

我国养老保险转移接续的路径发展研究

李亚茹

(华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

摘 要:养老保险的流动性不畅是我国深化城市化进程的重要阻碍,解决转续难的问题需要摸清养老保险转移接续发展的制度脉络和现行的壁垒症结。养老保险转续制度的发展可以分为三个阶段:1996年前的制度缺失阶段、1996—2008年的制度初创阶段和2009年至今的制度深化改革阶段。通过分析不同统筹区和不同制度的转续通道,对我国养老保险转移接续的政策制度现状进行系统的梳理,为新型城镇化背景下解决制度顺畅转续这一关键问题提供基础性参考。

关键词:养老保险;转移接续;流动性障碍;社保制度;城镇化

中图分类号: C931; C03

文献标志码: A

文章编号: 1674-2494(2015)04-0071-06

养老保险转续是指参保人员变换工作或工作地点时,养老保险关系和待遇发生的转移和接续。养老保险制度本身的设计决定着转续的难易程度。我国现有的养老保险制度分为城镇职工养老保险、机关事业单位养老保险、城镇居民养老保险和新型农村养老保险四项。2014年,我国决定把新农保和城居保合并成城乡居民养老保险制度,并提出到2020年建立统一的城乡居民养老保险制度的目标。因此,我国养老保险制度政策层面的三大制度分为城镇职工养老保险制度(以下简称“职工保险”)、城乡居民养老保险制度(以下简称“居民保险”)和机关事业单位养老保险制度(以下简称“机关事业单位养老”),我国养老保险模式的框架已经基本形成。

然而,这三种制度之间、同一制度内地区之间、统筹层次之间的转移接续政策却始终分散而且混乱,缺乏统一可循的制度安排。因此,本文从梳理养老保险转续制度的路径发展入手,并对不同统筹区域和不同养老保险制度进行排列组合,将转续制度分为四种类别,在分类别中分析我国转续制度的现状,整理相关问题,对养老保险制度转续问题进行整体的评析。

一、我国养老保险转续制度的发展历程

我国养老保险转续制度经历了从无到有的过程。养老保险转续问题是伴随着劳动力的流动产生的,依据劳动力流动的时间点来进行划分转续制度发展的阶段有其合理性。改革开放之前,我国实行

收稿日期:2015-04-19

作者简介:李亚茹(1990-),女,山东淄博人,硕士研究生,主要从事社会保障研究。

严格的户籍制度,劳动力流动困难;改革开放后,我国由计划经济变为有中国特色的市场经济,劳动力开始大规模的流动,转续制度也开始建立。在不断的发展过程中,所依托的养老保险制度也在不断地发展,给转续制度带来新的挑战,因而依据这些变化对转续制度的发展历程再进行细致的划分。

1. 1949—1996年的制度缺失阶段

1978年前,我国劳动力的流动受到了严格限制,与之配套的是城乡二元结构的养老保障模式。在农村,实施的是五保供养制度,属于集体经济,以生产大队或生产队为依托,安排和照顾五保对象^①。但其对象是无法定扶养义务人、无生活来源、无劳动能力的三无人员。因此,对于大多数农村老年人来说并没有任何形式的养老保障安排。1963年的《关于享受长期劳动保险待遇的异地制度暂行办法》规定,职工因工作调动或其他原因居住地发生变化后,职工保险金在调入的工作地领取,由工会按照当地的相关规定发放。这项规定开启了养老保险异地支付的先河。但当时的人员流动率很低,养老保险待遇的转续问题亦不存在。

1978年之后,随着家庭承包责任制的展开,农村地区出现了大量的剩余人口。1988年的农村劳动力流动人数为2600万人,其中跨省流动的人数为500万人,到1993年流动人数达到6200万人,跨省流动人数达到2200万人^②,5年的时间,农村流出人口增加了2.5倍,跨省流动的人数增加了4倍多。在城市,国有企业进行改革,大量私营企业出现,市场化用人机制渐成主流,劳动力的流动日益多元化。原有的养老保险体系已经无法适应劳动者的养老需求,职工面临着无法享受养老保险待遇的境地,在此期间,国家和各地区进行了一系列的试点,为我国养老保险制度的发展寻找方向。

