

# 中国流动人口的养老保险状况及主要问题

□孙鹃娟 杜鹏 唐健

(中国人民大学人口与发展研究中心,北京 100872)

**摘要:**本文根据流动人口调查数据,探讨了流动人口养老保险的主要状况和突出问题,并对我国流动人口的养老保险提出了一些政策建议,以为完善养老保障制度提供参考。

**关键词:**流动人口;养老保险;社会保障

众所周知,养老保险关系到流动人口进入晚年后的生活保障,也关系到统一的社会保障体系的建立和完善。然而,流动人口养老保险的参保率却一直很低,甚至还一度出现参保率下降的趋势。2006年的一项调查显示,外来劳动者参加养老保险的比例仅为7.9%,比1999年的9.75%数据有所下降。<sup>[1]</sup>

本文认为,流动人口养老保险的制约因素除了根本性的户籍制度、统筹模式、碎片化的制度设计等原因外,流动人口群体的异质性也是影响其是否参保的重要因素。实际上,我国两亿多的流动人口是一个差异显著的庞大群体。那么,到底什么样的流动人口倾向于参加养老保险?对此问题的回答可以在一定程度上说明我国目前的养老保险更适合何种流动人口,并能够进一步了解养老保险存在的问题和需要改进之处。

## 一、调查数据及流动人口的基本情况

本文采用的调查数据来自中国人民大学人口与发展研究中心所承担的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国流动人口问题研究”调查数据。2009年课题组分别在流入人口集中的珠江三角洲、长江三角洲以及京津冀地区选取一个地点作为流入地,选取该地流动人口相对集中的来源地作为流出地,采用流入地与流出地对比跟踪调查的方式对广东东莞—湖南嘉禾、浙江诸暨—贵州遵义、北京—河南滑县三组流入地—流出地的流动人口及其家庭成员进行调查。本文中的数据是该调查中流入地的流动人口数据。

收稿日期:2011-03-20

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(07JZD0027)

作者简介:孙鹃娟(1975-),女,中国人民大学人口与发展研究中心副教授;杜鹏(1963-),男,中国人民大学人口与发展研究中心教授、博士生导师;唐健(1986-),男,中国人民大学人口与发展研究中心老年学研究所硕士研究生。

本次调查在北京、东莞和诸暨三个流入地共获得流动人口有效问卷1692份。被调查的流动人口平均年龄31.4岁,年龄中位数为30岁,其中20~45岁的流动人口占总体的76%。从性别构成来看,男性流动人口占总体的59.5%;女性占40.5%。被调查对象以已婚者居多,比例达67.3%,未婚者比例为31.2%,离婚和丧偶比例各占0.6%、0.9%。

流动人口的主力军是来自农村的劳动力。93.4%的被访者户籍为农业户口,非农业户口者仅占6.6%。在文化程度方面,被访者的文化程度以初中为主,占56.8%;小学文化程度者占22.8%;高中和中专/技校比例各占9.6%和5.0%;未上过学和大专以上的比例仅各占3.4%和2.2%。另外,流动人口的工作角色以长期工或合同工、临时工为主,长期工/合同工所占比例为52.2%,临时工占35.1%,个体经营者和家庭帮工所占比例分别为10.9%、0.6%。

## 二、流动人口的养老保险概况

### 1. 养老保险参与率

在本次调查中,流动人口的总体养老保险参保率仅为10%。东莞、诸暨、北京的流动人口养老保险参保率分别为13.2%、7.1%和9.5%,东莞略高。

在性别差异方面,男女参加养老保险的比例并无显著差异,分别为10.5%和10.4%。而通过对流动人口的婚姻状况和参保情况进行交互分析后发现:丧偶的流动人口的参保率在各类婚姻类型中是最高的,为21.4%;未婚的参保比例也相对较高,为13.4%;已婚有配偶的流动人口的参保率为

9.2%;离婚者的参保率为零。

调查数据还显示,户口性质不同的流动人口参加养老保险的差别较大。非农业户口的流动人口参保率为26.4%,而农业户口的流动人口仅为9.3%。教育程度也是影响流动人口养老保险参保率的重要因素。随着受教育程度的不断提高,流动人口的参保比例呈不断上升趋势,二者呈正向关系。具有初中以下教育程度的流动人口的参保比例不到10%,而具有高中文化的流动人口的参保率为16.5%,具有中专或者技校和大专以上文凭的参保率分别为39.5%、42.1%,这在一定程度上说明流动人口受教育水平的提升对于提高社会养老保险的参与率具有重要意义。

