



学位论文原创性声明

本人所提交的学位论文《河北省农民工养老保险问题研究》，是在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的原创性成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或者撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中标明。

本声明的法律后果本人承担。

论文作者（签名）：杨颖

指导教师确认（签名）：

2010年11月24日

2010年11月24日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解河北师范大学有权保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权河北师范大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或其它复制手段保存、汇编学位论文。

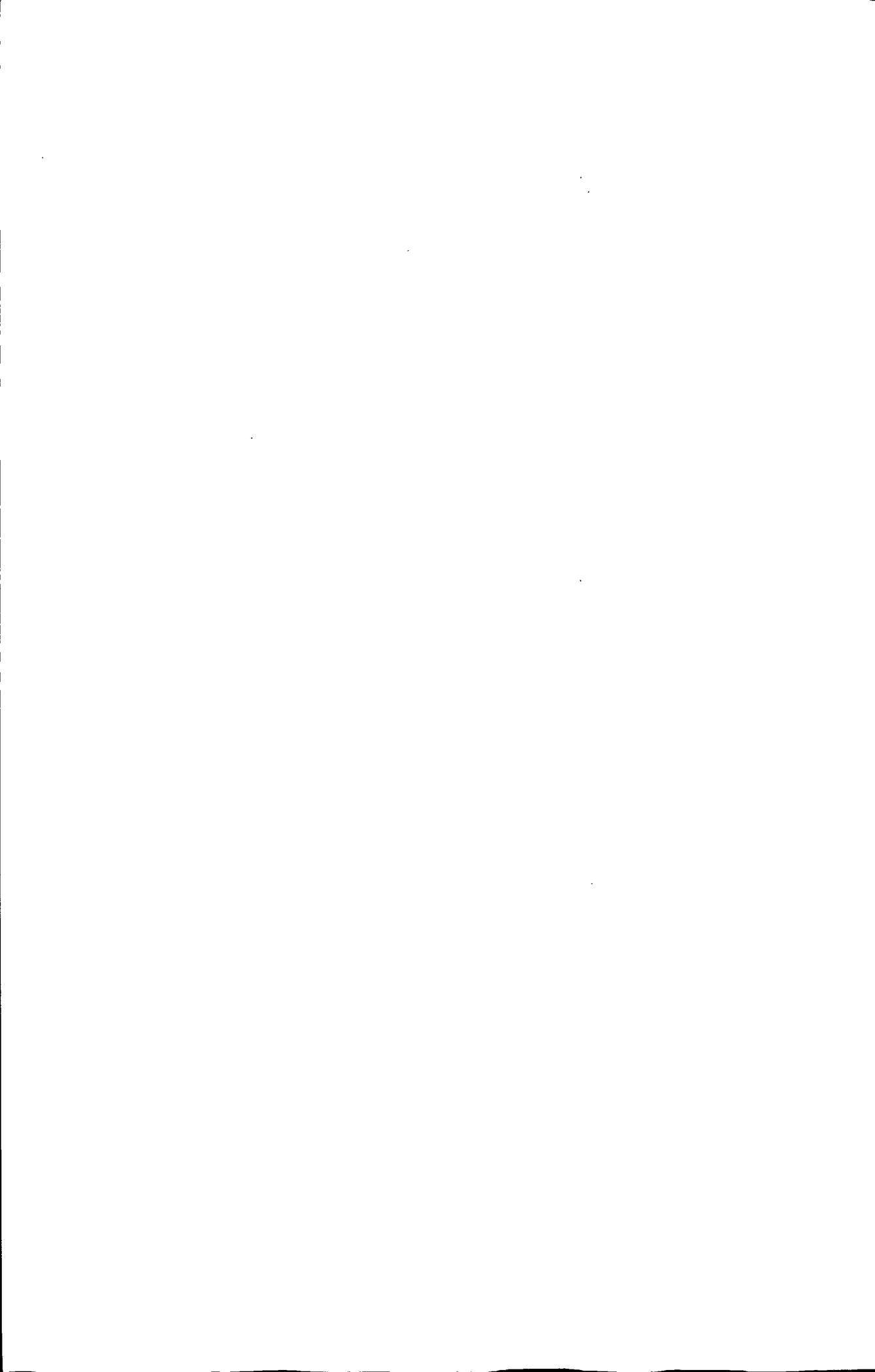
（保密的学位论文在_____年解密后适用本授权书）

论文作者（签名）：杨颖

指导教师（签名）：

2010年11月24日

2010年11月24日



摘 要

随着我国改革开放的不断深入,城市化和工业化进程加快,大量农民离开农村来到城市务工。农民工促进了城市的发展,同时也把城市先进的发展经验带到农村,起着城乡间连接纽带的作用。随着我国人口老龄化的加剧,数量巨大的农民工养老问题如果处理不妥,就会成为社会不安定的隐患,并将严重影响经济运行和城市化进程。

长期以来,河北省在农民工的养老保障方面做出了积极、有益的探索,将农民工养老保险分作城镇企业养老保险和农村养老保险两部分,由农民工自己选择适合自己的养老保险方式,从而在一定程度上解决了农民工参加养老保险面临的问题。但是农民工的参保率依然很低,参保积极性不高。养老保障工作面临着新的要求和挑战。

长期缺乏全国统一的养老保险转移接续政策是制约劳动力流动的一大难题,《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》的出台意味着中国向整体化的社会保障制度又迈出了一大步。

文章共分为四个部分。

第一章绪论,主要是河北省农民工养老保险问题的研究背景、目的、意义和农民工养老保险相关理论的概述以及相关概念界定,同时介绍了主要研究方法和文章的创新及不足之处。

第二章通过对河北省农民工养老保险的政策概述,对调查问卷收集资料的系统分析研究,从河北省农民工的年龄构成、收入、支出及参加养老保险的情况等各个角度进行分析,指出了当前河北省农民工养老保险存在的问题及产生问题的主要原因。

第三章介绍国内几个典型省市的农民工养老保险制度设计,并进一步阐述各种模式的优劣以及对河北省的借鉴意义。

第四章重点针对河北省在农民工养老保险方面出现的各种问题提出对应意见和建议。最后,在前面各章的基础上总结全文并提出应探索新的农民工养老保险模式,在现有分类参保的基础上,推广组合配套的养老保险。

关键词:河北 农民工 养老保险 模式



Abstract

With the deepening of China's reform and opening up process of urbanization and industrialization of farmers leave gradually, rural migrant workers to cities. To promote the development of the urban migrant workers, but also to the development of the advanced experience of urban and rural areas, to link between the role. With China's aging population, the number of peasant worker's social old-age insurance problems if the huge negligent treatment, will become a social unrest, and will seriously affect economic operation and urbanization.

Long-term since, hebei province in workers old-age security has made positive and beneficial exploration, migrant workers make endowment insurance of endowment insurance and urban enterprises and the rural old-age insurance two parts by migrant workers for their own choice of endowment insurance, which, to a certain extent in the migrant workers attend endowment insurance are faced with the problem. But the migrant workers participating insurance rate is still low, ginseng enthusiasm is not high. The old-age security work faces new challenges and requirements.

The long-standing lack of national unity endowment insurance policy is restricted by transferring the problem of labor flow, the town enterprise worker is basic endowment insurance relation transferring the interim regulations on the integrative means China to the social security system.

Article is divided into four parts. The first chapter in hebei province, mainly is the introduction of endowment insurance of migrant problem research background, purpose, significance and migrant workers related theory of endowment insurance and relevant concepts, summary and introduced the main research method and the innovation and deficiencies.

The second chapter of hebei province through the endowment insurance policy of rural migrant workers, the questionnaire data collection system analysis, from the age of migrant workers, hebei income and expenditure and attend endowment insurance situation and so on, analyzes the current workers in hebei province of endowment insurance problems and the

reasons.

The third chapter domestic several typical provinces rural old-age insurance system is designed, and the different modes of step of hebei province as well as the reference.

The fourth chapter in hebei province on migrant workers in the endowment insurance in various problems puts forward corresponding opinions and Suggestions. Finally, in front of the chapters based on summing up the new rural migrant workers and put in the current endowment insurance mode, based on the classification of ginseng, promotion of combination of endowment insurance.

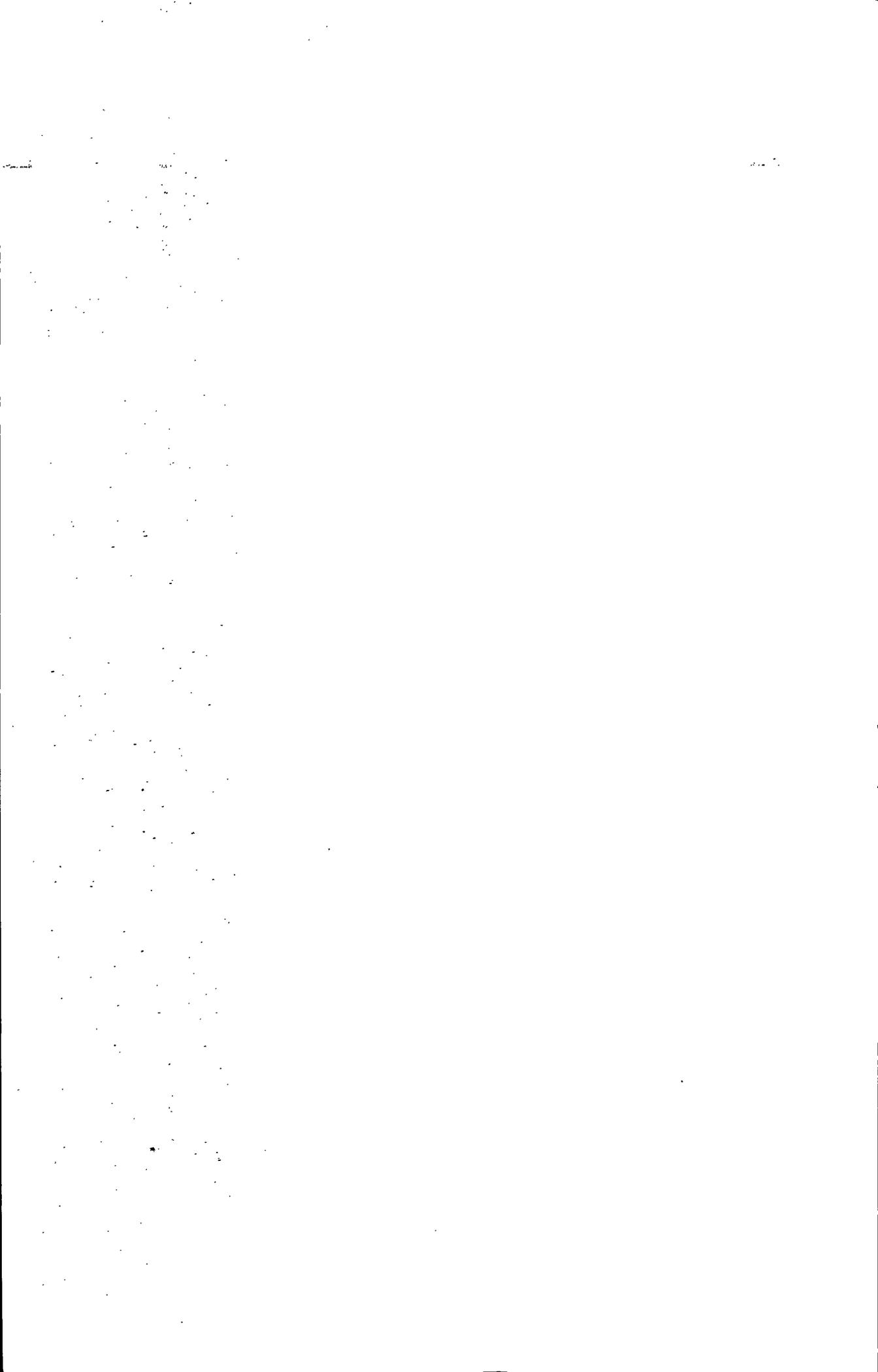
Keywords: hebei migrant endowment insurance pattern

目 录

中文摘要	III
英文摘要	IV
一、 绪论	1
(一) 选题背景和研究意义	1
1. 选题背景	1
2. 研究意义	2
(二) 研究现状和概念界定	3
1. 国内外研究现状	3
2. 相关概念的界定	5
(三) 相关理论综述	7
1. 福利经济学	7
2. 凯恩斯的国家干预理论	9
3. 改良的社会福利思想	9
4. 贝弗里奇报告	10
5. 马克思主义社会保障思想	10
(四) 研究主要内容和方法	11
1. 文献研究法	12
2. 发放调查问卷和访谈	12
3. 对比分析法	12
(五) 研究创新和不足	12
二、 河北农民工养老保险现状及问题分析	13
(一) 河北农民工养老保险政策现状	13
(二) 河北农民工养老保险现状调查分析	14
1. 参保意识淡薄	14
2. 参保率低	17
3. 退保率高	19
4. 转移困难	20
(三) 河北农民工养老保险问题产生的原因	20
1. 法律法规不统一	21

2.	制度设计不合理·····	21
3.	企业责任的不落实·····	22
4.	政府管理不到位·····	22
5.	农民工自身维权不积极·····	22
三.	国内典型模式的分析及借鉴·····	23
(一)	独立型养老保险模式·····	23
1.	北京市农民工养老保险方针政策·····	23
2.	北京农民工养老保险模式优劣分析·····	24
(二)	综合型养老保险模式·····	24
1.	上海农民工养老保险政策·····	25
2.	上海农民工养老保险政策优劣分析·····	25
(三)	双低型养老保险模式·····	25
1.	杭州农民工养老保险政策·····	26
2.	杭州农民工养老保险政策优劣分析·····	26
(四)	农保型养老保险模式·····	26
1.	山西省农民工养老保险政策·····	27
2.	山西农民工养老保险政策优劣分析·····	27
(五)	免费型养老保险模式·····	28
1.	宁波农民工养老保险政策·····	28
2.	宁波农民工养老保险政策优劣分析·····	29
(六)	各省市农民工养老保险模式对河北省的借鉴意义·····	29
四.	完善河北农民工养老保险的原则及对策建议·····	30
(一)	完善农民工养老保险制度应遵循的原则·····	30
1.	分类分层原则·····	30
2.	灵活变通原则·····	30
3.	全面覆盖原则·····	31
4.	低标准原则·····	31
5.	循序渐进原则·····	31
(二)	完善农民工养老保险的对策措施·····	32
1.	宏观的层面·····	32
2.	具体的操作层面·····	33

