

【社会现象与社会问题研究】

城乡居民基本养老保险财政补贴政策的缘起、发展与走向*

海 龙

摘 要:基础养老金补贴和缴费补贴是我国城乡居民基本养老保险制度筹资机制的重要创新。从我国城乡居民基本养老保险制度的发展态势来看,财政补贴已然成为保障城乡居民基本养老保险制度快速发展的关键举措。然而,实践中现行城乡居民基本养老保险财政补贴仍存在补贴水平不均等、补贴责任分担不合理、补贴效能不充分、补贴标准确定和调整机制不健全等弊端。为实现城乡居民基本养老保险制度的高效运行,应加强财政补贴的顶层设计,实现财政补贴水平的均等化,确保财政补贴事责与财力相匹配,提升财政补贴资金效能,健全财政补贴标准确定与动态调整机制,并适当强化参保者的筹资责任。

关键词:城乡居民基本养老保险;基础养老金补贴;缴费补贴

中图分类号:F840.67

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)04-0071-07

长期以来,我国社会保障制度将农村居民和部分无固定职业的城镇居民排除在外,这既有损于城乡居民合法的养老保障权益,也有悖于养老保障制度的公平性。2009年以来,我国相继推行了覆盖农村居民的新型农村社会养老保险制度(以下简称“新农保制度”)和覆盖城镇非从业居民的城镇居民基本养老保险制度(以下简称“城居保制度”)。2014年,新农保制度和城居保制度并轨为统一的城乡居民基本养老保险制度(以下简称“城乡居保制度”),这标志着我国覆盖全民的基本养老保险制度确立。人力资源和社会保障部数据显示,2020年年末参加城乡居保的人数达5.42亿人,基本实现了适龄人口全覆盖。^①从2009年至今,历经十余年的发展,我国城乡居保制度已成为世界上覆盖人口最多的基本养老保险制度,填补了有史以来重要社会保障制度的空白。^②为此,国际劳工组织和国际社会保障协会均对我国城乡居保制度实现快速扩面给予了高度评价。^③城乡居保制度最大的创新表现为政府

作为筹资主体直接给予财政补贴。从新农保试点至今的实践证明,财政补贴是保障城乡居保制度快速发展的关键举措。作为一项崭新的政策工具,财政补贴合理与否直接决定着城乡居保制度的成败。

一、城乡居保财政补贴政策的发生逻辑

从政府筹资责任的视角来考量,城乡居保制度历经财政补贴缺位到回归的渐变过程。为厘清城乡居保财政补贴的发生逻辑,笔者运用政策科学家Jhon W. Kingdon的多源流理论进行分析。Jhon W. Kingdon在有限理性和组织理论的基础上提出了多源流理论,该理论主要解释了模糊性条件下政策的选择过程。^④起初,Jhon W. Kingdon主要用该理论解释健康政策和运输政策,后来经过完善,该理论适用于模糊性条件下任何公共政策的发生和选择过程。Jhon W. Kingdon认为,多源流分析框架包括问题源流、政策源流与政治源流三种,每一种源流均具有独立的运行规则,当某一时间点三种源流汇合,政策

收稿日期:2021-02-01

* 基金项目:河南省哲学社会科学规划项目“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);河南科技智库调研课题“后扶贫时代河南省基本公共服务治理相对贫困的机理与路径研究”(HNKJZK-2021-43C)。

作者简介:海龙,男,河南师范大学社会事业学院副教授、副院长、硕士生导师(新乡 453007)

制定者关注某一问题的机会便大大提高,一旦该问题纳入议事日程,“政策之窗”(policy window)即开启。^⑤近年来,多源流理论由于在后现代公共政策过程分析中适用性较强,在阐释公共政策选择和变迁方面得到了广泛应用。在修正和完善多源流理论的基础上,一些国内学者尝试在我国政治场景下运用多源流理论对政策选择过程进行阐释,发现其也适用对我国公共政策供给的分析。对于城乡居保财政补贴这样一项重要的公共政策,多源流理论在探究其发生逻辑方面具有较强的适用性和解释力。

