

# 浙江省城乡居民基本养老保险制度改革研究

向运华 袁璐雯

（武汉大学社会保障研究中心 湖北·武汉）

**【提要】** 本文梳理浙江省城乡居民基本养老保险制度运行情况，进而从制度设计、制度执行和实施效果等方面所取得的成果进行总结，并针对出现的问题，提出政策建议。

**关键词：** 养老保险；城乡；绩效；浙江

**基金项目：** 本文系教育部项目：“社会保险与商业保险互补机制创新研究”（批准号：10JJD630009）成果之一

**中图分类号：** F840.67    **文献标识码：** A    **收录日期：** 2015 年 11 月 12 日

DOI:10.13665/j.cnki.hzjjykj.2016.02.106

党的十八大提出要全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系的核心任务是统筹推进城乡社会保障体系建设。十八届三中全会进一步提出建立更加公正、可持续的社会保障体系。浙江省实行社会养老保险制度已有 20 余年，以 20 世纪 90 年代农村社会养老保险（以下简称“老农保”）的提出为开端，2009 年新型城乡居民社会养老保险制度全面制定出台，2014 年为响应国家政策，将“城乡居民社会养老保险”更名为“城乡居民基本养老保险”（以下简称“城乡居保”）。

## 一、浙江省“城乡居保”制度运行情况

（一）制度发展。浙江省“城乡居保”制度经历了以下四个阶段，得以建立和发展起来：

1、农村社会养老保险（1992～2002 年）。20 世纪 90 年代，国内迫切的需要拥有一套自己的农村社会养老保险制度来解决农村人口老龄化不断加剧的难题，为此国家民政部在 1992 年颁布了《县级农村社会养老保险基本方案》，提供了建立农村社会养老保险的政策依据。1999 年国务院在《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》（国发〔1999〕14 号）中指出，要清理整顿我国农村地区已经开展但没有条件普及农村社会养老保险的地区。受此影响，浙江省农村地区参保人数开始减少。

2、部分县市进行城乡居民社会养老保险大胆创新和实践（2003～2008 年）。面对此前的发展困境，党的“十六大”提出，在有条件的地方，逐步探索建立农村养老保障制度。2005 年，《关于切实做好 2005 年农业和农村工作的若干意见》（浙委〔2005〕1 号）号召探索农村社会养老保险制度，并将重点放在城市化发展较快的地区。

3、全面建立城乡居民社会养老保险制度（2009～2014 年）。2009 年 9 月，《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32 号）表示从 2009 年起在全国范围内开展新型农村社会养老保险的试点，并对制度实施的参保对象、基本原则、待遇享受、筹资模式等作了统一的规定。根据国发〔2009〕32 号文件的基本要求，浙江省结合本省的实际，颁布了《浙江省人民政府关于建立城乡居民社会养老保险制度的实施意见》（浙政发〔2009〕62 号），文件标志着浙江省全面建立

了城乡居民社会养老保险制度。

4、城乡居民基本养老保险制度进一步完善（2014 至今）。2014 年 2 月国务院下发《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8 号），重新规定了个人缴费档次、养老金待遇、调整了政府补贴标准。在国家文件的指导下，浙江省为了配合国家政策，将原先的“城乡居民社会养老保险”改名为“城乡居民基本养老保险”，缴费档次和缴费补贴标准均有所调整。在特色政策的探索中，浙江省在个人缴费与统筹账户之外，还建立了缴费年限养老金，鼓励参保人在缴费 15 年的基础上多缴多得。

截至目前，浙江省无论是在政策的先进性还是待遇水平方面都高于国家制定的基本标准，在全国省级行政区划中位居领先水平。

（二）运行情况。浙江省建立城乡一体化的养老保险五年以来，总体水平呈现平稳上升的趋势，参保人数逐年增加，基础养老金水平稳步提高。基本满足了城乡老年人养老保障方面的基本需求，他们的生活质量也得到明显的改善。

