

湖南永州农民工养老保险参保现状调查

湖南省永州市财政局、人社局调研组

湖南省永州市是典型的农村人口大市，全市农村户籍人口480余万人，其中市外务工约110万人、市内务工50余万人，农民工已经成为促进永州经济社会发展的一支重要力量。为了掌握全市企业农民工参加养老保险相关情况，因地制宜采取措施和办法，我们采取实地调研、问卷调查、上下配合、点面结合等形式进行了专题调研。

全市农民工参加养老保险现状及特点

农民工参加养老保险主要有两种形式：城镇职工基本养老保险（下称“城职保”）、新型农村社会养老保险（下称“新农保”）。这次调研涉及全市11个县区119家民营、外资企业，共有员工27377人，其中农民工20371人，占调查总人数的74.41%。参加城职保2990人，占10.92%；其余的已参加新农保。在调研活动中，全市共发放问卷调查表5000余份，回收4948份。从调查结果看，全市农民工参保主要呈以下四个特点。

（一）参保起步较晚，但开局良好。永州市于1986年开始实施城职保，参保对象以城镇企业职工为主，到1997年、2002年国家及湖南省先后出台政策，将农民工纳入参保范围。2009年永州市加快承接产业转移步伐，探索试行农民工参加养老保险，都是按照企业职

工基本养老保险政策执行的。据2010年3月统计，全市参加城镇养老保险的农民工为32291人，约占全市农民工50万人的6%。这次调研，参加城职保的农民工翻了一番。据对4948名农民工问卷调查统计，有2020人参加了城职保，占40.82%；有2735人参加了新农保，占55.27%。2009年7月永州市在道县启动新农保试点，到2012年实现了城乡居民养老保险制度全覆盖。据统计，2013年底，全市有300余万名农村居民参加了新农保，其中16—59岁符合缴费条件的224万余人，60周岁及以上领取待遇的73万余人。

（二）参加群体庞大，但参保率偏低。全市务工的农民工尽管已达到50余万人，但各县区参保工作进展很不平衡。据对11个县区119家企业调查结果显示，农民工参保率依次为：零陵33.2%、双牌31.9%、江华29.1%、江永21.5%、道县20.9%、东安20.9%、祁阳16.8%、蓝山11.4%、宁远6.4%、冷水滩5.9%和新田1.8%。从园区企业类型上看，在建筑类、劳动密集型企业，农民工参加新农保居多，城职保参保比例不高，参保率低的问题尤为突出。如熙可罐头公司1853名农民工中，参加城职保的152人，占农民工总人数的8.2%；达福鑫电子公司，现有年轻员

工252人，尚无一人参加城职保。从企业规模上看，大中型企业农民工城职保参保率高于小型企业。零陵区大中型规模企业中，参加城职保的占58%，参加新农保的约占42%；小型民营企业中，参加城职保的占8%，参加新农保的占92%。

（三）参保意愿较高，但参保能力不足。从企业4948人参与问卷调查情况看，有2166人选择愿意参加城职保，占43.78%；有2644人选择愿意参加新农保，占53.44%。选择参加养老保险的农民工占了问卷人数的97%，而且选择参加新农保的比例略高于城职保。影响农民工参加养老保险的因素，主要与收入、年龄、文化程度、就业稳定性等有关。对于没有参加城职保的原因，据问卷调查显示：一是工资收入低，无钱参保。月工资在2000元以下的占81.14%，2000元以上的占18.86%。认为“经济困难”没有余钱参加城职保的1143人，约占23%。二是思想观念旧，不愿参保。在问卷调查中，认为参加企业养老保险“很有必要的”、“有必要的”、“一般”、“没必要的”分别占24.56%、25.22%、24.39%、25.83%。年龄较大、文化程度越低的，参保意愿越低。有520人想等年纪大些时候再参保，占10.5%。三是流动性用工，不便参保。有季节工700

人,占14.2%,没有与企业签订劳动合同,没有参保。

(四)政策变化较大,但宣传力度不够。从1986年养老保险制度施行,至农民工参加城镇养老保险,到新农保启动试点,再到2014年探索施行城乡养老保险制度一体化,历时将近三十年,其间政策变化很大。在每项新制度施行之初,虽然采取了多种行之有效的宣传方式,但活动大多集中在县城中心地带,地点较为固定,时间较为集中,对乡镇、村组的宣传不够,很多农民工不知道自己能够参保领取养老金。从企业4948人问卷调查显示,农民工对养老保险政策“比较了解的”约占38%，“了解较少的”约占41.73%，“一点都不了解的”约占12.41%。因对政策不了解而选择不参加城职保的有582人,占11.76%。

