

# 进城务工人员的社会保障问题

刘翠霄\*

---

---

**内容提要:**随着农村经济体制改革的深入和我国现代化的推进,以往被禁锢在土地上的农民大量涌入城市,寻找工作和生活的机会,形成了所谓的“民工潮”。由于二元户籍制度和社会保障的缺失,使进城务工人员沦为城市中比下岗职工境遇还要差的弱势群体,并由此产生一系列不利社会后果。为了推进我国城市化和现代化进程,应逐步将城镇职工的社会保障制度惠及进城务工人员。

**关键词:**进城务工人员 社会保障制度

---

---

## 一、进城务工人员现象的产生及其生存现状

### (一)进城务工人员现象的产生

1979年以前的30年,中国的城市和农村是基本隔绝的两个领域。由于计划经济体制的影响和机会资源的稀缺,更由于以牺牲农民的部分利益来确保工业化在中国的尽快实现,政府通过严格的户籍制度,将农村和城市隔离开来。农村居民进入城市的机会只有两条,即参军转干和考上大学,才能摆脱农民身份成为城市居民。这种严格的户籍制度,限制了社会的合理流动,抑制了社会成员自身潜力的开发,也阻碍了中国城市化的进程。随着农村经济体制改革的深入和我国现代化的推进,以往被禁锢在土地上的农民有一部分作为富裕劳动力被释放了出来,他们大量涌入城市,寻找工作和生活的机会,形成了所谓的“民工潮”。国家统计局的统计资料显示,1978年至2000年期间,中国农村累计向非农产业转移农业劳动力1.3亿人,平均每年转移591万人;<sup>[1]</sup>“农村劳动力流动课题组”研究结果表明,今后几年,每年新增外出打工农民将不少于800万人,即使考虑到回流因素,新增外出打工农民的数量也不会少于600万人。<sup>[2]</sup>这些进城的农村劳动力工作在城市的建筑业、餐饮业、环卫等行业。在一些大城市,例如北京、上海、深圳、海口等,楼宇、道路等基础设施的80-90%都是进城务工人员建造的,<sup>[3]</sup>他们为城市的繁荣和发达作出了巨大的贡献。

农民外出务工经商加快了城市化的速度,我国城市化的水平,由1978年的17.92%上升到2000年的36.22%。农民进城打工,不仅增加了他们的收入,开阔了他们的眼界,提高了他们的素质,更为

---

\* 中国社会科学院法学研究所研究员。

[1] 中新社2001年7月3日消息。

[2] 孙立平:《关注我国的弱势群体》,《读者》2002年第18期。

[3] 陈庆立:《农民与小康》,华夏出版社2004年版,第235页。

重要的是,他们所带来的深远的社会影响甚至连他们自己都没有觉察到,这就是:他们的行动对城乡两大身份板块产生的巨大冲击力,迫使人们思考例如社会公平、公民权利、户籍改革、进城务工人员以及农民的社会保障等一系列与建立成熟的市场经济有关的问题,这就将我国现代化和市场经济向前推进了一大步。

农民外出务工经商对于国家经济发展的贡献是应当肯定的。首先,农村劳动力的流动促进了国民经济的增长。据世界银行估计,在1978-1995年中国国内生产总值平均年增长的9.4个百分点中,农村劳动力的转移贡献了1.5个百分点。中国社会科学院人口研究所的一项研究结果表明,劳动力转移对1982-1997年中国经济增长的贡献为20.23%;〔4〕其次,低廉的农村劳动力为国民经济提供了大量积累。在二元化劳动力市场上,进城务工人员与国有企业职工的工资有着明显的差别。仅按工资计算,1998年,国有企业职工的工资比进城务工人员高32%,如果加上进城务工人员享受不到的社会保障待遇,国有企业职工的工资比进城务工人员高127%,计7381元,这就意味着,每雇佣一名进城务工人员,就可以节省7381元工资支出,或者说,每一个进城务工人员为雇主的利润或通过产品价格的下降为消费者福利或整个国民经济的剩余积累贡献了7381元。1999年,进城务工人员总数是9546万,他们的剩余积累总计为7046亿元,相当于当年国内生产总值的9%;再次,促进了劳动密集型加工业的发展。从20世纪80年代后期起,港台资本纷纷将其劳动密集的加工业转移到广东、福建等沿海地区,这种转移是港台资本与沿海地区的土地和农民的结合,并由此创造出极大的生产力,产品出口大幅度增长;第四,促进了劳动力输出地农村经济和社会发展。农村劳动力外出就业,开辟了输出地农民增加收入的渠道,提高了农民家庭的生活水平(尤其是自1997年以后,连续四年农民收入增长减缓的情况下),增强了农民家庭兼业化趋向,使贫困地区和劳动力过剩地区的农业收入上升,使地区间和城乡间收入差距缩小,促进了社会公平和经济效益,改变了外出打工者的观念和行为习惯,他们更加注重子女的教育和少生优育;第五,促进了劳动力市场的发育。农民进城打工,降低了城市劳动力成本,增加了城市职工的流动性,对城市企业原有的用工制度带来冲击,从而有利于劳动力资源的合理配置和有效利用,进而促进劳动力市场的发育。〔5〕

## (二) 进城务工人员的生存现状

对于大多数背井离乡的农民来说,外出打工的直接原因是税费负担过重和农业收入过低,他们希望到城市通过打工赚钱,来改善家庭的经济状况。当他们进入城市以后,城市的繁华景象和城市人舒适的生活感染了他们,他们中的相当一部分人拼命工作,以寻求留在城市生活的机会。然而,他们中的绝大多数人即使在城市工作一二十年,不仅不能成为城市居民,享受各种社会保障待遇,而且不能及时领到工资,吃穿住都是以能够保障最基本的生存为原则,成为城市中比下岗职工生存状态还要差的一个社会阶层。他们正当合理的要求在我国的现实生活中成了一种奢望,大中城市无时不在“边缘化”那些进入城市的农民们,使他们成为城市里的“二等公民”。

首先,他们不能成为国有企事业单位和行政机关的正式职工。早在20世纪50年代,与城乡分隔的户籍制度相配套的让市民独占城市就业岗位的制度就确立了起来。1955年4月12日,中共中央在《关于第二次全国省、市计划会议总结报告》中批示:“一切部门的劳动调配必须纳入计划,增加人员必须通过劳动部门统一调配,不准随便招收人员,更不准从乡村中招收人员。”1957年12月13日,国务院通过《关于各单位从农村招用临时工的暂行规定》,明确要求城市“各单位一律不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作”,“招用临时工必须尽量在当地城市中招用,不足的时候,才可以从农村中招用。”这些为市民保留就业机会、排斥农民在城市就业的规定一经确立,便没有人再去思考它的合理性

〔4〕 景天魁等:《社会公正理论与政策》,社会科学文献出版社2004年版,第124页。

〔5〕 中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编:《小康中国痛——来自底层中国的调查报告》,中国社会科学出版社2004年版,第319页以下。

甚至合法性的问题,使它能够通过无阻地实施 50 余年。由于农民无法在城镇取得正式职工的资格,因而他们虽然干着非农的工作,但仍然是农民的身份。正如罗尔斯在论证到“机会的公平平等”原则时指出的:“地位开放的原则是不允许有任何限制的。它表达了这样的信念:如果某些地位不按照一种对所有人都公平的基础开放,那些被排除在外的人们觉得自己受到了不公正待遇的感觉就是对的,即使他们从那些被允许占据这些职位的人的较大努力中获利。他们的抱怨有道理不仅是因为他们得不到职位的某些外在奖赏例如财富和特权,而且是因为他们被禁止体验因热情机敏地履行某些社会义务而产生的自我实现感。他们被剥夺了人类的一种基本善。”〔6〕

其次,他们要忍受制度造成的就业歧视,只能从事又脏又累又险的城市人不愿意干的工作。由于城市的容纳度有限,加之城市大量的下岗职工和失业者也在寻找就业机会,造成进城务工人员进城以后挤占城市居民就业机会,增加城市就业压力的结果。于是,城市政府制定一些有明显歧视进城务工人员的政策法规,对于来自城市和农村的劳动力实行不同的政策。1995年2月13日,上海市劳动局发布《上海市单位使用和聘用外地劳动力分类管理办法》,将行业工种分为三类:A类为可以使用外地劳动力的行业工种;B类为调剂使用外地劳动力的行业工种;C类为不准使用外地劳动力的行业工种。《上海市单位使用和聘用外地劳动力分类管理办法》是作为上海市政府推行再就业工程的重要举措而出现的,它实际上成为新中国第一部“职业保留法”。无独有偶,1995年北京市也颁布了《北京市外地来京人员务工管理规定》,其中第4条规定:“本市使用外地人员务工的行业、工种,由市劳动局会同有关部门根据本市劳动需求状况,以本市城乡社会劳力不能满足用工需要为原则确定,并予以公布。”1997年又进一步规定:“对未按劳动行政机关批准的工种或者按《就业证》登记的工种使用外地来京务工人员的,每使用一人处以200元以上1000元以下的罚款。”北京市不允许外地来京人员进入的工种,从最初的10多个发展到后来100多个。〔7〕我国几乎所有的大城市都有类似的规定。这些政策法规是显失公平的歧视性法规。尽管2003年国务院办公厅1号文件提出要取消对农民进城务工的就业限制和歧视,但是,由于这样的政策缺乏可操作性和制度保障,因而形同虚设,不能发挥任何作用。

