

中国社会保险学会

内部资料

2021 年度课题

注意保存

城镇企业职工基本养老保险
全国统筹问题研究
(初稿)

课题组

二〇二三年五月

课 题 组 成 员

课题组顾问：

中国社会保险学会会长 胡晓义

课题组组长：

中国社会保险学会养老保险专业委员会
主任委员 周 红

中国人民大学公共管理学院教授 董克用

课题组成员单位（排名不分先后）：

中国社会保险学会

养老金融 50 人论坛

中国人民大学公共管理学院

中国人民大学养老金融研究中心

摘 要

研究背景 我国城镇企业职工基本养老保险（以下简称“养老保险”）受二十世纪八九十年代财政管理体制改革和“简政放权”改革策略的影响，以市县级统筹和行业统筹起步，历经二十余年的发展，目前步入了全国统筹的新阶段。党的二十大报告提出“完善基本养老保险全国统筹制度”，深入推进养老保险全国统筹改革，对增强制度互助共济功能、保障劳动者权益和促进社会公平具有重要作用，是坚持以人民为中心的发展思想的重要体现；同时能破除制约劳动力和资本自由流动的制度性壁垒，对构建全国统一大市场具有重要意义。

改革阶段 为深入理解养老保险全国统筹的推进历程和改革特征，课题组将其划分为三个阶段：第一阶段是调剂期。以中央调剂制度的建立实施为标志，主要特点是依据地区经济发展程度和职退比对不同地区养老保险的当期流量进行分配。第二阶段是分担期。以全国统筹实施方案的颁布为标志，主要目标是均衡各省当期余缺、统一关键政策参量、规范央地政府的责权利关系，建立全国统筹的基础支撑条件。第三阶段是统管期。以中央政府承担养老保险全部的事权与支出责任为标志，使养老保险成为中央政府主导的全国性基本公共服务。

问题导向 2022年开始实施的全国统筹实施方案已经构建起全国统筹的基本框架，但仍有一些关键问题没有解决。具体来看，在微观层面：第一，缴费端基数不实。不同地区和企业间缴费负担高低不一，偏离“竞争中性”原则，存在筹资不公问题。第二，待遇端采用地方平均工资作为计算基数，异地等值缴费参保人退休后养老金水平差别较大，存在待遇不公问题。在宏观层面：第一，制度便携性较差。劳动力跨区域流动时转移接续成本高，且存在权益受损问题，不利于统一大市场的形成。第二，养老保险基金仍是省级统收统支，当期结余

和累计结余均留存地方，不仅导致基金无法实现有效保值增值，而且使得养老保险成为地方经济发展的放大器，不利于地区协调发展。第三，在属地管理体制下，地方政府之间的福利攀比和逐底竞争行为阻碍了对养老保险政策做出有力度的调整，使基本养老保险难以回归“保基本”的制度初衷，不利于多支柱养老金体系建设，难以应对人口老龄化的未来挑战。

目标愿景 全国统筹的本质含义是确立中央养老保险事项，最终实现：第一，以统一参量为核心确立中央政策事权。基于筹资公平和待遇公平的目标，统一并改进缴费端和待遇端政策。第二，以垂直管理为核心确立中央收支管理事权。推进税务部门全责征收养老保险费，并加快全国统一信息系统建设，实现经办业务的数字化和规范化，解决央地业务信息不对称问题。第三，以全国统收统支统管为核心确立中央基金管理事权。建立中央社会保障财政专户，当期结余留存中央，地方累计结余逐步消化，实现全国范围内基金统收统支。第四，根据事权与支出责任相适应原则，最终确立中央兜底责任，对于历史债务部分央地分责。第五，以推进全国统筹为契机，通过制度自身改革和充实社保储备基金等途径促进养老保险制度完善与定型，积极应对未来人口老龄化加速期和高原期。

策略选择 考虑到我国发展不充分不平衡的基本国情和社会经济发展的阶段性特征，仍需循序渐进完善全国统筹制度。课题组综合养老保险收支管理事权、基金管理事权、政策事权和支出责任四方面改革要素，结合两个关键时间点，设计了实现全国统筹理想目标模式的时间表和路线图，以期取得事半功倍的成效。

关键词： 养老保险；全国统筹；央地关系；事权与支出责任

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景与研究问题.....	1
第二节 研究范围与概念界定.....	2
一、研究范围.....	2
二、重要概念的讨论与界定.....	3
第三节 研究价值与研究意义.....	6
一、为什么要实现全国统筹.....	6
二、研究意义.....	9
第四节 已有研究综述与评析.....	11
一、关于全国统筹理想目标的讨论.....	11
二、关于全国统筹的重要性与必要性的讨论.....	11
三、关于全国统筹面临的潜在挑战的讨论.....	13
四、对现有研究的评析.....	14
第五节 研究报告结构.....	14
第二章 养老保险统筹层次的政策演变及基金现状.....	16
第一节 养老保险统筹层次的政策演变.....	16
一、市县级统筹与行业统筹并存.....	16
二、市县级统筹与省级调剂制度的实施.....	18
三、省级统筹的提出与实施.....	18
四、中央调剂制度与省级统筹并存.....	20
五、全国统筹的提出与落地.....	21
第二节 养老保险基金现状.....	24
一、地区间养老保险基金结余严重失衡.....	24
二、全国层面基金收支平衡高度依赖财政补贴.....	26
第三节 历史反思与阶段划分.....	27
第三章 全国统筹的第一阶段：调剂期.....	29
第一节 主要任务与特点.....	29
一、依据地区经济发展水平和职退比确定拨缴额.....	29

二、均衡地区间养老保险基金当期余缺.....	30
第二节 中央调剂制度存在的问题.....	31
一、拨缴办法脱离补缺逻辑，难以应对地区间收支分化.....	31
二、未考虑地方历史情况，地方累计结余难消耗.....	33
三、收支责任内置于拨缴办法，缺乏明确激励约束机制.....	34
第四章 全国统筹的第二阶段：分担期.....	36
第一节 全国统筹方案的主要举措.....	37
一、建立全国统筹调剂制度.....	37
二、在全国范围内基本统一养老保险政策.....	37
三、建立中央与省级政府支出责任分担机制.....	38
四、增加中央对省级政府考核奖惩机制.....	38
五、建设全国统一的全国统筹信息系统.....	38
第二节 全国统筹方案的初步评估.....	39
一、制度运行情况.....	39
二、制度现存问题.....	40
第三节 完善分担期实施方案的政策建议.....	42
一、明晰权责：进一步优化全国统筹调剂制度.....	42
二、强化约束：完善养老保险工作绩效考核体系.....	43
三、重点突破：优先在发达地区试点推进垂直管理改革.....	48
第五章 迈向全国统筹的第三阶段：统管期.....	49
第一节 继续完善全国统筹的必要性.....	49
一、微观层面：制度差异引致个人与企业的不公.....	49
二、宏观层面：属地化管理阻碍全国统一大市场的形成.....	51
第二节 全国统筹的理想目标模式.....	53
一、基础条件：确立中央收支管理事权，实现集中统一管理.....	54
二、改革核心：确立中央政策事权，实现政策全国统一.....	57
三、内在要求：确立中央基金管理事权，实现全国统收统支.....	61
四、资金保障：确立中央支出责任，厘清基金财政责任边界.....	65
五、制度优化：推进制度综合改革，提升可持续发展能力.....	66
第三节 实现全国统筹理想目标模式的改革风险点.....	67

一、地方责任约束效应弱化，地方风险向中央传导.....	67
二、制度自我平衡能力减弱，基金风险向财政转移.....	68
第六章 养老保险全国统筹理想目标模式的推进策略.....	69
第一节 推进全国统筹理想目标模式的现实约束.....	69
第二节 全国统筹理想目标模式的分解与推进策略.....	69
结 语.....	72
附录一 养老保险中央事权的国际经验与比较.....	73
一、德国法定养老保险制度：整合“碎片化”以提高中央事权.....	73
二、美国社会保障退休金制度：以个人为基础实现中央事权.....	81
三、中德美养老保险事权层级的比较与启示.....	88
四、小结.....	92
附录二 分层累退替代率的讨论方案.....	94
一、对个体替代率水平的讨论测算.....	94
二、分区间累退替代率待遇确定机制.....	98
三、小结.....	108
参考文献.....	110

第一章 绪论

第一节 研究背景与研究问题

城镇企业职工基本养老保险（以下简称“养老保险”）是我国养老金体系的重要组成部分，该制度的前身是计划经济时期全国统一的职工退休制度，其在“文革”期间遭受了巨大破坏。20 世纪 80 年代，我国城市经济体制改革启动，改革以企业为先导，希望创建一个企业“自主经营、自负盈亏、公平竞争”的市场环境。为此，自然将当时由企业自主负担退休职工待遇的退休制度改革提上了日程，积极推进职工退休制度的社会化。

我国城市经济体制改革在初期有三大特点：第一，改革是自下而上、“摸着石头过河”开展起来的，所以一开始并没有退休制度如何改革的全国统一方案，而是由基层地方政府推动。第二，改革是“放权式”改革，即将计划经济时期许多中央统一决定的事项权力，下放到了地方，称为“简政放权”。第三，为激励地方政府发展经济的积极性，1994 年以前，中央和地方财政“分灶吃饭”，在激发地方积极性的同时，也造成了地区间严重的市场分割。1994 年实行的“分税制”改革，将分配办法由“定额为主”转向“分成为主”，但依旧没有明确划分中央与地方的事权和支出责任，形成了“统一领导、分级管理”的财政分权体制。改革初期的这三个特点对改革旧的退休制度、建立新的养老保险制度产生了很大影响。

在上述背景下，我国养老保险统筹层次从县市级统筹和行业统筹起步，历经了二十余年的县市级统筹与省级统筹并存时期，在 2020 年底全面实现省级统筹，并于 2022 年进入了全国统筹的新阶段。为什么养老保险要不断提高统筹层次？为什么全国统筹从 2003 年提出

①，经历了约 20 年才得以落地？全国统筹的理想目标模式应该是什么？目前实行的全国统筹方案是否已经实现了理想目标？如果没有，那么实现理想目标的基本条件是什么？采取什么路径才能最终实现理想目标？针对这些问题，我们将展开深入研究。本课题在界定研究领域、明确相关概念的基础上，回顾了我国养老保险统筹层次提升的全过程，主要回答以下三个问题：

（1）什么是全国统筹，全国统筹的本质和理想目标是什么？

（2）为什么要实现全国统筹，全国统筹的必要性何在？

（3）目前距离理想目标模式还有多远，如何实现全国统筹的理想目标模式？

第二节 研究范围与概念界定

一、研究范围

城镇企业职工基本养老保险制度。城镇企业职工基本养老保险是我国多支柱养老金体系中第一支柱的重要组成部分，在制度设计上覆盖了企业职工、个体工商户和灵活就业人员，缴费者和待遇领取者已达 4 亿多人。城镇企业职工基本养老保险采取社会统筹和个人账户相结合的制度模式，该模式最初的解释是社会统筹实行现收现付、个人账户实行完全积累。很长时间以来，一些学者认为，要实现全国统筹的是“社会统筹”部分，而“个人账户”部分不在全国统筹讨论范围之内。但是，十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中已将“做实个人账户”修改为“完善个人账户”，而且城镇企业职工基本养老保险在实践中已经是现收现付制度，个人账户只是记账功能。所以，本课题不再区分社会统筹和个人账户，而

① 2003 年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》，提出“建立健全省级养老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上，逐步实行省级统筹，条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹”。

是将其作为一个整体来讨论。全国统筹最终要解决个人账户问题，但需专设课题，另做研究。

二、重要概念的讨论与界定

（一）养老保险全国统筹

“统筹”的中文本义是“通盘筹划”、“全盘筹划”、“统一筹划”的意思，与“统一”概念有很大差异。如果从“统筹”的原意看，我国养老保险一直在由中央“通盘筹划”，从来没有将制度决定权完全交给地方政府。所以，在养老保险制度改革历史中，“统筹”的含义不是中文本意，而是主要以基金池的大小或者资金的集中层级作为衡量指标的制度设计^①。并且，养老保险统筹层次、养老保险再分配的范围、养老保险职工平均工资指标层级三者之间是互相匹配的。因此，所谓“市级统筹”是指由所在城市的企业和个人的养老保险，在市一级形成基金池，并在全市范围内统一使用，由市财政承担保底责任的制度。省级统筹也应是相同的含义，只是有些省内发展不平衡的省份^②，在省级统筹完全实现之前增加了省内不同地区之间资金调剂机制。

除此之外，为了实现超出企业范围的“统筹”，营造公平的市场竞争环境，无论是市级统筹还是省级统筹，都必须做到以下几点：一是**缴费标准统一**。参保者和企业按照同样的办法计算应缴费工资，依据相同的比例缴纳养老保险费；二是**待遇计算办法统一**。在“统筹”范围内，同等条件退休的人员，其养老金待遇相同；三是**信息系统统一**。为了防止出现误差，参保者和企业使用相同的计算、上报、稽核系统，即使该系统在初期不是电子信息系统，也需要统一，以便于行政监察。另外，如果基金有结余，还要**建立对基金累计结余的管理体系**。如果当期基金出现短缺，则由相应的**统筹层次**的政府负责兜底。

① 社会统筹的英文翻译是“Social Pooling”，也就是“资金池”的意思。

② 报告中的省份同时指代省、自治区和直辖市，下同。

依次类推，课题组认为，全国统筹的本质在于养老保险事权与支出责任全部上收中央，做到：（1）政策方面，养老保险政策由中央政府统一制定，在全国范围内无差别实行；（2）收支管理方面，由中央牵头部署，实现经办系统、预算系统、信息系统的垂直化管理；（3）基金管理方面，当期资金实现全国统收统支，基金结余全部留存中央；（4）支出责任方面，如果基金出现穿底，则由中央政府承担最终兜底责任。

如此，养老保险全国统筹最终可以实现以下目标：（1）参保者“缴费相同，待遇相同”。无论参保者就业地、行业、职业、单位性质有何差异，均按照全国统一的政策和相同的制度参数缴纳养老保险费、领取养老金待遇；（2）企业“属地不同，负担相同”。无论企业所在地区、所属行业、所有制属性、规模大小、隶属关系有何差异，均按照全国统一的费率，采用单基数法缴纳养老保险费，实现负担相同；（3）中央政府“统一管理，最后兜底”。缴费端实现税务部门按个人真实工资全责征收；待遇端基于全国统一的信息和业务系统，按照一套标准实现退休核定和待遇计算；基金结余由全国统一的管理机构负责管理，无论是当期基金出现短缺，还是未来基金收支缺口，均由中央政府承担兜底责任；（4）地方政府“财力不等，职责相同”。无论是财力充裕的地方，还是财政困难的地方，地方政府均不再承担财政补贴责任，仅保留基本的事务性职责。

综上，课题组认为，养老保险全国统筹是指在中央政府领导下，通过统一政策、统一收支管理、统一基金管理和明确各级政府的职责（以下简称“三统一、一明确”），从而实现参保者“缴费相同、待遇相同”，参保企业“属地不同、负担相同”，中央政府“统一管理、全责兜底”，地方政府“财力不等、职责相同”的养老保险制度。

（二）养老保险结余基金性质

对于养老保险结余基金的性质，学界和有关部门有不同的认识，由于养老保险是由社会统筹与个人账户两部分组成，再加上各级财政先后在统筹层次提高的过程中给予了大量补贴，所以，养老保险结余基金的性质一直没有清晰的表述。课题组认为，养老保险结余基金是由统筹范围内的参保人和企业共同缴纳，并由各级财政补贴而形成的，用于应对人口老龄化、经济波动、地区经济发展不平衡等风险的公共基金。该基金会随着统筹范围的扩大而增加“受益人”，提升基金抗风险的能力。全国统筹后，该基金为全体参保人和各级财政所共有。

（三）养老保险中央和地方关系

中央和地方关系一般是指中央和地方政府在管理公共事务中的职能配置问题。具体而言，在财政领域，中央和地方关系主要是指一级政府在提供基本公共服务中的关于事权、财权、财力和支出责任的划分，以更精准地发挥政府在提供基本公共服务中的功能和作用。在养老保险领域，中央和地方关系是指一级政府在养老保险事务中关于事权和支出责任的职能配置问题。

考虑到我国养老保险省级统筹已经实现，本报告中，中央政府与地方政府之间的关系指的是中央政府与省级政府之间的关系，即统一使用“地方政府”指代省级政府。

（四）养老保险事权与支出责任

养老保险全国统筹涉及央地关系的调整与重构，而事权与支出责任的划分则处于基础性地位。课题组认为，养老保险事权涉及政府职能的配置问题，是指一级政府在养老保险制度中应承担的任务和职责，主要包括政策制定、资金收支、基金运营、业务经办、信息系统运行等方面的管理职责。基本养老保险支出责任是指一级政府履行养老保

险事权的支出义务和保障，主要是财政补贴责任。

第三节 研究价值与研究意义

一、为什么要实现全国统筹

目前我国实行的全国统筹可概括为“五统一、两不变”^①，既没有实现缴费端、待遇端政策参数的统一，也没有提高基金池的层级。第一，按照有关政策文件，虽然缴费端和待遇端的计算范围和方法在逐步统一，但缴费端和待遇端的计算基数仍然是“地方平均工资”。第二，结余的资金仍然留在当地，没有归集到中央统一管理。这就引出一个问题，为什么我国目前没有实现理想中的全国统筹？是全国统筹的定义不对，还是目前的条件无法实现理想目标？课题组认为，是我国目前还不具备实现“三统一、一明确”的条件。那么，是否要创造条件，争取尽快实现“三统一、一明确”呢？为了回答这个问题，必须先回答为什么要实行全国统筹。

（一）全国统筹是建设全国统一大市场的保障

对于企业而言，市场经济的重要原则之一是公平的竞争环境。全国统筹之前，企业在不同地区的缴费水平存在很大差异，具体表现为政策费率的地区间差异和缴费基数不实问题。第一，政策费率的地区间差异。过去，不同地区之间政策费率差别较大，企业缴费负担有轻有重。在全国统筹方案实施后，绝大多数地区的政策缴费比例已经逐步拉平，但仍有个别地区低于全国统一政策标准。第二，缴费基数不实问题长期存在。即使政策费率得到统一，由于缴费基数不实，不同地区之间、甚至同一地区的不同企业之间，其实际缴费率也存在差异。如果形成统一制度并据实征缴养老保险费，将有利于营造稳定公平透

^① 即“统一养老保险政策、统一基金收支管理制度、统一建立中央和地方支出分责机制、统一经办服务管理和信息系统、统一建立省级政府考核机制”、“各省缴费和待遇核定基数不变、中央和地方政府共同承担养老保险责任的机制不变”。

明可预期的营商环境，为建设全国统一大市场提供更加公平的制度保障。

（二）全国统筹是缩小地区收入差距的重要措施

我国地区经济收入差距持续存在，且近年来呈现缓慢扩大趋势。相关研究表明，研发支出、投资和劳动力流动是影响地区经济收入差距的主要成因，应成为缩小区域经济收入差距的重点改革领域（周心怡和蒋云赞，2021）。过去，养老保险诞生于“摸着石头过河”和“财政分权”的历史背景，存在显著的地区分割特征，甚至沦为地方政府“逐底竞争”的工具之一，不利于资本和劳动力的跨区域有序流动。养老保险作为一项公共政策，应以促进公平性为目标，通过全国统筹实现地区公平，促进区域协调发展。

（三）全国统筹是完善养老保险制度的内在要求

我国养老保险是现收现付的缴费型养老金制度，即在职一代人缴费，形成的基金支付给退休一代人。如果各地区人口年龄结构大致相同、职退比^①接近，养老保险基金将不会出现地区间不均衡的问题。但是，当地区经济发展阶段与发展水平不同导致劳动力地区分布不均时，就会出现职退比高的地区，养老金结余；而职退比低的地区，养老金亏空。地区经济发展水平不均衡、劳动力跨地区流动是各国经济发展中的常态，而且，并非发展快的地区会一直发展快，现实中往往是“三十年河东，三十年河西”。另外，养老保险的制度目标是保基本、反贫困和抵御长寿风险，由于经济发展水平和人口年龄结构存在较大的地区差异。因此，从“大数定律”来看，只有全国统筹形成统一的资金池，制度的互助共济性和可持续性才是最强。

（四）全国统筹是保障劳动者基本权利的需要

^① 指一个地区在职人员与退休人员之比，该指标基于实际就业人数和退休人数，比基于年龄段的抚养比更准确地反映了养老问题的实质。

劳动者享有自主就业择业、公平取得报酬等基本权利，然而，现行的养老保险制度仍存在以下两个主要问题。第一，权益便携性较差，不利于劳动力跨地区流动。在地区统筹背景下，当参保者转换工作到其他地区时，需要将社保关系和缴纳的资金转移到新的地区，异地转移政策不仅浪费了许多行政资源，而且在转移过程中存在着一些现实问题^①，致使劳动者权益受损和接续困难。第二，养老保险待遇计算违反公平性原则。按照目前的制度，参保人会因为就业地区不同，产生等值缴费而退休后养老金水平不同的矛盾现象^②。在一个国家内部，参保者不应当因为养老金缴纳地的不同而产生待遇差别。因此，进一步完善养老保险的全国统筹制度，不仅可以实现“缴费相同，待遇相同”的公平保障，同时也可以避免复杂的异地转移接续，有助于推动基本公共服务均等化，保障劳动者在全国范围内享有公平一致的权利。

（五）全国统筹是适应财政体制改革的需要

建立现代财政制度，需要推动形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。养老保险制度仍然缺乏关于央地政府之间事权、支出责任和财力划分的明确目标，而且存在事权与支出责任不匹配、财力与财政补贴负担不协调等问题。《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）初步提出，基本养老保险领域应“由中央与地方按比例或以中央为主承担支出责任”。在此基础之上，进一步实现养老保险全国统筹，确立中央事权与支出责任，有助于厘清央地养老保险权责配置，缓解地方财政失衡问题，从而适应现代财政体制改革的需要。

① 较为典型的是关于确定待遇领取地的政策：如果最后参保地与户籍地不一致，且在最后参保地缴费不到10年，则需要转回上一个缴费满10年的参保地办理待遇领取手续。如果在每个参保地的累计缴费年限均不满10年，则在户籍地享受基本养老保险待遇。

② 假设存在两位同样按月工资5000元为基数缴纳15年养老保险费的异地参保人，在现行制度下高社平工资地区（例如上海）参保者的待遇将高于低社平工资地区（例如黑龙江）参保者的待遇。

（六）全国统筹是提高基金管理和使用效率的需要

过去由于统筹层次不高，各地区养老保险基金预算管理水平参差不齐，基金预算与决算数据往往相差甚远，不仅难以满足财政预算精细化管理的要求，也不利于养老保险基金跨地区调剂计划的制定。通过养老保险全国统筹，由中央统一领导养老保险基金预算绩效管理，各省派出机构具体负责本省养老保险基金预算绩效管理工作，全面实施养老保险基金预算绩效管理，有助于建立科学、合理、规范的预算绩效管理体系，提高养老保险基金管理水平。

此外，综观世界各国，第一支柱养老保险大多实行全国统一的现收现付制，且留有一定的积累基金以备未来急需，累计结余采取集中运营方式。我国养老保险基金累计结余最多时达到5万多亿，但绝大部分都停留在了地方，难以从整体层面制定科学的投资策略^①，不利于基金的保值增值。此外，分散在各省的累计结余很难由中央统一调配，无法满足不同时间、空间养老保险保发放的任务要求。

正是由于以上六个原因，养老保险制度要坚持中央顶层设计、统一管理，做到“全国一盘棋”，最终实现“三统一、一明确”，这是本研究报告的基本价值观，下文分析都基于此观点。

二、研究意义

（一）宏观视角

养老保险实现全国统筹理想目标对经济社会发展具有重要意义。第一，通过改革形成全国统一的养老保险制度，破除影响人口流动的制度阻碍，促进全国范围内劳动力自由流动。第二，通过实行全国统一的养老保险缴费政策和参数，均衡企业间负担，营造稳定公平透明

^① 根据国发〔1997〕26号文件，基本养老保险基金结余额，“除预留相当于两个月的支付费用外，应全部购买国家债券和存入专户，严禁投入其他金融和经营性事业”。因此，地方养老保险基金投资范围受到严格限制，大多存于城市商业银行。

可预期的营商环境，有利于促进资本跨地区合理流动。第三，只有实现了劳动力、资本等要素自主有序流动，才能提高要素配置效率，缩小地区经济差距，从而激发全社会创造力和市场活力，实现更高质量的发展。

（二）中观视角

促进养老保险全国统筹对于平衡地区间养老保险基金收支、提升制度公平性和完善养老保险制度具有重要意义。第一，目前全国各地的人口年龄结构和经济发展水平畸轻畸重，地区间养老保险基金收支不平衡问题突出，通过改革实现基金全国统收统支，可以平衡全国基金收支情况，减轻财政负担压力，提高资金使用效率。第二，实现养老保险全国统筹，可以优化制度现收现付功能，调节地区间收入再分配情况，增强制度的互助共济性。第三，借全国统筹契机，进一步优化制度参数、调整制度结构，回归养老保险“保基本”的制度定位，增强制度可持续性。

（三）微观视角

全国统筹作为完善养老保险制度的关键一步，对于地区、企业和个人均具有重要影响。第一，实现地区公平。养老保险支出责任逐步上收中央，可以减轻地方政府的财政补贴责任，尤其是人口老龄化严重和经济较为落后的地区，使地方政府有更多的财力用于提供公共服务。第二，实现企业公平。缴费标准的统一将均衡地区间企业间的人工成本，可以为企业公平竞争创造良好的制度环境。第三，实现个体公平。缴费和待遇标准的统一将影响个体权利义务的关联度，有益于实现“缴费相同，待遇相同”，保障劳动者权益。

