

建立农民工养老保险过渡性制度的法律分析 ——兼评“农民工参加基本养老保险办法”(草案)

伍艳

(华南农业大学人文与法学学院, 广东 广州 510642)

摘要: 本文通过分析“农民工参加基本养老保险办法”(草案)的亮点与不足,结合《社会保险法》草案与新农保政策,提出现阶段农民工养老保险制度的政策目标与具体制度设想。

关键词: 农民工; 养老保险; 过渡制度

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2010)03-0063-07

The Legal Analysis of the Transitional Institution of Endowment Insurance of Migrant-laborers: Commenting on the draft of regulation concerning the basic endowment insurance of migrant-laborers

WU Yan

(Humanities and Law Colleges, South China Agriculture University, Guangzhou 510642, China)

Abstract: This paper puts forward the policy aim and the institution design of the endowment insurance system of migrant laborers nowadays by analyzing the advantage and deficiency of the draft of regulation concerning the basic endowment insurance of migrant-laborers.

Keywords: migrant-laborers; endowment insurance; transitional institution

2009年2月5日,“农民工参加基本养老保险办法”(草案)(简称“办法”)正式向社会公开征求意见。虽然向公众公开的仅仅是“办法”的摘要,但基本涵盖了关于农民工养老保险的焦点与难点问题,是现行制度框架内构建过渡性制度的一次尝试。

一、“农民工参加基本养老保险办法”的亮点

1. 弥补立法空白

我国至今尚无一部关于农民工社会养老保险制度的全国性的法律或法规。现行《劳动

法》、《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》、《社会保险费征缴暂行条例》在其适用范围中既没有对企业职工进行列举,也没有对农民工养老保险权益作出特别规定,因而这些文件对于农民工社会保险而言缺乏可操作性。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有关问题的通知》第四条只对农民工养老保险关系在劳动关系结束后的存续问题以及缴费年限两个方面做出规定,其他方面没有涉及。2006年3月,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出了农民工养老保险制

收稿日期: 2009-09-09; 修订日期: 2009-12-16

作者简介: 伍艳(1978—),女,广东肇庆人,华南农业大学人文与法学学院讲师,研究方向为农村法制。

度“广覆盖、可转移、能衔接”的几大原则，但缺乏具体的制度设计。

“办法”针对当下农民工养老保险的焦点问题，提出了相对优化的制度设计。

2. 对现实问题的政策回应

尽管国务院和各地方政府制定了有关农民工养老保险的制度及条例，但实施效果并不理想，参保率低、退保率高、跨区域转移难是三大突出问题^[1]。造成这种局面的根源在于现行城镇职工养老制度与农民工不“兼容”所致：一是缴纳比例太高。按照现行“城镇职工养老保险”（以下简称城保）制度规定，用人单位需缴纳工资总额的20%，个人缴纳工资的8%，这对于低收入的农民工而言，是一笔不小的负担。二是跨区域转移难。农民工流动性大，许多地方规定养老保险关系转移时只能转个人账户，而不能转社会统筹部分的钱，致使农民工利益受损、加重转入地财政负担。

因此，“办法”所规定的缴费比例、账户转移及权益累计年限，实际上是针对现实做出的政策回应。

第一，“办法”大大降低了用人单位和个人缴纳的比例。“办法”规定：用人单位缴费比例为工资总额的12%，农民工个人缴费比例为4%至8%，农民工可根据收入情况确定个人缴费比例。

第二，规定了个人账户“权益累计”和跨区域转移时账户金额不减少的办法。“办法”规定，单位缴费与个人缴费部分全部计入本人基本养老保险个人账户。也就意味着，跨区域转移时，同时转移单位与个人缴费部分。

第三，规定了与城镇职工享有同等权益。“办法”规定：缴费满15年以上的人员，按月领取基本养老金，包括基础养老金和个人账户养老金。缴费不满15年，而参加了“新型农村社会养老保险”（以下简称新农保）的人员，由社保机构将其养老保险关系及资金转入其户籍地的新农保制度，按规定享受新农保待遇；没有参加新农保的人员比照城镇同类人

