

养老保险全国统筹的复杂性分析转向与框架

□ 贾玉娇

摘要: 中国养老保险制度处于社会转型这一宏观系统剧烈变迁的进程中,养老保险全国统筹呈现出明显的复杂性特征,由此,本文提出养老保险全国统筹的复杂性分析转向。在推进养老保险全国统筹的过程中,应以承认其复杂性为前提,建构复杂性政策分析框架,并将社会转型作为复杂性分析的总体性支配逻辑。按照不同社会转型阶段所呈现出来的总体性差异,可将社会转型发轫以来的时期划分为社会转型阵痛期、社会转型失衡期、社会转型均衡转化期三个时期。这三个时期构成养老保险全国统筹复杂性分析的具体时空条件。

关键词: 城镇职工基本养老保险; 全国统筹; 复杂性分析

中图分类号: F840.612

文献标识码: A

文章编号: 1671-7023(2019)01-0035-07

一、引言

自《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)出台以来,国家不断加强养老保险全国统筹的重视程度,并加大投入力度,相关政策法规的出台越来越密集,养老保险全国统筹的紧迫性越来越强。这是因为,在经济社会体系内各要素联系日益紧密的情况下,实现养老保险全国统筹,不仅能促进养老保险制度的自我平衡性、可持续性、公平性与经济社会调节功能的提升。此外,养老保险制度作为我国社会保障制度体系中的一项基础性制度安排,其内在制度优化及与外部制度系统的适当性提升,将积极推动我国现代国家治理能力的提升。

为此,党的十九大报告明确提出,“完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹”,表明养老保险全国统筹已刻不容缓。然而,与实现养老保险全国统筹目标的紧迫性相对的是,养老保险制度地区分割统筹的复杂现状,使得养老保险全国统筹推进之路充满挑战。养老保险全国统筹从1997年提出至今已逾二十年,其间虽有所推进,但是并未取得实质性进展,尚停留在省级调剂金状态,养老保险全国统筹困境始终未被突破。

二、养老保险全国统筹的既有研究维度及复杂性分析维度

伴随养老保险全国统筹呼声的日益高涨,以全国统筹为改革趋向的养老保险制度研究日益增多。通过梳理2007年以来的研究文献,可以提炼出以下五个研究维度。

一是阐释养老保险地区分割统筹的差异性。差异性为养老保险地区分割统筹在总体上所呈现出来的基本特征。导致差异性产生的结构性基础是,各个分割统筹地区行政、经济、社会与人口情况的不同,突出表现在养老保险制度的技术参数、管理体制与项目构成方面。就制度技术参数而言,各分割地区的养老保险的缴费率、缴费基数、缴费下限、养老金替代率、赡养率、养老金计发办法等均存在显著差异,成为养老保险全国统筹的技术性障碍^[1];就管理体制而言,以养老保险费的收缴为例,有的地区是由人社部门征收,有的地区由税务部门征收^[2];就项目内容而言,不同地区甚至同一地区的养老保险项目在不

作者简介: 贾玉娇,吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师

基金项目: 吉林大学优秀青年教师培养计划项目(419080500499);国家社科基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”(18ZDA119)

收稿日期: 2018-12-10

同单位、不同性质的劳动部门之间也存在极大差异^[2]。

二是阐释养老保险制度的嵌入性。将提升养老保险统筹层次置于宏观分析系统中,分析对其产生制约作用的系统因素,并通过对系统要素进行改进优化,为推进养老保险全国统筹形成支持条件。在这方面,学者们分别建构起由政治、经济、财政、行政、立法、干部等体制构成的系统环境,对环境作用进行分析,形成两种研究取向:(1)在对养老保险所嵌入系统的分析中,解释养老保险差异性形成原因^[3]。(2)在嵌入性分析中,讨论养老保险全国统筹的可能性,形成两种基本观点,①从系统环境中蕴含的有利条件出发,讨论养老保险全国统筹的可行性^[4];②从既定体制环境的客观制约性出发,形成养老保险全国统筹的妥协方案^[5]。

