

【 城市学文库·流动人口论丛 】
CHENGSHIXUEWENKU LIUDONGRENKOULUNCONG

王国平 总主编

农民工市民化^下 与内需拉动研究

杭州国际城市学研究中心 编

杭州出版社

中国农村经济 - 中国人口经济

CHINA RURAL ECONOMY - CHINA POPULATION ECONOMY

王德平 汪海英

农民与市民化 与内需拉动研究

中国农村经济 - 中国人口经济

中国农村经济

王国平 总主编

农民工市民化与内需拉动研究

——第三届“钱学森城市学金奖”征集评选活动获奖作品汇编

(下)

杭州国际城市学研究中心 编

杭州出版社

养老保险“便携性损失”与 农民工养老保障制度研究

刘传江 程建林
(武汉大学经济研究所)

摘要：文章基于养老保险“便携性损失”视角对中国农民工养老保险参保率低的原因进行了分析。结果表明，最低缴费年限限制、保险关系很难转移、缴费年限与养老金统筹金无法接续所形成的养老保险“便携性损失”，构成了农民工参加养老保险的主要障碍，严重损害了养老保障制度的公平性。文章认为，提高农民工的养老保障水平，减少农民工所面临的养老保险“便携性损失”，关键是适当降低最低缴费年限并设法促成既有养老保险关系及缴费年限的衔接，建立起全国统筹的可转移、可持续的养老保障制度。

关键词：农民工；养老保障；便携性损失；制度安排

一、导言

目前中国农民工养老保险参保率与保障水平十分低下，多数学者认为这与政府、社会、企业及农民工自身等因素有关。如彭宅文（2006）认为这与农民工所处的边缘社会地位有关；米庆成（2004）从农民工自身主观方面、体制方面及农民工群体的客观因素进行了探讨；华迎放（2004）从农民工养老保障制度安排及其运作效率揭示了现有的农民工养老保障制度安排存在的“瓶颈”；吕学静（2005）、杨翠迎和郭金丰（2006）从政府、企业和农民工自身三方面解释了参保率低的原因；赵立航（2006）则从隐藏在农民工养老保障背后的矛盾入手对这一原因进行了分析。然而，关于这一原因的探讨虽多，但基本上没有抓住农民工在现有的制度安排下参加养老保险所面临的核心障碍问题。基于此，本文从农民工养老保障制度安排自身存在的问题及农民工群体的特点出发，从农民工养老保险

“便携性损失”视角对其进行分析。

一、“便携性损失”对农民工参加养老保险的影响

养老保险的“便携性”是指纳入养老保险计划的职工,在变换工作单位或转入不同的养老保险项目时,能够保留他在原统筹区的养老保险记录以维护其养老保障权益的属性。换言之,“便携性”是指积累的养老金权益在计划项目间相互转移的便利程度和交易费用的高低。“便携性”低的保险关系意味着劳动者更换单位后,其养老金权益转移到另一个计划项目或城市时手续烦琐且价值在转移中“缩水”,这时就出现了“便携性损失”。所谓养老保险的“便携性损失”是指参保人在不同的养老保险项目之间及统筹区域由于流动性进出所失去的养老保险权益(Vincenzo, 2001)。

在中国,农民工参加养老保险项目,通常存在两种“便携性损失”:一是全部损失,即因退出而失去了享受养老保险权益的资格;二是部分损失,即养老保险权益因为退出而产生了缩水。前一种与享受养老保险金所要求的最低缴费年限有关,称为“最低缴费年限损失”,后一种则涉及养老金的计算方式,称为养老保险的“年金损失”(Vincenzo, 2001)。研究表明,中年人是受“便携性损失”影响最大的群体(Black 等, 1997)。对于大多处于中年阶段且流动性较强的农民工来讲^①,他们无疑是受“便携性损失”影响最大的群体,具体表现在以下几个方面。

(一) 最低缴费年限的限制

国家规定享受养老保险待遇的最低缴费年限为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,只能享有个人账户的储蓄额,而无权享有养老金。缴费满15年退休后方能领取养老金,对农民工来说“太遥远”。深圳市从1987年开始实行允许农民工参加养老保险的政策,但若按15年的最低缴费年限,目前能够享受养老待遇的仅有100多人(雷声, 2008)。与参保农民工的数量相比,能够享受养老待遇标准的农民工数量则少之又少。

