

# 我国养老保险统筹制度的历史演进、运行逻辑与改革路径

房连泉

(中国社会科学院大学政府管理学院,北京 100102)

**摘要:**自20世纪90年代基本养老保险制度建立以来,统筹制度一直是改革的核心问题之一。文章以资金统收统支为界定标准,考察养老保险统筹制度变迁的四个历史阶段:20世纪90年代县市级统筹的制度初创阶段,2000年以来实行省级调剂过渡制度阶段,2017年以来省级统收统支的深化改革阶段,2022年以来全国统筹制度启动实施阶段。在此过程中,养老保险统筹层次提升的动力在于国家顶层设计和地方内生需求的推动,主要的统筹政策措施包括信息化系统建设、采取激励性征收措施和实施绩效考核办法等,统筹制度运行的核心逻辑在于解决激励约束问题。2022年我国实施养老保险全国统筹以来,虽然取得一定进展,但也面临制度目标不明确、基金调剂力度受限、政策碎片化和执行难等问题。围绕解决激励约束问题这一主线,未来改革应从优化养老保险制度设计、建立全国统一信息网络、明确央地事权关系、完善激励合约和加大基金调剂力度等方面入手,最终实现全国统收统支的制度目标。

**关键词:**养老保险;统筹制度;激励约束;统筹层次

**中图分类号:**F842.67 **文献标识码:**A

**文章编号:**1007-7685(2024)03-0080-09

**DOI:**10.16528/j.cnki.22-1054/f.202403080

## 一、引言

不同于国际上通行“大一统”的全统筹模式,中国养老保险制度起步于地方试点,在过去三十多年的时间里统筹层级经历了一个缓慢提升的过程,由20世纪90年代的县市级水平逐步提升至目前的省级统收统支,正向全国统筹目标迈进。“十四五”乃至未来更长时期,健全完善养老保险统筹制度仍是一项迫切而又重大的任务。从过去三十多年的制度变迁中总结养老保险统筹政策的运行逻辑及其执行效果,对于指导未来制度建设具有重要意义。

在现实中,各地养老保险统筹层次的提升进度不一,政策落地“五花八门”。这是因为统筹层次的提高是一个互动过程,在国家强制性框架下,地方在执行上表现出很大的弹性和模糊性,反映了地方在平衡社保基金收支状况、经济压力和财政能力等约束条件之后的“理性”选择。从经济学角度解释,养老保险全国统筹难题的实质在于信息非对称条件下的委托代理问题,即中央和地方各级政府之间的激励相容问题,已有不少学者对此展开分析。如,邓悦等<sup>[1]</sup>基于博弈论,研究了城镇职工基础养老金全国

**作者简介:**房连泉,中国社会科学院大学政府管理学院、中国社会科学院社会发展战略研究院研究员。

**注:**本文是国家社科基金重点项目“加快建立基本养老保险全国统筹制度的改革路径研究”(编号:20AGL027)的成果。

统筹过程中的央地关系;鲁全<sup>[2]</sup>对全国统筹背景下基本养老保险管理体制中的央地责任划分机制进行研究。对于如何破解统筹难题,郑功成<sup>[3]</sup>指出,养老保险制度的根本缺陷是地区分割统筹导致日趋固化的区域利益失衡格局,根本出路在于将地方“承包制”回归到国家统一制度;房连泉<sup>[4]</sup>指出,最优方案在于进行养老保险结构性改革,从制度根源上解决深层次矛盾。

我国自2022年1月开始实施养老保险全国统筹,但对其具体定位和实现路径并未给出明确预期。实际上,目前的统筹制度仍为过渡性质的中央调剂制度,是省级统筹的“升级版”。大多数学者认为养老保险全国统筹的理想目标仍然是实现全国统收统支,但这将是一个渐进式的动态过程。<sup>[5]</sup>至今全国统筹制度已实施两年的时间,但对于未来改革路径的研究探讨并不多见。何文炯等<sup>[6]</sup>认为,应以推进全国统筹为契机,深化职工基本养老保险制度改革。褚福灵<sup>[7]</sup>认为,基本养老保险全国统筹是“基金统筹、制度统一、管理健全、技术规范”四位一体的系统工程,应协同推进全国统筹改革。郭金龙等<sup>[8]</sup>认为,应尽快完善顶层设计,建立中央和地方激励相容的政策体系,提高养老基金保值增值能力,以确保全国统筹制度有序推进。基于对既往经验的分析,本文认为激励约束机制始终是建立统筹制度需要解决的核心问题。本文基于全国31个省份企业职工养老保险统筹政策的历史资料,对历史上各省份养老保险统筹层级的变迁及制定的政策内容加以详细梳理,总结共性特点,重点分析基金预算、财政补助、兜底支付责任和绩效考核办法等方面的激励约束措施,分析当前全国统筹制度实施面临的问题,提出未来全国统筹制度的改革路径。

