

农民工养老保险制度选择

焦艳芳¹, 徐连海¹, 单鹏斌² (1. 聊城大学, 山东聊城 252059; 2. 山东省聊城第三中学, 山东聊城 252000)

摘要 农民工养老保险问题备受关注, 各地政府积极采取措施来保障他们参加社会保险的权利, 其实践类型概括起来可分为3类: 扩面型、仿城型和综合保险型。结合这3种实践类型, 提出了2种措施, 并根据这些种措施提出了分阶段、分层次地解决农民工养老保险问题, 是兼顾农民工实际情况和社会保险互助互济的一条操作成本较低的方法。

关键词 养老保险体系; 统筹层次; 制度改革

中图分类号 F323.89 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)08-03782-02

目前在中国, 有一部分“亦工亦农、城乡两栖”的农民工, 有调查表明, 这部分人大约有2亿人之多。从某种意义上说, 他们已经是“当代中国经济建设的主力军”。但2007年劳动和社会保障事业发展统计公报显示, 2007年末, 参加基本养老保险的农民工人数为1846万人。这意味着, 在全国2亿农民工中, 只有不到10%的人有可能享受到“老有所养”的保障。解决农民工养老保障的问题已经迫在眉睫。为此, 笔者重点讨论影响和制约农民工养老保险发展的深层原因, 并提出建立和推行农民工养老保险制度的政策建议。

1 农民工养老保险制度运行现状

1.1 农民工养老保险制度类型^[1]

1.1.1 扩面型。“扩面型”是把农民工的社会养老保险纳入“城保”制度的框架下予以安排, 通过“城保”的扩面, 实现农民工的社会养老保障。基本做法是: 将农民工养老保险纳入“城保”制度和城镇职工执行完全统一的政策, 但当农民工和企业终止或解除劳动合同后, 社会保险经办机构大都将其个人账户中的资金一次性发给本人, 同时终结养老保险关系。

1.1.2 仿城型。“仿城型”是指参照“城保”制度的做法, 为农民工设计了独立的社会养老保险制度。以北京为例, 其基本做法是: 养老保险费用由用人单位和农民工共同缴纳, 以本市上一年职工月最低工资标准为基数, 用人单位缴纳19%, 农民工本人缴纳7%~8%; 个人缴费记入个人账户, 用人单位缴费的一定比例也记入个人账户, 最终实现个人账户11%的比率; 当农民工达到国家规定的养老年龄时可以一次性领取基本养老金。

1.1.3 综合保险型。“综合保险型”是指将农民工的养老、医疗、工伤等多种风险放在一个制度框架下统一承办的一种社会保障方式。以上海为例, 该办法的核心内容是对农民工实行“一险三代”, 即把农民工的工伤、养老、医疗作为一揽子保险进行统一保障; 规定使用农民工的单位必须按本市职工上年平均工资的60%作为缴费基数, 按照12.5%的缴费比率缴纳综合保险费, 其中5%用于养老补贴; 农民工连续缴费满1年, 即可获得一份老年补助凭证, 其额度为本人实际缴费基数5%; 在男子60岁、女子50岁时, 可凭证到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取老年补贴。

1.2 几种制度的比较分析

1.2.1 扩面型农民工养老保险制度优缺点。

1.2.1.1 缺点。扩面型制度既在设计层面上体现了社会公平, 认为农民工应与城镇职工同工、同酬、同待遇; 又有利于实现城乡养老保险制度的一体化。但该制度实施后, 却出现了普遍的农民工退保现象。

笔者认为根本原因是统筹层次问题。统筹层次决定了统筹基金可使用的地域范围, 决定了养老保险基金转移与否。因为农民工在同一统筹区域内转换工作单位时, 其养老保险关系转移而基金不转移; 如果不在同一个统筹区域内转换工作单位, 则养老保险关系和养老保险基金需要同时转移, 并且转移的基金只能是个人账户中本人缴费的本息和, 而用人单位缴费部分是不可以转移的, 这样转入地的养老保险经办机构就不愿接收该劳动者。