结论.....	36
参考文献.....	37
附录.....	40
后记.....	42
攻读学位期间取得科研成果清单.....	43



一、绪论

(一) 选题背景和研究意义

1. 选题背景

20 世纪后期,我国所有制形式转变为以公有制为主,其他经济形式为补充的多种所有制并存,经济体制由计划经济走向计划和市场共同调节,家庭承包的责任制代替了大锅饭形式的人民公社生产。户籍管理随着经济体制的转变逐步开始改革,1984 年,国务院下发《关于农民进入集镇落户问题的通知》,鼓励农民走出固定的生活模式,走向城市,开创新的生存空间。

随着改革开放逐步深入,宏观发展环境进一步放宽。中国经济保持快速增长,国民生产总值跃居世界第二,经济发展达到近代以来前所未有的高度。国民生活水平达到小康,为全面建设和谐社会奠定了坚实的基础。目前,中国已基本实现了“三步走”战略的前两个目标,现代工业社会发展加剧了传统农村现状的改变。党的十六大报告指出:“农村富余劳动力向非农业产业和城镇转移是工业化和现代化的必然趋势。”城市化进程加快使得越来越多的农民走出田间地头,到城市谋生,形成了当前社会一个数量庞大的特殊群体——农民工,大规模的农民工涌入城市,成为一股不可或缺的建设力量。

农民工的出现并迅速走向规模化(表 1),是社会改革和经济快速发展的结果,是由传统的农业社会向现代化的工业社会转变的必然,极大的促进了城乡之间交流,对经济发展有极大的促进作用。但是,我国传统的城乡二元化格局导致城乡基本养老保险制度二元化。数量庞大的农民工群体却无法享受城市的社会保障政策,从就业到生活、子女教育、养老等都处于无保障状态。这部分人员收入主要靠务工或者到城市经商,就农民工整体而言,传统的农村以土地为家庭保障的做法也不适合他们,有部分人虽然还保留有耕地,但是,迫不得已他们才去种地,耕地只是实现了最低生活保障功能。随着 80 后新生代农民工的成长,土地的最低生活保障功能在被不断削弱,一部分人失去了耕种的技能而更不愿意种地。总体来看,农民工这一数量巨大的群体实际是被排除在整个社会保障体系之外的。

表 1： 2004—2008 年我国农村每年外出务工人数（万人）

年 份	2004	2005	2006	2007	2008
外出务工农民人数	10000	12000	19800	22600	22542

数据来源：数据引自国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn/>。

随着我国迈入老龄化社会，生育率低、人口结构老化、社保制度滞后已成未来社会发展的重大隐患。如果数量庞大的农民工老年生活没有保障，首先会影响到农村的建设和发展，不利于农村的稳定。以后大量的生活无依靠的老年农民工停留在城市里面，也会给城市的治安和稳定带来威胁，阻碍城市经济的发展。

2. 研究意义

笔者之所以选择“河北省农民工养老保险问题研究”这个题目。首要原因是因为农民工在城市中生活工作，对养老保险政策要求具有独特性和重要性。河北大批农民工跟着经济大潮从乡村流动到城市，直接面临着先进的城市化和工业化条件下各种新型社会风险。因此，建立农民工养老保险、工伤保险，大病医疗保险，以及推行失业保险等必要的社会政策，对于保护我省大量的农民工权益和维护全社会稳定而言都很重要。

从风险发生的概率来看。失业、工伤、大病等社会风险并不是每个农民工所必然经历的。不同行业农民工所可能面临的社会风险有所差异。但年老是每一个人都会经历的必然过程，无论人们目前是否已经明确意识到，如何养老的问题是每个人最终必然面对解决的问题。因此，目前在世界各国社会保障体系建设过程当中，健全的养老保险制度往往是各国社会保障体系中支柱性的制度安排，而它的成效也往往会影响到整个国家社会保障体系建设的成败。

养老保险制度不同与其他社会政策，它从缴费初到领取养老金待遇，中间往往要间隔三四十一年之久。农民工养老保险政策能够越早建立，农民工用人单位和农民工养老保险金缴费时间越长。相对养老金水平就会越高，随之农民工的老年生活就会有更大保障。

根据社会养老保险政策这一特有性质，积极研究如何建立并有效实施河北省农民工养老保险政策，就是确保河北大量农民工将来老年生活所需要的合理选择。同时，这也是给农民工更加稳定的生活预期和保障养老，也是进一步扩大内需、提升消费水平的战略措施，符合农民工的长远利益以及根本利益。

其次，促使我选择“河北省农民工养老保险问题研究”作为论文选题另一个重大理

由是农民工养老保险问题是关系到社会公平、公正以及正义的重大的政策问题。从长远角度看,更是关系到全社会劳动者能否都实现“老有所养”的关键社会道德问题。农民工养老保险问题与其他的社会政策问题相比较,研究城市化进程中农民工养老保险政策具有更重大、更深远的意义。正如调研报告《中国农民工调研报告》当中指出的,“农民工虽然眼下吃的是所谓‘青春饭’,似乎养老问题也显得并不尖锐,但却会把沉重的养老包袱留给未来几十年后的各级政府、社会和每一个家庭^①”。不管是从保证社会公平,亦还是从应对未来人口老龄化挑战,减轻未来政府和社会、家庭的赡养压力出发,我们国家和各级政府都理应认真对待农民工老年生活保障问题。对此提前作出制度安排,尽快为他们建立起完善的养老保险,立足于建设和谐社会社会主义社会的时代要求,积极为整个农民工群体构建合理健全的养老保险体制是未雨绸缪的选择。农民工养老保险制度建设事关长远并且事关重大。

河北省大量农民工老年生活得不到有效保障,势必会给未来的经济发展和社会稳定带来很多不安定因素和隐患。因此,建立科学、有效、合理的农民工养老保险制度,不仅具有重大的理论意义,更具有重大的现实意义。

(二) 研究现状和概念界定

1. 国内外研究现状

(1) 国外的研究概况

众所周知,工业化、城市化的过程在发达国家基本上是同步的。在我们国家存在如此数量庞大的农民工阶层西方国家是没有的,对于农民工养老保险的问题在国外文献中几乎是无从参考。因为农民工是我国出现的一类特殊阶层,国外学者很少有涉及此方面研究。但是西方发达国家其他的一些理论研究,如:养老保险的历程、弱势群体的救助以及有关社会公正方面的研究成果和怎样筹资养老保险方面的理论,本文都可以借鉴研究。

最早的现代养老保险制度起源于德国。1889年,第一部关于养老保险的法律制度《养老、残疾、死亡保险法》在德国诞生,在世界上具有深远影响。

二战后,《贝弗里奇报告》宣布实施,“福利国家”在英国建立。大约在20世纪40年代,《社会保障法》先后在英、美、瑞典等国实施。工业化国家陆续建立和完善现收现付形式的养老保险计划。至此以后,因为养老保险的广覆盖力、强保障性等特点,为

^① 国务院研究室日发布:《中国农民工调研报告》2006.4.

世界上很多年老退休人群提供了可靠的支援,包括资金和物质方面。国外的一些理论强调要政府发挥公共管理方面职能,政府不仅要实行社会保障方面的制度,还应该提供其他政策来支持和补助弱势群体。美国政府就很积极的完善这方面法律,关于如何保护弱势群体利益,推进社会公平,由公共机构承担、执行保护弱势群体的责任。需建立起保护弱势群体计划,以政策和法律为依据。在政策的实施过程中,要求雇主和工会等机构主动采取措施,消除雇佣就业方面的偏见和不公正。还有一部分理论认为要通过私人机构或者一些民间组织来扶助弱势群体。

世界各国实行养老保险制度有三种模式,可概括为投保资助型(也叫传统型)养老保险、强制储蓄型养老保险(也称公积金模式)和国家统筹型养老保险。对于大部分国家而言,21世纪最有发展前景的模式是第三种多层次国家统筹养老保险模式。如今,对于筹资模式问题在国外学者中讨论非常激烈,很多经济学家利用萨缪尔森(1958)的叠代模型来对现收现付和完全积累制度的优劣进行分析和论证。萨缪尔森提出在一个不存在生产和投资(即纯粹储蓄型)的经济中,人口增长可以决定基本养老保险的基金增长,并在此基础上论述了现收现付体制下的养老保险体系^[1]。20世纪后期,欧美国家人口老龄化日趋严重,现收现付制的弊端开始显现,就是收入和支出不对等。有些经济学家开始呼吁以部分积累制来代替这种模式。这些关于养老保险的理论观点在一定程度上影响了我国相关理论的发展,值得我们借鉴和学习。

(2) 国内的研究概况

20世纪90年代以来,在理论探索和实践的基础上,关于农民工养老保险的研究探讨非常活跃。主要可以归纳为以下五种观点:

观点一:将农民工养老保险归入城镇养老保险体系。张启春(2003)认为,扩大改革户籍制度及城镇养老保险制度范围,将农民工养老保险归入城镇养老保险体系^[2]。林毓铭(2003)认为,将农民工列入城镇养老保险体系,根据目前城乡地区社会保障资源配置情况和现实的可能性来讲,都是比较理性的一种可选制度^[3]。李海霞(2004)认为,农民工应该享受与城镇职工相同待遇,还有同工、同酬等,直接将农民工列入城镇职工养老保险体系。^[4]

观点二:将农民工养老保险问题列入农村养老保险体系中。杨立雄(2004)认为,农民工和城镇职工一起享受养老保险在现阶段中国不太切合实际,从我国基本国情出发,不适合构建新的农民工养老保障体系。只有加快改革,努力完善农民养老保险制度,才能彻底解决农民工养老保险问题,并最终推进城乡一体化养老保险制度^[5]。

观点三：建立新型独立的农民工群体过渡性社会养老保险制度。李迎生（2001），认为，现阶段，相对独立的有关农民工社会保障的制度应该推出。不管是城市企业职工，还是农民，或是农民工，应分别实施保障制度，做到相对独立，以便走向“三元社会保障模式”^[6]。桂世勋（2005）认为，现阶段应该在全国强制推行城镇农民工和城镇从业人员养老保险统一模式、缴费基数和享受标准有别，还有在城乡流动中便于衔接关系的农民工过渡性的基本养老保险方案。^[7]贵州大学副教授罗敏（2006），不能将农民工列入现行城镇社会保障体系，因为现在时机尚未成熟，成本高，风险大。他主张单独建立农民工社会保障体系。^[8]

观点四：应该细化农民工概念，分类建立农民工的养老保险及社会保障制度。华迎放（2005）认为，应该根据不同就业情况的农民工群体来选择不同模式农民工社会保障制度。工作地点和就业关系相对稳定的农民工适用当前实行的养老保险制度，对频繁更换工作、流动性强的部分农民工实行过渡性的政策，并相应的减少收费，对个人账户记入本人的社会保障权益。^[9]卢海元（2005）表示，应该从农民工的一些自身特点，比如：收入较低，就业不固定，流动性较大等特点出发，建立农民工个人账户，以构建缴费门槛低，方式灵活，可以随人的转移而转移的具有弹性的社会保障制度^[10]。

观点五：暂不解决农民工社会养老保险的问题。陈平（2002）认为，中国是个拥有13亿之多人口的发展中国家，区域发展的情况不平衡，对于建立养老保险体系，是短期的经济动机，也是错误的战略目标，在财政上是无法支持的，属于“洋跃进”，并且是自损在国际上的竞争力，是一种短视政策。^[11]郑功成（2002）认为，应先为农民工建立更紧要的保障制度，如：工伤保障制度，疾病保险制度和相应的社会救助方面的制度^[12]。

以上五种观点是现在国内学术界和理论界比较主流的研究方向。以上的观点表现了不同学者从自身不同视角，结合自身研究状况与工作实践，提出了不同想法和意见。几种观点各有各的优点和特色。针对不同的省份、地区，具有不同的针对性及指导性。但不适用于全国范围内开展，不具有普遍性，另外操作性不强。因此，农民工养老保险制度的建立，应该联系各地的实际情况，在各地进行实践，以此加快统一立法，并加快全国统筹，建立一个又能适应于全国普遍性，又能适应当前经济的发展要求，又适合农民工实际情况的养老保险体系。

2. 相关概念的界定

（1） 农民工的界定和特点

目前在学术界对农民工的界定还没有统一的意见。人们常会把农村流动人口当做农民工，把二者混为一谈。陆学艺认为，二者从概念上讲有很大的区别，农村流动人口在城市中从事职业不尽相同，有很多甚至成了雇主，当然大部分人还是成为农民工。有许多人就在本村本地从事非农活动，虽然他们不是流动人口，却属于农民工的范畴^[13]。李培林将流动人口中的流动理解为三层含义：在地域上，从欠发达地区向发达的地区（一般从农村向城市）流动。在职业上，从农业向非农产业（工商服务等）转移。从收入标准看，由较低收入的人群向职业化的高收入人群流动^[14]。刘怀廉认为，从农民工求职谋生的地理分布划分，可以分为在乡镇打工的和在城市打工的，在乡镇打工一般都是农闲就近出去干活挣钱，农忙又接着回家种地。而另外一些，就是“进城务工农民”，他们是农民工中的一个典型群体，就是我们说的城市中的农民工^[15]。

综合上述观点，笔者认为，认识和界定农民工，应该从以下层面去看：农民工大部分时间从事农业劳动以外的生产活动，并以此为个人主要收入。农民工的户口仍然是农业户口，在生产关系中处于被雇佣地位。为了更详细的说明问题，本文所说的“农民工”定义为“进城务工农民”，取一个比较狭窄的范围。

农民工从事非农劳动却具有农民的身份，长期居住在城市，依赖工资收入生活却具有农村户籍，这些人已经成为城市社会中的特殊群体。现阶段，我国农民工主要具有以下特点：

身份和地位边缘化。农民工长期在城市谋生，法定的户籍身份仍然是农民，虽然他们已经不靠农业劳动做养家糊口的主要生活来源。在城市中生活劳动得不到和城市人的平等对待。因此，农民工既非传统意义上的城镇居民，亦非传统意义上的农村居民，事实上他们处于边缘状态。