1. 财政补贴发生的问题源流分析

问题源流主要关注在众多的社会问题中为什么有一些问题被政府感知和重视并纳入政府议程而其他问题被忽略的情况。^⑥自古以来,养儿防老是我国农村居民应对老年风险的主要手段。然而,改革开放以来,市场经济逐渐打破了养儿防老家庭代际的平衡。外出务工人员涌向城市,传统孝道受到冲击,土地保障功能弱化,农村老年人养老风险加剧。在此背景下,民政部开展了农村社会养老保险的试点工作(简称“老农保”)。遗憾的是,老农保的发展历经波折,1999年国务院决定对其已有业务进行停顿整改。在集体补助有名无实和政府财政补贴缺失的情况下,老农保实际上已沦为自我储蓄的制度。在农村居民收入低且波动性大、缴费能力不高、商业养老保险失灵的情况下,大多数学者认为社会养老保险的确立和发展急需政府的财政支持。^⑦实践中老农保的失败让社会各界意识到政府财政支持农村社会养老保险的重要性。由此,财政补贴农村社会养老保险的问题源流形成。

2. 财政补贴发生的政策源流分析

在“原始的政策鲜汤”周围“漂浮”着许多意见主张,这些意见主张主要由政府官员、智库、学者等构成的政策共同体提出。^⑧这些政策主张往往需要接受理论和现实的检验。老农保失败后,政府和学界积极探索财政补贴型的农村社会养老保险制度,形成了丰富的财政补贴思想和补贴方案。杨翠迎通过调研发现财政补贴能够大大增强农村居民参保的积极性。^⑨部分学者认为财政补贴农村社会养老保险是国外农村社会养老保险制度确立和发展的基本经验。^⑩在借鉴国外财政补贴经验的基础上,一些学者还测算了我国财政补贴农村养老保险方案的可行性。^⑪与此同时,2007年我国劳动和社会保障部倡

导各地尝试建立农民参保补贴制度。特别是受2003年新农合“个人缴费+财政补贴”筹资模式的启发,部分地方政府开始自发探索“个人缴费+地方政府补贴+集体补助”的筹资机制,其中大兴、中山、宝鸡等地区的财政补贴政策最具有代表性。各地实施的养老保险财政补贴方案为后期城乡居保财政补贴政策的制定提供了宝贵的经验。可以说,研究人员阐释的财政补贴思想与地方政府实践中探索的养老保险财政补贴方案形成了财政补贴农村社会养老保险的政策源流,为国家确立可行的财政补贴政策奠定了基础。

3. 财政补贴发生的政治源流分析

政党的意识形态、民众情绪与利益权衡是政治源流的三个关键组成部分。在我国,党的执政理念自始至终贯穿于所有的政治活动,党的路线方针和公共政策是贯彻落实其执政理念的重要形式。党的十六届六中全会提出“构建社会主义和谐社会”的重大决定,强调社会公平正义是保障社会和谐的基本条件。与机关事业单位工作人员和城镇职工相比,绝大多数农村居民和部分城镇居民被排除在养老保障体系之外,这显然有失社会公平,有违和谐社会建设的目的。在工业反哺农业的背景下,财政补贴支持农村社会养老保险发展已成为和谐社会建设的必然要求。同时,国民情绪是一种民意的表达,而民意是公共政策的基础。从老农保的具体实践看,农村居民对老农保的认同度并不高,其主要原因在于养老金水平较低,部分参保者每月领取的养老金甚至仅有几毛钱。^⑫在不强制参保的情况下,多数农村居民往往会拒绝参保。此外,老农保的停滞也给参保人带来“一怕政策变,二怕不兑现”的制度信任危机。^⑬财政补贴支持养老保险成为提升参保人信心、增强农村居民制度认同度和信任度的重要举措。因此,党的执政意识形态和民众情绪构成了财政补贴农村社会养老保险的政治源流。

