

学校代码: 80201
分 类 号: C

学号: Z2014046
密级: _____



中国社会科学院研究生院 硕士专业学位论文

中国基本养老保险“断保”成因初探 ——基于 Y 市的调查分析

谭洪荣

导师姓名及职称: 郑秉文 教授
系 别: MPA 教育中心
专业学位类别: 公共管理硕士
专 业 方 向: 社会保障

评 阅 人: 汪德华、王国军
答辩委员会: 吕学静、王桥、程杰
答 辩 日 期: 2017 年 5 月 27 日

2017 年 4 月

学位论文原创性声明和版权使用授权书

原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已注明引用的内容外，本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本论文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名： 2017 年 4 月 14 日

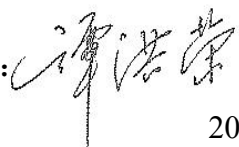
版权使用授权书

本人完全了解中国社会科学院研究生院关于收集、保存和使用学位论文的规定，即：

按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；

学校有权保存学位论文的印刷本和电子版本，并提供目录检索与校内阅览服务；

学校可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存学位论文。

学位论文作者签名： 指导教师签名：
2017 年 4 月 14 日 2017 年 4 月 15 日

中文摘要

过去 11 年来,中国基本养老保险“断保”现象反复出现且不断恶化,给参保者个人权益、制度的财务可持续性、政府公信力及社会和谐稳定构成了巨大危害。公共部门已采取的应对措施无法使这一现象得到长效治理。本文在对中国基本养老保险“断保”的现状进行梳理、对“断保”的成因从理论和实证两个角度进行深入分析后认为,缴费基数挂钩机制不合理、缴费率偏高,使得参保者缴费负担过重;个人账户记账比例过低,缴费与收益关系不够清晰,养老金结构严重失调,有关参数的引用存在导向偏差;等等,使得制度“多缴多得”的基本原则没有得到应有的彰显,养老金非正常调整,又进一步使这一基本原则遭到破坏,严重挫伤了参保者缴费的积极性。制度设计的这些缺陷,是“断保”发生的根本性原因;此外,制度执行者片面追求参保人数增长,以及参保者自身的基本养老金预期不合理,也是引发“断保”的明显因素;而制度外部诸如参保者失业、流动就业、各种现实需求的压力、社保管理服务滞后及社保法落实不够到位等条件的存在,则从不同侧面恶化了“断保”的蔓延势态。目前国内已有的 4 个“断保”治理办法,走的是“阻、补”式治理路线,没有抓住“断保”治理的主要矛盾,不是长效治理之道。鉴于此,笔者提出了 9 个建议:转变制度参与者的价值取向,促进制度遵缴率提升;完善养老保险缴费政策,合理减轻参保者缴费负担;扩大个人账户记账比例,提升制度的缴费吸引力;推进养老金计发办法改革,彰显多缴多得基本原则;提高基金统筹层次,促进流动人员社保关系转移接续;防止养老金调整增长与自然增长倒挂,避免缴费负激励效应;完善社保费征缴管理服务,切实解决“缴费难”问题;加大社保法落实力度,提高雇主逃缴社保费的违法成本;多措并举,推动“断保”标本兼治、综合治理。这 9 个建议,共同构成了推进“断保”长效治理的新路线图,可作为公共部门政策制定的有价值参考。

关键词: 基本养老保险 断保 成因 问卷调查

ABSTRACT

For the past 11 years, China's basic endowment insurance "broken protect" phenomenon recurring and deteriorating, to ginseng protect individual rights and interests, the system of financial sustainability, government credibility and a major harm social harmony and stability. The government and the public sector has taken measures can't make this phenomenon with long-term governance. Based on China's basic old-age insurance sorted out the current situation of the "broken", to "protect" broken cause analysis from two angles of theory and empirical studies that system main body values distorted, is the ideological root of "broken"; Especially policymakers values distorted, directly from the system in the design of many defects: contribution benchmark tied mechanism is not reasonable, too high, pushed up the threshold of the system according to pay, to join the burden of payment; Personal accounts accounting ratio is too low, the relationship between the pay and benefits is not clear, the structure of the pension serious imbalance, reference parameters for orientation deviation, and makes the system the basic principle of "more pay more" has not been fully display, even under abnormal adjusts the principle further damaged, severely dampened the enthusiasm of participants pay cost, "broken" is the participants of the most fundamental reason; External operation environment and system, such as unemployment, residents of real life pressure and personal busy emergency affairs and the existence of the lag reality factors such as social security management services, also in different degree, exacerbated by the emergence of "break". The current domestic existing four "broken" governance pattern, is take the "resistance," governance route, not seize the main contradiction of the "broken protect" governance, not long-term governance. In view of this, the author puts forward nine proposals: reshaping subject value idea, the system "travel light" run on the health track; To build all levels of the participants give attention to two or morethings income determine the actual payment benchmark mechanism; Based on the unified rich market flexibility fairer rate mechanism; Construction to promote participants TongZhang combination of personal rights and interests protection system; Establish a transparent can be expected with stimulating annuities plan hair method; Increase the overall level of social security and unified protect capture policy; Establish

incentive and share the harmonious and unified pension normal growth mechanism; To speed up the implementation of social security management service standardization, informationization, specialization; Many measures simultaneously, promote "broken protect" severely, comprehensive treatment. The nine Suggestions, together constitute the advance the new roadmap "broken" long-term governance, can make decisions and policies for the government and the public sector to provide valuable reference.

key words: Basic Old-Age Insurance Payment Interruption Origin Questionnaire

目录

导论.....	1
一、研究背景、意义及方法.....	1
二、国内外相关研究综述.....	3
（一）国内研究综述.....	3
（二）国外研究综述.....	6
三、研究框架及创新之处.....	7
四、研究相关理论.....	9
五、研究主要理论依据.....	10
（一）“经济人”的假设.....	10
（二）亚当斯公平理论.....	11
（三）弗罗姆期望理论.....	11
第一章 中国基本养老保险“断保”的现状.....	12
一、中国基本养老保险“断保”的概况.....	12
（一）基本养老保险“断保”的概念界定与区分.....	12
（二）基本养老保险“断保”的演变与现状.....	12
第二章 中国基本养老保险“断保”的成因.....	17
一、基本养老保险参与者的价值取向存在偏差.....	17
（一）决策者：强化制度对收入的再分配，冲击了多缴多得的原则.....	17
（二）执行者：片面扩大制度参保覆盖面，致较多低遵缴能力者加入.....	20
（三）参保者：基本养老金效价预期不合理，缴费热情不足.....	22
二、基本养老保险制度设计存在缺陷.....	24
（一）缴费标准：缴费基准数偏高，费率偏高，缴费负担过重.....	24
（二）个人账户：记账比例低，收益率低，缴费吸引力弱.....	28
（三）养老金计发模型：存在效率损失，未充分体现多缴多得.....	31
（四）基金统筹结构：统筹层次低，阻碍流动人员社保转移接续.....	35
三、基本养老保险制度外部条件形成约束.....	37

(一)经济紧缩引起失业，伴生了参保者中断缴费的现象.....	37
(二)就业频繁流动，参保者存在缴费衔接不及时的现象.....	38
(三)现实需求优先满足，参保者缴费存在受制约的现象.....	40
(四)社保管理服务滞后，存在参保者“缴费难”的问题.....	44
(五)社保法落实不够到位，存在雇主逃缴社保费的现象.....	45
第三章 中国基本养老保险“断保”的实证分析.....	46
一、Y市基本养老保险“断保”问卷调查总体情况.....	46
二、Y市基本养老保险“断保”人员经济状况问卷调查结果.....	47
(一)就业收入普遍缺乏稳定性.....	47
(二)收入来源渠道普遍趋于单一.....	48
(三)收入水平普遍偏低.....	48
(四)家庭赡养负担普遍偏重.....	49
三、Y市基本养老保险“断保”人员“断保”成因问卷调查结果.....	50
(一)养老金连年大幅增长，感觉多缴不划算.....	50
(二)养老金观察值水平低，与参保预期有落差.....	51
(三)下岗失业缴费能力弱，缴费负担过高，缴费吃力.....	52
(四)养老金交钱多记账少，待遇算不清，多交吃亏.....	53
(五)流动就业或返乡养老保险关系接续、转移迟滞.....	54
(六)现实消费压力增大，继续缴费将抑制消费.....	55
(七)从事营利性活动资金周转不济，影响缴费.....	55
(八)忙于现实中的各种事务，忽视了缴费.....	56
(九)在新单位就业雇主没有为自己续保缴费.....	57
(十)已购买或考虑购买商业养老金产品.....	58
四、Y市基本养老保险“断保”人员相关意见问卷调查结果.....	59
(一)缴费标准过高，合理调整或实施补贴，多数人考虑继续缴费.....	59
(二)支持保留个人账户制度，但应扩大个人账户记账的比例.....	62
(三)养老金待遇结构不合理，应扩大个人账户养老金的比重.....	63
(四)养老保险缴费、待遇政策“没有满意”率逾九成.....	64
(五)社保管理服务“满意”率不足三成.....	64

第四章 中国基本养老保险“断保”的危害与治理实践.....	66
一、基本养老保险“断保”的危害.....	66
（一）参保者的养老金权益遭受严重损失.....	66
（二）制度的财务可持续性遭受严重威胁.....	67
（三）政府的公信力遭受严重挑战.....	69
（四）社会的和谐稳定遭受严重损害.....	69
二、基本养老保险“断保”的四个治理办法及成败.....	70
（一）“定期扣款”治理办法及效果.....	70
（二）“捆绑缴费”治理办法及效果.....	71
（三）“社保补贴”治理办法及效果.....	71
（四）“助保贴息”治理办法及效果.....	72
（五）对四个治理办法的评价：“阻、补”式治理路线非长效之道.....	73
第五章 推进中国基本养老保险“断保”长效治理的建议.....	75
一、转变制度参与者的价值取向，促进制度遵缴率提升.....	75
二、完善养老保险缴费政策，合理减轻参保者缴费负担.....	75
三、扩大个人账户记账比例，提升制度的缴费吸引力.....	76
四、推进养老金计发办法改革，彰显多缴多得基本原则.....	77
五、提高基金统筹层次，促进流动人员社保关系转移接续.....	77
六、防止养老金调整增长与自然增长倒挂，避免缴费负激励效应.....	77
七、完善社保费征缴管理服务，切实解决“缴费难”问题.....	78
八、加大社保法落实力度，提高雇主逃缴社保费的违法成本.....	78
九、多措并举，推动“断保”标本兼治、综合治理.....	79
结论与不足.....	79
参考文献	
附录 1：数据采集的 P1/SQL 脚本	
附录 2：调查问卷	
致谢	

导论

一、研究背景、意义及方法

《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）颁布以来，中国对城镇企业职工基本养老保险（以下除特殊情况外，均简称“基本养老保险”）制度进行不断改革实践，仅用了短短26年的时间，就实现了制度的参保范围从国有企业职工、到所有企业职工及灵活就业人员的全覆盖，实际参保职工人数从制度改革之初的5201万人，扩大到2015年底的24587万人，年均增长达到6.4%^①。中国政府在包括基本养老保险在内的社会保障领域扩面方面作出的杰出成就，得到了国际社会的高度认可，在2016年11月巴拿马举办的国际社会保障协会第32届全球大会上，获得了“社会保障杰出成就奖”（2014~2016）^②。

然而笔者发现，中国基本养老保险在参保人数持续扩大的同时，中断缴费人数却在持续迅速扩大。与此相关的消息是，中国人民大学李珍教授在2013年9月中国养老金国际研讨会上透露，最高主管部门在调查中发现，工作人口中中断缴费（以下无特殊例外，均简称“断保”）的人比重已达到23%^③；2013年10月底，在中国工会第十六次全国代表大会上，国务院总理李克强表示，全国3亿多参加城镇职工养老保险（此处包含机关事业单位养老保险）的人中，目前累计3800万人中断了缴费^④；时至2016年8月，人社部社会保险事业管理中心发布的《中国社会保险发展年度报告2015年》又披露，截至2015年底，我国基本养老保险参保职工人数已达到24587万人，缴费人数为19731万人^⑤，由此可推算出，在李克强总理讲话后短短两年多时间里，中国基本养老保险“断保”人数又净增了1056万人，累计蹿升至4856万人，

①制度改革之初即1991年底参保职工人数见人力资源和社会保障部官网统计公报，<http://www.mohrss.gov.cn/>；2015年参保职工人数引自人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心：《中国社会保险发展年度报告2015年》，中国劳动社会保障出版社2016年版。年均增长率系作者计算而得。

②见张春红：《中国政府获“社会保障杰出成就奖”》，《中国劳动保障报》，2016年11月19日，第5711期第一版。

③见傅光云：《社保的压力谁负责》，《国际金融报》，2013年11月29日第01版。

④见国务院门户网站《李克强在中国工会第十六次全国代表大会上的经济形势报告》，2013年11月4日发布。这里需要说明的是，城镇职工基本养老保险既包含企业职工基本养老保险，也包含机关事业单位养老保险。由于机关事业单位参保职工工资福利系财政供款保障，“断保”现象几乎不存在。因此3800万“断保”人员应基本都是参加企业职工养老保险的人员。本文讨论的“断保”现象，指的就是企业职工基本养老保险“断保”现象。

⑤此处参保职工人数、缴费人数均不含机关事业单位参保职工，以后讨论也均不含。数据引自人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心：《中国社会保险发展年度报告2015年》，中国劳动社会保障出版社2016年版，第3页和第7页。

增长了 27.8%。

基本养老保险“断保”的持续蔓延，反映的是基本养老保险制度参保质量的下降，势必给参保者个人权益、制度的财务可持续性、政府公信力及社会的和谐稳定带来巨大危害。面对“断保”的蔓延之势，既有的治理措施已显得越来越无力。反观学术界，关注、研究“断保”的资料较多，但研究的针对性、深入性、系统性不强，专门研究成果不多。

鉴于上述背景，笔者基于 Y 市基本养老保险“断保”相关调查，对全国“断保”的现状进行梳理分析，对“断保”的成因进行深入的理论分析和实证分析，有针对性地提出治理“断保”的对策建议。在理论上，可以丰富学界关于这个问题的研究案例和资料。在实践上，可以为公共部门当下深化基本养老保险制度改革的决策，提供数据支撑和案例分析，促进新的政策出台，从而推动制度可持续发展。

为便于研究进行，本文运用了 4 种研究方法。（1）调查法。选取江苏省 Y 市作为案例，运用计算机 P1/SQL 开发技术^①，对 Y 市“金保”电子平台归集的全市基本养老保险参保人员缴费相关数据进行采集；自制基本养老保险中断缴费调查问卷，在 Y 市所辖 9 个县（区）及市本级范围内，对“断保”人员个人目前有关状况、“断保”的原因及意见，开展大样本抽样调查，利用 SPSS 分析软件，对回收的有效问卷进行分析。（2）实证研究法。基于大量数据、事实和实务中的经验资料，对“断保”有关问题进行实证分析。（3）系统研究法。研究对“断保”的现状、成因、危害、既有治理实践的成败，逐一进行了有重点的深入分析，在此基础上，提出了长效治理“断保”的建议，研究的谋篇布局，体现了研究的系统性。（4）文献研究法。对国内外“断保”研究现状的论述，以及对与“断保”相关的其它问题的论证，通过查阅、分析有关文献资料的方法进行，梳理出学界研究的线索，以及寻找到与研究有关的有价值信息。

^①P1/SQL 开发技术，通俗地讲，主要是指基于 Oracle 数据库的一种数据库开发语言。其主要作用是开发 Oracle 存储过程，就是把 P1/SQL 数据操作和查询语句组织在 P1/SQL 代码的过程性单元中，通过逻辑判断、循环等操作实现复杂的功能或者计算的程序语言。

二、国内外相关研究综述

（一）国内研究综述

关于基本养老保险“断保”的研究，国内文献资料比较丰富。梳理近年来有代表性、有影响力的观点，可归纳为三个方面：

1、关于“断保”成因的研究

多数学者看来，“断保”是由于制度存在多方面的不适应性所造成的。如郑秉文教授在分析城镇社保覆盖面问题时指出^①，城镇社保制度在“激励性”上存在多个问题，导致保费遵缴率和征缴率低下，形成了“断保”等现象；李连友教授等在分析工资增长和个体异质性对养老保险再分配效应的影响时指出^②，制度存在局部缺陷，使得参保者对制度的公平性和持续性缺乏信心，是导致“断保”的原因；而李珍、穆怀中等教授认为^③，费率过高，使得效益欠佳的企业、特别是处于起步阶段的中小型企业及许多人参保缴费能力不足、缴费意愿低下，这既是其不能参保的原因，也是其断缴的原因。也有较多学者将“断保”，归根于社保转移接续不顺畅。如唐钧教授、任远教授均认为^④，“断保”的具体因素固然很多，但从根本上讲，是因为社保体系地区割裂、城乡割裂、不同群体割裂，而又没有一个可操作的养老保险转移接续办法所导致；对此，郑功成教授在分析地区分割统筹的负面效应时，进一步指出^⑤，由于各地实际缴费率、个人账户规模均存在较大不同，给经办机构及参保者办理转移接续，带来较大时间成本和经济成本。还有学者将“断保”，归因于15年缴费年限的政策规定。如李珍、邓大松、何文炯、高文书等教授认为^⑥，最低缴费年限15

①参见郑秉文：《中国社会保障制度60年：成就与教训》，《中国人口科学》2009年第5期，第10页。

②参见李连友等：《工资增长和个体异质性对养老保险再分配效应的影响——兼论“断保者”受损了吗？》，《数量经济技术经济研究》2015年第5期，第99页。

③参见李珍：《养老保险“断保”的制度性原因》，《社会科学报》2013年12月26日第4版；参见穆怀中等：《基础养老保险缴费率膨胀系数研究》，《经济理论与经济管理》2015年第12期，第46页。笔者将上述学者的观点进行了综合归纳。

④参见唐钧：《“弃保怪现状”其实不怪》，2013年12月12日，<http://blog.travel.ifeng.com/article/31368996.html>；任远教授的观点见于白天亮等：《3800万人中断社保，政策弊端如何修复》，《决策探索》2014年第1期（上），第24页。笔者将上述学者的观点进行了综合归纳。

⑤参见郑功成：《从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路》，《中国人民大学学报》2015年第3期，第4页。

⑥参见李珍：《养老保险“断保”的制度性原因》，《社会科学报》2013年12月26日第4版；参见邓大松等：《灵活就业人员社会保险现状与对策》，《统计与决策》2007年第19期，第144页；参见杨一心、何文炯：《养老保险“参而不缴”及其基金效应》，《中国人口科学》2015年第6期，第44页；参见等：《城镇灵活就业农民工社会保险问题研究》，2015年8月23日，http://www.chinareform.org.cn/area/city/Report/201508/t20150824_232506.htm。笔者将上述学者的观点进行了综合归纳。

年的规定，可能使一些参保者要么只缴 15 年而在其余时间选择“挂账”，要么在退休前几年才继续参保以缴足 15 年，政策对他们连续参保缴费的约束性并不强。少部分学者将“断保”，看成是养老保险基金投资管理效益低下的结果。如蒋悟真、刘学良等教授认为^①，基金收益率低下，限制了养老保险的财务可持续性，造成国家财政保障理念虚化，降低了公众参保的积极性，导致了养老保险经常出现断供等现象。

2、关于“断保”危害的研究

对“断保”的后果，多数学者表示担忧，少数学者则保持相对乐观。如郑秉文教授认为^②，毕竟 2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号），对养老金缴费年限与未来待遇水平还是有规定的：累计缴费满 15 年以上且到达退休年龄的，每多缴 1 年，未来将增加相当于当地职工平均收入的 1 个百分点的养老金，断缴 1 年，养老金也要相应少拿 1 个百分点，这是对个人直接的伤害；蒋悟真教授等认为^③，“断保”人群不仅只能领取到较少养老金、难以有效保障自身老年基本生活，而且还将对其他在职参保者产生负激励影响，这样恶性循环，与国家养老保险的立法理念渐行渐远；穆怀忠教授等在分析社保体制转轨过程中的“养老成本叠加”问题时认为^④，“断保”将直接对养老保险缴费覆盖面的扩大及遵缴率的稳定造成影响，进而形成一定的养老保险缴费膨胀系数；赵应文教授认为^⑤，中断缴费使得基金收入减少，已日渐对养老保险基金财务可持续发展，构成严重困扰；然而，杨一心、何文炯教授却认为^⑥，缴费人数相对减少虽在一定程度上使得基金收入减少、支付压力增加，但也不必过分夸大这一问题导致的后果，特别是有观点担忧制度参保覆盖面会萎缩，“断保”人员退休后将没有保障，实际上，部分参保者在符合领取养老金资格后选择断缴，还有部分参保者因为关系转接不畅断缴后在其它统筹区重新参保缴费，并不是“退保”或“弃保”。

①参见蒋悟真等：《我国养老保险制度运行的法制困境与出路》，《财经理论与实践》第 35 卷，2014 年第 4 期（总第 190 期），第 137 页；参见刘学良：《中国养老保险的收支缺口和可持续性研究》，《中国工业经济》2014 年第 9 期，第 36 页。笔者将上述学者的观点进行了综合归纳。

②参见陈俊宇：《断保一年，未来养老金就会减少 1%——访中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文（下）》，《工人日报》2013 年 12 月 24 日第 07 版。

③参见蒋悟真等：《我国养老保险制度运行的法制困境与出路》，《财经理论与实践》第 35 卷，2014 年第 4 期（总第 190 期），第 137 页

④参见穆怀忠等：《基础养老保险缴费率膨胀系数研究》，《经济理论与经济管理》2015 年第 12 期，第 46 页。

⑤参见赵应文：《城镇职工基本养老保险基金“收不抵支”原因分析与对策选择》，《北京社会科学》2013 年第 3 期，第 74 页。

⑥参见杨一心、何文炯：《养老保险“参而不缴”及其基金效应》，《中国人口科学》2015 年第 6 期，第 44 页。

3、关于“断保”治理的研究

总体来看，多数学者支持通过增强制度吸引力来治理“断保”。如郑秉文教授就认为^①，“名义账户”在缴费方面，完全可以产生DC型积累制的作用，它将参保者个人缴费与未来养老金收益紧密相连，可以激发其真心实意地主动缴费，对扩大参保覆盖面和提高缴费者比重，具有极大意义；杨一心、何文炯教授认为^②，现阶段要通过完善制度激励机制及养老保险关系转接办法，增强参保者对制度的理解度和信任感；郑功成教授也强调^③，应明确养老保险缴费与待遇之间的正相关关系，使社会保障制度体系可以全面发挥正向的、积极的功能；李连友教授等认为^④，鉴于目前参保者多22岁始工作60岁退休的情况，缴费年限最低15年的规定太短，不利于促使参保者持续参保。还有学者从减负和统一征缴体制的角度，提出了治理建议。如蒋悟真教授等认为^⑤，应逐步降低企业的缴费率，改进监管，同时借鉴诸如德国的经验，按照“三代契约”理念，对养育子女的参保者实行差别化的缴费政策，实现三代以内权利义务均衡配置；此外，把养老保险基金征收的职能统一划归税务部门，可以扩大社保覆盖面和增加基金收入。另有学者从制度衔接、制度配套的角度，提出了治理策略。如赵应文、孙永勇二位教授认为^⑥，应调整扩面政策，参加企业职工基本养老保险的城乡居民，如果就业变动或缴费能力过低形成“断保”、且累计缴费未达到15年最低年限条件，应将其职工基本养老保险关系接入户籍地城乡居民养老保险；同时，赵应文教授还指出，要从加大政策法规宣传、扩大社保补贴、加强部门配合、实施目标考核方面努力，保证已参保者不“断保”，吸引“断保”者重新参保。

综上所述，国内“断保”研究，总体上还停留在对该问题关注的层面，即便有

①郑秉文教授关于养老金“名义账户”制的研究成果较多。笔者梳理其在中国“名义账户”制与养老金个人缴费方面所持的观点时，参见了郑秉文著：《郑秉文自选集（下卷）》，人民出版社，2014年版编入的如下学术论文：《中国社保“名义账户”改革新思路——“混合型”统账结合》，第1305页；《“名义账户”制：中国养老保障制度的一个理性选择》，第1297页；《欧亚六国社会保障“名义账户”制利弊分析及其对中国的启示》，第1264页。上述学术论文原文刊载于有关学术杂志，此处不再赘述列出；此外，还参见了其接受专访的文献即冯禹丁：《为什么一定要设计成全账户NDC——访中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文》，《南方周末》2015年1月22日第C14版。

②参见杨一心、何文炯：《养老保险“参而不缴”及其基金效应》，《中国人口科学》2015年第6期，第44-45页。

③参见郑功成：《公平、可持续：社会保障制度发展目标》，《光明日报》2014年1月31日第003版

④参见李连友等：《工资增长和个体异质性对养老保险再分配效应的影响——兼论“断保者”受损了吗？》，《数量经济技术经济研究》2015年第5期，第99页。

⑤参见蒋悟真等：《我国养老保险制度运行的法制困境与出路》，《财经理论与实践》第35卷，2014年第4期（总第190期），第139页。

⑥参见赵应文：《城镇职工基本养老保险基金“收不抵支”原因分析与对策选择》，《北京社会科学》2013年第3期，第77-78页；参见孙永勇：《2014年基本养老保险参保状况评估》，载郑秉文主编：《中国养老金发展报告2015——“第三支柱”商业养老保险顶层设计》，经济管理出版社2015年12月出版，第29页。笔者将二位学者的观点进行了综合归纳。

相对深入的研究分析，也往往只是从侧面入手，研究的针对性还不强、深入度还不够。重要的是，从研究方法看，规范研究相对较多，实证研究较少。

（二）国外研究综述

目前，在世界许多先进国家及地区，基本养老金制度的遵缴率普遍较高，得益于这些国家相关学术研究对社保实践的推动，实现了对“断保”的积极预防。社保体制研究方面，二战之后，譬如英国及北欧国家先后按照《社会保险和相关服务》的报告（即著名的“贝弗里奇报告”）确立的“统一原则”：统一缴费标准、统一待遇支付和统一行政管理，对社保制度进行改革，逐渐摆脱了以“碎片化”为特征的俾斯麦式社保制度的束缚，走上了“大一统”社保制度的道路。而美国，早在1935年《社会保障法案》立法之初，就克服了“碎片化”制度的弊端，建立起一个统一的制度^①。“大一统”社保制度的优点是实行社保“全国统筹”，即“制度全国统筹”、“基金全国统筹”、“管理全国统筹”^②。这种体制下，社保制度的运行没有地区利益割据的问题，没有社保关系转接障碍的问题；社保政令十分畅通，服务标准、规范，遵缴服务派送体系效率很高。养老金制度模式研究方面，一些国家迫于制度的财务困境，在相关理论推动下，纷纷选择了DC型的积累制模式。如欧亚7国先后选择了名义账户制（Non-Financial Defined Contribution, NDC）模式^③；新加坡、马来西亚、印度等国，以及中国的香港特别行政区，先后选择了DC型实账积累制模式。DC型积累制模式的优点是建立了养老金个人账户，对个人缴费起到正向激励作用，有利于提高制度遵缴率；而实行“名义账户”制的意大利、波兰等5国，还分别为失业、看护子女及照顾残障者等特殊参保人，在制度内嵌了一个“名义缴费记录”功能，解决这些人员特殊时期“断保”的问题。这些先进国家及地区的研究及实践，对于中国“断保”的研究与治理，具有积极借鉴意义。

①参见郑秉文：《中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》，《甘肃社会科学》2009年第3期，第53页。

②参见郑秉文：《法国“碎片化”福利制度路径依赖：历史文化与无奈选择》，载《郑秉文自选集（上卷）》，人民出版社2014年版，第260页。

③参见罗伯特·霍尔茨曼（Robert Holzmann）、爱德华·帕尔默（Edward Palmer）编，郑秉文等译，郑秉文、黄念校译：《养老金改革——名义账户制的问题与前景》，中国劳动社会保障出版社2006年版中文前言，第1～2页。

三、研究框架及创新之处

本研究按照提出问题、分析问题、解决问题的思路展开，共分 7 个部分，分别是导论、第一至第五章、结论与不足。其中，主体部分为第一至第五章，第一章对“断保”的现状进行梳理；第二章从理论的角度对“断保”的成因进行分析；第三章对第二章理论分析进行实证，第四章对“断保”的危害及当前“断保”治理实践的成败进行分析；第五章提出推进“断保”长效治理的具体建议。研究框架见图 1。

研究的创新之处在于两点：1. 运用了实证研究方法。研究充分挖掘使用了十分详实可靠的一手资料（包括基本养老保险数据库资料、大样本的“断保”问卷调查资料），对这些资料的引用和分析，有力地支撑了文章的观点。这在国内同类研究中是非常罕见的。2. 研究视角新颖。比如，对“断保”的现状，采取动、静结合的方式进行分析，既回顾历史，又立足现实，既从整体把握，又从局部解剖，试图探索出“断保”的规律性特征；再如，对“断保”的成因，分别从制度参与者、制度设计、制度外部条件这三大维度，进行全方位深入剖析，试图找出“断保”的主要成因，找到“断保”治理需要解决的主要矛盾；还如，对“断保”的危害，做了精确的量化分析，既给读者带来了一个十分直观的感受，也将对公共部门决策发挥积极推动作用；等等。

