

从“权利置换”走向“权利公平”

——深化农民工养老保险改革的理念及其实现

□ 龙玉其

(首都师范大学 管理学院 北京 100089)

[摘要] 农民工是我国经济社会转型时期出现的一个特殊群体,养老保险是农民工社会保障的核心内容之一,是农民工的基本权利。目前我国农民工的养老保险存在诸多问题,实质是农民工养老保险的“权利置换”,农民工的养老保险权往往被生存权、就业权、工资收入权、流动权所替代。社会结构转型所导致的利益冲突与社会排斥是农民工养老保险“权利置换”的根源。“包容性增长”特别强调维护公民的平等权利,反对社会歧视与排斥,为解决农民工养老保险“权利置换”问题提供了指南。“权利公平”是农民工养老保险改革的根本理念与目标,应该在全面理解农民工养老保险“权利公平”内涵的基础上从多个方面推进改革,实现农民工养老保险从“权利置换”走向“权利公平”。

[关键词] 农民工;养老保险;权利置换;权利公平

[DOI编号] 10.14180/j.cnki.1004-0544.2016.06.028

[中图分类号] F840.612

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-0544(2016)06-0161-06

农民工是我国经济社会转型时期出现的一个特殊群体,是我国特定的户籍制度下农村劳动力转移的产物。^[1]20世纪90年代以后,农民工的数量不断增加,分布在各行各业。2014年全国农民工总量达到27395万人,其中外出农民工16821万人,本地农民工10574万人。^[2]农民工群体的社会保障越来越受到政府和社会的重视,养老保险是农民工社会保障和社会权利的重要内容。进入21世纪以来,各地纷纷进行农民工养老保险改革探索,取得了积极成效。但是,目前我国农民工养老保险依然存在诸多问题,体现了明显的“权利置换”问题,需要采取各种举措深化农民工养老保险制度改革,实现从“权利置换”到“权利公平”,使农民工公平共享改革发展成果。

1 权利置换:农民工养老保险的现实状况

公民权利是一个集合体,是一个不同权利内容相互联系的有机整体,包括政治权利、经济权利、文化权

利、社会权利等各方面。马歇尔特别指出社会权利是公民权利的一个重要因素,是指“从少量的经济福利与保障权利到分享社会发展成果,以及拥有按照当时社会普遍生活标准的文明生活的权利”。^[3]社会保障是社会权利的重要内容,养老保险自然是其中的要素之一。农民工应与其他劳动者平等享有各项权利,但是,由于诸多方面的原因,农民工难以全面、平等地享有这些权利。当前农民工在权利保障方面体现明显的“权利置换”特征,即农民工对一部分权利的享受是建立在牺牲或削弱另一部分权利的基础上的。农民工养老保险存在着制度不完善、覆盖面不足、待遇水平低、转移接续难等问题,这些问题的实质是“权利置换”。农民工的养老保险权是指农民工与其他劳动者一样有平等享有加入养老保险、获得养老保障待遇、转移养老保险关系的权利。养老保险权是农民工社会权利中不可或缺的重要组成部分,对农民工的生存和发展发挥着重要作用。农民工养老保险的“权利置换”主要表现在生

基金项目:国家社会科学基金重大项目(12&ZD080);北京市科技创新平台项目:政产学研共生创新发展模式与机制研究。

作者简介:龙玉其(1982-),男,湖南新宁人,管理学博士,首都师范大学管理学院副教授、硕士生导师。

数据来源:《2014年全国农民工监测调查报告》。

存权、就业权、工资收入权、流动权对养老保险权的完全或部分置换。

第一,生存权与养老保险权的置换。生存权是劳动者和公民的根本权利之一,是其它相关权利的基础。农民工外出务工的重要目标就是通过劳动获取收入来维持个人和家庭的生计。在我国,大多数农民工进城务工所遵循的一直是“要生存”的逻辑,“对于农民工来说最大的利益就是打工收入的最大化”。^[3]在这样一种逻辑下,生存被视为至关重要的甚至是唯一的目标,养老保险的重要性被大大降低,农民工的养老保险权被生存权所替代。由于较低的收入水平、养老保险制度供给不足,使得农民工的养老保险权利意识大大减弱,“要生存而不要养老”,社会养老保险被视为奢侈品,可遇而不可求。导致错误地理解了生存权,没有处理好农民工及其家庭的近期生计与未来生计的关系,延缓或回避了农民工的养老保险问题。在人口老龄化快速推进的背景下,这一状况只会加剧农民工的养老保险危机,甚至产生社会危机,最终难以回避这一问题。

