基本养老保险基金中央调剂制度的空间效应分析

李春根 赵阳[1]

【摘 要】：基于 2018—2020 年省级面板数据，采用自然断点分级法，划分调剂前后各省份城镇职工基本养老保险基金当期结余和人均当期结余等级。研究发现：东部地区为调剂“输出”地区，东北地区为最大调剂“输入”地区；中央调剂制度对省份间“正向调剂”主要作用于东北三省，“逆向调剂”主要作用于东部地区。调剂前后，省份等级变动以向上为主、向下为辅。为更好实现中央调剂制度与全国统筹制度的有效衔接，应明确责任分担和激励约束机制，增强制度规范性；夯实信息平台构建，提高省域协同性；做大养老保险“蛋糕”，保障基金可持续性；分好养老保险“蛋糕”，提升制度公平性。

【关键词】：基本养老保险基金 中央调剂制度 空间效应 全国统筹

【中图分类号】：F842**【文献标识码】**：A**【文章编号】**：1003-7543（2022）09-0143-12

随着我国城镇化进程的加快，地区间流动人口规模不断壮大，大量劳动力人口流入经济较为发达的地区，人口流出地区老年人口抚养比不断提高、养老负担进一步加重。黑龙江省 2013 年首次出现城镇职工养老保险基金当期“收不抵支”，2016 年首次出现基金累积结余“穿底”，养老保险基金的可持续性和安全性运行遭受严重冲击。我国东西之间、南北之间、省份之间城镇职工基本养老保险基金发展水平不平衡、不充分问题日益突出。为有效缓解省份间城镇职工养老保险发展失衡问题，实现基本养老保险制度可持续运行，围绕建立健全更加公平、更加适度的养老保险制度目标，国务院于 2018 年建立并实施了城镇职工基本养老保险基金中央调剂制度（以下简称“中央调剂制度”）。

中央调剂制度的实施，是否能够有效缓解城镇职工基本养老保险基金给付压力？是否有助于促进地区间公平？呈现何种空间特征？回答这些问题，有助于为城镇职工基本养老保险全国统筹制度的实施和推进提供科学依据和政策建议。

一、相关文献综述

养老保险统筹问题一直都是学术界关注的重点和热点问题。有学者认为，现阶段我国养老保险统筹层次过低，违背了“大数法则”的原理基础[1,2]。提高统筹层次，有利于更好地发挥其互补、共济作用，推动基金的可持续运行[3,4,5]。

中央调剂制度作为城镇职工基本养老保险由省级统筹迈向全国统筹的“第一步”，自政策出台起，就受到诸多学者的关注与重视。由于目前政策实施年限较短，相关研究主要集中在制度产生的影响机制、调剂效用和最优调剂比例的选取，以及探究对地区不平衡的影响，进行政策评估、设计优化方案及实现路径等方面。薛惠元和储怡安从中央调剂金的上缴额、下拨额、受益条件等方面探寻了制度运行机制，分析得出职工平均工资、在职应参保人数以及退休人数是影响省份是否受益的重要因素[6]。朱恒鹏等认为，中央调剂制度是在当前约束条件下的最优制度安排，蕴含着动态调整机制，在制度执行过程中，可依靠相关指标对地方政府产生激励作用[7]。金银凤和史梦昱以 2000—2017 年各省份养老保险相关数据为基础，构建空间杜宾和因子聚类模型，模拟研究发现调剂制度对其他地区的养老金替代率存在正向空间溢出效应，并且能够提高地方养老保障发展水平[8]。毛婷通过构建人口预测和养老保险精算模型，从增量效应和存量效应两个方面评估中央调剂制度，研究发现制度实施过程中会出现“逆向调

[1]**作者简介**：李春根，江西财经大学党委常委、副校长，教授、博士生导师;赵阳（通信作者），江西财经大学财税与公共管理学院博士研究生。

基金项目：研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项“全面建成小康社会的进度监测与政策优化研究”（18VSJ016）；国家社会科学基金项目“城乡最低生活保障救助水平均等化及其实现机制研究”（21BSH142）

节”现象，并不能解决全国养老金总量失衡问题[9]。石晨曦和曾益基于精算原理，运用泰尔指数分析八大经济区域调剂金制度改革情况，研究发现提高上解比例会增加区域间省级差异，缩小区域内差异[10]。郭秀云和邵明波认为，随着上解比例不断提高，中央调剂制度的省际再分配能力随之上升，但效应力度在减弱[11]。汤旖璎等基于 Logistic 人口预测模型，在二元政策背景下，研究发现中央调剂制度能够有效“对冲”社保缴费率下调的负面影响，缓解养老保险财政负担[12]。彭浩然和王琳琳从“补缺口”和“公平”两个角度，提出最优的中央调剂金比例为 5%左右[13]。李明桥基于公平性与可持续视角，研究发现中央调剂制度最优上解比例可分解为体现跨省域调剂的公平性和提高基金的整体可持续性两大部分[14]。张勇以 2009—2016 年省级面板数据为基础，研究发现调剂数额与省份抚养比和工资水平存在相关性，调剂金制度有助于缓解区域差异[15]。陈元刚等通过构建省级层面的人口规模预测和基金收支精算模型，研究发现中央调剂制度有效调整了各省份之间的养老金分配，减少和均衡了省际养老金负担[16]。范维强等通过模拟预测 2020—2050 年各省份养老金累计赤字情况，对中央调剂制度提出上解和拨付两种优化方案[17]。孙维认为可以从明确中央与地方的事权和支出责任、健全省以下的基金收支责任考核、动态提高中央调剂比例、加强国有资本划转社保基金长效机制等方面，促进全国统筹的“渐进式”改革[18]。

