

进一步完善城乡居民养老金水平调整机制

文_青连斌

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2024.03.015

2024年《政府工作报告》提出在继续提高退休人员基本养老金的同时,将城乡居民基础养老金月最低标准提高20元。这项惠民举措将惠及1.7亿领取城乡居民养老保险待遇的老年人,也是近10年来城乡居民基础养老金最低标准提高幅度比较大的一次。这次调整不仅引发了代表委员对城乡居民养老保险制度的关注,也引发了社会各方面包括网络媒体对城乡居民养老金调整机制的热议。

一、城乡居民养老保险的制度设计

我国的城乡居民养老保险制度,是整合2009年启动的新农保和2011年启动的城镇居民基本养老保险制度而形成的。

随着老龄化浪潮的到来,特别是由于计划生育政策的实行,我国农村养老问题变得日益突出和紧迫。为了寻找合适的解决办法,我国政府从20世纪80年代中期就已经开始探索性地建立农村社会养老保险制度。从2003年开始,北京、江苏、陕西等省、自治区、直辖市的300多个县(市、区、旗)开展了有政府财政补贴的新型农村社会养老保险(以下简称“新农保”)试点。2009年,国务院印发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,开始进行国家层面的

新农保试点。以2003年为分界线,之前的农村社会养老保险称之为“旧农保”,2003年之后称之为“新农保”。

在我国城镇职工基本养老保险制度和新农保制度建立起来以后,城镇未就业人员以及就业不稳定无法纳入职工基本养老保险和新农保制度的城镇居民的养老保险问题,成为我国基本养老保险制度的最后一个空白点。在此背景下,国务院决定,从2011年起开展城镇居民社会养老保险(以下简称“城居保”)试点,并于2011年6月发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》。城居保试点的主要政策与新农保基本一致,这不仅有利于城镇化过程中的城乡制度衔接,也为合并成统一的城乡居民社会养老保险制度减少了障碍。

党的十八大报告提出了“整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度”的目标任务。按照党的十八大精神和十八届三中全会关于整合城乡居民基本养老保险制度的要求,国务院于2014年2月发布《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》,决定将新农保和城居保两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。

城乡居民基本养老保险制度在制度设计上同

新农保和城居保是基本相同的,坚持和完善社会统筹与个人账户相结合的制度模式,实行基础养老金和个人账户养老金相结合的待遇支付政策,强化长缴多得、多缴多得的激励机制,建立基础养老金正常调整机制。中央确定基础养老金最低标准。中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予50%的补助。地方人民政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准;对长期缴费的,可适当加发基础养老金,提高和加发部分的资金由地方人民政府支出。国家为每个参保人员建立终身记录的养老保险个人账户,个人缴费、地方人民政府对参保人的缴费补贴、集体补助及其他社会经济组织、公益慈善组织、个人对参保人的缴费资助,全部记入个人账户,用于年满60周岁后个人账户养老金的发放。

从上述制度设计可以看出,中央确定的基础养老金最低标准是全国一致的,因为各地经济发展水平和政府财政承受能力的不同,各个地方提高基础养老金标准的幅度会存在比较大的差距。除个别地方的基础养老金标准超过每人每月1000元外,绝大多数地区的基础养老金标准不到200元。截至2022年末,全国参加城乡居民基本养老保险人数约5.5亿人,其中实际领取待遇人数超过1.6亿人,人均月养老金水平为200多元。

二、如何提高城乡居民养老金水平

提高城乡居民养老金水平,要从养老金构成的两个方面进行分析。

一是提高个人账户养老金水平。国家为每个参保人员建立终身记录的养老保险个人账户,个人缴费、地方政府对参保人的缴费补贴、集体补助及其他缴费资助,全部记入个人账户。参加城乡居民养老保险的人员应当按规定缴纳养老保险费。缴费标准分为若干档次,参保人员可以自愿选

择。为了强化长缴多得、多缴多得等制度的激励机制,地方政府对参保人缴费给予补贴,对选择最低档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年30元;对选择较高档次标准缴费的,适当增加补贴金额;对选择500元及以上档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年60元。对重度残疾人等缴费困难群体,地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。

