

养老保险全国统筹央地支出责任分担的制度逻辑与推进路径

刘明慧 王 婷 齐海鹏

(东北财经大学,大连 116025)

内容提要: 科学合理的中央与地方支出责任分担是保障养老保险全国统筹良性运行的必要举措,也是权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系的构成环节。秉承不断提升养老保险公平性、效率性与可持续的制度理念,我国养老保险统筹层次经历了由低到高的演进脉络,与之相应的是中央与地方的支出责任分担呈现出由高度分权到高度集中的逻辑变迁过程。基于我国推进养老保险全国统筹的现实约束,从初期和成熟期两个阶段构建中央与地方的支出责任分担机制是合意性的路径选项。

关键词: 养老保险 全国统筹 中央与地方支出责任分担

中图分类号: F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)04-0012-05

一、问题的提出

实现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目标之一,也是保障养老保险制度公平性与可持续的重要路径,更是充分发挥社会保障再分配功能以实现共同富裕的必要措施。其中,厘清中央与地方支出责任分担与优化支出责任分担结构是养老保险全国统筹的内在环节,也是纵深有效实施养老保险全国统筹的机制保障。我国自20世纪90年代建立养老保险制度以来,养老保险统筹层次经历了从县级、省级到全国的阶段性变化脉络。1997年国务院发布的《关于建立统一的基本养老保险制度的决定》明确指出“为有利于提高基本养老保险基金的统筹层次和加强宏观调控,要逐

步由县级统筹向省或省授权的地区统筹过渡”。2010年颁布的《中华人民共和国社会保险法》明确提出“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”,之后,国家“十二五”规划、“十三五”规划、党的十九大报告、“十四五”规划都强调将基本养老保险全国统筹作为制度改革的目标取向。2021年中央经济工作会议再次提出“推进基本养老保险全国统筹”,2022年2月21日发布的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》进一步明确尽快实现企业职工基本养老保险全国统筹。

养老保险全国统筹意蕴养老保险制度在全国层面达成养老保险权益共享与风险共担,关涉养老保险财务的统收统支与制度要素的全国统一。这一过程实质上牵涉地方利益和国家利益,局部利益

〔收稿日期〕2021-03-01

〔作者简介〕刘明慧,财政税务学院教授,博士生导师,研究方向为财税理论与政策;王婷,财政税务学院博士研究生,研究方向为财税理论与财政体制;齐海鹏,财政税务学院教授,研究方向为财政理论和政策、社会保障。

与全局利益,近期利益与长远利益的调整,而统筹层次的渐进提升不仅折射出中央与地方养老保险基金利益分配关系权衡的指向——由地方利益上升到国家利益,而且对中央与地方养老保险支出责任分担机制的调整也必然带来影响。为此,随着2022年我国正式实施养老保险全国统筹,如何健全中央与地方间支出责任明晰、分工科学的分配体系,如何合理框定中央与地方分担支出责任以确保养老保险制度优化与高效运行,以及有效解决养老保险在地区间不平衡不充分问题就成为一个值得研究的议题。

二、中央与地方支出责任上移:养老保险统筹层次渐进调整的事实特征

养老保险支出责任是指一级政府履行基本养老保险事权应承担的支出义务,主要表现为养老保险收不抵支时的财政补助责任。作为基本公共服务体系的重要构成环节,由国家提供基本养老保险具有学理的正当性与实践的适用性。在应然意义上,养老保险制度具有调节代内和代际间收入再分配的职能,同时,也具有宏观经济调控职能,主要表现在作为转移性支出可以影响个人收入而作用于消费需求,以及能够影响企业劳动力成本而作用于就业,因而根据中央与地方职能划分的原则理论,养老保险支出责任应主要由中央政府承担。从实然的角度看,由于各国财政体制模式、不同时期制度功能导向与制度运行环境条件等因素的影响,养老保险中央与地方支出责任分担中的分权与集权及其程度在不同国家及一国不同时期存在着差异,我国于2019年将社会保障与就业列为中央对地方共同财政事权转移支付事项。

筹资制度、待遇支付制度的设计与安排兜底的财政补助支出是政府养老保险支出责任的核心所在。其合意目标与有效性就是确保养老保险制度的公平性和可持续性,实践中的制度改革主线也是围绕着从公平与效率两个维度保障养老保险制度的可持续性来展开。遵循这一逻辑理念,我国养老保

