

城市两类外来人口的养老保险参与——基于北京市流动人口调查数据的发现^{*}

张展新 戴凤燕

内容提要

在城市外来人口社会养老保险参与的研究中，农民工的养老保险缺失问题是主要关注点，近年来研究对象从农民工向外来市民扩展。本文利用 2008 年北京市流动人口调查数据，进行农民工与外来市民参加社会养老保险的比较研究。主要发现是，与外来市民相比，农民工参加养老保险没有遭遇到直接的或间接的制度性歧视。城乡户籍身份对外来人口参加养老保险的影响，主要是通过人力资本差异来实现的，这是长期持续的城乡二元结构的后果。基本结论是，在劳动力市场深化改革的背景下，在城市外来人口的养老保险参与方面，城乡户籍身份差别的意义已经从正式的权利安排降低到二元结构的遗产上来。

关键词：外来人口 农民工 养老保险

作者简介：

张展新（1955-），男，中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员；

戴凤燕（1980-），女，中国社会科学院人口与劳动经济研究所博士研究生

^{*} 本论文是国家社会科学基金一般项目（06 BRK004）“城市社区结构与流动人口就业、居住和融合入研究”课题成果之一。

一、研究背景和视角

农民工在城市难以参加社会养老保险,这是 20 世纪 90 年代以来城市社会保险改革与发展研究的一个重点。农民工养老保险的缺失,有制度性原因和其它原因。在二元的社会保障制度安排下,农民工在城市参保受到直接的制度性歧视。由于城市劳动力市场的分割,^[1] 农民工多在非正规部门就业,或在正规部门以非正规方式就业,^[2]参加社会养老保险受到间接的制度性排斥。由于长期的城乡二元结构,农民工呈现教育水平低、收入低等特点,影响他们参保。此外,农民工对现行的社会养老保险制度有适应性的问题。近年来,另一个城市外来人口群体—外来市民,或者说拥有城市户口的非本地人口,被纳入城市社会保险研究。理论关注也从过去的城乡分割转向城乡、区域分割并重。有研究显示,农民工、外来市民和本地居民参加养老、医疗等社会保险存在机会差异,农民工最低,而本地居民最高。^[3]

新世纪开始之后,确立了城乡平等就业的方针,城市劳动力市场改革得到深化,迈向城乡一体化的制度变革步伐大大加快。^[4]深化劳动力市场改革的重大举措包括:推行农民工新政策、实施《劳动合同法》和发展城市社会保险。制度变革的洪流纠正了过去针对农民工的制度性歧视。按照中央的要求,一些限制农民工就业的部门法规和地方法规相继废止ⁱ,歧视和限制农民工的做法失去了法律基础。农民工的劳动合同覆盖率大幅度上升。2004 年,根据劳动和社会保障部对 40 个城市的抽样调查,农民工劳动合同的签订率仅为 12.5%。ⁱⁱ2009 年,在受雇农民工中,与雇主或单位签订劳动合同的占 42.8%。ⁱⁱⁱ各地采取不同做法,如纳入统一的城镇职工基本养老保险制度或另立制度,吸引农民工参加养老保险,农民工的参保率明显上升,由 2006 年的 10.7%提高的 2008 年的 17.2%^{iv}。

在劳动力市场深化改革的背景下,进行城市两类外来人口—农民工和外来市民的比较研究具有重要意义。二者在流入地都没有当地户口,因此都受到养老保险的区域分割的影响。农民工和外来市民的区别在于农村和城市的户口身份。如果农民工依然遭受城乡分割式的制度性歧视,那么这两个群体在参加城市养老保险上,应该有明显差异,外来市民处于优势。但是,我们的预期是,由于改革的深化,城乡分割式的制度性歧视已经大大削弱,两类外来人口的参保差异的主要原因已经缩小到他们的人力资本差异和其它差异上来。本文将利用

