

此次国家制定的《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《办法》),对各类劳动者一视同仁,解决了多年僵持不下的养老保险关系转移问题,将养老保险由“地方粮票变成了全国粮票”,是政府提供公共服务的一种创新和提升。也为今后进一步完善社保政策开辟了道路,代表了我国社会保障未来的发展趋势和方向。



王虎峰,中国人民大学社会保障研究所副所长、中国人民大学公共管理学院副教授。主要研究方向为社会保障、卫生医疗体制改革等。

# 接续新政 催生养老保险新格局

文◎王虎峰

## 养老保险关系可转移接续 是制度性的重要转变

改革开放30年,我国养老保险制度实现了三个转变:一是从计划经济到市场经济的转变,主要解决“缴多缴少一个样,缴和不缴一个样”的问题,平均主义和“大锅饭”的问题,改变之前以退休前的工资标准来计发养老金的养老办法,建立“统账结合”的养老保险制度,缴费和待遇相挂钩的机制。二是养老保险从单一的所有制企业到各类劳动者参保的转变,解决覆盖面窄的问题,改变以往按照所有制不同将人分为“三六九等”及只有国有企业和大集体单位职工才能参加养老保险的限制,逐步将城镇各类所有制企业职工、灵活就业人员和进城务工农民工纳入城镇养老保险覆盖范围。三是实现了养老保险关系从“难接续到可接续”的转变,解决了养老保险权益可携带的问题,这对于一些多重特征的劳动者,如,参加过或者参加了城镇职工养老保险的2亿多农民工,将能够在不同城镇就业时顺畅

接续养老保险关系,未来在城镇办理退休手续,化解了此前在养老保险参保和待遇上的诸多不公平和矛盾,从而激发劳动者参保的积极性。由此可见,新的转移接续办法的实施,标志着我国养老保险制度改革进入了一个新的阶段,也是养老保险制度性的重要转变。

## 体现政府公共管理 服务水平的提升

我国正处于逐步实现现代化的阶段,工业化和城市化是必经的阶段。二元经济结构理论表明,人口迁移是二元经济结构下的客观存在。农业生产率提高意味着农业剩余劳动力将向劳动力资源缺乏的城市迁移,促进工业化和城市化发展,从而助推现代化进程。人口迁移在很大程度上是工业化、农业发展与技术进步以及城市化的结果,是社会、经济发展的客观要求。常态的人口迁移和流动使得迁移的部分人群出现户籍和就业地的分离,工作单位以及工作地域发生变化,加之我国区域开发和梯度发展使得投

资热点不断转移,人口流动和迁移就愈加频繁和广泛。转移接续是养老保险的一项内容,但是其实质是参保人的权益认可。不同统筹地区的责任和义务的平衡,必然涉及参保人流、资金流和信息流的交流和调整。从这个角度看,养老保险关系转移接续的实现,实质是一种公共产品的提供,是通过政府提供服务来解决由外部性和信息不对称性所导致的市场失灵。公共产品受益范围理论认为各级政府的事权或支出范围应当依据公共产品的受益范围来确定,公共产品受益范围遍及全国或包含多个地区的,应由中央政府负责或牵头负责。此次由国家牵头制定《办法》,统一转移标准、统一转移程序、对各类劳动者一视同仁,解决了多年僵持不下的养老保险关系转移问题,将养老保险关系由“地方粮票变成了全国粮票”,不仅保障了参保人员的权益,也改进了管理和服务方式,是政府提供公共服务的一种创新和提升。

## 养老保险权益可携带 是制度走向成熟的标志

改革开放以来,随着社会经济展,社会保障制度内容也与时俱进地不断完善。在计划经济时期是管理“有固定工作的单位人”,而市场经济条件下是管理多种就业方式、经常变动工作单位和地域的“社会人”。这种人才和劳动力的迁移及流动恰恰是经济活力的体现,也是生产要素在市场调控下有效配置的必然要求。从国内外实践来看,社会保障制度实现有宏观和微观两个层面的内涵:一是从制度层面,应对不同的群体作出相应的制

度安排,做到制度上不能有缺陷。我国通过城镇职工养老保险覆盖城镇劳动者,通过试行新农保覆盖全部农村居民,从而做到全覆盖。二是从权益保障来看,对保障对象劳动期间的贡献和付出要作出权证式认可,即实现关系的可携带,使他们对未来生活能够做出公平的选择,而不是受制于某种社保关系的限制作出被动的选择。从这个角度看微观层面的制度实现对保障劳动者的权益更有意义,也是社



会保障体系不断完善和进步的必然要求。养老保险和基本医疗保障关系转移接续政策的出台,是我国社保改革的里程碑,为广大劳动者带来更多福祉,必将为社会经济发展带来更多社会效益,也为今后进一步完善社保政策开辟了道路,代表了我国社会保障未来的发展趋势和方向。

## 实现转移接续应注意 利益的协调和平衡

转移接续的目标是正确的,但是由于参保人群的构成复杂,转移接续情况多样,再加上人员转移和流动的非对称性,随着时间的推移,不可避免地产生一些影响,主要有对不同统筹地区基金平衡和对退休人员个人待遇的影响这两个方面。应该未雨绸缪,着手研究并做出妥善安排。一是要注

意转移接续政策给不同地区之间带来的长期影响。观察流动人员的趋势特点,可以发现农民工流动方向具有显著特征,即从农村到城镇,从不发达地区到发达地区,从内陆省份到沿海城市,从一般地区向经济热点地区转移。而城镇职工则一般从乡镇到城市,从小城市到中心城市或大城市转移。这两类人员在地区间流动是不对等、不平衡的。因此,转移后基金的流向也会导致不同地区之间的基金失衡。从长期来看,应该对此进行预测和预警,研究解决由此带来的问题。二是要注意转移接续对一些地区带来的短期基金平衡的影响。在实施转移接续政策之前,各地养老测算往往不考虑养老金的转移所引起的基金收入与支出的变化,是在相对静态的基础上实现基金的平衡。在实施转移接续政策之后,各地养老保险基金的收入和支出都将产生变化,若不能及时预测这种变化,则会因为集中转移导致基金当期收不抵支。因此,应考虑从政策上允许通过调剂使用积累基金或者其他补助资金,保证转移接续的实现。三是要对转移接续人员退休后的待遇水平进行预测和研究,提出一些保护性调整政策。由于转移接续的特殊性和复杂性,可能出现劳动者缴费适用较低标准,而退休时所享受的待遇处于较高水平,或者在缴费时适用较高标准,但是退休时所享受的待遇处于较低水平的情况。尤其是后一种情况,对劳动者而言,有失公允。因此,建议考虑对有多次转移接续经历的劳动者,在最后一地办理退休手续计发养老金时,要参照以往缴费情况给予最低水平保障,以保证养老收益的基本公平。RS