

新农保可持续发展机制探索

□章卫东 赵琪

新农保试点工作自2009年开展以来,取得了良好的社会效果,参保农民的家庭负担得到有效减轻,农民参保积极性不断提高。截至2012年底,参保人数已达到4.6亿,新农保基本实现全覆盖。这充分表明新农保制度有着很大吸引力,吸引着广大农民踊跃参保。但就目前来看,要实现其可持续发展仍需要进一步探索,建立健全一套长效机制。

一、新农保可持续发展面临的困境

(一)待遇设计困境

养老金标准过低无法满足养老需求。新农保采用“基础养老金+个人账户”的模式。其中,基础养老金标准为每人每月55元;个人账户由个人缴费、集体补助(及其他经济组织、社会公益组织、个人对参保人缴费的资助)、政府补贴构成,储存额每年参考一年期存款利率计息。按当前新农保的待遇计发水平进行简单测算表明:如果农民选择按每年100元最低档次缴费,政府按照30元补贴,假定利率为3.5%,则缴费年满15年后个人账户养老金总金额为2508元,达到领取待遇年龄后,参保人能够领取养老金总额为73元。新农保的参保人即便按国家规定的最高档次每年500元缴费,每月能够领取的养老金总额也仅有129元。但在通胀背景下,农民仅凭百元左右养老金生活显然难以为继。且与企业退休人员月人均养老金已经达到1721元的水平相较,新农保的保障效果是远远不够的。

(二)筹资困境

1.农村居民长期缴费意愿不足。2010年5月国家审计署公布的调查数据显示,接受调查的农村居民中,青年参保率远不及45岁以上农民的参保率,仅为36.2%。这一方面是因为近年来农村政策正处于不断摸索完善阶段,政策变动频繁,导致青年人对新农保持观望态度。另一方面是因为制度设计对农民长期缴费的激励作用不明显。目前各地统一对新农保确定了至少100—500元五个缴费档次,但从实际效果看,多数农民选择的是最低的缴费100元的档次,对农民个人将来的养老待遇水平以及增加新农保基金积累发挥不了太大作用。由于地方政府没有随缴费档次升高而设置相应的补贴措施,造成现行的“多缴多得”在实施过程中不但没有发挥设计初衷的激励作用,反而引发了中青年农民参保缴费的逆向选择问题。另外对长期缴费的农民,也没有制定能够鼓励其缴费超过现行缴费期限的鼓励措施。即便有的地区采取了诸如增加一年缴费年限会增加一元的基础养老金的措施,但效果甚微。

2.集体补贴缺乏硬约束。在东部发达地区尚有一些村集体经济无力承担“集体补贴”,更不用说中西部的许多农村。并且,在一些地方,村集体经济逐步萎缩,大量“空壳村”出现,无法贡献集体补贴,难以可持续发展。

3.地方财政可持续的承受能力弱。新农保如果实现全覆盖,将有近6亿人口参保,约1亿名60岁以上的人口领取养老金,在地方政府不低于30元的补贴下,全国31个省市自治区平均补贴个人

账户资金总额为6亿元左右。对于东部地区,如果考虑地方财政补贴50%的基础养老金的情况,在人口全覆盖的情况下平均各省市补贴资金额度在15—20亿元之间,是可承受的。而对于中西部地区,在全覆盖年份,要拿出6亿元左右的资金,将有一定的压力,尤其是财政收支连年有缺口的省份,存在一定的困难。

4.缺乏对社会资助的激励政策。虽然国务院的《指导意见》和各地关于新农保的文件都鼓励社会人士、企业等捐资新农保基金。但是,这些规定的一个共同不足就是没有对捐助新农保基金的个人或企业制定较为有效的激励政策。

(三)保值增值困境

在当前新农保政策实践中,虽然政策规定可以涉足股票等投资工具,但囿于基层投资理财专业人才缺乏和基于投资谨慎性,基层新农保基金管理者普遍选择“理性”的“稳妥投资”,即通过存银行和购买国债的方式来“实现”保值增值。这样在利息低和通货膨胀率高而导致基金实际收益率为负的现实背景下,基金的保值增值难以实现。且新农保基金实行县级统筹,难以形成基金的规模效益,无法利用不同投资对象之间收益率变化的相关性来科学设计投资组合,以达到分散投资风险的目的。

(四)监管和服务困境

1.政府经办水平不高,不能满足参保人员办理业务的需求。从管理队伍看,现有服务人员明显不足、服务人员专业知识的匮乏和培训机制的不健全均直接影响新农保制度的可持续发展。从管理体制看,我国还未建立起健全的政府经办管理体制,不能实现统一管理。

一方面,新农保试点采取的是自主实施的方式,各个试点地区经济发展等方面差异性的存在使得新农保个人账户制度无法统一,阻碍农村剩余劳动力自由流动,制约新农保的可持续发展。另一方面,新农保服务网络信息管理系统不健全,影响信息融合与资源的共享,直接打击到农村参保的积极性,制约新农保的可持续发展。

