


包容性发展背景下 我国基本养老保险整合研究

——基于整体性治理的分析框架

吴红梅◎著



包容性发展背景下 我国基本养老保险整合研究

——基于整体性治理的分析框架

吴红梅◎著



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

包容性发展背景下我国基本养老保险整合研究：基于整体性治理的分析框架 / 吴红梅著. —北京：知识产权出版社，2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2574 - 4

I. ①包… II. ①吴… III. ①养老保险 - 研究 - 中国 IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 024137 号



责任校对：董志英

责任出版：刘译文

包容性发展背景下我国基本养老保险整合研究

——基于整体性治理的分析框架

吴红梅 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	邮 编：100088
责编电话：010-82000860 转 8176	责编邮箱： xiongli@cnipr.com
发行电话：010-82000860 转 8101/8102	发行传真：010-82000893/82005070/ 82000270
印 刷：北京科信印刷有限公司	经 销：各大网上书店、新华书店及 相关专业书店
开 本：880mm × 1230mm 1/16	印 张：18
版 次：2014年9月第一版	印 次：2014年9月第一次印刷
字 数：245千字	定 价：45.00元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2574 - 4

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

前言

实现基本养老保险的全覆盖是国家经济与社会发展十二五规划的目标，现阶段也正朝着这一全覆盖方向前进。然而，实现全覆盖的方式可能是“碎片化”的，也可能是“大一统”的。我国当前基本养老保险的发展状况，正处于“碎片化”与“大一统”全覆盖的十字路口，即“碎片化”的危害日益显现，“大一统”的需求日益迫切。不同群体，不同区域以及城乡之间有关养老的权利义务的规定存在很大差异，给参保者带来“不利的融入”，不符合包容性发展理念的要求；各政策覆盖对象交叉重叠，造成重复参保和资源浪费，难以实现养老福利的最大化；管理的分散化和参保者权益的便携性损失，与公共治理的整体性和服务的便携性发展趋势背道而驰。因此，用什么理论来指导“大一统”的养老保险的全覆盖；实现“大一统”的养老保险的实施策略是什么；如何实现理论指导与政策实践的内在一致性，从而有助于实现包容性发展的理念、养老福利的最大化和公共治理的整体性和服务的便携性，是当前政界、学界亟待研究和解决的重大问题。

本书将围绕上述问题展开五个方面的深入研究，由绪论、五个章节和尾论三大部分构成。首先，绪论部分，对本书的背景、研究的意义及其相关研究进行梳理和简单述评，对本书涉及的相关概念进行界定，对研究方法和分析框架、内容结构和创新意图进行说明。

其次，正文部分分为五个章节，对政府如何实现“大一统”的养老保险全覆盖问题进行全面深入的论述。第一章是对本书的理论工具——整体性治理理论进行梳理与阐释，是本书研究的理论基础。整体性治理理论既源于对新公共管理改革导致的弊端、风险社会的来临、社会排斥等问题的反思，也源于新的技术发展成果为其

提供的技术基础。整体性治理要解决的病症是政策与管理（服务）的碎片化问题和具有棘手性特征的问题。其目标是通过系统思考与顶层设计的方法，运用协调与整合的策略，在政策、组织、机构和顾客等多个层面实现整合。我国基本养老保险的发展现状无论是从问题症状还是体制背景分析，与整体性治理理论都非常契合。因此，整体性治理理论适用于我国基本养老保险的整合研究。

第二章是对我国基本养老保险政策的演变及碎片化与棘手性问题的审视，是整体性治理应用于具体政策领域的展开和深入，也是本书的重点。我国基本养老保险的演变过程也就是政策和管理的碎片化与棘手性问题的形成过程。具体而言，从整体性治理视野来审视，其碎片化表现为歧视性规定、各自为政、地盘争夺战、部门主义、视野褊狭等问题；此外，养老保险的演变还体现出它不适合常规的理性决策流程，它涉及严重的分歧并且具有延展性和复杂性等棘手性特征。这种“碎片化”政策给参保主体、各级政府造成诸多危害：使参保者遭受“便携性损失”，使政府及其部门间互相转嫁成本，造成资源的重复使用，引发养老保险的欠费、规制缺位和服务遗漏等策略性行为，导致弱势群体的“不利的融入”，引发养老待遇的攀比上涨之风。