险统筹选择实施了由县级、省级到中央的渐进式路径,表现为统筹层次逐渐提高与加速推进的特征,相应地,不同统筹层次对应着不同的中央与地方支出责任划分机制,养老保险政府支出责任经历了由下移到上收的过程,同时也是养老保险从地方性公共产品逐渐转变为全国性公共产品的映照。各种统筹层次模式既有一定的合理性,同时也存在相应的弊端,从而导致制度为实现更加公平、更有效率与更可持续的目标而不断地演变,以期更好地体现养老保险制度的公平、互济与支出责任合理分担。

(一)县级统筹:养老保险支出责任下沉的碎片化分割

县级统筹是我国养老保险制度实施起步、层次最低且时间较长的一种模式。县级统筹的核心要义是由县级政府自主制定缴费率与计发制度,并承担养老保险基金收支缺口的主要弥补支出责任。这种以地方性分割为特征的管理体制与财政分权改革下的分税制财政体制相适应,虽然可以在很大程度上调动基层政府管理养老保险的积极性与压实基层政府管理支出责任,在人口老龄化与人口跨区域流动程度相对较低的情形下具有一定的可行性。但在公平、效率与可持续性方面也逐渐暴露出一些问题,一是由于不同地方制度设计的不统一造成各地企业缴费负担,以及待遇支付标准等严重不均衡,不利于企业间公平竞争与保障参保人享有平等的基本权益。二是制度的分割性固化了地方利益保护,在很大程度上制约了省域内地方经济的均衡发展。三是县级统筹引致养老保险基金收入规模有限,难以充分发挥养老保险的互济与收入再分配功能,也不利于提高养老保险基金利用效率。四是加剧地方养老金财政补助支出压力。分税制改革后基层财政困难一直是地方财政能力弱化的主要表征,这一方面会制约财政对养老保险兜底支出责任的履行,另一方面在预算约束一定的条件下增加财政养老基金补助会进一步加剧县级财政压力,从而对养老保险制度及县级财政运行的可持续性带来负向影响。

(二)省级统筹:养老保险支出责任上收的区域性差异

提升统筹层次是消除县级统筹各种弊端的重要路径,为此,国家相关部门相继出台了一系列关于省级统筹的政策。财政部2007年提出“推进基本养老保险省级统筹”,2017年人力资源和社会保障部、财政部要求“各省在基本养老保险制度等六统一的基础上,实现全省基本养老保险基金统收统支”。2018年在建立中央调剂制度时设定了省级统筹完成的时间表。2018年-2020年,人力资源和社会保障部加快了指导和督促各省份建立省级统筹制度的进度,《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告》和2019年4月国务院办公厅发布的《关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》都进一步明确,全面推进基本养老保险省级统筹,确保各省2020年底前实现养老保险基金省级统收统支。

从实践效果看,截至2021年12月,我国所有省份都启动实施了养老保险基金省级统收统支。养老保险统筹层次由县级到省级的提升透视出养老保险政府支出责任分担机制的实质性改革,省级统筹意味着由省级政府对辖区内的养老保险的资源进行配置并承担养老保险的管理责任,各省有权确定养老保险的制度要素与相关政策的实施。这虽然可以在一定程度上缓解县级统筹带来的问题,降低省域内养老保险负担的横向不公平,缓解基层财政养老保险基金收支压力,增强省域内养老保险接续的畅通性与基本养老权益的保障性,但养老保险地区分割的局面没有得到根本性改变。由于不同省份影响养老保险制度可持续性的因素,如制度规定、人口年龄结构、老年人口抚养比、养老金替代率、退休金标准等各有不同,各省之间养老保险缴费负担、待遇水平、基金收支平衡压力与财政负担等方面仍存在较大的差异,不利于推进地区间基本养老服务均等化。与此同时,叠加我国跨省流动人口规模的不断扩大,各省之间缴费负担的不均衡直接引致企业人工成本、就业需求、经营绩效等方面的不公平竞争,对要素的跨区域配置与区域协调发展产

生了消极的影响。

省级统筹模式下中央和省共同承担地方养老保险制度的可持续性职责。在中央与地方支出责任划分方面,中央通过调剂金对地方养老保险基金收支进行调节,以及通过转移支付实现地区间养老服务均等化,而省级政府履行制度实施与最终补缺口的支出责任,并在实践操作中逐渐呈现出支出责任上移的势态。这主要表现在中央调剂金比例不断上调,2018年-2021年分别为3%、3.5%、4%、4.5%,中央基本养老金转移支付规模也不断扩大,2015年-2020年分别为4405.18亿元、5042.76亿元、5858.80亿元、6664.41亿元、7303.79亿元、7885.06亿元,2021年中央财政安排补助资金超过6000亿元。虽然中央政府支出责任的增强在很大程度上缓释了养老保险基金收支缺口较大地区的支付压力,但各省之间仍存在养老保险基金余缺并存的情形,而且在各省利益固化的约束下不能进行省份之间的横向互助共济与放大养老保险基金的规模效应,进而无法根本解决养老保险筹资的公平性与支付的共济性。

