

【社会现象与社会问题研究】

# 基本养老保险全国统筹：挑战、目标与阶段性改革建议

朱小玉 施文凯

**摘要:**实现全国统筹是我国基本养老保险制度改革的重要目标。当前,基本养老保险全国统筹面临着旧约束与新挑战,应以实现统一性、提高互济性、促进公平性和保障可持续性为基本目标,坚持“全国一盘棋”的系统性思维,分阶段推进改革。“十四五”时期,应从中央调剂制度过渡到以收支平衡为目标的中央差额缴拨制度,同时优化管理体制并强化激励约束;在此基础上逐步将基本养老保险推进到全国统筹的高级阶段。具体来说,需要从基金运行和管理制度两方面搭建起基本养老保险全国统筹的基本框架,完善全面预算、责任分担和激励约束等关键机制,同时防范因此可能带来的风险。

**关键词:**基本养老保险;全国统筹;中央差额缴拨;基金运行;管理制度

**中图分类号:** F840.612

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1003-0751(2022)01-0092-07

## 一、引言

职工基本养老保险制度是我国社会保障制度的重要组成部分。在人口老龄化形势日益严峻的背景下,我国基本养老保险制度面临着因地区分隔管理而导致的统筹层次低、互助共济性弱等问题。这些问题已成为制约制度可持续发展的重要因素。<sup>①</sup>党和政府高度重视基本养老保险全国统筹工作,把实现全国统筹作为基本养老保险改革的重要任务。早在2003年,党的十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》就提出了“全国统筹”的表述。2010年,《中华人民共和国社会保险法》提出基本养老保险基金逐步实行全国统筹,基本养老保险全国统筹成为制度改革的目标。党的十八届五中全会、“十三五”规划纲要提出实现职工基础养老金全国统筹,此时的基本养老保险全国统筹目标是基础养老金部分,并不包含个人账户和过渡性养老金。党的十九大报告进一步提出尽快实现养老保险全国统筹,“十四五”规划纲要也明确提出实现基本养老保险全国统

筹。2021年,《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》再次强调要尽快实现企业职工基本养老保险全国统筹。当前,我国各省已建立了模式不一的基本养老保险省级统筹制度<sup>②</sup>,基本养老保险全国统筹根据地区实际情况分阶段推进,以实现养老保险制度与经济社会发展相协调的目标。

学术界关于基本养老保险全国统筹的必要性已形成共识。已有研究从保障和实现制度公平性与有效性<sup>③</sup>、实现制度财务稳定与可持续发展<sup>④</sup>、促进全国统一的劳动力市场建立<sup>⑤</sup>等方面论述了基本养老保险全国统筹的必要性和重要性,观点的分歧主要集中在实施路径上。有研究认为,中央调剂制度起到了地区间互助共济的作用<sup>⑥</sup>,一定程度上缓解了部分地区养老保险支付压力<sup>⑦</sup>和财政补贴压力<sup>⑧</sup>;鉴于基本养老保险全国统筹可能出现地方上交责任等问题<sup>⑨</sup>,现阶段应维持省级统筹格局,完善中央调剂制度,待时机成熟后再考虑基本养老保险全国统筹<sup>⑩</sup>。也有研究认为,全国统筹必须由中央政府进行基金的统收统支,且应尽快实施,避免产生逆向激励。同时,收支责任和财政补贴责任应由中央和地

收稿日期:2021-12-08

作者简介:朱小玉,女,中国财政科学研究院社会发展研究中心助理研究员,管理学博士(北京 100142)。

施文凯,男,中国财政科学研究院社会发展研究中心助理研究员,管理学博士(北京 100142)。

方按比例分担。<sup>⑪</sup>本文基于基本养老保险全国统筹面临的旧约束和新挑战,提出“三步走”方案,对未来可能的风险进行预判,并对下一阶段的重点任务进行展望。

