

新疆兵团养老保险问题研究

王云魁

(新疆财经大学 金融学院,新疆 乌鲁木齐 830012)

摘要: 新疆兵团的社会稳定、经济发展对新疆的稳定有着极其重要的经济和社会意义。根据国家养老保险的相关政策,经过几十年的发展,新疆兵团养老保险制度使团场离退休职工老有所养、老有所依,广大参保人员共享改革发展成果。当前,兵团养老保险也面临着负担重、自身造血能力弱、基金支付压力大等问题。因此,不断完善兵团养老保险制度,扩大保险覆盖范围,提高管理水平,能够有效提升兵团养老保险的可持续发展,统筹推进兵团养老保障体系建设,从而为维护新疆社会稳定和长治久安发挥应有的社会“稳定器”和“管理器”的作用。

关键词: 新疆生产建设兵团; 养老保险; 社会保障; 统筹规划

中图分类号: F244 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2017)01-0056-07

引言

新疆生产建设兵团(简称“新疆兵团”)是党、政、军、企、社合一的特殊组织。长期以来,特别是改革开放后,新疆兵团各项事业取得了显著成就。依据我国养老保险制度改革相关政策,新疆兵团养老保险制度改革同步实施。经过近半个多世纪的发展,新疆兵团养老保险制度逐渐形成了一套既不同于城镇养老保险制度又不同于农村养老制度的、有鲜明特色的兵团养老保险制度。“十二五”末,兵团总人口 276.56 万人,比 2010 年增加 15.84 万人、增长 6.1%,年均增长 1.2%。参加基本养老保险人数 169.47 万人,比 2010 年增加 36.47 万人,其中参加城镇职工基本养老保险人数 154.09 万人,增加 19.98 万人^[1]。兵团养老保险制度的改革完善为兵团职工队伍的不断壮大,维护新疆社会稳定和长治久安发挥了“稳定器”和“管理器”的作用。但在取得成绩的同时,兵团养老保险也面临着一些问题。如何提升新疆兵团养老保险的可持续发展水平,统筹推进兵团养老保障体系建设显得尤为重要。

一、新疆兵团养老保险发展概况

经过几十年的发展,尤其是 1999 年以来,在中央财政补贴的大力支持下,兵团养老保险基金收支基本保持平衡。征缴收入和中央财政补贴构成了兵团养老保险基金收入的主要来源,其中,中央财政补贴的作用日益显现(见表 1)。在国家财政的大力支持下,兵团养老保险基金过去收不抵支的状况得到了显著改善,无论是从参保人数还是从征缴收入的总体情况来看,都保持着良好的上升趋势。这使得兵团养老保险覆盖范围越来越广泛,保险金额不断提高,养老保障体系日臻完善。截至 2015 年底,新疆兵团养老保险参保人数达到 169.47 万人,其中职工养老保险参保人数 154.09 万人,城乡居民基本养老保险参保人数 15 万人,覆盖率达

收稿日期: 2016-11-25

基金项目: 国家自然科学基金项目“西部少数民族地区金融排斥与普惠金融发展的空间结构效应研究”(71563050); 国家自然科学基金项目“对口援疆、制度环境与新疆经济社会发展”(71663048)阶段性成果

作者简介: 王云魁(1975-),男,新疆乌鲁木齐人,管理学博士,讲师,研究方向为金融与保险。

到 98% 以上。

表 1 新疆兵团历年基本养老保险收支情况(单位:万人、亿元)

年份	参保人数	征缴收入	财政补贴	支出
2005	75.52(不含离退休人员)	16.19	- -	37.06
2006	76.3(不含离退休人员)	19.47	- -	43.17
2007	77.12(不含离退休人员)	21.63	- -	50.8
2008	78.28(不含离退休人员)	23.17	- -	60.4
2009	124.83	27.93	40.62	70.17
2010	134.10	49.51	47.3	91.8
2011	139.52	43.13	65.1	110.3
2012	146.60	50.99	75	126.38
2013	150.41	59.06	- -	142.46
2014	152.30	68.55	95	约 158
2015	154.09	- -	- -	- -

