

中国养老保险关系转移 接续制度研究

韦樟清 著



中国养老保险关系转移 接续制度研究

韦樟清 著

责任编辑:钟金铃

封面设计:汪莹

图书在版编目(CIP)数据

中国养老保险关系转移接续制度研究/韦樟清 著. —北京:人民出版社,2014.12
ISBN 978-7-01-014322-4

I. ①中… II. ①韦… III. ①养老保险制度—研究—中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 304267 号

中国养老保险关系转移接续制度研究

ZHONGGUO YANGLAO BAOXIAN GUANXI ZHUANYI JIEXU ZHIDU YANJIU

韦樟清 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:280 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-014322-4 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

教育部人文社科研究青年基金项目最终成果（编号：10YJC840074）

福建师范大学协和学院出版专项基金资助项目

目 录

导 论.....	1
一、养老保险关系转移接续的重要意义	1
二、养老保险关系转移接续的现实状况	8
三、养老保险关系转移接续研究的理论进展	28
四、本书的基本研究思路及方法	44
第一章 养老保险关系转移接续制度研究的理论基础.....	48
第一节 马克思主义社会保险思想	48
第二节 福利经济学的社会保障思想	58
第三节 国家干预主义理论	62
第四节 市场调节理论	66
第五节 养老保险的收入的平衡与转移模式	69
第六节 养老保险制度改革中政府与市场机制分析	76
第二章 养老保险关系转移接续研究的一般分析	92
第一节 养老保险关系转移接续的基本理论	92
第二节 社会养老保险关系的实质	101
第三节 养老保险关系转移接续的障碍分析	108
第四节 养老保险关系顺利转移接续呼唤构建政府与 市场机制适度选择的新制度	124

第三章 养老保险关系转移接续制度的国际借鉴	127
第一节 自我保障模式中养老保险关系转移接续问题分析	127
第二节 自保公助模式中养老保险关系转移接续问题分析	132
第三节 福利型养老保险模式中养老保险关系转移接续 问题分析	143
第四节 欧盟成员国间的养老保险关系转移接续问题分析	150
第五节 对解决我国养老保险关系转移接续的启示	152
第四章 养老保险关系转移接续制度的分类分析	154
第一节 跨统筹区转移接续中政府与市场机制的适度选择分析	156
第二节 跨城乡转移接续中政府与市场机制的适度选择分析	186
第三节 机关事业单位人员转移接续问题研究	213
第四节 下岗失业人员转移接续问题研究	222
第五章 养老保险顺利转移接续的制度选择	231
第一节 我国现行解决养老保险关系转移接续路径的评析	231
第二节 构建我国养老保险新制度的理念	240
第三节 解决养老保险关系转移接续的理想制度	244
第四节 解决我国养老保险关系转移接续的配套改革	260
附件 中国养老保险关系转移接续相关制度	266
索 引	300
参考文献	307
后 记	316

导 论

生、老、病、死是人类永恒不变的规律，老年期是人生历程中的一个必经阶段。随着工业化与城市化进程的不断推进，社会养老保险制度逐渐取代了传统的家庭养老模式，成为人们因年老失去劳动收入时经济生活的主要来源。然而人们养老保险关系转移接续受阻，必然损害其养老权益，进而影响其老年的经济生活，同时也影响着养老保险制度自身的健康发展。因而，这既关系劳动者切身利益、又关系养老保险制度建设的问题越来越引起人们广泛关注，成为社会养老保险领域的一个重要研究课题。

政府与市场机制的适度选择问题贯穿着养老保险制度改革与调整的全过程。养老保险关系转移接续问题的解决有赖于政府与市场机制在养老保险制度中的准确定位。笔者认为，导致劳动者养老保险关系转移接续困难的深层次原因是现行养老保险制度的缺陷。笔者试图从经济学的视角研究构建政府与市场机制适度选择的养老保险新制度，以期从根本上解决我国养老保险关系转移接续难的问题。

