

# 建筑业“清退令”下超龄农民工的困境与出路探究

赵莹

(华东师范大学, 上海市, 200062; yingzhao199912@163.com)

**摘要:**近年来, 中国建筑业在快速发展的同时也存在着从业人员年龄偏大、事故发生率高等问题。其中, 最值得关注的就是建筑业超龄农民工问题。为了解决该问题, 地方政府发布了建筑业超龄农民工“清退令”。本文通过分析“清退令”的成因及后果, 发掘背后的职业伤害和养老问题。根据相关实践, 提出了解决建筑业超龄农民工“一刀切”问题的相应措施, 以切实保障建筑业的健康发展, 促进社会和谐稳定。

**关键词:**“清退令”; 超龄农民工; 职业伤害; 养老保障

## 引言

在2022年3月, 一则聚焦于“建筑业对超龄农民工予以清退”的资讯, 引发了社会各界的广泛热议, 并且迅速荣登当日微博热搜的首位。依据相关报道内容, 就当前的建筑施工现场状况而言, 年龄超过60岁的农民工几乎不见踪迹, 甚至连年龄处于55岁以上的农民工数量也颇为稀少。

从全国范围看, 诸如上海、天津、深圳等诸多地区, 均已相继出台了相应的政策文件, 旨在对建筑企业在雇佣和使用超龄农民工方面的情形实施严格的管理与限制举措。时间回溯至2019年, 上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市人力资源和社会保障局以及上海市总工会联合发布文件, 其中明确地作出规定: 坚决禁止18周岁以下的未成年人、60周岁以上的男性群体以及50周岁以上的女性群体, 进入施工现场参与建筑施工作业活动。与此同时, 该文件还进一步规定, 严禁55周岁以上的男性工人以及45周岁以上的女性工人, 进入施工现场从事诸如井下、高空、高温环境作业, 以及特别繁重的体力劳动作业, 或者其他对身体健康会产生影响, 并且具有较高危险性、风险性的特殊工作岗位。

天津市住房和城乡建设委员会也曾下发相关的通知, 在通知中明确强调: 施工单位在与建筑工人进行劳动合同签订的过程中, 必须严格遵照并执行国家所规定的关于法定退休年龄的标准, 对于男性年龄超过60周岁、女性年龄超过50周岁的人员, 一律不得与之签订劳动合同。在2021年5月, 深圳市建筑工程质量安全监督总站所发布的相关通知指出, 严格禁止使用年龄在18周岁以下的未成年人员; 并且从原则上来说, 不使用年龄超过国家法定退休年龄标准(即男性60周岁、女性50周岁)的工人。此外, 根据深圳某工程监理公司工作人员的表述, 早在10年前, 深圳的正规建筑工地便已经停止雇佣60岁以上的农民工[1]。

本文基于“清退令”的颁布实施以及建筑业中超龄农民工所面临的艰难处境, 深入剖析这一政策在实际推行过程中衍生出的各类问题, 并试图探寻和提出具有实际可行性与可操作性的解决建议, 以期改善相关现状、促进合理政策实践提供有益参考。

## 1 背景

近年来, 我国老龄化程度不断加剧, 作为劳动力重要组成部分的农民工群体, 其平均年龄呈现出逐年递增的趋势, 老年农民工在其中所占的比例也在持续上升。依据国家统计局发布的《2023年农民工监测调查报告》的数据显示, 2023年全国农民工的总体数量达到了29753万人, 相较于上一年度增加了191万人, 增长率为0.6%。从2017年至2023年这一时间段内, 我国农民工的平均年龄始终处于增长态势, 2023年的平均年龄比上一年提高了0.8岁, 达到了43.1岁。进一步深入分析具体的年龄结构可以发现, 我国40岁以下的农

