

新型城镇化进程中的农民工社会保障满意度及其影响因素分析^{*}

——基于江苏省13地市的实证调查

陈 静 柳 颖

〔摘要〕 农民工社会保障满意度是个体福利预期与政策感知绩效之间的纵向差减、农民工社保与市民社保之间的横向差减，以及政策知晓程度综合作用的结果。对江苏省13地市的数据分析显示，受待遇所得不足、群体分化与信息不畅等因素影响，农民工群体的社会保障满意度总体偏低，其心理状态弱势对这一群体的社会保障效应产生了消极影响，并进一步成为农民工市民化的障碍之一。新型城镇化目标的实现要求以“权利公平”为核心重构“居住地”相关而非“户籍”相关的城市社会保障制度，提高政策治理水平和制度管理效率，增强信息宣传与沟通，推动农民工权利融合和能力融合的实现。

〔关键词〕 新型城镇化 农民工 社会保障满意度

〔中图分类号〕 F323.89 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1003—7470(2018)—04—0111(06)

〔作者〕 陈 静 讲师 中国矿业大学公共管理学院 江苏徐州 221116

柳 颖 副教授 中共内蒙古党校社会管理与文化教研部 内蒙古呼和浩特 010070

一、问题的提出及文献回顾

20世纪90年代以来，伴随改革开放、工业化和城镇化进程，农民工这一特殊的“人户分离”群体产生并大量涌入城市。学界对“农民工”的诸多界定里包含一些共同特征：农村户籍，离开户籍所在地，进入城市务工经商，以体力劳动为主等。传统城镇化背景下，农民工长期处于“远离农村，却又不属于城市”的孤立与隔绝状态，经济发展始终未能完全打破城市内部在就业、社会保障、公共服务等方面的制度分割。2010年代以后，以人口市民

化、生活组织现代化、公共服务均等化为核心的新型城镇化战略逐渐取代传统的城市建设、工业化等概念，形成了新的目标指向，从而将“农民工”与“市民化”概念紧密联系在一起。在此过程中，社会保障以其所表达的经济安全性和权利公平性成为新型城镇化的重要向度。当前，农民工群体的社会保障水平普遍低于城市市民，广泛体现在社会救助、社会保险和社会福利的各个层面。农民工社会保障制度弱势深刻地影响着这一群体的地域流动、城市居住意愿和社会融合，进而影响其市民化进程和

^{*} 本文系2017年度教育部人文社会科学研究青年基金项目（编号：17YJC840005）、中国矿业大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目（编号：2017WB07）的阶段性研究成果。

“以人为本”新型城镇化目标的实现。

当前,学者们对农民工社会保障及其市民化问题的研究逻辑上可如下表述:首先,农民工社会保障制度的发展完善对推进农民市民化与新型城镇化具有重要意义。何宏莲等认为在面临多重风险的中国社会中,社会保障是农民工进入城市的安全通道;^[1]朱广琴将以社会保障为主要内容的公平权利缺失视为农民工市民化的主要障碍之一;^[2]王桂新等对2011年全国流动人口抽样调查数据的分析显示,就业保障、社会保险、住房保障及教育保障状况对城市农民工市民化意愿具有显著正影响;^[3]石智雷等的实证分析同样证明,是否拥有医疗保险、失业保险和住房保障对于农民工城市融入水平有重要影响。^[4]其次,农民工社会保障弱势效应凸显。秦立建等基于大规模流动人口调查数据的分析发现,农民工参加社会保险存在严重的城乡分割和区域分割效应,且区域分割效应大于城乡分割效应;^[5]郭菲等发现农村迁移人口或农民工参与社会保险的概率大大低于市民迁移人口和城市非迁移居民。^[6]最后,政府部门必须审慎思考并选择适合群体特征与新型城镇化需求的农民工社会保障发展路径。龙玉其认为农民工社会保障应从健全城市劳动力市场准入与合约制度着手,实现农民工社会保障从“权利置换”走向“权利公平”;^[7]肖倩认为农民工市民化的实现需要土地制度、户籍制度和社保制度的协调改革;^[8]蒋长流等则提出构建一个涵盖政府、企业和农民工的三方主体支持农民工社会保障市民化的制度模式。^[9]

