

# 职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标

郑秉文

**【摘要】**长期以来,中国城镇企业职工基本养老保险统筹层次为县市级,未能实现省级和全国统筹。文章分析了统筹层次较低的原因,并在此基础上着重考察历次实施省级统筹的标准、方案和全国统筹的实施路径。文章认为,直到2019年才具备实现省级统筹客观条件,实施的是统收统支意义上的省级统筹;全国统筹方案的本质是全国统筹调剂制度,相当于延续和更新了2018年实施的中央调剂制度,是全国统筹的初级阶段。这样的制度安排符合实际情况,但实现统收统支意义上的全国统筹将是一个长期的“动态过程”。文章分析了在这个过程中存在的中央财政对养老保险投入的“长效”机制与“长期”机制的关系、地方财政负担与深挖养老保险制度潜力的关系、部分积累制与现收现付制的关系,以及统筹层次低产生的影响与历史作用。

**【关键词】**全国统筹 统筹层次 养老保险改革 可持续性 社会保障

**【作者】**郑秉文 中国社会科学院大学政府管理学院,特聘教授。

企业职工基本养老保险(以下简称养老保险)实现全国统筹可以改善制度的运行质量,提高可持续性和降低财政风险。然而,长期以来中国养老保险统筹层次一直较低。所谓“统筹层次”是中国制度环境与语境下的一个专用词,其核心要义是养老保险费资金流的收入、支出、核算、使用和管理的政府层级和行政管辖范围。如县市统筹是在县市层级和管辖范围内统一收入支出并使用管理养老保险基金,进而形成资金池,称为县市级“统收统支”。同理,全国统筹指养老保险费资金流在中央政府层级和全国范围内实行统收统支并形成资金池。统收统支、使用管理和资金池形成的层级越高,所辖范围越大,覆盖人数越多,基金规模越大,共济和抗风险能力越强,劳动力自由流动的范围就越大。那么,中国养老保险统筹层次为什么低,为什么三十多年难以提高,为什么全国统筹最终采取资金调剂制度?本文试图对这3个问题进行分析,并通过考察历次出台政策的过程和实施路径找出答案。

## 一、养老保险县市统筹层次形成的政策回顾

### （一）统筹层次低与统账结合制度的“双形成”

在近代史上,中国从未建立过覆盖全国的社会保险,新中国建立的养老保险制度是以工会主导的企业单方缴费的福利性制度,不是现代社会保险意义上的福利制度,且只执行了十几年就中断停滞,取而代之的是企业包办社会成员全生命周期福利的无限责任。1984年党的十二届三中全会提出搞活企业用工制度,国企开始试行劳动合同制,企业退休费用以县市为单位实行社会统筹,随后又增加了行业统筹。为落实十二届三中全会精神,1986年《国务院关于发布改革劳动制度四个规定的通知》废止“子女顶替”制度,规定国营企业、事业单位和社团招工必须试行劳动合同制,并实行养老保险制度,单位和个人缴费分别为15%和3%,缴费收入“转入”社会保险部门属地管理的银行专户,分散管理、县市级社会统筹的制度雏形正式诞生。1988年年底,试行统筹的县市达到2 200个,占全国县市总数的93%(胡晓义,2019:87~91)。

为推动全国范围的养老保险改革,1991年国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,提出国家、企业和个人三方分责的基本原则,授权各省、自治区和直辖市经实际测算后自行确定缴费比例,允许不同地区、不同企业之间存在一定的差距,外资、私营企业和个体经营者的养老保险制度由地方自行制定。1995年国务院印发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,明确采取“社会统筹与个人账户相结合”的模式,在对各地试点情况归纳总结的基础上提出“两个实施办法”供地方选择:一是以个人账户为主、统筹基金为辅,账户比例16%,由个人和企业共同缴费形成,其中,个人缴费从3%逐年提高;企业缴费部分划出5%进入个人账户,其余部分进入社会统筹。二是以统筹基金为主,个人账户为辅,但未规定账户比例和统筹基金比例,也未规定个人和企业缴费比例,均由地方政府根据实际需要确定,个人和企业缴费的全部或一部分记入个人账户。当时有学者称大账户的“实施办法一”为“体改委方案”,小账户的“实施办法二”为“劳动部方案”(胡晓义,2019:153)。

针对各地试点中出现的参差不齐的缴费率和统账结合比例,1997年国务院印发《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,统一规定为个人缴费逐步提高到8%,全部进入个人账户,企业缴费率为20%,其中3%划入个人账户。2000年国务院发布《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,决定在辽宁等省再次调整账户比例和统账比例,将账户比例从11%下调至8%并全部由个人缴费形成,企业缴费为20%全部进入社会统筹。2005年国务院印发《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,将缴费比例和缩小账户比例推向全国,正式提出做实个人账户试点。

经过十多年的不断“调试”,养老保险的企业和个人缴费比例、个人账户比例等统账结

合架构基本形成并稳定,统筹层次低的格局也基本形成并开始固化。

## (二) 养老保险多点试错与统筹层次低的主要原因

改革开放之初,精算专业尚未恢复,专门人才匮乏,主管行政部门刚刚成立,百废待兴,不具备制订一个完整的顶层设计方案的主观条件和政策环境,只能采取自下而上、连续试错的改革方法,先放开试点,在总结经验教训的基础上,筛选可供选择的可行方案再次试点,直至中央统一制度。中国确立的统账结合制度结构较为复杂,没有先例可以借鉴,决策者的注意力主要集中在制度结构参数的匹配与调整上。

