

关于农民工社会保险制度的探索

张晨寒

(河南师范大学青少年问题研究中心,河南新乡,453007)

摘要 我国一些地方为解决农民工社会保险问题,专门建立了外来务工人员社会保险制度,但实施困难、认同度低,而且还把城乡二元结构移植到城市,违背劳动力市场的发展趋势。本文认为与其重建一套制度,不如在改革城镇保险制度的基础上,分层、分类直接把农民工吸纳进入城镇保障体系,不但可以解决农民工社会保障,而且有利于城市化进程,有利于社会保障制度的健康发展。

关键词 农民工;社会保险;城镇

农民工是指那些户口仍在农村,但已完全脱离或基本脱离传统农业生产经营活动,主要以在城镇各类所有制企业打工、经商以及从事其他服务业为生的一类人群。他们正成为我国产业工人的主体,使工人队伍结构发生着历史性变化。随着农民工规模的不断扩大,农民工面临的失业、工作安全、看病等问题,越来越成为中国在迈向城市化进程中不能回避的问题。

一、建立独立的外来务工人员社会保险制度的缺陷

外来务工人员社会保险是由地方政府设立的内容各异的一种主要针对农民工的社会保险制度。尽管建立这种保险的初衷是好的,但却存在很多问题。

1. 外来务工人员社会保险关系实际上不具备转移性,不适应农民工流动性强的特点。农民工社会保险制度设计必须适应农民工的高流动性,目前各地分别设立的外来务工人员保险制度差异性很大,而且全国仅个别城市有此制度,尽管制度规定可转移,但缺乏可转移的对接制度,根本无法满足农民工流动时转移保险的需要。如果离开工作地,农民工所选择的必然是退保。2004年广东东莞有105万人参加基本养老保险,但仅2005年一年就有40万人次办理了退保手续,退保的基本都是外来务工者。

2. 外来务工人员社会保险的参保人数有限,覆盖面窄,不符合大数原则。社会保险必须遵守“大数法则”,即参加保险的人数越多,覆盖面越大,互济功能就越大,抗御风险的能力就越强,因此“广覆盖”是社会保险必须遵循的普遍性原则,扩大社会保险的覆盖范围,才能发挥其互助共济、分散风险、稳定社会的功能。但是农民工社会保险仅以市为单位,人数少,统筹范围小,而且没有积累,很容易出现资金缺口,导致基金危机。因此,这样的制度设计是很危险的,应该引起政府部门足够的重视。

3. 外来务工人员社会保险经办机构的操作方法不成熟,操作成本高。建立农民工社会保险就必须成立经办机构,配备一套机构的工作人员,来具体承办农民工社会保险事务。由于是一个新机构,人员对业务的精通、熟悉需一段时间,操作中容易出现問題,又增加了操作成本。与其建立农民工社会保险经办机构,把紧张的资金用到庞大的机构运营上,不如用到真正需要保障的对象身上。

4. 外来务工人员社会保险待遇低于城镇社会保险,对今后社会保障的发展不利。由于外来务工人员社会保险和城镇基本保险在缴费数量上的差别,必然在待遇享受上有差别。即使外来务工人员能够在移入地享受到养老金或老年生活补贴,其生活水平

收稿日期:2006年4月

作者简介:张晨寒,讲师,研究方向为社会保障。

也较低。另外,由于农民工社会保险与现行的城镇企业职工基本保险制度无法实现对接,在很大程度上限制了劳动力自由流动,与劳动力市场的发展趋势背道而驰,最终还会存在两种社会保障体制的衔接问题。

二、把农民工吸纳进入城镇社会保障体系的合理性

从长远看,建立相对独立的外来务工人员社会保险只是阶段性的办法,最终农民工的社会保险体系必将与城镇社会保险实现统一。与其重新建立一套庞大的农民工社会保险体系,还不如在深化城镇社会保险的基础上,直接将农民工纳入城镇社会保险体系。

1. 将农民工纳入城镇基本保险是社会公平的需要

农民工和城镇职工在城镇社会化大生产中以同样的方式工作、生活,他们面临着同样的风险,他们完全应该进入城镇社会保障体系中。而且,进入现行城镇社会保险制度也有利于企业之间、群体之间的公平。