## 二、基本养老保险全国统筹面临的旧约束与新挑战

### 1. 基本养老保险全国统筹需要突破的旧约束

(1) 依法合规征缴任重道远。缴费基数不合规是社会保险制度长期以来面临的现实问题。按照现行规定,参保者应以本人上年度月平均工资作为当年缴费基数。但现实中缴费基数不合规问题非常突出。《中国企业社保白皮书 2021》数据显示,2021年缴费基数完全合规的企业仅达 29.9%。缴费基数不合规主要包括统一按最低下限缴费、仅按固定工资部分缴费、企业内部部分档缴费等情况。2018年,我国进行征缴体制改革,将社保费交由税务部门统一征收,其初衷是发挥税务征缴优势、提高征收效率。当前,部分省份仍维持“人社开单、税务征收”的模式,稽核征收的实际效用尚未显现,社保据实征缴仍任重道远。<sup>⑫</sup>

(2) 制度内部参数漏损依然存在。目前,我国基本养老保险已经形成了较为成熟的政策体系,但实践中制度内部参数漏损问题依然严重,主要表现为:第一,各地待遇支出结构不一致,部分地区自设养老保障属性不显著的支付项目,加大了基金支出负担。第二,基金收支两端所用的平均工资指标未完全统一,“小斗进、大斗出”的问题依然存在。<sup>⑬</sup>第三,最低缴费年限偏短,在经济增速放缓、市场疫后修复的背景下,断缴、短缴、少缴、漏缴的趋势抬头,与人均寿命和劳动者平均劳动年限不相符。第四,基金管理分散且归集进行投资运作的难度较大,整体保值增值状况不佳。制度内部参数漏损加重了基金支出的压力,对基金长期可持续发展造成一定的负面影响。

(3) 区域间基金收支不平衡加剧。区域发展不平衡是我国的长期基本国情。2016年基本养老保险费率进入下行通道后,地区基金当期收不抵支情况逐渐凸现。根据《2016 社会保险运行报告》,2016年已有 7 个省出现当期收不抵支的情况,23 个省基金支撑能力下降,4 个省可支付月数低于 6 个月。2020 年大规模减免政策造成较多地区当期收不抵支,黑龙江、辽宁和青海三地基金已穿底。<sup>⑭</sup>究其原

因,一是宏观经济发展的区域不平衡叠加人口长期单向流动,导致地区间老年人口抚养比不断扩大。2020 年,老年抚养比最高的重庆、四川、辽宁、江苏、山东等地是最低地区西藏、新疆、广东、青海、宁夏等地的 2—3 倍。<sup>⑮</sup>二是经济发展不平衡引发地区间财政收入的不平衡,人口流出地保发放压力往往较大,地方财政收支不断承压。整体来看,因经济差异和人口流动导致的省际养老保险基金负担不平衡问题愈加突出。<sup>⑯</sup>

### 2. 当前基本养老保险全国统筹面临的新挑战

(1) 疫情加速基金收支不平衡。2020 年,我国基本养老保险的基本面发生了巨大变化,从结构性收支不平衡转入总量收支不平衡。一方面,社保基金加大支出对冲经济社会风险,履行了社保作为“民生安全网”“社会稳定器”的职责。2020 年,企业职工基本养老保险基金总支出为 37700.82 亿元,较 2019 年增长了 8.6%。<sup>⑰</sup>另一方面,社会保险阶段性“减、免、缓、返”政策成为减税降费组合拳的“主力军”,保险费用减收较多,2020 年企业职工基本养老保险基金总收入为 30706.45 亿元,较 2019 年下降 19.6%,其中保险费收入为 20886.65 亿元,较 2019 年下降 30.4%。<sup>⑱</sup>基金两端“一减一增”加剧了基金收支不平衡的状况。

(2) 灵活就业冲击参保缴费。近年来,数字经济深刻影响着我国的就业结构、就业模式和就业质量。基于“新技术、新经济、新业态”的新就业形态蓬勃发展,吸纳了大量从业人员。新业态从业人员在劳动时间、地点、工作方式和劳动关系方面更为灵活,对企业的从属性大为减弱,原有的“二分法”劳动关系认定模式在现实操作中面临困难,劳动权益保障方面的争议不断出现。由于就业分散化和灵活化程度显著提高,依托于工业经济和单位就业所建立的现行社会保险制度在施保方式、参保资格和经办管理模式方面与新就业形态存在明显的不适配,导致缴费参数核定困难和参保者主观参保意愿萎缩,从而形成难以填补的参保“硬缺口”。<sup>⑲</sup>