此外, 缺乏社会立法的保障也是一个重要的原因。到现在为止, 我国没有一部社会保险立法, 用人单位不为职工参加养老保险, 社会保险经办机构在没有法律约束的情况下也是无奈的。因此, 社会保障立法刻不容缓。

缴费标准可能会超出农民工的承受能力; 农民工返乡后保险关系无处可迁等也是扩面型农民工养老保险制度实施的限定因素。

1.2.1.2 优点。将农民工纳入城镇养老保险并不是一条不可行的死路, 养老保险省级统筹的实现为其带来曙光, 当实现全国统筹时这个问题就可以完全解决。劳动和社会保障部部长田成平于2008年9月22日表示, 力争用2年左右的时间在全国基本实现养老保险省级统筹^[2]。随着省级统筹的实现, 在省内转移的农民工有望长期参加养老保险。在全国统筹下, 天下工业劳动者互助互济, 农村外出务劳动者养老保险问题方可以采用纳入城镇养老保险的方法彻底解决。

1.2.2 仿城型农民工养老保险制度的优缺点。

1.2.2.1 优点。该模式的优点在于: 一是体现了对农民工群体的高度重视; 二是采取了和城市类似的做法, 保险关系易于转移和衔接。

1.2.2.2 缺点。该模式的缺点有3点: 一是依然割裂了城市与农村劳动力的社会保障界限; 二是按照本市上一年职工月最低工资标准确定缴费基数, 制约了经济条件好的农民工的养老待遇; 三是实行养老金一次性发放制度, 难以起到养老的真正作用。

1.2.3 综合保险型农民工养老保险制度的优缺点。

1.2.3.1 优点。该模式的优点在于: 一是明确了企业的责

基金项目 国家社会科学基金项目“新中国社会保障制度发展史”(07BJL039)。

作者简介 焦艳芳(1978-), 女, 河北景县人, 讲师, 从事社会保险研究。

收稿日期 2008-12-29

任,使农民工的社会保障落到实处;二是通过商业保险公司运转,解决了农民工社会保障转移难的问题;三是减轻了政府责任,新制度不再背老制度的包袱。

1.2.3.2 缺点。该模式的缺点是:一是社会保险采用商业化方式运作,只能是社会经济转型期的权宜之策,保险费给了商业保险,割裂了其与基本社会保险的关系,也影响社会保险的整体运行;二是从社会保险的可持续发展出发,社会资金流向商业保险公司,不利于和城市社会保险制度的衔接。

2 农民工养老保险的建设方案

除上述3种方式外,笔者认为还可以尝试以下2种做法:一种是将农民工纳入农村养老保险体系,一种是“工作地缴费,分段记录;退休地发放,全国结算”的政策。

2.1 农民工参加农村养老保险的前景与压力

2.1.1 农民工参加农村养老保险的前景。

2.1.1.1 农民工的原户籍地。虽然农民工流动性大,频繁地更换工作地点,使他们参加城镇职工基本养老保险面临诸多困难。但农民工无论走到哪里,他的原户籍地是固定和唯一的,因此,参加农村养老保险不涉及养老保险转移问题。

2.1.1.2 缴费方式和水平应适当。农村养老保险可以预交3年的保费,也可以补交不超过40年的保费,这适合外出务工的农民;在农村或者由他们的亲属、朋友,为缴费提供便利。缴费水平相对较低,解决温饱的农民都可以接受,外出务工农村劳动者一般收入稍高,就不存在保费负担过重的问题^[3]。