员，一次性支付其个人账户养老金。

第四，规定建立全国统一的基本养老保险参保缴费信息查询服务系统，农民工的身份证号码作为其本人全国通用、终身不变的社会保险号码。

就“办法”所设计的农民工养老保险机制与现行城镇职工养老保险机制的比较来看，在缴费标准方面，除了在缴费年限上对农民工与城镇职工采取相同标准外，在缴费比例、账户设置、跨地区转移等重大问题上，给予农民工更多的优惠；而在享受养老保险的待遇方面，农民工与城镇职工是一致的（见表1）。这种制度设计使得农民工能从较低的门槛进入养老保险领域，并最终享受与城镇职工同等的养老保险权益。其所反映的立法意图在于：对改革开放以来农民工为城镇建设所做贡献的肯定，对由于户籍制度使农民工长期游离于城市福利之外的修正，更是对农民工这一弱势群体权利义务的重新平衡。

3. 模式相对优化

由于历史原因，中国现行的社会保障机制具有明显的属地化特征，从20世纪90年代末至今，各地不断地探索和完善农民工养老保险制度，大致形成了四种基本模式：一是城保模式，即将农民工直接纳入城镇职工基本养老保险体系，保障模式、缴费标准以及待遇计发等方面执行统一标准（如广东省和深圳市）。二是双低模式，即同时降低城镇职工基本养老保险的缴费与待遇水平（如重庆市）。三是独立性保险模式，建立既独立于城镇职工养老保险，又与农村村民养老保险无关，专属于农民工的制度。四是农保模式，即将农民工纳入农村社会养老保险体系^[2]。

“办法”吸收各地制度模式的优点，摒弃不足，提出相对优化的制度模式。①相对于单纯的城保模式，新制度缴费比例较低，可降低农民工及其用人单位的负担，提高参保率。②相对于双低模式，新制度保证了农民工与城镇职工享受同样的养老保险权益，提升了公平

性^①。③相对于独立性保险模式，新制度有利于打破城镇职工、农村居民和农民工的“三元”分割，避免制度建设的碎片化；④相对

于农保模式，新制度尊重农民工对城市建设的贡献，为农民工能享受城镇待遇提供可能性模式比较（见表2）。

表1 “办法”规定的农民工养老保险与城镇职工养老保险的比较

		缴费标准	待遇标准
缴费比例	农民工	单位12%、个人4%~8%	(1) 农民工与城镇职工一致
	城镇职工	单位20%、个人8%	
账户设置	农民工	不设统筹账户 个人账户(单位缴费+个人缴费)	(2) 退休年龄一致
	城镇职工	统筹账户(单位20%) 个人账户(个人8%)	
跨地区转移	农民工	个人账户全部转移	(3) 缴满15年以上,按月领取基本养老金,包括基础养老金和个人账户养老金,基础养老金与个人账户养老金的计算方式一致
	城镇职工	个人账户全部转移 统筹账户转移12% ^①	
缴费年限	农民工	均为15年	
	城镇职工		

注：①《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法（摘要）》第三条。

表2 农民工养老保险与其他养老模式的比较

模式分类	缴费标准	待遇标准
《办法》模式	农民工低于城镇职工	农民工与城镇职工一致
单纯城保模式	农民工与城镇职工一致	农民工与城镇职工一致
双低模式	农民工低于城镇职工	农民工低于城镇职工
独立保险模式	独立于城保和农保，单独确定缴费与待遇标准	
农保模式	农民工与农村居民一致	农民工与农村居民一致

二、“农民工参加基本养老保险办法”的不足

1. 覆盖面不足

根据农民工就业状态来划分，通常包括三类：一是与用人单位建立劳动关系的农民工；二是作为个体经营者的农民工；三是与雇主建立劳务关系的农民工。根据农民工融入城市的程度可分为三类：一是已在城市生活一定年限，有稳定居所和就业岗位，具备在城市长期生活能力的农民工；二是只在农闲季节外出务工的季节农民工；三是仍然处于流动状态的农民工，其居所和就业状态具有很大不确定性^[3]。“办法”仅适用于在城镇就业并与用人单位建立劳动关系的农民工。而作为个体经营者以及与雇主建立劳务关系的农民工，还有季节农民工的养老保险问题成为立法空白地带。

