

农民工养老保障制度的模式及其理论评述^①

都阳 屈小博

摘要: 农民工是中国特色“二元”经济发展的特殊群体,为中国经济发展的城市化、工业化做出了特殊重要贡献,农民工养老保障制度对形成真正统一的劳动力市场、建设更加符合市场经济体制的城乡社会保障体系有重要影响。本文评述了现有农民工养老保障制度研究,对现阶段农民工养老保障制度实践模式及运行困境进行理论分析,说明现有对农民工养老保障制度的研究依然停留在对不同社会群体实行分别或分割的养老保险覆盖,现行制度模式并没有打破城乡分割、地区分割的养老保障覆盖“二元”体系。本文提出农民工养老保障制度模式应建立在养老保险关系可以跨地区、跨部门转移的城乡养老保险一体化制度安排框架下。

关键词: 农民工; 养老保障制度模式; 理论评述; 一体化制度安排

农民工是中国工业化、城市化与农村人口非农化没有同步发展的历史条件下产生的一个独特的社会群体^②,为中国经济转型期的城市化、工业化发展做出了特殊的重要贡献。根据国家统计局最新的统计资料,2007年外出务工的农民工人数达1.36亿,加上在乡镇企业就业的农村劳动力,农民工总数超过2亿人^③。但农民工养老保险参保率低^④,农民工养老保障缺失严重,农民工群体近乎游离于现有城乡养老保障制度之外,已经严重制约农村劳动力转移和城乡劳动力市场一体化的形成,是影响中国社会保障事业的关键性问题。

本文对现有农民工养老保障制度研究做一综述,并对现阶段各地农民工养老保障制度实践模式及运行困境进行理论评述,从理论上阐释外出就业的农村劳动力迁移与养老保障制度的相互影响,为利于城乡养老保障制度一体化安排建设提供理论分析依据。

一、农村劳动力转移与养老保障制度

^① 作者感谢福特基金会对研究的资助(项目号1085-0142)。

^② 朱信凯. 农民市民化的国际经验及对我国农民工问题的启示,中国软科学,2005年第1期。

^③ 数据来自中国人口与劳动绿皮书(2007),社会科学文献出版社,2007年。

^④ 据劳动和社会保障部的调查表明2007年末参加基本养老保险的农民工人数为1846万人,参保率只有15%(2007年劳动和社会保障事业发展统计公报);郑成功等人调查显示,22.5%的农民工参加了养老保险(郑成功等,中国农民工问题:理性判断与政策思路,中国人民大学学报,2006年第4期);国家统计局2006年中国农民工生活质量调查显示参保率为26.6%,其中农民工个人购买的参保率仅为6.6%(王德文:《农民工的社会保障》,载于《中国人口与劳动经济问题报告NO.9》,中国社会科学文献出版社,2008年)。

中国经济结构，如产业结构、就业结构和城乡结构等，都表现出了从二元经济向一元经济加速转变特征，在经济发展经历刘易斯转折的阶段（蔡昉，2007）^①，劳动力养老保障制度同劳动就业制度和户籍制度一样，是促进劳动力市场成熟、减少城乡劳动力转移障碍、提高劳动力资源配置效率促进公平及统一同等重要。农村劳动力转移对养老保障制度影响表现在：一方面农村劳动力转移点来临意味着实现更加普遍的就业成为可能，更多的农村劳动力可以通过在生产效率更高的非农部门就业为社会保障福利体系贡献剩余；另一方面，也意味城乡关系会由此发生根本转变，使得非农部门的发展有可能支持城乡一体化的社会保障体系。与此同时，农村劳动力及其人口迁移导致农村老龄化程度比城市严重，2000年农村人口老龄化水平是7.5%，而城市只有6.4%（王德文，2005）^②。农村家庭依靠土地养老的功能逐渐弱化，农村劳动力转移对农村家庭结构和家庭养老功能的影响将更加突出。养老保障制度对农村劳动力转移的影响可以从两个方面分析：一方面，如果把农民工养老保障缺失或难以获得理解为就业待遇差，那么不适应的农民工养老保障制度就会增加农村劳动力流动的成本，制约农村劳动力向城市和非农部门的转移，成为农村劳动力流动和人口迁移的制度性障碍；另一方面，劳动力市场从分割转向一体化，是劳动力市场发育完善和提高劳动力市场效率的过程（蔡昉，2007）^③，而外出转移农民工养老保障制度的缺失或分割状态会产生劳动力市场分割固化效应，延缓劳动力市场一体化的进程，不利于劳动力市场发育，进而会制约到农村劳动力向城镇和非农部门的转移。因此，养老保障制度模式与农村劳动力转移相互影响、相互作用。

