

中国城镇职工基本养老保险 流动性分析*

张 力 范春科

【摘 要】劳动力流动频繁已经成为中国社会经济发展的一种常态,与之不相适应的是社会保障权益难以跨区流动。文章从区域统筹级别、异地转移接续的障碍和权益得失等方面分析城镇职工基本养老保险的流动性,发现流动性总体水平有待提高。目前基本养老保险已经覆盖全国所有市县,但仍有 90% 的省份未达到实质意义的省级层面上的统筹。流动性低还表现为异地转移接续障碍的存在,转出容易,转入难,从而导致大部分参保者个人基础养老金损失。文章认为,从可持续和公平的角度提高基本养老保险的流动性,是社会保障体系改革的重要方向。

【关键词】城镇职工基本养老保险 区域统筹级别 转保障碍 权益得失 流动性

【作 者】张 力 复旦大学社会发展与公共政策学院,教授;范春科 复旦大学社会发展与公共政策学院,硕士研究生。

养老保险是社会保障制度的重要组成部分,已有研究大多关注养老金收支的缺口。在大规模的人口流动已经成为中国经济社会发展常态的背景下,加强养老保险的异地流动性也应是社保制度改革的主要内容。本文从区域统筹级别、异地转移接续障碍和由于异地转接而导致的个人权益和统筹地区权益的变化 3 个互为关联的方面分析城镇职工基本养老保险制度(以下简称“职工基保”)的流动性问题,探讨现行制度的不足。本文的分析思路是:如果区域统筹级别越高、异地转移接续的障碍越少、由此引发的权益变化与地区养老资金的支付能力匹配度越高,“职工基保”的流动性越强。本文以“职工基保”作为研究对象,一是因其属于劳动者的延迟收入,是实现老有所养的重要保证。二是因其覆盖了在城镇就业的非本地户籍劳动力(包括流动人口和农民工)^①。根据中国目前的现实情况,这个群体大多背

* 本文为国家自然科学基金重大项目“整体性治理——应对老龄社会的公共政策和公共管理体系重构研究”(编号:71490735)的阶段性成果。

① 截至 2014 年底,在 3.4 亿“职工基保”的参保人员中,有 0.55 亿是农民工(人力资源和社会保障部,2015)。

井离乡、多地就业,且在就业地落户困难,普遍返乡养老。

一、影响“职工基保”流动性的因素

按照现行财政分权的体制和社保模式,“职工基保”的流动性受区域统筹级别、异地转移接续障碍和转接造成的权益得失等因素影响。目前城镇职工基本养老保险关系的转入或转出需要一定的资格和条件。这些资格和条件既与区域统筹级别有关,又影响保险关系流动时转保者、不同统筹地区(转出地和转入地)权益配置的变化。对于个人权益的得失,本文主要考虑异地转移接续“职工基保”者未来可享受的基础养老金的变化(即转保前后可享受的基础养老金的差额)^①。这是因为:(1)个人养老待遇(即基本养老金)的两个来源中(个人缴付的个人账户养老金和统筹基金支付的基础养老金),基础养老金的贡献很大^②。表 1 显示,以大多数非城镇户籍流动人口参保的付费标准(即缴费基数的 55%)计算,在各省养老

表 1 各地基础养老金与个人账户养老金的比值

地 区	按缴费基数 的 55%计	按缴费基数 的 60%计	按缴费基数 的 300%计	地 区	按缴费基数 的 55%计	按缴费基数 的 60%计	按缴费基数 的 300%计
海 南	4.58	4.33	2.17	河 北	4.21	3.98	1.99
内 蒙 古	4.57	4.32	2.16	宁 夏	4.20	3.97	1.99
四 川	4.54	4.29	2.15	新 疆	4.18	3.95	1.98
重 庆	4.49	4.24	2.12	云 南	4.17	3.95	1.97
陕 西	4.48	4.24	2.12	广 西	4.14	3.91	1.96
江 西	4.45	4.21	2.11	天 津	4.11	3.89	1.94
山 东	4.43	4.19	2.10	青 海	4.09	3.87	1.93
湖 南	4.41	4.17	2.09	辽 宁	4.07	3.85	1.93
湖 北	4.40	4.16	2.08	黑 龙 江	3.98	3.77	1.88
安 徽	4.38	4.14	2.07	河 南	3.98	3.77	1.88
贵 州	4.35	4.11	2.06	北 京	3.79	3.59	1.79
甘 肃	4.33	4.10	2.05	浙 江	3.76	3.55	1.78
吉 林	4.32	4.09	2.04	广 东	3.71	3.52	1.76
山 西	4.32	4.09	2.04	上 海	3.68	3.48	1.74
江 苏	4.29	4.06	2.03	西 藏	3.50	3.31	1.65
福 建	4.26	4.03	2.02				

