

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.187-20241106

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由房连泉撰写的《养老保险统筹制度的历史演进、政策逻辑与改革路径》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

养老保险统筹制度的历史演进、政策逻辑与改革路径

房连泉

中国社会科学院中国式现代化研究院

摘要：自上世纪 90 年代基本养老保险制度建立以来，统筹制度一直是改革的核心问题之一。本文以资金统收统支为界定标准，考察养老保险统筹制度的变迁及其动力机制，指出统筹制度运行的核心逻辑在于解决激励约束问题。围绕这一主线，未来改革应在优化养老保险制度设计，建立全国统一信息网络、明确央地事权关系以及完善激励合约等方面入手，最终实现全国统收统支的制度目标。

关键词：养老保险；统筹制度；政策逻辑；改革路径

一、引言

不同于国际上通行“大一统”的全国统筹模式，中国养老保险制度起步始于地方试点，在过去 30 年内统筹层级经历了一个缓慢提升的过程，由上世纪 90

年代的县市级水平逐步提高至目前的省级统收统支，正向“十四五”期间的全国统筹制度目标迈进。养老保险全国统筹难题的实质在于信息非对称条件下的委托代理问题，即中央和地方各级政府之间的激励相容问题，已有不少学者对此展开分析。郑功成指出，养老保险制度的根本缺陷是地区分割统筹，导致日趋固化的区域利益失衡格局，根本出路在于将地方“承包制”回归到国家统一制度。十四五乃至更长时期，健全完善统筹制度仍是一项迫切而又重大的改革任务。如何从过去 30 年的制度变迁中，总结统筹政策的运行逻辑及其执行效果，对于指导未来制度建设具有重要意义。

在现实中，各地养老保险统筹层次的提升进度不一，政策落地“五花八门”。这是因为统筹层次的提高是一个互动过程，在国家强制性框架下，地方政府在执行上表现出很大弹性和模糊性，反映了地方在平衡社保基金收支状况、经济压力和财政能力等约束条件之后的“理性”选择。从经济学角度解释，养老保险全国统筹难题的实质在于信息非对称条件下的委托代理问题，即中央和地方各级政府之间的激励相容问题，已有不少学者对此展开分析。邓悦和汪佳龙基于博弈论的分析视角，研究了城镇职工基础养老金全国统筹过程中的央地关系。鲁全对全国统筹背景下基本养老保险管理体制中的央地责任划分机制进行了研究。对于如何破解统筹难题，房连泉指出最优方案在于进行养老保险结构性改革，从制度根源上解决深层次矛盾。本文将收集全国 31 个省份企业职工养老保险统筹政策的历史资料，对历史上各省养老保险统筹层级的变迁以及制定的政策内容加以详细梳理，总结共性特点，重点分析基金预算、财政补助、兜底支付责任和绩效考核办法等方面的激励约束措施，在以往文献中类似分析是较少见到的。

2022 年 3 月，国家宣布自当年 1 月开始实施养老保险全国统筹，但对其具体定位和实现路径并未给出明确的预期。实际上，目前的统筹制度仍为过渡性质的中央调剂制度，是省级统筹的“升级版”。大多数学者认为养老保险全国统筹的理想目标仍然是实现全国统收统支，但这将是一个渐进式的动态过程。至今全国统筹制度已实施已有近两年的时间，但对于未来的改革路径的研究探讨并不多见。何文炯和杨一心认为应以推进全国统筹为契机，深化职工基本养老保险制度改革。褚福灵认为，基本养老保险全国统筹是“基金统筹、制度统一、管理健全、技术规范”四位一体的系统工程，应协同推进全国统筹改革。郭金龙认为，应尽

快完善顶层设计，建立中央和地方激励相容的政策体系，提高养老基金保值增值能力，以确保全国统筹制度有序推进。基于对既往经验的分析，本文认为激励约束机制始终是建立统筹制度需要应对的核心问题。沿着这一主线，本文将提出未来全国统筹制度改革的路径方向和政策措施。以下论述分为四部分：第二部分回顾全国各省养老保险统筹制度的变迁历史；第三部分分析统筹政策的具体内容和实施逻辑；第四部分分析当前全国统筹制度实施面临的问题，提出未来全国统筹制度的改革路径和重点措施。

二、养老保险统筹制度变迁的历史进程

（一）统筹制度变迁的四个历史阶段

从国家出台的统筹政策看，过去近 30 年来企业职工养老保险发展大体经历了三个阶段：一是上世纪 90 年代制度初创阶段的县市级统筹；二是 2000 年以来实行省级调剂过渡制度；三是 2017 年以来省级统收统支的深化改革阶段；四是 2022 年以来全国统筹制度启动实施。