第四节 已有研究综述与评析

一、关于全国统筹理想目标的讨论

目前社会各界形成的基本共识是应当尽快推进养老保险全国统筹,但是对于全国统筹的理想目标仍存在部分争议,其中主要焦点是养老保险制度中的中央与地方政府的权责问题。

对于全国统筹的理想目标,以下两点已经成为主流共识:第一,实现基金全国统收统支。多数研究主张分步推进、精心设计,实现前后平稳衔接(何文炯和杨一心, 2016; 曾益和杨悦, 2021; 关博和王雯, 2021)。第二,实现政策的全国统一。通过规范参保缴费和待遇等相关政策,拉平不同地方企业单位的社保用工成本负担,形成全国统一的政策框架(朱小玉和施文凯, 2022; 施文凯和董克用, 2021; 曹信邦和阙梦香, 2021)。

但是,对于中央与地方政府的事权与支出责任的划分问题并未形成广泛共识。部分研究认为,全国统筹应该采用中央地方共同事权模式,充分考虑地方性参量的影响和发挥地方政府的权责,以及地方政府仍需要留有一定的支出责任,防止地方政府的管理风险(邓悦和汪佳龙, 2018; 白彦锋和王秀园, 2018; 宋立和许生, 2009)。也有相当一部分研究认为,实现全国统筹理想目标后,养老保险应成为中央事权,因此要建立垂直的经办管理体制,对应的支出责任完全由中央承担(施文凯和董克用, 2021; 董登新, 2020; 曹信邦和阙梦香, 2021; 杨燕绥等, 2020)。

二、关于全国统筹的重要性与必要性的讨论

目前已有文献主要从实现养老保险可持续发展、保障劳动者基本权利、维护市场公平与统一、平衡地区财政负担等方面,阐明养老保险全国统筹的必要性和重要性。

第一，实现养老保险可持续发展的要求。一是全国统筹可以归集地区养老金结余，提升制度互助共济能力。将三十多个省级统筹的小蓄水池汇合为全国统筹这个大蓄水池(贾康，2013)，可以有效解决各省之间由于不同的历史债务、制度职退比、经济发展水平、劳动力流动空间分布等原因导致的养老保险财务状况存在的巨大差异，促进养老保险基金缺口“内在化”，实现不同地区之间的互助共济(郑秉文和孙永勇，2012)；二是全国统筹可以提升基金管理效率。过去，数以万亿元计的职工养老保险结余资金仍然分散在成百上千个省级、市级甚至县级统筹单位(郑功成，2015)，截至目前也仅实现了省一级的统筹，基金贬值状况无法从根本上改变。若实现全国统一投资运营，可发挥规模效应，实现较高水平的投资收益率，有效促进结余资金保值增值；三是全国统筹需要规避地方政府的道德风险问题，从而规范养老金征缴与发放。在属地管理模式下，地方存在逐底竞争行为(彭浩然等，2018)，在养老保险制度方面会与中央政府进行博弈，如主动降低缴费基数、降低缴费比例、增加待遇支出项目等(施文凯和董克用，2021)。实现养老保险全国统筹，以此统一缴费端与待遇端政策，规范地方经办行为，并实现基金全国统收统支，有助于提高基金管理效率，充分利用养老保险累计结余，以及缓解地方政府道德风险问题，促进养老保险制度可持续发展。

第二，平衡地区财政负担，促进地区间互助共济。由于经济发展和人口年龄结构差异，不同地区养老保险征缴收入占基金收入比重差异明显，财政补贴负担也不尽相同。推进养老保险全国统筹，就是要打破因属地管理体制带来的“地方承包制”格局(郑功成，2015)，合理界定政府间财政事权和支出责任，有益于实现地区利益均衡(刘洪伟和刘一蓓，2020)、经济发展均衡和地区间的互助共济(边恕和李东

阳，2019)。

第三，维护市场公平与统一。地区间养老保险缴费比例存在差异，不同地区实际缴费率最高相差达3倍以上，破坏了市场经济条件下法定的劳动成本公平原则(郑功成，2015)，导致企业之间存在不公平竞争(邓大松和薛惠元，2018)。因此，养老保险全国统筹是市场经济体制改革的重点，符合市场经济发展的要求(贾玉娇，2019)，且有利于实现个人公平与企业公平(施文凯和董克用，2021)。

第四，保障劳动者基本权利。一是保障参保者权利义务的对等性。地区间养老保险缴费和待遇政策的差异使得劳动者不能公平的参与与享受制度(杨俊，2013)，不同地区参保者“缴费相同，待遇不同”；二是促进劳动力跨地区流动。“属地化”管理模式下养老金的跨地区结转存在较大困难、劳动者养老金权益容易受损(彭浩然和陈斌开，2012；康传坤和楚天舒，2014)，劳动力跨地区流动受到阻碍。

三、关于全国统筹面临的潜在挑战的讨论

养老保险通过地区统筹走向全国统筹，面临的阻力是多方面的。目前，学界对全国统筹过程中可能面临的问题做了比较充分的研究，主要包括：全国统筹后养老保险待遇该如何确定？怎样解决全国统筹过程中地方政府的道德风险问题？

第一，全国统筹后养老保险待遇确定问题。“统一政策、统收统支”的全国统筹将会带来横向的收入再分配(王晓军，2005；刘伟兵等，2018；邓大松等，2019)。在当前的待遇计发办法下，高收入地区参保者待遇将会下降，低收入地区参保者待遇将会上升，可能导致地区间的利益冲突和矛盾。不过，也有学者认为养老保险要坚守公平性原则(林宝，2016)，待遇确定应该考虑横向公平，保持一定的收入再分配力度，即待遇计发要瞄准全国平均工资，实现地区间互助共济

(何文炯, 2017)

第二, 中央政府与地方政府的利益博弈问题。破除养老保险全国统筹的阻力的关键在于打破传统的地区承包制观念、日益固化的地区利益格局和现行体制机制的阻碍(郑功成, 2015)。如果无法实现中央政府的垂直管理, 由于失衡的利益格局, 地方政府道德风险和负激励问题可能会始终存在, 无法从严征缴和发放养老金(周宵和刘洋, 2019)。目前, 我国养老保险存在中央事权不足、中央地方共同事权缺乏明确的规范、中央地方双向路径不明确等问题(杨燕绥等, 2020a)。为实现真正意义上的全国统筹, 部分学者提出要合理划分各级政府的财政补贴责任(房连泉和郝若涵, 2020)、破解经办机构垂直管理难题(杨燕绥等, 2020b)、经办机构法人化和构建养老保险治理体系(杨燕绥等, 2020c)、建立国家养老金局(杨燕绥和妥宏武, 2020)等政策建议。

四、对现有研究的评析

综上所述, 随着我国养老保险制度的不断发展, 学界已经充分认识到养老保险全国统筹的重要性与必要性, 以及在实现全国统筹过程中可能存在的问题。虽然研究者大多同意全国统筹的实现是一个动态和渐进的过程, 涉及缴费和待遇计发办法的调整和基金收支和管理层级的提高。但是, 对什么是全国统筹、为什么要实现全国统筹, 特别是如何实现全国统筹, 并未形成清晰的共识, 这就是本课题研究所要完成的任务。

第五节 研究报告结构

研究报告共分为六章内容:

第一章是绪论。重点介绍本课题的研究背景与研究问题, 对课题的研究范围、研究对象和相关概念进行界定和讨论, 明确课题的研究

价值与研究意义,并在已有文献研究的基础上进行系统性地综述与评析。

第二章是养老保险统筹层次的政策演进和基金现状。梳理我国养老保险统筹层次的政策变迁历程,描绘中央和地方层面上的基金管理现状,并总结提出全国统筹的三个阶段。

第三章是全国统筹的第一阶段:调剂期。调剂期以中央调剂制度的实施为起点,本章主要总结中央调剂制度建立以来取得的成就,并分析该制度存在的问题及其影响。

第四章是全国统筹的第二阶段:分担期。分担期以全国统筹实施方案^①的颁布为起点,本章主要介绍实施方案的主要任务,分析全国统筹所面临的重点难点,提出完善实施方案的政策建议,并介绍向下一阶段推进所需要准备的其他条件。

第五章是迈向全国统筹的第三阶段:统管期。统管期以全国统筹理想目标的实现为标志,本章系统性提出全国统筹的几个关键问题、全国统筹的理想目标,以及全面实现全国统筹过程中的改革风险点,为推进实现全国统筹理想目标提出政策建议。

第六章是养老保险全国统筹理想目标推进策略。本章主要基于全国统筹的理想目标,从当前制度现状和社会经济现实出发,提出课题组建议的由分担期过渡至统管期的改革时间表和路线图。

^① 《关于印发企业职工养老保险全国统筹制度实施方案的通知》(国办发〔2021〕48号),以下简称“《实施方案》”。

第二章 养老保险统筹层次的政策演变及基金现状

第一节 养老保险统筹层次的政策演变

改革开放以来，受经济体制改革和央地关系调整的影响，我国养老保险制度经历了市县级统筹与行业统筹并存、市县级统筹、省级调剂制度、省级统筹和中央调剂制度等多个发展阶段，目前正推进养老保险全国统筹。总体来看，养老保险统筹层次呈现由低到高的发展趋势，制度也在优化升级中走向完善。不过，由于传统的“承包制”观念和属地管理思维、中央与地方各级政府之间的利益博弈、现行管理体制和制度属性存在内在冲突等原因，在实现养老保险全国统筹的过程中面临诸多挑战。为了进一步完善全国统筹，有必要对养老保险制度统筹层次的演变进行系统梳理。

一、市县级统筹与行业统筹并存

改革开放以后，随着城市经济体制改革的推进，企业开始独立经营、自负盈亏，为缩小不同企业养老金待遇水平的差异、缓解企业之间退休费用负担不均衡的矛盾，在“划分收支、分级包干”的财政管理体制和自下而上的“放权式”改革的历史条件下，改革从以市、县为主导的社会统筹开始试点与铺开。

1983年2月，原劳动人事部印发《关于积极试行劳动合同制的通知》（劳人计〔1983〕11号），开启了从“单位统筹”走向“县级统筹”之路。从1984年开始，我国开始养老保险费用社会统筹的尝试，在江苏省泰州市、广东省东莞市和江门市、辽宁省黑山县、四川省自贡市等地开展国营企业退休费用社会统筹的试点。1985年9月通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中，提出了“社会保障工作要坚持社会化管理与单位管理相结合，以

社会化管理为主的改革方向”，进一步展开了养老金社会统筹试点工作。1986年7月，为配合国营企业劳动制度改革，国务院印发《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》（国发〔1986〕77号），明确提出对劳动合同制工人退休养老实行社会统筹^①。同年，经国务院批准，水利部、邮电部等实行垂直管理的部门实行了本系统内的退休费用统筹。至此，全国形成了行业统筹和县、市统筹并存的局面。1987年3月，中央财经领导小组会议决定建立各级退休费用统筹管理委员会。同年5月，劳动人事部发布《关于设立各级退休费用统筹管理委员会的通知》（劳人险〔1987〕5号），对退休费用统筹工作进行统一管理，开启了各地建立社会保险经办机构管理的先河。

养老保险社会化改革阶段具有以下几个特点：第一，改变了过去单个企业内部自行保障的模式，养老保险制度开始步入社会统筹；第二，统筹层次一般为市县级或行业层面，地区之间、行业之间基金余缺无法调剂；第三，各统筹单位具体办法标准、经办机构各不相同。

进入20世纪90年代以后，针对各地养老保险制度各自为政的局面，中央出台文件引导养老保险制度逐步走向统一，但统筹层次仍停留在市县级统筹和行业统筹并存阶段。1991年6月《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）是我国养老保险制度体系建设中具有“里程碑”意义的文件之一，其中明确提出了提高统筹层次的要求，即“由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹”。1993年11月，中共中央十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》，确定了养老保险实行社会统筹

^① 需要提到的是，国发〔1986〕77号规定：国家对劳动合同制工人退休养老实行社会保险制度，退休基金由企业和劳动合同制工人缴纳形成，当退休基金不敷使用时，国家给予适当补助。这个政策虽然对象是合同制工人，但首次明确了个人缴费，为深化改革打下了基础。

和个人账户相结合的“统账结合”模式。1995年3月，国务院下发了《关于深化企业职工养老保险制度改革》（国发〔1995〕6号），提出了“统账结合”的两种实施方案，不仅允许各地自行选择实施方案，同时允许地方出台创新方案进行试点。1997年7月，国务院下发了《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号），将制度正式定型为社会统筹与个人账户相结合的模式，提出养老保险基金的统筹层次“要逐步由县级统筹向省或省授权的地区统筹过渡”，并在缴费比例、个人账户规模和养老金计发办法方面实现了“三统一”。在这一历史时期，全国上千个市县级行政单位和11个行业主管部门各自分管负责本地区和本行业的养老保险制度，形成了“条状”和“块状”并存的局面。

二、市县级统筹与省级调剂制度的实施

为从根本上改变和解决行业统筹带来的负担不同、待遇不同、有失公平问题，1998年8月，国务院印发《关于实行企业职工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》（国发〔1998〕28号），将行业统筹业务移交地方管理，养老保险由条块分割管理统一为属地管理，真正建立起了各级政府分级负责、属地化管理的养老保险制度。

此外，在逐步提高养老保险统筹层次的要求下，国发1998年28号文还要求各省级单位在1998年底以前建立基金省级调剂机制，即在本省范围内统一调剂使用基金，基金累计结余较多的地区调剂出一部分资金给基金累计不足的地区。

三、省级统筹的提出与实施

在市县级统筹基础上建立的省级调剂金机制在很大程度上缓解了省内基金收支平衡和财政补贴的压力，但无法根除省内不同地区和

企业负担畸轻畸重、省内不同地区离退休人员待遇有高有低的现实问题。继 1991 年和 1997 年中央两次提出向省级统筹过渡之后，国发 1998 年 28 号文最早提出了省级统筹“三统一”标准，即统一企业缴费率、统一基金管理调度机制、统一省级垂直经办机构（简称“国标省级三统一”），并规定在 1998 年底之前完成，同时将国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业和个体经济组织等不同类型的企业纳入省级统筹。1999 年 12 月，原劳动保障部、财政部下发的《关于建立养老保险省级统筹制度有关问题的通知》（劳社部发〔1999〕37 号），将“国标省级三统一”标准调整为统一管理和调度使用基金、统一企业和个人缴费基数和费率、统一支付项目和计发办法（简称“部标省级三统一”）。同年，国务院发布《关于完善企业职工养老保险制度的决定》等文件，要求各地加快建立省级统筹制度。

1998 年以后，绝大部分省份执行的是“部标省级三统一”，即便如此，多数省份也未达标。据不完全统计，截至 2006 年底，只有极少数省份实现了省级统筹，而实现“国标省级三统一”的仅有陕西省。为了规范省级统筹制度，2007 年 1 月，原劳动保障部、财政部颁布《关于推进企业职工养老保险省级统筹有关问题的通知》（劳社部发〔2007〕3 号），提出省级统筹需要实现的六个统一，即统一养老保险制度、统一缴费政策、统一待遇政策、统一基金使用、统一基金预算和统一经办管理（简称“省级六统一”）。此外，还提出有条件的地区，“要积极实行社会保险经办机构垂直管理”。

由于统筹单位太多，制度碎片化情况严重，各地执行“省级六统一”标准程度严重不平衡。2012 年审计署发布的全国社会保障资金审计结果显示，2011 年底，在对全国 37 个省本级^①的审计中，有 17 个

① 含计划单列市和新疆生产建设兵团。

省未完全达到“省级六统一”标准。为进一步推进省级统筹，2017年9月，人社部、财政部联合发布了《关于进一步完善企业职工养老保险省级统筹制度的通知》(人社部发〔2017〕72号)，在“省级六统一”标准基础上，明确省级统筹的实质为“全省养老保险基金统收统支”，并提出要制定过渡措施，最迟2020年实现全省范围内养老保险费率的统一；统一使用全省在岗职工平均工资确定个人缴费上下限基数；明确省、地(市)、县各级政府的责任，进一步强化基金收支管理，进一步建立健全省内基金缺口分担机制。

四、中央调剂制度与省级统筹并存

破解地区间养老保险基金收支失衡的困局需要制度改革，但也不能指望改革进程一蹴而就。在完善省级统筹的基础上，从中央调剂制度起步，从易到难，逐步推进养老保险全国统筹。2017年3月，十二届全国人大五次会议审查批准了国务院《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》，报告中提出建立“养老保险基金中央调剂制度”。这是我国政府首次提出“中央调剂制度”。同年11月，人社部在“十九大”新闻发布会上表示养老保险全国统筹序幕将启，明年实行中央调剂制度。由此中央调剂制度第一次被大众所获悉。2018年3月，李克强总理答中外记者问时表示：“今年将实施养老金基金调剂制度，中央收取3%统筹调剂，以后还会有所提高，以弥补有些省养老金可能会发生的不足”。这次表态被视作养老保险全国统筹的重要改革信号。2018年6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》(国发〔2018〕18号)，提出在省级统筹的基础上，从当年7月1号起实施中央调剂制度，标志着中央调剂制度最终得以确定。

自中央调剂制度建立之后，养老保险制度省级统筹进程同步开始

提速。2019 年底，人力资源和社会保障部、财政部和国家税务总局联合印发《关于规范企业职工养老保险省级统筹制度的通知》（人社部发〔2019〕112 号），将省级统筹标准由“省级六统一”升级为“省级七统一”：（1）统一养老保险政策，要求各省统一规范各项养老保险政策，包括企业和灵活就业人员等、缴费率、全口径平均工资等；（2）统一基金收支管理，提出基金统收统支、全额征缴、收支两条线、集中管理，归集至省财政专户；（3）统一基金预算管理，要求各省统一编制基金省级预算，全程预算监督，确保省级统筹基金按时足额调度到位；（4）统一责任分担机制，省级政府承担养老金发放的主体责任，根据参保缴费人数和职退比等因素合理确定各级政府对基金缺口的分担办法；（5）统一集中信息系统，支持全省养老保险实时联网经办和财务监管，实现数据资源省级集中管理，推进跨层级跨部门数据共享；（6）统一经办管理服务，在参保登记、权益记录、转移接续、待遇领取等实现全省标准统一、流程规范、异地通办，建立省级实时监控体系；（7）统一激励约束机制，在政策执行、参保扩面、基金征缴、财政投入、待遇核发、经办服务、基金监管等实施奖励和问责制度。按照“省级七统一”要求，全国 31 个省份和新疆生产建设兵团企业职工养老保险制度在 2020 年底实现了省级统筹，为推进全国统筹奠定了良好的制度和实践基础。

五、全国统筹的提出与落地

在养老保险省级统筹的推进过程中，全国统筹逐渐被提上日程。早在 2003 年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》中就提出“条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹”。2010 年颁布的《社会保险法》提出“养老保险基金逐步实现全国统筹”。此后，《人力资源和社会保障事业

发展“十二五”规划纲要》、党的十八届三中、五中全会公报，均提出要实现“职工基础养老金的全国统筹”。直至2017年，党的十九大报告提出，“要尽快实现养老保险全国统筹”，意味着实现全国统筹的是整个养老保险制度，改变了以往实现“养老保险基金全国统筹”或“基础养老金全国统筹”的表述，这一提法影响深远、意义重大。

2021年12月，国务院办公厅颁布的《关于印发企业职工养老保险全国统筹制度实施方案的通知》（国办发〔2021〕48号，以下简称“实施方案”）决定养老保险全国统筹于2022年1月1日正式实施。全国统筹方案的主要内容是以“五统一”为标准的全国统筹，制度通过编制两级预算、核定收支和测算余缺，在考虑各省“业绩”因素的情况下实现对各省之间基金当期余缺的调剂。“五统一”具体是指：

（1）统一养老保险政策，包括费率、费基、计发基数、待遇项目和待遇调整。其目的是在“缴费端”和“待遇端”强化纪律约束，确保制度的财务可持续性和各省之间的公平性。（2）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、实行基金收支两条线管理、完善预算制度和健全基金风险防控体系。其中核心内容是建立全国统筹调剂资金和实行基金收支两条线管理。（3）统一建立中央和地方支出分责机制，包括中央和地方财政对养老金调整标准新增支出给予补助、地方财政对当期缺口给予补助、地方财政对自行出台政策导致基金减收增支承担弥补责任。（4）统一经办服务管理和信息系统，包括完善养老保险公共服务、加强社保经办管理、推进全国统筹信息系统建设。（5）统一建立省级政府考核机制，包括工作责任落实情况考核和强化考核结果应用。

2022年10月，党的二十大报告使用了“完善基本养老保险全国统筹制度”、“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持

续的多层次社会保险体系”、“健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制”的提法，意味着我国现行的养老保险全国统筹模式仍有优化空间，有待朝着更加公平统一的目标继续迈进。

表 2.1 养老保险统筹层次的政策演变

统筹层次	政策文件	主要内容
市县级统筹为主	《关于积极试行劳动合同制的通知》 (劳人计〔1983〕11号)	从“单位统筹”转向“县级统筹”
	《国务院关于发布改革劳动制度四个规定的通知》 (国发〔1986〕77号)	以市县级统筹为起步实行退休费用的社会统筹，随后增加了行业统筹
	《关于实行企业职工基本养老保险用级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》 (国发〔1998〕28号)	行业统筹移交地方管理，建立省级调剂制度
省级统筹的提出与落地		统一企业缴费率、统一基金管理调度机制、统一省级垂直经办机构 (“国标省级三统一”)
	《关于建立基本养老保险省级统筹制度有关问题的通知》(劳社部发〔1999〕37号)	统一管理和调度使用基金、统一企业和个人缴费基数和费率、统一支付项目和计发办法 (“部标省级三统一”)
	《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》(劳社部发〔2007〕3号)	统一养老保险制度、统一缴费政策、统一待遇政策、统一基金使用、统一基金预算和统一经办管理 (“省级六统一”)
	《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》(人社部发〔2017〕72号)	在“省级六统一”基础上，提出养老保险基金省级统收统支
	《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》(国发〔2018〕18号)	建立基本养老保险中央调剂制度
	《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》(人社部发〔2019〕112号)	统一养老保险政策、统一基金收支管理、统一基金预算管理、统一责任分担机制、统一集中信息系统、统一经办管理服务、统一激励约束机制 (“省级七统一”)
	《XX省规范企业职工基本养老保险省级统筹制度实施意见》(2020年)	按“省级七统一”标准，各省于2020年底完全实现省级统筹
全国统筹的提出与落地	《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》(2003年)	条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹
	《社会保险法》(2010年)	基本养老保险基金逐步实现全国统筹
	《人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要》(2011年)	实现基础养老金全国统筹
	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年)	
	《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》(2015年)	
	《在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年)	实现基本养老保险全国统筹
	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(2020年)	

统筹层次	政策文件	主要内容
	《关于印发企业职工养老保险全国统筹制度实施方案的通知》（国办发〔2021〕48号）	统一养老保险政策、统一基金收支管理制度、统一建立中央和地方支出分责机制、统一经办服务管理和信息系统、统一建立省级政府考核机制；各省缴费和待遇核定基数不变、中央和地方政府共同承担养老保险责任的机制不变（“五统一、两不变”）
	《在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》（2022年）	完善基本养老保险全国统筹制度

第二节 养老保险基金现状

一、地区间养老保险基金结余严重失衡

从各省累计结余来看，截至 2021 年底，广东以 1.35 万亿位居全国第一，仅一省份就占到全国累计结余的 28%。北京、江苏、四川、安徽前五省份占到了全国累计结余的 61%。与之形成鲜明对比的是，黑龙江、青海、辽宁的养老保险基金结余所剩无几，可支付月数小于 1 个月。

从各省当期结余来看，2021 年，养老保险基金当期盈余较多的省份为广东和北京，盈余省份总计 18 个；赤字较多的省份为辽宁、黑龙江、浙江^①、吉林和内蒙古，赤字省份总计 13 个。由于 2021 年受疫情和缓缴政策影响较大，2019 年更具有代表性，从数据来看，有辽宁、黑龙江等 10 省份已经出现收不抵支情况，广东、北京等 21 省份当期收大于支，同样表明养老保险基金财务状况地区悬殊。

^① 与其余赤字省份不同，浙江省在统筹层次提升的预期下，放宽政策标准，例如一次性趸交参保政策，造成近几年基金收支状况的快速恶化。

表 2.2 2019 和 2021 年各省份养老保险基金运行情况

单位：亿元

地区	2019 年				2021 年			
	基金收入	基金支出	收支差额	累计结余	基金收入	基金支出	收支差额	累计结余
广东	3,932	2,063	1,869	11,597	5,076	2,482	2,594	13,465
北京	2,462	1,398	1,064	5,916	2,887	1,716	1,172	6,285
江苏	2,869	2,464	405	4,820	3,335	2,925	410	4,222
四川	2,169	2,159	10	3,598	2,784	2,513	271	3,588
安徽	1,090	884	206	1,830	1,300	1,032	269	2,034
浙江	2,426	2,533	-107	3,432	2,719	3,022	-303	1,908
湖南	1,248	1,111	136	1,729	1,305	1,306	-1	1,763
山西	906	838	68	1,494	1,025	992	33	1,448
云南	607	450	157	1,143	712	524	189	1,355
山东	2,012	2,087	-76	2,150	2,418	2,490	-72	1,252
新疆	537	446	92	1,101	634	508	126	1,248
重庆	1,007	965	42	1,073	1,374	1,129	245	1,208
上海	2,464	2,311	153	2,276	2,848	2,704	143	1,204
湖北	1,554	1,530	24	1,088	1,773	1,794	-21	1,050
河南	1,357	1,246	111	1,200	1,469	1,447	22	982
贵州	482	378	104	813	582	446	135	923
江西	789	814	-25	772	1,008	944	63	790
陕西	899	838	60	682	1,062	949	113	665
广西	727	663	64	678	848	764	84	634
福建	629	485	144	795	729	595	134	556
河北	1,235	1,259	-24	648	1,381	1,429	48	317
吉林	792	909	-117	453	871	1,069	-198	313
海南	235	187	48	244	285	216	69	287
甘肃	408	434	-26	386	465	506	-41	277
天津	761	761	0	515	828	883	55	261
内蒙古	650	803	-152	500	763	942	180	236
宁夏	204	198	6	235	224	234	-11	207
西藏	49	25	25	120	69	35	35	170
辽宁	1,927	2,377	-450	327	1,997	2,732	735	170
青海	134	161	-27	24	170	186	-16	19
黑龙江	1,289	1,623	-334	-494	1,262	1,877	-615	-440

