

摘要：从建立农民工养老保险的必要性入手，分析农民工养老保险中的问题与原因。在此基础上，提出完善农民工养老保险问题的建议。

关键词：农民工；养老保险

1 建立农民工养老保险制度的必要性

1.1 构建和谐社会的重大举措

建立农民工养老保险制度，是提高城镇化水平，转移农村人口，优化城乡结构，推进城乡先进生产力发展的重大举措。以现代社会养老保险制度替代传统的土地保障，解除农民工的后顾之忧，有助于农民工思想观念和消费观念的现代化，有助于城乡精神文明建设，是先进文化发展的必然方向。根据农民工流动性强，工资收入低等特点，建立适合农民工特点的养老保险制度，是最大限度维护农民工合法权益，满足农民工利益要求的具体体现。

1.2 维护社会稳定的客观需要

我国现阶段农民工总数在 1.5 亿以上，80% 的农村家庭有人外出务工，如果农民工老年生活没有保障，势必影响整个农村的稳定。今后大量生活无着落的老年农民工滞留城市，将会对社会和谐与稳定、城镇经济的发展造成重大影响。且农民工主要是以年轻人组成的一个高活力群体，如果失去经济生活来源，又不被城市社会保障体系所接纳，对城市没有任何归属感，将会给社会治安带来隐患。为农民工建立养老保险制度有利于维护社会稳定，也为构建和谐社会打下坚实的基础。

2 农民工养老保险存在的问题与原因剖析

2.1 农民工流动性大的特点与制度设计之间的矛盾

农民工流动性大的特点与养老保险长期稳定缴费需求之间的矛盾。农民工流动性较大的特点决定了大多数农民工很难满足现行养老保险制度设计要求的连续、且长期的缴费时间规定。而缴费时间过短一方面直接导致参保农民工享受不到应有的保障待遇；一方面使得个人账户的积累额，由于频繁流动而过少，不能实质性的满足未来养老的需要。流动频繁带来的缴费时间的不确定与缴费稳定性与持久性的需求之间的矛盾，是影响农民工参保积极性的一个重要原因。

农民工流动性大的特点与各地缴费基数、缴费比率差异大，无法顺利实现保险关系跨地区转移与接续的矛盾。缴费基数和缴费比率是养老保险制度设计必备的两个基本要素，它们的确定决定保险基金数额的大小。目前来看，在各地农民工养老保险的实施办法中，存在着缴费基数与缴费比率地区之间差异较大的现实。当然，考虑到不同地区经济发展水平的差异，缴费基数与缴费比率的多样化对于公平目标的实现是合理的，但是，确定缴费的标准和依据不同，不仅造成农民工养老保险费用及待遇标准地区性差异较大，更是直接增加了农民工流动时保险关系迁出地与迁入地之间的转移与对接的困难。

2.2 养老保险费率过高与资金供给困难之间的矛盾

养老保险制度的责任主体是用人单位和职工个人。我国农民工的养老保险费率也由企业和个人共同承



担。就各地农民工养老保险制度的实践情况来看，缴费率普遍是参照当地城镇职工养老保险缴费率制定的，存在着普遍过高的现象。当前各地普遍参照现行城镇职工养老保险制度规定的缴费基数和比率，来设立农民工养老保险制度的费率，忽视了农民工工资水平普遍偏低的实际情况，超出了农民工的承受能力。所以一方面造成农民工对参加养老保险的抵制情绪；另一方面，过高的缴费率也加重了企业的负担。企业往往为了降低产品成本，逃避缴费，使得需要划归个人账户的部分也难以到位。尤其是在“综合保险型”模式中，全部保险费用由企业负担，一旦企业拒绝缴纳保费，那么农民工则无保障可言。