2. 缺乏财政支持

目前，政府对农民工养老保险承担的责任还远远不够，很多地方均采用“政府出政策，个人来参保”的思路^②。鉴于农民工的经济条件非常有限，以及农民工对国家所做的贡献，财政需承担起责任。但是在“办法”中，我们没有看到有关财政补贴的信息。诚然，农民工养老保险中的账户跨区域转移、财政分账和激励机制问题必然会涉及地方利益冲突、中央财政与地方财政投入比例等一系列难点。也就是说，解决财政支持的关键不仅仅在于是否需要为农民工养老保险进行财政补贴，而在于如何进行财政支持，即如何在中央财政与地方财政、地方财政与地方财政之间找到利益的平衡点，而“办法”恰恰回避了这一问题。

3. 制度衔接不足

按照“办法”的制度设计，覆盖全社会

① 朱俊生.“农民工参加基本养老保险办法”亮点与不足[J]. 2009-02-10 http://www.lm.gov.cn/gb/insurance/2009-02/10/content_276727.htm
 ② 吴红缨,钟良,申剑丽,赵飞飞.异地接续具体操作仍不明朗. 2009-03-30. http://news.sina.com.cn/c/2009-03-30/130417511779_3.shtml

的养老保险分为城镇职工养老保险与农村村民养老保险两大机制。与用人单位建立劳动关系的农民工必须参加城镇养老保险，且不允许退保；同时可以选择参加农村养老保险。参加城镇保满15年以上的，与城镇职工享有同等养老权益；不满15年的，又没参加新农保的，一次性支付其个人账户养老金。参加城镇保不满15年，但参加了新农保的，个人账户转入户籍地的新农保制度，享受新农保待遇。这样的规定过于粗糙，在没有对接问题做出明确设计的情况下，必然会产生一系列的问题。

(1) 如果农民工参加城镇保超过15年，但没有参加新农保，他希望在农村养老，那么他在城市积累的资金和权益能不能转移到农村，如果能转移到新农保，如何折算？如果不能转入新农保，如何领取养老权益？

(2) 如果农民工参加城镇保超过15年，并参加新农保，他希望在城市养老，那么他在新农保积累的权益如何折算到城镇保中呢？如果他希望在农村养老，那么他在城市积累的部分如何折算到新农保中？

(3) 如果农民工参加城镇保不足15年，并参加新农保，那么他在城市积累的保险权益如何折算和转移到新农保？

(4) 如果农民工参加城镇保不足15年，由于户籍制度改革，该农民工取得了城市户籍，那么之前以农民工身份积累的权益如何与城镇职工的账户衔接？

4. 关于缴费比例问题

降低缴费比例，能提高农民工与企业的参保积极性，但也存在一些问题，农民工自选缴费比例是4%到8%，但到底是多少，是4.1%、7.9%还是必须选择整数位缴纳，“办法”没有细化，必然会导致实践操作的复杂化。另外，在同一个制度框架下，企业对城镇职工和农民工的缴费比率不同，导致雇用成本的不同，一些企业显然更倾向于雇用农民工，而不是城镇工。同时，对缴费比例进行优惠的方法，考虑到农民工工资的现实情况，但这种区别对待的方法，不利于未来的养老保险的接轨。

5. 关于账户设置和完全积累制

不同于城镇保与新农保设置统筹账户与个人账户的做法，农民工只设个人账户，单位与个人缴费均归入个人账户，形成可高达工资28%的完全积累账户。也就是说，农民工的缴费标准不同于城镇保与新农保，但在享受养老待遇阶段，要么纳入城镇保，要么进入新农保体系，要么一次性获取个人账户金额。在城镇保和新农保体系中的养老待遇包括基础养老金和个人账户养老金，而基础养老金是在统筹账户中支付，由于农民工没有设置统筹账户，缺乏互济功能，容易引发城乡或地区间的支付矛盾，将来如何实现账户的对接也是个难题^[4]。

