

农民工养老保险关系转移接续问题探析

温海红,段雅慧

(西安交通大学 公共政策与管理学院,陕西 西安 710049)

摘要:目前我国社会保险统筹层次较低,养老保险关系转移接续不顺畅,极大地制约着农民工的流动和劳动力资源的合理配置。导致农民工养老保险关系转移接续难,有农民工本身流动性强方面的原因,也有企业设法逃避农民工养老保险责任的因素,但政策的制定存在缺陷是其最重要的原因。应加强有关立法工作,并完善监督机制;提高统筹层次,实现养老保险的全国统筹;制定关系转移接续办法,建立完善的个人账户制和全国统一的社保信息服务系统。

关键词:农民工;养老保险关系;全国统筹;个人账户制;社保信息服务系统

中图分类号:F840.67 文献标识码:A 文章编号:1008-6439(2009)01-0017-06

Analysis of social endowment insurance relations transfer and continuity for peasant—workers

WEN Hai-hong, DUAN Ya-hui

(School of Public Policy and Administration, Xian Jiaotong University, Shaanxi Xian 710049, China)

Abstract: At present, the overall plan level of China's social insurance is somewhat low, the transfer and continuity of Social Endowment Insurance relationship is not smooth, which greatly restrict the flow of peasant—workers and the rational allocation of labor resources. The difficult transfer and continuity of peasant—workers come from frequent flow of peasant—workers and entrepreneurs' escaping liability but the most important reason is the policies' defects. The related legislation should be enhanced to perfect supervision mechanism and to raise overall level so as to realize nationwide overall endowment insurance by making transfer—connection methods and by establishing personal account and overall nationwide unified social security service information system.

Keywords: peasant—workers; Social Endowment Insurance relations; overall nationwide; personal account; social security information service system

一、引言

“农民工”是我国经济社会转型时期的特殊概念,是指农民脱离农业劳动在城镇从事非农产业的劳动者,以工资收入为主要生活来源,但没有放弃农村土地承包经营权。其特征是具有农村户口,户籍身份是农民,职业是从事第二、三产业的工人,是介于城乡之间的非农非城的边缘群体。他们的大规模流动,极大地冲击了我国以城乡户籍管理制度为

基础的二元社会保险模式。田成平部长在十一届全国人大一次会议答记者问中指出当前农民工在全国已经超过了两亿,其中离开本乡本土到城市做工的大约有 1.2 亿左右。

目前我国的养老保险统筹层次比较低,没有实现全国统筹或全面的省级统筹,妨碍社会保障发挥全社会互助共济的功能。由于各种原因,制度内的人员流动、养老保险关系的转移接续尚存在诸多问

* 收稿日期:2008-12-25

作者简介:温海红(1961—),女,陕西西安人,西安交通大学公共政策与管理学院副教授,硕士生导师,从事社会保障、儿童保护的理论和政策研究。

段雅慧(1985—),女,西安交通大学公共政策与管理学院,研究生,从事农村及农民工养老保险研究。

题,“过渡性群体”的农民工,他们的养老保险关系转移接续更是令人担忧。以深圳为例,2007年该市共有493.97万人参加基本养老保险,退保人数为83万人,而成功转保人数只有9672人,也就是说,深圳10000个参保人中就有1680个人退保,而每10000个参保人中成功转保的只有19人,比例仅为退保人数的1%^[1]。这严重阻碍了农民工的流动和劳动力资源的合理配置,从而对我国的经济和社会的协调发展产生了不利影响。

学者们对社会保险关系转移接续问题的关注并不多,研究农民工养老保险关系转移接续的则少之又少。现有的研究主要集中在阐述现存问题、分析原因、说明建立农民工养老保险关系转移接续机制的重要性和紧迫性、提出对策性建议等方面上。同时已有的研究缺乏针对某一角度进行系统性的论述。在第十七次全国代表大会上胡锦涛总书记表示,要提高统筹层次,制定全国统一的社会保险关系转移办法。温家宝总理也提出加快省级统筹步伐,制定全国统一的社会保险关系转移办法。养老保险是社会保险的重要组成部分,目前我国养老保险制度的发展较其他险种成熟,研究养老保险关系转移接续对未来其他险种的发展将有很大的借鉴意义。因此,在严峻的现实面前和中央政府的高度关注下,深入探讨提高农民工养老保险统筹层次和养老保险关系转移接续问题对激发学术界的讨论热潮和加快、完善政策的制定具有极其重要的理论价值和现实意义。

