

# 中国养老保险管理体制变革与发展

鲁全

(中国人民大学 中国社会保障研究中心 北京 100872)

**[摘要]** 我国的养老保险管理体制经历了从行业多头管理向相对集中管理,再到部门之间分工的变迁过程,总体上支持了养老金制度的转型。与此同时,也存在部门间冲突、纵向权责不清晰、管理经办未实质分开等问题。结合新时期养老保险制度和行政体制改革的新进展和新要求,我国的养老保险管理体制需要按照横向分工协作、纵向适度集权、基层全面整合的基本原则,进一步深化改革,提高管理服务效率。

**[关键词]** 养老保险; 管理体制; 横向关系; 纵向关系

**[中图分类号]**C913.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-4145 [2020]04-0075-07

**DOI:**10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.04.011

养老保险制度因为涉及的人数多、资金量大、时间跨度长,从而成为各国社会保障体系中最重要的一部分。经过四十多年的改革,我国的养老保险制度取得了重要的成就,包括覆盖面不断扩大、保障水平不断提高等,已经初步构建起了全世界最大的养老保障之网,基本实现了人人享有养老金的目标。<sup>①</sup>在制度模式方面,我国主要汲取了以德国为代表的社会保险模式,建立了以缴费型的职工养老保险为核心的基本养老金体系。但是,与经典的社会保险制度遵从自治管理的原则不同,我国的养老保险制度在管理体制上体现出了很强的政府主导性。<sup>②</sup>因此,对养老保险管理体制的研究需要置于养老保险制度改革和行政管理体制改革的双重背景之下。

政府组织是典型的官僚科层式结构。从政府内部的分工来看,经典的视角包括横向关系(即不同政府部门之间的关系)和纵向关系(即不同层级政府之间的关系)。其中,横向关系是基于专业的分工,纵向关系是基于权力的分配。然而,养老保险是一个涉及主体多、涉及内容丰富、服务对象流动性大的公共服务,从而必然会涉及不同层级政府和不同政府部门,需要在合理划分权责的基础上,提高统筹和协调的效力。伴随着我国基本养老保险制度的定型与完善,制度运行的效率在很大程度上就取决于管理体制的架构及其运行。为了回答上述议题,本文拟在回顾和总结我国养老保险管理体制变迁历史与特点的基础上,结合新时代背景,提出当前我国养老保险管理体制变革面临的基本问题和发展思路。

## 一、对我国养老保险管理体制变革进程的简要回顾

养老保险管理体制作为养老金制度体系的基本要件,必然伴随着制度整体的变革而不断变化。考虑到我国城乡居民养老保险制度的建立和运行是近十年的事情,管理部门相对稳定,因此在对我国养老保险管理体制进行历史回顾时,主要集中在职工基本养老保险领域。从管理体制的内容上看,广义的管理体制应当包括行政管理、基金管理、业务经办和监督管理等部分,考虑到文章篇幅,本文的视野主要集中在行政管理领域,兼顾其他内容。

### (一) 1982年之前:以工会为主体管理体制的建立与瓦解

新中国成立伊始,政务院就设置了劳动部和内务部,主管社会保障工作,其中内务部由政治法律委员会指导,管理国家机关工作人员的劳动保险工作;劳动部由财政经济委员会指导,设立劳动保险局负责企业职工

收稿日期:2020-02-09

作者简介:鲁全(1981—),男,管理学博士,中国社会保障学会秘书长、中国人民大学中国社会保障研究中心副教授,主要研究方向为中国社会保障理论与政策。

基金项目:本文系国家社科基金项目“中国社会保险管理体制研究”(项目编号:19BGL202)的阶段性成果。

①郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

②郑功成《从政府集权管理到多元自治管理——中国社会保险组织管理模式的未来发展》,《中国人民大学学报》2004年第5期。

工劳动保险工作。<sup>①</sup>但是,劳动保险的实际管理工作是由工会系统来承担的。1951年颁布实施的《劳动保险条例》明确规定,劳动保险制度的执行和监督分别由工会组织和劳动部门承担,中国人民银行负责代理代管劳动保险金。由此形成了业务管理、资金管理与监督管理相互分离的养老保险管理体制。1954年,为精简政府机构,政务院发出《关于劳动保险业务移交工会统一管理的通知》,养老保险的管理职责进一步集中到了工会系统。

工会系统作为养老保险的实际管理部门,制定了劳动保险委员会的组织条例和组织通则<sup>②</sup>,规定了委员会的组织构成和工作分工,其中工作任务包括批准和发放保险待遇、照顾伤病职工、监督企业行政或资方的劳动保险责任、编制保险金预算决算等。文革期间,养老保险退化为企业保险,企业行政部门成为养老保险的管理主体。1979年,国家劳动总局设置了保险福利司,但实际执行劳动保险政策的仍然是企业行政部门和工会组织,直到1982年劳动人事部的成立。