现有研究成果对推动中央调剂制度发展起到了一定的促进作用。例如，从定性的角度对中央调剂制度进行理论阐释、机制分析、方案设计等，为中央调剂制度的确立和实施提供了参考；运用定量研究方法，通过数据测量和预测模拟，分析了中央调剂制度的地区效应和最优调剂比例等。但模拟方法或构建模型的不同，导致实证结果存在一定差异，最终结论的可靠性和适用性不强。对于中央调剂制度的地区均衡作用，多数文献主要使用制度实施之前或预测精算的模拟数据，而非官方公布的实时数据，导致最终结果可能存在一定偏差。针对现有研究的不足和分歧，本文在梳理中央调剂制度的实施背景和基本结构的基础上，借助财政部预算司与国家统计局公布的相关数据，对比分析 31 个省（区、市）调剂前后城镇职工基本养老保险基金当期结余与人均当期结余状况，探究中央调剂制度的空间效应及政策效果，为养老保险全国统筹的实施和推进提供理论支撑和政策参考。

二、中央调剂制度的实施背景与基本结构

（一）实施背景

自 20 世纪 90 年代起，城镇职工基本养老保险制度的改革步伐从未停止，统筹层级不断提升，已由最初的县级统筹过渡到省级统筹，目前正积极向全国统筹推进。

基于“六个统一”[1]统筹标准，2009 年全国各省份养老保险基金已逐步实现省级统筹或建立省级调剂制度[19,20,21]，为迈向全国统筹提供了制度基础；2010 年《中华人民共和国社会保险法》的颁布为推进养老保险全国统筹奠定了法律基础[2]；在之后的国家“十二五”“十三五”规划中，均提出要“实现养老保险的全国统筹”；2017 年 10 月，党的十九大报告再次重申，“要尽快实现养老保险全国统筹”；2018 年 6 月，国务院提出“建立城镇职工养老保险基金中央调剂制度”，并于 2018 年 7 月 1 日正式实施。我国最终选择实施中央调剂制度，而不是直接实现全国统筹，具有其特定的背景与考量。

1.基金支出压力不断加剧

据 2000 年第五次全国人口普查相关数据，我国 60 岁及以上人口数达 1.30 亿人，占总人口的 10.46%;65 岁以上人口规模达 0.88 亿人，占总人口的 7.10%。参照联合国老龄化程度新旧划分标准，我国已正式步入“老龄化社会”。随后，我国人口老龄化程度不断加深，截至 2017 年底，65 岁及以上人口达 1.58 亿人，占总人口的 11.4%。伴随着人口老龄化高峰的到来，我国陷入未富先老、未备先老、快速老龄化、超大规模老龄化的困境，庞大的老年人口数量给养老保险基金支付造成了巨大压力。2017 年全国城镇职工基本养老保险基金当期支出达 38051.54 亿元，累计结余可支付月数下降至 13.84 月[3]。基于大数法则原理，提高基金统筹层次，有助于扩大保险覆盖面、提升基金保障效果、降低基金运行风险和压力，实现基金更加高效化和持久化运行。

2.省份间基金收支水平差异不断增大

各省份经济发展、流动人口、资源禀赋等方面存在明显差异，导致城镇职工基本养老保险基金在运行过程中出现了财务不平衡问题，省份间基金规模差距不断扩大，结构性矛盾不断上升，特别是东北地区和中西部地区面临的基金赤字风险压力不断增大。以 2017 年数据为例，基金当期结余“收不抵支”省份达 6 个（辽宁 343.83 亿元、吉林 2.83 亿元、黑龙江 293.65 亿元、山东 69.38 亿元、湖北 70.63 亿元、青海 7.91 亿元），黑龙江累计结余“穿底”规模较 2016 年进一步扩大，达 486.21 亿元。与此同时，东部地区却积累了庞大的结余基金，其中广东结余数额最高，2017 年当期结余为 1559.00 亿元，占当期全国总结余的 29.65%；累计结余为 9245.10 亿元，占全国累计总结余的 21.07%[4]。现行的省级统筹制度不能满足养老保险可持续发展的需求，无法实现基金省际“互补”。因此，亟须提高统筹层次，使养老保险更好地发挥省份间“共济”作用。

3.制度“碎片化”程度较高

各省份虽已初步实现省级统筹或建立省级调剂制度，但基于当地的实际经济发展水平和工资状况，实行了不同等级的缴费基数和费率标准，各地区城镇职工基本养老保险分割依旧明显，制度“碎片化”程度较高，主要表现在以下方面：一是缴费标准的“碎片化”。尽管国务院明确了个人与单位养老保险缴费比例，但各省份为吸引企业和人才落地，在养老保险实际缴费比例设置上存在较大差异。2017 年省份间实际缴费率最高相差近 30%（最高为山西的 36.10%，最低为广东的 9.16%）[22]。二是监管体制的“碎片化”。目前我国社会保险基金监管体系涵盖多个部门，组织结构相对冗杂，且非均衡分布在市、县管理机关，导致管理分散化、职责不清、管理效率不高。三是养老待遇的“碎片化”。由于历史和经济发展等因素，各地区现存的城镇职工个人与公共养老基金“储蓄池”规模存在较大差异，基于现行的养老金发放标准，将致使发放金额迥异。提高保险统筹层次，有助于提高基金管理效率，引导制度从“碎片化”走向“系统化”，打破制度省际界限，促进不同职业群体在省际流动。

