

企业职工基本养老保险全国统筹 面临的障碍及对策

张 曦¹ 孙 禹²

(1.沈阳理工大学,辽宁 110159;2.辽宁省市县财政专员办服务中心,沈阳 110001)

内容提要: 本文以我国企业职工基本养老保险制度改革中的统筹层次变迁为研究起点,针对当前企业职工基本养老保险从省级统筹过渡到全国统筹所面临的基金可持续性不足、基金缺口责任划分不明确、征管系统有待优化等障碍,提出推进实施企业职工基本养老保险全国统筹的对策建议。

关键词: 基本养老保险 全国统筹 责任分担机制

中图分类号:F840.61/F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)04-0028-07

一、引言

近年来,我国人口老龄化趋势显著,根据第七次全国人口普查公布的数据,截至2020年,人口总数达14.1亿,其中65岁及以上老年人口数已超过1.9亿,占全国人口总数的13.5%,已逼近深度老龄化社会,而人口出生率则呈现不断下降趋势,2020

年出生人口数较上年减少260万,下降了18%^①。老龄化与少子化叠加,不仅影响了劳动力供应的可持续性,也从投资与消费角度阻碍了经济增长。根据人力资源和社会保障事业发展公告,全国企业职工基本养老保险当期基金收支差额,从2017年的5258亿元降至2020年的-6925亿元,呈现收缩态势,甚至已经出现当期收不抵支的情况(见表1)。

表1 2017年-2020年全国企业职工基本养老保险基金收支情况

单位:亿元

年份	基金收入	基金支出	当期基金收支差额
2017	43310	38052	5258
2018	51168	44645	6523
2019	52919	49228	3691
2020	44376	51301	-6925

数据来源:2017-2020年人力资源和社会保障事业发展公报。

[来稿日期]2022-03-16

[作者简介]张曦,经济管理学院讲师,管理学硕士,研究方向为地方财政;孙禹,注册会计师和资产评估服务中心中级会计师,管理学硕士,研究方向为财税政策。

[基金项目]2021年辽宁省财政科研项目“应对辽宁人口老龄化的财政政策研究”(21D006)。

①数据来源:2021年《中国统计年鉴》。

伴随我国城镇化发展进程,经济发展产生的空间聚集效应引发人口流动,提升了资源配置效率,但也带来了地区间经济发展不平衡问题,致使人口流失地区与人口聚集地之间的代际养老负担失衡。据统计,2020 年高度老龄化叠加人口流失严重的辽宁省,老年人口抚养比为 24.37%,即每百名劳动年龄人口需要负担 24.37 位老年人,而作为人口聚集地的广东省该比值则仅为 11.82%^①,省际养老负担明显失衡。人口流失地区在大量输出劳动力的情况下,不仅面临着经济发展的相对滞后,也承受着越来越大的养老保险金支出负担与支付风险。此外,数字经济与信息技术的飞速发展正不断催生各类新兴业态,为不同领域提供革命性创新服务。在依托于虚拟或真实交易场所开展业务的新兴业态模式下,相关从业人员也不断突破地域以及企业归属的限制,以一种更为灵活的状态实现就业。但随之而来的从业者身份核定问题则为企业职工基本养老保险保费征缴以及转移接续带来了新的阻碍。

已有研究表明提升基本养老保险的统筹层次,有利于扩大基本养老保险的覆盖面,能够提高基本养老保险基金运行效率、减轻财政负担,降低各地区基本养老保险基金支付风险,解决人口流动带来的养老保险代际支付压力失衡,更好地实现区域间经济协调发展。因此,我国在 2021 年底完成企业职工基本养老保险省级统筹的基础上,依照党中央和国务院的决策部署,自 2022 年 1 月 1 日起,正式实施企业职工基本养老保险全国统筹。实施全国统筹既是解决上述经济发展矛盾问题的必然选择,也是“治国有常,而利民为本”执政理念的充分体现。

