

中华人民共和国
农村社会养老保险制度创新与管理规范调研合作项目
最终报告书

摘要篇

2009年1月

日本国际协力机构（JICA）

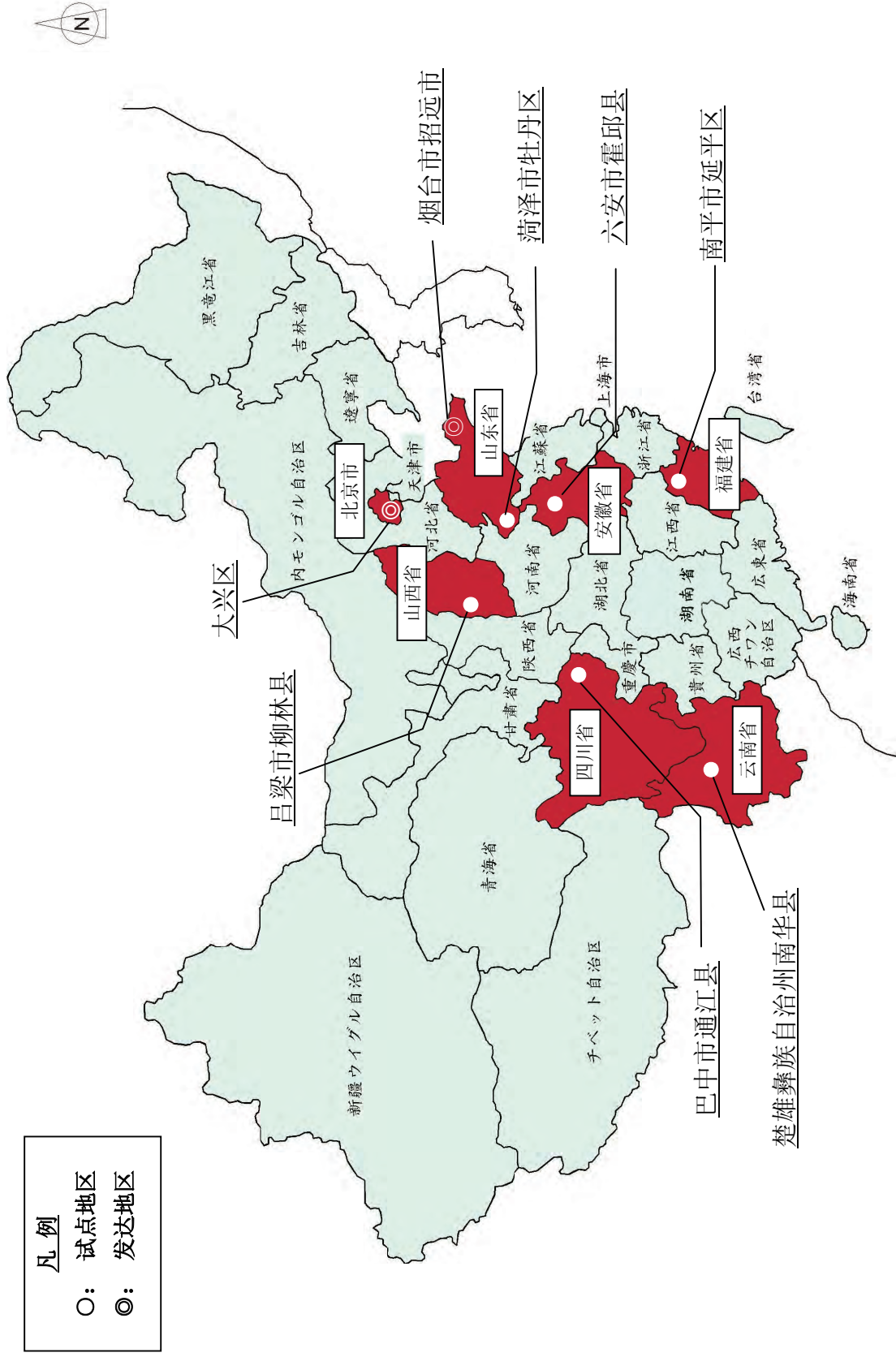
（株）日生基础研究所
（财）国际开发中心

CNO

JR

09-04

调研合作对象地区位置图



农村社会养老保险制度创新与管理规范调研合作项目 最终报告书

摘 要

目 录

序 调研概况	
序.1 调研目的	1
序.2 调查对象地区	1
序.3 调研的工作框架	1
第1章 中国的社会保障制度和农村社会养老保险制度的现状	
1.1 社会保障制度	2
1.2 农村社会养老保险制度	3
1.3 以养老保险制度的特点来分类	4
1.4 现行农村社会养老保险制度的定位	4
1.5 世界银行多层次收入保障框架的启示	5
第2章 合作对象地区的社会经济概况	
2.1 中国农村的概况与课题	6
2.2 合作对象地区的概况	11
第3章 合作对象区的农村社会养老保险制度	
3.1 合作对象区的制度试点情况	12
3.2 农保制度实施方面的评价和课题	13
第4章 养老保险行政·人才培养	
4.1 农村养老保险行政体制的问题点和课题	15
4.2 人才培养现状和课题	16
4.3 试点期间的培训内容和实际业绩	17
第5章 信息管理系统	
5.1 本调研项目启动时合作对象地区业务经办和信息管理系统的使用情况	19
5.2 针对新型信息管理系统开发的研讨	19
5.3 新型信息管理系统的功能	20
5.4 合作对象地区新信息管理系统的安装和运行情况	21
5.5 系统带来的成效及面临的课题	21

第 6 章	养老保险的普及宣传	
6.1	合作对象地区的农保参保现状	22
6.2	普及宣传工作的现状和存在的问题	22
6.3	普及宣传工作中存在的课题	23
6.4	合作对象地区的普及宣传工作及对其之援助	24
第 7 章	关于新型农村养老保险的建议	
7.1	社会保障制度的意义	25
7.2	公共养老保险制度应具备的功能	26
7.3	对公共养老保险制度运营的考察	27
7.4	对现行农村社会养老保险制度的评价	28
7.5	分税制及中央和地方政府的作用	29
7.6	农村社会养老保险制度的设计建议	29
7.7	进一步完善现行制度的建议	35
第 8 章	向全国推广农村社会养老保险制度的办法之探讨	
8.1	养老保险制度	36
8.2	养老保险行政、人才培养	40
8.3	信息管理系统	42
8.4	养老保险的普及宣传	43

摘 要

序 调研概况

序.1 调研目的

