

辽宁城乡居民基本养老保险制度 可持续运行问题研究

周晶石

(盘锦市财政事务服务中心,辽宁 124211)

内容提要:2014年,我国将“新型农村社会养老保险”和“城镇居民社会养老保险”两项制度合并实施,建立了覆盖全国的统一的城乡居民基本养老保险制度。辽宁省作为典型的老龄化省份,六十岁以上老年人口比重位居全国第一,养老保障任务巨大,其社会养老保险改革历程具有一定代表性和典型性。本文梳理辽宁城乡居民基本养老保险改革历程,分析城乡居民养老保险制度运行现状,重点剖析存在的问题和困境,提出了促进城乡居民基本养老保险可持续运行的对策建议。

关键词:社会养老保险制度 城乡居民养老保险 老龄化 可持续 参保率

中图分类号:D632.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)07-0106-07

一、引言

社会养老保险制度作为社会保障体系的主体,是保证社会公平、维护社会稳定的重要保障制度。城乡居民基本养老保险制度是我国社会养老保险制度的重要组成部分,关系到广大城乡居民的切身利益。面对日益严峻的老龄化趋势和越来越庞大的老年人口,确保城乡居民社会养老保险制度的稳定高效运行,是我国当前和今后一段时期亟需重点关注的问题。

2009年,我国新型农村社会养老保险制度改革试点启动,将农村居民纳入了社会养老保险体系。

2011年,我国建立城镇居民社会养老保险制度,将城镇居民中没有参加企业职工基本养老保险的群体纳入了社会养老保险体系。2014年,我国将“新型农村社会养老保险”和“城镇居民社会养老保险”两项制度合并实施,统一的城乡居民基本养老保险制度由此建立。经过近十年的稳步发展,城乡居民养老保险已实现了全国范围内的覆盖,取得了阶段性成果,全国参保人数由2012年的48237万人发展到2022年的54952万人,实际领取待遇人数达到16464万人^①,为城乡居民养老保障发挥了重要作用。

辽宁省作为典型的老龄化省份,早于全国进入

[收稿日期]2023-03-19

[作者简介]周晶石,高级经济师,研究方向为财政与税务。

①数据来源:人力资源与社会保障部,2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。

了老龄化社会,六十岁以上老年人口比重位居全国第一,养老保障任务巨大。同时,辽宁也是城镇企业职工养老保险试点改革最早的省份,其社会养老保险改革历程具有一定代表性和典型性。本文以辽宁为分析样本,梳理辽宁城乡居民基本养老保险改革历程,分析城乡居民养老保险制度运行现状,重点剖析城乡居民养老保险存在的问题和困境,提出了促进城乡居民基本养老保险可持续发展的对策建议,以期对完善我国城乡居民基本养老保险制度提供借鉴。

二、辽宁城乡居民养老保险基本情况

(一)辽宁城乡居民养老保险的改革历程

从新中国成立到改革开放之初,我国没有设立专门面向农村居民的社会养老保险制度,只是在人民公社时期,规定了在生产队可分配的总收入中设置公益金,用于农村的社会保险和集体事业福利。随着家庭联产承包责任制的实施,从1983年开始,人民公社逐步被乡(镇)政府所取代,农民养老等福利也由集体保障变为家庭承担。1986年,国务院召开会议,要求在经济发达的地区建立农村养老保险制度,辽宁农村养老保险工作也起步于1986年。从1991年开始,国家探索在有条件的县进行试点农村养老保险,这一时期的农村养老金制度被称为“老农保”。1995年“老农保”政策大范围推广,但是该制度本身存在很大的缺陷,1999年“老农保”制度暂停施行。

2009年9月1日,国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号),决定2009年在全国选择10%的县开展新型农村社会养老保险试点,新农保试点工作由此正式启动。按照国家的统一部署,辽宁省政府成立了试

点工作领导小组,发布相关实施意见,在锦州市义县、阜新市彰武县等8个贫困县开展“新农保”试点。试点政策规定,年满16周岁(不含在校学生)、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民,可以在本人户籍地参保;新型农村社会养老保险基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成;个人缴费标准为100-500元5个档次,养老金由基础养老金和个人账户养老金构成,基础养老金标准为每人每月55元,由财政承担。到2011年末,辽宁全省各县全部开展了新型农村社会养老保险,当年参保人数达到900万人,有289.4万名农村老年居民按月领取了养老金,辽宁实现农村养老保险制度全覆盖,新型农村社会养老保险制度在辽宁正式建立。

