

城乡居民基本养老保险基金管理的问题与对策

康雨馨

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年10月18日; 录用日期: 2023年12月8日; 发布日期: 2023年12月18日

摘要

基本养老保险是养老的第一重保障, 尽管我国城乡居民养老保险政策覆盖范围和规模不断扩大, 得到了政府各级部门的大力支持和广泛参与, 但与此同时, 养老保险基金管理方面仍存在多方面的不足。因此, 需要进一步加强城乡居民养老保险基金的管理, 以确保城乡居民基本养老保险基金的保值增值。文章分析了加强城乡居民养老保险基金管理的重要性, 结合城乡居民基本养老保险基金管理的现状, 探讨了城乡居民养老保险基金管理和运作中存在的主要问题。最后, 提出了解决这些问题的对策, 旨在最大限度地发挥城乡居民养老保险基金的作用。

关键词

城乡居民养老保险, 保险基金, 基金管理, 养老保险, 社会保障

Problems and Countermeasures in the Management of Basic Pension Insurance Funds for Urban and Rural Residents

Yuxin Kang

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Oct. 18th, 2023; accepted: Dec. 8th, 2023; published: Dec. 18th, 2023

Abstract

Basic endowment insurance is the first guarantee of old-age care, although the coverage and scale of China's urban and rural residents' endowment insurance policy continues to expand, has been strongly supported and widely participated by government departments at all levels, but at the same time, there are still many deficiencies in the management of pension funds. Therefore, it is necessary to further strengthen the management of urban and rural residents' pension insurance

funds to ensure the preservation and appreciation of the basic pension insurance funds for urban and rural residents. This paper analyzes the importance of strengthening the management of urban and rural residents' pension funds, and discusses the main problems in the management and operation of urban and rural residents' pension funds in combination with the current situation of basic pension fund management for urban and rural residents. Finally, countermeasures to solve these problems are proposed, aiming to maximize the role of urban and rural residents' pension funds.

Keywords

Endowment Insurance for Urban and Rural Residents, Insurance Fund, Fund Management, Endowment Insurance, Social Security

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 城乡居民基本养老保险的建立的理论基础与发展历程

1.1. 城乡居民养老保险建立的理论基础

新制度经济学派的理论强调了制度随着社会进步而发生的演变,以及这些制度变迁对经济发展的重要影响。在这一理论框架下,城乡居民养老保险被视为一种公共保障产品,适合运用新制度经济学的方法论进行深入研究。养老保险基金的管理实践中,新制度经济学的应用主张降低交易成本和明确基金的产权结构,以形成一个可持续发展的养老基金模式。

政治经济学派的观点则集中在利用政治力量解决社会分配不均带来的冲突和矛盾,认为社会稳定是养老基金管理的基础。在这种观点下,累积式的养老基金制度有损老年群体的利益,而实行现收现付的养老基金制度则有助于缓解因人口老龄化而产生的资金短缺问题。

新古典主义学派则以生命周期假说作为养老金经济学研究的基础,强调社会生产力与养老基金制度二者之间存在的相互作用,鼓励使用增加养老基金税收和减少政策干预的方法实现养老基金保值增值。

公共组织管理理论主张采用市场化管理和竞争机制作为主要的管理理念,注重公共产品的绩效和灵活性。该理论提出,政府应逐步放松对公共产品的管理,通过市场化管理和竞争机制来提升公共产品的效率。同时,政府在公共产品服务中应发挥监督作用,通过国营与私营的合作,促进养老基金的保值增值。

1.2. 城乡居民养老保险的发展历程

城乡居民基本养老保险的前身包含新型农村社会养老保险(以下简称为“新农保”)和城镇居民社会养老保险(以下简称为“城居保”)。新农保政策于2009年开始实施,取代了自1992年起实行的“老农保”政策,其受众主要是农村居民。截至2013年,新农保的参保人数已达到4亿。城居保政策则于2011年开始实施,面向城市居民中的那些年龄介于18岁到60岁之间且没有工作的人群,尽管这个群体人数相对较少,但其参保人数也在逐渐增加。

城乡居民基本养老保险的建立初衷在于新农保和城居保这两种养老保险在制度设计上相似。首先,两者均设立了个人帐户,这为个人养老金的储存和管理提供了框架。其次,个人可以按照一定的缴费方