流动性强。农民工和用人单位之间很少有签订长期劳动合同的，大多数是哪里有活去哪里，工作地点不固定大多数只能处在不断双向流动中。能在城市找到工作就向城市流动，找不到就向家乡流动，在农村和城市间游走。他们还频繁的在各个区域间活动，奔走于各个城市之间，寻找被雇佣的机会。

收入不稳定。一般情况下，农民工不会从事一项工作时间超过5年，劳动关系和工作场所的不固定导致了农民工经常暂时性失业，收入中断。这就是农民工和城市工人间的最大区别，也成为农民工最显著的特征。

经济承受能力差。因为农民工的特殊身份和综合的文化素质水平相对不高，导致他们只能做一些技术含量较低的工种，收入水平落后于城市的居民。

群体年轻化，不愿意返回农村。从农村进城务工和经商的人群中，30岁以下人口占农民工总数的51.4%，在50岁以下的占到了被调查总数的79%。有一半的被调查者表示要留在所工作城市，不愿意返回农村生活。^②

（2）养老保险概念

养老保险是最基本也是最高层次的保险，是整个社会保障体系中最为重要的部分。养老保险的概念虽然提出时间较长，但在理论界尚没有统一的定论。对养老保险的定义，目前在理论界主要有以下几种观点：

养老保险是国家根据劳动者的体质和劳动力资源的综合状况来确定年龄。当劳动者在达到这个年龄时，作为其因年老丧失劳动能力，解除劳动义务，完全或基本退出工作岗位或生产劳动时，由国家或社会保障给予一定的物质帮助，保障劳动者的晚年生活，使其老有所养的一种社会保险制度。^[16]

养老保险是指依据国家的法律规定和一些法规，在劳动者到了国家限定的解除劳动义务的年龄，或者是由于年龄原因失去劳动能力时，为保障这个群体的基本生活而建立的一种福利性的社会保障制度。^[17]

养老保险指劳动者在达到法定退休年龄后，从政府和社会得到一定的补偿、服务和物质帮助的一项社会保险制度。^[18]

从上述观点中我们可以看出，养老保险是社会发展到一定阶段的产物，是市场经济正常运行的客观需要，其涵义主要包括：主体——国家或政府，客体——符合一定条件的老年人，内容——国家或政府为了保障老年人退出劳动领域后的基本生活，为符合条件的老年人提供经济上的支持，其本质是一种社会保险制度。

结合以上观点，养老保险是国家或政府根据劳动力资源状况、人口预期寿命、劳动者的健康状况。制定法定退休年龄等退休条件，然后依法强制实施的专门面向劳动者并通过企业、个人征收养老保险费而形成养老基金，对符合退休条件的劳动者，由国家或政府提供相应的经济支持，以保障其基本生活的一项社会保险制度。

（三）相关理论综述

1. 福利经济学

在社会保障制度理论基础中，福利经济学占有非常重要的地位，它产生于20世纪20年代。1920年，庇古的《福利经济学》一书在英国出版，成为福利经济学产生的标

^②河北省统计局网站调查统计数据

志。《福利经济学》系统的陈述了福利的经济概念及其在政府政策中的应用，从理论上论述了国家福利的必要性以及政府的相关措施在社会中的重要作用，是西方经济学又一个里程碑。庇古因此被称为福利经济学之父。《福利经济学》一书中，庇古论述了两个主要论点：一个是国民收入总量越大，社会福利越大；另一个是国民收入分配越平均，社会福利越大。用他的话来说“福利经济在很大程度上受影响于国民收入的数量和国民收入在社会成员之间分配的方式。”他主张通过“增加国民收入”和“国民收入再分配”两种方式来增加社会福利。他认为，国民收入增加，人民所得的普遍福利增加，关键取决于生产要素（尤其是劳动力要素）的合理配置，因此，必须给劳动者提供合理的劳动条件，并在劳动者遭遇疾病、伤残、失业、年老等情况而不能通过劳动获得收入时，能够得到适当的物质帮助。而通过国民收入的再分配来增加居民普遍福利，主要是采取向高收入人群征收累计所得税和遗产税，同时向劳动者增加失业补助，向穷人增加社会救济，以求达到更加平均的收入分配结果，增加整个社会群体的福利。在理论分析的基础上，庇古提出了一系列实施社会保障的原则与措施，主要包括：

福利措施应当以不损害资本增值和资本积累为宗旨，否则会减少国民收入和社会福利；同时，富人那里的货币转移，“自愿转移”比“强制转移”好。

庇古认为，将富人的收入转移给穷人有两种方式，一是直接转移，如一些社会保险或社会服务措施；二是间接转移，如政府对穷人必需品的生产部门、垄断性的公用事业、工人的住宅建筑等进行补贴，以降低这些商品的销售价格，使穷人受益。

庇古反对实行无条件的普遍补贴制度，他认为救济有工作能力而不工作的人会增加国民财富，因而最好的补贴是那种“能够激励工作和储蓄”的补贴。所以在实行补贴时应附有以下条件，即先确定受补贴人没有挣得生活费用的能力，再给予补贴，否则会使得有工作能力的人完全依靠救济。

庇古认为，在不损害国民收入总量的前提下，实行诸如社会保险、社会救济等保障措施，改进社会文教卫生事业、改善劳动者及其子女的文化和健康状况，也是增加社会经济福利的途径。

庇古的福利经济学提出后，希克斯(Hicks)、卡尔多(Kaldor)、伯格森(Borgson)、萨缪尔逊(Samuelson)等一些经济学家针对庇古的理论提出了补充观点，并在理论上作了进一步发展，形成了一套新的福利经济学。新福利经济学运用“补偿原理”、“序数效用论”、“社会福利函数”、“累托最优”等分析工具，来说明政府应当保证个人的自由选择，通过个人福利的最大化来增进“整个社会的福利”，以此实现社会福利的极大

化。新福利经济学认为，当资源得到最适度配置时，经济就是最有效率的，因而才能达到最大社会福利，所以最大福利的内容是经济效率，而不是收入的均等分配。当一国的经济福利总和增加时，整个社会的福利保障水平也会随之提高。

2. 凯恩斯的国家干预理论

20世纪30年代，古典经济理论面对资本主义大危机造成了全球性的经济萧条束手无策。1936年，英国著名经济学家凯恩斯（J. M. Keynes）的《就业、利息和货币通论》一书的出版，引起了理论界的强烈反响，该书中的理论被誉为“凯恩斯革命”。凯恩斯提出的“有效需求不足理论”以及“相应的国家干预经济思想”，成为各国制定经济政策和社会保障政策的主要理论参考。凯恩斯认为，政府和国家应当承担起私人和市场无法承担的老年救济、失业保障等社会责任，国家参与的社会保障是一种调节收入再分配工具，在一定条件下能够缓解贫困，缓和社会矛盾。其主要观点包括：国家应指导、鼓励和支持全社会成员多消费，以扩大消费需求，促进经济繁荣；实行投资社会化，以刺激投资需求；政府应采取赤字财政政策，通过举债的办法来筹集资金；实行通货膨胀政策；政府应积极实行社会福利政策，主张通过社会保障、消除贫困、实行累进税、兴办社会福利事业等办法重新调节国民收入的分配。罗斯福新政与凯恩斯的理论不谋而合，二者都是以“政府积极干预经济”作为政策核心，罗斯福新政的成功，为挽救资本主义危机和建立福利国家奠定了社会经济政策基础。新政的核心内容，就是由联邦政府大力兴办社会福利事业和公共工程，通过救济措施和扩张性政策刺激经济复苏，同时，1935年美国通过第一部社会保障法典《社会保障法》，根据这项法律，联邦政府成立了社会保险署，并规定社会保险包括养老金、失业保险、老年保险和对盲人、需赡养儿童及其遭遇不幸者的救济，标志着美国现代社会保障制度的最终确立。

3. 改良的社会福利思想

从19世纪70年代开始，自由资本主义向垄断阶段过渡，社会分配不公，贫富悬殊的问题日益突出，资本主义的基本矛盾和阶级矛盾不断激化，在这样的社会政治背景下，西方国家出现各种社会改良主义思想。改良主义者认为资本主义制度是合理的，但存在着一些弊病，如财富和收入分配不平等、失业和由此造成的贫困等，这些弊病是由于某些政策失误而造成的，因而可以在不改变资本主义生产方式的前提下，只需改变分配方式就能够消除，通过实行渐进改革，可以改变资本主义制度的性质。在各种改良主义思想中，最有代表性的有英国的“费边社会主义”、瑞典的“福利社会主义”、德国的新历史学派理论，他们宣扬的“福利国家理论”对资本主义国家的社会保障制度产生了较大

影响。他们的主要观点是：

逐步通过国家把私人企业国有化，把私有财产从私人手中转移到国家手中；

对非劳动收入和遗产征收累进税率，以实现租金和利息从私人向国家的强制性、无偿性转移；

国家应该对那些在为公众利益而实行的改革中受损人员给予补偿，改善劳动者的住房条件，增加教育投资，维持居民的最低生活水平；

主张通过国家的力量，逐步调整其社会政策，改进社会福利，来实现改良的“社会主义”。

4. 贝弗里奇报告

1942年11月，以贝弗里奇（William Beveridge）为主席的社会保险和联合事业部委员会提出了一个题为《社会保险及有关服务》的报告，即著名的“贝弗里奇报告”。

《贝弗里奇报告》强调有政府统一管理社会保障项目，建议政府通过国民收入再分配来实现社会保障措施。报告认为，社会保障计划要以三个前提条件为基础：第一，对15岁以下儿童或者接受全日制教育的16岁以下儿童，给予支付儿童津贴；第二，提供给全社会以预防和治疗疾病以及恢复劳动能力为目的的综合性保健和康复服务；第三，维持雇佣，并避免大量失业。《贝弗里奇报告》一再强调，社会保障计划“不是一个交换条件和随便给人提供好处的计划，也不是通过提供好处使受益人从此可以卸去个人责任的计划，而是一个以劳动和捐款为条件，保障人们维持生存所必需的收入，以便使他们可以劳动和继续保持劳动能力的计划”。《贝弗里奇报告》是一份较为完整的现代福利国家蓝图，也被称为西方社会保障发展史上的里程碑，贝弗里奇本人也因此获得“福利国家之父”的称号。

《贝弗里奇报告》确立了战后英国福利体系重建的4条基本原则：普遍性原则。社会保障应该包括全体居民及其各种不同的社会保障需要，即应当体现“普遍和全面”的原则。满足最低需要原则。社会保障应以保证居民维持生存所必需的生活资料并防止贫困。充分就业原则。贝弗里奇认为，一个没有维持充分就业以防止大规模失业的社会保障计划是不能令人满意的。他一再强调，社会保障必须与充分就业联系起来。统一的原则。政府通过国民收入再分配形式组织实施各种社会保障措施，不分贫富按统一的标准缴纳保险费，按统一的标准发放津贴或者救济和统一社会福利的行政管理。

5. 马克思主义社会保障思想

马克思关于社会保障问题有许多科学的论述，他在《哥达纲领批判》一文中阐述社

会产品分配原理时概括了社会保障基金的来源。马克思指出，社会产品在分配给劳动者个人时，应首先扣除：用来补偿消费掉的生产资料部分；用来扩大生产的追加部分；用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。这些扣除在经济上是必要的，剩下的社会产品是作为消费资料的，但在进行个人分配之前，还必须扣除：和生产没有关系的一般管理费用；用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等；为丧失劳动能力的人等设立的基金。总之，就是现在属于所谓官办济贫事业的部分。

恩格斯在《反杜林论》中提出了建立社会保障后备基金的必要性，他指出“劳动产品超出维持劳动的费用而形成的剩余，以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累，过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础”。

列宁明确提出了社会保障的原则，他指出“工人保险形式是国家保险，这种保险是根据下列原则建立的：工人丧失劳动能力，或因失业而失掉工资时国家保险都要给工人以保障；保险要包括一切雇佣劳动者及其家属；对一切保险者都要补助全部工资的原则予以补助，同时一切保险费都由企业主和国家负担；各种保险都由统一的保险组织办理，这种组织应该按区域或被保险者完全自理的原则建立”。这实质上是说举办社会保障是一项政府行为，是国家义不容辞的责任，任何个人或团体都难以而且无法替代。

总的来看，福利经济学、凯恩斯的国家干预理论、改良的社会福利思想、贝弗里奇报告和马克思主义社会保障思想等，被认为是社会保障的理论基础或福利经济制度原理。世界各国的社会保障制度或福利经济制度基本上都是遵循这些理论，或是受这些理论部分的指导和启发而不断向前发展的。虽然各国因国情差异而选择的福利经济制度模式会有所侧重，但不同模式的福利经济制度都具有保障全体公民基本生活、国家为主或参与实施、减少并力求消除社会贫困和提高全体公民福利，尽可能促进社会收入公平等一系列功能特征。这对研究农民工社会保障体系，建立农民工社会保险制度具有重要的指导意义。

（四） 研究主要内容和方法

本文研究主题为河北农民工养老保险问题，通过发放调查问卷对河北地区农民工的现实状况做详细了解，查阅相关文献资料，借鉴国内先进发展经验，提出河北省农民工养老保险存在的一些问题并分析原因，然后给出相对应解决问题的措施和建议。

本文共分为四章，第一章绪论主要说明研究背景、相关理论概述及研究目的、意义和方法。第二章通过对调查资料分析研究，对河北地区农民工的现实状况进行分析，得

出河北省农民工养老保险方面存在的几个主要问题,并对问题产生的原因进行深入的分析。第三章介绍国内典型的农民工养老保险制度的设计,并进一步阐述各种做法的优劣以及对河北省的借鉴意义。第四章重点针对河北省在农民工养老保险方面出现的各种问题提出对应的意见和建议。最后,结论在前面各章的基础上概括的总结了全文。由文章的整体思路,本文研究方法主要有以下几种。

