



## 农民工代际差异及其养老保险探析

刘志英 刘超

**摘要:** 当今农民工群体内部已产生了代际分化,两代农民工存在文化、流动和需求等方面的差异。根据农民工代际差异,我们可以构建两代农民工流动影响社会养老保险的“城乡水池”模型,根据农民工养老保险制度的“分类—分流—统筹”思路,从人口、就业、基础养老金发放、新农保建设、养老保险关系接续、城乡统筹等方面进一步完善农民工养老保险政策。

**关键词:** 农民工;代际差异;养老保险

改革开放以来,伴随我国工业化与城镇化的进程,大量农村剩余劳动力涌入城市,成为产业工人的重要组成部分。国务院研究室2006年4月发布的《中国农民工调研报告》综合国家统计局、农业部、劳动部的调查统计结果显示,我国目前进城农民工大约1.2亿人;2009年国家统计局公布,全国农民工已达2.3亿。伴随数量的急剧增长,农民工群体内部也在发生代际转换,第二代农民工已成为农民工的主体。据调查,目前我国农民工平均年龄为29.1岁,30岁以内的占61.1%,其中16—25岁的占44.9%<sup>①</sup>。作为现代化建设的一支重要劳动大军,农民工为我国的城镇化和经济发展做出了重要贡献。然而,有着巨大贡献的他们,往往被限制或排除在社会保障制度之外,享受不到产业工人应有的养老保险等社会保障权益。据预测,2030年我国将迎来人口老龄化高峰。然而,我国的养老保险体系尚未为农民工撑起保障大伞,更未为农民工的代际转换做好准备。在农村,当第一代农民工怀着家庭养老梦“告老还乡”时,面对的却是家庭养老功能退化、新型农村社会养老制度尚未建立的残酷现实;在城镇,新生代农民工迫切的社会保障需求与城镇基本养老保险体系的局限性形成鲜明的矛盾,并引发许多社会问题。随着时间的推移,中国的老龄化问题会越来越严重,农民工的养老问题也会逐步显现,我们必须在农民工的养老问题还没有成为一个较大的社会问题之前予以重视<sup>②</sup>。

### 一、两代农民工的代际差异

从改革开放至今的30多年来,大量农民工流入城镇务工,随着时间的推移,农民工群体内部已经发生了较大的代际分化。王春光最先提出了新生代农村流动人口的社会认同与城市融入问题(王春光,2001)。农民工的代际转换、代际差异问题逐渐引起学者和专家的重视。特别是2005年以来,20世纪80年代和90年代出生的农民工日益成为农民工研究领域的焦点<sup>③</sup>。学术界一般以1980年作为划分两代农民工的时间界限,即出生于

① 陈佳贵:《2008年中国经济形势分析和预测》,社会科学文献出版社2008年,第189页。

② 邓大松等:《困境与选择——对我国农民工养老保险制度的反思与构建》,载《学术交流》2008年第1期。

③ 刘传江:《新生代农民工的特点、挑战与市民化》,载《人口研究》2010年第2期。

1980年以前的农民工为第一代农民工,1980年之后出生的为第二代农民工或新生代农民工。

纵观学者的研究,关于农民工代际差异问题的研究角度主要有两种:一种是对农民工代际差异特征及相关问题的总体研究;另一种是对代际差异的某个或几个方面特征及相关问题进行研究。(1)总体研究:王国信(2008)、侯雅(2010)、王丽霞(2010)等,对两代农民工的代际差异做了比较全面的概括;丁志宏(2009)则用五普0.95%的数据对两代农民工的规模、性别、年龄等社会人口学特征进行了实证对比研究。此外,许多学者在社会调查的基础上对农民工的代际差异做了实证分析,如吴红宇、谢国强(2006)、魏晨(2007)、张永丽、黄祖辉(2008)等。(2)个别特征研究:学者对两代农民工的就业和市民化问题研究较多。黄祖辉、刘雅萍(2008)基于杭州市浙江籍农民工的实地调查,对两代农民工的就业选择、就业状况及就业倾向做了深入探讨。杨竹、陈鹏(2009)运用大量的调查数据分析了两代农民工的就业动机代际差异。刘传江、徐建玲(2007)、张智勇(2009)等研究了农民工的市民化代际差异。此外,还有学者从其他维度进行了研究,如刘新争(2009)对农民工生存状态的代际差异做了深入研究。深入了解农民工的代际差异是解决农民工养老保险问题的重要前提与基础,笔者从文化、流动、需求三个维度对农民工的代际差异进行了归纳与概述。