第三,他们的劳动强度大、劳动时间长、工资待遇低,且不能按时领到。东南沿海地区进城务工人员的月收入十几年来一直维持在500元左右,而在比较落后的地区,比如张家口地区,进城务工人员的月收入只有150元左右。〔8〕而在此期间,城市居民的收入翻了两番。究其原因,虽然有劳动技能方面的因素,但主要是制度方面的因素。因为我国在制度上就将农村流动人口与城市居民分割成二元劳动力市场,即主流劳动力市场和边缘劳动力市场。尽管进城务工人员是在劳动力市场上找到的工作,但是,由于制度将他们置于边缘劳动力市场,所以他们不可能得到与城镇居民同等的待遇,只能从事劳动强度大、劳动时间长的工作,且工资一直没有增长。他们不仅工资低,而且不能及时领到工钱。绝大多数用工单位不是按月发给进城务工人员工资,而是一年一结,有的用工单位连一年一结也做不到,长期拖欠。有统计数字表明,2001年北京市建筑业拖欠进城务工人员工资约40亿元,而且几乎没有一个建筑工程不拖欠进城务工人员的工资。〔9〕

他们没有接受培训和学习的机会。学习一门手艺和技术是进城务工人员最想在城市获得的资源之一,但是,由于绝大多数雇主并没有给他们提供培训、学习的机会,绝大多数进城务工人员又没有接受学习和技术培训的经济条件,许多进城务工人员由于基础知识差没有能力参加培训,更由于他们每天工作时间长、没有节假日,因而没有时间学习等等,使得绝大多数进城务工人员并没有获得这样的

〔6〕 [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社2003年版,第84页以下。

〔7〕 前引〔4〕,景天魁等书,第128页。

〔8〕 吴忠民:《社会公正论》,山东人民出版社2004年版,第278页。

〔9〕 前引〔5〕,中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第329页。

机会。

第四,他们的居住环境恶劣,伙食条件差。在一些建筑工地和企业,进城务工人员居住条件非常恶劣,几十个人住一个房间,睡通铺,基本没有公共活动空间。但政府对于进城务工人员的住房没有提供任何帮助。他们干着重体力活,但生活费标准很低,只能吃素菜,不能吃到荤菜,素菜也是清汤白菜。据中央二台“第一时间”栏目2004年7月28日报道,北京市政府已经规定,雇佣进城务工人员的工地要办食堂,然而,许多工程承包者出于经济上的考虑,不办食堂,进城务工人员只能吃小贩们在尘土飞扬的马路边上做的极其简单肮脏的饭菜。这对进城务工人员来说,既是不公平的,也是不人道的。

第五,他们生病或伤残没有应有的保障。进城务工人员人在城市,身份依然是农民,而不是按他们从事的工作将他们视为工人,因而享受不到有城市居民身份的工人所能够享受到的各种福利待遇。许多中小企业的老板,为了降低劳动成本,不为在企业打工的进城务工人员办理社会保险,使得他们在生病和遭遇工伤事故时,不能得到应有的待遇。2002年,全国工矿企业共发生伤亡事故13960起。死亡14924人,<sup>[10]</sup>其中大部分是务工农民。工伤事故是对进城务工人员威胁最大的生活风险,而进城务工人员从事的又是风险最多的工作,他们一旦断指断臂、伤筋动骨、高空坠落摔伤摔死,雇主和用人单位就会把他们扫地出门,或给少量的补偿金。疾病是对进城务工人员的又一大威胁。由于进城务工人员生活环境和生活条件差,又超负荷劳动,极易生病。进城务工人员一旦染病,是花不起高昂的医疗费用的,他们或者硬挺,或者去药店买一点药医治,有些情况非常悲惨。

第六,他们没有失业保障。城镇的失业保险只适用于城镇参加了失业保险的企业职工,在民营企业工作的打工仔和打工妹、在建筑工地劳动的进城务工人员,由于企业没有为他们办理失业保险,因而享受不到失业保险的待遇。他们在被解雇或者自己辞退工作以后,还没有找到合适的工作之前,他们的生活没有任何保障,甚至没有安身之处。在这种情况下,他们或求助于老乡,或流浪街头,寻找新的工作机会。在找不到工作,又没有收入的时候,迫于生存需要,他们有可能偷窃或抢夺,给城市安全造成破坏,也招致城市人的愤恨。一位学者的调查表明,33.5%的进城务工人员有过失去工作的遭遇,其中47%的人是1-2个月的短期失业,9.8%的人在失去工作以后一年都找不到活干。他们在失业以后往往面临着走投无路的绝境。约1/3的进城务工人员遇到过身上一点钱也没有的时候。在这样的情况下,他们得不到任何一个劳动单位或地方组织的帮助,而这时,他们在农村的土地是无法保障他们在城市的生活的。调查还表明,进城务工人员主要是由年轻人组成的群体,其中30岁以下的占64%,这些高活力群体一旦失去经济来源,尤其是身上一文不名,又不从属于任何组织系统,将会对社会稳定构成一定的威胁。进城务工人员无保障,是引发犯罪的主要原因之一。<sup>[11]</sup>

第七,他们的子女上学有困难。近几年,农村流动人口的一个明显变化是在城市滞留的时间越来越长,举家流动的越来越多。北京市第五次人口普查结果表明,与1997年相比,停留半年以上的增加了110.5万余人,而停留半年以下的减少了32万人,举家流动的高达45%。这表明有越来越多的子女随家长流入城市,也表明城市需要为他们提供接受义务教育的机会和条件。据有关部门统计,进城的农村学龄儿童占农村流动人口的3%,按9400万流动人口计算,进城的学龄儿童有280万,仅北京就有10万进城学龄儿童。<sup>[12]</sup>他们或者高价进入私立学校,这只有少数民营企业老板的子女才有能力进入;或者有限地进入公办学校,高额的入学赞助费和各种复杂的证件,将大多数流动子女拒之门外;或进入流动子女的简易学校,这些学校虽然受进城务工人员的欢迎,但由于被当地政府认为不规范而经常受到清理和取缔。尽管2003年国务院办公厅发文要求流入地政府“采取多种形式,接受农

[10] 前引[8],吴忠民书,第279页。

[11] 前引[5],中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第322页以下。

[12] 前引[4],景天魁等书,第136页。

民工子女在当地的全日制公办中小学入学,在入学条件等方面与当地学生一视同仁,……加强对社会力量兴办的农民工子女简易学校的扶持,将其纳入当地教育发展规划和体系,统一管理。”但是,政策调整如果没有制度的改革和组织的重构,那么其效力就会受到影响,甚至难以发挥作用。2003年国务院办公厅的发文,在实施中就遇到各种各样的消极敷衍,关键在于没有建构相应的制度来贯彻这些政策,比如现在的财政体制是地方政府主要负责国民义务教育,仅仅从政策上主张给农村流动人口子女受教育机会,但是财政制度、政府官员政绩考核制度等都没有进行相应的改革。结果,政策的调整没有很好的效果,不少流入地政府依然我行我素,取缔外来打工者子弟学校,驱赶农村流动人口等,千方百计找借口来限制农村流动人口子女在城市接受教育的现象依然存在。

进城务工人员是一个典型的由经济和社会双重因素造就的底层群体,在农民进城打工、推动社会非农化的过程中,存在着大量的社会歧视和种种限制,严重地妨碍着非农化的进程。对进城务工人员的歧视是一种普遍的现象。有人这样生动地描述了对进城务工人员的歧视现象:“在一个依靠体制使一部分人在社会地位、经济收入超越另一部分人的社会,等级是何等的森严。虽然他们都是‘社会主义建设者’,没有‘高低贵贱’之分,可是实际生活中存在的社会不平等乃至歧视却没有明显减少,于是被卷入工业化进程中出身农门的人并没有顺理成章地成为学术上说的‘工人’或者‘产业工人’,……即使被动地卷入了工业化进程,从事了与农业完全没有关系的工作,成为了真正的产业工人,对不起,你的身份依然要被加一个定语‘农民工’。……打开电视,翻开报纸,登录网络,里边左一个‘民工’,右一个‘民工’。乍一看好象是饱具人文关怀,实际上我听到的弦外之音除了歧视还是歧视。……市场经济赋予了人们改变职业和选择职业的自由,一个文明的社会也不该允许社会‘集体无意识’地公然歧视它的一部分成员。一个连名义上的‘平等’都不能实现的社会是不正常的,也是耻辱和不能容忍的。”<sup>[13]</sup>这些生动的描述,再清楚不过地说明了对进城务工人员歧视的普遍和深刻。

