

建立相对独立类型的 农民工社会养老保险制度

汤兆云

内容提要 由于多方面的原因,一段时期以来仍有相当数量的农民工群体游离于社会养老保险制度之外,成为我国社会养老保险体系的短板。因此,建立符合农民工自身特点的、相对独立类型的农民工养老保险制度就成为一个重要选项。其内容主要包括:缴费主体包括农民工用人单位和农民工、实行“低社会统筹+高个人帐户”的模式;缴费基数及比例稍低于城镇企业职工的缴费水平;农民工养老金待遇包括社会统筹、基础养老金和个人帐户三个部分;区别农民工发生劳动关系变动后的不同情况,将其养老保险关系的转移接续作不同处理。

关键词 社会保障 养老保险 农民工

汤兆云,华侨大学公共管理学院教授 362021

一、研究背景

农民工一般是指跨地区外出的“进城务工的农村居民”。它是在改革开放人口流动过程中所出现的一个特殊群体。据地区性抽样及全国性调查数据显示:农民工群体主要以中青年为主体,男性人口比重较大;其学历层次较低、文化水平有限、技能单一;从业岗位主要集中在制造业、建筑业、服务业、批发零售业、住宿餐饮业等;工资水平与工作时长不成正比。他们分布广泛,并为城市繁荣、国家现代化建设做出了重大贡献。但是,从社会地位来看,他们却是一个生活在城市里的边缘群体,“既非传统意义上的城镇居民,亦非传统意义的农村居民,是一个与农民和市民均不同质的群体。”^[1]

关于农民工的数量,1980年代初期是以1000万级计,1990年代初期以3000-4000万级计,2000年后则以亿级计算。这里摘录几个重要年份的农民工数量予以说明。1982年农民工数量为657万人,占全国总人口的0.66%,之后又从1993年的7000万增加到2003年的1.4亿,10年内翻了一番,超过了全国人口总数的10%,约占农村劳动力的1/3^[2],再到2014年又达到了2.7395亿。2015年2月28日,国务院农民工工作领导小组又在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上表示,目前全国农民工总量

本文为国家社科基金2013年项目“城乡统筹发展中的社会养老保险制度建设研究”(编号13BSH095)阶段性成果。

[1]李强:《城市农民工的失业与社会保障问题》,〔北京〕《新视野》2001年第5期。

[2]段成荣:《改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势》,〔北京〕《人口研究》2008年第6期。

2.74亿人,其中外出农民工1.68亿人,外出农民工月平均收入2864元。

随着时间的推移,改革开放初期进城的数量庞大的第一代农民工逐渐老去,成为“高龄农民工”。有统计数据显示,无论是其绝对数还是相对值,我国50岁以上的农民工群体都在正在持续扩大。2010-2014年间,我国50岁以上的农民工人数从3126.06万人增长到4684.55万人,占同期农民工总数的比例也从12.9%上升到17.1%;而40岁以下农民工所占比重继续下降,由2010年的65.9%下降到2014年的56.5%;相应地,农民工平均年龄也由35.5岁上升到38.3岁。

表1 2010-2014年农民工构成情况(单位:万人;%)

| 年龄段 | 2010年 | | 2011年 | | 2012年 | | 2013年 | | 2014年 | |
|--------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | 人数 | 百分比 |
| 16-20岁 | 1575.15 | 6.5 | 1592.51 | 6.3 | 1286.79 | 4.9 | 1259.32 | 4.7 | 958.83 | 3.5 |
| 21-30岁 | 8699.65 | 35.9 | 8265.91 | 32.7 | 8377.26 | 31.9 | 8252.55 | 30.8 | 8273.29 | 30.2 |
| 31-40岁 | 5694.76 | 23.5 | 5738.11 | 22.7 | 5908.73 | 22.5 | 6135.83 | 22.9 | 6246.06 | 22.8 |
| 41-50岁 | 5137.40 | 21.2 | 6066.72 | 24 | 6722.82 | 25.6 | 7073.62 | 26.4 | 7232.28 | 26.4 |
| 50岁以上 | 3126.06 | 12.9 | 3614.75 | 14.3 | 3965.41 | 15.1 | 4072.69 | 15.2 | 4684.55 | 17.1 |
| 合计 | 24223 | 100.0 | 25278 | 100.0 | 26261 | 100.0 | 26794 | 100.0 | 27395 | 100.0 |

