

养老保险全国统筹下的委托代理问题： 经办机构垂直管理是不是破解之匙？

王增文, 姚金, 彭浩荣

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 2022 年我国职工养老保险正式实现全国统筹。然而,受制于现行“央地共管”社会保障模式,全国统筹易引发中央与地方政府间委托代理问题,不利于全国统筹目标的顺利实现。在此背景下,经办机构全国垂直管理能否成功化解委托代理问题? 利用省级改革近似模拟全国改革,构建计量和精算模型发现:第一,职工养老保险省级统筹造成有效费率降低 2.40%,若同时辅以经办机构省级垂直管理,有效费率会提高 2.90%;第二,异质性检验结果表明,经办机构实现垂直管理在老龄化程度高和国有经济占比低的地区效果更好;第三,从养老保险经办流程看,统筹层次提高将导致地方政府在参保登记环节放松监管以创造招商引资优势,实现垂直管理后此类寻租行为将得到有效改善;第四,未实现全国统筹下 2023—2050 年间政府养老保险累计支出达到 718.02 万亿,实现全国统筹后财政支出规模增加 19.06%,若辅以经办机构全国垂直管理,政府养老保险支出规模将下降 23.08%。综上,为确保全国统筹政策效应的有效释放,研究认为应采取渐进式改革路径,即首先建立起市级政府对县区政府垂直管理的经办体系,然后做实养老保险经办机构省级垂直管理,最后再构建起从中央到地方的垂直管理体系,以期推动职工养老保险制度高质量发展。

关键词: 全国统筹;垂直管理;有效费率;财政养老保险支出

中图分类号: F840.684; C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2024)07-0001-12

Delegated agency issues within national coordination of pension insurance: Is vertical management by administrative agencies the decisive solution?

WANG Zengwen, YAO Jin, PENG Haorong

(Center for Social Security Studies of Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: In 2022, China officially achieved national coordination of the employees' pension insurance system. However, due to the current 'central-local joint management' social security model, national coordination can easily trigger principal-agent problem between central and local governments, which hampers the smooth realization of the national coordination objectives. Against this backdrop, can the establishment of a national vertical management system by the implementing agencies be an effective measure to address these agency problems? This article employs a provincial-level reform as a proxy for national reform, constructing econometric and actuarial models, and makes the following findings: First, the provincial coordination of employees' pension insurance causes the effective rate to

收稿日期: 2024-03-13 修回日期: 2024-05-06

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“健全退役军人工作体系和保障制度研究”(21AZD072);教育部人文社会科学规划基金项目“抚育成本与家庭收益失衡下破解低生育率难题的政策架构研究”(21YJA630093)。

作者简介: 王增文(1980—),男,山东临沂人,管理学博士,教授,博士生导师,武汉大学政治与公共管理学院副院长,研究方向为社会保障理论与政策。

decrease by 2.40%, and if it is complemented by the vertical management of operators at the provincial level, the effective rate will increase by 2.90%; second, the results of the test of heterogeneity show that the vertical management of operators is more effective in the regions with high degree of aging and a low proportion of state-owned economy; third, in terms of the process of the pension insurance operation, the increase in the level of coordination will lead to the relaxation of supervision of the local government in the registration process in order to create an advantage in investment promotion. Third, from the perspective of the process of pension insurance administration, the increase in the level of coordination will lead local governments to relax the supervision in the registration process in order to create an advantage in attracting investments, and such rent-seeking behavior will be effectively improved after the realization of vertical management; fourth, the cumulative government expenditures on pension insurance will reach 718.02 trillion yuan during the period of 2023-2050 without the realization of the national coordination, and the scale of the expenditures will increase by 19.06% after the realization of the national coordination. Decrease by 23.08%. In conclusion, in order to ensure the effective release of the effects of national coordinated policies, this article believes that a gradual reform path should be adopted, first establishing a vertical management system of municipal governments to county and district governments, then actualizing the vertical management of employees' pension insurance agencies at the provincial level, and finally constructing a vertical management system from the central to the local level, with a view to promoting the high-quality development of the employees' pension insurance system.

Key words: national coordination; vertical management; effective rate; financial pension insurance expenditure

养老保险制度是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障之一。其中,职工养老保险作为面向全体城镇就业人员的制度体系,截至 2022 年已建成覆盖 50 355 万人的保障网^①,成为经济社会发展的有力保障。然而,随着人口老龄化程度的加深,制度运行的潜在风险渐渐凸显^②,尤其是省际间养老保险制度发展不平衡问题。根据 2022 年《中国统计年鉴》,2022 年职工养老保险累计结余最多的省份为广东省(15 722.70 亿元),最少的省份为黑龙江省(-102.10 亿元);若从在职职工人数除以退休职工人数得到职退比这一指标来看,2022 年职退比最高的省份为广东省,每 5.56 位在职职工赡养 1 位退休职工,最低的省份为黑龙江省,每 1.30 位在职职工赡养 1 位退休职工。可以预见,随着老龄化程度的进一步加深,省际间养老保险发展差异将会继续拉大。我国于 2018 年出台的中央调剂制度^③在一定程度上缓解了这种省际不均现象,但效果有限。随着 2020 年年底全国 31 个省份均实现养老保险省级统筹^④,我国于 2022 年正式发文实施职工养老保险全国统筹。理论上统筹层次提高至全国层面,能够发挥养老保险“大数法则”,提升基金风险共济能力。

然而,在当前养老保险“央地共管”模式下,统筹层次决定了政府间财权与事权的划分,全国统筹容易引发央地间委托代理问题,使得全国统筹的效果大打折扣,基金风险不降反升^[2]。

上述问题产生的根源在于统筹层次提高后政府间目标函数不一致和信息不对称。为了缓解统筹层次提高带来的上下级政府间委托代理问题,有学者认为应改革现行属地管理体制,构建起从中央到地方垂直管理的经办体制^[3]。垂直管理即经办机构脱离地方政府管理序列由中央政府直接管理,不受地方政府监督机制约束。与之相对应的是属地管理,即由地方政府管理养老保险经办机构。然而,现阶段我国 31 个省份(不含港澳台,下同)尚未完全实现经办机构省级垂直管理,尽管我国早于 1998 年发布《国务院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》要求在 2000 年前实现社保机构省级垂直管理,但由于此项改革涉及行政机构和人事重大变革,迄今鲜有省份真正启动。截止到 2022 年年底,仅有天津市、吉林省、黑龙江省、上海市、河南省和陕西省实现了经办机构省级垂直管理。在我国职工养老保险实现全国统筹的背景