综上,当上述三个独立的源流汇集在一起时,城乡居保财政补贴“政策之窗”开启。2009年,新农保试点的开展标志着以财政补贴为重要筹资来源的新型农村社会养老保险制度确立。城乡居保财政补贴政策的实施也开启了我国养老保障建设的新篇章。

二、城乡居保财政补贴政策的发展态势

2009年以来,我国城乡居保财政补贴政策得到

了长足的发展。这具体表现在财政补贴对象、财政补贴标准和规模、财政补贴筹资责任以及财政补贴责任分担状况等方面。

1. 财政补贴对象数量逐年增加

城乡居保财政补贴政策主要包括缴费补贴和基础养老金补贴两部分。从表1可知,自2009年开展新农保试点以来,各级政府财政补贴惠及的人口数量逐年增加。2009—2013年享受财政补贴的人口数量快速增加,2010年首次突破1亿人,2014—2018年享受财政补贴的人口总体数量保持逐年稳步增加的态势。历经十余年的发展,享受缴费补贴和领取基础养老金补贴的人口已基本稳定,城乡居保制度基本上实现了“应保尽保”。值得关注的是,2009—2018年领取基础养老金补贴的人口规模快速扩大。2009年领取基础养老金补贴的人口为1556万人,到2018年该群体的规模达到15898万人,是2009年的10.3倍。同时,城乡居保制度推行的前五年时间里,领取养老金待遇的老年人口占总参保人口的比重保持快速增长态势,直到2015年该比重才逐渐趋于稳定,2015—2018年该比重基本在30%上下波动。可以预见,随着人口老龄化的加剧,领取基础养老金补贴的老年人口数量将持续增加。

表1 2009—2018年我国城乡居保参保人数和领取待遇人数

年份	总参保人数 (万人)	领取待遇人数 (万人)	领取待遇人数 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	52392	15598	30.34
2018	51255	15898	30.43

注: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》数据整理而得。

2. 财政补贴标准不断提高,投入规模不断扩大

从补贴标准来看,2009年以来财政支持的基础养老金补贴和缴费补贴都呈现出刚性增长的态势。2009年国务院发布《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,以下简称“2009年国发32号文”),规定农村居民的基础养老

金补贴标准为每人每月55元。在十余年的发展过程中,中央财政支持的基础养老金补贴最低标准已经经历过两次调整:一是2014年7月该标准从每人每月55元提高至每人每月70元;二是2018年1月再次从每人每月70元的标准提高至每人每月88元。^④在缴费补贴标准方面,2009年国发32号文和2014年《国务院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,以下简称“2014年国发8号文”)均就中央政府在缴费补贴方面的标准做出了指导性规定,要求缴费补贴最低标准不低于每人每年30元,地方政府可依据缴费档次制定具体的补贴标准。从各地缴费补贴的实践来看,全国各地缴费补贴标准普遍有所提高。

从财政补贴的投入规模来看,伴随着城乡居保财政补贴标准的提高和参保人口的增长,城乡居保财政补贴的规模也呈现逐年扩大的态势。2010—2013年,城乡居保财政补贴呈现“爆炸式”的增长。2010年城乡居保财政补贴仅为181.58亿元,2011年财政补贴规模迅速扩大至797.50亿元,2012年财政投入规模首次突破千亿元,达到1267.96亿元。2015年,财政补贴规模突破两千亿元,达到2043.99亿元,比上一年度增加了近520亿元,增幅为34.02%。2017年,财政投入规模达到2319.19亿元,比上年度增加了227.10亿元(见表2)。

表2 2010—2017年城乡居保财政补贴筹资状况

年份	总收入 (亿元)	保费收入 (亿元)	财政补贴 (亿元)	财政补贴占基 金比重(%)	保费收入占基 金比重(%)
2010	463.00	261.00	181.58	39.22	56.37
2011	1341.99	485.30	797.50	59.43	36.16
2012	1996.00	640.00	1267.96	63.53	32.06
2013	2173.10	646.58	1430.67	65.84	29.75
2014	2343.17	681.96	1524.00	65.04	29.10
2015	2879.25	707.65	2043.99	70.99	24.58
2016	2956.21	737.50	2092.09	70.77	24.95
2017	3339.30	829.62	2319.19	69.45	24.84

