

人口、资源与环境经济学

# 农民工社会保障的路径选择与制度创新

刘传江<sup>1</sup>, 程建林<sup>2</sup>

(1. 武汉大学 经济发展研究中心, 湖北 武汉 430072;

2. 武汉大学 人口资源环境中心, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 目前农民工社会保障已经成为社会各界研究的热点问题。但是, 对于我国农民工社会保障的选择路径及制度构建等一系列问题仍处于探索阶段。文章在学者们研究成果与农民工社会保障实践模式的基础上, 立足于现有的农民工社会保障体系, 坚持灵活性原则, 同时兼顾效率与公平, 探讨农民工社会保障的选择路径与制度安排。并以养老保障制度为例, 对现有的制度安排进行了创新。

**关键词:** 农民工社会保障; 路径选择; 制度安排; 制度创新

**作者简介:** 刘传江(1966-), 男, 湖北鄂州人, 武汉大学经济发展研究中心教授, 博士生导师, 从事人口与经济发展研究; 程建林(1975-), 男, 武汉大学人口资源环境中心博士研究生, 从事人口、资源与环境经济研究。

**基金项目:** 湖北省人文社会科学重点研究基地中国地质大学(武汉)资源环境经济研究中心开放基金项目“城乡人口转移与城乡协调发展研究”

中图分类号: F249.21 文献标识码: A 文章编号: 1000-7504(2008)01-0055-05 收稿日期: 2007-09-11

农民工社会保障制度构建是“建设和谐社会”和“城乡统筹发展”政策的应有之义, 它突显了城乡发展中的人文关怀与社会和谐理念。虽然农民工社会保障成为社会各界研究的热点问题, 但是, 我国农民工社会保障的选择路径、城市与城市之间社会保障制度的衔接、社会保障体系构建、公平与效率协调等一系列问题仍处于进一步探索与逐步完善之中。

## 一、农民工社会保障: 研究综述

理论界在建立农民工社会保障体系必要性及意义方面保持着高度的一致性。但是, 对于我国农民工社会保障制度的构建思路、框架体系、统筹方式与社保资金来源等方面仍处于探索阶段与争论之中。

### 1. 农民工社会保障体系发展的路径选择

概括起来, 农民工社会保障有四种选择路径: 第一, 把农民工纳入到农村社会保障体系。该观点认为, 农民工虽身在城镇, 但其身份仍是农民, 最终仍要回农村; 另外, 他们不像城镇居民那样具备交纳社会保险金的能力, 因此主张把农民工纳入到农村保障体系<sup>[1][2]</sup>。第二, 把农民工纳入城镇社会保障范畴。其核心内容在于, 从社会公平的角度, 农民工应与城镇职工同工、同酬、同待遇<sup>[3]</sup>。第三, 单独建立一套有别于城镇职工基本社会保障制度的新的保障体系, 在实践过程中体现为为农民工建立综合保险, 上海、成都等城市已开始实施。农民工综合保险要求缴费由用人单位全额承担, 而外来农民工则享受工伤保险、住院医疗与老年补贴待遇<sup>[4]</sup>。第四, 构建一种作为过渡形态的“三元社会保障模式”<sup>[5]</sup>。这种社会保障制度, 既不同于城市社会保障制度, 又不同于农村

社会保障制度,它应该是向上与城市社会保障制度、向下与农村社会保障制度接轨,是介于两者之间的一种相对独立的社会保障制度。之所以称为过渡形态的社会保障制度,其目的主要在于,等条件成熟时实现与城乡社会保障制度接轨,最终建立起城乡统一的社会保障制度。这一选择路径更多地考虑了有关制度之间的衔接问题。