民工在整个群体中的占比逐年下降，与之形成鲜明对比的是，50岁以上农民工的占比则逐年上升，从2017年的21.3%增长至2022年的30.6%。尽管目前尚未有关于60岁以上农民工规模的精确统计数据，但通过实地调查能够发现，这部分群体在农民工总数中所占比例不容小觑。在行业分布方面，2022年从事建筑业的农民工在农民工总体中的比重为17.7%，相较于上一年下降了1.3个百分点；到了2023年，这一比重降至15.4%，比2022年又下降了2.3个百分点[2]。

与此同时，在过去的几年间，我国生产安全事故频繁发生，安全生产形势极为严峻。应急管理部所公布的数据表明，2024年全国共发生各类生产安全事故2.18万起，导致1.96万人不幸死亡，这对施工人员的生命安全构成了严重威胁。聚焦于建筑行业，以2018年上海市建筑业的情况为例，在发生的安全事故中，因事故死亡的超龄农民工占比高达15%，然而这部分超龄农民工在全部建筑工人中仅仅占1%[3]。由此可见，尽管超龄农民工在建筑行业的用工人数中占比较小，但其发生安全事故的概率却相对较高。

## 2 超龄农民工的特征

### 2.1 受教育程度不高

在建筑行业的超龄农民工群体，主要由“50后”和“60后”构成。由于他们成长于教育资源极度稀缺的年代，社会整体对教育的重视程度较低，因而普遍缺乏接受高等教育的机会，这直接导致了他们文化水平相对有限。文化水平的局限，使得他们在对众多事物的认知上存在一定偏差，尤其是在安全知识领域表现得更为明显。多种因素相互交织，致使他们在工作过程中更易出现违规操作的情况。特别要指出的是，在执行安全管理措施时，他们往往敏感度不足，难以形成完备且良好的安全意识，无法充分认识到自身工作环境中潜藏的危险因素。不仅如此，这些超龄农民工大多未接受过与工作相关的专业培训，对于新技术、新设备的操作方法难以熟练掌握。这无疑进一步降低了他们对潜在危险的预判能力，进而显著增加了工伤事故发生的可能性。

### 2.2 意外发生率高

建筑行业长期以来便以高强度的体力劳作与高风险性著称。在这一行业中，超龄农民工因年龄偏大，深陷诸多困境。其中，劳动力供给不足成为最为显著的挑战之一。建筑工作强度极高，为确保任务按时完成，加班与超时工作屡见不鲜。然而，随着年龄渐长，超龄农民工的身体机能不可避免地出现衰退，工作效率随之降低。这致使他们难以获取充足的休息与调整时间，进而对身体健康造成负面影响。

此外，在复杂的建筑施工环境中，超龄农民工面临着更高的安全风险。建筑施工现场状况复杂且多变，劳动强度大，危险系数高，这无疑给超龄农民工带来了严峻考验。许多超龄农民工身体素质欠佳，反应速度也相对迟缓，这进一步放大了潜在的危险。在这样的工作环境下，他们更易遭遇各类潜在危险，从而引发意外事故。

### 2.3 维权意识和能力较弱

超龄农民工群体普遍呈现出文化程度偏低、实际工作技能匮乏以及法律意识淡薄等特征。这些特质致使他们在激烈的市场竞争环境中，明显处于劣势地位。当个人合法权益遭受侵害时，他们大多因缺乏法律知识，对可借助的法律维权手段知之甚少，甚至全然不知法律途径的存在。即便部分超龄农工具备维权意识，然而司法救济所需的高昂成本，使得他们更倾向于采用私下协商的方式解决问题。

相关研究表明，很大比例的超龄从业者对“一次性医疗补助金”以及“一次性伤残就业补助金”等权益项目缺乏了解，无法明确其具体数额[4]。这使得他们在与用工单位的关系中，极易受制于用工单位，难以获得合理的权益保障，往往只能被迫接受用工单位拟定的随意性协议。此外，超龄农民工工作流动性较大，这一特性导致他们在城市工作期间，时常面临社会排斥现象。这种排斥使得他们在权益保护方面，成为政策覆盖的薄弱区域，进一步加剧了其权益维护的难度。