第二,就业权与养老保险权的置换。就业是谋生之道、民生之基。就业难是当今我国的重要问题,就业竞争日益激烈。在这一背景下,农民工对城市的工作机会非常珍惜,即便是部分地方出现了“民工荒”现象,绝大多数农民工依然需要在城市中寻找工作机会,通过就业来获得生存、谋取发展。在现实中,许多城市的用人单位对农民工工作报酬和待遇设限,不仅工资水平较低,而且没有任何社会保障,或者只是少部分低水平的社会保障,农民工往往只能进入次级劳动力市场就业,“地位低、工资少、保障差”往往成为许多农民工城镇就业的尴尬与无奈。许多农民工为了获得就业机会而不惜牺牲自己的养老保险权利,只希望在城市中获得一个工作机会来维持个人与家庭的生活。如果要求养老保险,则可能难以获得就业机会。农民工就业权与养老保险权的置换实际上是误解了就业权的内涵,就业权不仅包括就业机会,而且包含就业质量,包括与就业相关的延伸权利(比如养老保险权)。

第三,工资收入权与养老保险权的置换。农民工通过劳动获得工资收入是天经地义的事情,工资、保险、福利是农民工劳动报酬的共同组成部分,对于农民工

的生存与发展发挥着不同的促进作用。在我国目前的发展阶段,尤其是在经济增长优先、GDP至上的背景下,劳动者个人、企业或雇主、政府对于农民工劳动报酬的认识比较狭窄,更多地是从降低企业生产成本、促进经济增长的角度来考虑问题,导致“强资本、弱劳工”的现象,企业给予农民工的只是不充分的工资收入,不重视农民工的养老保险问题。甚至出现一些农民工与企业“合谋”不加入养老保险的现象,从表面上增加了农民工的工资、减轻了农民工的缴费负担,实际上是损害了农民工的养老保险权利,导致农民工工资收入权对养老保险权的替换。

第四,流动权与养老保险权的置换。合理的社会流动是社会转型与发展的需要,自由流动也是农民工的基本权利。由于农民工的特殊身份,其职业稳定性相对较弱,绝大多数农民工经常变换工作,特别是较多的农民工跨地区流动就业。而且,农民工在城乡之间的流动较为频繁,一些农民工可能在城市与农村之间反复流动就业。在现实中,由于制度设计的不完善及其它原因,导致许多农民工参加养老保险的积极性不高,出现了沿海地区较多农民工由于跨地区工作变动或者“返乡”时“退保”、“弃保”的现象。现有的养老保险制度在一定程度上阻碍了农民工的自由流动,在“流动”与“养老”的矛盾中,农民工为了眼前的生计不得已而为之。“退保”或者“弃保”现象是对农民工养老保险权利的损害,农民工在自由流动的过程中失去了部分养老保险权。

可见,农民工的养老保险权容易被生存权、就业权、工资收入权、流动权所替代,农民工的养老保险权被置于社会权利的底层,甚至变得可有可无,导致农民工其它社会权利对其养老保险权利的置换。从国家统计局的调查数据来看,尽管近些年来外出农民工参加养老保险的比重有所上升,但是,参保比例依然较低,不足 1/6。而 2014 年参保比例最低的建筑行业的农民工参加养老保险的比例只有 3.9%,参保比例最高的制造业也只有 21.4%。^①

这些权利对农民工养老保险权利的置换并不意味着前者的完美无缺,恰恰说明正是由于农民工这些权利的不足才导致对其养老保险权利的挤压。在现实中,

数据来源:《2014 年全国农民工监测调查报告》。

农民工依然处于工作时间长、劳动强度大、劳动环境差、工资水平低、福利待遇差等状态。根据有关调查数据,2014年全国外出农民工平均日工作时间超过8小时的比重达40.8%,周工作时间超过44小时的比重更是达到85.4%。劳动关系不规范,2014年农民工没有签订劳动合同的比例达62%。外出农民工的工资水平不高,2012年全国外出农民工的月平均收入为2290元/每人,而当年全国城镇非私营单位就业人员月平均工资为3897元,城镇私营单位就业人员月平均工资为2396元。不仅农民工的工资水平较低,而且拖欠工资的现象不少,尤其是建筑业是拖欠农民工工资的多发领域;2014年,农民工人均被拖欠工资为9511元,比上年增加1392元,增长17.1%。^①