三是对养老保险全国统筹进行相关性分析。将建立在养老保险嵌入性分析的基础之上,着眼于制度与制度之间、制度与系统要素之间的相互影响。如果说嵌入性分析具有静止性、单向性特征,那么相关性分析则重点关注养老保险制度与系统要素之间的动态、双向关系。从学者们已开展的研究来看,学者们分别探讨了养老保险制度与产业结构的区域格局调整、全国统一的劳动力市场的形成、劳动力流动、人力资源优化配置、劳动者权益保护、区域经济社会发展水平、社会保险管理体制与收缴体制之间的相关性^[6],共同搭建起一个交互影响、彼此制约的分析网络。

四是阐释养老保险利益格局调整的平衡性。从利益视角将养老保险全国统筹视为一场利益格局的变革,其间涉及中央政府、地方政府中的省、市、县级政府、企业、不同职业人群、不同年龄的职业人群、不同地域的职业人群等多元利益相关者^[7],指出养老保险统筹层次的提升必然导致多元主体利益获得情况发生变化,认为由此会产生新的不公平问题,同时利益受损者会成为改革阻力,主张顺应社会利益多元化发展趋势,平衡改革过程中的多元利益诉求^[7]。

五是阐释养老保险全国统筹内容的层次性。围绕养老保险基金全国统收统支这一核心目标,将养老保险全国统筹视为一个具有多层次的体系,具体包含制度、基金、管理、技术、参数等层面^[8]。这几个层面的改革情况与时间同步性对养老保险全国统筹整体目标的实现具有重要影响,并阐明这几个层次在整体改革中的地位。养老保险制度全国统筹居于基础性地位,养老保险基金全国统筹居于核心地位,管理、技术和参数的全国统筹居于保障地位^[8]。

上述研究对养老保险全国统筹进行了科学分析,为厘清养老保险全国统筹过程中的基本问题奠定了研究基础,为养老保险全国统筹方案的制定提供学理支撑。此外,不同研究视角揭示出养老保险全国统筹所具有的差异性、嵌入性、相关性、平衡性与层次性等多维面向,从而使得研究整体具有复杂性意涵。同时一些研究也体现出了复杂分析思维,但仍旧存在复杂性分析不足的问题,即对整体性、共识性、动态性、多向性分析不足。基于此,笔者将复杂性政策分析理论引入其中,尝试建立一个养老保险全国统筹的复杂性分析框架,并进行理论阐释。

三、养老保险全国统筹的复杂性分析转向

(一) 复杂性政策分析的提出

20世纪70年代以后,“后工业社会”“后福利国家”“风险社会”“消费社会”“互联网社会”“复杂社会”等用以阐释这一时期社会整体性特征的理论纷纷涌现,在展现现代社会所具有的丰富维度的同时,也表明世界进入了新一轮的社会转型进程。其中,“复杂社会”成为阐释现代社会特征的基本维度,塞缪尔·P.亨廷顿曾对现代化的复杂性特征做了清晰表述;有基于此的复杂社会理论成为推动公共管理与公共政策范式转向的理论基石。伴随中国改革开放大幕的拉开,中国融入现代化的洪流之中,社会复杂程度空前提高,表现在社会流动性、多样性、不确定性、交叠性、压缩性,社会变迁的速度加快与共识性持续增强,可以认为,复杂性是现代中国社会的主要特征。

这给中国国家治理体系提出严峻挑战。党的十八届三中全会明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,复杂性治理成为其内在应有之义,要求各项制度安排能够在复杂社会的基础上做出有效的制度回应,顺应现代化发展趋势。其中,公共政策作为对人类社会规律进行科学建构与表达的政策努

力,建立在自然科学发展的基础之上。纵观上看,塑造了 19 世纪和 20 世纪绝大多数时期公共政策理论范式的是实证主义-机械论,运用化繁为简的思维方式,将政策系统分解为若干构成部分,并对这些构成要素进行量化处理,抽象出它们之间的因果关系,建立起部分之间关系的统计模型,进而认识整个决策系统^[9]。其学理性基础为近现代科学的基本信念和思维模式:复杂均由简单构成,任何复杂的事物或现象均可简单化为简单的事物和现象,即将复杂问题简单化。这一简单性模式源自牛顿对自然科学研究本质的经典判断,极大地增强了人们解释和改造外部世界的能力。