由于中国养老保障制度存在不同的养老保险制度设计针对不同社会群体的保险覆盖，目前有针对城镇居民的城市社会养老保险制度安排、针对农村居民的农村养老保险和以农民工为主的流动人口养老保险制度，形成了城乡社会养老保障的“三元结构”。制度安排本身形成了劳动力养老保障制度对不同社会群体的分割，这种分割效应会固化已有制度安排，造成不同群体之间劳动力资源流动和市场配置效率低下，不同制度之间协调的社会成本和管理成本巨大，对劳动力流动和城乡统一的劳动力市场的形成与完善形成了障碍，尤其是不利于农村劳动力转移，也不符合成熟的劳动力市场的要求。这一点可以通过对现有农民工养老保障制度研究和现阶段各地农民工养老保障制度实践模式及运行困境的理论分析得到说明。

二、农民工养老保障制度研究的观点综述

（一）关于制度安排的讨论

^① 蔡昉主编：《中国经济发展的刘易斯转折点》，载于《中国人口与劳动经济问题报告NO.8》，中国社会科学文献出版社，2007年。

^② 王德文、张恺悌：中国老年人口的生活状况与贫困发生率估计，中国人口科学，2005年第1期。

^③ 蔡昉：发展阶段转折点与劳动力市场演变，经济学动态，2007年第12期。

鉴于中国农民工数量规模庞大，随着城市化、工业化经济的进一步发展，转移就业的农民工养老保障对建立可持续中国农村养老保险制度和农村社会稳定有极大影响，农民工养老保障已经成为理论界和政策研究者关注的焦点。

主张分类、分层次参加的有，郑功成（2001，2002）认为，对于农民工养老保险，有必要设计两个以上的方案供有稳定职业的农民工（有较长时期的劳动关系的稳定的工作岗位）和无稳定职业的农民工（经常处于流动状态）自主选择，对农民工进行适当分类^①。对达到规定居住年限及有相对固定住所和单位的农民工，给予享受本市居民权益的资格条件，并正式纳入当地的社会养老保险体系；而对不符合条件的农民工，则另提方案加以解决，并视情形逐步纳入^②。韩俊（2006）由于农民工构成的复杂性，对农民工的社会保障需求，不能搞一刀切，应当根据农民工的需求与目前的条件，按照低水平、广覆盖的方针，根据农民工的需求和改革条件的成熟度，分层次、分步骤地把农民工纳入社会保障体系^③。还有人主张对于没有雇主的灵活就业人员，可以允许他们在城保和过渡性制度中自由选择^④。

持有城乡逐步统一观点的认为，改革以来，相当一部分农民实际已在城市和小城镇居住多年，职业、生活都已有了相当的基础，和城镇企业职工实质一样，仅仅因为户籍身份不同而已。李迎生（2001）主张将进城农民逐步纳入城市职工统一的社会养老保险制度，农民工实际已和农村脱离了联系，再让他们向家乡农村社会保障机构缴纳社会保险金，是背离现实的^⑤。也有学者认为（曹信邦，2005），从农民工收入来源、农民工养老保险具体操作、农民工养老保险的管理和监督角度来考虑，在现阶段把农民工社会养老保险纳入城镇职工社会养老保险体系较为合适^⑥。劳动和社会保障部农村保险司副司长刘从农认为，在制度方面，不能满足于把农民工纳入城镇保险体系，而要建立适应农村特点的专门的养老保险制度，坚持城乡统筹考虑，和保障制度结合起来^⑦。公维才（2006）坚持以现有城镇社会养老保险制度为基础，合理设计“第三条道路”，实行分账运行，彻底剪断依靠个人账户补贴社会统筹账户的做法，缴费年限及支付水平上可作适当调整^⑧。陈颐（2006）认为应参

