

# 稳步推进养老保险全国统筹



智库圆桌  
(第42期·总92期)

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

## 企业职工养老保险全国统筹系统建成运行

**主持人:**企业职工基本养老保险全国统筹信息系统今年已上线,目前接入情况如何?对养老保险全国统筹将发挥怎样的作用?

**洪祥(人力资源和社会保障部信息中心社会保障系统管理处处长):**今年1月1日正式启动实施的企业职工基本养老保险全国统筹是党中央、国务院作出的重大决策部署。在全国范围内实现企业养老保险“五统一”,即统一缴费政策、统一基金收支管理、统一待遇调整、统一信息系统、统一经办服务管理。建成统一的企业职工基本养老保险全国统筹信息系统(以下简称“全国统筹系统”),实现养老保险数据全国集中管理、部省经办联动,是实现养老保险全国统筹的工作内容和重要保障,也是进一步提升管理手段和服务效能的重要抓手。

为保障企业职工基本养老保险全国统筹制度实施,人社部采用“大管控”模式,遵循全国统一、数据实时同步、部省两级联动、风险有效管控的总体思路,部省同步推进统一的全国统筹系统建设。2021年12月28日,部级全国统筹系统正式上线运行。截至今年6月底,全国所有省份完成基金财务系统部省对接,全国企业职工基本养老保险基金“一本账”基本形成。全国29个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团业务系统,先后接入部级全国统筹信息系统并上线运行,初步实现了养老保险数据全国集中管理和业务统一风险管控。

随着养老保险全国统筹工作逐步推进,全国统一的社会保险公共服务平台建设也在稳步实施。党的十九大提出“建立全国统一的社会保险公共服务平台”。2019年9月,国家社会保险公共服务平台正式上线运行,目前累计提供77项全国性、跨地区的网上社保服务,访问量

2021年6月份,人社部印发《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》提出,建成全国统一的养老保险统筹信息系统和多层次社会保障信息平台。同年7月份,人社部等8部门联合印发《关于维护新业态劳动者劳动保障权益的指导意见》明确,要放开灵活就业人员在就业地参加基本养老保险的户籍限制。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

逐年提升,累计服务量达35.8亿人次。社保关系转移网上申请,全面实现“全程网办”;失业保险金和失业补助金实现“一网通办”,支持“一键申领”;社保待遇资格认证,让群众足不出户完成操作;社保查询服务支持亿级以上查询,方便参保人了解自身社保权益。

随着全国统筹系统建成并运行,成效逐步凸显,主要体现在以下几个方面。

一是统一数据和业务标准。人社部从2020年初启动全国标准制定工作,历时一年半时间,于2021年8月1日发布全国统一的养老保险全国统筹业务中台标准,确保各省均基于同一话语体系进行业务办理,产生的数据按照统一标准落到业务中台。

二是实现数据全国集中管理。本次全国统筹系统建设,实现各省养老保险业务数据、基金财务数据实时、完整、准确地同步至部级,有效支撑部省联动业务经办和实时风险管控,实现全国企业职工基本养老保险基金“一本账”管理。

三是搭建部省联动管控体系。基于部省两级部署的全国统一业务中台,自动筛查风险疑点,有效实现业务办理事中风险管控。为保障基金安全,发挥全国汇聚数据优势,进行事后存量数据风险核查。

四是提升公共服务可及性。在全国统筹模式下,实现全国统一、数据全国集中管理,参保人不用区分参保时间、参保地,“一键”实现所有历史参保信息集中查询,实时展现自己的社保“电子档案袋”;社保经办机构为参保人办理退休业务时,可将其在全国范围内流动过程中遗漏的社保缴费情况,统一进行提醒;进一步优化转移环节,精简转移流程,让跨省社保关系转移“再加速”。

当前,社保制度基本建成。但各地各险种统筹层次参差不齐,区域不平衡问题仍未根本解决。需进一步完善五级社会保障管理服务体系和网络,适应人员流动和身份变化的需求,适应平台经济和新就业形态,持续拓展“一网通办”社保服务事项,拓展居民服务“一卡通”应用场景,实现信息化便民服务。

第一,完善全国统一社会保障公共服务平台。夯实社会保险数据全国集中管理基础,构筑涵盖事中管控、事后稽核的风险管控体系。持续完善国家社保公共服务平台功能,分类分步拓展全国性、跨地区服务事项,推动业务协同、地区协作、信息共享。

