

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

郑功成

[摘要] 职工基本养老保险是我国最重要的养老保险制度安排,其根本缺陷是地区分割统筹导致了国家法定的统一制度沦为地方性制度安排,并呈现出日趋固化的区域利益失衡格局,这既严重扭曲了制度的正常发展路径,也衍生出了一系列不良后遗症。优化这一制度的根本出路在于真正实现全国统筹,将地方“承包制”回归到国家统一制度,使职工基本养老保险制度走向成熟、定型、稳定发展的新阶段。

[关键词] 职工养老保险;地区分割;全国统筹

[作者简介] 郑功成:中国人民大学中国社会保障研究中心教授,博士生导师(北京100872)

养老保险是我国社会保障体系中重要的制度安排之一,而职工基本养老保险因覆盖人口持续扩张与基金收支规模持续扩大又构成了整个养老保险体系中的支柱性制度安排,其基本职能不仅是增进劳动者的福利并解除其养老后顾之忧,而且还承载着促进社会公平和增进国家认同等多重功能,它的长期积累特性和巨额给付规模,决定了其对整个社会保障制度的成败具有根本性影响。^[1]

我国职工基本养老保险制度采取的是社会统筹与个人账户相结合(以下简称“统账结合”)模式,它是在借鉴绝大多数国家实行的现收现付制养老保险和以智利、新加坡等为代表的完全积累制养老保险的基础上,具有中国特色的制度创新尝试。在肯定从国家负责、单位包办的传统退休制度转向社会养老保险制度方向正确、成效巨大的同时,我们还必须看到,由于受“摸着石头过河”年代的思维定势、渐进改革策略的路径依赖、制度转型成本以及财

政与行政体制的多重制约,这一制度迄今仍处于地区分割统筹状态,这种区域碎片化实质上是将法定的全国统一的制度沦为了差异性的地区性制度安排,既导致了不同地区之间费率负担畸轻畸重,又直接制造了不同地区之间养老保险基金余缺并存的畸形格局,更突破了社会养老保险制度筹资应当公平和市场经济条件下法定养老金成本应当公平的双重底线。这种状况直接损害了这一制度的公平价值取向,限制了这一制度的互助共济功能,并对市场经济条件下的劳工成本构成与劳动力流动产生深刻影响,进而对国家整体推进区域协同发展造成极为不利的影响。因此,深化我国养老保险制度改革的重点,是优化职工基本养老保险制度,而优化职工基本养老保险制度的关键,是尽快实现这一制度从地区分割统筹向全国统筹的转变,让职工基本养老保险制度真正步入全国统一的时代,并在统一的条件下走向定型、稳定与可持续发展的新阶段。

[基金项目] 国家社会科学基金决策咨询点项目“中国社会保障与民生问题研究”(14GJZ002)

* 杨俊副教授、鲁全副教授参与了本课题的研讨,在此谨致感谢。但本文文责完全由作者自负。

一、地区分割统筹是职工基本养老保险制度的根本缺陷

职工基本养老保险地区分割统筹源于 20 世纪 90 年代中、后期。最初是 1995 年国务院决定推出企业职工养老保险实行统账结合模式，并明确地市级政府可以在中央政府提出的两个方案中自主选择或者重组制度安排，这一举措使原本统一的退休养老制度变成了地方进行改革与制度创新的试验场，所带来的直接效应便是全国的养老保险模式五花八门、各行其是。同时，国务院在这一时期先后批准 10 多个行业在全国范围内自行统筹本行业的养老保险业务，实质上是允许不同行业在国家的原则规范下分别建立自己独立的养老保险制度，这更加剧了制度安排的碎片化。1998 年 8 月，针对养老保险行业统筹失控的局面，国务院发出《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》，明确指出：“为了深化企业职工养老保险制度改革，加强基本养老保险基金管理和调剂力度，确保企业离退休人员基本养老金的按时足额发放，国务院决定，加快实行企业职工基本养老保险省级统筹，并将铁道部、交通部、信息产业部（原邮电部部分）、水利部、民航总局、煤炭局（原煤炭部）、有色金属局（原中国有色金属工业总公司）、国家电力公司（原电力部）、中国石油天然气集团公司和中国石油化工集团公司（原石油天然气总公司部分）、银行系统（工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、中保集团）、中国建筑工程总公司组织的基本养老保险行业统筹移交地方管理。”^[2]这一改革的进步意义是解决了不同行业职工之间养老保险制度碎片化问题，但也因强化属地管理而留下了不同地区之间的养老保险制度碎片化问题，现在成为优化职工基本养老保险制度安排最大的拦

路虎。

职工基本养老保险全国统筹虽然写入了 2010 年制定的《社会保险法》和 2011 年通过的国家“十二五”规划，但还停留在政策讨论阶段。目前仅有北京、上海、天津、重庆、陕西、青海、西藏等少数省、直辖市、自治区实现了职工基本养老保险基金省级统收统支；大多数省、自治区还停留在建立省级、地市级调剂金阶段，个别省甚至连省级调剂金也未建立。因此，作为养老保险制度主体的职工基本养老保险总体上仍然停留在市、县一级分割统筹状态。这种状态带来的负面效果主要表现在如下三个方面。^[3]

