



经济管理
研究丛书

中国社保改革研究

逻辑与趋势



卢驰文◎著

 上海财经大学出版社



经济管理
研究丛书

本书获得上海政法学院学术著作出版经费资助

中国社保改革研究

逻辑与趋势

卢驰文◎著

图书在版编目(CIP)数据

中国社保改革研究:逻辑与趋势/卢驰文著. —上海:上海财经大学出版社,2017.5

(经济管理研究丛书)

ISBN 978-7-5642-2665-7/F·2665

I. ①中… II. ①卢… III. ①社会保障-体制改革-研究-中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 022806 号

☐ 丛书策划 王永长

☐ 责任编辑 王永长

☐ 封面设计 张克瑶

ZHONGGUO SHEBAO GAIGE YANJIU

中国社保改革研究

——逻辑与趋势

卢驰文 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷装订

2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 14.25 印张(插页:1) 287 千字

定价:39.00 元

序 言

一、我国社会保障制度改革是历史的必然

中国由封建社会走向社会主义社会,由自给自足的自然经济走向以雇佣劳动力为主的商品经济,都是历史的必然。雇佣劳动力为主的商品经济本质上就是市场经济。换言之,中国实行市场经济也是历史的必然。

封建社会是皇帝独裁的“家天下”,由“家天下”走向民主共和,这是世界各国民众争取自由、民主、民权的必然结果。实现民主共和,很多国家都选择了政党政治,由政党政治取代皇帝独裁。中国共产党经过了几十年艰苦卓绝的斗争,得到了广大人民群众的支持,成为中国人民坚强的领导力量,创建了中华人民共和国。

社会主义国家的社会保险基本模式,就是国家保险模式。职工不用缴纳社会保险费,费用全部由国家或企业承担,老有所养,病有所医,伤残也由国家保障,看病也只是出一些挂号费,其他实报实销。这种模式符合马克思主义理论中描绘的共产主义。

苏联和东欧国家都曾经实行国家保险型保障模式,中国也是效仿了苏联实行了这种国家保障模式,即通过国家宪法将社会保障确定为国家制度,公民所享有的保障权利是由生产资料公有制保证的,并通过社会经济政策的实施取得。社会保障支出由政府和企业承担,其资金来源由全社会的公共资金无偿提供,由于国家已事先作了社会保障费的预留和扣除,个人不再另交保障费。保障的对象是全体公民。宪法规定,每一个有劳动能力的人都必须积极参加社会劳动,对无劳动能力的一切社会成员提供物质保障。工会参与社会保障事业的决策和管理。国家保险型保障模式的宗旨是最充分地满足无劳动能力者的需要、保护劳动者的健康并维持其工作能力。但是,这种模式过分强调公平,使国家财政负担过重,而且企业办社会,使企业负担也过重,企业竞争力下降,劳动力缺乏合理流动,职工个人也缺乏自我保障意识。国家保险制度作为社会主义国家普遍采取过的保障模式,曾经造福于亿万人民,但因这种保险超越了现阶段的承受力,经过半个多世纪的实践,逐渐随着苏联的解体与东欧国家的剧变而被摒弃。

计划经济在社会主义国家的某些经济领域的实践中被证明生产效率低下,低效率的经济模式难以承受高福利负担。推行计划经济的前提条件有两点:第一,制订计划的领导应该是智慧超人,能够把经济社会发展的方方面面问题都考虑到。换言之,制订的计划必须很完美。第二,执行计划的人具有很高的思想觉悟,能够大公无私地开展生产劳动。然而,事实上,制订计划的人不可能做到全能,不可能像上帝一样全能。第二,民众的思想觉悟确实达不到实行计划经济的要求。改革开放前,农民自留地很少,但自留地的粮食亩产量远远高于生产队的平均亩产量。在经济资源非常有限的前提下,利己之心仍然是一切工作推行激励制度的出发点。马斯洛需求层次理论表明,人的需求分为五个层次,在低层次的需求都没有得到满足的情况下,要求广大的职工追求高层次需求,即长期大公无私地追求人生价值的自我实现,这是行不通的。有些人对提及“利己”一词,好像不屑一顾。笔者觉得“利己”是中性词,并非是贬义词,利己并不可恶,可恶的是损人。利己不损人无可厚非。

