

对小城镇和乡镇企业从业人员 社会养老保险制度的思考

杨北伟

(湖南省劳动和社会保障厅农村社会保险处, 湖南 长沙 410011)

摘要: 随着我国城镇化、工业化进程的加速, 大批农村剩余劳动力离土离乡, 向乡镇企业和小城镇聚集, 构成了一个既区别于传统农民又不同于城市居民的群体。其养老保障仅仅“依靠土地和家庭养老”的方式已不符合这一群体生产生活的客观实际, 但由于利益协调和管理上的问题, 没有也不可能将其纳入城市社会养老保险。因此, 为他们建立专门的与城市有差别的社会养老保险制度便势在必行。

关键词: 小城镇; 乡镇企业; 社会养老保险

中图分类号: F840.67

文献标识码: A

文章编号: 1000-4149(2003)01-0002-05

Thinking on Social Pension Plan System for the Employees of Enterprises in Small Towns and Counties

YANG Bei-wei

(Rural Social Insurance Department, Ministry of Labor and Social Security
in Hunan Province, Changsha City, Hunan Province, 410011)

Abstract: With the acceleration of China's urbanization and industrialization, a large flow of rural surplus labor forces have left their lands and home-villages for enterprises owned by villages and small towns, and then become a special population which are neither same with conventional peasants nor same with urban residents. The forepassed old-age supporting way, "depending on land and family", does not fit these population. Because of the difficulties from benefits coordination and management, they have not been covered under urban social pension plan. Therefore, it is necessary to build a specific pension plan for them.

Keywords: small town; enterprises owned by villages and small towns; social pension plan

一、建立小城镇和乡镇企业从业人员社会养老保险制度的必要性

(一) 是工业化、城市化发展的需要

当跨进 21 世纪门槛的时候, 我国的社会结构发生了重大变化。其一, 工业化水平不断提高。1998 年, 在国内生产总值中, 农业的

比重降到 18%, 农业和非农产业的产值比例结构是 18:82。2000 年, 湖南省工业增加值 1236.1 亿元, 农业增加值 780.47 亿元。在工业化进程加快中, 乡镇企业发挥了巨大作用。从经济增长总体来看, 我国乡镇企业已成为国民经济的“半壁河山”, 职工人数超过了国有

收稿日期: 2002-07-08

作者简介: 杨北伟 (1959-), 男, 湖南衡阳人, 湖南省劳动和社会保障厅农村社会保险处处长。

企业人数。2000年乡镇企业职工人数为1.3亿人，而国有企业人数为8903万人。此外，还有进城就业的农民工约8000万人。这些离土或离乡的乡镇企业从业人员和进城农民工已基本脱离传统农业生产，进入大工业生产，传统的农村社会保障体系已不能保障其生老病死。其二，城市化进程加快。“十五”期间实施城镇化战略，就是提高城市化水平，减少农民的数量，让更多的农村人口进城从事非农业生产，并转为稳定的城市居民，从而隔断他们与土地的联系，最终保证农业产业规模化经营的实现。我省“十五”计划确定的小城镇的发展目标是，2005年全省城镇人口达到2400万人，城市化水平为36%，其中小城镇达到1150个左右，小城镇镇区人口1230万人；到2015年，全省城镇人口达到3500万人，城市化水平为50%，其中小城镇达到1500个，镇区人口1900万人。这个目标实现后，如果没有必要的社会保障制度，小城镇居民及乡镇企业从业人员的养老保险将成为小城镇难以解决的社会问题。因此，目前很有必要加紧建立适合于工业化和城市化发展需要，又与城市有差别的小城镇居民和乡镇企业从业人员的社会养老保险制度。

（二）是促进农村剩余劳动力转移的需要

农业、农村、农民的核心问题之一是尽快实现“两个增收”的问题，而实现“两个增收”的最直接、最有效的途径就是解决农村剩余劳动力转移。目前，我国农村剩余劳动力已有1.5亿人以上，“十五”期间估计每年还要新增500~600万人，1/3农村劳动力处于就业不充分状态。面对这一压力，一方面需要通过理顺产权关系、调整产业结构、扩大乡镇企业的就业容量，创造充足的就业岗位。另一方面要建立健全小城镇和乡镇企业从业人员基本养老保险制度，促进农村剩余劳动力从隐蔽性失业的农业生产中转移出来，并从根本上消除这些人在心理上始终不能“城市化”的心理障碍，消除他们“老无所养、老无所依”的后顾之忧或“返农”现象，实现完全意义上的农村剩余劳动力转移。