数据来源:国家统计局:《2014年全国农民工监测调查报告》。

社会养老保险是指国家和社会根据一定法律法规,为保障劳动者在退出劳动年龄后的基本生活而建立的一项社会保险制度。目前,社会养老保险制度已成为现代国家普遍实行的一项重要的重要的社会制度。经过多年努力,作为人民生活的“安全阀”、社会运行的“稳定器”和收入分配的“调节器”的社会养老保险制度建设卓有成效^[1]。目前,我国城镇企业职工、城乡居民、国家公职人员(包括公务员和事业单位人员)的社会养老保险制度体系已基本建立。虽然一段时间以来,国家对农民工的社会养老保险工作非常重视,出台了规章制度,但由于农民工“非农非工”的特殊职业身份,目前,我国农民工群体养老保险制度仍存在着体系残缺、权责模糊、待遇水平低、保险关系转移接续困难等问题,致使相当数量的农民工群体仍然游离于社会养老保险制度之外,成为我国社会养老保险体系的短板。

因此,全面统筹城乡经济社会发展是“全面建设小康社会”的重大任务和目标。在此过程中,进一步完善农民工社会养老保险制度建设则具有重要意义。总结一段时期以来我国农民工社会养老保险制度建设的经验教训,并基于社会养老保险制度的发展方向以及我国农民工自身的实际情况,本文认为:建立相对独立类型的农民工社会养老保险制度是一个重要选项。这里特别说明的是,建立相对独立类型的农民工社会养老保险的制度框架和现行的城镇企业职工、国家公职人员以及城乡居民社会养老保险制度基本上是相同的,即实行用人单位和农民工共同缴费的、“社会统筹+个人账户”相结合的社会养老保险模式。但是,考虑到农民工与城镇企业职工、国家公职人员以及城乡居民存不同的特质,且我国农民工市民化将是一个长期的过程。因此,建立相对独立类型的农民工社会养老保险制度只是一个重要选项。当然,随着我国城乡统筹、城乡一体化的强力推进,农民工社会养老保险制度最终将与城镇企业职工、国家公职人员以及城乡居民社会养老保险制度并轨并最终实现统一。

二、我国农民工社会养老保险的制度建设及其实践

1. 我国农民工社会养老保险的制度建设 改革开放以来,随着国家对人口流动管控的放松,越来越多的农村人口涌入城镇,成为“农民工”。由于多方面的原因,一段时期以来我国农民工群体的社会养老保险制度建设可以说处于非常尴尬的局面。虽然,1994年公布的《劳动法》明确规定将包括农民工在内的劳动者“建立社会保险制度,设立社会保险基金,使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。”但是,这一时期开始的城镇企业职工社会养老保险制度改革并没有把农民工群体包括进来,而同期农村居民的社会养老保险制度却因为未能较好解决养老保险基金筹集、养老

[1]邹东涛、李欣欣:《社会保障:体系完善和制度创新》,[北京]社会科学文献出版社2011年版,第6页。

金待遇发放等问题而搁浅。

为了将数以亿计的农民工纳入到社会养老保险制度框架之中,国家最初的思路是借鉴在城镇企业职工社会养老保险制度改革过程中探索建立的成功模式,构建由用人单位和农民工共同缴费的、“社会统筹+个人帐户”相结合的社会养老保险模式。根据这一制度设计思路,2001年12月,劳动和社会保障部《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》中明确规定:参加社会养老保险农民工的参保缴费、待遇计发等方面与城镇企业职工实行相同的标准^[1]。但是,由于面临着个人缴费水平高(占个人收入的8.0%)、农民工供职单位不愿缴费、养老保险金待遇回报率低,以及养老保险手续转移接续难等问题,农民工参保积极性没有达到政策设计者当初的预期。针对这一情况,2005年12月31日,党中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出:要逐步建立务工农民社会保障制度,探索适合务工农民特点的养老保险办法。此后,“探索适合务工农民特点的养老保险办法”成为建立农民工社会养老保险制度建立的重要思路 and 方向。2006年3月,国务院发布的《关于解决农民工问题的若干意见》对“探索适合农民工特点的养老保险办法”这一重要思路从三个方面进行了较为详细的阐述:(1)抓紧研究低费率、广覆盖、可转移,并能够与现行的养老保险制度衔接的农民工养老保险办法;(2)有条件的地方,可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本养老保险。已经参加城镇职工基本养老保险的农民工,用人单位要继续为其缴费;(3)劳动保障部门要抓紧制定农民工养老保险关系异地转移与接续的办法。”在此基础上,党的十七大又提出了要进一步“提高统筹层次,制定全国统一的社会保险关系转续办法。”