邓小平 1987 年 8 月 29 日在会见意大利共产党领导人约蒂和赞盖里时的谈话中指出:“我们党的十三大要阐述中国社会主义是处在一个什么阶段,就是处在初级阶段,是初级阶段的社会主义。社会主义本身是共产主义的初级阶段,而我们中国又处在社会主义的初级阶段,就是不发达的阶段。”邓小平还指出,一切都要从这个实际出发,根据这个实际来制定规划。一切从社会主义初级阶段的实际出发,就是从中国的国情出发。把中国当前的社会主义所处的阶段确定为社会主义初级阶段,可以使我们头脑清醒,避免在理论上和实践上出现“左”“右”两种错误倾向。例如,避免出现以前那种“20 年进入共产主义”的不切实际的“左”倾错误。

正因为如此,我国由计划经济走向市场经济也是历史的必然。我国推行市场经济也必然要改革国家保障模式。我国由计划经济通向有计划的商品经济这个过程,必须有配套的制度跟上。首先,要有保障人才自由流动的社会保障制度配套。社会保险是社会保障的主体或核心,我国各地区在 1986 年以后就开始探索企业职工社会保险新模式。1992 年党的十四大提出了经济体制改革的目标,到 2010 年我国初步建立社会主义市场经济体制。这个目标确定后,各地区加快了社会保险制度与社会救助制度的改革进程,各级政府首先推动城镇职工社会保险各项改革的有序开展,然后推动农民与农民工社会保险制度的改革与创新。

国务院在 1997 年颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,实现统一了各地统筹账户与个人账户相结合的实施方案、缴费比例和管理办法。1998 年底,国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,城镇职工医疗保险制度改革在全国各地迅速推开。1998 年 12 月 16 日,国务院常务会议通过,并于 1999 年 1 月 22 日发布了国务院第 258 号令,颁布了《失业保险条例》。国务院第 21 次常务会议通过的《城市居民最低生活保障条例》自 1999 年 10 月 1 日起施行。1992 年民政部印发了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,该方案规定:资金筹集坚

持以个人缴纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持的原则。个人缴纳要占一定比例;集体补助主要从乡镇企业利润和集体积累中支付;国家予以政策扶持,主要是通过向乡镇企业支付集体补助予以税前列支体现。1998年广东建立了农民工社会保险制度,2002年上海建立了外来务工人员社会保险制度,其他地区也在这一时期开始探索建立农民工社会保险制度。

二、建设公平高效的社会保障制度

我国社会保障制度改革也是采取“摸着石头过河”的方式推进的,有些改革是针对某些具体问题的,未必统筹规划了,就像医生看病,头痛医头,脚痛医脚;也有些改革受到经济发展水平的限制,当时只能做到某一步。随着时间的推移,我国社保改革的合理性和科学性需要进一步探讨。笔者2007年7月毕业于中共中央党校,博士学位论文《中国社会保险统筹层次研究》,由于某些方面研究不够深入,有些观点还不够成熟,一直没有出版成书。笔者2007年7月以来在博士论文的基础上继续深入研究社会保障制度,发表了数十篇论文。本书汇集的论文都是笔者2007年7月以后的研究成果,大部分已经发表。本书涉及基本养老保险、农村社会养老保险、医疗保险、失业保险、社会救助、农业保险等方面的内容。本书不仅讨论了企业职工社会保障问题,而且讨论了机关事业单位职工养老保险问题,还涉及广大农民工、城乡居民的社会保障问题。有些论文主要是探讨现实问题的答案,有些论文则是探索社会保障的发展趋势。孤立地看某一篇文章,难以判断该论文的价值所在,难以看清社会保障的发展趋势。把关于深化保障的主要研究成果汇集在一起,可以让读者了解笔者对社会保障改革的基本观点及其理由。换言之,能让读者更全面更深刻了解某项社会保障项目改革的目标与策略。

