

城乡统筹与农民工养老保险体制的健全*

——《重庆市农民工养老保险试行办法》解析

曾崇碧

(重庆工商大学 政治与社会发展学院, 重庆 400067)

摘要:随着重庆市城乡综合配套改革实验的加速推进,农民工养老保险体制应适应城乡统筹发展这一发展趋势。《重庆市农民工养老保险试行办法》实现了一定的制度创新,但仍有不足,需要以社会保障城乡统筹发展为思路进一步健全农民工养老保险制度。

关键词:城乡统筹;农民工;养老保险体制

中图分类号:F840.67

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)06-0005-04

On perfection of overall urban-rural development and endowment insurance system of peasant-workers

—Explanation of Proposed Chongqing Peasant-Worker Endowment Insurance Method

ZENG Chong-bi

(School of Politics and Social Development, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: With accelerating the reform experiment of Chongqing overall urban-rural development, the endowment insurance system of peasant-worker should accord with the trend of overall urban-rural development. Proposed Chongqing Peasant-Worker Endowment Insurance Method realizes certain institutional innovation, but still has shortcomings and needs to be further perfected based on overall urban-rural development idea.

Key words: overall urban-rural development plan; peasant-worker; endowment insurance system

随着重庆市城乡统筹综合配套改革和“一圈两翼”战略的实施,到2020年将会有以农民工为主体的近1 000万农村人口从农村转移到城镇。如何将其纳入到社会养老保险体系?如何实现农民工的保险关系与城镇职工的养老保险的转移续接?农民工养老保险如何促进其向城镇有序流动?这些问题将是城乡统筹改革和“一圈两翼”战略推进中不得不面临的挑战。

一、重庆市农民工养老保险模式的制度创新

(一)城镇职工基本养老保险体制不适应农民工的原因分析

2007年6月以前,重庆市农民工养老保险是直接纳入到城镇企业职工基本养老保险(以下简称“城保”)体制,但根据重庆市劳动和社会保障局的

资料,制度运行12年之后,参保农民工仅有9.47万,仅占市内就业农民工数的2.59%。之所以参保率低,究其原因:第一,城镇职工基本养老保险的缴费负担重、缴费比例高,农民工和用人单位难以接受。重庆是一个老工业城市,老职工、离退休人员多,导致基本养老保险缴费标准较高,而农民工收入较低,难以承受如此高的缴费标准。将农民工纳入到城镇职工养老保险体系实质上让农民工承担着城镇职工基本养老保险制度转轨的历史债务,即本应由国家承担的“老人”的养老金和“中人”过渡性养老金部分转嫁到农民工身上。第二,社会保险转移机制不完善,国家对社会保险跨省转移还没有出台相应的办法。农民工流动性较大,农民工参保后,流动就业或资金不能转移接续,可能享受不到

* 收稿日期:2007-09-21

作者简介:曾崇碧(1972—),四川自贡人,重庆工商大学政治与社会发展学院,讲师。

相应待遇,直接影响农民工的参保积极性。第三,个人账户的比例偏低,对农民工缺乏吸引力。现行城镇基本养老保险办法规定,农民工达到法定退休年龄时缴费年限不满15年的,由社会保险经办机构将其基本养老保险个人账户储存额一次性发给本人,统筹账户养老金不转移也不返还给本人,农民工享受不到统筹账户养老金权益,这对于农民工是不公正的。

重庆市农民工在市外就业的近200多万,参保率也不足20%。且由于国家没有出台养老保险关系的转移续接办法,在缴费不满15年时需要跨地区流动时,大多选择了退保。

(二)重庆市农民工养老保险模式的创新

2007年5月市政府审议通过了《重庆市农民工养老保险试行办法》(以下简称《试行办法》)。《试行办法》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。在缴费基数方面,《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。在待遇给付方面,《试行办法》规定,养老金标准为:个人账户累计储存额÷计发月数(计发月数比照同期城镇企业职工基本养老金计发月数执行)。

