

财政支持农村养老保险制度发展的建议

□王晓华 鲍莎

河北省继2009年开展由政府承担支出责任的新型农村养老保险试点工作后,于2013年7月1日起将“新农保”与城镇居民养老保险制度合并实施,在覆盖城乡的养老保险制度建设上又迈出了重要的一步。但目前财政支持农村养老保险制度发展还存在一些问题,对此笔

者就如何更加有效地推动农村养老保险制度可持续发展提出相关财政政策优化建议。

一、存在的问题

缺乏主体责任的有效划分和准确定位。目前,对于农村参保人员,由中央政府承担每人每年660元的基础养老金补贴,由地方政府承担每人每月不低于30元的缴费补贴和为重度残疾人等缴费困难群体每人每年缴纳81元养老费的代缴责任。现行财政补贴办法只规定了地方政府支出部分由省、市、县三级政府按照1:1:1的比例(省直管县按照省、县1:1的比例)负担。虽然明确了中央政府的支持责任,但没有考虑各地区经济社会发展差异。目前,农村居民养老保险主要强调地方政府的主体责任,规定有条件的地方政府可以适当加发基础养老金,在缴费补贴的给付上也留有较大的弹性,导致富裕地区与贫困地区参保人员养老待遇会因地方

政府补贴程度不同而形成明显差距,不符合缩小贫富差距的制度设计初衷。

财政支持对居民缴费激励效应不明显。河北省《关于开展新型农村社会养老保险试点工作的实施建议》明确规定参保农村居民按年缴费,市县级政府在个人缴费的基础上按照每人每年30元进行补贴。经济条件较好的地区鼓励参保居民多缴多得、长缴多得。而“新农保”制度实施以来,大部分地区始终以政策规定的下限每人每年30元作为补贴标准,并没有实现多缴多得的激励政策目标,将在很大程度上挫伤参保居民的缴费积极性。在长缴激励机制不能发挥作用的情况下,制度对于中青年的吸引力相对较弱,大部分人选择观望。

基础养老金未能体现与经济发展同步的原则。养老金能够在多大程度上保障参保人的基本生活,还主要取决于当地经济发展水平,特别是物价水平,很多居民选择低档缴费甚至不参保主要源于对养老待遇购买力不能平衡物价水平的担忧。近年来,随着经济的发展,农民人均纯收入不断增加,但与之对应的居民消费价格指数也持续走高,加之通货膨胀因素的影响,每人每月55元的基础养老金与持续走高的物价水平相比显然是杯水车薪。

农村养老保险资金机制存在不利于可持续发展的因素。首先,资金筹集渠道狭窄。目前河北省农村养老保险制度参保人个人账户缴费档次偏低,筹集渠



道主要依靠各级政府的基础养老金和缴费补贴,集体补助基本处于空缺状态,其他的社会主体在筹资方面也受相关制度缺失等因素的影响,未能在促进制度发展方面发挥积极作用。其次,资金支出结构不尽合理。城镇职工养老保险近年来保持平均每年10%的增长速度,而农村养老保险却始终没有太大变化。第三,资金保值增值难度大。当前数额巨大的“新农保”基金运营方式比较单一,仅依靠银行存款和购买国债的方式进行保值,面临着很大贬值风险。第四,资金到位机制尚待完善。“新农保”制度实施以来,个别地区在落实政府财政补贴方面仍存在低效、欠账等不良现象。另外,由于缺乏完善的资金监管机制,违法违规挤占、挪用资金的现象时有发生。

财政支持预算体系不健全。目前,“新农保”所需财政资金在公共财政收支中列支,特别是自城乡居民养老保险合并实施后,用于城镇和农村社会保险的财政资金并未单独安排预决算,因此,农村社会养老保险具体的资金收支情况和资金结余情况没有被全面、详细地反映出来,也不便于相关部门进行管理和监督。

