

· 博士论文摘登 ·

交易费用视角下中国养老保险流动性损失研究

马云超

[摘要] 养老保险关系转移与劳动者个人的养老保险权益密切相关,因此备受关注。本文建立了基于交易费用的养老保险权益损失分析框架,将养老保险流动性损失看作劳动者在流动过程中所承担的交易费用的集合,并聚焦中国,在分析养老保险流动性损失原因及机理的基础上,提出了短期内建立衔接制度,但最终须建立国民基础年金、职业年金、地方附加养老金和个人储蓄养老保险等构成的多层次养老保险制度体系,使劳动者无论是在不同区域流动还是在不同职业间流动之时,养老保险权益都能够得到充分的维护。

[关键词] 养老保险;流动性损失;交易费用

劳动力从农业向非农产业流动是世界上所有国家工业化和城镇化进程中的普遍规律与趋势。尤其在中国典型的二元经济结构模式下,劳动力大规模流动是社会经济发展不可避免的一种现象。然而,在当前的制度体系下,劳动者流动时,面临着养老保险关系跨统筹区域和跨养老保险制度转移不畅的问题。

从公共经济学的角度来看,养老保险是一种公共产品。养老保险关系的转移是养老保险这种公共产品的交易。交易的主体是劳动者个人和养老保险管理当局,也就是各级政府。养老保险的流动性损失可以看作是养老保险关系转移这一交易的成本。本文通过交易费用理论来分析中国劳动力流动中与养老保险相关的交易费用,探析养老保险流动性损失的形成机理,寻找降低交易费用,防范流动性损失,维护劳动者养老保险权益的途径。

一、基于交易费用的养老保险流动性损失分析框架

(一) 交易费用与制度安排

经济学家们对于交易费用的界定并不完全一致,但交易费用的性质可以总结为如下三点:

-
- [作者简介]** 马云超,经济学博士,西安文理学院经济管理学院讲师。主要研究方向:养老保障。
[学位论文] 马云超:《交易费用视角下的养老保险流动性损失研究》,西北大学博士学位论文,2015年,指导教师:席恒。
[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“渐进式延迟退休年龄政策的社会经济效应研究”(14JZD026)。

首先,交易费用是在所有权的交易活动中形成的;其次,交易费用源于使用制度产生的费用;再次,交易费用是无处不在的,因此交易费用不可能消失,只能被降低。^①

制度是一种行为规则,制度安排是最接近于制度的定义。制度安排可定义为管束特定行动模型和关系的一套行为规则。制度经济学家在使用制度这个术语的时候一般都是指制度安排,制度安排是制度的具体化,其为降低交易费用而生。正是有了制度安排的约束,市场机制才能正常发挥其调节作用,使经济生活和谐有序。不同制度安排下资源配置的水平是不同的。不同制度安排的选择会影响到经济活动的运行效率。制度安排的效率也有高低,高效率制度安排的交易费用更低。因此交易费用实际上就是市场上资源配置的损失。由此可以得出这样的结论,降低交易费用是制度安排的主要功能。

制度变迁是制度的重置和转换过程。这是因为制度变迁是一个包含了制度非均衡到制度均衡,又到制度非均衡,再到新的制度均衡的无限往复的过程。从交易费用的角度理解,制度变迁可以看作是交易费用更低的制度对交易费用较高的制度的替代过程。

(二) 劳动力流动要求养老保险制度具有可携性

劳动力流动就业要求养老保险关系能够携带方便,并且顺利实现转移接续,从而维护劳动者的养老保险权益,方便劳动者的流动。养老保险具有缴费和待遇享受的两个长期性。随着人类寿命的提高,这两个长期性还将会继续延长。两个长期性要求养老保险应该具备随着劳动者流动而转移的特性,并要求养老权益记录准确、全面,以保障劳动者的养老权益完好无缺。因此,劳动力流动就业过程中要实现养老保险权益就内在要求养老保险应具有可携性。如果养老保险不具备可携性或者可携性差,那么劳动者就可能遭遇缴费中断,退休时缴费年限不够而无法享受养老金或者待遇享受中断的困境。可携性对于养老保险权益的获得至关重要,也会直接影响到劳动力的流动性。养老保险关系可携性差对劳动力流动造成的影响主要有以下几个方面。第一,造成劳动者个人养老保险权益损失。养老保险制度可携性的优劣,决定了劳动者在流动过程中养老保险权益损失的多少。第二,阻碍劳动力合理流动。养老保险流动性损失会造成劳动者养老保险权益受损。为了降低养老保险流动性损失,即便有更好的职位和更高的收入,劳动者也会选择少流动,甚至不流动。第三,造成劳动力市场活力不足,人力资源配置低效。第四,不利于经济发展与社会和谐。