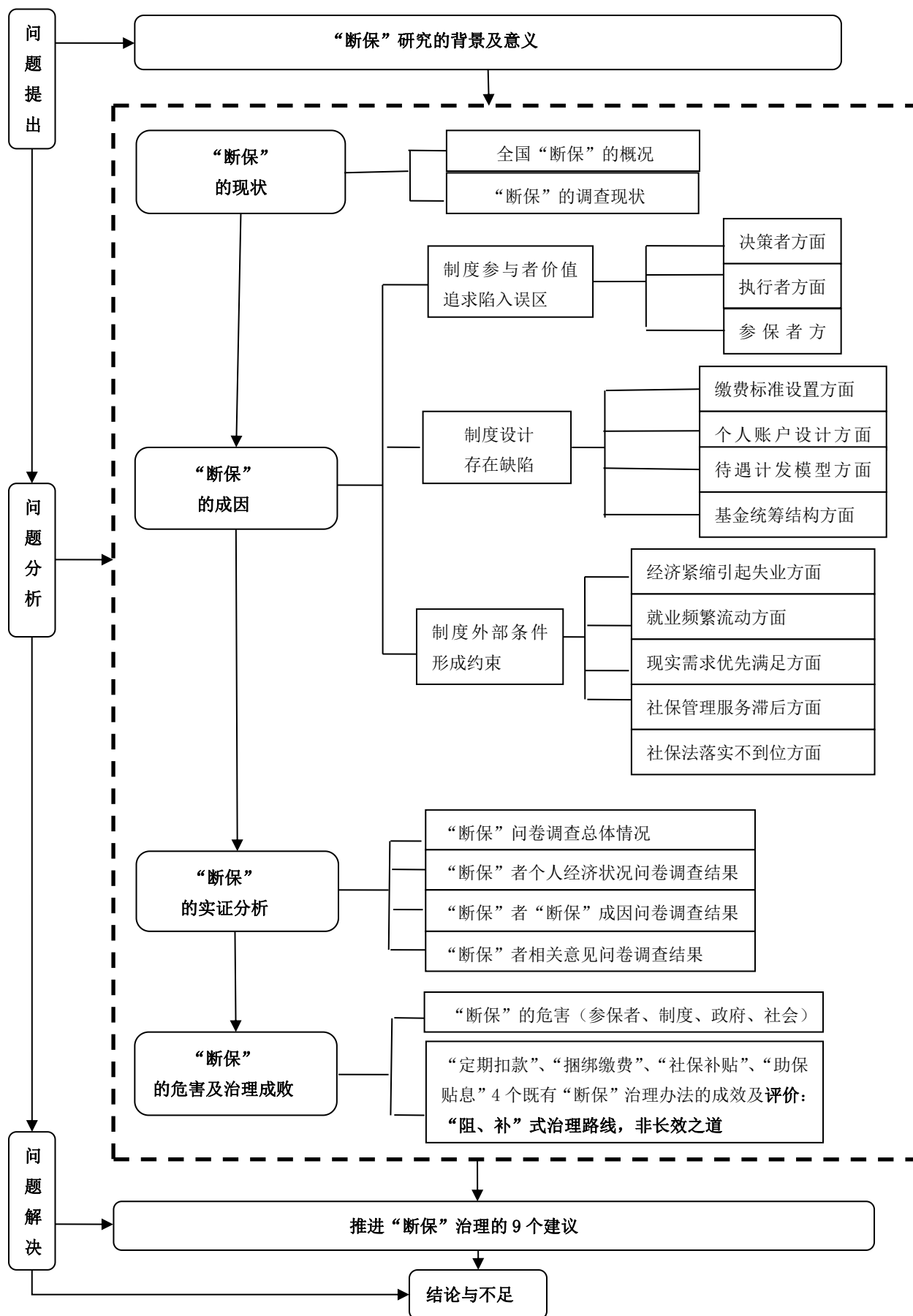


图1 “断保”研究框架

四、研究相关理论

基本养老保险，是一种制度安排，通过这一制度，当每个人到达一定年龄且再无法通过就业获得稳定收入时，他们仍能够获得规范的、定期发放的收入^①。在国外，它也被称为“公共养老金制度”。它是养老金多支柱体系中的第一支柱。

纵观世界主要国家基本养老保险制度，其模式大致可以从两个维度进行划分。从筹资方式看，分为现收现付制模式和完全积累制模式。现收现付制模式，即将当前工作的一代人缴纳的养老保险费，用来发放当今退休一代人的养老金待遇，以支定收，不留结余。完全积累制模式，即职工个人及其所在企业将缴纳的养老保险费完全存入经办机构为职工建立的个人账户中，待职工办理退休后，定期支取个人账户中的滚存资金（本金及利息），以维持晚年基本生活；从待遇给付方式看，分为待遇确定型（Defined Benefit, 即 DB）模式，以及缴费确定型（Defined Contribution, 即 DC）模式。待遇确定型（DB）模式，是指基本养老保险的举办人（一般是政府）承诺自参保者退休日起，至去世日止，定期向退休者支付一个固定数额或比例的养老金。这一固定数额或比例可能增加，却永远不会下降，也就是，养老金的水平不取决于保障基本养老金的任何标的资产（underlying asset）的业绩，只取决于养老金的政策规定。缴费确定型（DC）模式，是指参保者在一个相当长的时期内，按照稳定的缴费比例或标准缴费，所缴费用划入个人账户，待其退休后，所领取的养老金数额，取决于个人账户的累计本息。两种方式交叉组合后，又分为实账待遇确定型（Financial Defined Benefit, 即 FDB）、实账缴费确定型（Financial Defined Contribution, 即 FDC）、名义待遇确定型（Non-financial Defined Benefit, 即 NDB）、名义缴费确定型（Non-financial Defined Contribution, 即 NDC）四种具体模式^②。中国现行基本养老保险制度的模式，是不同于上述四种模式的新变种，具体而言，是现收现付制与积累制相结合、DB 制与 DC 制相结合的混合型模式（即部分积累制模式，或称统账结合型模式）。这一混合型模式，是 1996 年前后，从完全现收现付的 DB 制模式转型过来的。个人账户的引入，是制度模式转型的重要标志。

尽管各国基本养老保险制度的模式不尽相同，但这一制度，普遍是作为一项“缴

① International Labour office, World Social Security Report 2010/11, International Labour Organization, 2010, p.45.

② 四种具体模式，由郑秉文教授翻译命名。这四种模式的俗称分别是，积累制待遇确定型、实账积累制、传统 DB 型现收现付制、名义账户制。关于四个概念的译名与含义和特征，详见罗伯特·霍尔茨曼（Robert Holzmann）、爱德华·帕尔默（Edward Palmer）编，郑秉文等译，郑秉文、黄念校译：《养老金改革——名义账户制的问题与前景》，中国劳动社会保障出版社，2006 年版第 339 页术语翻译说明。

费受益”型的公共产品而出现的。它的基本原则，是将参保者个人缴费与未来收益挂钩，多缴多得。它的核心目标，是追求参保者缴费与收益之间的精算公平。它的功能主要体现在：对个人全生命周期收入，进行“两段式”熨平，即实现个人收入在“职业生涯”与“退休生涯”两个阶段间，从储蓄积累到延迟消费的平滑分配^①；对代际间收入，进行熨平，即在现收现付制条件下，通过建立代际间的赡养契约关系，实现收入从年轻一代，向年老一代转移分配。值得注意的，有两个方面：(1)由于每个人的年老收益与其年轻时的缴费紧密联系，缴多少拿多少，有着统一的计算标准，没有身份、地域等差别。人员之间收入的横向差别，很大程度上是一个自然性结，原本不存在相互攀比的理由；(2)它只是一个在“特定的社会群体”（即社会私人部门中，有收入、且加入了制度的职业人群）中间分散风险的机制，对于制度内部参保者与制度外部社会成员间收入差距的调节，从理论上讲，不是它这个“保险”制度所具有的重要功能。因此，将其作为社会收入再分配的一个工具，加以运用，无法达到理想效果，不仅在制度的财务上不可持续，还将引发大量遵缴逆向选择行为甚至道德风险，进而将制度运行推向危险的边缘。

五、研究主要理论依据

（一）“经济人”的假设

“经济人”的假设，起源于享受主义哲学，以及英国经济学家亚当·斯密（Adam Smith）关于劳动交换的经济理论。根据“经济人”的假设，人都是理性而自利的，“一方面，人的行为动机是利己的，任何个人，无论他是购买商品的消费者，还是提供商品的生产者，甚或是某一政治团体的领袖，他的行为动机都是自利的，他时时关心的是自身的个人利益；另一方面，在行动上他又是理性的，能够最充分利用他所能得到的、关于所处环境的信息，诸如价格、品质等，来最大化自身利益^②。”这种理性的自利主义者，也就是经济市场与公共市场所讨论的理论基础——“经济人”。

^①参见郑秉文：《中国社会保障制度60年：成就与教训》，载郑秉文著：《郑秉文自选集》（下卷），人民出版社，2014年版，第898页。

^②参见黄恒学主编：《公共经济学》，北京大学出版社，2009年版第138页，此处有关自利主义者两个方面的特性的论述，由该书转引汪翔、钱南：《公共选择理论导论》，上海人民出版社，1993年版第37页。

（二）亚当斯公平理论

亚当斯公平理论（Equity Theory），是美国学者亚当斯（J.S.Adams）在将涉及分配的公平概念与认知失调进行综合的基础上，于 20 世纪 60 年代提出来的一种激励理论。该理论认为，“人们既在乎自身报酬的绝对数量，也在乎自身与他人在工作与报酬上的相对比较；他们习惯于将自己的产出与投入的比率与他人（对照者）的产出与投入的比率进行比较，并以此作出公平判断；需强调的是，人们在比较之下作出公平判断，不是基于投入、产出的客观测量结果，而是基于对投入、产出的主观感知；人们进行公平比较有纵向比较和横向比较两种方式：纵向比较，即将自己在同一组织中现在的工作和待遇与过去进行比较，或将自己在不同组织中的工作和待遇进行比较，横向比较，即将自己的工作与待遇，与所处组织中的其他人进行比较，或将自己的工作与待遇，与其他组织中的人进行比较^①。”倘若人们在比较中发现自己的付出与回报不符合预期的比例，就会产生强烈的不公平感，使工作积极性受到挫伤，结果将会是他们改变投入、改变产出、认知扭曲或选择离开等。

（三）弗罗姆期望理论

弗罗姆期望理论，又称为“效价-手段-期望理论”，是由北美著名心理学家和行为科学家维克托·弗罗姆（Victor H. Vroom）1964 年在《工作与激励》中提出来的激励理论。该理论认为，“正是由于人们以为采取某种行动可以在一定概率上，实现某一预期的结果，并且这一结果可以带来他们认为重要的报酬，所以他们才采取了这一行动，比如努力工作；人们采取某一行动的动机与三个因素密切相关：个人需要多少报酬（效价），个人对付出努力产生成功绩效的概率估计（期望），以及个人对绩效与取得报酬之间关系的估计（工具）；三者间关系的表达式为：动机=效价×期望×工具；效价是个人想要获得报酬的数量表示，期望是个人对付出努力可以完成任务的信念强度，工具是个人对倘若任务完成能够获得报酬的信念；人们只有看重报酬，清楚实现目标的可能性，清楚怎样做才能实现目标，清楚实现目标与获得报酬之间存在十分清晰的关系，才会有行动上的强烈动机，才愿意付出行动^②。”

①参见人力资源社会保障部人事考试中心编：《人力资源管理专业知识及实务（中级）》，中国人事出版社、中国劳动社会保障出版社，2011 年版第 5～6 页。笔者对有关论述进行了综合归纳。

②参见人力资源社会保障部人事考试中心编：《人力资源管理专业知识及实务（中级）》，中国人事出版社、中国劳动社会保障出版社，2011 年版第 6～7 页。笔者对有关论述进行了综合归纳。

第一章 中国基本养老保险“断保”的现状

一、中国基本养老保险“断保”的概况

（一）基本养老保险“断保”的概念界定与区分

基本养老保险“断保”，是指加入基本养老保险制度的参保者除退休、死亡等特殊情形外，中断缴纳基本养老保险费的现象。需指出的是，本文分析讨论的基本养老保险“断保”与实务中基本养老保险统计上所称的“断保”，系同一事物，但在事物概念的外延上存在不同之处：基本养老保险统计中所称“断保”的范畴，不包括单位未按时足额缴纳、且未缴部分已计入欠费的情形；灵活就业人员中断缴费距离上次缴费期满不超过1年的情形，也被排除在外；而本文分析讨论的“断保”，则包括特殊情形之外参保者（含雇主）所有中断缴费的情形，外延较实务中的统计口径更加宽泛。

（二）基本养老保险“断保”的演变与现状

中国基本养老保险“断保”，是中国经济体制改革与基本养老保险制度改革特殊背景下的产物，其演变经历了一个长期、曲折的过程。

自1992年始，国有企业改革的早期政策陆续推出。从发端于江苏徐州市的“破三铁”（铁交椅、铁饭碗、铁工资）运动开始，到在全国多个城市开展优化资本结构试点，再到对国有企业实施“抓大放小”，国企改革步步推进，带动了劳动用工制度的变迁，企业用工自主权越来越大，职工与企业的劳动关系越来越松散。1993年濒临破产的国营广州无线电厂裁掉1000名职工，宣告了“下岗职工”的首次出现。此后，职工下岗分流的现象陆续在一些城市和行业大量出现，如上海市，1996年就发生了60万纺织职工（主要是女性工人）下岗分流的情况^①。这些下岗分流职工大部分很快通过诸如企业兴办的第三产业等多种渠道实现了再就业安置，基本养老保险缴费得以延续，余下的小部分则分流至社会成为自由人。由于传统的基本养老保险制度是面向正规就业者设计的，劳动者必须依托一个正规的就业单位，才能参保缴

^①参见网易新闻：《中国式改革（一）：国企改革造就的巨人》，2011年2月27日，<http://news.163.com/special/reviews/reformation01.html>，2017年3月12日。

费，因而，这小部分失去了单位依托的自由人，也就成为了中国社会早期的基本养老保险“断保”者。从官方统计数据看，1992~1996年间，全国基本养老保险参保（缴费）职工人数波动最大的年份是1993年和1994年，1993年参保（缴费）职工人数是8500万人，较1992年减少1164万，而到了1994年，由于绝大部分分流人员得到再就业安置，参保（缴费）职工人数又迅速回升至8494万人，只比1992年减少6万人，减幅仅为0.1%^①。

转入1997年后，东亚金融危机爆发，中国的经济结构和产业结构加速调整。从1998年起，全国掀起了一场以“减员增效”为目标的、盛况空前的国有企业改革。当时，政府提出的口号是用三年的时间实现国企集中“脱困”，但改革实际持续到2003年才基本告一段落。这一时期，从将优化资本结构试点城市扩大到111个、开展纺织压锭，到对资源枯竭矿山实施破产关闭、振兴军工产业等，累计造成2800万国有企业职工下岗^②，其中许多人由于各种原因没有接续基本养老保险关系，形成了“断保”大量集中出现的现象。由此导致基本养老保险参保（缴费）职工人数在不同时段出现了骤然波动。按官方的统计口径，全国参保（缴费）职工人数1997年初为8800万人，1997年底减至8671万人，减少129万人，1998年底在1997年底基础上再减少195万人，减为8476万人^③。在“三年脱困”结束的次年，也就是2011年，下岗职工集中“走出”再就业服务中心，各地“断保”再度出现剧增。以江苏省为例，在“脱困”的最后一年底即2000年底，“断保”人数不过22.1万人，转入2001年底，“断保”人数陡增至64.4万人，为2000年底的近3倍^④。所幸的是，这一时期政府一系列公共政策及时出台，例如实施“两个确保”的方针，在一定时期内（一般最长为三年）帮助进入再就业服务中心的下岗职工缴纳基本养老保险费；通过多种渠道对下岗职工进行再就业安置，促使他们的基本养老保险关系重新接续；鼓励支持企业与行将退休的大龄下岗职工签订保留养老保险关系的协议，符合条件

①1992~1996年基本养老保险参保（缴费）职工人数，采用的是人力资源和社会保障部官网“统计公报”公布的“参保职工人数”。原因是基本养老保险参保缴费对象早期仅限于在国有、集体等企业正规就业的职工，官方将企业中断缴费纳入欠费统计，参保职工人数全部视为缴费人数，官方的基本养老保险统计报表对“缴费人数”单列统计始于1999年。因此，1998年底官方公布的参保职工人数与缴费人数是一致的，故笔者将1998年底官方公布的“参保职工人数”称为“参保（缴费）职工人数”，参保职工人数的变动，也就是缴费人数的变动，减少的参保职工人数也即“断保”人数。

②刘永富：《加强社会保险经办机构能力建设，完善社会保障体系，构建和谐社会——2005年1月26日在全国社会保险局长会上的讲话》，载人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集（1994-2014）》，中国社会保障出版社，2014年版第204页。

③1997年初（1996年底）、1997年底、1998年底参保（缴费）职工人数，采用的是人力资源和社会保障部官网“统计公报”公布的同期参保职工人数。理由同脚注①。

④参见2000年度、2001年度江苏省企业职工基本养老保险统计年报。

者则允许直接办理提前退休；等等，在很大程度上减少了“断保”的出现，以至国家最高主管部门负责人后来在会上指出：“1998～2003年，全国2800万国有企业下岗职工中大多数人的养老保险关系得到了接续”^①。

2004年迄今，基本养老保险制度一度面临着3个需要解决的紧要问题：从结构调整的历史中走来的大量下岗失业人员以个人名义参保缴费，没有明确规定，以致在许多地区，这些人员不得不挂靠一个中介机构，才能将参保缴费进行延续；社会上还有大量灵活就业人员长期游离于制度的参保大门之外，而参保大门却迟迟未向他们打开；离退休群体日益庞大，养老金支付负担越来越沉重。无论着眼于增强制度参保的公平性，抑或为实现制度的财务可持续性，都呼唤官方在扩大制度参保覆盖面上立即行动起来。有鉴于此，2005年国务院在充分调研和总结东北三省完善城镇社会保障体系试点经验的基础上，决定对基本养老保险制度进行完善，首次明确指出：“城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险；各地当前及今后一个时期，要以非公有制企业、城镇个体户和灵活就业人员参保为重点，扩大基本养老保险覆盖范围^②。”而《社会保险法》的出台施行，更是为灵活就业人员参保提供了法律保障。如此一来，各地大批灵活就业人员（含个体户，下同）先后被纷纷纳入基本养老保险参保范围。从官方统计数据看，2004年初灵活就业参保职工为1213万人，到2015年底已增至5800万人，年均增速高达13.9%，而同期参保职工总人数的年平均增速只有7.5%^③。灵活就业人员纳入参保，显然已成为近年来各地参保职工人数快速增长的一个主要推动力。然而，令决策者没有预料到的是，制度的开放性增强了，参保者的缴费积极性却没有充分调动起来，出现了“断保”增加的现象；特别是2008年全球金融危机以来，“断保”在对象上不断延伸，在频率上不断提高，在数量上加快增长，呈现出持续加速恶化的态势（见图2）。

①刘永富：《加强社会保险经办机构能力建设，完善社会保障体系，构建和谐社会——2005年1月26日在全国社会保险局长会上的讲话》，载人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集（1994～2014）》，中国社会保障出版社，2014年版第204页。

②见《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，国发〔2005〕38号。

③灵活就业人员（含个体户）2003年的参保人数参见刘永富：《深入学习贯彻党的十六届三中全会精神，加快完善养老保险制度，促进事业发展——2004年2月25日在全国社会保险工作暨社会保险局长会上的讲话》，载人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集（1994～2014）》，中国社会保障出版社，2014年版第153页；2005年的参保人数，参见人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《中国社会保险年鉴（2016）》（系统内部资料）第41页。参保职工总人数见人力资源和社会保障部官网。参保职工人数年平均增长率由作者计算。

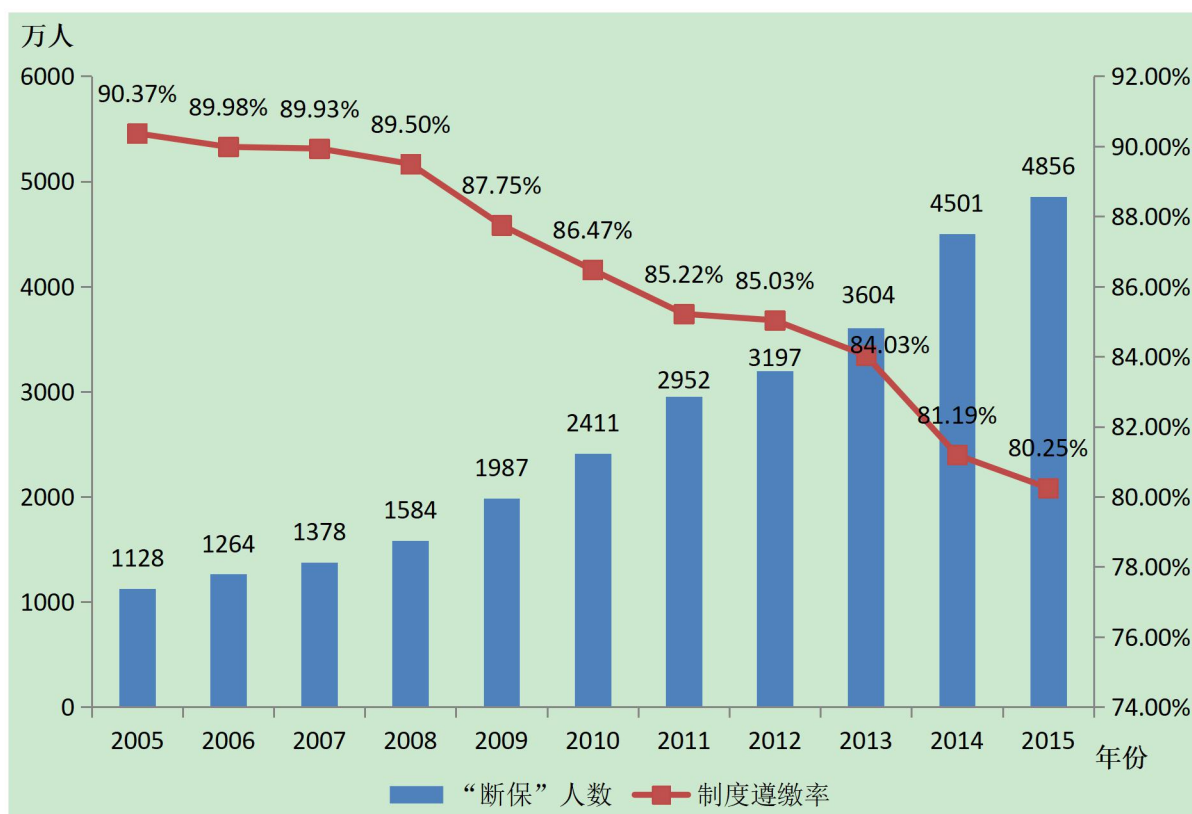


图2 2005~2016年中国基本养老保险“断保”人数与制度遵缴率变化情况

资料来源：2006~2015年制度遵缴率，参见郑秉文主编：《中国养老金发展报告2016——“第二支柱”年金制度全面深化改革》，经济管理出版社，2016年12月版；人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心：《中国社会保险发展年度报告2015》，中国劳动社会保障出版社，2016年版；历年末“断保”人数=参保职工人数-缴费人数。计算2005~2015年历年末“断保”人数所需的参保职工人数、缴费人数中，2010~2015年缴费人数参见《中国社会保险发展年度报告2015》，中国劳动社会保障出版社，2016年版，其余数据由人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心提供。2005年制度遵缴率由作者计算而得。历年末制度遵缴率=年末缴费人数/年末参保职工人数*100%。图由作者制作。

由图2可见，制度遵缴率连续11年出现下滑^①：从2005年的90.37%开始，以平均每年约1个百分点的速度逐年下降，到2015年底，达到11年来的最低点80.25%^②。这一结果，正是由于2005年来“断保”人数的增长一直将缴费人数的增长甩在后面所造成的。以2015年为例，全国“断保”人数是4856万人，较上年增加355万人，增长7.9%，比缴费人数增速高6.3个百分点（缴费人数为19731万人，较上年增加300万人，增长1.5%），由此造成“断保”率较上年提高0.94个百分点^③，相应地，制度遵缴率下降0.94个百分点，降至80.25%。也就是说，截至2015年底，参保职工每5个人中就有1个人没有缴费。从2015年各个省份制度遵缴率的变动情况看，

①笔者试图从各方收集的资料中找到2004年基本养老保险缴费人数的数据，但未找到，故图2未能显示2004年“断保”人数及制度遵缴率。

②2015年制度遵缴率系笔者根据人社部社保中心提供的2015年参保职工人数、缴费人数计算而得。

③历年末“断保率”=历年末“断保”人数/历年末参保职工人数*100%。

全国共有 26 个省的制度遵缴率较上年出现不同程度的下降，占到全国省份总数的八成以上。其中，陕西、河南、广东和四川较上年的降幅超过 3 个百分点^①。仅从公布的数据看，制度遵缴率下降速度之快，已令人感到担忧！此还不然，以笔者 11 年从事基本养老保险业务经办和统计工作的经验，以及最新开展的实地调查观之，由于实务环境下统计制度的缺陷，以及公共部门绩效考核机制的不完善，已公布的制度遵缴率仍显乐观，“断保”的实际现状可能更为堪忧。

^①参见郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2016——“第二支柱”年金制度全面深化改革》，经济管理出版社，2016 年 12 月版第 34 页。

第二章 中国基本养老保险“断保”的成因

一、基本养老保险参与者的价值取向存在偏差

（一）决策者：强化制度对收入的再分配，冲击了多缴多得的原则

在中国，基本养老保险制度究竟应该建成一个什么样的制度，一度有着清晰的答案。早期主管社保制度改革的国家体改委，在对《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号）进行解读时，鲜明指出：“社会保险的主要项目，坚持‘效率优先、兼顾公平’的原则”^①。前国家领导李铁映同志曾主政国家体改委，他甚至更具体指出，新的社会保障制度，必须兼顾公平与效益，注重形成激励机制，绝不能形成新的“大锅饭”；同时，基本保障标准绝不能过高，特别是对于中国这样一个发展中的大国，必须坚持低水平、广覆盖的原则^②。为此，对基本养老金如何实现增长的问题，决策者在文件里给出了明确回答：“为了保障企业离退休人员的基本生活，各地区应当建立基本养老金正常调整机制^③。”毫无疑问，决策者早期对基本养老保险制度实施转型改革（即制度从传统DB型现收现付制，转型为DB与DC相结合的部分积累制），是希望建立一个精打细算的基本养老保险制度，一个有利于保护参保者缴费积极性的基本养老保险制度。

然而，遗憾的是，20多年来特别是近10余年来，决策者早期勾画的改革路线并未得到始终不渝地遵行，基本养老金正常调整机制始终没有建立起来。其原因，主要归结于两个方面：（1）经济高速增长背景下，社会初次收入分配不合理，各阶层收入差距整体出现扩大趋势，基尼系数2016年达到0.47^④；（2）养老金双轨制积弊长期难以革除，企业部门、公共部门两个退休群体收入出现巨大反差。一份资料显示：截至2005年，全国企业单位离退休人员人均基本养老金为8565元（714元/月），而同期的机关和事业单位离退休人员则分别为17633元和16147元（1469元/月和

①李铁映：《建立具有中国特色的社会保障制度》（1995），载于徐滇庆等：《中国社会保障体制改革》，经济科学出版社，1999年版，第8页。

②李铁映：《社会保障制度改革任重道远——当代社会保障制度研究丛书总序言》，载于〔美〕威廉姆H·怀特科（William H. Whitaker）、罗纳德C·费德里科（Ronald C. Federico）著，解俊杰译、郑秉文校《当今世界的社会福利》，法律出版社，2003年版第10页。

③《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，国发〔1995〕6号。

④数据引自前瞻数据库：<http://d.qianzhan.com/xdata/detail?d=xCxIByFxu&di=x5xHxn7xZxIByFxu#>。

1346 元/月)^①，也就是说，前者养老金水平仅为后者的约一半。收入的不平等及其扩大化，造成社会出现阶层分化、利益固化的现象，社会裂痕与隔阂步步加深。过去 10 余年来，随着公众公平意识的提高，特别是在新媒体日新月异发展背景下，社会收入分配不公的问题、特别是养老金双轨制下收入分配不公的问题，不断被聚焦和放大，并一度成为了两会热议的话题；一些学者甚至也认为，基本养老金制度应该凸显收入再分配功能，将“社会公平”摆在首位，做到“强分配、弱精算”。这些复杂的因素及背景，让决策者感受到强大的舆论压力，他们自己似乎也开始相信：在过去较长一段时期，基本养老保险制度作为“二次分配”的一个工具，作用没有“发挥”出来，政府必须积极介入，“强化”它的这一“功能”。

如此，基本养老金的增长，也就没有选择通过建立一个稳定的盯住机制来实现，而代之以行政指令的方式来实现。具体做法是：通过行政手段，将基本养老金的增长率拉升至 10% 左右的水平（历年实际的增长率基本都高于 10%），持续时间自 2006 年 6 月起至 2015 年，长达 11 年^②。通过连续 11 年调整，基本养老金增长，彻底扭转了过去滞后于 GDP 增长、在岗职工平均工资增长的局面，不仅将城市 CPI 增长远远抛在了后面，而且跑赢了 GDP 的增长，甚至逼近（部分年份还超过）了城镇单位在岗职工平均工资的增长（见图 11）。