### 3 “清退令”的成因及现状

保障劳动者的生命安全与身体健康，是政府肩负的关键职责之一，在建筑行业这种劳动强度大、风险系数高的领域，该职责的履行尤为重要。建筑行业工作环境复杂，诸多潜在危险因素并存。超龄工人因体力衰退、反应能力降低，相较于年轻工人，在面对这些危险时更为脆弱，更易受到事故的冲击。并且，超龄农民工的身体机能下降，难以适应建筑行业高强度的劳作，若持续从事此类工作，极有可能对其身体健康造成更为严重的损害。在此背景下，政府推行清退超龄农民工的举措，能够有效降低建筑施工现场的安全风险，避免超龄工人承受过度劳累与工作压力，减少事故发生率，切实保障工人的生命安全与身体健康。

从建筑企业的角度来看，超龄农民工较高的事故发生率会给企业带来沉重的经济负担。一方面，事故可能致使项目进度受阻，工期延误，项目完工时间延迟，从而大幅增加后期成本投入。另一方面，超龄农民工遭遇工伤，无论是伤亡还是伤残情况，不仅会给自己自身带来巨大的心理创伤和精神压力，降低工作积极性与工作效率，影响企业整体工作氛围，企业还需支付高额的保险理赔金与赔偿金，这无疑对企业的财务状况造成极大冲击，增加企业运营风险。此外，因事故导致的停工，会造成人力资源的闲置浪费，企业设备也可能因停工维护不善而损坏，进一步增加企业运营成本。停工所引发的经济损失，还可能导致劳动力流失，进而对社会稳定与就业形势产生不利影响。鉴于企业经济利益的维护以及社会稳定的考量，部分地方政府颁布了“清退令”。

总体而言，政府出台建筑业“清退令”，其初衷在于既保障超龄农民工的权益，又兼顾建筑企业的经济利益以及社会稳定因素。该政策旨在营造安全的建筑现场工作环境，降低安全事故发生的可能性，切实保护超龄农民工的生命安全与身体健康，减少企业因超龄农民工事故产生的经济损失，规避潜在的社会问题与不稳定因素。为切实保障超龄农民工与企业的安全及利益，部分地方政府已出台“清退令”，推动超龄农民工的政策性清退。与此同时，市场机制也在促使超龄农民工的清退进程，近十年来，建筑企业逐步减少对超龄农民工的雇佣，尤其是国有建筑企业，已停止招聘60岁以上的农民工。尽管政府在政策层面有着明确规定，建筑企业在执行过程中也遵循相关要求，但在实际情形中，超龄农民工就业意愿强烈，而建筑企业因对超龄农民工存在一定程度的“刚性需求”而陷入两难。这就导致建筑企业继续雇佣超龄农民工的比例仍在逐年攀升，充分表明“清退令”在执行过程中面临诸多挑战，并非一帆风顺。

### 4 “清退令”的后果

“清退令”实际上属于一种管制性政策，它干预了建筑企业与超龄农民工之间的正常交易关系。尽管建筑企业对超龄农民工的需求并没有减少，然而“清退令”对超龄农民工的供给进行了限制，从而导致了多种不尽如人意的后果。

#### 4.1 建筑企业“招工难”“用工荒”

“清退令”所带来的影响使得建筑企业在招工和用工方面面临了巨大困难。这一政策限制了超龄农民工的就业机会，从而造成了一系列后续问题。

首先，老龄化趋势使得年轻劳动力相对减少，而大多数年轻人受过高等教育，更倾向于选择相对舒适自由的工作，如外卖配送、快递配送等，而不愿投身重体力劳动的建筑工地。因此，缺乏足够的年轻人投身建筑行业，使得建筑企业难以找到合适的员工。其次，尽管建筑行业在技术和设备方面迅速发展，但仍需要大量体力劳动。超龄人员在某些合适的职位上具备实际工作能力，能够为企业提供稳定的劳动力。然而，“清退令”的限制导致这些有经验的工人难以再次进入行业。另外，虽然“清退令”意在保护超龄农民工的安全，但其结果却造成了建筑企业的用工短缺。这可能导致建筑项目的延期和成本上升，影响企业的盈利能力和竞争力。此外，用工短缺还可能影响整个供应链，扩大经济上的不稳定性。

