

中国城乡居民基本养老保险 财政补贴绩效:2009-2018

海 龙

【摘 要】财政补贴是中国城乡居民基本养老保险制度的重要创新。通过构建全面的城乡居保财政补贴绩效评价指标体系,本文对2009-2018年城乡居保财政补贴绩效进行动态评估。结果发现,十年来城乡居保财政补贴的普惠性取得了长足发展,基本上实现了“应保尽保”,但基础养老金补贴水平的不平衡和不充分问题较为突出,难以有效应对老年贫困。同时,个人账户财政补贴不仅未能达到“多缴多得”的正向激励效果,而且出现逆向分配问题。整体看,现行城乡居保财政补贴在一定程度上出现公平与效率的双重损失。为提升城乡居保财政补贴绩效,建议将财政补贴方式由“两头补”变为完全“补出口”,可在不改变城乡居保统账结合模式的前提下,有效提升财政补贴公平性,增进财政补贴资金的利用效率。

【关键词】城乡居民基本养老保险;基础养老金补贴;个人账户补贴

【作者简介】海龙,河南省社会工作与治理软科学研究基地,河南师范大学青少年问题研究中心。

【原文出处】《宏观经济研究》(京),2021.3.136~145

【基金项目】本文得到河南省社科规划年度项目“乡村振兴视域下农村居民基本养老保险政策实施效果研究”(2020BSH009)、河南科技智库项目“后扶贫时代河南省基本公共服务治理相对贫困机理与路径研究”(课题编号:HNKJZK-2021-43C)、新乡市软科学研究项目“精准扶贫背景下新乡市社会保障脱贫效应及反贫困协同治理研究”(RKX2019014)和新乡市政府决策项目“新乡市产业扶贫存在的风险及对策”(B19068)的资助。

一、引言与文献综述

自2009年新农保试点开展以来,历经十年的时间,中国构建了包括农村居民和无固定职业城镇居民在内的覆盖人口最多的城乡居民基本养老保险制度(以下简称“城乡居保”)。为此,国际劳工组织(2019)高度评价了城乡居保制度在扩大制度覆盖面方面取得的杰出成就。城乡居保制度之所以能取得举世瞩目的成就,关键在于中国各级政府财政补贴的支持。城乡居保制度的最大创新之处在于政府作为筹资主体直接给予财政补贴,这是有别于城镇职工基本养老保险和“老农保”的典型特征。十年来各级政府不断加大财政投入,财政补贴标准和投入规模稳步提高,财政补贴惠及的人口逐年增长,其对城乡居保制度的有序发展具有重要的意义。然而,在

城乡居保制度“先试点,再推广”的影响下,政府财政补贴政策也被深深打上了试错性特征的烙印。在城乡居保制度发展起步阶段,政府采取试错性的财政补贴政策具有一定的合理性。目前,城乡居保制度已历经十年的发展,那么,带有政策实验性的城乡居保财政补贴是否取得了预期的成效?如何完善现行财政补贴政策实现城乡居保制度的成熟和定型?为此,亟须评判十年来城乡居保财政补贴的绩效。

城乡居保制度历经财政补贴缺位到财政补贴回归的渐变过程。城乡居保财政补贴的亮相引起学界的高度关注。部分学者阐释了城乡居保财政补贴的类型和方式。赵建国和海龙(2014)总结了中央和地方政府财政责任分担的类型。周志凯、徐子唯和林梦芸(2015)全面审视了政府补贴责任的类型,并从政

府层级归属和财政责任的隐性或显性两个维度厘清不同类型财政责任的属性。王雯(2017)详细分析财政补贴的“两个环节”和财政“多级分担”,并阐释了弹性补贴、固定补贴和累进补贴三种方式。也有学者探讨了城乡居保财政补贴的效应。邓大松和仙蜜花(2015)认为城乡居保制度有利于实现公共服务均等化,建立更加公平的国民养老保障制度。郑功成(2016)指出财政补贴是应对人口老龄化的重要举措,已经成为农村居民最大的福利项目。王晓洁(2016)从理论上分析了城乡居保财政补贴的收入调节效应、乘数效应、公平与效率效应等。此外,城乡居保财政补贴可持续问题也成为研究的焦点。学界普遍认为政府财政具备支撑城乡居保可持续发展的能力(封进和郭瑜,2011;穆怀忠、张文晓和沈毅,2016;张向达和张声慧,2019)。李俊和温馨(2018)通过构建人口和精算模型,认为在提高基础养老金补贴水平的基础上,政府依然具备负担城乡居民基本养老保险的能力。但王敏和李济博(2019)认为随着补贴标准的提高,地方政府的财政风险和压力将不断提升。整体来看,十年来有关城乡居保财政补贴的研究方兴未艾。遗憾的是,现有文献偏重研究城乡居保财政补贴的投入,忽视了财政补贴绩效的动态评价。为此,本文在阐释城乡居保基础养老金财政补贴和个人账户财政补贴功能的基础上,构建系统的城乡居保财政补贴绩效评价指标体系,进而对城乡居保财政补贴进行全面的评价,以期优化城乡居保财政补贴政策提供政策参考。

