

改革开放30年中国流动人口社会保障的发展与挑战

郑秉文

【摘要】 文章对改革开放30年来流动人口社会保障的状况与存在的问题进行了总结,分析了流动人口对全国养老保险制度收入的贡献率,发达省份与欠发达省份基本养老保险财务可持续性的影响,对人口流出地与流入地基金流的影响,指出在目前社保政策下,流动人口所在的打工地社保制度将获益,流出地将受损,流动人口的养老权益受到极大侵害;人口流入地的获益是以流出地的地方性财政补贴支出为代价的;由于户籍制度的制约等原因,流动人口只能回到流出地养老,流出地承担的这个养老债务最终必将由中央财政来承担。为防止养老保险制度“碎片化”倾向,以适应流动人口参保,建议建立全国统一的养老保险制度。

【关键词】 流动人口 人口迁移 养老保险 统账结合 名义账户

【作者】 郑秉文 中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、教授。

一、流动人口快速膨胀对社保制度便携性的要求

改革开放30年来,中国经历了和正在经历着人类历史上最大规模的人口迁移。改革开放初期,全国离开户口所在地外出打工的农民流动人数大约在100~200万之间,但2005年全国1%人口抽样调查数据显示,流动人口已高达1.47亿(国家统计局,2006),占总人口的11.28%。相比之下在失业保险、基本养老保险和基本医疗保险中,流动人口参加失业保险的仅占11.44%,参加养老保险的占20.41%,参加医疗保险的占23.78%。全国流动人口中没参加任何保险的占72.82%,在余下27.18%的参加保险的流动人口中,9.41%参加了“三险”中的一个,7.07%参加了“三险”中的两个,10.70%参加了全部“三险”(段成荣、杨舸,2008)。另据人力资源和社会保障部公布的最新数据,2006年参加基本养老保险的农民工人数为1417万人,2007年为1846万人(其他年份无数据),2007年参加失业保险的农民工人数为1150万人(劳动和社会保障部,2006、2007),据此推算,2007年农民工参加基本养老保险的人数远远不到20.41%,最多也就在13%左右,参加失业保险的不到11.44%,应该在7%~8%左右。

(一) 跨省流动人口规模扩大,造成退保人数增加

据2000年“五普”调查的数据,1990~2000年的人口机械变动即在空间位置上跨省迁移的变化明显快于1982~1990年。2005年全国1%人口抽样调查时,当年跨省流动人口4779万人,与2000年“五普”调查数据相比,增加了537万人(国家统计局,2006)。也正是这一时期,流动人口数量变化终于导致了质的变化,即社保制度逐渐成为流动人口异地流动的一个桎梏,其标志性事件就是农民工开始大量退保。珠江三角洲大批农民工彻夜排队退保的数量逐渐达到高峰,随后波及“长三角”地区,尤其在临近春节时,例如,东莞市2007年退保人次高达60多

万人次,最多时一天退保现金流达 30 多万元,其中仅南城区社保分局就有 1.23 万人退保,退保总金额高达 2628 万元(吴兵,2008)。

据广东省社保部门统计,2002~2006 年该省退保人数逐年上升,5 年平均增长率为 16.95%。“毛退保率”(农民工退保人数/省参加基本养老保险总人数 $\times 100\%$)逐年攀升,2002 年为 7.17%,2003 年为 8.38%,2004 年为 9.15%,2005 年为 10.79%,2006 年高达 11.18%;“净退保率”(农民工退保人数/省农民工参加基本养老保险人数 $\times 100\%$)2006 年高达 31.25%,2007 年 1~10 月为 25%。2006 年流动人口成功办理异地转续手续的只有 7.68 万人,其中省内转续占 52.80%,跨省转续为 47.2%(人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心,2008)。

“长三角”紧随“珠三角”之后,成为流动人口与社保制度转续功能发生严重冲突的第二地区,形势变得日益严峻。例如截止 2007 年底,江苏省参保农民工人数为 282.5 万人,占全省参保职工的 24.2%,而成功办理转移手续的农民工只占总人次的 14.04%,大约占退保总人次的 1/7,即每 7 个异地打工者只有 1 人成功办理了转移手续,全省退保人次高达 11.12 万人,退保金额达 1.99 亿元。不能顺利办理异地转续手续的重要原因之一是跨省流动人口比例越来越高,并逐渐显露出两个特征:一是流动人口总量增速非常快,2007 年几乎是 2005 年的 2 倍;二是跨省流动的增幅 2007 年是 2005 年的 1.84 倍,而省内流动的增幅则是 1.79 倍(见表 1)。

在地区经济发展水平不平衡的“客观条件”和社保统筹层次很低(以县市级为主)的“主观条件”(指制度设计)的双重约束下,现行统账结合的制度设计便成为流动人口尤其当发生跨省流动时的一个桎梏,造成其“便携性损失”,而且成为全国劳动力市场的一个制度障碍。

(二) 流动人口聚集区社保制度“碎片化”状况严重

改革开放 30 年来,沿海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分布的一个重要特点。1990 年的“四普”统计显示,与 1982 年“三普”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、北京、广西、海南和江苏远高于全国平均水平,其中广东由 49.75 万人增加到 379.10 万人,增长了 7.62 倍,北京由 16.99 万人增加到 60.21 万人,增长 3.54 倍(国家统计局,1990)。到 2000 年“五普”时,东部沿海地区和北京依然是主要人口流入地,并且跨省迁入人口规模明显提高。广东、浙江、上海、江苏和北京的跨省迁入人口分别占全国跨省迁入人口的 34.2%、8.5%、6.5%、6.1%和 5.6%,合计占全国跨省迁入总人口的 60.9%(蔡建明等,2007)。到 2005 年全国 1%人口抽样调查时这个趋势就更加明显,沿海的流动人口更加集中,例如,仅广东省就集中了 20.65%,其次是浙江(8.31%)和江苏省(8.15%);其中,上海、广东、北京、浙江和福建的流动人口占当地常住总人口的比例分别已达 34%、26%、23%、20%和 19%(段成荣、杨舸,2008)。越是发达的地区,流动人口越为集中,越是沿海地区,跨省流动人口越多。

在沿海发达地区和北京,流动人口的流动时间越来越长,平均流动时间将近 5 年,其中 6 年以上的占 26.22%,3~5 年的占 21.11%,3 年以下的占 52.67%(李立宏,2000)。北京市统计局的动态监测说明,北京市外来人口已达 409.5 万人(王祥进,2006)。2006 年北京市 1%人口抽样调查结果显示流动人口的一些

表 1 江苏省 2005~2007 年基本养老保险关系跨省与省内转移对比人次

年份	省内流动	跨省流动	流动总数
2005	54431	11161	65592
2006	71291	23151	94442
2007	97859	20555	118414
合计	223581	54867	278448

资料来源: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。

特点:(1)增长速度较快,平均每年增加 20 多万人,年均增长 6.9%;(2)滞留时间较长且 82.9% 为农业户口,平均在京居住时间为 4.8 年,超过 5 年者高达 38.8%,10 年以上者占 13.5%;(3)在 15 岁以上流动人口中,有配偶者占 75.4%,且夫妻同时在京流动者占已婚流动人口比例高达 75.3%;(4)只流动到北京、没有去过其他城市的高达 70%,北京流动人口的上述特征显示,他们中的绝大多数人已经实现了职业身份的“非农化”,甚至已经成了事实上的“北京人”(翟振武等,2007)。

在过去 30 年中,社保制度对流动人口总体而言呈缺失状态,但面对规模巨大的流动人口及其上述空间分布特征和人口学特征的社会压力,各地不得不尽其所能,最大限度地解决流动人口的社保问题,进而导致沿海发达地区呈现出流动人口社保制度“碎片化”倾向:一是以广东等沿海一些省市采取的“城保碎片”,即将流动人口纳入城镇基本保险制度;二是东部沿海地区一些省份采取的“农保碎片”,即将其纳入到农民基本保险制度;三是以上海和成都等地为代表的“综保碎片”,即为流动人口探索建立一个独立于其他制度的农民工社保制度。