1. 90 年代县级统筹起步

上世纪 90 年代初，各地养老保险进入试点探索，当时改革的主要目标是进行退休费用的社会统筹，将企业承担的养老责任交由社会化管理。由于试点在基层城市展开，决定了统筹层次的低起点。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》首次提出省级统筹目标，指出“逐步由县级统筹向省或省授权的地区统筹过渡”^①。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，“1998 年底以前各地要实行养老保险省级统筹，建立基金省级调剂机制”^②。随后几年各省纷纷出台文件，对省级调剂做出安排，并将行业性养老保险纳入地方管理。但该进程较为缓慢，到 2000 年底，真正实现省级统筹（统收统支）的只有 5 个省（四个直辖市和陕西省），17 个省通过省级调剂金进行上缴下拨，有 8 个省还没有建立省级调剂金，或者虽然名义上有但没有运作（p29-30）。

2. 2000-2017 年期间省级调剂制度的实施

^① 参见《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》，<https://baike.baidu.com/item/>

^② 参见《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》<http://law.51labour.com/lawshow-17934-1.html>

此阶段是基本养老保险快速扩面的红利期，随着覆盖人口和收支规模的扩大，部分地区出现“收不抵支”（当期基金支出大于征缴收入），财政补助额增加，提高统筹层次的压力随之而来。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，“进一步加强省级基金预算管理，明确省、市、县各级人民政府的责任，建立健全省级基金调剂制度，加大基金调剂力度”^①。2007年原劳动和社会保障部发布《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》，提出基本养老保险制度、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的统一（简称“六统一”标准），并要求健全省、市、县三级基金缺口分担机制^②。根据该文件精神，2007-2010年期间各省陆续出台统筹管理办法，部分地区养老保险收支开始由县级上升到市级，实行省市两级调剂、分级财政补助办法。在此体制下，各县（市、区）不再制定养老保险政策，市（县）级政府编制基金预算，出现缺口时逐级向上申请调剂资金和财政补贴。

3. 2017-2022年走向省级统收统支

在供给侧改革背景下，国家开始实施大规模减税降费，除七、八个东部省份外，全国大部分地区养老保险基金入不敷出。2017年9月，人社部和财政部《关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》提出，各地要积极创造条件实现全省基本养老保险基金统收统支；在不断完善省级预算制度的基础上，加强对基本养老保险基金的统一调度使用；进一步建立健全省内基金缺口分担机制和基本养老保险基金管理的激励约束机制，在省级调剂制度和缺口分担机制中，进一步体现与工作绩效挂钩^③。2018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》，提出建立中央调剂制度，对各省份养老保险基金进行适度调剂^④。2019年4月，人社部、财政部和国家税务总局联合发布《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》，进一步规范各地省级统筹标准。至2020年末全国大部分省级行政单位已出台了养老保险全

^① 参见《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》
http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2878967.htm

^② 参见原劳动和社会保障部《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》
<https://wenku.baidu.com/view/4dd017594b35eefdc8d33378.html>

^③ 参见《关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》
http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/zcwj/yanglao/201709/t20170929_278496.html

^④ 参见《国务院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》
http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-06/13/content_5298277.htm