#### 4.2 超龄农民工陷入两难困境

对于愿意继续就业的高龄农民工，他们面临着更大的就业难度和就业成本压力。政策的限制使得他们的就业选择变得有限，同时也增加了寻找工作的额外付出和风险。

首先，一些高龄农民工为了满足就业年龄的要求，采取染发等化妆手段，试图使自己看起来更年轻。他们还可能会购买假的身份证，或者使用他人的证件，以此来符合年龄要求。然而，这些方法不仅增加了找工作的额外成本，还使他们面临被揭穿年龄作假的风险，可能导致违法行为的惩罚。在建筑行业管理不断完善的进程中，一项重要举措值得重点关注。2019年2月17日住房和城乡建设部联合人力资源社会保障部，共同拟定并发布了《建筑工人实名制管理办法（试行）》。该办法明确规定，所有投身于建筑作业相关活动的工人，均需将自身相关数据，以实时、精准且完整的方式，登记至相关部门专门设立的建筑工人实名制管理平台。不仅如此，全国各地的公安局或派出所，在日常巡查工作中，会对工地现场的人员身份展开核查。如此一来，试图通过虚报年龄以获取建筑行业就业机会的行为，其难度大幅提升。

其次，一些高龄农民工只能采取零工或灵活用工的形式就业，通常只能在一些小型企业、公司或工地找到临时性的工作。这种零工或灵活用工的就业方式，尽管为一些超龄农民工提供了某种就业机会，但也带来了许多不确定性。由于这些小型用人单位数量庞大，同时政府相关部门的监管能力有限，许多高龄农民工往往无法与用人单位签订正式的劳动协议。他们往往无法享受到正式员工的福利和保障，包括社会保险、健康保险等。此外，由于劳动关系不明确，一些用人单位可能会违规操作，使得超龄农民工更加容易受到剥削和不公平对待。更为严峻的是，超龄农民工一旦在灵活就业中发生伤亡事故，他们往往会面临严重的维权困难。由于缺乏正式合同，他们可能难以获得合法的赔偿和医疗保障，这种情况不仅加剧了他们的经济负担，还可能影响他们的身体康复和生活质量。

对于那些无法找到就业机会的高龄农民工来说，他们可能面临着返乡返贫的现实。由于年龄的限制和就业机会的减少，他们难以在城市中找到稳定的工作，只能选择回到家乡。然而，由于乡村地区的经济条件相对较差，他们在返乡后很可能陷入贫困的境地。这种情况对家庭的发展产生了巨大的负担。这些无法就业的高龄农民工通常是家庭的主要经济支柱，他们的收入支撑着家庭的日常开支和孩子的教育费用。一旦失去稳定的收入来源，家庭的经济状况急剧恶化，甚至可能影响到孩子的教育和家庭成员的健康。此外，由于年龄的增长和身体条件的变化，高龄农民工可能面临更多的健康问题，需要更多的医疗支出。然而，没有稳定的收入来源，他们可能难以承担医疗费用，从而影响到家庭成员的健康状况，基层政府社会救助的支出压力也随之增加。

## 5 “清退令”背后超龄农民工的职业伤害和养老问题

### 5.1 超龄农民工的职业伤害风险难以分散

超龄农民工面临的职业伤害风险，在当前法规体系下，存在难以有效分散的困境。依据《劳动合同法》及其实施条例的相关规定，当劳动者达到法定退休年龄，或是依法开始享受基本养老保险待遇时，其与用人单位所签订的劳动合同随即终止。在此情形下，超龄劳动者与用人单位构建的并非劳动关系，而是劳务关系。进一步参考《工伤保险条例》以及《工伤认定办法》的具体条款，明确指出，只有以劳动关系为基础的职业伤害，才具备被认定为工伤的资格。这就意味着，一旦超龄农民工在工作过程中遭遇伤亡事故，由于其与用人单位之间并非劳动关系，无法依据现行规定进行工伤认定，自然也就无法享受工伤保险所提供的各项待遇。如此一来，超龄农民工在职业伤害发生时，难以借助工伤保险这一常规途径，分散所面临的风险，其权益保障面临严峻挑战。