（三）是促进乡镇企业发展和社会进步的

需要

一是进一步发挥乡镇企业的作用和巩固其地位，需要建立基本养老保险制度。在我国的社会经济发展中，乡镇企业发挥了巨大作用。2000年乡镇企业从业人员比国有企业多近4000万人，在社会总产值中比重已达到40%，特别是在增量上占社会总产值的60%，税收增量的70%。要巩固乡镇企业的这一地位和作用，必须通过建立基本社会保障制度，调整和规范劳动关系，稳定从业人员队伍，以适应工业化生产要素配置的客观要求。二是乡镇企业的进一步发展，需要建立基本养老保险制度。目前，我国的乡镇企业普遍存在分布过于分散，科技含量不高，规模档次不高等现象。乡镇企业要取得长足发展，要向工业小区、小城镇集中，要加大科技人才引进力度。而建立、健全基本养老保险制度，对于稳定职工队伍，尤其是技术骨干队伍，增加企业凝聚力保持企业竞争力和可持续发展，都是有益的，都必须有相应的基本养老保险制度作保障。三是促进社会进步需要建立基本养老保险制度。社会进步主要体现在社会资源得到最优配置，社会经济可持续发展，社会分配公平合理，人民生活普遍改善。基本养老保险制度就是推动这些方面协调发展的基本因素，小城镇和乡镇企业从业人员的合法权益得到保障，可以促进劳动力资源合理流动和最佳配置，并通过保障制度的二次分配，有效地调剂劳动者之间的收入差别，特别是劳动者的晚年收入差距，保证他们年老时的基本生活，真正体现社会公平和文明的文明进步。

（四）是增强社会成员对改革的承受能力和维护社会稳定的需要

因历史和现实诸多因素的制约，我国城乡差距的矛盾还没有从根本上得到解决。在二元经济结构下，社会保障和福利长期以来都是向城市居民倾斜。这种政策的一个假定，就是农民拥有土地，土地是农民的最后保障，不像城市职工一旦失业就没有任何赖以生存的生产资料。然而，大量的实证调查研究结果表明，在城市化和非农化的大趋势下，在比较利益的驱动下，对于大多数到非农产业就业的农民来

说，这是一条不归路。如果这些脱离了土地的经营业主以及进城农民工的基本生活无保障，就容易酿成严重的社会问题，影响社会稳定大局。北京市 1995 年抓获的犯罪分子中，外地人占近一半，2000 年广东省在打击各种犯罪分子中，农民工占的比重达 65.7%。为了维护社会稳定和从业人员的合法权益，按照我国“十五”计划提出的“依法扩大养老保险范围，继续完善社会统筹和个人账户相结合的城镇职工基本养老保险制度”的要求，应向这部分人有计划地逐步推进基本养老保险制度，以增强社会的凝聚力和稳定性，实现社会的长治久安。

二、建立小城镇和乡镇企业从业人员社会养老保险制度的构想

（一）制度模式

社会统筹和个人账户相结合；用人单位和从业人员分担费用；基本养老保险待遇与用人单位及从业人员个人缴费挂钩。

1. 养老金的待遇水平。确定养老金替代率的技术因素，一是以“当地企业参保职工的平均缴费工资”或“在岗职工平均工资”，最好以“男职工工资的总和”为基数；二是上述工资应按照正常工资标准予以规定，月平均工资应按国家统计局规定列入工资总额统计计算，包括工资、奖金、津贴、补贴等部分；三是替代率不宜低于 40%。从 2000 年我省最低工资标准占职工平均工资的比例看，最低的为 39%，最高的为 68%，全省平均水平约为 49.6%，普遍低于职工平均工资的 60%。如果按照个人账户 8%，基础养老金 20%，缴费 35 年计算，当缴费工资基数为职工平均工资的 50% 时，退休后养老金可达到职工平均工资的 41.2%；而当缴费工资基数为职工平均工资的 40% 时，养老金只有 35.4%。在目前我省经济尚不发达，人均收入水平低的条件下，过低的养老金不利于保障基本生活。在这种情况下，采用职工平均工资的 60% 作为缴费工资下限，有利于提高低收入和从业人员养老金水平，保障其基本生活。同时也有利于弱化工资分配差距对养老金的影响，缩小离退休后的收入差

距，发挥社会保险调节待遇差别的功能。

2. 基金筹集。根据“以支定收、略有节余、适当积累”的原则，确定用人单位和从业人员分担费用标准。

（1）用人单位缴费比例。用人单位按其从业人员个人缴费工资基数总和的 10% 的比例按月向社会保险经办机构缴纳基本养老保险费，以后每年提高 1 个百分点，10 年内逐步过渡到统一的城镇企业缴费水平。

