

企业职工基本养老保险全国统筹分析

王向楠

摘要：随着人口老龄化加速，以及地区发展分化和新就业形态兴起，当前，完善并落实全国统筹制度改革对提升制度的可持续性和宏观韧性、缩小地区发展差异、建设全国统一大市场、理顺中央与地方关系等方面日益重要。自 2022 年 1 月城镇企业职工基本养老保险全国统筹正式启动以来，改革在统一参保和领取方案、健全中央调剂机制、明晰央地责任、推动信息系统等方面取得了实质性进展。后续应聚焦于统一各地的待遇计发等政策标准、循序渐进落地“统收统支”、优化财政支撑体系，以及进一步提升信息化管理和监管效能，以推动全国统筹行稳致远。

关键词：养老金；养老保障；全国统筹；地区差异；中央调剂金

中图分类号：F842.0

文献标识码：A

我国人口老龄化进程很快，截至 2024 年末，全国 60 周岁及以上老年人口达 3.10 亿人，占总人口的 22.0%，全国 65 周岁及以上老年人口达 2.20 亿人，占总人口的 15.6%（民政部、全国老龄办，2025）。企业职工基本养老保险大多采用现收现付方式，所以面对养老金领取时间的延长和领取总额的增加，面临日益严峻的长寿风险管理压力。加之地区发展分化与新就业形态兴起，我国城镇企业职工基本养老保险制度统筹层次偏低的问题日益凸显。基金由地方分散管理，风险池狭小，削弱了其规模效应和抗风险能力；同时，地区间抚养比差异显著，形成了基金“富余”与“短缺”并存的失衡格局。各地政策参数不一阻碍了劳动力自由流动，属地化的经办服务也难以适应大规模跨省就业的新常态。

2022 年 1 月，城镇企业职工基本养老保险全国统筹正式启动，标志着改革进入全新阶段（国务院新闻办公室，2025）。2025 年 10 月，《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》提出“完善并落实基本养老保险全国统筹制度”。此话题成为近年养老保险领域研究的热点，如杨再贵和秦少鹏（2025）、王增文等（2025）、唐珏等（2025）。在此背景下，本文先阐述全国统筹的重要意义，然后分析 2022 年 1 月前后的全国统筹进展情况，接着探讨当前推进全国统筹

所面临的主要困难，最后提出完善并落实全国统筹的参考建议。

一、全国统筹的重要意义

城镇企业职工基本养老保险全国统筹，其核心并非简单“调资金、保发放”，而是在全国范围内推动规则统一、责任清晰、风险共济与运行可持续。这既是国家应对人口老龄化、协调区域发展的制度安排，也是推进全国统一大市场、提升国家治理能力的重要举措。

第一，提升制度的可持续性和宏观韧性，增强制度对经济波动和就业变化的适应性。职工养老保险高度依赖就业与工资基数，经济下行、用工结构变化、新业态波动等冲击均会直接影响征缴和基金收入。全国统筹通过扩大风险池、提升跨地区调剂和统筹配置能力，将长寿风险在更大范围内分散，从而增强制度抵御经济周期波动和就业结构调整的能力。此外，全国统筹有助于推动更加制度化的精算评估，为基金收支平衡提供科学预判与调控依据，降低隐性风险的累积。

第二，增强制度的公平性，平衡地区间养老金保障能力差异。人口老龄化程度和经济发展水平在地区间差异显著，形成了基金“富余”和“短缺”并存的格局。一些地区老龄抚养比持续走高，基金当期收支

作者简介：王向楠，中国社会科学院保险与经济发展研究中心副主任，中国社会科学院金融研究所研究员。

压力突出；而另一些地区仍保持一定结余。全国统筹推进征缴基础、费基口径、待遇计发参数等关键制度要素更加统一，减少地域因素对参保人待遇水平的影响，推动同类参保人群在更大范围内享受更为均衡的制度保障待遇。其更深层意义在于：一是强化国家层面对基本保障的兜底能力，以更大范围的互助共济提升制度的可预期性和公信力，稳定参保缴费预期；二是通过建立更统一的制度规则，避免地区层面出现政策洼地和套利空间，减少因制度碎片化所导致的制度性不公。