二、城乡居保财政补贴绩效指标体系构建

构建和设置科学、全面的指标体系是系统评估城乡居保制度财政补贴绩效的首要条件,而城乡居保财政补贴绩效的指标体系的确立则需要厘清财政补贴的功能定位。从本质上看,城乡居保财政补贴属于政府的转移支付支出。从宏观上来看,城乡居保财政补贴具有促进城乡经济社会协调发展、弥合城乡养老保险待遇差距的功能;从微观上来看,在城乡居保制度坚持自愿参保的原则下,政府旨在通过财政补贴引导适龄城乡居民积极参保和持续缴费,从而达到保障参保者基本生活的目标。鉴于此,本文侧重从微观层面探讨城乡居保财政补贴的实际成效。

(一)基础养老金财政补贴绩效指标的确定

当前,城乡居保财政补贴主要包括两部分:基础养老金财政补贴和个人账户财政补贴。其中,基础养老金财政补贴又称“出口补贴”,所有年满60岁及以上的参保人均可领取基础养老金补贴。从资金来源渠道和属性看,城乡居保基础养老金采取公共财政补贴的预算模式,社会统筹账户实际成为一个虚账户。可见,城乡居保基础养老金是以一般税收为支撑的、普惠式的收入保障制度,并不强调权责对等关系(李珍、王海东和王平,2010)。Rosen(2001)认为公共物品是那些提供给社会全体成员共同享用的而且不具有消费竞争性和受益排他性的物品,其中非排他性、非竞争性和不可分割性是公共产品的三个基本特征。根据公共物品理论,城乡居保基础养老金是一项以国民身份为资格条件的、普惠式的制度安排,具有显著的非排他性特征。尽管城乡居保基础养老金补贴具有一定的竞争性和拥挤性,而非排他性是区别公共品与私人品的一个显著特性。因而,城乡居保基础养老金具有公共产品的属性,作为一项重要的公共品,基础养老金补贴的核心功能在于保障公平和消除老年贫困。其中,基础养老金补贴的公平性主要体现在以下两个方面:一是基础养老金补贴应覆盖所有符合条件的参保人。二是确保基础养老金补贴待遇水平的公平性。这种公平并非要求基础养老金绝对数额的一致,而是强调基础养老金相对水平的大致均等。因而,基础养老金财政补贴的绩效指标可设定为以下三项指标:第一,基础养老金财政补贴覆盖率,该指标反映城乡居保基础养老金补贴是否覆盖所有符合条件的老年人,即基础养老金补贴实现“应保尽保”。第二,基础养老金财政补贴待遇水平均等化,该指标反映全国各地参保人能否享受到横向均等的补贴待遇。第三,消除老年贫困。该指标要求基础养老金补贴能够消除老年贫困,如基础养老金补贴金额高于国家贫困线标准表明基础养老金补贴具备反老年贫困的能力;反之,则不具备。

