

河南城乡居民基本养老保险财政补贴政策的问题与对策

王敏

2014年国务院决定在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度,并在参保人员缴费和基础养老金发放环节实施财政补贴,全国各地陆续因地制宜地出台了本地的城乡居民养老保险的实行政策,并规定了相应的财政补贴政策。本文以河南省城乡居民基本养老保险政策文本为基础,探究该省各级财政对城乡居民基本养老保险补贴的情况、面临的问题及应对的策略,期望通过河南省的个案分析,为进一步完善河南省乃至全国城乡居民基本养老保险财政补贴政策提供参考。

河南城乡居民基本养老保险财政补贴政策的现状

2014年2月,河南省正式启动实施城乡居民基本养老保险制度,政府财政从“入口补贴”和“出口补贴”两方面,分别对一般参保人员缴费和基础养老金发放以及特定人群进行补贴。

从入口补贴来看,河南省主要对以下三个方面实施补贴:一是对一般参保人员缴费的财政补贴。目前,河南省城乡居民基本养老保险从100—5000元共设16个缴费档次。对选择100—400元档次标准缴费的,补贴标准不低于每人

每年30元,其中省财政每人每年补贴20元,省辖市财政每人每年补贴不低于10元;对选择500元及以上档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年60元,其中省财政每人每年补贴40元,省辖市财政每人每年补贴不低于20元。省直管县(市)对参保人的缴费补贴全部由省财政承担。二是“多缴多补”增发的缴费鼓励补贴。对选择较高档次标准缴费的,河南省规定由县(区)财政给予适当鼓励,具体补贴办法由县(市、区)政府制定。三是对特定群体的缴费补贴。河南省对于特定群体的缴费补贴,全部由各县(市、区)政府财政负担。具体表现为:对重度残疾人或长期贫困残疾人等缴费困难群体,为其代缴最低档次标准100元的养老保险费;对烈士遗属、领证的独生子女父母和计划生育双女父母,基本上给予100元的缴费补贴。

从出口补贴来看,河南省财政补贴具体表现在以下三个方面:一是提高基础养老金发放标准的补贴。目前,河南省城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准为每人每月80元,其中70元为中央确定的基础养老金标准,由中央财政负担;在此基础上,省、市对符合领取条件的参保人每人每月增加5元基础

养老金(按6:4比例分担),省财政负担3元,省辖市财政负担2元;县(市、区)确定的基础养老金补贴标准每人每月不低于5元。二是“长缴多得”加发的基础养老金补贴。对长期缴费的,河南省规定可适当提高基础养老金的加发标准,具体办法、资金分担比例由本级政府确定。目前,河南省实施此政策的一些市(县)均采用的是定额加发的方式,如郑州市和巩义市财政对个人连续缴费满15年或累计缴费满20年后,个人每多缴1年,领取待遇时,每人每月加发基础养老金2元;唐河县财政对连续缴费满15年后,每多缴费1年,享受待遇时每月增发基础养老金1元。三是对特定群体增发的基础养老金补贴。河南省一些县(市),对特定群体增发一定的基础养老金补贴。如固始县、唐河县、鹿邑县和许昌市各县(市、区)财政,对符合领取待遇条件的烈士遗属、领证的农村独生子女父母和农村计划生育双女户父母,每人每月分别增发10元、10元、20元和40元的基础养老金。

河南城乡居民基本养老保险财政补贴政策现存的主要问题

(一)财政补贴政策的激励性不足



目前,河南省缴费补贴档次较少,全省针对现有的16个缴费档次仅有两个缴费补贴档次,即选择100—400元档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年30元;对选择500元及以上档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年60元,仅仅是执行了国家规定的两个最低缴费补贴档次。缴费补贴档次过少,多缴多得的差异化不够,不利于激励参保人员选择较高缴费档次缴费。河南省信息系统抽样调查显示,河南省超过90%的参保居民选择100元的最低缴费档次,选择500元以上缴费档次的比例还不足5%。较低的缴费档次在领取待遇时养老金水平无法完全满足未来养老保障需求,更不利于城乡居民基本养老保险的可持续发展。

