

D6731

003

沈阳市 社会保障试点情况



01413976

我局赴沈阳学习国家推行社会
保障试点工作实施情况调研组

二〇〇三年七月二十一日



一、作实个人账户，完善养老保险制度

关于沈阳社保试点情况的汇报

根据局党组工作要求，7月16日至17日，由吴局长带队（预算、社保、企业处、办公室参加）组成调研组，赴沈阳学习国家推行社会保障试点工作情况。现将了解到的工作有关情况汇报如下：

根据国务院《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》和辽宁省的《实施方案》，沈阳市制定了《沈阳市完善城镇社会保障体系试点实施方案》，并从2001年7月1日起正式启动和实施。其完善社会保障体系试点主要包括：完善以作实个人账户为主要内容的城镇企业基本养老保险制度；推动国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨工作；积极推进城镇职工基本医疗保险制度改革；加强和完善城市居民最低生活保障制度；推进社会保障管理和服务社会化；强化社会保障资金的筹集和管理。其试点工作重心在作实个人账户和两条线（下岗和失业）并轨工作上。其总目标是建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。

一、作实个人帐户，完善养老保险制度

沈阳市社会保障试点工作的主要内容，在于调整和完善城镇企业职工基本养老保险制度。继续坚持社会统筹和个人帐户相结合的基本养老保险制度，集体企业也纳入统一的制度之内，与国有企业在统筹政策上没有区别。养老保险实行“市级统筹、分级管理”的管理体制。养老保险费由地税部门征收为主，区政府协助护费，负担对个体业主及自由人缴费的征收。

“市级统筹”内涵为：一是政策由市统一制定，目前沈阳市企业养老保险政策由市政府统一制定，全市养老金收入的计算确定、养老金的统筹项目和支付标准等全市统一，各区、县（市）遵照执行，并不再制定单独的管理政策；二是基金由市统一管理，全市企业养老保险基金收支预算由市政府统一确定；三是计划内收支缺口由市统一弥补，市对各区、县（市）核定补助数额，主要是以 1998 年为基数，以前的缺口由市承担，以后的缺口由区、县（市）承担；四是收支全市统一平衡，对区、县（市）运行中如连续出现较大的收支逆差情况，市财政除预算调度资金解决外，还可通过调整体制解决。

“分级管理”的内涵为：一是计划管理分级，各区、县（市）政府要制定本级的收支计划，对超市里核定的收支缺口要自行弥补，确保养老金及时足额发放；二是核算分级，市对区、县（市）

设立两套核算机构，分别对不同级次的养老基金分别核算监督；三是征收管理分级，市只对市级企业养老金进行征收，区、县（市）政府对其本级企业和个体业主及自由人缴费实行征收，分别确定各自的收入来源。

企业缴费额以上月列入成本和费用的全部工资总额为基础计算，比例为 23.5%。企业缴费部分不再划入个人账户，全部纳入社会统筹基金。个人缴费比例由 6% 直接提高到 8%（即个人缴费额为本人缴费工资的 8%），并全部计入个人账户。个人账户规模由本人缴费工资的 11% 调整为 8%。自由职业人员、城镇个体工商业主按照缴费基数的 18% 缴纳，其中 8% 计入个人账户，10% 纳入社会统筹基金；城镇个体工商户从业人员按本人缴费基数的 8% 缴费，全部计入个人账户，城镇个体工商户业主按全部从业人员缴费基数的 10% 缴费，划入社会统筹基金。

社会统筹基金与个人账户基金实行分别管理。社会统筹基金不能占用个人账户基金，其 5% 由市按时足额上缴省社会保障基金财政专户，作为省级调剂金。个人账户基金上缴省统一管理。

作实个人账户，是以试点时间为界限的。试点前个人账户“空帐”部分不予弥补，从实行试点以后开始作实个人账户。

基本养老金水平的调整，按省政府的规定组织实施。对养老保险统筹项目，按国家要求进行规范。在国家尚未统一规范之前，现行退休人员按月享受的生活物价补贴，原规定的项目、标准及列支渠道不变。今后不再以补贴的形式增加退休人员的待遇。

1993年10月1日沈阳市开始实施事业单位养老保险制度，2001年开始实行“市级统筹、分级管理、体内循环、以收定支、缴拨挂钩、略有结余”的管理体制。目前的参保范围包括：自收自支事业单位、差额拨款事业单位、除承担九年制义务教育和具有行政管理职能的单位以外的全额拨款事业单位。事业单位养老保险实行双比例缴费政策，单位每月按在职职工月缴费基数 18% 和离退休人员月离退休费的 40% 缴纳养老保险费，在职职工个人每月按本人月缴费基数 6% 缴纳养老保险费。

