

城 乡基本养老保险 关系转接研究

褚福灵 著

中国劳动社会保障出版社

城 乡基本养老保险 关系转接研究

褚福灵 著



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡基本养老保险关系转接研究/褚福灵著. —北京: 中国劳动
社会保障出版社, 2013

ISBN 978-7-5167-0704-3

I. ①城… II. ①褚… III. ①养老保险-研究-中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 250600 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 6.25 印张 154 千字

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

前言

本书是国家社会科学基金资助项目《城乡基本养老保险关系转移接续机理与实现机制研究》(项目编号:10BGL068)的最终成果。

城乡基本养老保险关系转接问题,是亟待研究解决的重大现实问题与理论课题。城乡基本养老保险关系转移接续是指职工基本养老保险与城乡居民社会养老保险(含新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险)之间的转移接续,其核心是养老权益的有效衔接。我国已经建立了覆盖城乡的养老保险制度,但城乡养老保险关系如何转接,在全国层面上尚没有统一的办法。在实现“农村城镇化、农业工业化、农民市民化”的现代化征程中,在城乡劳动力就业形式多样化、流动就业规模化的背景下,研究“城乡之间、城城之间、乡乡之间”的基本养老保险关系有效衔接与便捷转续问题具有重要意义。

本研究成果从理论范畴、实践探索、分析框架、方案设计等方面,对城乡基本养老保险关系转移接续问题进行了全面深入的研究。主要内容包括四部分:一是城乡基本养老保险关系转移接续机理,主要回答城乡基本养老保险关系转移接续的内涵、意义、类型、原则与路径等基本理论问题;二是城乡基本养老保险关系转移接续实践探索,概述了全国各地“城—乡”之间、“乡—城”之间、“城—

城”之间、“乡—乡”之间转接基本养老保险关系的做法；三是城乡基本养老保险关系转移接续的分析框架，提出了“初始参保地、中间流动地、待遇领取地”以及“劳动单元、保险单元、参保单元”的“三地、三单元”的分析方法与理论框架；四是城乡基本养老保险关系转移接续办法与实现机制，设计了“城—乡”之间、“乡—城”之间、“城—城”之间、“乡—乡”之间基本养老保险关系转移接续的基本办法以及基于“社会保障银联卡”制度的城乡基本养老保险关系转移接续“一卡通”机制。

本项目采用逻辑分析与实证研究相结合的研究方法，具有一定科学性。由于全国尚未出台城乡基本养老保险转移接续的相应办法，城乡基本养老保险关系如何进行转移接续是现实提出的设计性命题，因此需要进行逻辑推理与创新设计。城乡基本养老保险关系转移接续的逻辑分析思路概括为两方面：一是转移接续什么——转移接续的内容，二是如何转移接续——转移接续的方式。分析认为转移接续的主要内容是“基金转移”与“缴费年限衔接”，转移接续的方式是建立城乡基本养老保险关系自动转接的“一卡通”机制。根据以上思路，对我国现行的政策规定以及各地的实践做法进行了实证研究，结果表明，国家现有的政策规定以及各地的实践经验支持了以上的逻辑分析思路及其相关结论。

本成果是重要的政策研究，具有很强的现实意义与应用价值。本成果提出了“城—乡”之间、“乡—城”之间、“城—城”之间、

“乡—乡”之间的基本养老保险关系转移接续基本办法，构建了基于“自动转接”的城乡基本养老保险关系转移接续“一卡通”机制，并通过了实例验证。本研究成果上报有关部门，获人力资源和社会保障部领导批示，为国家出台相关政策提供了理论支撑。

本成果是重要的学术研究，创建了基本理论范畴与理论分析框架，具有较高的学术价值。本成果从维护劳动者养老权益出发，提出了“有效衔接、便捷转续、充分保障”的转移接续目标与“权益转接、标准一致、利益均衡”的转移接续原则等理论范畴；从劳动者一生的流动地出发，提出了“初始参保地、中间流动地、待遇领取地”的一般分析框架；从不同的劳动类型出发，提出了“劳动单元、保险单元、参保单元”的理论范式。以上观点，在建立健全养老保险制度等方面均具有一般理论意义，具有较高的学术价值。

本研究成果得到了中央财经大学的资助，校领导、科研处、保险学院等给予了大力支持，项目组成员甘雅静、蔡海清等在文献整理与实地调研等方面做了大量工作，出版社的编辑为此付出了辛勤劳动，在此一并表示感谢。