2.1.1.3 满足农民工回乡养老的现实需要。对农民工来说,外出务工是为了寻求较高的收入,留在城里安度晚年的意愿并不强。浙江一项农民工调查显示,37.69%的农民工表示想继续留在城里;41.70%的农民工表示先干着再说,没有明确打算;有20.61%的农民工明确表示要回家^[4]。想继续留在城里的农民工并不是打算在城里度过晚年,而是想继续在城里打工。农民工留在城市里度过晚年缺少必要的社会保险,没有产权属于自己的住所,享受社会救济受到户籍制度的限制,较高的生活水平在其年老丧失工资收入时难以维持。回到家乡度过晚年是低层次农民工的理性选择,参加原户籍所在地的农村养老保险使其在年老时在自己居住地享受养老保险,更符合他们的现实需要。

2.1.2 农民工参加农村养老保险的压力。

2.1.2.1 可能出现农村养老保险和城镇基本养老保险都管又都不管现象。农民工处在农村养老保险和城镇职工养老保险的边缘,农村养老保险是针对长期在农村居住的农民举办的养老保险,长期在外务工人员不可能长期在农村居住;城镇职工养老保险是为城镇居民举办的养老保险,农民工由于其现实情况的限制很难从中获得保障。

2.1.2.2 农村养老保险的保障水平低。农村养老保险保障水平是与农村生产力水平相适应的,总体水平较低,需要结合家庭保障和土地保障来帮助劳动者度过晚年,这与城镇职工养老保险保障水平存在悬殊。

2.2 “工作地缴费,分段记录;退休地发放,全国结算”政策 参保人在某地工作了一段时间并缴纳了社会保险费,在其准备向其他地方流动时,可到当地的社会保险机构办一个结算手

续并取得一份证明文件,其社会保险缴费记录由当地机构妥善保存。劳动者在不同地区工作,就会留下若干份缴费记录。在劳动者到退休年龄时,可以在不同的地区按以往的记录和退休当时当地的养老保险实际待遇水平领取养老金,有一年算一年(甚至可以精确到月),由各地相关的社会保险机构向其支付。这样,就可以以“不带走”的思路来解决现下经常讨论的流动时社会保险记录如何“带走”的问题。

当然,这样做看起来会很琐碎。可以在中央和省级建立一个专门的社会保险金支付的核算中心,为曾经在各省市之间流动的退休人员服务。这样,流动人口就可以在其退休后定居的地方领到其应该领到的所有养老金,然后再由中央的核算中心牵头,实现各省市之间的资金流转。

3 农民工养老保险政策选择

3.1 层次论解决方法 不管做何种尝试,归根结底要解决一个社会统筹基金问题。综合上述几种方式,可以结合农民工的实际情况将其分为高层次务工者、中层次务工者和低层次务工者,按照每一层次的特点和是否在一个统筹层次内分别解决。

高层次的农村外出劳动者是指受过高等教育的农村大学生或能力相当的劳动者(严格说,他们不属于农民工),高学历使他们在城市里寻找一份较高收入的工作和在城里落户变得比较简单,他们成为城市居民的愿望也是最强烈的。户籍的变动(农转非)和较高的收入保障使他们能在城市里长期居住并享受社会保险。因此,这个群体无需政府干预,参加与享受的完全是城镇职工的基本养老保险。

中层次的农民工是指有一定的技术、受过一定教育的农村劳动者,他们在企业内比较受重视,收入较高,但户籍在农村。这部分劳动者长期在城市里生活有一定的困难,社会保险的参保率较高,但享受社会保险待遇有一定的困难。对这部分劳动者实行“工作地缴费,分段记录;退休地发放,全国结算”的政策比较合适。

低层次的农民工是指数目最广大的普通劳动者,他们没有接受过良好教育和相关的职业技术培训,就业层次低、收入少。这部分劳动者在城市里没有固定工作,没有固定的居所。这部分劳动者外出务工的目的是寻求一份相比农村较高的收入,留在城市里长期生活是不现实的,回到家乡度过晚年符合他们的实际需求。他们的收入较低,参加农村养老保险比参加城镇职工基本养老保险更容易被接受。