1. 文献研究法

广泛查阅农民工养老保险方面理论专著和文献,把握理论界研究现状,查看河北省社会保障厅和相关部门发布的数据信息及政策,利用网络收集相关信息。

2. 发放调查问卷和访谈

通过与企业负责人、农民工和劳动和社会保障局等同志谈话和交流,并发放调查问卷。系统掌握农民工参保比例等情况,了解到三方对农民工参加养老保险的看法和意见。

3. 对比分析法

对实践研究方面,通过对国内典型做法优点和不足的评述及对比分析,为解决河北农民工养老保险提供参考和借鉴。

(五) 研究的创新和不足之处

本文创新之处是在调查问卷的基础上,借鉴国内典型地区发展模式,对河北省农民工养老保险现状进行理论分析,同时提出相应对策和建议。

由于多种原因,收集到的数据资料不是很全面,对各个典型地区的政策分析也有待深入,这些还有待于今后进一步的学习和探讨。

二、 河北省农民工养老保险现状及问题分析

(一) 河北农民工养老保险概况

河北省环首都北京和北方经济中心天津，是我国环渤海经济圈的重要组成部分。2010年9月全省常住人口达到7137万人。其中农村人口4007万人，人均耕地不足1.4亩。据河北省就业局相关资料显示，河北省共有700万-1000万农村富余劳动力，在外务工人员总计626万，其中在省外务工人员人数达到326万。

随着河北省老年人口数量呈逐年递增，中高龄老年人的赡养问题，将会成为未来河北省所面临的主要经济和社会问题之一。

表2：河北省人口年龄构成

年份	人数(人)	其中各年龄段所占比例		
		0--14	15--64	65以上
2005	6851	17.70	74.10	8.20
2006	6898	16.60	74.90	8.50
2007	6943	16.75	74.39	8.86
2008	6985	16.05	75.20	8.74
2009	7137	16.84	74.10	9.06

数据来源：河北省统计局网站2005-2009年统计年鉴整理得来

为了切实保障农民工这个庞大群体的利益，河北省在农民工的养老保障方面做出了积极、有益的探索和实践，将农民工的养老保险分作城镇企业养老保险和农村养老保险两部分，由农民工自己选择合适自己的养老保险方式，在很大程度上缓解了农民工参加养老保险积极性不高的问题。

从政策的制定角度看，河北省养老保险制度已具备一定的框架基础。从1987年开始，城镇居民的养老保险按照国家、企业和个人三方面共同承担的原则，初步建立了面向企业职工的基本养老制度。1992年颁布的《河北省农村养老保险实施方案》规定，农村养老保险按照个人缴纳为主，以国家政策支持和集体适当赞助相结合的原则，建立个人养老保险账户，在个别地区做为试点，渐进的开展农村养老保险制度。

随着经济的飞跃发展，城市化和工业化进程加快导致农民工的数量急剧增加，养老保障工作面临着新的要求和挑战。由此，依据《国务院关于完善企业职工基本养老保险

制度的决定》，本着覆盖面广泛、水平相当、结构合理和基金平衡的原则，河北省于2006年9月下发了《关于完善企业职工基本养老保险制度实施意见》，把包括了农民工在内的一些弱势群体作为参保的重点对象，扩大了养老保险的覆盖面。《意见》的出台，在政策上为农民工参加养老保险提供了依据。

河北省农民工数量在2006年达到440万人，而参加养老保险的人数所占比例不到10%^[19]，远远不及医疗保险和农民工工伤保险的参保比例。2006—2008年河北省重点解决农民工跨统筹地区转移以及回乡务农时的养老保险权益保障问题。并规定：农民工缴费年限累计满15年以上，达到国家规定的退休年龄时，可按城镇企业职工保险办法享受基本养老保险待遇。对与用人单位已经建立了稳定劳动关系的农民工，用人单位可以为其直接办理参加城镇基本养老保险的手续。即便如此，仍然只是一少部分人参保。到2007年5月底，全省参加养老保险的农民工总数达到19.4万人。以上这些数据与2004年河北劳动与社会保障厅对全省11个市2672名农民工问卷调查结果的数据相对比确实有了一定的改善^[20]。占大多数的农民工认为，今年在北京打工可能明年就要去深圳了，工作不稳定，上了保险换个地方就没了，买保险没啥用处还花钱。这充分表明了养老保险在农民工心目中的现状，也反映了农民工的养老保障已经发展成社会经济运行中一个急需解决的矛盾和问题。

（二）河北省农民工参加养老保险现状调查分析

为了更够全面的掌握河北省农民工养老保险的具体情况，本人走访了河北负责相关工作的同志，并广泛查阅资料，通过发放调查问卷以及和农民工面谈等各种方式，对河北省农民工养老保险的现实发展状况有了相对深入的了解。

河北省人力资源和社会保障厅统计资料显示，截止2009年12月30日，河北省本籍农民工数量已达440万，其中参加养老保险的在40万左右，占农民工总数的10%，远远落后于农民工工伤保险和医疗保险的参保比例^[21]。

2010年3—4月，笔者借助朋友和街道办事处工作人员的帮助，对部分农民工进行了进行了问卷调查（主要是建筑行业），共发放调查问卷300份，填写完整的有效问卷265份。限于笔者个人力量有限，此次调查问卷只针对河北籍农民工进行。通过对走访情况的归纳，以及对调查问卷的分析，河北省的农民工养老保险发展存在较多问题，主要体现在以下几个方面。

1. 参保意识淡薄

河北省的农民工养老保险政策运行时间不短，相关的法规也比较多。但是农民工还是对这方面的政策不是很了解。有的甚至都没有听说过。在他们看来，和城里人一样能享受到养老保障非常的遥远。被调查的许多人表示，能拿到全额的劳动报酬，老板不拖欠工资就很满足了，没敢去奢望参加养老保险。

从我回收的调查问卷统计，男性占 63.5%，女性占 36.5%。其中年龄小于 25 岁的占 24.8%，在 26 至 35 岁之间的占 31.3%，在 36 至 45 岁之间的占 36.1%，46 到 55 岁之间的占 7.1%，56 岁以上的只占 0.7%；小学及以下文化程度占 29.7%，有具有初中文化程度的占 41%，农民工有高中文化水平的有 29.3%，具有大专以上学历文化程度占 1.0%。

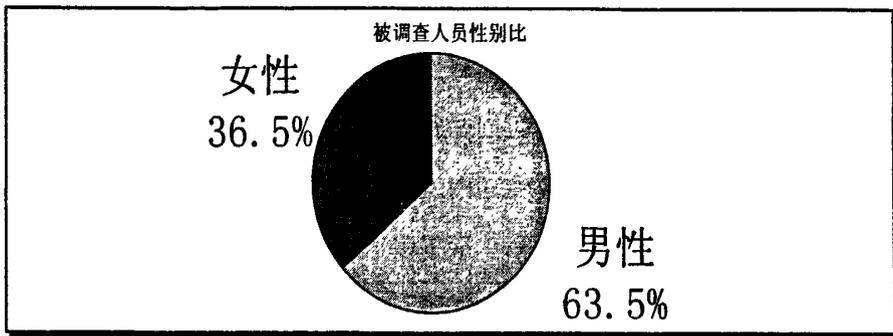


图 1：河北省农民工性别

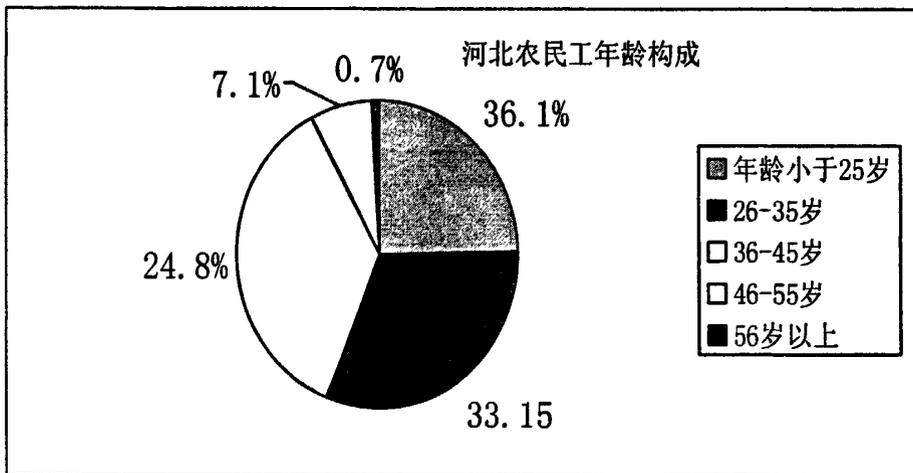


图 2：河北农民工年龄构成

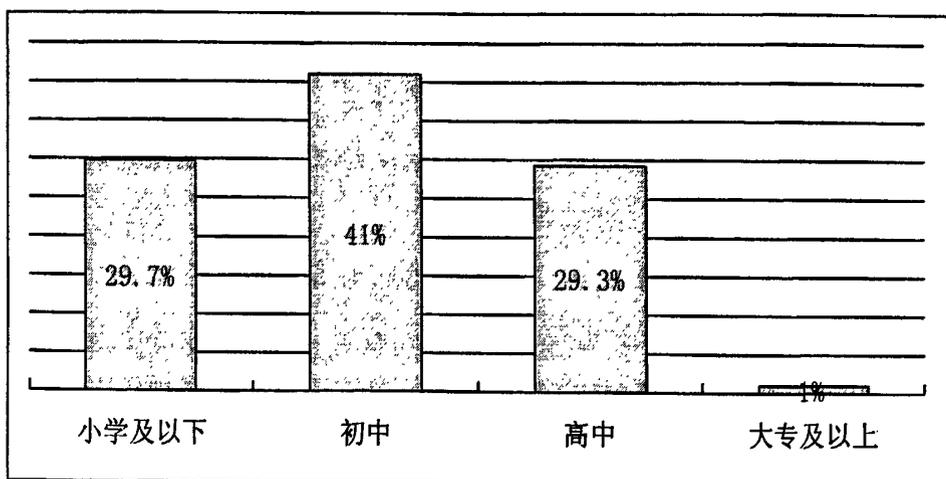


图3：河北农民工教育程度状况

由于接受调查的大部分农民工受教育程度不高，年龄较轻，缺少相应的法律意识和维权观念。虽然调查的有一部分上规模的企业，但是仍然有 25%的农民工没有和单位签订劳动合同，36.3%不清楚单位有责任给员工缴纳养老保险，34.1%的农民工对参加养老保险持无所谓态度。没有考虑或者以后不准备参加养老保险。

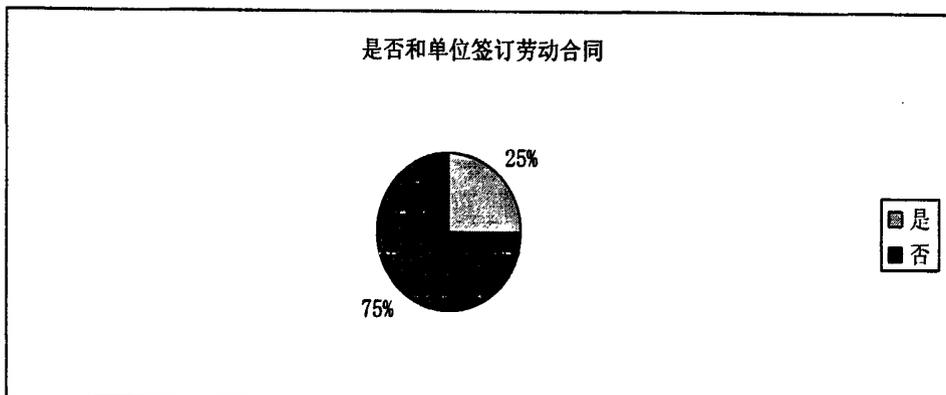


图4：河北省农民工签订劳动合同情况

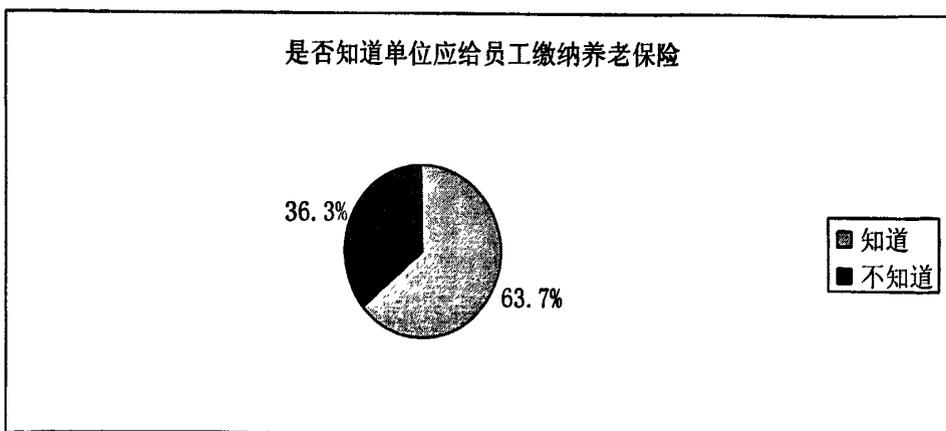


图5：河北省农民工是否知道缴纳养老保险

从总体情况来看，虽然河北省农民工参保情况比前些年的有所进展，但广大农民工

在主动迫切要求参加养老保险的意识不强，积极性很差，在思想上不够重视，对参加养老保险了解甚少，观念还是非常淡薄。

2. 参保率低

从全国情况来看，劳动和社会保障事业发展统计 2007 年的公报显示。2007 年底全国参加基本养老保险的农民工人数为 1846 万人，比上年末增加了 429 万^[22]。2009 年 2 月 5 日，据人力资源和社会保障部养老保险司的部门资料，截止 2008 年底，有 2416 万农民工参加全国基本养老保险^[23]。由此推断，全国两个亿多农民工中只有 10% 左右的人有可能被纳入到社会养老保障体系，享受到“老有所养”的社会保障，即便是这个比例，也不是稳定的数值，很多农民工最终选择了退保。

从河北省的情况来看，按照农民工总人数与参保人数推算，参加养老保险的农民工比例应该也 19% 左右。从笔者组织的问卷调查情况来看，接受调查的农民工月收入在 700 元以下的占 2%，收入在 700—1500 元之间的 60.1%。收入在 1500—2000 元之间的占 27.1%，月收入在 2000 元以上的占 10.8%。支出情况：每个月支出在 400 元以下的农民工人数占 13%，支出在 400—700 之间的占 35%。月支出 700—1000 元的占 38%，每月支出在 1000 元以上的占 13%。