^① 郑功成. 分层分类保障农民工的权益，经济日报，2001年11月29日。

^② 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002年。

^③ 韩俊. 解决好农民工问题的整体性政策框架，中国党政干部论坛，2006年第7期。

^④ 刘秀红、陈彩. 关于建立全国性农民工养老保险制度的思考，青岛科技大学学报（社会科学版），2006年第3期。

^⑤ 李迎生. 探索中国社会保障体系的城乡整合之路，浙江学刊，2001年第5期。

^⑥ 曹信邦. 农民工养老社会保险制度研究，理论探讨，2005年第3期。

^⑦ 刘从农. 我国将加快建立新型农村养老保险制度。

<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/18/>

^⑧ 公维才. “第三条道路”——城市农民工的社会养老保险模式，人口与经济，2006年第2期。

照国外“移民管理模式”，将农民工纳入城镇基本养老保险制度^①。

第三种观点：回乡参加农村养老保险。杨立雄（2004）认为，中国由于历史原因形成的二元体制不可能在短时间内打破，目前把农民工纳入城镇社会保障体系中来既不现实也不可行。可行的方案是把农民工纳入农村社会保障制度，加快改革、完善农村社会保障制度。在资金筹集和缴纳方式上应实行差别对待：东部地区，采取强制保险，以农民个人交纳保险费为主；中部地区，采取自愿参加为主，个人缴纳与政府补贴相结合的方式；西部地区，采取自愿参加为主，个人缴纳为辅，实行中央、省（区）、市（地区）三级政府补贴的方式^②。

上述关于制度安排的考虑，实质上是讨论农民工外出流动的最终是“进城”还是“返乡”的问题，各种制度安排讨论的实质是最终把农民工当成城镇居民看待，还是当成返回农村的农民看，亦或当成处于城乡之间的流动性群体看待。对农民工最终身份的不同定位看法，决定了农民工社会养老保险制度的着眼点。中国改革开放30年来的非农化实践和农民工大规模迁移说明不能静态看待农民工流动，“进城”了不等于就是城镇居民，回流“返乡”也不等于又成为传统概念上的农民，“返乡”后又重新“进城”以及农民工群体的代际更替是不断变化的。同时，劳动力市场的发育程度，经济发展阶段变化使得市场对劳动力资源配置的影响都会改变劳动力流动的状况。制度安排的着眼点应该是探索如何将这样一个规模巨大的流动社会群体覆盖在社会养老保险制度下。

（二）关于账户设计的讨论

除上述制度安排构想外，理论界对农民工养老保险制度的具体账户设计和构想也是看法不一，持有多种观点。主张个人账户比例制度有，闫艾茹（2003）认为，多数农民工是“离土不离乡”，简单地把农民工纳入城镇职工社会养老保险制度，当前既无条件也无必要。有土地的农民工，可按“土地换保障”的方法换算出积累额，计入个人账户。农民工社会养老保险实行完全积累的个人账户模式，其中，雇主按员工个人缴费工资的10%缴纳，员工按本人缴费工资的5%缴纳。对雇用农民工的企事业单位，除缴纳保险费享受税前列支政策外，还可按其缴纳的保险费额度，确定给企业减免一定期限（例如5~8年）和比例（例如缴费额的5%）的税收，这实际上是对农民工的个人账户进行间接补贴^③。唐钧（2007）提出解决流动就业者社保异地转移接续问题，可按“工作地缴费，分段记录；退休地发放，全国结算”的新思路^④。

蔡昉（2004）通过是否实行现收现付的旧体制以及是否把农民工纳入到

^① 陈颐. 解决农民工养老保险问题的原则和思路, 学海, 2006年第5期。

^② 杨立雄. “进城”，还是“回乡”？——农民工社会保障政策的路径选择, 湖南师范大学学报(社会科学版), 2004年第2期。

^③ 闫艾茹. 对建立农村养老保险制度的思考, 理论探索, 2003年第5期。

^④ 唐钧. 让农民工社保异地转移接续切, 瞭望, 2007年第36期。

城镇养老保障中来,进行了交叉组合的模拟,其结果显示,实行完全的个人积累新体制,把农村转移劳动力吸纳到这个制度体系中,社会养老负担率最低^①。刘传江、程建林(2006)主张应建立全国层面的可转移、可持续、完全积累制且富有弹性的新型农民工养老保障制度,农民工养老保障缴费标准、缴费年限的折算灵活设计,并设立“农民工养老保障保证金账户”^②。徐赛嫦(2003)认为,应该建立“混合型”农民工社会养老保险制度。即企业按等级缴费建立社会统筹账户,采用现收现付方式支付给老年农民工;以自愿原则为前提吸引民工建立个人永久性账户,采用完全积累模式管理基金^③。

弹性养老金账户制度。卢海元(2005)提出了制定适合农民工特点、缴费门槛较低、缴费方式灵活、可随人转移的弹性社会养老保险制度的设想。“弹性”主要涉及个人账户的缴费、政府对个人账户的补贴、待遇调整、覆盖对象。改变现行制度设计中参加社会保险农民工只有到达领取养老金年龄才能动用基金的传统规定,允许农民工通过保险证质押借款的方式,解决其生产、生活面临的资金困难。吴晓欢等(2005)提出了具有“基本结构因年龄制宜,缴费及待遇低进低出,管理方式灵活方便”特点的“个人账户与集体账户弹性结合”的农民工养老保险制度^④。