“城保”模式的优势在于将流动人口完全纳入当地城镇基本保险制度之内,此举跨越了户籍限制,取消了对农民工身份的制度歧视,但由于目前统账结合制度便携性很差,流动人口异地流动时只能带走个人账户资产,导致“便携性损失”十分严重,流动人口参保、退保行为日益频繁。“农保”模式的优点是“门槛”较低,劣势同样是存在便携性问题,当异地流动时,由于统筹层次较低,跨省流动十分困难,其结果只能是退保、断保或失保。“综保”模式的优点是将诸项保险“打包”之后费率较低,对流动人口来说简单易行,但问题是待遇水平与当地户籍参保人员相差悬殊,并且不能与周边其他任何制度接轨,呈现出严重“碎片化”趋势。比如,与上海近在咫尺的苏州新加坡工业园区实行的是公积金制度,园区为企业职工建立了包括住房、养老、医疗、失业等保障项目的独立制度,与上海“综保”及周边任何地区社保制度相比都完全不同,就连园区内职工回到市区养老都难以转续关系。江苏与上海同处长三角地区,劳动力交流比较频繁,但却存在上海“综保”和苏州公积金等若干“碎片化”的地方性社保制度。

流动人口不仅被分割在“城保”、“农保”和“综保”的 3 个“大碎片”中,而且还存在于诸多“小碎片”中。以“城保”模式为例,很多地方对城镇基本社保制度做了较大变通和变形,以适应本地的外来人口参保。比如,在采取“城保”模式的江苏省吴江市,外来流动人口从业人员被分割在 3 个不同制度之中:一是雇用外地城镇户籍劳动者的单位按 19% 缴费;二是雇用外地农村户口劳动者即农民工的城镇企业按 13% 缴费;三是雇用外地农民工的开发区企业按 10% 缴费。

在沿海一些发达省份,由于本地户籍从业人员已基本达到应保尽保,外来流动人口已成为当地社保当年扩大覆盖面的主要对象,流动人口社保制度“碎片化”现状正在趋于制度化和固定化。例如,江苏省吴江市 2004 年登记外来人口为 35.32 万人,2007 年骤增至 75.61 万人,外

来人口在数量上几乎与吴江市本地户籍人口(79.32 万人)相当。虽然流动人口参保人数规模已超过本地户籍从业人员的规模,但由于外来人口的流动性很强,“断保”和“退保”的情况非常严重(见表 2),据吴江市统计局资料,目前外来从业人员有 21.26 万人处于“断保”状态,其中 18.70 万

表 2 2003~2007 年江苏省吴江市外来流动从业人员参保情况

人数(人)	2003 年(半年)	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
本地户籍	12743	27373	25203	31337	28836
流动人口	23687	57031	84455	105290	162773
“断保”	8264	23783	46286	67936	93360
“退保”	7824	12384	18488	31295	40846

资料来源:华东理工大学国家小城镇社会保障研究中心:《吴江市社会保障发展规划研究(2008~2012)》,2008 年 7 月 28 日,第 51 页。

人为外地农村户口,这说明相当一部分流动人口社保制度名存实亡。

二、流动人口对全国社保制度收支和省际社保资金流的影响

在现行政策下,由于流动人口在异地转续时只能转移其个人账户资产,不能“携带”单位缴纳的统筹部分,这就势必对流动人口的流出地和流入地社保制度财务可持续性产生不同影响。

(一) 对流入地社保制度财务可持续性的影响

广东省是全国流入人口最多的地区,下面以其为例剖析流动人口对流入地社保制度财务可持续性的影响。首先估算每个退保人平均为当地社保资金做出的“贡献”。考虑到 2002 年以来社平工资增长率因素,假定广东省 9 个市单位缴费比例平均为 8%,根据这个保守的估计(深圳单位缴费费率是 8%,东莞是 10%,广州的国企是 20%,私企是 12%),只要估算出每个人 8%个人账户缴存款余额便可得出退保时为当地贡献的社保基金总量。以 2006 年广东省流动人口成功办理转出手续时人均账户缴存款余额为例,其中,省内转出人均 8835 元,跨省转出人均 5948 元,我们将其算数平均值 7392 元作为流动人口对当地的“贡献”总额(见表 3),即个人账户每年积累大约为 1848 元(假定每个账户平均积累 4 年)。这个估算口径可能偏高,因为凡是按照正当手续办理社保转续的流动人口,一般在正规部门就业,收入水平较高,参保时间较长,所以,在转出时人均金额就有可能高于平均水平。还有一个更为保守的估算口径:按照广东省官方的统计,2002~2006 年广东省退保流动人口的参保缴费年限大致在 18 个月左右;若按照在岗职工平均工资 60%(下限)测算,则退保人参保缴费年限可能在 22~26 个月之间,因此,退保流动人口的参保缴费年限平均可能在两年以下(人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心,2008)。如果按 2005 年广东省最低缴费工资为 1591 元/月、缴费率为 8%计算,假定每个流动人口就业两年,那么,每个退保人则为广东省平均贡献 3055 元,即年均积累 1527.5 元。这个估算口径要低于上个估算口径。

广东省从 2002 年起开始办理流动人口退保业务,到 2007 年 10 月,共办理退保 983.72 万人次,其中 2002 年为 100.76 人次;2003 年为 124.21 人次;2004 年为 145.30 人次;2005 年为 193.81 人次;2006 年为 220.45 人次;2007 年 1~10 月为 199.19 万人次(人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心,2008)。如果按第一种口径计算,6 年来退保人口沉淀的资金将高达 727.17 亿元,平均每年沉淀 120 多亿元。如果按上述第二个口径计算,退保流动人口为广东省贡献了 301 亿元,即年均贡献 50 亿元。到 2007 年底,广东省基本养老保险基金滚存结余 1282 亿元,占当年全国滚存结余 7391 亿元的 17.34%(劳动和社会保障部,2007),而其参保人数只占全国的 12.25%。广东省社保基金多年来始终位居全国首位,这个悬殊巨大的数据说明,不论哪个估算更接近实际,良好的财务可持续性必定与制度抚养比密切相关。截止 2007 年

表 3 2006 年广东省基本养老保险省际和省内转移对比

类别	转出			转入			合计	
	人次	个人账户金额 (万元)	人均金额 (万元)	人次	个人账户金额 (万元)	人均金额 (万元)	人次	个人账户金额 (万元)
省内	21157	18691.5	0.8835	19419	14849.4	0.7647	40576	33540.9
跨省	22165	13183.33	0.5948	14103	8265.24	0.5861	36268	21448.57
合计	43322	31874.83		33522	23114.64		76844	54989.47

资料来源: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 188 页。

12 月广东省基本养老保险参保人数为 2 227 万人,其中离退休人员仅为 257 万人,其制度抚养比仅为 10%,这充分显示了流动人口对广东省的贡献。

(二) 对流出地社保制度财务可持续性的影响

在现行政策下,人口流入地的社保制度财务可持续性将获益,但对人口流出地正好相反。下面以四川省为例,分析人口流出地社保制度财务状况受到的影响。据统计,2007 年四川省劳务输出为 1 070.67 万人(人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心,2008),由于流出人口绝大部分为经济活动人口,2008 年四川省的制度抚养比为 44.38%,与前述广东省的制度抚养比(10%)相差悬殊,甚至远高于 25% 的全国平均制度抚养比。

根据资料分析,四川省在过去几年里制度收入始终少于支出,年年需要财政补贴并形成少量结余,2007 年底时大约有滚存结余 200 亿元左右。据四川省社保部门的测算,在目前存在 1 000 多万输出劳动力和其他条件假定不变的情况下(如财政补贴比例保持不变等),滚存结余将逐年减少,2010 年为 190 亿元,2012 年为 140 亿元,2014 年下降到 16 亿元,到 2015 年滚存结余将首次出现 109 亿元缺口,以后这个缺口将会不断扩大,2016 年为 124 亿元,2018 年为 170 亿元,到 2020 年为 267 亿元,2025 年将高达 560 亿元。

