



劳动与社会保障博士文库

鲁全
著

转型期中国养老保险制度改革中的中央与地方关系研究

——以东北三省养老保险改革试点为例

中国劳动社会保障出版社



The Intergovernmental
Relation during the
Basic Pension System
Reform Process in
Transitional China
The Intergovernmental
Relation during the
Basic Pension System
Reform Process in
Transitional China
The Intergovernmental
Relation during the
Basic Pension System
Reform Process in
Transitional China



劳动与社会保障博士文库

鲁全 著

转型期中国养老保险制度改革中的中央与地方关系研究
——以东北三省养老保险改革试点为例

中国劳动社会保障出版社



The Intergovernmental
Relation during the
Basic Pension System
Reform Process in
Transitional China
The Intergovernmental
Relation during the
Basic Pension System
Reform Process in
Transitional China
The Intergovernmental
Relation during the
Basic Pension System
Reform Process in
Transitional China

图书在版编目(CIP)数据

转型期中国养老保险制度改革中的中央与地方关系研究——以东北三省养老保险改革试点为例/鲁全著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011

劳动与社会保障博士文库

ISBN 978-7-5045-9149-4

I. ①转… II. ①鲁… III. ①养老保险制度-保险改革-中央和地方的关系-研究-东北地区 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 094658 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 10.25 印张 270 千字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

序 言

过去的 20 年，是中国养老保障体系发生天翻地覆变化的 20 年。1991 年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，总结了改革开放以来各地养老保险试点的经验，提出了参保个人要缴纳部分费用，以及基本养老保险省级统筹的要求。1993 年，中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确城镇职工养老保险和医疗保险实行社会统筹和个人账户相结合的制度。1995 年，国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，提出了城镇职工基本养老保险统账结合的两方案，由地方进行自主选择。在经过了一段时间的地方试点之后，1997 年，国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，统一了城镇职工基本养老保险制度的制度结构、个人账户规模以及养老金计发办法。2000 年，国务院发出《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》，决定在辽宁省进行完善城镇社会保障体系的试点工作。其中，调整和完善城镇职工基本养老保险制度是试点的重要内容，涉及个人账户规模调整，统筹账户和个人账户资金来源调整，对统筹账户和个人账户进行分账管理，进一步完善养老金计发办法等内容。随后，试点工作

又进一步扩大到吉林省和黑龙江省。2005年,国务院颁布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,将东北三省试点中成熟的改革内容推广到全国。2006年起,上海、山西、山东、新疆等八省(自治区、直辖市)相继启动“做实养老保险个人账户”的试点。2010年10月28日,十一届全国人民代表大会常务委员会通过《社会保险法》,其中第二章对基本养老保险制度的相关内容进行了明确规定。回顾这20年的改革历程,城镇职工基本养老保险制度在法律层次上从国务院颁布的行政法规上升为国家的法律;责任主体从国家、单位完全负责转变为国家、企业、个人三方负责;统账结合的模式虽然历经反复,但最终仍确立了“小账户、大统筹”的板块式结构,实现了制度创新的初衷;养老保险的各项机制建设也取得长足进步,社会保险经办纳入了国家公共管理服务体系。这些的确是我国社会保障改革与体系建设取得的重要成就。

在改革的过程中,起于辽宁,随后又扩展到吉林、黑龙江两省的完善城镇社会保障体系试点工作具有承前启后的重要意义。它是在国内外环境极其复杂,基本养老保险制度运行偏离预定目标的情况下进行的关键性改革。党中央和国务院虽然在1993年就明确了基本养老保险统账结合的模式,在1997年又进一步统一了统账结合的模式,但由于受到国内外社会经济多重因素的影响,当时我国的养老保险制度处于混账运行状态,背离了统账结合模式的初衷。在这样的背景下,国务院果断决策,先后在辽宁、吉林、黑龙江三省开

展试点工作，其中重要的一项内容就是完善城镇职工基本养老保险制度。试点要求在坚持统账结合模式的原则下，缩小并做实个人账户，实现统筹账户与个人账户的分开运行，并进一步调整养老金计发办法，扭转了实践中偏离原定轨道的养老保险制度发展航向，真正意义上走向了统账结合的社会养老保险制度。在经过东北三省试点的检验之后，其中的绝大部分内容体现在了2005年《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》以及2010年通过的《社会保险法》中，而成为全国范围内的正式制度。辽宁试点期间，我在当时的劳动和社会保障部工作，全程参与了调查研究、政策论证与制定及试点的全过程，对试点改革的艰巨性深有体会；吉黑试点期间，我在全国政协工作，并受国务院试点办委托，率专家组对吉黑两省的试点进行了专家评估，对三省试点改革的成效和不足也有了更加全面的认识。

