

基本养老保险全国统筹：政策内涵、制度衔接与央地关系

边 恕 王子龙

(辽宁大学, 沈阳 110136)

内容提要:提高统筹层次是养老保险制度设计的重要内容和改革的大方向。在历经县市与行业统筹并存、省级统筹、中央调剂几个阶段后,2022 年我国开始正式的基本养老保险全国统筹。此前的中央调剂制度初步确立了中央政府在调剂养老保险基金余缺中的地位和央地政府的职责分担格局,为全国统筹积累了经验。在此基础上,基本养老保险全国统筹还需在养老保险基金征缴及待遇给付等方面完善政策措施,进一步明确中央与地方的责任划分,构建系统性的全国统筹工作格局,以实现基本养老保险全国统筹最大效能的发挥。

关键词:基本养老保险 全国统筹 中央调剂 央地关系

中图分类号:F842.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)04-0004-08

人力资源和社会保障部(以下简称“人社部”)于 2022 年 2 月 22 日召开新闻发布会,宣布自 2022 年 1 月起,实施养老保险全国统筹,在全国范围内对地区间养老保险基金当期余缺进行调剂。这里所说的养老保险全国统筹具体是指企业职工基本养老保险全国统筹。实现企业职工基本养老保险全国统筹是“十四五”时期我国养老保险制度改革的重要任务之一。基本养老保险制度实现全国统筹具有重要意义,将通过养老保险政策的整合来增强制度的规范性与统一性,通过合理有效地划分中央与地方职责来提高制度的运行效率与保障能力,通过消除地区间信息与服务壁

垒为养老保险制度参与者提供高质量的服务,从而进一步增强我国基本养老保险制度运行的可持续性。此外,在外部影响上,对市场主体更加公平,将有助于全国统一的商品市场和要素市场的建设,有利于资源优化配置并助推地区经济的均衡发展。同时,也能够缩小老龄人口因所处区域和行业的不同而导致的养老金差距,使老年人口共享经济社会发展的成果,从而推进全体人民实现共同富裕。

一、基本养老保险全国统筹的政策内涵

统筹层次是养老保险制度设计的重要内容,

[收稿日期]2022-04-14

[作者简介]边恕,公共管理学院院长,教授,博士生导师,研究方向为社会保障理论与政策;王子龙,公共管理学院硕士研究生,研究方向为人口经济学。

[基金项目]国家社科基金项目“中国城乡相对贫困的动态标准制定与多元协同治理研究”(20BSH101)

提高统筹层次一直是养老保险制度改革的大方向。在上世纪改革开放之后，我国的基本养老保险制度经历了县市与行业统筹并存、省级统筹、中央调剂几个阶段，统筹层次呈现出由低到高的发展趋势，制度也在优化升级中走向完善。但是，由于存在着传统的“承包制”观念和属地管理思维、中央与地方政府和各个地方政府之间固化的利益格局、现行管理和运营机制存在内在冲突等原因(郑功成, 2015),使得养老保险全国统筹的步伐不断被推迟。从养老保险制度长期运行态势来看，制度发展危机已经外显，并已为此付出高昂的代价，如果任由扭曲状态延续下去，付出的代价将越来越高。对此，中央政府相继采取多项措施，为推进基本养老保险制度的全国统筹创造条件。2018年3月，中央发布的《深化党和国家机构改革方案》明确指出：“为提高社会保险资金征管效率，将基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收。”2018年6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》，迈出了实现养老保险全国统筹的重要一步。2019年，全国统一的社会保险公共服务平台正式运行，为参保人员提供社保查询、参保登记、转移接续、申领失业金等服务，使社保业务的办理更加方便快捷。

