

# 国家治理视域下的基本养老保险 全国统筹改革

许航敏

(广东省财政科学研究所, 广州 510030)

**内容提要:** 社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障, 养老保障是社会保障的核心内容, 养老保险统筹事关养老保险制度的公平性和可持续性, 内嵌着国家治理能力。在各地省级统筹改革探索基础上, 我国自 2022 年 1 月起实行全国统筹, 这标志着我国养老保险制度迈上了统一规范的新台阶。但实现养老保险全国统筹不是改革的终点, 还存在不少矛盾, 影响养老保险制度的可持续性发展。本文认为养老保险统筹改革是事关国家治理能力的改革, 养老保险统筹层次的提升, 既推动了制度的完善, 提升了老年人的安全感幸福感, 更推动了我国政府治理能力的现代化进程。未来应在准确理解养老保险统筹本质基础上, 系统认识养老保险全国统筹问题, 紧紧围绕养老保险的共济功能发挥和老年人的基本生活水平保障这个核心目的, 坚持问题导向, 从加强宣传解读、深化理论研究、完善养老保险管理体制和财政体制、构建利益均衡机制等方面推动养老保险全国统筹改革落地见效。

**关键词:** 国家治理 养老保险 全国统筹 本质 互助共济

**中图分类号:** F840.61/F061.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)04-0017-11

## 一、引言

从历史发展看, 养老保险制度的建立健全为老年人的基本生活保障发挥了重要作用。在我国, 由于“自下而上”的养老保险制度发展探索路径(刘洪伟、刘一蓓, 2020), 养老金制度发展不平衡不充分, 引致了不同地区间缴费负担和基金结余不平衡等问题。针对存在的问题, 学界和政府都在持续研究和推动养老保险统筹改革。随着改革的深化, 养老保险统筹层次不断提高, 至 2021 年底, 国家人力资

源和社会保障部宣布, 自 2022 年 1 月开始我国正式实施养老保险全国统筹。从改革内容看, 这将从根本上推动我国养老保险制度更加统一规范。中央和地方政府支出责任分担机制的建立, 让地方政府的支出责任更加明确和压实。养老保险政策、基金管理、经办服务、信息系统等的统一管理, 以及中央财政对养老保险的补助力度保持稳定性和连续性, 对均衡地区间养老负担、提升养老保障能力稳定性和促进劳动者跨地区流动等起到有力的推动作用。

[来稿日期] 2022-03-28

[作者简介] 许航敏, 副所长, 副研究员, 经济学博士, 政治学博士后, 研究方向为财政理论与政策、预算管理、财政绩效管理和财政民主等。

在改革过程中,政府和学界对养老保险问题从理论和实践角度持续开展了深入研究,扎实推进养老保险制度不断完善。纵观改革历程,时间跨度长,部署层级高,说明改革难度大,面临困难多。从理论研究看,除了对改革目标和方向有着共识外,学界对实现全国统筹的方向和路径并未形成统一的认识,对统筹改革中的诸多问题也看法各异。如关于养老保险统筹中的责任问题,有的学者主张通过做实个人账户来划分中央与地方支出责任,有的学者认为应采取“中央基础养老金+地方附加基础养老金”的思路来划分,且具体实施方案内容又各不相同。又如全国统筹后的养老金计发问题,有的学者认为地方应当将一定比例统筹基金上交中央,中央再依据各地生活水平发放中央基础养老金,地方利用结余的基金建立地方附加养老金,有的学者却主张将各省份的结余资金全部上交中央,中央按照统一的待遇标准发放中央基础养老金。由于理论研究和认识的滞后,对实现统筹的路径、统筹后的责任划分以及各级政府及参保人的责任履行缺乏清晰的标准,让实践部门的决策在观念上产生了改革的难度太大、成本太高的判断,进而拉长了改革完成的时间。上述情形的出现一方面说明养老保险统筹改革的复杂性,另一方面也表明理论的支撑对改革的顺利推进是非常必要和重要的。

从历史视角看,2022年将成为我国养老保险制度史上的一个重要节点,全国统筹的实现标志着我国养老保险制度的统一性规范性大大提升,养老保险制度的公平性和可持续性明显增强,这对保障和改善民生、提升老年人的安全感和幸福感将起到极大促进作用。但从社会保障事业高质量发展、可持续发展角度看,养老保险制度的健康运行还面临不少矛盾问题,在一些老问题解决的同时也出现了一些新问题。无论是老问题还是新问题,既有理论认识不足的原因,也有实践政策和管理的的原因,如中央与地方利益协调和上下级政府间激励不兼容问题,又如全国统筹是否意味着本地养老保险的征管收益和支出责任全部上交中央等等。由于对社会养老保险及其统筹的本质研究不足,上述问题的答案

还在各说各话的探寻中。在构建全国统一大市场的背景下,如何认识这些问题,不仅关系到个人老年生活能否得到恰当的保障,也关系到保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉,更关系到养老保障制度的可持续发展和经济社会的高质量发展。

## 二、全面系统认识养老保险全国统筹的本质及功能

养老抚幼是人类再生产和繁衍生存的必要条件,但养老又是一个复杂的系统工程,涉及社会的方方面面。无论从国外经验看,还是从我国实践中看,养老保险统筹改革都是养老保险制度发展中的一个重大问题。

