

外来员工社会保障制度的先行先试

——“厦门模式”

张兴祥, 郑巍巍

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

[摘要]作为我国第一批经济特区和海峡西岸经济区的龙头城市之一,厦门市在外来员工社会保障的制度建设、项目实施及技术手段上一直敢于先行先试,从保险种类、缴费比例等方面不断缩小外来员工与本市户籍职工社会保障待遇的差距,形成了独具特色的“厦门模式”。本文从四个方面概括了“厦门模式”的特点,并结合统计数据对其实施成效作了分析,最后提出相应的政策建议。

[关键词]外来员工;社会保障制度;厦门模式

[中图分类号]D632.1

[文献标识码]A

[文章编号]1673-5684(2012)05-0012-05

改革开放30多年来,作为我国第一批设立的四个经济特区之一,同时,作为海峡西岸经济区的龙头城市之一,厦门市一直敢于先行先试,积极发挥“试验田”、“窗口”和“排头兵”的作用,在经济社会发展方面取得了令人瞩目的历史性成就。近年来,厦门市在大力发展经济的同时,密切关注民生问题,努力破解外来员工“就学”、“就医”、“就业”等难题,因此吸引了越来越多的人来厦创业就业。2007年,厦门被评为“最受农民工欢迎的十大城市”之一,厦门市的外来员工社会保障制度也被国家人力资源与社会保障部(原国家劳动与社会保障部)誉为“厦门模式”,一些先行先试的成功经验在全国范围内推广。

一、厦门市在外来员工社会保障制度上的先行先试

(一)制度建设上的先行先试

制度建设上的先行先试是“厦门模式”的第一个显著特点。早在1993年,厦门市就在全国率先将各类社会保险覆盖范围逐步扩大到外来员工,较早制定了外来员工基本养老、基本医疗、工伤、失业等一系列社会保险办法。经过几年的探索,厦门市在这方面积累了比较丰富的实践经验,为其后规范化的政策出台打下了良好的基础。1999年,厦门市颁布实施《厦门市外来员工社会保险暂行办法》(厦府[1999]综042号)(以下简称《暂行办法》),这是一份正式的政

[收稿日期]2012-09-11

[基金项目]本文为中央高校基本科研业务费项目“海峡西岸经济区发展研究报告”(项目编号:2011231042);教育部哲学社会科学发展报告资助项目“海峡西岸经济区发展研究报告”(项目编号:11JBGP006)部分研究成果。

[作者简介]张兴祥(1969-),男,福建泉州人,厦门大学劳动经济研究中心副主任,厦门大学经济学院副教授,经济学博士,研究方向:人力资本投资、劳动力转移;

郑巍巍(1989-),女,福建厦门人,厦门大学经济学院管理经济学专业硕士研究生。

策规定,进一步明确了外来员工社会保险的覆盖范围和实施办法。自此,厦门市在城镇职工社会保障制度基础上确立了外来员工社会保障制度的基本框架,并逐步加以完善。

2006年,厦门市政府发布了《关于贯彻解决农民工问题若干意见的通知》(厦府[2006]398号),这份文件把厦门市农民工的社会保障工作提到一个新的高度,在指导思想、基本原则对全面推进农民工社会保障、完善农民工社会保障制度提出新的贯彻意见。近几年来,特别是2010年以来,在统筹城乡发展和加快岛内外一体化的背景下,厦门市陆续出台了一系列文件,对外来员工(包括农民工)的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等都作了相关规定,形成了较为完整的政策法规体系。有关政策文件如表1:

表1 1999-2011年厦门市出台的社会保障政策与措施

发布时间	文件名称	文号
1999.3.19	厦门市外来员工社会保险暂行办法	厦府[1999]综42号
2003.11.26	关于调整岛内用人单位缴纳外来人员社会基本养老保险费比例的通知	厦府[2003]284号
2006.12.4	关于贯彻解决农民工问题若干意见的通知	厦府[2006]398号
2007.5.25	关于同意将非本市城镇户籍从业人员纳入企业职工生育保险的批复	厦府[2007]141号
2010.7.14	厦门市城乡居民养老保险暂行办法	厦府[2010]252号
2010.7.16	关于完善城乡一体化基本医疗保险制度建设的意见	厦委办发[2010]36号
2010.10.27	厦门市外来员工基本养老保险办法	厦府[2010]395号
2011.6.15	关于本市农村户籍职工社会保险有关问题的通知	厦人社[2011]136号
2011.11.30	关于基本医疗保险关系转移接续的实施意见	厦人社[2011]232号

