

# 积极老龄化背景下建筑业农民工养老困境与出路

马金凤

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2023年12月24日; 录用日期: 2024年2月18日; 发布日期: 2024年2月27日

## 摘要

人口老龄化已成为全球性问题, 我国也进入深度老龄化社会, 建筑业高龄农民工作为重要群体, 其养老问题相对突出。过去已达退休年龄的农民工主要通过继续从事建筑工作这种“以工养老”的方式实现自我养老。但近年建筑业频发事故, 出于安全考量, 多地方相继出台超龄农民工清退政策, 该政策冲击了这一传统养老模式, 多数超龄农民工丧失工资性收入, 从而退回农村养老。由于建筑业农民工就业不稳定及高流动性, 导致我国建筑业高龄农民工基本养老保险参保率较低, 建筑业农民工养老成为一个亟待破解的重大问题。在积极老龄化背景下, 文章围绕建筑业农民工养老保险的难点提出建议: 包括加强用人单位和政府的角色定位, 健全养老保险转移接续机制, 构建高龄农民工养老保障支持体系, 妥善解决建筑业超龄农民工养老困难这一现实问题。

## 关键词

建筑业农民工养老, 积极老龄化, 以工养老, 超龄农民工清退

## The Dilemma and Way out of the Pension of Migrant Workers in the Construction Industry under the Background of Active Aging

Jinfeng Ma

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Dec. 24<sup>th</sup>, 2023; accepted: Feb. 18<sup>th</sup>, 2024; published: Feb. 27<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Population aging has become a global problem, and China has also entered a deep aging society. The elderly migrant workers in the construction industry are an important group, and their pension problems are relatively prominent. In the past, migrant workers who had reached retirement age mainly provided for themselves by continuing to work in construction, which was a “work-based pension”. However, in recent years, there have been frequent accidents in the construction industry, and for safety reasons, many places have successively introduced policies for the removal of over-age migrant workers, which has impacted this traditional pension model, and most over-age migrant workers have lost their wage income and returned to rural areas for the elderly. Due to the unstable employment and high mobility of migrant workers in the construction industry, the basic pension insurance participation rate of elderly migrant workers in China’s construction industry is low, and the pension of migrant workers in the construction industry has become a major problem that needs to be solved urgently. In this paper, in the context of active aging, some suggestions are put forward on the difficulties of pension insurance for migrant workers in the construction industry, including strengthening the role positioning of employers and the government, improving the mechanism for the transfer and continuation of pension insurance, building a support system for the pension security of elderly migrant workers, and properly solving the practical problem of pension difficulties for over-age migrant workers in the construction industry.

## Keywords

Pension of Migrant Workers in the Construction Industry, Active Ageing, Work-Based Pension, Removal of Over-Age Migrant Workers

Copyright © 2024 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

因国家统计局未发布《2023年农民工监测调查报告》，根据《2022年农民工监测调查报告》数据分析，农民工人数规模较大，总数达到29,562万人，因此对农民工群体的关注具有现实意义。如表1所示，农民工年龄普遍较大，41岁以上总占比高达53%，农民工年龄集中在50~60岁，处于“低龄老龄化阶段”。农民工主要从事的就业行业为建筑业，占比为17.7%，月均工资性收入为5358元。农民工性别结构显示，男性多于女性，这可能与农村男女性的角色定位相关。在农村，女性主要从事家务劳作，男性外出打工赚钱。在受教育程度方面，农民工的主要学历层次在初中，高中及以上学历占比较少，这也是目前高龄农民工再就业困难，造成养老危机的重要原因。目前，高龄农民工养老关键是家庭养老，这一点可以从农民工婚姻状况推断出。

近两年超龄农民工在建筑工地频发安全事故，例如2021年，湖北、江苏等地均出现伤亡农民工，且都超过60周岁。2018年，上海市全年建筑业安全生产事故造成死亡的人员里，超过60岁的占比达到15%，而当时建筑从业工人中，超过60岁的占比仅有1% [1]。2019年，上海住建局联合市人社局、市总工会发文规定禁止60周岁以上男性及50周岁以上女性进入建筑工地工作。后全国各地相继出台类似政策，规范建筑行业农民工年龄问题。部分地方的清退政策对用工规范作出了更细致的规定，例如天津：因特殊情况