（一）地区分割统筹导致地区之间养老保险实际缴费负担畸重畸轻，突破了养老保险制度筹资公平与市场经济竞争公平的底线

公平筹资是法定养老保险制度铁的法则，而公平竞争是市场经济铁的法则。职工基本养老保险作为国家法定的统一制度安排，不应成为不同地区劳动者养老保险权益及其成本构成差异的致因，更不应成为一些地区的企业压低劳工成本、损害劳动者权益的诱因。然而，在地区分割统筹的情形下，尽管有中央财政的补贴加以调剂，但各地实际上必须自担其责。由于不同地区的人口年龄结构有别，老年人口抚养比有别，退休人员的历史负担有别，导致养老保险实际缴费率^①在不同地区之间存在着显著差异。根据调查资料，东部沿海部分省区是劳动力的主要输入地，人口相对年轻，使得企业实际缴费率偏低；中西部地区以及老工业基地因为人口老龄化较为严重，使得实际缴费率偏高。根据杨俊按照当地实际征缴的人均缴费额与当地在岗职工平均工资之比的统一口径测算，广东省 2011 年企业实际缴费率为 5.9%，甘肃省 2011 年企业实际缴费率达到 24.6%，即使扣除因缴费工资水平高低有别或趸缴所造成的误差，不同地区实际缴费率高、低之间相差也高达 3 倍以上。^②这种畸轻畸重的缴费

① 名义缴费率是指经过主管部门批准实施的用人单位与参保者个人的缴费率，各地标准不同；而实际缴费率是根据各地人均缴费与在岗职工平均工资之比计算获得的。名义缴费率在各地因筹资标准与规模不同而存有差异，且因缴费基数不同而在同一地区不同单位、同一单位不同群体也有所不同。如有的地区对一些单位采取按标准工资缴费，对另一些单位采取按最低工资或社会平均工资计征；有的单位对城镇职工按正常工资标准计缴，而对农民工则按最低工资标准计缴。实际缴费率则是统一按照当地实际征缴的人均缴费额与当地在岗职工平均工资之比计算获得的，是全国统一口径下的缴费率。

② 本处数据由杨俊根据官方公布的统计数据测算。

负担，不仅直接损害了职工基本养老保险筹资应当公平的底线，而且严重地背离了市场经济条件下法定劳动成本应当公平的铁的法则。

(二) 地区分割统筹严重扭曲了职工基本养老保险制度的实践路径，将全国统一制度异化成地方利益，不仅直接导致养老保险基金在不同地区之间呈现收支余缺两极分化，而且弱化了国家认同，损害了区域协同发展

在地区分割统筹、缴费各异的情形下，广东、浙江、江苏、山东等省因养老负担相对较轻，即使缴费率低也出现基金结余不断增加的情况；黑龙江、吉林、辽宁等省因养老负担重，即使缴费率高也出现收不抵支的状况。据调查，广东省职工基本养老保险基金累计结余在 2003 年时为 456.7 亿元，2008 年为 1 621 亿元，2012 年达到 3 636.6 亿元，2013 年增长到 3 898.59 亿元；山东省到 2014 年时城镇职工基本养老保险基金累计结余达 1 930.3 亿元，江苏、浙江两者的累计结余均超过 2 000 亿元。广东、山东已先后将本省结余的养老保险基金中的 1 000 亿元划转全国社会保障基金理事会进行委托投资运营，剩余的结余基金仍然在不断贬值。^[4]而黑龙江省 2014 年的养老保险基金收支缺口却高达 200 多亿元。这种基金余缺两极分化的现象，造成了原本不该结余的社会统筹基金在部分地区大量结余，而原本应当实账运行的个人账户基金却在另一些地区成为空账，从而严重地扭曲了统账结合的制度模式。这种格局事实上是改革开放初期农村承包责任制的延伸，它将本该由国家统一的法定基本养老保险制度交由地方负责，中央虽然有补贴，但这种补贴根本不足以扭转基金余缺分化的非正常局面。正是这种养老保险“地方承包制”，使职工基本养老保险制度日益固化成失衡的地方利益格局，带来的是在制度不统一、缴费负担不公平条件下不同地区之间的逆向调节。如果继续维持地区分割统筹的现状，将会进一步固化不同地区的人口结构差异和由此带来的企业缴费负担差异，以及地区经济发展竞争不公平的环境，这既不利于东部沿海地区的产业升级与新竞争优势的形成，也不利于传统制造产业从东部地区向中西部地区转移以及在中西部地区发展劳动密集型产业，从而不仅弱化了公众对制度的国家