6. 对最后就业地没有限制

“办法”规定，农民工跨统筹地区就业并继续参保的，其养老保险关系可以转移接续；缴费满15年以上，向基本养老保险关系所在地社保机构提出申请领取养老金。由此可见，农民工缴费满15年以上的，由最后就业地的社保机构按当地标准发放养老金。由于全国统筹各地发展不平衡，如果没有对最后就业地做任何限制，必然会导致农民工涌向发展水平较高的地区，给当地财政造成巨大的压力。另外，“办法”中关于异地接续的具体操作办法尚不明朗，而且没有对相关法律责任等问题进行规定。

三、建立农民工养老保险过渡性制度建议

“办法”不足的原因，不在于立法的技术水平，而在于立法背景的制约。从制度环境来看，农民工养老保险问题只是中国社会保险体系中的一环，在《社会保险法》未出台，城镇养老保险体制面临改革，农村养老保险机制尚待全面铺开，社保基金监管机制亟待完善，省级统筹正在进行等背景下，要求“办法”能解开所有难题是不现实的。从社会环境来看，城乡二元结构的破除、户籍制度的改革、地方利益的冲突与协调是一个长期渐进的过程，决定了农民工养老保险制度的完善无法一蹴而就。因此，笔者认为，完善“办法”、构建现阶段农民工养老保险制度必须以中国社保改革的现状为立足点。

(一) 现阶段农民工养老保险制度的政策

目标为过渡性

在分析农民工养老保险制度的政策目标时，我们有必要了解中国社保改革的远景目标与实现路径。经过多年的论证，目前国内各界对于中国最终应该走向统一的社保体制已经逐渐达成共识，即建立覆盖所有人群的统一的社保体制，简称为“一元制”。但如何实现这一远期图景存在分歧。一部分观点认为，应一次性建立覆盖所有群体的统一制度。另一部分观点则认为，应分步走，针对不同人群分别建制，实现社保全覆盖，然后再逐步融合。纵观近年来国家颁布的相关文件、草案、征求意见稿等，笔者认为，国家决策层更倾向于后者，但力求避免“碎片化”。

《社会保险法》草案第九条规定，职工应当参加基本养老保险，由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。无雇工的个体户、非全日制从业人员可以参加养老保险，由个人缴纳养老保险费。公务员和参照公务员法管理的工作人员由国务院规定。第十二条规定，国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前视同缴费年限期间应缴纳的基本养老保险费由政府承担。第十八条规定，国家逐步建立和完善城镇居民、农村居民基本养老保险制度。

另外，根据人力资源和社会保障部养老保险司负责人对“办法”的解释，决策层已经放弃了为农民工单独建立社会养老保险制度的思路，农民工的社会养老保险仍然是在城镇职工基本养老保险制度框架之下，主要是在缴费标准方面进行了相应修改，以符合农民工群体的特征。

2009年6月24日，国务院常务会议决定在全国10%的县（市、区）开展新型农村社会养老保险试点。新农保采取社会统筹与个人账户相结合的基本模式，个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式，由农村居民自愿参加。农民个人缴费全部记入个人账户，集体补助也主要记入个人账户；国家和各级政府出资部分，组成统筹账户，建立基础养老金。其中，个人缴费以当地县级行政区上一年农民人均收入为缴费基数，最低缴费年限15年。达到领取退休金年龄缴费未满15年可补

缴至15年，补缴部分不进行财政补贴。试点期间，基础养老金大约划定在每年55元，其中，中央财政出资比例在各区域占不同比例，中央财政补助在东部地区占20%，中部占60%，西部占80%。

由此可见，在现阶段，国家决策层的思路是，国家基本养老保险包括城镇基本养老保险和农村基本养老保险。城镇基本养老保险包括：城镇职工基本养老保险和城镇居民基本养老保险，其中，城镇职工养老保险应覆盖企业、机关、事业单位职工和无雇主的灵活就业人员（包括农民工），同时，针对不同人群，在缴费标准、享受待遇等方面做出不同规定。而农村基本养老保险则应覆盖全体农村居民（见图1）。