资料来源：《社会保险运行报告》。

二、全国层面基金收支平衡高度依赖财政补贴

我国养老保险基金收支在持续增长的财政补贴的支持下，形成当前“收支平衡、略有结余”的局面。如果剔除财政补贴，基金当期收支自 2015 年起就开始出现赤字，且整体呈现逐渐扩大的趋势，如表 2.3 所示。从 2002 年开始计算，即使不考虑货币的时间价值，截至 2021 年全国各级财政对养老保险的补贴总额已经达到 5.7 万亿元，已超过当前养老保险基金 4.9 万多亿元的累计结余^①。

表 2.3 养老保险当前收支和财政补贴情况

单位：亿元

年份	基金收入	基金支出	当期结余	财政补贴	补贴前当期收支
2002	2784	2503	281	408	-127
2003	3209	2716	493	544	-51
2004	3729	3031	697	572	125
2005	4492	3495	996	648	348
2006	5633	4287	1345	948	397
2007	7011	5154	1857	1096	761
2008	8800	6508	2293	1341	952
2009	10421	7887	2534	1646	888
2010	12218	9410	2809	1910	899
2011	15485	11426	4059	2192	1867
2012	18363	14009	4355	2527	1828
2013	20849	16742	4107	2851	1256
2014	23305	19847	3458	3269	189
2015	26613	23141	3472	3893	-421
2016	28693	25865	2828	4291	-1463
2017	32930	28541	4389	4955	-566
2018	37392	31501	5892	5355	537
2019	38102	34655	3447	5588	-2141
2020	30180	37612	-7432	6271	-13703
2021	44106	34918	9188	6434	2754

数据来源：《全国社会保险基金收入决算表》、《全国公共财政支出决算表》、《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

^① 此处均为城镇企业职工基本养老保险数据。

第三节 历史反思与阶段划分

可以看到，提高养老保险统筹层次需要克服一系列的制度障碍与现实阻力。统筹层次的提高有可能损害制度运行的激励相容机制，原因如下：第一，“下级政府”的道德风险将导致“减收增支”行为，不利于制度可持续性；第二，“上级政府”也存在道德风险，担心统筹层次提高到本级之后，支出责任同步上移至本级，主动提高统筹层次意愿不强。因此，自全国统筹提出以来，对财政风险的担心与各级政府道德风险的交织导致养老保险统筹层次提高缓慢。

2022 年，全国统筹之所以没有一步到位，主要也是考虑到参保主体缴费遵从度较低、地方各级政府存在道德风险、社保征收体制尚未完成税务全责征收转型、刚刚实现的省级统筹只是对当期缴费收入的统收统支等诸多因素，其目的是逐渐对基金收支平衡和财政补贴比例进行“压力测试”，分散财政风险，夯实基金收入，规范基金支出，同时发挥中央和地方两方面积极性，建立中央和地方财政分责兜底机制，防止地方风险向中央集中、基金风险向财政转移。

鉴于全国统筹理想模式面临诸多挑战，难以一步达成，课题组从事权主体、支出责任主体、政策内容、基金管理和机制建设五个方面（表 2.4），概括提出全国统筹的三大阶段，即调剂期、分担期和统管期。**第一**，调剂期以 2018 年中央调剂制度的建立为标志，主要特点是依据地区经济发展程度和职退比对不同地区养老保险的当期流量进行分配。**第二**，分担期以 2022 年全国统筹实施方案的颁布为标志，以“五统一、两不变”和全国统筹调剂制度为起步，主要任务是规范制度参数，科学划分支出责任，增强养老保险制度可持续性，同时创造条件稳步向全国统筹的理想目标推进；**第三**，统管期以全国统筹的理想目标基本实现为时点，本质是中央政府承担养老保险全部的事权

与支出责任。课题组建议将这一时点确定在 2035 年前后。进入统管期后，全国统筹的任务基本完成，养老保险制度定型，工作进入常态化运行阶段。

表 2.4 全国统筹的三个阶段

阶段划分	事权主体	支出责任主体	机制建设	基金管理	政策内容
调剂期	地方政府为主 中央政府为辅	中央定额 地方补缺	属地管理 中央调剂	流量调剂 结余留存	参数差异
分担期	中央政府为主 地方政府为辅		责任分担 全国调剂	流量补缺 结余留存	参数趋同
统管期	中央政府	中央兜底	垂直管理	统收统支 结余集中	参数统一

第三章 全国统筹的第一阶段：调剂期

为解决日渐突出的省际间养老保险基金收支不均衡问题,2018年7月国务院印发了《国务院关于建立企业职工养老保险基金中央调剂制度的通知》(国发〔2018〕18号),标志着养老保险基金中央调剂制度的建立与实施。作为向全国统筹过渡的一项重要改革,中央调剂制度一方面要解决基金收支地区间不平衡的结构性问题,提高财务可持续性;另一方面是作为实现全国统筹的第一步,逐渐加大省际间调剂力度,为尽快实现养老保险全国统筹积累经验。中央调剂制度既是实现养老保险全国统筹的先行试验,也是实现全国统筹的前期“压力测试”,为实现全国统筹奠定基础、积累经验。因此,我们将其总结为全国统筹的第一阶段:调剂期。

第一节 主要任务与特点

一、依据地区经济发展水平和职退比确定拨缴额

根据中央调剂办法,上解额由“(某省份职工平均工资 \times 90%) \times 某省份在职应参保人数 \times 上解比例”确定,其中:职工平均工资采用城镇非私营单位和城镇私营企业就业人员加权平均工资,为全口径的职工平均工资指标;应参保人数计算办法为“(城镇企业就业人数+制度在职参保人数) \div 2”,即取应参保人数和实际参保人数的平均值,鼓励地方政府扩大参保覆盖面;上解比例从2018年的3%起步,逐年提高0.5个百分点至2021年的4.5%。拨付额根据“核定的某省份离退休人数 \times 全国人均拨付额”计算得到,中央一般不留存基金。

这一办法中,职工平均工资体现了一个地区的经济发展水平,城镇企业就业人数和核定退休人数体现了该地区的职退比。因此,在中央调剂制度下,经济发展水平较高、人口年龄结构年轻的地区成为为

中央调剂基金做贡献的主要力量，而经济发展水平较低、人口年龄结构老化的地区成为中央调剂制度下的获益者。

二、均衡地区间养老保险基金当期余缺

中央调剂制度设计的总体思路是在不增加社会整体负担和不提高养老保险缴费比例的基础上，通过建立养老保险基金中央调剂制度，合理均衡地区间基金负担，实现基金安全可持续以及财政负担可控。从中央调剂基金的规模来看，在 2018 年至 2021 年四年时间内，跨省调剂资金累计达到 6000 多亿元。2021 年，养老保险基金中央调剂比例提高至 4.5%，跨省调剂规模达到 2100 多亿元，总上缴规模达 9327 亿元。分地区来看，调剂金上缴金额大于下拨金额的地区为广东、北京、浙江、江苏、福建、上海、山东 7 个省份，为贡献地区；调剂金上缴金额小于下拨金额的地区为辽宁、黑龙江、吉林、湖北等 21 个省份和新疆生产建设兵团，为受益地区；云南、贵州、西藏三个省份的调剂金上缴和拨付平衡；中西部地区 and 老工业基地省份受益超过 2100 亿元。从结果上看，中央调剂制度起到了适度均衡省际之间养老保险基金负担的作用。

表 3.1 2021 年养老保险中央调剂情况预算表

单位：亿元

地区	上缴额	下拨额	净上缴额
北京市	710	190	520
天津市	141	151	-10
河北省	189	222	-33
山西省	120	170	-50
内蒙古自治区	92	189	-97
辽宁省	213	838	-625
吉林省	97	261	-164
黑龙江省	107	654	-547
上海市	567	421	146
江苏省	831	660	171
浙江省	667	514	153

地区	上缴额	下拨额	净上缴额
安徽省	208	213	-5
福建省	286	96	190
江西省	172	216	-44
山东省	574	494	80
河南省	282	293	-11
湖北省	260	470	-210
湖南省	182	210	-28
广东省	1221	495	726
广西壮族自治区	127	140	-13
海南省	44	46	-2
重庆市	224	244	-20
四川省	386	443	-57
贵州省	124	124	0
云南省	128	128	0
西藏自治区	16	16	0
陕西省	142	153	-11
甘肃省	70	96	-26
青海省	21	30	-9
宁夏回族自治区	36	42	-6
新疆维吾尔自治区	65	74	-9
新疆生产建设兵团	21	33	-12

数据来源：财政部预算司。

第二节 中央调剂制度存在的问题

一、拨缴办法脱离补缺逻辑，难以应对地区间收支分化

中央调剂制度上解下拨的依据是各省职退比与经济发展水平，与地方当期基金缺口形成机制关系不大，这就导致了地区间养老保险基金余缺难以充分互济的困境。**第一，过低或过高的调剂比例无法有效缩小地区间基金当期结余差距。**调剂比例与省际间当期结余差距之间呈“U”型的变动趋势，过低的调剂比例无法实现平衡省际间养老保险基金当期收支的目标，过高的调剂比例有可能导致贡献省份与受益省份地位互换的情况，进而出现新的余缺失衡问题。如表 3.2 所示，4.0%的调剂比例已经实现了较为平衡的余缺互济作用，本报告模拟测算发现，继续提高调剂比例反而扩大了地区间余缺差距。相关研究也

表明，使地区间基金收支结余差距最小所对应的最优调剂比例处于 4.0%-5.0%之间(边恕和张铭志，2019；彭浩然和王琳琳，2019)。第二，即使在最优调剂比例下，地方缺口仍然存在。根据表 3.2 所示，在 2020 年 4%的调剂比例下，除黑龙江省以外，其余缺口省份都无法从中央调剂基金中获取足额的拨缴资金弥补缺口，平均覆盖率仅为 41.25%，即便采取 5%的调剂比例，也仅能够实现 51.57%的缺口覆盖率^①。

表 3.2 2020 年养老保险基金收支与中央调剂情况

单位：亿元

地区	当期结余 (前)	实际情况:4.0%		方案一: 4.5%		方案二: 5.0%	
		差额拨缴	当期结余 (后)	差额拨缴	当期结余 (后)	差额拨缴	当期结余 (后)
北京	96.53	462.59	-366.06	520.41	-423.88	578.24	-481.71
天津	-211.18	-8.82	-202.36	-9.92	-201.26	-11.03	-200.15
河北	-360.80	-29.49	-331.31	-33.18	-327.62	-36.86	-323.94
山西	-184.06	-44.37	-139.69	-49.92	-134.14	-55.46	-128.60
内蒙古	-277.11	-85.78	-191.33	-96.50	-180.61	-107.23	-169.88
辽宁	-631.24	-555.58	-75.66	-625.03	-6.21	-694.48	63.24
吉林	-308.99	-145.19	-163.80	-163.34	-145.65	-181.49	-127.50
黑龙江	-445.02	-485.56	40.54	-546.26	101.24	-606.95	161.93
上海	-938.61	130.53	-1069.14	146.85	-1085.46	163.16	-1101.77
江苏	-653.81	152.43	-806.24	171.48	-825.29	190.54	-844.35
浙江	-1030.21	136.49	-1166.70	153.55	-1183.76	170.61	-1200.82
安徽	-73.65	-4.27	-69.38	-4.80	-68.85	-5.34	-68.31
福建	-63.56	168.50	-232.06	189.56	-253.12	210.63	-274.19
江西	-145.96	-39.72	-106.24	-44.69	-101.28	-49.65	-96.31
山东	-695.03	70.71	-765.74	79.55	-774.58	88.39	-783.42
河南	-281.12	-10.50	-270.62	-11.81	-269.31	-13.13	-267.99
湖北	-303.77	-186.87	-116.90	-210.23	-93.54	-233.59	-70.18
湖南	-4.56	-25.63	21.07	-28.83	24.27	-32.04	27.48
广东	653.96	645.71	8.25	726.42	-72.46	807.14	-153.18
广西	-144.00	-11.50	-132.50	-12.94	-131.06	-14.38	-129.62
海南	-26.86	-1.36	-25.50	-1.53	-25.33	-1.70	-25.16
重庆	-139.27	-18.39	-120.88	-20.69	-118.58	-22.99	-116.28

① 缺口覆盖率使用缺口省份调入的调剂资金除以缺口省份的总缺口衡量，计算时仅考虑当期结余为负且从中央调剂制度获益的省份。

地区	当期结余 (前)	实际情况:4.0%		方案一: 4.5%		方案二: 5.0%	
		差额拨缴	当期结余 (后)	差额拨缴	当期结余 (后)	差额拨缴	当期结余 (后)
四川	-430.74	-50.57	-380.17	-56.89	-373.85	-63.21	-367.53
贵州	-24.80	0.00	-24.80	0.00	-24.80	0.00	-24.80
云南	-7.15	0.00	-7.15	0.00	-7.15	0.00	-7.15
西藏	15.91	0.00	15.91	0.00	15.91	0.00	15.91
陕西	-142.25	-10.11	-132.14	-11.37	-130.88	-12.64	-129.61
甘肃	-131.17	-22.80	-108.37	-25.65	-105.52	-28.50	-102.67
青海	-18.34	-8.17	-10.17	-9.19	-9.15	-10.21	-8.13
宁夏	-23.73	-4.68	-19.05	-5.27	-18.47	-5.85	-17.88
新疆	11.12	-8.10	19.22	-9.11	20.23	-10.13	21.25
新疆兵团	-13.61	-10.99	-2.62	-12.36	-1.25	-13.74	0.13
标准差	317.86	-	305.16	-	313.08	-	322.85

资料来源:《社会保险运行报告》、财政部预算司、课题组测算。

二、未考虑地方历史情况,地方累计结余难消耗

中央调剂制度主要目的是调剂各省份养老保险基金当期余缺,没有考虑各省的历史情况。如表 3.3 所示,一方面,对于养老保险基金结余紧张甚至穿底的缺口地区(例如东三省),中央调剂基金差额拨缴的资金基本无法覆盖其缺口;另一方面,对于养老保险基金累计结余较多的缺口地区(例如四川、山西、湖南),反而从中央调剂制度中获益,难以有效消耗留存在地方的累计结余。这就导致了“结余地区基金不断扩大,缺口地区财政持续补贴”的怪象,资金使用效率不高。

表 3.3 2020 年养老保险基金收支与中央调剂情况

单位:亿元

地区	当期结余 (调剂前)	中央调剂基金 差额拨缴	当期结余 (调剂后)	历史结余
北京	96.53	462.59	-366.06	5549.97
天津	-211.18	-8.82	-202.36	312.63
河北	-360.80	-29.49	-331.31	316.57
山西	-184.06	-44.37	-139.69	1354.01
内蒙古	-277.11	-85.78	-191.33	302.87

地区	当期结余 (调剂前)	中央调剂基金 差额拨缴	当期结余 (调剂后)	历史结余
辽宁	-631.24	-555.58	-75.66	251.78
吉林	-308.99	-145.19	-163.80	288.97
黑龙江	-445.02	-485.56	40.54	-453.90
上海	-938.61	130.53	-1069.14	1207.12
江苏	-653.81	152.43	-806.24	4014.16
浙江	-1030.21	136.49	-1166.70	2292.18
安徽	-73.65	-4.27	-69.38	1760.69
福建	-63.56	168.50	-232.06	562.49
江西	-145.96	-39.72	-106.24	665.95
山东	-695.03	70.71	-765.74	1384.49
河南	-281.12	-10.50	-270.62	929.31
湖北	-303.77	-186.87	-116.90	970.76
湖南	-4.56	-25.63	21.07	1750.14
广东	653.96	645.71	8.25	11701.47
广西	-144.00	-11.50	-132.50	545.36
海南	-26.86	-1.36	-25.50	218.15
重庆	-139.27	-18.39	-120.88	951.89
四川	-430.74	-50.57	-380.17	3217.96
贵州	-24.80	0.00	-24.80	787.92
云南	-7.15	0.00	-7.15	1136.21
西藏	15.91	0.00	15.91	135.74
陕西	-142.25	-10.11	-132.14	544.15
甘肃	-131.17	-22.80	-108.37	277.27
青海	-18.34	-8.17	-10.17	13.84
宁夏	-23.73	-4.68	-19.05	216.39
新疆	11.12	-8.10	19.22	120.08
新疆兵团	-13.61	-10.99	-2.62	73.98

资料来源：《社会保险运行报告》、财政部预算司、课题组测算。

三、收支责任内置于拨缴办法，缺乏明确激励约束机制

中央调剂制度对于地方政府收支责任的约束内置于拨缴办法，地方政府存在较大的道德风险空间，具体表现在：第一，中央政府和地方政府关于职工人数、参保人数、退休人数和工资水平等方面存在信息不对称，省级政府在享有部分养老保险事权的情形下，有在一定范

围内调整统计指标的动机,从而尽可能减少上解比例、增加下拨比例。

第二,对结余省份而言,调剂后缺口可以优先使用当地累计结余填补,如果缺乏明确的激励约束或责任分担机制,地方政府依旧具有降低其征收努力、提高待遇的动因,影响制度的可持续性与公平性。

第四章 全国统筹的第二阶段：分担期

现阶段，实现基金全国统收统支、统一待遇计发办法参数，并由中央财政承担完全事权和支出责任的全国统收统支理想目标方案并不具备实施条件。若在当前养老保险垂直管理体制尚未建成、央地激励约束机制不够成熟的背景下，一步到位实行基金全国统收统支，必将诱发地方政府在基金收支管理方面的道德风险行为，进一步恶化基金收支状况，从而酿成更大的制度运行风险。因此，全国统筹分担期的务实之举是在夯实省级统筹成果的基础上，以均衡各省份基金当期余缺、调整与规范央地政府的责权利关系为首要目标，增强养老保险基金可持续性，加快完善“三统一、一明确”的基础支撑条件。

在这一背景下，2021年12月，国务院办公厅颁布《企业职工基本养老保险全国统筹制度实施方案》（以下简称“全国统筹方案”），决定于2022年1月起实施企业职工基本养老保险全国统筹制度，建立养老保险基本要素中央统一管理机制、地方财政补充养老保险基金投入长效机制、养老保险工作考核机制等，并同步实施全国统筹调剂制度，增强养老保险制度的可持续性。这是在逐次提高统筹层次基础上，结合中央调剂制度的运行经验所采取的制度设计。此次全国统筹方案初步明确了地方和中央在基金调配和补贴方面的事权和支出责任，并使资金能够在全国范围内互济余缺，缓解不同区域之间养老保险基金收支不平衡的问题，改变了过去以职退比和经济发展水平来计算拨缴资金的思路。因此，课题组认为，全国统筹方案开启了全国统筹的第二阶段：分担期。

第一节 全国统筹方案的主要举措

一、建立全国统筹调剂制度

全国统筹调剂制度以平衡地区间基金当期余缺为主要思路，具体拨缴逻辑为：

（1）在每年年底，制定次年全国统筹调剂方案。

（2）根据统一政策参数和各地收支管理工作努力程度（重点对“两个率”^①进行考核）等因素，核定各省当期预算收支。其中，中央财政补贴记入各省预算收入，力度原则上不减少。

（3）对于各缺口省份，其缺口由全国统筹调剂资金、地方财政补贴、当地累计结余（如有）共同承担补缺责任。有结余地区优先动用结余，具体分担比例为基金结余承担 15%、调剂基金承担 80%、地方财政承担 5%；无结余地区调剂基金承担 90%的补缺责任，地方财政承担余下的 10%。各地所需全国统筹调剂资金的加总为应拨付总额。

（4）全国统筹调剂资金采用“以缺定收”原则，根据应拨付总额占结余省份当期结余总额的比例确定，由所有结余省份共担。

二、在全国范围内基本统一养老保险政策

在养老保险政策方面，此次全国统筹实现了“五个统一”。**第一，统一缴费比例。**从 2022 年 1 月 1 日起全国统一执行单位 16%、职工 8%的缴费比例；个人参保人员 20%缴费比例。从实际来看，目前绝大部分地区采用了全国统一的缴费比例，不过仍有浙江和广东仍然执行低于 16%的单位缴费比例。**第二，统一缴费基数。**各省份统一采用本地上一年全口径城镇单位就业人员平均工资的 60%和 300%作为缴费基数上下限，企业采用单基数法，即根据职工缴费基数之和确定单位

^① 使用缴费率和工资率考核地方工作努力程度。缴费率是指地方政策费率与全国政策费率的比值；工资率是指地方缴费基数与地方全口径社会平均工资的比值。

缴费。**第三，统一计发基数。**各省份按本地单位就业人员平均工资确定养老金计发基数。**第四，统一待遇项目。**建立全国养老保险待遇项目清单，清单外项目原则上由地方政府承担。严禁各地新出台清单外项目，对于已有的清单外项目，新退休人员全部由地方财政支付，已办理退休的人员的支出责任逐步转移至地方财政。**第五，统一待遇调整。**要求各地按照国家统一政策，在允许范围内设定待遇调整比例和水平。

三、建立中央与省级政府支出责任分担机制

全国统筹的目标之一是确保中央和地方政府共同承担养老保险支出责任，以此来保障地方政府依照中央政府的利益偏好行事。分担期采取多种办法约束地方政府：**一**是在全国统筹调剂制度下，养老保险基金当期缺口由全国统筹调剂资金、累计结余（如有）和地方政府共同承担，有助于约束地方政府“少收多支”行为；**二**是由待遇调增带来的支出责任，地方政府承担 60% 的财政补贴责任，以此控制地方养老金增速；**三**是地方政府负担自行出台的政策，防止待遇计发项目出现地方特色，并对历史项目。以此多措并举实现有效节流，保障全国统筹推进过程中基金的收支平衡。

四、增加中央对省级政府考核奖惩机制

将养老保险相关工作情况列入省级政府工作责任制考核内容。通过建立健全考核奖惩机制，将养老保险扩面征缴、确保基本养老金发放、严格养老保险基金管理等情况列入省级政府工作责任制考核内容，对工作业绩好的省级政府进行奖励，对出现问题的省级政府及相关责任人进行问责。

五、建设全国统一的全国统筹信息系统

全国统筹信息系统建设方案研究工作于 2020 年初启动，其遵循

“全国统一标准、数据实时同步、部省两级联动、风险有效管控”的总体思路，历经 1 年多时间的总体设计、原型验证和系统建设，多数省份已经实现基金财务系统和业务系统的省部级对接，全国“一本账”基本形成。一方面，全国集成的基金财务系统满足了中央层面对养老保险的管控、预警、分析和预判要求，及时发现和防止地方层面的操作风险；另一方面，基于全国统筹信息系统，各地能够实现全国联网业务经办，打破经办管理的地区分割局面。

第二节 全国统筹方案的初步评估

一、制度运行情况

（一）基金跨地区调剂力度稳步提高

自中央调剂制度实施起，养老金净调剂规模稳步提高。2022 年，全国统筹调剂制度实施后，调剂规模延续中央调剂制度前两年平均 18% 的增速，全年共跨省调剂养老保险基金 2440 亿元，有力支持了基金困难省份养老金发放。

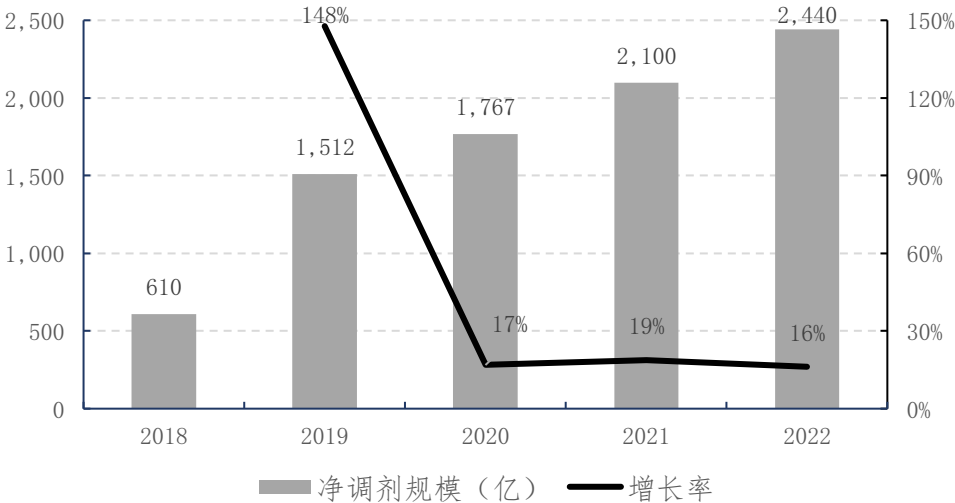


图 4.1 2018-2022 年养老金调剂规模及增长率

资料来源：财政部预算司。

（二）上缴负担更加均衡，下拨资金倾斜缺口大省

据财政部预算司《2022 年全国统筹调剂资金上缴下拨情况表》和

《2023 年全国统筹调剂资金上缴下拨情况表》，与中央调剂制度相比，全国统筹调剂制度呈现如下特征：

第一，上缴地区数量有所增加。相较于中央调剂制度时固定的 7 个上解地区，全国统筹调剂制度下，2022 年、2023 年上解地区分别为 21 个、18 个，负担更加均衡。改变了中央调剂金制度下，部分当期结余省份仍然受益的情况。