省统筹方案^①。

4. 2022 年以来全国统筹制度的启动实施

2021 年 12 月，国务院办公厅印发《企业职工基本养老保险全国统筹制度实施方案的通知》（国办发[2021]48 号文，以下简称 48 号文），决定自 2022 年 1 月起实施全国统筹制度。根据 48 号文，全国统筹的主要内容可概括为“五统一”，即“统一缴费政策、统一基金收支管理制度、统一待遇调整、统一信息系统和统一经办服务管理”。同时该文件要求建立“中央和地方责任分担机制”以及“中央对省级政府的考核奖惩机制”（简称“两机制”）。从近两年各地出台的文件和实践情况看，全国统筹工作主要取得以下进展^②：一是全国层面统一养老保险政策有较快进展。除广东和浙江两地外，其他省份的单位缴费比例都统一为 16%；各地都执行了省内统一的缴费基数标准；待遇计发基数正在向全口径社会平均工资（包括城镇私营单位就业人员和非私营单位就业人员在内的加权平均工资）过渡，待遇发放项目、调整机制和一次性补缴政策等也得到规范。二是健全基金收支管理制度，预算约束性得到增强。在征缴方面，各省正向税务全责征收体制过渡；在预算管理方面，中央和省两级预算体制得以强化，对地方的刚性约束上升；在基金管理方面，各地已全部实现省内统收统支，由省级政府统一管理累计结余。中央细化了全国统筹调剂资金的调拨办法，按统一政策核定各省基金收支余缺。三是建成全国统筹信息系统，实现央地适时对接。目前各地参保信息已建立省级统一集中管理，并与“企业职工基本养老保险全国统筹信息系统”平台进行对接，实现全国养老保险业务、财务数据集中管理和部省经办联动。四是央地事权划分进一步明确，开始引入地方投入机制。社保中央事权得到加强，中央根据各地养老基金收支状况、综合考虑经济、人口、就业、财政收入和制度赡养负担等因素，确定中央和省级政府的养老金支出责任分担办法。对地方的养老金调标新增支出（待遇调整后的基金新增支出部分），地方财政按比例进行承担。五是出台绩效考核办法，落实基层责任。中央出台省级政府养老保险工作考核奖惩办法，将地方工作绩效列入政府目标责任制考核内容，重点在“两率”提升等方面加强考核，将人社、财政和税务等部门纳入主体责任。

（二）统筹层次提升的省际差异现象

^① 参见《养老保险省级统筹全面落地 养老金“贫富不均”或迎变局》
<https://new.qq.com/rain/a/20201231A0EA6500>

^② 作者据全国各地出台的推进统筹工作文件和新闻报道资料总结得来。

表 1 各省统筹层次变化

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
北京	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
天津	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
河北	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
山西	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
内蒙古	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
辽宁	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
吉林	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2
黑龙江	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
上海	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
江苏	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
浙江	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
安徽	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
福建	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
江西	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
山东	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
河南	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
湖北	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
湖南	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2
广东	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
广西	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
海南	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
重庆	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
四川	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
贵州	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
云南	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
西藏	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
陕西	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
甘肃	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
青海	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
宁夏	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2
新疆	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

注：（1）考虑到政策执行的滞后性，各省统筹层次数字的变化，除有明确规定统筹政策执行的时点外，均按文件公布的第二年为起始变化年份。

（2）本表中将新疆自治区和生产建设兵团合并为新疆地区。

资料来源：作者根据各省政府、人力资源和社会保障部门官网发布文件以及社会保障法规政策库资料整理。

在此通过事件分析法，对全国 31 个省份出台的企业职工养老保险统筹政策相关文件进行梳理，重点跟踪 1997 年、2007 年和 2017 年三个重要年份节点后，

各地出台的文件文本内容（涉及上百份文档），并在县市级层面进行验证^①。以各地公布的统收统支政策为界定标准，将统筹层次分为县级统筹（代码为0）、市级统筹（代码为1）和省级统筹（代码为2）三个层次，汇总得出表1所示各省统筹层次的变化情况。在此，对统筹层次省际差别现象加以归纳：

第一，就实现省级统收统支的进度情况看，四个直辖市和陕西、福建是较早的省份。北京、天津和上海三地在90年代养老保险制度启动初即实行市级（直辖）统管，重庆于2004年实行省级直管。这四地能提前实现省级管理，与直辖市的行政特点有关，例如人口规模较小，区域内部差别小和统管能力强等。陕西省是省级统收统支的一个特例，自2001年开始省级社保垂直经办管理。在福建，虽然养老保险收支发生在省级，但并非陕西模式的省级垂直管理，为激励地方的积极性，基金结余采取地市留成奖励的政策。位于西部的西藏、青海于2008年前后加入省级统收统支，这与两地参保规模小以及特殊的区域特点相联系。而剩下的20多个省份，则大多是在2019年以来最近一轮的统筹制度改革中，才实现省级统收统支。

第二，就实行县级统筹的情况看，2007年之前大部分省份为县级收支水平（除上述实行省级统收统支的省份外）。在2007年“六统一”标准出台前后，有10个省转向市级统筹（河北、内蒙古、辽宁、安徽、山东、河南、广西、四川、贵州和云南）；有3个省份（吉林、江苏、广东）直到2017年后才转向市级统筹，进而又在2020年调整为省级统筹。还有9个省份（山西、黑龙江、浙江、江西、湖北、湖南、海南、甘肃和宁夏），在2019年前一直处于县级统筹水平，到2020年后直接提升到省级统筹。