(三)全国统筹:养老保险支出责任集中统一的公平与互济

为了应对养老保险省级统筹面临的困境与进一步加快养老保险统筹层次提升的速度,在养老保险全国统筹不能一步到位的现实情况下,我国将省级统筹与中央调剂金制度纳入统一框架,通盘规划。作为一种过渡改革方案,中央调剂金制度以兼顾地方制度差异为基本前提,通过按一定比例集中收缴各省份养老保险基金,再根据各地退休人员数量下拨的方式,旨在以缺口省份收支平衡为目标,从全国层面对不同地区养老基金收支进行调盈补缺,重点支持养老保险基金收支矛盾突出的省份,适度均衡省际之间养老保险基金负担。这一改革意向进一步凸显了中央政府在养老保险基金调配和补贴方面的主导作用,为全国统筹奠定了基础。随着中央调剂金提取比例的逐渐提高,养老保险基金省域间的横向调剂规模力度也相应地不断扩大,如2018年中央调剂金收入2413.3亿元,下拨给地方

2406.8 亿元,2021 年调剂总规模达到 9300 余亿元,这对平衡制度赡养负担重、财务压力大的省份收支缺口,减轻收支矛盾较大省份的财政负担,增强养老保险制度整体的可持续性,以及在全国范围内互济余缺与提高养老保险基金的使用效率可以发挥积极作用。

虽然省级统筹化解了同一省内养老保险基金的不均衡矛盾,但在考虑中央调剂金制度的效应后,2023 年和 2024 年养老金可支付月数超过基准线^①的省份会达到 19 个,低于警戒线的省份会达到 10 个,到 2028 年超过基准线的省份会维持在 17 个,而低于警戒线的省份数量会高达 13 个。究其原因,中央调剂金制度下地方政府也要承担补缺口的支出责任,由于各省份在养老保险覆盖率、缴费率、缴费基数、抚养比、养老金待遇水平等方面还存在很大的差异,加之我国人口老龄化程度加剧与各地人口流动不均衡,因此一些省份养老保险基金缺口呈现逐年加大的趋势,这表明中央调剂金制度还无法有效化解地方养老保险基金的运行风险,难以成为地区间养老保险制度非均衡的治本之策,亟待在省级统筹与中央调剂金制度运行的基础上实现真正意义上的全国统筹。理论上,全国统筹符合社会保险的大数法则原理,实践中养老保险作为社会保险的核心项目理应成为顶层设计的制度安排,同时也是中央调剂金制度由过渡性向成熟定型转换的契机。在这一转换过程中,需要全方位重塑养老保险运行机制体制,科学框定与切实落实中央与地方支出责任是其中的关键环节之一。

三、支出责任划分科学明晰:养老保险全国统筹有效实施的重要路径

重新科学合理界定中央与地方的支出责任是适应养老保险全国统筹的客观要求及其顺利实施

的必要选项。全国统筹的核心要义在于养老保险基金实行全国范围内统收统支,由中央统一集中管理。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出适当加强中央养老保险的事权,按照事权与支出责任相匹配的原则要求,中央政府主导养老保险支出责任就成为题中应有之义。然而,基于目前各地养老保险制度及其实施状况存在较大的差异,以及在“省级统筹+中央调剂”基金管理模式基础上实行全国统筹还面临着制度要素整合、中央与地方利益关系调整等诸多难题,尚不具备一步到位的制度环境与条件,因此应以充分调动中央和地方两个积极性为价值导向,以分阶段理顺中央与地方支出责任界限和范围为贯通主线推进养老保险全国统筹。

(一)养老保险全国统筹初期的支出责任划分

养老保险全国统筹初期的支出责任划分应围绕中央调剂金全国统筹体制展开。2021 年 12 月 16 日,国务院会议提出要建立中央和地方养老保险支出责任分担机制,中央财政支持保持稳定性和连续性,逐步强化地方政府支出责任,确保基本养老金按时足额发放。2022 年,十三届全国人大五次会议也进一步明确要构建地方养老保险支出责任机制以增强养老保险制度的可持续性。这些政策透视出,在养老保险全国统筹的初期阶段应将重点置于构建规范的中央与地方分级支出责任分担机制,只有规范中央与地方支出责任分担比例,才能为各级政府预算安排带来稳定的预期,有效地调动各方主体的能动性。首先,由于支出责任主要体现为弥补养老保险基金缺口,因此要精准甄别地方养老保险基金缺口的表现形式及其成因,依此来合理确定哪类缺口由中央补助,哪类缺口由地方负责支出,哪类缺口中央与地方共同安排弥补。其次,调整和优化中央调剂金制度,为顺利实现全国统收统支提供条件。鉴于中央调剂金制度下地方政府构成缺口补偿的责任主体之一,且各地养老保险基金收支状况存在明显的差异,因而可以对目前整齐划一的提取

