

关于京津冀一体化下河北省农村社会保障财政支出问题的探讨^{*}

厦门大学 宋卓展

河北大学 孙颖鹿 杨秀玲

摘 要:农村社会保障制度建设对于完善社会保障制度起到重要作用。河北省在京津冀一体化过程中不断重视农村社会保障问题,近几年对农村社会保障的财政投入逐年增加,但在具体运行中依然存在一些问题。因此,本文通过对河北省农村社会保障制度发展现状进行分析,指出当前河北省农村社会保障财政支出中存在的问题,并提出京津冀一体化下解决河北省农村社会保障财政支出问题的对策。

关键词:农村社会保障财政支出;绩效评价;财政补贴;财政风险

中图分类号:F127 文献标识码:A 文章编号:2095-3151(2017)32-0026-05

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2017.32.005

在京津冀一体化的背景下,河北省努力抓住机遇,从经济社会各方面提升本省综合实力。农村社会保障制度建设作为经济社会发展的重要一环,其良性发展有利于促进农村地区人民的生活水平,对和谐社会的建设具有重要作用。而社会保障财政支持则成为发展农村社会保障制度的重要保障,科学合理安排财政支出则成为本文研究的重点。

一、河北省农村社会保障制度发展现状

(一)农民生活水平不断提高。

2015年,河北省168个县(市、区)农村居

民人均可支配收入首次超过5000元。其中有98个县(市、区)的农村居民人均可支配收入达到10000元以上,比2014年增加了22个;38个县(市、区)农村居民人均可支配收入达到13000元以上,比2014年增加23个;从增长速度来看,137个县(市、区)的农村居民可支配收入增速高于全省平均水平,具体由图1所示。

从图1可看出,2011~2015年河北省农民人均纯收入与人均生活消费支出均呈增长态势,人均纯收入由2011年的7119.7元增加到2015年的11051元,人均生活消费支出由2011年的4711.2元增加到2015年的9023元。恩格尔系

^{*} 本文系2016年度河北省人力资源与社会保障厅项目“京津冀一体化下河北省农村社会保障制度改革研究”(JRS-2016-2031)成果、河北省人文社会科学研究重大攻关项目(ZD201440)和河北省人才培养资助项目阶段成果。

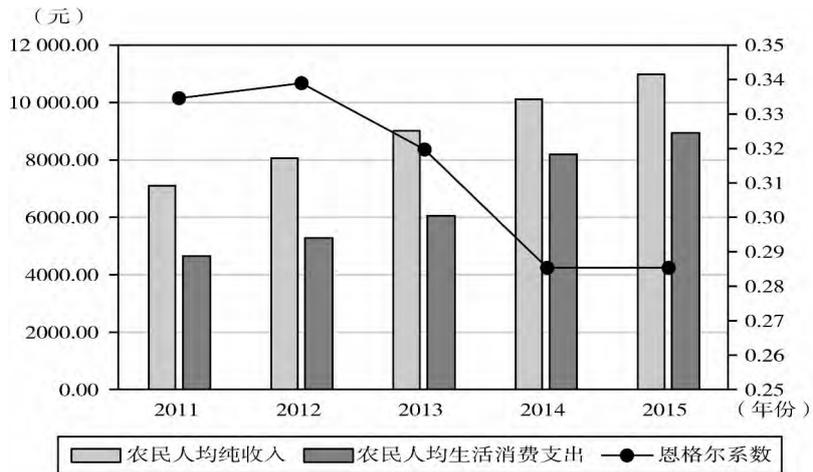


图1 2011~2015年河北省农民人均收支情况与恩格尔系数统计
数据来源《2011~2015年河北省国民经济和社会发展统计公报》。

数虽然在2012年有所增加,但随后下降趋势明显,已从2012年的0.34下降至2015年的0.28。这表明,河北省农村农民生活水平不断提高,农民人均消费支出的增长与恩格尔系数的下降说明农民消费更趋多元化。

(二) 农村社会保障财政支出效果不稳定。

相比其他省份,河北省农村社会保障还处于较低水平,虽然财政给予了大力支持,但受到各种因素的影响,农村社会保障改革效果进展不大,以乡镇卫生院的建设程度和农民工参加工伤保险情况为例,如图2所示。