4.央地责任需进一步明确

中央政府是制定城镇职工基本养老保险政策的主体，地方政府在此基础上，结合当地情况进行适度调整，实施具体方案。鉴于我国现行的财政体制，养老保险基金的收缴与发放均由地方财政负责。由于各省份的经济和人口状况不同，部分地区的养老保险基金当期收不抵支，在目前省级统筹体制下，多余差额将由省级财政承担主体责任，中央给予适当补助。一般而言，统筹在哪个层次，哪个层次就负责兜底[23]。如果直接实行全国统筹，承担补贴的责任主体将是中央政府，这一方面会直接加重中央财政负担，另一方面容易产生地方政府过度依赖中央的现象。与此同时，对于制度转型前省际基金长期存在的“历史债务”和“结余富裕”难以一次抹平，“历史债务”的承担主体难以确定，省份间利益诉求难以短期协调，易造成央地矛盾。

鉴于现有国情和实施方案的可操作性，直接实行全国统筹难度较高，我国最终确立对养老保险采取“渐进式”改革方案，即先实施中央调剂制度，待条件成熟后，再过渡到全国统筹。中央调剂制度的确立是对现行城镇职工基本养老保险制度的一种完善与补充，是从省级统筹迈向全国统筹的第一步，也是重要的一步[24]。

（二）基本结构

中央调剂制度的主旨思想是均衡省份间城镇职工基本养老保险基金负担，增强基金抗风险和制度可持续发展能力。该制度遵循大数法则原理，由中央财政建立差额缴拨的“资金池”，视地方基金预算和支出缺口状况进行分类分层补缺，实现省份间基金适度调剂。调剂金制度结构主要分为上解和拨付两大部分。

按照各省份职工平均工资的 90%和在职应参保人数作为上解额基数，上解比例由 2018 年的 3%起步，逐年提高，2021 年上解比例已上升为 4.5%。具体见公式（1）：

$$U_i=90\%\times AWE_i\times NIP_i\times R(i=1,2,\cdots,31) \quad (1)$$

其中，U_i表示各省份上缴额；AWE_i表示统计部门提供的各省份城镇非私营单位和私营单位就业人员加权平均工资；NIP_i表示各省份在职应参保人数，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，将来条件成熟时，以覆盖常住人口的全民参保计划数据为基础确定在职应参保人数；R 表示上解比例。由上缴额公式可以看出，各省份上解额差异来源于职工的平均工资和应参保人数，且与上解额呈正向关系。参照我国现行的养老保险缴存办法，职工平均工资越高，对应缴费基数越大；应参保人数越多，当地养老保险收入总额越高。

拨付采用以收定支的方式，即总拨付额等于总上缴额，当年上缴的所有调剂金全部拨付到各省份，具体计算见公式（2)(3)：

$$A_i=NR_i\times PerA\ (i=1,2,\cdots,31) \qquad (2)$$

$$PerA=\sum_{i=1}^{31}U_i/\sum_{i=1}^{31}NR_i \qquad (3)$$

其中，A_i表示各省份拨付额；PerA 表示全国人均拨付额；NR_i表示各省份当年离退休人数。由拨付额公式可以看出，各省份拨付额只与各地当年离退休人数相关，二者呈正向关系。基于各省份老年人口结构状况，该制度更倾向于东北及中西部人口结构失衡、老年抚养比高的省份，从而能在一定程度上缓解这些省份的养老基金运行压力。

总体而言，该项制度并未对基金“穿底”和发放困难的省份进行政策倾斜，而是采用统一的上解和下拨方案。与此同时，调剂金并不是直接由结余较多省份向结余较少省份的简单横向转移，而是以中央为主导，基于有关指标数据，在省域间进行基金调剂，体现了政府主导与责任分担的基本原则。

三、中央调剂制度的空间效应及其分析

2018—2021 年，中央调剂金上解比例以每年 0.5%的速度提升，调剂金总规模由 2018 年的 2422.30 亿元上升至 2021 年的 8323.00 亿元[5]，绝对量增加了 5900.70 亿元，相对量增加了 2.44 倍，年均增长率为 50.90%。随着调剂比例的上升，全国总体调剂力度不断增强、调剂规模不断扩大。

（一）中央调剂金的地区差异

从中央调剂金执行数额来看（见表 1),2018—2020 年，上缴额排名前五的省份均在东部地区，分别为广东、江苏、北京、浙江、山东，且排列名次保持一致；一直处于拨付额前五的省份有三个（辽宁、江苏和浙江）；一直处于缴拨差额（输出）的省份有四个（广东、北京、江苏和浙江）；一直处于缴拨差额（输入）的省份有四个（黑龙江、吉林、辽宁和湖北）。具体而言，广东和北京表现为高上缴—高缴拨差额（输出），江苏和浙江表现为高上缴—高拨付—高缴拨差额（输出），辽宁表现为高拨付—高缴拨差额（输入）。