近年来，中国政府正大力加强农村社会养老保险制度（农保制度）的推广工作。在城市和农村经济发展水平差距加大以及农村老龄化趋势发展的同时，由于被征地农民和农民工的增加、人均土地占有量的减少等众多因素，导致以往主要由土地和家庭承担的农村地区养老生活保障功能急剧衰退。在此背景下，需要对这一保障功能加以完善，使之成为一项由社会共同承担的制度。

实施本项目的主要目的是，使中国政府能切实应对这个重大而迫切的课题，日中双方合作在县级合作对象地区，对已经在中国各地实施的农村社会养老保险制度加以检验，整理出可以改善的地方，并在合作对象地区内完善这种制度的实施体制，在此基础上，提出适合在全国范围推广的政策性建议。具体来说有如下 4 个方面的内容。

- (1) 制定由日中双方协商确定的县级合作对象地区（试点地区 6 处、发达地区 2 处）的制度改进方案
- (2) 合作对象地区制度运作所需人才的培养以及普及宣传体制的完善
- (3) 在合作对象地区建立并完善农村社会养老保险制度管理系统
- (4) 提出在全国范围内推广农村社会养老保险制度的建议

序.2 调查对象地区

本项目将下列农村社会养老保险制度的合作对象地区（试点地区及发达地区）作为调研对象地区。

- (1) 试点地区
安徽省六安市霍邱县、山西省吕梁市柳林县、山东省菏泽市牡丹区、福建省南平市延平区、四川省巴中市通江县、云南省楚雄自治州南华县
- (2) 发达地区
北京市大兴区、山东省烟台市招远市

序.3 调研的工作框架

本项调研包括以下 3 项工作任务。

任务 1: 开展调研的准备工作 (收集信息《农村调研及农村社会养老保险制度等的现状分析》)

任务 2: 针对合作对象地区的调研工作

任务 3: 研究如何在全国范围内开展制度建设

第一项任务主要指从 2006 年 1 月至 3 月开展的调研准备工作。在对合作对象地区进行实地调研的基础上,就对象地区的社会经济条件和农村社会养老保险制度等现状进行分析,制定详细的工作计划。

第二项任务是对合作对象地区的调研工作。主要由①养老金制度的完善、②养老金行政·人才培养、③农保信息管理系统、④农村调研·普及宣传等 4 个部分组成。由于各个部分密切相关,在工作过程中需要随时对各部分进行协调。

对于这 4 个组成部分的每项内容,基本上都按照“分析信息、改进计划立项”→“试点”→“评估与监测”→“修改计划”的流程开展研究调研工作,因地制宜,进行“合作对象地区农村社会养老保险制度的研究和建设”。

第三项任务则是根据第二项任务所进行的适应各地区社会经济特征的农村社会养老保险制度的研究成果,为了在全国推广该制度,对全国通行的制度的大致框架的改进和建议加以总结。

