

# 以预付缴费计划扩大我国 非正规就业者养老保险覆盖面

肖金萍 胡培兆

(浙江师范大学经济与管理学院 浙江 金华 321004)

(厦门大学经济研究所 福建 厦门 361005)

**摘要:** 由于非正规就业者灵活的劳动关系,试图将其纳入严重依赖于雇主收入申报的传统缴费型养老金计划,会产生高额的管理成本问题。预付缴费养老金计划由雇主预付缴费,借助缴费凭证,将融资和养老金权益的跟踪分离,既能保证稳定融资,又能使计算养老金权益所需收集的信息量最少,从而降低管理成本。该计划方便灵活且易于与其他养老金计划有效衔接。

**关键词:** 非正规就业者; 预付缴费; 养老金计划

**中图分类号:** F842.6      **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2018)03-0100-08

**DOI:** 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201803100

## 一、引言

2005年以来,非正规就业占我国城镇就业的比例已近60%,其中东部地区达60.93%<sup>[1]</sup>且尚没有证据表明非正规就业份额在可预期的将来会下降。<sup>[2]</sup>城镇非正规部门增加值占GDP的比重,自1978年以来稳步上升,2009年就已达到29.98%<sup>[3]</sup>加上农村地区庞大的非正规就业和非正规生产,非正规经济已逐渐成为居民就业的主要渠道和经济增长的重要动力。然而,现行非正规就业者养老保险缺失严重。2016年,我国2.82亿农民工(其中70%~80%为非正规就业者)中,参加城镇企业职工养老保险(简称城职保)的比例仅为21.09%。<sup>[4]</sup>“十三五”规划纲要提出,要实施全民参保计划,大幅提升非正规就业者、农民工等群体参加社会保险的比例。因此,选择并构建适宜的养老金计划,有效覆盖在城乡之间、正规和非正规就业岗位之间循环流动的非正规就业者,对于提高就业质量、促进经济增长、实现养老保险全覆盖目标具有重要意义。

从世界范围看,经过几十年的改革和实践,养老金制度对劳动人口的有效覆盖率在绝大多数国家依旧不到50%。在一些低收入和发展中国家,该比例还不到10%。<sup>[5]</sup>其深层次原因在于,流动性强、收入信息难以有效查询的非正规就业人数持续增长,以工资为基础的传统缴费型养老金方案难以有效覆盖这部分就业群体,而强制遵从原则在非正规部门无法真正实施。<sup>[6]</sup>经验显示,通过建立个人基金账户,增强强制性的收入关联型养老金计划中缴费与受益之间的联系,不仅无法解决这一问题,还可能导致覆盖面下降。<sup>[7]</sup>而且由于低收入群体往往缺乏社保和储蓄方面的知识,试图以激励措施吸引他们

**作者简介:** 肖金萍,浙江师范大学经济与管理学院副教授;胡培兆,厦门大学经济研究所教授。

**注:** 本文是国家社会科学基金项目“供给侧结构性改革背景下中国制造业企业结构性和谐劳动关系研究”(编号:16BGL095)的成果。

加入养老金计划也存在很大困难。因此,需要探索新的渠道和方式,使收入不稳定的低收入劳动者在完全自愿的基础上实现长期养老储蓄。<sup>[8]</sup>

不少学者认为,我国非正规就业者收入水平较低,而城职保缴费水平较高,因而激励不足是导致非正规就业者参保率低的主要原因。<sup>[9]</sup>蒋云赞利用代际核算法对农民工养老保险进行模拟分析,认为企业和农民工宜按照城镇平均工资的60%缴费,企业缴纳10%,个人缴纳8%。如果提高该缴费基数或缴费比例,就会出现为城镇养老保险体系做贡献的现象。<sup>[10]</sup>关于非正规就业者的养老保险制度模式,有学者主张通过调整城职保的费率、费基、缴费年限等,以期覆盖非正规就业者;<sup>[11]</sup>另有学者主张建立一元化的养老保险制度,以期覆盖包括非正规就业者在内的所有劳动者;<sup>[12]</sup>还有学者主张建立单独的非正规就业者养老保险制度。<sup>[13]</sup>这些研究基本上都试图以基于工薪的传统缴费型养老金计划覆盖非正规就业者,注重我国养老保险制度的一体化或顶层设计,但对非正规就业者独特的劳动关系并未给予太多关注。本文从非正规就业者独特的劳动关系着手,探讨以预付缴费养老金计划覆盖非正规就业者的可行性。