由于以上诸方面的原因,使得我国进城务工人员成为人数众多的弱势群体。所谓“弱势”至少有三层含义:第一,他们的现实生活处在一种很不利的状况之中。从更现实的意义来说,就是其物质生活的贫困状态。“弱势群体”这个概念与“贫困人口”是高度重叠的,弱势群体中的一些人,连最基本的生存问题都没有完全解决。第二,他们在市场竞争中处于弱势地位。第三,在社会和政治层面,他们往往也处于弱势地位。这主要表现在他们表达和追求自己利益的能力上。尽管他们人数众多,但掌握的资源很少,他们的声音很难在社会中发表出来,他们自己也很难有效地表达和追求自己的利益。<sup>[14]</sup>虽然贫穷并不天然地与暴力和反抗伴随,贫穷只是直接地产生改变现实的愿望,而当努力遭遇到不公平时,首先产生的是对公平的渴望,这种愿望长期得不到满足才会产生激进、产生反抗。而消除激进与对立的前提是要追求一个公平、公正的社会环境。当资本和权利之光长期照耀不到底层的时候,当改革和发展不能被社会上的大多数人所分享,不同社会群体之间的断层线就会出现。流动农民对这种断层的体验最为深切,他们对公平公正的呼求也最为急切。

从进城务工人员身上反映出的对于他们的不公平待遇,越来越受到社会的关注。在2004年的两会上,不少人大代表和政协委员都呼吁给进城务工人员以国民待遇。推进城市化是我国全面建设小康社会和实现现代化的基本发展战略,而在推进城市化的过程中,进城务工人员能够获得与城市居民一样的国民待遇,是农村人口流入并融入城市的最基本要求。阻止流动人口融入城市,就是阻碍城市化进程,它所导致的社会后果是显而易见的。

在认识提高的同时,国家和各地政府对待农村流动人口的政策和制度也正在进行改革和调整,采取的措施主要有:(1)2001年,公安部出台了户籍制度改革政策,之后,各地依据公安部政策精神制定了当地城镇户籍改革制度,规定只要在城镇有稳定的职业、收入和居所,农村户口就可以转为城镇户

[13] 沉默:《‘民工’到底是什么‘工’》,《读者》2004年第16期。

[14] 前引[5],中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第84页。

口,改革的目标是,通过为进城务工经商的农村流动人口解决城镇户口,逐步取消农业与非农户口的界限;(2)2000年,国务院要求清理和取缔多项对外来人口的收费项目,减轻他们的经济负担和精神负担,消除农民进入城市的障碍。过去,有些城市对进城农民的高额收费,成为农民进入城市难以逾越的一道门槛,费用的降低和取消,为农民进城提供了方便;(3)2001年,国家出台有关规定,对外来打工经商的流动人口的子女就地上学进行试点,这不仅减轻了他们交纳高额借读费的经济负担,而且消除了本地学生对外来学生的歧视和外来学生的自卑心理,为他们接受义务教育提供了比较良好的外部条件;(4)从2000年底开始,国家采取有力措施,解决拖欠进城务工人员工资的问题,取得了可喜的效果。例如,至2004年7月1日,全国仅建筑行业就发放拖欠的进城务工人员工资达272.44亿元;〔15〕(5)北京等大城市为进城务工人员建立了工伤保险和疾病保险,为进城务工人员在遭遇伤残和疾病这些不测风险时提供经济上的保障,解除他们在这些方面的后顾之忧,激励了他们工作的积极性;(6)在沿海发达地区,准许进城务工人员参加当地的工会组织,为进城务工人员依靠组织维护自己的权益提供组织保障。〔16〕

以上措施和政策的实施在促进城市化进程和维护进城务工人员的合法权益方面将发挥重要的作用。但是,由于我国在解决农村人口权益保障上面临着许多刚性的社会结构问题,所以这些措施和政策还不能从根本上解决农村流动人口进入城市的权益问题;这些措施和政策仍然是在原有的城乡隔离的二元社会经济结构的框架内实施的,因而不可能是彻底的。解决农村流动人口的国民待遇问题,需要以打破二元化的社会经济结构为前提,没有这个前提,劳动力或城乡人口的自由流动是难以实现的。

## 二、造成进城务工人员恶劣生存现状的原因

人人共享、普遍受益是社会发展的基本宗旨,是“应然”范畴的问题,而人们能不能享受到社会发展与进步的成果,是“实然”范畴的问题,由于种种原因,人人共享、普遍受益的实现受到许多限制,致使社会发展程度不同地偏离社会发展的根本宗旨,并由此降低了社会发展的质量。在这众多的原因中,有些是事物本身所固有的特性,例如,个人的天赋和能力,由于人们的天赋和能力有很大的差别,使得人们在同样的背景下和在同样的工作条件下,获得的工作成就和机会是不同的,由此获得的报酬和得到晋升的机会也是不一样的。再如,在市场经济下,市场的竞争和自发调节,会使一些企业破产倒闭,工人失业。在市场经济成熟和社会保障制度健全的发达国家,国家通过税收和社会保障措施,对收入多的人和收入少的人进行调剂,对处于社会不利地位的人给予收入补偿,以使人们都能够活在尊严之中。而有些偏离社会发展宗旨的原因则是人为造成的,在人为的原因中,国家政策导致的后果既是严重的,也是个人所不得不接受的。

### (一) 二元化的社会经济结构将农民排除在社会保障的范围之外

#### 1. 城乡隔离的二元户籍制度的形成

我国1954年颁布的第一部《中华人民共和国宪法》第90条第2款规定,中国公民具有居住自由和迁徙自由。从1949年到1957年是我国公民可以自由迁徙的时期。

1956年秋季,过激的农业合作化运动与自然灾害结合在一起,使得不少省份粮食大量歉收,农民吃饭成了严重问题。于是,安徽、河南、河北、江苏等省的农民、复员军人、乡社干部纷纷外流,不少人试图进入城市寻找生存与发展的机会。在这种情况下,1956年12月30日,国务院发出了《关于防止农村人口盲目外流的指示》。除了强调对农民进行思想教育以外,指示明确规定:工厂、矿山、铁路、交

〔15〕 CCTV-2,7月23日《劳动就业》栏目播报。

〔16〕 前引〔4〕,景天魁等书,第125页以下。

通、建筑等部门不应当私自招用农村剩余劳动力。随后又两次发出类似的补充指示和通知,但是都没有能够制止不断涌入城市找饭碗的农民。

1958年1月9日,国家公布了全国人大常委会第91次会议通过的《中华人民共和国户口登记条例》,条例第一次将新中国成立以来日渐形成的城乡有别的户口登记制度与限制迁移制度以法律的形式固定下来。条例与以前及以后颁布的相关法律、法规、规章、政策一起构筑起中国独有的二元户籍制度体系。条例规定:“城市、水上和设有公安派出所的镇,应当每户发给一本户口簿。农村以合作社为单位发给户口簿……公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”<sup>[17]</sup>这些规定实际上是阻止农民向城市流动的规定,也是将中国的国民分为城市居民和农村居民两大身份系列的规定。从此,二元户籍制度犹如一道无形的城墙,将我国的城市社会与农村社会彻底地分离开来。

1951年2月26日政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》(适用于城镇机关、事业单位之外的所有企业和职工)以及以后政务院颁布的《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》(1952年6月27日)和国务院发布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》(1955年12月29日)等法规,使城镇居民除了能够享受到养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险以外,还居住着政府提供的廉租住房,享受着单位或企业提供的幼儿园、食堂、浴室、俱乐部等待遇,还有交通补贴、粮油补贴、取暖补贴等福利待遇。而在农村,只有孤老残幼能够得到由集体经济组织提供的有限的社会救济待遇。城乡有别的社会保障制度进一步将农民置于“二等公民”的地位。这正如皮埃尔·勒鲁所说:“假如你们只要求在城邦内实现平等,这样的平等就受到了限制,失去了普遍性,就不成其为原则,而变为一种利害关系。这就不再是平等了,因为这既是平等,又不是平等。一部分人享有权利,另一部分人却没权利,这是一种特权制度。这样就确立了人的两种截然不同的种类和状况,并由此会派生出一系列的种类和状况,它必然形成城邦内外人们之间等级和差异。城邦外的人丧失一切权利,城邦内的人却能享有一切权利。”<sup>[18]</sup>