## (二) 1982年至1997年:行业多头管理体制的形成

1982年,国务院机构改革决定将国家劳动总局、国家人事局等四部门合并成立劳动人事部,社会保险工作由劳动人事部综合管理。<sup>③</sup>1984年,国务院决定,集体经济组织的养老保险管理工作由中国人民保险公司负责管理。<sup>④</sup>

1986年,包括劳动保险在内的劳动制度改革全面推开,养老保险制度开始了社会化的改革。在社会统筹的过程中,部分行业开始了系统内的统筹,相应地,在每个行业统筹单位中也都设立了养老保险的管理部门,例如原邮电部内设劳动工资司,原国家电力公司设立社会保险事业管理局,原水利部成立了社会保险事业管理中心等<sup>⑤</sup>。在1998年之前,共有电力、铁道、煤炭、邮电等11个部门实行行业统筹。1988年的国务院机构改革又将1982年刚成立的劳动人事部撤销,重新分别组建劳动部和人事部,分工管理企业和机关事业单位的养老保险制度。至此,养老保险的管理涉及十多个部门,多头管理的特点逐步呈现并不断强化。多头管理体制不仅体现在业务部门之间,还体现在业务部门和职能部门之间,并且从管理领域向决策领域蔓延。1995年,彼时的国家体改委和劳动部分别拿出了价值导向完全不同的职工养老保险统账结合改革方案,就是最典型的表现。

虽然在宏观层面上体现出了多头管理的缺陷,但改革也非乏善可陈。一方面,根据管办分离的要求,在1993年的机构改革中得以保留的劳动部将保险福利司拆分为社会保险司和社会保险事业管理局<sup>⑥</sup>,标志着养老保险行政管理和业务经办的分开。与此同时,财政部也于1994年成立了社会保障司,实现社会保障行政管理与基金管理适度分离。另一方面,根据建立统一养老保险制度的要求,部分地区<sup>⑦</sup>将集体企业职工养老保险的管理责任从中国人民保险公司转移到了劳动部门,提高了养老保险管理的集中度。

## (三) 1998年至今:适度集中与横向部门间分工

1998年国务院机构改革,组建劳动和社会保障部,将此前人事部、民政部和卫生部的相关社会保险职能统一划归劳动保障部,同时明确将行业统筹移交地方管理,极大地提高了养老保险管理的集中度,属地管理成为养老保险管理体制中的基本原则。2008年国家机构改革,将人事部与劳动保障部合并为人力资源和社会保障部,在部级层面上实现了公职人员和职工养老保险管理主体的统一。

与此同时,养老保险管理职能在行政体制内部也出现了横向分工,以人力资源和社会保障部为主体的业务管理,以1994年财政部成立的社会保障司<sup>⑧</sup>为主体的基金管理,以1998年审计署设立的社会保障审计司<sup>⑨</sup>为主体的监督管理,以1999年成立的全国社会保障基金理事会为主体的战略储备基金管理,再加上国

①郭建《劳动保险诞生记》,《中国社会保障》2009年第10期。

②宋士云等《新中国社会保障制度结构与变迁》,中国社会科学出版社2011年版,第59页。

③严忠勤《当代中国的职工工资福利和社会保险》,中国社会科学出版社1987年版,第352页。

④郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

⑤蔡泽昊《从行业统筹到属地管理——1998年养老保险管理体制变迁研究》,中国人民大学硕士论文,2013年。

⑥参见《国务院办公厅关于印发劳动部职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》(国办发[1994]6号)。

⑦参见《甘肃省劳动厅关于集体企业职工养老保险由社会保险机构经办的通知》(甘劳发[1996]34号)、《福建省人民政府关于集体企业职工养老保险由人民保险公司移交给社会劳动保险机构统一管理的通知》(闽政[1995]37号)等。

⑧参见《国务院办公厅关于印发财政部和国家国有资产管理局职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》(国办发[1994]31号)。

⑨参见《国务院办公厅关于印发审计署职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》(国办发[1998]40号)。

家发改委相关司局的宏观规划和统筹协调职能等,适度集中、分工负责的养老保险管理体制初步形成。

2018年机构改革方案决定,将社会保险费的征收职能集中到新组建的国家税务局,并成立了专门的社会保险费司(非税收入司),从而结束了近二十年的社会保险费征收管理体制之争,实现了社会保险费的集中征收,这是对养老保险管理流程的重塑。至此,在行政体制内部,形成了征收管理、基金管理、业务管理和审计管理的部门间横向分工格局。