年龄和参保率并无显著关系,各年龄组的参保率均在10%左右浮动。收入与参保率的关系呈现倒“U”型曲线,处于最低工资范围(≤1000)和最高工资范围(≥5001)的流动人口参保率较低,而工资处于1000~5000元之间的流动人口的参保率随着收入的不断提高而呈上升的趋势,到4001~5000元工资段时达到最高点(23.5%),而超过5000元以后,参保率迅速下降。

从工作角色来看,参保率最高的是办公室一般工作人员,为50.9%,其次为管理者或经理(30.2%)、服务行业人员(12.9%),而非技术工人和技术工人的参保率很低,仅分别为6.3%、7.0%。再从工作性质看,各种企事业单位中的长期工或者合同工的参保比例最高,为14.6%,其次为无雇工的个体经营者,比例为10.3%,而临时工和有雇工的个体经营者参保比例均低于平均水平。

### 2. 参保类型

流动人口参与何种类型的养老保险是评价各种养老保险运作情况的参考,也是了解流动人口对各种养老保险接受程度的重要指标。总的来说,在被调查的流动人口中,各种类型养老保险的参保率均很低,其中农村社会养老保险的参保率为3.3%、城镇职工养老保险的参保率为3.5%、商业养老保险的参保率为1.4%、其他养老保险的参保率仅为1.1%。

考虑到流动人口的参保类型与其户口归属密切相关,因此按照农业户口和非农业户口对参加养老保险的流动人口进行进一步分析(表1)。

表1 参保流动人口中不同户口者的参保类型分布(%)

户口归属	农村社会养老保险	城镇职工基本养老保险	商业养老保险	其他	合计
农业户口	38.0	26.1	15.5	20.4	100
非农业户口	0	78.6	7.7	13.7	100
总体	32.6	34.2	14.0	19.2	100

表1显示,在农业户口的流动人口参保人员中,接近四成参加农村社会养老保险,但也有近三成的人参加到城镇职工养老保险中,有15.5%的农业户籍流动人口参加商业养老保险。而非农业户口的流动人口参保人员则近八成加入的是城镇职工养老保险,另有13.7%的非农户籍流动人口加入其他养老保险。

### 3. 未参保和退保情况

关于没有参加养老保险的最主要原因(见表2),有48.6%的被访者回答“不知道怎么办”,24.9%的被访者认为“参保费用高”,15.5%的被访者选择“单位不给办”。特别是有近一半的流动人口因为不知道怎么办而未参加养老保险,这说明流动人口对于养老保险的认知度不高,这是在政策措施执行过程中值得考虑的重要问题。

表2 未参加养老保险的原因

未参保原因	百分比(%)
不知道怎么办	48.6
参保费用高	24.9
单位不给办	15.5
觉得不划算	4.3
不能异地转移	3.8
怕到时不兑现	2.3
缴费年限长	0.6
总计	100.0

近年来,农民工退保的现象屡屡发生。本次调查发现4.6%的流动人口有退出养老保险的经历。在有退保经历的流动人口中,分别有38.6%、28.6%的人退出城镇职工基本养老保险和农村社会养老保险,有10%的人曾经退出商业养老保险,还有22.9%的退保者不知道自己退的是何种养老保险。关于退保原因,变换工作地点是导致流动人口退出养老保险的最主要因素(见表3)。

表3 流动人口退出养老保险的原因

退保原因	百分比(%)
换工作地点	50.8
回老家	15.9
参保费用高	14.3
其他	9.5
觉得不划算	6.3
怕到时不兑现	3.2
总计	100.0

## 三、流动人口养老保险参与率的影响因素分析

为了进一步考察流动人口养老保险参与率究竟受哪些因素影响,下文采用logistic回归方法来

分析有关影响因素。

通过前文分析和对相关文献的回顾,本文认为流动人口的参保行为可能受到以下几个因素的影响。

(1)人口学因素。包括性别、年龄、户籍几个基本人口因素。

(2)个人的社会经济因素。一般情况下,教育程度越高的流动人口,越倾向于参加养老保险。收入的高低对于流动人口是否选择参加养老保险也有重要影响,收入越低参加某些养老保险例如商业养老保险的可能性越小。此外,个人的工作性质和工作角色也可能影响流动人口是否参加养老保险。

(3)流动性。流动性主要从工作变化频率、到当地的年限、流动过的城市三个方面考虑。一般来说,流动性越强,参保可能性就越低。

(4)政策环境。在我国,各地在养老保险的制度安排上不一。在不同政策的条件下,流动人口的参保情况也有所不同。本文以三个流入地(北京、东莞、诸暨)作为政策环境变量。

(5)养老观念和养老预期。流动人口的养老观念和预期可能会对流动人口参保行为产生一定的影响。

本文选取以上五个方面的相应指标为自变量,以参加养老保险的状况为因变量,建立 Logistic 回归模型,结果如表 4 所示。

根据回归结果,可以看出流动人口是否参加养老保险主要受工作状况、政策环境、养老预期、月工资水平等因素影响。其中工作状况因素对流动人口是否参加养老保险影响较为显著,当在模型三中加入工作情况变量后,模型能解释因变量变化程度的比例由 12% 上升到 20.6%。

