

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 079-20190807

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由孙永勇和王菊撰写的《中央调剂金制度建设中各地上解资金规模研究》，该文尚未公开发表。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

中央调剂金制度建设中各地上解资金规模研究

孙永勇 王菊

华中师范大学公共管理学院

Email: yongyongs@126.com

摘要：建立中央调剂金制度是实现基础养老金全国统筹的重要过渡方案，而合理确定中央调剂金制度中各地上解资金规模是中央调剂金制度设计的关键关节。各地上解资金规模的确定需要考虑经济发展水平及工资水平、城镇职工基本养老保险制度赡养率、基金结余状况、保险费征缴率等方面的地区差异。运用多因素分析法分析这些因素，可以设计出测算上解资金规模的公式。这样，利用已有的数据不仅可以测算出各地上解资金规模，还可以对有关方案合理性方面进行验证。不过，方案的落实会遇到阻力，例如，经济发达地区缺乏积极性，经济发展落后地区可能会越来越依赖中央调剂金。要破解这些阻力，除了进一步统一全国各地的职工基本养老保险政策外，还需要将调解金的上解工作与调解金的拨付工作结合起来。

关键词：基础养老金；全国统筹；中央调剂金；上解资金

Abstract: The establishment of the Central Adjustment Fund System is an important transitional plan for the realization of the national pension plan, so it is important to analyze the scales of fund that should be handed in by the local governments in the system. Some factors should be taken into account to confirm the scales, such as the economic development levels, the wage levels, the dependency ratio of the urban workers' basic pension insurance system, the pension fund balances, the compliance rates of contribution, and so on. Analyzing these factors through the multi-factor analysis method, the basic formula for calculating the scales is designed so that the scales are estimated, and the rationality of the scheme designed to calculate the scales is verified. But the implementation will encounter some obstructions. For example, the economically developed regions lack the initiative, while the economically backward regions may rely on the central adjustment fund more and more. For overcoming the resistance, besides making the policy more unified, it is necessary to combine appropriating money with handing in money.

Key words : Basic pension; National co-ordination; Central adjustment fund; Fund that should be handed in

一、引言

自 20 世纪 50 年代建立劳动保险制度以来,我国职工基本养老保险制度的统筹层次先后经历了全国调剂的社会保险、企业统筹、县市与行业统筹、省级统筹等不同的发展阶段。其中有两个阶段存在有关资金上解的安排:一个是建国初期的养老保险全国调剂制度。它与目前将要实现的基础养老金全国统筹模式最为接近,不仅采用现收现付的财务制度,而且为促进资金及时足够上解制定了激励措施,对未按时足额上解资金制定了相应的惩罚措施。而另一个是前些年在统账结合的新制度下基本实现的省级统筹阶段。考虑到地区之间经济社会发展状况的显著差异,为了便于新制度的探索与迅速推广,统账结合的新制度一开始实行的是县市统筹。但是,早在 1991 年国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》中就提出了要逐步过渡到省级统筹,国务院在 1996 年又提出了“‘九五’期间逐步实现省级统筹力争下世纪初向全国统筹迈进”的目标,这表明,职

工基本养老保险制度在 1998 年全面改革之前已经确立了实现全国统筹的最终目标。全国统筹的实现是实现制度公平性、有效性与财务可持续发展的要求；是促进养老保险制度的健康与可持续性发展的要求；是党和政府坚定的奋斗目标的要求（郑功成，2008）。因此，提高统筹层次一直是中国政府在推进职工基本养老保险制度发展过程中所关注的重要议题之一，也为此出台了一系列的文件。然而，受地区经济发展水平不平衡、中央与地区政府间责任划分不清晰、地区之间历史债务存在差异、“条块分割”的管理体系等因素的影响，这项工作的推进速度一直比较缓慢。直至 2009 年底，人力资源和社会保障部才正式宣布我国 31 个省份和新疆生产建设兵团的职工基本养老保险都实现了省级统筹。实际上，只是少数省份大体上实现了全省统收统支，大部分省份只是建立了省级调剂金。各地省级调剂金上解的基数和比例大致可以被分为三种：第一种，以地区工资总额为基数，按照一定比例上解，该比例一般在 0.5%—1.5% 之间，例如，江苏省的规定是各市、县按企业职工缴费工资总额 1% 解缴至省级调剂金；第二种，以地区收缴养老保险基金总额为基数，按一定比例上解调剂金，比例一般在 10% 以内，例如，广东省规定，各市、县（区）以企业养老保险基金征收总额（不含个人缴费）为基数，按 3% 向省上解养老保险调剂金；第三种，以地区养老保险结余基金为基数，按一定比例上解调剂金，该比例一般为 30% 至 100% 之间。这种状况不仅违背了基本养老保险制度的健康和持续发展，也造成了不同地区养老保险制度缴费水平存在差别，不利于企业之间营造良好的竞争环境，同时会使中央与地方政府之间的关系因为养老保险制度权责不清而受到影响，也会带来地区之间劳动力流动受阻和养老保险关系转移较为困难的问题（郑功成，2010）。