## 二、我国养老保险管理体制变革的基本特点

根据上文的简要回顾不难发现,我国的养老保险管理体制同时受到了养老保险制度变革和行政体制改革的影响,并且体现出显著的政府主导性,而与典型社会保险国家的自治管理呈现出显著差别和独有的特点。

### (一) 养老保险管理体制总体上适应了制度的变革并反过来支持和引导了制度变革

一般而言,制度的模式决定管理体制。例如德国等社会保险型国家大多遵从劳资自治的管理原则<sup>①</sup>,而英国等狭义福利国家则往往由政府的相关部门统一管理,以体现政府主导性。因此,管理体制调整是制度变革的重要组成部分,反过来,管理体制也应当支撑制度变革,或者成为制度变革的前奏。

社会养老保险制度的本质是互助共济,从企业保险向社会养老保险的转变使得单个企业的人事部门无法承担其职责,而必须由相应的政府部门来进行统一管理;从分行业、分地区、统筹层次较低的养老保险走向相对统一的养老保险制度则需要适度集中的管理体制,而必须结束行业统筹的局面。劳动保障部、人力资源和社会保障部的先后成立,使其作为统一的养老保险管理部门,为养老保险的社会化以及统筹层次的提高提供了组织支撑。因此,我国养老保险管理体制变革在总体上适应了养老保险制度的整体转型,并且具有同等重要的改革价值。<sup>②</sup>

另一方面,管理体制的变革也可以为制度变革吹响号角、奠定基础。1982年劳动部的成立为1986年之后养老保险社会化改革的铺开奠定了基础;2008年人力资源和社会保障部的成立,为此后机关事业单位养老金制度与职工养老保险制度的“并轨”扫清了管理体制障碍等。

### (二) 管理体制变革以优化横向分工为主,而缺乏纵向分工安排

如上文所述,我国的养老保险管理体制具有政府主导的显著特点,因此就必然受到政府官僚科层组织结构的影响。从府际关系的视角出发,横向的部门间关系与纵向的央地关系是科层组织的基本结构,而我国养老保险管理体制变革主要集中在调整和优化横向部门间分工,而缺乏对纵向不同层级政府职能的优化。

在横向关系方面,无论是1998年成立劳动和社会保障部,取消行业统筹,实现了行政管理的相对统一;还是2008年成立人力资源和社会保障部,使得三项基本养老保险的行政管理都集中于一个行政部门;抑或是财政部门 and 税务部门成立相关的业务司局,都是对养老保险管理职责在不同部门之间进行分配的表现。

然而,我国养老保险制度改革是从两个维度展开的,一方面是制度在横向上的扩展与整合,另一方面则是统筹层次的不断提高。前者要求在管理体制上实现横向的相对集中,后者则要求在纵向上实现合理分责,明确不同层级政府的责任。遗憾的是,相比于横向部门之间日益明确和细化的分工,迄今为止却鲜见管理体制在纵向上的改革举措,并由此导致了法定养老金制度沦为了地方利益<sup>③</sup>,不同层级政府养老保险管理权责的模糊成为影响职工基本养老保险实现全国统筹的不利因素。

### (三) 管理体制横向关系变革的本质: 从行业分割到责任分工

具体就养老保险管理体制的横向分工而言,大体经历了两个阶段,第一阶段是从分散行业统筹向相对集中属地管理的转变阶段。20世纪八十年代中后期,受到统筹层次较低以及部分行业劳动者跨地区分布的影响,我国有11个部门实行业务统筹。这种看似是行业与地方之间统筹层次的冲突,其本质仍然是行政体制内部不同部门之间的冲突。因为这11个实行业务统筹的部门绝大多数都有行业的行政主管部门,如当时的铁道部、水利部、交通部、煤炭工业部、电力工业部、冶金工业部和民航总局等,因此养老保险行业统筹的实质是行政体制内部按照行业所进行的部门划分,从而形成了部门—行业—行业内统筹的逻辑。相应地,1998年从行业统筹向属地管理的转变,其支撑不仅仅是劳动和社会保障部的成立,也包括电力工业部、煤炭工业

<sup>①</sup>郑功成《从政府集权管理到多元自治管理——中国社会保险组织管理模式的未来发展》,《中国人民大学学报》2004年第5期。

<sup>②</sup>郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

<sup>③</sup>郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

部、冶金工业部、邮电部等行业统筹背后行政部门的裁撤。

第二个阶段,是从相对集中管理向行政体制内部适当分工的转变。在实现了养老保险业务管理的相对集中后,根据管理内容专业化和流程再造的需要,在部级层面上,先后在财政部、审计署和国家税务总局成立了相关的业务司局,从而实现了征缴管理、基金预算管理、业务管理和审计监督的适度分工;在主管部门即人力资源和社会保障部内部的职能分工上,也实现了业务管理和基金管理的分离,以及管理和经办的适度分离。