## 2. 农民工社会保障体系统筹方式

关于农民工社会保障体系统筹方式,归结起来大致有四种不同的观点。第一,主张实行全国统筹。高书生从保障农民工社会保障权益的角度出发,主张把农民工纳入到社会保障新计划,实行全国统筹<sup>[6]</sup>,卢驰文也对此持相同的态度,主张中央统筹的农民工社会保障制度<sup>[7]</sup>。第二,坚持社会统筹和个人账户相结合。李迎生教授提出,社会保障经费来源由国家、企业(雇主)与个人三方负担,和目前城市户口职工实行社会统筹和个人账户相结合,企业负担部分用于建立社会统筹基金,个人交纳费用为大头且全部进入个人账户<sup>[5]</sup>。徐赛嫦主张建立社会统筹和个人投保相结合、基金积累模式和现收现付模式相结合的“混合型”制度<sup>[8]</sup>。第三,主张在现阶段应以个人账户为主建立农民工社会保障制度。卢海元从农民工收入低、就业不稳定、流动性大等特点出发,认为应建立以个人账户为主、可随人转移的弹性社会保险制度<sup>[9]</sup>。第四,主张只为农民工建立个人账户,全部缴费进入个人账户,不搞社会统筹<sup>[10]</sup>。

## 3. 社会保障体系的组成及推进次序

对于农民工社会保障体系组成,目前学术界有两种基本看法:其一,目前农民工社会保障体系应主要解决农民工的工伤保险、医疗保险和养老保险问题,其他方面可以暂缓,因此农民工社会保障体系应有三个基本组成部分<sup>[11]</sup>;其二,将农民工社会保障基本等价于当前的城镇社会保险,即包括工伤保险、医疗保险、养老保险、失业保险以及生育保险等五大部分<sup>[12][13]</sup>。另外,有学者对基本组成部分进行了拓展,考虑建立包括最低生活保障或者“公共劳动”形式的社会救助体制<sup>[14]</sup>与失业保险制度<sup>[15]</sup>。

就建设农民工社会保障的纵向顺序来看,当前由于主客观方面条件的制约,农民工社会保障建设不宜也不可能求大求全、齐头并进,而应该坚持分类分层分阶段逐步推进的基本原则<sup>[15]</sup>。这种原则首先体现在农民工主体的分类分层上,根据职业、收入状况以及工作稳定性把农民工划分为不同的层次;其次,在社保内容上依次建立农民工的工伤保险、医疗保险(尤其是大病医疗保障制度)与养老保险制度,失业和生育保险制度

可以暂缓。

## 4. 社会保障的资金来源

农民工的数量与收入水平决定了社会保障资金的筹集是个难题,它决定着我国农民工社会保障制度构建的成败。关于社会保障资金来源,目前学者们较为一致的观点认为,社会保障资金由国家、企业、农民工个人三方共同承担,但在具体的参保类别上又有不同的区别。

目前,国家没有足够的资金来为农民工构建社会保障制度,而农民工本人的缴费能力有限,企业又往往从自身的经济利益出发,但都不能因这些方面的原因而放弃农民工社会保障制度构建。因此,这就需要多方面筹资来建立农民工社会保障制度。关于社保资金来源,除了国家财政、企业缴费及农民工缴费外,有学者提出了以下几种思路:土地转让费转入个人账户,买断“二胎”生育权将其所得转让个人账户,发行福利彩票<sup>[1]</sup>以及采用“以土地换保障”的机制,用土地使用权信托、抵押等方式来筹集<sup>[16]</sup>。

## 二、农民工社会保障的实践模式

目前农民工参加社会保障的主体模式是现行的城镇职工基本养老保险制度,参加商业保险和农村社会保障的情况并不具有普遍性。从整体上看,在现行的实践中逐步形成了三种模式:第一种执行现行城镇社会保险制度,农民工与城镇职工实行同等缴费、享受同等待遇,如广东模式;第二种是现行城镇社会保险制度框架内,根据农民工的情况适当降低门槛,为农民工建立社会保障制度,如北京模式;第三种是实行单独的农民工社会保险制度,如上海模式下的农民工综合保险,该制度的核心内容是对农民工实行“一个保险、三项待遇”,即把农民工的工伤、医疗、老年补贴作为一个整体统一参保。

