

新型农村养老保险试点问题的实证研究

——基于安徽省四县市的调查

罗遐

安徽大学管理学院

【摘要】：自 2009 年底开始，新型农村社会养老保险在全国 10% 的县展开，了解和探讨试点问题具有重要的现实意义。在对安徽省新型农村养老保险试点调查的基础上，文章阐述了新型农村社会养老保险的现状与问题，文章指出试点顺利开展并取得了一定成效，但是还存在养老金水平偏低、农民参保率较低、经办力量较弱、缺乏有效制度衔接机制等问题。接着提出了解决问题的对策建议，如加强制度建设、提高经办能力、提升农民主体意识和农民缴费能力等。

【关键词】：新型农村社会养老保险，制度建设，经办能力

一、研究问题与资料来源

(一) 研究问题

随着我国经济和社会结构的变化，我国人口年龄结构发生了重大变化，人口老龄化问题凸显，加之农村青年劳动力向城市流迁，农村空巢家庭越来越多，传统的家庭养老功能逐渐弱化，农民面临严峻的养老风险，“在风险社会中，不明的和无法预料的后果成为历史和社会的强有力的力量，我们考虑问题，必须从社会发展的风险角度对我们今天的抉择进行反思。正是基于风险与反思的视角，党和政府逐步提出了一系列惠农方针政策，尤为重要，国务院 2009 年出台了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，自 2009 年年底开始，农民缴费为主、集体经济予以补助、国家给予补贴的新型农村社会养老保险制度，试点工作在全国 10% 的试点县展开，目标是在 2020 年前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。试点的主要目的就是了对制度设计、经办能力以及对政策实施效果的检验。那么，新型农村社会养老保险(以下简称新农保)的试点工作进展如何?存在哪些问题?如何解决这些问题?回答这些问题无疑将有利于新农保制度的进一步完善和试点工作的顺利推进。

(二) 资料来源

为了解新农保实施情况，笔者选择了农业大省和农民大省之一的安徽省作为调查地点，按照多层分段抽样的方法，在安徽省新型农村养老保险的 12 个全国试点县中，据经济发展程度选择了马鞍山市的当涂县、宣城市的广德县、合肥市的肥东县和界首市(县级市)等 4 个县(市)，随机抽取了约 30% 的乡镇，每个乡镇又随机抽取了若干行政村，在 2010 年 7 月 5 日到 20 日期间，受过专门培训的访谈员集中实施问卷调查和深度访谈。本次调查主要采用结构式访谈的方式进行，共发放和回收问卷 831 份，其中有效问卷 814 份，有效回收率达 97.95%。样本覆盖 4 个县市、16 个乡镇、33 个行政村。深度访谈省人力资源和社会保障厅及各级相关部门的领导和工作人员共达 13 人次。问卷调查和实地调研中获得的一手资料是本研究的主要资料来源。

二、安徽新农保试点做法与成效

(一)新农保试点开展情况

安徽省新农保试点工作采取的做法归纳如下：

第一，各级领导重视，组织上有保障。新农保试点工作得到省委、省政府的重视，把它作为一项重要的政治任务来抓。试点工作由人力资源和社会保障部门主管，同时也得到财政、民政、审计等部门的支持和配合。在 2009 年成立了由省长牵头的新农保工作领导小组，并定期召开会议、部署工作，各试点县市也都相应成立了领导工作小组。试点县和乡镇成立或完善了农村社会养老保险管理机构，配给编制和非编制的专门管理人员，村里配有协办员协助乡镇对养老保险的基础信息登记、缴费记录等具体事务。新农保试点工作全面启动。

第二，加强制度建设，财政予以保障。根据《国务院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，以下简称指导意见）精神，安徽省政府颁发《安徽省人民政府关于开展新型农村社会养老保险试点工作的实施意见》皖政[2009]131 号（以下简称实施意见），各试点县参照这两个文件制定了相应的实施方案和实施细则。按照国务院和安徽省相关规定，中央给予每人 55 元的基础养老金，各级政府的基础养老金和缴费补贴方面都有相应责任，参见表 1。调研发现各级财政补贴多能及时到位。