实行这种城乡有别的社会保障制度的初衷并不是有意要将农民置于“二等公民”的地位,而是在低水平的经济发展条件下要迅速推进工业化进程的原因。国家将实现工业化视为使中国摆脱贫困、走向富强的重大战略。但是,对于中国来说,实行工业化有现实的困难:工业化需要巨额资金,而中国是一个穷国,缺乏的正是工业化所需要的雄厚资金。在当时闭关锁国的政策下,国家不能从其他国家获得资金援助,在这种不得已的情况下,为了解决工业化所需要的资金问题,国家只得采取牺牲农民利益的做法。在计划经济的条件下,国家才能够垄断所有的生活资源和生产资源,完全按照自己的意愿安排社会群体之间的利益分配,制定城乡有别的社会保障政策。在这里,国家并不是有意通过城乡有别的社会保障政策来损害农民的利益,而是从实现工业化这个国家的整体利益出发,暂时牺牲农民的利益,待国家实现了工业化以后再来解决农民的问题。<sup>[19]</sup>但是,令政策的制定者没有想到的是,这种城乡隔离的户籍制度和城乡有别的社会保障制度一实行就是50多年,这种二元结构的社会经济政策给中国造成的城乡差距扩大和发展的不平衡,又需要相当的时日才能予以消除。

### 2. 现行的二元户籍制度

现行的许多社会经济政策是在维护甚至是在强化二元社会经济结构。比如,户籍制度是在维护和强化一种社会身份等级制,再如城乡有别的就业政策、社会保障政策等则是在维护和强化城乡居民之间的隔离。这些无疑人为地助长了二元社会经济结构,是一种典型的不公平现象。这种以户籍制

[17] 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第11册,中央文献出版社1995年版,第17页以下。转引自前引[5],中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第152页。

[18] 转引自前引[5],中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第151页。

[19] 前引[8],吴忠民书,第327页。

度为表征,以社会保障制度为内容的二元社会经济结构,是对农民的莫大歧视和剥夺。与此相应,农民最大的、最迫切的要求就是,消除身份歧视,享受同城市居民一样的工作和生活方面的待遇。同是中华人民共和国的公民,却人为地分为两种身份体系,原因仅仅是因为生活在农村,所以享受不到最基本的“国民待遇”。这个理由是不能成立的,因而是必须予以改变的。1984年,国务院公布了《关于农民进入集镇落户问题的通知》以后,有些农民办理了自理口粮到集镇落户的手续。20世纪90年代前期,在1984年通知的基础上,放宽了农转非的条件,允许在城镇有稳定住房和职业,且要求在城镇定居的人口,允许以蓝印户口的形式在城镇入户,享受与城镇常住户口同等待遇。

在现代社会,每一个社会成员都有平等的基本权利。在这一前提下,一个人只要具备了某种能力,就应当有机会按照自己的意愿得到相应的社会位置。“那些有着类似能力或才干的人也应当有类似的生活机会。具体地说,假定有一种自然禀赋的分配,那些处在才干和能力的同一水平上、有着使用它们的同样愿望的人,应当有同样的成功前景,不管他们在社会体系中的最初地位是什么,亦即不管他们生来是属于什么样的收入阶层。在社会的所有部分,对每个具有相似动机和禀赋的人来说,都应当有大致平等的教育和成就前景。那些具有同样能力和志向的人的期望,不应当受到他们的社会出身的影响。”<sup>[20]</sup>与现代社会不同,在传统社会,一个人的社会地位不是取决于他的努力程度,而是取决于他的出身、家庭经济条件等,在社会地位较高的社会成员与社会地位较低的社会成员之间有一条不可逾越的界限,前者排斥后者进入他们的领域,当然也有天赋条件极好的普通家庭的成员进入社会主流的情况,但这种情况不具有普遍性。在现代社会,不但阻碍人们取得平等社会地位的因素被取消,而且人们平等的社会地位和平等权利通过社会流动机制来实现。社会流动是社会不同阶层之间实现公平的一个前提条件,因为社会流动可以为社会地位较低的成员流向较高的社会地位、从社会评价低的职业流向社会评价高的职业提供平等的机会,从而改善他们不利处境的收入状况。就一般情况而言,一个社会的社会流动程度越高,就越意味着能够为社会成员提供更多的机会和希望。相反,一个社会的社会流动程度越低,社会各阶层之间就越加封闭,社会不公平问题就更加严重。所以,一个社会应当通过必要的制度安排和政策制定,来保证社会阶层之间开放和平等进入的状况。与此同时,必须防止社会地位较高的阶层通过制定对自身有利的制度和政策,对其他阶层设置种种人为的障碍,以种种特权和身份有所差别的条件,来阻止和限制社会地位较低的社会成员平等地进入社会地位高的阶层。<sup>[21]</sup>

罗尔斯在论证“机会的公平平等”原则时指出:“社会基本结构是正义的主要问题。如我们所见,这意味着首要的分配问题是基本权利和义务的分配,是和社会经济的不平等以及以此为基础的合法期望的调节。……在作为公平的正义中,社会被解释为一种为了相互利益的合作冒险。其基本结构是一个公开的规范体系,它确定一种引导人们合力产生较大利益,并在此过程中分派给每一合理要求以应得的一份的活动方案。一个人做什么要依公开规范认为他有权做的而定,反过来,一个人有权做的又依赖于他所做的。最终的分配是通过尊重某些权利达到的,而这些权利又是由人们根据合法期望约定去做的事情决定的。”<sup>[22]</sup>在世界范围,只有中国实行城乡隔离的二元户籍制度,<sup>[23]</sup>在二元社会结构下,农民(包括进城务工人员)的社会保障权益不是被分配得多或少的的问题,而是他们的社会保障权益被完全排除在了社会保障的保护范围之外,所以也就不存在即使是在城乡有别的社会保障制度的前提下,对于具有农民身份的人合法的社会保障期望予以调节的问题。没有对进城务工人员社会保障权利的法律规定,就没有进城务工人员依照法律规定行使社会保障保护的行动,也就没有进

[20] 前引[6],罗尔斯书,第73页。

[21] 前引[8],吴忠民书,第245页以下。

[22] 前引[6],罗尔斯书,第85页。

[23][24][25] 前引[5],中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第202、334、78页。



城务工人员有权利去享受社会保障待遇的问题。有人尖锐地指出,户口歧视是与社会主义伦理道德原则格格不入的,甚至也背离了人类社会关于人人生而平等和非歧视的基本道义。在世界各国的各类社会偏见和歧视(种族的、民族的、宗教的和性别的等等)都在日趋消亡的今天,户口歧视的存在的确是一件令信奉社会主义理论和具有基本正义感的国人汗颜的事情。<sup>[24]</sup>因此,弱化和彻底消除户口歧视理应尽快提上国家议事日程。

### (二) 进城务工人员没有自己的组织和代言人

再分配的公平性是建立在初次分配公平的前提下的。在一个社会里,如果其成员的基本权利能够得到普遍的保障,那么这个社会的初次分配就会是公平的。如果一个国家的权力失去任何制约,可以随意干预社会经济生活的一切领域时,那么,国家权力就会对社会成员的基本权利构成侵害,进而对初次分配的公平性造成侵害。比如,进城务工人员的收入本来就远远低于城市居民,即使这样,他们还要向当地政府交纳各种费用。这种不合理的做法拉大了进城务工人员与城市居民初次分配的差距,人为地破坏了初次分配的公平性。我们试想一下,实际上是按劳分配的初次分配都不能作到公平,那么,还能指望公平地进行再分配吗?

进城务工人员所遭遇的不公平对待,原因主要在于我国在制度上没有及时确认进城务工人员应当具有的地位和身份。进城务工人员离开土地,进入城市务工经商,成为城市发展的重要力量,但现有制度无视他们对城市发展作出的巨大贡献,迄今为止还没有承认他们进城并在城市生活的合法性。将近二十年了,他们依然是城镇的边缘群体,人为地制造了一个在世界上绝无仅有的进城务工人员群体。由于他们的身份与工作性质完全不符,如上所述,使得他们和社会都为此付出了巨大代价。更为严重的是,由于歧视和不公平对待,而他们的呼声和愿望又没有表达的渠道,使进城务工人员成为一个不稳定的群体:他们的生活和工作无法融入他们所在的城镇;他们每天都能够耳闻目睹到城市的繁荣和城市人生活的舒适,而他们与这些憧憬的生活环境和生活方式丝毫无缘;他们拼命地在建设城市,使城市越来越美丽、越来越现代化,但他们不可能享受,他们所得到的是几个月以至于年底才能拿到的微薄工资。一个出尽了苦力、而因自己的身份反遭歧视的群体,是不可能热爱城市社会的,在遇到政治经济的新变故时,他们难免会成为城市社会的异己力量,许多社会问题会由此产生。据1999年北京市调查,北京市外来人口达450万,在该年犯罪案件中,由外来人口作案的占56%,在外来人口聚居地所发生的案件中,外来人口作案的占70.8%,而在浙江村则高达91%。外来人口犯罪案件在全部刑事案件中的比例,上海为53%,深圳达97%。<sup>[25]</sup>