自中央调剂制度建立之后，基本养老保险制度省级统筹进程开始提速。2020年底，全国31个省份和新疆生产建设兵团企业职工基本养老保险制度均实现了省级统筹。基金由省级统收统支、均衡了省内各地基金负担，实现了养老保险业务全省通办，参保人员在省内养老保险关系自动接续，各省养老保险政策已逐步统一。全面省级统筹为推进全国统筹奠定了良好的制度和实践基础。2019年2月24日，中央全面深化改革委员会第十二次会议审议通过了《企业职工基本养老保险全国统筹改革方案》。2021年6月，人社部发布

了《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》，并在文件中明确提出，实现职工基本养老保险全国统筹，主要是在全国范围内统一企业职工基本养老保险参保缴费、待遇调整等政策，统一养老保险基金的收支管理制度，建立全国统一的信息系统和经办服务管理体系，建立中央与省级政府责任分担机制，适当加强中央事权，健全基金管理风险防控体系，建立中央对省级政府考核奖惩机制。

由此可知，2022年实施的基本养老保险全国统筹，是在逐次提高统筹层次基础上，结合中央调剂制度的运行经验所采取的根本性的制度设计。其目标是使企业职工基本养老保险由地区分割统筹的地区性制度真正回归到国家法定的统一制度，核心是让中央政府真正回归这一制度的管理本位与主体责任本位。全国统筹使资金能够在全国范围内互济余缺，缓解不同区域之间养老保险基金收支不平衡的问题，提高养老保险权益的便携性，更好地确保持养老金按时足额发放。进一步明确中央政府与地方政府的责任，从而发挥基金的规模效应，增强基金支撑能力。在服务经办与信息系统方面实现一体化，既能规范养老保险服务标准，降低劳动者地区间流动成本，也能为政府实时了解养老保险制度运行态势与风险防控提供客观准确的参考。由税务部门担负起征缴的全责，实现对养老保险费的依法全额征收。进一步完善养老保险基金的预算与管理制度，接受立法机关与社会监督，以有效防范基金风险，确保基金安全。

二、基本养老保险全国统筹的重要衔接制度——中央调剂制度的设计与运行

在实施基本养老保险全国统筹之前，与全国统筹构成直接关联的是养老保险中央调剂制度。可以说，中央调剂制度是养老保险全国统筹的试水，可看作是“小统筹”，而此次的全国统筹则可看作是“大统筹”。全国统筹的制度设计基本上根源于中央

调剂制度的运行经验。中央调剂制度是基于养老金地区收支不平衡的问题日渐突出,各省份职工养老保险基金收支余缺分化明显等问题而建立的。

我国存在着区域间经济与社会发展不平衡的情况,东部地区相对于中西部地区,基础条件较好,经济社会发展速度较快;在人口年龄结构上,经济与社会发展水平较高的东部地区,由于收入和工作环境等具有更强吸引力,所以吸引了大量来自中西部欠发达地区的年轻人,使东部地区整体的养老保险缴费人口增加,因此对养老金支付的承担能力提升,所以基金支付压力较小。而年轻人口流出的地区则面临老龄化程度与速度不断提升、老年制度赡养比加大的问题,导致此类地区需要应对越来越大的养老保险基金支出压力。同时,各地区养老保险基金的结构矛盾也比较突出,对于经济发展水平较高、人口净流入、老年制度赡养比相对较低的地区而言,存在着养老保险基金留有大量结余的情况,而且在“马太效应”下基金滚存的额度越发膨大。该类地区缺少基金支付压力,对于缴费率和缴费基数提高到全国统一标准方面缺乏动力,更愿意采取较低的养老保险缴费率,并将其作为吸引外部企业投资及本地企业加大投资的有利条件之一。对此,国务院办公厅2019年4月发布了《降低社会保险费率综合方案》,明确将各省企业职工养老保险单位缴费率统一调整至16%。据人社部统计显示,截至2021年2月,大部分省份基本养老保险缴费率均调整至16%左右,但经济较发达省份如广东、浙江,缴费率仍保持在13%-14%。

