

从地方自行试点到中央主导下的央地分责

——改革开放 40 年中国社会保障制度变革的一个解释框架^{*}

鲁 全

[关键词] 改革开放 40 年;社会保障改革;央地关系

[摘要] 央地关系是理解改革开放 40 年来中国社会保障制度变革的重要视角。研究发现,中国社保变革缘起于地方的自发试验,中央政府指导下的地方试点则是探索改革模式的重要方式,而由此带来的制度区域分割又反过来要求中央政府的顶层设计和央地责任的合理划分。社保制度的地方分割性是经济体制改革路径影响的必然结果,并且显著受到分灶吃饭的财政体制和中央不同部门之间改革理念差异的影响。在人口大规模流动带来的外部压力和社会保障制度统一性与团结性的内在驱动下,社会保障制度正在逐步从地区分割走向统一。

[作者简介] 鲁全,中国人民大学中国社会保障研究中心副教授(北京 100872)。

中国的社会保障改革是改革开放 40 年来经济社会体制伟大变革的重要组成部分。因此,理解中国社会保障制度变革就必须置于宏观的经济社会大变迁背景之下,并充分考虑变革的起点和由此带来的路径依赖。改革开放 40 年来,中国社保制度变革的本质是对计划经济向市场经济转型的适应过程,也是一个不断探索社保制度自身运行发展规律的过程,还是一个调整多方主体责任分配结构的过程。

从政府在社会保障制度变革中的作用来看,西方国家的政府仅仅是社会保障责任主体之一,而立法机关往往扮演着改革推动者和决策者的角色;相比而言,中国的政府不仅承担着社会保障中供款、管理等具体职能,也承担着推动制度变革的重大使命。正是基于此,政府的行政体制结构就

会在很大程度上影响社会保障制度的变革路径与实际效果。

府际关系是反映政府结构的重要视角,它包括纵向关系,即中央政府与地方政府的关系;横向关系,即同一层级政府不同部门之间的关系;交叉关系,即中央政府某一部门与地方政府或地方政府某部门之间的关系。作为一个多层级政府的国家,中央地方关系(以下简称“央地关系”)是中国行政体制结构中最重要的一组关系。与此同时,中国的社保制度变革是从单位保障向社会保障转型,并且统筹层次和管理层级不断提高的过程。因此,从央地关系的视角去审视中国社保制度变革是非常必要和具有启发性的。^[1]

本文将央地关系具体为财政支出责任的分配、管理权责的分配和推动改革的主体三个方面,

* 本文系中国人民大学科学研究基金项目之案例开发项目“统筹城乡养老保险制度的模式与路径”(项目号:2013030140)最终成果。

前两个方面从静态的视角关注责任分配结构,后一个方面从动态的视角关注改革的动力。接下来,文章将首先从央地关系的动态视角回顾改革开放40年来社会保障制度变革的历程^①,随后总结社保制度变革中央地关系的基本特征及其对制度的影响,最后尝试从央地关系的视角阐释中国社保制度变革的逻辑。

一、央地关系视角下中国社会保障制度变革的历程与主要阶段

(一)地方自行试点阶段

从计划经济向市场经济转型的核心内容之一就是使企业成为自负盈亏的市场主体,而不再完全承担劳动者全面生活保障的职能。这种以刺激微观主体的经济动机为主要方式的经济体制改革决定了与此相应的社会保障改革不可能由中央政府主导,甚至不是由省一级政府主导,而是企业或者地方基于原有的制度难以继而进行的自发探索。^{[2](P25)}因此,从央地关系的视角来看,该阶段的社会保障改革是在没有任何中央政府的授权或示意下,地方(地方政府或地方企业)自行探索试验的过程。

社会保险的地方自行试点主要发生在20世纪80年代。在养老保险领域,1984年,广东省江门市、东莞市,四川省自贡市,江苏省泰州市和辽宁省黑山县率先进行了退休费用社会统筹试点;四川省南充市设计了基本加补充的养老办法。在医疗保险领域,大病医疗费用的社会统筹最早于1987年在北京市东城区蔬菜公司进行试点,随后在辽宁省丹东市、吉林省四平市、湖北省黄石市以及湖南省株洲市等陆续开展试点。^{[2](P58-59,P103)}从这些自行试点的地区分布来看,一部分是企业较为集中的老工业基地为了增强企业竞争力而努力尝试;一部分是沿海的改革前沿阵地勇于突破旧制度,尝试新机制。