一、养老保险关系转移接续的重要意义

（一）社会养老保险是防范老年经济风险的制度保障

养老是一个十分古老的话题，因为每个人都会因年老而中断劳动收

人,这就需要他人或社会的力量以保证其老年生活不受影响,实现“老有所养”。所谓“养老”,就是指奉养因年老而失去生活保障的老人。这里所说的“养”,从广义上讲,应包括经济上的支持、生活上的照顾和精神上的慰藉三个方面。而从狭义上讲,它主要指经济上的支持。本书主要从狭义角度加以研究。这里所说的“老”是相对中青年而言的,主要是指人的一种生理状态,即因年龄而丧失劳动力的状态,通常情况下是用年龄^①来衡量的。当然这种生理状态并非一成不变的,它随着社会经济的发展而变化。原始社会,由于生产力水平低,生活条件与医疗条件差,人的身体状况相对较差,平均寿命相对较短,往往到三四十岁就丧失劳动能力,进入“老”的状态。而现在,人们普遍认为60岁及以上才进入“老”的状态。

而保险是一种风险的转移、集合与分散的经济补偿机制,在这一制度中,被保险人通过支付保险费,将约定的风险转移给保险人,保险人通过收取保险费建立保险基金来承担风险。这样,特定的风险通过这一机制得以集中并在大多数人中间得以分散。社会养老保险保障的标的是老年经济风险。^②

① 人们对老年人口经常从以下几个年龄方面进行衡量。一是日历年龄:以日历计算,自出生之日起,每过一年增长一岁,对每个人的标准都是统一的。二是生理年龄:指人的诞生、成长、成熟、衰老和死亡的过程,也是人的生理器官和组织生长演变的过程。通常需要以生理学的标准来测量。三是心理年龄:是心理功能所代表的年龄,心理年龄的指标在心理学上已有一定的发展,如智商的年龄测定等。四是社会年龄:指人的社会功能,适应社会、处理和协调社会关系的能力等级,是社会学意义上的年龄。这四种年龄中,日历年龄相同的人,生理、心理和社会年龄不一定相同。因此,作为公平的退休年龄衡量标准,一般是以日历年龄作为基准的,同时也是现代社会享受养老保险给付的标准年龄。现代养老保险制度中,与“年龄”相应的一个重要概念是“退休”。它是一项强制性的制度安排,是确定劳动者在一定年龄和一定条件下可以退出劳动力队伍,并有权利获得相应的经济收入保障。参见史柏年主编:《社会保障概论》,北京:高等教育出版社2004年版,第81—82页。

② 参见段家喜:《养老保险制度中的政府行为》,北京:社会科学文献出版社2007年版,第2页。

基于以上分析,笔者认为,养老保险是指国家或政府通过立法,以权利与义务相对应为原则,保障劳动者因年老而丧失劳动能力,或达到法定的解除劳动义务的劳动年龄界限后基本生活需求的一种经济制度安排,以增强劳动者抵御老年经济风险的能力。它集合了个人收入的一生平衡、代内转移和代际转移等养老理念,是一种普遍和有效的社会养老方式。这一定义包含以下三个必备要素。

第一,依法强制实施。法律法规是社会养老保险制度赖以建立与实施的客观基础与依据。只有通过立法,构建相应的法律法规,才能保障社会养老保险制度得以实施。立法先行是世界各国建立健全社会养老保险制度普遍遵循的基本原则。从这个角度来看,它有别于商业养老保险。商业养老保险是参保人与保险公司在双方自愿基础上针对老年经济风险而达成合同协议,是一种平等的契约关系,并非由国家通过立法强制实施。

第二,权利与义务相对应原则。养老保险要求被保险人在未老之前,必须缴纳一定的保险费,承担一定的养老义务,并以此作为被保险人退休后享受养老金的条件,而且往往承担的保险费越多,则退休后享受的保险金也就越多。如劳动者没有履行相应的缴费义务,就不可能享受相对的保险权利。从这方面来看,它蕴含着权利与义务相对应的市场机制原则。从这个角度来看,它有别于养老救助。养老救助是政府一方来承担,不以被救助对象是否缴费为受救助条件。只要老年生活没有达到最低的保障,政府应当给予相应的救助,这是公民的一项基本权利。