由于在外省发达地区打工就业人口的高流动性和养老保险关系转续的种种壁垒,年复一年的参保和退保行为导致他们获得的仅是个人账户缴存余额的一次性给付,单位缴费部分形成“便携性损失”,成为统筹基金而沉淀在当地。省外流动人口每年的这些“便携性损失”应该是四川省社保制度的收入额,也可称之为将来四川每年新增的养老保险基金缺口,还可称之为未来这些流动人口回乡养老时(回到户籍地)转嫁给四川省的养老保险支出额。外出跨省流动人口给四川省造成的社保制度收入损失可由以下公式计算(在不考虑价格、投资回报率损失等其他因素的情况下,假定流出人口为 100% 经济活动人口):

$$UF = MP \times PI \times AS \times CB \times EC - SP - IC \quad (1)$$

式(1)中 UF 为当年养老保险基金缺口; MP 为当年省外流动人口总人数(2007 年 12 月底为 1 070.7 万人,每年按 5% 即 2004~2007 年的年均增长率递增); PI 为当年参保覆盖率即假定为遵缴率(假定到 2020 年覆盖率为 80%,倒推计算每年假定扩面速率为 5%); AS 为当年省平工资(按外地省平工资加权平均值取值,2007 年为 2 万元,以后每年按保守的 8% 年增长率计算); CB 为缴费工资基数(按平均最低下限 60% 计算); EC 为单位缴费率(根据现行政策统一按 20% 计算); SP 为成功办理回乡转续人数。这里需要说明的是,能够成功办理回乡转续手续并将统筹基金转移回乡的比例数据无从获取,这里以广东省 2006 年数据为例,该年全省共办理符合政策条件的养老保险关系转移 7.68 万人次,而同期因无法转续而退保的农民工为 220.45 万人次,即假定 4% 为可以办理回乡转续资金的取值; IC 为流入人口参保缴费制度收入。根据 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据,四川省吸纳的跨省流动人口占全国全部流入人口 1.00%(段成荣、杨舸,2008),据此推算四川省跨省流入人口约为 47.79 万人;若按广东省跨省转出人均账户缴存金额 5 948 元、流动人口参保率为 18.58% 来估算,四川省流入人口缴费收入 5.28 亿元,并假定四川省每年流入人口比例及其为四川省“贡献”的 5.28 亿元统筹基金不

全国平均制度抚养比根据《2007 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》计算得出。

因无从获取四川省社保基金年度收支和财政补贴状况的数据资料,这些判断是根据《2007 年重点课题研究报告》,第 225 页表 B 分析得出的。

变,设其为制度收入的一个常数。

计算结果显示,四川省流出人口年轻时为流入地贡献了 20 % 工资比例的社保统筹基金,假定流出人口退休时 100 % 地全部回到老家四川省养老,其户籍制度决定

表 4 四川省流出人口造成的新增制度收入缺口

年份	跨省流出人口 (万人)	覆盖率 (%)	省平工资	缴费工资基数 (%)	单位缴费费率 (%)	成功办理 回乡转续 关系*(%)	流入人口参 保缴费制度 收入*(亿元)	养老保险 基金缺口* (亿元)
2007	1070.7	15	20000	60	20	4	5.28	-28.53
2010	1239.4	30	25194	60	20	4	5.28	-101.66
2012	1366.5	40	29387	60	20	4	5.28	-181.46
2014	1506.5	50	34276	60	20	4	5.28	-297.85
2016	1661.0	60	39980	60	20	4	5.28	-465.54
2018	1831.2	70	46633	60	20	4	5.28	-703.93
2020	2019.0	80	54392	60	20	4	5.28	-1040.02

注: * 为作者测算,其余数据引自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》,第 230 页。

了他们养老责任将不可避免地“转嫁”到四川省,由此使本来就存在较大基金缺口的养老制度更加“雪上加霜”。如果考虑到现行制度抚养比条件下的制度收入预测状况,2010 年本来应该略有结余,但被“回迁人口”养老造成的新增财务负担所抵消之后,就减少到 88 亿元;2012 年本来也可结余 140 亿元,但在考虑到“回迁人口”养老债务“转嫁”因素之后,却出现当期支付缺口 41 亿元,由此每年形成的支付缺口越来越大(见表 4、表 5)。

(三) 对全国范围社保基金收支的影响

表 5 2010 ~ 2025 年四川省基本养老制度财务不可持续性预测 亿元

	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2025
现行制度收支状况	190	140	16	-124	-170	-267	-560
人口流出隐形债务	-102	-181	-298	-466	-704	-1040	-2454
合计	88	-41	-282	-590	-874	-1307	-3014

注:作者计算。

为精确测算流动人口对全国社保基金收支总体形势及其对省际社保资金流产生的影响,这里使用 2005 年全国 1 % 抽样调查数

据。2005 年全国 1.47 亿流动人口中,省内流动人口占 65.99 %,达 9 956 万人,跨省流动人口为 4 779 万人,占 34.01 %。为使流动人口的单位缴费总额的估算更接近于实际,本文假定全国流动人口参保的单位缴费费率(ER)平均为 16 % (因为各地方和各种制度费率相差悬殊,有的按照“城保”的 20 % 缴费,而“农保”和“综保”则低于这个比例,因此 16 % 这个保守的取值显得中性);假定 2005 年全国流动人口参保缴费基数(IB)为广东省当年最低缴费工资 1 591 元/月的 80 %;假定广东省流动人口的参保率 18.58 % 为全国平均参保率(AP)并假定参保率等于遵缴率;流动人口形成的统筹基金(ME)的测算公式为:

$$ME = ER \times IB \times 80 \% \times 12 \times AP \times LP \times 18.58 \% \tag{2}$$

式(2)中 LP 为流动人口规模。从式(2)可获得两组估算数据。

第一组数据是,2005 年每个流动人口为打工地“创造”的统筹基金平均为 2 444 元,该年总计为其打工地“创造”了 668.4 亿元的统筹基金;这对全国社保制度资金流产生的影响较大,从中可揭示出这样几层政策含意:(1) 如果假定将前述广东省办理转续社保关系的 4 % 考虑进来,全国流动人口“便携性损失”的“理论值”就大约为 641.7 亿元,这无疑是对流动人口社保权益的极大侵害,是当前流动人口社保制度最大的不合理性和不科学性。(2) 流向东部的这些基

金既没有可能形成当期消费,也没有由中央政府统一管理并形成有效投资,而是分散在全国2000多个统筹单位之中,尤其是分散在沿海流动人口集聚地区,相当一部分作为协议存款加大了商业银行流动性的压力。(3)从全国社保政策的层面看,根据主管部门的统计,2005年当年全国城镇基本养老保险基金征缴收入为4312亿元(总收入5093亿元,余下为各级财政补贴),其中流动人口的贡献率已经占15.5%。虽然这个比例不算很大,但其贡献已具有一定的战略意义,甚至在某种程度上扭转了全国社保基金收支的基本格局:如果没有流动人口的缴费贡献,在不考虑财政补贴的情况下,当年征缴收入与待遇支出(4040亿元)之间将会出现396亿元的赤字;2004年末城镇基本养老滚存结余为2975亿元,2005年末滚存结余为4041亿元,这说明2005年当年净结余为1066亿元,而流动人口的贡献率占净结余的63%。

需要说明的是,为简化起见,上述分析并没有将流动人口“暂存”在打工地的个人账户资金计算在内,如按前述广东省2006年“净退保率”31.25%计算,加上个人账户资金,流动人口对全国养老基金征缴收入的贡献率就不是15.5%,而是18%,即 $(334.2 \times 31.25\% + 668.4) \div 4312 \times 100\%$;2005年当年征缴收入与待遇支出的赤字就不是396亿元,而是501亿元;在2005年当年养老基金1066亿元净结余中,流动人口的贡献率就不是63%,而是70%。

(四) 对东、中和西部社保基金流不平衡性的影响

从式(2)获得的第二组数据是2005年跨省流动人口对省际社保基金的影响程度。从测算中得知,跨省流入人口为打工地“留下”217亿元。表6的测算结果显示省际流动人口带来的统筹资金流的分省流向和规模,以及31个省份社保基金平衡状况受到的不同程度的影响。

