

# 城乡社区养老体系中财政政策的优化路径探索

罗 青

吉利学院, 中国·四川 简阳 641423

**【摘要】**人口老龄化持续加深背景下,城乡社区养老体系是满足老年群体社会需求、提升社会公平性的重要制度。财政政策是国家通过税收政策和财政支出宏观调控国家经济发展趋势的经济政策,有助于弥补基金收支缺口,完善城乡社区养老体系。从内在逻辑来看,财政政策能够加快职工养老保险制度、居民养老制度、企业年金制度以及个人养老金制度发展,进而支持城乡社区养老体系建设。然而,目前养老保险制度体系结构失衡、统账结合制度偏离、财政补贴制度缺口、事权和责任分离等难题仍然存在,制约财政政策对城乡社区养老体系的建设作用。为此,提出促进养老体系均衡化发展、提升个人账户规范化水平、推动财政责任法定化发展、助推责权协同化运转等优化路径,希冀强化财政政策对城乡社区养老体系的赋能作用。

**【关键词】**财政政策; 城乡社区; 养老体系

社会主义市场经济深入发展情形下,城乡社区养老体系成为满足老年群体生活需求、扎实推进共同富裕的有力抓手。2024年9月,中共中央政治局召开会议,强调“要支持和规范社会力量发展养老、托育产业”,为城乡社区养老体系建设指明方向。目前,我国城乡社区资源仍存在不平衡、不充分问题,制约多支柱、多层次养老保险体系建设。作为国家治理的重要支柱性手段,财政政策能够增加医养结合型服务机构、促进养老税费减免、均衡社会养老资源,有助于城乡社区养老体系建设。有鉴于此,本文深入探究财政政策支持城乡社区养老体系建设的内在逻辑、现实困境,并针对性探索城乡社区养老体系中财政政策的优化路径。

## 1 财政政策支持城乡社区养老体系建设的内在逻辑

### 1.1 有利于发展职工养老保险制度

职工养老保险制度包括城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位工作人员基本养老保险,是均衡解决城镇各类企业、机关事业单位工作人员、职工、灵活就业人员以及个体工商户养老问题的基本制度。财政政策能够加快职工养老保险制度发展,具体表现为以下两方面:其一,财政政策包括职工养老保险财政支出政策,能够承担用人单位缴费责任<sup>[1]</sup>,以财政补贴形式避免基金不足导致的职工养老保险断缴,有利于发展职工养老保险制度,完善城乡社区养老体系。并且,在职工养老保险财政支出政策支撑下,财政政策可降低制度转轨成本、防止机关事业单位内部参数遗漏损毁、弱化社会人口老龄化冲击、弥补个人账户基金不足<sup>[2]</sup>,有助于推动职工养老保险制度发展,健全城乡

社区养老体系。其二,在职工养老保险税收优惠政策支持下,财政政策能够将个人缴纳的基本养老保险纳入专项扣除,不将其归入应纳税所得额,促使职工在养老保险缴纳全流程享有税收优惠<sup>[3]</sup>,有利于发展职工养老保险制度,加快城乡社区养老体系建设。并且,在职工养老保险税收优惠政策加持下,财政政策能够助力企业税前一同扣除所得税的基础上,以职工缴费基数总和的百分之十六为职工缴纳基本养老保险费,有助于发展职工养老保险制度,完善城乡社区养老体系。

### 1.2 有利于发展居民养老保险制度

居民养老保险制度包括城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险两种,能够覆盖除在校学生以外的城乡居民(大于等于16周岁且未纳入职工养老保险范围)。财政政策能够优化居民养老保险制度,健全城乡社区养老体系。其一,财政政策主张实行政府补贴、集体补助以及个人缴费相结合的筹资方式,能够促进个人账户养老金融入基础账户养老金系统<sup>[4]</sup>,为困境群体代缴或补缴最低标准居民养老保险,有效完善居民养老保险制度,赋能城乡社区养老体系建设。其二,财政政策主张实行基础养老金待遇补贴、个人账户缴费补贴制度,能够承担居民养老保险运行补贴责任,加快居民养老保险制度发展,优化城乡社区养老体系。其三,财政政策可补足个人账户养老金基金缺口,以收入再分配方式平滑居民终身收入,加快居民养老保险制度发展,以健全城乡社区养老体系的手段降低未来老龄化社会下居民长寿带来的贫困风险。

