

第一代农民工的养老保障问题研究

王鑫¹, 马凌^{1,2*}

(1. 金陵科技学院, 江苏南京 211169; 2. 南京农业大学经济管理学院, 江苏南京 210095)

摘要 我国的第一代农民工已经到了知天命的年龄,但是他们未能安享晚年,养老问题将集中爆发。首先从城镇职工养老保险的参保率低退保率高、新农保的参保率高保险待遇低、超龄务工三个方面分析了第一代农民工的境遇,其次从政府、企业、第一代农民工个体三个责任主体剖析了其深层原因,然后对第一代农民工的其他养老方式的可行性进行了分析,最后基于第一代农民工的不同去向及主要收入来源提出了对策建议。

关键词 第一代农民工;养老保障;土地养老;收入来源结构

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)34-12330-03

Research on the Old-age Security Problem of the First Generation of Peasant Workers

WANG Xin¹, MA Ling^{1,2*} (1. Jinlin Institute of Technology, Nanjing, Jiangsu 211169; 2. College of Economics and Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract The first generation of migrant workers in China has to know the fate of the age, but they failed to enjoy old age, the pension issue will outbreak concentrately. The circumstances of the first generation of migrant workers was analyzed from three aspects, including low participation rate and high refund rate of urban workers pension insurance, high participation rate and low benefits of new agricultural insurance. The reasons were deeply analyzed from three liability subjects, including government, enterprise, individual of the first generation of migrant workers. The feasibility of other pension ways was analyzed. Finally, based on different direction and main source of income, several suggestions were put forward.

Key words The first generation of migrant workers; Pension security; Land endowment; The income source structure

农民工是我国改革开放以来,在工业化、城镇化、现代化进程中成长起来的新型劳动力大军。如今,第一代农民工已到了 50 岁左右,并逐渐从农民工的阵营中退出,其养老问题日渐凸显。第一代农民工培养成本在农村,社会贡献在城市,然而城市并没有为他们提供应有的养老保障,这严重威胁到他们的晚年生活,不利于社会的和谐稳定,解决第一代农民工的养老问题已经成为当下的关键。知网数据显示,相对于汗牛充栋的第二代农民工养老研究成果,针对第一代农民工养老问题的研究数量较少。王莹莹^[1]等通过对第一代农民工的生存现状、养老困境进行分析,给出了完善养老保障体系、打破户籍制度障碍的建议。朱垒^[2]等对两代农民工养老参保行为的代际差异进行了探究,发现新生代农民工的参保率明显高于第一代农民工。现有成果多强调第一代农民工社会养老保险的政策缺失,并基于此提出完善养老保险制度的建议,而往往忽略了对农民工已有的财产性收入——土地养老的开发利用。笔者通过对第一代农民工的养老困境及深层原因的分析,选取收入来源结构视角分析破解第一代农民工养老困境的可行方案。

1 第一代农民工的界定及特征

1.1 第一代农民工的界定 农民工是我国特有的新名词,是指户籍身份还是农民,但进入城镇参加非农产业,以工资为主要收入来源的劳动者。农民工是户籍身份和职业身份的结合,即户籍身份是农民,职业身份是工人,是我国城乡二元结构的特殊产物,也是城市化、工业化的功臣。

目前,国内学者对农民工的代际界定并不统一,有的以第一次外出务工的时间界定,将 20 世纪 90 年代以前第一次外出务工的农民称作第一代农民工,90 年代以后开始进城务工的农民称作第二代农民工;有的按出生年代划分,80 年代之前出生的为第一代农民工,80 年代之后出生的为第二代农民工。笔者以出生年代进行划分,按照 80 年代之前出生为第一代农民工,则 2014 年第一代农民工的最低年龄基本达到 35 岁以上,再考虑到 70 年代末改革开放开启了民工潮的序幕,第一批外出务工农民的年龄基本在 50 岁上下。据统计,2012 年我国农民工为 26 261 万人,因此除了已退出农民工阵营的第一代农民工外,按照 50 岁以上(第一代农民工的一部分)15.1%^[3]的比例计算,则国内远远超过 3 900 多万第一代农民工仍然奋斗在第一线。