我认为，正是基于这样的历史背景和在制度变迁过程中承前启后的特殊位置，东北三省的养老保险改革试点值得认真总结和研究。鲁全博士撰写的《转型期中国养老保险制度改革中的中央与地方关系研究》是我看到的第一本以东北三省养老保险改革试点为研究对象的专著，也是第一本系统研究养老保险制度中中央与地方关系的书，很有意义。鲁全博士于2005年12月和2006年2月两次随我到东北三省参加试点评估工作；2008年3月，他在撰写博士学位论文期间，又专门与我就东北三省养老保险改革试点情况进行了一次较为深入的交流，积累了较为丰富的一手资料，进行了较为系统

的思考。

这本书从中央与地方关系的视角详细记录了东北三省养老保险试点改革的全过程，分析了改革不同阶段中央政府和地方政府的行为特征与互动方式，总结了转型期中国养老保险制度改革过程中中央与地方关系的一般规律，并对重构养老保险制度中的中央地方关系提出了系统的解决思路和具体方案，可以称得上是对我国养老保险制度改革研究的一项创新成果。我祝愿它为我国养老保险体系的进一步发展完善发挥应有的作用，也期望鲁全博士能够继续努力，形成更多、更好的学术研究成果！

王建宁

2011年5月3日

目 录

第一章 导论 /1

1.1 研究的背景 /3

1.1.1 基本养老保险制度从试点走向定型 /3

1.1.2 中央与地方关系从代理走向分权 /4

1.1.3 基本养老保险制度中的政府责任从明确走向细分 /6

1.2 研究目标与内容 /8

1.2.1 研究目标 /8

1.2.2 研究内容 /11

1.3 研究方法与分析框架 /14

1.3.1 研究方法 /14

1.3.2 分析框架 /15

1.4 相关概念的界定 /22

1.4.1 中央与地方关系 /22

1.4.2 养老保险改革试点 /25

第二章 相关研究述评 /27

2.1 相关研究综述 /27

2.1.1 政治学视角下的中央与地方关系研究综述 /27

2.1.2 经济学视角下的中央与地方关系研究综述 /31

2.1.3 政策科学视角下的中央与地方关系研究综述 /35

2.1.4 中国养老保险制度改革中的中央与地方关系研究
综述 /39

2.2 简要评论 /43

2.2.1 研究方法：纵向为主，横向不足 /43

2.2.2 研究视角：静态为主，动态不足 /44

2.2.3 研究内容：财权为主，事权不足 /45

2.2.4 研究结论：建议为主，分析不足 /45

第三章 转型期养老保险制度改革的相关背景 /47

3.1 转型期的宏观背景 /47

3.1.1 经济领域：从计划经济走向市场经济 /47

3.1.2 社会领域：从利益均等走向利益分割 /50

3.1.3 政治领域：从高度集权走向适度分权 /54

3.2 转型期中央与地方关系的背景 /58

3.2.1 中央与地方的财政关系 /58

3.2.2 中央与地方的行政关系 /69

3.2.3 中央地方关系改革的基本趋势 /75

3.3 转型期养老保险制度改革的背景 /78

3.3.1 基本进程 /78

3.3.2 基本特征 /80

3.3.3 基本趋势 /84

第四章 养老保险改革试点触发阶段的中央与地方关系
/87

4.1 改革试点触发阶段的基本进程 /87

4.1.1 辽宁试点触发的基本背景与进程 /87

4.1.2 吉黑试点触发的基本背景与进程 /105

- 4.2 改革试点触发阶段的中央与地方关系 /110
 - 4.2.1 中央政府的行为分析：改革触发的直接推动者 /110
 - 4.2.2 地方政府的行为分析：改革触发的积极支持者 /116
- 4.3 小结：中央政府主导的养老保险改革触发机制 /122

