

“十五五”时期推动城镇职工基本养老保险区域均衡

李春根 赵阳

编者按：近日，党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，对未来五年我国经济社会发展作出系统性谋划和战略性部署。“十五五”时期我国发展路径是什么？关键时期如何全面发力？中国经济时报邀请国务院发展研究中心及有关机构的权威专家，聚焦高水平科技自立自强、综合整治“内卷式”竞争、加快建设贸易强国、健全社会保障体系、健全投资和融资相协调的资本市场功能、推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐等核心任务，从理论层面进行了深入解读阐释。

核心观点

锚定“十五五”时期“健全社会保障体系”的战略目标，巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项，从制度深化、服务均等、体系完善、技术赋能四个维度精准发力，构建区域均衡的长效机制。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）将“健全社会保障体系”作为扎实推进共同富裕的核心制度支撑，做出“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”“稳步推进基本公共服务均等化”等重大部署，为“十五五”时期破解养老保障区域失衡提供根本遵循。城镇职工基本养老保险作为社保体系的核心支柱，其区域均衡既是全会精神在民生保障领域的关

键实践，也是衡量社保高质量发展的重要标尺，直接关系“全体人民共同富裕迈出坚实步伐”的战略进程。

现实研判：区域差异的表现维度与本质归因

《建议》将“人民生活品质不断提高”纳入经济社会发展的核心目标，而城镇职工基本养老保险的区域鸿沟已成为制约民生品质提升的结构性梗阻。从基金收支格局看，省际“两极分化”态势：2023年广东基金累计结余达1.75万亿元，江苏、浙江等东部省份结余丰厚，而黑龙江、辽宁等省份却长期“收不抵支”；从制度赡养率来看，福建仅为0.16，黑龙江省则高达0.79，差距近5倍（数据来源于2023年《国家统计年鉴》）。这种“东部盈余、东北短缺”的失衡，本质是区域发展不均衡、人口结构错配与制度统筹不足在民生保障领域的集中投射，既违背了“普惠性民生建设”的价值取向，更偏离了“畅通社会流动渠道”的目标导向，与“全体人民共同富裕迈出坚实步伐”的战略目标存在明显差距，亟须进行系统性破解。

从深层根源看，城镇职工基本养老保险区域失衡是人口变迁、制度设计、服务供给三重矛盾长期叠加的结果，与要破解的重点难题高度契合。

从人口维度看，我国劳动力“从西到东、从北到南”的流动特征形成了显著的“剪刀差”效应：长三角、珠三角城市群吸纳了大量劳动年龄流动人口，为流入地提供稳定缴费资金；东北、中西部流出地则面临“缴费人口流失与待遇领取回流”的双重冲击，形成“人口外

流—缴费减少—待遇支付增加”的恶性循环。这正是“促进人口高质量发展”需破解的现实困境。

从制度维度看，尽管全国统筹制度实现了历史性突破，但仍处于“调剂式统筹”阶段，与党的二十大“健全覆盖全民、公平统一的社会保障体系”要求存在一定差距。地方资源禀赋差异导致缴费政策呈现碎片化特征，既削弱了制度公平性，也为企业避费提供了空间。更为关键的是，转制成本、历史隐性债务尚未完全化解，中央与地方责任划分不够清晰，导致部分欠发达地区财政补贴压力持续增大，威胁基金长期可持续性。

在服务维度，社保经办能力的区域落差构成了劳动力流动的隐性壁垒。尽管全国社会保险公共服务平台已开通多项跨地区服务，但流动人员社保关系转移接续仍存在流程烦琐、效率偏低等问题，部分地区仍依赖线下办理模式，法定工作日的办结周期在实践中难以压缩，经办人员不足、系统建设滞后等问题突出，既违背了党的二十届三中全会“推行由常住地登记户口提供基本公共服务”的改革导向，也制约了制度公平性的实现。

随着“十五五”时期人口老龄化加剧、就业形态多元化发展与地方财政压力持续增大，上述矛盾将更趋复杂，亟需把准改革方向，强化制度韧性。

实践铺垫：党的二十大以来的改革探索与成效

党的二十大以来，我国城镇职工养老保险领域的一系列实践探索，为“十五五”时期深化改革积累了宝贵经验。

在基金共济方面，落实“完善基本养老保险全国统筹制度”部署，2022 至 2024 年中央累计下达跨省调剂资金 7689.40 亿元(数据来源于财政部各年度中央财政预算执行报告)，广东、江苏等结余省份通过资金上解履行共济责任，有效缓解了东北三省等困难地区的支付压力，充分彰显了“全国一盘棋”的制度优势，为“十五五”向“统收统支”转型奠定了基础。

在待遇保障方面，践行“待遇合理调整”要求，不仅逐年上调退休人员基本养老金，更启动了渐进式延迟退休方案研究，既体现了“尽力而为、量力而行”的民生工作原则，也为应对人口老龄化提供了制度储备。

在体系建设方面，响应“健全多层次社会保障体系”号召，个人养老金制度全面推开，企业年金覆盖人数持续扩展，形成了对基本养老保险的有效补充，为“十五五”优化养老保障结构筑牢基础。