该阶段对于养老保险待遇的转移接续并没有专门的规定,原因有两方面,一是1978年前劳动力被限制流动,没有转移接续的需求;二是劳动力开始大规模流动后,原有的养老保险制度已经不适合时代的需要,国家在不断地进行改革试点,寻找未来发展的方向时,养老保险的参保权为研究的重点。但是随着劳动力流动速度的加快,养老保险转移接续难的问题也很快地显现出来。

2. 1996—2008年的转续制度初创阶段

养老保险转续制度的落后发展阻碍了劳动力的正常流动,成为了急需解决的问题,国家顺应发展趋势,出台了许多规定解决相关问题。

(1)养老保险转续制度开始建立并逐渐形成体系,且以城镇企业中的转续需求为主。《关于企业职工基本养老保险基金转移问题的通知》(劳部发[1996]78号)的颁布标志着我国养老保险转续制度的建立。国发[1997]26号文件,规定了个人账户的储存额只能用于职工养老,不得提前支取,说明在这一时期,参保人员是不可以提取个人账户储存额,也就是不能退保。对于转续的具体手续问题,劳办发[1997]116号文件详细地列出了办理转续时所需要的材料。在各地,由于许多细节上的问题没有统一的规定,造成了实际转续困难。因此,劳社厅函[2002]190号文件发布了对缴费年限、待遇领取地等详细的规定。

职工转续制度基本建立,对养老保险关系的资金转移、缴费年限、退出机制等关键方面都作出明确的规定。但是我们可以看到,这个时期的转续制度只是解决了企业职工养老保险的转移接续问题,对于机关事业单位和农村进城工作人员的转续问题并没有规定。

(2)转续制度逐步发展,覆盖人群从企业职工扩大到机关事业单位和农民合同制员工。社会主义市场经济的发展,使得部分公职人员也选择了离开公职去企业,为了解决这部分人的问题,国家出台了《关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知》(劳社部发[2001]13号),使城镇职工的养老保险能够和机关事业单位养老可以互相转移,机关事业单位转向职工时,工龄可以作为缴费年限合并计算,并且给予一次性养老补贴。在农村,大量农村人口进城打工,出现了越来越多的农民合同制职工,针对这种现象,2001年,劳社部发[2001]20号文件,特别提及农民合同制职工

^①参见农村劳动力流动课题组(卢迈、赵树凯、白南生等)《中国农村劳动力流动的回顾与展望》,2001年。

转续养老保险关系:终止或解除劳动关系后,可以保留其养老保险关系,或者可以按照省级政府的规定,个人申请后,将其个人账户中个人缴费部分一次性支付给个人,同时终止养老保险关系。在这里,个人账户不得提前支取的规定被打破,即农民工可以选择退保。

在这一阶段,劳动力流动日益多元化,对养老保险转续制度的要求也在提高,转续问题初显并逐渐加重。企业职工养老保险的转续有了新的变化,可以允许参保者退出;公职人员与企业之间的转续有了具体的规定;开始关注农村合同制员工的养老转移问题。但是,流向城市的农村人口迅速增长,因为农村一直处于没有统一的养老保险制度的状态,无法进行养老保险的转续。这部分人变换工作时,绝大多数选择退保,按比例领取个人账户储存额,损害了自身相当部分的养老权益,成为转续制度建设中的难点。

3. 2009 至今的转续制度深化改革阶段

2005 年全国 1%人口抽样调查时,跨省流动人口 4 779 万,并且流动人口数量的变化导致了质的变化,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^[2]。对于养老保险转续的需求越来越迫切,我国对养老保险转续问题的改革也进入到深化阶段。

(1)我国职工保险转续制度与机关事业单位养老制度不断地进行改革,并朝着统一的方向发展。职工养老转续制度在资金转移、待遇领取地、退休机制、转续流程等方面都做了较大改革。2009 年,《城镇企业职工基本养老保险关系转续暂行办法》(国办发[2009]66 号)发布,最大的亮点就是将农民工纳入进来,并且对资金转移、关系转移和待遇领取地等做了更改:资金转移转移个人账户全部储存额的同时,可以转移社会统筹账户 12%的总和;待遇领取地由最后缴费地变为满足缴费 10 年的地区;退出机制从允许退保变为禁止退保;转续手续规定了 15 天的期限限制,尽量减少办理的时间。

