

中国农民工养老保险：历史路径与前景展望

林 宝*

内容提要 大规模的人口流动是中国过去30多年最深刻的社会变化之一，对二元社会保障结构也产生了深刻的影响。20世纪末，农民工养老保险在中国的一些城市开始实施，农民工养老保险制度的发展路径总体上经历了由下而上、由分而合的过程。在地方层面存在多种不同模式，在国家层面则与城镇职工基本养老保险制度的发展密切相关，并逐渐与城镇职工基本养老保险相融合。当前，为了促进农民工参保，还需要进一步推动城镇职工基本养老保险制度改革，并进行一些特殊的安排，如对农民工参保进行补贴、建立与支付相联系的多档次缴费等。未来农民工的养老保障水平低于城镇职工将是必然，农民工养老保障必须依赖于多途径的资金来源。

关键词 人口流动 农民工 养老保险 历史路径 前景展望

随着改革开放事业的不断推进，人口流动规模不断扩大，农民工已经成为中国社会发展进程中一支重要社会力量。2014年全国农民工总量达到了2.74亿，其中，离乡外出农民工的总量达到了1.68亿（国家统计局，2015）。农民工的社会保障问题不仅关系到中国新型城镇化、全面建设小康社会等重要战略部署的成败，同时也关系到整个社会的公平和正义。但是，当前农民工的社会保障状况不容乐观，2014年外出农民工的养老保险参保比例仅为16.7%，医疗保险参保比例也仅为17.6%（国家统计局，2015）。应该说，较低的农民工社会保险参保率有其深刻的历史原因，并且昭示着农民工的养老保障在未来可能产生一系列问题。为了更深入地理解农民工养老保障问题，本文将从农民工养老保障问题产生的历史背景入手，分析农民工养老保障制度的发展路径，进而以历史的视角分析其存在的问题，并对其未来发展前景进行展望，对农民工养老保障的出路进行探讨。

* 林宝，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：linbao@cass.org.cn。

一 农民工养老保障问题产生的历史背景

中国农民工养老保障问题的产生，主要是因为传统的城乡二元体制下，社会保障制度也存在明显的二元结构。随着改革开放不断推进而出现的大规模人口流动，对传统二元结构造成了直接的冲击，但二元社会保障制度并没有对此做出及时和必要的反应，从而导致农民工与其他城镇从业者的养老保障仍然存在制度分割，保障状况差异显著。

（一）二元社会保障体系：农民工养老保障问题产生的历史根源

改革开放以前，中国的社会保障制度是一种典型的城乡二元结构，即在城市和农村地区的社会保障制度安排大为不同。作为社会保障制度的一个重要组成部分，养老保险制度长期只在城市地区实施，直到近几年新型农村养老保险制度开始实施，情况才有所改观。也就是说，长期以来，在城市地区有一个养老保险制度覆盖所有劳动人口，而农村老年人的养老支持几乎全部依靠他们自己及家人。这种不同的制度安排造成了城乡人口在社会保障权利上存在明显的差别。

回顾中国养老保险制度的发展历程可以发现，改革开放以前，中国的养老保险制度虽然历经多次变革，但从未覆盖到农村人口。中国制度化的养老保险制度安排是从1951年发布《劳动保险条例》开始，但只覆盖到100人以上的国有企业。1953年，该条例修订后将覆盖面扩大到其他国有企业，两年后，又建立了机关事业单位人员的退休金制度。当时，城镇养老保险制度包含两部分，一部分针对工人，一部分针对机关事业单位人员。1958年，养老保险被从《劳动保险条例》中独立出来，国务院发布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定（草案）》，将企业和机关事业两个相对独立的养老保险办法进行了统一。至此，一种确定收益型的现收现付养老金制度基本建立，该制度基本上覆盖了城镇所有劳动就业人口。1978年国务院发布了《关于安置老弱病残干部的暂行规定》和《关于工人退休、退职的暂行办法》，对公共养老金制度重新进行了调整，重新确立了对干部和工人分别实施不同制度的做法。在中国农村，家庭一直是养老支持的主要力量。在1982年出台旧农村养老保险制度以前，农村没有真正意义上的养老保险制度。唯一带有养老保障意义的“五保”制度更多意义上是一种社会救济，其覆盖的仅为无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人的老人，范围十分有限。因此，长期以来，大部分农村人口没有任何社会养老保障。

改革开放以后，城乡二元社会保障体系实际上也一直存在。在城镇，针对工人的退休制度几经演变成为今天的城镇职工基本养老保险制度，针对干部的退休制度延续

至今成为机关事业单位人员退休制度，直到最近才开始二者的并轨；在农村，尽管1982年出台了旧农村养老保险制度，但是由于该制度没有社会统筹机制，激励作用有限，因此参与的人非常少，不是一个成功的制度。直到2009年新型农村养老保险制度实施之后，农村才真正有了社会养老保险制度，但总体上城乡养老保障制度仍然分立。2014年2月，国务院发布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，决定将新型农村养老保险和城镇居民养老保险两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。城乡居民养老保险制度的建立，是突破城乡二元社会保障体系的重要一步，但由于城乡就业人口仍然适用于不同的养老保险制度，城乡养老保障的二元性依然存在。