数据来源:新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2006-2015)。

2015 年 3 月 30 日,新疆兵团印发了《兵团贯彻〈国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见〉实施办法》,建立了统一的城乡居民基本养老保险制度,养老保险制度建设更趋完善。同时,在 2015 年,新疆兵团将推进机关事业单位养老保险制度改革工作,制定统一的机关事业单位工作人员养老保险政策和措施、统一的职业年金办法、执行统一的经办规程、统一编制和实施基金预算,使用统一的信息系统,在新疆兵团范围内统一推动实施。

2015 年 4 月,新疆生产建设兵团连续第 11 次(年)调整企业退休人员基本养老金,企业退休人员月人均养老金提高至 2500 元以上,惠及新疆兵团 57.8 万名企业退休人员^[2]。

二、提高新疆兵团养老保险保障水平的主要举措

(一) 实施养老保险省级统筹,不断完善制度建设

兵团养老保险统筹自 2008 年初建,就按照省级统筹“六统一”的标准,明确落实兵团和有关部门的职责,实行新的养老金计发办法,统一各师、团、企业的缴费基数和费率,严格资金管理和调拨制度,建立了对各师预算方案的审核批复制度,养老保险兵团统筹制度框架更趋完善,兵团养老保险统筹工作得到了人力资源和社会保障部、财政部的充分肯定。兵团养老保险升级统筹制度的建立,使得养老保险发生了很大的改变(2008 年统筹以前几年与 2008 年统筹以后几年相比),无论是从养老保险参保人数,还是从基金支出的变化看,均呈现快速增长的态势(见表 1)。

(二) 连续 11 年提高兵团企业退休人员养老金

经过连续 11 年调整,兵团企业退休人员月人均养老金已从 2005 年的 621 元/月增加到 2015 年的 2580 元/月(2015 年,全国企业退休人员养老金水平为 2271 元/月),人均养老金年均增幅约 16%,远高于全国人均养老金年均增长 10% 的水平,并首次调整城乡居民基础养老金最低标准。自 2009 年起,兵团企业退休人员月均养老金就超过了全国人均水平;自 2010 年起,月均养老金排名即进入全国前十名;自 2013 年,月均养老金超过了新疆自治区人均水平(见表 2)。调整企业退休人员基本养老金对于凝聚兵团民心,让改革发展成果更多地惠及广大新疆兵团职工,确保退休人员基本生活具有十分重要的意义。

表2 新疆兵团企业退休人员月人均养老金情况一览表

单位:元/月

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
兵团增资额	60	105	1121	131	184	207	225	234.5	211	237	--
兵团人均养老金	621	762	884	1064	1238	1430	1670	1921	2130	2320	2580
自治区人均养老金	808	约900	1004	1177	1338	1545	1757	1978	2083	2298	2534
全国人均养老金	714	约860	963	1080	1225	1362	1511	1721	1893	2061	2271
兵团养老金全国排名	14	17	18	16	15	9	--	8	8	8	--
自治区养老金全国排名	8	11	10	10	9	6	--	6	10	9	8

数据来源:根据历年新疆兵团、新疆自治区统计年鉴资料及新闻资料整理

(三) 出台“三项政策”进一步提高企业离退休人员收入

2010年7月,兵团从“促民生、保稳定”的角度出台了提高企业退休人员待遇的“三项政策”:给企业离退休人员发放冬季采暖补贴、生活补贴、一次性抚恤金。此次增加企业离退休人员收入包括:企业退休人员养老金每人每月加发120元的冬季取暖费补贴;增加退休人员一次性抚恤金,按照死亡时本人每月养老金标准一次性发给20个月的供养亲属抚恤金;1995年底以前退休人员养老金每人每月增发120元生活补助。

(四) 积极开展城乡居民社会养老保险工作

兵团自2011年7月正式开展城镇居民社会养老保险工作以来,开展了多形式、多层面的广泛宣传,在三个月的时间里就完成了业务培训、软件开发、参保登记、基金征缴和待遇支付等各项基础工作。截至2015年底,兵团城镇居民社会养老保险参保人数15.38万人。

