

金融学论丛

中国农民工养老保险 路径选择研究

RESEARCH ON ROUTE SELECTION OF
CHINA'S RURAL WORKERS'
PENSION SYSTEM

雒庆举◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助

金融学论丛

中国农民工养老保险 路径选择研究

RESEARCH ON ROUTE SELECTION OF
CHINA'S RURAL WORKERS'
PENSION SYSTEM



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工养老保险路径选择研究/雒庆举著. —北京:北京大学出版社, 2010. 11

(金融学论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 17630 - 6

I. ①中… II. ①雒… III. ①农民工 - 养老保险 - 研究 - 中国
IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 155353 号

书 名: 中国农民工养老保险路径选择研究

著作责任者: 雒庆举 著

责任编辑: 梁庭芝

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 17630 - 6/F · 2572

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: em@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
出版部 62754962

印 刷 者: 北京中科印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 1020 毫米 16 开本 15.25 印张 270 千字

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

“转型”是我国当前社会的一个基本特质,而农民工则是这个特殊时期的历史产物。改革开放以来,一方面,在城乡收入持续增大的背景下,出于提高农民家庭收入的目的,大量的流动人口开始进入城市。人口普查数据显示,1982年我国流动人口的数量仅为657万,占全国总人口的0.66%;1990年全国流动人口数量达到2135万,占全国总人口的1.89%;2000年全国流动人口的数量达到14439万,占全国人口的比重已经高达11.62%。进入新世纪以后,全国农村劳动力外出数量每年以600—800万人的速度递增。国家统计局公布的监测调查报告显示,2009年全国农民工人口总量为22978万,外出农民工14533万,其中住户中外出农民工11567万,举家外出农民工2966万,都呈现出逐年增长的态势;另一方面,随着我国社会结构和利益格局的深刻变化,党和政府也将实现公共福利和社会保障均等化的制度安排作为统筹城乡发展、全面建设小康社会的首要任务。2006年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》曾明确提出:“高度重视农民工社会保障工作。根据农民工最紧迫的社会保障需求,坚持分类指导、稳步推进,优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保障问题。”此后,关于农民工社会保障制度的一系列政策陆续出台,而许多地区也因地制宜地推出了相应的地方政策。但在实践中我们看到,经济数据并不令人满意,农民工的社会保障参保率水平很低。据统计,2009年,雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为7.6%、21.8%、12.2%、3.9%和2.3%。即使是在参保水平较高的东部地区,五险的参保率也停留在较低的水平上,分别为8.8%、24.6%、13.9%、4.6%和2.8%。如此庞大的农民工的社会保障问题如果不能得到很好的解决,势必影响到我国经济的健康稳定发展。

雒庆举博士的《中国农民工养老保险路径选择研究》一书,正是在这样的背景下出版的。在我看来,与同类著作相比,这本书有以下三个重要特点:首先,借鉴对城镇基本养老保险体系的研究方法,该研究首次将两期迭代模

型用于研究农民工养老保险问题,这为今后研究农民工养老保险问题提供了新的研究思路。其次,从劳动力市场的研究着手。该书研究农民工养老保险,但研究的起点是从劳动力市场入手,先分析农民工进入对城市劳动力市场的影响,然后分析不同养老保险模式的效应,这种分析的思路也具有很大的创新性。再次,分析宏观经济效应。该书在研究不同养老保险模式的效应时,考察了3类22个宏观经济变量的时间路径,这样的综合分析更为全面,也更有说服力。书中提出了许多很有价值和见地的观点和建议,例如:应减小城市对农民工群体的排斥,允许其进入城市,并采取各项措施,降低城市对农民工群体的歧视,促进农民工通过教育投资进行技能的提高,这将有助于缩小收入差距,并且在不降低城市工人平均福利的情况下,大幅度提高农民工群体的福利以及社会总体福利,确保经济、社会的健康发展;应将农民工纳入城市养老保险体系,这会有助于提高农民工群体的福利以及社会总体福利,但必须认识到,与走“第三条道路”相比,这种做法会对整个养老保险体系的稳定性产生一定的冲击;应保留返乡农民工群体统筹养老金的领取权利,这不仅是出于公平角度的考虑,同时也是出于提高农民工群体福利角度的考虑;应采取降低养老金替代率等多项措施来应对老龄化的冲击以及转轨成本的解决;等等。这些都值得有关部门思考和重视。