由于人类社会与自然界存在显著差异,社会主体的异质性、能动性、社会主体之间的多重相关性及其与政策环境之间的互动性,以及政策的路径依赖等,使得政策环境充满了不确定性和变动性,对以稳定性和不变动性为前提的简单政策分析范式提出严峻挑战,同时简单政策分析范式难以真正实现复杂对象的简单化,人们开始尝试把复杂性理论引入公共政策领域,标志着传统公共政策范式的复杂性转向。

(二) 复杂性政策分析的学理基础

复杂性政策分析范式自 20 世纪晚期兴起,成为人类在有限理性制约下应对复杂化社会挑战的解决方案之一,其学理基础是复杂性理论。复杂性理论源于自然科学的复杂性范式,系统阐释现象的不可还原性、非线性、自组织性以及初始条件的敏感依赖性,是对牛顿机械论范式及实证主义公共政策研究范式以及后实证主义公共政策研究范式的批判与发展。无论是实证主义还是后实证主义都具有一定的片面性,二者都以假定人类及其与外部世界的关系是内在有序或无序的为前提,然而复杂性理论认为事实上它们既是有序的又是无序的^[9]。复杂性理论强调系统要素之间的相互关联与影响,并且这种相互关联和影响如液体一般具有流动性、动态性,成为变动性整体的一部分,进而使整体呈现出混沌性特征。

作为公共政策领域对复杂性理论的回应,复杂性政策研究范式确立起来,最早可追溯至埃里克·克里金(Erik Klijn)、戈图·莫尔科(Goktug Morcol)和罗纳德·斯科特(Ronald Scott)等人。该研究范式以事物的复杂性为简化处理的前提,强调多重嵌入性以及由此产生的因素之间的递归与耦合关系,利益相关者多重利益和观点交互性、动态性、突现性,由此揭示当系统的组成要素按照某种方式整合成为一个系统时,就会产生要素本身以及各要素线性叠加本身所不具备的整体属性,即整体异于部分之和^[10]。有基于此,该理论范式主张采取逐步完善的政策推进路径。

(三) 养老保险全国统筹的复杂性分析适用性

虽然复杂性政策分析范式顺应了现代复杂社会发展趋势,但是复杂性政策分析范式并非取代了传统简单性政策分析范式,而是二者均具有一定的适用性,成为制定现代社会治理方案的可供选择的思维体系。如果分析对象所处的环境相对稳定,涉及主体较少,可采用简单性政策分析范式,实现线性还原;如果在对象分析中,宏观系统环境成为分析的一部分,涉及多主体且主体之间发生交互作用,并与政策环境发生交互适应,形成一个系统性网络时,就应当采取复杂性政策分析范式,建构一个具有复杂适应性的解决方案。

总览中国养老保险制度的演变历程处于中国社会转型这一宏观系统剧烈变迁的进程中,这也使得宏观系统分析成为养老保险制度研究中不可分割的一部分;由于中国用了四十年的时间走过西方几百年时间完成的社会变迁历程,所以中国社会转型呈现出鲜明的压缩性特征,投射到养老保险制度变迁领域,可以观察到制度的交叠与碎片化以及路径依赖等特征,形成多元相关且交互的复杂政策系统。在社会转型过程中,中国形成多元利益主体且利益维护与强化诉求明显。投射到养老保险领域,不同层级的政府、不同地域的政府、不同政府职能部门、不同职业身份的人群、不同性质的社会组织对养老保险全国统筹持有不同的立场,形成复杂的政策语境。由此可知,养老保险全国统筹符合复杂性分析的适用条件,因此,我们应当承认养老保险全国统筹的复杂性,并建构复杂性政策分析框架,进行理论分析尝试。

四、养老保险全国统筹的复杂性分析框架

为清晰呈现中国养老保险全国统筹的复杂性,本文建构起如下分析框架(图 1)。其中,社会转型是

这一分析框架的总体性支配逻辑。伴随社会转型的持续推进,社会系统内各个组成部分的发展水平及相互关系发生变化。按照不同社会转型阶段所呈现出来的总体性差异,可将社会转型发轫以来的时期划分为社会转型阵痛期、社会转型失衡期、社会转型均衡转化期三个阶段。

