

新农保与职工养老保险政策衔接问题研究

● 龙腾鑫

内容摘要 中国部分省、市已出台新农保与职工养老保险衔接政策，制度壁垒在政策上已破除，要实现真正意义上的衔接，仅有制度还远远不够。因此，本文从人力资源视角，以自流井区为研究对象，对其新农保参保情况和农村人力资源开发现状进行分析，揭示出制约新农保与职工养老保险制度衔接关键因素是农民衔接缴费能力弱。为了有效提升农民的衔接缴费能力，更有利于实现新农保与职工养老保险顺利衔接，本文最后提出了加强农村人力资源开发的对策建议。

关键词 人力资源开发 新农保 职工养老保险 政策衔接

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的改革决定，明确要求“建立更加公平可持续的社会保障制度”，“完善社会保险关系转移接续政策，扩大参保缴费覆盖面”，实施新农保与城镇职工养老保险政策衔接。中国部分省、市已出台衔接政策，畅通了衔接渠道，但要实现两种保险制度真正意义上的衔接，在现实中还有一定的难度，还需要不断的实践和总结。为此，本文从人力资源开发的视角，以四川省自流井区为研究对象，分析其新农保参保情况及农村人力资源开发现状，揭示出制约新农保与职工养老保险政策衔接的关键因素，并针对性的提出了政策建议，这对于解决农民参保的衔接缴费能力及实现新农保与企业职工养老保险顺利衔接具有重要意义。

一、新农保与职工养老保险政策衔接的困境

（一）现行政策

四川省从2009年10月制定实施了新型农村社会养老保险（以下简称新农保）实施办法，共设计参保人年缴费为100元至500元五个缴费档次，而四川省自贡市自流井区在省定

缴费档次的基础上新增设了600元至2000元等级不同的7个档次，共计12个缴费档次。参保农民可以根据经济收入选择相应的缴费档次；而同期《自贡市自流井区完善企业职工基本养老保险制度实施办法的实施细则》规定，城镇企业职工养老保险费按照全省上一年度在岗职工平均工资的60%--100%共5个档次作为缴费基数，按照单位12%、个人8%计缴养老保险费，个体参保人员缴纳基本养老保险费，按上一年全省在岗职工平均工资作为缴费基数，缴费比例为20%。由此可见，新农保和城镇职工养老保险缴费基数存在较大差距。

（二）参保情况

据四川省自流井区社保局统计可知，从参保人员年龄结构看，年龄越大的参保积极性越高；从参保缴费档次看，97%以上缴纳100元的最低档次；从参保人员文化层次看，初中小学占70%以上；从参保人员外出务工人员就业结构看，50%左右从事建筑业，多数是灵活就业岗位。并呈现出以下特点：第一，参保年龄结构以中老年为主（见表1）；第二，参保缴费档次以最低档为主（见表2）；第三，参保群体受教育程度以初中为主（见表3）；

龙腾鑫，四川农业大学经济管理学院，副教授。电子邮箱：137394125@qq.com。

表1 自流井区2012年新农保参保、续保比率

	16-30岁	30-45岁	46-59岁	60岁以上
参保率 (%)	11.01	27.73	28.17	33.09
续保率 (%)	57.00	69.20	73.52	100.00

表2 自流井区2012年新农保参保档次

参保档次 (元)	100	200	300	400	500	600—900	1000	1100	1200
参保比率 (%)	97.09	0.72	0.34	0.02	0.39	0.05	0.57	0.10	0.73

表3 自流井区2012年新农保参保学历结构

	16-30周岁	30-45周岁	46-59周岁	60周岁以上
小学 (%)	0	0	60	90
初中 (%)	70	70	30	10
高中 (%)	30	30	10	0

数据来源：表1、表2、表3的数据来《自流井区2012年社保统计》，四川省自贡市自流井区社会保险局，2012.12。

第四，参保人群就业结构以建筑业为主，占50%左右；第五，参保续保率低。

结合我们访谈情况，自流井区农村居民对新农保参保还持有观望心理，均试探性交一两百元参保；由于待遇起点低，55元每人每月的基础养老金很难满足农民养老的实际需要，对年轻人还缺乏吸引力，多数年轻人期待着今后能够参加城镇职工养老保险，但由于工作不固定，外出务工的农村居民大多处于农闲外出、农忙回家的状态，收入不稳定使农民参加城镇职工养老保险缺乏经济基础。