① 数据来源:《2022 年人力资源与社会保障事业发展统计公报》。

② 《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》。

③ 资料来源:https://guancha.gmw.cn/2022-02/24/content_35541373.htm。

下,属地管理的经办服务机构与全国统筹之间存在冲突,无法实现中央有效管理养老保险的目标。纵观欧美等发达国家和地区,养老保险自建立之日起就实现了全国范围内的统一,也同样建立起了全国层面的养老保险管理机构,如美国养老保险由财政部集中收缴后汇入美国社会保障署形成基金池,社会保障署设有由其垂直领导的社会保障局;德国设立养老保险联盟,在全联邦范围内实行自主经营、自主管理,具有很强的自治性。

我国职工养老保险经历了从市县统筹,到省级统筹,再到全国统筹的转变,但养老保险经办机构一直处于属地管理模式,这也成为造成地方政府利益分割的根源所在。2021年发布的《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》提出要“建立与养老保险全国统筹相适应的经办管理服务体系,逐步建成垂直管理的经办组织架构,统一管理全国统筹基金”。因此,在养老保险全国统筹的新阶段,应重塑经办机构职能,构建起从中央到地方垂直管理的经办服务体制。那么,养老保险全国统筹下进一步实现经办机构垂直管理,能否成为化解委托代理问题的有效举措?考虑到现有公开数据难以支持直接分析全国统筹的影响,且经办机构并未实现全国垂直管理,因此本文借鉴曾益等^[4]的做法,利用31个省份省级层面改革,得到省级统筹和经办机构省级垂直管理的影响效应,并探究经办机构垂直管理化解委托代理问题的机制。同时将省级改革结果带入精算模型中近似模拟全国层面改革,分析全国统筹和经办机构全国垂直管理对政府养老保险支出的影响。以期为解决全国统筹下的委托代理问题提供实证依据,推动养老保险制度实现高质量发展。

一、文献综述

实现全国统筹是完善基本养老保险制度的客观要求。当下有学者分析了职工养老保险全国统筹的诸多益处,如适应人口流动需要,提高劳动力资源配置效率^[5-7];充分发挥养老保险再分配功能,微观上能提升职工个人福利水平^[8-9],宏观上能缩小养老金差距,促进共同富裕^[10-11]。职工养

老保险全国统筹的主要目标是从制度上解决基金的结构矛盾问题。当下我国养老保险省际差距过大,不利于发挥基金规模效应,全国统筹能够实现养老保险基金在全国范围内统一调度使用,提高基金抗风险能力。现有学者的研究均指出随着统筹层次逐步提升为全国统筹,有利于解决当下养老保险省际不均现象,基金风险得以缓解,可持续性地得到提升^[12-13]。

然而,统筹层次提高可能会引发政府间委托代理问题。当实现养老保险全国统筹,地方政府养老保险财权上移至中央政府,但仍需承担保费征收和基金监管等事权,财权与事权的不对等可能会导致中央与地方政府间的委托代理问题,引发地方政府道德风险^[14-16],进而对基金可持续性产生消极影响。现有学者已广泛关注到这一问题,并提出了相应的化解措施:第一,建立激励相容机制^[17-18];第二,实施养老保险参量改革,包括实施延迟退休年龄政策^[19-20]、划转国有股充实社保基金^[21-22]、改革基础养老金计发办法^[23-24];第三,实现经办机构垂直管理^[25]。其中,经办机构垂直管理下有利于打破养老金地方利益分割格局,厘清政府间责任分担机制,是化解委托代理问题的有效举措^[26-27]。然而,由于垂直管理涉及政府部门间的利益变动,鲜有省份真正启动,因此目前关于经办机构垂直管理的研究,大多基于理论分析。郑功成等^[28]认为应建立与税务总局、工商总局并行的国家社会保险总局,杨燕绥^[29]也认为养老保险应实行国家垂直管理。

自2019年起我国职工养老保险已交由税务部门征收,社会保险由二元征收时期进入国家税务部门统一征收时期。我国税务部门为垂直管理,社保费交由税务部门征收理论上能够规范地方政府保费征收行为^[30-31]。然而事实上,税务部门征收也分为税务部门代征和税务部门全征,尽管税务部门可能在保费征收这一最终环节效果更好,但保费征收的前置环节^④仍由经办机构负责,给了地方政府寻租空间。随着养老保险实现全国统

④ 社会保险费征收的完整流程包含社会保险参保登记、缴费登记、缴费基数申报、缴费基数核定、征收、追欠(追缴欠缴的社会保险费)、查处、记账8个环节。在税务部门代征模式下,征收、追欠、查处和记账环节由税务部门负责,其余环节依然交由社保部门负责。而在税务部门全征模式下,除社保参保登记由社保部门负责外,其余环节均由税务部门负责。

筹,这些问题可能会造成政策改革达不到目标预期。因此,有必要分析在当前职工养老保险实现全国统筹的背景下,实现经办机构垂直管理的影响,验证其能否化解全国统筹下的委托代理问题。本文可能的边际贡献在于:第一,现有关于全国统筹的分析,大多忽略了统筹层次提高造成的委托代理问题,本文利用 31 个省份(不含港澳台)省级改革近似模拟全国改革的变化,能够提高分析的精准性和客观性;第二,鲜有学者注意到经办机构垂直管理对化解统筹层次提高造成的委托代理问题的积极意义,仅有的分析也都是基于理论层面,本文基于委托代理模型从理论层面分析经办机构垂直管理能否规范地方政府征收行为,并以有效费率和政府财政养老保险支出视角从实证维度进行检验;第三,目前尚未有研究分析经办机构垂直管理对保费征收的影响机制,本文从养老保险费征收流程出发,挖掘经办机构垂直管理对保费征收的影响机制,以期对相关研究提供新的思路。

二、理论分析

(一)经办机构垂直管理化解委托代理问题的理论模型演绎

委托代理理论建立在非对称信息博弈的基础上,其核心思想是代理人为了追求自身利益最大化,存在利用自己的信息优势与委托人进行博弈的“道德风险”,从而损害委托人利益行为。为探究经办机构垂直管理是否能够化解委托代理问题,本文借鉴 Holmstrom 等^[32]设计的委托代理模型进行分析,具体模型设定如下。

