

珠三角外来工的社会保险： 非正规就业的视角^{*}

张国英 吴少龙

【摘要】文章从非正规就业的角度出发,从政府、企业、个体3个层面分析了珠三角外来工参加社会保险的影响因素。研究发现,劳动合同法对促进外来工参保具有积极作用,招商引资对外来工参保有消极作用;个体层面的变量对于保护型险种(养老保险和失业保险)的影响比较大,对于生产型险种(医疗保险、工伤保险和生育保险)的影响较小;企业层面的变量对外来工参保影响最大,签订劳动合同是农民工参保重要的影响因素。对外来工进行政策干预的重点在于签订合同、政策向劳方倾斜和进行技能培训。

【关键词】非正规就业 社会保险 外来工 珠江三角洲

【作者】张国英 华南师范大学公共管理学院,讲师;吴少龙 中山大学公共卫生学院,讲师。

2010年1.53亿外出农民工中,雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例仅为9.5%、24.1%、14.3%、4.9%和2.9%(国家统计局,2011)。农民工的社会保险覆盖率一直比较低,近年来虽然有所改善,但与城镇职工相比仍然有很大差距。随着户籍制度和社会保险体制的改革,不少城市允许外来工(主要是农民工,也包括外来城镇户籍人口)参加当地社会保险,户籍制度对外来工参保的限制越来越小。但是,各地仍然要求外来工要与用人单位建立“劳动关系”。《中华人民共和国劳动合同法》(以下简称劳动合同法)第十条规定,建立劳动关系,应签订书面劳动合同。未签订合同,外来工就处于非正规就业状态。非正规就业指有别于现代工商企业的就业形式,分为非正规自雇和非正规受雇。非正规自雇包括雇主、自营劳动者、未付酬的家庭帮工和非正规生产者的合伙人;非正规受雇包括非正规雇员、临时工、日工、产业外包工(Chen, 2008)。改革开放以来,中国非正规就业大规模增加,从1978年的15万人增长到2009年的1.9亿人,主体是进城农民工。

社会保险体制以就业和收入为基础,要求政府具备甄别和计算个人应缴费用的能力,能够监控劳动收入并且扣减保费。但是,发展中国家往往存在庞大的非正规就业,大量从业人员在工商税务部门没有登记,甚至在企业也没有注册,没有通过银行系统支付工资,政府

^{*} 本研究系国家自然科学基金青年项目“流动人口与基本医疗保障关系转移持续研究”(71003109)阶段性成果。

难以强制征费。此外,非正规就业者收入低、不稳定,没有能力或不愿意参加社会保险(Midgley 等,1996;Van Ginneken,1999)。

目前关于中国城镇非正规就业变化对社会保险产生影响的研究较少。何平、华迎放(2005)从公共政策角度探讨了政策变化如何促进非正规就业者参加社会保险,但这些研究只是描述性的,没有说明公共政策干预对非正规就业者参加社会保险到底有多大影响。一些研究讨论了非正规就业者的人口学特征、户口、健康状况、家庭、认知和参保意愿、就业、工作环境、企业特征、地区特征对社会保险覆盖的影响(郭瑜,2011;王震,2007),但没有考虑政策变量的作用,也没有在理论上说明各因素发生作用的逻辑和机制。本文从非正规就业与社会保险的理论关系出发,从政府、企业、个体3个层次讨论非正规就业方面的变化对社会保险5个险种参保可能性的影响。

一、非正规就业与社会保险:理论与变量

在综合主流的二元主义、结构主义、合法主义、自愿主义理论的基础上,Chen(2008)指出非正规就业受企业和个人进入、退出正规部门、政府排斥和企业剥削4个机制的影响。(1)政府。政府能够决定哪些群体有资格享有什么样的社会保险,许多政府的社会保险体系没有扩展到非正规就业的工薪劳动者和自雇劳动者,当政府将其纳入社会保险体系,这些非正规就业者就有资格享有与正规就业者同样的社会保险。(2)企业。企业负担了大部分社保费,成本增加、利润减少会使企业有动机逃避缴费。企业要么将业务分包出去以减少正式用工,要么雇佣大量非正规就业的工人。发生经济危机时,很多企业选择非正规地运作。(3)个体。一些非正规的受雇者通常被排斥在社会保险体系之外,即使将其纳入,他们也未必有意愿和能力参加社会保险。如散工、临时工、钟点工和产业外包工,他们通常被排除在社会保险体制之外,即使有资格参加社会保险,也不一定有足够的支付能力缴纳保险费。Chen的理论中的3个主体在中国是一种层次关系,即强国家、强企业、弱劳工,它们分别对非正规就业与社会保险的关系产生不同的影响。

