



公共管理学术前沿文库

两岸四地养老保险制度 比较与可携性研究

席 恒 翟绍果 ● 等著

中国社会科学出版社

014036836

F842.67

74

公共管理学术前沿文库

公共管理学术前沿文库

两岸四地养老保险制度 比较与可携性研究

席恒 翟绍果 等著



F842.67
74



北航

C1725086

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

两岸四地养老保险制度比较与可携性研究 / 席恒、翟绍果等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3448 - 1

I. ①两… II. ①席…②翟… III. ①养老保险制度一对比研究—中国
IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 249249 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯 斌
特约编辑 丁玉灵
责任校对 李 莉
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 3 月第 1 版
印 次 2014 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 283 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

西北大学“211 工程”

陕西省普通高校哲学社会科学特色学科建设项目
(基于合作收益的公共管理学科建设)

公共问题研究文库

编委会

主 任 曹 蓉 雷晓康

委 员 (按姓氏拼音字母排序)

何君安	黄新荣	梁忠民	刘文瑞
席恒	许琳	杨九龙	杨选良
杨玉麟	张正军	郑子健	周明

总 序

“全面改革”、“深化改革”是我们党和政府面临的一项长期而艰巨的任务，在改革的过程中，很多公众所关注的公共管理问题都会被提上议事日程并进入决策者深化改革的序列。这些问题涉及政府、市场和社会等各个领域，比如：与社会公众生命和财产密切相关的应急管理问题、与国家战略相匹配的可持续发展问题、造成消费者剩余损失的垄断问题、关乎社会公平的公共服务供给均等化问题、保证政府公信力的执政能力提升问题、影响人民群众生活水平的收入分配制度改革问题、关乎民生的养老和医疗卫生体制改革问题，等等。这些问题的顺利解决不仅能够增加人民群众的福利或福祉，更有利于经济的持续发展和社会的长期稳定。

关注理论前沿和研究社会热点问题是学者们义不容辞的责任，对以上诸多公共管理问题的深入研究不仅能够促进学科的理论创新，而且也能够为改革的决策部门提供智力支持。

西北大学公共管理学院在公共管理领域的教学与研究起步于20世纪80年代，是全国最早涉及此领域的院校之一。三十多年来，学院紧跟公共管理的理论前沿，围绕中国公共管理特别是西部地区公共管理理论与实践的热点和难点问题，进行了多学科、多角度、多层次的探索，形成了公共行政学、社会保障学、公共政策与管理、人力资源管理以及公共信息资源管理为核心的五个学科方向，并在上述领域取得了一系列的研究进展。为了与大家分享已有的研究成果，我们以“公共问题研究文库”的形式将其结集出版。希望能够以该文库为载体，有效传播西北大学在公共管理领域研究

2 两岸四地养老保险制度比较与可携性研究

的新观点和新思想，并为公共管理学科学术资源的积累、学术梯队的培养贡献自己应有的力量。

公共问题研究文库 编委会

2013 年 12 月

两岸四地养老保险研究团队人员名单

(2010—2012)

课题统筹：

中国社会保险学会 王建伦会长、赵宏秘书长

课题成员：

大陆 席恒教授研究团队

成员：席恒、翟绍果、李东方、徐敬凯、朱筱、席悦、

翟萌、刘抒阳、王旋、牛婷婷、任行、蒋媚婧

香港 陈章明教授研究团队

成员：陈章明、梁芷瑄、何佩雯

澳门 陈建新博士研究团队

成员：陈建新、艾林芝、陈慧丹、朱冰玉、陈翠珊、许子琪、

伍芷蕾、林辰乐、柯丽香、帅星宇、刘晓晴

台湾 台湾退休基金协会及中华社会保险学会研究团队

成员：王俪玲、郑清风、陈登源、张其恒、胡玉浪、陈琇惠、

黄秀媚、毕琪英、李瑞珠、巫慧燕、余晓光、邱显比、

吴哲生

目 录

第一章 两岸四地养老保险研究概述	(1)
一 研究目的及意义	(1)
二 研究视角和方法	(1)
(一)两岸四地养老保险制度比较的三个维度	(2)
(二)两岸四地养老保障资源比较的五个视角	(2)
(三)两岸四地养老保险可携性的现状调查和访谈	(3)
三 概念厘清	(3)
第二章 两岸四地养老保险制度现状与比较	(5)
一 两岸四地养老保险制度现状	(5)
(一)大陆地区	(5)
(二)香港特别行政区	(11)
(三)澳门特别行政区	(16)
(四)台湾地区	(21)
二 两岸四地养老保险制度比较	(33)
(一)保险项目及目标人群比较	(33)
(二)制度运行及完善发展比较	(36)
(三)制度共同点与差异性	(59)
第三章 两岸四地养老保障资源现状与比较	(64)
一 两岸四地养老保障制度资源现状比较	(65)
(一)大陆地区养老保障制度资源	(65)
(二)香港地区养老保障制度资源	(74)
(三)澳门地区养老保障制度资源	(79)