假设省级政府保费征收努力程度为 a , 保费收入取如下线性模型: $I = a + \theta$ 。其中, θ 代表保费征收的外生随机因素,服从均值为 0、方差为 σ^2 的正态分布。由此可得 $E(I) = E(a + \theta) = a$, $Var(I) = \sigma^2$ 。

假定中央政府是风险中性的,省级政府是风险规避的。现将中央政府对省级政府的委托合同设定为: $S(I) = \alpha + \beta I$ 。其中, α 是省级政府的固定保费收入部分,与是否努力征收无关; β 是中央和省级政府共享的保费收入系数,即省级政府征

收的养老保险费 I 每增加一个单位,共享的保费收入增加 β 个单位。给定 $S(I) = \alpha + \beta I$, 中央政府保费收入的期望效用为:

$$Ev[I - S(I)] = E(a + \theta - \alpha - \beta I) = (1 - \beta)a - \alpha \quad (1)$$

假定省级政府的效用函数为 $u = -e^{-\rho w}$ 。其中, ρ 是绝对风险规避度量; w 是实际保费收入。为简化起见,假定省级政府努力的成本 $C(a) = \frac{b}{2}a^2$, 这里 $b > 0$ 代表成本系数,即 b 越大,同等努力程度下成本越大。此时省级政府的实际收入为:

$$w = S(I) - C(a) = \alpha + \beta(a + \theta) - \frac{b}{2}a^2 \quad (2)$$

由于省级政府实际收入中含有 θ 这一外生不确定性因素,需要将实际收入转化为确定性等价收入 w' , 即:

$$w' = E(w) - \frac{1}{2}\rho\beta^2\sigma^2 = \alpha + \beta a - \frac{1}{2}\rho\beta^2\sigma^2 - \frac{b}{2}a^2 \quad (3)$$

式(3)中, $E(w)$ 是省级政府的期望收入; $\frac{1}{2}\rho\beta^2\sigma^2$ 是风险成本。当转化完成后,省级政府最大化期望效用函数等价于最大化确定性收入效用^⑤。假设省级政府养老保险费原有收入为 w_0 , 此时如果确定性等价收入小于 w_0 , 则省级政府将不接受委托代理合同,即省级政府的参与约束条件(IR)为:

$$\alpha + \beta a - \frac{1}{2}\rho\beta^2\sigma^2 - \frac{b}{2}a^2 \geq w_0 \quad (4)$$

1. 未实现垂直管理

由于实现全国统筹后,中央政府委托省级政府进行保费征收,在未实现垂直管理时,信息不对称的存在导致省级政府的行为难以有效监管,即中央政府不能观测到省级政府的努力水平。此时,省级政府会通过控制自身努力水平 a , 以使自己期望效用(确定性等价)最大化。即:

⑤ 如果 $U(x) = EU(y)$, y 为随机收入,则称 x 为随机收入 y 的确定性等价。因为消费者从随机收入 y 中得到的期望效用,与从确定性收入 x 中得到的效用相同。当消费者是风险中性时,确定性等价等于随机收入的均值;当消费者是风险规避时,确定性等价等于随机收入的均值减去风险成本。

$$\max w' = \max \alpha + \beta a - \frac{1}{2} \rho \beta^2 \delta^2 - \frac{b}{2} a^2 \quad (5)$$

上述公式即为激励相容约束条件(IC),此时政府面临如下最优化问题:

$$\begin{cases} \max Ev[I - S(I)] = (1 - \beta)a - \alpha \\ \text{s. t. } (IR)\alpha + \beta a - \frac{1}{2} \rho \beta^2 \delta^2 - \frac{b}{2} a^2 \geq w_0 \\ \max \alpha + \beta a - \frac{1}{2} \rho \beta^2 \delta^2 - \frac{b}{2} a^2 \end{cases} \quad (6)$$

最优的情况即为参与约束条件(IR)的等式成立(因为中央政府只需保持省级政府 w_0 的收入水平,无需给予更多基金收入)。此时分别求导得到最优一阶条件为:

$$\beta_1^* = \frac{1}{1 + b\rho\sigma^2} \quad a_1^* = \frac{\beta}{b} = \frac{1}{b(1 + \rho\sigma^2)} \quad (7)$$

2. 实现垂直管理

当实现经办机构垂直管理,此时中央政府能够直接监管省级统筹的行为,即能够直接观测到省级政府的努力水平,省级政府的任何努力水平 a 都可以由参与约束条件(IR)强制实现,省级政府无法通过选择自身努力程度 a 来实现自身效用最大化,此时激励相容约束条件(IC)不起作用,政府面临下列最优化问题:

$$\begin{cases} \max Ev[I - S(I)] = (1 - \beta)a - \alpha \\ \text{s. t. } (IR)\alpha + \beta a - \frac{1}{2} \rho \beta^2 \delta^2 - \frac{b}{2} a^2 \geq w_0 \end{cases} \quad (8)$$

同样地,最优的情况即为参与约束条件的等式成立。此时分别求导得到最优一阶条件为:

$$\beta_2^* = 0 \quad a_2^* = \frac{1}{b} \quad (9)$$

综上所述,当未实现经办机构垂直管理时,省级政府保费征收最优努力程度为 $a_1^* = \frac{1}{b(1 + \rho\sigma^2)}$;当实现经办机构垂直管理时,省级政府保费征收最优努力程度为 $a_2^* = \frac{1}{b}$ 。此时 $a_2^* = \frac{1}{b} > a_1^* = \frac{1}{b(1 + \rho\sigma^2)}$,即实现垂直管理时的最优保费征收努力程度高于未实现垂直管理时的努力程度,意味着垂直管理下中央政府能够有效监管省级政府

保费征收行为,是解决央地政府间信息不对称的有力举措,也是防范省级政府保费征收努力下降、化解委托代理问题的关键。

(二)经办机构垂直管理化解委托代理问题的理论分析

在未实现全国统筹时,中央政府委托地方政府全权处理养老保险相关事宜,养老保险财权与事权都由地方政府承担,此时地方政府实际上为“自给自足”模式,尽管仍然存在中央政府和地方政府间的信息不对称,以及地方政府的行为难以监管问题,但央地政府的目标均是提高基金收入以减轻财政支出压力。然而,当实现养老保险全国统筹,中央和地方政府目标函数发生偏离。全国统筹后基金收入和结余支配等财权上移至中央政府,地方政府仅负责参保登记、养老金发放和监管等事权,地方政府不再对养老保险基金缺口承担直接责任,此时地方政府将不再以提高基金收入和减轻财政压力为目标,而是转为寻求实现自身利益最大化。因此,当实现全国统筹,地方政府可能在参保登记、基金支出管理等环节,放松对于企业的监管以创造招商引资优势。同时,由于中央政府与地方政府间客观存在的信息不对称,全国统筹后地方政府行为更加难以监管,因此全国统筹后养老保险基金风险将依然难以消解。

