

# 农民工养老保险政策初探

李世军 (合肥工业大学人文经济学院, 安徽合肥 230009)

**摘要** 在对部分地区现行农民工养老保险政策进行概要介绍的基础上, 分析了现行农民工养老保险政策的积极意义和不足之处, 并提出若干完善农民工养老保险政策的建议。

**关键词** 农民工; 养老保险; 评析; 建议

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)22-5996-03

关于农民工的称谓, 不同地方有不同的说法, 但无论哪种称谓, 它所表达的内涵是一致的, 即“从农村进入城镇从事非农职业, 但户籍身份依然是农民的劳动者”。从习惯和表述简单的角度出发, 该文简称为“农民工”。从身份上说, 他们是农民, 从职业上说, 他们又是工人。由于农民工身份与所从事职业的特殊性, 导致他们在就业岗位、劳动报酬以及社会保障等诸多方面遭受不平等的待遇, 成为劳动力市场上的弱势群体。该文将对农民工社会保障的一个方面, 即农民工的养老保险问题进行分析探讨。虽然当前农民工的年龄结构还比较年轻, 但是若干年后他们的养老问题怎么办? 到时候再重新依靠种地务农养老显然已经不是他们的专长, 也不是他们的意愿所在。如果农民工的养老得不到保障, 势必会影响大量农村家庭的生活, 进而影响农村的稳定。若大量生活无助的老年农民工滞留在城市, 无疑会给城市的稳定和城镇经济发展带来负面影响。当前, 我国尚未出台一个统一的农民工的养老保险政策, 只有少数农民工聚集集中地区出台了一些相关的保障制度。为此, 笔者对农民工的养老保险问题进行分析, 探讨当前政策的不足之处, 并提出相应的完善建议。

## 1 现行农民工养老保险政策

2001年12月, 劳动和社会保障部发布的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》第4条对农民工的养老保险做出了规定。与城镇职工养老保险相比较, 其不同之处在于允许农民工在退休前1次性领取其个人账户的个人缴费部分并记利息。这种支付因为没有统筹部分, 支付的数额较少。如果农民工继续参保, 须重新累积统筹部分, 不利于农民工的养老。而且这一规定并没有强制执行, 因此农民工的养老保险基本上处于空白状态。

虽然国家并未出台统一的关于农民工养老保险问题的政策方案, 但随着农民工数量的不断增长, 解决农民工的社会保障问题显得日益重要, 在许多农民工比较集中的城市, 农民工的社会保障问题正逐渐被提上日程加以解决。目前关于农民工的养老保险政策, 可以分为3种代表性的模式: 即深圳模式、北京模式、上海模式。

(1) 深圳模式。2000年12月, 深圳市人大常委会通过了修改后的《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》, 将在特区内企业工作的外来员工的养老保险纳入当地城镇企业(包括企业化管理的事业单位、民办非企业单位)职工的基本

养老保险制度。该条例规定, 非该市户籍的员工与深圳市户籍的员工一样, 按员工个人缴费工资的13%缴纳基本养老保险费, 其中员工个人按本人缴费工资的5%缴纳, 企业按员工个人缴费工资的8%缴纳; 他们计入个人账户的比例与该市户籍的员工一样, 而且必须在达到法定的退休年龄前实际缴费年限累计满15年, 才能在退休后享受基本养老保险待遇, 按月领取由基础性养老金与个人账户养老金构成的基本养老金; 如果达到国家规定的退休年龄但累计缴费不满15年, 或在退休前调出、辞工离开深圳特区, 则个人账户累计额将随其全部转入当地社会保险机构或全部退还给个人。

郑州市政府在2004年颁布了《关于农村劳动力转移就业后参加我市社会养老保险工作的实施意见》, 也基本上属于深圳模式。与深圳有所不同的是, 郑州市规定, 农民工参保缴费后, 在达到国家法定退休年龄时, 若个人缴费累计不满15年的, 可以延缓申请办理退休手续, 继续交纳社会养老保险费, 但延长时间最长不超过5年。

(2) 北京模式。2001年9月1日, 北京市出台了《北京市农民工养老保险办法暂行规定》, 规定用人单位自招用农民工之日起, 就必须为其办理养老保险手续。养老保险费用由用人单位和农民工共同缴纳, 用人单位为每一位农民工缴纳的养老保险费为该市上一年度职工月最低工资的19%, 其中3%进入个人账户, 16%进入社会统筹部分。农民工以此基数每月缴纳8%, 全部进入个人账户。这样, 个人账户就是缴费基数11%。农民工在达到养老年龄时可支取个人账户本息, 并允许继承、转移; 而统筹部分则是按累加原则, 缴费满1年的发1个月相应缴费年度的该市职工最低工资的平均数, 以后累计缴费年限每满1年的, 以1个月为基数, 再增发0.1个月相应缴费年度的该市职工最低工资的平均数。农民工更换工作后, 到新工作地可以接续其个人养老保险账户; 若是回到农村, 则将其个人账户封存, 待重新就业后启用, 并继续缴纳保险费; 若户口所在地有农村社会保障管理机构, 也可选择将账户随同转移回去。在此之后, 鉴于农民工工作的不稳定性, 北京市劳动和社会保障局又对该规定做了补充, 规定在本人同意的情况下, 农民工在与用人单位解除劳动关系时, 可以1次性领取个人账户资金, 并终止其养老保险关系。今后再次参加该市养老保险社会统筹时, 按新参加人员办理。这样, 就赋予了农民工很大的自由选择权。