导致农民工养老保险关系转移接续难问题的产生既有农民工本身流动性强方面的原因,又有企业设法逃避农民工养老责任和政策制定不完善等方面的障碍,但是农民工养老保险关系转移接续政策的制定存在缺陷居于主导地位,因此本文研究的侧重点也就落在政策制定及制度设计方面。

二、政策现状

养老保险关系转移可以划分为同一统筹区域内转移;不同统筹区域间转入、转出;由机关事业单位向企业流动;由企业向机关事业单位流动。本文主要讨论的是不同统筹区域间流入、流出等情况的农民工养老保险关系转移接续问题。

1. 国家制定的政策法规不清晰

我国现阶段针对农民工养老保险关系转移接续问题颁布和出台的政策法规还比较少,政策制定

和制度的设计仍然不完善。

2001年12月22日,劳动和社会保障部发布的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》规定:参加养老保险的农民合同制职工,在与企业终止或解除劳动关系后,由社会保险经办机构保留其养老保险关系,保管其个人账户并计息,凡重新就业的,应接续或转移养老保险关系;也可根据农民合同制职工本人申请,将其个人账户个人缴费部分一次性支付给本人,同时终止养老保险关系,凡重新就业的,应重新参加养老保险……^[2]

2003年5月30日劳动保障部《关于非全日制用工若干问题的意见》规定:从事非全日制工作的劳动者应当参加基本养老保险,原则上参照个体工商户的参保办法执行。对于已参加过基本养老保险和建立个人账户的人员,前后缴费年限合并计算,跨统筹地区转移的,应办理基本养老保险关系和个人账户的转移、接续手续。^[3]

新《劳动合同法》第43条规定:“用人单位应当自解除或者终止劳动合同之日起7日内,为劳动者办理档案和社会保险转移手续,并为需要办理失业登记的劳动者出具解除或者终止劳动合同的证明。”劳动合同法这一项规定,更多的是一种倡导性规范,并没有实质性义务,虽然规定用人单位应该为劳动者办理社会保险转移手续,但没有明确规定用人单位违规后的处罚措施,因而实施起来不具有强制性。

国家层面的政策法规只提出农民工的养老保险关系应接续或转移,没有说明如何转移。办理转移接续的机构及转移到新的工作地后缴费年限是累计计算还是重新计算,个人账户如何处理。如果按省级政府的规定在终止养老保险关系后重新就业的,如何接续或重新参加养老保险关系等都没有具体的规定。若要退回到农村原籍,其养老保险关系和个人账户部分又应该如何处理。政策规定不清晰导致农民工的养老保险关系在转移接续过程中困难重重。

2. 各省市规定不一致

四川省劳动与社会保障厅2000年6月27日颁布《关于与企业终止或解除劳动关系人员的基本养老保险个人账户转移问题的意见》规定:与企业终止或解除劳动关系的人员,其基本养老保险关系的接续和个人账户转移,按照“职工在同一统筹地区

流动,只转关系不转个人账户基金”的原则执行。^[4]2006年四川省劳动和社会保障厅要求各地积极探索农民工养老保险关系的转移办法,并明确规定企业中的农民工参加城镇职工基本养老保险后,与企业解除劳动关系的可以根据不同情况,按照三种办法进行转移、接续处理。^[5]

