一种站在农民工立场之外的客位建构，忽视了作为整体的农民工并不是缺乏最基本的经济理性的群体这一事实。试想，如果真正能够从参加社会保障项目中获得明显的利益，即使是文化水平再低的农民工也不会拒绝参加社会保险的。还有的研究者从我国城乡分割的户籍制度角度寻找农民工社会保障政策效果不理想的根源。毫无疑问，“户籍制度是我国的一项十分基本和重要的制度，特别是对于‘农民工问题’的产生和存在，其影响更是一目了然”^①。户籍制度确实一定程度上制约了农民工社会保障制度建设的进程，但是随着我国的市场化改革的深入，户籍身份作为准入条件的情况越来越少了，农民工社会保障制度的建设完全可以将户籍制度的影响因素控制在最小的范围之内（只要不是以户籍制度作为阻碍建设进程的借口，这是完全可以做到的）。还有一种比较普遍的观点就是将不同地区之间的社会保险关系不能转移接续看作是阻碍农民工社会保障建设的原因。这一观点有一定的道理，至少在技术的层面上是这样。但是，在农民工社会保障问题上，技术的阻碍毕竟不是根本性的，完全可以运用技术的手段得以解决。而且，这已经不是一个遥遥无期的困难了^②。但问题是，解决了转移接续问题就能提高农民工的参保热情吗？笔者认为未必。试想即使能够转移接续，但是养老保险的支付待遇依然如上文所说的低下水平，能解决农民工的养老问题吗？可见，我们应该从更深层次上来探讨阻碍农民工社会保障进程的原因。只有这样，才能提出更有效的解决措施。

笔者认为，农民工社会保障问题的深层次原因在于农民工社会保障的政策缺陷和涉及到农民

① 王小章：《从“生存”到“承认”：公民权视野下农民工问题》，《社会学研究》2009 年第 1 期。

② 2009 年 2 月 5 日，人力资源与社会保障部已经针对《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》公开征求意见，同时征求意见的还有《农民工参加基本养老保险办法》，相信解决农民工保险项目的转移接续问题也为时不远了。

工社会保障各主体的利益冲突问题。下面就先从政策缺陷的角度进行分析。

我们知道,我国的社会保障制度改革是在计划经济体制向社会主义市场经济体制转型过程中的一个系统的社会改革,也可以说这是社会转型的必然要求。农民工的社会保障问题也是在同样的背景下提出来的。作为一项重大的社会改革,其成功的必要前提是要有一个科学合理的政策体系。而就我国农民工社会保障建设的情况来看,政策方面的缺陷正是许多问题存在的根源。

第一,政策缺位。农民工社会保障的政策缺位主要表现在以下两个层面上。其一是在全国层面上缺乏统一的具有较强操作性的关于农民工社会保障的政策规定。从20世纪90年代以来,在全国层面上关于农民工社会保障问题,与其说是在进行一种政策设计,不如说是进行一种理念的推广。例如,2004年劳动与社会保障部发布的第18号文件《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》中,对农民工社会保障问题所作的规定大都是口号性或号召性的语言,或比较原则性的规定,缺乏操作性^①。由于缺乏操作性的政策规定是难以达到政策目标的,所以对此我们可以视同为政策缺位。在全国性立法中对农民工社会保险的规定上这种政策缺位表现得更为突出。目前为止,尚没有一部能够统领和调整所有农民工社会保障法律关系的基本保障法,相关的规定只是散见于不同部门、不同地区、不同效力的法规规章之中^②。政策缺位的第二个层面是为农民工所提供的是单一化的社会保障项目,缺少针对农民工多样性需求的社保政策。如前面所说的农民工社会保障制度结构性缺失的弊端,即农民工的社会保障政策主要集中在社会保险项目上,缺少社会救助与社会福利项目。这种局部的或部分的政策缺位也是导致农民工社会保障权益受损的重要原因。

第二,政策冲突。如上所说,有关农民工社会保障的政策、法规缺少统一的全国层面的政策规定,相关的政策规定只能由不同部门、不同地区自行做出,这样就难免造成各地、各部门的做法不一样,彼此之间存在不协调甚至冲突的情况也就不可避免。前面所讨论的农民工社会保障多种模式并存的局面从一个侧面也印证了这种政策冲突的存在。