由图2可知,河北省乡镇卫生院的数量在

2015年有了较为明显的下降,且2011~2015年乡镇卫生院占全省卫生院的比重在逐年下降,对于农村居民来说,乡镇卫生院是其看病就医的主要诊疗机构,如果其数量达不到一定标准,则不利于方便农村居民看病就医。这反映出对于河北省农村社会保障政策的制定与执行科学性有待提升。

由图3可知,河北省农村社会保障支持政策效果不稳定。2011~2014年社会参加工伤保险的农民工数量在不断上升,并在2014年达到222.7万人的高峰,在2015年有所下降,而参加工伤保险农民占参加工伤保险总人数的比重在2011~2014年增长较为明显,而在2015年却由

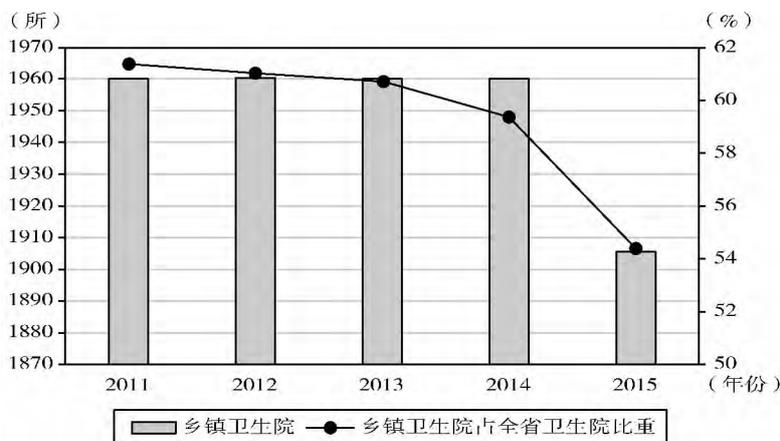


图2 2011~2015年河北省乡镇卫生院数量及占全省卫生院总数比重统计
数据来源《2011~2015年河北省国民经济和社会发展统计公报》。

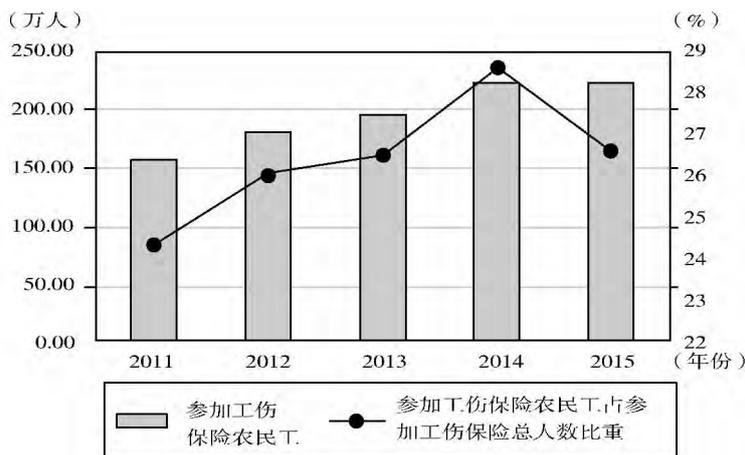


图3 2011~2015年参加工伤保险农民工人数及占全省参加工伤保险人数比重统计
数据来源《2011~2015年河北省国民经济和社会发展统计公报》。

29%下降到27%。从参加工伤保险的农民工情况看,2011~2014年水平都有所提高,但2015年整体水平有所下降,河北省农村社会保障支持政策的长期性还有待加强。

二、当前河北省农村社会保障财政支出中存在的问题

(一) 财政资金支持与监管不到位。

作为地方政府,同中央政府相比,当前河北省财政的收入与支出责任存在不匹配问题,以至于在农村社会保障建设的过程中出现了财政资金不到位问题。就“新农保”一项来说,河北省的财政补贴绝对额居于全国前列,同时也承担着较重的财政压力。另一方面,中央政府对于地方政府的转移支付也存在资金不足的情况,使得农村社会保障水平的提升缓慢。这些都不利于地方政府进行农村社会保障制度的改革与建设。

