

城镇职工基本养老保险政府财政责任分担研究述评

——基于中央和地方政府视角

朱梅, 张文君

(湖南农业大学 公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 政府在城镇职工基本养老保险中承担着财政责任。对学术界关于城镇职工基本养老保险的政府财政责任内涵进行综述的基础上, 对中央政府和地方政府分担财政责任的现状、分担构想、制约因素以及分担机制的优化途径等方面的成果进行梳理, 并提出未来应从“技术”“责任激励与约束机制”等视角对养老保险政府财政责任分担机制进行深入研究。

关键词: 城镇职工; 基本养老保险; 中央政府; 地方政府; 财政责任; 分担机制

中图分类号: C812

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2017)06-0087-05

Literature review on the government sharing of fiscal responsibility for basic endowment insurance for urban workers: Based on the perspective of central and local government

ZHU Mei, ZHANG Wenjun

(College of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: The government undertakes the fiscal responsibility in the basic endowment insurance for urban workers. Based on the review of the mainstream academic circles about the fiscal responsibility of the government on the connotation, this paper sorts out with the literature research achievements on sharing the responsibility for basic endowment insurance for urban workers on current situation and design, restricting factors and optimization ways. The author proposes to carry out the research from the perspective of “technology” and the “incentive and constraint mechanism for sharing responsibility”.

Keywords: urban workers; basic endowment insurance; central government; local government; fiscal responsibility; sharing mechanism

一、研究述评的缘起

与发达国家城镇职工基本养老保险“四四二”的构成模式不同, 中国始终把基本养老保险作为养老保险制度建设的重中之重, 其在养老保险体系中占很大比重。虽然中国目前已设计了由基本养老保险、企业年金(职业年金)和个人储蓄养老保险三大支柱构成的养老保障体系, 但实际上绝大多数职工的养老金主要来自基本养老保险, 其他两大支柱因

覆盖面窄而功能较弱。近年来职工基本养老保险基金收支出现缺口的省份日益增多(目前已有 20 多个), 成为社会各界关注的热点问题。根据学者的预测, 随着人口老龄化的不断加剧, 2021—2050 年中国会出现严重的职工养老基金财务危机, 东部和西部地区会因较大的经济差距造成养老金赤字和盈余的不同局面^[1], 政府承担的养老保险基金征缴收支缺口的兜底责任将越来越重, 其财政风险也将越来越大^[2], 客观上要求中央政府和地方政府合理分担财政责任, 各尽其责。由于受观念、体制、机制等因素的制约, 城镇职工基本养老保险制度在实施中存在着中央与地方政府财政责任分担范围不明确、比例不合理、转移支付机制不健全等问题, 不

收稿日期: 2017-11-20

基金项目: 湖南省社科基金项目(14YBA212)

作者简介: 朱梅(1969—), 女, 湖南慈利人, 博士, 副教授, 主要研究方向为社会保障。

利于各级政府履行责任。城镇职工基本养老保险全国统筹已列入政府议事日程,从省级统筹到全国统筹,中央政府和地方政府的财政责任范围、责任性质和履行责任的方式必然随之调整变化。如果缺乏有效的责任分担机制,必将引起各级政府在履行责任方面的困惑和机会主义行为。因此,中央与地方政府财政责任分担问题成为中国城镇职工基本养老保险改革与发展中需要解决的一个重大现实问题,有必要进行深入分析和研究。学术界对此进行了探讨,笔者拟对近年来相关的研究成果进行梳理和评论,在此基础上提出未来研究方向,以期对深化城镇职工基本养老保险政府责任分担研究有所裨益。

二、研究成果的梳理

既有文献主要从政府财政责任内涵、中央和地方政府责任分担现状、分担构想、制约因素、分担机制的优化路径等四个方面展开对城镇职工养老保险政府财政责任的研究,现简要梳理如下:

1. 政府财政责任内涵

学界普遍认为,政府应在城镇职工基本养老保险体系中承担财政兜底责任以及与此相关的制度责任和监督责任。刘远风认为,某项制度中的政府责任往往是指或有责任,而城镇职工基本养老保险中政府的或有责任具有显著的兜底性^[3]。由于财政资金的有限性,兜底责任不宜包揽过多,否则会产生财政风险。养老保险体系中,中央政府的兜底责任包括承担养老救济、养老金担保、保障基本投资回报率、补偿养老基金损失、弥补养老金缺口和兑现养老金承诺等^[4]。对于机关事业单位而言,在个人或单位确实无力履行相应的缴费义务时,为保证制度的正常运行,政府代其缴费或给予相应救助也是其应承担的兜底责任。邓大松也认为,中央政府主要是承担兜底责任,即当社会保险基金出现缺口时,由财政来补缺。此外,政府应提供一个合适的制度框架,包括有关的立法与司法制度与监管制度,重点对养老基金进行监管^[5,6]。杨斌等通过“五维”框架下中国养老保险制度政府财政责任机制改革的分析,指出兜底责任是政府的首要责任,政府不应直接承担养老保险的供款和给付^[7]。刘渝琳等通过阐述通货膨胀、养老保险与政府责任的关系,建议政府

通过加大财政投入来弥补通货膨胀对养老保险待遇的不利影响^[8]。杨燕绥在对养老金体系中财政承担的责任进行梳理时,认为政府只应负责保障国民的基础养老金待遇,而不宜负责与职工个人缴费相联系的养老金水平的提高或降低^[9]。楚廷勇等研究指出,政府责任不仅包括财政责任,还包括制度责任和监督责任^[10]。单大圣则主张政府尽快划拨部分国有资产充实社会保障基金,另外还需履行统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共养老服务的职责^[11]。

2. 中央与地方政府财政责任分担现状与构想

基于城镇职工基本养老保险中政府责任的兜底性,财政责任分担是各级政府责任分担的核心。财政学家 Richard W. Tresch 提出“最佳配置职能”的财政分权理论,认为多级财政单位才具有效率^[12]; Joan Costa-Font 等也肯定了地方各级政府的重要作用^[13]。中国在城镇职工基本养老保险顶层设计中没有对中央与地方政府财政责任分担比例进行量化规定,中央与地方政府责任分担不明确,致使财政投入效率低,养老保险没有形成良性发展的局面,近年来这一问题引起了学界关注。

郑秉文认为,城镇职工基本养老保险由单位管理过渡到社会统筹之后,没有一个明确的分工机制来明确各级政府的责任,导致中央和地方政府责任不明确、分配不合理,而且双方在实践中均看重短期利益而不去防范未来的风险^[14]。郑功成建议借鉴德国经验,将政府财政兜底责任固化为养老保险基金总支出的 20%,在全国统筹前,中央政府与省级政府各分担 50%,在全国统筹后则按照 7:3 或 6:4 的比例分担,以充分体现中央财政的兜底责任,同时明确地方政府分担的责任大小^[15,16]。有学者基于“技术视角”,对中央与地方政府财政责任分担比例进行了进一步的实证和精算研究。例如,杨斌等通过对历史数据的统计,得出自新的城镇职工基本养老保险条例实施以来,中央财政年均补贴约占 80%,地方财政年均补贴约占 20%^[17];雷晓康等对城镇职工基本养老保险全国统筹设计了两种基础养老金计发标准,在基于全国社会平均工资标准计发基础养老金的情况下,地方政府上缴全国统筹基金的比例为 31%~34%;在基于各地居民消费水平标准计发基础养老金的情况下,地方政府将社会统筹基金的 35%~37% 上缴给中央政府作为全国统筹

基金^[18]。林治芬统计了全国城镇职工基本养老保险的历史赡养率和替代率,基于基础养老金收支的核算平衡,设计了中央与地方政府养老保险责任划分方案,并对拟定方案进行了测算与评价,对责任的财力匹配可行性进行了初步分析^[19]。Kevin Yu-Ching Hsieh 用代际核算的方法评价了中央及地方财政责任的可持续性并提出了实现路径^[20]。

3. 中央与地方政府财政责任分担的制约因素

很多学者认为目前中央政府与地方政府合理分担城镇职工基本养老保险责任仍然受到诸多限制。

一是基本养老保险制度设计不合理。由于顶层设计不合理,中国城镇职工基本养老保险体系缺乏一个明确的分工机制来明确各级政府的责任^[14]。卓远见认为,中央和县级以上地方政府的管理内容和权限只有大小的分别,而无具体的详细内容划分^[21]。邓大松指出,由于各级政府在事权方面缺乏明确的责任划分,导致养老保险管理中政府职能的越位与缺位现象并存^[22]。

二是基本养老保险发展中存在严重的地区不平衡。各省(市)城镇职工基本养老保险制度的负担与该地财力状况严重不对称,城镇职工基本养老保险制度在各地区之间的不平衡已成为影响全国统筹中政府责任分担的一个重要因素^[18]。杨斌等研究发现,随着人口老龄化的加重,制度内抚养比进一步下降,基金支付压力不断加大,地区间的养老保险财务失衡趋势日益加剧^[17]。

