

“第三条道路”——城市农民工的社会养老保险模式

公维才

(聊城大学 商学院, 山东 聊城 252059)

摘要: 目前, 有关部门和部分城市对城市农民工社会养老保险的规定, 既有别于现行城镇职工社会养老保险制度, 也与现行农村社会养老保险基本方案迥异, 实为“第三条道路”。而这一制度并不符合城市农民工的特点, 因此合理设计这一制度, 并进行相应配套制度建设, 是完善城市农民工社会养老保险的必由之路。

关键词: 城市农民工; 社会养老保险; “第三条道路”

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)02-0070-05

“The Third Way”——the Social Insurance System for Aged Farmer-workers in City

GONG Wei-cai

(School of Business, Liaocheng University, Shandong Liaocheng 252059)

Abstract: Nowadays, the social insurance system for the aged farmer-workers in city, designed by the relative departments or some city governments, not only differs from that for city-workers, but differs from that for the rural farmers. So it is called “the third way” actually. Meanwhile it do not fit for the character of farmer-workers. Therefore designing it properly and building the relative systems is the only way to solve this conflict.

Keywords: farmer-workers in city; the social insurance system for the aging-ups; “the third way”

我国城市农民工的社会养老保险应采取什么模式, 是“进城”——参加城镇职工社会养老保险, 还是“返乡”——参加农村社会养老保险, 抑或走“第三条道路”——与前两者有别的社会养老保险制度? 本人主张走“第三条道路”。

一、农民工及其社会养老保险模式分歧

(一) 农民、农民工及其“二重性”

我国对农民的定义具有二重角度: 职业角度与身份角度。如“农民”, 从职业角度看, 是指与土地等农业生产资料结合并从事农业生产经营活动的劳动者^[1]; 从身份角度看, 则是一群不具有非农业户口、不由国家提供商品粮、不享受城镇社会保障的劳动者。因而, “农民”不仅仅是一种职业, 更是一种身份, 一种社会等级。即他们在公众心目中是一群被户籍制度固定在一定地域的, 不由国家负担任何保障的, 在城镇没有合法居住权的人^[2]。

改革开放后, 农民因流动的加剧而分化为: 种养农民——以农作物种植、畜禽养殖为业的农

收稿日期: 2005-07-06

基金项目: 聊城大学人文社会科学研究基金项目(Y0402034)。

作者简介: 公维才(1969-), 男, 山东沂水人, 聊城大学商学院副教授, 博士, 主要研究方向为农村社会保障。

民；城市农民工——在城市从事二、三产业，但又未完全脱离土地的农民；乡镇企业职工——离土不离乡、进厂不进城”的农民；失地农民——随工业化、城市化而出现的，已失去土地、但身份未转变的农民。后三类可统称为广义的农民工，但本文主要探讨狭义上的城市农民工的社会养老保险。

“农民工”这一中国特有的词汇，同样体现着二重性。如农民工者，农民工人也，他们是农业户口，户籍身份是农民，但就职业说，他们已是工人^[3]；农民工是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^[4]；农民工是指从农民中率先分化出来、与农村土地保持着一定经济联系、从事非农业生产和经营、以工资收入为主要生活来源，并具有非城镇居民身份的非农化从业人员^[5]。可见，“农民工”在身份上依然是农民，但职业上却以从事二、三产业为生。

（二）“二重性”与城市农民工的社会养老保险模式分歧

正由于农民工的二重性，在对其建立什么样的养老保险模式，即是“进城”还是“返乡”，抑或走“第三条道路”上存在分歧。

有人主张“进城”：虽然当前吸纳农民工加入城镇养老保险系统存在障碍，但应该通过城镇社会养老保险制度扩面将已在城镇就业的农民工直接纳入^[6]，再将农民工纳入农村社会养老保险体系已不现实^[7]。

有人主张走“第三条道路”：农民工不宜加入农村社会养老保险，但平等地获得与城镇居民一样的社会养老保险同样是很困难的，因而建立农民工社会养老保险是必然的选择^[8]。

也有人主张“返乡”：将农民工纳入城镇保障体系困难重重，而建立新的农民工社会保障体系（含社会养老保险），无疑又是一种新的歧视。因此应将农民工纳入完善后的农村社会保障体系^[9]。