二、研究有利措施，推动两条线并轨

沈阳市在实施下岗职工基本生活保障和再就业工程开始时，就实行了将进站下岗职工托管期应领取的基本生活费、养老保险费、失业保险费等补助资金一次性给付职工个人并出中心。试点后，关闭企业再就业服务中心（站），下岗职工全部出中心，新裁减的下岗职工不再进中心，由企业依法与职工解除劳动关系，凡企业参加了失业保险并依法足额缴费的，按规定做好解除劳动关系职工的失业保险续接工作，保障其基本生活，完成下岗职工基本生活保障向失业保险制度并轨，形成市场导向的就业机制。

凡企业与职工解除劳动合同或终止劳动合同的，均由企业根据有关法律法规的规定，发给职工经济补偿金或生活补助费。企业与职工解除劳动合同的，按职工在岗工作年限每满1年发给相

当于本人 1 个月工资的经济补偿金；终止劳动合同的，企业按职工在岗工作年限，每满 1 年发给相当于本人 1 个月工资的生活补助费，但最多不超过 12 个月。经济补偿金或生活补助费的计算标准为职工离开工作岗位前 12 个月的本人月平均工资，本人月平均工资低于本企业月平均工资的，按本企业月平均工资标准计发，目前沈阳市实际执行的经济补偿金和生活补助费平均水平在每人 9000 多元。距离法定退休年龄不足 5 年或工龄已满 30 年、实现再就业有困难的职工，可以实行企业内部退养，由企业发给基本生活费，并按规定继续为其缴纳社会保险费，达到法定退休年龄时正式办理退休手续。对实现再就业有困难且接近内部退养年龄的下岗职工，在解除劳动关系时，经企业与职工协商一致，可以签订社会保险缴费协议，由企业为职工缴纳基本养老保险费和基本医疗保险费，不支付经济补偿金或生活补助费。

对特别困难的企业支付经济补偿金和生活补助费的费用，由财政给予适当补助，财政部门区别企业困难程度给予不同比例的补助，资金由中央和省、市和企业三方共同承担。

在实行两条线并轨以前，沈阳市领取失业保险金（标准 223 元）人数平均每年净增加 1—1.5 万人，年平均递增 30%，保障人数基本呈匀速增长。而试点后，受并轨影响，2002 年领取失业保险金人数由 2001 年末的 6.4 万人增加到 16.7 万人，净增加 10.3 万人，净增长 1.6 倍。据沈阳市劳动部门预计，2003 年末沈阳市领取失业保险金人数将达到 32.5 万人，全年领取失业保

险金将达到 310.1 万人次，预计全年支出将高达 7.49 亿元（上半年人数已达到 21 万人，月平均发放失业保险金 4500 万元）。沈阳市失业保险金全年收入计划为 3.3 亿元，这样基金缺口将达到 4.19 亿元。财政加大对失业保险基金的投入已成必然。

为了确保失业保险金的保付能力，减轻财政压力，沈阳市财政局采取了一些措施。一是加大扩面力度，各级失业保险机构对扩面工作坚持实行目标管理，层层分解扩面指标，将目标和责任同时落实到位；二是调整征收体制，按照税务登记法人单位征收失业保险费和养老保险费，实行失业保险费和养老保险费同步征收；三是实行失业保险增长人数“总量控制、逐步递增”，操作上由劳动部门与失业人员达成协议，暂缓纳入失业保险，年末达到预期总量，财政每月进行考核，达到控制目标，财政给予劳动部门奖励经费（全年 100 万元）；四是失业保险金发放不足采取银行借款的办法，避免财政资金投入无法扣回而影响资金活用。这些措施在一定程度上缓解了失业保险金的支付压力，减轻了财政负担。

三、完善制度措施，规范低保管理

沈阳市从 1998 年开始实施城市居民最低生活保障制度。享受人群为低于保障标准的户籍在本市市区并且常住的城市居民，包括乡镇非农业户口人群。保障标准为：沈阳市内月人均 205 元，