（三）衔接障碍

四川省人力资源与社会保障厅和财政厅联合下文规定^①：参加城乡居民养老保险且未达到领取养老金条件的人员，向企业职工基本养老保险转移衔接时，除执行将来国家统一政策外，可以按转移衔接当年企业职工基本养老保险个体参保人员的缴费标准，一次性缴纳不超过正常参加城乡居民养老保险缴费年限的养老保险费，这就为城乡居民养老保险与城镇职工养老保险制度衔接建立了通道，扫除了制度障碍。

根据四川省人力资源与社会保障厅《通知》规定，自流井区参保人从新农保转移到企业职工养老保险后，可以按照转移当年缴费标准补缴养老保险费。新农保最低参保档次为100元，而按照2013年城镇职工养老保险最低标准

60%基数进行缴费，则参保人应缴5173.20元，存在5073.20元的补差。同时，若新农保缴费档次为2000元，则应补差3173.20元，而2012年自流井区农民年人均收入仅仅7100元，也就是说，一个农民如果要参加城镇职工养老保险，年收入的72%都将作为养老保险费参保缴费，对于农民来说，很难做出那样的抉择。上述分析可知，新农保与城镇职工养老保险衔接在制度壁垒破除以后，真正衔接障碍在于农民衔接缴费能力弱。

二、新农保与职工养老保险制度衔接制约因素

新农保与职工养老保险衔接的制度壁垒在政策上已破除，要实现顺利衔接，仅有制度还远远不够，关键是如何增强农民参保缴费能力？因此，本文从人力资源视角，对自流井区农村人力资源开发情况进行分析，揭示出新农保与职工养老保险制度衔接的制约因素。

（一）农村人力资源现状

本文以自流井区农村劳动力为研究样本，调查统计分析情况结果如下：

1. 年龄结构

据表4可知，自流井区2012年度农村劳动力资源总数为30315人。其中，16--30岁劳动力资源占总数的26.6%；31岁--40岁劳动力资源占总数的34.0%；41--50岁劳动力资源占总数的26.6%；51--60岁劳动力资源占总数的12.8%。

而当年外出务工的农民占到了两万人以上，主要是

表4 农村人力资源年龄结构

年龄	人数 (人)	比例 (%)
16-30岁	8063	26.6
31-40岁	10319	34.0
41-50岁	8055	26.6
51-60岁	3878	12.8

表5 农村人力资源学历状况(单位:人、%)

文盲		初中及以下		高中(中专)		大专及以上	
人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例
590	1.94	23939	78.97	5234	17.27	552	1.82

16--50岁年龄段的人口。可见,真正留在农村、从事分散的传统农业的农村劳动力已经非常少,不足三分之一,且多数人年龄比较大,外出务工极不方便。

2. 学历结构和收入状况

无论新农保还是职工基本养老保险,均需要参保人具有主观购买意愿和经济能力,此二者往往与其受教育程度密切相关。若农村居民受教育程度高,那么他们的思想会较为开放,更易于接受新事物,也具有较高的风险防范意识。据表5和表6可得出,自流井区劳动人口中受高等教育比例为1.82%,人均收入为4000元/月;高中(含中专)教育比例为17.27%,人均收入为3000元/月;初中及以下比例为78.97%,文盲比例为1.94%,人均收入为2000元/月。由此可见,受教育程度很大程度上决定了农村劳动力务工收入,同时也决定其参保意愿与参保能力。

表6 农村人力资源学历状况(单位:人、%)

文盲		初中及以下		高中(中专)		大专及以上	
人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例
590	1.94	23939	78.97	5234	17.27	552	1.82

表7 农村人力资源技能结构(单位:人、%)