### (一)准确理解养老保险统筹的本质

认清事物的本质,有助于找出事物本身所固有的规律,从而更好地指导实践。从现有研究情况看,养老保险统筹的本质问题并未得到理论界的充分关注。从字面上理解,似乎统筹不过是上级集中有养老金结余地方的资金,转移给养老金收不抵支的地方弥补缺口。从业务角度看,这种认识确实没错,但较为肤浅,并且依据这样的认识极易衍生出“假问题”,如结余地方的人觉得资金被统筹后吃亏,就会弱化组织收入的积极性。又如随着统筹层次的提升,是不是保持收支平衡的责任就相应由上级承担,而下级就不再承担这方面的责任?诸如此类问题究竟是不是真正的养老保险统筹问题?应该如何解决?这些都离不开对养老保险统筹本质的准确认识。

1.认识养老保险统筹不能脱离养老问题,不能就资金论资金,需从人的生命全周期全过程来认识

作为生物个体,人的生存发展每天需消耗一定的资源,但在幼年、青年、中年和老年等不同阶段需求的产品种类和规模数量都不同。从资源供给看,人在不同阶段的劳动能力不同,幼年不具备劳动能力,老年时劳动能力丧失,只有青年中年阶段的劳动创造收入。作为社会个体,人的工作和退休不能由个人意志决定,而是必须遵循社会劳动制度的安

排。综合人作为生物个体和社会个体,从全生命周期看,人的一生总体可划分为三个阶段(图 1),即出生到参加工作、稳定工作、退休到去世。第一个阶段不具备劳动能力,生存成长处于被抚养的状态。第二阶段进入了稳定工作阶段,依靠劳动获取收入,用以满足自身生存发展需要、抚养幼儿或赡养老人,结余形成储蓄以备不时之需。第三个阶段按照劳动制度退休,退出劳动者序列,生存需要依赖即期领取的养老金或个人储蓄来保障基本生活需要,养老金是重要的生活来源。所以从人的全生命周期看,人的一生中的消费和收入是不匹配的,有的阶段消费大于收入,有的阶段收入大于消费,出于预防风险的本能,个人就会将工作阶段的收入结余储蓄起来,进行余缺调剂以熨平自己消费与收入之间的差距。一旦没有资源调余补缺,又没有其他的资金保障,个体就会出现养老问题,一旦一定规模的

个体出现养老问题并影响社会的稳定发展时,就演变成社会(国家)养老问题,如果得不到解决,极易演化为社会可持续发展风险。在农业社会,人的寿命普遍不长,大部分人都是工作到死亡或在贫穷中去世,养老问题不会成为社会性问题。随着工业革命以来劳动生产率的大幅提升,人类创造的财富大大增加,生活水平大幅改善,人的预期寿命大大提高,加上退休等劳动制度的建立健全,养老保险制度应运而生,相应出现了退休之后的生活保障问题,也包括养老金问题。因此,养老保险或养老金问题实际是人的养老问题的从属问题,是因为人在全生命周期统筹自己工作期储蓄却无法满足退休之后的基本生活保障,从而衍生出养老保险问题。如果因为某种原因使人的老年生活保障问题得到了解决,自然也就不会出现养老保险问题。



图 1 个人全生命周期生存发展情况

2. 认识养老保险统筹问题需从个体、群体和整体对立统一的关系角度来全方位认识

从前述分析可以看出,养老既是个人的事,自己对自己的生存发展负责,但人也不是孤立存在的,而是生活在一定的社会关系中,结成群体和整体,并与群体、整体中的他人相互帮助、相互协作,共同抵御风险,每个个体的生存与发展状况将会更好。若干个个体结成群体整体,具备了生存发展的系统性,在个体、群体<sup>①</sup>和整体的系统中,各层次功能不同,利益目标不同,责任也不同,但无论哪个层次,责任是基础,利益是目的,理清其责任和利益关

系,然后对照实际与应然进行纠偏,有利于推动养老保险制度可持续运行。

(1)从个体层面看,理性的个人在全生命周期中出于预防养老风险的需要,将工作期资源节约到退休期使用,以满足老年生活需要,这种基于个体养老需要的跨期资源调配使用,可谓之为个体层面的养老金统筹。统筹通过平滑个体全生命周期的收入与消费,进而消除个体老年生活的收入风险。但即便实行了统筹,养老风险依然存在:一是工作期的储蓄满足不了老年期的生活需要,生活保障存在风险;二是储蓄总量足够,但因物价上涨,养老金购买力下降导致老年生活保障不足,养老依然会出现问题。相应预防措施也有两种:一是依靠家庭成员如子女赡养来解决;二是将储蓄委托专业投资机构理财,实现养老金保值增值。但这两种措施都存在较大的不确定性。一方面,工业化和城镇化的发展

<sup>①</sup>本文所指的群体,不是人群的含义,而是哲学上的个体—群体—整体这个逻辑链条上的群体,按照哲学思想,个体通过结成群体,群体再组合成整体。这个群体是一个相对的概念,并不固定,可理解为不同地方、不同行业的个体因社会关系而结成的一个集合,比如从政府角度看,省、市、县等都可以看成层次不同的群体,或者行业组织也可以看成一个群体,一个单位也可视为群体。群体与群体的差别就在于责任利益关系不同,共同的目的不同。

