

城镇化进程中我国农业转移人口养老保险问题研究

秦一丹

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年7月4日; 录用日期: 2023年8月25日; 发布日期: 2023年9月6日

摘要

随着城镇化的快速发展, 大量农业转移人口进入到城市。但是, 由于户籍管理制度的限制, 加上城乡二元制度以及国家财政、企业责任、市民歧视和农业转移人口自身条件等原因, 使得农业转移人口无法成为真正的市民, 特别是过低的养老保险参保率, 已经成为农业人口转变为城镇人口的关键性制约因素。因此, 建立符合我国市民化进程中农业转移人口特点的养老保险制度势在必行。本文针对这一问题进行深入研究, 首先, 对研究涉及的相关概念和相关理论进行阐释; 其次, 在梳理我国农业转移人口城镇化进程中养老保险现状的基础上, 发现存在的问题及原因; 最后, 提出解决我国农业转移人口城镇化养老保险的策略建议, 具有现实意义。

关键词

农业转移人口, 养老保险, 城镇化

Research on the Old-Age Insurance of the Rural Transferred Population in the Process of Citizenization in China

Yidan Qin

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Jul. 4th, 2023; accepted: Aug. 25th, 2023; published: Sep. 6th, 2023

Abstract

With the rapid development of urbanization, a large number of agricultural migrants have moved

into cities. However, due to the restrictions of the household registration management system, coupled with the urban-rural dual system, national finance, corporate responsibility, citizen discrimination and the conditions of the rural migrant population, the rural migrant population cannot become real citizens, especially the low participation rate of pension insurance has become a key constraint factor for the transformation of the agricultural population into the urban population. Therefore, it is imperative to establish the old-age insurance system that conforms to the characteristics of the agricultural migrant population in the process of citizenization. This paper makes an in-depth study of this problem. Firstly, it explains the related concepts and theories involved in the study. Secondly, on the basis of sorting out the present situation of the pension insurance in the process of citizenization of the rural migrant population, the existing problems and reasons are found. Finally, the paper puts forward some suggestions on how to solve the problem of citizenization pension insurance for the rural migrant population, which is of practical significance.

Keywords

Agricultural Population Transfer, Endowment Insurance, Citizenization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“十三五”以来,我国城镇化进程的速度加快。十九大报告指出,过去5年,我国城镇化率年均提高1.2个百分点,8000多万农业转移人口成为城镇居民。随着城镇化的发展,许多农村人口来到城镇,随之而来也带来了诸多问题,尤其是养老保险现状不容乐观。随着我国城镇化快速发展,城镇与农村的养老保险制度令农业转移人口密切关注着。若是这一部分人的养老保险问题解决不好,将会阻碍农业转移人口市民化的推进,我国进入真正意义上的城市时代的步伐也会放慢。

改革开放以来,大量农业人口进入城市,使我国城镇化率不断提高,但与此同时也出现一系列矛盾。致使农业转移人口市民化率偏低的因素有很多,而其中农业转移人口的养老保险问题是其重要因素。养老保险与农业转移人口市民化两者之间是相互影响的,一方面,若养老保险问题悬而不决,则会阻碍市民化进程。另一方面,农业转移人口市民化对养老保险有一定的积极影响。新时期,农业转移人口对于养老保险有了不同的需求,以往的养老保险则满足不了农业转移人口变化的要求。农业转移人口群体具有复杂性,而农业转移人口养老保险问题的处理需在市民化进程中去摸索,并且农业转移人口养老保险问题的解决也不是一朝一夕能完成的,需在市民化进程中不断地迭代[1]。

2. 农业转移人养老保险的现状

2.1. 农业转移人口加入养老保险的参保率低及退保率高

改革开放以来,大量农业人口来到城市谋生,由于他们受教育匮乏,使得他们的参保意识淡薄。与其他保险相比,农业转移人口养老保险相对复杂,需要长期统筹,作为一个高流动性群体,为了避免繁琐的程序,很多农业转移人口则选择不参保[2]。农业转移人口所在的企业对农业转移人口养老保险的责任是避而不谈,不愿意为他们参加养老保险。另外,与之相关的法规还不健全,这也是我国农业转移人口参加养老保险率低的又一诱因。此外,地方政府所应尽的职能也没有充分履行,这也是农业转移人口参保率低的关键所在。多种因素导致部分农民工都排斥加入养老保险,中途退保的几率也较高[3]。

