

中国城镇企业职工 养老保险制度的 历时性研究

李志明◎著

A Diachronic Study of
the Old-age Insurance for
Urban Enterprise Employees
in China



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书出版获国家行政学院2014~2016年中青年骨干教师培养计划资助

中国城镇企业职工 养老保险制度的 历时性研究

李志明◎著

A Diachronic Study of
the Old-age Insurance for
Urban Enterprise Employees
in China



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇企业职工养老保险制度的历时性研究/李志明著. —北京:
知识产权出版社, 2015. 10

ISBN 978-7-5130-3475-3

I. ①中… II. ①李… III. ①城镇—企业—职工—养老保险
制度—研究—中国 IV. ①F842. 67

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第111736号

内容提要

本书以中国城镇企业职工养老保险制度为研究对象,综合运用历史研究法、文献研究法、制度分析方法等研究方法,在分阶段探究中国城镇企业职工养老保险制度的背景、内容、特征及其所带来的政策效应,进行制度演变历史回顾的基础上,总结概括了该制度变迁过程的一般规律,分析国家(主要是政府)、企业和个人在该制度中的责任分配问题,并进一步对中国城镇企业职工养老保险制度未来发展进行了展望,最后得出研究结论。

责任编辑:宋云

责任校对:韩秀天

封面设计:李志伟

责任出版:卢运霞

中国城镇企业职工养老保险制度的历时性研究

李志明 著

出版发行:知识产权出版社有限责任公司

网 址:<http://www.ipph.cn>

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

天猫旗舰店:<http://zsqcbs.tmall.com>

责任编辑:010-82000860 转 8388

责任编辑:hsongyun@163.com

发行电话:82000860 转 8101/8102

发行传真:010-82000893/82005070/82000270

印 刷:三河市国英印务有限公司

经 销:各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本:720mm × 1000mm 1/16

印 张:15.5

版 次:2015年10月第1版

印 次:2015年10月第1次印刷

字 数:254千字

定 价:46.00元

ISBN 978-7-5130-3475-3

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

第1章 导 论	1
一、研究背景及意义	1
二、相关概念解析	4
三、文献综述	12
四、研究设计	25
第2章 新中国成立前的社会保险实践	29
一、工人阶级争取社会保险的斗争	29
二、革命根据地、抗日根据地和解放区的社会保险	31
三、新中国成立前社会保险的理论基础和实践经验	35
第3章 城镇企业职工传统养老保险制度回顾	39
一、城镇企业职工传统养老保险制度的创立(1951~1966年)	39
二、城镇企业职工传统养老保险制度的蜕变(1967~1977年)	52
三、城镇企业职工传统养老保险制度的修复(1978~1983年)	57
四、基本结论	66
第4章 城镇企业职工养老保险制度改革与发展	76
一、城镇企业职工社会养老保险制度的探索(1984~1995年)	76
二、城镇企业职工社会养老保险制度的统一(1996~2005年)	100
三、城镇企业职工社会养老保险制度的完善(2006年至今)	118
四、基本结论	123

第5章 城镇企业职工养老保险制度中的责任分配	133
一、城镇企业职工养老保险制度总体变迁:从“国家/企业保险”到 “纯粹的企业保险”再到社会保险	134
二、城镇企业职工养老保险制度中责任分配的整体变化: 从严重失衡到逐渐均衡	135
三、城镇企业职工养老保险制度中责任分配的问题、原因与出路	143
第6章 城镇企业职工养老保险制度的发展展望	148
一、城镇企业职工养老保险制度未来发展之影响变量	148
二、城镇企业职工养老保险制度未来发展之目标定位	158
三、城镇企业职工养老保险制度未来发展之政策建议	162
第7章 结 语	176
一、本书的基本研究结论	176
二、有待进一步研究的课题	179
附 录	181
附录1 中华人民共和国劳动保险条例	181
附录2 国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定	193
附录3 国务院关于工人退休、退职的暂行办法	196
附录4 《国营企业实行劳动合同制暂行规定》关于养老保险的论述	199
附录5 国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定	201
附录6 中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干 问题的决定	204
附录7 国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知	206
附录8 国务院关于建立统一的城镇企业职工养老保险制度的决定	215
附录9 国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知	218
附录10 国务院关于完善城镇企业职工养老保险制度的决定	221
附录11 国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部、财政部 《城镇企业职工养老保险关系转移接续暂行办法》的通知	225
附录12 中华人民共和国社会保险法	229
参考文献	232