在推进省级统筹的过程中，职工基本养老保险制度财务状况的地区差异急剧扩大。到 2010 年，在城镇职工基本养老保险基金累计结余 15365 亿元中，广东、江苏、浙江、山东等 4 个省份的累计结余占比达到了 38.8%；与此同时，如果只考虑征缴收入（不含财政补助等），全国有 14 个省份和新疆生产建设兵团的企业部门基本养老保险基金收不抵支，缺口共计 679 亿元，其中，辽宁和黑龙江的缺口均超过 100 亿元（郑秉文，2011）。这一严峻现实迫使中央加快了推进全国统筹的步伐，2010 年的《社会保险法》和 2011 年国家都提出了要实现全国统筹。为了降低难度、加快速度，这时的文件规定已经用“基础养老金全国统筹”来代替原先的“基本养老保险基金全国统筹”，也就是说，基本养老金中的社会统筹

部分由中央政府在全国范围内统一筹集、调剂和发放，而个人账户部分仍然留给地方负责。但是，几年又过去了，职工基础养老金全国统筹仍然难以实现，全国范围内的统收统支似乎遥不可及。在这种情况下，建立中央调剂金制度就自然成为中央的政策选择。2017年3月发布的《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》正式提出了“研究制定基本养老保险基金中央调剂制度方案”。^①2018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》，正式决定建立养老保险基金中央调剂制度，自2018年7月1日起实施。

中央调剂金制度的建立具有十分重要的意义。一方面，它为打破职工基础养老金全国统筹工作停滞不前的窘境找到了突破口，既为全国统筹铺路，又为全国统筹争取了一个过渡期；另一方面，它将为解决部分地区已经出现的职工基本养老保险财务危机的提供资金支持，暂时缓解政府财政补贴等方面的压力，也为政府采取划转国有资本充实社会保障基金等其他行动争取了时间。然而，鉴于问题的紧迫性，中央调剂金政策从酝酿到正式出台的时间十分短暂，这意味着其中的一些规定还值得进一步探讨。例如，上述通知规定，按照各省份职工平均工资的90%和在职应参保人数作为计算上解额的基数，上解比例从3%起步，逐步提高。但由于各地区经济发展水平、人口老龄化程度、养老保险基金当期结余与累计结余、缴费率、工资水平等诸多方面存在着显著差异，各地上解资金比例本不该是统一的，而应该有所差别。这就要求对这个问题进行更深入的分析。但是，国内有关上解资金规模的研究并不多，且主要是属于定性分析，比如，白维军、童星（2011）主要从养老保险基金收入预算管理、养老保险基金上解程序、养老保险全国调剂金管理与运营等三个方面，对于解决中央调剂金上解困难问题提出了政策建议。李大鹏（2012）在有关中央调剂金的筹集中提到各统筹地区上解调剂金的规模，需要依据各级养老保险基金预算确定，如果养老保险基金的收支差额在预算内那么需要将养老保险金的差额全部上解作为调剂金，如果出现养老保险基金收小于支的，则可以不用上解调剂金。养老保险调剂金原则上全部由国家统一掌握。学术界有关省级调剂金的研究成果要多一些，可以为中央调剂金制度建设提供借鉴，但同样缺乏深入的量化分析。例如，杨良初、李成威（2007）认为省内调剂金的标准难以确定是养老保险省级统筹进展缓慢的一个原因，认为省级调剂金确实存在上解困难，各地上解省级调剂金的依据是不断变化的，这就会影响