(3) 上海模式。2002年4月, 上海市人民政府常务会议通过了《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》, 同年9月1日开始实施。它将外来从业人员的“老年补贴”与工伤(或意外伤害)、住院医疗纳入综合保险, 实行与该市户籍职工不

**作者简介** 李世军(1967-), 男, 安徽长丰人, 硕士, 讲师, 从事经济学和法学的教学与研究。

收稿日期 2006-08-31

同的养老保险制度。该办法规定,用人单位以其使用外来从业人员的总人数乘以上年度该市职工月平均工资的60%为基数,按12.5%的比例缴纳综合保险费(其中外地施工企业的缴费比例为7.5%);无单位的外来从业人员以上年度该市职工月平均工资的60%为基数,也按12.5%的比例缴纳综合保险费。在实际操作中,按7.5%缴纳的综合保险费用于工伤(或意外伤害)和住院医疗保险,按5%缴纳的综合保险费用于“老年补贴”,两者分别委托一家商业人寿保险公司、一家商业财产保险公司运作和支付,其中“老年补贴”由中国人寿保险公司上海分公司运作和支付。在享受“老年补贴”待遇方面,该办法规定,除外地施工企业的外来从业人员外,用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满1年的,可以获得一份“老年补贴”凭证,其额度为本人实际缴费基数的5%。当他们在男年满60周岁、女年满55周岁时,可以凭历年的“老年补贴”保单到中国人寿保险公司在各地的经营网点1次性兑现老年补贴。

此外,成都市政府在2003年初颁布的《成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法》也基本上可归属于上海模式,只是在缴费金额比例及“老年补贴”发放标准上存在着一定的数字差别。

## 2 现行农民工养老保险政策评析

### 2.1 现行农民工养老保险政策的积极意义

(1) 无论是北京的农民工单项养老保险政策,还是上海、成都等地所实施的综合社会保险,或者深圳的纳入城镇的统一农民工养老保险政策都实现了农民工参加养老保险的可能,为农民工养老保险政策的实施开展,起到了积极的启示和带头作用。

(2) 农民工参加社会保险,不仅使其享受的待遇有所提高,而且实现了农民工在社保方面的基本权益,对于促进社会公平、维护社会稳定和加快城市化进程具有重要意义。

(3) 各地以法律条文的形式将农民工纳入社会保险,对于规范用工制度、加强雇主与农民工的劳动契约关系、保障劳动者的合法权益起到了重要的作用。

(4) 农民工拥有了属于自己的社会保险关系,就会减少就业的盲目流动性,从而有利于整个社会处于平稳有序的运行状态。

### 2.2 现行农民工养老保险政策的不足

(1) 制度成本高。从上述各地的农民工养老保险制度可以看出,目前我国各地的农民工养老保险政策不统一,且各自为政,缺乏统一有效的法规政策指导。这使得各地在制度设计、机构建立、资金管理等方面支出较大,制度成本相当高。

(2) 覆盖范围小。农民工的养老保险政策只在少数农民工聚集的地区才得以实施,而大多数地方农民工的养老保险还基本上处于空白状态。党的十六届三中全会指出,社会保险改革的方向是把这种制度覆盖到所有“城镇从业人员”,基本养老金的基础部分将逐步实现全国统筹。但是,由于只是少数地区出台了不同的农民工养老保险政策,而且各地农民工养老保险政策也并不都是将农民工纳入城镇社会保险制度,致使这一目标根本无法实现。

(3) 缴费基数大。现行农民工养老保险的缴费基数一般都取自当期或近期城镇职工的工资水平或其较高的比例。但实际上,农民工由于其自身素质的缺乏,往往企业给他们支付的工资都远远低于城镇职工。如果农民工的养老保险缴费基数参考城镇职工工资水平,无疑是不符合实际的。此外,企业以此来缴纳农民工养老保险的一部分保险费,也会削弱农民工就业的最大优势,即工资水平要求低。这样就可能促使企业放弃雇佣农民工而雇佣城镇职工,从而出现农民工就业难的问题。此外,由于农民工的收入较城镇职工低,这在无形中提高了他们进入养老保险体系的门槛。

(4) 养老待遇差。农民工养老保险基金的统筹部分完全由企业支付,其最终来源还是农民工的工资,政府只承担管理责任。但对于城镇职工,政府不仅承担管理责任,还起到财政兜底的作用。另外,与城镇职工按月领取养老金的支付方式相比,农民工实际达到领取年龄,其养老金的领取是以“个人账户+统筹基金的一部分”为标准1次性领取的,这种养老保险方式根本不能保障至投保人生命的最后一刻,无法起到“老有所养”的真正目的。因此,农民工的养老保险与城镇职工的养老保险存在着极大的不平等性,农民工还未实现真正意义上的社会养老保险。

