

统一的城乡居民基本养老保险筹资机制构建研究

李 琼 汪 慧

(吉首大学 商学院 湖南 吉首 416000)

提 要: 统一的城乡居民基本养老保险制度的建立以足额的资金支持为条件。本文以城乡居民基本养老保险筹资机制的历史沿革及现状为切入点,从经济基础的保障性、公共财政支持的可持续性以及居民个人的交费能力等三个方面,对影响城乡居民基本养老保险制度筹资的因素进行考量。结果表明,现阶段具备了建立城乡居民基本养老保险制度的条件和能力,但总体实力还只能建立“低水平、广覆盖”的制度。为提高城乡居民基本养老保险制度筹资的能力,应提升经济发展质量、建立科学的公共财政支持机制、构建科学的筹资机制以及加强基金的保值增值。

关 键 词: 筹资; 养老保险; 城乡居民基本养老保险

中图分类号: G913.7 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2015)02-0100-04

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2015.02.022

2014 年 2 月 7 日,全国范围内统一的城乡居民基本养老保险制度由国务院常务委员会决定建立,它整合了 2009 年和 2011 年试点的新型农村养老保险制度(新农保)和城镇居民养老保险制度(城居保)。统一的城乡居民养老保险制度可视为中国的联邦式退休金制度,由政府建立起统一的最低标准的国民基础养老保险制度,真正实现了人人“老有所养的千年夙愿”,使全体人民公平地享受基本养老保障。

一、城乡居民基本养老保险筹资机制的历史沿革

统一的城乡居民基本养老保险制度是合并新农保和城居保的产物,新农保又是建立在传统的农村养老保险制度基础上的。

(一) 农村社会养老保险筹资机制的发展历程

1. 1986—1990 年探索阶段

根据国家“七五”国民经济和社会发展规划提出的任务,自 1986 年 10 月,民政部进行建立我国农村社会保障体系的探索。由于当时农村总体发展水平低,加上各地农村发展很不平衡。民政部选取了经济比较发达的农村地区,以社区为单位进行试点,按商业模式进行运作。到 1989 年 6 月,已有 800 多个乡、8000 多个村开始实行社会养老保险制度,参加人数达 90 多万人,积累资金 4100 万元^[1]。这一时期农村养老保险的筹资机制采取“集体资助为主,个人不缴费”。养老金基金没有专门的机构进行监督,以村或镇为单位进行管理,投资方式一般是存入银行或用于当地经济发展。由于资金的来源不稳定,基金统筹低,基金流失严重,从而导致社区型养老保险筹资机制没有获得成功。

2. 1991—1998 年完善推广阶段

1991 年,民政部针对探索中出现的问题,对农村养老保险的筹资问题及家庭养老的地位进行大量的研究,确定农村养老保险筹资机制采取“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”。20 周岁以上 60 周岁以下的本地农民,根据自己的收入情况选择缴费档次,缴费档次为月 2、4、6、8……20 元。集体补助是养老保险资金的重要来源,补助资金主要从乡镇企业利润中支付。个人缴费和集体补助全部计入个人账户,基金实行完全积累的个人账户模式,产权归个人所有。国家财政不承担支付责任,但允许乡镇企业支付集体补助予以税前列支。农

村养老保险资金实行三级管理,由专门的机构进行监管,资金存放在银行开设的农保基金专户,基金投资渠道为国债和银行存款。在国家的强力推动下,传统农村养老保险制度得到了迅速发展,参保人数由 1994 年末的 3461 万人上升到 1998 年底的 8025 万人,农村养老保险基金滚存结余达 166.2 亿元。