相较其他农民工养老保险模式,《试行办法》的制度创新体现在:低费率、广覆盖、可转移、保障水平适当等特点。

重庆市农民工养老保险具有低费率的特征,农民工和城镇职工的缴费基数、缴费比率存在较大差距(见表1),农民工缴费相对较低。低费率的必要性在于:一是农民工所在企业大多是劳动密集型企业,需考虑企业的赢利能力和承受能力。二是以低费率促进参保扩面。三是农民工养老保险不需要承担城镇职工“老人”、“中人”的隐性债务。

表1 我市城镇职工和农民工养老保险缴费比较
(2006年的社会平均工资为缴费基数)

	统筹 账户 规模 /%	个人 账户 规模 /%	缴费 基数 /元	单位 缴费 /元/月	个人 缴费 /元/月	养老金 给付
城镇职工 养老保险	20	8	1 601	320	128	统筹账户养 老金 + 个人 账户养老金
农民工 养老保险	1(共济 基金)	14	1 000	100	50	个人账户累 计储存额 ÷ 计发月数

《试行办法》还通过完善制度以及行政法律等手段促进农民工养老保险的广覆盖。如实施低费率、由税务部门代为征费等措施提高覆盖面。

《试行办法》体现了可转移性的特点。以个人账户为核心的保障模式,便于保险关系的转移续接。农民工在市内跳槽,只转移养老保险关系,不转移资金;如果新工作在市外,个人账户资金暂时由社保经办机构保管,并按规定计息,待国家确定跨省(区、市)转移办法后,按其规定办理。

《试行办法》体现了保障水平适当的特点。据初步测算,参保农民工缴费15年以上,男满60岁,女满55岁时,平均每月可领取360元养老金。养老金与土地保障、家庭赡养、社区扶助相结合,基本能满足返乡农民工的养老需要。若转移到城镇,可通过以“土地换保障”的思路,以土地转让收益实现养老。

二、农民工养老保险模式对城乡统筹社会保障体制适应性分析

(一)城乡统筹社会保障体制对农民工养老保险模式的挑战

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网络,适应工业化、城镇化、老龄化的发展趋势。在发展路径上,可采取保障水平由低到高多层次的梯度结构,保障范围采取由局部到整体的渐进过程。现阶段的主要目标是建立一种低门槛、广覆盖、分层次、自由转接的保障制度体系。

统筹城乡社会保障的内涵应当包括四个方面:一是覆盖城乡。社会保障体系应当由覆盖城镇居民到覆盖乡村居民,建立起覆盖城乡全体居民的社会保障体系。二是有效接转。社会保障关系能适

应参保人身份(如农民、农民工、职工的身份转换)和地域转换实现保险关系的转移续接。三是架构统一。尽管城乡之间、地区之间的经济发展不平衡,很难建立城乡完全相同的社会保障制度,但城乡社会保障的总体架构应当是明确的和统一的,不能随意变更。四是适度保障。城镇居民和农村居民都能得到适度的社会保障,共享经济发展成果。分析表明,统筹城乡社会保障的核心内涵是覆盖城乡、有效接转、架构统一和适度保障。

统筹城乡社会保障体制是城乡统筹的重要内容,农民工养老保险体制的构建应不断探索和完善,主动适应统筹城乡社会保障体制的挑战,具体体现在:

第一,扩大农民工社会保险的覆盖面。依据城乡统筹综合配套改革和“一圈两翼”战略规划,到2020年重庆市将有1000万人纳入到城镇,其中需要纳入到养老保险的15-64岁的劳动年龄人口占69.14%,共计691.4万^[1]。其中还包括即2007-2020年期间转移的280万左右的大中专学生(考虑到高中生源减少和大学入学率提高两方面反向因素的影响,预估我市每年平均约有20万以上的大中专学生从农村转移至城镇,2007-2020年预计共计转移280万大中专学生),剩余的411.4万转移人口便是以农民工为主体,如此规模的劳动力转移无疑是场巨大的挑战。

