
提高浙江养老保险统筹层次探析

王红珠¹

浙江工商职业技术学院商学院

摘要：养老保险统筹层次是指养老保险资金统筹调剂使用的范围，是养老保险制度的核心，统筹层次的高低直接决定了养老保障能力的强弱和风险分散范围的大小。浙江自 2009 年一直沿用省级预算管理，提取省级调剂金，但这只是“分级平衡”的省级统筹管理制度，并不是真正意义上的省级统筹。这种模式带来了比较多的问题，随着浙江老龄化程度进一步加剧，需要提升统筹层次，建立真正的省级养老保险统筹制度。

关键词：提高； 养老保险； 统筹层次；

养老保险统筹层次是指养老保险资金统筹调剂使用的范围，它是养老保险制度的核心，统筹层次的高低直接决定了养老保障能力的强弱和风险分散范围的大小，不同政府级别（县、市、省、全国）的统筹，就意味着由相应级别的政府相关部门在其管辖范围内统筹调剂使用养老保险资金。按照社会保险理论，较低的统筹层次，保险基金调剂使用的区域范围有限，共济性差、安全性低。统筹层次越高，则保险基金能在更大的范围内共济使用，就能更好地发挥保障能力和风险分散能力，同时推动了劳动力在区域间的自由流动，对于降低社会保险基金的监管成本也有积极作用。

一、我国及浙江养老保险统筹层次现状分析

自上世纪五十年代开始，我国的养老保险制度已经走过了近七十个春秋。1951 年国家颁布实施的《劳动保险条例》明确了劳动保险资金的统筹形式，从而形成了全国统筹保险和企业自保相结合的制度，但这一制度在文革期间遭到了彻底破坏。改革开放后，在部分地区开始试行国有企业职工退休费用社会统筹，受制于当时的条件，统筹区域分割于各个试点区县以及部分行业系统，从而形成了分散管理、覆盖范围较小、低统筹层次的状况。面对这样的局面，国家从 20 世纪 90 年代初开始，进行养老保险制度改革，颁布了一系列重要文件，将提高社会保险的统筹层次，建立养老保险省级统筹作为工作的重要目标。2007 年，原劳动保障部、财政部下发了《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》（劳社部发[2007]3 号），要求全面落实城镇职工基本养老保险省级统筹。2009 年初，在十一届全国人大二次会议的政府工作报告中，国务院明确提出要全面推进基本养老保险的省级统筹的目标。按照人力资源和社会保障部提供的资料，2009 年共有 25 个省市建立了基本养老保险省级统筹制度。但是十年过去了，由于各地经济社会发展及推进工作力度存在差异，虽然到目前为止全国几乎每个省份都宣称建立了基本养老保险省级统筹，但实际上只有四个直辖市和极少数几个省实现了养老金的省级统收统支，绝大部分省份还只是停留在制度上，停留在市、县级统筹层次。也有一些省份采取了省级预算管理方式，通过调剂金形式实现了部分统筹，但这只是“名义上的省级统筹”，无法按照中央的要求与最终实现全国统筹进行对接。针对这种现状，人力资源和社会保障部、财政部又于 2017 年 9 月联合下发了《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》，要求各地进一步完善省级统筹制度，推动实现全国统筹。2018 年 6 月国务院印发了《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》，建立了基本养老保险基金中央调剂制度，迈出了养老保险全国统筹的第一步。

浙江省于 2009 年 6 月发布了《浙江省人民政府关于印发浙江省企业职工基本养老保险省级统筹实施方案的通知》（浙政发

¹基金：“2018 年浙江省人力资源和社会保障科学研究课题”；“浙江提高养老保险统筹层次问题研究”（2018037）的研究成果；

[2009]34号),提出建立企业职工基本养老保险省级统筹。省里主要负责制定全省统一的基本养老保险政策,各级政府对本地养老保险工作负总责。近10年来浙江一直沿用这种统筹模式,省级预算管理,提取省级调剂金,但这只是“分级平衡”的省级统筹管理制度,并不是真正意义上的省级统筹。这种模式带来了比较多的问题,随着浙江老龄化程度进一步加剧,部分地区养老金收不抵支的问题日益凸显,已经不能适应新的形势需要,需要提升统筹层次,建立真正的省级养老保险统筹制度。