社会保险的对象主要是企业职工,因此企业生产经营方式的改革必然要求社会保险的相应变

革;社会救助的对象是贫困群体,而城市贫困群体的大规模出现是20世纪90年代中期国有企业职工下岗失业的结果,因此,社会救助领域地方自行试点的时间则要晚于社会保险。具体而言,1993年上海市率先在全国建立城市居民最低生活保障制度,1994年山西省民政厅在阳泉市开展建立农村社会保障制度的试点,^{[2](P154-155)}农村低保制度则是其中的重要内容。

(二)中央指导下的地方试点阶段

随着经济体制改革的进一步深入,传统社会保障体制面临的问题已经从局部问题转变为全局问题,涉及的人群数量也不断增多,社保改革的迫切性与日俱增。在这样的背景下,显然不能放任各地自行试点,但由于中央政府亦缺乏明确的指导思想和改革方向,因此采取了在中央指导或授权下地方试点的方式,探索社会保障改革的方向、路径与模式。与前一阶段相比,该阶段的改革主体仍然是地方政府,但无论是改革方案的内容还是试点地区的选择,均是由中央政府或中央政府的相关部门决定的,从而不再是地方的自主实验,而是中央指导下的地方试点,其目的是为了探索适合于全国的一般性改革方案。

期间,综合性最强、涉及社会保障项目最多且影响亦最为深远的是2000年国务院下发《完善城镇社会保障体系试点方案》,并选择在辽宁全省进行试点。该项综合试点内容涵盖基本养老保险、企业年金、失业保险、城市最低生活保障以及社会保险基金管理等多方面。试点于2004年进一步扩大到吉林、黑龙江两省。此次试点所确定的“建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化”的社会保障体系”的目标及多项具体改革方案在日后成为全国范围内社会保障制度改革的基本遵从。

在主要社会保障项目职工养老保险领域,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》,提供了基本养老保险统账结合的两个实施办法,由各地自行选择,并在此基础上

^① 由于社会保障制度项目较多,本文主要关注社会救助、养老保险和医疗保险三大最主要的社会保障项目。

于1997年统一了统账结合的基本模式。在农村养老保险领域,1989年民政部选择在北京市大兴县、山西省左云县进行农村社会养老保险试点,1991年在山东选定牟平、龙口等5县进行试点,并在试点基础上于1992年出台了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》。在公职人员养老保险领域,2008年,国务院常务会议讨论并原则通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,确定在山西、上海、浙江、广东、重庆五省市先期开展试点,2015年最终出台机关事业单位养老保险改革办法。

在医疗保险领域,1994年4月,相关部委发布《关于职工医疗制度改革的试点意见》,选择江西九江和江苏镇江开展医疗保险制度改革试点,史称“两江试点”。在总结和评估各地试点的基础上,1998年国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,确立了统账结合的医疗保险模式。2003年和2007年,国务院先后决定开展新型农村合作医疗试点和城镇居民基本医疗保险试点,并且迅速在全国推开,直至2016年国务院发文要求整合城乡居民基本医疗保险制度。

在社会救助领域,1994年民政部充分借鉴上海的经验,决定在全国开展城市低保的试点,1999年正式颁布《城市居民最低生活保障条例》。1996年底,民政部在总结各地试点经验基础上,印发了《农村社会保障体系建设指导意见》,2007在全国正式建立农村最低生活保障制度。

除了具体的社会保障项目,在社会保障管理和运行的其他领域,也面临同样的状况。例如在社会保险费的征缴体制方面,1999年,国务院颁布《社会保险费征缴暂行条例》,由省级政府自行决定社会保险费的征收机构,由此拉开了随后近二十年社会保险费征缴体制之争的帷幕。直到2018年国家机构调整,明确由税务部门统一征收社会保险费。

由此可见,这个阶段社会保障的地方试点并非地方政府或部门自发之行为,而是中央政府为了探索适合全国的改革方案而采取的一种改革策略,通过地方试验的方式评估改革方案之利弊,并在总结经验、评估效果的基础上,确定最终的改革