2. 将农民工纳入城镇基本保险是工业化、城市化发展的需要

纵观世界各国的经济发展,近代经济发展过程实际上就是工业化、城市化的过程。每个国家在经济发展中,都经历了人口、产业(或资本)不断从农村向城市集聚,城市数量越来越多,城市人口规模越来越大,城市化水平不断提高的过程。笔者认为空间上、形式上的城市化不是真正的城市化,人口上的城市化才是真正的城市化。将农民工纳入城镇基本保险制度,才能实现他们真正的城市化。

3. 将农民工纳入城镇基本保险有利于消除二元结构,促进在全国范围内建立统一的基本社会保险制度

世界各国社会保障制度的发展几乎都经历了一个从工业延展到农业、从城市延展到农村,逐步完善、逐项接轨的过程,城乡社会保险制度的建立不同步,时差的存在是正常现象。如果以农民工的社会保险制度为突破口,采取渐进式改革的方法,先把进入城镇务工、脱离农业的人群纳入城镇社会保险体系,必将有利于解决二元社会保障问题。

4. 吸纳农民工进入城镇社会保障网络有利于城镇社会保险制度的健康发展

由于计划生育政策的实施以及医疗卫生条件的

改善、生活水平的提高,在人口老龄化的压力下,吸纳进城务工的这一群体进入城镇社会保险系统,有利于缓解当前城镇社保基金的压力。因为进城务工人员与城镇企业职工相比,就年龄结构而言,呈现出十分明显的年轻化特征。据统计,农民工中35岁以下年龄结构的人群占到农民工人口总数的88%,51岁以上的仅占2.2%。吸纳他们进入城镇社会保险必然影响现行制度的赡养率。

假设D为制度赡养率,R为已退休人数,E为参保人数,则: $D=R/E \times 100\%$

2004年底,全国参加基本养老保险的人数达16342万人,参保离退休人员为4100万人,如果假设D1为现行制度赡养率,则:

$$D1=R/E=4100/16342 \times 100\%=25\%$$

假定农民工人数按1亿人数计算,吸纳60%的农民工进入城镇社会保险制度,设吸纳农民工后的制度赡养率为D2,则:

$$D2=4100/(16342+10000 \times 60\%)=18\%$$

由此可见,吸纳这一年龄结构的群体加入城镇社会保障制度,将大大降低城镇社会保险制度中的赡养率,缓解人口老龄化对养老保险基金的压力。

另外,由于人的生理因素所决定,年轻人的医疗费用小于老年人。我国现行的医疗费用支出中80%以上用于老年人,所以吸纳农民工进入城镇社会保障还有利医疗保险基金的平衡。

5. 根据农民工的具体情况分层、分类纳入城镇基本社会保险制度

将农民工纳入城镇基本保险制度,需根据农民工的具体分类按步骤进行。农民工可以分为三大类:第一类是已城市化了的农民工,他们长期在城市里工作,有着相对稳定的职业、住所和收入来源,他们不可能再回到农村去。这部分人约占农民工总体的15%~20%。他们职业身份已完全转变,很容易把他们纳入到城镇社会保险制度。

第二类是占农民工大多数的流动打工者,他们长年在外务工,但地点不定,这部分占到农民工的60%以上。他们向往城市生活,不愿意回农村。

另外,还有一类是农闲时候进入城镇打工的季节工,他们本质上是农民,只是农闲时出来打点工,增加一点现金收入,改善农村的生活。他们所需要的社会保障和长期在城市工作的农民工不一样,这一

类农民工可以归入农村社会保障体系中。

将农民工纳入城镇基本保险制度,不是要同时参加养老、医疗、失业、工伤、生育等五种保险,而是根据农民工的具体生存状况分层进入。应该在农民工中首先建立工伤、医疗保险。只要没病没灾,农民工总是会接受各种工作,即使工作条件很差,他们也不会选择失业。另外,养老的问题与农民工当前紧迫的其他刚性支出相比可作稍微靠后的安排。所以,失业、养老保险可放在工伤、疾病之后。最后是生育保险。

