

浅论新农保基金安全风险防范

■陆月超 王盛华

我国自2009年起开展新型农村社会养老保险(以下简称“新农保”)试点,到2012年底基本实行制度全覆盖。这是继新型农村合作医疗制度之后,政府对农村居民实施的又一项社会保障制度。截至2012年6月底,全国总参保人数达到3.9亿,1.1亿老年居民按月领取养老金(包含城镇居民养老保险)。新农保基金管理是新农保工作中的重要环节之一,对于如何防范新农保基金的安全风险这一问题,笔者将结合工作实际进行探讨。

■新农保基金存在的安全风险

第一,统筹层次低,基金存在风险。我国新农保制度中的个人账户积累了大量的保险基金,目前大部分地区的新农保仍停留在县级统筹的层次。这造成基金存在如下风险:一是运营主体分散,不排除运营主体为套取上级的财政补助而虚报收入的可能,安全监管有风险。二是基金规模小,投资渠道少,以县级为统筹单位,主体分散,不利于归集更大规模的资金;各地新农保基金的投资不外乎存银行、买国债等有限渠道,很难实现基金的保值增值。

第二,个人缴费在基金收入中的比重小,基金存在隐患。根据人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心统计与分析,截至2010年底,新农保基金累计收入中,财政补贴累计收入274.63亿元,占47.16%。2010年2月到2011年2月新农保养老金水平平均为每人每月86元,而其中基础养老金平均为每人每月78元。与之相对应的,个人缴费所占比重小,保险基金存在着收不抵支的潜在风险,各级经办机构为个人缴费的管理、运营投入大量的工作,而个人缴费所带来的养老金的实际意义并不大。

第三,存在着同一对象重复领取社会养老保险待遇情况,影响基金效用。国家推行新农保制度的本意是为我国的农村居民提供基本的社会养老保险待遇。但由于种种原因,少部分已领取社会养老保险待遇的人员又同时享受新农保待遇。违背了

制度的初衷,违反了社会公平原则,降低了新农保基金的效用。2012年,审计署对社会保险审计的报告证实了这一情况的存在。

第四,存在着已领取待遇人员身故后瞒报、迟报的情况,影响基金安全。目前,已领待遇人员身故管理主要有亲属主动申报和经办机构进行核查两种方式。与其他社会养老保险相比,新农保身故人员的亲属主动申报率偏低。目前,生存状况核查存在以下不足:以现场认证方式为主,需要认证对象人数众多,耗费了大量的人力、物力、财力等资源,核查成本高;每年只在一个固定的时间段进行核查,其余时间处于“真空”状态,缺乏必要的监管;对异地居住、患有疾病等特殊人群进行核查较难。

■新农保基金安全风险分析

第一,提高基金统筹层次的可行性分析。国务院在《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)中指出,“试点阶段,新农保基金暂实行县级管理,随着试点扩大和推开,逐步提高管理层次;有条件的地方也可直接实行省级管理。”新农保经过几年来的发展,目前已具备了提高基金统筹层次的可能。从内部条件来看:2012年底,新农保在全国基本实现制度全覆盖;与城镇职工基本养老保险相比,开头起即做实了个人账户,少了历史包袱。广东等部分省份已实现了省级统筹,积累了有益的经验。从外部环境来看:社会各阶层对社会养老保险基金保值增值的期待,形成了推动新农保基金统筹层次提高的强大外部动力。

第二,个人缴费在基金收入中比重小的原因分析。主要是各级财政虽然进行了大量投入,却缺乏激励机制,造成缴费人数相对少、缴费水平低的现状。一是在达到领取年龄以上人群中,缴费人员和不缴费人员所领基础养老金相同的现行规定,

表 江苏省兴化市2012年新农保(含城镇居民养老保险)
缴费情况统计

缴费标准	300元	300-1000元 (含1000元)	1000-6000元 (含6000元)
缴费人数(万人)	45.83	7.74	0.50
占当年总缴费人数 的比例(%)	84.75	14.32	0.93