尽管一些地区已经开始试点，将超龄从业人员纳入现行的工伤保险制度中，在这种制度下现有的工伤保险雇主会根据风险等级进行缴费，但风险并未完全转移。当工人遭受职业伤害时，他们除了可以获得基金补偿外，企业还需要额外承担一部分赔偿责任。为了更全面地转移风险，企业通常会同时购买雇主责任险或其他商业险，作为法定工伤保险之外的补充保障。然而，商业保险项目如雇主责任险、团体意外险以及意外险等通常都有参保年龄的限制，因此难以合理地解决超龄农民工的职业伤害风险问题。

所以一旦发生伤亡事故，无论是企业还是超龄农民工，都可能会陷入复杂而漫长的纠纷争议之中。如果最终损害责任被归咎于超龄农民工，他们本人或者他们的家庭可能会陷入贫困的窘境，从而加重了政府贫困救助的支出负担，影响社会的稳定与发展。反之，若损害被追究到企业，高额的赔偿责任将成为企业沉重的负担，可能对其经济状况和竞争力造成不可忽视的影响。

## 5.2 超龄农民工的养老存在困难

在建筑行业领域，农民工群体长期处于就业的灰色地带，劳动保护措施相对匮乏。从企业层面来看，受成本控制导向的影响，部分企业在履行劳动者养老保险缴纳义务时，存在诸多不规范行为。一些企业为降低运营成本，常采取压低员工缴费基数的手段，甚至通过瞒报等不正当方式逃避为员工缴纳社会保险。此外，部分企业为进一步削减劳动力成本，倾向于雇佣非正式员工。鉴于多数雇佣农民工的企业属于劳动密集型企业，员工规模庞大，这无疑加重了企业在养老保险支付方面的压力，使得企业不缴纳或减少缴纳养老保险的现象屡见不鲜。

从农民工自身工作特性角度分析，其工作模式与城镇职工基本养老保险制度之间存在显著矛盾。其一，农民工所从事的工作多为低薪岗位，工资水平普遍低于社会平均工资标准。而城镇职工基本养老保险规定，个人需承担 8% 的缴费比例，企业承担 16%，相对较高的缴费负担极大地抑制了农民工的参保积极性。其二，农民工工作稳定性差，工作地点常于城乡间变动，工作岗位更换频繁，这使得他们难以持续缴纳养老保险费用，无法满足城镇职工基本养老保险对于缴费年限的要求。再加上养老保险关系转移接续过程中存在诸多实际困难，导致众多农民工最终难以领取到足额的养老金。

因此，在当前形势下，多数农民工无奈选择返乡参加城乡居民基本养老保险。然而，该保险缴费标准较低，农民工退休后所能领取的养老金十分有限，难以支撑其实现高质量、体面的养老生活。

## 6 问题解决对策

2022 年 11 月 18 日人社部、国家发改委、财政部、农业农村部、国家乡村振兴局联合印发《关于进一步支持农民工就业创业的实施意见》，提出强化农民工就业服务保障，要求企业不得以年龄为由“一刀切”清退大龄农民工。该政策是针对当下不少地方政府和企业实施“清退令”清退超龄农民工的矫正。然而，《意见》并未出台任何针对避免“一刀切”的细节措施和建议。本文尝试从以下几个方面提出建议：

