
为什么社保改革后农民工

参保率依然相对低?¹

——以上海市杨浦区为例的实证研究

陈冬梅 袁艺豪

(复旦大学经济学院风险管理与保险系 200433)

【内容摘要】：2010 年《社会保险法》等几部法律法规出台后，针对农民工的社会保险政策发生很大转变，社保的缴费率和便携性均有提升。本文假设农民工参保意愿来自于对社会保险的预期收益，利用上海市杨浦区的调查数据，用Logistic 模型分析了农民工社保参保情况及其主要影响因素，发现农民工是否参保主要取决于企业而不是农民工本身。企业通过多种方式逃避社保缴费，压低了农民工的社保参保率。在此基础上，本文分析总结企业社保逃费机制和社保政策在实际运行中的诸多困境和盲区，并综合参考新加坡、欧盟等发达国家的社保处理方法，提出相关政策建议。

【关键词】：社会保险 农民工 参保 合谋

【中图分类号】：F840. 6 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2014) 10 - 0109 - 008

一、引言

社会保险是我国社会保障制度的核心，目前涵盖了养老、医疗、失业、工伤、生育等五大险种。2010 年10 月，我国开始实施《社会保险法》。各地方政府开始调整农民工社保政策，推动不同社保体制并轨、改善社保资金转移接续状况，提高农民工的社保水平和参保率。然而，虽然改革后农民工的社保权益得到维护，但统计数据显示，农民工的参保比例依然很低。《2013 年国民经济和社会统计公报》显示，我国外出务工农民数量已经高达1. 66 亿人，占我国人口总数近八分之一；但《2012 年农民工监测调查报告》显示，雇主或工作单位为外出农民工缴纳养老、医疗、失业、工伤、生育五种社会保险的比例分别只有14. 3%、24%、16. 9%、8. 4%和6. 1%。

目前，国内对农民工社会保障的研究主要以定性为主，并将农民工社保问题与土地流转、户籍制度等一起放入城市化问题框架中进行考察。谷亚光(2010) 以农村土地经济为出发点，提出将社会保障作为对失地农民的经济补偿。陶然(2012) 对城市化、农地流转和农民工社保的系统性政策进行模拟并建议：应同时推进三方改革。黄英君(2010) 从城乡二元结构入手，提出重构目前的二元化社保体制，以实现城乡统筹、提高农民工等群体的社保权益。在社保改革之前，国内也有学者对影响我国农民工参保意愿的因素进行了实证分析，如谢勇(2009) 以南京市为例进行的研究、顾永红(2010) 对中国9 省农民工参保情

¹收稿日期：2014 - 08 - 25

况的调研。社保改革后，毛杰（2013）等国内学者与国外学者合作，研究了国内存在的社保缴费合谋现象以及对参保率的影响。

相比之下，国外学者较多深入微观层面，从就业和成本转嫁的角度研究社保参保率降低的问题。Gruber（1997）利用多种计量方法证明1980年代智利激进的社保改革并未影响就业市场。Kruger（2009）利用哥伦比亚的数据发现，社保的成本约有20%转嫁给劳动者，从而影响其参保意愿。

对于农民工与社保的关系，有学者尝试用博弈论等新方法来分析。安增龙（2005）利用囚徒困境模型分析多种状态下围绕农民工社保的博弈；朱玉蓉（2009）利用贝叶斯—纳什均衡，同时模拟农民工之间及农民工与用工企业之间的博弈。但是这些模型都缺少相关实证数据来证明其有效性。周小川（2000）则论述了私营企业利润和社保缴费之间的关系，分析了企业逃费的动机。

二、理论分析框架

借鉴相关研究成果，笔者认为农民工是否愿意参加社会保险，取决于其参保社保之后的预期收入与预期成本之间的比较。用函数 I_i 来表示参加社会保险的净收益，则：

$$I_i = \int_0^{L_i} (P e^{-\delta t}) dt - \int_0^{T_i} [\alpha + \beta) W_i + C_{1i}] e^{-\delta t} dt - C_{2i} - C_{3i}$$