2.3 养老保险统筹层次不高，且封闭运营与农民工社会保障利益流失之间的矛盾

制度的统筹层次越高，越有利于不同收入人群之间社会保障风险的分散，越有利于体现社会公平与社会正义的涵义。对于农民工养老保险制度而言，统筹的层次越高，越有利于农民工的流动，有利于更好的实现人力资源的最优配置；也利于制度管理成本的节约。目前我国农民工的养老保险制度基本上都只在县、市、区级内实现统筹，且在本区域内封闭运营。这种低层次的养老保险社会统筹，导致农民工即使参加务工地区的养老保险制度，但由于工作地转移、“返乡”等迁出该地区时，虽然原则上可以自由迁转社会保险关系，或一次性退还保险费，但都只能带走个人账户里的钱，而无法带走其务工期间企业为该地区缴纳的社会统筹部分。同时，当农民工流入新的城市务工时，更不可能享受该地区社会统筹部分的福利待遇。这种情况导致的直接后果就是农民工在务工期间，对统筹账户的资金贡献被无偿“侵占”，社会保障利益消解以致流失。

2.4 农民工养老保险的理念落后

农民工自身的养老保险认识不足，维权意思较差。农民工的受教育程度普遍不高，社会保障意识普遍较低，绝大多数农民工没有风险防范意识，即使意识到未来养老的问题，也多寄希望于农村的“土地保障”以及传统的“养儿防老”等方式。

3 完善农民工社会养老保险的建议

3.1 实行全国统筹

现行的以市县为统筹区域的养老保险制度，存在着地方政府不积极，转移接续难等诸多问题，影响了农民工养老保险制度的实施效果。如果该制度实行全国统筹，使其与地方财政脱钩，收支不影响地方财政，也就比较容易得到地方政府的支持；同时会增加农民工投保的积极性。

3.2 推进立法

强化执行。通过法律手段促使用人单位严格遵守劳动法有关劳动合同的规定，保证用人单位招用农民工时签订劳动合同，依据劳动合同为农民工缴纳养老保险费。明确法律责任和法律制裁措施，依法严惩虚报职工人数、逃脱缴纳保险责任等现象。

3.3 养老保险网络的信息化建设

加快研制和设置社会保险关系信息库。在以农民工为主题的灵活就业群体日益增多、工作岗位变换日益频繁的情况下，劳动者社会保险关系的变动、接续和管理的工作量越来越大，只有尽快研制和建立专门的信息库及相应的管理制度，才能适应这种发展趋势。要以建立地市一级社会保险关系信息库为基础，逐



步实现社会关系信息库在地市间、省市间的联网与信息共享，是这一系统能为频繁变动就业单位的农民工和灵活就业者建立、接续社会保险关系提供快捷、准确的服务。

3.4 加强社会保障的理念宣传

仅有硬件制度环境上的建设是不够的，农民工养老保障制度能否建立，最终还是取决于参与主体的观念。如果农民工、企业、用人单位的观念不能转变，那么硬件的建设只会变成一种形式。所以，政府要积极的加强法制宣传，改变农民工对养老保障包括其他社会保障制度的看法，改变他们依靠家庭养老、子女养老的传统观念，消除他们对社会保障体系的不信任；同时，还应该对整个社会进行公民平等的教育宣传，消除人们对农民工的歧视心理，让农民工真正的融入到城市的生活中去。

农民的身份与工人的职业使得他们处于城市与农村之间的“边缘地位”，这种尴尬的身份不仅给农民工的心灵带来创伤，更使许多本应属于他们的社会权益得不到实现。关注农民工的生存环境，关注农民工的权益保障，不仅仅是为了解决当前“民工潮”带来的各种社会问题，更是我们构建社会主义和谐社会，建设社会主义新农村的需要，更是社会公平与社会正义的现体现。

参考文献

- [1] 杨云善, 时明德.中国农民工问题的分析 [M]. 河南: 河南人民出版社, 2007, 3 (1).
- [2] 邓大松, 刘昌平.2005-2006 中国社会保障改革与发展报告 [M].北京: 人民大学出版社, 2006.
- [3] 郑功成.社会保障学-理念、制度、实践与思辨 [J].北京: 商务印书馆, 2000.