## 二、非正规就业劳动关系的特点

非正规就业最初指在非正规部门就业。<sup>[14]</sup>随着时间的推移,学者们发现正规部门也存在非正规就业现象,并开始关注非正规就业的单位特征和个人就业性质。<sup>[15]</sup>借鉴前人研究成果,可将非正规就业定义为:工作不稳定、没有正式合同、没有享受社会保险待遇的就业形式,主要包括非正规工薪雇员和自雇者。其中,非正规工薪雇员指非正规部门的工资劳动者和正规部门中没有享受社会保险待遇的雇员。非正规部门中的非工薪者可视为自雇者,主要包括未注册或雇工不超过7人的微型企业主和个体工商户、自营劳动者、无酬家庭帮工和自由职业者。

非正规部门工人通常从事边缘工作和不稳定工作,且流动性强。利用这种流动性,他们得以在迅速变化的经济环境中求得生存和发展。然而,流动并不意味着收入不稳定。如建筑业中建筑工人不固定在任何一个工地,而是从一个工地到另一个工地找活干,如果完全找不到工作就回家务农。通过这种方式,工人设法在非常不稳定的部门赚取稳定的收入。非正规就业是在经济、气候及其他风险因素影响下,对不稳定工作环境有效、经济的应对方法。相应的,它发展了劳动关系的新形式,以应对这些不确定性。这种新型劳动关系的特点是:第一,工作是“专门”但分割的,由用户指定工作地点。第二,对劳动力的需求因季节、天气等原因而波动。第三,工人同时或相继有多个雇主或用户,但与其中的任何一方都没有建立持久的关系。多雇主可使工人更好地管理自身所面对的风险,并缓冲了单个工作的不稳定性,从而获得稳定收入。第四,雇主和雇员分担风险。第五,收入波动但总体强劲。第六,流动性强。由于彼此之间短暂的工作关系,用户不认为自己是雇主,因而拒绝承担传统雇主所承担的责任,即不愿承担收入申报和征收养老保险费的管理负担,也不对工人做任何长期承诺。由于需要风险分担,工人也很少要求任何长期的保障权。而自雇型非正规就业者根本没有劳动关系的权利义务相对人,即不存在劳动关系。

## 三、我国城镇企业职工养老保险制度与非正规就业者间存在兼容难题

2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定,城镇个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险,缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资,缴费比例为20%,其中8%记入个人账户,退休后按企业职工基本养老金计发办法计发基本养老金。2011年7月实施的《中华人民共和国社会保险法》也规定,无雇工的个体工商户、非全日制从业人员可自愿参加城镇企业职工基本养老保险,由个人直接向社会保险费征收机构申报、缴纳社会保险费。然而,非正规就业人员养老保险参保率普遍不高,且存在参保年龄结构偏大、参保积极性不高等问题。尽管从政策看,非正规就业者也可参加户籍所在地的城乡居保,但由于城乡居保受益水平低,参保的意义不大。非正规就业者养老保险参保率低的根本原因,在于现行城镇企业职工基本养老保险自身的制度性缺陷及其与非正规就业者

劳动关系之间的兼容难题。

#### (一) 城职保自身的制度性缺陷阻碍非正规就业者进入

现行非正规就业者适用的养老保险制度缺乏参保缴费的激励机制,且缴费比例和缴费基数偏高,缴费年限设置不合理。更重要的是统筹层次低,各统筹单位之间难以有效衔接,社保关系在正规与非正规就业之间、城乡之间、地区之间转移接续困难,难以充分覆盖流动性强的非正规就业者。尽管2009年人力资源和社会保障部颁布实施了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,但实际上由于城职保统筹层次低,其在充分转移非正规就业者养老保险方面效果不佳。农民工(其中大部分为非正规就业者)参加城职保至少存在三方面障碍:第一,社会保障极其分散,没有集中的记录信息。第二,大多数农民工来自农村地区,只有约20%的人在一个地方工作超过十年。那些由于没能在一个地方工作超过10年,因而被转回农村户籍所在地养老的人,所得养老金只相当于有城市户口的工人的36%左右,尽管二者工作相同、收入相同、工作年限相同。第三,城职保实际上是在现收现付基础上运作的,且其自身存在诸如隐性债务高、可持续性有待解决等问题,无力通过扩大覆盖面给予庞大的非正规就业群体以充分保护。<sup>[16]</sup>