在多点试错的进程中,试点的层级(基金统筹层次)越低,“沉没成本”越小。1986年试行退休费用社会统筹的县市级属地管理;1991年决定制度体系多层次和筹资结构多渠道的基本原则;1995年确立统账结合基本制度并提供两种可选方案时延续县市级统筹层次;1997年全国统一制度及随后几次参数微调时将重点转向做实个人账户试点等改革。然而,随着基金规模的提高,地方利益格局逐渐形成,县市统筹成为养老保险制度运行的“支点”并固化至今,它既承载了制度可持续性的压力,又派生出诸多弊端,干扰制度高质量发展和增强制度统一性、规范性。

《社会保险法》规定“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”。提高统筹层次始终是中国养老保险改革的政策目标之一。从个别的企业统筹和短暂的行业统筹,到漫长的县市统筹,再到数次实施的省级统筹和2022年宣布实行全国统筹,提高统筹层次的阶段性进程中多次出现反复。对提高统筹层次的政策过程进行检视有利于加深对历次省级统筹和目前全国统筹的认识,有利于朝着统收统支意义上的全国统筹制度过渡。

## 二、养老保险提高统筹层次的阶段性发展

### (一) 提高统筹层次:从制度建立到全国统筹的5个阶段

从1986年中国缴费型养老保险制度雏形正式诞生,到2022年实施养老保险全国统筹,在36年的发展历程中,提高统筹层次的改革经历了从各地分散试点到全国制度统一,从县市统筹到省级统筹,再到全国统筹的漫长和曲折的渐进过程,见证了从“三统一”到“旧六统一”,从“新六统一”到“七统一”,从实施中央调剂制度到全面实现省级统筹“五统一”的波浪状的发展历程,其中在县市统筹这个层次上运行的时间长达34年,具体可分为5个阶段。

第一阶段为1986~1997年,是县市统筹层次与养老保险制度架构的“双形成”阶段。在这个阶段,1991年之前主要是制度初建、县市统筹层次逐渐形成;1991年之后,制度改革的主线是缴费比例、统账结合和个人账户比例的试错调整,制度的基本结构在这一阶段基本形成。1991和1997年两次明确提出应向省级统筹过渡,但这些表述属于政策理念与政策引导的性质,没有具体实施细则,也未出台专门的提高统筹层次的文件。

第二阶段为 1998~2006 年,是首次实施省级统筹与养老保险制度结构微调的优化阶段。经过七八年的酝酿,1998 年《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》,首次提出实施省级统筹并设定基金调度使用、费率费基、计发办法“三统一”标准,1999 年劳动保障部和财政部印发《关于建立基本养老保险省级统筹制度有关问题的通知》,对落实省级统筹提出具体要求。在执行过程中出现两种情况,绝大部分省份没有达到“三统一”标准,只有个别省份实现统收统支意义上的省级统筹。在这个阶段,企业和职工的费率结构、账户比例和资金来源结构也进行了调整,为养老保险持续扩大覆盖面打下基础。

第三阶段为 2007~2016 年,是再次实施省级统筹与覆盖面快速扩大的发展阶段。制度在这个阶段已经趋于稳定,提高统筹层次改革再次提上日程,2007 年劳动保障部和财政部印发《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》,将 10 年前的“三统一”扩充为“六统一”(制度和政策、费率和费基、计发办法和统筹项目、基金调度、预算管理、经办业务流程统一),虽然 2009 年宣布所有省份均建立起省级统筹制度,但此后审计部门的审计结果显示有一半多的省份尚未达标。在这个阶段,流动人口规模倍增,统筹层次低导致的便携性障碍愈发明显,财政补助规模连创纪录,前者的问题于 2009 年初步解决,后者成为推动第三、第四次实施省级统筹和加快向全国统筹过渡步伐的主要原因之一。

第四阶段为 2017~2020 年,是第三、第四次实施省级统筹与实现全国统筹的准备阶段。在实现全国统筹之前,这个阶段主要完成了实现省级统筹和实施中央调剂制度等两项准备工作。在实现省级统筹的过程中,先是 2017 年第三次实施“新六统一”标准,两年后第四次实施升级后的“七统一”,2020 年年底全面实现省级统筹。从 2018 年起中央调剂制度实行了 4 年,取得预期效果。

第五阶段为 2021 年以来,正式启动全国统筹进程的新阶段。在 2020 年年底如期实现省级统筹之后,经过一年的全国统筹信息系统建设等方面的准备,2021 年 12 月《企业职工基本养老保险全国统筹制度实施方案》正式发布,决定 2022 年 1 月 1 日起实施养老保险全国统筹。

## (二) 首次实施省级统筹:提出“三统一”标准

继 1991 和 1997 年中央两次提出向省级统筹过渡之后,1998 年国务院印发《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》,其主要内容为:(1)将省级统筹的标准归纳为“三统一”;(2)各类企业(国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业)和个体经济组织均纳入省级统筹;(3)规定 1998 年年底以前 11 个行业统筹均移交地方管理,并规定移交后其缴费率和账户比例的制度设计与地方逐渐一致。上述 3 个主要规定对消除制度碎片化和提高制度运行质量做出重要贡献,尤其后两