^①中国社科院发布的《中国养老金精算报告 2019—2050》将累计基金结余可支付月数等于 9 个月设定为“基准线”,超过基准线则认为至少未来一年养老金待遇发放没有支付压力;将累计基金结余可支付月数等于 3 个月设定为“警戒线”,低于警戒线则认为未来一年养老金待遇发放面临着较大支付压力。

比例进行动态性调整。在综合考虑不同省份财力水平以及基金结余基础上,对不同省份按分类分档确定中央与地方的分担比例。对于基金收支平衡状况较好、结余较多的省份,适当提高上缴比例的同时,减少中央补助规模以促使结余存量的支出。对于收不抵支的省份,适度降低上缴比例并加大补助倾斜力度以更好地发挥养老保险的互济功能。通过支出责任分担比例的合意性调整,不仅可以使支出责任分担机制在向完全的全国统筹目标推进中增强地方财政的激励约束,而且可以在一定程度上避免中央财政支出压力的加剧,为下一阶段的全国统筹预留更大的制度空间。

(二)养老保险全国统筹成熟期的支出责任廓清

养老保险全国统筹成熟期的支出责任划分应立足于统收统支全国统筹体制进行。养老保险全国统筹支出责任分担的最终目标指向是由中央与地方共同承担转向中央支出责任主导,即中央从全国层面进行收支调剂与缺口补助。为此,成熟期的全国统筹需切实贯通制度要素的顶层设计,由中央统一集中行使养老保险基金收支决策权与调剂权,以充分彰显养老保险的中央事权归属与保障养老保险制度的横向公平与纵向效率。为了确保在全国范围内养老保险基金的收支平衡,一方面应构建统一协调的社会保险基金预算编制机制,为养老保险收支建立明确的管理和控制框架。通过社会保险年度预算与中期规划的有效衔接,全面反映养老保险资源配置的重点和范围以及政策目标、力度和方向,同时规范社会保险基金预算绩效评价制度,提高养老保险服务的供给效率。

另一方面,以回应各地养老保险资源需求为着眼点,从宏观层次提升养老保险基金收支的有效性。为了切实防范与化解全国统筹后可能出现的中央财政压力与财务风险,应在全面科学预测各地养老保险基金收入供给与支付需求的前提下增强中央财政的运作能力。一是规范养老保险基金收入征缴,拓展基金投资渠道与提高投资收益率,适时提高国有资本收益上缴比例,加大划转部分国有资本收益充实社会保险基金的力度,推进一般公共预算

与社会保险基金预算的统筹协调,为提升养老保险制度的长期可持续性提供充分的财力条件。二是进一步完善全国统一的社会保险公共服务平台建设以降低制度运行成本。覆盖全国、标准统一的社会保险公共服务平台是影响全国统筹制度运行效率的重要技术支撑,直接关涉各个服务业务流程的顺畅与衔接程度,以及信息捕捉、共享与披露的全面性、准确性与及时性。基于此,应充分运用数字经济优势,根据统收统支全国统筹的要求,对已建成的全国统一的社会保险公共服务平台进行适度调整以确保其统一、安全与高效,从而为纵深推进养老保险全国统筹过程中提升养老保险基金收支动态监管效率、提高中央财政支出责任的支撑能力提供科学规范的技术支持体系。

参考文献:

- [1] 张立琼,田宋,席恒.基础养老金全国统筹:问题缘起、政策框架与制度创新[J].社会保障研究,2021(4):3-10.
- [2] 范维强,刘俊霞,杨华磊.中央调剂金制度的效果评估与制度优化研究[J].上海经济研究,2020(5):96-109.
- [3] 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):131-138+175.
- [4] 杨洋.企业职工基本养老保险基金全国统筹管理模式研究[J].社会保障研究,2021(6):3-9.
- [5] 周宵,刘洋.中国基本养老保险统筹升级路径研究——基于政府间事权和支出责任视角[J].学习与探索,2019(4):126-132.
- [6] 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,2015,29(3):2-11.
- [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):88-93.
- [8] 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):94-98.
- [9] 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.
- [10] 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):92-98.
- [11] 高庆波.基本养老保险基金投资:规模、约束与政府选择[J].保险研究,2020(8):116-127.

【责任编辑 孟宪民】