2.2. 参加养老保险的门槛过高

我国规定缴纳养老保险的期限较长，而农业转移人口具有流动性高的特点，他们的工作性质决定他们的工作和生活地点不固定，所以这一规定与农业转移人口的实际情况相冲突。长期缴纳养老保险使得农业转移人口对于养老保险较不重视，许多人有到底参不参保的纠结想法。不仅如此，社会上经办养老保险的机构对于参加养老保险的要求颇多，例如在办手续之前需把所有材料一次性备齐，这也许是在无意识中提高了条件。

2.3. 参加养老保险的缴费率较高

对于一些农业转移人口来说，支付相应的养老保险费用负担并不高，因为他们在城市中有固定的居所和稳定且可观的收入，而农业转移人口当中还有另外一些人，他们的收入并不高，且收入来源也不稳定，而他们当中大多数还在住着廉租房，对于这一部分人来说，这些收入也仅能满足他们的生存需求，相关的养老保险费用他们可能已无力承担。

3. 农业转移人口养老保险存在的问题

3.1. “碎片化”式的养老保险制度

我国养老保险制度“碎片化”式的现象较为突出，使农业转移人口养老保险问题更是雪上加霜。制度的“碎片化”是有其历史原因的，曾在某一阶段发挥着积极的作用，而如今各地方养老保险制度形成自行发展的模式，制度的不统一产生了各种各样的问题，如果不加以修正，矛盾将会愈演愈烈[4]。中国养老保险制度包涵机关和事业单位部分、城镇企业职工部分、城乡居民部分等等，并且各部分养老保险制度差距也在拉大。养老保险制度的割据使我国养老保险产生了“碎片化”这独具一格的特点，进而导致我国养老保险的覆盖面过窄。

3.2. 养老保险转移接续难

我国城市和农村经济发展并不同步，因此中国针对当前实际情况实行了城市与农村两种养老保险制度。由于大部分农业转移人口为了更好的生活会留在大城市拼搏。养老问题对于农业转移人口来说是很重要的一个方面，所以城市里的入保农业转移人口将原有在农村的养老保险转移到城市[5]。但我国各个省份的社会经济发展水平参差不齐，养老保险的衔接变得更加困难，可以说在未来一段时间内我国实现全国的总体规划还有很长的路要走。

3.3. 地方政府应对不积极

地方政府对于农业转移人口的养老保险问题也存在着态度不积极的行为，一些地方政府存在地方本位的思想，相较于农业转移人口的养老保险权益，他们倾向于集中资源发展区域经济。他们认为当地企业将带动经济发展，而企业的目标是利润最大化和成本最小化。在地方政府看来，参加农业转移人口养老保险无疑会增加成本，降低其竞争力，从而对其区域发展产生一定影响。因此，很多地方政府并不重视农业转移人口养老保险。此外，中国关于农业转移人口养老保险的规定，农业转移人口一旦参加养老保险并选择退出，农业转移人口只能带走其个人账户的一部分，而整体计划的部分不能移动。地方政府经常把这件事当作积累财富的机会。

3.4. 部分企业短视行为

在农村转移人口的养老保险基金中，企业是最主要的支撑者，其重要性不言而喻。在农村流动人员

的社会保障中，企业的发展起着举足轻重的作用。其实，也不是没有原因的。在认知上，部分企业对农村转移人口的养老保险的认识出现了偏差，从而促使了他们的短视行为。在上层利益的驱动下，有些公司觉得，把农民的退休金纳入社会保障体系，只能让自己的工资不断上涨。员工的用工成本，他们觉得如果员工的用工成本增加，将会极大地削弱他们的竞争能力，从而让自己陷入困境。而有些公司，虽然给农村劳动力提供了养老金，但是他们还是会想方设法的去解决这些问题。想要利用百条法律漏洞，加之农民的保险观念薄弱，他们通常都没有办法投保。

3.5. 农业转移人口参保意识不高

最近几年，尽管农村转移人口这一人群的收入有了提高，但这一人群的生活水平却在不断提高。但他们的整体收入还是不高，并且不同区域之间的收入差距也很大，在日常生活中，农业转移人口很少有多余的钱来支付有关的退休金。除此之外，农民的保险意识不强也是一个很大的潜在问题。他们的文化水平较低，家庭养老、子女养老等思想尚未根除。大部分有人说：“城镇社保的保障水平不高，没有任何的保证，城镇社保不能流动，他们自己也没有足够的钱去缴纳社保。”

