

# 22省养老金吃紧 财政兜底模式亟待转型

■ 郭晋晖 报道

“基金可持续性较差”已经成为中国基本养老保险制度的一块“心病”。在财政“紧日子”与人口老龄化叠加效应的影响之下,养老保险基金收支不平衡的状况正在向全国多地蔓延。

记者近日在地方调查时发现,一些劳动力输出地区养老金收支状况进一步恶化,必须依靠转移支付和省级调剂金才能实现“保发放”,但由于财政收入增速在放缓,各级财政对养老金的补助也存在不同程度的力不从心,地方急盼中央养老保险顶层设计方案尽快出台。

养老保险顶层设计已经进行了两年多的时间,据记者了解,个人账户何去何从是当前养老保险制度顶层设计的一大难点。此前有关部门曾一度讨论实施“名义账户”制度,但后来遭到不同层面的反对而没有了下文。

记者采访的多位专家表示,养老保险基金不可持续早已不能靠对当前制度的缝缝补补来解决,必须从根本上改变“社会统筹+个人账户”的混账(即统账结合)运行模式,尽快把社会统筹和个人账户分离——社会统筹由政府兜底;个人账户明晰产权,交由市场运营。

中国人民大学公共管理学院教授李珍表示,统账结合的混合模式模糊了政府和个人责任的边界。若将个人账户变成自愿性的养老制度,可以减少效率损失,降低养老保险费率,有利于发展多支柱养老金体系。

李珍还表示,当前职工养老保险制度的



财务状况堪忧,仅仅靠统账分开是不够的,须多管齐下才能增加制度的长期可持续性。

## 养老金收支不平衡范围扩大

近年来,养老保险基金一直保持着支出增幅大于收入增幅的态势,收支矛盾日渐突出。

财政部16日公布的《关于2014年全国社会保险基金决算的说明》显示,2014年全国企业职工基本养老保险基金收入23273亿元,比上年增长11.9%;支出19797亿元,增长18.6%。支出比收入增幅高6.7个百分点。

从全国账面上来看,企业职工基本养老保险基金2014年收入大于支出,不仅本年收支结余3476亿元,而且滚存结余30376亿元,收支状况保持正常运行。

但实际的情况是,由于中国养老保险的统筹层次仍然比较低,养老保险基金分散在2000多个统筹单位中。全国企业职工养老金的统计数据并不能反映出部分地区养老金收支恶化的态势。

“我觉得养老保险制度在我们这里困难重重。”某东部沿海省份地级市的一位社保局长近日对记者表示。

作为东部经济发达省份的欠发达地区,该市养老保险基金的收支缺口逐年扩大——在支出方面,企业养老金“11连涨”让基金不堪重负;在收入方面,扩面艰难而且断保人数大增,基金缺乏稳定的收入来源。

这位社保局长称,养老金的连年上涨一方面导致基金向退休人员支付更高的待遇,另一方面又使在职工和退休人员的收入出现“倒挂”,退休之后会比在职时高几百元,早退的拿得比晚退的还要多,企业职工都想办法要尽早退休。

此外,养老保险基金收入端的增长跟不上支出端的增长。由于省政府制定的缴费基数过高,即使按照60%征收,缴费基数仍然高于有些县市企业职工的实际收入,扩面难度非常大。

“为了配合政府完成年底扩面的任务,有些企业就先交一个月然后再退保。”这位局长说,更多的企业则改变用工方式,不直接招工或是干脆就迁到外地去了。

在这种双重压力下,基金收支状况严重恶化,即使用光了个人账户的资金和全部滚存结余,当地的企业职工养老保险仍然收不抵支。

记者了解到,今年该市养老金收支缺口超过30亿元,该市已经向省里申请省级调剂金,目前省里只确定给不到20亿元,剩下的缺口如何补,还是未知数,而且省里调剂金拨

付到账又比较慢,他们不得不占用其他资金来实现“保发放”的目标。

近日出版的《党的十八届五中全会建议学习辅导百问》透露了官方的一个统计数字:2014年,企业职工基本养老保险基金扣除财政补助后,当期收不抵支省份达到22个。这一数字在2011年为12个。

人社部今年7月公布的《中国社会保险发展年度报告2014》(下称《报告》)还显示,即使包含财政补助,2014年已有河北、黑龙江、宁夏三省份企业职工养老保险基金收不抵支。

不止一位曾在基层调研的学者告诉记者,在中国一些经济欠发达地区,动用失业保险基金、工伤保险基金等有结余的基金来实现退休人员养老金的“保发放”已经是公开的秘密,地方官员自叹为这种资金周转担着“掉乌纱帽”的风险。