第三，从市级统筹的情况看，它是处于县级与省级之间的一种中间过渡状态，运行的期限较短。这一类主要包括部分中东部（河北、河南、安徽、山东）、东北（辽宁、内蒙古）和西部（广西、四川、贵州、云南、新疆）地区的省份，大部分于2008年后转向市级统收统支。

三、统筹制度的运行逻辑分析

（一）统筹层次提升的驱动力

^① 作者根据各省（市）政府、人力资源和社会保障部门官网发布文件以及社会保障法规政策库资料整理。

养老保险制度天然遵循大数法则，统筹的范围越大，风险共济能力越强。在养老保险制度建立之初，收支规模较小，县域范围内的自我统筹能够维持收支平衡，提高统筹层次的压力不大。随着制度逐步进入成熟期，覆盖面扩大，退休金领取人数大幅增加，部分地区因赡养负担加重的原因出现收不抵支，对于基金调剂的需求上升。首先，统筹层次提高的驱动力来自国家顶层设计的推动，过去30年内国家先后出台了四轮统筹政策公文。在每轮政策发布后，各省养老保险统筹层次均有所提升。尤其是2017年省级统筹政策出台后，各地向省级统收统支的过渡明显加速，在三年时间内即实现省级统筹目标。从中央政府层面分析，提升统筹层次直接目的在于整合养老保险制度，加强地区间的基金调剂，降低财政补贴压力；同时，在基金征收方面，通过更高层次的统管提升征收力度，降低地方道德风险。其次，统筹层次的提高也有来自地方的内生需求，是地方平衡自身经济社会约束条件的选择结果。以2007年“六统一”标准出台后的情况为例，仅有8个省份在之后10年内转向市级统筹；有3个省份直到2017年后才转向市级统筹，还有9个省份在2019年前一直处于县级统筹水平，这说明地方约束条件对统筹决策产生影响。潜在的影响因素可能包括，人口规模、县级行政单位数量、老龄人口赡养负担以及地方财政能力等等。例如，在四个直辖市和少数西部省份（西藏、青海），人口规模相对较小，县级行政单位少，因由较容易实现全域范围内的省级统管。从实行市级统筹的情况看，大部分省份处于中东部（例如河南、山东、广东等），人口规模大，县域城市多，实行市级统筹相对有利：一方面可降低县级分散管理的高成本；另一方面由于各市情况差别较大，很难一步提高到省级统筹。

（二）统筹政策运行的主要内容

从历史资料看，养老保险统筹政策实施的主要措施有：基金预算管理、财政补助机制、基金缺口“连带”责任以及行政化的绩效考核办法等等，这些措施起到了相应的激励约束作用，主要体现在三个方面：一是减少信息对称程度，降低交易成本。例如将信息化建设集中到省级层面，可以实现对市县参保信息的全面掌握，从而为制定预算计划提供依据，降低基层少缴漏缴概率；二是激励性征收措施，调动地方积极性。例如在转移支付政策上，实行“总额控制+动态调整”的分级担责办法，将财政补助额与地方征收绩效挂钩；三是实施绩效考核办法，

对地方责任主体进行奖惩。

在行政上对政府绩效进行考核是加强基层管理的有效手段。表 2 对 6 个典型省份的省级统筹考核机制进行了比较。其中陕西和重庆是两个较早实行省级统筹的省份，主要考核扩面征收和收支缺口管理绩效；广东、广西、甘肃和河南四地则是在 2020 年前后，出台了省级统筹办法，考核内容更为全面，尤其是河南和广西两省，考核指标设置更为详实，奖惩措施更为有力。在最近一轮的全国统筹制度推进过程中，各省正在纷纷出台养老保险统筹管理的考核办法，将人社、财税等主管部门的工作业绩纳入考核范围。例如，为提升养老保险覆盖率（缴费人数/应参保人数）和基金征收率（缴费基数/全口径社平工资）两个核心指标（简称“两率”），中央制定了年度执行计划，将地方完成进度纳入考核，近两年对促进地方社保征收起到明显效果。随着这项政策的完善，未来中央对地方的监管会进一步加强，促进社保工作绩效的提升。