回顾文献发现,既有研究多从政府政策供给角度出发,着眼于通过客观数据探讨农民工社会保障现状及其相关问题,其成果有助于了解农民工社会保障对新型城镇化建设的重要性、紧迫性、作用维度及政策助力等。然而,对农民工主观心理探索与研究的匮乏,使得既有研究对这一群体的个体心理状态及其影响和效应缺乏细致的把握。对受众政策满意度的理解不足,也直接影响到保障获得水平的全面评估,研究视角有待补充。本文通过建立社会保障满意度分析框架,尝试描述农民工社会保障之主观感受,剖析相关影响因素,思考并回应农民工社会保障建设进程中的问题与障碍。

二、农民工社会保障满意度及其分析框架

逻辑上,公共政策效用评价既有其客观指标,更是一种价值判断,是用来考察公共政策是否达到预期效果,以及是否符合先验价值的过程。社会保障是一种重要且典型的公共政策,沿用Oliver顾客满意度理论,社会保障满意度可以界定为受众感知到的社会保障政策效果与其期望值之间进行比较后所形成的愉悦或失望的感觉状态。由于保障政策作为公共产品不同于商品的特殊性,除认知因素外,学者们的研究逐渐将“沟通”、“公平”等因素也纳入满意度评价之中。如罗静等的研究认为,政策知晓程度对社会保障治理满意度有显著作用;^[10]方菲等的研究也认为,农民对制度的公平感知对满意度的作用显著。^[11]随着研究的深入,期望、感知绩效、知晓、公平逐渐成为社会保障满意度测评中的核心概念。因此,农民工社会保障满意度可以构建为农民工福利预期与政策感知绩效间的纵向差减、农民工社保与市民社保间的横向差减,以及政策知晓程度综合作用产生的心理效应,其分析框架如图1所示。

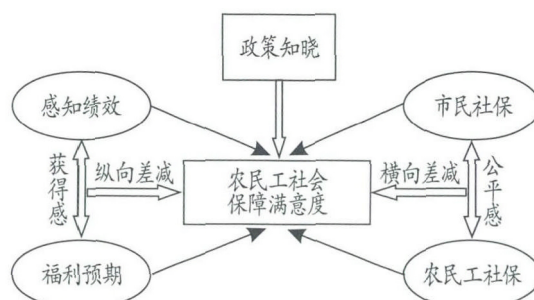


图1 农民工社会保障满意度影响路径图

如图1所示,逻辑上,农民工的福利获得感和公平感越高,信息沟通越全面顺畅,政策知晓越清楚明晰,社会保障满意度就越高。当农民工群体了解相关政策并在直接享受各类现金补偿、预期福利和公共服务中体会到政府在社会保障领域给予他们的实惠和福利,且这种福利与城市中的其它群体相差无几时,幸福感和满足感油然而生。

三、数据与样本

本文的研究数据来自于中国矿业大学公共管理学院2016年7月开展的“江苏省城市公共安全调

查”。此次调查以“城市公共安全”为主题，涵盖了城市安全的众多层面。其中关于居民社会保障方面的定量数据与定性资料为本文提供了论证支持。此次调查以江苏省城市常住居民为调查总体，共13个调查小组分赴13个地市对居民进行问卷调查与访谈。调查采用多阶段随机抽样方法，地级市与市辖区为普查层，抽样从街道一级开始，按照“街道办事处——社区居委会——居民小区——居民楼——家户——被调查者”的逻辑逐层展开，末端调查采取“敲门入户”由居民填写问卷的方式获得资料。为获得有代表性的概率样本，此次调查严格按照科学抽样程序进行。调查小组在每个地级市发放800份居民调查问卷，并进行30份访谈，共获得居民问卷10432份以及访谈记录395份。在对问卷进行录入、整理、审核的过程中，为减少缺失值的影响，剔除了一些变量缺失较多的样本，最终获得用于进行测算与分析的有效样本10047个。