**Table 1.** Individual characteristics of migrant workers  
**表 1.** 农民工个体特征

人口学变量	分类	百分比
年龄	41~50 岁	23.8%
	50 岁以上	29.2%
性别	男	63.4%
	女	36.6%
受教育程度	未上过学	0.7%
	小学	13.4%
	初中	55.2%
	高中	17.0%
	大专	13.7%
婚姻状况	未婚	17.4%
	已婚	79.6%

数据来源：2022 年农民工监测调查报告。

需安排或使用超龄建筑工人的，施工单位应当对超龄人员健康证明进行核验，并根据项目具体情况合理安排工作岗位。清退政策的施行，各地主要通过实名制系统、人脸识别等技术手段规范用工。

超龄农民工清退政策出现之后，这一群体由于进入乡村养老过于“年轻”，而在建筑工地又因为“年老”被清退，超龄建筑农民工进入两难境地。然而，大部分超龄农民工为养老而继续工作的意愿非常强烈。本文调查问卷资料主要来源于江苏省淮安市淮阴区某包工队，该包工队大约有五十人左右，近几年均在承接本区房地产开发项目以及城市改造。该包工队中绝大多数工人来自农村，且年龄分布主要在 45~60 岁、50~60 岁人群，主要作为小工在工地打工。该调查中包工头马某介绍，据其观察，目前建筑行业的小工从业者大多数为 55 岁以上的农村人，在超龄农民工清退政策发布之前，这些小工群体大部分为 60 周岁以上的男性及 55 周岁以上的农村人，来自于淮安市辖区的乡镇，文化程度为小学、初中，甚至未上过学，目前老家房子被拆迁，通过拆迁款在当地乡镇小区购置房产，原本种植的土地也被征收或被大片承包，每年收取一定土地租金，农村老人无法种地，在乡镇街道小区居住无收入来源，生活较为困难及无聊，只能通过打散工的方式赚取生活费。从事建筑业的超龄农民工主要从事体力劳动，且没有什么技术含量，收入相对较低，人均年收入在 2 万~10 万元之间。小工相当于建筑业的辅助性岗位，因其工作不体面，较为劳苦，且没有什么技术性操作，因此对于习惯建筑工地的超龄农民工而言，是较好的工作机会。实际上，不仅是建筑业超龄农民工，绝大多数超龄农民工从事的工作特征皆是如此，究其根本原因在于其年龄超过法定退休年龄，缺乏学历以及工作技能，在就业市场上没有竞争优势。

建筑工地务工使超龄农民工可以积累一定的经济基础以应对日常生活，他们成为赡养者是选择回村养老抑或是继续打工是出于家庭生计的考量，在当前家庭养老功能弱化[2]、代际生活差异[3]成为家庭矛盾来源的背景下，建筑业超龄农民工继续发挥余热，选择工作是大多数人的选择。

## 2. 老龄化背景下建筑业农民工养老困境分析

积极老龄化的三个核心内容是参与、健康、基础。目前我国人口老龄化不断加速，老龄化背景下，建筑业农民工的养老困境主要从健康困境、参与困境、保障困境三方面分析。

## 2.1. 积极老龄化背景下超龄农民工健康困境

健康是基础。高龄农民工身心健康能减少医疗负担，健康包括身体和心理两个方面。首先是身体健康，根据 2017 年中国流动人口卫生计生动态监测调查数据，自评基本健康和不健康的高龄农民工共计占比 36.9%。建筑业高龄农民工大多已连续从事十几年建筑工作，即长期从事过重的体力劳动，尤其是夏季高温，仍然在工地作业。此外，建筑业工人的居住环境较为简陋，大多居住在工地临时搭建的铁皮棚制的集体宿舍。高龄建筑工人的工资收入大部分用于家庭，例如子女教育、家庭医疗、购置房产、人情往来等家庭消费，对自身娱乐及食品消费较少，较少高龄农民工会定期体检自身健康。这些 50 岁以上甚至超龄农民工背负着第一代农民工标签，已持续从事建筑业十几年二十几年，对高龄农民工的身体造成较大损害。

