

CHENGSHINONGMINGONG  
YANGLAObAOXIAN  
ZHENGCEYANJIU

城市农民工

# 养老保险政策研究

张伟兵 著

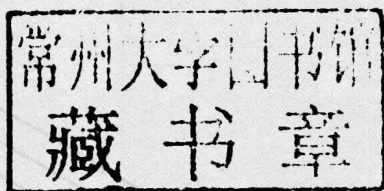
山西出版集团  
山西人民出版社

CHENGSHINONGMINGONG  
YANGLAobaoXIAN  
ZHENGCEYANJIU

城市农民工

# 养老保险政策研究

张伟兵 著



山西出版集团  
山西人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

城市农民工养老保险政策研究 / 张伟兵著. —太原:山西人民出版社, 2011.6

ISBN 978-7-203-07307-9

I. ①城… II. ①张… III. ①民工—养老保险—财政政策—研究—中国 IV. F842.67

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第 105844 号

## 城市农民工养老保险政策研究

---

著 者: 张伟兵

责任编辑: 李建业

装帧设计: 王聚金

---

出 版 者: 山西出版集团·山西人民出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

发行营销: 0351—4922220 4955996 4956039

0351—4922127(传真) 4956038(邮购)

E—mail: [sxskcb@163.com](mailto:sxskcb@163.com) 发行部

[sxskcb@126.com](mailto:sxskcb@126.com) 总编部

网 址: [www.sxskcb.com](http://www.sxskcb.com)

---

经 销 者: 山西出版集团·山西人民出版社

承 印 者: 山西省建筑科学研究所印刷厂

---

开 本: 787×1092mm 1/16

印 张: 13

字 数: 200 千字

印 数: 1—500 册

版 次: 2011 年 6 月 第 1 版

印 次: 2011 年 6 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-203-07307-9

定 价: 30.00 元

---

如有印装质量问题请与本社联系调换

## 摘 要

本书是在“城乡一体化”的研究视角下,对当前重要的社会政策问题——“城市农民工养老保险问题”所进行的一项理论探索和政策模式构建工作,试图破解这个多年来困扰中央政府和社会各界的政策难题。

与其他有关城市农民工的社会政策问题相比,城市农民工的养老保险问题相当复杂,解决起来也非常艰难。首先,城市农民工的高流动性和就业形式的多样化完全打破了传统养老保险制度只面向正规稳定受雇劳动者的格局;其次,由于现行城镇职工基本养老保险制度对缴费基数、缴费率和缴费年限有较高的要求,城市农民工很难从该制度中获得有效的养老保障。一些城市虽然针对农民工的特点制定了专门的政策,但因为养老金权益在地区间不能转移,也不能与城镇职工基本养老保险制度相衔接,不仅损害了农民工的利益,而且对将来不同制度的统一形成了阻碍,不利于劳动力的流动和全国统一的劳动力市场的形成。城市农民工养老保险政策建设面临着一个“碎片化”的制度体系。怎样建构一个全国统一的政策模式并实现农民工养老保险关系的顺利转移和接续是摆在政策制定者面前的难题。

由于这些问题多年来得不到合理的化解,我们面临的尴尬局面是:一方面,在城市中为农民工单立一个养老保险制度显然是不可取的,但另一方面,如果将农民工强行“统一”到当前城镇基本社保制度的框架之内,显然又难以做到,否则就不会出现农民工参保率低和农民工连年的退保潮了。农民工养老保险政策建设究竟何去何从,成为一个严峻的政策难题。

解决的思路在于“城乡一体化”,在于深刻理解十七大报告开篇重提的“解放思想、实事求是”,在于寻找实现养老保险“社会统筹与个人账户”相结合的新形式、新机制。

所谓“城乡一体化”,就是指打破社会保障相互分割的壁垒,改变长期形成的城乡二元社会保障结构,在制度设计上把城镇居民与农村居民以

及流动的农民工作为一个整体来统筹谋划,通盘考虑。通过制度变迁和政策调整,消除体制性障碍。城乡一体化首先追求的是制度之间的协调,其次是逐步缩小直至消灭城乡社会保障(养老保险)之间的基本差别,最终实现城乡在政策上的平等、国民待遇上的一致或统一。

