



中国农民工的养老保险

华安德

2009-09-26 14:26:12

我今天要讲的是农民工的养老保险的问题，目前这个问题在中国十分重要，可能有三个方面的原因。第一，因为社会公正的问题，社会平等待遇的问题，所有的公民是否都应该有平等的待遇，如果没有的话，这算一个和谐社会吗？这是一个基本的问题。第二，中国的发展战略，过去中国强调经济发展，现在应该是一种平等发展的战略，又有经济发展，又有社会发展，所以应该给弱势群体提高生活水平，各方面都要考虑。第三，中国现在有人口老龄化的问题，也有城市化的问题，所以在这个情况下，要发展所有为公民的服务。最近一年经济危机带来一些新的挑战，因为这三个原因，我觉得农民工养老保险是一个很重要的问题。

今天我要讨论的内容主要是制定政策面临的障碍，为什么拿不出好的政策，现在的政策面临的风险是什么，最后我要提出一些政策建议。

面临的障碍。

问题最重要的仍然是户口制度。我们都知道户口制度是经济的一个工具，是控制人口流动的一个办法，但是当时人口流动性有限，出生在一个地方，工作就在这个地方，死亡也在这个地方，流动是有控制的，这就产生了二元化人口结构，这样的话人口就分成几个类型，农民、城市居民、乡镇企业工人、流动人口、学生，都分为不同类型的人群。社会保障和社会福利就是根据不同的类型来提供的，不同人群享受不同的待遇。现在我们是市场经济，过去的劳动力市场在改变了，人口在流动，不仅是城市居民，农村人口也在流动，流动性比较大。这种情况下，社会保障制度和经济发展情况有矛盾的是不可持续性，所以我们需要发展一个新的社会保障制度，可以帮助所有的农民，有同样的待遇。否则的话，我们对农民工有一个歧视。

简单谈一些定义，到底谁算农民工，农民工有多少？分别是什么情况？

在座的一些学者也研究过这个问题，比如说李实等很多学者已经对农民工问题做了很深入的研究。最近广泛的统计是中国有1.5亿农民工，这个概念是农村到城市转移的工人，他们有农村户口但是在城市工作。除了这些人以外，还有很多人是从农民转移出来的，他们在乡镇企业工作，所以现在政府也提出了应该包括乡镇企业农民工，所以总的来说中国现在有2.25亿农民工。

我自己认为农村工的概念本身是一种歧视，因为他们是工人，虽然他们来自农民，但是有的从来没有做过农民，从来没种植过地，他们是工人。经济所的朱琳（音）教授也提出过，要把他们叫做“农村转移工人”，如果我们把他们叫做农民工，就是说他们肯定是农民的概念，但其实已经不是。

农民工的特点。

从性别角度来说，他们有三分之二是男的，三分之一是女的，年龄结构主要是年轻人，平均是29岁；文化水平教育程度越来越高，目前从农村走出来的年轻农民工，他们

一般上过中学，有的是大专。其实很有意思，我每次在北京饭馆吃饭，我就问他们说，你们会不会讲英语，现在有很多会讲英语。我发现最近几年他们的教育水平慢慢在提高。他们的流动性也很有意思，原来大家都认为他们流动性很大，认为他们每几个月或者是每段时间就换一个工厂或者是换一个城市，但是最近有一个统计说外出时间越长，流动性越少。

另外也有代际的划分，八十年代的时候农民工是做很苦、很脏的一些工作，现在年轻一代的农民工不做这样的工作，他们希望变成城市居民，他们的教育水平也提高了。我们看看他们做什么工作，这个过一会儿讲。现在中国农民工总就业有60%左右，他们是第二产业的主力军。另外他们分为不同的产业就业，各个方面的都有。所以他们为中国的经济贡献是很大的，但是风险都是他们个人的，他们的工资水平比城市居民低得多，一般农民工收入是城市居民的一半，男的和女的有所不同，女的收入比男的低得多，但是其中有相当大一部分是收入最低的一批人。

政策的沿革。

这种情况下，中央政府提出一些重要的政策，最重要的是2006年5号文件，文件中提出农民工应该获得更好的待遇。可以说在2006年以前，很多地方对农民工有一个歧视，不让他们参加，但是2006年以后，政府强调农民工也是公民，应该享受更好的待遇，不要排除他们，应该让他们参与。所以从这个时候开始，中国政府就开始提出一些这样的政策。

对农民工的保险，中央政府开始提出一个办法，他们正在讨论修改要拿出最后的政策。但是，目前有很多障碍。户口制度；中国社会保障制度的特点，社会保障制度是根据户口来定的，不同类型的人群有不同类型的待遇，农村的待遇比城市低得多，中国社会保障制度碎片化非常大，在澳大利亚所有的公民都是统一的制度，不管你住在什么地方，做什么工作，你都有公共的养老金，你都参加强制性的年金，还有自然型的年金都应该参加。但是在中国不是统一的，是分统筹区域的，中国有2000多个统筹区，每个统筹区标准不一样，待遇不一样。所以农民工流动性比较大，他们从一个统筹区到另外一个统筹区时，他们的社保关系和交费都很难转移出来。这是很大的问题，城市居民也有这一方面的问题。

社会保障制度在中国也有很多技术问题，电脑标准、信息系统标准，都不是统一的。有一些地方还没有电脑化，每个人的档案是一张纸，人走了，这个档案也跟着走，这也比较困难，没有很好的标准。

更重要的是利益冲突。农民工参加社保碰到了很多的利益冲突：本地人和外地人的冲突，城市居民害怕农民工带走社会保障，减少城市居民的利益；统筹区之间的矛盾，统筹区希望利用农民工的交费来弥补赤字，他们不愿意让农民工把交费带走；老板和工人也有矛盾，老板不愿意交费，农民工希望有这个待遇；也有地方政府和中央政府不同的意见。所以，对农民工参保最大的障碍是这些利益冲突。

最后提出结论，即建议如何改善这些情况。一、政府在修改社会保障制度，应该考虑社会改革与社会保障的关系，如果发展市场经济，如果劳动力市场要变成一个统一的劳动力市场，社保制度也应该统一起来，如果统一不起来，将会成为以后发展的一个障碍。二、社保制度和社保系统也应该改，目前社保系统是一种行政部门的系统，应该改成一种服务性的机构。现在中国社保中心、社保局也很注意澳大利亚模式，他们认为澳大利亚的模式还不错，也希望自己可以往这个方向发展。三、应该考虑宏观经济的影响，社保制度和宏观经济发展有很密切的关系，刚才说到劳动力市场的因素，还要考虑财政的因素，人口老龄化如果没有很好的准备，将来政府财政要拿出很多钱作为养老

金，来扶持老年人的生活。四、社会保障有很多基金、保险基金，保险基金在国家资金市场投资方面都可以起到很大的作用。五、最后的问题就是治理与社会公正的问题，作为一个和谐社会应该是有平等待遇的社会，所有的公民应该有同样的待遇，政府部门应该是高统一度、高问责制的一种政府，这样对公民养老保险也有诚信，如果治理不能改善，很难拿出一个完整的社会保障制度。所以，要解决中国农民工的社会保障问题，从这一方面可以看到中国社会面临的改革中的问题。

作者简介：华安德，澳大利亚阿德莱德大学经济系教授。

声明：本文根据第一届中澳学术会议论坛录音整理，未经本人审定。

中国社会学网 www.sociology.cass.cn

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]