## 二、我国养老保险统筹制度变迁的历史进程与省际差异

### (一)统筹制度变迁的四个历史阶段

从国家出台的统筹政策看,过去三十多年来企业职工养老保险发展大体经历了四个阶段:一是20世纪90年代制度初创阶段的县市级统筹,二是2000年以来实行省级调剂过渡制度,三是2017年以来省级统收统支的深化改革阶段,四是2022年以来全国统筹制度启动实施。

1.20世纪90年代的县级统筹。20世纪90年代初,各地养老保险开始试点探索,当时改革的主要目标是进行退休费用的社会统筹,对企业承担的养老责任实行社会化管理。由于试点在基层城市展开,决定了统筹层次的低起点。1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》首次提出省级统筹目标,指出逐步由县级统筹向省或省授权的地区统筹过渡。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》要求,1998年底以前各地要实行养老保险省级统筹,建立基金省级调剂机制。随后几年各省纷纷出台文件,对省级调剂作出安排,并将行业性养老保险纳入地方管理。但该进程较为缓慢,到2000年底,真正实现省级统筹(统收统支)的只有5个省份,17个省份通过省级调剂金进行上缴下拨,有8个省份还没有建立省级调剂金,或者虽然名义上有但没有运作<sup>[9]</sup>。

2.2000—2016年实施省级调剂制度。此阶段是基本养老保险快速扩面的红利期。随着覆盖人口和收支规模的扩大,部分地区出现“收不抵支”(当期基金支出大于征缴收入),财政补助额增加,提高统筹层次的压力随之而来。2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》提出,进一步加强省级基金预算管理,明确省、市、县各级人民政府的责任,建立健全省级基金调剂制度,加大基金调剂力度。2007年原劳动和社会保障部、财政部联合发布《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》,提出基本养老保险制度、缴费政策、待遇政策、基金使用、基金预算和经办管理六个方面的统一(简称“六统一”标准),并要求健全省、市、县三级基金缺口分担机制。根据该文件精神,2007—2010年各省陆续出台统筹管理办法,部分地区养老保险收支开始由县级上升到市级,实行省市两级调剂、分级财政补助办法。在此体制下,各县(市、区)不再制定养老保险政策,而是市(县)级政府编制基金预算,出现缺口时逐级向上申请调剂资金和财政补贴。

3.2017—2021年走向省级统收统支。在供给侧结构性改革的背景下,国家开始实施大规模减税降费政策,除东部省份外,全国大部分地区养老保险基金出现缺口。2017年9月,人社部和财政部联合发布的《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,各地要积极创造条件实现全省基本养老保险基金统收统支;在不断完善省级预算制度的基础上,加强对基本养老保险基金的统一调度使用;进一步建立健全省内基金缺口分担机制和基本养老保险基金管理的激励约束机制,在省级调剂制度和缺口分担机制中,进一步体现与工作绩效挂钩。2018年5月,国务院发布《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》,提出建立中央调剂制度,对各省份养老保险基金进行适度调剂。2019年4月,人社部、财政部和国家税务总局联合发布《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》,进一步规范各地省级统筹标准。至2020年末,全国大部分省级行政单位已出台了养老保险全省统筹方案。

4.2022年以来全国统筹制度的启动实施。2021年12月,国务院办公厅印发《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“48号文”),决定自2022年1月起实施全国统筹制度。根据“48号文”,全国统筹的主要内容可概括为“五统一”,即统一缴费政策、统一基金收支管理制度、统一待遇调整、统一信息系统和统一经办服务管理。同时,该文件要求建立“中央和地方责任分担机制”和“中央对省级政府的考核奖惩机制”。