^① 据2005年武汉大学“农民工研究”课题组的调查,民工在一个单位工作3年以上的只占16%。2005年3月课题组于武汉市武昌区与洪山区农民工比较集中的场所对外来农民工进行了抽样调查。本次问卷调查包括农民工的基本信息、外出打工情况、农村承包土地状况、社会保障状况及农民工生存状态5个方面的内容,形成有效问卷436份。

缴费未满 15 年的农民工如果提前离开参保地，个人账户通常按以下方式处理：（1）转入地有社保机构的，积累额全部转入该地社保机构；（2）若转入地社保机构不予接受或者没有社保机构的，积累额全部一次性退还本人（称为退保）。退保将涉及保险关系转移时的保险利益问题，集中体现为统筹账户上资金的处理问题。按目前中国大部分城市的做法，农民工如果退保，只能得到个人账户中自己缴纳的部分，而企业缴纳的进入统筹基金的部分则难以转移，一般留在原地。在广州，农民工退保只退个人缴纳的 8%，而企业缴纳的 3% 就成为“沉淀资金”白白损失掉了。按广东省东莞市 2004 年职工人均月收入计算，若农民工退保，每位农民工一年损失 944 元（钟玉明、车晓蕙，2004）。

农民工退保则意味着放弃了退休领取养老保险的待遇，势必会影响到他们退休后的保障水平，但这实属无奈之举。如果养老保险关系可以异地转移，他们当然不会选择退保。从退保造成的后果来看，农民工退保的影响将会波及今后很长的一段时间，以低收入群体（包括农民工）为主要统筹对象的整个养老体系将会失去其应有的保障功能，不仅达不到老有所养的目的，而且还给农民工造成了很大的损失。

（二）养老保险关系难以转移

首先，在现行的养老保障制度下，保险关系很难转移至农民工流入地。按规定，养老保险转移时只转个人账户，统筹基金就留在农民工流出地，而流入地则要承担职工退休后的资金，流入地为减轻当地财政的压力，通常会设置一定的准入“门槛”，拒绝外来农民工养老保险关系的转入，势必影响其养老保险关系的转移。

其次，目前中国一些省份除了执行国家统一的基本养老保险制度外，还结合当地的实际情况，建立了地方性的养老保险制度。由于这些制度的保障程度和缴费水平高低不一，制度之间很难对接，农民工一旦流动，不同地区的养老保险关系难以转移衔接。

（三）原有的缴费年限与缴费统筹基金不能延续

在中国对农民工养老保障没有形成全国统一的制度安排前提下，保险关系无法转移造成了缴费年限与统筹基金也无法延续。目前中国农民工养老保险一方面统筹层次低，养老保险的地区统筹已成为阻碍农民工流动的因素；另一方面，保险关系无法转移接续，原有的缴费年限与缴费统筹基金无法延续。如上海是“综合保险”模式，而北京是独立制度模式，若农民工在北京退保，到上海务工参保，原有的缴费年限与缴费统筹基金已不存在。这样一来，不转移保险关系便成了绝

大多数农民工的理性选择。2007 年 1—6 月份深圳市退保农民工有 41.3 万人而真正办理保险关系转移的仅有 6648 人（华迎放，2008）。对于由于就业关系变动且未达到其参加养老金项目规定的最低缴费年限不得不在城市间游走的农民工来说，每次脱离原有城市的养老保险而进入另一城市参保时，由于城市之间无法接续，自己退休后能够享受到的养老保险待遇与自己的缴费年限不对等，严重影响了农民工参保的积极性（郑飞北，2008）。