2011年6月7日,国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2011〕18号),决定从7月1日开始,正式启动城镇居民养老保险试点工作。按照国家的统一部署,辽宁发布实施意见,启动了城镇居民社会养老保险工作,按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则,建立个人缴费、政府补贴相结合的城镇居民养老保险制度,个人缴费标准设为每年100元至1000元10个档次;养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金构成,基础养老金标准为每人每月55元。

2014年,国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发〔2014〕8号),在建立新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度的基础上,将新农保和城居保两项制度合并实行,建立统一的城乡居民基本养老保险制度。按照国家统一部署,辽宁发布了实施意见,规定到2014年末全面完成新农保和城居保制度的合并实施。至此,城乡居民社会养老保险制度在辽宁正式建立。

由于经济发展水平的制约,长期以来,我国的

养老保障制度的保障对象主要是城镇企业职工等体制内人员,1997年推行城镇职工基本养老保险制度,主要是将企业职工和灵活就业人口纳入国家社会保障体系。2009年启动的新型农村社会养老保险试点将农村居民纳入社会保障体系,2011年开始的城镇居民社会养老保险制度将城镇未参加企业职工养老保险的人员纳入社会保障体系,自此我国实现了社会养老保障全覆盖,城乡所有居民都纳入了社会保障体系。2014年,因为“新农保”和“城居保”两项社会保险制度在缴费档次、给付水平等各项制度上十分相似,国务院将两项制度合并,建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。总体来讲,城乡居民基本养老保险是广泛覆盖于农村及城镇领域的养老保障制度,它的主要保障对象是广大农村群众以及城镇未参加职工养老保险的群体。统一的城乡居民社会养老保险体系的构建,让亿万老年人实现“老有所依、老有所养”,对社会稳定发展有重要意义。

(二)辽宁城乡居民养老保险运行现状

自2014年辽宁建立统一的城乡居民基本养老

保险制度以来,城乡居民养老保险制度保持了稳定运行,城乡居民养老保险参保人数由2014年的1032万人增长至2022年的1041.3万人,领取待遇人数由315.2万人增长至459.4万人,基金收入由45.8亿元增长至84.4亿元,基金支出由37.4亿元增长至79.3亿元(见表1、2)。

从参保人数来看,2014年至2022年间,辽宁城乡居民社会养老保险参保人数最多的一年是2020年,参保人数达到了1058.4万人,2021、2022两年有所下降,2022年参保为1041.3万人,与最高峰的2020年相比,减少了17.1万人。总体上,参保人数占辽宁省总人口的比重维持在24.3%—25.4%之间。与此同时,领取待遇人数占参保人数比重由30.5%增长至44.1%。

城乡居民养老保险制度的建立,是根据自身国情以及城乡居民就业与收入的基本特点进行的制度设计,具有较为明显的中国特色。由于我国存在较大的城乡差距,居民收入水平低,政府财力尚不充裕,建立统一的保障水平较高的社会保障制度的难度非常大。城乡居民养老保险主要面对的是没有

表1 2014年—2022年辽宁城乡居民养老保险基金收支情况

| 年份 | 城乡居民养老保险基金收入(亿元) | 城乡居民养老保险基金支出(亿元) |
|------|------------------|------------------|
| 2014 | 45.8 | 37.4 |
| 2015 | 63.1 | 56.3 |
| 2016 | 59.0 | 53.5 |
| 2017 | 61.2 | 54.2 |
| 2018 | 71.7 | 67.6 |
| 2019 | 77.7 | 71.4 |
| 2020 | 84.8 | 76.5 |
| 2021 | 82.9 | 78.2 |
| 2022 | 84.4 | 79.3 |

数据来源:相关年度《辽宁统计年鉴》《辽宁省人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

表 2 2014 年—2022 年辽宁城乡居民养老保险参保人数情况

| 年份 | 年末总人口 (万人) | 城乡居民养老保险 参保人数(万人) | 参保人数占年末总 人口的比重(%) | 领取待遇人数 (万人) | 领取待遇人数占 参保人数比重(%) |
|------|---------------|----------------------|----------------------|----------------|----------------------|
| 2014 | 4244.2 | 1032.0 | 24.3 | 315.2 | 30.5 |
| 2015 | 4229.7 | 1034.7 | 24.5 | 387.8 | 37.5 |
| 2016 | 4232.0 | 1039.7 | 24.6 | 402.2 | 38.7 |
| 2017 | 4196.5 | 1036.2 | 24.7 | 414.4 | 40.0 |
| 2018 | 4191.9 | 1040.8 | 24.8 | 428.4 | 41.2 |
| 2019 | 4190.2 | 1057.7 | 25.2 | 437.9 | 41.4 |
| 2020 | 4165.9 | 1058.4 | 25.4 | 445.4 | 42.1 |
| 2021 | 4152.1 | 1040.9 | 25.1 | 437.9 | 42.1 |
| 2022 | 4197.0 | 1041.3 | 24.8 | 459.4 | 44.1 |