从近两年各地出台的文件和实践情况看,全国统筹工作主要取得以下进展<sup>①</sup>:一是全国层面统一养老保险政策有较快进展。除广东和浙江外,其他省份的单位缴费比例都统一为16%;各地都执行了省内统一的缴费基数标准;待遇计发基数正在向全口径社会平均工资(包括城镇私营单位就业人员和非私营单位就业人员在内的加权平均工资)过渡,待遇发放项目、调整机制和一次性补缴政策等也得到规范。二是健全基金收支管理制度,预算约束性得到增强。在征缴方面,各省份正向税务全责征收体制过渡;在预算管理方面,中央和省两级预算体制得以强化,对地方的刚性约束上升;在基金管理方面,各地已全部实现省内统收统支,由省级政府统一管理累计结余。同时,中央细化了全国统筹调剂资金的调拨办法,按统一政策核定各省基金收支余缺。三是建成全国统筹信息系统,实现央地实时对接。目前,各地参保信息已实行省级统一集中管理,并与“企业职工基本养老保险全国统筹信息系统”平台进行对接,实现全国养老保险业务、财务数据集中管理和部省经办联动。四是央地事权划分进一步明确,开始引入地方投入机制。社保中央事权得到加强,中央根据各地养老基金收支状况,综合考虑经济、人口、就业、财政收入和制度赡养负担等因素,确定中央和省级政府的养老金支出责任分担办法。对地方的养老金调标新增支出(待遇调整后的基金新增支出部分),地方财政按比例进行承担。五是出台绩效考核办法,落实基层责任。中央出台省级政府养老保险工作考核奖惩办法,将地方工作绩效列入政府目标责任制考核内容,重点在养老保险覆盖率和基金征收率提升等方面加强考核,将人社、财政和税务等部门纳入主体责任。

## (二)统筹层次提升的省际差异现象

通过事件分析法,对全国31个省份出台的企业职工养老保险统筹政策相关文件进行梳理,重点跟踪1997年、2007年和2017年三个重要年份节点后各地出台的文件文本内容,并在县市级层面进行验证<sup>②</sup>。以各地公布的统收统支政策为界定标准,将统筹层次分为县级统筹、市级统筹和省级统筹三个层次,汇总得出各省统筹层次的变化情况。在此,对统筹层次省际差异现象加以归纳:

第一,从实现省级统收统支的进度情况看,四个直辖市和陕西、福建是较早实现的省份。北京、天津和上海三地在20世纪90年代养老保险制度启动之初即实行省级统筹,重庆于2004年实行省级直

<sup>①</sup> 根据全国各地出台的工作文件和新闻报道资料整理得来。

<sup>②</sup> 根据各省(市)政府、人力资源和社会保障部门官网发布文件及社会保障法规政策库资料整理。

管。这四地能提前实现省级管理,与直辖市的行政特点有关,如人口规模较小、区域内部差别小和统管能力强等。陕西是省级统收统支的一个特例,自2001年开始省级社保垂直经办管理。在福建,虽然养老保险收支发生在省级,但并非陕西模式的省级垂直管理,而是为激励地方的积极性,基金结余采取地市留成奖励的政策。位于西部的西藏、青海于2008年前后加入省级统收统支,这与两地参保规模小和特殊的区域特点相联系。而剩下的20多个省份则大多是在2019年以来最近一轮的统筹制度改革中才实现省级统收统支。

第二,从实行县级统筹的情况看,2007年之前大部分省份为县级收支水平(除上述实行省级统收统支的省份外)。在2007年“六统一”标准出台前后,有10个省份转向市级统筹(河北、内蒙古、辽宁、安徽、山东、河南、广西、四川、贵州和云南);有3个省份(吉林、江苏和广东)直到2017年后才转向市级统筹,进而在2020年调整为省级统筹;还有9个省份(山西、黑龙江、浙江、江西、湖北、湖南、海南、甘肃和宁夏)在2019年前一直处于县级统筹水平,到2020年后直接提升到省级统筹。

第三,从市级统筹的情况看,它是处于县级与省级之间的一种中间过渡状态,运行的期限较短。这一类主要包括部分中东部(河北、河南、安徽、山东)、东北(辽宁、内蒙古)和西部(广西、四川、贵州、云南、新疆)地区的省份,大部分于2008年后转向市级统收统支。