ⁱ 2005 年 2 月,劳动和社会保障部根据党中央、国务院关于改善农民进城就业环境,清理和取消限制农民进城就业的政策规定的要求,发出《关于废止〈农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定〉及有关配套文件的通知》。作为地方的实例,2005 年 3 月,北京市人大常委会废止《北京市外地来京务工经商人员管理条例》。

ⁱⁱ 参见国务院研究室课题组.中国农民工调研报告[M].北京:中国言实出版社,2006,第 13 页。

ⁱⁱⁱ 参见蔡昉主编.中国人口劳动问题报告 No.11[M].北京:社会科学文献出版社,2010,第 9 页。

^{iv} 根据 2006、2007 年劳动和社会保障事业发展统计公报和 2008 年人力资源和社会保障事业发展统计公报计算。

2008年北京市流动人口调查数据，考察两类外来人口的户籍身份对他们参加养老保险的影响。

二、北京市流动人口调查数据

首都北京是中国的政治中心和文化中心，是世界著名古都和现代化国际城市。由于城市综合实力和发展潜力都位于全国顶尖水平，对流动人口形成巨大拉力，北京市外来流动人口的聚集程度较高。从全国来看，上海、广州等是与北京可比的外来人口高度聚集的特大都市。在城市外来人口研究文献中，以北京为实地开展调查研究占有重要的位置。自1998年起，北京市先后建立了两种社会养老保险制度，分别适用于本地、外来市民和本地、外来农民工。这样一个地方性、城乡有别的社会养老保险制度体系，一直持续到2010年，《社会保险法》的颁布实施。

北京流动人口调查是由中国社会科学院人口与劳动经济研究所组织的，全称是“城市流动人口就业、居住和融入研究北京调查”。这一调查是于2008年12月，在北京市流动人口管理办公室的协助下，以北京市的8个区—东城、西城、宣武、崇文、海淀、朝阳、石景山、丰台作为抽样空间，选取社区样本和流动人口个人样本。该调查在覆盖面、调查对象等方面，形成了一些自身的特点。

第一，城市社区和农村社区全覆盖。城市外来人口调查设计，通常包含着与城市本地的非农业户口居民比较的初衷，因此调查社区往往局限于居民委员会社区。这样筛选调查社区，一个问题是，位于城市周边、外来人口聚居程度很高的村委会社区不能进入观察视野。在北京流动人口调查中，抽中的40个样本社区有24个居民委员会社区（包括2个改制社区）和16个行政村。因此，调查覆盖了北京市中心城的全部区域，包括城市社区、农村社区和处于向城市体制转型的社区。

第二，调查对象包括两类外来人口。过去的城市外来人口调查，大部分只选择农民工为调查对象。近年来，有的调查把两类外来人口都纳入调查范围，但数据分析并不注重二者的比较，有时外来市民甚至不进入分析。在北京流动人口调查中，个人样本来自社区的流动人口电子数据库，既有农业户口人口，也有非农业户口人口。这样，农民工及其家属和外来市民都成为调查对象。

第三，2008年是《劳动合同法》正式实施的第一年，因此调查数据具有劳动力市场深化改革的背景。《劳动合同法》是2008年1月1日实施的，该法律赋予农民工和其他劳动者在劳动关系中的同等地位，推动了农民工参加养老、医疗等社会保险，有利于消除两类外

来人口参加社会保险的户籍身份差异。北京流动人口调查是在 2008 年底进行的，这样一个调查时点获得的数据，可以用来直接观察农民工签订劳动合同的情况，讨论劳动合同覆盖率的扩大，估计劳动合同对养老保险参与的影响。