图表索引

图 1-1	本书的研究框架	26
表 2-1	《劳动保险条例》颁布前各地区、各部门制定的社会保险办法	35
表 3-1	1953 年修订后的《劳动保险条例》规定的退休条件和待遇水平 ...	45
表 3-2	养老金领取条件和待遇水平变化情况	67
表 4-1	1978 ~ 1984 年离退休人数及费用增长情况	80
表 4-2	1986 ~ 1992 年乡及乡以上全部独立核算工业企业亏损情况	88
表 4-3	统一方案(办法)和其他三种方案(办法)的比较	104
图 4-1	国发[1997]26 号文件规定的基本养老保险制度模式	106
表 4-4	个人账户养老金计发月数表	113
图 4-2	国发[2005]38 号文件规定城镇企业职工养老保险 制度框架图	114
表 5-1	传统养老保险制度时期责任分配矩阵	137
表 5-2	2006 ~ 2013 年城镇基本养老保险个人账户基金 与养老金规模	140
表 5-3	社会养老保险的探索与完善时期责任分配矩阵	143
表 5-4	2002 ~ 2014 年各级财政补贴基本养老保险金额	145
表 6-1	联合国对中国人口的预测(中方案,2000 ~ 2100 年)	150
表 6-2	中国六次人口普查及今后老年赡养率	152
表 6-3	世界平均老年赡养率	152
表 6-4	历次人口普查家庭户平均人口数与总生育率	154
图 6-1	城镇企业职工养老保险制度未来发展设想	160

第1章 导 论

一、研究背景及意义

(一) 研究背景

老年人的收入保障问题是一个全球性的问题。“在世界上的富国里，如果你在65岁退休，通常你还能再活15~20年。而100年前，通常你可能早已故去了。20世纪末给许多人带来了最后的礼物：年老这种奢侈品。但同所有的奢侈品一样，年老是昂贵的。政府已经在为它的成本大伤脑筋，但政府也知道最坏的还在后头。在未来30~40年，像寿命的增加和出生人口的减少这样的人口变化，会迫使大多数国家从根本上重新考虑照料老人及支付这些费用的种种安排”。^①

从人类历史上看来，当人们进入老年阶段、退出劳动领域后，其养老需求主要可以通过以下几种方式得到保障：要么依靠工作期间积累的个人积蓄和财产，要么依靠家庭其他成员的赡养，要么依靠商业人寿保险计划，要么依靠社会养老保险体系。随着全球范围内工业化进程的加快，非正规的、以社区和家庭为基础的传统养老保障方式逐渐趋于衰落，由政府和社会建立的社会养老保险制度则发挥着越来越重要的功能。老年问题是世界各国政府面临的现实而又紧迫的重大经济社会问题。当前，世界上大约有40%的工人、30%以上的老年人是由正规的社会保险方式提供老年保障的，许多发达国家

^① [美] 小哈罗德·斯凯博等：《国际风险与保险》，荆涛、高蒙、季燕梅等译，第426页，北京，机械工业出版社，1999。

养老金的支出占国内生产总值的比例超过了 10%。^①从另外一个角度来看,几乎所有建立了社会保障制度的国家,社会养老保险制度都是其中最重要的社会保障项目。这一方面是由于“在人口老龄化趋势日益加剧的条件下,养老问题在许多国家或地区已经由个人的私人事务演变成一种普遍化的社会风险,从而需要国家和社会建立社会化的养老保障机制”;另一方面则是由于“养老保险因其覆盖面较广,保障水平较高,其财务收支规模几乎在世界各国社会保障制度中一直高居所有社会保障项目之首”。^②