3. 1999—2002 年停滞与整顿阶段

农村养老保险制度在完善推广阶段得到各地农民的积极响应,很重要的原因之一在于,当时个人账户的复利率较高。按照当初农保工作人员的宣传,承诺个人账户计息标准永远高于国家银行存款利率,并保证最低复利率为 8.8%^[2]。但是,随着 1996 年利率的连续下调,农村养老保险个人账户利息在 1997 年达到峰值后(12%)也开始下调,1999 年下降到 2.5%。个人账户资金利息大幅下滑,再加上农村养老保险基金还需要支付 3% 的管理费,这样,参保农民的实际收益非常小。参保农民因此失去了信心,全国各地出现了退保现象。随着制度的推进,农民的参保热情冷却,参保人数下降,由此导致了养老保险基金运行困难,一些地区农村社会养老保险工作甚至陷入停顿。1999 年 7 月,国务院指出我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件,并对现有的业务开展整顿工作,并规定有条件的地方可以过渡到商业保险。至此,农村社会养老保险业务基本处于停滞。到 2002 年底,全国养老保险参保人数缩减到 5462 万人,仅相当于 1998 年(8025 万人)的 7 成左右。

4. 2009—2013 年新型农村养老保险制度阶段

随着老龄化问题的严重化和城乡居民收入差距的扩大化,家庭保障和土地功能的弱化,农民养老制度的供需矛盾成了制约我国全面建设小康社会的最大阻力。为了解决广大农民的老有所养问题,在总结地方农村养老保险制度创新经验的基础上,2009 年 9 月,国务院发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,决定在全国选取 10% 县(市、区、镇)进行新型农村养老保险制度(新农保)进行试点。新农保在筹资机制上实行“个人缴费、集体补助、政府补贴”。农民根据家庭收入情况选择要参保的档次,缴费档次标准设为每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 个档次,地方可以根据实际情况增设缴费档次,实行按年一次性缴费。地方财政对参保农民

不低于每年 30 元的补贴标准,为体现多缴多得,长缴多得的原则,地方政府对于选择较高档次的,可以适当增加补贴标准。集体补助资金没有固定的标准,由村民委员会召开村民会议民主确定。基金制实行“社会统筹与个人账户”相结合的制度,年满 60 周岁的参保农民,可以得到中央财政规定标准的基础养老金(中西部地区 55 元,东部地区 27.5 元)。个人账户资金由三部分组成,即个人缴费部分、集体补助部分以及地方政府补

贴部分。
个人账户产权属于自己,参保人在缴费期间死亡的,个人缴费全部本息可由其法定继承人或指定受益人继承,一次性退还其法定继承人或指定受益人。参保人在领取养老金期间死亡的,个人账户的余额除政府补贴外,全部退给其法定继承人或指定受益人。个人账户储存额参考同期金融机构人民币一年期存款利率计息。

表 1 我国农村养老保险筹资机制的演变过程

时间	筹资渠道	筹资原则	资金的管理	投资方式	筹资模式	特 点
1980—1990 年 探索建立阶段	集体资助为主 个人不缴费	强制原则	以村或镇为 单位	银行存款	现收现付	资金的来源不稳定 基金统筹低 基金流失严重
1991—1998 年 完善推广阶段	个人缴纳为主 集体补助为辅 国家予以政策 扶持	自愿原则	三级管理	国 债 和 银 行 存款	完全基金制	个人账户利息复利计算,收 入可观。集体所缴少,有的 地区几乎为零
1999~2002 年 停滞与整顿阶段	个人缴纳为主 集体补助为辅 国家予以政策 扶持	自愿原则	三级管理	国 债 和 银 行 存款	完全基金制	基金贬值 管理费重 实际收益小
2009—2013 年 新型农村养老保险制度 阶段	个人缴费、集 体补助、政府 补贴	半强制原则	省 级 统 一 预 决算	国 债 和 银 行 存款	社会统筹与个 人账户	个人账户利息参照同期人民 币 1 年期存款;筹资渠道多 样化;筹资标准弹性和灵 活化

我国农村社会养老保险筹资历史进程表明,农村养老保险筹资机制是一个不断完善和优化的过程。新农保筹资制度相对于以前的老农保,发生了 3 个大的变化:一是筹资主体多样化,地方财政成了重要的筹资主体。二是筹资原则介于自愿与强制之间。符合参保条件的农民可以根据自己的经济收入选择参保档次,可以选择参保也可以选择不参保。新农保实施前,年满 60 岁的老人可以直接领取养老金,但符合条件的子女必须参保;三是筹资的统筹层次提高,抗风险能力增加。