(一) 社会转型阵痛期的养老保险制度变迁

1. 制度转型成本的形成

在社会转型阵痛期,经济社会体制的转轨、产业结构的调整、城市化进程的开启,在激发中国发展活力与开辟广阔发展空间的同时,也给中国制度建设提出严峻挑战。由于制度具有时空的延展性,因此在面对快速变迁的社会现实时,就会产生制度延滞效应,为稳定起见,制度无法与快速的社会变迁同步实现制度变迁,这就导致制度交叠,即在同一时期面向不同的年龄群体、不同地域、不同行业普遍存在老办法、新办法、中办法并存的局面,呈现出此种制度格局特点的改革又被称为增量改革。中国养老保险制度在由传统单位养老保障制度向与现代市场经济相契合的制度转型过程中,呈现出了鲜明的上述特征,并形成了制度转型成本,对后来的养老保险基金平衡产生影响。

自1978年市场经济体制改革以来,直至1992年确立社会主义市场经济体制目标,在这长达十多年的时间里,中国社会转型呈现出明显的“双轨制”特点,即在压缩计划经济体制所释放出来的空间中发展市场经济,最终逐步过渡到全面的市场经济体制^[11]。因此,在“双轨制”阶段,中国养老保险呈现出新旧制度并存的特征,甚至在同一个企业内部,同时存在“老人”、“中人”和“新人”。所谓“老人”是按照原单位体制待遇退休的人员,所谓“中人”是原单位体制中临近退休年龄,且尚未享受单位退休待遇的人群,由于他们并未在职业生涯中进行相应的缴费积累,所以个人账户和社会统筹账户均缺少基金。当这部分人群达到法定退休年龄时,就会产生养老保险金从何而来的问题,即养老保险的转型成本。由于国家没有进行及时有效的财政支持,导致各地区用新人缴纳的养老保险基金偿付这一债务。这一方面导致混账运行,造成养老保险基金管理的混乱;另一方面,缴费人群的个人账户空账问题导致养老保险基金收支循环系统内出现隐形债务,即当下一代劳动人口的缴费始终能够满足上一代的养老金支付需求时,虽然在养老保险基金收支系统中存在债务,但是并不显现。一旦下一代劳动人口的缴费不能满足上一代人的养老金支付需求时,就会显现出养老金缺口,影响养老保险制度的可持续运行。随着我国人口平均寿命的提高,新入劳动力市场的人口减少,导致养老保险基金的债务问题突显出来。

2. 制度分割局面的形成

为增强各地应对复杂性情况的自主性,中央采取了向地方赋权的分割统筹策略,对后来地区分割统筹利益藩篱的形成与固化产生重大影响。自1986年开始,全国各地在计划经济下的单位养老保障体制之外,纷纷尝试开展县市级的养老保险费用统筹制度;20世纪90年代中期以来,作为市场经济体制发展的配套性改革措施,国家进一步推进养老保险的社会化改革,推动形成地方统筹+行业统筹的制度格局。1995年,国务院明确地市级政府可以在中央政府提出的两个方案中自主选择,或重组制度安排,地方成为养老保险制度创新的试验场,呈现出五花八门的制度形态。同时,国家先后批准十多个行业在全国范围内自行统筹本行业的养老保险业务,这给行业较大的养老保险自主权,允许不同行业在国家的原则规范下分别建立独立的养老保险制度^[12]。