社会保障改革,尤其是社会保险改革,主要调整同类群体的利益关系、不同地区的利益关系、不同群体的利益关系。换言之,社会保障改革在追求同类群体的制度公平,在坚持权利与义务对等原则的基础上兼顾地区利益的公平,在强调效率优先的原则下维护弱势群体的利益。笔者从2005年开始研究社会保障制度,十多年来一直为推进社会保障制度公平、提高社会保障资金管理水平、预见社会保障发展趋势而建言献策。

第一,实现社会公平是社会保障改革的首要目标。

一是追求同类群体之间的制度公平。我国20世纪80年代就开始改革城市经济体制,改革国有企业,企业自主经营,自负盈亏,具有用人的自主权。企业职工具有失业的风险,也有自主择业的权利。城镇企业职工不仅是企业人才,也是社会的人才。为了保障企业人才的自由流动,各地区都探索建立管理社会化的职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险制度。而农民工社会保险制度到2000年前后才开始建立,而且各地模式差异很大。总体而言,缴费水平低,保障水平也低。

农民工在企业就业模式与城镇企业职工相同,社会保险待遇相差悬殊,同工不同酬,制度不公平。笔者2009年3月在《农村经济》发表《统一全国农民工养老保险制度的目标模式研究》,主张农民工养老保险模式应该与城镇企业职工的一样。2010年1月1日起施行的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,适用于参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员,包括农民工。这标志着,我国不再设立单独的农民工养老保险制度,在企业就业的农民工与城镇企业职工一样参加养老保险。这是我国实现社会保险制度公平的重大举措。我国城镇企业职工社会保险改革从20世纪80年代就开始了,机关事业单位医疗保险改革与企业职工一样,但其养老保险改革进展非常缓慢,导致长时间社会公众广泛批评。机关事业单位职工与企业职工都是雇员,就业模式相同,属于同类群体,同类群体必须按照相同的制度模式参加社会保险。这是实现制度公平。2008年1月在《理论探索》发表《机关事业单位养老保险制度转轨的财政压力分析》,2011年9月在《理论探索》发表《机关事业单位养老保险改革的制约因素和策略选择》,在这两篇文章中我都主张机关事业单位职工也要按照企业职工基本养老保险模式参加社会保险。2015年1月14日,国务院颁布了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号),这标志着机关事业单位养老保险改革获得成功,也证明了我两篇文章观点是正确的与超前的。

二是实现不同地区之间的利益公平。为了建设全国统一的劳动力市场,让人才在全国各地自由流动,使人力资源得到优化配置,提高我国人力资源的使用效率,必须破除人才流动的社会保险障碍。笔者在2007年7月完成的博士论文《中国社会保险统筹层次研究》中,主张基本养老保险全国统筹,《提高社会保险统筹层次的六大原则》就是本人博士论文的内容之一。2010年之前也发表了数篇关于基本养老保险全国统筹的论文。2010年全国人大通过的《社会保险法》提出,基本养老保险要实现全国统筹。然而,现行的基本养老金的计发办法,对经济发达地区不利。只有改革基础养老金的计发办法,调整各地区之间的利益关系,才能调动经济发达地区参加全国统筹的积极性。从2010年1月1日起,我国虽有基本养老保险关系转移接续办法,但这个办法还是不能根本解决人才流动的障碍问题,探讨基本养老保险全国统筹问题意义依然重大。国家“十三五”把基本养老保险全国统筹列入了规划内容。本书探讨了全国统筹的基本养老金计发办法,可为国家决策提供参考。此外,影响人才流动的因素还有基本医疗保险统筹层次问题。

三是实现不同群体之间的利益公平。职工参加了基本养老保险、基本医疗保险,老有所养,病有所医,在岗期间又有较高的工资收入。而广大的农村居民与城镇居民不仅收入水平低,而且没有养老待遇和医疗待遇,为此,我国建立了新型农村社会养老保险制度、新型农村合作制度、城镇居民社会养老保险制度、城镇居民基本医疗保险制度。政府出资为主,居民出资为辅。这是我国实现共同富裕的一个重要举措。

非雇佣就业的农村居民与非雇佣就业的城镇居民属于同类群体,摒弃户籍歧视观念,统筹城乡建立居民基本医疗保险制度,统筹城乡建立居民新型社会养老保险制度,这也是不可阻挡的趋势。