表 2 各地省级统筹考核机制的做法对比

实施地区和年份	考核目标	内容手段	奖励措施	惩罚措施	考核模式特点
陕西 2009 年	(一)支出控制	建立各级政府分担责任	扩面征收率高的地区，分担系数低	扩面征收率低和基金支出增长快的地区，分担系数高	与地区财政责任挂钩，起到一定程度扩面征收和控制待遇增长的作用
	(二)扩面征缴	预决算控制	对扩面征收按人头给予配比奖金	对未完成扩面任务的地区一次性扣减基金拨付额	
重庆 2004 年	扩面征收，确保发放	对 6 项考核内容实行打分制，指标包括扩面率、征收率、确保发放和业务规范等。	·对排名靠前地区实行通报奖励； ·超收部分的基金 50%留存区县	·未完成任務者不参加评优； ·征收率低于 95%，由地方承担差额部分和地方新增缺口	打分制： 全面考核，以扩面征收为重点，兼顾确保发放和业务规范；与地区基金收支责任挂钩
广东 2017 年	建立扩面征收工作目标考核机制	对 6 个指标（其中 4 个为定量）进行打分，设定 6 个考核指标，包括在职人数、新增缴费人数、基金征缴收入、基金贡献、基金上解、基金安全；评定 A、B、	对 A、B 两级地区领导干部给予表扬和优先评优	对于 C 级给予约谈、扣发奖金和责任追究	评级制： 主要通过领导干部的工作评级来实现奖惩

		C 三个等级			
广西 2020 年	建立养老保险统筹工作激励约束机制	对统筹工作七大方面工作进行打分,包括政策执行、扩面、征收、财政投入、经办、待遇核发及基金监管等,评估结果设置 A、B、C、D 四个等级	对 A、B 级地区给予通报奖励;设置 6000 万元奖励资金,分为基础性奖励(完成定量任务者)和激励性奖励(分 A、B 两级)	对评级低者进行约谈和限期改正	评级制: 对七大项统筹工作进行打分,指标较详细,各部分权重相对平均;奖罚措施主要为对干部的考核机制,与一次奖金激励
甘肃 2020 年	建立养老保险统筹工作激励约束机制	对省级统筹八项内容进行打分,包括政策执行、参保扩面、基金收支、基金预算、责任分担、信息系统、经办服务、基金监管等;各项打分权重比较平均,设置 A、B、C 三个评级	·评估结果由省级人社、财政、税务部门联合通报。 ·对 A、B、C 等级的地区分别给予 600 万元、400 万元、200 万元的奖励补助资金。奖励补助资金用于抵扣当年市(州)养老保险基金缺口责任分担金额,奖励补助资金不结转下年抵扣。	缺乏惩罚措施	评级制: 对统筹工作进行全面考核,未突出征缴责任,主要奖惩办法为奖励补助
河南 2020 年	建立全面的养老保险工作责任和激励约束机制实施办法	对省级统筹五项内容进行打分,包括基金征缴、基金支出、预算执行和基金缺口分担、综合管理及附加事项等,其中基金征缴权重占到 2/3	·绩效排名:对考核排名靠前的地方政府给予通报表扬; ·征收激励:超出预算收入部分可抵扣下年度收支缺口;在职参保缴费率低于省平均水平的地区,设立三年过渡期,按提高进度给予不定程度奖励,提高越快,省级统筹基金承担的当地缺口比例越高。	排名靠后者约谈和追责	打分制: 实行全面的缴费约束考核,以基金征缴指标为主;奖惩机制包括绩效排名,并与地方基金收支责任挂钩

资料来源:作者根据各省出台文件整理而得。

(三) 统筹制度的核心在于解决激励相容问题

30 年来国家多次提出全国统筹目标,但在实际进程中,政策执行起来困难重重,基本矛盾来自地方道德风险。已有不少文献研究了统筹层次提高过程中存在的“搭便车”、“鞭打快牛”、地区间不公平以及效率损失等问题。理论上讲统筹水平提高到哪一级政府,就意味着该级政府承担兜底支付责任。在央地财政“分灶吃饭”的格局下,基金缺口实行分级补贴,统筹层次提高意味着支付责任上移,上级政府面临的风险被放大。因此,对于实施统筹制度的上级政府来说,面对多个下级主体,在不完全信息条件下,必然要引入激励合约,对下级政府行为进行约束,其中一个重要方面就是对地方社保征收行为的管控。从委托—代理

框架分析，社保征收中的政府间博弈类似于企业理论中的企业主与多部门经理人之间的合作激励问题。中央政府要借助地方政府来完成社保征收工作，但上下级之间的目标并不完全一致，存在交易成本。在上述情形下，我们看到了现实中社保征收的分级担责现象，可将统筹层次定义为承担完全征收责任的主体；提高统筹层次有助于强化主体责任，降低信息不对称，减少博弈链层；但也要克服来自基层的阻力，需要建立激励相容机制，这些即构成了统筹政策的主要内容。