“便携性损失”造成了农民工参保率偏低，它构成了参保的主要障碍。据武汉大学“农民工研究”课题组 2005 年的调查显示，参加养老保险的农民工占调查总数的 1.83%，该课题组 2007 年调查^①显示，农民工养老保险参保率为 7.1%^②；虽然农民工普遍未参加养老保险，养老保险的参保率非常低，但这并不说明他们不想参保。武汉大学“农民工研究”题组 2005 年的调查显示，农民工对养老保障有着强烈的需求，并且自己愿意缴纳保费。通过实际参保率与意愿参保率的对比，可以看出二者之间的差距（见表 1）。对比前后两次的调查结果可以看出，在不到两年的时间里，武汉市被调查农民工的参保意愿增幅很大，实际参保率虽在较低的水平缓慢上升，但增幅较小。由此看出，“便携性损失”农民工参保难的主要因素。

表 1 农民工养老保险情况比较

调查时间	实际参保人数（人）	意愿参保人数（人）	实际参保比例（%）	意愿参保比例（%）
2005 年	8	124	1.8	28.4
2007 年	14	267	3.2	61.3

注：表中数据分别来源于 2005、2007 年武汉大学“农民工研究”题组的调查。2007 年的调查，务工地在武汉的为 155 个样本，为便于比较进行了加权处理。

“便携性损失”存在造成了中国农民工养老保险参保率偏低的局面，其结果

① 2007 年 2—3 月，武汉大学“民工研究”课题组在武汉、广州、深圳、东莞市和湖北省、河南省等部分农村地区进行了农民工情况调查。接受调查的农民工就业地分布在 19 个省中、输出地分布在 28 个省市，涉及农民工的问题达 81 个，形成有效问卷 765 份。

② 由于受区域因素的影响，调查显示的参保率明显低于全国水平，但对问题的说明不失一般性。

是弱化甚至丧失了农民工的部分乃至全部养老保险权益，有损于社会公平。

二、规避农民工养老保险“便携性损失”途径

鉴于“便携性损失”对农民工参加养老保险的严重影响，有必要辅助于其他相关的措施，建立可转移、可持续的农民工养老保障制度，以规避养老保险“便携性损失”。

（一）欧盟经验的启示

要解决农民工养老保险“便携性损失”，就需要考虑适当降低最低缴费年限，设法促成既有养老保险关系与原有缴费年限的衔接。

欧盟解决养老金便携性问题的做法值得我们借鉴。为了有效解决成员国公民跨国流动带来的养老保险便携性损失，2004 年欧盟实行了新的制度安排简化了成员国公民流动所带来的便携性问题的有关规定（Vincenzo，2001）（见表 2），有效地消除了“便携性损失”。

欧盟成员国基于缴费期限累加的原则，当流动人员在参保国退休时，该国将发给对应于缴费年限相应比例的养老金，养老金由 $p = \frac{\sum T_n Q_n}{\sum T_n}$ 确定。式中， p 、 T_n 、 Q_n 分别代表退休后应获得的养老金额、在不同参保地的缴费年限、按参保人累积缴费年限计算出的对应于参保地的养老金支付金额（郑飞北，2008）。

欧盟的经验启示我们，要有效地解决养老保险的“便携性损失”，关键是要解决保险关系的转移和接续问题。建立可转移、可持续的农民工养老保障制度便是满足要求的一种行之有效的制度安排。可转移则要求保险关系要适应农民工的流动，能够随其务工地点的变动而灵活转移。可持续要求：（1）农民工如因某种原因不能按期缴费而出现中断后，只要本人补缴或续缴保险费，则保险关系可以恢复正常；（2）农民工变动务工地点以及更换工作后，还能继续参保。

表 2 欧盟成员国之间流动人员养老保险制度安排

	制度安排	具体内容
参保地规定	从业地参保	从业地参加养老保险并缴费：当 A 国的公民到 B 国就业时，将退出 A 国的养老保险，参加 B 国的养老保险。

(续表)

	制度安排	具体内容
	固定地参保	同一时间内只允许参加某一国的养老保险。在多个国家就业的,在其居住地参保,居住地不在工作地的,在雇主所在地参保。
养老金待遇	缴费期限累加原则	养老保险主管机构充分考虑了参保人在其他国家的缴费年限、工龄,甚至居住年限等因素。凡参保人有缴费记录的国家,都需承担与参保人在该国的缴费年限相应的养老保险责任。