### 三、养老保险统筹制度的运行逻辑

#### (一)统筹层次提升的驱动力

养老保险制度天然遵循大数法则,统筹的范围越大,风险共济能力越强。在养老保险制度建立之初,收支规模较小,县域范围内的自我统筹能够维持收支平衡,提高统筹层次的压力不大。随着制度逐步进入成熟期,覆盖面扩大,退休金领取人数大幅增加,部分地区因赡养负担加重出现收不抵支问题,对于基金调剂的需求上升。首先,统筹层次提升的驱动力来自国家顶层设计的推动,过去三十多年内国家先后出台了四轮统筹政策公文。在每轮政策发布后,各省养老保险统筹层次均有所提升。尤其是2017年省级统筹政策出台后,各地向省级统收统支的过渡明显加速,在三年时间内即实现省级统筹目标。从中央政府层面看,提升统筹层次直接目的在于整合养老保险制度,加强地区间的基金调剂,降低财政补贴压力;同时,在基金征收方面,通过更高层次的统管提升征收力度,降低地方道德风险。其次,统筹层次的提高也有来自地方的内生需求,是地方平衡自身经济社会约束条件的选择结果。以2007年“六统一”标准出台后的情况为例,仅有10个省份在之后10年内转向市级统筹,有3个省份直到2017年后才转向市级统筹,还有9个省份在2019年前一直处于县级统筹水平,这说明地方约束条件对统筹决策具有较大影响。潜在的影响因素可能包括人口规模、县级行政单位数量、老龄人口赡养负担及地方财政能力,等等。如,在四个直辖市和少数西部省份(西藏、青海),人口规模相对较小,县级行政单位少,较容易实现全域范围内的省级统管。从实行市级统筹的情况看,大部分省份处于中东部(如河南、山东、广东等),人口规模大,县域城市多,实行市级统筹相对有利:一方面,可降低县级分散管理的高成本;另一方面,由于各市情况差别较大,很难一步提高到省级统筹。

#### (二)统筹政策运行的主要内容

从历史资料看,养老保险统筹政策的主要措施有基金预算管理、财政补助机制、基金缺口“连带”责任及行政化的绩效考核办法等。这些措施起到了相应的激励约束作用,主要体现在三个方面:一是减少信息不对称程度,降低交易成本。如,将信息化建设集中到省级层面,可以实现对市县参保信息的全面掌握,从而为制定预算计划提供依据,降低基层少缴漏缴概率。二是通过激励性征收措施调动地方积极性。如,在转移支付政策上,实行“总额控制+动态调整”的分级担责办法,将财政补助额与地方征收绩效挂钩。三是实施绩效考核办法,对地方责任主体进行奖惩。

对政府绩效进行考核是加强基层管理的有效手段。表1对6个典型省份的省级统筹考核机制进行

表1 各地省级统筹考核机制的做法对比

实施地区和年份	考核目标	内容手段	奖励措施	惩罚措施	考核模式特点
陕西 2009年	支出控制	建立各级政府分担责任	扩面征收率高的地区,分担系数低	扩面征收率低和基金支出增长快的地区,分担系数高	与地区财政责任挂钩,起到一定程度扩面征收和控制待遇增长的作用
	扩面征缴	预决算控制	对扩面征收按人头给予配比奖金	对未完成扩面任务的地区一次性扣减基金拨付额	
重庆 2004年	扩面征收,确保发放	对6项考核内容实行打分制,指标包括扩面率、征收率、确保发放和业务规范等	对排名靠前地区实行通报奖励;超收部分的基金50%留存区县	未完成任务者不参加评优;征收率低于95%,由地方承担差额部分和地方新增缺口	打分制:全面考核,以扩面征收为重点,兼顾确保发放和业务规范;与地区基金收支责任挂钩
广东 2017年	建立扩面征收工作目标考核机制	对6个指标(其中4个为定量)进行打分,6个考核指标包括在职人数、新增缴费人数、基金征缴收入、基金贡献、基金上解、基金安全;评定A、B、C三个等级	对A、B两级地区领导干部给予表扬和优先评优	对于C级地区领导干部予以约谈、扣发奖金和责任追究	评级制:主要通过领导干部的工作评级来实现奖惩
广西 2020年	建立养老保险统筹工作激励约束机制	对七大方面统筹工作进行打分,包括政策执行、扩面、征收、财政投入、经办、待遇核发及基金监管等,评估结果设置A、B、C、D四个等级	对A、B级地区给予通报奖励;设置6000万元奖励资金,分为基础性奖励(完成定量任务者)和激励性奖励(分A、B两级)	对评级低者进行约谈和限期改正	评级制:对统筹工作进行打分,指标较详细,各部分权重相对平均;奖惩措施主要为对干部的考核机制与一次奖金激励
甘肃 2020年	建立养老保险统筹工作激励约束机制	对省级统筹八项内容进行打分,包括政策执行、参保扩面、基金收支、基金预算、责任分担、信息系统、经办服务、基金监管等;各项打分权重比较平均,设置A、B、C三个评级	评估结果由省级人社、财政、税务部门联合通报。对A、B、C等级的地区分别给予600万元、400万元、200万元的奖励补助资金。奖励补助资金用于抵扣当年市(州)养老保险基金缺口责任分担金额,奖励补助资金不结转下年抵扣	缺乏惩罚措施	评级制:对统筹工作进行全面考核,未突出征缴责任,主要奖惩办法为奖励补助
河南 2020年	建立全面的养老保险工作责任和激励约束机制实施办法	对省级统筹五项内容进行打分,包括基金征缴、基金支出、预算执行和基金缺口分担、综合管理及附加事项等,其中基金征缴权重占到2/3	绩效排名:对考核排名靠前的地方政府给予通报表扬。征收激励:超出预算收入部分可抵扣下年度收支缺口;在职参保缴费率低于省平均水平的地区,设立三年过渡期,按提速给予一定奖励,提高越快,省级统筹基金承担的当地缺口比例越高	对排名靠后者约谈和追责	打分制:实行全面的缴费约束考核,以基金征缴指标为主;奖惩机制包括绩效排名,并与地方基金收支责任挂钩