### (一) 文化差异

第一代农民工主要以小学及初中文化为主,与第一代相比,第二代农民工的文化程度明显偏高,大多受过九年义务教育。据相关调查显示,第二代农民工的文化程度在小学及以下的为12.9%,比第一代农民工低21.7个百分点,而学历为初中和高中/中专的比例分别为73.5%和13.1%,分别比第一代农民工高18.6和3.1个百分点<sup>①</sup>。另据调查数据显示,第二代农民工中接受过职业培训的人员比例达到36.9%,比第一代农民工的24.2%高12个百分点<sup>②</sup>。第二代农民工有较高的受教育程度,因此他们更容易接受新事物。而且三成以上的第二代农民工接受过职业培训,因此他们有机会找到更好的工作,并且有条件提出更高的工资福利、社会保障待遇等方面的要求。

### (二) 流动差异

#### 1. 流动动机

近年来,农民工进城的主要动因已经发生根本转变,“农村推力”是第一代农民工外出的首要动因,而“城镇拉力”则是新生代农民工的第一动因<sup>③</sup>。第一代农民工往往以赚取经济收入为进城务工的主要目的,他们的流动动机可以归为“经济型”。而第二代农民工对城市充满向往,除了考虑经济因素,往往将进城务工作为改变人生道路、寻求自我发展的一种途径。他们的流动动机已从经济型转到经济型和生活型并存或者生活型<sup>④</sup>。

#### 2. 流动范围

丁志宏运用五普0.95%数据对我国农民工的流出地、流入地与外出距离进行了详细的统计分析,发现大部分两代农民工都是跨省流动,但是两代农民工之间存在明显的差异。新生代农民工的跨省流动比例更高,比第一代农民工的55.1%高7.6个百分点。在跨省流动中,新生代农民工的流出省份和流入省份比较集中,大多从我国中部地带流出,集中流入经济发达的广东、浙江等省。而老一代农民工的流出省份比较分散,主要集中在我国中东部省份,流入省份主要集中在广东、浙江、上海和福建等经济发达地区<sup>⑤</sup>。可见,新生代农民工的外出流动半径更大,流向地更为集中,对流向地的选择更为明确,不再是一种“盲流”,而是带着在城市安家立业的愿望奔向理想的大城市。

#### 3. 流动模式

我国农民工的流动比较复杂,但是从代际差异的角度看,两代农民工的流动基本上可以归纳为两种

① 丁志宏:《我国新生代农民工的特征分析》,载《兰州学刊》2009年第7期。

② 杨昕:《新生代农民工的“半城市化”问题研究》,载《当代青年研究》2008年第9期。

③ 刘传江:《新生代农民工的特点、挑战与市民化》。

④ 王春光:《新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合关系》,载《社会学研究》,2001年第3期。

⑤ 丁志宏:《我国新生代农民工的特征分析》。

流动模式(如图1所示)。第一代农民工年轻时流入城市,在城市间流动就业或阶段性地进入非农领域就业,当他们年老工作机会减少时,会主动选择回家务农,最终流回农村,如A模式所示。第二代农民工大部分没有务农经验,对农村生活逐渐陌生,有较强的城市认同感,希望在城市安家,不愿再回农村,因此他们主要遵循单向迁移的B模式。