第三，服务统一大市场，降低劳动力流动的制度摩擦。人口结构变化叠加产业转型，使跨地区就业和灵活就业更为普遍。全国统筹落实后，有利于推动养老保险转移接续更顺畅、权益确认更统一、信息记录更完整，减少参保人因流动就业而产生的制度转换成本。从长期看，这有助于提高参保连续性和缴费合规性，把更多新业态、跨地区就业人员稳定纳入制度轨道，进而增强制度的可持续性。这将提升劳动力跨区域流动的便利性，破除要素流动的制度壁垒，为全国统一大市场建设提供稳定的社会保障基础。

第四，理顺中央与地方关系，促进责任落实与激励约束。全国统筹通过更统一的制度框架和更明确的责任边界，为将财政补助、调剂支持与地方征缴质量、基金运行绩效、管理规范度挂钩创造条件，促使地方将“增收节支、应收尽收、严控风险”作为硬约束。进一步看，其意义在于用制度化规则重塑央地激励结构，推动支出责任、筹资责任与管理责任相匹配，减少责任真空和推诿空间，防止地方把缺口简单地向中央转移。这既能防止部分地区“过度依赖”，也能避免净贡献省份长期缺乏获得感，从而减少“多要少交”的博弈，推动形成央地良性互动。

二、全国统筹的进展情况

2022 年之前，城镇企业职工基本养老保险以省级统筹为主。2022 年 1 月，全国统筹正式启动。

（一）2022 年之前的情况

在 2022 年 1 月全国统筹正式启动之前，城镇企业

职工基本养老保险以省级统筹为主，并以中央调剂制度作为过渡性的“跨省互助”工具。

第一，统筹层级总体上处于“省级统筹、分账运行”阶段。基金收入与支出主要在省级层面（部分地区仍在地市层面）分账核算，结余沉淀与缺口暴露并存。从长寿风险管理角度看，省域内人均预期寿命的持续延长会使养老金支出曲线整体右移，延长养老基金支付期限和支付总额。而风险池越小，地区间制度抗风险能力的差异越大，加剧区域失衡。这种内在财务压力 and 外在区域分化并存格局在一定程度上影响了公众对基本养老保险制度长期稳健运行的信心。

第二，中央调剂制度先行实施，属于“救急型”调剂。在全国统筹实施前，养老金发放责任总体上由地方承担。2018 年起，中央通过建立企业职工养老保险基金中央调剂机制，形成了跨省资金流动的通道：少数结余省份上解、缺口省份受益，用于缓解困难地区当期发放压力。2018-2021 年，共跨省调剂资金 6000 多亿元，其中 2021 年跨省调剂的规模达到 2100 多亿元，发挥了“托底”和“稳定预期”的作用。但它的边界也很清晰：其调剂对象主要是当期缺口，无法将各省历史结余真正归集形成全国统一的基金池；调剂比例和规模有限，难以从根本上重塑地区间长期失衡格局。

第三，制度规则逐步趋同，关键参数不尽一致。自 2019 年 5 月起，企业职工基本养老保险单位缴费比例已统一降至 16%，个人比例为 8%。制度持续扩面，将更多灵活就业人员、新业态人员纳入职工养老保险。但与此同时，待遇计发仍高度依赖省级工资口径与地方参数，如计发基准、缴费基数上下限、过渡性养老金计发系数等，导致“同缴费、不同待遇”现象长期存在。劳动力市场的正常信号被扭曲，高待遇地区缴费群体扩大，而低待遇地区缴费群体萎缩。最终，地区间待遇差异与基金压力差异相互强化。

