

【经济学学术前沿书系】

A STUDY ON THE NATIONAL CO-ORDINATION
OF THE BASIC PENSION INSURANCE OF CHINA

我国基本养老保险 全国统筹问题研究

——基于制度变迁的研究视角

李连芬◎著



为何省级统筹只是过渡，全国统筹是最终归宿？

推动我国基本养老保险全国统筹的内在根源是什么？

为何基本养老保险全国统筹过程中充满困难和矛盾？

基本养老保险全国统筹的路径选择是什么？

本书所进行的分析和提出的策略值得参考和借鉴。

【经济学学术前沿书系】

我国基本养老保险 全国统筹问题研究

——基于制度变迁的研究视角

李连芬◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

我国基本养老保险全国统筹问题研究：基于制度变迁的研究视角 / 李连芬著. —北京：经济日报出版社，2015. 9

ISBN 978 - 7 - 80257 - 870 - 8

I. ①我… II. ①李… III. ①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 218561 号

我国基本养老保险全国统筹问题研究——基于制度变迁的研究视角

作 者	李连芬
责任编辑	陈礼滢
责任校对	薛银涛
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567683 (编辑部) 010 - 63516959 83559665 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	13. 75
字 数	249 千字
版 次	2015 年 9 月第一版
印 次	2015 年 9 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 870 - 8
定 价	38. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

摘 要

基本养老保险是现代社会保障体系中最重要的一项制度安排之一，其突出特征是“共济性”，要求以“大数法则”为基础，在整个社会范围统一筹集和调剂使用资金，依靠全社会的力量均衡负担和分散风险，以达到互济互助互惠的保障目的。一般来说，基本养老保险的统筹层次决定了一个国家或地区动员养老保障资金的伸缩能力，基本养老保险的统筹层次越高，动员基本养老保险资金的伸缩力就越强。截至2009年底，我国31个省份和新疆生产建设兵团都已建立起基本养老保险省级统筹制度。尽管省级统筹使基本养老保险制度实现了省内统一，但省级统筹的地方属性并没有根本改变，仍然是一个不完整的、分割的养老保险制度，难以解决因统筹层次过低而引发的种种矛盾和问题。

全国统筹是基本养老保险统筹的最高层次，也是我国社会保障制度改革和完善的重要目标之一。基本养老保险从省级统筹过渡到全国统筹，是解决省级统筹中诸多弊端的必然选择，也是我国社会保障制度改革和完善的重要内容之一。从根本上来说，基本养老保险统筹层次问题是养老保险制度的改革问题，而我国基本养老保险统筹层次几十年的改革是一个连续的制度变迁过程。本书运用制度变迁理论系统分析了我国推行基本养老保险全国统筹的客观形势，深入探讨了基本养老保险全国统筹的相关利益因素，并就如何协调各方利益加快推进基本养老保险全国统筹进程做出了详细阐释。

首先，分析基本养老保险统筹层次的历史变迁与现状。在回顾我国基本养老保险统筹层次变迁历史过程的基础上，得出我国基本养老保险统筹层次变迁是强制性制度变迁与渐进式制度变迁的组合模式的结论，在此基础上分析了我国基本养老保险统筹层次的现状及其存在的问题。

其次，分析基本养老保险全国统筹的动因。全国统筹的经济社会效益及其潜在利润在现有的省级统筹制度框架下是不能实现的。为此，本书基于制度变迁的供给需求分析框架，从制度供给和制度需求两个方面详细分析了我国推行基本养老保险全国统筹这种制度的动因，即基本养老保险全国统筹能够获取比省级统筹更大的潜在利润。

再次，分析基本养老保险全国统筹的成本和收益。没有潜在利润，就不可能有制度变迁，但有了潜在利润，制度变迁也未必发生，因为制度变迁还涉及成本

和收益问题。只有当预期收益大于预期成本时，变迁才可能发生。鉴于此，本书基于制度变迁的成本—收益分析框架，分析了我国实施基本养老保险全国统筹的可行性。通过对我国实施基本养老保险全国统筹的成本和收益的比较，得出我国基本养老保险全国统筹的收益大于成本，即基本养老保险全国统筹具有可行性的结论。

最后，就推进基本养老保险全国统筹提出对策建议。当前，我国必须采取有效措施，大力协调相关利益因素，充分调动相关利益主体的积极性，确保基本养老保险全国统筹的收益大于成本，有效推进基本养老保险全国统筹的制度变迁，使我国经济社会发展成果更多更公平地惠及全国人民。

关键词：全国统筹；省级统筹；制度变迁；潜在利润

ABSTRACT

At the end of 2009, the country's 31 provinces and the Xinjiang Production and Construction Corps have established the provincial co-ordination system of basic pension insurance. The implementation of the provincial co-ordination of basic pension insurance is conducive to optimizing the combination of provincial pension resources, which is a big step forward of pension system reform. However, with the development of market economy and the reinforcement of regional cooperation, the pension insurance resources can not be coordinated and configured between provinces at the provincial level. And the provincial co-ordination of basic pension insurance can not meet the objective needs of economic and social development.

