

储宇奇. 江苏新型农村养老保险的实施的现状分析[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(10): 551-554.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.10.170

江苏新型农村养老保险的实施现状分析

储宇奇

(苏州农业职业技术学院, 江苏苏州 215008)

摘要:根据党的十七大和十七届三中全会精神, 国务院决定从 2009 年起开展新型农村社会养老保险试点。新型农村社会养老保险和城镇居民养老保险制度分别于 2009 年和 2011 年启动试点, 2012 年基本实现制度全覆盖。截至 2013 年年底, 全国新型农村社会养老保险、城镇居民养老保险参保人数已达 4.98 亿人, 其中领取待遇人数达 1.38 亿人, 加上职工养老保险, 合计覆盖 8.2 亿人。但是, 新型农村社会养老保险制度在实施的过程中也存在很大的问题, 本研究主要分析了新型农村社会养老保险在苏南(以苏州模式为代表)、苏中(以南通模式为代表)、苏北(以盐城模式为代表)地区的实施情况, 并得出结论: 各地的农村社会养老金之所以存在很大的差异, 主要是因为各地的财政补贴额度存在差异。

关键词:新型农村社会养老保险; 缴费基础; 财政补贴; 差异; 差异; 江苏

中图分类号: F323.89 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)10-0551-04

2009 年江苏省政府印发了《关于新型农村社会养老保险制度实施办法的通知》(以下简称《通知》), 在全省所有涉农县(市、区)全部推行新型农村社会养老保险, 要求基本实现农村适龄居民参保全覆盖。《通知》规定, 凡是户籍在江苏、年满 16 周岁(在校生除外)、没有参加城镇职工基本养老保险且为农村户口的人, 就可以在户籍所在地参加新型农村社会养老保险。新型农村社会养老保险基金主要有 3 个组成部分: 个人缴费、集体补助和政府补贴。(1) 个人的缴费标准设为 100、200、300、400、500、600 元/(人·年)等 6 个档次, 并且鼓励条件好的地区缴费标准的档次设置高一些。缴费档次由参保人自由选择, 多缴多得。缴费档次也可以根据农民收入增长和国家要求等情况适时进行调整, 各个地方也可在制度规定的范围内探索行之有效的缴费方式。2012 年江苏省新型农村社会养老保险的缴费档次调整为 100 ~ 500 元/(人·年)5 档。(2) 经济条件好的村集体对参保人缴费应当给予一定的补助, 而补助的数额或标准由各个村民确定。(3) 凡是符合领取条件的参保人, 新型农村社会养老保险基础养老金由政府全额支付。中央、省以及地方财政共同承担基础养老金^[1]。地方政府给予参保人 30 ~ 50 元/(人·年)补贴, 条件好的地区补贴标准还可提高, 补贴水平只有下限没有上限, 参保人选择缴费档次较高的, 可适当增加补贴给予鼓励, 具体标准和办法由地方人民政府确定^[2]。基础养老金最低标准为 60 元/(人·月), 各地可根据当地实际情况适当提高标准, 提高部分的资金由地方财政支出。从 2012 年 7 月起, 江苏新型农村社会养老保险基础养老金最低标准从 60 元/(人·月)提高到 70 元/(人·月)。

2006 年起开展新型农村社会养老保险制度建设试点,

2008 年江苏省出台的《江苏省政府关于建立新型农村社会养老保险制度的指导意见》在提出全省新型农村社会养老保险制度建设总体目标任务的同时, 明确提出了江苏省财政将对经济薄弱地区予以适当支持的政策性意见, 并结合新型农村社会养老保险制度的建立和实施, 探索试行对农村无社会保障老年居民实行养老补贴。与旧的农村社会养老保险完全由个人缴费积累不同, 新型农村社会养老保险坚持政府主导、权利和义务相对应的原则, 实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资机制^[3]。一般以当地上年农民人均纯收入为缴费基数, 采取“社会统筹+个人账户”统账结合的制度模式^[4]。截至 2009 年, 江苏省农村社会养老保险参保人数达到 917 万人, 其中, 新型农村社会养老保险的参保人数达 310 万人, 参保人数和基金收入均居全国前列。

江苏计划用 4 年左右时间, 将新型农村社会养老保险制度在全省逐步建立, 为农村老年居民的基本生活提供切实保障。江苏农民年满 60 周岁的男性和年满 55 周岁的女性, 凡是养老保险费按规定累计足额缴满 15 年, 就可以领取养老金, 3 000 万江苏农村居民将直接受益。2009 年起江苏省所有省辖市都进行了新型农村社会养老保险试点, 各级财政新型农村社会养老保险补贴资金均达 1.5 亿元。全省 4 年新型农村社会养老保险财政补贴资金达到 10 亿元。