此外,农村社会养老保险基金的监管制度还不健全。农村养老保险作为农村社会保障的重要组成部分,在农村社会保障制度建设中发挥着重要作用。农村地区归属县级政府管理,属于最基层的政府管理,对于上级财政资金的划拨,由于缺乏有效的资金监管机制与明确的法律规定,一些基层政府中出现“僭越”的现象,个别政府

贪图私利,进行过多的行政干预,养老保险基金挪用与强行拆借现象普遍存在,而当前社保基金投资渠道的单一性与基金要求的高收益性无法调和。随着时间的推移,被挪用的基金收回的可能性已非常低,导致农村养老保险普遍存在较高的“空账”问题,这威胁着农村居民养老的稳定性。虽然河北省县级政府设立了农村社会保险基金管理委员会,但并未起到实际的监管作用。

(二) 社会保障财政支出绩效评价机制不尽完善。

河北省社会保障财政支出的绩效评价起步较晚,各项制度措施都还不够健全,对农村社会保障财政支出的绩效评价制度的规范性就更为缺乏。受到农村地区发展不平衡、人口分散、交通通信不便等客观原因影响,增大了相关绩效数据的收集难度;同时,受到地域、环境和发展程度的限制,农村地区普遍缺乏绩效评价机构和专业的绩效评价人员,对农村财政支出的绩效评价也仅停留在表面而缺少深入的分析,因此,当前农村地区还没有形成统一的财政支出绩效评价体系。而对于绩效评价的结果,基层政府也没有进行有效利用,绩效评价成了“形式”。

在农村养老保险的推行上,由于缺乏基层激

激励机制,使得最终绩效评价结果不理想。以新农保为例,不同缴费标准的设置并没有达到与农村居民的缴费能力相对应的效果,绝大部分农村居民选择了缴费较低的参保标准,其投资收益测算结果也并未产生激励作用,相反却产生了负向激励的结果。虽然国家有给予政策扶持的原则,但相应的财政支持并不能够激励农村居民参与养老保险,养老保险在农村的覆盖率也一直受到影响。

(三)农村社会保险投资渠道狭窄,投资风险较高。

当前农村社会保险投资渠道较窄,主要依靠政府缴费和补贴等政府投资为主,集体补助费等政府补贴机制还很不完善,而农村社会保险本身运营能力有限,保值增值并未达到预期水平,其运营风险与增值能力不能很好地匹配,导致了高风险的投资状态下不能实现社保基金的保值增值功能。因此,无论是新农合、新农保,还是农村低保,其筹资水平都没有达到最基本的社会保障水平,社保基金投资的不稳定性依然存在。

三、京津冀一体化下解决河北省农村社会保障财政支出问题的对策

(一)保证财力供给,优化财政社会保障支出结构。

在支出责任中,首先,应明确中央与地方的职责,保证地方政府有充足的财政资金能够进行农村社会保障支出的建设。其次,中央政府应充分发挥财政转移支付职能,优化财政补贴方式。作为地方政府,河北省政府应制定有针对性的农村社会保障制度,在努力实现养老金补助全覆盖的基础上,制定针对不同缴费标准的农村居民养老金补贴制度,提高财政支出的效率,降低财政风险。

在京津冀一体化过程中,河北省在三地中处于落后位置。因此,作为经济较为发达的地区,京津二市应适时通过对河北省进行横向转移支付,通过纵向转移支付与横向转移支付相结合,

缓解河北省财政压力,使其能够为农村社会保障制度的建设提供更多的财政支持,从而加快河北省农村社会保障进程,缩小同京津二市,乃至同全国的差距。另一方面,完整的资金流动体系对于降低资金风险也起到了重要作用。为缓解河北省社会保障财政支出困难的情况,省政府应科学分配财政资金,减少和取消经营性单位的财政支出。例如,在民办办学力量逐渐增强的今天,适度降低教育投入,更加侧重公办民助,将节约的财政资金用于农村社会保障建设,提高财政资金的灵活性。