注:数据来源于2011—2017年《关于全国社会保险基金决算的说明》,2010年数据根据2011年决算数据计算得出。

3. 财政补贴筹资责任不断加大

财政补贴和居民保费收入是城乡居保制度基金收入最重要的资金来源。财政补贴和居民保费收入占城乡居保基金收入的比重可以衡量财政补贴筹资责任和居民缴费筹资责任的情况。从表2中可见,2010年城乡居保财政补贴所占比重为39.22%,

2011 年该比重快速增加至 59.43%，2012 年达到 63.53%，2015 年增加至 70.99%，2017 年为 69.45%。总体来看，虽然财政补贴占城乡居保基金收入的比重在个别年份稍有回落，但整体上处于不断攀升的状态。相比财政补贴，城乡居保保费收入比重除 2010 年超过财政补贴比重外，其后不断走低，呈持续下降态势。2010 年，城乡居保保费收入占基金总收入的比重为 56.37%，超过财政补贴比重 17.15 个百分点；2011 年，城乡居保保费收入占比为 36.16%，较上年下降 20.21 个百分点；2013 年，城乡居保保费收入占比首次跌破 30%，为 29.75%；2015 年，该比重再创新低，为 24.58%。2017 年，保费收入比重尽管有所提高，达到 24.84%，但仍未突破 30%。可以看出，2010—2017 年，财政补贴筹资责任不断加大，财政补贴已成为城乡居保制度基金收入最重要的来源。可以预见，在我国逐渐走向深度人口老龄化、养老金待遇刚性增长、城乡居保个人缴费吸引力不足的背景下，城乡居保公共财政投入的力度将会不断加强，城乡居保财政补贴的筹资责任也将持续加大。

4. 财政补贴责任分担形式多样

从中央和地方政府财政补贴的责任分担情况来看，中央政府主要负责“补出口”，即负担中西部地区全额的基础养老金最低标准补贴。针对东部地区，中央和地方按照 1:1 的比例分担基础养老金最低标准补贴。地方政府主要负担入口环节的缴费补贴，具体分担方式主要由省级政府来决定，各省的财政补贴标准和财政补贴分担情况也主要由省级政府根据实际情况自主裁量。从各省的实践来看，省级政府往往沿用中央政府的做法，依据经验逐级确定财政补贴分担方式。同时，受城乡居保统筹层次较低的影响，不同地区财政补贴“一地一策”现象较为普遍，财政补贴责任分担在不同地区表现出较大的差异。从各地出台的文件来看，各省财政补贴责任的分担类型不尽相同。以缴费补贴责任为例，大致存在“一视同仁”型、“区别对待”型及“相机行事”型三类。^⑤采取“一视同仁”型的省份主要有河北、贵州、黑龙江、吉林、湖南、湖北等，如河北省和贵州省按照省、市、县(市、区)1:1:1 的比例分担责任。“区别对待”型是省级政府根据所辖区经济发展水平和财政实力的不同对缴费补贴做更加细致的责任划分，尽可能体现所辖区的“横向公平”。如重庆市充分考虑贫困区县的财政实力，针对贫困区县，市与

区县按照 7:3 的比例承担缴费补贴责任；对于经济发展较好的主城区，市与区按照 2:8 的比例分担责任；对于其他地区，市与区县各自负担一半。福建省的做法是根据各地经济发展水平和人口规模情况设置不同类型的补助方式，分别按 80%、60%、40%、20%对县(市、区)进行分档补助。“相机行事”型是指部分省份在文件中尚未明确相应的省、市、县财政补贴分担比例的情况。