第五章 养老保险改革试点决策阶段的中央与地方关系 /124

- 5.1 改革试点决策阶段的基本进程 /124
 - 5.1.1 辽宁试点方案的决策 /124
 - 5.1.2 吉黑试点方案的决策 /131
- 5.2 改革试点决策阶段的中央与地方关系 /146
 - 5.2.1 中央政府的行为分析：改革决策的绝对主导者 /146
 - 5.2.2 地方政府的行为分析：改革决策的有力影响者 /150
- 5.3 小结：中央地方互动博弈的养老保险改革决策机制 /155

第六章 养老保险改革试点实施阶段的中央与地方关系 /157

- 6.1 改革试点实施阶段的基本进程 /157
 - 6.1.1 辽宁试点的实施 /157
 - 6.1.2 吉黑试点的实施 /167
- 6.2 改革试点实施阶段的中央与地方关系 /174
 - 6.2.1 地方政府的行为分析：改革实施的积极执行者 /174
 - 6.2.2 中央政府的行为分析：改革实施的全面监督者 /177
- 6.3 改革试点的基本经验与主要问题 /180
 - 6.3.1 改革试点的基本经验 /180
 - 6.3.2 改革试点的主要问题 /184

第七章 转型期养老保险制度改革中中央与地方关系的 一般规律 /187

- 7.1 改革动力：利益失衡下的中央主导 /187
 - 7.1.1 转型期中央政府与地方政府利益结构的差别是
中央主导改革的根本原因 /187
 - 7.1.2 转型期养老保险制度改革必然要求由中央主导 /191
 - 7.1.3 转型期养老保险改革触发模式 /196
- 7.2 改革决策：规则失范下的互动博弈 /199
 - 7.2.1 转型期养老保险制度改革是中央与地方的博弈过程
/199
 - 7.2.2 转型期养老保险制度改革是中央与地方非制度化的
博弈过程 /202
 - 7.2.3 转型期养老保险改革决策模式 /205
- 7.3 改革实施：监管失效下的制度变形 /210
 - 7.3.1 转型期监督体制的失效 /210
 - 7.3.2 监督体制失效下的制度变形 /214
 - 7.3.3 转型期养老保险改革实施模式 /216
- 7.4 小结 /221

第八章 养老保险制度中中央与地方关系的重构 /224

- 8.1 重构养老保险制度中中央与地方关系的目标与步骤 /225
 - 8.1.1 重构养老保险制度中中央与地方关系的目标 /225
 - 8.1.2 重构养老保险制度中中央与地方关系的步骤 /226
- 8.2 重构养老保险制度中中央与地方关系的基本原则 /232
 - 8.2.1 法制化原则 /232
 - 8.2.2 公平与效率相结合原则 /236

8.2.3	协商原则	/239
8.3	重构养老保险制度中中央与地方关系的具体内容	/242
8.3.1	通畅的信息交流机制	/242
8.3.2	合理的权责分担机制	/244
8.3.3	高效的行动激励机制	/258
8.4	重构养老保险制度中中央与地方关系的主要方式	/260
8.4.1	提升养老保险管理信息化水平	/260
8.4.2	建立养老保险基金预算制度	/262
8.4.3	推行养老保险垂直经办体制	/264
8.4.4	完善政策决策协商机制	/265
8.5	主要基本养老保险项目中中央与地方关系的重构	/266
8.5.1	城镇职工基本养老保险制度中央地关系的重构	/266
8.5.2	农民基本养老保险制度中央地关系的重构	/270
8.5.3	公职人员退休金制度中央地关系的重构	/273
8.5.4	老年津贴制度中央地关系的重构	/276
第九章 结论与研究建议 /280		
9.1	本书的主要结论	/280
9.2	对进一步研究的建议	/285
附录：访谈提纲 /287		
参考文献 /294		
后记 /315		

第一章

导 论

经过近 30 年的改革，我国的基本养老保险制度从整体上实现了从“国家—单位”保障制度向“国家—社会”保障制度的转型，基本形成了以城镇职工基本养老保险制度、机关事业单位离退休金制度和新型农村社会养老保险制度为核心的基本养老保险制度体系。除未就业的城镇居民之外，我国的基本养老保险体系已经从制度上覆盖了绝大多数国民，并逐步从制度全覆盖走向人群全覆盖。纵观现代的社会保障制度改革，往往都是通过经济手段解决社会问题，最终实现政治目的的社会改革过程。换言之，社会保障制度改革往往受到政治、经济、社会文化等诸多因素的综合影响，其中中央与地方关系（以下简称“央地关系”）就是影响一国社会保障制度改革的重要因素之一。养老保险制度作为社会保障体系的核心组成部分，其改革也必然受到中央地方关系的影响。