雒庆举博士的这本著作是在他的博士论文的基础上进一步充实修改以后的成果。作为他的导师,我记得他的博士论文曾受到过论文评阅人和答辩委员的一致肯定。在他即将出版此书的时候,我很高兴应他之邀作序,并向有志于此项研究的读者推荐此书。同时,我也希望雒庆举博士今后能够发表更多更好的研究成果。

孙祁祥

2010年6月5日于北大

前言

农民工养老保险问题的提出,主要基于以下两个方面的考虑。

一是从城市来看,经过近 20 年的改革,统账结合的城镇养老保险体系已经基本建立,但该体系仍面临诸多问题,其中如何解决转轨成本的问题更是备受关注。对此,许多学者提出了阔面的解决思路。而由于农民工群体人数众多,目前约有 1.2 亿,加之年龄结构以中青年为主,因此考虑将其纳入养老保险体系,成为一条可供选择的解决思路。二是从农民工来看,越来越多的农民工选择留在城市,并且随着城市化进程的进一步加快,以及未来户籍制度的进一步改革,必将会有更多的农民工选择留在城市。传统的土地养老方式已经不能适应这部分群体的需求,必须考虑为其制定适合的养老保险模式。同时,为农民工建立完善的养老保险体系,也是体现社会公平以及解决“三农”问题的重要内容之一。

关于农民工养老保险,我国当前的政策现状基本处于地方割据的局面。虽然国家在一些法律法规中涉及了农民工养老保险问题,并且已经开始就农民工养老保险政策公开征求意见,但目前尚未作出具体规定。在实际运作中,基本上形成了以深圳、广东为代表的城保模式,以北京、青岛为代表的低保模式,以及以上海、成都为代表的综合模式。但这三种模式在养老保险费缴纳、养老保险金领取等方面都存在着较大的差异。地方割据的农民工养老保险现状,客观上限制了农民工群体的流动性,同时也不利于保障其利益。

现有的文献研究中,国内学者主要是对既有的三种农民工养老保险模式进行对比分析,并结合当前农民工的自身特点,在定性分析基础上有针对性地提出各自的观点。这些研究的缺点在于缺少对该问题的定量分析,也缺少对农民工养老保险问题引发的各方宏观经济效应的分析。国外学者对中国农民工养老保险问题的研究非常少,但许多学者研究了国际范围内移民的养老保险问题,这些研究通过构建模型考虑了外来移民对国内劳动力市场以及养老保险体系的冲击。这些国外文献的缺点在于与中国实际有所脱节。

本书借鉴了国内外学者的研究方法,在对中国当前的三种农民工养老保

险运作模式进行定性分析的基础上,提出了一系列前提假设,并构建了一个两期迭代模型的一般均衡研究框架,分析了农民工进入城市劳动力市场后可能存在的7种情形及4种养老保险模式,并在此基础上对不同情形、不同养老保险模式选择下的劳动力市场变量、社会福利变量以及养老保险体系变量共3类22个宏观经济变量的时间路径进行了数据模拟,研究了中国农民工养老保险不同路径选择下的宏观经济效应。本书采用了规范分析和实证分析、长期影响和短期影响、定性分析和定量分析相结合的研究方法。

本书的研究主要得出如下结论:第一,应减少城市对农民工群体的排斥,允许其融入城市,并采取各项措施,努力降低城市对农民工群体的歧视,促进农民工通过教育投资实现技能的提高,这将有助于减小收入差距,并且在不降低城市工人平均福利的情况下,大幅度提高农民工群体的福利以及社会总体福利,确保经济、社会的健康稳定发展。第二,应将农民工纳入城市养老保险体系,这也会有助于提高农民工群体的福利以及社会总体福利,但我们必须认识到,与走“第三条道路”相比,这种做法会对整个养老保险体系的稳定性产生一定的冲击。第三,应保留返乡农民工群体统筹养老金的领取权利,这不仅是出于公平的考虑,同时也是出于提高农民工群体福利的考虑。第四,应采取降低养老金替代率等多项措施来应对老龄化的冲击以及解决转轨成本的问题。

