

企业职工基本养老保险全国统筹的困境与突破

刘常艳

中电建第十一工程局（广东）建设投资有限公司

DOI:10.12238/ems.v7i7.14255

[摘要] 文章根据国家“十四五”规划中关于完善养老保险全国统筹制度的政策要求，深入分析了当前企业职工基本养老保险全国统筹推进中的核心困境，比如区域利益协调、制度差异整合、财政责任划分等关键问题，并提出通过优化制度设计、强化中央统筹能力、完善配套机制等路径实现改革目标，以供参考。

[关键词] 企业职工基本养老保险；全国统筹；困境；突破路径

引言

企业职工基本养老保险全国统筹是党中央、国务院应对人口老龄化、促进社会公平、实现共同富裕的重大制度安排，根据《中华人民共和国社会保险法》第六十四条规定“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”，这一目标在“十四五”规划中被明确为“完善基本养老保险全国统筹制度，实现基金统收统支、统一调度”^[1]。2022年，国务院印发《关于推进企业职工基本养老保险全国统筹制度改革的意见》（国发〔2022〕11号），提出构建“全国一盘棋”的养老保险体系，破解区域间基金收支失衡、人口流动加剧下的制度碎片化难题。尽管全国统筹的制度框架已初步建立，但其推进过程中仍面临多重结构性矛盾，在此背景下，系统分析全国统筹的核心困境并提出可行路径，既是完善社会保障理论的内在要求，更是服务国家治理现代化的重要实践。

1 企业职工基本养老保险全国统筹的核心困境

1.1 区域利益协调困难

在企业职工基本养老保险全国统筹中，最核心的矛盾在于如何平衡区域间经济发展差异与基金收支的结构性矛盾。我国东中西部经济发展水平悬殊，直接导致养老保险基金“贫富分化”：东部发达省份因产业集聚效应强、劳动力流入规模大、缴费基数较高，基金结余相对充裕；而中西部欠发达地区受人口外流、老龄化程度加深、历史负担沉重等因素影响，基金支付压力持续加剧。以2022年中央调剂金制度为例，广东、浙江等7个省份贡献了全国调剂金总量的70%以上，而东北三省及部分中西部省份长期依赖中央调剂金填补缺口^[2]。全国统筹后，若直接实施“统收统支”，可能引发“贡献

省”与“受益省”的利益博弈——前者担忧“鞭打快牛”削弱地方征缴积极性，后者则面临基金调剂规模与地方财政补充能力不匹配的困境。其问题根源在于现行制度对区域利益协调机制的设计不足，《社会保险法》虽提出“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”，但未明确央地责任分担比例及基金调剂规则，根据《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》（2018年），中央调剂金按各省份职工平均工资的90%和在职应参保人数作为基数上解，但该模式仍以省级统筹为基础，未能彻底打破地方利益壁垒^[3]。此外，部分经济强省通过地方性政策，如深圳等地缴费基数下限低于国家标准，以此来降低企业成本，若全国统一缴费标准，可能削弱其竞争优势，进一步加剧区域协调难度。因此，如何构建“激励相容”的利益分配机制，平衡效率与公平，成为全国统筹改革的首要挑战。

1.2 制度差异的整合阻力

长期以来，我国的养老保险制度以省级统筹为主，所以不同省份在缴费规则、待遇计发、管理流程等方面存在差异，这就给全国统筹带来了障碍。比如在缴费端，尽管国家规定企业缴费比例原则上不超过20%，但各省实际执行标准不一，广东、浙江等地为14%，而黑龙江、辽宁等历史负担较重的省份仍维持20%，费率差异直接影响基金收入水平^[4]。而在待遇端，除基础养老金和个人账户外，部分地区保留过渡性养老金、工龄补贴等地方性待遇项目，如北方省份普遍发放取暖补贴，南方部分城市设有高温津贴，此类附加待遇是否纳入全国统筹尚未明确，这也可能引发待遇“就高不就低”的攀比效应。与此同时，人社部《关于规范企业职工基本养老

保险省级统筹制度的通知》(2019年)要求实现“六个统一”，即制度、缴费、待遇、基金使用、预算管理、经办管理统一，但实践中仍存在执行偏差，部分省份名义上实现省级统筹收支，实际依赖省以下各级财政补贴；个别地区为缓解当期支付压力，擅自降低费率或放宽退休审批条件，这些问题不仅会增加全国统筹制度的转换成本，同时也会因为政策衔接不畅而引发群体性矛盾。