注:表中数据为根据现行政策参保者退休后可获得的基础养老金月标准除以个人账户养老金月标准得出。计算中,假设参保者从 2000 年开始按当地政策标准缴费,缴满 15 年后退休。

① 有些研究把转保者个人权益的损失理解为因变换工作失去本应获得的养老收益(刘昌平、殷宝明, 2010;杨风寿,2010),或因变换统筹地区导致的养老待遇减少(刘传江、程建林,2008)。
② 基础养老金的设立是为了保证低收入群体退休后的生活水平不至于过低。个人账户部分体现收入差别,基础养老金部分旨在缩小差别。

表 2 “职工基保”转移政策

时间节点	养老保险基金转移额 (个人+统筹)	统筹基金
1998 年以前	$W \times r \times b$	不转移
1998~2005 年	$W \times r \times 23\%$	统一按 1998 年 1 月 1 日后 单位对个人实际缴费总额的
2006 年以后	$W \times r \times 20\%$	12%转移,即为: $W \times r \times 12\%$

注:W 为某一年个人养老保险缴费基数(由上一年度当地在岗职工月平均工资确定),r 为养老保险缴费工资占缴费基数的比例,b 为个人缴费比例。资料来源于 1997 年 7 月 16 日国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》;2009 年 12 月 28 日人力资源和社会保障部、财政部颁布的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》。

但最多只能转走 60%。统筹基金在转出地和转入地之间的分成比例直接影响转保者未来可以享受的基础养老金的实际水平。

假设 A 地(转出地)和 B 地(转入地)养老保险缴费工资占在岗职工月平均工资的比例相同(均为 R_i ,其范围在 55%~300%之间)^①,则异地转移接续“职工基保”者个人基础养老金的变化额(S_0-S_1)和变化率(α)分别为:

$$S_0-S_1=\frac{1}{2}\left(W_{m+n-1}^A-W_{m+n-1}^B\right)\left(m+n+\sum_{i=1}^{m+n}R_i\right)\times 1\% \tag{1}$$

$$\alpha=\left(S_0-S_1\right) / S_0=\left(W_{m+n-1}^A-W_{m+n-1}^B\right) / W_{m+n-1}^A \tag{2}$$

其中, W^A 、 W^B 分别为 A 地、B 地在职职工月平均工资,i 为年份,m、n 分别为 A 地、B 地的累计缴费年限^②, S_0 为参保者在参保地退休后每月可以享受的基础养老金待遇水平, S_1 为参保者从 A 地参保转到 B 地参保后退休时每月可以享受的基础养老金待遇水平。

统筹地区权益的得失,主要考虑转出(或转入)一个参保者时对所在地社会统筹基金的影响。对转出地而言,是基本养老缴费额与基本养老保险转移额的差值。设 W_i 为第 i 年转出地在职职工平均工资, r_i 为参保者缴费工资占在职职工平均工资的比例, a_i 和 b_i 分别为第

待遇的贡献中,基础养老金是个人账户养老金的 3.5~4.58 倍。缴费累计年限越长,基础养老金待遇水平越高。特别是当个人退休后的余寿超过养老金支付的标准月数后(即个人账户资金被领取完毕),基本养老金待遇将全部由基础养老金支付。(2)转保时,个人缴费部分可以全部转移,而统筹基金的转移比例因转移时间的不同而存在差异(见表 2),

① “职工基保”缴费基数按 4 种不同情况确定:员工月平均工资超过参保地社会平均工资 300%的,按 300%计算的“封顶”数作为个人缴费基数;低于参保地社会平均工资 60%的,按 60%计算的保底数作为个人缴费基数;不属于上述两种情况的,按上一年度全市职工实际月平均工资性收入作为缴费基数;非城镇户籍的外来从业人员缴费基数按上年度全市职工月平均工资的 55%计算,经用人单位与从业人员双方同意也可按本地城镇职工社会保险的规定参保缴费。