破解地区间养老保险基金收支失衡的困局需要制度改革,但也不能指望改革进程一蹴而就。在完善省级统筹的基础上,从中央调剂金制度起步进而实现养老保险全国统筹,具有“从易到难”的特点。2017年3月,十二届全国人大五次会议审查批准了国务院《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报

告》,报告中提出建立“基本养老保险基金中央调剂制度”。这是我国政府首次公开提出“基本养老保险基金中央调剂制度”。同年11月,人社部在“十九大”新闻发布会上表示养老金全国统筹序幕将启,明年实行中央调剂制度。由此中央调剂制度第一次被大众所获悉。2018年3月,李克强总理答中外记者问时表示:今年将采取养老金中央调剂制度,中央收取3%形成调剂金,以后逐步提高。这次表态被视作基本养老保险全国统筹的重要改革信号。2018年6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》(国发〔2018〕18号),提出在省级统筹的基础上,从当年7月1号起实施中央调剂制度,标志着中央调剂制度最终得以确定。制度设计的总体思路是在不增加社会整体负担和不提高养老保险缴费比例的基础上,通过建立养老保险基金中央调剂制度,合理均衡地区间基金负担,实现基金安全可持续以及财政负担可控。

中央调剂制度的基金上解比例从3%起步,逐步提高。各省市上解数额的多少主要取决于上解工资和在职应参保人数。从上解比例的调整及中央调剂制度的运行情况看,上解比例按每年0.5%逐年提高,2019年上解比例为3.5%,2020年为4%,2021年为4.5%。调剂基金的规模逐年提升,2018年调剂基金总规模为2422亿元,2019年为6303亿元,2020年为7400亿元。2021年,调剂基金规模达到9300亿元,其中中西部地区 and 老工业基地省份受益超过2150亿元。从各省、自治区和直辖市的调剂基金上缴与下拨情况来看,调剂金上缴金额大于下拨金额的地区为广东、北京、浙江、江苏、福建、上海、山东7个省份,被称为贡献地区;调剂金上缴金额小于下拨金额的地区为辽宁、黑龙江、吉林、湖北等21个省份和新疆生产建设兵团,被称为受益地区;云南、贵州、西藏三个省份的调剂金上缴和拨付平衡。中央调剂制度起到了适度均衡省际之间养老保险基金负担的作用。

尽管中央调剂制度的实施降低了多数省份的基金支付压力,缓解了地区间基金结余分布不均衡的矛盾,但是也面临着没有从根本上消除养老保险收支财务风险的问题,特别是上解比例的逐年调整有可能导致贡献省份与受益省份地位互换的情况,进而会导致地区间养老保险基金出现新的余缺失衡问题。根据相关研究,如果将养老金中央调剂制度的政策目标设定为实现省际间养老保险结余基金均衡,则调剂比例并非越高越好,而是存在着一个最优的调剂比例。即随着调剂比例的逐年提高,各省的养老保险基金收支差距最初是下降的,但会在调剂比例达到一个固定值时基金收支差距不降反升,此时调剂比例与省际间养老保险结余之间呈“U”型的变动趋势。这一使基金收支结余差距最小的调剂比例,也即养老保险基金结余差距最低点所对应的最优调剂比例经测算为 4.5%(边恕,2019)。此后,现实政策的运行也证实了这一点,我国于 2021 年中央调剂上解比例提至 4.5% 后,于 2022 年将中央调剂制度转为了基本养老保险的全国统筹。

财政部 2022 年 3 月 5 日提请十三届全国人大五次会议审查《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》。报告显示,2022 年实施企业职工基本养老保险全国统筹制度后,与 2021 年中央调剂制度相比,上解省份扩大到 21 个,负担更加均衡合理,各地基金当期缺口全部得到解决。如表 1 所示。

三、基本养老保险全国统筹下的央地关系

(一)中央政府与地方政府作用的再审视

确保基本养老保险全国统筹的顺利推进,需要在养老保险政策的一致性、保险基金的统一管理、服务平台的一体化建设方面做出调整。首先,养老保险政策的一致性至关重要。在原有的省级统筹基础上,各地基本养老保险制度的缴费与待遇领取条

