

文章编号: 1674-5094(2012)04-0079-06  
中图分类号: C91

DOI: 10.3863/j.issn.1674-5094.2012.04.016  
文献标识码: A

# 二元结构下城市农民工的社会保障行动 ——以北京市海淀区建筑行业农民工个案为例\*

夏延芳<sup>1</sup>, 赵孟营<sup>2</sup>

(1. 西南石油大学文法学院, 四川 成都 610500; 2. 北京师范大学哲学与社会学学院, 北京 100875)

**摘要:** 以开放式的深度个案访谈分析方法为主, 基于吉登斯结构化理论, 从城市农民工自身能动性角度, 分析我国二元社会保障制度与农民工群体保障行动之间的关系, 尤其是农民工群体对固化的社会结构的应对方面; 通过对个案访谈资料的分析发现: 二元社会保障制度对建筑农民工的行动具有制约性, 具体表现为禁止和强迫行动者行动两个方面。同时, 城市农民工对资源、机会、规则的获得、运用和再创造等方面具有个体能动性的特征; 因此, 农民工的保障行动对自身和制度双方均产生了重大影响, 使结构发生相应的改变。

**关键词:** 二元社会; 社会保障; 建筑业农民工; 城市农民工

网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1719.C.20120627.1612.008.html>

夏延芳, 赵孟营. 二元结构下城市农民工的社会保障行动——以北京市海淀区建筑行业农民工个案为例[J]. 西南石油大学学报: 社会科学版, 2012, 14(4): 79-84.

## 引言

虽然英国著名社会理论家和社会学家吉登斯(Anthony Giddens)的结构化理论没有建立起一个普遍适用的结构模型, 但是西方学术界用它来研究现实社会问题的视角还是很有启发性的。特别是结构二重性这个概念, 把它运用到二元社会保障制度下城市农民工社会保障问题的研究中尤为契合。尽管我国的二元社会结构与西方一体化的社会结构不同, 决定了研究有所不同, 但是基本原理和研究中考察的因素是相同的。

农民工是一个介于农民和工人之间的词汇, 朱力将他们称为准市民<sup>[1]</sup>。农民工是二元经济社会结构背景下的边缘群体, 笔者认为: 当前引起社会关注的与他们息息相关的社会保障问题, 是农民工之所以被称为边缘群体的根本原因, 主要包括: 户籍管理方面的制度、城市产权及其收益分配制度等制度性因素, 也包括资源配置传统规则的惰性和农民工群体自身素质等非制度性因素。

## 1 二元社会保障制度对农民工行动的制约

### 1.1 吉登斯结构化理论与结构的“强制性”

吉登斯指出, 在社会理论中, “结构”是一个关键的概念, “结构”实际上是包含“结构化”这一层含义的。如果不从“结构化”这一维度来思考“结构”, 那么, 就不能真正地理解“结构”<sup>[2]</sup>。另外, 规则和资源(结构)根植于人类社会实践活动之中, 结构最基本的意思是规则与资源, 规则与资源是人类社会实践活动的条件和结果。

吉登斯承认结构在整体上对作为个人存在的社会行动者及其行动具有某种“强制性”和某种意义上的不可选择性。二元经济体制背景下, 我国的社会保障制度建立了二元社会的结构模式: 户籍上人为地划分为城镇居民和农村农民, 制度安排表现出对城镇居民的倾斜, 城镇居民以单位为保障; 农民的保障是土地, 农民处于国家的社会保障体系之外, 家庭保障和亲属互助成为核心的保障模式。这样的状

\* 收稿日期: 2012-03-10 网络出版时间: 2012-06-27

作者简介: 夏延芳(1978-), 女(汉族), 云南宣威人, 讲师, 硕士, 主要从事城市社会学研究。

赵孟营(1966-), 男(汉族), 江西瑞昌人, 教授, 博士, 主要从事组织社会学研究。

况使得二元制度在一定时期内很难有实质性改变,这体现出结构的某种“强制性”和某种意义上的不可选择性。

在这一过程中,农民工很难以可行的方式积极主动寻求国家和政府的帮助,他们在二元社会保障制度框架下处于边缘状态。由于缺乏基本的医疗保障,在外务工的农民工因为生病,不得不放弃城里务工的机会返乡,往返路费的支出和工作的耽误,严重影响了他们的经济收入。

