



中国财政杂志

# 实现“老有所养”千年夙愿

2011年6月1日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，决定启动城镇居民社会养老保险试点。6月13日，国务院下发了《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》。7月1日，城镇居民社会养老保险试点工作正式启动，到2012年将基本实现城镇居民养老保险制度全覆盖。此前，部分地区先行先试，积极探索推进城镇居民社会养老保险的方式方法，并进一步推行了城乡居民社会养老保险制度。本期专题对城镇居民社会养老保险制度进行了解读，并介绍了部分地区的经验做法，以期对各地推进城镇居民社会养老保险工作有所裨益。



## 稳步推进城镇居民社会养老保险制度建设

□ 刘军民

2011年7月1日，城镇居民养老保险在全国层面试点推行，这是继2009年新型农村社会养老保险试点后党中央、国务院为加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系作出的又一重大战略部署，是促进和谐社会建设的一项重大民心工程，意味着我国人人都“老有所养”的千年夙愿将基本得以实现。

### 一、城镇居民社会养老保险制度的基本要点

城镇居民养老保险和新农保在制度设计上有很多共同之处，都是由政府主导建立的社会养老保险制度，实行个人缴费、政府补贴相结合，社会统筹和个人账户相结合，基本原则是

“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。这一原则与中央确定的社会保障体系建设的总方针是一致的，同时根据城镇居民的特点，强调了“有弹性”。其基本特点可进一步概括如下：

一是广覆盖、保基本、建机制。社会养老保险应与国情和经济社会发展阶段相适应，与国家和城乡居民的承受能力相适应。所谓“保基本”，就是指当前重点是先把覆盖全民的制度建立起来，筹资标准和待遇标准与经济发展及各方面承受能力相适应，低水平起步，先解决“从无到有”的问题，并随着经济社会发展再逐步完善制度和提高保障水平，再循序解决“由低到高”的问题。从基础养老的概念也可以看出，政府提供的是一种基本保障，国家财政全额

支付最低基础养老金的标准不可能太高,在现有国情下要实现广覆盖,只能是一种基本的保障,才能保证财政资金投入的可持续。客观来说,每月55元的基础养老金标准相对我国当前整体经济发展水平而言还比较低,但是在当前区域发展不平衡、中西部地区财力有限的情形下,“保基本”的养老保障标准能将更多的城市居民纳入到养老保障体系中来,也是实现养老保障“广覆盖”与“可持续”的必然选择。

二是自愿参、重激励、有弹性。城镇居民社会养老保险实行政府主导和居民自愿相结合的原则,引导城镇居民普遍参保。制度规定坚持群众自愿参保,不搞强迫命令,而是重在运用财政补贴手段,通过激励引导,吸引更多居民参保,扩大覆盖面。缴费标准上设置多个档次,参保人自主选择,制度上鼓励多缴多得,权利与义务对应。考虑到城镇居民个体经济状况差异,在缴费标准上充分体现了弹性原则,缴费标准目前设为每年100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元10个档次,地方人民政府可以根据实际情况增设缴费档次。国家依据经济发展和城镇居民人均可支配收入增长等情况适时调整缴费档次。

三是政府推、居民进、共担责。城镇居民社会养老保险实行政府主导和居民自愿相结合,个人(家庭)和政府合理分担责任,权利与义务相对应。个人获得养老保障的基本前提是承担缴费义务,政府的职责主要是建制度、保基本、扶贫弱,即保证向所有参保的老年人提供基础养老金,对无力承担个人责任的困难群体,由政府代为缴费,帮助他们“买门票”参加保险。在新制度初建阶段,政府责任必须首先到位。政府的投入责任体现在既补“入口”,

又补“出口”。“补入口”是在城镇居民参保缴费环节就给予财政补助,地方政府应对参保人员缴费给予补贴,补贴标准不低于每人每年30元,对选择较高档次标准缴费的,可给予适当鼓励,对城镇重度残疾人等缴费困难群体,地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。“补出口”就是在养老金待遇支付环节给予财政补助,政府对符合待遇领取条件的参保人全额支付城镇居民养老保险基础养老金。其中,中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予50%的补助。