方案并推向全国。与此同时,这种试点的方式也成为制度地区分割的起点,并成了下一阶段改革的主要内容。

需要补充说明的是,除了上述两种地方试点之外,还有一种地方试点是地方自主开展,但最后却成了全国性改革方案的重要蓝本。这种地方试点并非是在中央授权之下,而是地方自主探索,并最终因符合制度发展规律而为中央所认可并进行推广的改革路径。例如,陕西宝鸡的新农保模式最终成为全国方案,成都、东莞等地将农民养老保险与城镇居民养老保险合并实施的实践成为此后全国范围内两险合并实施的地方实践基础等。

(三)中央顶层设计基础上探索央地责任合理分配阶段

随着改革的进一步推进,尤其是人口的跨区域流动,使得地方分割的社会保障制度急需通过中央政府主导的顶层设计,合理划分不同层级政府的责任。这也是社会保障的公共物品属性所决定的。^[3]一方面,随着人口跨统筹区域流动的范围和规模不断增大,不同地区之间社会保障政策不统一、管理流程不统一、待遇水平不统一、社会保障权利无法跨地区流动和衔接的问题日益突出,造成不同地方之间的矛盾激化,并直接影响到参保者个人的权益;另一方面,虽然此前中央政府出台了相关的政策法规,但由于统筹层次较低,实际管理权大多在地方政府,而财政支出责任则往往集中在中央,由此导致事权分配和财权分配结构不匹配,急需中央政府在顶层设计中合理划分不同层级政府的权利与责任。从央地关系的角度来看,这个阶段的社会保障改革主要体现出以下几个特征。

第一,在改革动力方面,中央政府成为改革推动的主体,通过提高立法层级、开展主要社会保障项目的顶层设计等方式来解决实践中社会保障地区分割的问题。2011年,社会保险法颁布实施,成为社会保险领域最高层级的立法,其中对主要社会保险项目的统筹层级都进行了明确规定,尤其是明确提出职工基本养老保险实现全国统筹,要求职工养老保险必须从地方分割走向全国统一。2006年和2013年,国家相关部门先后启动医疗卫生体制和养老保险体系的顶层设计工作。

2016年,国务院颁布《社会救助暂行办法》,成为社会救助领域最高层级的综合性法规。无论是立法层次的提高,还是顶层设计工作的开展,其基本目的都是要完善制度、提高统一性。

第二,在管理权力方面,中央政府通过信息系统的建设和管理流程标准化等方式,加强对地方社会保障事务的管理和监督。一方面,无论是主管社会保险的人社部门,还是主管社会救助的民政部门,都通过加强信息化建设的方式,及时掌握各地的社保运行数据。例如,我国的医疗保险信息系统目前已经实现从国家到村的六级网络覆盖,初步实现了各种功能。^[4]另一方面,通过制定管理经办业务标准等方式,提高管理层级、规范经办行为。可以发现,无论是通过信息化将数据集中,还是通过标准化实现严格监管,中央政府及其相关部门都是在努力提高社会保障的管理层级,重构央地间社会保障事权的责任结构。

第三,在财政支出责任方面,中央财政发挥着越来越重要的作用。统计数据显示,2007年,全国财政支出中就业和社会保障支出为5 447亿,其中,中央财政本级支出342亿;地方财政支出5 104亿,其中转移支付1 960亿,占地方财政支出的38.4%;全口径中央财政支出(本级支出加转移支付)占总支出的42%。2017年全国财政支出中就业和社会保障支出为24 611亿,其中,中央财政本级支出1 001亿;地方财政支出23 610亿,其中转移支付11 061.4亿,占地方财政支出的47%;全口径中央财政支出占总支出的比例提高到49%。而同期中央财政收入占总财政收入的比重则从2007年的54%下降到2017年的47%。在社会救助和养老保险制度中,中央财政承担的责任更大:以社会救助为例,2017年全国财政支出中困难群众生活补贴(含最低生活保障、临时救助和特困人员救助三项)1 877.3亿,其中中央财政本级支出4.4亿,地方财政支出1 872.9亿,转移支付1 326.6亿。转移支付占地方财政支出的比例为70.8%,全口径中央财政支出占总支出的71%。再以基本养老保险为例,2017年全国财政基本养老