(二)个人账户财政补贴绩效指标的确定

参照城镇职工基本养老保险,城乡居保制度也设置了个人账户。中国当初引入个人账户的初衷主

要在于强化参保个人的责任,通过“多缴多得”的激励机制来应对人口老龄化问题。城乡居保个人账户财政补贴又称“入口补贴”,是政府对参保人缴费直接给予的配套补贴。与城镇职工不同,城乡居保参保者并没有用人单位缴费,政府财政补贴在某种程度上填补了用人单位缴费的空缺。公共财政对个人账户补贴主要有以下几方面的考虑:一是激励城乡居民参保和选择高缴费档次参保。城乡居保制度采取自愿参保的原则,为鼓励农村居民参保,个人账户补贴作为参保居民缴费的配套资金,一并进入参保者个人账户,且参保者个人缴费越多,财政补贴配套资金越多。二是提升个人账户的养老金待遇水平。由于城乡居保制度是一项长期缴费积累计划,个人账户补贴担当提升养老金待遇水平的角色。可见,负责补贴入口的个人账户补贴主要目标在于增进制度效率。因而,个人账户财政补贴的评价指标可设置为以下三个方面:第一,个人账户财政补贴激励效应,该指标反映个人账户财政补贴能够实现“多缴多得”的正向激励。第二,个人账户财政补贴保值增值效应,该指标反映累积的补贴资金能否抵御通货膨胀实现基金增值的目标。第三,个人账户财政补贴的逆向分配效应,该指标反映个人账户财政补贴是否有损分配的公平性。尽管个人账户财政补贴追求效率,但二次分配中的公平不能让度效率则是社会保障制度发展的根本遵循。

三、城乡居保财政投入绩效评估

(一)基础养老金财政补贴绩效评估

1.基础养老金补贴覆盖率

基础养老金补贴的内在属性决定了其对普惠性的追求。城乡居保制度的全覆盖是财政补贴惠及适龄人口的关键。2009年新农保开始试点,2011年城乡居保制度扩展到灵活就业为主体的城镇居民,2012年城乡居保制度基本实现制度全覆盖的目标。从表1可知,伴随中国城乡居保制度的快速扩面,2009—2018年享受城乡居保财政补贴的总人口和领取基础养老金补贴的人员逐年增加。2009年领取基础养老金补贴的人口规模仅为1556万人,2012年首次突破1亿人,达到了13382万人。之后领取基础养老金补贴的人口一直保持增长,但增幅有所放缓。同时,2013年以来领取基础养老金补贴人口所占比重亦趋于稳定,该比重基本在30%上下波动。这在一定程度上表明今后难以出现制度试点推行初期领取财政补贴人口快速增长的局面。

由上可知,十年来中国城乡居保基础养老金补贴的普惠性取得了长足进步,全国不同地区的参保居民在较短的时间内享受到政府财政补贴的实惠。由于统计部门尚未公开16—59岁和60岁以上的适龄参保人口,因而,无法测算2009—2018年基础养老金补贴的实际覆盖率。根据《中国养老金发展报告2019》的测算,全国16岁以上适龄参保人口的上限为

表1 2009—2018年中国城乡居保财政补贴惠及人口状况

年份	享受财政补贴总人口(万人)	领取基础养老金补贴人数(万人)	领取基础养老金人数所占比重(%)
2009	8691	1556	17.90
2010	10277	2863	27.86
2011	32643	8525	26.12
2012	48370	13382	27.67
2013	49750	14122	28.39
2014	50170	14313	28.53
2015	50472	14800	29.32
2016	50847	15270	30.03
2017	51255	15598	30.43
2018	52392	15898	30.34

资料来源:根据人力资源和社会保障部发布的2009—2018年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理得到。

107959万人,2018年全国实际参保人口为94293万人。参保率为87.3%(郑秉文,2019)。这在一定程度上表明,基础养老金补贴尚未完全实现“应保尽保”。同时,2014年8号文规定,45岁以上居民必须连续参保缴费方能领取基础养老金,这可能在一定程度上制约了基础养老金财政补贴覆盖率。

2. 基础养老金补贴水平的均等化

为全面考量基础养老金补贴均等化水平,本文从基础养老金补贴绝对水平和相对水平两个层面展开。从基础养老金补贴的绝对水平来看,2018年中国31个省份的基础养老金补贴水平不均衡现象突出,具体参见表2。2018年上海、北京和天津的基础