本书的创新之处在于:第一,大多数对农民工养老保险问题的研究主要集中于对养老保险本身的研究,并且主要是定性分析,本书的研究不仅仅停留在对农民工养老保险政策现状的定性分析上,更重要的是在探讨养老保险问题之前,首先探讨了劳动力市场结构以及农民工进入对劳动力市场的影响,然后把养老保险引入模型,进而探讨相关宏观经济效应。这种首先探讨劳动力市场,然后引入养老保险的研究方法,为今后研究农民工养老保险相关问题提供了新的途径。第二,在既有的研究中,构建两期迭代模型主要是用于研究城镇养老保险体系状况以及城镇养老保险转轨等相关问题,而本书的研究第一次将两期迭代模型用于研究农民工养老保险问题,这为今后研究农民工养老保险问题提供了新的研究思路。第三,既有的对农民工养老保险问题的研究,主要是探讨农民工自身所受到的影响,而本书的研究第一次通过研究多个宏观经济变量来全面地探讨农民工养老保险在不同模式下的宏观经济效应,这也为今后研究农民工养老保险问题提供了一个新的视角。

雒庆举

2010年1月



8.3	农民工养老保险缴费、领取折扣率指标(ϕ)的敏感性分析	/114
8.4	农民工的基准歧视系数指标(θ)的敏感性分析	/115
第9章	结 论	/118
	参考文献	/120
附 录		
附录1	敏感性分析数据表	/133
附录2	关于印发《北京市农民工养老保险暂行办法》的通知(京劳社养发[2001]125号)	/196
附录3	关于完善职工基本养老保险“低门槛准入、低标准享受”办法意见的通知(浙政办发[2003]59号)	/200
附录4	《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》若干实施规定(深圳市人民政府令[2002]第120号)	/202
附录5	深圳市人民政府关于修改《〈深圳经济特区企业员工社会养老保险条例〉若干实施规定》的决定(深圳市人民政府令[2006]第160号)	/207
附录6	上海市劳动和社会保障局关于贯彻《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》的实施细则(沪劳保就发[2005]8号)	/221
附录7	关于《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》面向社会公开征求意见的公告	/228
附录8	国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知(国办发[2009]66号)	/230
	后 记	/234

图表目录

表 1-1	部分城市农民工社会养老保险制度比较	/18
表 2-1	1990—2005 年中国全社会固定资产投资、城乡居民储蓄、利用 外商直接投资、实际利用外资增长情况	/25
图 3-1	第一种方法显示的基本情形下劳动力市场均衡状况	/33
图 3-2	第二种方法显示的基本情形下劳动力市场均衡状况	/34
图 3-3	第三种方法显示的基本情形下劳动力市场均衡状况	/35
图 4-1	第一种方法显示的农民工进入时劳动力市场均衡状况	/42
图 4-2	第二种方法显示的农民工进入时劳动力市场均衡状况	/43
图 4-3	第三种方法显示的农民工进入时劳动力市场均衡状况	/44
图 4-4	情形 1 下劳动力市场均衡的时间路径	/47
图 4-5	情形 2 下劳动力市场均衡的时间路径	/49
图 4-6	情形 3 下劳动力市场均衡的时间路径	/54
图 4-7	情形 4 下劳动力市场均衡的时间路径	/58
图 4-8	情形 5 下劳动力市场均衡的时间路径	/60
图 4-9	情形 6 下劳动力市场均衡的时间路径	/62
图 4-10	情形 7 下劳动力市场均衡的时间路径	/65
表 5-1	农民工养老保险体系的四种模式	/67
表 6-1	模型参数的基准估值	/90
表 7-1	不同情形下劳动力市场变量的变动趋势	/91
表 7-2	不同情形下社会福利变量的变动趋势	/97
表 7-3	不同情形下养老保险体系变量的变动趋势	/105
表 1-A	两期效用折现率指标(ρ)的敏感性分析	/133
表 1-B	养老保险统筹账户养老金替代率指标(b_{pg})的敏感性分析	/149
表 1-C	农民工养老保险缴费、领取折扣率指标(ϕ)的敏感性分析	/164
表 1-D	农民工的基准歧视系数指标(θ)的敏感性分析	/180



引言

选题说明

中国的养老保险体系^①改革始于20世纪80年代,改革的动因源于经济体制的改革与人口形势的变迁(赵耀辉,徐建国,2000; West, 1999; Leckie, 2003; Williamson & Deitelbaum, 2005)。中国经济的改革从农村开始,并迅速进入城市,以国有企业改革为主线,改革的市场化特征凸显。原有的养老保险体系是针对国有企业职工设计的传统养老保险体制,该体系在国有企业改革的背景下面临着重重危机。在经济改革的同时,中国的人口结构也有了很大的变化。计划生育政策的实施以及医疗卫生条件的改善导致的人口预期寿命增长,使得中国迅速从年轻型人口结构转变为老龄型人口结构,而且这种老龄化的速度可能会进一步加快。