到上解省级调剂金的科学性。史寒冰（2009）认为，实行省级调剂制度的省份，其调剂金是以基金管理权归属市或县为前提的，有些地方出于对本地利益的考虑，拒绝上缴调剂金，省级调剂金难以形成规模，不能很好地发挥其作用。林毓铭（2013）认为，各省养老保险统筹要求地市除了上解省级调剂金之外，一部分还要用来做实个人账户，这进一步影响较发达地市政府进行省级统筹的积极性。不过，已有的研究已经基本还是梳理出了影响上解资金的规模的各种因素。而且，各省在推进省级统筹的过程中也在上解资金方面积累了经验。在此基础上，本文可以建立多因素分析模型，以确定各省上解资金的具体规模。

二、影响各地上解资金规模的主要因素分析

建立中央调剂金制度，是在职工基本养老保险地区差异过大使得全国统筹难以一蹴而就的情况下而采取的过渡方案，基本思路和目的是充分利用一些地区过多的结余去补另外一些地区的缺口，实现资金在全国范围内调剂使用，确保养老保险基金存在缺口地区养老金可以按时足额发放。所以，各地上解资金规模的确定应该考虑各地在一系列相关因素上的差异。这些差异已经在前述的各种相关研究文献中被提及，主要包括以下几个方面：

一是经济发展水平的地区差异。各地经济发展水平的差异是中国这样一个大国自古以来所常见的现象。但是，改革开放以来，地理位置、自然资源禀赋、公共政策等方面的地区差异在各种条件的推动下被进一步放大，从而使得各地经济发展水平的地区差异被拉大。对职工基本养老保险制度而言，这种差异对各地财务可持续性造成了深远的影响。经济发展水平地区差异意味着各地对城镇职工基本养老保险制度潜在支持能力的差异，包括财政补贴能力、国有资本实力等方面。一般用 GDP 来衡量经济发展水平，GDP 的地区差异通常也应该能够反映支持能力的地区差异，并与上解资金能力成正比。

二是工资水平地区差异。工资水平的地区差异多年来一直存在着扩大的趋势。例如，在 2010 年至 2015 年期间，各个省份城镇职工平均工资的后五名平均值与前五名平均值之差从 25962 元上升至 43495 元。从各个省份工资水平的标准差来看，2010 年为 9649，2015 年为 16265，上升了 68.57%。^{*}虽然工资水平的地区差异是经济发展水平地区差异的必然结果，但它对于城镇职工基本养老保险制度而言具有特殊意义，因而需要单独提出来。工资水平的地区差异会影响各地

的征缴收入，因为职工基本养老保险制度的缴费是以在职人员的工资为基数的，尽管各个地方在具体征缴过程中出现了不同程度的折扣。当然，工资水平的地区差异也同样会对各地养老金支出产生影响，但这种影响在将来人口老龄化高峰期才会被放大。而征缴收入的地区差异却会立即带来连锁反应。例如，基本养老保险基金财务状况较好的省份可能会降低基本养老保险缴费费率。从实际情况看，虽然大部分省份近些年执行的是统一的缴费比例，即参保单位缴费比例为 20%，职工个人缴费比例为 8%，但是少数财务状况较好的省份调低了缴费费率，例如广东省的在 2015 年将缴费比例改为“13/15+8”模式，浙江省为“14+8”模式，北京市改为“19+8”模式。●费率的降低又会进一步降低这些省份企业和劳动者的负担，从而使这些省份在与其他省份的经济竞争中具有比较优势。这样的话，具有比较优势的省份将进入良性循环，而处于另一端的省份将陷入恶性循环。因此，一般而言，工资水平越高的省份通常上解资金能力越强。

三是各地城镇职工基本养老保险制度赡养率的差异。各个省份城镇职工基本养老保险制度赡养率（养老保险制度内离退休人数与在职职工人数之比）的差异不仅存在，而且目前还未见有缩小的趋势。例如，在 2010 年至 2015 年期间，作为制度赡养率一直最低的省份，广东省 2010 年的制度赡养率仅为 11.81%，到 2015 年又进一步下降至 10.26%。而制度赡养率本来就高的黑龙江在此期间上升了 11.23 个百分点，达到 72.83%。2010 年，制度赡养率最低的五个省份的制度赡养率平均值为 19.54%，制度赡养率最高的五个省份的平均值为 57.88%，两者之间的差值为 38.34%。到了 2015 年，前五名赡养率均值为 21.7%，后五名的赡养率平均值为 62.69%，两者之间的差值扩大至 40.99%。~导致城镇职工基本养老保险制度赡养率地区差异的主要原因有两个：一个是人口年龄结构的地区差异。近些年来，从人口自然增长率和老年人口抚养比这两个核心指标看，我国快速的人口老龄化伴随着人口年龄结构地区差异的不断扩大。在 2010 年至 2015 年期间，全国范围内都存在着人口自然增长率下降的趋势，接近一半省（市）人口自然增长率出现了负增长，尤其是黑龙江、吉林和天津的情况最为严重。更为重要的是，那些人口自然增长率本来就低的地方，人口自然增长率在此期间又出现了更大幅度的下降。在此期间，人口自然增长率最高的五个省份的人口自然增长率平均值一直维持在 9.4%左右，它与最低的五个省份的人口自然增长率平均值之差从 7.45%上升至 8.90%。而人口自然增长率“凹陷”的地方，如东北三省以及川渝