北京市流动人口调查（以下简称 2008 北京调查）共涉及外来流动人口 982 人。其中，外来市民 229 人，外来农民工及其家属 753 人，分别为总数的 23.3% 和 76.7%。从调查样本的劳动参与状况来看，外来市民和农民工的劳动参与水平都比较高，超过了 90%。但是，两类外来人口中，有劳动关系的外来市民比例要相对高一些，达到 71.6%，而外来农民工为 59%。这意味着，在北京，外来农民工以自雇或其他非方式就业的比重比较大。在受雇的外来劳动者中，外来市民的平均月工资收入为 2234 元，外来农民工的月平均工资为 1682 元，是前者的 75%。两类外来人口样本的高劳动参与率表现了这两个群体的“流动就业”共同特征；而从发生劳动关系比例和月平均工资来看，外来市民和外来农民工之间还存在一定的“城乡差别”。

相对于外来市民，农民工中与用人单位发生劳动关系的比例较低，这势必造成后者在北京参与社会养老保险的比例相应较低。但是，如果两类外来人口都是受用人单位雇佣的务工人员，他们参与养老保险的可能性相同吗？如果不同，是哪些因素影响的？这需要进一步的定量研究。下一步，数据描述与分析将缩小的有劳动关系的外来人口样本（以下简称劳动关系样本）上。

三、外来人口养老保险参与的影响因素

2008 北京调查的劳动关系样本共有 608 个，其中外来市民样本 164 个，外来农民工 444 个。外来市民中，参加养老保险的比例为 34.8%，而农民工的这一比例只有 16.9%。为什么 2008 北京调查的劳动关系样本中，外来市民的养老保险参与率要超过外来农民工参与率的一倍还要多？两类外来人口的差异，最直观的户籍身份差异。如果城市存在着劳动力市场的制度性分割，把农民工排斥在城市的正规就业之外，那么在其他条件相同的情况下，可能出现外来市民可参保而农民工不能参保的制度性歧视。这并非完全是理论假设，从改革前到 90 年代就是这样的。但近年来，城市社会保险对农民工的制度性排斥已经大大削弱。就北京市而言，早在 2005 年，就废除了关于外来农民工在京就业限制的法规，在城乡平等就业上有了明显进展。因此，可以推断：到 2008 年，标志着城乡户口歧视的户籍身份对两类外来人口参加养老保险差异性的直接影响或净影响应该很小，甚至已经消失。

另外，户籍身份也可能直接影响外来人口的劳动合同签订。如果在城市中，存在对农民工的制度性排斥，那么在其他条件相同的情况下，农民工更不容易拿到劳动合同。这时，劳动合同签订不是一个单纯的劳动力市场变量，而是一个制度性变量。另一方面，是否签订劳动合同是影响外来人口参加养老保险的一个因素。按照《劳动合同法》，用人单位要把社会保险待遇作为基本条款写入劳动合同之中。作为劳动合同的法律主体，劳动者可以就社会保险待遇问题提出劳动争议和劳动诉讼。因此，签订劳动合同有利于劳动者参保。“户籍身份—合同签订—保险参与”是一条可能的间接影响路径。但是，由于劳动力市场改革的深化，这项影响也在削弱。

两类外来人口之间，存在着明显的人力资本禀赋差异。调查数据显示，相对于外来农民工，外来市民的受教育水平高，平均受教育年限高了 2.69 年。流动人口研究文献告诉我们，人力资本（受教育程度）影响城市外来人口的经济社会地位获得，包括收入水平和就业层次等。人力资本影响外来人口的养老保险参与，可能有两种途径。第一，外来市民拥有更多的人力资本，就业状况也要好一些；相反，由于人力资本禀赋低，农民工在劳动合同签订上可能遭遇更多困难，不易进入正规性强的经济部门，就业的职业等级、岗位等级也不高。偏低的就业身份、就业层次等将影响农民工的养老保险参与。第二，受教育程度高的劳动者，更容易学习、接受社会养老保险的知识，更可能关注自己的养老保险权益，在选择就业单位时对有没有社会保险会有更多的考虑。