三、把农民工吸纳进入城镇基本社会保险体系的制约因素

农民工群体构成与城镇职工存在较大的区别,具有工作不稳定、流动性较强、收入较低等特点。将农民工纳入现行的城镇社会保险体系,必然存在制约因素。

1. 现行城镇基本社会保险的缴费比例高,企业和农民工难以接受,严重制约了企业和农民工参保的积极性

城镇基本社会保险制度由于承担国有企业历史遗留的负担,缴纳的养老、医疗和失业三项保险费中,企业缴费部分分别为工资总额的20%、6%、2%,个人缴费部分分别为个人工资的8%、2%、1%,总计企业缴费28%,个人缴费11%,共为39%。39%的缴费比例对企业和农民工个人来说都是沉重的负担。2004年城镇单位在岗职工平均工资16 024元,按照社会保险的规定,被保险人上年度月工资低于所在市职工月平均工资的60%的,按所在市平均工资的60%计,农民工由于收入低,一般只有600元左右,按下限 $16\ 024 \times 60\% = 9\ 614.4$ 的11%计算,农民工一年个人要缴1 057.6元。1 000多元对于农民工来说是一笔不小的支出,因此多数农民工因经济承受力低,只能选择眼前利益,难以参加社会保险。

缴费基数高,企业的用工成本增大,还会引发一系列问题。按照16 024元的年平均工资算,如果完全按照现行制度把农民工吸纳进城镇社会保险制度,企业由此每年要为每个农民工支付保险费 $16\ 024 \times 28\% = 4\ 486.72$ 元,用工成本在现有的基础上增加一倍左右,其后果必然是企业对农民工吸纳的数量下降;逃避各种缴费责任;变相降低农民工工资;降低各种社会保险费的缴纳基数。

2. 保险关系转移较难,不适应农民工频繁流动、

转移接续社会保险关系的需要

我国缺乏全国统一的基本社会保险制度,各地区的保障标准也不尽相同,基本上是省级统一,县市级统筹,养老和医疗等主要的社会保险制度被分割在2 000多个统筹单位内运行,各统筹单位之间政策不统一,互联互通较难。按照国家现行规定,职工跨地区流动时只转移养老保险个人账户,不转移社会统筹资金,城镇职工社会保险关系转移难度较大,而农民工需要简便、畅通转移的社会保险。

另外,农民工参保后待遇享受问题在现行制度中也难以解决。比如现行的养老保险制度规定按月享受基本养老金的最低缴费年限为15年,而农民工流动频繁,如果不能实现转移接续,多数农民工参保很难达到该年限标准。有的地方还规定退休前5年必须在该地连续参保,这实际上已把农民工的养老问题排除在外。而且很多地方规定不参加养老保险,不参加医疗保险。尽管一些地方鼓励农民工参加城镇基本保险,但在这种制度面前,农民工的理性选择只能是不参加。

3. 制度的透明度低,只告知农民工应履行的义务,却不能明确自己的权利和待遇

近几十年信息业的高速发展,数码化革命给所有领域带来新的改变,但社会保险信息服务体系发展严重滞后,大部分地区社会保险信息不健全,信息渠道不畅通。参保人和企业不能快速、准确对自己的缴费情况、待遇水平通过信息查询系统进行了解,造成信任危机,躲避缴费。

四、深化城镇基本保险制度改革,吸纳农民工

1. 深化城镇社会保险制度改革,建立全国统一的覆盖城镇职工、农民工、城镇灵活就业者的城镇基本保险制度

在全国统一的城镇保险制度中农民工可以凭借身份证在工作的城市建立个人永久性基本社会保险账户,可随时转移其保险关系,尽管工作地点不定,变化工作时可能出现短时的失业,但仍可以继续社会保险关系,不影响其对社会保险待遇的享受。