地区，往往又是城镇职工基本养老保险制度赡养率较高、基金收支不平衡状况较严重的地区。在同一时期，全国范围内也存在着老年人口抚养比（65岁及以上人数与劳动力人数之比）上升的趋势，到2015年安徽、江苏、四川、山东和湖南等五个地区都已经在15%以上。⁹过，在2010年至2015年之间，老年人口抚养比最高的五个省份的平均值与最低的五个省份的平均值之差并没有发生大的变换，而是一直维持在6%-7%。¹⁰但是，前述人口自然增长率的地区差异扩大预计会导致未来老年人口抚养比的地区差异扩大。另一个是劳动力跨区域流动。经济发展水平的地区差异带来了大规模的劳动力跨区域流动。从2010年至2015年劳动力流动情况看，虽然西部省份的跨省人口流动频率有所增加，但是从整体上来看，流入量前五名仍然是广东、浙江、上海、北京和江苏这些东部省份，这些省份的城镇地区流入人口合计达4787万人，占到全国总量的66.9%。与此相匹配，浙江、上海、北京、江苏的人均生产总值排名均位于前五名，广东省亦排在前列；2010年跨省流出人口规模超过300万人的省份有8个，依次为安徽、四川、河南，湖南、湖北、江西、广西、河北，合计流出人口达到4515万人，占全国总量的63.1%（王培安，2011）。以上8个省份中，一半省份的人均生产总值排在全国后8位，余下省份的排位也靠后。到了2015年，人口流出数最多的安徽、河南、四川、江西四省¹¹的人均GDP均排在全国后十名。其结果是，一些经济发达地区的老龄化程度得到了缓解，而一些经济落后地区的老龄化程度更加严重（房连泉，2017）。因此，一般而言，制度赡养率越高的省份通常越应该较少地上解资金。

四是各地职工基本养老保险基金结余的差异。各地城镇职工基本养老保险基金累计结余不仅差异也很大，而且这种差异也存在扩大趋势。例如，2010年累计结余最多的五个省份的累计结余总额为6911.43亿元，累计结余最少的五个省份的累计结余总额为375亿元，前者是后者的18.43倍；到了2015年，累计结余最多的五个省份的累计结余总额为17796.81亿元，累计结余最少的五个省份的累计结余总额为543.48亿元，前者是后者的32.75倍。从2010年到2015年，各个省份城镇职工基本养老保险基金累计结余的标准差系数从1.02上升至1.19；而2010年累计结余前五名平均值是后五名平均值的27.93倍，到2015年已经上升至41.98倍。¹²与此相关，各个省份城镇职工基本养老保险基金支付能力也呈现出同样的状况。2010年可支付月数最多的5个省份的可支付月数平

均值为 34.27，可支付月数最少的 5 个省份的可支付月数平均值为 7.23；到了 2015 年，前者上升至 35.14；而后者却下降至 5.64；两者之间的差值从 2010 年的 27.04 个月变为 2015 年的 29.5 个月。从 2010 年到 2015 年，各个省份城镇职工基本养老保险基金可支付月数的标准差从 9.08 上升至 10.65，标准差系数从 0.53 上升至 0.66，^⑩也说明了各个省份城镇职工基本养老保险基金可支付月数的离散程度上升，差异不断扩大。因此，一般而言，累计结余越多的省份，上解资金能力通常越强。