第四，经办服务与信息化能力在全国统筹实施前仍偏属地化，跨地区协同成本较高。转移接续、待遇核定与资格认证等业务在跨省办理时，有时因数据标准不一、系统互联互通不足及流程规则不一致，出现材料重复提交、办理周期偏长、责任边界不清等问题。上述问

题反过来会影响征缴质量、数据真实性、基金监管与风险预警能力，最终制约制度整体效能的发挥。

（二）2022 年以来的情况

自 2022 年 1 月全国统筹实施以来，我国城镇企业职工基本养老保险制度取得了一系列积极进展。这为应对人口老龄化挑战，有效管理长寿风险，提升制度公平性和可持续性，筑牢了制度根基。

第一，省级制度逐渐统一。自 2019 年起，各省将单位缴费比例统一调整为 16%，在全国范围内形成相对统一的筹资规则，减轻了地区间费率差异对企业负担和基金收入的扭曲，为全国统筹推进奠定了制度基础。与此同时，参保范围持续扩大，围绕灵活就业人员、新业态从业者等重点群体，各地通过简化参保流程、优化缴费服务、加强政策宣传引导等举措，逐步推动以就业地参保为主的制度安排，强化了参保登记、缴费申报、转移接续等环节。此举推动更多劳动者进入职工基本养老保险体系，使参保覆盖面持续扩大，逐步趋近“应保尽保”的目标。

目前，计发办法与缴费参数等方面尚未统一，“同缴同得”尚未实现。例如，各省仍以本省上年度“社平工资”为待遇计发基准，导致相同缴费记录人员在不同地区的待遇水平差异明显。又如，各省在缴费基数上下限、过渡性养老金计发系数等政策细节上仍存在差异。此外，地方不合规的“小政策”仍较普遍存在，例如，国家审计署检查发现，9 省在国家统一的养老保险待遇项目清单外，自行保留“取暖费”等 16 个待遇项目，导致基本养老保险基金 2022 年至 2024 年多支出 167.23 亿元（国家审计署，2025）。

第二，全国基金调剂机制更加健全，调剂力度显著加大。2022 年之前，仅有 7 个发达省份上解资金，其余多数省份受益，调剂的普惠性与共济效能未能充分发挥。2022 年以后，中央调剂机制实现扩围，覆盖范围扩至所有省份，资金上解与下拨均在全国统一规则下运行，使得当期养老金缺口在更大范围内得到及时弥补，制度的兜底能力明显增强。2024 年全年跨省调剂养老金规模达 2533 亿元（财政部调研小组，2025），有效缓解了地区间收支不平衡，增强了欠发达地区养老金按

时足额发放的确定性。2025 年 1-11 月城镇职工基本养老保险基金收入 7.07 万亿元，支出 6.50 万亿元，基金运行总体保持平稳，滚存结余保持充裕（中国劳动保障报，2025）。这为后续基金向“统收统支”过渡积累了制度信任和操作经验。

目前，基金尚未实现“统收统支”。各省的基金依然分账管理，仅按比例上解部分资金至中央，再由中央统一调拨下拨。这种模式尚未形成全国统一的基金池，统筹程度较低，风险共济和资源配置能力相对有限。当前基金结余高度集中于少数沿海发达省份，尚未有效纳入全国统筹使用，其使用效率未能充分释放。

第三，中央与地方责任划分逐步明晰。在中央层面，中央财政对基本养老保险的补助规模维持在高位（2024 年约为 1.1 万亿元），发挥了兜底和均衡功能（财政部调研小组，2025）。与此同时，中央层面已累计计划转 93 家中央企业和金融机构、账面价值达 2.1 万亿元的国有资本充实基本养老保险基金，累计收取分红 1116.06 亿元（财政部、国家税务总局，2025），为基金补充了长期稳定的资金来源。截至 2025 年二季度末，养老保险基金委托投资规模已达 2.55 万亿元，整体实现了保值增值（上海证券报，2025）。国有资本划转和基金投资收益的稳定增长，缓解了基本养老保险制度对一般公共预算的过度依赖。在地方层面，省级政府对本地区企业退休人员基本养老金支付承担最终责任，并在预算安排、缺口兜底与征缴管理等方面落实属地管理要求。同时，省级政府推动下级政府逐年增加养老保险的预算投入，并强化地方对基金运行安全的责任约束。