二、现行“第三条道路”规定与实践

（一）名为“进城”与实际的“第三条道路”

城市农民工生产、生活于城镇，理应加入城镇社会养老保险系统，有关部门和部分城市出台的相关规定，也试图将农民工纳入“城镇社会养老保险”体系。但由于原则规定与操作性规定的差异，致使这种名为“进城”的养老保险方案，实为“第三条道路”。

首先，原则规定名为“进城”，这主要体现在：

一是国务院《社会保险费征缴暂行条例》（国务院令第259号，以下简称《条例》）规定，基本养老保险费的征缴范围是国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和**其他城镇企业及其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工。

二是劳动和社会保障部《关于贯彻两个条例扩大社会保障覆盖范围加强基金征缴工作的通知》（劳社部发〔1999〕10号）规定，农民合同制职工参加单位所在地的社会保险，社会保险经办机构为职工建立基本养老保险个人账户。

三是中共中央、国务院《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》（中发〔2002〕12号）规定，各类企业招用农民工，应签订劳动合同，必须依法缴纳社会保险费。

这里的“职工”、“农民合同制职工”、“农民工”，外延上显然要涵盖城市农民工，其所参加的社会保险（包括养老保险）也理应是城镇的社会养老保险。因此这些原则规定，无疑要求城市农民工加入城镇职工养老保险系统，即“进城”。

其次，操作性规定实为“第三条道路”，这主要体现于有关农民工养老保险的《关于完善城镇职工基本养老保险有关问题的通知》（劳社部发〔2001〕20号，以下简称《通知》）、各地实施方案与旨在针对城镇职工的《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕，以下简称《决定》）的差异中：

一是《通知》与《决定》规定有别。

《通知》规定：农民工累计缴费15年才能享受养老保险待遇；农民工解除劳动合同时，可保留保险关系，重新就业时接续；也可将其个人缴费部分一次性支付给本人，同时终止养老保险关系，重新就业重新参保。而《决定》则强调：城镇职工的个人账户储存额只能用于养老，不得提前支取，当缴费不满15年时，退休后不享受基础养老金待遇，其个人账户储存额一次性支付给本人。

从中可以看出，城镇职工与城市农民工社会养老保险的主要差别在于农民工的个人账户可以提前支取。而城镇职工的个人账户则“不得提前支取”。而正是这一差别性规定，造成两种社会养老保险制度的差异，这事实上不利于农民工养老。因为一方面，退休前支付额比退休后的支付额少；另一方面，也是最为关键的，退休前个人账户一旦被支取，农民工积累的统筹部分不再被承认，这实际是对农民工的一种歧视，更是对农民工权益的剥夺。因为，无论是社会统筹部分，还是个人账户部分，都是对劳动者个人必要劳动的扣除。

二是实施方案与《决定》规定不同。

基于《通知》要求，部分经济比较发达的城市颁布了相关实施方案，如青岛市2005年4月1日起施行的《青岛市农民工基本养老保险暂行规定》（以下简称《暂行规定》）就很具有代表性。其规定：参保人实际参保缴费年限累计满15年的，按规定享受养老保险待遇，实际缴费年限不足15年的，退休时可以一次性领取个人账户储存额，并终止基本养老保险关系。

这一《暂行规定》遵循了《通知》要求，正如上述分析，它并不是《决定》所规定的真正“进城”方案，而是与“进城”有异，而又完全不同于“返乡”的“第三条道路”。

（二）现行“第三条道路”并不能有效防范城市农民工养老风险

实际上这种社会养老保险制度并没有调动城市农民工参保的积极性。据调查，83.2%的农民工不愿意参与，90%以上的农民工没有参与（《南方周末》2005年2月24日），贵州农民工参保率仅为1.76%。导致这种状况，既有农民工自身的原因，也有雇主与政府的原因，但更在于制度规定与农民工自身特点不符。

首先，农民工主观上存在参保的障碍。一是农民工更注重眼前利益，而参加养老保险还需要自己承担一定比例的费用，降低了他们的当期收入。二是农民工正处于生命周期的“黄金阶段”，平均年龄为32.5岁，30岁以下的农民工，占到总数的80%以上。他们大多身体健康，精力充沛，对于养老问题考虑较少。