## 二、浙江省“城乡居保”制度取得的成效

### （一）制度设计层面

1、激励参保缴费待遇机制。浙江省增设了缴费年限养老金。按缴费年限的不同采取分段累加计发的方式：缴费年限为 15 年的参保人员，月缴费年限养老金为 30 元；缴费年限为 16 年以上的参保人员，月缴费年限养老金在 30 元的基础上，从第 16 年起，缴费年限每增加 1 年，增发 5 元。浙江省还超前增设了丧葬补助费，规定一次性丧葬补助费标准是 20 个当地当月的参保人基础养老金金额。

2、制度衔接通道通畅。浙江省建立了与原农村社会养老保险制度、城乡最低生活保障制度和职工基本养老保险（以下简称“职保”）制度等政策的衔接方案。其中，“城乡居保”转为“职保”，可以个人账户全额划转，通过个人账户的总额折算缴费年限来进行衔接。原农村社会养老保险转入“城乡居保”，个人账户全额转入，根据个人账户储存额按当年当地平均缴费额来折算缴费年限，“职保”转为“城乡居保”，参保人的个人账户和统筹账户全额划转，按划转时当年当地的平均缴费额来折算缴费年限。

### （二）制度执行层面

1、制度适应性。从“城乡居保”的统计公报来看，养老保险待遇水平与浙江省农村地区社会经济发展水平、农村居民的收入水平以及人口结构都是相适应的。浙江省各市不同层次收入水平和需求的农村居民的养老保障需求都可以通过选择不同缴费档次来得以满足。

2、资金保障。据统计，每年浙江省各级财政补贴增长幅度都较大，2010 年全年补贴共 55.7 亿元，而目前仅 2015 年 6 月一个月的财政总补贴额就达到了 14.54 亿元，其中中央财政补贴比 2010 年多了 2.84 个百分点，提高了 4 倍多，共占比 3.67%。政策财政补贴是 2010 年的 2 倍，占浙江省财政总支出比重的 2.94%。

3、制度监管。从健全内控制度入手，防范和控制经办风险。制定出台了《浙江省城乡居民社会养老保险经办风险防范和控制暂行办法》，对参保登记、基金收缴、基金管理、个人账户管理、关系转移接续到待遇核发等各个业务经办环节可以出现的风险以及相应的防范和控制、监督和检查等作了明确规定，要求各地结合实际制定实施细则。

（三）实施效果层面

1、制度覆盖率。制度覆盖率是衡量社会保障成果的一个重要指标，它反应了有多少应参保人数已被纳入制度覆盖范围，得到了制度保障。“城乡居保”实施 5 年期间，基本实现了人员全覆盖。截至 2015 年 6 月，全省 60 周岁以上人员全部参保领取基础养老金，“城乡居保”的总参保率达到了 95.1%。分地市来看，参保率最高的是温州市，为 97.92%；最低的是绍兴市，为 90.3%。（图 1）

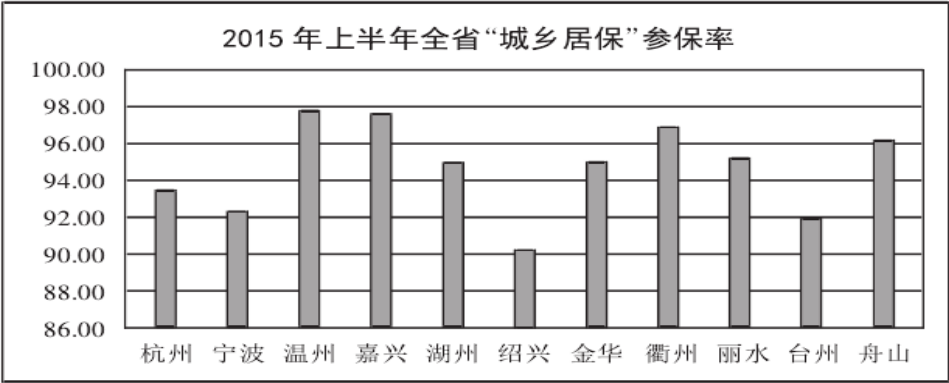


图 1 2015 年上半年全省“城乡居保”参保率

2、保障水平。浙江省城乡居民基础养老金经过两次待遇调整，从 60 元/月起步，目前全省平均养老金待遇为 126 元/月，其中最高的市县（宁波）已调整到 210 元/月，最低水平也已调整到 100 元/月。此外，从 2011 年起，浙江省还建立了高龄老年补贴制度，年满 80 周岁的高龄老人，可以享受每月给予不低于 30 元的高龄补贴，对有效提高老年生活质量、缓解老年贫困发挥了重要作用。