（2）个人缴费比例。一是从业人员暂按个人缴费工资基数的 5% 缴纳基本养老保险费，以后每年提高 1 个百分点，直至达到 8% 为止。二是私营企业主、个体工商户本人和自由职业者等无法确定工资收入的非工薪收入者，以所在州市上年度职工月平均工资作为缴费工资基数，缴费比例从本人缴费工资基数的 15% 起步（其中，8% 记入个人账户，7% 划入社会统筹基金），以后每年提高 1.3 个百分点，直至达到 28% 为止（其中，8% 计入个人账户，20% 划入社会统筹基金）。

（3）基金筹集的具体方式。一是基本养老保险费可由用人单位的开户银行代为扣缴，也可由用人单位直接向社会保险经办机构缴纳。自谋职业、采取灵活方式就业的从业人员，可到当地养老保险经办机构开设的个人参保窗口缴纳养老保险费；也可由本人委托地方各级劳动保障部门、职业介绍服务机构代缴养老保险费。二是用人单位和从业人员缴纳的基本养老保险费，存入社会保险经办机构在银行开设的“基本养老保险基金专户”，按照中国人民银行规定的同期城乡居民储蓄存款利率计息，所得利息并入基本养老保险基金。三是用人单位缴纳的基本养老保险费在税前列支，从业人员缴纳的基本养老保险费不计入个人所得税。四是基本养老保险费不实行减免。因特殊原因，用人单位无力缴纳的，由用人单位提出书面申请，经当地社会保险经办机构批准可以暂缓缴纳。缓缴期最长不得超过 90 天。五是用人单位在办理工商注册和税务登记后，必须在 30 天内到当地社会保险经办机构办理基本养老保险登记手续，按时、足额缴纳基本养老保险费。

3. 社会统筹系统和个人账户系统。社会统筹系统承载的是社会向从业人员支付退休后享受基础养老金。基金由于采取“现收现支、代际互济”的管理方式，集中反映了用人单位对从业人员退休后的生活应承担的社会责任，体现了社会保险通过均衡用人单位之间养老保险的负担，保障从业人员老有所养的基本权益，强调了社会保险的公平性和互济功能，突出了社会再分配的属性。个人账户系统承载的是从业人员个人账户养老金。个人账户记录从业人员个人缴纳的工资基数、缴费比例和金额，个人缴纳的基本养老保险费和个人账户储存额利息全部记入个人账户，是从业人员退休后领取基本养老金的主要依据。个人账户养老金采取“完全积累”的个人预付专款备付金管理方式，个人账户完全由从业人员本人缴纳，多积累者多受益，既能有效地解决因老龄化高峰而产生的供款不足问题，也可避免个人过于依赖社会帮助而产生的道德风险。

4. 基本养老金的给付。给付条件：从业人员达到退休年龄，男年满60周岁，女年满55周岁，累计缴费年限满15年的，方可办理退休手续，按月领取基本养老金。给付标准：基本养老金由两部分组成。整合基础养老金和个人账户养老金两部分——基本养老金目标替代率最低水平为基础养老金比例30%加上个人账户养老金比例11.2%等于41.2%。给付水平：退休金给付水平的高低取决于个人账户的实际积累额的大小（包括缴费金额和投资收益）。达到退休年龄后，参保人可按比例定期领取，也可一次性领取，但仍必须留足最低保障金额（之所以规定最低保障金额是为了杜绝参保人提取了全部个人账户基金后，使用不当，又无其他收入来源，而陷入困顿现象的发生）。若投保人提前死亡，可由法定继承人继承。

（二）管理模式

根据上述目标模式，管理思路大致如下：

1. 政策制定与监控。行政部门负责制度建设的计划、缴费率、待遇水平的确定与调整、保险费的征收等政策的制定与监督，并会同财政纪检、审计、银行等有关部门制定基金

管理、运营等政策，对事业经办机构操作流程实行监控。

2. 业务承办。设立专门的事业经办机构，负责对投保人登记管理、监督并记录企业对投保人的缴费情况，核发养老金等。可考虑由县（市、区）一级设立经办机构，其工作经费列入同级财政预算。乡镇一级，可由现行的乡镇劳动管理站承担职能。

3. 基金管理。分别建立统筹养老基金和个人账户养老基金。统筹系统与个人账户系统实行分账管理。由省、县两级运营、管理基金。所征统筹系统部分直接划拨进入省级社会统筹养老基金或社会统筹养老金财政专户，个人账户系统直接进入县级基金法人管理机构账户。统筹基金设立财政专户，实行收支两条线管理。个人账户系统基金由县级机构管理、运营。