② 按照现行政策, $m+n \geq 15$ 年,才能符合基本养老保险待遇领取条件。如果选择在特定地区享受待遇,还需要满足其他一些附带条件。

i 年单位缴费比例和个人缴费比例。假设参保者从 1993 年开始参加基本养老保险,2015 年转移养老保险关系, i 的范围为 1~22 年。按照养老保险转移政策(见表 1),转出地每年获利额($P-Q$)、获利率(β)分别为:

$$P-Q=\sum_{i=1}^{22} r_i W_i \times (a_i+b_i)-\sum_{i=1}^9 r_i W_i \times 20\%-\sum_{i=10}^{17} r_i W_i \times 23\% \quad (3)$$

$$\beta=1-\left(\sum_{i=1}^9 r_i W_i \times 20\%+\sum_{i=10}^{17} r_i W_i \times 23\%\right) \bigg/ \sum_{i=1}^{22} r_i W_i \times (a_i+b_i) \quad (4)$$

其中, P 为转出地基本养老保险缴费额, Q 为基本养老保险转移额。

对转入地而言,权益的得失是指接收养老保险关系时社会统筹基金是否产生额外负担,即异地转移接续者转入的统筹基金数额加上转入地单位为其缴纳的统筹基金数额是否足够支付异地转移接续者本人在转入地所享受的基础养老金待遇。假设 A 地(转出地)和 B 地(转入地)养老保险缴费工资占在岗职工月平均工资的比例相同(均为 R_i),则:

$$T_0-T_1=12 \sum_{i=n+1}^{m+n} R_i (W_i^B a_i - W_i^A \times 12\%) \quad (5)$$

其中, T_0 为转入地的企业为参保者每年缴纳的社会统筹基金数额, T_1 为转保者转入的社会统筹基金数额与转入地的企业为转保者缴纳的社会统筹基金数额之和, W_i^A 、 W_i^B 分别为第 i 年 A 地、B 地在岗职工月平均工资, a_i 为第 i 年 B 地企业缴费比例, m 、 n 分别为 A 地、B 地的累计缴费年限。

二、“职工基保”流动性现状

20 世纪 90 年代初,中国开始改革形成于计划经济时期的“职工基保”,养老待遇的成本不再由公共财政“独揽”,改由个人、企业和政府共同分担。退休养老金不再由职务工资和工龄决定,改由个人养老金和基础养老金两部分组成。个人养老金来源于本人在职期间缴纳的累计保费,而基础养老金来源于企业以本人名义所缴纳的累计保费。对个人而言,当实际需求的养老金超出上述两部分的资金总和后,退休养老金将由政府兜底。这个改革模式的特征是,只有工作时缴费,退休后才有资格享受养老待遇。参保者在工作时缴纳的全部“保费”(包括企业的缴费)为参保者结余的“现金价值”,用来支付其养老待遇。一旦参保者发生两次或多次工作异地变动,所结余的“现金价值”中的一部分(主要是企业的缴费)将自动流失。原则上,这个改革模式奠定了“职工基保”流动性的基础。

(一) 区域统筹水平

《2014 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,至 2013 年底“职工基保”的省级统筹已在全国形成(人力资源和社会保障部,2015)。从各地实践看,除广东省外,所有的省份都在辖区内实行统一的缴费比例,但有 7 个省份未能实现全省统一的缴费基数,6 个省份待遇计发标准省内不统一。换言之,从财务角度看,至少有近 1/5 的省份“职工基保”基金

的征缴和发放的标准还未能从市(县)级层面上的一致上升到省级层面上的一致。

从基金调控模式看,只有 6 个省份实现了全省统收统支,其余实行的是统一预算分级调剂。按照对基金控制权的强弱衡量,统收统支的模式将基金控制权集中在省级,能够做到在全省范围内有效调配基金。在统一预算分级调剂的基金管理模式下,各地征缴的养老保险基金大部分掌控在市(县)层面,省级调剂的能力主要取决于地方政府上解的调剂金,调控能力较低。

