

社会保险基金预算管理央地责任研究

——以统筹职工养老保险为例

丁雨轩

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年8月31日; 录用日期: 2026年10月11日; 发布日期: 2026年10月21日

摘要

人口老龄化背景下, 我国职工基本养老保险历经多阶段统筹层次提升, 于2022年正式迈入全国统筹新阶段, 形成“中央负责调剂、地方负责经办”的央地共管模式。在该模式下中央与地方形成多层级委托代理关系, 受权责划分边界不够清晰、不同层级政府间信息不对称以及发展目标侧重存在差异等因素影响, 预算管理全链条出现责任衔接不畅问题, 绩效考核与财政责任分担机制仍有待完善, 由此使得部分地区在保费征缴、参保监管、基金支出等实务环节出现管理行为偏移, 对职工养老保险基金长期可持续运行与制度公平带来潜在挑战。本文依托委托代理理论与多任务委托代理分析框架, 分析全国统筹背景下社会保险基金预算管理的央地责任现实矛盾, 结合不同类型省级行政区的异质性实践特征, 提出构建渐进式经办机构垂直管理体系、健全协同适配制度机制和硬化预算约束并提升信息透明度的三维优化路径, 旨在清晰界定央地权责边界, 实现双方管理目标的一致性, 为养老保险全国统筹预设目标的长效落地提供制度保障。

关键词

央地责任, 养老保险全国统筹, 委托代理

A Study on Central-Local Responsibilities in the Budget Management of Social Insurance Funds

—A Case Study of Pooled Employee Pension Insurance

Yuxuan Ding

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: August 31, 2026; accepted: October 11, 2026; published: October 21, 2026

Abstract

Against the backdrop of population aging, China's basic old-age insurance for employees has undergone multi-stage upgrades in pooling levels and formally entered the new stage of national pooling in 2022, forming a central-local co-governance model in which "the central government is responsible for fund adjustment and local governments are responsible for administration". Under this model, the central and local governments form multi-level principal-agent relationships. Affected by unclear boundaries in the division of powers and responsibilities, information asymmetry among governments at different levels, and divergent development priorities, the entire chain of budget management suffers from poor responsibility articulation; performance appraisal and fiscal responsibility-sharing mechanisms remain to be improved. Consequently, management behavior in some regions deviates in such practical links as premium collection, enrollment supervision, and fund expenditure, posing potential challenges to the long-term sustainable operation of the employee pension fund and to institutional equity. Drawing on principal-agent theory and the multi-task principal-agent analytical framework, this research analyzes the real contradictions in central-local responsibilities in social insurance fund budget management under national pooling. Combined with the heterogeneous practice characteristics of different types of provincial-level administrative regions, it proposes a three-dimensional optimization path: establishing a gradual vertical management system for handling agencies, improving coordinated and adaptive institutional mechanisms, and hardening budget constraints while enhancing information transparency. This aims to clearly define the boundaries of central-local powers and responsibilities, achieve consistency between the management goals of both parties, and provide institutional safeguards for the long-term realization of the predetermined goals of national pooling of pension insurance.

Keywords

Central-Local Responsibilities, National Pooling of Pension Insurance, Principal-Agent

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

社会保险基金预算是专项用于社会保险的收支预算，其目的在于加强社会保险基金管理，规范社会保险基金收支行为，明确政府责任，促进经济社会协调发展[1]。该预算在我国预算体系中有着特殊的地位，具有鲜明的问题导向，很大程度是为了解决社保基金历史缺口的问题而产生。随着中国人口结构的变化以及越来越明显的老龄化趋势，社会保障问题日益成为政府关注的重点问题，相应地社会保险基金预算的地位也将不断提升。社会保险基金预算应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡。《关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告》中指出，我国现行社会保险基金预算收入 118944.7 亿元，为预算的 101.2%，增长 5.2%。其中，保险费收入 87092.12 亿元，增长 4.4%；财政补贴收入 26861.3 亿元，增长 10.7%。主要是各级财政对基本养老保险等方面的补助增加。全国社会保险基金预算支出 106061.28 亿元，完成预算的 99.3%，增长 7%。当年收支结余 12883.42 亿元，年末滚存结余 143372.3 亿元[2]。数据表明社会保险基金已成为仅次于公共预算的第二大预算，在政府预算体系中发挥越来越重要的作用[3]。其中基本养老保险基金作为社会保险基金预算的重要部分，