第二,实现农民工保险关系的转移续接。社会保险的转移续接包括:身份转化(如农民、农民工、城镇职工身份的转化)引起的保险关系转移续接和空间转换(因工作调动、异地定居等)引起的保险关系的转移,更多的情况可能是身份和空间都变动而引起的保险关系转移。目前农民工面临更多的是因空间转换引起保险关系的转移续接。目前全国分为近2000多个统筹地区,各统筹地区的养老保险关系难以实现转移续接,导致其保险权益受损。重庆市农民工实行市级统筹,实现了保险关系市内转移续接,但全国保险关系的转移续接办法没有出台,农民工的保险关系的全国流动仍受到阻滞。

随着城镇化的推进,今后面临更多的是因身份关系(如由农民工转换为城镇职工、农民工转换为农民)引起的保险关系的转移续接,养老保险制度要不断完善适应其身份的转换,才能有效地促进城镇化的发展。

第三,逐步实现农民工与城镇职工养老保险的架构统一。重庆市农民工的养老保险实行的是小

共济基金(1%)+大个人账户(14%),而城镇职工养老保险实行的是大统筹账户(20%)+小个人账户(8%),两者的制度构架呈现较大差异性,制度衔接整合存在较大障碍,且易导致养老保险体系的碎片化,不利于制度的整合统一。

第四,保障水平适当。农民工是一个待分化的群体,随着城乡统筹的推进,大部分农民工会逐步融入到城镇,而少部分仍将返回到农村。农民工养老金加上土地收益大致能满足其养老需求。但农民工一旦融入到城镇,由于农民工养老金较城镇职工存在较大差距。因此,问题的关键是如何盘活其责任田,将责任田的转让收益充实其养老金。

(二)几种农民工养老保险模式对城乡统筹的适应性简要分析

目前,全国各地实施的农民工养老保险模式大致包括:^[2]

1. 扩面型:将农民工的社会养老保险放入“城保”体系,试图通过“城保”扩面,实现城保对农民工的覆盖,此种模式以广东、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,即在城保的框架内实行“低门槛,低标准”享受模式,适度降低门槛,农民工养老保险的企业和个人缴费比例分别降到12%到4%,但享受的待遇只略低于城镇职工。

2. 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单独设计且独立运行模式,以北京市为典型。

3. 综合保险型:此模式将农民工养老、医疗、工伤等放在综合保险下承办,是政府和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。保险费由用人单位缴费,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)。这种模式率先由上海市于2002年创立,2003年成都市也为农民工推出类似保险。

4. 个人账户型:重庆市为代表,农民工养老保险实行以个人账户为核心,企业缴费的绝大部分与个人缴费纳入到个人账户。

从城乡统筹角度看,“扩面型”的优点在于制度构架统一且保障水平较高,但是费率较高,扩面困难,保险关系转移困难。“仿城型”的优点在于缴费基数降低,扩面相对容易,制度构架相对统一,但缺点是转移续接困难,保障水平相对较低。“综合保险型”的优点是缴费基数降低,扩面相对容易,但缺点是制度构架不统一,转移续接困难,保障水平较

低。“个人账户型”的优点是具有激励效应,方便转移,但缺点是制度构架不统一,制度对接困难,保障水平相对较低。总体而言,笔者认为农民工养老保险的“双低型”和“个人账户型”相较“扩面型”、“仿城型”、“综合保险型”对城乡统筹适应性略强。

三、以建立城乡统筹社会保障体制为思路健全农民工养老保险制度

(一)努力扩大农民工养老保险的覆盖面

农民工社会保险的覆盖面窄产生原因是多方面的,既有农民工社会保险本身的原因,如缴费率高、转移接续困难等;也有用人单位的原因,用人单位降低成本,推卸责任,抵制参保;还有农民工自身原因,自我保障意识不高,缴权意识差,甚至拒绝参保;此外,个别地方政府将农民工不参保作为吸引投资的优惠政策。从城乡统筹的角度,将农民工纳入养老保险体制成为当务之急,不然今天的保障空白就会成为明天城镇养老保险的历史债务。