理论模型演绎结果表明,实现经办机构垂直管理能够有效化解委托代理问题,原因在于经办机构实现垂直管理,本质上是一种激励相容机制。激励相容机制是化解委托代理问题的根本途径,即在存在道德风险的委托代理关系中,设计一种激励机制令委托方与代理方目标函数一致,使代理人在追求自身利益最大化的过程中也能实现委托人的利益最大化。未实现垂直管理时,地方经办机构受地方政府管理,其目标函数是为地方政府创造最大化收益;当实现垂直管理,经办机构将不再受地方政府管理,而是由中央经办机构直接领导,此时地方经办机构的目标函数变为完成中央经办机构委派的基金管理事务以获得绩效考核优势,地方经办机构与中央经办机构的目标均是提高基金收入以减少政府支出。除此之外,中央

经办机构能够直接监管地方经办机构的行为,极大程度上化解了政府间信息不对称问题,也降低了监管成本。因此,实现经办机构垂直管理能够有效规避地方政府寻租行为,成功化解委托代理问题。

然而,实现垂直管理后各地方经办机构会形成一个“集团”,提高基金收入与减少政府支出是该集团的共同利益。但从理性经济人角度出发,集团内部的地方经办机构很可能不会付出全部努力以实现共同目标,产生“搭便车”问题,即养老保险全国统筹后由中央经办机构负责对全国基金进行统一调剂,无论该地方经办机构是否努力征收养老保险费,它都能够在中央经办机构的调剂下享受集体利益,容易陷入集体行动的困境。集体行动的困境是由曼瑟·奥尔森于 1965 年出版的著作《集体行动的逻辑——公共物品与集团理论》中提出的,他认为有理性、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现共同利益。要打破集体行动困境,主要措施包括缩小参与规模、扩大不对称收益、引入强制参与措施和实施选择性激励。回归本文研究主题,若要实现地方经办机构付出最大努力完成中央经办机构委派的任务,重点在于突出强制逻辑和激励逻辑。这就要求中央经办机构在委托地方经办机构进行养老保险事务管理时,发挥中央经办机构的行政权力,加大监管力度,并将地方经办机构养老保险管理效果纳入绩效考核和晋升体系,以扩大选择性激励力度。

(三) 经办机构垂直管理弊端分析

现行“央地共管”的社会保障模式,尽管在全国统筹下易引发政府间委托代理问题,但由于目前中央与地方政府事权划分不清、责任边界不明,因此直接由中央政府全权管理养老保险事务尚不成熟,现行委托代理模式能够确保养老保险制度的正常运转。在此背景下,实现经办机构垂直管理将成为“破局”之策。理论上垂直管理能够有效解决中央政府和地方政府间委托代理问题,但也同样存在如下弊端。第一,垂直管理易产生层级刚性。经办机构垂直管理下,经办机构决策权层

层上移、组织信息流向的不对称性以及层级结构的僵化,都会增加层级刚性。第二,垂直管理易滋生官僚惰性。经办机构实现从全国到地方的垂直管理后,组织治理的重心会层层向基层下移,可能会引发上层将责任“甩”给基层的现象,从而滋生官僚惰性^[33]。第三,垂直管理易增加工作成本。垂直管理下经办机构的人财物将不受地方政府管辖,但垂管部门履行职责的刚性与执行力仍受到地方政府的影响,我国养老保险的征收流程由多部门共同参与,在垂直管理模式经办机构与地方其他部门间的协调将显著增加工作成本^[34]。综上,尽管理论上经办机构垂直管理能够规范征收行为,但垂直管理的这些弊端仍可能会造成实际效果达不到理论预期,因此还需进一步利用实证检验垂直管理是否能够成为化解委托代理问题的有效举措。

三、模型构建与参数设定

(一) 计量模型构建

截至 2022 年年底,我国 31 个省份均已实现职工养老保险省级统筹,6 个省份实现职工养老保险经办机构省级垂直管理,这为本文分析奠定了基础。本文利用 2002—2022 年 31 个省份的相关数据进行回归分析,用省级统筹和经办机构省级垂直管理改革效应,近似模拟全国统筹和经办机构全国垂直管理改革效应。考虑到基金征缴存在一定惯性和滞后影响^[35],本文采用系统 GMM 进行分析。具体公式如下:

$$Y_{it} = \beta Y_{it-1} + \beta_1 PC_{it} + \beta_2 VM_{it} + \beta_3 PC_{it} \times VM_{it} + \beta_4 C_{it} + u_i + \xi_{it}, i = 1, \dots, n, t = 1, \dots, T \quad (10)$$

式(10)中, Y 代表养老保险有效费率^⑥; i 代表个体; t 代表时间; PC (Provincial-level Coordination)代表职工养老保险省级统筹变量; VM (Vertical Management)代表职工养老保险经办机构省级垂直管理变量; $PC \times VM$ 代表二者交互项; C 代表控制变量; β 为滞后一期的有效费率系数; β_1 为省级统筹变量系数; β_2 为经办机构垂直管理

⑥ 有效费率这一指标借鉴于税收领域的有效税率,能够衡量地方政府在多大程度上努力征收养老保险费,等于实际保费收入除以参保在职职工人数再除以法定缴费基数。实际保费收入来源于《中国养老金发展报告》和各省份社会保险基金收入决算。

变量系数; β_3 为交互项系数,是本研究最关注的系数; β_4 为控制变量系数; $u_i + \xi_{it}$ 为复合扰动项。

(二) 计量模型参数设定

本文主要利用《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》以及 31 个省份政府网站公开数据等,构建 2002—2022 年的面板数据。本文被解释变量为职工养老保险有效费率,解释变量为职工养老保险省级统筹变量、经办机构省级垂直管理变量及二者的交互项。除此之外,还尝试控制了其他因素的干扰。具体变量及其衡量方式如表 1 所示。