第二，拨缴资金的集中程度。全国统筹调剂制度实施后的 2022 年和 2023 年，前三结余省份分别贡献了 63.78%、69.66%的调剂资金，前三缺口省份获得了 86.36%、77.58%的调剂资金。相比于中央调剂制度，上缴集中度有所降低，各省负担更加均衡；下拨集中度有所提高，体现在加强了对缺口大省的转移支付规模。同时，这也反映了地区间养老保险收支失衡问题正在日益加剧。

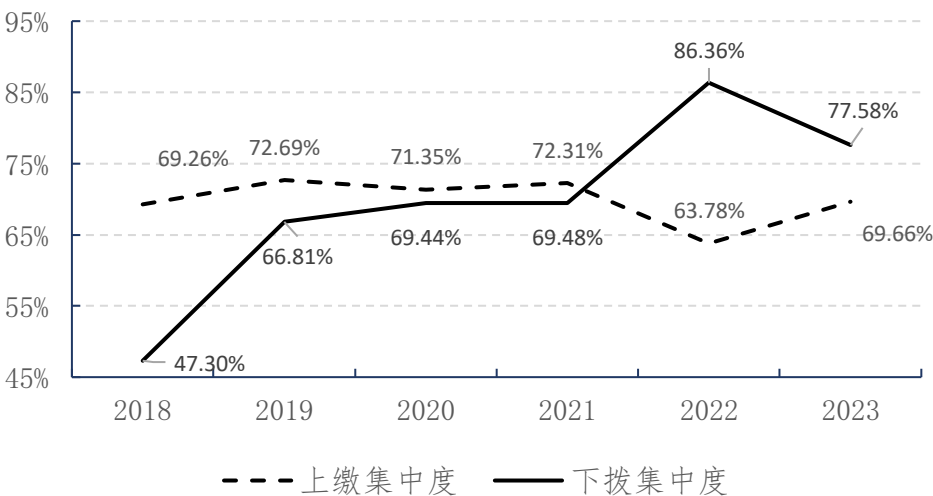


图 4.2 中央调剂制度和全国统筹制度的缴拨集中度

资料来源：财政部预算司。

二、制度现存问题

（一）弱调剂：中央层面无资金积累

现行全国统筹调剂制度采用“以缺定收”的办法，虽有对地方政府激励相容的考量，但也导致了中央层面无结余资金的积累，具体表

现为以下三方面的问题：

第一，缺口省份保发放压力较大。由于养老保险基金收支存在周期性，且收入和支出在时间上往往是不匹配的，即前三季度收入较少，第四季度收入较高^①，但基金支出则平均分散于各个季度。这就导致了缺口省份在前三季度难以获得足额的调剂基金用于发放退休人员的养老金，需要自筹资金等待第四季度调剂基金的到账，对于财政并不富裕的地区无疑是雪上加霜。

第二，缺乏储备资金应对公共突发事件。譬如自然灾害、传染病等不可预知的公共事件造成养老保险地区性、乃至全国性的减收，势必对当期收支产生重大影响，尤其是增加无历史结余缺口省份的财政负担，例如“新冠肺炎”疫情影响之下的2020年。对基于当年预算制定的全国统筹调剂基金而言，无法考虑到如此的“黑天鹅”事件，如果中央不留存结余，则难以应对突发事件对养老保险资金的冲击。

第三，应对全国层面基金收支缺口缺乏灵活性。根据课题组精算结果，全国层面基金当期收支缺口可能于2028年前后出现。若中央层面没有结余留存，只有采取两种方式填补缺口：一是加大财政补助规模，容易导致财政支出压力陡增；二是抽掉地方累计结余，容易引起地方抵触情绪，如果将大量资金从地方城商行中转移，还可能危及地方金融环境的稳定。因此，需要尽早在中央层面积累储备资金，平滑缺口期的支出风险。

（二）弱激励：结余充足地区缺乏有效的激励约束

对于基金收支状况良好的地区，不论是全国统筹调剂制度，抑或是考核奖惩机制，对其约束效力均小于基金紧张地区，可能诱发发达地区政府“减收增支”的道德风险行为，同时加剧地区间的不公平。

^① 主要是灵活就业人员年末一次性缴费。

第一，当期结余省份无需承担缺口分担责任。全国统筹调剂办法中，地方政府的支出责任主要体现在对基金缺口的分担，而结余省份则不需要承担，财政约束相对缺乏。仅靠“两个率”难以对地方政府行为形成有效约束和引导。

第二，当期结余省份存在“以支定收”的负激励。结余地区当期盈余的很大部分需要上缴，填补缺口省份的收支赤字，而且随着人口老龄化不断加深，这一比例将不断提高。在激励约束力度不够，或是垂直管理体系没有建成的条件下，地方政府利益最大化的投机行为就是“以支定收”，尽量做小当期结余，同时保证不出现赤字。如此，既实现了“放水养鱼”，又保证了地方支出责任的最小化。

第三节 完善分担期实施方案的政策建议

一、明晰权责：进一步优化全国统筹调剂制度

当前基于全口径缺口的责任分担机制无法有效约束地方政府规范养老保险收支管理。课题组建议，依据缺口性质进行分类分层补缺。这一办法的核心在于对各省的当期基金缺口进行分类，并按照不同的缺口性质差异，划分不同的财政补贴责任。具体而言：

第一，延续全国统筹调剂资金的办法，维持中央财政补贴力度不变，并基于“以缺定补”原则，将各省当期结余^①的一定比例汇入全国调剂资金池。

第二，在缺口责任方面，进一步细化各方分担比例。根据基金预决算，将缺口分类为“一般性缺口”和“管理性缺口”：①由人口老龄化、经济发展水平波动等客观因素导致的“一般性缺口”主要靠中央财政、全国统筹调剂基金、历史结余（如有）解决，地方政府承担

^① 按照全国统筹调剂资金办法，这里是指按照“缴费率”和“工资率”计算得到的理论结余。

相对较少的责任；②由地方政府在养老保险费征收、参保扩面、退休办理等方面管理不规范导致的“管理性缺口”则主要由地方政府负担，同时，将地方政府管理努力程度与全国统筹调剂比例挂钩，发挥激励和约束双重效应。

二、强化约束：完善养老保险工作绩效考核体系

全国统筹会弱化地方政府的激励，现阶段需要通过完善养老保险激励约束机制，合理调整地方政府目标函数，使其与中央政府的利益趋于一致，以此防范和化解全国统筹推进过程中地方政府的道德风险行为。课题组从影响养老保险基金收支平衡的因素出发，分析可能诱发地方政府道德风险行为的薄弱环节，最后归纳出**缴费端、基金管理、待遇端**三方面，包括政策执行、参保扩面、基金征缴、基金投资、待遇核定、预算执行六个指标，用以考核地方政府在养老保险收支管理方面的努力程度，从而规避在全国统筹推进过程中地方政府潜在的道德风险行为。

（一）缴费端考核指标

养老保险的基金收入由缴费率、缴费基数和参保人数三大参量所决定。其中，一个地区的缴费率反映了地方政府对中央政策的执行和落实情况；缴费基数反映地方政府的征管强度；参保人数则体现地方政府扩面的努力程度。

1. 缴费政策遵从度

缴费政策遵从度反映地方政府对中央缴费比例政策的落实程度，计算方法为：
$$\text{缴费遵从度} = \frac{\text{地方政府政策费率}}{\text{中央政策费率}}$$
。根据《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）和《国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》（国办发〔2019〕13号）的规定，目前职工养老保险个人缴费比例为8%，单位缴费比

例为 16%，城镇个体劳动者缴费比例为 20%。根据课题组调研结果，目前仍有浙江、广东两省未严格执行中央统一政策。

2. 基金征管强度

采用缴费工资比率指标反映地方政府养老保险基金征管强度。

缴费工资比率 = $\frac{\text{平均缴费基数}}{\text{全口径社平工资}}$ ，主要考核缴费基数的做实程度。目前大部分省份存在缴费基数不实现象（表 4.1），该指标反映了地方政府养老保险基金征管的努力程度。

表 4.1 2019 年各省份缴费工资比率

单位：%

省份	缴费工资比率	省份	缴费工资比率
甘肃	97.83%	安徽	75.50%
上海	94.31%	河北	75.00%
青海	92.67%	宁夏	72.71%
陕西	92.01%	贵州	72.49%
内蒙古	88.70%	江西	70.55%
吉林	88.00%	黑龙江	70.53%
新疆	86.15%	北京	70.10%
云南	85.27%	四川	68.32%
广西	83.04%	山东	66.88%
山西	82.98%	湖南	65.87%
辽宁	82.67%	江苏	65.79%
重庆	82.18%	天津	65.65%
湖北	79.79%	广东	62.42%
海南	78.40%	浙江	61.61%
河南	75.71%	福建	53.33%

资料来源：《社会保险运行报告》、国家统计局、课题组测算。

3. 参保扩面努力

参保扩面用参保率和新增参保率指标衡量，参保率 = $\frac{\text{参保缴费人数}}{\text{应参保人数}}$ ，

其中，应参保未参保人数 = 应参保人数 - 实际参保人数。参保缴费人数不仅反映地方参保扩面的努力，还能够反应当地中断缴费的情况。应参保人数可采用城镇就业人数或城镇非农就业人数，采用城镇非农

就业人数更符合制度全覆盖的目标。

（二）待遇端考核指标

养老保险的基金支出由养老金待遇水平和待遇领取人数两大参量决定。其中，地区养老金待遇水平由待遇计发办法和待遇调整办法的决定，一般由中央统一制定政策，地方政府参照执行；待遇领取人数除正常退休群体外，还受地方政府对提前退休行为的监管和一次性补缴政策的影响。

1. 待遇资格核定

采用各地区相对平均缴费年限指标衡量地方政府待遇资格核定的努力程度，计算办法为：相对平均缴费年限 = $\frac{\text{退休人员平均缴费年限}}{\text{全国退休人员平均缴费年限}}$ 。

由于当前缺乏对地方提前退休和一次性补缴政策的监管，数据获取难度大，采用退休人员平均缴费年限指标可以很好地概括这两种因素的共同影响，从而约束地方政府违规一次性补缴或办理提前退休的行为。此外，针对特定省份制定具体考核办法时，需考虑不同省份制度内退休人员的行业结构差异和性别差异，对上述指标进行系数修正。

2. 待遇政策遵从度

缴费政策遵从度包括待遇计发政策和待遇调整政策遵从度两个子指标，计算办法为：与中央政策一致赋值为 1，否则赋值为 0。在待遇计发政策方面，目前一些省市未严格按照中央政策规定执行，比如缴费中断时间以零值方式参与指数计算，以及女性灵活就业退休年龄和缴费未满 15 年一次性待遇计算办法与国家规定不一致等（详见表 4.5）。在待遇调整政策方面，每年人社部和财政部公布全国总体调整比例最高上限，由各省确定具体调整比例和水平，通过这一指标对地方政府自行提高调整水平、突破调整政策的行为进行约束。

表 4.2 各省待遇政策执行情况

省份	具体规定
湖南	在实际缴费指数计算、个人账户储存额继承办法、缴费未满 15 年一次性待遇等方面与国家规定不尽一致
上海	自 2006 年起，对当年退休人员按本人养老金一定比例补充计发养老金（截至 2020 年此比例已降至 2.5%）。
西藏	女性灵活就业人员的退休年龄与国家规定不尽一致。
天津、山东	中断缴费时间（零指数）参与实际缴费指数计算问题。

（三）管理层面考核指标

1. 预算管理

结合《社会保险基金预算绩效管理办法》的要求，由中央统一领导，整体规划，下达分省预算目标和绩效任务，各省负责预算目标的分解与细化，并开展绩效管理和绩效评价工作。基于预算绩效管理制度，课题组建议设定预算收入完成率、预算支出偏差率两个指标，考核地方政府对养老保险基金收支任务的完成情况。

2. 信息系统

以建立全国统一的社会保险信息系统和实现养老保险数据实时中央集中为目的，对地方政府进行考核：①地方的信息系统和经办系统是否已经实现省级统一和集中管理？②在省级统一基础上，是否已经实现全国统一的数据标准，完全对接全国统筹信息系统？③各方历史经办数据是否清晰完整，并已纳入全国统筹信息系统？④未来，在建成全国统筹系统的基础上，是否使用全国统筹信息系统作为当地的信息集中和业务经办系统？

3. 基金管理

根据基金收支状况的不同，实施分类考核：①对于缺口省份，重点考核基金安全性。通过规范基金征缴、地方和中央财政补助和全国统筹调制制度，确保“保发放”任务的完成；②对于结余省份，重点

考核基金运营效率。根据课题组估算，在保障各地 12 个月的支付期储备的基础上，目前仍有将近约 1 万亿的养老保险基金没有得到有效投资，且这部分资金绝大多数集中在广东、北京等经济发达地区。为兼顾基金安全与保值增值要求，应要求地方政府合理配置基金结余的投资结构，并将权益部分委托全国社保基金理事会进行投资运营。

表 4.3 对养老保险基金可投资规模的估计

单位：（亿元）

收益类型	当期收益	利率基准	估算规模	备付期要求	可投资金额
协议存款	1,010	银行存款不同期限加权利率（2.50%）	36,723	25,833	10,890
委托投资	553	略低于基本养老保险基金投资收益率（4.00%）	12,285	—	12,285
总计	1,563	—	49,008	25,833	23,175

（四）总结

养老保险激励约束机制的具体考核指标总结如表 4.4。

表 4.4 地方政府考核指标总结

维度	考核内容	指标	计算办法
缴费端	参保扩面	实际参保率	参保缴费人数÷城镇非农就业人数
	缴费政策遵从	缴费比例政策遵从度	地方政策费率÷中央政策费率
	基金征缴	缴费工资比率	平均缴费基数÷全口径社会平均工资
待遇端	待遇资格核定	相对平均缴费年限	地方退休人员平均缴费年限÷全国退休人员平均缴费年限
	待遇政策遵从	待遇计发政策遵从度	与中央政策一致赋值为 1，否则赋值为 0
		待遇调整政策遵从度	与中央政策一致赋值为 1，否则赋值为 0
制度管理	预算管理	预算收入完成率	$\frac{ \text{决算收入}-\text{预算收入} }{\text{预算收入}}$
		预算支出偏差率	$\frac{ \text{决算支出}-\text{预算支出} }{\text{预算支出}}$
	信息系统	系统集中层级	根据实际建设情况，在 0-1 区间内赋值
	基金管理	基金安全（缺口省份）	根据基金保发放情况，在 0-1 区间内赋值
		基金运营（结余省份）	根据基金运营效率，在 0-1 区间内赋值

说明：应参保人数来源于统计部门，其余来源于社会保险经办机构数据。

三、重点突破：优先在发达地区试点推进垂直管理改革

实践表明，经济发达地区由于劳动力和资本流入，基金收支状况较好。在全国统筹背景下，经济发达地区在全国统筹调剂制度下支出责任轻，所受约束少，但其发展经济的激励高，更有可能出现“减收增支”的道德风险行为。鉴于此，课题组建议优先在发达地区，即基金收支情况良好的地区试点推进垂直管理改革，包括：第一，在基金征缴方面，深入推进税务部门全责征收社会保险费。第二，在业务经办方面，探索建立省级垂直管理的业务经办体系，并在条件成熟时实现中央垂直管理。第三，在系统建设方面，推进使用全国统一的信息和业务经办系统，实现养老保险数据的全国集中。

第五章 迈向全国统筹的第三阶段：统管期

提高养老保险统筹层次是保障劳动者基本权益、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。基于全国统筹的本质含义，推进养老保险全国统筹的关键任务是确立养老保险中央事权和支出责任，使养老保险制度从地方政府的管理中脱离而出，真正成为自上而下、统收统支、垂直管理的全国性制度安排。这既需要统一和规范养老保险政策事权和管理事权，也需要同步进行结构改革和参量改革等工作，促进制度朝着更加公平更可持续的方向发展。

本章基于养老保险制度现状，首先，分析了为什么要继续完善养老保险全国统筹制度；其次，提出了统管期全国统筹的理想目标模式与最终图景；最后，课题组总结了实现全国统筹理想目标过程中需要注意的风险点。

第一节 继续完善全国统筹的必要性

养老保险全国统筹走到今天，还存在什么问题？依靠目前的体制机制能否解决？本节从微观层面和宏观层面的矛盾出发，回答为什么要进一步完善全国统筹制度，为全国统筹理想目标模式的设定提供依据。

一、微观层面：制度差异引致个人与企业的不公

社会养老保险（或称“公共养老金制度”）中的“社会”或“公共”内含对公平性的基本要求，是其区别于商业养老保险的主要特征。公平是起点公平、过程公平和结果公平三方面的有机统一。其中，过程公平和结果公平应是养老保险公平性的核心体现，过程公平强调所有参与者享有同等的权利参与制度，并适用于相同的规则，不论他们

的社会地位、性别、地区、财富等差异如何。结果公平指生产成果在分配上的均等，收入差距合理，强调社会成员之间所拥有的收入份额的相对关系。然而，由于养老保险制度的地区化和碎片化，不同地区的个体和企业适用不同规则，这不仅违反了过程公平原则，同时削弱了制度内在蕴含的老年收入再分配功能，不利于结果公平。

（一）个体公平与计发办法地区化的矛盾

我国养老保险待遇计发办法使用地区平均工资作为指数化和再分配的系数，个体参保者在不同地区适用差异化的计发规则，导致“缴费相同，待遇不同”现象，违反了公平性的要求。不仅如此，将地区平均工资作为再分配参数，更是降低了欠发达地区低收入群体的待遇保障^①。据课题组测算，欠发达地区的低收入群体，其全国社平工资替代率约为 18%，比发达地区的低收入群体大约低 5 个百分点，意味着欠发达地区面临的保基本压力更大。虽然有观点认为发达地区的生活成本相对较高，因此需要更高的养老金待遇水平。但上述观点默认了使用地区平均工资衡量购买力，实际上地区间老年 CPI^②的增速与地区间差异要远小于社平工资的增速与地区间差异。

综观世界各国，不论是美国强调收入再分配的“分层累退替代率”办法，还是德国强调权利义务对等的“积分制”，其计发办法均保证了缴费与待遇之间的一致性。作为一项全国性制度，养老保险需要遵循“缴费相同，待遇相同”原则，确保过程公平，以及适度的结果公平。需要说明的是，实现“缴费相同，待遇相同”，并不意味着各地区参保者养老金待遇水平出现大幅波动，而是基于养老保险“保基本”

①现行政策通过设定 60%缴费基数下限来保证低收入群体退休后的替代率水平，但极大增加了低收入群体的缴费负担，违反量能负担原则。

②老年消费者价格指数（简称“老年 CPI”）通过追踪反映老年群体消费特征一篮子商品和服务的价格变动，衡量老年群体的生活成本，通常会更加关注老年群体的主要消费项目，如医疗保健，而相对较少地考虑年轻人群的主要消费项目，如教育和娱乐。

的定位，通过对收入两端群体的适度的正向收入再分配，实现保障低收入参保者基本生活需求的目标。

（二）企业公平与缴费基数地区化的矛盾

我国养老保险缴费基数不实导致的“竞争非中性”现象非常明显，不同行业、不同地区、不同所有制企业之间的养老保险缴费负担和缴费遵从度存在较大差异。养老保险费是国家法律规定的企业法定劳动力成本，但在属地分割管理体制下，各地区征收的努力程度不同，部分地区的费基较低，企业缴费负担较轻，在市场经济中“轻装上阵”；而一些基金收支平衡面临风险的地区必须严格执行国家规定的标准，企业只能“负重前行”。地方政府放松养老保险缴费开展“逐底竞争”，破坏了制度筹资公平的底线，造成地区间企业劳动力成本的差异，既损害了企业的发展利益，也影响地区协调均衡发展。此外，在单基数法下，不同地区个体在缴费基数上下限问题上存在的不公平将传导至企业。为此，应通过全国统筹创造企业公平竞争的市场环境，实现企业公平负担缴费义务。

二、宏观层面：属地化管理阻碍全国统一大市场的形成

（一）劳动力流动与转移接续的矛盾

改革开放以来，随着我国经济体制改革的不断深化，劳动力跨地区流动日益频繁。属地管理体制下养老保险对劳动力流动的制约主要表现为劳动力跨地区流动时的社保权益受损和关系转移困难两个方面，地方政府无法满足劳动力基本权益需求和跨地区流动需求，难以保证劳动力享受基本公共服务和跨地区自由流动。

在劳动力资源市场化配置的时代，需要确立养老保险为中央社会保障事项，通过制度全国统筹来彻底取消养老保险关系的转移接续，保证劳动力跨地区流动时权益不受损、关系不中断，构建“流动无障

碍、权益不受损、关系不中断”的养老保险新格局，保护劳动者基本权益、促进劳动力自由有序流动。

（二）地区发展差距与属地管理的矛盾

地区间的经济发展差距是经济历史中的常见现象，其并不会随着社会经济的进步而自然消失。相反，这需要通过适当的政策干预和策略来促进各地区的协调和平衡发展。在我国，养老保险受地区经济发展影响较大，如果不增强中央政府的事权，改变当前属地管理的局面，地区发展不平衡问题将与养老保险碎片化问题相互交织，不利于制度统一和地区协调发展。

第一，地区经济发展水平的差异是影响养老保险不平衡状况的主要原因之一。北京、广东等拥有大量当期结余的经济较发达省份，其实际缴费率几乎都处于较低水平，而黑龙江、辽宁等严重收不抵支的经济相对落后省份，其实际缴费率却处于较高水平，基金缺口大且缴费率高。由此，经济相对落后地区容易陷入“基金收入少—实际费率高—企业竞争力降低—资本流出一经济更加落后”的恶性循环。

第二，养老保险待遇端失衡扩大了不同地区老年群体的收入差距。将地区经济发展与养老金待遇水平挂钩，进一步扩大经济发达地区与欠发达地区之间的分配不均，削弱制度的互助共济性。经济相对落后地区陷入“养老金待遇低—老年消费减少—社会总需求减少—人口/资本外流—经济更加落后”的恶性循环，而经济发达地区则与之相反，导致“强者越强、弱者越弱”的局面，违背区域协调发展原则。

（三）人口老龄化与制度可持续的矛盾

我国人口结构正在加速老化，并将在 21 世纪中叶进入人口老龄化高原期，对养老保险基金收支平衡带来巨大挑战。根据课题组精算结果，即使财政补助保持稳定的增速，现行政策下我国养老保险基金

当期收支将于 2028 年左右出现赤字，累计结余将在 2035 年左右耗尽。即使不考虑货币时间价值，截至 2050 年养老保险基金累计缺口将超过 100 万亿。在上述背景下，现收现付的基本养老保险必须回归“保基本”的定位初衷，基金积累型的二三支柱才有可能得到更快的发展，从而提高国家养老金体系的可持续性。

从长远看，基本养老保险“保基本”有两种不同的政策方向选择，一种选择是重点保障中低收入人群的养老金替代率水平，而其他收入群体的较高的养老金替代率水平要靠二三支柱来解决；另一种选择是靠基本养老保险保障各个收入群体的养老金替代率水平，二三支柱成为“锦上添花”的工具。课题组认为，在我国严峻的人口老龄化背景下，第一种政策选择是正确的，可持续的。在这一判断下，如果基本养老保险继续使用地方平均工资基数作为制度的“基本参数”，在福利刚性、经济发展和改善民生政绩的驱动下，地方政府之间的“福利攀比”、“让利于民”的现象无法彻底消除，难以基本对养老保险政策做出重大调整，基本养老保险只能继续靠高缴费率水平或者越来越高的财政补贴来维持运行。

总之，无论从微观还是宏观层面看，继续完善养老保险全国统筹制度，加快推进相关制度改革势在必行。课题组据此提出养老保险全国统筹的理想目标模式。

第二节 全国统筹的理想目标模式

养老保险全国统筹的本质含义是确立中央养老保险事项，即确立中央养老保险事权和支出责任。其中，养老保险事权可划分为政策事权和管理事权，而管理事权还可进一步细分为基金管理事权和收支管理事权。

在养老保险全国统筹的理想目标模式中，上述各个要素之间是有

机统一的关系：第一，基于事权与支出责任相匹配原则，养老保险支出责任需要与养老保险事权改革相互匹配。第二，确立中央收支管理事权为改革基础，是实现中央政策事权和中央基金管理事权的前提条件。第三，在养老保险政策事权方面，需借助全国统筹契机，对现行政策参数和制度结构进行优化调整，以保障养老保险制度的稳定运行。总结如下图 5.1。

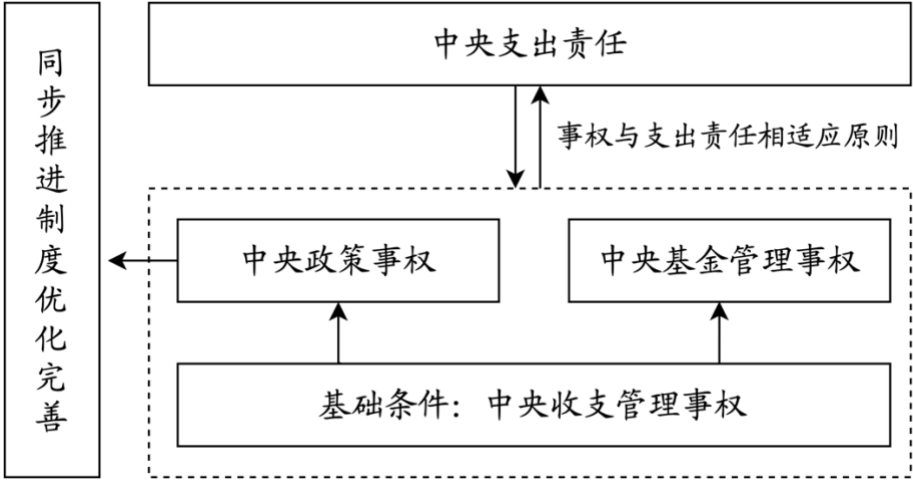


图 5.1 养老保险全国统筹各要素之间的内在联系

一、基础条件：确立中央收支管理事权，实现集中统一管理

养老保险全国统筹的基础条件和重要保障是确立养老保险中央收支管理事权，使其脱离地方政府的管理，真正成为自上而下、近似于垂直管理的全国性制度安排。

（一）缴费端：推进国税部门全责征收养老保险费

在养老保险费移交税务部门统一征收的基础上，明确将养老保险费征缴事权收归中央，充分发挥税务部门垂直管理的优势，基于个人当期工资性收入严格征缴，以实现“应收尽收”。

第一，推进税务部门全责征收社会保险费的征管体制。从国家层面完善社会保险法律法规，奠定税务部门征收的法律依据，确立税务机关是全国唯一征收机构，保证税务部门统一征收的法律支撑和执法

