

# 职工基本养老保险步入全国统筹时代

何文炯

职工基本养老保险全国统筹，已于今年1月1日正式实施。

职工基本养老保险制度，是惠及面广、所需资金量大、社会关注度很高的社会保险项目。从1997年建立以来，该制度不仅为退休职工提供了有效的老年收入保障，也为国家的经济体制改革作出了积极贡献。

由于采用地方统筹的管理模式，现行职工基本养老保险的制度框架全国统一，但具体政策在地区之间存在一定差异，这就导致地区之间存在社会保险权益差异和制度运行成本差异。

经过多年准备，我国制定了职工基本养老保险实行全国统筹的具体实施方案。这就意味着，职工基本养老保险制度经过25年的运行，迎来了全国统筹时代。

## 社会保障领域重大事件

职工基本养老保险是社会保障体系中的重要项目，关系到每个劳动者年老之后的基本收入来源和基本生活保障，影响着用人单位的劳动力成本和劳动者的当期可支配收入，从而影响劳动力市场。

近年来，中央决定把这一制度的统筹层次从省级提高到全国，这是我国社会保障领域的重大事件，将对国家的经济发展和社会进步产生积极影响。

有益于职工基本养老金权益平等。根据现行规则，退休职工的基本养老金计发办法是全国统一的，但具体政策存在差异。例如，“中人”过渡系数等参数的具体设置存在地区差异，遗属待遇和丧葬补助金等也有差异；养老金调整方面，各省每年基本养老金平均增幅大体相同，但与基本养老金绝对额、缴费年限挂钩的方式等具体办法各不相同。

这些地区间的差异折射出了参保职工基本养老金权益的差异。实行职工基本养老保险全国统筹，可以统一退休职工基本养老金的确定和调整方法，从而实现地区之间参保职工基本养老金权益的平等。

有益于建设全国统一大市场。为完善社会主义市场经济体制，中央提出加快建设全国统一大市场，社会保障制度也应与之相适应。此前，虽然职工基本养老保险费率逐渐统一，但由于缴费基数确定方法不同，各地用人单位实际缴费负担也不同，反映出各统筹地区之间的劳动力基础成本不同。有关部门制定了关于基本养老保险关系转移规则，但由于缺乏统筹地区之间的利益协调机制，基本养老保险关系转移依然不顺畅，直接影响着劳动力的自由流动。这些问题，归根到底都与统筹层次低直接相关。

职工基本养老保险实行全国统筹，将有效解决这些问题，促进全国劳动力市场一体化，促进劳动力资源优化配置，从而促进全国统一大市场的形成，促进区域之间均衡协调发展。

有益于职工基本养老保险制度优化。实行全国统筹后，职工基本养老保险制度运行将进一步规范，待遇计发与调整和筹资规则将全部

统一，基本养老保险关系转移难等问题将得到有效解决。在此基础上，国家可以进一步明晰职工基本养老保险制度的职责定位，优化制度设计和运行机制，不断增强其可持续性和制度运行效率。

### **全国统筹效应积极**

近年来，从中央到地方积极推动职工基本养老保险全国统筹，积极效应不断显现。

提高参保信息的准确度。全国统筹之前，各统筹地区之间信息互不连通，导致职工基本养老保险的部分参保信息不准确，影响着参保者权益的准确核定和相关部门的决策。例如，劳动者跨地区流动就业时，部分劳动者的基本养老保险关系没有及时转移，可能导致同一劳动者在多个统筹地区参保的情况，有可能影响全国参保人数统计的准确度。

实行全国统筹之后，职工基本养老保险将采用同一信息系统，可避免重复统计等现象，参保人数及其年龄结构、性别结构等宏观信息，参保者个人的收入状况、缴费情况等微观信息，将得到准确核定。这可以有效保障参保者的合法权益，还将为相关政策研究和决策提供重要参考。

提高待遇和缴费的规范化程度。基本养老金待遇和缴费是职工基本养老保险制度的核心要素。这一制度早期实行县级统筹为主，后部分地区逐步提高到省级统筹，因而其待遇确定与调整以及缴费规则，在实践中存在较大的地区差异，尽管最近几年这些规则逐步接近，但地区之间的差异仍然客观存在。