逐步打破了家庭养老方式,少子化和预期寿命的大幅增长,出现了一对夫妇赡养四个老年人的状况,这将导致家庭养老模式不可持续。另一方面,在经济增长低迷、投资机会不多情况下,投资股市债市实现保值增值的路子也会变得困难。因此,从个体层面看,随着预期寿命普遍大幅提高,个体层面的养老问题会越来越突出,个体依靠自身能力无法解决时,就需要结成群体整体来消除养老风险。概括起来,养老的责任和利益在个体身上是统一的,其责任就是对自己的生存发展自我负责,基于自身的工作和生活预期,统筹安排个人可支配的资源用于老年生活,其利益体现为自己的老年生活得到有效保障,预防或消除养老风险,为了实现这个目的,个体会不断提升能力去获取更多收入,工作期收入越高,可供退休后消费的资源就越多。因此,个体层面的养老金统筹实质是个体基于时间维度的资源跨期调剂使用,也就是通过节约工作期的消费用以满足退休期的消费。

(2)从群体层面看,群体内的个体可结成互助关系实现全生命周期的资源统筹以满足群体内所有个体的老年基本生活需求。不同年龄、不同能力的人结成群体,由于各自的收入高低不同,领取养老金的时间有早有晚,在不影响当期生活水平前提下让渡出部分收入,以参保的方式作为基金集中起来,满足群体中的个体养老支出,实现共济,消除群体养老风险,这就是群体层面的养老资源统筹。相比个体层面,群体层面的抵御养老风险的能力大大提升,其实质是通过群体内的个体互助共济来熨平所有个体养老资源供需缺口,消除养老风险。但这种互助共济并没有改变个体的养老责任利益关系,只是通过集合群体的力量和资源来帮助个体解决自身无法解决的养老风险。但群体层面确实形成了一种新的责任利益关系,其责任体现为按照一定标准集中群体内个体的养老资源,保障群体内所有老年人的基本生活需要;利益体现为解决群体的养老问题,集体抵御养老风险,为群体创造更好的生存发展条件。概括起来,群体层面的养老资源统筹本质就是通过一定空间维度内众多个体养老资源的

集中分配消除时间维度个体养老风险。群体统筹其实已经体现出社会保险的性质和特征,即互助共济,也就是群体内不同个体相互帮助,共同扶持,实现共同养老。

(3)从整体层面看,可通过国家范围内的所有群体个体全生命周期的资源集中分配以满足全体国民的老年基本生活需要。从责任利益关系看,整体层面的养老资源统筹与群体层面并无本质区别,但从空间维度看,国家范围内不同区域间发展水平相差较大,不同群体间的收入差距也很大,加上市场经济条件下的劳动力区域流动频繁,依靠群体统筹来解决养老问题已无法满足社会发展的需要。尤其是人口老龄化趋势加剧背景下,不同群体间的养老保障水平相差较大,部分群体的养老问题较为突出,从国家长治久安的角度看,就需要从国家这个共同体层面进行养老资源的全国统筹来消除全体国民的养老风险,也就是从时空联动的角度来解决日益严重化的养老问题。但整体统筹依然没有改变个体、群体的养老责任利益关系,但因统筹的空间维度更大,时间维度更长,所以互助共济效应更大,对社会可持续发展价值意义也更大。整体统筹也形成了不同于个体、群体层面的养老责任利益关系,其责任体现为集合国家范围内的所有个体的养老资源通过集中分配以保障群全体居民的老年基本生活,利益体现为预防或消除全体国民养老风险,实现老有所养的社会发展目标。概括起来,整体层面的养老资源统筹本质就是通过全体国民养老资源的集中分配均衡不同人的养老负担和分散风险,预防或消除全体国民的老年基本生活风险,实现老有所养的社会发展目标,促进国家的长治久安和可持续发展。

综上所述,养老保险统筹本质是在既定资源约束下通过空间维度上的个体养老资源的整合运用以满足时间维度上的养老支出需求,以互助共济化解养老风险的一种管理活动。统筹的层次越高,共济功能就越强,化解养老风险效果就越好。全国统筹就是国家将不同区域、不同个体和单位的养老资源进行统一分配,以互助共济方式消除全体国民退

休期基本生活需求风险。整体层面的统筹不是为了个体累积资金的保值增值,也不用落脚至每个个体去分析其缴费和享受待遇是否一一对应和分账户计算平衡,这种方式既复杂,管理成本也高,更没有必要。

### (二)全面系统认识养老保险全国统筹问题

#### 1.需从社会保险与商业保险既联系又区别的角度来认识养老保险统筹问题

养老保险属于社会保险的一个类别,社会保险的目的是实现社会安定与发展,通过运用大数法则最大限度地为风险事件当事人提供保护,当年资金结余仍作为保险基金用于保险事项,它的建立需要个人、单位和国家的共同参与及努力。商业保险倾向于为低风险人群和低风险职业承保并没有苛刻的排除事项,商业保险公司运用大数法则实现利润最大化,其当年保费余额转为公司收益。养老保险首先是一种保险,跟其他保险一样都是将个体集成群体整体以均衡负担消除风险,但不能局限在一个纯粹的“保险”框架中来认识,重点不能放在保费收取和养老金支付上,尤其是不能将“如何使收入越来越多而支出越来越少”作为管理目标,养老保险的目标是保障老年人的基本生活水平,其实质是一种社会分配,离开老年人的基本生活水平,离开个人、单位和国家的责任去讨论收支,判断老年赡养比大小等问题意义不大,因为除了资金因素外,影响老年人的基本生活还有当期的社会劳动生产率高低,更高的劳动生产率意味着同样的生活水平成本更低,花费更少。