认同，也不利于国家区域协同发展战略的推进。

(三) 地区分割统筹还导致了一系列其他负面效应，直接阻碍着制度优化

职工基本养老保险的地区分割统筹还造成了其他负面效果，主要包括：一是缴费基数与缴费率无法统一。各地因老年负担比不同，所需要的资金自然不同，缴费基数与缴费率也必然不同，这使得职工基本养老保险丧失了公平、稳定的制度根基。二是名义费率偏高问题无法得到解决。因为基金不能在全国范围内统筹，必然导致那些收不抵支地区的缴费率居高不下。三是基金贬值风险难以化解。尽管广东、山东两省采取了委托全国社会保障基金理事会进行投资运营的方式，但若不是全国统筹，数以万亿元计的职工基本养老保险结余资金仍然只能分散在成百上千个省级、市级甚至县级统筹单位，这种分散局面致使基金贬值的状况无法从根本上改变。四是直接阻碍着制度优化。由于目前实行的是中央支持下的地方“承包制”，各地情况不一，如果对制度结构进行统一优化，必然会遭遇地方抵触。五是加大了劳动力流动的障碍与运行成本。由于各地的实际缴费率、个人账户规模均存在较大差异，劳动力流动便必然存在权益流失现象，也给经办机构与劳动者办理转移接续手续带来较大的时间和经济成本。六是损坏了制度的公信力，引发了信任危机与焦虑不安情绪，这是地区分割统筹所带来的最为严重的后果，因为它正在动摇公众的信心，一旦放任下去，整个养老保险制度将失去可靠的群众基础。

综上所述，地区分割统筹确实是现行职工基本养老保险制度的重大缺陷。因此，从 2008 年以来，笔者一直强调推进全国统筹的重要性与紧迫性。^[5]2010 年全国人大常委会通过的《中华人民共和国社会保险法》就明确了全国统筹的法定目标。在 2011 年中共十八大报告，以及国家“十二五”规划、社会保障“十二五”专项规划和国务院深化收入分配制度改革的若干意见中，都明确提出要实现职工基本养老保险基础养老金全国统筹。新一届中央政府曾将“研究制定基础养老金全国统筹方案”列为 2013 年改革重点范畴，但事实上并未得到有效推进。2015 年是国家“十二五”规划的“收官之年”，能否让这一

制度真正实现全国统筹，引起了各界人士的广泛关注。在2014年12月28日第十二届全国人大常委会第十二次会议上，国务院分管领导及主管部门负责人回应全国人大常委会的专题询问时，明确表示将在2015年拿出全国统筹方案。李克强总理在2015年3月5日代表国务院向全国人大做的《政府工作报告》中，再次将“推进城镇职工基础养老金全国统筹”列为2015年的政府工作任务。所有这些，均表明职工基本养老保险（或基础养老金）全国统筹作为法律明确规定的建制目标和中央政府既定的工作目标，确实具有刻不容缓的紧迫性。

二、全国统筹必须克服观念、利益、体制三大障碍

实行全国统筹是矫治职工基本养老保险制度根本缺陷的治本之计。当前已经暴露出来的制度危机已较深刻，若再延续下去，制度发展就会愈加被动，不良效应就会愈加恶性化，改革的阻力也会越来越大，不仅需要持续付出高昂的经济代价，而且还会付出相应的社会与政治代价。那么，实现职工基本养老保险全国统筹到底能够解决什么问题呢？首先，全国统筹能够让职工基本养老保险制度从“承包制”的地方性制度安排回归到国家法定的统一制度安排，国家的全局、长远利益会替代地方的局部、近期利益，从而确保法定养老保险制度筹资公平的底线和市场经济条件下法定劳工成本应当公平的底线，同时伴生的还有增进公民国家认同的政治效应，以及有力促进地区之间的经济社会协同发展。其次，全国统筹必定在全国范围内推行缴费基数计算依据和缴费率的统一，实现各地区、各单位、所有参保人缴费负担公平，同时让统账结合的财务机制正常化，并因结余基金的集中管理而为保值增值创造有利条件。再次，全国统筹还可以带来一系列正面效应。例如，可以真正厘清中央政府与地方政府的财政责任，节约行政运行成本，提高行政管理效率，避免劳动者的养老保险权益在地区之间转移而出现收益渗漏或损失的现象。一旦实现了全国统筹，就能真正实现职工群体平等的基本养老保险权益，并且保障这种权益不因为职业身份

的变化和就业地点的变化而受到损害，从而有利于维护社会公平、促进社会流动，为劳动者提供稳定的安全预期，因为国家统一的制度安排无疑较地方化的制度安排更具可靠性与稳定性。全国统筹还有利于经济结构调整、经济发展方式转型和高质量城镇化的实现，因为缴费的公平可以促进投资环境的公平，基本养老保险制度的统一能够促进全国劳动力市场的统一。因此，无论是从制度发展的客观规律出发，还是考虑到地区分割统筹的诸多弊端及其带来的巨大利益损失与社会、政治代价，中央政府都应该下定决心、排除阻力、理性决策，尽快推进全国统筹。

然而，虽然全国统筹属法定基本养老保险制度的内在要求并可以带来上述多方面的积极效应，但当前面临的观念、利益与体制障碍同样巨大。因此，在尽快推进基础养老金实现全国统筹的同时，客观评估现实阻力并加以应对将是十分必要的。

