

非正规就业人员养老保障政策研究

删除的内容: 灵活

谢成宇

(咸宁学院社科部 437100)

摘要: 非正规就业是随着企业用工方式的变化、劳动者就业需求日益多样化、失业压力、产业结构变化而迅速出现、壮大起来的, 并已经成为新增就业的一个重要渠道。但是, 由于传统社会保险管理方式是以就业关系为社会保险关系, 并且现行制度也存在一些问题, 致使当前非正规就业人员的养老保障成为问题。本文从分析非正规就业的特点和趋势出发, 深入剖析现行养老保险政策和管理制度的问题的基础上, 提出解决非正规就业人员养老保障问题的基本思路和政策建议。

删除的内容: 灵活

关键词: 非正规就业 养老保障 社会保险

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 为加快我国社会保障体系建设指明了方向和任务。《决定》指出: “在就业方式上, 注重采取灵活多样的就业形式”, 同时“将城镇从业人员纳入基本养老保险”。这说明非正规就业人员的养老保障问题应成为当前和今后一段时期完善我国社会保障体系的重要任务之一。

删除的内容: 灵活

一、非正规就业形式的特点和我国的发展趋势

删除的内容: 灵活

所谓非正规就业是指与正规部门就业不同的就业形式, 主要包括阶段性就业和弹性就业。相对于“终生就业”而言, “阶段性就业”是指劳动者在其职业生涯中, 自愿退出就业一段时间之后, 再次进入劳动岗位的一种就业形式; “弹性就业”是相对于全日制就业形式而言的, 是指不限时间、不限收入、不限场所的灵活的就业形式, 包括非全日制就业、临时就业(短期就业、季节就业、承包就业、传呼就业、独立就业)、派遣就业(雇佣型派遣就业和登记型派遣就业)、钟点工(小时工)等。

删除的内容: 灵活

非正规就业形式的出现与发展是对传统就业模式的一次深层次的变革, 是经济社会发展到一定阶段、人民生活达到一定水平的结果。它适应了企业经营模式和理念的变革、人们更新知识、职业流动、照顾家庭和提高生活质量等多方面的需求。在发达的市场经济国家, 仅非全日制就业和临时就业就占到就业总量的 30%多, 再加上自营就业、独立就业、兼职就业、远程就业等其他就业形式, 非正规就业总量可达到就业总量的 50%左右(平均值); 在发展中国家, 自营就业和家庭就业平均约为就业总量的 55%, 再加上其它非正规就业方式, 非正规就业规模就相当可观。而且各种非正规就业几乎遍布于各产业、行业及各类职业, 适用于各类不同层次的劳动者群体。

删除的内容: 灵活

删除的内容: 经济

与正规部门就业相比, 非正规就业形式有其显著特点, 主要表现在: 一是劳动关系不固定。非正规就业人员劳动关系不稳定、劳动组织松散, 有的虽然属于雇佣关系, 但基本不签订劳动

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

合同，劳动关系随时可能中止。二是收入不稳定，总体水平较低，经济承受能力较弱。从长期来看，从事体力劳动的非正规就业者，一般略高于最低工资水平，而从事脑力劳动或技能劳动的非正规就业者，劳动报酬一般高于社会平均工资水平。三是工作时间不固定。非全职就业人员的工作时间依其从事的待业或职业的性质而定，如小时工通常为一天中某个时段，临时用工、季节工通常为一年内某几个月。四是人员流动性强。非正规就业人员组织松散，经常更换就业岗位，流动频繁。

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

劳动和社会保障部 2003 年对全国 66 个城市的调查显示，下岗职工再就业后，85.4%从事临时性工作，3.3%是小时工或劳务派遣工。这表明，灵活就业正在成为劳动者就业的重要渠道。截至 2002 年底，我国城镇从业人员为 2.5 亿人，其中灵活就业人员约为 1.45 亿人。^①值得关注的是，从 1992 年到 2000 年，城镇国有、集体企业离岗、下岗人员为 3906 万人，其中多数都进入了非正规就业群体，这表明我国非正规就业人员已经达到了相当规模。

