

强制储蓄型养老保险 ——针对农民工流动性的设计

王兰芳, 黄亚兰

(南京理工大学 人文与社会科学学院, 江苏 南京 210094)

摘要: 本研究认为目前相关部门提出的异地转移支付的办法并不能有效地解决农民工的问题, 进而提出为农民工群体单独建立强制储蓄型养老保险模式, 该模式采用单一个人账户形式, 取消社会统筹账户, 单一账户随农民工自由转移, 能够有效解决农民工异地转移支付等难题, 并能与新农保制度有效地衔接。

关键词: 农民工; 强制储蓄型养老保险; 流动性; 异地转移支付

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 02-0053-05

Compulsory Deposit Old-age Insurance: A rational choice in view of mobility of rural workers

WANG Lan-fang, HUANG Ya-lan

(School of Humanities and social science, Nanjing University of Science
and Technology, Nanjing 210094, China)

Abstract: This study argues that the off-site transfer payment suggested by the relevant department can't effectively solve the problem of the migrant worker. It put forward a compulsory deposit old-age insurance model, which forms a single account which can transfer with migrant workers freely, no social pooling accounts. This paper showed that this model is able to effectively solve problems such as transfer payments between two areas.

Keywords: rural workers; compulsory deposit old-age insurance; mobility; transfer payments between two areas

在我国社会与经济结构转型过程中, 农民工作为一个特殊职业群体仍将长期存在, 甚至在一定时期内越来越庞大, 而中国现行的二元社会保障制度及农民工自身的流动性特点使他们的养老保险存在很多现实问题, 至今没有得到有效的解决。随着我国新型农村养老保险制度的出台, 农民工养老制度设计问题不仅涉及与新农保衔接, 也关系到社会公正与正义, 其重要性及紧迫性应受到政府与学界的高度重视。

一、农民工养老保险的现状

目前, 我国没有制定统一的农民工养老保险政策, 在一些农民工较为集中、数量较大的城

收稿日期: 2009-04-14; 修订日期: 2009-11-27

作者简介: 王兰芳 (1968-), 女, 安徽涡阳人, 南京理工大学人文与社会科学学院副教授, 研究方向为社会保障。

市，其地方政府根据中央政策精神，结合本地的实际情况，出台了各自的农民工养老保险政策，根据政策的内容可大致分为以下几种类型。

第一类是为农民工单独建立养老保险制度。这种制度设计以北京为代表，2001年北京出台了《北京市农民工养老保险暂行办法》，其中规定，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。基本养老金由两部分组成：一是个人账户存储额及利息，二是按其累计缴费年限计发。当农民工与用人单位终止、解除劳动合同关系后，其养老保险关系可以办理接续、转移手续，也可以经本人申请，单位同意，一次性领取养老保险费，终止养老保险关系，今后再次参加本市养老保险社会统筹的，按新参加人员办理。

第二类是为农民工建立综合性的社会保险，将养老保险纳入其中。这种制度设计以上海为代表，上海市于2002年9月1日开始施行《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》，外来从业人员的工伤（或者意外伤害）、住院医疗和老年补贴都被纳入综合保险。用人单位缴纳综合保险费的基数，为其使用外来从业人员的总人数乘以上年度全市职工月平均工资的60%。无单位的外来从业人员缴纳综合保险费的基数，为上年度全市职工月平均工资的60%。用人单位和无单位的外来从业人员按照缴费基数12.5%的比例，缴纳综合保险费。其中，外地施工企业的缴费比例为5.5%（不含老年补贴）。用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满1年的，外来从业人员可以获得一份老年补贴凭证，其额度为本人实际缴费基数7%。外来从业人员在男年满60周岁、女年满50周岁时，可以凭老年补贴凭证一次性兑现老年补贴。

第三类是将农民工的养老保险纳入城镇职工基本养老保险制度中。以广东为代表。例如，2000年3月30日广东省人民政府颁布《广东省社会养老保险实施细则》，其中规定，《广东省社会养老保险条例》“第二条第（一）、（二）项所列被保险人，包括固定职工、合同制职工、临时工、农民轮换工、城镇个体经济组织的业主和从业人员、劳务输出人员、港澳台商投资企业内地户籍员工及外商投资企业中的中国籍员工，均应在单位所在地参加社会养老保险”。农民工根据此条内容被纳入城镇职工的基本养老保险体系中，执行完全统一的政策。其缴费率、享受条件和待遇等和城镇职工相同。