简言之,1998年之前的部门分割是行业统筹的管理基础,不符合养老保险制度的基本原则,因此需要建立相对集中的管理体制;1998年之后的部门分工则是按照不同行政部门的职能要求,对养老保险管理权责的合理分配,有利于形成分工合作与相互制约的高效管理体制。

#### (四) 职能部门与业务部门关系影响制度模式的选择

如果对行政体制内部的横向关系做进一步区分的话,还可以根据部门性质区分为职能部门与业务部门,其中职能部门主要是指综合协调和宏观管理的部门,例如办公厅、发改委、财政部等;业务部门则是负责管理某一具体领域事务的部门,例如养老保险的业务主管部门是人力资源和社会保障部。由于养老保险不仅涉及政策与业务,同时也是宏观社会经济运行的重要组成部分,因此需要宏观调控部门的介入;财政资金是养老保险基金的重要来源,并且需要对养老保险进行预算管理,因此财政部门也是重要的养老保险基金管理等部门等。基于此,养老保险管理体制就涉及职能部门与业务部门之间的关系,并有可能因此影响到养老保险制度模式的选择。

回顾我国养老保险模式的选择,社会统筹与个人账户的关系是其中一条主线<sup>①</sup>。从外部环境看,两种模式之争是全球养老金模式角力在中国的体现;从内部过程看,其本质就是职能部门与业务部门之间冲突的表现。1995年养老保险制度改革方案决策时,作为职能部门的国家体改委提出了“大账户、小统筹”的方案,尽显经济体制改革强调个人责任的价值导向;作为业务主管部门的劳动部提出“大统筹、小账户”的方案,则是坚持养老保险互助共济的表现。部门之间不同主张的结果是两套备选方案并存,供地方政府选择,由此导致了全国范围内基本养老保险区域分割的重大弊病。

#### (五) 管办分离未取得实质性突破并导致社会保险法律关系异化

管办分离是社会保险管理体制的基本原则,管理机构主要负责政策的制定,经办机构则负责具体的经办服务,并接受管理机构的行政监督,从而实现服务的专业化和权力的相互制约。1993年的国务院机构改革在劳动部成立了社会保险事业管理局,从而在组织结构上实现了管办分离。经过近三十年的运行,我国养老保险经办机构的工作人员数量不断扩大、信息化程度不断提高、服务流程不断完善、服务水平不断提高,总体上较好地支撑了养老保险制度的顺利运转。与此同时,养老保险经办机构也面临着服务对象人数快速增长、经费保障不足、信息系统建设碎片化、全国经办体制不统一等问题。其中,最本质的问题是经办机构的性质和定位不明确,全国一半以上的经办机构都是参公管理,几乎所有经办机构的经费都是全额财政拨款,<sup>②</sup>其人事安排也与养老保险行政机构有显著的旋转门效应。

这种实质上的管办不分会导致社会保险法律关系的异化。养老保险是典型的“俱乐部产品”:所有的参保缴费者都是“俱乐部成员”,与社会保险经办机构之间形成了社会法关系,参保者履行缴费义务,经办机构承担发放责任,在性质上属于公团法人<sup>③</sup>。行政部门则是制定规则,而非社会保险权利义务关系中的主体。基于此,一旦发生社会保险纠纷,其法律属性就应当是参保人与经办机构之间、基于社会保险法律关系的纠纷。而在现实中,社会保险经办机构缺乏独立的法律主体地位,而异化为社会保险行政机构的代理人,社会保险的纠纷也随之异化为行政纠纷<sup>④</sup>,从而使得社会保险法律关系和司法纠纷的解决程序被异化。

### 三、我国养老保险管理体制发展面临的挑战

我国养老保险制度和行政管理体制改革的深化,都会对养老保险管理体制提出要求、产生影响。一方

<sup>①</sup>鲁全《改革开放以来的中国养老金制度:演变逻辑与理论思考》,《社会保障评论》2018年第4期。

<sup>②</sup>郑秉文《中国社会保险经办服务体系的现状、问题及改革思路》,《中国人口科学》2013年第6期。

<sup>③</sup>袁曙光《社会保险经办机构国际比较:主体定位和制度选择》,《山东社会科学》2018年第5期。

<sup>④</sup>注:在司法实践中,社会保险法律纠纷的另一个问题是异化为劳动纠纷。但这并非在本文的探讨范畴之内,因此不做深入论述。

面,管理体制要适应制度的变革与发展,因此养老保险制度改革必然会要求进一步完善相应的管理体制;另一方面,我国的行政体制改革不断深化,无论是中央政府层面的机构改革,还是进一步理顺中央地方关系,明晰不同层级政府的责任,亦会对养老保险管理体制形成约束。