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

我国的非正规就业是随着企业用工方式的变化、劳动者就业需求日益多样化、失业压力、产业结构变化而迅速出现、壮大起来的，并已经成为新增就业的一个重要渠道。可以预见，随着社会主义市场经济体制的建立，经济结构调整与国有企业改革深化以及城市化进程的演进，劳动力在部门、行业、地区和城乡之间的流动将更趋频繁，失业将成为一个经常性的社会现象，非正规就业群体也必将因此而显著增加，今后将成为我国的主要就业方式之一。

删除的内容: ，

删除的内容: ，

删除的内容: 灵活

二、非正规就业形式对现行养老保险制度的挑战

当前，对于非正规就业人员参加社会保险问题，国家现行法律法规未做明确规定，部分省市已经相继出台了一些地方性政策，将一部分非正规就业人员纳入到养老保险体系中。但是，从当前非正规就业人员参保的实际情况来看，主要特点是参保比例低、覆盖范围窄。

导致非正规就业群体养老保险低覆盖的原因集中体现在三个方面：其一，我国现行的社会保险制度是针对固定用人单位的正规就业形式设计的，不符合非正规就业人员收入不确定、人员流动性大等特点，缺乏可灵活操作、简便易行的参保方法；其二，现行养老保险政策本身在某些方面有待完善，例如缴费基数和缴费年限与待遇脱节，导致相当一部分参保人员中断缴费后不愿接续社会保险关系，也使非正规就业人员缺乏早参保、多缴费的积极性，逆选择问题较为突出；其三，针对分散的非正规就业人员所提供的各项服务成本较高，未来的不确定性较大。

删除的内容: 的

删除的内容: ，

非正规就业形式对现行养老保险制度产生挑战：一是对消除城镇贫困和就业保障的挑战。庞大的非正规就业群体游离于养老保险制度之外，将带来难以预料的城镇贫困和社会不稳定因素，也不利于政府利用非正规就业形式缓解就业压力。二是对养老保险基金的挑战。大量下岗职工出中心后从事非正规就业，面临着社会保险关系接续问题，并引起参保后又断保、缴费人数持续下降的突出问题，加剧了现行养老保险制度的收支缺口。另外，社会上大量新进入就业年龄的青年在就业压力下会有相当部分进入非正规就业，如果不适时将其纳入社会保险制度，势必缩小社会统筹基金的调剂范围，也有悖社会保障的普遍性和公平性原则。三是对社会保险管理方式的挑战。现行社会保险管理在费用征缴、待遇支付等方面都是基于正规单位，明显不适合非正规就业者，如面向用人单位从登记、逐月申报到缴费的征缴制度无法适用个人缴费的

^① 《城镇灵活就业人员已达 1.45 亿》，载《工人日报》，2003-9-3 第一版。

非正规就业人员。

三、解决非正规就业人员养老保障问题的基本思路和政策选择

删除的内容: 灵活

当前, 由于针对这一群体的养老保险管理工作进展明显缓慢、覆盖率较低、社会保险关系难以建立和接续, 已经严重制约了非正规就业的发展。因此, 必须进一步完善社会保障体系, 通过解决非正规就业人员的养老保障问题, 充分发挥非正规就业形式在促进就业方面的积极作用。