第 1 章 中国的社会保障制度和农村社会养老保险制度的现状

1.1 社会保障制度

从“国家、单位提供的保障”向社会保险制度的转型

改革开放以前,城镇社会保障中的养老金和医疗补贴都源自政府财政或国有企业,而农村地区实行的制度则是农村集体经济形式下的互助,没有国家援助。80 年代初期开始对上述保障体系进行改革,至 2000 年,社会保险(养老金保险、医疗保险、失业保险)和社会救济的法规得以制定,成为现行制度的基础。2000 年开始的城镇社会保障制度开展试点,2004 年,“建立与国家经济发展水平相适应的完善的社会保障制度”首次被写入宪法,2006 年中国共产党十六大六中全会也提出将在 2020 年之前建立覆盖城乡居民的社会保障制度,中国的社会保障制度正全面进入发展阶段。

城镇和农村地区不同的社会保障体系

中国现行的社会保障体系分为城镇地区和农村地区两种类型,其基本框架由社会保险、社会救济(公共资助)、社会福利、优抚安置制度(对特定阶层的生活保障)、个人补充保障(商业保险等)构成,其中,社会救济、社会福利、优抚安置制度的实行主要以政府(中央及地方)财政作为资金来源。公共性的城镇社会保障制度中包括社会保险性质的城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险和社会救济(公共资助)性质的城镇居民最低生活保障和流浪者救助、以及以高龄人群、儿童、残疾人为对象的社会福利等。农村地区的公共性社会保障制度主要包括社会保险性质的农村社会养老保险、新型农村合作医疗,社会救济性的农村最低生活保障、农村特困户救助、五保制度、农村医疗救助制度以及农村社区服务等社会福利等。

当前普及程度有限的农村社会保障制度

城镇的社会保险原则上规定全体职工必须参保,但参保率并不高,农村的社会保险(农村社会

养老保险和新型农村合作医疗)正在积极加以推广,社会救济和社会福利则由各地根据当地情况发放,给付标准存在地区差异。中国的社会保障制度经过 20 余年的发展正在不断得到完善。但是,也仍然存在各种各样的问题与课题,主要有 1) 社会保障的法律体系还不够完善、2) 城市和农村制度的二元化体系、3) 社会保障管理部门比较分散、4) 应对迅速发展的人口老龄化等。

1.2 农村社会养老保险制度

农村社会养老保险制度从 80 年代后期开始经历了 4 个阶段

在中国,农村社会养老保险制度(以下简称为农保制度或者农保)大致经过了如下 4 个发展阶段。

- (1) 研究及试点阶段(1986~1992 年)
- (2) 推广阶段(1992~1998 年)
- (3) 调整阶段(1998~2002 年)
- (4) 改革试点和发展阶段(2002 年~现在)

目前的农保制度,通过摸索解决并纠正 90 年代推广阶段出现的众多明显问题,正在不断得到完善。通过在本项目的合作对象地区开展示范工作,积极建立能够在全国范围内普及的制度,进入了一个新的发展阶段。

2002 年秋召开的中国共产党第 16 届全国代表大会上提出了“在有条件的地区探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。此后,提出了 2020 年之前将普及率提高到 60%的长期目标。为实现该目标,人力资源和社会保障部正在准备制定规定农保制度发展方向、基本原则以及政策措施等内容的全国性《指导意见》。

各地的制度都是根据《基本方案》,但具体操作因地制宜

目前,各地区所实行的农保制度基本上都是根据 1992 年民政部下达的《县级农村社会养老保险基本方案基本方案》(以下简称基本方案)框架建立的。但在实施上则根据各地情况而有所区别。

基本方案规定,农保制度原则上以个人缴费为主,集体补助,国家(中央政府)予以政策支持,采取个人账户积累的制度模式,个人所交保费和集体补助全部计入个人账户。县级农保机构负责基金的收支平衡,根据国家政策规定对基金加以管理和运营(主要运营方式为银行存款和购买国债)。

个人账户的资金在整个积累期间的利息由人力资源和社会保障部(1998 年以前为民政部)根据规定的不同时期的农保基金积累利率计算。投保人年满 60 岁时,根据个人账户基金积累余额和平均余命,制定养老金给付标准。

针对被征地农民、外出务工人员等重点参保对象的特殊制度试点

同时,人力资源和社会保障部为了促进①在土地征用中获得补偿的被征地农民、②农民工、③执行计划生育政策获得补贴的农民、④领取种粮补贴的农民、⑤农村干部等有一次性或定期现金收入的农民率先参保,制定了以这部分农民为重点对象的特别制度并将其纳入到农保制度当中。目前,这种针对重点参加对象的特别制度已经在各地铺开。

1.3 基于养老金制度特点的分类和公共养老保险制度应具备的条件

由于社会经济条件等情况的不同，各个国家都在探索更合适的养老保险制度，它们的根据运作形态、制度设计方式、保费征收方式、养老金的发放办法、保费缴纳方式等存在差异，公共养老保险制度应具备的共通的条件可以归纳如下：