第二,提升社会保障资金管理能力促进社会保障事业可持续发展。

社会保障改革不仅涉及制度公平问题,而且讨论社会保险基金管理的技术技巧问题。比如,基本养老保险结余资金投资运营问题,基本医疗保险结余规模调节问题,失业保险基金费率调整、绩效评估等问题,探讨这些问题有利于提高利用社会保险资源的效率。笔者2014年3月在《财政研究》上发表了文章《统筹建立基本养老保险与全国社会保障基金投资运营制度》。该文指出,可增加战略储备金大约17 000多亿元,即使还是存银行,投资期限由1年期改为5年期,全国大约一年可增加利息收入300亿元。这是一个很大的数字!按照2016年1月19日的黄金价格,可以购买432吨黄金。该文提出的基本养老保险战略储备基金的划分方法,为2015年8月国务院印发的《基本养老保险投资管理办法》落地提供了投资结构的确定方法,即为测算基本养老保险基金中可用于长期投资的资金数量提供了科学的计算方法与计算依据。

提高退休年龄是涉及亿万家庭福利的大事情,不仅要考虑劳动力市场的供求关系,而且要考虑基本养老保险基金当年征缴收入与当年支出的平衡问题。随着人口年龄结构老龄化,我国预期人均年寿命的延长,提高退休年龄是必然的趋势。退休年龄问题好像不是社会保险问题,实际上,退休年龄与社会保险关系非常密切,对基本养老保险基金、基本医疗保险基金收支平衡影响很大。对于提高退休年龄,不能简单地赞成与简单地反对,也不能盲目听信社保学术界权威言论。这是个涉及全国人民利益的重大问题,必须进行科学测算。针对一些专家提出在2045年要把男性、女性的退休年龄都提高到65岁,笔者用详细的测算结果证明了这是过度提高退休年龄。笔者2016年5月在《中国经济时报》发表了《我国实施延迟退休年龄政策须遵循四大原则》,2016年7月在《人民日报·内部参阅》发表文章《我国退休年龄的提高幅度测算及延退政等研究》。

社会保险与社会救助具有互补关系,探讨社会保险问题,必然会涉及社会救助问题。社会保险政策与社会救助政策必须相互衔接,确保社会安全体系严密无漏洞,能够起到维护社会稳定的作用。我国服刑人员社会保险制度是市场经济体制改革的盲区,必须构建适应市场经济体制的服刑人员社会保险制度。2013年《我国服刑人员社会保险的反思与重新设计》获得国家人力资源和社会保障部举办的第五届“中国社会保障论坛”优秀论文奖。农业保险是商业保险,好像不是社会保险,但其资金主要由政府财政提供,主要体现了社会救助的性质。农业保险是政策性保险,是惠农的好政策,但由于要求农民缴费,农户分散,农户缴费数额很少,保险公司不愿意投入过多人力向农民收保险费,导致乡镇干部与保险公司联合虚假参保,损害农民利益。完善

农业保险政策是促进农业发展的必然举措。

第三,分析社会保障发展趋势可以减少社会保障改革的盲目性。

《基本养老保险“统账”的结合与分离》2009年1月发表在《中国财经信息资料》,是趋势分析论文,涉及的部分内容不一定需要目前实现,可能在30年后甚至100年后实现。《社会保险战略储备基金进军黄金市场的策略》也是一篇探讨性论文,随着我国社会保险基金结余规模增大,投资渠道多元化是必然的趋势,能够进行长期投资的社会保障资金,购买黄金进军黄金市场也不是没有可能。

《统筹建设城乡社会保险制度》的思想与笔者博士论文的关系密切。2008年1月在《经济经纬》上发表文章《基于统筹规划的城乡社会保险制度建设》,其中提出的一些观点已经被国家采用。比如,第一个观点是统一城镇职工社会保险制度。统一城镇企业基本养老保险制度、统一企业养老保险费率、统一筹集和管理使用基金、统一企业养老保险经办机构和人员管理、统一实行基本养老金社会化发放。做到城镇企业职工社会保险的基本政策统一,只是各类基金的管理层次不一样。机关事业单位也按照城镇企业职工社会保险的模式进行改革。第二个观点是统一农民工社会保险制度。整合全国农民工的社会保险制度,做到农民工社会保险缴费比例、缴费基数、待遇标准、基金管理和基金监管等方面的统一。笔者2012年12月12日在《中国经济时报》发表《城乡社会养老保险衔接的资金安排》,就是对城乡养老保险衔接提供的建议。