四、未来的改革路径分析

自 2022 年以来，养老保险全国统筹实行“五统一”政策，取得一定进展，但面临着制度目标不明确和政策碎片化等问题，偏离统收统支的根本目标。在未来改革中，应厘清矛盾的主要层次，围绕解决激励约束问题这一关键环节，优化改革路径。

（一）当前全国统筹制度面临的问题

第一，制度模式尚未定型，预期目标不明确。近两年全国统筹工作取得的成就主要体现在统一养老保险政策和信息系统建设等方面，而在基金收支管理这一核心环节上仍未取得突破。目前的全国统筹制度本质上是省级统筹的“升级版”，即“省级统收统支+全国调剂”，与理想的统收统支仍有较大距离。这与特色国情联系在一起，核心是为了解决中央和地方之间的激励相容问题。为此，在基金统管这一关键环节上，中央采取了过渡性质的调剂办法，通过做实地方财政分级补助责任和考核体制，调动地方政府的责任。但是多重叠加式的政策设计过于复杂，各省实际情况差别大，在地方执行时更加趋于分散，远离全国统一制度的目标。再加上养老保险改革、基金收支走势和经济紧缩等不确定性影响，地方对统筹制度发展方向的预期不明，新一轮政策也可能诱发新的地方道德风险。

第二，基金调剂力度受限，地区财务失衡问题长期存在。近两年中央调剂金的规模有所加大，对于缓解省份之间的财务失衡起到一定作用，但调剂力度仍然有限。2021 年全国调剂基金跨省调剂的规模为 2100 多亿元；2022 年全国统筹制度启动后，跨省调剂规模肯上升到 2440 亿元^①。在理想的全国统收统支模式下，全国有正向结存的省份结存资金都可由中央层面进行调配使用。2021 年全国 21

^① 参见人社部：2022 年职工养老保险基金跨省调剂 2440 亿，较 2021 年多 340 亿，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1755347296798060382&wfr=spider&for=pc>

个省份有正向当期结余，结存合计为 6050 亿元，依此口径进行计算，用于跨省调剂的部分仅占 35%左右。再以 2022 年广东省的数字为例，当年基金当期结余为 1569 亿元，上缴中央调剂金为 885 亿元^①，约占当期结存的 56%。以上两组数字说明，相对于统收统支模式，中央调剂金所起的作用仅为 50%左右。按目前的统筹政策规定，当一个省份出现当期收支缺口时，首先由中央调剂金进行补助，有累计结余省份补“中央核定基金缺口”的 80%，无累计结余省份补 90%；然后由省级政府进行补助，有累计结余省份地方财政承担缺口的 5%（剩余 15%由地方累计结余支付），无结余省份地方财政承担 10%。根据 2021 年的统计，全国有一个省份（黑龙江省）企业职工养老保险累计结余为负，另有 9 个省份累计结余在 300 亿元以下，基金可支付月数（累计结余/当期基金支出*12）在 3 个月以下的省份有 7 个之多^②。随着一些地区收支压力的加大，未来几年内出现累计结余耗尽的省份有可能会逐渐增多，在这种情况下地方财政支出压力加大。

第三，统筹政策在地方层面趋于碎片化。从实际情况看，近两年各地纷纷出台与全国统筹改革相配套的政策文件，其核心仍然是围绕基金缺口的分级担责问题。在目前的管理体制下，中央层面向省级政府，实行统一政策；而省级政府则面向地市出台分级政策。从基层县市层面看，统筹政策分布仍然是高度“碎片化”的，偏离全国统一制度建设的目标。从实际执行进度看，与 48 号文件的要求相对照，各地在实现全国统一政策的即定目标上有所延缓。例如，少数地区仍未执行全国统一费率；部分地区推进税务全责征收的进程较慢；待遇计发政策需要进一步统一口径；各省在基金统管和绩效考核等方面的做法差异较大，缺乏全国统一的标准。

第四，经济下行压力下面临执行难题。养老保险实施强度与地方经济有内生关联，在地方统筹的情况下，各地政策有弹性，全国统管需要有一个渐进式适应过程。近两年统筹制度实施中，部分地区面临新的压力。例如，实施统一缴费基数政策后，部分省份出现了全省最低缴费基数高于个别（收入落后）地市平均工资的情况，造成企业实际负担上升。此外，统一缴费基数对灵活就业人员的基金征收影响也较大（通常选择最低缴费基数）；在部分沿海省份，养老保险费低是招商引资的重要条件，面临着提高费率影响营商环境的挑战；再如，统筹