之所以出现以上情况的另外一个原因在于进城务工人员没有自己的组织和代言人,才使得他们任人摆布而无能为力。因为初次分配能否作到公平合理,在一定程度上取决于当事人之间是否有一个谈判与协商的机制。以工会为例,工会在劳资双方初次分配中的协调作用是十分重要的。工会的力量在于集体行动。当工人们用工会的形式联合在一起时,他们不再像一个个孤立的工人那样力量分散。“已加入工会的工人的工资和附加的福利是由集体协议决定的。这是资方和劳方的代表之间为了建立彼此同意的就业条件而进行谈判的过程。”<sup>[26]</sup>在发达国家,在建立起工会的地方,也同样建立了农民自己的组织——农会,因为农民群体有他们自己的不同于其他群体的特殊利益,需要有能够代表农民利益的组织来进行维护。同样,在仅中国才有的进城务工人员现象的城市,也应当允许进城务工人员建立他们自己的、能够代表和维护他们利益的组织。

我国属于典型的中央集权体制国家,在这样的体制下,进城务工人员和留守农村的农民没有表达呼声的直接渠道,其要求只能通过各级地方政府层层向上传达。由于地方政府的利益往往与进城务工人员和留守农民的利益不一致,他们更关心当地社会安全、市容整洁、财政收入,而进城务工人员和

[26] [美]保罗·A·萨缪尔森等:《经济学》(下),高鸿业等译,中国发展出版社1992年版,第1062页。转引自前引[8],吴忠民书,第152页。

留守农民则更关心务工收入和减轻税费负担,结果,进城务工人员 and 留守农民的声音在政府决策层极为微弱,他们的政治、经济权利诉求很难得到重视,这是中国改革开放 20 多年来,进城务工人员权益得不到保护、收入在减少、负担在加重、在户籍和社会福利上的歧视对待难以消除的主要原因。

建国 50 多年来,尤其是近 10 年来,随着我国民主法制建设和市场经济的不断深入,农民(进城务工人员)的民主意识、法制意识、权利意识、平等意识在不断提高,这表现在他们要求偿还拖欠工资、要求在发生工伤事故时给予治疗和赔付等方面。在进城务工人员的民主意识和权利意识提高的今天,政府可以参照国际经验,建立进城务工人员协会,使之成为代表进城务工人员利益、表达进城务工人员心声的组织,代表进城务工人员就工资问题、各种费用问题、福利待遇问题等,与当地政府和企业主进行协商,以沟通进城务工人员与政府和企业主之间的想法,消除进城务工人员与政府和企业主之间的对立情绪,为建设和谐的社会和推动城市化进程创造条件。

农民进城以后,虽然在建筑业、制造业等行业从事有组织、有纪律的工作,观念和行为方式也在发生变化,但是他们的农民身份以及与这种身份密不可分的潜意识中的一盘散沙的观念,使他们想成立但又不能成立代表自己利益的组织。在建筑业、制造业等行业或许有工会组织,也允许进城务工人员参加,但是这些代表产业工人利益的工会到底能在多大程度上代表进城务工人员的利益,是个值得思考的问题,因为进城务工人员的利益和需与产业工人毕竟是不一样的。从形式上看,不允许进城务工人员团结起来保卫自己的权利是对公民的结社自由权利的剥夺,但是,在进城务工人员的应有权利得不到保障甚至遭受侵害的情况下,进城务工人员可以不可以建立自己的组织的问题,就带有了人道的意义,如果限制进城务工人员建立工会类的组织,就是不人道的、是残酷的。

### 三、进城务工人员社会保障缺失的不利后果

进城务工人员社会保障的缺失导致一系列的不利后果。

首先,进城务工人员社会保障的缺失,导致社会对立和矛盾。在一个社会中,当劳动者职业的有无和好坏不再取决于一个人的能力和工作态度,而取决于此人的某种特定属性时,受歧视的群体就要承担更大的艰难,支付更昂贵的代价,而这个社会也终将为此付出更为可怕的代价就不再意外了。因为获得一项职业,对于劳动者来说,意味着有了相对稳定的经济收入,意味着社会的承认和接纳,意味着能够进行一些必要的社会活动。对于社会来说,充分就业是消除贫困、缩小贫富差距的必要条件,也是最大限度地开发人力资源、增强社会活力、增加社会总财富的必要前提。就一般情形而言,每一个适龄的社会成员在社会分工体系中都应有一个自己的位置,每一个适龄的社会成员都是通过特定的职业、特定的工作获得正常的社会群体生活,从而进入正常的社会生活环境。正是在这个意义上,国际劳工组织指出:“工作是人们生活的核心。”<sup>[27]</sup>所以,拥有一份职业,一份工作,是人们平等地进入、融入一个正常的社会生活环境的一个必要条件。我国农村目前有富裕劳动力 1.5 亿人,他们中有相当一部分在流入城市时可能找不到工作,这种现象对经济学家们来说,表明一部分资源没有得到利用:“愿意工作并且有能力的人没有被用于生产。对失业者及其家庭来说,失业意味着经济拮据以及生活方式的改变:不得不放弃度假,孩子们可能不得不放弃上大学的梦想。”<sup>[28]</sup>进城农民找不到工作的后果是,他们由于支付了进城的路费和生活费而更加贫困;他们看到城里人生活得安稳自在,会产生悲愤和不满心情;他们中的一些人会采取反抗性的报复行为或迫于生计而盗窃、抢夺,制造社会混乱。

[27] 前引[8],吴忠民书,第195页。

[28] [美]斯蒂格利茨:《经济学》(上),姚开建等译,中国人民大学出版社1997年版,第514页。转引自前引[8],吴忠民书,第173页。

对于社会来说,城市有大量的失业人员,有大量的希望在城市找到工作的农民,表明这个不具备充分就业条件的社会是一个社会焦虑不断加重、社会问题迅速增多、社会凝聚力不断下降、社会动荡随时可能出现的低质量社会。同发达国家相比,由于社会保障制度不健全,人们的基本生计对于就业的依赖程度特别高。严重的失业影响社会的安全运行和健康发展。政府在想方设法开辟就业门路的同时,完善社会保障体系——这一社会安全阀和减震器,为社会矛盾的减少和化解准备一条通道。并且要正确理解和处理公平与效率的关系,不能长期地以发展牺牲社会公平。有研究显示:“当人们将发展水平大致相同的国家进行比较时,并没有发现在一国的社会保护开支水平与其经济指数之间存在着系统的联系。”<sup>[29]</sup>因此,要加快我国现代化和城市化的进程,必须确立农民在现代社会应当享有的自主迁徙、自主择业、公平竞争的基本权利。城市里的农村流动人口及其家人也不应当受到任何歧视,尤其是来自政府层面的政策性歧视。

第二,进城务工人员社会保障的缺失,导致城市化和现代化进程缓慢。市场化、城市化和社会流动的程度,是一个社会现代化程度的反映。1978 - 2000年,中国城市数量由193个增加到663个,建制镇由2173个增加到20312个,市镇总人口由1.7亿人增加到4.56亿人,然而城市人口占总人口的比例2001年只有37.7%。这种不正常的比例说明,有一部分没有务农而进城打工的人,他们工作和生活在城镇,但是没有入上城市户口,是游离于城乡之间的边缘人物。他们不是不想成为城市居民,而是各种限制,尤其是户籍制度和社会保障制度的限制,使他们不能成为城市居民,而只能是进城务工人员。这种限制,不是促使农民从土地上剥离出来,而是继续在将城市和农村分隔开来,是在维护而不是在消解我国二元化的社会经济结构,直接阻碍着城市化的进程。目前,中国约有8000万左右进入大中城市的进城务工人员徘徊在城乡之间,有12000万乡镇企业职工基本分散在农村。按照1.5的人口抚养率,中国潜在的非农化城镇化人口达到3亿左右。<sup>[30]</sup>这本来是加快城镇化的最有利条件,但却成为中国经济社会发展走出困境面临的重大困难。中国城镇化一直是在体制和政策存在重大缺陷的环境下推行的,一直没有完全摆脱计划经济体制的影响,这不仅制约城镇化的推进,也是社会经济发展始终难以进入良性循环的重要原因。迄今为止的国际经验也表明,现代化过程总是与农业份额的大幅度下降和城市化的推进相伴随。据统计,1998年,我国非农业人口占总人口的比例,东部地区为44.9%,中部地区为37%,西部地区为18.11%。东部城市300个,中部247个,而西部只有121个。<sup>[31]</sup>在一个农村人口占人口比例很高的社会,要建立现代化社会是不可能的。中科院可持续发展战略研究组认为,在2050年之前我国的城市化率必须从现在的30%多提高到70%以上,即年均增加一个百分点的城市化率,才能达到现代化的要求。<sup>[32]</sup>2003年3月5日《农民日报》第1版题为“现代化要求我国农民年均进城1000万以上”报道:我国未来50年内必须年均均有1000万以上的农村人口转化为城市人口,才有望实现现代化。农民是一种职业,而不应该是一种身份。从农民到市民,当前的核心问题是要解决农民进城定居、就业、社会保障等问题,逐步减少农民数量,加快农民变市民的速度。如果政府仍然固执地要求强化城乡分割,继续执行从制度上将农民圈在农村和土地上的旧有政策,那么,中国的现代化将是一句空话。