### 1.2 从农民工群体形成的历史背景看宏观的制度约束

农民工现象产生于我国二元结构的制度安排,原因主要有两个方面:第一,缺乏平等的城乡一体化劳动力市场,城乡二元制度严格限制农民工在城市定居,同时使得农民工就业呈现短期化趋势,很难实现稳定就业;另外,我国二元社会保障体系促使农民工把承包土地当做保障。第二,缺乏完善的劳动力市场,农民工进城就业主要是通过非正式的社会关系途径,如亲缘关系和地缘关系等,这使得农民工流动在时间和空间上过分集中<sup>[3]</sup>。目前的城乡格局包含制度约束和市场约束两个方面,虽然城市向农村居民开放,这为农民工进城就业和定居提供了可能性,但是,二元户籍制度依然保持了明确的城乡界限,农民工的农村户口身份使得他们游离于城市社会保障体系之外。农民工在拥有自由选择就业机会的同时,又受到二元户籍制度的约束。制度约束是硬性的,而市场约束体现为软性特征,我国庞大的农民工群体就是二者交互作用的结果。可见,城市农民工社会保障仍然面临着宏观的制度约束。

### 1.3 吸纳农村进城务工人员进入城镇社保体系的结构强制性

吸纳农村进城务工人员进入城镇社会保障网络在当前仍然存在着种种障碍因素。

#### 1.3.1 制度障碍

农民工社会保障权缺失的根本原因是相对固化的城乡二元社会和经济结构,二元户籍制度和劳动用工制度是这种障碍的主要来源。医疗、就业、住房、子女上学等一系列问题和户口密切联系,二元户籍制度将人们划分为有权利差别的不同社会群体,因此,农民工被排斥在城市的社会保障体系之外。传统计划经济体制仍对目前的用工管理存在影响,比如关于雇用农民工的总量指标限制,本地工和农民工比例的强制规定及工种限制等,在城市就业的

农民工每年至少要支出 500 元至 600 元在登记办理的证、卡方面,而且,这些证和卡必须年年审核,手续费、管理费必须年年交纳<sup>[4]</sup>。这种城乡二元的户籍制度是在 20 世纪 50 年代后期形成的,由此形成的城乡隔离严重地抑制了生产要素的流动,劳动力、资本、土地和技术在城乡之间的融合受到了很大的限制,特别是以农民工为主的劳动力的流动受限制最大。同时,户籍制度以及劳动用工制度严重制约了城乡统一的劳动力市场的形成,改革至今,农民工的向外转移自发地打破了这种城乡二元的就业格局,但是,户籍制度仍然限制着农村户口的城市务工人员,他们无法享受城镇职工的各种社会保障。

#### 1.3.2 观念障碍

在农民进城以及是否给予城镇职工相同的待遇,包括社保待遇问题上,人们仍然存在认识上的分歧,这种分歧构成了吸纳这一群体进入城镇系统的观念障碍。城市职工、居民认为进城农民工抢了他们的饭碗,在城镇居民就业压力本已增大的情况下,再允许农村进城务工人员进入,会加剧城市就业问题,更别说允许农民工参保;在政府看来,农民工也带来了城市就业、住房、公共设施、交通、教育环境等等各方面的负担;在雇主看来,我国当前城镇职工社会保险是个人、单位及政府三方共同承担,相关法律规定雇主必须为单位职工按工资总额的一定比例缴纳一定的社会保险费,他们为了节省这部分开支,当然能免就免;在农民工本身看来,进城要应付各种名目的收费,在城镇参保还须缴纳各种社会保险金,完全没有能力,加上经济收入相对不稳定,从而影响到他们参保的积极性。二元户籍制度对农村户口和城市户口的人为划分,造成对城市农民工的制度约束在很长时间内存在,即使在某些地区推出了户籍改革措施,但没有从根本上改变当地农民工的现状。因为观念是一种非正式的制度,其变迁的速度是缓慢的。

