

推动新型农村社会养老保险健康发展的建议

■ 杨勇刚 姜泽许

新型农村社会养老保险试点工作全面展开以来,成效显著。截至2010年3月底,全国新农保参保人数共计4685万人,领取待遇人数1570万人;新农保基金收入117.38亿元,基金支出45.85亿元,累计结余242.69亿元;27个省(自治区)的320个试点县和4个直辖市已全部开始发放基础养老金。然而,新农保试点和推广的过程中,也暴露出一些亟待解决的问题,主要是:地方政府投入较少,新农保制度的施行严重依赖中央财政支出;受政府财力制约,新农保面临空账运营风险;新农保给付水平与城镇基本养老保险相比存在较大的差距等。因此,必须进一步优化制度设计、加大资金投入,推进新农保持续、健康发展。

1. 建立新农保主权基金。仅靠政府财政支出和农民个人缴费难以维系新农保制度的长期稳定运营。除了传统的筹资渠道以外,利用外汇储备建立主权基金也是新农保资金筹集的重要手段。国家外汇管理局公布的数据显示,2010年3月末,我国外汇储备余额为2.4万亿美元,居世界第一。建立主权基金是发达国家的通行做法,美国、挪威、俄罗斯、澳大利亚、日本、韩国、新西兰等国家都利用外汇储备建立了主权基金,应对由人口老龄化等原因引起的养老保险基金压力。其中,日本的“年金资金运用基金”,资金规模超过1.37万亿美元。我国可以利用充足的外汇储备,建立农村养老保险基金,保障新农保制度的稳定运行。

2. 做好城乡养老保险制度的衔接。缩小城乡养老保障水平差距,构建统一的城乡基本养老保险制度,有利于应对人口老龄化,有利于维护农民的切身利益,有利于城乡公平和以工补农政策的实行。当前,最为重要的是建立和完善城乡两类社会养老保险的衔接制度,使农村劳动力在城乡之间转移就业时,可以顺利实现新型农村社会养老保险制度与城镇基本养老保险制度的个人账户基金结余和统筹账户收益权转移。要保持制度模式的一致性,以保险

基金的可持续性为中心,合理划分国家、集体与个人的权利和义务。

3. 加快新、旧两种农村社会养老保险制度的融合。旧农保是以个人缴费为主的完全个人账户积累制,而新农保是以政府、集体、个人三方缴费为特征的统账结合模式。因此,政府应制定相关政策,保证完全个人账户积累制向统账结合模式的顺利转变。在新旧体系的转换过程中,财政部门应给予大力支持,通过责任分担的方式解决转制成本问题。在不损害现有农村参保人员利益的前提下,建立以中央和地方财政为主导的政府、集体和个人责任分担机制,采用渐进式改革,逐步化解转制成本。此外,在转制过程中,必须公开透明,防止暗补现象的发生。

4. 提高新农保给付标准。新农保的养老金由基础养老金和个人账户养老金组成,中央确定的基础养老金标准为每人每月55元,地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准。建议将精算理论引入新农保制度设计,将农民人均收入、人均消费、物价指数、地方经济发展水平及政府财力等多方面的指标结合起来,用保险精算方法确定新农保实际给付水平,为建立长期稳定的农村社会养老保险机制提供科学的数量分析依据,并在此基础上建立合理的给付调整和增长机制。

5. 加大财政新农保支出。加大财政社会保障和新农保支出力度,进一步发挥中央财政资金引导作用,带动地方财政加大新农保投入。财政新农保支出主要解决两个问题,一是建立新农保待遇调整储备基金,在物价水平上升时,提高新农保的基础养老金给付水平。二是建立新农保资金引导机制,由政府对不同年龄阶段的参保农民给予缴费补贴,最大程度地提高农民的参保积极性。■

(作者单位:河北大学 华中师范大学)

责任编辑 廖奎