2008 年,我国首先对事业单位进行改革,颁布了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》(国发[2008]10 号),规定事业单位实行统筹账户与个人账户相结合的养老保险,并且参保人员进行跨地区转移时,转移个人账户全部储存额。但是这项改革在 5 个省市的试点,进展非常缓慢,结果不尽如意。2014 年,出台了《事业单位人事管理条例》再次申明:“事业单位及其工作人员依法参加社会保险,工作人员依法享受社会保险待遇。”国发[2015]2 号文件规定机关事业单位人员要参加养老保险,实行社会统筹账户和个人账户相统一的原则。转续和企业职工无区别,同一统筹区,只转移基本养老保险关系,跨统筹区转移,转移个人账户全部储存额和社会统筹账户的 12%总和;缴费年限合并计算。这表明转续制度在规上上与职工保险无区别,实现了转续制度的统一。

(2)我国第一部社会保险法颁布,在法律上规定了转续制度的关键问题。2011 年,我国的第一部社会保障领域的专门法律《社会保险法》产生,以立法的形式对我国养老保险转续的几个问题作出了明确规定:个人跨统筹地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移,缴费年限累计计算;个人账户不得提前支取,个人死亡的,个人账户余额可以继承;个人达到法定退休年龄时,基本养老金分段计算、统一支付。这说明转续制度有了法律依据,并且从法律地位上确定了转续制度的合理性,并且规定了转续制度的发展方向。

(3)居民保险建立,居民保险与职工保险的衔接有据可依。始自 1992 年的农村养老保险制度,由于存在激励性不足、待遇较低、农民参保积极性不高等问题,自 1999 年起基本处于停滞状态^[3]。农村的五保供养制度基本失去作用,在经历过很长一段时间空白后,我国在 2009 年建立了新型农村养老保险(简称“新农保”),2011 年,又在城市建立了城镇居民养老保险(简称“城居保”),虽然没有提及养老保险转续的内容,但为以后新农保和城居保的合并提供了制度基础。2014 年,国务院发布《关于建立统一的城乡居基本养老保险制度的意见》(国发[2014]8 号),将两者进行合并,并规定到 2020 年在全国完全实现两制度的合并实行。在此文件中,对居民保险的转续的问题作出了顶层设计:个人账户储存额全部转移、按照迁入地规定继续参保缴费,缴费年限累计计算。这表明,居民保险也可以进行转

续。2014年,国家制定出了专门的办法——《城乡养老保险制度衔接暂行办法》(人社部发[2014]17号),确立了职工保险与居民保险的衔接办法,在满足一定条件下,允许在参保人员退休时进行转续(具体条款见本文第二部分)。

综上所述,在这一时期,国家重视养老保障的问题,着手解决转续制度中的重点问题——职工保险的跨地区转移和职工保险与居民保险的衔接问题。并且对于农民工养老保障的问题都有了新规定,并且出台了专门的社会保障法律。至此,我国养老保险转续制度的结构基本建立。但是,确立转续制度构架之后的实施状况并没有相关数据的证明,居民保险与职工保险之间的转移是否顺畅、机关事业单位养老转续是否能顺利进行,都是后续改进转续制度要重点解决的问题。

二、养老保险转续制度的现状分析

我国的养老保险转续的类型可以按照制度类别和统筹区类型进行划分,对其进行排列组合后可以分为四种:同一统筹区内同一制度的转移;同一统筹区内不同制度的转移;不同统筹区内同一制度的转移;不同统筹区内不同制度的转移^①。采用这种方法,对我国的三大养老保险制度进行排列组合,在每一种类别中,分别讨论我国养老保险转续的现状。

统筹地区相同、制度相同的转接接续状况比较简单,按照现存三大制度来看,无论是职工保险、居民保险还是机关事业单位养老保险,同一统筹地区的同一制度转移,都只转移养老保险关系,不转移资金,比较容易解决;而统筹地区不同、制度不同的转续状况最为复杂,但实质上是和第二类问题没有区别,只是手续更复杂,牵扯单位更多。因此,重点有两类,第一类是制度相同、统筹地区不同的转续状况;第二类是制度不同、统筹地区不同的转续状况。