五是各地职工基本养老保险费征缴率（即实际缴费人数与参保职工人数之比）的差异。各地在征缴率上存在着显著差异，以 2015 年企业部门职工基本养老保险缴费征缴率为例，西藏为 100%，新疆、上海、湖北、江苏和内蒙古也都超过了 90%；而海南低于 60%，广东和河南也低于 70%（郑秉文，2016a）。征缴率的高低会影响征缴收入，从而影响各地城镇职工基本养老保险基金财务状况。征缴率的高低还在一定程度上反映了各地征缴工作的努力程度。为鼓励各地征缴工作的积极性，在计算各地上解中央调剂金规模时将制度的征缴率考虑进来，征缴率越高的地区其相应上解中央调剂金的规模就越小，即征缴率与上解资金规模负相关。

三、各地上解资金规模的测算

根据以上五个因素对上解资金规模的重要性，可以为其赋予不同的权重。然后，可以通过建立多因素分析模型，对上解资金规模进行测算。为了对测算结果进行验证，可以选取职工基本养老保险基金财务状况最好的广东省和财务状况最糟的黑龙江省为例进行考察。

（一）基本公式及模型介绍

根据相关文献研究以及上文分析，可以选取影响各地区上解资金规模的五个主要因素进入模型：地区经济发展水平（GDP）、平均工资（AS）、制度赡养率（SSR）、养老基金累计结余水平（Pension）以及征缴率（ZRate）。根据不同的影响因素，运用统计方法，分别计算出各个地区在单一因素影响下的权重，分别用 W_{p_i} 、 W_{s_i} 、 W_{a_i} 、 W_{g_i} 、 W_{z_i} 表示。在每个单一因素的影响下全国各个地区权重的计算方法如下：

$$W_{p_i} = \frac{Pension_i}{\sum_{i=1}^n Pension_i} \quad (1)$$

$$W_{s_i} = \frac{SSR_i}{\sum_{i=1}^n SSR_i} \quad (2)$$

$$W_{a_i} = \frac{AS_i}{\sum_{i=1}^n AS_i} \quad (3)$$

$$W_{g_i} = \frac{GDP_i}{\sum_{i=1}^n GDP_i} \quad (4)$$

$$W_{z_i} = \frac{ZRate_i}{\sum_{i=1}^n ZRate_i} \quad (5)$$

因为影响各地上解资金规模的因素并非某种单一因素，所以，在计算出各地在单一因素影响下的权重后，接下来需要计算出各个地区在五种主要影响因素下的权重。为此，需要给每个因素赋予一定的比重： β_1 、 β_2 、 β_3 、 β_4 及 β_5 。比重应满足一个潜在条件，即：

$$\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4 + \beta_5 = 1 \quad (6)$$

这样，各个地区在五种主要影响因素下的权重 W_i 的计算公式如下：

$$W_i = \beta_1 W_p + \beta_2 W_s + \beta_3 W_a + \beta_4 W_g + \beta_5 W_z \quad (7)$$

在此基础上，要计算出各个地区在上述五种主要因素影响下上解资金的具体规模，可以设计如下公式：

$$y_i = Y * W_i \quad (8)$$

其中， y_i 表示各个地区上解中央调剂金的具体规模，Y表示根据预算需要建立中央调剂金的规模大小， W_i 表示各个地区在五种综合因素影响下的权重。

(二) 五种主要因素在不同权重下上解资金规模的测算结果

考虑到搜集数据的完整性与可得性，这里根据 2015 年的相关数据计算出各个省份在五种单一因素的权重大小（参见表 1）。

表 1 各地在单独因素影响下的权重大小 (单位: %)

省份	Wp	Ws	Wa	Wg	Wz
安徽	2.95	3.15	2.89	3.04	3.27
北京	7.93	1.55	5.75	3.18	2.81
福建	1.63	1.56	2.98	3.59	3.14
甘肃	1.04	4.32	2.77	0.94	3.25
广东	18.52	0.80	3.37	10.07	2.55
广西	1.29	3.73	2.79	2.32	3.29
贵州	1.36	2.49	3.18	1.45	2.91
海南	0.32	2.57	2.97	0.51	2.27
河北	2.14	3.02	2.66	4.12	2.95
河南	2.83	2.44	2.33	5.12	2.71
黑龙江	0.37	5.67	2.60	2.09	3.37
湖北	2.41	3.92	2.81	4.09	3.67
湖南	2.66	3.63	2.74	4.00	3.01
吉林	1.09	5.08	2.69	1.95	3.27
江苏	8.97	2.53	3.41	9.70	3.61
江西	1.41	3.12	2.65	2.31	3.42
辽宁	3.32	4.38	2.72	3.97	3.19
内蒙古	1.34	4.37	2.94	2.49	3.53
宁夏	0.49	3.25	3.17	0.40	3.47
青海	0.22	3.36	3.14	0.33	3.12
山东	6.33	2.25	2.96	8.72	3.23
山西	3.58	3.06	2.69	1.77	3.46
陕西	1.29	2.97	2.89	2.49	3.09
上海	4.11	3.53	5.55	3.45	3.69
四川	6.14	4.29	3.07	4.16	3.26
天津	1.12	3.67	4.14	2.29	2.98
西藏	0.14	2.42	5.64	0.14	3.90
新疆	2.29	2.96	3.09	1.29	3.76
云南	1.84	3.26	2.80	1.88	3.46
浙江	8.70	2.30	3.44	5.93	3.40
重庆	2.14	4.36	3.15	2.17	2.97
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