第三,保障基本生活为宗旨。建立社会养老保险的基本目标就是为老年人提供经济保障以满足其基本生活需求,是老年期经济来源的主要方面。从这个角度来看,它有别于养老保障。一方面,养老保障的对象是全体老年人,而养老保险的对象只局限于缴满一定年限养老保险费的老年人,显然,其范围小于养老保障的对象。另一方面,养老保障除了具有养老保险的老年人经济保障外,还包括老年人的医疗、护理照料、精神慰藉、权益保障及其他福利服务等内容。

总之,与其他社会保障项目^①相比,社会养老保险有其自身特点,是一项需要政府与市场机制共同作用,以保证社会成员在年老时从国家或社会获得基本生活需求的制度安排。随着工业化和城镇化进程的不断推进,社会养老保险制度逐渐取代了传统的家庭养老模式,成为人们因年老而失去劳动收入时经济生活的重要保障。

(二) 养老保险关系转移接续困难危及老年经济生活

从广义上讲,养老保险关系的转移接续一般包括以下两个方面。一方面是指用人单位养老保险关系的转移接续。按现行政策,养老保险实行属地管理,用人单位应参加单位所在地的社会养老保险统筹。当用人单位跨统筹地区转移时,用人单位应向转出地社会保险经办机构提出申请,由经办机构审核后开具转移证明,注明职工人数、参加社会养老保险有关情况等,由转入地经办机构负责接续其社会养老保险关系。另一方面是指个人社会养老保险关系的转移接续。职工在职期间,个人跨统筹地区调动工作的,或跨不同养老保险制度的单位调动工作的,由调出地社会保险经办机构出具转移证明,填写参加社会养老保险人员转移情况表;调入地社会保险经办机构应依据调出地提供的参加社会保险人员转移情况表和职工社会养老保险个人账户等资料,为职工接续社会养老保险关系并做好衔接工作。^②前者是指用人单位因跨统筹区转移而发生的社会养老保险关系的转移接续,后者是指职工个人因跨统筹区或跨不同养老保险制度而面临的社

① 一般而言,社会保障包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚等项目,而养老保险是社会保险当中重要项目,是社会保障的核心险种。从社会保障资金的来源角度,社会保障制度可以分为两个方面:一是完全由国家财政负担的项目,包括社会救助、社会优抚、社会福利,这些属于国民收入再分配范畴,充分体现社会公平;二是由用人单位、职工个人缴费、国家给予适当补贴的三方共同筹资的项目,即社会保险,它充分体现公平与效率相结合的原则。但是,无论社会保障项目在国内外如何划分,养老保险则是社会保障制度中核心项目的核心险种。

② 参见王俊学:《养老保险关系转移需要完善的两个方面》,《山东劳动保障》2005年第5期。

会养老保险关系的转移接续。同时，前者最终都会以个人转移接续为落脚点，因为这两者又是相对统一的。鉴于此，本书若没有特别说明，所论述的社会养老保险关系转移接续主要指个人社会养老保险关系的转移接续。

从上述养老保险制度的界定来看，养老保险关系其实质就是劳动者根据国家或社会通过立法而制定的社会养老保险制度，劳动者在劳动关系基础上履行相应的缴费（税）义务而在退休后享有从国家或社会获得一定的经济补偿和服务，以保障老年基本生活的养老权益。因此，养老保险关系的转移接续就是指劳动者的这种养老权益的维护与平衡，是养老保险权利与养老保险利益两个方面的统一体。^①

根据社会养老保险的权利与义务对应原则，劳动者在享受养老权益之前要持续承担一定缴费义务。^②而劳动者社会养老保险关系能否转移接续，就意味着其养老保险的权利能否实现转移，以其经济利益能否得到保障，以及在多大程度上得到保障问题。因此，一旦劳动者社会养老保险关系转移接续遇到困难，就必然影响或中断其养老保险义务，进而损害其权利的享受，危及其老年生活。随着劳动者流动日趋频繁，养老保险关系转移接续成为了一个全国性乃至世界性的问题。