南京市于2005年4月12日颁布了《南京市跨统筹区流动就业人员社会保险关系转移接续实施办法》。^[6]江苏省政府于2005年12月5日出台了《江苏省企业基本养老保险关系转移接续办法》,对符合规定调入、引进的人才,进城务工参保的农村居民,现役军人的随军家属,外省参保人员流动到该省就业的参保人员,参保人员在转入地退休等情况的养老保险关系做了较为详细的规定。^[7]连云港于2006年2月16日根据实际情况出台了《连云港市企业基本养老保险关系转移接续办法》。^[8]2007年10月26日,江苏省政府办公厅又下发《江苏省灵活就业人员省内跨地区流动养老保险关系转移接续实施办法》^[9],首次对全省500多万、占参保职工近一半的灵活就业人员和农民工的养老保险转移接续问题进行制度性安排。

广东省人民政府下发了《关于贯彻国务院完善企业职工基本养老保险制度决定的通知》。贯彻意见通过建立视同缴费账户,将“中人”及部分特殊人员的视同缴费权益账户化、记账金额显性化,参保人省内跨统筹区域转移时,视同缴费账户随同个人账户都实行实账转移,转入地按转入的视同缴费账户金额为本人建账,其到账的视同缴费账户基金划入统筹基金;跨省转移的,除双方签订协议的外,按国家现行转移办法办理。^[10]

辽宁省政府(2008年5月15日)在《关于扩大基本养老保险覆盖范围,增加基金收入,切实解决困难群体参保的若干通知》中明确规定:在城镇企业就业的外埠人员,在其就业地参加企业职工基本养老保险,达到法定退休年龄前,到异地就业的转移基本养老保险关系;已参保人员(含农民工)在省内异地就业的转移接续关系;农民工取得城镇私营、个体工商户营业执照,或与城镇街道、社区签订劳务、服务等临时性协议的,可按城镇个体工商户从业人员、自由职业人员参保或接续关系。^[11]

从各地政策出台的情况来看,仅四川省、江苏省、辽宁省及部分市颁布了相关办法,部分解决了

农民工养老保险关系转移接续的难题。但由于各地政策具体的程度、侧重点、适用对象范围存在着差异,导致实际工作中经常出现由于两地规定不一致而互相推诿扯皮、不能有效衔接的情况,造成省内转移可能会实现无“阻碍”,但省际的转移将仍然不畅通的局面。

三、养老保险关系跨区接续难的负面影响

养老保险关系跨区接续难阻碍了农民工的自由流动及不同地区劳动力资源的合理配置,也限制了我国城乡一体化劳动力市场的形成,从而对各地经济社会协调发展产生了不利影响。

广东经济发展活跃,就业人员流动频繁,社会保险关系转移也应随之激增。但由于受到现行政策和地方办法的限制,可实现跨地区转移的比重非常小,养老保险转移政策实际执行结果非常不理想。2006年广东省人口总数为9304万人,其中基本养老保险参保人数为1729万人,约占人口总数的18.58%。当年广东省人口迁移总人数达到226万人,这些人口中约有42万人参加了基本养老保险。理论上来说,该42万人中的大多数都需办理转移业务。但是2006年成功办理了转移业务的仅有76844人次,仅占当年全省需办理养老保险关系转移总人数(42万人)的18.30%^[12],这个比例远远低于真正需要办理转移业务的人数比例。

养老保险关系转移接续的手续无法顺利办理,导致一些农民工放慢了向经济较不发达省市流动的步伐,使得各地区间原本就不平衡的劳动力资源越发的失衡。缺乏城市建设的主力军,相对落后地区的经济发展将受到更大的限制。

养老保险关系接续的困难和不便,还可能导致社会保险管理的漏洞,给欺诈行为提供方便,如多头参保和骗保等。在大多数农民工的养老保险关系无法转移接续时,一些人则钻政策的空子,同时在不同地区(实行关系转移接续的省市)办理养老保险关系转移接续手续,试图在达到法定退休年龄后领取到多份养老金。

养老保险关系转移接续不顺畅,直接受损的就是流动的参保人员,一旦参保人到达退休年龄,其应享受的养老保险待遇可能由于缴费年限限制、统筹基金无法转移等而难以兑现,这不仅使流动人员的权益遭到损害,而且对社会保险工作及其在群众中的形象带来负面影响。中山大学申曙光教授指