中国二元社会保障体系是以城乡二元经济社会结构为基础的。二元社会保障体系是适应当时国家推进工业化的需要而形成，与二元经济社会结构相适应，受到传统计划经济体制的直接影响（李迎生，2002）。首先，经济发展水平低，无力为庞大的农村人口提供社会保障，只能将农民的养老保障交给土地和传统的家庭保障方式；其次，优先发展工业和城市的发展模式将大部分资金投入再生产，只能通过牺牲农村居民社会保障权利的方式优先覆盖城镇劳动者，以便快速实现社会主义积累和工业化；最后，建国后为适应当时的工业化路线而配套出台的一系列城乡分割的社会政策，是城乡二元保障体系得以延续的重要基础。其中，严格的户口登记制度是各种城乡分割的社会政策中存续时间最长、影响最大的制度。在此制度下，人口被区分为“城镇户口”和“农村户口”两类人群，改变户口状况变得异常艰难，尤其是从农村户口变为城镇户口。同时，工作和生活的许多事项如就业、社会保障等均与“户口”挂钩，人口流动十分困难。这种限制人口流动的制度安排，使人们就业和居住地固化，只好各安其命，城乡二元社会保障体系的长期存续也变得顺理成章。

（二）人口流动：农民工养老保障问题产生的直接推手

大规模人口流动的出现对二元社会经济结构产生了巨大的冲击，也对二元社会保障体系提出了直接的挑战。20世纪80年代中期以后，随着户口登记制度和人口流动管制的逐渐放松，人口流动越来越频繁。特别是在最近的20年里，流动人口增长更为迅速。根据第六次全国人口普查数据公报，大陆31个省、自治区、直辖市的人口中，居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为2.61亿人，其中市辖区内人户分离的人口为3996万人。同2000年第五次全国人口普查数据相比，居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口增加了1.17亿人，增长81.03%（国家统计局，2011）。农民工是流动人口的主力，且一直保持较快增长。

2014年，全国外出农民工为1.68亿，较2010年增加约1500万人（国家统计局，2015）。

农民工在数量增长的同时，还出现了几个十分重要的趋势：一是越来越多农民工的工作趋向正规化。在早期阶段，由于正规工作部门不对农民工开放，所以他们只能在非正规部门就业。但是随着正规部门的逐渐开放和劳动力市场的逐渐规范，农民工的工作越来越趋向于正规化。到2014年，与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重为38%（国家统计局，2015）。二是农民工在城市停留的时间越来越长。早期外出的农民工大多离乡距离很短，很多需要兼顾农业生产，经常在城乡之间做钟摆式的流动；随着时间的推移，越来越多的农民工不再返回农村从事农业劳动，成为真正的产业工人。研究发现，在流入地居住5年以上的流动人口1987年为700万人，到2000年增长至3400万人，2005年进一步增长到4600万人（段成荣等，2008）。根据2012年全国流动人口动态监测数据，超过3成的流动人口在居住地生活时间达5年以上（国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司，2012）。三是农民工在劳动力市场的地位更为重要。从2004年开始，东部沿海地区已经出现了“民工荒”现象，此后“民工荒”逐渐向更大范围扩展，中国进入了“刘易斯转折点”（蔡昉，2010），劳动供给实现了从无限供给向有限供给的转变，这意味着农民工在劳动力市场上处于一个更为有利的地位。此外，这一时期随着中国社会主义法制建设进程的不断推进和农民工自身的成长，农民工的权利意识也逐渐增强。

这几个不断增强的趋势更加凸显了二元社会保障制度无法适应农民工就业身份转变的问题，使农民工社会保障问题越来越突出：农民工向产业工人的转变使他们逐渐具备了工人一样的社会保障需求，而权利意识的增强则使他们充分地意识到这种需求，并在社会保障权利上也开始有所主张，而就业的正规化则使他们具备了主张社会保障权利的机会和条件，劳动力市场上地位的变化使得农民工的社会保障权利主张逐渐得到重视。也就是说，在二元社会保障制度的大背景下，人口流动直接将农民工就业与保障的分离状况凸显出来，形成了农民工的社会保障问题。因为人口流动趋势的不断加强和农民工就业地位的不断攀升，社会保障体系也必须对此做出反应，进行新的变革。

二 农民工养老保险发展的历史路径

为了适应人口流动和劳动力市场的变化，一些地方政府开始将农民工问题纳入社会保障制度体系，但各地的制度设计存在较大差异，在中央层级也是随着2010年《社会保险法》的颁布实施，才最终明确了农民工参加职工基本养老保险的政策方向。考

察中国农民工养老保险制度的发展,明显经历了一条自下而上、由分到合的发展路径。自下而上是指具体的农民工养老保险制度先从地方开始建立,进而才在中央明确具体的制度方向和框架;由分到合是指农民工养老保险制度逐渐从区域分割、各有不同走向全国统一、渐归一体的制度框架。

(一) 地方政府实践:五种典型模式

从20世纪90年代末期开始,一些地方政府尤其是东部沿海的一些流动人口较多的地方政府,陆续将农民工纳入制度化的社会保障制度安排。广东省作为中国流动人口最多的省份,是第一个立法规定农民工养老保险制度的省份,而深圳市是中国流动人口占比最高的移民城市,也是第一个通过立法规范农民工养老保险制度的城市。1998年9月18日,广东省人大常委会通过了《广东省社会养老保险条例》,并于当年11月1日施行。该条例明确规定,“本条例适用于我省行政区域内下列单位和人员(以下统称被保险人):(一)所有企业、城镇个体经济组织和与之形成劳动关系的劳动者;(二)国家机关、事业单位、社会团体和与之建立劳动合同关系的劳动者”。这一规定与先前出台的社会保障制度以户籍为识别标志不同,涵盖了在本行政区域内城镇就业劳动者,将本地和外来农民工均作为参保对象,使农民工有机会参与城镇社会保障制度。其后,深圳市于当年10月27日通过了《深圳经济特区企业员工基本养老保险条例》,于1999年1月1日起施行。该条例尽管规定了镇、街道办事处“三来一补”企业的非深圳户籍员工、股份合作公司和村办企业的非深圳户籍员工等几种不适用的情形,但还是为其他非深圳户籍员工参加基本养老保险打开了大门,为农民工参加城镇基本养老保险提供了明确的法律依据。