4. 养老金实行社会化发放。主要以委托金融单位、邮政部门、社区服务组织等社会化形式发放。

5. 基金监督。个人账户系统基金的保值增值是个人账户系统成功的关键，也是直接涉及投保人利益的重大问题。一是各级政府要组建个人账户养老基金管理委员会，全面监督基金法人管理机构的基金管理，并负责对委托授权运营基金机构的资质认定，并对投资方向、投资收益及相关财务状况的监控，对违规行为实施处罚等。二是为保障投保人利益，还可考虑成立完全独立的，由缴费人、受益人及社会公益组织共同组成的非官方监督机构。形成政府、社会与事业经办机构之间的相互监督与制约机制，全面监督养老保险运行的各个环节。

三、建立小城镇和乡镇企业从业人员社会养老保险制度应遵循的原则

由于中国的地区差异很大，小城镇和乡镇企业的发展程度和职工的一般收入水平都有很大的不同，因此，各地在构建社会养老保险制度的具体操作上（如缴费方法、缴费标准测算）可以各有不同。但是，构建必须遵循一些共同的基本原则。

（一）坚持社会保险的原则

社会保险和商业保险的最大区别在于社会保险的目标是社会公平，它的机制是抑富济贫，调剂余缺，人们缴纳的社会保险费根据收入而有所不同，但享受的社会保障标准是根据同样的原则，也就是说，社会保险的收入具有转移支付的功能。而商业保险的目标是规避风险，人们根据要规避风险的大小而缴纳不同的保险金，因缴纳不同的保险金而享受不同的保险赔偿权力。中国是一个社会主义国家，老有所养是一个体制目标，也是一种传统文化积淀的社会心理要求。在社会养老缺位甚至错位的情况下，遇到个人或家庭无法抵御的养老风险，实际上仍然需要国家财政或集体出钱以社会救助的方式给予帮助。在市场化和非农化过程中，小城镇和乡镇企业从业人员养老问题实质上是一个社会问题。商业保险，个人储蓄保险或家庭代际养老已不能适应大工业化形势发展的需要，而单纯由国家和集体来承担养老责任也不太可能。只有建立基本养老保险制度，通过这种具有国民收入二次分配性质，又能分摊社会保障成本的社会保险，才能使这一社会问题迎刃而解。因此，小城镇和乡镇企业从业人员的养老保险制度设计，可以借鉴商业保险的某些运作机制，加强基金自身规避风险的能力和运作效率，但是应当把社会保险作为制度设计的原则和出发点。

（二）坚持从实际出发、分类指导、梯次推进的原则

一种有效的社会资源配置制度，是经过实践中利益主体间的多次博弈逐步形成。因此，构建小城镇和乡镇企业从业人员社会养老保险制度，不能无视社会经济实际状况。一是我国的乡镇企业是农村工业化的产物，它担负着支援农业、富裕农民、繁荣经济的任务。乡镇企业多数是劳动密集型和资源加工型企业，属微利工业，不可能承受城镇企业高达20%的缴费率。应充分考虑小城镇和乡镇企业从业人员的特殊性，在推行基本养老保险制度中不搞一

刀切、齐步走。二是建立小城镇和乡镇企业从业人员基本养老保险要根据当地经济发展水平、乡镇企业生产经营情况和规模、职工与企业之间的劳动关系等状况，实行分类指导，逐步实施。可先行组织对有一定工业基础、市场发达、比较开放、靠近县级城市或中心城市的小城镇、乡镇企业工业小区进行试点。三是对有固定收入的小城镇居民和生产经营稳定，已形成相当规模，从业人员与企业劳动关系稳定的企业，可实行有计划的逐步纳入进来；对收入受季节性影响的小城镇居民和生产经营相对具有规模，从业人员与企业劳动关系比较稳定的企业，可提倡参加；对生产经营规模较小、效益不稳定、劳动关系不明晰的企业，可暂缓纳入，待其条件成熟后再引导参加。

（三）坚持稳定性、可持续性以及开放性兼具的原则

我国正处于工业化、城市化迅速发展阶段，城乡统筹就业、户籍管理制度的改革等必然导致人口流动、就业多元化。建立小城镇居民和乡镇企业基本养老保险制度，既要考虑中国社会保障制度建设和改革的现实情况、城乡之间存在的问题和长期以来城乡二元结构的现实，又要符合城镇化发展的总趋势。其制度设计应在一定程度上与城市社会养老保险制度有所衔接，与最低生活保障制度、救济制度、农村五保供养制度等其他社会保障协调。要充分考虑我国仍是发展中国家，目前国家无力对小城镇居民和乡镇企业职工承担直接的无限责任，以及小城镇经济发展水平参差不齐，多数乡镇企业规模不大，经济发展水平不高，地区、企业间差距较大的特点，在构建其养老保险制度时，应从基本保障起步，遵循实际，在稳定社会，促进乡镇企业、小城镇建设持续稳定发展的政策调控方面留有空间。

[责任编辑 王树新]