第三章是对基本养老保险碎片化与棘手性问题生成机理的分析，是整体性治理应用于实践问题的理论分析的核心部分。引起基本养老保险的碎片化是多种因素综合作用的结果：由于对基本养老保险棘手性和规律性特征认识不充分，以致在政策规划时缺乏整体性、系统性而形成“打补丁”式的政策结果；由于政策目标与手段相冲突，即实现养老保险全国统筹的目标与其所依赖的体制性因素相冲突，包括行政性分权、“条块结合，以块为主”的养老保险属地治理、不完善的分级财政体制、干部人事制度和户籍制度等体制性因素，引起碎片化的意外结果；也由于政府的自利性导致碎片化的有意结果。

第四章是经济发达国家基本养老保险整体性治理的经验与启

示，是整体性治理实践应用的验证。主要借鉴了经济发达国家中最具典型意义的养老模式的整合经验。有以贝弗里奇模式实现统一的英国经验，有以行业自治管理实现全国统一的俾斯麦模式的发源地——德国的经验，也有建制之初就实行全国统一的基本养老模式的美国经验，更有至今仍深陷碎片化泥潭的法国的教训。这些养老模式典型的国家在政策和管理方面的经验和教训，为我国如何应对基本养老保险碎片化与棘手性问题提供了启示和借鉴。

第五章是我国基本养老保险整合的价值理念、战略目标与实施策略，是整体性治理实践应用的进一步尝试。首先是确立公平、正义、共享的基本养老保险整合的价值理念；其次是明确整合的战略目标；最后是整合的实施策略，具体包括阶段性策略、实践性模式和保障性机制。阶段性策略分为协调、整合与统一三个阶段及其策略。实践性模式包括：重构自上而下的责任和激励机制；新建自下而上的协商和参与机制；改革政府内部功能部门和机构；构建与政府外组织的伙伴关系。保障性机制包括：统一基本养老保险的信息化平台；完善基本养老保险基金的预算机制；拆除基本养老保险中的双重户籍墙；整合和强化基本养老保险的监督机制。

最后是尾论部分，针对绪论部分提出的研究问题一一作出总结。

本书在理论与实践应用方面可能的创新之处有四：

(1) 理论工具的创新。本书从整体性治理理论的视角来系统分析基本养老保险的碎片化问题，丰富了审视基本养老保险政策碎片化问题的理论视角。现有的碎片化研究分散于各个学科，并主要集中于社会保障学科，缺乏政策理念和实践操作的一致性，整体性治理理论的视角恰恰弥补了上述研究的不足。

(2) 理论应用领域的创新。本书拓展了整体性治理理论的应用领域，整体性治理理论最初应用于研究社会政策领域的问题，例如，成瘾者问题、少年犯罪问题等，后来又拓展到社区治理、循环经济治理、农村妇女参与乡村治理、性别失衡治理等问题领域，就养老保险碎片化棘手性问题的整体性治理研究还未见过。

(3) 分析思路的创新。本书运用整体性治理理论的核心思想,构建了碎片化与棘手性问题审视,碎片化与棘手性问题根源分析,整合的国际经验与启示,整合的价值理念、战略目标及实施策略的分析思路,以体现基本养老保险整合从政策理念到实践操作的内在一致性和政策建议的可行性。

(4) 研究方法的创新。本书从问题分析到政策建议都充分运用整体性治理理论的整体主义方法,一以贯之,有利于基本养老保险整合的合理性与科学性。

目 录

绪 论 /

- 一、本书缘起与研究意义 2
- 二、相关研究述评 10
- 三、相关概念界定 29
- 四、本书的主要方法及分析框架 40
- 五、本书的内容结构及创新意图 49

第一章 理论工具：整体性治理理论阐释 47

- 一、整体性治理产生的时代背景及理论渊源 48
- 二、整体性治理的核心思想 58
- 三、整体性治理理论对研究基本养老保险整合问题的适用性分析 87
- 四、本章小结 85

第二章 我国基本养老保险的演变及碎片化与棘手性问题审视 87

- 一、基本养老保险政策体系与管理体制的演变 88
- 二、基本养老保险碎片化问题的审视 102
- 三、基本养老保险问题的棘手性分析 121
- 四、基本养老保险政策体系“碎片化”的弊端 129
- 五、本章小结 149