无技能		初级技能		中级技能	
人数	比例	人数	比例	人数	比例
9697	38.22	7436	29.31	8239	32.47

数据来源:表4—7的数据来源于《自流井区2012年劳动力资源调查统计》,四川省自贡市自流井区就业局,2012.12。

3. 职业能力

据自流井区2012农村人力资源调查统计,无技能人数占劳动力资源总数的41.88%,初级技能人数占劳动力资源总数的30.94%,中级技能人数占总数的32.47%(表7)。由此可见,该区劳动力资源大多欠缺市场需求岗位要求的相应技能资质。

4. 就业准备

以2012年为例。自流井区2012年初中毕业生为560人,升入高一级学校的人数为475人,其中升入普通高中

的为231人;普通高中毕业生共733人,升入各类大专院校的为221人;当前无论是农村初中还是高中,都没有开设职业技术培训课程,从义

务教育后和高中教育后进入社会的新增劳动力为607人,完全没有就业准备。通过抽样调查,外出务工的农民获取就业信息主要有三个途径:第一是亲朋好友提供。通过这一途径的人数比例占到外出务工人员80%以上;第二是公共就业平台提供。自流井区建立了市(区)、乡镇、村(社区)三级联动的公共就业服务平台,部分希望就近务工的农民会通过主动与村(社区)报告的方式,寻求就地就近务工;第三,是在外出务工地点,通过其他渠道寻求下一步务工地点和项目。

(二) 农村人力资源开发存在的主要问题

1. 农村人力资本含量偏低

从调查统计可知,当前农村劳动力以小学、初中为主,新增劳动力就业准备严重不足,导致农村人力资源开发投资形成的人力资本偏低,而且劳动力转移缺乏有效组织,还不具备机械化大生产所需要的相应智能和技能。

2. 农村人力资源就业结构与领域失衡

劳动力产业领域分布不合理,大多分布于建筑业、加工制造业等领域,其薪酬亦偏低;东部发达地区对农村劳动力资源吸引力强,农村技能人才往往具有留居城市的主观意愿,而中西部地区因经济欠发达,企业吸纳就业能力不强,往往造成人才流失,这就导致农村“空巢”、“留守”问题。

3. 农村职业教育与职业培训力度不够

西部广大农村地区职业教育与职业培训严重不足,这导致农村劳动力人口缺乏市场需求的专业技能,使得人力资源呈现总量大与市场匹配率低并存现象。据以上分析,农村劳动力就业人员中职业教育与职业培训参与率低,许多农民从未参加任何形式的职业教育,也未参加任何培训。随着经济发展方式的转变和城镇化进程加快,农村劳动力转移压力进一步加大,提高农村劳动力技能已刻不容缓。

4. 农村劳动力务工人均收入低

据国家统计局统计数据,2012年全年农村居民人均纯收入7917元^②,比上年增长13.5%,扣除价格因素,实际增长10.7%;农村居民人均纯收入中位数为7019元,增长13.3%。现阶段各项统计数据中的农民收入基本上都是

理论收入，在统计过程中并未扣除农村劳动力再生产与扩大再生产各项成本，农民可支配收入可能更低。在可支配收入极低的情况下，农村居民代际延续及发展能力有限，其往往将收入分配于食宿消费，从而易于忽视对教育、健康以及养老等投入。

总之，现阶段农村劳动力资源供需矛盾并未改变，就业结构不合理、分布失衡、流动性大、新增劳动力就业准备不充分、缺乏组织等问题较为突出，主要原因在于针对性的农村人力资源有效开发严重不足，形成农民收入瓶颈，最终制约新农保参保人员向城镇职工养老保险过渡。反之，要提升新农保与职工养老保险制度衔接缴费能力，就必须全方位采取措施，加强农村劳动力资源有效开发，提高农民参加企业职工基本养老保险的认知能力和经济能力。

三、加大农村人力资源开发力度有效途径

要破除新农保与城镇职工养老保险衔接的制约因素，实现农民增收，最重要的手段是加强农村人力资源开发，健全促进就业创业体制机制，建立经济发展和扩大就业的联动机制，消除一切影响平等就业的制度障碍和就业歧视，完善扶持创业的优惠政策，完善城乡均等的公共就业创业服务体系，构建劳动者终身职业培训体系。