保险补贴为7 448.7亿,其中中央财政本级支出为140.6亿,地方财政支出7 308.1亿,转移支付5 858.8亿。转移支付占地方财政支出的比例为80%,全口径中央财政支出占总支出的80.5%^[5]。

通过以上分析可以发现,中国改革开放以来社会保障制度的变革从某种程度上说就是一个央地之间博弈互动的过程,它缘起于地方政府的自发试验,中央政府指导下的地方试点是探索改革方向与模式的重要方式,而由此带来的制度区域分割又反过来迫切要求中央政府的顶层设计和央地责任的合理划分。

二、中国社会保障制度变革中央地关系的基本特征与主要问题

(一) 社保改革缘起于地方自主试验具有历史必然性,但由此带来的地区分割亦成为当前改革面临的最大问题

计划经济时期单位保障的模式和中国改革开放的基本路径决定了社保改革也必然缘起于地方的自发试验。一方面,在计划经济时期,单位是保障的责任主体。无论是城市地区的用人单位,还是农村地区的集体,都承担着保障的基本功能。但市场经济体制改革要求用人单位成为自负盈亏的市场主体,农村联产承包责任制的推广使得农村集体经济瓦解,与计划经济相适应的单位保障制自然无法持续。另一方面,中国改革开放的基本路径是从经济领域开始,以刺激微观经济主体的经济利益动机为主要方式,以实现市场配置资源为主要目标。因此,在改革早期,社会保障制度被视为经济体制改革,甚至是国有企业改革的重要支撑措施。在这种改革背景与方式下,新建的企业希望“轻装上阵”,老的国有企业也希望将职工的养老、医疗等责任“去单位化”,从而可以公平地与其他企业竞争。地方政府作为中国经济体制改革的“第一集团”,^[5]自然有动力探索新的社会保障模式。

^① 根据财政部2017年全国财政决算(<http://yss.mof.gov.cn/qgcjjs/index.html>)相关数据计算所得。

然而,经济体制改革要激发微观主体的动力、推动地方之间的竞争,而社会保障制度自身发展的逻辑却是要用集体之团结力量来应对个体的风险,推动地方之间的公平。因此,在缺乏中央统一规划和顶层设计下的地方主导改革的方式和由此带来的制度地方间差异显然与社会保障改革追求的目标相背离,改革路径与改革目标的冲突迫切要求强化中央政府在改革中的地位和作用。例如,1995年养老保险统账结合的两个方案导致各地制度结构差异极大,并引致了1997年的制度统一;1994年开始的各地职工基本医疗保险试点也导致多种模式并存,并引致了1998年统一制度的改革。时至今日,这种制度的地区分割性仍然是我国社会保障制度改革面临的最大问题之一。

(二)中央政府不同部门之间改革理念和思路的差异进一步强化了地方试点所带来的制度模式差异

正如本文引言中所提及的,府际关系既包括纵向的央地关系,也包括横向的部门间关系,而部门间关系对央地关系亦会有所影响。在中国行政体制架构中,根据部门类型的不同可以进一步区分为职能部门与业务部门之间的关系以及不同业务部门之间的关系。其中,职能部门承担了综合协调、宏观调控等职能而具有较大的决策影响力,往往代表了总体改革的理念和思路;而业务部门则对自身所管辖的实际业务更加熟悉,因此对制度的内在发展规律有更充分的理解与把握。不同部门从自身的利益角度出发出台社会保障政策或争取管理权限,必然会造成福利叠加或管理效率低下等问题。^[6]

如前所述,基于社会团结原则的社会保障制度内在发展规律与基于刺激微观主体经济动机的经济体制改革思路是具有内在冲突性的,因此,在社会保障改革过程中,职能部门与业务部门必然存在改革理念和思路的冲突。例如20世纪90年代中期的养老保险制度改革,以体改委为代表的职能部门强调市场化改革倾向,并具体表现为强调个人账户的功能与作用;以劳动部为代表的业务部门强调养老保险互助共济的制度内在发展规律,并具体表现为对社会统筹的偏好。这种部门