这些实践证明，聚焦制度统一性、共济性与可持续性推进改革，是破解区域失衡的必由之路。

路径构建：“十五五”时期区域均衡的四维突破

锚定“十五五”时期“健全社会保障体系”的战略目标，巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项，从制度深化、服务均等、体系完善、技术赋能四个维度精准发力，构建区域均衡的长效机制。

第一，以全国统筹深化为核心，筑牢制度可持续根基。

按照《建议》“推进国家安全体系和能力现代化”要求，推动“调剂式统筹”向“统收统支”全面转型。在实现省级统收统支的基础上，

下一步应按照“六统一”原则，将基金核心管理权限收归中央，建立“中央统筹、省负总责、市县经办”架构。在缴费政策层面，应按照“以支定收、略有结余”原则，统一全国缴费基数核定标准与单位缴费比例区间，通过税务部门全责征收提升征缴效率，在做实缴费基础上适度降低名义费率，兼顾企业活力与基金收入。

在基金管理层面，需建立与区域赡养率、人口流动率、财政能力动态挂钩的调剂机制，结合国有资本收益划转力度，逐步填补区域基金缺口。针对历史债务问题，应明确中央与地方责任划分：对非管理性因素导致的缺口，允许累计结余为正的省份优先使用结余弥补；对管理不善造成的收支失衡，由地方政府全额兜底，并将基金平衡状况纳入地方政府绩效考核，确保政策落地见效，为制度可持续性筑牢根基。

第二，以服务均等化为突破，畅通劳动力流动渠道。

按照《建议》“稳步推进基本公共服务均等化”部署，构建“常住地参保、全国通办”的服务体系。在参保制度层面，全面取消户籍限制，将养老保险权益与户籍脱钩，实现“就业地参保为主、常住地参保为辅”的全覆盖模式，适配新就业形态劳动者的参保需求。在转移接续层面，推广长三角“社保转移无缝衔接”“1个工作日办结”等实践经验，依托全国统一社保信息平台，实现缴费申报、待遇领取、关系转移等高频事项的“跨省通办、标准统一”，缩短办理时间，让劳动力流动不再受社保壁垒制约，切实呼应“基本公共服务常住地提供”的改革方向。

在服务能力层面，应按照“常住人口规模”配置经办资源，通过中央转移支付弥补经办能力短板，重点解决人员不足、场地有限等问题。同时，优化全国社会保险公共服务平台功能，拓展电子社保卡“亲情服务”等适老功能，确保老年群体、流动人口等特殊群体享受均等服务，呼应“健全基本公共服务体系”的改革导向。

第三，以制度体系创新为支撑，拓宽均衡实现路径。

按照《建议》“发展多层次、多支柱养老保险体系”要求，强化第二、三支柱对基本养老保险的支撑作用，形成“基础保障托底、补充保障增效、个人储蓄赋能”的格局。在第二支柱层面，针对企业年金覆盖面窄、民企参与率低的问题，应推行“简易年金计划”，简化建立流程、降低准入门槛，通过税收优惠引导民营企业、新业态企业参保，扩大制度覆盖面。

在第三支柱层面，适度提高个人养老金年缴费上限，扩容储蓄存款、商业养老保险等稳健型产品，建立与基本养老金待遇水平挂钩的缴费补贴机制，强化长期缴费的信任基础，增强对中低收入群体的吸引力。通过多支柱体系建设，既能分流基本养老保险的支付压力，又能让不同区域、不同收入群体共享经济发展成果，为区域均衡提供多元支撑。

第四，以数字赋能为手段，提升治理现代化水平。

按照《建议》“完善社会治理体系”要求，以数字化改革提升社会保障治理现代化水平。在数据整合层面，建立全国统一的社保数据标准与共享机制，整合人社、税务、民政等多部门数据，推广青海“数

据找人”精准扩面经验，实现参保信息的动态更新与精准匹配，破解“数据孤岛”“服务滞后”难题。在智能监管层面，构建基金征收、拨付、使用全流程动态监控系统，运用大数据技术识别虚假参保、违规领取等风险点，确保基金安全高效运行，落实全会“提高公共安全治理水平”的要求。

在服务创新层面，推广福建“就近办”、湖北“云端社保”转移等模式，依托人工智能、区块链等技术实现“无感认证、智慧经办”，让数据多跑路、群众少跑腿。通过数字赋能，既能降低制度运行成本，又能提升服务均等化水平，为区域均衡提供技术支撑。

城镇职工基本养老保险区域均衡不是简单的“削峰填谷”，而是通过制度完善实现“公平与效率”的有机统一。“十五五”时期，随着人口老龄化加速、区域发展格局深化，养老保障区域均衡的重要性与紧迫性愈发凸显。唯有以党的二十届四中全会精神为指引，持续推进全国统筹深化、服务均等升级、体系多元完善、技术治理赋能，才能构建起更公平、更坚实、更可持续的养老保障体系，让“民生安全网”覆盖全体人民，为基本实现社会主义现代化筑牢民生根基。

（本文来源：中国经济时报，2025年11月5日。作者李春根系江西财经大学副校长、教授，赵阳系江西财经大学博士研究生）