注:根据相关年度《辽宁统计年鉴》《辽宁省人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据计算。

固定工作单位的城乡居民,其中大多数是农村居民,收入水平总体较低且收入来源不稳定,无法像城镇企业职工养老保险一样具有明确的缴费主体,因此,城乡居民养老保险实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式。在个人缴费上,设置多个缴费档次供选择,政府鼓励参保人员“多缴多得”,这一政策设计是为了适应居民收入的特点。同时,基础养老金由中央和地方政府分担,也是考虑了我国各地区经济发展水平差距较大、财力保障能力不平衡等状况。在改革策略上,城乡居民养老保险制度先解决“有无”的问题,再解决水平质量的问题,从而实现低水平起步、全面覆盖的目标。经过多年的运行,城乡居民养老保险制度已经得到了广大城乡居民普遍认同和积极参与。

三、城乡居民养老保险制度存在的问题和困境

城乡居民养老保险制度的建立,填补了我国养老保险体系中的空白,实现了社会养老保障制度全

覆盖的目标,对全面实现老有所养具有重要的意义。但是由于制度建立时间短、覆盖人群收入低且分化严重等因素,同时叠加越来越严重的人口老龄化形势,又遭遇经济发展下行压力加大等多方面因素影响,城乡居民养老保险整体保障水平较低,可持续运行、高质量发展面临着一系列的问题和困境。

(一)年轻人参保率低

城乡居民养老保险主体是农村居民,但是农村年轻人参保积极性差,风险意识不足。笔者在调研中发现,农村部分年轻人认为自己年轻,退休的事情比较遥远,在面对参保选择时,更加关注当前的短期收益,认为参保时间长、回报低,因而参保缴费的积极性主动性比较低;还有的年轻人抱有侥幸心理,认为城乡居民养老保险领取养老待遇的条件是缴费年限满 15 年,可以将参保年龄延后,或者在退休之前补缴。同时,在广大农村地区有很大一部分年轻人离村外出务工,给城乡居民养老保险参保和缴费带来很大的困难,也导致了养老保险费出现断缴的现象。

(二) 参保人员缴费档次偏低

城乡居民养老保险制度设计之初,考虑了比较宽泛的筹资来源,即个人缴费、政府补贴、集体补助和社会捐助,其中个人缴费标准大体分为12个档次(100-2000元之间),但是由于农村居民收入水平较低,所以农村居民趋向于较低的缴费档次。缴费档次低,缴费金额就少,导致城乡居民养老保险基金规模难以扩大,社会保险“互助共济”作用未能有效发挥,城乡居民养老保险的持续性发展形势严峻。总体而言,在农村城乡居民养老保险断保、弃保和停保等现象经常发生。

(三) 待遇水平低

与城乡低保标准相比较,城乡居民养老保险制

度的平均待遇水平偏低,其平均待遇与城乡低保标准的差距也越拉越大。如表3所示,2015年辽宁城市最低生活保障平均标准为5688.3元/人·年,城乡居民养老保险人均领取额为1186.5元/人·年,二者相差4501.8元;到2022年,城市最低生活保障平均标准提升至8487.6元/人·年,而城乡居民养老保险人均领取额为1785.8元/人·年,二者差距扩大至6701.8元。与此同时,农村最低生活保障平均标准与城乡居保人均领取额的差距也从2184.4元扩大到了4282.7元,二者差距同样在逐步拉大。养老保障水平低于低保水平,说明我国城乡居民养老保险制度的保障水平还比较低,距离制度设定的保障目标还存在较大差距。

表3 2015年-2022年辽宁最低生活保障标准与城乡居保人均领取额对比

| 年份 | 辽宁城市平均低保标准(元/人·年) | 辽宁农村平均低保标准(元/人·年) | 城乡居保人均领取额(元/人·年) |
|------|-------------------|-------------------|------------------|
| 2015 | 5688.3 | 3370.9 | 1186.5 |
| 2016 | 6092.9 | 3716.0 | 1451.8 |
| 2017 | 6515.8 | 4138.9 | 1330.2 |
| 2018 | 6944.1 | 4492.2 | 1307.9 |
| 2019 | 7364.4 | 4867.9 | 1578.0 |
| 2020 | 7862.1 | 5345.5 | 1630.5 |
| 2021 | 8254.5 | 5779.0 | 1717.6 |
| 2022 | 8487.6 | 6068.5 | 1785.8 |