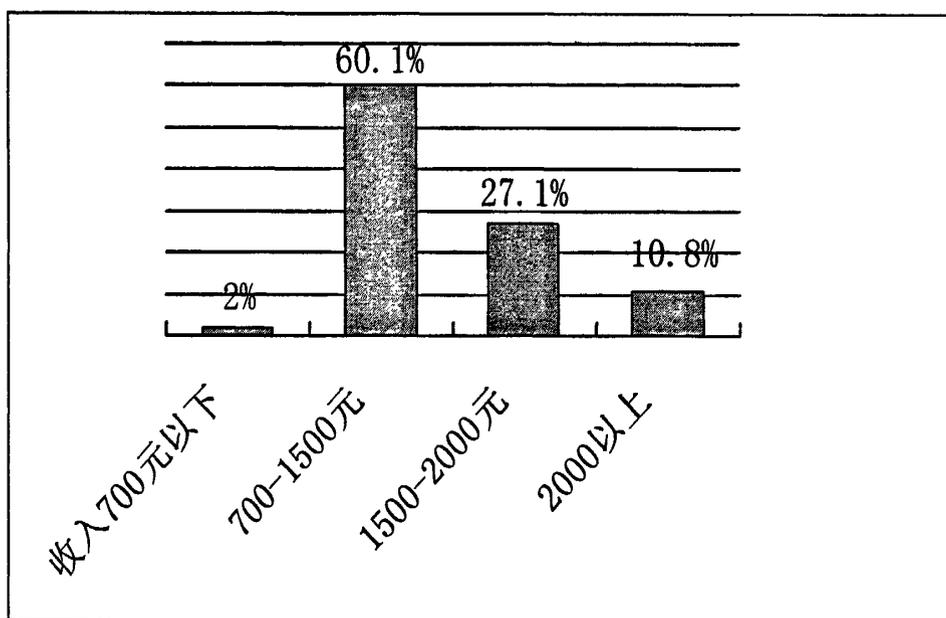


图 6：河北省农民工月收入情况

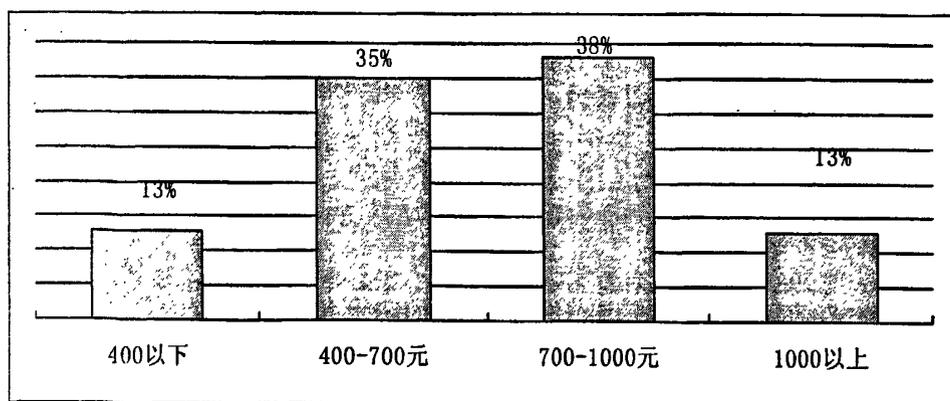


图7：河北省农民工月支出情况

农民工整体的收入水平不高，但是家里面的各项开支加起来不少。因此参加养老保险不是首先的选择。此次调查统计显示，有19%的已经参加养老保险，有50%的农民工想参加，但是没有接触过养老保险的介绍和宣传，有43%的农民工虽然了解一些相关的信息，但是不会主动向单位争取参加参加养老保险的权利。7%的农民工认为没有参加养老保险的必要。大部分人都有着拿不到钱的顾虑。

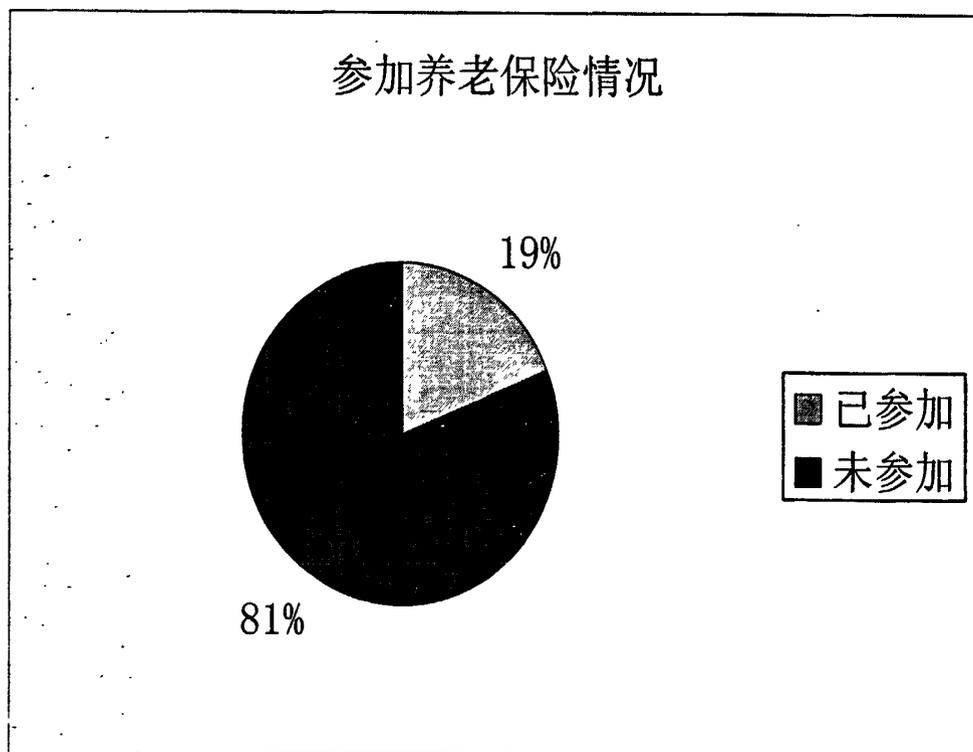


图8：河北省农民工参加养老保险情况

整体来看，河北省农民工参加养老保险情况和全国总体水平相当，在参保比例上仍然处于较低的比率。

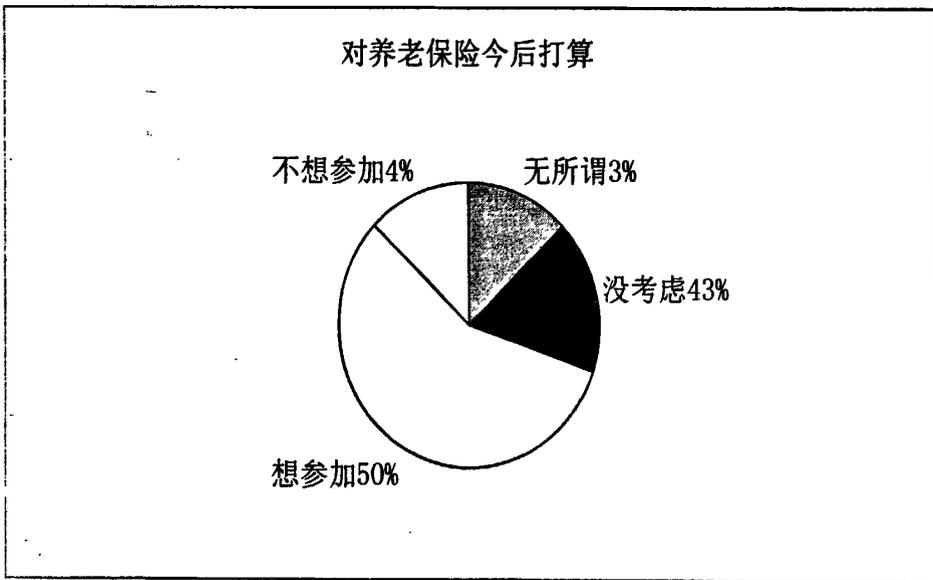


图 9: 河北省农民工对参加养老保险今后的打算

3. 退保率高

近年来关于农民工的退保报道很多,退保浪潮一次比一次高。综合相关的数据分析,近两年的农民工退保率还在逐年攀升,至 2010 年有所停止回落。有资料显示,在广州的天河区社保站,农民工集体办理退保手续,高峰时期一天达 500 人以上。广州在 2007 年有 450 万人参加养老保险,有 90 万农民工在同一年办理退保手续,退保人数占将近 20%。一年之内就把 8 个多亿的企业缴费转交给了当地社保^[32]。农民工社会保险本身是一项对农民工有利的社会制度,非但没有受到投保人的欢迎,反而被一再拒绝,缺乏参保热情的农民工主动的退掉了自己的养老前景,退掉了自己将来的生活保障。人力资源和社会保障部 2008 年底统计数据,我国农民工养老保险参保率仅为 17%^[24]。如此多的问题显示,这一制度本身必然存在着不合理的地方。

就此次调查的统计结果,在一个城市工作一年以下的占 16%,在同一个城市工作 1—2 年有 52%,23%的农民工在同一个城市工作 3—5 年,在一个城市打工时间超过 5 年的占 9.5%。

表 3: 河北省农民工在同一城市及同一单位工作时间

	1 年以下	1-3 年	3-5 年	5 年以上
同一城市	16%	52%	23%	10%
同一单位	16%	52%	21%	11%

由于农民工在一个地方工作的持续时间较短,工作地点不稳定,农民工的高流动性

决定了参保情况的短期性特征。根据这次调查问卷，农民工离开一个城市，到另外一个新的城市工作时，不知道什么时间能够再中重会这个城市工作，为了方便、安全起见，81%的农民工选择了退保，这些都真实充分的显示了河北省农民工退保率居高不下的事实。

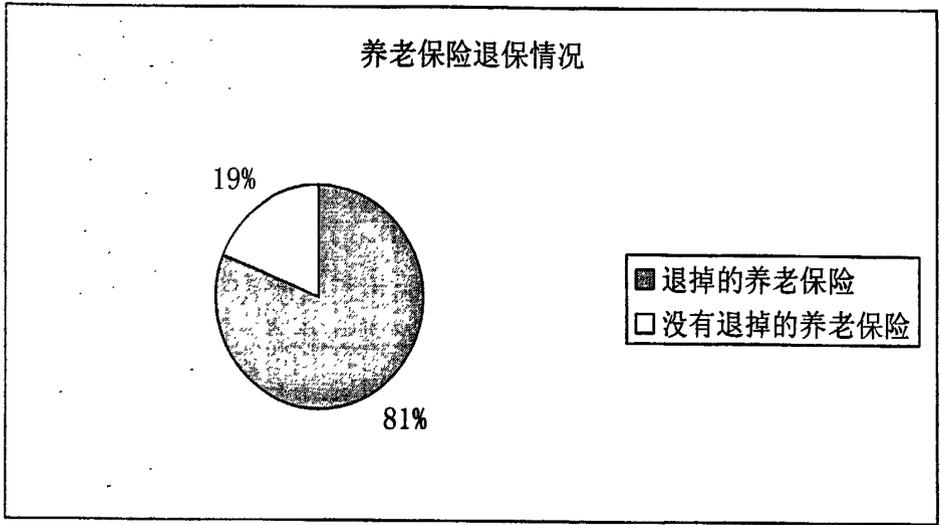


图 10: 河北省农民工养老保险退保情况

4. 转移困难

由于缺少全国统一的农民工养老保险法，各个省、市的相关政策和法规不一致，导致政出多门，区域间难以衔接。单位与单位间政策不统一，信息沟通不顺畅，农民工社会保险关系很难转移接续。不同省份之间流动比较困难，手续也比较繁杂。从此次所做的调查问卷统计结果看，有占调查总数 74% 农民工的养老保险关系在离开一个城市到另一个统筹区域外的城市去工作的时候不能够顺利的转移。各地区间的政策冲突可见一斑。进而导致农民工离开一个城市时候就办理退保，引发高退保率。

2010 年 1 月 1 日实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》出台在一定程度上止住了较高的退保率，显示着中国向整体化的社会保障制度又迈出了一大步。办法的主要内容包括：农民工在内的参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员，其基本养老保险关系可在跨省就业时随同转移；在转移个人账户储存额的同时，还可以转移部分单位缴费；参保人员在各地的缴费年限合并计算，个人账户储存额累计计算，对农民工一视同仁。随着办法在各地的逐步推广，参保人员没有了后顾之忧，将会提高参加养老保险的参保率。

(三) 河北省农民工养老保险问题产生的原因

由调查问卷分析的情况来看,河北省农民工在参加养老保险方面确实存在一些需要解决的问题。这些问题的产生式制度的缺陷和农民工自身的观念等诸多因素共同作用导致的结果。主要的因素有下面五个:

1. 法律法规不统一

国家目前还没有专门针对农民工养老保险的立法。由于缺少法律的支持,在河北省农民工养老保险的推行中,难以用法律的武器去约束企业来承担自己对农民工应尽的养老保险缴费义务,也没有办法通过司法手段强制企业来缴纳自身所应该付出的部分。国务院于1999年颁布了《社会保障费征缴暂行条例》,为农民工的养老保险权益提供了一定的法律支持。做为法律依据,条例并没有规定企业对职工承担的费用中职工的范围,这也成为一部分企业逃避责任的一个很好的理由。《中华人民共和国劳动法》对职工的规定也很不明确,在使得各个地方政府制定的法规很不完整,在具体的实施过程中效果都不是很理想。地方政府文件的层次较低也约束了河北农民工养老保险的推行,政府间、部门间的文件规定互相打架的现象也时有发生。大多数时候很少有专门系统的关于农民工养老保险的规定,都是在设计其他制度的时候顺带的提到了农民工。所以在实践中很难能执行。河北省的农民工养老保险正是因缺少可以明确依据的全国性的法律指导,地方的法律法规的不统一,不协调。在具体的推行过程中受阻较大。

2. 制度设计不合理

河北省农民工养老保险的政策虽然在逐步完善中,但是还存在不合理之处,主要表现为:

(1) 统筹基金转移困难。农民工跨统筹区域转移养老保险关系时,由于社会统筹资金不能自由转移,接收地不愿意接受接管农民工的养老保险。在农民工从一个统筹区域到另一个统筹区域工作生活的时候,养老保险不能跟着一起转移,损害了农民工的正当权益。