表 1 调研试点县的新农保缴费档次、政府补贴一览表

	缴费档次		基础养老金(元)			缴费补贴(元)				
	档 次	具体 档次	补贴 标准	其 中		补 贴 标 准		其 中		
				中央	县			省	县	
D 县	8	100 ~ 800	80	55	25	缴费 15 年以上, 每超过 1年加发 1%, 加 发 不 超 过 10%	50 ~ 160	20	100 补 10 元;200 以上补 20%	重度残 疾人等 缴费困 难 群 体, 按 最低缴 费标准 政府为 其代缴 全部养 老保险 费
F 县	10	100 ~ 1000	60		5		30 ~ 50		100 补10元;200 ~ 500元每 提高一档,补贴标准另加5 元;600元以上,另加20元; 增加部分不超过20元。	
G 县	6	100 ~ 600	55		足额缴纳养 老金的加发 7 元		30 ~ 50		100 元补 10 元,每提高一个 档次, 补贴标准增加 2 元,最高不超过 20 元	
J 县	5	100 ~ 500	55				30 ~ 42		10 元,每提高一档,补贴增 加 3 元	

资料来源:安徽省人力资源和社会保障厅 2010 年 7 月。

第三，重视宣传和经办人员的培训工作。调研发现，各试点地都比较重视宣传和培训工作。以蒙城县为例，当地关于新农保宣传方面有两项要求：一是网络每天要有新闻；二是广播电台有报道。网络和广播电台也是其他试点地通常采用的宣传途径，除此以外，一般还有横幅标语与口号宣传、村干入户宣传、召开村民会议、发放宣传册、明白纸等途径。还有些试点县采用一些新颖的宣传方式，如月巴东县采取送戏下乡的方式，把新农保的内容编进戏曲台词进行演唱，这样的宣传方式通俗易懂，很受老百姓的欢迎。广德县把新农保的相关内容变成顺口溜易懂又好记。如新型农保政策好，政府扶助帮养老；早参加新农保实惠，晚参加吃亏，不参加后悔；戒烟限酒，省钱参保：幸福晚年，老有所靠；早入新农保，夕阳无限好；新型农保是靠山，老有所养乐无边……

各试点县都对新农保工作人员进行了专门的培训，以提高业务经办能力。以肥东县为例，县里首先召集一把手乡镇长、分管的乡镇长、社会保障所所长集中培训。然后，各乡镇又分别培训到村民小组，村支书、村长、村文书等人员。全县共组织培训 32 次，受培训的人员有 2452 人。

第四，注重参保人员的信息管理工作。省厅相关部门一直积极地在做新农保信息管理系统的开发工作，尽管在调研时还没有开发出统一的管理软件，但是各试点县都比较重视信息管理工作，多用 EXEL 表格建立新农保参保人员数据库，在与公安系统没有联网的情况下，基层信息采集的工作量非常大。除此以外，各地还注重纸质档案的管理工作，给人留下深刻印象的是界首市的参保人员档案管理，一个乡镇都有一个专门档案柜。

（二）试点取得的初步成效

新农保试点工作经过多方努力取得了初步成效。主要表现在以下几个方面：一是初步建立了规章制度和经办规程，让新农保工作有章可循。二是逐步建立了经办机构使新农保工作得以正常开展。三是基本完成了基础信息登录工作。四是老百姓对新农保有了一定的了解。五是大部分符合条件的老人领取到了养老金，到 5 月底，全省有 837946 为农村老人领取了新农保的基础养老金，使农民具备了一定的养老保障能力，改善了老年农民的家庭地位。六是形成了一些行之有效的工作方法。最后，通过新农保政策，老百姓对政府更加信任，有许多受访的农民说：胡锦涛把好事都做尽了，让后面的领导人咋当呢？一句简单的语言道出了百姓对政策的认同，对政府的信赖。

三、安徽新农保试点问题分析

诚然，处于试点初期的新农保政策正处于动态调整过程中，问题与不足在所难免，这是由一项社会政策的“生命周期”规律决定的。但是为顺利推进新农保试点工作，为进一步完善新农保制度，我们有必要审视试点中存在的不足。

（一）养老金水平偏低

尽管新农保坚持“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则，从农村实际出发，低水平起步，筹资标准和待遇标准与经济发展和各方面承受能力相适应。但是本次调查发现，享受新农保的月平均水平为 60.4 元。迈克尔·希尔所言，在考察政策产生影响时，更重要的是要关注社会政策接受者的感受，事实上享受养老金的老人有 71.1% 的老人认为养老金不够生活，有 1/4 的老人认为差不多够生活，另有 3.1% 的老人认为足够生活。认为足够生活和差不多够生活的老人主要是有劳动能力和其他收入者，粮食和蔬菜主要是来源于自己的劳动，因此即便几十元的月养老金也觉得足够生活。