（一）传统的“承包制”观念与属地管理思维定势是最大障碍

从学理、法理与制度常识出发，任何一个主权国家都不应当按照地域的不同来分割实施筹资有别、权益不等的法定基本养老保险制度，都不可能出现以省级为本位或者以市级甚至以县级为本位等不同层次的混乱格局，但这种现象在我国似乎很正常。通常被引用得最多的理由，是各地区的老年人抚养比或者退休人口多寡不一造成了各地区养老保险筹资的不平等和基金余缺两极分化，而制度不能统一的理由则归结为中国的地区发展不平衡，似乎包括养老保险在内的社会保障制度不是要寻求促进地区均衡发展、缩小地区发展差距，而是只能屈从乃至固化地区发展的失衡格局。在国家层面，继续沿用“摸着石头过河”年代采取地方政府“承包制”和突出属地管理的思维定势，而不是基于法定基本养老保险制度必须由中央政府出面来确保全国范围内筹资机制公平、运行规范有序、待遇权益统一的本质要求。在这种观念与思维定势下，中央与地方的关系也被异化成为中央与地方的一对一的关系，即中央政府对基金收支状况好的省份不提供财政补贴或者少提供财政补贴，而对收支存在缺口或者缺口较大的地区采取给予较多财政补贴的做法，在

此，国家扮演的不是强力推进制度统一的角色，而是扮演地区之间调和者的角色，制度在区域之间碎片化及其导致的系列问题也就不可能得到真正解决。在地方层面，同样视法定基本养老保险为地区利益，有基金结余的地方不认为自己降低缴费率已经损害了这一制度的公正性，而是将结余基金视为本地区应得的利益；收支有缺口的地区则将缺口视为自己的责任，同时向上级政府直至中央政府寻求支援。近十来年的实践已经证明，如果过时的地区“承包制”观念不更新，不树立国家统一观和制度公平观，就不可能有推动这一制度走向全国统一的真正动力。正是由于国家与地方两个层面均不以地区分割为异常，亦对地区分割统筹及其严重后果缺乏足够的估量，导致职工基本养老保险制度全国统筹被一再拖延，已经丧失了最好的时机。

（二）日益固化的地区利益格局已经形成了强劲的路径依赖

在 10 年前，虽然地区分割统筹存在着前述缺陷，但广东等省的结余基金有限，黑龙江等省的收支缺口不大，地区利益还处于差距不大的状态。如果当时推进制度的全国统一，无疑阻力不会太大。然而，由于观念障碍与认识不足，致使这种分割格局延续至今，已经形成了日益失衡的地区利益格局。隐藏在这种显著的基金收支余缺格局背后的，还有越是基金结余多的地区，其实际缴费率越低；越是基金收支缺口大的地区，其实际缴费率就越高。这种失衡的利益格局，不是因为基金结余多的地区经营有方，而是因为制度分割下各地区养老负担比不同造成的结果。如果要实现职工基本养老保险制度统一即全国统筹，缴费低的地区就必然要增加缴费，而缴费高的地区也会相应地降低缴费，这是对这一制度已经失衡的利益格局的深刻调整。以维持现有职工基本养老保险水平和基金收支总体规模为基点，以确保缴费负担公平为基本原则，根据对职工基本养老保险基金收支的测算，全国统筹采取全国统一的缴费基数、统一的缴费率后，有 23 个省区的实际缴费率会相对下降，8 个省区的实际缴费负担会有所加重。负担降低的省区集中在中西部地

区，负担上升的省区集中在东部发达地区，其中广东省的缴费负担约增长 1 倍，浙江省的缴费负担约增长 50% 左右。^①这种情形虽然是对职工基本养老保险制度地区缴费负担不公及其破坏市场经济公平竞争环境的必要矫治，但实际缴费负担上升的地区必然会出现劳动成本迅速上升的现象，短期内会影响其竞争力，这些地区必然反对全国统筹。同时，发达地区也会有全国统筹导致当地退休人员养老金水平下降的担忧。不仅如此，在国家层面，也有人担心可能会因全国统筹而导致中央财政补贴规模扩张，导致中央政府压力增大，从而消极对待全国统筹。因此，日益固化的地区利益格局构成了推进全国统筹的强大阻力，缺乏明确责任划分的中央与地方关系亦形成了强势的路径依赖。

（三）现行体制、机制不利于推进全国统筹

一方面，职工基本养老保险制度全国统筹意味着中央政府对这一制度直接负责，必然带来相应的干部管理体制与社会保险行政管理体制的变化，地方党委、政府将丧失对这一制度的直接控制力与影响力；而现行财政分级负责制也并未与养老保险制度有机地结合起来，所采取的是中央与各省、直辖市、自治区单个对应、单个处理的关系，既缺乏统一的政策规范，亦缺乏平等的公共博弈。另一方面，全国统一的制度安排必然要求统一经办机构并采取垂直管理的方式，养老保险经办机构将真正步入专业化、法人化运行阶段，而现行的经办机构是隶属于各级社会保险行政部门的，这种机制与全国统筹存在着内在冲突。还有基金管理及其投资运营，亦会带来不同层级政府之间的利益冲突。所有这些，在现阶段均很难达成共识，从而增加了推进全国统筹的难度。