导致农民工养老保险“权利置换”的原因是多方面的,经济社会体制转型及其所导致的利益失衡与社会排斥是其中的重要原因。在转型时期,由于政府、企业和农民工之间的利益失衡,农民工养老保险供给不足。在市场化的背景下,政府存在着GDP至上、经济增长优先的倾向,维护招商引资环境,减轻企业负担,使得地方政府对完善农民工养老保险的动力不足。资本的逐利性使得企业积极追求降低成本、提高利润。相关调查显示,如果考虑到农民工的各项保险费,企业成本将增加近1.8—6%,而这些企业的利润一般在5%左右,^[4]企业不得不减少支出,逃避雇主责任,直接影响到农民工的养老保险权利。农民工个人是否愿意接受养老保险是一个综合决策的结果,受到个人、家庭、市场及国家各因素的影响,^[5]目前这些因素都不利于提高农民工参与养老保险的积极性。

在社会转型的过程中,由于城乡二元户籍制度的惯性作用,一系列偏向城市的经济和社会政策随之产生,^[6]社会保障体系呈现明显的城乡二元分割特征,城乡居民的身份差异及福利差距日益明显。源于农民身份的农民工自然受到歧视和排斥,农民工与城镇职工在养老保险权利享受方面呈现明显的二元特征,大多数农民工无缘于城镇养老保险体系。城镇养老保险体系对农民工存在着歧视或者排斥的倾向,侵害了农民工的养老保险权利。

2 “权利公平”:农民工养老保险改革的目标追求

农民工养老保险的“权利置换”不利于社会和谐与公平正义,不利于农民工社会权利的实现。在全面深化改革、推进新型城镇化的过程中,应该高度重视解决农民工养老保险的“权利置换”问题,将“权利公平”作为深化农民工养老保险改革的根本理念与目标追求。2009、2010年,胡锦涛主席先后两次在亚太经合组织相关会议上提出并阐述了“包容性增长”的理念,“实现包容性增长……坚持社会公平正义,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系”。^②“包容性增长”强调在经济增长过程中通过倡导和保证机会平等使增长成果广泛惠及所有民众;^[7]强调维护公民的平等权利,反对社会歧视与排斥;将发展社会保障作为公民公平享有各项权利的重要途径,为解决农民工养老保险“权利置换”问题提供了指导。

明确和理解其内在含义是实现农民工养老保险“权利公平”的前提。可以从三个层面来理解农民工养老保险的“权利公平”:一是农民工养老保险与其它社会权利相互促进,而不是相互替代;二是不同群体公平享有养老保险权,实现农民工养老保险的外部公平与内部公平;三是结合养老保险的运行机制,可以从起点公平、过程公平、结果公平三个维度理解农民工养老保险“权利公平”。

第一,农民工养老保险权与其它社会权利相互促进,而非相互替代。农民工的社会权利是由生存权、发展权、劳动权、就业权、报酬权、福利权、保险权、流动权等在内的权利体系,农民工社会权利的这些项目是互不替代的并列关系。这些权利既相互独立,又相互联系、相互促进。应该寻求不同社会权利的倍数效应或乘数效应,而不是寻求最大公因数或公约数。一项权利的获得绝对不能建立在另外一项权利受损的基础之上,否则是不合理、不公平的,而且即使勉强获得的这项权利也难以得到维持和发展;除非在生存环境极其恶劣、经济基础极其薄弱等生存条件受到严格限制的情况

数据来源:《2012年人力资源和社会保障事业发展统计公报》、《2014年全国农民工监测调查报告》。

资料来源:http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-10/19/c_12672066.htm。