其中 L_i 表示个体 i 的预期寿命 L ， T_i 表示个体 i 的预期剩余工作时间 T ， W_i 表示个体 i 的预期工资收入 W 。 δ 表示利息效力以计算现值， α 表示社保个人账户的缴费率，由政府统一确定。 β 表示企业转嫁到农民工身上的社保缴费率。 P 表示在每期获得的社保偿付额，包括所有五种险种。 C_{1i} 表示农民工与雇主合谋实现逃费的成本，由于合谋是农民工工作阶段的短期决策，因此需要分期累积； C_{2i} 表示逃费的主观成本，主要受到农民工守法意识的影响； C_{3i} 表示其他的逃费成本，如可能的罚款支出、手续费用等。

因此，影响农民工参保的预期收入的主要微观因子有收入、剩余工作时间、期望剩余寿命、企业对社保成本的转嫁程度、合谋成本和主观意愿成本。其中，剩余工作时间和期望剩余寿命较多取决于年龄和性别；企业对社保成本的转嫁程度和合谋成本取决于职业类型、企业规模和企业所有制类型，在临时工、小型企业和私有企业的条件下，更容易实现社保逃费合谋；主观意愿成本则取决于农民工的教育情况、家庭情况和养老意愿。综上，笔者认为：影响农民工参保情况的因素主要有个体特征、就业状况和养老状况三大类。

三、变量与数据

（一）变量选择

1. 个体特征。首先是教育程度。通常教育程度较高的农民工，维护基本社保福利权益的意识较强。其次是年龄。由于社保并没有对道德风险问题做出防范，因此随着年龄的增加，农民工的养老风险、医疗风险等会增加，其参保意愿会发生变化。第三是在上海的家庭成员状况和来沪时间长短。因为家庭成员及在沪关系网也可以作为社保的替代品，为农民工提供生活保障。此外，由于我国的地区差异、各地区的社保力度不同，农民工户籍也可能对农民工的参保意愿产生影响。

2. 就业状况。首先是职工身份类型。通常临时工维护自身的法律权益意识较少、社保状况较差。其次是所在企业类型及

企业规模，Mao(2013)等学者的研究证实，国有企业和外企的社保状况比较私营企业更好。对于企业规模的影响，一方面大企业有更好的成本转嫁能力以承担社保缴费，另一方面又容易与地方政府形成合谋减少缴费，因此企业规模的影响值得深入研究。除此之外，工资的绝对数会影响农民工对社保缴费的承担能力，因而也会对参保意愿形成影响。

3. 养老状况。本文主要从农民工未来希望依靠的养老方式加以度量，通常希望靠自身积蓄和养老金养老的农民工会较为重视社保权益。理论上，农民工对政策的了解状况也会对农民工的参保意愿造成重要的影响。我们在调研过程中发现农民工对社保及其政策普遍缺乏基本了解；即便在问卷上表达有所了解的农民工，在现实交谈的过程中也发现他们对社保了解较为浅陋，因此，在数据处理时放弃了这一变量。

（二）数据来源与描述

目前在上海市集聚了大量的农民工。《2013年上海市国民经济和社会发展统计公报》显示，上海市的外来常住人口数量已经达到990.01万人，其中农民工数量超过700万，外来人口数量位居全国第一。此外，上海市社保改革力度颇大。2010年上海市根据《养老保险关系转移接续暂行办法》和《医疗保障关系转移接续暂行办法》，大幅改善了农民工社会养老保险和医疗保险的转移接续状况；2011年7月起上海将外来务工人员完全纳入城镇职工保险体系。杨浦区由于开发较晚，存在大量棚户简屋，又是劳动力需求的大区，集聚了大量农民工，作为研究对象具有一定的典型意义。