#### (二) 城职保组织方式与非正规就业者劳动关系之间存在不适应性

城职保是典型的以工资为基础的缴费型现代养老保险制度。而现代养老保险制度的有效运转,一方面需要定期而稳定的缴费,另一方面需要参保者定期的收入申报,以便计算和记录其养老保险缴费情况。为保持尽可能低的运行成本,这些数据流需要集中处理。也就是说,现代养老保险制度有效运转的约束性条件是:强制遵从,准确征收和缴纳养老保险费,相关权益记录和数据核实并进行适当的数据汇总。在典型的社会养老保险计划中,由雇主负责员工及本人的收入申报、定期征收和支付保险费,并进行数据汇总。这种办法适用于公司雇员数量大且相对稳定的现代企业部门,却不适用于不存在长期劳动关系的非正规部门。由于非正规就业者流动性强,雇主不愿也无力承担收入申报和征收养老保险费的管理负担。个体经营者实际上是每个公司一名员工。尽管由员工自己申报收入,但汇总相关数据的成本在很大程度上都由社会保障管理部门承担。非正规就业者灵活的劳动关系,使传统的养老保险收入记录和保费征收技术不再有效。因此,要求非正规就业者加入降低了门槛的城职保,实质上是将传统养老金计划的组织方式直接应用于非正规就业者,必然会产生内在的不适应性,从而表现出一系列问题。

### 四、非正规就业者养老保险制度有效运行的必要条件——基于非洲国家典型案例的探讨

#### (一) 非洲国家非正规就业者养老保险典型案例

非洲的非正规就业现象一直比较突出,哈特正是在非洲“发现”了非正规就业,国际劳工组织(ILO)才自此引领了对非正规就业问题的系统研究。对于庞大的非正规就业群体,很多非洲国家在将其纳入养老保险计划方面做出大量努力,其成功经验和失败的教训对于创建我国非正规就业者养老保险计划具有一定的借鉴意义。以下主要介绍佛德角、突尼斯和肯尼亚三个典型案例。

1. 佛德角。佛德角的私营养老金和健康保险计划(由国民社会保护协会(INPS)提供)是其唯一一个报销医疗费用的计划。它在现代经济部门取得了成功,实现了健康保险全覆盖。但非INPS成员包括许多非正规就业者,都设法通过亲友中的INPS成员为其报销医药费用。2002年,INPS仅覆盖了佛德角20%的就业人口,却要为其公立医院之外80%的药物支出买单。<sup>[17]</sup>因此,INPS开始致力于将尽可能多的非正规就业者纳入该计划,即以既有模式强制覆盖非正规就业者,要求他们与正规就业者一样按月申报收入和缴费,并引入先进的信息和数据收集加工技术。然而,该模式在非正规部门表现不佳。佛德角非正规部门的微型雇主数量众多,其雇员普遍不到5人,且频繁变换工作。这种高流动性导致及时记录和缴费,并将其作为享受医疗保险待遇的条件,实行起来非常困难,并对小雇主的管理能力提出更高要求。而且小雇主不易跟踪,监督检查也不具有成本效率。由于非正规就业者数量庞大且记录不完整、质量

低,INPS几乎被小雇主随意、大量的收入申报压垮,仅收入申报数量就使其疲于应付。同时,由于INPS没有规定最低申报工资,还出现大量低报收入情况。此外,为解决非正规自雇者的收入申报问题,INPS为其量身打造了一个养老金计划。该计划的缴费基数为各行业的平均估计收入,最低缴费年限为15年。但由于自雇者参保意愿非常低,导致该计划以失败告终。