#### 1.3.3 立法原因

《社会保险费征缴暂行条例》规定养老、失业保险费的征缴范围为:国有企业、城镇集体企业、城镇私营企业、外商投资企业和其他城镇企业及其职工。用人单位只为本部门的“城镇职工”缴费。但是,我国《宪法》第 45 条明文规定:中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物资帮助的权利,国家发展为公民享有这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生

事业;因此,社会保障权应是全体公民的社会保障权,而不应成为少数“市民”的专利。

以上户籍等方面的制度,体现了二元结构对农民工发展机遇的限制。这种情况体现为制度变迁过程中的路径依赖:新旧制度之间的关系是一种强化关系,即现行制度是初始制度强化的惯性结果,为了增加受益和减少风险,现行制度会保持按照既有格局继续运行的惯性。哪怕现行制度已经被证明了是一种不合理的甚至错误的制度,但是由于某种协调效应、学习效应和某种预期的影响,导致缺乏进行制度创新和变革的激励机制。

同样,传统二元社会保障制度造成的城市农民工的边缘化现象,实际上也形成了制度变迁过程中的一种惯性依赖,这导致了农民工群体现象的一种自我强化机制。首先,作为社会成员的农民工个体在一定程度上默认了现行的制度安排;其次,政府作为制度供给者也缺乏足够的激励机制对现行的二元制度进行彻底改革。这种固化的二元结构,造成了对城市农民工严重的制度约束,城乡两种制度、两种身份的现状,显然已经成为制约农村富余劳动力有序流动的瓶颈。现行的二元户籍制度,造成了人们观念上的错误定位,对进城农民工存有偏见或歧视,在专家和民间层面都进行着城市与农村的对话,这一切都源于二元户籍制度滋生出来的“出身论”。

可见,结构的强制性,使得进城农民工在就业、医疗、职业培训、工伤等方面都处于弱势,严重限制了农民工群体的发展机遇。

## 2 建筑业农民工对二元社会保障制度的应对行动

吉登斯强调社会行动者对行动过程具有反思性调控,行动和行动者都具有很明确的能动作用的内涵,行动者能够不断地利用各种规则和资源,在各种实践活动中生产和再生产出规则和资源,因而结构既成为行动的组成部分,同时又成为行动的结果<sup>[5]222-230</sup>。本文考察建筑行业农民工在二元社会保障制度结构下自身的能动性,即自身的社会保障行动,分析其行动对二元社会保障结构的影响,即建筑业农民工是如何应对二元结构的制约而生存的。

### 2.1 对生存现状及将来发展规划方面的行动

基于有熟人帮助介绍工作、收入优势、开眼界、学点东西、谋求发展、对首都的向往等原因,被访谈的15位农民工选择来北京做建筑民工。比如郑某:

“我想来大城市开开眼界,挣钱的同时多学点东西,将来回去自己干。”从对个案的访谈资料可以看出,由于明确的目的,来北京为了赚到钱,加上建筑活平时一般干活都很统一,工作时间长,所以大部分建筑民工生活都很艰苦,很简单,能省就省,平时的业余生活也很单一。建筑行业农民工对生存现状及将来发展规划方面的应对行动,主要体现在对突发事件及工伤事故、就业、工资福利、未来发展规划等方面。

#### (1) 对突发事件的应对行动

远离农村社区,建筑业农民工遇到突发事件时不能享受邻里互助或社会救济,但是从对个案的分析可以看出,建筑民工往往会通过求助老乡、熟人获得帮助。崔某“遇到天灾等突发事件,我想会请求老乡的帮助,也可能会去找有关部门请求帮助吧。”可见,大城市建筑民工相信社会、相信国家的救济,自己也会采取积极的措施,并不是处于完全无能为力的状态,同时自己的求助意识增强。主体行为构成的社会互动有赖于社会的规则和资源系统,崔某认为,国家会统一安排,另外,请求老乡、熟人帮助,就充分说明行动者意识层面的能动性,从某种程度上表明行动具有反思性、非决定性和社会性。