此后,天津(1999年)、北京(2001年)、上海(2002年)、成都(2003)、郑州(2004年)、杭州(2006年)、重庆(2007年)等地也陆续出台了解决农民工养老保险问题的相关政策,但各地的做法大不相同。以省为单位出台的农民工养老保险制度为了照顾省内地区差异,往往并不十分具体,同时给下属行政区较大的自主权;因此在政策落实时,省内不同地区也会表现出明显差异性。相对而言,各城市政府出台的制度设计往往更为具体且具有区域内统一的特征。概括起来,从与城镇企业职工基本养老保险制度相比较的角度分析,各地在探索农民工养老保险制度的过程中出现了五种较为典型的模式^①。

^① 关于中国农民工养老保险的模式有不同的总结,如应永胜(2009)将其分为独立型、综合型、纳入型等三种类型。李晓云(2008)分析了北京、深圳、杭州和重庆等四种模式。考虑到农民工养老保险制度最终融入了城镇职工基本养老保险,因此本文的分类是从与城镇职工基本养老保险制度相比较的角度来进行的,与其他的分类有所不同。

1. “完全” 城保模式

这种模式即直接让农民工参加城镇企业职工基本养老保险，农民工与本地户籍的城镇企业职工采用完全相同的制度，缴费水平和待遇确定方式均实现无差别化。深圳和郑州均采用了这一模式。

深圳市农民工养老保险制度实际上也有一个发展的过程。1998年通过的《深圳经济特区企业员工基本养老保险条例》虽然允许农民工参加城镇基本养老保险，但并未对户籍与非户籍员工实现同等参保条件和待遇水平，不能算是严格意义上的城保模式。不过该条例很快在2000年就进行了修订，删除了有关户籍的种种差别条款，真正实现了本市户籍与非本市户籍员工的无差别参保。在1998年通过的条例中，户籍仍然是一个重要的身份标识，本市户籍和非本市户籍员工的养老金缴费水平和待遇均有所差异。2000年修订的《深圳经济特区企业员工基本养老保险条例》，则将适用范围扩展至特区内的企业（包括企业化管理的事业单位、民办非企业单位）及其员工，基本实现了本市户籍和非本市户籍员工在缴费水平和养老待遇上的一致，真正让农民工可以无差别地直接参加城镇基本养老保险。

根据当时规定，基本养老保险缴费比例为员工缴费工资的13%，其中员工按本人缴费工资的5%缴纳；企业按员工个人缴费工资的8%缴纳。缴纳养老保险费以员工的月工资总额作为缴费工资。但员工月工资总额超过本市上年度城镇职工月平均工资300%，超过部分不计征养老保险费；员工的月工资总额低于本市上年度城镇职工月平均工资60%的，按本市上年度城镇职工月平均工资60%计征养老保险费。养老金由基础性养老金加个人账户养老金构成，基础性养老金按退休时上年度本市城镇职工月平均工资的20%计算；个人账户养老金按退休时个人账户积累额的1/120计算。

由于2005年国发【38】号文对城镇基本养老保险的缴费水平和待遇计算方式等均有所变化，2006年深圳市对《深圳经济特区企业员工基本养老保险条例》进行了再次修订，也相应调整了基本养老保险的缴费率和待遇计发方式，并且为了促进农民工参保，在确定缴费标准工资时，规定非本市户籍员工的缴费工资不得低于本市月最低工资。2013年1月，《深圳经济特区社会保险条例》取代《深圳经济特区企业员工基本养老保险条例》，继续把农民工纳入城镇基本养老保险制度之中。

与深圳市略有不同，郑州市虽然政策出台的时间略晚，但是从一开始就明确将农民工纳入城镇企业职工基本养老保险制度，实行与城镇职工同等的社会养老保险待遇。2004年3月，郑州市人民政府发布了《关于农村劳动力转移就业后参加我市社会养老保险工作的实施意见》，明确规定：“农民工转移到我市就业后，应依法纳入社会养老

保险范围,执行我市企业职工社会养老保险政策,与同类型城镇企业职工享有同等的社会养老保险待遇”。郑州市规定,农民工参加养老保险的缴费工资基数为上年度实际工资,但不能低于上年度社会平均工资的60%;缴费率与其他城镇就业职工相同;农民工参保缴费后,个人缴费年限累计满15年(含15年)及以上者,退休后按月享受基本养老待遇;个人缴费年限累计不满15年的,退休后其个人账户储存额一次性支付给本人。郑州市的制度设计中,实现了农民工与城镇职工参保条件、缴费水平和养老待遇确定方式的无差别化。

采用“完全”城保模式在制度上实现了农民工与其他城镇职工参保的同等条件和同等待遇,客观上有利于农民工融入当地社会养老保险体系和保障农民工的社会保障权益。但对低收入的农民工而言,无差别的参保条件也在一定程度上成为制约其参保的因素。

2. “双低”城保模式

这种模式是让农民工参加城镇企业职工养老保险,在养老金构成、缴费和支付等方面均采用了城镇基本养老保险的制度架构,但农民工的缴费水平和待遇水平比城镇职工更低。这一模式以杭州市最为典型。

