

农民工养老保险转移接续机制探讨

■ 张东明 杨君 刘松华

随着农民工成为城镇产业大军的重要组成部分,如何健全农民工养老保险体系、保障农民工的养老保险利益,已成为社会各界高度关注的问题。虽然我国先后出台了一系列有关农民工养老保险的政策措施,但在实施过程中,覆盖面小、退保率高的现象仍然十分普遍。究其原因,主要是当前各地施行的保险政策均无法完全实现转移接续,不适应农民工频繁流动的特点,农民工无法从中受益,甚至还要损失自己的合法利益。因此,解决农民工养老保险问题的关键在于确保农民工的养老保险关系在不同地区流畅的转移接续。

一、转移接续难的原因

一是养老保险制度呈现二元结构,城乡差异巨大。我国城乡采取两种完全不同的养老保险平衡模式,农村是个人自我平衡,而城镇是时期平衡。两者在承办机构、资金筹集、资金来源、缴费主体、缴费方式、养老金给付等方面存在着明显差异。而且农村地区的养老保险制度尚未广泛建立,保险覆盖范围狭窄,保障水平不高。城乡养老保险制度的二元性以及城乡之间缺失有效的衔接方式,使农民工在返回农村之后缺乏继续参保的客观条件,这是阻碍农民工养老保险转移接

续的制度原因。

二是养老保险统筹层次低,地方保护主义严重。目前,很多地方养老保险的统筹层次仍然停留在县、市级。截至2008年底,我国尚无一省份实现了真正意义上的省级统筹,各地在养老保险的缴费比例、缴费基数、管理体制、筹集办法、资格条件与待遇水平方面都不尽相同。在地方政府承担大部分养老保险责任的体制下,各统筹地区维护本地人口养老保险资源的积极性非常高,导致了十分严重的歧视、排斥现象。各地在外来农民工养老保险制度建设中都体现了“只进不出”的倾向,使养老保险资源最大限度地流向本地人口。特别是东部沿海等农民工输入地,许多地方规定享受养老保险待遇的最低缴费年限是15年,对于累计缴费年限不满15年的,将终止基本养老保险关系,不发给基础养老金,个人账户余额一次性支付给本人。而实际上,农民工很少能在一个地方连续工作满5年。在这种背景下,一些地方确实无偿地占有了农民工养老保险的社会统筹账户基金,而将未来的养老保险责任推给相对贫困的农民工输出地。农民工为发达地区的经济建设作出了贡献,退保后将社会统筹账户的基金留在了发达地区,发达地区政府没有对其承担社会养老责任,实际上是“只保不养”。这对退休后的农民

工转出地是十分有利的,但转入地却要承担其几十年的养老金给付责任,给转入地的社保资金运转造成了极大压力。由此可见,仅转移养老保险关系,而将统筹基金保留在转出地,是对农民工合法利益的侵害,是造成农民工参保率低、退保率高的最重要原因之一。

三是相关体制建设滞后,转移接续核算困难。政府机构对于这一庞大人群的养老保险利益,只有框架性的指导意见,没有出台相关的实施细则,没有在财政补贴、转移支付等方面对农民工输出地进行扶持,对农民工输入地制定的歧视性政策也缺乏足够的关注。全国主要城市的农民工养老保险信息尚未实现统一联网和管理,加上各种错综复杂的关系重构与既得利益集团的博弈,使得养老金的难以准确核算,实现养老金的全国流转任重而道远。

二、转移接续机制的构想

良好的养老保险转移接续机制设计,必须解决三个主要矛盾:农民工工作年限和地点的不确定性与缴费年限的连续性限制之间的矛盾、缴费基本账户分立(统筹账户和个人账户)与退保只能退回个人账户部分之间的矛盾、农民工的高度流动性与各地统筹单位的相对独立性之间

的矛盾。

(一) 逐步建立全国统一的社会保障账户网络, 实现转移顺畅、手续简单。长期来看, 应以计算机服务网络为依托, 逐步形成市、省和国家三级社会保障网络平台, 提供社会保障的查询、经办等日常业务及核心业务, 提高社会养老保障服务的信息化水平, 确保养老保险关系在迁出地和迁入地能够及时有效衔接。为此, 相关部门可以借鉴“金财工程”、“金税工程”的成功经验, 着手建立起全国统一的社保信息查询系统, 做到每个农民工在网络里有一个自己的账户, 人手一张社保卡, 实现养老保险账号与身份证号相统一, 全国通用, 确保在各个城市的社保经办机构都能随时查询到其养老保险的权益变化情况。当从一个城市到另一个城市工作时, 两个地方的劳动保障部门就可以通过这个网络实现异地转账接续。同时, 倡导各地尽快实现各种社保表、单或卡的格式统一、口径统一、标准统一。