此外，全国统筹还面临着基础准备不足的障碍。例如，各地的缴费基数标准不一，一些地区的弹性过大，而全国统筹应当实现全国范围内统一缴费基数的计算口径。同时，职工基本养老保险的信息系统并未真正实现全国统一，它构成了全国统筹的技术障碍。

综上所述，职工基本养老保险制度通过全国

^① 本处数据是由杨俊根据全国人均缴费额与在岗职工平均工资之比计算得出的结果。

统筹走向全国统一，面临的阻力是多方面的，尽管深化改革必须明辨是非、坚守原则，但改革还需要化解误区、增进共识，从而特别需要认真应对。

三、全国统筹需要理性确立 推进思路与实践路径

既然全国统筹是促使职工基本养老保险制度走向成熟、定型的治本之计，就必须坚定不移地加速推进。但若推进的思路和路径存在问题，深化改革就不可能真正成功。因此，特别需要理性地确立正确的改革思路和合理的实践路径。

（一）全国统筹应当坚持公平、互济、责任分担、统账分离、平稳过渡的原则

职工基础养老金全国统筹的目标，是依法将已经在一定程度上沦为地方性制度安排的职工基本养老保险制度真正恢复为国家法定的统一制度安排，并以此为契机，全面优化这一制度的结构，提高制度的吸引力与激励性，促使其早日实现定型、稳定、可持续发展。因此，在推进全国统筹过程中，需要遵循如下五项原则：

（1）公平性原则。职工基本养老保险是国家法定的统一制度安排，必须确保筹资公平、待遇公平，这不仅是这一制度的本质要求，也是市场经济对公平竞争环境的内在要求，从而必须做到全国范围内缴费基数计算口径统一、缴费率统一，实现名义缴费率与实际缴费率完全一致，做到养老金待遇计发及正常增长办法统一。

（2）互济性原则。互助共济是现代社会保障制度的基本特征，也是基本养老保险制度应当遵循的普遍规律。我国现行的职工基本养老保险制度因个人账户过大而削弱了参保人之间的互济性，地区分割统筹又使其丧失了区域之间的互济性，导致现行制度逐渐陷入难以自我克服的困境。因此，推进全国统筹时应当强化这一制度的互济性，包括通过全国统筹实现区域之间的基金互济，以及缩小个人账户规模、扩大社会统筹（基础养老金）规模来增强参保人之间的互济性。

（3）责任合理分担原则。一个理性的养老保险制度安排一定是养老责任得到合理分担的制度安排。我国现行的职工基本养老保险制度虽然已

经确立了责任分担的机制，但政府与劳资双方的责任边界并不清晰，劳资双方承担的缴费义务比例失衡，政府承担兜底责任既使制度丧失自我平衡的动力，也让政府承担的风险难以估量并丧失主动，而中央政府与地方政府亦缺乏合理的责任划分。因此，推进全国统筹时应当进一步明确责任合理分担原则，并使这一原则在政府、用人单位与个人之间得到合理贯彻，总体取向应当是通过相对固定的比例分担机制来稳定政府责任，降低用人单位缴费负担，适当强化参保者个人责任；同时，要明确划分中央政府与地方政府的责任。只有责任分担明确并相对均衡，才能有效地调动主体各方的积极性，并使制度发展保持理性。

（4）统账分离原则。在职工基本养老保险地区分割统筹的条件下，由于历史责任与现实责任混淆在一起，只能采取混账运行的方式，这是造成统账结合模式在实践中被严重扭曲的根源。因此，推进全国统筹时应当将现收现付的社会统筹板块与完全积累的个人账户板块相隔离，即由混账管理变为分账管理，前者采取现收现付制并实行全额预算管理，后者采取完全积累制并在缩小个人账户规模条件下实现集中投资运营，并确保个人账户所有者获得应有的投资回报。

（5）平稳过渡原则。由于实行全国统筹是对被扭曲的职工基本养老保险制度的矫正，是这一制度变革从长期试验性状态走向定型、稳定、可持续发展阶段的转折点，必须确保平稳过渡。为此，在筹资方面，基于当前养老保险基金收支总体平衡的基本判断，以维持现有筹资总量指标为基本出发点，必须统一缴费基数计算口径，优化筹资结构，确保绝大多数企业实际缴费负担不变或有所下降，确保财政对当期养老保险基金补助与划拨全国社会保障基金两者的规模总量保持相对稳定，并对费率统一等指标设计相应的过渡方案。在优化制度安排的同时，还必须及时将管理体制、经办机制及信息系统调整到位。