资料来源:作者根据各省出台文件整理而得。

比较。其中,陕西和重庆是两个较早实行省级统筹的省份,主要考核扩面征收和收支缺口管理绩效;广东、广西、甘肃和河南四地则是在2020年前后出台了省级统筹办法,考核内容更为全面,尤其是河南和广西,考核指标设置更为翔实,奖惩措施更为有力。在最近一轮的全国统筹制度推进过程中,各省纷纷出台养老保险统筹管理的考核办法,并将人社、财税等主管部门的工作业绩纳入考核范围。同时,为提升养老保险覆盖率(缴费人数/应参保人数)和基金征收率(缴费基数/全口径社平工资)两个核心指标

(简称“两率”),中央制定了年度执行计划,将地方完成进度纳入考核,对近两年促进地方社保征收起到明显效果。随着这项政策的完善,未来中央对地方的监管会进一步加强,进而促进社保工作绩效的提升。

### (三)统筹制度的核心在于解决激励相容问题

三十年来,国家多次提出全国统筹目标,但在实际推进过程中,政策执行起来困难重重,基本矛盾来自地方道德风险。已有不少文献研究了统筹层次提高过程中存在的“搭便车”“鞭打快牛”和地区间不公平、效率损失等问题。<sup>[10-12]</sup>理论上,统筹水平提高到哪一级政府,就意味着该级政府承担兜底支付责任。在央地财政“分灶吃饭”的格局下,基金缺口实行分级补贴,统筹层次提高意味着支付责任上移,上级政府面临的风险加大。因此,对于实施统筹制度的上级政府来说,面对多个下级主体,在不完全信息条件下,必然要引入激励合约,对下级政府行为进行约束,其中一个重要方面就是对地方社保征收行为的管控。从委托—代理框架分析,社保征收中的政府间博弈类似于企业理论中的企业主与多部门经理人之间的合作激励问题。<sup>[13-14]</sup>中央政府要借助地方政府来完成社保征收工作,但上下级之间的目标并不完全一致,存在交易成本。在上述情形下,我们看到了现实中社保征收的分级担责现象。可将统筹层次视为承担完全征收责任的主体,提高统筹层次有助于强化主体责任、降低信息不对称、减少博弈链层,但也要克服来自基层的阻力,因而需要建立激励相容机制,这些构成了统筹政策的主要内容。

## 四、当前全国统筹制度面临的问题

我国虽然于2022年实施养老保险全国统筹,但在具体实施过程中仍面临一些问题。

### (一)制度模式尚未定型,预期目标不明确

近两年全国统筹工作取得的成效主要体现在统一养老保险政策和信息系统建设等方面,而在基金收支管理这一核心环节上仍未取得实质性突破。目前,全国统筹制度本质上是省级统筹的“升级版”,即“省级统收统支+全国调剂”,与理想的统收统支仍有较大距离。在基金统管这一关键环节上,中央采取了过渡性质的调剂办法,通过做实地方财政分级补助责任和考核体制,调动地方政府的积极性。但多重叠加式的政策设计过于复杂,各省实际情况差别较大,在地方执行时趋于分散,远离全国统一制度的目标。再加上养老保险改革、基金收支走势和经济紧缩等不确定性因素影响,地方对统筹制度发展方向的预期不明,新一轮政策也可能诱发新的地方道德风险。