#### (一) 养老保险改革及对管理体制的要求

##### 1. 养老保险功能的综合性要求建立更高层级的决策管理体制

从直接功能上看,养老保险制度的目标是应对人们老年后收入下降的风险,从而确保老年人的经济收入水平和生活质量。但由于养老保险制度涉及代际关系、收入分配、用人单位成本等多方面的经济社会因素,因此逐渐成为宏观经济运行中的一个重要变量和政策工具。例如,养老保险的模式选择涉及经济增长方式转型与可持续发展,待遇水平会影响到老年人收入及其消费行为,缴费负担涉及企业成本和运行效益,结余基金的管理与投资会涉及地方金融稳定和资本市场发展等等。

基于上述判断,养老保险管理就不仅是一个专业领域的问题,同时也是综合宏观领域的问题,因此不仅需要业务部门的专业管理意见,也需要宏观决策部门和其他相关领域行政管理部門的密切配合与共同参与,从而需要更高层面的宏观协调与综合管理。

##### 2. 养老保险制度的统一需要管理经办机制的统一为支撑

养老保险制度是一个主权国家的统一制度安排,只有这样,才能确保公民养老金权益的相对公平和养老金制度的长期可持续发展。目前,我国的基本养老金体系已经初步形成,主要养老金制度的框架基本统一。但是,受到改革路径、地区差异以及行政体制等多方面因素的影响,制度的统一性仍然有待提高,具体体现在以下三个方面:其一,不同基本养老保险制度之间的统一性不足。城镇职工、城乡居民和公职人员养老保险制度的统筹层次、责任分担机制、待遇调整机制以及衔接机制等都缺乏统一,从而造成不同参保者利益的差别或在职业流动过程中的权益损失。其二,不同地区的养老保险制度统一性不足。在城镇职工养老保险制度中,不同地区的实际缴费率、视同缴费年限认定等重要制度参数仍然有所差别;城乡居民养老保险中,不同地区的地方财政责任、基础养老金待遇调整方式等不尽相同。其三,是管理与经办体制不统一。管理经办的不统一主要体现在部分业务的经办服务流程、经办体制以及信息系统不统一、不兼容等方面。制度的碎片化导致管理与经办体制缺乏统一的基础,反过来,管理经办体制的不统一又会成为制约制度统一的因素。

统一的制度必然要求统一的管理和经办体制。目前,我国的养老保险行政管理体制已经相对统一,但经办服务体制在职能定位、人员编制、属地管理还是垂直管理以及信息化建设等方面还存在较多问题,尚无法有力支撑养老保险制度统一的要求。再加上2018年国家机构改革成立国家医保局,医疗保险经办机构需要相对独立,养老保险经办机构亦需要据此重新定位并进行流程优化。

##### 3. 养老金多层次体系建设要求管理主体与管理内容的拓展

面对全球人口老龄化的加剧,建立多层次的养老金体系已经成为全球共识<sup>①</sup>。多层次养老金体系的本质是对养老责任的社会化分担,公共养老金是建立在公民权基础上的法定责任,职业养老金(包括面向企业劳动者的企业年金和面向机关事业单位劳动者的职业年金)是建立在雇佣关系上的职业福利,商业年金则是遵从市场规律的个人责任。

然而,不同层次养老金制度的模式有所差别<sup>②</sup>,由此导致管理的内容和管理主体也不尽相同。公共年金主要采取社会统筹的方式,管理内容主要包括参保登记、资金筹集、待遇发放和信息系统管理等;职业年金和商业养老保险则主要采取积累制个人账户的方式,因此除上述管理内容之外,还涉及投资管理、风险管理等内容;管理主体涉及托管人、账户管理人、投资管理人等金融机构,以及银保监会、证监会等监管机构,因此需要在更广的范围内建立养老保险管理机构的协调与合作机制。

##### 4. 参保人员的流动性对管理服务便利性与协调性提出更高要求

养老保险制度是全国性的统一制度安排,但养老保险的服务对象却是每一个具体的个体。伴随着劳动力市场化水平的不断提高,劳动力的流动也愈加频繁。劳动力的流动主要包括两种形式,其一是跨地区的流动。虽然我国的城镇职工基本养老保险有了跨地区流动的转移接续办法,但经办流程较为复杂,资金无法实