从基金预算模式看,只有 8 个省份建立了省级基金预算管理办法,并按照管理办法编制年度基金预算计划,明确了省属地区每年需要完成的保险金征缴、发放、调剂等任务。其余省份只是实行基金预算计划。在技术层面,基金预算计划对养老保险基金的收支、核算有一定的随意性,收支管理的权威性和监督力不强,特别是对基金缺口的责任分担不够明确,约束了“职工基保”在省内的统筹。

从业务管理体制看,只有 5 个省份对保险业务实行垂直管理,保证了办事程序、业务标准和管理制度的全省统一。其他 26 个省份仍是属地管理。在属地管理体制下,地方社保机构只是上级社保机构的业务对接而非行政下属的单位,其人事任免和绩效考核由属地政府负责,养老数据沉淀在基层,弱化了省级对地方的行政约束力和统筹力。

按照上述综合评价,真正做到省级统筹的地方为数不多。31 个省份中,只有 3 个省份的“职工基保”制度达到实质意义上的省级统筹,21 个省份的省级统筹状况有待完善,7 个省份只在名义上实行了省级统筹(见表 3)。“职工基保”的省级统筹水平与地区经济发展水平并无必然的正相关,经济比较发达的广东省,养老保险制度的统筹级别还很低。北京、江苏、浙江等发达地区,与真正意义上的省级统筹仍有相当的距离。

(二) 省际转保障碍

“职工基保”跨省转移接续需要具备的条件体现了由于“缴费地”和“退休地”的不一致而出现的转移接续障碍。下面 3 种情形之一均可以办理“职工基保”转出:(1)将养老保险关系转回户籍所在地;(2)因工作调动需要;(3)与用人单位解除劳动关系并到新就业地参

表 3 各地“职工基保”省级统筹水平

统筹水平	东部地区	中部地区	西部地区	合计
低 ^a	辽宁、山东、广东	湖北、吉林、河南	内蒙古	7
中 ^b	河北、江苏、浙江、福建、 海南、北京	黑龙江、江西、湖南、 山西、安徽	云南、甘肃、青海、宁夏、广西、重庆、 四川、贵州、西藏、新疆	21
高 ^c	天津、上海		陕西	3

注:统筹水平的评价基于缴费比例、缴费基数、待遇计发办法、基金调控模式、基金预算模式和业务管理体制 6 项指标。a 为低于 3 项达标;b 为有 3 项或 4 项达标;c 为有 5 项或全部达标。根据各地现行政策整理。省级统筹标准参见 2007 年 1 月 18 日劳动和社会保障部、财政部发布的《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》。

保。相对于转出,则需要跨越包括户籍、年龄和缴费年限在内的“门槛”才能办理转入:(1)属于本地户籍且在本地就业;(2)属于本地户籍且在其他地方没有缴费 10 年以上;(3)男性不满 50 周岁、女性不满 40 周岁,且在本地就业;(4)经县级以上党委组织部门、人力资源和社会保障部门批准调动且与调入单位建立劳动关系。那些不在当地缴费(或缴费年限短)却希望在当地享受养老待遇的非本地户籍转保者尤其不受欢迎。已经享受“职工基保”待遇的人员也不能变更待遇享受地。转出容易转入难的特征明显。

统筹基金随养老保险关系转移的政策和允许转移的比例限制(见表 2),是造成“职工基保”异地转移接续障碍的关键因素。“职工基保”异地转移接续在 1993 年已经进入政策视野(劳动部,1993),地方政府被赋予转保的控制权。按国家规定,职工调动时,个人账户基金全部随同转移,但社会统筹基金只能部分转移(国务院,1997)。转出意味着转走责任,而且还能收获转保者带不走的社会统筹基金;转入意味着需要承担更多的责任,增大了本级统筹基金的支付压力。各地“一刀切”的社会统筹基金的转移比例,并不能保证不同发展水平的转入地都有足够的资金支付转保者退休后的养老待遇。利益格局的变化植入地方政府博弈“缴费地”和“退休地”的动机,地方政府对转保倾向于“严进宽出”。