(一) 地方政府:从排斥外来工参保变为吸纳其参保

自20世纪90年代以来,面对农村剩余劳动力转移和国有企业职工大规模下岗带来的巨大城镇就业压力,政府对于非正规就业是鼓励的,非正规就业者被排斥在社会保障体系之外并未受到足够的重视。非正规就业造成工资拖欠、工伤、职业病等严重问题,这迫使中央政府开始改变政策,将劳动就业正规化。2008年实施的劳动合同法旨在把正规部门的非正规就业者纳入到劳动法律保护范围之内,使之有资格参加针对正规就业者的社会保障。我们预期法律实施进程的时间越长,就业者参保的可能性会显著提高。本文设立年份变量来反映这种变化。中央的政策需要地方来落实,由于经济发展水平、外来工占比等方面的不同,各地区对待外来工的社保政策也存在差异,本文将地方政府对外来工开放社会保险的程度作为一个政策变量进行分析。政策的实施在各行业也会产生差异。现行体制以经济建设为中心,为了招商引资、发展地方经济,地方政府不但给予投资者以土地、原材料、基础设

施、财税方面的优惠,而且倾向于支持或默许企业采用非正规就业的方式使用廉价劳动力(黄宗智,2009a,2009b;黄宗智等,2011)。非正规就业损害了劳动者的权益,必然会引发他们的抗议。本文将行业、投诉、外商直接投资、GDP作为政府层面的控制变量。

(二) 企业:进入、退出正规部门和逃避义务

企业进入、退出正规部门,以及企业是否逃避义务,对于外来工参加社保有重大影响。国际劳工组织界定非正规部门的操作化定义为:(1)未登记注册的企业单位;(2)小规模企业,如小于10人;(3)企业未登记注册的员工(Husmanns等,1999)。企业进入、退出正规部门指企业是否登记注册及其规模的变化,逃避义务指企业不与员工签订合同。随着中国经济的快速发展,非正规企业在发展的过程中需要扩大用工,在人力资源转向稀缺的情况下,购买社会保险是常见的吸引手段。本文将企业是否缺工作作为控制变量。在成本收益的驱使下,尤其是在金融危机的影响下,规模较小的企业或正规就业者会退出正规部门,大中型企业有可能不与一般员工签订劳动合同,或者大量使用劳务派遣人员。因此,是否签订合同是测量正规部门非正规就业变化的关键变量。另一个测量非正规就业的变量是非正规部门,即企业的规模。由于对非正规部门的规模存在争议,本文直接用企业规模的定序变量进行分析。中国的个体经济和私有企业多属非正规部门(胡鞍钢、赵黎,2006;黄宗智,2009a),本文将其作为测量非正规部门的另一变量。

(三) 个体:能力和意愿

1. 能力。个体支付社会保险费用的能力是外来工获取社会保障的关键,通常正规就业的收入要高于非正规就业,这吸引着外来工进入正规部门。在城市正规部门吸纳能力有限的情况下,多数外来工会被正规部门拒绝,转而进入非正规部门。收入与年龄、性别、受教育程度、技能水平有关,本文将这些变量作为控制变量。

2. 意愿。不少非正规就业者的特征是“半工半耕”,单纯务农收入或打工收入都不能维系生存或过上好的生活,只好在农村和城市之间流动。即使没有户籍障碍,外来工迁移进城的意愿也并不高,很大一部分外来工会选择返乡。此外,外来工无论是在正规部门还是在非正规部门,工作都不稳定,换工的频率很高。迁移和换工都会影响外来工参保的意愿,本文将其作为个人层面的控制变量。

二、数据描述和变量界定

本文数据主要源于中山大学社会科学调查中心的珠三角九城市农民工调查数据。考察社会保险覆盖率的动态变化,我们将2006、2008和2009年数据中相同的变量合并,形成一个包含年份虚拟变量的数据。2006年调查采用按比例抽样的方法,根据人口普查流动人口的比例分配各地级市的样本数,再按照《广东统计年鉴》的产业就业人口比例控制受访者的行业分布,调查跨县(区)流动到珠三角城市的大专及以下学历的农村户口打工者。在实施过程中,采用“拦截”和“滚雪球”的方法访问研究对象,获得在企业打工的样本3086份。2008年调查采用了同样的抽样和调查方法,研究对象扩大到了外来的本科学历和非农户口