(3) 宏观经济运行不确定性增加。2021 年以来,我国经济触底反弹、复苏修复势头进一步巩固,实现了新冠肺炎疫情下“经济较高增长、较低通胀、较多就业”的优化组合,但仍面临“需求收缩、供给冲击、预期转弱”的三重压力。一是疫情散发和复杂多变的国际经济环境带来不稳定的社会预期,对

产业链和就业产生直接影响<sup>②</sup>，进而影响居民可支配收入和社保缴费能力。二是公共财政连续保持较高的支出强度，部分地区财政自给率堪忧，而对社会保险基金收支缺口的补贴又进一步加大了财政收支平衡压力。三是宏观经济运行的不确定性对资本市场和市场主体的心理预期产生冲击，对投资和消费起到一定抑制作用，从而可能影响基金的保值增值。

### 三、基本养老保险全国统筹的核心任务与“三步走”方案

#### 1. 当前基本养老保险全国统筹的核心任务

(1) 实现统一性，建立全国统一的要素市场。建立全国统一的基本养老保险制度是深化养老保险制度改革、系统推进养老保险全国统筹的基本要求和首要任务。绝大多数经济合作与发展组织(OECD)国家将基本养老保险归为中央事权，主要原因是其涉及劳动力市场的统一，事关均等化基本公共服务，需要彰显社会公平正义。<sup>③</sup>实现统一性，就是要以基本养老保险制度设计和参数的全国统一为导向，在征缴端实现费基和费率的统一，在支付端实现结构和参量的统一，以此破除长期以来因制度不统一和内部漏损造成的地区间公平性缺失问题，建立全国统一、便于劳动力自由流动的要素市场。

(2) 提高互济性，抵御老龄化的长期系统性风险。伴随人口老龄化的不断加深以及人均预期寿命的延长，我国目前制度内抚养比已下降到 2.57 : 1<sup>④</sup>，“生之者寡、食之者众”的现实状况对基本养老保险基金财务的可持续性造成了极大冲击，探索养老保险高质量、可持续发展之策是制度改革的应有之义。虽然中央调剂制度通过较为科学的上解和下拨参数设计，实现了一定规模的跨区域余缺调剂，但是无法从根本上改变省际收支不均衡的现状。<sup>⑤</sup>因此，基本养老保险全国统筹的重要任务是提高制度在地区间的互助共济性，以此抵御和缓冲人口老龄化对基本养老保险制度的冲击和影响。

(3) 促进公平性，平衡人口流动带来的基金盈亏。导致基本养老保险基金地区间失衡的重要因素是人口大规模的跨区域单向流动。发达地区经济发展较快，吸引了大量人口流入，人口抚养比较小，养老保险基金结余越做越大。欠发达地区则相反，人口大量外流导致养老保险基金面临收支失衡甚至穿底的风险。基于此，推进养老保险全国统筹的关键

任务之一是促进公平性，在“全国一盘棋”的战略思维模式下，充分调动各方积极性，“抽多补少、抽肥补瘦”，平衡人口流动带来的基金盈亏问题。

(4) 保障可持续性，提升基金监管和投资运行的效率。随着基本养老保险基金收支面临当期结构性矛盾、中长期总量的压力，财政补贴成为最重要的制度外注资渠道。20 多年来，国家财政累计投入规模与基金滚存结余基本相当，其配置的公平性和可持续性对制度的内生平衡能力和风险应对韧性影响越来越大。与此同时，基本养老保险也形成了“一边财政补贴逐年增加，一边部分省份基金结余越做越大”的怪圈。基于此，应以财政补贴作为重要的激励约束和基金监管工具。一方面，以提升基金监管能力为目标，确保基金征收、管理、发放等环节的监管效率；另一方面，以提高资金投资运行效率为目标，通过市场化运作的方式促进基金保值增值，应对未来日趋严峻的人口老龄化挑战。

#### 2. 基本养老保险全国统筹的“三步走”方案

(1) 第一步：以中央调剂制度开启跨地区盈缺调配。2018 年确立的中央调剂制度是基本养老保险全国统筹的第一步，可视为全国统筹的“初级阶段”。中央调剂制度以较为科学的参数设计开启了全国范围内跨地区基金盈缺调配的序幕，部分地区基金财务状况有所改善。2018—2021 年，基金跨省调剂额占年度基金支出的 1.9%、6.2%、4.7% 和 4.9%<sup>⑥</sup>，省际横向调配的力度仍需加大。同时，财政补贴 20 多年来不断投入，累计规模与基金滚存结余基本相当。保发放的事权在地方政府，“打满全场”的却是中央财政。中央财政补贴占财政补贴总支出的 9 成以上<sup>⑦</sup>，且近年来呈上升趋势。因此，仍需在夯实地方收支责任的基础上，持续提高统筹层次，适度加大中央事权。