注:表内所指的国家均为欧盟成员国。根据 European Communities (2005) 有关内容整理。

(二) 相应的措施

农民工参加养老保险不可避免地面临着“便携性损失”,为解决这一问题,应建立全国统筹的农民工养老保障制度并采取以下措施。

1. 建立缴费标准的“年×级”制度

我们建议建立全国统一缴费标准的“年×级”制度。其中“年”代表农民工缴费的累计年数,规定养老金账户必须随着农民工自身的流动而流动,不同地区之间的缴费年限可以累积。“级”代表缴费级别,即缴费数额的高低,在给付率既定的前提下,缴费数额高的退休后享受到的养老金待遇也高(刘传江、程建林,2008)。

用 Y 表示农民工缴费年限, R 代表缴费级别, Y_n 则表示缴纳了 n 年的养老保险, R_m 为第 m 种缴费级别(体现为待遇系数)。农民工养老保险缴费标准的“年×级”制度模型可用矩阵表示为:

$$\begin{bmatrix} Y_1R_1 & Y_1R_2 & \cdots & Y_1R_m \\ Y_2R_1 & Y_2R_2 & \cdots & Y_2R_m \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ Y_nR_1 & Y_nR_2 & \cdots & Y_nR_m \end{bmatrix}$$

由该矩阵,每一缴费年限与缴费级别就对应一个相应的标准。缴费标准结合

缴费基数,就可以计算出农民工应缴纳养老保险费^①。

2. 实行集体账户对个人账户的转移

实行集体账户对个人账户的转移,以做实做大个人账户。农民工本人按缴费基数的一定比例缴纳的部分和单位缴纳部分的一定比例进入个人账户,若个人与单位缴费比例分别为 $a\%$ 、 $b\%$ ($b > a$),单位缴费进入个人账户的比例为 c ($0.5 < c < 1$)。那么,集体账户为 $b \times (1 - c)\%$,个人账户为 $(a + b \times c)\%$ 。

集体账户有两个功能:一是按一定步骤逐次减少一定比例^②转移给个人账户,个人账户则以初始比例逐次增加相应的比例^③;二是集体账户转移给个人账户后的其余部分在不同阶段以不同比例参与社会统筹。为便于操作,假定 a 与 b 都为偶数,即 $a, b = 2n$ ($n = 1, 2, \dots$), $c = 0.5$,即把企业缴费的一半划入个人账户。个人账户及集体账户的初始构成如表 3 所示。

把农民工累计缴费年限划分为 a ($a \leq 15$) 个阶段(在实际操作过程中可以不等比例划分),在缴费年限初始阶段后的 $(a - 1)$ 个时期,把集体账户的剩余部分等比例转入个人账户^④(见表 4)。

个人账户的主要功能是为农民工积累养老资金。由表 4 可看出,在集体账户对个人账户转移的过程,随着农民工累计缴纳年限的增长,集体账户部分在逐步转移给个人账户,个人账户累计额增多,切实维护了农民工的养老保障权益。

表 3 个人账户与集体账户的初始构成

	个人账户 (%)	集体账户 (%)
个人缴费	a	—
企业缴费	$0.5b$	$0.5b$
合计(初始值)	$a + 0.5b$	$0.5b$

① 农民工养老保障“年×级”制度的特点参见刘传江、程建林:《农民工社会保障的路径选择与制度创新》,《求是学刊》2008年第1期。

② 具体划分为几个时期比较合适,要经过精确的论证。

③ 集体账户对个人账户的转移受吴晓欢等人(2005)的启示。

④ 这里集体账户采取了等比例转移,在实际操作过程中,不必一定等比例转移。

表 4 集体账户对个人账户的转移

	个人账户（%）	集体账户（%）
第 1 阶段	$a + 0.5b$	$0.5b$
第 2 阶段	$(a + 0.5b) + 0.5b / (a + 1)$	$0.5b + 0.5b / (a + 1)$
第 3 阶段	$(a + 0.5b) + b / (a + 1)$	$0.5b + b / (a + 1)$
.....		
第 (a + 1) 阶段	$(a + 0.5b) + 0.5b / (a + 2) / (a + 1)$	$0.5b + 0.5b(a + 2) / (a + 1)$
第 a 阶段	$a + b$	0