(三) 养老保险流动性损失是制度的交易费用

养老保险关系转移制度是因劳动力流动而产生的。但如任何制度一样,该制度的运行不是平滑的,而是存在摩擦的。这种摩擦可以看作是养老保险关系转移的成本。在我国当前养老保险制度体系下,由于养老保险可携性差,劳动力流动面临着养老保险的流动性困境,导致劳动者在更换工作地点或职业时交易成本过高。这些交易成本综合起来就是养老保险权益的损失,称为养老保险流动性损失。劳动者在流动过程中可能承担的养老保险损失包括以下几类:第一,信息成本,指搜寻和了解有关养老保险关系转移的各种政策及情况的成本;第二,谈判成本,指针对养老保险关系转移制度及具体实施方案和流程的各种讨价还价的成本;第三,排他成本,指为了排斥其他主体享受养老保险关系转移收益而产生的成本;第四,防范成本,指在有主体为了自身利益可能采取不利于其他主体行动的情况下,各交易主体为了防范他人采取不利于自

^① 弗鲁博顿著,姜建强译:《新制度经济学:一个交易费用的分析范式》,上海人民出版社,2006年,第59页。

身的行动而投入的成本；第五，沉没成本，指因制度原因所付出的不能收回的各种成本。

（四）养老保险流动性损失体现制度安排的优劣

交易费用的要素基础是制度，因此交易费用可以看作使用制度要素的代价。养老保险流动性损失就是劳动者所承担的交易费用，它能够从交易费用的高低和制度是否均衡来体现制度安排的优劣。从交易费用的角度来看，当劳动者流动就业时，养老保险流动性损失很小，就可视为其支付的交易费用很小，养老保险制度安排为优；反之，养老保险流动性损失过大，甚至已经成为了制约劳动力流动的阻碍因素，则养老保险制度安排为劣。

政府是养老保险这一正式制度安排的主体，可通过制度安排约束参保人的行动和关系。雇主和劳动者作为投保人一方面不得不接受制度安排，另一方面也通过各种方式对制度安排提出新的要求。养老保险各交易主体是有限理性和机会主义的。在利益博弈过程中，会出现均衡与非均衡之分。养老保险制度处于均衡状态，说明养老保险制度的供给能够满足养老保险参与人对制度的需求，符合参与人各方的意愿，使得参与人各方处于相互协调的状态。各参与人都能够通过养老保险制度满足自己的利益诉求。而一旦养老保险制度的供给不能满足参与人对养老保险的需求，或者使某一参与人的利益受损，均衡状态就会被打破，养老保险制度也就会处于一种非均衡的状态。就劳动力流动而言，如果劳动者在流动时的养老保险流动性损失过高，就说明养老保险制度不能满足劳动者流动的需求，并使劳动者的养老保险权益受损。那么，养老保险制度的均衡状态就会被打破。

二、养老保险流动性损失的成因与机理

（一）养老保险存在制度间壁垒

2014年以前，我国的养老保险制度与标准并不统一，而是依照企业职工、机关事业单位、农民和城镇居民划分出4类人群，对每类人群建立独立的养老保险制度，包括新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险、城镇职工基本养老保险和机关事业单位养老保险。2014年2月，新型农村社会养老保险与城镇居民养老保险合二为一。2015年国务院出台《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》，对机关事业单位养老保险制度进行改革，对我国机关事业单位与企业职工养老保险的“双轨制”进行破冰。并存的3种制度从覆盖人群、基本原则、缴费主体、方式到筹资模式与待遇水平，都存在着显著的差异，如表1所示。