二、现行农民工养老保险的制度缺陷

各地出台的农民工养老保险政策，在实施的这几年来里，对保障农民工的合法权益确实起了一定的作用，也推动了雇主与农民工对各自义务与权利的了解与认知，为今后农民工养老保险的发展与完善积累了经验、打下基础。但各地养老保险制度在实践中也暴露出一些共同的问题及内在制度缺陷。

1. 农民工流动性大，现行的制度设计不能有效地解决异地转移支付的困难

根据有关研究，农民工群体在1年之内，发生职业流动的比例超过了50%；外来民工在一个地方工作的平均时间为2~3年^[1]。而现有的农民工养老保险政策都是由各个省（市）制定的，尤其是社会统筹账户基金的异地转移支付存在困难，无法适应农民工流动性大、稳定性差、收入低的特点。现行制度8%的缴费比例以及缴费期限满15年的养老保障条件，对于绝大多数农民工是难以承受和无法满足的，加上目前农民工养老保险在地区之间无法衔接和转移，对于经常在各大城市“转战”的农民工来说，“退保”就成为理性选择。

目前，农民工的退保问题已非常严重，以广东为例，2002~2007年共办理农民工退保将近1000万人次，退保人次呈现逐年上升的趋势，年均增长17%左右。仅东莞市2007年一年就有超

过 60 万人次办理退保手续，一天最多时退保现金流达 30 多万元。部分地区农民工的退保率甚至高达 95% 以上^[2]。

虽然人力资源与劳动保障部已着手解决异地转移支付问题，但规定仍较模糊，尤其是对农民工群体，养老保险关系和个人账户很难在不同城镇和城乡间顺利转移；而且有些城市担心过多移入的外来人口在本地退休会给社会统筹基金带来压力，设立了各种限制条件。据此，本研究认为目前提出的异地转移支付问题的解决办法无法从根本上解决农民工养老保险问题，必须建立一个适合农民工群体自身特点的养老保险制度，以确保农民工流动时异地顺利接续，方便快捷。

2. 农民工实际受益小，参加养老保险的积极性不高

各地现行农民工养老保险制度，对于退保农民工的普遍做法是只退还个人账户中的个人缴费部分，而其务工期间单位所缴纳的社会统筹部分则被无偿地滞留在本地，纳入当地城镇职工社会保险基金。按现行做法，农民工为所在务工城市的经济建设做出了贡献，缴纳了社会养老保险金，退保后其企业缴纳的社会统筹账户基金留在所务工城市，而所在务工城市政府并没有对其承担社会养老保险的责任，其结果就是：企业缴了费，地方政府得了实惠，农民工反而丢了权益^[3]。

从另外一个角度来看，农民工参加养老保险甚至在某种程度上损害了他们的利益，因为企业为农民工缴纳的养老保险费部分，通过减少农民工工资转嫁给农民工，而农民工退保后社会统筹账户基金留在所务工城市，其实质上是将农民工的一部分收入变成了地方政府的社保资金，社会财富由社会弱势群体流向相对强势群体，从农村流向城市，出现了社会财富的新逆向调节。

为了解农民工群体对现行养老保险等问题的看法，本研究在江苏、安徽两省对春节返乡农民工进行调查，该调查得到南京理工大学科研发展基金项目的支持，调查员是该校社会学专业硕士研究生，由其对返乡农民工进行面谈采访并填写调查问卷来完成。此次调查在三个地区共发放问卷 150 份，收回有效样本 150 份（具体信息见表 1）。

表 1 被访农民工样本构成情况

变量名	变量值	分布（%）	变量名	变量值	分布（%）
性别	男	89.0	参加养老保险状况	正在参加	11.6
	女	11.0		从未参加	69.8
年龄（岁）	20 以下	3.4	家庭收入状况	已退保	16.6
	21 ~ 40	60.0		不清楚	2.0
	41 ~ 60	36.0		0.5 万元以下	8.2
	60 以上	0.6		0.5 ~ 1 万元	15.6
教育	没上过小学	7.0	社区经济状况	1 ~ 2 万元	42.5
	小学	25.0		2 ~ 3 万元	17.8
	初中	44.8		3 万元以上	15.9
	高中及中专	20.2		富裕	15.1
	大专及以上	3.0		一般	29.8
				贫穷	55.1