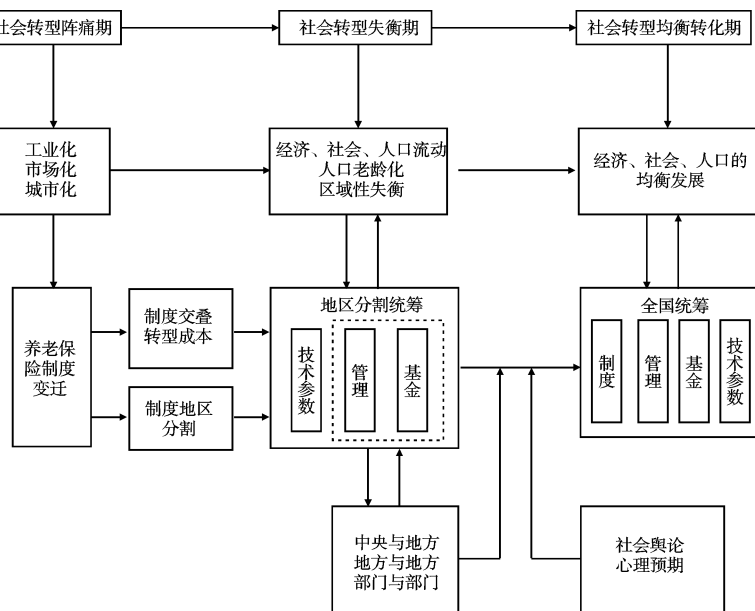


图1 养老保险全国统筹复杂性分析框架

注:图1为笔者所制

在这一时期的养老保险制度改革过程中,呈现出明显的中央放权、地方分权特征,地方具有较大的自主性,以灵活应对各地方在市场化改革过程中出现的具体养老保险问题,同时实践探索出与中国复杂的养老保险制度改革相适应的制度安排做出有益的经验积累。但是,与此同时也产生了地方承包的诸多不良后果,为后来的地区分割统筹打下基础。时隔三年,国务院针对混乱的养老保险制度格局出台了《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》,自此开启了全国统筹与地方分割统筹的拉锯大战,但是从这二十年的养老保险统筹层次上看,并未取得实质性进展。

(二) 社会转型失衡期的养老保险地区分割统筹

1. 经济区域发展不均衡与地方养老保险制度差异的双向增固

自20世纪八九十年代以来,中国养老保险基金分散统筹于2000多个县市中,养老保险基金管理、运行与使用存在严重的“碎片化”特征,养老保险金替代率、赡养率、缴费率、缴费基数具有一定的地域差异。这一地域差异在社会转型失衡运动状态下被进一步拉大和固化。在经历社会转型初期利益相对均衡分布的状态后,中国经济社会发展呈现出明显的地域差异,突出表现在东、中、西部,资源集聚的大城市、特大城市与资源稀松的中小城市,沿海与内陆,城市和农村等。笔者通过数据整理得出,1986年、1992年和2000年,东部沿海四省(江苏、广东、浙江、福建)和东北四省(黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古)的GDP总量之比分别为1.51、1.98和3.43^①。东部沿海经济快速发展地区对劳动力形成巨大吸引力,形成了一场在中国史无前例的大规模劳动人口迁移。以上述八省为例,从1995年到2000年,江苏、广东、浙江、福建四省的人口净迁移率分别为10.62%、144.18%、40.06%、22.89%;黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古的人口净迁移率分别为-18.61%、-10.79%、9.61%、-4.34%^{[13]529-539},且在2000年之后,人口由内陆向沿海等发达地区迁移的趋势进一步增强。

数量庞大的劳动力大军持续流向经济发达地区,使得经济发达地区人口结构年轻化,赡养率低,企业缴费负担轻。这一方面流入地形成养老金结余,另一方面对企业落户产生一定的助力,进而又促进了当地经济增长;与之相对,经济发展落后的地区成为人口净迁出地,以青壮年劳动力为迁移主体,老年人留居原地,加上当地人口寿命延长,人口结构老龄化程度严重,导致当地赡养率高,企业缴费负担重。这一方面给当地带来巨大的养老金收缴与支付压力,另一方面由于企业缴费负担重,再加上经济发展环境差于经济发达地区,对企业落户产生消极影响,由此加剧了经济发展的困境。以2016年为例,全国养老保险的总体缴费为18.26%,经济发达地区的缴费率偏低,如广东为7.95%,福建为13.5%;经济欠发达地区的缴费率偏高,如四川为30.19%,甘肃为28.50%,辽宁为26.18%。由此可见,经济发展水平越高的地区,养老保险基金结余越多,经济发展水平越低的地区,养老保险基金越不可持续,加剧了养老保险制度的失衡格局;与此同时,养老保险基金结余越多,会对当地的经济发展起到一定的增促进作用,反之,养老保险基金赤字会对当地经济发展起到一定的消极作用。虽然目前国内学界对于养老保险制度对经济发展具有何种影响存在不同观点,但是已达成共识的一点是:一地的养老保险制度影响了当地的发展。