一些公开的官方数据佐证了“职工基保”异地转移接续障碍的存在。2011 年,跨省转移城镇职工基本养老保险的人数只占参保人数的 0.3%。在全国开具参保缴费凭证以转移接续的人中,成功转移的仅占 20%,80%的人流动后,或没有继续就业,或就业后没去办理或没办理成功(人力资源和社会保障部,2012)。2014 年,广东省“职工基保”关系跨省转出 21.52 万人,而转入只有 6.22 万人(广东省社会保险基金管理局,2015)。对于参保的流动人口而言,异地转移接续的障碍将对其个人养老待遇产生重要影响。如果能够在两个或两个以上地区参保且缴费均超过 15 年,则退休后可以领取两份或两份以上由社会统筹基金支付的基础养老金;如果曾在多个地区参保而仅在一个地区累计缴费超过 15 年,只能领取一份基础养老金;如果曾在多个地区参保,但各个参保区缴费累计均不足 15 年,则无法在任何一地领取基础养老金。

(三) 转保形成的权益变化

表 4 是根据式(1)和式(2)测算的 2014 年不同省份“职工基保”关系转入黑龙江或从黑龙江转出时个人基础养老金的月度变化情况。选择黑龙江作为参照地,主要是“上年度在岗职工月平均工资”这一计算“职工基保”缴费的重要参数,该省在全国处于最低水平,通过黑龙江与其他省份的对比,可以直观地看出个人基础养老金变化对工资差距的敏感度。测算结果显示,“职工基保”关系从工资高的地区转到工资低的地区,异地转移接续者未来可享受的基础养老金待遇将会减少;反向转保,基础养老金待遇将会增加;减少或增加的幅度取决于转出地和转入地之间的工资差距。两地工资差距越大,基础养老金的变化率也越大。例如,北京在岗职工平均工资是黑龙江的 1.8 倍,从北京转保到黑龙江,个人基础养老金每月将损失 45.1%;上海在岗职工平均工资是黑龙江的 1.6 倍,从上海转保到黑龙江,个人基础

养老金每月将损失 36.84%。而从黑龙江转保到北京,个人基础养老金每月将增加 82.14%;转保到上海,每月将增加 58.34%。就全国而言,从高工资地区转保到低工资地区,个人基础养老金将减少 27.13%;反过来,个人基础养老金将增加 37.24%。应该指出,在不同年份,由于各地间的工资差距有所不同,个人基础养老金的月度变化率也有所不同,但基本格局不会改变。

表 4 2014 年各地“职工基保”转保时个人基础养老金的月度变化率 %

统筹地区	2013 年在岗职工月平均工资(元)	转保到黑龙江	从黑龙江转出	统筹地区	2013 年在岗职工月平均工资(元)	转保到黑龙江	从黑龙江转出
北京	5793.00	-45.10	82.14	辽宁	3859.17	-17.58	21.34
上海	5036.00	-36.84	58.34	新疆	3817.00	-16.67	20.01
江苏	4832.00	-34.18	51.92	海南	3798.00	-16.26	19.41
广东	4468.00	-28.81	40.48	浙江	3710.00	-14.27	16.65
宁夏	4348.75	-26.86	36.73	云南	3682.33	-13.63	15.78
青海	4342.00	-26.75	36.52	甘肃	3675.75	-13.47	15.57
内蒙古	4282.33	-25.73	34.64	湖南	3658.00	-13.05	15.01
天津	4260.00	-25.34	33.94	湖北	3657.75	-13.05	15.00
重庆	4252.00	-25.20	33.69	贵州	3656.33	-12.83	14.72
福建	4111.00	-22.63	29.25	吉林	3570.50	-10.92	12.26
四川	4084.83	-22.14	28.43	广西	3553.00	-10.48	11.71
陕西	4071.00	-21.87	28.00	河北	3544.33	-10.26	11.44
西藏	4000.00	-20.49	25.76	江西	3539.00	-10.13	11.27
安徽	3983.83	-20.16	25.25	河南	3233.67	-1.64	1.67
山东	3971.00	-19.90	24.85	黑龙江	3180.58	0.00	0.00
山西	3867.00	-17.75	21.58	全国平均	4364.92	-27.13	37.24

注:正数表示转保时个人基础养老金处于获利状态,负数表示处于损失状态。根据各地人力资源和社会保障厅公布的缴费基数和缴费比例计算。

“职工基保”转入的障碍限制了个人未来基础养老金的增加。为防止参保人员在临近退休年龄时向经济发达地区转保以获取较高的基础养老金,政策规定,非本地户籍的参保人员必须累计缴费满 15 年且在本地缴费满 10 年才能享受基本养老待遇,否则只能回户籍所在地养老。对于大部分达不到此条件的流动人口(特别是农民工)而言,最终只能选择在工资收入较低的户籍所在地兑现养老待遇,导致个人基础养老金因异地转保而遭受损失。这种现象的背后,有着地方通过对公民权益的剥夺实现利益索取。例如,农民工异地转保时,企业曾经为其缴纳的养老资金被截留在打工所在地。