### 6.1 退休年龄弹性化和继续就业合法化

政府应制定详细的弹性退休政策细则，明确最低退休年龄与最高工作年龄区间。在此区间内，超龄农民工可依据自身身体状况、工作经验及岗位需求，自主选择退休时间。同时，建立动态调整机制，根据人口结构变化、劳动力市场需求以及社会经济发展状况，定期对弹性退休年龄区间进行评估与调整，确保政策的科学性与适应性。完善法律保障与反就业歧视机制，在《就业促进法》中明确增设年龄歧视相关条款，详细列举针对超龄农民工就业歧视的具体行为表现，如以年龄为由拒绝录用、设置不合理年龄门槛等。同时，制定严格的法律责任与惩罚措施，对实施就业歧视的用人单位，依法给予罚款、限制市场准入等处罚，并要求其承担相应的民事赔偿责任，以切实保障超龄农民工平等就业的权利。此外，设立专门的就业歧视投诉处理机构，简化投诉流程，提高处理效率，为超龄农民工提供便捷、有效的维权渠道。

强化就业培训与职业指导，针对有继续就业意愿的超龄农民工，政府联合企业及社会培训机构，开展多元化的职业技能培训项目。结合建筑行业发展趋势及超龄农民工实际情况，设置如建筑安全管理、小型建筑设备操作与维护等适合超龄农民工的培训课程，提升其就业竞争力。同时，提供个性化的职业指导服务，根据超龄农民工的工作经历、技能水平和身体条件，为其推荐合适的就业岗位，并帮助其制定职业发展规划，助力其在弹性退休政策下实现稳定就业。

搭建全国性或区域性的超龄农民工就业信息共享平台，整合企业用工需求与超龄农民工求职信息。企业可在平台上发布适合超龄农民工的岗位信息，包括岗位要求、工作内容、薪资待遇等；超龄农民工可通过平台展示个人简历、技能证书及工作经验等信息，实现供需双方的精准对接。此外，平台还应提供就业政策咨询、劳动法律法规解读等服务，为超龄农民工就业提供全方位支持。

### 6.2 用工单位和政府应为退出者提供“退路”

“清退令”不能简单地停留在清退这一层面，需要妥善安排超龄农民工的未来发展和保障。

用人单位应全面梳理内部岗位体系，依据不同岗位的工作强度、风险程度及技术要求，为超龄农民工量身定制适宜的岗位。例如，对于具有丰富经验的超龄木工、钢筋工，可安排其从事技术指导、质量监督等工作；对于体力稍弱但责任心强的超龄农民工，可调配至安保、仓库管理等劳动强度相对较低、危险系数较小的岗位。同时，建立超龄农民工岗位动态评估机制，定期根据其身体状况和工作表现，灵活调整岗位安排，确保他们能够在安全、舒适的环境中继续发挥价值。当用人单位不得不清退超龄农民工时，必须严格按照《劳动法》等相关法律法规的要求，制定科学合理的经济补偿方案。补偿标准应综合考虑超龄农民工的工作年限、工资水平、工作贡献等因素，给予足额的经济补偿金。同时，用人单位还应积极协助超龄农民工办理相关离职手续，如社保转移、公积金提取等，确保他们的合法权益得到全面保障。此外，可设立超龄农民工离职关怀基金，为生活困难的超龄农民工提供额外的生活补贴和就业帮扶，体现企业的人文关怀。

各级政府应将乡村振兴战略与超龄农民工返乡安置紧密结合，加大对农村基础设施建设、特色产业发展的资金投入和政策支持力度。例如，鼓励发展农村电商、乡村旅游、农产品深加工等产业，创造更多适合超龄农民工的就业岗位。同时，开展针对超龄农民工的返乡创业培训，提供创业贷款、场地租赁补贴等优惠政策，激发他们的创业热情和积极性。此外，加强农村社会保障体系建设，提高城乡居民基本养老保险待遇水平，为超龄农民工返乡后的生活提供坚实的保障。政府可联合社会公益组织、人力资源服务机构，搭建超龄农民工再就业服务平台。一方面，广泛收集各类适合超龄农民工的就业信息，包括本地企业的辅助性岗位、社区服务岗位等，并通过线上线下相结合的方式，及时精准地推送给超龄农民工。另一方面，组织开展再就业招聘会、就业对接会等活动，为超龄农民工与用人单位搭建面对面沟通交流的平台，提高就业匹配效率。同时，在平台上提供就业咨询、职业规划指导等服务，帮助超龄农民工更好地适应新的就业环境。