出,养老保险“虽然划进了统筹账户,但单位替雇员缴纳的保费仍属于参保者的财产范畴,当发生异地就业时,这种地方社保托管机构对资金的截留,实质上是对个人财产权的侵犯”^[13],此种问题不可小视。

四、原因分析

1.各地政府“理性人”假设的存在

西方经济学家指出“理性人”的假设是对在经济社会中从事经济活动所有人基本特征的一般性抽象。它的基本特征是:每一个从事经济活动的人所采取的经济行为都是力图以自己的最小经济代价去获得自己的最大经济利益。

目前劳动者,尤其是农民工在不同统筹地区流动时,只转移养老保险关系和个人账户累计储存额,统筹基金并不随同转移。我国尚未实行全国统筹,仍采取的是财政上分开计算、基金独立核算的办法,这一制度与分开核算的财政体制显然不相匹配。养老保险基金由统筹基金和个人账户基金两部分组成,前者由各地统筹(一般是地市级和县级统筹,个别省级统筹),负责基础养老金和过渡性养老金的支付,还要承担按照计发办法所计算养老金低于最低养老金的那部分差额的补差任务。如果统筹基金入不敷出,则由统筹地区同级财政解决。养老保险关系转移意味着责任转嫁,转入地要承担养老金支付的无限责任,必然会影响转入地的利益。

国家虽出台了相关规定,但因目前大多数地区

养老保险基金积累额不多、养老金发放压力较大,各地必然会考虑关系转入、转出对本地养老保险基金的影响,有些地区为防止异地人员流入后社会保险关系的大量涌入,人为地设置一些壁垒,对农民工养老保险关系不予接收。《××经济特区企业员工社会养老保险条例》就明文规定,1996年7月1日以后调入本市的员工,超过市政府规定的调工调干年龄界限的,应缴纳超龄养老保险费;在珠三角的另一些地区,也规定办理养老保险关系接续时,男性超过45周岁、女性超过40周岁的(除市政府另有政策规定外)都需按有关规定补缴超龄部分的养老保险费(或称统筹费)^[14]。

2.各地区农民工养老保险制度差异明显

我国养老保险制度被分割在2000多个统筹单位中,并且大多数是县市级统筹。无论历史债务,还是现行养老保险制度的覆盖率、抚养比、替代率、缴费率和待遇水平都存在较大的差异。并且这些差异间缺乏统一、规范的联结点,这种差异的存在及扩大,势必会影响到农民工养老保险关系的转移接续,也会影响到社会统筹基金的转移,更会影响到养老保险制度实现省级统筹甚至全国统筹的进程。现以部分省市农民工养老保险缴费情况为例作一比较(见表1)。

3.养老保险统筹层次太低,尚未实现全国统筹 截至2007年11月,原劳动和社会保障部、财

表1 部分省市农民工养老保险缴费差异情况一览表/%

年份	省市	参保对象	缴费基数	企业缴费比例	农民工缴费比例	进入个人账户比例	进入社会统筹比例
1999	厦门市	外来员工	厦门市当年最低工资	8	8	11	5
2000	天津市	农业户口从业人员	本人实际工资,有困难的按本市最低工资标准	20	8		
2000	深圳市	非本市户籍员工	员工的月工资总额(缴费基数的变动幅度在本市上年度城镇职工月平均工资的60%~300%之间)	8	5	11	2
2001	北京市	农民工	上年本市职工月最低工资标准	19	8	11	
2002	南京市	外来人员(用人单位使用的农业户口的从业人员)	按城镇企业职工的标准	14	8		
2002	上海市	外来从业人员	全市上年度职工月平均工资的60%	12.5或7.5	0或5		
2003	浙江省	农民工		12	4		

资料来源:龚维斌,中国农民工社会养老保险制度研究[OL].2008-02-24.<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=17699>

