

# 新型农村社会养老保险制度探索

张 运 刚

(西南财经大学 保险学院, 成都 610091)

**摘要:**我国农村人口规模巨大,总体收入水平偏低,人口老龄化迅速,而以民政部方案为基础建立起来的农村社会养老保险制度日渐萎缩,建立和完善以“统账结合”为模式的新型农村养老保险制度具有重要意义。本文首先回顾农村社会养老保险发展历程,然后分析新型农村社会养老保险的特征及其存在的主要问题,强调养老保险的权利与义务必须匹配,最后提出了发展新型农村社会养老保险的对策。

**关键词:**新型农村社会养老保险;特征;问题;对策

**中图分类号:**F323.89;F840.67 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2010)04-0048-07

2009 年末,我国人口总数已达 13.35 亿人,其中农村人口为 7.13 亿人,约占总人口的 53.40%<sup>[1]</sup>。参加农村社会养老保险的人数约为 8691 万人,覆盖 18.54% 的农村从业人员,仅有 1611 万人领取养老金<sup>[2]</sup>。建立和完善农村社会养老保险制度,对于解决广大农民“老有所养”问题,促进社会和谐稳定具有重要意义。

## 一 农村社会养老保险发展历程

我国农村社会养老保险制度的探索开始于 20 世纪 80 年代中期,到目前为止大致已经历了三个阶段,目前正经历第四个阶段。

### 第一阶段:1986—1991 年,试点阶段

根据“七五计划”所提出的“‘七五’期间,要有步骤地建立起具有中国特色社会主义的社会保障制度的雏形”和“抓紧研究建立农村社会保险制度,并根据各地经济发展情况,进行试点,逐步实行”的发展目标,从 1986 年起,民政部组织力量调查研究,开展理论探讨,并在经济比较发达的地区进行了试点探

索,1987 年选择北京大兴县、山西左云县为试点县,强调国家、集体、个人三方共同承担社会保险责任,以个人自我保障为辅,为以后我国农村社会养老保险制度的发展勾勒出了雏形。

### 第二阶段:1992—1998 年,推广阶段

1991 年,国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33 号),文件规定由民政部负责农村(含乡镇企业)的养老保险制度改革。民政部于 1992 年印发了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(简称“民政部方案”),确立了“从我国农村的实际出发,以保障老年人基本生活为目的;坚持资金个人交纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持;坚持自助为主、互济为辅;坚持社会养老保险与家庭养老相结合;坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向”的指导思想和基本原则,并在山东烟台、威海等地试点的基础上,由点到面,逐步发展。1992 年末,参加农村社会养老保险人数已达 3500 多万人;经各级民

收稿日期:2010-05-24

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建立覆盖城乡居民社会保障体系的制度框架及实施难点研究——基于城乡统筹发展的视角”(批准号:07&ZD047)和西南财经大学重点课题“农村社会养老保险费率测算研究”(批准号:07YB55)。

作者简介:张运刚(1964—),男,四川营山人,博士,西南财经大学保险学院副教授,研究方向为保险精算、社会保障(养老保险)。

政部门的努力,1997年末,全国有26个省、自治区、直辖市人民政府发布了开展农村社会养老保险的文件,有的还制定了农村社会养老保险的地方性法规,有7452万人参加了农村社会养老保险<sup>[3]</sup>。1998年进行了政府机构改革,决定将农村社会养老保险由民政部门移交到劳动和社会保障部门。1998年,全国已有2123个县(市)和65%的乡(镇)开展了农村社会养老保险工作,参加社会养老保险的农村人口达到8025万人,基金滚存余额达166.2亿元<sup>[4]</sup>。