1. 制度相同、统筹地区不同的养老保险转续

我国的职工保险、居民保险、机关事业单位养老都可以在不同的统筹地区流动。根据国发[2014]8号文件,我国居民保险的参保人员在进行跨统筹地区转移居民保险关系时,可以一次性转移个人账户全部储存额,缴费年限累计计算,但是有前提条件,在缴费期间进行户籍迁移。这样的规定大大限制了转续制度的灵活性。我国机关事业单位养老在国发[2015]2号文件出台前,属于单独的养老保障系统,转移相对独立,不存在问题。在文件出台后,转续规定与企业相同:参保人员进行跨统筹地区转移时,养老关系要进行转移,个人账户储存额全部转移、社会统筹账户转移12%的总和,缴费年限合并计算。因此,在这一分类中,研究的重点是职工保险在不同统筹地区的转续问题。

《城镇企业职工基本养老保险关系转续暂行办法》(国办发[2009]66号)规定了职工在不同统筹地区进行转移时的各项细则,与之间实行的职工转续政策有了较大的区别,具体如表1。我们可以看出现行政策的进步之处,把农民工纳入到了转续制度中来,并且资金转移时可以转移统筹账户的12%的总和。现行政策也存在着许多争议,首先,是对中年劳动力的排除,规定满50周岁的男性和满40周岁的女性不可以进行转续,只能在新工作地建立临时养老账户;其次,是待遇领取地的确定,只有满足在参保地缴费满10年的条件才可以在当地享受待遇,对于流动性强的农民工来说,条件太为苛刻,绝大多数农民工要返回户籍地领取养老待

表1 职工保险跨地区转移新老政策对比

	老政策	现行政策
参保人群	城镇企业职工	城镇企业职工,含农民工,但男性满50周岁、女性满40周岁的除外
缴费年限	合并计算	合并计算
资金转移	个人账户:全部储存额转移 统筹账户:不转移	个人账户:全部储存额转移 统筹账户:12%的总和
待遇领取地	最后的参保地	≥10年:参保地 <10年:返回户籍地
退出机制	可退保,领取个人账户资金	不可退保

遇,会存在着不公平现象;最后,不允许农民工退保,虽然是为了维护农民工的利益,但是因为参保时间和待遇领取时间相隔太长,面临资金管理等问题,缺乏灵活性。

2. 制度不同、统筹地区不同的养老保险转续

职工保险与居民保险之间可以进行转续,职工保险与机关事业单位养老之间可以进行转续。但是,无论是中央还是地方都没有具体规定居民保险与机关事业单位养老之间如何衔接。

我国职工保险与居民保险之间可以进行转续,具体状况如表2。首先,选择转移的时点是退休待遇领取前。据人力资源部副部长胡晓义所说:“这是给参保者留出充分的时间和空间,因为农民工就业存在不稳定性,如果参保者每移动一次,就转移一次养老保险关系,对个人来讲也很复杂,经办成本也很高。”但由于

表2 我国城乡居民与城镇职工之间的转续

转移内容	居民保险转向职工保险	职工保险转向居民保险
转移时点	退休领取待遇前	退休领取待遇前
基金转移	个人账户全部储存额并入城镇职工养老保险个人账户	个人账户全部储存额并入城乡居民养老保险个人账户
缴费年限	不合并计算	合并计算
待遇领取	≥15,可以申请从城乡居民转入城镇职工,按照城镇职工计发相应待遇	<15年,可以申请从职工转入城乡居民,按照城乡居民养老保险方法计发相应待遇

注:根据人社部发[2014]17号文件整理得出。

最后才能确定是领取何种待遇,资金会存在隐患问题。其次,缴费年限问题,职工保险转向居民保险是合并计算的,但是从居民保险转向职工保险是不合并计算的。李珍(2012)表示,只转资金而不折算缴费年限,使得新农保或是城居保向职保的转换没有实质性的意义。最后是待遇的领取办法,规定了15年期限的限制条件,这不符合尽可能使其能够领到待遇高的保险的初衷:农民工这个特殊群体能缴费满15年的是少数,规定过于死板,应该给予其补缴的机会。除此之外,争议较多的是职工保险与居民保险缴费时间周期不一致导致无法确切的转续问题,居民保险实行按年缴纳,职工保险按月缴费,会出现重复参保的现象,这种情况下是否硬性要求参保人员退保、退哪项保险需要商榷^[4]。