#### (2) 对工伤事故及医疗的应对行动

关于工伤,王某谈到“和老板商量去医院看,有的人在城里有亲戚熟人的,就找他们帮帮忙。”农民工并不是完全被动的,除了求助、找老板论理之外,也总结出一些个人的经验,比如在选择老板方面谨慎小心,尽量跟比较了解的老板。另外,法律意识增强,甚至寻求媒体和舆论的帮助,田某“我们会上告的(指工伤)。”医疗方面,实在小的病可能自己弄点药,一般的小病可能就在小诊所看,大病若经济条件可以的话到大医院,经济条件不行就有可能采取拖的办法,实在不行就会回到农村(原住所)。一般情况下,碰到生病,同样寻求地缘、业缘关系的帮助。田某“实在严重了再去看。”建筑行业农民工群体在面临工伤及医疗问题时,并不是完全被现有的社会保障制度所制约,在用人单位合同松散、就业资源短缺,一方面需要工作,另一方面又没有工伤及医疗保险的情况下,积极寻求舆论、法律、政府部门各个方面的支援,获得自己应有的权益。正如吉登斯结构与行动理论所指出的,结构对行动具有制约性,但行动者并不是完全受结构的制约,行动者有其积极主动的一面,甚至影响结构。近年来政府提出的农民工社会保障制度改革举措就是证明。

### (3) 就业方面的应对行动

进城务工人员主要从事非农业劳动,但他们仍然依附于农村,利用自己的闲暇时间从事农业生产,或利用家庭辅助劳动力来经营农业;这种选择主要是由于他们实现社会身份的彻底转换和社会保障等方面还存在着制度性歧视与限制,一旦他们失去了工作,他们仍选择回农村从事农业生产,实现家庭利益最大化,“风险最小化”。他们大部分人通过地缘和业缘关系获得工作,在个案访谈中发现,这种非正式就业方式比正式的职业介绍等途径更有效。由于缺乏正规的职业培训,建筑民工崔某采取自己在工作中多学多看,提高自己的专业水平。建筑农民工的就业途径主要是通过亲戚、老乡、朋友关系介绍和自己寻找职业而就业。通过劳动服务部门介绍、包工头招聘、外来招工人员、乡政府统一组织的比例很小,有很多打工者是由村里先出去打工的人带出来并帮助找到的,极少数是通过劳务组织帮助找到的,有的是自己找到的。这说明“由村里老乡带出来”是建筑农民工出来打工的一种主要形式。

### (4) 工资福利方面的应对行动

崔某“不得已我们只好罢工,找有关部门。这个我也想过的,不过不到万不得已,一般不会的。现今到处讲不能拖欠民工工资,现在应该好多了吧。”从崔某谈话中,建筑民工在维护自己工资权益方面的意识明显提高了。关某“很多人在一起等,向老板讨说法。现在我们会找到有关的部门去反映的。”建筑民工讨要工资引起北京市工资法的出台,再次验证了吉登斯结构二重性理论指出的,结构既是行动的终结,又是行动的结果。

### (5) 发展规划方面的应对行动

郑某“我的理想就是将来回家自己组成一个建筑队,可以当包工头。”关于将来的打算大部分建筑业农民工是先干几年,挣些钱,等将来身体不好了或者年纪大了,再换别的活干,或者回家务农,心里总怀着希望。广大建筑民工较以前有更多的就业机会和经济空间,他们的主体意识和权利意识开始发育,已具备了改变整个社会结构的质量和数量。

大部分人表示不会在此长住,认为本地人看不起外地人,他们心里很明白,为了挣钱,暂时在这里受苦,但自己并不属于这里,但也不会因为老板给气受等等,就放弃,很理性。他们认为总比在家里种地强,表现得很积极。刘某“我没想过在城里找对象,等将来钱多了,再回老家成家。现在北京只是有

个暂住证,没有户口,没有住的地方,所以没打算在城里长时间呆下去。”他们会积极利用各种社会支持系统、个人支持系统、业缘、地缘、亲缘关系。建筑业农民工认识到自身和城里人相比的弱势所在,但他们已经不再一味地感到自卑,而是以积极的心态正视这种差距,换句话说,通过确认自身在城市打工的合法性,建筑民工开始积极、主动、独立地选择适当的途径,规划自己将来的发展。