关于账户设计的讨论,出发点都是继希望从账户可操作性、灵活性、针对性方面设计农民工养老保障模式,来扩大农民工社会养老保险覆盖,提高农民工养老保险参保率。这些探讨基本还是停留在对不同社会群体实行分别或分割的养老保险覆盖。没有可持续行的制度安排,具体账户设计及操作程序再合理,实际实施过程中也难以达到账户设计的预期效果。账户设计的重点应该重点体现在是要固化已有的“分割”养老保险还是打破“分割”状态,是针对农民工群体养老保险模式的单项改革还是城乡养老保障统筹安排一体化推进。

因此,已有研究无论从制度安排构想还是从养老保险账户设计来看,对农民工养老保险采取何种模式仍处于纷争之中,缺乏从城乡社会养老保障制度整体视角的研究寻求农民工养老保障的解决途径。现有对农民工养老保障制度的研究依然停留在对不同人群实行分别或分割的养老保险覆盖,这种不同社会群体实施不同的养老保障制度模式增大了制度之间相互协调的社会成本和管理成本,不利于社会养老资源的自由流动,对劳动力迁移和城乡劳动力市场流动以及公平就业体系的形成也是一种制约。

^① 蔡昉. 建立可持续的养老保障体系[N], 中国老年报, 2004-12-08。

^② 刘传江、程建林. 我国农民工养老保障制度安排及其创新, 经济理论与经济管理, 2008年第6期。

^③ 徐赛嫦. 农民工社会养老保险制度探析, 《社会保障制度》(人大复印资料), 2003年第10期。

^④ 吴晓欢等. 农民工社会养老保险:政策评估与制度创新, 人口研究, 2005年第7期。

三、农民工养老保障制度的实践模式与评述

（一）“独立型”农民工养老保障制度模式

“独立型”农民工养老保障制度模式是参照“城镇养老保险”制度设计的，为民工设计了独立的社会养老保险制度。基本制度模式是：养老保险费用由用人单位和农民工共同缴纳，以北京市为例（表 1），以上一年职工月最低工资标准为基数，用人单位缴纳 19%，农民工本人缴纳 7%至 8%；个人缴费全部记入个人账户，用人单位缴费的一定比例也记入个人账户，最终实现个人账户 11%的比率；当农民工达到国家规定的养老年龄时可以一次性领取基本养老金；当与用人单位终止、解除劳动关系后，其养老保险关系可以办理接续、转移手续，也可经本人申请，用人单位（企业）同意，一次性领取个人账户的养老保险费，终止养老保险关系。

“独立型”农民工养老保险模式的优点在于：一是专门为农民工设计养老保险，并通过地方法规确定，体现了对农民工群体的高度重视，反映了对农民工观念的转变，它既是一种观念的创新也是制度的创新，操作模式上采取了和城市类似的做法；二是由于是“孤立”型的养老保险政策，既与农民工的其它险种无关，也与城镇养老保险没有牵连，因此，独立型的养老保险政策操作起来较为简便；三是考虑了农民工收入较低的特点，征缴基数与征缴比例较低，降低了企业与农民工养老保险负担，有利于调动企业与农民工参保的积极性。

这种模式的缺点表现在：一是独立型的养老保险政策虽然也考虑了农民工养老保险关系在不同统筹区及农村的转移问题，但它只是地方性法规与文件，缺乏权威性，只在所在地具有效力；其有关规定，如农民工的养老保险关系可以在不同城镇统筹区及城乡之间转移，只是一句空话，依然割裂了城市与农村劳动力的社会保障界限，不具有任何实质意义。二是按照本市上一年职工月最低工资标准确定缴费基数，制约了经济条件好的农民工的养老待遇，实行养老金一次性发放制度，难以起到养老保障的真正作用。