2. 突尼斯。21世纪初,突尼斯的强制性养老金计划在理论上实现了全覆盖。然而实际上,渔民、农业工人和家庭工人这三类非正规就业者的参与率非常低。尽管这类非正规就业者被强制要求加入,但实际上受到一系列的条件限制,且实践中一些相关信息基本无法核实。如,要求农业工人每季度工作时间至少达到45个工作日,小型渔船要达到一定的出海捕鱼次数,等等。此外,这些工人的流动性高,船东和农场主因不得不频繁登记员工的变动信息而承受沉重的管理负担。对此,突尼斯农业和渔业联盟(UTAP)表示愿意以对捕鱼量征税的形式替代雇主缴费,以免除繁琐的收入申报,同时又可保持本部门的职业吸引力,维护既有劳动力。突尼斯曾试图引导流动工人参加为其量身打造的低成本养老金计划,该计划设有最低且灵活的缴费标准,而收益却非常可观。然而,令人惊讶的是实际参保者极少。因为渔民和农业工人的流动性非常高,有的一次仅受雇几天,而家庭工人常常同时有几个雇主,但没有一个雇主愿意为他们承担注册责任。

3. 肯尼亚。肯尼亚的社会保障老年受益计划只覆盖了不到15%的人口,占劳动人口约80%的非正规就业者基本没有享受任何社会保障。<sup>[18]</sup>2011年,肯尼亚退休福利局和非正规部门协会全国联合会联合推出了一项创新计划——Mbao养老金计划。这是一个针对非正规就业特征而设计的私营、缴费确定型个人账户储蓄计划。Mbao是斯瓦希里语俚语,意指计划的最低缴费额为每天20肯尼亚先令。低收入工人可按其所选的灵活时间间隔向该计划小额缴费,缴费自愿且没有最高缴费限额,但设有最高缴费免税额。雇主或政府没有匹配缴费,但允许计划成员将最高60%的养老金储蓄用于住房抵押贷款。Mbao养老金计划在很大程度上吸引了最低收入者,如小贩。他们预见参与该计划可使自己过上体面的退休生活。计划实施不到一年,就有38000名成员共储蓄3700万肯尼亚先令。至2012年底,储蓄增至4100万肯尼亚先令。<sup>[19]</sup>Mbao养老金计划的关键创新是支付机制创新。它通过移动货币系统M-PESA而非银行系统进行缴费和受益支付,在提高便利性的同时大大降低了支付成本。低收入工人无须拥有银行账户,只需拥有一部手机,便能以较低费用随时随地便利地进行小额缴费及查看账户余额。手机的广泛使用和M-PESA即时、安全、廉价转移资金功能的结合,促成了这一创新,为将养老金制度扩展到高流动性的非正规工人提供了基础。

## (二) 非正规就业者养老保险制度有效运行的必要条件

很多非洲国家在尝试将非正规就业者纳入养老保险计划方面进行了大量的实践探索,总结其中典型的佛德角、突尼斯和肯尼亚等国成功或失败的经验,结合非正规就业者的特殊性,可归纳出非正规就业者养老保险制度有效运行的三个必要条件:

1. 在管理上要足以应对非正规就业者灵活的劳动关系。佛德角和突尼斯的非正规就业者不仅对正规部门的社会保险办法持抵制态度,而且对试图包容其经济关系特殊性、为其量身打造的办法也持抵制态度。在这两个国家,收入并不是非正规就业者抵触社会保险制度的原因,佛德角非正规就业者大部分的健康支出已由计划承担,突尼斯相关经济部门也愿意且有能力和计划付费,根本原因在于严重依赖雇主信誉的传统社会保险计划的管理需求同非正规经济借以处理系统性风险的灵活劳动关系之间的矛盾。尽管具体形式不同,这两个国家实质上都试图以传统社会保险模式覆盖非正规就业者。由于非正规就业者灵活的劳动关系,跟踪这一群体非常困难,因而试图将其纳入严重依赖雇主收入申报的传统养老金计划会产生高额的管理成本问题。可见,真正的障碍在于管理而非收入。因此,为使养老保险计划有效覆盖非正规就业者,必须从非正规就业者特殊的劳动关系出发,考虑养老金计划的提供方式和融资方法,即既要灵活性强,充分适应非正规活动,又要标准化到足以使运营成本最低。

