

# 完善养老保险 全国统筹制度势在必行

向前看，全国统筹制度还要经历健全完善的动态调整，理想目标是实现全国范围内统一制度、统一收支。

文 | 房连泉



自1月1日起，企业职工基本养老保险全国统筹制度正式实施。这是养老保险制度改革进程中的一个重要里程碑，标志着多年来社保由地方统筹管理的困局获得突破。

但是我们也应该认识到，全国统筹是一个系统、复杂的工程，有一个动态调整的渐进过程，未来健全统筹制度仍需要深化体制机制改革，采取综合性的配套措施，实现可持续发展。

## 全国统筹问题的历史由来

全国统筹是社会养老保险制度运行的一个基本规则。按照国际经验，社保全国统筹指的是全国统一制度，包括统一的费率、待遇计发规则和经办管理，其核心是基金的全国统收统支。

我国城镇职工基本养老保险自20世纪90年代建立以来，一直处于低层次统筹水平，多年来难以有效提升，原因概括起来主要有以下几方面。一是制度设计的先天不足，在起步期即允许地方试点探索，并发挥地方在征缴等方面的积极性，虽然多年来中央一直试图统一制度，但地方的路径依赖惯性难以改变，各地在政策上和管理上都呈现出碎片化和不一致的特征。二是财政分灶体制下的地方利益冲突问题。在基金缺口分级补助的体制下，当一个地区出现养老保险支出缺口时，中央、省、市、县级政府都要承担一定的财政补贴责任。统筹层次越高，地方道德风险越大，激励不相容问题越突出。三是经办管理体制上的不统一，各地社保信息管理网络、经办管理体系不一致，尤其是信息化建设分散化，缺乏全国统一的社保统筹。

统筹政策的历史变化，主要有三个重要节点：第一个是1998年提出省级调剂制度，各地开始从县级统筹向市级统筹过渡；第二个是2007年出台省级统筹“六统一”标准，推行“市级统筹+省级调剂”；第三个是2018年出台中央调剂制度，向省级统收统支过渡。至2020年年末，除个别省外全国各地已基本实现省级统

收统支。

可以看到，养老保险统筹层次提升经历了一个漫长的历史渐进过程。此次全国统筹制度出台，是在省级统收统支的基础上，进一步在全国范围内促进养老金制度的一致性和政策规范性，实施更大力度、更加精准的统筹调剂，促进地区之间的基金平衡。向前看，全国统筹制度还要经历健全完善的动态调整，理想目标是实现全国范围内统一制度、统一收支。

## 四项重要任务待落实

2022年3月，财政部在《关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告》中提出：“通过建立养老保险基本要素中央统一管理机制、地方财政补充养老保险基金投入长效机制、工作考核机制等，实施全国统筹调剂，增强基本养老保险制度的可持续性。”其中，“三个机制”和“实施全国统筹调剂”是下一步完善制度的重点工作。

首先是养老保险基本要素中央统一管理机制。养老保险需要在制度设计、基金收支和经办管理等方面实现政策和管理上的集中统一。自20世纪90年代始，养老保险即确立了“统账结合”的制度模式，但各地在制度参数、收支政策和基金管理等方面一直存有差异。2007年《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》（劳社部发〔2007〕3号）曾提出省级统筹的“六统一”标准，即全省执行统一制度和政策、统一费率和费基、统一计发办法和统筹项目、统一基金调度使用、统一预算管理、统一经办业务流程。2017年9月，人社部、财政部联合发布《关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》，各省进一步推进“七统一”改革任务，即统一养老保险政策、统一基金收支管理、统一基金预算管理、统一责任分担机制、统一集中信息系统、统一经办管理服务、统一激励约束机制。目前，

按照国际经验，社保全国统筹指的是全国统一制度，包括统一的费率、待遇计发规则和经办管理，其核心是基金的全国统收统支。

养老保险改革是一项复杂的系统工程，全国统筹制度有利于解决地区间的不平衡问题，但实现制度长期可持续性发展，需要出台全方位的配套改革措施。

全国大部分省份已实现了省内养老保险政策的一致性，但各省之间还存在不同程度的差异。完善全国统筹制度的当务之急是实现全国制度政策的统一，尽快提升各省在缴费率、缴费基数、待遇发放口径、退休年龄规定、经办管理等方面的一致性。也就是说，在养老保险政策上，要实施中央统一管理决策，减少地方自裁权力。

其次是地方财政补充养老保险基金投入长效机制。为保障养老金发放，国家财政对职工基本养老保险的补助规模不断上升，其中，历年中央财政补助占据了80%以上的份额。近五年，财政每年对职工基本养老保险的补助金额相对稳定在5000亿元上下，过去20多年各级财政补助累计达5万亿元之多。实行全国统筹后，为防范基金缺口兜底支付责任向中央财政聚集的风险，应合理划分央、地社保事权，建立起明确的责任分担机制，其中一个重要方面就是，建立地方财政投入长效机制。其改革方向是压实地方责任，对基金缺口补助责任实行地方按比例承担的办法，引入地方财政投入常态化渠道。

再次是地方工作绩效考核机制。从经济学角度分析，提升统筹层次的难点在于解决信息不对称条件下的央地博弈问题。为此，引入激励约束机制，加强对地方工作绩效的考核监管十分重要。当前在省级统筹收支政策的出台过程中，各地在探索建立相应的绩效考核体系方面，主要有以下几种做法。一是引入行政奖惩办法，将统筹工作绩效与基层干部管理考核相结合。例如，通过评分（评级）对先进地区给予通报表扬或资金奖励，对于落后地区给予批评或行政上的处罚。二是重点对社保基金收支绩效进行考核，将地方工作责任落实在基金收支目标上，通过绩效考核实现增收节支的目标。三是在考核体系设计中，集中关注扩面、基金征收等核心指标，对这些指标赋予更高的权重。这些经验为未来全国统筹制度的实施提供了参