第三章 基本养老保险碎片化与棘手性问题的生成机理 145

- 一、对养老保险的棘手性特征与规律认识不充分形成“补丁”式的结果 146
- 二、体制性因素引起碎片化的意外结果 159
- 三、政府的自利性（假定）导致碎片化的有意结果 177
- 四、本章小结 182

第四章 经济发达国家基本养老保险整体性治理的经验与启示 185

- 一、英国国民养老金制度统一的经验 186
- 二、德国法定养老保险的统一与管理经验 192
- 三、法国维持“碎片化”养老保险制度的教训 198
- 四、美国社会养老保险的统一经验 204
- 五、发达国家养老保险整合经验与教训对我国基本养老保险整合的启示 210
- 六、本章小结 211

第五章 我国基本养老保险整合的价值理念、战略目标及实施策略 213

- 一、我国基本养老保险整合的价值理念：公平、正义、共享 214
- 二、我国基本养老保险整合的战略目标 216
- 三、我国基本养老保险整合的实施策略 219
- 四、本章小结 216

尾 论 247

- 一、本书的主要结论 248

二、未来研究展望 257

参考文献 259

后 记 275

绪 论

一、本书缘起与研究意义

(一) 本书缘起

1. 全球社会发展从社会排斥趋向社会包容

社会排斥概念起源于欧洲，是社会成员希望以公民的身份参与社会却被他们不能控制的社会因素阻止了的社会问题。根据马歇尔学派的观点，这些不能控制的社会因素可能是公民不能够获得他们的社会权利，从而使这些社会成员陷入普遍而持续的不利状态，连其社会的和职业的参与机会也在减少。^① 社会排斥就是对公民身份、公民的政治的和社会的诸项权利的否定，是对民主社会的诸项原则和民主社会本身的严重破坏。^② 英国社会排斥研究中心在家庭研究中把社会排斥界定为一个人居住生活在一个社会时，没有以这个社会的公民身份参与正常活动的状态，并提出社会排斥的五个向度：低水平的生活，保障的缺乏，缺乏参与由这个社会赋予价值的社会活动，决策权的缺乏，社会支持的缺乏。^③ 阿马蒂亚·森则指出了社会排斥的关系特征，即被排除在社会关系之外，并与贫困和可行能力的剥夺连接起来。首先，被排除在社会关系之外是可行能力剥夺的一部分。其次，从社会关系中排斥可能同时导致其他形式的剥

① 银平均：“社会排斥视角下的中国农村贫困”，南开大学博士论文2006年10月。

② Silver, H. (1995). Three Paradigms of Social Exclusion. In Rodgers, G., Gore, C. & Figueiredo, J. B. (eds). Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses. Geneva: International Institute for Labour Studies.

③ Burchardt T., Le Grand, J. & Piachaud, D. (1999). Social Exclusion in Britain 1991 - 1995. Social Policy and Administration, p. 33 (3).

夺,从而进一步限制了我们生活的机会。例如,无法就业或无法获得贷款直接导致经济贫困,而经济贫困会造成营养不良和无家可归。此外,在可行能力剥夺的视角下,社会排斥可以包括“不利的融入”,如在剥削条件下的就业或不平等的社会参与都属于不利的融入,这是因为可行能力的剥夺有多样的表征,同时也有多样的根源。

社会排斥问题引起欧洲国家关注的主要原因是它成为欧洲整体化进程的巨大障碍,在欧盟整合的理论发展和政策实践中,就社会排斥问题进行研究并体现于有关政策实践一直是其内容的一部分。1988年欧共体就把社会排斥认定为反贫穷项目的一个问题领域,并在《欧洲社会宪章》中重申了这一观点。自1989年的欧洲部长会议决议《反社会排斥》到1999年的欧洲委员会的《社会保护现代化的联合策略》,欧盟相继发布了6个有关社会保护和社会包容的政策文件^①。欧洲委员会自2007年以来相继提出年度的《社会保护与社会包容联合报告》的优先议题,内容包括减少儿童贫困、促进社会与劳动市场整合、优先保证所有人平等享有健康保健、改革照顾体系以促进健康保健和社会服务、调整养老金体制以保证预期寿命的提高^②。

社会排斥理论虽然带有当代欧洲国家政治文化和国民文化的特点,其问题特征体现了欧洲高福利国家的背景,但是,反社会排斥强调“共享”与“参与”的价值理念,追求与贫困人口、弱势群体平等的分享经济、政治、社会机会是全球社会的共同诉求。因而,一些致力于减贫的国际组织纷纷把这一理念与经济增长的理念相结

① Marlier, Eric, Tony Atkinson, Bea Cantillon and Brian Nolan · The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges, Bristol Policy Press, 2009, pp. 18 - 20.

