

杭州市农民工参加基本养老保险 “双低”政策评析

张 晖, 何文炯

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

摘要: 本文分析了杭州市农民工参加基本养老保险的“双低”政策, 指出“双低”政策存在的主要问题: 给付待遇低, 难以保障农民工的未来养老需求; 待遇调整机制不合理; 享受待遇存在对农民工的歧视。并提出了解决问题的具体对策建议。

关键词: 农民工; 参加; 养老保险; 双低政策; 评析

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)06-0074-05

An Analysis of “Double Low” Social Endowment Insurance Policy for Hangzhou Peasant Workers

ZHANG Hui, HE Wen-jiong

(Department of Social Security and Risk Management, School of Public Administration,
Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang Province, China, 310027)

Abstract: This paper looks at the “Double Low” Social Endowment Insurance Policy for Peasant Workers in Hangzhou. It points out that there are mainly three problems in this policy: peasant workers found social assistance payment too low to meet their future demands; peasant workers felt discriminated in the payment mechanism. It also puts forward some policy suggestions.

Keywords: peasant-workers; take part in; social endowment insurance; “Double Low” policy; analysis

2006年12月, 杭州市出台实施《杭州市农民工基本养老保险“低标准缴费低标准享受”试行办法》, “双低”政策针对农民工群体的低收入状况, 降低了基本养老保险制度的门槛, 这是对企业职工基本养老保险制度的改进和发展, 是解决农民工社会养老保险的创新思路, 毫无疑问, 这一办法的出台有利于激励企业和农民工参加职工基本养老保险的积极性, 扩大基本养老保险覆盖面。同任何新生事物一

样, 它也不可避免地存在着问题和不足, 为了它的存在和发展, 有必要对它进行深入研究, 以便能够真正解决农民工社会养老保险问题。

一、双低政策存在的问题

1. 给付待遇低, 难以保障农民工的未来养老需求

给付待遇低体现在未来的给付待遇难以保障农民工的未来基本生活。按照杭州市试行办

收稿日期: 2007-03-27

基金项目: 中国博士后基金(20060401060), 浙江省社科基金(06JDLB007)。

作者简介: 张晖(1969-)女, 陕西西安人, 浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系博士后, 主要从事社会保障问题研究。

法的规定^[1]，基本养老待遇的计发办法如下：基本养老金 (P) = 基础养老金 (P₁) + 个人账户养老金 (P₂)；P₁ = P₃ * a；其中 P₃ 是职工基本养老保险统一办法计算的养老金，a 是计发系数； $a = n_1 + \sum_{i=1}^{n_2} \left[\frac{b_i}{c_i} \right] / (n_1 + n_2)$ ；其中，n₁ 是按统一办法缴费的年限，n₂ 是按双低办法缴费的年限，b_i 是 I 年企业按双低办法实际缴费率，c_i 是 I 年企业正常缴费率；P₃ = (P₄(1 + d) / 2) * (n₁ + n₂) %；其中，P₄ 是参保人退休时全省上年度在岗职工月平均工资，d 是该职工平均缴费工资指数；P₂ = 参保人个人账户存储额 / 个人退休年龄相对应的计发月数。假定个人按照目前最低的缴费基数即全省职工月平均工资的 60% 缴费，并且企业和个人的缴费率维持现在的水平不变，即该农民工始终以双低办法参保。2005 年杭州市社会平均工资是

30580 元，2005 年的居民消费指数和商品零售价格指数平均为 106.6425%^[2]，假定通货膨胀率为 6.6425%，利率为 5% 和 8% 做出如下测算，社会平均工资增长率分别为 5% 和 10%。其中： $a = \sum_{i=1}^n \left[\frac{b_i}{c_i} \right] / n = \frac{b}{c} = 14\% / 20\% = 0.7$ ；d = 0.6。

从表 1 中可以看出，在平均工资增长率为 10% 的情况下，按“双低”办法缴费 15 年的月均养老金现值略高于杭州市目前的低保标准（一人户 300 元/月），平均工资增长率为 5% 时，养老金现值低于杭州市目前的低保标准。按照双低办法缴费 20 年后，在平均工资增长率为 10% 的情况下，低标准养老金现值略高于杭州市现在的低保水平，在平均工资增长率为 5% 的情况下，低标准养老金现值低于杭州市城镇低保标准。