当前农民工参保存在问题的成因分析

(一)制度缺陷,门槛过高。首先,缴费费率和基数过高,企业迈不过去。目前全省城职保缴费费率为28%,其中单位20%,个人8%。虽然出台文件降低了企业第一年的缴费费率(12%),但从第二年起每年递增1%,直至过渡递增到20%。同时,企业缴费基数偏高,全省统一为不低于上年度全省在岗职工月平均工资的60%,2013年为2002元,2014年暂定为2265元,基数比沿海经济发达地区都要高(广州市2258元,东莞市1340元),而且以后全省平均工资总额每年约递增10%,企业和农民工普遍认为缺乏可信依据。其次,缴费基数和缴费年限,农民工迈不过去。据调查,当前全市约80%的农民工月平均收入在1500—2000元左右,均低于2013年、2014年全省在岗职工平均工资最低档次的水平。这就意味着80%的农民工在参保后,还要贴钱补上缴费基数最低档次这一缺口,这是一项隐性的社保支出。按2014年个人缴费基数测算,农民

工每月需缴养老保险费181.2元,加上医保45.86元、失业保险22.65元等费用,每月个人需缴费249.7元,约占80%农民工月收入的16%以上,农民工承受不了。根据《社会保险法》的规定,城职保必须至少累计缴费15年后,达到退休年龄才能享受养老待遇。由于农民工大多从事体力劳动,流动频繁,收入低,实际缴费年限很难达到15年,这就意味着在农民工年老后无法享受到养老待遇。鉴于领取待遇具有时效性(60周岁),越年轻缴费时间就越长,投入资金就越多,断保退保的较多。再次,制度缺乏有效的衔接,农民工迈不过去。农民工打工有两个显著特点:季节性和流动性。农民工的流动性大,直接导致参保难和断保多。长期以来,城职保与新农保关系转移接续难,跨省农民工只能在打工城市重新参保缴费,而一旦劳动者离职回家时,其基本养老保险关系又很难转回,这就意味着农民工即使在务工期间按规定缴费,晚年也是与养老保险无缘。因而农民工在离开城市时大都选择退保。

(二)缴费主体缺位,责任缺失。尽管《社会保险法》对农民工参加社会保险作了明确规定,但对用人单位还缺乏强制性政策规定,即使有了一些规定但也往往流于形式。从调查情况看,大多数的地方和企业对农民工参加职工养老保险重视不够,甚至长期搁置下去。有些地方领导认为,农民工参加职工养老保险工作给企业增加了负担,影响了投资环境的改善,不利于本地经济发展。如果每项险种都缴齐的话,企业要为每一名员工承担其基本工资31%—33%的保险费(不含隐性的社保支出),其中养老保险20%,医疗和生育保险8%,工伤保险1%—3%,失业保险2%。过高的缴费费率使企业无法承受,即使有的企业能负担得起,在这种情况下,也可能选择瞒报参保人数或者干脆放弃投保,或

给农民工多加一点工资,也不愿意参加社会保险。园区效益好的企业担心因参保增加成本开支,在参保后又得不到任何政策优惠,参保积极性不高,即便参保也多为选择性参保,如参加工伤保险的居多;一般的企业对社会保险则能躲则躲,能避则避。

(三)参保对象压力过大,动力不足。很多农民工收入在当地职工收入平均数以下,而且要靠不断加班加点才能实现,如果扣除生活消费支出后,可支配收入有限,农民工基于现实利益考量无法正常参保。尤其40岁以上的群体,其子女教育开支大,父母年老体弱,而他们参保缴费时间短,缴费标准高,成为参保的弱势群体。对社会保险尽管期望值较高,但现实中只能退而求其次,在城职保、新农保中选择参加新农保的居多;在城镇医保、新农合中,选择参加新农合的居多。农民工在思想认识上也存在种种偏差,在主观上也远离了养老保险。多数农民工认为,在城镇打工只是暂时的,年老时回乡主要依靠土地来养老;有的认为现在打工能顺利拿到工资就很满足了,很少考虑到今后;有的担心国家政策多变,听说以后要延迟退休年龄、延长领取养老金的年限,对参保后是否能拿到养老金心存疑惑等等。

(四)征缴体制分割,配合乏力。当前全省私营、外资企业的养老保险费实行地税代征的征缴模式,企业先要到养老保险经办机构申报结算,再到地税机关缴费,经办机构依据地税机关提供的证明,到财政部门申请划拨养老保险费,之后再登记入账。企业要同时面对多个部门,程序过于繁杂。在实际操作中,地税机关并没按缴费标准、缴费比例征缴,而是笼统地向企业征收养老保险费,征收随意性较大,也没有将养老保险费落实到参保对象,不能向社保经办机构提供参保缴费人员名册,导致经办

机构无法及时为参保对象建立个人账户。这样,企业和职工往往履行了缴费义务,却得不到权利保障,也挫伤了参保的积极性。多年来,税务机关征收养老保险费只是“副业”,每年征收金额不足社保经办机构征收的1/10,相差悬殊。据统计,仅市本级园区内的企业每年流失的养老保险费就达到2个亿,未来将成为政府的一大包袱。在元创集团、弘电电子、凯盛鞋业等台资企业中,一些员工均反映单位和个人缴费后看不到缴费凭证,担心企业以参保为借口压低了他们的工资,企业一旦要参保,员工就闹着要跳槽。