三是现行政治体制和财政体制不能调动地方政府承担责任的积极性。Liu Dehao 认为,受政治权责划分模式的制约,中国城镇职工养老保险政府之间权责划分随着中国的政治环境转变而进行相应的调整 and 改革^[23]。文太林等认为,在以 GDP 为主的政绩考核体系下,地方政府重视经济增长而忽视职工的养老保险,必然会弱化养老保险基金的征缴,强化上级政府的转移支付,从而使得养老保险的财政责任不断上移,政府间的财政关系扭曲^[24]。刘尚希认为,在中国财政体制中,政府间事权划分是一种委托代理关系,即上级政府是委托人、下级政府是代理人^[25],从利益结构看,中央与地方政府都是利益最大化的追求者,其目标函数是不一致的。在经济不发达的市(县),当城镇职工基本养老保险基金收不抵支时,地方财政无力对收支缺口进

行财政兜底,职工基本养老金的给付很难及时兑现,在中央财政加大对市(县)的转移支付之后,又使得地方政府对中央政府产生了很强的依赖性,如 1998—2001 年财政对养老保险的补贴中,90%以上均来源于中央财政,地方财政不足 10%^[17]。

四是中央对地方的转移支付不规范。在中国城镇职工基本养老保险制度改革中,政府的“承包制”观念依然存在,没有形成规范的中央对地方的转移支付机制;现行财政分级负责制采取的是中央与各省、直辖市、自治区单个对应、单个处理的关系,缺乏统一的政策规范,也缺乏平等的公共博弈^[15]。杨斌等认为,一系列问题的深层原因是基本养老保险制度财政责任的非制度化^[17]。

五是养老保险的相关法律法规不健全。目前中国法律法规仅仅是笼统地规定政府须承担财政补贴,未明确规定各级政府之间应当如何具体划分财政责任。养老保险的法治化程度较低,导致中央和地方财政责任划分不清^[26]。而且,中国的社会保险法没有对城镇职工养老保险基金的预算制度进行规定,因而城镇职工的基本养老保险没有成型的基金预算保障体系,不利于政府的财政配置责任履行到位^[27]。

4. 中央与地方政府财政责任分担机制优化路径

对于如何解决城镇职工基本养老保险中央与地方政府责任分担的不合理问题,学界给出了不同的方案。主要有以下几种:

一是在对总的财政责任进行固化的基础上确定中央与地方财政责任的分担比例。Michael W. Kpessa 认为,要确定各级政府出资金额的上限及其法定的责任^[28]。郑功成强调,首先应将政府财政兜底责任进行固化,然后把这一总的财政责任以明确的分担比例划分到中央和地方政府^[15]。张楠则认为,分担比例的确定要考虑各省(市)的实际,避免责任与其财力不对称;还需要考虑老龄化预储基金问题^[29]。

二是完善中央对地方的转移支付,实现中央与地方财政责任分担的合理化。杨斌等认为,中央政府要综合考虑全国各地城镇职工基本养老保险制度运行状况、老龄化、经济增长和个人账户空账规模等因素,分等级给予地方财政支持;同时要改进项目管理方式,仅对资金的使用方向和范围进行

规定,减少专项转移支付对地方政府的配套要求,以提高地方政府的自主性^[17]。中央政府应优化预算管理程序,建立规范有效的转移支付体系。根据财政学领域的研究成果,地方政府获得完备信息并让这些信息公开具有必要性^[30]。