从流出口规模及其“创造”的统筹基金“损益”结果来看,东部(10个省份)、中部(12个省份)、西部(9个省份)显然形成三个台阶:东部地区吸纳的跨省流动人口占其全国总和的83%,总计为3961万人,为打工地“留下”的统筹基金也恰好占全国总数的83%,为182亿元。在考虑到抵消1540万流出口及其70亿流出基金的因素之后,流入口“创造”的统筹基金在东部为正值,高达112亿元,这是第一个台阶;第二个台阶是西部,由于其跨省流出口规模远远小于中部,在考虑到356万流入口的抵扣因素之后,作为人口净流出地,西部流出的统筹基金仅为12亿元,占全国流出基金的13%,尤其在分散到9个省份之后,社保基金平均受损仅为1亿多元;第三个台阶是中部,由于流出口主要来自中部地区,占全国的56%(2632万人),流出基金高达120亿元,占全国的55%,远远大于西部的流出规模,即使抵扣基金流入因素之后,“基金损失”也高达100亿元,是西部的9倍(见表7)。流动人口使东部社保基金“获益”最大,中部“受损”最大,西部受到的影响最小,甚至可以忽略不计。

社保基金受到影响的主要省份有14个。跨省流入口规模较大的前5个省份合计占全国流入口总数的70%,达3324万人;跨省流出规模较大的省份有9个,合计占全国流出口总数的52.36%,达2526万人。在目前社保制度框架下,跨省流动人口为省际社保基金收支带来了失衡因素,由此带来了两个财政风险。

第一个财政风险是人口净流出导致流出地制度抚养比大幅提高,为地方政府带来“当期财政负担”。表8显示,2005年9个主要流出地的当期支付缺口应为100.7亿元,这个当期支付缺口与2005年和其他年份流出地的地方财政补贴规模大体相当,就是说,在2002~2007年

2004和2005年社保基金征缴收支数据引自2005和2006年《劳动和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站(www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?PATH=rsbww/sy)。

表 6 2005 年跨省流动人口对社保基金财务状况的影响

	流入人口			流出口			基金平衡
	比例 (%)	数量(万人)	流入基金(亿元)	比例 (%)	数量(万人)	流出基金(亿元)	状况(亿元)
全国	100.00	4779	217	100.00	4779	-217	0
北京	6.78	324.02	14.7	0.83	39.67	-1.8	12.9
天津	2.36	112.78	5.0	0.52	24.85	-1.1	3.9
河北	1.74	83.15	3.8	2.42	115.65	-5.3	-1.5
山西	0.82	39.19	1.8	1.19	56.87	-2.6	-0.8
内蒙古	1.40	66.91	3.0	1.98	94.62	-4.3	-1.3
辽宁	2.21	105.62	4.5	2.31	110.39	-5.0	-0.5
吉林	0.60	28.67	1.3	0.73	34.89	-1.6	-0.3
黑龙江	0.79	37.75	1.7	1.32	63.08	-2.9	-1.2
上海	9.26	442.54	20.1	1.16	55.44	-3.5	16.6
江苏	8.48	405.26	18.4	5.52	263.80	-12.0	6.4
浙江	12.39	592.12	26.9	4.93	235.60	-10.1	16.8
安徽	0.69	32.96	1.5	7.73	369.42	-16.8	-15.3
福建	5.66	270.49	12.3	4.22	201.67	-9.2	3.1
江西	0.50	23.90	1.1	4.86	232.26	-10.5	-9.4
山东	2.53	120.91	5.5	4.39	209.80	-9.5	-4.0
河南	0.55	26.28	1.2	6.23	297.73	-13.5	-12.3
湖北	0.91	43.49	2.0	5.72	273.36	-12.4	-10.4
湖南	0.64	30.59	1.4	4.77	227.96	-10.4	-9.0
广东	32.64	1559.87	70.8	7.88	376.59	-17.1	53.7
广西	0.73	34.89	1.6	5.28	252.33	-11.5	-9.9
海南	0.58	27.72	1.3	0.47	22.46	-1.0	0.3
重庆	0.70	33.45	1.5	3.56	170.13	-7.7	-6.2
四川	1.00	47.79	2.2	11.27	538.59	-24.5	-22.3
贵州	0.76	36.32	1.6	3.44	164.40	-7.5	-5.9
云南	1.61	76.94	3.5	1.95	76.94	-4.2	-0.7
西藏	0.08	3.82	1.7	0.07	3.35	-1.5	0.2
陕西	0.75	35.84	1.6	2.78	132.86	-6.0	-4.4
甘肃	0.32	15.29	0.7	1.33	63.56	-2.9	-2.2
青海	0.25	11.95	0.5	0.21	10.04	-0.6	-0.1
宁夏	0.23	10.99	0.5	0.32	15.29	-0.7	-0.2
新疆	2.05	97.97	4.3	0.61	30.59	-1.3	3.0

注:跨省流入和流出口数据引自段成荣、杨舸:《中国流动人口状况》,其他为作者测算。

表 7 东、中、西部地区跨省人口流动状况及对统筹基金流向的影响

	流入人口		流出口		基金流入		基金流出		基金总体 流向(亿元)
	数量 (万人)	比例 (%)	数量 (万人)	比例 (%)	数量 (亿元)	比例 (%)	数量 (亿元)	比例 (%)	
东部(10 个省份)	3961	83	1540	32	182	83	-70	32	112
中部(12 个省份)	462	10	2632	56	20	9	-120	55	-100
西部(9 个省份)	356	7	607	12	17	8	-29	13	-12

注:作者测算。

表 8 14 个省份社保基金净流入与净流出情况

地区	占全国跨省 净流动 比例 (%)	资金净 规模 (亿元)	基金流入规模		流入人口 占跨省流入 人口比例 (%)	基金流出规模		流出人口 占跨省流出 人口比例 (%)
			占全国 比例 (%)	数量 (亿元)		占全国 比例 (%)	数量 (亿元)	
东部								
广东	25	53.7	33	70.8	32.64	8	-17.1	7.88
上海	8	16.6	9	20.1	9.26	2	-3.5	1.16
浙江	7	15.9	12	26.9	12.39	5	-10.1	4.93
北京	6	12.9	7	14.7	6.78	0.1	-1.8	0.83
江苏	3	6.4	8	18.4	8.48	6	-12.0	5.52
合计	49	105.5	69	150.9	69.55	21.1	-44.5	20.32
中西部								
四川	10	-22.3	1	2.2	1.00	11	-24.5	11.27
安徽	7	-15.3	1	1.5	0.69	8	-16.8	7.73
河南	6	-12.3	1	1.2	0.55	6	-13.5	6.23
湖北	5	-10.4	1	2.0	0.91	6	-12.4	5.72
广西	5	-9.9	1	1.6	0.73	5	-11.5	5.28
江西	4	-9.4	0.5	1.1	0.50	5	-10.5	4.86
湖南	4	-9.0	1	1.4	0.64	5	-10.4	4.77
重庆	3	-6.2	1	1.5	0.70	4	-7.7	3.56
贵州	3	-5.9	1	1.6	0.76	3	-7.5	3.44
合计	47	-100.7	8.5	14.1	6.48	53	-114.8	52.86

注:表中数据为作者测算。

(2001 年无数据)中央、地方两级财政对养老制度补贴的 4 606.1 亿元中,地方财政补贴的数额与其流出人口导致的当期支付缺口基本吻合(2003、2004、2005、2006、2007 年地方财政补贴分别为 56 亿元、92 亿元、92 亿元、197 亿元、257 亿元,年均补贴 139 亿元)。虽然地方政府财政补贴的分省情况不得而知,但据悉均发生在中西部地区。这意味着,首先,沿海人口流入地统筹基金的“获益”是有代价的,这个代价就是人口流出地为其当期支付缺口拨付的地方性财政补贴,甚至可以认为是中、西部地方性财政补贴的一个“间接转换”,这充分证明,目前社保制度不但没有起到不同地区间的再分配作用,反而存在着一种负激励机制,发挥的是“逆向再分配作用”。这种负激励机制使富裕地区社保基金状况越来越好,而中、西部贫困的流出地越来越差,同时,流动人口在发达地区沉淀下来的统筹基金处于低效的投资营运之中,通胀率和工资增长率使之陷入严重缩水的保值风险状态。