表 1 变量的计算方式

变量类型	变量名	计算方法
被解释变量	有效费率	实际缴费/法定缴费基数 = (实际保费收入/参保在职职工人数)/法定缴费基数
解释变量	职工养老保险省级统筹变量	若该年该地区实现省级统筹则赋值为 1,否则为 0
	职工养老保险经办机构省级垂直管理变量	若该年该地区实现经办机构省级垂直管理则赋值为 1,否则为 0
	省级统筹 × 垂直管理	若该年该地区实现省级统筹且经办机构省级垂直管理则赋值为 1,否则为 0
控制变量	税务全征	若该年该地区实现税务部门全征则赋值为 1,否则为 0
	税务代征	若该年该地区实现税务部门代征则赋值为 1,否则为 0
	人均 GDP 增长率	(当年人均 GDP - 上一年人均 GDP)/上一年人均 GDP
	国有经济占比	国有单位就业人数/城镇就业人数
	退休职工占比	职工养老保险参保退休职工人数/职工养老保险参保总人数
	财政能力	地区一般公共预算收入/地区 GDP

四、实证结果

(一) 基准回归结果

为了探究经办机构垂直管理能否对冲全国统筹造成的消极影响,本文以全国 31 个省份省级统筹和省级垂直管理改革来近似分析全国统筹的影响,结果如表 2 所示。当实现职工养老保险省级统筹有效费率会降低 2.40%,即正如前文分析所言,随着统筹层次提升,上下级政府间的委托代理问题,会造成下级政府保费征收努力减弱,有效费率降低。而在实现省级统筹的基础上,进一步实现经办机构省级垂直管理,有效费率会提高 2.90%,即在省级统筹的基础上辅以经办机构省级垂直管理,能够有效对冲统筹层次提高对保费征收努力造成的负面影响,成为化解委托代理问题的有效举措。

表 2 计量结果

变量名	(1)	(2)
	有效费率	有效费率
有效费率(滞后一期)	0.466 *** (0.052)	0.471 *** (0.052)
省级统筹	-0.020 ** (0.008)	-0.024 *** (0.009)
垂直管理	0.004 (0.016)	-0.001 (0.016)
省级统筹 × 垂直管理	—	0.029 * (0.016)
税务全征	-0.016 (0.014)	-0.018 (0.014)
税务代征	-0.001 (0.008)	-0.003 (0.008)
人均 GDP 增长率	0.097 *** (0.027)	0.087 *** (0.028)
财政能力	0.207 (0.149)	0.186 (0.150)
退休职工占比	0.146 ** (0.060)	0.139 ** (0.060)
国有经济占比	0.078 *** (0.029)	0.078 *** (0.029)
时间效应	控制	控制
个体效应	控制	控制
常数项	0.011 (0.032)	0.019 (0.032)
样本量	386	386

注:***、**、* 分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.10$ 时有统计学意义;括号内为稳健性标准误。下同。

(二) 异质性检验

为探寻经办机构垂直管理效应在不同情形下的变化以及结果的适用性,本文将分以下两种情形对结果进行异质性检验。第一,根据 65 岁以上人口占总人口比重构建地区人口老龄化程度指标,计算出样本均值为 9.63%,将高于 9.63% 的观测值设定为老龄化程度高,低于 9.63% 的设定为老龄化程度低;第二,国有经济占比指标的样本均值为 51.31%,将高于 51.31% 的观测值设定为国有经济占比高,低于 51.31% 的设定为国有经济占比低。通过上述两种方式对基准结果进行异质性检验。

1. 地区人口老龄化程度

当依据地区人口老龄化程度对模型进行异质性检验,从表 3 可以看出,老龄化程度高的地区,在统筹层次提高的基础上实现经办机构垂直管理,有效费率会提高 3.60%,而老龄化程度低的地区并无显著影响。其可能原因在于老龄化程度高的地区基金支出压力大,当统筹层次提高后地方政

府基金支出压力上移,征收养老保险费的积极性会受到影响,此时实现经办机构垂直管理,能够有效规范地方政府保费征收行为,迫使有效费率得到提升,化解委托代理问题。

表 3 分老龄化程度异质性检验结果

变量名	人口老龄化程度高	人口老龄化程度低
	有效费率	有效费率
有效费率(滞后一期)	0.351 *** (0.073)	0.547 *** (0.072)
省级统筹	-0.009 (0.011)	-0.010 (0.015)
垂直管理	-0.017 (0.021)	-0.010 (0.018)
省级统筹 × 垂直管理	0.036 ** (0.016)	0.017 (0.045)
控制变量	控制	控制
时间效应	控制	控制
个体效应	控制	控制
常数项	-0.030 (0.050)	0.114 *** (0.044)
样本量	135	251

2. 国有经济占比

当依据国有经济占比对模型进行异质性检验,从表 4 可以看出,国有经济占比低的地区,统筹层次提高的基础上实现经办机构垂直管理,有效费率会提高 3.70%,国有经济占比高的地区并无显著影响。其可能原因在于国有企业社会保险的缴费遵从较高,而私营企业逃费漏费现象较为严重,因此国有经济占比低的地区提高统筹层次后,地方政府发生寻租行为的可能性更大,此时若实现经办机构垂直管理,能够解决政府间信息不对称问题,规避了地方政府基金征收环节的道德风险,从而使得征缴效果提高。

表 4 分国有经济占比异质性检验结果

变量名	国有经济占比高	国有经济占比低
	有效费率	有效费率
有效费率(滞后一期)	0.478 *** (0.080)	0.224 *** (0.067)
省级统筹	-0.018 (0.015)	-0.023 *** (0.009)
垂直管理	-0.008 (0.016)	0.013 (0.035)
省级统筹 × 垂直管理	-0.038 (0.053)	0.037 ** (0.017)
控制变量	控制	控制
时间效应	控制	控制
个体效应	控制	控制
常数项	0.096 * (0.052)	-0.003 (0.031)
样本量	248	138

(三) 机制检验

从前文分析可知,当养老保险经办机构实行垂直管理能够提高保费征收效果,推动有效费率的增加。尽管我国养老保险已统一交由税务部门征收,但实质上税务部门仅负责养老保险经办全流程中的最终环节,对于企业参保登记这一前置环节仍由经办机构负责。对于地方政府而言,当统筹层次提高时不再对基金缺口承担直接责任,因此可能会放松对企业的参保登记来获取招商引资优势,而当经办机构实行垂直管理,能够有效减少地方政府潜在的寻租空间,推动经办机构积极完成参保登记工作。因此,本文将以养老保险参保率(即参保在职职工人数/城镇就业人数)作为可能的中介变量,检验经办机构垂直管理的影响机制。