所谓“解放思想、实事求是”,就是要重新理解中国十几年前制定的统账结合制度的初衷和理念,重新审视统账结合的内涵,而不在于统账结合的形式和表象。仔细考虑一下,我国实行的统账结合制度只是部分积累制实现的形式之一,而不是全部。所谓“解放思想,实事求是”,就是与时俱进,不断自我完善。当我们发现原有制度并不能适应农民工和人口流动的需要时,就要积极予以完善,而不应抱残守缺。我们必须重新学习和认识世界范围内社保制度的创新成果,不拘一格,为我所用。

本书的研究正是围绕上述政策思路和研究立场所进行的探索工作。在认真分析城市农民工的就业特点、现行城镇职工基本养老保险制度的缺陷、世界范围内养老金制度体系的改革状况等影响因素和约束条件的基础上,笔者提出了建立一个过渡性的新型“统账结合”的“大账户”式城市农民工养老保险政策方案。这一政策方案不仅符合农民工的特点,而且可以作为一种新型的“统账结合”制度与现行城镇职工基本养老保险制度相衔接。这一政策方案是符合城乡一体化的社会保障发展方向的政策方案。

具体而言,本研究所设想的城市农民工养老保险政策模式是**社会统筹账户(空账)+个人账户(空账)与现收现付的财务机制相结合的养老保险制度体系**。这种政策模式在制度形式上可称之为**新型“统账结合”的“大账户”制度模式**。可以说,建立过渡性的“大账户”式新型“统账结合”城市农民工养老保险政策模式,意图不仅仅在于降低用人单位和农民工的缴费基数、缴费比例,而且在于既创造了与现行城镇职工基本养老保险制度相衔接的接口,在制度形式和制度理念上保持一致;又按照名义账户制的思路改进统账结合的运作机制,增加其灵活性和开放性,提供了对农民工参保的激励机制,适应农民工流动就业和转移保险关系的需要,能够有效促进城乡社会保障的一体化和农民工在城市的社会融入。

围绕着上述核心政策理念和制度安排,本书对城市农民工养老保险

政策的具体运作机制进行了进一步的分析。

首先,城市农民工养老保险政策的筹资手段只能是费而不是税,“费改税”不利于农民工养老保险政策的运转。这是由城市农民工养老保险的物品属性和制度模式所决定的,同时,保留缴费制有利于农民工养老保险制度的进一步完善和多层次养老金体系的发展。其次,城市农民工养老保险政策主体的缴费能力不同,费率的测算必须实事求是,在企业缴费能力、农民工的缴费能力与农民工就业之间取得平衡。再次,城市农民工养老保险政策的财务机制方面,必须选择能够保证养老保险基金的保值增值、抵御通货膨胀和消费价格变动风险的运转机制,“名义账户制”的思路给我们提供了很好的启示。第四,城市农民工养老保险政策的转移机制方面,本文借鉴了欧盟在养老金转移方面的经验,提出了“工作地缴费、分段计算、养老地统一支付”的政策思路,并对这一政策思路的优势和面临的挑战进行了讨论。

本书的最后部分,对不同的利益行动者及其他社会政策对城市农民工养老保险政策的影响进行了分析,对城市农民工养老保险政策的前景进行了展望。本书指出,中央政府的协调能力、地方政府之间的合作、农民工就业素质的提高、农民工的话语权和集体行动的能力以及城市养老保险制度的改革走向都是影响农民工养老保险政策的重大外在环境因素。城市农民工养老保险政策的建构和发展,虽然充满了艰辛,但中国应该拥有自己的符合几亿农民工流动就业特点的社保制度。

## Abstract

This dissertation, upon the perspective of “urban-rural integration”, aims to explore the construction of the rural migrant workers’ endowment insurance system, one of the most complex and pressing policy issues facing the central government and the public in recent years. Through detailed analysis, this dissertation attempts to advocate some policy implications about building a sound endowment insurance system for the rural migrant workers.