目前，部分欠发达省份养老金发放高度依赖中央财政补助，个别省份每年需数百亿元中央专项补助才能实现“保发放”。一旦经济下行或抚养比进一步恶化，地方自身调剂能力的制约将更加凸显，中央财政负担将持续加重。

第四，信息系统、服务、法治等支撑协同推进。一是养老保险全国统筹信息系统已于 2022 年上线，顺利实现数据集中管理与部省经办联动，推动参保缴费、待遇核定、资金调剂、转移接续等关键业务在统一框架下运行，有效减少了因系统割裂导致的信息不一致和业务

衔接成本。二是全国统一社会保险公共服务平台功能日趋完善。截至 2025 年 9 月，在养老金资格认证、关系转移、待遇申领等领域，已有 161 项服务实现跨省通办，显著提高了养老保险异地业务办理的便利性。三是法治基础得到强化，《社会保险基金行政监督办法》（人力资源和社会保障部，2022）明确基金行政监督的职责边界、监督方式和处置要求，对基金收支、调剂拨付、投资运营等重点环节形成制度性约束。

目前，经办管理服务能力与全国统筹要求仍存在差距。一方面，基金安全风险不容忽视。基层监管力量薄弱，跨地区协调机制不健全，个别地区基层套取养老金、通过违规提前退休骗领养老金的案件时有发生，损害了基金安全与制度公信力。例如，国家审计署的检查发现，16 个省份 90 家中介 2009 - 2024 年，通过伪造劳动合同、仲裁书等方式，帮助 2 万多名条件不符人员违规参保，造成基金损失（国家审计署，2025）。另一方面，部分地区经办机构在信息化水平、人员配备、业务能力、服务意识等方面仍有可提升之处，导致参保群众异地办理业务效率偏低。

三、全国统筹的现实困难

上述改革进展中仍存在几点不足，主要困难在于以下方面。

第一，制度政策统一仍需消化历史差异、完善配套规则。一方面，长期以来，各地在费率执行、缴费基数口径、待遇调整方式等方面形成了一定差异。例如，部分基金结余较充裕地区的缴费基数标准相对较低；而部分基金压力较大的地区，为保障支付能力，将缴费基数设定的偏高，易加重企业负担。另一方面，《社会保险法》虽明确“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”，但在中央与地方权责划分、基金调剂运行、监管规则与责任追究等方面，仍缺少更细化、更具可操作性的配套制度支撑，从而在一定程度上导致各地在理解和执行上存在差异。

第二，基金统筹调剂需要在互助共济与激励约束之间实现更好的平衡。地区间养老金基金长期存在“结余”和“缺口”并存的格局。一些欠发达省份的抚养比

下降较快，已跌破 2:1，基金自我平衡能力持续弱化。在中央支持力度不断加大的同时，如何通过制度安排持续强化地方“增收节支、规范管理”的内生动力，仍需进一步探索。与此同时，根据财政部社会保障司的数据，广东、江苏、北京、浙江、山东和上海等地在养老金上缴合计 2665.2 亿元，占中央调剂金总规模的 55%。基金结余较多的省份上解规模逐年增加，不免对中央进一步加大统筹力度存在一定程度的抵触心理。如何在互助共济与地方积极性之间形成更可持续的平衡机制，是做大做强全国统筹基金池需要解决的问题。

第三，央地财政责任边界仍需进一步清晰化、规则化。全国统筹正式启动后，部分地方受自身财力约束和养老金刚性支出增长的叠加影响，筹资责任落实压力加大，对中央补助和调剂的依赖度日益加深。随着老龄人口增加、养老金支出规模攀升，中央补助的规模和占比将继续上升，财政可持续性面临潜在挑战。如何在制度层面进一步明确央地责任边界、优化补助和调剂规则，使财政支撑更可持续，是今后需要完善的内容。