② European Commission, “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2007; European Commission, “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009.

合，不断深化对增长的认识。世界银行于1990年提出《广泛基础的增长》，其后进一步提出《对穷人友善的增长》的理念，并以此制定世行的减除贫困政策并指导各国相关实践。^①亚洲开发银行早在2000年就资助了由阿马蒂亚·森主持的社会排斥的相关研究，尤其是结合亚洲贫困现实的研究。2007年，亚行在“新亚太地区的包容性增长与贫困减除”的国际研讨会上正式提出了包容性增长的理念。这一理念主要针对亚洲发展中国家的以下社会状况而提出：亚洲许多国家经济虽然持续增长，但收入差距进一步恶化。2007年，在21个有基尼系数报告的国家，有15个国家的数据显示差距在继续上升；亚洲还存在大量的贫困人口，2005年，还有50%以上人口生活在每天每人两美元的国际贫困线以下；亚洲非收入贫富差距居高不下，主要表现在享受基本教育、基本医疗卫生服务以及其他社会服务的机会不平等。大量贫困群体的存在导致这些国家的持续增长乏力，导致社会阶层间的分割和裂痕，社会处于不稳定的边缘。

中国是包容性增长的积极倡导者，更是包容性增长的积极实践者。中国正致力于推动科学发展、促进和谐社会的建设。^②其发展和建设目标的提出针对的就是突出的社会矛盾问题，如贫困问题，收入和非收入差距问题，城乡和地区发展不平衡问题等。2008年，世行公布了一份专题报告：《向顶端赛跑：中国的收入分配不公》，报告把中国的收入分配差距归因于机会的不平等，并总结了现阶段中国社会机会平等面临的诸多障碍：延续已久的严格的户籍管理制度，“单位化”现象，平均主义以及官本位现象。针对中国社会存在的突出问题，中国执政党及其政府有着深刻的认识，从发展理念到公共政策都有很大的转变。从社会主义和谐社会的建设到科学发展观的贯彻实施，从城乡统筹发展到基本公共服务均等化的推进，

① 冷淑莲：“论包容性增长及其政策选择”，载《价格月刊》2011年第2期。

② 张羨岷：“携手共谋发展 实现包容性增长——第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议召开”，载《中国人力资源社会保障》2010年第10期。

无不体现对社会与民生问题的关注和介入。中国政府持续关注和介入的政策议题恰恰是“包容性增长”的政策议题。作为对国际发展环境和国际发展理念共识的响应，2009年11月15日，国家主席胡锦涛在亚太经济合作组织第十七次领导人非正式会议上首次以“包容性增长”的口号提出倡议。2010年9月16日，第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上，国家主席胡锦涛又发表题为《深化交流合作实现包容性增长》的致辞。

基本养老保险是老年人生存的基本收入保障，是民生问题的核心，是人们分享社会机会，实现社会权利的主要方面。在我国，很长一段时间以来，大部分贫困人口和弱势群体是被排斥在国家基本养老保险之外的。基本养老保险政策的缺失和政策间的巨大差异是导致收入差距的制度性因素之一。自党的十六大执政党把关注民生问题作为执政的重要议题以来，这些被排斥在国家基本养老保险体系之外的群体被逐渐融入体系之内。但是，不同群体，不同区域以及城乡之间有关养老的权利义务的规定存在很大差异，给参保者带来“不利的融入”。

