

基本养老保险基金中央调剂制度需系统推进

褚福灵 中央财经大学社会保障研究中心主任

国务院日前发布通知，部署建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，自今年7月1日起实施。该制度是以省为单位，按省份职工平均工资和在职应参保人数上解调剂基金至中央专户，由中央专户定额下拨基金至各个省份，通过基金的再分配与再平衡以确保基本养老金按时足额发放的制度安排。建立基本养老保险基金中央调剂制度具有客观必要性与内在必然性，而全面贯彻落实这一制度是一项系统工程，需要在“基金调剂、制度统一、管理健全、技术规范”等方面系统推进。

从我国企业职工基本养老保险基金目前的运行情况看，一些地区基金结存过多，缴费费率下调，征缴力度可能放缓，增加养老待遇冲动增大；另一些地区基金缺口较大，难以自求平衡，在高费率的情况下，每年仍然需要中央政府大量的转移支付。如果这种状况长期下去，就会出现基本养老保险的两极化现象。一方面，由于一些地区基本养老保险基金大量结存，企业缴费费率降低，企业用工成本下降，会导致更多企业至此兴业，于是形成进一步降低费率以及吸引更多企业至此兴业的可能；另一方面，那些基本养老保险基金严重不足的地区，由于企业缴费率居高不下，增大了当地企业成本，易导致企业迁出该地区，于是形成进一步提高企业缴费率以及加剧企业迁出的可能。如果这种两极化现象持续发展，发展不平衡的矛盾会进一步加剧。因此，实现基本养老保险基金在全国范围的调剂使用，是解决地区间养老负担畸轻畸重和用工成本不均衡的需要，具有客观必要性。

在劳动力全国性频繁流动的大背景下，基本养老保险基金全国性调剂具有内在必然性。劳动者不论在哪里参加养老保险，不论把钱缴到哪个地区，所形成的养老保险基金都是劳动者的权益。这些权益应当随劳动者的转移而转移，并在全国范围内享有。各地的养老保险基金结存，不是任何一个地区或者部门的权益，而是全体参保劳动者的权益。基本养老保险全国范围内调剂使用，就是要实现基本养老保险权益全国共享，基本养老风险全国共担，具有其内在必然性。

全面贯彻落实企业职工基本养老保险基金中央调剂制度是一项系统工程，需要在“基金调剂、制度统一、管理健全、技术规范”等方面系统推进。

首先，基金调剂是目标。建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的直接目标，就是对各省份的基本养老保险基金调剂余缺，增强基金的抗风险能力，确保基本养老保险待遇按时足额发放。在各项条件逐步成熟的基础上，相应提高基金调剂的比例，逐步由基金中央调剂制度过渡到养老保险全国统筹制度。

其次，制度统一是基础。基金在全国范围内的统一调剂使用需要统一的基本养老保险制度，尤其是缴费办法和待遇计发办法在全国范围的统一。就当前来看，各个省份的企业职工基本养老保险费率高低不一，缴费基数口径不同，待遇计发参数各异等，都需要加以统一规范，以便为最终实现企业职工基本养老保险全国统筹奠定制度基础。

再其次，管理健全是保证。“十分政策，七分管理”。要把企业职工基本养老保险基金中央调剂制度落实到实处，必须加强组织落实，健全管理体制机制。总体来看，我国的养老保险管理多数情况下属于分级管理，或者叫属地管理。由于财政分灶吃饭、责权不够清晰等原因，在制度落实方面往往存在诸多阻力。要按通知的要求，强化各级政府的责任。同时，应当加快养老保险管理体制的改革，明晰责权，逐步实行垂直管理。

最后，技术规范是关键。养老保险是庞大的数据工程，必须借助先进的信息技术强化管理和

提高服务水平。技术是第一生产力，加强全国联网、数据共享的养老保险信息系统建设是落实中央调剂基金制度的关键举措。当前来看，尽管我国金保工程建设取得一定成效，但仍然存在网络分割、数据不兼容等突出问题，应当采取切实措施加以解决。