



# 快 訊

## SSL Express

2019 年第 07 期 ( 总第 314 期, 1 月 24 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



近日,“南方养老金拿去支援东北”成为社会热点话题。为此,凤凰网财经频道《国子策》栏目专访了中国社科院世界社保研究中心主任,第十三届全国政协外事委员会委员郑秉文教授,下面是采访内容:

### 郑秉文: 把南方的养老金调拨给东北并不会造成不公平

近日,“养老金够不够发放”再次成为社会热议的话题。针对“一些地方结余较多,一些地方钱不够花”的局面,中国财政学会副会长贾康支招,“用南方多年的滚存结余调到东北救燃眉之急。”

对贾康的建议,网友们疑虑重重:南方社保资金结余多,是因为年轻人多交的多,以后都退休了要领的更多,怎么进行合理的地区调剂?北方的老人靠南方养,是不是有失公平?不止东北,全国其他省份近年来也逐渐出现了养老金亏空的现象,如何解决养老金穿底的困局?

针对以上问题,凤凰网财经采访了世界社保研究中心主任,深圳创新发展研究院资深研究员,第十三届全国政协外事委员会委员郑秉文。

#### 养老金的南北差异是因为我国没有实现中央水平的管理

目前,职工基本养老保险基金累计结余已近 5 万亿元,平均可满足 17 个月的支付。但是,在现收现付的养老金制度下,东北等部分省份已经出现了收不抵支的问题。对于养老金

---

结余的南北差异，郑秉文表示，主要是因为养老金管理的层级太低造成的。目前，我国是在县级的水平管理，所以会出现差异。

“养老金的管理水平如果由中央来管理，就不存在这个问题了”，郑秉文说道。可是中国没有进行中央水平的管理，仍然是按照二十几年前试点的时候的管理水平，是在地方管理，所以就出现了这样一个问题。

既然中央级别的管理能解决养老金的地区差异，那中央为何迟迟没有施行中央水平的养老金管理呢？

“主要是因为中央级别的管理水平要求中央最后要对养老金全国范围的收不抵支承担‘最后出资人’的兜底责任，需要中央财政来兜底。而现在，多级政府可以承担这个责任。”郑秉文表示。

### **养老基金的中央调剂制度已经实施半年南方养老金支援东北就是目前的现状**

对于南方养老金支援东北的观点，郑秉文表示：“理论上讲，按照全国统一管理的原理和国际惯例，就实现了发达地区补贴欠发达地区的目的，或说中央层级管理养老基金就自然解决了发达地区补贴欠发达地区的问题，这是中央管理层级的题中应有之义，本来就应该这么做。但在目前没有实现中央管理养老基金的情况下，要实现发达地区补贴不发达地区，按照计划经济的办法，实行一平二调，那是不行的。”（注：“一平二调”是平均主义和无偿调拨的简称。“一平”是指在人民公社范围内把贫富拉平，搞平均分配；“二调”是指对生产队的生产资料、劳动力、产品以及其他财产无代价地上调。故而可以说，“一平二调”是特殊社会背景下出现的一种特殊分配方式。）

地方在管理养老金的时候，与地方的利益有一定关联。发达地区收的钱多，退休的人少，就积累的多；积累的多就存在当地银行，对当地金融业和经济发展会有巨大的支持。如果采取一平二调的办法，肯定是不行的，得有一个非常科学的、各个省份又能够接受的办法。

当然，最根本和最好的办法是实现全国管理的水平，实现全国统筹，这样的话就实现了发达地区向欠发达地区的转移，实现了发达地区对欠发达地区的支持。但目前我们没有实现全国的水平，如果要想实现发达地区支持不发达地区，就需要有办法，什么样的办法呢？

郑秉文表示：“事实上这个办法已经实行了。”

2018年7月1日，养老基金的中央调剂制度已经开始实施了。

什么是中央调剂制度？就是发达地区的钱调剂到不发达地区，钱多的地区调剂到钱少的地区，收大于支的地区调剂到收小于支的地区，也就是说这个办法已经实行了整整六个月，“南方养老金支援东北就是目前的现状。”

---

中央调剂制度在现行企业职工基本养老保险省级统筹基础上，建立中央调剂制度，对各省份养老保险基金进行适度调剂，确保基本养老金按时足额发放。这个中央政府介入的调剂制度的核心涉及到两个公式，即筹集和拨付环节按照以下两个公式：