在中国,城镇企业职工养老保险制度初创于新中国成立伊始,至今已走过 60 多年的风雨历程,直至 2005 年 12 月 3 日国务院颁布实施《国务院关于完善城镇企业职工养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38 号)后,制度框架才基本走向定型。其间,制度模式就经历了从“国家/企业保险”到“纯粹的企业保险”再到“社会保险”的转变;资金筹集渠道则由最开始的企业单方缴费演变为企业和个人共同缴费;运行管理主体也由工会组织,随后变为企业组织,最后变为社会保险经办机构;制度财务模式也由最初的现收现付制转化为“部分现收现付+部分完全积累”^③,等等。由此足见,城镇企业职工养老保险制度的发展和转型是多么复杂而曲折。与世界上其他建立了社会保障制度的国家一样,在中国,养老保险支出总额一直高居所有社会保障项目之首。2014 年,城镇职工基本养老保险基金支出总额达 21 755 亿元,而同年失业保险基金支出 615 亿元,城镇基本医疗保险基金支出 8134 亿元,工伤保险基金支出 560 亿元,生育保险基金支出 368 亿元,^④养老保险基金支出约占整个社会保险项目支出总额的 69.2%。可以说,中国整个社会保障制度建设的成败,在很大程度上取决于养老保险制度建设的成败。

2012 年 11 月 8 日,胡锦涛同志在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(以下简称“十八大”报告)中提出,改革和完善企业社会保险制度,“逐步做实养老保险个人账户,实现基础养老金全国统筹,建立兼顾各类人员

① 参见叶响裙:《中国社会养老保障:困境与抉择》,第 1 页,北京,社会科学文献出版社,2004。

② 参见郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,第 77 页,北京,中国人民大学出版社,2002。

③ 参见郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,第 90 页,北京,中国人民大学出版社,2002。

④ 参见人力资源和社会保障部:《2014 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

的社会保障待遇确定机制和正常调整机制”，为进一步完善城镇企业职工养老保险制度指明了方向。2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称“十八届三中全会决定”）专门对城镇企业职工养老保险制度的未来改革作出了战略部署，要求“坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则”。这预示着，中国城镇企业职工养老保险制度未来改革的重点将放在“完善个人账户制度”和“实现基础养老金全国统筹”两个方面。2015年1月14日，国务院以国发〔2015〕2号发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，正式改革现行机关事业单位工作人员退休制度，参照城镇企业职工养老保险制度架构建立社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，与城镇职工相统一。可见，未来机关事业单位工作人员养老金制度将逐渐与企业职工养老保险制度并轨。城镇企业职工养老保险制度作为目标制度，其不断发展完善不仅对于自身实现“十八大”报告所提出的“增强公平性、适应流动性、保证可持续性”的重点目标至关重要，而且还能够为机关事业单位工作人员养老制度改革创造有利环境。

综上所述，城镇企业职工养老保险制度建设的重要性和基本养老保险制度改革发展的复杂性、曲折性、艰巨性以及养老金并轨方案正待全面推开的紧迫性构成了本书的研究背景。

（二）研究意义

站在中国进入全面深化改革、养老保险制度改革顶层设计方案“呼之欲出”、城镇企业职工养老保险制度正在走向定型完善的新历史阶段，回顾城镇企业职工养老保险制度演进变迁的历史过程，分析每一个发展阶段的相关历史细节——制度变革背后的主导因素、制度改革前后的主要内容、新制度呈现出的总体在其中特征以及新制度实施后的政策效应，找出制度发展变迁以及相关主体在其中责任分配演变的特征与规律，并提出该制度未来发展目标构想，具有如下意义。