下,可以坚持生存权优先的原则,否则不能采取替代或置换的办法。在我国目前的经济社会状况下,显然不符合这一条件,应该努力扩展农民工的社会权利,而不是“权利置换”。具体可以从农民工的养老保险权与生存权、就业权、工资收入权、流动权等权利之间的关系来分析。农民工养老保险权的维护有利于实现和维护其生存权,预防农民工的老年贫困,避免陷入老年生存危机,保障农民工的老年生活,提高老年生活质量。农民工养老保险权的损害实际上是对其生存权的损害,以当前的生存权取代养老保险权,只能是权宜之计。农民工的就业权应该包含养老保险权,而不是取代养老保险权,养老保险权的“置换”实际上是损害就业质量。养老保险权与工资收入权是农民工劳动报酬权的共同组成部分,对任何一方的损害都是对劳动报酬权的损害,也是对农民工社会权利的损害。养老保险权应该促进农民工的流动权与发展权,不束缚农民工的自由流动,不固化农民工的阶层位置,使农民工的养老保险权在自由流动过程中得到延续和发展。

第二,不同人群公平享有养老保险权,确保外部公平与内部公平。农民工养老保险“权利公平”与是否是在不同社会权利之间、不同人群之间比较而得出的。农民工养老保险“权利公平”不仅要求不同社会权利平衡、协同发展,而且要求体现农民工与其他群体养老保险的公平性,体现农民工身份与公民身份的平等性。具体体现在三个方面:一是处理好农民工与城乡居民养老保险的关系,农民工处于“农民”与“市民”身份的尴尬地位,农民工既不是传统意义上的农民,也不能享受市民待遇。应该树立“国民”身份理念,作为国民,农民工应该公平享有各项国民待遇,公平享有养老保险权利,而不应该被歧视或排斥。二是处理好农民工与其他职业群体养老保险的关系。长期以来,我国养老保险制度因人而设,机关事业单位人员、城镇企业职工、农民工养老保险制度相互独立和分割,制度模式、筹资机制、待遇水平等方面差异较大,在公平性与效率性方面均不太理想,引起了社会的广泛关注,期盼进行改革。通过科学的制度设计,将包括农民工在内的不同职业群体统一纳入养老保险体系改革的范围内,增强养老保险制度的统一性、公平性。三是处理好农民工内部不同人群养老保险的关系。农民工是一个异质性很强的群体,必须认清其群体属性,对其进行不同的类型划分,

在养老保险改革中,应该体现制度的灵活性和内部的差异性,避免导致农民工养老保险的内部不公平。

第三,明确农民工养老保险“权利公平”的内在机理。公平没有一个绝对、客观的衡量标准,主要是一种主观价值判断和道德标准,是个人用来判断事物合理性的一种观念;公平建立在对客观事物的评价基础之上,但是很难用一个客观的数量标准来衡量;公平是一个动态概念,在不同时代和发展阶段,公平的具体内涵会有所变化。作为社会保障的核心内容之一,养老保险应该平等地对待每一位国民,普遍性地增进国民福利,不因身份、性别、民族、地域等差异而歧视或者排斥任何人,^[8]这是实现农民工养老保险“权利公平”的必然要求。结合养老保险的制度设计与运行机制,农民工养老保险的“权利公平”包括起点公平、过程公平和结果公平三个层面,体现在制度模式、覆盖范围、资金筹集、待遇给付、管理服务等要素中。在起点公平方面,要求农民工与其他群体均同等享有加入社会养老保险制度的机会和权利,政府应该通过各种努力,将包括农民工在内的所有人群纳入养老保险的范围,这是确保农民工养老保险“权利公平”的基础和前提。在过程公平方面,主要是通过科学的养老保险制度设计与运行来实现其“权利公平”,体现在制度模式、筹资机制、管理服务等方面。制度模式应该与其他群体相一致或接近,体现互助共济性。资金筹集应该遵循责任共担原则,充分考虑农民工的类型和收入水平设计差异化的责任分担机制,应该加强政府财政补贴责任和企业缴费责任,体现筹资公平;还可以通过缴费基数、缴费比例的设计来体现。在管理服务方面,应该让农民工平等参与养老保险改革与政策制定、监督管理,公平享受养老服务的经办服务。过程公平实质是规则公平,应该在起点公平的基础上实现养老保险的规则公平,为结果公平创造条件。结果公平主要是指待遇公平,要确保不造成不同人群养老保险待遇差距过大,应该本着收入再分配的原则,设计合理的待遇计发机制,实现养老保险待遇公平。当然,待遇公平绝不是指农民工与其他职业人群的待遇完全相同,这是不现实的,也不是真正的公平。