分析农民工社会保障满意度，首先需要对“农民工”变量进行界定和抽取。调查问卷中设置有“户口类型”及“职业”两个自变量。在“职业”问题中，尽管有“农民工”这一选项，但由于很多被调查者对自身职业的定位并不清晰，尤其是对“做生意”、“农民工”、“无固定职业”的认知较为含糊，职业区分意义有限。根据对农民工“在城市中工作的农村户籍人口”的界定，本文通过“户口类型”问题的答案对“本地农村”及“外地农村”户籍样本进行抽取。通过频数统计，在有效的10047份居民问卷中，有1606份“本地农村”样本及1038份“外地农村”样本，共计2174份样本（22.52%）构成本文分析的对象。在395份访谈记录中，抽取被调查者为农民工的样本共109份作为变量分析的解释性资料。

四、农民工社会保障满意度现状及其影响因素分析

新型城镇化建设以人口市民化作为实质与主要目标，流动人口，尤其是农民工的市民化程度是其中核心要义。农民工市民化是指农民工群体在城市社区中，在享有与市民同等身份与社会权利的基础上，转变生活方式、价值观念和社会心理，进而产

生身份认同感和归属感的过程。在较为普遍的认知上，这一过程至少包括经济融入、社会融入、文化（心理）融入三个维度。^{〔12〕〔13〕}农民工社会保障的满意度既是这一群体经济融入的安全保证，又与社会融入内含的社会权利公平性与趋同性密切相关，同时也是其心理融入的重要表征，对农民工的市民化意愿和程度具有特殊重要意义。

对江苏省13地市城市居民调查数据的分析显示，农民工群体对社会保障的满意度相对偏低。样本中对基本养老保险表示满意和非常满意的的比例分别为30.8%和4.6%，表示不满意和非常不满意的的比例为14.3%和5.4%。在医疗保险领域，表示为满意或非常满意的农民工样本为32.6%和5.5%，表示为不满意或非常不满意的的比例为12.3%和3.8%。换言之，有近2/3的被调查者对基本社会保险的主观感受相对低下。相关分析显示，除文化程度与养老保险满意度之间具有显著正相关性外，包括性别、年龄、政治面貌、文化程度、月收入在内的自变量与养老保险和医疗保险之间都不存在显著相关关系，说明农民工内部对基本社会保险的满意度不呈现群体特征性分化。

表1 不同户籍类型居民基本社会保险满意度状况

户口类型		社会医疗保险 满意度	社会养老保险 满意度
本市 城市	均值	3.40	3.33
	N	6095	6095
本市 农村	均值	3.32	3.26
	N	1606	1606
外地 城市	均值	3.35	3.30
	N	1308	1308
外地 农村	均值	3.23	3.22
	N	1038	1038
合 计	均值	3.36	3.31
	N	10047	10047

为进一步了解户籍类型与基本社会保险满意度之间的关系，将农民工样本置于所有居民样本之中进行分析，数据显示基本社会保险主观感受与户口

类型显著相关,农民工群体对社会养老保险和医疗保险的满意度较之于城市户口居民相对偏低,详见表1、表2所示。

表2 基本养老保险项目满意度组间分析

		平方和	均方	F	显著性
医疗保险 满意度	组间	27.318	9.106	12.441	0.000
	组内	7384.535	0.732		
	总数	7411.853			
养老保险 满意度	组间	17.444	5.815	7.374	0.000
	组内	7911.207	0.789		
	总数	7928.651			

通过比较均值和单因素方差分析,至少可以得出如下三个结论:其一,农民工社会养老保险和社会医疗保险的满意度与户籍状况显著相关,而与其它群体特征关系不明显。其二,“农村”户口样本在主要社会保险项目上的主观满意度均低于“城市”户口样本。其三,“外地农村”样本的社会保障满意度最低,不仅低于城市样本,且明显低于“本市农村”样本,这是“城乡差分”与“内外之别”制度弱化效应双重叠加的结果。