- 给付确定型：当参保人步入老年，希望实际依靠养老金生活的时候，为了让他们达到不同时期的社会生活水平，必须建立相应的给付机制，使养老金水平达到在职人员收入的一定比例。
- 基金保值：养老金的待遇水平应根据工资、物价的上涨做出调整，维持其实际价值。
- 收入再分配功能：通过保费收缴和养老金发放，缩小高收入和低收入人群之间的差距，从而实现社会公平性。
- 全体参保：为了让全体对象享受养老保险制度的保障，以法律等形式规定必须参加保险。

1.4 从国际对比看现行农村社会养老保险制度

养老保险制度的国际对比如下表所示，大多数国家的制度是给付确定型、全体参保方式，中国采取的是缴费确定型、自愿参保方式，从国际来看属于例外。

从国际对比看中国农保的定位

参保方式	给付确定型（以给付为基础）制度			缴费确定型 (积累方式、个人积累方式)
	现收现付方式	修正现收现付方式/ 修正积累方式	积累方式	
全体参保	德国、英国、法国、西班牙、中国城镇的养老金*、瑞典*	美国、加拿大、韩国、日本		新加坡、智利
自愿参保				中国农保

*中国城镇养老保险和瑞典：包括部分积累方式

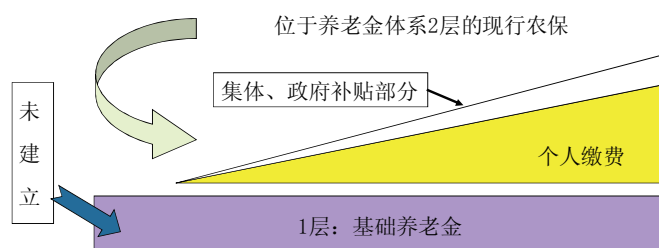
下表是从养老保险制度的分类看中国农保。上文已经提到，中国农村地区的经济地区差异很大，不管是个人保险还是社会保险，尽管有条件支付保费的地区和人员正在不断的增加，但数量仍然有限。在这种情况下，建立农村社会养老保险制度时，采用“自愿参保制”，让具备缴费能力且有参保意愿的人参保，并采用“个人账户方式”，通过个人账户将每个人缴纳的保费严格划分开来，是一种现实的做法，而其结果必然只能选择积累方式。也不难理解，在推广这一制度时，需要地方政府的补贴（公共补贴），而且这种养老保险制度符合中国农村地区的特殊情况，作为通过自身努力保障老年收入的第一步，是值得肯定的。

从养老保险制度分类看中国农保

运作形态	政府	企业	商业保险公司
制度设计	给付确定型 (DB: Defined Benefit)	缴费确定型 (DC: Defined Contribution)	混合型 (CB: Cash Balance)
参保方式	全体参保方式		自愿参保形式
筹资模式	社会保险方式		个人积累方式
	积累方式	修正积累方式	
发放期限	终身		有期限
缴费	定期	趸交	不定期

注： 农村社会养老保险制度所对应的部分

但是,这种中国现行的农村社会养老保险制度与国外养老保险制度所采用的社会保险制度不同,虽然是由政府部门管理运作并有财政投入,但很难称其为公共养老金,可能称为个人储蓄或民间保险公司等提供的商业个人养老保险更为贴切。进一步说,即便是民间保险公司提供的商业个人养老保险,也具有基于保险精算的“互助”功能,因此把不具备这一功能的中国农保归类为“个人储蓄”最为恰当。换句话说,如下图所示,体现公共养老金应具备的条件(收入再分配功能、全体参保等)的基础养老金(第1层)尚未建立,而是在第2层建立了商业个人养老金或个人储蓄性质的制度。



中国农村社会养老保险制度的定位

1.5 世界银行多层次收入保障框架的启示

在探讨中国农村社会养老保险制度改善的基本方向时,首先看一下 2005 年世界银行在其报告《Old Age Income Support in the 21st Century》中所提到的多层次收入保障框架。

多层次的收入保障框架

方式	特点	参保	筹资模式	对象		
				贫困人口 Lifetime Poor	制度外 Informal Sector	制度内 Formal Sector
公共救助	最低生活保障	-	公共财政	◎	○	△
年金制度	现收现付模式	全体	保费+公共财政			◎
	强制积累模式	全体	积累的金融资产			◎
	自愿参保模式	自愿	积累的金融资产	△	◎	◎
家庭、地区的互助共济	家庭/社区/NGO等的援助	自愿	金融、非金融资产	◎	◎	○