调资基本相同的现状,严重挫伤了他们的缴费积极性。目前已领取养老金人员中,有半数以上人员是不缴费单独领取基础养老金的。二是因为缴费补贴标准低、缴费水平与补贴标准不挂钩,所以个人缴费水平普遍偏低,按低标准缴费人员比例高。以全国百强县之一的江苏省兴化市为例,2012年缴费人员中,按最低标准(300元)缴费的有45.83万人,占缴费人数的84.75%。

(见上表)

第三,同一对象重复领取社会养老保险待遇的原因分析。主要有两种情况:一是在同一统筹区利用新农保业务手工操作、新农保与其他社会养老保险未共享数据,采用新旧身份证重复申报,同时领取两份新农保待遇或一份新农保待遇和其他一份社会养老保险待遇。另一种情况是利用不同统筹区社会保险数据不共享的漏洞,在实际居住地和户籍所在地同时申领两份社会养老保险。

第四,领取待遇人员身故瞒报、迟报情况的原因分析。存在这种情况的主要原因是核查手段单一,身故申报缺少激励机制。新农保领取待遇人员身故申报与城镇职工养老保险相比,没有丧葬费和遗属补助的待遇,只有养老金领取待遇人员退还其个人账户的余额,而单独领取基础养老金人员则无任何补偿,所以其亲属就没有申报的积极性。

■ 新农保基金安全风险的防范

第一,实现省级统筹,拓宽基金运营渠道。中国共产党十八大报告指出,要扩大社会保障基金筹资渠道,建立社会保险基金投资运营制度,确保基金安全和保值增值。积极推进省级统筹,规范相应的政策、权限、资金、模式、条件,明确省级与县级的责、权、利。吸取城镇职工基本养老保险基金管理的经验教训,加强立法,为新农保基金的运营和投资营造良好的环境。加强对我国金融市场的培育,为新农保基金的投资创造宽松的外部环境。成立新的机构或委托现有机构进行基金投资运营,研究、探索新农保投资运营和保值增值的方法。

第二,强化激励机制,提高个人缴费在基金收入中的比重。一是改变新农保养老金计发办法、调资方法。出台鼓励已单独领取基础养老金人员转为缴费领取养老金人员的办法。对早缴费、多缴费、长期缴费人员在养老金计发时适当给予优惠,如规定参保人缴满最低年限后每多缴1年领取养老金时增加一定金额的基础养老金;养老金调整时,对缴费领取养老金人员,除调整基础养老金外,再单独对其个人账户养老金按金额进行调资。二是适度提高缴费财政补贴标准,并将缴费水平与补贴标准挂钩,多缴多补,少缴少补。

第三,规范业务操作,提高数据共享程度。改善各地经办机构办公条件,消除业务工作中的手工操作。严格把好参保登记关,杜绝非本地区户籍人员进行参保登记,确保参保人的登记地与户籍地一致。利用公安部门全面推行二代身份证和银行开户实名制的契机,将新农保参保人员中用旧身份证号码登记的一律改成二代身份证号码。将新农保操作软件统一到社会保障信息管理系统,逐步提高软件统筹层次,减少因数据不共享而带来的同一对象异地同时领取两份社会养老保险待遇情况的发生。

第四,多措并举,完善已领待遇人员身故管理。

借鉴上海、浙江等地对身故人员发放丧葬费的做法,增加身故人员申报的奖励性支出项目。根据申报的时间先后,给予不同额度的奖励,以调动其亲属主动申报的积极性。

实行按月死亡申报制度,由村责任人统计当期死亡人员名单,逐级上报,减少因上报不及时带来的基金损失,并对各级责任人进行奖惩考核。

人社、公安、民政、财政等部门组成专门工作组,实现人社部门与相关部门的数据共享,完成对已领取待遇人员的稽核。

对异地居住、大龄等人群进行重点关注,实现人性化管理。通过定期健康体检等手段鼓励动员异地居住人员利用过年过节返乡的时机进行现场认证。对因故不能现场认证的,可以通过经办机构工作人员主动上门的办法来进行核查。

将缴费领取待遇人员初次发放养老待遇后的一段时间设置为生存状况核查的“免检期”,“免检期”根据其个人账户余额是否能够抵扣可能多领的基础养老金来确定,这样既免除了群众进行认证的不便,又能减少经办机构认证的工作量。

作者单位
江苏省兴化市人力资源和社会保障局