诸福灵

2013年7月于北京

内容提要

城乡基本养老保险关系转移接续是指职工基本养老保险与城乡居民社会养老保险（含新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险）之间的转移接续，其核心是养老权益的有效衔接。

一、研究城乡基本养老保险关系转移接续的重要意义

1. 研究解决城乡基本养老保险关系转接问题是党中央的既定方针

2012年6月14日发布的《国务院关于批转社会保障“十二五”规划纲要的通知》（国发〔2012〕17号）指出：“做好各类制度的衔接和社会保险关系的转移接续工作，努力清除影响就业人员转移就业和享受各类社会保障待遇的障碍，维护参保人员权益。”“推进制度整合和城乡衔接，促进城乡一体化社会保障体系建设。研究制定城乡社会保险制度衔接办法，实行城乡居民养老保险统一经办管理。”2012年7月11日发布的《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》（国发〔2012〕29号）指出：“完善基本养老保险关系转移接续办法，逐步推进城乡养老保障制度有效衔接。”由此表明，中央政府高度重视并力求尽快解决城乡基本养老保险关系的转移接续问题。

2. 研究城乡基本养老保险关系转接办法是重要的时代命题与挑战性研究任务

当前，在全国层面上没有出台城乡基本养老保险关系转移接续办法，已经影响到城乡劳动力的顺畅流动，阻碍了生产力的发展，亟待研究解决城乡基本养老保险关系转移接续中的理论难题。同时，城乡基本养老保险关系转移接续并不是一项简单的业务操作，涉及

参保人、转出地、转入地等当事主体利益关系的处理；涉及基金划转、缴费年限折算、退休待遇计发、转接时点的选择、转接手段的确立等技术问题的明定；涉及完善制度、健全管理、优化参数标准、提高统筹层次和实施金保工程等配套改革，是一项复杂的研究工程和具有挑战性的研究任务。

二、城乡基本养老保险关系转移接续的理论范畴

1. 城乡基本养老保险关系转移接续应以参保人养老权益的有效衔接和充分保障为目标

目标是研究问题的逻辑起点，是引领问题研究的重要标杆，是衡量研究结论是否可行的基本标准。城乡基本养老保险关系转移接续是手段，本身不是目标。使参保人的养老权益得到有效衔接、便捷转续与充分保障是城乡基本养老保险关系转移接续应当实现的目标。

2. 城乡基本养老保险关系的转接是养老保险权利与义务的转接，核心是参保人养老权益的转接

城乡基本养老保险关系之所以能够转移接续，是因为城乡基本养老保险都累积了参保人的养老权益，而养老权益是同质的，是可以转接的。因此，养老权益是城乡基本养老保险关系转移接续的核心内容，是城乡基本养老保险关系转移接续的“内在接口”。

3. 城乡基本养老保险关系转移接续涉及“五方面的利益主体”与“三方面的转接内容”

城乡基本养老保险关系转接中涉及参保人、转出地、转入地、“城保”基金、“乡保”基金五方面的当事主体，应当妥善处理其间的利益关系，确保“五方”利益实现均衡。城乡基本养老保险关系转移接续的内容由“参保记录转接、基金转接和缴费年限转接”等组成。

4. 城乡基本养老保险关系转移接续分为“四种类型”，应遵循“三条原则”

根据养老保险制度不同、统筹地区不同、转移流向不同，城乡基本养老保险关系转移接续分为“城—乡”转接、“乡—城”转接、“城—城”转接与“乡—乡”转接四种类型。城乡基本养老保险关系转移接续应当坚持“权益转接、标准一致和利益均衡”三项原则。

三、城乡基本养老保险关系转移接续的实践探索

1. 根据各地的实践探索，由“乡”到“城”的基本养老保险关系转移接续的做法有五种类型

由“乡”到“城”的基本养老保险关系转移接续，是指因城乡流动就业带来的由参加城乡居民社会养老保险（含新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险）到参加职工基本养老保险的转移接续。各地实践探索中的做法有五种类型：一是个账基金转移，年限折算、统账分别记录，如北京市、天津市等；二是个账基金转移，缴费年限不计算，如广东省广州市、深圳市等；三是个账清退或者封存，如安徽省黄山市徽州区、江苏省南京市等；四是个账转移，缴费补差或年限折算或继续缴费，如陕西省汉中市、宝鸡市等；五是基金成比例转移，年限成比例折算，如江苏省太仓市等。