如上文所述,农民工社会保障满意度是政策期望、感知绩效、政策知晓度、公平性因素综合作用的结果,调查所示农民工社会保障满意度偏低,其相应的影响因素分析也应从如下层面展开。

1. 项目缺失与所得不足是影响农民工社会保障获得感的首要因素

根据《2015年江苏省国民经济和社会发展统计公报》公布的数字,“十二五”期间,江苏省城乡基本养老保险覆盖率达到95%。但调查参保率,尤其是农民工的调查参保率与之差距明显。“本市农村”户籍居民的社会养老保险和社会医疗保险的覆盖率分别为47.63%和74.22%,低于“本市城市”户籍居民69.12%和84.27%的比例;两项基本保险都没有的比率,本市农村户籍达18.62%,高于城市9.73%的比率。在所有户籍类型中,“外地农村”户籍样本的主要社会保险参保率最低,详见表3所示。

表3 不同户口类型居民参加养老保险和医疗保险状况

	有无社会养老保险和社会医疗保险								合计 (人)
	两项保 险都 有人数 (人)	百分比 (%)	只有 养老 保险 (人)	百分比 (%)	只有 医疗 保险 (人)	百分比 (%)	两项 都 没有 (人)	百分比 (%)	
本市城市	3847	63.12	366	6.00	1289	21.15	593	9.73	6095
本市农村	650	40.47	115	7.16	542	33.75	299	18.62	1606
外地城市	553	42.28	75	5.73	360	27.52	320	24.46	1308
外地农村	334	32.18	54	5.20	324	31.21	326	31.41	1038
合计	5384	53.59	610	6.07	2515	25.03	1538	15.31	10047

总和表3中“本市农村”和“外市农村”样本进行计算,被调查农民工的养老保险总参与率为44.74%,医疗保险的总体参与率为69.97%,农民工基本养老保险参与率之不足可见一斑。事实上,农民工社会保障参与不足并非一省一地之困境。根据2012~2016年民政部发布的《人力资源和社会发展统计公报》公布的数字,全国范围内,农民工主要社会保险项目参与率也较低。截止2016年,农民工基本养老保险参保率仅为21.09%,基本医疗保险参保率为17.14%,如表4所示。农民工参保率数年来发展缓慢、无明显改观之状况直观地说明近些年来我国社会保障事业的快速发展,以及财政投入的极大增加并未在农民工群体中产生直接的政策效果。

表4 2012~2016年我国农民工参加基本社会保险项目状况

年份	农民工 总人数 (万人)	城镇职工 基本养老保险		城镇 基本医疗保险		失业保险	
		参保 人数 (万人)	比例 (%)	参保 人数 (万人)	比例 (%)	参保 人数 (万人)	比例 (%)
2012	26261	4543	17.30	4996	19.02	2702	10.29
2013	26894	4895	18.20	5018	18.66	3740	13.91
2014	27395	5472	19.97	5229	19.09	4071	14.86
2015	27747	5585	20.13	5166	18.62	4219	15.21
2016	28171	5940	21.09	4825	17.14	4659	16.54

注:数据来源于2012~2016年民政部发布的《人力资源和社会发展统计公报》。

农民工社会保障不仅项目参与不足,其保障待遇也不容乐观。在经验层面,农民工群体的社保缴费率与费基相对城市居民偏低,其对应的保障待遇计发标准也有明显差距。尽管无确切调查数字,但仍能从一些间接变量中发现这一问题。在农民工“最为担心的养老问题”选项中,选择“钱不够花”的被调查者达到36.6%,其次是“看病困难”,有33.3%的比例。换言之,有约1/3的农民工对自己年老后的基本经济保障没有足够的信心和安全感。同样的问题在医疗保险待遇中也有所反映,仅有30.7%的农民工认为保险给付在个人医疗费用中所占比重等于或大于一半,大部分农民工表示看病自己花的多,看不起病,不敢看病。逻辑上,经济安全是农民工市民化的前提和基础,基本社会保险所得不足,在养老、医疗,乃至住房、教育等生存层面缺乏经济支持与保证,必然影响农民工在城市生活、扎根、融入的期望和能力。