至此,国家关于农民工社会养老保险的制度构建已基本定型。2009年2月,由人力资源和社会保障部拟制面向社会公开征求意见的《农民工参加基本养老保险办法》可以说是一段时期以来基本定型的农民工社会养老保险制度的具体化。该“办法”主要内容有以下几个方面:(1)降低用人单位和农民工缴费比例:单位缴费比例由20.0%降为12.0%,农民工个人缴费比例由8.0%降为4.0%—8.0%;(2)农民工养老金待遇计发办法与城镇企业职工相同;(3)视不同情况对养老保险关系的转移接续办法作了明确的规定:农民工离开就业地时,原则上不“退保”,由当地社保机构为其开具参保缴费凭证;跨统筹地区就业并继续参保的,向新就业地社保机构出示参保缴费凭证,由两地社保机构负责为其办理基本养老保险关系转移接续手续,其养老保险权益累计计算;未能继续参保的,由原就业地社保机构保留基本养老保险关系,暂时封存其权益记录和个人帐户,封存期间其个人帐户继续按国家规定计息。2011年《社会保险法》规定,农民工参加社会养老保险,按规定享受相应待遇。在此基础上,党的十八大及十八届三中全会对建立健全农民工社会养老保险模式进一步强调,提出要“完善社会保险关系转移接续政策,扩大参保缴费覆盖面,适时适当降低社会保险费率。”十八届五中全会更提出要“建立更加公平更可持续的社会保障制度,实施全民参保计划。”

从以上国家关于农民工社会养老保险制度建设的思路中可以发现,在强调建立统一的社会养老保险制度框架的前提条件下,农民工社会养老保险制度与城镇企业职工社会养老保险制度可以有一定的差别:(1)农民工社会养老保险制度要“适合务工农民流动性强的特点”;(2)农民工社会养老保险制度要实行“低费率、广覆盖、可转移”;(3)农民工社会养老保险制度要“能够与现行的养老保险制度衔接”。这也是未来一段时期内完善我国农民工社会养老保险制度的重要思路 and 方向。

2. 关于农民工社会养老保险制度的实践 由于国家层面的农民工社会养老保险制度处于松散、

[1]1997年,国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定:(1)企业缴纳养老保险费不超过本企业工资总额的20%;(2)按照职工本人缴费工资额的11%(2006年调整为8%)为职工建立基本养老保险个人帐户;(3)个人缴费年限累计满15年的,退休后按月发放基本养老金,基本养老金包括基础养老金(标准为上年度职工月平均工资的20%)和个人帐户养老金(个人帐户储蓄余额的1/120,后来调整为1/139);(4)没有对“养老保险关系的转移接续”作出明确的规定。

未成型性状态,一些农民工比较集中的地区也开始积极探索建立具有地方特色的农民工社会养老保险制度模式,并取得了一定的成效。

根据养老金缴费及养老金待遇的不同情况进行分类,有学者们将目前一些地区业已实行的农民工社会养老保险模式分为深圳模式、北京模式、上海模式和山西模式等,但各不同模式之间有着一定的差别。深圳模式的特点在于农民工因直接参加城镇企业职工养老保险而获得了“市民待遇”;北京模式实行缴费基数低、待遇水平低的“双低”标准,减轻了用人单位和农民工个人的负担;上海模式则实行其制度封闭运行、待遇偏低,且引入了商业化运作机制^[1];山西模式直接将农民工纳入农村居民社会养老保险体系,同时将其账户适当做大,形成“大账户、小统筹”的特色^[2]。

根据社会养老保险制度覆盖范围和运作方式的差异,有学者们则将目前一些地区业已实行的将农民工社会养老保险模式分为扩面型、仿城型和综合型等三类模式^[3]。这里从筹资方式、缴费比例以及养老金待遇领取等三个方面对这三种模式作比较(见表2):(1)“扩面型”农民工社会养老保险模式