2006年11月,杭州市政府办公厅发布了《杭州市农民工基本养老保险“低标准缴费低标准享受”试行办法》。该文件规定,符合参加杭州市职工基本养老保险条件的各类企业中收入偏低的农民工可自愿申请按“双低办法”参保缴费,职工个人缴费基数按本人上年度月平均工资计算,职工上年月平均工资低于全省职工月平均工资60%的,按全省职工月平均工资60%核定缴费基数,职工个人缴费比例为5%,单位缴费基数按职工基本养老保险统一办法的规定执行,缴费比例为14%。按“双低办法”参保缴费人员的个人账户按本人缴费基数的5%记入。按“双低办法”参保缴费人员到达法定退休年龄时,缴费年限满15年的,从其办理退休手续的次月起,可以按月领取基本养老金。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。基础养老金月标准按职工基本养老保险统一办法计算后乘以计发系数确定;个人账户养老金按职工基本养老保险统一办法计算。计发系数 = [按统一办法缴费年限 + Σ (按双低办法缴费年度企业实际缴费费率/按双低办法缴费年度企业正常缴费)] / 全部缴费年限之和。按“双低办法”参保缴费人员到达法定退休年龄时,允许将“双低办法”的缴费年限折算为职工基本养老保险统一办法缴费年限。折算办法为:“双低办法”缴费年限 $\times 0.678$ 。自2011年7月1日起,杭州市在主城区停止执行农民工“双低办法”,统一实行城镇职工基本养老保险的参保缴费办法,并规定:主城区范围内已参加农民工“双低”养老保险的人

员，可按职工基本养老保险参保缴费办法补缴个人账户差额。对不愿意按职工基本养老保险参保缴费办法补缴个人账户差额的人员，其农民工“双低”养老保险个人账户予以保留，到达法定退休年龄时按农民工“双低”养老保险缴费年限 $\times 0.678$ 的系数折算职工基本养老保险缴费年限^①。

杭州市虽然采用了城镇基本养老保险的制度架构，但是在缴费侧采用了低缴费水平，在支付侧则采用低标准待遇水平。这一模式一方面客观上有利于降低农民工参加职工基本养老保险制度的门槛，但另一方面由于将农民工的参保年限打折，实际上削弱了农民工作为低收入群体与高收入群体之间的共济性，降低了对农民工的吸引力。

3. “单侧” 城保模式

这种模式即在养老保险的某一侧（通常是缴费侧）模仿了城镇职工基本养老保险的制度架构，在另一侧（通常是支付侧）则采用了完全不同于城镇职工基本养老保险的做法。在这种模式中，天津和北京的做法较为典型。

天津市劳动和社会保障局 1999 年 6 月发布的《关于农业户口从业人员参加城镇企业职工养老保险有关问题的通知》明确提出，凡本市行政区域内的各类城镇企业（含个体经济组织，以下简称用人单位）招用的农业户口从业人员，应参加本市城镇企业职工养老保险。用人单位按照农业户口从业人员个人缴费基数之和的 14% 缴纳。农业户口从业人员按照本人实际工资的 6% 缴纳，此后随着企业职工缴费比例统一调整，最终达到 8%。社会保险基金管理机构为农业户口从业人员按其缴费基数的 11% 建立基本养老保险个人账户。农业户口从业人员达到国家规定的退休年龄（男年满 60 周岁，女年满 50 周岁）时，可以享受一次性养老保险待遇，并由所在区、县的社会保险基金管理机构审核后一次性发给本人。其待遇由两部分组成：第一，个人账户储存额及利息一次性支付给本人；第二，按其实际缴费年限，缴费每满一年（按满 12 个月计算），发给相应缴费年份本人月缴费基数的 50%。

北京市于 2001 年 8 月出台了《北京市农民工养老保险暂行办法》，规定凡本市行政区域内的国有企业、城镇集体企业、外商及港、澳、台商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业，党政机关、事业单位、社会团体，民办非企业单位，城镇个体工商户（以下统称：用人单位）和与之形成劳动关系、具有本市或外埠农村户口的劳动者（简称：农民工），应当依法参加养老保险，缴纳养老保险费。养老保险费由用人单位

^① 杭州市人力资源和社会保障网：《农民工统一执行职工基本养老保险》，<http://www.zjhz.lss.gov.cn/html/wsbs/1std/nmg/shbx/30668.html>。

和农民工共同缴纳。用人单位以上一年本市职工月最低工资标准的19%，按招用的农民工人数按月缴纳养老保险费。农民工本人以上一年本市职工月最低工资标准为基数，2001年按7%的比例缴纳养老保险费，此后随着企业职工缴费比例进行统一调整，最终达到8%。社会保险经办机构为农民工按缴费工资基数的11%建立养老保险个人账户。农民工必须达到国家规定的养老年龄（男年满60周岁，女年满50周岁），方能领取基本养老金。基本养老金暂按享受一次性养老待遇处理，其待遇由两部分组成：第一，个人账户存储额及利息一次性全额支付给本人；第二，按其累计缴费年限，累计缴费满12个月（第1个缴费年度），发给1个月相应缴费年度的本市职工最低工资的平均数，以后累计缴费年限每满一年（按满12个月计），以此为基数，增发0.1个月相应缴费年度的本市职工最低工资的平均数。