1. 改革基础教育，强化职业教育，做好农村新增劳动力就业准备

农村劳动力在初中或高中毕业之后进入社会，处于完全没有就业准备的状态。要有效改善这种现状，需要：一是改革基础教育。首先，农村初中普遍设立劳动技能培训课程，在义务教育阶段尽可能为直接进入社会的新增劳动力做好就业准备；其次，农村初中应加强与中等职业技术学校的对口衔接，普遍实行农村学生进入中等职业学校的补贴制度，建立农村初中学生根据本人意愿直接升入中等职业学校的招生制度，尽可能减少义务教育后直接进入社会就业的可能性，提高新增劳动力的职业能力；再次，农村普通高中可以尝试改革为综合高中，在农村高中设立与地方经济发展相适应的专业技能培训课程，逐级分流部分学生到职业培训班学习，增强其就业准备；最后，建立普通高中与职业高中学分接续制度和学籍转接制度，发挥地方教育整体优势，为高中后学生就业做好充分的就业准备。二是强化职业教育。首先，每个地市在职业教育专业规划方面应该统筹安排，全省协作；其次，在中等职业学

校试行入学备案制度，学生可以选择弹性入学方式，一边学习、一边实习，以学成一门以上职业技能并稳定就业为准；最后，应普遍建立中等职业技术学校与企业联合办学模式，原则上没有稳定的技能训练合作企业的学校不得批准成立。

通过以上措施，全面加强农村新增劳动力的就业准备，提高职业能力，以达到稳定就业，确保增收，为新增农民工参加企业职工养老保险筑牢经济基础。

2. 强化企业培训力度，给予培训补贴，为农民工持续增收奠定坚实基础

从调查资料显示，农村劳动力三分之二以上都在企业务工。企业加强职工培训，将成为农民工持续增收，提高职业技能的重要渠道。

当前政府对吸纳城镇就业困难对象、初次就业的高校毕业生和城镇职工接受继续教育都有不同程度的就业培训补贴，唯独没有对吸纳农民工就业，对农民工开展继续教育和职业技能培训的补贴政策。首先，政府应进一步落实城乡统一的就业促进政策，在“就业资金”补助政策中，出台有关农民工就业培训的补贴政策，鼓励企业开展农民工技能培训；其次，对通过技能鉴定获得职业资格证书的人员，给予一定补贴，进而解决农民工中技能人才偏少的问题，并稳定农民工就业，持续提高收入，为农民工参加企业职工养老保险筑牢经济基础。

3. 整合各类资源，培养新型农民，加速农业产业化和现代化

当前我国农村实行的“家庭联产承包责任制”，会引起农业分散经营，严重制约农民增收，已经成为妨碍农民参加企业职工养老保险的主要障碍。

十八届三中全会改革决定中为农村土地改革、农业经营模式指明了方向，这一规定为农业生产规模化、专业化、现代化奠定了坚实基础。随着新型城镇化的深入推进，大部分农村人口将进入小城镇和农民集中居住区居住和生活，为新型农业生产方式准备合格的劳动力资源，培养“新型农业工人”队伍，这成了当前农村人力资源开发刻不容缓的任务。

因此，整合各类资源，建立和完善农村终身教育体系成为了培养新型“农民”队伍的必然之选。具体包括：第一，各级政府及相关部门要强化领导。政府需要制定农村成人教育发展规划，明确目标任务，采取有力措施，落实各项责任；第二，要抢抓机遇。紧紧围绕农村经济结构调整、产业结构调整，在确保初、中、高等教育取得实效

基础上,重点增强农村劳动力对各项专业技术掌握和运用能力,稳步推进农村成人教育,全力提升农村劳动力综合素质;第三,要大力扶持。各级财政加大投入,兑现培训补贴,完善机构设施,充分调动培训机构和农村居民的积极性;第四,要真抓实干。依托各类培训资源,落实各项优惠政策,广泛开展以创业、特色品牌、素质提升为主的培训工作,做到培训特色化、人本化;第五,要创新模式。以市场需求为导向,以岗定培,开展订单式培训,全面提升培训针对性和有效性;第六,要强化师资建设。努力建设一支数量适宜、结构合理、专兼结合的教师队伍;第七,要做好宣传。要通过广播、电视、印发资料等形式深入开展广泛的宣传活动,积极鼓励返乡人员回乡创业,并给予优质服务,做到“以创业促就业”、“以就业带创业”,确保农村劳动力的充分就业。