3 农民工养老保险“权利置换”到“权利公平”的具体路径

“权利公平”是农民工养老保险改革的根本理念与

目标,是现代公民社会对社会公正的基本要求,也是我国城乡统筹的社会保障制度建设的现实要求,更是我国城市化进程发展的必然要求。^[9]基于前面对农民工养老保险“权利置换”问题的分析和对农民工养老保险“权利公平”的理解,这里提出农民工养老保险从“权利置换”走向“权利公平”的实现路径。

第一,积极推进养老保险制度的整合与衔接。城乡分割的二元体制是导致农民工养老保险“权利置换”问题的重要原因,城乡统筹是解决农民工养老保险“权利置换”问题的有效途径。在未来深化农民工养老保险改革的过程中,应该继续完善统一的城乡居民养老保险制度,加强城乡居民养老保险与城镇职工基本养老保险的整合与衔接。打破户籍制度的壁垒,消除养老保险城乡统筹的最大障碍,打通农民、农民工、市民、城镇职工养老保险的连接通道。通过养老保险的城乡统筹发展,促进减少养老保险制度差异、解除养老保险转移障碍、缩小城乡居民之间和不同劳动者之间的养老保险待遇差距,进而为实现农民工养老保险的“权利公平”创造条件。

第二,努力实现农民工养老保险全覆盖。使全体农民工加入养老保险制度中来是确保实现其养老保险“权利公平”的根本前提,是农民工养老保险“权利公平”的“起点公平”。实现农民工养老保险的全覆盖绝不是一件简单的事情,需要有科学的制度设计和适度的公共资金投入,遵循强制与激励相结合的原则,充分考虑农民工的职业特点和收入水平,增强制度的灵活性,逐步将全部农民工纳入养老保险的范围。实现农民工养老保险的全覆盖,还需要为其提供科学的制度依据,确保在“制度全覆盖”的基础上实现农民工养老保险“人群全覆盖”。当前,尤其需要重点做好针对一些中小民营企业农民工的养老保险工作,这是实现农民工养老保险全覆盖的漏洞和难点。

第三,以公平为导向完善农民工养老保险制度模式。不同的制度模式与制度设计会产生截然不同的效果,未来需要本着公平的理念推进农民工养老保险制度模式与制度设计的完善。目前,农民工养老保险依然处于地方改革探索阶段,呈现多样化的制度模式,有学者将农民工养老保险归纳为三种模式,^[10]甚至更多模式。^[11]未来需要从国家养老保险体系改革的顶层设计出发,形成相对统一的农民工养老保险模式,应该以目

前职工基本养老保险“社会统筹与个人账户相结合”的制度模式为基础,进一步加大社会统筹和现收现付的成分,缩小个人账户比例,绝对不能搞完全的个人账户积累模式。建立“基础统一、多元多层”的养老保险模式,^[12]既考虑了制度的统一性和公平性,又兼顾了职业身份的差异性。

第四,强化养老保险缩小收入差距的再分配功能。需要在明确科学的制度模式的基础上完善以资金筹集与待遇给付为重点的养老保险制度设计,强化其收入再分配功能。公平原则意味着向弱者倾斜,对弱者进行补偿,在筹资与待遇给付设计方面应该充分考虑农民工的身份特点。在资金筹集方面,应该基于目前城镇职工基本养老保险费率过高的现实,适当降低农民工养老保险的费率,降低缴费基数,考虑到部分农民工收入水平较低,不设定缴费基数下限。甚至可以规定,当农民工的工资低于一定水平时,应该加大企业缴费责任,不削弱农民工的养老保险权利。在待遇给付方面,应该建立最低待遇担保机制,确保农民工的养老保险待遇水平。在具体的计发办法方面,应该加大基础养老金给付水平,增强制度的公平性与互助共济性。农民工养老保险收入再分配功能的发挥,需要强化政府责任,加强资金支持,需要对其他群体养老保险制度进行统筹改革,建立累进的缴费机制和累退的待遇给付机制。