件等要符合中央政策的统一规定。其次,基金管理由地方管理转为中央统一管理,就消除了基本养老保险制度的地区属性和属地管理特点,从世界经验来看,一国的基本养老保险制度都是由中央统一制定规则并加以管理的,我国基本养老保险制度的全国统筹与国际基本做法和经验是相符的,有利于从全国角度调剂基金余缺,预防全国性潜在的养老保险基金支付风险。再次,在经办服务和信息数据的一体化方面,我国已构建了全国性的养老服务信息平台,统一了全国经办服务项目和标准,既能够使中央政府准确地把握各地区劳动力资源,便于维护劳动者权益的公平,也为准确掌握各地区养老金支付负担及合理确定央地职责与权限奠定了基础。

基本养老保险全国统筹后,中央和地方政府如何合理确定支出责任及分担水平是确保制度长期稳定运行的核心内容。制度顺畅运行的关键是中央和地方对养老保险基金的合理配置问题。从 2018 年开始的中央调剂制度作为全国统筹的过渡措施,其实践效果表明中央和地方政府各司其职,在调剂基金余缺上分别承担一定的责任,对于降低制度性支付风险和缓解大部分亏空省份的基金支出压力有着显著的改善效果。但是由于调剂比例的设计与各地区实际的养老保险基金收支状况并不完全匹配,中央所能掌握和调剂的养老保险基金总量没有达到最优规模,因此对平衡各地的养老保险基金支出压力也就没有实现最佳效果。对此,中央政府规定将当期基金收入统一收取用于调剂,无疑会大大增强中央政府对于养老保险整体收支状况的统筹与调节能力。由此,中央财政对养老保险的补助力度不会减弱,而是会大大增强协调能力,并且可以根据各地区的人口老龄化程度及实际的老年制度赡养比来更加有效地配置养老保险基金。这样一方面实现了与原有中央调剂制度的衔接,另一方面也强化了中央政府在基本养老保险

表 1 2022 年全国统筹调剂资金上缴下拨情况

单位:亿元

地区	2022 年预算数		
	企业职工基本养老保险基金收入	全国统筹调剂资金收入(上缴)	全国统筹调剂资金支出(下拨)
北京	3294.34	323.26	—
天津	926.93	—	54.40
河北	1373.14	—	4.00
山西	941.60	2.59	—
内蒙古	761.11	—	165.60
辽宁	2343.41	—	819.90
吉林	833.32	—	237.60
黑龙江	1427.16	—	821.58
上海	3155.15	67.92	—
江苏	3514.01	178.86	—
浙江	3128.78	94.72	—
安徽	1279.47	84.14	—
福建	768.29	67.45	—
江西	908.32	36.66	—
山东	2446.83	—	15.20
河南	1528.57	24.44	—
湖北	1789.62	—	32.00
湖南	1302.02	22.80	—
广东	5788.37	885.11	—
广西	903.63	30.55	—
海南	292.59	21.62	—
重庆	1266.90	50.06	—
四川	2696.45	87.43	—
贵州	573.74	46.54	—
云南	709.02	61.81	—
西藏	62.53	10.58	—
陕西	1077.18	37.60	—
甘肃	457.25	—	12.00
青海	181.55	—	12.80
宁夏	216.19	2.82	—
新疆	646.64	38.07	—
新疆生产建设兵团	298.36	—	—
合计	46892.47	2175.03	2175.88

资料来源: 中国人民共和国财政部预算司, <http://yss.mof.gov.cn/>。

注: 1.企业职工基本养老保险基金收入为未进行全国统筹调剂之前的各省份企业职工基本养老保险基金收入。2.全国统筹调剂资金支出大于收入部分资金来源于全国统筹调剂资金财政专户利息收入。