在开展了各项试点之后,1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》确定了养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的制度框架。在世界银行“三支柱”体系^②影响下,1995年《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6号)明确提出改革方向是统账结合。经过两年左右的试点之后,1997年的《关于建立统一的职工养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)提出了具体的实施细则,统账结合的养老保险体系在全国范围内正式开始实施。2000年《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》出台后,针对解决转轨成本、做实个人账户的东北试点工作开始逐步推行。在3年试点工作完成后,2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)则进一步对统账结合的养老保险制度进行完善。

经过10年左右的统账结合实践,当前的养老保险体系仍然存在诸多问题,

^① 我国当前的养老保险体系可以认为包括三个支柱:第一支柱是社会基本养老保险,第二支柱是企业年金,第三支柱是个人商业养老保险。本书主要探讨的是第一支柱,在后面的研究中如不特别说明,文中谈到的“养老保险”均指第一支柱的社会基本养老保险。

^② 1994年世界银行在《防止老龄化危机》的报告中提出的“三支柱”是:公共年金支柱、职业年金支柱、个人自愿储蓄账户。

如覆盖面小、统筹层次低、养老金收支入不敷出等,而根本问题就在于转轨成本解决压力大,导致个人账户“空账”运行。^①当前的核心问题就是要解决转轨成本,使个人账户“空账”运行转变为实账运行(孙祁祥,2001; Li & Li, 2003)。关于转轨成本的解决,中国政府并没有提出明确的解决思路,但从实践来看,主要是依靠扩大缴费率来实现。政府希望通过一个较长的消化期把政府、企业的责任转移到个人缴费者身上(Williamson & Deitelbaum, 2005)。从国际情况来看,转轨成本的解决可以通过提高缴费率、提高退休年龄、降低养老金替代率、出售国有资产、发行政府认可债券等方式(李绍光,2000; 孙祁祥,2001; 桂世勋,2005)。其中,由于我国当前城镇养老保险的覆盖面只有65.87%^②,而随着城市化进程的进一步加快,农民工进入城市,使得通过扩大覆盖面从而解决转轨成本的思路也开始成为讨论的热点(朱冬梅,2005; 桂世勋,2005)。

2004年,国家统计局通过抽样调查认为当年农民工数量为1.18亿,占农村劳动力的23.8%;农业部的调查数据认为农民工总数为1亿,占农村劳动力的21%;劳动和社会保障部的测算数字更小,为9000万左右;所以,可以认为目前中国外出农民工的数量为1.2亿,如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力,农民工总数大约为2亿(国务院研究室课题组,2006)。

庞大的农民工数量,再加上农民工年龄构成以中青年为主^③,使得吸纳农民工进入城镇养老保险体系,通过扩大覆盖面成为解决转轨成本的一种诱人的想法。而且,一方面从中国的城市化和户籍制度改革的发展趋势来看,相当一部分农民工将或迟或早转变为拥有城市户籍的城镇居民或者长期留在城市(陈颐,2006; Roberts, 2005)^④,而一项有关农民工的调查活动显示农民工即使在城市处于失业状态也只有14.6%的人愿意回到家乡去(李强,2001);另一方面由于农民工在城市发展中有特殊的贡献,因此给农民工提供养老保险被认为是一种公

① 实际上,当前中国的转轨成本大约在3万亿—4万亿元,绝对数字虽然比较大,但相对于国内生产总值而言,与许多福利国家相比,相对数字还是比较小的(孙祁祥,2001)。

② 这里采用的养老保险覆盖率的计算公式为:养老保险覆盖率=参加城镇基本养老保险人数/城镇就业人员数量,根据《中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报》,2006年城镇就业人数28310万,全国参加城镇基本养老保险的人数为18649万,计算得到养老保险覆盖率为65.87%。

③ 2004年,全国农民工中16—30岁的占61%,31—40岁的占23%,41岁以上的占16%;农民工平均年龄为28.6岁(国务院研究室课题组,2006)。

④ 人口流动一般认为包括两个过程:第一个过程是农村剩余劳动力从农村转移出去;第二个过程是迁移者在城市定居下来。大多数国家的人口流动都同时完成了这两个过程,工业化与城市化同步进行。我国的情形却不相同。中国改革以来,一系列政策促使了第一个过程的实现,但正是由于社会保障政策的缺失、子女教育等方面的歧视,使得第二个过程的实现远远落后于第一个过程(彭宅文,2003)。所以,随着农民工社会保障政策等一系列政策的实施,农民工的留城倾向会进一步增强。