The national co-ordination level is the highest level of basic pension insurance co-ordination. The transition of basic pension insurance from the provincial co-ordination to the national co-ordination is not only the inevitable choice to address the shortcomings at the provincial co-ordination level, but also the important part to reform and to improve China's social security system. Basically, the issue of the co-ordination level of basic pension insurance is one of the important parts of the reform of pension insurance system. The reform of co-ordination level of China's basic pension insurance for decades is a continuous process of institutional change. Therefore, with the utilization of institutional change theory of Institutional economics, this article attempts to carefully analyze the objective situation of implementing the national co-ordination of the basic pension insurance, to deeply discuss the related benefit factors of the national co-ordination of basic pension insurance, and to carefully study the practical problem how to coordinate the interests of all parties to promote the national co-ordination of basic pension insurance.

Firstly, the article analyzes the historical changes and current status of the co-ordination level of basic pension insurance. On the basis of reviewing the historical change process of the co-ordination level of basic pension insurance, it is prove that the change mode of the co-ordination level of basic pension insurance in China is the combination of the mandatory system change and incremental system change, and then analyzing the current situation and problems of the co-ordination level of basic pension insurance.

Secondly, the article analyzes the causes of motivating the national co-ordination of basic pension insurance. The benefits of the national co-ordination, or the potential profit, can not be achieved under at existing provincial level. Therefore, based on the framework of institutional change, this article makes detailed analysis of the causes of motivating the national co-ordination of basic pension insurance from two aspects of supply system and demand system, that is, to pursue the potential profit at provincial level. No potential profit, there can not be institutional change. But with the potential profit, institutional change may not occur, because institutional change also involves costs. Only when the expected benefits outweigh the costs, the change is likely to occur. In view of this, this article further analyzes the feasibility of the national co-ordination of basic pension insurance based on the cost-benefit framework. Through the costs-benefits comparison of the national co-ordination of the basic pension insurance, it shows that the benefits outweigh the costs, and arrives at the conclusions that it is feasible to promote the national co-ordination. The final is suggestions. With potential profits, and income greater than the costs, therefore, it is prerequisite to take effective measures to actively promote the national co-ordination of basic pension insurance.

Key words: National Co-ordination; Provincial Co-ordination; Institutional Change; Potential Profits

目录

第一章 导论	1
第一节 选题背景及意义	2
第二节 研究范畴的界定	5
一、研究对象的界定	5
二、研究范围的界定	6
第三节 文献综述	7
一、国内相关研究综述	7
二、国外相关研究综述	14
三、国内外相关研究述评	16
第四节 结构安排和研究方法	17
一、结构安排	17
二、研究方法	18
第五节 创新之处	19
第二章 基本养老保险全国统筹的理论依据	21
第一节 中央和地方权责划分是基本养老保险全国统筹的制度基础 ...	22
一、基本养老保险全国统筹属于中央政府的事权	23
二、基本养老保险全国统筹属于中央政府的财权	30

第二节	财税结构是基本养老保险全国统筹的经济基础	35
一、	公共财政为基本养老保险全国统筹提供了经济支持	35
二、	分税制为基本养老保险全国统筹提供了经济保障	37
第三节	单一制国家结构是基本养老保险全国统筹的政治基础	40
第三章	基本养老保险统筹层次的历史变迁与现状	45
第一节	基本养老保险统筹层次的历史变迁及其本质特征	46
一、	基本养老保险统筹层次的历史变迁	46
二、	基本养老保险统筹层次变迁的本质特征	55
第二节	我国基本养老保险统筹层次的现状与问题	64
一、	我国基本养老保险统筹层次的现状	65
二、	我国基本养老保险统筹层次的问题	70
第四章	基本养老保险全国统筹的动因：制度变迁的供给需求分析	73
第一节	制度变迁的供求理论	74
一、	制度变迁的需求理论	74
二、	制度变迁的供给理论	75
三、	制度变迁的供求理论	77
第二节	基本养老保险全国统筹的需求分析	78
一、	基本养老保险全国统筹是维护社会公平的需要	78
二、	基本养老保险全国统筹是缓解政府财政压力的需要	93
三、	基本养老保险全国统筹是劳动力自由流动的需要	101
四、	基本养老保险全国统筹是增强抗风险能力的需要	107