#### 2.需从制度、政策与资金相统一的角度来认识养老保险统筹问题

养老相关制度是对老年人同谁生活在一起、由谁供养和由谁提供服务等基本问题做出规定,决定着养老保险的基本模式。具体的标准及其变化,以及区域、层级之间的养老金缺口调节,参保金额和支出金额如何计算拨付等,则通过养老保险政策加以规范和实现。因此,需联系养老保险政策和资金,从制度、政策和资金三者相统一的角度来认识养老保险问题。在统一观下,不能离开养老保险政策来

谈养老保险统筹,没有科学灵活的政策,养老保险制度功能无法落地;也不能离开养老保险制度来认识养老保险统筹,离开了制度的规范,就资金论资金,就政策论政策,很容易导致政策无序扩张和资金规模膨胀,最终出现更加严重的养老问题。通过制度、政策和资金的统一,将责任和利益等要素植入养老保险制度,并且通过养老保险政策的对象、标准和分配管理的执行,引导和激励各参与主体形成协作共治的良性关系,养老资金运行会更健康更可持续。

#### 3.需从政府、单位和个人责任与利益相统一的角度来认识养老保险统筹问题

养老的责任利益关系在个体、群体和整体层面是不同的。在个体层面,个体的责任利益就是靠工作获得收入形成储蓄满足老年支出需要,解决自己的养老问题。在群体层面,个体将自己的部分收入作为养老资源交给群体,获得群体对自己老年基本生活的保障。群体的责任利益是集合个体的养老资源以互助共济方式保障群体成员的老年基本生活需求,增强群体抵御风险能力,实现群体内老年人健康生存。在整体层面,个体群体将自己的部分资源交给国家,国家以互助共济方式保障全体老年居民的基本养老需求,实现“老有所养”的社会发展目标。所以,养老问题的解决需要整体、群体和个体各司其职各负其责,抵御养老风险的能力才会大大增强。既不能只强调个体的责任,完全靠个体,也不能撇开个人,把责任甩给单位或国家,只有个人、单位和个人(政府)形成合力,才能以互助共济方式最大限度缓解老龄化趋势下的养老问题,养老保险制度才更可持续。从资源供给角度看,我国的养老保险制度实行的是三方筹资,除了单位缴费、个人缴费之外,还有国家财政的保障。如果没有认识到养老保险全国统筹的这一内在逻辑,已经长时间讨论的“养老金制度转轨成本”“养老金缺口精确测算”“部分积累制是否应回归现收现付制”“个人账户是否做实”等问题就很难寻找到答案。责任利益平衡关系应该成为养老保险统筹改革的一个基本标准,从个体到群体如此,从群体到整体亦如此。如关于

全国统筹改革后地方结余资金集中问题，广东养老金贡献最大，按照制度规定，该做贡献就得做贡献，但也要考虑责任利益对称关系，按照承担责任大小相应给予利益补偿，推动养老保险制度可持续发展。

4.需从时间和空间维度相统一的角度来认识养老保险统筹问题

养老保险统筹的实质就是集中不同区域、不同主体的养老资源进行统一分配以实现共济。从可统筹的资源看，是不同空间范围内个体的养老资源，满足的是未来时间维度上的不同老年人的基本生活需求，实质是以空间维度的资源整合弥补时间维度上的个体养老需求缺口，达到共享发展的结果。从空间维度看，不同个体的养老资源需求和资源供给是不平衡的，只着眼于空间维度的统筹和调节促进平衡难度大。从时间维度看，不同时点退休的人数是不同的，养老资源需求也不一样，随着人口老龄化的加剧，仅从时间维度通过个体养老资源的代际转移消除养老风险难度也极大，只有从时空维度相统一的角度来实现大范围多层次资源的统筹，共济效应才会更大，才能促进养老风险的化解。

5.需从政府公共养老服务提供和老年人养老服务需求相统一的角度来认识养老保险统筹问题

前文分析指出，老年人同谁生活在一起、由谁供养和由谁提供服务是养老的三个核心问题，这三个问题实际上是养老服务的提供方式问题，因为要实现“老有所养”的目标，除了解决养老的资金外，老年人基本生活需求除靠市场满足之外，还需政府以公共服务的形式提供才能满足。前者用资金购买就行，如基本的衣食住行；后者无法从市场上购买到，如陪护、照料、康复等公共服务，所以光有养老金还不行，还需要政府提供的基本公共养老服务。如果政府没有提供充足的基本养老服务，老年人的养老需求依然无法得到满足。因此，不能片面地从供给角度看，也不能仅从需求角度看，更不能就养老资金论养老问题。养老统筹不仅要通过养老金的统筹解决养老需求的支付能力问题，也离不开基本