如表 2 所示，59.1% 的高龄农民工未建立健康档案，流入地对外来务工人口的健康状况不能有效跟进与科学管理。从患有高血压和糖尿病的数据来看，有 20.5% 的人群患病，占比较高。从高龄农民工就医地点数据看，由于医保异地，因而返乡就业成为大部分高龄农民工的选择。

**Table 2.** Health status of elderly migrant workers

**表 2.** 高龄农民工健康状况

变量	分类	百分比
本地是否给您建立了居民健康档案	已经建立	25.9%
	没有建立	59.1%
	不清楚	15.0%
您是否患有高血压或 II 型糖尿病	患有	20.5%
	未患有	79.5%
近一年您本人是否有身体不适的情况	是	48.2%
	否	51.8%
最后一次身体不适时，您首先去哪里看病	在本地治疗	65.1%
	在老家治疗	33.6%
	其他地方	0.9%
	没有治疗	0.4%

数据来源：2017 年中国流动人口动态监测调查相关数据。

其次是心理健康。在当前社会背景下，高龄农民工与子女代际分离，导致养老代际传递与之前不同。不仅无法早早享受传统家庭养老功能，反而要继续打工养家糊口，维持生计。子女在城市的高龄农民工还可能成为农村“空巢”老人。受计划生育的影响，家庭规模小以及代沟问题使得年轻人在工作后往往倾向于与原生家庭分离。社保参与度低，家庭养老能力弱，高龄农民工的社会养老与家庭养老皆存在危机，因此其心理压力也较大，对退休后的养老缺乏安全感。

## 2.2. 积极老龄化视角下超龄农民工参与困境

参与是核心。2023 年职工法定退休年龄规定，男年满 60 周岁，女年满 50 周岁即达到退休年龄。需明确区分超龄农民工与高龄老人界限，超龄农民工是指虽然达到国家规定的退休年龄，但仍有能力及意愿继续劳动，通过从事简单劳作实现自我养老，并为以后的养老生活作一定的物质储备。目前超龄农民工主要是以代际分工为基础的“半工半耕”的家计模式<sup>[4]</sup>，退回农村养老。各地相继出台清退政策，导

致高龄农民工“提早”退休，建筑业农民工陷入用工困境。对于高龄农民工而言，国内建筑业目前主要采取劳务外包的建筑模式，建筑业农民工的养老保险保障的相关权益相对薄弱。虽然清退政策的出现保障了高龄农民工的出现，但相应地也出现了一些问题，超龄农民工失去维持生计的工作，也因自身条件在社会就业市场中无法获得优势竞争力，只能返乡种地养老，而在江苏淮安的大部分农村，农民工即使返乡也无地可种。高龄农民工过早退休既加重社会负担，也加重家庭负担。

2022年农民工平均年龄为42.3岁，50岁以上农民工所占比重为29.2%，数量达8000多万人，这些劳动力在未来几年内将因为清退政策而被建筑业淘汰，相应地，年轻人因建筑工地的的工作环境较苦而不愿踏入建筑行业，未来建筑业劳动力短缺将为常态。2022年中国青年报发布文章：“对于超龄农民工不能一退了之”[5]。建筑工地的主要劳动力仍是中老年人，其在建筑工地已经从业十几年、二十几年。工地上很难看到年轻人从事建筑行业，主要原因在于建筑工地的环境差，居住于铁皮房，夏天承受高温、冬天承受寒冷。平均工作时长在10小时以上，而年轻人学历较高，就业范围更广，很难在建筑工地长期坚持，尤其是小工这一工种，年轻人几乎无人应聘。根据访谈一位即将退休的59岁工地农民工陈某，“如果我们这些老农民工像城里那些体面的退休职工一样有养老金，谁还愿意这么大年纪还在工地上折腾，年纪大了到哪个岗位都被‘嫌弃’，我们也没有什么文化。虽然知道年纪大在工地干活，身体也不是很能跟得上，容易出事故受伤，但是一退休就只能整天在家躺着，没有任何收入来源，只能靠儿子每个月给生活费，儿子也不容易啊，要养活一家人”。实际上，建筑行业在吸纳农村剩余劳动力、缓解就业压力、加速城市化进程等方面起到了重要作用。受中国人口老龄化加速以及清退政策的影响，建筑行业呈现出“高龄化”和“用工荒”的特点[6]，以此预见，未来建筑业劳动力短缺是较为严重的问题。