资料来源：国家统计局与历年养老金发展报告，表格由笔者计算整理得出。

由于如果仅仅按照单一影响因素计算出各地上解中央调剂金规模，所得结果就无法充分体现地区之间的差异性与公平性，可能存在某地由于某些因素影响导致某一指标过大或过小，不利于中央调剂金制度建设。因此，应综合考虑上述五种主要因素的影响，计算出这五种因素的综合权重，在此基础上依据中央调剂金的规模大小设计出合理的上解规模。通过分析这五种因素对各地上解资金规模的影响，可以将其重要性进行排序：养老金累计结余>制度赡养率>地区平均工资水平>经济发展水平>征缴率。

各地职工基本养老保险基金累计结余是各地收支状况的一种集中反映。根据

2017 年印发的《社会保险基金财务制度》的规定，某地区当年基金出现入不敷出时，保障基金支付的顺序首先就是动用历年滚存结余中的存款，也就是基金的累计结余。而中央公积金制度建立的基本目的也是将各地过多的盈余上解给中央统一调剂使用。因此，各地职工基本养老保险基金累计结余是影响各地上解资金规模的首要因素。考虑到它与上解资金规模之间呈现出正相关关系，可以为其赋予 70% 的权重。各地职工基本养老保险的制度赡养率是其承受的人口压力的一种集中反映，其重要程度仅次于养老保险基金累计结余。而制度赡养率越高，支付压力越大，所以制度赡养率应该与上解资金规模呈负相关关系，因此，可以将养老保险制度赡养率权重赋值为-60%。按照类似的分析，可以将各地工资水平、经济发展水平和职工基本养老保险费征缴率分别赋值为 55%、45%和-10%。这样， β_1 、 β_2 、 β_3 、 β_4 及 β_5 的值分别为：70%、-60%、55%、45%、-10%；同时 β_1 、 β_2 、 β_3 、 β_4 、 β_5 之和满足公式 6 的要求，既其相加和为 100%。

那么，各地在五种主要影响因素下的权重 W_i 的计算公式如下：

$$W_i = 0.7 \cdot W_{p_i} + (-0.6) \cdot W_{s_i} + 0.55 \cdot W_{a_i} + 0.45 \cdot W_{g_i} + (-0.1) \cdot W_{z_i} \quad (9)$$

假设某年各地上解资金的总规模刚好等于城镇职工基本养老保险收不抵支省份的总缺口，那么，就可以根据公式 9 计算出各地的上解资金规模。以 2015 年为例，当年有六个省份当期结余为负，合计 425 亿元（郑秉文，2016b），因此可以计算出各地上解资金的综合权重和规模（参见表 2）。

表 2 各地上解资金的综合权重（%）及规模（亿元）

省份	权重	上解规模	省份	权重	上解规模
安徽	2.82	11.97	辽宁	2.66	11.29
北京	8.93	37.93	内蒙古	0.70	3.00
福建	3.16	13.41	宁夏	-0.03	-0.13
甘肃	-0.25	-1.04	青海	-0.29	-1.25
广东	18.61	79.11	山东	8.31	35.32
广西	0.92	3.90	山西	2.60	11.06
贵州	1.57	6.69	陕西	1.52	6.46
海南	0.32	1.36	上海	5.00	21.26
河北	2.72	11.54	四川	4.96	21.07
河南	3.83	16.28	天津	1.59	6.77
黑龙江	-1.11	-4.72	西藏	1.42	6.04
湖北	2.35	9.99	新疆	1.73	7.37
湖南	2.69	11.42	云南	1.37	5.84
吉林	-0.26	-1.10	浙江	8.94	37.98
江苏	10.64	45.23	重庆	1.30	5.52
江西	1.28	5.42	总计	100.00	425.00