市郊和县(市)为 166 元和 179 元不等。低保资金由市、区县(市)两级财政按比例承担。其中:市与区配套比例为 5:5,市与县(市)资金配套比例为 7:3。

确定低保对象家庭收入主要考虑实际收入,但对于个类人群也考虑应得收入。对于下岗职工收入核定考虑其最低生活费,标准分市内、市郊、县(市)确定不同的标准,在 179 元—244 元之间。对于男 50 周岁、女 45 周岁以上下岗职工,按最低生活费标准下调 20% 计算其收入。失业人员其收入按实际收入计算,实际收入低于保障标准的,首先向街道或劳动部门提出就业申请,由这两部门介绍就业,如暂没有就业岗位或岗位不合适,则由上述部门出具手续,由民政部门给予临时定额救助(保障时限 3 个月),3 个月以内仍未就业的,再次领取救助金时间间隔不得少于 3 个月。

对于未参加基本养老保险、已经没有生产经营能力且无力缴纳养老保险费的城镇集体企业退休人员,全部纳入低保范围,实行全额标准保障,即每人给予足额保障金,不核定其家庭收入。在管理上有具体的规定。在企业资格认定上,由经贸委、劳动、财政、社保等部门负责认定。条件包括:1、属于城镇集体企业;2、企业未参加过社会保险经办机构及商业保险公司经办的基本养老保险;3、企业没有生产经营能力,已停产两年以上且无条件恢复生产经营活动;4、企业现在和将来都无力缴纳养老保险费;5、企业仍在工商注册,具有法人营业执照。在退休人员资

格认定上，由劳动部门负责。符合条件的发给全额保障金。

沈阳市对下列企业及退休人员暂不纳入低保范围：一是按照工商注册登记管理办法，现已破产、关闭、注销、撤消、解体的原未参加养老保险集体企业已退休人员；二是九十年代以来，企业在改制时，未经政府同意，将退休人员比照在职人员实行“一次性买断”处理办法，一次性发给退休补偿金的已退休人员。

沈阳市在实施城市低保差额救助的同时，还建立了供热补助、临时救济、大病救助、廉租房等制度。对有房的低保对象，按照 60 平方米面积财政给予供热补助，对于“三无”人员（无劳动能力，无生活来源，无法定抚（赡）养人，经民政部门办理社会救济手续的）补助 100%，对于特困企业下岗失业人员补助 80%，对于无单位人员补助 60%。通过财政出资、社会捐赠等方面筹集资金，建立临时救济制度，重点对低保对象和特困人群，在重大节日、患重大疾病或出现特殊情况导致家庭困难时，给予临时性资金或物资救济；对无力交纳房租费的低保对象家庭减免房租费，同时有计划地新建廉租房，解决低保对象家庭的住房困难。

四、挖掘企业潜力，促进企业破产改制

沈阳市对于破产、改制企业在实施破产、改制过程中所涉及的职工解除劳动关系经济补偿和劳动债权、拖欠的社会保险费、

离退休人员保障等方面资金以企业负担为主，政府不承担。

执行中，破产、改制企业下岗失业人员解除劳动关系应得的经济补偿金和各种劳动债权由企业自筹解决；拖欠的社会保险费要求企业在测算破产、改制成本时足额计算，并在资产清算变现后予以优先偿还；医疗保险费企业要一次缴足，破产以上年度全市职工平均工资为基数，按用人单位与职工个人的缴费比例之和一次缴足在职职工 2 年和退休人员 10 年的基本医疗保险费，资金来源主要为企业土地变现、资产变现、国有股权转让收入。对缴费困难的，经请示政府批准后，财政从土地出让金中返还部分资金用于医疗保险缴费；对破产、改制企业的离退休人员，目前正在制定相关政策，对离退休人员推行社会化管理方面的相关费用采取一次性预留（即“四个十”政策，见第五条）的办法，随人员移交社区管理。

五、加强社区建设，推进社会化管理

加强社会保障社会化管理工作的重要基础是完善社区服务体系。沈阳市从 2001 年开始加大对社区建设的投入，一是提高社区工作人员的福利待遇，制定了人员补助标准，分地区、分类别给予补贴，社区干部工资水平达到全市社会平均工资的 85%，三年内达到社会平均工资水平。补助资金由市、区两级财政 1:1 分担。同时保障社区干部参加养老保险和医疗保险，养老保险缴

费年限为 15 年，在社区工作时间内给予补助，缴费额为社会平均工资的 18%。二是改善办公条件，为每个社区配备微机、打印机等必要的办公设备，配备规范的办公用房，目前平均面积达到 80 平方米以上。三是加强社区社会保障工作力量，每个社区招聘了社区社保专干，专门负责区域内社会保障工作。