三、新疆兵团养老保险存在的主要问题

(一) 社会保险认知度和参保意识薄弱

之所以各师、团场出现这种意识和认知,是因为各师、团场在长期争取中央财政补助资金过程中,形成了依赖上级财政补贴的惯性。首先,他们认为,中央财政自1999年不断加大对新疆兵团养老保险的补贴力度,即“养老保险有中央财政补助”;其次,他们认为,养老保险实行了兵团统筹,上级兵团党委、政府需统一调配资金,有确保发放的职责和压力。因此,涉及到养老保险缴费问题时,就出现了团场依赖各师,各师又依赖兵团的现象。在兵团积极争取中央财政补助资金的同时,各师却未足额缴费,均将确保发放的压力上提至兵团,将资金面的压力转嫁至中央财政补助。

另外,部分团场领导对社会保险工作的认知度不强,仍然把社会保险工作当作团场的经济负担,能少缴费尽量少缴费,部分团场甚至刻意压低职工缴费基数,造成职工缴费基数长期偏低(职工缴费基数长期偏低会造成退休后养老金待遇水平相对偏低),以回避团场的缴费责任,从而追求所谓的经济利益最大化,而未将社会保险工作当作“促民生工作、稳经济、社会和谐发展”的重中之重工作来认真对待。

(二) 企业职工退休人员待遇与机关事业单位差距仍大

经过11年的养老金待遇调整,企业退休人员养老金水平持续增加,至2012年为1921元/月,与机关事业单位退休费4000元/月左右相比,待遇上差距过大,虽然2015年达到了2500元/月以上,但机关事业单位退休费涨幅也不小,差距仍很明显。养老保险作为“二次分配”的范畴,应逐步缩小不同群体之间的收入差距,维护社会公平,目前,企事业单位退休人员差距大的问题仍长期存在,就党的十八大报告要求的“公平性”原则而言,还有很长的路要走。

(三) 不同社会保险制度之间的转移接续问题依然存在

按照党的十八大报告提出的社会保障体系建设“坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针,兵团已建成了覆盖兵团各类人员的企业职工养老保险制度和城镇居民养老保险制度,企业职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险制度,实现了养老和医疗保险制度全覆盖,为构建覆盖城乡居民的社会保障体系打下了

良好的基础。但是,在参保人员自愿选择参保类型的同时,不同社会保险制度之间未能做到有效衔接和转移接续,已经不适应目前从业人员流动性大的特点,特别是对于大量的农民工,部分二、三产业的从业人员,很容易影响他们的参保积极性。因不同制度之间的转移接续问题,也造成部分职工不能按时享受养老保险待遇,影响了他们的工作生活。

(四) 老龄化问题日益凸显,严重影响了养老保险金的可持续性

自20世纪70年代中后期兵团人口就开始出现持续的低增长。尤其是本世纪以来,这种情况尤为明显,以2012年为例,人口出生率降为5.67‰(远低于同期全国12.1‰以及新疆的15.32‰的水平),死亡率5.62‰,人口自然增长率竟然下降到0.05‰(远低于同期全国4.95‰以及新疆的10.84‰的水平),人口自然增长率过低必然造成未来劳动力数量的减少(见表3)。而与此同时,兵团离退休人数不断增加,占兵团总人口的比例从2005年的16.84%上升至2014年的21.15%(见表4),人口老龄化问题日益显现,随着参加养老保险人数的增加,养老保险金支出由2007年的50.8亿攀升至2014年的约158亿元,这将直接影响未来兵团养老保险金的存量,会出现严重的“入不敷出”的资金缺口^[3]。另外,因新疆兵团工作生活条件相对艰苦,兵团的青年人大多不愿同父辈一样工作生活在偏远贫穷的团场地区,纷纷涌向较大和发达的周边城市生活。而据现行的户籍制度规定,兵团农区人口迁往城镇落户,其作为农牧团场职工的身份资格也将被取消。这使得兵团青壮年人口流出量较大,而增加量却较少。按照目前人口发展趋势,兵团面临陷入“低生育水平下的人口陷阱”^[4]。降低了兵团养老保险自身造血功能,抑制了养老保险金的供给能力。随着兵团离退休人数的增多,直接影响了养老保险金的可持续性。