1.2 特征分析 第一代农民工的文化程度与第二代农民工相比偏低,且职业培训参与度也是低于第二代农民工,因此第一代农民工就业职位偏低,多属次级劳动市场,收入偏低。第一代农民的工资收入多用于补贴家用、子女教育、返乡盖房、儿女婚嫁,而第二代农民工的收入主要用于储蓄买房。同时第一代农民工的维权意识较弱,由于从小在农村从事大量的农活,到了城市务工之后他们会和农活做比较,认为只要不比做农活苦便能接受,所以他们的要求比较低,遭遇侵权也不会过于追究。相反,第二代农民工的文化程度偏高,从事农业活动较少,他们已经适应了城市的节奏,处处以城市作参照物,维权意识比较强(表 1)。

2 第一代农民工的社会养老现状与问题

2.1 城镇职工养老保险参保率较低、退保率高 据统计调查,2011 年农民工参加城镇职工养老保险的有 24.5%,没有参加的占 75.5%,相对于 2008 年全国农民工 17%的参保率,该数据有小幅上涨,但依然水平较低。具体到两代农民工,

基金项目 江苏省教育厅课题“江苏省劳动供养率对经济发展的影响分析”(2013SJD790039)。

作者简介 王鑫(1994-),男,江苏徐州人,本科,专业:农村经济与金融研究。*通讯作者,副教授,在读博士,从事劳动经济、发展经济研究。

收稿日期 2014-10-23

新生代农民工的参保率为 18.2%,第一代农民工参保率仅为 6.3%,可见第一代农民工的参保率并不乐观,真正能够靠城镇职工养老保险颐养天年的人微乎其微。

另有研究表明,广东省农民工的城镇退保率长期维持在 95% 以上^[5],这主要源于农民工的高流动性特点,而由两代农民工的代际特征差异可知,第一代农民工的流动性远远高于第二代农民工,退保的概率相对更高。另一个原因在于,第一代农民工回家务农阶段或因为短期经济原因导致未能及时参保,然而政府一直没有颁布相应的补缴政策,第一代农民工想要补缴保费,社保机构却因没有政策依据拒收,最终导致第一代农民工索性直接退保。

表 1 第一代和第二代农民工的特征差异比较		
农民工类别	第一代农民工	第二代农民工
文化程度	小学及以下 34.6%,初中 54.9%,中专/高中 10%,大专以上 0.5%	小学及以下 12.9%,初中 73.5%,中专/高中 13.1%,大专以上 0.5%
务工收入管理	补贴家用、子女教育、回家盖房、儿女婚嫁	储蓄买房,融入城市
职业培训情况	职业培训参与率 65.35%	职业培训参与率 87.1%
维权意识	偏低	较强

注:资料来源于参考文献[4]。

2.2 新农保参保率高、保险待遇低 第一代农民工有浓厚的乡土情结,他们习惯了农村生活,难以适应城市节奏,他们进城务工也只是为了在农活淡季获取额外收入补贴家用,等年老职业生涯结束之时,大多数会选择返乡。与此形成鲜明对比,第二代农民工却一直致力于市民化。因此,对于大多数第一代农民工而言,最终会依靠新型农村养老保险制度解决养老问题。东方早报记者曾在 2013 年对全国第一劳务大县——开县的团凤村进行采访,随机抽取的 72 人中,就有 19 名 50 岁以上的农民工,最小的 50 岁,最大的 65 岁,其中只有一人单位为其缴纳了企业职工基本养老保险,而其余 18 人选择了新农保每年 100 元的缴费标准,每月可以领 80 元的养老金^[6]。据此案例可知,多数第一代农民工受制于经济能力和自身意识,只能选择新农保的最低档缴费标准,领取的养老金也是杯水车薪;即使是最高层次的新农保,养老待遇也不到 300 元,不足以应付养老的开支。