二、我国企业职工基本养老保险统筹层次变化及现状

(一)我国企业职工基本养老保险统筹层次变化

我国养老保险以 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》为起点,其统筹层次变化先后

经历了建国初期以全国总工会为征管主体的全国调剂制度阶段、以企业为主体的企业自主统筹阶段、以市县统筹与行业统筹相结合的阶段以及省级统筹四个发展阶段。

建国初期,以各级工会及劳动部门作为征管与监督主体,实施企业职工基本养老保险全国调剂制度,这与当时计划经济“统收统支”的财政管理体制相适应,在养老支出负担较轻的情况下,能够实现顺利运行。1969 年,以财政部《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》(草案)为起点,企业职工基本养老保险的性质转变为企业统筹,此次调整旨在接续因“文革”而中断的全国调剂制度,也由此将企业效益与养老金待遇挂钩,产生了养老金待遇差异与不同企业养老负担不平衡问题。20 世纪 80 年代,国家着手推行市、县层次的养老保险社会统筹模式,虽然未能实现制度参数、管理模式、征缴部门等设置上的统一,却在很大程度上降低了企业间养老金待遇差异,减轻了企业负担。但由于当时部分效益较好的行业出于统筹后待遇降低的利益考虑,提出行业内统筹的申请,并于 1986 年获得国务院批准,也由此形成了市、县统筹与行业统筹并存的特殊阶段。1991 年国务院发布的《关于企业职工基本养老保险制度改革的决定》提出,“由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹”的意见要求,由此我国企业职工基本养老保险开启省级统筹。

上述各阶段统筹层次选择均与不同阶段的财政体制、经济发展状况相适应,以提高养老保障水平、降低企业负担、平衡行业以及地区间差异为主线,为我国基本养老保险制度的完善与发展提供了宝贵的实践经验。

(二)企业职工基本养老保险省级统筹实施历程与发展现状

20 世纪 90 年代,我国提出将企业职工基本养老保险过渡到省级统筹层次,并逐步明确了省级统筹的实施范围,提出逐步统一企业职工基本养老保险相关制度参数、建立基金调节机制、采取统账结合的实施办法及经办机构垂直管理模式,不断细化