表 2 农民工对现行养老保险制度的态度与意见

变量名	变量值	分布（%）	变量名	变量值	分布（%）
意愿	愿意	6	不愿意参加的原因	受益小	48
	没想过	11		吃亏	16
	不愿意	63		担心养老金安全	29
	以后再说	20		其他原因	7

调查显示，农民工对现行养老保险的自愿参与积极性不高，高达 63% 的农民工明确表示不

愿意参加现行养老保险，20% 农民工态度较模糊，说明这部分农民工对参加养老保险的心情较为复杂。而不愿意参加的主要原因是感觉受益小，占调查人数的 48%，担心以后领不到养老金的比例达 29%，有 16% 的农民工表示现行养老保险因异地转移支付问题使他们吃亏因而不愿意参加（见表 2）。

3. 制度设计不能有效地制约企业逃避或漏缴农民工养老保险费的行为

用人单位作为农民工养老保险制度的重要缴费主体，他们的行为是决定农民工养老保险能否顺利实施的重要因素。2005 年重庆市的一份《关于农民工养老保险问题的调查》显示，80% 的企业主不赞成为农民工购买养老保险^[4]。因为在市场竞争日益激烈的今天，降低成本从而获得价格优势，是企业提高自身竞争力的重要手段。据研究，在二元劳动力市场中，每雇佣一个农民工，企业就等于节省了 7381 元的工资性支出^[5]。所以，作为农民工养老保险制度的缴费主体之一，用人单位出于自身利益考虑，是不愿意为农民工缴纳保费的，且招收农民工的企业多是建筑、餐饮、服装加工等劳动密集型行业，农民工养老保险费用对其来说是一笔巨额支出。为了维持成本优势，用人单位不惜瞒报、漏报用工数量，甚至不办理招工手续，不签订劳动合同以逃避缴费责任，而各地现行农民工养老保险制度设计不能有效制约企业主这种行为。

三、强制储蓄型养老保险：针对农民工流动性大的一种理性制度选择

现行农民工养老保险制度在实施过程中暴露出的问题已经引起了政府和学术界的广泛关注。2009 年 2 月 5 日，人力资源和社会保障部就《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》公开征求意见。农民工参保和城镇企业职工养老保险转移接续进入了更为细化的实际操作阶段。针对农民工就业流动性强的特点，办法明确了农民工养老保险关系转移和权益累计、接续的政策。

笔者认为，办法所提供的异地转移支付政策仍然很模糊，无法协调各地方的利益冲突，实际操作性不强，管理较为复杂，有效性弱。应该针对农民工流动性大的特点，为其单独建立强制储蓄型养老保险模式，切实有效地解决异地转移困难及其带来的农民工制度实际受益小等问题，并与新实行的新农保进行衔接，提高农民的养老保障水平与层次。

1. 强制储蓄型养老保险的制度建构

针对农民工流动性大等特点，笔者认为应该在全国范围内建立农民工强制储蓄型养老保险模式：该模式以信息网络为载体，为每个参保农民工建立全国性的个人账户，个人缴费与企业缴费全部纳入个人账户，不设社会统筹账户，个人账户随农民工转移，农民工达到一定退休年龄如 60 岁便可按月领取个人账户中的养老金，与国家实现的新农保一起为农民晚年生活提供保障。这种模式不存在异地转移支付的问题，由于个人账户的所有权明确属于农民工本人，可以确保农民工的权益，增强其参保积极性，是一种适合农民工的理性制度选择。具体办法为以下几点。

（1）国家为每一个农民工建立全国统一编号的养老保险个人账户。国家按农民工身份证号码建立全国统一编号的实名个人账户，并给每个参保农民工发一张养老保险卡，农民工个人与企业每月缴费全部纳入个人账户，个人账户可随农民工工作流动全国各地自由转移。每个参保农民工凭自己的养老保险卡，可随时在全国各地养老保险机构查询个人养老金数额。