第三节 基本养老保险全国统筹的供给分析·····	111
一、我国具有基本养老保险全国统筹的制度环境·····	111
二、相关知识积累为基本养老保险全国统筹提供了 理论支持·····	116
三、“金保工程”为基本养老保险全国统筹提供了 技术支持·····	120
四、快速增长的财政收入为基本养老保险全国统筹提供了 经济基础·····	122
 第五章 基本养老保险全国统筹的可行性：制度变迁的成本收益分析 ···	125
第一节 基本养老保险全国统筹的成本·····	126
一、基本养老保险全国统筹的实施成本·····	127
二、基本养老保险全国统筹的摩擦成本·····	129
第二节 基本养老保险全国统筹的收益·····	155
一、基本养老保险全国统筹对公平的影响·····	156
二、基本养老保险全国统筹对政府财政的影响·····	164
三、基本养老保险全国统筹对劳动力流动的影响·····	174
四、基本养老保险全国统筹对抗风险能力的影响·····	175
 第六章 基本养老保险全国统筹的路径选择 ·····	177
第一节 基本养老保险全国统筹的基本原则·····	178
一、公平与效率的均衡·····	178
二、制度内推进与制度外推进相结合·····	179
三、中央政府与地方政府的协调·····	180

四、分步实施，逐步到位·····	182
第二节 基本养老保险全国统筹的配套措施·····	184
一、完善制度设计，为全国统筹提供经济支撑·····	184
二、加强管理体制建设，为全国统筹提供组织保障·····	190
三、建立激励和约束机制，抑制地方政府的道德风险·····	194
四、完善养老金“三支柱”模式，缓解全国统筹的 财政压力·····	196
参 考 文 献 ·····	199

第一章 导 论

基本养老保险是现代社会保障体系中最重要的一项制度安排之一，其突出特征是“共济性”，要求以“大数法则”为基础，在整个社会范围统一筹集和调剂使用资金，依靠全社会的力量均衡负担和分散风险，以达到互济互助互惠的保障目的。在经济体制改革的过程中，我国基本养老保险统筹层次经过多次调整，取得了积极的成效，但依然无法满足新时期我国经济社会发展的客观需要。一般来说，基本养老保险的统筹层次决定了一个国家或地区动员养老保障资金的伸缩能力，基本养老保险的统筹层次越高，动员养老保障资金的伸缩力就越强。全国统筹是基本养老保险统筹的最高层次，也是我国社会保障制度改革和完善的重要目标之一。从根本上来说，基本养老保险统筹层次问题是养老保险制度改革问题，因此，研究基本养老保险全国统筹，就是研究基本养老保险统筹层次的制度变迁。

第一节 选题背景及意义

20 世纪 80 年代，正值我国改革开放初期，国内基本养老保险统筹层次以市、县级统筹为主，呈现出统筹层次低、覆盖范围小、基金管理分散、调剂力度小、抗风险能力弱的特点，致使离退休人员基本养老金很难按时足额发放。基本养老保险统筹层次过低诱发的各种问题，引起了党中央和国务院的高度关注。1991 年 6 月，国务院颁发《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33 号），明确提出“要积极创造条件，由市、县统筹逐步过渡到省级统筹”。1998 年 8 月，为了深化企业职工养老保险制度改革，加强基本养老保险基金管理和调剂力度，确保企业离退休人员基本养老金的按时足额发放，国务院印发《国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》（国发〔1998〕28 号），要求加快实行企业职工基本养老保险省级统筹，在省、区、市范围内统一管理和调度使用基本养老保险基金，统一企业和职工个人缴纳基本养老保险费的缴费基数和缴费比例，统一基本养老金的支付项目、计

发办法和调整制度。2003年10月,党的十六届三中全会审议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步要求“建立健全省级养老保险调剂基金,在完善市级统筹基础上,逐步实行省级统筹,条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹”,不仅明确了逐步提高基本养老保险统筹层次的现实任务,而且指明了基本养老保险统筹层次未来的发展方向。经过国家有关部门和各省、区、市的共同努力,截至2009年底,全国31个省份和新疆生产建设兵团都已建立起基本养老保险省级统筹制度。^①

相对而言,省级统筹属于基本养老保险统筹的较高层次。其中,省内缴费基数、比例和待遇政策等的统一,有利于劳动力省内流动;省内管理的统一,加强了规范化管理及对基金管理使用的监控,有利于减少管理层次和管理环节,提高管理效率;省内基金的统一,有利于资金的省内调度互济和集中使用,解决省内不同地区养老保险基金畸轻畸重、苦乐不均的矛盾,提高基金使用效率,增强抵御风险能力。总之,省级统筹的实现,是对本省内养老资源的优化组合,是养老保险制度改革的一大进步。