表2 扩面型、仿城型和综合型三类农民工社会养老保险模式的比较

| | 扩面型 | 仿城型 | 综合型 |
|-------------|---|---|---------------------------------------|
| 缴费主体 | 用人单位+农民工 | 用人单位+农民工 | 用人单位或者农民工 |
| 缴费比例 | 单位8.0%+个人5.0% | 单位19.0%+个人8.0% | 缴费基数12.5%比例 |
| 个人账户比例 | 11.0%(个人5.0%+单位6.0%) | 11.0%(个人8.0%+单位3.0%) | —— |
| 养老金待遇领取条件 | 到达退休年龄且实际累计缴费年限满15年 | 到达退休年龄且实际累计缴费年限满15年 | 男、女分别年满60、50周岁 |
| 养老金待遇构成 | 基础性养老金(上年度本市城镇职工月平均工资20.0%)+个人账户养老金(个人账户积累额1/120) | 第一年缴费,发给1个月本市职工最低工资的平均数;从第二年开始,增发0.1个月本市职工最低工资平均数 | 连续缴费满一年的,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5% |
| 养老保险关系的转移接续 | 个人账户积累额全部转入当地社会保险机构或退还本人 | 重新就业的,接转缴费记录;回农村的,保留保险关系 | —— |

是指通过逐步将农民工纳入到城镇企业职工养老保险体系之中,扩大对农民工社会养老保险的覆盖面。该模式以广东、深圳、陕西、甘肃等地为代表。如《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》规定:“非本市户籍员工”基本养老保险由用人单位(按员工个人缴费工资的8.0%缴纳)和员工(按本人缴费工资的5.0%缴纳)共同缴费,其中计入个人账户的比例为个人缴费工资的11.0%(其中包括个人缴纳的5.0%,另6.0%为用人单位缴纳的);实际累计缴费年限满15年的,可以按月领取由基础性养老金(退休时上年度本市城镇职工月平均工资的20.0%)与个人账户养老金(退休时个人账户积累额的1/120);缴费年限未满15年的(或在退休前调出、辞工离开深圳特区),个人账户积累额全部转入当地社会保险机构或退还本人。(2)“仿城型”农民工社会养老保险模式则是指参照城镇企业职工社会养老保险制度的做法,为农民工设计了独立的养老保险制度。该模式以北京最为典型,如《北京市农民工养老保险暂行办法》规定:农民工养老保险费由用人单位(缴费标准为上一年本市职工月最低工资标准的19.0%)和农民工(以上一年本市职工月最低工资标准为基数,2001年按7.0%的比例缴纳养老保险费,并最终达到8.0%)共同缴纳;其中计入农民工个人账户的比例为个人缴费工资的11.0%。男、女分别年满60、50周岁的,可以领取基本养老金;农民工与用人单位终止、解除劳动关系后,其养老保险关系的转让接续按照再就业的不同情况进行办理。(3)“综合型”农民工社会养老保险模式是指将农民工的养老、工伤和医疗等三险合一,综合办理。该模式以上海、成都最具代表性。如《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》规定:外来从业人员综合保险包括工伤、住院医疗和老年补贴三项;其费用由用人单位以及无单位的外来从业人员共同缴纳;其缴费基数为上年度全市职工月平均工资的60.0%,费

[1]夏波光、杨光润:《综保·搅动民工保障迷局》,〔北京〕《中国社会保障》2004年第3期。

[2]刘晓雪:《积极探讨我国农民工养老保险制度》,《上海农村经济》2006年第8期。

[3]杨翠迎:《农民工养老保险制度运作的困境及其理论诠释》,〔杭州〕《浙江大学学报》2006年第5期。

率为12.5%(其中5.0%为老年补贴,7.5%是大病住院医疗和工伤保险);连续缴费满一年的可以获得一份老年补贴凭证,其额度为本人实际缴费基数5.0%。

总之,以上农民工社会养老保险的三种模式都遵循城镇企业职工社会养老保险制度的设计框架,即:农民工及用人单位共同缴费、实行“社会统筹+个人账户”相结合的形式;但其缴费水平和享受养老金待遇水平相对于城镇企业职工社会养老保险制度都要低一些,即实行“低门槛进入、低标准享受”。虽然这些地区的出发点是尽可能地将农民工纳入到社会养老保险体系之中,但另一方面,农民工参加社会养老保险情况远不如预期。地区性抽样及全国性调查数据显示:2008、2012年,参加养老保险的农民工为2416万人和4543万人,分别只占城镇就业农民工的17.0%、23.0%。2012年,农民工参加社会养老保险率平均水平为17.47%;北京农民工参保率稍高一些,也只有28.54%。还有些农民工因为养老保险关系转移接续困难等选择退保,2013年仅江苏省就有20.0%以上的农民工选择退保。