刚性，并对税务部门以及社会保障部门的职责边界和执法程序等一并做出清晰的规定；规范人社、税务、财政、审计等部门职责，协调配合，建立统一的征收系统和信息共享平台。

第二，明确区分税务部门与社会保险经办机构职责划分。在区分部门职责与目标的基础上，根据实际需要适当调整税务部门、人社部门和相关工作部门，明确分工，各司其职。整合税务部门和社会保险部门，构建“税务征收、社保发放、财政管理和审计监督”的社会保险费征管体制。

（二）待遇端：加强经办业务的中央管控力度

养老保险经办环节应着重解决中央和地方在具体业务上的信息不对称问题，通过建立全国统一的、常态化的信息管理、控制和审计制度，最终实现中央掌握所有经办数据，同时提升中央对地方的监督力量和管理事权。

养老保险具有“信息标准化程度高、获取难度低”的特征，使得降低央地之间的信息不对称成为可能，课题组建议：①统一数据标准、规范输入质量是基础保障。建立统一、规范的养老保险信息登记、上报流程，并与税收数据（税务部门）、户籍数据（公安部门）等不同来源的数据进行交叉比对，严控参保登记、缴费、退休办理等业务数据的真实性；②加强中央监督和执法力量。通过信息系统自动识别经办业务风险点，对风险业务进行人工核查，并通过开展年度审计等等手段，及时发现、识别风险，降低委托代理风险；③完善中央对地方政府的激励约束机制。例如，将养老保险管理努力程度作为地方政府的工作考核绩效，将经办工作的规范程度作为工作人员的晋升依据，加强对违规办理行为的处罚力度等等，丰富中央对地方政府实行激励约束的政策工具箱。

由于社会保险经办机构还负责适用于属地管理原则的失业保险、工业保险等险种，较难对经办体系实现全面的垂直管理。综合改革成本和收益，课题组建议现阶段应着重建设自上而下的业务信息系统，通过对各地经办业务数据的严格管控，并加强中央监督执法力量，逐步将地方经办机构的养老保险管理权限上收至中央，保证政策的一致性和执行的效率，避免地方保护主义和机会主义。

（三）数据端：完善全国统一的信息管理系统

完善全国统一的信息管理是确立养老保险中央事权、推进全国统筹的技术支撑。当前，我国已构建了全国统筹信息系统，实现实时汇聚全国海量数据、实时进行风险管控的“集中管控”模式。在此基础上，课题组建议，继续从“信息输入、过程管控、数据产出”三个方面，完善全国统筹信息系统。

第一，健全真实、完整的养老保险信息管理制度。统一技术标准、数据规范和系统使用，对业务数据在不同数据库之间进行交叉比对，从源头保证信息的安全和质量。同时，要加强对各地历史参保数据的电子化、标准化，及时入库。

第二，完善稽查手段、加强稽查力度，实现全流程监管。对于业务经办（参保登记、退休办理）和基金收支环节，做到集中监管和实时管控，并加强中央稽查力量，抽调专门力量对各地养老保险基金收支情况进行核查，对各个环节风险进行严格审查、把控。

第三，为经办业务、基金预决算、精算预测提供数据支持。一方面，充分运用统筹成果，进一步优化公共服务，加快实现服务经办与信息系统一体化，在信息查询、个人权益保障、养老待遇计算、养老保险关系转移等方面提供更加优质、高效、便捷的服务；另一方面，利用翔实的制度运行数据，为制定基金预决算、精算预测提供大量的

数据支持，提升基金预算、精算预测的精确度、科学性。

最后，待条件成熟时，全国使用一套系统实现数据归集和业务办理。从而实现：①后台对所有参保者历史数据的汇总、当期数据的实时汇集；②中台面向社保经办部门，实现经办管理工作的信息化、智能化，以及基于数据开展精算分析，并对结果进行可视化呈现，提供决策支持；③前台面向个人和企业，提供服务查询和在线经办功能。

（四）建设垂直的基金预算管理体制

建设垂直的养老保险基金预算管理体制，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，也是评价收支管理情况的前置标准。

第一，确立中央在预算管理方面的事权。中央相关部门及其派出机构统一编制和实施养老保险基金预算，明确地方政府的责任，地方政府按照批准的基金收支预算执行，并实行全面预算管理。

第二，严格预算编制，提高预算编制准确性和预见性。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。基金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。

二、改革核心：确立中央政策事权，实现政策全国统一

养老保险全国统筹的核心是要以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、企业和劳动力间公平性缺失问题，建立全国统一、便于劳动力和资本有序流动的要素市场^①。

（一）缴费政策：统一费基核定与缴费上下限，实现筹资公平

第一，以个人当期工资收入为缴费基数。统一以职工本人当月应缴费工资作为个人缴费基数，不再以上年度平均工资为缴费基数的办法^②。在上世纪末确定养老保险制度模式时，由于工资计发办法比较原始，且没有信息系统的辅助，无法实现按照职工当期工资收入确定缴费。但这一历史条件下的问题在信息技术高度发达的今天已经不复存在。未来，可以在实现税务全责征收基础上，借助金税工程，实现税费同征同管。使用当期工资收入作为个人缴费基数的优势在于，第一，实现“取得工资收入”和“发生缴费行为”同步，保证用人单位和职工据实、及时缴费。第二，实现个人所得税和社会保险费的同步征收，保证个人所得税税基和养老保险费基的一致性，并通过年终汇算清缴进行“多退少补”。第三，借助税务信息系统每月实时上传个人工资收入，计算缴费情况，避免了用人单位多次的核定和申报工作，也提升了经办部门的工作效率。

第二，以各地最低工资标准为缴费基数下限。为合理减轻低工资收入者的缴费负担，课题组建议在科学地测算、确定最低工资标准的基础上，将缴费基数的下限降至当地最低工资标准，最大程度上实现按照个人真实工资缴费。需要注意的是，按照目前待遇计发办法，最低工资标准作为缴费基数的下限会对当期基金收入和低工资收入者未来的待遇水平产生影响，因此在降低缴费基数下限的同时，也应同

① 这一部分改革建议主要参考中国社会保险学会内部研究报告《我国城镇职工基本养老保险缴费基数研究》（2017年）与《我国职工基本养老保险养老金待遇确定机制研究》（2020年）。

② 针对灵活就业人员可采取定额法，即通过设立多个缴费档次以供各地区灵活就业人员根据自身经济状况自主选择，详见中国社会保险学会内部研究报告《我国城镇职工基本养老保险缴费基数研究》（2017年）。

步改进养老金待遇计发办法，保证低工资收入者的替代率水平。此外，为防止地方政府利用缴费基数下限“逐底竞争”，必须同步推进税务全责征收。

第三，以全国平均工资为标准确定缴费上限。在确定个人缴费基数上限时，应放弃使用“地区平均工资”，以全国平均工资的一定倍数为基础进行核定，实行全国统一标准，保障个体公平。此外，还可以适度提高缴费基数上限的比例，抵冲使用全国平均工资后部分地区缴费基数上限降低的问题，同时也能实现增强制度收入再分配功能和财务可持续性。

（二）待遇政策：统一待遇确定与调整机制，实现待遇公平

第一，每年发布全国指数化平均工资表，作为待遇计算依据。课题组建议以“全国平均工资”为指标，引入“基础养老金待遇计算国家标准表”（以下简称“养老金国家标准表”）。“养老金国家标准表”的内容为当年所对应的以往各年度缴费的“指数化因子”^①，参保人只需要将自己历年的缴费与表中的“指数化因子”相乘后加总，再除以相应的缴费月数即可得到本人的指数化月平均工资。“养老金国家标准表”每年发布一张，供选择在次年退休的参保人使用，且无论在何地退休，均使用该表计算。使用“养老金国家标准表”的优势在于，第一，可以实现全国各地参保人“缴费相同，待遇相同”，有助于实现养老保险全国统筹，是制度公平理念的重要体现；第二，引入“养老金国家标准表”后，全国各地参保人的初始养老金仅与其缴费情况相关，而与地区经济发展程度无关，可以彻底取消养老保险关系转移接续问题，真正实现劳动力在全国范围内无障碍地自由流动。

第二，实行“分层累退式替代率”，实现保基本和促公平目标。

^① 各年度“指数化因子”分别为退休上上年度社会平均工资与对应年度的职工社会平均工资的比值。

在现行待遇计发办法基础上，改用“全国社平工资”作为指数化和再分配参数，能够实现不同地区参保者“缴费相同，待遇相同”的目标，但其蕴含的是“向平均回归”的再分配理念，受改革影响的群体较为广泛，容易引致较大的社会阻力。因此，应提早对待遇计发办法重新进行顶层设计，从养老保险“保基本”、“反贫困”的制度定位出发，确立制度“向保基本回归”的理念。课题组建议，养老保险实行以“分层累退式替代率”为核心的再分配机制。所谓“分层”是指在对当年退休人员的历史缴费工资进行指数化操作后，按一定规则对指数化后的缴费工资划分为若干个区间；所谓“累退”是指对低收入区间匹配以较高的替代率权重，对高收入区间匹配以较低的替代率权重。如果按照分层累退式替代率来反映和计算退休人员的养老金保障水平，则可以高个体替代率来保证低收入阶层的养老金水平，以低个体替代率来鼓励中高收入阶层参加第二三支柱养老金，从而更加清晰地体现“保基本”功能。本报告在附录二中初步提出了一种参考方案。

第三，平稳过渡方案的设计。上述改革的关键，一是改用以全国平均工资为基数的“养老金国家标准表”进行指数化；二是按照统一的“分层累退替代率”办法实现收入再分配作用。这一改革将优化养老保险的收入再分配功能，即适度加强收入顶端群体帮助收入底端群体的力度，但对多数位于平均工资附近的参保者则没有显著影响。为实现上述改革，课题组建议：

首先，利用 10 年时间，对个人历史缴费进行指数化的指标由“当地平均工资”渐进过渡至“全国平均工资”。

表 5.1 地区平均工资过渡办法

时间 (年)	全国平均工资占比 (λ)	地区平均工资占比 ($1-\lambda$)
2025	0%	100%
2026	10%	90%

时间 (年)	全国平均工资占比 (λ)	地区平均工资占比 ($1-\lambda$)
2027	20%	80%
2028	30%	70%
2029	40%	60%
2030	50%	50%
2031	60%	40%
2032	70%	30%
2033	80%	20%
2034	90%	10%
2035	100%	0%

其次，建立新退休者养老金最低增长率保障机制。为防止待遇计发办法再分配力度增加引致的养老金“倒挂”问题，需要采取适当办法保证前后两代人退休时的养老金最低增长率，这一问题主要出现在当前高于全国社平工资地区。课题组建议，新退休人员养老金的最低增长率（ α ）应介于物价指数和全国平均工资增长率之间，从而使缴费相同但退休晚一年的参保者所领取养老金的购买力相较于上一年不发生下降。若过渡期当年新退休人员养老金增长率低于最低增长率（ α ），则使用基本养老保险基金和专项财政资金补齐。

表 5.2 过渡期新退休人员养老金最低增长率保证机制

养老金水平	保障机制
新退休者 \geq 上一年退休者 $\times (1 + \alpha)$	—
新退休者 $<$ 上一年退休者 $\times (1 + \alpha)$	将当期增长率补齐至 α ，由基本养老保险基金和专项财政资金共同负担。

三、内在要求：确立中央基金管理事权，实现全国统收统支

实现养老保险基金全国统收统支是全国统筹的内在要求，要在目前全国统筹调剂制度基础上，分步实现基金当期结余和累计结余的中央集中，最终实现基金全国统收统支目标，从而解决由于经济发展水

平差距、劳动力跨地区流动、人口年龄结构差异引致的地区间基金收支失衡问题。

（一）基金当期结余：渐进提高上解比例，向全国统收统支过渡

推进养老保险全国统筹的直接动因是基金收支地区间的不平衡，威胁到制度的可持续发展。在中央未留存基金的全国统筹调剂资金制度下，缺口省份保发放压力仍然存在。因此，实现养老保险基金全国统收统支，建立全国统筹基金应成为当前最首要的目标之一。

从当前全国统筹调剂制度过渡到基金的全国统收统支，可以通过逐步提高全国统筹调剂制度上解比例的方式实现。课题组建议，在全国统筹调剂制度“以缺定收”的基础上，以各省“基金当期结余-基础上解比例”为基数，每年额外收取 20%，用于建立中央层面的“全国统筹基金”，分 5 年过渡期实现当期结余的全国统收统支。基金管理方面，在保有一定流动性的前提下，委托全国社保基金理事会投资运营，实现保值增值。

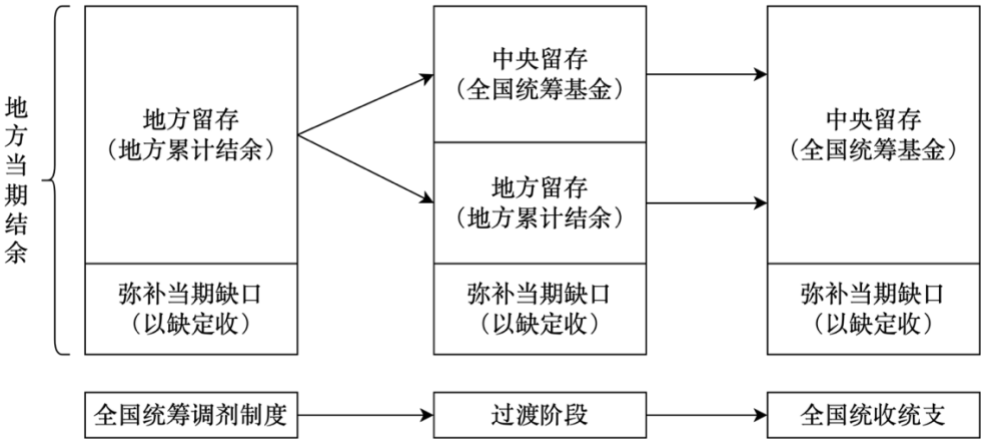


图 5.2 养老保险基金全国统收统支推进路线示意图

需要注意的是，如果将地方养老保险当期结余上收中央，会进一步弱化地方政府规范从严征缴养老保险费、发放养老金的经济激励，因此需要同步完善支出责任分担机制和工作考核办法，强化中央政府的管理事权。

（二）基金累计结余：控制中央财政补贴，有序消化地方结余

统一基金管理是养老保险全国统筹的资金保证。在不同阶段，对各地累计结余的处理方式应同时考虑阶段性制度目标的实现及可行性，适时嵌入逐步消耗各地累计结余的政策设计。当前，全国统筹调剂制度的实施为提高全国统筹调剂资金的规模、实现基金全国统收统支提供了过渡方案，同时也为中央财政补助力度适度“回撤”创造了条件。

考虑到未来十年是退休高峰期，课题组建议，通过采取两种办法控制中央财政补贴规模，暴露全国层面的收支缺口，创造消耗地方结余的条件。**第一，控制中央财政补贴的增长速度。**中央财政补贴不再随着基金支出规模的增加而同步增长，而是主要参照 GDP 增速（或财政收入增速）确定，并建立起制度化的补贴机制。**第二，降低中央财政补贴进入地方的比例。**通过将部分中央财政补贴分流至全国统筹基金，减少其进入地方的比例，从而降低地方当期基金收入。第二种办法的实质在于，通过提前建立储备基金的方式，平滑财政在各期的补贴支出，防止财政在未来支付高峰期承担巨额兜底责任。

根据不同政策工具的组合，结合养老保险制度运行规律，本报告提出了四种可选方案，总结如表 5.3。

表 5.3 消化地方基金累计结余的四种方案

方案	核心内容	中央财政补贴	方案评价
方案一	全国层面基金缺口产生后，优先调用地方累计结余弥补当	（1）补贴与基金支出增速挂钩； （2）补贴全部进入地方。	财政负担较重；地方累计结余消耗较慢；改革进展缓慢。
方案二		（1）补贴与基金支出增速挂钩； （2）逐步减少进入地方的比例。	财政负担较重；稳步消耗地方累计结余；改革较为平滑。

方案三	期缺口。	(1) 补贴与 GDP 增速挂钩； (2) 补贴全部进入地方。	财政负担适中；稳步消耗地方累计结余；改革较为平滑。
方案四		(1) 补贴与 GDP 增速挂钩； (2) 逐步减少进入地方的比例。	财政负担适中；地方累计结余消耗较快；改革较为激进。

1. 方案一

此方案核心是：维持当前中央财政补贴增速，例如与基金支出增速挂钩^①，补贴全部进入地方，作为地方养老保险基金当期收入的一部分。在全国层面基金缺口产生后，跨省调用地方累计结余弥补当期缺口。

2. 方案二

此方案核心是：在维持当前中央财政补贴增速的基础上，逐步减少中央财政补贴进入地方的比例，也就是说，这部分中央财政补贴不计入地方养老保险基金当期收入，而是进入“全国统筹基金”，采用中央财政补贴“置换”地方累计结余，有意识地将基金当期缺口提前暴露出来，并优先调用地方累计结余弥补当期缺口。积累起来的“全国统筹基金”用以应对未来支付高峰期的缺口，平滑中央财政的各期补贴负担。在具体实施过程中，可以制定渐进的中央财政补贴退出方案，例如分 10 年过渡期实现，如表 5.4 所示。

表 5.4 方案二过渡办法举例

年份	中央财政补贴 (N)	
	进入地方	进入全国统筹基金
2025	N_t	0
2026	$90\% \cdot N_t$	$10\% \cdot N_t$
2027	$80\% \cdot N$	$20\% \cdot N_t$

① 从历史数据看，养老保险历年财政补贴占基金支出比重较为稳定，平均约 20%。

2028	$70\% \cdot N$	$30\% \cdot N_t$
2029	$60\% \cdot N$	$40\% \cdot N_t$
2030	$50\% \cdot N_t$	$50\% \cdot N_t$
2031	$40\% \cdot N_t$	$60\% \cdot N_t$
2032	$30\% \cdot N_t$	$70\% \cdot N_t$
2033	$20\% \cdot N_t$	$80\% \cdot N_t$
2034	$10\% \cdot N_t$	$90\% \cdot N_t$
2035	0	N_t

3. 方案三

此方案核心是：适度放缓中央财政补贴的增速，例如与 GDP 增速挂钩，将全国层面的基金缺口提前暴露出来，并优先调用地方累计结余弥补当期缺口。

4. 方案四

此方案核心是：一方面，适度放缓中央财政补贴的增速（方案三）；另一方面，降低中央财政进入地方的规模（方案二）。使用两种办法共同减少基金当期收入，加速暴露基金当期缺口，并优先调用地方累计结余弥补当期缺口。

综上，课题组建议同步实施基金全国统收统支和消耗地方累计结余的改革方案，即中央财政逐渐退出对地方的补贴，拨入“全国统筹基金”，由此暴露出来全国层面的基金缺口，并依据全国统收统支模式，首先动用各地累计结余填补，然后再考虑使用“全国统筹基金”。从而实现消耗地方累计结余和做大“全国统筹基金”的目标。

四、资金保障：确立中央支出责任，厘清基金财政责任边界

（一）全国统筹进行阶段：确立制度化的财政补贴机制

在全国统筹过程中，中央需要逐步建立起制度化的财政补贴机制。财政补贴机制的设定总体按照“以缺定补”的原则，这里的“缺”不

仅指的是当期缺口，更需要考虑中长期内的系统性缺口，具体而言：第一，使用精算的方式计算未来基金收支缺口，合理确定财政应承担的整体责任。第二，在明确财政补贴责任基础上，采取现金流贴现的方式在精算周期内进行分配，可以考虑将财政补贴与基金支出增速/GDP 增速挂钩（参照本章第三节内容），据此确定每年财政补贴养老保险的额度。

（二）全国统筹实现阶段：中央兜底责任，央地债务分责

未来在实现全国统筹之后，我国养老保险基金状况存在两种可能性，分别对应着不同的财政补贴支出责任。

一种可能性是，随着人口老龄化的冲击，基金面临的支付压力剧增，仅依靠制度化的财政补贴无法维持制度的正常运转。此种情况下，一方面，财政需要承担最终兜底责任；另一方面，应科学测算养老保险历史债务，清晰界定历史债务形成过程中央地政府的责任，通过央地两级划转国有资本、财政补贴应对；更为迫切的是，需要尽快进行制度改革，确保养老保险基金的财务可持续性。

另一种可能性是，伴随养老保险制度的改革，逐渐回归精算平衡，基金收支处于可控范围内。此种情况下，当财政完成对历史欠债的偿还后，可以逐渐退出养老保险制度，但仍旧保留最终兜底责任。

五、制度优化：推进制度综合改革，提升可持续发展能力

养老保险全国统筹将极大改善制度的运行效率，有益于中央统一协调开展制度的参数调整与结构改革，为养老保险制度进一步定型创造了有利的改革窗口期。

（一）结构改革

课题组建议分离养老保险制度的社会统筹和个人账户（即“统账分离”），并妥善处理个人账户问题。将养老保险中的个人账户在制度

上进行分离，重建独立的现收现付式养老保险制度，由参保单位和个人共同缴费。重构后的养老保险基金作为全国统筹标的，通过大数法则分散风险，定位于“保基本”和“反贫困”功能，为退休职工提供基本养老保障。同时，改革后的个人账户记账规模需要做实，可并入第三支柱个人养老金中，推动多支柱养老金体系的发展^①。

（二）参量调整

通过参量调整促进养老保险制度可持续发展，要继续推进增量改革。第一，在缴费端，按照“以支定收、略有结余”的原则，进一步探索养老保险“降费”空间，并在此基础上提高遵缴率。第二，在待遇端，进一步完善计发办法，在实现“保基本”的同时，引入精算因子概念，着重建立“长缴多得”的激励措施^②；分离养老金领取年龄和法定退休年龄，建立“早减晚增”的养老金领取机制；基于老年消费品价格指数变动，统筹社会平均工资增长、新退休人员养老金水平增长、基金承受能力等因素，建立养老保险待遇指数化调整机制。第三，在制度管理方面，需建立养老保险基金长期精算平衡保障机制。根据制度当期和未来收支状况，动态调整包括养老金待遇计发水平、养老金待遇增长率在内的制度参数，以及维持适当比例的财政补贴等等，从而保障制度可持续运行。

第三节 实现全国统筹理想目标模式的改革风险点

一、地方责任约束效应弱化，地方风险向中央传导

随着统筹层次的提升，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。过去，在省级统筹的治理结构下，

① 由于个人账户问题不是本报告的研究重点，建议部分不再过多的讨论。

② “长缴多得”、“多缴多得”和“基金平衡”三者是一个不可能三角，未来如果实现依据劳动者真实收入征收养老保险费，那么重点将转变为鼓励劳动者长期缴费，尤其是灵活就业群体。

养老基金征缴、待遇“保发放”、财务“补缺口”责任都集中于地方政府层面，各地虽然存在一定的“放水养鱼”动机，但会充分考虑财务可负担能力，不断提升扩面强度、强化费基稽核。在全国统筹实施后，落实养老保险待遇所需筹资由中央层级统筹负责，制度财务平衡和相应财务补助责任也完全转化为中央事权，地方政府失去“预算软约束”。如果主体权责利关系变化脱离制度管理、基金筹集与财务兜底之间的清晰的激励相容关系，将弱化地方层面“从严征缴、规范计发”的积极性，造成基金的“减收增支”。从实践来看，部分地区在全国统筹推进的预期下，已开始扩大趸交参保范围，对提前退休把关不严，甚至出现加速消耗已有基金的道德风险，使制度运行稳健性受到损害。由此，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。

二、制度自我平衡能力减弱，基金风险向财政转移

长期以来，中国养老保险的财务责任高度地方化，在制度运行中发生的征缴“缺口”，优先通过地方存量养老基金划转、地方财政兜底等方式化解。养老保险全面统收统支后，地方财政对于基金的财务责任也同步上移，随着制度内赡养结构持续恶化，养老保险在人口老龄化加速期和高原期面临的财务风险压力都将由中央财政全面负责，导致中央责任边界存在无限化趋势。此外，对于4万多亿元累计结余，由于其管理权主要在地方政府，全国统筹后调拨使用也将面临一定的不便，使养老保险前期积累红利不能充分发挥反哺制度和熨平风险的功能。因此，在推进养老保险全国统筹过程中，要规范地方政府行为，同时建立养老保险自平衡机制，填补制度参数漏损，妥善处理养老保险制度和财政之间的关系，防范基金风险向财政风险转移。

第六章 养老保险全国统筹理想目标模式的推进策略

本章从养老保险全国统筹的现实条件出发,结合第五章政策建议,以中央政府承担全部事权和支出责任为全国统筹的理想目标模式,根据经济社会不同发展阶段特征,提出课题组建议的全国统筹推进策略。

第一节 推进全国统筹理想目标模式的现实约束

第一,充分考虑制度全面整合的现实困难。当前中国各地经济社会发展条件确实差异较大,制度参数也存在地区间不平衡,按照省级指标确定基本养老保险的参保缴费政策依据,已经能够在较大范围内发挥整合制度的功能,现阶段按照全国统一依据骤然整合制度改革成本过高,实现也缺乏可行路径。在全国统筹改革起步早期,可以聚焦于基本制度参数统一、制度管理统一,并提高基金共济调节能力。