第二个是“长期财政风险”。即中央财政对人口流出地未来隐性养老债务的支付风险。由于户籍制度和生活水平等多重因素影响的结果,跨省流出人口退休时绝大部分将回户籍地养老,有统计显示,流动人口“回迁养老”现象已被许多调研结果所证明;当前的流出人口将成为流出地未来的潜在退休人口,当前流出人口在外省“损失”的基金贡献将成为本地未来隐性养老债务,若干年后当这个巨大的隐性养老债务显性化时,谁来偿还这笔养老债务,流动人口的养老负担由谁来承担,这将对未来社保制度的一个挑战。基本社会保险制度的最后担保人是国家,理应成为最终出资人;这个财政风险的本质是基金流入地对中央财政的一种“转嫁”。因为在目前社保制度框架下,基金净流入地不可能对流出地几十年后的“养老债务”承担买单义务,在流入地与流出地之间不可能自发地建立起一种自愿协商式的代际制度安排,否则流入

地与分散的流出地之间在流动人口规模上的不对应性将使其交易成本非常巨大,因此,只能由国家出面建立一个制度安排。

上述分析说明:(1)与 20 世纪相比,进入 21 世纪以来中西部人口流出地养老制度收不抵支问题已开始日益显现,它年均导致中、西部地方政府 100 多亿元的财政转移,但总体来看,规模还不算太大,还能负担得起,其中基金净流出 10 亿元以上的省份只有 4 个,仅四川省就达 20 多亿元,5 亿~10 亿元的有 5 个省份。(2)随着时间的推移,当“回迁人口”在流出地养老达到高峰时,当流动人口参保覆盖面逐渐扩大时,流出地的养老债务负担必将越来越大,“长期财政风险”也就随之增大。(3)在流动人口还很年轻、跨省流动规模还不是很大、参保覆盖面还不算很广、财政还完全有能力的时候,应未雨绸缪,尽早彻底解决流动人口的社保制度便携性问题。(4)流动人口社保关系转续中存在的障碍源自于地区间发展的不平衡,但社保转续问题不解决反过来又会加剧地区间养老保险事业本来早已存在的失衡状态;由于发展不平衡,中、西部地区流入人口数量仅占全国流入人口的 17%,而流出人口却占 68%(见表 7),这种双向省际流动数量的反差昭示,一方面,欠发达地区当前正在大量输出劳动力,养老制度的缴费收入正在减少,而未来将不得不背负起巨大的养老负担;另一方面,发达地区聚集的绝大部分跨省流动劳动力正在为其社保制度不断地创造收入,而将来则无须为其支付养老金;发达与欠发达地区之间的这种“逆向交换”,将进一步致使欠发达地区社保基金的基金比、收入比、成本比、实账比等衡量支付能力的各种指数恶化下去,导致社保制度抚养比、参保率、遵缴率、替代率各种参数环境的差距更加拉大,进而促使养老保险事业“锁定”在路径依赖之中,陷入恶性循环。

三、社保制度设计缺陷对地方政府行为的扭曲

(一) 社保制度内部和外部政策环境

流动人口退保现象主要决定于社保制度安排中存在的设计缺陷,是制度负向激励设计的结果。

第一,转入地政府对养老债务转嫁的抵触。在现行养老制度架构下,个人账户相对比例较小,大部分流动人口参保人建账时间只有 10 年左右,实际资产积累较少,退休后其养老金待遇缺口必然要由统筹基金承担,这是各省目前通行的主要做法;鉴于此,流动人口原籍地每接收一个还乡养老的回迁人员就将多增加统筹基金的一份压力。这里以人口输出大省湖南省为例对支付缺口做一简单测算:假定转入人员全部以灵活就业人员身份参保,单位缴费比例为 20%,并假定缴费基数按 2006 年湖南省在岗月平均工资 1 487 元计算,年均工资增长率按 10%计算;个人账户规模为 8%,其中做实比例为 5%(按年利率 4%计息),空账部分为 3%(按银行年利 3.06%计息);男性预期寿命为 73 岁(60 岁退休),女性为 78 岁(55 岁退休);于是得出湖南省当地统筹基金为不同缴费年限退休回湖南人员弥补的资金缺口量。

2005 年全国 1%人口抽样调查结果显示,湖南省当年跨省流出人口为 228 万人(占全国的 4.77%),根据 2005 年规定的待遇计发办法,如按平均缴费年限 15 年并假定男女各占 50%计算,还假定跨省流出人口全部回迁到原籍湖南省养老并将其账户资金转回湖南,该省统筹基金就将额外年均增加 210 亿元的缺口,总计高达 3 850 亿元;如按平均缴费 20 年计算,将年均增加养老金支出 450 多亿元,总计高达 8 200 多亿元。据湖南省社保部门 2008 年最新的统计,2007 年外出跨省流动务工人员为 805.9 万人(人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心,2008),在其他假定条件不变的情况下,如果他们全部回乡养老,按 15 年缴费年限计算,将

年均额外增加 700 多亿元的压力,总计将为湖南增加 1.36 万亿元的缺口;如按 20 年缴费计算,年均将增加缺口 1 600 多亿元,总计将增加高达 2.9 万亿元的资金缺口。

上述案例计算说明:(1)无论是按 2005 年全国 1% 人口抽样调查的数据,还是按湖南省社保部门统计的 2008 年跨省流出人口数据计算;无论是按缴费年限 15 年还是按 20 年来测算,回迁人口对原籍地“转嫁”的社保债务负担,对于一个养老制度目前年均收支分别只有 200 多亿元的省份来说,是难以承受的。(2)退休者参保时间越长,个人账户积累比例与其统筹基金养老金权益之间的差距就越大,统筹基金对其养老金的实际补贴就越多;回迁人员年龄越大,其在湖南省缴费贡献期与退休待遇期之间的比例差距就越大,对转入地就意味着其缴费贡献期越短,受益期越长,对转入地的统筹基金形成的压力就越大。(3)在回迁养老人员可以转回全部账户资金的情况下,转入地社保基金尚且承受如此巨大的财政压力,如果考虑到那些办理退保手续、不能转回账户资金的绝大部分回乡养老人员,转入地社保制度的压力就可想而知了。按 228 万回迁养老人口和 15 年缴费期计算,湖南省将再增加 1 140 亿元的缺口,如按 20 年缴费期计算则再增加 2 280 亿元;如按 805.9 万人计算,为统筹范围增加的资金缺口将分别为 4 000 亿元和 8 000 多亿元。(4)如果再考虑上调待遇水平等其他不确定性因素,统筹基金就更会不堪重负,因为与账户资金相比,实行现收现付的统筹基金承担的是无限责任。

第二,转出地政府的“经济人”行为是制度安排的必然结果。对社保关系转出地来说,允许流动人口退保既是一种无奈之举,也是一种“经济人”的逐利行为,虽然符合当前社保政策,但却使流动人口处于一种受损境地,不符合社会长期利益。对参保流动人口的这种鼓励流出、抵制流入的逆向激励机制源自于不科学的制度安排。其中,“财政分灶吃饭、基金独立核算”是扭曲地方政府行为的一个重要制度根源。改革开放 30 年来,中国养老保险制度逐渐形成了“财政分灶吃饭、基金独立核算”资金流约束体制。在该体制下,养老保险基金流严格按政府系统行政管理层级进行划分,形成 2 000 多个规模不同、大小不等的基金统筹单位,每个统筹单位均实行“划分收支、分级包干”。所谓“统筹单位”,是指以行政区划为利益边界的一个封闭式运行单元,其核心要素是进行独立核算,作为承载主体的地方政府,事权与财权完全对应。所谓“独立核算”,是指以确保养老金按时足额发放为制度目标的基金收支平衡体系,其核心概念是该级地方政府对其负有全责并以该级财政收入进行兜底。在这样一个资金流约束体制下,地方政