表1 我国3种基本养老保险制度对比

保险项目	覆盖人群	基本原则	缴费主体	缴费方式	筹资模式	待遇水平
机关事业单位养老保险	机关事业单位在编的工作人员	强制性	单位+个人	2015年之前政府财政出资，个人不缴费；2015年后单位按职工工资总额的20%缴纳，进入统筹账户，个人按本人上年度月平均工资的8%缴纳，进入个人账户	统账结合	老人：退休金一般是按退休前一个月的工资为基数，根据工龄乘以60%—90%中的一个百分比。中人：基础养老金+个人账户养老金+过渡性养老金。和老人相比总体待遇不降低。新人：基础养老金+个人账户养老金。

保险项目	覆盖人群	基本原则	缴费主体	缴费方式	筹资模式	待遇水平
城镇职工养老保险	企业职工、社会团体及民办非企业单位从业人员、自雇者、个体工商户、私营企业主	强制性	企业+个人	企业按职工工资总额的20%缴纳,进入统筹账户,职工按本人上年度月平均工资的8%缴纳,进入个人账户	统账结合	统筹账户与个人账户之和。个人账户养老金=个人账户储存额÷计发月数(50岁为195、55岁为170、60岁为139);统筹账户养老金=省上年度在岗职工月平均工资×(1+本人平均缴费指数)÷2×缴费年限×1%。2016年我国企业退休人员平均养老金为2362元/月。 ^①
城乡居民养老保险	年满16周岁(不含在校学生),非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民	自愿性	个人缴费+政府补贴+集体补助	个人缴费标准为每年100—1000元十个档次和1500、2000元两个档次,共12个档次;地方政府补贴,不低于每人每年30元,均进入个人账户	统账结合	中央政府提供每人每月70元的基础养老金+个人账户全部储存额除以139。2016年底,全国城乡居民人均养老金117元/月。 ^②

资料来源:根据1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、2006年《关于印发〈关于机关事业单位离退休人员计发离退休费等问题的实施办法〉的通知》、2014年《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》、2015年《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》整理所得。

从表1可以看出,由于依人群划分的三种养老保险制度的存在,当劳动者的社会身份或者职业发生改变时,养老保险关系也需要在这三种养老保险制度之间转移和接续。目前,3种不同制度之间存在着很大差距。虽然现在机关事业单位养老保险和企业职工养老保险已经并轨,但事实上,两类人群的养老金待遇还是存在实际差异的。由于机关事业单位工作人员有职业年金作为补充,因此老人、中人、新人的养老金待遇均会高于企业职工养老金待遇。在不同制度间转移的省级经办规程还未全部出台的情况下,养老保险关系转移仍面临困难。

(二) 养老保险存在统筹层次壁垒

养老保险的统筹主要是指包括缴费标准、养老金计发办法、基金使用等内容在内的整个养老保险制度在一定范围内的统一设计和统一管理。我国的企业职工基本养老保险是在以各县市为单位进行基金收支平衡的统筹层次上发展起来的。过低的统筹层次不利于管理,更有悖于保险的“大数法则”。1997年,国务院专门出台了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,要求对省级以下的养老保险制度进行整合,提高养老保险统筹层次。但截至2018年,真正实现了省级统筹的只有北京、上海、天津、陕西、广东五地。我国企业职工基本养老保险依然主要是市县级的低层次统筹,严重地区分割的局面并没有发生实质性改变。

① 《覆盖人群最多的社保网》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/201710/t20171013_279106.html, 2017年10月13日。

② 《覆盖人群最多的社保网》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/201710/t20171013_279106.html, 2017年10月13日。

对于全国而言,省级统筹就等于将全国的企业职工基本养老保险划分为三十多个统筹区域分疆而治。而各统筹区域在人口老龄化程度、经济发展水平、养老保险基金结余状况、养老保险替代率等方面都存在很大差异,导致各地区设置的养老保险费率有高有低,进而使劳动者跨统筹区域流动就业时养老保险关系及其权益记录难以转移接续,影响劳动力的自由流动并阻碍劳动力市场的统一。

(三) 养老保险制度壁垒的形成机理: 利益主体间的非合作博弈

从交易费用理论视角来看,我国现行基本养老保险制度存在的依人群设计和地区分割、画地为牢问题之所以会存在,其根源在于交易主体之间存在利益冲突。不同利益集团在博弈过程中存在着势力和地位的差异,导致博弈成为非合作博弈,博弈结果非均衡,交易中处于最弱势地位的劳动者养老保险权益受损。