表2 2018年中国城乡居保基础养老金标准及其替代率

区域	省份	2018年基础养老金 (元/月/人)	2018年农村 人均可支配收入(元/年)	2018年城镇 人均可支配收入(元/年)	农村基础养老金 替代率(%)	城镇基础养老金 替代率(%)
中部	河南	103	13830.74	31874.19	8.94	3.88
	河北	98	14030.89	32977.18	8.38	3.57
	湖南	98	14092.51	36698.25	8.34	3.20
	湖北	103	14977.82	34454.63	8.25	3.59
	山西	98	11750.01	31034.80	10.01	3.79
	内蒙古	128	13803.00	38305.00	11.13	4.01
	吉林	103	13748.17	30171.94	8.99	4.10
	黑龙江	98	13803.65	29191.00	8.52	4.03
	安徽	105	13996.02	34393.08	9.00	3.66
	江西	105	14459.89	33819.40	8.71	3.73
西部	甘肃	103	8804.13	29957.00	14.04	4.13
	贵州	98	9716.10	31591.93	12.10	3.72
	宁夏	143	11708.00	31895.00	14.66	5.38
	青海	175	10393.34	31514.53	20.21	6.66
	陕西	103	11212.84	33319.25	11.02	3.71
	四川	100	13331.38	33215.91	9.00	3.61
	西藏	180	11450.00	33797.00	18.86	6.39
	新疆	140	11975.00	32764.00	14.03	5.13
	云南	103	10767.91	30995.88	11.48	3.99
	重庆	115	13781.00	34889.00	10.01	3.96
东部	北京	705	34951.00	43512.00	24.21	19.44
	福建	118	17821.19	42121.31	7.95	3.36
	广东	148	17167.74	44340.97	10.34	4.01
	广西	116	12435.00	32436.00	11.19	4.29
	海南	178	13988.88	33348.65	15.27	6.41
	江苏	148	20845.07	47199.97	8.52	3.76
	辽宁	108	14656.33	37341.93	8.84	3.47
	山东	118	16297.00	39549.43	8.69	3.58
	上海	930	30375.00	68034.00	36.74	16.40
	天津	295	23065.00	42976.00	15.35	8.24
	浙江	155	2730237	55574.31	6.81	3.35

注:城乡基础养老金替代率=基础养老金×12/城乡人均可支配收入。

资料来源:内蒙古、天津、上海、广西、北京、重庆、新疆、西藏、宁夏、黑龙江数据来源于相应省份的政府公报,其余省份数据来源于《中国统计年鉴(2019)》。

养老金位列全国前三甲,上海的基础养老金标准最高,达到930元/月/人,北京和天津的基础养老金分别为705元/月/人和295元/月/人,河北、贵州、湖南三省的基础养老金补贴仅为98元/月/人。全国22个省份的基础养老金标准介于98—148元/月/人之间。中部地区的基础养老金平均水平达到103元/月/人,西部地区的基础养老金达到126元/月/人,东部地区的基础养老金达到281.7元/月/人。基础养老金相对水平可以用基础养老金替代率来反映,2018年上海城乡居民基础养老金替代率最高达到36.74%,而湖南和浙江两省的替代率水平较低,分别为3.20%和3.35%,上海基础养老金替代率水平是湖南的11.48倍。从区域来看,中部地区基础养老金替代率平均水平为9.02%,西部地区为13.54%,东部地区为13.99%。可见,中国城乡居保基础养老金补贴绝对水平和相对水平均存在严重的失衡。作为一项兜底性的制度安排,中国基础养老金补贴水平的非均等化不仅造成不同地区“福利攀比”,而且严重损害了社会公平。

3. 基础养老金补贴的反老年贫困效果

中国农村老年人贫困的发生率相对较高。2018年60岁及以上老人贫困发生率为2.2%,高于21—40岁的1.7%,41—60岁的1.1%。其中61—80岁的贫困发生率为2.1%,81岁及以上的贫困发生率高达3.4%(国家统计局住户调查办公室,2019)。为界定各国缓解老年贫困的责任,2005年世界银行特别增加了“零支柱”——非缴费型养老金,强调非缴费型养老金的主要目标在于消除贫困(郑秉文,2019)。从资金来源和受益资格认定标准考量,中国城乡居保基础养老金大致属于一项非缴费型养老金计划。因而,中国

城乡居保基础养老金担当着消除老年贫困的重任。从表3可知,中国城乡居保基础养老金补贴的水平比较低,远低于同期的农村和城镇的人均低保标准。尽管十年间中央和地方财政支持的基础养老金标准逐年提升,从2012年的73元/月/人上调至2018年的152元/月/人,2012—2018年基础养老金补贴的年均增长率达到13%,但明显仍低于农村低保15%的增幅水平。整体看,2012—2018年城乡基础养老金补贴水平尚不及同期农村低保标准的一半。可见,自城乡居保制度实施以来,基础养老金补贴无法起到预防和缓解绝对贫困的作用。从区域上看,2018年全国仅有北京、天津和上海的城乡居保基础养老金补贴标准超过了国家的贫困线,而其他28个省份的基础养老金标准则远低于国家贫困线标准(Shen等,2020)。可见,中国基础养老金财政补贴难以有效解决老年人贫困问题。