本书的理论价值在于，将城镇企业职工养老保险制度的发展变迁放在当时时代背景下加以考量，深度挖掘该制度历史变迁背后的影响因素，特别是

改革前后各方意见的激烈碰撞,剖析该制度内容的发展轨迹,真实还原城镇企业职工养老保险制度发展演进历程,为今后对该制度的研究提供尽可能明晰详尽的参考文献。这是因为已有的研究当中基本上找不出类似的全面综合性的研究。现有研究成果要么由于过于简练因而反映不出制度演进变迁的复杂过程;要么由于只截取了个别或某些发展阶段(例如20世纪50~80年代),而未能完整反映制度演进变迁的全部面貌。本书运用新制度经济学中的制度分析方法,通过系统梳理城镇企业职工养老保险制度的变迁演进过程,探寻每一个阶段中影响该制度演变的决定性因素,进而得出关于城镇企业职工养老保险制度发展影响因素的一般化结论。在此基础上,通过借用项目管理中经常用到的责任分配矩阵(Responsibility Assignment Matrix, RAM)分析方法对国家(主要是政府)、企业和个人在该制度变革、资金供给和管理监督等方面的责任分配进行梳理,最后还对制度未来发展演变进行了前瞻性的展望。这些研究内容在同类研究中都是比较少见的。

除了理论价值,本书还具有一定的实践指导意义,主要表现在通过对城镇企业职工养老保险制度发展的回顾能够为该制度的未来发展提供历史经验借鉴。本书对于城镇企业职工养老保险制度的未来发展构想及政策建议是在进行制度回顾研究和制度分析,并综合考虑该制度未来发展的相关影响因素的基础上提出的,符合中国国情和该制度发展规律,具有一定可行性,能够为政府机关在进行养老保险制度改革决策时提供参考。与此同时,中央正在就整个社会养老保险制度改革进行顶层设计,各路方案激辩争鸣,机关事业单位工作人员养老金制度未来将与城镇企业职工养老保险制度并轨的改革方向也已经明确,这些都使得本书研究主题的现实意义大为增强。

二、相关概念解析

(一) 养老保障

老年乃是人类生理的必然过程,是一种可以确定、可以预期的生命现象。就内涵而言,“老年乃是一种个人生理的、心理的及社会释义的综合体”^①,

^① 参见柯木兴:《社会保险》,第45页,台北,中国社会保险学会,1991。

原则上无法成为不确定的风险。但是，自然人因年老退出劳动后，势必同时失去其正常的所得来源，生活上容易陷入经济不安全的状态。这时候就需要建立一种机制——养老保障或老年保障，为个人进入老年后提供替代性收入来源以实现经济安全并满足老年生活需要。从内涵来看，养老保障是指通过各种支持手段（经济供养、生活照料以及情感慰藉等）来满足老年人的基本生活需要，实现老有所养的人类行为或社会制度，涵盖了与社会成员老年生活保障相关的各种制度化和非制度化的保障机制。在参考 2005 年世界银行报告提出的五支柱养老金制度^①以及郑功成等于 2002 年提出的关于中国多层次老年保障体系的设想^②的基础上，笔者认为广义上的养老保障应该包括以下五个层次的保障方式。