其次，雇主与政府为农民工投保的积极性不足。为了降低成本，获取更高利润，雇主不愿为农民工投保；政府也因农民工人员众多、分散、流动性强、管理成本高等有畏难情绪，甚至一些地方政府鼓励农民工退保，这更加剧了农民工游离于制度保障之外。

再次，制度规定与农民工自身特点不符，成为城市农民工参保的主要障碍。

《通知》的主要内容有三：一是实行社会统筹账户与个人账户相结合，二是累计缴费满15年方可享受社会统筹账户，三是社会统筹账户的不可流动性，即地方性。而后两者极大地阻碍着城市农民工的参保，因为它们与城市农民工强流动性的特点不符。

一方面，大多数农民工很难在城市工作满15年。近10年来，虽然每年都有数百万新增农村劳动力进入城市，但城市农民工却一直维持在9400万人左右，这说明每年也有数百万农民工返乡，因而农民工是以继替方式在城乡之间流动的。真正在城市或城市周边长期居住与生存的农民工仅占农民工总量的20%。从大多数农民工年龄在30岁以下这一事实来看，他们很难在城市工作满15年，难以满足15年的缴费期限要求。

另一方面，农民工在同一城市工作满15年的可能性更小。目前农民工在一地工作的时间大约为2~3年。这样就会出现即使其在城市能连续工作满15年，但由于工作地域的不同，加之社会统筹账户不能有效转移，到头来，他们也无法享受到社会统筹账户。

正是由于上述主、客观条件的限制，特别是制度设计缺陷而使大多数农民工游离于制度保障之外，因而当务之急是政府要建立适合于农民工特点的社会养老保险制度。

三、“第三条道路”的合理设计

目前我国在城镇实施的社会统筹与个人账户结合的保障制度，是一种兼顾公平（统筹账户）与效率（个人账户）的保险制度，具有合理性。以现有城镇社会养老保险制度为基础，对《通知》规定作适当调整，合理设计“第三条道路”，是较为理性的选择。具体调整如下：

一是实行分账运行，彻底剪断依靠个人账户贴补社会统筹账户的做法。在社会保障实践中，以个人账户补贴社会统筹账户是普遍的做法，结果导致个人账户“空账运行”，这极不利于社会保险的持续性。政府应通过明算账、细分账，承担起相应的历史责任。而凡新参与者，都要严格执行分账运行。国家抽取企业缴纳养老保险金的一定比例，与农民工个人缴纳部分构成农民工养老保险的个人账户。这里的关键在于切实做实个人账户，以免出现个人账户“空账运行”。

二是实行社会养老保险统筹账户的全国统筹。之所以对农民工养老保险账户实行全国统筹，在于农民工跨省流动性较强。据统计，农民工跨省流动已占 41.11%（李强，2004），且随农民工教育水平的提高及意识的改变，这一比率还将不断提高。如果统筹仅限于省内，甚至县市内，且不能随农民工的流动有效转移，其结果只能是农民工在 A 地扣除的一部分必要劳动因其流动到 B 地而无法获得，这显然是对农民工劳动的剥夺。而实现社会账户的全国统筹，农民工无论在何处谋职，都能获得其相应利益，这不仅有利于提高农民工的老年生活水平，更有利于建立城乡统筹的社会养老保险制度，真正实现社会和谐。

当然，实现农民工养老保险的全国统筹并非易事，目前城镇职工养老保险也仅实现了省级统筹。但困难的存在并不是制度设计缺陷的理由。事实证明，低层次统筹已严重束缚了农民工参保的积极性。

三是在全国统筹基础上进行缴费年限累计，只要在其退休前累积或补齐 15 年，就应享受相应保险待遇，而不是如《通知》规定“凡重新就业的，应重新参加养老保险”。随工业化程度的提高，越来越多的农民将进入城市，在城市工作的时间会更长，累计缴费 15 年的可能性更大。但目前农民工养老保险的地方性及社会统筹账户的不可转移性与农民工强流动性的矛盾，使大多数农民工望“保”兴叹。如果在全国统筹基础上，实施缴费年限累积或补缴，可大大提高其参保积极性。