(二)个人账户财政补贴绩效评估

1. 个人账户补贴激励效应

20世纪90年代初,中国借鉴新加坡和智利的经验,将个人账户制度引入到城镇职工基本养老保险制度中。设置个人账户的主要目的在于强调参保者的责任和财务的可持续性。从理论上讲,个人账户本身就是一种激励参保者的制度,而个人账户财政补贴则进一步强化了“多缴多得”的激励特征。国务院8号文规定,针对参保居民选择不同的缴费档次,采取差异化的财政补贴政策,具体而言针对选择较低标准缴费档次参保的,确保补贴标准高于每人每年30元。对于自主选择高缴费标准档次参保的增加财政补贴数额,如对选择高于500元的缴费档次,配

表3 中国城乡居民基础养老金补贴标准与城乡低保标准 单位:元/月/人

年份	城乡居保基础养老金	农村低保标准	城镇低保人均标准
2012	73	172	330
2013	82	203	373
2014	92	231	411
2015	119	265	451
2016	117	312	495
2017	127	358	541
2018	152	403	580

注:由于国家尚未公布全国基础养老金补贴数据。考虑到城乡居保推行的时间较短,个人账户资金积累数额较少,为便于比较,本文将城乡居保基金人均领取额度约等于城乡居保基础养老金。

套补贴标准增加至不低于60元。可见,政府采用累进的财政补贴的办法进一步激励城乡居民参保和选择更高的缴费档次,以提升城乡居保制度的可持续性。然而,从实际的参保情况来看,个人账户财政补贴的正向激励效应却不显著,农村居民普遍选择低档次缴费标准参保,缴费档次“就低不就高”的逆向选择现象普遍。表4显示,2011年城乡居保人均缴费标准为177.59元;2012年该标准不增反降,降至169.78元;2017年人均缴费标准达到227.20元。历经七年的时间,城乡居保人均缴费的增长仅为6%,而同期农村居民人均可支配收入的年均复合增长率达到了11%(郑秉文,2017、2019)。2011-2017年人均缴费占农村人均可支配收入的比重基本呈现持续下降的态势,从2011年的4.04%下降到1.66%。以不同缴费档次占2018年农村居民可支配收入的比重为例,100元的缴费档次所占比重仅为0.68%,200元为1.37%,300元为2.05%,500元为3.42%,1000元为6.84%。可见,多数参保居民具备选择较高缴费档次的能力,个人账户补贴的正向激励效应并没有显现。有学者认为居民缴费补贴造成选择高缴费档次的相对收益低于选择低缴费档次的,这是造成参保者未按照缴费能力参保却集中选择低缴费档次的主要原因(刘海宁,2018)。还有研究发现个人账户财政补贴机制陷入负向激励的困境,该负向激励效应扭曲了农村居民选择与其支付能力相适应的缴费标准参保的行为,诱发并加剧了逆向选择行为(赵建国和海龙,2013;杨娅,2018)。可见,个人账户财政补贴并未实现正向激励的预期目标。

2. 个人账户补贴保值增值效果

目前,城乡居保个人账户坚持实账运行。作为养老金体系的重要组成部分,在缴费既定的情况下,资金收益率是基金收支平衡最重要的决定因素。显然,当个人账户基金收益率高于通货膨胀率时,才能实现基金的保值。当前,城乡居保个人账户储存额参考中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。然而,自20世纪末以来,中国历年存款利率呈现下行态势,且存款利率往往低于同期通货膨胀。因而,十年来城乡居保个人账户基金处于贬值状态。即便个人账户基金收益率跑赢通货膨胀率却低于社会平均收入增长率时,个人账户依然是无效的(李珍、王海东和王平,2010)。深层次原因在于个人账户财务制度违背了“艾伦条件”。Aaron(1966)以帕累托有效为标准对养老保险的收入分配效应作出了经典的评价,他指出在人口增长率和实际工资率大于市场利率的前提下,个人账户的积累财务制度是无效的。改革开放以来,中国经济保持快速增长,居民收入增长较快,而个人账户基金的实际收益率却不断走低。不符合“艾伦条件”致使个人账户无效率运行。城乡居保个人账户的帕累托无效直接导致财政补贴资金的低效。政府财政补贴和个人缴费共同形成的个人账户基金面临无法保值的风险,个人账户财政补贴资金持续缩水,资金利用效率非常低。城乡居保规定参加养老保险的时间通常不低于15年,在长达15年的周期中,个人账户的财政补贴资金一直处于难以保值的状态,沉淀的财政补贴资金的效益非常低。尽管2019年人社部和财政部联合