平的选择,同时也被认为是落实科学发展观、建设和谐社会、解决“三农”问题的重要途径(国务院研究室课题组,2006;卢海元,2006)。中国政府也高度重视农民工的养老保险问题,并出台了许多政策加以引导。各地也纷纷进行相应的试点工作,城镇模式、低保模式、综合模式在各地开始推广。

但是,农民工养老保险覆盖率当前不超过20%,并且退保率居高不下,部分地区甚至高达95%以上^①,这说明推行农民工养老保险仍然存在很大的难度。关于当前的农民工养老保险遭受冷遇的原因可以认为有以下几个方面:一是农民工的低收入和社会保险缴费的矛盾;二是企业成本和为农民工社会保险缴费的矛盾;三是农民工就业不稳定、流动性大和缴费的连续性的矛盾以及保险基金转移的技术性困难;四是农民工构成的复杂性、参保意愿的多样性和社会保障制度的统一性的矛盾;五是政府财政的承受能力的问题(陈颐,2006)。由此可见,关键还是制度设计的问题,需要根据农民工自身条件设计适合农民工的养老保险制度。

综上所述,当前我国的城镇养老保险面临诸多问题,其中转轨成本的解决是最核心的问题。而随着城市化进程的加快,农民工的养老保险也被提上议事日程。如果能够设计适合农民工的养老保险制度,将农民工纳入城镇养老保险体系,对现有城镇职工、农民工以及养老保险体系而言都会出现一个正向效应。

对于本书的研究有两个方面需要注意:第一,关于“农民工”,有不同的称谓(比如灵活就业者、外来务工人员等),也有不同的内涵。广义的农民工是指户籍还是农民,有承包土地,但主要从事非农产业,以工资为主要收入来源的人员。狭义的农民工主要是指跨地区外出的进城务工人员。广义的农民工既包括外出的进城务工人员,还包括在县城内二、三产业就业的农民劳动力(国务院研究室课题组,2006)。本书所谈到的农民工,主要是指跨地区外出进城务工人员,即狭义的农民工。第二,关于“养老保险”,包括社会养老保险和商业养老保险。一般来说,社会养老保险具有一定的强制性,而商业养老保险大多是在社会养老保险基础上,投保人为更好地维持老年生活所购买的一种商业保险计划。本书所谈到的农民工养老保险主要是指社会养老保险,至于商业养老保险,农民工在收入允许的情况下可以购买,但这不在本书所探讨的范围之内。

^① 农业部2005年的调查显示,参加城镇基本养老保险的仅占13.8%(中国经济改革研究基金会等,2006);劳动和社会保障部调研组的数字是目前社会保险的总体参保率不超过20%(国务院研究室课题组,2006);各地区农民工养老保险退保率居高不下,率先实行农民工养老保险的广东省部分地区退保率已经高达95%以上(谭樱芳,2006)。

文献回顾

国内文献

对于中国养老保险体系制度选择的研究,可以分为三个方面:对城镇养老保险体系的研究,对农村养老保险体系的研究,以及对农民工养老保险问题的研究。

城镇养老保险体系的研究文献颇丰,大体上可以分为三类:一是借助 Samuelson(1958)和 Diamond(1965)建立的世代交替模型(OLG)对中国应该选择现收现付制、基金积累制还是统账结合的部分积累制进行分析,或者是提出了新的制度设计,研究了一些养老保险的相关影响因素(比如柏杰,2000;北京大学中国经济研究中心宏观组,2000;袁志刚等,2000,2001;王燕等,2001;郑伟等,2003;任若恩等,2004;封进等,2004,2006;杨俊等,2006;李洪心等,2006);二是通过精算模型,测算转轨成本,分析制度的可持续性(比如王晓军,2001,2006;邓大松等,2001;张畅玲等,2003;谭湘渝等,2004;张勇,2006;宋世斌等,2006);三是定性的对转轨成本问题、制度选择问题等进行了分析探讨(比如赵耀辉等,2000;李绍光,2000,2006;国务院发展研究中心社会保障课题组,2000;左学金,2001;郑功成,2001;王延中,2001;孙祁祥,2001;郭树清,2000,2002;郑秉文,2003a,2003b,2005;陈雯君,2005)。国外也有很多学者对中国的养老保险体制转轨存在的重要问题进行了分析(比如 Hussain, 1994; West, 1999; Feldstein, 1999; 斯蒂格利茨,2000; Leckie, 2003;威廉姆森等,2004; Sin, 2005; Williamson & Deitelbaum, 2005; Deutsche Bank Research, 2006)。