(2) 第二步：以中央差额缴拨制度推动区域收支平衡。基本养老保险全国统筹要放眼制度长期的深层矛盾和激励相容问题，不能仅盯着资金收支和补贴流转。现阶段，由中央财政承担完全事权和支出责任的全国统收统支方案，并不完全具备基础性实施条件。具体来说，在征缴方面，降费容易、实缴困难；在支出方面，退休积极、控费消极；在上解方面，增量好调、存量难动；在预算方面，软约束易、硬约束难；在激励约束方面，以奖促优做加法易、以罚推动做减法难；在系统建设方面，“打补丁”易、互联

互通难。若在此时实施基金统收统支“全国一口锅”,无法很好地调动中央和地方两方面的积极性<sup>②</sup>,极易导致“风险大锅饭”,进而酿成更大的制度运行风险。对此,务实之举是现阶段在夯实省级政府统收统支责任的基础上,以缺口省份收支平衡为目标,建立中央差额缴拨制度,进一步明确地方和中央在基金调配和补贴方面的事权和支出责任,在中央主导下推进“全国一盘棋”,加快完善全国统收统支的基础支撑条件。因此,这一阶段的主要任务是从以调剂部分余缺为主要特征的中央调剂制度平稳过渡到以缺口省份收支平衡为目标、以分类分层补缺为主要特征的中央差额缴拨制度。

(3)第三步:逐步将基本养老保险推进到统收统支的全国统筹的高级阶段。需要明确的是,差额缴拨制度并未实现完全意义上的、基于统收统支的全国统筹制度。从国际经验和社会共识等方面看,一个在政策制定、基金收支、数据监控等多维度都实现中央政府统一管理的制度才是完全意义上的全国统筹。本文认为,可按照我国经济社会发展的阶段性要求,将中央差额缴拨制度实施的最长期限划定到人口总量负增长拐点来临前,即目前主流人口预测结果的2030年前后<sup>③</sup>。同时,相关部门以此为时间节点,加快推进基本养老保险制度的改革和完善,系统推进制度和管理的“七统一”(养老保险政策、基金收支管理、预算管理、责任分担机制、信息系统、经办管理、激励约束机制等七个方面的统一),理顺中央政府和地方政府责任,逐步将基本养老保险从

中央差额缴拨制度推进到全国统筹的高级阶段。

#### 四、“十四五”时期基本养老保险全国统筹改革的基本框架与关键机制

##### 1. 构建现阶段基本养老保险全国统筹基本框架

(1)在基金运行方面再造资金流动的“收、支、管、补”流程。基于分步走方案,“十四五”时期要进一步理顺基金上解、补差、下拨等各个环节的运行机制(见图1)。具体而言,由中央财政建立差额缴拨的资金池,视地方基金预算情况和支出缺口性质进行分类分层补缺。第一,在基金筹集方面,各省将当期基金征缴部分收入汇入资金池,形成中央差额缴拨基金。第二,在基金缺口拨付方面,将缺口性质定为“一般性收支缺口”和“管理性收支缺口”,原则上由中央差额缴拨基金、地方补贴和中央财政补贴共担。其中,地方支出责任主要由基金累计结余和地方财政共同负担。第三,在基金管理方面,中央差额缴拨资金作为基本养老保险基金的组成部分,纳入中央社保专户,实行收支两条线管理,专款专用。第四,在责任分担和激励约束方面,根据缺口性质、地方制度历史、基金年度预算情况,有差异地确定不同的分担比例,提高对地方政府的激励和约束力度。在此运行框架中,需要着重关注以下问题:一是如何确定中央差额缴拨基金的额度;二是如何根据各省实际情况确定中央差额缴拨基金、中央财政补贴、地方自行负担的比例和额度;三是地方政府如何进一步在省内筹措资金和继续分解责任。