表 1 杭州市双低办法 15 年和 20 年享受待遇比较

元

	利率 5%		利率 8%	
	平均工资增长率 5%	平均工资增长率 10%	平均工资增长率 5%	平均工资增长率 10%
缴费 15 年后月均基本养老金	582.43	1102.82	622.99	1170.49
15 年后养老金的现值	221.97	420.29	237.42	446.08
20 年后月均低标准养老金	819.59	1901.42	932.03	2130.45
20 年后低标准养老金现值	226.46	525.38	257.53	588.66

资料来源：作者根据《浙江省统计年鉴》2006，杭州市职工平均工资数据（193），按照“杭州市农民工参保的相关政策”计算得到。

从以上分析可以看出低标准养老金与一般标准养老金一样受到宏观经济未来的运行状况影响，具体而言受到平均工资增长率、利率及通货膨胀率等指标的影响。总之，低标准养老金水平难以保证基本生活。

2. 待遇调整机制不合理

养老金随着社会经济的发展和物价水平的上涨而提高的主要原因，一方面是让退休人员分享社会经济发展的成果，是对他们过去贡献的肯定，另一方面是为了保证退休人员的基本生活不因物价上涨而受到大的影响。按照国务院国发 [2005] 38 号文件的基本养老金计发办法，个人缴费不仅影响到个人账户也和统筹部分的待遇相关联，缴费义务和享受待遇的对等关系已经在待遇享受中体现出来了，在待遇调

整时不应该因此而再打折扣。基本养老保险待遇的确定原则就是保障基本养老金享受者的基本生活，按照“双低办法”养老金调整标准按职工基本养老保险调整标准乘以计发系数确定，在待遇调整时乘以计发系数，很难保障农民工未来的基本生活不受物价上涨的影响。

3. 在享受待遇上存在着对农民工的歧视

杭州市公布的试行办法：按“双低办法”领取基本养老金人员不适用最低基本养老金规定，其基本养老金（含物价补贴）低于杭州市区城镇居民最低生活保障标准的，由社会保险经办机构按杭州市区城镇居民最低生活保障标准予以补足。按照这样的原则规定，政府在农民工“双低”养老办法上没有承担任何财政责任。

根据我们的测算，农民工按照“双低”办法缴费15年后所能享受的养老金待遇现值接近目前的城镇低保标准。双低办法的承诺只是确保参加者享受城镇低保待遇。试想一个农民工在杭州市工作了15年并按时缴纳养老保险，最后领到的只能是城镇居民的最低生活保障金。假如他不参加职工基本养老保险，在工作15年后是否也有权利得到城镇最低生活保障？如果是这样，那么农民工都不参加基本养老保险了，可以说“双低”办法在最终的养老待遇上对农民工参保没有激励作用；这样，农民工按照“双低办法”缴费15年的结果只是换取了享受低保的权利，也就是说农民工通过15年的工作为职工基本养老保险制度缴费和一个当地城镇人口不作任何贡献的享受的待遇一样。两类不同的人享受了同样的待遇就是歧视，这种做法违背了社会保障的效率原则。从社会保障的效率原则来看，承担缴费义务的社会保障待遇高于不需缴费的社会救助，这是世界各国的通行原则，也是我国社会保障制度的原则，而在农民工群体上体现的这种不一致只能归结为对农民工的歧视。

同样是企业基本养老保险制度，从享受的待遇来看，按“双低”试行办法农民工与国务院38号文件规定的城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的待遇差距很大。但是，缴费比例的差距却不大，按照38号文件的规定，城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险缴费比例为20%，其中8%记入个人账户，退休后按企业职工基本养老金计发办法计发基本养老金。按“双低”办法企业与基本养老保险相同的缴费基数缴费比例为14%，农民工最低按照60%的缴费基数，缴费比例为5%，折算后与基本养老保险相同的缴费基数缴费比例为3%，合计缴费比例为17%。即按照“双低”办法，农民工比城镇个体户和灵活就业人员低3个百分点，但是，享受的待遇差别却很悬殊。对于灵活就业人员的参保和享受待遇，劳动和社会保障部的解释是他们不用承担历史债务，按照这样的解释，农民工也是不用承担历史债务的，在享受的待遇上不应该有太大的差距。两类相同的人群享受了不同的待

遇，同样也是歧视。

从社会保障的公平原则来看，社会保险与商业保险的最大区别就是它的互助互济性，在调节收入分配上，从高收入者向低收入者转移。农民工“双低”办法是职工基本养老保险制度的组成部分，也应该体现这一原则。在参加企业基本养老保险的人群中，农民工是低收入群体，但是在享受待遇上没有体现出这样的互济，而是将农民工置于整个制度之外，连最低基本养老保险都不能得到。对农民工和城镇个体工商户及灵活就业人员的待遇差别，体现出地方政府依然把农民工当作外来人口，不愿为他们的养老承担责任。