2. 灵活方便对于非正规就业者养老保险计划的良性运行至关重要。Mbao 养老金计划成功的主要原因就在于灵活方便。工人可在就近的代理点或用手机方便地进行注册,无须收入申报,缴费额度和缴费时间由个人自选,可用手机随时随地缴费,不要求最低缴费期。而佛得角自雇者养老金计划则与之相反。该计划要求收入申报,缴费基数固定,并有最低缴费期。自雇者的收入通常不稳定,他们希望缴费额能灵活调整,使之与自身收入变化相一致,而不是简单地规定一个固定的缴费基数。更重要的是,许多自雇者并不愿终生从事自雇,而是希望将来能找到稳定的工作。因此,他们需要一个不要求最低缴费期的计划。可见,佛得角的自雇者养老金计划依旧遵循了现代养老保险计划的运行规则。突尼斯为非正规就业者提供的养老金收益非常可观,但由于缺乏灵活性,在非正规就业者看来,它充其量不过是个繁文缛节的负担。正如德拉鲁( Delarue) 所言,不管计划的经济价值如何,如果人们发现注册过程太麻烦,往往会忽略该计划。<sup>[20]</sup> 因此,非正规就业者养老金计划要尽可能方便灵活,当他们更换雇主或工作时,仍能保留在该计划中。

3. 具有一定的经济价值。一般认为,鼓励人们自愿参与养老金计划需要经济激励,而匹配缴费被视为一种可行的办法。<sup>[21]</sup> 然而,突尼斯由政府担保的雇主匹配缴费计划的失败说明,不能夸大经济激励的实践效果。Mbao 养老金计划没有税收激励,也没有匹配缴费,但能以账户进行抵押贷款,这可能是激励肯尼亚非正规就业者自愿参与该计划的原因之一。另外,Mbao 养老金计划便于小额缴费的特点,与非正规就业者渴望拥有一些金融储蓄的愿望相匹配,这是激励其自愿参与该计划的另一原因。较之于为退休进行储蓄,非正规就业者通常更看重短期储蓄、小额借贷、自然灾害保险等。因此,非正规就业者养老金计划应被视为一个承认其短期和长期需求合理性的总体计划的一部分,为这类工人提供一揽子需求收益,而不只是建立一个孤立的自愿养老金计划。<sup>[22]</sup> 因此,允许个人账户进行首套房屋购买的抵押贷款,在保有账户的情况下允许个人因教育、医疗等原因急需资金时提前支取部分款项,以增大养老金计划的经济价值,能使其更容易为非正规就业者所接受。

## 五、我国非正规就业者预付缴费养老金计划的构建

### (一) 预付缴费计划的运行原理

1. 预付缴费。移动通讯领域预付费电话卡的发明,消除了移动公司对手机使用者偿付能力的任何担忧,使其可以向没有银行账户或固定收入的人销售,而无须收集他们的信息。非正规就业者养老保险缴费也可采取预付缴费形式。雇主缴费以类似行业税的形式预付,雇员缴费由雇主购买缴费凭证时预付。在这一制度下,雇主缴税与其实际雇佣的工人没有直接联系,而雇员缴费基于做了多少工作,其雇主是谁也不再重要。这种机制允许养老金计划的管理分为两个独立领域——融资和权益的跟踪,同时保持信息数据流最小。

2. 以行业专用分支税替代雇主缴费。可用雇主缴纳行业专用分支税替代养老保险缴费,无须再申报雇员人数和工资数。专用分支税的税基可根据各行业的特点而定。如,渔业部门可对捕鱼量征税;对于家政从业人员,分支税可以是土地或房屋税的一部分;对于小型农业,可对其生产的产品征收分支税;在交通运输部门,可对每辆驶离城市中心站的公交车(或出租车)征收分支税。另一个办法是对项目征税。建筑公司雇用了大量的非正规就业者,共同从事某一项目的建造。对项目征税会涵盖从事该项目工作的非正规就业者。分支税需要政府干预。如果找不到健全的税基,政府则应以补贴的形式干预。通过雇主预付缴费的办法,将传统养老保险中雇主与雇员的关系转换为非正规就业者与雇佣他们的行业之间的关系,从而降低养老金计划的管理成本。计算养老金权益所需的工人信息,由缴费凭证提供。

