

# 城乡统筹背景下农民工养老保险的制度完善\*

侯明喜

(重庆工商大学 政治与社会发展学院,重庆 400067)

[摘要] 城乡统筹是未来我国经济社会的发展方向,农民工养老保险制度调适有利于保障农民工权益,有助于缩小城乡收入差距,便利劳动力流动。农民工问题是实现城乡统筹的重要突破口之一,农民工养老保险模式能否适应及促进城乡统筹发展是社会保障城乡统筹的关键所在。目前部分省市试行的农民工养老保险制度带有明显的地域性、封闭性和过渡性,需要以城乡统筹为核心来完善农民工养老保险制度。

[关键词] 农民工;养老保险;城乡统筹

[中图分类号] B821 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)04-0063-04

## 一、与统筹城乡发展相协调是农民工养老保险的发展方向

2006年,国务院颁布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,《意见》指出“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”。党的十七大进一步明确要求,“制定全国社会保险关系转移接续办法。其中农民工对于社会保险关系的转移接续需求最为强烈。因此,农民工养老保险模式能否适应低费率、广覆盖、可转移等要求直接关系到城乡统筹实效。

近年来,各级政府对农民工问题高度重视,在农民工权益维护方面出台若干政策,许多省市制定了农民工社会保险法规,推动农民工参加养老保险。但政策效果并不明显,农民工养老保险的参保率依然偏低,平均参保率不到20%。部分农民工因保险关系无法转移选择退保,全国每年近百万农民工选择退保。农民工参保率低及退保频繁原因甚为复杂,有保险制度门槛较低、农民工收入低、统筹账户不能转移等原因,但笔者认为最重要的原因在于农民工社会保险制度构建未贯彻城乡统筹的发展思路。

所谓社会保障的城乡统筹,是指在社会保障制度的设计和运行中,突破城乡二元结构,从城乡统一整合原则出发,构建覆盖城乡全体居民的社会保障体系,适应工业化、城镇化、老龄化的发展趋势。其内涵包括:一是覆盖城乡,社会保障的覆盖范围应逐步扩展,最终覆盖城乡居民。二是有效转接,保险关系能适应参保人身份和地域转换实现保险关系的转移接续。三是资源优化,城乡社会保障资源应当相对集中,保障资金安全,确保基金保值增值。四是架构统一,职工、农民工、农民等养老保险体制基于其筹资能力的差异允许一定的差异性,但为避免保险体系的碎片化,体制构架应做到相对统一。五是适度保障,是指要按照社会公平和可持续发展的思路,确立与我国经济发展水平和财力水平相适应的保障水平。<sup>[1]</sup>农民工养老保险作为社会保障体系的组成部分和城乡统筹的重要突破口,其制度设计和运行也需实现以上几点要求。

## 二、几种主要的农民工养老保险模式对城乡统筹的协调性

### 1. 几种农民工养老保险制度模式<sup>[2]</sup>

一是扩面型。将农民工直接纳入城镇职工基

\* [收稿日期] 2008-05-10

[基金项目] 此文系重庆工商大学青年科研项目“重庆市统筹城乡养老保障的社会调查及制度创新研究”(0751020)的阶段性成果之一。

[作者简介] 侯明喜(1973-),男,四川达州市人,硕士,讲师,重庆工商大学政治与社会发展学院。从事社会保障制度研究。

本养老保险体系(简称“城保”),试图通过“城保”扩面,实现对农民工的覆盖,此模式以广东、河南等为代表。

扩面型的另一种模式即“双低型”,以浙江为代表,即仍在城保框架内实行“低门槛,低标准”享受模式,适度降低门槛,农民工养老保险企业和个人缴费比例分别降为12%到4%,但享受待遇略低于城镇职工。

二是仿城型。此模式参照“城保”做法,但独特之处在于农民工养老保险是独立运行的,以北京市为代表。农民工养老保险费以上一年本市职工最低工资标准为基数,由用人单位和农民工共同缴纳。经办机构为农民工建立养老保险个人账户。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:一是个人账户储存额及利息;二是按其累计缴费年限计算的补充部分。当农民工与用人单位终止、解除劳动关系后,其养老保险关系可以办理接续、转移手续,也可以经本人申请,单位同意,一次性领取养老保险费,终止其养老保险关系。今后再次参加本市养老保险社会统筹的,按新参加人员办理。