资料来源：国家统计局与历年养老金发展报告，表格由笔者整理计算得出。

（三）测算结果解读

由于各个省份具体情况差异很大，上述测算结果对各个省份也就具有不同的政策含义，因而分别解读将会是长篇累牍，但并不必要。透过对状况最好的省份和状况最差的省份的情况进行简要解读，就可以基本上阐明其意义。

按照上述的测算结果，上解资金规模最大的是广东省，为 79.11 亿元，占中央调剂金总规模的 18.61%。而广东省 2015 年城镇职工基本养老保险基金当期结余为 1088.14 亿元，累计结余为 6532.75 亿元。也就是说，按照上述方案，广东省 2015 年上解调剂金的规模仅占其养老保险基金当期结余的 7.27%，占其累计结余的 1.21%。而当年广东省城镇职工基本养老保险制度赡养率仅为 10.26%，为全国最低；其 GDP 高达 72812.55 亿元，位于全国首位。这说明，这种上解资金规模应该是广东省可以承受的。鉴于广东省的上解资金规模远远大于其他省份，可以推断其他需要上解资金的省份也可以承受相应的结果。

至于需要补助的省份，黑龙江应该排在首位。按照上述的测算结果，黑龙江省的上解资金规模为-4.72 亿元。而黑龙江省 2015 年城镇职工基本养老保险基金当期结余为-192.43 亿元，累计结余为 130.91 亿元。也就是说，把累计结余全用完还有 60 多亿元的缺口。而当年黑龙江省城镇职工基本养老保险制度赡养率高达 72.83%，远高于全国平均水平（约 35%）。这足以说明，黑龙江省不仅难以上解资金，还需要比较多的外力支持。此外，测算结果中青海、吉林、甘肃和宁夏的上解资金规模也为负值。这些省份同样不仅不应该上解资金，还需要给予适当的支持。

四、可能面临的问题及政策建议

（一）方案实施可能面临的基本问题

上述方案虽然已经考虑了各种基本因素，但其实施仍然会面临各种问题，特别是，可能会引发地方政府与中央政府之间的利益博弈，从而带来一些问题，这些问题主要有以下两个方面：第一，一些状况较好的省份可能会有较强的抵触心理。最初制度设计时的选择、养老保险历史债务问题、统筹账户基金分配方式不当，影响富裕地区提高养老保险统筹层次的积极性（杨劳，2001）。更重要的是，一些经济发达省份城镇职工基本养老保险基金运行状况较好，如果按照上述方案

上解资金, 虽然目前每年的上解资金规模并不是很大, 但随着老龄化的加速, 未来的上解资金规模将逐步扩大, 因而可能会产生抵触心理, 甚至可能会采取一些消极的办法来减少其上解的调剂金规模。此类办法可能包括降低扩面工作的力度、降低征缴工作的力度、降低实际缴费费率、鼓励或默许提前退休、过多地提高养老金水平等。第二, 一些状况较差的省份可能会形成更强的依赖心理。一些城镇职工基本养老保险基金运行状况较差的省份本来可能就有“等、靠、要”的依赖心理, 如果按照上述方案, 不用上解资金或上解资金较少, 但却可能对获得更多的补贴具有更大的期待。这使得这些省份也有可能采取类似于上述状况较好省份的方法。这两个方面的问题可能会严重影响中央调剂金的收支状况, 降低中央调剂金制度的有效性。

(二) 政策建议

在推进省级统筹的过程中, 各个省份为了推进各地市资金上解探索出了一些比较有效的措施(范君晖, 2010), 其中一些可以作为解决中央调剂金制度资金上解问题的经验借鉴。这里需要强调的是, 要快速推进中央调剂金制度建设, 需要重视以下两个方面:

一是以更强有力的措施促进职工基本养老保险政策在全国范围内的统一, 把各地一些自由裁量权适时收归中央, 以削弱地方在与中央博弈中的能力。主要措施可能包括: 尽快在全国范围内实行统一的费率, 并尽可能削弱地方在费基确定上的自由度; 进一步简化并统一全国的退休年龄政策, 遏制地方在同意“提前退休”上的冲动; 进一步限制地方在养老保险基金使用上的权利, 规范并控制非养老金方面的开支等。