第一，非正规的保障形式，包括个人自己储蓄，来自家庭、亲友或社区非正式扶持，其他与之相配套的社会福利政策（如老年人补贴、医疗保健、情感慰藉与咨询等）；

第二，普享型或家计调查式的“基本”或“社会”养老保障，包括以税收为基础的普惠制国民养老金以及老年贫困救济制度等社会救助；

第三，差别性职业养老保障，这主要是指与劳动就业及缴费相关的强制性的公共养老金计划，政府还应在此基础上建立相应的老年福利服务体系；

第四，企业或非企业单位提供的养老保障，包括作为职业福利的企业年金计划等补充养老计划以及单位提供的其他福利（如住房福利等）；

第五，个人自愿购买的市场化养老保障，这主要是指商业性人寿保险以及其他通过市场获得的老年保障。

在中国，养老保障在学术语境中使用较多，在官方文件及日常生活用语中并不多见。一般来说，养老保障的首要问题就是为老年人提供经济补偿、化解老年生活的经济不安全。自人类从农牧社会进入工业社会后，随着社会生产方式以及生活方式特别是人口、家庭结构的变迁，老年所带来的经济不安全后果，已经不是大多数的个人、家庭或团体所能承担的，从而只好借由风险分摊机制，通过从国家层面构建的有政府参与的、社会化的保障方式

^① 参见罗伯特·霍尔茨曼、理查德·欣茨等：《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，郑秉文等译，第 9-12 页，北京，中国劳动社会保障出版社，2006。

^② 参见郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，第 107-109 页，北京，中国人民大学出版社，2002。

解决。

（二）养老保险与社会养老保险

从严格意义上来讲，养老保险是指运用保险技术，以社会成员或劳动者为保障对象，以社会成员或劳动者的年老为保障内容的商业性或社会性生活保障机制。它强调风险分摊以及受保障者权利与义务相结合，并以提供基本经济保障为目的。根据保障主体、受保障对象、保障机制等方面的不同，它可以分为商业养老保险和社会养老保险两大类。社会养老保险是国家强制实施的保障制度，其目的是保障因年老退休而丧失收入者的基本生活，解除养老后顾之忧、维护社会稳定；商业养老保险则是建立在自愿的基础之上，通过商业合同形式确立的一种较高水平的老年生活保障。

从通常意义上来讲，在中国，养老保险与社会养老保险的含义并无二致，可以相互换用，都是指国家和社会根据一定的法律和法规，为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限，或因年老丧失劳动能力、退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。具体而言，它们都主要包含以下三个层次含义。

第一，养老保险或社会养老保险是在法定范围内的老年人完全或基本退出社会生产后才自动发生作用的。这里所说的“完全”，是以劳动者与生产资料的分离或脱离为特征的；所谓“基本”，指的是参加生产活动已不成为主要社会生活内容的状态。需要强调说明的是，世界各国一般使用法定的年龄界限（各国标准不同）作为切实可行的衡量标准。在达到法定退休年龄后，社会成员可以自愿或被强制要求退出劳动力市场，之后的老年基本生活由养老保险或社会养老保险制度安排来提供保障。

第二，养老保险或社会养老保险的目的是保障老年人的基本生活需求，为其提供稳定可靠的生活来源。一般来说，养老保险或社会养老保险主要提供经济保障，然后再由老年人通过社会、市场或家庭机制来获得生活照料和精神慰藉。

第三，养老保险或社会养老保险以社会保险为手段来达到保障的目的。社会保险是基于大数法则，运用风险集中管理技术，利用被保险人及其利益关系人以缴费为主形成的共同基金对被保险人因特定风险事故而导致的损失予以经济补偿、确保被保险人及受其扶养的家庭成员基本收入安全的社会经

济制度。^①

养老保险或社会养老保险是世界各国较普遍实行的一种社会保障制度。一般具有以下几个特点：一是由国家立法强制施行，企业单位和个人都必须参加，符合养老金领取条件的人，可向社会保险部门申领养老金；二是养老保险的费用来源，一般由国家、单位和个人三方或单位和个人双方共同负担，并在较为广泛的范围内实行资金互济；三是养老保险具有社会性，影响面广，待遇享受人员多且时间较长，保险金支出规模庞大，因此，必须设置专门机构，实行专业化、社会化的统一规划和管理。

在本书中，养老保险被界定为国家和社会为城镇企业职工提供老年生活保障的正式制度安排，它经历了由“国家/企业保险”到“纯粹的企业保险”，再到“社会养老保险”的演变，与一般意义上的养老保险概念有所不同。