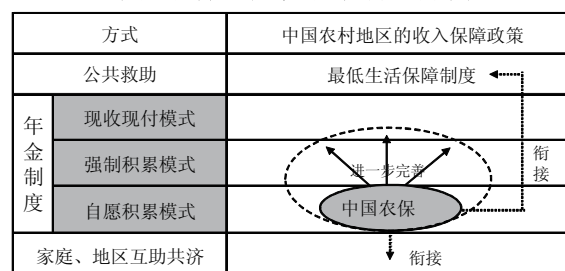
注: 对对象人员而言重要性较大为◎、重要性中等为○、重要性较小为△

资料: 根据World Bank 《Old-Age Income Support in the Twenty-first Century》2005年制作

世界银行在 1990 年以后，帮助 80 多个国家完善了养老保险制度。作为其成果，公开发表了 1994 年《Averting the aging crisis》和上述 2005 年报告。在 1994 年的报告中针对发展中国家建立养老保险制度，提出了由现收现付、强制积累、自愿积累三种方式构成的多层次模式，并且认为不一定非要从这三种方式中选择一个，而是应该根据各国的社会经济条件等，从这三者中选择最佳的组合来完善制度。但是，后来经过考察各国养老保险制度的完善过程，在 2005 年的报告中融入新观点，提出了多层次的收入保障框架。这是在上述 3 种养老保险制度的基础上又增加了“公共救助”以及“家庭、地区互助共济”，提出应针对仅靠这 3 种方式的养老保险制度难以顾及的人群，即公共救助针对无力承担保费的贫困人群，家庭和地区的互助共济针对贫困人群和不作为养老保险制度对象的个体经营者、农业从业人员，为了保障他们的收入，加强曾经起到传统互助共济作用的家族、地区社会的作用。

以这 5 种收入保障作为轴心，提出在充分考察各国社会经济条件的基础上寻找出最佳组合，完善适合不同国家的老龄收入保障制度。如果在这个多层次的收入保障框架中定位中国的农保，如下图所示，它符合自愿积累方式的养老保险制度。农保是自愿的，所以只要有缴费能力的任何农民都可以参保。但是，上面提到的公共养老保险制度应具备的条件，即给付确定型、基金保值、收入再分配功能、全体参保等条件还不具备。因此，世界银行的多层次收入保障框架给我们的启示是，如果今后想要把中国的农保制度完善成为公共养老保险制度，如图所示，必须和养老保险制度框架外的社会救助、家庭及地区的互助共济密切地分工合作，并考虑引入强制积累方式、现收现付方式的功能。

中国农保的定位和改善的方向



出处：同前表

第 2 章 合作对象地区的社会经济概况

2.1 中国农村的概况与课题

农村的社会养老保险制度建设在相当程度上落后于城市

在农村地区，社会保障还未实现制度化。改革开放以后人民公社解体，农民的社会保障基本由县级以下的行政机构管理。其结果是在沿海乡镇企业发达的部分农村地区，农民享受到了比人民公社时代更充分的社会福利。而内陆经济落后的农村地区却挣扎在贫困线上，社会保障更无从谈起。这样，不仅仅是城乡差距，农村间的地区差距也不断显著。

地区间经济差距不断加大

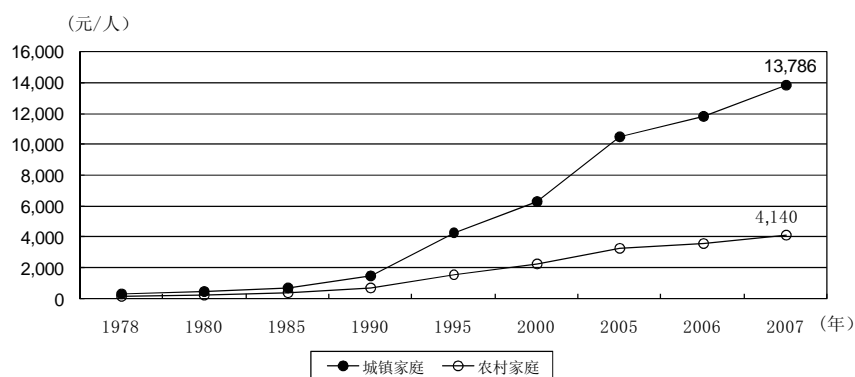
中国自 1978 年以来，为摆脱计划经济实施了改革开放政策。之后，GDP（国内生产总值）就不断增加。就人均 GDP 的增长来看，2007 年的全国平均水平达到了 1978 年的 49.1 倍，但是东部沿海与内陆、城市与农村之间的地区收入差距的加大也日趋显著。

改革开放政策实施以后的 GDP 变化

年份	1978年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2007年
名义GDP (亿元)	3,645	4,546	9,016	18,668	60,794	99,215	183,868	249,530
比上年增长 (%)	11.7	11.9	25.1	9.9	26.1	10.6	15.0	17.7
人均GDP (元)	381	463	463	1,644	5,046	7,858	14,103	18,934