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

(一) 必须正视非正规就业人员是社会保险的重要对象

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

非正规就业形式作为一种全球发展趋势, 不仅是我国经济结构调整和从国有经济为主的公有制经济向混合经济的发展过程中劳动者就业的突出特点, 也是长远的发展趋势。在当前的各种经济成分中, 都存在着非正规就业人员, 他们都应当是城镇社会保险制度的保障对象, 因此, 必须改变单纯以正规就业人群为社会保险主要对象的观念, 将非正规就业人员作为社会保险的重要对象, 对他们一视同仁。当前, 部分地方在非正规就业人员的社会保险问题上采取的是一种歧视态度, 仅仅将非正规就业人员作为当前扩大覆盖面, 增加征缴收入, 减少基金缺口的临时性政策选择。这不仅有悖于社会保障的公平性原则, 不能体现国家在公民基本权益保障中的作用, 而且也不利于提高社会保险的统筹范围, 降低社会保险基金调剂能力。

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

(二) 应将非正规就业人员纳入现行城镇养老保险制度

删除的内容: 灵活

考虑到劳动力的流动性、社会保险制度的衔接性和统一性, 不应该对某一群体或某几类人群单独制定政策, 非正规就业群体应该纳入现行统一的城镇社会保险制度框架之内。并且对参保非正规就业人员实行与其他人员同等标准。但目前在一些试行非正规就业人员参加社会保险的地区存在违背权利与义务对等原则, 以低标准缴费政策、盲目扩面的方式向非正规就业人员提供社会保障的现象, 其结果是通过扩大覆盖面暂时解决了当前基金收不抵支的矛盾, 却为未来埋下了给付危机。

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

删除的内容: 灵活

由于非正规就业形式具有与正规就业形式不同的特点, 那么, 在具体的社会保险政策上, 应充分体现非正规就业人员的特点。在非正规就业人员参加社会保险的过渡期, 允许有条件或参保意愿比较强的非正规就业者以个人名义参加社会保险, 并缴纳统筹账户和个人账户养老保险费; 允许没有条件或参保意愿比较弱的非正规就业者可以不缴纳个人账户养老保险费, 只缴纳社会统筹部分保险费。但社会保险待遇应与现行城镇社会保险制度中统筹账户和个人账户的规定一致。如只参保基本养老保险统筹账户的非正规就业者只能享受基础养老金。因此, 将非正规就业人员纳入社会保险制度的基本原则应当是: “低进低出、高进高出、平进平出”。

删除的内容: 灵活

(三) 进一步完善养老保险制度

删除的内容: 灵活

按照《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)的规定, 参保人员达到规定的退休年龄时, 凡缴费和视同缴费年限累计超过15年者, 其基础养老金均按当地上一年社会平均工资的20%计发。这意味着基础养老金的高低与超过最低缴费年限后的缴费时间长短无关。这种设计会使劳动者想方设法只缴费15年取得资格, 而没有刺激多缴费的机制。即使法律规定不许无故中断缴费, 精明之士还会选择在临近退休前15年左右才去参保。显然, 产生这种趋向的原因是缴费年限的长短与基础养老金的高低之间缺乏必要的联系, 因而

缺少鼓励自愿参保者尽量延长缴费期限的激励机制。2001年国务院批准的辽宁试点方案对此做了改进，但激励作用仍然有限。由此可见，在我国现阶段，扩大社会保险覆盖面，吸引更多的非正规就业人员参保，必须进一步完善养老保险制度：

第一，调整缴费基数和缴费方式。虽然在养老保险缴费基数的问题上，各地都给了按社会平均工资 60-300%若干档次自主选择的政策，但缴费基数高低与领取基础养老金的待遇没有联系，因而就低不就高成为普遍现象。因此，可以考虑将非正规就业人员缴费工资基数统一确定为当地职工社会平均工资 100%；缴费方式应该更具灵活性，可以按月（或按小时）计算，按月、季、年交，允许中断后再补缴，缴费时间累计折算成标准缴费年限。

删除的内容：.