2.3 超龄务工现象普遍 或许由于社会养老未能发挥充分作用,第一代农民工的超龄务工现象非常普遍。2013 年 1 月,团凤村共有农民工 3 086 人,50 岁以上的有 300 多人,1 576 人在外打工,其中超过劳动年龄参加劳动的就有 196 人,也就是说,超龄务工的第一代农民工占有外出农民工的 12.4%,这是一个非常可观的比重,也是一个非常危险的信号。由于第一代农民工文化程度较低,技能处于弱势,主要从事重体力职业。但是在超过劳动年龄界限后,体能下降,已不能再承受繁重的体力劳动了。再者,如果在工作岗位上受伤,工伤保险对于超龄农民工的覆盖也是有争议的。第一代农民工已经将他们的黄金岁月奉献给了城市,然而,到了晚年城市却没有承担起应有的养老责任,这也无疑是一

个不公正的现象。

3 深层原因剖析

3.1 城乡二元经济结构 长期以来,我国的户籍制度、就业制度、社会保障制度等方面都呈现出二元经济特征。虽然目前国家对户籍制度有所放松,以居住地为依据登记户口,然而由于第一代农民工的高流动性,还是保留着农村户籍。二元劳动力市场使第一代农民工难以获得与城市居民同等的正式就业机会,“灰色劳动市场”和“打黑工”盛行。第一代农民工只能委曲求全,为了保全收入而放弃一些应有的权益,包括养老保险。另一方面,城乡二元结构的社保体系制约了农民工的养老保障。由于各种原因,养老保险的城乡统筹、全国统筹长久以来都难以实现,对于跨地区流动或是在城乡间往返的第一代农民工而言,往往只能在农村的新农保和城镇的职工基本养老保险、居民基本养老保险间辗转徘徊而无所适从。当然,根据 2014 年 2 月发布的《城乡养老保险制度衔接暂行办法》规定,参加城镇职工养老保险未满 15 年转入城乡养老保险,城镇职工养老保险个人账户全部储存额并入城乡居民养老保险个人账户,参加城镇职工养老保险的缴费年限合并计算为城乡居民养老保险的缴费年限。但是此办法 2014 年 7 月 1 日执行,效果有待观察。

3.2 政府主体 在养老保险的具体政策制度方面,还有许多有待政府完善的地方。其一,第一代农民工的流动性强,务工具有季节性特点,他们的养老保险特别强调转移接续政策的支持,然而全国层面、城乡之间的统筹政策尚未出台,转移接续政策也有待进一步建立完善。其二,城镇职工养老保险费率偏高,一定程度上超出了第一代农民工的支付能力。其三,相应的补缴政策并未出台,由于第一代农民工流动性强,工作收入不稳定,中途因故未及时缴费属正常现象,应当从制度上保证农民工参保的连续性。

如上所述,全国层面的统筹政策并不健全或操作性不强,所以地方政府呈现“各自为战”的局面。相关的政策规定由不同地区、不同部门制定,容易造成不同部门、地区的不协调甚至冲突的情况。另外,各地的养老保险运行依赖于地方财政支持和有效监管,然而,监管不力导致各地频频出现个人账户的“空账运行”。据报道,2011 年城镇职工养老金收不抵支的省份有 14 个,收支缺口达 767 亿元,个人账户空账额达 22 156 亿^[7],可见各地政府已无力或不愿为第一代农民工垫付由“现收现付”到“统账结合”沉重的转轨成本。

3.3 企业主体 长期以来,农民工讨薪问题一直被广泛关注,2003 年,“温总理为农民工讨工资”的新闻报道,更是将这一社会问题推到了风口浪尖。由此笔者可以推断,企业不仅会拖欠农民工群体的工资,更会为了降低人工成本,而逃避缴纳本应承担的农民工社会养老保险的费用。当然,我国现行的缴费比例也存在着偏高的问题。企业的一般费率为 20%,有的地方更高达 25%。国际经验是企业缴费 10% 就要亮黄牌,超过 20% 就要亮红牌了,我国的高费率大大加重了企业的运营成本,而一些财力薄弱的中小企业,往往为寻求生存铤而走险,千方百计地省下这笔费用。