### 1.3 有利于发展企业年金制度

企业年金制度是我国多层次养老保险制度的重要组成部分,是有限人数参与再分配的过程。财政政策能够加快企业年金制度发展,促进城乡社区养老体系建设,具体表现为以下几方面:第一,财政政策要求企业和职工个人共同缴纳年金,初分配与再分配职工工资收入,这能够以延迟支付的形式有效补充养老金计划,促进城乡社区养老体系建设。第二,财政政策要求企业以自身盈利和员工绩效完成情况进行年金积累<sup>[5]</sup>,能够最大限度调动员工劳动积极性和创造力,且为企业吸引高素质人才,由此倒逼企业经济效益增长,为企业年金积累提供稳定资金来源,促进城乡社区养老体系建设。第三,财政政策要求企业以年金积累形式缓解基本养老金替代率逐年下降问题,能够保障职工退休后养老金待遇水平,满足退休职工高质量生活需求,助力城乡社区养老体系建设。

#### 1.4 有利于发展个人养老金制度

个人养老金制度是在参保人员退休后为其提供稳定经济来源的养老保障方式。财政制度能够加速个人养老金制度发展,健全城乡社区养老体系,具体包括以下几方面内容:第一,财政政策支持个人账户制与市场化运营,能够加强个人养老金制度与职工养老保险制度、居民养老保险制度的衔接,促进城乡社区养老体系健康发展。第二,财政政策支持以据实扣除方式从经营所得、综合所得中积累个人养老金,能够助力参保人积累资金满足个人未来养老需求,促进养老保险体系多层次发展,加速健全城乡社区养老体系。

## 2 城乡社区养老体系中财政政策的现实困境

### 2.1 养老保险制度体系结构失衡

现阶段,养老保险制度体系结构失衡的难题仍然存在,制约财政政策对城乡社区养老体系的赋能作用。首先,第一支柱养老保险负担太重,导致职工养老保险和居民养老保险出现高缴费率挤压问题,使得养老保险制度体系结构失衡,不利于发挥财政政策对城乡社区养老体系建设的支持作用。其次,第二支柱养老保险发展滞后于社会养老需求,即企业年金和职业年金市场化投资运营效益和效率偏低<sup>[6]</sup>,导致用人单位和社会基本养老保险制度体系结构失衡,不利于发挥财政政策对城乡社区养老体系建设的促进作用。最后,第三支柱养老保险与第一支柱、第二支柱养老保险不协调,致使职工养老保险和居民养老保险养老金支付压力超过企业年金、职业年金、个人储蓄型养老保险以及商业养老保险,导致养老保险制度体系结构失衡,

不利于充分发挥财政政策对城乡社区养老体系建设的赋能作用。

### 2.2 统账结合制度偏离

目前,统账结合制度偏离的难题仍然存在,不利于财政政策对城乡社区养老体系的驱动作用。其一,统筹账户和个人账户处于混账管理阶段,即统筹账户和个人账户基金缴纳处于同一基金池,不仅违背了基金筹集初衷,而且不利于系统内养老基金调剂互助,使得财政政策对城乡社区养老体系的驱动作用不明显。其二,统筹账户和个人账户基金转轨成本较高,加之城镇职工基本养老保险基金收支不平衡<sup>[7]</sup>,可能导致地方政府挪用个人账户养老基金弥补城镇职工基本养老保险基金亏空,导致个人账户养老基金低迷,打击个人账户养老基金缴纳信心,制约财政政策对城乡社区养老体系的调控功能。其三,统筹账户实际资金来源复杂,可能给企业带来少缴、不缴契机,导致征缴基金数额长期难以提升,制约基金筹资,客观上加重城乡社区养老体系负担,不利于发挥财政政策对城乡社区养老体系的支撑性作用。

### 2.3 财政补贴制度缺口

受财政补贴制度缺口影响,财政政策对城乡社区养老体系的驱动作用难以有效发挥,具体表现为以下几方面:第一,我国未能对基本养老保险制度中政府财政补贴责任作出明确限定,导致各支柱养老保险间转轨成本偏高且未能得到有效偿还,导致个人账户空账运行、企业和个人欠缴基金等现象时常发生,制约城乡社区养老体系建设。第二,我国尚未建立有效转轨成本偿还机制,导致无法以企业和个人基金现期缴纳实现转轨自循环,使得中央和地方政府财政拨款逐年上涨、养老保险基金收支缺口逐年扩大,制约城乡社区养老体系发展。

### 2.4 事权和责任不协调

受中央政府财政事权和地方政府支出责任不协调制约,财政政策对城乡社区养老体系的驱动作用未能有效发挥,具体包括以下内容:第一,中央政府和地方政府在养老保险金缴纳时存在财政补贴推诿现象,导致中央政府向地方政府转嫁养老保险金责任现象层出不穷,制约城乡社区养老体系发展。其二,中央政府财政事权往往会向地方政府养老保险基金缴纳形成兜底思维,导致地方政府在城乡社区养老体系过程中的不作为、乱作为现象。