（二）全国统筹需要明确全国统收统支、中央与地方分担支出责任的财务模式

从当前讨论的情况来看，如何实现全国统筹，似乎有两种方案可供选择：一种是全国范围内实现职工基本养老保险社会统筹基金的统收统

支；一种是在省级范围内实现职工基本养老保险社会统筹基金的统收统支，中央则建立调剂金，对各省收支余缺进行调节。在这两种方案中，有关部门倾向于选择第二种方案。然而，这种取向虽然名义上可以强化省级政府的责任而让中央政府处于较为超脱的位置，但它并非真正意义上的全国统筹，也不可能带来这一制度的全国统一。因为从法定养老保险制度全国统一的内在要求出发，最为核心的指标应当是实现筹资公平，即统一规范缴费基数、统一采取同一标准费率。如果只建立调剂金制度，在同一缴费基数与同一费率条件下，现在低费率、高结余地区还会有更多的基金结余，现在高费率、低结余甚至存在缺口的地区将出现更大的缺口；反之，如果不采取统一缴费基数与同一费率，现行格局下筹资不公及其所带来的国家认同危机与地区竞争不公等问题仍然无法解决。因此，建立中央调剂金的方案，并非统一制度安排的合理选择，它完全可能像当前部分省采取调剂金制而让省级统筹煮成“夹生饭”一样，亦会将这一制度的全国统筹煮成“夹生饭”，最终还将付出巨大代价。笔者不赞同以调剂金方案替代全国统收统支方案，这不仅是基于制度统一的本质要求，也是基于部分省建立省级调剂金的实践并不成功的教训。^① 有鉴于此，笔者依然坚持主张，全国统筹必须坚持全国统收统支的财务模式，可以安排一定的过渡期让各省、自治区、直辖市逐步过渡到全国统一的缴费基数、缴费费率，但不能采取调剂金方式来继续留下后遗症。同时，为控制中央政府承担过大的财政责任，可以明确中央与地方的财政责任分担机制，合理的取向应当是固化政府财政对养老金支出的补贴责任，并将这种责任在中央财政与地方财政之间对半分摊。根据当前国家财政对养老金补贴达到了养老金支出的15%左右的事实，参照养老保险制度起源国——德国政府财政补贴占养老金支出的20%的标准，国家可以确定以

20%为限，由中央财政与省级财政各负担10%的份额，以此强化地方政府的责任。全国统收统支+中央与地方均担固定比例的养老金支出补贴责任，不仅能够创造统一缴费基数、统一费率标准的公平筹资条件，而且亦使中央与地方政府的财政责任在合理分担中得以明确，从而奠定养老保险制度在公平的轨道上实现可持续发展的稳定基石。

（三）全国统筹需要明确实现制度统一的目标与合理路径

基于职工基本养老保险制度实践现状，要实现全国统筹，需要明确实现制度统一的目标与合理路径。全国统筹的目标就是实现职工基本养老保险由地区分割统筹的地区性制度安排真正回归到国家法定的统一制度安排，其标志是五个统一：统一社会统筹与个人账户的结构与规模、统一缴费基数计算口径、统一缴费率、统一社会统筹基金收支、统一个人账户基金收益回报率，核心是实现统收统支，让中央政府真正成为这一制度的管理本位与主体责任本位。为实现这一改革目标，需要明确如下实践路径：

（1）明确缴费基数的计算口径与缴费率，确保全国范围内采用统一标准。这是全国统筹的实质内容，也是促使这一制度走向成熟、定型的关键性条件。

（2）在坚持统账结合的大格局下，将当前的统账混合转化为统账分离。强调保持统账结合的大格局，是因为优化养老保险制度需要保持制度基本框架的连贯性，确保制度信用和政治信用，并有利于和机关事业单位养老保险制度与城乡居民养老保险制度的衔接。同时，从全国统筹之日起，实现社会统筹账户与个人账户的彻底分离，在资金管理上不再有交叉，而是按照各自的缴费记账比率在征缴基本养老保险费时分别记入两个基金账户，在两条平行的轨道上各自运行。基于基本养老保险制度的公共职能，笔者认为，必须

^① 广东省从2009年开始实施“省级调剂与预算管理相结合”的养老保险省级统筹模式，建立了各级政府养老保险责任分担机制——各市按收支平衡原则，编制养老保险基金预算，同时按单位缴费总额的9%上缴省级养老保险调剂金，由省统一调配，主要拨给养老保险基金支付压力大的地区，确保企业离退休人员养老金的按时、足额发放。这种模式虽然增强了广东全省范围内养老金的统筹调剂能力，但由于广东省各地养老负担比不同，社保基金还是各市分散管理，没有在全省范围内实现统收统支，各地缴费基数、费率依然不可能统一，有的地方单位缴费率低于广东省统一规定的13%~15%，有些地方缴费基数低，各地基金结余数量相差悬殊、苦乐不均，因此，调剂金制度下的省级统筹并未改变缴费负担不公和基金余缺分化的状况，所存问题亦未得到有效缓解。全国统筹应当吸取这方面教训。

确保其公共性与互济性，以便为每个劳动者提供稳定的安全预期，因而一直主张适度扩大社会统筹份额，缩小个人账户规模（以3%左右为宜）。对社会统筹部分即基础养老金部分实行全国统收统支，采取现收现付财务模式，实行全额预算管理，由中央政府承担最终责任。个人账户基金采取完全积累式财务模式，用于支付个人账户养老金。在实现全国统筹后，考虑到个人账户属私人所有，并具有强制性储蓄的性质，个人账户基金的投资回报率（记账利率）应当保持一致，即全国统一个人账户基金的投资收益率，以确保制度对所有参保人的公平性。