人力资本差异与户籍身份有什么关系？人力资本首先是一个个体变量，是后天获得的，体现着个人的努力和家庭的作用。但是在中国，城乡户籍身份可能对个人的教育获得产生结构性影响。国家对城市的教育投入和对农村的教育投入是不成比例的，城乡人口的受教育机会不同。因此，个人学历可以被视为一个“半结构性”变量：教育获得受到城乡户籍身份的二元结构性影响。因此，我们认为，存在着“户籍身份—人力资本—保险参与”的间接影响路径。与直接和间接的制度歧视不同，这样的城乡户籍身份间接影响具有滞后性，不会随着正式制度的变革而很快消失。

另外，根据调查数据，两类外来人口的劳动关系样本在劳动合同签订、就业单位、管理等级、职业分布等方面也有明显差异。相对于外来市民的受雇员工，外来农民工在劳动合同签订、就业部门的正规性、单位的管理等级和就业的职业地位上处于劣势。这些差别都可能影响这两类外来人口的养老保险参与率。另外，性别、年龄、在北京居留时间等也可能对外来人口参保造成一些影响。这些变量或者是外来人口养老保险参与的解释变量，或者是应该纳入回归分析的控制变量。

四、外来人口养老保险参与的回归分析

根据前面讨论的影响外来人口参加养老保险的诸因素，可以确定解释变量和控制变量。

表 1 列出这些变量及其均值。

表 1: 变量和均值

变量名称	定义	劳动关系全样本均值	参加养老保险样本均值
1. 非农业户口	非农业户口=1	0.27	0.41
2. 男性	男性=1	0.58	0.63
3. 年龄（周岁）		30.43	30.66
4. 受教育年限（年）		10.96	12.50
5. 来京年数（年）		4.71	6.21
6. 劳动合同	有书面合同=1	0.54	0.82
7. 就业单位性质			
(1) 正规部门		0.18	0.34
(2) 非正规部门		0.82	0.66
8. 管理等级			
(1) 中高级管理者		0.09	0.17
(2) 初级管理者		0.12	0.15
(3) 无下属		0.78	0.67
9. 职业地位			
(1) 中高端职位		0.35	0.51
(2) 低端职位		0.64	0.47

将表 1 中的劳动关系全样本的均值统计和参加养老保险样本均值统计做比较，可以直观地显示，各个变量对参加养老保险的“毛影响”。在性别、户籍身份、教育年限、迁入时间和劳动合同签订上，参保样本的均值明显高于全样本均值，意味着这些变量可能对外来人口的养老保险参与有正的作用。同理，管理等级、中高端职位、正规部门就业也可能有利于参加养老保险。平均年龄没有显现出对样本参保的作用。

为了观察各个变量对外来人口参加养老保险的可能的净影响，需要对劳动关系样本做 Logistic 回归分析。表 2 报告了劳动关系样本的养老保险参与回归系数。

表 2：参加养老保险的 Logistic 回归系数

	劳动关系全样本	
	系数	标准误
非农业户口	-0.02	0.27
男性	0.18	0.25
受教育年限	0.32***	0.06
来京年数	0.08**	0.03
劳动合同	1.98***	0.32
正规部门	0.82**	0.27
管理层次（无下属为参照组）		
中高级管理者	0.70	0.37
初级管理者	-0.09	0.33
中高端职业	0.42	0.26
常数项	-7.31***	0.74
Log likelihood	-224.18	
Pseudo R2	0.29	
个案数	605	

*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

表 2 报告的最重要结果是，在全样本方程中，非农业户口的回归系数不具有统计显著性。尽管从表 1 第一行来看，户籍身份似乎影响外来人口的养老保险参与，但在控制了其它变量之后，非农业户口并不增加参保的可能性。这意味着，两类外来人口参加养老保险的直观差异，是由城乡户籍身份之外的差异决定的，户籍身份本身不构成直接的实质性影响。另外，在全样本方程中，受教育年限、劳动合同和正规部门的回归系数都是正的，且具有统计显著性，表明这些因素影响外来人口参加养老保险。因此，正如前面推断的那样，人力资本、劳动合同签订、正规部门就业对外来人口参保具有显著的促进作用。全样本方程还显示，迁入时间的回归系数为正，也有统计显著性，说明流入北京的时间越长，越可能在北京参加养老保险。流入时间长，有助于增加工作和居住的稳定性，增强参加养老保险的动机；在京工作时间长，更有可能实现向上流动，有了更多的参加养老保险的条件或机会。中高级管理者、初级管理者的回归系数都没有统计显著性，说明管理层次不构成对外来人口参保的影响。中高端职业的回归系数也不显著，意味着职业地位对外来人口参保没有作用。