2 两岸四地养老保险制度比较与可携性研究

(四) 台湾地区养老保障制度资源	(82)
二 两岸四地养老保障经济资源现状比较	(86)
(一) 大陆地区养老保障经济资源	(86)
(二) 香港地区养老保障经济资源	(96)
(三) 澳门地区养老保障经济资源	(104)
(四) 台湾地区养老保障经济资源	(106)
三 两岸四地养老保障管理资源现状比较	(108)
(一) 大陆地区养老保障管理资源	(108)
(二) 香港地区养老保障管理资源	(110)
(三) 澳门地区养老保障管理资源	(112)
(四) 台湾地区养老保障管理资源	(114)
四 两岸四地养老保障社会资源现状比较	(117)
(一) 大陆地区养老保障社会资源	(117)
(二) 香港地区养老保障社会资源	(125)
(三) 澳门地区养老保障社会资源	(133)
(四) 台湾地区养老保障社会资源	(135)
五 两岸四地养老保障文化资源现状比较	(141)
(一) 大陆地区养老保障文化资源	(141)
(二) 香港地区养老保障文化资源	(142)
(三) 澳门地区养老保障文化资源	(142)
(四) 台湾地区养老保障文化资源	(145)
六 两岸四地养老保障资源初步评价	(146)
(一) 大陆养老保障资源初步评价	(146)
(二) 香港养老保障资源初步评价	(148)
(三) 澳门养老保障资源初步评价	(149)
(四) 台湾养老保障资源初步评价	(150)
(五) 四地养老保障资源初步评价总结	(150)

第四章 两岸四地养老保险可携性研究

(152)

一 养老保险可携性问题及影响机理	(152)
(一) 养老保险可携性界定	(152)
(二) 养老保险可携性问题及影响机理	(153)

(三) 养老保险可携性研究背景及意义	(155)
(四) 养老保险可携性研究现状	(157)
(五) 养老保险可携性理论基础	(161)
二 两岸四地劳动力流动与养老保险转移接续现状	(164)
(一) 劳动力流动与养老保险可携性	(164)
(二) 两岸四地养老保险转移接续现状	(170)
(三) 两岸四地养老保险转移接续的必要性和可行性	(179)
三 两岸四地养老保险可携性制约因素与支撑条件	(181)
(一) 两岸四地养老保险制度的差异性及衔接阻碍因素	(181)
(二) 两岸四地养老保险制度的相同点及衔接支撑条件	(190)
四 两岸四地养老保险可携性方案设计	(194)
(一) 养老保险可携性问题的类型与解决思路	(194)
(二) 养老保险可携性的解决方案	(195)
五 两岸四地养老保险可携性政策建议	(208)
(一) 加快出台相关法规,以立法形式保障两岸四地 养老保险顺利衔接	(209)
(二) 两岸四地优化各自养老保险制度,为顺利衔接提供 制度接口	(209)
(三) 管理部门明确养老保险权益互认办法和管理办法	(210)
(四) 提升技术手段,建立信息交流平台	(210)
(五) 先行试点再逐步推广	(210)
(六) 引导劳动者树立社会保障意识,维护自身具有的权益	(211)
(七) 扩展转移衔接保险项目范围,全面保障流动 劳动者权益	(211)
(八) 建立两岸四地养老保险相互衔接的协调机制和 工作平台	(211)
附录 1:两岸四地养老保障资源比较指标及说明	(212)
附录 2:两岸四地养老保险可携性调查问卷与调查提纲	(220)
附录 3:内地有关两岸四地养老保险转移相关政策	(230)

第一章 两岸四地养老保险研究概述

一 研究目的及意义

本项持续合作研究基于两岸四地劳动力流动日趋频繁和经济社会互通发展的现状,对四地养老保险制度的发展历程、制度架构、制度特征、制度供款、制度受益等方面进行全面系统的比较研究,提炼四地养老保险制度的相同点和差异性,探讨研究四地养老保险制度衔接的必要性、可能性以及尚需创造的条件;对四地养老保障发展之资源特质(制度资源、经济资源、管理资源、社会资源和文化资源)进行全面系统的比较研究,探讨两岸四地养老保障制度衔接的支撑条件;通过对两岸四地异地就业者的问卷调查和政策制定部门、经办管理部门以及专家学者的深度访谈,从不同角度全面了解两岸四地间养老保险转移接续的制度现状、主要障碍以及支撑条件,设计两岸四地间养老保险可携性的几种选择方案,提出比较客观可行的转移接续路径和对策建议,从而保障两岸四地流动劳动者的社会保障权益,为两岸四地间劳动力的合理流动和经济的互通发展提供制度保障,促进两岸四地经济社会的持续发展。