制度中的地位与作用,有利于保持制度的稳定性与连续性。

在基本养老保险全国统筹实施后,央地财政到底要起到多大作用,需要取决于多方面的因素。首先要取决于以养老保险老年制度赡养比为前提条件的全国长期养老保险基金精算结果。在对未来数十年养老保险收支状况精算预测的基础上,确定财政长期投入的总规模,将财政投入折算成缴费比例,在不同精算时间阶段制定出相应的养老保险基金财政固定支付比例,这样就实现了财政系统在养老保险制度统筹中的稳定的负担责任,能够提升养老保险制度的运行质量,并起到维护制度公平和群体公平的作用,产生惠及地区经济平衡发展、减轻历史贡献省份(例如老工业基地)及人口老龄化严重地区的养老金支付压力的效果。其次,要考虑中央与地方政府确立各自责任时所依据的外部基准。作为原有中央调剂制度责任划分的进一步延续与优化,央地财政在全国统筹中的作用和负担比例关系要结合各地人口年龄结构及经济社会发展水平做出调整,例如可以按照地区老年制度赡养比与全国老年制度赡养比的比较,来确定央地财政补贴的不同范围。当地区老年制度赡养比高于全国平均水平的,其高出的部分由中央财政负担;同时还要参照中央调剂制度中对地区养老金补贴的计算方法,并以此作为核算的基准。具体而言,地方财政的总负担应以原来中央调剂制度中的负担比例为全国统筹后地方财政负担比例的参考基准,在低于全国平均老年制度赡养比的情况下,央地责任分担结构可以依据原来中央调剂制度的比例分配来执行,但是对于高于全国平均老年制度赡养比的部分,由中央财政按全国人均拨付额的基准对该省份超过平均老年制度赡养比的部分给予全额补贴。一般而言,高于该基准的地区多是人口流出规模较大、发展条件相对不足的中西部地区,以及建国后为国家的经济建设作出重大贡献但当前制度负担沉重的

老工业基地,因此采取此种拨付方法能够起到辅助全面振兴东北、助推中西部地区崛起等政策目标的作用。

但是需要注意的是,获得中央政府和中央财政的大力支持,并不意味着可以忽视地方政府和中央财政在基本养老保险全国统筹中的作用。中央和地方要各司其职,中央财政继续保持对养老保险制度运行的长期性补助,同时地方财政要在明确的职责范围内切实担负起应尽的支付责任。要通过规范制度设计,杜绝地方政府产生“等靠要”思想;通过各种措施,加速发展地区经济,改善地方财政状况,增强地方财政对基本养老保险制度的支撑能力。另外,地方政府的责任还包括,进一步提高征缴率来确保本地区的“应保尽保”,增加养老保险基金收入,从而在一定程度上缓解地方财政的支出负担。

(二)基本养老保险全国统筹后基金征缴调整

首先,统一缴费政策。基本养老保险全国统筹后,必须统一养老保险的缴费政策,包括对缴费率、缴费基数的一致与优化,以及对缴费年限等的调整。目前社会统筹的企业缴费率已由20%下调到16%,对于降低企业经营成本和缓解企业税费压力起到了重要作用。同时,缴费率的统一将推动各地企业的养老保险缴费成本保持一致,使各地企业竞争的起跑线更加公平。同时,从缴费率的变动趋势看,由于世界经济现状及各国采取的经济政策都对不断降低企业成本提出了要求,因此全球性的降税等减轻企业负担的措施更加受到各国的重视,并在现实中得以应用。对此,未来我国也可能对缴费率进行新的调整,如果进一步降低缴费率则会对财政的支撑作用提出更高的要求。对于因降费导致的养老保险基金收支缺口,央地财政的负担可以依据各地经济发展条件、经济增长速度等指标来确定分担格局与比例。基本调整原则是,如果地方经济前期发展条件好同时