三种实践模式虽然都规定一些具体的措施,但从长期来看,一些不合理的制度安排,使得农民工社会保障权益不能真正得到落实,这里以农民工养老保障来说明。第一,缺乏衔接。北京模式下地区间养老保险安排缺乏衔接;综合社会保险不仅与基本养老保险缺乏衔接,而且目前综合社会保险也无法与城镇职工基本养老保险衔接。广东模式下缴费比例及退休年龄的差别等也存在着不可衔接性。第二,具有一定的剥夺性。统筹部分的支付方式上,规定达到退休年龄后一次性支付,如果提前退休,该部分不能随之转移,这就形成了所谓的“沉淀资金”;“属地”性原则,无疑对经常流动的农民工产生了一定的剥夺(实践证明,这种剥夺性已经充分地体现了出来)。广东模式下养老金的领取规定实际缴费年限应累计满

15年,并且要求退休前5年累计缴费,这种制度安排妨碍了农民工退休后领取养老金,在一定程度上截留了农民工的养老金。第三,参保人退休后一次性领取养老金或养老补贴,不符合养老保障的代际交替模型与跨时期最优选择的目标<sup>[17]</sup>。

### 三、农民工社会保障的构建原则

考虑部分城市对农民工实施社会保障的实践做法,并结合农民工群体的特殊性,笔者认为构建农民工社会保障制度,应坚持以下原则:

#### 1. 尽量扩大农民工社会保障的覆盖面

社会保障的科学机理是“大数法则”,即大多数人群分摊少数人的风险。覆盖面越大,每个保障对象遭遇风险的概率越小,补偿越稳定,社会福利效应也越明显。贝弗里奇曾提出了社会保障的“全面普遍性原则”,要求社会保障覆盖全体国民。虽然农民工参加社会保障坚持自愿的原则,但从制度安排的初衷来讲,应尽可能将较多的农民工纳入社会保障之内,以扩大社会保障的覆盖面,维护其社会保障权益。

#### 2. 坚持农民工社保保障权利和义务挂钩的原则

农民工社保保障必须实行权利与义务对应的原则,即农民工有享受社会保障的权利,也有履行社保保障制度相关规定的义务。农民工只有按规定参加社会保障,并按规定的缴费标准和年限缴纳保险费,才具有享受社会保障待遇的资格,在这一点上具有强制性。

#### 3. 坚持灵活性与可衔接性相结合的原则

灵活性要求制度设计要有弹性,不仅要考虑农民工收入工作特点和收入水平,还要充分考虑到农民工就业和工作岗位变动较大的特点,建立适合农民工特点的有弹性的社会保障制度。可衔接性则要求在进行制度设计时,要考虑农民工社会保险与城镇职工、农村社会保险及地区与地区之间的衔接。农民工社会保障制度的建立必须考虑城乡社会保障制度的有效对接,通过在农民工社会保障制度中设计种预留除“接口”,以便保险关系的正常转移与衔接。

#### 4. 遵循“部分强制+部分自愿”的原则

“部分强制+部分自愿”原则主要体现在参保内容上。由于农民工群体的复杂性,他们对社会保障、医疗保险、工伤保险、失业保险以及女工的生育保险的需求也不尽相同,因此,应该区别对待。就目前而言,工伤保险必须覆盖所有农民工。目前国内的学者已经认识到这一点,并且已把工伤保险作为农民工社会保障体系中底线保障的最底层。而其他社保类别,如养老保险、医疗保险、失业保险以及女工的生育保险在扩大覆盖面