农村养老保险体系的研究文章也不少,大多是对当前农村养老保险体系运行中出现的问题,国内农村养老保险建立的条件、模式,以及我国农村养老保险解决的思路进行研究。比如刘汉屏(2006)针对农村老龄化问题提出应该分层分类地解决农村养老保险问题,邹德新(2006)研究了农村养老保险建立的条件和进程并提出了自己的一些建议,尚长风(2006)在比较分析和借鉴国外经验的基础上提出了公共部门和私人部门伙伴关系(PPP)的养老保险模式。庾国柱等(2003)认为农业保险具有准公共产品性质,对于农业保险以及农村社会保障,政府应该发挥更为积极的作用。

对于农民工养老保险体系,当前中央政策上并没有明确规定的建立方式,而

地方上又存在不同的模式,学者们对农民工养老保险体系的观点也存在较大的差异。具体来说,大体上有如下几种观点:

一是从社会公平的角度出发,主张农民工与城镇职工同工、同酬、同待遇,在全国普遍强制实行城镇“农民工”与城镇户籍从业人员的养老保险模式统一、缴费基数与享受标准有别、在城乡流动中关系便于衔接的城镇“农民工”过渡性基本养老保险方案。这种方式实际上就是要把农民工纳入城市养老保险体系,只是在部分标准上有差别(桂世勋,2005;陈颐,2006)。

二是从农民工的身份出发,认为把农民工纳入城镇统一的社会保障体制和参照城镇社会保障体系建立新的农民工社会保障制度的两种模式无论在理论上还是实践上都不具备可行性,可行的办法是将农民工纳入农村社会保障体系中,逐步建立和完善农村社会保障制度,并在适当的时候与城镇社会保障制度统一接轨(杨立雄,2003a,2004)。

三是从农民工问题的迫切性、工作展开的难度出发,认为对农民工应采取分类分层保障的办法,首先是要建立农民工的工伤保险制度,其次是疾病保险以及相应的社会救助制度,当前暂时可以不考虑解决农民工的养老保险问题或者把养老保险问题放在其他问题解决之后的基础上进行考虑(郑功成,2002;王成富,2005)。

四是主张从农民工从事职业类型、城市居住年限、收入差别等出发,分类指导,有条件的可以考虑将符合某些特定条件的农民工纳入城镇职工基本养老保险制度,条件不成熟的考虑采取完全积累的个人账户模式(崔红志,2003;刘秀红等,2006)。

五是考虑到农民工流动性等特点,主张建立独立的养老保险体系,但具体采取何种模式又存在争议,其中周涛等(2003)认为应该建立社会统筹与个人账户相结合的独立的养老保险体系,卢海元(2005a,2005b,2006)认为应构建以个人账户为主、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。

六是主张考虑到农民工对养老、医疗、工伤、失业的需要,应建立综合的社会保障体系,以全面保障农民工利益(胡务,2005,2006)。

国外文献

农民工问题是伴随着城市化进程而产生的。发达国家养老保险制度的建立与完善很多都是在工业化进程后期或工业化结束后进行的,这一时期二元经济向一元经济的转轨已经基本完成,所以类似我国农民工的这种特殊移民群体的

养老保险问题不存在或者不突出。另外,发达国家的农村经济与城市经济之间的差距较小,从事第一产业的人口相对较少,所以也不会存在大规模的人口国内迁移,从而也不会有相应的养老保险问题。但是,随着国际经济的一体化,出现了大量的国际移民。对于流入国而言,这些移民的进入会对劳动力市场、收入分配状况、财政负担、养老保险政策等产生影响。对这一问题的国外研究文献,可以作为对我国农民工养老保险问题研究的借鉴。