表 1 农民工养老保险不同模式典型省市比较

制度设计操作管理	实践模式		
	独立型	综合型	扩面型
典型省市	北京市、青岛市	上海市、成都市	广东省、浙江省
参保费率	27%	20%	13%
企业缴费比率	19%	14.5%	8%
个人缴费比率	8%	5.5%	5%
个人账户比率	11%	8%	11%
社会统筹比例	16%	—	2%
缴费期限	按月缴费、期限 15 年	按月缴费、期限 15 年	按月缴费、期限 15 年
待遇标准	按月缴费	按月缴费	按月缴费
基本养老金发放条件	满 1 年发 1 个月的相应缴费年度的平均工资，以后每满 1 年，增发 0.1 个月	企业 3 年内累计缴费满 12 个月，其单位的外来从业人员即可获得老年补贴凭证	上年城镇职工月平均工资的 20% 十个人账户的 1/120
基本养老金发放规定	男年满 60 周岁，女年满 55 周岁	男满 60 岁、女满 50 岁可凭老年补贴证到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取老年补贴	男年满 60 周岁，女年满 55 周岁，累计缴费年限满 15 年，退休前 5 年累计缴费
基本养老金的发放	个人账户一次性支付，统筹部分按累加原则发放	—	与本省（市）城镇职工发放标准相同
不满足发放条件退保规定	退休前不发放个人账户，但可转移，退休后发放个人账户全部储蓄额	—	退休前、退休后都可一次性支付个人账户累计额，退休前可全部转移
社会统筹部分规定	不发放、不转移	不发放、不转移	不发放、不转移
转移或中止规定	可继承、转移、中止	不转移、不退保	可转移也可退保
养老金享受地区	可转移至户口所在地	可转移至户籍所在地或其他地区	可在广东深圳、也可转移

（二）“综合型”农民工养老保障制度模式

“综合型保险”是将农民工的养老、医疗、工伤等多种风险放在一个制度框架下统一承办的一种社会保障模式。以上海为例（表 1），该制度模式的核心内容是对农民工实行“一险三代”，即把农民工的工伤、养老、医疗作为一揽子保险进行统一保障；规定使用农民工的单位必须按本市职工上年平均工资的 60% 作为缴费基数，按照 12.5% 的缴费比率缴纳综合保险费，其中养老补贴为 7%，大病医疗和工伤保险为 5.5%；不设立个人账户，只做养老补贴，连续缴费满 1 年可获得 1 份老年补贴证，其额度为本人实际缴费基数的 7%；外来从业人员男满 60 岁、女满 50 岁时，可凭老年补贴证、身份证明到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取老年补贴。

这种制度模式优点在于：一是该制度模式明确了农民工雇佣企业的责任，将农民工迫切需求的工伤保险、住院医疗保障与养老有机结合起来，是赢了农民工对社会保险的多方面需求，使农民工的社会保障落到实处。二是实行低缴费率，有助于实现低水平广覆盖，把广大的农民工纳入保障范围之内，比较符合中国现阶段经济和社会保障发展的实际，在相当大的程度上化解了农民工打工风险，较好地保障了外来人员的合法权益，维持了社会稳定；三是在农民工综合养老保险制度模式中，政府只制定政策和加强监管，减轻了政府责任，新制度不再背负老制度的包袱，不必担心这部分基金运营过程中入不敷出问题，各级财政也不承担保险基金入不敷出时给予补贴的责任。

该模式的缺点主要体现在：一是社会保险采用商业化方式运作，农民工养老保险费交由商业保险，割裂了其与基本社会保险的关系，也影响社会保险的整体运行。社会资金流向商业保险公司，不利于和城市社会保险制度的衔接，缺乏与城镇职工社会保障的对接。二是“综合型保险”既不能与参保者个人之前基本社保缴费接续，也不能与以后转为城镇职工基本社保缴费相联系。三是农民工的养老保险权益不能得到真正落实，实质上对农民工实行一次性补贴制，农民工男性达到60周岁、女性55周岁后一次性支付养老补贴，这种一次性的补贴办法与国际通行逐次给付的养老标准背道而驰，不是真正意义上的养老保险模式。四是制度设计笼统、缺乏明确的针对性和开放性。不同层次农民工对养老保险具体需求利益差异很大，将不同层次的农民工纳入统一的政策，个人需求差异化缺失。五是不能将城镇企业为农民工缴纳的有关养老保险费作为缓解未来城镇基本养老保险基金赤字的一个重要来源，无法帮助偿还中国在支付城镇退休人员基本养老金方面的历史隐性债务（桂世勋，2004）^①。

（三）“纳入型、扩面型”农民工养老保障制度模式

这种制度模式是把农民工的社会养老保险纳入“城镇保障”制度的框架下予以安排，通过现行城镇职工基本社会保险制度扩面，实现农民工的社会养老保障。基本制度模式是：将农民工纳入“城保”制度，和城镇职工执行完全统一的政策，但当农民工和企业终止或解除劳动合同后，社会保险经办机构大都将其个人账户中的资金一次性发给本人，同时终结养老保险关系。