第三,政策取向偏离政策目标。农民工社会保障的政策效果之所以不理想,还有一个更为根本性的政策原因就是有关农民工社会保障的政策取向偏离了政策目标,因而导致了政策目标的落空。所谓政策取向是指制定农民工社会保障政策的出发点是将农民工的利益诉求作为主导价值还是将其他的利益诉求置于首位。很明显,在我们的许多农民工社会保障政策中,农民工自身的利益并没有成为政策设计的出发点。例如,直接扩面式的农民工养老保险模式在很多城市不受农民工的欢迎致使参保率不高,直观的原因是农民工认为它“远水不解近渴”,而当我们考察该政策设计的意图时发现,农民工的社保利益在该政策中只是一个“副产品”,而这一扩面征缴的直接效用是应对了社会统筹基金的支付危机。我们知道,我国社会保障改革的背景是计划体制向市场体制的转轨,在这个转轨过程中,由于政府回避偿还制度的转制成本,在退休人员不断增多的情况下,养老金支付压力不断增加。统帐结合的社会养老保险制度利用个人账户和社会统筹两部分混账管理的财政制度向个人账户透支,导致个人账户的“空帐运行”。而向农民工征缴的养老保险金就成了降低制度内抚养率、改善养老保险财务收支状况的重要的资金来源。但是,只要政府不支付转制成本,这种“寅吃卯粮”的方式所导致的个人账户空账化风险就无法消除,被覆盖进城镇社保体系的农民工成为这种空账运行风险承担者的可能性就是不可避免的。显然,这与农民工社会保障制度建设的总体目标是不相符合的,至少是存在着较大偏差的。

政策缺陷所显示的是制度安排方面的根本性的缺陷,如果不正视这种缺陷且下决心克服这种缺陷,那么,农民工社会保障制度的建设目标就永远难以实现。

① 周亦桥:《关于解决农民工社会保障问题的探讨》,《湖南农业大学学报》2004年第2期。

② 杨斌等:《农民工社会保障制度的反思与重构》,《贵州农业科学》2008年第1期。

三、影响因素分析之二：利益主体的角度

影响农民工社会保障制度建设的另一个根本性的因素，是与政策原因密切相关的农民工社会保障所涉及到的相关主体的利益关系问题。我们知道，我国的社会改革从某种意义上说，就是一种对原来利益格局的调整或利益的重新分配。社会保障制度的改革也一定涉及到各相关利益主体的利益调整。同样，农民工的社会保障制度也与各相关利益主体的利益密不可分。而当这种利益关系处理不好或者发生冲突的时候，它就成了阻碍制度建设的消极因素。农民工社会保障制度的相关主体是农民工自身、雇用农民工的企业以及政府三个方面，下面我们就从三方主体的利益冲突情况看它是如何影响农民工社会保障制度的。

农民工主体。农民工进城务工的最基本的动机是获得现金收入，寻求更好的生存境况。这样一个事实从民工潮到今天的农民工进城务工，并没有根本性的改变^①。或者说，农民工进城务工所遵循的一直是“要生存”的逻辑^②。因此，对于农民工来说最大的利益就是打工收入的最大化。在笔者的调查中也发现，农民工最忧虑的不是社会保险问题，而是找不到工作没有收入。在新劳动法实施之前，能够获得一份工作可能是以不要社会保险为条件的。为了解决眼前的饭碗问题，除了微薄的工资待遇之外其它的奢望几乎是不敢有的。更何况农具有高流动性、工资收入普遍偏低等特点，而交纳社会保险金特别是养老保险金，要等到十几年甚至几十年后才能享受到的待遇，远远没有解决眼前的生计问题来得迫切和重要。从以上对政策原因的讨论中我们已经知道，诸如扩面模式所导致的空账化风险，还有个人账户转移接续的阻碍、缴费率过高等都会使农民工利益受到不同程度的损害。当社会保障的制度措施既难以满足农民工的社保需求，农民工的缴费能力又难以达到社保缴费标准的要求时，退出社会保障体制也许是对自我利益的最好保护。

雇用农民工的企业主体。农民工社会保险缴费是由企业和农民工各自承担一定比例的。企业为农民工个人所缴纳的这一部分费用本来是农民工劳动收入的另一种形式，但是许多企业却把它看成是企业的额外负担。而事实上我国也确实存在着企业缴费负担过高的问题。以养老保险为例，企业缴费率一般是 20%，有的地方竟高达 25%。国际经验是企业缴费 10% 就要亮黄牌，超过 20% 就要亮红牌了。再加上医疗、失业、工伤等其他险种，目前我国各项社会保险的总费率高达 40%。有的调查发现，现在不能正常缴费的企业要占到 30% 左右^③，企业为农民工参保的难度可想而知。足额缴纳了农民工社会保险势必会减少企业利润，所以，农民工的社会保障会严重地影响到企业的利益。因此，千方百计地逃避缴费或变相地少缴、不缴等等，就是许多企业在农民工社会保障问题上的惯常做法。作为保费缴纳的大头的承担者雇主（企业）缺少了缴纳社保基金的积极性，农民工社会保障陷入困境也就在所难免了。

政府主体。政府既是公共权力的代表者也是公共权力的行使者。行使公共权力以维护社会的稳定、保证公民的权益是政府的责任和义务。在农民工社会保障制度的建立问题上，政府承担着制定相关法律法规并监督各部门切实执行的责任。政府从该制度的建立中所获得的最大利益应该是全社会的公共利益，而不能是哪个部门、哪个群体或哪个行政区域的局部利益。但在当前农民工社会保障制度的建设中，情况却不是这样。在这个问题上中央政府和地方政府由于立场不同、角度不同、利益不同甚至利益冲突，导致政府特别是地方政府在农民工社会保障制度的建设中没有尽到作为公共权力行使者的应有的责任。