二、低养老保险统筹层次给浙江带来的问题

我省现行的“分级平衡”统筹制度,并不是真正意义上的省级统筹,因此派生出诸多问题:

(一) 养老保险基金碎片化管理无法实现保值增值

巨额的养老保险基金被碎片化的分别独立保管在省内众多的市、县级社保单位,无法提高集中投资运营的效率,缺少保值增值机制和手段,贬值严重。低下的养老保险基金投资效率,折射出我省财政资金宏观运行效率不高的现状,每年在一些地区获得财政给予大量补贴的同时,另一些地区养老保险基金又形成较大规模的结余,缺乏保值增值手段。

(二) 统筹层次低限制参保者自由流动

统筹层次低还体现在养老基金难以自由流动。施行养老保险制度以来,我省部分地区“寅吃卯粮”的现象比较普遍,为了减少空账的发生,有些地区在社保转移手续上设置人为的障碍。另外,养老基金转移困难,还与全省在社会保障体系建设上缺乏统筹规划有关,导致社保制度层次繁杂,即使在同一城市不同所有制单位之间养老保险金缴纳和提取都出现了各种差异,而在城乡之间出现了更大的差异,存在无法顺畅对接的矛盾。

(三) 统筹层次低导致基金监管安全性降低

统筹层次低,统筹单位过多,分散管理的管理成本就会高,被挪用挤占贪污的风险就会大。由于每个统筹单位都必须进行监管,需要投入大量的人力、物力,不但极大增加了监管成本,一旦监管不力就会引发各种风险,这与社会保险运行所要求的保障性与安全性并存是相违背的。同时,在一个低的统筹层次,能覆盖的人群数量有限,基金收入就有限,不确定因素就多,难以抵御风险。

(四) 统筹层次低带来巨大的财政负担

我省施行“分级平衡”的省级统筹管理制度,导致不同地区之间在养老保险基金上产生很大的财务差距,一些赡养率较高、经济发展较为落后的地区,养老基金几乎年年存在收不抵支状况,当地及省级财政不得不给予财政补贴,补贴需求还有逐年增加的趋势,对各级财政形成了巨大的负担。

(五) 无法平衡地区间的优势与劣势

实行“分级平衡”管理的这十年来,没有实质性地改变各地市县原先履行养老保险职责所形成的利益格局。虽然采取省级预算管理,提取省级调剂金,但省级养老保险统筹再分配的力度比较弱,其共济性特征被局限在市、县级政府管辖内。对有优势的地区来说,增加了其结余基金保值增值的压力,对于劣势地区,资金不足没有提高养老待遇水平的条件,造成全省不同地区基本养老保险待遇水平的扩大,偏离了建立养老保险制度实现普惠性、共济性和公平性的初衷。

(六) 难以解决代际抚养压力大的问题

反映代际养老压力大小的一个重要指标是制度抚养比，它是指养老保险制度内退休人数与在职人数的比值。该比率较高的地区，一般是经济比较落后，老龄化程度高的地区。我省各地的制度抚养比，数据显示存在着较大的差距，如衢州市高达 67%，而在绍兴仅有 15.6%。代际养老压力大的地区政府要解决这一问题，就必须调整当地的养老保险征管制度，但是在省级统筹制度下，全省是“统一政策”的，各地实际上没有自行调整的权力。省政府虽然有制定政策的权力，但“分级平衡”的省级统筹管理体制，又限制了其对各市、县养老保险基金存量和增量的再分配和调整能力，因此代际抚养压力大难以缓解。