从中央调剂金执行数额人均情况来看（见表 2），2018—2020 年，人均上缴额排名前五的省份除西藏外，其他均为东部省份，其中，一直处于人均上缴额前五的省份有广东、上海、福建和北京；东北三省一直处于人均拨付额前五；人均缴拨差额（输出）处于前五的省份均在东部地区；东北三省和内蒙古一直处于人均缴拨差额（输入）前四。总体而言，北京、上海和广东表现为高人均上缴—高人均缴拨差额（输出）；黑龙江、吉林和辽宁则表现为高人均拨付—高人均缴拨差额（输入）。

从上缴额来看，四大地区和全国均呈现逐年递增的趋势，其中，东部地区最高，上缴额由 2018 年的 152.42 亿元增长至 2020 年的 464.96 亿元，增长了 312.54 亿元；西部地区最低，上缴额由 2018 年的 34.78 亿元增长至 2020 年的 107.57 亿元，增长了 72.79 亿元。除东部地区外，其他地区上缴额均低于全国均值（见图 1）。从拨付额来看，整体波动趋势与上缴额相似，东北地区

拨付额最高，拨付额由2018年的126.03亿元增长至2020年的519.26亿元，增长了393.23亿元；东部地区次之；中部地区和全国近似相等；西部地区最低，拨付额由2018年的50.31亿元增长至2020年的126.82亿元，增长了76.51亿元（见图2）。从缴拨差额来看，东部地区缴拨差额（输出）由2018年的57.17亿元增长至2020年的172.73亿元，增长了115.56亿元；其他地区缴拨差额均小于0，为缴拨差额（输入）地区。其中，东北地区为最大缴拨差额（输入）地区，且数额逐年扩大，由2018年的82.97亿元增长至2020年的395.44亿元，增长了312.47亿元（见图3）。

表1 2018—2020年中央调剂金执行数额（单位：亿元）

年份	上缴额	拨付额	缴拨差额（输出）	缴拨差额（输入）
2018	广东（370.80）	四川(187.50)	广东(237.00)	辽宁(107.90)
	江苏(239.40)	江苏(185.60)	北京(131.40)	黑龙江（91.90）
	北京（197.00）	辽宁(173.40)	浙江(54.30)	四川(88.90)
	浙江（190.90）	浙江(136.60)	江苏(53.80)	吉林(49.10)
	山东(169.30)	广东(133.80)	上海(51.20)	湖北(46.20)
2019	广东（965.00）	辽宁(627.10)	广东（617.00）	辽宁(457.10)
	江苏(623.00)	黑龙江(521.90)	北京(342.00)	黑龙江(432.90)
	北京（513.00）	江苏(483.00)	江苏(140.00)	湖北(120.20)
	浙江(497.00)	浙江(384.00)	浙江(113.00)	吉林(118.50)
	山东(441.00)	山东(359.00)	福建(112.00)	四川(81.90)
2020	广东(1085.45)	辽宁（745.11）	广东(645.71)	辽宁(555.58)
	江苏(738.94)	江苏(586.51)	北京(462.59)	黑龙江(485.56)
	北京(631.17)	黑龙江(580.92)	福建(168.50)	湖北(186.87)
	浙江(593.28)	浙江(456.79)	江苏(152.43)	吉林(145.19)
	山东(510.12)	广东(439.74)	浙江(136.49)	内蒙古（85.78）

注：表中所列为当年各项数据排名前五的省份，缴拨差额（输出）：上缴额>拨付额，缴拨差额（输入）：上缴额<拨付额，括

号内为具体数额

表 2 2018—2020 年中央调剂金执行数额人均情况（单位：元/人）

年份	人均上缴额	人均拨付额	人均缴拨差额（输出）	人均缴拨差额（输入）
2018	北京(1168.59) 上海(1049.96) 广东(753.70) 江苏(742.19) 福建(734.43)	黑龙江(963.70) 吉林(911.41) 辽宁(869.26) 重庆(805.75) 内蒙古(790.73)	北京(779.45) 广东(481.74) 福建(402.12) 上海(325.41) 浙江(188.32)	黑龙江(702.33) 吉林(569.34) 辽宁(540.91) 内蒙古(415.81) 四川(349.49)
2019	北京(2934.45) 上海(2705.08) 广东(2082.70) 江苏(1823.02) 福建(1802.51)	黑龙江(3823.72) 辽宁(3094.96) 吉林(2216.30) 上海(2038.25) 内蒙古(1976.68)	北京(1956.30) 广东(1331.64) 福建(984.79) 上海(666.83) 江苏(409.67)	黑龙江(3171.66) 辽宁(2255.95) 吉林(1343.39) 内蒙古(1046.63) 湖北(713.44)
2020	北京(3550.29) 上海(3120.12) 西藏(2227.43) 广东(2227.43) 福建(2115.19)	黑龙江(4115.91) 辽宁(3636.46) 西藏(2695.82) 吉林(2580.27) 湖北(2394.39)	北京(2602.04) 福建(1403.46) 广东(1323.05) 上海(807.39) 江苏(428.43)	黑龙江(3440.27) 辽宁(2711.47) 吉林(1616.46) 内蒙古(1091.49) 湖北(1071.07)