应综合采取各种措施,提高农民工参保率。通过地方立法,强化用人单位参加社会保险的责任,增大用人单位应参保不参保及漏缴少缴社会保险费的风险;加大劳动监察力度,促使用人单位依法及时履行参保义务,维护职工的养老保险权益;加快社会信用体系建设,将社会保险缴费情况作为用人单位信用评级的重要指标;目前要将非公有制经济和建筑行业企业作为养老保险扩面的重点,提高用人单位的参保率。

(二)完善农民工养老保险的转移接续办法

农民工保险关系的转移接续包括:因身份转化(如农民、农民工、城镇职工之间的身份转化)引起的保险关系转移接续和因空间转换(因工作流动、异地定居等)引起的保险关系的转接,更多的情形是身份和空间皆有变动。

身份转化引起的养老保险关系的转移衔接主要解决统筹账户的对接问题,由于农民工与城镇职工养老保险的统筹账户规模不同、缴费基数悬殊,导致农民工对统筹账户的贡献与城镇职工有较大差距,因此在农民工转为城镇职工养老保险时,可考虑将其个人账户的部分资金和将其土地流转的部分收益一次性注入统筹账户,再依据农民工对统筹账户筹资总额与城镇职工15年统筹账户平均总额的比例进行缴费年限的折算。如折算后年限达不到最低缴费年限时,可依城镇职工的缴费标准续缴费。

当农民工向农民养老保险转换时,如缴费不满

15年返回农村的,应将个人账户关系全部和统筹账户资金绝大部分转出至农村社会养老保险,转出资金小部分纳入至农村统筹账户,大部分纳入到个人账户,转移手续完成后,享受农民养老保险待遇。若农村没有社会养老保险的,可一次性领取个人账户积累额或者由当地社会保障部门分年度发放。

空间转化引起的养老保险关系的转移接续主要解决迁出地与迁入点之间的统筹地区权责问题。重庆市城镇职工和农民工养老保险已经实现市级统筹,市级转移接续体制性障碍已经消除,但由于两地的社会平均工资、养老金水平存在较大差距,可以两地社会平均工资比例部分进行缴费年限的折算,或者两地社会平均工资差额由个人缴费和财政转移部分补足。

市外转移时,个人账户随同转移,其统筹账户资金转移尚需国家出台相关政策予以规范。重庆市为劳动力净输出地区,约200多万农民工在外市就业,作为劳动力输出省份应呼吁国家出台相应的转移接续办法,以便在外市就业的农民工统筹账户基金转入我市,充实养老保险基金。

(三)促进农民工逐步向城镇职工养老保险过渡

由于农民工是一个不断分化的阶层,或者“进城”或者“返乡”,对于城乡统筹的综合配套试验区的农民工来说,更多是“进城”的牵引。因此,如何实现农民工养老保险与城保、农村保险的对接,促进农民工逐步向城镇职工养老保险过渡将是制度完善的着力点。

逐步扩大农民工养老保险统筹账户的规模,现行农民工养老保险的统筹账户规模(1%)与城镇职工的统筹账户(20%)规模差距太大,不利于农民工向城镇职工养老保险过渡。因此,应在扩大覆盖面的基础上,综合考虑农民工的收入水平、企业的承受能力、统筹账户运行状况、农民工的规模等因素有步骤提高农民工统筹账户的规模。

盘活土地资源,促进土地流转,将土地流转收益充实养老基金,实现与城镇养老保险的接轨。只有保障农民工交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,农民工才有可能向城镇转移。应探索土地产权制度改革,完善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。

(下转第29页)

基础设施建设、组织乡村节庆活动或其他方式直接参与乡村旅游发展;第二,结合重庆市“千村示范百村推进”工程和“三百”、“三化”工程,制定乡村旅游发展财政、税收、就业、人才、土地、环保等支持政策,引导、扶持和促进乡村旅游的发展;第三,发挥政府的行政管理职能,对乡村旅游发展进行合理规制,为乡村旅游提供一个公平、有序和健康的市场环境,防止旅游开发中为获取经济效益而破坏乡村生态环境或其他损害乡村可持续发展行为的发生。