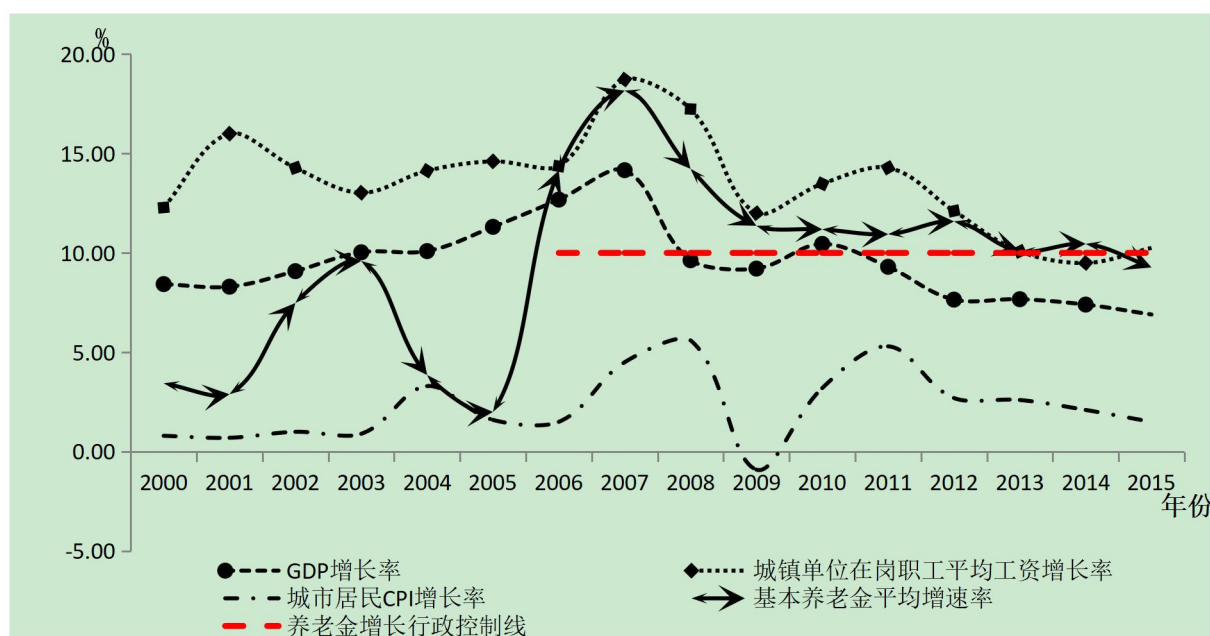


图 11 中国基本养老金行政性调整前后增长率与经济增长率比较（2000~2015 年）

资料来源：GDP 增速见中国经济网，http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201501/20/t20150120_4389486.shtml；

①资料来源：<http://gwy.yjbys.com/shizhengshenlun/shishizhengye/434480.html>。

② 2006 年 6 月的调整，包括 2005 年、2006 年两个年度。

城镇单位在岗职工平均工资、城市居民 CPI 见国家统计局网站, 基本养老金平均增速系作者根据历年企业离退休人员平均养老金计算而得。平均养老金数据中 2000~2003 年期间的, 参见李珍:《基本养老保险制度分析与评估》, 人民出版社, 2013 年版, 第 36 页; 2004 年~2006 年期间的, 参见《国务院常务会议决定企业退休人员基本养老金提高 10%》, 人民网—人民日报海外版, 2013 年 1 月 10 日, <http://finance.people.com.cn/n/2013/0110/c1004-20151385.html>; 2007~2009 年期间的, 参见人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编:《全国社会保险局长会议主旨报告集(1994~2004)》, 中国劳动社会保障出版社, 2014 年版, 第 346 页; 2010~2015 年期间的, 参见人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心:《中国社会保险发展年度报告 2015》, 中国劳动社会保障出版社, 2016 年版, 第 19 页。图由作者制作。

诚然, 通过行政指令这一非正常的方式, 持续 10 余年大幅调整基本养老金, 一定程度上弥合了企业退休阶层与其它社会阶层的收入差距, 缓和了社会矛盾。然而, 如此做法, 似已陷入“张冠李戴”的误区: 混淆了缴费型的“养老保险”制度与非缴费型的“养老保障”制度的界线, 把应由公共财政全额承担的定额式养老补贴, 硬推给了“记账式”的养老保险基金来承担; 将资金来自于一般税收的“保障”制度所肩负的再分配功能, 强加给了资金来自于个人缴费的“保险”制度。带来的负面后果是: 导致基本养老金持续“恶性”增长, 造成制度功能不断被“异化”, 制度越来越滑向“社会福利”的边缘, 对养老金“多缴多得”的基本原则, 构成了巨大冲击: 由于非正常调整采取“普遍调整”和“倾斜调整”两种方式进行^①, 造成基本养老金调整后的增长高于延长缴费年限后的自然增长, 即出现了增长“倒挂”的现象。

来看一个实例^②, 孙某参加了当地的基本养老保险, 2014 年 12 月退休, 计算的基本养老金约为 2542.82 元/月; 假定孙某按当地最低缴费标准再多缴费 1 年, 到 2015 年 12 月办理退休的话, 那么他的基本养老金将增至 1640 元/月。也就是说, 迟 1 年退休每月领到的基本养老金自然增加 43.28 元。然而, 2015 年当地对退休人员基本养老金按照 10% 的比例进行了上调, 孙某基本养老金累计增加了 254.28 元, 达到 2797.1 元/月; 而如于 2015 年 12 月退休, 根据规定, 则不能参加当年的基本养老金上调。这里, 孙某虽少缴费 1 年, 计算的养老金每月虽少了 43.28 元, 但他 2015 年却享受了基本养老金的调整, 每月拿到的基本养老金在原来那份自然养老金的基础上, 增加了 254.28 元。这样, 实际上孙某并没有因为少缴 1 年而失利, 而是更得

①所谓“普遍调整”, 就是对调整年度的上一年底前和调整年度上半年底前退休者(不含离休者), 均按一个定额的数量或比例增加养老金, 不少地区还设置了一个保底线, 按前述方法增加的养老金低于这个保底线, 予以补足。所谓“倾斜调整”, 就是对退休早、待遇低乃至特殊困难群体在普遍调整的基础上, 再按某个标准增加养老金。以某省某年为例, 普遍调整, 每人每月增加基本养老金 110 元, 再按本人缴费年限, 每满 1 年, 月基本养老金增加 2 元; 适当倾斜, 年满 70 周岁不满 80 周岁的退休人员, 每月增加 50 元; 年满 80 周岁的退休人员, 每月增加 70 元。此外, 对于有高级职称的退休人员、艰苦边远地区的退休人员、工残退休人员等, 再予以一定增加。

②案例资料由 Y 市社保机构企业退休人员养老金发放科室提供。

利：既早拿了1年的基本养老金，节省了1年的缴费成本；又使每月的基本养老金比多缴1年增加了211.00元（254.28元-43.28元）。

基本养老金增长“倒挂”现象的出现，使制度“精算公平”的目标遭到破坏，滋生了大量遵缴逆向选择行为乃至道德风险：实务中发现，许多在职参保者在比较之下，看到多缴不多拿甚至少缴多拿，感到早退休更得利，迟退休反而“吃亏”，于是不愿多缴长缴，只求获得一份领取基本养老金的资格便罢；还有一些参保者一旦缴满15年，便自动中断缴费，以等待退休的到来，并且一旦有办理提前退休的机会，他们一定会紧紧地抓住这个机会！

（二）执行者：片面扩大制度参保覆盖面，致较多低遵缴能力者加入

中国各地社保经办机构，是基本养老保险制度的执行者，直接负责扩大制度参保覆盖面（简称“扩面”）的开展。世界许多国家的扩面，主要依靠制度吸引及法令来开展。与之不同的是，中国一贯将扩面纳入国民经济和社会发展规划当中去，以实现扩面的有计划开展。这种计划性，是通过从上到下，推行扩面目标管理政策来实现的，扩面带有强烈的行政动员式色彩。所谓扩面目标管理政策，是指政府及其有关部门定期（一般按年度）制定扩面目标，并逐级分解至下级部门，期末对目标完成情况进行考核排名，对责任部门及人员兑现奖惩。各级社保经办机构即为扩面目标的直接承担者和被考核对象。多年的社保实践表明，扩面目标管理政策的推行，纵然是造成全国基本养老保险参保人数飞跃式增长的重要管理因素，但其长期推行，也造成了执行者价值取向的偏差，一定程度上诱发了“断保”的出现。

第一，在扩面目标管理政策裹挟的有形与无形利益诱惑面前，执行者对“经济人”利益表现为亦步亦趋，使扩面本身受重视的程度大大降低。社保实践中，扩面一直被官方强调为“社保经办工作的永恒主题”^①，执行者们逢会必谈扩面、工作主抓扩面、评价成绩看扩面。扩面已成为统领基本养老保险工作的一条不可动摇的主线。倘若扩面确如它被强调的那样，不折不扣受到高度重视，对制度发展来说，无疑是一个极大的利好。但事实上，一些地区执行者对扩面的重视，往往在很大程度上，不是基于制度发展的优先考虑，而是基于对扩面目标考核背后所隐藏的“经济

^① 刘永富：《加快完善社会保障体系，努力构建社会主义和谐社会——2007年1月24日在全国养老保险暨社保局长座谈会上的讲话》，载人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集（1994～2014）》，中国劳动社会保障出版社，2014年版，第228页。

人”利益的追逐，因为不少地方，为了推动扩面征缴，都配套建立了一个扩面征缴奖励机制。这意味着，执行者一旦在扩面等方面取得佳绩，来自于政府、主管部门乃至上级业务部门的各种物质及精神奖励都将接踵而至；扩面使业务范围拓展，还将带来财政预算经费的增加，执行者特别是其掌舵人将享有更大的资源支配权；更重要的是，扩面出成绩，甚至意味着少数人仕途的升迁；等等。从这个意义上说，许多地区执行者对基本养老保险扩面的重视，可谓是一种扭曲的重视。

第二，扩面目标管理政策使扩面目标基数不断加大，执行者不得不将扩面目标层层加码放大，造成扩面目标制定与工作实际不断偏离。扩面目标的年年下达与考核排名，激发了各级执行者“争先创优”的意识，特别是市、县级执行者，对扩面目标考核非常重视。因为扩面目标考核，实行打分排名制度，排名结果与执行者的利益紧密相连。这虽给执行者扩面的开展，带来了动力，但也给执行者完成目标，造成了巨大的压力甚至焦虑。各级执行者为在上级扩面考核中取得好名次，只能将目标加码放大，并向下层层分解，结果导致既定的全国总目标，大大低于实际执行的“总目标”。而当上一年各地实际执行的目标完成之后，下一年拟定的全国总目标将在上一年各地实际完成情况基础上，再上一个台阶，地方实际执行的目标，又将再次被加码放大。如此循环往复，年复一年，使得许多地方制定的扩面目标越来越脱离地方实际，难以完成。

第三，扩面目标管理政策的激励效应不断递减，执行者越发将扩面视为一个思想负担，扩面进一步拓展举步维艰。扩面目标管理政策的持久推行，强力地助推着基本养老保险参保人数的快速增长。在社会新增劳动力人口的增速连连下降，可挖、易挖的扩面资源行将“掘尽”的条件下，制度改革没有跟进，政治环境的变化，又使许多地方将扩面征缴考核奖励机制迅速收紧起来，扩面目标管理政策的激励效应开始渐渐弱化，扩面继续向前大步挺进，已面临巨大困难，以增长为导向的扩面目标考核，似乎应该稍稍停下脚步，但脚步却没有停下来：扩面目标依然年年下达，考核依然年年进行，压力依然层层传导。由此，扩面目标考核给地方执行者造成的压力与焦虑，逐渐盖过其利益的诱惑，让执行者越发感觉到：扩面这个“永恒的主题”，就像是一个难耐的“包袱”。不得已之下，许多地方的执行者只能一面拼力扩面，一面采取少报扩面成果的策略，以“巧妙”应对上面年年进行的考核。

执行者价值取向的偏差，让其在扩面的“经济人”利益面前变得“急功近利”，

让其在扩面目标考核的压力与焦虑之下“迷失方向”，使得扩面带有极大盲目性，以致其将制度的目标定位摆在一边，对扩面对象疏于选择。尤其在各地全面小康达标创建之时，一些地区执行者迫于扩面目标考核的压力，甚至出现了包大巴车到乡下拉人参保、相互之间“争抢”扩面资源等令人啼笑皆非的现象。这种片面追求人数增长的“拉人头”扩面方式，使较多没有就业和没有一定收入的人员，加入到城镇职业人群的养老保险制度中来。这些人员，主要为城市底层居民、闲散人员、享受低保待遇人员、残疾人、农民等。他们原本有一个更合适的城乡居民社会养老保险制度可以加入，却没有加入进去，或从里面退了出来，被“拉”进了职业人群的这个制度。但他们被“拉”进来之后，制度的缴费标准并没有降低，他们中的许多人，由于缴费能力过低或者根本不具备缴费能力，只好中断缴费，形成“断保”。

（三）参保者：基本养老金效价预期不合理，缴费热情不足

参保者加入养老金计划，渴望拿到养老金过上一个丰裕、体面的晚年生活，乃世之常情。在许多先进国家和地区，人们养老金的高效价（即对丰厚的未来养老金收入的渴求），普遍是通过加入多层次养老金计划的方式而实现的。而在中国，由于多支柱的养老金体系没有发展起来，绝大多数参保者只加入了第一支柱的养老金计划，他们将养老金的高效价，也就仅仅寄托在了基本养老金这一个计划上。为适应这个现实，决策者采取的应对之策主要有两个：第一个，是在《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）与《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）中，将基本养老金的“目标替代率”维持在了在岗职工平均工资的60%左右（26号文为58.5%，38号文为59.2%）。这个“目标替代率”，高于国际劳工组织1952年102号公约规定的40%的标准，高于1967年128号公约规定的45%的标准；第二个，是自2006年6月起，连续11年增加企业退休人员的基本养老金，年均增幅达10%以上。

然而，这两个对策执行的效果与“目标替代率”之间，仍有很大差距。一方面，由于经济并非处于稳态之中，在政策允许范围内，大量参保职工每年选择按当地上一年在岗职工平均工资的约60%，作为缴费工资基数（即最低档），这一缴费工资基数，实际低于其缴费当年当地在岗职工平均工资的60%，这就大大拉低了其退休时计算的基础养老金水平；同时由于个人账户总资产偏低，所计算的个人账户养老金也

非常低，两部分加起来计算所得的初始养老金水平（自然养老金）原本已在“目标替代率”之下。另一方面，长期高速增长的在岗职工平均工资与基本养老金计算值的固定不变，又将实际养老金水平与“目标替代率”的差距再次拉大；尽管多年来，决策者不遗余力地采取行政指令的方式，大幅提高退休人员基本养老金水平，但提高的幅度，仍无法赶上在岗职工平均工资的增长。如此一来，实际替代率低于“目标替代率”且不断下滑，便成为不可避免的趋势。

对此，众多学者认为，第一支柱养老金“目标替代率”标准定得过高，不适应中国现阶段经济发展水平低的具体国情。例如，杨燕绥教授认为，政府不可能向所有退休人员，提供相当于社会平均工资 60% 的养老金，应腾出空间发展年金制度；郑功成教授也认为，应以恩格尔系数为基数参照，以其 40% 左右来确定养老金水平较为合理^①。而实务界的执行者们对养老金“目标替代率”失守的说法，可不那么认同，他们从权利义务的对应关系出发，认为用人均基本养老金与人均缴费基数之比，计算替代率更为合理^②，以此口径计算，替代率近些年一直维持在 66%~67% 的水平，并未失守（以两种口径计算的替代率，见图 12）。

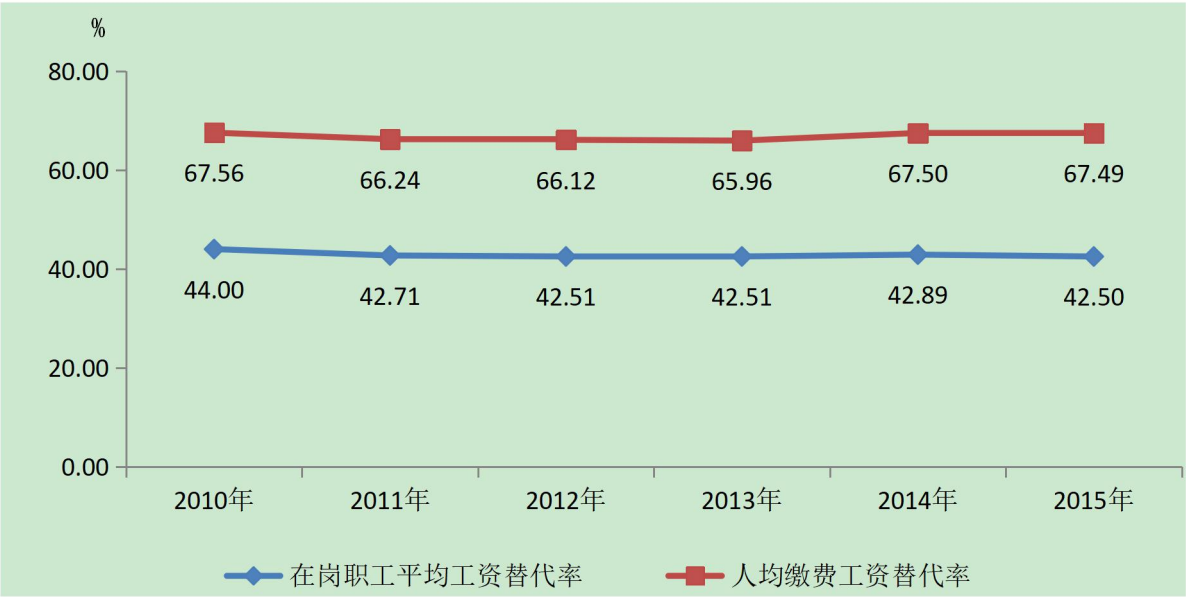


图 12 2010~2015 年在岗职工平均工资替代率与平均缴费工资替代率比较

资料来源：2010~2015 年在岗职工平均工资参见国家统计局网站，人均缴费工资参见人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心：《中国社会保险发展年度报告 2015》，中国劳动社会保障出版社，2016 年版。图由作者根据人均养老金与上述两个工资之比制作。

①杨燕绥、郑功成教授关于基本养老金及替代率标准的观点，由李珍教授引用，见李珍著：《基本养老保险制度分析与评估》，人民出版社，2013 年版，第 46 页。

②参见人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心：《中国社会保险发展年度报告 2015》，中国劳动社会保障出版社，2016 年版，第 19 页。

但“目标替代率”无论是失守了，还是守住了，许多中产参保者、特别是其中的青年人对目前的养老金实际水平，仍颇为不满，却是一个不争的事实。中国社会科学院社会学研究所 2015 年全国抽样调查数据显示：62.9%的人认为社会保障水平低，缺乏安全感^①。其中有些人常常抱怨，自己不能如西方发达国家和地区的中产者那般，享有高水平的社会保障及福利，过着舒心安逸的生活。他们十分渴望退休以后，能维持较高的生活水平而不要降低生活质量。但他们往往未清醒认识到：自己加入的这个制度，是一个“保险”制度，养老金拿多少与缴多少存在直接关联，而将这个制度视为“保障”制度，认为国家应对自己的养老生活负更大责任。他们习惯将周围退休人员、特别是新退休人员拿到的养老金与自己当下的实际收入作比较，与这些养老金的现实购买力作比较，与制度外不缴费的机关事业单位退休人员的待遇作比较。在比较中，他们觉得那些已经退休的人养老金水平，大大低于自身的养老金心理效价，于是，在忽视了许多退休人员可能“少缴才少拿”这个事实的前提下，便匆忙得出结论：自己将来能拿到的养老金或许也就这么多，这不足以给他们带来一个丰裕、舒适的晚年生活。这样，较多人缴费积极性也就不那么高了。

二、基本养老保险制度设计存在缺陷

（一）缴费标准：缴费基准数偏高，费率偏高，缴费负担过重

现行基本养老保险缴费标准设置不够合理：缴费基准数、缴费率均偏高，使参保者普遍承受着过重的缴费负担，是导致较多参保者“断保”的重要原因。

1. 缴费基准数偏高。基本养老保险缴费基数，是计算参保者特定年度内应缴费数额时所使用的一个基础参数。实务中，社保机构在核定参保者缴费基数时，引入了另一个重要的参数即缴费基准数。缴费基准数，是社保机构用以确定参保者具体业务年度缴费基数大小的对比参量^②。不同的业务年度对应不同的缴费基准数。正规就业参保者不同年度缴费基数，就是通过其实际工资收入与同期缴费基准数进行比较后最终确定的：实际工资收入位于缴费基准数特定比例区间内的，缴费基数按实

^①参见李春玲：《中国中产阶级的不安全感 and 焦虑心态》，2016 年 11 月 25 日，<http://www.zhongdaonet.com/NewsInfo.aspx?id=14709>，2017 年 3 月 7 日。

^②缴费基准数对应的年度，指基本养老保险的业务年度。全国各地基本养老保险业务年度的执行标准并不统一，有的与自然年保持一致，有的则以自然年中某月为起始月，往后连续顺推 12 个月作为一个业务年度。比如江苏省以每个自然年的 7 月 1 日至下一个自然年的 6 月 30 日为一个业务年度。

际工资收入确定；实际工资收入低于缴费基数特定比例区间下限的，缴费基数按缴费基数数的下限比例确定；实际工资收入高于缴费基数特定比例区间上限的，缴费基数按缴费基数数的上限比例确定。灵活就业参保者不同年度缴费基数，则直接按同期缴费基数数确定。目前，各地缴费基数均实行与当地上一年城镇单位在岗职工平均工资挂钩，多数地区正规就业参保者以工资作为缴费基数最低、最高分别不得低于、高于在岗职工平均工资的 60%、300%；灵活就业参保者的缴费基数即为在岗职工平均工资。从实践效果看，将现行在岗职工平均工资作为基本养老保险缴费基数，存在不合理之处：

一方面，现行在岗职工平均工资指标的统计覆盖面狭窄。根据《中国年鉴 1999》的解释，在岗职工平均工资统计范围包括：国有单位（含机关、事业单位）、集体单位以及其它单位（指股份合作单位、联营单位、有限责任公司、港澳台商投资单位以及外商投资单位等其它登记注册类型单位）职工的工资收入。从这个解释可见，在岗职工平均工资统计范围，并未涵盖数量庞大的私营单位职工的工资收入，以及各类灵活就业人员的工资性收入。因此，官方历年公布的“在岗职工平均工资”，并非真正意义上的全社会在职人员的平均工资，而是非私营单位在岗职工的平均工资。鉴于此状况，在社会各方推动下，统计部门后来增设了一个“城镇私营单位就业人员平均工资”的统计指标。但灵活就业人员工资性收入状况，一直缺乏相关统计指标来反映。从可获得的官方数据看，在岗职工平均工资（即城镇非私营单位的）远高于私营单位就业人员平均工资（见图 13），至 2015 年，后者仅为前者的 62.6%^①。灵活就业人员工资或相当于工资的平均收入水平虽无官方统计，但由于该群体收入缺乏稳定性，特别是其中下岗失业人员多、低收入人员分布集中，以普遍观察判断，该群体总体处于社会收入底层。如此看来，现行在岗职工平均工资，仅是社会工薪阶层中收入最高的那一部分人员的平均工资。有学者进行了估算，如果将包括进城农民工在内的非正规就业人员考虑在内，中国有 60% 的城镇就业者被排除在了社会平均工资的统计范围之外^②。显然，现行统计口径下的在岗职工平均工资对全社会就业者实际的工资收入状况，是不能真实反映的。

①数据取自国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn>。比例系作者计算。

②参见李凌云：《社保缴费负担，不能承受之重》，《社会观察》2015 年第 2 期第 31 页。

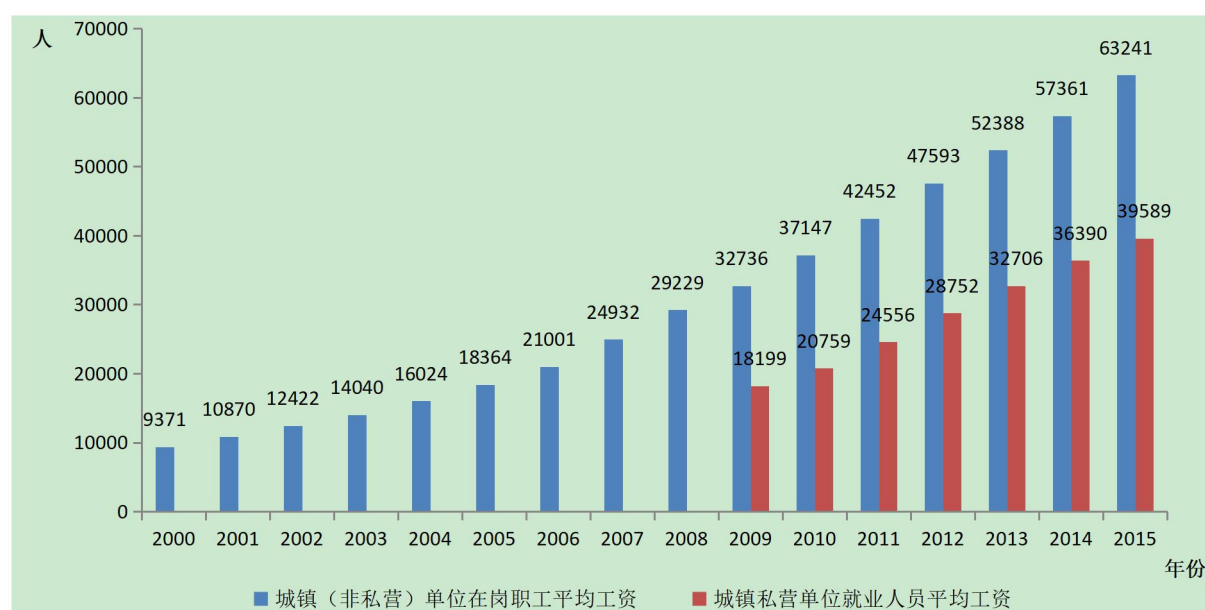


图 13 城镇（非私营）单位在岗职工与私营单位就业人员平均工资比较 (2000~2015 年)

资料来源：国家统计局网站：<http://data.stats.gov.cn>，城镇私营单位就业人员平均工资从 2009 年起开始有统计数据。图由作者制作。

另一方面，现行在岗职工平均工资的计算方法欠科学。按照国家统计部门对平均工资的指标解释，“平均工资，是指单位就业人员在一定时期内平均每人所得的货币工资额^①。”其计算公式如下：

$$\text{平均工资} = \frac{\text{报告期支付给全部就业人员的工资总额}}{\text{报告期全部就业人员的平均数}}$$

可见，官方公布的平均工资仅是一个简单的算术平均数。这一计算方法，在计划经济时期普遍实行低工资收入分配政策、劳动者相互收入差距不显著条件下，可能比较适用；但在市场经济时期收入分配搞活及多元化、各阶层收入分化且差异扩大条件下，再以这一方法计算，就值得商榷了。原因是在新的条件下，算术平均工资偏离了多数人的实际工资收入状况，出现了人们所见到的公布的在岗职工平均工资年年涨、就业者工资普遍连连“被增长”的现象。

基于上述两方面分析，以现行在岗职工平均工资作为基本养老保险缴费基数，目前来看是欠妥的。它必然造成大量以工资性收入作为收入主要来源、收入处于在岗职工平均工资以下的参保者缴费负担，随在岗职工平均工资的增长而“水涨船高”；尤其是将总体收入水平处于社会最底层的灵活就业人员缴费基数，直接按工薪阶层

^①见国家统计局指标解释，2013 年 10 月 29 日，
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zbjs/201310/t20131029_449543.html， 2017 年 3 月 14 日。

中收入最高那一部分人的平均工资确定，无疑会产生收入“逆分配效应”。其结果是，使得许多参保者（主要是小微企业、灵活就业人员等）承受了与实际收入偏离的、过度的缴费负担。即便已有许多地区将灵活就业人员的最低缴费基数，打到了在岗职工平均工资的 60%，但收入在在岗职工平均工资 60% 以下的参保者实际仍大量存在，缴费基数偏高的状况并未得到根本改变。

2. 缴费率偏高。社会保险五个险种单位与个人缴费率合计达到工资收入的 40% 左右。其中，基本养老保险费单位参保的总缴费率，长期维持在职工工资收入的 28%（雇主 20%，雇员 8%）^①，灵活就业参保者缴费率，自《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）下发后，统一为缴费基数的 20%。

从国际比较看，美国自 1990 年开始，联邦养老保险制度的法定费率调整为雇员收入的 12.4%。2011 年和 2012 年受经济及就业的影响，联邦养老保险制度费率降低了 2 个百分点，即雇主和雇员分别缴纳 4.2%，自雇人员缴纳 10.4%。2016 年总缴费（税）率恢复至 12.4%，雇主和雇员各承担 6.2%，自雇人员为 12.4%；德国公共养老保险制度的法定缴费率主要根据确定的支出需要，每年进行调整，近 3 年来缴费率不断调低，2016 年总缴费率为参保职工月总收入的 18.7%，雇主和雇员各承担 9.35%；日本为确保老年人退休后的基本生活需求，设计了最低养老金替代率，然后再逆向推算所需要的缴费率，在尽力抑制缴费率的基础上，对将来的缴费率上限予以设定并固定，而后在这一缴费率上限许可区间之内，调整给付金额。按照规定，从 2005 年新财政年度开始，厚生年金总缴费率每年将以 0.354% 的速度提高，至 2017 年 9 月总缴费率达到并固定在 18.3%，雇主和雇员各承担 9.15%。2015~2016 年度，厚生年金的总缴费率为月标准收入额的 17.8%，雇主和雇员各负担 8.9%^②。