3.4 第一代农民工自身 其一,由于第一代农民工文化程度偏低,经济基础较差,更愿意将收入牢牢控制在自己的手中,另外他们对于城镇职工养老保险费用也不甚了解,有的甚至认为和征税一样,是对其进行的再剥削。因而客观上可能无力承担养老保险费,主观上也不太接受养老保险,参保意识薄弱。其二,由于第一代农民工的维权意识较弱,企业逃避缴纳养老保险费用的行为,他们也不会特别在意,毕竟他们进城务工的最基本动机是获得现金收入。其三,空账运行的曝光,让第一代农民工看不到参加城镇职工养老保险的希望,加上民间借贷的盛行,可观的利息让第一代农民工尝到了一些“甜头”,因此纷纷退保。

4 其他养老方式的可行性分析

由上文可知,多种原因使本应是居民根本保障的社会养老保险未能肩负起第一代农民工的养老重任,也使第一代农民工的养老问题陷入困境。那么,第一代农民工养老还有其他出路吗?笔者对其他几种养老方式的可行性进一步展开讨论。

4.1 自我储蓄养老 由于第一代农民工的收入普遍较低,他们的收入在早期要用于补贴家用以及子女的教育投入。随着子女的成年,他们的剩余收入又要用到子女的婚嫁中,导致他们自有的储蓄微乎其微,依靠仅有的储蓄安享晚年,这无疑是不可能的事情。

4.2 家庭养老 计划生育这一基本国策的长期执行,加速了我国的人口老龄化进程,也改变了现在的家庭结构。理论上一对夫妻要养四个老人,但是新的家庭挂念,使他们更为关注自己的小家庭,多数时间用于自己子女的教育和培养。第一代农民工的子女可以分为三类:①经过努力考取大学,留在城市工作,希望在城市扎根。高房价和激烈的竞争让这部分留城子女短期内没有过多的经济能力,也无暇担负起父母的养老问题。②在城市务工的第二代农民工。这一类型的子女延续了父辈的道路,进城务工,但其目标多数是成为市民,因而同样面临着高房价、高生活成本的难题,无力承担父母养老重任。③在家乡务农的新一代农民,以及在家乡乡镇企业务工的第二代农民工,相对于前两种情况,距离上的优势使他们承担父母养老的可能性相对最高。但事实上,随着农业机械化程度的增强,真正留在家乡务农的新一代农民屈指可数,在乡镇企业务工的也是少数,因此,养儿防老的观念已不大可能付诸实践,家庭养老并不是可靠的方案。

4.3 以地养老 由于第一代农民工大多数还拥有农村集体所有土地的使用权,土地往往成为他们的最后一道养老屏障。对于返乡的第一代农民工来说,可以通过家庭种植经营获得收入,也可以通过经营权流转获取收入。由于第二代农民工的市民化已成为大势所趋,第一代农民工年龄渐老劳动能力下降,而原有的土地制度又僵化束缚,各地农村的土地抛荒、撂荒现象严重,土地养老未能发挥充分的作用。土地管理政策放开势在必行,土地买卖、租赁、托管、入股逐步获得了政策许可。目前,苏南的吴江、镇江等地在土地制度改革上已经进行了大胆试水,力求让土地成为农民真正意义上

的财产。各地如能采取实质性措施,以地养老有望成为第一代农民工养老的重要支柱。

5 对策建议

在我国这样一个特殊的城乡二元经济社会,无论将第一代农民工完全划入城镇养老保险还是完全依靠新农保都是不合时宜的,划入城镇,对城镇职工不公平,因为农民还有土地保障;完全依靠新农保又无法满足第一代农民工基本的养老需求。因此,笔者从第一代农民工的收入来源结构视角提出一些建议。