目前已经领取养老金的农民多是享受基础养老金，水平低还可以理解，毕竟新农保政策刚实施，他们没有个人账户积累。而那些缴费的农民将来领取养老金又是否够基本生活呢？答案是否定的。尽管参保农民可以在 100 元到 500 元 5 个档次选择参保缴费，有的地方甚至可以选择 800 元或 2000 元等更高档次参保，但是事实上超过 2/3 的参保农民选择最低缴费档次 100 元。以广德县为例来计算，按照 100 元缴费档次来算，距离领取养老金年限不足 15 年补缴或正常缴费满 15 年以后，个人账户养老金按照目前银行复利计算，加上基础养老金部分，总共可获得 73.1-76.03 元的月养老金，如果按照广德县的最高档次 600 元来算，不同年龄的农民缴费(或补缴)满 15 年的总共可获得 127~131.06 元。而且这个金额到 15 年以后的购买力将比现在更低。这样看来，养老保险水平很低，参保农民难以单靠社会养老保险金而安度晚年。确切地讲，目前的农村社会养老保险金是一种生活补贴，而非基本生活保障。

养老金水平低的原因是多方面，其中主要原因在于农民缴费水平低和社会化筹资机制不完善。如前所述，农民参保缴费时有 2/3 的选择最低缴费档次 100 元投保。缴费少直接影响了将来的养老金水平。新农保试点中社会参与机制不健全的表现有两个方面，一是在养老保险资金来源方面，尽管在《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》中明确提出，“新农保基金由个人缴费、集体补助和政府补贴构成”，“有条件的村集体应当对参保人缴费给予补助，补助标准由村民委员会召开村民会议民主确定。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”。但据调研了解，目前安徽省的新农保资金来源主要是中央和地方政府以及参保农民，农村集体补助空缺；社会公益组织目前也没有提供任何资助。二是商业保险在养老保障领域的补充作用没有体现，根据问卷调查的情况看，购买了商业保险的农民仅占 4.6%。

(二) 农民参保率比较低

根据安徽省新型农村社会养老保险试点工作领导小组办公室提供的资料来看,到2010年5月31日,安徽省全省试点县的平均参保率刚刚超过50%,其中最低的仅为20.1%。具体情况见表2。尽管我们知道,2010年的缴费时限一直到2010年12月份,但是经过半年时间,其间有一个春节正好是农村人口比较集中在农村的时间,因此目前的参保率较低。

表2 新农保试点地参保缴费情况统计表

	16-59岁总人数(人)	累计参保人数(人)	参保率(%)	累计保费收入(万元)
D县	342932	237398	69.23	18467.01
F县	555914	327466	58.91	5824.64
G县	288354	98081	34.01	5450.92
J县	404935	183030	45.45	1847.82
小计	1592135	845975	51.90	31590.39
全省合计	4134737	2204954	50.56	89314.80

注:资料来源于安徽省人社厅,截止日期:2010年5月31日。

参保率低的原因主要在于以下几个方面:首先,本次调研时是试点开展半年之际,属于试点初期阶段,农民对新农保有一个逐步认识的过程,随着试点工作的进一步开展,参保率会有一定的提高。其次,农民参保年龄的逆向选择性,当我们将“是否参保”与“不同年龄段”交叉分析可见(参见表3),参保农民中有49%的年龄在45—59周岁之间,只有6.7%在29周岁以下,30—44周岁的占参保总数的比例居中。卡方检验发现不同年龄段的农民参保的选择性具有显著性差异($P=0.000$)。这说明农民具有参保的选择性倾向,处于低年龄段的农民,参保的可能性更小,反之则大。农民的这种参保年龄逆向选择对于新农保制度的可持续发展和对于养老金水平的提高都产生不良影响。同时,农民的传统意识还比较浓厚也影响了参保积极性,本次调查的“将来可依靠的养老方式”的多项选择中,有近31.1%的被访者仍然选择依靠“子女养老”,这在一定程度上影响了农民的参保积极性。此外,政策宣传不到位也是影响参保率的主要原因。

表3 是否参加新农保 * 年龄段交叉表

		年 龄 段			合 计
		16-29周岁	30-44周岁	45-59周岁	
是否 参 加 新农保	是	24	159	176	359
	有效行 N%	6.7%	44.3%	49.0%	100.0%
	否	44	92	51	187
	有效行 N%	23.5%	49.2%	27.3%	100.0%
合 计		68	251	227	546

Pearson 卡方值为42.649,渐进 Sig. (双侧) = 0.000,相系数为0.269

(三) 新农保经办能力有待进一步提高

本次调研发现,目前的新农保试点经办环节还有一些需要改进和完善之处。具体表现在以下几个方面:

第一，经办机构建设与人员配备未完全到位。尽管农村社会养老保险已经开展了 10 多年，但是这期间由于管理体制变革、机构调整等问题而导致经办力量薄弱的现状。新农保试点工作开展以后，尽管相关管理部门非常重视，但是在试点开展半年之际，我们开展的实地调查反映，有些乡镇没有设立专门的新农保经办机构或者人员配备没有到位，尤其是懂经办业务和技能的人员缺乏，影响了养老保险业务的开展。

第二，政策宣传工作有待进一步加强。社会保障政策宣传工作做得好坏直接影响农民的参保情况。宣传工作在试点初期作为政治任务开展了一些，向农民讲解政策，发放宣传单等。但这项工作一般难以持续下去，试点工作开始一段时间之后宣传就放松了，因此宣传效果不佳。有的地方只是做做表面文章，以致一些农民根本不了解政策。调研发现对政策比较了解受访者只占 13.2%，自认为“不太了解”和“不了解”的超过 2/3。对政策不了解的直接后果导致农民不参保或者选择较低的缴费档次，其实根据邓大松等人的研究发现农民目前具有缴费能力。一些农民对新农保政策产生了误解，如部分年轻农民认为，只有到了老年或者 45 岁以后才需要参加养老保险。这不仅影响了新农保试点工作的开展，也直接影响了制度的可持续发展。

与宣传不到位不同的一类问题是夸大宣传。据了解，老农保在实施时有些地方为了实现下达的参保率指标，出现夸大政策效果宣传的情况，即对养老保险的实施效果过高估计，误导参保农民对社会养老保险产生过高期望。一旦农民领取养老金时，却发现实际情况与当年宣传的结果甚为悬殊，从而出现不满情绪。在新农保的宣传中，也有个别地方出现夸大宣传的情况，比如“农民养老，首先农保”的宣传容易误导农民认为，只要有新农保就可解决养老问题；“缴费不多，收益不少”的宣传也会提高人们对缴费“收益”的过高期望，“农村社保缴费少，惠及农民政策好”的宣传也会造成误导农民少缴费的后果。

第三，试点实施中出现“捆绑式”的不当做法。本次调研时有农民反映，如果不参加新农保，家中就不能参加或享有其他保障待遇，如合作医疗待遇、社会救助甚至各项农业补贴。这种“捆绑式”做法导致了一种奇怪的现象出现：父母替子女缴纳养老保险费，老人这样解释：如果给子女每年缴纳最低的参保费用 100 元来算，每年他们就会享有基础养老金 660 元，即便减掉代子女缴纳的保费 100 元，自己还能剩下 550 元，而且也不影响家中下一年享有其他保障项目。

(四) 缺乏有效的制度衔接机制

在调研中发现，农村养老保险制度存在制度衔接问题，表现有两种情况：一种情况是，新老农保制度衔接问题，如享受养老金年龄不一问题，马鞍山在 2007 年率先在全市范围内开展新农保，当时承诺女性农村户口年满 55 周岁就可以领取养老金。但是 2009 年全国新农保试点方案中规定，男女都必须达到 60 周岁才能领取养老金。这对那些参加老农保的女性村民影响很大。有些人不理解，觉得政策一天一个样，对政府的信任度降低，从而在一定程度上影响了新农保的实施。制度衔接存在问题的另一种情况是，养老保险制度与其他农村保障制度之间的衔接和统一问题。除了社会养老保险制度以外，目前农村老人还享有失地农民社会保障制度、最低生活保障制度、五保制度、计划生育保障和社会救济制度。其中失地农民社会保障主要是一种生活保障制度，如合肥市参保的失地农民每个月享有 280 元基本生活费，而计划生育保障的独女户和两女户的老人又享有每月五六十元的生活补贴等等，这些保障项目目前是“板块”结构，各自封闭运行，保障制度之间缺乏衔接和统一。

另外，社会化管理与服务有待完善。在养老保险缴费办理和养老金发放环节，实行社会化管理方式，需要一些金融机构加入进来。原则上要求将养老保险费存入国有商业银行，不提倡存入农村信用社。相较于其他几家商业银行而言，在农村农行的服务网点较多，因此选择农行作为基金管理的机构较多。但是即便一个乡镇有一个服务网点，多则两个网点，这相对来说仍然不很方便，特别是距离网点有一定路途的腿脚不灵便老人领取养老金更不方便。有些地方具有地方保护主义倾向明显，加上信用社的服务网点较多，因此也有个别地方选择了农村信用社为金融代办机构。如何解决风险防范和便民服务的两难问题需要进一步探讨。