之间改革理念与思路的冲突直接导致了1995年出台了统账结合的两个方案,成为此后养老保险制度区域分割的重要致因。

不同职能部门之间改革思路的差异,以及部门权力最大化的动机也会造成职能部门之间的冲突。以医疗保险为例,人社部门曾经主管城镇职工和城镇居民医疗保险,卫生部门曾经主管农村合作医疗,管理体制的分割影响了制度的整合及其功能的充分发挥。卫生部门以“一手托两家”为基本理念,要求统一管理医疗卫生和医保制度;人社部门则坚持“第三方支付”的理念,要求作为支付方统一管理各项医疗保险制度。十多年来医疗保险管理体制的纷争以2018年国家机构调整设立专门的国家医疗保障局而告终。

综上所述,中央政府权力的部门化、部门权力的扩张冲动,以及不同部门的改革理念和对社会保障制度内在规律认识的差异,通过地方试点的方式,传导到了不同地方的社会保障改革实践中。中央政府不同部门的改革思路差异体现为不同地区社会保障改革实践的差异,这种政府横向关系对纵向关系的交叉影响进一步强化了社会保障制度的地方分割性。

(三)人口流动和区域间发展不平衡是不断提高管理层级的最大动力,但央地之间管理权责边界仍然不清

在计划经济体制下,人与单位的关系是全面而持久的,不仅有基于劳动而产生的经济关系,而且还是一个社会关系;不仅在职期间有关系,退休之后仍然保持紧密关系。但是改革开放激发了个人的经济活力,跨地区流动和跨行业流动变得十分频繁。人口大规模流动与较低的社会保障管理层级之间的矛盾,导致劳动者在流动过程中的社会保障权利无法得到充分保障和实现,并因此成为提高管理层级的最大动力。例如,2010年出台《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,解决劳动者跨地区流动过程中的养老金权益问题;2014年出台《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,解决职业身份转化过程中的养老金权益问题;2014年以来逐步解决异地就医直接结算问题等,均是应对人口流动的改革举措。

区域经济非均衡发展带来的人口单向流动和由此导致的社会保障基金状况的区域差别是提高管理层级的另一个重要动力。以广东和黑龙江为例,2001年,广东和黑龙江两省职工养老保险的赡养比分别为6.33和2.88,2010年分别为8.47和1.62,2016年则进一步分化为9.28和1.34,两省之间人口结构差别的不断恶化倒逼管理层级的不断提升。在这样的背景下,2018年职工基本养老保险中央调剂金方案出台,养老保险全国统筹迈出了实质性的步伐^①。

(四)财税资源分配结构调整使中央财政逐步承担主要责任,但转移支付规则和央地支出责任仍待进一步明晰

中国财税资源在中央和地方之间的分配具有很强的周期性。图1显示了1953—2017年中央和地方实际财力的变化情况。20世纪80年代中期,央地的实际财力均处于相对均衡的状态,但1994年的分税制改革使得中央的实际财力大大增强,而地方财政普遍处于入不敷出的状态。

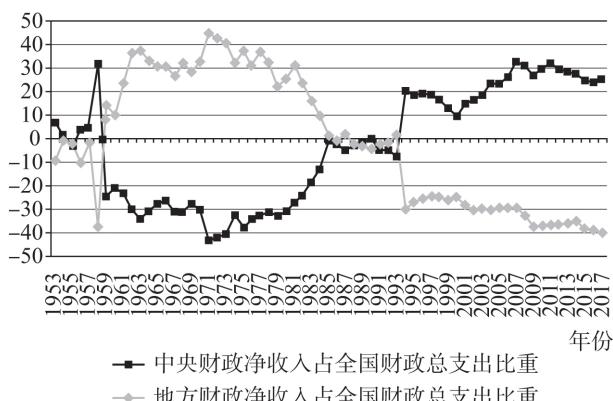


图1 中央财政与地方财政实际财力变化情况
(1953—2017)

数据来源:根据国家统计局网站国家数据库相关数据整理得到。

在财政资源和社会保障管理权限都不断提升的背景下,中央财政自然成为社会保障支出的重要主体。如前述数据所示,从2007年到2017年,全口径中央财政支出占就业和社会保障总支出的比重从42%提高到49%,社会救助和养老保险的