实行全国统筹之后，职工基本养老保险将逐步采用统收统支的方法。在基金支出方面，将实行关于基本养老保险待遇支付的统一规则，各地必须按照统一的基本养老金计发、调整和发放规则，以及其他项目的支付规则。在基本养老保险费征收方面，社会保险部门将与税务部门共同制定，关于缴费基数确定的统一规则和需要在特定时期执行的费率，各地必须严格执行，尤其是随着税务部门征收社会保险费的工作职责全部到位，相关工作的规范化程度将持续提高。

缓解中央财政的补助压力。从各地职工基本养老保险基金历年的收支情况看，部分地区基金收支有盈余，部分地区基金收不抵支。为了弥补困难地区的基金收支缺口，中央财政 20 多年来一直对职工基本养老保险基金进行补助，且额度不断增加。为了调剂地区之间的基金余缺，2018 年起，我国建立了职工基本养老保险基金实行中央调剂制度，为实行全国统筹奠定了基础。

实行全国统筹之后，如果基金收支有盈余的地区未来继续保持盈余，并且基金收支有缺口的地区缺口不再扩大或者扩大不多，则基金盈余地区的资金将被用于弥补缺口。中央财政的补助压力将有所缓解。

### **扎实推进全国统筹**

实行职工基本养老保险全国统筹是一项重大工程，要做到“全国一盘棋”，实现制度成熟定型、健康运行，还需要创造一系列必要条件。

进一步健全各级政府的责任机制。职工基本养老保险由地方统筹转为全国统筹，将带来各级政府之间责任关系的变化。

实行省级统筹时，省级政府对于本省（自治区、直辖市）的职工基本养老保险基金收支平衡承担最终责任。所以，各地在基金支出方面除了执行中央统一政策之外，可能会根据本地实际情况进行微调，在基金征收方面有一定自主性，基金收支难以平衡的省份还会有财政对基金的补助。

实行全国统筹之后，各地必须统一执行中央政策，在基金支付方面各地不再拥有自主权，但也可能导致部分地区在基金征收方面的工作松懈，从而影响基金收入。所以，必须建立清晰的中央和地方政府支出责任分担机制，压实各级政府的执行责任。

明晰并统一工资的含义和核定方法。缴费基数是影响职工基本养老保险基金收入的重要因素。从 20 多年实践看，各地职工基本养老保险缴费基数存在不实的情况，一个重要因素是工资统计缺乏统一易行的计算口径。因此，应当由税务、统计和社会保险等部门共同研究，进一步明晰工资的含义、计算方法及统计规则，为准确计算职工基本养老保险乃至整个社会保险缴费基数奠定基础。

同时，应科学确定职工平均工资的算法。职工平均工资是确定部分参保人员缴费基数、基本养老金待遇的重要指标，但要注意统计范围的匹配问题。即职工平均工资计算的统计范围与职工基本养老保险制度覆盖范围是否一致。如果职工基本养老保险全国统筹暂时仅针对企业，则职工平均工资的统计范围，应该剔除国家机关和事业单位正式在编人员。

妥善处理转制成本和历史债务。全国统筹意味着，职工基本养老保险制度独立运行、基金独立核算，因而必须厘清责任算清账。明确转制成本由政府承担，并通过财政预算、国有资本划转等途径充实职工基本养老保险基金，偿还历史债务。

健全基本养老保险精算制度。作为长期性的制度安排，基本养老保险必须有精算平衡机制。实行全国统筹之后，职工基本养老保险将是一个制度独立运行、基金自求平衡的社会保险项目，因而必须提高科学化水平，更加重视其精算制度建设，明确精算工作的职责。一是制度设计的精算事务，包括制度改革、制度转换、制度整合和重大政策调整等，以科学的人口统计分析为基础，进行政策模拟。二是筹资分析，包括费基、费率、财政补助和缴费人群及变化趋势分析等。三是基金支付分析，包括给付对象、待遇标准的趋势分析。四是结余分析，包括结余量、结余原因、结余规模适度性分析。

持续完善优化制度。改革只有进行时。实行全国统筹之后，仍需在至少三个方面不断深化基本养老保险制度改革。一是明确职工基本养老保险制度的职责，是为保障工薪劳动者退休之后具有购买基本生活资料的能力，因此应摆正该制度在老年保障体系中的职责定位和在多层次养老金体系中的职责定位。二是按照保基本原则，增强制度的互助共济性。三是逐步降低群体间基本养老金的待遇差距。

（本文来源：《瞭望》新闻周刊 2022 年 6 月 27 日，作者系浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、中国社会保障学会副会长兼养老金分会会长）