### 第三阶段:1999—2007年,调整阶段

由于受亚洲金融风暴影响以及中央决定暂缓发展农村养老保险,再加上基金来源与投资渠道单一,基金运行困难、互济性差、保障水平低,缺乏吸引力等制度本身的缺陷,农村社会养老保险进入调整阶段。1999年起,全国大部分地区农村社会养老保险参保人数下降,到2007年末参保人数下降到5171万人,基金滚存余额上升到412亿元<sup>[5-6]</sup>,见表1。一些地区开始对民政部方案进行反思,设计出一些适合当地社会经济发展情况的养老保险改革方案,积极探索新型农村社会养老保险制度(简称为“新农保”,以民政部方案为基础建立起来的农村社会养老保险,称为“老农保”),或者实行城乡一体化的养老保险制度。

2007年7月,陕西省宝鸡市开始实施新型农村养老保险制度,11月被劳动和社会保障部列为第一个“全国新型农村社会养老保险试点城市”。同年10月,浙江宁波也开始启动新农保制度的建设。

表1. 1999—2007年各年末农村养老保险参保人数及基金滚存余额

年份	参保人数(万人)	基金滚存余(亿元)
1999	8000	183.5
2000	6172	195.5
2001	5995	216.1
2002	5462	233.3
2003	5428	259.4
2004	5378	285.0
2005	5442	310.0
2006	5374	354.0
2007	5171	412.0

资料来源:根据1999—2007年《劳动和社会保障事业发展统计公报》整理而得。

### 第四阶段:2008年—现在,创新阶段

2008年起,在全国较大范围内积极着手实施新农保或城乡一体化的城乡居民养老保险制度。10月,党的十七届三中全会要求“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则,加快健全农村社会保障体系;按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求,建立新型农村社会养老保险制度;创造条件探索城乡养老保险制度有效衔接办法”。12月,江苏省政府发布《关于建立新型农村社会养老保险制度的指导意见》,要求全省范围内开展和完善新农保制度。该年开始实施新农保制度的地区主要有:北京(1月)、四川南充(1月)、四川泸州(9月)、江苏南京(7月)。该年也是农村社会养老保险参保人数止跌回升的第一年,年末参保人数回升到5559万人,基金滚存余额达到499亿元,有512万人享受养老保险待遇。

2009年,中央一号文件《关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》指出:“抓紧制定指导性意见,建立个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度。”北京市从2009年1月1日起施行《北京市城乡居民养老保险办法》。4月23日,人力资源和社会保障部新闻发言人尹成基在发布会上介绍说,人保部将开展新农保试点,年内计划覆盖10%的县市。9月1日,国务院发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》<sup>[7]</sup>(国发[2009]32号,以下简称《指导意见》),就基本原则、任务目标、参保范围、基金筹集、建立个人账户、养老金待遇等问题进行了规范,对促进我国新型农村社会养老保险的发展具有重要意义。到年末,有27个省、自治区的320个县(市、区、旗)和4个直辖市部分区县列入首批正式纳入全国新型农村社会养老保险试点之中。

## 二 新型农村社会养老保险制度的特征

在农村社会养老保险制度建立、改革和完善过程中,充分认识到老农保的保障水平低、保障层次单一、互济性差等缺点,并吸取城镇企业职工基本养老保险制度(简称“城保”)的成功经验,同时考虑到未来城乡一体化进程的加快或城乡统筹的发展趋势,新型农村社会养老保险呈现出如下特征。

### (一) 广泛覆盖

要求新农保能覆盖有收入的全体农村居民,而不是某些特殊人群。由于老农保采取自愿原则,制

度本身又存在缺陷(尤其是政府补贴缺位),导致从1999年起参保人数逐年下降,即使在农村社会养老保险发展鼎盛的1998年,也只覆盖了16.28%的农村从业人员,也就是说老农保不可能实现广泛覆盖的目标。尽管新农保在试点过程中也采用自愿原则,但由于有政府补贴,因而扩大覆盖范围是有保障的。

## (二)政府补贴

新农保实行个人缴费、政府补贴和集体补助三方筹资机制,政府需要增加公共财政资金的投入,改变了老农保由农民个人缴费个人储蓄积累的筹资模式,将过去的“国家予以政策扶持”明确表述为“政府补贴”、“进一步增加投入”,甚至全额提供基础养老金,大多数地区所推行的养老保险制度将政府的补贴明定为2%—3%,也出现了“进口补”与“出口补”相结合的两头补模式。政府作为养老保险的重要筹资主体,将增加制度的可持续性、激发农村居民参保积极性与信心,从而使养老保险覆盖面迅速扩大,为新制度能平稳运行提供了保障。