出处：中国统计年鉴 2008 年

下图是人均城镇居民可支配收入和人均农民纯收入的变化。从实行改革开放政策的 70 年代末至 90 年代，城市居民和农民的差距逐渐扩大，特别是 90 年代前期这一差距迅速拉大，1978 年两者的差距为 2.57 倍，2007 年扩大至 3.33 倍。



出处：中国统计年鉴 2008 年

农村家庭纯收入与城市家庭可支配收入的人均差额

下表所示为本项目的合作对象地区 1 个直辖市和 6 个省份 2007 年的收入差距，由表可见，即使是差距最小的首都北京也高达 2.33 倍，差距最大的云南省则达到了 4.36 倍。这说明尽管各地不尽相同，但城乡差距比较大。

合作对象地区所属各省的城市和农村收入的差距比较 (2007 年)

项 目	全国	北京市	山西省	安徽省	福建省	山东省	四川省	云南省
城镇居民人均可支配收入(元)	13,786	21,989	11,565	11,474	15,506	14,265	11,098	11,496
农民人均纯收入(元)	4,140	9,440	3,666	3,556	5,467	4,985	3,547	2,634
城镇相对农村的收入倍数(倍)	3.33	2.33	3.15	3.23	2.84	2.86	3.13	4.36

出处：中国统计年鉴 2008 年

农村人口老龄化、传统的家族抚养以及土地的养老保障功能退化

在 2000 年实施的第 5 次人口普查中，农村人口为 8 亿 736 万人，其中 60 岁以上的人口为 9,100 万人，占 11.2%。这比城市人口中 60 岁以上的人口比例多 2% 以上，这说明农村的人口老龄化要先于

城市，需要尽快推出解决这一问题的相关政策。而且农村地区曾经很常见的由子女来抚养老人这一传统习惯逐渐淡化，农村家庭的规模也有所变化，由 2000 年的 4.20 人减少到了 2007 年的 4.03 人。再从作为农村经济基础的耕地面积来看，截至 2006 年，全国人均耕地面积为 0.093 公顷，仅为世界平均水平的三分之一。过去，在农村抚养老人的能力依赖于比现在大得多的家庭规模和所拥有的耕地面积，现在这一能力逐渐弱化，与此同时，养儿防老这一传统的家庭观念本身也在动摇。

伴随着城市化的进程土地被征用的农民增加

近年，伴随着城市化的进程，为扩大城市用地不断征用农村集体所有的土地，到 2005 年为止，约有 4,000 万农民离开土地。国土资源部的资料显示：耕地面积近年呈持续减少趋势，从 2000 年的 19.24 亿亩减少到 2007 年的 18.26 亿亩，7 年间减少了 5.1%，面积达 0.98 亿亩（653 万公顷）。

耕地减少的原因有退耕还林政策、水灾等自然灾害及其他一些原因。其中失去生产手段、土地被征用的农民增加到 4,000 万人实在不可小视。人力资源和社会保障部农保司指出“由于对土地被征用农民的补偿制度不够完善、就业渠道不够充分、社会保障制度欠缺等原因，多数土地被征用农民的生活水准下降，一部分农民成为无土地、无职业、无社会保障、无创业资金的‘四无人员’。在十一五期间，中国的城市化将以平均 0.8% 的速度发展，预计每年将会有 300 万农民的土地被征用。”为使这些土地被征用的农民的晚年生活得到保障，建立养老保险制度作为一个政策课题的必要性越来越显著。

外出务工农民（农民工）的增加

从农村出来到城市寻找就业机会的打工者（在中国称为“农民工”。以下称农民工）的数量不断增加，2003 年 11 月农民工数量达到了 9,800 万人。预计在未来 10 年间从农村流动到城市的人口将达到 1.76 亿，而未来 20 年间流入城市的人口将达到 3 亿人。（中国劳动关系学院 姜颖《农民工权利保障的现状与发展》2004 年 10 月）

由于他们是农村户口，大多数从事的是脏、苦、累的体力劳动，而且基本上不享受医疗保险等社会保障服务。持有农村户口而从事非农业活动的乡镇企业从业人员截至 2006 年多达 1.47 亿，这些人的大多数享受不到养老金等社会保障服务。针对这些离开农业流入城市而成为流动人口的持有农村户口人员的养老金制度的建立作为一个重要的课题必须尽快解决。

从生命表看地区差距

生命表是建立养老保险制度必不可少的统计资料。所谓生命表，是指假设某段时间内的死亡状况（分年龄死亡率）在今后保持不变，此时各年龄人口在 1 年内死亡的概率（死亡率），以及此后平均可以存活年份的预计寿命（平均余命）。尽管部分地区对农保制度参保对象的生命表进行了测算，但适用于全国的生命表尚未研制。本项目根据 1990 年和 2000 年两次全国人口普查数据，研制了分省生命表。