式进行自主选择，这一点在两种养老保险中也存在相似之处。最后，这两种养老保险的养老金发放公式也颇具一致性，都规定在 60 岁时，参保者都能够领取基础养老金和个人帐户中的养老金。

城乡居民基本养老保险基金的筹集主要来自个人缴费、政府补贴和社会资助三个渠道。这些资金的使用方向主要包括基础养老金和个人帐户养老金。

在城乡居民基本养老保险基金的管理方面，可以概括为三个关键阶段。第一个阶段，1992 年，当时民政部发布了《县级社会养老保险基本方案》，其中规定了有关基金管理和保值增值的要求。在这个阶段，城乡居民基本养老保险基金的管理是以县级单位为基础进行统一管理。

随着时间的推移和制度的发展，1998 年根据九届人大一次会议通过国务院机构改革方案，将社会养老保险管理职能划归劳动和社会保障部，实行全国社会保险统一管理[1]。城乡居民基本养老保险基金管理逐渐进入第二个阶段，特点是在县级管理基础上，逐渐引入更高级别的管理机构，以确保更好的基金管理和运营。

第三阶段，2014 年国务院发文决定合并现行新型农村养老保险和城镇居民社会养老保险制度，建立统一的城乡居民基本养老保险制度[2]。在这个阶段，国家层面的统一管理更加突出，以确保基金的保值增值和更加有效的风险管理。这个阶段也注重了提高基金的使用效率和确保各个层级的养老保险基金之间协调合作的重要性。

经过近 30 年的探索发展，城乡居民基本养老保险建立了一个相对成熟的管理体系。根据国务院《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》的要求，积极开展工作并取得了一系列显著成就，主要体现在以下几个方面：首先，城乡居民养老保险基金的财务会计和各项管理规章制度更加完善；其次，各地城乡居民养老保险基金实行了保险基金收支两条线，基金纳入财政专户，实施单独记账和独立核算；第三，各地推动城乡居民养老保险基金建立省级管理，加强了对基金的监管；最后，城乡居民养老保险基金根据国家统一规定投资运营，以实现基金的保值增值的目的。

2. 加强城乡居民基本养老保险基金的管理的意义

2.1. 有利于保障基金安全

在城乡居民养老保险制度实施之后，养老保险基金的筹集机制快速建立，涵盖了个人缴费、集体补助和政府补贴，明确界定了养老保险基金管理责任。然而，实际上，地方财政部门主导养老保险基金的相关管理工作，养老金的征收和发放由人力资源社会保障部门负责。当地方财政部门不能有效管理养老保险基金时，会威胁到城乡居民养老保险基金的安全性，甚至会出现不正当使用的问题。通过加强城乡居民养老保险基金的管理，可以更好地执行相关监管措施，并对城乡居民养老保险基金管理实行持续的全程监督，从而充分保障基金的安全性。

2.2. 有利于实现经济可持续发展

加强养老保险基金管理同样对经济的可持续发展有重要的现实意义。在一个整体统一的城乡居民养老保险制度下，强化养老保险基金的管理，能够确保养老金的支付得到有效执行，以此保障所有参保者能够公平得到基本养老保障，增强了社会公民的安全感。加强公民的社会安全感会自然地激发居民的消费，这对于实现经济的长期可持续发展显然具有显著的帮助。此外，强化城乡居民养老保险基金的管理还能够在更好地满足退休老年人的资金需求的同时，减轻年轻人，特别是低收入人群在照顾老年亲属方面的负担，增加低收入人群的可支配收入，对于经济的可持续发展同样大有裨益。

2.3. 有利于基金账户的增值与保值

从微观角度来看，加强城乡居民养老保险基金的管理和运作有助于养老金的保值和增值。从投资角

度来看,加强养老保险基金的管理必定涉及到基金管理运营,特别是投资方式的创新。如果通过这种方式优化了养老保险基金的投资组合,那么在不断增加的投资收益下,将更加能够实现养老保险基金保值和增值的目标。

综上所述,强化城乡居民基本养老保险基金的管理对于保证基金的安全性、促进经济的可持续发展以及实现基金账户的增值和保值具有重要学术意义。

3. 城乡居民基本养老保险存在的问题

3.1. 基金统筹层次低,基金管理运营分散

目前,大部分地区仍然采用县级统筹的方式来管理城乡居民社会养老保险基金。这种小规模、分散的管理模式使得城乡居民社会养老保险基金缺乏规模上的优势,也是导致基金收益率不高的主要原因之一。同时,由于基金分散在各个县市,这种分散的管理方式导致各地各有各的管理方式,容易受到地方政府的行政干预,这又进一步导致了管理成本的升高、基金运营风险的增加以及管理效率的下降。