公共养老服务的供给。仅从资金层面关注讨论“收多少”远远不够，养老问题不仅是一个资金平衡问题，也是一个老年人基本生活的保障问题。

### 三、从国家治理视角看我国养老保险统筹改革的效果及问题

从我国养老保险制度的改革历史看，中央和地方均高度重视统筹改革，只是囿于改革的难度和相关条件的不足，直到2022年才实现最终实现改革目标。

(一)我国养老保险统筹改革的实践历程及其效果

在实现全国统筹之前，各地均在探索提高统筹层次，部分省市已经实现了省级统筹，这为全国统筹改革奠定了良好基础。

#### 1.我国养老保险统筹改革的实践历程

20世纪90年代初期，由于城乡差异过大、地域发展不均衡、制度转轨成本和养老保险制度不规范等因素影响，我国开始探索以养老保险县市统筹模式来改革企业职工基本养老保险(表1)。经过持续改革，至2009年底，人社部宣布养老金省级统筹制度正式确立，但只是建立了省级养老金的调剂金账户，实际依然是市县级统筹。2011年3月，《国家“十二五”规划纲要》提出实现基础养老保险全国统筹的任务。2012年，党的十八大和十八届三中全会分别提出做实养老保险个人账户和建立“统账结合”的基本养老保险制度，加快推进养老保险全国统筹。2018年6月13日，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》，通过中央调剂金对各省养老金缺口进行补助。

2021年底，人社部宣布从2022年1月开始实施养老保险全国统筹，主要内容包括：一是统一养老保险政策，包括统一缴费比例、缴费基数、计发基数、待遇项目和待遇调整五个方面。二是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和强化基金管理、完善预算管理制度和健全基金风险防控体系五个方面。

表 1 我国养老保险统筹改革的实践历程

| 改革时间   | 制订主体         | 制度名称                                   | 改革主要内容   |
|--------|--------------|--|--|
| 1991 年 | 国务院          | 《关于企业职工养老保险制度改革的决定》                    | 首次提出“省级统筹”，并要求县市级统筹向省级统筹逐渐过渡                                     |
| 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》               | 开始实行统一的社会统筹和个人账户相结合的城镇职工基本养老保险保障制度                               |
| 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》 | 要求各省要加快企业职工基本养老保险省级统筹相关进程，并要求各省在年底之前确立养老金“省级调剂”相关机制              |
| 1999 年 | 劳动和社会保障部、财政部 | 《关于建立基本养老保险省级统筹制度有关问题的通知》              | 要求各省完善养老金省级统筹相关制度，并在 2000 年底前完全取消县市级统筹，改为地市级统筹或省级统筹              |
| 2005 年 | 国务院          | 《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》                  | 提出加快提高统筹层次，明确省市县各级政府应履行的责任和义务，在地市级统筹的基础上尽快实现养老金的省级统筹，完善养老金省级调剂机制 |
| 2007 年 | 劳动和社会保障部     | 《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》            | 首次详细阐述了省级统筹重大意义和深远影响，开创性地统一了养老金省级统筹的评判标准，并对各省养老金省级统筹工作重心提出相应建议   |

## 2. 我国养老保险统筹改革的实践效果

一是统筹层次的不断提高促进了不同层次不同区域的养老金缺口问题的解决。市县统筹，可以集中市级区域内的养老资源，实现全市范围内的互助共济，帮助养老负担较重且财政能力较弱的区县度过难关；省级统筹可以帮助省内养老负担较重且财政能力较弱的地市维持养老收支正常运行，全国统筹可以帮助养老负担较重且财政补贴能力较弱的省份解决养老金支付问题。如黑龙江省较大规模的累计基金缺口如果没有中央的基金调剂帮助，早已无法支付即期养老金。二是统筹层次的不断提高推动养老保险制度逐步健全完善。统筹的实质是实现一定空间范围内统一制度规定、调度使用基金和经办管理等，改革前的制度未做到这些要求，导致出现区域不公平、人群享受养老金待遇差距较大等问题。每次统筹层次的提升，就在更大区域内实现

了制度规定的统一，增强了养老保险制度的公平性和可持续性。三是统筹改革的持续推进助力经济社会高质量发展。统筹层次的提升，能在更大范围内解决养老保险转移接续困难、手续复杂等阻碍人才跨区域自由流动的障碍，促进统一公平的劳动力市场建设，优化区域间的人力资源配置。实现全国统筹以后，经济较为发达、养老负担较轻省份的企业承担的养老保险缴费率往上对标，将与经济欠发达、养老负担较重省份间的保险待遇和缴费比例趋同，优化了区域间公平的市场竞争环境，有力助推了高质量发展。

可以说，养老保险统筹改革关联着保障和改善民生、促进社会公平正义，养老保险统筹层次的提升，不仅推动了养老保险制度的完善，提升了老年人的安全感和幸福感，同时也提升了政府的治理能力。



