

# 基本养老保险全面并轨迈出重要一步

热点直击

央行《2013年第四季度中国货币政策执行报告》指出——

## 优化流动性调控 引导信贷合理增长

本报记者 张忱 陈果静

2月8日,中国人民银行在《2013年第四季度中国货币政策执行报告》中提出,将继续实施稳健的货币政策,坚持“总量稳定、结构优化”的取向,保持政策的连续性和稳定性,增强调控的前瞻性、针对性、协同性,适时适度预调微调,继续为结构调整和转型升级创造稳定的货币金融环境。报告指出,随着金融发展和金融创新加快,银行体系流动性水平在引导货币信贷和社会融资总量合理增长方面的作用更为重要。

### 去年调控目标基本达成

2013年,货币市场利率经历两次较大波动,央行在报告中指出,利率波动反映了过快增长的流动性需求与适度供给之间的“冲突”。2013年前5个月,广义货币供应量(M<sub>2</sub>)月均增长15.7%,明显超出年初预期目标,社会融资总量屡创新高,1至5月同比大幅多增3.12万亿元,同时银行同业业务迅速膨胀,5月末同比增速超过50%,融资和债务呈现快速扩张势头,期限错配等结构性问题也进一步显现。在此背景下,央行保持定力,精准发力,坚持了稳健的货币政策取向,使得2013年全年调控目标基本达成。

2013年末,M<sub>2</sub>同比增长13.6%;人民币贷款余额同比增长14.1%,比年初增加8.89万亿元,同比多增6879亿元。社会融资规模为17.29万亿元,比上年多增1.53万亿元。金融机构存贷款利率总体平稳,12月份非金融企业及其他部门贷款加权平均利率为7.20%。年末,人民币对美元汇率中间价为6.0969元,比上年末升值3.09%。

### 流动性需求将继续上升

报告指出,下一步来看,银行的资产扩张以及表外的诸多金融产品创新,都直接或间接需要银行体系流动性的支持。各类融资活动越活跃,就越是会消耗银行体系的流动性,从而导致对流动性的需求上升。负债结构和期限结构的复杂化,也会导致金融机构对流动性的变化更为敏感。在此背景下,要控制住全社会融资规模和货币条件,就需要更多依靠银行体系流动性这个“总闸门”来发挥作用。央行认为,这意味着市场利率对于经济形势和供求变化的反应会较以往更加充分,需要容忍合理的利率波动,由此起到引导资源配置和调节经济主体行为的作用。

从具体的调控手段来看,央行将合理运用公开市场操作、存款准备金率、再贷款、再贴现、常备借贷便利、短期流动性调节等工具组合。其中,再贷款分类将由现行的3类调整为4类,即将原流动性再贷款进一步细分为流动性再贷款和信贷政策支持再贷款,金融稳定再贷款和专项政策性再贷款分类不变。本次调整后,流动性再贷款和2013年创新的常备借贷便利工具一起,用于向符合宏观审慎要求的金融机构按需提供流动性支持。

### 利率中枢抬升备受关注

推进利率市场化的一个关键问题,就是寻找到合适的“利率锚”。央行将进一步健全市场利率定价自律机制,提高金融机构自主定价能力。继续推进同业存单发行和交易,探索发行面向企业及个人的大额存单,逐步扩大金融机构负债产品市场化定价范围。继续培育上海银行间同业拆借利率(Shibor)和贷款基础利率(LPR),建设较为完善的市场利率体系。建立健全中央银行的利率调控框架,强化价格型调控和传导机制。在人民币汇率形成机制改革方面,央行将加大市场供求决定汇率的力度,增强汇率双向浮动弹性,保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定,促进国际收支基本平衡。

随着利率市场化改革的推进,利率中枢的抬升也备受关注。央行认为,这实际上是利率市场化初期的表现,是利率更充分反映市场供求变化的结果,有利于更好地发挥价格杠杆在资源配置中的决定性作用。



2月9日,山东聊城民间艺人付心喜展示他制作的“面塑情侣”。“情人节”临近,他的“面塑情侣”走俏。这种“面塑情侣”以真人照片为模板,以蒸熟的面粉、糯米粉及甘油为主要原料。孔晓政摄(新华社发)

本版编辑 王薇薇 美编 夏一  
本版邮箱 jrbjrcj@163.com

本报记者 苏琳

视点

2月7日,国务院常务会议决定,合并新农保和城居保,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。这一对居民的基本养老需求进行的“兜底”设计,有利于消除城乡二元结构,推动城镇化进程,为将来建立统一的国民基本养老保险制度改革打下基础,并将为今后其他城乡统筹政策树立标杆。