国发[2015]2号文件是职工保险与机关事业单位养老进行转续的分水岭。文件出台之前,职工和机关事业单位的工作年限可以相互合并计算,机关事业单位职工转向企业职工,给予一次性补贴,转入本人的基本养老保险个人账户,补贴的标准=本人离开工作单位上年度月平均工资×在机关工作年限×0.3%×120个月。文件出台之后,机关事业单位可以向职工保险转移,在转移养老保险关系的同时,基本养老保险个人账户储存额随同转移,并以本人改革后各年度实际缴费工资为基数,按12%的总和转移基金,参保缴费不足1年的,按实际缴费月数计算转移基金。转移后基本养老保险缴费年限(含视同缴费年限)、个人账户储存额累计计算。由此可见,养老保险关系在机关事业单位和职工保险之间的转续与职工之间的转续没有区别。因此,在此类别中的重点是职工保险与居民保险的转续状况。

三、结语

综上,我们可以得出几条结论:(1)我国转续制度基本整合完成,覆盖了所有参保人群,但是实施效果,尤其是居民保险与职工保险的转续状况还没有定论,许多细节问题还尚待解决。(2)三大制度中最成熟和流动性高的是职工保险,流动性最差的为居民保险,造成这类现象的最重要的原因则是户籍制度。(3)现行养老保险转续制度需要继续研究的重点有两个:一是职工保险的跨地区转续问题;二是职工保险与居民保险之间的转续问题,相比于前者,后者更为复杂。

我国转续制度的发展是伴随着我国基本养老保险制度的发展而发展,经历了从无到有的发展过程,并发展到现在比较完整的养老保险转续制度。通过对发展过程和现状的分析,我们可以看出我国养老保险转续还是存在着很多问题。总结其原因,主要有两方面:一是我国的养老保险制度正处于整

合阶段,制度之间的并轨需要时间;二是我国养老保险制度的统筹层次低,各省宣称都实现了职工保险省级统筹,但事实上,只有北京、上海、天津、陕西和福建 5 省市的资金流收支核算层级实现了真正意义上的省级统筹,而绝大部分省市的养老保险统筹层次仍然停留在地市、县级统筹层面上^[5]。因此,完善我国的养老保险转续制度,要从这两方面入手。

参考文献:

- [1]郑秉文. 新中国 60 年社会保障制度回顾[J]. 当代中国史研究, 2010, 17(2):48-59.
- [2]郑秉文. 改革开放 30 年中国流动人口社会保障的发展与挑战[J]. 中国人口科学, 2008(5):2-18.
- [3]袁 涛. 城乡基本养老保险制度衔接研究[D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2012.
- [4]黄海良, 袁璐雯. 城乡养老保险制度衔接文献综述——兼评《城乡养老保险制度衔接暂行办法(征求意见稿)》[J]. 社会保障研究, 2013(3):36-41.
- [5]王晓东. 城乡统筹视域下社会养老保险制度统筹层次问题再探讨[J]. 东岳论丛, 2014(2):127-131.

Transferring Path of the Endowment Insurance Development in Our Country

Li Yaru

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: The liquidity of endowment insurance barriers is the obstacle of deepening the urbanization process in China. Around the country and although there are parts of transferring files, however, is scattered and sporadic, has not yet formed a complete system, led to the widespread practice of many barriers. This article through to our country for transferring the endowment insurance policy and documents at various levels and of carding classification, transferring the endowment insurance in our country has institutional barriers to context and the existing problem. In this paper that the development of China's endowment insurance system for transferring can be divided into three stages: before 1996 the system lack of phase, 1996—2008 the system startup phase and 2009 to the present system deepening reform stage. Based on different region as a whole, and the channels for transferring analysis of endowment insurance system, transferring system can be divided into four categories, to our country the present conditions of the policy system of endowment insurance transferring system of comb, for new urbanization under the background of smooth transferring system is the key problem to provide a basic reference.

Key words: endowment insurance; transferring; mobility barriers; social security system; urbanization

(责任编辑 陈 静)