三、城乡居保财政补贴政策的发展困境

为尽快实现城乡居保制度的全覆盖，中央和地方政府在财政支持城乡居保方面均开展了积极的探索。在城乡居保制度“先试点，再推广”的改革推进中，财政补贴政策被赋予鲜明的试错性特征。在城乡居保制度建设初期，带有政策实验色彩的财政补贴政策具有合理性和必然性，财政补贴在吸引城乡居民参保和保障制度试点推行方面取得了积极成效。但实践中城乡居保财政补贴也暴露出诸多问题，直接影响着城乡居保制度的公平与有序发展。

1. 财政补贴水平不均等

目前，城乡居保财政补贴水平的“从富效应”比较明显，主要表现为经济较为发达地区的财政补贴水平较高。不论是绝对水平还是相对水平，中西部地区的财政补贴均明显低于东部地区。从财政补贴的绝对水平来看，一方面，各省的基础养老金补贴标准差距非常大。上海和北京的财政补贴标准远高于其他地区。2018 年，上海市的基础养老金补贴高达每人每月 930 元，居全国首位；北京和天津的基础养老金补贴分别为每人每月 705 元和 295 元。同期，内蒙古自治区和黑龙江省的基础养老金补贴分别为每人每月 128 元和 98 元。^⑥另一方面，各省缴费补贴水平也存在较大差别。以同期选择 500 元缴费档次参保为准，上海市参保者可享受每人每年 200 元的缴费补贴，而河南省的补贴标准为每人每年 60 元^⑦，河南省参保者享受的缴费补贴不足上海的三分之一。可见，不同地区财政补贴不平衡的现象比较突出。从财政补贴的相对水平来看，各地区的基础养老金替代率也参差不齐。2018 年，上海市农村居民基础养老金替代率最高，达到 36.74%；同期，湖南省的替代率水平较低，为 8.34%；上海市基础养老金替代率水平是湖南省的 4.40 倍。从区域来看，2018 年，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,缺乏顶层设计的“一地一策”财政补贴政策激发了“鞭打快牛”效应,产生了新的不公平问题。^⑮

2. 财政补贴责任分担不合理

2009年国发32号文和2014年国发8号文主要明确了中央政府和省级政府的财政补贴责任分工。然而,这两个文件尚未明确省、市、县财政补贴责任应如何分担的问题。目前,人力资源和社会保障部与财政部尚未公开全国层面不同筹资主体的筹资份额,并且各级政府财政补贴责任分担比例也不清晰。这往往会导致政府间财政筹资责任边界模糊、筹资责任分担不合理的情况。当前,多数省份采取“一刀切”的筹资责任分担模式,这不仅会造成政府间的利益博弈,也会造成不同地区政府财政负担的“苦乐不均”,影响财政补贴的可持续性。^⑯2015年11月,中共中央、国务院做出了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》。在这一过程中,部分贫困地区基层政府出现了财政负担较重的情况。以笔者调研的河南省某贫困县为例,在省级政府、市级政府和县级政府对该城乡居保财政补贴的总额中,2017年县级政府财政补贴所占比重为32%,明显高于同期市级财政补贴的比重(25.3%)。显然,县级政府存在税源少而财政事责比较重的问题。政府层级间财政补贴分担不合理,势必影响城乡居保制度发展的可持续性。同时,如前所述,相比保费收入,财政补贴已是城乡居保基金收入最重要的来源,这也使得城乡居保制度看上去具有很强的福利保障特点。2009年以来,城乡居保财政补贴占基金总收入的比重持续提高,这也进一步强化了城乡居保制度的福利性,而保费收入的不断下降又大大弱化了制度的社会保险性质。^⑰

3. 财政补贴效能不充分

2009年以来,尽管各级政府持续加强城乡居保财政投入,多次上调城乡居保财政补贴标准,享受财政补贴的城乡居保数量不断增长,但当前城乡居保养老金仍未能满足参保者的生存需要。2012年,我国城乡居保养老金待遇人均领取额为每人每月73.3元,2018年这一待遇提高至每人每月152.3元。^⑱从绝对数额看,城乡居保养老金待遇水平一直以来低于城镇低保标准和农村低保标准。这也即是说,现行以财政补贴资金为主的城乡居保养老金待遇水平尚难以起到缓解贫困的作用,遑论达到2014年国发