职工基本养老保险制度历经三十多年的改革，其统筹层次从县级、市级逐步提升至省级，最终在 2022 年 1 月迈入全国统筹的新阶段。改革的目的是为了解决社会保险基金区域间分配不均以及部分地区支付压力大的结构性矛盾。而现阶段利用全国范围内的基金统收统付与调剂，来增强基金的整体性抗风险能力与公平性。全国统筹从法理上中央政府在基金管理和调剂中的主导责任，但具体经办事务交由地方政府及其社保经办机构负责开展，涵盖参保登记、保费征缴、待遇审核与发放等日常任务。这样中央与地方构成了一种“中央负责调剂，地方负责经办”的央地共管模式，形成多层级的政府间委托代理关系[4]。中央政府作为委托人，其目标是追求基金长期的财务平衡和全国范围公平。而地方政府作为代理人，除了执行中央政策外，还兼具发展本地经济、维持就业稳定、控制企业用工成本等多重目标。基本养老保险基金全国统筹的实施，本质上改变央地间的财政与事权配置。在基金实现全国统收统支后，地方征收的保费与本地养老金支出的直接关联被削弱，致使地方政府征缴保费的内在约束条件发生变化。最终，中央承担了支付风险兜底责任，制度运行过程中可能产生财政风险向更高层级政府传导的现实可能性[5]。

基于此，在全国统筹制度环境下如何区分并有效落实中央与地方在社保基金预算管理中的权责边界，构建一套适配多层级政府任务结构的制度安排，引导各级地方做实基金征缴相关工作，推动央地社保基金管理目标协同，确保全国统筹的预设目标长效运行。

2. 理论基础与分析框架

2.1. 政府预算管理中的委托代理关系

既有研究多运用委托代理理论，阐释中央与地方政府在政策执行中的目标偏差与行为策略。在预算管理领域，政府预算本质上算是一个在资源约束下进行公共资源配置的公共契约，而该过程内嵌着复杂的多重委托代理关系链[6]。在养老保险全国统筹的背景中，委托代理关系体现为中央政府与地方政府的权责互动。站在委托人位置上的中央政府，既是全民利益的代表，也是全国统筹政策的制定者。而负责具体经办服务的地方政府自然就成为了对应的代理人。中央政府委托地方政府代为履行基金征收、管理、支付等一系列职能，并期望地方政府的行为符合基金长期平衡、高效运行和公平保障的政策目标。

然而，经典委托代理理论的三大基本问题也随之而来。第一，信息不对称。地方政府身处社保基金征管一线，直接对接参保企业与职工群体，拥有中央难以全面掌握的私有信息包括本地真实的经济景气度、企业实际用工规模与工资发放水平，到社保费征缴过程中的具体难点与堵点，这些信息差天然造成了中央监督的盲区。第二，目标侧重差异。中央与地方政府的效用函数并非完全重合。对中央而言，首要目标是维护全国社保制度的长期稳定与可持续运行，追求区域间的保障公平。但地方政府的决策考量更直接地与本地经济增长、财政收支平衡乃至营商环境优化等现实诉求相关，这就容易导致双方的行动方向出现偏差。第三，契约不完全。顶层政策难以预判全部现实场景，无法对每一项实务操作做出详尽规定。为适配各地发展条件差异，制度会赋予地方一定自主裁量空间，该制度弹性也为差异化执行留下空间。

2.2. 多任务委托代理下的地方政府行为逻辑分析

在实际中，地方政府并非只承担社保基金管理这一项代理任务，而是同时承接经济发展、社会治理、民生保障等多重职能。不同工作任务的资源回报特征，以及任务之间存在互补或者替代关系，共同影响地方行政资源的分配取向[7]。多任务框架下的替代效应在养老保险领域体现为严格落实社保合规征缴，在短期层面可能和优化营商环境、减轻企业经营负担的地方工作目标形成张力。部分地区在多重任务权衡之下，存在放松缴费基数核查力度的倾向，以此降低企业短期经营压力、助推地方招商引资。不同工