2. 调整现行城镇基本保险中不适当的规定,既可以促进城镇社会保险制度的健康发展,又可适应农民工的情况

现行城镇基本保险制度的设计存在很多计划经济的烙印,农民工加入后会显露一些问题,但是即使

农民工不加入问题仍然存在,只是暂时隐性化了。例如《失业保险条例》规定,“失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间满1年不足5年的,领取失业保险金的期限最长为12个月;累计缴费时间满5年不足10年的,领取失业保险金的期限最长为18个月;累计缴费时间10年以上的,领取失业保险金的期限最长为24个月”,给付期过长,明显的具有铁饭碗的痕迹。农民工加入失业保险制度会加重政府的责任,但是即便农民工不加入,目前失业保险基金也已出现亏缺。所以应修改的是失业保险制度本身,缩短给付期,增加等待期,严格审查制度,建立及时的退出机制,使该制度本身能实现资金平衡,而不是限制农民工进入。

3. 解决养老保险隐形债务,降低社会保险缴费率

现已退休或即将退休的老职工的绝大部分劳动年龄是在计划经济体制下度过的。历史形成的养老债务不做特殊处理,仅靠“缴费统筹”解决,不但企业缴费居高不下,而且还必须挪用“个人账户”中的养老基金。结果不仅对实施个人账户制度以前参加工作的职工存在养老债务问题,已经按规定缴费的个人账户也因资金被挪用形成“空帐”。另外,在政府不能明确偿还养老负债的情况下,扩大覆盖面存在明显的债务转嫁,非公有制企业、灵活就业者、农民工都很难接受。按照现行的统帐结合、部分积累的模式初步测算出的制度转轨中形成的隐含债务总量大约在2万亿元左右,如此巨大的资金缺口必将发生养老保险基金缺口,养老保险制度不可能良性运行。如果政府承担责任解决养老债务,同时出台减少养老支出方面的改革措施,降低企业缴费率,在此基础上,各类所有制企业、自由职业者、农民工才能接受,

才会进入该制度。这不仅使农民工得到了保障,而且还有利于现行制度的健康发展。

4. 提高社会保险管理服务水平,进一步推动政务信息化建设,方便企业和参保人员

吸纳农民工进入城镇社会保险制度,还应重视社会保险经办机构能力的建设,加快社会保险信息服务网络建设步伐,建立高效运转的经办管理体系,把社会保险的政策落到实处。社会保险经办机构要完善管理制度,制定技术标准,规范业务流程,实现规范化、信息化和专业化管理,加强人员培训,提高政治和业务素质,不断提高工作效率和服务质量。每一个参保人可以凭借身份证在工作的城市建立个人永久性基本社会保险账户,并且可随时查询个人缴费和其他账户信息,个人账户的信息实现全国联网,依据工作转换证明,快捷地实现社会保障关系在地区间的转换。

参 考 文 献

- 1 刘声.社保高门槛让农民工望而却步,医保参保率仅10% [N].中国青年报,2005-08-10
- 2 杨曼.农民工退保,暴露我国养老保险制度性尴尬[N].市场报,2005-10-31
- 3 夏命群.养老金入市没有时间表[N].京华时报,2005-03-09
- 4 李强.当前我国城市化和流动人口的几个理论问题[J].江苏行政学院学报,2002,(1)
- 5 陈恳.五省市失业保险基金当期缺口调查[N].世纪经济报道,2004-01-16
- 6 葛延风.养老保障制度改革[J].经济研究参考,1998,(9)
- 7 苏盈,赵杰.社保改革尖峰时刻:做实个人账户7400亿元 [N].第一财经日报,2005-04-21
- 8 香伶.中国社会保障体制改革研讨会综述[J].经济学动态,2000,(1)

Discovery on Migrant Workers' Social Insurance System

Zhang Chenhan

(Henan Normal University Youth & Children Research Center, Xinxiang, He Nan, China, 453007)

Abstract: In order to resolve the social insurance problems of the migrant workers in some places, we built exclusively the social insurance system of migrant workers. But the implementation is difficult, approbation is low, and transplants duality structure of the town and country to city, which disobeys the development trend of labor force in the market. The government would rebuild a set of system rather than reform the town insurance system, absorb migrant workers into social insurance system of town with the means of layering and categorizing, not only can solve migrant workers' social insurance issues, but also be advantageous to the progress of urbanization, and be beneficial to healthy development of the social insurance system.

Key words: migrant workers, social insurance, town