四是建立农民工返乡调整机制。目前约 80% 的城市农民工要回到生他养他的故里。由于城乡消费水平的差异，以城镇职工养老保险水准所保障的生活水平对返乡农民而言，无疑是非常奢侈的。因而是否可以考虑，一旦农民工返乡，而又没有完成 15 年的缴费，在缴费年限及支付水平上可作适当调整，如凡回乡者，缴费年限降为 5 年，当他们达到退休年龄时，相应执行较低的支付标准，以确保返乡农民工的基本生活。而对于那些缴费年限处于最低（5 年）和最高（15 年）之间的农民工，同样作适当调整，以与缴费年限相应的比例支付。

五是激进一些讲要取消缴费满 15 年后方可支付社会统筹的做法。因为：

第一，分账运行下，缴费期限与个人享受统筹账户没有必然联系。如果说在社会统筹账户与个人账户分立之前，现收现付制决定了个人缴费与支取的必然联系。而在分账运行下，两个账户资金来源不同：社会统筹账户由政府与企业缴费形成，个人账户则是由企业和个人缴费构成。社会统筹账户已脱离了劳动者个人的缴费责任，再以劳动者是否缴费，甚至缴纳一定期限（15 年）为由作为支取社会统筹账户中基础养老金的前提，已没有依据。

第二，即使 15 年的缴费年限规定是科学的，如果农民工个人的缴费年限未满 15 年，其也有权享受社会统筹账户支付的部分基础养老金，其数量可根据缴费年限与 15 年的比值作比例分支。假如符合规定的农民工退休后每月从社会养老保险统筹账户领取的基础养老金为 m ，而某农民工

的缴费年限为 n ，则农民工所得到的基础养老金应为： $(n/15) \times m$ 。这一基础养老金，与个人账户储存额除以 120 计算的养老金之和，就是这一参保者每月应领取的基本养老保险金。

第三，即使农民工并未履行个人缴费义务，只要有一定工作单位或受雇于他人，就有资格领取由社会统筹账户支付的部分基础养老金，因为按《社会保险费征缴暂行条例》与《通知》规定，凡是有单位或雇主的职工都应参加养老保险，“必须依法缴纳社会保险费”。这是对政府、企事业单位、雇主及农民工的要求，即“缴纳社会保险费”的主体不只是农民工个人。若单位或雇主不履行缴费义务，则是政府监管不利，是政府失职，而与农民工个人缴费与否无关。

四、强化政府职能，完善城市农民工社会养老保险配套制度

政府的使命之一就是“保护承受力差的阶层”，而城市农民工正是这样的阶层。因而改革相关配套制度，以完善农民工社会养老保险制度，正是政府使命的体现。

一是深化户籍制度改革，剥离依附于户籍制度的不合理的城有乡无的保障制度。我国不合理的二元户籍制度已成为农民工参保的障碍之一，因而，政府亟须改革之，允许在城市有稳定就业单位与收入，或者有合法居所的人，无论原有身份是什么，都应该将其纳入城市管理体系，实行属地管理。

与国际相比，我国二元户籍制度的不合理，不是体现于制度本身的信息统计等固有风险，而是体现在其辅助制度，即保护城镇居民利益、忽视农民利益的城有乡无的一系列福利制度上。正是这些不合理的辅助制度，导致城市与农村在保障上的巨大差异。因此改革不合理的户籍制度仅是表，而剥离不合理的保障制度，做到保障制度的城乡统一才是本。

二是改革就业制度，统一城乡就业政策。凡同一单位职工，在保障上应一视同仁。但这并不表明待遇相同，也不表明在同一工作单位中，农民工的待遇就一定低于城镇职工，因为任何单位，都有由工作性质差异而决定的对能力的不同要求，因而必须贯彻按劳分配原则，不再区分城镇职工、农民工，也不再固化正式工与临时工，做到同工同权、同工同酬、同工同时。

三是加强监督，规范用工，切实保护农民工利益。要求凡用工者必须签订正式合法有效的劳动合同。1996 年劳动部办公厅《对〈关于临时工等问题的请示〉的复函》中规定：所有用人单位与职工全面实行劳动合同制度，用人单位如在临时性岗位上用工，应当与劳动者签订劳动合同并依法为其建立各种社会保险，使其享有有关的福利待遇。可见，为农民工“建立各种社会保险”，这不仅是用人单位的义务，同时也是农民工的权利。合法有效合同的签订可以有效地保护农民工利益，但现实中，签订劳动合同的仅占 40%，且其中不乏有损农民工利益的条款。这仅以劳动力供过于求无法解释的。因此政府须加大监督力度，对不签订合同、有损农民工利益者加以严惩。同时引导农民工为了自身利益，行使自己的权利，上岗前签订劳动合同。