表 1

变量数据说明与描述

自变量	最大值	最小值	平均值	标准差
性别(男女)				
男性	1	0	0.6315	0.4824
教育程度(小学及以下)				
初中	1	0	0.4861	0.4998
高中及中专	1	0	0.1494	0.3565
大专及以上学历	1	0	0.0279	0.1646
年龄	15	67	38.994	10.413
来沪时间	1	34	9.7331	6.4823
来沪家庭成员				
配偶	1	0	0.5777	0.4939
父母	1	0	0.1355	0.3422
子女	1	0	0.3068	0.4612
家乡来源(西部)				
中部	1	0	0.5638	0.4959
东部	1	0	0.3685	0.4824
职业类型(临时工)				
合同工	1	0	0.5478	0.4977
个体户	1	0	0.1235	0.3290
企业类型(国有企业)				
集体企业	1	0	0.1355	0.3422
私营企业	1	0	0.2968	0.4569
个体户	1	0	0.2311	0.4215
外资企业	1	0	0.0159	0.1252
企业规模(微型企业)				
大型企业	1	0	0.0737	0.2613
中型企业	1	0	0.2550	0.4359
小型企业	1	0	0.2968	0.3745
月工资水平(2000元以下)				
2000—2500元	1	0	0.2311	0.4215
2500—3000元	1	0	0.1633	0.3697
3000—4000元	1	0	0.1614	0.3679
4000—5000元	1	0	0.0378	0.1908
5000元以上	1	0	0.0598	0.2370
养老方法选择				
自身储蓄	1	0	0.2271	0.4190
子女赡养	1	0	0.3147	0.4644
社会保险	1	0	0.0857	0.2799

本文的数据来自2013年8月在上海市杨浦区的民府路、国和路地带、武东路、武川路地带、万安路、水电路地带和虬江码头地带等农民工聚居区进行的长达7天的访谈和调研，调研小组随机对当地农民工家庭进行采访，共获得519份样本，其中有效样本502份，样本有效率96.72%。受访者分布在建筑、家政、环卫、保安、快递、司机等20个行业，户口所在地分散在浙江、四川、陕西、甘肃等20个省、市、自治区，年龄除极个别外均匀分布于20到60岁之间，抽样代表性强。所有受访者中，共有330人参保，参保率65.74%。相关因变量的基本情况，如表1所示。

四、计量检验

本文设定变量P表示农民工是否参保。若“农民工参保”则“P=1”，否则取值“P=0”。笔者选取的方法是用Logistic

二值响应变量模型，借助计量分析软件STATA，对数据进行分析。其中，部分变量分类的括号表示该分类的参照组。回归结果参照表2，其中*、**和***分别表示在10%、5%和1%水平上显著。括号中的项目表示为改组的参照项目。

表2 的模型(1)是对所有变量的整体回归。表2 的(2)剔除了在模型(1)中显著性在30%以下的变量组，包括性别、教育、来沪家庭成员和家乡来源。可以看到，虽然年龄和来沪时间两个变量均不显著，但是两者联合显著，这说明这两个变量之间存在共线性问题。因此模型(3)中剔除了年龄变量。三个模型的R²值表现均良好，共线性和自相关也不显著。综合三个回归结果，笔者可以得到以下结论：

综合来看，对农民工参保情况产生较大影响的是农民工所在企业的状况，如企业所有制形式、企业规模及企业雇佣农民工的形式。农民工的年龄、性别、家庭状况等对农民工参保情况的影响有限。这主要是因为我国的劳动力市场主要还是买方市场，加上农民工的社保维权意识不强，所以农民工是否参保还主要取决于企业。

分项来看，企业规模越大，给员工缴纳社保的机制越完善。这主要是大型企业产品价格影响力较大，可以通过产品价格转嫁劳动力成本；临时工的参保情况也远落后于合同工和个体户，这是因为临时工的流动性较大，而且相关政策对临时工的缴费政策弹性较大，加之目前员工登记制度较为繁琐，企业的逃费空间较大。同时，公有企业员工的参保可能性比集体企业和民营企业高(本文样本中，外资企业较少，外资变量的偏回归系数标准误差偏大，可能与实际状况产生误差)。