(二) 从国家治理视角看全国统筹后面临的矛盾关系

养老保险全国统筹改革实现了全国范围内制度规定、基金调度使用和经办管理的统一,但由于改革的复杂性系统性,改革效应发挥还面临着不少矛盾。

### 1. 本质认识与理论认知之间的矛盾关系

从养老保险统筹改革近三十年的实践看,不少关键问题讨论多年也未形成共识,大大影响了改革进程。本文认为原因在于认知标准不科学,理论界更多基于商业保险和个体层面来分析养老保险统筹问题。这种认知标准必定会扭曲个体、群体和整体的责任利益关系,按扭曲的责任利益关系去计算转轨成本,很容易得出基金缺口极大的结论。又如,多数学者从个体层面来看全国统筹后的个人养老责任利益,将本来是个人责任的缴费当作个体权利,衍生出所谓的“做实个人账户”问题,并据此计算出天文数字的缺口补贴。再如广泛讨论的“老人中人”问题,被不少专家认为是政府和国家责任,在养老金收支紧张和国家财政收支矛盾突出背景下,需依靠在职人员乃至下一代人赡养。之所以得出这样的结论,是因为未准确认识统筹本质是群体成员的互助共济,用现有标准去追溯制度建立前的养老问题。“老人”“中人”养老问题的解决纳入统一的养老保险制度中,通过互助共济自然得到解决,即便从某个时段看,“老人”“中人”领取的养老金超过了其缴费额,只要养老保险制度可持续,所谓的资金缺口就不是问题,能通过互助共济化解这个风险。

### 2. 责任与利益的矛盾关系

养老保险全国统筹的实质是通过统筹方式对养老保险地方分割体制客观形成的区域利益失衡格局进行优化调整,通过互助共济实现共享发展。全国统筹不可避免地打破了现有利益格局,客观上会出现新的矛盾关系。从整体层面看,全国统筹增强了制度的公平性和可持续性,达到了习近平总书记强调的“强化互助共济功能为人民群众提供更可靠更充分的保障”的要求,但从个体和群体层

面看,偏离个体群体本然的责任利益关系而形成新的矛盾。从群体层面看,基础养老金由省级统筹到全国统筹,不少专家认为这是养老保险责任与权力的上移,地方政府从原来的主要责任承担者转变为次要责任或辅助责任承担者。按照这个逻辑,地方政府维持养老保险基金平衡的激励作用将会极大减弱,甚至有可能出于自身利益的考虑,在资金筹集环节,放松对“逃费”行为的监管。全国统筹后,一直存在养老金缺口的地区,弥补缺口有了制度保障,也失去了扩面增费和打击逃费行为的内在动力。在养老金发放环节,由于认为维持养老保险制度可持续运行的责任主要由中央政府承担,地方政府会想方设法提高本地养老金领取待遇,使得养老金支出水平不正常提升,加大养老保险制度运行风险,抵消全国统筹的改革效应。从个体层面看,实现全国统筹后,个体养老金得到了制度的保障,个人就会失去了储蓄、参加商业养老金的积极性,更加依赖基本养老金,这也会弱化全国统筹的改革效应。

### 3. 分散管理与集中管理的矛盾关系

管理层次的增加和管理幅度的扩大,必然会加大管理难度,影响管理效率。养老保险全国统筹要求在全国范围内实现统一的制度规定、统一的基金调度使用、统一的收支经办管理,这就要求政策、信息、标准和流程的全国统一,对管理水平的要求极高。从统筹改革过程看,由于长期以来统筹层次较低,不同地方和单位自行设计技术平台,运用自己习惯的操作手段来管理养老金信息,相互之间标准不同,流程各异,兼容性差,地区间、不同层级间养老保险管理“信息孤岛”现象严重。从养老保险保障内容看,分割统筹体制下,地方基础养老金数据更多体现本地参保人的权益,涉及的各类参数也大大不同,要满足全国统筹的管理要求,整合难度大。从基金管理模式看,省域间统筹层次不同,协调管理的政府层次也相差较大,分散管理格局与全国统筹所需集中管理要求相矛盾,将会是未来影响养老保险制度健康运行的重要因素。

### 4. 区域间利益的矛盾关系

养老保险全国统筹是在全国范围内集中养老



资源进行统一分配以实现共济功能,但我国养老保险制度改革实行的是“自下而上”的路径,区域间经济发展水平差距大,人口老龄化程度也不同,因此,各地缴费工资基数不同,缴费比率不同,养老金领取水平不同,形成的资金结余规模也不同,综合作用下各省市形成了既得利益格局,且多年演变成了利益藩篱。在走向全国统筹的过程中,实施中央调

剂金机制则加剧了区域间利益矛盾关系。从2018年-2021年养老金调剂情况看,全国省级单位中,有七个省市养老金净上缴(表2),最多为广东省,年均达556亿元。25个省市区(兵团)中,只有贵州、云南和西藏三省区净上缴为零,其他个22省均为受益地区。

表2 2018年-2021年部分省份养老金净上缴额

单位:亿元

| 省份 | 2018年  | 2019年  | 2020年  | 2021年  | 合计      |
|----|--------|--------|--------|--------|---------|
| 广东 | 237.00 | 617.00 | 645.71 | 726.00 | 2225.71 |
| 北京 | 131.40 | 342.00 | 462.59 | 520.00 | 1455.99 |
| 上海 | 51.20  | 106.00 | 130.53 | 146.00 | 433.73  |
| 江苏 | 53.80  | 140.00 | 152.43 | 171.00 | 517.23  |
| 福建 | 43.20  | 112.00 | 168.50 | 190.00 | 513.70  |
| 浙江 | 54.30  | 113.00 | 136.49 | 153.00 | 456.79  |
| 山东 | 39.40  | 82.00  | 70.71  | 80.00  | 326.11  |

资料来源:朱恒鹏,田文文,孙梦婷.从国家治理能力现代化视角看社保统筹层次提高.科学社会主义,2021年第6期.