（三）养老保险关系转移接续研究的理论与现实意义

根据 1997 年国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，我国城镇企业职工养老保险制度实行社会统筹与个人账户相结合的部分积累制。这种“统账结合”模式兼容了现收现付制和完全积累制两者的特点，即将筹建到的基金一部分按照现收现付原则用于支付当前退休者的养老金，剩余部分为现在工作的劳动者积累起来，用于

^① 这一部分内容将在第二章详细论述。

^② 从世界各国养老保险制度来看，一般规定劳动者享受养老金待遇的最低缴费年限，而且鼓励人们多缴费。比如我国规定劳动者缴费年限至少 15 年，才能享受国家基础养老金。

他们今后的养老支出。这既满足了一定时期内的养老保险基金支出，又有了一定的基金积累，从而减轻了现收现付制在遭遇人口老龄化时面临的资金压力，也在一定程度上保留了社会保障制度本身应具有再分配功能，同时由于资金积累规模比完全积累制小，因此也降低了基金贬值的风险。

从当前学者对“统账结合”模式的养老保险问题的研究现状来看，尽管对于这种转型是否能够解决现收现付制度中的存在的问题还存在很大争议，但在我国，经过十多年的运行和探索，这一制度获得了越来越多人的认同。

然而，这一制度的缺点也越来越被人们所关注，即：将风险向个人转移，而且再分配功能减弱。随后人们的研究视角逐渐转向这一模式所引发一系列问题，包括应对人口老龄化的挑战，基金收支平衡问题、隐性债务问题、扩大覆盖面问题、性别差异问题、个人账户基金投资运营问题、统筹层次问题、养老保险经办机构问题等，而从流动人员保持保险关系连续性的角度来探讨养老保险问题的学者并不多见。虽然当前有一些学者研究养老保险关系的转移接续问题，但多集中于农民工的养老保险关系转移接续问题上，而且把城镇企业职工养老保险、农村养老保险及机关事业单位养老保险三种养老保险模式分开独立研究，缺乏全面性与系统性地分析。长期以来，我国养老保险制度呈现出城乡分割、区域分割和行业分割的“碎片化”局面，为此，学术界也就分门别类地对我国不同类型养老保险制度进行分割性研究，缺乏对养老保险制度整体性考察。笔者认为，这种孤立地对不同养老保险制度进行“头痛医头、脚痛医脚”研究，难以避免“老问题解决了，新问题又出现”的被动局面。只有将养老保险制度进行系统性研究，才能化解劳动力转移接续的制度障碍，因此，从养老保险制度整体的视角研究养老保险关系转移接续问题是一项有益的尝试，具有重要的理论意义。

从现实角度来看，建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的既定目标，这就要求包括劳动力在内的各生产要素在全国范围内，甚至

在国际市场上能自由流动，形成一个统一的劳动力市场，实现劳动力资源优化配置，从而促进专业分工、协作生产，发挥规模经济效益，实现共同繁荣的目标。这要求一个与之相适应的全国统一的社会保障体系。

然而，目前我国的基本养老保险制度虽然基本框架全国统一，但具体制度和待遇各地差异较大，尤其是养老保险基金，还有诸多地方实行市县级统筹，而且不同群体所对应的养老保险模式也不尽相同，如机关事业单位工作人员所承担的养老保险责任远小于城镇企业职工，而所享受的权利则大于城镇企业职工。从而造成劳动者养老保险关系在各统筹区及不同养老保险制度间转移接续十分困难，进而限制了劳动力的合理流动，阻碍着经济社会一体化的进程。