第二,不宜过快推进基金统收统支。在基金管理方面,存量基金集中分布于少数东部省市,这些省市同样是中国养老保险制度全国统筹后资金的重要“贡献源”,其参保扩面情况和缴费规范情况对养老保险制度的平稳运行发挥着至关重要的作用。因此,在实现养老保险全国统筹的过程中,必须充分考虑地方积极性和主动性的维持与调动。简单骤然采取基金统一归集的做法,既会导致地市、省和中央三级之间资金大规模的频繁调动,更会使省级及以下政府对养老保险不负有直接财务责任,导致财权与事权的分离,不利于养老保险高质量参保、规范征缴等工作的落实。

第二节 全国统筹理想目标模式的分解与推进策略

从中国启动全国统筹改革出发点来看,推动制度公平保障是制度的主要目标,扩大养老保险风险池实现共担财务风险是制度的主要任务,在制度部分改革维度尚不具备推进条件的情况下,可以推动优先

实现制度基本功能发挥。将全国统筹改革任务分解为基础保障、短期目标和最终目标，形成“分步渐进”的改革路径。

第一，以明晰央地权责和加强中央管理事权为改革基础保障。一是明晰央地权责，清晰界定地方政府责任，建立央地政府间的激励相容机制，确保地方政府按中央利益行事，防止地方风险向中央传导，对应“第四章-第三节-第一、二部分”。二是加强中央管理事权，逐步实现养老保险领域的垂直化管理，建设统一、高效的信息平台和经办系统，对应“第五章-第二节-第一部分”。

第二，以统一基本参量和优化调剂功能为改革短期目标。一是统一制度基本参量，实现缴费端参量的优化统一，渐进调整待遇端部分参数，实现筹资公平，增进待遇公平，对应“第五章-第二节-第二部分”。二是优化调剂功能，升级全国统筹调剂制度，以积累中央层面全国统筹调剂基金和消耗地方累计结余为目标，做好应对人口老龄化加速期和高原期的充分准备，对应“第五章-第二节-第三部分”。

第三，以制度统一定型和基金统收统支为改革最终目标。待改革基础条件更加成熟后，一是通过改革待遇计发办法，实现制度“保基本”、“反贫困”功能的有效发挥，并保障“缴费相同、待遇相同”的个体公平，对应“第五章-第二节-第二部分”。二是明确划分全国统筹后央地政府支出责任，建立权责清晰、事权与支出责任相适应的机制体制，对应“第五章-第二节-第四部分”。三是推进制度综合改革，提升制度在人口老龄化背景下的可持续发展能力，实现养老保险制度统一定型，对应“第五章-第二节-第五部分”。四是完成从调剂制度向全国统收统支的过渡，真正实现完全意义上的全国统筹，对应“第五章-第二节-第三部分”。

从改革时间表来看，可以将全国统筹短期目标的实现定于 2028

年前后，最终目标的实现时点定于 2035 年前后，判断依据如下：

第一，2028 年是党的二十一大召开后的第一年，也是养老保险基金支付高峰期到来之时。优化全国统筹调剂功能，实现制度基本参量的统一，有助于充分，增强制度筹资公平和待遇公平。

第二，2035 年是我国《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》实现之日，也是养老保险基金结余预计耗尽的时点。在此时间点全面实现全国统筹，促进养老保险制度的成熟与定型，既适应了加强中央在养老保险方面事权，建立现代财政制度的目标；也有助于实现政府、企业和个人三方面的公平，为建设全国统一大市场破除制度阻碍；更是积极应对人口老龄化国家战略的重要举措之一。

综上，养老保险全国统筹推进策略总结如表 6.1。

表 6.1 养老保险全国统筹的推进策略

维度	内容	制度现状 (2023 年)	短期目标 (至 2028 年)	最终目标 (至 2035 年)
改革背景	-	-	基金当期收支出现赤字 党的二十一大开局之年	基金累计结余耗尽 2035 年远景目标实现之时
收支事权	业务经办	属地管理	税务全责据实征缴 经办管理事权逐步上收中央	税务全责据实征缴 经办业务由中央统一管控
	信息系统	统一管控	信息和业务经办系统全国统一	信息和业务经办系统全国统一
政策事权	缴费政策	五统一 两不变	降低政策费率 使用职工当期工资作为计算基数 改用地方最低工资作为缴费下限 改用全国平均工资确定缴费上限	缴费政策全国统一
	待遇政策		完成清单外项目的剥离 推进待遇计发办法改革	使用全国平均工资指数化 改革并统一待遇计发办法
基金事权	当期结余	全国统筹 调剂制度	渐进提高全国统筹调剂比例	全国统收统支
	累计结余	地方留存	逐步消耗地方累计结余	
支出责任	补贴责任	央地 缺口分担	提升中央政府支出责任 缺口分担向责任分担过渡	中央政府兜底责任 历史债务央地分责

结 语

我国城镇企业职工基本养老保险诞生于计划经济向社会主义市场经济转轨时期，在当时“财政包干”和“分税制”的财政分权体制背景下，建立初期采取市县级统筹与行业统筹并行的策略，有利于调动地方的积极性，推进制度的快速建立。随着社会主义市场经济的不断发展和全国统一要素市场的逐步建立，提高统筹层次成为大势所趋。2022 年 1 月，在历经了中央调剂和省级统筹的准备期之后，养老保险制度正式步入全国统筹新的阶段。但由于客观条件限制，现阶段全国统筹仅能做到“五统一”，距离“三统一、一明确”的理想目标仍有一段较长的路要走，亟需加强配套政策研究和管理体制建设。

经过充分的研究讨论，课题组自 2021 年 1 月起展开了紧张有序的工作，期间历经全国统筹实施方案的出台，对本课题的研究内容提出了更高的要求。为此，课题组进行了广泛调研和深入研究，目前已经初步完成《城镇企业职工基本养老保险全国统筹问题研究》课题报告。在课题研究过程中，中国人民大学王德永博士在课题准备、调研和讨论环节做了大量工作，在此表示感谢。由于研究任务重要，加之课题组成员专业水平有限，报告难免存在一些疏漏。我们欢迎社会各界对本报告提出意见和建议，并将认真吸纳多方建议，不断完善相关研究，加快推进我国城镇企业职工基本养老保险实现全国统筹理想模式。

研究报告初稿撰写：沈国权（中国人民大学博士生）

施文凯（中国财政科学研究院助理研究员）

研究报告审核定稿：董克用（中国人民大学教授）

二〇二三年五月

附录一 养老保险中央事权的国际经验与比较

就养老保险制度而言，国际上主要国家的第一支柱公共养老金制度多是政策标准全国统一的中央事权模式，一般是国家计划、中央立法、专门机构管理。当然，各国也都存在地区经济发展等方面的差异，如何在存在地区差异的情况下通过政策设计实现养老保险中央事权是各国面临的一个重大的实践问题。本报告主要以德国法定养老保险制度和美国社会保障退休金制度为例，分析其如何通过政策运行设计和管理体制建设，实现基于中央事权的全国统一的养老保险制度设计经验。通过“他山之石”的经验与比较，以期为我国基本养老保险制度全国统筹的中央事权模式提供有益的经验借鉴。

选择德国法定养老保险制度和美国社会保障退休金制度作为比较研究对象的案例，原因在于：第一，两国的养老保险制度与我国基本养老保险制度同属社会保险模式，比较研究更有参考价值和借鉴意义。第二，两国的养老保险制度更具代表性。其中，德国是现代社会保险制度的起源地，法定养老保险制度历经 130 余年的发展仍具生命力，尤其是在经历了二战后制度模式转型和上世纪 90 年代两德合并等重大事件的影响和冲击后，仍通过制度改革彰显其优越性，成为诸多国家养老保险制度建设和改革的典范。美国社会保障退休金制度建立时间较早，上世纪 30 年代制度建立之初，在疆域广阔、地区经济发展差异较大的条件下，一步到位地建立起全国统一的社会保障制度；制度单独筹集资金（而非一般财政收入支持），在政策事权和管理事权上呈现出鲜明的统一特点。

一、德国法定养老保险制度：整合“碎片化”以提高中央事权

德国在十九世纪末面临严重的社会危机，劳资矛盾尖锐。在首相

俾斯麦的领导下，为了缓和劳资矛盾、维护社会稳定，德国在 1889 年颁布了《老年和残障保险法》（德语为 Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung），建立起强制性养老保险制度，在之后一段时间内维持着较高水平的资本积累。二战战败使德国资金积累毁于一旦；受战后通货膨胀和经济政策等因素的影响，积累的养老保险基金迅速贬值，制度面临崩溃。1957 年，德国对养老保险制度进行里程碑式改革，将基金积累制改革为现收现付制，通过“世代条约”来加强代际团结。此后受两德合并和经济滞胀等事件的影响，德国对法定养老保险制度进行了多次扩张性与紧缩性相交替的改革，同时也对法定养老保险的组织管理体制进行合并式改革，以提高制度运行效率。法定养老保险制度（德语为 Deutsche Rentenversicherung）作为德国第一支柱养老金的主体，为绝大多数德国劳动者提供老年收入保障。

（一）政策事权：统一政策事权下的政策设计模式

1. 缴费政策

法定养老保险缴费基数以雇员的劳动报酬为基础，在缴费基数界限内进行核定。考虑到东西德的社会经济发展水平差异，同时为了促进东德地区经济发展，德国对东德和西德设定了不同的缴费基数上限，西德的缴费基数上限高于东德。法定养老保险缴费比例经过多次调整，目前是 18.7%，由雇主和雇员各负担 1/2。值得注意的是，由于矿业行业的工人因工作性质原因导致其往往会提前退休，因此法定养老保险制度为该参保者制定了专门的缴费率（目前是 24.8%，高于一般行业的缴费率），这样就把提前退休的成本体现在养老保险产品的价格之中，避免让其他行业的参保者来共担提前退休的风险。对于缴费率而言，仅有“条状”的职业差异，而无“块状”的地区差异。

2. 待遇确定政策

德国法定养老保险制度的养老金水平每年都需要重新计算，初始养老金确定和养老金调整是同步完成的。养老金是参保人积分总量、法定退休年龄时间调节因子和养老金现值的乘积（杨俊，2018），计算公式^①可表示为：

$$P_{C+T}^i = \left(\sum_{t=t_0}^T \frac{w_{t-1}^i}{\bar{w}_{t-1}} \right) \cdot \alpha \cdot VP_{C+T}$$

其中， $\sum_{t=t_0}^T \frac{w_{t-1}^i}{\bar{w}_{t-1}}$ 表示参保人的积分总量（德语为 Entgeltpunkte，也可翻译为“点数”或“收入分值”），反映了其整个缴费期间的缴费工资水平。德国法定养老保险采取积分制，参保人缴费期间每年的积分水平等于该年度缴费工资与社会平均工资的比值。若参保人历年的缴费工资均等于当年社会平均工资，则其历年获得的积分也均为 1；积分逐年累加，若以这样的缴费工资缴费 45 年，则积分总量为 45。需要说明的是，考虑到东德和西德两个地区经济发展水平的客观差异，德国设计了过渡办法，即根据两个地区的平均收入情况，在东德的养老金计算中引入“增值因子”（德语为 Hochwertungs-faktor），以提高东德的养老金水平。实际上，这种设计更多是出于政治考量而非地区经济发展差异的考虑，因为西德的经济较落后地区并没有享受到“增值因子”的照顾性政策。

α 表示法定退休年龄时间调节因子（德语为 Zugangsfaktor），其功能与美国社会保障制度中的“早减晚增”调节机制相似：若参保人在法定退休年龄退休，则调节因子为 1；若提前退休，每提前 1 个月调节因子减少 0.3%，如果提前 1 年则调节因子减少 3.6%，变为 0.964；

① 德国法定养老保险制度养老金计算公式中还包括退休金种类因子（德语为 Rentenartfaktor），根据年老、工作能力受损、遗属等类别设定不同的因子。本文主要分析因年老退休的参保人，其退休金种类因子为 1.0。

若延迟退休，每延迟 1 个月调节因子增加 0.5%，如果延迟 1 年则调节因子增加 6.0%，变为 1.060。

VP_{C+T} 表示养老金现值（德语为 Aktueller Rentenwert），表示某年度一单位积分所对应的养老金数量。当参保人的缴费工资和退休年龄确定后，其退休年度的初始养老金以及退休之后年份的养老金水平，就完全由当年的养老金现值所决定。所以养老金现值就把初始养老金确定和养老金待遇调整合二为一了。养老金现值的计算方式经过了数次改革和调整，现行的计算方法主要考虑工资增长率、法定养老保险费率变动、私人养老金费率变动和可持续因子变化，用公式表示为：

$$VP_t = VP_{t-1} \cdot \frac{w_{t-1}}{w_{t-2}} \cdot \frac{1-\tau_{t-1}-\mu_{t-1}}{1-\tau_{t-2}-\mu_{t-2}} \cdot \left[1 + \beta \cdot \left(1 - \frac{DR_{t-1}}{DR_{t-2}} \right) \right]$$

其中， w 表示工资增长率， τ 表示法定养老保险费率， μ 表示政府资助的私人养老金费率， $1 + \beta \cdot \left(1 - \frac{DR_{t-1}}{DR_{t-2}} \right)$ 表示可持续因子。可持续因子（德语为 Nachhaltigkeitsfaktor）是 2004 年德国法定养老保险制度改革中最重要的措施之一，其中 DR 表示退休者占缴费者的比重， β 作为权数反映了 DR 变动对养老金的影响程度，目前数值是 0.25。可持续因子将缴费人数和领取人数联系在一起，实现了养老金待遇的自动化动态调整，让退休者和缴费者共同负担人口老龄化对法定养老保险制度的冲击。

3. 政策事权特点：以统一政策事权为制度发展方向

通过上文对德国法定养老保险缴费政策和待遇确定政策的研究可以发现，德国基本已经实现了全国范围内统一缴费、统一待遇确定的目标。当然，德国也有其历史发展的特殊背景。1990 年柏林墙被拆除，两德实现统一，这是德国现代历史上一件具有里程碑意义的事件，分裂 40 多年的德国重新走向统一。但是，两德统一作为具有重大政

治意义的历史事件，也给德国经济社会发展带来了挑战。面对东德和西德地区经济发展水平的巨大差异，如何顺利实现两德统一是摆在当时德国政府面前的一道难题，养老保险问题就是其中之一。为使东德地区顺利加入德国法定养老保险制度之中，德国通过征收“团结税”、降低东德缴费基数上限、引入增值因子以提高东德养老金水平等方式，力求通过具有“照顾”性质的政策设计来维护德国社会安定与团结。

同时值得需要注意的是，东德也有经济较发达的地区，西德也有经济较落后的地区；但是东德的经济发达地区并没有失去养老保险“照顾”政策，西德的经济落后地区同样也没有得到养老保险政策的特殊“照顾”。从这个角度再来审视德国养老保险制度的地区差异时可以发现，这种以东德和西德为标准进行地区差异化政策事权设计的做法，并没有将地区经济发展水平放在重心位置进行考虑，而是将政治因素放在更加突出的位置。

（二）管理事权：治理模式创新与整合“碎片化”体制

1. 治理模式创新：政府治理与社会治理相结合的治理模式

由于历史和文化等因素影响，德国社会具备良好的社会自治的基础和传统，即认为国家和政府不能单独决定所有事情，社会组织的参与会使经济社会运行更有效率。在法定养老保险制度的管理事权方面，德国实行政府治理与社会治理相结合的体制。其中，政府治理的主体是德国联邦劳动和社会事务部，以及其下属的联邦保险事务处和社会保障法庭等机构，政府治理的内容主要包括三点：一是制定相关法律法规、制定和调整相关政策；二是为养老保险现收现付式财务体系提供财政支持；三是对法定的养老保险经办机构进行监督，但并不干涉养老保险经办机构的具体运行工作。

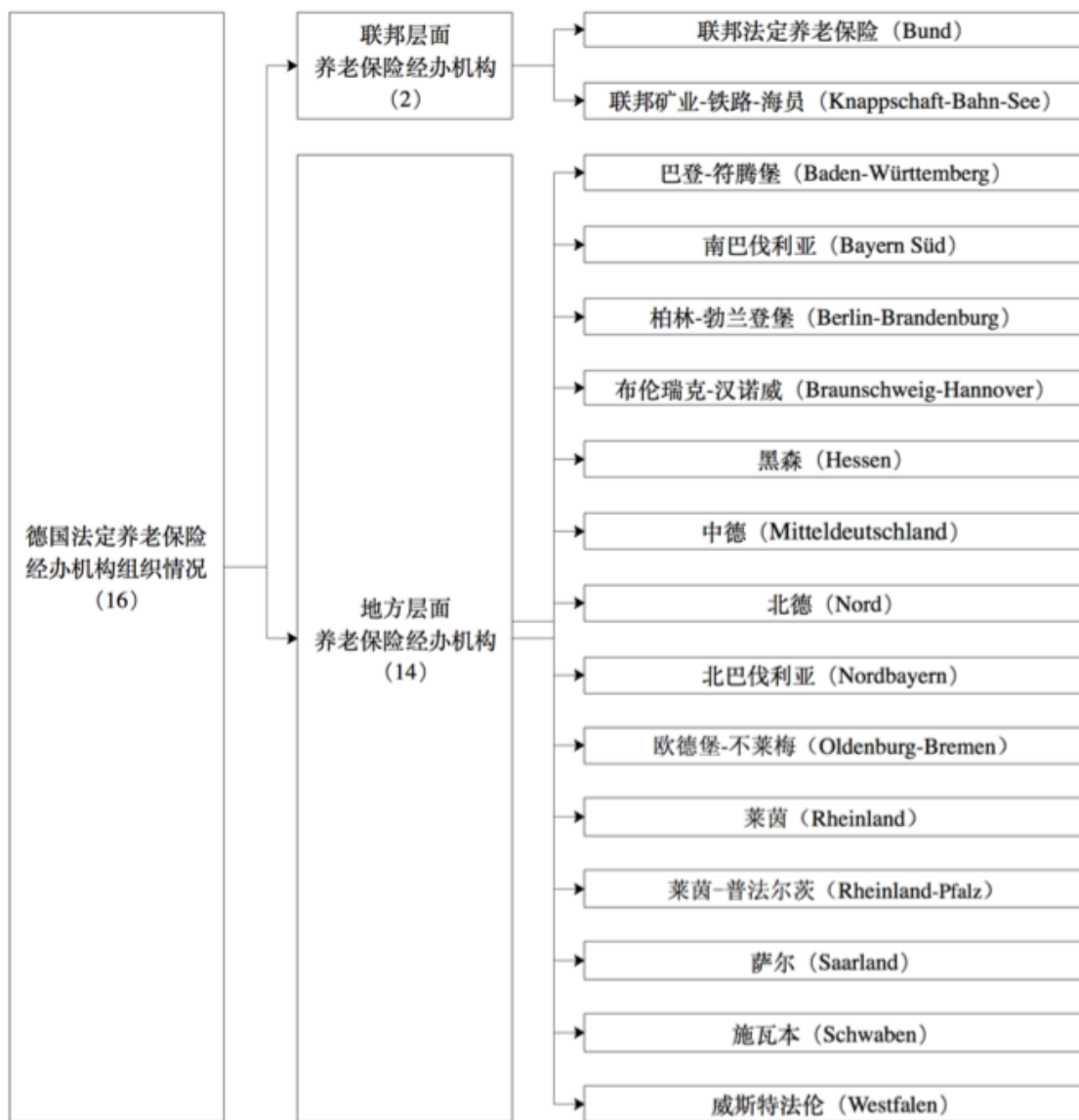
法定养老保险社会治理的主体是德国 16 个养老保险经办机构^①，从属性来看，它们并不是政府或市场机构，而是具有法人地位、采取自治方式管理的社会组织。从职能来看，养老保险经办机构负责所有的经办、服务和管理等业务，并受政府部门的监管和审计。德国养老保险经办机构自制度诞生之日就采取自治原则（德语为 Selbstverwaltung）进行运营，至今已有 130 余年的历史了。通过自治的方式管理经办机构，既可以在内部形成利益均衡的治理结构，还有利于减少决策执行的障碍因素。从治理视角看，德国法定养老保险政府治理与社会治理相结合的治理模式，可以最大程度上保证“管办分离”，也即政府部门负责宏观把控和制度监督，具体运行事务由社会组织负责，有助于提高运行效率和保障参保者利益。

2. 整合“碎片化”经办管理体制

1990 年，两德实现统一。为尽快使东德地区纳入德国法定养老保险体系，1991 年，德国在东德地区成立了 5 个地区层面的养老保险经办机构：萨克森(Sachsen)、梅克伦堡-前波美拉尼亚(Mecklenburg-Vorpommern)、勃兰登堡(Brandenburg)、萨克森-安哈尔特(Sachsen-Anhalt)和图林根(Thüringen)，逐步接手职工养老保险工作；同时，联邦雇员保险办公室等国家机构的职责也逐步扩展到东德地区。德国法定养老保险自建立之日起就存在“碎片化”问题，形成了以行业分割的“条状”和以地区分割的“块状”相结合的特点，由此形成了大量的经办机构共存的局面。在德国经济不断发展的背景下，德国劳动力流动也日益频繁，这种大量“条块状”经办机构并存的局面给劳动力自由流动带来了困难和阻力。

① 包括联邦层面的联邦养老保险经办机构和联邦矿业铁路海员养老保险经办机构，以及地方层面的 14 个地方法定养老保险经办机构。

为了改变经办机构“条块状”分布的局面，德国以“提高经济效益、更加贴近公民”为目标，在 2005 年 10 月对经办机构进行了合并式改革，成立了全国统一的“联邦养老保险经办机构”，把养老保险经办机构部分合并到这一经办机构之下进行统一管理；同时，根据联邦原则，也保留了 14 个地区层面的经办机构一定程度上的独立性，可以提供养老保险管理、信息等服务业务，德国法定养老保险经办机构组成情况详见附图 1.1。目前，40%左右的参保者由联邦养老保险经办机构提供管理和服务，55%左右的参保者由地方层面的养老保险经办机构提供相应的服务业务，剩下 5%左右的参保者由联邦矿业铁路海员养老保险经办机构负责管理。从发展趋势看，联邦经办机构正在试图逐步地整合地方经办机构。



附图 1.1 德国法定养老保险经办机构组织情况

资料来源：课题组根据德国养老保险局网站整理绘制。

3. 管理事权特点：以整合为特点的管理事权呈现出上移的倾向

德国法定养老保险事权与制度发展目标紧密关联。在前期，法定养老保险呈现出地区“块状”和行业“条状”相分离的严重碎片化问题，也由此形成了若干个经办机构，这带来了管理效率低下的问题。2005 年，德国启动了养老保险制度组织管理体制改革。在地区方面，对当时多个经办机构进行合并，成立统一的联邦养老保险经办机构，强化联邦的作用和地位；同时也保留了 14 个地区层面的经办机构，

为地区参保者提供咨询和信息管理等服务。但整体来看，德国法定养老保险管理事权呈现出上移的趋势，联邦养老保险经办机构正在试图合并地区经办机构，从地区层面消除经办机构的地区差异，以建立全国统一的联邦经办体系。

二、美国社会保障退休金制度：以个人为基础实现中央事权

美国社会保障^①退休金制度（以下简称“退休金制度”）是美国社会保障制度最重要的组成部分。20 世纪 30 年代爆发的经济大危机推动了美国社会保障制度的建立，当时美国出现了大量的银行倒闭、企业破产和大规模失业现象，老年人失去了生活必需的积累，社会矛盾尖锐。在经济大萧条背景下，罗斯福积极实施新政，其中就包括建立社会保障制度。1935 年 8 月 14 日，罗斯福总统签署《社会保障法案》^②（Social Security Act），建立起为退休员工本人提供退休金的老年保险计划（Old Age Insurance, OAI），奠定了美国社会保障体系的制度框架。1939 年《社会保障法案》首次修订，修订案在 1935 年法案的基础上新增了两项社会保障待遇：一是扩展退休金的支付范围，退休金的领取对象由退休员工本人扩展到退休员工的配偶和未成年子女；二是扩展社会保障待遇的类型，在退休金的基础上增加了向已故员工的家属支付的遗属金，建立起了遗属保险计划（Survivors Insurance, SI），形成了老年与遗属保险计划（Old Age Survivors Insurance, OASI）。1939 年修订案实现了社会保障制度由仅针对退休

① 本文所研究的美国社会保障制度指的是美国老年、遗属及残疾保险（Old Age Survivors and Disable Insurance, OASDI），不包括医疗保险、公共援助、补充收入保障计划（Supplemental Security Income, SSI）等。

② 罗斯福最初向国会提交的法案名为《经济保障法案》（Economic Security Bill），后来在国会议员动议下将《经济保障法案》更名为《社会保障法案》。需要说明的是，“社会保障”一词并非在 1935 年才开始使用。1933 年 5 月 18 日，美国老年保障协会（American Association for Old-age Security）更名为美国社会保障协会（American Association for Social Security），这是“社会保障”（Social Security）在美国的首次重要使用。

员工的退休计划向以家庭为基础的经济保障计划的转变，在塑造美国社会保障制度方面具有里程碑意义。1956 年《社会保障法案》第五次修订，修订案在 OASI 计划基础上增加了向工伤残疾的员工以及符合特定条件的家属提供残疾金的残疾保险计划（Disable Insurance, DI），从而形成了完整的老年、遗属及残疾保险（Old Age Survivors and Disable Insurance, OASDI）^①。社会保障退休金制度已覆盖 90% 以上的美国劳动人口。

美国社会保障实质上是公共管理的强制性社会保险计划（Ikenberry 和 Skocpol, 1987），从性质上看可归类于 World Bank 分类中的第一支柱（World Bank, 1994）。建立社会保险式的老年保险制度受到了德国俾斯麦模式的影响（沃夫冈·舒尔茨，2017），但 1935 年《社会保障法案》在措辞上却使用了“社会保障”（Social Security）而非“社会保险”（Social Insurance），这是因为 1935 年《社会保障法案》的核心是老年保险计划，此外也还包括公共援助和失业保险等，使用“社会保障”一词更为准确；并且，在当时经济大危机背景下，美国出现了大量的银行倒闭、企业破产和大规模失业现象，使用“社会保障”更符合人们对承诺和安全的企望。之后，社会保障待遇逐渐向退休员工的配偶和未成年子女、已故员工的遗属、工伤残疾员工及家属等扩展，在“保险”之外也逐步具备“保障”的功能。

（一）政策事权：基于全国平均工资实现全国统一

1. 缴费政策

退休金制度缴费基数是参保人员的月工资收入，以雇主支付的工资或薪金为征税对象，由美国税务局以社会保障税的形式征收。具体

① SSA. Social Security History[EB/OL]. [2020-09-09]. <https://www.ssa.gov/history/>.