从中央政府的角度来说，更关心的是农民工社会保障制度的经济功能和政治功能。早在

① 对于这一判断请参考两本著作：一是 1997 年出版的黄平等人的《寻求生存——当代农村外出人口的社会学研究》（云南人民出版社）；二是 2005 年出版的周大鸣的《渴望生存——农民工流动的人类学考察》（中山大学出版社）。相距 8 年的两部著作所反映的主题都是农民工的生存问题。

② 李强：《当代农民工的社会流动状况》，载《农民工：社会融入与就业》，社会科学文献出版社 2008 年版，第 28 页。

③ 唐钧：《中国的社会保障政策评析》（上），《东岳论丛》2008 年第 1 期。

1993 年中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，就定性了社会保障制度建设意义：“建立多层次的社会保障体系，对于深化企业和事业单位改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。”从全国的宏观大局上来说，这是完全正确的。但是，与中央政府关心社会保障维护社会稳定、促进经济长期稳定发展的目标不同，地方政府更关心的是当地经济的发展问题。当地方政府感到为农民工建立社会保险增加了企业的生产成本，影响了企业的竞争力和地区经济发展，甚至还会影响招商引资时，对该项制度表现出消极态度，就不足为奇了。因为，一方面，上级政府对于地方政府的政绩考核主要是当地的经济增长指标，农民工的社会保障情况在政绩考核中处于无足轻重的地位；另一方面，我国实行的是地方与中央的分税制度，地方政府的财政主要依靠地方税收，农民工的社会保障从某种程度上会影响到地方政府的财政收入。这样，农民工社会保障的建立对于地方政府的财政利益以及地方官员的个人利益都存在着不同程度的影响。偏重经济发展状况的政绩考核制度，与依赖企业所得税的地方税收，自然使地方政府更重视企业的利润而轻视包括农民工社会保障在内的公共事业的发展。反过来看，当这个制度能为地方政府带来某些经济利益的时候，即使该制度存在着明显的不足，政府也没有对其进行改革的动力。最明显的是一些地区的农民工退保成了地方社保基金积累的重要财源时（因为退保农民工只能带走自己个人账户的资金，企业缴纳的社保金则沉淀到当地社保基金之中），地方政府会默许这种政策弊端的存在和延续^①。

我们说社会保障在任何一个社会中都是个人和全社会的福祉，然而，要实现这样一个目标，需要社会保障的各个利益主体都要让渡出一部分利益，在各种所让渡利益的协同作用下才会形成全社会的福利。但目前在中国的农民工社会保障中，各方利益主体所考虑的都是自己的利益，特别是在这个利益关系中处于强势地位的政府和企业，不从公共利益的立场和角度来处理各种关系和矛盾，只是站在自己的立场上为谋求自己的利益而考虑政策的设计和制度安排，那么这种制度的建设只能成为利益争夺的场所。在这种争夺中，农民工显然是处于弱势地位，而弱势地位的农民工自我保护的唯一方式就是拒绝参加这种与强势主体的争夺游戏。

结 语

在以上的内容中，我们考察了农民工社会保障的现状和困境，并着重从农民工社会保障的政策缺陷和涉及农民工社会保障的利益主体之间的利益冲突两个方面，分析了农民工社会保障陷入困境的原因。不难看出，两个方面的原因探讨其实是以政策分析为取向的，也就是说，我们的出发点主要是从政策的角度来探讨农民工社会保障影响因素。虽然限于篇幅没有对农民工社会保障的各种政策进行系统的比较研究，但是，很显然，在以上的分析中我们是将政策因素作为影响农民工社会保障的最重要变量来看待的。而其中的两个关键方面，即政策取向偏离政策目标以及地方政府和企业利益上与农民工社会保障的冲突，都涉及到政策的设计问题。因此，我们认为，要解决农民工社会保障问题，要使农民工社会保障走出目前的困境，最关键的着力点还在于科学合理的政策设计以及相应的制度安排。当然，从政策角度的分析并不能涵盖影响农民工社会保障的全部因素，其中还有一些深层次的问题难以论及，例如中国社会区域经济发展的不平衡问题，就是在农民工社会保障制度的建设中不容忽视的影响因素。农民工高度的流动性和各地区之间在经济发展水平上的差异，使得建立农民工社会保障制度的任务更加艰巨，由此而引起的矛盾也更加复杂。因此，在致力于农民工社会保障的政策选择的同时，还需要充分考虑到诸如此类的复杂的影响因素。只有这样，才有可能使农民工在社会保障制度建设中成为真正的获益者。也只有这样，才能够建立起真正有利于提高全社会福祉的农民工社会保障制度。

（责任编辑：薛立勇）

^① 唐钧：《中国的社会保障政策评析（上）》，《东岳论丛》2008 年第 1 期。