项规定不仅将所有经济组织纳入省级统筹,而且排除阻力,将11个主要部委与行业(包括金融行业)的“条条统筹”改为“块块统筹”,标志着养老保险改革进入第二阶段。

“三统一”是指各省、自治区、直辖市范围须建立统一的企业缴费率、统一的基金管理调度机制、统一的省级垂直经办机构,并规定在1998年年底之前完成。为贯彻落实中央精神,次年劳动保障部将“三统一”内容调整为统一管理和调度使用基金、统一企业和个人缴费基数和费率、统一支付项目和计发办法。虽然国务院1998年印发的《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》和劳动保障部、财政部1999年印发的《关于建立基本养老保险省级统筹制度有关问题的通知》规定的都是“三统一”,但有一项做了调整,即国务院规定的“统一的省级垂直经办机构”调整为“统一的支付项目和计发办法”。

1998年中央提出的以“三统一”为标准的省级统筹成为养老保险改革的“分水岭”,绝大部分省份执行的是“部标三统一”,即使这样,多数省份也未达标,2007年不得不重建省级统筹制度。据不完全统计,包括直辖市在内,只有极少数省份实现了省级统筹,严格地讲,实现“国标三统一”的只有陕西省。

陕西省养老保险试点从20世纪80年代起步,发展较快。为实现省级统筹,陕西省不仅制订了严格的“六统一”标准<sup>①</sup>,还出台了《陕西省城镇企业职工基本养老保险条例》,全面实行税务部门征收养老保险费,全省范围养老保险基金实行统收统支,全域100%实现养老金社会化发放(鬲向前,2019)。陕西省的“六统一”是全省统一政策规定,统一缴费费率,统一统筹项目,统一缴拨方式,统一调剂使用基金,经办机构统一实行垂直管理<sup>②</sup>。其中改革难度和力度最大的是全省经办机构统一垂直管理,在当时是全国唯一、现在为数极少的实行全省经办机构垂直管理的省份,为统筹层次提高到省级之后有效防止基层政府出现道德风险和确保应收尽收建立起组织保障。陕西省实行的省级统筹为全国树立一个门槛较高的样本。

### (三) 再次实施省级统筹:提出“六统一”标准

由于省级统筹制度的覆盖范围不够广泛,标准参差不齐,2005年国务院再次提出尽快实现省级统筹、建立省级调剂制度和加大基金调剂力度。为贯彻落实中央多次强调的实现省级统筹的制度目标,2007年劳动社会保障部和财政部联合印发《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》,将1999年的“部标三统一”升级为“六统一”,并在“附件”中列出具体内容:全省执行统一的制度和政策;统一的费率和费基;统一

①《陕西省统一城镇企业职工基本养老保险制度实施办法》(<https://m12333.cn/policy/yrz.html>)。

②《陕西省劳动和社会保障厅关于严格执行养老保险省级统筹政策规定有关问题的通知》(<https://m12333.cn/policy/smbd.html>)。

的计发办法和统筹项目;统一的基金调度使用;统一的预算管理;统一的经办业务流程。与“三统一”相比,“六统一”将“统一管理和调度使用基金”调整为“统一预算管理”,增加了“统一制度和政策”与“统一的经办业务流程”。标志着提高统筹层次进入第三阶段。

2009年,人力资源社会保障部在《2009年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》中宣布全国31个省份和新疆生产建设兵团全部建立养老保险省级统筹制度,随后,在2010~2012年连续3年发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中均宣布“全国31个省份和新疆生产建设兵团已建立养老保险省级统筹制度”<sup>①</sup>。

在这个阶段,流动人口不断加速向沿海经济发达地区聚集,大大降低了这些省份的制度赡养率,增加了基金收入,养老保险基金的沉淀也随之向发达地区集中。在银行存款为增值保值唯一渠道的条件下,这些地方的单位费率未执行全国统一20%的费率。例如,2001年广州市私营企业的单位缴费率为11%<sup>②</sup>,2011年深圳市养老保险单位缴费率为10%,2013年为13%<sup>③</sup>。即使这样,沿海发达地区的养老保险基金收入和累计结余一直保持很高的比例。例如,2002、2007和2020年广东省当年基金收入占全国的比例分别为8%、8%和9%,基金累计余额占比分别为22%、17%和26%<sup>④</sup>。但由于统筹单位太多,各地情况千差万别,制度碎片化情况严重,“六统一”标准虽已建立,但各统筹地区之间的执行不平衡。2012年审计署发布的全国社会保障资金审计结果显示,2011年底,在全国37个省本级、404个市本级和2790个县的审计中,有17个省未完全达到省级统筹的“六统一”标准。例如,在缴费政策方面,有21个省本级、201个市本级和1252个县的缴费基数不实,单位缴费比例共有16种,最高为22%,最低为10%,有的省份缴费比例多达12种,当年少征收510亿元<sup>⑤</sup>。

在这个发展阶段,养老保险制度结构逐渐趋于稳定,但以县市为主要统筹单位的属地管理格局日益强化,制度碎片化固有的一个弊端逐渐显现,其中,影响劳动力跨统筹地区流动、基金可持续性减弱、财政补助规模不断扩大的问题日益突出。

#### (四) 财政风险不断积聚:加快推动全国统筹的改革进程

统筹层次低的养老保险制度运行质量必将存在许多弊端。如费率费基不一致、待

① 2008~2012年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/>)。

② 《关于广州市调整社会基本养老保险缴费比例的通知(2001年)》(<https://m12333.cn/policy/prdf.html>)。

③ 《深圳养老保险单位缴费比例明年元旦起提高至13%》,海经网(<http://www.nbd.com.cn/articles/2012-11-29/697677.html>)。

④ 2003、2008和2021年《中国统计年鉴》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>)。

⑤ 《审计署公布全国社会保障资金审计结果》(附件:企业职工基本养老保险基金审计情况),人民网(<http://finance.people.com.cn/n/2012/0802/c153180-18654873.html>)。