2. 我国基本养老保险政策从覆盖部分群体趋向覆盖全体公民

我国社会养老保险制度的建立与逐步完善是紧跟我国市场经济体制的建立与完善的步伐的，学界和政策制定者对制度的理念、本质及其功能的认识也是在不断探索、试点、调研和问题总结的过程中逐步深化，整个改革与完善的过程以企业职工养老保险制度为主体。1984~1995年，探索、试点以社会统筹为筹资模式的制度，其覆盖对象只包括城镇国有和部分集体企业的职工。1997年7月，国务院颁布了《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》，把养老保险制度的覆盖对象由最初的国有企业和部分集体企业职工扩大到各类性质的企业职工。2000年12月颁发《国务院关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，规定已改制为企业的事业单位执行城镇企业职工基本养老保险制度。2005年颁发的《国务

院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》把个体工商户和灵活就业人员也纳入制度内。2006年国务院办公厅转发劳动保障部《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》，通知把被征地农民纳入城镇职工养老保险等社会保险参保范围。2009年2月人力资源和社会保障部公布了《农民工参加基本养老保险办法》，确定将农民工也纳入城镇养老保险模式的思路。从以上中央政府及部门政策文件的梳理显示，我国企业职工养老保险制度已覆盖的群体包括：各类企业职工、改制为企业的事业单位人员、个体工商户和灵活就业人员、农民工、大部分被征地农民。

中央在不断完善城镇企业职工养老保险制度的同时，也授权民政部在有条件的地区进行农村社会养老保险制度的试点，1992年，民政部出台了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，以个人储蓄式的筹资模式为特点的农村社会养老保险在全国各地推广开来，但由于制度本身及其运行中存在种种问题，1999年7月，国务院叫停了农村社会养老保险新业务的开展，认为我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件。自2002年起，各地开始进行新的农村养老保险政策试点，主要由以个人储蓄式的筹资模式改为个人储蓄为主，地方政府和集体给予补助为辅的筹资模式，并且农村养老保险的经办机构不再抽取管理费用。2009年，在总结各地试点经验的基础上，国务院颁布了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，把年满16周岁未参加城镇职工养老保险的农村居民全覆盖了，2012年政府工作报告更是确定新农保在全国范围内实施。2011年，国务院出台《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》，把不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民覆盖在内。

至此，我国境内所有居民实现了基本养老保险在制度上的全覆盖。然而，这一制度的全覆盖是建立在政策的多样而分割的基础上的，政策与政策间形成壁垒，难以协调与融合；各政策覆盖对象交叉重叠，造成重复参保和资源浪费，难以实现养老福利的最大化。

3. 政府管理从分割式管理趋向整体性治理

现代政府管理多以官僚制作为其基本管理模式，即以专业分工为基础，层级节制和各司其职。这一管理模式的初衷是通过专业化和非人格化的管理提高办事效率，但是随着社会的发展，政府介入的领域和管理的事务越来越多，政府组织结构也日益分化，结果导致政府组织机构臃肿、职能交叉重叠，使官僚制组织功能异化，效率低下而且无法回应社会的需求。针对政府管理出现的以上问题，更由于各国政府都面临着极大的财政支付压力，从20世纪80年代开始，西方各国纷纷进行政府管理改革，采取以新自由主义理念为指导的新公共管理模式，即遵循私有化、市场化原则，引入竞争，下放和转移权力，设立独立执行机构和建立在合约基础上的绩效管理，这些措施一定程度上减轻了政府的财政负担，提高了管理绩效和服务质量。但是，新公共管理的组织逻辑仍是建立在专业分工基础上，如独立机构的设立等。换言之，新公共管理对于专业分工的依赖有过之而不及，同时鼓励组织间的竞争和强调绩效管理，这进一步加剧了机构裂化、部门主义、各自为政、视野狭隘，其结果是导致部门政策相互冲突与侵蚀，资源的重复浪费，服务提供的碎片化和遗漏等问题。

20世纪90年代中后期，那些曾经积极进行新公共管理改革运动的国家，如英国、美国、新西兰、澳大利亚、加拿大等国，又不约而同的反思其改革后果并采取了一系列的应对措施。这些解决方法以第三条道路的思想理念为指导，即将新自由主义的许多实质部分吸纳到社会民主主义计划中来，并结合先进的信息技术发展成果。政府管理既关注效率价值，更强调民主公民权、社会公平等社会伦理价值，以实现社会的融合。这一新的政府治理趋向，各个国家有不同的说法，英国最先提出“协同政府”的说法（Joined-up Government）、澳大利亚称之为“整体政府”（Whole-of-Government）、加拿大称为“水平化管理”（Horizontal Management）、美国