(2) 享受养老保险待遇条件苛刻。河北省《关于完善企业职工基本养老保险制度实施意见》规定,农民工不但要达到国家规定的退休年龄,养老保险的缴费要15年以上,且退休前在当地不间断的缴费满5年。这不符合农民工的流动性特点,所以导致大量的退保现象的出现。

(3) 没有高效的监督机制。近年来,河北省虽然做出一些行政规定来规范农民工参加养老保险,但是实际的执行监督很少,又没有具体的资金支持。很多雇主和企业没有压力,不能够主动的去缴纳农民工的养老保险金。没有强制性的规定和处罚手段,导

致大多数企业都不主动的去承担这部分费用。

3. 企业责任的不落实

河北省的农民工主要分布在北京和天津，留守省内的大都在石家庄或者自己所在的辖市打工，大多数的人集中在建筑、餐饮等劳动密集型的行业，企业的相对利润不是很高，为了争取获得更多的利润，他们想法设法在降低成本，减少开支。大多数的企业不愿意提到农民工的养老保险，认为这会增加成本，会给企业未来的发展带来不安全的因素。面对农民工养老保险时，普遍表现的不积极，并且通过不签劳动合同，瞒报职工人数等各种方式逃避缴纳农民工的养老保险。

4. 政府管理不到位

河北有些地方的政府也存在消极对待农民工养老保险现象，如果农民工参加养老保险，企业的劳动力成本增加，导致生产成本的增加，地方政府也要拿出一部分财政收入来支付自己应该承担的部分费用。这样不但会减少政府的财政收入，还会影响本区域对企业吸引力，有的政府为了拉项目，招商引资，吸引企业到自己的地盘投资建厂，对农民工的养老保险也是抱着能拖就拖的态度，表现不积极。根据专家的调查研究，如果农民工享受完和城镇职工一样的养老保险制度，河北省的企业要增加 20%-30%的成本。^[26]部分地方政府的消极对待导致对农民工的社会保障监督的松散，没有形成足够有强度、力度的检查和处罚手段，不能够给不积极对待的企业以警示和震慑。

5. 农民工自身维权不积极

从河北农民工自身认识来看，长期的城乡差别使得农民工不敢奢望有和城市人一样的养老保障，了解到相关的政策后，大多数人表现的首先是怀疑能不能真的拿到钱。农村历史以来的小农经济发展导致家庭养老的观念根深蒂固，靠儿女养老送终是普遍的认识，使得人们不去关注社会养老保险相关的政策，即使了解到也不是很感兴趣。农民工的普遍受教育程度不高，对未来缺乏明确的规划和预见，使得他们面对养老保险的时候十分的冷淡。农民工的年轻化趋势、知识的不足等因素让多数人觉得养老是很遥远的事情，到时候自然会有办法的思想使得他们现在不去关注养老保险，而且对现在实行的养老制度充满怀疑，怕以后拿不到钱。多数的农民工不会长期呆在一个地方工作，流动性很强，收入不高又不稳定导致一种思想就是，投保不如拿现金来的踏实，很多人在离开一个城市的时候都选择了退保，拿着现金离开。

三、 国内典型模式分析及借鉴

国家对于农民工养老保险相继出台了一些政策规定,但没有具体的统一可行的实施细则。地方政府因地制宜,结合当地实际制定了一系列的农民工养老保险制度,形成了一些既定的养老保险模式,主要模式有独立型养老保险模式、纳入型养老保险模式、综合型养老保险模式、双低型养老保险模式和农保型养老保险模式及免费型养老保险模式六种。

(一) 独立型养老保险模式

独立型模式,既不属于农民工其他社会保险的范畴,又不同于城镇基本养老保险,而是指单独为农民工建立养老保险的一种模式。如北京、青岛等城市是此类模式的代表。

1. 北京市农民工养老保险方针政策

北京市劳动和社会保障局关于于 2001 年 9 月 1 日印发《北京市农民工养老保险暂行办法》,暂行办法规定:企事业单位在录用农民工时,应当以劳动合同的形式明确双方的权利和义务,用人单位必须要及时的给农民工办理养老保险。

按照《暂行办法》的规定,养老保险费用由用人单位和农民工共同缴纳,用人单位为每一位农民工每月缴纳的养老保险费为本市上一年职工月最低工资标准的 19%,农民工本人以上一年本市职工月最低工资标准为基数,2001 年按 7%的比例缴纳养老保险费,个人缴费的比例随着企业职工缴费比例进行统一调整,最终达到 8%。用人单位为每一位农民工每月缴纳的养老保险费的 3%进入个人帐户,加上农民工个人缴费的部分,个人帐户是缴费基数 11%。

农民工必须达到国家规定的养老年龄(男年满 60 周岁,女年满 50 周岁),方能领取基本养老金。在达到国家规定养老年龄前死亡,其个人账户存储额中的个人缴费部分可以继承。

农民工与用人单位终止、解除劳动关系后,在本市行政区域内重新就业的,可以接续养老保险关系,由社会保险经办机构接转其缴费记录。接续时,只接续养老保险关系,不转移养老保险基金;跨统筹区域就业的,可以转移养老保险关系及个人账户;回农村的,可以保留养老保险关系,将其个人账户封存,作为其接续养老保险关系的依据,待在本市重新就业后,继续缴纳养老保险费,其缴费年限可以累计计算。

基本养老金暂按享受一次性养老待遇处理,其待遇由两部分组成:个人帐户部分。

个人账户存储额及利息一次性全额支付给本人。统筹部分。按其累计缴费年限，累计缴费满 12 个月(第 1 个缴费年度)，发给 1 个月相应缴费年度的本市职工最低工资的平均数，以后累计缴费年限每满一年(按满 12 个月计)，以此为基数，增发 0.1 个月相应缴费年度的本市职工最低工资的平均数，并计算到月，保留一位小数。鉴于农民工务工的不稳定性，2001 年 11 月北京市劳动和社会保障局又出台补充规定，即未达到养老年龄的参保农民工与用人单位解除劳动关系时，可一次性支取养老金，并终止其养老保险关系。若再参加本市养老保险时，按新参加人员办理。

2. 北京农民工养老保险模式优劣分析

北京市的独立参保模式，是一种观念和制度上的创新举措，使农民工在养老保险方面受益匪浅，体现了国家和地方政府对农民工的重视程度。与国家政策相比较，北京市的农民工缴费标准有所下降，减轻了农民工和用人单位的经济负担。此模式既操作简单又切合实际，赋予了农民工更大的自由选择权利。通过对农民工和城镇职工在养老保险制度上的一致性，保障了农民工享受养老保障的正当权利。体现了公平、公正和平等竞争的社会机制，能够充分的活跃就业市场，完善人才机制。

此模式虽然相对实用，但也有很多不足。由于农民工养老保险是独立的，不利于与城镇职工养老保险及农民工其他社会保险制度的衔接统一。而农民工养老保险实行非强制性原则，一定程度上降低了农民工参保率。其次，劳动用工单位和农民工解除劳动关系但是农民工的年纪尚未达到法定退休年纪时，能够一次性的取出养老保险金，不能够更深入的解决农民工解养老问题。独立型养老保险模式只是地方性法规，只在当地具有效力，缺乏权威性。因此虽然规定了不同地区养老保险转移的政策，但具体实施起来还是存在很多问题。农民工按照城镇职工的养老保险标准缴费，有可能会超出农民工的承受能力。但是在养老保险的享受方面，与城镇职工还有一些差距，仍有一定程度的政策歧视。其次，由于农民工流动性大，而各地的农民工养老保险制度又不够健全，存在参保容易、转移或迁入难、真正享受养老保险难的情况。而且在转移或终止养老保险时，只能提取个人账户的累积部分，这种不合理的制度也是对农民工一种间接的“剥削”。再者，农民工的工作变动非常频繁，无形中也增加了社保机构的工作量，增加了政府管理成本。

(二) 综合型养老保险模式

将农民工的养老、医疗、工伤和其他保险一起打包缴纳管理，做为一个整体考虑，

就是综合型养老模式的做法。养老保险是这个系统中的一个部分，不能够独立出来。上海、成都、大连等城市的农民工实行的就是这种养老保险政策。

1. 上海农民工养老保险政策

上海市于 2002 年 9 月实行《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》，并于 2005 年颁布了《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》实施细则。办法在全国首次明确的界定了外来从业人员，并规定农民工和本市户口的城市职工享受不同待遇的养老保险。

用人单位缴纳综合保险费的基数，为其使用外来从业人员的总人数乘以上年度全市职工月平均工资的 60%。无单位的外来从业人员缴纳综合保险费的基数，为上年度全市职工月平均工资的 60%。用人单位和无单位的外来从业人员按照缴费基数 12.5% 的比例，缴纳综合保险费。其中，外地施工企业的缴费比例为 5.5%。用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满一年的，外来从业人员可以获得一份老年补贴凭证，其额度为本人实际缴费基数的 7%。外来从业人员在男年满 60 周岁、女年满 50 周岁时，可以凭老年补贴凭证一次性兑现老年补贴。综合保险金由外来人员就业管理机构支付。综合保险金也可以根据国家和本市的有关规定，并按照本办法规定的标准，委托保险公司支付和运做。

2. 上海农民工养老保险政策优劣分析

上海的模式将农民工的多种保险统一管理、有机结合起来，符合农民工对社会保障多样化的需求。规定明确了用人单位的责任，促使企业主动的承担农民工养老保险费用。农民工个人承担部分比例相对较低，适应现阶段的经济状况，能极大提高农民工的参保积极性，提高参保率，真正的切合农民工的实际做好服务。由政府监管，商业保险公司负责运营，能很好的解决资金方面的问题，也为农民工的养老保险自由转移提供了方便。

上海综合型模式的缺点也是很明显的，综合保险的独立性不利于和其他基本社保的连续，以后转为基本社保缴费也很困难。完全独立于整个社会保障的体系之外。综合保险中的老年补贴没有体现真正意义的养老保险，与无息存款无异。若缴费时间短的话，则得不到老年补贴。商业化的运作可以暂时的解决资金的问题，不利于整个保障体系的发展，只是过渡时期的权宜之计。

（三） 双低型养老保险模式

双低型养老保险模式就是针对农民工的特点制定的“低标准准入、低标准享受”，

将养老保险做为社会保险五大类其中之一，“五费合征”的模式，实行将农民工纳入城镇职工基本养老保险的范畴之内。杭州市就是实施这类模式的代表。

1. 杭州农民工养老保险政策

杭州市人民政府办公厅于2006年11月印发《杭州市农民工基本养老保险低标准缴费低标准享受试行办法》，即所谓的“双低办法”。

基本养老保险费由农民工和其所在企业共同缴纳，农民工的缴费基数按本人上年度月平均工资计算；新参加工作、重新就业和新进用人单位的职工，当年职工个人缴费基数按用人单位确定的月工资收入确定；上年月平均工资低于全省职工月平均工资60%的，按全省职工月平均工资60%核定缴费基数。农民工个人的缴费比例为8%，所在单位的缴费比例为20%；申请按“双低办法”参保缴费的农民工的缴费比例为5%，所在单位缴费比例为14%。缴费资金实行“统账结合”的方法，个人缴费部分划入个人账户，企业缴纳部分全部划入社会统筹账户。达到法定退休年龄，且累计缴费满15年的农民工，可以按月领取基本养老金，累计缴费不满15年的，可以一次性领取个人账户部分。农民工基本养老保险关系可以向外地转移，基金只转移其个人账户部分，不能实现转移的，可以将其基本养老账户封存在参保地，以便以后接续，也可以选择一次性领取其个人账户积累部分。

2. 杭州农民工养老保险政策优劣分析

杭州市的双低型模式将农民工养老保险做为社会五大类保险之一纳入到现行的城镇基本养老保险体系内，便于政府部门的管理监督；在缴费时实行“五险合征”的方法，更好的保障了农民工的权益。在该模式下，允许农民工自愿申请“双低办法”缴费，充分考虑到了农民工的经济能力，同时也减轻了企业的负担，体现了人性化管理的模式。

该模式也难免存在一些问题。我国地方上制定的农民工养老保险政策中的具体实施措施各有差异，此办法利于各地之间的顺利转移。如在同一个企业里面一些职工申请“双低办法”参加养老保险而另外一些没有申请，导致企业的缴费金额会不相同，很有可能会出现刻意的降低农民工工资的现象。低标准准入、低标准享受”，缴费和城镇职业相比很少，享受内容差异不大。此种缴费与支出的巨大反差会给政府造成一定的经济负担，留下债务隐患。

（四） 农保型养老保险模式

农保型养老保险模式是根据企业员工的户籍所在地分类的，将城市户口的员工纳入

城镇职工养老保险，而将农业户口的员工纳入农村社会养老保险。该模式开创了“一厂两制”的新形式，解决了一些农民工的养老保险问题。山西、云南等地参保政策就是这类模式的体现。

1. 山西省农民工养老保险政策

山西省劳动保障厅 2005 年 4 月下发了《做好乡镇企业职工社会养老保险工作的通知》，此办法中的“一厂两制”的参保模式属全国首创。此办法解决了该省 80%左右农民工的参保问题，还对企业实行了税前列支、保费免营业税、利息税以及个人所得税等社会养老保险缴纳优惠政策。山西省的农民工养老保险政策主要内容为：“一企双保”。

山西省农民工养老保险政策的主要内容：乡镇企业职工社会养老保险按户籍分类参保，即城市户口的职工参加城镇基本养老保险，农业户口的职工参加农村社会养老保险。农业户口职工参加养老保险，企业须按本企业农业户口职工工资总额的 10%缴费，职工按本人工资收入的 5%缴费，由企业按月代扣代缴。建立职工社会养老保险个人帐户，职工个人缴费部分，全部计入本人帐户；企业缴纳的 10%，其中 6%划入个人帐户，4%纳入专项调剂基金，即实行个人帐户 11%、调剂金 4%的“大帐户、小调剂”的新制度。专项调剂基金实行省级统筹、分级管理。养老金领取方面，无论男女，凡职工年满 60 周岁的，经审核批准，按月领取养老金，月领取额为本人个人帐户累计储存额的 1/160。特殊情况下，经批准职工最多可提前或推迟 1—5 年领取养老金。每提前一年减发 1.5%的养老金，每推迟一年增发 1.5%的养老金，职工不满领取养老金年龄或领取不足 10 年去世的，由法定继承人或指定受益人一次性领取个人帐户余额。参保人如患大病或绝症难以支付医疗费用的，经证明，可以从其养老保险个人账户中借支部分医疗费用乃至全部积累额或余额。此外，农业户口职工已参加了城镇企业职工养老保险的，继续执行原办法；已参加农村社会养老保险的按新规定续缴；已参加商业保险的不能代替社会养老保险，仍须按本规定参保。