对策与建议

(一)降低参保门槛,让农民工参保“进得去”。根据省委、省政府开发大湘南和国家承接产业转移示范区的相关政策,永州市应积极向省委、省政府及有关部门争取政策支持,放宽基本养老保险参保条件限制,允许农民工自愿选择参加养老保险形式。在城市已经稳定就业的农民工,有用人单位的,应纳入城职保参保范围,由用人单位按城职保的缴费费率 and 基数缴费为其办理参保手续;在城市灵活就业的,既可选择参加城职保,按个私经济从业人员的相关规定办理,也可回原籍地参加新农保,按新农保相关规定办理。纯从事种植业的农民,须参加新农保,若以后被用人单位录用,须统一按城职保的参保规定办理。在园区企业工作的农民工,可根据自身的经济状况,按照自愿原则选择参加新农保或城职保。特别是新进企业的“4050”农民工,可根据本人意愿自主选择参保方式。

(二)调整现行政策,让农民工缴费“缴得起”。据调查统计,全市农民工城职保参保率只有14.68%,且大多是在沿海地区工作多年的管理人员和技术骨干,他们有续保的意愿和要求,

企业也要留住骨干。新进农民工并非不愿意参保,调研组在与农民工代表座谈时,他们表示“五险”缴费控制在每月100元左右,约为本人月工资的5%—8%,则大多数人可以接受,如果养老保险费控制在本人工资的5%以内,社保总费用控制在10%以内,则约占80%以上的农民工均有可能参保,即使按50%的比例25万人参保来匡算,2014年全市可增加社保基金收入3—4亿元,将有效解决扩面征缴的难题,既实现基金稳步增长,又能推进应保尽保。因此建议,要重新设计缴费费率,降低费率水平,特别是降低针对农民工参保的费率水平是必要的,也是可行的。一要适当降低缴费费率。缴费费率要考虑农民工的实际经济承受能力,要低于城职保的缴费费率,可采取调节缴费基数过渡办法,低水平纳入,逐步规范,把缴费费率单位部分固定在12%—14%、个人固定在4%—5%的较低水平上,不搞每年费率递增1%,以增强养老保险的吸引力,提高企业和农民工的参保缴费意识。二要增设缴费基数的档次。对园区企业农民工参保,缴费基数按全省上年度在岗职工月平均工资增设40%、50%、60%三个最低档次,给予企业和职工更多的选择权,实现“低进低出,高低搭配”格局。如缴费基数最低档次不作调整,也可以参照东莞、清远等地的做法按当地最低工资标准执行,或者参照湖北省的做法,在确保完成征缴任务的基础上,扩大市级自主权,缴费基数和比例由市级政府确定。真正实现缴纳标准与沿海和周边省份保持基本平衡。三要简化养老金计算方法。要破解员工参保只选择最低标准缴费和缴足15年就不再续缴的难题,必须从养老金计算办法上入手,可按缴费额高低实行阶梯式的奖励方法,鼓励企业和个人多缴费,从制度上确立多缴费多得实惠;同时计算方式应清晰明了,让大多数未

参保人员在较短的时间内能计算出退休待遇,从而决定是否参保,进而解决基金增长乏力的难题。

(三)理顺体制机制,让农民工参保“稳得住”。当前,永州市职工养老保险扩面征缴的主要潜力在外资、民营企业,在这一部分企业从业的农民工将成为城职保提高参保率的重点人群。一是理顺征收体制。当前亟需解决参保与缴费脱节的问题,改上级地税部门单独下达征缴任务,为社保部门根据职工参保情况提出征缴意见,再由地税部门征收。二是改革征收方式。统筹五大保险征缴事务,变分散征缴为集中统一征缴,减少办事程序和工作环节,提高办事效率。三是改进工作方法。要加快社保改革进程,为实现城职保、城乡居民社保的转移接续,必须要加大社会保障卡建设力度,尽快发放全国统一的社会保障卡,建立全国统一的农民工参保信息中心数据库,让农民工明白参保,放心缴费,账户可查,切实解决农民工参保转移难、地域分割的难题。

(四)加强联动配合,让农民工政策“弄明白”。一要加大政策宣传力度。要以农民工喜闻乐见的方式,加大宣传社保法律法规和政策的力度,搭建经办业务人员与农民工开展交流和沟通的平台,开通热线答疑解惑,使社保政策家喻户晓。二要加大维权执法力度。在招商引资工作中,破除地方保护主义,要求园区企业积极为农民工参保缴费,让更多、更广的农民工都能纳入到社会保障安全网中。三要加大窗口建设力度。要加强社会保险经办窗口的建设,努力提高经办机构的经办能力和水平,简化办事程序,缩短办事时间。增强经办人员的服务意识,改善服务质量。

(调研组成员:欧阳正才 欧阳运瑞 吴嘉 周玉和)

责任编辑 刘慧娴