表3 新疆兵团个别年份人口出生率、死亡率和自然增长率

年份	1955	1965	1975	1980	1990	2000	2005	2010	2012	2014
出生率(‰)	25.27	53.92	24.55	12.27	11.48	9.4	6.38	5.74	5.67	6.3
死亡率(‰)	3.34	5.09	3.24	3.26	4.37	5.2	4.65	5.11	5.62	4.66
自然增长率(‰)	21.93	48.83	21.31	9.01	7.13	4.2	1.73	0.63	0.05	1.64

数据来源:新疆兵团国民经济和社会发展统计公报(2012-2015)

表4 新疆兵团离退休职工人数情况 (单位:万人)

年份	总人口	离(退)休职工人数	占比
2000	242.79	40.89	16.84%
2005	256.98	44.67	17.38%
2010	257.32	52.64	20.46%
2013	270.14	57.08	21.13%
2014	273.29	57.80	21.15%
2015	276.56	--	--

数据来源:根据历年新疆兵团统计年鉴资料整理

四、提升新疆兵团养老保险可持续发展水平的建议

建立健全社会保障体系是保障人民基本生活,调节社会收入分配差距的重要举措。党的十八大指出“要加快健全公共服务体系,推动社会主义和谐社会建设”的总体目标,要坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针,建立覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十八届三中全会再次强调,社会保障制度将更加注重公平性及可持续性。建立全民覆盖及保障有效的养老保险是公平、可持续的社会保障制度的应有之义^[5]。为提升兵团养老保险可持续发展水平,新疆兵团应统筹推进兵团养老保障体系建设,具体措施如下:

(一) 不断完善养老保险制度建设

兵团高度重视养老保险工作,多方筹措资金,克服各师经济发展不均衡的难题,统一养老保险制度和政

策,实现了从师级统筹到兵团级统筹的无缝衔接和平稳过渡,只有兵团养老保险工作的调剂、支付、抗风险能力和保障水平明显增强,才能确保兵团企业退休人员基本养老金按时足额发放。兵团基本养老保险实现省级统筹后,可有效解决师级统筹中各师、团场、企业养老保险负担不均衡的问题。当管理部门可在全兵团范围集中管理调剂使用资金后,将大幅提高基金抵御风险的能力。同时,兵团参保人员在兵团范围内流动,只需通过数据集中信息系统办理业务,就可以转移基本养老关系和个人信息。就业变化、户籍地变化等原因,也不会影响参保人员养老保险接续,实现养老保险关系转移接续无障碍。

一是要未雨绸缪,结合新疆兵团实际,大力加速整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度,逐步做实养老保险个人账户,实现基础养老金全国统筹,建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制等工作的顶层制度设计,对相关工作及早谋划和部署;二是进一步巩固和完善养老保险省级统筹,科学制定养老保险征缴方案,明确兵、师分级负责的制度,加强相关部门协同配合,确保养老金按时足额发放;三是积极构建“国家强制的养老保险、企业年金、个人储蓄购买的商业保险”养老保险多支柱模式,积极鼓励商业养老保险的发展,形成多层次的养老保险制度体系。

(二) 继续争取中央财政补助,确保养老金可持续的按时足额发放

新疆兵团是一个十分特殊的组织,一些兵团团场位于新疆自然环境比较恶劣的地方,生产生活极为艰难,很难产生所谓的经济效益。但这些地方却身兼屯垦戍边的重任,维护国家安全和民族团结,社会和政治效益十分显著,因此,不能简单的把兵团视作一般的经济实体来对待。因此,国家财政应从各个方面加大对兵团的扶持力度。