支出更是占到71%和80.5%。它使得各地财政社会保障支出的差异总体上不断缩小。^[7]但值得注意的是,在中央财政支出结构中,本级支出占比很低,而主要是向地方的转移支出。

我国的财政转移支付包括主要考虑地方财力的一般性转移支付和考虑综合因素的专项转移支付,其中基本养老金转移支付和城乡居民医疗保险转移支付属于一般性转移支付,困难群众救助补助等其他社会救助项目属于专项转移支付。笔者认为,地方对社会救助资金的需求与地方的财力状况是基本一致的,即财力较差的欠发达地区贫困人口相对较多,对转移支付的需求也较大。但基本养老保险的情况则有所不同,表1显示了2016年不同省区职工养老保险的赡养比和地方实际财力(以地方财政净收入占地方财政支出比重表示),养老保险基金状况与地方财力并非是线性对应的关系。例如,在人口较为年轻的省份中,既有广东、福建等财力较好的省份,也有贵州、河南等财力较差的省份;在人口老龄化较为严重的省份中,既有东北三省这样财力较差的省份,也有天津、上海这样财力较好的地区。因此,笔者认为,社会救助的转移支付更适合按照一般性转移支付的方式进行,而养老保险转移支付则适合采用综合考虑地方老龄化程度和地方财力的专项转移支付。

表1 2016年分地区职工养老保险赡养比和地方实际财力(按赡养比降序排列)

省份	职工养老保险 赡养比	地方财政净收入 占地方财政支出比重
广东	9.28	-22.73%
福建	4.63	-37.90%
北京	4.62	-20.69%
贵州	3.25	-63.37%
山东	3.24	-33.07%
河南	3.10	-57.69%
江苏	2.95	-18.64%
浙江	2.78	-23.98%
陕西	2.70	-58.22%
河北	2.59	-52.89%

① 以上数据根据国家统计局国家数据库和历年《中国劳动统计年鉴》数据计算所得。

续前表

省份	职工养老保险 赡养比	地方财政净收入 占地方财政支出比重
西藏	2.52	-90.18%
山西	2.51	-54.59%
云南	2.46	-63.89%
安徽	2.46	-51.61%
海南	2.38	-53.69%
江西	2.36	-53.41%
宁夏	2.28	-69.10%
湖南	2.27	-57.44%
上海	2.21	-7.41%
青海	2.20	-84.36%
新疆	2.18	-68.61%
广西	2.12	-64.96%
天津	2.06	-26.38%
湖北	1.96	-51.70%
四川	1.77	-57.69%
内蒙古	1.77	-55.32%
甘肃	1.76	-75.02%
重庆	1.75	-44.33%
辽宁	1.65	-51.93%
吉林	1.47	-64.76%
黑龙江	1.34	-72.83%

数据来源：根据国家统计局国家数据库和历年《中国劳动统计年鉴》数据计算所得。

确定央地之间财政支出责任的前提是对事权进行合理划分。2018年2月，国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，对公共服务领域主要项目的事权和支出责任进行了明确划分，其中包括城乡居民基本养老保险、基本医疗保险、基本生活救助和医疗救助的标准制定与补助责任分配，但职工养老保险和职工医疗保险这两个最大险种的央地责任划分尚未明确。

三、总结：央地关系视角下中国社会保障改革的解释框架

以上从央地关系的视角回顾了改革开放以来中国社保制度改革的总体进程和阶段，分析了改

革过程中央地关系的特征和当前面临的问题。不难发现，从地方分割走向制度的定型和统一是改革开放40年来中国社会保障制度变革最显著的特点。从央地关系的视角来看，这个变革过程体现出以下三个特点：

其一，从改革的推动者来看，最初是地方为了适应经济体制改革而被动做出自主的尝试；之后中央政府为了探索改革方案，授权地方进行试点；分散试点导致的地区间制度分割和人口流动带来的地区间制度发展不平衡倒逼中央政府进行顶层设计并重新合理划分央地责任。