资料来源:厦门市政府网站、厦门市人力资源与社会保障局网站

(二) 保险项目实施上的先行先试

保险项目实施上的先行先试是“厦门模式”的第二个显著特点。1995年《厦门市职工工伤保险暂行规定》就将外来员工纳入到工伤保险范畴,实现与城镇职工在工伤保险政策上的统一。外来员工由用人单位以上年度个人月平均工资为基数按相应的比例缴费,个人不用缴费,就可按规定享受同等工伤保险待遇。为进一步维护高危行业农民工的权益,厦门市政府又分别于2006年1月实施高危行业农民工工伤保险、2008年实施建筑工地农民工大病保险,这两项措施均

为全国首创,已作为“厦门模式”极具代表性的先进经验被国家人力资源与社会保障部在全国范围内推广。

1999年《暂行办法》实施后,除生育保险外,厦门市外来员工其他4个险种均可参保。在全国各地中,厦门市是最早将失业保险扩大至外来员工的。从2007年7月1日开始,厦门市又将全市外来员工纳入生育保险,缴费参照本市户籍职工,而且,保费全部由用人单位承担,个人不用缴纳。2008年,1674名厦门外来女工直接受惠,共领取了942.29万元生育保险待遇。相比之下,厦门市的这项工作也走在全国前列。二线城市成都直到2011年4月失业和生育保险才覆盖至农民工,一线城市北京直到2012年生育保险才实现制度上的全覆盖,非京籍职工也被纳入了生育保险参保范围。而目前一线城市上海、深圳除特殊规定外(如2012年上海市非城镇户籍的外来从业人员缴费基数在2599~12993元档次的才缴纳失业保险和生育保险),非户籍从业人员仍未纳入失业和生育两个险种的保障范围。

(三) 技术手段上的先行先试

技术手段上的先行先试是“厦门模式”的第三个显著特点。在《社会保障法》正式实施之前,全国各地对外来员工的社保政策异地转移没有统一的标准,造成外来员工离开城市回家乡时,社保不能得到转移,实际上不能为他们提供有效保障,不利于他们当中的优秀人才长期留下来,在一定程度上动摇了长期居留的信心。从2008年7月1日开始,厦门市社会保障中心对外来员工退保办法进行调整、简化,主要凭社会保障卡和银行卡办理退保手续。由于厦门市较早就建立了比较完备的社保信息系统,凭借先进的现代信息技术手段,有效地解决了外来员工社保上面临的一些难题。外来员工退保实现社会化电子支付,使之可跨行、跨地区、不受时间、空间限制随时就近支取,社保结余可自动转入银行卡。

有了强大的信息技术平台,外来员工可以享受多样化的社会保险信息服务。如可通过厦门市劳动保障咨询电话12333服务热线、互联网、声讯台、各社保经办机构咨询台、触摸屏等及时查询本人养老、医疗保险个人账户资金和失业保险缴费信息。同时,他们还可以通过银行卡发卡银行服务热线、银行网点、自动柜员机及12333劳动保障服务热线查询核对退保资金入账情况。

2011年7月1日正式实施的《中华人民共和国社会保障法》(以下简称《社会保障法》)明文规定,“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”,并规定个人跨统筹地区就业的,其基本养老、基本医疗和失业保险关系均可随本人转移(基本养老个人账户不得提前支取)。厦门市前期所开展的富有开拓性的技术工作,为下一阶段社保关系的跨区转移打下了良好的基础。

二、外来员工社会保障制度“厦门模式”的特点

由于城乡二元分割,外来员工的社会保障一度是个大难题。不过,厦门市较早就突破了户籍制度的限制,在社会保障问题上做出有益的探索和大大的创新,形成独具特色的“厦门模式”。其主要特点体现在四个方面:

(一)与城镇社会保障制度框架基本一致

从制度结构、保险种类、缴费标准等内容看,厦门市外来员工社会保障制度与城镇职工社会保险制度框架并无二致。如表2:

表2 2011年度厦门市户籍职工与外来员工社保缴费标准比较

参保对象		本市户籍职工	外来员工	
养老保险	缴费基数	个人上年度月平均工资	最低工资	
	缴费比例	合计	22%	
		单位	14%	
		个人	8%	
医疗保险	缴费基数	个人上年度月平均工资	上年度全市在岗职工月平均工资的60%	
	缴费比例	合计	10%	
		单位	8%	
		个人	2%	
失业保险	缴费基数	个人上年度月平均工资	以最低工资为基数,按2%由用人单位全额缴纳。	
	缴费比例	合计		3%
		单位		2%
		个人		1%
工伤保险	缴费的对象、基数与比例	(1)企业职工以上年度个人月平均工资为缴费基数,对照行业费率,由用人单位全额缴纳(不得低于最低工资标准);(2)建筑企业依《建筑、矿山及石材加工企业农民工参加工伤保险办法》(厦府〔2005〕356号)及费率调整的规定缴费。		
生育保险	缴费的对象、基数与比例	本市户籍企业职工、外来员工以职工上年度个人月平均工资为缴费基数,按0.8%的缴费比例计缴,由单位全额缴纳(不得低于全市上年度月平均工资的60%)。		

*注:执行时间2011年7月1日—2012年6月30日

资料来源:厦门市人力资源和社会保障局网站

从本质上说,厦门市外来员工社保模式是城镇社保模式的一种变形,对城镇职工和外来员工实行“双轨制”,即城镇职工实行一种标准,而外来员工实行另一种标准。“厦门模式”的优点是不言而喻的,虽然外来员工社保自成系统,但它又是与城保模式完全衔接的,很容易并轨。只要条件成熟,制度并轨可以一步到位。

(二)实施“双低模式”

1999年,厦门市外来员工的社会保障制度以城镇社保制度为蓝本,按照“低标准准入、低标准享受”的原则推行外来员工社会保障,这种模式被学界称为“双低模式”。“低标准准入”即低缴费基数、低缴费比例(见表2)。不言而喻,降低参保费用也相应降低了社保待遇水平。从实践效果看,“低标准准入”比较切合外来员工特别是农民工收入相对较低的实际情况,可以充分调动用人单位和农民工参保的积极性,有利于外来员工参保覆盖面的扩大,有利于我国农村劳动力向城镇的转移和农民工的市民化,因而也有利于我国城乡统一目标的实现。

除厦门外,深圳也参照城镇社会保障制度实行“双低模式”,不过,厦门市实行的是完全城保(“五险”全覆盖)的“双低模式”,而深圳市实行的却是非完全城保(仅覆盖养老、基本医疗、工伤3个险种)的“双低模式”。

(三)发挥“五险一金”优势,扩大参保范围

在推动外来员工参保时,“厦门模式”采取捆绑式的做法,充分发挥“五险一金”统一征缴的优势,进一步扩大社会保险覆盖面。厦门市人力资源与社会保障局、地方税务部门通力合作,加强社会保险扩面征缴工作。地税部门取得社保费征收工作的主动权,征、管、查三管齐下,以资源共享、税费统管的“高效节约型”征管方式,尽可能将所有企业和更多的外来员工纳入社会保险制度实施和覆盖范围。同时,实行“五险一金”,易于实现与城镇职工社会保险制度对接,既体现了社会保障的公平性、普遍性,又考虑到外来员工的实际情况。值得一提的是,从2008年7月起,厦门市还放宽农民工子女的参保范围。凡在本市用人单位就业并签订劳动合同、办理《暂住证》一年以上、缴纳了社会保险费的农民工,其未满18周岁的