表 9 个人账户资金积累额与统筹基金支出养老金之间的差距
(万元)

缴费不同年限	个人账户积累额(含利息)	养老金领取总额(未计算调整额)	差额
缴满 15 年			
男 45 岁起	5.62	19.53	-13.91
女 40 岁起	5.62	25.45	-19.83
缴满 20 年			
男 40 岁起	10.57	40.26	-29.69
女 35 岁起	10.57	52.75	-42.18

注:上述湖南在岗职工平均工资和原始数据引自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》,第 176 页。

府的本性必然要表现出典型的“经济人”特征,地方政府的行为必然以追求“经济人”的利益最大化为终极目标;社保关系的转出就意味着政府责任的转嫁,转入就等于政府责任的加大,尤其当统筹范围内基金出现入不敷出和流动人口接近退休年龄时。于是,在允许个人账户转出的社保政策框架之内,当流动人口提出退保申请时,地方政府的态度必然是“半推半就”,甚至是“默认”和“欢送”。换言之,目前社保基金的约束机制是诱发地方局部利益和利己主义的制度根源。

此外,社保立法滞后,社保制度不统一,地方性社保政策十分混乱。中国至今还没有一部全国性和综合性的社会保险法,社保政策分散在位阶很低的部门法规之中。流动人口中除包括农民工之外,还包括一部分机关事业单位人员,他们转入企业部门之后的“视同缴费”部分在实践中难以实现,存在着从机关事业单位到企业基本保险制度之间的便携性障碍。还包括相当一部分是城镇户籍的破产国企职工,由于制度不统一,在跨省流动时只有很少一部分能够办理劳动关系异地转移。

(二) 为国企改革建立的基本养老保险制度不适于流动人口

当初制定社保制度的初衷主要是为了解决国企改革下岗职工而设计的配套措施,这个制度自建立以来始终没有提出和制定过改善流动人口参保可及性的具体措施。

从制度属性来说,任何一经济体的社保制度应适应其所有社会群体的特征。但是,在经济体制改革之初,国企改革中遇到的一个首要任务是要解决冗员下岗待业问题,这是当时历史条件下的一个重要社会问题。在将国企的“国家人”变成“社会人”的过程中,一个迫在眉睫的重要任务就是要建立一套养老、失业、医疗等基本社会保险制度,以配合国企改革的历史进程。于是,当初社保制度的设计就不可避免地带有明显的国企改革的“经济政策”配套性质,而较少将其作为一个“社会政策”来通盘考虑;不可避免地将其设计特征集中在城镇职工,而较少地考虑到农村居民;不可避免地主要考虑到有雇主的城镇职工尤其是其雇主是国家的国企职工,而较少地考虑到没有雇主的其他就业群体和流动人口,甚至对于规模如此庞大的流动人口的出现都是始料未及的。我们甚至可以认为,中国现行社会保险制度是从传统计划经济体制下国有企业职工保险脱胎而来的,不可避免地带有国企的影子。于是,当面对“三农”问题和流动人口时,甚至当面对城镇流动人口时,社保制度的不可及性就暴露无遗,显得十分不适应。一个最典型的不适合流动人口的规定是要求所有参保人员必须在一个地方累计缴费 15 年以上才能享受退休待遇。对于基本养老保险来说,这个最低权益要求带有十分明显的“城镇”色彩和计划经济色彩。改革开放以来,随着市场经济的发展,跨省务工人员的流动性越来越大,就业不稳定,不可能固定在某一个地方或某一个用人单位连续务工 15 年。四川省社保部门的调查显示,跨省务工人员在餐饮业和工矿企业的平均工作周期约为 4~6 年,从事建筑等重体力劳动的平均工作周期仅为 2~3 年;广东省的调研数据显示,2002~2006 年退保流动人口的参保缴费年限大致在 18 个月左右(人力资源和社会保障部保险事业管理中心,2008)。这个制度设计不但不适合流动人口的特点,甚至成为“迫使”和“诱导”流动人口退保的一个推力和借口,因为对流动人口来说,只有频繁退保参保,才享有获得一次性退还账户缴存金额的机会和权利。从这个角度看,15 年的规定在某种程度上迎合了流动人口的短视心理,达到了个人账户资产套现的目的。这种制度安排在一些流动人口集聚区已逐渐演变成参保者与管理者之间各得其所的一个“隐含合同”,成为流动人口参保的一个规律,在客观上对流动人口退保行为起到了一定的激励作用。

对于这样一个历史渊源及其路径依赖的社保制度设计,人们不应应对当初的设计者提出更多的苛刻要求,即使可能会受到缺乏前瞻性的诟病。但事实证明,社保制度在历次政策调整时始终没有对流动人口参保可及性做出任何重要决策。

1996 年劳动部颁发的《关于企业职工基本养老保险基金转移问题的通知》对企业职工个人账户转移办法做了原则规定,1997 年又做了较大调整,废止了该文件,代之以《关于印发企业职工基本养老保险个人账户管理暂行办法的通知》。1997 年国务院发布了《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,规定“职工调动时,个人账户全部随同转移”。

这里要强调的是,20世纪90年代颁发的政策文件主要是针对正规部门的,对非正规部门的流动人口转续办法没有规定具体做法,例如规定企业职工在同一统筹范围内流动时,只转移基本养老保险关系和个人账户档案,不转移基金;在职工跨统筹范围流动时,转移基本养老保险关系和个人账户档案;进入21世纪以后,流动人口和机关事业单位人员的异地转续才逐渐提上日程,此时,2000年“五普”数据显示流动人口已达1.44亿,占总人口的11.62%,但在当年启动的辽宁试点方案中却没有将之考虑进去。2001年劳动保障部颁发的《关于规范企业职工基本养老保险个人账户管理有关问题的通知》规定,已参加基本养老保险的企业职工,在调入已开展基本养老保险制度改革的机关事业单位时要转移养老保险关系,至于个人账户储存额是否转移,由各省、自治区、直辖市根据实际情况确定。2001年12月劳动和社会保障部发布的《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》中首次对农民合同工社保关系转续问题做出一些规定,但非常原则,具体措施需由地方政府做出相应规定。2006年以来,《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》、《国务院关于解决农民工问题的若干意见》和《国务院办公厅转发劳动和社会保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》等一系列重要文件,对农民工等流动人口的社会保险工作提出了一系列原则要求,特别是对制定农民工的社会养老办法提出了低费率、广覆盖、可转移并能与城乡养老保险制度相衔接的指导思想。在始终没有统一部署和统一政策的情况下,地方各级政府发挥主观能动性,建立了诸多适合流动人口的社保制度,例如,1999年北京市颁布了《农民合同制职工参加北京市养老、失业保险暂行办法》。从微观角度讲,地方政府这些举措均属制度创新的性质,对缓解流动人口参保压力和贯彻中央精神发挥了重要作用,但从宏观角度讲却形成了全国范围流动人口社保“碎片化”,甚至为进一步整合流动人口社保制度带来一定程度的负担。

在回顾和描述30年来流动人口社保政策演变脉络时,可以这样总结:全国性的政策供给远落后于一些地方的社会实践,制度安排落后于社会群体的参保意愿,基本社保制度的发展完善落后于商业保险品种的开发与发展。社保政策的重要特征在于中央政府的主导性和统一性,鉴于此,30年来致使社保制度可及性缺失的主要原因在于中央社保政策反应迟钝,这是致使流动人口覆盖面狭窄和“碎片化”的最主要原因,说明国家对流动人口的保护,落后于流动人口对国民经济发展做出的贡献。

