



中国社科院社会保障实验室

# 工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.123-20201214

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由房连泉、郝若涵撰写的《划分养老保险事权亟待体制机制改革》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

## 划分养老保险事权亟待体制机制改革

房连泉

中国社科院社会发展战略研究院

郝若涵

中国社科院大学研究生院

养老保险事权界定是多年来社保改革的一个难点问题。2020年5月11日，中共中央、国务院出台《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出，“加快建立现代财税制度，优化政府间事权和财权划分……适当加强中央在养老保险等方面事权，减少并规范中央和地方共同事权。2020年末，城镇企业职工基本养老保险即将实现省级统收统支，在此基础上向“十四五”期间建立全国统筹制度迈进。在此过程中，合理划分央地事权及财政匹配责任，是关系改革能否顺利进展的一个关键，需从体制机制建设上入手，化解其中的障碍性因素。

### 一、养老保险事权的核心是财政支出责任

从国际上看，养老保险事权的划分并不是一个复杂的问题。在大部分国家，

现收现付的社会养老保险制度实行全国统筹，当制度出现收支亏空时，由一般税收进行转移支付，因此养老保险财政事权大都集中在中央层面。在经办管理上亦是如此，大部分国家采取垂直的全国统一经办体系，由独立的国家社保经办机构负责养老保险基金的征收和待遇发放，与地方政府职责基本无关。养老保险采用中央事权基金的主要理由在于：它是缴费型社会保险制度，资金收支独立于国家一般预算体系之外，由单独的社保基金预算封闭管理，与政府一般性收支项目相互隔离。因此，在独立型社会保险制度下，养老保险事权上升到中央政府并无异议。与之对应，非缴费型的福利制度则会涉及到央地责任划分的问题。由于社会救助类项目大多靠税收转移支付，通常会被纳入政府一般预算，在支付责任上中央和地方可以共同承担。例如，在美国，覆盖 3000 多万人口的医疗救助（Medicaid）制度是一项由联邦和州政府共同筹资的社保项目，联邦政府根据各州人口数量等因素确定对各地的补助金额。在日本，长期护理保险也带有部分福利性质，中央和地方政府共同（对半平摊）承担对基金的补助费用（占到基金筹资收入的一半）。再如我国的城乡居民基本养老保险制度，其中的基础养老金部分属于为福利性质的养老金津贴，由中央财政和地方分级承担支付。

在我国，养老保险事权界定源起于特色国情下的养老保险统筹体制问题。自上世纪 90 年代起，养老保险初始建立时即采取区域统筹方式，为发挥地方积极性，地方政府在扩面征缴等工作中被赋予重要职责，多年来一直延续，至今养老保险仍未实现全国统筹。不可否认，多点“试错”和地方统筹管理有其历史贡献意义，在过去 20 多年养老保险覆盖面快速扩展，建成了世界上覆盖人口最大的社保制度。但随着社保制度全覆盖目标的接近实现，这种低统筹层次体制下，由地方分级负责管理和承担缺口支付责任的弊端也逐步凸显。由于经济发展条件、历史负担、老年赡养结构和外来流动人口等因素的影响，各地养老保险财务状况差别极大，呈现越来越明显的两极分化趋势。在以广东、北京、山东、江苏、浙江等省份为主的东部七八个省份，养老保险收支存在当期结余，集中了全国三分之二以上的养老保险基金；而在东北老工业基地和西部部分省份，养老保险收支亏损规模不断加大，个别省份甚至出现了累计结余资金耗尽的情况。但在低统筹层次下，各省之间基金结余却无法相互调剂使用。为保障养老金发放，国家财政从 90 年代末开始对职工基本养老保险进行补助，补助规模不断上升。表 1 说明

1998 年至 2015 年期间各级财政对城镇职工基本养老保险的补助情况，可看出历年中央财政补助占据了 80%以上的份额。近 4 年来，财政每年对城镇职工基本养老保险的补助金额相对稳定为 5000 亿元上下水平，这样合计算下来，在过去 20 多年各级财政补助累计达到 4 万亿元之多。在中央和地方财政“分灶”吃饭体制下，中央为防范地方的“道德风险”（少收多支），采取了“连带式”或“挂钩式”的财政责任分摊机制，即当一个地方出现养老保险支出缺口时，中央、省、市、县级政府都要承担一定的财政补助责任。在此背景下，如何合理划分各级政府之间在养老保险上的支付责任，成为界定养老保险事权的核心问题。