表 5 是根据式(3)和式(4)按不同缴费基数测算的参保人员转出地统筹基金获利情况。表 5 中的获利额是缴费额和转移额的差值,获利率是获利额与缴费额的比值。“当期”是指某一缴费年度当年的获利额和获利率,“累计”是指从某一缴费年度开始到 2015 年转保时,

社会统筹基金总和获利率。按缴费基数 55%测算的数据反映的是转出非本地户籍且非城镇户籍参保人员时的结果,按缴费基数下限测算的数据反映的是转出低收入参保人员时的结果,按缴费基数上限测算的数据反映的是转出高收入参保人员时的结果。表 5 的结果虽然是基于上海市的数据,但对其他地区也有参考价值。因为各地“职工基保”的缴费标准和转接政策,只有“量”的不同而无“质”的区别。

表 5 转出地养老保险统筹基金历年获利额及获利率(以上海为例)

年份	按缴费基数的 55%计		按缴费基数的下限计		按缴费基数的上限计		当期至 2015 年累计获利 率(%)
	当期获利额 (元)	当期获利率 (%)	当期获利额 (元)	当期获利率 (%)	当期获利额 (元)	当期获利率 (%)	
1993	748.94	89.47	817.02	89.47	2723.40	89.47	33.96
1994	792.69	89.47	864.75	89.47	2882.52	89.47	33.45
1995	1038.41	86.44	1132.81	86.44	3776.04	86.44	32.91
1996	1300.96	86.44	1419.23	86.44	4730.76	86.44	32.19
1997	1232.15	68.85	1344.16	68.85	4480.56	68.85	31.26
1998	471.24	24.59	514.08	24.59	2570.40	24.59	30.48
1999	563.81	26.98	615.06	26.98	3075.30	26.98	30.62
2000	603.06	25.20	657.89	25.20	3289.41	25.20	30.71
2001	466.46	19.30	508.86	19.30	2544.30	19.30	30.87
2002	618.64	21.59	674.88	21.59	3374.40	21.59	31.24
2003	767.68	23.76	837.47	23.76	4187.34	23.76	31.61
2004	873.63	23.76	953.05	23.76	4765.26	23.76	31.96
2005	1039.88	25.83	1134.41	25.83	5672.07	25.83	32.41
2006	1475.10	33.33	1609.20	33.33	8046.00	33.33	32.82
2007	1626.24	33.33	1774.08	33.33	8870.40	33.33	32.79
2008	1908.72	33.33	2082.24	33.33	10411.20	33.33	32.74
2009	2172.72	33.33	2370.24	33.33	11851.20	33.33	32.67
2010	2353.56	33.33	2567.52	33.33	12837.60	33.33	32.56
2011	2571.36	33.33	2805.12	33.33	14025.60	33.33	32.41
2012	2858.46	33.33	3118.32	33.33	15591.60	33.33	32.15
2013	2941.88	32.20	3209.33	32.20	16046.64	32.20	31.60
2014	2991.38	31.03	3263.33	31.03	16316.64	31.03	31.03

注:根据上海市城镇职工基本养老保险历年缴费政策标准计算。

表 5 显示,获利的绝对数与参保的缴费基数大小有关,但获利率与之无关。换言之,无论是转出低收入或高收入的参保人员,转出地都可以获得相同程度的收益。获利率主要取决于因政策调整而引致的两个比例的变化:个人和企业的缴费比例及缴费额中(个人加企业)被允许转移的比例(见表 2)。理论上,只要可以转移的比例低于缴费的比例,转出地的