通过这些措施,可以有效的组织农村劳动力资源就地就业培训,对接本地农业企业需求,实现就近稳定就业,确保收入增长,且这是农村劳动力筑牢参加企业职工养老保险经济基础的有效途径。

4. 扶持建立劳务公司,组织农民就业,畅通农民工参保路径

2013年7月1日起实施的《劳动合同法》修订案规定,“临时性”、“辅助性”、“替代性”工作岗位,可以使用劳务派遣工。农民外出务工的一些特点正符合劳务派遣公司派遣劳工的需要,但是由于劳务派遣公司和乡镇劳动力资源部门缺乏有效联系,往往出现无工可派的情况。原因在于:一方面是农民工务工具有零散性和随意性的特点;另一方面是劳务输出公司人手不够。

因此,加强劳务输出公司与乡镇人力资源管理部门的衔接,可以有效保证农民工的工资和参加社会保险的权益。具有实施路径包括:一是扶持建立劳务输出公司,将农村长期参与灵活就业、零散分布在各建筑工地、餐厅、商场灵活就业的农村劳动力,纳入劳务输出公司进行注册,劳动关系建立在劳务输出公司,由公司统一办理企业职工基本养老保险和医疗保险,实现农村劳动力资源有序转移;二是建立用工信息由劳务输出公司和农民工双向交流制度,即当公司有派遣需求的时候,征求农民工意见,根据农民工职业技能进行派遣;同时当农民工有就业岗位的时候,由农民工向公司提供信息,由公司统一签署用工协议,有针对性做出派遣决定,确保农民工合法权益。通

过双向互动,保证农民工充分就业,同时保证农民按时获取工资报酬,参加社会保险的合法权益。

注释

- ① 2013年11月1日,四川省人力资源和社会保障厅、四川省财政厅下发了《关于企业职工基本养老保险有关问题的通知》, http://www.sc.xinhuanet.com/content/2013-11/14/c_118132900.htm。
- ② <http://money.163.com/13/0118/10/8LGC77S500254T11.html>。

参考文献

1. 2014中央农村工作会议解读, <http://news.163.com/14/0102/11/9HJ4ND3600014JB6.html>。
2. 2013年中央经济工作会议(全文), <http://finance.jrj.com.cn/focus/2013zyjgz/index.shtml>。
3. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》
http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c_132892941.htm。
4. 中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报。http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201302/t20130221_30027.html。
5. 2012年全国公共财政支出决算表,
http://yss.mof.gov.cn/2012qhcjzs/201307/t20130715_966261.html。
6. 《自流井区2012年劳动力资源调查统计》,四川省自贡市自流井区就业局,2012年12月。
7. 《自流井区2012年社保统计数据》,四川省自贡市自流井区社会保险局,2012年12月。

The Research of the Policy Cohesion about the New Type of Rural Social Pension Insurance and the Urban Social Pension Insurance

Long TengXin

(School of Economics and Management, Sichuan Agricultural University)

Abstract: The cohesion policy about the new type of rural social pension insurance and the urban social pension insurance has been published in a few of provinces in China. The system barriers have been broken in the policy. It is not enough with the only system to achieving the real cohesion. Therefore, in this article, from the perspective of human resources, taking Ziliujing district as the research object, we analyze the present situation of rural social pension insurance and rural human resources, reveal the restriction factor of the cohesion policy about the new type of rural social pension insurance and the urban social pension insurance. The key restriction factor is the weak paying ability of farmers. In order to effectively enhancing the payment ability of farmers, and realizing the more smooth cohesion of the new type of rural social pension insurance and the urban social pension insurance, the paper at last puts forward suggestions on the rural human resources development.

Key Words: Human Resources Development; the New Type of Rural Social Pension Insurance; the Urban Social Pension Insurance; Policy Cohesion

■ 责编/倪超 Tel: 010-88383907 E-mail: nc714@163.com