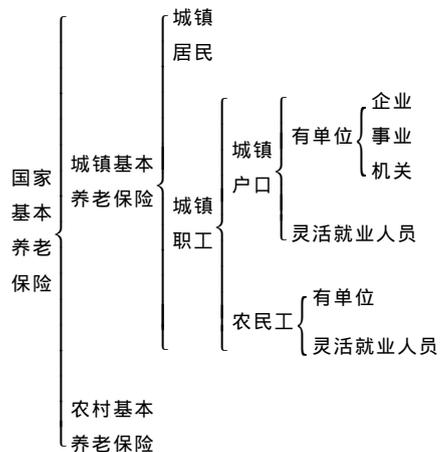


图1 国家基本养老保险机制

决策层放弃为农民工单独建制，目的是避免“三元制”加剧社保体系的“碎片化”。但从表1、图1可见，目前所设计的机制也非单纯的“二元制”，而是“准二元制”。因为在城镇基本养老保险体系中，农民工在缴费标准方面区别于有城镇户口的职工，即使在有城镇户口的职工中，也因单位性质的不同（企业、机关、事业）而有不同的缴费和待遇标准。而这种“准二元制”必然逐步演变成“二元”乃至最终实现“一元”化。“准二元制”是过渡性的，在“准二元制”下的农民工养老保险必然也是过渡性的，最终农民工养老保险要

对接城镇职工养老保险或者农村养老保险。也就是说，现阶段农民工养老保险制度的政策目标应体现过渡性的特征，必须做到承前启后。从整体上讲，“办法”的亮点在于解决现实难点，不足之处则是在制度衔接上欠考量。

（二）农民工养老保险过渡性制度的构建

笔者认为，要完善“办法”，就必须立足社保改革的全局，做到承前启后，既能解决当前急迫的问题，又能衔接将来的制度。

关于与用人单位建立劳动关系的农民工的养老保险，制度设计的要点有以下几点。

1. 账户设置

实行部分积累制，设置统筹账户和个人账户。农民工个人缴纳其收入的4%计入个人账户，单位缴纳20%（其中4%计入个人账户，16%计入统筹账户），财政补贴4%计入统筹账户，形成20%的统筹账户和8%的个人账户。财政补贴的4%部分，由中央财政与劳务输入地政府（在省级统筹的条件下，输入地确定为省级政府）共同承担，具体分担比例由中央根据输入地的经济发展状况来确定。对于发达省份，可承担高一些的比例（2%或3%），对于欠发达省份，可承担低一些的比例（0.5%或1%），

对积极为农民工缴纳保险费的单位实行税收优惠政策，按其缴纳的保险费额度，减免一定期限（1~3年）和一定比例（不超过3%），对于欠缴农民工保费的单位，除了补缴应缴费用，实行罚金制度，罚金计入农民工的个人账户。

需要转移养老关系的农民工，统筹账户与个人账户均转移（建议城保与新农保也采取一致的做法）。

农民工的统筹账户实行独立管理，只有当农民工退休，纳入城保或新农保，统筹账户才与城保或新农保的统筹账户对接，以避免为城保买单。

由于城保与新农保均采用部分积累制，设置统筹账户与个人账户，农民工养老保险实行部分积累制，形成20%的统筹账户和8%的个人账户，有利于与城保及新农保的衔接，确保互济功能，缓解城乡或地区间的支付矛盾。同

时，降低农民工缴费比例，并进行财政补贴，能减轻农民工负担，提高参保率。另外，通过税收优惠和罚金制度，建立对单位的激励约束机制，并能提高农民工监督单位缴费的积极性。另外，财政补贴4%部分由中央财政与劳务输入地政府分担，以平衡中央财政与地方财政、输入地财政与输出地财政之间的利益冲突。

2. 缴费的强制性

缴费是强制性的，不得退保，以保证农民工的利益。缴费不满15年的，一次性支付统筹与个人账户的金额。退休年龄确定为男60岁，女50岁（建议城保与新农保也采取一致的退休年龄）。

3. 关于退休地的规定

在最后就业地参保缴费累计满3年的，在最后就业地办理退休手续，享受当地养老保险待遇。在最后就业地参保累计不满3年的，在缴费累计年限最长的就业地办理退休手续，享受该地养老保险。

4. 关于制度对接

如果参加农民工养老保险不足15年，由于户籍制度改革取得了城市户籍，如农民工在某市工作5年后取得该市户籍，则之前以农民工身份积累的缴费年限、账户金额不做变动，直接与城镇职工的账户对接。但取得城市户籍后，缴费标准遵照城镇职工的做法。