从表 5 能够看出,当养老保险统筹层次提高,地方政府在参保登记环节存在寻租空间,致使参保率降低,而当经办机构实行垂直管理,将由上级经办机构直接管理,不再受地方政府约束,因此有效规避了地方政府寻租问题,使得参保率提高 10.90%。从养老保险经办全流程来看,政府间委托代理问题将导致地方政府在参保登记环节放松监管,以创造招商引资优势,而经办机构实行垂直管理将有效缓解这类政府寻租行为,委托代理问题得到化解。

表 5 机制检验结果

变量名	(1) 参保率	(2) 参保率
参保率(滞后一期)	0.742 *** (0.039)	0.728 *** (0.039)
省级统筹	-0.052 *** (0.018)	-0.068 *** (0.019)
垂直管理	0.052 (0.042)	0.031 (0.042)
省级统筹 × 垂直管理	—	0.109 *** (0.037)
控制变量	控制	控制
时间效应	控制	控制
个体效应	控制	控制
常数项	0.302 *** (0.075)	0.325 *** (0.074)
样本量	513	513

(四) 稳健性检验

为验证本文结果的可靠性,现对计量模型进

行稳健性检验。具体稳健性检验方法包括:①缩小样本量;删除西藏地区样本;②改变估计方法;由系统 GMM 改为面板固定效应模型;③替换因变量;将有效费率替换为征缴率。结果表明,当对模型进行稳健性检验,实现职工养老保险省级统筹并辅以经办机构垂直管理,会使得有效费率分别提高 2.80% 和 2.60%,征缴率提高 14.00%,与上文计量结果无明显差异。

表 6 稳健性检验

变量名	缩小样本量	改变估计方法	替换因变量
	有效费率	有效费率	征缴率
有效费率 (滞后一期)	0.442 *** (0.052)	—	—
征缴率 (滞后一期)	—	—	0.478 *** (0.049)
省级统筹	-0.022 *** (0.008)	0.004 (0.012)	-0.080 *** (0.031)
垂直管理	-0.013 (0.016)	0.008 (0.013)	-0.006 (0.057)
省级统筹 × 垂直管理	0.028 * (0.015)	0.026 ** (0.011)	0.140 ** (0.059)
控制变量	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制
常数项	-0.003 (0.031)	0.048 (0.046)	0.170 (0.116)
样本量	371	423	386

(四)拓展性分析:经办机构垂直管理对养老保险基金和政府养老保险支出的影响

为了分析职工养老保险全国统筹和经办机构全国垂直管理对养老保险基金和政府养老保险支出的影响,本文进一步构建精算模型来预测 2023—2050 年全国和 31 个省份养老保险基金收入、基金支出和政府财政养老保险支出情况。

1. 反事实分析:假定未实现养老保险全国统筹

尽管我国已于 2022 年正式实施职工养老保险全国统筹,但为厘清全国统筹和经办机构垂直管理的影响,本文基于反事实分析,测算未实现全国统筹下政府历年养老保险支出,累加后结果如图 1 所示。在未实现全国统筹时,各省份财政养老保险支出将走向两极分化的趋势,其中财政支出最高的省份为广东省共 150.10 万亿元,最低为西藏自治区共 0.27 万亿元。将全国 31 个省份政府支

出加总后,算出为填补养老保险基金缺口,政府财政养老保险支出为 718.02 万亿元。

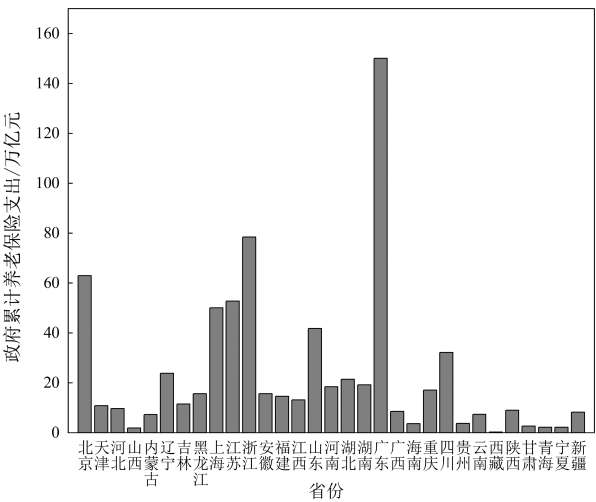


图 1 各省份政府累计养老保险支出

2. 实行全国层面改革

理论分析表明,实现经办机构垂直管理是化解中央与地方政府间委托代理问题的有效举措。前文计量结果也证明实现全国统筹会造成有效费率下降 2.40%,而辅以经办机构垂直管理有效费率会提高 2.90%。将这一结果代入精算模型中,模拟实行全国改革下职工养老保险基金财务运行状况,结果如表 7 所示。实现全国统筹后基金缺口日益增大,政府养老保险支出不断上升,至 2050 年时达到 81.51 万亿元。将测算期内财政养老保险支出进行加总,得出全国统筹下政府养老保险累计支出为 854.86 万亿元,较未实现全国统筹时提高 19.06%。中央和地方政府间的委托代理问题使得全国统筹的政策效果并未实现,基金运行风险和政府财政支出不降反增。

若同时辅以经办机构全国垂直管理,将有效缓解政府养老保险支出压力。尽管政府养老保险支出依然呈增长趋势,但支出规模减少,至 2050 年时政府养老保险支出为 65.65 万亿元。同样将政府养老保险支出进行加总,得出当实现职工养老保险全国统筹并辅以经办机构全国垂直管理,政府养老保险累计支出为 552.30 万亿元,较未实现全国统筹时降低 23.08%,即经办机构垂直管理能够化解全国统筹下的委托代理问题。