3.2 在现有养老保险体系内解决的方法 根据政府相关规定,现行的城镇基本养老保险制度完全可以解决大部分农民工养老保险的问题,可以将工作地点在户籍所在地的统筹区域内的农民工纳入养老保险。在同一个统筹区域内不涉及基金转移问题,劳动者可以在遭遇年老风险时到就近的城镇领取养老金。可惜这一项惠及农民工的政策只在少数地区、针对少数劳动者实行,大部分地区并没有把它落到实处。因此,切实将政策落到实处,充分保障农民工参加城镇职工基本养老保险的权利是解决这部分农民工养老保险的根本方法。

跨统筹区域寻找工作的农民工只是一少部分,而且主要

(下转第3839页)

明永乐十二年(公元1414年)陈诚、李暹出使西域,农历4月初2至15日正值牲畜在春季牧场放牧时,途经重要草场巴音布鲁克草原,短短14d时间遭遇了5场大雪。“初二日,……于南边山傍地名哈刺卜刺安营。是夜大雪,住三日”。“初七日,……地名点司秃(安)营,夜大雪”。“初八日,雪,晴。早起,向西北行,路上雪深数尺。午至一石崖下,名塔把儿达刺,复大雪。约行九十余里,于原上雪中安营”。“初九日,雪,晴”。“十一日,……约行百里,于山峡安营。夜大雪”。“十二日,雪”。“十五日,大雪。午后晴”^[22]。巴音布鲁克草原,蒙古语意为“泉源丰富”,至今还是我国重要的畜牧业基地,春季又是牲畜经历漫长冬季之后恢复体力的关键阶段,连降大雪对于当年牧场的损失不可估量。

著名的《拉失德史》对于雪灾也有记述:1503年帕米尔西北部喀尔提锦“雪深达十二拃左右”^[23],如果一拃取18cm的平均值,那么这场雪的积雪深度将近2m。虽然是冬季降雪,如此深度也足以造成牲畜损失。大雪对于牲畜的危害不仅是低温,更会破坏其赖以生存的草场,导致大批牲畜冻饿而死。1512年冬季,喀尔提锦山区和撒马尔罕东南的喜撒儿平原的雪灾长达数天,“平原上的饲料都被埋在雪下”,并且“道路已被雪封住,无法通行了”^[23]。牧场的饲料通常是牧民牲畜过冬的储备粮仓,如果可以及时撤离到备用草场也许不至于损失惨重,但道路已无法通行的情况下,这场雪灾的后果严重程度不言而喻。

较为详细的记载见于《清宣宗实录》:道光十八年(公元1838)七月辛酉,谕内阁:“奕山等奏:‘伊犁察哈尔部落官私牲畜,被雪被瘟,请旨调剂’一折。上年该部落游牧之库库托默、雅玛图、鄂拓克、赛哩、库苏木什等处,因冬雪过大,马匹牲畜不能饱食。而本年青黄不接之际,复因猝遇大雪,以致所牧官私牲畜,共倒毙二万余,该蒙古等生计未免竭蹶。著加恩除将此项被灾牲畜,毋庸著该察哈尔等赔补外,并将明年应交孳生马3142匹、牛575只,分赏被灾人等,以资生活,用示朕轸恤穷困蒙民至意”^[24]。虽然上年冬雪还不至于成灾,也已耗尽马匹牲畜的体力,到本年既“青黄不接”又“猝

遇大雪”,牲畜倒毙数目巨大。加之大量死亡牲畜产生的瘟疫,使得人民“生计竭蹶”,不得不依靠中央政权的救助。

其时牧场牲畜放牧管理已经有一套成熟的措施,足以抵挡规模不大的自然灾害。如“巴里坤旧日牧养之法,……四月草青驱马群于郊,名曰抢青。五月以后天渐炎热,则驱入南山以避蚊蠓,缘马驹被啮将腾跃不食,每致倒毙也。至秋仍驱之出山,散牧田野间取禾麦遗穗食之,名曰抢岔。小雪以后,则驱致北沙窝,向阳取暖,以避风雪”^[25]。整年放牧可以说是因时制宜,考虑周全,从选择应季的牧草到注意马驹的保护面面俱到,仍然难以抵挡突如其来的自然灾害袭击。