### 2.3. 积极老龄化视角下超龄农民工保障困境

保障是手段。根据《中华人民共和国保险法》规定，基本养老保险由单位缴纳、个人缴纳以及政府补贴组成。用人单位按照不超过工资20%缴纳、个人按照工资8%缴纳基本养老保险。对于灵活就业人员参加职工养老保险的，按照当地上年度在岗职工平均工资的20%缴纳基本养老保险。个人参加基本养老保险需累计缴费15年。因此，养老保险需要长期工作的稳定性，但这对于高龄或超龄农民工而言是不现实的，主要原因在于：第一，作为第一代农民工，以前基本没有参加过职工养老保险，即使从近几年开始参与，也无法满足养老保险缴纳的最低15年限制。第二，建筑业农民工的工作流动性较大，异地保险缴纳以及后续养老保险转移较为困难，从而导致超龄农民工中断保险之后无法再进行补缴。第三，超龄农民工可以参加新型农村养老保险，但是该保险制度成立时间较短，即使超龄农民工参加了该保险制度，但由于其年龄已处于50周岁以上，根据多缴多得的原则，超龄农民工在退休后获取的养老金是非常有限的。

**Table 3.** Participation of elderly migrant workers in social security

**表 3.** 高龄农民工参与社会保障情况

变量	分类	百分比
您是否参加新型农村合作医疗保险	是	76.8
	否	22.3
	不清楚	0.9
您是否参加城乡居民合作医疗保险	是	4.6
	否	93.5
	不清楚	1.9

续表

您是否参加城镇居民医疗保险	是	9.3
	否	89.2
	不清楚	1.5
您是否参加公费医疗	是	0.8
	否	97.2
	不清楚	2.0
您是否参加过个人社会保障卡	未办理	53.5
	已办理	40.1
	不清楚	6.4

数据来源：2017年中国流动人口动态监测调查数据。

由表3可知，高龄农民工参保情况以参加新型合作医疗保险为主，大部分未办理个人社会保障卡，且关于高龄农民工住房和养老等基本保障情况缺乏相关基础数据。

### 3. 老龄化背景下建筑业农民工养老困境成因

#### 3.1. 工作性质与养老保险制度存在冲突

目前我国社会保障施行仍是城乡二元体制，城乡社会保障不平衡，城乡居民权益不平等。长期以来，我国城镇与农村地区经济发展水平有较大差异，城市GDP远高于农村人均GDP。此外，农村地区的老龄化程度高于城镇。我国农村建立了以家庭为主体、“五保”制度为基础、村民互助为特色、集体经济为支撑的养老服务体系[7]。

建筑业农民工因其自身工作的特殊性质使其与城镇职工基本养老保险制度存在一定的冲突。第一，高龄农民工从事的建筑业工资普遍较低，而职工基本养老保险按照个人、企业分别承担8%、16%的标准进行缴费，缴费负担大，因此，高龄农民工的参保积极性不高。第二，建筑业农民工工作流动性大，不稳定，经常因一个工程结束无活可干，频繁更换岗位，在城乡之间往返。第三，高龄建筑业农民工因年纪较大，无法达到最低15年的年限要求，持续性缴纳不易，因此大部分高龄农民工选择弃保，而是参加城乡居民基本养老保险，由于缴费较低，能够领取的养老金也较少。