第二,推进居民服务“一卡通”。截至今年6月底,全国社保卡持卡人数13.6亿人,覆盖96.3%的人口,其中5.75亿持卡人同时在手机中领用了电子社保卡,可办理参保登记、查询社保权益并领取养老金、失业金和工伤津贴等,下一步将积极推进人社领域“全业务进卡”。

第三,保障多层次多支柱社保制度实施。全国集中的职业伤害保障信息平台已初步建成,统一组织试点省份和试点平台企业的信息系统对接,支持全流程业务办理和数据共享,方便新业态从业人员享受基本权益。目前正推进个人养老金信息管理服务平台建设,通过与符合条件的商业银行、金融行业平台对接,为参保人提供方便快捷的服务。

第四,加强数据共享业务协同。提升各级社保信息系统“技防”水平,做到全流程进系统、全规则入系统、全数据存系统,实现全闭环规范管理。强化数据共享和数据规范制度,实现联网核验和联动经办,切实增强风控能力,实现社保信息系统风险动态清零,推动社保信息化逐步迈入“大平台”“大数据”“大服务”新发展阶段。

**主持人:**我国基本养老保险参保情况如何?目前企业职工基本养老保险未参保人员主要集中在哪些群体?

**金维刚(中国社会保障学会副会长、浙江大学国家制度研究院副院长):**我国基本养老保险是国家建立的一项法定的社会保险,其中包括城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险。根据社会保险法规定,城镇职工基本养老保险具有以下主要特征:一是职工应当参加基本养老保险,由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费;二是基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合,基本养老保险基金由用人单位、个人缴费以及政府补贴等组成;三是用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费,记入基本养老保险统筹基金;四是职工应当按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费,记入个人账户;五是无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险,并且应当按照国家规定由个人缴纳基本养老保险费,分别记入基本养老保险统筹基金和个人账户;六是基本养老保险基金出现支付不足时,由政府给予补贴。

此外,按照社会保险法规定,国家建立和完善新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度,其中新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合。个人缴费计入个人账户,待遇由基础养老金和个人账户养老金组成。各级地方政府可以将城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险合并实施。

因此,我国基本养老保险既体现了传统意义上社会保险的社会共济、分散风险、保障性强的特点,又强调了职工或居民个人的自我保障意识和激励机制。

近年来,随着我国养老保险制度改革不断深化,在基本养老保险领域扩面征缴力度不断加大,参保人数不断增加。截至今年6月底,全国参加基本养老保险人数10.4亿人,比上年末增加1166万人,参保率提高到95%。其中,参加城镇职工基本养老保险人数4.93亿人,比上年末增加1243万人;城乡居民基本养老保险参保人数5.47亿人,比上年末减少77万人。城乡居民与城镇职工参加基本养老保险的人数之间此消彼长,反映了今年以来有一部分

## 积极引导新业态从业人员

参保情况如何?目前企业职工基本养老保险未参保人员主要集中在哪些群体?

目前,企业职工基本养老保险未参保人员主要集中在农民工和新就业形态从业人员。在工业化、城镇化迅速发展背景下,从农村转移到非农产业和城镇的农民工越来越多。2021年我国农民工总人数已达到2.92亿人,其中,本地农民工1.21亿人,同比增长4.1%;外出农民工1.72亿人,跨省就业人数8000万人。但是,只有一部分进城务工的农民工参加企业职工基本养老保险。数以亿计的农民工群体在城乡、城市之间流动就业和参保缴费,如何依法将其纳入相应的基本养老保险制度,切实保障其在流动就业和参保过程中的权益,是当前和今后一段时期我国基本养老保险亟待解决的问题。

值得一提的是,近年来随着新业态快速发展,其从业人员也越来越多。据不完全统计,2021年互联网平台带动提供共享服务的劳动者人数达9000万人。新业态领域出现劳动关系、平台化倾向。目前,由于新业态形态劳动者与平台企业之间的关系难以界定为传统的劳动关系,因此平台企业不愿与依托于平台的新业态形态劳动者签订劳动合同并依法为其办理参保缴费。同时,新业态形态劳动者由于就业不稳定、收入较低、流动性大,参保意识薄弱等多方面因素,主动参加城镇职工基本养老保险的也较少。