养老金收支矛盾加剧也引起了中央高层的关注。财政部部长楼继伟近日撰文称,社会保险制度没有体现精算平衡原则,基金财务可持续性较差。“十二五”时期,企业职工基本养老保险基金支出年均增长18.6%,收入年均增长12%,支出比收入增幅高6.6个百分点。

《报告》披露的数据还显示,2013年是养老保险基金收支不平衡的一个转折点。

在这一年中,企业职工养老保险当期结余(总收入减去总支出)首次出现净减少,从2012年的4354亿元降低到了4108亿元,减少256亿元;2014年净减少的幅度继续加大,从4108亿元降低到了3548亿元,减少了650亿元。

当期结余的大幅减少,意味着企业职工养老保险基金的运行压力正在加大,一些经济欠发达和劳动力流出省份的养老基金对于财政转移支付的依赖度也在进一步提高。

## “统账结合”走向“统账分离”

养老保险基金对财政转移支付依赖程度的加深,让在“新常态”下收入增速已回落到个位数的各级财政颇感压力。2014年,全国一般公共预算收入仅增长8.6%,但中央财政对企业职工养老保险的补助就增长了19.3%。

《报告》显示,2014年,中央财政补助为3027亿元,占企业养老保险基金总收入的13%,比上年增长491亿元,增长19.3%;比2009年增加1807亿元,这5年平均增长率为19.9%。

楼继伟认为,下一步将进一步深化社会保障特别是社会保险制度改革,要按照精算平衡的原则,促进社会保险基金自求平衡,实现制度长期稳定运行。

然而,这是一个艰巨的挑战。中国政法大学法和经济学研究中心教授胡继晖对记者表示,社会统筹和个人账户混账管理必然带来责权不分,政府的责任只会越背越重。

《社会保险法》将政府补助作为基本养老保险基金的法定来源之一,并且明确规定基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补助。

胡继晖表示,当前养老保险制度不可持续的根源就在于社会统筹和个人账户的混账管理,本想发挥两种制度的优势,但实际上却承受了两种制度的劣势,地方养老保险制度运行中所遇到的种种死结都与此相关。

中国1997年开始实施的“统账结合”基本养老保险运行模式,其初衷是将社会统筹和个人账户的优势发挥出来,目的是实现预期稳定和多数多得。但在制度的实际执行中,混账管理导致个人账户空账运行,使这一制度名存实亡。

李珍表示,在现有的制度结构下,既想要公平,又想要效率,就将具有共有产品性质的社会统筹和具有个人所有制性质的个人账户绑在一起,谓之“制度创新”。个人账户计息率过低,导致养老金水平下降,社会总福利也在下降。

“经过18年的实践,证明统账结合这种模式应该改革。”胡继晖说。

胡继晖建议,尽快修改《社会保险法》,将社会统筹和个人账户分离,将社会统筹作为第一支柱,降低费率提高缴费刚性,由政府兜底,促进制度公平;将分离后的个人账户和企业年金、职业年金一起作为第二支柱,完全由企业和个人来承担责任。

记者也从知情人士处获悉,中央正在制定养老保险全国统筹的方案,虽然具体是真正意义上全国统筹,还是像省级统筹一样只是建立调剂金制度还不得而知,但有一点应该可以确定,全国统筹只会统筹基础养老金部分,个人账户还会留在地方,这就意味着未来社会统筹和个人账户将有实质性的分离。

## 解决可持续性需多管齐下

近年来,随着养老保险制度财务压力与日俱增,政府也提出了一些解决之道。

楼继伟在近期的文章中提出了建立更加公平、更可持续的社会保障的六个主要任务,包括完善个人账户制度,实现基础养老金全国统筹,丰富社会保险基金收入来源渠道,渐进式延迟退休年龄,加快发展补充养老保险,建立基本养老金合理增长机制等。

李珍表示,这些举措对制度的可持续性将起到正面作用,但仍需要有更多的改革提上日程。除了统账分离外,还需要政府尽快对转制成本进行“明债明还”,提高职工养老保险的交费年限,增加缴费人的义务等。

“实践已经证明,同一个制度里广覆盖、保基本、可持续不可兼得,政府应该放弃把所有人都放到一个制度中的设想。”李珍建议,建立两个制度,让企业职工养老保险制度“高进高出”,另外建立国民养老金制度,实现“低进低出”。

# 财政部挺农业产业化 力争3年形成百个特色产业集群

■ 胡健 报道

农业产业化未来将受到财政的重点扶持。

近日,财政部下发《农业综合开发扶持农业优势特色产业促进农业产业化发展的指导意见》(以下简称《意见》),《意见》力争用3年时间,在全国初步形成百个资源比较优势大、产业链条延伸长、一二三产业融合发展、示范带动作用强的区域农业优势特色产业集群。