1 江苏各地新型农村养老保险实施的整体情况

江苏南北经济发展的梯度类似于全国东部、中部和西部的经济发展梯度。按照经济发展程度, 把江苏划分为苏南、苏中和苏北三大区域。经济发达的苏南地区主要有苏州、无锡、南京、常州、镇江; 经济欠发达的苏北地区主要是淮安、盐城、连云港、宿迁、徐州; 经济发展介于苏南、苏北之间的苏中地区是泰州、扬州、南通。

各省辖市在新型农村社会养老保险缴费基数、缴费比例上有着各自的具体办法, 具体实施情况见表 1。由表 1 可见, 在缴费比例上, 苏、锡、常等苏南地区的缴费比例都确定为上

收稿日期: 2014-09-22

基金项目: 教育部青年基金(编号: 12YJC790019)。

作者简介: 储宇奇(1979—), 女, 江苏南通人, 硕士研究生, 讲师, 主要从事农业经济与政策研究。E-mail: cyq1979@163.com。

年度农民人均纯收入的 20%,但南京的缴费比例规定的最低,仅为上年度农民人均纯收入的 8%;苏中与苏北地区的缴费比例明显较低,但并不排除个别地区规定了较高的缴费比例,比如连云港的缴费比例就为上年度农民人均纯收入的 20%,而淮安、宿迁和徐州的缴费比例也达到了 15%。

表 1 2014 年江苏各省辖市新型农村社会养老保险缴费基数、比例及数额

地区	缴费基数(元)		缴费比例 (%)	2014 年新型农村社会养老保险缴费数额(元)
	2013 年农民人均纯收入	其他		
苏州		30 708(苏州市在岗职工 2013 年平均工资 61 416)	28	8 598
无锡	20 450		20	4 090
常州	18 637		20	3 727
南京	16 586		8	1 327
镇江		8 698 ~ 34 791(江苏省在岗职工 2013 年平均工资 57 985)	16 ~ 20	1 392 ~ 6 958
南通	15 031		12	1804
扬州	14 536		8 ~ 24	1163 ~ 3489
泰州		5 760(2013 年当地农村最低生活保障标准为每月 480 元)	60 ~ 300	3 456 ~ 7 280
盐城	13 188		12	1 583
徐州	12 050		15	1 808
淮安	10 847		15	1 627
连云港	10 768		20	2 154
宿迁	10 634		15	1 595

根据 2014 年各省辖市的缴费数额,在明确了在新型农村社会养老保险缴费数额中,个人和财政承担的比例后,个人和财政的支出就显而易见了,结果见表 2。由表 2 可见,无锡地区财政承担的比例最高,为 60%,而苏州、常州财政承担的比例也达到了 50%,南京尽管财政承担的比例也达到了 50%,但是南京缴费基数较低,这也就意味着南京在新型农村社会养老保险中财政支出的较少;在苏中和苏北地区新型农村社会养老保险中财政支出的比例都在 20% 以下。

表 2 2014 年江苏各省辖市政府、集体、个人承担新型农村社会养老保险缴费比例、数额

地区	承担缴费比例 (%)		承担缴费数额(元)	
	个人	财政	个人	财政
苏州	50	50	4 299	4 299
无锡	40	60	1 636	2 454
常州	50	50	1 864	1 864
南京	50	50	663	663
镇江	50 ~ 60	40 ~ 50	696 ~ 4 175	557 ~ 3 479
南通	86.7	13.3	1 564	240
扬州	57	43	665 ~ 1 994	498 ~ 1 495
泰州	90	10	3 110 ~ 6 552	346 ~ 728
盐城	86.7	13.3	1 372	210
徐州	80	20	1 446	362
淮安	80	20	1 302	325
连云港	80	20	1 723	431
宿迁	86.7	13.3	1 383	212