人社部、国家发展改革委等8部门于2021年7月联合印发《关于维护新业态劳动者劳动保障权益的指导意见》,要求各地放开灵活就业人员在就业地参加基本养老保险的户籍限制,并组织未参加职工基本养老保险的灵活就业人员按规定参加城乡居民基本养老、城乡居民基本医疗保险,做到应保尽保,并督促企业依法参加社会保险,引导和支持不完全符合确立劳动关系情形的新业态形态劳动者根据自身情况参加相应社会保险,有利于促进新业态形态劳动者依法参加基本养老保险。

随着经济社会不断发展,就业形式将更加灵活和多样化,新业态从业人员等各类灵活就业人员总量也将持续增长。需进一步完善有关基本养老保险政策,加大宣传力度,积极引导和促进包括新业态从业人员在内的灵活就业人员依法参加企业职工基本养老保险,织密扎牢社会保障“安全网”。

## 异地就业人口社保可转移接续

**主持人:**请分享在完善社会保险关系登记和转移接续措施、放开灵活就业人员在就业地参保的户籍限制方面,国内的典型案例及经验。

**钱诚(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所人力资源研究室副主任):**党的十八大以来,我国社会保险保障覆盖面不断扩大,全国统筹能力不断增强,社保转移接续惠及更多流动人口,为更多异地就业和灵活就业人员解除参保后顾之忧。

近年来,我国针对异地就业人员的社会保险关系登记和转移接续工作体系不断完善,针对灵活就业人员在就业地参加基本养老保险的制度安排也不断健全。人社部于2010年和2016年分别发布《关于印发城镇企业职工基本养老保险关系转移接续若干具体问题的通知》和《关于城镇企业职工基本养老保险关系转移接续若干问题的通知》,对视同缴费年限计算地、缴费信息历史遗留、临时基本养老保险缴费账户、一次性缴纳养老保险费等问题作出规范,进一步保障跨省就业人员的养老保险权益。2018年,我国开始实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度。2019年,全国社会保险公共服务平台上线。2020年末,全国已有31个省份及新疆生产建设兵团的企业职工基本养老保险实现全省统筹。2021年,国家医保局办公室与财政部办公厅联合印发《基本医疗保险关系转移接续暂行办法》,对各类人群参保和医保关系跨地区转移接续作出规定。同年7月,人社部等8部门联合印发《关于维护新业态劳动者劳动保障权益的指导意见》,明确新业态劳动者可以灵活就业人员身份参加企业职工基本养老保险,也可参加城乡居民基本养老保险。

各地在推动异地就业人员社会保险转移接续、加快改革灵活就业人员就地参保户籍限制等方面积极探索,积累了不少经验,取得了明显成效。

一是各地加快上线全国统一的养老保险统筹信息系统,为异地就业人员社保转移接续创造了有利条件。今年上半年,安徽、河南、湖南

级社保经办机构、信息化综合管理部门克服疫情影响,完成了数据整理、系统改造、部省联调、上线切换、测试培训、系统试运行等一系列任务,目前各类线上、线下社会保险服务渠道全部开放。其中,安徽省运行第一周累计办理业务247万笔,河南省开通系统首日受理业务66605笔。

二是加快社保经办服务“放管服”改革,提高了异地就业人员社保转移接续服务效率和质量。比如深圳、南京、杭州等地建立15分钟社保“服务圈”,推动社保经办服务“网上办”“码上办”“一次办”等,减轻群众办理社保负担。重复信息不用填,异地业务不用跑,办理时限再缩短,群众社保事务就近办、线上办、快速办等更加方便快捷。同时,加大向异地就业人员的政策宣传,从“人找政策”到“政策找人”,从“就近可办”到“上门帮办”,不断优化企业、群众的社保办事体验,推进社保登记政策待遇“看得懂、算得清”。

三是加快破除灵活就业人员当地就业参保户籍限制。比如浙江省2021年印发《关于进一步做好灵活就业人员参加企业职工基本养老保险工作的通知》,放开灵活就业人员在就业地参加职工基本养老保险户籍限制,规定在该省就业的法定劳动年龄段内灵活就业人员,按照自愿原则,可按规定以个人身份参加企业职工基本养老保险,由个人缴纳养老保险费;外省户籍灵活就业人员在省内就业地办理就业登记后,可在就业地参加企业职工基本养老保险;灵活就业人员参加企业职工基本养老保险,可在全省上年度口径城镇单位就业人员平均工资的60%至300%之间选择缴费基数,使社保改革发展成果更多、更公平惠及人民群众。