3. 建立缴费年限的弹性制度

这里的弹性制度包含两层含义。首先，考虑农民工缴纳保险费通常达不到 15 年，因此，在规定缴费年限可以累计的同时，应不再对最低缴费年限设限制。若本人交了 10 年的养老保险，届时他只享受与缴纳保费相对应的养老金待遇。其次，对那些已经达到退休年龄而本人能够继续工作，又有缴费意愿的农民工，应允许对其延长缴费年限，推迟领取养老金的年龄。目前中国人口平均预期寿命在不断延长，平均寿命的延长意味着预期余寿的延长，养老保险的预期缴费年限也相应延长。

农民工可以选择在规定初始领取年限时开始领取，也可以选择在其以后的任何时间内领取。为此，缴费年限弹性制度建立后，提前领取人员，预期余寿长，自然享受到待遇水平将会有所降低；而推迟领取人员，预期余寿短，待遇水平将会提高，这既符合公平原则，又突出了效率。

4. 实行缴费年限折算

农民工在经济发展程度、制度背景等不同省份之间流动时，应结合新迁入地的有关规定，引入折算因子，对已有的缴费年限进行一定的折算。就目前而言，对缴费年限进行折算势在必行。设折算因子为 I ，那么前文的公式就变为

$$p = \frac{\sum T_n Q_n I_n}{\sum T_n I_n}$$

I_n 表示农民工跨区域流动时每个流出地相应于流入地由于经济发展水平不同对原缴费年限引入的折算因子。例如，某农民工先在西安务工，养老保险缴费已达 4 年，之后到武汉务工又交了 5 年的保费，最后到达上海，参保 3 年达到规定领取养老金的年龄。考虑到 3 个城市经济发展与收入水平、缴费标准等因素的不

同,对已有的缴费年限进行折算。假如西安、武汉对上海的折算因子分别为 0.5 与 0.6,最后的缴费年限则为 8 年 ($4 \times 0.5 + 5 \times 0.6 + 3 = 8$),因此该农民工在上海就以 8 年的缴费年限领取相应年限的养老金。农民工养老保险缴费年限折算过程如下。

若农民工 X 岁时在某城市参加养老保险,则其个人账户基金积累额为:

$$Q_{xt} = \sum_{t=1}^{X_r - X_i} \{ [12W_t (R_t^1 + R_t^2)] \prod_{i=1}^{X_r - X_i} (1 + r_i) \} \quad (1)$$

式(1)中, Q_{xt} 为农民工 X 岁时缴纳 t 年养老保险后个人账户至领取时的积累额; W_t 为参保农民工第 t 年的月缴费工资; R_t^1 为其第 t 年的缴费比例, R_t^2 为其第 t 年企业缴费中划入个人账户的比率; X_r 为养老金领取年龄; X_i 为第 t 缴费年度的农民工年龄; t 为缴费年度; r_t 为缴费期间第 t 年的利率。

由于统筹账户多为现收现付,因此参保农民工对统筹账户的基金贡献(利息忽略不计)为:

$$P_{xt} = \sum_{s=1}^{I_s} \left[R_t^3 \frac{I_s}{N_s} \right] - 12 \sum_{t=1}^{I_s} [W_t R_t^2] \quad (2)$$

$$t = 1, 2, \dots, x_r - x_i; s = 12(t-1) + 1, 12(t-1) + 2, \dots, 12(t-1) + 12$$

式(2)中, P_{xt} 为农民工 X 岁时在缴费期间为统筹基金的贡献额, R_t^3 为第 t 年企业缴费率, I_s 为企业第 t 年 s 月职工工资额, N_s 为企业第 t 年 s 月的职工人数。若农民工在 $t+1$ 年转入另一个城市参加养老保险,则其缴费年限为:

$$Y = \frac{Q_{xt} + \alpha P_{xt}}{\beta C_{t+1}} \quad (3)$$

式(3)中, Y 为折算后的缴费年限, α 为农民工由流出地城市从统筹账户资金贡献中计提的比例, C_{t+1} 为流入地的缴费基数, β 为缴费比例。

根据式(1)、式(2)、式(3),我们就可以计算出进行折算后的养老保险缴费年限。

5. 实行保险费折算与建立养老保险交费卡

当农民工进入一个新的城市务工而需要在当地缴纳保险费时,以迁入地的缴费标准和缴费比例为依据引入折算因子进行折算,折算方法与缴费年限的折算类似。

为了满足农民工流动与不同参保地保险关系接续的需要,可以通过银行或邮局实现全国联网,建立缴费卡制度。农民工养老保险缴费卡应采取全国统一的社

保卡，一卡一号（类似于身份证的唯一对应性），终身不变，卡随人走，在全国范围内统一结算。缴费卡不仅记录农民工缴费情况，而且也是今后享受养老金待遇的资格凭证。缴费卡上的记录只要达到了规定的缴费年限，在其到达规定年龄时，无论在何地退休，凭此卡从退休地的社保机构按月领取基本养老金。

三、结语

按照学界所提出的农民工养老保障的选择途径来说，无论是把农民工纳入到农村保障体系，还是把农民工纳入城镇养老保障范畴，乃至为农民工单独建立一套适合其特点、有别于城镇职工养老保障制度的新的保障体系，养老保险最低缴费年限的限制、保险关系难以有效转移以及缴费年限与缴费统筹基金的无法延续，对于流动性强的群体农民工来说，不可避免地使农民工普遍遭受着养老保险的“便携性损失”，它的存在构成了农民工参加养老保险的障碍。要提高农民工的养老保障水平，减少农民工所面临的养老保险“便携性损失”，关键在于适当降低最低缴费年限并设法促成既有养老保险关系与原有缴费年限的衔接。本文结合农民工的自身情况与流动特点，建立的缴费标准的“年×级”制度、实行集体账户对个人账户的转移、实行缴费年限的弹性与折算机制、保险费的折算与保险交费卡制度，无疑是建议在这方面做些尝试。

然而，在力图消除农民工养老保险“便携性损失”这一过程中，尤其是目前还没有实现全国统筹的情况下，还可能存在着一些具体操作上的“瓶颈”：（1）由于中国区域经济发展水平存在差异，各地关于农民工的养老保险政策存在较大差异，在本文提出的折算制度中，折算因子的确定则成为相当棘手的问题。这一问题只有立足于全国统筹角度方可解决。另外，由于各地经济的快速发展，赋予了折算因子动态属性，使问题变得更为复杂。（2）个人账户与社会统筹部分比例的确定、集体账户对个人账户转移比例的确定及转移阶段的划分等问题只有在有关部门（政府有关部门、社保机构以及保险精算部门等）经过精确的计算和缜密的论证后才能付诸实施，而本文提出的只是一种思路。（3）在未实现全国统筹的情况下，全国各地养老保险缴费标准、发放水平的差异给异地转移续接带来了障碍。因此，建立可转移、可持续农民工养老保障制度必须实现全国统筹。

（作者简介：刘传江，武汉大学经济研究所所长、教授、博导）

（原文发表于《中国人口科学》2008年第4期）

参考文献

- [1] 彭宅文:《中国农民工社会保障发展缓慢的原因》,《云南社会科学》2006年第8期。
- [2] 米庆成:《农民工社会保障问题研究述评》,中国社会保障网, http://www.cnss.cnxyzxxsgd/qt/200708/t20070802_135306.htm, 2004年。
- [3] 华迎放:《农民工社会保障:思考与政策选择》,《中国劳动》2004年第10期。
- [4] 吕学静:《城市农民工社会保障问题的现状与思考》,《学习论坛》2005年第12期。
- [5] 杨翠迎、郭金丰:《农民工养老保险制度运作的困境及其理论诠释》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2006年第3期。
- [6] 赵立航:《和谐社会与农民工社会保障问题》,《人口与经济》2006年第1期。
- [7] 雷声:《珠三角民工辞工退保成潮,社保成为空中楼阁》,《人民日报》2008年1月8日。
- [8] 钟玉明、车晓蕙:《扩大社保覆盖面,农民工得到实惠了吗》,新华网, http://news3.xinhuanet.com/focus/2004-08/09/content_1718099.htm, 2004年。
- [9] 华迎放:《农民工社会保障的新情况新问题》,《经济要参》2008年第13期。
- [10] 郑飞北:《“便携性损失”与农民工养老保险的制度创新》,《中国劳动保障报》2008年2月21日。
- [11] 刘传江、程建林:《农民工社会保障的路径选择与制度创新》,《求是学刊》2008年第1期。
- [12] Andrietti Vincenzo, “Portability of Supplementary Pension Rights in the European Union,” *International Social Security Review*, 2001, 54(1).
- [13] Black D & Orszag J M, “Portability and Preservation of Pension Rights in the United Kingdom,” in Office of Fair Trading (ed.), *Report of the Director General's Inquiry into Pensions*, London, 1997.
- [14] European Communities, *The Community Provision on Social Security: Your Rights When Moving Within the European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