随迁子女均可参保,享受与厦门本地孩子同样的医保待遇。这一政策使近10万农民工未成年随迁子女受惠。

(四)实现“渐进式”过渡

目前,厦门市的外来员工社保模式虽与城镇社保模式还存在一些差别,主要是缴费基数和缴费比例。不过,近几年来,厦门市不断缩小外来员工与本市职工的差距,实现“渐进式”过渡。例如,2003年养老保险缴费比例,本市户籍职工单位缴纳14%,个人缴纳8%,合计22%;外来员工单位缴纳6%,个人缴纳6%,合计12%。二者的缴费比例相差10个百分点。2004年以来,本市户籍职工的缴费比例一直维持22%不变。但2004-2010年,岛内的外来员工,单位和个人缴纳均为8%,合计16%,岛外的外来员工维持不变。2011年开始,不分岛内外,外来员工用人单位的缴费比例统一提高到12%,个人缴纳8%,总缴费比例达到20%,仅比本市城镇职工低2个百分点。随着《厦门市外来员工基本养老保险办法》的出台,从2012年7月起,厦门市外来员工的养老保险缴费比例将与城镇企业职工完全一致,用人单位的缴费比例提高到14%,个人缴费比例仍为8%,总缴费比例达到22%。

事实上,除医疗保险外,现在厦门市外来员工其他4个险种的缴费比例基本上与城镇企业职工相同或接近,差别在于缴费基数不同。随着城乡一体化进程的推进,城乡居民进一步融合,厦门市将逐步统一城乡居民基本医疗保险的筹资标准。

三、“厦门模式”实施的成效

(一)外来员工的参保人数

参保人数可以直接衡量“厦门模式”实施的成效。2007年以来,由于实行“五险合一”,厦门市外来员工的参保人数明显增加(见图1)。而且,在5个险种中,外来员工在失业、工伤和生育保险3个险种的参保人数均已超过本市城镇职工。在养老保险这一块,外来员工的参保人数占全市总数的比例基本上也维持在50%上下。2007-2009年,外来员工医疗保险占全市总数的比例均在43%以上,2008年甚至将近50%。2010年,厦门市不再按城乡居民的参保身份设立基本医疗保险基金,将城镇居民、农村居民、未成年人、大学生缴纳的基本医疗保险费以及财政补助的资

金,统一归并为城乡居民基本医疗保险基金。由于2010年度医保人数一下子猛增了100多万,参保基数扩大,外来员工医疗保险的参保比例才出现下降,只占30%左右。

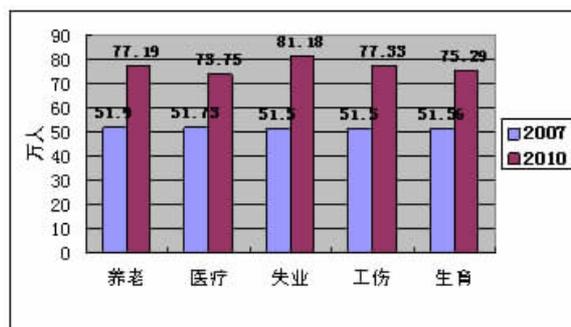


图1 2007年、2010年厦门市外来员工“五险”参保人数比较

(二)外来员工的参保率

参保率从另一个维度反映“厦门模式”实施的成效。我们以外来员工的参保人数,除以外来员工的总数,就可以得出外来员工的参保率。我们选取2007年与2010年,对5个险种的参保率进行比较。根据《厦门经济特区年鉴》的数据,2007年外来务工人员为94.13万人,那么,其养老、医疗、失业、工伤、生育保险的参保率分别为55.14%、54.96%、54.71%、54.71%、54.78%。2010年外来务工人员为117.4万人,其养老、医疗、失业、工伤、生育保险的参保率分别为65.75%、62.82%、69.15%、65.87%、64.13%。从两组数据对比可以看出,2010年外来员工的参保率有明显的提高。

(三)外来员工数量增加情况

外来员工数量增加也在一定程度上佐证“厦门模式”的成效。2002年,厦门市外来员工有61.35万人,2003年达到68.53万人。但2004年第一轮“民工荒”来袭,厦门市外来员工数量有所减少。此后的2005-2008年,外来员工数量呈逐年增加趋势,2009年6月底,厦门市外来员工首次突破100万大关。但2009年下半年,由于受全球金融危机冲击,企业用工减少,外来员工数量一下子减少了近18万。2010年,尽管第二轮“民工荒”来袭,但厦门市外来员工仍呈现强劲的增长,达到117.4万的历史峰值(见图2)。