2 江苏各地新型农村养老保险实施的具体情况

2.1 苏南地区新型农村养老保险的实施现状

江苏省经济较发达的苏州、无锡等苏南地区的新型农村社会养老保险制度,政府、集体对务农人员参保费用补助一般都在 50% 以上,并与城镇职工养老保险逐步衔接,最终实现

城乡统筹一体化^[5]。本研究以苏州新型农村社会养老保险的具体做法为例,探讨苏南地区新型农村社会养老保险实施情况。

苏州新型农村社会养老保险实施的模式是“个人缴费 + 政府补助”的办法。早在 2003 年苏州就已开始实施新型农村社会养老保险,覆盖面已达 99%,且全市农保转城保人数累计已逾 35 万。在已领先于全国建立覆盖城乡居民的社会保障制度的基础上,苏州不断加快城乡一体化建设,以提高农村社会保障水平。苏州作为江苏省和长三角地区的发达城市,其最初是依靠农民创办的乡镇企业起步的,苏州经济飞跃离不开的是辛勤劳动的农民。所以,苏州市明确提出发展的成果不仅要惠及到城市居民,还要惠及到农村居民。让农民也能充分享受到改革开放的成果,真正做到工业反哺农业。苏州市政府不断加大财政对农村养老保险基金的投入,养老金标准为 120 ~ 150 元/(人·月),保费征缴由参保对象和县、乡两级财政各负担 50% 的农村养老保险新制度。截至 2009 年末,苏州参加农保的农村居民人数为 52.42 万人,参保率高达 99%;89.63 万人按月享受了养老待遇,其中 19.85 万人享受城镇企业职工基本养老保险,23.91 万人享受农村基本养老保险,45.87 万老年人领取农民社会养老补贴,待遇享受覆盖率为 99%。农保的平均养老金水平为 260 元/(人·月),而对年满 60 周岁的男性和年满 55 周岁的女性及以上没有参加过农保的老年农民,实行社会养老补贴,平均补贴水平为 160 元/(人·月)。由于实施了农村和城镇基本养老保险关系转移接续办法,参保人员由农保转为城保,待遇比原来高,仅 2009 年就有近 10 万人由农保转城保。与此同时,对被征地农民的养老金标准逐步提高,2009 年的标准为 390 元/(人·月),从 2013 年 7 月 1 日起发放标准提高到 680 元/(人·月)。

苏州新型农村社会养老保险实施过程中政府财政补贴力

度相当大,而基础养老金的金额也呈现出逐年递增的态势。苏州基础养老金的发放标准 2007 年 1 月 1 日颁布并实施的标准为 150 元/(人·月),2009 年 1 月 1 日颁布并实施的标准为 180 元/(人·月),2010 年 1 月 1 日颁布并实施的标准为 210 元/(人·月),从 2014 年 1 月 1 日起,提高至 340 元/(人·月)。而苏州基础养老金的标准之所以呈现逐年递增的态势并有相当大幅度的增加,这与政府的财政补贴力度是分不开的。现在以苏州市各区(市)在新型农村社会养老保险实施过程中的缴费标准、个人和财政承担的缴费比例及农保政策实施的时间为例来看一下新型农村社会养老保险在苏州实施的情况。

表 3 苏州市区(市)农保实施情况

地区	缴费标准	承担缴费比例(%)		实施时间
		个人	财政	
园区	苏州上年度城镇职工平均缴费工资的 8%	31.3	68.7	2005 年 1 月
新区	2003 年苏州市企业在岗职工平均工资的 8.4%	28.6	71.4	2005 年 5 月
相城区	360 元/(人·年)	40	60	2010 年 1 月
太仓市	城镇职工养老保险的 12.5%	50	50	2003 年
昆山市	本市企业职工养老保险前一年平均月缴费基数 的 12.5%	40	60	2003 年
常熟市	市城镇企业职工养老保险缴费缴费基数 的 11.75%	67.0 ~ 33.0	33.0 ~ 67.0	2003 年
吴江市	720 元/年	40	60	2010 年 1 月
张家港市	全市上年度农村人均收入的 16%	50	50	2003 年

注:数据根据各区县新型农村社会养老保险实施办法和实施细则整理所得。

在新型农村社会养老保险实施过程中,苏州是个特例,苏州新型农村社会养老保险实施时间普遍较早,截至 2012 年苏州已实现养老保险、医疗保险城乡并轨,破除了城乡二元结构,城乡发展一体化取得了新的突破。整个苏州,截至 2012 年 10 月底,苏州最后的 12.7 万新型农村社会养老保险参保人员已全部并入城镇居民养老保险,加上此前 150 万农保参保者转入企业养老保险,苏州市已经彻底消除了农保。这意味着,城乡基本养老保险的并轨在苏州已经率先实现。

2.2 苏中地区新型农村养老保险的实施现状

苏中是江苏省的中部地区,包括扬州、泰州、南通 3 个省辖市,共 20 个县(市、区)。本研究以南通地区的新型农村社会养老保险为例来探讨苏中新型农村社会养老保险实施情况。