流动人口医疗保险影响因素研究

——基于全国流动人口动态监测数据的分析

刘志军 杨敏敏 刘天剑 王 宏

(浙江大学)

摘 要: 由于我国目前的医疗保险以自愿参保为主, 缺乏强制性, 因此, 政府、企业、社会及流动人口自身的各种因素决定了我国流动人口医疗保障的实际覆盖情况。影响医疗保险覆盖率的因素可以分为两个方面, 一是理性消费者的选择, 二是消费者不能控制的制度条件。影响我国流动人口获得医疗保险的因素远比西方国家复杂, 不少论者已关注了制度因素、区域因素、行政因素、单位因素、社会因素及流动人口自身因素六大方面。本文以 2010—2012 年原国家人口计生委流动人口司主持进行的四次全国流动人口动态监测调查数据为基础, 着重以流动人口在流入地获得城镇职工医疗保险的情况为基础, 对流动人口医疗保险覆盖情况做出梳理与分析。发现流动人口医疗保险参保率总体不高, 内部分化较大, 马太效应明显; 流动人口的社会参与和社会融入对提高其医疗保障水平具有显著正效应; 人口倒挂区流动人口的内部医保差异更大, 增加社区服务项目、提升社区服务质量有助于增进流动人口内部的医保权益公平; 跨省流动人口的总体医保水平还需提升, 居住证制度尚未显现应有的流动人口医保促进效应。此外, 通过对浙江台州、陕西西安、河南郑州、辽宁沈阳和海南海口等 5 个城市 80 余人的访谈发现, 流动人口对医疗保险知识的了解相当有限, 严重影响了流动人口的医保覆盖率和医保有效使用率; 社区作为流动人口最重要活动场域, 未能有效发挥医保信息的传导作用; 社区帮扶未能充分运用医疗保障等增能式手段; 流动人口的医保意识普遍薄弱; 流动人口的就近社区医疗诉求则十分强烈。基于上述观察, 文章提出了五个方面的对策建议: (1) 改革医保制度设计, 提高非就业随迁家属的医保覆盖率; 探索实践职业倾斜的医保政策, 保障最弱势流动人口的医保权益; 试行医疗保险省份结对, 改进医疗报销制度。(2) 重点关注低学历低收入、失业/无业/务农、建筑农牧与餐饮零售从业流动人口; 点对点做好特殊

困难流动人口的社区帮扶。(3) 因人制宜做好社区医保宣传指导工作;重点做好人口倒挂社区、城中村/城郊/小微企业聚集地/工地等边缘社区的医保服务工作。(4) 改进社区服务活动的内容与方式方法;大力吸纳流动人口参与社区自我管理与自我服务。(5) 四位一体做好流动人口医保工作;改进居住证制度设计,制度化推进流动人口医保水平的提升。

关键词: 流动人口; 农民工; 医疗保险; 参保率; 影响因素

一、导 言

在流动人口^①面临的各种风险中,健康风险尤为突出。健康不仅是人类发展的目标之一,而且是重要的人力资本(Mushkin, 1962; Grossman, 1972)。虽然流动人口大部分处在青壮年时期,平均健康状况并不差(卫生部统计信息中心, 2004; 国家统计局服务业调查中心, 2006);但不少流动人口的工作条件和工作环境比较恶劣(郑功成、黄黎若莲, 2006),势必对其健康造成较大影响。因此,从全局和长远的角度来看,让更多的流动人口参与医疗保险,获得广泛而适当的医疗保障,就显得十分必要。