### (二)基金调剂力度受限,地区财务失衡问题长期存在

近两年中央调剂金的规模有所加大,对于缓解省份之间的财务失衡起到一定作用,但调剂力度仍然有限。2021年全国调剂基金跨省调剂的规模为2100多亿元;2022年全国统筹制度启动后,跨省调剂规模上升到2440亿元。<sup>①</sup>在理想的全国统收统支模式下,全国有正向结存的省份结存资金都可由中央层面进行调配使用。2021年全国21个省份有正向当期结余,结存合计为6050亿元,依此口径进行计算,用于跨省调剂的部分仅占35%左右。再以2022年广东省为例,当年基金当期结余为1569亿元,上缴中央调剂金为885亿元<sup>②</sup>,约占当期结存的56%。以上两组数字说明,相对于统收统支模式,中央调剂金仅发挥了50%左右的作用。按目前的统筹政策规定,当一个省份出现当期收支缺口时,首先由中央调剂金进行补助,有累计结余省份补“中央核定基金缺口”的80%,无累计结余省份补90%;然后由省级政府进行补助,有累计结余省份地方财政承担缺口的5%(剩余15%由地方累计结余支付),无结余省份地方财政承担10%。根据2021年的统计,全国有1个省份企业职工养老保险累计结余为负,另有9个省份累计结余在300亿元以下,基金可支付月数(累计结余/当期基金支出\*12)在3个月以下的省份有7个

<sup>①</sup> 数据来源:《人社部:2022年职工养老保险基金跨省调剂2440亿,较2021年多340亿》,观察者网,[https://www.guancha.cn/economy/2023\\_01\\_18\\_676439\\_1.shtml](https://www.guancha.cn/economy/2023_01_18_676439_1.shtml)。

<sup>②</sup> 数据来源:《2022年全国统筹调剂资金上缴下拨情况表》,财政部网站,[http://yss.mof.gov.cn/2022zycyzs/202203/t20220324\\_3797594.htm](http://yss.mof.gov.cn/2022zycyzs/202203/t20220324_3797594.htm)。

之多<sup>①</sup>。随着收支压力的加大,未来几年内出现累计结余耗尽的省份有可能会逐渐增多,在这种情况下地方财政支出压力加大。

### (三) 统筹政策在地方层面趋于碎片化

从实际情况看,近两年各地纷纷出台与全国统筹改革相配套的政策文件,其核心仍然是基金缺口的分级担责问题。在目前的管理体制下,中央层面向省级政府实行统一政策,而省级政府则面向地市出台分级政策。从基层县市层面看,统筹政策分布仍然是高度“碎片化”的,偏离全国统一制度建设的目标。从实际执行进度看,与“48号文”的要求相对照,各地在实现全国统一政策的既定目标上有所延缓。如,少数地区仍未执行全国统一费率;部分地区推进税务全责征收的进程较慢;待遇计发政策需要进一步统一口径;各省在基金统管和绩效考核等方面的做法差异较大,缺乏全国统一的标准。

### (四) 面临执行难题

养老保险实施强度与地方经济有内生关联。在地方统筹的情况下,各地政策有弹性,全国统管需要有一个渐进式适应过程。近两年统筹制度在实施中,部分地区面临新的压力。如,实施统一缴费基数政策后,部分省份出现了全省最低缴费基数高于个别(收入落后)地市平均工资的情况,造成企业实际负担上升。此外,统一缴费基数对灵活就业人员的基金征收影响也较大(通常选择最低缴费基数);在部分沿海省份,养老保险费负担低是招商引资的重要条件,因而面临着提高费率影响营商环境的挑战。又如,统筹政策实施后地方责任加大,在财政吃紧和债务率上升的情况下,部分地区强化基金征收,相应带来了保障经济增长和就业的压力,两方面目标存在冲突。