8号文提及的“保基本”的目标。同时,财政补贴也存在资源配置效率不高的问题。华中师范大学“城乡统筹发展研究”课题组指出,新农保地方财政投入纯技术效率缓慢下降,规模效率慢速上升,说明地方财政投入资金利用率逐年下降,且财政投入规模不足。^⑲可以说,2009年以来城乡居保制度的发展过于依赖财政投入,而由于忽视财政补贴资金的绩效评价,财政补贴投入和产出比出现效率恶化的态势。城乡居保财政补贴资金并未实现资源配置的帕累托最优。

4. 财政补贴标准确定与调整机制不健全

目前,不论是中央政府负责的基础养老金最低补贴,还是地方政府负担的缴费补贴,其政策在补贴标准确定和调整方面均存在较强的随意性。以基础养老金补贴为例,为缩小城乡居保与城镇职工基本养老保险的待遇差距,让城乡居民共享经济发展的成果,2014年基础养老金最低标准调升至每人每月70元,2018年再次上调至每人每月88元。从补贴标准调整的情况看,基础养老金最低标准大致为5年调整一次,财政补贴上调的额度分别为15元和18元。考量2009年以来基础养老金财政补贴标准确定及调整的幅度和频率,基础养老金财政补贴标准的确定尚无科学的测算依据。譬如,补贴标准的确定究竟应根据城乡居民的人均可支配收入还是参照物价水平尚无定论。同时,现行财政补贴标准的调整缺乏长效机制,补贴标准调整的随意性较大,不利于参保者形成稳定的待遇增长预期。财政补贴缺乏科学确定和调整的办法,显然不利于城乡居保制度“保基本”目标的实现。

四、城乡居保财政补贴政策的发展走向

为数以亿计的城乡居民编织养老保障网是一项巨大的工程。在制度建设缺乏经验的背景下,需要通过“摸着石头过河”的试点方式对政策前景进行探索。^⑳政策试点是为实现特定的政策目标而寻找恰当的政策工具的过程。^㉑历经十余年的探索,尽快走向成熟和定型是城乡居保制度今后发展的目标,而这一目标的实现有赖于科学的财政补贴政策。

1. 实现财政补贴水平的均等化

财政补贴是稀缺的公共资源。以税收为支撑的城乡居保财政补贴的主要功能在于实现公平,这主要体现在全国所有城乡居民能够享受基本均等的公

共服务。这种公平并非城乡居保财政补贴绝对数额的相等,而是财政补贴相对水平的一致。《贝弗里奇报告》认为,社会保险方案应遵循以下六个基本原则:基本生活待遇标准统一;缴费费率统一;行政管理职责统一;待遇标准适当;广泛保障;分门别类,适合不同人群。^⑤其中,给付的保险待遇标准统一是社会保险方案的首要原则。为确保财政补贴的均等化,应率先统一城乡居保财政补贴的计发方式,尤其是统一基础养老金财政补贴的计发方式。目前,城乡居保制度采取的是定额补贴方式。为确保基础养老金的统一性,应将城乡居保基础养老金定额补贴方式变为比率补贴方式。基础养老金财政补贴标准应根据各地城乡居民人均可支配收入来确定。因我国各地经济发展不均衡,各地消费水平也存在较大的差距,采取收入关联型的统一比率财政补贴计发方式,不仅可以充分考虑到各地区收入水平与生活标准的差异,而且可以有效实现财政补贴的均等化。