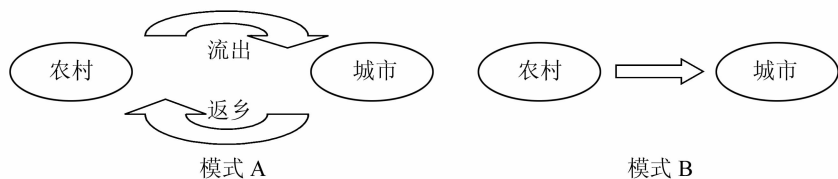


图1 农民工流动模式

### （三）需求差异

#### 1. 身份认同

第一代农民工在农村长大,有较长的务农经历,受到农村文化的熏陶较多,对农村有很强的归属感。他们多认为自己就是农民,城市只是赚钱的地方,一旦年龄偏大、工作机会减少,返回农村也是理所当然的事情。而第二代农民工很少或从来没有务农经历,大部分从学校毕业后就直接进城打工,他们对农业生产并不熟悉,有的甚至不懂农业常识。随着在城市就业经历的增多,他们对农村生活逐渐疏远,更多地将自己与城市联系在一起,对城市有很强的认同感。有统计显示:近87%的新生代农民工不再愿意从事农业生产,不再愿意以农村生产方式作为自己主要经济意义上的生产方式,而有67.24%的第一代农民工仍愿意选择农业生产方式作为自己的主要生产方式<sup>①</sup>。另据一项“你想在城市定居吗”的调查显示:50岁以上的农民工只有15%的人想在城市定居,40—50岁的为21%,30—40岁的为37%,20—30岁的为45%,20岁以下的高达61%<sup>②</sup>。由此可见,第一代农民工还很认同自己的农民身份,对城市没有归属感;而第二代农民工对城市充满向往,希望在城市安家立业,早日摘掉“农民”这顶草帽。

#### 2. 维权意识

第一代农民工对工作的要求不高,他们多以农村的境况作为参照系,只要工作比干农活强就行。对于恶劣的工作环境、比较大的劳动强度和一些侵权的事情,往往能忍则忍,也不敢追究。同时,由于他们的文化程度较低,接受新事物的能力较弱,缺乏维权意识,更不知道如何去维权。而第二代农民工则不同,他们不再以农村的境况作为参照系,而是以城市的境况为坐标,希望自己也能享受同等待遇。同时,他们已经具有较强的维权意识,知道如何运用法律来维护自己的权益,在沿海地区已经出现了农民工工会组织。一项在东莞塘厦镇对新生代农民工的调查显示:99.39%的人感觉在城市打工遭受了歧视,73.62%的人认为政府应该保护他们的基本权益不受侵害,41.72%的人有加入工会的愿望,100%的女性都知道妇联可以起到保护妇女儿童权益的作用<sup>③</sup>。

#### 3. 社保需求

总体来说,第一代农民工对社会保障的需求较弱。此种现象的原因是:(1)客观方面:这类群体的文化程度较低,进城务工的经济收入并不高,加上沉重的家庭负担,富余的钱不多。因而,理性的他们会放弃社会保障权益以减少缴纳保费的“额外支出”。(2)主观方面:由于他们的维权意识不强,面对用人单位的有意逃避,也不敢主动声张。再者,他们多出生于多子女的扩展家庭,受农村传统养老思想的影响,更为认同家庭养老模式。主客观因素的影响,使第一代农民工的社会保障需求较弱。与此相反,第二代农民工的经济收入相对较高,多数未婚,几百元的社会保险费不再构成支出负担。同时,他们的维权意识更强,乡土情结淡化,留城意愿强烈,更渴望像城镇居民一样享有社会保障权益。

①魏晨:《新生代农民工的城市社会融入研究》,载《湖北广播电视大学学报》2007年第2期。

②殷歌:《“二代”萌生城市化冲动》,载《潇湘晨报》2005年1月10日。

③吴红宇等:《新生代农民工的特征、利益诉求及角色变迁——基于东莞塘厦镇的调查分析》,载《南方人口》2006年第2期。

由于两代农民工出生与成长的环境不同、社会政策不同、时代背景不同,他们有着各自不同的流动模式、思想意识与社会保障需求。构建适合农民工需求的养老保险制度,必须正视他们的代际差异。