的基础上宜采取自愿的形式。

#### 5. 坚持“转移+折算”原则

目前,中国的社会保险关系实行“属地原则”,即只在“属地”范围内统筹、征集和使用,不具备便携性。社会保险关系的固定化、区域化,不适应农民工的流动,它在一定程度上阻碍了农民工社会保障制度的实施效果。因此,农民工社会保障制度构建必须保障能够有效转移,个人账户的设计也应该采用完全积累模式。对于农民工在经济发展程度、制度背景等不同省份之间的流动,应结合新迁入地关于农民工参保的有关规定,对已有的缴费年限进行一定的折算。

#### 6. 采取“部分统筹+差别参与”的统筹方式

它包括两个层面的含义:第一,在农民工社会保险险别上,部分险别如工伤保险应由全国统筹;第二,以省级财政统筹为主,个别省份有差别地选择农民工参保类别,并由政府财政给予适当补贴。政府的补贴资金一部分来源于省级财政,另一部分来源于“土地换保障”思路中政府对土地初始永佃权再转让获得的地租性收入。

### 四、农民工社会保障的路径选择

根据农民工社会保障制度分类分层的构建原则,并结合农民工自身的特点,可以按照以下两种路径把农民工纳入养老保障体系,并进行相关的制度安排。

#### 1. 将就业稳定的农民工纳入城镇职工社会保障体系

对那些就业稳定的农民工可以将其直接纳入城镇职工养老保障体系,权利和义务与城镇职工相同,即在城镇职工基本社会保险体系内,根据农民工自身的特殊情况适当降低门槛,将其纳入现行城镇职工基本社会保险体系,与城镇职工实行同等缴费、享受同等待遇。但在参保内容上可以具有选择性,目前主要参加养老、医疗和工伤三项基本社会保险,多数不参加失业保险和生育保险。由于该制度安排将农民工纳入统一的城镇职工基本社会保险体系,并且在险种和缴费、待遇上又有适当差别,险种设计比较符合农民工的风险情况和保障需要,而且易于实现与城镇职工基本社会保险制度的对接,有利于促进程序统一的城乡社会保险制度的形成。该模式既体现了社会保障的公平性、普遍性,又兼顾到了农民工的实际情况。

#### 2. 对就业不稳定的农民工及个体工商户建立专门的社会保障体系

就业不稳定的农民工,特别是个体工商户,由于他们根本没有用人单位,所以对该群体只能选择为其量身定做,建立适合自身的养老保险制



度,即针对他们制定专门的独立的社会保障制度。专门为农民工设计社会保障,并通过地方立法的方式加以确定,在一定程度上反映了人们对农民工观念的转变,它既是一种观念的创新,也是制度的创新。这种制度设计既与农民社会保障独立,也与城镇社会保障政策没有牵连,操作起来较为简便。但由于这种制度安排是独立的,所以存在着农民工社会保障与城镇社会保障体系的不可衔接性,不利于全国城乡统一社会保障制度的形成。当进入这部分保障体系的农民工就业稳定后,可以基于农民工社会保障缴费标准的“年×级”制度和折算制度转入城镇职工社会保障体系。

## 五、农民工社会保障制度创新:以养老保障为例

对农民工社会保障的制度创新,主要是针对专门为农民工建立社会保障制度这一路径而言的。在此,以农民工养老保障制度为例,尝试性地对已有的制度安排进行创新。

### 1.建立农民工养老保障缴费标准的“年×级”制度

在进行制度安排时,农民工本人的积累水平是必须考虑的一个激励因素。本文所设计的全国统一缴费标准的“年×级”制度就充分体现了这种激励。其中,“年”代表农民工缴费的累计年数,规定养老金账户必须随着农民工自身的流动而流动,不同地区之间的缴费年限可以累积。“级”代表缴费级别,即缴费数额的高低,缴费数额高的退休后享受到的基础养老金待遇也高。

缴费标准结合缴费基数,就可以计算出农民工应缴纳的养老保险费。农民工养老保障“年×级”制度具有以下几个方面的特点:第一,它充分适应了农民工流动大的特点,解决了不同工作地之间农民工养老保险的连续性问题;第二,完全积累的个人账户,解决了目前由于工作地点变动而导致的养老金无法累计的弊端;第三,在一定程度上引入效率因素。“年×级”制度规定,缴费年限长,缴费数额高的农民工退休后将享受到较高的基础养老金待遇,从而激励农民工积极参与养老保险。