(1)从完善城镇职工养老保险和新型农村社会养老保险两个方面提高第一代农民工的补偿性收入。在城镇职工养老保险方面:首先,可以推进缴费政策的改革,采取月份累积制,由于第一代农民工的高流动性,会经常漏缴养老保险费用,月份累积就可以避免漏缴无法补缴的尴尬局面,也是对农民工收入不稳定的一个缓解。其次,加强对企业的监管,对待企业侵犯农民工权益、不为农民工参保的行为,坚决予以打击,处以高倍罚款,让其意识到得不偿失。最后,加强基金监管,提高基金盈利能力,扩大养老保险的宣传,开展走进企业、服务农民工的养老知识普及活动,让第一代农民工意识到城镇职工养老保险的益处,并且增加其对社保机构的信心。

从新型农村养老保险考虑,政府应适度提高新农保最低层次的养老保险待遇,以解决其基本生活来源为宗旨。同时政府应加大对新农保的宣传推广,毕竟新农保是大多数第一代农民工的“救命稻草”,如果没了这层保障,第一代农民工基本就没了其他有力度的保障。推进对新农保政策的修订完善,对于一些成功的做法采取立法的形式固定下来,但要释放一定权利供地方政府发挥,以求“因地制宜”。大力推进《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,完善城乡统筹。

(2)政府放宽对土地的管理,落实农民的财产性收入权利,让土地真正成为第一代农民工的财富和养老依靠。允许土地买卖、租赁等行为,但是坚决抵制暗箱操作,征地也需要由农民自发派出代表和政府平等谈判,尊重农民的土地处置意愿。另外可以以村为单位设立土地托管机构,由一些思想创新的大学生村官进行管理,组织当地剩余的不愿外出的劳动力进行耕作,由村委和农民代表负责监管,提供一定工资收入给管理者和劳动者,并由乡镇负责年度评比、奖励刺激这项活动推广。例如,苏南吴江等地的土地股份合作社已取得试点成功,并且在当地得到广泛推广,农户来自土地入股的收入已达到9 000元/hm²,养老问题得到进一步的缓解。如此看来,在条件允许的地区可以对此工程进行试点,如果成功,则返乡的第一代农民工的养老问题便能得到建设性的突破。

(3)落实最低工资,提高工资性收入。由农民工输出地组织工会、企业对不同地区农民工的务工季节进行细分,选择多个不同季节的农民工搭配使用,直接由工会组织农民工和企业签订长期合同,增加企业用人的稳定性,降低组织成本,节省费用并用于提高农民工工资。政府企业共同合作扩

(下转第12335页)

法律、补贴等多个层面出发,强化培训技能证书的社会认知度,体现职业农民培训的积极作用,引导农民主动参加培训。

3.4 不断健全组织保障机制 牢固树立科学的人才观和人才优先发展的理念,切实增强做好农业科技人才工作的责任感和紧迫感,把农业科技人才队伍建设摆在突出位置。积极构建党委统一领导、组织部门牵头抓、农业部门具体负责、各部门相互配合的农业科技人才工作体制。建立健全农业科技人才队伍建设工作联席会议制度,定期研究和解决农业科技人才队伍建设工作中的重大问题。健全人才工作目标责任制,将农业科技人才发展列入当地经济和社会发展规划,纳入农业工作绩效考核范围,加强对规划实施情况的监测评估和督促检查。落实国家、省、市人才发展各项政策,强化对农业科技人才的扶持措施。确立人才投资优先观念,每年安排财政专项用于农业科技人才队伍建设。发挥财政资金引导作用,建立健全政府主导的多元化投入机制。综合运用信贷、保险、税收等政策工具,鼓励、引导和动员各种社会力量参与农业科技人才队伍建设。探索建立政府主导、上下协调、功能完善、综合配套的农业科技人才公共服务体系。发展各类人才服务机构,完善人才市场体系,支持各类人才服务机构面向农业科技人才开展服务。通过报刊、书籍、影视、广播、网络等媒介,大力宣传优秀人才的典型事迹,着力营造“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的社会氛围。