#### 3.2. 社会制度保障不健全

目前工地不参加职工养老保险已成为普遍现象。建筑工地之所以不参加职工养老保险的原因在于成本。第一，由于农民工的流动性较大，这也是建筑工地大部分农民工和用人单位不签订劳动合同的原因。建筑单位用工不规范，农民工在工地可能只工作几天几个月后就无活可干，工资结算按天或者按月结算，甚至在离开建筑工地后好几个月都无法按时发放工资，在这种情况下，农民工缴纳社保较为困难。此外，法律规定每日工作时间不超过4个小时，每周工作时间不超过24个小时为临时性的用工，建筑公司无义务为建筑工人缴纳社保。第二，部分民工属于劳务公司的派遣工，属于固定的劳务公司，在与建筑公司签订劳务外包合同时，包含社保费用，社会保险的办理应该由劳务公司负责，而不是建筑工地的承包商来负责。第三，由于建筑行业属于高危行业，很多大型的建筑公司都会为民工办理工伤保险，没有办理工伤保险的，会办理意外险等，通过这些保险来化解风险，包括工伤事故等风险。建筑工地更关心的是农民工工伤事故保险，避免引起麻烦。

### 3.3. 养老保险转移接续困难

根据 2023 年人力资源社会保障公布的数据显示,截止 2022 年底,我国养老保险的参保人数是 10.5 亿。更多的农民工参加的是城乡居民养老保险,由于建筑工地的特殊工作性质,建筑业农民工参加企业职工基本养老保险较为困难。在外地城市可能参加了几年或几个月的职工养老保险,但建筑工地工作的流动性,在无活可干的情况下回乡后又参加了居民养老保险。因此,社保的异地转移是个大问题。第七次全国人口普查数据显示,中国现有流动人口为 3.76 亿,流动人口占全国人口总量已达到 41.6%。虽然人力资源社会保障部制定了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,提出跨省流动人员可由社保经办机构开具参保凭证,养老保险关系即可转移到新参保地;各地的参保缴费年限以及个人账户储存额合并、累计计算。但实际上,该办法只保护了一部分农民工群体的社保权益,因如前所述,大部分的建筑业农民工甚少参加城镇企业职工基本养老保险。因此,农民工的参保积极性因此被打击,不愿参保或退保现象不绝。

## 4. 超龄农民工养老困境的制度破解

### 4.1. 加强用工单位和政府的角色定位

对于超龄建筑业农民工应谨慎推行清退政策,避免“一刀切”,妥善安排超龄农民工的出路和保障。超龄农民工虽不能从事建筑施工作业,但可以从事保洁、保安、仓管、小工等辅助性工作,建筑单位或施工方可以为其提供转岗安排。另外,清退政策虽一定程度上降低了建筑工地的事故风险,但不能保证建筑行业的安全生产,归根结底,建筑单位应保障工地生产安全,比如配备完善的安全防护措施、加强工人安全意识培训以及安全教育,定期检查并维修施工设备等,而不是认为清退政策是保障工地安全的“金箍棒”。通过以上措施引导高龄和超龄农民工转岗至较为安全、技术性不强的辅助性岗位,既解决了辅助性岗位招工困难的问题,也解决了建筑业高龄农民工就业困难的难题。即使处于辅助性岗位,用人单位仍要加强对劳动者的健康监测,以及技能培训和安全教育。另外,对于不得不清退的超龄农民工,单位应承担起企业责任,向辞退的超龄农民工适当的经济补偿。

政府应加强农村高龄群体常态化帮扶,因地制宜发展地区农业产业或旅游业等产业发展,为再就业困难的建筑业超龄农民工提供更多就业岗位,使得建筑业超龄农民工即使被清退仍有活可干,有收入来源,避免老年贫困风险,老有所依,实现体面养老。政府应加大养老保险参保宣传,唤醒建筑业农民工的参保意识。通过新闻报纸、网络、线下宣传等方式,确保每一位农民工了解到养老保险参保的重要性,扩大农民工参保的覆盖率,使其老有所养、老有所依。

### 4.2. 健全养老保险转移接续机制

国家应尽快出台并完善关于农民工养老保险的转移接续相关法律法规,形成系统性养老保险法律制度,确保养老保险转移接续工作转接顺畅[8]。其次,城乡二元制的格局,导致城市与农村在经济发展与社会保障制度上存在较大差异,因此限制了劳动力的自由流动。国家应不断深化户籍制度,出台相应政策法规,解决因户籍问题导致养老保险转移接续困难问题。最后,统一的养老保险制度才能实现真正的“能转移”,但目前我国各地发展水平不同,仍做不到这一点,但从程序上可加快转移接续的效率。例如设置专门的养老保险转移接续的经办机构,因农民工受教育程度较低,因此应简化养老接续手续的程序,将分散设置各类养老保险经办机构进行资源整合,制定全国通用的转移接续政策,优化服务流程,提高农民工养老保险转移接续的工作效率。