作任务的资源回报差异，会引导行政资源向回报更加凸显的工作领域倾斜，进而对全国统一制度落地效果带来影响。

中央对不同任务的考核强度即边际回报率的考虑，以及任务之间存在的互补或替代关系，会共同影响地方政府如何分配精力与资源。这种多任务的冲突在养老保险基金管理领域，表现的最典型的是替代效应。严格开展社保费征缴工作，短期内很可能与优化营商环境，为企业降本减负的目标形成矛盾。所以对地方政府而言，默许企业以低基数缴纳社保费能更快吸引投资落地并且拉动短期经济增长，而这在过去的考核体系中，能带来更显著的边际收益，自然更容易成为地方的优先选择。这些替代行为也在间接地削弱中央政府的宏观调控能力[8]。

这种倾向的加剧与考核机制的设计密切相关。要是中央对社保征缴的考核力度偏弱、考核指标的观测性不足，只盯着预算收入是否达标，却不关注征缴率、基数合规率这类体现征缴质量的指标，而反观经济增长这类指标。秉持理性决策的地方政府自然会把人力、物力从社保征缴上抽离，造成工作的激励弱化[9]。养老保险全国统筹实施后，社保基金运行结果和地方财政的直接关联有所减弱，进一步改变地方开展基金征管工作的约束条件，放大制度适配层面的现实矛盾。

2.3. 道德风险与逆向选择

从委托代理理论范式看，道德风险是契约达成后代理人依托信息优势做出偏离委托人目标的行为，并且该行为难以被委托人完整观测核验。逆向选择则指契约订立前代理人凭借信息优势产生不利于委托人的筛选结果。从理论逻辑推演，在征缴环节放松执法强度、参保环节弱化资格审核，属于道德风险的表现形式[10]。而逆向选择的推演情景，则表现为代理人夸大本地区养老负担与基金缺口，谋求更多调剂资金与财政补助[11]。不同的资金拨付模式，会改变代理人行为选择的约束条件。从理论看，若发生这些风险，会减少社保基金预算收入基础，抬升支出压力，造成财务风险向高层级财政集聚，对制度长期可持续运行形成挑战。潜在矛盾根源与财政事权、支出责任划分直接相关。2016年施行的《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》¹(以下简称《指导意见》)就再次点明了财政事权与支出责任不匹配的问题，不同于分税制改革的初衷，财政事权与支出责任划分改革是定位政府职责，厘清中央与地方、政府与市场之间的职责关系。该《指导意见》的出台，也为财政事权划分设置了多元基准，让央地财政事权划分的相关准则逐渐受到各方重视[12]。当财政事权下放时，诸如基本养老保险升级这类依托中央财政转移支付推进的项目，无法让地方政府立刻获得资金并实现养老服务提升的预期成效[13]。

由此可见，改革完善需要搭建科学的制度机制以此来缓解信息不对称矛盾，优化制度约束条件，推动多层级政府的执行取向同基金长期平衡的改革目标协同。

3. 全国统筹下养老保险基金管理预算央地责任现状与问题

3.1. “央地共管”模式下的权责配置格局

积极推进基础养老金全国统筹，并非简单的基金归并，更是旨在提升制度公平性和顺应劳动力跨区域流动的现实需要。统筹问题实质上是各级政府怎样配置养老保险的事权和财权，以及构建一个什么样的养老保险基金管理运营体制[14]。基础养老金全国统筹需要建立以中央政府为责任主体，实行全国统一支付标准并以保障老年人基本生活需求的满足为目标的养老金制度体系，落脚在公平性和适应流动性[15]。由于中国区域间经济社会发展水平存在悬殊的差距，想要平稳推进改革，更好地保护参保者切身利

¹https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-08/24/content_5101963.htm