## (三)统账结合

在老农保单一个人账户养老金的基础上,新农保增加了社会统筹部分的基础养老金,不仅提高了参保人员的养老金水平,而且也增强了养老保险的互济功能。对于新农保来讲,统筹部分主要是政府出资建立,形式可能发生变异。

## (四)待遇调节

养老金的调节主要参考物价指数、农村居民收入增长、社会经济发展、基金收支平衡等情况,使参保人员领取的养老金能够逐年增长,消除了物价上涨对基本生活带来的负面影响,也使养老金与从业人员收入差距维持在合理范围内,充分体现老年人分享社会经济发展成果、保障基本生活的原则。

具备上述四个特征的农村养老保险制度,即使名称不叫新农保,实质上也应划归新农保。比如2007年1月成都推出的农民养老保险,2008年11月北京实施的城乡居民养老保险,关于农民这一类人群的养老保险,都是新农保。而不同时具备这四个特征的养老保险,即使名称是新型农村社会养老保险,也不算作新农保。比如,2007年10月山东烟台实施的《新型农村社会养老保险暂行办法》,笔者个人认为这不是新农保,因为待遇中缺少基础养老金。又比如,2006年1月—2007年12月四川通

江县被列入中日政府合作项目“中国农村社会养老保险制度创新与规范管理”试点县,尽管它为新农保的探索做出了重要贡献,但笔者仍认为它所实施的不是新农保,主要原因是不能实现广覆盖,待遇构成中缺少基础养老金。新农保具有现行城保的特征,也便于今后两种制度的融合,只是政府补贴方式与水平不同、集体补助与雇主缴费存在差异。

## 三 新型农村社会养老保险制度存在的主要问题

在近3年的各地新型农村社会养老保险试点探索过程中,还存在如下一些主要问题。

### (一)制度变动频繁,缺乏长远规划

我国幅员辽阔、农村人口众多、收入水平总体偏低、人口老龄化迅速、收入差距较大,经济发展不平衡。在这样的背景下,要建立新农保决非易事,需要不断地改革与完善,但如果制度变动过于频繁,将不利于制度的推行。不少地区对刚推出的新农保进行了重大修改,如北京市的新农保实施还不到一年就改为城乡居民养老保险制度,成都的农民养老保险实施一年多就作了显著修改。尽管基本思路变动不大,但保持相对稳定非常必要。造成这种局面的主要原因:一是新农保属于创新项目,缺乏足够的经验可借鉴,同时,已经实施多年的城保制度也不大可能完全照搬,但也不能不受其影响,因而难免会摸着石头过河;二是新农保专业人才匮乏,理论研究尚未跟上,方案出台缺乏充分论证与长远规划,往往注重短期效益,这显然不适合养老保险作为长期保障项目的发展要求。甚至,国务院近期出台的《指导意见》,也需要修改调整。

### (二)权利与义务不相称

一项养老保险制度能否平稳运行或者说可持续发展,关键在于在考虑了各方负担能力的情况下筹集到足够的养老保险基金去有效地保障被保险人的基本生活需要。制度“好坏”的评价不在于待遇是否优厚,也不在于缴费是否低廉。尽管希望待遇越高越好,起码要能保障基本生活。判断的标准在于权利与义务是否相称,或是否匹配,或者说收支能否保持基本平衡。换言之,需要回答:我国目前的农村社会养老保险待遇是过高还是过低?是否实现了权利与义务的匹配?目前的养老保险制度是否可持续?国务院的《指导意见》能实现权利与义务的对等吗?缴费有确定性的规定,待遇则没有这样的要求,因为地方政府的负担没有量化。优点是支付责任的弱

