

---

# 城乡居民基本养老保险影响农民流动的制度因素分析——以安徽省为例<sup>1</sup>

张勉

安徽农业大学人文社科学院

**【摘要】**：养老保险是影响农民流动的因素之一，从安徽省统一后的城乡居民基本养老保险制度自身的特点出发，探讨了其对流动农民产生的影响，并从优化城乡居民养老保险制度的角度，提出了对策建议。

**【关键词】**：城乡居民基本养老保险；农民工；流动；

进入改革开放时期，对于农民流动问题的研究开始逐渐增多。影响农民流动的原因非常多样化，而其中养老保险制度的一体化程度是一个重要因素。我国养老保险制度在人群，城乡，地区之间的差异和分割阻碍了农民的流动，而这一时期劳动力市场的培育和转型要求工人的养老保险必须是便携式的和可移动的。至2014年《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（以下简称《意见》）发布，统一的城乡居民基本养老保险制度得以建立，迈开了城乡养老保险一体化的第一步，制度对农民流动的影响也正逐渐显现<sup>[1]</sup>。

近几年安徽省农民外流非常活跃，省内经济发达地区的城镇和乡村也吸引了大量的农业人口，农民流动呈现出新的特征。统一的城乡居民基本养老保险制度是适应农民流动的迫切需要的，而制度自身的因素也对农民流动造成了一些阻碍，如何解除障碍，促进农民流动成为安徽省城乡居民基本养老保险制度优化必须考虑的一个问题<sup>[2]</sup>。

## 1 安徽省统一的城乡居民基本养老保险制度的建立

2009年，安徽省在整合原有的“新农保”和“城居保”的基础上，将二者并轨为城乡居民基本养老保险，按照“分批试点，逐步推行”的实施策略，正式开始推广实施。从2009—2012年，经过先后四批试点工作，在安徽各地政府和人民的积极努力下，安徽省实现了城乡居民基本养老保险制度在全省105个县（市、区）的全面覆盖。至2014年国务院《意见》发布，安徽省已提前完成了此项目标。在此之后，安徽省该项保险稳步发展，参保规模和享受养老保险待遇的人口数持续增长，到2020年末，参保规模已达到3490万人，年末领取养老金人数达915万人。接下来工作的重心就是如何继续完善新的制度，以使其在未来可持续发展，并能满足不同地区农民的流动性基本需求。

## 2 统一的城乡居民基本养老保险背景下安徽省农民流动的新变化

国家统计局安徽省调查总队发布的《2019年安徽农民工监测调查报告》显示，2019年，安徽省农民工总量持续增长，农民工规模达到1977.4万人，同比增加25万人，增幅1.3%。从2017—2019的整体情况看，农民工总数是逐年增加的，显示了安徽省人口流动的活跃趋势，但从流动的方向上看，也呈现出新的变化。

---

<sup>1</sup> **【收稿日期】**：2022-10-22

**【基金】**：安徽农业大学2017年校繁荣发展社科基金重点项目（编号：2017zs07zd）

**【作者简介】**：张勉（1981—），女，安徽合肥人，讲师，研究方向：社会保障。

从近两年安徽省农民工流动的变化情况看，省内流动与省外流动的数量基本三七开。其中 2018 年安徽省外出农民工总数为 1 429.1 万人，在外出农民工中，流向省外就业的有 971.8 万人，占外出农民工总数的 68%，这一数据与比 2017 年相比减少了 20.7 万人；流向省内就业的有 457.3 万人，占外出农民工总数的 32%，较 2017 年增加了 34.4 万人；到了 2019 年，外出农民工总数继续下降到 1 399.2 万人，同比减少 29.9 万人，下降 2.1%；本地农民工 578.3 万人，同比增加 55 万人，增长 10.5%（表 1）。

一方面是安徽省农民工总量稳定增长，而另一方面是省外就业人数持续下降，省内就业和本地农民工规模不断扩大，究其原因背后的原因，是基于各种原因带来的流动人口流向的变化，由以前主要为跨省流动转向跨省与省内流动并存，且释放出越来越强烈的回流信号。由此可见，由于回流现象，省外务工农民工规模持续下降中，省内务工农民工规模稳步增加，安徽流动农民在流动活跃与回流之间趋于稳定。