二 研究视角和方法

本研究基于比较视角,从目标人群、保险项目和责任主体三个维度(图1—1),^①分析两岸四地养老保险制度的相同点和差异性,具体细化为制度资源、经济资源、管理资源、社会资源和文化资源五个不同视

^① 健全的社会保障制度应包括三个维度:目标人群、保险项目和责任主体。参见席恒《中国养老保险的理想模式和现实选择》,《中国社会保障》2008年第5期,第24—26页。

2 两岸四地养老保险制度比较与可携性研究

角，进而探讨两岸四地养老保险制度接续衔接的阻碍因素和解决思路。

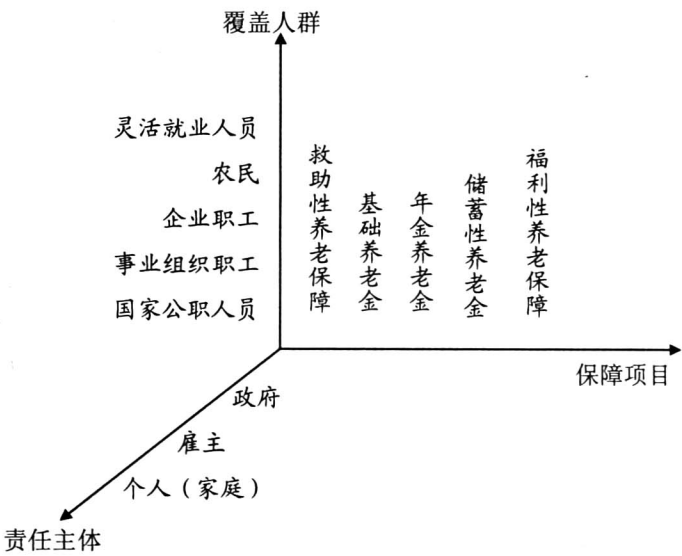


图 1—1 社会保障制度的三个维度

(一) 两岸四地养老保险制度比较的三个维度

(1) 从目标人群维度来看，养老保险的参保群体可以划分为两类，即雇员和自雇人。雇员是指在企业、事业和政府等正规部门就业的群体；自雇人是指在农业、小手工业等非正规部门就业的群体。

(2) 从保险项目维度分析，养老保险制度可以分为基础养老金、年金养老金和储蓄性养老金三个层次；这三个层次的保险项目与救助性养老保障、福利性养老保障共同构成养老保障项目。

(3) 从责任主体的维度分析，政府、雇主和个人是社会养老保险义不容辞的责任主体。个人的理性局限、短视行为以及市场提供养老服务的选择性决定政府需要为个人的老年生活担负一定的社会责任，介入并提供社会养老保险制度和服务。

(二) 两岸四地养老保障资源比较的五个视角

(1) 制度资源：主要是制度的结构与项目、规模与人群、政策与法规。

(2) 经济资源：主要是为养老保障提供经济支持的主体与能力，市场经济发育程度、信息化程度、商业竞争力和金融支持力。

(3) 管理资源：主要是提供养老保障服务的机构及能力，政府角色、NGO 发育程度、工商组织介入养老服务程度。

(4) 社会资源：主要是人口规模及结构、人员流动、社会变迁及家庭结构、工作/工业模式。

(5) 文化资源：主要是公众对养老保障的认同程度、养老文化。

(三) 两岸四地养老保险可携性的现状调查和访谈

为了使研究更具科学性和规范化，对两岸四地的流动劳动者进行了 480 份的问卷调查，对两岸四地政策制定部门和经办管理部门进行了 100 人次访谈，对两岸四地专家学者进行了 50 人次访谈。其中，大陆团队调研了港澳台企业集中的东莞、南京等地，完成了 278 份两岸四地异地就业者养老保险现状及满意度调查问卷，对政策制定部门和经办管理部门访谈了 60 人次，对大陆专家学者进行了 30 人次访谈。台湾团队完成了 193 份劳工问卷和 29 份专家问卷，访谈社会保险业务之行政主管或官员 57 位，访谈企业主管部门人员 50 位。香港团队对两岸四地流动劳动者进行了 9 份的问卷调查，对经办管理部门访谈 1 人，对 8 家企业进行了访谈，并对 12 位专家学者进行了访谈。

三 概念厘清

两岸四地学术界和实践部门对养老保障的相关概念存在不同的理解和界定，为了保持概念的一致性和研究的逻辑性和规范性，在四地官方、学界关于养老保障相关概念界定的基础上，根据世界银行关于养老保障多支柱的界定，本研究认为，养老保障包括：