在流动人口的工作性质这一影响因素中,工作作为管理者和服务业员工的,参加养老保险的可能性最大。在保持其他变量不变的情况下,管理者参加养老保险的发生比约是非技术工人的 6.5 倍,而服务业员工参加养老保险的发生比是非技术工人的 6 倍。这说明在不同工作性质的流动人口中,管理者和服务业员工更有可能参加养老保险。在流动人口的工作角色这一影响因素中,各种企事业单位中的长期工或者合同工参加养老保险的发生比约是临时工的 2 倍,无雇工的个体经营者参加养老保险的发生比是临时工的 0.9 倍,而有雇工的个体经营者参加养老保险的发生比仅为临时工的 0.4 倍。

城市的政策环境因素也对流动人口是否参加

养老保险产生较为显著的影响,以东莞为参照类,在诸暨工作的流动人口参加养老保险的发生比仅为东莞的 0.3 倍,在北京工作的流动人口参加养老保险的发生比为东莞的 0.6 倍。

养老预期对流动人口是否参加养老保险有较显著的影响。不担心自己将来养老问题的流动人口参加养老保险的发生比是担心将来养老问题的 1.8 倍,这说明不担心自己养老问题的流动人口更倾向于参加养老保险,这可能正是由于已参加养老保险的人对将来的养老问题更有安全感。

月工资水平也影响着流动人口是否参加养老保险,其中月工资在 2001~3000 元的流动人口参加养老保险的发生比约是月工资在 0~1000 元之间的流动人口的 2 倍,这说明 2001~3000 元的流动人口最有可能参加养老保险。这可能是由于这部分群体具备一定的经济基础,却又感到目前的收入还难以养老,需要参加养老保险。

此外,户籍因素在模型一中对流动人口是否参加养老保险也有显著影响,但随着其他变量逐渐进入模型,在最终的模型六中已不显著。

#### 四、结论和建议

本次调查发现,流动人口养老保险参保率很低,近 90% 的流动人口缺乏起码的社会化养老保障。大多数未参加养老保险的被调查者不知道如何办理养老保险。而在调查地东莞、诸暨、北京都有针对农民工的社会化养老保险办法,但绝大多数流动人口却不了解这些政策措施,更不掌握获取途径。因此加强流动人口的社会养老保险意识,强化流动人口参保的主体概念是提高参保率的关键。

对此,当前我们在不断建立、发展有关政策措施的同时,应积极探索怎样提高流动人口、雇主对社会养老保险的认知度。政府和企业应通过多种渠道向流动人口宣传养老保险知识,用相对生动活泼的形式让流动人口充分认识养老保险的作用和意义,了解已有的政策和办理程序,不断扩大流动人口社会保险的覆盖面。

就业的流动性和不稳定性是导致流动人口参保后又退保的主要因素,因此扩大统筹范围,建立全国流动人口社会保障一盘棋,注重社会保险的转移接续问题是完善流动人口养老保险的重点。

在少量有退保经历的流动人口中,变换工作地点是导致其退保的主要因素。持续性是养老保险能够运行并发挥作用的一个重要要求。而流动性却是流动人口的重要特点,劳动力市场的需求、

表4 流动人口参加养老保险影响因素的 Logistic 回归分析结果

	Exp(B)					
	模型一	模型二	模型三	模型四	模型五	模型六
基本人口学变量						
性别(男)						
女	0.955	1.183	0.839	0.856	0.844	0.897
年龄(46岁及以上)						
16-25岁	0.921	0.744	0.479*	0.662	0.600	0.552
26-35岁	0.999	0.807	0.599	0.703	0.718	0.730
36-45岁	0.906	0.933	0.804	0.867	0.927	0.936
户口性质(农业)						
非农业	3.447***	1.532	1.588	1.668+	1.757+	1.647
个体因素						
受教育程度(未上学)						
小学		0.592	0.588	0.532	0.531	0.540
初中		0.527	0.447	0.419	0.453	0.406
高中/中专		2.268	1.240	1.162	1.209	1.078
大专及以上		4.937*	2.254	2.175	2.131	1.777
月工资水平(0-1000)						
1001-2000元		1.369	1.116	1.159	1.365	1.273
2001-3000元		1.624+	1.510	1.524	1.921+	1.883+
3001元及以上		1.659	1.406	1.370	1.547	1.490
工作状况						
工作性质(非技术工人)						
技术工人			0.845	0.903	1.107	1.220
服务业员工			7.971***	7.805***	6.522***	6.180***
一般办事人员			2.170**	2.197**	2.388**	2.583**
管理者			4.926***	4.811***	6.030***	6.393***
工作中的角色(临时工)						
长期/合同工			1.980**	1.907**	1.989**	1.951**
无雇工的个体经营者			1.027**	1.005	0.893	0.874
有雇工的个体经营者			0.521	0.518	0.516	0.427
流动稳定性						
工作变化频率				0.878	0.906	0.936
到当地年限				1.041	1.019	1.020
流动过的城市				0.955	0.960	0.965
政策环境						
城市(东莞)						
诸暨					0.398**	0.345***
北京					0.568*	0.559*
养老观念和预期						
“养儿防老”(同意)						
不同意						1.326
是否担心养老问题(担心)						
无所谓						1.252
不担心						1.785*
常数(B)	-2.250***	-2.164***	-2.165***	-2.447***	-2.142**	-2.636***
NR2	.029	.120	.206	.214	.228	.236