总体看,目前的中央调剂制度只能是过渡性质的,存在着设计目标模糊、政策执行困难和预期走向不明等问题,需要加以合理应对。

## 五、未来的改革路径

自2022年以来,养老保险全国统筹实行“五统一”政策,取得一定进展,但也面临着制度目标不明确和政策碎片化等问题,偏离统收统支的根本目标。在未来改革中,应厘清矛盾的主要层次,围绕解决激励约束问题这一关键环节,优化改革路径。

### (一) 围绕激励相容问题,优化养老保险制度结构

养老保险统筹层次低的深层次原因在于制度的激励性问题,<sup>[15]</sup>实现全国统筹的最优路径在于通过制度变革实现参保激励相容。围绕这一点,未来养老保险制度改革应在优化结构设计、增强激励性和消除地区政策差异等方面做好顶层设计。结构性的改革思路有:一是考虑引入收入关联型养老金,将现行养老保险制度计发办法中与当地社会平均工资挂钩的部分取消,将养老金待遇完全与个人的缴费水平和缴费年限挂钩,可以借鉴德国或法国的“积分制”做法,增强养老保险的缴费激励性。<sup>[16]</sup>二是简化养老金制度设计,降低社保缴费门槛,确定最优费率,建立政府与企业激励相容的保费缴纳标准,对社会保险费下调政策进行更加精细化的改革与优化。<sup>[17]</sup>三是加快推动实现全国统一制度的目标。“48号文”提出了政策统一的目标和完成期限,目前部分地区在执行上仍有所滞后,下一步应重点在统一全国费率,待遇计发基数向全口径工资过渡、规范待遇发放和去除地方“小政策”方面加强督促落实,尽快实现全国养老保险制度运行的口径统一。

### (二) 建设一体化信息网络,降低统筹管理成本

信息化建设的主体承担者决定了统筹层级的高低。在充分掌握统筹地区内参保者信息的情况下,各层级政府之间可以实现信息对称,降低制度博弈成本。实现全国统收统支目标,信息化建设层级应进一步提升到中央层面,即由中央主导全国信息化建设,消除各省在信息系统上的差别,实现统一管理。全国一体化信息网络的建成,一方面可实现对参保人完全信息的识别,消除重复参保和异地转移

<sup>①</sup> 数据来源:根据各地人力资源和社会保障统计公报、社会保险事业发展情况等资料汇总。

接续等难题;另一方面也有利于降低中央对基层政府的监管成本,在基金征收和支出管理等方面,实现更加精准的数据管理。同时,由中央层面负责信息系统的统一建设,还可避免地方重复建设和投入的弊端,破解信息“孤岛”难题。

### (三)明确全国统筹事权和责任划分,建立央地权责清晰的管理体制

未来实现全国统收统支目标,理想的格局是中央承担基金支付责任,地方政府仅负责经办管理,将地方财政从社保基金支付责任中剥离出来。但这样做的前提有二:一是实现基金的全额征收和支出的规范化管理,消除地方“少收多支”的道德风险,避免将风险转移给中央;二是建立独立于地方政府的社保垂直化经办管理体系,避开地方利益掣肘。这两方面的改革措施都有待推进,如税务部门的全责征收和全国社保经办管理体系的改革等。

### (四)完善激励合约和考核奖惩机制,增强统筹制度的法制化、规范化

既往统筹政策的主要内容体现正向激励和监督约束两个方面。<sup>[18]</sup>激励性的措施主要包括:对地方超额完成绩效进行奖励,实行“总额补助+绩效挂钩”式的财政补助办法,采用地方社保基金“留成”政策,等等。监督约束类的措施主要包括:强化基金预算管理;出台绩效考核办法,将社保工作纳入政府目标考核体系,对落后地区予以惩罚;预算外基金缺口地方自行承担;等等。当前,这些举措面临的主要问题是,由地方出台政策机制,各地做法“五花八门”,执行力度不一,缺乏统一规范。在健全统筹制度的过程中,应在吸取地方经验教训的基础上,在预算管理、精算报告和信息披露制度及绩效考核办法等方面,探索出台全国统一的机制措施,增强政策的强制性和法律规范效力。

### (五)逐步加大基金调剂力度,向统收统支制度转型

为调剂养老保险基金地区平衡,自2018年起国家实施中央调剂制度。2022年养老保险全国统筹制度出台后,引入了新的调剂办法。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更强的调节功能。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<sup>①</sup>。根据目前政策,对于地方出现的当期基金缺口(中央核定数),中央调剂基金可以承担80%(有累计结余省份)或90%(无累计结余省份)的补助比例。应逐步加大基金调剂力度,最终达到100%的缺口承担,这样即可过渡到全国统一调度收支,进而实现各省份之间“以丰补缺”的平衡目标。