化,政府易于应对,缺点是参保人员的待遇难以维持在适度水平上。

由于目前我国保险精算人才比较缺乏,社会保险精算人才更是屈指可数,而养老保险管理部门或经办机构中懂得精算的人才更是少之又少,因而社会养老保险方案制定时大多没有经过缜密的精算过程,新农保方案基本上是县级统筹,也有少量的市级或省级统筹。可以说一个地区使用一套方案,每一套方案中必然有缴费与待遇方面的规定,这也是参保人员、集体组织、政府十分关注的问题。由于一般要求养老保险待遇高于最低生活水平,社保部门在制定这些方案时很多都借鉴或参考了当地城保方案,而城保方案中待遇与缴费之间是不匹配的,即存在着获得的待遇相对于自己缴费来说较为优厚的问题,尽管绝对数额并非令人十分满意。地方政府为了尽快出政绩,为了迅速扩大覆盖面,也充分考虑到农村居民的低收入现状,所给出的待遇往往也很有吸引力,而且对于临近享受待遇年龄的人,参保特别积极,缴几年保费,再补几年保费,就可享受待遇,即使是超龄人员也愿意付费参保。对于青年人,要缴纳相当长一段时间的保费才能领取待遇,这意味着未来15—20年内不会出现支付危机,也意味着未来几届政府不会面临支付压力,政府当然愿意提供待遇比较优厚的新农保,皆大欢喜。真正的支付困难预计会出现在2030年后,会随着人口老龄化的迅速加深而加剧。因而,新农保也存在着权利与义务不匹配的问题,就大多数新农保方案而言,平均说来,一个人获得的养老金将显著超过缴纳的保费。

### (三)各地制度千差万别

近年来,各地都在轰轰烈烈地开展新农保试点,在缺乏国家或省级劳动保障部门统一协调论证的情况下,出台了若干套新农保方案,这些方案之间存在较大的差异。尽管都实行统筹结合,但在最低参保年龄(16—20岁),缴费水平(6%—50%,大多为8%—12%),缴费基数(以农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入,或城镇在岗职工平均工资为参照物,并设置若干档次),待遇模式(基础养老金大多按待遇公式计算,也有按定额支付的),政府补贴(进口补、出口补、两头补;大多明确规定了补贴比例,大多在2%—3%,也有定额补贴的),调节机制(大多给出调节条件、也有规定年增长率的)等方面存在较大差异,对基金运用也缺乏有效监管,并

且管理方式、管理水平也存在较大的差异。

由于制度千差万别,难免不出现攀比风,甚至相邻地区同样缴费的参保人员所领取的待遇相差很大,从而使待遇偏低地区有提高待遇的压力。制度千差万别为今后制度彼此之间的融合带来困难,也不利于农村居民身份的转换、人员的流动。年龄比较小的中青年参保人员外出务工或进入城镇创业的可能性比较大,随着户籍制度改革、城乡统筹,城市化进程的加快,还会新增失地农民,因此面临着新农保与老农保、农民工养老保险、失地农民养老保险、甚至与城保或城市居民养老保险接轨等问题。

国务院《指导意见》统一了每年缴费标准:100元、200元、300元、400元、500元五个档次,各地可增加,操作比较方便,但与老农保的从2元到20元的10个档次相比,没有多少先进性。固定数额缴费意味着不能跟踪收入水平的提高,意味着需要经常调整,甚至每年调整。若不及时调整缴费参照物,几十年后就可能出现像老农保所支付的养老金低得不值一提的尴尬局面。

### (四)统筹层次偏低

目前,已推行的新农保大多实行县级统筹,尽管有些地市一级或省一级劳动保障部门出台了指导意见,但总体上统筹层次偏低。这意味着全国新农保被分割成条块,不利于人员流动,抗风险能力削弱,养老保险基金分散,也不利于通过组合投资等方式降低投资风险,提高投资收益。这一后遗症在城保中已显示出来,城保目前正努力将统筹层次提高到省级统筹。国务院《指导意见》指出:“试点阶段,新农保基金暂实行县级管理,随着试点扩大和推开,逐步提高管理层次;有条件的地方也可直接实行省级管理。”笔者认为,新农保建设不能重复城保的改革路径,改革应具有前瞻性,可以领先一步,甚至考虑城保的改革趋势,使二者在若干年后统一起来。