2. 群体差异与制度公平性缺失进一步削减了农民工的社会保障满意度

社会保障公平感是受众对政府分配社会保障资源过程及结果公平程度的感受和判断。在我国,社会保障的群体差异与不公平感知与社会保障治理能力不足所产生的制度碎片化与低统筹性密切相关。一方面,在传统体制影响下,社会保障在户籍、地域、职业之间纵横交错,农村有农村的制度、城市有城市的制度、行业有行业的制度,纷繁复杂。不同制度之间兼容性低,缴费和计发办法存在很大差异,所带来的相对被剥夺与不公平感极大削减了制度的目标效应。另一方面,作为保障主体的社会保险项目资金统筹层次不高,以县市统筹为主的静态体系无法适应流动性社会的保障需求,给农民工社会保险,尤其是养老和医疗保险带来了复杂的转移接续问题。调查中,一些外市户籍的农民工对此有较深感受,如“我在苏州干了两年,转到这边工作,医保就不好到这边来续接了,基本上得重新开始吧”、“我觉得异地就医很难,我在这边生病,后来住院,这个报销很麻烦”,等等。尽管近些年来政府在制度建设层面不断探索提高统筹层次和转移接续等实践中影响颇大的问题,并出台了一系列针对性政策,但制度遗产的负面效应依然存在并

持续发挥影响。社会保障政策治理能力不足所引发的参保意愿不足、缴费层级低、缴费率低于参保率、大规模退保等问题直接影响到农民工长期保障支持的可获得性,也降低了农民工市民化能力的提升和意愿的积累。

3. 政策知晓程度低成为影响农民工群体社会保障满意度的重要原因

政策知晓程度包括政策透明度与政策信息传递充分性双重维度,前者与宏观治理理念相关,后者更受基层政府政策实施态度影响。在社会保障研究中,学者们多聚焦于制度健全性、保障覆盖面、财政投入比例及模式、福利效应等问题的讨论,而对政策信息畅达和受众政策知晓层面的关注较少。调查显示,农民工对社会保障的心理认知与主观评价既与其待遇获得状况相关,也深受信息沟通与政策明晰程度的影响。很多农民工对于社会保障,尤其是社会保险的性质和理念(如互助互济性)、政府责任、个人权益和义务并不了解,对自己可以享有、已经享有和未来将会享有的保障权益知之甚少。不少农民工怀疑自己所缴纳的养老保险金的用途以及能否按照承诺发放等问题,认为“交保险还不如存银行呢”,甚至将之视为“政府敛财”的手段之一。如被调查者在访谈中表示,“钱扣上去能从里面拿回多少,到底是怎么算法,大家都算不清楚。总之是老百姓吃亏,政府是不会吃亏的”、“我有养老保险和医疗保险,但是医疗保险报销的比例低,养老保险担心以后国家不兑现,那就完了”,等等。不了解产生不信任,不信任感与社会保险的强制性相互作用,成为农民工负向心理效应积累的重要原因。

五、新型城镇化进程中增进农民工社会保障满意度的路径思考

学者的研究指出,当前城镇化率与农业户籍的交互项系数在社会保险、文化行为、心理接纳和身份认同方面显著为负。^[14]农民工较低的社会保障心理效应制约了这一群体融入城市的主动性、时间预期和行为选择。无论是基于新型城镇化与市民化的发展纲领,或是平等权利的价值伦理,面对当前农民工社会保障之不足与群体区隔,政府部门应关注

农民工“退出农村——进入城市——融入城市”过程中各环节相联系的总体设计,以“权利公平”为核心进行社会保障制度体系的重构与完善,回应农民工对权益平等、社会保障的强烈诉求。