我国不断完善从中央到省、市、县、乡镇(街道)的五级社会保障管理体系和服务网络,不断提高社保转移接续服务精细化程度和办事效率,紧盯群众在社会保障方面反映强烈的烦心事、操心事、揪心事,大大提升了异地就业人员享受社保待遇的获得感、幸福感。



## 建设统一的全国社保信息平台

**主持人:**企业职工基本养老保险全国统筹系统已建成运行,下一步应如何着力,推动建成全国统一的基本养老保险信息系统和多层次社会保障信息平台?

**李常印(中国劳动和社会保障科学研究院研究员):**实施全国统一的基本养老保险信息系统,是建成全国统一的重要支撑,标志着我国社会保障事业进入一个新的发展阶段。

按照人社部部署,各地陆续上线全国统筹信息系统。从目前情况来看,一是系统稳定性亟需加强。新系统涉及近5亿城镇企业职工养老保险数据,且跨部门进行信息交互也较频繁,庞大的业务量对系统的稳定性是一个重要考验。二是短期部分业务正常办理受到影响,受影响的多是各地原有社保个性化业务。如河南目前上线的新系统暂不支持参保地多重参保关系人员退休地确认、省辖市内参保单位跨经办机构建制划转等20多项业务办理。三是需研究制定社保信息统一规划。近年来,广东、青海、江苏等省份投入大量人力物力建设全省统一的人社一体化系统,在省域内实现了人社全业务、全流程、全环节一体联动。由于新系统只是针对城镇企业职工养老保险单一险种业务经办平台,长期来讲需要研究解决中央与地方信息系统统一规划问题,更好地适应群众在城乡、地区间流动和身份变化的需求,并提供全国统一、地区联动、

简化规范、方便快捷的信息化支撑。

全国统一的社保信息化平台建设,是推进社会保障治理体系和治理能力现代化的关键。需进一步完善五级社会保障管理服务体系和网络,着力提高管理精细化程度和服务水平,适应人员流动和身份变化需求,更好地保障各项社保制度实施。

第一,提升系统应用能力,助力社保精细化管理。全国统一的社保信息系统建设目的是解决重复参保、转移接续、增强基金抗风险能力,提升社保公共服务的可及性和均等化水平,满足人民群众对社保服务便利可及的需求。建议强化信息系统在优化社保业务流程方面的应用,推行社保业务无差别办理;积极推进社保业务流程规范化,加强信息共享和业务协同。推行全国社保主要业务流程统一,如参保缴费、费用征收、待遇发放、基金监管、权益记录查询等,以及跨部门、跨层级、跨区域的共享机制。

第二,加快推进社保标准化和规范化建设。标准化是信息化建设的基础和突破口,全国统一的社保信息系统建设需要标准化先

行,在这方面,已全面上线的全国统一的医保信息平台提供了经验借鉴。一方面,建议建立社会保险基础数据标准、工作规范、公共数据标准、评价监督标准等大标准体系,形成共建共享、标准统一、可衔接交换的“通用语言”,如社会保险基本业务标准、经办机构与人员标准、服务流程标准、信息交互标准等。另一方面,建议在完善社保政策基础上,尽快推进社保业务规范化,加强信息共享和业务协同。推行全国社保主要业务流程统一,如参保缴费、费用征收、待遇发放、基金监管、权益记录查询等,以及跨部门、跨层级、跨区域的共享机制。

第三,提升系统应用能力,助力社保精细化管理。全国统一的社保信息系统建设目的是解决重复参保、转移接续、增强基金抗风险能力,提升社保公共服务的可及性和均等化水平,满足人民群众对社保服务便利可及的需求。建议强化信息系统在优化社保业务流程方面的应用,推行社保业务无差别办理;积极推进社保业务流程规范化,加强信息共享和业务协同。推行全国社保主要业务流程统一,如参保缴费、费用征收、待遇发放、基金监管、权益记录查询等,以及跨部门、跨层级、跨区域的共享机制。最后,通过政务信息共享机制,借助数据应用技术,实现人社部门与国家医保局、民政部、退役军人事务部等相关业务部门互联互通,建成覆盖社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚等全国统一的社保信息平台,真正实现社会保障公共服务“一站式”服务和“一站式”办结。