^①数据来源:2021 年《中国统计年鉴》。

省级统筹标准，直至 2009 年各省陆续出台省级统筹实施方案，并逐步明确将市县统筹、行业统筹纳

入省级统筹的进程安排(详见图 1)。

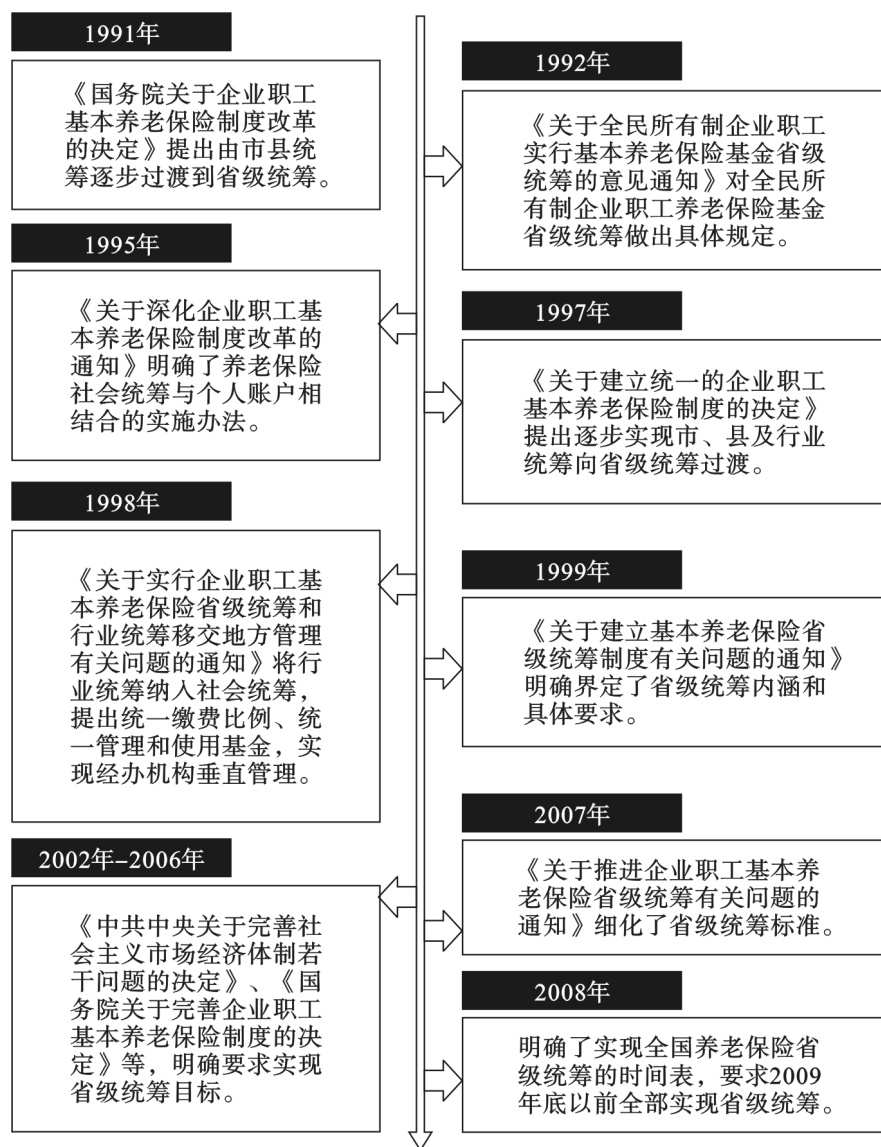


图 1 企业职工基本养老保险省级统筹发展历程

为确保企业职工基本养老金的按时足额发放，实现对各省基金的适度平衡，自 2018 年起对企业职工基本养老保险基金采取中央调剂制度，基金调剂比例以每年 0.5 个百分点的速度不断提升，已从 2018 年的 3% 上升至 2021 年的 4.5%，基金调剂规模也相应从 2422 亿元扩大至 9300 亿元（见表 2）。截至 2021 年底，各省份企业职工基本养老保险已在保险制度、执行标准、管理机制、基金调剂等方面逐步过渡并实现统一，建立了由税务部门负责征缴

保费、社会保障部门负责审核汇总基金支出、财政部门负责复核并从省级财政专户分别拨付资金至省级社保经办机构基金支出户的企业职工基本养老保险省级统筹运行管理模式。国家社会保险公共服务平台于 2019 年 9 月完成调试并正式上线，面向全国范围提供参保相关信息与待遇查询、境外免缴申请以及养老金测算等业务服务，通过便捷的信息化服务为企业职工基本养老保险全国统筹的顺利实施提供了条件。

表 2 2018 年—2021 年全国企业职工基本养老保险基金调剂比例及调剂规模

年份	调剂比例	调剂规模(亿元)
2018	3%	2422
2019	3.5%	6303
2020	4%	7400
2021	4.5%	9300

数据来源:2018 年—2021 年人力资源和社会保障事业发展公报。

三、实施企业职工基本养老保险全国统筹的主要障碍分析

通过研究我国企业职工基本养老保险制度的发展历程,能够发现各阶段统筹层次的提升过程曲折、推进缓慢,实际折射出的是地方政府、缴费企业、个人等参与主体之间的利益博弈。基于对企业职工基本养老保险省级统筹层面情况的调研发现,当前推进实施企业职工基本养老保险全国统筹,亟需着手为企业职工基本养老保险基金的财务可持续性提供保障、明确中央与地方的权责、进一步优化征缴系统与相关管理流程。

(一)基金的财务可持续性难以保障

在我国现行的养老保险制度体系下,通常以基本养老保险基金累计结余应对短期养老金支付需求的支付能力来反映其财务可持续性。企业职工基本养老保险保费征缴与基金充实情况能够对基金的财务可持续性造成直接影响。

1.征缴参数设置难以满足基金财务可持续要求

目前,企业职工基本养老保险在省级统筹层面已就参保范围、缴费基数、缴费比例、征缴体系、业务经办等具体事项与指标要求执行了国家统一标准,从制度规范角度为全国统筹提供了基础条件。基于降低企业养老负担以及平衡各地区差异的目的,2019 年 4 月国务院发布的《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)中,将城镇职工基本养老保险单位缴费比率调降为 16%,缴费比例的降低虽然对企业参保具有正向激励作用,但也会在一定程度上影响基金缴费收入规

模的扩大。根据中国社会科学院《中国养老金精算报告 2019—2050》(郑秉文等,2019)中的测算结果,在将企业缴费率设定为 16%的情况下,即使仍然保留现行财政补贴机制,预计到 2035 年养老金累计结余也将全部消耗殆尽,企业职工基本养老保险基金在中长期内面临着财务不可持续问题。此外,现行社会保险法对企业职工基本养老保险的缴费年限规定为连续累计缴费 15 年,并未与酝酿实施的延迟退休政策建立关联,就当前人口老龄化的发展趋势来看,若不提高缴费年限将难以满足不断扩大的基金支出需求,难以保障企业职工基本养老保险基金运行的财务可持续。