表 1 近三年安徽省农民工人数

指标	2017 年//万人	2018 年//万人	2019 年//万人
农民工总数	1918.1	1952.4	1977.4
外出省内农民工	422.9	457.3	478.6
外出省外农民工	992.5	971.8	920.6
本地农民工	502.6	523.3	578.3

数据来源：安徽统计年鉴（2018—2020）

### 3 城乡居民基本养老保险影响农民流动的的制度因素分析

我国农村居民养老保险制度的变迁，经历过几个不同的阶段，但大的背景都是城乡发展的分化和不同步，这不仅造成了城乡居民养老待遇上的巨大差别，也影响了农村劳动力流动过程中的意愿、成本、方向等。统一后的城乡居民基本养老保险制度，从制度层面看，仍然存在对劳动力流动的诸多制约<sup>[3]</sup>。

#### 3.1 参保地点的城乡分割限制了农民的流动方向

安徽省城乡居民养老保险制度对于参保对象给予了明确限定：年满 16 周岁（不含在校学生），非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民，可以在户籍地参加城乡居民养老保险。根据参保规则，对于户籍地这一地点的限制性条件，意味着城乡居民养老保险参保的具体地点上是城乡分割的，这也是造成城乡居民基本养老保险“非便携”的基础之一。而在流入城市后，国家也鼓励进城务工的农民工参加工作地的城镇职工基本养老保险。目前，安徽省农民工跨省、跨市就业已成常态，再加上这部分人口流动性较强，因此就会出现农民工随着工作地点的变换在不同地区都参保的现象<sup>[4]</sup>。

我国现行养老保险制度规定享受养老待遇的条件之一是参保对象累计缴费最低满 15 年，这既是为了加强基金积累，也是为了体现参保者的义务，但这对流动性很强的农村劳动力来说往往是一道难以逾越的门槛。因为市场、家庭、经济、环境等各种原因一些流动农民可能会主动或被动地回流到原籍。农民工返乡就业后，由于缴费年限无法统一核算，不同的养老保险制度之

间基础性保险机制难以转移，造成了这部分人群明明参保缴费，却无法获得预期的养老保险利益，难以利用机制保障养老。为了避免此种情况的发生，尽最大可能保证自身的养老权益，农民工群体只能尽量减少流动或者不流动<sup>[5]</sup>。

### 3.2 财政补贴的本土化特征影响农民的流动成本

合理有效的筹资模式是基本养老保险制度可持续发展的重要条件，按照国务院的文件要求，安徽省建立了以政府财政补助、个人缴费与集体辅助相结合的筹资机制。

以安徽省省会合肥市2019年城乡居民基本养老保险实施情况为例，居民参保缴费共设置了12个档次，缴费标准为最低200元——最高3000元。在缴费之外，参保对象还可以享受到各级财政的补贴，其中基础养老金发放由中央财政和地方财政共同负担，对参保人的缴费补贴，由地方财政按比例分担。具体来看，基础养老金部分，2019年合肥市城乡居保标准为每人每月145元，其中中央财政补贴88元，省级财政补贴8.5元，剩下的部分对瑶海区、庐阳区、蜀山区、包河区4个城区和高新区、经开区、新站区3个开发区，由市、区财政按1:1比例补贴，市财政承担每人每月24.25元。在个人缴费部分，最低缴费档次200元政府补贴标准为35元，依次递增，至最高缴费档次3000元政府补贴200元。

合肥市的基础养老金和财政补贴水平与安徽省内其他市相比还是具有一定优势的，但是与省外作为安徽省农民工主要流入地的江苏、浙江等省相比，又有较大差距。基于各地财政是分灶吃饭，养老保险的财政补贴具有强烈的属地化特征，就使得养老保险的财政补贴往往出现钱不随人走的情况。因此，对于农村劳动力来说，一旦选择外出务工并在此过程中发生养老保险关系的转移，就必然意味着丧失原有的一部分养老权益，农民在流入地尤其是城市地区，因为户籍和统筹层次的限制，也不能够和当地居民享受同等的养老待遇。农民因为流动而丧失政策带来的利益，造成流动成本的无形增加<sup>[6]</sup>。