### 4.3. 构建高龄农民工养老保障支持体系

经过多年建设和发展,我国逐步形成了以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养

老服务体系[9]。高龄农民工养老保险缴纳覆盖率低,加之代际回馈较为薄弱、老年后身体机能衰退等原因,生活来源依靠较少,缺乏社会照料和关注,社会支持系统脆弱。农民工群体庞大,对我国经济建设发展作出了巨大的贡献,但由于其工作流动性大、群体特征较为特殊,养老保险权益并未能享受到,因此,基于建筑业高龄农民工的特殊性,应针对其投保顾虑进一步完善养老保险制度。第一,针对建筑业农民工工资性收入较低,应适当降低缴费标准。第二,针对建筑业高龄农民工的年龄较大,应降低其缴费年限要求,各地政府或依各地经济发展水平,不限制最少缴费15年才可领取养老保险,保护高龄农民工的保险权益。第三,政府应建立困难高龄农民工跨区域社会救助平台,时刻关注超龄农民工的养老现状,保证基本生存需要。第四,针对建筑业用人单位不签订劳动合同、逃避为用工者缴纳社保的现象,政府应加强监督建筑业劳动合同签订现象,保障其工资发放的有效性和及时性。第五,推动高龄农民工养老保险补缴,解决高龄农民工养老保险缴纳时限不足15年的问题。

## 5. 结语

随着人口老龄化程度的不断加深,建筑业超龄农民工的养老问题值得社会关注。中国现阶段不可能让农民工普遍参加城镇职工基本养老保险。未富先老的国情也使得农村养老保险与城镇职工养老保险并轨不具备基本条件。也就是说,广大超龄农民工现阶段很难依靠退休金来实现养老,因此,对待清退政策不能“一刀切”,应从加强用工单位和政府的角色定位,健全养老保险转移接续机制,构建高龄农民工养老保障支持体系,妥善解决建筑业超龄农民工养老困难这一现实问题。

## 参考文献

- [1] 李志强. 多地发布建筑业清退令,超龄农民工路在何方[EB/OL]. 新华网. [http://www.news.cn/politics/2022-03/18/c\\_1128482611.htm](http://www.news.cn/politics/2022-03/18/c_1128482611.htm), 2022-03-18.
- [2] 何倩倩. 老龄化背景下农村家庭养老困境与应对——基于两代老人共存现象分析[J]. 贵州社会科学, 2021(8): 151-158.
- [3] 李永萍. 生活政治:理解转型期农村代际关系的一个视角[J]. 内蒙古社会科学, 2022, 43(1): 172-179.
- [4] 张建雷. 发展型小农家庭的兴起:中国农村“半工半耕”结构再认识[J]. 中国农村观察, 2018(4): 32-43.
- [5] 朱昌俊. 对待超龄农民工不能一退了之[N]. 中国青年报, 2022-04-08(08). [https://zqb.cyol.com/html/2022-04/08/nw.D110000zgqnb\\_20220408\\_2-08.htm](https://zqb.cyol.com/html/2022-04/08/nw.D110000zgqnb_20220408_2-08.htm)
- [6] 寇华男, 吕耀东. 人口老龄化背景下建筑行业农民工用工困境与商业化解决方案研究[J]. 河南社会科学, 2023, 31(9): 116-124.
- [7] 顾严. 基于城乡差异视角的农村养老服务支持政策研究[J]. 行政管理改革, 2023, 2(2): 22-38.
- [8] 迟艳文. 农民工养老保险转移接续问题研究[J]. 经济研究导刊, 2020(17): 51-52.
- [9] 谢娅婷, 郭秋菊. 积极老龄化框架下高龄农民工的养老困境与制度破解[J]. 河南社会科学, 2021, 29(10): 87-94.