中外比较可以看出，中国的基本养老保险缴费率明显呈现出偏高、僵化的特征。有学者对江苏省镇江市 7101 户参保企业的调查发现，“社会保险缴费对小微企业的利润挤出效应比大中型企业更加明显；小微企业目前能够承受的（五项）社会保险总缴费率的最高限度为 26.94%，适宜限度为 18.78%^③。”而仅基本养老保险一项的企业缴费率就已高达 20%（目前一些地区已暂下调至 19%）；就灵活就业人员而言，从本研究开展的调查情况看（第三章将作介绍），多数人可以接受的基本养老保险

①当然，也有极少数省份，比如浙江省、广东省，低于这个比例。

②美、德、日三国费率设置相关情况参考人力资源和社会保障部社会保障研究所：《美、德、日三国基本养老保险筹资政策综述》，《国外社会保障参考（内部资料）》第 2 期（总第 7 期），2016 年 5 月 13 日。

③引自李凌云：《社保缴费负担，不能承受之重》，《社会观察》2015 年第 2 期第 32 页。

缴费率限度则还要低。

综上所述，在基本养老保险制度“两高”（高基数、高费率）的共同作用下，形成了基本养老保险的高额缴费负担，让许多参保者不堪重负。以Y市灵活就业人员缴费为例，2016年即便按照当地公布的最低缴费档次，灵活就业人员仅养老保险一项年缴费额就达到6120元，姑且与该市2015年城镇私营单位就业人员平均工资38923元比，占其比重已达15.7%；与最低工资标准17520元比，占其比重竟高达34.9%^①。高额的缴费负担带来的结果与“拉弗曲线”所描述的税负过高带来的结果十分相似。“拉弗曲线”理论认为，税率高，并不意味着实际税收收入就一定高，因为税率一旦过高，将严重挫伤人们从事经济活动的热情，到头来，政府反而收不到税；只有在税率达到一个最优值时，实际税收收入才是最高的。同样道理，政府如果一味考虑为自身减负，而忽视了为参保者减负，进而将基本养老保险缴费率设置过高的话，那么必然地，一方面将对参保者的遵缴形成挤出效应：从企业看，缴费率过高，增加了生产成本，发展活力受到抑制，企业甚至可能因此面临倒闭破产的风险，如此，企业也就只有在欠费与裁员之间作出选择，无论哪种选择，都势必造成雇员中断缴费的现象；从灵活就业人员看，缴费率过高，必然使该类人群中许多无力负担的人员被迫中断缴费；另一方面将对参保者的遵缴形成替代效应：由于缴费率过高，越来越多的企业改变生产投资策略，转向用工需求量更小的产业，以此规避缴费，其结果可能导致雇员因失业而中断缴费；部分灵活就业人员也将自动中断缴费，转而购买商业养老保险或将钱省下转作投资去了。

（二）个人账户：记账比例低，收益率低，缴费吸引力弱

“基本养老保险个人账户，是指由社会保险经办机构为每位参加基本养老保险的人员，以居民身份证号码为标识设立的唯一的、终身不变的账户，主要用于记载和核算参保人员个人按规定比例缴纳的基本养老保险费和利息；个人账户累计储存额，是计发个人账户养老金的主要依据^②。”中国20世纪90年代引入基本养老保险个人账户，原本是想通过明确个人产权的方式，强化对参保者缴费的正向激励，建

^①2015年城镇私营单位就业人员平均工资由Y市统计局提供，最低工资标准由Y市人社局提供，占比系作者计算。根据实务经验并得到后文问卷调查实证，灵活就业人员等非正规就业人群总体看工资收入水平甚至低于城镇私营单位从业人员，因此将非正规就业者的实际年缴费额与其比较，比与全省在岗职工平均工资比较更能看出非正规就业参保者的实际缴费负担水平。

^②关于什么是基本养老保险个人账户，文章采用官方的定义。见人力资源和社会保障部：《社会保险依法行政实务手册》，中国劳动社会保障出版社，2014年版第22页。

立起一个“多缴多得”的基本养老保险制度机制。然而，个人账户制多年的实践效果并不理想，原因在于个人账户制度设计存在两个缺陷：

第一个缺陷，个人账户记账比例过低。从国务院深化基本养老保险制度改革前后各地（西藏、海南除外）纷纷建立基本养老保险个人账户制度算起，个人账户从建立之初普遍按不低于个人缴费工资基数（或相当于个人缴费工资基数）的11%记账，例如，山东、河北、四川等为11%；江苏、湖北、甘肃等为12%；湖南为13%；新疆、福建为14%；上海、吉林、青海等为16%；河南为17%^①，到1998年全国统一为按个人缴费工资基数的11%记账，再到2006年进一步统一为按个人缴费工资基数的8%记账，记账比例走了一条下滑路线。决策者如此变更个人账户记账比例的技术设计，纵然有降低个人账户资产管理的风险、降低个人账户“空账”规模、利于个人账户做实、强化制度对收入的再分配等现实考虑，但由此给参保者缴费带来的巨大负面效应，却是始料未及的。由于雇主和雇员的总缴费额中大约70%、灵活就业参保者缴费额中的大约60%，被划入了社会统筹，划入个人账户的比例，仅为很小一部分，也就是说，打进象征个人产权的个人账户里的钱占了小头。面对这样一个具有较少“个人”因素和较多“统筹”成分的制度设计，多数参保者难免会产生个人资产的“被剥夺”感，以致其宁愿选择“相信”：养老保险缴费，不是在为自己将来的养老储蓄积累，而是将自己的血汗钱“白白”交给了国家。根深蒂固的中华储蓄传统文化，决定了中国的参保者对个人缴费多多划入个人账户的渴望，不亚于世界上任何一个实行个人账户制的国家和地区的参保者。在这样一个与自身心理预期存在悖离、具有浓烈“大锅饭”色彩的制度设计之下，雇员们对雇主是否为自己续保缴费，也就变得并不十分关心；多数灵活就业人员也不愿多缴、长缴，而更愿意将钱存银行或拿去做投资。

①参见《山东省人民政府贯彻国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（鲁政发〔1995〕98号）；《河北省劳动厅关于印发〈河北省企业职工养老保险制度改革实施方案〉实施细则的通知》（冀劳〔1996〕44号）；《四川省人民政府关于贯彻国务院深化企业职工养老保险制度改革的通知》（川府发〔1995〕178号）；《江苏省城镇企业职工养老保险规定》（1996年1月5日省政府令第69号）；《湖北省深化企业职工养老保险制度改革实施方案》（鄂政发〔1995〕111号）；《甘肃省城镇企业职工养老保险制度改革实施办法》（甘政办发〔1996〕46号）；《湖南省人民政府关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（湘政发〔1995〕18号）；《新疆维吾尔自治区人民政府关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（新政发〔1995〕85号）；《福建省人民政府关于印发〈福建省企业职工养老保险制度改革方案〉的通知》（闽政〔1996〕13号）；《上海市人民政府关于印发〈上海市城镇职工养老保险制度改革实施方案〉的通知》（沪府发〔1993〕3号）；《吉林省人民政府关于印发〈吉林省城镇企业职工养老保险制度改革实施方案〉的通知》（吉政发〔1995〕18号）；《青海省人民政府关于印发〈青海省深化企业职工养老保险制度改革办法〉的通知》（青政〔1996〕4号）；《河南省人民政府办公厅转发〈省劳动厅河南省深化企业职工养老保险制度改革试行方案〉的通知》（豫政办〔1995〕74号）等文件。

第二个缺陷，个人账户记账利率低下。迄今为止，中国基本养老保险个人账户的记账利率没有一个统一标准，更未建立一个稳定的盯住机制；个人账户的记账利率，完全由各省级政府及其相关部门自行制定。从历史角度看，由于基本养老保险基金投资体制在过去较长时期未得以建立，基金只能存银行、买国债，收益率极低，进而对基本养老保险个人账户记账利率产生了影响：个人账户（名义）记账利率过去 21 年来总体呈现下降趋势。以江苏省为例，自 1996 年 1 月起施行个人账户制度以来，个人账户年（名义）记账利率最高时达到 12.0%^①，目前已降至 2.6%。（见图 14）。参保者个人账户资产的收益率较长时期以来，远低于工资增长率、劳动生产率等生物回报率，其个人账户资产难以通过积累，最终形成一个规模可观的资金池。个人账户记账利率下滑，使参保者个人账户资产蒙受巨大损失，这让许多参保者颇感失望。如果说个人账户记账比例的下滑，已使制度对参保者缴费的吸引力大打折扣的话，那么，个人账户收益率的下滑，则使得参保者向制度持续缴费的积极性，又遭受一记“打击”。

正是由于这两个缺陷的存在，使得个人账户看上去更像是一个象征和摆设，与决策者煞费苦心将其引入、实现制度转型的初衷远远背离，个人账户应有的激励作用没有发挥出来，无法充分调动起参保者自愿向制度持续缴费的积极性，制度的吸引力也因此大大下降，参保者“断保”似将成为必然。

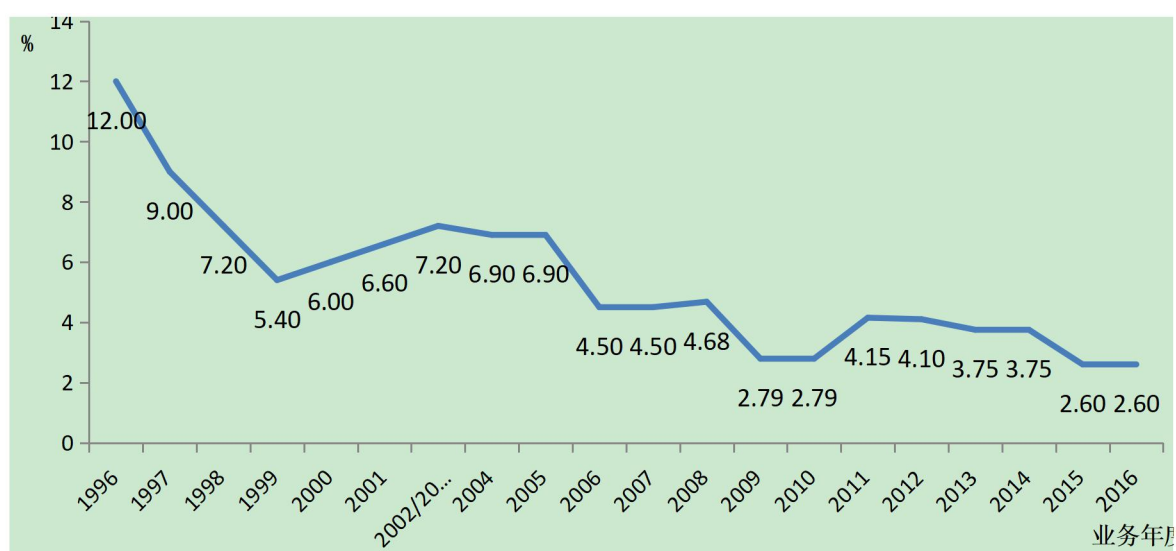


图 14 1996~2016 年江苏省基本养老保险个人账户记账利率

资料来源：江苏省官方历年有关基本养老保险记账利率的发文。图由作者制作，

^① 见《江苏省劳动厅关于公布一九九六年度基本养老保险利率的通知》（苏劳险〔1996〕7 号）。该文明确规定：一九九六年度基本养老保险利率为 12%。

（三）养老金计发模型：存在效率损失，未充分体现多缴多得

现行基本养老保险待遇计发模型设计存在的诸多缺陷，是造成制度激励机制进一步减弱、参保者没有或缺乏缴费积极性的又一制度性原因。

第一，缴费与收益的关系“模糊不清”。各地现行基本养老金计发模型是在 2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）提出的框架基础上经过进一步改造建立起来的，相互之间大同小异。以江苏省为例，基本养老金简化计发模型如下：

基本养老金=基础养老金+个人账户养老金+过渡性养老金（“中人”）=（参保者退休时全省上一年度在岗职工月平均工资×最低缴费系数+参保者退休时全省上一年度在岗职工月平均工资×本人平均缴费工资指数）÷2×个人累计缴费年限（含视同缴费年限，不含折算缴费年限）×1%+参保者退休时个人账户累计存储额/计发月数+1995 年省和参保者所在市职工平均工资的平均数×参保者缴费工资指数×1995 年底前缴费年限×12%+1996 年以后的利息

就观感而言，这一模型是复杂、繁琐的，养老金缴费与收益的关系是模糊不清的，特别是一些参量引入之后，模型在“强分配”与“重激励”的价值目标追求间左右摇摆，价值目标导向也就不是特别清晰可见。无怪乎参保者们对模型理不清头绪，摸不着头脑，大呼“看不懂，不敢缴”；不仅如此，就连经办机构的很多同志对模型也解释不清楚，说不出一个所以然来。就这一点，在弗罗姆期望理论看来，如果待遇决定的基础是模糊的，或是参保者怀疑决策者有偏袒，那么就会产生较低的工具值（多缴多得的信念），进而降低他们缴费的动机；参保者只有知道多缴和多得之间有明确的、清楚的联系，缴费的意愿才会提高。

第二，参数的不当引用产生缴费负激励效应。模型中引入了两个重要参量：“最低缴费系数”、“本人平均缴费工资指数”，均带来了显著的效率损失。

先看“最低缴费系数”，其计算模型如下^①：

最低缴费系数= $\{1.0 \times N_{66} + \sum \{ (X_n \div C_n) \times (N_n \div 12) \} \} \div N$

N_{66} 为参保者参加工作至 2006 年 6 月 30 日的累计缴费年限(不含折算年限)；

X_n 为参保者 2006 年 7 月 1 日后历年的年缴费工资；

^①见江苏省人力资源和社会保障厅：《关于贯彻〈江苏省企业职工基本养老保险规定〉若干问题的处理意见》（苏劳社险〔2007〕25 号）。

- # C_n 为 2006 年后历年省公布的上下半年年缴费基数平均值的 60%；
- # N_n 为参保者 2006 年 7 月 1 日后历年的年缴费月数；
- # N 为参保者参加工作至退休时累计缴费年限（不含折算年限）。

这一参量引入带来的问题在于：2006 年 6 月 30 日前，参保者（ $X_n \div C_n$ ）的结果值均按 1.0 计算；同时 2006 年 7 月 1 日后，某年（ $X_n \div C_n$ ）大于等于 1.0 的，一律也按 1.0 计算，只有某年（ $X_n \div C_n$ ）小于 1.0 的，才按实计算。也就是说，在其它条件一定的情况下，这一参量 2006 年 6 月 30 日前的计算部分，从低档次到高档次缴费，对养老金的影响没有任何差别；而 2006 年 7 月 1 日后的计算部分，当年（指自然年）只要所选择的缴费基数档次大于当年上下半年年缴费基数平均值的 60%，无论所选择的档次有多高，养老金也都没有任何变化；只有当年缴费基数低于当年省公布的上下半年年缴费基数平均值 60% 的，才面临养老金打折的情况。这一参数的引用带来的结果是：低档次缴费“讨巧”，中、高档次缴费“吃了亏”。从 Y 市分年分档缴费待遇变化的测算看，当缴费档次为中档和最高档时，虽然随着缴费年限的增加，退休后每月领取的养老金会随之增加（见表 1），但是增长幅度却因为这一参量的引用，出现了有所下降的现象（见图 15）。

表 1	Y 市基本养老保险分年分档缴费养老金变化情况				单位：元/月
	缴费 15 年	缴费 20 年	缴费 25 年	缴费 30 年	
最低档次	756.63	1005.65	1272.74	1591.1	
中档次	1503.95	1979.51	2279.68	2698.94	
最高档次	2422.02	3104.69	3439.36	3979.55	

资料来源：分年分档缴费养老金值于 2016 年 11 月，通过 Y 市社保经办系统计算所得，缴费档次采用 Y 市历年执行的标准，。所有分年分档缴费计算而得的养老金值对应的退休时间均为 2016 年 11 月，缴费密度均为 100%。表由作者制作。

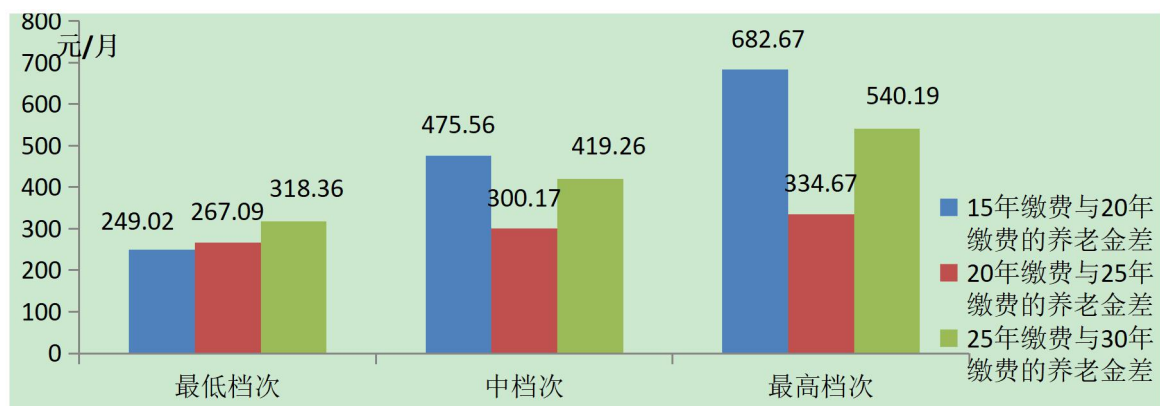


图 15 不同缴费档次随缴费年限变化养老金绝对值变化情况

资料来源：同表 1。不同缴费档次随缴费年限变化养老金变动数据由作者计算所得。图由作者制作。

这种随着缴费年限的延长，低档次缴费“讨巧”、中高档次缴费“吃亏”的现象，从亚当斯公平理论的角度看，出现了比较之下的不公平问题，将产生缴费负激励效应，导致多数人不愿多缴（只缴最低档）、长缴的现象出现。

再看“本人平均缴费工资指数”，其计算模型如下^①：

本人平均缴费工资指数=（ $a_1/A_1+a_2/A_2+\cdots+a_n/A_n$ ） $\div N$

公式中， a_1 、 a_2 …… a_n 为参保者1992年至退休上一年各年的缴费工资； A_1 、 A_2 …… A_n 为1992年至参保者退休上一年各年的全省职工年平均工资； N 为参保者1992年1月1日至退休上一年年底的缴费年限。

这一参量的引入，虽然将参保者整个职业生涯缴费贡献大小、缴费时间长短纳入考量，但《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）对养老金计发办法改革之后，参保者中断缴费年限不再按照“零”进行指数计算（即中断缴费期间不纳入指数计算），导致在平均缴费工资指数计算中，出现了连续缴费条件下的指数、比中断缴费条件下的指数低的情况；而平均缴费工资指数，又是一个对养老金计算结果影响相对较大的参量，如此，易形成一个有违公平的现象：连续缴费、指数较低的人员养老金水平，低于同期“断保”人员。

一份研究资料列举的案例显示^②：同一单位的两名职工与单位解除劳动关系之后，以灵活就业人员身份继续参保，其中一人2005年1月至2009年12月共中断缴费5年，2011年4月办理退休时，缴费年限33.42年，平均缴费工资指数为1.7527，计发的养老金为2916元；另一人并没有中断缴费，2011年7月办理退休，缴费年限40.5年，平均缴费工资指数为1.269，计发的养老金为2600元。没有中断缴费者养老金低的主要原因，是2005至2009年期间的平均缴费工资指数为0.7，低于在原单位工作期间的缴费指数，导致总平均缴费工资指数低于中断缴费的那一位参保者，虽然其缴费年限多出5年，但不足以对指数降低、导致养老金少拿的影响进行抵消，结果导致职工多缴纳了13778元养老保险费，养老金却降低了315元。

可见，在养老金计算中取消零指数之后，养老金计发办法对参保者中断缴费的情形，并未施加相应惩罚性措施，使得“断保”仿佛更为得利。参保者看到了这一点，也就不愿意持续缴费，或是断断续续的缴费了。

^① 见江苏省人力资源和社会保障厅：《〈江苏省企业职工基本养老保险规定〉实施意见》，苏劳社险〔2007〕24号。

^② 案例资料引自卢延平：《企业养老保险断保情况研究》，《当代经济》2013年6期第29页。

最后对比来看，在“最低缴费系数”、“本人平均缴费工资指数”两个参量之间，前者的引入，意在“限低”（因为某年 $(X_n \div C_n)$ 小于1.0的，是按实计算的，也即参保者某年缴费工资低于该年省公布的上下半年年缴费基准数平均值的60%的，所领取的基础养老金也将打折），而实际却更多起到了“抑高”的作用（因为实务中发现，那些仍在缴费的人绝大多数也就只靠最低档次缴费，这样就可避免养老金打折了，而在最低档次以上缴费的，多缴少缴都不打折，多缴也不增加比例）；后者的引入，原本是要彰显待遇与缴费多寡、长短相联系的激励机制，但客观上，形成了“断保”得利的负面引导。两个参量同时引入，各自实际发挥的效用从正面看，有较大互斥性，从负面看，有较大互补性；在互斥性和互补性的共同作用之下，制度的缴费激励机制变得松散而脆弱，制度的吸引力下降，“断保”的发生难以避免。

第三，养老金结构比例严重失调。从“新人”养老金结构看，在经济处于稳态的条件下，一个工作35年（60岁退休，计发月数139个月）的“新人”基础养老金与个人账户养老金在设计上对社会平均工资的替代率，分别大约为35%和24.2%，合计59.2%^①；由此可推算出，基础养老金是个人账户养老金的1.45倍。在实务中，受参保者多靠低档次基数缴费、个人账户记账比例低、个人账户记账利率低等因素影响，基础养老金与个人账户养老金的实际差距更大，一般前者可达到后者的3~4倍。从彰显基本养老保险“缴费受益”的制度性质、“记账式缴费”的制度特性，以及保护个人产权的角度来理解，这样的结果，既与“保险”制度的性质和特性不符，更与众多参保者的心里期盼相悖，让那些只能享受一次性返还个人账户待遇的参保者及其家属，尤其感到难过和失望。参保者们渴望缴费多多划入自己的账户里，也希望从个人账户里取得的养老金收益更多一些。而目前强化“再分配”功能的“大统筹，小账户”式制度设计，使得个人账户养老金收益在养老金结构中的份量，显得微不足道（近几年全国个人账户基金支出占养老金支出比重还不到5%，见表2），个人账户养老金的地位已被大大“边缘化”。这让许多参保者不禁感叹：个人账户养老金，也就是个“象征性的标志”而已，钱“都”被国家“拿走了”。由此，愿意继续缴费的人也就少了。

^①参见李珍著：《基本养老保险制度分析与评估——基于养老金水平的视角》，《人民出版社》，2013年6月版第56页。

表 2

2012~2015 年中国企业职工基本养老保险养老金支出情况

单位：亿元、%

年份	养老金支出	#个人账户基金支出占养老金支出比重	
		#个人账户基金支出	#个人账户基金支出占养老金支出比重
2010	9410	343	3.6%
2011	11426	444	3.9%
2012	14009	580	4.1%
2013	16741	719	4.3%
2014	19847	871	4.4%
2015	23141	1048	4.5%

资料来源：人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心：《中国社会保险发展年度报告 2015》，中国劳动社会保障出版社。表由作者制作。

（四）基金统筹结构：统筹层次低，阻碍流动人员社保转移接续

基本养老保险基金统筹结构的缺陷，在于基金统筹使用的层次太低，构成了流动人员基本养老保险关系跨地区转移接续的障碍，是造成流动人员“断保”的一个重要原因。就障碍形成的原因看，有两个方面：

第一，基金“封闭运行、独立核算”，助长了地方政府在转移接续中的“经济人”表现。除了陕西等少数几个省份实行基金省级统筹外，其余省实为省级调剂金制度下的县、市级统筹，全国共有 2000 多个大小不等的统筹单位。所谓“统筹单位”，是指一个以行政区划为利益边界的封闭式运行单元，独立核算是其核心要素，相应级政府作为其承载主体，事权财权完全对应。所谓“独立核算”，是指以养老金按时足额给付为目标的基金收支平衡体系，其核心原则是，该级政府对其负全责并以该级政府公共财政收入予以兜底^①。在这种基金“封闭运行、独立核算”的格局之下，参保者跨统筹区转移接续养老保险关系，按照 2009 年底前的老办法，是只转移个人账户基金，不转移社会统筹基金。然而由于个人账户记账比例较低，大部分流动参保人建账时间只有短短十来年，个人账户资产积累甚少，远远不足以支撑其退休后的养老金支付，所产生的缺口就不得不由统筹基金来承担。流动人员养老保险关系的跨统筹区转出和转入，也就分别意味着统筹区政府养老金支出负担的转嫁和加大，此种情形，尤其出现在统筹区基金收不抵支及回迁人员接近退休年龄之时。著名学者、中国社会科学院世界社保中心主任郑秉文教授曾以劳动力输出大省湖南省为例，

^① “统筹单位”、“独立核算”概念的解释，参见郑秉文著：《郑秉文自选集》（下卷），人民出版社，2014 年版，第 929 页。

对返乡养老的回迁人口给该省基金支付造成的影响，作过大致测算。在相关假定条件下，测算结果是，若 2007 年 805.9 万名跨省务工人员全部返乡养老，按 15 年缴费计算，将给该省社会统筹基金年均额外增加 700 亿元的支付压力，总计增加 1.36 万亿元的缺口；按 20 年缴费计算，年均额外增加的支付压力将提高至 1600 多亿元，总计增加 2.9 万亿元的资金缺口^①。增加的这 1.36 万亿元或者 2.9 万亿元额外负担，正是从这些跨省务工人员的原输入地广东、浙江等省那里转嫁过来的。在利益得失如此分明的情形之下，任何统筹区政府都必然表现其“经济人”本性的一面，明里暗里做出“自利性”的行为选择：对流动人员养老保险关系转入设置条条杠杠，进行严格把关；对流动人员养老保险关系转出“满心欢送”，一路放行。

第二，社会统筹基金部分可携带，不能使地方政府丢掉对转移接续的“戒心”。

《国务院办公厅关于转发〈人力资源社会保障部、财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法〉的通知》（国办发〔2009〕66 号文），是应对基金统筹层次低、造成流动人员养老保险关系转接障碍的一个妥协性方案；虽对跨省转移接续作了一些技术处理：将社会统筹基金按照参保职工 1998 年后历年缴费工资基数 12% 的比例进行转移，但未能改变各地基金“独立核算”、“分灶吃饭”的体制，以致不能彻底打消地方政府对完全放开转移接续可能造成基金缺口的疑虑。因为，一方面社会统筹基金仍有转移者历年缴费基数 8% 的比例被截留转出地；另一方面是计算基础养老金所用的“历年在岗职工平均工资”参数，采用的是待遇确定地的标准，并非像欧盟那样真正意义的“分段计发”，而是“分段记录缴费，累积权益”，在确定了退休地后才能计发，故各地与在岗职工平均工资挂钩的、名义上的基础养老金相差很大，将造成人员流入相对发达地后当地支付成本上升。既然调整过后的转移接续暂行办法，仍不足以使各地丢下对转移接续的“戒心”，统筹地区特别是经济发达统筹地区对转移接续的抵触心理，便难以彻底消除。

正是基于上述原因，各地在全国转移接续暂行办法的基础上，又自行设置种种条件，形成了当地的“操作办法”、“操作口径”，“碎片化”的转移接续“政策”由此盛行。这些“政策”又往往与户籍制度结合起来，带有“鼓励转出、限制转入”的强烈色彩，对流动的外来人口带有明显的“偏见”。引发的结果，也由过去年终岁末以珠三角为代表的农民工“退保潮”，演变为今天形形色色的流动就业人员“断

^①见郑秉文：《改革开放 30 年中国流动人口社会保障的发展与挑战》，载《郑秉文自选集》（下卷），人民出版社，2014 年版，第 928 页。原文载于《中国人口科学》2008 年第 5 期。

保”现象。例如，对与单位解除劳动关系的外地户籍务工人员，很多地区都规定，这类人员不能以灵活就业人员的身份在当地续保，如此，一些从单位离职后继续留在当地灵活就业的人员，也就被迫“断保”；还有的地区，即便外地户籍人员在当地单位就业参保，不管其是否为“4050”人员（男40周岁、女50周岁），均不允许他们将原参保地养老保险关系转移至当地进行合并，有时也引发了他们中一些人多地养老保险关系之间，出现缴费“间断”的现象；等等。

此外，基本养老保险关系转移接续操作不简便，许多地区电子化转移接续模式还没有得到推行，部分地区经办机构闹麻烦，索性告知流动人员将关系暂且保留当地，以后再办转移接续；加之部分流动人员个人对转移接续不够重视，因为转移接续办理不及时引起的“断保”现象，也有存在。

三、基本养老保险制度外部条件形成约束

（一）经济紧缩引起失业，伴生了参保者中断缴费的现象

经济的周期性变化，是指经济运行中发生的经济扩张与经济紧缩相互更替、不断循环的现象。经济的周期性变化对基本养老保险缴费产生作用，主要发生在经济紧缩阶段。在这一阶段，社会就业机会大量减少，造成大批工人下岗失业，基本养老保险参保缴费人数波动，出现了“断保”短期集中爆发的现象。中国基本养老保险制度转型以来，伴生“断保”集中爆发的经济紧缩比较大的有两次。