打工者,回收有效问卷 2 510 份。为了提高样本的代表性,限制了在单个企业的样本数量不能超过 3 个。2009 年调查在 2008 年基础上增加了金融危机对外来工及其所在企业影响的调查,采用前述抽样和调查方法,回收有效问卷 1 766 份。新数据库包含 7 362 个样本,回归分析时因为缺失值,每个模型里的可用样本量不同。

政府公共政策对外来工参保可能性的影响,主要是劳动合同法的实施,本文按年份赋值来测量政策实施在时间维度上对农民工参保可能性的影响。地方政府社保政策向农民工开放的程度,我们根据定性研究结果将深圳、东莞赋值为“1”,其余地区赋值为“0”。外商直接投资额数据来源于相关年份的《长江和珠江三角洲及港澳台统计年鉴》。投诉行为的测量来自问卷。人均 GDP 数据源于《广东统计年鉴》。行业的测量只区分建筑业和非建筑业,因为非正规化程度很高的建筑行业仍然存在工资拖欠等严重问题。

企业层面的变量包括企业是否存在用工短缺、是否与农民工签订合同、是否受到金融危机的影响、企业规模,其测量来自于问卷。有关企业性质的测量,本文将个体户和私营企业赋值为“1”,其他类型的企业和用人单位赋值为“0”。个人层面的变量包括平均月收入、性别、年龄、教育水平、资格证书、户口、换工次数等,变量的测量来自于问卷,由于参保意愿在调查中没有涉及,所以用迁移意愿进行替代。

(一) 因变量描述

中国的社会保险包括医疗保险、养老保险、工伤保险、失业保险和生育保险 5 个险种。在这 5 个险种中覆盖率最高的是工伤保险,最低的是生育保险。2006~2009 年 5 个险种的参保率都有不同程度地上升(见表 1)。但总体看,企业为外来工提供的社会保障水平偏低。

表 1 因变量的描述性统计

险种	2006 年			2008 年			2009 年		
	是	否	参保比例(%)	是	否	参保比例(%)	是	否	参保比例(%)
医疗保险	933	1896	32.98	1106	1221	47.53	857	790	52.03
养老保险	607	2226	21.43	802	1469	35.31	608	996	37.91
工伤保险	1186	1607	42.46	1272	996	56.08	912	694	56.79
失业保险	229	2548	8.25	299	1841	13.97	313	1217	20.46
生育保险	137	2439	5.32	245	1710	12.53	244	1177	17.17

(二) 自变量描述

本研究的自变量分为二分变量和非二分变量两种,样本统计性描述如表 2、表 3 所示。

三、研究结果

本文将是否参加医疗、养老、工伤、失业和生育这 5 个险种作为因变量,政府 x_1 、企业 x_2 和个人 x_3 3 组因素作为自变量: $\text{Prob}(y=1 | x_1, x_2, x_3) = F(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3)$ 。其中, $y=1$ 表示外来工被社会保险覆盖。本文使用 Logistic 模型来估计各种因素对外来工参保的影响。从表 4 的回归分析结果可以看出以下一些因素对外来工参保具有影响作用。

表 2 非二分变量的描述性统计

变 量	均值	标准差
外商直接投资额(亿美元)	23.424	11.878
人均 GDP 的对数	10.886	0.499
企业规模(7 级)	4.137	1.763
年龄	27.839	8.802
受教育程度(5 级)	2.472	1.094
平均月收入的对数	7.090	0.496
换工次数(次)	2.320	3.058

表 3 二分变量描述性统计

变 量	频数	百分比
投诉	1021	13.95
建筑行业	368	5.03
城市户口	765	10.46
社保程度高的城市	3450	46.86
个体和私营企业	4388	61.28
企业缺少工人	4059	62.82
签订合同	3879	53.36
男性	4022	54.63
有证书	1893	25.79
有留城意愿	3130	42.61

