

# 公共财政助城乡居民老有所养

■北京市财政局

建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度是协调城乡经济社会发展、实现十七大报告提出的“老有所养”工作目标的重要举措。北京市于2008年全面实施新型农村养老保险制度(以下简称“新农保”)和城乡无社会保障老年居民养老保险制度,2009年全面实施城乡居民养老保险制度。在城乡居民养老保险体系建设中,财政部门完善投入机制,加强资金管理和监督,保障了制度的顺利实施。

## 实现城乡居民 养老保险制度全覆盖

2007年12月,北京市新型农村养老保险试行办法和城乡无社会保障老年居民养老保险办法相继出台,从2008年1月1日起正式实行“新农保”和老年保障制度。2008年12月,又出台了城乡居民养老保险办法,全面统筹了城乡居民养老保险制度。

城乡居民养老保险制度的参保范围包括劳动年龄内农村居民和城市居民;按照“保基本、广覆盖、有弹性、能转移、可持续”的原则,改变了原农保制度个人账户完全积累的模式,确立了个人账户与基础养老金相结合的制度模式;实行个人缴费、集体补助和财政补贴相结合的筹资方式,基础养老金待遇发放由财政负责筹集,市、区(县)两级财政按照一定比例分担;个人缴费实行弹性缴费基数,最低缴费标准为上年农民人均纯

收入的9%,上限是城镇居民人均可支配收入的30%;个人账户由个人缴费和集体补助组成,按个人账户资金存储额除以国家规定的计发月数确定个人账户养老金水平。此外,还规定了与城镇职工养老保险衔接的政策。截至2009年9月,参保人数达到147.1万人,其中2009年新增人数19.1万,参保率达到90%以上,人均养老待遇水平达到400元/月,个人账户积累资金达到40.6亿元。

由于“新农保”只规定了劳动年龄内人员可以参保,对超过劳动年龄人员养老保险需要单独设计制度,因此北京市研究出台了老年保障制度。规定凡具有本市户籍、年满60周岁,且不享受社会养老保障待遇的人员可以享受老年保障待遇。申请人情况由公安派出所核实,并经社保所公示无异议后,由社保所报区县劳动保障局核准,每人每月可享受200元的老年保障待遇。老年保障待遇水平还将根据全市经济发展水平和财政承受能力适时调整。2009年,享受老年保障待遇人员达到65.1万人。

为了确保“新农保”和老年保障制度的落实,市区两级财政加大了资金投入力度,累计投入20.6亿元,解决了212.2万人的养老保障问题。市财政对“新农保”基础养老金和老年保障的补助既考虑了区县发展的功能定位,又兼顾了各区县的实际财力情况,并适度向远郊山区倾斜。2008年底,出台了完善市与区县分税制财政管理体制改革方案,将“新农保”和老年保障市级财政负担资金作

为专项转移支付一次性划转区县。

## 主动参与政策制定 把握制度关键环节

在农村养老保险制度设计之初,财政部门提出农村养老保险制度应当坚持低水平广覆盖原则。由于社会保障制度的刚性特征,一个制度从无到有,保障水平必须坚持逐步提高的原则。针对农保制度特点,农民养老保险待遇主要是维持老年后基本生活水平,因此,农村养老保险待遇要结合农村低保待遇水平、人均纯收入水平等因素综合制定,逐步提高待遇水平。同时,要将绝大多数农民纳入制度覆盖范围,不能针对不同人群单独设计制度,避免制度设计的“碎片化”,实现制度设计的广覆盖目标。

农村养老保险制度必须坚持与经济社会发展水平相适应,才能保障制度的可持续发展。从原农保制度的设计初衷来看,过于乐观地估计了完全积累个人账户的利率增值水平,而背离了经济社会发展规律,使农民参保率和待遇水平长期维持在较低水平。2008年,北京市地区生产总值突破1万亿元,人均GDP已超过9000美元,具备了建立农村养老保险的经济条件。同时,财政部门提出要认真分析经济社会发展面临的困难,认真研究解决发展过程中遗留的历史问题,建立适应北京市经济社会发展的农村养老保障制度体系。

农民养老保险属于准公共产品,从

公共支出的供给方式来看,应由政府提供最低保障。因此,政府要在农村社会养老保险制度建设中发挥作用,新制度设计必须打破完全依赖个人账户积累和投资运营增值的思路,充分考虑政府、社会、家庭和个人在农村养老保险中的责任和义务,建立起各方共同分担、可持续发展的“新农保”运行机制。