先将 1990 年和 2000 年分省生命表（全省、城镇、农村、男女）中的平均寿命列表如下。

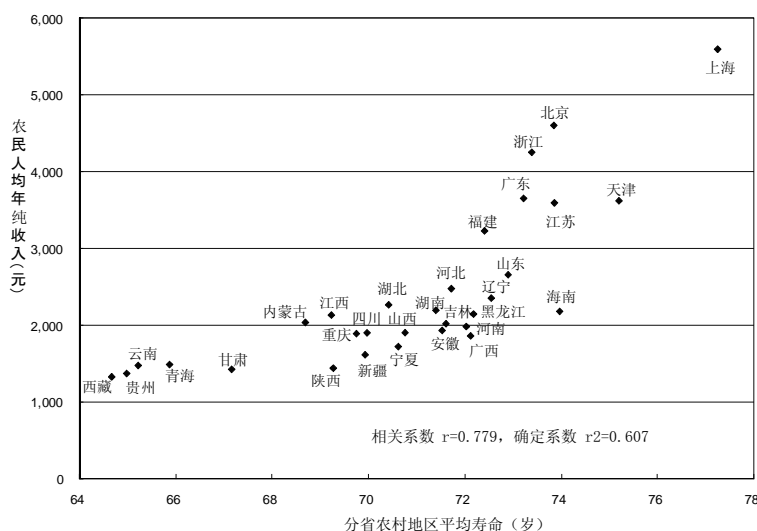
1990年和2000年分省平均寿命

1990年	分省整体	城镇男性	城镇女性	农村男性	农村女性
最大值	75.49	74.35	77.87	71.89	77.09
最小值	60.75	67.45	71.19	57.97	61.76
平均值	69.69	70.63	74.93	67.29	70.42
标准偏差	3.62	1.53	1.71	3.47	4.10
变异系数	5.2%	2.2%	2.3%	5.2%	5.8%
2000年	分省整体	城镇男性	城镇女性	农村男性	农村女性
最大值	78.81	77.60	81.23	74.70	79.69
最小值	65.56	70.44	74.61	63.34	65.94
平均值	72.39	74.07	78.36	69.25	72.67
标准偏差	2.98	1.53	1.64	2.66	3.31
变异系数	4.1%	2.1%	2.1%	3.8%	4.5%

出处：调研团根据1990年和2000年全国人口普查数据制作

首先，就平均寿命（0岁的平均余命）的长度来看，两次普查的结果，由高到低均为城镇女性、城镇男性、农村女性、农村男性，城镇和农村的差距明显。就2000年数据来看，农村男性相比城镇男性短4.83岁，农村女性比城镇女性短5.69岁。

下图显示了农村地区分省平均寿命和农民人均年纯收入的关系，两者的相关系数 $r=0.779$ ，确定系数 $r^2=0.607$ ，均处于较高水平，显示农村地区分省平均寿命的地区差异很大程度上源于经济水平的差异。



出处：调研团根据2000年全国人口普查数据制作

农村地区平均寿命和农民人均纯收入（2000年）

下面让我们看看多数农保制度规定的养老金启领年龄60岁时的平均余命。首先，就平均余命的长度来看，两次普查的结果，由高到低均为城镇女性、农村女性、城镇男性、农村男性，这一结果和平均寿命不同，性别差异较地区差异更为明显。就2000年数据来看，平均余命最短的农村男性较农村女性短2.66岁，较城镇女性短5.11岁，较城镇男性短2.17岁。

再看体现省与省之间地区差距的变异系数，在农村地区，2000年要比1990年小，这表示地区间差异在缩小，而城镇地区反而呈现扩大的趋势。值得注意的是，和平均寿命相比，总体变异系数偏大，平均余命的地区差异也更大。从养老保险的角度看，这意味着各地开展试点的农保制度中，在确定发放标准时应根据不同地区的实际情况来确定除数。

1990年和2000年分省60岁平均余命

1990年	分省整体	城镇男性	城镇女性	农村男性	农村女性
最大值	20.38	18.42	23.87	18.46	22.23
最小值	15.59	15.70	17.99	14.40	15.83
平均值	17.58	16.94	20.07	16.02	18.53
标准偏差	1.32	0.71	1.32	1.10	1.75
变异系数	7.52%	4.20%	6.58%	6.89%	9.45%
2000年	分省整体	城镇男性	城镇女性	农村男性	农村女性
最大值	21.63	22.53	24.98	18.92	22.65
最小值	17.04	17.53	17.70	15.21	17.12
平均值	18.93	19.12	22.06	16.95	19.61
标准偏差	1.16	1.07	1.49	1.01	1.40
变异系数	6.14%	5.58%	6.75%	5.94%	7.14%