2. 根据各地的实践探索，由“城”到“乡”的基本养老保险关系转移接续的做法有四种类型

由“城”到“乡”的基本养老保险关系转移接续，是指因城乡流动就业由参加职工基本养老保险到参加城乡居民社会养老保险（含新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险）的转移接续。各地实践探索中的做法有四种类型：一是个账基金转移，缴费年限累计合并计算，如广东省广州市、深圳市等；二是个账基金转移，缴费年限折算，如浙江省金华市区、浙江省杭州萧山市区等；三是个人账户与统筹基金转移，缴费年限累计合并计算，如陕西省宝鸡

市等；四是一次性养老待遇转移，缴费年限累计合并计算，如北京市等。

3. 根据各地的实践探索，由“乡”到“乡”的基本养老保险关系转移接续的做法有四种类型

由“乡”到“乡”的基本养老保险关系转移接续，是指因户籍迁移带来的由参加一个地区的城乡居民社会养老保险（含新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险）到参加另一个地区的城乡居民社会养老保险（含新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险）的转移接续。各地实践探索中的做法有四种类型：一是参保缴费人员转移个账基金或封存账户，如广东省深圳市、安徽省铜陵县等；二是参保缴费人员转移个账基金或清退账户，如广东省珠海市、江苏省南京市等；三是待遇领取人员不转移养老保险关系，如广东省深圳市、浙江省龙泉市等；四是待遇领取人员转移养老保险关系，如江苏省南京市、广东省珠海市等。

4. 根据国家文件规定，由“城”到“城”的基本养老保险关系转移接续办法由五个要点构成

一是养老保险关系随就业转移；二是转移个账基金和统筹基金，缴费年限累计合并计算；三是不能提前退保；四是根据缴费年限长短、缴费地先后或户籍地情况，按“从后从长及户籍地优先”原则，确定待遇领取地；五是中断就业者，权益始终保留，就业后即时接续，达到退休年龄时领取相应待遇。

四、城乡基本养老保险关系转移接续的分析框架

1. 初始参保地是城乡基本养老保险关系转移接续的起点

初始参保地有两种选择：一是工作地——工作单位所在的养老保险统筹地区，二是户籍地——劳动者户籍所在的养老保险统筹地区。在工作地参保，还是在户籍地参保，同劳动者从事的劳动类型有关。

2. 中间流动地是指城乡基本养老保险关系转移接续的中间点

根据劳动者流动就业或者户籍迁移的不同，可以从城乡、内外、次数等不同维度，对参保人的流向及其中间流动地进行分类与分析。

3. 待遇领取地是城乡基本养老保险关系转移接续的终点

参保人在一生中，由于流动就业或户籍迁移不断转换参保地点，并以待遇领取地为城乡养老保险关系转移接续的终点。达到待遇领取年龄时，在仍然实行地方统筹的情况下，需要确定待遇领取地。待遇领取地有两个选择，一是工作地，二是户籍地。选择在何地领取待遇，同所在的最后参保地、参保缴费年限及户籍地有关。

五、城乡基本养老保险关系转移接续办法设计

1. 城乡基本养老保险关系转移接续的时点

思路是：“同类制度即时转接，不同制度在领取待遇时最后转接。”具体设想是：

——以参保人的养老权益转接为基础，跨统筹地区参加同类制度时，比如由参加一个统筹地区的“城保”到参加另一个统筹地区的“城保”或由参加一个统筹地区的“乡保”到参加另一个统筹地区的“乡保”时，即时转接养老保险关系。

——参保人缴费期间跨制度参保时，比如由参加“乡保”到参加“城保”或由参加“城保”到参加“乡保”时，“城保”与“乡保”分别记录，不即时转接。

——达到待遇领取年龄时，累计的“城保”养老权益与累计的“乡保”养老权益之间进行一次性转接。

——根据城乡基本养老保险关系转移接续的四种基本类型：“乡—乡”转接、“城—城”转接、“乡—城”转接、“城—乡”转接，提出城乡基本养老保险关系转移接续的基本办法。

2. “乡—乡”转移的基本办法——转移个人账户基金，缴费年限互认

将参保人在转出地的城乡居民社会养老保险个人账户基金转移到转入地的城乡居民社会养老保险个人账户，两地的缴费年限合并互认。

“乡—乡”转移办法的依据是：城乡居民社会养老保险个人账户基金主要由参保人缴费组成，包括少量的政府补贴以及有条件地区的集体补助，属于个人权益。根据“权益转移”的基本原理，在跨统筹地区转移城乡居民社会养老保险关系时，转移个人账户基金具有合理性。由于“乡—乡”转移是同类制度的转移，各地的缴费数额有一定差别，但大致在最低缴费与最高缴费档次的区间之内，因此，互认缴费年限具有合理性。