(二) 城镇居民养老保险筹资机制的特征

2011 年 7 月 1 日,在全国全面试点推行城镇居民养老保险(城居保),这是继 2009 年新农保试点后党中央、国务院为加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系作出的又一重大战略部署。

表 2 新农保和城居保筹资机制对比

	新型农村养老保险制度	城镇居民养老保险制度
筹资主体	政府、集体、个人	政府、个人
筹资渠道	3 渠道:个人缴费、集体补助、政府补贴	2 渠道:个人缴费、政府补贴
筹资标准	100 元、200 元、300 元、400 元、500 元	100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元
筹资原则	半强制原则	自愿原则
基金管理	基金纳入社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理	基金纳入社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理

城居保是针对城镇年满 16 周岁(不含在校学生)非从业人员的一项制度,这项制度的全国试点推行,意味着人人“老有所养”的千年夙愿将基本得以实现。城居保和新农保在制度模式、养老金待遇计发办法、财政补助形式以及个人账户和基金管理等 方面相同。二者在筹资机制方面有 3 个区别:第一,筹资主体不同。新农保筹资主体为“个人+集体+政府”,城居保的筹资主体为“个人+政府”;第二,个人筹资标准不同。新农保个人筹资标准为 100 元—500 元五个档次,城居保个人筹资标准为 100 元—1000 元十个档次。第三,有无捆绑政策的规定区别。新农保规定,制度实施时 60 周岁以上老年人直接领取基础养老金,但符合条件的子女“应当参保”,城居保没有采取新农保的家庭联动参保机制。

二、城乡居民基本养老保险筹资机制构建的影响因素分析

长期以来,我国社会养老保险呈现典型的“碎片化”,即存在机关公务员、事业单位、城镇职工、城镇居民和新农保等 5 种制度。这种由身份不同而带来的养老福利方面的公平性不足,导致社会矛盾与社会冲突加剧的社会风险在不断积累。随着我国城市化和工业化进程的加快,建立统一的国民基本养老保险制度势在必行。城居保与新农保合并,为改革目前养老金多轨制并存迈出了第一步。合并后的新制度虽然在筹资模式上与新农保、城居保保持了一致性,但在具体的筹资机制上还需进一步考虑到经济总量、财政规模以及居民交费能力等因素。

(一) 经济基础的保障性分析

社会主义市场经济理论的主要代表人行德维希·艾哈德在《大众的福利》一书中,认为包括养老保险在内的社会保障

水平必须以经济效率、经济激励为前提。“只有整个民族的社会生活中能够保持高度的自由、高度的个人创业精神和自力更生的精神,自由经济制度才能长期存在下去。”;“相反地,如果人一生下来就由国家包下来,则他的智慧才能、创业精神就得不到充分发展。照此办理,经济发展就会愈来愈停滞。结果,人民大众将陷于集体的贫困之中”(艾哈德,1957)。让社会中每一个人得到必要的生活保障,乃是社会之责任。在国民收入没有大幅度增加的情况下,社会保险金的增加,其后果是事与愿违。改革开放以来,我国GDP总规模不断壮大,GDP增速快。2003年,GDP为116694亿元,2013年GDP上升到568845亿元。人均GDP由2003年的9030.16元,上升到2013年的41908元,GDP年均增速达到10.1%。(图1)