这种制度设计模式的优点体现在：一是在制度设计层面上体现了社会公平，农民工在参加和享受基本养老保险方面获得了一定程度的“市民待遇”，得到了一定程度的社会保障权益，有利于城乡养老保险制度的对接，从而促进城乡统一的城乡养老保险制度的形成。二是扩大了基本养老保险的覆盖面，使基本养老保险的缴费人数大幅增加，在一定程度上有利于减缓城镇户籍人口“老龄化”给基本养老保险基金收支动态平衡带来的负面影响^②。三是使用

^① 桂世勋. 我国城镇外来从业人员养老保险模式研究，市场与人口分析，2004年第4期。

^② 进城务工农民工主要青壮年劳动力为主，其中16-20、21-25、26-30、31-40年龄组累积

用人单位在聘用农民工与本地户籍人员的基本养老保险负担大体相当，这有利于促进城乡统一的劳动力市场和城乡平等就业竞争机制的形成。

这种模式的缺点在于：一是按照城镇职工的标准缴费，可能会超出农民工的承受能力；二是各地农村社会养老保险制度不健全，农民工返乡后，转移手续复杂保险关系可能无处迁入，存在返乡农民工参保容易享受困难的情况。三是由于农民工流动较大，即使在同一个城市也经常变动工作，因此必然加重当地社会保险机构的工作量，政府为此将付出较大的管理成本，同时，养老保险的缴费基数与缴费比例在一定程度上抑制了农民工和用人单位参加养老保险的积极性。

四、现行制度实践模式运行困境的理论评述

（四）政府、企业、农民工对养老保险态度的不均衡

各级政府缘于劳动力市场发育、维护社会稳定和解决“三农”问题的需要，对农民工养老保障给予了更多关注和积极努力。从社会公平的角度看，劳动力在城乡劳动力市场的流动，无疑对中国农村剩余劳动力的转移和工业化、城市化的进程起到极大的推动作用。在同一劳动力市场，如果农民工不能像城镇职工那样享有基本的社会保障待遇，就会引发一定程度社会问题^①。在没有基本生活保障的情况下，农民工不会去从事危险性的、脏的、苦的或累的工作，自2004年起，全国范围内相继出现的“民工荒”便是佐证（杨翠迎，2006）^②。

此外，解决农民工问题不仅是解决“三农”问题的重要方面，更是全面建设和谐社会的重要内容。但是企业对农民工养老保障制度持有消极态度，最为重要的原因在于企业使用农民工就不用支付社会保障费，可以降低劳动力成本，虽然地方政府要求所在地企业为签发劳动合同关系的民工办理养老保险，结果却产生了种种逃避参保、逃避缴费的现象。同时，地方利益主义盛行是企业对农民工养老保险不够积极的又一个重要原因。

农民工参保积极性不高是有原因的，其一，贫困因素制约农民工对养老保险的有效需求，外出务工的农民工首要愿望是改善经济状况，而不是养老保障。其二，保险关系难以转移，出了统筹地区，就失去了养老作用。虽然“独立型”、“扩面型”规定迁移时保险关系可以转移，但由于社保没有全国联网，导致迁出、迁入手续很麻烦，同时，“退保”手续也很复杂，多数农民工依然对现行不感兴趣。其三，农民工大多数以青壮年劳动力为主，风险防范意识、社会保障意识普遍较低，领到工资，就是最大的保障。

（五）城乡分割效应对农民工养老保障制度的影响

特别是随着农村劳动力转移的加快，就业方式的多元化，农村养老保障

占外出打工人员的达到84.5%。见蔡昉：《农村剩余劳动力的人口学分析》，载于《中国人口与劳动经济问题报告NO.8》，中国社会科学文献出版社，2007年。

^① 梅定祥. 农民工问题研究的理论与方法综述，当代经济，2008年第10期。

^② 杨翠迎、郭金丰. 农民工养老保险制度运作的困境及其理论诠释，浙江大学学报（人文社科版），2006年第4期。

制度和城镇养老保障制度之间互相分割的弊病已经越来越明显。这种城乡分割制度在养老方面的体现是：城市企事业单位职工的养老问题由国家和企业承担，而农民的养老保障主要依靠集体和家庭（崔红志，2003）^①。