（3）固化财政补贴责任，并在中央与地方之间实行合理分担。根据现行法律，政府对基本养老保险承担的是兜底责任，即当养老保险基金出现收支缺口时，由国家财政补贴，这种责任承担方式实际上是将基本养老保险制度与国家财政紧紧地捆绑在一起，所带来的效应是基本养老保险制度缺乏自我平衡的动力，国家财政则存在着难以估量的风险。因此，全国统筹不能放弃政府对基本养老保险制度的补贴责任，但应当顺势理顺政府与这一制度的财政关系，即将财政责任按照一定的责任分担比例固定下来并始终保持稳定状态，在此条件下，真正实现职工基本养老保险制度的自我平衡与自我发展。根据有关部门提供的数据，政府对职工基本养老保险制度支出的补贴规模在2011年时占职工基本养老保险金支出的比重为15.8%，近年来基本维持在这一水平，而养老保险制度起源国——德国是将这一比例定为20%。我国也可以明确为20%，并将这一责任在中央政府与省级政府之间进行均摊，即中央与省级政府各负担10%的支出补贴。这种有限责任有利于打消各级政府的疑虑，有利于中央与地方政府合理配置财力并不再受养老金支付的冲击，还有利于均衡历届政府的责任负担，避免历届政府责任畸轻畸重的非正常局面出现。如果能够做到这一点，就能从根本上理顺国家财政与养老保险制度的关系。

（4）剥离旧账，分别处置。在推进全国统筹时，必须剥离之前形成的个人账户历史欠账，即冻结已经形成的个人账户空账与符合法律及政策规定的视同缴费，以彻底厘清新、旧制度之间的

责任，切断历史责任模糊化对新制度下现实责任的直接影响。对历史欠账应当遵循“分类处理、分级负责、逐步偿还”的原则。所谓分类处理，是指针对不同原因形成的空账，明确不同的资金来源。形成个人账户空账的基本原因是个人账户基金被用于当期基础养老金的发放，而基础养老金收不抵支的原因有两个：一是国有企业职工视同缴费年限的存在，针对这部分空账（即账户所有人在参保时的职业身份是国有企业职工），宜用国有资产及其收益来弥补；二是各级财政未能全面履行在基础养老金中的兜底责任，针对这部分空账，可以通过动用所在地区基本养老保险基金累计结余和财政性资金来弥补。所谓分级负责，是指在财政责任部分，可以根据不同省区的实际财政承受能力，按照7:3、6:4、5:5三个档次由中央财政和地方财政分担。所谓逐步偿还，是指由于个人账户养老金无需一次性发放，且建立个人账户制度时（1995年）参保的多数职工距离退休还有一段时间，因此，可以设置10~20年左右的期限，用一个相对较长的时间段来逐步化解历史欠账，避免将长期形成的历史责任由某一届政府来全部承担。当然，也可以在中央政府与地方政府明确责任分担比例后，通过发行10~20年特种国债来一次性偿还，但采取这种方式需要以能够实现有效投资为前提，否则，一次性做实个人账户的结果将是基金大幅度贬值，这在经济上将效率极低的选择。当基础养老金实现全国统筹后，个人账户就不会再出现空账现象。因此，全国统筹是厘清历史责任并实现职工基本养老保险制度健康、持续发展的最佳契机。

（5）统一监管，垂直经办。全国统筹要求统一监管，为此，必须明确由国家社会保险行政部门对这一制度行使统一的监督管理权，以确保制度统一实施，并切实推行行政问责制，省级社会保险行政部门根据财政分级负责的规模来承担相应的监管责任，地市级以下政府则不再介入基本养老保险制度的监管。全国统筹还要求实现统一经办，可以按照“一级法人、两级管理、网络经办”的思路来构建新型经办机构。根据管办分离原则，中央层级应当设置具有独立法人地位的养老保险总局或类似的法人机构，负责全国职工基

本养老保险制度的运行，编制全国基础养老金预算，直接对这一制度的良性运行负责；同时，鉴于省级政府也分担了相应的责任，加之中国幅员辽阔，可以在各省区设置养老保险局或分局（受中央养老保险总局与省政府社会保险行政部门的双重领导），省以下则设置网络状的业务经办中心，借助银行等系统的力量，负责全国基本养老保险业务的经办。如果实现了监管统一和经办机构的法人化与垂直管理，全国统筹就有了应有的组织保证。

（6）全国同步推进。为确保全国统筹顺利推进，国家应明确在全国范围内同步推进全国统筹，但在地区利益严重失衡的背景下，它可能导致少数省份在短期内难以承受缴费水平大幅上升的压力，为此，可以允许当地政府动用以往结余的养老保险基金适度补贴用人单位缴费，以此为用人单位提供一个缓冲期，经过3年左右的过渡，全面实现全国统筹的目标。