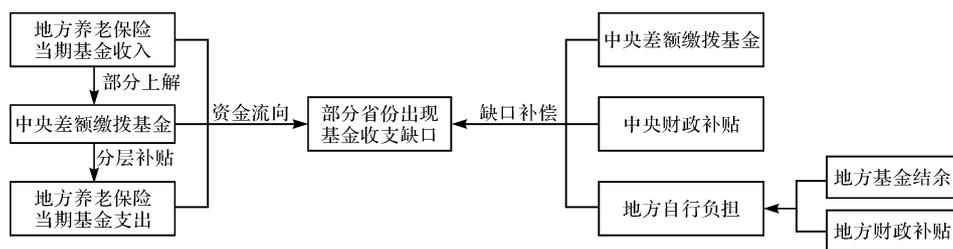


图1 “十四五”时期全国统筹方案的基金运行框架

(2)在管理制度方面提升“七统一”的内部统一性和外部协调性。如上所述,当前需要在基本养老保险省级统筹相关要求的基础上加快推进全国统筹“七统一”(见图2),为更高阶段的基本养老保险全国统筹打下坚实的制度基础。在管理制度“七统一”方面,统一养老保险政策是全国统筹的制度基础,是涉及制度公平性的核心要素;统一基金收支管

理和统一预算管理是全国统筹的资金抓手,是维护基金运行安全的重要举措;统一经办管理和信息系统是全国统筹的管理基石,是政策执行和绩效评估的技术保障;统一责任分担机制和激励约束机制是全国统筹的主要着力点,是保持“两个积极性”的关键。在“七统一”中,能够显著提升参保人和待遇领取人获得感的是位于制度前台的统一政策、统一经

办管理、统一信息系统。

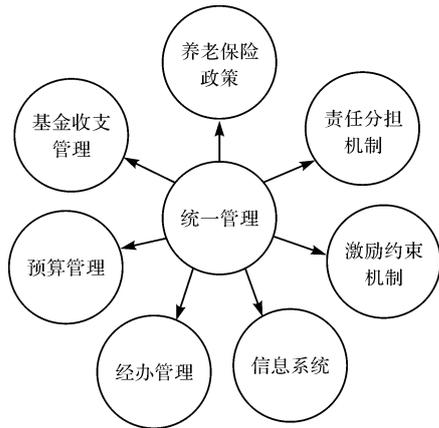


图 2 “十四五”时期全国统筹方案的管理制度框架

## 2. 完善基本养老保险管理的关键机制

(1) 以提高预见性、准确性、完整性和科学性完善全面预算机制。预算管理既是当前基本养老保险制度管理的重要内容,又是推进全国统筹的关键环节,还是评价基金管理运行情况的前置标准。因此,完善预算管理机制是推进全国统筹制度的关键,要不断提高预算编制的预见性、准确性、完整性和科学性。具体来说,基金收入预算编制应综合考虑上年度基金预算执行情况、本年度经济社会发展水平预测及社会保险工作年度目标计划等因素,包括参保人数、缴费人数、缴费工资基数等;支出预算编制应综合考虑统筹地区本年度享受社会保险待遇人数变动、经济社会发展状况、社会保险政策调整及社会保险待遇标准变动等因素;待遇标准预算应根据上年度享受社会保险待遇对象存量和人均享受社会保险待遇水平等因素确定,同时考虑本年度变动情况。

(2) 以事权匹配、财力匹配、分类管理为原则构建责任分担机制。在新一轮基本养老保险省级统筹的过程中,各地根据本地区实际情况,探索形成了按固定比例分担、按缺口性质分担、原则上共同承担等责任分担机制。现阶段,全国统筹责任分担机制的原则主要包括以下两点:一是保持现有财政补贴规模以合理的速度增长;二是原则上不增加市县级地方政府的补贴压力。首先,明确缺口性质。中央通过差额缴拨和财政直补的方式承担预算内地方自然形成的“一般性收支缺口”的绝大部分;地方政府主要承担预算外由于应收未收或违规列支形成的“管理性缺口”部分。其次,充分考虑地方基金状况和财政支付能力。对于处在基金收支平衡边缘或已经