注:平均低保标准根据wind数据库相关数据计算得到;城乡居保人均领取额根据相关年度《辽宁统计年鉴》《辽宁省人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据计算得到。

从理论上讲,构成我国社会保障体系的各个制度,如社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚等面向不同的群体,具有不同的功能,应当具有一定的功能和层次差异。低保制度属于社会救助范畴,是基本生活保障的底线。城乡居民养老保险制度属于社会保险范畴,对社会风险防范具有基础作用。从制度设定上看,社会基本养老保险制度待遇应高于低保标准,才能发挥社会保险

的作用。但是由于城乡居民养老保险制度起步晚、保障水平低,在实际的制度执行中更是低于城乡低保标准,其基本养老保障的作用难以发挥,极易引起参保人员对制度待遇的负面预期,影响居民参保的积极性,进而对制度的可持续、高质量发展产生负面影响。

(四) 基金贬值风险加大

城乡居民养老保险制度建立以来,养老基金的

征缴和管理不断完善,基金的总规模也在扩大,基金的保值增值成了亟待解决的重点难题。国发〔2014〕8号文件规定“城乡居民养老保险基金按照国家统一规定投资运营,实现保值增值”。但是,因为没有具体投资细则的指导和支撑,基金的投资运营缺乏能够遵循的具有可操作性的依据,加之城乡居保基金统筹层次低,地方政府在基金管理上过于谨慎保守。为保证基金的安全,城乡居保基金目前主要是购买国债或存入银行,导致城乡居保基金收益低,保值增值难度大,基金贬值的风险也越来越大。从长期来看,如果存在相对较为持续的通货膨胀压力,极易出现由于管理制度导致的贬值风险。

(五)制度衔接不畅

2014年,人社部就出台了城乡居民养老保险制度与城镇企业职工养老保险制度之间的转移接续办法,即《城乡养老保险制度衔接暂行办法》(人社部发〔2014〕17号,以下简称“衔接办法”),但是由于这两项制度,无论制度规定还是待遇水平之间都存在着很大的差距,“衔接办法”难以弥补制度差异,而且“衔接办法”本身也不尽合理。首先,缴费年限衔接不合理。“衔接办法”规定,如果从城乡居民养老保险向城镇职工养老保险转移,缴费年限不累积计算。通俗来讲就是,农民进城打工参加城镇职工养老保险,他之前参保的城乡居民养老保险的缴费年限不能累计合并。其次,统筹基金的转移衔接不合理。“衔接办法”规定,个人账户资金可以转移到城乡居民养老保险的个人账户,但是对应于参保者“统筹账户”资金并不能同时转移。这两个方面规定受到了一定的质疑。总体来看,由于两种养老制度之间存在较大的差异,城乡居民养老保险在实际运行过程中存在很大的不公平的问题。这种不公平导致农村居民对参加养老保险的积极性降低。

四、促进城乡居民养老保险制度可持续运行的对策建议

要实现城乡居民养老保险制度的可持续运行、高质量发展,必须要切实建立“多缴多得”和“长缴多得”的激励机制,提高城乡居民养老保险的待遇水平,加强养老保险基金的投资运营管理,优化城乡居民养老保险与城镇企业职工养老保险之间转移接续制度。

(一)建立“多缴多得”和“长缴多得”的激励机制

为了提高城乡居民参保缴费的积极性,尤其是广大农村年轻人的积极性,需要回应这个群体对养老保险制度的合理诉求和未来预期,切实建立“多缴多得”和“长缴多得”的激励机制。一是提高居民个人账户养老金的回报率。可以通过提高个人账户记账利率的方法,鼓励多缴多得,提高城乡居民的参保意愿和缴费档次,如参考城镇企业职工养老保险个人账户记账利率的方法计息。也可以对不同缴费水平的个人账户设定不同的计息标准,个人账户缴费每增加一定额度,计息利率可按一定比例相应提高。二是提高政府对中间档次标准个人缴费的补贴。为鼓励较高档次缴费,政府补贴可按照同等幅度相应提高。为了更好激励缴费,可由低到高实施累进补贴,补贴到中间档次之后再累退补贴。三是通过设定不同养老金待遇水平,引导居民长缴多缴。将缴费年限与养老金待遇相关联,做到缴费年限越长,基础养老金就越高。也可以进一步细分对缴费满15年参保群众增发的缴费年限养老金,按照缴费满15年、20年、25年、30年、35年的年限区分,对缴费时间长且缴费档次高的参保人员给予更高的养老金,吸引尚未参保的人员早参保、多缴费。