<sup>①</sup>李清宜《养老金政策的演变历程:国际劳工组织和世界银行观点的对立与共识》,《社会保障评论》2019年第4期。

<sup>②</sup>郑功成《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

现全额流转并导致流入地与流出地之间的矛盾与冲突,从而与全国统筹的要求相去甚远。其二是跨行业的流动。目前我国职工养老保险与居民养老保险之间有待衔接机制,但与公职人员养老金制度之间尚无明确的衔接机制,且根据待遇衔接规则,参保者退休后只能享受某一种养老金待遇,与其全生命周期中参保多项制度的客观现实相矛盾,从而需要进一步优化。与此同时,新的机构改革后,养老保险与医疗保险的主管部门被分开,征缴主体与待遇发放主体被分开,作为参保人需要面对多个管理部门。

管理体制的科层化与参保主体的流动性之间必然产生矛盾,这就要求养老保险管理体制不仅要理顺内部的纵向关系,合理划分不同层级管理机构的责任,而且要加强横向与斜向的协调,即加强与社会保险费征收机构、医疗保险管理机构以及地方政府的合作,为参保者提供便捷和高效的服务。

## (二) 行政体制改革及对养老保险管理体制的影响

### 1. 横向关系:大部制改革与强化部门协调

在行政管理体制改革中,优化横向部门间关系的基本取向是大部制,从而实现管理权力的相对集中,并在此基础上实现问责。从业务管理上看,养老保险已经基本实现了在部级层面上管理权责的统一,三项基本养老保险制度的管理权均集中于人力资源和社会保障部。但随着养老保险管理内容的不断丰富和多层次体系建设的加快,仍然需要进一步强化部门之间的合作机制。

我国在处理横向部门关系时采取的主要措施是建立部际协调机制,例如原国务院老龄工作委员会的主要职责即是在应对人口老龄化和加强老年保障体系建设方面协调不同部门的关系。但这种部际协调机制,在部门利益日益显性化和差别化,部门的行政主体间性日益强化的背景下<sup>①</sup>,在很大程度上取决于协调机制负责人的行政级别与权威。针对此,2018年国家机构改革的一个显著特点是,跨越行政体制范畴,在党群体系下建立相关的决策和协调机制。在坚持和强化党的领导背景下,这种部门协调机制显然更加有力。

### 2. 纵向关系:反思职责同构与管理权责上移

“职责同构”是官僚科层结构的基本特点<sup>②</sup>,其优势在于纵向上较高的执行效率,其劣势在于组织结构上简单的上下对应关系和由此造成的机构膨胀与职责模糊。作为公共管理的主体,行政体制的架构应当与其承担的公共职责,以及提供的公共物品特征相匹配。根据公共经济学原理,应当主要考虑公共物品的异质性和外部性:外部性越强的公共物品,越适合由中央政府来提供;异质性越强的公共物品,越适合由地方政府来提供。

由于我国各项基本养老保险制度的框架已经基本成型,因此管理体制在纵向分工上的趋势应当是提高统筹层次,相关政策均应当由较高级别的行政主管部门确定,严格限制地方行政部门的擅自决策。同时,还应当兼顾不同基本养老保险制度统筹层次的差别,如职工养老保险的目标是全国统筹<sup>③</sup>,城乡居民养老保险因参保人流动性相对较低而可以确定为省级,公职人员养老保险制度则应当与财政体制和行政体制相匹配。有鉴于此,需要进一步明确不同层级养老保险管理部门的权责,通过管理权责的适度上移支持制度的进一步统一。

### 3. 基层经办服务整合:最多跑一次

不同层级政府管理职责的内容和重点并不完全相同。较高级别政府的管理核心在于决策和制定规则,因此需要按照专业化的要求,进行部门分工与协作;基层政府管理核心则在于贯彻落实与服务提供。基层政府面对参保者,应当以提高服务质量和效率为基本宗旨,突破部门之间的屏障,建立一站式的基层社会保障服务平台。目前,社会保险经办工作涉及税务、人社、医保等多个管理部门,有可能会给参保人带来较大的麻烦。因此需要按照“最多跑一次”的服务目标,通过基层经办服务机制的再造,充分运用现代网络技术手段等方式,提高服务效率,提升民众的满意度。