中国的历史在很大程度上就是一部央地关系史，虽然从整体上看，中国是一个中央集权的单一制国家，但中央政府与地方政府的政治经济关系一直在集权与分权之间摇摆，即所谓“合久必分，分久必合”。央地关系并非简单的政治关系或经济关系，而是受到一国传统文化影响的、复杂的政治经济关系，具体表现为财政权力和行政权力在中央政府与地方政府之间的划分，其本质是中央政府与地方政府之间的利益关系。一方面，央地关系是一种经济关系。在现代社会中，这种经济关系集中体现为财政分权关系，即财政收支权责在中央政府

与地方政府之间的分配状况。基本养老保险制度是建立在劳资分责、政府担保基础上的老年收入保障制度，而政府在本基本养老保险制度中的责任主要体现为财政责任。因此，央地之间的财政分权关系必然会影响政府养老保险财政责任的分配及其实现。另一方面，央地关系也是一种政治关系，从静态看，这种政治关系体现为国家权力在中央政府和地方政府之间的分配；从动态看，这种政治关系体现为制度改革过程中中央政府与地方政府的互动博弈关系。基本养老保险制度监督管理权责的分配受到央地之间静态政治关系的影响，而基本养老保险制度的改革过程则显然会受到央地之间动态政治关系的制约。

与此同时，中国基本养老保险制度正处于从试点走向定型、从分散走向统一、从割裂走向统筹的关键阶段，在此阶段中所面临和必须解决的若干重大问题亦使央地关系对制度的影响程度进一步加深。首先，我国的基本养老保险制度处于从地方分散试点走向全国性制度定型的阶段，在此过程中，一方面，基本养老保险制度改革的主体从地方政府转变为中央政府，制度改革在很大程度上成为中央与地方博弈的过程；另一方面，基本养老保险制度的实施在很大程度上仍然需要依靠地方政府，由此产生央地之间监管权责的分配问题。其次，我国的基本养老保险制度处于从分散走向统一的关键时期，如何处理制度的相对统一性和地方特色性之间的关系就必然受到央地关系特征的影响。一方面，在制度统一的过程中，需要地方政府改革现行的制度，以符合中央政府的统一要求，另一方面，在中国这样一个幅员辽阔、地方经济发展水平差异极大的国家，又必须充分调动地方政府养老保险制度建设的积极性，才能实现地方之间的良性福利竞争，进而推动国民福利水平的整体提高。尤其是在城镇职工基本养老保险制度逐步实现全国统筹的过程中，处理好央地之间的财政关系更是核心问题所在。再次，我国的养老保险制度将实现从割裂向统筹的转变，以适应劳动力的自由流动。当劳动力在不同地区之间以及不同行业之间流动时，亦必然涉及不同地方政府之间以及地方政府与中央政府之间的关

系问题。

综上所述,在我国基本养老保险制度改革、定型与完善的过程中,央地关系将成为影响这一进程及其效果的重要因素,并进而成为影响我国基本养老保险制度改革成败的关键因素之一。本研究试图在客观分析我国养老保险制度改革和央地关系的历史与现实背景的基础上,用政策过程的分析框架,对东北三省城镇职工基本养老保险制度改革试点各阶段的央地关系进行个案剖析,总结转型期中国养老保险制度改革的实践规律与模式,对完善我国基本养老保险体系中央地关系的静态责任分配体系和动态协商博弈机制提出政策建议。

1.1 研究的背景

1.1.1 基本养老保险制度从试点走向定型

我国的养老保险制度改革是在社会经济转型的宏观背景下进行的。随着计划经济向市场经济的转轨,与计划经济体制相适应的离退休制度也转变为与市场经济体制相适应的社会养老保险制度。在财务机制上,为了发挥养老保险制度的互济性,同时兼顾人口老龄化对制度形成的挑战,我国创新性地建立了统筹账户与个人账户相结合的基本养老保险制度。无论统账结合的模式在建立之初是否经过了理性、审慎的选择与决策,这种模式都为全球范围内应对老龄化挑战提供了一个全新的思路,并且已经为部分国家所效仿。