2. 确保财政补贴事责与财力相匹配

中央政府和地方政府财政补贴责任边界模糊、财政责任分担不合理是制约我国城乡居保财政补贴政策顺利实施的症结之一。为解决政府间财政补贴责任分担问题,应坚持财力和事责相匹配的原则,明确政府层级间的财政筹资责任。目前,中央政府和省级政府实施的财政补贴责任分担政策主要采用“一刀切”模式,并未充分考虑各地的实际情况,导致部分地区财力和事责的失衡。因此,为改善财政责任分担的不均衡状态,中央政府在确定地方政府财政责任时要尽可能考虑不同省份的财政实力、城乡居民人均可支配收入、人口老龄化等因素,结合上述指标设计详细的财政责任分担公式。同样,省级政府也应在充分考虑所辖区市、县政府差异的基础上,设计差别化的财政责任分担机制。需要强调的是,今后财政补贴要尽可能向基层政府特别是贫困地区的基层政府倾斜,通过差别化的财政补贴政策,稳步解决现行财政责任分担机制带来的失衡问题。

3. 提升财政补贴资金的效能

在基本实现城乡居保全覆盖目标的背景下,各级政府要继续加大财政补贴投入力度,不断提高财政补贴标准,确保财政补贴能够有效保障参保者的基本生存需要。与此同时,要逐步确立城乡居保财政投入绩效评价机制,及时有效地反馈财政补贴资金的运行效果。完善城乡居保财政投入绩效评价机

制,一方面要确立财政补贴资金绩效评价指标体系,自上而下地加强对各级财政补贴资金的年度考核,及时反馈财政补贴资金存在的问题;另一方面,要通过调研方式自下而上地考察参保居民对财政补贴标准和财政投入方式的认知度和满意度,进而研判财政补贴在缓解养老风险方面的功效。只有构建健全的财政投入绩效评价体系,才能及时发现财政补贴存在的问题,调整财政补贴政策,避免财政投入资金的流失或补贴资金的低效运转,实现城乡居保财政补贴资金的帕累托最优配置。

4. 健全财政补贴标准确定与动态调整机制

2009 年以来,带有试错性色彩的城乡居保财政补贴政策已走过十余个年头。在城乡居保基本实现全覆盖的背景下,当前应加强财政补贴政策的顶层设计。其中,健全财政补贴标准的确定与动态调整机制是实现财政补贴顶层设计的重要内容。一是建立财政补贴标准的测算机制。目前,城乡居保制度属于社会保险范畴,社会保险必须在精算平衡原则的指导下实现制度“保基本”的目标。因此,确定财政补贴标准必须充分考虑制度的目标、城乡居民的人均可支配收入水平和物价水平等因素,综合测算基础养老金最低标准和缴费补贴标准。二是构建财政补贴标准的动态调整机制。财政补贴调整机制不仅能调动城乡居民参保的积极性,而且能增强城乡居民对政府和城乡居保制度的信任度。为此,合理确定财政补贴标准并进行动态化调整是城乡居保财政补贴政策走向制度化和规范化的关键举措,更是保障城乡居保制度持续和稳定的重要保障。

5. 强化参保者的筹资责任

政府作为重要的筹资主体直接支持城乡居保制度发展,这表明我国政府对保障民生和统筹城乡发展的高度重视。实践证明,财政补贴在城乡居保制度快速推行中发挥着“中流砥柱”的作用。目前,财政补贴占城乡居保基金的比重远超保费收入。然而,过高的财政补贴无疑会带来两个问题:一是财政补贴的可持续性,二是个人缴费责任的弱化。基本养老保险是一项长期的保障计划,需要立足长远从而推动制度的持续发展。受经济转型、贸易保护主义、新冠肺炎疫情的多重影响,今后我国财政收入高速增长的态势较难维系。而随着时间的推移,我国人口老龄化形势日趋严峻,政府财政在民生保障方面将面临前所未有的压力。考虑到未来的经济状况