### 2.建立缴费年限的折算制度

农民工在经济发展程度、制度背景等不同的省份之间流动时,应结合新迁入地农民工参保的有关规定,对原缴费年限采取折算的办法,引入折算因子,进行一定的折算。就目前而言,建立缴费年限的折算制度势在必行。

### 3.建立可便于转移与携带的永久性个人账户制度

蔡昉通过是否实行现收现付的旧体制以及

是否把农民工纳入到城镇养老保障中来进行的模拟结果显示,实行完全的个人积累新体制,同时又把农村转移劳动力吸纳到这个体系中,社会养老负担率最低<sup>[18]</sup>。因此,农民工养老保险的个人账户比较适宜的选择就是采用完全或全额积累制度。个人账户的设计和管理必须允许转移,当农民工流动时,个人账户随同转移进入新的城市,按新进入城市的标准通过折算转入当地农民工养老保险账户。当农民工离开原参保地使养老保险关系无法转移时,暂时封存其个人账户,保留养老保险关系,待其达到领取养老金年龄时,将其账户余额转移至本人户籍所在地;农村未建立养老保险制度的,将账户余额一次性返还本人。

另外,农民工养老保险个人账户原则上只能用于养老,不能提前支取。当农民工遭遇重大疾病急需资金时,可以根据医疗机构出具的有关证明借支,这样使得个人账户具备了人性化特点。

### 4.设立“农民工养老保险保证金账户”与“激励账户”

“农民工养老保险保证金账户”的功能主要体现在当用人单位不能按时缴纳养老金时,从账户中扣除该部分资金划入个人账户与集体账户,以维护农民工的社会保障权益。

“激励账户”的设计初衷是为了引入激励机制,以提升农民工养老保障制度的运行绩效,提高农民工参加养老保险的积极性。其思路为:农民工账户缴费积累年限如果达到规定的年限,若本人愿意,则应该允许其继续缴纳,从下一年开始进入“激励账户”。对于激励账户,不必按最初的缴费比例,可以对其进行适当调整。

### 5.农民工养老保障制度的弹性设计

第一,政府补贴的弹性机制。在农民工养老保障制度的构建过程中,政府必须为农民工养老保险提供财政补贴。政府财政补贴包括中央财政补贴与省级财政补贴,中央财政应承担起对农民工进行财政补贴的主要责任,省级财政补贴采取“多交多补,少交少补,不交不补”的原则,其补贴责任可随经济社会的发展和波动而适时调整,形成政府弹性补贴机制,引导农民工在能力许可的情况下提高缴费能力和缴费水平。

第二,缴费年限的弹性机制。这里包括两个层面的含义:首先,考虑农民工自身缴费的状况及流动性特点,他们缴费年限通常累计达不到15年,因此,在规定缴费年限可以累计的同时,不对缴纳养老保险的年限进行限制。自己的缴费年限与日后自己领养老金的年限对应,即如果农民工本人只交了8年的养老保险,届时他只享受8年的养老金待遇。其次,对那些已经达到退休年龄,本人能够继续工作,又有缴费意愿,允许对其延

长缴费年限,并推迟领取养老金的年龄。

第三,养老金领取时间及领取方式的弹性机制。农民工可以选择在规定初始领取年限时开始领取,也可以选择在以后的任何时间内领取。对提前及推迟领取养老金应作出相应的规定:提前领取人员,预期余命长,自然享受到待遇水平将会有所降低;而推迟领取人员,预期余命短,待遇水平将会提高。这样既符合公平原则,又突出了效率。在领取方式上,可选择一次性领取,也可选择按月领取。