收不抵支的省份,适当倾斜增加中央差额缴拨资金和中央财政补贴的力度;对于基金结余较多的省份,适当增抽部分累计结余用于平衡收支缺口。

(3) 以夯实责任、科学评价、严格考核为目标建立激励约束机制。在省级基本养老保险基金上解中央财政社保专户后,如何有效压实地方政府(省级政府)在参保缴费、待遇核定、财政投入方面的责任,继续激发其工作积极性,是制度面临的现实挑战。从推进省级统筹的实践看,所采取的激励约束机制主要有自成体系的考核评价制度、通过预算管理推动扩面实缴、挂钩缺口分担比例奖优罚劣等做法。本文建议,在完善全面预算机制的基础上,建立独立的激励约束评价机制,鞭策地方政府全力织好第一层“基金风险防护网”,把本地区制度内收支缺口风险化解到最小,尽力不把风险敞口留给中央政府。以基金预算为依据,重点考核各地在制度扩面、基金征缴、支出结构、预算执行和缺口分担、综合管理等事项上的行为。<sup>⑳</sup>在此基础上,尝试将激励约束机制与地方绩效考核等进行挂钩,以压实地方政府责任,保障基本养老保险全国统筹的顺利推进。

## 五、基本养老保险全国统筹的风险预判与未来展望

### 1. 推进基本养老保险全国统筹需重视的风险

(1) 地方风险向中央集中。2019 年 10 月召开的党的十九届四中全会明确提出适当加强中央在养老保险方面的事权,减少并规范中央和地方共同事权,界定了全国统筹养老保险的国家公共品属性。在此背景下,随着统筹层级的提升,中央事权的加大意味着与基本养老保险事权相匹配的支出责任也逐渐增加。要通过建立有效的激励约束机制避免地方政府出现“矛盾上交、责任上交”的行为,防范地方风险快速向中央集中。

(2) 基金风险向财政转移。我国财政补贴基本养老保险制度的历史已超过 20 年,各级财政的补贴规模呈逐年增加趋势。从理论和国际经验看,国家对基本养老保险制度确有财政补贴责任。其前提有二:一是养老保险基金在全国范围内跨地区统一使用;二是制度的自平衡机制得到有效发挥,内部参数漏损的缺口基本被堵住。因此,在推进养老保险全国统筹过程中,要妥善处理养老保险制度和财政之间的关系,防范基金风险大规模向财政风险转移。

(3) 市场压力向征缴传导。2018 年中共中央印

发的《深化党和国家机构改革方案》已把基本养老保险费交由税务部门统一征收,明确了依法合规征缴是社会保险制度发展完善的趋势。在经济增速放缓、市场疫后修复的大背景下,断缴、短缴、少缴、漏缴的趋势抬头。统一各地的缴费基数和缴费比例将会受到来自市场主体的压力。征缴端从人社开单、税务收缴的“照单征收”平稳过渡到人社、税务联合稽核的“稽核征收”将会经历一个长期的、明显承压的过程,需要提前做好社会引导和政策压力测试。

(4)待遇攀比向待遇调整施压。当前,基金支付端的“统一”进程明显滞后于征缴端。一是各地自设的养老基金支付项目差异较大,且增设项目的制度发文等级高、覆盖人群广、支出规模大,改革难度较大。二是收支两端使用的社会平均工资参数不一,表现为缴费端“就低不就高”的使用全口径、小数值的加权单位就业人员工资,支出端“就高不就低”的使用小口径、大数值的非私营企业在岗职工平均工资。三是各地对过渡性养老金中视同缴费期间平均工资的指数认定和过渡系数认定存在差异。由于养老保险制度具有福利刚性,养老金待遇易升难降。因此,在推进基本养老保险全国统筹过程中待遇支付端面临省际待遇攀比的压力,进而向养老金待遇计发和待遇调整传导。

## 2. 基本养老保险全国统筹第三阶段展望与建议

(1)提高统筹层次是不可动摇的发展方向。基本养老保险是一个典型的中央事权。从国际上看,各国养老保险制度一般是国家计划,中央拥有立法权(政策制定权),费率和支付标准一致,基金统一使用并由中央政府特定机构直接管理。<sup>①</sup>我国的基本养老保险在建立和发展初期采取从市县级统筹起步的策略,符合当时分税制改革的要求,有利于调动中央和地方的积极性,推进制度的顺利建立和发展。随着社会主义市场经济的不断发展和全国统一劳动力市场的逐步建立,提高基本养老保险统筹层次是不可动摇的发展方向。这是保护劳动者基本权益、创造公平竞争市场环境、实现地区间互助共济和协调发展、维护国家政治稳定和社会和谐的必然要求。