二、“双低”政策需要改进和完善

“双低”办法在某些方面依然带有城乡二元社会保障制度的痕迹，对这一试行办法可能带来的一系列后果和影响还需要进一步的深入研究。“双低”办法仅仅解决了低门槛进入问题，而低标准享受问题解决的不够理想，转移、接续问题基本没有解决。

1. 改进缴费比例

由于“双低”办法同时降低了企业和农民工个人的缴费比例，解决了低门槛进入问题，虽然这有助于提高企业和个人的参保积极性，但是，降低缴费比例带来的首要问题就是享受待遇的降低，这样很难能保障农民工未来的生活。其次，降低企业缴费比例还可能会损害基本养老保险制度，虽然“双低”办法规定由农民工个人来申请参加，但是，最终是由企业来办理参保手续，是否参加以及参加什么类型，主动权都掌握在企业手中，如果可以选择低的缴费比例，企业千方百计都会选择低缴费。这样可能造成“双低”办法对普通参保办法的替代，以至于变相降低了职工基本养老保险的缴费比例，不仅影响了参保者的利益，对整个职工基本养老保险也会带来负面影响，社会保险的强制性特征大打折扣。

按照“双低”办法，企业缴费比例相差幅度太大，不仅没有体现出统筹基金的强制性特征，也造成了企业之间不公平竞争。参加“双低”办法的企业与不参加的企业之间，劳动力

成本不一致，在同样的条件下，企业不愿雇佣城镇劳动力，在劳动力之间又形成了不公平竞争，也不利于劳动力的合理流动。

“双低”办法解决低标准享受问题不完善，由于进入基本养老保险制度的门槛太低，享受标准也低，待遇调整打折扣，以至于保证基本生活的能力受到置疑。对于一个不能保障基本生活的养老金制度，首先影响人们的参保意愿，其次，它的存在和可持续性都会受到影响。“双低”办法设计的初衷是通过降低缴费比例提高农民工的参保意愿，但是，由于政府财政没有承担任何责任，过低的待遇影响了人们的参保意愿。

2. 解决转移难问题

现行社会保险制度是在经济转轨和国企改制的背景下产生的，因此不可避免地带有一定计划经济的特点，适应于计划经济时代的人员相对固定、极少流动的现实。而农民工则完全是在市场经济的背景下，自发形成的，农民工追随着资本的流动而流动，成为浙江等东南沿海省份经济发展的推动力量之一，流动是农民工的主要特点。用一个相对固化的制度来覆盖流动的人群必然带来一系列矛盾和问题，集中表现为社会保险关系转移难。

转移难是农民工参加社会保险难的另一个问题，这是农民工参保率低，退保率高的主要原因^[3]。农民工参加社会保险，尤其是参加养老保险的一系列问题都由此而生，比如，最低缴费年限15年与农民工流动性大的矛盾，养老保险的接续问题等。社会保险基金是由县市级统筹，各统筹地区财政对当地的社会保险资金负责。对基本养老保险制度而言，现收现付的统筹基金基本是由各地依据财政状况而自行确定的，出于维护自己利益的需要，各地都不愿意将原本属于本地的资金带走。而且，对于个人而言，统筹基金的数量产权都是不明晰的，由此导致统筹基金根本无法转移。

目前，社会保险统筹层次低与农民工流动性强的矛盾突出表现在社会保险关系转移难，由于转移难而导致的农民工大量退保对地方政府和基本养老保险制度可能带来一些好处，农民工退保只能带走个人账户，统筹基金留在当

地。农民工参保改变了城镇基本保险制度的年龄结构，降低了制度的赡养比，缓解了基本保险制度资金紧张状况；退保等于制度额外收入了一笔资金^[4]，所以地方政府对农民工参保的积极性是很高的，但是，因为转移难问题不影响地方政府和基本制度，所以这个问题迟迟没有解决，农民工退保的人数依然很多。2004年，杭州市“退保”的外来务工人员是1.21万人，2005年达到1.86万人。农民工参加社会保险的比例低，还有一部分人参保后又退保，所以，农民工实际上受社会保险制度保障的程度很低。