南通是江苏省地级市之一,位于江苏省中部地区,在长江三角洲北翼,中国首批对外开放的 14 个沿海城市之一,经济发达程度为中等。2007 年起,南通进行新型农村养老保险制度试点,实行“个人缴费、集体补助和政府补贴”相结合的模式,在支付结构上设计了基础养老金和个人账户的养老金两部分,其中基础养老金全部由财政保证支付,享受新型农村社会养老保险的农民 60 岁以后都将享受到政府普惠式的养老金。

南通新型农村社会养老保险的一大特色就是注重惠民政策,除对正常参保缴费人员给予不低于 30 元/(人·年)的缴费补贴外,在缴费标准上,最初设立的缴费档次是 100 ~ 600 元/(人·年)等 6 个基准档,降低参保门槛,确保农村困难群体交得起保费。同时,对农村低保户、重度残疾人等缴费困难群体,各县(市、区)人民政府为其代缴部分或全部最低档次的养老保险费。目前,通州、崇川补贴全部最低档次的养

由表 3 可见,苏州各地的新型农村社会养老保险的缴费标准各不相同,但是对于承担缴费比例苏州市农村基本养老保险管理办法规定的标准为个人和财政的比例为 50% 左右,但各地在实施的过程中也存在差异,太仓市和张家港市个人和财政承担的比例各为 50%;而相城区、昆山市和吴江市都是个人承担 40%,财政承担 60%;常熟市财政承担的比例规定的是 33% ~ 67% 的浮动比例;而新区和园区的新型农村社会养老保险中财政承担的比例相对较高,个人承担仅在 30% 左右。但苏州市各区(市)的一个共同特点就是在新型农村社会养老保险实施过程中,政府给予了很大程度的财政支持,在财政支付中大部分地区都是区(市)和镇财政各承担 50%。

老 保 险 费 即 100 元/(人·年),港 闸 区、开 发 区 补 贴 80 元/(人·年),其他县(市、区)补贴 50 元/(人·年)。多数县(市、区)区每年用于基础养老金发放、参保补贴和困难群体缴费补助超过了 1 亿元。

为了让农村养老保险资金增值,南通充分发挥市场机制在农村养老保险发展中的积极作用。在确保基金安全的前提下,南通的做法就是把农村养老保险基金集中投入到国债或商业银行,使农村养老保险基金的实际利率收入高于记入个人账户的利率(国债利率 3.4%,记入个人账户利率 2.5%)。通过市场机制,不仅让参保农民养老金的发放标准得到了保障,同时也解决了县、乡两级农村养老保险经办机构经费困难的问题。

由表 4 可见,从缴费标准来看,南通各地有自己的具体规定;而从补贴的标准来看,各地也各不相同,但各地存在一个共同点,就是各地在新型农村社会养老保险实施的过程中财政支出的数额相对较少;从基础养老金的标准来看,各地实施的标准是一致的,均为 60 元/(人·月)。

2.3 苏北地区新型农村养老保险的实施现状

盐城位于中国东部沿海地区,江苏省中北部,是江苏省面积最大的市。本研究以盐城地区的新型农村社会养老保险为例来探讨苏北新型农村社会养老保险的实施情况。

为适合农村和农民特点,盐城市最初设立了 100 ~ 600 元/(人·年)等 6 个缴费档次,鼓励有条件的人员多缴费,多缴多得。有条件的村集体须对参保人缴费给予补助,鼓励其他经济组织、社会公益组织、个人为参保人缴费提供资助,并全部计入个人账户。政府全额补贴基础养老金,并对参保人给予 30 元/(人·年)的缴费补贴。

盐城新型农村社会养老保险模式也是其主要亮点,即

表 4 南通各县(市、区)新型农村社会养老保险实施情况

地区	缴费标准	财政补贴	基础养老金标准 [元/(人·月)]
通州	上年度农民人均纯收入低的 10%、20%、30% 等 3 档	50 元/(人·年)	60
海门	100、200、300、400、500、600 元/(人·年)及 上年度农民人均纯收入低的 10% 等 7 档	缴费 100 元/(人·年)补贴 30 元/(人·年),每上升一档 加 5 元补贴,第 7 档补贴 100 元/(人·年)	60
启东	100、300、900、1800、2700 元/(人·年)等 5 档	缴费 100~600 元/(人·年)补贴 30 元/(人·年),900~ 2 700 元/(人·年)补贴 180 元/(人·年)	60
海安	基准档:100、300、600 元/(人·年) 标准档:800、1000、1200 元/(人·年) 高档:1600~2800 元/(人·年)	30 元/(人·年)	60
如皋	100、600、1200、1800、2400、3000 元/(人·年)等 6 档	缴费 100~600 元/(人·年)补贴 30 元/(人·年),每上升 一档加 10 元	60
如东	100、500、700、1400、2100 元/(人·年)等 5 档	缴费 100 元/(人·年)补贴 30 元/(人·年),每上升一档 加 5 元	60