三、制度实施中的问题

（一）政府财政补贴效率问题。在现行的政策中，参保人缴费 100 元至 300 元，政府补贴均为 30 元，相对于 100 元的缴费档次，30 元的财政补助是总缴费额的 33%，而相对 300 元的缴费档次来说，30 元财政补助仅占比 10%，如表 1 所示。那么，遵循“逆向选择”，绝大多数农村居民会选择最低的缴费档次，因而获得相对最高回报的财政补助，这种现象不利于缴费档次的提高以及制度的可持续性。（表 1）

表 1 浙江省 11 个市缴费补贴标准

| 地区 | 缴费补贴标准(元/年) |     |      |      |    |     |     |     |     |     |     |     |     |  |
|----|-------------|-----|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
|    | 一           | 二   | 三    | 四    | 五  | 六   | 七   | 八   | 九   | 十   | 十一  | 十二  | 十三  |  |
| 全省 | 30          |     |      |      | 80 |     |     |     |     |     |     |     |     |  |
| 杭州 | 50          |     | 60   |      | 80 |     | 90  |     | 110 |     | 120 | 130 | 140 |  |
| 宁波 | 60          |     | 200  |      |    | 300 |     |     |     |     |     |     |     |  |
| 温州 | 30          | 35  | 80   | 85   | 90 | 95  | 100 | 120 |     |     |     |     |     |  |
| 嘉兴 | 30          | 750 | 1156 | 1562 |    |     |     |     |     |     |     |     |     |  |
| 湖州 | 40          |     | 80   |      |    | 100 |     | 120 |     |     |     |     |     |  |
| 绍兴 | 30          |     |      | 40   | 80 |     |     | 90  | 250 | 375 | 500 |     |     |  |
| 金华 | 30          |     |      |      | 80 |     |     |     |     | 120 |     |     |     |  |
| 衢州 | 30          |     |      |      | 80 |     |     |     |     | 150 |     |     |     |  |
| 舟山 | 30          | 40  | 50   | 80   | 90 | 110 |     |     |     |     |     |     |     |  |
| 台州 | 50          | 70  | 80   | 90   |    |     | 100 |     |     |     |     |     |     |  |
| 丽水 | 30          |     |      |      | 80 |     |     |     | 120 |     |     |     |     |  |

（二）激励参保问题。虽然现行制度在筹资方式上建立了政府双向补助的激励机制，对参保对象从缴费和待遇享受上进行双向补助，但激励参保的效果令人堪忧，“老年人积极参保，中年人热情不高，青年人等待观望”的局面普遍存在，即 60 周岁以上的老人非常拥护“城乡居保”制度，45 岁以上的城乡居民因离退休刚好还有 15 年左右，因此参保也较为积极，但 16~45 岁的青年人普遍抱有较强的观望心理，参保率较低。

（三）基础养老金待遇的调整不够科学性。在财政分担上，中央财政对东中西部地区的补贴比例是不同的，如表 2 所示。对于东部地区中央只给予 50%的补助，且对于浙江省根据本地情况增加的基础养老金的部分不予补贴，这部分钱完全由地方财政负担。且浙江省的基础养老金每次调整都是依据政府发文，没有一个合理、持续、稳定的调整机制，不利于制度的长期发展。（表 2）

表 2 国家财政对“城乡居保”补贴情况

| 养老金待遇               |       | 中央财政    | 地方财政    |
|---------------------|-------|---------|---------|
| 最低标准基础养老金(120 元/人月) | 中西部地区 | 补助 100% | 不补      |
|                     | 东部地区  | 补助 50%  | 补助 50%  |
| 提高和加发部分的基础养老金       |       | 不补      | 补助 100% |

（四）经办管理配套不足。

（1）人员、机构短缺。从人才建设来看，不少县市没有配备专职工作人员。从机构设置上来看，设置专门的经办机构的地区有限。根据浙江省调查结果显示，只有 21.4%的地区设有专门的经办机构，还有 42.9%的地区有兼职的经办机构，有 35.7%的地区则完全没有设立经办机构；