而言,对受雇者的征收对象为雇主对每个雇员支付的薪金工资和雇员获得的薪金工资,税率为 6.2%,雇主也按照 6.2%税率为雇员缴纳;对自雇者的征收对象为个体业主的纯收入,目前税率为 12.4%^①。其中,美国税务部门在每年公布的《纳税指南》中将不需要纳税或有纳税限额的职工附加福利分为十六大类,对职工薪酬进行税前分类扣除。雇主为雇员计算社保税,并履行代扣代缴义务。若雇主未按规定代扣社保税,雇员的缴费由雇主支付。若雇主按规定代扣,而雇员不履行社会保险义务,且雇主无法从雇员的其他收入中扣除时,雇主需向主管税务部门报告,由税务部门向雇员追缴。

美国社会保障制度缴费基数设有上下限,高于缴费基数上限的工资不需要纳税,低于最低缴费基数的工资仍按照下限纳税。社会保障退休金制度缴费基数上下限的变动以全国平均工资调整为依据,全国平均工资的变动以当年的前三年至前两年为依据,例如,2015 年缴费基数上下限反映 2012 至 2013 年间的全国平均工资。缴费基数上限还受生活成本调整的影响。由于美国 2015 年出现通货紧缩导致没有有效可以利用的生活成本调整值,因此 2016 年缴费基数上限维持在 2015 年缴费基数上限水平,没有进行相应的提高。

2. 待遇确定政策

参保者的退休金确定机制包含初始退休金确定和退休金调整机制两个环节(董克用和施文凯,2021)。在初始退休金确定机制方面,首先是依据全国平均工资的变化幅度来计算参保者历年的指数因子,将历年的名义缴费工资与指数因子相乘得到整个缴费期间的指数年薪,之后,社会保障署从中选择最高的 35 年的指数年薪进行加总^②,

① 雇主和雇员各负担 6.2%;自雇者负担全部 12.4%。OASDI 税率包括 10.6%的 OASI 税率和 1.8%的 DI 税率。

② 如不足 35 年,则余缺年份按 0 缴费工资补足 35 年,这一计算办法体现了“多缴多得、长缴多得”的政策设计初衷。

再除以 420 个月（即 35 年*12 月），得到指数化月平均工资。然后，再根据参保者退休年份确定的“拐点”（bend points）计算基本保险金额。最后，再根据退休年龄调节机制确定参保人退休时点的初始退休金。

在退休金待遇调整方面，美国目前主要通过生活成本调整指数（cost-of-living adjustments, COLAs）进行自动的指数化调整。值得注意的两点是，首先，COLA 的计算基数是美国劳动统计局每月公布的城市工薪阶层和文职人员消费价格指数（Consumer Price Index for Urban Wage Earners and Clerical Workers, CPI-W）。它是一个全国性的工资统计指标，没有体现地区间的差异。其次，COLA 设有触停机制，也就是说，如果某年的全国 CPI-W 没有实现正向增长，当年的 COLA 实现触停，计算时取零值，这就意味着当年全国所有参保人的退休金都不会同步进行调整。

3. 政策事权特点：基于全国平均工资实现全国统一

美国社会保障退休金制度在政策设计方面，一个显著的特点就是政策标准全国统一，没有地区差异，这就能够在不同经济发展地区之间进行力度更大的收入再分配。具体到政策设计上主要包括两个方面：一是建立了全国统一的缴费政策，也即在确定缴费基数上下限时均使用全国平均工资指标，各地区参保人的缴费基数可以在全国统一的上下限之间、根据本人真实工资缴费。二是建立了全国统一的待遇确定政策，也即退休金计算和调整都是基于全国性指标（如全国平均工资、全国 CPI-W）进行的，而与地方性指标无关，所有地区执行的都是完全相同的调待政策、依据完全相同的调待指数。换句话说，美国退休金制度设计是瞄准个人、而非对标地方，实现路径是通过基于个体的政策设计实现制度的全国统一。究其原因，美国社会保障制度自建立

之日起就是一个全国统筹的制度模式，由法律确定和调整全国统一的费率和支付标准，基金统一筹集和发放，由中央政府的专门机构（社会保障署）直接垂直管理。全国统一的政策设计一方面维护了市场统一，有利于促进劳动力在全国范围内自由流动，避免了流动时的关系转移和权益接续问题；另一方面也保障了地区公平，通过平等竞争促进地区均衡发展。

（二）管理事权：基于垂直管理体制实现全国一体化

1. 美国国税局在社会保障制度中的作用

社会保障制度由美国社会保障署（Social Security Administration, SSA）具体管理和运作，社会保障署每年记录社保缴费的收入和付款，参照个人的社会保障号码（Social Security Number, SSN），这构成了每个人的“收入记录”。

自从1935年《社会保障法案》通过之后，美国国税局（Internal Revenue Service, IRS）就参与征缴社保费。1943年通过的现期纳税法案（CTPA）要求雇主除了已经根据1935年的社会保障法案所要求的对其工人代扣代缴社保费之外，也开始代扣代缴所得税。现期纳税法案还要求所有纳税人，包括个体自雇者，开始支付每季度的预估个税。国税局被赋予了执行和征缴新的代扣代缴以及预估支付的责任。1954年美国对国内税收法典进行改革，其中一个重要内容就是从法律层面赋予了国税局监管社保缴费的权利。同样是在1954年，美国通过了自雇者缴费法案，从而把社会保障税和社会保障制度的覆盖面扩展至自雇就业群体。

社会保障税由联邦国税局负责征收，社会保障署负责审核。美国国税局在社会保障制度中的作用可概括为四个方面：第一，对社保缴费提供指导。通过发布《纳税指南》等方式，对社保税中的免除和减

免等情况制定细节规定。第二，审核与社保缴费相关的报税表。第三，收缴社会保障缴费。第四，负责雇主登记和对社会保障纳税人进行稽查。

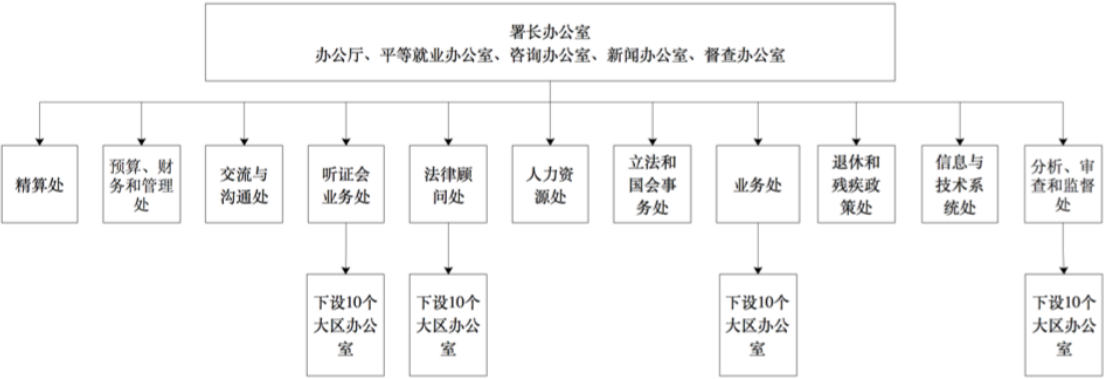
2. 美国社会保障署的垂直管理体制

社会保障署是社会保障制度的独立执行机构，其前身是 1935 年设立的社会保障委员会，该机构独立直属于联邦政府。1994 年，美国国会通过了《社会保障独立和项目改进法案》，开始直接对总统负责。社会保障署是美国社会保障退休金制度的主管部门，总部设在马里兰州的巴尔的摩。社保署由一名署长领导，拥有近 6 万名员工。社保署实行垂直管理、地方派驻经办机构的管理体制。总部会向外派机构下放部分权利，以便在地方一级提供相应的服务，包括 10 个大区办公室（regional offices）^①，6 个业务中心和大约 1230 个驻地办公室（field offices）。总部还设有两个特有的业务中心：首席精算师办公室（Office of Chief Actuary）和法律总顾问办公室（Office of General Counsel）。美国社会保障署的主要部门包括：（1）署长办公室（Office of the Commissioner, OC）；（2）分析、审查和监督办公室（Office of Analytics, Review, and Oversight）；（3）预算、财务和管理办公室（Office of Budget, Finance, and Management）；（4）交流与沟通办公室（Office of Communications）；（5）听证会业务办公室（Office of Hearings Operations）；（6）人力资源办公室（Office of Human Resources）；（7）立法和国会事务办公室（Office of Legislation and Congressional Affairs）；（8）业务办公室（Office of Operations）；（9）退休和残疾政策办公室（Office of

^① 在马里兰州的巴尔的摩的社会保障署总部之外，10 个大区办公室分别设在马萨诸塞州的波士顿、纽约州的纽约、宾夕法尼亚州的费城、佐治亚州的亚特兰大、伊利诺伊州的芝加哥、得克萨斯州的达拉斯、密苏里州的堪萨斯城、科罗拉多州的丹佛、加利福尼亚州的旧金山、华盛顿州的西雅图。

Retirement and Disability Policy); (10) 信息与技术系统办公室 (Office of Systems); (11) 首席精算师办公室 (Office of Chief Actuary); (12) 法律总顾问办公室 (Office of General Counsel)。

其组织结构详见附图 1.2。



附图 1.2 美国社会保障署组织结构图

资料来源：笔者根据美国社会保障署和社会保障制度运行自行整理绘制。

在上述组成机构中，有四个部门设有大区办公室，分别是分析、审查和监督办公室，听证会业务办公室，业务办公室，法律顾问办公室。其中，分析、审查和监督办公室职责是评估社会保障项目的质量和效果，为改善项目提供建议，以及进行内部监督和回应外部监督等；听证会业务办公室主要是负责全国残疾裁定程序；业务办公室是大区一级社会保障局的主要组成部分，主要职责是提供一些具体的管理和服务；法律顾问办公室的职责是提供法律咨询意见。这些设有垂直管理的大区部分一般都是负责具体操作事务，比如经办服务、管理、评估、监督、咨询等，而涉及到社会保障制度运行的立法、战略、精算、人事、财务、信息、技术等核心业务则由联邦社会保障总署直接负责，从而保证了垂直管理的效果和发挥了垂直管理的优势。

3. 管理事权特点：基于垂直统一管理实现全国一体化

美国社保税在征管上按照三权分立的原则实施：议会负责立法，财政部、社会保障署、劳工部负责执行。社保税由联邦国税局负责征

收，社会保障署负责审核。从税制情况看，个人所得税和社会保障税的税基——雇员工资薪金的统计口径基本上是一致的^①，两个税种的征管机构均为联邦国税局，这有利于统一执法和交叉稽查。美国社会保障制度的管理机构主要是社会保障署和社会保障基金信托委员会（高全胜，2015）。社会保障署负责行政管理事务，记录参保人纳税和受益资格认定。社会保障基金信托理事会负责基金投资管理，信托基金常务受托人组成的董事会每年向国会提供基金年度报告，就基金运行情况进行评估、对近期和长期资金状况进行预测并提出投资和征收方案。美国社会保障制度通过税务局和社保署的双重垂直统一管理实现了全国一体化管理目标。

三、中德美养老保险事权层级的比较与启示

（一）中德美三国养老保险统筹层次的比较

首先，在政策事权方面，我国基本养老保险由中央政府统一制定相关政策，但是在地区层面差异显著：在缴费政策方面，各地缴费比例存在差异，缴费基数核定方式不一致，以当地平均工资指标确定缴费基数上下限带来了地区间的“碎片化”问题；在待遇确定机制方面，各地养老金计发项目差异较大，以当地平均工资确定初始养老金待遇造成“缴费相同待遇不同”问题，且各地养老金待遇调整政策差异更为显著。总体上看，我国基本养老保险政策事权层级较低，目前主要是停留在省级层面，部分地区（如广东）还停留在市级层面。德国法定养老保险政策事权统一度较高，基本实现了全国统一的缴费办法和统一的待遇确定机制，且政策参量基本一致；唯一存在差异的是东德和西德两个地区的缴费基数上限和养老保险待遇给付政策存在细节

^① 需要说明的是这两个口径也稍有区别：个人所得税计算是基于收入减去免税扣除，社会保障税计算时无调整。

上的差异，本文认为这主要是受政治因素影响，而非主要受地区经济发展水平的影响。美国社会保障退休金制度政策事权高度统一，完全实现了全国范围内统一的缴费政策、统一的初始养老金计算政策、统一的养老金待遇调整政策，且政策所依据的参量也是完全一致；还需要注意的是，美国从 1935 年社会保障制度建立之初就在全中国存在显著地区差异的条件下，建立了全国完全统一的制度。

其次，在管理事权方面，我国基本养老保险采取属地管理体制，资金最初分散在全国上千个市县之中，后经提高统筹层次的影响，资金逐渐向省级政府统一，但目前完全实现省级统筹统支的省份较少；经办管理也是采取属地管理的，信息和经办管理权分散在各省市之中，中央难以实时获取每一时点每一参保人的情况，且无法对地方政府形成有效的约束激励。德国法定养老保险在早期存在显著的条块状的“碎片化”问题，管理效率不高；鉴于此，德国在 2005 年对经办管理体制进行改革，建立了联邦法定养老保险经办机构，同时也还保留了 14 个地方层面的经办机构，德国联邦法定养老保险经办机构未来将合并地方经办机构，试图建立全国统一的经办管理机构。美国社会保障退休金制度采取垂直管理体制，大区的经办机构均是联邦社会保障署的派出机构，因此其管理事权层级最高，是完全意义上的中央事权。

最后，在支出责任方面，我国基本养老保险是央地共同承担支出责任，中央承担 90%以上的支出责任，地方间的支出责任差异巨大，如老工业基地辽宁省每年的社保补贴支出均为全国最高。德国法定养老保险支出责任归属于联邦政府，联邦政府对一些特殊情况（如子女抚育等）承担财政补贴责任，财政补贴包括财政专项拨款、增值税和环保税等，整体来看联邦财政补贴大约占到 20%-30%，对养老保险的

补贴正在成为财政的负担；同时，联邦政府还会在养老保险流动资金不足以支付养老金支付时提供无息贷款。美国社会保障退休金制度主要依靠制度参量改革等方式进行调整，在多层次多支柱架构下，作为第一支柱的社保制度待遇水平以“保基本”为目的，保护低收入群体，也就无法为中高收入阶层提供稳定的老年收入来源；也正因为此，美国社会保障退休金制度没有为财政带来沉重负担，制度优先以参量改革的方式进行自调节。

（二） 基于国际比较得到的几点启示

中国、德国和美国三个国家国情各异，其历史传统、文化背景、经济社会发展情况存在较大差异，因此，各自养老保险制度的建制理念、设计逻辑和设计起点等各不相同，这就注定各国必须依据本国国情选择适合的养老保险制度发展道路。就统筹层次而言，德国和美国养老保险制度是经历过长时间检验的制度安排，当前，仍可为我国采取基于中央事权的养老保险统筹模式提供一些宝贵的启示和经验借鉴。

第一，政策事权方面，政策事权是涉及到社会公平的核心事权，各国多将统一政策事权作为制度建立和发展的重要保障。从世界范围内看，比我国地区经济发展差异更大的国家和地区有之，更小的也有之，但鲜见依据地区性指标运行养老保险制度的。德国在法定养老保险建立之初就是统一的政策事权，在历经 20 世纪 50 年代制度模式改革时，这一条原则也得以在现收现付制度中保留；面对 20 世纪 90 年代两德统一的重大历史事件，德国为了让东德地区顺利融入国家法定养老保险制度，降低了东德地区的缴费基数上限、提高了东德地区的养老金待遇水平。这种差异应理解为政治意义上为了促进国家统一做出的退步，而非为了照顾地区经济发展水平差异而做出的选择。美国

在 1935 年社会保障退休金制度建立之初就是一个全国政策事权统一的制度，尽管当时面对严重的经济社会危机和地区间经济发展水平的差异，美国还是坚守这一选择，使之成为国家公共品。对于我国而言，受当时财政管理体制和“摸着石头过河”思维模式等影响，基本养老保险制度选择从市县级统筹起步，由此形成的地区间政策事权碎片化问题影响至今。未来，提高中央政策事权直至确立完全的中央政策事权是制度的发展趋势，这里尤其要关注长期以来所讨论的地区经济发展差异问题，一方面，地区经济发展差异已经通过缴费端的缴费基数直接作用到养老金待遇水平上，那么在确定初始养老金待遇时不应同步再考虑这一因素；另一方面，我国养老金体制中不仅包含第一支柱基本养老保险，还包括零支柱的非缴费型养老金、第二三支柱私人养老金，考虑地区间经济发展差异不是第一支柱基本养老保险的任务，而应由其他支柱的组合搭配来完成。

第二，管理事权方面，管理事权是养老保险制度的重要支撑。从本文对比的两个国家看，美国社会保障制度采取的是垂直管理体制，各地区的经办机构均是联邦社会保障署的派出机构，由此形成了垂直统一的政策管理事权；德国法定养老保险制度在“条块状”碎片化背景下，经办也呈现碎片化的特点，同时，德国在 2005 年对经办机构管理体制进行了以合并为主要特征的改革，大幅缩减了经办机构的数量，联邦养老保险经办机构正在试图合并地方经办机构，建立起全国统一的经办管理体制。对于我国而言，在疆域广阔、人口众多的情况下，建立起自上而下的垂直经办管理体制虽然是制度发展的目标，但一步到位地实现这一目标尚存在较大难度。在管理事权中，率先统一信息管理事权是可行的出路，在此基础上不断提高中央管理事权，以期尽快建立起垂直管理体制。

第三，支出责任方面，德国法定养老保险呈现“一支独大”的局面，多数退休者依赖法定养老金，也由此联邦财政履行法定养老保险制度的财政补贴责任，财政补贴大约占 20%-30%，也由此使得财政的负担较为沉重；美国社会保障退休金制度在多层次多支柱养老金体系中主要承担保基本和保护弱势群体的作用，因此其整体替代率较低，也没有给财政增加负担。对于我国基本养老保险制度而言，随着事权的逐步提高，按照事权和支出责任相适应的原则，未来中央的支出责任也会进一步提高。当前，仍需准确科学地研判未来中央支出责任，尽快推进制度改革、完善与定型，在提高中央事权的同时提高中央支出责任，合理使用地方累计结余资金和全国社保基金，努力追求基金收支平衡。

四、小结

课题组选取了具有代表性的德国法定养老保险制度和美国社会保障退休金制度为重点研究对象。第一，通过比较研究得出的最重要的一条经验是：政策事权是涉及到社会公平的核心事权，德国和美国的养老保险政策事权高度统一，不存在因地区经济发展差异而造成地区间的政策碎片化问题。政策事权高度统一的特征主要是：缴费比例、缴费基数核定办法、待遇给付和调整办法、确定缴费和待遇给付时所使用的参数等全国相同，不存在地区差异现象。究其原因，养老保险是一项与就业相关联的社会保险制度，以参保者的工资性收入为保费来源，由于地区间经济发展水平的差异已经在确定参保者工资性收入时予以确定，因此在整个养老保险制度运行中，地区间经济发展水平差异在参保缴费时已经得到体现，在待遇给付时就不应继续作为考量对象。第二，要高度重视养老保险待遇给付办法改革。待遇给付办法涉及权利义务对等原则和再分配原则，是养老保险制度运行的核心环

节，对参保人缴费和退休行为、养老基金运行安全具有导向性作用。尤其要注意在使用全国性指标核定退休待遇时可能引发的“倒挂”问题。第三，提高中央政府的管理事权是大势所趋，当然也受到一国行政体制改革等因素的影响，这一项改革应当更为稳妥地推进。

附录二 分层累退替代率的讨论方案

一、对个体替代率水平的讨论测算

公共养老金制度保基本的内涵是保障退休人员基本生活水平(李珍等, 2012), 重点在于对退休人员基本生活水平的估计。相比于对标贫困线、最低生活保障水平、居民可支配收入等绝对的做法, 本报告使用 ELES 模型(孙博和雍岚, 2008), 利用我国实际数据进行实证测算我国退休人员的消费支出水平。在替代率方面, 保基本视角下退休人员的生活成本增长率更贴近通货膨胀率而非工资增长率, 采用个体替代率指标更为合适, 同时能够针对不同收入群体进行具体分析。

(一) 理论模型

扩展线性支出系统(ELES)是 Lluch (1973) 对 Stone (1954) 提出的线性支出系统(LES)改进后的产物。它把个人收入视为模型的约束条件, 考察个体需求和商品价格对消费结构的影响。扩展线性支出系统将某类商品的消费分为基本需要量和非基本需要量, 基本需要量的需求收入弹性为零, 非基本需要量的需求收入弹性受这类商品的边际消费倾向约束。其基本形式如下:

$$p_i x_i = p_i x_i^0 + \alpha_i \left(Y - \sum_{j=1}^n p_j x_j^0 \right), \quad (i = 1, \dots, n)$$

式中: p_i 表示第 i 类商品的价格, x_i 表示消费者对第 i 类商品的总需求, x_i^0 表示消费者对第 i 类商品的基本需求, α_i 表示消费者对第 i 类商品的边际消费倾向, Y 表示消费者总可支配收入。同时满足约束条件:

$$\sum_{i=1}^n \alpha_i = 1 - \mu, \quad p_i x_i - p_i x_i^0 > 0$$

式中： μ 表示边际储蓄倾向。为方便分析，上式可进一步简写为：

$$C_i = B_i + \alpha_i(Y - B)$$

式中： $C_i = p_i x_i, B_i = p_i x_i^0, B = \sum B_i$ 。为求解个体替代率的表达式，对所有 i 类商品求和，得到：

$$C = B + \alpha(Y - B)$$

式中： C 代表总消费支出， B 代表总基本支出， α 代表总边际消费倾向。

如果将低收入群体的养老金待遇锚定为“保持劳动者基本生活水平不变”的标准，那么养老金收入就等于总基本支出 B 。此时，养老金个体替代率可表示为：

$$\text{Replacement Rate} = \frac{B}{Y} = \frac{\alpha B}{C + (\alpha - 1)B} = \frac{\alpha}{\frac{C}{B} + \alpha - 1}$$

（二）估计策略

令 $\beta_i = B_i - \alpha_i B, \gamma_i = \alpha_i$ ，并定义残差为 ε_{it} ，代入分商品消费支出与基本支出的表达式，得到第 i 类商品的消费支出与可支配收入之间的关系：

$$C_{it} = \beta_i + \gamma_i Y_t + \varepsilon_{it}$$

其中， t 年消费者对第 i 类商品的支出 C_{it} 和可支配收入 Y_t 可从统计年鉴中直接获得。因此，式中的 β_i, γ_i 可采用最小二乘法（OLS）进行估计，其他参数则可通过与 β_i, γ_i 有关的表达式求解得到。要得到对两者关系的无偏估计，还须满足以下条件：

$$E(\varepsilon_{it}) = 0, E(\varepsilon_{st}\varepsilon_{rt}) = \begin{cases} \Lambda, & st = rt, \\ 0, & st \neq rt, \end{cases}$$

式中： Λ 代表关于误差项的方差协方差矩阵。

（三）数据与指标选取

在上述的估计策略下，主要涉及退休人员基本生活支出、居民人

均可支配收入和城镇在岗职工平均工资三类变量。其中，居民人均可支配收入和城镇在岗职工平均工资可从国家统计局直接获得；退休人员基本生活支出由于其退休后消费结构发生变化，需要对现有的居民生活支出指标体系进行调整。李珍（2012）指出老年人口的医疗支出水平是平均数的 3~5 倍；乐昕等（2016）分析 CHARLS 数据发现，老年人均消费支出高于居民人均消费水平，其中老年人均食品支出和医疗保健支出分别约为平均水平的 2.4 倍和 4 倍；孙博等（2008）在居民生活指标体系调整中删除了社会保障费用、购房与建房支出和平均财产性支出，并剔除了服务性支出。根据国家统计局最新分类标准和退休人员消费特点，结合下文的分析，本文将食品、衣着、交通通信、生活用品及服务项目归为基本生存需求，医疗保健项目为基本健康需求，教育文化娱乐、其他用品及服务项目为发展需求，剔除居住项目，并依据老年消费结构进行适当调整。此外，以 2013 年为基期，根据物价指数对收入和消费进行调整。

附表 2.1 退休人员生活支出项目分类及调整^①

一级指标	二级指标	老年消费结构调整
基本生存需求	食品	1~3
	衣着	0~1
	交通通信	1~2
	生活用品及服务	0~1
基本健康需求	医疗保健	2~4
补充基本需求	其他用品及服务	0~1
	教育文化娱乐	0~1

（四）结果分析

利用 2013-2019 年分省城镇居民可支配收入和调整后城镇退休

^① 不同年份的调整系数存在微小差异，根据 2014、2016 和 2018 年 CFPS 调查数据计算得到。

人员基本生活支出的面板数据^①，采用上述策略估计 2013-2019 年各类消费品的平均需求收入弹性 ($\hat{\eta}_i$) 和平均基本消费支出 (B_i)。可以发现，城镇居民基本消费支出占前三位的是食品、衣着和交通通信，而对住房的需求收入弹性很高，几乎不存在基本消费支出，可被界定为非基本需求，在后续估计中剔除。