在研究制定农村养老保险制度过程中,财政部门积极主动参与政策研究,把握制度设计关键环节,创新工作思路,确保制度设计的科学性。

一是创新新农保制度模式。在各方共同分担的运行机制下,农保制度摒弃单一个人账户完全积累模式,创造性地运用基础养老金加个人账户养老金模式,即将个人和集体缴纳的资金记入个人账户,根据国民生命周期表计算的计发月数,将个人账户积累资金计算到每月可以领取的个人账户养老金,将政府和社会筹集的资金根据经济社会发展水平确定为统一的基础养老金水平。这种新的制度模式,既充分体现了各方责任,又有力地保障了农民的养老保障水平,极大地激发了农民参保的积极性和主动性。

二是城乡一体化管理。首先,具有本市户籍,男年满16周岁未满60周岁,女年满16周岁未满55周岁的城乡居民,均可参加城乡居民社会养老保险。其次,统一缴费标准,采取按年缴费的方式缴纳,规定了最低缴费标准和最高缴费标准。再次,规范制度衔接。城乡居民社会养老保险破除了城乡户籍限制,进一步明确参加过“新农保”人员、参加过基本养老保险人员和参加基本养老保险的本市农民工三类人群与新制度的衔接办法。最后,优化保费收缴流程。村委会或街道、乡镇社会保障事务所负责初步审核,个人缴费由商业银行代收,提高了保费收缴效率,确保了城乡居民养老保险基金的安全运转。

三是创新财政补贴方式。在原农保制度模式下,完全依靠个人缴费积累,政府责任只体现为政策引导。而“新农保”制度模式使政府责任得到了充分体现,财政补贴不仅体现在缴费环节,吸引更多的农民参保,更重要的是体现在待遇领取环节,基础养老金全部由财政补贴。这种补贴方式不仅体现了公平性,也起到了良好的鼓励参保的作用。如果用大量的资金补贴缴费环节,将使大量财政资金沉淀在个人账户,在没有良好增值渠道情况下,易造成资金的闲置和浪费;而将财政资金用于待遇领取环节,在人员确定、待遇确定的基础上,财政部门可以根据收入状况,每年安排资金预算用于待遇发放,使财政资金效益得到最大程度地发挥。同时,按照“先保险、后救助”原则,财政安排资金资助低保人员、残疾人员参加养老保险,使贫困人员能够享受到较高的社会保障待遇。

### 加强规范管理 建立长效机制

制度设计是基础,而规范管理和建立长效机制则是保障制度良性运行的关键。财政部门秉承“把好事办好”的宗旨,紧紧抓住规范管理的各个关键环节,建立起规范管理的长效机制,使“新农保”得到了老百姓的拥戴和支持。

一是制定规范的管理制度。财政部门与有关部门积极沟通协商,研究制定了农保制度实施细则、农保资金财务管理办法、会计核算办法等制度,进一步规范了资金拨付程序和财务管理,将农保资金的筹集、个人账户管理、资金的专户管理、预算和决算等进行了统一的制度设计,规范了资金管理的各个环节。特别是明确了财政部门必须将“新农保”基础养老金补贴资金和老年保障资金列入年度预算,从制度上保证了两项政策的顺利实施。在会计核算过程中,借鉴了

社会保险基金财务会计制度相关规范,对农保基金的会计核算科目、会计处理分录、会计核算标准等进行了明确规定,使农保资金财务会计管理有章可循、有据可依。

二是建立规范的信息管理系统。为确保资金安全运行,财政部门专门安排经费支持建立起全市统一的农保信息系统,将参保农民的基础数据、缴费记录、待遇信息等纳入信息系统管理,并实时更新。通过信息系统管理,核实了每个参保人员的参保情况,财政部门可以据实安排资金预算,排除了资金被虚报、冒领的管理隐患。

三是加强资金专户管理。“新农保”基金和老年保障资金纳入财政专户管理是落实两项制度的前提和保障。财政部门在社会保障基金财政专户下设置专门的收支科目,用于“新农保”和老年保障补贴资金的收支核算,严格按照社会保障基金财政专户资金管理的要求,实行专户管理、单独核算、专款专用。财政专户管理强化了对保障资金的监管力度,保障了“新农保”和老年保障待遇的及时足额发放。

四是加大监督检查力度。要求区县财政部门严格实行专户管理和专款专用,任何部门和单位不得改变经费的性质和用途。定期对补贴资金的落实情况进行检查,审计、财政、劳动保障等部门开展有针对性的审计和监督检查。加大违法处分力度,凡未对补贴资金实行专户管理甚至,截留、挤占、挪用、滞留补贴资金和违反规定扩大开支范围、提高开支标准的行为要予以严肃处理。加强生存认定动态管理,从制度上加强对已认定资格人员的动态管理,完善监督流程,加强与公安、卫生、民政部门的联系,实时掌握享受人员的情况,从技术、工作机制和制度上避免养老待遇的冒领、重领等现象。□

责任编辑 刘慧娟