改革开放以后，这种状况没有发生根本改变，正式的养老制度仍然不覆盖农民。进城农民工属于农业户口，所以也不能享受与城镇职工同样的社会保障。一方面由于城乡分割效应，大多数农民工在城市以非正规就业为主，就业的流动性较大，根据有关研究表明（陈映芳，2005）^②，在一年之内，发生职业流动的比例超过了50%；外来民工在一个地方工作的平均时间为2~3年。另一方面，城乡分割效应使得农民工与城市市民身份不同，法律地位不同，在就业、居住、社会保障等方面权利不平等。这样，城乡分割体制在城市内部得到移植和复制。农民工成为介于农民和市民两大社会群体之间的“第三群体”（李强，2004）^③，数量规模庞大的农民工阶层让已有的“城乡二元结构”派生出了“城市二元结构”，他们不能享受城市居民的养老、医疗、救济等社会保障福利（侯力，2007）^④。

城乡二元户籍分割体制及其影响可以被视为农民工社会保障缺失的主要根源，由此就产生了现阶段各地针对农民工群体的不同养老保障制度模式。

（六）地区分割效应对农民工养老保障制度的制约

现实中，一些城市又出现了城乡分割难以解释的农民工参保退保行为（劳动和社会保障部课题组，2006）^⑤，这主要是由于基本养老保险关系不能跨地区转移，与农民工的农业户籍身份没有直接关系。有些研究者把原因归结为社会保障地方统筹与农民工流动性的矛盾，将城乡分割效应与社会保障地方性并列起来解释农民工社会保障缺失问题（崔传义，2006；彭宅文、乔利滨，2006）^⑥。

也有学者进一步认为这是“本地——外来”分割的后果，这种分割是城市社会保障地区分割在城市内部的反映（张展新，2006）^⑦。李春玲（2006）指出目前存在着二元社会结构——“城乡分离和地区隔离的分离体系”，这种结构导致“具有本地户口的劳动力与非本地户口劳动力之间的分割”^⑧。这些研究观点表明地区分割效应也是约束农民工养老保障主要成因。

地区分割是地方政府通过地方立法和地方政策进行实施，是地区（城市）内部的“本地——外来”分割与分层的主要原因。地区分割不仅表现在城市公

^① 崔红志. 对把进城农民工纳入城市社会养老保险体制的认识, 中国农村经济, 2003年第3期。

^② 陈映芳. “农民工”: 制度安排与身份认同, 社会学研究, 2005年第3期。

^③ 李强: 《农民工与中国社会分层》, 社会科学文献出版社, 2004年。

^④ 侯力. 从“城乡二元结构”到“城市二元结构”及其影响, 人口学刊, 2007年第2期。

^⑤ 劳动和社会保障部调研组: 《农民工社会保障问题研究报告》, 载于国务院研究室课题组: 《中国农民工调查报告》, 中国言实出版社, 2006年。

^⑥ 崔传义. 农民工社会保障制度的选择, 新经济导刊, 2006年第9期。

彭宅文、乔利滨. 农民工社会保障的困境与出路, 甘肃社会科学, 2005年第5期。

^⑦ 张展新. 城镇社会保障的“本地——外来”分割与外来人口社会保障缺失, 开放导报, 2006年第6期。

^⑧ 李春玲. 流动人口地位获得的非制度途径, 社会学研究, 2006年第5期。

共产品与服务上对外来人口各种形式的排挤，还表现在社会保障的“本地—外来”分割：在地方分权、统筹的社会保障体制下（张展新，2007）^①，农民工养老保障获取上均处于不利地位。事实上即使个人账户能够在各省、各地之间流动，农民工能够带走的也只是个人账户部分，而他在社会统筹部分的权利则完全丧失，这本身就是对农民工养老保障权宜的制约。

（七）制度设计及账户管理操作不合理

除了上述体制上原因，三种农民工养老保障制度模式还存在制度具体设计和账户管理操作上不合理因素。第一，养老保险关系缺乏衔接。由于缴费基数和缴费比率差异大，“独立型”模式下各地区间养老保险安排缺乏衔接，存在地区分割效应对农民工养老保障制度的制约；“综合型”模式不仅与基本养老保险不能协调和衔接，而且也无法与城镇职工基本养老保险协调和衔接，而城乡分割效应会制约“综合型”农民工养老保障制度，“纳入型、扩面型”模式下缴费比例及退休年龄的差别也存在着不可衔接性。

第二，农民工的流动性与养老保险长期稳定缴费要求之间的矛盾。农民工养老保障制度规定，享受养老保险待遇的最低缴费年限为15年，即只有缴费满15年后，才有资格享受养老保险待遇。对于累计缴费年限不满15年的，将终止基本养老保险关系，只能享有个人账户的储蓄额，而无权享有养老金；如果提前退休，统筹部分不能随之转移，使农民工社会保障利益分解并流失。