(四)加强城乡旅游通道建设,保障城乡旅游共用互补

重庆市统筹城乡旅游发展,必须建设好全市旅游网络通道体系。旅游网络通道体系是由旅游中心城市、旅游点、旅游交通线路构成的旅游通道系统。其外在形式是各级旅游中心城市、旅游点,以及由公路、铁路、航空、水运构成的连接旅游中心城市和旅游点的旅游交通线路;其内在形式是旅游网络通道之上的旅游流^[9]。重庆市建设旅游网络通道,要坚持通道连接旅游资源最丰富、游客旅行费用最低、旅游流最大的原则。并且利用由“二环八射”的高速公路网,长江、乌江和嘉陵江“一干两支”高等级航道,“一枢纽十干线一专线七支线”的铁路构架和联结东西、沟通南北的铁路网络^{[3][4]}和江北国际机场、万州五桥机场和正在建设的黔江舟白机场为接点的航空线路形成的航空、铁路、水运、公路组成的综合交通体系为旅游通道线性要素,以主城九区构成的市域中心城市、6个区域性中心城市、25

个次区域中心城市、95个中心镇为不同等级的旅游中心或旅游点,保障城乡旅游资源互补、旅游客源和目的地的互动。

参考文献:

- [1] 杨大光. 统筹我国城乡发展对策研究[D]. 大连: 东北师范大学, 2005.
- [2] 中央党校“建设社会主义新农村”课题组. 推进城乡一体化 建设和谐新农村——从成都城乡一体化看社会主义新农村建设[EB/OL]. http://www.studytimes.com.cn/txt/2006-02/14/content_6122696.htm, 2006-02-17.
- [3] 重庆市人民政府. 重庆市国民经济社会发展第十一个五年规划[R]. 重庆, 2006.
- [4] 骆东奇, 邱继勤, 毛勇. 重庆市休闲农业发展对策分析[J]. 西南农业大学学报(自然科学版), 2006, 28(增刊): 62-64.
- [5] 类世娣. 旅游动机及其激发[J]. 经济经纬, 2002(1): 70-73.
- [6] 重庆市旅游局. 2005年重庆旅游统计公报[R]. 重庆, 2006.
- [7] 重庆市农村工作办公室. 重庆市旅游农业发展规划[R]. 重庆, 2006.
- [8] 徐福英, 马波. 基于城乡统筹的乡村旅游发展研究[J]. 北京第二外国语学院学报, 2005, 129(5): 73-77.
- [9] 桑广书, 甘枝茂, 车自力. 陕西旅游网络通道体系构建[J]. 干旱区资源与环境, 2003, 17(4): 48-52.

(责任编辑:周祖德)

(上接第8页)

(四)农民工养老保险的政府责任

从政府承担财政责任看,城镇职工(含个体工商户和灵活就业人员)和农村居民养老保险方面,政府都承担财政补贴和最低保障责任,而唯独农民工养老保险政府未承担相应的财政责任。从公平角度出发,应允许农民工也参加农村社会养老保险,享受相应的政府补助,且两份保险积累有利于实现与城保接轨。

对于那些在城镇务工10年以上且已届一定年龄(男:45-55;女:40-50)的农民工,他们很难达到15年的最低缴费年限,对于这部分农民工政府可考虑给予相应的财政补贴,以降低其缴费年限或充实其养老保险基金。

随着城乡统筹综合配套改革的推进,农民工养老保险制度完善应放在这一大背景下来思考,应努

力扩大农民工养老保险的覆盖面,完善保险关系的转移续接办法,促进农民工逐步向城镇职工养老保险过渡,政府承担相应的财政责任,不断提高其保障水平,有效地促进城乡统筹的实现。

参考文献:

- [1] 蒲奇军. 重庆市人口发展及对经济社会的影响与对策[R]//重庆社会科学院,重庆市人民政府发展研究中心. 重庆蓝皮书:2007年经济社会形势分析与预测. 重庆:重庆出版社,2007:187.
- [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.

(责任编辑:周祖德)