

基本养老关系转续中存两个难点  
人力资源师考试 PDF 转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/644/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9F\\_BA\\_E6\\_9C\\_AC\\_E5\\_85\\_BB\\_E8\\_c37\\_644764.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/644/2021_2022__E5_9F_BA_E6_9C_AC_E5_85_BB_E8_c37_644764.htm) 自今年1月1日实行的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，其本质是利用“外生”的行政手段对各统筹单位的一次整合，在某种程度上是欧盟式“集合与分配”法的变体，其要点在于“分段计算、权益累计”。虽说欧盟对各成员国劳动力跨境转移接续已积累了近40年经验，但对中国来说不能完全照搬。中国的基本养老保险关系转续，其复杂性和艰巨性不亚于欧盟，甚至比欧盟更复杂、更艰巨。其中有两个难点值得注意。第一个难点是，统筹层次非常低下，统筹单位数量巨大。在欧盟，每个成员国是一个统筹单位，总共只有29个统筹单位。但中国虽说绝大部分省份已宣布实现了省级统筹，但事实上真正实现省级统筹的只有4个省份。所谓省级统筹，主要或唯一的衡量标准是指，缴费与支出的资金流管理、调配、使用均在省级政府层面实现和操作。但目前宣布实现省级统筹的各省对其制定的其他标准不包括在内。这种“初级阶段”的省级统筹，为跨省转续带来极大困难。可以说，中国养老保险制度统筹层次起步于县级，目前仍以县级为主，统筹数量多达2000多个，几乎是欧盟的上百倍。在财政“分灶吃饭”、二元经济社会结构特点十分明显的情况下，要解决“点对点”的转续问题，具有异常的复杂性和艰巨性。因为决策者既要处理好缴费地和退休地的责任划分问题，还要处理好视同缴费年限的责任承担问题；既要不折不扣地维护参保人员的合法权益，又要适当调动不同地区利益主体的

积极性；既要解决好少数农民工社保意识不强、看重眼前利益而主动要求退保的问题，还要解决好临近退休人员选择大城市退休领取高待遇的基金压力问题；既要根除“便携性”的制度性障碍，还要兼顾制度的长期稳定。而该《暂行办法》在紧紧围绕“一地领取”、“同样待遇”、“权益累计”、“转移基金”这四个环节的基础上，着重体现了与此相对应的“唯一性”、“公平性”、“保障性”、“分担性”的四个原则，成为中国社保制度建设进程中利用行政手段较好解决体制性矛盾的一个案例。第二个难点，在转续流程设计中要考虑转型成本问题。中国目前的基本养老制度是统账结合，存在隐性转型成本的负担主体问题。而欧盟绝大部分是单纯的现收现付制，基本不存在转型成本的支付负担。针对这种情况，《暂行办法》的制度设计有两个特点。一是单位缴费的统筹部分实行部分转移，而不是全部，旨在调动转出地和转入地的两个积极性，以同时缓解两地转型成本的统筹基金的压力；二是转移部分实行随身即时转移，而不是退休时总和转移，旨在同时调动参保人和参保地的两个积极性。这两个特点虽也存在一些问题，甚至容易引起一些误解，但也是不得已而为之。在单位缴费的20%中，留在转出地的是8%，恰好等于个人账户的规模。不管制度设计者的意图如何，在客观上，这8%恰好等于隐性转型成本，意味着把转型成本留给了转出地，等于是对转出地转型成本的一种变相补偿。但对转入地来说，如果它成为转入者的退休地，不但8%的转型成本没有解决，统筹基金又额外少了8%，其统筹基金可持续能力和支付缺口可想而知。并且一般来说，退休地大多为欠发达地区，这就更是雪上加霜。而所有这些，在欧盟

成员国之间的转续中是无须考虑的。在《暂行办法》中还没有涉及转入地社保基金的补偿方法。看来，这个问题只能留给后来人了。这里要特别强调的是，虽然“单位缴费”转移的是12%，但参保人员退休时其基础养老金计发仍按原单位20%的缴费标准来计算。作此规定的目的完全是为了平衡转出地和转入地之间基金的总量关系，是社保制度“后台操作”层面的一个工作流程而已，不影响和不涉及参保人基础养老金水平的核定标准问题。此外，《暂行办法》做出的不得办理退保手续的规定，旨在保护农民工的合法权益，防止出现“便携性损失”。否则，退保将导致农民工丧失单位缴费的全部权益记录。而不得退保的规定则为农民工完整地保护了这方面的权益，符合农民工的长期利益。农民工应充分利用这项规定的优势。可惜的是，在去年的最后两天，即在《暂行办法》生效前的一、两天，深圳、东莞等地的农民工排长队突击退保，每天排队退保人数超过以往数倍。这可能与误解有关，同时，也说明政策宣传不充分，执行期过于仓促，没有充分留有余地，导致这些农民工造成不必要的损失。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)