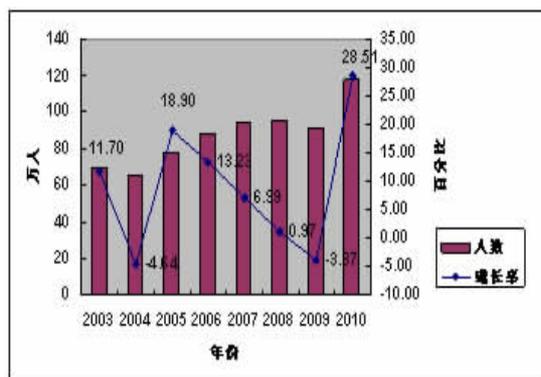


图2 2003-2010年厦门市外来员工数量及增长率

虽然我们不能把外来员工数量增加的原因单纯归结为社会保障制度的实施,因为吸引外来员工来厦的因素是多方面的,但我们不能否认,“厦门模式”对外来员工的工作和生活,确实起到“稳压器”的作用。参保“五险”,使外来员工在年老、患病、失业、工伤、生育等最需要帮助的时候,能获得相应的经济补偿,免除了许多后顾之忧。以医疗保险为例,据统计,2008年外来员工医疗保险门诊超234万人次,金额超1.41亿元,住院近1.9万人次,金额超5030万元。从2010 社保年度起,厦门市又提高外来从业人员门诊统筹基金的支付限额,一些常见病(多发病)也纳入了医保的报销范围。连续参保2年以上的外来员工,纳入职工补充医疗保险的承保范围,享受职工补充医疗保险的大额医疗费保障待遇;同时其门诊和住院费由统筹基金支付的限额,由原按城镇职工医保统筹基金最高支付限额的90%提高到100%。所有医保参保人员都可以凭借社会保障卡看病,不需要先垫付资金再报销,这就大大地减轻了患者的负担。医疗保险很好地解决厦门市外来员工“看不起病”的问题,为他们的工作、生活提供了有力的保障。

四、结论及建议

随着我国经济的快速发展,城乡二元结构已成为中国经济和社会发展的主要阻碍,统筹城乡经济和社会发展的基本方略已在党的十六大确立。基于城乡二元经济结构和身份制的社会管理模式,城乡社会保障按不同的目标分设和分治,社会保障城乡分裂的格局已成为我国社会保障制度发展的重要瓶颈,我国已进入社会保障城乡一体化的推进时期。由于新生代农民工大多数不愿再回到农村,而且数量

也越来越多,在这种趋势下,社会保障制度设计上应将农民工群体直接纳入城市社会保障体系,而不宜另起炉灶,建立独立的农民工社会保障模式。把建立一元化的社会保障体系作为解决农民工社会保障问题的最终目标,这样既符合社会保障制度发展的大趋势,又可避免制度衔接带来的转制成本。从我国的改革发展路径来看,这是一种最优路径选择。所以,即使不能一步到位,也应尽可能往城保模式靠拢。现在,北京、成都两地外来员工的社保都已实现与城保模式并轨。特别是北京市,率先打破了户籍身份,实行一元化的社会保障制度,对各项保险缴费基数(按收入档次分)、缴费比例作了统一。可以说,城保模式是大势所趋。

由前文分析可以看出,厦门市在外来员工社会保障制度建设上的先进性是不容置疑的,但也存在一些不足,主要是外来员工的缴费基数仍拘泥于身份,养老保险和失业保险均以最低工资为缴费基数,医疗保险也只有上年度全市在岗职工月平均工资的60%。对一部分高收入的外来员工来说,这显然偏低了些,影响他们享受社会保障的水平。厦门可以借鉴北京、成都的做法,缴费基数按收入水平档次缴纳,体现能力原则,这样有助于改变厦门外来员工在社会保障方面“低标准,低享受”的局面。同时,在条件成熟时,积极推动外来员工社会保障制度的并轨工作。

参考文献:

[1]刘赐贵.城镇实现全民医保 国家确定为“厦门模式”[EB/OL]. (2010-03-07) [2012-08-01].<http://bbs.66163.com/thread-1430860-1-1.html>.

[2]黄怀,蔡倩宏.62万外来员工乐享社会保险[EB/OL]. (2010-01-08).<http://www.xmnn.cn>.

[3]吕学静.中国农民工社会保障理论与实证研究[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2008:18.

[4]林闯钢.我国进入社会保障城乡一体化推进时期[J].中国社会保障,2011(1):36-37.

(责任编辑:王 华)