养老保险全国统筹改革的落地见效要求构建全国一盘棋的整体格局,但不同省份养老金结余的差异太大,且随着经济发展水平差距在拉大,区域间的利益失衡现象更加明显,如果区域间利益矛盾关系得不到控制和化解,忽视地方政府在征缴养老保险基金方面的既得利益,势必影响贡献大的省份的积极性,但如果对结余资金不加以统筹使用,过多承认地方既得利益,则全国统筹的共济效应将大打折扣。如何把握好这个度,是实现全国统筹后养老保险制度高效运行需要研究的一个问题。

#### 5.政府间财政关系的矛盾关系

未实现全国统筹前,基金结余较多的省份如广东、江苏等省,养老金收支状况较好,基金运行财政无需补贴;基金缺口较小省份,补贴额不多,也能通过当地财政预算安排实现基金平衡;基金缺口较大省份,除依靠自身薄弱财力外还需中央财政支持才能弥补基金缺口。因此,各个省份在确保养老基金

平衡运行上的财政关系差异较大。富裕地方虽未获得中央财政补贴,但结余资金由自己支配,这是他们的既得利益。实现全国统筹后,养老金缺口较大地方获得的调剂金增多,基金平衡压力减少,地方财政支出压力相应减轻,虽然中央财政补贴相应减少,本地财政关系却不受影响,只是补充缺口资金由中央财政补贴变成了中央调剂金。但结余较多省份上缴更多结余资金,原本可由自己支配的资金变成资金流出,尤其是结余的主体是计入个人账户的那部分资金,这是一种养老保险责任,未来会形成养老金支出。因此,全国统筹引发了中央和地方之间以及地方之间财政关系的矛盾,处理不好会影响养老保险基金的运营效率。

综上所述,养老保险全国统筹改革,解决了我国养老保险统筹分割、缴费率不统一、待遇不统一和政策管理不统一等诸多问题,将大大提升养老保险制度的共济功能,促进“老有所养”的实现。但与

此同时，新制度的运行也会引发不少新的矛盾，影响制度运行和基金运营管理的效率效果。

### 四、推动养老保险全国统筹改革落地见效的政策建议

习近平总书记在《求是》杂志上公开发表的《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》一文中强调，“社会保障是治国安邦的大问题。要加大再分配力度，强化互助共济功能，完善覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系”，这为养老保险统筹改革从“要不要”到“好不好”指明了方向。立足前述分析，本文提出从以下五方面着力来推动养老保险全国统筹改革落地见效。

(一)加强宣传解读，引导各方正确认识养老的责任利益关系，履行好各自职责，形成制度实施的合力

养老保险统筹的目的不是着眼于养老金的保值增值和具体时点上的基金平衡问题，而是基于各层次责任利益关系，通过发挥制度的共济功能解决老年人的基本生活保障问题。基于这一认识，首先需要从理论层面深化认识，加强对养老保险统筹本质及其相关问题的研究，从本质出发来重新分析养老保险统筹老问题的实质和新问题的解决方法。否则，老问题解决不了，新问题也无法解决，如养老金历史负债问题、基金保值增值问题和个人账户做实问题等。如果这种局面持续，不仅无助于发挥全国统筹的共济效应，而且消耗资源和精力去解决实际“不是问题”的问题，降低稀缺的养老资源的使用效益。其次，要加强宣传解读，让实务界和理论界，尤其是参保人员准确理解养老保险全国统筹改革的实质、要求、目的和作用，改革能够解决哪些问题，哪些问题不是统筹能解决的，让地方政府、单位和个人清楚在养老保险统筹中的责任和利益，形成制度实施的合力。再次，注重加强养老保险统筹改革与养老问题其他方面的改革之间、养老保险改革与其他社会保障方面改革之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联动，提高养老保险制度改革统筹谋划和协调推进能力，确保改革形成整体合

力，提高改革效能。如可以建立地方政府参与基本养老保险工作的考核奖惩机制，将地方落实养老保险统筹政策、履行责任情况、强化制度运行信息支撑系统等作为地方落实养老保险全国统筹改革的考核指标，纳入地方政府绩效考核。针对养老金发放可能出现过高标准问题，扭住基本养老保险保障退休人员基本生活这个准绳，抓紧抓实养老金待遇计发办法和计算公式，防止地方自行提高待遇标准。