天津市和北京市均根据当时城镇职工基本养老保险制度的基本架构，设计了农民工养老保险制度的社会统筹和个人账户相结合的制度模式。在缴费侧虽然缴费基数和缴费率较城镇基本养老保险略低，但基本沿袭了城镇基本养老保险的做法，在支付侧虽然也将待遇分成了两部分，但基础养老金的待遇计算方法和支付方式则与城镇基本养老保险制度完全不同。这种模式在参保缴费基数上以最低工资为标准，客观上降低了农民工的缴费水平，有利于农民工的参保，同时考虑到农民工就业的不稳定性，在支付上采用了一次性支付的方式，在当时的制度环境下，提高了农民工养老保险的便携性和灵活性。但与此同时，这种支付方式也给农民工带来了“便携性损失”和保障性损失（一定程度上丧失了社会保障的作用）。

4. 个人账户模式

这种模式即在农民工养老保险制度中只引入了类似城镇职工基本养老保险制度个人账户的部分，基本没有社会统筹，是一种完全积累制的养老保险制度。这一模式以重庆较为典型。

重庆市于2007年5月印发了《重庆市农民工养老保险试行办法》，规定本市行政区域内的各类用人单位及其招用的农民工适用本办法，并明确农民工是指具有农村居民户口，在国家规定的劳动年龄内，与各类用人单位形成劳动关系（包括事实劳动关系）的人员。农民工养老保险费由用人单位和农民工共同缴纳，农民工养老保险缴费基数按照本人上年度月平均工资总额核定，用人单位缴纳农民工养老保险费，以本单位属于参保缴费范围的农民工缴费基数之和乘以10%计缴；农民工个人缴纳农民工养老保险费，以本人缴费基数乘以5%计缴。建立农民工养老保险个人账户，个人账户规模为农民工缴费基数的14%，其中，5%为个人缴费部分，9%为用人单位缴费划转部

分。建立农民工养老保险共济基金。共济基金主要从用人单位缴纳的农民工养老保险费中，按农民工缴费基数 1% 划入；用于个人账户资金不足时农民工养老保险待遇的支付。参加了农民工养老保险的农民工，男年满60周岁、女年满55周岁，实际缴费累计满180个月（15年）及以上的，经参保地社会保险经办机构审核、劳动保障行政部门审批后，由参保地社会保险经办机构从批准之月起按月发给农民工养老金。养老金标准为：个人账户累计储存额 \div 计发月数（计发月数比照同期城镇企业职工基本养老金计发月数执行）。参加了农民工养老保险的农民工，男年满60周岁、女年满55周岁时，实际缴费累计不满180个月（15年）的，由参保地社会保险经办机构将其个人账户累计储存额一次性支付给本人，同时终止农民工养老保险关系。

重庆市的农民工养老保险制度由于完全采用了个人账户模式，实际上类似于一种强制储蓄，尽管建立了共济基金，但规模很小，只是用于个人账户不足时的支付，即应对长寿风险。这种制度对农民工应该具有一定的吸引力，因为只要交纳相当于缴费基数 5% 的养老保险费，就可以获得 14% 的个人账户资金积累。但这种模式丧失了社会保险制度所应该具备的共济性特征：既不具有农民工内部的共济性，也不具有农民工和其他社会群体之间的共济性。

5. 综合保险模式

这种模式不把农民工养老保险制度作为一个独立的设计，而是把养老保险、医疗保险和工伤保险等主要社会保险纳入一个综合的制度框架之中。上海是这一模式的典型代表，成都也采用了这一模式。

上海市于2002年7月发布了《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》，规定在上海市行政区划内的外来从业人员（是指符合本市就业条件，在本市务工、经商但不具有本市常住户籍的外省、自治区、直辖市的人员，不包括从事家政服务的人员、从事农业劳动的人员和按照《引进人才实行〈上海市居住证〉制度暂行规定》引进的人员）应参加综合保险（含工伤、住院医疗和养老补贴）。用人单位缴纳综合保险费的基数，为其使用外来从业人员的总人数乘以上年度全市职工月平均工资的 60% 。用人单位和无单位的外来从业人员按照缴费基数 12.5% 的比例缴纳综合保险费。参保者除可获得工伤和意外伤害待遇、住院医疗待遇外，用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满一年的，外来从业人员可以获得一份老年补贴凭证，其额度为本人实际缴费基数的 5% 。外来从业人员在男年满60周岁、女年满50周岁时，可以凭老年补贴凭证一次性兑现老年补贴。2004年8月，上海市对该暂行办法又进行了修改，将一份老年补贴凭证的额度提高到本人实际缴费基数的 7% 。2011年，上海市发布了《上海市人民

政府关于外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险有关问题的通知》，决定实现综合保险与城镇职工基本养老保险制度的并轨，并确定了5年的过渡期和具体的过渡办法。

上海市的综合保险模式完全跳出了城镇职工养老保险制度的框架，将农民工作为一个独立的群体，力图在一个综合保险制度的框架内解决农民工的养老保险、医疗保险和工伤保险甚至是意外伤害保险问题。该制度只要求用人单位和无单位的外来从业人员缴费，为农民工参保提供了较低的门槛，并且连续缴费一年即可获得一份老年补贴凭证，具有较好的灵活性和区域内的可携带性。但由于该制度完全独立于城镇职工基本养老保险，与其他几种模式比较起来，实现制度并轨的难度更大。

综合考察各种模式，与城镇职工基本养老保险制度相比，“完全”城保模式与其完全一致；“双低”城保模式则与其类似但缴费和支出水平较低；“单侧”城保模式则是在缴费侧类似而在支付侧大为不同；个人账户模式则只借鉴了城镇职工养老保险的个人账户部分；综合保险模式则完全跳出了城镇职工养老保险制度的框架。