考，中央对各省份的绩效考核，可以通过加强信息数据收集、核准收支基数、引入奖惩办法等手段来加强。

最后是全国统筹调剂基金。为调剂养老保险基金地区平衡，2018年起国家实施中央调剂制度，缴费比例从3.0%渐次提升至2021年的4.5%，四年来调剂跨省资金达6000多亿元。2022年全国统筹制度实施后，原来的调剂制度停用，引入新的统筹调剂基金办法，其主要改进之处在于：改变之前“一刀切”按固定缴费比例从各省上解资金的办法，根据各地养老保险当期收支的实际结余情况，逐省核定调剂基金（上解或下拨）基数，达到“结余规模越大、贡献越大；缺口规模越大，受益越大”的调剂目标。从财政部公布的预算表可看出，2022年全国统筹调剂资金在收入来源和支出方向上具备了较强的调节功能。在收入（上解）端，仅北京和广东两省（市）的贡献额就超过了全国的50%；而在支出（下拨）端，受益主体主要集中在缺口大的东北三省。未来，随着统筹基金调剂力度的加大，各省份之间“以丰补缺”的平衡目标将逐步实现，最终过渡到全国统一调度收支。

### 综合性改革配套措施

养老保险改革是一项复杂的系统工程，全国统筹制度有利于解决地区间的不平衡问题，但实现制度长期可持续性发展，需要出台全方位的配套改革措施，在此提出以下建议。

第一，改善制度结构和计发办法，增强个人缴费积极性。针对“统账结合”的养老金制度结构，建议在“十四五”时期扩大养老金个人账户，在名义账户运作机制下，增强个人参保缴费积极性；针对统筹养老金部分，建议改革养老金计发办法，取消现行待遇公式中与当地社会平均工资挂钩的部分，将待遇计算完全建立在个人缴费水平和缴费年限的基础上。这

两项改革的目标都在于增强制度的激励相容性，降低企业和地方政府少缴社保费的道德风险，从源头上保障制度收入增长。

第二，进行一系列参数改革，增进制度财务平衡。基金统筹仅是针对制度内资源的一种再分配机制，长期的收支平衡还依赖于养老金参数的合理设计。在收入端，在扩大覆盖面的同时，进一步做实缴费基数，适当延长缴费年限，提升制度收入能力；在支出端，尽快推出延迟退休政策，建立养老金待遇指数化调整机制；在基金运营方面，通过采取加大养老基金投资规模和加快划转国资充实社保基金等途径，提高基金盈利水平。

第三，以精算技术为支撑，强化社保基金预算约束力。党的十八届三中全会首次提出养老保险“坚持精算平衡原则”；2020年国务院出台的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，进一步强调“促进基本养老保险基金长期平衡”。目前，各地已提出了省级统一编制社保基金预算的基本原则和办法要求，在向全国统筹转型的过程中，有必要出台统一的精算报告制度，加强社保数据标准化和精算能力建设，建立全国统一的社保基金预算体系，强化社保收支硬约束。

第四，继续推进税务征收改革，促进社保缴费法制化。从2018年开始，国家推行社保征收体制改革，近两年出于降费形势需要，这项改革进程被延缓，在疫情冲击下社保实行多项减免政策，基金收入进一步下滑。从长远看，降费后社保基金财务的可持续性主要依赖于征缴收入的良性增长。为此，在提高统筹层次的同时，有必要加强规范地方的社保征缴行为，实行法制化征收，形成全民参加社保、如实缴纳保费的社会环境。

第五，推进社保经办一体化，保障全国统筹的管理到位。实现全国统筹后，社保经办服务仍由地方负责。在目前体制下，各地社保经

### 1998~2015年各级财政对基本养老保险制度的补贴

年份	中央财政补贴 (亿元)	地方财政补贴 (亿元)	各级财政 补贴合计 (亿元)	中央财政 补贴占比
1998	24	-	24	100%
1999	174.4	18.5	192.9	90%
2000	338	27.7	365.7	92%
2001	349	53.5	402.5	87%
2002	408.2	46.6	454.8	90%
2003	474.3	55.7	530	89%
2004	522	92	614	85%
2005	544	107	651	84%
2006	774	197	971	80%
2007	918	239	1157	79%
2008	1127.4	309.6	1437	78%
2009	1326.2	319.8	1646	81%
2010	1561	393	1954	80%
2011	1846.9	425.1	2272	81%
2012	2170	478	2648	82%
2013	2557	462	3019	85%
2014	3023	525	3548	85%
2015	3598	1118	4716	76%
合计	21735	4868	26603	82%

> 数据来源：作者根据历年《中国养老金发展报告》数据整理

办存在着统筹层次低、管理分散的突出问题，制约全国统筹的实现。改革办法是，在逐步统一各地社保制度的基础上，改变地方“各自为战”的局面，将社保信息化事权上升到中央，统一规划和建设全国互通互联的经办网络。在此格局下，全国社保经办将发展成为独立的公共服务体系，中央进行垂直管理，地方机构负责具体经办业务，社保管理事权得以清晰划分。□

(作者系中国社会科学院社会发展战略研究院研究员)