

## · 社会保障 ·

# 农民工参加养老保险的制度瓶颈和政策思路

蔡海清

(江西省社会保险事业管理局 江西南昌 330000)

**摘要:** 农民工参加养老保险的制度瓶颈主要来自两个方面: 一是现行养老保险制度的缴费率偏高, 企业选择性参保, 农民工往往被排斥在制度之外; 二是由于养老保险实行地区性统筹, 农民工在地区间转移养老保险关系受到限制, 使流动性强的农民工难以连续参保并享受养老保险待遇。解决农民工参加养老保险的政策思路是: 分清养老保险制度本身和政府应当承担的养老保险责任; 社会保险基金征收实行税费分开的征收模式; 对现行的养老金计发办法进行修正; 国家负责支付基础性养老金和历史性债务。

**关键词:** 农民工; 养老保险; 制度改革

**中图分类号:** F840.67 **文献标识码:** B **文章编号:** 1008-6684(2005)04-11-02

目前, 我国有一亿多农民进城务工、有二亿多农民在乡镇企业就业。解决他们的社会保险问题, 在他们遭遇工伤、失业、疾病、年老等风险时, 能得到基本的生活保障, 无论是基于我们社会的人文关怀目的, 还是基于维护社会经济持续发展的需要, 都具有重要的现实意义和深远的历史意义。

根据调查, 吸纳了大量农民工的民营企业和乡镇企业, 其参保率十分低下, 个别企业甚至公开拒绝参保。这些问题的产生, 值得我们深思与探讨。

## 一、现行养老保险的制度缺陷

1、现行养老保险制度的缴费率偏高, 企业选择性参保, 农民工往往被排斥在制度之外

我国现行的养老保险制度发端于 20 世纪 80 年代中期, 主要目的是为了配合国有企业改革, 解决国有企业退休费用负担畸轻畸重的问题和合同制职工退休以后的养老问题。改革的特征就是社会统筹, 基金现收现付, 并希望通过制度本身来实现费用分担。由于计划生育政策和预期寿命的提高, 导致我国人口老龄化严重。为了缓解养老保险金支付压力, 我国自 20 世纪 90 年代开始推行社会统筹和个人账户相结合的部分积累模式。由于政府并没有——至少是在 1998 年以前没有——承担制度转轨的过渡成本, 致使已退休人员 and “中人” 在过去已累积的养

老保险权益实际上是由在职职工代为清偿, 从而导致企业缴费率居高不下, 个人账户空帐运作。尽管 1998 年以后, 中央财政加大了对养老保险基金的支持力度, 但由于补助模式是对各地当期的养老保险基金收支缺口予以补贴, 企业的缴费率依然维持在一个较高水平上。由于参保企业的费率居高不下, 企业参保的积极性受挫。于是部分企业进行选择性参保, 即只给他们认为值得为其办理社会保险的人(如: 企业管理人员、技术骨干等)投保, 而大量从事一般性工作的农民工则被排斥在参保范围之外。

2、由于养老保险实行地区性统筹, 农民工在地区间转移养老保险关系受到限制, 使流动性强的农民工难以连续参保并享受养老保险待遇

现行养老保险制度规定, 基本养老金由基础性养老金和个人账户养老金两部分组成, 其中基础养老金月标准为省、自治区、直辖市或地(市)上年度职工月平均工资的 20%。职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。由于目前, 全国多数地区实行的是“市县级统筹+省级调剂金”的制度模式, 并没有实行全国统筹, 在财政分灶吃饭、基金独立核算、确保养老金按时足额发放的责任由当地政府承担的现行体制下, 养老保险关系转移意味着责任转

收稿日期: 2005-09-10

作者简介: 蔡海清(1965—), 男, 湖北阳新人, 江西省社会保险事业管理局养老和医疗保险统筹处干部。

嫁,转入地要承担的是养老金支付的无限责任。在转入地承担的责任与转入的权益存在不对等的情况下,各地普遍设置转移制度壁垒就是一种理性选择。由于农民工异地流动后养老保险关系并不能实现转移,因此,即便是参加养老保险的农民工也只能作出退保的无奈选择。由于对待遇享受的可靠性的怀疑以及对繁琐的退保手续的反感,他们对社会保险的最直接反应就是不愿参保。