遇水平高低不一、征缴力度不均、业务流程失范、便携性较差、制度收入苦乐不均、存在财政风险等。其中,最突出和最尖锐的问题是给财政带来的风险与日俱增。

由于基金核算单位层次太低,财政不得不对经济发展水平差、国企退休人员比较集中的地区进行转移支付。在初始阶段,财政介入的规模不大,负担不是太重,但随着人口流动规模和异地打工人数的增加,人口空间分布逐渐向发达地区集聚,发达地区养老保险费收入不断增加。由于养老保险基金的保值增值方式主要是银行存款,收益率往往低于CPI,为减少“损失”,发达地区往往降低费率,缓解基金增加带来的贬值压力。发达地区的低费率吸引了企业投资的聚集,为减少社保成本,很多企业纷纷迁至沿海发达地区,增加就业机会,进一步吸引经济欠发达地区的劳动力,由此形成“良性”循环。相反,作为欠发达地区的人口流出地需要对“留守儿童”支付福利,对“留守父母”支付养老金,而养老保险收入则因劳动力的流出而越来越少,再加上每年调整待遇水平出现的缺口,基金积累逐渐减少,养老保险制度收入与支出的结构性矛盾逐渐尖锐,甚至有些省份开始出现基金“穿底”的现象,由此陷入“恶性循环”。

当养老保险改革进入21世纪第二个10年之后,收不抵支的省份逐年增加,目前基金平衡情况大致是1/3省份当期收支有结余,基金累计结余逐年增加,1/3的省份收支大致平衡,1/3的省份收不抵支,基金逐渐枯竭。在统筹层次低的条件下,沿海发达省份沉淀的资金由于没有实现全国统筹而不能跨省调拨。为了确保养老金按时足额发放,中央和地方财政对有缺口省份的转移支付力度逐年加大,财政负担越来越重。1998年养老保险实行制度统一的第一年,各级财政对全国养老保险的转移支付仅为24亿元,2000年攀升至366亿元,2005年升至651亿元,2007年为1157亿元,2013年达3019亿元,2017年创下8004亿元的历史新高,比20年前增加了334倍;1999~2013年财政补助平均占养老金总支出的15%左右,2014年为16%,2015年升至18%,2016年高达20%,2017年再创历史新高,达到21%<sup>①</sup>,实现全国统筹迫在眉睫。

### 三、作为过渡期的养老保险省级统筹全面实现

#### (一) 全面实现省级统筹:全国统筹的过渡期

2007年以来,经过10年的发展,养老保险制度覆盖面和基金收入、支出和余额达到空前规模,财政补助在2017年达到历史峰值。加快实现省级统筹和尽早实现全国统筹已十分紧迫,提高统筹层次进入第四阶段。这个阶段的目标是全面实现省级统筹和实施中央调剂制度,为2022年实施全国统筹做准备。2017年主管部门重申“六统一”标准,第三

---

<sup>①</sup> 2017年以前的财政补助和历年基金支出数据来自《人力资源和社会保障事业发展统计公报》;2018年以后的财政补助数据来自《全国一般公共预算支出决算表》。

次提出实施省级统筹。2018 年《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》决定建立中央调剂制度,并提出制定全国统筹的时间表,决定2020 年全面实现养老保险省级统筹<sup>①</sup>。2019 年中央发布降低养老保险费率的综合改革方案,再次明确 2020 年年底前要实现养老保险基金省级统收统支。同年,人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局联合印发《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》,提出以基金省级统一集中管理,收支两条线和统收统支为核心内容的“七统一”标准,并对统收统支的概念进行界定,指出全省各地当期收入“按期”全额归集至省级社保财政专户,各地累计结余“限期”全部归集至省级社保财政专户,省级政府统一核定全省基金支出用款计划并安排资金拨付。

在这个阶段,作为向全国统筹过渡的另一项重要改革是实行中央调剂制度。实行中央调剂制度的目的,一方面要解决发展不平衡的结构性问题,提高财务可持续性,降低财务风险,另一方面是作为实现全国统筹的第一步,逐渐加大省际调剂力度,进一步理顺基金管理体制,明确中央和地方的政府责任,为尽快实现养老保险全国统筹积累经验。

在 4 年里,各省推进“七统一”顺利,2020 年年底和 2021 年分批予以验收通过,省级统筹全面实现,同时,中央调剂制度进展良好,完全达到预期目的,为 2022 年实施养老保险全国统筹打下基础。

### (二) 第三次实施省级统筹:重申“六统一”标准

“六统一”在一定程度上对促进养老保险政策统一,提高管理水平和工作效率,增强确保发放能力和促进劳动力跨统筹地区的流动发挥了作用。但由于各地推进力度存在差异,进展不平衡,在缴费政策和基金使用等方面没有达标。“六统一”标准难以全面落地和财政补助规模逐年提高的现状显示,统筹层次太低的问题必将使其格局和利益进一步固化,实现全国统筹愈加困难。2017 年,人力资源和社会保障部、财政部再次联合发布《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》,提出全省执行统一的养老保险制度和政策;统一的费率政策;统一的单位缴费基数与个人缴费基数核定办法;统一的待遇政策和调整办法;统一的基金调度使用和预算管理;统一的业务经办规程。其中针对费率尚未统一的现状,该文件提出相关省份制订时间表,要求最迟 2020 年实现全省费率统一,在“六统一”的基础上,积极创造条件实现全省基本养老保险基金统收统支。与 10 年前实施的“旧六统一”标准相比,2017 年提出的“新六统一”的内容和表述几乎完全一样,这说明 10 年来养老保险制度和政策的碎片化状况依然严峻,推进“六统一”仍十分必要。