政部公布全国共有北京、天津、吉林、黑龙江、上海、福建、重庆、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 13 个省区市实现了省级统筹。同时,河南、湖南、江西、西藏 4 个省区和新疆生产建设兵团出台了省级统筹办法。剩余的省份仍以县级统筹为主,并且每个统筹单位的政策不一,不仅统筹范围小、层次低,导致调剂力度较小,抗风险能力较弱,而且形成了各自为政的局面,难以促进劳动力的市场流动。

4. 现行养老保险政策规定不合理

现行的社会保险政策中有两点规定对农民工养老保险关系转移接续极为不利。一是在 1997 年国务院颁布的相关规定中,要求“本决定实施后参加工作的职工,个人缴费年限累计满 15 年的,退休后按月发给基本养老金。个人缴费年限累计不满 15 年的,退休后不享受基本养老金待遇,其个人账户储存额一次支付给本人。”二是在 2001 年劳动部颁布的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》中规定,在企业终止或解除劳动关系后,职工只能带走个人账户个人缴费部分,无法享受社会统筹部分的权益。15 年缴费年限的严格限制和终止劳动关系后只能转移个人账户部分的小额资金,使得流动性强、收入低的农民工的养老保险关系转移接续难以落实,实施起来困难重重。

5. 管理手段落后,操作方法不规范以及各统筹区域的管理自成系统

社保经办机构管理服务手段相对落后,一些地区社会保险信息系统不完善、未实现全国计算机联网,养老保险关系转移只能通过多个环节的人工办理,不仅费时费力,而且也会因转接环节衔接不好致使部分信息丢失。同时,养老保险关系转移全国没有统一的办理程序和所需信息的清单模式,无法满足接续关系和计算待遇的需要。省际社保经办机构缺乏协调,遇到困难时,转入地社保经办机构解决不了,转出地不管,使农民工经常为了查询基金转移情况而在两地社保机构间奔波,阻碍养老保险关系转移接续。^[15]

五、对策建议

1. 加强立法工作,完善监督机制

社会保障制度较健全的国家依靠法律解决问题的力度也较大。我国目前还没有一部统一的社会保障法,要想使社会保障转移接续工作走上规范化的轨道,建立起与经济和社会发展水平相适应的社

会保障体系,加快立法步伐是当务之急。即将出台的农民工养老保险条例和办法应该对统筹范围、收缴技术、缴纳标准、账户转移、养老金发放、基金运营与管理等做出统一规定,保证关系转移顺畅,实现“真正的无障碍”。此外,社会各界要加强对社保政策制定及其落实情况的监督,强化对社会保险行政职能部门管理工作和基金运营状况的监督。

2. 提高统筹层次,实现养老保险的全国统筹

社会保险统筹层次与分散风险能力和流动性密切相关,统筹层次越高,分散风险的能力以及养老保险基金的流动性也就越强。因此,实现全国统筹,可以加强社会保险基金互助共济能力,减少结构性资金缺口,是建立统一劳动力市场的后备力量,也是社保机制长效运行的保障。现阶段我国的基本养老保险除北京、上海等少数省市实现真正意义上的省级统筹外,大部分仍停留在市、县一级统筹。这一层次明显偏低,等条件成熟后我们应该实行省级统筹,最终实现全国统筹。在提高统筹层次的进程中,应按照积极稳妥,逐步推进的方式,同时充分发挥中央财政和省级调剂金的作用,适当提高省级调剂金规模,并使其具有协调地区间因养老保险关系转移引起利益变动的功能,对因转移造成统筹基金支付压力大的地区给予适当倾斜。中央财政则通过转移支付协调省际养老保险关系转移引起的利益变动。^[16]

3. 制定关系转移接续办法,建立完全的个人账户制

建议实行完全的个人账户,企业与个人按工资一定比例缴费一并计入个人账户,并按照养老保险基金管理办法进行投资管理。在跨地区转移时,既转移个人账户余额,也接续基本养老金权益。将流动参保人员在不同时间不同地点工作的时间累加作为其缴费年限,如超过 15 年即让其享受到最低退休年龄时领取养老金的权益。参保人员准备向异地流动时,可到当地社会保险经办机构开一份相关的证明,其缴费记录应由当地机构妥善保管。劳动者达到退休年龄,可以在所在地按不同地区的记录和退休当时当地养老保险的实际待遇水平领取养老金,由各地的社会保险经办机构向其支付。这样就只需要在全国办一个社会保险金联网中心,专门负责各地流动人员社会保险金的支付核算。