2. 基金监管风险大。新农保基金具有数额积累大、增长速度快、管理年限长等特点,基金暂实行县级管理,基金存放相对分散,社保机构监控困难,存在较高的财务风险和道德风险,且基金管理无法摆脱地方行政干涉,容易产生基金挪用、政府补贴不到位等问题,不利于制度的推广和长期稳定运行。

二、确保新农保可持续发展的四个抓手

(一)完善筹资机制

1. 进一步明确各级财政责任。首先,要明确中央政府能承担更多的责任。基础养老金每人每月55元的水平只能满足参保者老年对于食物的基本需求,应该适当提高基础养老金的标准,至少应该在最低食品需求和最低生活保障线之间往上调整。其次,要逐步明确各级政府共同承担参加新农保的农民的缴费补贴,并且明确界定出资额。在省、县两级中,省级财政应该承担地方筹资的大部分比例。

2. 建立发挥实效的缴费引导机制。在现行新农保制度下,缴费年满15年基础养老金水平为55元。可考虑在此基础上,设立缴费年限所对应的基础养老金增长机制,明确根据缴费年限的增长加发基础养老金的比例或金额。例如,可通过对缴费年满15年的缴费群体实施每多缴1年就增加1%的基础养老金标准的措施来激励农民延长缴费期限。

3. 鼓励富裕者赞助农村社会养老保

险金。通过个人所得税、企业所得税前全额扣除等税收激励手段激励国内外企业、城市居民、农村富裕者以赞助或者捐赠的形式筹集社会养老保险金,用以补贴养老保险基金运营的损失,或为因残疾等原因无法劳动的农村居民缴纳养老保险金。

4. 开辟新的筹资渠道。一种办法是将土地市场化出让中获得的财政收入用来弥补新农保基金缺口。相关法律规定,农村土地是农村集体所有,而农村养老保险又是农民所需,所以拿土地财政收入补充社保基金,相当于拿集体资产收入补偿农民的社保需求。建议在农村集体土地的市场化转让过程中,将取得的财政收入在补偿农民费用后,提取固定比例充实新农保基金。另一种办法是将部分国有资产存量变现收入用来弥补新农保基金缺口。过去一段历史时期内,大量国有资产是通过“工农业剪刀差”形成的,这其中部分包含了农民的必要劳动积累,将部分国有存量资产转化为农村养老保险基金,是对广大农民的经济补偿,这种方案不会增加国家额外负担,还可增强新农保基金的承受力。

(二)建立健全新农保基金监管和服务机制

1. 实现经办服务信息化管理,提高经办服务水平,为新农保扩面建立条件。实现农村社会养老保险的信息化是提高政府公共服务能力的重要途径。首先,政府加大资金投入,完善基础设施建设,对工作人员进行专业培训,实现农村社会养老保险系统的信息化。其次,将新农保业务纳入统一的社会保障网络平台,实行农村养老保险业务专网运行,建立参保人员信息数据库,方便参保人员查询。再次,拓宽信息发布渠道,建立专门的新型农村社会养老保险门户网站。通过此网站向公众公布新型农村养老保险政策和相关法律法规,政府职能部门的联络方式、具体分工、工

作流程等。同时,通过信息的反馈发现新农保工作中存在的问题,及时纠偏,为政策的顺利实施创造良好的环境。

2. 强化新农保基金监督机制。一是建立信息逐级传导机制。由县级单位向所属省级部门、省级部门向国家社保管理部门逐级报告相关信息,并由国家、省、县的相关单位把信息逐级传递给参保群众。传递的信息主要包括新农保基金的投资收益明细和收支明细,使参保农民及时了解新农保基金的财务状况。二是建立多方审计监督机制。在基金管理部门内部审计制度的基础上,以国家相关审计部门为主、会计事务所为辅,建立综合审计机制,实现内外结合。

(三)健全新农保基金投资运营机制

1. 拓宽基金投资运营渠道。一是通过采用限定投资比例以及限制投资额度的方法,引导政府将新农保基金用于投资流动性强的货币基金和有固定收益的金融工具上。二是可以将部分基金用于大型公共设施、公益建设等项目以获取收益,更好地实现新农保基金的保值增值。

2. 提高基金管理运营层次。建议成立一个省级的管理组织,委托有资质的投资机构对每年的新农保余额进行投资,然后按照约定利率给县里返还报酬。

(四)完善配套措施

政府要积极扶持农村集体经济发展,为新农保可持续发展奠定物质基础。首先,简化办事程序,确保缩短农村集体经济主体在相关工商部门办理登记、年检等手续时花费的时间,并降低所需交纳的费用。其次,给予集体经济组织从事经营活动税收优惠,并提供贷款,对农村集体经济的发展予以资金上的扶持。再次,为农村集体经济的发展设置专项扶持基金,用以帮助其进行技术培训、市场营销、提高质量标准等。

(作者单位:江西财经大学)

责任编辑 刘永恒