（三）制度的界定

近年来，随着制度经济学思潮的兴起，“制度”成为社会科学研究领域中一个非常时髦的词汇，各个学科均从不同的角度对制度概念作了界定。^②比较经典的关于“制度”的界定来自于美国经济学家道格拉斯·C. 诺斯。他认为，制度是“为约束在谋求财富或本人效用最大化中个人行为而制定的一组规章、依循程序和伦理道德行为准则”^③。1993年，诺斯进一步补充，“制度是社会的博弈规则”。因本书研究主题所限，不可能对制度各种相关定义展开介绍，在此仅对制度作一个并非严格定义意义上的界定。

概括而言，社会科学领域研究者所谓的制度就是指行为的规则或方式。尽管他们对制度有各种不同的定义，但是，总体来讲，制度是指人们在行为中所共同遵守的办事规程或行为准则。更通俗地讲，制度就是社会成员的行为规范或共同认可的模式。就一个社会而言，任何个人、组织、社团，甚至包括政府都生存在特定的制度体系中，受其束缚，受其制约。

从制度存在的形式来看，它包括可辨别的正式制度和难以辨识的非正式

^① 参见李志明：《社会保险权：理念、实践与思辨》，第12页，北京，知识产权出版社，2012。

^② 参见董建新：“制度与制度文明”，载《暨南学报（哲学社会科学）》1998年第1期，第8-13页。

^③ 道格拉斯·C. 诺斯：《经济史上的结构与变革》，第196页，北京，商务印书馆，1981。

制度。前者主要指现实生活中人们较易识别的，一般是与人们的生活直接相关的，各种正式的、成文的、微观的制度；而后者则主要是指各种不成文的、非正式的各种习俗、惯例和规约等。简言之，制度即行为的模式。它可以是正式的、成文性的、上升为国家意志并受国家法律保护的，也可以是非正式的、不成文的、没有上升为国家意志而不受国家法律保护的。

很显然，本书所言“城镇企业职工养老保险制度”中的“制度”是正式的、成文性的、上升为国家意志并受国家法律保护的的行为规则或方式。虽然截至目前调整和规范城镇企业职工养老保险这一领域各种行为的法律规范都还主要是以立法层级和法律效力不高的行政法规、部门规章以及规范性文件的形式出现，但是，这并不影响城镇企业职工养老保险制度成为一项正式的、成文性的、上升为国家意志并受国家法律保护的制度安排。

（四）制度变迁的概念及方式

按照道格拉斯·C. 诺斯的观点，制度变迁是制度创立、变更及随着时间变化而打破的方式。^① 它是对制度非均衡状态的一种反应，是一个从非均衡状态走向均衡状态的动态过程。在这里，制度变迁是指新制度（或新的制度结构）的产生，并否定（替代）、扬弃或改变旧制度（或旧的制度结构）的过程^②，亦即制度的替代、转换和交易过程。作为替代过程，制度变迁是一种效率更高的制度对原制度的取代过程；作为转换过程，制度变迁是一种更有效率的制度的生产过程；作为交换过程，制度变迁是一种制度的交易过程。在制度变迁中，最核心也最活跃的因素是制度变迁主体。只要能从制度变迁预期中获益或避免损失，制度变迁主体就会去尝试变革制度。

一般来说，制度变迁主要有两种变化路径：一种是自下而上的自发性制度变迁，是指现行制度安排的变更或替代，或者是新制度安排的创造，是由个人或一群人受利益驱使，“在响应获利机会时自发倡导、组织和实行”^③，也称为诱致性制度变迁。诱致性制度变迁是新制度生产者和供给者对制度需

① 参见道格拉斯·C. 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平等译，第225页，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1994。

② 参见胡家勇：《转型经济学》，第1页，合肥，安徽人民出版社，2003。

③ 科斯：《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派论文集》，刘守英等译，第384页，上海，上海三联书店，1991。