## 2.2 收入分配方面的行动

访谈结果显示:建筑民工个人在城里的花销每月大约600元,其余大部分收入都用于家庭的各项支出。其中个人在城里的生活等费用大部分用于伙食,恩格尔系数比较高,而用于家庭的开支中,子女的教育费用所占比例比较高。王某“去年我儿子考上了河北大学,全家人都很高兴,可是学费要6000多元,我们家以前攒了点钱,可一下要拿出这么多钱还真不容易,所以我就来北京做建筑工了。”另外就是为将来的发展打基础,吴某“我想先赚几个钱,再借点,办个养鸡场。”未婚者倾向用于将来成家,马某“我每月能剩下千把块。这个活太累,不过还是能挣到钱,剩下的钱带回家攒起来将来成家用呗。”最后,没有明确计划的,如刘某“我每月工钱一千多,我会寄一部分钱给家,其余的自己攒起来。大部分时候还是攒不下什么钱,一年到头剩下两三千块钱就不错了。像我这样还没成家的,一人吃饱,全家不饿,所以花钱也就比有家室的人浪费。”

可见,建筑业农民工在通过收入的合理分配增强自己的保障能力,被访谈的个案中大部分人在城里的日子都很简朴,为了实现进城打工的目的,为了回乡不至于两手空空;有的人为了将来的发展打基础,甘愿目前多吃点苦,这种对收入的分配行为体现了一种对困境的把握能力。

## 2.3 亲友关系的建构行动

关系资源是一种重要的社会资源,建筑农民工的交往圈主要以地缘、业缘关系为主。崔某“老乡比较多,在北京没什么亲戚,即便有也不熟。”大部分不会主动和本地人交往,但是如果本地人对他们表示友好,他们一般很乐意和本地人成为朋友,心里其实也很渴望和本地人打成一片。由于浓重的地缘和业缘关系资源,使得建筑民工在需要帮助时,首先要选择老乡和工友的支援;同时,建筑民工的亲友关系和与城里人的隔阂,揭示了隐含在这种关系表面下

的结构性问题。

### 3 行动对二元结构的影响:农民工社会保障制度的变化

结构化理论认为,结构具有使动性,基于实践基础上的使动性和制约性便成为理解结构二重性学说的关键<sup>[6]</sup>。建设统筹城乡一体化的社会保障是我国未来发展的既定目标,其实质内涵就是要把农村和城市社会保障作为一个有机统一的整体加以规划,逐步建立覆盖全民的社会保障制度,使得城市和农村居民能够享有平等的社会保障<sup>[7]</sup>。当前我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期<sup>[8]</sup>。这说明社会保障制度保持某种固化性的同时,由于农民工行动者自身状况的变化,或者农民工行动者自身的积极争取,这种固化的二元社会保障制度正在变迁;尽管其速度很慢,在实践中的有效性也不是很理想,但毫无疑问的是,这种二元结构的变迁正在逐步消除进城务工人员的种种障碍。如2006年国务院出台了《关于解决农民工问题的若干意见》,内容包括“解决农民工工资偏低和拖欠问题、依法规范农民工劳动管理、解决农民工社会保障问题”等方面。农民工社会保障制度的变化主要表现在以下五个方面。

#### (1) 户籍制度改革

农民工是传统户籍制下的一种身份标示,是工业化进程和传统户籍制度严重冲突所产生的客观结果<sup>[4]</sup>。《北京市外地来京人员户籍管理规定》已经废止,北京市“十二五”城乡经济社会一体化发展规划提出启动户籍改革试点,实现二元户籍管理制度向居民统一户籍登记管理制度过渡。

#### (2) 反欠薪举措

北京市“在京民工领月薪”的新举措,针对的是拖欠民工工资的问题,此举措冲击了建筑施工企业传统的工资支付观念,规范建筑施工企业的用工行为。另外,北京在建筑施工企业全面推行《北京市工资支付规定》和《最低工资规定》,加大对用人单位拖欠工资违法行为的查处力度,建立长效机制。