三、建立相对独立类型的农民工养老保险制度是一个重要选项

一方面是包括中央和地方各级政府农民工社会养老保险制度构建方面竭尽所能,而另一方面却是农民工和用人单位的漠然态度。之所以出现“一头热,两头冷”的现象,是因为现有的农民工社会养老保险模式没有很好地考虑到农民工自身特点。一般来说,社会养老保险制度的核心包括两个方面:一是养老保险金的筹资方式,这里要考虑到缴费主体的缴费能力、缴费比例及其方式;二是养老金待遇的给付方式,这里要考虑到养老金待遇的给付时间、比例和水平。结合社会养老保险制度的核心内容并考虑到农民工的实际情况,我们认为,建立符合农民工自身特点的、相对独立类型的农民工养老保险制度是一个重要选项。

1. 农民工的主要特点 我们认为,农民工的主要特点包括以下二方面。一是流动性强是农民工最大的特点。由于经济收入因素形成的推拉力,是农民工流动性强的主要原因。一方面,我国现存的城乡二元经济结构使得城市收入水平远高于农业劳动者的收入水平,同时,工业化以及城镇化又需要大量的农村剩余劳动力,从而形成农民工流动的推拉;另一方面,“逐利”也是农民工流动的主要动因。有研究显示,农民工流动程度(P)与农民工人均年净收入(M)、农民工对城市预期年收入(N)以及农民工流动平均成本(U)等因素之间密切相关,可用 $P=(M-N)/U$ 关系式来表达,即:农民工流动程度(P)与农民工人均年净收入(M)和农民工对城市预期年收入(N)差值成正比、与农民工流动平均成本(U)成反比。这表明:一方面,农民工流动的经济成本、社会成本越来越小;另一方面,在农民工对城市预期年收入(N)差异越来越小(土地因素决定着农民工对城市预期年收入,而土地是按照人头计算的、且单位面积上土地的收益基本上是相同的)的情况下,农民工的人均年净收入(M)成为影响他们是否流动的最大因素^[1]。因此,农民工一般更愿意流入到东部沿海经济收入高的地区工作。并在这一区域内也自由流动,不断选择,于是现行的关于农民工社会养老保险制度规定:农民工须在一地缴费年限累计满15年以上(含15年),才能领取包括基础养老金和个人账户养老金在内的养老保险金;如果缴费年限不满15年的,只能转移个人账户养老金部分,基础养老金部分不能转移。也成为阻碍他们参加现行农民工社会养老保险制度的重要因素。

二是经济收入不高是农民工的另一个特点。农民工学历层次较低、文化水平有限、技能单一等现状,决定了他们工作单位主要分布在制造业、建筑业、服务业、批发零售业、宿餐饮业等劳动密集型行业,也由此决定了他们与其它群体相比,收入不高。本世纪初期,浙江大部分地区农民工的月收入基本上维持在800元左右(平均年收入为9600元左右),扣除实际支出后,每月的现金结余大概在370元左右^[2];

[1]丁社教:《中国农民工过强流动性的原因及对策研究》,〔西安〕《西北工业大学学报》2008年第2期。

[2]沈长仁、王根生:《浙江省农民工社会保险调查与建议》,〔北京〕《中国社会保障》2004年第7期。

2010年以来,农民工的收入虽然有了一定程度地增长,但仍和其它群体有相当的差距。据2011年对黑龙江省农民工收入的调查数据显示,月收入在600元以下的占20.7%、600-900元的占9.3%、900-1200元的占18.8%、1200-1500元的占18.1%、1500元以上的占13.8%、2000元以上的占19.3%^[1]。国家统计局调查数据显示,2014年农民工月平均收入只有2864元(年总收入为34368元)。2014年我国城镇居民人均消费性支出为26864元、农民人均生活消费支出11228元。农民工的人均消费性支出介于城镇居民与农村居民之间,为23000-25000元左右。农民工的务工所得减去当年消费性支出剩下费用为11368元-9368元之间。按照参加社会保险的农民工要缴纳其收入的8.0%的相关规定,农民工月缴费为229.12元、年缴费为2749.44元(以2014年平均收入标准计算)。其缴费比例相当于农民工剩下费用的24.19%-29.34%,已远远超过了社会养老保险费用占其缴费主体剩下费用的10.0%的临界线^[2]。因此,农民工收入低这一现实成为影响他们参加现行社会养老保险制度的另一个阻碍因素。