第一次是1997年的亚洲金融危机。这次金融危机拉开了中国国企大规模改革的序幕。在这场经济转型、劳动力结构大调整的改革中，千万富余职工下岗失业。如果说国企集中脱困的三年，这些富余人员中进入再就业服务中心者尚能在“两个确保”政策的护荫之下，使养老保险缴费得以延续的话，那么三年之后，出中心成为社会自由人的他们，养老保险缴费就“无人问津”了。在当时全国灵活就业人员参保缴费政策处于一片空白条件下，这些自由人没有再次实现正规就业的，因为无法以个人名义接续基本养老保险关系，也就出现了集中“断保”的现象；此外，当时还有一些国有企业破产关闭后，职工虽然下岗了，但职工与企业的劳动关系因为改制补偿费无法落实到位而没有解除，基本养老保险关系则仍然挂在企业名下，处于“悬空”停保状态（有的甚至拖到至今仍未解决）。一份权威资料透露，“去

年以来（指 2001 年），养老保险参保和缴费人数出现大幅下降，到今年 6 月底（指 2002 年 6 月底）企业参保职工为 9046 万人，比上年底减少 153 万人，22 个省市和兵团都有下降。企业缴费人数为 7958 万人，比上年底减少 242 万人，有的地区缴费人数下降幅度还很大^①。”据此资料可推算出，2002 年 6 月底全国基本养老保险“断保”人数已飙升至 1088 万人。

第二次是 2008 年的全球金融危机。这一次金融危机，影响尤为深刻并持续至今。（1）危机使全球经济陷入整体性衰退，国际订单大幅减少，生产要素价格成本特别是劳动力价格成本上升条件下，外资加速撤离中国市场，转战东南亚等新兴市场国家和地区，中国劳动力就业机会减少，失业增加，给社保带来显著影响。从养老保险来看，仅危机爆发的次年年初，养老保险参保职工人数就较上年减少 23 万人，特别是农民工参保职工人数减少 93 万人；这在沿海地区反映尤为突出^②。（2）危机加剧了产业内部竞争，倒逼装配制造业劳动密集型企业生产技术革新，朝着生产自动化、智能化加速进军，机器人代工现象在各地越发普遍，生产率提高的同时降低了用工需求，也导致了失业。这些被“解放”了的劳动力没有实现再就业的，有的也加入到“断保”大军中来。（3）危机将中国经济引入增速放缓新常态。当前及今后较长一个时期，摆在中国面前的艰巨任务之一是，围绕供给侧结构性改革这条主线，化解过剩产能，处置“僵尸企业”。这又将导致大量劳动力分流到社会。据有关专家对河北等省份的调查显示，已分流出来的人员有 3 个显著特点：一是年龄普遍偏大，40 岁以上的占受调查企业全部职工的 45%；二是文化程度相对较低，中学及以下学历的占 70%，技能也比较单一；三是工龄时间长，10 年以上工龄的职工占受调查企业全部职工的 40%以上^③。这些人员再就业十分困难，若无法实现再就业，势必陷入经济窘境，导致无力接续养老保险关系而“断保”。

（二）就业频繁流动，参保者存在缴费衔接不及时的现象

中国自 1986 年改革劳动制度以来，劳动用工逐步打破了所有制界线、行业界

①刘永富：《研究新情况，解决新问题，全面完成今年的养老保险工作任务——2002 年 8 月 21 日在全国养老保险工作座谈会上的讲话》，载人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集（1994～2014）》，中国劳动社会保障出版社，2014 年版第 134 页。

②参见胡晓义：《迎接新挑战——2009 年 3 月 2 日在全国社会保险局长座谈会上的讲话》，载人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集（1994～2014）》，中国劳动社会保障出版社，2014 年版第 257 页。

③白天亮，《去产能，会影响就业稳定吗》，《人民日报》，2016 年 7 月 4 日 17 版。

线和地区界线，统一的就业市场渐渐建立起来，企业用工也从传统的政府审批、依靠计划分配来决定，逐步过渡至由劳资双向选择、依靠市场来配置。在统一的就业市场条件下，劳资关系通过劳资双方自愿签订劳动合同的方式得以建立，劳动用工因极具自由度而使劳动就业有着较强流动性，尤其在社会经济结构加速调整之时；参保劳动者特别是其中的青年人在二产就业与三产就业之间、异地输出就业向返乡就业之间、单位就业与创业就业乃至灵活就业之间频繁的流动转换，导致摩擦性失业大量出现，一些参保者在不同的工作岗位之间转换时，不能做到缴费的完全及时衔接，出现了缴费“断档”的现象。

从受影响群体看，除了一般的城镇参保青年外，影响最大的，莫过于流动性最强的年轻农民工。来自官方的一项典型调查显示，农民工在一个单位工作 3 年以上的只占 20%~30%，40% 的农民工没有固定工作，平均就业时长仅为 8~9 个月；就被调查者就业的行业分布而言，建筑业高达 80%；而在一个单位工作 3 年以下的农民工中，绝大多数的人平均就业时长只有 6~10 个月，比重高达 68.0%（见图 16）^①。由此可见，农民工在一个单位工作期间，基本养老保险缴费的平均时间同样极为短暂。事实上，在建筑业单位之外的其它行业单位，譬如制造业中的劳动密集型企业，情况也多如此。以 Y 市吸纳农民工就业人数最多的富士康为例，近年来，与该企业解除劳动关系的外省市户籍农民工为 6.1 万人。在这 6.1 万人中，仅 5.9% 的人流出时随即转走了社保关系；从未及时转走社保关系的人员看，平均年龄为 21.9 岁，平均缴费年限仅 0.7 年（9.2 个月）^②。

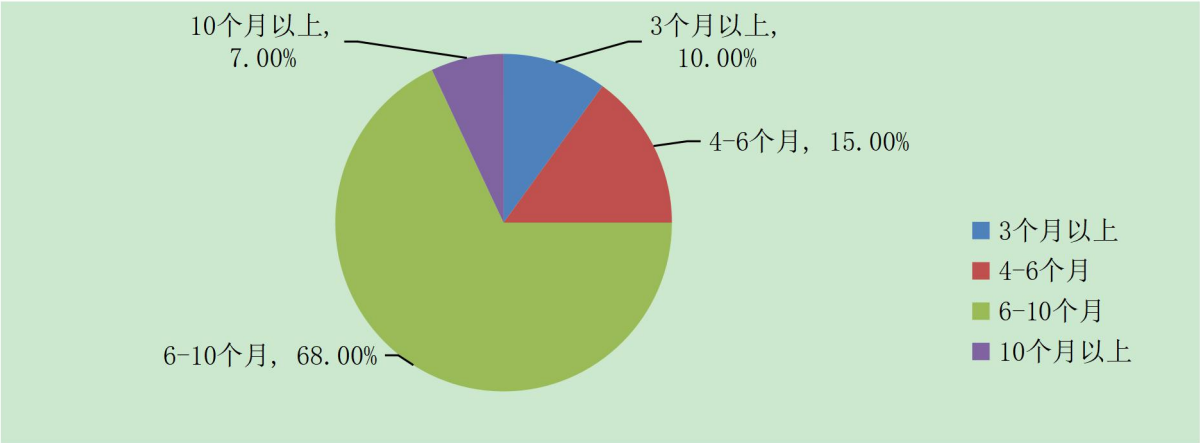


图 16 在一个单位工作 3 年以下的农民工比重分布

资料来源： 人力资源社会保障部社会保险事业管理中心典型调查。 图由作者制作。

①数据来自人力资源和社会保障部官方关于农民工就业流动性的调查，笔者引自人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心领导的讲义稿。
②数据来自于笔者对 Y 市社会保险经办信息系统的数据分析。

(三)现实需求优先满足，参保者缴费存在受制约的现象

参保者多相对关注各种现实需求，对这些需求往往尽量先予满足，一些参保者基本养老保险缴费由此受到一定制约。主要表现在三个方面：

第一，居民的收入是在当期消费与储蓄积累之间进行分配的。在收入相对固定条件下，现实消费的增长意味着储蓄积累的减少，两者间是此消彼长的关系。基本养老保险制度是一个重要的储蓄积累机制。参保者缴费，将在很大程度上受其当下各种消费计划的抑制。从1996年中国基本养老保险制度转型后的居民消费成本变化情况看，居民消费价格（CPI）长期处于上升趋势（见图17），导致城镇居民消费性支出刚性增长，现实消费与基本养老保险个人缴费之间的相互抑制关系日益凸显。从拉动城镇居民消费价格上升的消费种类看，食品类消费价格的上涨几乎持续领跑CPI的增长，是助推近年来城镇总体CPI增长的一个最大因素；除此之外，居住、文教娱乐、医疗保健和个人用品等类CPI的增长较为显著，也是一个重要原因。

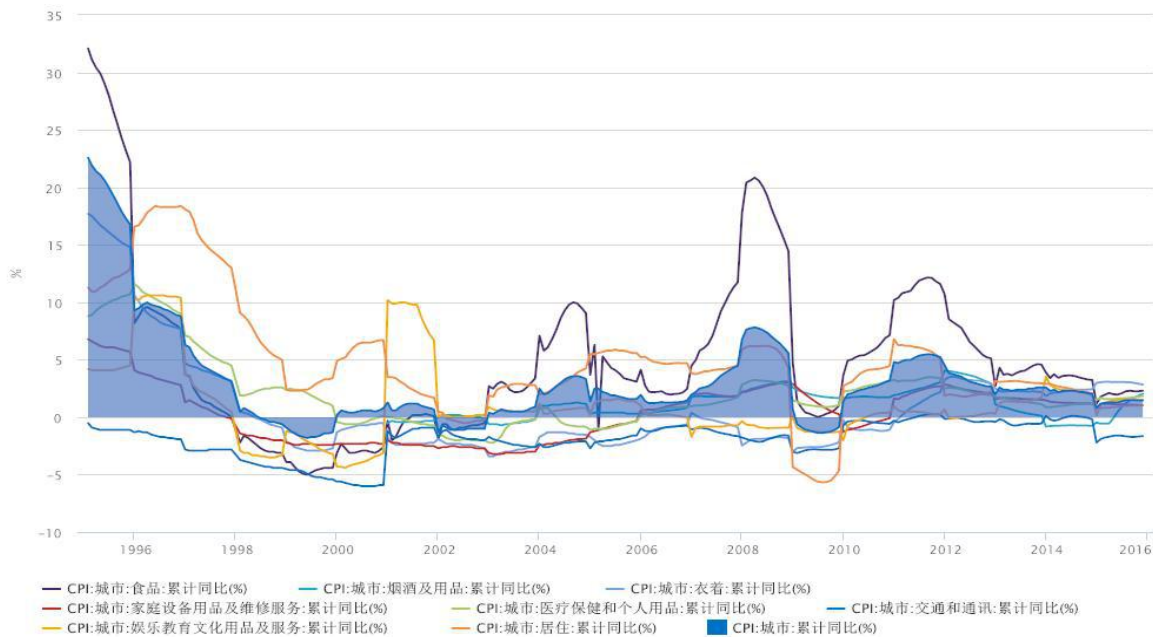


图 17 城镇居民主要生活消费品及服务项目价格（CPI）变动情况（1996-2016）

资料来源：前瞻数据库，<http://d.qianzhan.com/xdata/detail?d=xCxlByFxu&di=x5xHxn7xZxlByFxu#>。图为该数据库根据作者对相关数据的选择自动生成。

应引起注意的是，居民消费价格的上升，是在城镇居民收入存在较大结构性差异的背景下实现的。这带来一个问题：虽然城镇居民的总体收入水平增速比较快，由于收入结构性差异的存在，现实中还有相当比例的城镇居民收入增长较慢，收入处于中低水平线以下，十分拮据。在城镇居民消费价格上升不可逆转、基本养老保

险等社保缴费负担只增不降的情况下，许多参保者（主要是低收入的灵活就业参保者）就不得不面对一个艰难的现实：既要为价格不断抬升的各种现实消费买单，乃至为购房供款；又要承受年年加重的社保缴费负担、特别是基本养老保险缴费负担。面对这个现实，很多参保者一旦充分满足了现实的各种消费需求，其用于缴纳基本养老保险费的资金将被挤占，导致其最终可能没有能力再缴费；反过来，如果参保者将有限的收入首先用于缴纳基本养老保险费，那么意味着，其家庭可支配收入可能大大减少，对其家庭现实消费形成挤出效应^①。

关于参保者基本养老保险缴费对家庭现实消费的挤出效应，已有研究者基于2002~2009年广东省万余城镇住户的调查样本数据，开展过定量研究。研究发现，养老保险缴费率，即家庭基本养老保险缴费支出占工资收入的比例，每提高1%，家庭消费将减少2.58%；研究还发现了基本养老保险缴费对分项消费支出的影响：养老保险缴费率每提高1%，食品支出下降1.14%，衣着支出下降3.57%，教育支出下降1.03%，交通支出下降5.59%，而娱乐支出下降8.38%^②。可见，基本养老保险缴费挤出了参保者的可支配收入，其中对家庭娱乐性支出的挤出效应尤为显著；需强调的是，基本养老保险缴费率对年轻参保者消费的抑制作用更为显著，这或许是由于年轻人有着较高的当期边际消费倾向^③，其当期消费的欲望较大龄参保者更强烈，而基本养老保险需要定期储蓄，与他们的这种消费需求是冲突的，另外一个重要原因，是年轻人普遍承受更大的信贷压力。

在现实消费与基本养老保险缴费发生冲突时，一些参保者尤其是其中的年轻人往往倾向于现实消费，于是将养老保险缴费搁置起来，出现“断保”现象。

第二，参保者从事营利性活动融资困难，对基本养老保险缴费构成一定掣肘。中国改革开放30多年来，特别是本届政府成立以来，积极鼓励扶持大众创业万众创新，实施简政放权、税（费）制改革、转移支付等一系列措施，使个私经济得到蓬勃发展，造就了一大批个私小老板。这些小老板是基本养老保险的重要参保对象。然而，在多年的个私经济发展中，由于“融资难”、“融资贵”等问题一直普遍存在，个私实体虽建立了一大批，但也倒掉了一大批，剩下的那一批中许多也都面临

①城镇居民家庭的可支配收入，是指家庭成员得到可用于最终消费支出和其它非义务性支出以及储蓄的总和，即居民家庭可以用来自由支配的收入。它是家庭总收入扣除交纳的个人所得税、个人交纳的社会保障支出以及记账补贴后的收入。

②相关研究数据参见邹红等：《养老保险和医疗保险对城镇家庭消费的影响研究》，《统计研究》，2013年11月第30卷第11期，第65~67页。

③边际消费倾向，是指在增加的收入中用于消费的那一部分所占的比重

着不同的经营困难，小老板们为自己产业的生存时刻感到担忧。2008 年全球金融危机的席卷开来，加剧了小老板们的这一遭遇。在此情形下，小老板们对基本养老保险高额缴费负担的承担，无疑使其恶化的处境进一步“雪上加霜”（以 Y 市为例，2016 年个体工商户业主按最低缴费标准养老保险达到 6120 元，再加上医疗费用合计达到 9276 元，对一个财务状况不佳的小个体业主来说，这笔费用“弥足珍贵”，若再考虑业主所承担家庭成员及雇工的保费，这笔费用可谓已相当可观了）。在此艰难处境，究竟应先为自身未来的养老生活继续缴费，还是应先将资金用于解决财务上的“燃眉之急”，一些小老板选择了后者，因此“断保”。

第三，参保者对紧急事务的处理，形成了对基本养老保险缴费的牵绊。人们在面临纷繁复杂的事务时，处理的方法因人而异。管理思想家史蒂芬·柯维(Stephen R.Covey)采用“四象限”的方法，将现实中的事务按照轻重缓急的程度进行分类，提出了管理这些事务的科学方法。根据柯维的理论，现实中的事务可依次分为“紧急而重要”、“不紧急但重要”、“紧急但不重要”、“不紧急不重要”四类（见图 18）；“高效能人士”应当避免陷入第三类和第四类事务，而将更多时间花费在第二类事务来减少第一类事务的数量^①。基本养老保险参保者参保的目的，是为获取养老金，避免陷入老年贫困，但从其登记参保到受益，一般需要经历几十年的缴费积累过程，受益具有延迟性。按照柯维的分法，缴费应划入参保者需要处理的第二类事务，按理应受到参保者特别重视，“断保”实不应该。

①【美】史蒂芬·柯维(Stephen R.Covey)著，高新勇等译，《高效能人士的七个习惯》，中国青年出版社，2014 年 9 月版第 177~188 页。

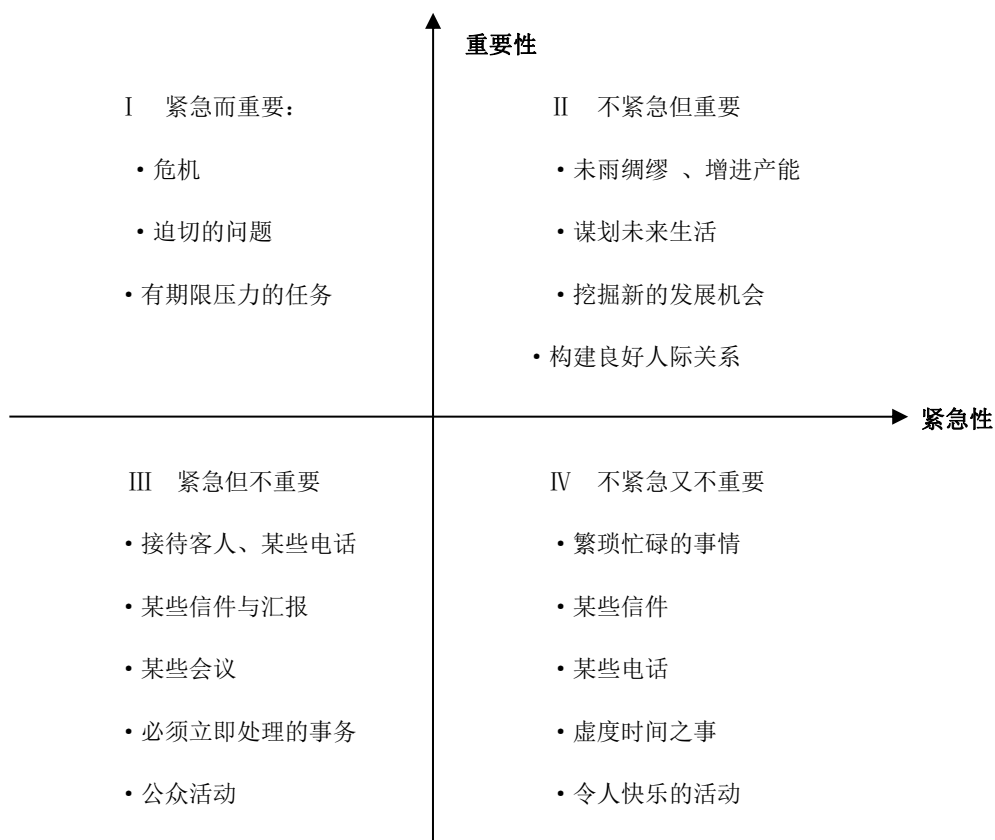


图 18 时间管理矩阵

资料来源：作者自制。

但现实是，陷入纷繁复杂事务中的参保者们，主要是年轻的灵活就业参保者，许多实际并没有像柯维所倡导的那样：以重要性而不是紧急性为评判标准，把第二类事务（不紧急但重要）摆在“优先”位置来处理。相反，他们更习惯于从紧迫性而不是重要性、从近期而不是长远的视角来观察事务，以致其总是淹没于第一类、第三类事务（即紧急之事）当中而无法脱身，甚至还有人沉湎于第四类事务（即既不紧急又不重要之事）当中，导致他们好像再也没有时间、精力去关注基本养老保险缴费这个不紧急但重要的第二类事务了。只有当其慢慢变老之时，发现养老问题越来越迫在眉睫，才将缴费真正重视起来。这也是为什么灵活就业“断保”人员在缴费密度分布上，大龄人员一般大于中低龄人员的一个重要原因。

另外，从养老保险缴费与医疗保险缴费的比较看，人们生病的风险一般具有不可预见性，风险随时可能发生，医疗保险缴费一旦中断，生病时可能影响医疗费用报销；而人们养老的风险是可以预见的，养老金权益需要长期积累，拿养老金也只能等到几十年之后。因此，在较多参保者眼里，医疗保险缴费的紧急性大于养老保险缴费，同时医疗保险缴费负担相对较轻，一些参保者当同时缴纳养老保险费和医

疗保险费比较困难时，也就选择了先缴纳医疗保险费，将养老保险缴费放一放；加之参保者领取养老金条件中的“缴费年限”已由过去的“连续计算”，改为了现在的“累计计算”，有的地区养老保险“断保”甚至可以补缴，使得部分参保者更误以为，“缴费拖一拖、缓一缓，无大碍”，但实际结果是，缴费被一拖再拖、一缓再缓，造成“断保”。

(四) 社保管理服务滞后，存在参保者“缴费难”的问题

中国社保管理服务体系经过几十年不断完善，虽取得长足发展，但发展总体上仍然滞后，不能适应社保费征收形势的需要，参保者“缴费难”的问题在一些地区还较为突出，也是形成“断保”的因素。造成“缴费难”问题的原因，在于两个方面：

第一，社保费征收体制分离。自 1998 年下半年以来，全国社会保险费的征收一直处于社保、地税分征的体制格局。据 2013 年的统计，“全国实行社保经办机构征收的省份有 15 个，实行地方税务部门征收的省份有 17 个^①。”将社保费征收职能赋予税务部门的地方，是着眼于解决“收费难”的问题，试图借助税务部门征税的权威性，达到提升征收力度的目的。多年下来，预期的效果没有完全达到，却衍生了新的问题：地税介入之后，社保费征缴管理服务形成了多头管理的体制，导致社保费征收效率低下。从 Y 市调查情况看，主要体现在 3 个方面：（1）多头管理体制下，参（续）保缴费手续办理的全套流程、环节，由原来在社保机构内部便可迅速流畅完成，变为现在由多个部门共同来完成，导致参（续）保缴费手续办理的流程、环节跨部门大大延伸，参保者必须奔走于不同部门，才能将参（续）保缴费全套手续办理完毕，十分不便；（2）多头管理体制下，各个管理角色都有一套自己的业务信息系统（若再加上银行，则有 3 套以上的系统），参保者缴费从金额的核定到实际缴纳，数据必须跨部门来回转换、传送，以体现各个部门角色的存在，造成数据来回“折腾”，数据传输的技术故障频发，使得参保者排队到头保费却缴不下去、保费代扣（指企业）不了的现象时有发生；（3）多头管理体制下，产生了部门间信息不对称、信息交流不畅等问题，造成部门间在征收环节的衔接上时常出现纰漏，发生了部门间相互推诿和扯皮、参保者被来回“踢皮球”、保费不能及时缴纳的现象。

^①孟昭喜、傅志明主编：《中国社会保险管理服务发展报告（1978～2013）》，中国劳动社会保障出版社，2014 年版第 116 页。

上述3方面的问题，均不同程度地引起了“断保”的出现。

第二，社保费遵缴服务低效。也体现在3个方面：（1）缴费途径单一。在许多地区，社保费征收机构对社保费的征收，仍然停留在委托部分银行代收的阶段。代收银行为了不影响主营业务的开展，往往只开放少数网点代收社保费，导致许多参保者（主要是灵活就业参保者）不得不排长队才能缴费；部分地区银行网点对社保费的代收，还进行了工作时段限制；少数网点甚至借故种种理由，出现了拒收保费的现象。而到社保费征收机构直接缴费，对较多参保者来说，需来回跑腿，也十分不便。对这一现状，参保者意见很大，在缺乏其它缴费途径的情况下，他们中部分人一气之下，也就不想缴费了，或打算以后有时间再缴，缴费也就被拖延下来；（2）缴费服务网络覆盖面窄。缴费服务网络没有充分下沉覆盖到社区、乡村、特别是边远地区，没有覆盖到流动的灵活就业参保人员等特殊人群，导致一些参保者只能归家返乡或专赴城市才能缴费，缴费难以做到及时；（3）缴费接续服务不到位。一些参保者从企业离职后继续灵活就业的，社保机构没能做到及时跟进，为其续保提供服务，参保者自身对政策也缺乏了解，从而没有及时续保。上述3种情形，都形成了“断保”现象。

（五）社保法落实不够到位，存在雇主逃缴社保费的现象

中国各类用人单位雇用劳动者，必须依法为所雇劳动者登记参加包括基本养老保险在内的五项社会保险，缴纳社会保险费。这是早在《劳动法》、《劳动合同法》里就已明确了。《社会保险法》，更是一部专门规范劳资双方社会保险权利义务关系的法律，法律明确了雇主逃避履行社会保险参保缴费义务的若干监督处罚措施。但多年来，社保法在各地落实的效果仍不尽如人意。一是部分企业、特别是一些小微企业为节省用工成本，实现利润最大化，没有按照法律规定，为员工缴纳社会保险费，部分再就业的雇员为保住工作机会，只能漠视雇主的这一违法侵权行为；甚至有一些此前已参保的人员在跳槽之后，为多拿点现金，与雇主私下签订协议，不缴纳社保费。二是少数地方政府片面追求GDP的增长，以“保护”投资环境为由，也出现了漠视甚至纵容个别企业不为雇员缴纳社保费的现象。对于这些违法现象，纵然社保法明确规定了具体监督处罚措施，但由于种种原因，相关措施难以严格落实，造成了一些原来已参保的雇员由于新单位未参保而“断保”的现象。

第三章 中国基本养老保险“断保”的实证分析

一、Y市基本养老保险“断保”问卷调查总体情况

第二章从理论的角度分析了“断保”的成因。本章的目的，是以问卷调查的方式着重对“断保”的成因进行实证。本节先介绍问卷调查总体情况。

问卷调查设计方面，问卷结构包括问卷说明、填卷人信息、问卷主体3个部分。问卷主体部分具体内容有3个方面：（1）被调查者个人目前相关状况。包括年龄、户籍、学历、家庭抚养状况，以及目前的就业方式、收入来源、收入水平状况。此方面调查，重点了解掌握被调查者经济状况；（2）被调查者“断保”的原因。问卷预设10个主客观原因，概括起来为“养老金观察值水平低于预期，致缴费动力下降”、“养老金连年大幅增长，感觉多缴不划算”、“中断缴费所持的其它种种主观理由”、“失业、缴费负担重或缴费麻烦等”、“流动就业或返乡基本养老保险关系转接迟滞”、“在新单位就业雇主未参保缴费”、“从事营利活动因资金周转需要，影响缴费”、“缴费抑制了现实消费”、“已购买了或考虑购买商业养老金产品”、“忙于各种事务，忘记缴费”。为避免预设的选项片面化，问卷采取了开放式设计，增设了一个“其它原因”，便于被调查者填写；（3）被调查者相关意见。包括“对现行缴费标准的看法”、“若调整缴费标准并符合预期，是否考虑继续缴费”、“若实施缴费补贴或缴费帮扶，是否考虑继续缴费”、“对养老金个人账户及待遇组成结构的看法”、“对现行缴费和待遇政策，以及社保管理服务的满意度”等。

问卷调查实施方面，问卷的抽样方式采取多样化、组合式的方式进行，具体的抽样方式包括：经办窗口随机抽样、入户抽样、走进企业抽样以及专项抽样。调查员来自Y市各级社保经办机构、企业、社区居委会等不同部门，分别从事基本养老保险统计或业务、企业人力资源管理、社区劳动和社会保障事务等工作。被调查者分布广泛，积极配合调查，问卷填写质量高。本次调查，从调查设计到调查落实，再到调查资料的回收和分析，历时两个多月（2016年7月上旬始至9月底止），共发放问卷400份，回收397份，回收率99.3%，其中有效问卷392份，有效率98.7%。通过SPSS操作软件，对回收的有效问卷进行分析，获得大量有价值一手数据资料。

问卷样本结构方面，被调查者在性别上，男性占43.1%，女性占56.9%；年龄上，

除20岁及以下外，各年龄段均有分布。其中26~30岁、41~45岁和46~50岁比重居前三位，分别为19.4%、16.8%和16.3%；户籍上，本地城镇户籍和本地农村户籍比重最大，分别为70.2%和21.4%；受教育程度上，除小学及以下外，其余比重均在10%以上，初、高中比重超过20%；就业状况上，以各种灵活方式就业的(含下岗失业等)，合计比重最大，为77.1%，其次是单位就业的，为17.1%。从样本与Y市“断保”整体各方面的比较看，样本结构分布与Y市“断保”整体结构分布大体相当。问卷调查结果可作为分析讨论的重要依据。

二、Y市基本养老保险“断保”人员经济状况问卷调查结果

（一）就业收入普遍缺乏稳定性

被调查者在单位就业、灵活就业、自主创业（含个体经营）、失业、从未就业、其他等各种就业状态中，只有17.1%的人目前为单位就业，其余的则多为灵活就业，比例高达53.1%（见表3）^①。这再次表明，灵活就业参保群体是“断保”易发、多发的主要群体。此反映出，“断保”人员（主要是灵活就业“断保”人员）就业普遍缺乏稳定性。其就业的普遍不稳定性，又势必导致其收入的普遍不稳定性。

表3 被调查者就业状态分布情况

就业状态	人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
	人	%	%	%
单位就业	67	17.1	17.1	17.1
灵活就业	208	53.1	53.1	70.2
自主创业（含个体经营）	42	10.7	10.7	80.9
失业	52	13.3	13.3	94.1
从未就业	6	1.5	1.5	95.7
其他	17	4.3	4.3	100
总计	392	100	100	