益，应首先强调支付标准统一而非支付水平统一，然后再随着区域差距的逐步缩小，最终建立起一个全国均等水平的国民基础养老金。

现在我国养老保险全国统筹推行“政策统一、基金调剂、分级经办、财政补助”的央地共管模式。中央与地方权责虽然有大致框架，但仍有较为模糊的空间。中央政府负责顶层设计与全局统筹，一方面要牵头制定覆盖全国的统一制度政策，明确缴费基数与缴费比例以及待遇计发的规则，筑牢制度运行统一基础[16]。另一方面中央政府负责搭建并运营基金中央调剂制度，在全国范围内统收统支与余缺互补，平衡不同省级行政区间的基金收支压力[17]。除此之外，全国层面养老基金预算的汇总编制、审核把关与考核监督也由中央政府负责，在地方基金出现支付缺口并且难以保障养老金足额发放时，中央需要承担最终的财政补贴兜底责任。地方政府则把负责中央制定的政策落实和具体经办，是连接制度与参保人的桥梁。地方需要在辖区内进行参保扩面动员和缴费基数的精准核定，并与税务部门一起负责养老保险费的征缴。而参保人员待遇资格的严格审核、养老金的按时足额发放，本地基金预算的初步编制与落地执行，以及辖区内基金收支明细的日常管理、核对清算等琐碎却关键的事务，也均由地方负责推进。表面上，这样的分工权责划分较为明晰，但一旦嵌入养老保险基金预算管理的全链条，从编制、执行到监督的每个环节，就会发现不少权责交叉的模糊地带，以及流程衔接中的问题，而这些隐蔽的环节引发了委托代理问题。

3.2. 预算管理全链条中的责任衔接问题

预算编制环节的难点在于围绕信息与基数核定展开的央地博弈。基金收入预算的编制质量，高度依赖参保人数、缴费基数这类核心参数的精准测算，而这些基础数据的源头由地方政府掌控。出于对自身利益的考量，地方在预算编制时通常会采取策略性预测手段，要么为减轻后续的征缴压力刻意低估收入规模，要么为彰显政绩夸大参保扩面的实际成效。而中央想要逐一核实这些信息，需要投入高昂的成本。而在预算执行的收入侧是征缴激励弱化和道德风险集中爆发的环节。养老保险全国统筹之后，地方征缴的保费要全部上划中央，直接切断了地方财政与养老金支出之间的利益链条。即便有绩效考核作为约束，但只要考核力度不足，或者和地方的核心利益关联度不高，地方政府主动征缴的财政动机就会大幅下降。回顾省级统筹阶段的改革实践，部分地区显现出有效缴费率降低的问题。地方政府可能为了追求局部经济目标，在实际执行中放松对企业缴费基数的核查力度，甚至把默许企业低基数缴费，当成招商引资的“隐性优惠政策”。再看预算执行的支出侧，支出控制的责任存在明显虚化的问题。在养老金待遇发放和基金日常管理上，地方政府作为直接经办方，本该是遏制不合理支出并防范基金流失的第一道防线。可在风险最终由中央兜底的预期之下，地方严格审核待遇资格、严厉打击欺诈冒领行为的内在动力难免不足。与之相反，地方还可能存在抬高本地福利待遇的激励，因为这样能快速赢得民众好评，却把由此产生的额外支出压力，传导给了全国统筹基金池。至于资金流转与调剂环节，拨付模式的设计会极大程度影响地方政府行为。一些学者相关研究揭示了不同拨付模式带来的差异化效果[18]。一种是逐级拨付模式，中央资金要经由省、市两级财政专户，层层下拨到县级的发放专户。在这种模式下，省、市级政府还需要直接经手资金，对本地养老金的足额发放负有更直观的责任，因此地方的征缴激励还能得到部分保留[19]。另一种则是直接拨付模式，中央资金跨过省、市财政专户，直接划拨到县级发放专户[20]。这种模式会让省、市级政府彻底脱离资金的过手环节，诱发更为突出的消极征缴道德风险。

3.3. 绩效考核与财政责任分担的困境

当前绩效考核成为了引导地方规范开展社保基金管理工作的工具，但考核制度设计仍然存在优化空间[21]。考核指标究竟该侧重收入规模这类易量化的指标，还是更锚定征缴质量这种体现合规性的维度。考核结果的落地应用机制直接决定制度成效，需要建立考核结果和资金分配、经办资源配置之间的