中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥告诉记者,农业产业化可以解决农产品市场低质农产品供给过多,农业资源利用和要素配置不当,农业生产成本过高,造成的农业增产不增收等现象。

## 鼓励发展“互联网+农业”

2015年又是丰收年,但粮食主产区的玉米、小麦价格均出现不同程度下跌。玉米价格下跌明显,农户价格平均下跌20%以上,最高跌幅相比去年达30%,而小麦在国庆前也经历了一轮下跌。

有估计称,2015年的粮价大跌可能导致千亿级的收入负增长,这折射出我国农业增产不增收的现状。

李国祥分析说,我国农产品生产成本居高不下,农业比较效益偏低。农产品市场低质农产品供给过多,农业资源利用和要素配置不当,农业生产成本过高,造成农业增产不增收。

在此背景下,农业产业化是必需的出路。《意见》认为,在当前农业生产成本攀升、资源环境硬约束加剧的新态势下,迫切需要强化农业综合开发扶持产业化发展的作用,实现农业提质增效、农民持续增收。

扶持内容主要围绕完善农业优势特色产业链展开,具体包括:种植业涉及的种苗繁育、标准化种植基地、农产品储藏保鲜、废弃物加工利用等;养殖业涉及的种畜禽(包括水产)繁育、标准化养殖基地、畜禽(包括水产)交易场所、饲草种植、饲料加工、粪污无害化处理、有机肥加工等。

除传统农业领域外,记者注意到,加工及流通业涉及的加工基地、原料仓储、成品储藏保鲜、冷链物流、产地批发市场等也是扶持重点。同时,财政部还将鼓励发展“互联网+农业”,积极支持优势特色产业电子商务平台建设。

李国祥说,实现农业产业化的关键在于,企业、农民及其组织等多个农业市场主体积极参与,并以龙头企业为主导力量,延长供应链,通过构建利益分享和风险共担机制,将不同的农业产业环节有机地联结成一个整体,获取价值增值和高附加值。

而在财政资金支持方式上,《意见》强调,充分发挥财政资金对金融资本和社会资本的引领和杠杆作用,调整和完善财政资金对农业优势特色产业的扶持方式,逐渐形成以贷款贴息为主、以财政补助为辅、财政股权投资基金等多种形式并存的

多元化扶持体系。

财经评论员李文海告诉记者,以往财政支持主要以税收优惠、财政补贴、项目支持为主,这使得被扶持企业的事前考评、事中监管、事后问责等环节异常复杂,并且滋生出大量寻租空间,而贷款贴息为主就能有效避免这一问题,并且扶持面也会变大。

## 重点扶持优势特色产业

根据《意见》,财政扶持的重点产业上将纳入《全国农业综合开发扶持农业优势特色产业规划》的产业为主。鼓励各省省级农发机构在本区域内确定10个左右的重点农业优势特色产业。各县级农发机构原则上在本区域农业优势特色产业范围内择优选项。

财政部要求,针对本区域范围内的农业优势特色产业,找准产业链条中的关键环节、薄弱环节进行重点扶持、连续扶持,打造完整的产业链条,做大做强区域农业优势特色产业。

《意见》称,要将有限的农业综合开发财政资金集中投入到支持区域农业优势特色产业中,解决项目小而分散、效益不高的问题,充分发挥产业集聚所具有的节约成本、促进创新、刺激经济增长的效应,提高农业综合开发财政资金的使用效率。

产业集群的优势就在于获取更多价值增值和高附加值。比如江西上饶市上半年10个农业产业集群销售收入45.36亿元,同比增长12.31%;带动农户8.4万户,户均增收3600元。农业产业集群的壮大,推动了新型农业经营主体蓬勃兴起,上半年全市农民专业合作社达6255家,新增421家。

时间表方面,从2016年开始,农业综合开发产业化经营项目集中支持区域农业优势特色产业。对纳入农业综合开发优先扶持范围的优势特色产业,进行重点扶持、连续扶持。

《意见》还称,力争用3年时间,在各农业综合开发县初步形成1-2个优势特色产业,以省为单位各形成10个左右,在全国初步形成百个资源比较优势大、产业链条延伸长、一二三产业融合发展、示范带动作用强的区域农业优势特色产业群。

“农业产业化发展规划也要避免产能过剩。”李文海说,就像钢铁、水泥一样,如果北方各省都搞苹果,那么结果必然是产品价格下降,企业利润摊薄,大量农产品积压,尤其产业化还需要一个时间过程培育,并不是那么好“掉头”,事先就应注意各地的差别化问题。