此外,《河南省人民政府关于建立城乡居民基本养老保险制度的实施意见》中规定,“对长期缴费的,可适当提高基础养老金的加发标准”,但在实际中执行得并不理想,且不说实行的地方较少,即便是实施该项政策的地方,每多缴费1年,享受待遇时每人每月只增发基础养老金1—2元,激励作用十分有限,影响了参保人员特别是年轻人长期

缴费的积极性。

(二)财政补贴标准偏低

从对一般参保人员缴费补贴来看,目前河南省最高的缴费补贴标准为每人每年60元,低于同为中部地区的吉林(170元)、江西(95元)、山西(80元)和内蒙古(75元)。尤其是与西部10省(市、自治区)相比,除与甘肃持平外,其余9省(市、自治区)均高于河南,甚至有些省份高出河南两倍之多。

从对基础养老金的财政补贴来看,有统计显示,2017年全国有上海、浙江、江苏、青海、宁夏、内蒙古、河北和河南8个省(直辖市、自治区)相继提高了基础养老金标准,分别提高到850元、135元、125元、155元、120元、110元、90元和80元。扣除中央财政对基础养老金的补贴外,以上各地财政对基础养老金的补贴依次为815元、100元、90元、85元、50元、40元、20元和10元。由此可以看出,在提标的8个省(直辖市、自治区)中,河南基础养老金标准和财政补贴都是最低的。

(三)财政补贴的分担不合理,县级财政负担过重

从“人口补贴”来讲,县级财政负担

较重。首先县(区)财政要对一般参保人员缴费负担一定的补贴。如郑州市,对100—5000元的16个缴费档次,规定了40—220元不等的财政补贴标准,对此补贴标准各县(市、区)财政要负担50%的比例。其次,县(区)财政要对选择较高档次标准缴费的给予适当鼓励。如固始县,对选择不同档次标准缴费的,在省财政给予每人每年一定数额财政补贴的基础上,县财政还根据缴费档次的高低再分别补贴5—40元。再次,县(市、区)财政对于特定群体的缴费进行全额补贴。以该省10个省直管县为例,对重度残疾人或长期贫困残疾人等缴费困难群体,均为其代缴100元最低档次标准的养老保险费;对烈士遗属、领证的独生子女父母和计划生育双女父母的财政补贴基本上都是100元。

就“出口补贴”而言,县级财政负担更加繁重。一是县(区)财政要负担对提高基础养老金标准的补贴。在中央确定的基础养老金标准基础上,河南省对符合领取条件的参保人每人每月增加10元基础养老金,其中省、省辖市负担5元(按6:4比例分摊),县(市、区)确定的基础养老金补贴标准每人每月不低于5元。二是对长期缴费的,可适当提高基础养老金的加发标准,具体办法、资金分担比例由本级政府确定,这就意味着,如果县级政府出台此项政策,相应的基础养老金的加发资金由县级财政负担,尽管目前河南省此政策未完全推开,但实质上政策口子已开,县(区)财政负担是潜在的。三是对特定群体领取养老金的财政补贴,如前所述的鹿邑县和许昌市各县(市、区),对符合领取待遇条件的烈士遗属、领证的农村独生子女父母和农村计划生育双女户父母,每人每月分别增发20元和40元的基础养老金。最后,也是应该特别注意的是,县(区)财政要负担潜在的且未来可能压力巨大的“平均余命”个人账户养老

金的发放。河南省依据国家政策规定,参保人员到60岁领取养老金时,每月从个人账户的领取额就是个人账户里的储存额除以计发月数,目前个人账户养老金的计发月数是139个月,即11.6年,换言之,就是在71.6岁时参保人员个人账户中的全部养老金将取完。如果参保人寿命较长,个人账户储存额不足以支付时,将由各县(市、区)政府财政负担。随着我国“平均余命”的不断增长,这对本来就不宽裕的河南各县(市、区)政府财政将是一项不小的支出负担。

(四) 财政补贴缺乏正常的动态调整机制

自2011起,河南省先后3次对城乡居民基础养老金的财政补贴标准进行了调整。2011年上调了5元(基础养老金最低标准由原每人每月55元,提高至每人每月60元),2014年上调了3元(基础养老金最低标准由原每人每月75元,提高至每人每月78元),2017年上调了2元(基础养老金最低标准由原每人每月78元,提高至每人每月80元)。从调整的频次来看,基本上是每3年调整一次,时间间隔稍长,财政补贴并没有每年随经济社会的发展而作出调整;从调整的幅度来看,由2011年的9.09%、到2014年的4.76%,再到2017年的3.33%,调整幅度逐步下降;特别值得注意的是,每次对城乡居民基础养老金的补贴标准调整的依据不详,尚未建立起真正根据国家要求和经济发展、物价变动等情况进行适时、适当调整的财政补贴动态调整机制。