和人口结构的老龄化情况,除强化政府的财政补贴责任外,还需要强化个人的筹资责任,避免养老保险制度对政府财政的“绑架”。

注释

①数据来源于《2020年人力资源和社会保障事业发展统计快报数据》,人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshshzb/zwgk/szrs/tjsj/202101/W020210129342874646029.pdf,2021年1月29日。②J. B. Williamson, L. Fang, E. Calvo. Rural Pension Reform in China: A Critical Analysis. *Journal of Aging Studies*, 2017, Vol.41, No.5, pp.67-74; 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。③国际劳工组织:《世界社会保障报告(2017—2019)》,华颖等译,中国劳动社会保障出版社,2019年,第7页;《国际社会保障协会第32届全球大会召开》,人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshshzb/dongtaixinwen/buneyiawen/201611/t20161115_259502.html,2016年11月15日。④⑥⑧[美]保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超等译,三联书店,2004年,第92—97、97、98页。⑤John Kingdon. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984, p.165。⑦尚长风:《农村养老保险制度的财政学反思》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学版)2004年第5期;李放、韩艳翠:《试论农村社会保障体系建设中的财政支持》,《农业现代化研究》2005年第1期。⑨杨翠迎:《农村基本养老保险制度理论与政策研究》,浙江大学出版社,2007年,第113页。⑩杨娜:《国外农村社会养老保险制度对我国的启示》,《哈尔滨市委党校学报》2007年第6期;李轩红:《国外农村养老保险制度对我国的启示》,《东岳论丛》2010年第12期;宫晓霞、崔华泰、王洋:《财政支持农村社会养老保险制度可持续

发展:国外经验及其启示》,《经济社会体制比较》2015年第2期。⑪杨翠迎、米红:《农村社会养老保险:基于有限财政责任理念的制度安排及政策构想》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2007年第3期。⑫蔡若愚:《“月领3毛”引发的新老农保之辨》,《中国经济导报》2012年9月4日。⑬王思斌:《新农村建设需要关注农村福利制度建设》,《国家行政学院学报》2010年第1期。⑭《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshshzb/shehuibaozhang/zcwj/yanglao/201405/t20140527_131029.html,2014年4月1日;《人力资源和社会保障部 财政部 关于2018年提高全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准的通知》,人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/201805/t20180511_293808.html,2018年5月10日。⑮⑯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。⑰⑱海龙、尹海燕:《城乡居民基本养老保险财政投入责任分担机制研究》,中国财政经济出版社,2020年,第185、78、185页。⑲郑秉文:《中国养老金发展报告2016——“第二支柱”年金制度全面深化改革》,经济管理出版社,2016年,第87页。⑳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,第71页。㉑“城乡统筹发展研究”课题组:《中国农村公共财政投入现状与需求》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2015年第5期。㉒郑文焕:《地方试点与国家政策:以新农保为例》,《中国行政管理》2013年第2期。㉓赵慧:《政策试点的试验机制:情境与策略》,《中国行政管理》2019年第1期。㉔[英]贝弗里奇:《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,社会保险研究所译,中国劳动社会保障出版社,2008年,第114页。

责任编辑:海玉

The origin, Development and Trend of Financial Subsidy Policy of Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents

Hai Long

Abstract: Basic pension subsidy and payment subsidy are important innovations in the financing mechanism of basic pension insurance system for urban and rural residents in China. From the perspective of the development trend of the basic pension insurance system for urban and rural residents in China, financial subsidy has become a key measure to ensure the rapid development of the basic pension insurance system for urban and rural residents. However, in practice, there are still some disadvantages in the current financial subsidies of basic pension insurance for urban and rural residents, such as uneven subsidy level, unreasonable subsidy responsibility sharing, insufficient subsidy efficiency, imperfect subsidy standard determination and adjustment mechanism. In order to realize the efficient operation of the basic pension insurance system of urban and rural residents, we should strengthen the top-level design of financial subsidies, realize the equalization of financial subsidies, ensure that the financial subsidies are in line with financial resources, improve the efficiency of financial subsidies, improve the mechanism of determining financial subsidies standards and adjusting the state of motion, and properly strengthen the financing responsibilities of the insured.

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