## 二、两代农民工的代际差异对社会养老保险的影响

农民工的流动不仅加速了我国的工业化与城镇化的进程,而且对我国的城乡老龄化和社会养老保险产生了一系列的影响。我们用“城乡水池”模型(图2)来说明两代农民工的流动对我国社会养老保险的影响。

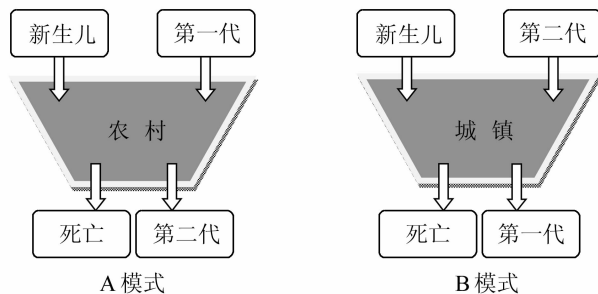


图2 城乡水池模型

### (一) 农村水池模型

如图2A所示,我们将在农村范围与在城镇范围的人口分别看作两个独立的水池。对于农村水池,有两个进水口,一个是农村范围内婴儿的出生,另一个是大批的第一代农民工的回流;同时,它还有两个出水口,一个是以老年人口为主的人口死亡,另一个是第二代农民工大规模流出<sup>①</sup>。

大批回流的第一代农民工即将或已经步入老年,而更大规模的青壮年第二代农民工不断流出,进来的是中老年人口,流出的是青壮年人口,必将加剧农村老年人口的比重。虽然有部分新生儿可以增加年轻人口的数量,有部分老年人口的死亡可以减少老年人口的数量,但是,在低出生率、低死亡率的中国农村,这些人口数量的增减并不能扭转农村老年人口比重过大的事实。两代农民工的流动,改变了农村人口的年龄分布结构,导致农村的老龄化程度比城市更为严重,每年以3.3%的速度增长。农村人口的老龄化与高龄化,又导致了农村人口抚养比不断攀升。据相关预测,从2008年起,迁移后的农村人口抚养比将从20.84%快速上升到2025年的50.04%、2034年的81.93%、2047年的102.9%<sup>②</sup>。人口抚养比的骤升,使我国农村人口养老负担过重,也增加了农村社会养老保险制度的运营难度。

### (二) 城镇水池模型

如图2B所示,与农村水池模型相类似,城镇水池也有两个进水口,一个是城镇范围内婴儿的出生,另一个是大批第二代农民工的流入;同时,它也有两个出水口,即城镇范围内以老年人为主的人口死亡和第一代农民工的逐步流出。第一代农民工因年龄增大而逐步返回农村,第二代农民工逐渐登上城市舞台成为农民工的主体<sup>③</sup>。据有关统计,我国新生代农民工在1.2亿左右,占农民工总数的60%。第一代农民工逐步回流农村的同时,正值青壮年的第二代农民工大规模流入城镇,为城镇增添了大量年轻人口,有效改善了城镇人口年龄结构失衡的状况。两代农民工的流动,使得我国城镇老龄化程度明显减缓并一度低于农村,也有效降低了城镇人口的抚养比。有关预测显示:从2008年开始,新增农村迁移人口将使城镇老年抚养比从16.60%下降至15.56%,2020年从29.62%下降到25.99%,2030年从50.25%下降到43.30%,2040年从72.34%下降到59.02%,2050年从87.31%下降到71.65%<sup>④</sup>。

①需要特别说明的是,并不是所有的第一代农民工都会回流农村,也并非所有的第二代农民工都定居城市,但是这两种情况都只发生在很小一部分人身上,此处为便于分析,视为两种效应相互抵消(城镇模型中也是如此)。