（2）建议农民工个人账户的总投保费率为 25%，按月缴纳，其中农民工缴纳 5%，企业承担 20%。这主要考虑到农民工的承受能力，农民工的缴费率可以定为 5%，低于城镇职工的 8%；而企业承担的部分与城镇职工相同。农民工个人和企业缴费全部进入农民工的个人账户，不再像城镇职工养老保险设社会统筹账户。

（3）农民工不分男女年满 60 周岁就可以提取个人账户中的钱，可提前或推迟 5 年领取。未来的养老金待遇取决于个人账户的积累额，根据其个人账户上的资金按月发放；当参加养老保险

的农民工的寿命超过 75 岁时由国家财政补贴。如果农民工发生了危及生命的重大疾病难以支付医疗费，部分或者全部丧失劳动能力或者遇到其他突发的意外事件造成家庭生活严重困难的，经本人申请、社会保险经办机构审核，可以提前从个人账户支取部分或者全部积累额。参保农民工在退休前出境定居或死亡的，其个人账户中的个人缴费部分的本息应该一次性支付给农民工本人或其指定的受益人、法定继承人。

(4) 个人账户按实际缴费时间及时累计，按略高于银行存款利率分段计息，相关政府管理部门应对养老金进行投资运营，确保个人账户存款的保值增值，抵御通货膨胀。

2. 强制储蓄型养老保险的制度优势

强制储蓄型农民工养老保险模式借鉴了新加坡的养老保险制度，不存在异地转移支付的问题，由于个人账户的所有权明确属于农民工本人，可以确保农民工的权益，增强其参保积极性，是一种适应农民工流动性的理性制度选择。

本研究在问卷调查中通过向农民工简明介绍强制储蓄型养老保险的内容后，征询农民工意见，高达 92% 的农民工认同并表示愿意参加这种强制储蓄型养老保险（见表 3）。

表 3 农民工参加强制储蓄型养老保险的意向 %				
	愿意	没想过	不愿意	以后再说
意向	92	1	4	3

首先，强制储蓄型农民工养老保险制度设计是单一的个人账户，该账户可随农民工工作流动自由转移，各地社会保险经办机构可简单便捷地接续此账户，不存在异地转移支付的问题，解决了农民工因流动频繁带来的社会统筹账户基金的流失问题，也解决了季节性进城务工农民不能保证连续缴纳保费的问题。

其次，强制储蓄型农民工养老保险制度可以强化农民工的自我保障意识。由于缴费与农民工退休后的养老待遇直接挂钩，有利于调动农民工缴费的积极性，并有利于他们监督、督促用人单位及时足额缴纳保险费，制度的激励功能也比较强。

再次，强制储蓄型农民工养老保险制度实行个人账户的完全基金积累制，可以提高养老保险的透明度。农民工可以随时随地通过自己的身份证账号和密码查阅个人账户的养老存款，真正让农民工看得见、摸得着，可增强农民工对养老保险制度的信任，切实维护好农民工的权益。

最后，强制储蓄型农民工养老保险制度管理难度小，管理成本低。本制度没有历史“旧账”，也不会出现未来“空账”；有利于与城镇或农村新农保制度的接轨；完全积累的个人账户类似于居民的定期储蓄存款，政府部门挤占挪用几乎不可能；制度高度透明，假账滥账无法生存，跨地区的资金统筹调度十分简便，监督和审计容易，管理成本最低。

四、强制储蓄型养老保险的实施条件

第一，制定相关的法律和法规，作为实施的前提条件。企业出于人工成本考虑，不会主动为农民工缴纳养老保险，若没有相应的法律法规作为支撑，推行强制储蓄型农民工养老保险是不现实的。另外，建立统一的农民工养老保险法，既可以为农民工提供维权依据，也从大环境上建立了一个公平的经济竞争环境，避免了各地区农民工雇佣成本的差异，协调了各地区的利益。