第三,进城务工人员社会保障的缺失,使进城务工人员没有较多的就业空间。正如国际劳工组织所指出的那样:“工作是人们生活的核心。不仅是因为世界上很多人依靠工作而生存,它还是人们融入社会、实现自我,以及为后代带来希望的手段。这使得工作成为社会和政治稳定的一个关键因素。”<sup>[33]</sup>在社会逐步进入信息化时代,资本和技术也在逐步代替劳动,这对于文化素质普遍较低的进

[29] 国际劳工局:《2000年世界劳动报告》,中国劳动社会保障出版社2001年版,第5页。转引自前引[8],吴忠民书,第200页。

[30] 邹东涛主编:《社会主义市场经济学》,人民出版社2004年版,第423页。

[31][32] 前引[3],陈庆立书,第60、265、160页。

[33] 国际劳工组织:《全球就业议程》,《劳工世界》2001年第2期。转引自前引[8],吴忠民书,第274页。

城务工人员来说,使他们从农业转向非农产业就业更加困难。从1997年开始,乡镇企业就业人数开始下降,大量农民外出打工,2001年达到8961万人。但是,农民外出就业的环境并不宽松。三次产业的不断升级,使得观念陈旧、技术水平低下、生产方式落后的农民就业更难,增收的难度也更大;第二产业的增长更多地依赖于电子信息技术等新兴产业的带动,资金和技术的密集度增强;第三产业中邮电通讯业的增长明显快于商业贸易餐饮业的增长,可见,所有这些产业的增长并没有为农民提供更多的就业机会。“十五”期间是农村劳动力供给高峰,农村平均每年新增劳动力857万人,比“九五”期间高出26%,加上农村现存1.5亿剩余劳动力,就不难理解农村劳动力向城镇转移、人口向城镇转移的困难所在。<sup>[34]</sup>当前数以千万计的农民跳出土地去谋求发展的新空间,形成了大规模跨区域流动就业。就业是民生之本,就业才能赚到钱,赚到钱才能消费,有消费才能拉动生产,创造新的就业岗位,而人们的生活质量在这个循环过程中才能得到不断提高,所以,建立进城务工人员职业培训制度,让几亿农民充分就业,是推进工业化、城市化和现代化的重要举措。

第四,进城务工人员社会保障的缺失,是拆除城乡户籍制度藩篱的障碍。传统的户籍制度和社会保障制度被视为是落实农民国民待遇的最大障碍。1998年,党的十五届三中全会提出,加快小城镇建设,放开小城镇户口,让农民进小城镇。近几年,济南、宁波等地城镇户籍制度有所松动,然而,人们对此的反应比预料的要冷淡得多。京郊农民对有机会做个城里人没有太大的兴趣,因为户籍的变动并不会随之给他们带来实质性收益,反倒有进城后失去土地保障的担忧。我国农业大省河南省在2002年全面推开了小城镇户籍制度改革,但没有取得预期效果。部分试点镇申报农转非指标的,多则几十人,少则几个人,有的地方甚至没有一个人申报。调查发现,由于大部分小城镇没有自己的主导产业,只是简单地在原来的集贸中心建小城镇,盖些房子,修几条马路,农民在进入小城镇以后,靠做小生意挣钱养家。有的镇每个月有几次赶集的日子,卖小百货的就有一二百家,开烟酒小门市的也有几十家。农民来到这样的小城镇,挣不到多少钱,生活照样艰难。由于城镇户口不能解决农民的现实问题,所以对农民没有较强的吸引力。近年来,政府多次改革户籍管理制度,逐步放宽对农民进入城镇的限制,但是,自20世纪90年代以来,城镇化的速度不是加快了,而是放慢了。20世纪80年代城镇化速度年均提高0.682个百分点,20世纪90年代年均提高0.449个百分点,年均下降0.233个百分点。<sup>[35]</sup>现实情况表明,城镇化并不是简单地将农民的户口由农村转到城镇,更为重要和实质的问题是,农民进城以后能否获得各项劳动权益和社会保障待遇。只有在农民既申报上了城镇户口,又获得了城镇居民享有的社会保障待遇时,这些农民才算作真正成为了城镇人口,这些盖了楼房、修了马路的“空壳城镇”由于吸纳了农民也才算作城镇化了,这些农民在小城镇中将完成自身向城市文明的过渡,彻底褪掉农民身份。事实表明,不解决农民进城以后的就业、上学、医疗等社会保障问题,城市化就发展不起来。

#### 四、建立进城务工人员社会保障制度,促进社会经济协调发展

《贞观政要》上说:“知其所以危则安矣,知其所以乱则治矣,知其所以亡则存矣。”进城务工人员社会保障制度的缺失给社会的发展带来的一系列问题已如上述,这些问题的解决离不开经济发展和法律制度的健全,其中建立进城务工人员的社会保障制度是必须采取的措施之一。

##### (一) 东亚新兴工业化国家和地区的经验给予我们的启示

第二次世界大战后初期,东亚新兴工业化国家和地区(包括新加坡、韩国、我国香港特别行政区、我国台湾地区)普遍积贫积弱。为了迅速摆脱困境,实现“赶超型”的现代化,这些国家和地区普遍采

[34] 前引[5],中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第410页,第264页以下。

[35] 前引[30],邹东涛主编书,第425页。

取了“高增长,低福利”的发展方略,以使经济发展的成本最低化,经济效率最大化。

在新加坡,20世纪50-60年代,社会保障制度的建立与恢复和发展经济相比,几乎处于微不足道的地位,社会保障制度覆盖面窄,实施程度差。20世纪70年代,是新加坡经济高速发展时期,由于仍然将经济增长置于首要地位,因而整个70年代中央公积金制度没有丝毫发展。20世纪80年代以后,新加坡进入中等发达国家行列,1981年,中央公积金提供家庭保障,1984年提供医疗保障,1987年提供退休保障。<sup>[36]</sup>

20世纪末,东亚新兴工业化国家和地区的人均收入都已经达到了9656美元这一世界银行制定的高收入国家和地区应当达到的水平。但是,例如在韩国,虽然经济有了大幅度发展,社会弱者的生活水平却没有得到实质性改善。这种状况对日后国家发展所产生的负面作用逐渐被有识之士所认识。1993年,金泳三在就任韩国总统之前就指出:“增长和福利和谐,增长支援福利,福利又长期给增长提供动力,这种增长与福利良性循环的高层次社会将是我们国民所期望的社会。”1995年3月22日,金泳三总统发表演说,声称改变以往单纯追求经济增长的做法,对国民生活质量的提高予以最大关心的时代已经到来,因此,要增加对社会弱势群体的福利,进行使韩国的福利水平与国际水平接近的“福利改革”,即要使韩国的福利水平与经济发展水平相一致。在具体措施上,自1995年开始,韩国政府将社会保障范围强制性地覆盖到了农民、渔民和农村自雇人口身上。<sup>[37]</sup>

东亚新兴工业化国家和地区以往轻视社会保障制度建设的危害性,在1997年的亚洲金融危机中得到充分地暴露。在这场危机中,数以千万计的工人和管理人员失去了职业,千百万低收入工人和新兴的中产阶级跌落到了社会底层。韩国仅在1998年就有100多万人口失业。他们平时勤奋工作,拼命攒钱,当危机发生时,他们失去工作,储蓄贬值。东亚奇迹几乎在瞬间化为泡影。在西方福利国家,失业带来的不良后果是生活水平下降和自尊程度降低。而在没有成熟的社会保障制度的东亚国家和地区,失业往往意味着迅速跌入贫困的深渊。正如《2000年世界银行报告》评价的那样:“在危机前,东亚的社会安全网仅仅是个点缀。”也如吉姆·罗沃所说:“这种政策有利于一个严厉的世界:没有某种社会关系的人,一旦跌倒,往往就毁灭。”<sup>[38]</sup>东亚新兴工业化国家和地区忽视和有意降低社会保障水平,追逐单纯经济增长,必然忽视人的安全需要,这本身与现代化的宗旨是不相吻合的,在一定程度上歪曲了现代化本身具有的可持续发展的本质。