(三) 不可流动是基本养老保险制度的最大缺陷

基本社保制度便携性很差,这个致命弱点来自于两个制度设计缺陷即与二元经济结构相抵触和与户籍制度相挂钩。

目前覆盖流动人口的“城保”、“农保”和“综保”三个制度都有一个共同的缺陷——便携性差。在这三个制度中,“城保”和“农保”是目前现行的两个制度,纵向看,他们二者之间没有衔接的通道,无论是在统账设计、缴费来源,还是在行政管理、待遇水平上,均不一致,当加入“城保”的流动人口回乡定居时难以转续到“农保”,参加“农保”的变为城镇居民时又需要重新参加“城保”;横向看,跨省流动时更难以实现。“综保”的地位就更为尴尬,进不能入“城保”,退不能进“农保”,横向不能与任何一个省市的制度对接,是一个十足的过渡性安排。造成当前社保制度不可及性的最大设计缺陷有两个。

第一,统筹与账户简单叠加与二元经济结构相冲突。在经济高速增长过程中,每年千万计农转非人员的身份转换和数以亿计流动人口的异地快速流动需要社保制度对典型的二元经济社会具有较高的适应性。在统账简单叠加的制度下,DC型完全积累制的个人账户资产具有

100% 的便携性,但 DB 型现收现付的统筹部分则只能在统筹范围内实现其资产的便携性功能,统筹水平太低致使参保人不能实现全国范围的流动,便携性受到极大制约,如果强行提高统筹层次,在二元经济社会条件下,欠发达地区就会出现严重的道德风险,导致社保制度的缴费收入出现逆向选择,严重影响制度收入,增加制度的财政风险。统筹部分对统筹层次的这个要求来自于现收现付的制度特性:统筹部分的当前缴费与退休收入不是完全对应的,制度纪录所表示的只是一种权益预期,而并非与缴费资产完全对等。

第二,社保制度建立在户籍制度之上使之更加复杂化,使社保“碎片”合法化。户籍制度是中国城乡二元体系的一个重要标签,社保制度建立在户籍制度之上,使本来对二元结构已经产生严重冲突的社保制度更加复杂化,使社保“碎片”合法化,由此形成两个相互割裂的制度。

在改革开放前,制约人口流动的因素主要有:户籍制度、就业制度、粮食供给制度和住房制度。但在改革开放之后,后两个制度已被货币化和市场化;就业制度虽然还发挥一定作用,但业已基本消除,没有构成人口流动的障碍,非正规部门甚至正规就业部门已向所有人开放;相比之下,户籍制度的人口学特征却始终牢牢地伴随着流动人口,“人户分离”虽然没有构成其空间迁移的障碍,但户籍制度却成为他们获取社会保障等“城市公共物品”的一个主要屏障。例如,许多地方政策规定,退役军人在异地工作不能参保,只有回到户籍地才有参保的权利;有户籍的职工可以转入基本养老保险关系,无户籍的不能转入;与单位解除劳动关系后并以自由职业者身份可在户籍地续保,没有户口的只能在当地再就业才能续保,否则只能将社保关系转走或退保,等等。

福利制度分为缴费型制度和非缴费型制度。缴费型的“保险制度”无论从理论上还是现实需要上,都可以并且应该将之与户籍制度完全剥离开来,与“户籍制度”完全脱钩,代之以“身份证制度”,如同银行存款,只要具有身份唯一性的识别功能即可,这与低保等来自于财政补贴的非缴费型社保制度完全不同。

四、主要结论与讨论

在目前人口流动规模持续膨胀与社会保障制度不适应的情况下,尤其是在贯彻落实“十七大”提出的 2020 年基本建立覆盖城乡社保体系的战略目标过程中,基本养老保险应注意以下几个问题。

(一) 警惕“缴费型”养老保险制度“碎片化”倾向:防止“拉美化”

国际经验显示,在发展中国家城镇化进程中,凡是采取多元化“碎片式”社保制度的国家,当农民进城务工之后,都将成为典型的拉美化现象的受害者,在这方面,以拉美国家的教训尤为深刻。拉美国家农民与城镇居民虽没有户籍制度的隔离,但实行的却是分立的社保制度。在过去的近 30 年里,拉美国家经历了快速城市化进程,大量农民进城务工并滞留下来。随着农民转化为市民,农村贫困不断转化为城市贫困化:一边是财富增长,一边是绝对贫困恶化,形成极大反差。1980 年农村贫困人口为 7 300 万人,到 2002 年仅上升到 7 480 万,而城市贫困人口则从 6 290 万人激增到 1.47 亿人,翻了一番多,这说明,拉美国家在近 30 年来的城镇化进程中,几乎所有的贫困人口增量都涌进了城镇。在分立的农民社保制度中,由于待遇差距日益拉大,滞留在城镇的农民成为异类,例如,厄瓜多尔农民社保制度(SSC)的待遇水平在 20 世纪 90 年代中期每月是 23 美元,仅为城镇社保制度(SSO)退休金的 25%,到 2000 年实行美元化时下降到 3 美元,后来到 2003 年是只相当于城镇社保制度的 1.6%。在 21 世纪初,厄瓜多尔 75% 的农民生活在贫困线以下,他们被称之为是“半无产阶级化”的农

民。拉美的教训昭示,在一经济体持续、大规模的城市化历史进程中,“碎片化”式的分立社保制度将会对本来就有可能发生的城市病、两极分化等社会问题起到催化的作用,使城镇化进程走向“拉美化”的歧路。在中国城乡分割的二元结构里,流动人口本来就以体制外方式生存在城镇的另一个“亚二元结构”里(刘传江,1998),也有学者称之为新时期的“都市部落”(杨云彦,1996),据有关研究,城市贫困人口中约有10%来自于农村地区(蔡建明等,2007);如果再为流动人口单立制度,就势必会催化“城市病”的发展,进而导致“拉美化”的合法化。因此,流动人口的分立社保制度是目前中国社保制度的次优选择;最优选择应是统一制度。

(二) 关注“非缴费型”养老补贴“碎片化”倾向:防止“福利诱导型”人口流动

随着各级财政状况的极大改善与建设和谐社会重要部署的推进,近一两年来许多县市纷纷建立起各自的非缴费型养老补贴制度,他们在补贴标准、补贴方式、资金渠道来源结构、资格条件等均不一致,显得十分凌乱,甚至大有攀比与竞赛的态势,其基本印象是沿海发达地区的水平要高一些,内地的补贴水平要低一些,许多地区还规定了联动机制等,呈现出极大的“碎片化”趋势。归纳起来,大致有以苏州市为代表的财政完全补贴型、以宁波为代表的财政补贴与个人缴费混合型、以杭州市为代表的个人账户型等。在人口老龄化和老年人口贫困问题日益显现的今天,在没有中央统一政策的条件下,结合本地情况建立的各种地方性养老补贴制度是一种有益探索和重要实践。然而,就养老制度而言,无论是缴费型和还是非缴费型,只要是“碎片式”的,由于其待遇水平差距较大,均对统一大市场的形成和对人力资本要素的流动产生较大的扭曲效应;而相比之下,诸如工伤事故保险制度等,即使“碎片化”程度更高,待遇差距更大,但对统一大市场 and 人力资本流动的负面影响也非常小,与养老制度不可同日而语。处于养老制度和工伤制度之间的是失业保险制度,即使地区间待遇水平存在一定差距,但对全国范围劳动力流动的影响而言,既不会像养老制度那么大,又不如工伤制度那么小,居于其间。为此,几乎所有国家的养老补贴制度均由中央政府统一立法,统一制度,统一比例,无一例外,而工伤或失业保险制度在一些国家常常由地方政府根据情况自定,将其归为地方立法的范畴。

在改革开放30年里,驱动人口流动的主要因素是经济因素。2000年一项研究显示,在省际流动人口中,73%是务工经商(李立宏,2000)。2005年全国1%人口抽样调查显示,在省际流动人口中,73.36%为务工经商(段成荣、杨舸,2008)。而在未来30年改革的历史进程中,如果任凭来自地方财政的养老补贴以“碎片化”的方式发展下去,福利因素将会成为推动人口流动的另一个动因。在高低不平的养老补贴制度分布中,水平较高的养老补贴将会成为吸引人口流动和定居的“免费午餐”,这些地区将会成为老年人口的聚集区。在目前户籍制度管理下,地方性养老补贴制度还没有成为老年人口流动的诱导因素。但当户籍制度彻底改革后,“福利诱导型”人口流动将会为地方财政和城市发展带来额外负担,不利于经济发展,同时对全国范围劳动力流动将会产生一定的扭曲效应。

(三) 建立全国统一养老保险制度中存在两个认识误区

第一个误区是认为城乡分割二元结构条件下不可能建立起一个统一的制度。任何“缴费型”保险制度,只要在缴费与待遇之间建立起密切的精算关系,就可避免道德风险和逆向选择,

以上数据引自以下两份资料: ECLAC, *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, ECLAC, UN, March 2006. p. 24. Tanya Korovkin, *Creating a Social Wasteland? Non-traditional Agricultural Exports and Rural Poverty in Ecuador*, in *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 79, octubre de 2005. pp. 52-54.