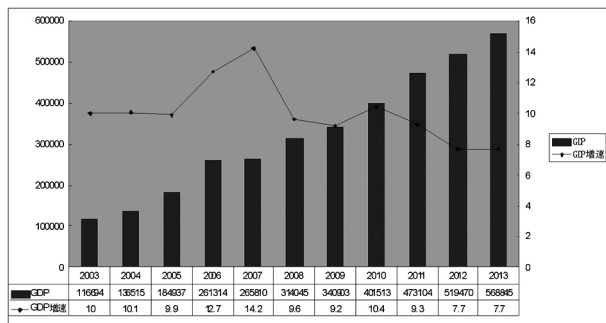


图1 2003—2013年我国GDP及GDP增速情况单位:亿元,%

数据来源:2003—2012年数据来源于《中国统计年鉴》(2004—2013),2013年数据来源于人民网。

由图1可知,我国已具备了建立人人“老有所养”的社会养老保险制度的经济基础保障。但同时不容忽视的是,推动此轮增长周期强劲有力的双引擎是投资和出口,消费对经济的贡献小。我国的国企红利、制度红利、人口红利、城市化红利、城市化创新红利等已经显而易见地呈现颓势,未来我国GDP真实增长率将长期处在7%或是以下的状态。因此,我们应建立与经济发展水平相适应的可持续的城乡居民基本养老保险制度。

(二) 财政支持的可持续性分析

统一的城乡居民基本养老保险制度,公共财政承担补“出口”和补“进口”的责任。其中,中央财政主要从出口方面补助,即对于符合条件的60岁城乡居民给予支付养老金。其中,中西部地区支付55元基础养老金,东部地区支付27.5元基础养老金。地方财政主要承担补“进口”责任,对于参保居民至少不低于每年30元的补贴,各地根据实际情况,对于选择高档次缴纳的给予一定的增加额。为鼓励居民多缴长缴,有的地方财政也从“出口”环节进行补助。如四川、云南、陕西、宁夏、新疆、广西等地区不同程度地从“出口”环节采取了激励的缴费补贴^[3]。根据我国农村养老保险发展的历程来看,公共财政的支持是城乡居民基本养老保险制度得以顺利建立的必要条件。

10多年来,全国公共财政收入保持了高速增长。2003年,我国公共财政收入为27868.78亿元,2013年,全国公共财政收入达到了129209.64亿元,绝对量增加了101340.86亿元,增长了近4.6倍之多。财政收入规模的壮大,为履行“统一的城乡居民基本养老保险制度”的经济责任提供了保障。但公共财政支持的科学额度还需考虑两个方面的因素。一是随参保人数的增加,地方财政的补贴金额在增加,中央财政支付的基础养老金也在增加。在所有符合条件的城乡居民都参保的情况下,

公共财政的支持额能否持续下去。二是我国财政支出结构矛盾突出,是否会影响公共财政在社会养老保险制度方面的支出。

表3 2010—2013年城乡居民参保及地方财政补助情况

单位:万人;万元

	参保人数	领取人数	地方财政筹资额	地方财政占比	全国财政占比
2010年	10277	2863	240.09	0.33%	0.27%
2011年	33182	8760	649.41	0.70%	0.59%
2012年	48370	13075	932.91	0.80%	0.74%
2013年	49750	13768	1096.38	0.92%	0.78%

注:根据2010—2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报公布的数据整理,地方财政补助数据来源于中华人民共和国财政部财经数据网站。

由表3可知,公共财政用于城乡居民养老保险方面的支出,绝对额随着参保人员的增加而增加。公共财政补助的力度逐步在加大,但公共财政补助城乡居民基本养老保险制度的金额占地方财政支出的比重以及占全国财政支出的比重很小。

(三) 城乡居民收入缴费能力分析

城乡居民基本养老保险制度个人实缴占了相当的比重,在确定个人实缴的标准时,需考虑个人的承受能力。标准定得太高,会加重居民的负担,降低当期消费,从而影响经济的正常发展。标准定得过低,支付待遇偏低,不能保证老年生活的正常开支,使养老保险制度失去吸引力。参照我国城镇居民基本养老保险制度,城乡居民所缴养老保险费比例,占上一年度城乡居民平均收入的6%为宜。考虑到个人收入之间的差距,设置不同档次的个人缴费标准是科学的。城乡居民基本养老保险制度中,农村居民占了绝大多数。以2011年为例,年末,新农保参保32643万人,城居保参保539万人,前者是后者的60多倍。可见,在确立城乡居民基本养老保险制度筹资标准和档次时,应坚持“以考虑农村居民收入为主,统筹城乡居民收入”的原则。2012年,农村低收入户平均每人纯收入2316.21元,对应个人实缴保费为140元,高收入户人均纯收入12488.62元,对应个人缴保费1140元。城镇居民最低收入户人均可支配收入24564.72元,对应个人实缴保费1147元,最高收入户人均可支配收入63824.5元,个人可承担交费3829元。(表4)