3. 以缴费凭证替代员工缴费。根据不同的工作时间长度,由政府发行相应面额的不记名式缴费凭证。如,凭证面额可以是1分、7分和15分,分别表示工作1天、1周、半个月,即1分表示工作1天。不同面额的凭证颜色不同。凭证一式三份,雇主、雇员和养老金计划各一份。雇主从养老金计划“购买”凭证,预付员工应缴的那部分保险费,之后从员工薪水中扣除。雇主在支付雇员工资时,在凭证上填写

工人的姓名和身份证号,将雇员联和养老金计划联交给工人。工人留下自己的那一联,在方便时将第三联连同之前积攒的其他养老金计划联一并交给养老金计划。养老金计划知道雇主已经缴费,且由于预付和金额固定,可以确定所支付的缴费额是正确的,所以只需记录员工的养老保险缴费,而无须再核实缴费数目,也无须检查雇主是否匹配缴费及由谁匹配缴费。以缴费凭证代替员工的养老保险缴费,可使计算养老金权益所需收集的信息量最少。专用分支税和预付缴费凭证的结合,使养老金计划在获得稳定融资来源的同时,在整个缴费期收集和处理相关信息的成本最低。为方便记录雇员缴费,可为每张凭证设置二维码,并印上独一无二的编号,参保者只要用手机扫描二维码,就可准确地把工作天数、缴费额记入自己的养老保险个人账户。也可以短信形式,将凭证的编码发送给相关部门入账。借助移动电话和现代支付技术,所有流程都可方便完成。

4. 通过累积分数跟踪个人养老金权益。参保者根据自己工作的时间长度,按计划设定的购买价格,以其缴费购买相应面额的凭证,所获得的分数累积在其养老保险个人账户中,且可以加总。购买价格可因通货膨胀或其他因素而调整,但所有年龄的参保者的购买价格相同。退休后每月的养老金等于所积累的总分乘以每分的养老金额。每分的养老金额基于具有相似缴费的正规部门雇员可获得的受益额计算得出,且可根据需要每年调整。积分方案主要有三个优点:第一,记录不定期的小额缴费,没有进入门槛。缴费和养老金权益之间的联系透明,即使是小额缴费也会增加养老金数额。用户可随时了解自己积累了多少分,并估计自己的养老金受益额。第二,可通过改变缴费凭证的购买价格、每分的养老金额,或同时改变这两者,以适应不断变化的经济情况。第三,因为所有的权利都以累积分数的形式记录,所以在任何时间都可了解养老金计划的负债情况。

## (二) 预付缴费计划的构建

资金运行模式:总体上采取个人账户积累制,但又能与当前城职保和城乡居保有效衔接。具体为:所有缴费全部进入按非正规就业者身份证号码建立的社会保障卡的养老保险个人账户中。个人账户下设一般资金账户和个人积累资金账户两部分。缴费基数为当地上年度职工平均工资的60%,费率为12%。其中,10%记入一般资金账户,2%记入个人账户。

资金来源:一般资金账户以累积分数的方式跟踪养老金权益。资金来源于雇主预付缴费和政府补贴。政府补贴额度与城乡居保参保期间的补贴额度相同。个人积累资金账户的资金由非正规就业者自己缴费。这部分保险费在雇主购买缴费凭证时由雇主预付,之后从雇员工资中扣除。如2015年全国城镇职工平均工资为62 029元,每天最低缴费应为12.24元( $62029 \times 60\% \times 12\% \div 365$ )。其中,10.20元(即缴费基数10%的部分)来源于雇主预付缴费和政府补贴,2.04元(即2%的部分)由非正规就业者自己支付。非正规就业者获得1分的条件是:必须真实工作一天(法定节假日可做技术性处理);必须达到一天的最低缴费额即2.04元。如果有必要,还可将缴费额细分到小时。