东亚新兴工业化国家和地区的国家或当局政治力量强大,是它们能够顺利推行低福利、低消费增长模式的关键。它们在推行现代化的过程中,政府或当局的规划制定者所面对的都是软弱、分散的市民社会。20世纪80年代以前,韩国的劳动关系一直是国家拥有绝对的权力,雇主完全依附于国家,工会为政府所控制,劳动者的权利得不到保护,与强大的国家和雇主的地位相比,劳动者处于屈从的地位,使得政府能够在维持工业劳动力的低成本的基础上,推进经济发展。正如吉姆·罗沃指出的那样:“东亚政府拒绝保护人民正是东亚经济发展如此之快的主要原因,也是东亚在一个技术和经济加速变革的世界中的最大优势之一。”<sup>[39]</sup>

从东亚新兴工业化国家和地区的历史经验来看,社会保障制度对于社会安全 and 经济发展具有何等重要的作用!谁都不希望经济危机的发生,但是,谁又能百分之百地保证经济危机不会发生?经济危机一旦发生在社会保障制度不健全的国家,后果将是人们可以想象得到的。而且,世界范围经济发展的历史表明,一个成功的经济成长政策应该是在促进经济增长的同时,建立起一套可以保障劳动力发展的社会福利系统和人民能够安居乐业的社会保障系统。社会保障水平的提高可以维持社会安定,缓解社会冲突,从而降低现代化的社会成本。如完善的社会保障可以减少罢工,而罢工通常被认

[36] 顾俊礼主编:《福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究》,经济管理出版社2002年版,第335页。

[37][38] 同上书,第347页以下。

[39] 同上书,第345页。

为是丧失经济福利和资本效率的一个重要原因。再如,只有拥有高教育水平的健康的劳动力才能更好地推动经济增长,因此,政府必须保证低收入家庭具有一定的购买能力。由于人不具有先见之明,无法预料将会发生的事情,所以,人们都希望得到尽可能多的保障,以消除对于疾病、伤残、贫困的恐惧感。政府只有将“人的安全”置于重要的地位和实施“以人为本”的发展战略,才能建立完善的社会保障制度,使人们老有所养、病有所医,从根本上消除对未来可能遭遇的厄运的不安全感和恐惧心理。

1995年,在哥本哈根召开的人类有史以来的首次社会发展峰会上,通过了一项《宣言和行动纲领》:“峰会强调,单凭市场不可能消除贫困,也不可能获得公平和平等,而这两者却是发展的基石。峰会指出,只有人——不论是作为个人还是作为社群——成为行为主体,变化和发展才能产生。因此,峰会着重提出必须采取有效的措施,满足个人、家庭和社群的物质和精神需求。它的第一项承诺,就是创造如此一种经济、政治、社会、文化和法律的环境,使人们得以发展其社会。”<sup>[40]</sup>我国政府2003年初提出的科学发展观与峰会的精神是一致的,它们都在强调,仅有经济的发展,不是真正的发展,在经济和社会的同步发展的情况下,才会带来社会全面真正的发展。

## (二) 在建立进城务工人员社会保障制度上的价值取向

建立进城务工人员的社会保障制度,从实质上讲是要加快改革和完善城镇职工的社会保障制度,使其惠及进城务工人员。在科学发展观提出之前,人们考虑问题的出发点,是一项制度的设立是否会影响到经济效率的提高,即经济的发展。例如,在养老保险扩面问题上就是这样。据劳动部门统计,1998年一季度企业职工的参保率,国有企业为96%,集体企业为53%,其他所有制企业为30%。<sup>[41]</sup>即使经过1999年上半年的“扩大覆盖面战役”,全国仍有1000多万职工没有参加基本养老保险,这些职工主要是非国有制企业的职工。<sup>[42]</sup>因此,扩大养老保险覆盖范围,主要是使更多非国有制企业的职工参加养老保险,缴纳社会保险费,筹集更多的社会保险基金,解决目前社会保险基金支付不足的问题。但是,由于近年来我国城镇的就业结构发生了很大的变化,国有企业和城镇集体企业就业人员逐年减少,而非国有部门就业人数增长迅速,到1999年,城镇就业岗位的75%是由中小企业提供的。<sup>[43]</sup>而在这些中小企业就业的职工有相当部分是进城务工人员。不主张扩大企业社会保障覆盖范围的人认为,中小企业雇佣人数的增加,减轻了就业压力,促进了经济的发展。如果将中小企业都纳入社会保险范围,它们将由于社会保险负担增加,而导致经营效益降低,进而影响经济发展。此外,企业在社会保险上的缴费率关涉劳动成本,进而影响企业经营状况。对劳动密集型的乡镇企业,若强制加入社会保险,按目前平均的社会保险缴费率缴费,劳动成本的增加将会把企业的全部利润吃掉,有相当一部分乡镇企业将被迫关门。事实上,我国乡镇企业的活力和竞争力恰在没有社会保险负担、劳动力价格低廉上。而且我国以往的经济发展和加入WTO以后的国际竞争优势仍然是低廉的劳动力价格。我国在相当长一段时期内必须保持这一优势,才能保证我国的经济在全球化环境中的可持续发展,为人民生活水平和社会保障程度的提高提供雄厚的物质基础。因此,扩大养老保险的覆盖面应是一个政策取向,应逐步实行,不能操之过急。当然,建立社会保障措施,既要考虑个人的利益也要顾全社会的整体利益。人们在论证到个人利益时有两个主要倾向,即,或者强调个人接受资助的权利,或者强调个人谋生的权利。前者倾向于所有的人平等受益,后者则倾向于不同群体的人分层受益。在这两种不同的倾向性意见下,将会产生两种不同的社会保障实践,在第一种倾向下,社会保障措施体现的是社会平等,而在后一种倾向下,社会保障措施体现的是经济平等,并试图通过体现经济平等进而真正实现社会平等,所以对于受益范围、待遇水平等的规定首先考虑的是个人的具体需求。

[40] 前引[4],景天魁等书,第50页。

[41] 宋晓梧:《中国社会保障制度改革》,清华大学出版社2001年版,第41页。

[42] 宋晓梧主笔:《中国社会保障体制改革与发展报告》,中国人民大学出版社2001年版,第16页。

[43][44] 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第190页,第185页。

例如,在崇尚社会平等并以此建立起社会保障制度的瑞典,19世纪后期还存在着严格的阶级体系,其上层过着富裕的生活,而广大劳动人民却生活在贫困、疾病、饥饿和拥挤的惨境中。今天,贫民窟早已不复存在,有人生活困难会被认为是不正常的事情而被媒体广泛报道。瑞典是一个民主社会,但是没有采取政府拥有生产手段的社会化,而是实行“日常生活社会主义”政策,90%的经济为私人所有,即,试图保证私人生产的产品能够公平地分配,并且每个人都能获得平等的机会。私人公司允许自由经营,但对收入课以重税,而由国家提供全面的社会福利。

而在强调经济平等并以此建立社会保障制度的美国,政府高度重视就业问题,但政府并不认为向所有希望就业的人提供一份工作是它的责任。1995年,食品研究和开发中心在16个州和哥伦比亚特区搞了一份“社区儿童期饥饿确认项目”的调查报告。根据该报告,美国有400万12岁以下的儿童一年里总有一段时间要挨饿,另有960万12岁以下儿童生活在至少存在一种食物短缺的家庭中。1992年,美国贫困人口高达3690万,收入低于贫困线的占14.5%。由于缺乏金钱和其他资源,他们经常穿着破旧的衣服,这些衣服已撕破并可能裸露皮肤包括裸露出生殖器和疹疥。美国住房和城市发展部对无家可归者估计为每晚35万人,全国联盟估计为250万人。这些人中包括失业者、酗酒者、吸毒者以及穷得付不起房租的人等,尤其是贫困的妇女及其孩子。为什么在美国无家可归者继续存在并呈上升的趋势呢?原因是多方面的,得体的买得起的住房日益短缺,许多精神病院已关闭,不断高科技化的经济体系不能给缺乏技能和教育的人提供工作等等,所有这些潜在的因素形成这样的价值观:拒绝给无家可归者提供他们所需要的资源。<sup>[45]</sup>

与瑞典的“供给型”社会保障制度和美国的“保障型”社会保障制度不同,德国实行的是“保险型”的社会保障制度。这种类型的社会保障制度不遵循济贫原则,而是“通过保持收入来避免贫困”,即人们只有在职业生活中赚了一定数额的钱并且缴纳了法定比例的保险费,才能在失业或者老年时得到适当的保险金。因此,在这种保险形式下,社会保险被看成是对失去职业收入者给予的与其缴纳的保险费相应的一种补偿,使得受保险人在职期间达到的社会地位在风险出现以后基本能够得以保持。所以,保险型社会保障在本质上是在厘清政府、企业与个人社会保险责任的同时,通过社会契约确定其责、权、利关系,以提供有效的保障保护;它可以鼓励人们努力工作和积极缴纳保险费,这就有效地避免了在瑞典供给型保障形式下助长人们的懒惰和依赖心理的情形。这种对就业群体基本生活需求的保障,为每一个就业主体提供了稳定的社会保障预期,这又有助于缓和各种类型的社会冲突,增强社会亲和力。<sup>[46]</sup>