表4 按等级分农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入及对应的个人筹资额

农村居民			城镇居民	
人均纯收入 (元)	个人筹资额 (元)		人均纯收入 (元)	个人筹资 (元)
低收入户	2316.21	139	12488.62	749
中等偏下户	4807.4	288	16761.43	1001
中等收入户	7041.03	422	22419.1	1345
中等偏上户	10142.08	608	29813.74	1789
高收入户	19008.89	1140	39605.22	2376
最高收入户	-	-	63824.5	3829

注:数据来源《中国统计年鉴2013》,城镇居民高收入户分为较高收入户和最高收入户,较高收入户人均可支配收入为39605.22元,最高收入户人均可支配收入为63824.5元,个人筹资额取整数。

由表4可知,就全国来看,城乡居民基本养老保险制度个人筹资额最低可确定为139元,最高可确定为3829元,筹资档次可设定1—11档。但是,由于我国区域发展不平衡,有些农村地区最低收入户远远低于全国平均水平,中西部地区人均纯收入存在被平均化现象。如:甘肃2012年农村人均纯收入4506.66元,贵州为4753元,实际处于中等偏下户区域。为尽量将所有居民纳入城乡居民基本养老保险制度,个人筹资额度及档次应在上表基础上进行修正。

三、构建城乡居民基本养老保险筹资机制的主要对策

(一) 提升经济发展质量,增加相关主体的筹资能力

马克思的社会总产品扣除理论表明,扣除的社会产品是用于再分配以实现公共福利,即社会保障基金需要通过国民收入的分配与再分配来建立^[4]。福利经济学之父庇古在《福利经济学》中认为,一国的国民收入量越大,则其经济福利越大,经济福利的增加表现为国民收入的增加。可见,从根本上解决养老保险制度的财源问题,必须要通过发展经济,把社会财富这个蛋糕做大,壮大经济规模。只有经济发展了,财政收入和居民收入才会相应水涨船高,进而保持较强的筹资能力。现阶段,我国经济正处于经济增长换挡期、结构调整期和前期刺激政策消化期。应准确把握“三期”叠加特征,大力发展高新技术产业,提升经济的发展质量;加快调整城乡结构,加快推进城镇化;加快推进农业发展方式转变,加快构建现代农业产生体系,大幅提高农业可持续发展能力;提高服务业对经济的贡献率。

(二) 建立科学的公共财政支持机制,实现城乡居民养老权利的均等化

公共财政对城乡居民基本养老保险制度的支持由两部分构成,一是中央财政对参保居民普惠性的基础养老金待遇支付,二是地方财政对参保居民的缴费补贴。自上而下的公共财政支持,成了城乡居民基本养老保险制度顺利推进的有力保障。但是,现行公共财政的补助方式存在明显的不足:中央财政规定城乡居民基本养老保险制度的基础养老金,现行标准为55元,东部地区给予50%、西部地区全额支付。这种一刀切的补贴规定,忽视了东部部分地区人均财政收入较低和中西部部分地区人均财政收入较高的事实。以2012年为例,当年全国人均财政收入为4510.8元,重庆为5958.3元,河北为2859.9元。很显然,重庆市的人均财力远远高于河北省的人均财力。中央财政“一刀切”的补助方式明显拉大了地区差别,离城乡居民养老权的均等化相去甚远。另外,地方财政的缴费补贴同样忽视了农业大县或贫困县财政吃紧的事实,对不同的县实行统一的财政分担比例,造成强者更强弱者更弱的局面。因此,公共财政自上而下的补助应建立在严格的精算基础之上,补助标准及分担比例不是简单依据地理位置,应更多地参考各地区的人均GDP、农业人口、居民人均可支配收入、人均财政收入等指标。对于这些相关指标低于全国平均水平的省,中央财政按规定基础养老金的100%进行支付。地方财政对于上述指标低于全省水平的县,承担大头的分担责任。而对于那些人均财政收入高于全省平均水平的县,省财政可以少分担甚至不分担。