Under the background of industrialization and urbanization, the number of Chinese rural migrant workers increases rapidly. And it’s estimated that the number of these workers will keep on rising in the near future. Therefore, constructing a system of endowment insurance for rural labor migration has become a significant issue in China. Efforts should be made to provide insight for policy design. But it is more complex and more difficult to construct the endowment insurance system of the rural migrant workers than to make other social policy programs for the rural migrant workers. Firstly, the high mobility and the diversity of the rural migrant workers’ employment make it difficult for the traditional endowment insurance system only for formal employees to cover the rural migrant workers. Secondly, the rural migrant workers can’t be covered by the urban social security system with high contribution base, rate and long payment length. Some cities, such as Shenzhen, Shanghai, Qingdao, etc, have respectively made special endowment insurance system for the rural migrant workers according to their special traits. However, these cities find that these special policies can’t be brought in line with the basic urban endowment insurance system for the benefits can not be transferred smoothly. This situation would not only damage the rural migrant workers’ right but also impede the integration of different systems in

the future which is not conducive to the labor mobility and the formation of a unified national labor market. So it's a huge challenge for the policy makers to construct a unified national policy model and realize the smooth transfer and relay of the rural migrant workers' endowment insurance relationship.

Under such situation, we suffer the embarrassment that it is not reasonable to build a single endowment insurance system for the rural migrant workers in the urban on the one hand and it is difficult to forcefully integrate the rural migrant workers into the current basic urban social security system on the other hand. Therefore how to construct the rural migrant workers' endowment insurance system is a hard policy issue. The outlet is to unify the endowment insurance system between the urban and rural areas, is to understand emancipating the mind and seeking truth from the facts re-proposed in the political report for the Seventeenth Meeting of the CPC Central Committee, and to look for the new forms and mechanism to combine social pooling with individual account of endowment insurance system.

The so-called urban-rural integration is to break the barriers the segmented social security system caused, change the urban-rural dual social security structure and take the urban residents, peasants and the rural migrant workers as a whole to design the social security system. The institutional barriers would be eliminated through the system transformation and policy justification. What the urban-rural integration focuses on is firstly to coordinate the various institutions and then gradually reduce the gap between the social security systems in the urban and in the rural areas, and finally to make the urban and the rural areas have equal policy and equal national rights.

The so-called emancipating the mind and seeking truth from the facts is to re-interpret the original intention and philosophy, and review the implication of system that combines the social pooling with the individual

account issued more than ten years ago. What emancipating the mind and seeking truth from the facts concerns is actively to draw on the experience of the social security systems reform around the world and make them serve us.

According to the above-mentioned viewpoints of urban-rural integration and emancipating the mind, this dissertation firstly analyzes the traits of the rural migrant workers' endowment, the limitation of the current basic urban endowment insurance system and reform situation of worldwide endowment insurance system. And then this dissertation proposes that China should construct a transferable rural migrant workers' endowment insurance system with a Huge Account combining social pooling with individual account. Concretely speaking, this new transferable system, borrowed from the Notional Defined Contribution System adopted in Sweden, Italy, Mongolia and etc, not only is suitable for the rural migrant workers' employment and their low income situation, but also strengthens the current basic urban endowment insurance system's flexibility and openness in terms of lowering the threshold of participation into social insurance, adjusting benefits methods and developing the endowment insurance transfer mechanism. This new transferable system, however, shouldn't be regarded as fixed policy structure, but as transitional scheme to the national pooling model. Our ultimate goal is to make the rural migrant workers' endowment insurance system and the urban social security system gradually unified.

Based on the policy implication and key institutional arrangement as shown above, this dissertation next addresses some important topics in the following parts. The second part, namely, Chapters IV to VII, Mainly elaborate the concrete mechanisms of the rural migrant workers' endowment insurance system. Firstly, the dissertation argues that assistance for contribution will keep the endowment insurance system within the framework of close actuary link between the contribution and benefits, otherwise, the payroll tax will surely break the link. Secondly, the dissertation puts forward some policy suggestions on the contribution responsibility system and budget management

system concerning the rural migrant workers, employers, and all levels of government. Thirdly, the dissertation holds that the experience of the Notional Defined Contribution System can be borrowed to keep pension fund safe and rising in value. Fourthly, the dissertation talks about the endowment insurance transfer mechanism. This dissertation, on the rural migrant workers' behalf, advocates the endowment insurance transfer mechanism of "contribute in the workplace, aggregate the payment length and proportionally pay for the insurance" to avoid "portable loss" of the pension by drawing on the European Union' experience.