第二，加大政策的宣传力度。针对企业和农民工对以往养老保险制度的消极态度，应加强对强制储蓄型农民工养老保险制度的政策宣传。对于企业重点是养老保险法规的宣传教育，使农民工掌握法规的基本内容，了解自己必须承担的缴费义务以及违规时所承担的法律 responsibilities。对于农民工要使其全面了解强制储蓄型农民工养老保险制度与以往养老制度的不同，企业缴费和个人缴费都划入了自己的账户，账户的所有权归自己所有，能给自己的老年生活带来保障和实际受益。教育农民工维护自身权益，鼓励农民工踊跃参保，将强制储蓄型农民工养老保险工作落到实处。

第三，实行网络信息化管理。由于农民工的高度流动性，强制储蓄型养老保险（下转第 75 页）

“自己买药治疗”。被调查农民工的就诊医疗卫生单位的选择中,70.5%的人会选择到私人诊所和社区卫生服务机构就诊。如果农民工的低教育水平、低收入水平的情况难以改变,农民工仍只能继续依靠和透支健康资本来维持在城市里的工作,那么农民工很容易陷入教育水平低与身体不健康的恶性循环之中。

实证研究表明,教育对农民工健康有显著的正影响。为了提高农民工的健康水平,政府应该加强对农民工的教育和培训投资,尽快建立和完善农民工医疗保障制度,加强对农民工的卫生健康服务和健康投入,高度重视中老年农民工的健康风险问题。取消职业、行业和单位的进入限制,摒弃针对农民工的歧视性政策,消除劳动力市场分割和制度壁垒。

关系网络、社会参与和信任等社会资本对农民工健康起着重要的作用。研究结果说明农民工的健康不仅是一种自然现象,更是一种社会现象,它受到各种社会经济环境因素尤其是社会资本的影响。社会资本的多少直接关系到农民工的就业状况、物质生活状况以及他们的卫生服务可及性和疾病经济负担,最终影响到他们的健康状况。因此,在农民工各种保护和保障制度缺乏的情况下,推动农民工社会资本的发展,是提高其健康水平的有效途径。要扩大关系网络,增加社会支持的来源。提高农民工的组织参与能力,采取多种措施为农民工提供参加各种社会活动的机会。加快农民工与本地居民的社会融合,增强农民工的城市归属感和对本地居民的信任感。

参考文献:

[1] Grossman M. . On the concept of health capital and the demand of health [J]. The Journal of Political Economy ,1972 ,80 (2).

[责任编辑 肖周燕]



(上接第 57 页)

的建立必须有相应的信息平台来支撑。考察发达国家的社会保障制度之所以能高效有序运行,一定程度上源于发达的信息技术,如法国实现全国缴费的计算机联网。针对我国国情,要逐步建立中央与地方、地方之间信息联通机制。有了这样一个全国信息资源共享的平台,农民工只要持有一张养老保险银行卡,就可以在全国各地办理养老保险业务,用人单位和农民工按月将应缴纳的费用打入账户内,农民工回乡养老时凭卡领取养老金。这样既简化了手续,又便于管理,真正实现农民工养老保险“全国漫游”的“一卡通”。

第四,确保强制储蓄型农民工养老保险基金运营的安全,确保其保值增值。强制储蓄型农民工养老保险基金是完全积累式的,该制度能否与新农保一起发挥其对农民工老年生活的保障作用,取决于基金的保值增值及抵御通货膨胀的能力。农民工养老保险基金应由财政部、人力资源与劳动保障部监管下的专门机构统一管理运营,建议借鉴新加坡的基金管理经验,可把这部分基金作为国家的长期建设基金使用,并给予其较高的利率,以保障这部分基金的投资收益率高于等于通货膨胀率。国家审计部门要不定期对对养老保险机构的财务和管理进行审计检查,遇到问题,及时给予纠正,并引入社会监督,以维护养老保险基金的公平与安全。

参考文献:

[1] 李强. 转型时期的中国社会分层结构 [M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002.

[2] 吴冰. 农民工“退保潮”因何而起 [N]. 人民日报, 2008-01-09.

[3] 邓大松, 孟颖颖. 困境与选择——对我国农民工养老保险制度的反思与构建 [J]. 学术交流, 2008, (6).

[4] 庞慧敏. 关注农民工社会保障 [N]. 工人日报, 2005-04-11.

[5] 卢迈 等. 中国农村劳动力流动的回顾与展望 [M]. 北京: 中国发展出版社. 2002.

[责任编辑 王树新]