(三) 探索多元化的筹资模式,确保城乡居民基本养老保险制度健康运行

城乡居民基本养老保险的筹资机制是指由筹资原则、主

体、标准、渠道以及方式等相互作用、相互依赖、相互影响而形成的统一的有机整体。筹资原则方面:城乡居民基本养老保险制度重在“基本”保险,是多层次养老保险体系的最低层次,因此这项制度具有社会保险性质,“强制性”原则应是城乡居民社会养老保险制度最基本的特点。筹资主体、渠道方面:应尽可能地拓展筹资渠道,拓宽筹资主体,发挥市场、非政府组织、个人、企业及慈善家等主体的作用。筹资标准方面,根据表2,全国性的个人筹资标准最低139元,最高可确定为3829元,筹资档次可设定1—11档,但考虑到我国中西部地区农村居民收入偏低的事实,筹资标准可以调整最低标准为100元,最高为3800元。在目前12档的基本上尚可增加3档,即每年100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1500元、2000元、2500元、3000元、3500元15个档次。筹资方式方面:改变一年一交、上门入户筹资的方式。居民个人交费可以时间按月、按年交,由居民个人到指定网点交费。

(四) 加强基金的保值增值,发挥城乡居民基本养老保险制度的保障功能

城乡居民基本养老保险制度的目的是为了保障老年人的基本生活,使人人老有所养。现行政策规定,城乡居民基本养老保险基金投资仅限于银行存款和国债。这种投资方式只能保证基金的名义安全,而不能保证其实际安全。随着基本养老保险基金积累的高速增长,基金保值增值形势越来越严峻。如果仍然按照既有的投资政策,基金会面临不断贬值的风险。以45周岁的城乡居民为例,如果选择2000元的档次连续缴费15年,按照3%的计息利率测算,60周岁时每月可领取养老金477元。但CPI如果超过3%,则意味着此人难以保障正常的老年生活。因此,在养老金收益率低,又面临通胀风险,甚至可能出现贬值的情况下,应拓宽投资渠道,建立科学的投资组合,通过投资运营实现养老收益大于或等于同期的通货膨胀率。

参考文献:

- [1]苑梅.我国农村社会养老保险制度研究[D].东北财经大学,2011.
- [2]民政部.民政部关于印发《农村社会养老保险养老金计发办法》(试行)的通知[EB/OL].<http://www.chinalawedu.com/news/1200/23051/23053/23070/2006/3/zh274932491013600212246-0.htm>.
- [3]李琼,姚文龙.公共财政支持西部新型农村养老保险制度可持续性研究[J].甘肃社会科学,2013(2):137.
- [4]聂华林,杨建国.中国西部农村社会保障概论[M].北京:中国社会科学出版社,2006:63.

基金项目:国家社会科学基金项目“武陵山片区城乡居民基本养老保险筹资机制研究”(14BJY203);湖南省普通高等学校哲学社会科学重点研究基地“武陵山区扶贫开发研究中心”学术成果;湖南省西部经济重点基地资助项目;湖南省2014年社科基金西部项目“公共财政支持城乡居民基本养老保险制度研究——以武陵山片区为例”(14YBX048)。

作者简介:李琼(1972—),女,湖南桑植人,吉首大学商学院教授,硕士生导师。研究方向:应用经济学,社会保障与财政;汪慧(1989—),女,吉首大学商学院工商管理研究生,研究方向:工商管理。

责任编辑:胡政平;校对:圣方