<sup>①</sup> 《中国将在 2020 年全面实现养老保险省级统筹》,中国政府网([http://www.gov.cn/zhengce/2018-06/13/content\\_5298434.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-06/13/content_5298434.htm))。



### (三) 第四次实施省级统筹:升级为“七统一”标准

2018年国务院决定建立中央调剂制度和尽快实现全国统筹,提出抓紧制定养老保险全国统筹的时间表、路线图。2019年国务院办公厅发布《降低社会保险费率综合方案》,决定实施大幅“双降”(单位缴费从20%降至16%,费基降至全口径就业人员平均工资),同时明确提出2020年年底前实现养老保险基金省级统收统支。同年底,人力资源和社会保障部、财政部和国家税务总局联合印发《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》,重新提出“规范”省级统筹的标准,将2017年提出的“六统一”升级为“七统一”:(1)统一养老保险政策,要求各省统一规范各项养老保险政策,包括企业和灵活就业人员等、缴费率、全口径平均工资等;(2)统一基金收支管理,提出基金统收统支、全额征缴、收支两条线、集中管理,归集至省财政专户;(3)统一基金预算管理,要求各省统一编制基金省级预算,全程预算监督,确保省级统筹基金按时足额调度到位;(4)统一责任分担机制,省级政府承担养老金发放的主体责任,根据参保缴费人数和抚养比等因素合理确定各级政府对基金缺口的分担办法;(5)统一集中信息系统,支持全省养老保险实时联网经办和财务监管,实现数据资源省级集中管理,推进跨层级跨部门数据共享;(6)统一经办管理服务,在参保登记、权益记录、转移接续、待遇领取等实现全省标准统一、流程规范、异地通办,建立省级实时监控体系;(7)统一激励约束机制,在政策执行、参保扩面、基金征缴、财政投入、待遇核发、经办服务、基金监管等实施奖励和问责制度。

与“六统一”相比,“七统一”变化较大,其中,新增统一收支管理、责任分担机制、集中信息系统和激励约束机制。一是统一收支管理的实质是统收统支,这是实现真正的省级统筹的核心指标;二是要求省级以下各级政府建立统一责任分担机制,这是规避地方政府道德风险、确保基金征缴收入和基金可持续性的机制保障,中央要求各省根据具体省情制订细则;三是要求统一集中信息系统,这是防止出现地方政府道德风险、落实责任分担机制和确保基金征缴收入的技术保障,是未来建立全国统筹信息系统的基础条件;四是要求建立统一激励和问责机制,这是确保实行统收统支的行政手段。

几十年来,业界存有一种担心,认为实行统收统支的省级统筹有可能将本来由县、区、市和地区等地方多层级政府共担的、分散的财政风险集中上移到省级财政,这有可能是中央政府多次启动实施省级统筹,但在具体推行中进展不畅的重要原因之一。为解决这个问题,在新增的4个统一中,包括分责机制、信息系统、奖惩手段的后三条形成“三管齐下”,以确保第一条统收统支条件下的基金收入水平不下降。这是第四次出台的省级统筹方案与前三次省级统筹方案的最大区别。

总之,在21年里4次制订的省级统筹标准中,这次引入统收统支是力度最大的一次,并且贯彻落实最为到位。2020年6月人力资源和社会保障部、财政部颁布了《关于印发规范企业职工基本养老保险省级统筹制度考核验收方案的通知》,对各省规范实施

“七统一”制订了考核验收方案,以确保 2020 年年底全部实现省级统筹。该方案将“七统一”分解为 29 个细目,并详细规定考核验收目标、内容、标准和程序,2020 年下半年派出工作组分批到地方进行考核验收。

#### (四) 实施中央调剂制度:达到预期效果

为减少改革阻力,中央调剂制度调剂的是当期的制度收入,此前累计结余基金继续留存各省用于当地的余缺调剂;调剂基金的筹集来自基金的上解公式和下拨公式,这两个公式利用各省平均工资、参保人数和离退休人数的差在全国执行同一个调剂比例,经济发达省份上解资金多于下拨资金,而欠发达省份正好相反,从而实现前者向后者进行“转移支付”与合理均衡省际基金负担的目的;调剂规模实行以收定支,当年筹集的资金全部拨付地方,调剂比例各省一致,制度运行顺畅。

2018 年建立中央调剂制度时调剂比例为 3.0%,基金调剂规模 2 422 亿元,此后每年略有提高:2019 年调剂比例和基金调剂规模为 3.5% 和 6 303 亿元,2020 年分别为 4.0% 和 7 400 亿元,2021 年调剂比例为 4.5%,调剂规模近 9 000 亿元<sup>①</sup>。建立中央调剂制度 4 年来,调剂总规模超过 2.5 万亿元,其中,跨省调剂资金总计 6 000 多亿元,2021 年高达 2 100 亿元<sup>②</sup>。

中央调剂制度的建立在一定程度上解决了地区间基金结构性失衡的问题,沿海发达省份支持困难省份,缓解了各级财政压力,2018~2021 年平均财政补贴为 5 000 亿~6 000 亿元,明显低于 2017 年的 8 004 亿元,财政补助占当年养老金支出比重从 2017 年的峰值(21%)分别降至 2018 年的 12%,2019 年的 11% 和 2020 年的 12%<sup>③</sup>。中央调剂制度既是实现养老保险全国统筹的第一步,也是实现全国统筹的前期“压力测试”,为实现全国统筹奠定基础,积累经验。