（二）中央政策演进：三个发展阶段

在中央层次，农民工养老保险政策也经历了一个较长的发展过程。在农民工养老保险问题产生之后，中央在较长时期内并没有出台一个明确的制度，甚至也未具体要求采用何种制度模式来建立农民工养老保险制度。直到《社会保险法》颁布之后，才明确了农民工参加城镇职工基本养老保险的大方向。概括起来，中央关于农民工养老保险政策的演进大体上可以分为三个阶段。

1. 城保接纳阶段（2006年以前）

这一时期，中央政策的基本脉络是在现有的城镇职工养老保险制度中，逐渐打开一个小口子，允许农民工加入。但这种纳入并非是主动地要求城镇职工基本养老保险制度必须纳入农民工，而是被动地承认农民工可以参加城镇职工基本养老保险。在20世纪90年代，中国城镇职工基本养老保险制度改革快速推进，在一定程度上也推进了农民工参加养老保险问题的进展。国务院于1997年7月颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，强调要扩大养老覆盖面至所有城镇企业和职工。尽管这个文件没有明确职工的具体含义，也没有任何关于农民工的内容，但是其关于扩大覆盖面的要求为地方政府找到了一定的政策依据。从那以后，一些地方政府（如深圳市）开始将农民工纳入城镇基本养老保险的保障范围。正是在地方实践的推动下，2001年，劳动和社会保障部《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》规定，参加养老保险的农民合同制职工在与企业终止或解除劳动关系后，由社会保险

经办机构保留其养老保险关系，保管其个人账户并计息，凡重新就业的，应接续或转移养老保险关系；也可按照省级政府的规定，根据农民合同制职工本人申请，将其个人账户个人缴费部分一次性支付给本人，同时终止养老保险关系，凡重新就业的，应重新参加养老保险。农民合同制职工在男年满60周岁、女年满55周岁时，累计缴费年限满15年以上的，可按规定领取基本养老金；累计缴费年限不满15年的，其个人账户全部储存额一次性支付给本人。但是，这个文件只是强调了农民合同制职工领取养老金的条件，但没有提出任何促进农民工参加养老保险的措施。此后几次发布的重要养老保险制度改革的重要文件中，如国务院2000年发布的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》和2005年发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中，均没有特别说明农民工养老保险的处理办法。

2. 双向推进阶段（2006—2010年）

这一时期，中央已经认识到解决农民工养老保障问题的重要性和紧迫性，同时地方政府的实践也为中央提供了一些有益的借鉴和基础，因此，中央既鼓励探索建立适合农民工的社会养老保险制度，也鼓励农民工直接参加城镇基本养老保险。2006年的中央一号文件《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》明确提出，逐步建立务工农民社会保障制度，依法将务工农民全部纳入工伤保险范围，探索适合务工农民特点的大病医疗保障和养老保险办法。同年3月，国务院发布的《关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）强调，要高度重视农民工社会保障工作。文件明确提出，探索适合农民工特点的养老保险办法。但对于为农民工建立一个专门的养老保险制度还是将其纳入城镇基本养老保险制度，文件并未做出明确规定，而是为各地留下了选择的余地。文件强调，要抓紧研究低费率、广覆盖、可转移，并能够与现行的养老保险制度衔接的农民工养老保险办法；有条件的地方，可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本养老保险；已经参加城镇职工基本养老保险的农民工，用人单位要继续为其缴费；劳动保障部门要抓紧制定农民工养老保险关系异地转移与接续的办法。

总体政策思路这一时期仍然把农民工作为一个特殊的参保群体，这从2009年2月人力资源和社会保障部发布的《农民工参加基本养老保险办法》（征求意见稿）可窥一斑，其中对农民工参加基本养老保险采取了较低的缴费率，但最终该文件并未颁布实施。同时，为了落实国发〔2006〕5号文件的精神，2009年12月，国务院办公厅转发了人力资源和社会保障部、财政部的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，明确指出本办法适用于参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员，包括农民工。文件对农民工如何转移接续其养老保险关系进行了明确的规定。

3. 融入城保阶段（2010年以后）

这一时期，随着《劳动合同法》实施和金融危机爆发，农民工在劳动力市场的地位也日益重要，与此相适应，农民工的养老保险制度安排也逐渐向城镇职工基本养老保险制度靠拢。2010年，《社会保险法》颁布实施，明确要求所有职工应该参加职工基本养老保险。此后，农民工养老保险的方向明确为加入城镇职工基本养老保险。在这之后，地方政府原有的农民工养老保险制度纷纷向城镇职工基本养老保险制度并轨。2014年2月，国务院办公厅转发了人力资源和社会保障部、财政部的《城乡养老保险制度衔接暂行办法》，对城镇职工基本养老保险和城乡居民养老保险之间的转移衔接进行了详细的规定，解决了农民工养老保险在两个制度之间的转移接续问题。

梳理中央关于农民工养老保险政策发展的历史脉络，可以清晰地发现，农民工养老保险制度实际上是随着城镇职工基本养老保险制度改革不断推进并最终融入其中，先后经历了允许加入——鼓励加入——要求加入的政策发展阶段。这种政策发展脉络也必然导致了农民工养老保障制度从分割最终走向融合的历史路径。这种发展路径既与中国养老保障制度的发展历程有关，也与各地区社会经济不平衡有关。互相分割的制度不仅限制了人口流动，也给与城镇职工基本养老保险制度并轨带来了一定的困难。