The third part of the dissertation, Chapter VIII, is the conclusion, mainly making a general description of the prospects of the rural migrant workers' endowment insurance system. The dissertation insists that the central authority should assume the responsibility for quickening the construction of migratory workers' endowment insurance system and increase financial transfer payment and give more training policies to floating population. In addition, enhancement of the rural migrant workers' quality and development of their dialogue ability are also helpful to construct the rural migrant workers' endowment insurance system with Chinese characteristics.

# 目 录

摘 要 / 1

导 论 / 1

## 第一节 研究背景和选题 / 1

- 一、农民工养老保险:和谐社会视野下的重要“政策议题” / 1
- 二、农民工养老保险:“统账结合”制度框架下亟待化解的“政策难题” / 3

## 第二节 政策实践及研究取向的评述 / 5

- 一、各地农民工养老保险的政策模式及评估 / 5
- 二、何去何从:农民工养老保险未来走向的争议 / 12

## 第三节 分析思路与基本框架 / 16

- 一、分析思路:如何破解农民工养老保险难题 / 16
- 二、研究内容与逻辑结构 / 18

## 第四节 资料来源、分析方法及重要概念 / 21

- 一、资料获取与分析方法 / 21
- 二、重要概念阐释 / 23

## 第五节 研究的创新和不足 / 24

# 第一章 城市农民工养老保险政策建立的必要性分析 / 26

## 第一节 城市农民工与农村社会的养老制度安排 / 26

- 1.1.1 土地与家庭养老保障功能日趋弱化 / 27
- 1.1.2 农村养老保险制度不适合城市农民工 / 30

## 第二节 城市农民工在就业地的养老保险状况 / 32

- 1.2.1 参保的基本情况 / 32

1.1.2 参保意愿和参保特征 / 34

1.2.3 总结与启示 / 38

### 第三节 建立城市农民工养老保险政策的意义 / 45

1.3.1 获得养老保障权是城市农民工的基本权利 / 45

1.3.2 建设覆盖城乡居民的社会保障体系的重要组成部分 / 46

1.3.3 完善社会主义市场经济体制、扩大内需的需要 / 47

1.3.4 推进城市化进程的需要 / 48

1.3.5 促进城乡协调发展、缩小区域差距的需要 / 49

## 第二章 城市农民工养老保险政策模式选择 / 51

### 第一节 城市农民工养老保险政策模式选择的影响因素 / 51

2.1.1 农民工偏低的“城市化能力”与非正规就业状况 / 51

2.1.2 全球化的挑战 / 56

2.1.3 农民工的劳动供给总量和相对较低的人力资本 / 57

### 第二节 城市农民工养老保险政策模式的确立 / 59

2.2.1 政策模式 / 59

2.2.2 与现行制度的比较 / 62

### 第三节 政策模式的思路来源及思想原则 / 65

2.3.1 国际经验的启示:筹资机制与给付机制的多种组合模式 / 65

2.3.2 解放思想:寻找统账结合的“新形式、新机制” / 69

## 第三章 城市农民工养老保险政策的筹资手段分析 / 72

### 第一节 养老保险的双重征缴体制及税、费之争 / 72

3.1.1 养老保险的双重征缴体制与问题 / 72

3.1.2 主张养老保险“费改税”的主要理由与观点 / 74

3.1.3 坚持养老保险“缴费”的主要理由与观点 / 76

### 第二节 税、费的含义及本质区别 / 78

3.2.1 税与费的理论基础与基本区别 / 78

- 3.2.2 缴费还是征税:他国经验的启示 / 81
- 第三节 城市农民工养老保险的筹资手段:费及其政策意义 / 82
  - 3.3.1 缴费制能够体现缴费和待遇之间联系的原则 / 82
  - 3.3.2 缴费制符合农民工养老保险“统账结合”的政策框架 / 82
  - 3.3.3 缴费制为进一步改革留下了“弹性”空间 / 83
  - 3.3.4 缴费制符合社保制度改革的大方向和政治环境的要求 / 83