国家的一项社会政策出台,不可能只是某一个人的功劳,而是许多人共同努力的结果。笔者欣喜地看到,我论文中的不少观点已经被国家的改革实践证明是正确的。换言之,已经为国家经济社会的进步提供了具有参考价值的学术建议,这是我莫大的荣幸。

国内外的经济形势不断变化,我国人口年龄结构不断变化,人口政策也在逐步调整,国家的财政政策、税收政策与货币政策也在不断调整,影响社会保险基金收支平衡的因素也在不断变化,社会保障问题层出不穷,需要研究的项目与问题也很多。完善社会保障制度,建设公平幸福的家园,需要广大的社会保障学者、政府官员、普通民众共同持续努力。分析社会保障问题,离不开经济学基础理论的指导;研究社会保障问题,还需要在掌握马克思主义基本原理的基础上,进一步深化对马克思主义劳动价值论的认识,并吸收西方经济学有益的理论观点,创新商品价值理论,这样可以对当今的社会保障问题认识更加全面而深刻。企业为职工缴纳社会保险费用,贯彻最低工资制度,调高员工工资,不能简单地按照传统的商品价值理论来解释,国家公权力对商品的价值也有一定的影响力。

做学术研究,不能以一己之私利为出发点,而要以国家利益为出发点,树立国家利益至上的观点,才有可能做出促进社会公平与推动社会进步的学问来。我是上海事业单位职工,如果仅仅从私利出发,我未必主张机关事业单位养老保险按照企业模

式改革,也未必主张上海降低基本医疗保险用人单位缴费比例。而实际上,我不但主张机关事业单位养老保险制度改革,而且撰文《上海降低职工基本医疗保险缴费比例的必要性策略》发表在《中国财经信息资料》(2015年7月20日)。2016年4月上海市果然降低了职工基本医疗保险缴费比例。推动社会进步是笔者从事学术研究与选择发表刊物的首要原则。

书中汇集的文章形成的时期与背景不同,为了保持文章的逻辑,成书之时基本没有改动。数学题存在一题多解的情形,文章中的有些观点被后来的改革实践证明是正确的,也有些观点与目前的现实不符,但未必是错误的,而是呈现了理论探讨改革方案的多种可能。这可为今后改革提供启发与借鉴,但愿能起到抛砖引玉的作用。尽管我研究社保历时超过10年,本书观点仍可能有不成熟之处,甚至确有错误之处,还望读者批评指正。