（四）全国统筹需要同步完善相关机制

作为职工基本养老保险制度深化改革的治本之计，实现全国统筹还必须同步完善相关机制。

（1）将二元并存的养老保险费征缴机构整合成一元化的征缴机构。从2000年起，中央政府允许地方政府选择社会保险经办机构或者税收机构负责征缴包括养老保险费在内的社会保险费，结果出现了世界上唯一在一个国家由不同机构在不同地区分别征收社会保险费的现象，这种征缴机制不仅违背了制度统一性的原则，增加了行政成本，降低了经办效率，而且在一些地区出现了记账不明、记账不实等损害参保者利益的情况，给制度的定型与可持续发展埋下了隐患。因此，养老保险费征缴体制的调整应当纳入制度优化范畴，在推进全国统筹时，遵从养老保险制度的客观发展规律，按照服务社会化的目标和管办分离的原则，建立由社会保险经办机构统一负责稽核、记账，由银行等社会机构代征的养老保险费征缴体制。采取这种征缴体制的基本理由如下：一是由社会保险经办机构负责稽核，是因为它能够全面掌握所有参保单位和参保人的信息，从而

能够准确地确定缴费数额。二是由于社会保险经办机构对养老保险基金的总体平衡负责，因此更有动力督促参保单位与参保人按时、足额缴费，进而实现权利和责任的有机结合。三是由于社会保险经办机构是以参保个体为管理单元，能够清楚地将社会统筹缴费与个人账户缴费分离，确保个人账户记录的清晰与连贯。四是由银行、邮局等社会机构代收养老保险费能够降低行政与经办成本，方便参保人缴费。

（2）建立全国统一的养老保险信息系统，为实现全国统筹提供必要的技术支撑。对目前相互分割、无法兼容的各省社会保险信息系统进行联网和兼容，是确保国家社会保险经办机构真实、快捷地了解全国所有参保人参保信息及基金征缴与待遇支付情况的前提条件。因此，应当将信息系统的全国联网、无缝对接作为全国统筹的基础性工程，力争在2016年前完成这一任务。同时，尽快完善征信体系和惩戒机制，强化数据稽核与运行监管，通过信息系统实现中央社会保险经办机构及时、准确地了解、监督每个参保单位和参保职工的信息，并加强与就业、税务、工商、审计等部门的信息共享与信息核查，对违法违规的组织与个人给予相应的惩罚，以此切实化解全国统筹后可能出现的地方将压力全部转移给中央政府的风险。

（3）尽快制定养老保险基金投资政策。目前，全国职工基本养老保险基金累计结余达3.18万亿元^①，但这笔数量庞大的资金分散在各省、直辖市、自治区及地市县，如果放开投资，将因投资风险巨大而失控，因此，伴随全国统筹的推进，国家需要同步制定养老保险基金投资政策，明确适当集中管理并有效营运不断壮大的养老保险基金。

（4）同步推进养老保险法制建设，让职工基本养老保险制度运行在法制的轨道上。我国的《社会保险法》对基本养老保险制度做了相应的规范，但这种规范过于原则化，包括养老保险基金与财政的关系、个人账户的属性、社会保险费的征缴、养老保险缴费基数统计口径、养老保险

^① 作者根据人力资源和社会保障部发布的《2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》及《2014年人力资源和社会保障年度数据》合并计算。

费率等均无明确的法律规定。因此，在全面推进依法治国的背景下，必须同步推进养老保险法制建设，以便为推进全国统筹提供具体的法律依据。在短期内无法制定专门的养老保险法的条件下，可以尽快修订《社会保险法》的相关条文，以满足推进全国统筹的法制需要；或者由国家立法机关明确授权国务院制定专门法规，为推进全国统筹提供具体的依据。

总之，职工基本养老保险制度改革已经进入到必须触动地方利益格局的关键时期，除了真正

实现全国统筹并使这一制度尽快走向成熟，已经别无选择。而要推进全国统筹，就必须充分认识到这一制度可能带来的地区利益严重失衡的负面效应，由中央政府担负起自上而下地强力推进全国统筹的责任。这一轮改革还特别需要吸取以往改革不足或决策失误的教训，充分尊重法定养老保险制度的客观规律，真正摆脱现实格局与局部利益的掣肘，尽快建成可以解除全体劳动者养老后顾之忧并为自由流动创造条件的统一制度。

参考文献

- [1] [3] 郑功成：《全国统筹：优化养老保险制度的治本之计》，载《光明日报》2013-07-23。
- [2] 全国老龄工作委员会办公室：《中国老龄法律法规文件汇编》，北京，华龄出版社，2010。
- [4] 张晓巍、范粟、张春晓：《山东千亿养老保险结余基金委托运营》，载《大众日报》，2015-03-30。
- [5] 郑功成：《实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标》，载《理论前沿》，2008（18）。

From Regional Segmentation to National Pooling ——The Only Way for Deepening Reforms in Urban Employees' Basic Pension Insurance System of China

ZHENG Gong-cheng

(China's Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Urban employees' basic pension insurance is the most important pension insurance in China. Its fundamental deficiencies are that regional segmentation has degraded the statutory unified system to a regional institutional arrangement and resulted in an increasingly solidified unbalanced pattern of regional interests, which has not only seriously distorted the normal development path of the system, but also caused a series of adverse sequelae. The fundamental way to optimize the system is the real implementation of the national pooling which reverses the regional "contracting-out system" back to a national uniform system, and to take this as an opportunity to prompt the system to be more mature, fixed and steady.

Key words: urban employees' basic pension insurance; regional segmentation; national pooling

(责任编辑 武京闽)