②刘昌平,《建立覆盖城乡居民的养老社会保障体系的战略思考》,载《西北大学学报》2008年第4期。

③朱光婷等,《我国第二代农民工的三大转变》,载《长春工业大学学报》2009年第3期。

④刘昌平等,《“乡—城”人口迁移对中国城乡人口老龄化及养老保障的影响分析》,载《经济评论》2008年第6期。

同时,由于流入城镇的人口正值青壮年,如果将他们纳入城镇养老保险制度,长达30—40年的缴费期,能够为城镇养老保险基金注入很多“新鲜血液”,有效缓解养老保险基金支付压力,增强城镇养老保险制度的“抵抗力”。

### (三) 解决农民工养老问题的紧迫性

据《2009年国民经济和社会发展统计公报》,截至2009年底我国老年人口16714万人,为全国总人口的12.5%。我国农村人口占全国人口的70%,按此推算,我国农村老年人口达1.16亿左右。而我国新型农村社会养老保险制度尚处于试点阶段,还没有全面覆盖农村,严峻的农村养老形式与社会养老制度的缺位形成农村养老困局,农村养老不堪重负。

2030年我国将迎来人口老龄化高峰。然而,面对如此严峻的形势,大量进城务工人员仍被滞留于城镇基本养老保险制度之外。据《2009年人力资源与社会保障事业发展统计公报》,2009年度全国农民工总量为22978万人,其中外出农民工数量为14533万人,参加基本养老保险的农民工为2647万人,仅占外出农民工数量的18.2%。

第一代农民工生长于农村,有较长的农业生产经验,乡土情结较重,年老不宜外出务工时会主动选择回流农村。当这部分人带着家庭养老梦回到农村时,面对的却是老龄化形势严峻、家庭养老功能退化的残酷现实。随着第一代农民工的逐步回流,第二代农民工成为产业工人的重要生力军。这类群体的维权意识更强,社会保障需求更高,而且不愿回乡。但不论他们的参保愿望如何迫切,大量进城务工人员仍被滞留于城镇基本养老保险制度之外。如不因势利导建立两类农民工的养老保险机制,他们的养老问题有可能成为未来社会的重大不和谐因素之一。同时,根据养老保险机制自身的运行规律,必须有长达20—30年的积累期,因此,只有从现在开始建立农民工的养老保险制度,才能以低成本应对人口老龄化挑战。

## 三、完善农民工养老保险的思路

党和政府针对农民工的养老保险问题,出台了相关政策,各个地方政府也纷纷出台了许多的地方方案,但是农民工的养老保险参保率依然不乐观。2009年农民工基本养老保险的覆盖率为18.2%,仅比2008年增长1个百分点。这其中的原因,除了已被普遍论及的农民工养老保险缴费率高、企业规避责任保持低成本以及农民工高流动性等一些原因,还有一个逐渐显现的原因较少被作为重点提及,即农民工内部的分化趋势已经呈现显性化,各地出台的农民工养老保险试点办法还没有考虑到农民工群体内部正经历分化的事实<sup>①</sup>。因此,针对农民工的代际差异和代际转换事实,要妥善解决人口老龄化下农民工的养老保险问题,应采取“分类—分流—统筹”(如图3所示)的思路。

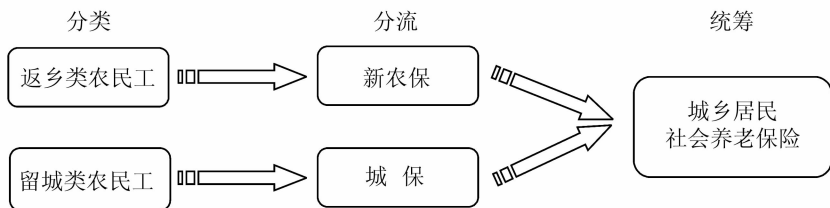


图3 农民工“分类—分流—统筹”模型

### (一) 分类

分类是指根据农民工的代际差异及不同的养老需求,对他们进行类别的划分。

根据我国农民工的代际差异及由此反映的城乡流动意愿,大致可以将他们分为两种类型:

一种是返乡类。这类主要以1980年以前出生的第一代农民工为主,这类群体对城市缺乏认同感,

<sup>①</sup>代勇强:《从农民工内部分化角度看其养老保险制度构建》,载《劳动保障世界》2010年第4期。

将农村视为最终归宿,崇尚家庭养老模式,愿意回乡养老。同时此类还包括小部分愿意返乡或在家务农的第二代农民工。

另一种是留城类。此类主要以1980年以后出生的第二代农民工为主,他们较少或没有务农经验,对农村生活逐步疏远,对城市有高度的认同感,渴望融入城市,不愿回乡务农。同时此类还包括小部分已经在城市定居或有留城意愿的第一代农民工。

## (二) 分流

分流则是根据不同的类别及农民工的流动对城乡老龄化及社会养老保险的影响,分别让他们在城镇基本养老保险制度和新型农村社会养老保险制度之间进行选择。农民工的分流,可以实现帕累托改进,既可以缓解农村人口的养老负担,又可以给城镇养老保险制度带来大量“养老金红利”。

根据以上两类农民工的特点及他们对我国城乡老龄化及社会养老保险的影响,我们建议采取以下分流思路:

对于第一类农民工,适合加入正在推广的新型农村社会养老保险。此种思路的原因是:(1)从老龄化角度来考虑,如果让所有农民工都加入城镇基本养老保险体系,农村青壮年的不断流出,会不断加剧农村人口的老龄化程度,当农村人口的抚养比突破一定的限度,会使农村新农保制度丧失可持续运行的条件。(2)这类群体的流动性与养老意愿更适合参加新农保。他们阶段性地进入非农业领域就业,亦工亦农,参加城保的最大问题是保险关系转移的麻烦,并且这类群体崇尚家庭养老模式,更愿意回老家养老,新农保是他们的理性选择。(3)这部分人比留守农民具有更积极的社会养老意识和更好的经济条件,把这部分人分流到新农保制度中,可为新农保制度的运行增添“活力”与“动力”。

对于第二类农民工,应将他们纳入城镇基本养老保险制度。此种思路主要基于以下考虑:(1)这类群体留城意愿强烈,对社会保障的需求更高,将他们纳入城镇基本养老保险制度是他们梦寐以求的事情。(2)新政策为他们参保提供了可能与便利,《农民工参加基本养老保险办法》及《养老保险转移接续办法》降低了农民工参保的门槛,使个人账户权益可累积,社会统筹账户可携带,消除了农民工参保的后顾之忧,降低了企业为其参保的成本。(3)农民工参加城镇基本养老保险,一方面可以给城镇养老保险制度带来“养老金红利”,另一方面他们自己也可以获得比新农保更为优厚的养老金待遇。

## (三) 统筹

统筹则是指逐步统一城镇基本养老保险制度与新型农村社会养老保险制度,使全国居民不分城乡,都能享受到同等的养老保险待遇。

城乡统筹是我国未来经济社会发展的方向,建立覆盖城乡居民的社会保障体系是我国政府坚持不懈的奋斗目标。当前这种“分类一分流”的思路并不是要强化我国的二元社会状态,而是实现农民工养老保险基本覆盖的一种过渡或铺垫。根据养老保险的“大树法则”,只有制度覆盖的人群越多,资金来源更广泛,养老保险制度的基础才会更加稳固,分散老年风险的功能更强。再者,我国农村人口的老龄化速度快于城镇,如果继续建立城乡分割的养老保险制度,农村青壮年人口的不断流失,必然会使农村养老保险制度丧失可持续运行的条件。