2.缺乏合理的划转调节机制,不利于国有资本充实基金

为了弥补我国基本养老保险制度改革过程中,因对国有企业和部分集体企业职工实施“视同缴费年限”政策,而形成的历史性企业职工基本养老保险基金缺口,在统筹考虑基本养老保险制度改革和深化国有企业改革的基础上,国务院于 2017 年发布《关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》(国发〔2017〕49 号),并选择部分中央企业和部分省份开展国有资本充实社保基金试点工作。2019 年,在实施方案中又进一步明确将中央、地方国有及国控大中型企业、金融机构纳入国有资本充实社保基金范畴,并将划转比例统一为企业国有股权的 10%。但由于划转工作所涉及的主体间存在利益博弈,致使各部门工作协调性不足,导致实际资金划转工作推进缓慢。据统计,截至 2020 年中央层面共 93 家中央企业和中央金融机构完成划

转,划转国有资本总额共计 1.68 万亿元^①,虽然地方层面也在积极推进国有资本充实社保基金工作,但据测算总体比重尚未达到 10%的比例要求。要求国有资本充实社保基金,有历史性原因以及平衡行业利益的必然性与合理性,但如果从基本养老保险制度的可持续性来考虑,更应该在 10%的比例要求基础上,设计结合养老保险基金规模变化的动态调节机制。一方面能够实现基金财务可持续提供保障;另一方面也为伴随企业职工基本养老保险制度改革而产生的基金规模变化留有调节余地,在基金规模扩大时,相应降低国有资本充实比例,更符合制度设计的合理性。

(二)基金缺口责任分担依据不明

通过研究各省现行企业职工基本养老保险省级统筹方案发现,当前各省对基金缺口责任分担的处理意见并不一致。例如,在 2020 年 3 月河北省《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》(冀政字〔2020〕10 号)中,按缺口比例将基金缺口分为 5 档,并随各档范围内基金缺口比例的放大,分别设置了省级财政由 88%至 96%的缺口责任负担比例,相应的市、县两级财政的基金缺口负担比例则从 12%降至 4%,总体呈现出基金缺口比例越大,各市、县财政负担比例越低的方案设置,这种缺口责任分担机制虽能相对合理地平衡各市、县的养老基金支出负担,但却不利于对缩小基金缺口进行正向激励,也不利于对市、县政府压实征缴责任。而四川省则在 2020 年发布的《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》(川府发〔2020〕18 号)中,将基金缺口分为一般性缺口和管理性缺口,对一般性缺口采取由省和市县共同分担基金缺口的责任分担机制,对于由预算年度内各市县政府因未完成年度养老保险费收入预算、违规支出等原因造成的基金减收增支的管理性缺口,则做出由各市县政府自行承担缺口责任的规定,从激励角度来,更有利于支出责任落实。省级统筹方案中,各地区往往结合自身实际情况,制定具

体的基金缺口责任分担机制,但总体上各地方政府基金缺口责任分担的权责划分依据尚不明确。

我国企业职工基本养老保险基金缺口的形成,既有养老保险制度改革所造成的历史性转制成本缺口,也有因地区经济发展不平衡所形成的当期缺口。现行社会保险法中对基金缺口的责任分担界定为“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前,视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补贴”^②在表述上并未实际明确缺口责任由中央还是地方政府承担。对责任分担的模糊界定,使得在实际弥补基金缺口时,往往采取央地政府协商共担的模式,缺乏制度化的补贴分担机制与责任激励,也由此造成各地方政府对基金缺口分担机制方案的制定存在较大差异。下一步,实施企业职工基本养老保险全国统筹,如果缺乏制度化的基金缺口责任分担机制将对全国统筹方案的顺利实施造成阻碍。

(三)征缴系统有待整合与优化

2018 年 3 月,《深化党和国家机构改革方案》中明确规定将基本养老保险费、失业保险费、基本医疗保险费等社会保险费统一交由税务部门征收,并于 2019 年 1 月 1 日实现“社保税征”。同年,国家税务总局联合财政部、人力资源社会保障部、国家医疗保障局、中国人民银行共同发布《关于有序平稳做好社会保险费征缴职责划转后征缴工作的通知》(税总发〔2018〕180 号),对社会保险费征缴流程作出了具体规定,但在实际操作层面仍然存在很多问题。