3.2. 基金筹资能力不足

城乡居民养老保险基金强调个人的缴费义务,同时财政通过多缴多得、多缴费多补贴的政策来鼓励城乡居民选择更高档次的标准进行缴费。但大多数城乡居民仍然更倾向于选择最低层次的缴费标准来投保,其根本原因在于参保者对城乡居民养老保险基金未来增值水平和将来可能得到的养老待遇水平缺乏信心,使参保人员缴费积极性不高。城乡居民养老保险的待遇相较于其他群体养老金待遇水平偏低,保障水平难以满足城乡居民基本养老需求。除此之外,政策文件缺乏具体指导,特别是农村地区依靠集体经济来支持城乡居民养老保险制度发展无法实现,集体补助不能得到有效落实[3]。

3.3. 基金投资渠道窄、收益低

近年我国城乡居民基本养老保险基金积累速度提高,基金规模逐渐扩大。随着城乡居民基本养老保险基金积累总量的提升,如何有效运用这些资金来实现保值增值成为一个非常重要的议题。目前,我国城乡居民养老保险基金的投资以保障本金安全为主,投资运营采用银行定期存款和购买国债两种手段。这两种投资运营手段保证了城乡居民养老基金的安全性,但弊端在于基金的投资收益不够理想。国债利率随银行定期存款年利率随着宏观经济的变化而下滑,并且二者年利率相差不大,使城乡居民养老保险基金在通货膨胀的经济环境下贬值,影响到城乡居民养老保险基金的支付,并且导致城乡居民养老保险待遇进一步下降[4]。

3.4. 基金管理机构不够完善

当前城乡居民基本养老保险经办机构存在以下问题:第一,由于信息系统滞后,缺少大数据平台。对于有些参保人员已经死亡或已在外地参保并领取养老金的情况无法进行及时的掌握,各地存在虚报冒领、重复领取等侵占养老金的现象较为严重,直接危害到基金的安全;第二,有些地区存在社银人工报盘、手工经办业务以及收支现金的业务[5];第三,经办人员内控意识薄弱,在业务办理过程中缺乏一定的风险防控意识。

3.5. 缺乏健全高效的监管机制

我国城乡居民养老保险基金在监督和管理过程中存在一下几个方面的问题:第一,基金监管在法律层面较低,仅依赖于行政法规和政府规章制度的形式,而尚未建立统一的法律法规框架;第二,其次,基金监管体系并不够完备,因为县市级人社部门既是基金的管理者,又兼具监管职责。从“执行与监管

分离”的角度来看，基金监管缺乏独立的监管机构，因此导致了多项基金管理违规操作问题的出现；第三，专业人员匮乏，监管手段单一。日常工作中主要是通过提交各项业务、财务报表和不定期抽查来实行监管，监管力度不够[6]。

4. 加强城乡居民养老保险基金管理的对策

4.1. 提高养老基金统筹层次

一方面，提高城乡居民养老保险基金管理能提高各地养老保险互助共济的能力，提高统筹层次有利于形成较大的基金规模，提升城乡居民养老保险基金管理的投资效率。城乡居民养老保险基金的统筹能够有效缩小养老金发展的差异性，减少不公平的产生[7]。另一方面，能使城乡居民养老保险的发展免受当地经济发展情况的限制，改变不同地区养老保险发展不平衡现状。因此，需要立法来提高统筹层次，通过法律手段改变城乡居民养老保险基金的统筹现状，先要实现养老保险基金省级统筹，再逐步过度到全国统筹[8]。

4.2. 完善养老基金筹资机制

养老保障体系多支柱发展是应对养老保险基金筹资困难的发展方向。多支柱养老保障制度体系是由国家财政、地方财政、社会集体、雇主以及个人构成，各种组成部分作为共同筹集资金从而满足多层次和多方面的养老保障。此外，还要做到明确城乡居民养老保险缴费责任，提高最低档次缴费基数；进一步提高基础养老金最低标准，并形成正常的调整机制，实现城乡居民养老保险待遇水平和国家宏观经济同步增长[9]。进一步完善城乡居民养老保险基金集体补助制度，明确任务与资金分配，提高集体补助额度。