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

^①与传统意义上的正规就业方式具有较强的稳定性不同，非正规就业方式，或称灵活就业方式的具体形式复杂多变，特别是现实中有大量非正规就业者经常在就业状态与失业状态之间频繁交替，比如季节工、临时劳工等等的就业状态就具有此特点，以致于难以对其就业状态进行严格认定。因此社保经办实务中，为便于业务的操作管理，实际上已将以个人名义参保的非正规就业者均视为“灵活就业人员”。若按照实务的处理方法，被调查者中应归为灵活就业状态的人员比例就更高了，为77.1%。本次调查只不过为了方便被调查者辨识，特对就业状态做了细分。

（二）收入来源渠道普遍趋于单一

被调查者中，只有 2.3%的人收入来源于两种或两种以上渠道。在各种收入来源渠道中，以工资性收入作为来源渠道的人员比重最高，为 56.4%；其次是经营性收入和其它收入，比重分别为 17.0%和 16.5%；另外，约有 10%的被调查者已陷入不同程度的个人经济贫困，他们要么无任何收入，要么正在领取失业金或接受其它救济（见表 4）。

表 4 被调查者收入来源渠道分布情况

收入来源 ^a	人员频数	占选择总次数比重	占调查总人数比重
	人	%	%
无任何收入	28	7.1	7.2
工资性收入	219	55.2	56.4
投资性收入	6	1.5	1.5
经营性收入	66	16.6	17.0
享受失业金	4	1.0	1.0
享受低保	9	2.3	2.3
亲朋或社会资助	1	0.3	0.3
其它收入	64	16.1	16.5
总计	397	100.0	102.3

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（三）收入水平普遍偏低

被调查者收入在 2500 元及以下的合计占比为 57.1%；3000 元及以下的合计占比为 77.0%（见表 5）。与 Y 市所在的江苏省公布的 2015 年全省在岗职工（非私营单位在岗职工）平均工资 5600 元/月相比，可以看出，被调查者中近 60%的人收入在在岗职工平均工资的 4 成及以下；近 80%的人收入在在岗职工平均工资的 5 成及以下；收入能达到在岗职工平均工资 6 成及以上的人仅占到 20%甚至以下。而就与同期全省私营单位就业人员平均工资 3641 元/月相比，也有高达近 60%的人收入连其 7 成都不到；再进一步说，约 80%的人收入在其 8 成及以下^①。

^①全省在岗职工（非私营单位在岗职工）平均工资、全省私营单位就业人员平均工资参见江苏省统计局网站，<http://www.jssb.gov.cn/>。

表5 被调查者收入水平分布情况

收入区间	人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
	人	%	%	%
2000元及以下	127	32.4	32.4	32.4
2001~2500元	97	24.7	24.7	57.1
2501~3000元	78	19.9	19.9	77.0
3001~3500元	44	11.2	11.2	88.3
3501~4000元	13	3.3	3.3	91.6
4001~4500元	6	1.5	1.5	93.1
4501~5000元	8	2.0	2.0	95.2
5001~5500元	6	1.5	1.5	96.7
5501~6000元	2	.5	.5	97.2
6501~7000元	2	.5	.5	97.7
7501~8000元	2	.5	.5	98.2
8001~8500元	2	.5	.5	98.7
10001元以上	5	1.3	1.3	100.0
总计	392	100.0	100.0	

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（四）家庭赡养负担普遍偏重

在无缺省值的 387 份被调查者样本中，家庭抚养 2 人及以上的样本比重累计达到 74.9%；抚养 3 人及以上的样本比重累计达到 51.7%（见表 6）。这一结果表明，被调查者普遍承受着较重家庭抚养负担。反映出家庭抚养负担是制约他们缴费选择的一个较大的因素。

表6 被调查者家庭抚养负担分布情况

	人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
	人	%	%	%
抚养0人	33	8.4	8.5	8.5
抚养1人	64	16.3	16.5	25.1
抚养2人	90	23.0	23.3	48.3
抚养3人	95	24.2	24.5	72.9
抚养4人	54	13.8	14.0	86.8
抚养5人及以上	51	13.0	13.2	100.0
总计	387	98.7	100.0	
遗漏 缺省	5	1.3		
总计	392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

三、Y 市基本养老保险“断保”人员“断保”成因问卷调查结果

（一）养老金连年大幅增长，感觉多缴不划算

调查发现，企业退休人员养老金待遇持续大幅提高背景下，386 份有效个案中有 59.3% 的人感觉到多缴费不如早退休划算，因而不愿意多缴费；没有感觉到的人为 40.7%；进一步分析，无论从年龄还是从学历看，感觉到的人组内比重多大于没有感觉到的人组内比重（见表 7~9）^①。这一结果反映出，政府持续 10 余年对企业退休人员基本养老金进行大幅调整，在增进企业退休人员养老金福利的同时，确已损伤到在职人群向制度持续缴费的热情，没有让他们真正建立起安心缴费、长期缴费的信心。

表7 被调查者因养老金连续大幅增加，感觉多缴费不划算的分布

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	感觉到（是）	229	58.4	59.3	59.3
	未感觉到（否）	157	40.1	40.7	100.0
	总计	386	98.5	100.0	
遗漏	缺省	6	1.5		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表8 不同年龄被调查者因养老金连续大幅增加，感觉多缴费不划算的分布

		感觉到（是）	未感觉到（否）	
年龄	21~25岁	40.9%	59.1%	100.0%
	26~30岁	67.1%	32.9%	100.0%
	31~35岁	52.1%	47.9%	100.0%
	36~40岁	61.5%	38.5%	100.0%
	41~45岁	59.4%	40.6%	100.0%
	46~50岁	56.5%	43.5%	100.0%
	51~55岁	65.4%	34.6%	100.0%
	56~60岁	55.6%	44.4%	100.0%
总计		59.3%	40.7%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

^①61 岁及以上被调查者、未上过学的被调查者因样本数限制，调查结果异常，此处予以忽略。

表9 不同学历被调查者因养老金连续大幅增加，感觉多缴费不划算的分布

		感觉到（是）	未感觉到（否）	
受教育程度	小学	63.3%	36.7%	100.0%
	初中	64.6%	35.4%	100.0%
	高中	57.1%	42.9%	100.0%
	中专	48.8%	51.2%	100.0%
	大学专科	64.4%	35.6%	100.0%
	大学本科	50.0%	50.0%	100.0%
总计		59.2%	40.8%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（二）养老金观察值水平低，与参保预期有落差

调查发现，被调查者对身边已退休人员的养老金待遇水平有着很高的敏感性；这种敏感性基本呈现低年龄组人员相对偏高，高学历组人员相对偏高的分布趋势^①；从调查数据看，74.1%的人认为周围亲戚、朋友或认识的人中已退休人员的养老金水平偏低（即没有自己原来想象的那样高），影响了自己的缴费积极性。进一步从年龄看，40岁及以下年龄组持这种看法者占其组内的比重基本都在8成，而41岁及以上年龄组为5~7成。再从学历看，中专及以上学历组持这种看法者占其组内的比重也在8成左右，高中及以下学历组在6~7成之间（见表10~12）。上述调查结果表明，在目前缺乏其它可及的补充养老金计划条件下，许多参保者在“断保”之前，曾对基本养老保险制度给予很高期许。然而，他们（特别是其中的年轻人、高学历者）通过观察比较逐渐发现，周围退休者的养老金水平不及自己的预期，这让他们感到失望，造成缴费积极性下降。

表10 被调查者缴费积极性受周围退休人员养老金水平偏低影响的分布

是否受影响		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	是	286	73.0	74.1	74.1
	否	100	25.5	25.9	100.0
	总计	386	98.5	100.0	
遗漏	缺省	6	1.5		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

^①61岁及以上被调查者、未上过学的被调查者因样本数限制，调查结果异常，此处予以忽略。

表11 不同年龄被调查者缴费积极性受周围退休人员养老金水平偏低影响的分布

		受影响	未受影响	合计
年龄	21~25岁	81.8%	18.2%	100.0%
	26~30岁	78.9%	21.1%	100.0%
	31~35岁	81.6%	18.4%	100.0%
	36~40岁	84.3%	15.7%	100.0%
	41~45岁	72.7%	27.3%	100.0%
	46~50岁	65.6%	34.4%	100.0%
	51~55岁	60.8%	39.2%	100.0%
	56~60岁	55.6%	44.4%	100.0%
总计		74.1%	25.9%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表12 不同学历被调查者缴费积极性受周围退休人员养老金水平偏低影响的分布

		受影响	未受影响	合计
教育程度	小学	66.7%	33.3%	100.0%
	初中	66.3%	33.7%	100.0%
	高中	69.0%	31.0%	100.0%
	中专	78.0%	22.0%	100.0%
	大学专科	82.4%	17.6%	100.0%
	大学本科	84.6%	15.4%	100.0%
总计		74.0%	26.0%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（三）下岗失业缴费能力弱，缴费负担过高，缴费吃力

在导致被调查者“断保”的直接的、客观的原因中，“下岗失业”和“缴费负担过高”所占比重最大。从“下岗失业”项选择情况看，该项被选择频次为214次，占有选项被选择总频次的42.5%、被调查者总数的54.9%；从“缴费负担过高”项选择情况看，该项被选择频次为177次，占有选项被选择总频次的35.1%、被调查者总数的45.4%（见表13）。虽然被调查者选择其它项的比重也比较大，占到26.2%，但这一调查结果已足以说明，在目前导致参保者“断保”的所有直接的、客观的原因中，“下岗失业”、“缴费负担过高”，是最为突出的两个原因。

表13

导致被调查者“断保”的直接的、客观的原因分布

		选择次数	占总频次比重	占有效个案数比重
		次	%	%
中断缴费直接原因 ^a	A选项（下岗失业缴费能力弱）	214	42.5%	54.9%
	B选项（缴费负担过高缴费吃力）	177	35.1%	45.4%
	C选项（社保服务差、缴费太麻烦）	11	2.2%	2.8%
	D选项（其它）	102	20.2%	26.2%
总计		504	100.0%	129.2%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（四）养老金交钱多记账少，待遇算不清，多交吃亏

调查揭示，在导致被调查者“断保”的所有心理因素中、与基本养老保险制度设计有关的两大问题：即个人账户记账比例太低、养老金待遇计发没有充分体现多交多拿，悖离了被调查者的心理预期，是被调查者选择不缴费的两大最重要理由。其中，认为“养老金缴钱太多，进账户的钱太少，吃亏”、“养老金交多少能拿多少算不清，不敢交”的人占到被调查者总数的比重分别高达 52.2%、25.2%；其次，最低缴费年限的规定给被调查者造成的心理反映，也是造成其“断保”的一个明显因素，有 22.9%的被调查者认为养老金“缴 15 年就行了，过些年再缴不迟”，还有 12.3%的被调查者认为“已缴满 15 年，不想再缴了”；此外，比重超过 10%的因素还有“把钱交出去不如多拿点现金实在”、“缴养老金不划算，不如去做投资”、“医疗保险不能断，养老保险可以断”等（见表 14）。上述调查结果综合起来可得出判断：基本养老保险制度的具体设计，应是决定参保者遵缴配合度的核心因素，而账户记账比例、养老金待遇计算等方面的制度设计，则可谓是最核心的因素；正是由于现行制度设计存在着与参保者心理预期不适应的诸多缺陷，甚至出现多缴不多拿的情况，形成了缴费的负激励机制，导致参保者缴费积极性下降乃至丧失。

表 14 导致被调查者“断保”的心理因素分布

心理因素	选择次数	占总选择次数比重	占选择人数比重
把钱交出去不如多拿点现金实在	67	9.0%	17.2%
缴养老金不划算，不如去做投资	60	8.1%	15.4%
以后老了有保障，不缴没关	25	3.4%	6.4%
缴15年就行了，过些年再缴不迟	89	11.9%	22.9%
养老金缴钱太多，进账户的钱太少，吃亏	203	27.2%	52.2%
已缴满15年，不想再缴了	48	6.4%	12.3%
养老金交多少能拿多少算不清，不敢交	98	13.2%	25.2%
现在还年轻，不必这么早缴	36	4.8%	9.3%
医疗保险不能断，养老保险可以断	60	8.1%	15.4%
其他想法	59	7.9%	15.2%
总 计	745	100.0%	191.5%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（五）流动就业或返乡养老保险关系接续、转移迟滞

调查发现，有 36.8%的人在流动就业或返乡接续、转移基本养老保险关系时，遭遇了被拒绝或被告知无法接续、导致“断保”的经历（见表 15）。由此可以看出，在流动就业人员、特别是进城务工人员中，因为基本养老保险关系接续、转移不畅引起“断保”的现象，仍较为突出（相关原因，已在第二章进行分析）。

表15 被调查者流动就业或返乡遭遇养老保险关系转移接续障碍致“断保”情况分布

	是否遭遇过	人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	遇见过	144	36.7	36.8	36.8
	未遇见过	247	63.0	63.2	100.0
	总计	391	99.7	100.0	
遗漏	缺省	1	.3		
	总计	392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（六）现实消费压力增大，继续缴费将抑制消费

调查结果显示，66.7%的人（剔除有缺省值的调查者样本）之所以“断保”，是由于受到了现实消费压力的“明显影响”，没有受到影响和影响不大的分别为22.0%和8.4%，不清楚是否受到影响的为2.9%（见表16）。这表明，对于多数被调查者而言，在收入单一、收入不稳定、收入偏低等经济条件下，家庭成员生病就医、子女上学、购房及日常生活等现实消费压力增大，基本养老保险缴费与其形成了明显的冲突；这样的情况下，被调查者往往考虑将满足现实消费摆在优先位置，将缴费搁置一边。

表 16 现实消费压力对被调查者缴费产生影响情况分布

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
	明显影响	254	64.8	66.7	66.7
	影响不大	84	21.4	22.0	88.7
	没有影响	32	8.2	8.4	97.1
	不清楚	11	2.8	2.9	100.0
	总计	381	97.2	100.0	
遗漏	缺省	11	2.8		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（七）从事营利性活动资金周转不济，影响缴费

在有过创业、投资等营利性活动经历的被调查者中，当被问及在从事营利活动中资金周转对其养老保险缴费是否产生过影响时，（有效个案中）45.0%的人表示“产生过影响”，36.4%的人表示“不清楚”，18.6%的人表示“没有产生过影响”（见表17）。这一调查结果说明，对从事创业、投资等营利活动的参保者来说，营利活动中资金的流动性困难，是掣肘其基本养老保险缴费的一个影响因素。

表 17 被调查者创业、投资因资金周转对缴费产生影响的情况分布

		选择频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
有效	产生过影响	172	43.9	45.0	45.0
	没有产生过影响	71	18.1	18.6	63.6
	不清楚	139	35.5	36.4	100.0
	总计	382	97.4	100.0	
遗漏	缺省	10	2.6		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（八）忙于现实中的各种事务，忽视了缴费

387份无缺省值调查样本中，57.4%的人因忙于创业、找工作或处理现实中的其它事务，存在忽视及时缴纳养老保险费、发生“断保”的情形，不存在的为42.6%（见表18）。进一步看，存在上述情形的人员中，45岁及以下各组组内比重均超过56%，46岁及以上各组组内比重却在51%及以下（见表19，61岁及以上样本量不足，已忽略），表明低年龄组人员更容易出现这种情形；而各学历层次间除本科外，出现这种情形的差异性则不太明显（见表20）。此反映出，随着年龄的增长，参保者对养老问题的关注度上升，养老保险缴费意识也在增强，忙于各种事务而忽视缴费的概率相对降低。

表18 被调查者忙于创业、找工作或其它事务忘记缴费情况分布

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	存在	222	56.6	57.4	57.4
	不存在	165	42.1	42.6	100.0
	总计	387	98.7	100.0	
遗漏	缺省	5	1.3		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表19 不同年龄被调查者忙于创业、找工作或其它事务忘记缴费情况分布

		存在	不存在	合计
年龄	21~25岁	59.1%	40.9%	100.0%
	26~30岁	62.7%	37.3%	100.0%
	31~35岁	68.8%	31.3%	100.0%
	36~40岁	61.5%	38.5%	100.0%
	41~45岁	56.3%	43.8%	100.0%
	46~50岁	46.9%	53.1%	100.0%
	51~55岁	51.0%	49.0%	100.0%
	56~60岁	33.3%	66.7%	100.0%
总计		57.4%	42.6%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表20 不同学历被调查者“忙于创业、找工作或其它事务忘记缴费”的组内分布情况

		存在	不存在	合计
		%	%	%
受教育程度	未上过学	50.0%	50.0%	100.0%
	小学	58.6%	41.4%	100.0%
	初中	52.0%	48.0%	100.0%
	高中	52.9%	47.1%	100.0%
	中专	53.7%	46.3%	100.0%
	大学专科	58.9%	41.1%	100.0%
	大学本科	76.9%	23.1%	100.0%
总计		57.5%	42.5%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（九）在新单位就业雇主没有为自己续保缴费

调查显示，在390份有效调查个案中。51.8%的人有在新单位工作、雇主未给自己续缴社保、导致“断保”的遭遇；没有这一遭遇的仅为48.2%（见表21）。过半数的人有这样的遭遇，说明用人单位没有为雇工依法履行参保缴费义务，这一现象还比较普遍，社保法落实效果有待提高。

表21 被调查者遭遇新雇主未给自己续交社保致“断保”情况分布

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	遭遇过	202	51.5	51.8	51.8
	未遭遇过	188	48.0	48.2	100.0
	总计	390	99.5	100.0	
遗漏	缺省	2	.5		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（十）已购买或考虑购买商业养老金产品

从被调查者参加多层次养老金计划的情况看，已购买商业养老保险或其它养老金产品的人占17.9%。虽然这个比例不大，但未购买、而将考虑购买的人比重与其相当，占到17.7%，两者加起来占到了35.6%（见表22）。加入和考虑加入的人从年龄看主要是40岁及以下的中青年人，他们在相应年龄组内合起来占组内的比重均在40%以上，其中31~35岁的最大，占51.1%（见表23，61岁及以上样本量不足，已略去）；从学历看主要是中专及以上学历者，他们在相应学历组内合起来占组内的比重也均在40%以上，其中大学本科学历者组内合计比重最大，为57.7%（见表24）。被调查者在经济条件普遍不宽裕的条件下，却在基本养老保险“断保”的同时，有35.6%的人又参加了或考虑参加其它养老金计划，从侧面一定程度表明，他们对基本养老保险制度的信心不足，影响了缴费积极性。

表22 被调查者购买商业养老保险或其它养老金产品情况分布

		选择频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
有效	购买过	70	17.9	17.9	17.9
	未购买过	251	64.0	64.4	82.3
	未购买过，但会考虑购买	69	17.6	17.7	100.0
	总计	390	99.5	100.0	
遗漏	缺省	2	.5		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表23 各年龄组被调查者购买商业养老保险或其它养老金产品情况分布

		购买过	未购买过	未购买过，但会考虑购买	合计
年龄	21-25岁	18.2%	59.1%	22.7%	100.0%
	26-30岁	21.1%	52.6%	26.3%	100.0%
	31-35岁	18.4%	49.0%	32.7%	100.0%
	36-40岁	28.8%	57.7%	13.5%	100.0%
	41-45岁	16.7%	68.2%	15.2%	100.0%
	46-50岁	19.0%	77.8%	3.2%	100.0%
	51-55岁	5.9%	82.4%	11.8%	100.0%
	56-60岁	0.0%	77.8%	22.2%	100.0%
总计		17.9%	64.4%	17.7%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表24 不同学历被调查者购买商业养老保险或其它养老金产品情况分布

		购买过	未购买过	未购买过，但会考虑购买	合计
受教育程度	未上过学	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
	小学	16.7%	66.7%	16.7%	100.0%
	初中	15.0%	77.0%	8.0%	100.0%
	高中	14.0%	69.8%	16.3%	100.0%
	中专	27.5%	55.0%	17.5%	100.0%
	大学专科	18.7%	57.3%	24.0%	100.0%
	大学本科	25.0%	42.3%	32.7%	100.0%
总计		18.0%	64.3%	17.7%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

四、Y市基本养老保险“断保”人员相关意见问卷调查结果

（一）缴费标准过高，合理调整或实施补贴，多数人考虑继续缴费

391份无缺省值调查样本中，认为现行基本养老保险缴费标准偏高的人比重为86.2%、适中的为10.7%、偏低的仅为3.1%（见表25）。从收入维度看，各收入组内认为现行基本养老保险缴费标准“偏高”的人比重，均远远大于选择“适中”和“偏低”的人比重。值得注意的是，月收入4000元及以下组中，收入越低的，相应组内选择“偏高”的人比重总体上越高；而月收入4001元及以上组，受样本过少限制，其规律性尚不明确（见表26）。

表25 被调查者对现行基本养老保险缴费标准的评价分布

		选择频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	偏高	337	86.0	86.2	86.2
	适中	42	10.7	10.7	96.9
	偏低	12	3.1	3.1	100.0
	总计	391	99.7	100.0	
遗漏	缺省	1	.3		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表26 不同收入被调查者对现行基本养老保险缴费标准的评价分布

		偏高	适中	偏低	合计
收入	2000元及以下	96.8%	3.2%	0.0%	100.0%
	2001~2500元	84.5%	13.4%	2.1%	100.0%
	2501~3000元	78.2%	15.4%	6.4%	100.0%
	3001~3500元	81.8%	13.6%	4.5%	100.0%
	3501~4000元	69.2%	15.4%	15.4%	100.0%
	4001~4500元	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	4501~5000元	87.5%	12.5%	0.0%	100.0%
	5001~5500元	83.3%	16.7%	0.0%	100.0%
	5501~6000元	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
	6501~7000元	50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
	7501~8000元	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	8001~8500元	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
	10001元以上	80.0%	20.0%	0.0%	100.0%
总计		86.2%	10.7%	3.1%	100.0%

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

而当被问及可接受的月缴费标准范围时，86.1%的人认为应当在月收入的10%及以下；53.0%的人认为应当在月收入的5%及以下（详见表27）。这一结果与基本养老保险现行的名义缴费率（即单位职工个人承担其工资收入的8%、灵活就业人员为上年度当地在岗职工平均工资的20%）差距较大。

表27

被调查者可接受的月缴费额占收入的比重分布

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	5%及以下	205	52.3	53	53
	6%~10%	128	32.7	33.1	86
	11%~15%	24	6.1	6.2	92.2
	16%~20%	23	5.9	5.9	98.2
	21%~25%	2	0.5	0.5	98.7
	30%以上	5	1.3	1.3	100
	总计	387	98.7	100	
遗漏	缺省	5	1.3		
总计		392	100		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

需指出的是，由于现行社平工资的统计对象，仅限于非私营单位在岗职工，缴费基数按照这个群体的平均工资来确定，而调查发现，该市参保职工群体主要由私（民）营企业职工、灵活就业人员构成，多数参保职工实际的稳定收入与社平工资差距很大，造成许多参保职工、特别是灵活就业参保职工实际承担的缴费率，比名义缴费率还要高（当然，也存在因企业瞒报职工工资收入，导致职工实际缴费率不及名义缴费率的现象）。因此，被调查者普遍认为：应当调整现行缴费率标准，并且有73.1%的人表示，若缴费率标准加以调整并符合预期，将考虑继续缴费（见表28）。另外，倘若调整现行缴费标准，目前仍是一个艰难抉择的话，还有一个方案：由政府实施一定的缴费补贴，或者建立相应的缴费帮扶机制（如提供优惠利率贷款等），以此降低或缓解参保者缴费负担，达到降低“断保”风险之目的。对于这个方案，68.5%的人明确表示：若付诸实施，将考虑继续缴费；只有9.7%的人明确表示：即使实施，也不考虑继续缴费（见表29）。

表28

缴费标准合理调整被调查者考虑继续缴费情况分布

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	考虑	285	72.7	73.1	73.1
	不考虑	34	8.7	8.7	81.8
	不一定	71	18.1	18.2	100.0
	总计	390	99.5	100.0	
遗漏	缺省	2	.5		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

表29

政府给予缴费补贴或建立帮扶机制被调查者考虑继续缴费情况分布

		选择频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
有效	考虑	268	68.4	68.5	68.5
	不考虑	38	9.7	9.7	78.3
	不一定	85	21.7	21.7	100.0
	总计	391	99.7	100.0	
遗漏	缺省	1	.3		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（二）支持保留个人账户制度，但应扩大个人账户记账的比例

在无缺省值的388份有效调查样本中，支持保留基本养老保险个人账户的人合计比重为94.8%（见表30）。其中，认为应扩大个人账户记账比例、乃至缴费应全部划入个人账户的人比重累计高达71.1%（应扩大个人账户记账比例的比重为41.2%、缴费应全部划入个人账户的比重为29.9%）。这一调查结果表明，基本养老保险个人账户制度的推行，得到了绝大多数被调查者的支持，但个人账户的记账比例还比较低，与绝大多数被调查者的心理预期还存在很大差距。这一调查结果，与上文调查所掌握的导致被调查者“断保”的最主要心理因素：“养老金交钱太多，进账户的钱太少，吃亏”遥相呼应。如此充分说明，基本养老保险个人账户记账比例的问题，是参保者关注的一个焦点，对参保者遵缴行为选择产生重大影响。

表30 被调查者对基本养老保险个人账户记账比例的看法

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人	%	%	%
有效	记账比例合适，应保持不变	70	17.9	18.0	18.0
	应扩大记账比例	160	40.8	41.2	59.3
	缴费应全部划入个人账户	116	29.6	29.9	89.2
	应缩小记账比例	22	5.6	5.7	94.8
	应取消个人账户	20	5.1	5.2	100.0
	总计	388	99.0	100.0	
遗漏	缺省	4	1.0		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（三）养老金待遇结构不合理，应扩大个人账户养老金的比重

对387份无缺省值调查样本的分析发现，对于基本养老金的比重构成，44.7%的人认为个人账户养老金比重应大一些，而认为基础养老金比重应大一些的人只有35.4%，前者多出后者近10个百分点；此外，认为两者比重应相等的人占到11.4%（见表31）；认为两者比重谁大谁小无所谓的只占8.5%。由于目前基本养老金结构中，基础养老金的设计比重大于个人账户养老金的设计比重，因此，认为两者比重应相等与认为个人账户养老金比重应大一些这两种意见，均认同第三种观点：应扩大个人账户养老金比重，占比达到55.3%（即这两种意见占比相加）。由此可见，现行基本养老金的结构设计与过半数被调查者的预期截然相反，降低了他们对制度的认同。

表31 被调查者对基本养老金结构的看法

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人数	%	%	%
有效	基础养老金比重应大一些	137	34.9	35.4	35.4
	个人账户养老金比重应大一些	173	44.1	44.7	80.1
	两部分比重应相等	44	11.2	11.4	91.5
	两部分比重谁大谁小无所谓	33	8.4	8.5	100.0
	总计	387	98.7	100.0	
遗漏	缺省	5	1.3		
总计		392	100.0		

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（四）养老保险缴费、待遇政策“没有满意”率逾九成

问卷在完成前述有关调查的基础上，就现行基本养老保险缴费、待遇政策的总体满意度进行了调查。结果显示：被调查者对现行基本养老保险缴费、待遇政策“满意”的比重远远不及“没有满意”的比重，“满意”的比重仅为1.5%，“没有满意”的比重总计高达98.5%（“比较满意”的为23.5%、“一般”的为51.3%、“不太满意”的为15.9%、“不满意”的为7.9%）（见表32）。逾九成的人对缴费、待遇政策“没有满意”，表明目前基本养老保险制度不完善之处还比较多，制度改革任重而道远。

表32 被调查者对现行基本养老保险缴费、待遇政策的满意度

	人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
	人	%	%	%
有效				
满意	6	1.5	1.5	1.5
比较满意	92	23.5	23.5	25.0
一般	201	51.3	51.3	76.3
不太满意	62	15.8	15.8	92.1
不满意	31	7.9	7.9	100.0
总计	392	100.0	100.0	

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

（五）社保管理服务“满意”率不足三成

问卷就当前社保管理服务的总体满意度也进行了调查。结果发现：与现行基本养老保险缴费、待遇政策总体满意度的差强人意相比，社保管理服务的总体满意度好了许多，满意率达到26.3%；但“满意”之外，“比较满意”、“一般”、“不太满意”、“不满意”的合计比重也超过了70%成，其中评价为“一般”的比重最大，达到38.5%（见表33）。这表明，社保管理服务同样存在诸多不足之处（与“断保”产生有关的不足之处，在第二章已进行了分析，此处不再赘述），使得被调查者没有满意。为此，相关部门需高度重视并加以改进。

表33

被调查“断保”人员对社保机构管理服务的总体评价频率表

		人员频数	百分比	有效的百分比	累积百分比
		人数	%	%	%
有效	满意	103	26.3	26.3	26.3
	比较满意	109	27.8	27.8	54.1
	一般	151	38.5	38.5	92.6
	不太满意	19	4.8	4.8	97.4
	不满意	10	2.6	2.6	100.0
	总计	392	100.0	100.0	