三是对城镇职工基本养老保险中各级政府的责任行为进行激励与约束,确保责任分工的落实。Helmuth Cremer认为社会保险中政府责任分担要注重激励效应^[31],要使各级政府真正承担应负的责任,应注重对养老基金的监管^[32]。郑功成提出,要建立中央政府与地方政府责任履行的激励与约束机制^[33],明确国家社会保险行政部门的统一监督管理权,省级社会保险行政部门承担相应的监管责任,地市级以下政府则不再介入监管^[15]。邓大松也认为,在监督机构的设置上可以考虑在人力资源和社会保障部内部设立监督部门,主要负责对国家政府有关部门和地方社会保障管理机构监督,省级政府也应设立相应的机构监督下级政府^[22]。雷晓康等认为,中央政府应遵循激励约束原则,在与经济发展水平相适应原则的前提下,采用基本养老保险扩面、保险费征缴和新增退休人数等重要指标对地方政府进行年度考核和奖惩^[18]。朱梅等认为,中央政府应要求各省级政府利用所剩余的社会统筹资金,并对由地方财政补贴形成的地方附加养老金建立严格的监督机制^[34]。杨斌提出,在基本养老保险中,要实现中央政府和地方政府财政责任分担、财政预算责任、供款责任和监管责任的制度化^[35]。另外,财政学研究领域的相关成果也为构建城镇职工基本养老保险中各级政府财政责任激励与约束机制提供了有益的启示,Craig Foltin认为政府部门的自治和监管之间要适当平衡^[36];Qian等将激励相容与机制设计学说引入财政分权理论,强调对地方官员的约束与激励机制需并举^[37];马喆建议采用预算权来激励地方政府,促使地方政府为实现本位利益而自觉服务于社会公共利益^[38]。

三、研究的评价与展望

既有关于城镇职工基本养老保险中央和地方政府责任的文献大多着眼于制度设计的理论探讨和制度实施问题的定性研究,为后续研究提供了可供借鉴的方法,但仍存在三大不足:(1)对政府责任内涵

的分析不全面。责任的内涵应包含两个方面,一是指责任主体分内应做的事情,二是指责任主体没做好分内事而应承担的后果,当前学界对后者的研究较缺乏。(2)对政府财政责任及中央和地方分担比例的量化分析缺乏应有的关注。既有研究采用的收支精算模型过于简单,忽略了工资水平、通货膨胀和人口结构等因素的动态变化,难以对政府责任总量进行科学把握;预测分析仅限于从基金收支余缺来判断中央与地方政府在财政责任分担中的损益,极少具体测算各级财政的承受能力。(3)关于体制因素对养老保险方案设计及运作的影响研究不深入,尤其是缺乏基于“技术”和“体制”相结合的视角来探讨政府间责任分担机制的研究。

鉴于已有研究的不足,城镇职工基本养老保险政府财政责任分担的深入研究可以从以下两个方面着手:

(1)政府财政责任固定化和量化的“技术视角的研究”。在政府财政责任的固定化研究方面,主要是研究方法的探索和方法体系的构建,一是实证研究方法和经济学的计量模型的运用,二是保险精算模型的优化,重点是在养老保险基金收支预测的基础上把握未来一定时期内的财政支出需求总量,对可能出现的财政风险进行分析,从根本上理顺国家财政与养老保险制度的关系。在确定中央和地方政府的财政分担比例方面,首先要从社保基金收支平衡、各级财政收入能力两个方面入手,对各级财政历年的实际分担比例进行分析。其次,对国外养老保险各级财政分担的比例进行比较研究。再次,对中国各级财政收入能力、拟定的各级政府财政分担比例方案进行预测分析。

(2)体制因素对城镇职工养老保险方案设计及运作的影响。首先应加强责任内涵中“责任主体没做好分内事而应承担的不利后果”的研究,再结合上述“技术视角的研究”,从“体制的视角”探讨中央和地方政府责任分担激励与约束机制,进一步研究如何实现城镇职工基本养老保险财政支出责任调整的制度和法制化。

参考文献:

- [1] Wang Lijian, Béland Daniel, Zhang Sifeng. Pension financing in China: Is there a looming crisis?[J]. China Economic Review, 2014 (30): 143-154.