注:数据根据各地新型农村社会养老保险实施细则整理所得。表 5 同。

“个人缴费+优质服务”的模式。为了充分调动农民参保的积极性,政府积极为参保对象提供良好的服务。盐城市作为江苏省的经济欠发达地区,农村居民的人均年收入只有苏南地区农村居民人均年收入的 60% 左右,农民参加农村养老保险要拿出自己的大部分存款几乎是不可能的。面对这种情况,很多农村养老保险的保险员为了让广大农民充分了解农村养老保险政策,都是安排中午、晚上及周末,走村串户,主动上门,积极宣传、有问必答。在经办机构的竭诚服务之下,盐城市的农村养老保险保费的征收逐年递增,农村养老保险工作得到不断提升。2009 年盐城市参加新型农村社会养老保险的乡镇居民已达 30 万人,征缴新型农村社会养老保险基金 3 亿元。

盐城各县(市、区)的具体缴费标准和财政补贴及基础养老金的标准见表 5。盐城各地 2010 年制定的新型农村社会养老保险实施细则除了东台是 2009 年 6 月制定实施的外,其余均是 2010 年制定实施的。从缴费标准来看,盐城各地大部分相同,唯有射阳和东台有些差异;而从补贴的标准来看,同样也是射阳和东台的标准相对较高,但总的来说各地在新型农村社会养老保险实施的过程中财政支出的数额相对较少;从基础养老金的标准来看,各地实施的标准除东台以外,其他均为 60 元/(人·月)。

表 5 盐城各县(市)新型农村社会养老保险实施情况

地区	缴费标准	财政补贴	基础养老金标准 [元/(人·月)]
响水	100、200、300、400、500、600 元/(人·年)等 6 档	30 元/(人·年)	60
滨海	100、200、300、400、500、600 元/(人·年)等 6 档	30 元/(人·年)	60
阜宁	100、200、300、400、500、600 元/(人·年)等 6 档	30 元/(人·年)	60
建湖	100、200、300、400、500、600 元/(人·年)等 6 档	30 元/(人·年)	60
大丰	100、200、300、400、500、600 元/(人·年)等 6 档	30 元/(人·年)	60
射阳	100、200、300、400、500、600、1200、1800 元/(人·年) 等 8 档	缴费 100~300 元/(人·年)补贴 30 元/(人·年) 缴费 400~600 元/(人·年)补贴 35 元/(人·年) 缴费 800 元/(人·年)补贴 40 元/(人·年) 缴费 800 元/(人·年)补贴 50 元/(人·年)	60
东台	上年度农民人居纯收入的 10%~15%	上年度农民人居纯收入的 1%	个人账户养老金+ 基础养老金

3 结论

通过苏南、苏中和苏北各地新型农村社会养老保险实施的具体办法的对比,不难发现苏南地区在新型农村社会养老保险实施过程中财政补贴的力度较大,而苏中和苏北地区的财政补贴力度明显较弱。以上数据说明,各地的农村社会养老金之所以存在很大的差异,主要取决于各地的财政补贴额度。这也在某种程度上说明尽管新型农村社会养老保险是我国推行的解决农村居民养老保障的一项惠农政策,但它却是政府对农村居民养老问题承担责任的开始。新型农村社会养老保险要顺利实施,并能真正地保障广大农民的利益,政府除了要有强大的财力作为保证外,还应当明确在构建新型养老保险制度的过程中,承担怎样的责任、承担多大的责任等,这

是一个值得深入研究的问题。

参考文献:

[1]张怀雷. 农村新型养老保险制度的财政政策研究[J]. 财会研究,2013(8):10-12.

[2]张玉华. 影响新农保可持续发展的问题研究[J]. 当代经济, 2012(18):11-13.

[3]韩俊江. 完善我国新型农村社会养老保险制度研究[J]. 社会保障研究,2010(2):3-7.

[4]苑梅. 我国农村社会养老保险制度研究[D]. 大连:东北财经大学,2011.

[5]毕少斌. 新农村社会养老保险制度的建立及其完善——基于江苏省建设情况的实证分析[J]. 中国保险,2011(12):32-37.