第三，农民工参保人员退休后一次性领取养老补贴，不符合养老保障的代际交替模型与跨时期最优选择的目标^②。参保人员因个人账户没有做实，养老保险关系的转移受到影响，制约了劳动力在城乡之间、地区之间的正常流动。制度设计和账户管理操作不合理的原因是缺乏养老保障设计的统一性法规，ILO的一项研究报告（Drouin & Thompson, 2006）认为^③，中国各地政府可以自主选择保险金基础部分比率使保险政策碎片化严重、覆盖率低；导致各地制定保险政策差异随意性较大，雇主可以根据制度漏洞故意拖延城市农民工及流动人口的试用期，不签订正式合同，就很难被注册或统计，或者即使签订，也忽略养老保险金项目。

五、结论性思考：城乡养老保障制度一体化安排构想

农民工养老保障作为农民工群体最基本的社会保障权益，受到理论界、政策制订者的广泛关注和重视。通过对中国现有农民工养老保障研究综述、不同制度模式的特征梳理及运行困境的理论分析，可以看出不同制度模式安排本身都是为了体现社会公平、体现农民工社会保障权益、改善农民工就业状况，农民工养老保障制度不同实践模式各有利弊，但是由于体制因素、城

^① 张展新. 从城乡分割到区域分割——城市外来人口研究新视角，人口研究，2007年第6期。

^② 周莹、梁鸿. 国农村流动劳动力养老保障制度模式设计，市场与人口分析，2006年第4期。

^③ Anne, Drouin & Lawrence, H. Thompson, “Perspectives on the social security system of China”, Geneva: Sub-regional Office for East Asia Bangkok International Labour Organization Social Security Department 2006

乡分割效应、地区分割效应及制度设计与操作不合理，导致三种主要制度模式都不能从本质上满足农民工养老保障的需求，不能适应城乡劳动力市场一体化的要求，难以应对中国经济发展过程中人口结构变化和劳动力供给变化^①。

农民工养老保障制度模式应建立在养老保险关系可以跨地区、跨部门转移的城乡养老保障一体化制度安排框架下。总体思路：社会养老保险的资源能够在城乡之间、区域之间自由流动，使城乡间、地区间养老社会保险资源能够得到充分合理的使用，缩小不同社会人群（城镇居民、农民工及城镇迁移人口、农村居民）之间养老社会保险制度的权利差异；形成城乡劳动力在自由流动过程中可以根据其劳动的场所、区域自由地选择养老社会保险投保机构；打破现有城乡分割、地区分割的养老保障覆盖“二元”体系，让所有的人，无论是城镇居民、农村居民、农民工还是城市迁移劳动力，都能够覆盖在跨地区、跨部门社会养老保险一体化制度范围内，享有养老社会保险的权利，实现城市农村经济、社会的公平与和谐发展。

这种总体思路在制度安排上有几点本质特征：其一，中国各级地方政府不能随意选择养老保险金基础部分比率（缴费基数可以根据实际情况确定），这是在全国建立城乡养老保障一体化制度安排最重要保证；其二，农民工养老保障制度与现行城乡养老保障制度的统筹安排，重点突出农民工养老保障与城乡社会保障协调和制度衔接，避免制度对不同人群养老保险的分割；其三、无论是城镇居民、农村居民、农民工还是城市迁移劳动力，对其在全国建立社会养老保险网络系统，以便养老保险关系可以跨地区、跨部门转移、续接，实现养老保险资源的自由流动；其四，对不同社会群体都建立“完全积累的个人账户体制”，通过个人账户的设计和管理，农民工可以携带个人账户储蓄与城市养老保障制度对接，也可以适当的管理账户设计与农村养老保障制度衔接。

在经济发展的转折点时期，劳动力供给和需求将发生深刻变化，劳动力供给短缺已是不争的事实，善待劳动者，抓住普通劳动者提高其收入水平、改变收入分配状况的机会，以及中央对农村劳动力流动问题的高度重视和政策环境的改善，进行制度创新，为农民工获得养老保障的相应福利，推进作为经济发展重要保障的社会养老保障制度走向一体化制度安排。这将是开拓劳动力市场供给、促进农村劳动力转移的一个重要制度潜力。

^① 人口与劳动问题研究课题组预测，如果把劳动年龄人口看作劳动力供给的话，劳动力增量不能满足非农产业对劳动力需求的情形将会发生在 2004-2009 年间的某一年，这种人口结构变化，必然会劳动力市场上以前所未有的方式表现出来，随着经济转折点来临，劳动力无限供给的情形行将结束。见蔡昉、都阳：《中国人口与劳动经济问题报告NO.8》，中国社会科学文献出版社，2007 年。