2. 山西农民工养老保险政策优劣分析

山西省的农保型模式给予了参加基本养老保险的农民工诸多政策倾斜，采取了更加适合农民工的一些新制度。在养老金领取方面制度相当灵活，并不限制年龄以及累计缴费年限，较适合流动人口。

然而，此类模式是安户籍所在地分类参保的，农民工需参保农村养老保险。农村社会保障发展的落后现状难以保障农民工的切实利益。因此，保障水平低，难以维护农民工的基本保障权益。其次，该模式未考虑到农村养老保险与城镇养老保险的衔接问题。而

将农民工纳入农村养老保险体系,意味着农民工还无法摆脱农民的身份,不利于城市化进程的推进,不符合当前的实际需求。

(五) 免费型养老保险模式

免费型养老保险模式是指由用人单位统一缴纳养老保险费,即“零缴费、零负担”。该模式实现农民工零缴费,也在一定程度上降低了企业的缴费标准,兼顾农民工和企业两者利益,宁波市是这类模式的代表。

1. 宁波农民工养老保险政策

宁波市政府于2007年10月出台并于2008年1月1日起正式实施的就是目前实行的免费型养老保险模式。此暂行办法采取“五险合一”的社保形式,“五险”是指养老保险、工伤保险、大病医疗保险、失业保险和生育保险,此项费用统一由用人单位缴费,农民工个人不缴费。该办法规定如下:

凡是在宁波市行政区域内与企业、个体经济组织、民办非企业单位等组织建立劳动关系的外来务工人员,都要参加五项社会保险。其中,养老保险缴费基数由统筹地政府按不低于当地职工最低工资标准的原则确定,缴费比例为13%,其中8%记入个人账户。农民工享受养老保险的条件是,到达国家规定的退休年龄,实际缴费年限累计满15年及以上,并且到达国家规定退休年龄前的最后5年应在本市工作且连续缴费。月养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金两部分组成,基础养老金月标准以退休时上年度在岗职工月平均工资和指数化月平均缴费基数的平均值为依据,缴费每满1年发给1%;个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以国家规定的计发月数。用公式表示:月养老待遇=(参保人员核准享受养老待遇时本市上年度在岗职工月平均工资+指数化月平均缴费基数)÷2×缴费年限×1%+个人账户储存额÷国家规定的养老金计发月数。农民工本人要求并与用人单位协商一致的,也可以参加本市职工基本养老保险、基本医疗保险等其他社会保险,由用人单位和职工按规定标准缴费。农民工因工作单位变更在本市同一统筹区域内流动的,其养老保险关系可以续接,缴费年限和个人账户储存额累计计算;在本市不同统筹区域之间流动的,其养老保险关系包括缴费年限和个人账户储存额一并转移。农民工在解除(终止)劳动关系离开宁波市行政区域时,要求将养老保险关系转出的,经本人申请、转入地同意,其养老保险关系和个人账户储存额予以转移;养老保险关系暂不具备转移条件,本人愿意保留个人账户的,由养老保险机构保留其个人账户;养老保险关系不具备转移条件,本人又不愿意保留个人账户,并在本市行政区域内

累计缴费满 12 个月及以上的，其个人账户储存额由养老保险机构一次性发给本人，同时终止养老保险关系。

2. 宁波农民工养老保险政策优劣分析

宁波市的农民工养老保险采取“五险一金”的缴费方式，由用人单位统一缴纳，个人不缴纳，由此减轻了农民工的负担，提高了农民工的参保率，维护了农民工的权益。同时降低了缴费比例和缴费标准，企业也从中受益。其次，农民工可自由选择参保类型，既可选择免费型也可参加城镇职工养老保险，使参保形式多样化，参保方式灵活化，符合农民工就业多样性和流动性的特点，实现了养老保险模式的有机统一结合。

不足的地方在于，由于农民工养老保险的缴费比例和标准都比较低，相应的，农民工所得到的补助和待遇也不高，单纯的依靠退休金在城市生存下去难度很大。

（六）国内典型模式对河北的借鉴意义

综上所述，通过这六种典型的农民工养老保险模式分析比较，可以看出，在中央政策的引导下，全国各地都积极探索解决农民工养老保险问题，结合当地的实际创造出了不少好方法，也积累了一定的经验，取得了一定的成果。

本人认为浙江的“双低办法”相对完善，也比较贴合当地的实际，对河北建设农民工的养老保险制度体系也有很好的借鉴作用，宁波的“免费型”模式适合在经济相对发达的省会城市石家庄及保定等地区推广和学习。

中央及地方政府的出发点是一致的，都想切实解决好农民工的养老保险问题。但综合各种政策的合理性和可实施性来看，虽然都在一定程度上解决农民工的养老问题，但是还都不能从根本上解决全国范围内流动的农民工养老保险问题，还需要进一步完善。河北省应结合上述模式的优劣进一步的探索适合省情、民情的养老保险制度，为与全国性的养老保险法律和制度接轨做好准备。

四、完善河北省农民工养老保险制度的政策建议

如何更好解决河北省农民工养老保险问题，不能仅停留在学术探讨的层面。怎么样在实践中构建一个符合河北发展的农民工养老保险体系，既要放眼未来的发展，紧贴现实情况，符合社会经济发展的特点，与经济发展的大局相协调。更要充分的以河北省农民工的具体特点为考虑问题的出发点，找到解决问题的关键所在，切实的为农民工办实事，真正的保护他们的权益。

（一）完善河北省农民工养老保险制度应遵循的原则

河北农民工问题牵涉到社会的方方面面，错综复杂，要全面衡量考虑更多相关因素，并结合农民工自身的特点，才能找到合适的突破口，制定出切合河北实际发展状况的农民工的养老保险政策，具体应遵循以下几个原则：

1. 分类分层原则

经过改革开放的这些年历程，河北省农民工的整体分类也不像开始进城务工时期那么单一，内部分化越来越明显，层次渐渐分明。河北的农民工目前可以分为三类：

（1）城市化的，这部分农民工特点是长期生活在城市中，有比较稳定的人际圈子和生活来源，生活习惯城市化，很少回乡村。

（2）流动就业的，这部分农民工特点是工作关系不固定，哪里有活去哪里，出来到城市工作的目的很单纯，就是为了多挣钱，对前途没有明确的规划。不确定以后会去哪里。

（3）打短工的，这部分农民工在农闲的时候到城市打工，基本属于业余农民工，挣钱为主要打工目的，在一个地方干活的时间也不长，一般是季节性比较强。

每种农民工都有自己的特点和个性化的需求，要推行针对不同类别的农民工养老保险政策，待社会经济发展到一定高度合并运营，能够真正的保护农民工的利益，体现出社会制度的优越性。

2. 灵活变通原则

由于农民工的高度流动性，要求养老保险制度的设计一定要相应的灵活。坚持分类分层原则下，加强城乡之间、本地和异地之间的沟通和协调，以国家利益为核心，充分考虑农民工和企业的具体情况，建立有针对性，符合农民工具体利益的养老保险制度。随着2010年1月1日实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》逐步

推行，要设计与办法相配套的具体操作措施，确保个人账户能够在全国顺利的转移，使政策真正的落到实处。使得各地的统筹机构能够很好的对接工作，让农民工在一个宽松的政策环境内参保，享受到养老保险带来的晚年生活保障。

3. 全面覆盖原则

农民工是河北省城市化进程中建设中不可获取的生力军，是城市新兴的就业群体。农民工有足够的权利享受和城镇职工相同的福利待遇，社会保险的性质决定覆盖的人数越多，面积越广，所收集到的保障资金就数额越大，具备的抗风险的能力就会相应的强大。只有把河北各个地区的农民工尽可能的都纳入养老保险体系，才会减少个人和政府的风险，尽管各个地方的政策现在还没有完全统一，在衔接上还不是很顺畅，政府应该从降低各个主体潜在风险的角度来引导、推动农民工养老保险的全面覆盖。

4. 低标准原则

由于河北省大部分的农民工从事比较低端的生产活动，收入都不是很高，要求他们参加的养老保险一定得是符合他们的经济情况的，低标准，低水平的。一定硬要农民工在短期内参加城镇职工的养老保障体系，可能会让农民工在经济上承受不了，进而导致农民工不敢进城，畏惧到城市工作。这既不是推行养老保险的目的，也会极大的影响城市的经济发展和农民工自身的利益。鉴于此，河北省的农民工的养老保险要从农民工的实际出发，兼顾企业的利益。实行低标准，低水平的双低标准。即是，收费标准低，要保证农民工和企业都能够在不影响正常的生活和生产的前提下缴费。要能够保持保障农民工最基本的生活标准，促进农民工参保和缴费的积极性。

5. 循序渐进原则

经过几年的不断探索、完善和发展，河北省农民工的养老保险制度已基本形成了框架。并取得一些成绩，但是与上海、北京等发达地区相比，仍然存在很大的差距，很多地方都不尽如人意。但是从河北整体的经济建设现状和历史经济发展来看，每一项制度的制定和完善，都是经过长期的积累、改进，然后才形成一项成熟的制度被确定下来。即便如此，在实际的实施过程中还会出现这样那样的问题，阻碍制度的推行。不论是什么样的制度，总是会在实行的过程中发现问题，然后改善，这是一个的良性循环。河北省在养老保险方面发现的诸多难题，通过实践中暴露问题改善问题并逐步走向合理、高效。与其他的相关政策合为一体，相互作用，形成统一，最后能够让所有的农民工都享受到城镇职工的养老保险。

（二）完善农民工养老保险的对策措施

解决河北农民工养老保险的问题，要有创新的理念。同时也要从宏观指导和具体操作方面同时发力。体现为：

1. 宏观的层面

（1）加快全国统一立法

任何一项制度在推行过程中有没有完善的法律保障，事关这项制度运营的成败。不管是养老保险还是其他的社会制度的实施，纵观发达国家的发展经验，都是立法先行。只有具备相关的法律支持，在制度的推行过程中才可以充分的实施强制力的约束。在养老保险方面，我国的地方政府也积极的制定了很多法规，获得一些区域性不错的发展，但是总体看来，政策的层次性普遍都不高，都是一些基层政府或者是省里面的文件，不适合大面积的推广，政策的寿命可想而知。特别是在关于农民工养老保险立法方面更是数量不多，我国在农民工养老保险方面的立法目前还属于空白状态。所以，全国统一的立法是迫在眉睫，制定明细的法律条款，让农民工在参保，享受养老保险的过程中处处有法可依，能够有效的保障自己的应得权益。

（2）加快全国范围户籍制度的改革

长期以来我国城乡户籍制度“一刀切”，导致目前城市中一些过渡性质的制度的出现，像“暂住证”就是其中一项，很多农民工来到城市都会遇到这样的问题，自己本身是农村户口，从心理上就对城市人产生了对立，感觉自己受到了歧视，被排除在社会的边缘。长期来会形成怨恨情绪，造成社会不稳定的因素，不利于和谐社会的建立。要广泛推广农民工养老制度就必须打破城乡二元化的户籍管理制度，这是鼓励农民工进城的一个开始，有宽松的政策才能在城市中留住人，加快城市化的进程。还需要建立一套行之有效的人口统计制度来配合户籍制度的放开，可以通过各种鼓励措施来改革现在的户籍制度，如在一个城市就业几年以上就可以获得当地的户口，进一步享受和当地人同等的福利待遇等。总之，需要尽快的改革现行的户籍制度来放宽农民工在城乡之间的流动，逐步的在农民工养老保险方面消除城市和乡村之间的差异。

（3）实现自由的转移

根据“多数法则”筹集获得的社会养老保险资金，即可以互助互济，又能够分散市场中的风险，做到最大限度内的均衡。我国于2010年1月1日实行的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，个人账户可以在全国范围内自由的转移，“卡

随人走”的做法也能够减少退保的现象。

但是在河北的调查中发现。由于低水平的养老保险统筹,每个单位之间政策难以实现统一、良好的结合,所以这种政策转变的问题依然存在。大多数人会选择退保。再者,因为个人账户的转移时候接续很麻烦,程序繁琐,多数的农民工也不是很了解其中的程序,虽然个人的账户资金可以随意的转出转入,企业缴纳的部分却留给了当地。要加快农民工养老保险改革的步伐,就要切实实现真正意义上的全国统一,统筹基金和个人账户一体化,以后要转的时候二者可以一起转出,转入。

(4) 消除城乡之间的分割

城乡间的一体化是社会经济发展的必然结果,也是城市化和工业化发展的必然趋势。目前,全国各地在农民工养老保险的帐户模式设计、筹资方式安排、缴费标准确定等方面都有着很大的不同。同时为了形成公平、公正和高效率的养老保险管理模式在农民工与城镇职工、被征地农民、事业单位、公务员等养老保险都存在的问题也要进行规范和完善,都要求实行全面的创新机制,加快改革,先从一些地方进行试点,然后在全国推广。从而形成城乡统一的养老保险制度,有效的来实现各个层面的一体化。

2. 具体的操作层面

(1) 有效完善参保政策

由河北省的实际,结合当前国内的实践来看,像一些沿海开放城市地区的免费型养老保险政策,相对于当地是比较合理、可行的。也受到了多数农民工认同,是一个不错的方式。可是还会有一些企业主的不自觉和较低的保障水平让这项政策没有完全落实。所以如果要为河北农民工提供优质的养老保障服务,就得再出台一些分类分层的农民工养老保险参保制度的政策。对于一些市民化的农民工,让他们以每月的实际平均收入做为缴费的标准,和城镇居民相同的待遇,享受相对的缴费金额高一点,所获得的保障也高一点的双高保障。按照国家有关规定让企业为其缴纳基本养老保险费。对于一部分工作地点和工作关系不稳定,经常在各个城市间流动做工的农民工群体,可实施一些灵活变通的方式,如低缴费、低标准享受或者免费型的养老保险政策等。