对员工而言，选择依靠社保养老金养老的农民工，对社保政策的了解程度通常较高，社保维权意识较强，参保率较高。但是收入在3000—5000元的农民工的参保情况会显著低于其他收入段。这是因为，部分低收入的农民工可能与企业形成“合谋”，通过隐瞒实际工资或用工人数等方式，共同“分享”本应该上缴的社保费用，暂时提高了个人收入水平。不同于高收入、从事技术性活动的农民工，中等收入的农民工相当一部分是通过这种“合谋”方式来提高自身的收入水平，因此中等收入的农民工，其社保收益可能较低。但总体来说，员工本身的条件对其社保参保的影响小于企业因素，社保改革后农民工的社保参保率低，主要原因是严重的企业逃费现象。

五、企业的选择：逃避社保缴费

实证结果显示，企业对农民工参保具有很大影响。与体制规范的国有企业和大型企业相比，私营及中小企业的社保缴费率相对更低。这是因为它们和新雇佣的员工以及地方政府“合谋”，逃避社保缴费。

(一) 企业与员工合谋“逃费”

企业与员工的合谋主要通过降低账面工资、以降低社保缴费基数。部分企业为了减少缴纳保险金、公积金，与员工签订劳动合同时按照上海市最低工资标准作为名义工资。而企业实际发放的工资则以与员工私下达成的协议为准，一般远高于名义工资。企业按照低于员工实际工资的标准为员工缴险时，只需要缴纳最低额度的社保保费，多余的部分由企业和员工分享，共同获利。

表 2

农民工社会保险参保影响因素的 Logistic 回归结果

自变量	(1)	(2)	(3)
性别(男女)			
男性	0.066	-	-
教育程度(小学及以下)			
初中	0.158	-	-
高中及中专	0.061	-	-
大专及以上	0.166	-	-
年龄	0.015	0.012	-
来沪时间	0.025	0.025	0.032*
来沪家庭成员			
配偶	0.015	-	-
父母	0.156	-	-
子女	0.209	-	-
家乡来源(西部)			
中部	0.044	-	-
东部	-0.174	-	-
职业类型(临时工)			
合同工	1.843***	1.804***	1.768***
个体户	1.479***	1.457***	1.483***
企业类型(国有企业)			
集体企业	-1.048**	-1.067**	-1.137**
私营企业	-1.191***	-1.145***	-1.172***
个体户	-1.698***	-1.687***	-1.743***
外资企业	-1.143	-1.188	-1.275
企业规模(微型企业)			
大型企业	1.077*	1.019*	1.024*
中型企业	1.120**	1.090**	1.145***
小型企业	0.484	0.454	0.448
月工资水平(2000元以下)		-	
2000—2500元	0.32	0.009	0.019
2500—3000元	-0.235	-0.218	-0.244
3000—4000元	-0.908**	-0.905***	-0.939***
4000—5000元	-1.673**	-1.740***	-1.787***
5000元以上	-0.853**	-0.781*	-0.808*
养老方法选择			
自身储蓄	0.329	0.289	0.297
子女赡养	0.065	0.070	0.131
社会保险	1.329***	1.337***	1.377***
伪判定系数	0.449	0.446	0.444

企业还优先招聘失地农民、退休员工等社保缴费已满15年的劳动力,以逃避缴费义务。由于就业竞争激烈,很多职工为了能够与就业,自愿放弃应有的社保权利以获得企业的青睐。

部分企业还会合法地直接利用劳务派遣的方式获得劳动力。劳务派遣来的员工享受的社保由人力资源公司以员工来源地标准缴纳，这些地区的社保缴费基数普遍低于上海。此外，劳务派遣发票可以计入用人单位税前开支，也成为某些薄利的小微企业合法避税的一种方式。

（二）与地方政府合谋，减少登记职工人数

部分乡镇级政府出于保护地方经济的考虑，会与当地企业合谋，通过减少登记职工人数，减少企业需要缴纳的社保费用。调研过程中，有3位合同工表示面对普遍的逃费现象，政府采取的措施相对有限。政府出于维护企业生存的考虑，通常处罚不重，只要求企业补缴过去12个月的社保金。大多数企业都可以承受这一负担，所以愿意铤而走险。

