

养老保险全国统筹对浙江的影响及应对

孙胜梅



面对养老保险全国统筹可能对浙江养老保险制度运行和社会经济发展带来的影响，要有充分认识和判断，提前谋划，积极应对，努力将这一影响降至最低。同时，利用这一制度改革的难得契机，推进社会保障治理现代化

养老保险全国统筹不仅是均衡地区间养老负担、有效应对人口老龄化的重要举措，同时也是构建全国统一的劳动力市场、促进劳动力自由流动的内在要求。早在 2010 年，《中华人民共和国社会保险法》就已经对此作出明确规定，党的十九大又再一次明确提出要尽快实现养老保险全国统筹。随着《国务院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》（国发〔2018〕18 号文件）的下发，标志着我国职工养老保险正式开启了从“中央调剂金”到“全国统筹”之路，这意味着中央与地方之间、地方与地方之间养老保障责任和利益的重大调整和重塑，这一重大改革举措必将对浙江企业职工养老保险制度运行和社会经济发展产生全面深入的影响，我们要尽早谋划，积极应对，努力将其负面影响降至最低。

养老保险全国统筹对浙江的影响

养老保险全国统筹对浙江的影响，不仅体现在养老保险制度运行的直接影响，还体现在对区域经济竞争力和社会保障治理的间接影响。

（一）对养老保险制度运行的影响

一直以来，浙江企业职工养老保险工作都走在全国前列，不管是制度覆盖率、制度保障水平，还是基金支付能力、管理服务水平，都处于全国领先地位，有效增进了社会公平和民生福祉。但在人口老龄化、

养老金“14连涨”以及经济下行压力加大等多重因素的叠加影响下，浙江企业职工养老保险同样面临着较大的支付风险和压力。一方面，受中美贸易摩擦和经济下行的影响，基金收入来源在收紧。另一方面，受人口老龄化和养老金连续调整的影响，基金支出却在快速增长。从近年浙江企业职工养老保险的基金收支看，尽管累计基金结余仍在增加，但基金支付能力却在不断下降。

养老保险中央调剂金制度的核心要义是，调剂基金余缺，均衡养老负担。也就是说，制度抚养比高、当期基金收支结余多的省份，向中央上解的数额较多，而中央下拨的数额较少；抚养比低、当期基金收支结余少或收不抵支的省份，其上解的数额较少，而中央下拨的数额较多。2017年，浙江企业职工养老保险的制度抚养比为2.66，虽然与2.65的全国平均水平基本持平，但由于浙江职工平均工资较高，因此，成为基金净贡献省是大概率事件，这会进一步加剧浙江企业职工养老保险的基金运行压力。

（二）对区域经济竞争力的影响

经济发展与社会保障之间向来是密切相关的。养老保险作为五大社会保险中最重要的险种，其费率高低将直接影响企业的人工成本和市场竞争力，尤其是对于浙江这样一个民营经济大省，大多数民营企业的利润空间并不高，主要依靠的是劳动力的低成本优势，因此，对社保政策变化高度敏感。

中央调剂金制度仅仅是推进养老保险全国统筹的第一步，养老保险全国统筹的最终目标，应是实现缴费基数、缴费费率、待遇计发、待遇调整等各项养老保险政策的全国统一。目前，浙江的企业职工养老保险单位费率为14%，是全国31个省（市）中最低的。为了减轻企业负担，尽管从2019年5月起，全国养老保险的单位缴费费率已统一下降为16%，但仍比浙江高出2个百分点。养老保险全国统筹将会对浙江企业职工养老保险的缴费费率带来上调压力，短期内，可能会加重企业的缴费负担，继而影响浙江的区域经济竞争力。但从长期看，养老保险全国统筹，有利于企业在统一的规则下公平竞争，从而矫正区域社保缴费负担的畸重畸轻，促进区域均衡发展。尤其是在税务征缴新政下，统一和规范社保缴费基数将是我国社保征缴体制改革的大方向。

（三）对社会保障治理的影响

按照国发〔2018〕18号文件规定，实行中央调剂金制度后，确保养老金发放的主体责任依然在省级政府。各省上解和拨付的调剂基金主要取决于三个关键数据：职工平均工资、在职应参保人数和离退休人数。因此，如何让各项指标尽可能贴近实际水平，有效降低中央调剂金制度对浙江带来的负面影响，将是下一步浙江社会保障治理的重点。

关于职工平均工资。“职工平均工资”是计算各省份上解中央调剂基金额度的一个基本参数。对于“职工平均工资”，尽管统计部门有明确的统计方法，但由于长期来其统计对象仅限于城镇非私单位，导致其对外公布时常常受到公众质疑，不少人有工资“被增长”的感觉。反映在社保政策上，以前者为缴费基数，明显偏高，小微企业、低收入工薪者会感到负担过重，这也是造成不少人断保、少缴的一个客观因素。为了减轻企业负担，尽管早在2004年，浙江就将私营企业职工平均工资计入全社会单位在岗职工平均工资中，但对于低收入群体来讲，缴费负担依然较重。以2017年为例，浙江全省职工社会平均工资为60199元，若按60%的最低缴费政策规定，最低缴费工资为3000元，而同期浙江最低工资标准分别为2100元、1800元、1660元和1500元。国家也意识到了这个问题，所以在计算各省上解基金时，采用“某省份职工平均工资×90%”。