(2) 细化操作办法

要实现农民工养老保险在全国范围的自由转移仅依靠河北一个省的力量是不可能的,这需要全国各地共同协调,团结协作,搭建全国范围内的共享平台,制定统一的制度,由专人负责。全国自由转移的制度障碍主要是有:保费的算法还有各地一些具体规定的待遇落实问题。但是,对河北省农民工来说,能够实现自由转移。不仅对企业生产

比较重要，也是对农民工人文关怀的一种表达方式。所以要进一步完善农民工养老保险制度。在具体操作中，制定相关的细化实施办法。

（3）培育河北农民工参保意识

河北省农民工多数对参加养老保险不是很积极，感情淡薄。这跟他们所处的环境、教育是有关系的，所以要对农民工进行教育及指导培训，帮助他们提高自身知识，提高他们对此事的积极性、主动性。也可以通过一些新闻媒体如广播、电视、报纸等舆论工具，来帮助他们了解参保的重要性，同时各地方政府也可以积极的参与进来，企业也要进行一些培训辅导。

（4）落实河北省的企业责任

由于河北省的农民工养老保险制度的不完善，我省大量的雇用了农民工的企业，并没有把农民工参加养老保险的问题较好的落实。总的来说，企业得跟农民工签订劳动合同，在对劳动合同登记的基础上，通过对企业和农民工权利和义务的明确，由相关的监督部门加强这方面的执法力度，使得企业不敢、不想、不能拖欠或者不交农民工的养老保险费用，这样每个农民工都能享受到合适的养老保险政策及待遇，努力为良好的生存和生产生活的创造好的社会环境。

（5）加大河北地方政府对养老保险的财政投入

河北地方政府作为行政管理机构不但要管理好各个部门还得有效的解决所出现的问题，给予一些政策及财政上的支持。像养老保障资金由城镇职工与农民工之间是否公平的解决方案，进一步说如果没有政府资金的有效投入，农民工养老保险的制度就很难能建立。根据一些发达地区的经验在结合我国的国情，我们应该有义务为解决农民工养老的保障问题贡献出地方财政的一份力量。要切实的行动起来，把财政的支出倾斜向农民工养老保险领域，保障弱势群体的利益，从而真正的解决广大农民工养老问题的后顾之忧。

（6）加强养老保险基金的管理

对于河北的农民工来说，养老保险就是以后他们老年生活的保障和依靠，“统帐结合”模式的养老保险基金数额巨大。须得加强对基金的管理和使用，防止其在金融波动中贬值、缩水。但是怎么样能让这比大额资金发挥最大的功效，获得合适的利润，目前在我国还没有成熟的实践经验，由于缺乏完备的金融体系和货币市场体系，在投资运营的过程中会遇到很多金融风险。必须要有国家专门的机构加强对养老保险基金的使用监管力度。确保资金的安全完整，维护好诸多参保人的合法权益。建议可以成立专业的投

资公司做一些风险较低的投资；也可以请一些权威的人士给予意见分析，以获得更高的收益，来实现长期稳定增长，促进它的保值增值，来实现农民工的养老保险制度的可持续发展。

结 论

随着我国逐渐步入老龄化社会,数量巨大的农民工养老问题日益突出,如果处理不妥,将严重影响经济运行和城市化进程。

本文通过对养老保险相关理论的概括和陈述,并结合河北的实际情况对农民工养老保险参保情况进行了具体研究,就参保的各个问题提出了对应的建议。本文还对全国各地典型的农民工参保模式进行分析和比较,并总结各地先进模式对河北的借鉴意义。

要更好的解决农民工养老保险问题,还有很长的路要走,还有很多难题需要去研究,有很多的工作要做。特别是在目前的社会发展阶段,应探索新的农民工养老保险模式,在现有分类参保的基础上,推广组合配套的养老保险。

2010年1月1日起开始实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,在很大程度上方便了农民工养老保险金的转移,将进一步促进农民工的参保热情。

今后,随着经济的发展,国家对农民工养老保险的重视,还有学术界的不倦研究探索,以及农民工主动积极的要求自身权利。农民工养老保险问题一定会取得新的实质性进展,河北的农民工养老保险也将步入快速发展时期。

参考文献

- [1] 米尔顿·弗里德曼.《自由的选择:个人声明》[M]. 社会科学文献出版社, 2007:134.
- [2] 张启春. 谈谈进城务工人员的社会保障问题. 人大复印资料[J]. 社会保障制度, 2003 (5):13.
- [3] 林毓铭. 城乡社会保障一体化将进城农民纳入城镇养老保险体系[J]. 调研世界, 2003 (10):25.
- [4] 李海霞. 对现行农民工养老保险政策的认识与评价—以北京、上海、广州等城市为例 [J]. 调研世界, 2004(10):38-40.
- [5] 杨立雄. 建立农民工社会保障制度的可行性研究[J]. 社会, 2003 (9): 40—43.
- [6] 李迎生.《社会保障与社会结构转型:二元社会保障体系研究》[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001: 3.
- [7] 桂世勋. 中国城市“农民工”养老保险的探索及建议[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2005 (5) 12—17.
- [8] 谢焱凡、罗敏. 农民工社会保障相对独立性初探[J]. 中国农机化, 2006 (2): 12—15.
- [9] 华迎放. 农民工社会保障模式选择[J]. 中国劳动, 2005 (5): 20—23.
- [10] 卢海元. 农民工养老保险制度试想[J]. 了望, 2005 (35): 19.
- [11] 陈平. 建立统一的社会保障体系是短视国策[J]. 中国改革, 2002 (4): 18—19.
- [12] 郑功成. 农民工的权益与社会保障[J]. 中国党政干部论坛, 2002 (8): 23.
- [13] 陆学艺. 当代中国社会流动[M]. 社会科学文献出版社, 2004.
- [14] 李培林.《农民工-中国进城农民工的经济社会分析》[M]. 中国劳动社会保障出版社 2003:32.
- [15] 刘怀廉.《中国农民工问题》[M]. 人民出版社, 2005: 66.
- [16] 齐海鹏、金双华、刘明慧.《社会保障》[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2000: 144.
- [17] http://www.molss.gov.cn/gb/ywzn/2005-12/02/content_95209.htm.
- [18] 张左己.《领导干部社会保障知识读本》[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002: 71—72.
- [19] 张运刚.《人口老龄化背景下的中国养老保险制度》[M]. 成都: 西南财经大学出版

社. 2005: 35.

- [20] 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 6.
- [21] 牛凤瑞、潘家华. 《中国城市发展报告 (No.1)》[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2007:65.
- [22] 河北农民工劳动保障政策建议李红叶《合作信用与科技》2009年4月号上(总第366期)119.
- [23] 孙燕 李文叶. 农民工社会保障模式的构建[J]. 城乡建设, 2008, 12(中):290.
- [24] 付春蕾, 付春华. 完善河北省农民工社会保障制度的政策建议[J]. 中国商界. 2008(10):126.
- [25] 河北农民工劳动保障政策建议李红叶《合作信用与科技》2009年4月号上(总第366期)120.
- [26] 姜 冰. 农民工社会保障问题的若干思考[J]. 城乡建设, 2008, 1(中):244-245.
- [27] 张 岩 张人广. 中国城市化问题及其解决途径 [J]. 青岛科技大学学报: 社会科学版. 2007, 23(1):1-6.
- [28] 肖 云 杜 毅. 农民工社会保障与对策[J]. 安徽农业科技, 2008, 36(16):7 003-7 005.
- [29] 付饶. 中国农民工社会养老保险问题研究[D]. 西南财经大学优秀硕士论文, 2007.
- [30] 《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》国办发(2009)66号.
- [31] 2008年河北省社会科学发展研究课题“现阶段我省城市化进程中的社会矛盾问题研究”(200803006).
- [32] 吕学静. 《现代社会保障概论》[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社, 2005.
- [33] 牛凤瑞、潘家华. 《中国城市发展报告 (No.1)》[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2007.
- [34] 彭娜. 建立和完善农民工基本养老保险制度研究[D]. 四川省社会科学院优秀硕士论文, 2007.
- [35] 彭宅文. 建立农民工社会保障的政策效应分析 [J]. 人口与经济, 2003, (5) .
- [36] Arthur Cecil Pigou: 《The Economics of Welfare》[M]. London. 1952.
- [37] Beveridge, W.: 《Social insurance and allied services》[M]. London:hms0, 1942.
- [38] Henry J. Aaron. The social Insurance Paradox [J]. Canadian Journal of Economics. 1966, 32 (3) .

[39] Joseph Alois Schumpeter: *History of Economic Analysis* [M]. University of Oxford: 1954.

[40] Martin Feldstein. Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation [J]. *Journal of Political Economic*, 1974, 82 (5) .

[41] Paul A Samuelson. An Exact Consumption-loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money [J]. *Journal of Political Economy*, 1958, 67 (6).

附 录

河北省农民工养老保险问卷调查情况汇总

农民工养老保险问卷调查表

为全面了解河北省农民工的养老保险情况，特开展此项问卷调查。本调查问卷由农民工填写，请在符合的项目下打√（除注明的外，其余均为单选题）。

- 1、你的性别：A、男（占 63.5%）B、女（占 36.5%）
- 2、你的年龄：A、25 岁以下（占 24.8%）B、26—35（占 31.3%）C、36—45（占 36.1%）D、46—55（占 7.1%）E、56 岁以上（占 0.7%）
- 3、所受教育程度：A、不识字（占 2.7%）B、小学（占 27%）C、初中（占 41%）D、高中（占 29.3%）E、大专及以上（占 1%）
- 4、你的月收入：A、700 元以下（占 2%）B、700—1500（占 60.1%）C、15—2000（占 27.1%）D、1700 元以上（占 10.8%）
- 5、你的月支出：A、400 元以下（占 13%）B、400—700（占 35%）C、700—1000（占 38%）D、1000 元以上（占 13%）
- 6、你的收入要供养几个人的生活支出：A、3 人以下（占 38%）B、3—5 人（占 46%）C、5—7 人（占 12%）D、7 人以上（占 2%）
- 7、你在同一城市一般工作多长时间：A、1 年以下（占 16%）B、1—3 年（占 52%）C、3—5 年（占 23%）D、5 年以上（占 10%）
- 8、你在本单位工作了多长时间：A、1 年以下（占 16%）B、1—3 年（占 52%）C、3—5 年（占 21%）D、5 年以上（占 11%）
- 9、你一天工作多长时间：A、8 小时以内（占 40%）B、9—10（占 41%）C、11—12（占 15%）D、12 小时以上（占 2%）
- 10、你是否跟单位签订了劳动合同：A、是（占 76%）B、没有（占 24%）
- 11、你是否知道单位应该给员工交纳养老保险：A、知道（占 63.7%）B、不知道（占 36.3%）
- 12、你有没有参加养老保险：A、参加（占 19%）B、没有（占 81%）
- 13、如果没有参加养老保险，原因是什么：A、工资低（占 56.5%）B、不需要（占 9.3%）C、担心以后拿不到钱（占 27%）D、直接发到工资里了（占 7.2%）

14、单位如果不给你交纳养老保险，你会不会向单位争取：A、会(占 56.5%)B、不会，怕丢工作(占 43.5%)

15、你今后打算参加不参加养老保险：A、想参加(占 50%)B、不想参加(占 28%)C、没考虑过(占 18%)D、无所谓(占 4%)

16、你到一个新的城市工作时，原来缴纳的养老保险金是否可以转移：A、可以(占 26%)B、不能(占 74%)

17、你到一个新的城市工作时，是否将原来缴纳的养老保险金退掉：A、是的(占 81%)B、没有(占 19%)

18、你已经参加了什么保险(多选题)：A、工伤(占 64%)B、医疗(占 66.8%)C、失业(占 65.3%)D、生育(占 35.3%)E、养老(占 19%)

19、你现在最想参加的是什么保险(多选题)：A、工伤(占 73.3%)B、医疗(占 82%)C、失业(占 70.3%)D、生育(占 67.3%)E、养老(占 50%)

20、你今后是否打算一直在城市生活：A、是的(占 25.2%)B、没想过(占 54.7%)C、回农村(占 20.1%)

21、在遇到生活困难时，有没有享受过城市最低生活保障：A、有(占 35.6%)B、没有(占 64.4%)

后 记

在读硕士研究生期间，得到了赵立新导师的精心指导，毕业论文写作过程中我长时间无法解决数据的搜集以及分析，由于赵老师的严谨的治学态度和优秀的学术品质，本文最终得以完成，虽然成绩微小，但却真实可靠。授人以鱼不如授之以渔，而授人以渔不如施之以德。置身期间，感受着赵老师渊博的学识，深邃的思想，雄阔的视野，耳濡目染，潜移默化，不仅使我努力的改变着“好读书，不求甚解”的习惯，努力培养“知其然，且知其所以然”的求学态度，而且还明白了许多待人处事与为人处世的道理。其严以律己、宽以待人的崇高风范，朴实无华、平易近人的人格魅力，与无微不至、感人至深的人文关怀，令人如沐春风，倍感温馨。同时，也感谢那些在我成长过程中关爱、鼓励和批评过自己的师长，我将永怀感恩的心情祝福他们。

这几的学习生活，不仅使我的知识结构和科研能力上了一个新台阶，更重要的是，各方面素质得到了提高。值此论文顺利完成之际，我首先要向我尊敬的导师赵立新老师表达深深的敬意和无以言表的感谢，还要衷心感谢三年来孜孜不倦教诲着我的法政学院的恩师们，他们是我成长道路上的领航人。限于本人理论修养和实践经历的匮乏，对这一问题的研究还在较大程度上浮于表面，不够深刻，一些观点和见解还欠成熟，仅作为自己对这一领域的学习研究的见解，真诚希望得到专家、老师、同窗的批评与指正。

最后深深的感谢呵护我成长的父母。每当我遇到困难的时候，父母总是第一个给我鼓励的人。回顾 20 多年来走过的路，每一个脚印都浸满着他们无私的关爱和谆谆教诲。

追求人生理想的信念。父母的爱是天下最无私的最宽厚的爱。大恩无以言报，惟有以永无止境的奋斗，期待将来辉煌的事业让父母为之骄傲。我亦相信自己能达到目标。

最后，向所有关心我的亲人、师长和朋友们表示深深的谢意！

杨 颖

攻读学位期间取得科研成果清单

文章名称	发表刊物（出版社）	刊发时间	刊物级别	署名次序
中国近现代信仰危机的历史考察	新农村（《新农村》编辑部）	2010年4月	省级	2