按照制度设计,个人账户养老金水平完全取决于年满60周岁时个人账户的储存额除以139。以国家规定的最高缴费档次每年2000元计,缴费15年,个人账户储存额也只有30000元,年满60周岁后每月可以领取的个人账户养老金只有215元。从大量的调查数据看,因为城乡居民收入水平仍然比较低,参保意识仍有待培育,多数参保的城乡居民选择的是最低或较低缴费档次,年满60周岁时实际积累的个人账户养老金是非常有限的。因此,提高城乡居民个人账户养老金水平,要随着经济的发展和城乡居民收入水平的提高,适时调整缴费档次标准,坚持和完善多缴多得的政策导向,鼓励和引导参保人员选择较高缴费档次。只有选择较高缴费档次,累积的缴费额多了,年满60周岁后领取的个人账户养老金才能更多。当然,这里也还有一个问题要解决,就是个人账户基金的保值增值问题。各地要按照有关规定,开展城乡居民个人账户基金委托投资,实现基金保值增值,提高个人账户养老金水平和基金支付能力。

提高城乡居民个人账户养老金水平,从表层看在于提高缴费档次,参保人员加大缴费积累,但从更深层次看,关键还是在于提高城乡居民基本养老保险参保人群尤其是农村居民的收入水平。现在的问题是这一人群的收入水平普遍偏低,个人账户缴费能力有限,个人账户缴费水平难以大幅度提高,在现行制度之下要更大幅度提高个人账户养老金水平是比较困难的。因此,提高城乡居民个人账户养老金水平,最根本的还是要提高

城乡居民基本养老保险参保人群尤其是农村居民的收入水平。只有收入水平提高了,才有提高缴费档次的现实基础,才能有更多的参保人员选择多缴费,年满60周岁后才能享受到更高的个人账户养老金。

二是提高基础养老金水平。按照现行政策规定,中央确定城乡居民基础养老金最低标准,中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予50%的补助。地方政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准;对长期缴费的参保人员可适当加发基础养老金,提高和加发部分的资金由地方人民政府支出。中央和地方根据确定的标准,全额支付符合领取城乡居民养老保险待遇条件的参保人员基础养老金。

目前的问题是近年来中央确定的城乡居民基础养老金标准尽管经过了六次调整,已经从起步时的每人每月55元提高到123元,各地也相应提高了当地城乡居民基础养老金标准,但总体上都仍然偏低。因此,社会各界普遍呼吁要建立城乡居民基础养老金最低标准正常调整机制,适时调整基础养老金最低标准。事实上,2018年3月,人力资源和社会保障部、财政部就已经发布《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》,强调要建立基础养老金正常调整机制。在国家层面,由人力资源和社会保障部会同财政部,统筹考虑城乡居民收入增长、物价变动和职工基本养老保险等其他社会保障标准调整情况,适时提出全国城乡居民基础养老金最低标准调整方案,报请党中央和国务院确定。在地方层面,由当地人力资源社会保障部门会同财政部门提出地方基础养老金的调整方案,报请同级党委和政府确定。

无论是全国城乡居民基础养老金最低标准的调整,还是地方基础养老金最低标准的调整,尽管需要综合考虑城乡居民收入增长、物价变动和职工基本养老保险等其他社会保障标准调整

情况,但因为支出责任在政府,最主要的因素还是财政支持能力。因此,最根本的还是推动我国经济高质量发展,增加国家财政收入,做大蛋糕。在经济发展的基础上,国家和地方财政才有更可靠的实力提高城乡居民基础养老金水平。与此同时,要进一步调整和优化财政支出结构,把更多的财力投入民生领域,努力补齐城乡居民基础养老金水平偏低这一突出短板。

三、提高城乡居民养老金水平,助力实现共同富裕目标

共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征,也是我们党的初心使命之所在,是广大人民群众的共同期盼。广大人民群众当然包括老年人。截至2023年底,我国60岁及以上人口为2.9697亿人,占总人口的21.10%。在近3亿60岁及以上人口中,约1.7亿人享受城乡居民基本养老保险待遇,占老年人口的一半以上。

