

农民工社会养老保险局部推进制度设计研究

龚秀全  
(华东理工大学, 上海 200237)

**摘要:** 建立农民工社会保障将促进我国经济和社会协调互动发展。在分析影响农民工社会养老保险各因素的基础上, 设计了符合当前我国农民工社会养老保险局部推进战略的制度模式。该模式建立了自动对农民工分层分类的机制, 充分考虑了我国城镇职工基本养老保险的未来改革, 在保证政府承担有限责任的基础上保护了农民工的权益并平衡了企业利益。

**关键词:** 农民工; 社会养老保险; 制度设计

**中图分类号:** F840.67      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-4149(2008)06-0067-05

A Research on System Design of Promoting Social Pension  
for Migrant Workers in Part Areas

GONG Xi+quan  
(East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

**Abstract:** To establish social security for migrant worker will help to promote the harmonious development of China's economy and society. After analyzing factors that influence social pension of migrant workers, a system mode that fits the current situation of promoting migrant workers' social pension in part areas in China is put forward. The mode establishes a mechanism of automatically categorizing workers, and gives full consideration to the future reform of employee's basic pension system, guaranteeing the government assumes limited responsibilities while protecting the interest and benefit of migrant workers and balancing profit of enterprises.

**Keywords:** migrant workers; social pension system; system design

一、已有研究成果述评

当前, 关于农民工社会养老保险模式主要有以下三种观点: ①吸纳农村进城务工人员进入城镇社保网络<sup>[1]</sup>。②把农民工纳入农村社会养老保险体系之中<sup>[2]</sup>。③建立以弹性个人账户为主单

收稿日期: 2008-03-18

基金项目: 上海市重点学科建设项目(B501)

作者简介: 龚秀全(1975-), 湖南人, 华东理工大学讲师, 上海财经大学在读博士研究生, 国家小城镇社会保障研究中心兼职研究员, 主要研究方向为公共经济政策, 社会保障等。

独的农民工社会养老保险制度<sup>[3]</sup>。把进城务工人员纳入城镇社保网络是农民工享受国民待遇的需要，但该模式没有考虑到我国已有城镇社会养老保险制度存在比较大的问题，制度难以持续，也没有考虑到农民工群体复杂、流动性强的特点，由于不同地区，城乡社会养老保险制度和标准不同，地区利益不同，农民工跨地区流动时社会养老保险关系难以转移，容易导致农民工利益受损。深圳每年出现的农民工退保潮证明该模式难以实行。把农民工纳入农村社会养老保险体系在一定程度上能促进农村社会养老保险的发展，但该观点没有看到城镇化水平逐步提高，相当一部分农民工将成为城市居民的事实。建立以弹性个人账户为主的单独的农民工社会养老保险制度能解决农民工流动性强的问题，一定程度上有利于保护农民工利益，但是该模式没有看到农民工社会养老保险具有稳定职工从而促进经济发展的功能，该模式可能造成城市化的农民工与现有城市职工比较大的待遇差别，从而不利于社会和谐稳定。

在实践上，我国农民工社会养老保险采取局部推进战略，各地根据地方实际情况进行试点，主要存在三种模式，即上海的综合保险模式、广东直接扩面模式和杭州的双低模式等，在其他不同城市还存在上述各种模式的变易类型。当前，不管哪一种模式，地方政府在制度构建时，没有看到农民工社会养老保险对于促进经济和社会发展的积极作用，也不是从农民工的利益最大化考虑，各地政策都剥夺了农民工的部分权益，制度的实施得不到农民工的支持<sup>[4]</sup>。

## 二、影响农民工社会养老保险制度设计的因素

### 1. 农民工社会养老保险功能定位与利益协调

农民工社会养老保险功能应包括直接功能和间接功能。直接功能就是有利于农民工应付老年风险，增进农民工福利，是最基本的功能。间接功能包括政治功能、社会功能和经济功能等，它必须通过直接功能才能发生作用。

在政策制定和实施中，社会养老保险各利益主体都会从自身利益最大化的角度来影响农民工社会养老保险制度，由于各自的利益目标不同，对农民工社会养老保险的功能定位也就不同，具体政策取决于各自的力量对比。当前，农民工始终处于弱势地位，因而政策对农民工的利益考虑就比较少。但是社会保障制度如果不能保证被保险人的利益，必定是制度的异化，必将难以持续。