然而,基本养老保险省级统筹的实现,是否就可以解决因统筹层次过低而引发的种种问题呢?事实并非如此。省级统筹意味着中国基本养老保险在全国被分成31块,形成31个统筹单位,各统筹单位之间各自为政。实践证明,随着市场经济的发展和区域合作水平的提高,省级统筹已经不能解决基本养老保险省区之间资源的协调与配置。省级统筹只能暂时缓解养老保险关系转移难,随着人员流动性的不断增强,省级统筹不能从根本上解决转移难的问题;由于地区利益刚性,各省、区、市之间的养老负担仍会畸轻畸重,养老基金无法跨统筹区域有效调剂使用,加剧了养老基金供求的结构性矛盾,不但导致养老基金使用效率低下,而且无法真正分散风险。为了切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作,承担着财政“兜底”责任的中央政府不得不加大对基本养老保险的转移支付力度,直接增加了国家财政负担。统计资料显示,1998—2008年间,我国城镇企业职工基本养老保险补助资金来自于政府财政的总金额约为6700亿元,其中来自于中央财政的总金额约为5600亿元。^②

2010年10月28日,十一届全国人大常委会第十七次会议表决通过了《中华人民共和国社会保险法》,其中第六十四条明确规定“基本养老保险基金逐步实

① 人力资源和社会保障部. 2009年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[R], 2010.

② 胡晓义. 走向和谐: 中国社会保障发展60年[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009: 93.

行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹，具体时间、步骤由国务院规定”，为我国基本养老保险统筹层次改革目标确立了法律依据。2011年3月16日，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》正式发布，其中明确指出，“全面落实城镇职工基本养老保险省级统筹，实现基础养老金全国统筹”。2013年2月，国务院批转发展改革委、财政部、人力资源社会保障部《关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》，强调要“全面落实城镇职工基本养老保险省级统筹，‘十二五’期末实现基础养老金全国统筹”，为基本养老保险全国统筹设定了时间表。2013年5月，国务院批转发展改革委《关于2013年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（国发〔2013〕20号），把基本民生保障制度改革作为年度大力推进年度重点改革的七项内容之一，特别是把“研究制定基础养老金全国统筹方案”作为我国养老保险制度改革的重要任务。

综上所述，尽管基本养老保险省级统筹已属于较高层次的统筹，但是其地方统筹的属性并没有根本改变，仍然是一个不完整的、分割的养老保险制度，并存在诸多弊端。一般来说，基本养老保险的统筹层次越高，覆盖的范围越大，抵御风险的能力就越强，保障程度就越高。世界上大多数建立社会保障制的国家都实行了全国范围的养老保险基金统筹，例如，欧盟十个国家早就实现了国内层面的统筹，目前正在追求社会保障体系的全欧盟的统一，而联邦制的美国摒弃分散的传统，自1939年开始征收社会保障税就建立了全国统一的社会保障体系。对我国而言，全国统筹是基本养老保险统筹的最高层次，基本养老保险从省级统筹过渡到全国统筹，是解决省级统筹中诸多弊端的必然选择，也是我国社会保障制度改革和完善的重要内容之一，其有利于形成全国统一的劳动力市场，促进劳动力跨省自由流动；有利于在全国范围内调剂资金余缺，分散养老基金的风险；有利于养老基金的管理和运营，盘活养老基金存量；有利于实现社会公平，保障职工养老保障权益，进而推动养老保险制度健康可持续发展。因此，为了解决基本养老保险省级统筹存在的诸多问题，基本养老保险全国统筹意义重大，势在必行。从根本上来说，采取有力措施推动基本养老保险省级统筹是基于中国现实国情约束下的一种必要的过渡性制度安排，而如何协调各方利益、做好各种配套改革保证在省级统筹的基础之上实现全国统筹，是新时期摆在我们面前一个现实课题。

新制度经济学作为一门新兴学科，是应用现代微观经济学理论分析和研究制度及制度变迁的产物，对越来越多的制度安排提出了自己的真知灼见，并且为改变这些安排以进一步增强效率提供了理论基础。^①我国基本养老保险统筹层次的