表 7 全国统筹下基金财务运行状况 单位:亿元

年份	基金收入	基金支出	财政养老保险支出	基金收入	基金支出	财政养老保险支出
2023	66 220. 25	68 910. 97	0. 00	93 451. 41	68 910. 97	0. 00
2024	71 970. 91	80 420. 81	0. 00	101 710. 72	80 420. 81	0. 00
2025	77 804. 29	93 433. 27	0. 00	110 063. 83	93 433. 27	0. 00
2026	83 945. 34	107 236. 09	0. 00	118 864. 43	107 236. 09	0. 00
2027	90 785. 56	121 621. 30	19 928. 41	128 671. 37	121 621. 30	0. 00
2028	97 741. 37	139 252. 19	41 510. 82	138 669. 93	139 252. 19	0. 00
2029	105 400. 81	158 119. 84	52 719. 03	149 686. 35	158 119. 84	0. 00
2030	113 333. 96	179 482. 96	66 149. 00	161 098. 83	179 482. 96	0. 00
2031	121 418. 71	201 747. 43	80 328. 72	172 736. 76	201 747. 43	0. 00
2032	129 604. 46	226 056. 63	96 452. 17	184 548. 87	226 056. 63	0. 00
2033	138 922. 00	252 188. 39	113 266. 39	197 999. 38	252 188. 39	0. 00
2034	149 019. 25	280 309. 71	131 290. 46	212 585. 26	280 309. 71	17 028. 64
2035	160 230. 38	310 086. 62	149 856. 24	228 746. 03	310 086. 62	81 340. 58
2036	171 226. 74	341 925. 17	170 698. 43	244 602. 85	341 925. 17	97 322. 32
2037	182 827. 15	376 675. 52	193 848. 37	261 341. 83	376 675. 52	115 333. 69
2038	195 203. 39	414 316. 35	219 112. 96	279 215. 43	414 316. 35	135 100. 92
2039	208 189. 03	456 312. 48	248 123. 45	297 965. 94	456 312. 48	158 346. 54
2040	221 428. 91	501 746. 25	280 317. 34	317 064. 82	501 746. 25	184 681. 43
2045	289 761. 26	783 861. 09	494 099. 83	415 844. 82	783 861. 09	368 016. 26
2050	362 772. 56	1 177 909. 93	815 137. 37	521 394. 56	1 177 909. 93	656 515. 37

3. 敏感性测试

将计量模型的稳健性检验结果代入精算模型中进行敏感性测试,结果如表 8 所示。当缩小样本量、改变估计方法和替换因变量,2023—2050 年间政府养老保险累计支出分别为 557.92 万亿元、569.43 万亿元和 525.99 万亿元,相较于未实现全国统筹时政府支出分别降低 22.30%、20.69% 和 26.74%,与前文结果无显著差异。

表 8 敏感性测试

模拟情形	累计财政养老保险支出/万亿元	变化幅度/%
未实现全国统筹	718. 02	—
基准情形	552. 30	-23. 08
缩小样本量	557. 92	-22. 30
改变估计方法	569. 43	-20. 69
替换因变量	525. 99	-26. 74

五、结论与政策建议

(一) 结论

第一,职工养老保险省级统筹造成有效费率降低 2.40%,若同时辅以经办机构省级垂直管

理,有效费率会提高 2.90%。

第二,异质性检验结果表明,经办机构实现垂直管理在老龄化程度高和国有经济占比低的地区效果更好。

第三,从养老保险经办流程看,统筹层次提高将导致地方政府在参保登记环节放松监管以创造招商引资优势,实现垂直管理后此类寻租行为将得到有效改善。

第四,未实现全国统筹下 2023—2050 年间政府养老保险累计支出达到 718.02 万亿,实现全国统筹后支出规模增加 19.06%,若辅以经办机构全国垂直管理,政府养老保险支出规模将下降 23.08%。

(二) 政策建议

2024 年两会工作报告中首次指出要“完善养老保险全国统筹”。相较于 2022 年的“稳步实施”和 2023 年的“建立”^⑦,报告中第一次提到

^⑦ 2022 年两会报告中提出“稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹”;2023 年两会报告中提出“建立基本养老保险基金中央调剂制度”。

“完善”,表明我国养老保险全国统筹制度将进入“提质增效”阶段。完善养老保险全国统筹是国家实施积极应对老龄化战略的核心,当下我国养老保险已实现全国统筹,但受制于管理体制与统筹层次间的错位,造成全国统筹政策效应难以有效释放,因此完善养老保险全国统筹需要同步推进经办机构垂直管理。然而,与推进养老保险全国统筹历程类似,经办机构垂直管理涉及到地方政府根本利益,因此可预见的是,推行经办机构全国垂直管理将面临重重阻碍。针对于此,本文认为经办机构做实垂直管理的过程,可借鉴养老保险全国统筹的改革历程,实施渐进式改革路径。

(1)建立起市级政府对县区级政府垂直管理的经办体系。在推进养老保险经办机构省级垂直管理的过程中,为减少潜在阻力,可先保持市级经办机构属地管理、实现市级经办机构对县区级经办机构垂直管理,以此来维持地方政府养老保险的征收激励,同时提高养老保险基层经办机构的独立性。首先,可由中央政府出台指导意见,规定各省级政府尽快因地制宜地出台垂直管理政策,并督促市县两级政府推动执行。然后,要划清各级政府职能边界,由省级经办机构对全省养老保险经办工作实施统一监督管理,对市县两级经办机构给予指导;市级经办机构实行以省级经办机构为主的双重管理,仍为市级政府工作部门;县区级经办机构由市级经办机构直接管理,在其指导下完成养老保险参保登记、基金上解等基本职能。

(2)逐步做实养老保险经办机构省级垂直管理。在建立市级政府对县区级政府垂直管理的经办体系后,可继续推进各省做实经办机构省级垂直管理,即实现省级经办机构对市级经办机构的垂直管理。为消除改革过程中可能遇到的阻力,可以借鉴推进省级统筹改革的经验:首先由中央政府出台政策,指导各省份落实经办机构省级垂直管理;然后制定改革时间表并设置5年过

渡期,要求各省政府部门制定相关配套措施,加强工作指导检查,及时解决实施过程中遇到的问题,力求在2028年年底全面实现经办机构省级垂直管理;最后由中央建立经办机构垂直管理工作督导组,对全国31个省份垂直管理工作进行检查验收,对于完成时间处于全国前列的省份,可在上解养老保险基金时给予一定抵扣,排名靠后的省份减少基金下拨比例,对于养老保险基金缺口由当地政府财政弥补。