注：人均中央调剂金执行数额=当年中央调剂金执行数额/地区年末参加城镇职工基本养老保险人数

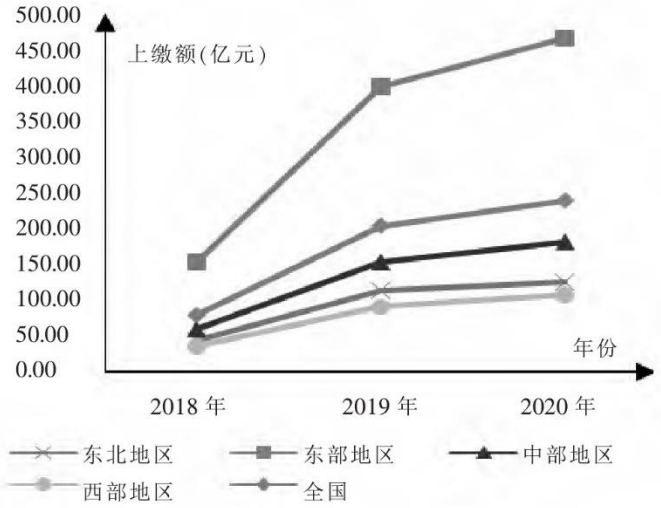

图 1 四大地区及全国上缴额

（二）中央调剂金的空间效应

运用自然断点分级法，将 2018—2020 年 31 个省（区、市）城镇职工基本养老保险基金调剂前后的当期结余和人均当期结余数据，划分为高、较高、中、较低、低五个等级标准[25,26]。

自然断点分级法运用聚类思想，基于数据中固有的自然分组，对分类间隔加以识别，可对相似值进行最恰当的分组，并使各个类之间的差异最大化，即类内差异最小、类间差异最大。诸多学者认为自然断点分级法的优势在于通过迭代比较计算确定类间数据断点，从而对数据中的相似值进行最有效的区分，对于少量的数据集划分，具有较强的适用性[27]。本文在收集分析 2018—2020 年全国 31 个省（区、市）城镇职工基本养老保险基金相关数据时，发现各年省份数值变化差异较大，无法选取某一固定数值作为分界值进行分类。为更加科学地考察政策实施前后基金变化的状况，故采用自然断点分级法。