^① 参见财政部：2022 年全国统筹调剂资金上缴下拨情况表，http://yss.mof.gov.cn/2022zyczys/202203/t20220324_3797594.htm

^② 根据各地人力资源和社会保障统计公报、社会保险事业发展情况等资料汇总。

政策实施后地方责任加大，在财政吃紧和债务率上升的情况下，部分地区强化基金征收，相应带来了保经济保就业的压力，两方面目标存在冲突。

总体看，目前的中央调剂制度只能是过渡性质的，存在着设计目标模糊、政策执行困难和预期走向不明等问题，需要加以合理应对。

（二）未来的改革路径分析

建立全国统筹制度的难点在于应对因信息不对称引起的央地利益冲突问题。基于信息经济学的委托代理分析框架，解决该问题的主要工具有：一是建立完全信息，降低交易成本；二是引入激励合约，实现目标一致；三是引入惩罚机制，增强预算约束性。“十四五”期间全国统筹制度改革任务迫切，围绕建立激励约束机制这一核心问题，在此提出以下改革建议：

第一，围绕激励相容问题，优化养老保险制度结构。养老保险统筹层次低的深层次原因则在于制度的激励性问题，参保人、企业乃至地方政府形成合谋，存在“少缴费”的道德风险问题。实现全国统筹的最优路径在于通过制度变革实现参保激励相容。围绕这一点，未来养老保险制度改革应在优化结构设计、增强激励性和消除地区差异政策等方面，做好顶层设计。结构性的改革思路有：一是考虑引入收入关联型养老金，将现行养老保险制度计发办法中与当地社会平均工资挂钩的部分取消，将养老金待遇完全与个人的缴费水平和缴费年限挂钩，可以借鉴的方法是采用德国或法国的“积分制”，增强养老保险的缴费激励性。二是简化养老金制度设计，降低社保缴费门槛，确定最优费率，建立政府与企业激励相容的保费缴纳水平，对社会保险费下调政策进行更加精细化的改革与优化。三是加快推动实现全国统一制度的目标。48号文提出了政策统一的目标和完成期限，目前部分地区在执行上仍有所滞后，下一步应重点在统一全国费率，待遇计发基数向全口径工资过渡，规范待遇发放和去除地方“小政策”方面，加强督促落实，尽快实现全国养老保险制度运行的统一口径。

第二，建设一体化信息网络，降低统筹管理成本。信息化建设的主体承担者决定了统筹层级的高低。在充分掌握统筹地区内参保者信息的情况下，各层级政府之间可以实现信息对称，降低制度博弈成本。实现全国统收统支目标，信息化建设层级应进一步提升到中央层面，即由中央主导全国信息化建设，消除各省在信息系统上的差别，实现统一管理。全国一体化信息网络的建成，一方面可建立

对参保人完全信息的识别，消除重复参保和异地转移接续等难题；另一方面也有利于降低中央对基层政府的监管成本，在基金征收和支出管理等方面，实现更加精准的数据管理。同时，由中央层面负责信息系统的统一建设，还可避免地方重复建设和投入的弊端，破解信息“孤岛”现象。

第三，明确全国统筹事权和责任划分，建立央地权责清晰的管理体制。未来上升到全国统收统支目标，理想的格局是中央承担基金支付责任，地方政府仅负责经办管理，将地方财政从社保基金支付责任中剥离出来。但这样做的前提有二：一是实现基金的全额征收和支出的规范化管理，消除地方“少收多支”的道德风险，避免将风险转移给中央；二是建立独立于地方政府的社保垂直化经办管理体系，避开地方利益掣肘。这两方面的改革措施都有待推进，例如税务部门的全责征收和全国社保经办管理体系的改革等等。

第四，完善激励合约和考核奖惩机制，增强统筹制度的法制化、规范化。既往统筹政策的主要内容体现正向激励和监督约束两个方面。激励性的措施主要包括：对地方超额完成绩效进行奖励；实行“总额补助+绩效挂钩”式的财政补助办法；采用地方社保基金“留成”政策，等等。监督约束类的措施主要包括：强化基金预算管理；出台绩效考核办法将社保工作纳入政府目标考核体系，对落后地区给予惩罚；预算外基金缺口地方自行承担；等等。当前这些举措面临的主要问题是，由地方出台政策机制，各地做法“五花八门”，执行力度不一，缺乏统一规范。在健全统筹制度的过程中，应在吸收地方经验教训的基础上，在预算管理、精算报告和信息披露制度以及绩效考核办法等方面，探索出台全国统一的机制措施，增强政策的强制性和法律规范效力。