由于新疆兵团养老保险负担系数远高于全国平均水平,2010年负担系数达到0.701,比全国平均水平0.382高0.32,在西北地区也处于最高水平。1999年,养老保险单位费率达到45%,远超过国家规定的20%的费率,企业负担过重,征缴和确保发放压力巨大,仅靠兵团自身难以做到确保发放。为此,兵团党委向党中央反映了兵团面临的困境,党中央、国务院及中央有关部门考虑到兵团的实际困难,决定每年给予6.72亿元补助,以后随着养老金待遇的调整逐年增加。在近年来调整企业退休人员待遇过程中,国家对西部地区补助是按国家批复标准的40%进行补助,其余60%需要当地财政自筹(东部地区则没有补助)。自2005年以来,中央财政对兵团调待补助标准提高至80%,2008年以来,更是将补助标准提高至国家批复标准的100%^[6]。2012年,中央财政补助兵团养老保险已达75亿元,占当年兵团养老金支出的59%,补助额度是实施省级统筹前的2倍。2014年,调整企业退休人员养老金待遇后,中央财政对新疆兵团养老保险补助额95亿元,占当年养老保险基金总支出的60%。2015年,中央财政补助新疆兵团城镇职工养老保险基金103亿元。在中央财政的大力支持下,新疆兵团已连续15年确保企业退休人员基本养老金按时足额发放。

同时,自2011年起,中央财政建立了对兵团团场养老保险单位缴费的补助机制,每年补助6.2亿元用于减轻团场养老保险缴费负担,占团场养老保险单位缴费总额的25%^[7]。2015年,中央财政对兵团团场养老保险单位缴费的补助7.82亿元,兵团将减负资金全部发放至各团场,同时给予少数民族聚居团场、边境困难团场重点倾斜,切实减轻团场和职工的缴费压力。

随着补助力度的进一步加大,新疆兵团养老保险制度将实现可持续发展,为职工群众提供了“拴心留人”的制度保障,让职工群众更好地共享改革发展成果,这对于促进新疆稳定和长治久安有着重大而深远的历史意义^[8]。

但随着兵团养老保险的发展,因长期的历史遗留问题,遇到的困难较多,广大兵团职工的养老金待遇随逐年增长但仍不高。为了维护新疆兵团的稳定发展,从而更好地履行其各种职能,国家应继续加大投入,不但要在财税、金融、土地和招商引资等政策上给予兵团特殊优惠措施,向兵团地区倾斜,同时也要继续加大对兵团养老保险的转移支付,确保兵团基金的及时且可持续足额支付。

(三) 进一步扩大养老保险覆盖范围

为充分发挥养老保险“大数法则”的效应,逐步降低兵团养老保险负担系数,要进一步扩大养老保险覆盖范围,切实维护各类群体参保的合法权益。一是要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平

性、适应流动性、保证可持续性为重点,在兵团推进“三化建设”^①的过程中,同步扩大养老保险覆盖范围,为兵团“三化建设”保驾护航;二是找准扩大覆盖面工作的重点。以团场计划内新职工、“一家两制”^②人员、长期承包土地人员以及私营企业和个体工商户从业人员、学生儿童等人群为扩大覆盖面工作的重点,努力实现应保尽保,平抑参保人员中老龄人口所占比例;三是建立扩大覆盖面工作的奖惩机制。按照兵团养老、医疗保险覆盖率“双九五”的目标,以师(市)、团场争先进位工作、绩效考核、中央减负资金的使用等为有效抓手,努力推进养老保险扩大覆盖面工作,加强对各级领导责任制的考核,不断加大养老保险扩大覆盖面工作在各项考核中所占的比重,加强对扩大覆盖面工作的重视。四是逐步改变思想观念。部分师团领导还延续着计划经济体制下的职工管理思想,认为只有团场招录的正式职工才是职工管理的范围,而并未从社会人口、就业人口、社区管理等各方面加强对各类社会人员的管理,也造成了目前养老保险工作的盲点,还有待各级领导及时转变思想观念,用从新形势、新发展下的“人力资源管理”思想去不断扩大养老保险的覆盖工作,逐步完善相应的制度体系。

(四) 努力做好不同社会保险制度的转移接续工作

要按照国家相关政策要求,认真做好新疆兵团企业职工基本养老保险和城镇居民社会养老保险的转移接续,妥善解决困难企业、关闭破产企业职工及退休人员和失业人员医保问题,做好职工养老与居民养老、职工医保与居民医保制度衔接,确保各项制度之间的顺利转移接续。同时,要加大宣传力度,积极鼓励和引导符合条件的未参保人员,特别是个体灵活就业人员、农民等群体根据自身经济条件选择适合个人的养老保险制度参保,解除参保职工的后顾之忧,以适应现代从业人员流动性强的特点。