卢驰文

2016年9月18日

目 录

序言/1

第一章 企业职工养老保险改革/1

农民工养老保险制度改革的目标模式/3

企业职工基本养老保险可持续发展/11

第二章 机关事业单位养老保险改革/17

机关事业单位养老保险转轨的财政压力/19

机关事业单位养老保险改革的制约因素及对策/26

机关事业单位与企业养老保险并轨新方案分析/35

第三章 统筹城乡建设养老保险制度/43

提高社会保险统筹层次的六大原则/45

基本养老保险统筹层次改革的制约因素及对策/59

全国统筹的基本养老金的计算方法/68

城乡养老保险制度衔接的政策建议/78

基本养老保险“统账”的结合与分离/82

统筹建设城乡社会保险制度/88

第四章 医疗保险制度改革/95

城镇职工基本医疗保险基金结余规模控制/97

加拿大基本医疗保险模式及其对中国的启示/104

建立大病保险制度面临的问题与对策/108

上海降低职工基本医疗保险费率的必要性与策略/111

第五章 失业保障制度改革/115

我国失业社会保障制度的反思与创新/117

我国失业保险基金结余规模分析及调控策略/124

第六章 五项保险及其征缴制度改革/137

我国服刑人员的社会保险问题及其对策/139

“五险合一”对保费收缴率的影响及对策/146

农民工社会保险、城镇化与 GDP 增长的关系/151

第七章 社会保险基金投资运营制度改革/159

统筹建立基本养老保险与全国社会保障基金投资运营制度/161

社会保险战略储备基金进军黄金市场的策略/165

第八章 退休年龄制度改革/175

我国基准退休年龄测算及实施延退政策策略/177

实施延迟退休年龄政策须遵循四大原则/185

提高退休年龄的关键是把握幅度/188

第九章 社会救助与商业保险改革/191

社会救助站遇到的新问题及其解决之道/193

政策性农业保险的主要问题及改革思路/199

健全学生保险体系促进体育课堂教学/207

后记/210

致谢辞/212

第一章 企业职工养老保险改革

农民工养老保险制度改革的目标模式

一、全国各地农民工养老保险模式五花八门

根据国务院《社会保险费征缴暂行条例》(国务院令 1999 年第 259 号),以及劳动和社会保障部有关规定精神,全国各地纷纷建立了农民工社会保险制度。上海市于 2002 年 9 月 1 日颁布了《上海市外来从业人员综合社会保险暂行办法》,2003 年北京市颁布了《北京市农民工养老保险暂行办法》。此外,江苏、浙江、广东和福建等地也建立了农民工社会保险制度。对于农民工参加社会保障主要有两种模式:一是与城镇职工适用同一的制度模式,即农民工与城镇职工一道,分别参与城镇养老保险制度、医疗保险制度、工伤保险制度等;只是在个人缴费比例和缴费基数上有所区别,如北京、广州、南京、南昌等城市。二是单独为农民工设立新的综合社会保险制度,如上海、成都、大连等市。

2010 年前,我国不是没有建立农民工社会保险制度,而是在各个社会保险统筹地区建立的农民工社会保险制度各不相同。笔者认为,分析研究典型的农民工社会保险制度,可为建立全国统一的社会养老保险体系提供决策依据。

(一)农民工综合社会保险制度及其局限性

2002 年 9 月 1 日上海市实施了包括农民工在内的外来从业人员综合社会保险方案,其缴费义务方面规定如下: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 7.5%。其享受待遇方面规定如下:(1)用人单位使用的外来从业人员,享受工伤、住院医疗和老年补贴三项待遇;(2)无单位的外来从业人员,享受意外伤害、住院医疗和老年补贴三项待遇;(3)外地施工企业的外来从业人员,享受工伤、住院医疗两项待遇。用人单位和无单位的外来从业人员连续缴费满一年的,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 5% 。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。在实践中,工伤(意外伤害)和医疗的发生和赔付率不高,上海市外来劳动力管理中心已缩小这两项险种开支的比例,从2004年10月8日起将老年补贴的比例提高到 7% 。

上海市外来从业人员社会综合保险也存在一些缺陷。首先,老年补贴不仅远低于基本养老保险的个人账户,且不能享受社会统筹的部分。社会统筹部分全部用于工伤(意外)和医疗保险,工伤(意外)和医疗保险没有个人账户;养老补贴没有统筹部分,只有个人账户。综合保险制度在贯彻过程中变成了工伤(意外)医疗保险现收现付制和养老补贴的完全积累制,不利于与城镇职工的“统账结合”的社会保险的接续。其次,老年补贴、工伤(意外)和医疗三者的比例并不固定,增加了制度变迁时计算的复杂性,不利于与城镇职工的“统账”结合的社会保险制度并轨。再次,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。一次性兑现老年补贴与逐月领取相比,其保障退休老人基本生活的作用要小。

(二)农民工专项养老保险制度及其局限性

为进一步完善社会保险体系,保障农民工的合法权益,2003年北京市制定了《北京市农民工养老保险暂行办法》,其主要内容为:

养老保险费由用人单位和农民工共同缴纳。用人单位以上一年北京市职工月最低工资标准的 19% ,按招用的农民工人数按月缴纳养老保险费。农民工本人以上一年北京市职工月最低工资标准为基数,2001年按 7% 的比例缴纳养老保险费,其个人缴费由用人单位在发放工资时代为扣缴。个人缴费的比例,今后随着企业职工缴费比例进行统一调整,最终达到 8% 。用人单位为农民工缴纳养老保险费,原则上应按城镇职工缴纳养老保险费的缴费渠道和缴费方式进行。但对使用农民工较少或使用农民工相对稳定,按月缴纳养老保险费不方便的用人单位,经社会保险经办机构同意并签订协议后,可以选择按季度、半年、一年的方式缴纳养老保险费。社会保险经办机构为农民工按缴费工资基数的 11% 建立养老保险个人账户。农民工必须达到国家规定的养老年龄(男年满60周岁,女年满50周岁),方能领取基本养老金。基本养老金暂按享受一次性养老待遇处理,其待遇由两部分组成:第一部分为个人账户存储额及利息一次性全额支付给本人;第二部分为按其累计缴费年限,累计缴费满12个月(第1个缴费年度),发给1个月相应缴费年度的北京市职工最低工资的平均数,以后累计缴费年限每满一年(按满12个月计),以此为基数,增发0.1个月相应缴费年度的北京市职工最低工资的平均数。跨统筹区域就业的,可以转移养老保险关系,其个人账户全部随同转移,统筹部分不转移。原已参加北京市农村养老保险的,也可将其在用人单位工作期间养老保险个人账户存储额和按规定核算的待遇转移到其农村养老保险个人账户中;没有参加农村养老保险的北京市户籍农民工,可在其户口所在

地农村养老保险管理机构参加农村养老保险,新建个人账户,同时将其在用人单位工作期间养老保险个人账户存储额和按规定核算的待遇转移到其新建个人账户中,并按北京市农村养老保险的有关规定享受相应的待遇。农民工参加北京市养老保险社会统筹后,与用人单位终止、解除劳动关系时经本人申请、单位同意,可以一次性领取养老保险费,终止其养老保险关系。今后再次参加北京市养老保险社会统筹的,接新参加人员办理。

北京市农民工社会养老保险制度的缺陷:第一,没有充分考虑外地农民工的流动性。对北京市户籍的农民工,具有与农村养老保险的对接办法,也容易实现城市化。第二,对外地农民工的养老保险而言,跨统筹地区就业,可以转移个人账户,统筹部分不转移,难以平衡不同统筹地区之间的利益关系。第三,退保,只能一次性享受个人账户部分,不能享受统筹部分。这不仅是养老保险的特点所决定的,而且是“统账”结合与地方统筹制度根本性矛盾引起的。如果允许统筹部分退保时也退还个人,就失去了共济性,就不是部分积累制,也不是“统账”结合的制度。

无论农民工综合保险制度还是农民工专项养老保险制度,都存在一定的局限性;尤其是五花八门的农民工养老保险制度,难以解决跨统筹地区流动就业的农民工养老保险关系的衔接问题。因此,国家再也不能允许各地农民工养老保险制度相互割离的状况长期存在下去。

二、农民工养老保险也要由五花八门走向全国统一

20世纪80年代,在养老保险制度普遍遇到财务危机的情况下,我国开始探索城镇企业职工社会养老保险发展的新途径。由于对探索建立一种新型社会保障制度存在认识上的差异,在具体操作上各地、市有权修改和确定自己的改革方案,省级政府也有权批准和否决市级政府的改革方案选择,结果导致全国产生了上百种改革方案。基本养老保险基金的收支目前世界上有三种模式,即现收现付制、完全积累制和部分积累制。“这三种模式1997年前在我国都进行了试点,比如上海、吉林、河南、云南、黑龙江、江西、青岛7个省(市)试行完全积累制;山西、陕西、山东、四川、安徽等15个省(市)试行部分积累制;大连、海南等试行现收现付制。”^①这样,导致了各地区之间养老金水平攀比的局面,也出现了中央难以管理、调控,职工跨地区流动困难等问题。

为了加强对养老金的管理和调控,1997年7月16日国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。该文件指出:“到20世纪末,要基本建立起适应社会主义市场经济体制要求,适用城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。”“为有利于提高基本养老保险基金的统筹层次和加强宏观

^① 陈佳贵.国有企业改革与建立社会保险制度[A].江西财经大学学报[J],1999(1)。