资料来源：“断保”问卷调查。表由作者制作。

第四章 中国基本养老保险“断保”的危害与治理实践

一、基本养老保险“断保”的危害

（一）参保者的养老金权益遭受严重损失

纵然现行基本养老金计发办法尚存在诸如前文分析的种种缺陷，但是从参保者自身职业生涯内缴费年限长短与晚年养老金多寡关系的纵向比较看，无论“中人”抑或“新人”，职业生涯内“断保”，都将带来晚年养老金待遇的损失，“断保”年限越长，养老金损失越大。笔者基于江苏省基本养老金待遇计发模型，以2016年12月达到法定退休年龄、职业生涯分别为35年的“中人”（1992年1月登记参保，登记参保前视同缴费年限10年）和21年的“新人”（1996年1月登记参保）为例，按照Y市1992~2016历年基本养老保险最低缴费基数标准，对两类人员缴费年限递减条件下养老金变化情况，通过社保业务经办信息系统，分别进行了精确的模拟测算。结果是：参保者从登记参保月开始至退休当月止，“中人”不“断保”即缴费年限满35年（其中，实际缴费25年），每月养老金为1908.77元，若“断保”，月养老金将在1908.77元基础上减少，每“断保”一年，养老金平均每月少拿50.04元，直至减少到最低缴费年限15年（其中，实际缴费年限5年）时的每月907.97元，年均减幅为3.65%；“新人”不“断保”即缴费年限满21年，每月养老金为1054.18元；若“断保”，月养老金将在1054.18元基础上减少，每“断保”一年，养老金平均每月少拿50.02元，直至减少到最低缴费年限15年时的754.04元，年均减幅为5.43%（详见图19）。“断保”给参保者带来的养老金损失由此可见。正因为此，现在全国一些地区的参保者由于缴费年限过短，导致退休后计算的养老金太低，无法维持基本生活，乃至达到退休年龄领不到养老金，造成延迟退休或者退保出现，陷入老年贫困。一些人找到社保部门要求补缴，但往往因为政策规定无法补缴，从而追悔莫及。

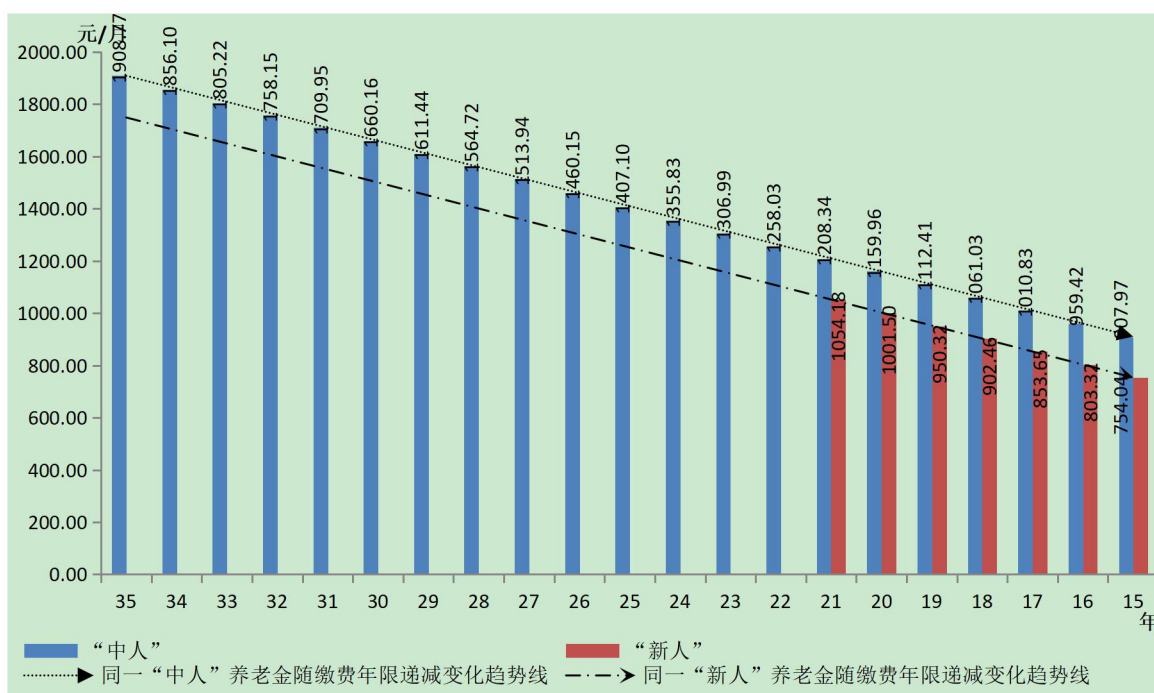


图 19 同一“中人”、“新人”养老金受缴费年限递减影响的损失情况

资料来源：2017 年 3 月 21 日，通过 Y 市社会保险经办信息系统运行测算而得。图由作者制作。

（二）制度的财务可持续性遭受严重威胁

“断保”的蔓延，对基本养老保险制度的财务可持续性构成的严重威胁，主要有 3 个：（1）它使制度收入蒙受巨大损失。制度遵缴总人数虽然保持历年增长，但遵缴率每年下降 1 个百分点，说明制度收入在源源不断地加速流失。根据 2010～2015 年相关数据，笔者以制度遵缴率的两个假设为条件，对制度收入的流失情况进行了大致估算（仅作参考）。估算结果是：制度遵缴率 100% 条件下，制度收入累计“流失”14322 亿元，占实际累计收入的 15.1%；制度遵缴率维持在官方公布的 2010 年 86.5% 的水平不变条件下，制度收入累计“流失”2858 亿元，占实际累计收入的 3.0%（详见表 34）。仅上述 6 年制度收入因“断保”便流失如此“严重”，若加上其余年份，流失程度也就可想而知。（2）它使制度的代际赡养形势持续恶化。制度赡养率，即领取养老金人数与在职参保人数的比值，反映了制度的代际抚养状况。中国基本养老保险制度赡养率 2005 年来呈现上升趋势，至 2015 年底达到 0.347，即将近 3 个在职职工养 1 个离退休人员；但“断保”的出现，造成登记参保的职工并没有 100% 缴费，离退休人员的赡养负担实际落在了那些缴费的人员身上，这样，制度的实际赡养率也就高于用登记参保职工人数计算的赡养率（简称“制度登记赡养率”，至 2015 年底达到 0.433，即约 2 个在职职工养 1 个离退休人员（见图 20）。“断保”对制度

赡养率的恶化作用由此可见。(3) 它加快了制度收支赤字的出现。“断保”既已造成制度收入的巨大流失,在制度支出呈现刚性增长的情况下,加速了制度收支逆差态势的出现,政府的转移支付负担步步加大。从2010年及之后的数据看,2010年至2012年3年期间,制度当期的征缴收入与养老金支出尚能实现收支平衡,略有结余,征缴收入2010年10067亿元、2011年12750亿元、2012年15086亿元,养老金支出2010年9410亿元、2011年11426亿元、2012年14009亿元;而转至后3年,当期的征缴收入与养老金支出就出现收不抵支了,征缴收入2013年17050亿元、2014年18720亿元、2015年21093亿元,养老金支出2013年16741亿元、2014年19847亿元、2015年23141亿元;收支逆差态势之下,政府、特别是中央政府对制度的财政补助年年增加,2010年至2015年中央、地方补助合计分别为:2010年12218亿元、2011年15485亿元、2012年18363亿元、2013年20848亿元、2014年23305亿元、2015年26613亿元。

表 34 不同遵缴率假设条件下基本养老保险基金征缴收入“流失”估算情况

年份	实际 征缴 收入	参保 职工 人数	缴费 人数	“断 保”人 数	个人平 均缴费 基数	费率	假设条件 1: 遵缴率		假设条件 2: 遵缴率	
							100%		86.5%	
							“流 失”征 缴收入	“流失” 收入占实 际收入比	“流 失”征 缴收入	“流失” 收入占实 际收入比
	亿元	万人	万人	万人	元/月	%	亿元	%	亿元	%
2010	10067	17823	15412	2411	2016	20	1167	11.59	0	0.00
2011	12750	19970	17018	2952	2281	20	1616	12.67	140	1.10
2012	15086	21361	18164	3197	2550	20	1957	12.97	192	1.27
2013	17050	22565	18961	3604	2814	20	2434	14.28	377	2.21
2014	18720	23932	19431	4501	3037	20	3281	17.53	926	4.95
2015	21093	24587	19731	4856	3319	20	3868	18.34	1224	5.80
累计	94766	—	—	—	—	—	14322	15.11	2858	3.02

备注: 假设条件 1 历年“流失”征缴收入=(“断保”人数*10000*个人平均缴费基数*12个月*费率)/100000000; 假设条件 2 历年“流失”征缴收入=(参保职工人数*10000*86.5%-缴费人数*10000)*个人平均缴费基数*12个月*费率)/100000000。费率采用 20%的原因是,按照基本养老保险统计报表填报口径,因单位欠费造成职工中断缴费的不计算在统计报表中的“断保”人数之内,而计算在缴费人数之内,因此,由人社部公布的数据计算出来的“断保”人数实际上绝大部分为从企业离职转为灵活就业的参保者,这些人员的缴费率《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38号)已统一为 20%。

资料来源:实际征缴收入、参保职工人数、实际缴费人数、个人平均缴费基数,引自人力资源和社会保障部:《中国社会保险发展年度报告 2015》,中国劳动社会保障出版社,2016 年版第 8 页、15 页。表由作者制作。

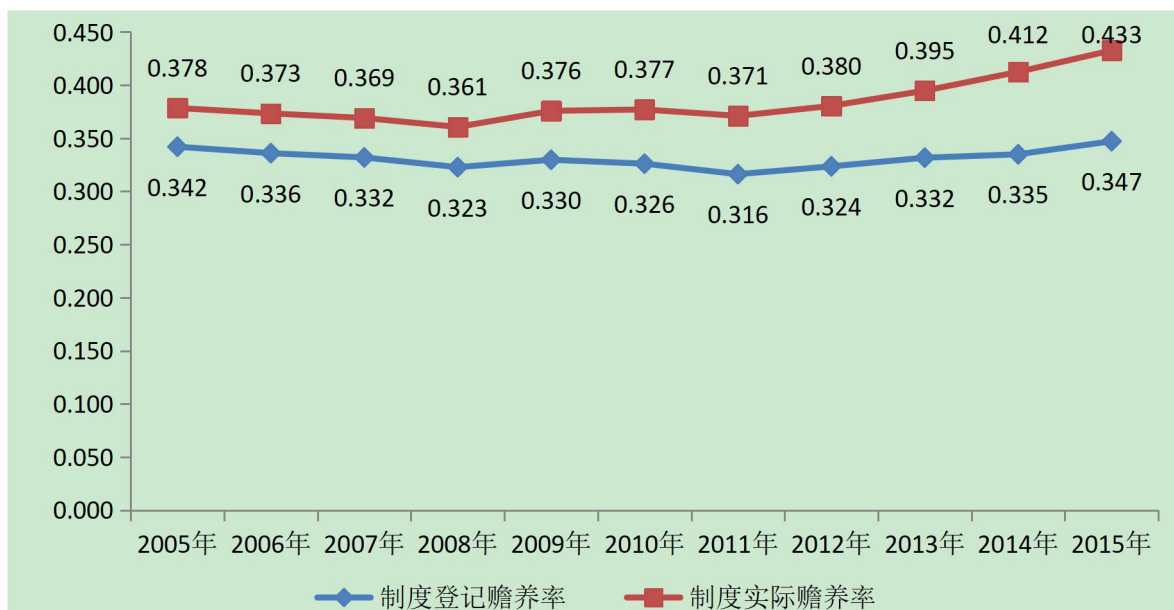


图 20 中国基本养老保险制度赡养率变化情况（2005～2015 年）

资料来源：计算制度赡养率所需的参保职工人数、离退休人数由人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心提供。图由作者制作。

（三）政府的公信力遭受严重挑战

“人民热爱生活”，“期盼有更可靠的社会保障”，“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”^①。这是以习近平同志为核心的党中央领导集体对 13 亿中国人民的庄重承诺。“断保”的反复出现并且越来越严重，使全国几千万参保者养老金权益面临不同程度的损失，这与他们加入制度、期盼享有一份可靠的养老金保障的愿望不相符，许多人对制度产生怀疑，参与积极性下降。这是对政府制定、落实基本养老保险政策能力的考验，公共部门如不能进一步解决好这个问题，势必使落实新一届党中央领导集体庄重承诺的质量大打折扣，影响党和政府在参保者乃至整个社会大众心目中的形象，政府的公信力将遭受严重挑战。

（四）社会的和谐稳定遭受严重损害

“断保”的存在及扩大，对社会和谐稳定是一个极大的隐患。其一，雇主对社保缴费的规避、拖欠等失信行为，导致雇员“断保”，势必引发雇主与社保维权意识觉醒的雇工之间的尖锐矛盾和冲突，进而可能成为引发大规模群体性事件的导火索。

^①这是中共中央总书记习近平在第十八届中央政治局常委同中外记者见面时讲话的内容。引自习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014 年版第 4 页。

在这一方面，许多西方国家的教训尤为深刻，中国类似的事件也不时有发生，2003 年广东东莞裕元鞋厂爆发三万人大罢工，便是一个典型的例子；其二，参保者无论是因为制度缴费门槛过高，抑或是因为制度没有缴费吸引力，形成“断保”，均将导致其缴费密度降低，在退出职业生涯后，可能面临所拿的养老金过低甚或拿不到养老金，从而陷入生活窘境，又势必会引发其对社会的不满与对立，造成社会心理隔阂与撕裂；其三，局部地区国有企业破产关闭，改制难以落实，职工劳动关系无法脱钩，基本养老保险关系无法接续，虽然所涉及的人员目前已经不太多，但因为“断保”，一些已到退休年龄的人员无法及时办理退休，将近退休年龄的职工眼看养老金没有着落，也产生了一些不满情绪。近年来，部分地方政府及有关部门门前屡屡发生人员上访、静坐、示威事件，有的就与此有关。可见，“断保”日趋严重而得不到解决，将影响社保制度安全网作用的发挥，给社会的和谐稳定带来严重损害。

二、基本养老保险“断保”的四个治理办法及成败

（一）“定期扣款”治理办法及效果

“定期扣款”治理办法，指社保费征收机构按既定的时间计划、从参保者（包括参保单位、参保个人）开设的银行账户划扣资金、以防止参保者“断保”的办法。实行这一办法的初衷，是想借助银行系统自动转账的功能，确保基本养老保险费收缴的及时性和收缴率，防控参保者拖延迟缴、恶意逃缴以及疏忽忘缴等所致的欠缴断缴现象。这一办法也是目前全国各地对参保单位普遍采取的办法，也有不少地方对个人参保采取这一办法，但办法实施的效果并不太理想。（1）“企业大量欠缴养老保险费的问题一直很突出”。一份资料显示，《社会保险费征缴暂行条例》实施后，1999 年当年全国欠费 100 万元以上的企业将近 5000 户，1000 万元以上的 203 户，其中有 1/4 的企业是有缴费能力却故意拖欠的^①。拖欠大户尚且如此，拖欠小户则更不必说。这一局面延续至今。（2）个人参保的遵缴率依然处于低位徘徊。以 Y 市为例，早在 2003 年，该市就与中国建设银行合作，对灵活就业参保者养老保险费采取从参保者开设的银行账户扣缴的方式征收，但实施 3 年遵缴率却未见明显增长；相

^①王建伦：《坚定信心，扎实工作，按期实现四五六工作目标——1999 年 5 月 23 日在基本养老保险扩面征缴工作会议上的讲话》，载人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集（1994～2014）》，中国劳动社会保障出版社，第 82 页。

反，与实施前的窗口收费办法下遵缴率约 50%的年平均水平比，还略有下降，原因是一些参保者未及时将钱打入指定的账户或所打的金额不足，使得账户扣款不成功致断缴，而参保者本人却“浑然不知”。(3) 这种办法还一定程度上增加了经办管理的运行成本。Y 市个人缴费“定期扣款”办法还造成了经办机构与地税、银行定期对账的麻烦，不仅如此，由于账户扣款的不成功导致参保者补缴，产生了补缴利息等额外负担，不时引发了参保者与经办人员的争执和冲突。因此，这一办法在实行了短短 3 年之后，也就嘎然而止。

（二）“捆绑缴费”治理办法及效果

“捆绑缴费”治理办法，指社保费征收机构通过将参保者的基本养老保险费与基本医疗保险费捆绑绑定、定期合并征收、以防止参保者“断保”的办法。这一办法往往与第一种办法即“定期扣款”办法相结合而实施，目的是防止灵活就业参保者对基本养老保险、基本医疗保险费用的选择性缴纳。这一办法利用了灵活就业人员在养老保险、医疗保险之间往往更愿意缴纳后者的心理，试图通过他们对医疗保险缴费的迫切需要，“限制”他们对养老保险缴费的自愿选择，带有一定的“强制”色彩。从实施情况看，短期内有一定效果，但引发的遵缴逆向选择越发显现。比如，在笔者参加的一次统计会议上，徐州市社保机构业务负责人就透露：2015 年，徐州市为扭转灵活就业人员基本养老保险遵缴率低的局面，即采取了“捆绑缴费”的办法；办法实行之初，许多参保者为了缴纳职工医疗保险费，不得不顺带缴纳职工养老保险费，但第二年发现，许多人连职工医保也不缴了，转而参加了居民医保。如此，这一办法的目标在很大程度上“落了空”。

（三）“社保补贴”治理办法及效果

“社保补贴”治理办法，指政府通过公共财政预算安排的就业专项资金、对招用就业困难参保者的单位及从事灵活就业或个体经营的就业困难参保者所缴纳的社会保险费、按照一定比例给予补贴、以防止参保者“断保”的办法。“社保补贴”办法，是一种政府直接主导的财政转移支付办法。它始于《中共中央、国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业的通知》（中发〔2002〕12 号）的实施，作为一项促进就业的政策措施而出现，它的目标定位是促进就业困难人员的就业，主要是促进下岗失

业人员再就业，但它的手段是补贴就业困难参保者的缴费，起到了降低就业困难参保者缴费负担的作用，且在全国各地普遍推行，故姑且可将其视为一项“断保”的治理办法。从该办法实施效果看，其一定程度上提高了不少符合补贴条件、就业困难的参保者继续缴费的积极性，减少了基本养老保险“断保”的发生，但与庞大的“断保”大军相比，效果可谓“微乎其微”。仍以Y市为例，2003~2016年通过社保补贴政策的实施，全市共实现再就业19.5万人，其中享受社会保险补贴的为5.27万人^①，平均每年只有3000多人，仅占该市2016年“断保”大军的0.5%。值得注意的是，参保者即便得到补贴，补贴期限也是有限的，最长一般为3年，3年之后，补贴将不复存在，届时参保者“断保”与否，仍是一个未知数。

（四）“助保贴息”治理办法及效果

“助保贴息”治理办法，指由政府主导建立的有关非政府组织（即NGO，如特困群体助保基金会/协会、爱心助保协会等）对“参加社会保险、经济上有特殊困难、缴费能力不足者”提供优惠利率贷款并对贷款利息进行补贴、以帮助其延续缴纳基本养老保险、防止“断保”的办法。由于这一办法具有官方背景，并且用于补贴参保者贷款利息的资金来源于公共财政，因此从很大程度上讲，它同样具有公共财政转移支付的性质。不过，与“社保补贴”办法意在促进再就业的目标定位所不同，它的目标定位是直指“断保”的“破解”；另一个不同是，“社保补贴”办法是一种顶层式的制度设计，得到全国推行，而“助保贴息”办法则只是一种局部的探索性制度创新。Y市无疑是试行这一办法的“杰出”地区代表，试行之初因办法立意的新颖、推动的“轰烈”，一度引起上级官方、舆论乃至部分学者的关注。不仅如此，在2012年10月举行的国际社会保障协会(ISSA)亚太地区第二届“良好实践奖”(2011~2013)评选中，Y市该项创新还荣膺了“优胜奖”。由此引得八方兄弟单位慕名而至，竞相学习效仿。目前试行这一办法的地区，还有吉林的长春、山东的济宁、福建的三明等。然而，由于资金融资困难及运营单一，近10年来该办法的实际运行绩效让人“大跌眼镜”：“爱心助保会在很多地方空置或者根本没有发挥作用，形同虚设”^②，通过该办法，实现了缴费延续而不再“断保”的人数几乎可以“忽略不计”。从Y市

^①数据由Y市劳动就业管理中心提供。

^②宋雅松：《浅析城市基本养老保险缴费中断问题》，《劳动保障世界》，2011年12期第35页。

看，2007 年实施该办法起至今 10 年，办理助保的人数总计只有 1387 人^①。

（五）对四个治理办法的评价：“阻、补”式治理路线非长效之道

上述分析可以看出，四个治理办法治标的效果个个“不理想”，治本的效果个个“无从谈起”，原因在于将治理的着眼点“片面”聚焦在了制度执行的技术路线上，是治理路线出了“问题”。如果说前两个办法所走的是“阻”式的路线，那么后两个办法所走的则是“补”式的路线。“阻”式的治理路线，其核心理念是试图以公权的“强制力”为依托，将参保者选择“不缴费”的“权利”加以“阻止”，使缴与不缴的选择，成为一个“霍布森选择”（只能选择缴费的选择）。“补”式的治理路线，其价值取向是以“社会公平”为追求目标，将公共收入通过转移支付“再分配”到参保者身上，促使其向制度缴费的能力恢复。这两条路线无论哪一条，都不可能成功通向“断保”长效治理的彼岸。

从“阻”式的治理路线看：其一，它不可避免地将引发那些对缴费失去兴趣的参保者“逆反”的心理，产生遵缴的逆向选择乃至道德风险；其二，对受影响的灵活就业参保者而言，走这一路线的出发点本身，就是与法律精神相违背的（社保法规定灵活就业人员“自愿参保缴费”），不可行。

从“补”式的治理路线看，其一，以有限的公共财力对极少数参保者缴费进行补贴，对于庞大“断保”人群“断保”问题的解决，无异于“杯水车薪”；其二，以一般公共收入对“保险”制度参保者缴费进行补贴，虽在特殊时期可以找到规范性的文件依据，但在常态之下毕竟没有明确的法律条文作支撑，且不符合国际惯例，容易引发“骗补”等道德风险；其三，“助保贴息”办法的立意虽“新”，但一方面，它由于难以解决银行、参保者甚至 NGO 组织本身的动力机制问题，导致这一办法在融资上困难重重，参与率极低，且信用风险已经显现，难有大的作为，至少目前已流为一个形式，不可能使“断保”难题得到“破解”；另一方面，它名义为一个制度“创新”，却在操作上存在很大的“违规”之嫌（因为某些地区允许“断保”多年的参保者以追补缴费的方式增加缴费年限，与现行基本养老保险政策相违背），存在问责风险。

由此可见，“阻、补”式治理路线，问题不少，导致了其在“断保”长效治理

^①数据取自 Y 市社会保险经办信息系统。

上的“失败”。所以，要真正实现“断保”的长效治理，还必须转变价值取向，回到制度设计上来，走以优化制度设计为本、内外兼修、标本兼治的路线，才可谓正确的路线。

第五章 推进中国基本养老保险“断保”长效治理的建议

一、转变制度参与者的价值取向，促进制度遵缴率提升

决策者方面，应从保护参保者缴费积极性、实现制度的财务可持续性目标出发，改变过度强化制度对收入的再分配，追求制度内外阶层收入“拉平看齐”的路线，改走注重多缴多得，实现制度精算公平的新路线。为此，应从连年大幅增加基本养老金，弥合制度内外人群收入差距的“漩涡”中走出来，将重心放到参量式与结构式并举的制度改革上来，在降低制度遵缴门槛、彰显多缴多得方面，实实在在加以改进，真正做到参保者个人价值追求与制度社会目标的激励相容。如此，才能实现对“断保”的有效化解，还可帮助政府最大限度地减轻对制度补贴的压力；执行者方面，应改变重“量”轻“质”的扩面路线，改走“增量”与“提质”并重，“提质”优先的扩面路线。为此，应发挥好考核指挥棒的作用，将制度遵缴率、保费收缴率等情况的考核摆在突出位置，促使执行者端正扩面动机、停止扩面竞赛、卸下扩面包袱，实现扩面的良性开展。应引导低缴费能力的“断保”者加入城居保，待其条件改善之时，允许接入城镇职工养老保险；参保者方面，应将过上体面晚年生活的希望，更多地寄托在多层次养老金计划的参与上，改变对基本养老金的不合理效价预期，改变短视基本养老保险缴费的观念，坚持及早缴费、不间断缴费，才能在未来获得更高的基本养老金收入。为此，政府应加快多层次养老金体系建设，加强对公众养老金预期的积极引导，帮助参保者转变价值观念，处理好当期消费与养老金缴费的关系，自觉做到或监督雇主做到及时、连续缴费，避免“断保”发生。

二、完善养老保险缴费政策，合理减轻参保者缴费负担

鉴于目前社会各阶层收入差距大、中低收入参保者众多的现实，需增强缴费政策的适应性，降低参保者遵缴的门槛，合理减轻参保者缴费的负担。为此，首先还是应本着“低缴费、低待遇”的原则，着力解决一个“进得来、缴得起、拿得到”的问题。一方面，应完善确定参保者缴费基数的办法。最优办法，是对灵活就业参保者缴费基数的下限不设硬性限制，允许该类参保者根据个人收入实际和承受能力自行选择缴费基数，缴费基数可选择的上限仍按现行规定执行，同时将其退休待遇

中基础养老金计发基数的确定，与其缴费期间所选择的缴费基数建立起联系。这一办法，完全符合缴费收益对应、权利义务对等、多缴多得的原则，且不存在不公平的问题，易于参保者接受，还能预防道德风险；次优办法，是在国民收入信息系统尚未建立的情况下，将各地缴费基数改按与当地最低工资挂钩，或者引入“调查平均工资”、“中位数工资”等参数，将缴费基数与这些参数中的某一个挂钩。这一办法，比缴费基数与非私营单位在岗职工平均工资挂钩的办法，更切合实际；第三优办法，是将最低缴费基数，由普遍按照当地非私营单位在岗职工平均工资的60%确定，改为按40%左右确定，并增加缴费档次，使更多小微企业和个人有能力缴费。另一方面，根据调查所反映的被调查者普遍意见，在对制度未来一个时期基金收支状况进行精算的基础上，以及确保基本养老金发放的条件下，可辅之考虑对现行缴费率进一步适当调整，适度减轻参保者（主要是中低收入的参保者）缴费负担。降低缴费门槛，基金征缴收入在短期内可能会减少，但缴得起费的人增多，制度遵缴率就可能回升，从而可部分甚至完全对冲降低缴费门槛可能造成的基金收入损失；更重要的是，降低缴费门槛，更多人缴得起费了，拿得到养老金了，个人权益得以实现，制度的社会目标得以实现，政府公信力将大大提升，社会将更加和谐稳定。

三、扩大个人账户记账比例，提升制度的缴费吸引力

个人账户记账比例下滑，难以起到激励参保者缴费的作用。鉴于此，应考虑回到个人账户设计时的原点，逐步将个人账户的记账比例再回提至11%、16%乃至更高，以使参保者从个人账户的观感上，切实感受到个人的缴费资产得到了保护。个人账户只有充分体现个人因素，就像个人银行账户的存款那样，“断保”者缴费信心才有望重拾乃至增强，并对其它“断保”因素的作用可以有效消弭，“断保”也就有望从根本上得到遏制。需强调的是，个人账户的扩大，可以在目前统账结合的制度框架下进行，可以在不改变基本养老保险“统账”基金“混账”管理、现收现付实际现状的条件下进行，可以不做实，没有增加政府的额外财政负担，没有增加基金保值增值的压力。要实现上述“一箭多雕”的目标，目前看来，名义账户制（NDC）是一个可行的方案。扩大个人账户记账比例的同时，还应当积极稳慎地推进基本养老保险基金入市投资步伐，实现基金的良好保值增值，促进个人账户记账利率的回升，从而更加坚定参保者缴费的信心。

四、推进养老金计发办法改革，彰显多缴多得基本原则

现行养老金计发办法与参保者普遍的心理预期相差很大，致使参保者缴费动力不足，亟待进一步改革。推进养老金计发办法改革，需做到3个“注重”。（1）注重将个人因素放在第一位。将“缴费受益”型“保险”制度的待遇计发办法按照“强分配，弱精算”的思路来设计，有违情理。基础养老金一支独大，使体现个人因素的个人账户养老金轮为一个“陪衬”，这种具有浓郁“大锅饭”色彩的结构设计，调动不起参保者缴费的积极性，应加以改变；（2）注重待遇计算模型结构的清晰化、通俗化。养老金待遇计算模型的层层嵌套，看似“独具匠心”，但“曲高和寡”，“不接地气”，参保者看不明白，自然建立不起缴费信心；（3）注重凸显多缴多得。最低缴费系数、平均缴费工资指数引入后，养老金计算出现多缴不多拿，不断缴比断缴少拿的现象，产生了显著的缴费负激励导向，应加以纠正。

五、提高基金统筹层次，促进流动人员社保关系转移接续

流动人员基本养老保险关系转移接续障碍依然存在，损害了流动就业人员的养老金权益，也不利于统一的城乡人力资源市场的构建。应加强顶层设计，着力解决两个根本问题：一是以“壮士断腕”的决心，全面深化基本养老保险基金统筹体制改革，打破地方利益固化的藩篱，改变基金县、市级统筹的实际现状，真正实行基金“统收统支”的省级统筹，为基金全国统筹的实现创造条件，为流动人员畅通无阻转接社保关系提供体制保障；二是在提高基金统筹层次乃至实现基金全国统筹的基础上，将基本养老保险政策的制定权上收至中央，由中央社保部门统一制定全国流动人员基本养老保险参保缴费政策，以全面解除流动人员（包括农民工）在非户籍地灵活就业、不能以个人身份参保、续保的限制，并允许其及时将异地养老保险关系转至现就业地进行合并，以防缴费“间断”的发生。此外，还应进一步完善转移接续操作办法，加快电子化转移接续模式的全面推行，提高转移接续办理效率，减少转移接续办理不及时所导致的“断保”现象。