在监管方面,就养老保险来说,针对当前农村养老保险基金存在的挪用、强行拆借现象,应加强对其的监管力度,在制度上对具体的支出渠道、范围等运营要素进行严格规定,防止资金挪用等现象的发生。

(二)完善农村社会保障财政支出绩效评价机制。

为解决当前基层政府较弱的绩效评价能力,河北省可借鉴京津二市的先进经验,根据省情,从制度上对评价主体、评价标准与具体评价方法的选择进行约束,在部门建立专门的绩效评价机构,引进与聘用专业评估人员,促进绩效评价流程与标准的规范化,在项目评价上,综合衡量农村社保支持项目的经济与社会效益,保证二者的平衡。在评价标准的设置上,为保证评价结果横向与纵向的可比性,应系统地收集不同农村地区居民生活情况和社会保障财政支出相关信息,建立数据库,通过省内地区间与省际农村社保绩效比较,提高绩效评价结果的公平性与科学性;对于绩效评价结果,应主动向公众公开,及时应用到今后的社会保障财政支出工作中,并根据评价结果对下一年度的农村社会保障工作进行改进,既发挥了群众的监督作用,又有效利用了评价结果,从而提升绩效评价的公开性与合理化,最终达到建立农村社会保障绩效评价体系。

为提升绩效评价水平,还应建立相应的激励机制。在建立绩效评价体系的基础上,提高绩效评价人员的专业能力,提升绩效评价的真实性与准确性;同时,还应提高农村居民参与社会保险的意识,通过梯级补贴机制,缴费更高的个人可以获得更高的补贴标准,缴费数额的增加反过来还能提高参保人员的保障程度,这样既能提高农村居民参与社会保险的积极性,还能扩大社会保险在农村的覆盖率,同时还对缩小城乡差距、转变农村二元结构起到积极作用。

(三) 积极拓宽社会保障筹资渠道。

当前农村社会保障资金来源主要为财政补贴和中央政府对地方政府的转移支付,面对“新农保”筹资需求的增加,需要拓宽筹资渠道,因此,政府应加大激励力度,通过财政补贴、税收优惠等财税政策,允许和鼓励企业、社会公益组织等非政府部门纳入农村社会保障筹资范围,如在农村社会救助专项资金中设置企业捐款等,并设置风险范围,不仅调动了企业的积极性,还有效减轻河北省基层政府的财政压力,这样既在一定程度上缓解了社保基金“空账”问题,同时促进了基金的保值增值,有利于社会保障制度的可持续发展。

在拓宽筹资渠道的同时,适度提高农村社会保障,尤其是新农合与新农保的筹资水平,将农

村社会保障基金进行适度投资,将投资风险维持在可控范围内。例如,制定专项基金政策,使得国债利率与银行利率相比,社保基金更具投资优势,在确保基金本金的基础上,努力实现基金的增值,使农村社会保障基金的使用效率得到提升。长期来看,农村社会保障基金的投资方式趋于多元化,有利于提高社保基金的增值能力,从而在整体上提升农村社会保障水平。

参考文献

- [1]李杰会《河北省社会保障水平适度性的研究》,东北财经大学2014年论文。
- [2]鲍莎《河北省农村社会保障财政支持绩效评价机制研究》,时代金融2013年第7期。
- [3]蒋莹《河北省农村社会保障地方财政筹资水平及筹资能力研究》,河北经贸大学2014年论文。
- [4]叶金国、仇晓洁《农村社会保障筹资水平与地方财政筹资能力研究》,载于《经济与管理》2015年第2期。
- [5]黄敏《中国财政支持养老保险支出的风险及对策研究》,河北大学2013年论文。
- [6]穆怀忠、柳清瑞、沈毅《新型农村养老保险的财务负担水平分析》,载于《社会保障研究》2011年第4期。
- [7]李冬妍《“新农保”制度:现状评析与对策建议》,载于《南京大学学报》2011年第1期。

河北省社区养老的发展困境 与对策研究*

河北大学管理学院 冉晓醒 宋振瑜 杨秀玲

摘要:随着我国人口老龄化趋势日益严峻,养老问题引起了各界广泛的关注。河

* 本文为“京津冀一体化下河北省农村社会保障制度改革研究”课题(JRS-2016-2031)阶段性成果。