4. 农业转移人口养老保险存在的问题的原因

4.1. 城乡二元制度未统筹

改革开放前，为了优先发展重工业，政府实施一定的政策对农村人口流向城市进行了控制，掌握人口流动，长此以来，城乡之间也逐渐二元化[6]。改革开放后，各地经济蓬勃发展，但从总体上看，农村的经济发展依然是落后于城镇的。随着社会主义市场经济的发展以及政策的松绑，城镇的就业机会偏多，在农村赋闲的劳动力会来到城镇谋生。城乡二元制度是当前中国农业转移人口养老保险权利受损的因素之一。由于城乡二元户籍制度的存在，农业转移人口工作和生活都是在城市，但他们的户籍依然是农村，缴纳养老保险也因此并不方便，所以在待遇上他们与城镇居民并不完全对等。

4.2. 相关法治不健全

法律是人民权利的根本保障。近年来，中国虽然加大了对全社会社会保障的重视，但针对农业转移人口的养老保障制度至今相对匮乏。虽然国家非常重视农业转移人口养老保险，但现行法律在这方面往往是临时性的，然而，相关的正式法律法规相对缺乏，这对中国的农业转移人口养老保险是完全不利的解决问题。农业转移人口养老保障制度的缺失将直接导致大量企业进入农村家庭法的漏洞剥夺了农民工的权利，使他们难以用法律来解决问题。农业转移人口养老保险相关法律法规的缺失应引起政府的重视。政府必须完善农业转移人口养老保险的相关法律，使任何企业都不能钻法律的空子。

4.3. 地方政府履职不到位

对于我国农业转移人口养老保险，地方政府应尽主要职责。首先，政府应该最有力的支持农业转移的人口资金。长期以来，政府没有充分履行职能，政府的责任在农业转移人口养老保险中没有体现出来，地方政府不仅没有承担责任，农业转移人口养老保险的补贴责任实际上是对农业转移人口养老保险基金的一种侥幸幸运的心理。一些地方政府从当地经济发展的角度出发，认为他们是农业流动人口参加养老保险将增加地方财政压力，因此他们宁愿牺牲农业人口转移的利益。农业转移人口知识匮乏、参保意识不高，也为地方政府忽视其养老保险提供了可能。中国的农业转移人口是一个特殊的群体高身体流动性和频繁的交易也导致低覆盖率，或者即使投保，工作也可能发生变化后来，他们选择了退出保险，而一些地方政府，为了在农业转移人口养老保险中分得一杯羹不会考虑其他。

4.4. 企业思想认知上的偏差

企业参加农业转移人口养老保险的积极性不高。目前就业的绝大多数农业农民工都是劳动密集型企业，基本养老保险的缴费率不能超过 20%。然而，在一些养老金负担较重的地区，企业的缴费率接近甚至超过 20%。为了避免这方面的成本，增加利润，一些企业并不关心农业农民工保险问题。“利益至上”的理念仍然深入人心，农业转移人口的参与可以免除。此外，中国对农业转移人口养老保险缺乏健全的法律保障，这进一步使得一些企业为了自己的利益肆无忌惮地进行交易，损害农业转移人口的利益。与企业相比，农民工往往由于受教育程度低而处于不利地位。近年来，企业不为农民工提供保险的问题变得越来越普遍。

4.5. 农业转移人口自身原因

农业转移人口养老保险之所以出现“一低三高”的局面，与农业转移人口本身的原因是分不开的。农民工更关心自己目前的工资收入水平，其次是社会保险，以至于一些农民工会与企业协商，更愿意将企业缴纳的社会保险费以现金的形式分配给自己[7]。此外，在农业转移人口中，以 80 后、90 后为主。由于没有太多的社会经验，他们通常会考虑结婚、买房、买车等问题，很少有人能对自己有长远的规划，尤其是多年后的养老问题，这就导致了农业转移人口养老保险“一低三高”的局面。农业转移人口受教育程度不高也是其一，他们中的大多数只念过小学或初中。由于受教育程度低，并且获得信息的来源不多，大多数接收信息都是身边的亲戚和朋友告知，很有可能身边的亲戚和朋友大多数也都是来自农村，由于所受环境的影响，他们的观念与思维方式也并不适应城市，久而久之，出现恶性循环，对自身的养老保险还停留在浅显的认知。改革并不意味着求全，传统的养老方式依然在农业转移人口的思想观念中根深蒂固。此外，由于城市生活的排外性，他们把自己所受到的不公平待遇当成了一种习惯，即使自己的养老保险权益被侵犯，他们维权的意识也并不高涨。