零层面：救助性养老保障；

第一支柱：基本养老保险；

第二支柱：企业（职业）年金；

第三支柱：个人储蓄养老金；

第四支柱：福利性养老保障。

其中，救助性养老保障是指政府对于低收入或无收入老人提供的补贴和救助，属于社会救助的范畴，是为了缓解社会成员危机度而提供物资与服务的制度安排；基本养老保险是指政府为劳动者立法强制建立的

4 两岸四地养老保险制度比较与可携性研究

供款性社会养老保险，企业（职业）年金是企业（事业单位）在基本养老保险之外建立的补充养老保险，个人储蓄养老金是指在政府帮助下自愿建立的个人储蓄养老计划以及私人商业养老保险，基本养老金、企业（职业年金）、个人储蓄养老金属于保险范畴，是为了化解社会成员风险度而提供物资、财务与服务的制度安排；福利性养老保障是指政府和社会对于老年群体提供的适度普惠型的老年津贴或老年服务等保障项目，属于社会福利范畴，是为了提高社会成员适存度而提供物资与服务的制度安排。总之，养老保障作为社会保障制度的核心内容，是为了提高社会成员幸福度而提供物资与服务的制度安排。

第二章 两岸四地养老保险制度现状与比较

一 两岸四地养老保险制度现状

基于目标人群、保险项目和责任主体三个维度，本研究对两岸四地养老保险制度的发展现状和制度架构进行概述和评析。

（一）大陆地区

在实施养老保险制度改革以前，大陆地区一直实行与计划经济体制相统一的养老保险政策，即建立在计划体制之上的“企业保险”制度，一切养老风险，均由企业包揽负担下来，是一种“国家包办、单位负责、封闭运行”的国家—单位保障制。从1984年开始到2012年，大陆地区的养老保险制度经历了改革探索、深化改革与不断完善阶段，从最初的国有企业职工退休费用社会统筹试点开始，不断完善相关制度和法律法规，到最终实现了制度层面上对于城镇职工、机关事业单位人员、城镇居民和农村居民的全部覆盖。根据目标人群、保险项目和责任主体的分析维度，可以用表2—1表示目前大陆的养老保险体系。

表 2—1 大陆地区养老保险体系

层次	类型	适用人群	基本原则	责任主体
第三层	个人养老储蓄	所有人群	自愿性、私益性、独享性	个人
	个人商业养老保险			
第二层	职业养老保险（企业/职业年金）	有劳动合同关系的雇员	半强制性、共同利益、分享性	雇主 + 个人
第一层	国家基本养老保障 （城镇职工、机关事业人员、城乡居民）	所有人群	强制性、公益性、共享性	政府

1. 发展历程及制度转变

从发展历程及制度转变来看,大陆养老保险制度经历了国家—单位保障制向国家—社会保障制的转变。

大陆在新中国成立之初就颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,标志着大陆社会保险计划正式启动。随后颁布的《中华人民共和国劳动保险条例若干修改意见》《国家机关工作人员退休处理暂行办法》等,为大陆养老保险制度的建立奠定了制度基础。改革开放以后,随着大陆经济体制的改革,拉开了城镇职工养老保险制度改革的序幕,同时农村社会养老保险也在试点中逐步推进。

在城镇养老保险方面,1991年国务院通过了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,为大陆社会养老保险制度改革和发展提出了战略性的指导意见。1995年国务院下发了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,明确大陆社会养老保险制度的改革方向是实行社会统筹与个人账户相结合。为了遏制各地社会养老保险制度改革上“各自为政”的局面,1997年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,统一了大陆社会统筹和个人账户相结合的社会养老保险制度,确定了大陆目前社会养老保险制度的基本模式,对扩大覆盖面产生了极大的推动作用。为了解决个人账户没有做实、计发办法不尽合理、覆盖范围不够广泛等问题,在充分调查研究和总结东北三省完善城镇社会保障体系试点经验的基础上,国务院于2005年颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,决定逐步做实个人账户,加快提高统筹层次,完善社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。另外,为了保障城镇居民老年基本生活,又推出了城镇居民社会养老保险制度,实行个人缴费和政府补贴相结合,养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金组成。

在机关事业单位养老保险方面,尽管目前还尚未有全国性统一的政策设计,依然整体上实行退休制度,但在不同地方也有关于机关事业单位养老保险的不同尝试,目前政府已启动了事业单位养老保险改革试点。

在农村养老保险方面,自20世纪90年代初,民政部开始试点推行农村社会养老保险制度,试图依靠集体经济和农民自身的力量解决农村社会养老问题。民政部于1992年印发的《县级农村社会养老保险基本