**表 1：历年各级财政对基本养老保险制度的补助**（单位：亿元）

| 年份   | 中央财政补贴<br>(亿元) | 地方财政补贴<br>(亿元) | 各级财政补贴合计<br>(亿元) | 中央财政补贴<br>占比 (%) |
|------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| 1998 | 24             | --             | 24               | 100%             |
| 1999 | 174.4          | 18.5           | 192.9            | 90%              |
| 2000 | 338            | 27.7           | 365.7            | 92%              |
| 2001 | 349            | 53.5           | 402.5            | 87%              |
| 2002 | 408.2          | 46.6           | 454.8            | 90%              |
| 2003 | 474.3          | 55.7           | 530              | 89%              |
| 2004 | 522            | 92             | 614              | 85%              |
| 2005 | 544            | 107            | 651              | 84%              |
| 2006 | 774            | 197            | 971              | 80%              |
| 2007 | 918            | 239            | 1157             | 79%              |
| 2008 | 1127.4         | 309.6          | 1437             | 78%              |
| 2009 | 1326.2         | 319.8          | 1646             | 81%              |
| 2010 | 1561           | 393            | 1954             | 80%              |
| 2011 | 1846.9         | 425.1          | 2272             | 81%              |
| 2012 | 2170           | 478            | 2648             | 82%              |
| 2013 | 2557           | 462            | 3019             | 85%              |
| 2014 | 3023           | 525            | 3548             | 85%              |
| 2015 | 3598           | 1118           | 4716             | 76%              |
| 合计   | 21735          | 4868           | 26603            | 82%              |

## 二、探索养老保险事权划分的经验总结及难点所在

在过去近 30 年中，我国基本养老保险快速扩大覆盖面，制度体系逐步建立健全，实践中对于养老保险事权的探索不断深化认识，总结起来有以下三个方面的主要经验。

**第一，不断提高统筹层次，向上提升养老保险事权。**养老保险事权层级与统筹层次的高低紧密关联。回顾上世纪 90 年代以来基本养老保险制度统筹层次的变化，其间有三个重要时间节点：一是 1998 年提出省级调剂制度，各地养老保险开始从县级统筹向市级过渡；二是 2007 年出台省级统筹“六统一”标准（即基本制度、缴费政策、待遇政策、基金使用、基金预算和经办管理六个方面），全国开始推行“市级统筹+省级调剂”制度；三是 2018 年出台中央调剂制度，提出 2020 年实现省级统收统支的目标。可以看出，在统筹层次不断提高的过程，养老保险事权也不断上升，由最初的县市级主导、到后来的省级调剂金，再到目前的省级统收统支和中央调剂制度，养老保险收支的责任主体地位不断上升，最终目标是走向全国统筹。

**第二，财政补助政策不断演进，探索建立央地共担机制。**财政补助政策是界定养老保险事权的核心问题，过去 20 多年中财政在基本养老保险中的支付责任和监督约束作用不断增强。上世纪 90 年代末，国家出台养老保险收支“两条线”和财政专户制度，对保障基金安全起到重要作用；从 2000 年左右开始，针对各地出现的基金缺口情况，国家开始着手建立制度化的财政补助政策，尤其加大了对困难地区（中西部地区和老工业基地）转移支付力度；在随后 20 年中，养老保险财政补助建立起了正常化增长机制，每年增速与基金收支基本保持一致，年均增长达 10%以上，补助额占到历年养老金支出的 15%左右，对于保障养老金全额发放起到了重要支撑作用。在此过程中，国家财政不断探索养老基金缺口的分级承担办法，对地方责任加以明晰化，确立了“总额控制+动态调整”的基本补助规则，将补助额与地方基金缺口、制度赡养率、养老金替代率以及财政困难程度等客观因素挂钩，并将地方工作实绩（基金征收绩效和缺口控制等指标）纳入考核范围，这对于约束地方社保收支行为起到了激励和监督作用。

**第三，基金预算体系逐步建立，行政约束力增强。**社保基金预算体系是约束地方收支行为的一项基本制度安排。早期基本养老保险预算制度主要由部门内部编制，存在很多规范之处。2010 年 1 月，国务院出台《关于试行社会保险基金预算的意见》，强调社会保险基金预算单独编报，不能用于平衡公共财政预算。2011 年 7 月实施的《社会保险法》规定，“社会保险基金通过预算实现收支平衡；县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴；社会保险基

金按照统筹层次设立预算”。2014 年出台的国家《预算法》正式将社保基金预算纳入国家预算范畴，规定：社会保险基金预算是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算；应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡。自此，社保基金预算编制步入法制化轨道，各级政府部门都开始编制社保基金预决算，并交由人大代表会议审议。近年来，随着统筹层次的提高，社保基金预算的编制层级和权威性不断增强。例如，在部分已实现省级统收统支的地区，基本养老保险编制主体已提升到省级，由省政府统一编制，从而降低了各县市的自由裁量权，加强了预算约束力。