2月7日,国务院常务会议决定,在已基本实现新型农村社会养老保险(简称“新农保”)、城镇居民社会养老保险(简称“城居保”)全覆盖的基础上,依法将这两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。统一的城乡居保制度,在制度模式、筹资方式、待遇支付等方面与合并前的新农保和城居保保持基本一致。

据悉,目前已有15个省份整合了新农保和城居保,制定实施了统一的城乡居民养老保险制度。

### 改革水到渠成

新农保和城居保合并的消息甫一出台,引起各方热议。其实近年来,我国养老保险制度,特别是针对农民的养老保障制度改革,一直在向前推进,朝着全民“老有所养”的目标在迈出坚实的一步又一步。中央有决心、群众有期盼、财政有基础、社会有共识、实践有经验,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度已是水到渠成。

2008年,为逐步推进基本公共服务均等化,根据经济社会发展出现新的阶段性特征和农民的期盼,党的十七届三中全会决定,建立新型农村社会养老保险制度。

2009年9月1日,国务院决定新农保首批试点规模为全国10%左右的县(市、区、旗,以下简称县),以后逐步扩大试点,到2020年前基本实现全覆盖。12月,全国27个省、自治区的320个县和4个直辖市的部分区县启动试点工作。

从这一刻起,试点县年满60周岁的农村老人,即便是此前从未交过养老保险费,每月都可以领到基础养老金,使他们老有所养,无后顾之忧。随后,新农保试点不断扩大,向老少边穷地区重点倾斜。

在当时应对国际金融危机的背景下,我国政府向亿万农民发出信号,国家为他们建立由财政全额支付的最低标准基础养老金,并将经济不发达乃至贫困地区的农民纳入新农保制度之中,使农村居民有了社会养老保障。

北京师范大学经济学院院长赖德胜认为,“建立新农保制度,实现了城乡居民在社会养老保险方面的制度平等,不仅是一项重大的惠农政策,更是整个国家朝着促进社会公平正义、破除城乡二元结构、逐步实现基本公共服务均等化的一个重大步骤,无疑是一项重要的基础性工程。”

2011年,国务院决定加快新农保试点进度,启动城居保试点。6月,国务院印发《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》提出,两项工作同步推进,年内覆盖面都达到60%。

2012年7月,新农保和城居保制度在全国所有县级行政区全面实施;9月,基本实现两项制度全覆盖。这标志着我国覆盖城乡居民的社会养老保险体系基本建立,比原计划提前了8年。至此,我国建立起世界上最大的基本养老保险制度,几千年来中国人“老有所养”的愿望初步实现。

### 最容易的突破口

目前,我国的“社会养老保险”分为5种:机关公务员、事业单位、城镇职工、城镇居民和新农保。2月7日,国务院常务会议决定合并的是后两种。

赖德胜认为,由于标准相似,将新农保和城居保并轨相对容易,是统筹城乡养老制度最容易的突破口。

在接受本报记者采访时,中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文详细分析了这两种养老保险制度,“它们的设计非常相像”。比如,首先都设立了个人账户,个人向账户里缴费,缴费公式也类似,其中新农保每人每年缴费从100元到500元不等,共有5档选择,城居保每人每年从100元到1000元有10档选择;第二,筹资方式非常相似,账户养老金是由个人缴费形成,但统筹养老金主要是来自财政补贴,还有少量集体资助;第三,两种制度养老金发放公式也类似,都是到60岁,每人每月固定开始领取养老金,跟以前的缴费记录没有任何关系;第四,两个制度的基金运营管理方式是一样的。

“不管你是否曾经缴费,到了年龄都可领取基础养老金。所以,这两个制度都带有救助性质,学界称之为社会养老金。而保险制度就不同了,保险制度的核心技术是缴费与权益具有内在逻辑关系。”郑秉文说。

“虽然两项养老保险制度看起来好像水平不高,但也是一件了不起的事,是在取消农业税后,中央做出的最大的惠农工程,是最大的反哺农业的财政举措。”郑秉文说,世界各国的农民养老保险制度都是一个难题,养老保险需要缴费,而我国打破了这个原则。2009年设立新农保时,凡是到60岁的农民,都能每月领到55元钱,几乎没有什么条件,世所罕见。2011年,我国建立了制度模式几乎完全一样、针对城市16岁到60岁处于工作年龄但



没有工作的人的城居保,等于是将对农村的优惠政策扩展到了城市,将对农民的财政支持延伸到了城市户口的无就业群体身上。

截至2013年3月底,全国城乡居民参保人数达到4.86亿人,其中领取养老金的老年居民1.33亿人。有13个省级和1572个县级行政区提高了基础养老金标准,全国月人均养老金水平81元,基金累计结余250.4亿元,其中个人账户基金累计结余2200亿元。