(二)逐步提高城乡居民养老保险制度待遇水平

为应对当前城乡居民养老保险待遇水平偏低、制度保障能力不足的问题,应逐步提高制度待遇水平,建立健全常规化制度待遇动态调整机制。可在财力允许的情况下,将GDP增长情况、物价变化情况、居民收入情况等因素纳入待遇调整机制中。设定基础养老金的调整时间周期,保证基础养老金的增长速度能够跑赢通货膨胀速度,让基础养老金增速与经济发展同步,切实提高制度保障能力,增进广大城乡居民的获得感。

(三)加强城乡居民养老保险基金的投资运营管理

实现城乡居民养老保险基金的收支平衡和未来的长期支付压力,需要提高基金的投资收益率。基金投资运营管理通过将资金在资本市场上运营实现保值增值,维护参保人员的权益,缓解老龄化人口背景下巨大的财政压力。首先,积极落实相关措施促进基金增值,尽快完善城乡居民养老保险基金投资管理相关政策法规。其次,通过合理配置投资方式以及投资产品占比,在保证资产稳健的基础上追求更高的投资收益。地方的养老保险基金结余资金可以委托专业的投资机构,如全国社会保障基金理事会,进行投资运营管理,实现养老基金的增值。同时,政府监管部门要加强对基金的监管,进一步完善和优化制度,并及时研究应对风险的策略。总而言之,要在保证基金安全的前提下,不断拓宽养老基金的投资渠道,运用多元化的投资策略,通过养老基金投资收益率的增长,抵消通货膨胀的影响,进而增强基金本身的支付能力,助力城乡居民养老保险制度的可持续运行。

(四)优化两项养老保险制度间的转移接续

城乡居民养老保险与企业职工养老保险的转移接续是影响养老保险制度可持续运行、高质量发

展的重要因素。城乡居民养老保险与城镇企业职工养老保险不能实现互相融通的主要原因是城乡居民养老保险缴费标准比较低,而且缺少就业单位缴纳的保险费,这种缴费差距导致的“鸿沟”短期内无法弥补。除了通过个人缴费和政府财政补贴不断提升城乡居民养老保险待遇水平之外,目前还没有较好的途径实现制度之间的融合或统一。在这种背景下,可以在技术层面通过一定的手段,在两项养老保险制度转移接续的过程中,实现参保人权益保障的最大程度的便利化和可携带。例如,可以通过数字信息技术,充分记录留存参保者的相关信息,通过量化方法计算参保人在城乡养老保险制度下缴费所积累的养老金权益,以量化的技术性方法再折算为城镇职工养老保险制度下的养老待遇,避免在不同养老保险制度转移中的权益损失。

参考文献:

- [1] 习近平.促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J].求是,2022(8).
- [2] 黄志强,王作英,杨雪松.辽宁新型农村社会养老保险试点研究[J].地方财政研究,2011(9):56-61+65.
- [3] 张国海,潘梦超,何劲草.城乡居民基本养老保险:保基本还是补短板? [J].绥化学院学报,2021(12):46-49.
- [4] 张开云,徐强,马颖颖.城乡居民基本养老保险制度:运行风险与消解路径[J].贵州社会科学,2021(2):61-69.
- [5] 王辉,刘惠敏.制度变迁中的农村养老保障政策:整合逻辑与路径选择[J].理论与改革,2023(4):131-146+164.
- [6] 成怡乐.我国养老保险体系第二支柱发展困境研究[J].商展经济,2023(3):142-145.
- [7] 邓小莲.“十四五”时期我国养老保险体系第二支柱高质量发展探析[J].经济研究参考,2021(1):31-41+82.
- [8] 徐进.乡村振兴战略背景下我国农村居民基本养老保险面临的困境及对策研究[J].劳动保障世界,2018(33):22.
- [9] 封进.中国养老保险体系改革的福利经济学分析[J].经济研究,2004(2):55-63.
- [10] 卢海元.中国农村社会养老保险制度建立条件分析[J].经济学家,2003(5):36-41.

【责任编辑 张经纬】