5. 解决农业转移人口养老保险的可行性建议

5.1. 建立全国统筹社会养老保险体系

对已有社会养老保险统筹机制进行修改，以期解决其“碎片化”的问题。具体可将城镇企业职工基本养老保险与城乡居民养老保险整合，由全国统筹，以实现对其有效的覆盖。基础养老保险部分由国家统筹，不区分地区、职业、身份，以满足全民最低养老保险的需要[8]。我们将设置不同档次，参保人能够通过自己的参保意愿选取有差异的参保档次。地区差别由地方补充养老保险解决，在原有体制下，地方统筹。这样，我们就实现了“全民社保”，在全国统一的社会养老保险体系下，基础养老保险实现了全国统筹，保证了全民最低的养老保险要求，地方可以根据实际情况，在原有体系下，自行补充养老保险。

5.2. 深化户籍管理制度

传统的城乡二元户籍管理制度和与户籍管理制度相挂钩的社会福利制度对农业转移人口市民化养老保险问题的解决构成了很大的威胁。传统的户籍管理制度不仅限制了流动人口的自由，而且使城乡人口长期将户籍作为身份的象征，疏离了城乡人口之间的距离，造成了一系列我们不愿看到的结果。要真正解决农业转移人口养老保险问题，必须进一步深化户籍管理制度。一是建立城乡统一的户籍管理制度。建立城乡统一的户籍管理制度，要求恢复户籍原有的登记功能，而不是身份高低的象征，消除户籍分化带来的身份差异。二是加强社会管理综合配套体制改革。在消除身份性质划分之后，重点是消除与户籍密切相关的不公平社会福利待遇，实现城乡养老保险均等化，实现养老保险与户籍完全分离。近年来，

大量农业流动人口来到城市，不是为了成为公民，而是为了在公民身份下附加公共资源和各种社会福利。因此，我们需要使所有的社会福利真正与户籍分离。只有这样，农民工养老保险才能实现真正的公平。

5.3. 完善养老保险关系转移接续制度

农业转移人口是一个高度流动的群体，部分农业转移人口是在城市化进程中产生的直接转为城镇居民；部分农业转移人口通过跨省或跨市迁移就业；一些农业转移人口在当地或固定地点就业；部分农业转移人口回乡养老[9]。这涉及到农业转移人口养老保险关系转移接续制度必须兼顾城乡养老保险机构联系。参加城镇企业职工基本养老保险并在多个地区参加的农业转移人口；养老保险权利和账户的转移接续，应当按照基本养老保险关系转移接续的规定进行[10]。缴费期限达到15年的，可以领取相应的养老金。缴费不足的，应将城镇企业职工基本养老保险的养老保险权益和账户金额划入户籍所在地的农村社会养老保险制度，并与农村社会养老保险制度有效衔接。只有有效衔接农业转移人口养老保险，才能真正满足农业转移人口养老保险的需求。

5.4. 建立养老保险责任多元共担机制

运用系统化思维解决养老保险问题，其中需有大量的资金作为支撑。政府的主导作用是关键，发挥得当可带动企业、个人的主动性。一是发挥政府的主导作用。要解决农业转移人口的养老保险问题，政府要承担起主要责任，首先要明确职责，并加大对农业转移人口养老保险的投入，尤其是农业转移人口集中的地区，奖罚分明，适当地给予鼓励，特别是处理得当的地区[11]；二是企业的积极参与，企业在农业转移人口养老保险中起到重要作用，因为大多数农业转移人口会到企业中寻求工作，企业若是承担起养老保险的责任将会对农业转移人口养老保险问题的解决有所帮助，同时，提高企业的责任意识，加强企业对农业转移人口养老保险的重视，按照程序按时为农业转移人口缴纳养老保险费用；三是社会的广泛参与，要解决农业转移人口养老保险问题，社会的广泛参与是一支不可缺少的力量；四是农业转移人口自身，农业转移人口如若有一定的支付能力，那么养老保险的资金不足的压力会稍小。农业转移人口养老保险责任分担情况，如图1所示。

