

建立符合农民工特点的养老保险模式

■ 邱晓颖

目前,我国还没有专门的农民工养老保险制度,现有的城镇企业职工基本养老保险制度也没有明确包括农民工,农民工如何参加养老保险很大程度上取决于各地的政策。由于各地关于农民工养老保险的探索尚无一个成熟的模式,农民工参加社会养老保险的积极性受到很大影响。据调查,全国仅有15%左右的农民工参加了养老保险。参保率低的主要原因是城镇社会保险门槛高,操作缺乏灵活性,不适合农民工的特点与需求;社会养老保险关系无法转移,农民工参保后的权益得不到保障;部分地方政府存在短期行为;一些企业消极抵制,也有相当的企业无力参保。同时,由于缴费负担过重、养老保险转移困难等现实的问题,已率先实行农民工参加社会保险的地区退保现象严重。

因此,亟需建立符合农民工特点的、长效的、可持续的养老保险机制。笔者认为,瑞典的“记账式个人账户制”(NDC),成功改革的经验可资借鉴。

NDC是国际养老体制的一种制度创新,最早是瑞典1995年为国家养老金制度改革设计的,并于1998年最终立法确定,它结合了现收现付制和个人账户制的缴费确定型模

式,同时具备现收现付制和个人账户制的特点。一是政府为每个工人建立一个记账式个人名义账户,缴费者收入的16%计入名义账户后,立即纳入社会统筹,用于当期的养老金支付。政府定一个名义回报率来反映各人账上的资金积累,按期计算名义利息(名义回报率通常考虑通货膨胀率和工资增长率)。二是将个人收入的2.5%计入个人实际账户,并实行基金积累制,直接进入资本市场进行投资。NDC与现行城镇企业职工基本养老保险模式(统账模式)比较,最大的区别在于给付方式的不同,NDC是名义缴费确定型现收现付制,按照缴费人年轻时缴费额的多少来确定养老金的数额。统账模式中的社会统筹部分是给付确定型现收现付制,根据国家和企业制定标准来确定给付标准。相比之下,NDC更符合农民工的特点。

一是提供缴费的动力,扩大养老保险覆盖面。面对农民工参保率低的现状,NDC符合农民工自己钱在自己账上的心理,有利于提高雇员缴费的积极性和主动性,吸引更多的人加入,并激励雇员监督雇主,防止逃费问题。二是操作简便,可携带性强。农民工经常在各个城市之间流动打工,基本上是两三年一换。记账式个人账户具有良好的流动性,比如农民

工去年在北京缴纳了1000元钱,假定名义回报率为8%,则在其账户上记录为1080元。当他今年到广州工作则可参照广州的标准缴纳并计算回报率记入账户。农民工退休后可以根据账户清楚地计算出在不同地方所缴纳的费用及回报额,根据积累额领取退休金,所缴保险费不会积淀在某一地方。三是提供了更为灵活的退休选择。由于最终的退休金给付标准是根据工龄计算的,所以愿意提前退休的人可以选择更低的工资替代率,如果多工作和多缴费一年,不仅记账式个人账户的名义资产增加,而且账户上一年度的资本余额也被多指数化一年。因而很适合农民工的就业不稳定性特点,只要缴满最低缴费年限就可以根据个人情况决定是否推迟退休。由于农民工工作的流动性及不稳定性特点,其收入也存在很大差异,因而用缴费确定型的给付模式简便易行。四是透明性强。根据每年缴纳的金额和政府事先公布的指数设计、变动细则,参保者可以随时清楚地计算出自己的账户状况。五是转制方便。NDC本质是现收现付制,可作为城市养老保险体系、农村养老保险体系之间的过渡模式,以避免巨额的转制成本。NDC的局限性在于与现收现付制度相比,由于“名义账户”制再分配的作用较

弱,不利于老人、妇女等无工作的弱势群体,因而需要政府公共财政制定最低保障政策。

与完全基金积累制个人账户的可行性相比较,NDC是现收现付制,便于管理,要求政府掌握每个劳动者的相关工作情况;在工作者调换工作和迁移时进行追踪记录;对每个工作者的账户进行精确记录;能够使每个工作者获得其账户积累额的信息。完全基金积累制个人账户除上述条件外,还必须满足在成熟资本市场条件下进行有效运作和资产管理的严格要求。NDC是现收现付制,在促进社会公平、调节收入方面更有效。现收现付制是代际间的互相帮助,而完全积累制下的养老保险是靠自己年轻时的积蓄养老。现收现付制再分配功能比完全基金积累制强。当前国内外学术界

部分观点认为,在趋向老龄化的社会中,现收现付制将会出现支付危机,而基金积累制则不会,但这是建立在养老金投资不失败的前提下的。从各国的不同实践来看,完全基金积累的个人账户还远没有成为主流。根据国务院人口普查办公室数据测算,2002~2060年间,我国绝大多数年份老龄人口增长速度低于4%,对现收现付制不会产生实质性影响。相对于基金积累制,现收现付制还具有明显的优越性。可以迅速建立起全额养老金领取权,这对于当前我国面临的养老金隐性债务问题具有重要意义,可以保证养老金基本上不受通货膨胀的影响,具有较强的调节收入差距的再分配功能。

综上所述,笔者认为应该借鉴瑞典经验,建立记账式为主与合理的基金积累制相结合的部分积累制

养老保险模式。其门槛低,简单灵活,易于携带,便于建立全国统一管理系统,符合农民工收入低、流动性大的特点,可以作为一种过渡,扩大养老计划的覆盖面,成为实现统筹城乡的国民基本养老保险制度的一个重要基础。但是,由于NDC与现行的社会统筹比较,其再分配能力较弱,需要政府制定相关配套政策,提供最低保障制度,用于保障那些履行过缴费义务但是退休后养老金水平相对比较低的人员。同时,政府需要在记账式个人账户失衡时采取财政转移支付等各种措施,承担起更多的责任,最终实现统筹城乡的国民基本养老保险制度。

(作者单位:南昌大学)

责任编辑 常嘉

PHOTO NEWS

图片新闻



全国财政国库工作会议 在南京召开

全国财政国库工作会议于2008年4月17日至18日在江苏省南京市召开。财政部部长助理张通在会上指出:当前和今后一个时期,财政国库部门要深入学习实践科学发展观,不断深化对科学发展观丰富内涵的认识,把科学发展观落实到财政国库管理工作的各个方面和各个环节。会议总结交流了近年来各地财政国库工作情况,探讨了今后一个时期财政国库改革与发展总体思路,部署了2008年财政国库工作重点。

(本刊记者 赵军 摄影报道)