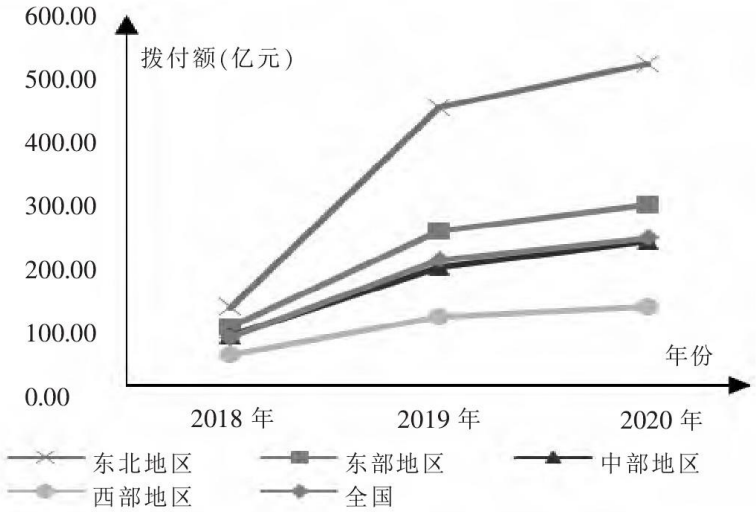

图 2 四大地区及全国拨付额

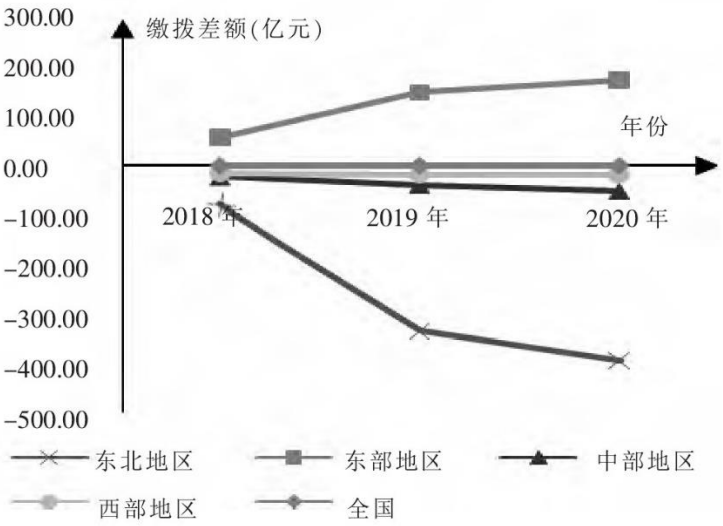

图 3 四大地区及全国缴拨差额

1. 调剂前后当期结余空间特征

从各年调剂前后省份的变化来看，2018 年城镇职工养老保险基金当期结余处于高等级的省份有广东，处于较高等级的省份有北京、江苏和湖南，处于低等级的省份有黑龙江和辽宁，处于中等级的省份数有 15 个。经过中央调剂金调剂后，除高等级省份外，其他等级均存在省份的变迁，其中，向上跃迁的省份有：黑龙江由低等级向上跃迁至较低等级、山西由较低等级向上跃迁至中等级、四川由中等级向上跃迁至较高等级；向下变动的省份有：山东和浙江由中等级变为较低等级。2019 年处于高等级的省份有北京和广东，处于低等级的省份有黑龙江和辽宁，处于较低等级的省份有吉林、内蒙古、山东和浙江，处于中等级的省份有 14 个。中央调剂后，除高等级省份外，其他等级均出现变化。其中，向上跃迁的省份有：黑龙江由低等级跃迁至中等级，向上跃迁了两个等级，辽宁由低等级跃迁至较低等级；向下变动的省份有：贵州和河南由较高等级变为中等级，上海和福建由较高等级变为较低等级，西藏、青海、甘肃、宁夏、河北、天津、江西和海南均由中等级变为较低等级，山东和浙江由较低等级变为低等级。2020 年处于高等级的省份有广东，处于较低等级的省份有黑龙江、山东、江苏和四川，处于低等级的省份有辽宁、上海和浙江，处于较高等级的省份有 14 个。中央调剂后，各等级均出现等级变迁，其中，向上跃迁的省份有：辽宁由低等级跃迁至较低等级，黑龙江由较低等级跃迁至中等级，湖北由中等级跃迁至较高等级，宁夏、新疆、西藏、云南、贵州和湖南由较高等级跃迁至高等级；向下变动的省份有：广东由高等级变为中等级，北京和福建由较高等级变为较低等级，河北和河南由中等级变为较低等级，山东和江苏由较低等级变为低等级。

2. 调剂前后人均当期结余空间特征

为更加客观和科学地反映调剂前后的状况，本文引入城镇职工基本养老保险基金人均当期结余指标[5]。调剂前后人均结余的省份变化主要分为“静态”和“动态”两种。就静态变化而言，2018—2020 年，江苏和广西调剂前后均处于中等级，安徽、云南和贵州三省调剂前后均处于较高等级。除 2018 年外，天津调剂前后均处于较低等级，山西和河南两省调剂前后均处于中等级，西藏调剂前后均处于高等级；除 2019 年外，内蒙古、山东和浙江三省调剂前后均处于较低等级，四川调剂前后均处于中等级；除 2020 年外，陕西调剂前后均处于中等级，海南调剂前后均处于较高等级，北京调剂前后均处于高等级。就动态变化而言，从省份数目看，呈现两头减少、中间增大的特征。具体省份变化存在正向调剂和逆向调剂两种方式，正向调剂主要表现为东北三省由调剂前的低和较低等级，经调剂后省份出现明显向上跃迁；逆向调剂主要表现为 2019 年山东和浙江两省经调剂后由较低等级变为低等级。

四、研究结论与政策建议

本文分析了四大地区上缴额、拨付额以及缴拨差额变化，借助自然断点分级法，分析我国各省份的城镇职工基本养老保险基金调剂前后基金当期结余和人均结余情况。研究结果表明，从缴拨差额均值来看，东部地区为中央调剂金输出地区，东北地区为中央调剂金主要输入地区，中部、西部地区为次要输入地区，缴拨差额呈现逐年递增的趋势。

从调剂前后的基金总额来看，中央调剂制度在一定程度上产生了“正向调剂”作用，表现为东部地区向东北三省和西部地区输出，增加了东北和西部地区部分省份职工养老保险基金的总量，有效缓解了这些省份养老保险基金的支出负担。与此同时，在调剂过程中也出现了调剂漏损、调剂不足、调剂过度等“逆向调剂”问题。从等级数目变化来看，每年经调剂后处于中等级的省份数目均会减少，2020 年处于两端等级的省份数目经调剂后增加。从省份变化来看，2019 年西藏、青海、宁夏等经济欠发达省份由调剂前的中等级下降至较低等级，浙江和山东调剂前处于较低等级，经过调剂后下降至低等级；2020 年江苏调剂前处于较低等级，经过调剂后下降至低等级。

从调剂前后的人均基本养老保险基金来看，三年各省份等级变化以“静态”为主、“动态”为辅。其中，东北三省存在“正向调剂”作用，等级由低和较低等级向上跃迁 1—2 个等级，山东和浙江存在“逆向调剂”作用，由较低等级向下变动至低等级。

由上述结论可知，2018 年以来，我国中央调剂金上缴规模不断壮大。从省际调剂效果来看，该项政策的实施，在一定程度上有效缓解了东北及中西部地区部分省份城镇职工基本养老保险基金的支付压力。与此同时，在调剂过程中仍存在调剂漏损、调剂不足、调剂过度等“逆向调剂”现象。

2022 年 2 月 22 日，人力资源和社会保障部宣布，自 2022 年 1 月起，我国正式启动实施城镇职工基本养老保险全国统筹制度[28]，标志着长达 20 多年的城镇职工基本养老保险制度由最初的县级统筹正式向全国统筹迈进，迎来了从地区分割迈向全国统一的时代。习近平总书记强调，我国社会保障要坚持制度的统一性和规范性，可以允许一定时期内存在区域间社会保障水平上的差异，但不能动摇统一制度的目标，不能自行其是、搞变通[29]。全国统筹的实施意味着中央调剂制度已完成其阶段性历史使命。为更好地实现中央调剂制度与全国统筹的有效衔接，这里提出如下政策建议：