二、政策优化建议

一是明确界定财政支持主体责任。中央财政和地方财政应当本着以经济社会发展实际情况为依据、兼顾效率与公平、实现整体与区域平衡的原则界定支持责任。具体来说,中央财政应当承担制度的建立和引导、平衡地区差异、制度监督管理等责任。地方财政的主要责任则更加偏重于制度执行过程中各个环节的运行和管理,其中主要包括落实补贴责任、困难群体帮扶责任等。

二是落实财政支持激励政策。在完善激励机制方面,应当明确不同缴费档次的激励补贴标准,当参保人选择更高档次进行缴费时,补贴标准应当随之提

高,对多缴多得的激励机制加以硬性的制度规定。在长缴多得方面,河北省部分县市实行缴费满15年的参保居民每增加一年缴费,在领取待遇时由县级财政多给付2元的基础养老金,但根据测算,多缴费一年在待遇领取时加发6-10元的基础养老金才能对中青年居民参保产生吸引力,真正起到激励作用。激励机制的完善迫切需要根据不同地区经济发展水平尽快出台补贴标准以及实施细则,通过制定地方法律法规等形式加以强化和落实。

三是建立财政补贴正常调整机制。要想使农村养老保险真正惠及百姓,必须要建立与物价联动的财政补贴正常调节机制,对基础养老金做出调整,调整的基本思路是:本年度基础养老金=上一年度基础养老金×(1+上一年度CPI增长率)。根据这种模式建立起来的基础养老金补贴制度可以基本保障养老金的购买力,同时,随着物价水平上涨而不断上涨的基础养老金会增加农村居民参保的信心。

四是优化财政支持资金机制。在资金筹集方面,针对目前个人账户缴费较少的现象,加强对农村养老保障制度的宣传,使农村居民真正了解该制度,打消疑虑;地方政府可以考虑对参与农村养老保险筹资的集体经济组织给予税收减免或优惠,改变目前集体补助缺失的局面。在资金运营方面,除了要考虑基金收益外,还要考虑投资风险和投资方式。目前,农村社保基金统筹层次低、缺少专业的保险基金管理人才,使得基金的运营无法高效,迫切需要提高基金的统筹层次。另外,省级管理机构既能在基金形成规模效益的条件下对基金进行高效的运营实现基金的保值增值,还可以将基金委托给具有专业资质的基金投资公司进行基金投资和管理,或投资国家大型基础设施建设、农村基础设施建设等由国家担保的市场化运行领域,

在保证基金安全性的同时又能保证其收益。在资金分配方面,要调整财政支出结构,将财政支出力度逐渐向农村的保障项目倾斜,同时,通过财政支持力度的调整配合政策措施的执行,使农村养老保险制度逐步向城镇居民养老保险制度合并。在资金支付方面,从制度上保障资金的到位与落实,并且制定违规违纪处理制度,对扣留、延期、低于标准发放待遇的行为严惩不怠。还要将养老保险资金给付是否及时到位纳入政府绩效考核范围,作为政府总体绩效考核的重要指标。在资金审计监管方面,根据“收支两条线”的原则建立严格的管理制度,定期进行内部审计,同时建立社会监督机制,鼓励公众或社会其他机关单位参与农村社会养老保险基金的监督。做好基金财务状况公开,同时加强注册会计师、审计事务所、保险精算等第三部门的监督,弥补内部审计监管的不足。

五是建立农村养老保险财政支持预算制度。将与农村养老保险相关的资金全部纳入预算管理,与制度发展相关的集体经济补助、社会机构和团体捐助等资金统一列入预算核算,以便统筹农村养老保险制度涉及资金的收支情况,掌握资金流向。要加强预算的执行和监管,确保社会保险费用的及时、足额征缴,由税收部门或其他具有收入组织职能的单位严格按照预算程序征缴,杜绝违规减征、截留、挤占社保基金的行为。预算执行过程中,社会保险的经办机构要定期对预算执行情况进行检查和上报,相关部门要做好预算执行的监督管理工作,定期检查并公布预算执行情况,完善预算信息公开制度,使资金的筹集、发放、运营信息公开透明,强化社会监督。

(作者单位:石家庄城市职业学院
河北大学)

责任编辑 韩璐