### 6.3 按项目参保保障超龄农民工的职业伤害权益

根据人社部同住建部、安监总局、全国总工会制定并出台的《关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见》要求，建筑施工企业对企业固定职工要按用人单位方式参加工伤保险；对不能按用人单位参保的用工特别是农民工，可以按建设项目方式参保，并可在各项社保中优先办理参加工伤保险手续。

基于以上意见，建筑行业应明确规定，对于部分新建、扩建、改建的建筑工程项目，无论规模大小、投资主体性质如何，施工单位需以项目为单位，为参与项目建设的超龄农民工办理工伤保险参保手续。参保范围应涵盖项目施工过程中涉及的超龄农民工，包括但不限于建筑工人、杂工、辅助工等。同时，对于已开工但未为超龄农民工参保的项目，应设置合理的补缴期限，督促施工单位尽快完成参保工作，确保超龄农民工在项目施工期间均能获得工伤保险保障。

根据建筑项目的工程造价、工期长短、风险程度等因素，需科学合理地确定超龄农民工工伤保险的缴费费率。例如，对于工期较短、风险相对较低的小型建筑项目，可采用固定费率缴纳；对于工期长、规模大、风险高的大型项目，可按照工程造价的一定比例进行缴费。此外，为减轻施工单位的资金压力，可探索分期缴费、缓缴等灵活的缴费方式，但需明确缓缴期限及相应的滞纳金规定，确保工伤保险基金的及时足额筹集。同时，建立缴费补贴机制，对于积极为超龄农民工参保的施工单位，政府给予一定比例的缴费补贴，以提高其参保积极性。设立专门针对超龄农民工工伤认定的绿色通道，精简工伤认定所需的材料和手续。超龄农民工在工作中遭受事故伤害或患职业病后，用人单位应在规定时间内及时申报工伤，如未及时申报，超龄农民工本人或其近亲属可直接向社保部门提出申请。社保部门在受理工伤认定申请后，应缩短调查核实时间，提高认定效率，一般情况下应在15个工作日内作出工伤认定结论。在理赔环节，社保部门应与医疗机构、劳动能力鉴定机构等建立信息共享机制，实现数据实时传输，确保超龄农民工的医疗费用、伤残待遇等能够及时、足额支付到位，减少理赔等待时间。

劳动监察部门应加大对建筑项目超龄农民工参保情况的监督检查力度，定期或不定期对施工单位的参保缴费情况进行抽查。建立健全举报投诉机制，鼓励社会公众对未为超龄农民工参保的施工单位进行举报，对于查证属实的举报，给予举报人一定的物质奖励。对于未按规定为超龄农民工参保的施工单位，依法给予严厉处罚，包括高额罚款、限制其参与政府投资项目招投标、降低企业资质等级等，通过严格的监督与处罚措施，确保超龄农民工参保政策的有效落实。开展政策宣传与培训，通过多种渠道，如工地现场宣传、社区讲座、线上媒体平台等，广泛宣传超龄农民工按项目参保的政策法规、参保流程、工伤认定及理赔程序等内容，

提高超龄农民工对自身权益的认知度和参保意识。同时，针对施工单位负责人、项目管理人员等开展专项培训，使其充分了解为超龄农民工参保的重要性和必要性，掌握参保操作流程和注意事项，积极主动地为超龄农民工办理参保手续，共同营造良好的政策实施环境。