附表 2.2 2013-2019 年各类消费品的需求收入弹性和基本消费支出

指 标	$\hat{\eta}_i$	$\hat{\beta}_i$	B_i
食 品	0.1217207	2624.144	3120.6624
衣 着	0.0150177	1277.167	1338.42662
居 住	0.2580269	-3739.651	-2687.1176
生活用品及服务	0.0305115	374.7085	499.169838
交通通信	0.0798676	391.0908	716.883643
教育文化娱乐	0.0706333	228.7519	516.876542
医疗保健	0.0419736	300.811	472.028095
其他用品及服务	0.0182139	27.93456	102.232001

使用最小二乘法估计调整后的每年总基本消费支出，并计算社会平均工资替代率下限(附表 2.3)。由于退休人员总基本消费支出的增长率低于在职职工工资增长率，其社会平均工资替代率下限呈逐年递减趋势。从退休人员的消费结构来看，其总基本消费中食品支出和医疗支出占比超过一半，且增速较快。

^① 国家统计局自 2013 年开始变更了居民可支配收入和居民生活支出的统计口径，导致与 2013 年之前的数据不可比，因此只选取了 2013-2019 年 7 年数据。

附表 2.3 2013-2019 年城镇退休人员总基本消费支出与社会平均替代率

年份	总基本支出（元）	城镇在岗职工平均工资（元）	社会平均替代率（%）
2013	15174	52388	28.96
2014	16341	57361	28.49
2015	17416	63241	27.54
2016	19689	68993	28.54
2017	20298	76121	26.67
2018	21024	84744	24.81
2019	23140	93383	24.78

社会平均工资替代率无法反映不同群体的收入消费状况，本文把城镇职工分为低收入群体（60%）、中等收入群体（100%）和高收入群体（300%）三组，进一步分析 2019 年不同收入群体的养老金个体替代率下限，并与现行制度的实际个体替代率进行比较（附表 2.4）。结果表明，现行制度对低收入群体的保障仍是不足的，尤其是缴费年限不足 25 年的部分参保者。此外，现行制度对按最低年限缴费的中等收入群体的保障也不充分。

附表 2.4 2019 年分收入群体的个体替代率下限（%）

收入分组	合意个体替代率下限	实际个体替代率		
		$n = 15$	$n = 25$	$n = 35$
低收入群体	41.30	29.60	48.62	67.11
中等收入群体	24.78	24.60	32.51	55.44
高收入群体	8.26	19.50	31.66	43.83

二、分区间累退替代率待遇确定机制

分区间累退替代率待遇确定机制的基本原则为：第一，保障中低收入者的基本生活需要，平滑制度收入再分配功能；第二，增强对长缴多得行为的激励。由该机制确定的退休第一年养老金水平表示为：

分区间累退替代率 • (指数化平均缴费工资 • 长缴多得激励办法)
其中:

(1)“指数化平均缴费工资”的计算办法采用“养老金国家标准表”,即将参保职工各年份的缴费工资按照当年全国平均工资相对养老金领取资格年份的变动情况进行指数化调整,然后对总体取平均,得到指数化平均缴费工资。用公式表示为:

$$S = \frac{1}{b-a} \cdot \sum_{x=a}^b \bar{W}_x \cdot \frac{\bar{C}_b}{\bar{C}_x}$$

式中: a 代表参加工作的年龄; b 代表实际退休的年龄; \bar{C}_x 代表第 x 年的全国平均工资; \bar{W}_x 代表第 x 年的职工个人工资。

(2)“长缴多得激励办法”可以包含在指数化平均缴费工资的计算公式中,例如美国指数化平均缴费工资的计算办法是选取最高的35年指数化调整后的缴费工资进行平均,不足35年的,剩余年份的缴费工资按“零”参与计算,是一种惩罚性激励措施;也可以与指数化平均缴费工资的计算剥离,例如我国国发[2005]38号文中规定的“每缴费1年多发1%”的奖励性激励措施。不同计发办法的本质和目标都是鼓励参保者长期缴费,更多是一国的历史和文化因素所导致的技术表达差异。在我国国民已适应奖励性激励措施的背景下,改用惩罚性办法的潜在阻力较大。因此,本文在目前“每缴费满1年多发1%”激励办法上做进一步调整,以增强长缴多得的激励效果。

(3)“累退替代率”采用与个人所得税计算办法相似的分级设定,主要涉及不同区间的划分以及每个区间对应替代率的确定。

(一) 长缴多得激励办法的设定

我国目前待遇计发办法“每缴费满1年多发1%”的设定蕴含着一个逻辑,即每年的缴费对退休时点养老金待遇的贡献是相同的。但

从货币价值的角度而言,参保者各年份的缴费在退休时点的价值存在差异。具体而言,在我国社会平均工资增长率在今后较长一段时间内高于市场利率的环境下,越靠近退休年龄时期的工资缴费,其在退休时点的终值越高^①,对退休后养老金待遇的贡献越大,因此不适宜采用均一化的多发比例。

按照这一思路,以及为体现制度对长期缴费的激励性,本报告引入递增的多缴多得激励办法,即降低靠前年份缴费的贡献,提高靠后年份的缴费贡献。具体设计步骤为:第一,总体框架的设定。职工基本养老保险建立之初制度预期的缴费年限为35年,报告以35年为标准,缴费达35年发给100%,第1-35年内采用递增的计发比例,满35年后每年多发比例保持第35年的水平不变;第二,第1-35年“先快后慢”的递增计发机制。本报告采用对数函数拟合每年多发比例(一阶导数大于零,二阶导数小于零),每年递增的速度表现为先快后慢,主要考虑财富的边际效用递减规律。具体设定如附表2.5。

附表 2.5 缴费年限与长缴多得的激励

缴费年限 (年)	每年多发比例 (%)	累计比例 (%)	缴费年限 (年)	每年多发比例 (%)	累计比例 (%)
1	1.70	1.70	21	3.06	54.92
2	1.93	3.63	22	3.08	58.00
3	2.09	5.72	23	3.11	61.11
4	2.22	7.94	24	3.13	64.24
5	2.32	10.26	25	3.15	67.40
6	2.41	12.67	26	3.18	70.57
7	2.49	15.16	27	3.20	73.77

① 职工每年缴费在退休时点价值为： $V = \sum_{i=a}^b \text{wage}_0 \cdot (1+i)^{(b-i)} \cdot (1+g)^{(i-a)}$ ，式中： wage_0 代表参与工作第一年工资， a 代表工作年龄， b 代表退休年龄， i 代表市场利率， g 代表工资增长率。

缴费年限 (年)	每年多发比例 (%)	累计比例 (%)	缴费年限 (年)	每年多发比例 (%)	累计比例 (%)
8	2.55	17.71	28	3.22	76.98
9	2.61	20.32	29	3.24	80.22
10	2.67	22.99	30	3.25	83.47
11	2.72	25.70	31	3.27	86.74
12	2.76	28.46	32	3.29	90.03
13	2.80	31.27	33	3.31	93.34
14	2.84	34.11	34	3.32	96.66
15	2.88	36.99	35	3.34	100.00
16	2.91	39.90	36	3.34	103.34
17	2.95	42.84	37	3.34	106.68
18	2.98	45.82	38	3.34	110.02
19	3.01	48.83	39	3.34	113.35
20	3.03	51.86	40	3.34	116.69

(二) 分区间累退替代率思想

明确“指数化平均缴费工资”和“多缴多得激励机制”后，每个参保者的养老金计发基数($BB, Benefits Base$)就能确定下来，即“指数化平均缴费工资·长缴多得激励办法”，在此基础上采用分区间累退替代率的思想确定最终养老金待遇($PB, Pension Benefits$)。

分区间累退替代率的思想是：在计算养老金待遇时，针对养老金计发基数的不同区间段，实行差别替代率设置。本报告初步将其划分为三个区间，用 g_1, g_2 分别表示第一分级点、第二分级点，用 rr_l, rr_m, rr_h 分别表示中低区间、中等区间和中高区间对应的替代率，那么参保者退休第一年的养老金待遇(PB)可以表示为：

PB

$$= \begin{cases} BB \cdot rr_l & \text{if } BB \leq g_1 \\ g_1 \cdot rr_l + (BB - g_1) \cdot rr_m & \text{if } g_1 < BB \leq g_2 \\ g_1 \cdot rr_l + (g_2 - g_1) \cdot rr_m + (BB - g_2) \cdot rr_h & \text{if } BB > g_2 \end{cases}$$

其中，需要确定的制度参数包括“不同区间的划分”和“不同区间对应替代率水平的设定”：

1. 不同区间的划分

本文使用相对法，在全国平均工资的基础上确定“中等区间”的上下限，将低于“中等区间”范围的称为“中低区间”，高于“中等区间”范围的称为“中高区间”。附表 2.6 展示了不同缴费年限、不同缴费工资比例的群体对应的养老金计算基数（ BB ），用占退休前一年全国平均工资（ \bar{W}_{b-1} ）的百分比表示。

附表 2.6 不同缴费年限和缴费工资比例对应的养老金计发基数

缴费年限	缴费工资比例（%）				
	60	80	100	200	300
15	$0.22 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$0.30 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$0.37 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$0.74 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$1.11 \cdot \bar{W}_{b-1}$
25	$0.40 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$0.54 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$0.67 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$1.35 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$2.02 \cdot \bar{W}_{b-1}$
35	$0.60 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$0.80 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$1.00 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$2.00 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$3.00 \cdot \bar{W}_{b-1}$
40	$0.70 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$0.94 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$1.17 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$2.34 \cdot \bar{W}_{b-1}$	$3.51 \cdot \bar{W}_{b-1}$

对全国平均工资进行分组并分别设定不同区间的替代率，以实现制度的保基本功能。根据 3.2 节的测算结果，制度保基本功能要求基础养老金对低收入群体实现约 36% 的个体替代率，对总体而言实现约 18% 的社会平均替代率（剔除个人账户后）。本报告将**第一分级点**确定为 2018 年全国平均工资的 22%（18645 元），这一标准等价于 2019 年退休的参保者按全国平均工资的 60% 缴费 15 年能够达到的养老金计发基数，在这一区间设置较高的替代率，以突出制度的保基本

定位。第一分级后续的调整主要与每年物价指数挂钩；第二分级点确定的难点在于如何精确区分中等收入和高收入群体，本文初步将其设定为全国平均工资的 120%。在这一标准下，挣全国平均工资的职工不论缴费多长时间均不会被划分至“中高区间”，挣全国平均工资 150%的职工在缴费满 32 年后进入“中高区间”，挣全国工资 200%的职工在缴费满 23 年进入“中高区间”，挣全国工资 300%的职工在缴费满 17 年进入“中高区间”。第二分级点后续的调整主要与每年工资增长速度挂钩，即保持全国平均工资的 120%不变。总结如附表 2.7。

附表 2.7 养老金计发基数分级点的设定（针对 2019 年退休职工）

方案	占全国平均工资比重(%)	数额（元）	调整机制
第一分级点	22	18645	主要与物价指数挂钩
第二分级点	120	101700	主要与工资增长率挂钩

2. 分区间累退替代率的确定

不同区间对应替代率水平的设定需要综合考虑制度保基本、可持续和再分配三大目标及约束。

（1）保基本

对于养老金计发基数的中低区间，依据第一部分的测算，“最低缴费工资、最低缴费年限”参保者的基础养老金应达 31.7%（41.3%-9.6%）的个体替代率，而其未经替代率调整的养老金计发基数已经实现 36.67%的个体替代率。因此，针对中低收入区间设置 86%（31.7%/36.67%）的替代率，能够实现保障“最低缴费工资、最低缴费年限”参保者的基本生活需求的制度目标。

对于养老金计发基数的中等区间，可参考现行制度标准参保者的个体替代率，保证处于中等区间参保者的待遇不发生过大的变动。依据第一部分测算，现行制度下按社会平均工资的 80%、100%和 150%缴

费 35 年分别能达到 40%、35%和 30%左右的个体替代率，在本框架下所对应的中等区间替代率范围为 19%-23%。

养老金计发基数中等区间和中高区间对应替代率的精确取值，还需综合考虑制度其余两大目标进行综合测算。总结如附表 2.8。

附表 2.8 分区间累退替代率的设定（2019 年退休职工）

计发基数区间	占全国平均工资比重(%)	数额（元）	替代率（%）
中低区间	0 - 22	0 - 18645	86
中等区间	22 - 120	18645 - 101700	19 - 23
中高区间	120 +	101700 +	rr_h

（2）收入再分配视角下分区间累退替代率配比的设定

基于第二部分的文献综述，本文认为分区间累退替代率待遇确定机制的收入再分配效至少不弱于现行制度，可适当加强对弱势群体的收入再分配。

对于如何衡量收入再分配效应，学者们一般使用五种指标进行分析，包括：净转移额（彭浩然等，2007）、负担水平和待遇替代率（胡芳肖等，2014）、基尼系数（何立新等，2008）以及内部收益率（张翔，2019）。从理论角度分析，职工基本养老保险实际收入再分配效果和缴费和待遇均有关，且需要考虑货币的时间价值。此外，为方便比较，需要使用相对指标而非绝对指标。而内部收益率是在假定缴费年限、工资增长率参数后内生得到的，能够反映职工缴费与待遇之间的实际收益情况。因此，本文采用内部收益率指标衡量制度的再分配效应。

首先，本报告通过对现行制度进行建模和精算分析^①，得到当前政策的再分配效应。当缴费年限固定为 35 年时，不同收入阶层之间

^①由于篇幅限制未在正文中罗列，可联系报告作者索取。

的统筹账户内部收益率结果如附表 2.9。总体而言，职工基本养老保险的平均内部收益率总体处于 3%-8%的区间内。分性别看，由于退休年龄和预期寿命的差异，女职工的内部收益率最高，其次是女干部，男性职工最低。分收入看，缴费占社会平均工资比例越低的职工，其内部收益率越高，且随着缴费比例的上升逐渐降低，表明职工基本养老保险制度具有正向收入再分配功能。

附表 2.9 不同收入群体间的统筹账户内部收益率

缴费比例 (%)	不同群体的内部收益率 (%)			
	男职工/男干部	女干部	女职工	平均
60	6.23	7.19	7.97	7.13
80	5.65	6.60	7.33	6.53
100	5.24	6.19	6.89	6.11
150	4.62	5.55	6.22	5.46
200	4.26	5.19	5.84	5.10
300	3.85	4.79	5.42	4.69

进一步分析缴费比例固定为 100%时，缴费年限的变化对内部收益率的影响。根据附表 2.10，对于相同缴费年限的参保者来说，由于退休时点预期余命的差异，女性职工和女性干部的内部收益率仍高于男性。对于制度内所有参保者，随着缴费年限的延长，其内部收益率略有降低，但总体保持较高水平。

附表 2.10 不同缴费年限下的统筹账户内部收益率

缴费年限 (年)	不同群体的内部收益率 (%)			
	男职工/男干部	女干部	女职工	平均
15	6.81	7.54	7.87	7.41
20	6.35	7.04	7.36	6.92

25	5.94	6.59	6.89	6.47
30	5.57	6.19	6.48	6.08
35	5.24	5.83	—	—

综合上述分析,本报告分别计算了最低收入个体(60%缴费比例)和平均收入个体(100%缴费比例)、平均收入个体(100%缴费比例)和最高收入个体(300%缴费比例)、最低收入个体(60%缴费比例)和最高收入个体(300%缴费比例)之间的内部收益率比值,用来描述当前统筹账户在不同收入群体间的再分配效应,具体结果如附表 2.11 所示,测算结果主要用于分区间个体替代率的设定。

附表 2.11 统筹账户的平均收入再分配效应

指标	不同缴费年限				
	$n = 15$	$n = 20$	$n = 25$	$n = 30$	$n = 35$
最低收入/平均收入	1.23	1.21	1.20	1.19	1.18
平均收入/最高收入	1.46	1.42	1.39	1.36	1.35
最低收入/最高收入	1.80	1.72	1.67	1.62	1.59

其次,本报告在收入再分配约束下,对分区间累退替代率进行设定。在“收入再分配程度不低于现行制度”的约束下,代入现行制度再分配的估计值,由于无法求得中等区间替代率和中高区间替代率两者的显函数表达式,本文通过数值模拟方法探究两者之间的关系(即确定 rr_m , 求 rr_h 的上限)。

附表 2.12 的结果表明,为体现制度的再分配效应,中等区间的替代率与中高区间的替代率总体上成负相关关系,即中等区间替代率取值越高,对应中高区间替代率取值越低。两参数取值进一步的确定需考虑制度的精算平衡约束。

附表 2.12 收入再分配约束下 rr_h & rr_m 之间的关系 (%)

$rr_m = 19$		$rr_m = 21$		$rr_m = 23$		$rr_m = 25$	
缴费年限	rr_h	缴费年限	rr_h	缴费年限	rr_h	缴费年限	rr_h
25	20.19	25	16.82	25	13.46	25	10.10
35	17.13	35	15.76	35	14.39	35	13.02
40	16.32	40	15.27	40	14.22	40	13.17

(3) 基金精算平衡视角下分区间累退替代率水平的设定

本报告分别测算了基础养老金在现行制度框架下和在分区间累退替代率待遇确定机制设定下未来 75 年的基金收支情况，其中现行制度仅考虑统筹账户部分。结果显示（附表 2.13），当 $rr_m = 0.19, rr_h = 0.13$ 或 $rr_m = 0.21, rr_h = 0.09$ 时，分区间累退替代率待遇确定机制与现行办法未来的基金收支状况基本相近。本文的精算预测结论与中国社科院世界社保研究中心发布的《中国养老金精算报告 2019-2050》基本一致。在 2025-2029 年间，考虑财政补贴后的全国当期结余将产生赤字，并持续扩大。在 2035-2039 年间，考虑财政补贴后的全国累计结余也将发生穿底，并在随后的 40 年缺口规模不断扩大。

为实现制度长期收支平衡，需要通过多方面参数的综合改革，比如采取鼓励参保者长期缴费（假设平均缴费年限为 25 年），在缴费端做实缴费基数，在待遇端延迟退休年龄（假设为 60）、降低待遇调整幅度（假设为 4%）以及降低中等区间和中高区间替代率等措施，还需另做讨论。

附表 2.13 现行制度和本文待遇确定机制的基金收支预测表（亿元）

年份	现行制度		待遇确定机制一 $rr_m = 0.19, rr_h = 0.13$		待遇确定机制二 $rr_m = 0.21, rr_h = 0.09$	
	当期结余	累计结余	当期结余	累计结余	当期结余	累计结余
2025	24477	170831	24524	171084	24584	171414

2026	-1445	169386	-1386	169698	-1311	170103
2027	978	170364	1038	170738	1118	171221
2028	3305	173669	3368	174105	3450	174671
2029	5535	179205	5601	179705	5687	180356
...	...					
2035	-19316	90122	-19223	91122	-19101	92424
2036	-32624	57497	-32523	58599	-32393	60032
2037	-33929	23568	-33824	24774	-33689	26343
2038	-35576	-12006	-35466	-10692	-35325	-8982
2039	-37563	-49569	-37451	-48143	-37304	-46286
...	...					
2075	-613317	-10179651	-612849	-10168583	-612240	-10154189
2076	-660533	-10840184	-660042	-10828623	-659403	-10813592
2077	-689192	-11529375	-688685	-11517308	-688025	-11501616
2078	-718929	-12248304	-718406	-12235713	-717723	-12219339
2079	-749786	-12998090	-749243	-12984956	-748538	-12967877

三、小结

本报告从公共养老金制度保基本、可持续和收入再分配三大视角出发，提出了职工基本养老保险制度统筹账户分区间累退替代率的待遇确定思想。

首先，提出分区间累退替代率待遇确定机制的具体计发办法（分区间累退替代率·指数化平均缴费工资·长缴多得激励办法），明确了各个部分的计算思路。

其次，通过引入每年递增的多发比例，设计了一套长缴多得激励办法，以鼓励参保者长期缴费。

最后，在分区间累退替代率参数的拟定方面，本文采取三步走的

方法：第一，根据不同“缴费年限、缴费比例”群体的特征，将养老金计发基数划分为三段区间，其中，第一分级点的后续调整可与老年人口物价指数变动挂钩，第二分级点与工资增长率挂钩；第二，根据保障“最低缴费年限、最低缴费比例”群体的基本生活需求，确定了中低区间 86%的替代率水平；第三，对标现行制度，从改善制度可持续性和再分配效应角度，得出了再分配效应不同的两种参数取值办法。

附表 3.13 待遇确定机制的具体参数设定

计发基数区间	占全国平均工资比重(%)	数额（元）	替代率（%）	
			办法一	办法二
中低区间	0 - 22	0 - 18645	86	86
中等区间	22 - 120	18645 - 101700	19	21
中高区间	120 +	101700 +	13	9

参考文献

- [1] 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(02): 58-63.
- [2] 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?[J]. 财经研究, 2021, 47(12): 34-48.
- [3] 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[J]. 宏观经济研究, 2021(10): 131-138+175.
- [4] 朱小玉, 施文凯. 基本养老保险全国统筹:挑战、目标与阶段性改革建议[J]. 中州学刊, 2022(01): 92-98.
- [5] 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[J]. 中国行政管理, 2021(04): 88-93.
- [6] 曹信邦, 阙梦香. 基本养老保险全国统筹的系统性整合研究[J]. 中国行政管理, 2021(04): 94-98.
- [7] 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.
- [8] 白彦锋, 王秀园. 全国养老保险中央调剂制度中激励相容问题研究[J]. 山东财经大学学报, 2018, 30(4): 65-74.
- [9] 宋立, 许生. 各级政府支出责任划分改革与支出结构优化调整[J]. 经济研究参考, 2009(26): 45-64.
- [10] 董登新. 捋一捋全国统筹的事权财权[J]. 中国社会保障, 2020(08): 18-19.
- [11] 杨燕绥, 妥宏武, 华冉. 基本养老保险全国统筹的央地事权问题研究[J]. 中国人力资源社会保障, 2020(09): 28-30.
- [12] 贾康. 养老金进入全国统筹是大势所趋[J]. 中国经济周刊, 2013(14): 21-22.

- [13] 郑秉文, 孙永勇. 对中国城镇职工基本养老保险现状的反思——半数省份收不抵支的本质、成因与对策[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2012, 29(03): 1-16.
- [14] 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, 29(03): 2-11.
- [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, 34(02): 103-111.
- [16] 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[J]. 中州学刊, 2020(2): 76-83.
- [17] 边恕, 李东阳. 推进职工基本养老保险全国统筹的方案设计与实施路径[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(5): 156-163+174.
- [18] 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, 43(04): 103-112.
- [19] 贾玉娇. 养老保险全国统筹的复杂性分析转向与框架[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019, 33(1): 35-41.
- [20] 杨俊. 社会统筹养老保险制度的困境与出路:从分散统筹到全国统筹的转变[J]. 教学与研究, 2013(12): 23-30.
- [21] 彭浩然, 陈斌开. 鱼和熊掌能否兼得:养老金危机的代际冲突研究[J]. 世界经济, 2012, 35(2): 84-97.
- [22] 康传坤, 楚天舒. 人口老龄化与最优养老金缴费率[J]. 世界经济, 2014, 37(4): 139-160.

- [23] 王晓军. 中国基本养老保险的地区差距分析[J]. 社会保障研究(北京), 2005(2): 124-137.
- [24] 刘伟兵, 韩天阔, 刘二鹏, 等. 养老保险全国统筹中的待遇确定方法与“福利损失”研究[J]. 保险研究, 2018(04): 86-97.
- [25] 邓大松, 程欣, 汪佳龙. 基础养老金全国统筹的制度性改革——基于国际经验的借鉴[J]. 当代经济管理, 2019, 41(03): 89-97.
- [26] 林宝. 基础养老金全国统筹的待遇确定方法研究[J]. 中国人口科学, 2016(02): 61-71+127.
- [27] 何文炯. 论社会保障的互助共济性[J]. 社会保障评论, 2017, 1(01): 43-52.
- [28] 周宵, 刘洋. 中国基本养老保险统筹升级路径研究——基于政府间事权和支出责任视角[J]. 学习与探索, 2019(04): 126-132.
- [29] 房连泉, 郝若涵. 划分养老保险事权亟待完善体制机制[J]. 中国社会保障, 2020(7): 32-34.
- [30] 杨燕绥, 妥宏武, 秦晨. 基本养老保险全国统筹需要破解垂直管理难题[J]. 中国人力资源社会保障, 2020(11): 38-40.
- [31] 杨燕绥, 秦晨, 妥宏武. 全国统筹养老保险经办机构的法人定位和治理格局[J]. 中国人力资源社会保障, 2020(12): 34-36.
- [32] 杨燕绥, 妥宏武. 全国统筹养老保险时不我待[J]. 中国人力资源社会保障, 2020(06): 22-24.
- [33] 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[J]. 中国人口科学, 2019(06): 32-45+126-127.
- [34] 彭浩然, 王琳琳. 中央调剂金比例对养老保险基金地区差距的影响[J]. 保险研究, 2019(07): 106-115.

- [35] OECD. Pensions at a glance 2021[M]. Paris: OECD Publishing, 2021: 224.
- [36] 中国社科院世界社保研究中心. 中国养老金精算报告2019-2050[M]. 中国劳动社会保障出版社, 2019.
- [37] 董克用, 郑焱, 孙玉栋. 我国社会保障体系财政负担预测研究[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(6): 122-134+2.
- [38] 孙博, 雍岚. 养老保险替代率警戒线测算模型及实证分析——以陕西省为例[J]. 人口与经济, 2008(05): 66-70+65.
- [39] 沈国权. 职工基本养老保险基础养老金待遇确定机制研究——基于分区间累退替代率思想[D]. 中国人民大学硕士学位论文, 2021.
- [40] 施文凯. 央地关系视角下企业职工基本养老保险全国统筹问题研究[D]. 中国人民大学博士学位论文, 2021.
- [41] 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(02): 2-16+126.