参考文献

- [1] 吴震. 新疆新石器时代文化的初步探讨[N]. 上海光明日报, 1962-03-28(4).
- [2] 袁珂校注. 山海经校注·西山经卷二[M]. 上海: 上海古籍出版社, 1980.
- [3] 郭璞注. 穆天子传[M]. 长沙: 岳麓书社, 1992.
- [4] 司马迁. 汉书·匈奴传[M]. 北京: 中华书局, 1959.
- [5] 司马迁. 史记[M]. 北京: 中华书局, 1959.
- [6] 司马迁. 汉书·西域传[M]. 北京: 中华书局, 1959.
- [7] 司马光. 资治通鉴[M]. 北京: 中华书局标点本, 2007.
- [8] 刘焯. 后汉书·西域传[M]. 北京: 中华书局, 1959.
- [9] 司马迁. 汉书·食货志[M]. 北京: 中华书局, 1962.
- [10] 司马迁. 汉书·王莽传[M]. 北京: 中华书局, 1959.
- [11] 刘焯. 后汉书·南匈奴列传[M]. 北京: 中华书局, 1959.
- [12] 司马迁. 汉书·地理志[M]. 北京: 中华书局, 1959.
- [13] 林梅村. 楼兰尼雅出土文书[M]. 北京: 文物出版社, 1985.
- [14] 汪宁生. 汉晋西域与祖国文明[J]. 考古学报, 1977(1): 23-42.
- [15] 杨衡之. 洛阳伽蓝记校注[M]. 范祥雍校注. 上海: 上海古籍出版社, 1978.
- [16] 欧阳修, 宋祁. 新唐书[M]. 北京: 中华书局, 1975.
- [17] 岑仲勉. 突厥集史[M]. 北京: 中华书局, 1958.
- [18] 耶律楚材. 西游录[M]. 北京: 中华书局, 1985.
- [19] 欧阳玄. 宋史[M]. 北京: 中华书局, 1977.
- [20] 沙海昂. 马可波罗行纪[M]. 冯承钧, 译. 北京: 中华书局, 2004.
- [21] 宋濂. 元史[M]. 北京: 中华书局, 1976.
- [22] 陈诚. 西域行程记[M]//陈高华. 明代哈密、吐鲁番资料汇编. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 1984.
- [23] 米尔扎·穆罕默德·海达尔. 拉失德史. 第2编[M]. 新疆社会科学院民族研究所, 译. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 1983.
- [24] 佚名. 清实录·清宣宗实录[M]. 北京: 中华书局, 1986.
- [25] 王树枏. 新疆图志·实业志[M]. 东方学会重校增补本. 民国十二年(1923).

(上接第3783页)

集中在经济较落后的几个地区,这部分劳动者的养老保险是工作的难点,也是制度改革的重点。在养老保险没有实现全国统筹的情况下,出台一项保障这部分劳动者参保权利的措施是必要的。笔者认为,这项措施应该是根据分层分类解决,对中低层次农民工最大限度地保证其参加城镇职工养老保险,在享受城镇职工养老保险待遇无望的情况下,保证其参加农村养老保险并将与劳动者有关的相关缴费及时转移到农村养老保险中,充分发挥社会保险的互助共济

功能^[5]。

参考文献

- [1] 杨翠迎, 郭金丰. 农民工养老保险制度运作的困境及其理论诠释[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2006(3): 108-116.
- [2] 田成平. 两年时间基本实现养老保险省级统筹[EB/OL]. (2007-09-24). www.drcnet.com.cn.
- [3] 康士勇. 社会保障管理实务[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003.
- [4] 吕木艳, 闫艺斌. 浙江农民工总数已超过1700万[N]. 青年时报, 2007-06-26.
- [5] 人社部. 将根据农民工归宿支付养老保险[N]. 北京晚报, 2008-08-25.