这个问题也引起了党和政府的高度重视，2007年3月，温家宝在十届全国人大五次会议上所作的政府工作报告中，关于“加强就业和社会保障工作”部分明确提出：“抓紧研究制定社会保险关系跨地区转移接续办法。”在十一届全国人大二次会议上，温家宝再次提到这一问题，指出：“要完善基本养老保险制度，继续开展做实个人账户试点，全面推进省级统筹。制定实施农民工养老保险办法。新型农村社会养老保险试点要覆盖全国10%左右的县（市）。出台养老保险关系转移接续办法。”这充分体现出党和政府对社会保险关系跨地区转移接续问题的高度重视，以及制定可行性方案的现实紧迫性和重要性。在2009年国家推行事业单位养老保险制度改革试点中，就明确提出要将事业单位传统的现收现付制模式向城镇企业的“统账”结合模式转变，逐步建立全国统一的养老保险制度，以促进劳动者养老保险关系的顺利转移接续。2010年，我国实施了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》（以下简称《转移接续暂行办法》），一定程度上解决了劳动力转移接续困难的问题，但这一办法在运行中依然存在一些问题亟待解决和完善，况且这一办法仅仅针对城镇职工跨省转移接续困难而出台，无法解决诸如城乡转移等其他类型的转移接续问题。

因此，研究养老保险关系转移接续问题，探索在全国范围内实现养

老保险关系的顺利转移接续的路径,推动养老保险制度朝一体化的方向发展,这既有利于实现养老保险资源的有效整合,在更大范围内分散基金风险,调剂基金余缺,更好地保证养老基金的完整与安全,发挥社会保障的互济功能;又有利于打破劳动力自由流动的制度壁垒,实现人力资源优化配置,促进经济社会协调发展,具有很强的现实意义。

二、养老保险关系转移接续的现实状况

(一) 流动人口快速增长与养老保险制度便携性缺失的冲突

改革开放以来,我国经历了和正在经历着人类历史上最大规模的人口迁移,人口流动数量之多、范围之广、频率之快是史无前例的。面对规模如此巨大的流动人口,我国当前养老保险制度缺乏便携性特征,严重阻碍了劳动者养老保险关系转移接续,损害了劳动者的养老权益。

1. 流动人口总体规模巨大

在传统计划经济体制下,劳动力按国家计划分配与流动,企业无权选择雇员,劳动者也无权选择单位,劳动力流动规模非常有限。然而,在市场经济体制下,单位或企业与劳动者实行双向选择,大大促进了劳动力的流动。改革开放以来,随着我国严格的户籍制度逐渐放松,以及各种保护和调动劳动者积极性的政策出台,劳动力不仅在企业单位之间流动加快,而且在地区间、城乡间的流动也在加快。尤其是到了21世纪以后,人口流动数量持续增加。

根据1987年、1995年和2005年全国1%人口抽样调查统计,总流动人口^①由1987年的3053万人,到1995年的5400万人,到了2005年则

^① 流动人口既包括流出口,又包括流入人口。如果以省域为界,那么它既包括省内流动人口,又包括省际流动人口。

猛增至 14735 万人，这相当于 1987 年的 4.8 倍。根据 2010 年的全国第六次人口普查结果显示，大陆 31 个省、自治区、直辖市的人口中，居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为 2.6 亿人，除去市辖区内人户分离的人口 10036 万人，流动人口达到 2.2 亿^①，这比 2005 年增加了近 8000 万人。

从跨省人口流动的规模来看，1987 年为 632 万人，1995 年为 2500 万人，而到了 2005 年则迅速上升为 4779 万人，这相当于 1987 年的 7.6 倍。^②以江苏省流动人口为例，流动人口总量增速非常快，尤其是跨省流动人口的增速更为明显。2005—2007 年，江苏省内流动人口由 54431 人次上升到 97859 人次，增长了 79%，而跨省流动人口则由 11161 人次上升到 20555 人次，增长了 84%。^③根据 2010 年的全国第六次人口普查结果显示，跨省流动人口高达 7158.95 万人，比 2005 年增加了近 4000 万人，是省内流动人口规模的 64%。^④