### 四、养老保险实施全国统筹及其制度分析

#### (一) 全国统筹方案:确立“五统一”标准

2021 年 12 月 10 日颁布《国务院办公厅关于印发企业职工基本养老保险全国统筹制度实施方案的通知》(以下简称“全国统筹方案”),标志着养老保险全国统筹正式实施。“全国统筹方案”制订的全国统筹标准是“五统一”:(1)统一养老保险政策,包括费率、费基、计发基数、待遇项目和待遇调整。其目的是在资金的“进口端”和“出口端”强

① 2018~2020 年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/>)。

② 《人力资源和社会保障部 2021 年第四季度新闻发布会》,中国网([https://www.sohu.com/a/524849784\\_121106822](https://www.sohu.com/a/524849784_121106822))。

③ 根据各年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和各年《全国一般公共预算支出决算表》计算。

化纪律约束,确保制度的财务可持续性和各省之间的公平性。(2)统一基金收支管理制度,包括规范基金征缴、建立全国统筹调剂资金、实行基金收支两条线管理、完善预算制度和健全基金风险防控体系。其中核心内容是建立全国统筹调剂资金和实行基金收支两条线管理。(3)统一建立中央和地方支出分责机制,包括中央和地方财政对养老金调整标准新增支出给予补助、地方财政对当期缺口给予补助、地方财政对自行出台政策导致基金减收增支承担弥补责任。(4)统一经办服务管理和信息系统,包括完善养老保险公共服务、加强社保经办管理、推进全国统筹信息系统建设。(5)统一建立省级政府考核机制,包括工作责任落实情况考核和强化考核结果应用。

“五统一”内容覆盖了2019年提出的省级统筹“七统一”的所有内容,“七统一”的第二和第三条合并为“五统一”的第二条,第五和第六合并为“五统一”的第四条,并且“五统一”的每一条都进行分解,形成18项政策细目,更易于操作。“五统一”中取消了省级统筹“统收统支”,继而代之的是建立全国统筹调剂制度;强化了地方支出责任分担机制和比例,在调整标准新增支出、当期收支出现缺口、地方自行出台政策导致的基金减收增支方面明确了地方财政的责任;继续实行中央和省两级预算管理体制,中央编制全国统筹调剂资金预算方案与汇总编制全国基金预算方案,各省编制本地区基金预算方案。

根据上述“五统一”核心内容,每年在两级预算中核定收支和测算余缺,在资金筹集端按当年统一筹集比例(即缺口额 $\div$ 当年各省结余总额)从当期收支有结余的省份筹集,拨付给当期收不抵支的省份,并按两种不同拨付比例对有累计结余和没有累计结余两类省份的缺口进行弥补。对前者的拨付比例可以小于后者,地方承担的缺口兜底责任通过公共预算与累计结余按结构性比例进行弥补,而后者获得的拨付虽然大于前者,但其缺口需要完全由公共预算进行弥补;当期筹资规模与拨付规模以收定支,在结余为零的情况下中央政府则表现为没有建立资金池的意愿和必要,如果编制预算时制订略有结余的筹集比例则意味着中央将逐渐建立起“全国统筹调剂基金”,此时将实行收支两条线,专款专用,单独建账,独立核算。

总之,以“五统一”为标准的全国统筹制度通过编制两级预算、核定收支和测算余缺,在考虑各省“业绩”因素的情况下实现对各省之间基金当期余缺的调剂,这是“全国统筹方案”的主要内容。

## (二) 实现全国统筹:“动态过程”的本质与原因

上述分析显示,在全国统筹制度设计中,其系统结构中诸要素的内在运行方式及其相互作用的运行规则、控制原理、实际产出与中央调剂制度高度相似,甚至可被视为中央调剂制度的延续与升级。在中央调剂制度下,基金余缺的调剂是靠资金的上解与下拨两个公式完成的,其主要参数是基于不同平均工资、参保人数和离退人数的统计;而全国统筹调剂制度下的余缺调剂是靠资金筹集与拨付的两个比例来完成,其主要参数是

基于全国层面和不同省份基金收入、支出和余额的统计；中央调剂制度的两个公式和全国统筹调剂制度的两个比例对所有省份统一使用。因此，从作用机理上看，在没有引入统收统支的条件下，“全国统筹方案”相当于2007年“旧六统一”的省级统筹标准加中央调剂制度，或者说是“升级版”的中央调剂制度。由此看来，根据前文关于“统筹层次”和“全国统筹”的定义，这次实行的全国统筹制度从基金调剂开始，与统收统支存在一定距离，是“初级阶段”的全国统筹。这说明，从本质上讲，现阶段的“全国统筹”是一个“动态概念”，“实行全国统筹”将是一个“动态过程”，改革必将是分阶段、循序渐进、逐步向中央统收统支的全国统筹过渡的制度演进过程。未来若干年“全国统筹调剂基金”很可能要经历一个“无资金池”（纯粹调剂制）、“小资金池”（略有结余）、“大资金池”（较多结余）直至最终建立“全国养老保险基金”（统收统支）的过程。在这个由若干“小阶段”构成的“动态过程”中，有结余和没有结余的省份数量变化及结余资金多少的变化，有缺口省份的数量变化及缺口大小的变化等都会反映在中央筹集总额和筹集比例、中央对有关省份拨付比例结构的年度变化之中，均需在中央和省两级预算编制下逐渐过渡。