## 二、解决农民工参保问题的政策思路

作者认为:无论是城镇职工还是农民工,只要都是企业就业,就应该实行统一的养老保险制度。在对现行的基本制度框架不做大的修正的前提下,需要完善现行的养老保险制度。为此,提出如下政策建议:

### 1、分清养老保险制度本身的责任和政府应当承担的养老保险责任

养老保险制度本身要承担的责任主要是支付已退休职工和今后退休职工的基础养老金、待遇调整所增加的养老金以及个人账户养老金,而政府的责任主要是承担制度转轨所带来的过渡成本,即负责清偿在制度改革之前已退休人员 and 在此前参加工作的所谓“中人”在过去累积的养老保险权益所形成的隐性债务。上述隐性债务从总量上看可能数额惊人,但由于养老保险具有延时支付的特点,因此每年需要由政府财政支付的隐性债务数额并不大。在国家承担了清偿历史债务的责任之后,做实个人账户就只能是制度本身的责任,而不应再由国家负担。

### 2、社会保险基金征收实行税费分开的征收模式

建议国家开设以企业营业额作为税基的养老保险税,主要用于支付职工退休以后的基础性养老金和退休人员待遇调整所增加的养老金。由于此项税收的支付范围明确,再加上所有企业都被纳入了征收范围,真正实现了大范围的费用分担,相对于参保企业现在的养老保险负担而言,负担将会大大减轻。根据统计数据测算,1%的税率即足可满足支付之需,且有部分积累。随着我国经济的快速发展,经济总量的不断提高,即使我国步入老龄化高峰,税率的波动幅度也不会太大,同时也能很好地保证党的十六届三中全会作出的“基本养老金基础部分实行全国统筹”的决策得以顺利实施。

对于职工个人的费用缴纳,建议仍采用收费的形式,由社保机构负责征收。费用缴纳可由企业从职工工资中代扣代缴,也可由职工本人凭企业出具的工资

收入证明材料直接向社保机构缴纳,同时由社保机构向职工个人发放《职工个人养老保险缴费卡》。职工本人所缴纳的费用全额计入职工个人账户,企业不再为职工个人账户补充费用。今后,职工在不同地区流动就业时,职工养老保险关系和个人账户累计储存额全部随同转移,真正实现“关系跟人走”。《职工个人养老保险缴费卡》不仅是职工个人的一个缴费记录,也是职工今后享受养老金待遇的一个资格凭证。职工缴费卡上的记录只要达到了规定的缴费年限,在其到达法定退休年龄时,无论在什么地方退休,凭此卡均可从退休所在地社保机构按月领取基本养老金。其他四个险种(医疗、工伤、失业、生育)由于都具有即时支付的特点,建议仍采用收费的形式由社保机构负责征缴。

### 3、对现行的养老金计发办法进行修正

享受按月领取养老金的资格条件依然是缴费年限满十五年,同时实行弹性退休年龄制度,即职工退休的起始年龄仍按现行规定执行,但可自主决定延迟退休。退休时基础养老金的计发比例由目前的20%修改为15%,对缴费年限超过15年的,每超过一年,计发比例相应增加一个百分点,不设上限,以达到逐步引导职工自觉提高退休年龄的目的。基础养老金的计发基数则由目前职工退休时上一年度社会月平均工资修改为职工缴费卡上有记录年限的月平均缴费工资,这样职工无论流动到哪里,其基础养老金部分不会因地域不同而产生差异,从而避免道德风险的发生。

个人账户养老金计发办法由目前个人账户累计储存额除以120,修改为个人账户累计储存额除以职工退休时的余命月数[注:余命月数=(社会平均寿命-职工退休时年龄)×12],以保证个人账户基金不出现超支。

### 4、国家负责支付基础性养老金和历史性债务

国家在负责支付基础性养老金时,根据各地上传的退休人员《职工个人养老保险缴费卡》上的相关数据,确定分配给各地的补助金额,除此以外,不再给各地额外的资金补助,各地的资金缺口由当地财政负责解决,但对因待遇调整需增加的养老金应追加补助金额。对应由国家承担的原已退休人员的养老金以及“中人”的过渡性养老金部分(即所谓的历史债务),则由国家根据各地每年上报的数据予以核拨。

(责任编辑:初丰)