## 第四章 城市农民工养老保险政策的费用分担分析 / 85

- 第一节 企业的养老保险缴费能力分析 / 85
  - 4.1.1 农民工的劳动力成本与企业竞争力 / 86
  - 4.1.2 企业利润与养老保险缴费率的测算分析 / 89
- 第二节 城市农民工的养老保险缴费能力分析 / 93
  - 4.2.1 城市农民工的收入状况 / 94
  - 4.2.2 城市农民工的消费状况 / 96
  - 4.2.3 城市农民工缴费能力测算 / 99
- 第三节 政府建立农民工养老保险政策的财政能力分析 / 102
  - 4.3.1 政府的财政收入能力 / 103
  - 4.3.2 政府的财政支出结构 / 104
  - 4.3.3 加快建立公共财政体系 / 109
- 第四节 政府建立农民工养老保险政策的财政投入量估算 / 110
  - 4.4.1 相关技术参数的确定 / 110
  - 4.4.2 财政补贴水平的测算 / 114

## 第五章 城市农民工养老保险政策的财务机制选择 / 119

- 第一节 DC 型基金积累制下农民工养老保险政策面临的挑战 / 120
  - 5.1.1 农民工养老保险基金存银行的弊端 / 120
  - 5.1.2 农民工养老保险基金投资国债可能产生的问题 / 123
  - 5.1.3 讨论和思考:农民工养老保险基金保值增值何去何从? / 125