关于在职应参保人数。“在职应参保人数”是计算各省上解基金额度的另一个重要参数。国家之所以

采用“在职应参保人数”，而非“实际参保人数”，作为计算各省上解基金额度的参数，主要是为了防止“鞭打快牛”，有利于鼓励先进并督促后进地区加快扩面步伐。按照 18 号文件规定，“在职应参保人数”目前暂以“在职参保人数”和国家统计局公布的“企业就业人数”的平均值为基数核定，也就是说，当一个省份的参保职工人数越接近企业就业人数，而且实际缴费人数占比越高，那么其从中央调剂制度中获益就越多。

关于离退休人数“。离退休人数”是国家核定各省养老金拨付额的重要参数。按照 18 号文件规定，中央调剂基金按照人均定额拨付，实行以收定支。为了避免各省做大“离退休人数”，对于“离退休人数”的核定，国家可能会采取从严原则，对于因制度整合或一次性补缴养老保险费而加入职工养老保险的离退休人员，以及提前退休人员，可能会不予认定。



养老保险全国统筹趋势下的浙江应对

面对养老保险全国统筹可能对浙江养老保险制度运行和社会经济发展带来的影响，我们要有充分认识和判断，提前谋划，积极应对，努力将这一影响降至最低。同时，利用这一制度改革的难得契机，推进社会保障治理现代化。



要加快完善省级统筹制度，实现从基金省级调剂向统收统支转变。受长期来社会保险属地管理原则的影响，浙江企业职工养老保险一直停留在县市级统筹层面，省级调剂金制度的建立，虽然一定程度上解决了不同统筹地区之间的基金余缺问题，但并非真正意义上的省级统筹。目前，全国真正意义上实现省级统筹的有北京、天津、上海、重庆、西藏、青海、陕西和广东。随着养老保险全国统筹的推进，必将对各地养老保险省级统筹形成倒逼机制，浙江应在尽快统一全省养老保险业务经办系统的基础上，明晰省、市、县政府的责任分担机制，稳步推进养老保险从省级调剂向省级统收统支转变。

要妥善处理费率上调压力与降低企业成本之间的关系。在国际经贸形势、消费降维、投资乏力等众多不确定风险下“，稳企业”是当前和今后一个时期我国的主要政策取向。面对费率上调压力和降低企业成本之间的矛盾，一方面要通过综合施策，进一步改善企业的营商环境，切实减轻企业的各项税费负担，帮助企业度过难关和转型升级，推动浙江经济向高质量发展迈进。另一方面，要积极向国家争取时间，在不增加企业缴费负担的情况下，通过规范和调整缴费基数、临时性减征等政策，来化解费率上调压力，实现费率调整的平稳过渡。

要将更多智慧和力量用在实施全民参保计划上。按照现行中央调剂方案，当一个地区参保职工人数越接近、甚至超过企业就业人数，而且实际缴费人数占比越高时，那么从中央调剂制度中“获益”就越多。2017年，浙江企业职工养老保险的参保职工数为1965万，而企业就业人数为2356万，两者之间还存在不少差距，这说明浙江企业职工养老保险还有较大的扩面空间，还是要将更多智慧和力量用在实施全民参保计划上，尽可能实现应保尽保。同时，要顺应劳动力市场结构性变化的发展趋势，积极创新参保和缴费办法，引导和激励更多的新型就业形态人员加入到制度中来，以促进制度的可持续发展。

要以此次改革为契机，推进社会保障治理现代化。经过改革开放40年的努力，我国社会保障已经从国有企业改革的配套政策，发展成为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，浙江要以此次改革为契机，全面提升社会保障治理水平，实现全省社会保障从“高速度扩张”向“高质量发展”转变。一方面，

要从优化制度内在运行机制着手，进一步健全完善参保激励机制，有效降低参保企业和参保职工对制度的“逆向选择”和“道德风险”，避免养老保险成为“公地悲剧”。增强“精算平衡机制”对政策制定的技术支撑，切实提高制度的自我平衡能力。另一方面，要积极创新和拓宽养老保险的筹资渠道，加大国有资本和土地出让收入划转社保基金的力度，建立稳定的财政投入机制，积极构建多元化养老保险筹资机制和渠道。同时，要切实加强养老保险基金的投资运营，提高基金收益率。并按照“最多跑一次”改革要求，深入推进社会保障治理理念、治理体系和治理方式的全方位、系统性改革，努力打造人民满意的社会保障公共服务体系。