求的一种自然反应和主动回应,实质是一种需求主导型制度变迁,因而具有渐进性、自发性、自主性等特征。发生诱致性制度变迁必须要有某些来自制度不均衡的获利机会。诱致性制度变迁的主体通常是基层的个人、企业、社会团体,他们为获得新的获利机会而组织和实施制度创新活动,政府主要通过说服和利导的方式间接地影响制度变迁。诱致性制度变迁在发生的时序上,往往遵循“先易后难,先试点试验后推广,再最终确立”的路径,自下而上发生,因而具有边际革命和增量调整的性质。在这种制度变迁中,原有制度往往也比较容易允许新的制度安排渐进地出现以保持其活力。但是,在特定的制度中,或者当这种自下而上的制度变迁发展到一定程度时,也可能会遇到来自上层及多方面的阻碍。^①诱致性制度变迁的优点是:具有坚实的组织保障机制和自动稳定功能,具有内在的优化演进机制和广泛的决策修正机制,降低了决策失误率。其缺点:一是改革难以彻底,核心制度难以突破,或者强制性制度供给长期滞后,制度需求缺口大。这是因为,这种变迁方式的推动力较弱,路径选择的传统依赖性较强,在无法获得强制性制度安排时,仅靠边际革命和增量调整的改革策略难以解决核心制度供给的滞后性。二是改革时间长,制度供求之间有一个很长的时滞期,制度的供给是在有需求后才进行,制度供给比较被动。三是改革成本较大,且具有向后累积的趋势。四是改革主体可能会出现逐步位移。五是可能导致“双轨制”的存在。^②

另一种变化路径是自上而下的强制性制度变迁,“由政府命令和法律引入和实行”,^③是人们在政府的外在压力下而被动接受和选择相关制度安排,属于一种供给主导型制度变迁。它表现出突发性、强制性、被动性,其变迁的动力主要来自制度间竞争产生的压力。在强制性制度变迁中,创新主体是新制度安排的引进者而非原创者,制度是外来的而非内生的,因而它的推行具有强制性。同时,它与诱致性制度变迁的增量式创新不同,强制性变迁往往要改变现存的根本制度即实现制度的转型,具有存量革命性质和激进性。当

① 参见李路曲:“制度变迁的动力、特性与政治发展”,载《学习与探索》2013年第7期,第44-51页。

② 参见吴连霞:《中国养老保险制度变迁机制研究》,第26页,北京,中国社会科学出版社,2012。

③ 科斯:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派论文集》,刘守英等译,第384页,上海,上海三联书店,1991。

然,有时这种转型更多的是形式上而非实质性的。^① 政府作为强制性制度变迁的主体,决定了制度变迁的方向、形式、进程,政府的能力和意愿是决定制度安排的主导因素。政府的制度供给也会遇到费用和收益问题,因此,政府是否采取适当行动来提供新的制度安排,也要依赖政府对于成本和收益的比较。强制性制度变迁的优点是推动力度大,制度出台的时间短,对旧制度的更替作用巨大。其缺点是面临着统治者的有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突和社会科学知识局限等问题的困扰。^②

值得指出的是,强制性制度变迁和诱致性制度变迁的区别并不在于其主体是政府还是非政府。如果制度变迁不是为了获取某种利益而完全是在外在压力下进行,即便变迁主体是非政府,也可称之为强制性制度变迁。同样,即使是政府的创新活动,如果是某种利益的诱使,也应归入诱致性制度变迁。在现实生活中,以上两种制度变迁方式很难完全分开。在制度变迁的不同时期或是不同阶段里,诱致性制度变迁往往具有部分强制性特征,同样,强制性制度变迁也常常具有诱致性特征,即所谓的“诱致性制度变迁的强制性”和“强制性制度变迁的诱致性”。与此同时,制度变迁还具有路径依赖的特征,即“人们过去所做出的决定决定了他们现在可能的选择”^③。路径依赖形成的深层次原因是利益因素,现存体制中的既得利益集团会阻碍进一步的改革,哪怕新的体制更有效率。因此,制度变迁过程就是不断解决路径依赖的问题。