如果农民工到退休年龄，其参加农民工养老保险超过15年，没有参加新农保的，如果其想在农村养老，其在城市积累的养老权益不转移回农村，享受城镇退休地的养老保险待遇，只是他在农村领取城镇养老金。

如果农民工到退休年龄，其参加农民工养老保险超过15年，参加新农保也满15年，不管他选择在城市还是农村养老，均同时享受城镇退休地的养老保险待遇及农村养老待遇。

如果农民工到退休年龄，其参加农民工养老保险超过15年，参加新农保未满15年的，可享受城镇退休地的养老保险待遇。如果他选择补缴新农保满15年，则可同时享受城镇退休地的养老保险待遇。如果他选择不补缴新农保，则其新农保中的统筹账户与个人账户一次

性支付，或计入城保的个人账户。

如果农民工到退休年龄，其参加农民工养老保险不足15年，但其参加新农保满15年。由于参加新农保满15年，因此享受农村养老保险待遇；由于参加农民工养老保险不足15年，一次性退回统筹账户与个人账户的金额，或将此金额转入新农保中的个人账户。

如果农民工到退休年龄，其参加农民工养老保险不足15年，参加新农保也未满15年的，有两种选择：①一次性取回新农民工养老保险中统筹与个人账户的金额，继续参加新农保补缴保费至15年，然后享有农村养老保险；不补缴新农保保费，取回新农保中统筹与个人账户的金额；②参加农民工养老保险的年限一年折算一年计入新农保的年限，其统筹账户中财政补贴部分计入新农保的统筹账户，单位与个人缴纳部分（24%）计入新农保的个人账户，按新农保的规定，享受农村养老保险。

笔者认为，农民工养老保险与农村养老保险，在保险待遇支付方面，宜采取独立支付原则，即只要参加农民工养老保险或农村养老保险满15年的，则独立享受城镇职工或农村养老保险待遇。只有在未满足15年的情况下，才发生对接与折算的问题。这样能最大限度内保证之前积累的保险权益不会因为折算受到损失，要实现这一点，需要全国建立统一的养老金支付平台，使参保人能零成本地在异地领取养老金。

对于作为个体经营者的农民工，或与雇主

建立劳务关系的农民工，可以参加农民工养老保险，不作强制性要求。可以参照《社会保险法》草案第九条第二款、第十一条第三款的规定，由个人缴纳基本养老保险费，应当按国家规定的比例缴纳基本养老保险费，并按规定分别计入基本养老保险的社会统筹基金和个人账户。具体设想是个人总共缴纳收入的24%，其中8%计入个人账户，另外16%与财政补贴的4%（合计20%）计入统筹账户。缴费年限，衔接方法等可参照“与用人单位建立劳动关系的农民工”的做法。

对于只在农闲季节外出务工的“季节性农民工”，可参加农村养老保险。

完善配套制度。农民工养老保险制度的建立和有效运作，还需依赖相关配套制度的建立与完善：如建立全国统一的社保账户平台，统一的养老金支付平台及信息查询服务系统，加强社保基金的监管，优化基金管理模式和投资运营模式，并进一步推进省级统筹乃至全国统筹，推进户籍制度的改革等等。

参考文献：

- [1] 徐燕，陶建平. 农民工养老保险问题研究 [J]. 农业经济，2009，(1).
- [2] 吕鹏博，雒庆举. 中国农民工养老保险政策对比分析 [J]. 金融与经济，2009，(3).
- [3] 郭家虎，朱达明. 应建立适应农民工特点的过渡性养老保险制度 [J]. 经济纵横，2009，(4).
- [4] 章友德，卢驰文. 优先中央统筹的农民工养老保险模式探讨 [J]. 南京晓庄学院学报，2009，(2).

[责任编辑 王树新]

更 正

《人口与经济》2010年第3期封二的中文目录中“我国从妻局的时空分布——基于‘五普’数据的研究……巫锡炜，郭志刚”中的“从妻局”应为“从妻居”。

特此更正，并致歉。