- [2] 夏波光. 养老保险运行: 用数据还原真相[J]. 中国社会保障, 2013(6): 11.
- [3] 刘远凤. 机关事业单位养老保险的政府兜底责任及履责机制[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2017(3): 86-91.
- [4] 刘远凤. 养老保险中的政府责任——基于风险管理的视角[J]. 社会保障研究, 2011(4): 17.
- [5] 邓大松. 社会保障如何补短板、兜底线[J]. 中国社会保障, 2013(10): 38.
- [6] 邓大松, 刘昌平. 论政府的养老基金监管职责[J]. 中国行政管理, 2003(10): 49.
- [7] 杨斌, 丁建定. “五维”框架下中国养老保险制度政府财政责任机制改革的环境分析[J]. 社会保障研究, 2015(1): 22.
- [8] 刘渝琳, 陈书. 通货膨胀、养老保险与政府责任[J]. 财经问题研究, 2012(7): 73.
- [9] 杨燕绥. 养老金体系中财政到底担什么责任[J]. 财经国家周刊, 2015(16): 21.
- [10] 楚廷勇, 刘儒婷. 政府对养老金支付的责任研究[J]. 东北财经大学学报, 2012(3): 64.
- [11] 单大圣. 建立更加成熟更加定型的社会保障制度[J]. 中国经贸导刊, 2014(4): 63.
- [12] Richard W. Tresch. Public Finance: A Normative Theory[M]. Boston: Academic Press, 2002: 116.
- [13] Joan Costa-Font, Scott L. Greer. Federalism and Decentralization in German Health and Social Care Policy[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013: 190-207.
- [14] 郑秉文. 养老保险制度顶层设计有两大挑战[J]. 理论学习, 2014(6): 37.
- [15] 郑功成. 从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路[J]. 中国人民大学学报, 2015(3): 3-9.
- [16] 郑功成. 深化中国养老保险制度改革顶层设计[J]. 教育与研究, 2013(12): 16-17.
- [17] 杨斌, 谢永才. 从非制度化到制度化: 基本养老保险制度财政责任改革的思考[J]. 西安财经学院学报, 2015(28): 82-85.
- [18] 雷晓康, 张楠. 养老保险全国统筹与政府责任分担[J]. 中国社会保障, 2012(10): 31-33.
- [19] 林治芬. 中央和地方养老保险事责划分与财力匹配研究[J]. 当代财经, 2015(10): 41-43.
- [20] Hsieh Kevin Yu-Ching, Tung An-Chi. Taiwan's national pension program: A remedy for rapid population aging[J]. The Journal of the Economics of Ageing, 2016(8): 52-66.
- [21] 卓远见. 论中央与地方关系下的社会保障事权划分[D]. 北京: 中央民族大学, 2013: 35-37.
- [22] 邓大松, 丁怡. 国际社会保障管理模式比较及对中国
- 的启示[J]. 社会保障研究, 2012(6): 7.
- [23] Liu Dehao. The division of intergovernmental responsibilities and powers for China's basic pension system: Some conclusions and policy recommendations[J]. Journal of Public Policy, 2012, 12(3): 14-17.
- [24] 文太林, 胡尹燕. 中国养老保险的财政困境及政策选择[J]. 理论与现代化, 2016(6): 113-115.
- [25] 刘尚希. 明晰支出责任: 完善财政体制的一个切入点[J]. 经济研究参考, 2012(40): 3.
- [26] 毛景. 养老保险补贴的央地财政责任划分[J]. 当代经济管理, 2017(3): 80-83.
- [27] 曲悦. 政府在城市养老保险中财政责任问题的研究[D]. 吉林: 长春工业大学, 2017: 20.
- [28] Michael W. Kpessa. Retirement income security under Ghana's three-tier pension model: Assessment of risks and options for reform[J]. Pensions: An International Journal, 2011(2): 127-136.
- [29] 张楠. 基本养老保险全国统筹走向中政府间责任分担问题研究[D]. 西安: 西北大学, 2012: 24-33.
- [30] Bird Richard M, Smart Michael. Intergovernmental transfers: International lessons for developing countries[J]. Economic Development, 2002(6): 899-912.
- [31] Helmuth Cremer, Kerstin Roeder. Social insurance with competitive insurance markets and risk misperception[J]. Journal of Public Economics, 2017, 146: 138-147.
- [32] Krzysztof Jackowicz, Oskar Kowalewski. Crisis, internal governance mechanisms and pension fund performance: Evidence from Poland[J]. Emerging Markets Review, 2012(13): 493-515.
- [33] 郑功成, 鲁全. 对我国养老保障制度改革的九点基本看法[C]//中国社会科学院经济社会发展研究中心激辩“新养老策论”. 北京: 中国社会科学院, 2010: 28.
- [34] 朱梅, 张智婷. 关于中国养老保险全国统筹问题的思考[J]. 人力资源管理, 2015(4): 183.
- [35] 杨斌, 丁建定. 中国养老保险制度政府财政责任: 差异及改革[J]. 中央财经大学学报, 2015(2): 11.
- [36] Craig Foltin. The role of federal regulation in state and local governments and the potential impact of new reforms: An assessment of the effectiveness of reporting, disclosure, and funding[J]. Research in Accounting Regulation, 2017, 29(1): 19-29.
- [37] Qian Yingyi, Gérard Roland. Federalism and the soft-budget constraint[J]. American Economic Review, 1998, 88(5): 1143-1162.
- [38] 马喆. 我国地方财政权的适度独立研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2014: 134.

责任编辑: 黄燕妮