### 为全面并轨打下基础

党的十八届三中全会为未来10年养老保障制度改革确立了方向,明确提出,推进机关事业单位养老保险制度改革,整合城乡居民基本养老保险制度,建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。

中国人民大学教授、中国社会保险学会副会长郑功成表示,2014年是养老保障制度改革年,各项改革的具体方案设计将不断出台并实施。

郑功成认为,合并新农保和城居保,意味着将加速消除户籍和“身份”带来的养老保障差异的进程,并通过顶层设计打通两个制度,对居民的基本养

老需求进行“兜底”设计,有利于消除城乡二元结构,推动城镇化进程,也为将来建立统一的国民基本养老保险制度打下基础。

赖德胜认为,将新农保和城居保合并,有助于促进城乡基本公共服务均等化,并为下一步推进城乡居民基本养老保险与城镇职工、机关事业单位人员的养老保险体系并轨,最终形成更加公平的国民基本养老保险制度作了铺垫。

由于新农保和城居保两种制度极为类似,又是先后设立,重要的是,城居保制度的参保人数很少,有些省份在2011年城居保起步之初就已将两种保险制度合二为一。

“在统筹层次很低的条件下,如果单纯针对这一两万人再建立一套经办机构 and 队伍,再增加一个机构来管理,显然是划不来的,不利于节约成本,不利于规范管理,也会给社保一线工作人员带来麻烦。”郑秉文认为,合并新农保和城居保,有利于节约成本,增加效率。

改革决心已下,共识已经凝聚,蓝图已经绘制,但是具体的路线图和各个子系统的改革方案还需制订。牵一发而动全身。专家指出,在实际操作中,城居保和新农保合并,将更有政策依据,为今后其他城乡统筹政策的制定与实施树立一个标杆。

## 打破制度藩篱 保障老有所养

赵登华

有了重大进展。然而,这张“安全网”还存在着城乡制度性分割、待遇相差大、衔接不畅等问题和不足,需要进一步完善。特别是随着城镇化的快速推进,迫切需要加快改革步伐,打破城乡居民养老的制度藩篱,以适应流动性、保证可持续性为重点,更加注重保障公平,更加注重统筹城乡发展,加快建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度,实现城乡养老保障顺畅衔接、管理服务一体化。

目前来看,随着我国经济社会快速发展,各级财政能力大大增强,各方面承受能力普遍提高,广大人民群众对社会公平正义有了更高要求。可以说,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度,已是水到渠成。

同时也要看到,在全国范围内建立统一的养老保险制度,使全体人民公

平地享有基本养老保障,是一项政策性、群众性、实践性很强的工作,任务十分艰巨,预期实施难度不小。如何让新农保和城镇居民社会养老保险顺畅衔接合并、如何调整财政支出结构加大投入等,都需要深入研究、总结经验,积极稳妥地探索提出具体办法。此外,城乡居民低保、被征地农民社会保障等涉及养老的制度和政策,也要在建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度过程中做好衔接,以提高社会养老资源利用效率,更好地保障人民群众权益。

没有落实和执行,再好的政策也是镜中花、水中月。对统一城乡居民基本养老保险制度这一重大惠民之举,各地区、各有关部门都应当高度重视、精心组织、周密部署、形成合力,确保顺利实施,把好事办实、实事办好。

财经絮语  
Editor's Desk

家家有老人,人人都会老。安享晚年是每一个人的美好愿望。聚焦这一重大民生问题,决定建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度,意味着将在促进社会公平正义、破除城乡二元结构、逐步实现基本公共服务均等化上迈出重要步伐,为打造畅通的老有所养“安全网”提供坚实的制度保障。

近些年来,我国积极应对人口老龄化快速发展的挑战,开创性地实施了新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险制度,基本实现了制度的全覆盖,编织起世界上规模最大的养老保障“安全网”,在民生建设上取得

### 网友谈养老保险改革

**大别山人:** 改革是一场深刻的革命,本质是利益的调整。建立统一的城乡居民基本养老保险制度,是弥合城乡二元结构的一项重大的民生福祉工程,也是中国多轨制社会养老保险制度改革迈出的重要一步。

**赵帅:** 此次并轨的养老保险制度是城镇居民社会养老保险与新型农村社会养老保险,将促进人口流动、刺激消费和鼓励创业。

**慧群:** 养老保险并轨,惠及广大农民,为这一惠农的民生政策喝彩。

**李迅雷:** 本次城乡养老保险合并只是“万里长征第一步”,实质是将城市几千万人员与4亿多村民的保险合二为一,每月可领取的基础标准仅55元,即便提高至100元,仍与2013年企业退休职工人均标准相差甚远。要接近目标,仍需长期努力。

(本报记者乔申颖整理)