从政策文本上看,1995年国务院颁布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》标志着基本养老保险统账模式的确立。(郑功成,2002:90)但该通知同时提供了两种统账结合的方案,并交由省级政府自行选择实施,因此制度在实践中仍处于分散运行的状态。1997年,国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,统一了统账结合的方案,但由于遭遇到经济形势突变和制

度转型^①带来的挑战，制度在运行过程中出现了以“个人账户空账运行”为核心的诸多问题。为了能够真正实现该模式收入再分配和应对老龄化危机的双重功能，解决个人账户空账运行的问题，国务院于2000年颁发了《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》，2001年在辽宁省率先进行试点，2003年试点进一步推广到吉林和黑龙江两省（简称吉黑试点）。试点的核心内容是做实个人账户，以及对个人账户和统筹账户分账管理，实现板块式结合。虽然有学者认为这是一种新的政策取向，但笔者认为，这次改革的主要内容，即做实个人账户和统账分开管理，是对城镇职工基本养老保险制度设计初衷的回归，是对最初的制度安排在现实中出现偏离的一种纠偏性改革；而缩小个人账户规模、改变缴费方式和完善养老金计发办法则具有制度创新的特点。因此，这一阶段可以看成是兼具纠偏性和创新性的改革试点阶段。2005年，国务院在对东北三省试点进行评估总结的基础上，下发了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，将做实个人账户、调整个人缴费比例、缩小个人账户规模、改革养老金计发办法等东北三省改革试点的主要内容推广到全国。2010年10月，第十一届全国人大常委会审议通过《中华人民共和国社会保险法》（简称《社会保险法》），养老保险制度的相关内容被上升到法律层次。

由此可见，从1995年提出统账结合的模式，到1997年从文本上统一统账结合模式，到2000年纠偏性与创新性相结合的改革试点，再到2005年在全国范围内的推广以及《社会保险法》的颁布，我国城镇职工基本养老保险制度改革从试点逐渐走向定型。

1.1.2 中央与地方关系从代理走向分权

中央与地方关系是国家社会经济生活中的核心关系之一，它涉及国家权力和职能在政府内部的纵向划分问题。随着我国社会经济体制

^① 经济形势主要是指1997年开始的亚洲金融危机对我国经济造成的影响；制度本身的转型问题主要是指从现收现付向统账结合模式转变导致的历史债务问题。

的变革，我国的地方政府从计划经济时期的中央政府代理人逐步转变为市场经济条件下的利益主体。

在计划经济体制下，地方政府是中央政府的代理人。中央政府通过计划的形式牢固地控制生产、流通、分配，甚至消费的各个环节，地方政府只是充当保证中央指令性计划能够得到充分贯彻和实施的代理人，其经济管理和社会管理的权限非常小。在计划经济时期，虽然也经历过几次分权运动，但分权运动是由中央政府发起的，并且其过程也牢牢地控制在中央政府的手中；地方政府并不具有剩余索取权。一旦出现社会经济不稳定的现象，中央政府就可以通过行政命令的方式，将权力重新收回。因此，计划经济时期的分权运动从某种程度上说，是中央政府通过提高地方政府作为代理人的行政能力，确保中央计划指令能够充分贯彻落实而进行的。在计划经济体制下，中央政府与地方政府的目标是一致的，地方政府官员只要完全按照中央政府的命令去做，即可获得肯定。（夏永祥、王常雄，2006）

如果说计划经济时期的中央地方关系是一种以中央为主导、以行政命令为主要形式的行政代理关系的话，那么改革开放之后的中央地方关系就逐步迈入中央地方互动博弈，以法律法规为主要形式的行政性分权关系。与改革开放之前的委托代理关系不同，行政性分权是建立在法律法规基础上的。1979年修改通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）对地方人民政府的职权作了较为详细的规定。1982年制定的《宪法》不仅规定了处理中央地方关系的基本原则，而且对中央和地方政府的职权进行了原则性的划分。在事权得到了原则性的划分之后，1994年的分税制改革，又将财政收入和财政支出在中央与地方政府之间进行了分配。虽然从表面上看，分税制改革的结果是提高了中央财政收支占财政总收支的比重，但地方财政收支从原先由中央政府决定，转变为地方的法定权利和义务，从这个层面上看，分税制也具有分权的基本特征。虽然以上这些以法律法规为基础的行政性分权的边界目前还不清晰，并且时常受到我国传统科层式官僚体制的影