(五) 科学统筹规划兵团人口发展

根据兵团屯垦戍边、维护统一的职能需要以及当前社会经济发展的客观需求,综合考虑环境资源等诸多要素。一方面要积极争取国家、自治区对兵团给予优惠的生育政策和福利支持,提高人口的自然增长率;另一方面,积极通过多种渠道吸引更多的人到兵团生产、生活。如:通过制定特殊优惠政策,吸引兵团老职工的子女回流;通过各级政府加大投资力度,加快实施兵团产业振兴发展战略以及实施兵团城镇化发展战略,从而提高兵团地区的人口承载力;通过制定人才引进战略,完善人才评价机制,切实提高专业技术人才待遇,加大南疆基层招录公务员政策倾斜力度,积极吸纳毕业大学生和复转军人补充新鲜血液。

五、结语

新疆兵团的社会稳定、经济发展对新疆的稳定有着极其重要的经济和社会意义。新疆兵团养老保险制度的建立和完善,不但使团场离退休职工老有所养、老有所依,而且使得广大参保人员共享改革发展成果。当前,新疆兵团养老保险制度面临一些难题,但在中央政府大力支持下,通过不断完善兵团养老保险制度,扩大保险覆盖范围,提高管理水平,能够有效提升兵团养老保险可持续发展水平,统筹推进兵团养老保障体系建设,从而为维护新疆社会稳定和长治久安发挥应有的社会“稳定器”和“管理器”的作用。

参考文献:

- [1] “十二五”时期新疆生产建设兵团国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. <http://www.xjbt.gov.cn/c/2503108.shtml> 2016-07-14.
- [2] 新疆兵团第11次调整企业退休人员基本养老金[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/mil/2015/04-20/7220380.shtml> 2015-04-20.
- [3] 邓大松,蔡霞.新疆生产建设兵团养老保险运行机制分析[J].改革与战略,2010(11):163-167.
- [4] 李德山.兵团人口危机及其应对之策[EB/OL]. <http://www.btjyjs.com/a/yanjiuchengguo/html> 2014-05

① 城镇化、新型工业化、农业现代化

② 一份土地两个劳动关系问题

- 15.

- [5]甘晓成,孙慧.城镇居民养老保险缴费水平测算——以新疆兵团为例[J].新疆大学学报(哲学·人文社会科学版) 2014(7):18-22.
- [6]曹馨月.新疆生产建设兵团上调企业退休人员基本养老金[EB/OL].亚心网 2013-04-27.
- [7]兵团退休人员养老金年均增长 17% 民生政策惠及 54 万名退休职工[N].生活晚报 2012-11-23.
- [8]中央财政 2014 年对新疆兵团养老保险补助额将达 95 亿[EB/OL].<http://www.chinanews.com/df/2014/01-17/5751459.shtml> 2014-01-17.

Study on Pension Insurance of Xinjiang Production and Construction Corps

WANG Yunkui

(School of Finance ,Xinjiang University of Finance and Economics ,Urumqi 830012 ,China)

Abstract: The social stability and economic development of Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) have extremely important economic and social significance for the stability of Xinjiang. According to the relevant policies of the national pension insurance ,after decades of development ,the pension insurance system of XPCC has made the retired workers feel supportive and the majority of insured personnel share the reform and development results. At present ,XPCC pension insurance is also facing problems such as the heavy burden ,weak own supply ability ,the stress of fund pays and so on. Therefore ,we should improve the pension insurance system of XPCC ,expand the coverage of insurance ,enhance the management level ,these can effectively improve the sustainable development level of XPCC and promote the construction of XPCC's pension security system ,and then it can play the role of social "Stabilizer" and "Manager" to maintain long term social stability of Xinjiang.

Key words: XPCC; pension insurance; social security; overall planning

(责任编辑:黎 芳)