### (五)存在逆选择

逆选择是指由于交易双方对产品的类型和质量等信息的不对称而导致次货驱赶良货的一种现象。保险的特性容易让身体状况较差或危险性较大的人积极投保,身体状况健康或危险性较小的人不急于投保,或者选择对自己有利的险种或方式去投保,这种倾向,称之为逆选择。一般而言,任意保险较易产生逆选择,强制保险则较少产生逆选择。保险人从利己角度出发,积极推出能获得更大经济效益的险

种。同样,新农保也存在着逆选择,参保人员更倾向于选择较低的缴费档次、较低的费率、较短的投保年限投保,以便相对于自己缴费来说获得更多的基础养老金,即投保人沿着对自己有利而不是对举办者有利的方式去投保。尽管制度设计的总体思路是“多投多保、少投少保、不投不保”,但基础养老金并不与自己缴费成正比。国务院的《指导意见》也存在这方面的问题,尽管个人缴费、各种组织对个人缴费的补贴全部进入个人账户,但享受的基础养老金是一固定数额,未能体现选择较高档缴费获得较多的基础养老金的优势,只是对长期缴费的农村居民可适当加发基础养老金。

#### 四 发展新型农村社会养老保险的对策

##### (一) 积极扩大覆盖面

一项保险制度要能平稳健康运行,需要遵从大数法则,努力扩大覆盖面,创造满足大数法则条件。新农保制度必将得到迅速推广,甚至能做到应保尽保,主要原因:一是制度本身克服了老农保的缺陷性;二是各级政府高度重视,从中央到地方的各级政府将建设和完善新农保列为重要的工作内容,要求新农保全覆盖,既从政策又从资金方面予以支持;三是广大农村居民保险意识显著增强;四是我国经济一直保持高速增长势头,财政收入迅速增加,支持新农保的能力显著增强,财政收入由1992年的3483.37亿元增加到2009年的68477亿元,年均增长19.15%;五是农村居民人均纯收入由1992年的784元增加到2009年的5153元<sup>[1][8]</sup>,年均增长11.71%,而同期居民消费者价格指数增长4.69%,实际增长7.02%;六是随着城市化进程的演进,农村人口将会逐年减少,1978—2009年我国农村人口占比由82.08%下降到53.40%、人口总数从7.90亿下降到7.13亿,据预测到2030年将下降到40%左右<sup>[9]</sup>。

##### (二) 逐渐提高享受待遇的初始年龄

人口老龄化是世界人口演变的基本趋势,呈现出先慢后快,从发达地区扩大到欠发达地区,从欧洲、北美洲、大洋洲蔓延到全世界,老龄化程度逐步加深,高龄化趋势日益显著等特征。发达国家为了应对日益严峻的人口老龄化对养老保险制度的挑战,纷纷采取各种政策措施,其实质不外乎增收节支,缓解基金支付压力,要么提高费率、降低待遇,要么严格领取全额养老金的条件,其中提高退休年龄

就是重要的措施之一。比如:美国领取全额养老金的退休年龄逐步提高,计划在2000—2022年将领取全额退休金的年龄由65岁逐步提高到67岁;澳大利亚要求到2014年时将女性最低退休年龄从目前的60—65岁提高到65岁;印度的正常退休年龄根据雇主选择,为58岁或60岁,但是有统一到60岁的发展趋势;日本一直稳步地将退休年龄从60岁提高到65岁。新加坡的目标是把男性和女性的退休年龄从62岁提高到67岁;韩国的正常退休年龄将在2013年由60岁提高到61岁,之后每隔5年提高1岁,直至正常退休年龄到达65岁;奥地利女性退休年龄将在2024年至2033年间逐渐由60岁提高到65岁;比利时从2009年起,女性正常退休年龄从64岁提高到65岁;丹麦将在2024年到2027年间把男女正常退休年龄由65岁提高到67岁;德国将在2012年到2029年间把男女正常退休年龄由65岁提高到67岁;从2008年1月1日开始,加拿大国家机关取消了65岁强制退休的制度<sup>[10]</sup>。