#### 6.4 完善符合农民工群体特征的养老保险制度

完善符合农民工群体特征的养老保险制度，需多管齐下。考虑到农民工收入普遍偏低且不稳定，应设计多元化缴费档次，在现有固定比例缴费基础上，增设按收入定额缴费选项，如依据不同地区农民工平均月收入水平划分每月100元、200元、300元等多个档次供其自主选择，并建立动态调整机制，根据当地经济发展、物价指数及农民工收入增长适时优化，确保缴费标准贴合其承受能力。鉴于农民工工作流动性大，难以满足传统15年连续缴费年限要求，需对养老金领取年限弹性化设计，允许累计缴费达一定年限（如10年）且在法定退休年龄前有连续若干年（如5年）本地参保记录的农民工按比例领取养老金，如累计缴费10-12年领60%，12-14年领80%，满15年及以上全额领取，以此降低领取门槛，提高参保积极性。

构建全国统一的养老保险信息管理平台至关重要，它能打破地区信息壁垒，实现农民工养老保险关系实时便捷转移，简化转移接续手续，农民工在新就业地提出申请，两地社保部门通过平台数据交互即可完成流程，无需往返奔波，同时明确15个工作日的办理时限，加强资金核算与管理监督，保障权益不受影响。为提升农民工对养老保险政策知晓度，要综合运用多种宣传手段，制作通俗易懂的宣传手册、动画视频在农民工集中地发放播放，利用社交媒体、手机短信定期推送政策解读、参保案例等信息，组织专业人员深入工地、企业开展面对面参保指导，帮助其了解不同养老保险制度差异、缴费方式、养老金待遇等关键信息以选择合适参保方案，设立专门咨询热线解答参保问题。劳动监察部门联合社保部门要加大对雇佣农民工企业的参保监管力度，建立常态化检查机制排查企业是否存在瞒报人数、降低缴费基数等违规行为，对违规企业依法严厉处罚，除高额罚款外，还可限制信贷额度、降低信用评级，建立企业参保诚信档案，对积极参保企业给予税收减免、社保补贴等表彰和政策优惠，激励企业履行参保义务。

此外，鼓励商业保险公司开发适合农民工群体的意外伤害、重大疾病等补充养老保险产品，政府通过税收优惠、财政补贴等手段引导农民工购买，如给予购买者个人所得税减免，为提供产品的保险公司提供经营补贴，同时加强对商业保险市场监管，规范产品设计、销售和理赔流程，为农民工提供更全面的养老保障。

## 7 总结与讨论

本文围绕建筑业清退超龄农民工现象展开，随着老龄化加深，农民工平均年龄上升，建筑行业超龄农民工占比增加，且事故发生率高。多地出台“清退令”，其初衷是保障工人安全、减少企业损失。但执行中面临问题，建筑企业出现“招工难”，超龄农民工陷入就业难、权益无保障甚至返乡返贫的困境。超龄农民工职业伤害风险难分散，养老也存在困难。为解决这些问题，应推动退休年龄弹性化、就业合法化，用人单位和政府为退出者提供“退路”，按项目参保保障职业伤害权益，完善符合农民工特征的养老保险制度。

“清退令”虽有积极意义，但实施过程中需平衡各方利益。对于超龄农民工，他们有就业需求和能力，简单清退并非良策。应通过完善制度，既保障其权益，又降低安全风险。同时，建筑行业也需探索吸引年轻劳动力的方法，实现可持续发展。政府在政策制定和执行中要加强监管和引导，确保各项措施落到实处，促进社会公平与稳定。

## 参考文献

- [1] 周群峰. “退场”的超龄农民工[J]. 协商论坛, 2022(06): 37-41.
- [2] 国家统计局. 2023年农民工监测调查报告[EB/OL]. (2024-04-30) [2025-02-02]. [https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202404/t20240430\\_1948783.html](https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202404/t20240430_1948783.html)
- [3] 隆艳红, 牛菊玲. 超龄农民工养老保障问题研究[J]. 商业经济, 2023(08):128-130. DOI:10.19905/j.cnki.syj1982.2023.08.024.
- [4] 修松. 浅议建筑业“清退令”下的工伤问题[J]. 就业与保障, 2023(05): 28-30.