因为最新的相关统计数据还没有公布,我们姑且以2022年的统计数据进行分析。2022年全国居民人均可支配收入36883元。其中,城镇居民人均可支配收入49283元,农村居民人均可支配收入20133元。折算为月人均可支配收入,城乡居民分别约为4106元和1678元。2022年全国参保离退休人员1.3644亿人,基本养老保险基金支出59035亿元,参保离退休人员月人均养老金(不含职业年金/企业年金养老金和个人账户养老金)2455元;城乡居民养老保险实际领取待遇人员1.6464亿人,基金支出4044亿元,实际领取城乡居民养老保险待遇人员的基础养老金水平月人均只有204元。我国低收入群体中最大的一个群体,实际上是领取城乡居民养老保险待遇的人员,2023年已经达到约1.7亿人。

共同富裕是全体人民共同富裕,不是少数人的富裕。推动共同富裕取得更为明显的实质性

进展,必须更加重视解决城乡居民养老金水平偏低的问题。必须站在实现全体人民共同富裕的高度,充分认识破解城乡居民养老金水平偏低问题的重大现实意义和紧迫性。

首先,更加重视社会保障这一再分配手段的作用,并提高精准性。社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度,社会保障的制度安排必须有助于缩小差距、维护和促进社会公平。换言之,通过社会保障制度安排的实施,对收入差距发挥正向的调节作用。养老保险在整个社会保障体系中具有举足轻重的重要地位。从现实情况看,城乡居民每月基础养老金提高20元,每人每月仍然只有123元多(不含地方提高的基础养老金),而城镇退休人员养老金水平提高3.5%,大体上每个月可以增加100元。这意味着通过这次调整,城乡居民基础养老金水平同城镇退休人员养老金水平的差距不是缩小了,而是进一步拉大了。因此,城乡居民基础养老金水平调整的幅度还有相当大的空间。

其次,更加重视财政补贴在调节社会分配、缩小差距、促进社会公平方面不可替代的作用。近年来,中央和地方财政向基本养老保险基金的财政补贴力度都很大,每年达到6000亿~8000亿元,2023年中央财政下达的补助资金更是高达10093亿元。中央和地方财政向基本养老保险基金的补助资金主要用到了城镇职工基本养老保险,用于支付城镇退休人员养老金。实际领取城乡居民养老保险待遇人员约1.7亿人,比城镇退休人员人数还要多,但分享到的财政补贴只占相对较小的比重。国家财政对养老保险基金的转移支付,要更多地向城乡居民养老保险倾斜。在财力允许的前提下,较大幅度地提高实际领取城乡居民养老保险待遇人员的养老金水平,逐步缩小城乡居民养老保险和城镇基本养老保险的待遇差距。

再次,跳出就养老金谈养老金的局限,引入“支出”的视角,多角度审视和解决城乡居民养

老金水平偏低问题。一些研究者认为,退休后老年人收入是降低了,但支出也少了,不用还房贷,没有教育支出等。从许多调查结果看,看病买药就是城乡老年人支出的一个大项。经过多年的努力,药费降下来了,城乡居民医保报销比例也已经不低了,但是,看一次病,挂号费加上自付药费,少说也得二三十元,对一个月收入5000元以上的人来讲,只占月收入的不到1%,但对城乡老年居民来讲,可能就占到月养老金的20%。在下一步调整城乡居民医保报销比例时,要引入差异化的政策思路。在不额外增加财政负担和城乡居民医保基金支付压力的前提下,提高实际领取城乡居民养老保险待遇人员的医保报销比例,有效减轻这一部分人员的医疗负担。

最后,同步解决部分城镇退休人员养老金水平偏低的问题。城镇退休人员基本养老金的调整,要适当向退休金水平偏低的人群倾斜。比如,月养老金水平高于某一水平人员的退休金水平上调幅度适当低一点;养老金水平低于某一水平的人员,上调幅度适当高一些。在不增加财政负担和养老保险基金支付压力的前提下,通过养老金水平的差异化调整,缩小城镇退休人员养老金水平的差距。

实现广大老年人同全国人民的共同富裕,切实解决城乡居民养老金水平偏低的问题,是一项长期而复杂的系统工程,不可能一蹴而就,也不是出台一个政策、采取一项举措就能够做到的。但是,不积跬步,无以至千里。条件成熟又有效果的做法和举措,我们就应该推行,从而不断提高城乡老年人的获得感、幸福感、安全感。■

(本文系中央党校(国家行政学院)“我国人口老龄化的发展趋势及其对策研究”(2022YB017)课题成果之一)

(作者系中央党校(国家行政学院)教授,中国社会保障学会养老服务分会会长)

(责任编辑 胡秀荣)