第四,有弹性的待遇调整机制。对缴费年限超过一定年限的农民工,每超过一年,今后领取时的计发比例相应增加一定比例,基础养老金的享受待遇也随之相应地增加。

本文在既有的研究成果基础上,立足于现有

的农民工社会保障体系,并结合农民工自身的实际情况,对农民工社会保障进行了制度安排,并尝试性地进行了制度创新。但农民工社会保障制度构建是一个巨大而又复杂的工程,不是一蹴而就的事情。而本文仅仅从路径选择、制度安排与制度创新方面对农民工社会保障制度构建提供了一种思路,社会保障制度构建过程中一系列技术性的问题,如缴费基数、缴费比例、个人账户与社会统筹部分比例的确定以及政府补贴的比例与幅度等问题需要有关部门(政府有关部门、社保机构以及保险精算部门等)经过精确的计算和缜密的论证,因此本文并未过多涉及该方面的内容。对于这些问题,我们将在以后的论文中作进一步的研究。

#### 参考文献

- [1] 蓝春娣,任保平.关于农民工社会保障问题的思路[J].社会科学研究,2004,(5).
- [2] 杨立雄.“进城”,还是“回乡”?——农民工社会保障政策的路径选择[J].湖南师范大学学报,2004,(2).
- [3] 宋斌文,林毓铭,吴小武.将进城农民纳入城镇社会保险体系与相机抉择[J].湖北省社会主义学院学报,2003,(1).
- [4] 王家宝,韩琳.进城农民工过渡性社会保障制度的构建[J].人口学刊,2007,(1).
- [5] 李迎生.从分化到整合:二元社会保障体系的起源、改革与前瞻[J].教学与研究,2002,(8).
- [6] 高书生.关于搭建中国社会保障新平台的设想[J].经济研究参考,2003,(4).
- [7] 卢驰文.建立中央统筹的进城农民工社会保障制度——兼与中国人民大学李迎生教授商榷[J].中共南昌市委党校学报,2005,(6).
- [8] 徐赛娣.农民工社会保障制度探析[J].社会,2003,(7).
- [9] 卢海元.适合农民工特点:建立弹性社会保障制度[J].中国劳动,2005,(5).
- [10] 中国农民工问题研究总报告起草组.中国农民工问题研究总报告[A].我国农民工调研报告[C].北京:言实出版社,2006.
- [11] 郑功成.社会保障学[M].北京:商务印书馆,2000.
- [12] 路幸福,万青.城市化进程中的农民工社会保障问题[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2005,(9).
- [13] 鄢波.社会弱势群体与农民工的社会保障[J].社会与实践,2006,(2).
- [14] 李强.城市农民工的失业与社会保障问题[J].新视野,2001,(5).
- [15] 简新华,张建伟.构建农民工的社会保障体系[J].中国人口资源与环境,2005,(1).
- [16] 刘子操.城市化进程中的社会保障问题[J].北京:人民出版社,2006.
- [17] 周莹,梁鸿.中国农村流动劳动力养老保障制度模式设计[J].市场与人口分析,2006,(4).
- [18] 蔡昉.建立可持续的养老保障体系[N].中国老年报,2004-12-08.

[责任编辑 国胜铁]

## Choice of Path and Institutional Innovation of Peasant Workers' Social Security

LIU Chuan-jiang<sup>1</sup>, CHENG Jian-lin<sup>2</sup>

(1. Center for the Study of Economic Development, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China; 2. Center for the Study of Population, Resource and Environment, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China)

Abstract: At present, the issue of peasant workers' social security has been heatedly discussed by all walks of life. But the choice of path and the institutional construction are still in the probing stage. Based on the research of many scholars and the practice of some cities, this article studies the choice of path and the institutional innovation, taking the old-age social security system as an example. Based upon present social security system of peasant workers, it also adheres to the principle of flexibility, taking into account efficiency and fairness.

Key words peasant workers' social security; choice of path; institutional construction; institutional innovation