1.3 中央与地方财政责任划分模糊

在全国统筹制度的实施下，需要对中央和地方财政权责关系进行重新界定，但现行政策对二者边界缺乏清晰界定，导致“事权下沉、财权上移”的结构性矛盾。根据《国务院办公厅关于印发基本养老保险基金中央调剂制度实施办法的通知》(2018年)，中央承担基金缺口兜底责任，地方政府负责基金征缴和待遇发放，

但是“中央兜底、地方执行”的权责配置存在两方面的风险，一方面地方政府可能因无需承担最终支付责任而放松基金征缴力度，甚至默许企业少缴、漏缴；另一方面，中央财政压力随老龄化加剧持续增大，2022年中央财政补贴基本养老保险基金规模已超9,000亿元，占全国基金总收入的23%，长期依赖财政输血将削弱制度可持续性^[6]。而更深层的矛盾则在于财政补贴机制的合理性，当前中央调剂金按固定比例(4%)提取，难以动态适应区域缺口变化，例如东北地区因体制转型遗留大量“中人”欠账，其养老金替代率普遍高于全国平均水平，单纯依靠调剂金难以弥补结构性赤字。此外，省级政府虽承担基金征缴主体责任，但缺乏对税务部门的有效约束力，部分地区为招商引资违规减免企业社保缴费，进一步加剧基金收支失衡。

1.4 配套支撑体系不足

完善的配套支撑体系是确保企业职工基本养老保险全国统筹制度运行的关键，但是当前信息系统碎片化、政策认知不统一等问题严重制约改革进程。首先不同省份的社保信息系统的建设标准不相同，这就导致数据接口存在互不兼容的情况，在跨省参保的过程中，信息难以做到实时共享。以转移接续为例，参保人跨省流动时需手工办理账户迁移，周期长达30个工作日，直接影响待遇衔接效率。人社部虽于2022年启动“金保工程”二期建设，但部分省份因财政投入不足

仍沿用旧系统，全国数据“一盘棋”的目标尚未实现。与此同时，部分群体并没有全面理解全国统筹的内涵和意义，比如部分企业担忧缴费标准上调增加用工成本，参保职工误认为统筹后待遇“一刀切”损害自身权益，此类认知偏差的根源在于政策宣传的精准性不足。例如，《企业职工基本养老保险全国统筹改革实施方案》(2022年)明确强调“待遇水平不降低”，但缺乏配套解读机制，导致政策传导链条末梢出现信息失真。此外，基层经办机构人员专业化水平参差不齐，部分偏远地区仍依赖手工台账管理，难以适应全国统筹后业务量激增的挑战。

2 企业职工基本养老保险全国统筹困境的突破路径

2.1 破区域分割壁垒，建立统一制度框架

实现企业职工基本养老保险全国统筹的核心在于构建全国统一的制度框架，破除区域分割导致的公平性缺失。第一，需建立以“缴费年限+缴费指数”为核心的待遇计发规则。当前各省份养老金计发基数差异显著，例如经济发达地区普遍采用更高社平工资参数，而欠发达地区则因基数偏低导致待遇水平差距扩大。根据《人力资源社会保障部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〔2020〕18号)，应逐步取消地方附加待遇项目，如过渡性补贴、区域津贴，统一以缴费贡献作为待遇核定依据，避免因户籍、地域等因素造成福利攀比。例如，广东省的“特区津贴”和黑龙江省的“高寒地区补贴”虽具有历史合理性，但长期存在可能加剧区域间养老金待遇差距。第二，需实施差异化过渡政策。针对东北老工业基地等历史负担较重的地区，可参照《国务院关于切实做好社会保险费征缴职责划转工作的指导意见》(国发〔2018〕14号)，通过中央财政专项转移支付弥补因制度并轨产生的短期支付缺口，对此可设定3~5年过渡期，允许其逐步调整缴费基数至全国标准，避免“一刀切”引发地方财政风险^[7]。同时，对因取消地方性补贴导致的退休人员待遇落差，可采取“保低限高”原则，通过中央调剂金定向补差。