政府之所以这么做，一方面是由于官商勾结的普遍存在，二是由于许多利润微薄的企业无法承受飞涨的社保费用。如表3所示，近三年来，农民工社保的最低缴费的人均总成本已经上涨了170%，许多利润微薄的劳动密集型企业濒临倒闭。调研企业的社保缴费额与净利润之比从2009年的平均0.5:1提高到了2013年的2:1，用工成本压力巨大。政府出于维护地方经济稳定的需要，愿意出手保护企业生存，通过减少登记职工人数等方式降低企业的社保缴费额。

表3 上海市社保改革过渡期企业缴费数额变化情况现状和预测

年份 ^①	人均月工资	最低缴费基数	缴费比例		社保最低成本		企业缴纳额增长率
			企业	个人	企业	个人	
2011年7月以前	3896	2338	12.5%	0	292.3	0	
过渡期	2011	3896			444.1	140.3	51.95%
	2012	4331	养老:22% 医疗:6%	养老:8% 医疗:1%	555.5	175.4	25.06%
	2013	4692	工伤:0.5%		668.7	211.1	20.36%
	2014	5037	2770			789.5	249.3

数据来源：上海市人力资源与社会保障局

2

六 总结与建议

以上实证结果表明，农民工是否参保主要取决于用工企业，包括用工性质、企业性质和企业规模等。而社保改革后社保缴费率的提升和农民工流动性增加，降低了社保对企业的吸引力，企业因此寻求多种方式逃避社保缴费，影响了农民工的社保参保权益。一方面企业通过劳务派遣、返聘等用工方法合理避费；另一方面又通过与农民工以及政府合谋降低自身社保压力，侵害了农民工的基本权益。针对这一情况，本文建议采取如下对策：

（一）制定更完善的社会保险关系转移接续政策

员工与企业合谋逃费的情况之所以较为严重，是因为目前社保的便携性仍然不高。如上海市“缴满15年才能享受养老金”这一规定，限制了大多数农民工在上海拿到养老金的可能。部分年纪较大的员工因为对拿到养老金不抱希望，反而决定与企业“合谋”，拒绝缴纳社保。

这说明我国需要采取更合理的方法确定职工的社会保险待遇，即计发标准。欧盟的“分段计算”思路可以作为参考。参保人在不同统筹区域缴费年限累计计算，依据参保人在参保地缴费工资和参保地在岗职工平均工资为基数计算其指数化的平均缴

² ① 年份2011表示2011年7月到2012年3月；其余年份均表示当年4月到次年3月。

费工资，进而确定其基本社会保险金标准。当参保人达到享受社会保险待遇的标准时，参保人缴费的各统筹区域将相应比例的资金划拨到参保人员社会保险待遇指定发放地，最后由发放地统一汇总发放。

这种方法简便易行，无需转移账户基金，只需转移参保信息及缴费记录。同时有助于激发劳动者的参保积极性，避免员工在各地缴费年限均未达到最低缴费年限而不能享受社会保险的情况出现，也可以避免各统筹地区计算参保人社会保险待遇的复杂过程。最重要的，对于参保人来说，这种方法可以有效平衡在不同地方工作导致的社保待遇差别、减少员工流动因素，并从根本上解决员工的“断保”问题、保障员工的社会保险权益。

（二）增加社会保险政策的自由度

在我国企业与地方政府合谋逃费的情况相对严重，是因为我国社保政策调整过于激进。社保政策调整的初衷是提高外来务工人员的福利待遇，但是挤压了企业的盈利能力和生存空间，进而挤压了农民工的就业和社保福利。这种负面作用可以采取以下措施缓解：