（一）政策促进了外来工参保，招商引资对外来工参保有消极作用

年份虚拟变量在 5 个保险模型中具有非常不同的作用,它对外来工参加失业保险、生育保险的影响是显著的,但对其他 3 个险种的影响不显著,对养老保险的影响为负。本文对此的解释是金融危机使农民工参加养老保险的可能性出现了倒退,失业和生育保险受劳动合同法等政策的影响其参保可能性上升,医疗保险和工伤保险受政策和金融危机的影响刚好介于两组险种之间。地方政府开放社保的程度对于外来工参加医疗、工伤、生育保险的影响是显著的,医疗、工伤、生育保险都与健康有关,这说明地方政府对于农民工开放社保着重于生产型而非保护型福利。外商直接投资额对于外来工参加所有险种的影响都是负的,其中工伤、失业和养老保险在统计上是显著的,这说明地方政府为了招商引资、发展经济,确实纵容企业采用非正规就业的方式使用廉价劳动力。投诉变量的统计分析

结果也再次支持了这一观点,投诉对于外来工参加所有险种的影响显著为负。建筑行业对于外来工参保的影响是负面的,除养老保险外,其余险种都不显著。人均 GDP 的对数对生育保险参保可能性的影响为负,其余 4 个险种为正。这可能是经济发展水平越高的地区,企业竞争越激烈,越不鼓励外来工在职生育,也就不为外来工购买生育保险。

（二）企业与外来工签订合同对参保可能性的影响最大

相对于没有签订合同的农民工,签订合同的农民工参加保险的可能性是不参加保险的 4.260 倍(医疗保险)、5.128 倍(养老保险)、3.265 倍(工伤保险)、4.251 倍(失业保险)、4.176 倍(生育保险),远超过其他因素对农民工参保可能性的影响。企业规模对于农民工参加 5 个险种的影响都显著为正。在个体和私营企业工作对于外来工参加社会保险的影响显著为负。企业缺少工人对农民工参加社保的影响为负,这并不表明企业缺工反而导致农民工参加社保的可能性降低。事实上正是那些缺乏社保的企业才出现了比较严重的缺工,农民工不愿意进入这样的企业。

（三）收入对参保具有重要影响,迁移意愿对于参保具有显著影响

平均月收入的对数每增加 1 个单位,农民工参加保险的可能性是不参加保险的 1.955 倍(医疗保险)、2.182 倍(养老保险)、1.998 倍(工伤保险)、1.832 倍(失业保险)、1.766 倍(生育保险),其对外来工参保可能性的影响仅次于签订合同变量。相对于女性,男性对于农民工

参加医疗保险和工伤保险的影响是正向的，对于外来工参加养老保险、失业保险和生育保险的影响显著为负，这说明男女对险种具有不同的偏好。年龄对于外来工参加保护型险种（养老保险、失业保险）的影响显著为正，参加生产型险种（医疗保险、工伤保险、生育保险）的影响为负，但统计上不显著。除工伤保险外，教育程度对于外来工参加 5 个险种的影响均显著为正。有国家承认的资格证书对于外来工参加 5 个险种的影响也是正向的，但只有养老保险和失业保险在统计上显著，这可能是企业吸引有技能人才的结果。户

口变量只对外来工参加养老保险有显著影响，这说明外来农村人口和城镇人口在参保方面同样受到本地的排斥。留城意愿对农民参加 5 项保险的影响全部为正，对医疗保险、失业保险和生育保险的影响在统计上显著。换工次数对农民工参加医疗保险、养老保险、工伤保险、失业保险的影响都显著为负，对农民工参加生育保险的方向为正，但不显著。

（四）企业层面的变量对外来工参保影响最大

政府层面的变量中，保护外来工的政策相对于地方政府招商引资的政策对于外来工参保的影响较小，这与目前政策格局相吻合：尽管强调和谐社会建设，经济建设仍然是地方政府的首要任务。个体层面的变量对于保护型险种（养老保险和失业保险）的影响比较大，对于生产型险种（医疗保险、工伤保险和生育保险）的影响较小。从整体看，相对于政府和个体层面，企业层面的变量对于外来工参保的影响最大。