将德国的社会保障制度作为一种制度类型,是因为德国的社会保险在社会保障制度中处于核心地位,构成社会保障制度的主要内容。20世纪50年代,社会保险在社会保障总支出中的比例高达70%以上,到了1983年这个比例还保持在65.1%的高水平上。<sup>[47]</sup>强调保险、贬抑救济,通过缴纳保险费获取享受社会保险待遇,就把保险费率和保险金收入挂起钩来,从而把受保险人的地位同劳动力市场联系起来,进而把受保险人在市场中的地位转移到社会保障领域中来。德国的社会保障注重现金支付,将实物待遇和服务性福利放在次要地位,人们从社会保障中获得现金待遇,为人们的选择消费提供了可能,发挥了社会保障刺激消费、促进经济发展的作用。这种社会主义市场经济原则在社会保障领域的体现,不仅使德国的社会保障制度独具特色,而且半个世纪的实践证明,这种制度设计是卓有成效的和富有远见的,并且为其他国家起了示范作用。

为了不使国家因提供社会保障措施而背上沉重的财政包袱,在社会保障制度改革的过程中,我们应确定合理的国家、企业和个人在社会保障中的责任,建立起像德国那样的保险型的社会保障体系,

[45] [美]威廉姆·怀特科等:《当今世界的社会福利》,解俊杰译,法律出版社2003年版,第29页,第46页,第57页以下。

[46] 刘翠霞:《德国社会保障制度》,《环球法律评论》2001年冬季号。

[47] 李琮主编:《西欧社会保障制度》,中国社会科学出版社1989年版,第376页。

而国家只是在社会保险基金入不敷出和人们不能从社会保险中获得待遇时才提供财政上的支持。将所有企业都纳入社会保险范围、提高社会保障待遇,都有可能影响到企业的赢利和国家经济的发展,但是,从长远看,经济和社会协调发展才会带来真正的发展,如果社会发展远远滞后经济发展,那么许多社会问题将使得社会中的任何人都过不安生,这样的经济发展又有什么意义呢?事实说明,世界上一些很富裕的国家,经济发展速度从来都不是十分抢眼,长期保持在百分之五六,甚至百分之三四的水平上,但他们很注重以充裕的时间、从容的态度,去协调各方面的利益,调整社会结构,舒缓社会心态,化解社会矛盾,维持社会公正。一二百年下来,财富逐步积累,而很少遭受破坏,内部不折腾,外部不交恶,经济和社会得到协调发展。<sup>[48]</sup> 它们的做法为我们提供了很好的典范。

### (三) 建立惠及进城务工人员的城镇职工社会保障制度

进城务工人员是产业工人中重要的组成部分,目前,整个产业工人阶层在社会阶层结构中所占的比例为22.6%左右,其中进城务工人员占产业工人的30%左右。<sup>[49]</sup> 进城务工人员是一个过渡性群体,随着我国经济的增长和城市化的不断推进,尤其是当城镇职工社会保障制度惠及进城务工人员时,这个群体将逐渐融合到其所属的产业工人中去。

在建立进城务工人员社会保障制度时,必须做的几项工作是:

1. 采取强制性手段,将进城务工人员纳入社会保障范围,但这是一个循序渐进的过程,不能搞“一刀切”。国家应制定一个“三步走”的战略方案:“第一步”(2005 - 2010年)按大城市的中型企业——中等城市的中型企业——小城市的中型企业的顺序将进城务工人员纳入社会保障范围;“第二步”(2011 - 2015年)按大城市的小型企业——中等城市的小型企业——小城市的小型企业的顺序将进城务工人员纳入社会保障范围;“第三步”(2016 - 2020年)将餐饮业、美容美发业、环卫业等进城务工人员按行业纳入社会保障范围。

2. 建立进城务工人员工伤保险制度。我国的工伤保险制度建立于1951年。在新时期,国家根据现实情况对1951年制定的《劳动保险条例》中的工伤保险的内容进行了修订,并于2004年1月1日颁布了新的《工伤保险条例》。条例的适用对象是具有雇佣关系的各类企业的雇员,进城务工人员既然是企业雇员,就应当在《工伤保险条例》的保护之下。但是,由于企业主为了谋求更大的利润,而不参加工伤保险,致使进城务工人员在遭遇工伤事故时,不能得到应当得到的救助。在这里,政府的干预显得尤为重要,政府部门要树立科学发展观,摒弃单纯追求GDP指数而忽视社会发展的观念,强制企业参加工伤保险,保护劳动者的身体健康。与此同时,各级工会组织也必须切实履行职责,按照工会法的规定,对企业的劳动条件和安全卫生设施提出意见,发现企业生产过程中存在明显重大事故隐患和职业危害,要提出解决问题的建议,参加伤亡事故和其他严重危害职工健康问题的调查,向有关部门提出处理意见,并要求追究直接负责的行政领导人和有关责任人员的责任。在任何情况下,工会都应是职工合法权益的维护者。

3. 建立全国统筹的养老保险制度。进城务工人员经常异地打工,到退休时养老金应当在哪儿领取,是一个现实的、必须予以解决的问题。我国城镇的养老保险实行的是省级统筹,有些地方还是地市级统筹。如果一个进城务工人员很少在本地打工,一直在外省市打工,那么在当地养老保险机构没有记载,没有养老保险资金积累,要让当地养老保险机构支付进城务工人员的养老金不仅不可能,而且不合理。解决问题的根本办法是提高养老保险的统筹层次——建立养老保险基金全国统筹,这既可以减少不同地区划转养老保险基金的管理成本,也可以为建立全国统一的劳动力市场消除障碍。由于省级养老保险统筹也为城镇之间的劳动力流动设置了障碍,学界和实务界多年以来一直在呼吁建立全国统筹的养老保险制度。国家像建立身份证制度一样,为每一个人劳动者设立一个社会保险

[48] 前引[4],景天魁等书,第6页。

[49] 前引[5],中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编书,第54页。



卡,使他们无论走到那里,缴纳的养老保险费都有记录,最后由退休后的居住地的养老保险机构发放养老金。实践将会证明,建立全国统筹的养老保险制度不仅是推动城市化进程,而且是建立自由流动的劳动力市场,促进经济发展的有效举措。

4. 加强对进城务工人员的培训。由于在被企业录用之前,进城务工人员与城镇应聘者在文化水平和技术能力上有所差异,所以,要注重对于进城务工人员的专业技术培训,使他们尽快掌握一门适应生产需要的技能,成为合格的有一定技术的工人。这些年的现实情况表明,农民进城务工与新型工业化道路的发展要求存在着文化知识、劳动技能上的明显差距。一般劳动力在数量上是过剩的,但符合产业结构调整、适应新技术革命和经济全球化要求的高素质的人才、经营管理人才、外经外贸人才严重不足。同时,由于基础教育薄弱,使中国的劳动力队伍的整体素质的基础平台较低,合格的技术工人十分匮乏。因此,解决进城务工人员的就业问题,应当把提高他们的素质放在首位,尤其要重视职业教育和技能培训。

5. 关注进城务工人员子女的义务教育问题。进城务工人员子女的受教育问题虽然已经引起国务院及地方政府的关注,但没有采取有力的措施,所以解决问题的进展不大。在这里,首先要解决认识问题,各级政府必须清楚地意识到,进城务工人员子女在少年儿童中占有一定的比例,他们的教育同样关系到他们自身的发展和祖国未来的繁荣。有人甚至指出,解决农村流动人口的发展能力问题,当务之急是解决农村流动人口子女的教育问题。因为一个人受教育的年龄是不可逆的,一旦错过最佳的受教育阶段,将难以给予弥补。所以,这部分少年儿童的教育问题不能放弃和忽视,应当采取有效措施加以解决。其次要对相应的制度进行改革,因为制度改革比政策调整更有效。制度改革的目标是消除对进城务工人员的各种歧视,他们在城镇企业就业以后,他们及其子女就是城镇人口,要允许他们的子女在公立学校上学,使这些孩子与城镇居民子女具有同样的国民权利,以实现社会公平。

---

**Abstract :** The rural labor , which forms the so - called tide of rural labor , poured into the cities with the development of the reform of the rural economic system and the modernization. Due to the dualistic residence registration system and the absence of social security system , the rural labor becomes to the vulnerable group worse than the unemployed in the cities. The reality gives rise to series of serious consequences. The social security system should cover the rural labor so as to improve the process of urbanization and modernization.

**Key words :** rural labor , social security system

---