(五) 责任的含义

在现代福利语境中,“责任”是最重要的概念之一,也是一个内涵不断历史地发展着的概念。“无论在何种社会形态下,都存在某种形式的责任安排,但是,随着社会历史的发展和社会形态的变化,‘责任’的内涵和方式却在发生着变化。”^④ 在人类社会发展的早期阶段,人类最关心的是如何在极端恶劣

① 参见李路曲:“制度变迁的动力、特性与政治发展”,载《学习与探索》2013年第7期,第44-51页。

② 参见吴连霞:《中国养老保险制度变迁机制研究》,第26页,北京,中国社会科学出版社,2012。

③ 马洪:《西方新制度经济学》,第83页,上海,上海三联出版社,1999。

④ 周弘、张浚:“福利伦理的演变:‘责任’概念的共性与特性”,载《社会保障研究》2014年第1期,第1-12页。

的自然条件下求得生存及种群延续。当时，“责任”体现为对伤者、老人及有先天缺陷的群体成员的救助或群体互助。在这一阶段，“责任”之于人类更多地表现为人的社会属性对抗自然环境的意识自觉。后来，这种对于责任的认知逐渐上升到道德层面，并被吸收入宗教信仰。

到了农牧社会，现代的“责任”概念还没有出现。^①不过，贫困和对穷人的救助已然成为社会生活中不可回避的议题。在这一阶段，各种不同主体自发开展的临时性救灾济贫活动诠释了社会对于责任的理解。在这一阶段，宗教慈善事业、官办慈善事业与民间慈善事业起到了支柱性作用。尽管救济水平不高，但却说明了人类社会对于社会性保障机制的需要。在这其中，他助与互助的道德基础、共同的宗教信仰以及出于政治的需要成为连接人与人关系的一条重要纽带，通过互助来实现人类“团结”也成为人们追求的理想。

在农牧社会向工业社会的转型过程中，大量人口从农村向城市流动，传统的社会纽带开始松弛，由身份决定的社会关系逐渐被契约决定的雇佣关系所取代，“个人责任”观念在新教的推动下逐渐成为占据主流地位的伦理思想，个人和家庭生计的维持，是“理性自主个体”的责任。^②当时，工作被广泛地视为人们安身立命的基本道德责任甚至是宗教义务；因懒惰而导致的贫困不仅会受到道德责难、人身惩罚，而且会被归入不应该获得救助的“有罪贫困”范畴。在此背景下，英国政府的官方济贫实践及其出台的两部济贫法将“政府责任”的对象严格限定在那些因年老体弱或丧失劳动能力而“真正需要帮助”的人，并将那些有劳动能力却行乞之人划入“次等资格”（less eligibility），强迫他们劳动以换取救济金。^③

人类进入工业社会后，诸如失业、职业伤害、通货膨胀、低于标准的工资等新兴社会风险不断涌现；传统农牧社会就已存在的诸如年老及高龄、健康不良、家庭主要成员的早逝导致遗属生活失依等个体风险对经济安全所导致的损害已经不是大多数的个人、家庭或团体所能承受的。^④在这种情况下，

① 参见周弘、张浚：“福利伦理的演变：‘责任’概念的共性与特性”，载《社会保障研究》2014年第1期，第1-12页。

② 参见张世雄：《社会福利的理念与社会安全制度》，第41页，台北，唐山出版社，1996。

③ 参见周弘、张浚：“福利伦理的演变：‘责任’概念的共性与特性”，载《社会保障研究》2014年第1期，第1-12页。

④ 参见李志明：《社会保险权：理念、思辨与实践》，第1页，北京，知识产权出版社，2012。