表 4 Logistic 模型回归分析结果

	医疗保险	养老保险	工伤保险	失业保险	生育保险
政府层面					
年份	0.001	-0.051	0.015	0.126**	0.263***
开放社保程度	0.211**	0.082	0.239**	0.042	-0.622***
外商直接投资额	-0.006	-0.017**	-0.014**	-0.046***	-0.011
投诉	-0.400***	-0.317**	-0.373***	-0.332*	-0.504***
是否建筑行业	-0.260	-0.750***	0.144	-0.371	0.078
人均 GDP 的对数	0.349**	0.403**	0.051	0.439**	-0.017
企业层面					
签订合同	1.449***	1.635***	1.183**	1.447***	1.429***
企业规模	0.190***	0.199***	0.187***	0.071**	0.096***
个体和私营企业	-0.650***	-0.948***	-0.433***	-0.824**	-0.886***
企业缺少工人	-0.224**	-0.165*	-0.117	-0.022	-0.140
个体层面					
平均月收入的对数	0.670***	0.780***	0.692***	0.606***	0.569***
男性	0.095	-0.324***	0.457**	-0.265**	-0.528***
年龄	-0.005	0.020***	-0.006	0.021**	-0.005
教育	0.206***	0.312***	0.058	0.429**	0.300***
资格证书	0.136	0.452***	0.065	0.281**	0.215
是否城市户口	0.151	0.286*	0.132	0.095	0.131
是否有留城意愿	0.137*	0.118	0.055	0.278***	0.188*
换工次数	-0.030**	-0.040**	-0.032**	-0.053**	0.007
常数	-12.61	88.41	-36.23	-265.3**	-534.6***
N	5586	5528	5495	5329	4945
Prob>chi2	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
Pseudo R ²	0.238	0.290	0.172	0.224	0.213

注：*、** 和 *** 分别表示在 0.05、0.01 和 0.001 水平上显著。

四、结 语

从非正规就业的角度看,珠三角外来工参加社会保险的可能性受政府公共政策、企业特征和个人特征的影响,企业特征对外来工参保的影响最大,企业和外来工签订合同是影响外来工参保可能性作用最大的变量。研究表明,政府要对非正规就业的外来工进行政策干预,改善外来工的社会保险覆盖情况,需要从以下几方面着手。

第一,要加强劳动监察,要求企业必须与外来工签订劳动合同。合同不仅表明外来工和企业形成了正式的劳动关系,也是外来工获取各项社会保险的基础。合同是企业的承诺,也是政府保护外来工和外来工自我保护的法律屏障。小企业、个体和私营企业、缺工的企业恰好也是不与外来工签订合同的企业,政府劳动监察工作的重点应放在这些企业上。

第二,要实现政策平衡,在招商引资和社会保险方面向劳方倾斜。地方政府一方面要发展经济,给予资方优惠条件以吸引投资。另一方面要保护外来工,保持社会的稳定和经济可持续发展。尤其在人力资源越来越稀缺(如民工荒)的情况下,为外来工购买社会保险已经成为必然趋势,否则将面临进一步的民工荒,难以保持地方经济的可持续增长。

第三,要加强劳动力培训,提高外来工的劳动技能。收入和教育对农民工参保的作用仅次于签订合同,增加收入和提高教育水平能够提高外来工参保的可能性。但是,很难在短期内对收入和教育进行政策干预并取得明显效果。技能对于个人参保具有显著影响,可能是提高农民工社保水平、福利待遇和社会地位的一个重要通道。加强劳动力的技能培训,无论对国家、企业和个人来讲,长短期都是非常有力的政策干预措施。

参考文献:

1. 郭瑜(2011):《影响农民工参与城镇社会保障体系的因素》,《调研世界》,第1期。
2. 国家统计局(2011):《2011中国发展报告》,中国统计出版社。
3. 何平、华迎放(2005):《灵活就业群体的社会保险》,《中国劳动》,第11期。
4. 胡鞍钢、赵黎(2006):《我国转型期城镇非正规就业与非正规经济(1990~2004)》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》,第3期。
5. 黄宗智等(2011):《中国非正规经济(上)》,《开放时代》,第1期。
6. 黄宗智(2009a):《中国被忽视的非正规经济:现实与理论》,《开放时代》,第2期。
7. 黄宗智(2009b):《改革中的国家体制:经济奇迹和社会危机的同一根源》,《开放时代》,第4期。
8. 王震(2007):《乡城流动工人医疗保险覆盖率及其影响因素的经验分析》,《中国人口科学》,第5期。
9. Chen, M. (2008), Informality and Social Protection: Theories and Realities. *IDS Bulletin*. 39(2): 18-27.
10. Hussmanns, R., & Mehran, F. (1999), Statistical Definition of the Informal Sector: International Standards and National Practices. *52nd Session of the International Statistical Institute, Helsinki*.
11. Midgley, J., & Tracy, M. (1996), *Challenges to Social Security: An International Exploration*. Praeger Publishers.
12. Van Ginneken, W. (1999), Social Security for the Informal Sector: A New Challenge for the Developing Countries. *International Social Security Review*. 52(1): 49-69.

(责任编辑:朱 萍)