删除的内容：灵活

第二，改进计发办法，形成激励约束机制。目前，养老金计发办法较为复杂，计算方法不尽一致，缴费与养老金受益之间缺乏制度性关联。调整计发办法的政策是：基础养老金必须使缴费年限与最终待遇挂钩，鼓励职工多缴费，可考虑缴费每满 1 年，按社平工资一定比例（如 1%）发放养老金，也可考虑缴费满十五年之后，以后每增加缴费 1 年，按社平工资一定比例（如 1%）发放养老金；个人账户养老金则实行强制年金化，即职工退休后，必须用个人账户中的积累额购买商业保险年金产品。

第三，实行弹性的退休年龄。非正规就业群体中有相当一部分人劳动性质与工厂化劳动性质不同，对于那些已达到法定退休年龄而缴费年限不足 30 年，本人能够继续工作、又有缴费意愿的人，应允许其延长缴费年限，推迟领取养老金的年龄。但应禁止退休时缴费年限不足 15 年一次性预交补足后即转领取养老金的做法。

删除的内容：.

删除的内容：当前，应选择适当时机统一女职工退休年龄，采取每 2 年提高 1 岁的办法，用 10 年时间将女职工退休年龄提高到 55 岁。同时，采取降低退休待遇、企业内部退养等手段，严格控制提前退休。

（四）完善管理制度和提高管理水平

社会保险经办机构要不断强化工作措施，细化管理办法，增强管理能力，提高服务质量，在做好原有参保职工社会保险关系管理的基础上，建立健全适合非正规就业人员特点的社会保险管理办法，分类指导，灵活推进。

其一，改变当前以单位为主的社会保险管理方式，实行以个人为主的社会保险关系管理方式。设立可以直接接待和受理非正规就业者个人参保的“社会保险服务窗口”，使非正规就业者参保更加方便；简化程序（如成立社会保险关系管理中心，提供全方位的服务），使非正规就业者参保登记、缴费、转移和接续社会保险关系更加方便、快捷。

删除的内容：灵活

删除的内容：同时，

其二，加快研制和设置社会保险关系信息库。在非正规就业人员日益增多、工作岗位变换频繁的情况下，劳动者社会保险关系的变动、接续和管理的工作量越来越大，应尽快研制和建立专门的信息库及相应的管理制度，社会保险经办、待办机构要加强协调配合和机构内部计算机网络建设，完善数据库，逐步实现社会保险关系信息库在地市间、省市间，乃至全国范围的联网与信息共享，做到非正规就业人员随到，随交，随记账，随办转移。

删除的内容：.

删除的内容：相当

删除的内容：灵活

参考文献

- [1] 邓大松等，《中国社会保障若干重大问题研究》 海天出版社 2000 年
- [2] 李珍，养老社会保险的平衡问题分析，中国软科学，1999.NO.12
- [3] 劳动和社会保障部 《劳动和社会保障事业发展第十个五年计划纲要》，2001
- [4] 王梦奎：《全面建设小康社会的宏伟纲领》，2002 年 12 月 5 日，www.drcnet.com.cn.

- [5] 劳动和社会保障部:《吴邦国强调:深入学习贯彻党的十六大精神 努力开创劳动和社会保障工作新局面》, www.molss.gov.cn.
- [6] 转引自王晓:《社会保障体系与社会稳定——兼论基础有机整合的社会保障体系》,《社会保障制度》,2002年第12期,第10页。
- [7] 央视国际:《我国离全面小康有多远 港报析目前困难与挑战》,2002年12月9日, www.cctv.com.
- [8] 劳动和社会保障部:《关于贯彻两个条例 扩大社会保险覆盖范围 加强基金征缴工作的通知》(劳社部发[1999]10号)。

Research on pension system of informal sector employee

Xie Chneg yu

(Social Science Department of Xian Ning College 437100)

Abstract With the change of enterprise's employment policy, the diversity of labor's demand, the pressure of unemployment and the change of industry structure, informal sector employment immerges and becomes one of the important way to increase employment. However, because traditional social insurance based on employment contract and the corresponding system has defects, pension system of informal employee is also imperfect. This article puts forwards suggestion and policy to solve problems around pension security of informal sector employee.

Key words informal employment pension system social insurance