二是将调剂金的上解工作与拨付工作结合起来。为了减少经济发达地区上解中央调剂金过程中的阻力, 需要制定科学合理的资金上解流程, 例如, 每年年初中央养老保险管理机构在科学预算的前提下向全国各个地区养老保险管理机构发布上解中央调剂金的规模预算, 规定各个地区按月及时足额地上解中央调剂金, 同时规定上解的养老金放入中央规定的中央调剂金专用账户, 对于拖欠与未按时足额上解的地区给予相应的处罚, 对于按时足额以及超额上解的地区给予奖励与支持。更重要的是, 需要在制定资金上解的具体政策时制定恰当的调剂金下拨政策, 让地方明白这些资金将被用在“刀刃”上。这种政策可以包含以下内容: 在确定下拨调剂金数额时, 也考虑影响上解资金规模的这些因素, 保证其科学性

和合理性；对于按照规定完成资金上解任务情况较好的地区，可以在调剂金下拨时给与一定的奖励，并对主要责任人在职称考核与晋级等其他方面给与一定的奖励；中央政府对地区进行财政补贴时可以在参考中央调剂金的下拨数额的基础上进行，避免出现重复补贴与下拨的现象等。

注释

➤ 中华人民共和国财政部. 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 [EB/OL]. [2017-03-17].
http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201703/t20170317_2559812.htm.

✱ 根据国家统计局网站上的相关数据自行计算。

✦ 广州市地方税务局. 关于统一企业职工养老保险缴费工资下限和单位缴费比例的通知 [EB/OL]. [2014-12-26]. http://gz.gdltax.gov.cn/DS01/2.1/2015-06/30/content_43929b14dcae41f9a21db51e00b08cad.shtml.

‡ 浙江省人民政府. 浙江省人民政府关于统一全省用人单位基本养老保险缴费比例的通知 [EB/OL]. [2011-12-09]. http://www.zj.gov.cn/art/2013/1/4/art_13012_69329.html.

● 北京市社会保险网上服务平台. 关于阶段性降低本市社会保险费率的通知 [EB/OL]. [2016-05-31]. http://www.bjrbj.gov.cn/csibiz/home/static/articles/catalog_75700/2016-06-01/article_ff808081529fc78e01550a9344f700ec/ff808081529fc78e01550a9344f700ec.html.

➤ 根据人力资源和社会保障部的相关数据自行计算。

☞ 数据来源：根据人力资源和社会保障部数据自行计算。

① 《中国统计年鉴 2016》。

✱ 数据来源：根据历年《中国统计年鉴》数据自行计算。

⑩ 数据来源：流动人口数据平台. 2010-2016 各省市人口净流入数据 [DB/OL]. <http://www.chinaldrk.org.cn/wjw/#/data/classify/visualization> , 2018-07-03.

①数据来源：根据人力资源和社会保障部数据自行计算。

②数据来源：根据人力资源和社会保障部数据自行计算。

参考文献

(1) 白维军、童星：《“稳定省级统筹，促进全国调剂”：我国养老保险统筹层次及模式的现实选择》，《社会科学》，2011年第5期。

(2) 范君晖：《我国提高养老保险统筹层次的阻力与策略》，《西部论坛》，2010年第5期。

(3) 房连泉：《流动人口对省际城镇职工基本养老保险基金收支的影响——基于第六次人口普查数据的测算分析》，《社会科学辑刊》，2017年第5期。

(4) 李大鹏：《关于企业职工基本养老保险全国统筹运行机制的思考》，东北师范大学硕士论文，2012年。

(5) 林毓铭：《体制改革：从养老保险省级统筹到基础养老金全国统筹》，《经济学家》，2013年第12期。

(6) 史寒冰：《省级统筹：旷日持久的攻坚战》，《中国社会保障》，2009年第5期。

(7) 王培安：《中国流动人口发展报告2011》，中国人口出版社，2011年。

(8) 杨劳：《完善养老保险省级调剂金制度》，《中国社会保障》，2001年第4期。

(9) 杨良初，李成威：《加快推进基本养老保险省级统筹的思考》，《中国财政》，2007年第6期。

(10) 郑秉文：《中国养老金发展报告2011》，经济管理出版社，2011年。

(11) 郑秉文：《中国养老金发展报告2016》，经济管理出版社，2016年。

(12) 郑功成：《尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹》，《经济纵横》，2010年第9期。

(13) 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。

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编: 100007)

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