（七）出现养老保险缴费“扩面”难

现行的养老保险缴费制度不利于低收入者参保，那些收入在最低工资标准上下的人群，存在着较大的缴费压力，这部分低收入者可能不得不放弃参加养老保险，导致“扩面”难，不符合“低门槛准入”的原则，同时也导致政府用于这方面的监管成本加大。

三、浙江提高养老保险统筹层次势在必行

对照中央 2020 年全面实现省级统筹的要求，浙江要加快完善职工养老保险省级统筹制度，做好制度顶层设计，推动我省养老基金在全省范围内的统收统支工作，增强基金抗风险能力，确保养老保险待遇按时足额发放，保障制度平稳运行和可持续发展，为对接养老保险全国统筹打好基础。

（一）全省统一政策基金统收统支

严格执行国家和我省统一的养老保险政策，将全省各地参保人数和基金收支纳入全省统一管理，实现省级统筹全覆盖。改革养老基金收支办法，采用“统增量留存量”方式，改革之后统收统支的基金收入全部归省级集中统一使用，原来各地留存的历史基金积累，仍归原统筹地使用，用于平衡以后的养老赤字，同时加强养老保险费用征缴的监管，实行刚性约束，建立与监管约束相适应的激励机制。

（二）完善征收机制提高征管效能

税务部门要在社会保险费征收体制改革中切实担负起依法征收的职责，严格执行国家和我省规定的缴费基数政策，夯实全省养老保险缴费基数，各地不得随意降低缴费基数的下限，严格执行全省统一的职工养老保险单位缴费比例政策，不得随意降低企业和个人的缴费基数。

（三）完善预算管理增强基金硬约束

严格基金预算编制管理，加强对各地预算编制草案的审核，认真组织编制全省职工基本养老保险基金收支预算，严格规定养老保险基金的收支内容、收支范围和收支标准。要求全省各地严格按照批准的预算执行，严格按照规定的程序操作。实时动态监控各地基金预算的执行情况，定期通报，将基金收支预算完成情况与省级调剂金补助金额相挂钩，强化基金预算管理的硬约束。

（四）明确省级调剂金筹集和补助办法落实各级政府责任

改革省级调剂金筹集办法，加大收集力度，各地上缴的调剂金，除了净上解中央外，剩余部分作为省级调剂金使用。省级调剂金采取收支两条线管理，专款专用。省级调剂金当年可用金额，先解决困难地区当期基金合规缺口，剩余部分再对非困难地区予以补助。落实各级政府责任，加大对基金预算执行情况的考核，强调省级调剂金的激励约束导向，对于没有完成基金预

算收入的地区、违规支出造成缺口的地区，由当地政府财政自行补足。

（五）强化监督检查确保基金安全

采用先预缴预拨后结算的办法，省级调剂金按季度上解下拨，年末考核结算。相关部门，包括省财政厅、省税务局、省人社厅，要定期监督检查基金征收、支出和管理等环节，及时发现问题及时纠正处理，确保养老金的安全和完整。建立健全基金运行的风险预警机制和处置预案，对基金运转情况随时进行动态监测。

（六）提升管理水平建设全省统一信息平台

推进信息化建设，依托现代信息技术，建设全省数据集中共享的信息系统，按照国家的要求，将其打造成流程统一规范、办理方便快捷、业务实时监控的养老保险信息平台，满足养老保险省级统筹在业务办理、保险缴费、待遇查询、监督管理、与中央信息接轨等多方面的需求，实现信息、数据互联互通，及时掌握省级统筹基金收支行为，防范风险。

（七）推动流动人口养老保险转移接续落到实处

目前全省不同地区在流动人口养老保险关系转移政策和操作办法上缺乏统一性，阻碍了省内人口的自由流动，增加了养老保险关系转移的难度。需要制定全省统一的转移接续政策，详细规定参保人员转移接续的条件、转入后参保者基本养老保险缴费的计算办法和养老保险待遇的发放标准，切实提高养老保险关系转移接续的实际操作性。