某省份上缴额=(某省份职工平均工资×90%)×某省份在职应参保人数×上缴比例。

某省份拨付额=核定的某省份离退休人数×全国人均拨付额。

针对以上两个公式，郑秉文解释道，中央调剂制度有三个要点。第一个要点，所有的省份都按照一个公式给国家交上来钱；第二个要点，中央马上按照下拨的比例把钱分给各个省，中央政府并没有建立资金池；第三个要点，这两个公式的区别在于，发达的省份交来的钱多，欠发达地区交的钱少，而在下拨公式当中就实现了逆向操作，发达地区下拨的钱少，欠发达地区下拨的钱多，这样就实现了东部沿海地区交上来的多，通过中央政府转移支付给欠发达地区的目的，这就是目前网上说的用“南方养老金支援东北”。

中央调剂制度通过这个调剂制度或说两个种公式，而不是直接的一平二调，既保护了地方的积极性，同时又解决了黑龙江等个别省份收不抵支的巨大压力，是一个双赢的办法。

### **把南方的养老金调拨给东北并不会造成不公平**

有网友表示：为什么东北的锅要让南方背？那养老金的中央调剂会不会造成不公平？

对此，郑秉文表示，不能说不公平。因为发达省份的钱收的多，根本原因是因为欠发达省份的人到发达省份打工去了，把钱交给了当地，当地收钱总额就会多，这是市场经济的自然结果，就是劳动力自由流动。在劳动力流动方面，由于市场机制的原因，客观上起到了欠发达地区向发达地区输入和支持的结果。

大家都知道，黑龙江人到广东打工的多，广东人到黑龙江去打工的很少。那么，黑龙江人到广东打工交的养老金就留在了广东地区。可是黑龙江人在广东买不起房子，又没有户口，退休的时候还得要回到黑龙江去退休。那这个时候把他在广东交的钱调拨一部分，通过中央调剂制度调拨给黑龙江，这也是公平的。另一方面，黑龙江青年人到广东打工，但他们父母和子女却成了留守老人和留守儿童，需要发养老金呀，但他们却把钱交给了广东，用中央调剂制度把一部分钱转移支付给黑龙江，下一代养活上一代，这也是公平的、天经地义的呀！还有一个公平观，那就是从广东钱多但存款收益率太低，钱越多贬值就厉害，在这个条件下，用于支付养老金就等于“花掉”了这笔钱，这时就获得了一个“内部收益率”，这个“内部收益率”大致相当于社会平均工资增长率（应该再加上人口增长率），它大大高于银行存款利率，这就是大家愿意买房子而不愿意留钱的根本原因。所以，从全国的角度看，广东养老金存款用于支付黑龙江养老金也是减少福利损失的一个好办法，都是纳税人（缴费人）的钱，

---

用该让它福利最大化，这对老百姓才是公平的呀，否则，放在那里贬值，对老百姓的钱也是不公平的呀。

### **如何进一步解决养老金穿底？建议成立外汇型主权养老基金**

最新数据显示，在 2016 年养老金当期收不抵支的省份数量从上一年度的 6 个增至 7 个，而 2014 年只有 3 个省份收不抵支，收不抵支地区的数量在不断增加。有没有什么办法能够解决养老金收不抵支的情况？

郑秉文表示，在目前中央统筹层次没有实现的情况下，现在实行的中央调剂制度就是一个很好的过渡办法，这个过渡办法基本上极大缓解了黑龙江等一些省份收不抵支导致的财政压力，极大的缓冲了养老基金穿底的压力。

此外，郑秉文强烈建议全国应该建立一个外汇型的主权养老基金。郑秉文表示，在 2000 年的时候我国已经建立了一个主权养老基金，就是全国社保基金理事会。“目前在全球贸易局势紧张的大背景下，我认为我们建立外汇型的主权养老基金的机会窗口将会越来越小，在它闭合之前就应该拿出三千亿美元的额度建立一只外汇型的主权养老基金，让它走出去，实现全球资产配置。这件事如果现在不做，以后的机会就越来越小了，这是应对老龄化的一个重要举措，很多国家都在这么做，我们现在有这个条件，看到前一两年外汇储备急剧下降的趋势，我想到了这个问题。”郑秉文表示，如果建立了外汇型的主权养老基金，可以用它来补偿补贴养老基金的缺口。

# 国子策

国之骄子·策论改革  
Policy suggestions on SOE reform

【第93期】

鳳凰網財經  
finance.ifeng.com

鳳凰新聞 客戶端  
IFENG NEWS

就故不同

**郑秉文** 世界社保研究中心主任  
第十三届全国政协外事委员会委员

“把南方的养老金调拨给东北  
并不会造成不公平。”

高层视野，洞察改革  
理性建言，政策纲领



扫码关注  
更多资讯

凤凰网财经【国子策】第93期宣传海报

---

## 声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区建国门内大街 5 号

**电话：**( 010 ) 84083506      **传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)      **Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