2. 农民工市民化将是一个长期的过程 农民工市民化不仅仅是指农民工获得城镇户口,更重要的是指农民工在获得城镇户籍的基础上,在经济权利(包括劳动就业、社会保障)、政治权利、公共服务等方面享受与城镇居民相同的待遇,并逐步实现生活方式、社会交往、价值观念等与城市居民的融化。但是,由于我国特殊的二元经济制度以及其它因素的制约,我国农民工市民化过程中,未能象西方发达国家直接从农民向市民实现转变一样,而是要经历由农民到农民工、再由农民工到市民的特殊“中国路径”。目前,我国已基本完成从农民到农民工的转变,但从农民工到市民的转变还有相当长的路要走。原因在于:(1)城镇公共服务资源的供需矛盾业已并将继续影响农民工的市民化过程。前面已经说明,农民工市民化不仅仅是户口问题,更重要的是享受与城镇居民同等的包括劳动就业、社会保障以及公共服务等方面的经济权利。然而,由于城镇在公共服务资源建设方面的滞后与欠帐,无力应对农民工短时期内爆发式进城对公共资源的需求,形成巨大的供需矛盾和缺口。因此,许多城镇地区公共资源只能向城镇居民倾斜,有意无意将农民工排除在外。(2)农民工本身对市民化的参与也并不是十分热心。目前绝大多数农民工在老家都还保留着一定的宅基地和自留地,在城镇化、工业化过程中,拆迁补偿款对他们来说是一个不小的诱惑;另一方面,有相当比例的农民工文化水平有限、技能单一,仅靠体力在城市从事诸如建筑、运输、餐饮服务劳动密集型工作,在他们年老或者丧失劳动能力以后,城市没有他们的栖息之地,终究要回到农村。(3)户籍制度改革在农民工市民化过程中发挥的作用有限。调查数据显示,由于建制镇和小城市公共资源的相对不足,农民工更愿意到中等城市以及大城市落户。但农民工这一落户愿意和2014年7月国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出“全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模”改革方案有着相当的差距。同时,“意见”根据综合承载能力和经济社会发展需要,对落户中等城市、大城市以及特大城市的,在就业、住所、参加社会保险以及其它方面都设置了明确的先决条件。这些先决条件对于绝大多数农民工来说,都是不可逾越的阻碍。

3. 现有农民工养老保险模式的欠缺 尽管目前在农民工比较集中的地区对农民工社会养老保险模式进行了有益的探索,形成了各具地方特色的农民工社会养老保险模式,如深圳模式、北京模式、上海模式和山西模式以及扩面型、仿城型和综合型等模式。但在实践过程中,这些模式取得的成效远不如预期。出现以上这种情况的主要原因在于现有的农民工社会养老保险模式没有妥善处理好以下几个方面的关键性问题:(1)参保农民工的缴费问题。现有的关于农民工社会养老保险模式一般都仿照城镇企业职工社会养老保险的模式,由用人单位和农民工共同缴费、建立“社会统筹+个人帐户”的形式。但由于农民工收入较低,且收入有养家糊口之需,无力承担各种模式设计的比例缴费。(2)养老金

[1]赵继颖等:《农民工市民化进程中的社会保障问题研究》,〔哈尔滨〕《边疆经济与文化》2013年第5期。

[2]张赛群:《处理好涉费项目是新农保良性发展的关键》,〔北京〕《中国社会科学报》2013-9-6。

待遇支付的年限问题。由于,目前各种关于农民工社会养老保险模式一般都要求,农民工实际累计缴费年限满15年的,才能够按月领取养老金待遇与农民工具有流动性强的特点,形成了一对矛盾,如2013年5月,国家卫计委进行了“流动人口动态监测问卷调查”显示,农民工在全国、福建省和泉州市平均工作时间分别为4.20年、4.15年和4.07年^[1]。(3)农民工养老保险关系的转移接续问题。由于不同地区缴费基数和比例不同,农民工养老保险关系的转移接续面临着现实的难题。比如,各种农民工社会养老保险模式一般都规定,如果在养老保险统筹区内再就业的,养老保险关系可以转移接;如果在养老保险统筹区外再就业的、或者待业的,一般都封存养老保险关系、或者一次性支付个人帐户部分的资金。由此导致一些农民工不愿意参保。