## 二、好事办好,任重道远

建立城镇居民社会保险制度是一件利国惠民、促进社会和谐的大好事。但是好事要办好,却并不容易,相关制度建设任重道远,几个方面的问题需要高度关注并妥善解决。

一是实现养老保险制度的统一性和公平性。一直以来,我国养老保险制度饱受诟病的就是其“碎片化”格局:城乡之间、企业与机关事业单位之间分别适用不同的基本养老保障制度,地区之间差异也较大,不仅造成了保障水平的不公平,而且实质上将我国整体劳动力市场分割成很多块块,制

约了劳动力的有序、有效和合理流动,也不能适应我国市场经济日趋成熟条件下的劳动力快速流动与不断重新优化配置的基本要求。尽管目前养老保险在制度上实现了全覆盖,但还没有解决在统一社保法下存在的机关公务员、事业单位干部、企业职工、农村居民、城镇非从业居民几个隔绝的养老保险制度间待遇差距较大的问题。这一制度困境不解决,就无法实现真正的社会公平。毕竟,不同制度在养老金待遇标准上存在着巨大的差距。若只因为制度的分割便固化甚至加剧人群之间在社保待遇上的差距与不公,作为一项二次分配的公共政策,这显然不合理,也与社会保障的基本精神背道而驰。

二是增强制度激励,尽快从“制度全覆盖”走到“人群全覆盖”。与社会保险通常为强制性不同,城镇居民社会养老保险试点实行自愿参保,因此制度的激励性就显得尤为关键。有几个问题值得关注,一是制度设计要充分考虑到某些年龄阶段参保对象的引导和鼓励。按照现行政策参保,缴足15年并满60周岁后,领取的基础养老金均为每人每月55元,没有体现出参保时间的长短区别,将可能导致16至40周岁青年人特别是35岁以下的



居民不愿尽早参保。二是缴费补贴应充分体现多缴多补。若缴费档次按每人每年30元统一标准补贴,会导致多数民众在缴费标准选择上偏向于“从低”。如重庆市开展的一项对新农保的调研统计显示,2010年新农保参保者5个缴费档次的结构为:100元的占93.18%、200元的占3.13%、400元的占1%、600元的占0.55%、900元的占2.14%,表明补贴政策不能有效激励高档次缴费参保,部分有较高缴费能力的对象却选择低标准缴费。三是60周岁以上老人不缴费参保以子女参保为前提条件,在城镇居民家庭结构复杂的情况下不便操作,同时也会导致子女初次低标准参保、甚至过后不续保的情况出现,影响到政策的效率和连续性。鉴于此,各地在推行城镇居民社会养老保险制度时,应着眼于尽快从“制度全覆盖”走向“人群全覆盖”,在



建立城镇居民社会养老保险制度是一件利国惠民、促进社会和谐的大好事。但是好事要办好,却并不容易,相关制度建设任重道远。

自主参保原则下必须进一步增强激励性,实现应保尽保,唯如此才是真正的全覆盖。

三是确保筹资足额到位。2011年7月1日实施的《社会保险法》规定,基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补贴。目前,我国社保资金空缺超过万亿,且随着人口结构进一步老龄化,缺口将持续扩大。扩大养老保险惠民面,意味着未来社保资金将面临更大的压力。我国企业养老金替代率(退休时的养老金水平与退休前工资收入水平之间的比率)已下降至50%以下,比国际劳工组织《社会保障最低标准公约》的规定低约15%。考虑到养老水平逐步提高的需要,养老资金面临的压力将进一步趋紧。与此同时,提高养老金给付水平又受到缴费率的制约,目前我国的社保缴费率已在世界181个国家中排名第一,五项社会保险法规定

的缴费之和相当于工资水平的40%、有的地区甚至达到50%,这意味着在缴费上为养老金开源的空间已经不大。如何为养老账户“补血”,扩大养老资金的来源,已成为各级政府不得不面对的一个现实挑战。