## 第二节 名义账户制:欧亚七国养老保险制度改革的实践与启示 / 126

### 5.2.1 “名义账户制”的特点 / 127

### 5.2.2 名义账户制与 DB 型现收现付制和 DC 型基金积累制的比较 / 132

## 5.2.3 “名义账户制”的运行效果和政策启示 / 135

### 第三节 名义账户制:农民工养老保险财务机制的选择 / 137

## 5.3.1 提供了良好的过渡性政策思路 / 137

## 5.3.2 符合“统账结合”的制度内涵 / 138

### 5.3.3 解决缴费“搭便车”现象和支付的“失控”现象 / 139

#### 5.3.4 目前“最优化”的融资制度安排 / 140

## 第六章 城市农民工养老保险政策的转移机制探索 / 141

## 第一节 养老保险关系转移难问题及人社部的解决方案 / 142

## 6.1.1 属地化分割与农民工养老保险关系转移难问题 / 142

## 6.1.2 人社部解决农民工养老保险关系转移的政策思路 / 144

## 第二节 养老保险关系转移的国际经验:欧盟的政策思路 / 146

## 6.2.1 欧盟公民资格制度:社会保障权利的共识 / 147

## 6.2.2 工作地主义:养老保险(社会保障)的具体协作规则 / 151

### 第三节 农民工养老保险关系转移的政策建议 / 154

### 6.3.1 借鉴欧盟经验的现实性与可行性 / 154

## 6.3.2 农民工养老保险实现转移的具体政策思路 / 156

#### 第四节 政策建议的讨论 / 160

## 第七章 城市农民工养老保险政策的影响力量及运行环境 / 162

## 第一节 价值与立场:相关政策行动者的影响 / 162

## 7.1.1 政府间的博弈行为与农民工养老保险政策 / 163

## 7.1.2 工会组织与农民工养老保险政策 / 166

**第二节 关联与促进:农民工养老保险政策的外部优化 / 169**

7.2.1 城市农民工的培训工作与农民工养老保险政策 / 169

7.2.2 中小企业发展与农民工养老保险政策 / 174

7.2.3 城镇职工养老保险制度改革与农民工养老保险政策 / 176

**参考文献 / 181**

**后 记 / 192**

# 导 论

## 第一节 研究背景和选题

### 一、农民工养老保险:和谐社会视野下的重要“政策议题”

近年来农民工的权益保障和福利状况已经成为中国公众和政府极为关注的一个社会问题。2002年以来,在贯彻科学发展观和建设和谐社会、关注民生成为新的发展战略的背景下,中央政府和执政党在一系列重要的政策文件中提出了要不失时机地促进农村富余劳动力向非农产业和城镇转移的发展战略,出台了保护农民工社会权益的各项方针和政策,农民工与国家的关系出现了积极的变化<sup>①</sup>。可以说,迄今为止,经过中央政府和社会各界的努力,农民工很大程度上已经获得了在乡城之间流动就业的自由迁移权、平等就业权以及在城市居住权。但相比之下,农民工在社会保障和社会政策方面的不利状况则凸现出来,成为目前阻碍农村劳动力向城市进一步转移就业及阻碍农民工向城市居民转变的显著因素。农民工可以在城市里就业,也可以在城市里居住,但他们一直无法获得城市居民的身份,其根本原因就是对于他们的社会政策问题没有解决好<sup>②</sup>。如城市实行的“低保”等非缴费型的社会福利、社会救助项目的政策对象

---

① 如2002年,中共中央、国务院在2号文件中提出对进城农民工总的政策指导的十六字方针:“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务。”2004年中央1号文件把农民工正式列入了产业工人队伍。2006年3月27日,国务院下发了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发2006[5]号文件),更加强调“农民工问题事关我国经济社会发展全局”,“解决农民工问题是建设中国特色社会主义的战略任务”,要求全党站在建设中国特色社会主义事业全局和战略的高度,充分认识解决好农民工问题的重要性、紧迫性和长期性。这是近年来关于农民工问题的相当重要的一份文件,对农民工问题作了全面的阐述。

② 关信平.现阶段我国农村劳动力转移就业背景下社会政策的主要议题及模式选择.江苏社会科学,2005(5):10

并不包含农民工,其受益对象仍然是具有本地城市户籍的人群;在社会保险方面,除农民工的工伤保险已经与城镇职工实行同样的政策外,针对农民工的医疗保险政策、养老保险政策仍在探索之中,至今还没有一个完善与成熟的制度体系。因此,如何通过思路创新和制度创新,建构一套维护农民工合法权益、有效促进农民工在城市“社会融入”的社会政策体系,从而改变农民工在就业培训、子女教育、社会保险等方面的不利状况就成为当前一个重大而迫切的社会问题。

本研究所探讨的农民工养老保险政策就是在这样的时代背景下展开的。在众多关于农民工的社会政策议题中,笔者之所以选择“城市农民工养老保险政策研究”作为选题,首要原因正是缘于农民工养老保险政策的独特性和重要性。农民工从乡村流动到城市,面临着城市化和工业化条件下的新型社会风险,无论是建立农民工的工伤保险、大病医疗保险还是失业保险等社会政策,对于农民工的权益保障和社会稳定而言都非常重要。但是从风险发生的概率角度看,工伤、大的疾病、失业等社会风险并不是每个农民工所必然要经历的,就业于不同行业的农民工所面临的社会风险还是有所差异的。养老保险政策则不同。年老是一个人必然要经历的过程,不管是否明确意识到,如何养老是每一个人最终需要面对的问题。正是由于这个原因,在世界各国社会保障体系的建设过程中,养老保险制度往往是世界各国社会保障体系中的支柱性制度安排,它的成效往往影响着一国社会保障体系建设的成败。而且,与其他社会政策项目不同,养老保险从缴费到领取养老金待遇,往往要间隔三四十年的时间,农民工养老保险政策建立越早,用人单位和农民工缴费时间越长,养老金水平相对就越高,农民工的老年生活则越有保障。因此,根据养老保险政策的这一独特性质,加快研究如何建立和实施城市农民工养老保险政策,是确保农民工将来老年生活需要的理性选择,也是给予农民工稳定的生活预期,从而提升消费水平、扩大内需的战略举措,符合农民工的长远利益和根本利益。其次,促使笔者选择“城市农民工养老保险政策研究”作为选题的另一个重大理由,是缘于农民工养老保险既是一个牵涉到社会公平正义的重大政策问题,更是一个长远上关系到劳动者能否实现“老有所养”的社会道德问题。与其他的农民工社会政策问题相比,研究农民工养老保险政策