通过对基层社保机构工作人员的实际访谈发现,“社保税征”实际增加了企业职工基本养老保险的征管环节,由原来的以人力资源社会保障部为主体的征管模式,转变为“税务部门—人社部门—财政部门—人民银行”多部门共同参与的征管模式,各部门之间需要完成资金划转、信息核对、票据传递等具体工作,由于流程设置较为复杂,加之实际缺乏指导完成各具体环节工作的实施细则,导致各部门职责不清、交接不畅,降低了企业职工基本养

^①中央层面划转部分国资充实社保基金完成共划转国有资本总额 1.68 万亿元,财政部网站,2021 年 1 月 14 日。

^②引自《中华人民共和国社会保险法》第十三条。

老保险缴费与资金划拨的效率。此外,由于各部门间信息传递与核验受到信息化程度、系统软件兼容与协调性、系统设计合理性等条件限制,在信息传递过程中往往出现数据在系统中卡顿、延误和传递失败等情况,不仅加大了基层人员人工核对的工作量,也为征缴工作设置了障碍,需要对征缴系统进行整合与优化。

四、推进企业职工基本养老保险全国统筹的对策建议

(一) 基于精算管理制定完善企业职工基本养老保险动态调节机制

1. 尽快建立企业职工基本养老保险精算报告制度

精算是在综合运用数学、统计学、人口学、投资学以及法学等多种学科方法的基础上,对各种经济活动中未来的风险状况、损失规律、债务水平、财务状况进行评估和管理,以保证被研究主体能够稳定、正常运行的数量分析方法。将精算方法运用于企业职工基本养老保险制度研究,建立形成保险精算管理制度,是很多国家在养老保险制度改革中取得的成功经验。

因此,建议基于我国企业职工基本养老保险统账结合运行模式的特殊性,研究建立符合我国企业职工养老保险基金运行特点的精算参数模型,通过精算报告的定期发布,对职工基本养老保险基金规模及支付风险变化做出预警,为相关制度参数的调节提供科学合理的决策依据,为提高企业职工基本养老保险基金的财务可持续性提供保障。在精算管理模型中加入人口生育政策、延迟退休政策等相关政策改革参数,使企业职工基本养老保险的保费征缴与养老金发放,同相关配套改革及宏观经济环境变化保持协调一致,有利于加强制度的顶层设计,为企业职工基本养老保险全国统筹制度的平稳运行提供可持续保障。

①数据来源:日本 FREEE 株式会社官网—关于不同保险制度加入条件和负担金额的计算方法说明, <https://www.freee.co.jp/kl/kb-launch/social-insurance-rule/>。

2. 科学完善企业职工基本养老保险动态调节机制

日本是较早采取养老保险精算管理制度的国家,从 1978 年起将物价联动机制引入养老保险金调节机制,又于 2015 年引入宏观经济平滑指数制度,实现了养老金——物价指数之间的绝对关联,为提升养老金待遇提供了科学依据。同时,基于养老金精算模型,将人口结构、养老基金规模变化与养老保险缴费相关联,从 2004 年至 2017 年依据精算结果,将厚生年金保险的个人缴费比例从 13.58% 上调至 18.3%^①,不仅强化了个人养老责任与基金支出之间的联系,也在很大程度上减轻了雇主和国家的养老负担,增强了养老保险基金运行的财务可持续性。

人口结构、通货膨胀率、经济发展速度、财政收支状况以及社会文化环境等因素的变化,均会对企业职工基本养老保险制度形成冲击,基于精算管理优化养老保险制度相关参数,针对个人以及企业的缴费率、缴费基数、缴费年限、给付水平等指标,建立科学合理的动态征缴调节机制,有利于进一步完善企业职工基本养老保险全国统筹的顶层制度设计。此外,建议针对国有资本充实社保基金建立充实比例动态调节机制,依据人口结构变化、基金规模变动、基金缺口等指标设置基金充实比例,以适应社会保障体制改革、企业年金制度改革、渐进式延迟退休政策等改革需求,提高决策的科学化水平,提升企业职工养老保险制度运行的稳定性,助力实施企业职工基本养老全国统筹。