因此,城乡养老保险制度统筹不仅符合我国未来发展方向,而且符合养老保险制度自身的规律,并能有效抵抗人口老龄化挑战。在基本解决农民工的养老保险问题的同时,还要注意养老保险在城镇与农村间的有效衔接,为最终建立城乡统筹的养老保障体系打下基础。

## 四、完善农民工养老保险的政策建议

党中央和政府制定了一系列保障农民工养老保险等社会保障权益的政策措施,但当前我国社会还存在一些不利于实现农民工养老保险权益的因素或阻力。必须改革和完善这些政策、制度,为建立健全我国农民工的养老保险制度提供一个良好的宏观环境。

### (一) 制定适应人口老龄化的人口、就业政策

在我国计划生育政策下,第一代独生子女已经进入婚育年龄阶段,这代独生子女的养老负担特别

重,一对夫妇至少要抚养四位老人。面对快速的人口老龄化形势,我国政府有关部门应适度地放松一对夫妻只准生一胎的计划生育政策,防止老龄化程度过于严重<sup>①</sup>。在城镇,对于第一代独生子女组建的家庭,可以生两个孩子。同时,对于农村的独生子女和两女户组建的家庭,也应制定适度宽松的生育政策,防止老龄化程度过于严重。

为适应人口老龄化、高龄化的趋势,政府可适当延长劳动者的退休年龄,逐步统一男性与女性的退休年龄,并制定灵活的退休政策,防范与积极处理“早退”“内退”行为。适当延长劳动者的退休年龄,可以增加在职劳动者的缴费期并相应减少退休金的领取时间,有效缓解养老金支付压力。

当然,这些政策的制订,还应考虑我国劳动力供给、市场需求等其他社会现实因素,切不可盲目冒进。

## (二) 变革基础养老金发放办法

我国农民工参加城镇基本养老保险的比例很低,即使有少部分参加了,也面临着领取养老金的高门槛,真正顺利享有养老金的很少。在人口老龄化背景下,应改革一些限制农民工养老保险权益的制度政策。针对农民工的高流动与长缴费的现实矛盾,以及2010年10月28日刚颁布的《社会保险法》第十六条“参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的,可以缴费至满十五年,按月领取养老金”的最新规定<sup>②</sup>,要对“个人缴费不足15年的参保人员不发放基础养老金”这一规定进行变革,将这些缴费不足15年的参保人员通过“续保”的方式纳入基础养老金的发放范围,以增强养老保险制度的灵活性与公平性。

同时,对于缴费10年及以上但不足15年的参保人员,由于他们参加基本养老保险的时间比较长,“续保”的费用相对较少,“续保”的可能性与可行性也比较大,他们可以选择以下三种“续保”方案,续满基本养老保险的最低缴费期限:(1)个人达到退休年龄后,退出劳动领域,一次性或分期自费补齐不足缴费年数的所有养老保险金,即可办理退休手续,并按正常退休人员标准领取养老金。(2)个人达到退休年龄后,退出劳动领域,继续按退休时的工资水平或社会平均工资标准自费续保,按月缴纳。待续满不足缴费年数之后,即可办理退休手续,并按正常退休人员标准领取养老金。(3)个人达到退休年龄后,继续参加工作,单位与个人继续按规定缴纳保费,通过延长相应的退休年龄来有效续保。

对于第一种方案,适合经济条件比较好的人员选择,第二种方案适合经济条件较差的人员选择,至于第三种方案,则适合身体条件较好、有能力继续工作的人员选择。这样的政策设计,不会增加养老基金的支付压力,但有效地扩大了基础养老金的发放范围,同时灵活地延长了部分劳动者的退休年龄。

相比个人缴费15年及以上的职工,个人缴费年限累计不满15年的人员是社会弱势群体,以不稳定就业的大量农民工为主,这些人员本来是需要由城市社会保障体系扶持的对象<sup>③</sup>。政府可为他们的续保提供一些政策优惠,如对接受第三种方案人员的企业提供一些税收优惠,以鼓励企业的配合与积极性。