(5) 账户转移难。由于各地政策的不统一,农民工个人账户基本上不可转移,而农民工又是一个流动性很大的群体,因此,两者产生极大的矛盾。这种矛盾导致大多数农民工最后是1次性结清个人账户的累积额,而对于统筹部分则是无法分享的,这就会产生城镇职工养老保险挤占农民工统筹部分的情况。

(6) 制度衔接差。农民工的养老保险最终将会随着农民工这一特殊人群身份的转变而纳入另一种保险体制内,因此,在设计农民工养老保险制度时,就应该考虑到制度的衔接,应当考虑农民工养老保险随农民工身份转变而进行转换的可能性。但当前无论是北京的单项养老保险政策,还是上海的综合养老保险政策,都未能考虑到农民工养老保险制度的衔接。

## 3 完善农民工养老保险政策的建议

从长期来看,改变城乡二元经济结构,最终实现全社会统一的社会保障,是解决农民工养老保险最根本的办法。但达到这一目标需要一个较长的过程,在短期内不可能实现。因此,当前的任务是要建立一种符合农民工特点的养老保险制度。笔者有以下建议:

(1) 将农民工纳入城镇养老保险体系当中,建立全国统一的农民工养老保险制度。这无论对于提高农民工养老保险的监督与管理效率,还是缓解现行城镇养老保险体系基金压力,都是十分有利的,也是目前比较简单可行的方法。

(2) 农民工养老保险政策应由政府出面强制执行,防止出现农民工个人不愿缴纳养老保险费的情况。当前,在一些已经出台农民工养老保险政策的地区,农民工参保率很低,而退保率却很高,如在农民工集中的广东省,有的地区农民工退保率竟高达95%以上。分析其原因,主要是由于农民工存在着短视行为,他们宁愿多要工资而不愿意缴纳养老保险费。同时,一些企事业单位对农民工的养老保险持消极态

度,不愿意为农民工支付养老保险费。这就需要政府对农民工养老保险政策的实施采用强制措施,防止出现企业不愿意为农民工提供养老保险的情况。同时,也要提高农民工养老保险退保的条件,降低农民工退保率。

(3) 农民工养老保险费的缴纳应当以他们的实际收入为缴费标准,不能依据统一的标准进行缴纳。在农民工内部,也存在较大的异质性,他们的收入水平也存在较大差距。如果单纯依据统一的标准进行养老保险费的缴纳,一方面不符合他们的实际收入水平;另一方面,也无法实现社会统筹所起到的调节社会收入不均的作用。同时,按农民工的实际收入缴纳养老保险费,也是向城镇养老保险体系看齐的一个方面,有利于未来将农民工完全纳入城镇养老保险体系当中。

(4) 建立按参保人员身份证号进行全国统一编号的实名个人账户,对编入社会养老保险体系的农民工发放养老保险个人IC卡,凭卡缴纳和领取养老保险金。这样就可以充分利用现代电子技术和金融网络为农民工提供便捷的服务,从技术上保证农民工在各地的缴费最后都集中在领取地,实现养老保险权益的可转移、可查询,解决跨地区特别是跨统筹地区养老保险关系和资金的转移与接续问题。

(5) 农民工养老保险只宜建立个人账户,而不需要设立另外的统筹基金。从总体上说,农民工身份最终将会向城镇职工转变,但这需要一个很长的过程,在短期内,农民工的流动是不可避免的。一旦农民工的工作地点发生变动或因为某些条件退保,应当保证他们之前缴纳的所有养老保险费可

以全部由他们自己获得。只建立农民工养老保险个人账户,可使养老保险资金方便地转移,而不会出现农民工因工作地点变动导致社会统筹部分的损失。

(6) 在农民工养老保险账户管理上,应当具备相当的灵活性。允许农民工在返乡中断工作或者发生工作变动而发生养老保险费缴纳中止的情况下,为其保留养老保险账户,待其重新开始时对养老保险账户重启。这主要考虑到农民工的高流动性以及工作的不稳定性,如果在他们工作暂时中断后不能进行封存,下次就业时又需要重新建立个人账户,将会提高管理成本,也不利于农民工缴费的便利。

(7) 在养老保险金支付方面,应当给农民工提供较大的选择空间。农民工在未来的分化是不可避免的,一旦他们在年老后选择回到农村或者留在城市,应当在养老保险金支付方面能够满足他们不同的需求。如果他们选择的养老地区已有完善的养老保险体系,则只需要将养老保险关系转移,而不需要养老保险资金的流动;如果他们选择的养老地区的养老保险体系尚未完善,则可由农民工选择1次性提取个人账户中所有资金,或者将个人账户继续保留在原工作城市,按该城市的有关规定处理。

#### 参考文献

- [1] 郭席四,杜潇.不同地区农民工养老保险政策的比较评价[J].现代经济探讨,2005(10):28-32.
- [2] 周涛.农民工社会养老保险政策的比较分析[J].人口与经济,2003(6):75-80.
- [3] 曾磊.完善我国农民工的社会养老保险制度[J].技术与市场,2005(2):36-37.