3. “城—城”转移的基本办法——转移个人账户基金与部分统筹基金，缴费年限互认

将参保人在转出地的职工基本养老保险个人账户基金与规定的统筹基金部分转移到转入地的职工基本养老保险个人账户与统筹基金部分，两地的缴费年限合并互认。

“城—城”转移办法的依据是：职工基本养老保险个人账户基金由参保人缴费形成，统筹基金由单位缴费或者个人缴费形成，构成了参保人的个人账户权益与统筹基金权益。根据“权益转移”的基本原理，在跨统筹地区转移职工基本养老保险关系时，转移个人账户基金与规定部分的统筹基金具有合理性。由于“城—城”转移是同类制度的转移，各地的缴费数额有一定差别，但大致在最低缴费与最高缴费档次的区间之内，因此，互认缴费年限具有合理性。

4. “乡—城”转移的基本办法——转移个人账户基金，分别计入个人账户与统筹基金，折算缴费年限

将参保人在转出地的城乡居民社会养老保险个人账户基金转移到转入地的职工基本养老保险，按比例分别计入个人账户与统筹基

金，根据转入的基金金额折算缴费年限。

“乡—城”转接办法的依据是：以个人账户权益转接为原则（不转接基础养老金权益），将城乡居民社会养老保险个人账户基金转移到职工基本养老保险。类似灵活就业人员参保缴费，将转入的基金分别按规定比例计入职工基本养老保险的个人账户与统筹基金部分，并按灵活就业人员的缴费标准折算缴费年限。因此，以灵活就业人员参保缴费为参照，该转接办法具有合理性。

5. “城—乡”转接的基本办法——转移个人账户基金，计入个人账户，折算缴费年限

将参保人在转出地的职工基本养老保险个人账户基金转移到转入地的城乡居民社会养老保险个人账户，根据转入的基金金额折算缴费年限。

“城—乡”转接办法的依据是：该办法坚持转接个人账户权益、不转移统筹基金权益的原则，同“乡—城”转接办法中坚持的只转接个人账户权益、不转移基础养老金权益的原则相对应；同时该办法根据转入的基金金额折算缴费年限，与“乡—城”转接中缴费年限折算办法相一致。分析认为，该转接办法坚持“权益转接”与“标准一致”原则，具有合理性与可操作性。

六、城乡基本养老保险关系转接的实现机制

城乡基本养老保险关系转移接续的基本办法确定后，需要建立相应的执行系统，以便确保转接办法落实到实处。因此，转移接续办法的执行问题也就是实现机制问题。

1. 城乡基本养老保险关系转移接续归根到底是“基金”的划转

如果把城乡基本养老保险权益看作一张银行卡（存折），就可以使城乡基本养老保险关系转接简单化。

2. 城乡基本养老保险关系转移接续的实现路径——凭卡划转基金

城乡参保人均持有全国通行的、统一的、唯一的具有金融功能的社会保障卡（称为社会保障银联卡），身份证号码为社会保障银联卡的号码。各地的参保权益均通过银行划转基金到该存储卡上，正如划转其他款项到存折或储蓄卡上一样方便，相应的城乡养老保险权益也便进行了转接。用公式表示：城乡养老保险关系转接=向社会保障银联卡划转基金。

3. 建立城乡基本养老保险关系转移接续“一卡通”机制

在建立社会保障银联卡制度、“金保”网络平台与银行网点中的社会保险窗口（包括网上银行和自助银行）的基础上，当劳动者跨地区或跨制度“划卡”参保时，将“自动转移基金”与“自动折算缴费年限”，实现“凭卡转保，卡随人走，钱随卡行，自动接转”，形成城乡基本养老保险关系全国转移接续“一卡通”机制（正像其他银行卡划转款项一样便捷）。