经过4年的中央调剂制度之后，全国统筹之所以没有一步到位而被“稀释”和“拉长”为一个“动态过程”，主要是考虑到不同参保行为者纪律遵从度较低、地方各级政府存在道德风险、社保部门征收正在向税务征收体制转型、刚刚实现的省级统筹只是对当期缴费收入的统收统支、2021年年底之前地方累计结余基金和2021年之后新增结余继续留存地方等诸多因素；其目的是逐渐对基金收支平衡和财政补助比例进行“压力测试”，分散财政风险，夯实基金收入，规范基金支出，同时发挥中央和地方积极性，建立中央和地方财政分责兜底机制，防止财政风险向中央集聚。

### （三）全国统筹调剂制度：3个值得讨论的问题

虽然在作用机理上全国统筹调剂制度与中央调剂制度完全相似，其运行机制分别建立在资金筹集与分配的两个比例和两个公式上，但全国统筹调剂资金分配比例是制度设计的结果，而中央调剂制度的资金分配公式是基于统计的结果。全国统筹调剂制度对具体有收支缺口省份的资金分配不是全额的，缺口的弥补分为两部分，一部分来自全国统筹调剂资金的注入，另一部分来自地方资源的注入。这种制度设计体现的是中央和地方养老保险支出分责机制的基本原则，而中央调剂制度则不存在中央和地方支出分责机制。2017年完善省级统筹和2019年规范省级统筹时曾要求各省统一建立省内基金缺口分责机制。实施全国统筹更有必要建立中央和地方分责机制。从理论上讲，建立分责机制完全符合激励相容机制设计原理，有利于规避地方政府道德风险的发生。然而，从养老保险制度长期发展与可持续性上看，以下3个问题值得讨论。

1. 地方财政对养老保险投入的“长效”机制与“长期”机制的关系。当期收支有缺口的省份分为有累计结余基金和没有累计结余基金两类。对没有累计余额基金的省份来



说,地方一般公共预算列支弥补那部分缺口;对有累计结余基金的省份应规定从结余基金中列支予以弥补,如果规定地方财政也按一定比例予以结构性支出来弥补缺口就会存在以下问题:(1)《社会保险法》规定县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时,给予补贴,有累计结余基金的地方不属于“出现支付不足”,不应参与补贴。(2)在有累计结余的条件下,支付缺口的资金来源应优先考虑累计结余,如果强制性规定一般公共预算予以配比补贴,与坚持精算平衡的最佳实践是冲突的。(3)根据国际惯例,在基本养老保险与财政转移支付之间应建立防火墙,厘清二者边界,强化财政纪律。从积极探索的角度看,建立地方财政对养老保险投入的“长效”机制与“长期”机制不同,前者的含义是建立“阈值触发机制”,而后者是指第三方缴费(除雇主和雇员外)的常态化和制度化的刚性支出。同理,在中央和地方分责中,地方财政对养老金调整待遇标准新增支出给予补助也存在这个问题。

2. 地方财政负担与深挖养老保险制度潜力的关系。建立中央和地方养老保险支出分责机制的目的是压实地方政府基金管理主体的责任,不应一味无条件地固化地方财政的支出规模。包括养老金调整标准在内,如果有基金累计结余的地方必须在一般公共预算中安排配比补贴,并规定每年地方财政总体补贴一般不得低于上年,考虑到2019年中央出台的省级统筹“七统一”在建立分责机制中明确要求“确定各级政府对基金缺口的分担办法”,全国范围内就会形成各级财政层层参与配比支出的路径依赖和惯性,不仅不利于强化财政纪律和精算平衡,还会加大地方财政负担。建立中央和地方分责机制和压实地方政府责任主体的关键是深挖养老保险制度的可持续性,在奖惩制度上对各省的考核指标和重点应该是像实行医疗保障待遇清单制度那样建立养老金待遇清单制度,严惩扩大待遇支出项目和范围的行为;鼓励地方尽快实行税务部门核定缴费基数的全责征收试点,并对试点地方予以奖励。

3. 部分积累制与现收现付制的关系。在中央调剂制度下,“贡献省”的数量不超过10个,但在全国统筹调剂制度下,“贡献省”数量将超过20个,平均每省上缴规模得以“摊薄”,这就为提高全国统筹调剂资金的规模带来较大空间,同时也为中央财政补助力度适度“回撤”创造了条件。在这样的情况下,养老保险制度有两个前景:(1)中央补助规模逐渐“回撤”,地方累计结余规模很快下降直至到零,全国实现统收统支,养老保险的融资方式成为纯粹的现收现付制。(2)在加大调剂规模的同时,中央财政补助力度保持不变,但不注入地方,而是进入中央层面形成一支“中央养老保险基金”,把沉淀于各地的分散基金“置换”为中央政府集中管理的资金池。在人口老龄化加剧甚至即将出现人口负增长的预期下,选择纯粹的现收现付制显然不利于养老保险可持续性,相反,随着生物收益率的下降(郑秉文,2021),养老保险应逐渐提高积累规模和扩大资金池,运用基金投资的复利优势获取“资本红利”,构建资产型而不是负债型的养老保险制度,这