在总结探索经验的同时，我们仍需要清醒地看到，当前养老保险事权划分仍存在诸多难点和不足之处，制约着改革的顺利进展，主要表现在：一是制度规则不健全，缺乏统一的划分标准，央地责任未得到清晰界定，实践中造成央地之间的博弈和高交易成本；二是建立全国统筹制度仍面临困难，将养老保险事权提升到中央层面存在悖论，其关键是如何防范地方道德风险因素；三是养老保险事权涉及财税体制、社保制度和经办管理体系等项改革，需要统一做出顶层设计。

### 三、深化体制机制改革，推进养老保险事权上升

从长远看，养老保险事权改革应与国际惯例接轨，其理想状态是在中央层面建立统筹制度，基金全国统收统支，缺口由中央财政进行兜底支付。在此框架下，地方社保部门（包括税务征收机关）属于办事机构，承担基金征缴和待遇发放职责，地方财政与基金支付责任脱钩。如上所述，这一改革目标的实现，主要受制于我国养老保险统筹层次低和央地利益格局的禁锢。在下一步的改革中应正本溯源，深化体制机制改革，通过完善社保事权体系，促进养老保险制度健康可持续发展。对此，提出以下几点建议：

**第一，以建立全国统筹制度为突破口，逐步强化养老保险中央事权。**养老保险统筹的核心是基金统收统支。目前，全国除北京、上海、天津、陕西、山西、广西、福建等十多个省份实现了省级统收统支外，其余地区仍采用省级调剂制度。2020 年，应不折不扣地执行统收统支政策，保障 32 个省级统筹单位（包括新疆生产建设兵团）落实到位。在省级统筹的基础上，加快推进中央调剂制度，最终转向中央收支统管，是转型成本较低的一个过渡路径。在此过程中，可采用渐进

式推进策略，设定“十四五”期间的转型路线，逐年提高 4-6 个百分点的统收比例，随着统收比例的提高，相应加大中央统支的比例，最终到 2025 年前，实现养老保险当期缴费的统收统支。在转轨过程中，针对地方养老金缺口，可视各地情况划定分级负担比例，最终上升到全部中央事权。此外，针对各地的养老金历史结余存量（主要是少数结余规模大的省份，例如广东、北京等），可本着循序渐进的推进原则，在长期内设计一个“消化”机制，逐步纳入到中央统管范围内。

**第二，以精算技术为支撑，强化社保基金预算约束力。**党的十八届三中全会首次提出养老保险“坚持精算平衡原则”；2020 年国务院出台的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，进一步强调“促进基本养老保险基金长期平衡”。在当前社保大规模降费和建立全国统筹制度的关键时刻，应尽快建立社保精算制度，这是进行科学决策的基础。如上所述，地方养老保险收支行为不规范的一个重要原因是，缺乏法制化的预算硬约束，而预算约束力建立在准确的精算数据支撑之上。目前，在新一轮的省级统筹政策中，大部分省份已提出了省级统一编制预算的基本原则和办法要求，在向全国统筹转型的过程中，有必要出台全国统一的精算报告制度，加强社保数据信息标准化和精算能力建设，为建立科学的基金预算决算体系提供保障。

**第三，以征收体制改革为起点，促进社保征缴法制化。**提升养老保险统筹层次的一个担心是地方征缴行为的不规范。从 2018 年开始国家推行社保征收体制改革，将保费征缴职责统一划转到税务部门。从征管环境看，当前税务系统已具备了将个人所得税和社保费同步征收的现实条件，为规范化征收奠定了基础。近两年出于降费形势的需要，征收体制改革进程被延缓，疫情冲击下社保实行减免政策，基金收入进一步下滑。从长远看，降费后社保财务的可持续性主要依赖于基金征收的良性增长。为此，在下一步强化养老险收支中央事权的同时，有必要加强规范地方的社保征缴行为，在全国范围内建立法制化的征收环境，引导形成全民参加社保、如实缴纳保费的社会环境。

**第四，以完善经办体系为抓手，理顺央地社保管理事权。**基本养老保险作为一项基本公共服务，应实现全民覆盖，全国统一经办的基本目标。在目前体制下，社保经办存在着统筹层低、分散管理的问题。各地在经办设施、业务流程和服务标准等方面千差万别，给参保人带来诸多不便。改变这一格局的一个现实途径是，

在逐步将各地社保制度进行统一的基础上，改变地方“各自为战”的“信息孤岛”局面，建设全国单一的社保经办信息网络，在中央层面实现数据库大集中，建设全国社保公共服务平台，通过此平台实现参保信息的即时查询和跨转移接续手续的办理。在此格局下，全国社保经办管理体系将发展成为独立的公共服务体系，由中央机构进行垂直性行政管理，地方分支机构负责具体经办业务，社保管理事权得以清晰划分。

CISS CAS

**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](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

**电话：**( 010 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 84083506

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