将劳动力进行技能高低的区分,进而研究技能不同的劳动力流动对流入国各经济指标的影响,这是许多学者的研究思路。Wildasin(2000)的研究是假设经济中生产要素只有高技能劳动力与低技能劳动力两种,但两者的流动性不同。Razin & Sadka(1995,1999,2000)同样假设劳动力存在高技能和低技能区分,但他们认为这种区分主要在于需要支付的教育投资的时间长度不同。Casarico & Devillanova(2003)虽然也假设劳动力存在高低技能的区分,但他们认为,个体之间存在天分的不同,天分较高者只需要付出较低的教育成本即可以实现技能的提高,天分较低者为实现技能提高则需要付出较高的教育投资成本,个人理性选择的结果将使得个体作出是否进行教育投资的决定。这些学者都通过静态或者动态分析方法分析了存在技能水平差异的劳动力市场中,外来移民进入对劳动力市场的影响。

另外,一些学者对生产要素进行了可流动与不可流动的区分,并进而探讨了生产要素流动带来的影响。Leersl & Verbon(2003)研究了一个小国开放经济模型,假设经济中存在可流动的与不可流动的两类劳动力,生产要素由劳动力和土地组成,在一般均衡的研究框架下,探讨老龄化的一次冲击对劳动力市场长期和短期的影响。Michael(2003)也是在一个小国开放经济的一般均衡模型下,探讨生产要素流动性存在差异的情形下移民出现产生的影响。

此外,还有学者对移民带来的影响进行了实证研究。Borjas等(1996)实证结果表明移民的进入对劳动力市场的影响,选取不同的数据可能得到的结论并不相同。Storesletten(2000)采用了可计算的一般均衡的OLG模型,通过计算不同年龄、不同技能的移民进入给政府带来的净收益,认为处于工作年龄的高技能以及中等技能移民的进入可以应对老龄化危机,政府应采取相应政策吸引这类移民。Auerbach & Oreopoulos(1999)在一系列假设基础上对未来的政府财政状况进行了预测,认为移民流入是否有助于减轻政府的财政压力,取决于政府财政负担是否由未来各代承担,移民流入是否能带来收益,依赖于政府购买出现的提高程度,另外移民对财政均衡带来的冲击远远小于财政不均衡程度,所以移民

既不能被视为造成财政不均衡的源泉,也不能被视为解决这一问题的思路。

在对已有文献的梳理中我们可以发现,国外研究文献的基本思路是在区分劳动力不同结构的前提下,探讨劳动力流动的出现对劳动力市场的影响,以及养老保险体系的引入对收入再分配、社会福利的影响。虽然对研究中国农民工养老保险问题有重要的借鉴意义,但中国农民工留城中存在的社会排斥等问题与这些研究的假设仍存在较大的差别,农民工的特点与国际人口流动的特点不尽相同,所以仍然需要作进一步研究。

与国外文献相比,国内的研究文献对中国农民工的特点有较好的把握,并且能够根据农民工的特点提出相应的解决思路。但是,这些研究文献主要的研究模式是先对当前的养老保险模式进行梳理并提出各自的优缺点,然后分析农民工的特点,最后提出一些解决思路。这些研究文献基本上都是进行较为简单的定性分析,并未对农民工进入对劳动力市场的影响以及不同养老保险模式对各方福利的影响进行较为全面的定量分析,这在一定程度上降低了这些研究文献的说服力。

研究方法

对于养老保险问题的研究,通行的方法大致有三种:第一种是精算分析方法,第二种是局部均衡分析方法,第三种是一般均衡分析方法。精算分析方法是在生命表、出生率假设等基础上进行研究,能够较为准确地衡量人口变化、资金变化,所以这种方法在养老保险研究中主要是定量地研究养老金的运行状况。局部均衡分析方法和一般均衡分析方法都是在 Samuelson (1958) 和 Diamond (1965) 建立的迭代模型基础上发展起来的,研究的框架相对更为简洁,而且对个体福利、社会福利的变化也能进行分析。其中局部均衡分析将许多经济变量作为外生变量,并在一定假设基础上求解预算约束下的效用最大化问题。与局部均衡分析相比,一般均衡分析将大多数经济变量作为内生变量进行分析。由于一般均衡分析将许多宏观经济变量内生化,因此更适于讨论养老保险引入对宏观经济的影响。^① 考虑本书要探讨农民工养老保险的模式对各方福利、经济变量的影响,所以采用一般均衡分析方法更为适合。

^① 对于一般均衡和局部均衡研究方法的综述,参考了郑伟(2005)的相关研究。