获利就会存在。1998 年以前,虽然记入个人账户中的个人和企业的缴费比例都较低,但占缴费总额“大头”的企业缴费不具备异地流动性,当参保人员中断与当地的养老关系时,个人账户中的资金被截留在地方政府养老统筹基金的比例相当高。按照最新的缴费政策和转移政策测算,“职工基保”转保时,转出地的养老统筹基金的当期获利率和累计获利率基本稳定在 31%~34%。导致这一现象的政策设计逻辑可能是由于地方政府在养老保障上面临资金约束,以及筹资水平和待遇水平差异,触发地区间利益博弈。但从征缴的手段和流转的政策看,由于具有强制性和无偿性,这些被截留的资金属于对个人劳动报酬的直接剥夺,即把流动人口权益上的牺牲转为对地方政府的“预算外收入”。

本文以黑龙江作为参照地,根据式(5)测算了 2014 年从各地转入黑龙江和从黑龙江转出到不同省份时,转入地养老保险统筹基金产生的额外负担(见表 6)。结果显示,在绝大多数情况下,转入“职工基保”关系会给转入地的养老保险统筹基金增加一定的负担,从低工资地区转入比从高工资地区转入负担大。例如,从黑龙江转保到上海,按缴费基数 55% 计,支付一份养老保险待遇,上海的养老保险统筹基金每年要多支出 4 128 元。而从上海转保到黑龙江,黑龙江的养老保险统筹基金的额外支出仅增加 210 元。只有当两地的工资差距足够大,即当高工资地区转出的养老保险统筹基金高于低工资地区企业为转保者支付的养老保险统筹基金时,转入地的养老统筹基金才不会亏损(即表 6 中从北京转入黑龙江的情形)。

三、结 语

目前中国“职工基保”的流动性尚偏弱,即使“职工基保”已经覆盖全国所有市县,但仍有 90% 的省份该制度的财务和管理安排还未达到实质意义的省级层面上的统筹。统筹层次低,说明事权和财权分散,决策权和资产的实际控制权分离。低层次统筹的制度性缺陷,既不利于互助共济解决养老保险基金收支缺口的区域不平衡^①,也意味着异地转移接续会遭遇更多政策阻力。如果说实现全国统筹是“职工基保”流动性的根本保证,而省级统筹是实现全国统筹的重要过渡阶段,那么,完成这个过渡阶段依然任重道远。

“职工基保”虽然允许跨区转接,但并非无条件。异地转移接续障碍的存在,意味着曾在多地参保的流动就业人口的待遇兑现地受到限制,只能是缴费满 10 年以上的地方或户籍所在地。这种限制在中国人口流动的趋势下会导致大部分农民工个人基础养老金的损失。受经济机会的驱动,来自农村的就业人口一般从低收入地区流向高收入地区,而发达地区落户政策的限制,使其中大部分就业人口退出劳动力市场时只能选择返乡养老。根据本文的测算,从高收入地区转保到低收入地区会导致转保者个人基础养老金的部分或全部损失。这些损失或许

^① 据国家人力资源和社会保障部公布的数据,就全国而言,基本养老保险基金每年都有当期结存,但仍有约半数省份当期收支出现负结余。

表 6 2014 年转入地养老保险统筹基金的负担情况 元 / 人·年

地区	转入黑龙江			从黑龙江转出		
	按缴费基数 的 55%计	按缴费基数 的下限计	按缴费基数 的上限计	按缴费基数 的 55%计	按缴费基数 的下限计	按缴费基数 的上限计
北京	390	425	2126	-5128	-5594	-27969
上海	-210	-229	-1145	-4128	-4504	-22519
江苏	-371	-405	-2026	-3859	-4210	-21050
广东	-660	-720	-3598	-3379	-3686	-18429
宁夏	-754	-823	-4114	-3221	-3514	-17571
青海	-760	-829	-4143	-3212	-3504	-17522
内蒙古*	-807	-880	-4401	-3134	-3419	-17093
天津	-824	-899	-4497	-3104	-3386	-16932
重庆	-831	-906	-4532	-3094	-3375	-16874
福建	-942	-1028	-5141	-2907	-3172	-15859
四川	-963	-1051	-5254	-2873	-3134	-15671
陕西	-974	-1063	-5313	-2855	-3114	-15571
西藏	-1030	-1124	-5620	-2761	-3012	-15060
安徽	-1043	-1138	-5690	-2740	-2989	-14943
山东	-1053	-1149	-5745	-2723	-2970	-14851
山西	-1136	-1239	-6195	-2585	-2820	-14102
辽宁*	-1142	-1246	-6229	-2575	-2809	-14046
新疆	-1175	-1282	-6411	-2519	-2748	-13742
海南	-1190	-1299	-6493	-2494	-2721	-13605
浙江	-1260	-1375	-6873	-2378	-2594	-12972
云南	-1282	-1399	-6993	-2342	-2555	-12773
甘肃	-1287	-1404	-7021	-2333	-2545	-12725
湖南	-1301	-1420	-7098	-2310	-2519	-12597
湖北*	-1301	-1420	-7099	-2309	-2519	-12596
贵州	-1308	-1427	-7137	-2297	-2506	-12531
吉林*	-1371	-1495	-7476	-2194	-2393	-11967
广西	-1384	-1510	-7551	-2171	-2368	-11841
河北	-1391	-1518	-7589	-2159	-2356	-11779
江西	-1395	-1522	-7612	-2152	-2348	-11741
河南*	-1637	-1786	-8931	-1749	-1908	-9542
全国平均	-741	-809	-4044	-3243	-3537	-17687