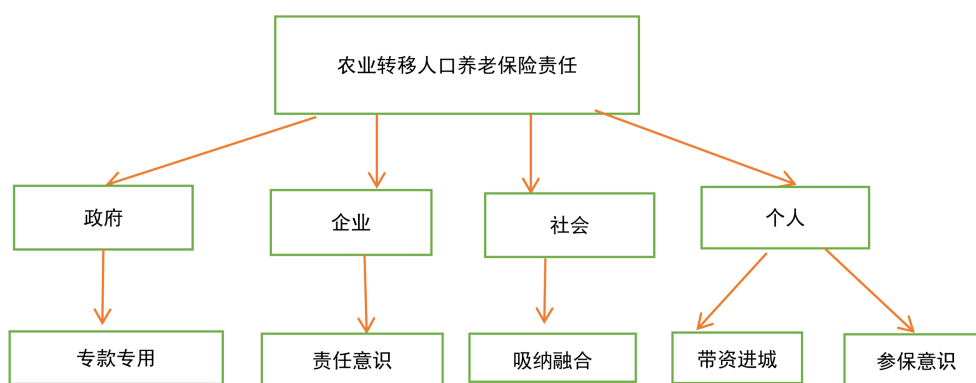


Figure 1. “Government, enterprise, society, individual” and other pension insurance liability sharing diagram
图1. “政府、企业、社会、个人”等养老保险责任分担示意图

5.5. 建立便捷有效的法律援助机制

农业转移人口有流动性大且普遍文化水平低等特点。而其中农业转移人口接受教育水平低是制约农业转移人口养老保险的主要障碍之一。由于农业转移人口的受教育程度低，使他们对法律的了解破少，即使有了解一些也只是镜中月。大多数的农业转移人口也不懂得该怎样运用法律来维权，即便是自身权

益被侵犯时,大多数情况下,他们都选择忍,久而久之,他们已经习惯了这样处理,形成了固有的思维模式,导致恶性循环。在这样的情况下,建立便捷有效的法律援助机制就有一定的必要性,他们可以用法律的武器保护自身权益不受侵害,同时也可以用以监督相关主体,给予相关主体一警醒,不应为了自身的利益而牺牲农业转移人口养老保险权益[11]。

参考文献

- [1] 辽宁省人民政府发展研究中心课题组,于刚,刘全红,戚霞,王洋. 辽宁农业转移人口市民化研究[J]. 辽宁经济, 2016(5): 10-21.
- [2] 赵丽丽. 我国农业转移人口市民化进程中养老保险问题研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2015.
- [3] 蔡静. 新时期我国新生代农民工城市养老保险问题研究[J]. 中国集体经济, 2020(26): 167-168.
- [4] 陈茜. 重庆市农业转移人口养老保险政策的问题及改进策略[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2016.
- [5] 齐新. 市民化背景下农业转移人口的养老保险参与影响因素研究[D]: [硕士学位论文]. 湘潭: 湘潭大学, 2015.
- [6] 姚玫玫. 新型城镇化过程中农业转移人口市民化的矛盾及破解思路[J]. 山西大同大学学报(社会科学版), 2014, 28(5): 1-4+8.
- [7] 俞贺楠, 蔡泽昊. 新型城镇化下农业转移人口养老保险参保需求及满意度研究——基于全国 31 省(自治区、直辖市)数据分析与实证研究[J]. 兰州学刊, 2015(7): 138-149.
- [8] 樊纲. 农民工早退是城市化滞后陷阱[J]. 农村工作通讯, 2013(24): 47.
- [9] 高全胜, 张帆. 养老保险城乡一体化对农业转移人口市民化的支撑机制分析[J]. 财经科学, 2016(11): 99-113.
- [10] 陈佳贵, 王延中. 中国社会保障发展报告(2010) No.4: 让人人享有公平的社会保障[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 211.
- [11] 秦加加. 河北省农业转移人口市民化社会保障成本测算及分担机制研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2017.