注:\*\*\* P<.001,\*\* P<.01,\* P<.05,+ P<.1。

雇佣关系、薪水收入、社会网络关系的变化等都有可能导致他们变换工作,在不同地点间流转。这种就业和居住的不稳定性和流动性就给接续、转移他们的养老保险关系带来了难题。如果无法实现保险关系随人转,将大大削弱社会养老保险对流动人口的保障作用。

2009年国家出台了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,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。这一办法的出台为流动人口实现其养老保险关系的连续性提供了有力的政策支持。

但在实践中,很多地方对社会养老保险的做法不一,使得养老保险在异地的转移接续存在现实困难。所以建立相对统一的社保制度,实现在更大范围内的统筹是提高流动人口参保率的关键所

在。目前社保部门已经开始实施养老保险的跨省际统筹,这是一个非常好的举措。对于有一定参保时间限制的社会保险都可以同时进行跨省际统筹,如生育保险和失业保险随着养老保险一同实现接续。尽快出台在全国范围内可携带易接续的流动人口社会保险,才可真正实现社会保险对流动人口的保障作用,调动流动人口的参保积极性。

为了避免流动人口在养老保障方面的“马太效应”,应当进一步明确养老保险中的责任分担,落实“公平对待、一视同仁”的原则。2009年我国颁布了《农民工参加基本养老保险办法》(2009年2月),针对农民工的劳动就业特点,按照低费率、广覆盖、可转移和能衔接的要求,规定在城镇就业并与用人单位建立劳动关系的农民工,应当参加基本养老保险;基本养老保险费用由用人单位和农民工个人共同缴纳。但如何确保农民工参与保险、企业为用工者缴纳保费,还是有关政策和办法执行中的重要问题。因此在政策执行过程中应强制雇佣农民工的业主和企业,按照相关办法的规定按时、足额为农民工缴纳保险费。对于归属尚不明确的流动人口群体,应强化政府的责任,流入地政府需要分担流动人口相关社会保障制度的成本。对

拒绝为农民工缴纳保险或故意拖欠保险费的业主和企业依法严厉处罚。在明确用人单位的義務的同时,也应以代扣代缴的形式确立农民工的缴费义务,以国家强制力弥补用工方和农民工参保的自愿性不足。

社会养老保障作为国家的一种制度设计,能否在现实中为越来越多的流动人口提供有效保障,还取决于国家进一步完善有关方面的制度和政策。尽管在党的十六届三中全会审议通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,明确指出要逐步“实行基本养老金的基础部分全国统筹”,但目前这一目标仍未实现,因此只有加快建立基本养老保险全国统筹,才能真正体现养老保险制度的公平性,才能在维护劳动力自由流动,确保劳动者的养老保障权益不在流动中受到损失。

参考文献:

[1] 马晖. 五大城市调查: 农民工参保比例不足 10%[N]. 21世纪经济报道, 2007-02-13(7).

(责任编辑 洪小良)

**Abstract** Based on the survey data of Research on Floating Population of China, this paper discusses the major situations and important problems of old-age insurance of floating population, and gives some policy recommendations on old-age insurance in China for improving old-age support system.

**Key words** floating population; old-age insurance; social security



# 声 明

为进一步方便读者,提高办刊质量,缩短面世周期,本刊已与中国学术期刊(光盘版)电子杂志社签订“期刊优先数字出版合作协议”。本刊将选取部分优质稿件,在“中国知网”(CNKI)优先数字出版。凡有不同意见者,请于来稿时声明。被优先数字出版的文章著作权费用已包含于本刊纸质出版所付稿酬之中,不再另付。