(二) 设置专属机构, 准确核算转移接续利益。从目前的实施情况来看, 各地在转移养老保险关系时, 都只能转移个人账户, 而社会统筹账户内的基金无法转移。可以设想, 不同统筹地区的经济发展水平和工资水平差异导致了实际缴费基数差异, 且经济发达地区很可能设置各种准入门槛阻挠农民工养老保险资金从经济落后地区向本地的转移, 在这种情况下, 即使农民工累计缴费满15年, 也很可能无法在发达地区养老。因此, 有必要在社保基金理事会下设置专属机构, 负责管理为农民工特别设立的养老保险账户, 并将目前地方社保机构负责的农民工养老金的社会统筹基金转移到特设账户中。地方政府无法接触

和管理这些统筹基金, 农民工可以自由选择就业地点, 待退休后, 只有养老金发放地的社保机构可以从该专属机构中领取社保基金并支付给参保人。这样才能从根本上扭转各地政府在养老保险基金上争利卸责的局面, 农民工就业地的社保机构也不可能从制度和机制上截留占有农民工的社会统筹账户基金。在更换工作地时, 农民工只需转移养老保险关系和个人账户, 在转出地和转入地办理相关手续即可。对于转出地社保机构而言, 此举不会增加他们未来的养老金给付责任, 不会对分权体制下的地方财政造成压力。对于转入地(多数情况下是发达地区)而言, 也无需担心农民工的缴费、尤其是长期缴费会在未来挤占他们的养老资源。而且, 成立这样一个专属机构, 只是在中央层面来管理这些账户, 不用在每一个市县建立分支机构, 节约人力、物力、财力。同时, 专属机构下设全国养老金清算中心及其分支机构, 每年通过清算机构进行一次省际间清算, 将农民工的养老保险金, 无论是个人账户还是社会统筹部分, 都转移到农民工本人名下的养老金账户, 有助于保障农民工养老保险在全国范围内的顺畅转移接续, 从制度上防止发达地区无偿占有农民工养老保险利益的现象。

(三) 实施地区间期限累加结算机制, 适应农民工流动性强的就业特点。只要农民工在养老金项目累计的缴费年限达到15年, 农民工均应得到养老金支付。当农民工达到退休年龄时, 养老金按其各地的全部投保时间来计算, 各地支付额按其在该地的实际投保时间计算。如果参保期限不足一年, 则最后的就业地负责将该参保人在其他地区

的缴费期限计算在内, 并分别从相应地区获得补偿。新颁布的《农民工参加基本养老保险办法》确认了参保期限可以累计计算的原则, 并申明今后原则上不办理“退保”事宜, 有助于扭转以前农民工“缴费参保——退保——异地再参保——再退保”的不利局面。

(四) 注重与农村社会养老保险制度相结合。从《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》看, 农村社会养老保险的筹资模式也采取了个人缴费、集体补助和政府补贴三结合的方法, 政府补贴对应于城镇职工基本养老保险的单位缴费部分。新型农村养老保险制度为建立城乡统一的基本养老保险制度构建了可行性空间, 也为农民工养老保险融入新型农村基本养老保险提供了制度基础。实际上, 绝大多数农民工都是要返回户籍地养老的。因此, 农民工不论在何地工作, 都可以选择在自己的户籍所在地参加新型农村基本养老保险, 用工企业只要按照农民工提供的养老保险号和养老保险账户, 按月将企业应缴纳的养老保险费汇入其保险账户即可。农民工在全国各地的就业务工都不会影响到他的养老保险利益。随着第一代农民工陆续达到退休年龄, 由于参保年限不足而导致的无法退休、领取养老金现象将日益普遍。有必要制定相应政策, 允许这些农民工将已缴纳的养老保险社会统筹基金连同个人账户一并转入新型农村社会养老保险体系。同时鼓励已达到退休年龄但缴费年限不足的农民工一次性补缴齐相关费用, 以保障他们合法的养老保险利益。^[4]

(作者单位: 财政部财政科学研究所)

责任编辑 李 杰