第四，经办服务和监管能力与全国统筹运行要求相比仍存在一定差距。一是基金监管和风险控制仍有提升空间：跨部门（人社、财政、审计等）协同机制有待进一步顺畅，职责衔接和信息共享的深度仍需加强，在资金跨省调剂、投资运营等环节需要更系统的闭环监管。同时，现有信息系统在资金流实时监测、智能预警、风险溯源等方面的能力仍需迭代升级。二是经办管理仍以“属地管理”为主，跨地区业务协同、标准统一和资源整合能力有待强化，也显著增加了全国统筹政策落地的组织协调成本。

四、全国统筹的推进建议

为完善并推动城镇企业职工基本养老保险全国统筹制度落地，可考虑以下政策建议。

第一，进一步统一政策规则，缩小地区差异。一是在统一待遇计发标准上，可采用全国或区域平均工资逐步替代各省自行确定的标准，并由国家层面牵头制定相对统一的年度调整方案，供各地执行。地方若需在统一方案之外进行调整且可能增加基金支出，应事先向中

央报告，经审核批准后方可实施。二是统一缴费基数
的计算口径，明确全国统一的个人缴费基数上下限计算
口径，以减少地方执行差异。三是由人社部、财政部牵
头，以规范性文件进一步细化统筹基金收支管理、上解
下拨、调剂顺序及责任处置等规则，提升制度的可操作
性与执行一致性。

第二，循序渐进落地“统收统支”，兼顾风险共济
和地方激励。一是在现有中央调剂制度基础上，可结合
基金运行情况和地方承受能力，分阶段、分步骤提高上
解比例（如按年度小幅调整），逐步向更高层级统筹过
渡。同时，设立全国统筹基金财政专户，完善收支“两
条线”管理机制，确保基金管理规范透明、安全可控。
二是健全激励约束机制。将征缴质量、扩面成效、运行
安全等指标纳入对省级政府的综合考核。对成效较好的
地区给予适当激励支持。对征缴潜力长期未能充分释
放、管理薄弱的地区，可通过差异化政策安排，促使其
加强增收节支和规范管理，形成良性循环。

第三，加强中央与地方财政支撑，增强基金可持续
性。一是优化中央财政保障机制。中央财政可综合考虑
各地老龄化程度、经济实力、基金缺口等因素，并考虑
将长寿风险指标（如预期寿命变化、领取年限延长、死
亡率改善速度）纳入补助测算与统筹运行评估，动态优
化补助结构。考虑将养老支出压力纳入均衡性转移支付
测算，统筹运用一般性转移支付，更好地缓释地区基金
收支压力差异。同时，继续推进划转国有资本充实全国
统筹基金，并可研究在政策框架内拓展资金来源渠道。
二是压实地方责任。引导省级政府优先保障养老保险支
出预算，对预计收不抵支的市县提前统筹调度资金，减
少临时性、被动性安排，提升财政保障的前瞻性和稳定
性。三是逐步提高养老金基金在权益类资产中的配置比
例，特别是在股票市场和长期资本市场中，利用资本市
场的长期收益对抗长期支付压力。

第四，提升经办服务和监管效能，服务全国统筹运
行。在提升经办服务上，优化跨省经办协作机制。持续
拓展跨省通办事项，推动线上“一网通办”和线下“就
近可办”深度融合。对转移接续、异地认证等高频事
项，进一步明确牵头单位、协作规则与办理时限，降低

业务衔接成本。在提升监管效能上，加强人社、财政、
税务、审计等部门的数据共享与业务协同，推动缴费征
收、资金划拨、待遇发放等环节在更加统一的框架下运
行。同时，更充分地运用大数据和智能分析技术，提升
对收支异常、投资风险、欺诈冒领等情况的识别能力，
共同筑牢基金安全底线。将审计监督、经办稽核与司法
打击更紧密地结合起来，对欺诈骗保行为形成高压态
势，共同筑牢基金安全防线。■