(二) 明确中央与地方政府责任,建立制度化责任分担机制

在我国现行的养老保险制度体系下,以在职劳动年龄人口的基本养老金缴费作为当期退休人员退休工资发放的主要来源,在企业职工基本养老金基金收支出现缺口时,则由国家财政补贴形式全额承担。从过去 20 多年的实际做法来看,中央政府在弥补基金缺口上始终承担着主要责任。随着企业职工基本养老保险全国统筹的实施,历史性因素造成的基金缺口将逐步缩小,但因统筹

层次提升导致地方政府丧失原有的自主实施弹性,在缺乏明确界定的责任边界与分担机制的情况下,势必会在一定程度上损害地方政府的积极性,难以将征缴责任压实,从而产生新的管理性基金缺口^①隐患。

2019年10月,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调,“适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权,减少并规范中央和地方共同事权”。2020年5月,在国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中更是明确指出,适当加强中央在养老保险方面的事权,减少并规范中央和地方共同事权。上述意见为实施基本养老保险全国统筹的事权责任划分提供了依据。

建议以适度倾向中央政府事权责任为前提,通过立法手段从制度设计上进一步明确中央与地方政府责任,在剥离历史性基金缺口并考虑人口结构性不平衡等现实因素的基础上,以管理性基金缺口增量为依据,建立对地方政府征缴工作的激励机制,在企业职工基本养老保险全国统筹实施中压实地方政府征缴管理责任,合理建立基金缺口分担机制。

现行省级统筹的企业职工基本养老保险基金预算收入中,通常征缴收入相对固定,且可依据缴费收入变动率进行预测调整,但由于财政补贴尚未形成制度化管理,容易降低预算的实际约束力,因此建议将财政补贴机制纳入制度化预算管理,加强企业职工基本养老保险预算的准确性与约束力,将隐性财政补贴制度显性化,逐步形成制度化、规范化的财政补贴机制。

(三)加强部门间的统筹协调,优化征缴流程与征管系统

当前,“社保税征”模式下出现的部门之间协调

性不足、系统对接不畅等问题既具有普遍共性,也具有个性化的地区差异。对于系统对接设计、征管流程的完善与优化、系统运行稳定性等方面的共性问题,应由中央政府基于全国统筹层面在制度设计及技术角度提供解决方案。以优化征管流程为例,应进一步简化各部门交接流程,减少征缴入库和划转手续,从征管设计角度提升征缴效率。针对征管过程中由于地区差异造成的个性问题,应以省级政府为主导,在进行深入调研的基础上,通过对人社、税务、财政、银行等多部门进行统筹协调,有针对性地制定各环节工作指导细则,因地制宜解决实际问题。同时,各部门要进一步加强信息化建设,规范数据统计口径、提高数据对比效率,切实提升征缴效率。

参考文献:

- [1] 白维军.我国养老保险统筹层次研究:兼论内蒙古养老保险自治区级统筹[M].北京:光明日报出版社,2013.
- [2] 王蕊.我国基本养老保险全国统筹国内文献综述[J].劳动保障世界,2019(3):26.
- [3] 郑秉文等.中国养老精算报告 2019-2050[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2019.
- [4] 束伟丰.基本养老保险全国统筹央地政府责任的研究[J].江苏商论,2021(9).
- [5] 周心怡.发达国家养老保险体系责任分担机制的基本经验及启示[J].东南学术,2021(3):96-104.
- [6] 董登新.美国养老保险的“全国统筹”特点[J].中国社会保障,2021(2):56-57.
- [7] 付文林,周珂.对以社会保险“费改税”推进基本养老保险全国统筹的思考[J].税务研究,2021.
- [8] 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(12).
- [9] 朱丽霞.金税三期背景下企业税务风险应对措施[J].中国高新科技,2021(8).
- [10] 周志波,潘欣欣,姜松.我国养老保险精算管理研究—基于国际养老保险精算平衡制度的借鉴[J].当代金融研究,2019(1).
- [11] 李运华,殷玉如.中国社会保险基金税费结合征收模式探讨[J].理论月刊,2014(11).
- [12] 王森,孙彦奎,任衍吉.社保改革应因时而变[J].中国金融,2022(1).

【责任编辑 寇明风】

^①四川省2020年发布的《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》(川府发〔2020〕18号),将管理性基金缺口界定为预算年度内各市县市政府因未完成年度养老保险费收入预算、违规支出等原因造成的基金减收增支的缺口。