(3)构建起从中央到地方垂直管理的经办机构体系。当做实经办机构省级垂直管理,要着手构建起从中央到地方垂直管理的经办机构体系。首先,要将养老保险事权在中央和地方政府之间进行合理划分,如将政策法规制定、基金收支监管和财政兜底等纳入中央政府事权范围,对于基金收入征缴、基金支出发放与监管等事权仍由地方政府承担,并允许地方政府适当保留部分基金结余,防范保费征缴激励下降风险。然后,逐渐构建从中央到地方垂直管理的经办机构体系,由中央经办机构对地方经办机构行使直接权力,对地方经办机构组织、人事和经费等直接管理。在渐进式改革路径下,能够实现改革阻力最小化,最大程度化解政府间委托代理问题,推动完善养老保险全国统筹制度,实现养老保险制度的高质量发展。

参考文献:

- [1]穆怀申.一维到三维:人口老龄化层次提升与养老保障结构优化[J].中国软科学,2023(1):51-62.
- [2]林义,任斌.政治经济视角下的中国社会保障:变迁逻辑与发展经验[J].社会科学,2021(10):57-69.
- [3]张国梅,金浩.基本养老保险全国统筹的参与者驱动研究[J].当代经济管理,2022,44(7):88-96.
- [4]曾益,杨悦.从中央调剂走向统收统支:全国统筹能降低养老保险财政负担吗?[J].财经研究,2021,47(12):34-48.
- [5]ALWYN Y. Inequality, the urban-rural gap, and migration[J]. Quarterly journal of economics, 2013(4):1727-1785.
- [6]FAJGELBAUM P D, MORALES E, SERRATO S, et al. State taxes and spatial misallocation [J]. Review of economic

studies, 2019, 86 (1): 333-376.

[7] 黄永颖, 张克中, 鲁元平. 统一大市场建设: 养老保险省级统筹与劳动力市场一体化[J]. 数量经济技术经济研究, 2023, 40(1): 25-45.

[8] 穆怀中, 闫琳琳. 基础养老金全国统筹收入再分配给付水平及适度性检验[J]. 人口与发展, 2012, 18(6): 2-15.

[9] 邹丽丽, 罗元文. 养老保险统筹层次提升中的职工个人福利效应研究[J]. 人口与发展, 2019, 25(5): 30-37.

[10] 王晓军, 曾宇哲, 郑晓彤. 基于微观模拟的城镇职工基本养老保险全国统筹再分配效应研究[J]. 保险研究, 2022(10): 102-111.

[11] 杨穗, 赵小漫. 走向共同富裕: 中国社会保障再分配的实践、成效与启示[J]. 管理世界, 2022, 38(11): 43-56.

[12] 张松彪, 刘长庚, 邓明君. 全国统筹有利于化解基础养老金缺口吗[J]. 科学决策, 2021(1): 1-30.

[13] 王朝才, 李天舒. 统筹层级对养老保险基金缺口的影响[J]. 中南财经政法大学学报, 2022(6): 82-92.

[14] LI Y Y. Asymmetric decentralization, intergovernmental transfers, and expenditure policies of local governments [J]. Frontiers of economics in China, 2018, 13(2): 223-248.

[15] KRESCH E P. The buck stops where? federalism, uncertainty, and investment in the Brazilian water and sanitation sector[J]. American economic journal: economic policy, 2020, 12(3): 374-401.

[16] 朱恒鹏, 岳阳, 林振翻. 统筹层次提高如何影响社保基金收支: 委托—代理视角下的经验证据[J]. 经济研究, 2020, 55(11): 101-120.

[17] 杨洋, 崔少敏. 新阶段对企业职工基本养老保险个人账户制的思考与探讨[J]. 社会保障研究, 2022(3): 3-12.

[18] 吴万宗, 邓智宇, 曾益, 等. 养老保险全国统筹的新阶段: 全国统筹调剂制度能降低财政负担吗? [J]. 上海财经大学学报, 2022, 24(6): 64-77.

[19] 陈元刚, 刘嘉艳, 齐嵩喆. 中央调剂金制度对各省份养老金负担效应研究[J]. 上海金融, 2022(1): 31-43.

[20] 官兆, 丁攀. 全国统收统支能否实现基本养老保险财务可持续: 来自省级面板数据的实证研究[J]. 中国软科学, 2023(8): 199-210.

[21] 孙维. 企业职工基本养老保险全国统筹: “渐进式”改革的困境与对策[J]. 中央财经大学学报, 2021(8): 15-25.

[22] 王云红, 王霞, 胡一凡, 等. 国资划转对企业职工养老保险基金收支平衡的影响研究: 以山东省为例[J]. 中国软科学, 2023(11): 86-95.

[23] 毛婷. 养老保险全国统筹的基础养老金计发办法设计[J]. 江西财经大学学报, 2022(4): 58-70.

[24] 范堃, 谭昕玥, 钱林义, 等. 职工基本养老保险全国统筹待遇计发方案的优化研究[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 54(3): 172-183, 188.

[25] 曾益, 杨悦, 姚金. 养老保险全国统筹: 经办服务“垂直管理”抑或“属地管理”: 基于基金可持续视角[J]. 保险研究, 2022(3): 84-98.

[26] 张晨寒. 垂直管理: 养老保险经办机构能力建设的突破口[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2012, 39(5): 67-70.

[27] 郭秀云, 于丽平. 从中央调剂到全国统筹的实现路径研究: 来自养老金省级统筹的启示[J]. 兰州学刊, 2020(5): 174-185.

[28] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 68-75.

[29] 杨燕绥. 社会保险经办机构能力建设研究[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011: 96-120.

[30] 郑春荣, 王聪. 我国社会保险费的征管机构选择: 基于地税部门行政成本的视角[J]. 财经研究, 2014, 40(7): 17-26.

[31] 汪德华. 税务部门统一征收社会保险费: 改革必要性与推进建议[J]. 学习与探索, 2018(7): 103-110.

[32] HOLMSTROM B, MILGROM P. Aggregation and linearity in the provision of intertemporal incentives [J]. Econometrica: journal of the econometric society, 1987, 55(2): 303-328.

[33] 刘笑言. 垂直管理的强化及其边界[J]. 探索与争鸣, 2020(11): 52-54.

[34] 谭溪. 我国地方环保机构垂直管理改革的思考[J]. 行政管理改革, 2018(7): 34-39.

[35] 路锦非, 张路, 郭子杨. 养老保险基金中央调剂制度与地方征缴失衡: 基于央—地互动视角的分析[J]. 公共管理学报, 2023, 20(2): 103-115, 172.

(本文责编: 润 泽)