经济发展增速高于全国平均增速的,则应在央地财政补贴结构中由地方财政“担大头”,中央财政“担小头”;而对于因历史负担沉重、人口老龄化严重等导致的地方经济增速低于全国经济平均增速的地区,对于其因降费所导致的收支缺口,央地财政补贴的倾向则相反,即由中央财政“担大头”,地方财政“担小头”。

其次,统一缴费基数。2019年4月1日,国务院发布《降低社会保险费率综合方案》,首次提出要在全国范围内统一社保缴费基数计算口径,规定“各省应以本省城镇非私营单位就业人员平均工资和城镇私营单位就业人员平均工资加权计算的全口径城镇单位就业人员平均工资,核定社保个人缴费基数上下限。”在省级统筹前提下,该标准具有操作的简便性及政策说服力,但是在全国统筹标准下,应重视全国职工平均工资水平在基本养老保险制度全国统筹过程中的地位。考虑到各地区不同的现实收入水平,则全国职工工资水平的中位数由于能够比较客观地反映真实收入分布情况,所以是更有应用价值的指标。此外,还要考虑不同地区职工收入水平的差异,对以往根据缴费基数按60%—300%比例的缴费规定作出适当调整。可以根据地区经济实力及老年制度赡养比等指标来综合判断一个地区缴费能力,从而由中央政府提出具有指导性意义的各地区适度缴费基数。

第三,提高缴费年限。基本养老保险全国统筹后,应对领取养老金的最低缴费年限进行调整。在保持制度与政策的连续性和稳定性前提下,可以与延迟退休改革措施挂钩,以退休年龄作为是否获得足额养老金的参考依据,这样能够在一定程度上降低养老保险基金支付压力和财政负担水平。

第四,提高基本养老保险参保率。国家发展改革委等部门于2021年12月28日联合印发的《“十

四五”公共服务规划》中提出“基本养老保险参保率从现有水平90%提升至2025年的95%”的要求。这一具体目标的提出,充分体现了政府进一步健全和完善社会保障制度的决心和方向,意味着在“十四五”期间基本养老保险的覆盖范围更加广泛,使养老保险受益人群进一步扩大,与实现全国统筹所要求的覆盖更广泛群体的目标是一致的,既能够使更多的劳动者分享社会经济发展的成果,同时也有利于增加养老保险基金当期收入,从而为缓解财政压力产生正面影响。

(三)基本养老保险全国统筹后基金待遇调整

首先,个人领取养老金待遇条件的调整。在人口老龄化背景下,我国劳动力供给将出现越发明显的短缺情况,因此,提高男女法定退休年龄,既能对冲社保降费等对养老金支付产生的压力,又能有效增加劳动力供给。而且从世界大多数国家的发展经验来看,统一男女法定退休年龄,并将退休年龄延长至65周岁,已是大势所趋。对此,我国养老保险制度可以将退休年龄设定为能够全额领取养老金的标准年龄,以最低缴费年限15年为初步可以领取养老金的起始年限。达到15年缴费年限但未到退休年龄的退休者能够领取的养老金是非全额的,其养老金数额是与国家确定的退休年龄之间的折扣养老金。同时,为了最大程度消除因折扣养老金所可能导致的影响,并顺利推进延迟退休政策,可以对未到退休年龄的人员所折扣掉的养老金部分,采取财政累进制补贴的方式,即在养老金总额度不变的前提下,越接近退休年龄其获得的补贴就越多,由中央财政承担更大比例的补贴责任,从而激励职工更长时间缴费和更乐于延迟退休。

其次,综合确定养老保险待遇水平。基本养老保险全国统筹后首先要统一养老金待遇标准,这就面临着是统一替代率还是统一养老金绝对额的选择问题。从全国统筹的制度设计原则看,如果