1. 重构“居住地”相关而非“户籍”相关的城市社会保障制度

在宏观层面,政府部门已经开始把农民工社会保障纳入城市发展的整体范畴,城乡分割式的体制安排开始打破。当前重要的是借助户籍改革东风,在取消农业户口的同时弱化与户籍相联系的制度安排,代之以“长期居住地”相关的设置。应立足于农民工的“劳动者”身份与“居民”身份,从健全劳动法律权益和均等公共服务入手,完善农民工社会保险制度,并以此为基础不断扩展至社会救助和社会福利层面,实现农民工社会保障的“权利公平”。要继续推进碎片化制度的整合,深入农村保险与城市居民保险并轨实践,思考不同保障制度管理体系、资金体系和经办体系的宏观统筹和一体化路径,提高政策治理水平和制度管理效率。

2. 在实施层面,要重视并持续提升农民工实际参保率这一硬指标,提高待遇给付水平

一方面健全农民工劳动权益保护法律法规,不仅打击“欠薪”,也要关注“欠保”。另一方面要明确影响农民工及企业参保积极性的障碍因素,充分考虑企业经营成本、农民工当期收入、资金回报率等现实问题,合理设计保费征缴比例,通过政府财政专项补贴示范引导农民工及企业参保积极性,通过针对性政策工具与网络信息共享技术增强社会保险的可携带与可转移性,破除农民工参保的实践障碍。

3. 政策信息的充分传递与可知晓性是社会保障实施中重要但通常被忽略的问题,该问题的解决依赖于基层工作理念的转变

在实际工作中,要加强社会保障信息宣传与沟通,充分发挥街道和社区的作用,通过宣传栏、知识手册、实用讲座等形式,宣传社会保障相关知识,对社会保障不同项目的实施意义、个人责任及权益、具体措施、操作流程、政策变动等逐一剖析说明,使农民工在熟悉了解的基础上摒弃无知、猜疑所带来的负面影响,增强制度信心,提升心理满意度,

推动农民工社会保障事业不断前行。

参考文献:

- [1] 何宏莲等. 我国现行社会保障制度与农民工城市化的冲突与融合 [J]. 学术交流, 2014, (10).
- [2] 朱广琴, 余建辉. 农民工市民化需要社会保障支持 [J]. 学习论坛, 2016, (01).
- [3] 王桂新, 胡 健. 城市农民工社会保障与市民化意愿 [J]. 人口学刊, 2015, (06).
- [4] 石智雷, 施 念. 农民工的社会保障与城市融入分析 [J]. 人口与发展, 2014, (02).
- [5] 秦立建等. 城乡分割、区域分割与流动人口社会保障缺失 [J]. 经济理论与经济管理, 2015, (03).
- [6] 郭 菲, 张展新. 农民工新政下的流动人口社会保险: 来自中国四大城市的证据 [J]. 人口研究, 2013, (03).
- [7] 龙玉其. 从“权利置换”走向“权利公平”——深化农民工养老保险改革的理念及其实现 [J]. 理论月刊, 2016, (06).
- [8] 肖 倩. 城乡制度一体化: 破解农民工市民化进程中的制度性障碍 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2016, (02).
- [9] 蒋长流, 韩春虹. 利益非一致性与农民工社会保障市民化的政策支持研究 [J]. 经济体制改革, 2015, (01).
- [10] 罗 静, 沙治慧. 社会保障治理社会风险的效用研究——基于治理满意度衡量 [J]. 经济体制改革, 2014, (04).
- [11] 方 菲, 刘 冰. 新农合制度运行中农民公平感知及其满意度的影响——基于湖北省 Z 村的实证调查 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2016, (06).
- [12] 田璞玉等. 农民工社会融合的概念与理论框架建构 [J]. 江苏农业科学, 2016, (11).
- [13] 徐延辉, 龚紫钰. 社会质量、自我效能感与城市外来人口的社会融入 [J]. 社会科学辑刊, 2016, (02).
- [14] 陈云松, 张 翼. 城镇化的不平等效应与社会融合 [J]. 中国社会科学, 2015, (06).

责任编辑:
罗从清
校 对: