

“弹性”社保下的农民工社会保障 路径选择及改革思路

安徽财经大学 姜丽美

当前,我国每年“进城农民工一般保持在1亿2千万”左右,而因其农村的户籍、身份的边缘化,大部分被排斥在社会保障制度之外。这不仅将带来难以预料的城镇贫困和社会不稳定因素,也不利于社会保险制度的可持续发展。现行社会保险制度缴费人数下降的趋势和扩大覆盖面的艰难,势必造成赡养率的急剧提高,使制度陷入危机。显然,通过制度创新,加快建立适合农民工特点的社会保障制度,规范各地农民工社会保险办法,因势利导地将农民工纳入社会保障体系,已经是非常急迫的现实问题。

一、农民工社会保障制度现状及其缺陷

(一) 农民工社会保障现状

1. 缴费性的社会保险项目的现状。实施农民工社会保障本意是保障农民工权益,对保障农民工的养老、就医等至关重要,但在实施中却未得到农民工的拥护。据劳动和社会保障部最新调研显示,目前我国农民工参保率普遍偏低——在“五大社会保险”中,除工伤保险已有相当数量的农民工参加外,养老保险的总体参保率仅为15%,医疗保险的平均参保率为10%左右,失业保险、生育保险目前仍与绝大多数农民工无缘。而在农民工参保率低的情况下,参保的农民工纷纷“退保”的现象,更耐人寻味。一份最新调研显示,在农民工集中的广东省,有的地区农民工退保率高达95%以上。

2. 非缴费性的社会救助、社会福利项目的现状。目前,城市的社会救助、社会福利项目都仍然基于户籍制度建立和运行。城市外来人口由于没有城镇户籍而无法获得相应的城镇社会救助和社会福利。在最低生活保障方面,《城市居民最低生活保障条例》将没有城市户口的农民工群体排斥在外。社会福利方面,农民工子女由于没有城市户口在城

市就学要交很高的一笔赞助费,不能享受城镇的义务教育福利。另外于2004年3月1日起实施的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》的适用对象也限于城镇最低收入家庭,而将农民工群体排斥在住房福利之外。当然,也有部分针对农民工群体的社会救助法规、政策出台。如2003年8月起实施的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法(草案)》,将原流浪、乞讨人员的强制性的救助转变为“自愿受助、无偿救助”。但从整体来说,这方面的法规、政策建设是滞后的,农民工在城镇获得的社会救助、社会福利非常有限。

(二) 现行农民工社保制度存在的缺陷

1. 缴费性的社会保险存在的缺陷。“参保率低、退保率高”的现象,很大程度上是现行社会保险制度存在缺陷所致。我国目前的各项社会保险在计算年限、缴费办法和待遇享受等方面,都是依据正规就业情况而定的,对农民工这种范围广、流动性大、劳动关系不稳定、工作岗位不固定、工作时间长短不一的特殊人群,缺乏制度设计和保障。

(1) 不能适应农民工流动的要求。首先,现阶段实行的保险基金区域统筹政策,与农民工跨省区流动形成尖锐的矛盾。农民工最显著的特点是流动性大,不仅往返流动于城乡之间,并在单位之间、城镇之间频繁地变动工作岗位。在接受调查的农民工中,跨省区流动的占72.8%,务工3年换过两个以上单位的占67.2%,有的1年就换两三个单位。而目前我国养老和医疗等主要社会保险制度被分割在2000多个统筹单位,多在县市级统筹内运行,各统筹单位之间政策不统一,难以互联互通,养老保险关系无法转移接续。但同时国家政策又规定:农民工累计缴费15年才能享受养老保险待遇,有的地方还规定退休前5年必须到该地参保,这实际上

把农民工的养老问题排除在外。农民工解除劳动合同后,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,城镇职工的社会保险关系因此难以落实,而农民工的社保关系转移则更为困难。而且目前各省的社保基数也不相同,各地的养老基金缺口都比较大,为了维护本地职工的利益,不少地方人为设置障碍,阻碍农民工社保的异地转移。在这种情况下,农民工在流动时只能选择“退保”。另外由于退保时农民工只能得到本人交纳的个人账户中的费用,参保得不到任何实惠,也导致农民工不愿意参保。其次,农民工的身份是农民,我国广大农村的社会保障制度远未形成。在农村社保制度与城市社保制度无法接轨的情况下,农民工在城市内缴纳的社会保险,带不回户籍所在地,也不能享受相应待遇,这也是导致农民工退保的主要原因。而且由于现行政策允许农民工退保,结果导致农民工流动时反复参保、退保,有的甚至在同一地区更换工作单位时也先退保、再参保。(2) 制度门槛过高。首先,目前缴费标准的制定,没有考虑到农民工普遍从事劳动密集型产业,工资水平普遍偏低的实际,超出了农民工的承受能力。仅就养老保险制度而言,依现行政策,养老保险缴费是以当地职工年人均工资为基数的。而目前即使在西部一些省市,职工年均工资也大大高于农民工的实际收入,况且70%以上的农民工月收入在千元以下,还有相当一部分仅仅五六百元。因此,对多数农民工来说,维持城市生活已捉襟见肘,各项保险缴费更难以承担。其次,费率过高。由于承担国有企业历史遗留问题的负担,企业缴纳的基本养老、医疗和失业三项保险费平均为工资总额的28%,个人缴费为11%,企业和农民工个人普遍感到负担太重。由于社保制度门槛高,也导致农民工权益难以保障。

2. 非缴费性的社会救助、社会福利存在的缺陷。从现有颁布的各项法规、政策来看,所有政策都集中在社会保险项目,忽视了社会救助和社会福利项目。社会保险关系是建立在稳定的劳动关系基础上的,仅比较适合有相对比较稳定职业的农民工,而不适合大部分以“散工”形式存在的农民

工。因此,目前农民工社会保障政策在缴费性社会保险项目和非缴费性的社会救助和社会福利之间的供给结构性失衡直接导致多数处于非正规就业的农民工无法获得社会保障。

二、农民工社会保障制度不宜纳入城镇社保体系

目前,在实行农民工社会保障的省市(上海和成都除外)多数是将农民工群体纳入城镇社会保障体系,显然,这不仅有利于打破我国的城乡壁垒,加快城镇化进程,促进社会的公平和稳定发展,而且能扩大消费。但农民工的高流动性不仅给社会保障的制度设计出了难题,而且也给我国的地方社会保障机构带来了压力。在国家财力有限的情况下,以现行方式简单地将农民工纳入城镇社会养老保险体系是不现实的。因此笔者认为,不应把农民工纳入现行的城镇社会保障体系。

首先,在农民工社会保障制度的制定上,必须充分考虑到流动性这个基本特征。农民工有流动,就要求社会保障能够随之进行转移。把农民工纳入城镇社会保障体系必须具备的一个基本前提是,缩小我国省与省之间的经济发展水平和城镇居民的收入水平差别,实行全国统一的社会保障标准,让全国社会保障“一盘棋”,实现社会保险在地域之间无障碍转移。同时,还必须实现城乡社会保障制度的一体化“接轨”。但这一改革涉及到我国社保制度的根本性改革,在短期内是很难实现的。

其次,把农民工纳入城镇社会保障体系可能会损害农民工的利益。就我国目前国情而言,对提高收入的渴望是农村剩余劳动力的转移的关键因素。而如果强制把农民工纳入城镇社会保障体系,不仅会减少农民工当前收入,而且也有可能使企业将其承担的社会保障费用转嫁给农民工,导致农民工收入减少。据有关专家分析测算,如果完全建立与城镇一样的农民工社会保险制度,企业由此每年要为每个农民工支付2000~3000元,在现有的用工成本基础上要增加30%~40%,这会使我国的劳动力优势受到削弱,农民工进城务工就业的机会减少,农民增收将变得更加困难。从另外一方面看,之所以把进城务工的农民还称为农民工,在一定程度中