### 3.3 养老保险的县级统筹制约了农民流动的自由

安徽省城乡居民基本养老保险的管理和基金的筹集都集中在县级层次，基金的筹集是以本统筹区域内户籍人口为基数，居民自愿参保；筹集上来的基金也仅供本统筹区域内支出使用，维持好县级统筹层面内的基金收支平衡就可以了。从城乡居民基本养老保险的运行情况来看，较低统筹层次的制度更容易建立和实施管理，也更适应各个统筹地区自身经济发展条件和人口特征。但是低统筹层次下各地养老保险独立运转，只顾自身发展，无法进行基金的地区间调剂使用，削弱了养老保险的互助共济功能，更无法实现更高层次内的统一<sup>[7]</sup>。

在农民流动的过程中，随着大量人口涌入城市，城市的养老保险制度俨然无法覆盖大多数农民。社会养老制度的不统一和过低的统筹层次的限制，已严重影响到劳动力的自由合理流动。这样就造成参保人员在多地、多次流动时，养老保险关系衔接程序更为复杂、成本更大，也给农村劳动力的正常流动带来了巨大的制度不公平和养老保险权益的损失，农村劳动力的自由流动并不能真正实现<sup>[8]</sup>。

### 3.4 转移接续困难降低农民流动意愿

安徽省在全国较早完成城乡居民基本养老保险的全覆盖，并建立了养老保险关系的转移接续制度。一方面养老保险关系可以随着户籍的变化，跨地区转移；另一方面城乡居民基本养老保险与城镇职工养老保险也可以进行关系的转移接续。比如以安徽城乡居民和城镇职工养老保险关系的转移接续为例，由于二者在制度设计层面存在天然的差异，导致在待遇的计发方式和水平上都有很大不同。尤其是基础养老金这一块，一个强调非缴费，财政补贴为主，一个强调权利义务对等的严格缴费，二者的责任主体，统筹层次皆不同。按照现行转移接续办法，这二者在进行养老保险关系转移时，城乡居民养老保险缴费年限是不合并计算或折算为城镇职工养老保险缴费年限的<sup>[9]</sup>。对于参保对象来说，能带走的仅是个人账户部分余额，基础养老金部分的权益就自动丧失，从而导致了流动农民养老保险的“便携性损失”。从城乡居民养老保险关系的转移看，当发生户籍变化时，可将养

老保险关系转移到迁入地，养老权益方面，缴费年限是可以累计计算的，但也仅是能一次性转移个人账户全部，基础养老金部分同样丧失。由此可见，农民在城乡之间，乡乡之间流动时，养老保险关系的转移接续仍然充满了困难，仅靠城乡居民养老保险制度自身难以从根本上扭转制度的束缚。二元化制度下的养老保险关系的转移接续，仍是阻碍农民流动的巨大障碍。

## 4 优化城乡居民基本养老保险制度，促进农民流动的对策建议

### 4.1 深化城乡二元的户籍制度改革,打破身份界限

安徽省城乡居民基本养老保险制度从2009年开始建设至今，获得了快速发展。但是，二元化的户籍管理制度长久以来造成的城乡差别并没有消失，这一方面使基本养老保险的公平性被破坏，同时也使其很难适应农民流动性的要求。目前包括安徽省在内的绝大部分地区，城乡居民养老保险制度并未能够实现基本养老保险与农民就业的同步流动。因此深化城乡户籍制度改革对于城乡居民养老保险制度自身的发展，乃至一体化的城乡社会养老保险制度的建立都具有重要的推动意义；我国统一的劳动力市场制度的建立，对推动城镇化发展进程，实现劳动力不同区域内的真正自由流动同样具有重要意义。