4 结论

综上所述,南京市在现代农业发展人才支撑体系建设中

已取得了一定的成效。在农业科技创新创业人才队伍建设过程中,人才引进配套政策日渐完善;农业科技创新创业载体建设初见成效;人才创业服务平台也已逐步建立。在先进实用技术推广人才队伍建设过程中,以“五有”体系建设为契机,先进实用技术推广人才队伍基础得到夯实;以创新推广模式为抓手,先进实用技术推广人才队伍构成得到丰富;以人员素质提升为重点,先进实用技术推广人才队伍能力得到提高。在农业实用技能型人才队伍的建设过程中,加大了职业技能培训的力度,拓展了职业技能培训的对象及内容,提升了职业技能培训的实效。

但在肯定这些成绩的同时,也要注意到的那些薄弱环节,对于农业科技创新创业人才队伍阵容有待进一步扩充,先进实用技术推广人才队伍素养有待进一步提升,农业实用技能型人才队伍科学素质有待进一步提高的问题也有清楚的认识。在今后的工作中,为了更好地建设现代农业人才支撑体系,应该突出培育创业创新人才,着力培养科技推广人才,大力培训实用技能人才,不断健全组织保障机制,以期为现代农业提供更加加强有力的人才支撑。

参考文献

- [1] 李春艳. 黑龙江省农业现代化支撑体系建设与发展研究[D]. 黑龙江: 东北林业大学, 2010.
- [2] 陈华钦. 发展现代农业及其人才支撑体系的建议[J]. 中小企业管理与科技(上旬刊), 2009(9): 235-236.
- [3] 曾庆学. 建设现代农业创新体系[J]. 改革与战略, 2010, 26(1): 90-93.
- [4] 钱存端. 构建南京市人才支撑体系研究[J]. 南京社会科学, 2005(S1): 203-211.

(上接第 12332 页)

大对农民工的就业培训,从而提高务工质量、劳动效率,增加农民工工资。严格执行最低工资标准,激励用工单位形成正常工资增长机制。第一代农民工工资收入提高有助于增加自我储蓄养老能力,第二代农民工工资提高也有助于提高第一代农民工的家庭养老能力。

(4) 加大“三农”扶持,提高家庭经营收入以提高家庭养老能力。政府扩大对农业生产的经济投入和政策扶持,让先进的科学技术走入农村,促进产业升级。强化农村基础设施建设,提高农业生产综合能力,提高农业生产率。加强农资市场监管,规范农资市场,稳定生产资料价格,降低生产成本。加强技术进步,提高产品质量安全,培育本土品牌,既可解决长期困扰我国的食品安全问题,也可稳步提高本土食品价格。如此,生产率提高,生产成本降低,产品价格提高,农

民收入大大提高。对于返乡的第一代农民工来说,养老问题便迎刃而解。

参考文献

- [1] 王营营, 龚基云. 我国第一代农民工养老问题研究[J]. 北华大学学报, 2013(3): 136-139.
- [2] 朱垒, 李放. 农民工养老保险参保行为的代际差异——基于南京市的调查[J]. 农村经济, 2012(5): 86-90.
- [3] 国家统计局. 2012 年全国农民工监测调查报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/27/content_2411923.htm.
- [4] 王倩. 新、老两代农民工工作与生活处境差异分析[D]. 扬州: 扬州大学, 2012.
- [5] 郑功成, 黄黎若莲. 中国农民工问题与社会保护(上)[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 330.
- [6] 王健. 谁来为第一代农民工养老买单? [N]. 滨海时报, 2013-07-01(8).
- [7] 张然. 中国 14 省份养老金缺口 767 亿[N]. 京华时报, 2012-12-18(3).