(2)增强“双属性公平”是制度的核心内在要求。基本养老保险统筹层次低导致的直接后果是各地缴费基数、缴费比例、待遇计发参数、待遇支付结构、待遇调整方式及相关参数的差异。实现基本养老保险全国统筹在微观层面应不断统一各地的基本

养老保险政策,着力增强基本养老保险制度的“双属性公平”。一是增强参保单位间的公平性,统一各地的单位缴费基数和缴费比例,提高筹资公平力度,努力创造企业公平竞争的市场环境。<sup>②</sup>二是增强参保个体间的公平性,统一各地的个人缴费基数和缴费比例以及养老金待遇计发办法、项目和待遇调整方案,确保各地参保人能公平享有权益,促进劳动力在全国范围内自由流动。

(3)垂直的财政预算和税费征缴是基本的财力保障。随着中央政府在基本养老保险制度中事权的不断加大,支出责任也随之增加。除中央财政补贴的支出责任外,即时互联互通的统一信息系统和无障碍经办管理网络的搭建都需要中央财政资金作为保障。一方面,要着力构建垂直的财政预算,通过中央政府的垂直预算最大限度地防范和避免地方政府“上交矛盾、上交责任”的制度套利行为。另一方面,要加快推进社保费税务部门稽核征收,赋予税务部门完整的征缴权力(包括基数核定权和保费征收权),为迈向依法合规全覆盖提供保障,也为进一步降低费率留出空间。

(4)统一而高效的信息服务平台是制度运行的基石。信息服务平台是推进基本养老保险全国统筹、促进制度高质量发展的技术保障和支撑。当前信息服务系统建设中,中央制定基本原则和标准,各地负责系统的具体搭建,中央再根据相关文件予以指导和规范。在数据统计过程中,尽管各地信息管理系统都留有业务接口,但仍未实现即时互联互通和数据直接提取,地方负责管理、生成和提交数据信息,中央统一核定和汇总。此外,各地“金保工程”建设进度不尽相同,地区间数据口径仍有差异。因此,要将建设全国统一高效的信息服务平台作为当前工作的重要抓手。<sup>③</sup>一是要建立和完善信息系统业务功能模块,使其公共服务职能更加完善和便捷,能够支持全国性运营的需求;二是建立健全完整、系统的基本养老保险信息管理制度,严格信息输入、信息调取、信息输出等环节,保证信息的安全和质量。

### 注释

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深化改革的必由之路》,《中国人民大学学报》2015年第3期;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》,《中国行政管理》2021年第4期。②郭秀云、于丽平:《从中央调剂到全国统筹的实现路径研究——来自养老金省级统筹的启示》,《兰州