五、外来人口参保因素的进一步分析

表 2 的结果显示，户籍身份对养老保险参与的直接影响或净影响为 0，即不存在“户籍身份—保险参与”影响路径。但这不足以说，对农民工的制度性的户籍身份歧视已经消失，

原因是户籍身份歧视可能发生在合同签订环节。城乡户籍身份对劳动合同签订的净影响如何？表 3 报告了劳动合同签订的 Logistic 回归分析结果。

表 3：劳动合同签订的 Logistic 回归分析

变量	劳动关系全样本	
	系数	标准误
非农业户口	0.32	0.23
男性	0.38*	0.19
受教育年限	0.17***	0.04
来京年数	0.02	0.02
管理层次（无下属为参照组）		
中高级管理者	0.71*	0.32
初级管理者	1.45***	0.32
中高端职业	-0.37	0.21
正规部门	1.41***	0.27
常数项	-2.37***	0.44
Log likelihood	-363.70	
Pseudo R2	0.13	
个案数	605	

*p < 0.05; **p < 0.01; ***p < 0.001

该表显示，非农业户口的回归系数为正但不显著，说明在控制其他变量的前提下，城乡户籍身份不影响劳动合同签订。另外，根据回归结果，男性、受教育年限、管理岗位（相对于无下属的普通员工）和正规部门就业都对劳动合同签订构成显著的正影响。

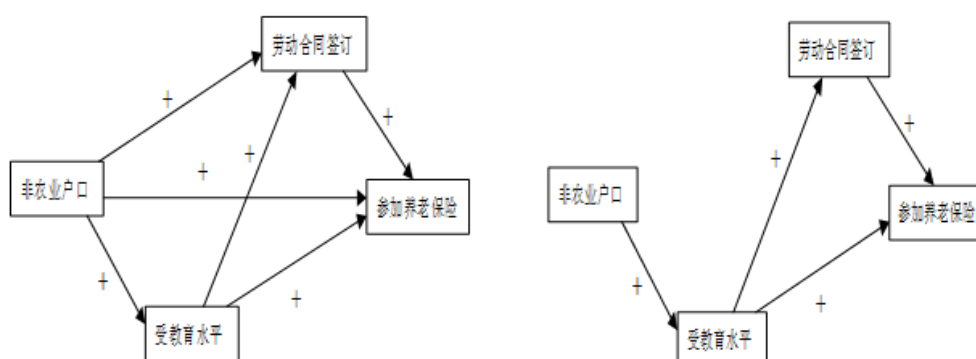
六、研究发现小结

北京外来人口的劳动关系样本的描述和分析所获得的最重要结果，是基于户籍身份的正式的制度性歧视的消失。农业户口身份影响农民工参加养老保险可能是直接的，就是说社会养老保险制度排斥农业户口的劳动就业人口参保。农业户口身份的影响也可能是通过劳动合同签订实现的：劳动合同制度歧视农民工，他们难以获得劳动合同；没有劳动合同，缺乏劳动法律主体地位，因而得不到养老保险。数据分析的结果没有显示出这两条“制度性歧视”路径，意味着农民工一经与企业发生了劳动关系，就有平等就业和平等参保的权利地位，过去的城乡分割式的制度安排或政策设计已经不再起到明显的作用。