4. 搞好城乡基本养老保险关系“自动转接”的配套改革

要实现城乡基本养老保险关系自动转接的目标，应当从简化与标准化有关参数入手进行配套改革。改革的主要措施包括：通过整合现有城乡养老保险制度来减少制度个数，通过提高城乡养老保险统筹层次来减少基金个数，通过城乡制度成比例缴费来减少折算变量个数。通过以上改革，可以使“数据单元”和“逻辑单元”便于被“一卡通”的自动转接机制所识别，从而使“一卡通”的自动转接机制得以实现与推广。

目 录

第一章 城乡基本养老保险关系转移接续的机理探究	(1)
第一节 城乡基本养老保险关系转移接续的内涵	(1)
一、养老保险关系及其转移接续	(1)
二、城乡基本养老保险关系及其转移接续	(3)
第二节 城乡基本养老保险关系转移接续的意义	(5)
一、坚持城乡基本养老保险关系转移接续是实现“终生保障”的需要	(5)
二、实现城乡基本养老保险关系顺畅转接是现实提出的迫切要求	(6)
三、解决城乡基本养老保险关系转接问题是党中央的既定方针和新时期研究课题	(6)
第三节 城乡基本养老保险关系转移接续的目标与拟解决的关键问题	(7)
一、城乡基本养老保险关系转移接续的目标	(8)
二、城乡基本养老保险关系转移接续要解决的关键问题	(8)
第四节 城乡基本养老保险关系转移接续的主体、接口与内容	(9)
一、城乡基本养老保险关系转移接续的主体——谁来转接	(9)
二、城乡基本养老保险关系转移接续的接口——权益转接	(10)
三、城乡基本养老保险关系转移接续的内容——转接什么	(11)

第五节 城乡基本养老保险关系转移接续的类型	(14)
一、流动就业转移与户籍迁移转移	(14)
二、跨地区转移与跨制度转移	(15)
三、“城乡”转移、“乡城”转移、“城城”转移与“乡乡” 转移	(16)
第六节 城乡基本养老保险关系转移接续的原则与路径 ...	(18)
一、城乡基本养老保险关系转移接续的原则	(18)
二、城乡基本养老保险关系转移接续的路径	(21)
第二章 城乡基本养老保险关系转移接续的实践探索	(25)
第一节 由“乡”到“城”的基本养老保险关系转移接续 实践探索	(25)
一、个人账户转移,年限折算,统账分别记录	(26)
二、个人账户转移,缴费年限不计算	(28)
三、个人账户清退或者封存	(30)
四、个人账户转移,缴费补差、年限折算或继续缴费	(31)
五、基金按比例转移,年限按比例折算	(33)
第二节 由“城”到“乡”的基本养老保险关系转移接续 实践探索	(34)
一、个人账户转移,缴费年限合并	(35)
二、个人账户转移,缴费年限折算	(36)
三、个人账户与统筹基金转移,缴费年限合并	(38)
四、一次性养老待遇转移,缴费年限合并	(38)
第三节 由“乡”到“乡”的基本养老保险关系转移接续 实践探索	(40)
一、参保缴费人员转移个人账户或封存账户	(40)
二、参保缴费人员转移个人账户或清退账户	(42)
三、待遇领取人员不转移养老保险关系	(43)
四、待遇领取人员转移养老保险关系	(44)

第四节 由“城”到“城”的基本养老保险关系转移接续办法探索	(46)
一、实施转移接续办法的人员范围	(47)
二、转移接续的基本规定	(47)
三、待遇领取地的确定	(49)
四、中断就业的处理办法	(49)
五、转移接续流程	(50)
第五节 城乡基本养老保险关系转移接续制度现状评价与反思	(56)
一、基本评价	(56)
二、问题探讨	(59)
第三章 城乡基本养老保险关系转移接续的分析框架	(65)
第一节 初始参保地分析	(65)
一、参保规定	(65)
二、相关问题	(67)
三、劳动单元	(73)
四、保险单元	(73)
五、参保单元	(74)
第二节 中间流动地分析	(75)
一、次数维度分析	(75)
二、城乡维度分析	(76)
三、统筹地区维度分析	(76)
四、转接次数与城乡维度综合分析	(77)
五、统筹地区与城乡维度综合分析	(79)
六、统筹地区与转入转出地维度综合分析	(79)
七、统筹地区、转出转入地和城乡维度综合分析	(80)
八、转出转入地、统筹地区、城乡和转接次数维度综合分析	(82)