## 3 城乡社区养老体系中财政政策的优化路径

### 3.1 促进养老体系均衡化发展

针对养老保险制度体系结构失衡现象,政府应协同促进养老体系均衡化发展,健全城乡社区养老体系。其一,政府应出台渐进式延迟退休政策,有效扩大养老保险基金缴费基数,从而扩大养老保险覆盖面,促进养老体系均衡化发展,加速健全城乡社区养老体系。其二,政府应依据老龄化发展现状,建立养老保险基金调整机制,最大程度均衡市场物价波动、平均工资水平、人均寿命关系,促进养老体系均衡化发展,加速健全城乡社区养老体系。其三,政府应有序降低第二、三支柱养老保险初始费率,增加第二、三支柱养老保险参保人数和基金筹资速度,有效降低第一支柱养老保险负担,促进养老体系均衡化发展,带动健全城乡社区养老体系。

### 3.2 提升个人账户规范化水平

针对统账结合制度偏离现象,政府应提升个人账户规范化水平,推动城乡社区养老体系发展。其一,政府应坚持统账结合基本制度,以名义账户制度提高个人账户实际保障功能,补足统筹账户基金缺口,避免个人账户财务融资压力,有效提升个人账户规范化水平,促进城乡社区养老体系发展。其二,政府应促使名义基金账户脱离城镇职工基本养老保险,推动名义基金账户成为城乡社区养老体系的有益转轨补充,以个人名义基金账户提升个人账户规范化水平,促进城乡社区养老体系发展。

### 3.3 推动财政责任法定化发展

针对财政补贴制度缺口难题,政府应推动财政责任法定化发展,加快健全城乡社区养老体系。其一,政府应充分收集社会人口数据,利用实地调研和数据整合分析方法,科学调整养老保险待遇,有序削减城镇职工基本养老保险制度转轨成本,推动财政责任法定化发展,弥补财政补贴制度缺口,带动城乡社区养老体系发展。其二,政府应实施财政预算责任制度,

结合现代化技术手段厘清政府财政责任边界和城镇职工基本养老保险边界,有效限定中央政府养老保险基金转轨偿还份额,以专门的财政补贴账户养老基金收支情况,促进城乡社区养老体系发展。其三,政府应改变传统养老领域的财政兜底思维和发展模式,以一般性财政转移支付方式规范财政补贴资金使用流程,将财政补贴和个人账户养老基金使用责任定位到个人,赋能城乡社区养老体系发展。

### 3.4 助推责权协同化运转

针对事权和责任不协调难题,政府应助推责权协同化运

转,加速健全城乡社区养老体系。其一,政府应建立配套的地方财政支出激励约束机制,纠正地方政府的扶持和行为偏好,明确中央财政对基本养老保险基金主管责任,以养老保险支出结构和人口结构分化不同地区政府分担管理比例,助推责权协同化运转,赋能城乡社区养老体系发展。其二,政府应完善横向转移支付制度,科学划分省份间财政补贴对基本养老保险基金的经费支撑比例,助推省份间责权协同化运转,赋能城乡社区养老体系发展。

## 4 结语

城乡社区养老体系中财政政策能够弱化人口老龄化弊端,提升社会公平性。具体而言,职工养老保险制度、居民养老制度、企业年金制度以及个人养老金制度是财政政策支持城乡社区养老体系建设的内在逻辑。然而,财政政策对城乡社区养老体系的建设作用受养老保险制度体系结构失衡、统账结合制度偏离、财政补贴制度缺口、事权和责任分离等影响,难以得到有效发挥。针对于此,本文提出促进养老体系均衡化发展、提升个人账户规范化水平、推动财政责任法定化发展、助推责权协同化运转等优化路径,希冀强化财政政策对城乡社区养老体系的赋能作用。

### 参考文献:

- [1] 施文凯. 中国养老保险体系财政政策研究[J]. 财政科学, 2024 (02): 94-103.
- [2] 杜宁宁. 公私合作背景下养老服务高质量发展的财政政策[J]. 社会科学家, 2023 (10): 65-71.
- [3] 孙玉红. 个人养老金税收政策分析[J]. 纳税, 2023, 17 (31): 31-33.
- [4] 竹志奇, 王雪滔, 郭晨日, 王涛. 阶段性减免企业养老保险缴费政策的宏观稳定效应、机制与异质性影响研究[J]. 南开经济研究, 2023 (02): 200-220.
- [5] 朱小玉, 施文凯. 人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议[J]. 国际税收, 2022 (06): 25-36.
- [6] 胡怡建, 刘崇琿. 完善税收优惠政策加快推进第三支柱养老保险发展[J]. 税务研究, 2021 (12): 5-9.
- [7] 杨燕绥, 路锦非. 积极财政政策与养老保险发展[J]. 中国金融, 2019 (08): 54-55.

### 作者简介:

罗青(1983.1—),女,汉族,四川成都,工作单位:吉利学院,研究生学历,职称:助教,研究方向:公共政策。