四是提高农民工的组织化程度，增强农民工的谈判力度。根据曼瑟尔·奥尔森的理论，“较小的集团常常能自愿组织起来采取行动支持其共同利益，而大集团则通常做不到这一点”，亦即农民（包括农民工）作为大集团，与城镇居民小集团相比，其组织程度较低，谈判力度弱，处于弱势地位。因此，要增强农民工的谈判力度，农民工必须走联合之路，形成自己的组织。《中华人民共和国工会法》第三条明确规定：“在中国境内的企业、事业单位、机关中以工资收入为主要生活来源的体力劳动者和脑力劳动者，都有依法参加和组织工会的权利。任何组织和个人不得阻挠和限制。”因此，农民工理应依法加入单位工会，以维护自己的合法权益。

五是改革土地制度。如果农民工在城镇有了较为稳定的职业与收入，在其自愿前提下，政府可以收回其土地使用权，同时辅之以城镇最低生活保障制度，实行土地换保障。这样，一方面可扩大农村人均占有土地，甚至可以实行一定程度的集中经营；另一方面则可以促进一部分进城农民工放弃回乡念头，提高城市化水平，推动我国城市化建设。

（参考文献见第 39 页）

件^[9]。例如，生育、儿童照顾等方面应该从休假、工作时间等多方面进行考虑。企业还要塑造男女平等的企业文化，消除性别歧视。在这方面，对男性进行性别意识的教育和培训是值得推荐的方法，尤其需要对那些已婚的男性员工进行培训。

5. 国家有关部门要加强法律法规建设，确保招聘信息的准确性、就业政策的公平性，为女性毕业生创造信息畅通、两性平等的就业环境。全国总工会女职工部近年来的调查表明，就业环境中的偏见、歧视、虚假信息、不公平等用人政策是女性所感受到的主要障碍因素。因此，要解决女性 MBA 未来的发展问题，国家有关部门必须进一步完善立法，改进企业用人政策，杜绝企业经营者性别歧视的行为，营造两性平等的职场氛围，为女性 MBA 毕业生的发展创造有利条件。

参考文献:

[1] Ackal, Heaton & McWhinney, “ women in management: the case of MBA graduates”. Women in Management Volume 14. Number 4. 1999. pp. 136- 145

[2] O’ leary, V. E. “ Sex_role orientation and achievement context as determinants of motive to avoid success”. Sex Role, 1974 (1), p 225 - 234.

[3] Swanson, J. L. “ College students’ perception of barriers to career development”. Journal of Vocational Behavior, 1977 (38), p344- 361.

[4] 田秀兰. 女性对生涯阻碍知觉分析 [J]. 教育心理学报 (台), 2001, (31).

[5] British Airway, Business Life. February, 1992.

[6] Harquail, “ Career paths and career success in the early career stages of male and female MBAs”. Journal of Vocational Behavior, 1991 (39), p54- 75.

[7] 同 [4].

[8] 廖泉文. 论妇女职业发展道路与大学教育 [J]. 东南学术, 1998, (2).

[9] 吴国存. 企业职业管理与雇员发展 [M]. 北京: 经济管理出版社, 1999.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 74 页)

参考文献:

[1] 林后春. 当代农民阶级、阶层分化研究综述. 社会主义研究, 1991, (1).

[2] 朱力. 中国民工潮. 福州: 福建人民出版社, 2002.

[3] 陆学艺. 农民工问题要从根本上解决. 社会学, 2003, (10).

[4] 刘畅. 制度排斥与城市农民工的社会保障问题. 中国社会报, 2003- 6- 28.

[5] 郑功成. 农民工的权益与社会保障. 中国党政干部论坛, 2002, (8).

[6] 张启春. 谈谈进城务工人员社会保障问题. 江汉论坛, 2003, (4).

[7] 李迎生. 社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究. 北京: 中国人民大学出版社.

[8] 徐赛嫦. 农民工社会养老保险制度探析. 社会, 2003, (7).

[9] 杨立雄. “进城”，还是“回乡”？——农民工社会保障政策的路径选择. 社会保障制度 (人大复印资料), 2004, (6).

[责任编辑 童玉芬]