

对安徽省新型农村社会养老保险研究

苗侠

【摘要】：近年来，随着我国经济的发展和国家政策的调整，我国农村传统的家庭结构发生了重大改变，人口老龄化问题日益严重。加上农村大量的青壮年选择离开农村去城市务工，导致农村空巢化严重，土地利用率和收益率明显下降，农村养老风险增大。为了保障我国农村人口的晚年生活，提高其生活质量，实现老有所依，促进农村的和谐发展，国家于 2009 年在全国范围内开展新型农村社会养老保险的试点工作。本文以安徽省太和县新农保的试点情况为例，探究新农保在试点工作中存在的问题以及可供利用的成功经验，为新农保在全国的推广提供政策建议。

【关键词】：新农保，制度设计，政府，收入水平

近年来，随着我国经济的发展和国家政策的调整，我国农村传统的家庭结构发生了重大改变，人口老龄化问题日益严重。根据我国第六次全国人口普查的数据可知，我国大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，0-14 岁人口为 222459737 人，占 16.60%；15-59 岁人口为 939616410 人，占 70.14%；60 岁及以上人口为 177648705 人，占 13.26%；其中 65 岁及以上人口为 118831709 人，占 8.87%。加上农村大量的青壮年选择离开农村去城市务工，导致农村空巢化严重，土地利用率和收益率明显下降，农村养老风险增大。农村养老保险制度作为我国社会保险的一个重要组成部分，在保障我国老年人口晚年生活质量方面发挥着重大作用。

一、我国农村养老保险的发展历程

我国从 20 世纪 80 年代中期开始，探索性地建立了农村社会养老保险制度。截至目前，我国的农村养老保险制度大致经历了四个阶段。

第一阶段：试点阶段（1986 年—1992 年）。1986 年民政部和国务院有关部门在江苏沙洲县召开了“全国农村基层社会保障工作座谈会”，从我国的具体实际出发，确定一些经济较发达地区为首批试点地区，拉开了我国农村社会保障工作的大幕。

第二阶段：推广阶段（1992 年—1998 年）。《县级农村社会养老保险基本方案》的通过，确立了以县为单位开展农村社会养老保险的原则，并于 1992 年 1 月 1 日起在全国实施并推广。

第三阶段：衰退阶段。自 1988 年起，农村社会养老保险由民政部门移交劳动与社会保障部。由于多种因素的影响，全国大多数地区农村养老保险出现了倒退甚至停顿状态，农村社会养老保险参保人数下降，我国农村老年人养老保险不断萎缩。

第四阶段：新农保阶段。党的十七大和十七届三中全会提出，当前和今后一个时期，要把建立新型农村社会养老保险制度作为农村工作的重要任务。2009 年 9 月 1 日，国务院公布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度，从而为保障农村居民老年基本生活提供保障。2009 年首先在全国 10% 的县（市、区、旗）进行首批试点工作，并期望于 2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

二、安徽省太和县新型农村社会养老保险的运行情况

自 2009 年新农保试点工作开展以来，太和县政府始终高度重视新农保工作的开展情况。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》和《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》的相关精神，结合太和县的实际情况，制定了《太和县 2010 年新型农村合作医疗实施方案》。

《方案》规定，全县范围内农业户口农村常住居民均可参合。本县务工农民、失地农民、开发区农民，以及虽有城镇户口但在城镇无固定职业且事实上长期居住在农村的居民，可以自愿参加新农合。《方案》还就各职能部门的主要职责，操作流程等问题做了具体的规定。其中：（1）县卫生局负责全县新农合综合管理，县财政局负责新农合基金管理，其它相关部门在各自职责范围内配合做好新农合工作。（2）按照精简效能原则，县成立新型农村合作医疗管理委员会；县卫生局设立新农合管理中心，负责新农合管理经办业务。县新农合管理中心向各乡（镇）派驻人员，负责各乡（镇）新农合经办、监管等具体业务。（3）参合农民应遵守新农合各项规章制度，住院持《就诊证》自主选择县内定点医疗机构。

太和县县委、县政府高度关注太和县 140 多万农村居民的养老问题，始终把保障居民的老年生活，真正实现“老有所依”放在政府工作的重要位置。截至目前，新农保在太和县已经成功运行了 2 年有余，取得了丰硕的成果。同时，因为新农保尚处在试点阶段，各地并没有现成的模式可以套用，所以在实施过程中不免存在一些问题。

1. 农民参合情况

太和县县委县政府积极宣传新农保制度，使得农村居民对新农保有了初步了解，人们的参保热情相对较高。通过从太和县新型农村合作医疗管理中心所获数据可知，截至 2011 年 6 月底，2011 年应参合人口 135.27 万人，实际参合人口 134.95 万人，参合率为 99.77%。2011 年参合人口比 2010 年（128.92 万人）增加 6.06 万人，高于全省平均水平。