缴费率与缴费基数实现了统一，则意味着国家层面上的法定基本养老金在绝对额上应是一致的，但是这并不代表现实中退休者领取到的养老金就是完全相同的，因为退休者的真实养老金水平，一方面要遵循待遇与缴费相挂钩的待遇确定原则，另一方面要充分考虑不同地区之间经济发展、收入水平和生活水平的差距。在待遇水平上可以是国家法定基本养老金与地方财政补贴的合计值。地方财政对养老金的补贴主要取决于当地经济水平所导致的收入差异，同时也与物价衡量的基本生活品价格相关，所以欠发达地区地方财政对养老金的补贴会因地区经济社会发展水平及物价水平较低而出现补贴额度较少的情况，但无论欠发达地区或是发达地区其不同数额的养老金应该具有相近的购买力水平，这样既能保证各地退休者的生活水平基本一致，同时也能减轻欠发达地区的地方财政压力。

第三，科学规范地设计养老金待遇调整机制。我国自 2005 年起已经连续十余年提高养老金待遇，其中，2005 年—2015 年之间，企业退休人员养老金除 2006 年增幅为 23.7% 外，其余每年都以 10% 左右的幅度递增。此后，养老金提升幅度有所下降，但是比较稳定：自 2016 年起涨幅下调为 6.5%，2017 年涨幅为 5.5%，2018 年—2020 年之间，每年均上涨 5%，2021 年上涨 4.5%。从国际情况来看，世界各国对养老金的调整机制主要存在单纯瞄准物价、单纯瞄准收入水平、综合考虑物价与收入、盯住物价与 GDP、随机性调整等几种类型。在我国基本养老保险全国统筹后，在养老金待遇调整方面要更加规范化，其调整方式可以采取盯住全国物价水平与工资增长率综合指数的办法，在设计指数时要将物价与工资形成相应的比例关系，达到既能确保养老金购买力水平不下降，又能实现退休者共享社会经济发展成果的目标。另外，基本养老保险全国统筹要依据缴费工资来确定固定的替代率，对地方政府而

言，如果统筹后本地区退休者得到的养老金已经达到了国家固定替代率，则地方财政就无须补贴；如果个人基本养老金以本地区工资衡量未能达到国家确定的替代率，则与固定替代率之间的差额，可由地方财政予以弥补。如果以地区平均工资衡量的替代率超过了国家确定的替代率的地区，则超过国家替代率的部分应该予以压缩，以确保替代率的统一。但是，如果各个省份的养老待遇除了基本养老金以外，还存在其他补贴、补助类待遇或者补充养老金待遇等的情况，例如地区发放的固定价格补贴、浮动价格补贴、过节费、冬季取暖费等，则针对这一类的补贴，在实现企业职工基本养老保险全国统筹以后，可以统一计算到基本养老金待遇中。如果因此类补贴的发放导致了地区养老金替代率超过国家统一的养老金替代率，则超过部分可以照此发放而不必调整。这既能体现养老保险全国统筹下的财政责任，同时也确保了养老保险制度对民生建设的贡献。

参考文献：

- [1] 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改革必由之路[J].中国人民大学学报, 2015(3).
- [2] 边恕,张铭志.职工养老保险制度中央调剂最优比例研究——基于省际基金结余均衡的政策目标[J].中国人口科学, 2019(6).
- [3] 周心怡,蒋云赞.基本养老保险全国统筹、人口流动与地区不平衡[J].财政研究, 2021(3).
- [4] 朱小玉,施文凯.基本养老保险全国统筹:挑战、目标与阶段性改革建议[J].中州学刊, 2022(1).
- [5] 曹信邦,阙梦香.基本养老保险全国统筹的系统性整合研究[J].中国行政管理, 2021(4).
- [6] 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).
- [7] 施文凯,董克用.确立中央社会保障事项 推进养老保险全国统筹[J].中国行政管理, 2021(4).
- [8] 关博,王雯.实现养老保险全国统筹的制度梗阻和改革路径研究[J].宏观经济研究, 2021(10).

【责任编辑 王东伟】