第一，合理降低社会保险缴费率。我国企业和外来务工人员需负担的社会保险费占工资的35%以上，仅低于法国。而在西方发达国家这一比例一般低于20%，韩国、日本等东亚国家也低于25%。社会保险费率过高不利于劳动者工资的增长和就业、提高了生产市场的准入标准、挤压了小微企业的微薄利润，这一点已经被众多国家的实际经验证明。

第二，降低或取消社会保险缴纳的工资基数下限。对于低收入群体来说，如果社会保险缴费的工资基数下限高于他们的工资水平，就意味着他们需要缴纳的社会保险费率高于其他劳动者。这增加了他们的缴费负担、也加剧了社保费用对农民工就业和社保福利的挤出效应。虽然调研中，很多企业仍在以低于实际工资的标准给员工缴纳社保费用，但随着外来务工人员对社保日益重视，企业和员工可以通过协议的方式来决定社保缴纳额，通过引入市场来解决社保费率问题。可以学习智利等国的经验，将社保交由商业保险公司管理运营。雇员和雇主有权在多家保险公司之间进行选择，通过市场竞争提高社保的运营效率。

（三）提高统筹层次，实行社保资金的国家管理

总体来说，我国社保费率相对过高，其部分原因是我国社保基金管理分散、成本相对较高。在社保资金国家管理方面，新加坡实行的公积金制度对我国的社保基金管理有一定的参考意义。其实质上是一种强制储蓄型的社会保障制度，企业和雇员各自分摊50%的费用，政府设立中央公积金局对基金实行统一管理，进行高效投资，保证资金流充足。

而现阶段，我国社保基金多头管理，职责不清；基金分散，管理开支大。由管理原因造成的资金运转负担最终都落到了企业身上。为解决这些问题，我国应当在国家层面建立一个政府主导下的、类似于新加坡中央公积金局的统一的社会保障管理机构，实行相对集中的基金管理模式，逐步将现有养老金、医疗账户等纳入统一的社会保障体系中，提高统筹管理和资金运行效率。这样社保的便携性将大为提高，其跨省转移成本也会显著降低，这对实现劳动力要素更优配置，降低社保成本和建立更完善的社保体制都会有一定的促进效果。

参考文献：

1. 陶然，徐志刚. 城市化、农地制度与迁移人口保障：一个转轨中发展的大国视角与政策选择[J]. 经济研究, 2005(12) : 45 — 56.
2. 谢勇，李放. 农民工参加社会保险意愿的实证研究 [J]. 人口研究, 2009(3) : 63 — 70.

-
3. 王冉, 盛来运. 中国城市农民工社会保障影响因素实证分析 [J]. 中国农村经济, 2008(9) : 26 — 34.
 4. 朱玉蓉, 杨锦秀, 石川, 魏树珍. 博弈论视角下农民工社会保障问题研究 [J]. 农业经济问题, 2009(8) : 87— 92.
 5. 顾永红. 农民工社会保险参保意愿的实证分析 [J]. 华中师范大学学报, 2010(5) : 14 — 19.
 6. 周小川. 社会保障与企业盈利能力 [J]. 中国社会保障制度改革专题研讨会, 2008(8) : 1 — 5.
 7. 谷亚光. 我国失地农民社会保障问题探讨 [J]. 当代经济研究, 2010(5) : 62 — 66.
 8. 柳松, 李大胜. 农民工社会保障研究文献综述 [J]. 商业研究, 2007(5) : 164 — 168.
 9. 伍青生, 钟展. 用工企业为农民工缴纳保险的意愿与激励机制研究 [J]. 保险研究, 2010(5) : 64 — 71.
 10. 黄英君, 郑军. 我国二元化城乡社会保障体系的反思与重构: 基于城乡统筹的视角分析 [J]. 保险研究, 2010(4) : 52 — 60.
 11. 安增龙, 罗剑朝. 农民工工资权侵害原因的博弈分析 [J]. 商业研究, 2005(24) : 119 — 123.
 12. 董延芳, 刘传江. 农民工社保需求影响因素的实证研究 [J]. 农业技术经济, 2008(1) : 45 — 50.