由于我国老年人口规模大,人口老龄化发展速度快,人口老龄化呈现较大的地区、性别与城乡差异,属于典型的未富先老,并且是在养老保险制度特别是农村社会养老保险制度缺乏的条件下面对人口老龄化的迅速加深,这就决定着新农保的养老金待遇与缴费应是相称的,而不至于严重失衡。鉴于我国退休年龄偏低,特别是女性退休年龄更是如此,囿于农村居民总体收入偏低、增收比较困难且不太稳定,要维持合理的待遇水平,提高享受待遇的年龄,延长缴费期,缩短待遇期,以较低的保费负担获得较高的养老金待遇,我国提高退休年龄应是大势所趋。尽管退休年龄的提高还会受制于就业压力,提高退休年龄也将遭遇不少的反对,但我国在未来30年内仍应将职工的退休年龄分阶段逐步提高到65岁,并注意统一男女退休年龄。当然,新农保关于领取养老金待遇年龄的规定也可沿着这一思路进行,也可以加快提升步伐。关键在于现阶段要像上面所列举的国家那样,提前若干年公布提高退休年龄或待遇年龄的计划,使人们有充分的思想准备。近期已试点的地区可将享受待遇的年龄先逐步统一到60岁,远期目标是65岁。

##### (三) 提高享受基础养老金的缴费年限

从各地推行的新农保制度来看,个人缴费的费率一般规定在6%—50%之间,大多在8%与12%

之间,也有定额缴费的。采用定率、定额方式缴费,比较容易操作;前者可以在相当长一短时间内相对固定,后者需要频繁变动。

鉴于参保人员的逆选择,人们会尽可能选择缴费档次比较低、费率比较低、期限较短的方式缴费,以期以较少投入获得较大的收益。另外,15年缴费就可获得基础养老金待遇的条件比较低,很容易达到,导致一般男45岁、女40岁之前,投保积极性不会太高。因此,费率设计应鼓励人们选择较高的缴费档次、较高的费率与较长的缴费时间。方法之一就是提高适合这些条件的最低标准,提高缴费档次与费率的下限,提高享受基础养老金缴费年限的下限。个人缴费的最低费率可提高到15%,集体补贴最低为2%,政府事前最低补贴最低为3%,若集体缺位,则应由政府补上,使三方缴纳的费率不低于20%。缴费档次最好以农村居民人均纯收入作为缴费基数,或以城镇在岗职工平均工资作为参照物。关于享受基础养老金的年限,建议在未来一段时间内,比如在2030年前逐步延长到30年,但要提前10—20年公布修正方案。对于那些缴费不足最低年限的,有中断缴费情形的,允许补缴保险费,但必须要按补费时的标准补费,而不是以前实际欠缴的保费。由于无论城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入都呈递增趋势,增长率显著超过利率水平,因此越晚补费所补缴的数额也就越大。换言之,延长享受基础养老金的年限,有利于早投保、连续投保。

#### (四)建立统一的制度模式

考虑到未来城乡统筹的深化、人口城市化步伐的加快、户籍制度的改革、省直管县的趋势、人口流动性继续增强,也考虑到新农保与现行社保制度的融合趋势等因素,笔者认为我国的新农保制度应当建立统一的制度模式,而不是各县为政。具体可采取如下措施。

一是为每一位参保人员设置全国统一的社会保险号码,建立统一的电子信息系统,方便参保对象查询、缴费、支付等。任何单位雇用员工,无论是农村居民,还是城镇居民,都必须检查其参保信息,并按规定缴纳相应的社会保险费。