2014年国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确指出，要取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能。

只有取消农业与非农户口的差别，打破户籍的城乡二元，才能逐渐消除农村和城市的人为隔阂，一方面使数以万计的农村劳动力向城市流动更方便，融入更容易，有利于我国城镇化以及城乡一体化的发展；另一方面，城乡差别的消除也体现在公共服务水平上，取消农业户口后，国家应加强农村社会治理，社会政策积极向农村地区倾斜，使农村居民能够和城镇居民一样平等地享受教育，医疗，养老等基本公共服务，最终消除城乡差别。

### 4.2 提高城乡居民基本养老保险统筹层次，实现统一管理

目前，安徽省城乡居民养老保险统筹基本只做到了县级统筹，受制于各地社会经济发展水平的不同，各地养老保险待遇水平也呈现出明显差异，产生了新的不平等。另统筹层次较低，在养老基金的安全性和互助共济性上也会大打折扣，更别提基金的保值增值了。

这些问题的解决最终要靠城乡居民养老保险统筹层次的提高，由县级逐步过渡到省级，并最终在全国范围内实现统筹管理。近期最现实的目标是将养老保险的统筹层次上升到省级统筹，建立起全省统一的城乡居民基本养老保险制度，统一的费用征缴和划拨方式，统一的基金管理和运营机制，从而避免制度在运行过程中基于地方利益的争夺和推诿。

### 4.3 加大财政补贴力度，提高养老保障水平

养老需求从内容上看，一是物质层面的，二是服务层面的。因此，政府既要做好资金投入，也要做好推进基本公共服务的两手准备。

从安徽省来看，省级财政在基础养老金上的补贴力度非常小，以合肥市为例，2019年基础养老金标准为145元，其中省级财政仅补贴8.5元，中央财政补贴大头88元，剩下的由市、县（区）财政按比例分担。对于经济欠发达地区，地方财政往往无力为提高基础养老金水平作更多的安排，就会拉低当地的整体养老待遇水平，导致区域养老金水平差异明显。因此，尤其对于农业人口较多，地方财政较紧张的区域，安徽省级财政应提高基础养老金的财政补贴力度，比如可以专项补助的形式进行，即可提高补助资金的使用效率，也可有效减轻地方财政压力。同时，在以养老保险给予了老年期基本的物质保障之外，各级财政要增加向农业人口提供基本公共服务的投入，特别是养老公共服务，解决农村居民在养老服务方面日益凸显的需求，推动城乡基本公共服务均等化，扫除农村劳动力自由流动的障碍。

---

## 参考文献

[1] 高君. 城乡社会养老保障一体化对农民流动的影响研究——以浙江省为例[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2012(10): 126-133.

[2] 谭华清, 周广肃, 王大中. 新型农村社会养老保险对城乡劳动力转移的影响: 基于 CFPS 的实证研究[J]. 经济科学, 2016(1): 53-65.

[3] 于新亮, 申宇鹏, 李红波. 新农保非携带性对农村劳动力流动的锁定效应——兼论对新农合锁定效应的替代[J]. 中国农村观察, 2019(6): 109-126.

[4] 吴静. 新农保对农村劳动力流动意愿的影响研究——辽宁省阜新市两县农民的调查[J]. 特区经济, 2014(10): 151-153.

[5] 唐普阔. 安徽省城乡居民社会养老保险制度运行研究[D]. 蚌埠: 安徽财经大学, 2013.

[6] 王伟俊. 城乡居民社会养老保险制度实施存在的问题及对策——以安化县为例[J]. 湖南行政学院学报, 2015(3): 16-19.

[7] 方菲. 从实然到应然: 统筹城乡社会保障制度的路径探讨[J]. 长白学刊, 2009(5): 122-125.

[8] 李文军, 张新文. 地方政府城乡居民基本养老保险政策比较及其优化研究[J]. 湖北社会科学, 2015(8): 36-41, 127.

[9] 郭培. 对我国传统农村社会养老保险制度的反思与借鉴[J]. 生产力研究, 2009(8): 173-175.