2. 基金筹集情况

截至 2011 年 6 月底，实际筹集新农合基金共 27742.22 万元。其中：中央财政拨付 14574.7 万元，省级财政拨付 5979 万元，县级财政补助 3103.95 万元，农民个人缴纳 4048.626 万元（人均 30 元，含民政部门为贫困农民代缴参合资金 91.45 万元），利息收入 35.94 万元。上年基金结转 4748.19 万元，累计基金 32490.41 万元。

3. 基金支出情况

截至 2011 年 6 月底，基金共支出补偿 12118.41 万元，其中：用于住院补偿支出 9425.81 万元，门诊统筹补偿支出 1601.51 万元，住院分娩补偿支出 434.94 万元，意外伤害补偿 491.84 万元，慢性病补偿 164.31 万元。

4. 补偿受益情况

截至 2011 年 6 月底，新农合累计受益 1677625 人。其中：住院补偿 47830 人，门诊统筹补偿 1616948 人，住院分娩补偿 9137 人，意外伤害补偿 2953 人，慢性病补偿 757 人。

三、新农保试点过程中存在的问题

1. 农村传统养老观念有待进一步改变

近年来，随着我国经济的发展和国家政策的调整，我国农村传统的家庭结构发生了重大改变，家庭规模普遍缩小。以安徽省为例，安徽省家庭户规模由 2000 年的 3.54 人下降到 2009 年的 3.01 人；2 人户和 3 人户占有所有家庭户的 55.5%，比 2000 年

提高 11 个百分点；单身户家庭大幅度上升，而 4 人户、5 人及 5 人以上户分别下降 5 个和 8 个百分点，由此导致人们的家族意识、家庭观念弱化。加上农村大量的青壮年选择离开农村去城市务工，导致农村空巢化严重，土地利用率和收益率明显下降，农村养老风险增大。伴随着农村经济的发展，农民生活水平显著提高，人们的思想观念有所改观，传统的家庭养老观念有所弱化。但是家庭养老这一在中国存在千百年的传统思想还是根深蒂固地植入人们的观念中。结合我国当前的现实情况，年轻人自身所肩负的压力等，我国养儿防老的观念还有待进一步改变。

2. 软硬件设施不完善，有待进一步完善

太和县新型农村合作医疗管理中心刚刚组建不久，其职责、职能、并没有一个很清晰的界定，在配套设施、人员安排等方面还存在不足。比如许多村镇的新农保办理人员并不能熟悉的掌握新农保所运用的软件，办公的速度和效率因此大打折扣。有些乡镇的办公地点的办公条件比较简陋，没有十分规范化、标准化的基层人力资源和社会保障服务部门。而且由于有关新农保的法律体系并不十分完善，造成各地在新农保的建立、撤销、保障金的筹集、运用以及养老金的发放方面存在诸多问题。

3. 各级财政责任分担不明确，地方财政压力大

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》规定，新农保的资金来源主要为“个人缴费、集体补助、政府补贴”相结合，政府对符合领取条件的参保人员全额支付新农保基础养老金，其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东部地区给予 50% 的补助。地方政府应当对参保人缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年 30 元；对选择较高档次标准缴费的，可给予适当鼓励。对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。

在中央政府的强力推进下，中央政府财政补贴资金到位并不困难，但是由于我国各地区的经济发展与财政能力不平衡，尤其是中西部地区，地方政府的财政能力更是有限。由集体补助的部分，由于一些农村集体经济资金的有限性，集体补助很难落实到位，甚至有些地方并不存在集体补贴。

因为自身经济发展的限制，安徽省的县域经济总体上来说还处于弱势地位，要求县级财政每年拿出如此巨大的专款用于补贴，可谓是雪上加霜。因此，在新农保的推进过程中，我们没有必要强求 2020 年必须实现新农保的全覆盖，各地应该根据实际情况，基本实现对农村适龄居民的全覆盖即可，这样就可以减轻地方财政的压力。

四、完善农村养老保险的对策分析

1. 拓宽农民的增收渠道，进一步扩大覆盖面

近年来，随着我国经济社会的持续发展，国家出台的惠农政策越来越多，我国农民人均纯收入呈逐年增长的态势，但是增长幅度并不大，尤其是中西部地区的农村。当前，农村居民较低的收入水平是制约我国新农保进一步推进的一个重要原因。所以，各地应该因地制宜，充分利用当地的资源优势，大力发展地方特色经济，采取切实有效的措施提高农民的收入水平。采取灵活多样的缴费模式，如将缴费水平与当地农村居民人均纯收入水平挂钩，这样就可以满足不同农村居民的缴费需求和享受待遇需要，从而不断提高养老保险的保障水平。有条件的地区可以根据实际情况，适当地提高对养老金领取的补贴，从而不断扩大新农保的覆盖面。