2. 政府部门之间的博弈与地方分割统筹的顽固

养老保险统筹层次提高的实质是人、事、财和管理权力在不同部门之间的重新调整,不同部门主要指纵向上中央与地方,及地方各层级政府以及横向上的政府不同职能部门。其中,中央与地方的博弈由来已久。以1998年国务院发出《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》为标志,纵向各层级政府之间利益博弈全面展开,大致可将1998年以来的历史时期以2010年为分界点,划分为两个阶段。其中,1998年至2010年主推养老保险省级统筹,以地方政府间的利益博弈为矛盾主要方面;2010年至今主推养老保险全国统筹,以中央与地方政府间的利益博弈为矛盾的主要方面。就第一阶段的省级统筹而言,2012年人社部统计公报称,全国已有31个省份和新疆生产建设兵团建立起养老保险省级统筹制度,但实际上养老保险统筹的重要方面——养老保险基金统筹仍然分散在县市一级。如果按此标准,只有少数几省实现了养老保险省级统筹。省级统筹难的症结在

① 国家统计局。www.stats.gov.cn.

哪?为何有基金结余的地方不愿推动省级统筹,那些养老金入不敷出的地方也不愿推动实现省级统筹呢?对此,郑秉文指出主要源于两个方面的原因:其一是在现行的行政体制下,上下级政府之间存在信息不对称,一旦统筹到省这一级,会存在地方虚报退休人员数量与征缴养老保险费积极性降低的问题,这“一多一少”最终会导致制度收支逆转,由财政兜底买单^[14];其二是在现行财政体制下,统筹层次提高到哪一层级,哪一层级就要承担最终“出资人”和“兜底人”的责任。如果维持养老保险基金县市分割统筹的局面,中央和省会共担兜底责任,而一旦省级政府将统筹责任包揽过来,就会成为主要财政兜底责任人。

自2010年将职工基本养老保险全国统筹写入《社会保险法》以来,中国开始在推进养老保险省级统筹的进程中,同步推进全国统筹。然而,依然尚未理清中央与地方之间的人、事、财和管理权限的问题,使得这其中的利益关系更加复杂。具体表现在:随着统筹层次的提高,制度运行的成本增大,即由上下级信息不对称而滋生的道德风险会降低养老保险制度效能,如在提高统筹层次前,竞相提高养老金替代率等;在养老保险全国统筹下,中央直接负责这套制度系统中的干部管理体制、行政管理体制和基金管理体制,而地方政府则将对失去控制力,因此会降低省这一层级政府推动统筹改革的积极性。在利弊权衡下,省级政府更可能倾向于维持县市分割统筹养老保险基金的格局现状;从2010年以来的养老保险全国统筹的主张上看,将统筹范围从统账结合的基本养老金缩小为只含统筹部分的基础养老金,这意味着统筹账户由中央集中管理,个人账户由地方管理,虽然有助于平衡中央与地方之间的利益,但是这会导致统账分离管理和运行,给今后埋下更加复杂的制度改革隐患^[14]。

从横向上看,养老保险全国统筹牵涉相关职能部门的利益调整。例如,2000年中央政府允许地方选择社会保险经办机构或税收机构负责收缴养老保险费。当养老保险统收统支后,必然产生部门利益受损的结果。此外,地方政府与劳资双方的责任边界不清,劳资双方的缴费义务比例失衡,政府承担最终兜底责任,使得制度丧失了自我平衡能力。

(三) 社会转型均衡转化期的养老保险全国统筹

党的十八大以来,中央大力推动经济社会均衡发展。在十九大报告中,更是明确指出不充分、不平衡的发展是人民实现美好生活的结构性障碍,表明中国将推动实现均衡发展作为深化改革开放的内容之一。在养老保险统筹方面,这一时期高度重视全国统筹并势在必行。虽然社会转型的支配逻辑发生了变化,但是前面两个时期中形成的复杂局面仍然存在,并构成这一时期推动全国统筹的难点所在。

