

# 养老金全国统筹：央地分责尤为关键

——访全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成

■ 本刊记者 李浏清

## 地区分割统筹不利于制度公平

**记者：**我国职工基本养老保险制度迄今仍处于地区分割统筹状态，这会造成哪些不良影响？

**郑功成：**养老保险是我国社会保障体系中最重要的一项制度安排，而职工基本养老保险又构成了整个养老保险体系中的支柱性制度安排。我国职工基本养老保险制度区域碎片化实质上是将法定的全国统一的制度沦为差异性的地区性制度安排，在改革中出现这一状态，直接损害了这一制度的公平价值取向，限制了这一制度的互助共济功能。

首先，地区分割统筹导致地区之间养老保险实际缴费负担畸重畸轻，突破了养老保险制度筹资公平与市场经济竞争公平的底线。

其次，地区分割统筹严重扭曲了职工基本养老保险制度的实践路径，将国家统一制度异化成地方利益，不仅直接导致养老保险基金在不同地区之间呈现收支余缺两极分化，而且弱化了国家认同，损害了区域协同发展。

此外，地区分割统筹还导致了一

系列其他负面效应，主要包括：一是缴费基数与缴费率无法统一；二是名义费率偏高问题无法得到解决；三是基金贬值风险难以化解；四是直接阻碍着中央对制度结构进行统一优化；五是增加劳动力流动的障碍与运行成本；六是损坏了制度公信力，一旦放任下去，整个养老保险制度将失去可靠的群众基础。

因此，深化我国养老保险改革的关键，是优化职工基本养老保险制度，优化职工基本养老保险制度的牛鼻子，是尽快实现这一制度从地区分割统筹到全国统筹的转变，让职工基本养老保险制度真正步入全国统一的时代，并在统一的条件下走向定型、稳定与可持续发展的新阶段。

## 全国统筹必须克服观念、利益、体制三大障碍

**记者：**实现职工基本养老保险制度全国统筹的目标是什么？

**郑功成：**全国统筹的目标就是实现职工基本养老保险由地区分割统筹的地区性制度安排真正回归到国家法定的统一制度安排，其标志是五个统



全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授 郑功成

一：统一社会统筹与个人账户的结构与规模、统一缴费基数计算口径、统一缴费率、统一社会统筹基金收支、统一个人账户基金收益回报率。

**记者：**目前实现这一目标还面临哪些障碍？

**郑功成：**第一，传统的“承包制”观念与属地管理思维定势是实现全国

统一这一目标的最大障碍。在国家层面,继续沿用着“摸着石头过河”年代采取地方政府“承包制”和突出属地管理的思维定势;在地方层面,同样视法定基本养老保险为地区利益,有基金结余的地方将结余基金视为本地区应得的利益,收支有缺口的地区则将缺口视为自己的责任,同时向上级政府直至中央政府寻求支援。

第二,日益固化的地区利益格局已经形成了强劲的路径依赖。由于观念障碍与认识不足,分割格局延续至今,已经形成了日益失衡的地区利益格局。缺乏明确责任划分的中央与地方关系亦形成了强势的路径依赖。

第三,现行体制、机制不利于推进全国统筹。职工基本养老保险制度全国统筹意味着中央政府对这一制度直接负责,必然带来相应的干部管理体制与社会保险行政管理体制的变化;全国统一的制度安排必然要求统一经办机构,采取垂直管理的方式,养老保险经办机构将真正步入专业化、法人化运行阶段,而现行经办机构是隶属于各级社会保险行政部门,这种机制与全国统筹存在着内在冲突。还有基金管理及其投资运营,亦会带来不同层级政府之间的利益冲突。

此外,全国统筹还面临基础准备不足的障碍。例如,全国各地的缴费基数标准不一,而全国统筹应当实现全国范围内统一缴费基数的计算口径。同时,职工基本养老保险信息系统并未真正实现全国统一,这构成了技术障碍。

### 全国统筹需要厘清中央与地方责任

**记者:** 在实现职工基本养老保险制度全国统筹的过程中,应如何厘清

中央政府和地方政府的责任?

**郑功成:** 我国职工基本养老保险制度改革在取得重要成就的同时,也面临着中央政府与地方政府责任划分不清的问题,主要体现在以下三个方面:

一是事权分配体系缺失。在目前所有有关职工养老保险制度的法律法规和政策文件中,均没有对不同层级政府在职工基本养老保险制度中的事权分配体系进行明确规定的条款。《社会保险法》明确规定基本养老保险实现全国统筹,全国各地的制度结构也大体一致,但各地在个人账户规模、征收体制、缴费标准、信息系统和管理流程等方面仍然存在较大差异。

二是财政责任分配结构失衡。从全国总体情况看,职工基本养老保险基金有结余的地区基本不向中央政府上缴基金,而当期有缺口的地区则主要依靠中央政府的转移支付。中央政府承担了补贴缺口的主要责任,却不具有基金调剂的权利。

三是缺乏公开、透明的中央与地方权责分配结构决定机制。合理的中央与地方权责分配结构需要双方共同参与、理性协商、公开透明的决定机制,而目前往往是“一事一议、一地一议”。

为实现职工基本养老保险全国统筹的目标,应根据央地分责、边界清晰、相互制衡的原则,明确中央政府专属的职能、地方政府专属的职能和央地分担的职能。

中央政府的专属职能主要包括两个方面,其一是尽快统一职工基本养老保险制度,真正实现制度的定型。虽然目前职工基本养老保险已经确立了统账结合的模式,但是不同地区个人账户实账的比例、资金来源、投资方式等都仍然存在显著差异。中央政

府宜审慎决策,尽快实现职工基本养老保险制度的定型。

其二是尽快统一管理信息系统。近些年来,各地金保工程建设取得了很大的进展,但是不同省份之间的信息系统尚无法实现信息共享与信息交互。在全国统筹的目标模式下,中央政府必须及时、全面、准确地掌握全部参保人的参保信息。

地方政府的专属职能也主要包括两个方面:其一是加强稽核手段,统一征缴体制。在全国统筹的条件下,地方社会保险经办机构的主要职责就是基金征收和稽核。应当建立由社会保险经办机构登记、稽核,由银行等社会机构进行代征的统一的社会保险费征收体制。与此同时,地方社会保险行政部门应当加强稽核的力量与手段。

其二是对参保困难群体进行参保补贴。地方政府可以根据本地的实际情况以及财政能力确定参保补贴的对象和标准,这部分资金应当纳入地方财政的一般性预算中。

中央政府和地方政府分担的责任主要包括以下四个方面:

第一,基础养老金年度收支预算编制责任的分级负责。省级社会保险行政部门应当负责制定本省区的基础养老金收支预算,并接受同级立法机关的监督;全国社会保险行政部门应当在审核各省份基金预算的基础上,制定全国的基础养老金收支预算,并接受全国人大的监督。

第二,基础养老金收支缺口补贴的分级负责。对于各省份预算内的基础养老金收支缺口,应当在综合考虑不同省份老龄化程度以及财政能力的基础上,实行中央财政与省级财政的分级负责,总体上可以5:5为基准,再据现实情形进行微调。对于预算外

的收支缺口，则全部由地方财政来承担。现在已经明确的全国统筹的过渡性措施——中央调剂金制度，通过转移支付和中央调剂基金在全国范围内进行补助和调剂，并随着调剂金比例越来越大，最后实现全国统筹，这正是改革的“起步”之举。

第三，养老保险基金管理流程的分级负责。中央政府应当出台养老保险基金管理流程的指导意见和最低标准，由各省在中央政府制定的指导意见框架下，根据当地实际情况对管理流程进行细化，从而在保证地方特色和积极性的同时，确保各省份在养老保险基金管理流程及模块上的大体一致。

第四，个人账户基金投资的分级负责。在个人账户基金投资管理体制中，应当由中央政府建立基金投资管理的指导意见，明确规定基金投资的领域、不同领域投资的最高比例，以及确定符合资质的投资管理人，地方政府可在这一指导意见的框架内，通过直接投资或是委托代理的方式，实现个人账户基金保值增值。

总之，当前我国职工基本养老保险制度的改革已经到了结构改革和利益调整的关键阶段。中央政府明确目标、下定决心、建立科学制度，地方政府转变发展观念与增长方式，提高治理能力与服务水平，中央和地方达成共识，从而尽快实现职工基本养老保险全国统筹的目标。

基本养老金是老年人的养命钱。在互联网和老龄化的时代，老年流动人口的需求不断增加，这对基本养老金制度建设提出了新的要求。一是全覆盖，通过制度建设和全民参保解除国民老有所养的后顾之忧。二是保基本，基本养老金应当满足老年居民的日常开支，待遇过高会导致企业和在职人员负担，待遇过低则导致老年人消费不足。三是全国统一，以支持人员合理流动、实现社会团结、均衡和持续发展的目标。因此，2018年实现中央调剂金的制度安排，是实现全国统筹基本养老金重要步骤。

## 从中央调剂到全国统筹的质变与路径

■ 杨燕绥 黄成凤

目前，我国养老保险制度是“中央定目标和兜底、地方调剂和补差、基层统筹和担责”的责任下运行的，反映了我国社会主义初级阶段国家活动形式和社会关系。在互联网时代，这种机制将导致社会矛盾日益凸显，主要体现在：

不利于地区均衡发展。中国基层政府之间已经形成进行经济竞争锦标赛的府际关系，养老保险地方统筹进一步加剧了这种关系：经济发达地区养老保险费率低且结余多，欠发达地区费率高且有当期资金缺口。

不适应人口流动。基于地方保护主义，地方政府热衷于动员流动人口参保以扩面征缴，但不希望流动人口在流出时全部转走已缴纳的养老保险费，这导致退保断保现象频出，后期扩面困难、非正规就业占比较高。

不利于实现社会团结。青年人“孔雀东南飞”现象越来越普遍，人口结构和社会发展愈加不均衡。

因此，2018年实现中央调剂金的制度安排，是实现全国统筹基本养老金重要步骤。

在地方政府承担统筹收支责任的基础上建立中央调剂金制度，是一件与激励相容原则背道而驰的事情，很容易产生北部滥发和南部懒收的道德风险，最终可能导致加速养老保险基金全局性亏损的结果。

互联网时代的国家养老金公共品的生产机制，具有网格化特征和府际责任制，与农业经济的层级政府和初级工业经济的部门政府具有质的不同。2015年，服务业产值占GDP的比重超过50%，这是一个质的变化，意味着中国的经济基础已经从农业经济、工业经济进入服务