表4

中国城乡居保人均缴费情况

年份	人均缴费(元)	农村居民人均可支配收入(元)	养老缴费占可支配收入的比重(%)
2011	177.59	4394	4.04
2012	169.78	7917	2.14
2013	178.51	8896	2.01
2014	186.06	10489	1.77
2015	196.23	11422	1.72
2016	205.75	12363	1.66
2017	227.2	13432	1.69

资料来源:人均缴费数据参考《中国养老金报告2017》《中国养老金报告2019》,农村居民人均可支配收入来源于历年《中国统计年鉴》。

颁布的《关于确定城乡居民基本养老保险基金委托投资省(区、市)启动批次的通知》要求2020年底全面实施居民养老基金委托投资工作,但投资收益率能否高于人口增长率和实际工资率之和尚有待后续观察。因而,十年来个人账户财政补贴资金无法实现保值增值,补贴资金处于帕累托无效状态。

3. 个人账户财政补贴逆向分配效应

个人账户财政补贴主要由地方政府负担。为实现引导和激励农村居民选择更高缴费档次,前文提及个人账户财政补贴采取“累进补贴”的办法,参保者选择的缴费档次越高,获得配套的财政补贴数额越高。可见,个人账户累进式的补贴方式无疑会带来逆向再分配问题,其主要表现在以下两个方面:第一,拉大参保者和未参保者之间的收入差距。目前城乡居保采取自愿参保的原则,部分农村居民由于收入较低制约其无法参保,无法获得参保缴费补贴和领取基础养老金,而这部分低收入群体恰恰最需要养老保障,但却被排斥在城乡居保制度之外。而收入较高的参保者却能享受政府财政补贴,这显然有悖财政补贴的初衷。第二,扩大了低档次参保者和高档次参保者的收入差距。以河南为例,河南城乡居保制度共设置了200—1000元(每100元一档)、1500元、2000元、2500元、3000元、4000元和5000元,共15个缴费档次,其中选择200元、300元、400元参保,财政分别补贴30元、40元和50元,500—1000元每增加一档提升20元;1500元补贴190元,1500—5000元每增加一档提升30元,5000元最高缴费档次参保补贴达到了340元。城乡居民选择5000元最高缴费档次获得的财政补贴是选择最低缴费档次补贴

的11.33倍。显而易见,个人账户累进补贴方式实际上更有利于中高收入群体,参保的中高收入群体成为参保的最大赢家。该财政投入方式实际上补贴了缴费能力更强的人,财政补贴这种“鞭打快牛”的做法,违背了财政补贴促进社会公平的初衷。

四、城乡居保财政补贴的改革取向

结合上述分析,十年来城乡居保基础养老金补贴和个人账户补贴取得的绩效并不理想。地方财政投入是城乡居保个人账户资金的主要来源,但是地方财政补贴激励居民“多缴多得”的正向激励效果不仅没有达到,而且出现逆向分配、补贴资金贬值等问题。城乡居保地方政府投入个人账户的补贴资金如同进入“漏桶”,出现效率和公平双重损失。同时,城乡居保社会统筹账户资金主要来源于中央财政投入,现实问题是基础养老金补贴水平难以有效保障城乡老年人的生存需要,且各省的基础养老金补贴水平非均等化问题突出。

鉴于此,为提升城乡居保财政补贴绩效,今后应该加强财政补贴的顶层设计,进一步优化财政补贴机制。本文认为改革现行城乡居保财政补贴政策的关键在于调整个人账户财政补贴方式。城乡居保个人账户财政补贴方式的失灵一方面在于累进式的财政补贴政策,诱发不公平;另一方面在于个人账户制度设计,由于个人账户较低的记账利率造成财政补贴资金的浪费。因而,为有效提升城乡居保财政投入绩效,在不改变城乡居保统账结合模式的前提下,可将财政补贴由“两头补”变为完全“补出口”,进而调整财政投入的方向,具体参见图1。