联动机制。如果联动机制不够健全,考核对实务工作的引导作用就会被削弱。财政责任分担机制同样有待细化。中央承担基金待遇发放的兜底保障责任已经明确,但地方对于基金收支缺口的分担义务、分担比例与实施方式尚未形成清晰可执行的制度规范。预算责任划分规则不够明晰,会造成各层级政府预算约束预期不稳定。如果长期缺少配套约束安排,从长远看会加大全国统筹基金的财政运行压力[22]。

4. 基于典型省级行政区案例的运行实践分析

4.1. 多重任务权衡下的征管实践

全国统筹改革后,地方征收保费按制度要求上解中央,地方征管工作与本地基金支出直接关联弱化,不同类型省级行政区在社保征缴工作面临不一样的现实约束。

广东省作为基金结余省,2024 年末全省城镇职工基本养老保险参保人数 5473.81 万人,基金收入 7881.67 亿元,支出 4313.18 亿元,年末累计滚存结余 20258.80 亿元[23],是国内基金结余规模比较大的省级行政区。全国统筹落地后,广东省持续向全国统筹体系上解调剂资金,截至 2023 年底累计上缴超 4000 亿元[24],此后继续按年度上解,大量本地基金结余参与全国范围余缺调配。因为中小微企业数量众多,民营经营主体占比高,伴随着流动人口和新业态从业人员规模大,参保扩面持续取得成效,但海量市场主体也给缴费基数稽核带来巨大工作量。地方工作承载稳增长、优化营商环境、减轻企业负担和落实社保合规征管多重目标,在实务推进中,需要在企业经营承受能力和制度合规要求之间做好平衡。

而湖北省企业职工养老保险基金当期收支存在缺口。2024 年末,湖北省参加职工基本养老保险人数 2085.17 万人,其中参保职工 1391.74 万人,参保离退休人员 693.43 万人,离退休人员占参保总人数比重约 33.3%。而企业职工养老保险基金收入 2135.58 亿元,支出 2170.69 亿元,当期收支缺口约 35.11 亿元[25],养老金足额发放有赖全国统筹调剂资金予以支撑。湖北省属于劳动力外流大省,工业基础和企业盈利能力存在区域短板。虽然持续推进全民参保扩面,但受中小微企业经营条件约束,缴费基数规范化推进存在现实阻力。中央调剂资金有效保障了当期待遇发放的同时,也在客观上弱化了地方挖掘内部征管增收潜力的现实激励条件。

结余类与缺口类省级行政区均面临多重任务权衡,但矛盾来源存在差异。结余省级行政区更多体现为营商环境优化与社保征管合规之间的平衡难题,但缺口省级行政区除本地企业承受能力约束外,还存在统筹兜底带来的责任约束条件变化。

4.2. 基层经办的执行难题

参保登记、待遇领取资格核验是养老保险制度运行的关键关口,全部业务落地依靠基层经办机构开展一线工作。

广东省流动人口规模庞大,跨区域就业、灵活就业人员数量多,市场主体业态复杂。海量参保对象之下,基层经办人力资源有限,很难实现对全部企业、全部参保人员常态化穿透式核查,部分企业参保申报信息存在偏差,主要源于监管执行层面客观条件约束。而湖北省人口外流特征突出,大量待遇领取人员长期异地居住。尽管线上资格认证渠道已经全面普及,但部分老年群体使用数字化工具存在障碍,待遇领取资格的实地核验落地难度较高。当地已建立人社、财政、税务等部门联动监管机制用以强化基金风险防控,但面对分散化的参保人群,常态化全覆盖核验依旧存在现实困难。两省基层经办都面对能力约束和激励弱化的困境,只是广东更多表现为核查能力不足,湖北更多表现为异地核验困难。

在参保登记和资格审核的入口关上,地方政府尤其是基层经办机构出于地方考量放松监管尺度,为配合招商引资,允许不符合条件的企业或人员参保,或者与当地企业形成某种事实上的默契,对规避缴费义务的行为查处不力,变相为企业“减负”以维系合作关系,会持续侵蚀养老保险基金的缴费基数根