4. 国家关于农民工养老保险的政策思路 由于借鉴城镇企业职工社会养老保险制度的构建农民工社会养老保险模式的思路未能取得预期成效,2005年国务院提出要构建“适合务工农民特点”,即“低费率(用人单位缴费比例由20.0%降为8.0%—10.0%,农民工个人缴费比例由8.0%降为3.0%—4.0%)、广覆盖、可转移,并能够与现行的养老保险制度衔接”。这一关于构建农民工社会养老保险模式的思路与城镇企业职工社会养老保险制度在缴费基数、比例等方面有着较为明显的区别,并特别强调“养老保险关系的转移和接续”。然而,基于各地区的缴费基数、缴费比例相差较大,在养老保险关系转移和接续方面存在着现实的难题,因此,党的十七大又提出了要进一步“提高统筹层次,制定全国统一的社会保险关系转续办法。”也就是说,国家关于农民工养老保险的政策思路是:在强调建立统一的社会养老保险制度框架的前提条件下,农民工社会养老保险制度与城镇企业职工社会养老保险制度可以有一定的差别:(1)农民工社会养老保险制度要“适合务工农民流动性强的特点”;(2)农民工社会养老保险制度要实行“低费率、广覆盖、可转移”;(3)农民工社会养老保险制度要“能够与现行的养老保险制度衔接”。这也是未来一段时期内完善我国农民工社会养老保险制度的重要思路和方向,也为建立相对独立类型的农民工社会养老保险制度做了政策上的铺垫。

四、相对独立类型的农民工社会养老保险的制度框架

我们提出,相对独立类型的农民工社会养老保险的制度框架主要从缴费主体与缴费比例、社会统筹和个人帐户、养老金待遇构成及领取条件以及养老保险关系的转移接续等四个方面进行设计。相对独立类型农民工养老保险制度框架与现行农民工养老保险制度框架比较见图1。

1. 缴费主体与缴费比例问题 为了能够与现行成熟的社会养老保险制度相衔接,构建的相对独立类型的农民工社会养老保险模式的缴费主体与城镇企业职工、城乡居民以及国家公职人员社会养老保险制度一样,实行农民工用人单位与农民工本人共同缴费的形式。结合农民工用人单位主要是从事制造业、建筑业和住宿餐饮娱乐业的私营及三资企业的实际情况以及农民工收入较低的现实,农民工用人单位与农民工本人缴费比例可以低于城镇职工社会养老保险制度的缴费比例:农民工用人单位的缴费比例降至其全部员工工资总额的10.0%;农民工的缴费比例降至其工资收入的4.0%。与城镇企业职工缴费比例之间的差距可以从两个方面进行消化:(1)可以仿效城乡居民社会养老保险制度政府财政补贴的方式,由国家财政及地方财政分别对用人单位和农民工进行补贴。国家财政对用人单位的补贴标准可以参照对城乡居民社会养老保险制度的财政补贴,即每人每月70元的标准;地方财政(由于农民工比较集中在东部沿海地区,地方财政有能力进行补贴)对农民工的补贴标准可以参照对城乡居民社会养老保险制度的财政补贴,即每人每月30元的标准;(2)可以通过适当降低农民工的养老金待遇进行消化。目前,城镇企业职工养老基金替代率大概为50%左右,农民工养老基金替代率可以降低到30%以下,如2014年农民工月平均收入为2864元,其养老基金待遇水平为859.2元。