六、防止养老金调整增长与自然增长倒挂，避免缴费负激励效应

鉴于近年来基本养老金调整增长与自然增长之间出现倒挂、产生缴费负激励效

应的状况，短期的解决办法是，完善基本养老金调整政策。应对养老金增速加以控制，使养老金调整增长与自然增长相协调，形成养老金增长主要通过连续缴费、增加缴费年限的途径来实现的社会预期，使养老金多缴多得的基本原则不受到养老金外部调整的破坏。长远的解决办法是，加快建立基本养老金正常增长机制。建议参考国际经验，例如荷兰，制定中国的《基本养老金调整机制法》，规定可以在在岗职工平均工资增长率和物价指数上涨率之间，并结合最低工资增长率情况，综合确定一个比例并使之法定化，使养老金盯住这一比例实现自动调节；待第二、第三支柱发展起来、养老保险基金投资发展起来之时，相机实现养老金增长盯住基金投资收益率，并承诺不低于物价指数上涨率。需强调的是，无论养老金如何调整，都应使调整增长率低于自然增长率，避免倒挂现象，如此，才能真正建立起参保者坚持长期缴费而不“断保”的信心。

七、完善社保费征缴管理服务，切实解决“缴费难”问题

解决参保者“缴费难”问题，需从改革社保费征缴管理服务体制机制入手。一要加快统一社保费征收体制。应尽快明确将全国社保费的征收，统一交由一个部门来负责，消除多头管理体制下参（续）保的繁冗手续、信息传递障碍和推诿扯皮现象，提高保费征收效率，减少“断保”发生。二要完善社保缴费服务体系。彻底打破社保缴费途径单一的现状，增加社保费代收银行及网点；为有需求的灵活就业参保者开通缴费代扣业务；大力开辟社保缴费的信息化途径，开通网银缴费、微信缴费、支付宝缴费等线上缴费方式。大力推进社区、乡村、边远地区社保缴费服务基础设施建设，在人员相对集中的重要场所配置自助缴费设备。通过这些努力，满足不同层次、不同居住地参保者对缴费途径的需求，使缴费更加便捷，减少因缴费不便造成的“断保”现象。此外，应充分利用社会保障社区工作平台等资源优势，加强对企业离职人员信息的掌握，及时主动与其对接，为其续保缴费提供服务，努力避免其发生“断保”。

八、加大社保法落实力度，提高雇主逃缴社保费的违法成本

针对一些雇主逃避缴纳社会保险费、导致职工在岗却“断保”的现象，公共部门应采取切实有力措施，对所辖地区用人单位依法履行社会保险参保缴费义务的情况，开展定期执法检查。对违法用人单位，严格按照社保法的规定予以处罚，对雇

员开展社保普法教育，提高他们监督用人单位参保缴费、维护自身合法权益的意识；各有关部门还应在社保法落实上，加强政策和业务衔接，促进信息交流共享，协力查纠用人单位逃缴、恶意欠缴社会保险费的违法行为。为此，可研究实行用人单位逃缴和恶意欠缴社会保险费黑名单制度，对被纳入黑名单的用人单位，在银行贷款、市场投资准入、雇主个人相关经济活动等方面设立一定限制。通过这些努力，促进用人单位自觉依法履行社保参保缴费义务，最大限度避免职工在岗“断保”现象。

九、多措并举，推动“断保”标本兼治、综合治理

其一，切实解决好国企改革中的“断保”历史遗留问题。政府应推动破产关闭且长期未进行改制清算的国有企业加快改制清算，与职工劳动和社会保险关系进行剥离，确保职工的基本养老保险关系能够接续；其二，实施“断保”人员帮扶工程。建立健全公共财政支持的政策体系，多渠道促进“断保”人员尤其是特困“断保”人员就业创业，实现其经济条件改善、缴费能力提高；完善特困“断保”人员缴费帮扶机制，提高社保补贴精准度，建立支持地方特困群体助保制度创新发展的公共政策环境，提高各方参与助保工作的积极性，帮助有贷款意愿的特困“断保”人员解决缴费资金的“燃眉之急”；其三，加强基本养老保险政策宣传力度，充分利用互联网、微信等新媒体手段开展宣传，经常组织开展多种群众喜闻乐见的宣传活动，寓教于乐，使基本养老保险政策深入人心，促进参保者及时缴费、及时转移接续意识的提升；其四，建立健全基本养老保险政策公共参与机制，实现参保缴费政策制定的科学化、民主化水平，增强公众政策参与度和认同感，促进参保者缴费遵从。

结论与不足

结论：基本养老保险“断保”是一个复杂的经济社会现象。本文在对我国基本养老保险“断保”的现状进行梳理、对“断保”的成因从理论和实证两个角度进行深入分析后认为，缴费基数挂钩机制不合理、缴费率过高，参保者缴费负担过重；个人账户记账比例过低，缴费与收益关系不清晰，养老金结构严重失调，以及参数引用存在导向偏差等，使得制度“多缴多得”的基本原则没有得到足够彰显，养老金非正常调整，更使得这一基本原则遭到破坏，严重挫伤了参保者缴费的积极性。这些制度

设计缺陷，是导致“断保”出现的根本性原因；制度执行者片面追求参保人数增长，以及参保者自身养老金效价预期不合理，也是引发“断保”的显著因素；而制度外部诸如参保者失业、流动就业、各种现实需求的压力、社保管理服务滞后、社保法落实不够到位等条件形成约束，则从不同程度加剧了“断保”的恶化。“断保”给参保者个人养老金权益、基本养老保险制度财务可持续性、政府公信力及社会和谐稳定，造成巨大危害。既有的四个“断保”治理办法，走的是“阻、补”式治理路线，不是“断保”治理的长效之道。实现制度参与者价值追求的转变，走以优化制度设计为根本、标本兼治、综合治理的路线，才是“断保”治理的真正长效之道。为此，文章从9个方面，提出了长效治理“断保”的具体建议。本文分析探讨，取得的主要成绩在于：笔者倾注了大量时间和精力，对前期调查所获得的庞杂一手资料，进行了细致梳理，文章的观点也是基于对这些资料的分析，以及对自身10余年社保实践经验的总结而形成的，提出的建议具有针对性和可行性，对公共部门政策制定，具有宝贵参考价值。

不足：基本养老保险制度运行处于复杂环境之中，“断保”的成因显得极其复杂。由于笔者水平所限，只能结合调查资料和实务工作经验，对“断保”的成因，做到归类分析和重点分析，未能将其以模型化的方式呈现给读者，是一个不足。笔者将在以后的工作中加强学习研究，提升能力和水平，努力加以弥补。

参考文献

- [1] [加拿大]R·米什拉(Ramesh mishra)著,郑秉译:《社会政策与福利政策——全球化的视角》,中国劳动社会保障出版社,2007年版
- [2]白天亮,《去产能,会影响就业稳定吗》,《人民日报》,2016年07月04日
- [3]白天亮等:《3800万人中断社保,政策弊端如何修复》,《决策探索》2014年第1期(上)
- [4]贝弗里奇著,劳动和社会保障部社会保险研究所译:《贝弗里奇报告:社会保险和相关服务》,中国劳动社会保障出版社,2008年版
- [5] [美]查尔斯·韦兰著,魏陆译:《公共政策导论》,格致出版社、上海人民出版社,2013年版
- [6]陈俊宇:《断保一年,未来养老金就会减少1%——访中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文(下)》,《工人日报》,2013年12月24日
- [7]陈庆云主编:《公共政策分析(第二版)》,北京大学出版社,2011年版
- [8]邓大松等:《灵活就业人员社会保险现状与对策》,《统计与决策》,2007年第19期
- [9]冯禹丁:《为什么一定要设计成全账户NDC——访中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文》,《南方周末》,2015年1月22日
- [10]傅光云:《社保的压力谁负责》,《国际金融报》,2013年11月29日
- [11]高文书等:《城镇灵活就业农民工社会保险问题研究》,2015年8月23日
http://www.chinareform.org.cn/area/city/Report/201508/t20150824_232506.htm,2016年8月10日
- [12]郭小东:《社会保障:理论与实践》,广东经济出版社,2014
- [13]《国务院办公厅关于转发人力资源和社会保障部、财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》,国办发〔2009〕66号
- [14]《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,国发〔2005〕38号
- [15]《国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知》,国发〔2005〕36号
- [16]《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号)
- [17]《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,国发〔1995〕6号
- [18]《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》,国发〔1991〕33号
- [19]黄恒学主编:《公共经济学》,北京大学出版社,2009年版

- [20] 《江苏省征地补偿与被征地农民社会保障办法》，2013 年 9 月 22 日江苏省政府第 93 号令
- [21] 江苏省人力资源和社会保障厅：《关于贯彻〈江苏省企业职工基本养老保险规定〉若干问题的处理意见》，苏劳社险〔2007〕25 号
- [22] 江苏省人力资源和社会保障厅：《〈江苏省企业职工基本养老保险规定〉实施意见》，苏劳社险〔2007〕24 号
- [23] 《江苏省企业职工基本养老保险规定》，2007 年 8 月 10 日江苏省人民政府令第 36 号
- [24] 《江苏省劳动和社会保障厅关于把握工作重点推进“五个充分”全面提升劳动保障事业整体水平的指导意见》，苏劳社〔2006〕23 号
- [25] 《江苏省人民政府关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，苏政发〔2006〕40 号
- [26] 江苏省人力资源和社会保障厅历年有关基本养老保险记账利率发文文件
- [27] 江苏省历年企业职工基本养老保险统计报表
- [28] 蒋悟真等：《我国养老保险制度运行的法制困境与出路》，《财经理论与实践》第 35 卷，2014 年第 4 期（总第 190 期）
- [29] 科学技术部等 10 部委：《关于印发〈关于国家经贸委管理的 10 个国家局所属科研机构管理体制改革的实施意见〉的通知》，国科发政字〔1999〕第 143 号
- [30] 李春玲：《中国中产阶级的不安全感和焦虑心态》，2016 年 11 月 25 日，<http://www.zhongdaonet.com/NewsInfo.aspx?id=14709>
- [31] 《李克强在中国工会第十六次全国代表大会上的经济形势报告》，2013 年 11 月 4 日
- [32] 李连友等：《工资增长和个体异质性对养老保险再分配效应的影响——兼论“断保者”受损了吗？》，《数量经济技术经济研究》，2015 年第 5 期
- [33] 李凌云：《社保缴费负担，不能承受之重》，《社会观察》，2015 年第 2 期
- [34] 李贤：《年底社保断供潮再起：转移接续难 农民工居多》，《工人日报》，2014 年 1 月 1 日
- [35] 李珍：《基本养老保险制度分析与评估——基于养老金水平的视角》，人民出版社，2013 年 6 月第 1 版
- [36] 李珍：《养老保险“断保”的制度性原因》，《社会科学报》，2013 年 12 月 26 日
- [37] 刘学良：《中国养老保险的收支缺口和可持续性研究》，《中国工业经济》2014 年第 9 期
- [38] 罗伯特·霍尔茨曼（Robert Holzmann）、爱德华·帕尔默（Edward Palmer）编，郑秉文等译，郑秉文、黄念校译：《养老金改革——名义账户制的问题与前景》，中国劳动社会保障出版社，2006 年版
- [39] 孟昭喜、傅志明主编：《中国社会保险管理服务发展报告（1978～2013）》，中国劳动社会保障

出版社，2014 年版

[40]穆怀中等：《基础养老保险缴费率膨胀系数研究》，《经济理论与经济管理》，2015 年第 12 期

[41]尼尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)编，郑秉文等译：《社会福利的目标定位——全球发展趋势与展望》，中国劳动社会保障出版社，2004 年版

[42] [澳]欧文·E·休斯 (Owen E.Hughes)：《公共管理导论(第三版)》(Public Management and Administration: An Introduction(THIRD EDITION)),中国人民大学出版社，2004 年版

[43]人力资和社会保障社会保险事业管理中心编：《全国社会保险局长会议主旨报告集(1994-2014)》，中国社会保障出版社，2014 年版

[44]人力资源社会保障部人事考试中心编：《人力资源管理专业知识与实务(中级)》，中国人事出版社、中国劳动社会保障出版社，2011 年版

[45]人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局：《关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知》，人社部发〔2008〕117 号

[46]人力资源和社会保障部：《关于实施“全民参保登记计划”的通知》，人社部发〔2014〕40 号

[47]人力资源和社会保障部：《社会保险依法行政实务手册》，中国劳动社会保障出版社，2014 年版

[48]人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《中国社会保险发展年度报告 2015 年》，中国劳动社会保障出版社，2016 年版

[49]人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心编：《中国社会保险年鉴 2016》(内部资料)

[50]人力资源和社会保障部社会保障研究所：《美、德、日三国基本养老保险筹资政策综述》，《国外社会保障参考(内部资料)》第 2 期(总第 7 期)，2016 年 5 月 13 日

[51]《社会保险费征缴暂行条例》，1999 年 1 月 22 日国务院令第 259 号

[52]【美】史蒂芬·柯维(Stephen R.Covey)著，高新勇等译，《高效能人士的七个习惯》，中国青年出版社，2014 年 9 月版

[53]宋雅松：《浅析城市基本养老保险缴费中断问题》，《劳动保障世界》，2011 年 12 期

[54]索寒雪：《养老金缴费年限或延长 专家：怎么可能只缴 15 年》，《中国经营报》，2015 年 12 月 6 日

[55]山东、上海、新疆等 13 个省、直辖市、自治区 20 世纪 90 年代深化企业职工养老保险制度改革、建立基本养老保险个人账户制度相关文件

[56]唐 钧：《“弃保怪现状”其实不怪》，2013 年 12 月 12 日，

<http://blog.travel.ifeng.com/article/31368996.html>

[57] [美] 威廉姆 H·怀特科 (William H. Whitaker)、罗纳德 C·费德里科 (Ronald C. Federico) 著, 解俊杰译、郑秉文校:《当今世界的社会福利》, 法律出版社, 2003 年版

[58] 习近平:《习近平谈治国理政》, 外文出版社, 2014 年版

[59] 徐滇庆等:《中国社会保障体制改革》, 经济科学出版社, 1999 年版

[60] 杨一心、何文炯:《养老保险“参而不缴”及其基金效应》,《中国人口科学》2015 年第 6 期

[61] 张春红:《中国政府获“社会保障杰出成就奖”》,《中国劳动保障报》, 2016 年 11 月 19 日

[62] 赵应文:《城镇职工基本养老保险基金“收不抵支”原因分析与对策选择》,《北京社会科学》2013 年第 3 期

[63] 郑秉文:《郑秉文自选集(上卷、中卷、下卷)》, 人民出版社, 2014 年版

[64] 郑秉文:《中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》,《甘肃社会科学》, 2009 年第 3 期

[65] 郑秉文主编:《中国养老金发展报告 2014, 向名义账户制转型》, 经济管理出版社, 2014 年 12 月版

[66] 郑秉文主编:《中国养老金发展报告 2016——“第二支柱”年金制度全面深化改革》, 经济管理出版社, 2016 年 12 月版

[67] 郑秉文、房连泉:《社保改革“智力模式”25 年的发展历程回眸》,《拉丁美洲研究》, 2006 年 10 月第 28 卷第 5 期

[68] 郑功成:《从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路》,《中国人民大学学报》, 2015 年第 3 期

[69] 郑功成:《公平、可持续:社会保障制度发展目标》,《光明日报》2014 年 1 月 31 日

[70] 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》, 商务印书馆, 2000

[71] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 2013 年 11 月 12 日中共十八届三中全会通过

[72] 《中共中央、国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业的通知》, 中发〔2002〕12 号

[73] 《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》, 中发〔1998〕10 号

[74] 自卢延平:《企业养老保险断保情况研究》,《当代经济》2013 年 6 期

[75] 邹红等:《养老保险和医疗保险对城镇家庭消费的影响研究》,《统计研究》, 2013 年 11 月第 30 卷第 11 期

[76]International Labour office,World Social Security Report 2010/11, International Labour Organization,2010,p.45.

附录 1：数据采集的 P1/SQL 脚本

I. 单地参保职工基本养老保险缴费数据采集的脚本

```
select aab324, substr(aac003, 1, 1) || 'XX' 姓名,
       substr(aac002, 7, 8) 出生年月,
       substr(aac002, 1, 4) 行政区,
       decode(aac004, '1', '男', '2', '女', aac004) 性别,
       (select aaa103 from aa10_table where aaa100='AAB019' and aaa102=sfz05.aab019)
单位类型,
       decode(aac031, '1', '正常', '2', '暂停', aac031) 参保状态,
       aae0031 最小月份,
       aae0032 最大月份,
       yues 缴费月数,
       jfpz 是否打印缴费凭证
from sfz05
```

II. 多地参保职工基本养老保险缴费有关数据合并采集的脚本

```
sfz03.aab324,
       (select AAa103
        from aa10
        where aaa100 = 'AAB324'
        AND AAA102 = SFZ03.AAB324) 最晚的年月所在的统筹区,
       DECODE(sfz03.aac031, '1', '正常', '2', '暂停', SFZ03.AAC031) 最晚年月所在的统
筹区参保状态,
       sfz03.aab004 最晚的年月所在的统筹区单位名称,
       sfz03.aab019,
       (select AAa103
        from aa10
        where aaa100 = 'AAB019'
        AND AAA102 = SFZ03.AAB019) 最晚的年月所在的统筹区单位类型
from (select aac002,
       min(minaae003) aae0031,
       max(maxaae003) aae0032,
       sum(jfys) jfysh
       from sfz03
       group by aac002) a,
sfz03
where a.aac002 = sfz03.aac002
      and a.aae0032 = sfz03.maxaae003
      -- and a.aac002='130425197708124229'
```

```

order by a.aac002 asc
where aaa100 = 'AAB324'
      AND AAA102 = SFZ03.AAB324)  最新的年月所在的统筹区,
      DECODE(sfz03.aac031, '1', '正常', '2', '暂停', SFZ03.AAC031)  最晚年月所在的统
筹区参保状态,
      sfz03.aab004  最新的年月所在的统筹区单位名称,
      sfz03.aab019,
(select AAa103
from aa10
where aaa100 = 'AAB019'
AND AAA102 = SFZ03.AAB019)  最新的年月所在的统筹区单位类型
from (select aac002,
      min(minaae003) aae0031,
      max(maxaae003) aae0032,
      sum(jfys) jfysh
      from sfz03
      group by aac002) a,
      sfz03
where a.aac002 = sfz03.aac002
      and a.aae0032 = sfz03.maxaae003
      --and a.aac002='130425197708124229'
order by a.aac002 asc

```

附录 2：调查问卷

《统计法》第十五条规定：属于私人、家庭的单项调查资料，非经本人同意，不得泄露。

基本养老保险中断缴费调查问卷

您好！为了对当前基本养老保险中断缴费现象进行研究并向社会保险主管部门提出政策建议，特开展此项调查。调查内容主要包括：个人相关情况、个人中断缴费原因、个人相关意见三个方面。请您根据自身实际情况和真实想法如实回答问题（在问题下备答选项后的方框内打“√”即可），认真协助调查员填写问卷，以便我们将您的意见准确向主管部门反映。我们将严格遵守统计法，对您个人的信息予以保密。谢谢合作！

您的家庭住址：_____市_____区（县）_____小区_____幢_____室

您的姓名：_____，性别：_____，联系电话：_____

调查开始时间：2016年_____月_____日_____时_____分，调查结束时间：2016年_____月_____日_____时_____分

调查员姓名：_____ 联系电话：_____ 调查员签字_____

1、个人目前相关状况

1.1 您现在的年龄？

A、20岁及以下□ B、21-25岁□ C、26-30岁□ D、31-35岁□ E、36-40岁□ F、41-45岁□ G、46-50岁□ H、51-55岁□ I、56-60岁□ 61岁及以上□

1.2 您的户籍是？ A、本地城镇户籍□ B、本地农村户籍□ C、外地城镇户籍□ D、外地农村户籍□ E、外国户籍□

1.3 您的受教育程度是？ A、未上过学□ B、小学□ C、初中□ D、高中□ E、中专□ F、大学专科□ G、大学本科□ H、研究生□

1.4 您现在的就业状况是？ A、单位职工□ B、灵活就业□ C、自主创业（含个体经营） D、失业□ E、从未就业□ F、院校毕业后待业□ G、其他□

1.5 您家庭由您或者由您及配偶共同提供经费抚养的成员（包括正在上学子女及丧失劳动能力老人、病人、残疾人等）数共有多少人？

A、0人□ B、1人□ C、2人□ D、3人□ E、4人□ F、5人及以上

1.6 您目前比较稳定的现金收入来源是如下哪种？（可多选）

A、无任何收入来源□ B、工资性收入□ C、投资性收入□ D、经营性收入□ E、享受失业金□ F、享受低保□ G、亲朋或社会资助□ H、其它收入□

1.7 若您目前有稳定现金收入，那么收入在如下哪个范围？

A、2000元及以下□ B、2001-2500元□ C、2501-3000元□ D、3001-3500元□ E、3501-4000元□ F、4001-4500元□ G、4501-5000元□ H、5001-5500元□

I、5501-6000 元 ☐ J、6001-6500 元 ☐ K、6501-7000 元 ☐ L、7001-7500 元 ☐
M、7501-8000 元 ☐ N、8001-8500 元 ☐ O、8501-9000 元 ☐ P、9001-9500 元 ☐
Q、9501-10000 元 ☐ R、10001 元以上 ☐

2、中断缴费的原因

2.1 您中断缴费，与下面哪种原因直接有关？（可多选）

A、下岗失业或其它原因（如孕期或哺乳期、疾病等）未工作，无稳定收入 ☐
B、缴费标准太高，难以承受 ☐ C、部门服务效率低，缴费太麻烦 ☐ D、其他 ☐

2.2 家庭成员生病就医、子女上学、购房及日常生活等现实消费对您缴费是否产生影响？ A、明显影响 ☐ B、影响不大 ☐ C、没有影响 ☐ D、不清楚 ☐

2.3 若您曾经或正从事创业、投资等营利性活动，资金周转对您缴费产生过影响吗？ A、产生过影响 ☐ B、没有产生过影响 ☐ C、不清楚 ☐

2.4 当您作出中断缴费选择时，内心是如下哪种想法？（可多选）

A、把钱交出去不如多拿点现金实在 ☐ B、缴养老金不划算，不如去做投资 ☐
C、以后老了有保障，不缴没关系 ☐ D、缴15年就行了，过些年再缴不迟 ☐
E、养老金缴钱太多，进账户的钱太少，吃亏 ☐ F、已缴满15年，不想再缴了 ☐
G、养老金交多少能拿多少算不清，不敢交 ☐ H、现在还年轻，不必这么早缴 ☐
I、医疗保险不能断，养老保险可以断 ☐ J、其他 ☐（请说明：_____）

2.5 当您忙于创业、找工作或处理其它事务时，是否存在忘记及时缴费的情形？

A、存在 ☐ B、不存在 ☐

2.6 您是否遭遇过在新单位继续就业、但老板未给自己续缴社会保险、导致自己中断缴费的经历？ A、遭遇过 ☐ B、未遭遇过 ☐

2.7 当您在不同地区流动就业或返乡时，是否遇见养老保险关系接续、转移遭到拒绝或被告知无法接续、导致中断缴费的情形？ A、遇见过 ☐ B、未遇见过 ☐

2.8 根据您对周围亲戚、朋友或认识的人中已退休人员的观察，他们的养老金水平是否让您觉得偏低，并由此影响了您缴费的积极性？ A、是 ☐ B、否 ☐

2.9 国家连续12年大幅提高退休人员养老金待遇，是否让您产生过多缴费不如早退休上算的感觉，并由此使您选择中断缴费？ A、是 ☐ B、否 ☐

2.10 您除了参加基本养老保险外，还购买过商业养老保险或其它养老金产品吗？ A、购买过 ☐ B、未购买过 ☐ C、未购买过，但会考虑购买 ☐

2.11 若您中断缴费的原因未在上述调查选项中列明，烦请在横线说明：_____。

3、个人相关意见

3.1 您对现行职工基本养老保险所执行的缴费标准如何评价？

A、偏高 ☐ B、适中 ☐ C、偏低 ☐（若选择A或C，请答下一题）

3.2 您认为,职工基本养老保险月缴费标准占自身月现金收入的比重在以下哪个范围可以接受?

A、5%及以下☐ B、6%-10%☐ C、11%-15%☐ D、16%-20%☐ E、21%-25%☐ F、26%-30%☐ G、30%以上☐

3.3 若对职工基本养老保险缴费标准加以调整并符合您的预期,您会考虑继续缴费吗? A、考虑☐ B、不考虑☐ C、不一定☐

3.4 若政府维持现行缴费标准不变,但通过实施一定缴费补贴或者建立相应缴费帮扶机制(如提供适当优惠利率贷款),您会考虑继续缴费吗?

A、考虑☐ B、不考虑☐ C、不一定☐

3.5 目前基本养老保险个人账户记账比例为缴费工资的8%,您对此如何看待?

A、记账比例合适,应保持不变☐ B、应扩大记账比例☐ C、缴费应全部划入个人账户☐ D、应缩小记账比例☐ E、应取消个人账户☐

3.6 根据现行政策规定,参保职工退休后基本养老金一般由社会统筹部分的基础养老金和个人账户养老金组成,对两部分养老金的构成比重,您的看法是:

A、基础养老金比重应大一些☐ B、个人账户养老金比重应大一些☐

C、两部分比重应相等☐ D、两部分比重谁大谁小无所谓☐

3.7 若请您对现行基本养老保险缴费、待遇计发政策给予总体评价,您的选择是? A、满意☐ B、比较满意☐ C、一般☐ D、不太满意☐ E、不满意☐

3.8 若请您对社保机构的管理服务给予总体评价,您的选择是?

A、满意☐ B、比较满意☐ C、一般☐ D、不太满意☐ E、不满意☐

3.9 您对基本养老保险政策的其它意见或建议是_____。

致谢

《中国基本养老保险“断保”成因初探——基于Y市的调查分析》写作到此，终于基本告一段落。这篇写作难度颇大的MPA论文，能够最终如期扎实地完成，得益于许多人的关心、支持、指导和帮助，在此，笔者要对他们表示最衷心地感谢。

首先，应感谢的是笔者的导师、中国社会科学院美国研究所所长、中国社会科学院世界社会保障研究中心主任郑秉文教授。郑教授数十年致力于社会保障学术研究，学识渊博，著作等身，蜚声海内外，是当今中国社会保障学界当之无愧的最顶级社会保障学者。

近10年来，我一直未放弃学习，时刻准备考研，一则为了圆自己的一个研究生梦，二则实现一直所怀揣的拜郑教授为师的梦想，所以报考了中国社会科学院研究生院的MPA。应该说，我算是一个幸运儿，不仅以优异成绩考上了社科院的MPA，而且郑教授在众多梦想拜他为导师的学生中，居然选中了我，并且我还是班里唯一被他选中的一个。两个多年的梦想，终于都实现了！

在跟郑老师接触的这段日子里，老师在我论文的写作上倾注了大量精力，牺牲了自己许多宝贵的工作和休息时间，对我论文的选题、提纲的撰写、开题报告的撰写、论文的撰写等各个环节，均给予了十分严肃、细致地指导，几乎可以说是手把手的教了！不仅如此，老师还将自己的许多爱书不吝相赠于我，对我论文的写作，也起到了较大的帮助。整个写作过程，经历了许多日日夜夜，坎坎坷坷，虽让我倍感艰辛，甚至产生过打退堂鼓的念头，但因为有了老师持续不断地关心、鼓励和专业指导，特别是老师虽处花甲之年，但身上那种仍少有人企及的钻研精力、钻研精神、钻研热情一直潜移默化地感染着我、鼓舞着我，使我咬紧牙关，挺了过来，终于如期扎实地完成了论文的写作。要是没有老师的关心、鼓励和指导，以及老师身上那种感染我的力量，我是无法将论文写作顺利完成的。

老师不仅帮助我顺利完成了论文写作，还教给我较多专业知识，教会我如何写作，如何做学问，甚至如何处事的方法。我想，老师之所以有今天这样的成就，莫不得益于这些经验和方法。老师教我的这些点点滴滴的经验和方法，是远远超出完成MPA毕业论文、拿到学位之上的更有价值收获，将使我受益终身。衷心地感谢郑老师！

其次，要感谢沈阳东软集团公司长驻 Y 市的现场技术人员，他们提供了技术支持，使我采集到研究所需的有关完整基础资料。要感谢 Y 市来自不同单位和工作岗位、参与问卷调查实施的同志们，以及被调查的参保者，因为有了他们的积极配合，问卷调查得以顺利实施，让我收集到大量一手资料，论文才有了重要的数据支撑。要感谢人社部社保中心的胡劲松处长、江苏省社保中心的杨海波同志，他们提供的一些全国、全省基本养老保险相关统计资料，对我论文的写作也起到了必要的支撑作用。

再次，论文开题答辩会上的吕学静等几位老师、中国社会科学院政治学研究所的负杰教授、徐海燕老师；大连理工大学的陈仰东教授；淮阴师范学院的徐贵权教授、程泱老师；中国社会科学院世界社保中心的房连泉、齐传钧二位博士师兄；等等，在我论文写作的一些环节中，也提供了一些宝贵的意见或信息，对我论文的写作，都起到积极帮助。这里一并表示感谢！

最后，要感谢我的家人，正是有了他们这两年多来对我读研的默默支持，才使我能够心无旁骛地坚持下来，而我为了学习、写作，牺牲了大量陪伴他们的快乐时光，特别是我的孩子，对他的关爱、照顾不够，让我深深地感到愧疚！此外，我单位的领导、科里的同志们，正是有了他们的大力支持，使我工作负担得以减轻，让我近段时间以来，拥有较为充足的时间，全身心地扑在论文的写作上，最终将论文写作完成。也要道一声感谢！