2. 加强舆论宣传，增强农民对农村养老保险的认识及参保热情

通过调查发现，农民对新农保有着不同程度地了解，但他们并不是清晰地知道一些具体的问题，比如养老金待遇计发。还有很多人对参保心存疑虑，他们的社会保障意识还有待增强。因此，需要采取有效措施和手段加大新农保的宣传力度，让农民朋友了解新农保并积极参加新农保。首先，可以采取农民喜闻乐见和更容易理解的方式加大宣传力度，比如以戏剧的形式将新农保知识融入其中。其次，各地的劳动保障部门要加强村干部的社会保险知识培训，培育村干部的社会保险意识。作为政策的传播者，只有自己了解并接受新农保，才能更好地传播农保知识。再次，社保干部可以深入田间地头等多种方式，解答农民对农保的疑惑，增进农民对社会保险政策的了解和理解。

3. 积极拓宽养老保险基金的来源

按照国家、集体、个人三方共同筹资的原则，切实落实三方的责任。积极宣传，努力动员，提高农村居民的参保热情及缴费档次。有条件的集体，应该提高补贴标准，给农民更多的实惠，各级财政应当预留充足的财政资金用于对新农保的补贴。

在坚持上述原则的基础上，筹资形式还可以实现多渠道发展。一是借调城镇社会养老基金筹资，由政府财政作为担保，从城镇调剂养老保险基金，解决暂时性的收支困难。二是发行农村社会债券筹资。通过发行债券，集中社会上的闲置资金，以此缓解压力过重的农村社会养老保险未决债务。三是其他筹资渠道，主要包括开征农村养老保险税以及吸收国际金融机构贷款等。

4. 切实解决新农保制度中各级财政责任分担问题，加大财政补贴

目前，部分农村地区建立养老保险制度的时机和条件基本成熟，但是还有一部分地区需要财政支持。在这些地区，政府必须加大财政支持的力度，由政府承担更大的责任。我国养老主要是依靠国家养老为主，农村养老保险的经费来源主要是依靠国家财政补贴和集体补贴来实现的，其中国家财政补贴是农村养老保险的主要资金来源，随着我国经济社会的形式的不断发展，国家将进一步加大对养老保险的财政投入，加之地方政府的有效投入，共同支持农村养老保险制度的建设，强调政府责任的同时，作为农村养老对象的个体，也应该明确个人享受国家的养老政策情况下应该承担的义务，只有这样，才能使农村社会养老保险真正具有社会保险所应有的“社会性”和“福利性”，才能调动农民投保的积极性。

5. 根据实际情况，研究新农保与老农保及其他社会保障制度的协调与衔接

新型农村养老保险作为农村社会保障体系的一个重要组成部分，在不断完善的同时，还要探索建立与城镇职工养老保险、农民工养老保险和被征地农民养老保险等制度的有效衔接，寻求与农村五保制度的高效整合，降低运行成本，提高运行效率，逐步完善农保制度建设。

五、新农保在试点过程中的经验

太和县人民政府始终高度重视新农保的开展情况，采取了一系列积极措施促进新农保的实施。虽然在试点过程中也存在些问题，但就取得的高投保率而言，太和县新农保还是有许多成功经验是值得借鉴的。

1. 太和县独创了一站式的服务体系。太和县将便民服务作为新农保试点的立足点，在交通便捷、靠近镇政府所在地的村、社区确定了“一证、一簿、一确定，一趟路”的“四个一”便民服务参保流程，群众只需要提供一张身份证，一个户口簿，确定缴费档次，去银行缴费时跑一趟路，填写表格、复印资料、录入打印等手续则全部由镇村代理完成。对交通不便、留守老人多的村，实行参保办理下移到村，各镇与金融部门密切配合，在村部设立参保缴费点，村民的参保登记缴费统一在村部完成，农民足不出村即可完成参保缴费。

2. 加强服务平台建设，给予金融方面的积极配合。2009 年，太和县建立了覆盖全县的县、镇、村（社区）三级社会保障服务网络，实现了镇、村（社区）就业和社会保障工作平台“有人管事、有钱办事、按章理事、高效成事”的劳动保障工作机制。在试点中，为从根本上解决参保老人享受待遇难问题，太和县金融机构加快开展“新农保金融服务便民点”试点，探索享受待遇足不出村的服务途径，在全县每个网点开设了新农保专用服务窗口；积极向上级争取政策，免收了养老金领取卡的制卡费、年费，统一新老农保账户等。

3. 太和县在推动新型农村社会养老保险的过程中处处体现了公平的原则，加大了对新农保的财政投入力度，努力缩小了贫富差距。

这些成功的经验在一定程度上是值得其他试点地区学习与借鉴的。只有全社会共同努力，才能为在 2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖提供保障，实现农村经济的可持续发展，实现农村和谐社会更好更快的发展。

参考文献：

- [1] 郑秉文 和春雷：社会保障分析导论[M]. 北京：法律出版社，2001：98-104.
- [2] 杨晓蓉：新型农村养老保险制度存在的问题及对策[J]. 山西财税，2010（4）。
- [3] 李 芳 欧阳令南：养老保险制度理论的分析[J]. 上海经济研究，2002（8）。
- [4] 安增龙：中国农村社会养老保险制度研究[M]. 北京：中国农业出版社，2006：133-139.
- [5] 《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， 2009-09.
- [6] 《太和县 2010 年新型农村合作医疗实施方案》。