四是处理好制度间的衔接转换问题。基本养老保险关系转移接续不畅,一直是个难题,造成农民工等流动人口参保积极性不高,甚至退保。为此,国家做了不少努力,专门出台了相关政策措施,如2009年12月国务院办公厅转发了人力资源和社会保障部、财政部《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,但仍需进一步完善。目前三项城乡养老制度之间如何衔接转换,需深入研究,提出积极稳妥的具体办法。总体来看,城镇居民养老保险与新农保在制度模式和政策框架等方面基本保持一致,即实行社会统筹与个人账户相结合,筹资方式是个人(家庭)缴费与政府补贴相结合,待遇支付结构是基础养老金与个人账户养老金相结合。这为制度的衔接融合预留了“接口”,未来条件具备时可以整合成统一的城乡居民社会养老保险制度。社会保险法规定“省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况,可以将城镇居民社会养老保险与新型农村社会养老保险合并实施”。目前已有部分地区按照这一模式开展了先行探索,取得了初步实践经验。如西安市按照“只叠加、不扣减、不冲销”的原则,探索了城乡居民社会养老保险与被征地农民养老保障制度的衔接办法。具体设计为:农村居民转为城镇居民(由于被征地等原因)由农村社会养老保险向城镇居民社会养老保险转移时,已建立城镇居民社会养老保险的区县可以直接进行转移,个人账户储存额合并计算,原参加农村社会养老保险的缴费年限视同为城镇居民社会养老保险的缴费年限。未建立城镇居民社会养老保险的区县,待该区县正式建立城镇居民社会养老保险制度后再予以办理,转出地参加新农保的个人账户暂时封存。已经领取新农保养老金的,从个人户口迁入城镇次月起养老金停发,个人账户有余额的,待迁入地享受城镇居民养老保险待遇时,转入

其个人账户。

五是确保基金的保值增值尤为关键。按照现行制度设计,城镇居民社会养老保险个人账户将是“实账”,可以理解为是政府主导的强制储蓄计划,会形成资金沉淀。事实上,学界对养老保险制度中个人账户的存废始终有争议。根据目前制度,无论是城镇职工基本养老保险制度,还是新农保或城镇居民社会养老保险制度中的个人账户,都只能存入银行和购买国债。新农保实施了一年半,在全国实现24%的覆盖面,参保人数达到1.03亿人,个人账户的资金就已经积累了387亿元,未来随着覆盖面的扩大,积累的沉淀资金量势必更大,基金保值增值的压力也就越大。目前这部分资金纳入了社保基金预算,管理上相对比较规范,安全性无虞,但是只按一年期银行利率来计息,资金效益不高。特别是近年来CPI一直在高位运行,在真实利率持续为负的背景下,实际上已造成养老储蓄基金的贬损。据有关测算,当前基本养老保险个人账户的实际收益率不足2%,而2005年以



来的加权通货膨胀率为2.22%,这意味着养老保险基金不仅未能按制度要求实现保值增值,反而处于缩水状态。显然若无好的保值增值途径,个人账户积累的大量资金反而会成为社保制度的负担。因此,须抓紧研究社保基金运营的保值增值办法,研究出合理有效的投资渠道和投资管理模式来实现基金的保值和增值(比如发行社保专项国债),同时解决基金管理运营层次低、基金管理体制不健全等问题,这是我国养老保险制度可持续发展的

重大而又紧迫的战略任务。

总之,随着城镇居民社会养老保险制度的建立,我国全民享有社会保险的整体框架已经形成,伟大宏图已然绘就。各地在推行该项制度试点工作时需结合实际,强化制度的细节设计,抓好贯彻落实。中央要着眼于未来强化顶层设计,抓好统筹协调,进一步完善体制机制,共同推进全民社会保障的公平、普惠和可持续发展。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 刘慧娟

## 【图片新闻】



## 湖南：支持水利事业发展

近年来,湖南省财政厅着力建立稳定多元和持续增长的水利投入机制,通过“一增、二筹、三引”,加大对水利建设的支持力度。一是增加财政投入,通过财政预算安排增加一块、提高水利建设资金比重扩充一块、从土地出让收益中提取10%做大一块、延长水利建设基金征收期限稳定一块、从城市建设维护费中补充一块的办法,保障水利事业投入稳定增长。二是引导金融机构增加水利信贷投入,筹措水利建设资金。三是广泛吸引社会资金投资水利,力争今后10年全社会水利年均投入比2010年高出一倍。图为湖南省娄底市双江水库大坝。

(本刊通讯员 摄影报道)