#### (3) 医疗、工伤和养老保险

2007年,国务院提出:大力推进进城务工的农民工参加城镇职工基本医疗保险;2009年,国务院又提出:参加城镇职工医保有困难的农民工,可自愿

选择参加城镇居民医保或户籍所在地的新农合<sup>[9]</sup>。2010年,国务院对《工伤保险条例》内容进行了修改完善,《北京市外地农民工工伤保险暂行办法》和《外地农民工参加基本医疗保险暂行办法》是国内目前首次完善的专门针对外地农民工的工伤和医保政策。北京市“十二五”城乡经济社会一体化发展规划指出:城乡居民福利养老至2015年预计将提高到300元。

#### (4) 就业及职业培训

北京市规定凡用人单位招聘农民工并签订一年以上劳动合同,给予用人单位与城镇就业困难人员同等数额岗位补贴和社会保险补贴;按60%的就业率测算,2009年,北京市农民工与城镇就业困难人员一样,从失业保险基金中支出4.5亿元。

#### (5) 住房及生活

继讨薪、工伤、医疗、养老保险、子女上学难等问题后,农民工面临的住房难问题已成为当前全社会关注的焦点和热点。2002年,北京市开始实施的《北京市建设工程施工现场生活区设置和管理标准》对民工宿舍作了具体要求;劳动和社会保障部法制司编写的《农民工维权手册》明确提出:农民工依法享有法定节假日等休假权利;自2007年以来,北京市政府对外来务工人群和农民工的居住问题,明确纳入了住房保障规划之中,正逐步予以解决。

## 4 结 语

农民工作为具有能动作用的行动者,在二元社会保障制下,对自身的无保障状态并非是无能为力,在受制约的同时,农民工行动者在社会救济、社会保险、社会福利方面,都有自身的一套行动模式,来应对我国相对固化的二元社会保障制度并对其变迁有促进性影响,所以二者是互动的关系。对二者相互关系的分析,也可视为对城乡二元体制变化发展动态和趋向的一种微观解析。

## 参考文献:

- [1] 朱力. 准市民的身份定位[J]. 南京大学学报, 2000(6): 113-122.
- [2] 刘江涛, 田佑中. 从二元性到二重性: 吉登斯对社会学方法规则的超越[J]. 河北学刊, 2003(3): 23-27.
- [3] 付华英. 农民工现象的制度分析[J]. 唯实, 2003(12): 77-78.

- [4] 翁理忠. 不该被遗忘的群体: 农民工[J]. 山东省工会管理干部学院学报, 2003(6): 14-15.
- [5] 杨善华. 当代西方社会学理论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [6] 周志山, 许大平. 基于实践活动的使动性和制约性——吉登斯结构二重性学说述议[J]. 浙江师范大学学报: 社会科学版, 2002(5): 65-69.
- [7] 陈雷, 江海霞, 张秀贤. 城乡统筹下新农保与相关养老保障制度整合衔接战略研究[J]. 管理现代化, 2011(6): 3-5.
- [8] 孟宪生, 关凤利. 市民化视角下统筹推进新生代农民工就业转型研究[J]. 管理现代化, 2011(6): 44-46.
- [9] 米晓娟. “以人为本”视野下政府对农民工社会保障的探索[J]. 改革与开放, 2011(22): 159-160.

## Social-Security Action of Migrant Workers in Cities under Dual Social Structure —A Case Study of Migrant Workers in Construction Industry in Haidian District

XIA Yan-fang<sup>1</sup> ZHAO Meng-ying<sup>2</sup>

1. Liberal Arts and Law School, Southwest Petroleum University, Chengdu, Sichuan 610500, China

2. College of Philosophy and Sociology, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** Based on open style interview with individual subjects and Giddens' theory of structuration and from the perspective of self-initiative of migrant workers, this paper analyzes the relationship between the social security system under dual social structure and the protection action of migrant workers, with special focus on migrant workers' response to the solidified social structure. Through analyzing the interview materials of individual subject, the authors find that dual social structure imposes restrictions on the action of migrant construction workers, by way of prohibiting and forcing their actions. On the other hand, migrant workers in cities display individual initiative in obtaining using and recreating resources, opportunities and rules. In this way, the protection action of migrant workers has a great influence on both themselves and the systems, which to a certain extent brings changes to the structure.

**Key words:** dualistic society; social security; migrant workers of construction; migrant workers in cities

(编辑: 陈海燕, 助理编辑: 杨春风)