## 四、我国养老保险管理体制的改革思路与可行路径

### (一) 建立更高层级的应对人口老龄化与养老保障统筹管理部门

如上文所述,养老保险制度已经从单纯的老年收入保障体系转变为对国家经济、社会甚至政治都有所影

<sup>①</sup>蔡英辉等《“行政主体间性”——府际关系的渊源与基点》,《四川行政学院学报》2008年第6期。

<sup>②</sup>朱光磊等《职责同构批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

<sup>③</sup>王新梅《论养老金全国统筹的基本理念》,《社会保障评论》2019年第4期。

响的重要制度安排。与此同时,养老保险制度还应当被视为应对人口老龄化与老年保障体系的组成部分。从收入保障来看,除了基本养老保险制度,还涉及企业年金、职业年金以及商业养老保险及其之间的协调关系;从老年人需求来看,除了经济保障,还涉及医疗健康服务、无障碍环境改造、康养产业以及精神慰藉等多项内容。

有鉴于此,要从更高层面建立具有统筹规划能力的应对人口老龄化与养老保障综合管理部门。目前设置在卫健委的老龄工作办公室显然无法胜任该项职能,因此建议:在短期内,在中央政府层面建立应对人口老龄化与养老保障体系建设领导小组,综合协调不同层次养老保险制度和养老保障不同内容的建设,做到协同推进。在中长期,建议仿照2018年国家机构改革中设置中央教育领导小组的办法,将应对人口老龄化上升到国家战略,适时成立中央应对人口老龄化与养老保障领导小组,或在中央全面深化改革委员会下增设有关专门负责社会建设的部门,专司包括养老保障在内的社会领域的决策协调之责。

## (二) 明确不同层次养老保险制度的管理体制

虽然不同层次养老金制度的目标都指向于老年收入保障,但其建制理念、运行逻辑、制度模式以及管理内容都不尽相同。以多层次养老金体系建设为由,主张由一个部门集中监管各层次养老金的建议值得商榷。笔者建议,在保持当前业务管理(人社部)、基金管理(财政部)、征收管理(税务局)和审计监督(审计署)职责分工的基本格局下,第二层次的企业年金和职业年金要尝试实行委托管理与自治管理并行,商业养老保险则应尊重市场主体的自主性,并由行业主管部门进行监管。

具体而言,对于基本养老保险,应当明确人力资源和社会保障部门的主要管理责任,进一步强化顶层设计,将管理的重点放在提高制度统一性、优化参数设计、提高各项基本养老保险制度的衔接性等方面。对于企业年金和职业年金,应当在完善当前“委托-代理”管理模式的前提下,支持行业自治管理、企业自治管理、区域自治管理等模式,鼓励中小企业通过行业性集合年金、地区性集合年金等方式进行自我管理,为扩大企业年金的覆盖面提供有效支撑。对于商业养老保险,则应当在充分尊重保险公司主体管理地位的基础上,明确银保监会的监管责任,确保相关产品“保险姓保”,加强对基金投资风险和给付条件的管理,不断提高商业养老保险的产品质量,真正发挥其在多层次养老金体系中的作用。

## (三) 明确不同类型基本养老保险制度的管理本位并逐步提高

我国的基本养老保险体系由职工养老保险、居民养老保险和公职人员养老保险共同构成。受到发展阶段和参保人员流动性的影响,目前上述三项制度的统筹层次还未统一,在现阶段,建议根据管理本位与统筹层次相一致的原则,确定不同类型基本养老保险制度的管理本位,并逐步提高。

对于职工养老保险,目前要在做实省级统筹的基础上尽快实现全国统筹,因此中央政府相关部门需要切实承担起相应的管理职责,对当前面临的重大政策问题进行统一部署,禁止地方自由裁决并进一步造成制度的区域分割。在全国统筹方案中,要按照“统收统支、两级管理”的基本原则,合理划分中央政府和省级政府在行政管理和财政管理上的职责,做到激励相容。对于居民养老保险,目前大多处于县级统筹的层次,并由此导致县级财力差异体现到了居民基础养老金水平上,而非与当地基本生活水平相挂钩等问题。<sup>①</sup>有鉴于此,应当尽快将城乡居民养老保险提升至市级统筹层次,并随着省区内经济发展差距的缩小,逐步走向省级统筹。对于公职人员养老保险,从管理权责上,亦需要中央政府就政策的关键环节进行集中决策和总体安排,防止制度转轨过程中的权益不公平现象。在财政责任上,则可以仍然按照现行的财政体制进行逐级分担。

## (四) 以信息化和标准化推动更加高效的养老保险经办机构建设

就职工基本养老保险而言,管理体制、经办机构和工作人员规模是三个核心问题。在管理体制方面,虽然自治管理是西方国家社会保险的一般原则,但考虑到其劳资自治的历史传统和专业能力,目前我国尚无法完全照此实施,而仍然要在很长一段时间内坚持准行政化的经办体制。与此同时,应当将经办机构法人化作为突破口,真正实现管办分离和社会保险权责关系的明确化。