是国际养老保险改革的新趋势(郑秉文,2017)。决策者对此应有预案,提前做好准备并确立养老保险的发展方向,制订长期规划,以避免日常的政策南辕北辙。

## 五、思考与展望

### (一) 统筹层次长期不能提高的深层原因

养老保险诞生于统筹层次低的初始状态具有一定的客观性。如前文所述,养老保险自下而上分散试点可迅速建立制度,但必然导致统筹层次低,在当时历史条件下是不得已而为之。特定条件下统筹层次低曾发挥重要作用。“新制度”建立之初,“旧制度”的历史遗产,即原国企退休职工的养老金须继续发放,资金来源主要靠新制度成员的加入及其缴费收入。统筹层次低的最大特征是基金核算、扩面征收、养老金发放三位一体,责任、义务和权力相统一,有利于确保收支平衡和按时足额发放养老金,而这正是基层政府工作日程的优先选项,由全国 2 000 多个基层统筹单位构成的养老保险体系得以运行和不断扩大的原始动力皆来源于此并终于建成一个覆盖率超过 90%、全世界覆盖人数最多的单体养老保险制度。

长期以来,业界对提高统筹层次利弊权衡存有不同看法,认为在现实条件下,统筹层次提高将损害制度运行的激励相容机制,基层政府道德风险将导致降低征收积极性,不利于制度可持续性;“上一级政府”也存在道德风险,担心统筹层次提高到本级之后,责任也将上移至本级,提高统筹层次意愿不高。对财政风险的担心与各级政府道德风险的交织导致县市级统筹的初始状态一直延续至 2020 年。

### (二) 提高统筹层次长期徘徊在“N 统一”的原因

从实现省级统筹标准的“三统一”到“六统一”,从“七统一”到全国统筹标准的“五统一”,其大多数统筹标准大同小异,不属于前文所述的“统筹层次”概念定义内容,只有“七统一”的统收统支“达标”,具有实质性突破,“五统一”的基金调剂规定高度相关,其他所有各条标准均为充分条件,而必要条件即统收统支即使在费率费基、经办业务流程等其他各条标准都不能统一时也可以实现。例如,全国统筹已经启动实施,经批准,广东省养老保险单位缴费率仍处于过渡期,2023 年才能执行全国的统一标准<sup>①</sup>。提高统筹层次的政策过程之所以长期徘徊和聚焦于“N 统一”,一是对提高统筹层次的担心,二是部门的道德风险所致。统筹层次低导致基金分布失衡,中央财政只能对基金亏空的中西部地区进行转移支付,而东部沿海地区的基金盈余则相当于被“置换”留存至今。从养老保险制度的局部出发,统筹层次低也许是一个“策略”,客观上起到“制度套利”的作用。

<sup>①</sup> 《广东省企业职工基本养老保险单位缴费比例过渡方案》,广东省人力资源和社会保障厅网站([http://hrss.gd.gov.cn/zcfg/content/post\\_3884778.html](http://hrss.gd.gov.cn/zcfg/content/post_3884778.html))。

地区间资金不能相互调剂是养老保险统筹层次低的结果,而统筹层次低是制度现状的结果,进而统筹层次低的原因既出于对征缴收入减少的担心,也存在“制度套利”的因素。例如,1998~2021年财政对养老保险的补贴累计约6.4万亿元<sup>①</sup>,而2021年的基金累计余额约为5万亿,如果没有财政补贴,目前的养老基金余额将可能是-1.4万亿元。然而,财政补贴是有“机会成本”的,为了保值增值,2015年国务院决定对养老保险基金实施市场化投资运营,但由于种种原因,截至2021年年底,受托投资的基金规模仅为1.46万亿元<sup>②</sup>。从国家角度看,财政补贴机会成本的存在是全社会的福利损失。

### (三) 全国统筹是一个长期的“动态过程”

实施全国统筹从基金调剂开始起步,具有相当的必然性,一步到位对当期缴费实行统收统支存在较大困难。一是基金调剂制度积累一些经验。作为实施全国统筹的准备阶段,中央调剂制度已运行4年,实施全国统筹的起步阶段从基金调剂开始顺理成章。二是实行省级统筹的时间太短。实行统收统支的省级统筹与实施全国统筹几乎在同一时间完成,前者的启动只比后者早两年,且质量也存在一定差距。例如,有的省份决定将统筹上来的当期增量通过银行存款等形式存储到所调拨地市,以维持当地金融市场稳定。三是省级层面的统收统支积累的经验不足,分责机制和奖惩制度的建立还处于探索之中。

以省级统收统支为基础,以基金调剂为核心的全国统筹制度将是一个长期的初级统筹形式,尽管如此,中央调剂制度的经验显示,这种形式的全国统筹基本可满足全国范围的基金调剂需求和缓解财政风险的基本要求,确保养老金的按时足额发放。当然,作为一个动态过程,全国统筹将会及时“更新”内容,逐渐向统收统支的全国统筹靠近。

### 参考文献:

1. 鬲向前(2019):《我所亲历的并轨和养老保险省级统筹工作》,《中国人力资源社会保障》,第4期。
2. 胡晓义(2019):《新中国社会保障发展史》,中国人事出版社。
3. 郑秉文(2017):《加拿大养老金“DB型部分积累制”新范式20年回望与评估——降低养老保险费率的一个创举》,《经济社会体制比较》,第6期。
4. 郑秉文(2021):《财富储备与“资产型”养老金体系转型研究》,《中国人口科学》,第1期。

(责任编辑:朱 犁)

① 2017年以前的数据来自历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2018年以后的财政补助数据来自历年《全国一般公共预算支出决算表》,其中2021年财政补助6000亿元和基金累计余额5万亿元为作者预估。

② 《人力资源和社会保障部2021年第四季度新闻发布会》,中国网([http://www.china.com.cn/zhibo/content\\_78061587.htm#fullText](http://www.china.com.cn/zhibo/content_78061587.htm#fullText))。