制度间壁垒的形成源于不同人群在追求自身养老保险权益最大化的过程中产生的利益冲突。由于不同人群在博弈中的地位不同,机关事业单位覆盖人群在博弈中处于强势地位,而企业职工及农民、无业居民在博弈中处于弱势地位,博弈的结果自然是不利于弱势群体,导致博弈非均衡。统筹层次壁垒的形成源于中央政府、地方政府、雇主和劳动者在养老保险中的利益诉求不统一。由于机会主义和有限理性的存在,即便是政府也会在制度安排时考虑到自身利益最大化,由此导致政府成为与劳动者进行利益博弈的一方。无论是中央政府还是地方政府,其在利益博弈中都占有绝对优势,雇主出于自身利益最大化的考虑,不会采取有利于劳动者的策略,处于劣势地位的劳动者无疑会在非均衡的博弈结果下承担巨大的交易费用。就不同养老保险制度间转移政策而言,虽然现存制度的待遇显著偏离公平性,但机关事业单位养老保险制度改革仍然举步维艰,主要是由于占据优势的既得利益人群缺乏建立衔接制度的动力。因为覆盖他们的制度具有相当大的优越性,他们本身对于养老保险可携性的需求不高。就各省制定的城镇企业职工养老保险关系转移接续政策而言,各省为了维护地方利益,在养老保险关系转移政策中设置了限制性的条款,以阻碍劳动力的流入或流出,目的在于防范可能带来的经济损失。

(四) 制度壁垒下劳动者交易费用分析

制度壁垒的存在使得劳动者在纷繁复杂的养老保险关系转移政策下流动就业,无疑会承担高昂的交易成本。一是沉没成本。首先,劳动者流动时,统筹基金转移工资的12%,其余统筹基金会留在原参保地,这对于参保人员而言就是一种权益的损失。其次,按照国家政策,男性年满50周岁、女性年满40周岁的采用临时缴费账户的人员,当其跨省就业或达到新参保地的养老金领取条件时,要将全部缴费本息转移归集到原参保地或待遇领取地。但是,海南省规定只归集个人账户储存额及单位缴费部分的本金,利息部分要留在海南,而不予转移。^①最后,参保人可能在某个经济发达的省份有不足10年的缴费,预期的养老保险待遇也较高,但由于政策规定除户籍地外,将缴费满10年的地方确定为待遇领取地,这就使得参保人在发达省份的缴费年限相对应的养老保险待遇成为损失。参保人短期缴费的地方政府没有按照比例承担参保人的养老待遇支付责任,其养老保险权益未能实现最大化。

二是谈判成本。劳动者作为弱势群体,在流动时,往往只能被动地接受中央政府和地方政

^① 《海南省人民政府关于印发海南省城镇从业人员基本养老保险关系转移接续实施暂行办法的通知》, http://xxgk.hainan.gov.cn/hi/HI0101/201009/t20100921_65756.htm, 2010年7月29日。

府制定的政策,在遭遇不公正的待遇时,缺乏畅通的申诉渠道与谈判的平台。他们若想改变政策法规,需承担巨大的时间成本与人力、物力成本,面对非常高的谈判成本,只能被动地接受各省自行规定的政策,或者放弃流动。

三是由于视同缴费年限不能认定和退保带来的成本。视同缴费年限不能认定对于劳动者而言,意味着缴费年限的减少,远期养老保险权益的减少。退保意味着之前缴纳的养老保险统筹部分的权益完全丧失,缴费年限完全作废。

三、降低中国养老保险流动性损失的路径选择

(一) 权宜之计:建立衔接制度

要解决制度“碎片化”造成的养老保险流动性损失问题,以维护劳动者的养老保险权益,降低劳动者的交易费用,就必须在制度间建立衔接通道,减少制度摩擦引起的交易费用,从而降低劳动者在流动中的养老保险权益损失。

要在缩小不同制度间养老保险待遇差异的基础上,建立制度间的衔接转移制度,从而降低劳动者跨制度流动性损失;通过合理划分中央与地方政府间的责任,降低劳动者的信息成本和谈判成本,从而降低劳动者跨区域流动性损失。最关键的就是通过科学的计算方法,降低劳动者跨制度和跨统筹区域流动的养老保险权益损失。