#### 参考文献:

- [1]邓悦,汪佳龙.城镇职工基础养老金全国统筹中的央地关系研究——基于博弈论的分析视角[J].社会保障研究,2018(4):3-12.
- [2]鲁全.全国统筹背景下基本养老保险管理体制中的央地责任划分机制研究[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2015(4):44-49.
- [3]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):2-11.
- [4]房连泉.实现基本养老保险全国统筹的三种改革路径及利弊分析[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019(3):8-16.
- [5]郑秉文.职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标[J].中国人口科学,2022(2):2-16.
- [6]何文炯,杨一心.职工基本养老保险:要全国统筹更要制度改革[J].学海,2016(2):58-63.
- [7]褚福灵.基本养老保险全国统筹的基本理论问题[J].北京劳动保障职业学院学报,2023(1):3-6.
- [8]郭金龙,朱晶晶.企业职工基本养老保险全国统筹的现状和政策效果研究[J].价格理论与实践,2023(4):140-147.
- [9]杨芳.完善养老保险省级调剂金制度[J].中国社会保障,2001(4):29-30.
- [10]赵耀辉,徐建国.我国城镇养老保险体制改革中的激励机制问题[J].经济学(季刊),2001(1):193-206.
- [11]邓大松,薛惠元.城镇职工基础养老金全国统筹的阻碍因素与对策建议[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2018(4):103-112.
- [12]董登新,周亚娟.我国城镇职工基本养老保险统筹层次变迁研究[J].改革与战略,2017(2):116-119.
- [13]Alchian A, Demsetz H. Production Information Costs and Economic Organization[J]. American Economic Review, 1972(5): 777-794.

<sup>①</sup> 参见:《2022年全国统筹调剂资金上缴下拨情况表》,财政部网站, [http://yss.mof.gov.cn/2022zycyzys/202203/t20220324\\_3797594.htm](http://yss.mof.gov.cn/2022zycyzys/202203/t20220324_3797594.htm)。



- [14] Feltham G. A., Xie J. Performance Measure Congruity and Diversity in Multi-task Principal/Agent Relations[J]. Accounting review, 1994 (3):429-453.
- [15] 彭浩然, 岳经纶, 李晨烽. 中国地方政府养老保险征缴是否存在逐底竞争?[J]. 管理世界, 2018(2):103-111.
- [16] 郑秉文, 董克用, 赵耀辉, 等. 养老金改革的前景、挑战与对策[J]. 国际经济评论, 2021(4):9-31.
- [17] 张奇林, 余晓明, 遆仕明. 社会保险费率调整: 政策效应、现实问题与优化建议[J]. 税务研究, 2023(5):133-137.
- [18] 房连泉, 王远林. 预算软约束、转移支付与地方养老保险征收行为[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022(9):102-112.

(责任编辑: 张佳睿)

## Evolution, Operational Logic, and Reform Path of China's Unified Pension System

FANG Lianquan

(School of Government, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100102)

**Abstract:** Since the establishment of the basic pension system in the 1990s, the unified pension system has been one of the core issues in reform of China's pension system. With unified collection and allocation of funds as the criterion, this study examined the four stages in the evolution of the unified pension system: the initial stage of establishment of the unified pension system at the county and city levels in the 1990s, the transition stage of implementing the provincial pension system since 2000, the reform stage of unified provincial collection and allocation since 2017, and the stage of launching and implementing the national pension system since 2022. The driving force for improvement of the unified level lies in the top-level design and the local endogenous demand. The measures for implementing the unified pension system include reducing information asymmetry, adopting incentive measures for collection, and implementing performance evaluation. The core operational logic of the unified pension system is to solve the problem of incentives and constraints. Despite the progress that has been achieved since the implementation of the national unified pension system in China, 2022, this system face problems such as unclear goals, limited fund adjustment, fragmented policies, and implementation difficulties under economic downturn. Focusing on solving the problem of incentives and constraints, this paper put forward measures for the future reform. These measures include optimizing the pension system design, establishing a national unified information network, clarifying the relationship between central and local authorities, improving incentive contracts, and enhancing fund adjustment, which help to ultimately achieve national unified collection and allocation.

**Keywords:** Pension; Unified System; Incentives and Constraints; Improvement of Unified Level