由此,中国城乡居保社会统筹账户成为完全由

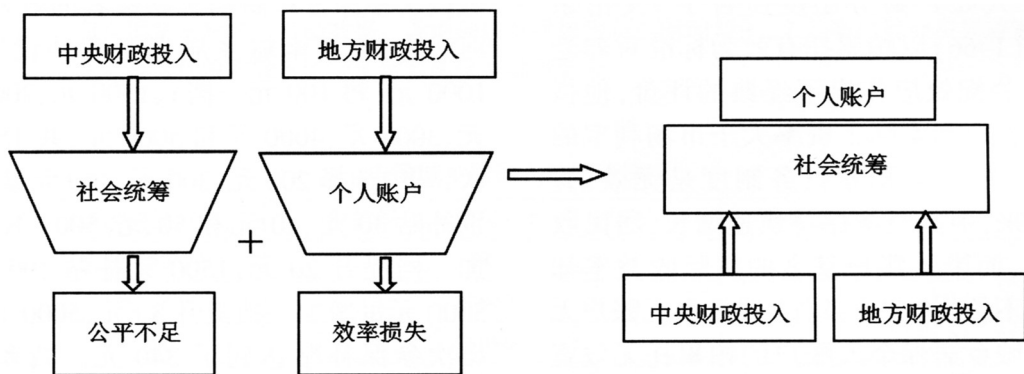


图1 城乡居保财政补贴优化示意图

财政支持的普惠型基础养老金,其重在强调公平和反老年贫困。剥离财政补贴后的个人账户制度则专注资金增值。为确保城乡居民积极参保和持续参保,国家应根据养老金投资管理办法尽快委托投资,同时承诺个人账户基金最低收益率,给予参保者明确的投资收益预期。改革后的城乡居保财政补贴政策不仅符合十九届四中全会提出“普惠性、基础性、兜底性民生建设”的要求,而且扭转了城乡居保“强福利,弱保险”的混合制度模式。结合中国“三农”发展现状,由中央和地方政府共同支持的普惠型基础养老金更为适合中国农村实际和城乡居民收入特点,也更能提升城乡居保财政补贴的绩效。改革后普惠型基础养老金补贴政策的优势主要表现在以下几个方面。

第一,普惠型基础养老金补贴政策能够有效保障社会公平。在实践中,个人账户财政补贴出现逆向再分配的问题,严重影响了养老保险制度的公平性。而普惠型基础养老金制度不需要个人缴费,直接覆盖所有符合条件的老年人,有效解决了因个人短视或收入较低带来的参保问题,能够确保实现全民覆盖,降低了制度参保的门槛和广泛动员农村居民参保的成本。

第二,提高财政补贴资金的利用效率。现行城乡居保“两头补”的财政投入方式一方面制约了基础养老金待遇水平的提高,另一方面个人账户较低的记账利率和较高的通货膨胀率使其失去了存在的理论优势(“艾伦条件”),个人账户养老金处于实际贬值状态,无法提供有效的保障,降低了财政投入资金的利用效率。相反,普惠型基础养老金制度可将稀缺的财政资金全部用于补贴当期的基础养老金,不仅有益于提升基础养老金标准。而且规避了个人账户资源配置的低效问题,财政补贴资金的效率能够有效提高。

第三,普惠型基础养老金补贴政策对完善精准帮扶措施,缓解农村老年人贫困具有重要意义。随着年龄增长,农村老年劳动参与获取的报酬逐渐降低,医疗费用支出不断增加,年龄越大陷入贫困的概率不断增大。当前农村老年人领取的养老金水平偏低,处于边缘贫困群体的老年人增多。普惠的基础

养老金能够进一步增加农村老年人的收入,缓解农村老年人贫困状况。

第四,普惠型基础养老金补贴政策能较好实现全国统筹和转移接续。2010年中国颁布的首部《社会保险法》中提及“基本养老保险实现全国统筹”。十九大报告又再次强调“尽快实现养老保险全国统筹”。当前,中国城乡居保统筹层次比较低。从社会统筹与个人账户的定位和属性看,社会统筹账户的基础养老金主要强调社会公平,基础养老金的统筹层次影响国民的社会福利水平和财政资金的使用效率。因而,需要尽快实现全国统筹。普惠型基础养老金将个人账户分离,使得社会统筹基金对应的基础养老金成为真正全国统筹的公共养老金制度,让全国城乡居民均等享受统一替代率水平的养老金。可以说,普惠型基础养老金能够以较低成本实现全国统筹,这也为城镇职工基本养老保险提供了新方案。