第五,促进农民工养老保险的顺畅转移。转移接续难是导致农民工养老保险权与流动权置换的重要原因,因此,未来需要完善农民工养老保险的转移接续机制,实现农民工养老保险权益的顺畅转移。欧盟基于公民资格确定了“工作地缴费、期限累计、按比例支付”的养老保险转移机制,有效协调了各成员国公民跨国流动就业和养老保险属地化的矛盾。^[13]我国农民工养老保险制度改革应该学习借鉴欧盟的这些做法,避免其权益损失。农民工养老保险的转移接续包括不同地区之间的转移接续和不同职业类型养老保险制度之间的转移接续。除了完善农民工养老保险转移接续的制度设计,还应该建立便捷、高效的管理服务平台。统筹层次低是目前我国养老保险制度的重要问题,也是农民工养老保险转移接续难的重要原因之一,可能导致农民工流动权对养老保险权的置换,影响到养老保险制度的公平性与可持续性。统筹层次越高,转移接续越容易,公平性越高。应该在建立统一的养老保险制度的基

基础上,明确并提高农民工养老保险的统筹层次,建议基本养老保险实行全国统筹。

第六,加强农民工养老保险“权利公平”的法律保障。完善、科学的法制是养老保险制度定型与成熟的重要标志,也是农民工养老保险“权利公平”的根本保障。发达国家非常重视养老保险法制建设,并将包括农民工在内的各类人群纳入法律的保障范围。^[14]我国应该在依法治国的背景下,借鉴国外养老保险和社会保障法制建设的经验,积极推进农民工的养老保险法制建设,使农民工养老保险依法运行。需要进一步修改、完善《社会保险法》,以“权利公平”的理念为指导,明确规定农民工养老保险的具体内容,细化农民工养老保险的筹资、管理、经办、给付、监督等内容,明确政府、企业、个人在农民工养老保险中的责任与权义关系,明确规定农民工养老保险的统筹层次和转移接续机制。此外,还应该规定农民工在养老保险政策制定、监督管理中的参与权利。未来可以探索制定《养老保险条例》或者《养老保险法》,对包括农民工在内的所有国民的养老保险制度进行专门立法,以适应人口老龄化背景下养老保险的需求,确保不同人群公平享有养老保险权利。

参考文献:

- [1]王小章.从“生存”到“承认”:公民权视野下的农民工问题[J].社会学研究,2009,(1):121-138.
- [2]Marshall T H. Citizenship and Social Class. In Sociology at the Crossroads and Other Essays[M]. London: Heinemann Educational Books Ltd,1963: 74.
- [3]微软(中国)有限公司、清华大学社会学系.农民工:社会融入与就业[M].北京:社会科学文献出版社,

2008.28.

- [4]国务院发展研究中心课题组.农民工市民化进程的
总体态势与战略取向[J].改革,2011,(5):5-29.
- [5]孙中伟,王滂,梁立滨.从“劳动权”到“市民权”——
“福利三角”视角下农民工养老保险参与意愿[J].华
南师范大学学报(社会科学版),2014,(3):108-
117.
- [6]林毅夫,陈斌开.发展战略、城市化与中国城乡收入
差距[J].中国社会科学,2013,(4):81-102.
- [7]杜志雄,肖卫东,詹琳.包容性增长理论的脉络、要
义与政策内涵[J].中国农村经济,2010,(11):4-15.
- [8]郑功成.中国社会保障改革与发展战略——理念、
目标与行动方案[M].北京:人民出版社,2008.17.
- [9]任丽新.与城镇职工平等的权利:农民工社会保障
制度的根本目标[J].宁夏社会科学,2010,(5):62-
65.
- [10]邓大松,孟颖颖.困境与选择——对我国农民工养
老保险制度的反思与构建[J].学术交流,2008,(6):
122-128.
- [11]李友根,朱晓菱.城乡统筹背景下的农民工养老保
险模式设计[J].生态经济,2010,(10):70-74.
- [12]龙玉其.建立“基础统一、多元多层”的养老保险制
度[J].新疆社科论坛,2011,(2):72-75.
- [13]张伟兵,徐丽敏.农民工养老保险关系转移机制探
索——基于欧盟经验的分析和思考[J].长白学刊,
2009,(1):132-136.
- [14]周德军,王春林.发达国家农民工社会保障经验及
对中国的启示[J].当代世界,2010(11):54-57.

责任编辑 朱文婷