第一，明确责任分担和激励约束机制，增强制度规范性。基本养老保险作为一项基本公共服务，是二次分配的重要组成部分。实现城镇职工基本养老保险的全国统筹，是国家为人民谋福利的一项重要决策部署，是社会保障领域的一项重大改革措施，事关社会大局稳定，关乎人民切身利益，有利于缓解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，实现共同富裕。在“全国一盘棋”的背景下，为保证全国统筹的有效推进，中央和地方政府之间需进一步厘清责任划分、强化责任落实。首先，需要健全养老保险全国统筹的法律基础，成熟的法律体系有助于提升制度的规范性和预防性。其次，参照目前我国社会保险基金行政监督办法，行政区域内的社会保险基金行政监督工作由县级以上地方各级人力资源社会保障部门负责。在全国统筹背景下，建立中央统一管理机制，配套设立行政监督和基金监督部门，实行垂直管理，能够提高基金的管理力度和效度。最后，借鉴我国省级统筹与国外相关经验[30,31]，下一阶段实施的全国统筹政策，基金收支将由中央政府负责，弱化了地方征收积极性，在一定程度上会导致养老保险收入降低，且会是一个长期过程。因此，需要制定地方财政补充养老保险基金投入长效机制，在中央财政对地方补助力度不降低的前提下，建议由地方负责基金收支平衡，中央和地方政府共同补贴结余缺口。明确激励约束考核机制，防止养老金结余薄弱地区产生依赖心理、养老金结余富裕地区产生消极心理，警惕“搭快车”和“鞭打快牛”现象的产生，避免产生逆向刺激作用。

第二，夯实信息平台构建，提高省域协同性。2020 年底，31 个省（区、市）均已实现城镇职工基本养老保险基金的省级统收统支，解决了省内地区间基金负担不均衡问题，为全国统筹打下了坚实的基础。随着网络化、数字化的发展，夯实信息平台成为全国统筹高效运行的重要保障和必然选择。应依托“金保工程”和“区块链”等信息技术，打破数据“孤岛”，搭建全国养老数据库，使个人参保信息透明化，构建统一的养老保险公共服务平台，形成动态监控。数据的真实性是制度有效实施的前提和基

础，基于我国现行的基金预算管理体制，城镇职工养老保险依旧面临少缴、漏缴等问题。夯实信息平台的构建，一方面有助于做细实际缴费人数和缴费基数，实时把控各省份具体的退休养老人数、应参保人数、职工平均工资等数据变化，提升全国统筹制度的科学性和可靠性；另一方面有利于解决流动人口“输出地”和“输入地”养老保险关系衔接问题，地方政府可借助养老保险公共服务平台，推进地区之间、部门之间信息共享与业务协作，优化经办信息化流程，保障外出务工人员的异地养老生活质量。

第三，做大养老保险“蛋糕”，保障基金可持续性。养老保险全国统筹实施后，中央财政将承担城镇职工基础养老金的兜底责任。随着我国人口老龄化高峰的到来，叠加社保“双降”政策的推进，城镇职工养老保险基金收入的削减效应不断增强，基金支出规模将持续扩大。据人力资源和社会保障部统计数据，2021 年城镇职工基本养老保险年末参保人数为 48075 万人，当期结余达 3540.1 亿元，累计结余 5.19 万亿元，可支付月数为 11.01 月[6]，相较于 2020 年下降了 0.3 月，基金由区域性收支不平衡转为总量收支不平衡。在全球疫情肆虐、经济下行的背景下，如何做好“六稳”，落实“六保”，特别是居民就业和基本民生，成为养老保险面临的首要问题。在全国统筹推进过程中，一方面要精准识别应参保而未参保的人群，进一步增加我国参保人数，扩展养老保险覆盖面，重点针对外卖骑手、滴滴司机等灵活就业新业态从业人员，加大养老保险政策宣传工作，逐步实现法定人员全覆盖参保计划；另一方面要拓宽养老基金来源[32]，合理调整退休年龄，发展多层次、多支柱、多元化养老保险体系，划转国有资本充实社保基金，积极引导符合条件的用人企业（单位）建立企业年金和职业年金，提高养老保险第二支柱覆盖率，推动以个人养老金为主要代表的第三支柱养老政策落地，充分发挥养老保险三大支柱功能，协调促进我国养老保险事业高质量、可持续发展。

第四，分好养老保险“蛋糕”，提升制度公平性。实施全国统筹，有助于缓解区域间结构性矛盾，增强基金的抗风险和可持续能力。由中央调剂制度的发展实践可知，实行“一刀切”的调剂比例和方案，并不能充分发挥制度优势。因此，建议在全国统筹制度设计过程中，综合考虑各省份经济发展水平、基金累计结余、老年抚养比等情况，采用差异化的指标参数，避免产生新的不公平问题。同时，现行的中央调剂制度并未充分考虑各省份基金累计结余状况，不利于制度的可持续，为此，建议在全国统筹制度实施过程中，充分考虑基金当期结余状况及现有指标，并适度涉及基金的累计结余等相关指标。对于经济发展水平较低、养老负担较重的东北和中西部地区，尤其是基金“收不抵支”的省份，可以享受适度的倾斜性政策，如提供税收优惠和专项补助等，吸引企业落地和人才回流发展，激活地区经济发展动力，缓解基金亏空省份的财政压力，由“输血式”补助转换为“造血式”补助。同时，运用模拟精算和动态预测等方法，选取更多能综合反映省级特征的关联指标，如制度赡养比、基金可支付月数等，设计长期和短期相结合的“阶梯式”调整机制，提高基金利用效率，有效规避风险，防止出现“逆向调节”等问题。Reform

参考文献：

[1]郑功成．中国社会保障改革与未来发展[J]．中国人民大学学报，2010(5):2-14.