三是综合保险型。此模式将农民工的养老、医疗、工伤等放在综合保险下承办,社会保障部门依托商业保险公司运作的一种带强制性的商业保险。此模式以上海、成都综合保险为典型。上海市2002年9月开始实施《上海外来从业人员综合保险暂行办法》,该办法规定,保险费由用人单位缴纳,缴费基数为本市职工上年平均工资的60%,费率为12.5%(其中5%为老年补贴,7.5%是大病住院医疗和工伤保险)。外来从业人员连续缴费满一年,即可获得一份老年补贴凭证。至2005年底,上海市参保农民工达247.65万人。<sup>[3]</sup>

四是个人账户型。2007年5月重庆市颁布了《重庆市农民工养老保险试行办法》。政策规定,农民工养老保险费由用人单位和农民工共同缴纳,用人单位缴纳农民工养老保险费,以本单位属于参保缴费范围的农民工缴费基数之和乘以10%计缴。农民工个人缴纳农民工养老保险费,以本人缴费基数乘以5%计缴。建立农民工养老保险个人账户和共济基金,个人账户规模为农民工缴费基数的14%,其中,5%为个人缴费部分,9%为用人单位缴费划转部分。共济基金主要从用人单位缴纳的农民工养老保险费中,按农民工缴费基数的

1%划入,用于个人账户资金不足时农民工养老保险待遇的支付。

《试行办法》规定,农民工养老保险缴费基数按照本人上年度月平均工资总额核定。农民工本人上年度月平均工资总额低于上年度全市城镇经济单位职工月平均工资60%的,按上年度全市城镇经济单位职工月平均工资的60%核定缴费基数,超过300%的,超过部分不计入缴费基数。

## 2 几种农民工养老保险模式对城乡统筹的协调性

从覆盖城乡要求看,农民工养老保险制度设计要既能防范未来风险又不致于降低目前福利,不然农民工养老保险呈政府较热衷,但企业和农民工却较冷漠的“一头热,两头冷”局面,扩面异常困难。从农民工缴费承受力来看,“仿城型”与“综合保险型”由于其费率较低,适应了农民工的承受能力。“个人账户型”由于其激励机制,适应农民工眼见为实心理,易于接受。“城保型”因缴费基数高、费率高、不易转移等原因,扩面一直受阻,参保率仅为15%左右。<sup>[4]</sup>

从有效转接要求看,也即是保险关系需适应参保人身份变化(如农民、农民工、职工的身份转换)和地域流动实现保险关系转移续接。由于大多数农民工养老保险模式与城镇职工、农村居民的养老保险模式差异较大,加之其统筹层次大多仍局限于区县统筹等因素,保险关系难以跨省市流动,流动时大多中断保险权益,大多只能一次性取出个人账户积蓄额,统筹账户无法随同转移。相较而言,“个人账户型”较容易转移,“扩面型”与“仿城型”个人账户部分可实现转移,但统筹账户部分国家未出台相应转移续接办法短时期内难以转移。“综合保险型”封闭性更强一些,目前难以转接。

从资源优化要求看,目前许多地区的农民工养老保险仍旧实行地市级统筹,资源分散,资金规模小,缺乏专业人才投资运营,基金难以实现保值增值,迫切需要提高统筹层次,至少应提高到省级统筹。目前重庆市、上海市农民工养老保险已实行省级统筹。

从架构统一要求看,郑秉文等学者认为若不同人群的养老保险模式的制度架构差异过大,易导致养老保险的“碎片化”,不便于实现保险关系的衔接,因此,在制度设计中应保证制度架构的基本统一,或预设过渡性衔接通道。就制度构架统一性而