注：带 * 省份由于省内缴费基数不统一，所以采取全省城镇非私营单位在岗职工平均工资为缴费基数。其余省采取当地人力资源和社会保障部门公布的养老保险缴费基数。表中正数表示获利状态，负数表示损失状态。根据各地人力资源和社会保障厅公布的缴费基数和缴费比例计算。

可以说明为什么流动人口参保意愿低^①,也反映出现行政策不鼓励参保者二次流动。

流动性弱反映了制度的可持续性和公平性存在缺陷。自由迁徙已成为常态,构建更加适应流动需求的“职工医保”制度才能保证社会保障体系的可持续和公平。从可持续角度看,假如行政和财政体制短期内不发生大变革,提高“职工医保”流动性的关键在技术层面是依据转出地和转入地的工资差别和缴费比例差别,确立可维持转入地的养老基金收支平衡的统筹基金转移比例;而在理论层面,这涉及重新思考企业缴费的公共福利性的地域涵义。企业缴费是员工劳动报酬(工资)的组成部分,但实质上个人并不能支配这部分收入,而是计入企业所在地的养老保险统筹基金,仅惠及本地参保人员。企业缴费的地域属性,虽然增加了当地社会保障的可靠性,但削弱了社会保障在大范围内的流动性。如何从更高的层次定义基本养老保险统筹基金的地域归属,使基金的横向调剂与人口流动的现实相适应,是提高“职工医保”流动性的重要政策议题。

从公平理念看,养老保险缴费本质上是一部分个人工资的延期使用,属于个人合法劳动报酬。间断性就业和工作不稳定是流动人口的一个基本特点,对于这个流动性极强的群体而言,通过地方社保统筹基金的平台把个人应得劳动报酬转化为承担社会义务的地方公共财政不具备必然的正当性。因此,如何提高“职工医保”流动性并非只是技术性工作,而是关乎公民享受的基本权利和权益公平。一国之内,让权益根据人口流动而流动,将在更高的层次上体现社保制度的应有之义:以权利的形式保障每个人的基本需要。

参考文献:

1. 广东省社会保险基金管理局(2015):《广东省社会保险信息披露通告(2014)》,6月19日。
2. 国家统计局(2014):《2013年全国农民工监测调查报告》,5月12日。
3. 国家卫生和计划生育委员会流动人口司(2014):《中国流动人口发展报告2014》,中国人口出版社。
4. 国务院(1997):《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,7月16日。
5. 劳动部(1993):《企业职工养老保险基金管理规定》,7月6日。
6. 刘昌平、殷宝明(2010):《基本养老保险关系城乡转续方案研究及政策选择》,《中国人口科学》,第6期。
7. 刘传江、程建林(2008):《养老保险“便携性损失”与农民工养老保障制度研究》,《中国人口科学》,第4期。
8. 人力资源和社会保障部(2012):《2011年全国社会保险情况》,8月2日。
9. 人力资源和社会保障部(2015):《2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,5月28日。
10. 杨风寿(2010):《我国社会保险关系转移和接续问题研究》,《中国人口·资源与环境》,第1期。

(责任编辑:朱 萍)

^① 据国家卫生和计划生育委员会流动人口司(2014)调查,2013年全国就业流动人口参加养老保险的比例为25.3%。国家统计局(2014)的监测数据显示,2013年全国外出农民工参加养老保险的比例为15.7%。