四、完善新农保试点的对策建议

(一)加强新农保制度建设

为使新农保试点工作顺利推行，切实保障农民的福祉，需要从以下几个方面加强新农保制度建设。

第一，完善筹资机制。首先，引导农民提高缴费水平。对于有能力缴费的农民来说，采取有效的激励措施，吸引他们选择较高档次缴费，以解决养老金水平过低问题。诚然，提高农民缴费水平的基础是提高农民的经济收入。其次，财政补贴方面各级财政合理分工，要考虑到地方财政转移支付能力大小，尤其考虑到地方财政困难地方的实际情况。再次，引入社会参与机制拓宽筹资渠道，引导社会公益组织、个人等为农保基金筹资；商业保险公司为农民提供补充养老保险，以满足不同人群的养老保障需求。

第二，健全监管机制。完善养老保险的监管机制，以保障与农民养老保障有关的各种农村社会保障制度的顺利实施，有效维护农民的社会养老保障权益。一方面要完善行政监管机制，人力资源和社会保障部门、民政部门等主要负责社会保障的行政监管工作；另一方面，要完善社会监督机制，这要辅以信息披露制度的完善。通过网络、电视、报纸等媒体以及社区的信息宣传栏，加强社会舆论和村民对新农保实施过程的监督。

第三，新农保与其他社会保障制度的有序衔接。新农保与老农保制度之间的有效衔接和平稳过渡，本着以人为本、平稳过渡的原则让老农保的农民“不吃亏”。同时，展开专门研究解决新农保与农村社会救助、失地农民社会保障、农民工社会保险、城镇社会养老保险制度之间的接续转移问题。这不仅要在制度上予以衔接，而且需要有技术的支持，信息的共享。

(二)提高新农保的经办能力

第一，加强农保经办机构建设。应尽快健全新农保的组织机构，理顺农村社会养老保险管理体制。重点加强县、乡、村三级经办机构的建设，合理设定各级经办机构的编制，配备与其业务相适应的管理和经办人员，并加强经办人员业务素质的提高。

第二，进一步做好宣传工作。可以通过相关经办人员结合农村养老所面临的实际情况，加强宣传解释工作，让更多农民了解这一项惠民政策，自愿作出参保选择，而不是采取与其他农村保障项目相“捆绑式”的不当做法。调研发现农民最能接受的宣传方式是“村干入户介绍”的方式，因此积极发挥基层协办员在入户宣传方面具有重要作用。宣传工作要长期坚持做，在宣传过程中，要注意两类人群的宣传：一类是未外出的年轻农民，另一类是外出的农民工。采取何种宣传方式和选择恰当的宣传时间是影响宣传效果的关键。

第三，加强信息平台建设。新农保业务的办理需要一个统一的信息平台，因此要加快软件系统的开发和使用，让数据登录、管理等更加方便有序，这项工作要与全国社会保障信息化建设同步进行，避免重复建设。问题是在信息系统统一提供使用之前，对信息处理的方式方法要得当，既要满足目前业务办理的需要，又要便于将来与信息管理系统对接。

另外，需要做好社会保险统计工作。有些试点地在统计缴费参保率时没有把应参保的人数搞清楚，而是以公安局提供的16-59岁总人口为基数来计算的，事实上，这把非参保对象的学生群体也纳入进来，因此需要强调试点农保管理部门做好新农保的统计工作。做好社会化的管理与服务工作也十分必要，在参保农民缴费和领取养老金环节推出满足便民的服务，如肥东县某些乡镇推出的“代理服务”就是很好的一种便民服务方式。

(三)提升农民主体意识和缴费能力

随着经济社会发展以及现代化的逐渐渗透农村，农民的观念也在逐渐变化，但是养儿防老的观念还在一定程度上存在。加强农村文化建设，逐步转变农民的传统观念，将有利于农民社会养老保障能力的提升。提升农民主人翁的地位将有利于提高自

我抵御风险的能力。国家在加强新农保制度建设的同时，也在提倡依托家庭和社区养老，即便社会保障制度相当完善的情况下，养老方式还是提倡以居家养老为主。因为只有在家中，老人才更能找到自我的感觉，也才能体验到亲人的关爱和天伦之乐。因此，提升农民的主体意识将有利于抵御养老风险。

新农保制度的好与坏、试点的成功与失败，关键还在于制度的实施对象——农民自身。归根结底，只有农民具有缴费能力，他们才有可能作出参保选择，也才有可能选择较高缴费档次，从而新农保制度的可持续发展才有着落，因此在做好新农保试点工作同时，需要坚持农民经济能力的提升，这样才能提升农民的缴费能力。