总之，自改革开放以来，我国流动人口总量不断上升，且跨省流动人口增长迅速，已形成一定的规模。这是我国养老保险制度改革必须面对的历史背景。

2. 人口流动呈现从中西部向东部流动态势

改革开放以来，沿海经济发达地区日益成为流动人口的聚集区，这是中国流动人口空间迁移流动的又一重要特点。1990 年的第四次全国人口普查统计资料显示，与 1982 年第三次全国人口普查数据相比，流动人口在沿海和首都地区的数量剧增，例如广东省由 49.75 万人增加到 379.10 万人，增长了 7.62 倍，北京市由 16.99 万人增加到 60.21 万人，

① 参见牛玲：《我国劳动力流动问题研究》，《现代商业》2014 年第 1 期。

② 参见《1987 年 1% 人口抽样资料》、《1995 年全国 1% 人口抽样调查规模资料》和《2005 年全国 1% 人口抽样调查资料》。

③ 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《2007 年重点课题研究报告》（2008 年 5 月），第 131 页。

④ 参见王新桂、潘泽瀚：《我国流动人口的空间分布及其影响因素——基于第六次人口普查资料的分析》，《现代城市研究》2013 年第 3 期。

增长 3.54 倍。到 2005 年全国 1% 人口抽样调查时流动人口在沿海集中的趋势更加明显。1987 年东部地区迁入人口占全国跨省流动人口的 52%，到了 2005 年，这一比例上升为 84.6%。而中西部地区的跨省流动人口绝大部分流向了东部地区，从 1987 年至 2005 年，中部地区跨省流动人口中流入东部地区的比重由 61.7% 上升到近 90%，而西部地区也由 44.2% 上升到 80%。

当前，我国劳动力由中西部向东部地区集聚的趋势依然明显。根据《中国 2010 年人口普查资料》的估算，在跨省流动的 7158.95 万人中，跨省流入人口规模最大的前 5 个省份依次为广东、浙江、上海、北京和江苏，共计 4787 万人，占全国总量的 66.9%；跨省流出人口规模超过 300 万人的省份有 8 个，依次为安徽、四川、河南、湖南、湖北、江西、广西、河北，共计 4515 万人，占全国总量的 63.1%。^①

表 0-1 1987—2005 年跨省流动人口的区域流向^②

(单位：%)

迁入地		迁出地			
		东部地区	中部地区	西部地区	全国平均
东部地区	1987 年	49.7	61.7	44.2	52.0
	1990 年	56.0	59.0	49.3	54.6
	1995 年	63.5	71.8	56.5	63.1
	2000 年	64.4	84.3	68.3	75.0
	2005 年	78.3	89.8	80.1	84.6

① 参见国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编：《2010 年全国人口普查资料》，北京：中国统计出版社 2011 年版。

② 参见《1987 年 1% 人口抽样资料》、《1990 年人口普查资料》、《1995 年全国 1% 人口抽样调查资料》、《中国 2000 年人口普查资料》、《2005 年全国 1% 人口抽样调查资料》。

续表

迁入地		迁出地			
		东部地区	中部地区	西部地区	全国平均
中部地区	1987 年	31.3	21.8	21.2	24.6
	1990 年	28.4	23.5	20.4	24.0
	1995 年	20.5	12.7	13.4	18.8
	2000 年	19.7	7.1	7.9	9.8
	2005 年	10.9	4.4	4.4	5.5
西部地区	1987 年	18.9	16.6	34.6	23.3
	1990 年	15.6	17.5	30.3	21.4
	1995 年	16.1	15.5	30.2	18.1
	2000 年	15.9	8.6	23.9	15.3
	2005 年	10.8	5.8	15.5	9.9

表 0-2 2010 年跨省流动人口区域流向^①

省份	流入人口		流出人口	
	流入人口占 全国比例 (%)	流入人口 (万人)	流 出 人 口 占 全国比例 (%)	流出人口 (万人)
全国合计	100	7158.95	100	7158.95
东部 12 个省	83.53	5979.55	24.66	1765.61
中部 9 个省	7.44	532.89	50.81	3637.24
西部 10 个省	9.03	646.51	24.53	1756.09
东部				
辽宁	2.16	154.60	1.24	88.76
北京	8.86	634.25	0.33	23.47

^① 参见郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2012》，北京：经济管理出版社 2012 年版。