来自调查数据的证据还显示，城乡户籍身份对外来人口参加养老保险的影响，主要是通过人力资本差异来实现的。与外来市民相比，农民工的平均受教育水平较低，因此在就业方式（劳动关系还是自我雇佣）、劳动合同签订、正规部门就业率等都与前者形成差距。因此，即使两类外来人口都与企业发生了劳动关系，农民工参加养老保险的机会也要低。这里，城乡户籍身份已经不再具有正式的制度歧视的意义。城乡人口的人力资本差异是长期持续的城乡二元结构的后果，需要长期努力才能消除。

图 1 形象展现了主要的研究发现。过去，城乡户口直接影响两类外来人口参加养老保险，非农业户口具有参保优势；城乡户口通过劳动合同签订间接影响两类外来人口参保（左图）。北京 2008 调查的分析结果是，这两条制度性歧视的影响路径都已经消失了（右图）。城乡户籍身份的遗留影响是，非农业户口教育水平更高，因而更有可能参加养老保险。这是城乡二元体制的历史遗产。城乡户口身份影响路径的变化，是城市劳动和社会保障制度变革的重大成果。

图 1：城乡户籍身份对外来人口养老保险参与的影响模式的变化



七、结论和讨论

近年来，在城市社会养老保险制度改革中，农民工参保问题得到前所未有的重视，农民工的参保率有了明显的提高。但是，他们与城市居民相比，依然存在较大的参保率差距。那么，原因在哪里？过去，关于农民工的社会保险缺失，理论和政策研究关注的重点是以城乡户籍身份为机制的制度性歧视，也就是通常所说的城乡分割或城市的劳动力市场分割。这样的分析模式，是在上个世纪 90 年代形成的，反映出当时城市社会保障改革的一些局限性。

但是，2000年以后，城市劳动力市场深化改革的步伐非常快，制度变革产生养老保险参与的“户籍身份意义下降”效应，农民工与其他群体的参加养老保险机会的差异应该不断缩小。本文利用2008年北京市流动人口调查数据，通过农民工与外来市民的比较研究，发现城乡户籍身份没有直接导致社会养老保险参与的差异，也没有直接导致两类外来人口的劳动合同签订差异。因此，农民工没有由于农业户口身份而在养老保险参与上遭受制度性歧视，无论是直接的还是以劳动合同签订为中介的。外来人口的参保机会是由人力资本禀赋和其它一些因素决定的。总之，在城市外来人口的养老保险参与上，城乡户籍身份差别的意义从正式制度安排降低到二元结构遗产上来。这是制度变革考察的逻辑推论，北京调查数据也提供了相应的证据。

根据上述发现，农民工已经成为城市劳动者的一部分，但具有“外来人口”的属性，体现着城乡二元结构的一些历史因素。因此，总体上看，体现对农民工特殊关注的劳动力市场专项政策应当向一般性的公民待遇转变，同时需要淡化农民工概念，逐步形成“劳动公民”的新理念。同时，也要在实际操作中，考虑农民工的特殊因素。在《社会保险法》实施中，应着力解决两类外来人口的社会保险参与的问题。对于农民工而言，如果跨城乡流动，如何衔接城镇基本养老保险制度和农村新型养老保险制度，需要一些特殊的政策考量。在城市农民工中，以自我雇佣等非正规方式就业的比例偏大，而非正规就业人员也是城市养老保险扩大覆盖面的难点。推动这项“扩面”工作，地方政府具有政策制订的自主权，可能更侧重非正规就业的本地户籍劳动者，忽视本应纳入政策扶持对象的外来农民工。中央政府应当加强这方面的政策指导。

参考文献

-
- [1] 杨云彦等. 城市就业与劳动力市场转型[M]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [2] 李强. 农民工与中国社会分层[M]. 北京社会科学文献出版社, 2004.
- [3] 张展新, 高文书, 侯慧丽. 城乡分割、区域分割与城市外来人口社会保障缺失—来自上海等五城市的证据[J]. 中国人口科学, 2007(6), 33-41.
- [4] 侯亚非, 张展新. 流动人口的城市融合入: 个人、家庭、社区透视和制度变迁研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.