注释:

①邓大松、仙蜜花:《新的城乡居民基本养老保险制度实施面临的问题及对策》,《经济纵横》2015年第9期。

②封进、郭瑜:《新型农村养老保险制度的财政支持能力》,《重庆社会科学》2011年第7期。

③国际劳工组织:《世界社会保障报告(2017-2019)》,中国劳动社会保障出版社2019年版。

④国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2019》,中国统计出版社2019年版。

⑤李俊、温馨:《城乡居民养老保险财政支持能力》,《中国老年学杂志》2018年第7期。

⑥李珍、王海东、王平:《中国农村老年收入保障制度研究》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第5期。

⑦刘海宁:《契合收益公平期望的城乡居民基本养老保险财政补贴研究——以辽宁省沈阳市方案为例》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期。

⑧穆怀中、张文晓、沈毅:《基于财政支付适度水平的养老保险全国统筹路径选择》,《城市发展研究》2016年第12期。

⑨王敏、李济博:《城乡居民基本养老保险地方财政负担

分析与预测》,《地方财政研究》2019年第8期。

⑩王雯:《城乡居民基本养老保险财政补贴机制研究》,《社会保障研究》2017年第5期。

⑪王晓洁:《城乡居民养老保险财政保障机制研究》,人民出版社2016年版。

⑫杨娅:《城乡居民基本养老保险待遇水平确定及缴费机制探讨》,《学术探索》2018年第6期。

⑬张向达、张声慧:《城乡居民养老保险的财务可持续性研究》,《中国软科学》2019年第2期。

⑭赵建国、海龙:《“逆向选择”困局与“新农保”财政补贴激励机制设计》,《农业经济问题》2013年第9期。

⑮赵建国、海龙:《我国新农保财政补贴筹资责任分担机制研究——基于公共服务横向均等化的视角》,《宏观经济研究》2014年第7期。

⑯郑秉文:《中国养老金报告2017——长期护理保险试点

探索与制度选择》,经济管理出版社2017年版。

⑰郑秉文:《中国养老金报告2019——非缴费型养老金的中国道路与国际实践》,经济管理出版社2019年版。

⑱郑功成:《中国新型社保制度建设的重要里程碑——论城乡居民养老保险制度的建立与发展》,《中国社会保障》2016年第3期。

⑲周志凯、徐子唯、林梦芸:《论城乡居民基本养老保险制度中的财政责任》,《财政研究》2015年第1期。

⑳Aaron, H. J., The social insurance paradox. Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol.32, No.3, 1966.

㉑Rosen, H. S., Public Finance(6th Edition). New York: McGraw-Hill/Irwin, 2001.

㉒Shen, C., Johnson, J., Chi, Z. and Williamson, J. B., Does a universal non-contributory social pension make sense for rural China?. International Social Security Review, Vol.73, No.2, 2020.

Fiscal Subsidy Performance of Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents in China: 2009–2018

Hai Long

Abstract: Fiscal subsidies are an important innovation in the basic pension insurance system for urban and rural residents in China. By constructing a comprehensive evaluation index system for the performance of urban and rural residential insurance fiscal subsidies, this paper conducts a dynamic evaluation of the performance of urban and rural residential insurance fiscal subsidies from 2009 to 2018. The result finds that the inclusiveness of fiscal subsidies for urban and rural residential insurance has made great progress in the past ten years, basically achieving ‘full coverage’, but the imbalance and insufficiency of basic pension subsidies are more prominent, and it is difficult to effectively deal with poverty in the elderly. At the same time, the personal account fiscal subsidies have not only failed to achieve the positive incentive effect of ‘pay more, get more’, but also have problems with reverse distribution. On the whole, the current fiscal subsidies for urban and rural housing insurance have suffered a double loss of fairness and efficiency to a certain extent. In order to improve the performance of fiscal subsidies for urban and rural housing insurance, it is suggested that the method of fiscal subsidies be changed from ‘two sides subsidies’ to full ‘output side subsidy’, which can effectively improve the fairness of fiscal subsidies and the efficiency of fiscal subsidies without changing the model of combining urban and rural residential insurance with accounts.

Key words: basic pension insurance for urban and rural residents; basic pension subsidy; personal account subsidy