财政部也提到,会根据市场变化和发展趋势,对拟扶持的优势特色产业建立动态管理机制,提高产业扶持的精准性。

约束机制上,国家农发办将各省份扶持农业优势特色产业工作开展情况,纳入省级农发机构管理工作综合考核范围予以考核。对工作积极性高、优势特色产业发展成效明显的省份,在下一规划周期的资金分配中予以倾斜。

# 发改委:未来五年全国新建480万个充电桩

■ 沙璐 报道

17日,国家发改委发布了《电动汽车充电基础设施发展指南(2015-2020年)》(以下简称指南),明确提出到2020年,全国将新增集中式充换电站1.2万座,分散式充电桩480万个,以满足全国500万辆电动汽车充电需求。

## 至去年底已建成3.1万个充电桩

充电基础设施主要包括各类集中式充换电站和分散式充电桩。截至2014年底,全国共建成充换电站780座,交直流充电桩3.1万个,为超过12万辆电动汽车提供充换电服务。

《指南》提出,到2020年,要优先建设公交、出租及环卫与物流等公共服务领域充电基础设施,新增超过3850座公交车充换电站,2500座出租车充换电站,2450座环卫物流等专用车充换电站。

同时,推进公务与私人乘用车用户结合居民区与单位停车位配建充电桩,新增超过430万个用户专用充电桩。

在交通枢纽、大型文体设施、城市绿地、大型建筑物配建停车场、路边停车位等城市公共停车场,建成超过2400座城市公共充电站与50万个分散式公共充电桩。

## 无固定车位用户可“分时共享充电”

《指南》提出,对于有固定停车位的用户,优先结合停车位建设充电桩。对于无固定停车位的用户,鼓励企业通过配建一定比例的公共充电车位,建立充电车位的分时共享机制。

各地还要明确各类建筑物配建停车场及社会公共停车场中充电设施的建设比例或预留条件要求。原则上,新建住宅配建停车位应100%建设充电基础设施或预留建设安装条件。



## 居民区建280万个充电桩

《指南》表示,积极推进公务与私人乘用车用户结合居民区与单位停车位配建充电桩,未来五年将新增超过430万个用户专用充电桩,其中,在居民区,建成超过280万个用户专用充电桩,在公共机构、企事业单位、写字楼、工业园区等单位内部停车场,建成超过150万个用户专用充电桩,以解决居民区充电基础设施建设面临的“最后一公里”难题,同时鼓励有条件的设施对社会公众开放。

对此,北京交通大学新能源汽车动力总成技术重点实验室主任张欣表示,用户专用充电桩可以理解为私人充电桩。由于目前大部分新能源汽车充电属于慢充,即充电需要几个小时,因此要建设一定数量的用户专用充电桩,在购买方便的同时充电也方便,这会鼓励民众购买电动汽车的积极性。

据张欣介绍,目前很多小区建设专用充电桩并不方便,很多是电动车公司协调安装

充电桩,“这不需要联系物业问题,有些小区还有拉电的问题”,小区中也会有些业主不理解在车位装充电桩,因为一些小区比较狭窄,可能会占用公共资源。

此外,在建设方面,会引导充电服务、物业服务等相关企业参与居民区的充电基础设施建设与运营,鼓励企业统一开展停车位改造和直接办理报装接电手续。张欣表示,引入社会资本有利于市场竞争,防止垄断,对于用户来说是好事。

## 京津冀将率先实现城际快充

《指南》提出,依托高速公路服务区停车位,建设城际快充网络,2020年底初步覆盖大部分主要城市,满足电动汽车城际、省际出行需求。

时间进程分为两个阶段,2015年之前初步形成“四纵两横三环”(四纵:京沪高速、京港澳高速、沈海高速、京台高速,两横:青银高速、沪蓉高速,三环:京津冀、长三角、珠三角)的城际快充网络,建成超过500座城市快充站。

2020年之前形成“四纵四横”(四纵:沈海、京沪、京台、京港澳,四横:青银、连霍、沪蓉、沪昆)城际快充网络,建成超过1000座城市快充站。

《指南》还特别提出要率先建成京津冀、长三角、珠三角三个雾霾防治重点区域的城际快充网络,各主要城市间实现互联互通。

张欣认为,建立城际快充网络,可以让电动车走得更远,在一定程度上也有利于环境保护。目前的电动车行驶里程一般在200公里,如果开空调或遇到堵车,就只有一百多公里,像现在京津冀协同发展,往来更加密切,但很多车主不敢走远,担心去天津的路上没有充电桩。

张欣表示,城际快充网络由于基本属于集中建设规划,建设点与电网离得较近,用地限制也比较小,会更加节约投入的成本。