(五) 以财政补贴为主要来源的基金管理运营不力,存在贬值风险

目前,河南省城乡居民养老保险基金以县级管理为主,将城乡居民养老保险基金纳入社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理,并按照国家统一规定投资运营,实现保值增值。过低的基金统筹层次,不仅使基金分散、难以形

成规模效益,影响基金的保值增值,而且还容易受地方政府行政干预,产生基金被挪用、漏损等方面的安全隐患。从实际情况来看,出于基金安全性的考虑,河南省城乡居民养老保险基金只是存入银行(定期存款按1年期利率计息,活期存款按3个月整存整取定期存款利率计息),投资渠道很窄,投资方式单一,收益率较低,面临严重的贬值风险。

完善河南城乡居民养老保险财政补贴政策的对策建议

(一) 完善财政补贴激励机制,实现“多缴多补”“长缴多得”的政策目标

针对河南省缴费补贴档次较少、参保缴费激励不足的现实,建议首先要增加缴费补贴档次,对目前的16个缴费档次逐一设定有“吸引力”的财政补贴标准,建立多梯度、累进性的政府财政缴费补贴机制,使政府财政补贴随缴费档次的提高而逐步增加,真正实现“多缴多补”“多缴多得”的政策设计初衷。同时,还应尽快完善“长缴多得”的基础养老金发放激励机制,探索建立递进式的年限养老金增发制度,根据缴费年限区间,分别增加基础养老金计发比例。具体可以实际缴费年限15年为基准,缴费年限在16—20年区间,每年可增发0.5%的基础养老金;21—30年区间,每年可增发1%的基础养老金;30年以上的,每年可增发2%的基础养老金。从制度设计层面上鼓励城乡居民早参保、长缴费。

(二) 适度提高财政补贴标准,建立和完善基础养老金待遇的正常调整机制

应建立与当地经济发展水平、物价变动情况、收入水平以及消费支出水平等相联动的基础养老金待遇调整机制,使全省城乡居民切实分享当地经济社会发展的成果,实现社会的公平正义。具体可借鉴成都市城乡居民养老金待遇的正常调整机制,充分考虑在职工

员工工资增长率、居民收入和消费支出的增长率、物价指数等因素,设定养老金待遇的调整幅度,每两年甚至每年调整一次。

(三) 建立合理的财政补贴分担机制,减轻县级财政过重的补贴负担

在目前中央规定的基础养老金补助标准(70元/人/月)的基础上,对本省现提高的10元基础养老金,改由省、市、县三级政府财政均摊,以后再提高的部分也按此比例执行;对“长缴多得”加发的基础养老金和潜在的“平均余命”个人账户养老金发放部分,也不能仅仅由县区财政单独承担,省、市两级政府财政也应分担一定的比例,也可实行省、市、县三级政府财政均摊,改变目前全省各级财政负担“上轻下重”态势,减轻县级财政过重的补贴负担。

(四) 逐步提高基金统筹层次,拓展基金投资运营渠道

首先要逐步提高基金统筹层次,实现城乡居民养老保险基金省级管理,并借鉴目前城镇职工养老保险基金委托全国社会保障基金理事会进行托管的经验,由省政府委托全国社会保障基金理事会托管全省城乡居民养老保险基金,商定托管收益率与超收分成比例,实现城乡居民养老保险基金保值增值。其次,随着基金规模的扩大,可考虑拓展基金投资运营渠道,一方面可委托专业投资机构进行投资运营,专业化的运作在兼顾安全的同时还能注重优化基金资产组合结构,更有利于基金的保值增值,而且基金管理的透明度高,便于监督;另一方面可将基金投放到国家大型、特大型建设项目上,如正在实施的“西气东输”“西电东送”及西部大开发的一些大型、特大型开发项目等,既支援了国家建设,又可化解基金风险,还可获得较高的回报。□

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 刘慧娟