基,造成基金源头性收入流失,更会打破“多缴多得、长缴多得”的制度逻辑,严重损害养老保险制度的公平性与整体公信力[26]。

4.3. 支出管控与风险传导现实表现

在基金支出端,全国统筹制度下中央承担兜底保障,地方负责待遇审核发放。广东作为基金结余省级行政区,养老保险基金当期支出压力相对较小,出台了若干养老类惠民补贴政策。以2026年启动的养老服务消费补贴为例,面向的是中度以上失能老年人,消费补贴的资金是由中央财政承担85%、省以下财政承担15% [27],主要用于购买居家、社区和机构养老服务,并不直接占用全国统筹养老基金。但政策出台过程中侧重在民生改善目标方面,对政策长期累积的财政成本测算有待进一步完善。而湖北省养老金发放主要依靠中央调剂资金,当期待遇发放得到充分保障。作为净受益省级行政区,湖北的净受益规模曾位居全国前列,地方财政本身财力有限,较难通过地方财政大规模弥补养老保险基金缺口。一旦本地出现收支压力,主要依赖中央调剂机制予以化解,财政压力向更高层级统筹层级传导成为制度运行中的客观现象。两省均存在重复参保、待遇冒领等个别案例,地方也在持续开展专项整治。但海量参保人员背景下,风险甄别仍存在改进空间。

5. 构建协同适配的央地责任优化路径

央地财政关系的本质是通过合理分配财权、事权、支出责任等,实现其在促进经济高质量发展、推进中国式现代化进程中的作用。这意味着财政关系改革就要跳出“集权-分权”的二元对立思维,而应纳入到“发展财政”的整体框架下,即不论央地财政关系如何改革,其目标都是为了“发展”二字,是分工协作、责任共担的共同体关系[28]。

5.1. 推动经办机构组织渐进式垂直管理体系

在当前央地共管运行模式下,受属地管理体制影响,地方多重发展任务容易对社保经办业务执行带来一定扰动,可通过经办管理组织体系改革加以纾解。有序推进养老保险经办机构垂直管理改革,有利于弱化属地因素对业务执行带来的干扰,提升缴费合规水平,从长期视角看有助于合理控制养老保险领域财政运行压力,夯实制度可持续运行的组织基础。面对央地共管模式中不同层级工作目标存在错位的现实状况,有必要推进经办管理组织体系改革。探索养老保险经办机构全国垂直管理改革,能够减少属地面局局部发展诉求对社保业务的影响,推动实际缴费合规水平进一步提高。我国地域辽阔,各地区经办队伍、信息化基础差距明显,相关改革不宜一步到位,采取渐进推进的改革路径更符合现实国情。改革短期优先推动市级对区县经办机构人、财、物实施垂直管理,由于我国地域辽阔、各地经办基础差异较大,改革难以一蹴而就,采纳渐进式改革路径更为稳妥可行。近期可优先在市级层面发力,实现市级对县、区经办机构人、财、物的实施垂直管控,弱化区县属地面对于经办业务的直接干预,使基层经办机构能够聚焦于国家统一政策落实与规范化经办业务。进而步入中期阶段后,需进一步做实养老保险经办机构的省级垂直管理,由省级经办机构统筹负责全省范围内的经办队伍建设、经费保障与业务指导,统一规范经办流程与监管标准,逐步弥合区域间经办服务的能力差距,为全国统筹打下坚实基础。待各项条件成熟的远期阶段,再构建起从中央到地方层级清晰、权责统一的养老保险经办垂直管理体系,实现全国范围内经办业务、指挥调度的一体化推进。经办机构的主要责任将转变为对上级业务主管部门负责,聚焦落实全国统一社保制度安排,降低地方局部发展诉求对社保经办业务带来的干扰。