二是提高统筹层次,实行省级统筹,而不是在实施一段时间后再进行大的调整。否则,转轨难度会比较大,后遗症也多。实行省级统筹,使各统筹地区

之间也比较容易协调,资金划转也相对简单容易,而且也容易照顾地区之间的差异性。

三是实行“统账结合”。个人账户规模可与城保持保持一致,即选择8%的规模。要充分吸取城保的经验教训,个人账户必须实账运行,不得挪用,不要将责任向后代转移,防止重蹈城保覆辙。统筹基金应由个人缴费、集体补助和政府补贴构成,统筹基金规模应达到缴费基数的12%,以增强养老保险的互济性,消除省内之间的差异。政府的补贴应有事前补贴规定,以鼓励农村居民积极参保,范围应在3%—5%之间,事后补贴起后盾作用。待遇模式也应统一,包括养老金的领取、个人账户养老金的发放。

四是缴费基数的参照物要合理选择,越少越好,可考虑全省农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入,或城镇在岗职工平均工资(如河北省遵化市的新农保就以此为标准)。笔者建议:最好能以所在省市自治区的在岗职工平均工资为参照物,要充分考虑各方面的负担,还要考虑部分农村居民很可能有部分时间作为农民工参加城保,设置若干档次作为缴费基数以便选择,以利于鼓励参保人员尽可能选择较高档次,也便于今后全国养老保险制度的最终统一。

五是统一救济方法。待遇的确定要与实际缴费的多少来确定,即权利与义务要对应。这样,很可能出现养老金待遇不能维持最低生活保障水平,那时再由政府补差以达到最低生活水平(这适合于没有缴费记录的)或是按最低生活保障水平支付,这样政府负担就比较轻。当然,要求政府充分动员有缴费能力的适龄对象按时参保,不允许无故游离于养老保险制度之外。总之,待遇水平应适度合理,公平公正,相邻地区间的待遇不要相差太大。

六是统一待遇年龄与享受全额养老金的条件。

七是建立统一的基金投资制度,各统筹区应建立专门的投资机构进行控制,控制投资风险,以实现基金的保值增值。若不具备这样的条件,也要结合当前的市场利率、国债收益率等指标合理确定记账利率,并定期公布,以接受社会监督、加强制度约束。

八是统一新农保关系的全国转移办法。当养老保险关系在各统筹区转移时,不仅要划转个人账户基金,也要划转全部统筹基金部分。

参考文献:

- [1]国家统计局. 中华人民共和国 2009 年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2010-02-25.
- [2]人力资源和社会保障部. 2009 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[R]. [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-05/21/content\\_382330.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-05/21/content_382330.htm).
- [3]民政部. 民政事业发展统计报告[R]. 1992-2007.
- [4]劳动和社会保障部, 国家统计局. 劳动和社会保障事业发展统计公报[R]. 1998-2006.
- [5]人力资源和社会保障部, 国家统计局. 劳动和社会保障事业发展统计公报[R]. 2007.
- [6]人力资源和社会保障部, 国家统计局. 人力资源和社会保障事业发展统计公报[R]. 2008.
- [7]国务院. 关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见[EB/OL]. <http://www.gov.cn/zfwj/gwyfw.htm>.
- [8]国家统计局. 中华人民共和国 1992 年国民经济和社会发展统计公报[R]. 1993-02-18.
- [9]宋丽敏. 中国人口城市化水平预测分析[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2007, (3).
- [10]加拿大取消 65 岁强制退休制度[N]. 广州日报, 2008-01-09.

## Attempt at a New Insurance System of Rural Old-age Pension

ZHANG Yun-gang

(Insurance Institute, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 610091, China)

**Abstract:** It is of great significance to establish and perfect a new rural old-age pension insurance system with “social pooling combined with individual account”, for the old system established with the scheme by the Ministry of Civil Affairs is not functioning desirably when China's huge rural population generally with low income is rapidly aging. This article first reviews the history of the system development, then analyzes its features and problems, stresses the match between its rights and obligations, and finally puts forward some measurements for its development.

**Key words:** new rural old-age pension insurance; feature; problem; measure

[责任编辑:李大明]