三 农民工养老保障的前景展望

（一）农民工养老保险制度的前景展望

目前的政策已经明确了农民工加入城镇职工基本养老保险的基本方向，并且也出台了职工基本养老保险和城乡居民养老保险之间的衔接政策。未来农民工养老保障状况如何，从根本上说取决于这两种制度的未来发展方向。

从目前的政策发展趋向来看，这两个制度将构成中国未来养老保险制度的基本架构。在城镇，以就业与否为区分，将人口分为就业人口和非就业人口。就业人口将参加城镇职工基本养老保险制度，非就业人口将和农村居民一起参加城乡居民养老保险制度。随着农业现代化的发展，部分从事现代农业的农村就业人口也可加入城镇职工基本养老保险制度。由于农民工大部分在城镇就业，未来适合农民工参与的主要是城镇职工基本养老保险制度。

城镇职工基本养老保险制度实际上自身也仍然有待完善，需要进行一系列的改革（林宝，2012）。一是急需提高养老基金的统筹层次，尽快实现中央统筹，提高制度的抗风险能力。同时，提高统筹层次也有利于社会保障关系的转移与接续，减少便携性

损失。二是扩大覆盖面，提高制度的普惠性。中国城镇职工基本养老保险的覆盖率刚刚超过 60%，提高覆盖率不仅是发挥社会保障制度功能的需要，也是确保制度可持续的一个重要方面。三是提高退休年龄，改善制度的可持续性。中国职工的退休年龄明显偏低，延迟退休年龄将有利于改善城镇职工基本养老保险制度的财务状况。四是降低缴费率，增强制度的合理性。与支付水平相比，城镇职工基本养老保险制度的缴费率明显偏高，很重要的一个原因是为了更好地消化转轨成本，但高缴费率也存在种种弊端，应该在进行科学测算的基础上确定合理的缴费率水平。

目前，城镇职工基本养老保险制度对农民工的覆盖率并不高。根据全国农民工监测调查数据（国家统计局，2015），2014 年全国外出农民工参加养老保险的比例仅为 16.7%。农民工养老保险的低参保率有几个原因：一是农民工收入较低影响了其参加养老保险。2014 年，农民工的平均收入为 2864 元/月，远低于同期城镇职工平均工资。二是大部分农民工的工作并不稳定，对未来缺乏稳定的预期，在养老保险关系转移接续存在困难或便携性损失的情况下，他们的参保积极性会大受影响。对于很多农民工而言，他们不知道当前的工作能干多久，现在的城市能待多久，几年后他们会在哪里。三是除个别城市外，大多数地区对农民工的参保并非强制性的，所以企业和职工均有一定的选择性，在当前的制度设计下，逃避参与成为他们共同的抉择。养老保险低参保率将对农民工未来的养老保障产生严重的影响，将使绝大部分农民工最后回归到城乡居民基本养老保险体系之中，保障水平大大降低，老年收入水平无法得到较为充分的保障。

为了方便和鼓励农民工的参与，中国城镇职工基本养老保险制度还有必要进行一定的调整或是采取一些特殊的政策安排。有两种思路可供选择：一是对包括农民工在内的低收入群体参加城镇职工基本养老保险进行补贴。当前各地规定的城镇职工养老保险的最低缴费基数一般是职工平均工资的 60%，对部分收入较低农民工而言，按照这一基数进行缴费仍然存在一定的困难，未来可以考虑对工资低于最低缴费基数的农民工的个人缴费部分进行一定的补贴。具体补贴额可确定为最低缴费基数减去农民工个人工资再乘以个人缴费率，如最低缴费基数为 2400 元，农民工个人工资为 2000 元，个人缴费率为 8%，则补贴额为 $(2400 - 2000) * 8\% = 32$ 元。二是在城镇职工基本养老保险制度和城乡居民养老保险制度的缴费水平之间再设计 1~2 档缴费水平。与之相对应，基础养老金水平也应设置于上述两种制度之间，这样就可以将两种基本养老保险制度整合为一个存在多档缴费率和多档支付水平的基本养老保险制度。目前的制度设计中，虽然建立了上述两种制度之间的衔接机制，但是更多侧重于个人账户部分，实际上两种制度之间最大的区别在于基础养老金的待遇水平。按照目前的制度，农民

工仍然处于两个制度的夹心地带，向上靠可能承担不起，向下转则会带来利益损失。未来如果能增加制度在缴费和支付上的灵活性，将更有利于农民工的加入。除此之外，还应该加强监察，强化农民工参保的强制性。

（二）农民工养老保障状况的前景展望

从目前的发展趋势来看，农民工的养老保障状况将逐步改善：一是农民工参加养老保险的比例虽然依然较低，但是在逐年上升。自2008年至2013年，农民工参加养老保险的比例基本上平均每年上升1个百分点左右，2014年虽然有所放缓，但也较上年提高了0.5个百分点（国家统计局，2014，2015）。二是农民工的收入出现了快速增长，客观上有利于提高其参加养老保险的能力，同时也有助于改善其个人的养老能力。2010-2013年，农民工人均收入保持了每年10%以上的增速。2014年虽然受经济进入新常态的影响，增速有所下降，但也达到了9.8%（国家统计局，2014，2015）。三是与原来适用于不同的制度模式相比，农民工加入城镇职工养老保险本质上有利于改善农民工的老年收入状况。农民工是以一个较低的缴费水平参与到制度中来，由于社会统筹部分的社会再分配功能，农民工的待遇水平与其缴费水平相比将是相对受益的。