5.2. 构建精细化协同适配机制

在推进经办管理体制组织变革的进程中,应当在现行制度框架下建立刚性与弹性相结合的协同运行

机制。将养老保险调剂资金拨付、财政补助分配等中央财政资源配置环节，同地方社保经办绩效评价结果建立联动关系，推动地方实务执行与全国层面制度目标协同统一。首先要做的，是优化绩效考核指标体系，转变过去重收入规模、轻征缴质量的片面导向。实际征缴率、缴费基数合规率、参保覆盖率、基金预算编制准确性、待遇发放合规率等作为考核指标的最低覆盖范畴。这些能够规避单纯数量导向的评价方式，客观反映地方社保基金管理的综合效能，引导经办工作摆脱粗放扩面的工作模式，推动社保经办提质增效。

其次是强化考核结果的落地应用，建立起强有力的奖优罚劣联动机制。一是将绩效考核结果与中央财政补助资金的分配直接挂钩，让绩效优异的地区获得更多资金倾斜，反之则调整补助分配规模。二是将考核结果与地方社保经办机构的工作经费、人员奖励紧密关联，激活基层经办人员的工作积极性。三是强化社保基金管理绩效在地方部门工作责任制当中的权重，压实各级业务主管部门的管理职责，推动社保基金各项管理任务落地落实。

然后，还需要对资金拨付模式进行针对性改革。在现阶段改革实践中，逐级拨付模式可以作为现阶段改革实践的首选方案，优点在于不过多改变现有行政隶属关系，仅通过维持省、市级政府对资金流审核，保留其对养老金发放的部分责任激励，从而避免出现权责脱钩的问题。若因资金拨付效率提升的必要性而采用直接拨付模式，则需要配套具有一定强制性激励机制，弥补该模式带来的客观形成的征管责任弱化问题。

最后，嵌入动态责任分担机制以解构中央对养老保险基金缺口实施全额兜底的传统范式，并制定中央与地方按比例分担基金缺口的清晰规则。分担比例的确定，可与地方的历史征缴绩效、区域经济发展水平等变量形成动态关联。对征缴绩效优异和主动作为意识强烈的区域，中央可承担更高比例的缺口。而对于基金管理履职成效不足的地区，适度提高地方财政对应的缺口分担比重。通过这种风险共担的制度安排，硬化各层级政府预算约束，压实地方层面基金管理主体责任。

5.3. 硬化预算约束与提升信息透明度

强化精算支撑与中长期预算管理，是守住养老保险基金长期可持续底线的重要举措。中央应该明确要求各地政府开展养老保险基金精算平衡分析，统筹提供资金支持，确保这项工作落地见效。可以将跨度 30 至 50 年的中长期精算预测结果作为编制基金中期支出框架，以此调整缴费基数上下限、待遇计发系数等关键政策参数。而在中央层面需定期编制发布全国养老保险基金精算报告，监测人口老龄化进程和区域经济差异对社保基金长期运行的影响，把原本隐性的长期财务风险转化为显性的预警信号，从而对各级政府形成持续性责任压力。

加快搭建全国统一、实时互通的社保业务信息平台，依托数字化手段缓解不同层级政府之间的信息不对称矛盾。社保信息平台需实现参保登记、保费征缴、基金投资运营、待遇审核发放等全流程数据的中央集中管控，并且建立“分级授权、按需共享”的权限机制，向各级社保管理与经办机构开放对应数据端口。依托业务数据全流程可追溯能力，压缩业务执行过程中的偏差空间，提升业务报送不规范问题的识别难度。与此同时，完善配套的预算信息公开制度，激活社会监督的约束作用。构建起常态化、高透明度的信息公开体系，定期向社会公众详细公开全国及各省级行政区的养老保险基金预决算报告，保障公众的知情权与监督权。

参考文献

- [1] 唐仲, 张绘. 政府预算的衔接性: 理论探索、实践与反思[J]. 地方财政研究, 2016(5): 55-63.
- [2] 关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告[EB/OL].