以建筑业为例。2015年,建筑业总产值为180 757.47亿元,建筑业从业人员为5093.67万人,按其中80%为非正规就业人员计,即约4074.94万人,年0.9%的税收收入为1626.82亿元,或每天每位工人约10.94元。以预付缴费凭证为基础,雇员每天缴费2.04元,雇主匹配缴费10.20元。税收结余资金转入下一年度使用。如果雇主匹配缴费满足一般资金账户所需的缴费额,政府补贴资金则全部进入个人积累账户。由于雇主预付缴费避免了与雇员合谋逃避缴费的可能性,且占融资的很大一部分,因而雇员有动力在领取工资时向雇主索要缴费凭证。

养老金收益的支付:年满60周岁支付养老金,其计算方法因个人选择在城职保还是城乡居保退休而有所不同。选择在城职保退休,假设城职保参保者正常缴费情况下一年积累365分,15年共积累5475分。以此为参照,如果非正规就业者养老保险个人账户累积分数达到5475分及以上,可以选择在城职保退休,享受城职保相应的基础养老金待遇。其受益额按城职保参保者正常缴费折算的每分应获得的养老金,乘以非正规就业者个人账户所积累的总分计算。假设缴费15年,缴费基数为60%,城职

保基础养老金的替代率为15%,则月养老金为775.36元( $62\,029 \div 12 \times 15\%$ ),即每分可获养老金0.14元( $775.36 \div 5475$ )。假定一位非正规就业者共积累了5478分,则其应获月养老金775.78元( $0.14 \times 5478$ )。个人积累资金账户部分的养老金按城职保个人账户的受益支付原则支付给个人。政府承担非正规就业者养老保险统筹账户缺口和长寿风险。当前,在社会养老保险统筹层次较低的情况下,非正规就业者在不同统筹区积累的分数,可分别以其乘以相应地区每分的养老金额,然后加总,进行更精确的分段计算。选择在城乡居保退休时可将一般资金账户的资金与个人积累账户的资金合并,按新农保个人账户养老金的受益支付原则支付给个人,同时享受城乡居保基础养老金。

## 六、相关政策建议

第一,由社会保障部门、国有商业银行、移动公司和税务部门联动管理非正规就业者养老保险计划。由税务部门根据各行业特点,以适宜的税基和税率征收行业专用分支税。确保各行业的分支税收入足够充当本行业非正规就业者养老金计划的雇主匹配缴费。设立全国非正规就业者养老保险基金账户,所得保险费收入全部进入该账户。由信誉好的国有商业银行担任基金托管人,将基金委托给全国社会保障基金投资运营增值。由社会保险经办机构负责计划成员的登记、记录保持、养老金收益的计算等具体事务。移动公司提供移动货币转账平台。政府承担财政补贴责任和管理成本,并负责基金监管。

第二,构建全国统一的社保信息网络平台,实现信息共享。加快全国社会保障卡的统筹进程,尽快实现人手一卡。完善持卡人员基础信息库并实现上线运行。

第三,监测各行业的工作天数,跟踪缴费凭证,确保凭证上交数量等于或至少接近购买数量,以购买数量代表该行业实际完成的工作量。

第四,城乡所有工人都可向该计划缴费,已参保者可将其作为补充计划。但如果不是非正规就业者,不能享受行业匹配缴费。可依据居住证或村委、街道社区、商贸城、楼宇物业等开具的证明,进行非正规就业者身份确认。

第五,参与者个人除在购买凭证时必须缴纳2%以外,还可通过手机随时随地另行缴费。允许雇主在预付缴费后再进行匹配缴费,以激励有能力的员工。就业地政府也可再适当予以匹配缴费,作为对非正规就业者发展当地经济的一种鼓励。这些资金全部进入个人积累资金账户。原则上不设最高缴费限额,但要设置最高缴费免税额。允许个人账户60%的资金用于购买首套房屋的抵押贷款。养老金计划成员50周岁前,因教育、医疗等特定原因急需资金时,可支取部分个人积累资金账户的基金。