(二)深化理论研究，聚焦提升共济效应做好养老保险运行精算，确保养老保险制度行稳致远

在个人、单位按规定费率缴费后，全国统筹后各级政府的责任就是确保养老保险制度的可持续。随着人口老龄化的加剧，养老金收支平衡压力逐年增大，即便实现了全国统筹，养老保险可持续运行的压力也不会显著减少，这就需要相关社会政策的配套，也需要政府支持的跟进。更好发挥政府支持作用，需要深化对人口老龄化背景下人口结构变化趋势的研究，对养老金收入和支出变动趋势、收支差额等做精算分析，为政府注入资源支持提供信息支撑。因为人从出生到成年再到衰老，是一个稳定的周期性变动过程，不具有风险性。通过精算可提前准确统计出全国或某个地区在一定时期的人口年龄结构及其变动趋势，以及某一时点领取养老金人数和养老金给付总额，形成中央、省级基本养老保险的年度精算报告和财务报告制度，结合参保人数、财力、物价等因素，科学评估养老保险基金收支状况，预测未来收支形势，为进一步完善调整养老保险制度提供技术支撑。在此基础上，政府稳妥推进第一支柱养老保险改革，扩大覆盖面并保持一定水平的政府投入以增强筹资能力，提升共济水平，实现保险制度可持续运行。同时，大力实施第二支柱改革，做大做强第三支柱，发挥以账户制为基础的个人养老金制度，鼓励个人参与商业养老保险，形成对第一支柱的补充。国务院办公厅近日已出台了关于推动个人养老金发展的意见，在这方面已经迈出了实质性步伐。

(三)完善养老保险基金管理体制,运用信息化手段提升养老保险基金运营效率

一是构建垂直管理的养老保险基金管理体制。可参照税务部门机构设置模式,对养老保险经办机构实行垂直管理模式,由中央保障人、财、物等,增强改革政策执行的意识和能力。二是依托数字政府和“金保工程”搭建养老保险集中管理信息系统平台,依托中央、省、市三级政府数字政府平台,涵盖所有经办构,为政府决策、养老保险业务经办和基金监管提供技术平台支撑。三是加强基金预算管理,强化全国统筹资金监管。按照统一标准规范基金预算编制、执行、调剂和监督等流程管理,构建财政、人社、税务等部门各司其职、相互配合的监管机制,防范基金管理风险,提升养老保险基金运营效率。

(四)构建区域利益均衡机制,优化区域间利益矛盾关系

一是建立养老保险全国统筹协调机构,协调解决制度运行中的矛盾,对区域间利益矛盾组织研究解决方案,解决方案报国务院审批后实施,促进制度不断健全完善。二是建立健全与地区经济发展水平相适应的养老金提标机制。结合各地财政收支和养老金收支状况,按照“多缴费多受益”和适当减轻欠发达地区的基金支付压力的原则,研究制订区域间差异化增幅标准,合理控制支出增长,调动各地开展扩面征缴的积极性,缓解各地财政补贴压力。三是兼顾公平和效率,合理确定全国统筹基金上缴额度。改革方案对当期余缺调剂明确一定比例,但较为原则。为均衡不同省份间利益,应合理确定上缴中央统筹基金的基数和具体比例,建议以各省缴费工资作为上缴基数,避免基数高于缴费工资水平而出现“负激励”。四是对于实现全国统筹前的结余,应严格落实“存量不动,统筹增量”的原则。对各省现有滚存结余基金留存地方,不作统筹,对今后新增的养老保险单位缴费部分,研究确定具体比例后上缴用于全国统筹。五是分步统一养老保险企业缴费率。对于养老保险企业缴费率低于16%的部分

地区,为避免调整引发的劳动力成本迅速上升问题,建议分步实施,不一步到位,同时,考虑各地区经济发展水平、养老负担、历史债务等情况,采取差异化提升策略,帮助企业逐步消化改革成本。

(五)深化养老保险财政体制改革,夯实养老保险全国统筹的财政体制保障基础

深化养老保险财政体制改革,发挥财政作为确保养老保险制度可持续运行的支撑作用。一是加快建立养老保险事权与支出责任相适应的制度。进一步明确和细化各级政府的养老保险相关事权,并且根据已明确的事权对支出责任进行合理划分,确保“谁请客,谁买单”,同时,明晰和规范个体的责任。在此基础上,按照事权和支出责任相适应的原则完善相应的财政体制。二是健全完善养老金转移支付制度。建立科学的养老金转移支付资金分配公式,根据各地养老金事权和支出责任匹配情况进行调整,增强地方政府解决养老金缺口的保障能力。对于养老金净上缴额较大的省份,以养老保险转移支付方式实施奖励或激励,形成示范效应。加强养老金转移支付资金绩效评价,根据评价结果进行奖励或追责。三是完善养老保险的预算管理机制。提高养老金预算编制的精准性,严格养老金预算的执行。建立统一的国家养老金预决算报表,减少养老金预决算差额,适时开展养老保险基金预算绩效管理,提升养老金使用绩效。

### 参考文献:

- [1] 刘洪伟,刘一蓓.基础养老保险全国统筹的主要障碍与对策研究[J].中州学刊,2020(2).
- [2] 陈熹.养老金缺口与财政体制:理论分析、现实路径和改革方向[D].东北财经大学硕士论文,2018.
- [3] 朱恒鹏,田文文,孙梦婷.从国家治理能力现代化视角看社保统筹层次提高[J].科学社会主义,2021(6).
- [4] 习近平.促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J].求是,2022(8).
- [5] 赵仁杰,范子英.养老保险统筹改革、征管激励与企业缴费率[J].中国工业经济,2020(9).

【责任编辑 寇明风】