4. 建立全国统一的社保信息服务系统

在工作岗位变换日益频繁的今天,劳动者社会保险关系的变动、接续和管理工作量越来越大,因此要尽快创建全国统一的社保信息网络技术服务系统,以提高统筹层次和管理水平。首先以建立地市级一级社保信息网络技术服务为基础,逐步实现地市级、省市间的联网与信息共享,为流动性强的农民工在接续社会保险关系时提供快捷、准确的服务,最终实现全国社会保险关系信息的互联互通。第二,设立“社会保险个人服务窗口”,此窗口可以直接接待和受理流动人员的参保,这样既简化程序,又提供了“足不出户”的全方位服务。第三,研制全国通用的社会保险登记、缴费记录表/卡,使农民工不论在哪个城市、哪个企业,只办理一次社会保险登记,便可以此为依据,不间断的记录、接续和转移养老金。第四,利用街道的劳动管理服务机构等为农民工参保提供便捷服务。有条件的地区可以利用银行、互联网等为流动人员办理网上缴费、银行缴费业务。

参考文献:

- [1] 陈丽平.两部门四部长谈就业与保障[N].法制日报,2008-3-10(2).
- [2] 劳动和社会保障部办公厅.关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知[EB/OL].<http://www.chinaccm.com/40/4010/401001/news/20030128/115418.asp>,2001-12-22.
- [3] 国务院.关于非全日制用工若干问题的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62263.htm,2003-05-30.
- [4] 四川省劳动和社会保障厅.关于与企业终止或解除劳动关系人员的基本养老保险个人账户转移问题的意见[EB/OL].<http://www.hroot.com/article/html/2008-06-06200866112702.htm>,2008-06-27.
- [5] 四川省劳动和社会保障厅.四川省农民工参加社会保险有新规[EB/OL].http://www.gov.cn/fwxx/sh/2006-09/12/content_385733.htm,2006-09-12.
- [6] 南京市跨统筹区流动就业人员社会保险关系转移接续实施办法[EB/OL].2005-04-12.<http://www.southcn.com/law/fzzt/fgsjk/200508040308.htm>
- [7] 江苏省企业基本养老保险关系转移接续办法[EB/OL].<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-71313-2.html>,2005-12-05.
- [8] 连云港市企业基本养老保险关系转移接续办法[EB/OL].<http://www.chinalawedu.com/news/1200/23051/23053/23062/2006,2006-02-16>.
- [9] 省政府办公厅关于印发江苏省灵活就业人员省内跨地区流动养老保险关系转移接续实施办法的通知[EB/OL].<http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-JSZB200722005.htm>,2007-07-26.
- [10] 江苏省人民政府公报[EB/OL].<http://www.gz.gov.cn/vfs/content/content2.jsp?contentId=467611&catId=4103>,2007-10-24.
- [11] 关于扩大基本养老保险覆盖范围,增加基金收入,切实解决困难群体参保的若干通知[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/employment/2008-06/02/content_8298269.htm,2008-05-15.
- [12] 基本养老保险关系转移接续问题研究[OL].http://www.cnss.cn/sblt/hyhd/lshd/qyyl/hyfy/200803/t20080305_179967_7.htm,2008-03-05.
- [13] 养命钱异地间自由转移,天塌不下来[OL].2007-11-09.http://www.southcn.com/opinion/southcn/content/2007-11/09/content_4272115.htm
- [14] 基本养老保险关系转移接续问题研究[OL].http://www.cnss.cn/sblt/hyhd/lshd/qyyl/hyfy/200803/t20080305_179967_7.htm
- [15] 姚苏丽.养老保险关系转移难引发思考[N].羊城晚报,2005-04-28.
- [16] 曾崇碧.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[J].重庆工商大学学报(西部论坛),2007,17(6):5-8.