农民工社会养老保险的资金筹集主要由农民工缴费和单位缴费。农民工是否愿意被纳入社会养老保险取决于农民工参保成本和获取收益比较、农民工的偏好以及对制度的信任等。农民工参保成本为自己缴费和单位缴费的转嫁部分，获取的收益为分散的风险和未来社会养老保险权益的现值。在社会养老保险制度成本为零的前提下，风险规避型的农民工一般愿意参保。但是，农民工收入比较低，缴费能力比较弱，必须平衡农民工的当前利益和长远利益的关系，根据农民工的实际需求解决社会养老保险问题。企业是否愿意为农民工缴费参加社会养老保险，取决于企业缴费的转嫁能力和企业从中获取的收益。企业参加农民工社会养老保险，有利于挑选更多高素质的劳动力，有利于建立比较稳定的劳资关系。对于地方政府来讲，经济发展依然是首要任务。发展地方经济，一方面要考虑劳动力成本问题，另一方面，也要考虑劳动力稳定问题，这与企业利益是一致的。但是，地方政府利益与企业利益也存在矛盾的地方，例如地方政府要考虑本地劳动力就业问题。

农民工社会养老保险制度既会影响劳动力用工成本，也会影响劳动力的流动。过去的研究认为，在设计农民工社会养老保险制度时应适应农民工高流动性这一特征<sup>[5]</sup>。这种观点没有看到农民工高流动性对经济发展造成的负面影响。影响农民工流动的因素比较多，而缺乏保障就是一个非常重要的因素。因此，在设计农民工社会养老保险制度时，既要保证农民工的合法权益，分散农民工可能面临的风险，也要考虑到地方经济发展，必须平衡农民工利益和企业利益。社会养老

保险应成为稳定农民工就业的重要制度保证，实现经济、社会和保障的协调互动发展。

2. 城镇化和老龄化因素

未来 20 年我国将进入城镇化高速发展时期，城镇人口年均增长 1 个百分点，毫无疑问，农民工是最有可能成为城镇人口的潜在人群。在设计农民工社会养老保险制度时，应使将城市化的农民工同等享受城镇人口的社会保障水平。另一方面，我国处在人口老龄化高速发展时期，未来老年人口比重持续增长，特别是在农村，年轻的劳动力进城成为农民工，农村老龄化程度甚至高于城市，对那些无法实现城镇化的农民工，同样面临各种风险，需要享受相应的社会保障。

3. 政府的责任定位

政府在养老保险中的责任包括制度设计、资金筹集与运营、账户管理与监督以及财政责任等。负责农民工养老保险制度推进的政府层级不同，政府承担的责任特别是财政责任不同，养老保险制度设计就不同。

三、农民工社会养老保险局部推进制度设计

农民工社会养老保险可以全国整体推进，也可以从局部地区推进。如果采取全国整体推进战略，则有利于建立统一的制度，促进各个地区公平竞争，有利于社会养老保险关系的衔接和转移。但当前我国城镇社会养老保险制度，特别是城镇职工基本养老保险制度存在诸多问题，隐性负债巨大，难以持续，各地社会养老保险待遇差异大，统筹层次低。农民工社会养老保险制度设计应充分考虑我国城镇基本养老保险制度的改革，为未来制度的顺利衔接做好准备。同时制度设计应充分考虑各地经济发展水平的差异，以符合各地的实际情况。然而，当前我国农民工养老保险在实践中采取了局部推进战略。不同地区由于建立农民工养老保险制度条件不同，局部推进战略有利于各地制订符合地方实情的制度，并在实践中寻求制度创新，谋求我国农民工社会保险制度的有效模式。但当前，各地制度迥异，社会养老保险关系转移和衔接难度大，不利于各地区平等竞争和人才的合理流动，增大以后制度整合和转轨的成本。

1. 农民工社会养老保险制度框架

综合考虑企业利益、农民工权益保护以及我国未来养老保险制度的可能改革，农民工养老保险采取局部推进战略时，笔者设计了图 1 所示制度。该制度与现行城镇职工基本养老保险制度相比较，主要在于增加了过渡账户。过渡账户分别记载参保农民工的统筹账户资金权益，资金来源于单位缴费形成的统筹账户资金。缴费时，个人缴费全部记入个人账户。参保个人过渡账户根据缴费年限和司龄按不同比例记入，随着缴费年限和司龄的提高逐步增加记入的比例。