2.2 重构央地权责关系，构建激励相容机制

全国统筹要求重构中央与地方的权责关系，形成“中央主导、地方协同”的治理格局。首先，需明确财政责任分担比例。根据《预算法实施条例》关于社会保险基金预算管理

的规定,中央财政应承担基金缺口兜底责任,而地方政府按经济发展水平分级承担补充责任,对人均GDP高于全国平均水平的省份,可以要求其按比例上解超额基金结余;对人均GDP低于60%的省份,由中央全额承担调剂缺口。其次,需构建“激励相容”的考核机制。依据《国务院办公厅关于印发养老保险制度改革重点任务分工方案的通知》(2021年),将基金征缴率、扩面参保率等指标纳入地方政府绩效考核体系,对征缴效率连续三年达标的省份,允许其留存部分超额结余用于补充本地职业年金或医保基金;对征缴不力导致基金缺口的地区,扣减其一般性转移支付额度。通过权责对等的制度设计,激发地方基金征缴积极性。

2.3 推进技术赋能创新,深化协同治理效

企业职工基本养老保险全国统筹的运行离不开高效的信息化管理平台和技术支撑。第一,加速推进全国社保信息平台建设。根据《“十四五”国家信息化规划》(国发〔2021〕35号)关于“构建统一的社会保险公共服务平台”的要求,应强制各省份接入全国社保信息管理系统,统一数据编码、接口标准和业务流程。同时,针对历史数据碎片化问题,可借鉴税务系统“金税工程”经验,开展全国社保数据清洗专项行动,重点核查重复参保、虚假缴费记录,从而形成全链条数字化监管体系,覆盖参保登记、缴费核定、待遇发放等全流程^[8]。第二,需加强政策宣传与政企协同,组织省级社保机构联合工商联、行业协会开展政策宣讲,明确全国统筹后企业缴费责任“不减反降”的趋势,如通过省级调剂金上解替代地方财政补贴,同时,依托电子社保卡、12333热线等渠道,向参保职工普及“多缴多得、长缴多得”的待遇核定原则,增强制度公信力。

2.4 健全法治保障体系,筑牢风险防控屏障

全国统筹的可持续和常态化实施必须以法治化、规范化为基础。一方面需要加快《社会保险法》修订进程,现行法律仅原则性规定“逐步实行全国统筹”,缺乏实施细则,现阶段应进一步明确中央与地方的管理权限、基金调剂程序、争议解决机制等条款。例如规定省级政府不得擅自制定区域性缴费优惠政策,并明确“中央调剂金比例动态调整需经全国人大常委会审议”。另一方面需建立基金风险预警机制,参照《全国社会保障基金条例》关于风险防控的要求,设定基金

备付月数“红线”,比如可以设置6个月为警戒阈值,当某省份基金可支付月数低于红线时,自动触发中央调剂金应急拨付、缓发高收入群体待遇调整等干预措施。除此以外,还需要强化基金监管,具体可以由审计署牵头开展养老保险基金专项审计,重点核查挤占挪用、违规投资等行为,确保基金安全完整。此外,还需要建立跨部门协作查处追缴机制,完善重大要情常态化通报制度,将风险防控关口前移,确保社保养老保险基金安全。

结语

在“双循环”新发展格局下,企业职工基本养老保险全国统筹改革作为一项系统性、协同性的民生工程,不仅需要以制度创新破解区域失衡困境,同时需要通过技术赋能来提升治理效能,更需要以法治保障确保制度的全面落实,全面推动共同富裕目标的实现。

参考文献

- [1] 国务院. 关于推进企业职工基本养老保险全国统筹制度改革的意见[Z]. 2022.
- [2] 国家统计局. 2023年国民经济和社会发展统计公报[R]. 北京: 国家统计局, 2023.
- [3] 杨红燕, 邓智宇, 叶菁. 全国统筹能否“均贫富”: 养老保险基金省际调剂的精算分析[J]. 贵州财经大学学报, 2025, (01): 31-41.
- [4] 房连泉. 企业职工基本养老保险统筹层次提升的政策逻辑与地方征收绩效[J]. 社会科学辑刊, 2024, (06): 181-191.
- [5] 陈文美, 赵羽. 我国养老保险基金研究脉络回溯与热点探析[J]. 保险职业学院学报, 2024, 38 (04): 21-31.
- [6] 苏春红, 耿嫚嫚. 养老保险全国统筹对地方政府征缴行为的影响研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30 (04): 106-118.
- [7] 曾益, 陆颖. 养老保险基金财政压力的化解路径研究——基于余缺调剂的全国统筹制度实施背景[J]. 财政研究, 2023, (01): 116-129.
- [8] 孙维. 企业职工基本养老保险全国统筹: “渐进式”改革的困境与对策 [J]. 中央财经大学学报, 2021, (08): 15-25.