4.3. 健全养老金投资体系

在保证安全性的前提条件下，改变城乡居民基本养老保险基金管理模式健全宽基金投资渠道，提高基金的投资的多元化收益效率是实现基金保值增值的手段[10]。2018年8月，人社部、财政部印发《关于加快推进城乡居民基本养老保险基金委托投资工作的通知》，规定根据各地支付能力，各省按年分批全面实施委托投资工作。城乡居民养老保险投资体制改革分为两步走：第一步，实现省级统筹后，将各省城乡居民养老保险基金结余交由全国社会保障基金理事会投资[11]。第二步，在实现省级统筹的基础上，逐步实现全国统筹，在此基础上成立部级社会养老保险基金理事会。理事会的运行可以仿效全国社会保障理事会，由部级养老保险基金理事会负责全国养老保险基金运营，制定基金的投资运营策略，并主要通过委托投资模式对基金资产进行投资运作[12]。

城乡居民养老保险基金投资可以从公共设施入手，根据相关政策保证养老金的投资收益。国有企业的投资稳定性高，收益较为可观。将养老基金交由专业的投资机构去进行相对稳定的投资能够带来可观的投资收益。

4.4. 提升养老金经办水平

首先，提升经办水平的关键在于构建一体化的信息化平台，以保障实时信息分享，促进基金的信息化管理，避免虚假报告、冒领、重复领取等有损养老金完整的行为，并确保基金的稳固与完备。其次，应加强城乡居民养老保险经办机构的管理水准，巩固关键风险节点的掌控，强化财务管理，及时察觉并纠正基金管理过程中的问题，以实现基金的安全运行。第三，城乡居民养老保险的管理应向信息化方向迈进。

4.5. 完善养老金监管体系

城乡居民养老保险基金的缺少明确的法律条文规定, 这为保险基金的监督管理造成困难。由于养老保险基金的监管人员队伍缺乏专业素质, 监管效果也无法达到预期。因此, 城乡居民养老保险制度在执行的过程中, 对基金监督管理提出以下要求: 第一, 提高社会保障基金监管立法层次。要使立法层次上升到国家法律层面, 确保基金监管有法可依; 其二, 完善社会保障基金监管体系。健全信息公开制度, 充分发挥社会媒体、参保人员等公众群体的监督作用[13]; 其三, 通过专业培训、定期考核等方式提高社会保障基金监管人员水平。

参考文献

- [1] 金晓东. 加强城乡居民养老保险基金管理[J]. 山东人力资源和社会保障, 2020(1): 25-27.
- [2] 殷蓉蓉. 关于完善城乡居民养老保险基金管理的对策分析[J]. 经济管理文摘, 2020(11): 193-194.
- [3] 宋雨. 城乡居民养老保险基金管理的困境与对策研究[J]. 劳动保障世界, 2018(24): 26-27.
- [4] 陈丽芬. 城乡居民养老保险基金投资运营风险和防范策略[J]. 环球市场, 2020(29): 42.
- [5] 周丹. 养老保险中心内部控制研究[J]. 财务管理研究, 2020(9): 36-39.
- [6] 杨珂. 城乡居民养老保险基金管理的破困策略探析[J]. 中国市场, 2017(29): 85-86.
- [7] 朱瑞俊. 加强养老保险基金管理的对策[J]. 滁州职业技术学院学报, 2008(1): 35-36.
- [8] 王丽清. 刍议城镇居民消费需求的影响因素[J]. 商业经济, 2010(7): 18-20.
- [9] 刘冰. 城乡居民养老保险基金管理“疲软”态势的原因与破解路径[J]. 现代经济探讨, 2017(4): 21-25.
- [10] 游文茹. 城乡居民社会养老保险基金风险防控的分析与思考[J]. 就业与保障, 2017(11): 24-25.
- [11] 仙蜜花. 城镇职工基本养老保险基金收支现状, 问题与对策[J]. 科技创业月刊, 2015, 28(16): 18-20.
- [12] 刘艳华. 我国城乡居民保险基金保值增值运营问题浅析[J]. 农业开发与装备, 2018(11): 73+118.
- [13] 崔艳超. 加强城乡居民基本养老保险基金监管的问题及对策研究[J]. 纳税, 2019, 13(31): 240.