由于社会保险关系无法转移，农民工只能选择离开时“退保”，这样至少还能拿到自己个人账户上的钱，于是最低缴费年限也成了一道无法逾越的鸿沟。应该看到转移难对农民工的危害，企业不为农民工缴纳基本养老保险损害了农民工的合法权益，转移难同样损害了农民工的合法权益。农民工参保又退保，不仅没有体现社会保障的再分配功能，反而加剧了不公平，收入由农民工向基本养老保险制度的其他较高收入者转移，这是农民工社会保障权益的二次受损。

三、改进“双低”政策的建议

1. 地方政府转变观念

在部分政府官员的头脑中，依然把农民工当作外来打工的人，认为地方政府没有义务为农民工提供社会保障。并且错误地认为，解决农民工社会保障问题会损害企业的竞争力，而且，当地农民工社会保障问题解决得好，就会吸引大批农民工进入，对当地的社会经济发展带来不利的影响。

各级政府和领导在思想上要引起充分的重视，消除思想上把解决农民工社会保障问题当作给外地人办好事的错误认识，打消农民工社会保障问题解决的好，外地农民工就会大量涌入的思想顾虑。农民工在城市打工对农民工个人、家庭、对农民工流出地、对流入地人民、对流入地政府都是有益处的，是一件多方共赢的好事。

2. 提高企业缴费比例

“双低”政策做如下的改进,“缴费标准和享受待遇同时提高”。企业缴费基数不变,缴费比例提高到 17% 或者与基本养老保险制度一样为 20%, 这样一是体现出基本养老保险制度在现收现付的统筹基金部分的强制性特征,有利于企业公平竞争,有利于劳动力合理流动;二是有利于体现基本养老保险制度内部的公平,提高企业缴费比例之后,“双低”办法总缴费比例与城镇个体工商户和灵活就业人员持平或者稍高,这样“双低”办法享受的待遇也可与城镇个体工商户和灵活就业人员相当。

3. 逐步解决转移难问题

在现阶段转移难问题可以考虑先在省内解决,我们的思路是建立省级调配基金,由省劳动和社会保障部门统一管理,农民工发生社会保险关系转移后,统筹基金部分由各地市与省社会保障部门统一结算。对个人来说,在浙江省范围内,社会保险统筹部分随个人在全省范围内的流动而自由流动。逐步提高统筹层次,最终实现全国统筹的目的。在没有实现全国统筹之前,严格控制农民工退保,农民工离开统

筹区后,可将个人账户暂时封存,待全国性的转移接续办法出台后再转移接续,以避免参加社会基本养老保险对农民工的二次伤害。

“双低”办法在解决农民工“低门槛”进入方面进行了有益的探索和尝试,但是,农民工参保以后怎么办?即农民工参保以后的待遇及制度的可持续性依然是学者和各级政府部门需要着力解决的问题。

参考文献:

- [1] 杭州市人民政府办公厅. 关于印发杭州市农民工基本养老保险低标准缴费低标准享受试行办法的通知. 杭州市劳动保障信息网 <http://www.zjhz.ks.gov.cn>.
- [2] 浙江省统计局. 浙江省统计年鉴 2006 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2006. 193.
- [3] 张兴杰, 杨慧. 农民工养老保险接续中的问题与对策探讨——以东莞市为例 [J]. 西北人口, 2006, (3): 60-63.
- [4] 李春根, 徐光耀. 农民工退保: 制度缺失与重新设计 [J]. 农村经济, 2006, (7): 38-39.

[责任编辑 崔凤垣]

中外动态

“和谐社会视野下的中国人口与发展” 学术讨论会在宁召开

在“首届中国中青年人口学者学术研讨会”召开 20 周年之际,中国人口学会、江苏省人口学会等单位于 2007 年 11 月 3~4 日在江苏省南京市华东饭店联合举办了“和谐社会视野下的中国人口与发展”综合性人口科学学术讨论会。

来自各级政府部门、科研单位、高等院校的有关领导和学者以及新闻媒体人员共 200 余人参加了会议。本次会议的主题为“和谐社会视野下的中国人口与发展”,会议分为全体会议与专题论坛。在全体会议上国家人口和计划生育委员会副主任王培安、中国人口学会会长彭云作了发言,与会的部分知名学者作了学术报告。所有代表都根据自己的专业研究方向参加了专题论坛的学术讨论,论坛主要围绕独生子女及其相关问题、出生性别比、人口迁移流动、人口与就业、老龄化和社会保障等 20 个专题进行了研究和探讨。

学术研讨会在和谐热烈的气氛中圆满结束。

[许娜]