

城乡居民养老保险进入机制建设轨道

清华大学公共管理学院教授 杨燕绥

我国城乡居民基本养老保险是世界上覆盖人数最多的养老保险制度,是具有中国特色的基本养老保险制度。如今,制度将进入完善运行机制的发展阶段。要充分发挥基础养老金和个人账户养老金的结构效应和共同保障功能,建立基础养老金正常调整机制,实现个人账户基金保值增值。

我国城乡居民基本养老保险是世界上覆盖人数最多的养老保险制度,截至2017年底,领取养老金人数已达到15598万人。我国农村养老保险制度探索始于20世纪90年代,2009年开展新型农村社会养老保险制度试点,2011年开展城镇居民社会养老保险制度试点,2014年将两项制度整合为城乡居民基本养老保险制度,实行基础养老金加个人账户的模式。基础养老金列入财政预算、由政府支付,具有普惠性;个人账户由个人缴费、政府补贴和集体组织补助等构成,实账积累,具有激励性。这是具有中国特色的基本养老保险制度。

目前,我国城乡居民基本养老保险月人均领取养老金为125元,还不能满足城乡居民对基本养老金的需求。究其原因,除了我国处于社会主义初级阶段、经济发展水平不高、城乡居民基本养老保险制度建立时间不长等原因外,还有基础养老金调整增长机制不健全,个人缴费激励不足等方面的原因。中央政府负责的基础养老金最低标准缺乏正常增长机制;地方政府在基础养老金方面的责任缺乏约束性;中央政府和地方政府之间缺乏协调性。同时,个人账户激励性不足,积累的基金缺乏有效的保值增值措施。因此,个人选择较低档次缴费较多,早积累、长期缴费意识不强。

2017年,人社部和财政部根据中央全面深化改革领导小组要求,开展城乡居民基本养老保险机制问题研究,印发了《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》(以下简称《意见》),这意味着我国城乡居民养老保险制度将进入完善运行机制的发展阶段。

第一,充分发挥基础养老金和个人账户养老金的结构效应和共同保障功能。明确政府在基础养老金方面的责任。目前,OECD(经济合作与发展组织)国家老遗残保障的公共支出均值为GDP的8%和财政支出的18%(参见《2017年OECD养老金概览》)。2017年,我国财政总支出突破20万亿元,根据《意见》中尽力而为、量力而行的要求,界定政府责任,规范各级政府在城乡居民基本养老保险的预算投入,提高基础养老金还有空间,应进一步落实。此外,促进个人账户当期缴费正常增长。个人缴费档次标准根据城乡居民收入和经济发展等因素调整,有利于缴费整体水平“水涨船高”;同时动态调整政府缴费补贴,激励个人多缴费;缴费年限与计发养老金待遇相关联,激励个人早缴费、长期缴费。

第二,建立基础养老金正常调整机制。在规范各级政府预算与支出的基础上,可以统筹考虑城乡居民收入增长、物价变动和有关保障标准调整等情况,确定基础养老金最低标准和调整机制,包括调整原则、调整参数和调整周期等。同时,基础养老金可以适当向高龄老人倾斜。

第三,实现个人账户基金保值增值。建立居民养老保险个人账户的意义在于调动居民积累养老金的积极性,满足养老金保值增值需求。按照《国务院关于印发基本养老保险基金投资管理暂行办法的通知》要求和规定,借鉴全国社会保障基金和企业年金的受托人制度和投资管理经验,开展城乡居民基本养老保险基金委托投资,实现养老基金保值增值,会激励居民多缴费、长缴费,增加个人养老金积累,提高居民养老保险的支付水平。

在我国老龄化速度加快的背景下,完善养老金制度结构和运行机制至关重要。《意见》的出台将推动城乡居民养老保险制度健康发展,在应对人口老龄化方面具有积极的战略意义。