目前，沈阳市低保对象、失业人员登记、就业信息网络均以实行社会化管理，企业离退休人员的社会化管理工作正在操作中。因离退休人员的福利还与企业有密切的关系，如采暖费、统筹外养老金、医疗保险费、活动费等，为解决这一问题，沈阳市制定了“四个十”政策，即按标准由企业预交 10 年上述四项费用，其中：采暖费一次性交 10 年，每人 50 平方米，每平方米 20 元；统筹外养老金月人均 49 元一次交 10 年；医疗保险金按上年社会平均工资的 8% 一次交 10 年；离退休人员活动费按年人均 100 元一次交 10 年。企业一次交纳的费用由区财政管理，专户存储，由社区与企业签定协议。由于资金规模比较大，企业承担有一定困难，在推行进度上受到一定制约。

六、增加财政投入，强化资金管理

试点工作进行中，其主要工作均由劳动部门负责，包括政策调研和制定、政策的组织实施、具体工作的操作等等，但其中每一个环节财政部门都需要深入进去，主要工作包括参与政策调研

与制定、资金需求测算、筹集和管理、建立和完善社会保障资金管理制度。中央和省财政主要是给予政策指导和一定的资金补助。补助资金主要为养老保险金缺口补助和“两条线并轨”资金补助。

在养老保险方面，中央财政补助包括两方面：一是基金缺口补助；二是作实个人账户新增当期养老金缺口补助。基金缺口补助即为原每年中央财政补助的养老保险定额补助和提标补助，补助原则主要考虑市养老金标准缺口和工作业绩系数。

计算公式：

基金缺口补助=市基金标准缺口 $\times$ (1 $\pm$ 工作业绩系数)。

作实个人账户新增资金缺口补助主要考虑个人账户划入比例（沈阳市改革后个人账户规模由原按本人缴费工资的 11% 调整为 8%，作实后全部上解省，由省统一管理，待职工退休时再予以返还）。

计算公式：

作实个人账户缺口补助=年上解省个人账户基金实际额 $\times$ (5/8) $\times$ 75%，

就是说国家和省只负担划入个人账户 5% 比例的 75%，地方财政需要负担 25%。另外，沈阳市推行试点时个人缴费比例已达到 6%，其与 5% 之间的差 1% 则也由地方财政负担。

计算公式：

地方财政个人账户缺口补助=年上解省个人账户基金实际额

$\times (5/8 \times 25\% + 1/8)$ 。

在两条线并轨方面，对于企业拖欠的各项劳动债权（如社会保险费、医疗费、采暖费等）中央、省、市财政均不负担，只给予经济补偿金补助，中央和省财政对经济补偿金分三种情况给予补助：一是对上年度亏损且固定性支出大于现金流入的企业与在中心的下岗职工和已出中心但未解除劳动关系的下岗职工解除劳动关系所需经济补偿金缺口，中央和省财政负担 50%，其余部分由企业和同级财政负担（沈阳市执行中市财政负担 30%，企业负担 20%）。二是对上年度亏损且固定支出大于现金流入的企业与既未进中心也未与企业解除劳动关系的离岗人员解除劳动关系所需经济补偿金，中央和省财政、市财政和企业各负担 1/3。三是因国家产业政策调整已经关闭或停产、确需退出市场的企业，以及连续亏损两年以上的企业新裁减职工与企业解除劳动关系所需经济补偿金，中央和省财政、市财政和企业各负担 1/3。对于盈利企业与职工解除劳动关系所需资金全部自行承担，财政不给予任何补助。

试点后，失业保险金和低保资金中央和省不给予额外补助，低保补助仍为原中央和省每年给予的定额补助。

在资金筹措上，沈阳市财政想了很多办法，形成了一套行之有效的筹资措施。主要筹资渠道包括：一是预算内调整支出结构，加大社会保障资金投入，沈阳市从 1999 年开始，每年财政投入 3.5 亿元用于补充基本养老保险基金；二是从预算外收入中划入

10%用于社会保障支出，主要用于低保对象供热补助；三是实行企业土地出让金返还政策，用于企业并轨和补缴企业职工养老、医疗保险费，土地出让金返还实行“分类返还和调剂”，按企业集团、企业主管部门和区政府对应返还，分别由其在所管理的对应企业或企业间调剂用于解决企业并轨资金不足。