① 卢现祥．新制度经济学[M]．武汉：武汉大学出版社，2004：2．

变迁作为一项正式的制度安排，几十年来的改革实际上是一个连续的制度变迁过程。目前，学术界运用制度经济学制度学的相关理论对我国城镇企业职工基本养老保险全国统筹进行的研究十分有限。本书试图用制度分析方法这一新的分析视角，运用制度经济学的制度变迁理论对“为何省级统筹只是一个过渡阶段，全国统筹是最终归宿？”“推动我国基本养老保险全国统筹的内在根源是什么？”“为何基本养老保险全国统筹过程中充满困难和矛盾？”等问题从一个全新的视角做出回答。这不仅有助于深刻了解我国基本养老保险统筹层次经历特定制度变迁路径的原因，提升我们对基本养老保险全国统筹的理论认识，而且有助于摸清统筹层次提高的阻力因素，抓住问题的要害，找到解决问题的突破口，争取相关利益集团对全国统筹这项改革的理解与支持，从而调动各方面的积极性，促进全国统筹的顺利进行，为构建我国城镇企业职工养老保险制度的长效机制出谋划策。总体而言，我国基本养老保险全国统筹问题研究是一个极具现实意义且极富挑战性的课题，虽然已有一些学术成果，但是仍需不断地发掘新资料、应用新方法，进一步充实、丰富和开拓已有的研究视角和研究内容。

第二节 研究范畴的界定

基本养老保险制度的改革创新是与一个国家的政治、经济和社会文化发展紧密联系在一起的，它是社会化大生产的产物，也是人类社会进步的重要标志之一。新中国成立以来，随着经济社会快速发展，我国社会保障制度不断完善，基本养老保险覆盖范围不断扩大。从人口结构来看，我国公民可以划分为多种群体；从账户结构来看，我国基本养老金账户分为基础养老金账户和个人账户养老金账户。我国基本养老保险全国统筹覆盖哪些群体呢？我国基本养老保险全国统筹涉及哪些账户呢？为此，有必要对基本养老保险全国统筹的研究对象和研究范围进行界定。

一、研究对象的界定

在我国养老保险制度中，针对不同群体的多种养老保险制度并存，不同养老保险制度之间相互独立，同一养老保险制度下不同地区之间相互割裂，使养老保险呈现“碎片化”状态。根据保险对象的差异，目前我国的养老保险体系可以分为机关事业单位职工养老保险、城镇企业职工养老保险、城镇居民养老保险、农村居民养老保险、失地农民养老保险等五部分。其中，城镇企业职工养老保险

是我国养老保险体系的重要支柱，直接关系到广大退休职工的生活水平，影响社会稳定。本书所论及的是城镇企业职工养老保险。

不同历史时期，我国城镇企业职工养老保险覆盖的范围存在较大差异。城镇企业职工养老保险制度的前身是指1951年通过的《中华人民共和国劳动保险条例》中关于企业职工养老保险的部分。从覆盖对象来看，这一制度最初的覆盖对象是全国国营、公私合营、私人企业及其职工，后来随着对公私合营、私营企业的社会主义改造的完成，保险对象仅限于国营企业及集体企业职工。随着改革开放的推进，私营企业、个体工商户不断涌现，外资企业不断介入，我国城镇企业职工养老保险的覆盖范围也不断扩大。1997年7月国务院颁发的《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）第一条指出，“到本世纪末要基本建立适用城镇各类企业职工和个体劳动者的养老保险体系”；第十条指出，“实行企业化管理的事业单位，原则上按照企业养老保险制度执行”。此时，我国城镇企业职工养老保险覆盖的对象扩大到包括城镇各类企业职工、个体劳动者以及实行企业化管理的事业单位员工。2009年12月，人力资源社会保障部、财政部颁发的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》第二条明确指出，“本办法适用于参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员，包括农民工。”2010年10月28日通过的《中华人民共和国社会保险法》第二章第十条指出，“无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险，由个人缴纳基本养老保险费”。至此，我国城镇企业职工基本养老保险的覆盖范围包括：城镇各类企业职工、企业化管理的事业单位职工、无雇工的个体工商户和非全日制从业人员，包括农民工。这也是本书城镇企业职工基本养老保险统筹的对象。

二、研究范围的界定

20世纪90年代中期，世界银行针对世界各国面临着人口老龄化等因素导致的养老保障财务危机，发表题为《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》的报告，报告中首度提出了“三支柱”养老金制度改革模式：“第一支柱”是政府向全体就业人员提供的公共养老金计划；“第二支柱”是私人 and 公共部门的雇主向雇员提供的一种辅助性的补充养老金计划（企业年金）；“第三支柱”是个人储蓄养老金计划。^①为了应付“未富先老”的人口老龄化压力，提高全民

^① World Bank, *Averting the old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* [M], Oxford: Oxford University Press, 1994: 15.