其二，从管理权责（事权）的分配体系来看，经历了一个管理层级不断提高的过程。中央政府及其相关部门通过提高统筹层次、信息化建设以及经办标准化等方式努力提高管理层级，但受到制度发展路径依赖的影响以及中央层级经办能力不足的制约，央地之间主要社会保障项目的事权划分尚不明确。

其三，从财政支出责任（财权）的分配结构来看，伴随着财政资源分配结构的向上集中和统筹层次的逐步提高，中央财政承担着社会保障支出的主要责任，并且主要通过转移支付的方式实现。其中，规模最大的养老保险转移支付由于按照一般性转移支付方式进行，只考虑地方财力而未考虑地方老龄化程度，因此带来地方之间财政责任的不均衡。

图2勾勒了一个基于央地关系的中国社会保障制度变革解释框架。可以发现，中国社会保障制度的地方分割是经济体制改革路径影响的必然结果，并且显著受到分灶吃饭的财政体制和中央不同部门之间改革理念与思路差异的影响。在人口大规模流动带来的劳动者社保权益受损的外部压力和社会保障制度统一性与团结性的内在驱动下，社会保障制度逐步从地区分割走向统一，这个过程需要以尊重社会保障制度内在发展规律为基础，以“去部门化”的科学集中决策体制为支撑，以合理的事权分配体系和与之相匹配的财力分配结构为保障，充分调动中央和地方两个积极性。

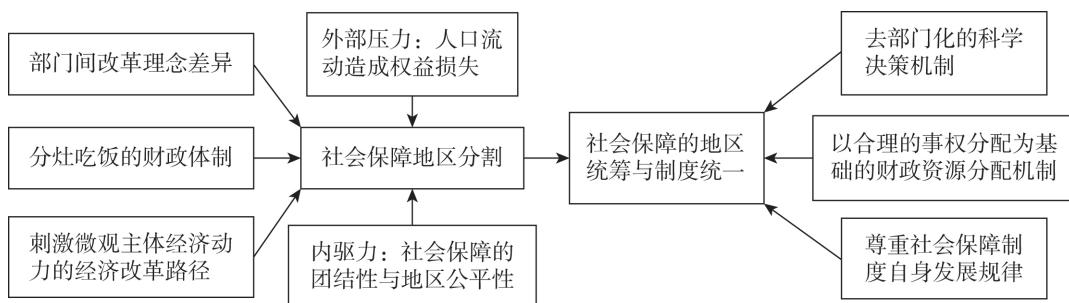


图2 基于央地关系的中国社会保障制度变革解释框架

参考文献：

- [1] 鲁全.中国养老保障制度改革中的十大关系研究[J].教学与研究,2013,(12).
- [2] 郑功成.中国社会保障30年[M].北京:人民出版社,2008.
- [3] 郑功成.社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择[J].社会保障评论,2017,(1).
- [4] 申曙光.新时期我国社会医疗保险体系的改革与发展[J].社会保障评论,2017,(2).

- [5] 杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J].经济研究,1998,(1).
- [6] 中国社会保障学会理论研究组.中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向[J].社会保障评论,2017,(3).
- [7] 李凤月,张忠任.我国财政社会保障支出的中央地方关系及地区差异研究[J].财政研究,2015,(6).

From the Local Self-Pilot to the Centralized and Local Responsibility Dominated by the Central Government

——An Interpretation Framework for the Reform of China's Social Insurance System
in the 40 Years of Reform and Opening Up

Lu Quan

(Renmin University of China, Social Security Research Center, Beijing 100872)

[Key words] 40 years of reform and opening up; social security reform; central relations

[Abstract] The relationship between the central and the local government is an important perspective to understand the reform of China's social insurance system in the 40 years of reform and opening up. The study found that the social insurance reform in China originated from local spontaneous experiments, and the local pilot under the guidance of the central government is an important way to explore the reform model, while the regional division of the system in turn requires the central government's top-level design and rational division of central and local responsibility. The local division of the social insurance system is an inevitable result of the influence of the economic system reform path, and is significantly affected by the difference between the fiscal system of the divided finance and the reform concept of the different ministries of central government. Driven by the external pressure brought about by the large-scale population movement and the unity of the social insurance system, the social insurance system is gradually moving from regional division to unity.

[责任编辑 陈翔云]