但是，也必须看到，农民工的养老保障状况虽然在一定程度上得到了改善，但是其实际的保障水平未来仍然将处于农村居民和城镇职工之间。因此，他们未来的生活水平也取决于他们未来的走向：返乡还是留城？如果返乡，那么农村居民将成为他们的参照系，总体上返乡农民工的养老保障水平会高于农村居民，成为农村的高收入退休者；如果留城，则城镇职工将成为他们的参照系，他们的养老保障水平会低于城镇职工，成为城镇的低收入退休者。如果考察中国社会发展的大趋势，城镇化将把大部分农民工留在城镇，因此，大部分农民工在老年期可能会成为城镇低收入者。

农民工在退休期成为城镇低收入者，一方面是由其工作期的低收入并因此而导致缴费水平较低决定的；另一方面则是由农民工的工作不稳定、制度建立时间晚、参加保险时间晚等因素导致的。下面我们以不同情形的农民工参保情况与城镇职工养老保险标准人的参保情况进行比较，来说明未来农民工的养老保障水平。

根据国发【2005】38号文件中所确定的养老金计发办法，在城镇职工基本养老保险制度中，如果一个职工按照社会平均工资缴费35年，其未来获得的养老金替代率为社会平均工资的59.2%，其中35个百分点来自基础养老金，24.2个百分点来自个人养老金。由于其个人工资等于社会平均工资，所以对其个人的工资替代率也为59.2%。由于大部分农民工的工资水平较低，假设有一个农民工同样缴费35年，但缴费工资是社会平均工资的60%，则其养老金替代率为社会平均工资的42.5%，相当于个人工资

水平的70.8%。也就是说，一个农民工如果能够坚持缴费35年，其获得的收入虽然低于城镇职工，但相对于其个人工资还是可以维持较高的替代率水平。但是，由于农民工的工作不稳定，特别是，在城镇职工养老保险制度转轨时，对于之前没有缴费的年限被处理为视同缴费年限，而在农民工参加养老保险时，这一视同缴费年限并不存在，客观上使农民工参加养老保险的年限严重受制于养老保险制度的发展状况，因此很难缴费35年。假定第二个农民工缴费期缩短到25年，则其养老金替代率将下降到社会平均工资的29.2%和个人工资的50.1%。此时农民工的养老金收入在城镇生活就会存在一定的困难。实际上，由于各种因素的限制，很多农民工可能只会缴费到领取基础养老金的最低年限，即15年。假定第三个农民工只缴费15年，达到领取基础养老金的最低标准，那么其养老金替代率将只有社会平均工资的18.2%和个人工资的30.4%。显然，这一收入水平将无法维持未来农民工在城镇的正常生活水平。

总体上，农民工未来的养老保障水平相对于城镇职工而言是一个较低的水平，这是一个必然的结果。城镇职工基本养老保险制度的基本使命在于，使农民工加入制度、为农民工提供灵活的参保和支付条件、履行一定的社会分配功能使农民工获得高于其缴费水平的养老保险待遇。从国家财政的角度，也可以为农民工参保提供一定的财政补贴。但是，农民工未来养老保障必须依赖于多途径的资金来源，除养老金之外，家庭的转移支付和来自于社会救助系统的兜底功能，都将是农民工养老保障的重要支撑。

参考文献：

- 蔡昉(2010)，《刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保障的若干特征性事实》，《中国社会科学》第6期，第125-137页。
- 段成荣、杨舸、张斐、卢雪和(2008)，《改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势》，《人口研究》第6期，第30-41页。
- 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司(2012)，《中国流动人口发展报告(2012)》，北京：中国人口出版社。
- 国家统计局(2011)，《2010年第六次全国人口普查主要数据公报[1](第1号)》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110428_30327.html。
- 国家统计局(2014)，《2013年全国农民工监测调查报告》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html。

国家统计局 (2015), 《2014 年全国农民工监测调查报告》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html。

李晓云 (2008), 《农民工养老保险模式比较分析——以北京、深圳、杭州、重庆为例》, 《当代经济》第 5 期 (上), 第 26-28 页。

李迎生 (2002), 《从分化到整合: 二元社会保障体系的起源、改革与前瞻》, 《教学与研究》第 8 期, 第 17-22 页。

林宝 (2012), 《人口老龄化对养老保障制度带来的挑战及改革方向》, 《中国党政干部论坛》第 11 期, 第 26-29 页。

应永胜 (2009), 《我国各地区农民工养老保障政策之评析》, 《昆明理工大学学报》(社会科学版) 第 2 期, 第 31-37 页。

Old-age Insurance for Rural Migrant Workers in China: Historical Path and Prospects

Lin Bao

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: Large-scale population flowing is one of the deepest social changes in China in the past 30 years and has also deeply impacted on the dual social security structure. In the end of 20th century, old-age insurance for rural migrant workers (RMWs) was introduced in some cities. The system development shows a “bottom-up” and “form divided to integration” course. At local government level, there are several different models, while at the state level it's closely related to the development of urban basic old-age insurance, and gradually join in the insurance. Now in order to promote the RMWs to participate in the urban basic old-age insurance, it needs further reform and special arrangement in the insurance such as introduction of subsidies for RMWs and multi-level contribution connected with payment etc. In the future, it's inevitable that the income from social security of RMWs will be lower than that of urban workers, so the old-age security of RMWs should depend on multi-source fund.

Keywords: population flowing, rural migrant worker, old-age insurance, historical path, prospect

JEL Classification: H55, J61, J68

(责任编辑: 周晓光)