个人账户模式是重庆市于2007年10月1日才正式实施的。由于新近实施,制度效果有待评估。但是从制度模式看,可以成为一种独特的农民工养老保险模式

言,“扩面型”和“仿城型”与“城保”基本一致,有利于农民工过渡到城镇居民。但“综合保险型”与“个人账户型”与“城保”差异较大。

从适度保障要求看,就保障水平而论,“城乡一致型”的保障水平最高,“个人账户型”和“仿城型”次之,而“综合保险型”的保障水平最低。

任何制度设计都难做到尽善尽美,农民工养老保险亦如此。但就城乡统筹协调性总体情况而言,笔者倾向于“双低型”和“个人账户型”更具适应性。

### 三、完善农民工养老保险制度,适应城乡统筹发展

基于目前农民工养老保险体制多元化,很难用单一模式重构农民工养老保险,劳动和社会保障部曾力图构建统一的农民工养老保险,但多方制约久拖未决。因此,只能在现有框架下以城乡统筹为发展思路完善制度。

1. 农民工养老保险转接与土地流转、户籍改革等相配合,促进农民工向市民转化。城乡统筹意味城镇化水平的提高,需鼓励更多的优秀农民工安居落户,因此要以保险关系转移、土地流转、户籍改革等惠民利民政策作为牵引力。

由于农民工养老保险筹资水平较低,其统筹账户筹资额也相对较低,要转移至“城保”体系中,可考虑将土地流转收益充实到养老保险基金,然后再实行缴费年限的折算。政府只有担保农民工退出责任田之后,至少能享受城镇职工的最低养老金,并不断分享土地增值的收益,实现养老金的动态调整,才会提高农民工向城镇转移的吸引力。因此,应盘活土地资源,增加土地收益,探索土地产权制度改革,促进土地流转,健全土地赔偿政策和征用管理,协调农民、集体及政府之间的利益分配关系,优先安排农民工的养老保险基金,加强土地赔偿费的安全保障措施,提高养老保险水平。

2 出台全国统一的养老保险关系转移续接办法。农民工保险关系的转移续接包括:因身份转化(如农民工向职工转化或农民工“返乡”当农民)引起的保险关系转移续接和因空间转换(因工作流动、异地定居等)引起的保险关系的转接,多数情形是身份和空间皆有变动。

由于“扩面型”和“仿城型”的制度构架与“城保”基本一致,在跨统筹地区转移续接时个人账户关系随同转移,但难点是统筹账户的转移续接。由于国家尚未出台全国统一的转移续接办法,统筹账户资金大多仍留在原统筹地区。如杭州市每年新增参保人员 3 万多人,而退保农民工竟超过 1 万

人,留下的统筹资金高达 3000 万元。<sup>[5]</sup>这对于农民工输出地区,大多是贫困地区是不公正的,导致地区差距扩大。

而“综合保险型”由于其费率较低,制度构架差异较大,难以实现转移续接。“个人账户型”在向“城保”转续时,笔者认为需将部分个人账户资金、个人补充缴费及其土地流转部分收益转入到统筹账户再进行缴费年限的折算,再继续以城镇职工身份缴费达到城镇最低缴费年限,领取城镇社会保障待遇。

当农民工在跨地区流动时,从地区公平和公民权利延续角度出发,统筹账户基金应转移或部分转移。统筹账户转移比例依据迁出地、迁入地的社会平均工资水平、企业缴费基数与缴费率等因素确定统筹账户的转移比例。

在转移续接未有效实施前,有必要规范制度,做实个人账户,加强信息系统建设,完善缴费信息,逐步提高统筹层次,为转移续接做好前期准备工作。在流转时最好是封存缴费记录,待制度完善后再进行续接。郑功成提出可以采用分段计算养老金权益,流动人口可以在工作或生活所在地参加社会养老保险,然后由流入地根据其当地务工时间的长短颁发相应的养老金权益证书,最后通过一个全国社会保险结算系统进行结算。<sup>[6]</sup>