根据现有的政策制度,流动人口可以参加的保险有新型农村合作医疗、城镇职工基本医疗保险、城镇居民医疗保险以及各地专为流动人口制定的医疗保险(包括大病医疗保险、综合保险、农民工医疗保险等)。然而,虽然统计口径不一,诸多调查都显示,流动人口的医疗保障覆盖率一直比较低。据中国社会科学院人口与劳动经济研究所 2003 年的调查数据显示,城市农民工的城镇医疗保险参保率为 10.43% (都阳、高文书, 2005);根据农业部 2005 年的调查,参加城镇医疗保险的农民工比例为 10.0% (崔传义, 2006);劳动和社会保障部 2006 年的调研显示,农民工医疗保险的参保率为 10% 左右(国务院研究室课题组, 2006);据武汉大学课题组 2007 年的调查,参保率为 7.1% (刘传江, 2008)。近年来,流动人口的参保率虽有增长,但仍不容乐观。郭瑜、白雪飞(2011)对东中西部 7 个城市 3024 名外来务工经商农民工的调查表明,参加城镇职工基本

① 本文采用学术界常用的流动人口定义,即指离开户籍所在地的县、市或市辖区,以工作、生活为目的在异地居住半年及以上的中国公民。因长期以来,流动人口以农民工为主,至今也保持在流动人口总数的 85% 以上,因此,众多以农民工为对象的研究成果,也将一并纳入综述的范畴。

医疗保险的比例仅为 9.9%。夏劲节等（2009）对成都市 1100 个流动人口的调查显示，流动人口医疗保险（城镇职工基本医疗保险、商业医疗保险和新型农村合作医疗）参保率为 19.3%；毛瑛等（2010）对重庆市、陕西省 2057 个农民工所做的调查表明，只有 20.0% 的农民工在城市工作时享受到医疗保障。而根据人力资源社会保障部和国家统计局联合公布的 2009 年度数据，作为流动人口主体的农民工的医疗保险参保率不到 30%，大部分仍游离于医疗保险体系之外（张航空、张亮杰，2011）。

近 3 年来，国家人口计生委流动人口服务管理司发布的《中国流动人口发展报告》显示，流动人口参加医疗保险的比例从 2009 年的 48.7%、2010 年的 55.2% 上升为 2011 年的 64.3%。不过，到 2012 年上半年，也仅有 26.3%（加权后百分比）的流动人口加入了城镇医疗保险，多数加入的是保障相对有限的新农合或地方性的农民工医疗保险。而人力资源和社会保障部 2012 年 6 月 4 日发布的《2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示，2011 年末全国参加城镇职工基本医疗保险人数 25227 万人，参加城镇居民基本医疗保险人数为 22116 万人，参加城镇基本医疗保险人数合计为 47343 万人。城市流动人口和流入地户籍居民在社会医疗保险服务享有情况上差距巨大。

为系统了解流动人口的医疗保险参保状况，概括存在的主要问题，分析主要的影响因素，提出相应的对策措施，本论文将基于前人的研究成果，结合国家人口计生委流动人口司近几年的全国流动人口动态监测数据，做出较为全面的分析和探讨。论文将首先梳理我国各地的流动人口医疗保险制度，并对已有的相关研究成果做出梳理，对前人从不同的角度和侧面对流动人口医疗保险及其影响因素所做的调查分析结论进行归纳，作为研究基础和借鉴。此外，考虑到定量的数据分析难以全面反映流动人口在医疗保险方面遇到的问题，我们还在浙江台州、陕西西安、河南郑州、海南海口、辽宁沈阳这 5 个地方做了个案访谈，以弥补调查数据难以反映的信息。共计访谈 80 余人，整理个案 52 个。论文最后，我们将结合数据分析与个案资料，提出相应的对策建议。

二、流动人口医疗保险制度概览

目前中国还没有全国统一的针对流动人口的医疗保险制度，只是出台了一些指导性的通知和意见，各地方政府依据国家的政策精神和地方实际，对流动人口的医疗保险做出了不同的制度安排。总体而言，流动人口可以参加的保险有城镇