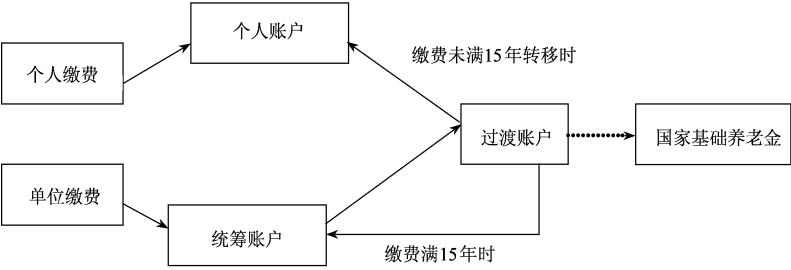


图 1 农民工社会养老保险制度设计

各地可根据实际情况确定缴费年限和司龄的权重，一般来讲，如果地方政府和企业希望农民工稳定就业，则应该相应增加司龄的权重。设缴费年限的权重为  $\mu$ ，则司龄的权重为  $1-\mu$ ，某农民工累计缴费年限为  $\alpha_i$ ，某企业工作的连续司龄为  $\beta_i$ ，缴费基数为  $\phi_i$ ，每一权重年份记入比例为  $\rho$ ，企业的养老保险费率为  $\sigma$ ，养老保险投资收益率为  $r$ ，则每月记入该人的过渡账户权益为 [14]

+ (1-μ)β] $\rho h_t$ 。为保持过渡账户的财政平衡,上式必须满足下列条件:

$$\max \sum_{12}^{179} \frac{[\mu \alpha_t + (1-\mu)\beta_t] \rho h_t}{(1+y)^t} \leq \sum_0^{179} \frac{\sigma \phi_t}{(1+r)^t}$$

左式下标为12表示为了稳定农民工就业,缴费年限少于1年即12个月,则过渡账户权益不记入,上标为179个月表示若缴费年限超过15年,则取消过渡账户,员工享受城镇职工基本养老保险待遇。

即记入农民工过渡账户权益的累计现值少于或等于企业因为农民工缴纳的累计统筹基金的现值,维持基金的长期平衡。当农民工累计缴费超过15年,则取消过渡账户,纳入城镇职工基本养老保险。当员工缴费未满足15年而离开当地就业时,则把过渡账户权益和个人账户权益合并。

## 2. 账户管理

农民工养老保险制度在我国尚处于试点阶段,几乎没有历史欠账,这为完善养老保险账户管理打下了比较好的基础。个人账户与统筹账户应分开管理,对于个人账户,应实账运行,市场化投资运作。但由于农民工的流动性比较强,现在养老保险还处于省级统筹阶段(部分地区甚至仍为县市级统筹),个人账户随时存在转移的可能性,同时我国城镇职工基本养老保险个人账户投资管理政策尚未出台,因此,在目前阶段,可以参考城镇职工基本养老保险个人账户记账收益率的方式进行管理,记账收益率在充分考虑银行存款利率和通货膨胀率等因素后,一般应随缴费年限的延长而提高。随着我国金融市场完善和国民投资能力的提高,个人账户也可以采取市场化的运作方式<sup>[6]</sup>。过渡账户同样是农民工养老保险的权益记录,账户资金一部分将和城镇职工基本养老保险统筹账户结合用来发放基础养老金(缴费年限超过15年的农民工的账户),一部分将和个人账户合并转移。这部分资金虽然可能转化为统筹基金,但我国人口处于老龄化的过程中,将来的养老负担越来越重,同时该笔资金随缴费年限的延长而被要求异地转移的也越来越多,因此,不宜用过渡账户资金来弥补当前统筹基金支付的不足,同样应实账运营。

## 3. 累计缴费不足15年的农民工养老保险权益

累计缴费不足15年,农民工可转移个人账户资金。存在两种可能:①该农民工放弃打工生活而回到农村。如果该地建立了农村养老保险制度,则可以把个人账户和过渡账户合并的权益转移到农村养老保险。如果没有建立农村养老保险制度,则可以发放养老凭证,当农民工达到退休年龄时一次性领取养老保险。②该农民工跨省到其他城市打工。则可以把个人账户和过渡性账户分别转移到新流入地。到新流入地养老保险管理有两种方式,一是各地权益累计计算,缴费年限累计达到15年后,退休后可按时领取基本养老金。二是旧的过渡账户并入个人账户,在新流入地建立新的过渡账户,享受相应的养老保险待遇。

## 4. 上述模式的优点

首先,建立了自动对农民工分层分类的机制。虽然早有学者提出了分层分类建立农民工社会保障,指出对稳定就业的农民工,有条件的地区直接纳入现行制度,参加城镇养老、医疗、失业、工伤等社会保险。对不稳定就业的农民工,除工伤、失业保险按现行规定执行外,养老保险实行低费率、广覆盖、可转移,并能够与现行的养老保险制度衔接<sup>[7]</sup>。鉴于农民工群体的复杂性,分层分类解决农民工社会养老保险是必由之路,但现行的研究没有办法对农民工进行分层分类,不具有可操作性。工伤是雇主责任制,不管是稳定就业还是非稳定就业,理应享受同等待遇。医疗保险虽然也要考虑退休后的待遇问题,但主要属于即时权益。关键是如何对农民工享受养老保险权益进行分层分类。上述制度模式则建立了自动对农民工分层分类的机制。如果缴费超过15年,就必然是稳定就业的农民工,可以纳入城镇职工基本养老保险。而如果缴费不足15年,则一般为不稳定就业的农民工,当离开时可以携带个人账户+过渡账户权益。