3. 提高农民工养老保险统筹层次,实现资源优化。农民工流动性强,在目前约 1.2 亿人的农民工中,省内流动的比例约占农民工总数的 66%,而跨省流动的比例约占 34%。为适应这种流动性,因此应逐步提高统筹层次,将区县级统筹提高到省级统筹,有学者甚至主张其统筹账户应直接实行全国统筹。<sup>[7]</sup>全国统筹的确有助于全国统一的劳动力市场的形成,也有助于减少养老保险由省级统筹过渡到全国统筹的转制成本,更有助于保障农民工的养老保险权益。但是目前全国统筹仍有现实障碍,如农民工流入地与流出地之间权责划分不明确、全国统一的管理信息系统建设滞后、搭便车现象难以避免等问题仍然突出,因此当前权宜之计仍是提高统筹层次,实行省级统筹。

4. 强化农民工养老保险的政府责任。城乡统筹意味着城乡居民权利公平,“城保”和各地试行的农村居民养老保险政府大多承担部分财政补助责任,而唯独农民工养老保险各地政府大多未承担相应财政责任,公共财政的公平性受到置疑。而政府对于农民工养老保险的漠视甚至鼓励农民工退保,在一定程度上加大未来养老保险的隐性债务。

笔者认为,对于那些在城镇务工 10 年以上且

已届一定年龄(如男:45-55;女:40-50)的农民工,目前仍未参加养老保险的,即便立马参保也难以达到最低缴费年限要求,而他们对地区经济贡献事实上相当于城镇职工中的“中人”一样,理应有所补偿。还有向“城保”转移的农民工,政府可考虑对他们予以必要的财政补助,不然其折算后的统筹账户缴费年限就太低了。基于农民工流动性强特征,难以由某一地区单独承担财政补助责任,宜由中央财政加以解决。

此外,提高农民工养老保险的覆盖面应是常抓不懈的事情。应完善制度,完善转移续接办法。强化用人单位参保意识,加大劳动监察力度,促使用人单位依法及时履行参保义务。提升农民工的自我保障意识,防范老年风险。

城乡统筹是未来我国经济社会的发展方向,农民工养老保险制度调适应有利于保障农民工权益,有助于缩小城乡收入差距,便利劳动力流动。目前几种农民工养老保险模式对城乡统筹的协调适应性各有利弊,但文章所及的农民工养老保险转接与土地流转、户籍改革等相配合,促进农民工向市民转化、完善农民工养老保险的转移续接、提高统筹

层次、强化农民工养老保险的政府责任等措施却是各种模式共同面临的课题。只有变革调适,趋利避害,才会增强制度的协调性、生命力和可持续性。

#### [参考文献]

- [1] 褚福灵. 统筹城乡社保不能自行其是 [N]. 人民日报海外版, 2007-08-24: (9)
- [2] 杨翠迎. 农村基本养老保险制度理论与政策研究 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2006: 146-148; 宋明岷. 农民工养老保险模式比较研究 [J]. 农村经济, 2007, (7): 72-73
- [3] 胡务. 外来工综合社会保险透析 [M]. 成都: 四川大学出版社, 2006: 3
- [4] 中国农民工问题研究总报告起草组. 中国农民工问题研究总报告 [J]. 改革, 2006, (5): 10
- [5] 郑秉文. 农民工问题不能打补丁 [N]. 中国劳动保障报, 2008-5-1: (3)
- [6] 郑功成. 中国流动人口的社会保障问题 [J]. 理论视野, 2007, (6): 10
- [7] 龚秀全. 农民工社会保险的主体博弈与制度设计 [J]. 改革, 2007, (9)

(责任编辑:朱德东)

## Bettering the Old - Age Insurance System under the Background of Planning the Urban and Rural as a Whole

HOU Ming - xi

(Political & social Development school, Chongqing Technology and Business University 400067)

**Abstract:** At present, the rural workers' Old - Age Insurance System in every city has regionalism, closeness and transitivity, so the rural workers' Old - Age Insurance System need to be bettered with the development of the plan the urban and rural as a whole. Compare the main kinds of rural workers' Old - Age Insurance System modles and analyse the coordination of the plan the urban and rural as a whole, so policy proposals are put forward to better the rural workers' Old - Age Insurance System.

**Keywords:** rural workers; the old - Age insurance system; plan the basic urban and rural as a whole; coordination