第五，逐步加大基金调剂力度，向统收统支制度转型。为调剂养老保险基金地区平衡，自2018年起国家实施中央调剂制度，2022年养老保险全国统筹制度出台后，引入了新的调剂基金办法。从财政部公布的预算表可看出，2022年全国统筹调剂资金在收入来源和支出方向上具备了更强的调节功能。在收入（上解）端，仅北京和广东两省（市）的贡献额就超过了全国的50%；而在支出（下拨）端，受益主体主要集中在缺口大的东北三省^①。根据目前政策，对于地方出现的当期基金缺口（中央核定数），中央调剂基金可以承担80%（有累计结余省

^① 参见财政部：2022年全国统筹调剂资金上缴下拨情况表。
http://yss.mof.gov.cn/2022zyczys/202203/t20220324_3797594.htm

份)或90%(无累计结余省份)的补助比例。随着调剂力度的加大,最终达到100%的缺口承担目标时,即可过渡到全国统一调度收支,各省份之间“以丰补缺”的平衡目标得到实现。

Analyzing on the evolution, policy logic of pooling level management and reform path on China's Basic Pension System

Abstract: Since the establishment of the Basic Enterprise Pension system in the 1990s, the pool level management has been one of the most important issues in social security reform. This paper takes the unified income and expenditure as the key factor, investigates the evolution process of the pool level across regions and driving mechanism behind it, and then points out the core logic of the pooling policy is to solve the issue of incentive and restraint. Based on this principle, the reform of pooling system in future could be focused on measures such as improving the design of pension system, establishing a unified information system, defining relationship between central and local governments, introducing incentive contract and so on, thus realizing the final goal of unified fund collection and benefit payment.

Key words: pension system; pooling management; policy logic; reform path

参考文献

- [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 [J]. 中国人民大学学报, 2015 (3): 2-11.
- [2] 邓悦, 汪佳龙. 城镇职工基础养老金全国统筹中的央地关系研究——基于博弈论的分析视角 [J]. 社会保障研究, 2018 (4): 3-12.
- [3] 鲁全. 全国统筹背景下基本养老保险管理体制中的央地责任划分机制研究 [J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2015 (4): p44-49.
- [4] 房连泉. 实现基本养老保险全国统筹的三种改革路径及利弊分析 [J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019 (3): 8-16.
- [5] 郑秉文. 职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标 [J]. 中国人口科学, 2022 (2): 2-16.
- [6] 何文炯, 杨一心. 职工基本养老保险: 要全国统筹更要制度改革 [J]. 学海, 2016 (2): 58-63.

- [7] 褚福灵. 基本养老保险全国统筹的基本理论问题[J]. 北京劳动保障职业学院学报, 2023 (1) : 3-6.
- [8] 郭金龙, 朱晶晶. 企业职工基本养老保险全国统筹的现状和政策效果研究. 价格理论与实践. 2023 (4) : 140-147.
- [9] 杨劳. 完善养老保险省级调剂金制度. 中国社会保障, 2001 (4) : 29-30.
- [10] 赵耀辉, 徐建国. 我国城镇养老保险体制改革中的激励机制问题[J]. 经济学(季刊), 2001(1):193-206.
- [11] 邓大松, 薛惠元. 城镇职工基础养老金全国统筹的阻碍因素与对策建议[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2018(4):103-112.
- [12] 董登新, 周亚娇. 我国城镇职工基本养老保险统筹层次变迁研究[J]. 改革与战略, 2017(2):116-119.
- [13] Alchian, A., Demsetz, H.. Production Information Costs and Economic Organization [J]. American Economic Review, 1972 (5) .
- [14] Feltham, G. A., Xie, J.. Performance measure congruity and diversity in multi-task principal/agent relations[J]. Accounting review, 1994(3): 429-453.
- [15] 彭浩然, 岳经纶, 李晨烽. 中国地方政府养老保险征缴是否存在逐底竞争? [J]. 管理世界, 2018(2):103-111.
- [16] 郑秉文, 董克用, 赵耀辉等. 养老金改革的前景、挑战与对策[J]. 国际经济评论, 2021(4):9-31.
- [17] 张奇林, 余晓明, 遆仕明. 社会保险费率调整: 政策效应、现实问题与优化建议[J]. 税务研究, 2023 (5) : 133-137.
- [18] 房连泉, 王远林. 预算软约束、转移支付与地方养老保险征收行为[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022(9):102-112.

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 号院东院北楼。

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