所以,扩大个人账户可有效解决这个难题,实现统一制度的目标。第二个误区是认为统一制度不能体现地区发展的不平衡性。全国一个制度不是意味着全国一个待遇水平,而是指全国一个缴费比例;不是意味着一人一份的定额式给付,而是指与个人缴费比例相对应的一个替代率水平;不是意味着无视东、中、西部存在的差距和不管城乡之间的差别,恰恰相反,而是在地区间社平收入基础之上体现地区间的退休待遇差别,只有这样,才能防止和避免目前普遍流行和存在的机关事业单位与企业部门、垄断行业与竞争行业、国企与民企、资源性企业与普通制造业、特权行业与普通行业之间的退休待遇差别,即通过全国一个制度和全民一个“门槛”的途径,实现人人在缴费比例面前平等,人人在制度面前平等。只要避免和解决了这两个误区,建立全国统一的养老制度的技术问题就基本解决了。现在的问题不在技术上存在不可能性,而在于决策者对深化制度改革存在畏难情绪。

(四) 建立全国统一社保制度的思路:改“简单型”统账结合为“混合型”统账结合

为克服城乡分割二元结构和体现地区发展不平衡性问题,建立统一的社保制度须将目前的“简单型”统账结合“升级”为“混合型”统账结合,即根据“名义账户”的基本原理,采取大账户的方式,将个人和单位的缴费全部划入个人账户,在生命周期的“缴费阶段”(工作期间)将现行的 DB 型统筹部分改革为 DC 型统筹部分,旨在个人缴费与未来待遇之间建立一个精算机制,与个人利益紧密联系起来;在生命周期的“受益阶段”(退休之后)根据精算结果提供一份终身年金产品,以体现原有 DB 型统筹部分的再分配作用。

建立在“混合型”统账结合基础之上的、统一的养老保险制度跨越了城乡鸿沟、户籍藩篱、农工之分,具有制度便携性,任何群体和个人可在全国统一制度内自由流动,随身携带,不存在身份转换问题,如同银行储蓄存款账户,可在异地缴费和退休。总之,这是一个适合流动人口和人口流动的养老制度,是城镇化和现代化进程中的最优选择。

参考文献:

1. 国家统计局:《2005 年全国 1%人口抽样调查主要数据公报》,国家统计局网站(www.stats.gov.cn),2006 年 3 月 16 日。
2. 国家统计局:《1990 年人口普查主要数据的公报(第五号)》,国家统计局网站,1990 年 12 月 18 日。
3. 劳动和社会保障部:《劳动和社会保障事业发展统计公报》(2006、2007),劳动和社会保障部网站(www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?PATH=rsbww/sy)。
4. 国家统计局:《2005 年全国 1%人口抽样调查主要数据公报》,国家统计局网站,2006 年 3 月 16 日。
5. 吴兵:《农民工“退保潮”因何而起》,《人民日报》,2008 年 1 月 8 日。
6. 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。
7. 蔡建明等(2007):《我国人口迁移趋势及空间格局演变》,《人口研究》,第 5 期。
8. 段成荣、杨舸:《中国流动人口状况》,“中国社会服务政策与家庭福利国际研讨会”论文,2008 年 3 月 1 日。
9. 李立宏(2000):《中国人口迁移的影响因素浅析》,《西北人口》,第 2 期。
10. 王祥进(2006):《北京市流动人口管理的现状、难点及对策》,《市场与人口分析》,第 4 期。
11. 翟振武等(2007):《北京市流动人口的最新状况与分析》,《人口研究》,第 2 期。
12. 段成荣、孙玉晶(2006):《我国流动人口统计口径的历史变动》,《人口研究》,第 4 期。
13. 刘传江(1998):《中国流动人口的特征及其计划生育管理》,《南京人口管理干部学院》,第 3 期。
14. 杨云彦(1996):《改革开放以来中国人口“非正式迁移”的状况》,《中国社会科学》,第 6 期。

(责任编辑:朱犁)

关于“混合型”统账结合的详细设计与研究,具体成果将专文另述,这里不再赘述。

ABSTRACTS

30 Years of Reform and Openness in China :Development and Challenges of Social Security System for Floating Population

Zheng Bingwen ·2 ·

This paper summarizes basic profiles and primary problems of social security system for floating population during the past 30 years of reform and openness ,and quantitatively studies the influence of floating population on the revenue of national pension insurance fund ,on the financial sustainability of both developed and less developed provinces ,and on the pension fund stream of both emigrant and immigrant provinces. The current social security policy impairs emigrant provinces ' pension system and benefits immigrant provinces ' pension system ,and ultimately damages floating population 's rights and interests. The benefit of immigrant provinces is the fiscal loss of emigrant provinces. When floating population gets aged and has to return to the emigrant provinces because of the *hukou* system ,the central government has to pay the implicit pension debt instead of the local fiscal transfer. To avoid the fragmentation of the basic pension system and to meet the accessibility of the floating population ,this paper suggests that a unified and integrated pension system should be the best-option for China.

**Targeting the Object of Minimum Standard of Living in the Countryside under " Hard System " and " Soft Environment " Background :
A study Based on Data of Rural Residents in 33 County Level Cities and Counties ,10 Provinces**

Deng Dasong Wang Zengwen ·18 ·

The current system of minimum standard of living (hereafter "*dibao*") in the countryside has gradually covered the poor population ,but it does not mean impoverished people have disappeared in the rural areas. This is because the " hard system " needs a " soft environment " under which the objects of *dibao* are identified. Identification is complicated , for the system should support both rural residents with food and shelter problems and people run into " selected poverty " due to increasing living costs of illness ,education and other forms of disbursement. On the basis of current targeting mechanisms for the objects of *dibao* ,the authors attempt to establish a set of indicators to distinguish between different groups of the objects ,and propose a new targeting method with reference to current mechanisms and the presented indicators.

Cohort Mean CEB Cannot be Taken as Current TFR Estimate

Guo Zhigang ·26 ·

In recent years a few studies and reports took mean number of children ever born of women aged 35-39 as the estimate for current TFR level. However ,such doing is a methodological mistake. By demographic discussions and empirical statistics ,this paper argues that cohort mean CEB is merely accumulation of the births in previous years and reflects different aspects of fertility. In fact , there exist big time lags in reference timing between such cohort fertility and the current TFR in fertility transition period. Therefore ,such doing leads to misunderstanding the current situation of fertility.

An Cluster-Analysis of " Demographic Window of Education " at China 's Province Level

Zhang Yapeng Yin Wenyaoyao ·34 ·

This paper refers " demographic window of education " or " educational bonus caused by demography " to the increase of school-age population 's enrollment rate and expected schooling years. The research shows that the demographic window on education will open up in China in the next one or two decades at any fertility policy environment. Migration will reduce the average schooling year in the receiving provinces and increase it in the sending provinces ,which may narrow the gap of education among the provinces. The authors suggest that various measures should be taken according to provincial difference in terms of the trend and characteristics of the demographic window on education ,in order to improve the quality of human resources and facilitate the transformation of the social and economic development.

Empirical Study on the Relationships between Human Health and Long-term Economic Growth in China

Jiang Ping Tian Chengshi Shang Hongyun ·44 ·

The paper conducts an empirical study on the associations between human health and long-term economic growth in China with a cointegration model. The findings show that in China health is not only a by-produce of economic growth ,but also a positive factor