与此同时,在这一时期中,受前两个时期中制度惯性的影响,社会舆论与社会心理也呈现出复杂多元化的特点,主要形成五种舆论导向。其一是养老保险制度视角下的改革舆论,持此种视角的学者主张养老保险基金是我国国民经济中一支重要的资金力量,全国统筹形成资金合力有助于实现资金良性运行,避免基金分割所产生的贬值、投资绩效隐忧、基金使用率低等问题。其二是地方视角下的改革舆论。在此视角下形成两种截然不同的观点,一种观点认为基金结余地区未来会随着人口老龄化程度的提高而产生基金平衡问题,因此建议从地方长远利益考虑,推动全国统筹;另一种观点认为,按照基金产权关系理论,基金盈余属于地方,不应上交中央。同时,费率、费基对投资者、参保人是一个显性的激励信号,地区间的费率差异影响经济收益,因此不主张推行全国统筹。其三是市场经济视角下的改革舆论,持此种视角的学者认为市场经济要求形成全国统一的劳动力市场,从而提出职工基本养老保险全国统筹的要求。其四是社会权益视角下的改革舆论,认为差异化的地区养老保险制度会削弱劳动者的养老保险权益,产生不公平问题。其五是国家整体利益视角下的改革舆论,认为应当强调国家整体利益观,突破地域、部门狭隘的利益藩篱^[15],将发达地区取得的经济社会发展成果及养老保险基金结余与欠发达地区的经济社会衰落及养老保险基金债务之间建立起关联。养老保险制度作为国家治理体系中的一项制度安排,用以服务国家治理需要,应顺应现代国家治理能力提升的趋势,应破除地方利益保护的狭隘思维。除此之外,养老保险全国统筹还面临建立全国联网的社保信息系统和做好统一参数的技术准备等技术方面的挑战。

参考文献:

- [1]何文炯、杨一心《职工基本养老保险要全国统筹更要制度改革》,载《学海》2016年第2期。
- [2]韩克庆《养老保险全国统筹的制度障碍与政策路径》,载《社会发展研究》2018年第2期。
- [3]白维军、童星《“稳定省级统筹,促进全国调剂”:我国养老保险统筹层次及模式的现实选择》,载《社会科学》2011年第5期。
- [4]席恒《基本养老保险全国统筹可能性分析》,载《社会保障研究》2009年第1期。
- [5]穆怀忠《基于财政支付适度水平的养老保险全国统筹路径选择》,载《城市发展研究》2016年第12期。
- [6]邓大松《全国统筹条件下城镇职工养老保险统筹基金的精算评估》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2018年第3期。
- [7]尹蔚民《全面建成多层次社会保障体系》,载《人民日报》2018年1月9日第007版。
- [8]褚福灵《关于基本养老保险全国统筹的思考》,载《中国社会保障》2013年第6期。
- [9]尚云杰、殷杰《复杂性理论与公共政策研究》,载《科学技术哲学研究》2014年第6期。
- [10]范如国《复杂性治理:工程学范型与多元化实现机制》,载《中国社会科学》2015年第10期。
- [11]贾玉娇《反贫困的中国道路:1978-2018》,载《浙江社会科学》2018年第6期。
- [12]郑功成《尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹》,载《经济纵横》2010年第9期。
- [13]王金营《1995-2000年中国人口迁移和流动的流向分析》,载《科学讨论会论文集》。
- [14]郭晋晖《专家解释养老金难实现省级统筹:上级政府推诿》,载《第一财经日报》2013年6月21日。
- [15]郑功成《实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标》,载《理论前沿》2008年第18期。

The Complexity Analysis Turn and Framework of National Old-age Insurance Co-ordination

JIA Yu-jiao, *Jilin University*

Abstract: China's Old-age Insurance System is in the process of drastic changes in the macro-system of social transformation, which makes the overall planning of endowment insurance in the whole country present obvious complex characteristics. Therefore, this paper proposes the analysis of the complexity of the overall planning of endowment insurance. On the premise of acknowledging the complexity of the overall planning of endowment insurance, it constructs the analysis framework of the complexity policy, and regards the social transformation as the overall dominant logic of the analysis framework. According to the overall differences in different stages of social transformation, the period since the beginning of social transformation can be divided into three stages: painful period, unbalanced period, balanced transformation period, which is the spatial-timing condition of the corresponding complexity analysis.

Key words: urban workers basic pension insurance; overall planning for the whole country; complexity analysis

责任编辑 吴兰丽