在经办机构方面,核心议题是属地管理还是垂直管理。主张垂直管理的主要理由是防止地方政府因经济利益而将社会保险简单视为成本,并确保纵向上政令的统一和行动效力。但笔者认为,在当前“以人民为中心”的治国理念,经济增长方式转型以及社会保险费征收已由纵向垂直管理的税务部门(下转第23页)

<sup>①</sup>鲁全《居民养老保险:参保主体、筹资与待遇水平》,《社会保障评论》2020年第1期。

战“疫”出一份力,以实际行动致敬英雄,以志愿担当给自己一份成长的答卷。也正是在这样一点一滴扎扎实实的实践中,锤炼了意志,拓展了视野,从实践中来的主题创作作品更有温度,更有厚度,更有力量。上好这堂爱党和爱国主义教育的大课,还将进一步树立和深化正确的世界观、人生观和价值观,指导主题创作,指引人生之路。

这次主题创作,是安危之际的主动践行,是社会大考中的专业求索,难忘大年初三主题创作的倡议一经发出,广大师生最迅速地创作响应,第一时间在全国启动创作;难忘防疫战“疫”最紧张焦灼的时刻,师生们不分昼夜倾力投入,第一时间为崇高坚毅的正能量鼓与呼;难忘师生们时刻关注防疫战“疫”一线,聚焦各项重点工作,哪里有需要艺术之力就投入哪里,第一时间响应发表复工复产的主题宣传画。艺术养心,文化育人,很多难忘与感动来自共同的使命、信念和责任。作为艺术与设计的专业院校,山东工艺美术学院就是要以设计服务民生,就是要不断提升设计服务民生的实践能力,葆有与大众文艺息息相通的创作热情和乐观向上的创作精神,实现服务国家和人民的更深、更远的追求。我们要鼓励青年设计师涵养家国情怀,强化政治素养,践行艺术使命,积极发挥艺术创作在政治、教育、传播等方面的服务功能,从专业出发,践行使命、服务社会。我们要有“位卑未敢忘忧国”的责任意识,多一份光和热,多一份善与美,多一份力与行,多一份昂扬与顽强,汇聚而成我们民族的磅礴伟力,战胜艰难,迎接胜利。疫情必将被战胜,教育之路向远方,有责任,有担当,教育才有意义。

此时此刻,春回大地,万物复苏。全国各地在防控疫情的同时开始紧锣密鼓地备战春耕春播、复工复产。“行则将至,做则必成”,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,疫情防控工作有力有序推进,全国上下凝聚起同舟共济、众志成城、共克时艰的强大力量。我们相信,在党中央的领导下,全国人民坚定信心,同舟共济,科学防治,精准施策,必将取得阻击疫情的最后胜利!设计服务社会,艺术服务生活,共担风雨,共沐春光,我们一直在路上。

(责任编辑:刘要停)

(上接第81页)负责的新背景下,做好社会保险经办机构与税务机构的协调成为提高管理经办效率的关键。如果此时将经办机构转变为垂直管理,则成为两个相互独立的垂直系统之间的关系,协调难度会随之增加,因此短期内建议仍然保持既有的属地化经办体制。

在经办机构人员规模上,各地普遍反映随着服务对象人数的快速增加,经办机构人员服务比不断提高,工作人员负荷过大。这个判断总体上是成立的,但当前还要充分考虑信息化对服务比的影响。在大量业务可以实现网上经办的背景下,经办人员服务比可以适当提高。

总之,要将信息化和标准化作为提高养老保险经办效率的抓手。在管理端,信息要实现纵向顺畅、横向联通;在参保人端,要实现方便快捷、信息准确。在标准化方面,要做到业务流程标准、服务质量标准和数据口径标准,从而不断完善与现代信息社会相适应的养老保险经办服务体系。

#### (五) 在基层建立整合的社会保障一站式服务平台

如前文所述,在较高层级的政府,管理的核心内容是政策制定,因此需要按照专业化的要求进行适当分工。相比而言,基层政府管理的核心是服务递送。目前,职工养老保险主要依靠基层社会保险经办机构,居民基本养老保险依靠基层自治组织的专干代理。随着税务征收体制的确立和医保业务的相对独立,参保人要面向多个业务经办部门,而必然增加麻烦。因此,建议在基层要打破部门之间的分割,建立整合的社会保障一站式服务平台,将养老保险、医疗保险、参保登记、参保缴费、转移接续、待遇计发,甚至社会救助申请等社会保障相关业务进行整合,提高经办效率,把方便留给百姓。

(责任编辑:陆影)