（2）基层单位经费不足。虽然浙江省经济发达，但经费不足的问题依然存在。尤其是村级单位，经办人员工资较低，其余的工作经费严重不足；

（3）信息化程度不高。浙江省开发了全省统一的“城乡居保”系统的软件，但使用率仅 58%，有 30%的县自行开发业务操作系统，大多数的乡镇农村还在使用纸质版来登记与保存信息。再加上软件无法覆盖全部功能，一些特殊业务只能由人工操作。并且一些数据仅留存在县级，并未上报省里，未能实现省级统筹，影响了数据的分析和应用。

四、政策建议

（一）合理划分各级政府财政责任，财政补贴机制进一步完善。笔者建议明确各级政府在“城乡居保”制度实施中的责任归属，合理优化各级财政的筹资比例。一方面要加大省级财政的转移支付力度；另一方面要积极争取中央财政的支持，合理规划各级政府的支付比例。在贫困县、财政收入低的县，建议县级财政承担少一点，省、县（市）按 1：1 来分担。在富裕、财政收入高的县，县级财政承担多一点，省、县（市）二级财政可按 1：2 或 1：3 来分担；协调各地财政部门与社保经办机构共同来拨付财政补助资金。

（二）建立有效的激励参保机制，鼓励农村居民早参保多缴费。首先，本文建议在财政条件允许的前提下适当提高用于鼓

励缴费的那一部分补贴的标准。适当提高缴费补贴，以参保人个人缴费标准的适当比例对其进行补贴，向中间缴费档次倾斜；其次，政策宣传力度需要进一步加大，来提高城乡居民对此项政策的信任程度；最后，加强对办事人员的业务培训，充分发挥他们的基层作用，使他们能够更好地办理业务。

（三）探索基础养老金标准的调整机制。根据国际公认养老金的给付标准，平均给付水平为当地当年用于生活消费支出的60%。《2015 中国居民营养与慢性病报告》显示，2014 年居民每人每天平均能量摄入量为 2, 172 千卡，碳水化合物摄入量为 301 克，蛋白质摄入量为 65 克，脂肪摄入量为 80 克，三大营养素供能充足，能量需要得到满足。根据表 3 所示，“城乡居保”的适宜水平应为 365~671 元/月，能保障农村居民的正常生存所需。（表 3）

表 3 食品营养表及浙江省平均单价

| 食品 | 重量<br>(克) | 蛋白质<br>(克) | 脂肪<br>(克) | 碳水化合<br>物(克) | 热量<br>(千焦) | 单价<br>(元) |
|----|-----------|------------|-----------|--------------|------------|-----------|
| 排骨 | 100       | 18.6       | 20.5      | 0.4          | 1088       | 5         |
| 鸡蛋 | 100       | 13.3       | 8.8       | 2.8          | 602        | 16        |
| 土豆 | 100       | 2          | 0.2       | 16.5         | 76         | 0.5       |

（四）强化信息服务平台建设，完善经办管理方法。一方面要提高数据统计的统筹层次，尽快推进省级统筹。实现全省联网及数据的省级共享，积极推进信息化建设。对于尚未使用省级信息平台软件的要配备齐全的设备促进其进行信息录入及系统转换；另一方面我们要重视信息服务平台建设，使其拥有大部分功能，更好地解决基层人员工作经费不足的问题，确保每个乡镇的办事员都拥有熟练的业务操作技能。

参考文献：

[1] 孙胜梅. 浙江社会保障城乡一体化需破题 [J]. 浙江经济, 2014. 14.

[2] 程蕊. 中国农村社会保障体系建设研究 [D]. 西南政法大学, 2014.

[3] 郭金丰. 从政策扶持到财政补贴：农村社会养老保险发展路径评述 [J]. 江西行政学院学报, 2010.4.

[4] 刘一娜. 完善我国新型农村社会养老保险制度研究 [D]. 山东财经大学, 2012.

[5] 薛惠元, 张德明. 新型农村社会养老保险筹资机制探析 [J]. 现代经济探讨, 2010.2.

[6] 张洁. 我国新型农村社会养老保险制度探析 [D]. 南京工业大学, 2012.