第六,虽然非正规就业者养老保险可以实行实账积累,获得投资收益,但如果实际收益率低于城职保最新规定的个人账户记账利率时,则应享受与之相同的记账利率,以体现公平性。同时,用城职保公式计算基础养老金替代率时,必须剔除城职保隐含的隐性债务。

### 参考文献:

- [1]刘波,徐蔼婷,李金昌.中国非正规部门社会核算矩阵编制研究[J].经济统计学(季刊),2014(2):51-67.
- [2]蔡昉, Richard Freeman, Adrian Wood. 中国就业政策的国际视角[J]. 劳动经济研究, 2014(5):3-33.
- [3]胡鞍钢,马伟.现代中国经济社会转型:从二元结构到四元结构(1949-2009)[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2012(1):16-29.
- [4]人力资源社会保障部.2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL].[2017-05-31].[http://www.mohrss.gov.cn/ghews/BHCSWGongzuodongtai/201705/t20170531\\_271737.html](http://www.mohrss.gov.cn/ghews/BHCSWGongzuodongtai/201705/t20170531_271737.html).
- [5][7][20]HOLZMANN R, HINZ R, and TUESTA D. Early Lessons from Country Experience with Matching Contribution Schemes [A]. HINZ R, HOLZMANN R, TUESTA D and TAKAYAMA N. Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience [C]. Washington DC: World Bank, 2013:3-26.
- [6]PALACIOS R and ROBALINO D A. Matching Defined Contributions: A Way to Increase Pension Coverage [A]. HOLZMANN R, ROBALINO D A and TAKAYAMA N. Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers [C], Washington, DC: World Bank, 2009:187-202.

- [8][17][21][22]HINZ. R. et al. Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience [C]. Washington ,DC ,World Bank. 2013.
- [9]何 平,等. 非正规就业群体社会保障问题研究[M]. 北京:中国劳动保障出版社 2008.
- [10]蒋云赞. 我国农民工养老保险方案的再研究[J]. 财经研究 2013( 10 ): 4 - 18.
- [11]叶 宁,尹文耀. 中国灵活就业人口及其对社会养老保险的影响分析[J]. 浙江大学学报( 人文社会科学版) 2010( 1 ): 152 - 160.
- [12]郑秉文. 机关事业单位养老金并轨改革:从“碎片化”到“大一统”[J]. 中国人口科学 2015( 1 ): 2 - 14.
- [13]汤兆云. 农民工与中国社会养老保险第四种类型的构建 - - 基于 2014 年流动人口动态监测调查广东省数据的分析[J]. 广东社会科学 2016( 5 ): 196 - 203.
- [14]ILO. Employment ,Income and Equity: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya [R]. International Labour Office. Geneva. 1972: 1 - 21.
- [15]ILO. Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment[R]. International Labour Office. Geneva. 2003: 1 - 4.
- [16]ROSEBEI LU ,JOHN PIGGOTT. Meeting the Migrant Pension Challenge in China [J/OL]. CESifo Economic Studies. 2014 ,( 5 ): 1 - 24. <https://mc.manuscriptcentral.com/cesifo>.
- [18][19]KWENA R M and TURNER J A. Extending pension and savings scheme coverage to the informal sector: Kenya's Mbao Pension Plan[J]. International Social Security Review 2013( 2 ): 79 - 99.

( 责任编辑: 杜 磊)

## To Increase the Coverage of Pension Insurance for Informal Workers in China with Prepaid Plans

Xiao Jin - ping , Hu Pei - zhao

( School of Economics and Management , Zhejiang Normal University , Jinhua Zhejiang 321004)

( Institute of Economics , Xiamen University , Xiamen Fujian 361005)

**Abstract:** Because of the flexible labor relations of informal workers , attempts to incorporate it into traditional contributory pension plans that rely heavily on employer income declarations raise high management costs. Prepaid contribution and pension plans that are paid by employers in advance decouples financing from the tracking of individual pension rights through prepaid contribution vouchers. This pension pattern not only can secure stable financing but also reduce administrative costs by minimizing information needed to calculate pension rights. It is convenient , flexible , and easy to integrate with other pension plans.

**Key words:** Informal Worker; Prepaid Contribution; Pension Plans