[2]夏珺，李春根．基本养老保险全国统筹：理论依据、实施难点与政策要点[J]．地方财政研究，2016(11):18-25.

[3]穆怀中．养老保险统筹层次收入再分配理论研究[J]．辽宁大学学报（哲学社会科学版），2014(6):115-122.

[4]邓大松，李芸慧．新中国 70 年社会保障事业发展基本历程与取向[J]．改革，2019(9):5-18.

[5]李春根，熊萌之，夏珺．从社会主要矛盾变化看我国社会保障制度改革方向[J]．社会保障研究，2018(2):16-20.

[6]薛惠元，储怡安．养老金中央调剂运行机制及最优调剂比例测算——基于二次调剂算法[J]．统计与信息论坛，2020(10):100-110.

[7]朱恒鹏，田文文，孙梦婷．从国家治理能力现代化视角看社保统筹层次提高[J]．科学社会主义，2021(6):105-114.

[8]金银凤，史梦昱．中央调剂金制度对地区养老保障发展状况影响研究[J]．财经论丛，2019(12):35-43.

[9]毛婷．中央调剂制度的综合效应分析[J]．经济体制改革，2020(4):33-41.

[10]石晨曦，曾益．养老金全国统筹“第一步”：实施中央调剂制度能改善区域间的不均衡吗？[J]．统计与信息论坛，2020(2):85-93.

[11]郭秀云，邵明波．养老保险基金中央调剂制度的省际再分配效应研究[J]．江西财经大学学报，2019(3):73-84.

[12]汤旖璎，李一鸣，施洁，等．社保“双降”与中央调剂金二元政策下基本养老保险财政负担研究[J]．地方财政研究，2021(12):20-32.

[13]彭浩然，王琳琳．中央调剂金比例对养老保险基金地区差距的影响[J]．保险研究，2019(7):106-115.

[14]李明桥．基于公平性与可持续视角下的养老保险基金中央调剂制度研究[J]．云南财经大学学报，2022(1):1-11.

[15]张勇．基本养老保险基金的调剂效果研究[J]统计研究，2019(6):81-93.

[16]陈元刚，刘嘉艳，齐嵩喆．中央调剂金制度对各省份养老金负担效应研究[J]．上海金融，2022(1):31-43.

[17]范维强，刘俊霞，杨华磊．中央调剂金制度的效果评估与制度优化研究[J]．上海经济研究，2020(5):96-109.

[18]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(8):15-25.

[19]邓悦，汪佳龙．城镇职工基础养老金全国统筹中的央地关系研究——基于博弈论的分析视角[J]．社会保障研究，2018(4):3-12.

[20]房连泉，魏茂淼．基本养老保险中央调剂制度未来十年的再分配效果分析[J]．财政研究，2019(8):86-98.

[21]郑功成．中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展[J]．社会保障评论，2020(1):3-18.

[22]董才生，常成．多维二元结构视角下养老保险全国统筹的现实困境与路径选择[J]．经济纵横，2020(3):50-56.

[23]张松彪．养老保险基金中央调剂的省际再分配效应[J]．企业经济，2019(7):145-153.

[24]杨建海．建立中央调剂金制度意义重大[N]中国社会科学报，2018-08-07(008).

[25]王露露．中国数字普惠金融的空间异质性及影响因素研究[J]．金融与经济，2021(3):12-20.

[26]赵雪雁，王晓琪，刘江华，等．基于不同尺度的中国优质医疗资源区域差异研究[J].经济地理，2020(7):22-31.

[27]武增海，李涛．高新技术开发区综合绩效空间分布研究——基于自然断点法的分析[J]．统计与信息论坛，2013(3):82-88.

[28]李心萍．基本养老保险全国统筹 1 月起实施[N]．人民日报，2022-02-03(001)．

[29]习近平．促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J]．求是，2022(8):4-10．

[30]朱恒鹏，岳阳，林振翮．统筹层次提高如何影响社保基金收支——委托-代理视角下的经验证据[J]．经济研究，2020(11):101-120．

[31]曾益，杨悦．从中央调剂走向统收统支——全国统筹能降低养老保险财政负担吗？[J]财经研究，2021(12):34-48．

[32]张军，成川南，陈元刚.养老保险基金收支平衡能否持续？——来自城镇职工基本养老保险的证据[J]．重庆工商大学学报（社会科学版），2021(3):9-20.

注释：

1“六个统一”是指统一的制度和政策、统一缴费基数和缴费比例、统一待遇计发办法和统筹项目、统收统支、统一编制和实施基金预算、统一业务规程。

2《中华人民共和国社会保险法》第六十四条规定：基本养老保险逐步实行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹。

3 数据来源于中国 2000 年人口普查数据资料和 2018 年《中国统计年鉴》，由笔者计算整理而得。可支付月数=全国城镇职工基本养老保险基金累计结余×12/当年基金支出。

4 数据来源于 2018 年《中国统计年鉴》，由笔者计算整理而得。

5 城镇职工基本养老保险基金人均当期结余=城镇职工基本养老保险基金当期结余/地区年末参加城镇职工基本养老保险人数。

6 数据来源于《2021 年人力资源和社会保障统计快报数据》，由笔者计算整理而得。