参考文献

- [1] 财政部、国家税务总局，财政部、税务总局关于划转充实社
保基金国有股权及现金收益运作管理税收政策的通知，2025 年 8 月
27 日。
- [2] 财政部调研小组，2024 年中国财政政策执行情况报告，2025
年 3 月 24 日。
- [3] 国家审计署，国务院关于 2024 年度中央预算执行和其他财政
收支的审计工作报告，2025 年 6 月 24 日。
- [4] 民政部、全国老龄办，2024 年度国家老龄事业发展公报，
2025 年 7 月 21 日。
- [5] 人力资源和社会保障部，社会保险基金行政监督办法（人力
资源社会保障部令第 48 号公布），2022 年 2 月 9 日。
- [6] 李苑，高志刚．养老保险基金投资运营规模已达 2.55 万亿元
[*N*]，上海证券报，2025 年 7 月 23 日。
- [7] 刘序明，朱登辉．织密社会保障网 守护民生幸福线——2025
年人社工作盘点·社保篇 [*N*]，中国劳动保障报，2025 年 12 月 30 日。
- [8] 唐珏，封进，赵发强．地方政府激励与社会保险制度改革效果：
基于养老保险全国统筹制度设计的研究 [*J*]，经济研究，2025(8):165-
187。
- [9] 王增文，姚金，彭浩荣．养老保险全国统筹下的委托代理问题：
经办机构垂直管理是不是破解之匙？ [*J*]，中国软科学，2024(7):1-12。
- [10] 杨再贵，秦少鹏．统筹账户养老金动态调整与养老责任三方
共担 [*J*]，经济社会体制比较，2025(5):98-109。

Analysis of the National Pooling of Basic Endowment Insurance for Enterprise Employees

Wang Xiangnan
(Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: With the acceleration of population aging, the differentiation of regional development, and the rise of new employment forms, improving and implementing the reform of the national pooling system has become increasingly important for enhancing the sustainability and macro resilience of the system, narrowing regional development gaps, building a unified national market, and rationalizing the central-local relationship. Since its official launch in January 2022, the reform has made substantial progress in unifying insurance participation and benefit receipt schemes, improving the central adjustment mechanism, clarifying central and local responsibilities, and promoting the construction of information systems. Furthermore, efforts should focus on unifying policy standards such as pension calculation and payment across regions, steadily advancing the implementation of "unified revenue collection and expenditure", optimizing the fiscal support system, and further improving information management and regulatory efficiency, so as to promote the steady and long-term development of national pooling.

Keywords: pension; elderly security; national pooling; regional differences; central adjustment fund

(接 20 页英文摘要)

Reflections on Further Leveraging the Functions and Roles of Reinsurance

Yang Changsong, Jia Xiangxiang, Dou Xujie, Zhang Yanlei and Ji Yaxuan
(China Reinsurance (Group) Corporation)

Abstract: As a vital component of the national financial security system, reinsurance plays an irreplaceable role in transferring and diversifying risks, stabilizing the insurance market, and enhancing the capacity of the economy and society to cope with major, emerging, and complex risks. This report traces the evolution of reinsurance over the centuries, analyzes and compares the similarities and differences between Chinese and international reinsurance markets in terms of market landscape, business models, and regulatory requirements, and examines the shortcomings and gaps in the Chinese reinsurance market regarding scale and structure, coverage and protection levels, as well as pricing and modeling. It proposes targeted recommendations, such as strengthening state-owned reinsurance companies, deepening the transformation of business structures, and optimizing policies and evaluation mechanisms, aiming to promote the unique functional role of reinsurance in serving the broader national development strategy.

Keywords: Reinsurance; Functions and Roles; Countermeasures and Suggestions