为规范社会保障基金财政专户管理，沈阳市制定了《社会保障基金财政专户管理暂行办法》，将各项社会保障资金纳入单独财政专户管理，包括各项社会保险基金、国有企业下岗职工基本生活保障资金、国有企业与职工解除劳动关系经济补偿金和城市居民最低生活保障资金等等。同时按照财政部要求，在同级国库开设财政社会保障补助资金专户，财政预算安排的用于企业职工基本养老保险基金、失业保险基金的补助支出、国有企业下岗职工基本生活保障资金和与职工解除劳动关系的经济补偿金、城市居民最低生活保障资金等收支实行专项核算。

社会保险基金收支管理：取消各征收部门的收入过渡户，缴费单位和个人缴纳的各项社会保险费直接缴入财政部门按单险种、单账户开设的各项社会保险基金财政专户。市财政按险种设立5个专户，包括市属企业养老保险基金财政专户、市属事业单位养老保险基金财政专户、失业保险基金财政专户、医疗保险基金财政专户、工伤保险基金财政专户。单位和个人缴费、财政补助、省财政专户返还个人账户基金等收入，以及各项基金支出、向上级财政专户上划个人账户基金等支出全部在财政专户直接

反映，养老金和失业金实行委托银行发放，所需资金由社会保险经办机构根据享受养老金和失业保险金的实际人数提出资金计划，经财政部门审核后，将发放资金从财政专户直接拨到社会保险经办机构指定的委托银行发放账户，发放银行按社会保险经办机构提供的数据库资料将资金落到每个人的收款账户。

国有企业职工经济补偿金收支管理：在中心协议未满的国有企业下岗职工基本生活保障金仍按“三三制”原则筹集，并按月实行劳动部门委托银行发放。养老保险费和失业保险费由财政专户直接代缴划转。国有企业与职工解除劳动关系的经济补偿金采取市级财政专户统一管理办法。对省补助资金、市财政筹集资金、区（县、市）财政筹集资金和企业筹集资金实行统一收付、统一管理。市劳动部门按企业建立解除劳动关系领取经济补偿金职工情况数据库和企业基本情况数据库，做为计算职工应得经济补偿金、企业和财政筹集资金以及资金发放和监督管理的依据。根据企业申请，经劳动、财政部门审核，由劳动部门将符合领取经济补偿金条件人员的数据库资料转给市财政专户的同一国有商业银行，开设个人收款账户。市财政部门依据数据库内人员及金额将资金从财政专户直接拨到发放银行，再由银行根据劳动部门提供的数据库资料将资金落到领取经济补偿金人员的收款账户。

城市居民最低生活保障金收支管理：城市居民最低生活保障资金实行市、区（县、市）两级财政专户管理，将同级财政安排和上级财政补助的资金全部纳入专户。民政部门建立领取城市居

民最低生活保障金人员数据库，并在银行为领取保障金人员开设收款账户，并按照动态管理原则及时加以调整。每月根据数据库人员变化情况向财政部门提出资金申请，经财政部门审核后，将资金从城市居民最低生活保障资金财政专户划入民政部门指定的发放银行，再由银行根据数据库资金将资金落到每个领取保障金人员的收款账户。

为了确保资金的安全与完整，沈阳市设立了社会保障资金管理中心，隶属于财政部门，专门负责各项社会保障资金收支管理、专户核算等具体工作，配备了专门业务人员和会计人员，强化了财政监督职能，促进了社会保障资金的规范化管理。

附：1、《辽宁省关于进一步规范和完善全省事业单位基本养老保险办法有关问题意见的通知》

2、《辽宁省财政厅关于全省社会保障试点财政补助资金三个管理办法》

3、《沈阳市完善城镇社会保障体系试点实施方案》

4、《沈阳市社会保障基金财政专户管理暂行办法》

5、《沈阳市城市居民最低生活保障制度实施细则》

**我局赴沈阳学习国家推行社会
保障试点工作实施情况调研组**

二〇〇三年七月二十一日

Nº 0000123

辽宁省人民政府办公厅文件

关于进一步规范和完善全省事业单位
基本养老保险办法有关问题的意见

辽政办发〔2003〕40号

转发省劳动保障厅等部门 关于进一步规范和完善全省事业单位 基本养老保险办法有关问题意见的通知

各市人民政府,省政府各厅委、各直属机构:

经省政府同意,现将省劳动保障厅、省财政厅、省人事厅、省编委办《关于进一步规范和完善全省事业单位基本养老保险办法有关问题的意见》转发给你们,请认真贯彻执行。



二〇〇三年六月十六日

(发至县级政府)

— 1 —