通过借鉴欧盟分段计算的经验,参考席恒关于两岸四地养老保险制度比较及可携性研究的成果,可实施“工作地缴费、分段记录与计算、养老地结算、基础养老金调剂、退休地发放”^①的计算方法。如何进行分段记录与计算非常关键,因为计算方法直接决定了劳动者是否能够从他所工作并缴费的养老保险统筹区域获得公平的养老金替代率。跨统筹区域流动劳动者积累的基础养老金水平计算公示如下。

$$F = \frac{a}{15} \times A + \frac{b}{15} \times B + \frac{c}{15} \times C$$

其中,a为制度A中的缴费年限;b为制度B中的缴费年限;c为制度C中的缴费年限;A表示制度A的转移时点的基础养老金水平;B表示制度B的转移时点的基础养老金水平;C表示制度C的转移时点的基础养老金水平。^②

“分段计算”通过科学的独立精算制度计算出各地支付养老金的权重和比例,让地方政府只承担劳动者在其统筹区域内工作时段的养老金支付责任。这对于地方政府而言是相对公平的,能够有效地削弱地方政府间的利益博弈。退休地领取是指劳动者在其最后退休的地方提交领取养老金待遇的申请,由退休地社保经办机构负责受理劳动者的申请,汇总劳动者所有工作地及养老保险参保缴费信息,并根据这些信息计算出各地应当支付的养老金数额,最后将这些信息递送给所有应当承担养老待遇支付责任的地方政府经办机构。为了平衡劳动者工作地、退休地和居住地的利益,还要在全国范围建立养老保险调剂基金,用于调剂、弥补贫困地区社会保险基金的不足。

① 参见席恒等:《两岸四地养老保险制度比较及可携性研究》,中国社会科学出版社,2014年。

② 席恒、翟绍果:《养老保险可携性研究:现状、问题与趋势》,《社会保障研究(京)》2013年第1期。

（二）制度整合：建立理想的养老保险制度

养老保险流动性损失问题的彻底解决必须要打破两个壁垒：一个是不同人群间的制度壁垒，一个是由各地方政府设置的区域统筹层次壁垒。而这两个壁垒的彻底打破又有赖于建立一个理想的养老保险制度体系。只有通过顶层设计实现基本养老保险制度的全国统筹，不同职业的劳动者之间、不同区域的地方政府之间的利益才能够得到平衡，劳动者流动中各种阻碍的根源才能得到彻底消除。

理想的养老保险制度体系包括一揽子制度。首先是实施基本养老保险全国统筹，其参保对象是中华人民共和国的全体公民，其模式是基础养老金加个人账户，基础养老金部分可作为统一的国民基础年金制度，其费率均一。中央财政收入和个人养老保险税可以作为基础养老金的基金来源，采用现收现付的资金筹集方式，实行基础养老金经办与发放中央垂直管理，由经办机构按照统一的金额支付给劳动者。其次是建立由雇主提供的职业年金制度。第三是建立体现地方政府福利的地方附加养老金制度。最后还有个人养老保险储蓄制度。通过这些制度，劳动者被覆盖在多层次的养老保障安全网下，无论如何流动，也不会损害其在退休后的生活水平。这一制度体系可在最大程度上维护劳动者的养老保险权益，使劳动者流动的交易费用趋于最小化。

Research on the Portability Losses of Pensions in China: From the Perspective of Transaction Cost

Ma Yunchao

(School of Economic and Management, Xi'an University, Xi'an 710065, China)

Abstract: The portability of pensions concerns workers' pension rights and draws much attention. This paper establishes a framework based on transaction costs for analyzing losses of pension rights. The portability losses of pensions were viewed as a collection of transaction costs incurred by laborers in the event of professional mobility. The paper analyzes the sources of portability loss and proposes a plan to enhance the transferability of pensions as a short-term solution. Ultimately, it is necessary to establish a multi-tier pension system, consisting of national basic pension, occupational pension, local supplementary pension and private pensions, to allow workers to move between jobs or regions without losing pension benefits.

Key words: pension; portability losses; transaction cost

（责任编辑：杨建敏）