第二,有利于适应未来我国养老保险制度改革。如果未来养老保险改革采取普惠式基础养老

金+ 个人账户形式, 则上述过渡账户权益并入个人账户, 如果基础养老金实行全国统筹, 待遇与缴费挂钩, 则可把过渡账户转化为享受基础养老金的权益。

第三, 平衡了企业利益, 有利于稳定农民工就业。虽然, 农民工自主流动是农民工的权利, 一定程度上有利于资源的优化配置。但当前, 农民工流动频率过高, 特别是农民工在一个单位工作不到一年就流动的概率特别高。流动频率过高, 增大了企业的管理成本, 不利于企业增大人力资本投入, 从而降低劳动生产率。上述模式引入过渡账户后, 过渡账户权益随缴费年限和司龄的提高而提高, 有利于鼓励农民工稳定就业。

第四, 有利于充分调动农民工的参保积极性。如果农民工参保 15 年, 就能按城镇职工基本养老保险领取基本养老金, 一般来讲, 这些稳定就业的农民工已成功实现城镇化, 与城镇职工享有同等待遇充分保证了他们的权益。即使对于缴费不足 15 年的农民工, 也获得了单位缴费的激励, 并随着缴费年限的延长而单位缴费划入的比例越高, 转移个人账户时, 个人账户里的金额远高于自己所缴纳的部分, 从而能充分调动农民工参保的积极性。最后, 该制度政府仅承担有限责任。农民工个人账户和过渡账户都以自身平衡为原则, 除了享受税前列支外, 政府一般不需要额外投入财政资金。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 张启春. 谈谈进城务工人员的社会保障问题 [ J ]. 江汉论坛, 2003, ( 4 ).
- [ 2 ] 杨立雄. 建立农民工社会保障制度的可行性研究 [ J ]. 社会, 2003, ( 9 ).
- [ 3 ] 卢海元. 适合农民工特点, 建立弹性养老保险制度 [ J ]. 中国劳动, 2005, ( 5 ).
- [ 4 ] 龚秀全. 农民工社会保险主体博弈与制度设计研究 [ J ]. 改革, 2007, ( 9 ).
- [ 5 ] 劳动和社会保障部课题组. 农民工社会保障的基本思路与政策建议 [ J ]. 经济要参, 2005, ( 59 ).
- [ 6 ] 龚秀全. 论我国基本养老保险基金进入资本市场的方式选择 [ J ]. 市场与人口分析, 2002, ( 2 ).
- [ 7 ] 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 [ J ]. 中国农村经济, 2003, ( 3 ).

[ 责任编辑 王树新 ]

( 上接第 48 页 )

#### 参考文献:

- [ 1 ] Baumol W J. Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis, American Economic Review, 1967, ( 57 ): 415- 426.
- [ 2 ] Fuchs V. The service economy, National Bureau of Economic Research, 1968.
- [ 3 ] R. Summers Services in the international economy. G. Saxonhouse, Services in the Japanese economy. And I. Leveson, Services in the U. S. economy. In Inman ( eds ), Managing in the Service Economy: Prospects and problems. Cambridge University Press, 1985.
- [ 4 ] Rinaldo Evangelista, Maria Savona, Innovation, employment and skills in services. firm and sectoral evidence, Structural Change and Economic dynamics, 2003, 14, 449- 474.
- [ 5 ] 程大中. 中国服务业增长的特点、原因及影响——鲍莫尔—富克斯假说及其经验研究 [ J ]. 中国社会科学.

2004, ( 2 ): 18- 32

- [ 6 ] Inman R. Managing the service economy: prospects and problems, Cambridge University Press, 1995.
- [ 7 ] Pugno M. The service paradox and endogenous economic growth, Mimeo, 2002.
- [ 8 ] 程大中, 汪蕊. 服务消费偏好、人力资本积累与“服务业之谜” 破解: Pugno 模型拓展及基于中国的数值模拟 [ J ]. 世界经济, 2006, ( 10 ): 49- 58
- [ 9 ] Hugo Hollanders, Bas ter Weel, Technology, knowledge spillovers and changes in employment structure: evidence from six OECD countries, Labor Economics, 2005, ( 9 ): 579- 599.
- [ 10 ] Shugan S. M. Explanations for the growth of services. in: Rust RT, Oliver RL, Editor. Service Quality: New Directions in Theory and Practice, Thousand oaks. CA: Sage Publications, 1994. 72- 94.

[ 责任编辑 崔凤垣 ]