- https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013431.htm, 2026-09-15.
- [3] 张森琴. 探讨社会保险基金预算管理的现状及建议[J]. 中国市场, 2024(24): 26-29.
 - [4] 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.
 - [5] 曾益, 屈君桥. 养老保险全国统筹: 资金拨付模式选择影响地方政府征缴行为与财政负担吗? [J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2024, 44(6): 54-72.
 - [6] 程瑜. 政府预算中的委托代理关系研究——一个契约经济学的分析框架[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009, 48(2): 56-62.
 - [7] 谢芳, 钟灵娜. 从冲突到相容: 多任务委托代理下地方政府的行为逻辑[J]. 理论月刊, 2025(1): 22-34+155.
 - [8] 谭荣辉, 陈理睿. 央地互动框架下城市增长边界管控失效的生成机制——基于财政失衡的分析视角[J]. 中国土地科学, 2025, 39(8): 24-36.
 - [9] 戴魁早. 地方官员激励、制度环境与要素市场扭曲——基于中国省级面板数据的实证研究[J]. 经济理论与经济管理, 2016(8): 60-78.
 - [10] 余锦亮, 王文秀, 祁毓, 等. 财政收入预期增长与地方政府征管行为——来自地级市的经验证据[J]. 金融研究, 2025(11): 39-57.
 - [11] 李红霞, 马艳, 肖振. 分税制改革 30 年: 新一轮财税体制改革再启程[J]. 当代财经, 2025(2): 29-40.
 - [12] 杨复卫, 余意. 论基本养老服务央地财政事权的划分基准与调整方案[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025, 51(3): 84-96+331.
 - [13] 谭波. 央地财政、事权匹配的宪法保障机制研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
 - [14] 刘德浩. 养老保险统筹层次问题的产生机理及其解决思路[J]. 江西财经大学学报, 2010(6): 43-47.
 - [15] 刘德浩, 崔文婕. 职工养老保险全国统筹的理论逻辑与实现路径[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2022, 35(2): 62-74.
 - [16] 官兆, 丁攀. 全国统筹收支能否实现基本养老保险财务可持续: 来自省级面板数据的实证研究[J]. 中国软科学, 2023(8): 199-210.
 - [17] 杨红燕, 邓智宇, 叶菁. 全国统筹能否“均贫富”: 养老保险基金省际调剂的精算分析[J]. 贵州财经大学学报, 2025(1): 31-41.
 - [18] 曾益, 林星辰. 养老保险全国统筹: 实施现状、存在问题与优化建议[J]. 财政科学, 2025(10): 43-61.
 - [19] 曾益, 聂韬. 养老保险全国统筹: 差别缴费率抑或统一缴费率?——基于基金可持续性与财政责任视角[J]. 财经问题研究, 2024(7): 60-73.
 - [20] 张楠, 白思斯. 财税政策支持“两新”行动的作用逻辑、现存问题与优化路径[J]. 地方财政研究, 2025(7): 4-15.
 - [21] 卢扬帆, 李梅. 基层人大预算绩效监督的功能定位、实践阻碍与优化建议[J]. 地方财政研究, 2023(8): 73-84.
 - [22] 康书隆, 李昊亮. 养老金统筹改革与城投债风险溢价研究——来自中央调剂制度实施的经验证据[J]. 金融监管研究, 2025(2): 20-40.
 - [23] 2024 年度广东省社会保险信息披露[EB/OL].
http://hrss.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4811/post_4811553.html, 2026-09-15.
 - [24] 广东财政: 锐意改革 守正创新 纾困解难支持广东社会保障事业高质量发展[EB/OL].
https://czt.gd.gov.cn/tpxw/content/post_4443767.html, 2026-09-15.
 - [25] 2024 年度湖北省人力资源和社会保障事业统计公报[EB/OL].
http://rst.hubei.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/tjxx/2025/202508/t20250829_5758317.shtml, 2026-09-15.
 - [26] 王增文, 邓大松. 基金缺口、缴费比率与财政负担能力: 基于对社会保障主体的缴费能力研究[J]. 中国软科学, 2009(10): 73-81.
 - [27] 广东省民政厅、省财政厅联合印发《广东省向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴项目实施方案》[EB/OL]. http://smzt.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4845/mpost_4845869.html, 2026-09-15.
 - [28] 邓力平, 陈丽, 吴心妮. 央地财政关系改革: 基于中国特色发展财政的视角[J]. 财政科学, 2025(3): 5-16.