是因为他们的农民身份并没变,根据农村土地家庭承包经营的基本政策,外出务工农民还拥有自己的承包土地,虽然这些土地并不归农民所有,但也在发挥着最基本的失业保险和养老保险功能。而且据中国社会科学院农村发展研究所的研究员的调查,78%的农民工表示“年老后只有回家种田”。

再次,我国城市居民的保障体系尚处于不断建设和完善过程中,还普遍存在着企业缴费率偏高,拖欠、拒缴现象严重,历史欠账多等问题,甚至保险基金的安全也无法得到确保。在此情况下再将大规模的农民工纳入,不仅国家财政会背上沉重的负担,城镇居民和农民工本身利益也会受到影响。

三、农民工社会保障制度改革的基本思路

(一) 建立农民工综合保险制度下的“弹性”个人账户

为尽快保障农民工合法权益,应尽快设计出一种适合农民工群体的社会保障制度。换言之,农民工需要适合自己特点的制度安排,完善城乡社会保障体系必须实现制度的多元化。

农民工社会保障制度的建立,必须坚持分阶段、逐步完善的基本原则,优先解决突出的基本保障问题。应建立农民工综合保险制度,即建立农民工“综合保险个人账户”,形成工伤、疾病、养老保险“三险合一”的综合保险基金,企业和个人按工资收入的一定比例缴纳的保障费全部划入该“个人账户”,产权属于农民工本人。

另外,基于农民工流动性强的特点,还应考虑在保险费收缴和支付方式上进行制度创新,即为农民工建立“弹性”社会保障制度。所谓“弹性”是指在缴费门槛、缴费方式、缴费标准等方面具有弹性,而且账户可随农民工流动时转移。具体体现在:(1) 缴费基数、费率或缴费额可在规定范围内自主选择;(2) 农民工可选择按照年、季、月缴费,而且缴费由用人单位和农民工双方负担,全部缴费进入农民工个人账户,并为进城农民工办理“社会保障卡”,卡号与身份证号码完全相同。该卡可在全国通用,使农民工转移到异地时,只须办理一次社会保险登记,就可以该社会保险关系作为依

据,不间断地对社会保险缴费进行记录、接续、转移,做到“通用、简便”。对缺乏单位保障的农民工,国家可以模仿目前的教育储蓄,可以为其开办农民工医疗和养老储蓄,享受整存整取利息和免税优惠,以鼓励农民工为自己的医疗和养老打下基础。(3) 在不允许退保的前提下,允许农民工在特殊情况下借支保险费。即允许农民工在发生重大疾病、丧失生活能力或遇到其他意外发生时,经社会保险管理机构审核,借支部分或全部保险费积累金额。(4) 经办机构:为了适应农民工的流动性特点,农民工交纳费用可到各地邮局、银行或社会保障中心办理,社会保障费用信息公开透明化,在各地邮局、银行和社会保障中心都可以查询,也可以网上查询。

综合性社会保险制度下的“弹性”个人账户既可解决现行制度给农民工参保、转移、待遇兑付带来的诸多不便,也可使农民工得到切身的实惠,促进农民工的参保积极性;同时能够较好地解决现行制度带来的较高管理成本的问题,避免产生连续的参保、退保现象,减轻社保机构的工作负担,亦可减少由于企业不愿交费而产生的大量的监督成本。

(二) 建立针对流动人口的各项社会救助、社会福利项目

在建立和完善农民工社会保险制度的同时,还应建立针对流动人口的各项社会救助、社会福利项目,如医疗救助、失业救助等。因为这部分农民工群体多数是非正规就业。缴费性的社会保险项目在一定程度上会增加雇佣成本,可能减少了他们的就业机会,而就业是他们分享经济发展成果,获得收入的途径。所以,针对农民工社会保障项目,公共财政应该给予一定的支持,重视和发挥社会救助和社会福利项目的作用。

四、结语

为农民工建立专门的社会保障体系只是一种暂时的过渡性安排,随着我国经济的发展和城乡二元结构的彻底废除,国家必然会建立一个统一的社会保障体系,对所有劳动者实施平等的社会保障安排。

(收稿日期:2006-06-20 作者为讲师 蚌埠 233030)