学刊》2020 年第 5 期。③郑功成:《实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标》,《理论前沿》2008 年第 18 期;王新梅:《论养老金全国统筹的基本理念》,《社会保障评论》2019 年第 4 期。④贾玉娇:《养老保险全国统筹的复杂性分析转向与框架》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2019 年第 1 期。⑤李连芬、刘德伟:《我国基本养老保险全国统筹的动力源泉与路径选择》,《财经科学》2013 年第 11 期。⑥张勇:《基本养老保险基金的调剂效果研究》,《统计研究》2019 年第 6 期;郭秀云、邵明波:《养老保险基金中央调剂制度的省际再分配效应研究》,《江西财经大学学报》2019 年第 3 期。⑦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》,《中国人口科学》2019 年第 6 期;李姝:《养老保险中央调剂制度的再分配效果研究》,《中国社会保障》2020 年第 7 期。⑧毛婷:《中央调剂制度的综合效应分析》,《经济体制改革》2020 年第 4 期。⑨李珍:《基本养老保险全国统筹的利弊》,《第一财经日报》2013 年 6 月。⑩王雯、黄万丁:《基本养老保险全国统筹的再认识》,《中州学刊》2016 年第 2 期。⑪雷晓康、席恒:《基本养老保险全国统筹方案比较与选择》,《中国社会保障》2011 年第 6 期;穆怀忠:《养老保险统筹层次收入再分配理论研究》,《辽宁大学学报》(哲学社会科学版)2014 年第 6 期;邓大松等:《基础养老金全国统筹的制度性改革——基于国际经验的借鉴》,《当代经济管理》2019 年第 3 期。⑫郑秉文:《社会保险降费与规范征收:基于公共政策分析的思考》,《税务研究》2019 年第 6 期;朱小玉、关博:《社会保险降费问题研究:政策变迁、新政绩效与改革建议》,《中州学刊》2020 年第 4 期;朱小玉、杨宜勇:《社会保险费率国际比较:全球水平、内在差异与经验借鉴》,《税务研究》2020 年第 5 期。⑬董克用、施文凯:《税务征收体制下职工平均工资在基本养老保险缴费基数政策中的适应性研究》,《税务研究》2019 年第 1 期。⑭《关于 2020 年中央社会保险基金决算情况的说明》,财政部网站, [http://ysss.mof.gov.cn/2020zyjs/202106/t20210629\\_3727288.htm](http://ysss.mof.gov.cn/2020zyjs/202106/t20210629_3727288.htm), 2021 年 6 月 29 日。⑮此数据根据《中国统计年鉴 2021》计算得出。⑯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》,《宏观经济研究》2021 年第 10 期。⑰此数据根据 2019 年和 2020 年财政部《全国社会保险基金支出决算表》计算得出。⑱此数据根据 2019 年和 2020 年财政部《全国社会保险基金收入决算表》计算得出。⑲朱小玉、杨良初:《基本养老保险覆盖全民问题研究》,《财政科学》2021 年第 3 期。⑳辛大楞:《经济政策不确定性与工业企业就业》,《产业经济研究》2018 年第 5 期。㉑楼继伟:《坚持现代财政制度主线 完善中央地方财政关系》,《财政研究》2020 年第 2 期。㉒此数据根据人力资源和社会保障部《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》中参保职工和离退休人员数计算得出。㉓范维强等:《中央调剂金制度的效果评估与制度优化研究》,《上海经济研究》2020 年第 5 期。㉔此数据根据财政部 2018—2021 年《中央调剂基金缴拨差额情况表》计算得出。㉕张兴:《我国城镇企业职工基本养老保险财政责任研究》,《甘肃理论学刊》2018 年第 3 期。㉖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》,《财政研究》2021 年第 3 期。㉗根据联合国人口司发布的《世界人口展望 2019》对中国人口增长率的预测,2030 年是人口负增长的首年。㉘曾益、杨悦:《从中央调剂走向统收统支——全国统筹能降低养老保险财政负担吗?》,《财经研究》2021 年第 12 期。㉙胡晓义:《关于逐步提高养老保险统筹层次——十六届三中全会〈决定〉学习札记之二》,《中国社会保障》2004 年第 1 期。㉚董克用、施文凯:《城镇职工基本养老保险单位缴费基数:评析、问题与对策》,《宏观经济研究》2019 年第 6 期。㉛刘洪伟、刘一蓓:《基础养老金全国统筹的主要障碍与对策研究》,《中州学刊》2020 年第 2 期。

责任编辑:海 玉

## National Overall Planning of Basic Pension Insurance: Challenges, Objectives and Phased Reform Suggestions

Zhu Xiaoyu Shi Wenkai

**Abstract:** Realizing national overall planning is an important goal of the reform of the basic pension insurance system. At present, under the background that the basic pension insurance is facing old constraints and new challenges, we should take achieving unity, improving mutual assistance, promoting fairness and ensuring sustainability as the basic objective, adhere to the systematic thinking of "one game of chess for the whole country" and promote the system reform in different phases. During the 14th Five-Year Plan Period, the system of central adjustment fund should be transferred to the central balance payment system with the goal of balance of revenue and expenditure, and the management system optimized and the incentive and restraint strengthened at the same time; On this basis, we will gradually advance the basic pension insurance to the higher stage of national overall planning. Specifically, we need to build the basic framework of national overall planning of the basic pension insurance system from two aspects of fund operation and management system, improve the design of key mechanisms such as overall budget mechanism, responsibility sharing mechanism and incentive and restraint mechanism, and guard against the incurred possible risks simultaneously.

**Key words:** basic pension insurance; national overall planning; central balance of payments; fund operation; management system