[1]泉州市人口计生委:《泉州市流动人口动态监测报告2013年》,泉州市人口计生委2014年8月。

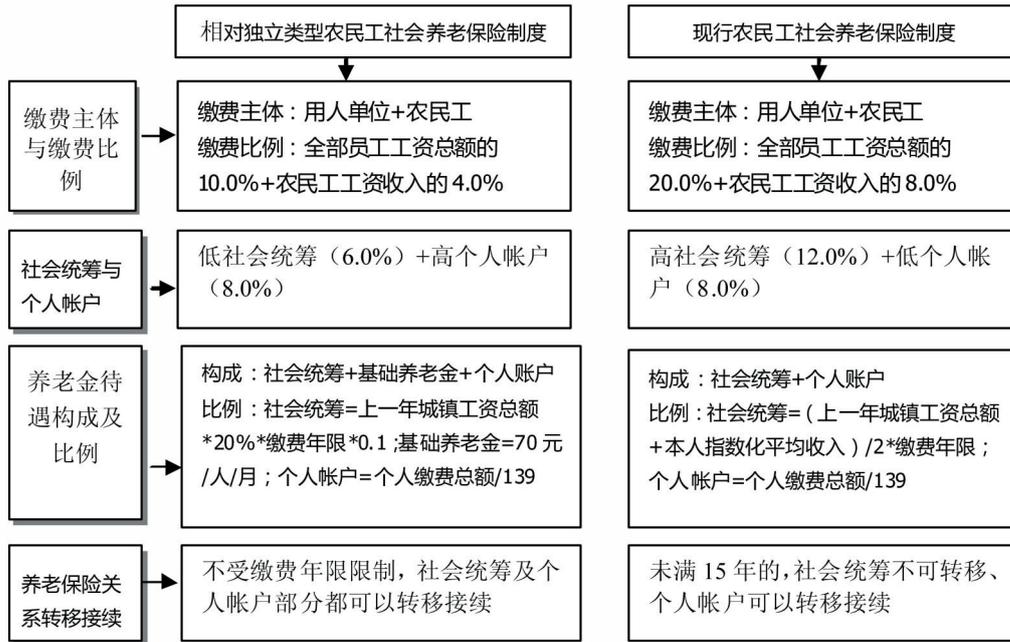


图1 相对独立类型农民工养老保险制度框架与现行农民工养老保险制度框架比较

2. 社会统筹和个人帐户问题 为了能够与现行成熟的社会养老保险制度相衔接,构建的相对独立类型的农民工社会养老保险模式的缴费主体与城镇企业职工、城乡居民以及国家公职人员社会养老保险制度一样,建立“社会统筹+个人帐户”的形式。考虑到农民工流动性强的特点,相对独立类型的农民工社会养老保险模式实行“低社会统筹+高个人帐户”的形式。其个人帐户部分由农民工个人缴纳的4.0%以及用人单位缴纳的4.0%共同组成(这和城镇企业职工社会养老保险个人帐户的8.0%相同);用人单位缴纳的剩下6.0%为社会统筹部分。

3. 养老金待遇构成及领取条件问题 农民工养老金待遇包括社会统筹、基础养老金和个人帐户三个部分组成,其中:(1)农民工养老金待遇中社会统筹部分计算方法为:农民工领取养老金时上年度工作地城镇职工月平均工资的20.0%(这里设定农民工养老金替代率为20.0%,加上基础养老金和个人帐户部分,使农民工养老金替代率保持在30.0%左右的水平)×缴费年限×0.1(即以农民工领取养老金时上年度工作地城镇职工月平均工资的20.0%为基数,多缴一年其养老金增加0.1的系数)。这样,农民工缴费年限就可以灵活处理,不一定非要达到15年的要求。(2)考虑到农民工“亦工亦农”的现实情况,将国家补助给农村居民养老保险的基础养老金(每人每月70元)计算在内;(3)农民工养老保险金个人账户的1/139。

4. 养老保险关系的转移接续问题 由于农民工流动性强的特点,如何处理好其社会养老保险关系的转移接续问题有着重要意义。农民工发生劳动关系变动后,可以视不同情况将其养老保险关系的转移接续作不同处理:(1)在统筹区域内重新就业的,由社保机构直接续养老保险关系;(2)在跨统筹区域重新就业的,养老保险关系及其个人帐户随同转移;(3)暂时中断就业的,保留其养老保险关系,封存个人帐户。这里有两种情况:第一,中断就业后再就业并继续缴纳养老保险费,其缴费年限可以累计计算;第二,中断就业后没有再就业的,其养老金计算办法按其实际缴费年限计算。

总之,我们认为建立城乡及农民工社会养老保险制度真正意义上的一体化尚需要一个过程,而现阶段建立相对独立类型的农民工社会养老保险制度是一个重要选项。

[责任编辑:方心清]