## (三) 加快新农保的建设步伐,完善农村养老服务建设

近几年来,我国推广新农保的工作正在紧锣密鼓地进行,2009年新农保的试点范围达到全国10%的县,2010年达到全国23%的县。我国已经进入建立养老保险制度的“预警期”,因时间紧迫,当下应抓紧时间建立起全国农村的养老保险制度,在“银色浪潮”高峰到来之前,筑起坚实的养老保障大坝。

同时,应同步推进农村养老服务建设。可以以村为单位,在新型农村合作医疗村卫生室的基础上,由政府、集体与个人共同集资扩展建立村社区养老服务室,卫生室医生为老人提供查血压等保健服务。老人可以在社区养老服务室健身、聊天会友、娱乐。国家还应加大财政对农村养老院建设的支持力度,

①谢安:《我国农村老龄化趋势及新型农村养老保险体制的建立》,载《中央财经大学学报》2009年第9期。

②据《中华人民共和国社会保险法》第十六条最新规定,参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的,可以缴费至满十五年,按月领取基本养老保险金;也可以转入新型农村社会养老保险或者城乡居民社会养老保险,按照国务院规定享受相应的养老保险待遇。

③秦中春:《农民工享有城镇养老保险的实际操作与政策建议》,载《公共管理》2010年第4期。

增加养老院的数量,完善养老院设施。农村养老院不仅对五保户、低保户老人开放,同时还应允许其他老人以自费的形式入住,逐步扩大农村养老院的社会化程度。

#### (四) 完善养老保险关系转移接续办法

农民工的流动很复杂,他们不仅在一个城镇范围内流动,而且跨省、跨区域流动,并有部分农民工只阶段性地进入非农领域。相关调查显示,第二代农民工的跨省流动比例更高<sup>①</sup>。2010年1月1日起实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》初步解决了农民工保险关系转接的问题,但当前我国的养老保险转移接续办法还难以完全满足农民工的流动需要。农民工保险关系转移接续包括:因身份转化(如农民向职工转化或农民工“返乡”当农民)和因空间转换(因工作流动、异地定居等)引起的保险关系的转接<sup>②</sup>。完善保险关系转移接续办法,要重点解决农民工因这两种流动引起的保险关系转接。

我国农民工大部分来自落后的边远地区,这些地区往往还没有建立新农保制度。当这些地区的第一代农民工返乡务农时,其养老保险关系往往无法转回原籍,无法实现有效续保。对于这种情况,国家有关部门应制定政策,允许他们将养老保险关系转入已开办养老保险的直属城镇,并按一定的方式续保,待农村新农保建立时也可以转回农村,转参新农保。

农民转参城保方面,也要进行一些制度设计。新农保的个人账户应具有可携带性,已参保农民转参加城保时,可仿照北京市新型农村社会养老保险的办法,将其参加农村社会保险的缴费,按照相应年度城保的缴费基数和比例,折算为城保的缴费年限<sup>③</sup>。

#### (五) 探索城乡养老保险制度的统筹

城乡统筹不仅是未来社会的发展方向,也是应对人口老龄化实现养老保险制度可持续发展的有效策略。我国第二代农民工的不断流出,势必会导致农村青壮年主体的缺位,加重农村社会养老保险的运营难度。我国政府应以构建农民工的养老保险制度为突破口,积极探索城乡养老保险制度的统筹之路,建立起覆盖全国居民的养老保障体系,从容应对人口老龄化挑战。

■ 作者简介:刘志英,武汉大学社会保障研究中心副教授,管理学博士;湖北 武汉 430072。

刘 超,武汉大学社会保障研究中心硕士生。

■ 基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(09YJA630120)

■ 责任编辑:叶娟丽



① 丁志宏:《我国新生代农民工的特征分析》。

② 侯明喜:《城乡统筹背景下农民工养老保险的制度完善》,载《重庆工商大学学报》2008年第4期。

③ 参见2008年1月1日起试行的《北京市新型农村社会养老保险试行办法》。