出处：调研团根据1990年和2000年全国人口普查数据制作

城市财政支持的必要性

中国的城市与农村人均家庭收入相比，2005年城市为10,493元，农村为3,255元（中国统计年鉴2006年），差距为3.22倍，成为世界上超过收入差距过大警戒线（收入分布的基尼指数超过0.4）的40个国家和地区之一。中国政府为减少收入差距，目前实施的是税收的从城市到农村的再分配，但这还远远不够，必须通过强化社会保障政策来解决这一问题（人力资源和社会保障部资料）。

目前，农村养老保险的保险金是由参保者本人和所属的集体（村）以及地方政府（县、市、省）共同承担的，国家则给予政策支持，管理运营费用由财政拨款和从保费中抽取。但实质上保险金由参保者本人负担的部分占一大半，集体和地方政府的补助并不充分，更得不到国家的财政支持。

2002年11月第16届党代会之后，为解决“三农”问题，在三中全会（2003年）和四中全会（2004年）都提出对城市的经济增长成果进行适当的再分配，建设城乡和谐的社会方针。

目前，由于农村养老保险以自愿参保为前提，公共财政支持只限定在一部分参保者身上，实施的条件并不健全。将来在建立城市到农村的收入转移机制的过程当中，如何将国家的财政支持注入养老金基金，建立一个公平的收入分配制度将是一个课题。

有关城市对农村的财政支持可参考国务院办公厅于1996年7月6日发布的东部发达地区对中西部贫困地区的支援政策。这是一个由经济发展较快的北京、天津、上海3个直辖市、沿海6省以及深圳、青岛、大连、宁波4个城市向中西部10个省及自治区提供支援的政策。具体的支援组合如下表。支援的具体措施和方针由各相关省市自行决定。

城市对农村财政援助的地区组合

北京→内蒙古	浙江→四川
天津→甘肃	山东→新疆
上海→云南	辽宁→青海
广东→广西	福建→宁夏
江苏→陕西	深圳·青岛·大连·宁波→贵州

出处：（社）中国研究所《中国行吗？》，中研丛书2，创土社2001年3月

这是经济发达地区支援落后地区的政策（人才培养、技术合作、服装、药品、医疗器械、教育设备等生活必需品的财政援助等），但就农保制度而言，不是直接由城市对农村进行财政援助，而应探讨中央和地方政府对农保制度进行财政援助，从而实现收入转移。这也是本项目的重要课题之一。

2.2 合作对象地区的概况

农村社会养老保险制度调查的合作对象地区为以下 6 个试点地区和 2 个发达地区。

(1) 试点地区

1) 安徽省六安市霍邱县、2) 山西省吕梁市柳林县、3) 山东省菏泽市牡丹区、4) 福建省南平市延平区、5) 四川省巴中市通江县、6) 云南省楚雄彝族自治州南华县

(2) 发达地区

1) 北京市大兴区、2) 山东省烟台市招远市

选择上述地区的原因在序言中已有表述，人力资源和社会保障部根据社会经济条件将农村分为 3 类。

- 第 1 类：具备建立农村社会养老保险制度条件的地区，政府通过必要的行政手段给予适当的财政支持就可以率先建立保险制度的地区
- 第 2 类：基本具备建立农村社会养老保险制度条件的地区。在此类地区内，已经建立养老保险制度，并达到第 1 类标准的县可与第 1 类地区建立相同的保险制度；已经建立了保险制度，但未达到第 1 类条件的，可先在具备条件的乡镇建立保险制度；未建立保险制度的县可由当地政府自行决定是否建立保险制度。
- 第 3 类：尚未具备建立农村养老保险制度条件的地区。可在具备条件的乡镇建立保险制度，其他地区暂不建立。

本项目的 8 个合作对象地区的分类情况如下表。在选择时注意了地区特性和地理条件的平衡以及现行的保险制度的发展水平。从地理位置上来说，东部选择了山东省菏泽市牡丹区和同省的烟台市招远市以及福建省南平市延平区，中部选择了安徽省六安市霍邱县和山西省吕梁市柳林县，西部选择了四川省巴中市通江县和云南省楚雄彝族自治州南华县。另外从经济条件来看，有 4 个 1 类地区，3 个 2 类地区和 1 个 3 类地区。

人力资源和社会保障部对农村以及合作对象地区的分类

分类	农民人均纯收入*	分类上的地区概念	对象省	此次合作对象地区
第 1 类	2,366 元/年以上	具备建立农村社会养老保险制度条件的地区	10 个省 (北京市, 上海市, 山东省, 福建省, 广东省等)	山东省菏泽市牡丹区 福建省南平市延平区 北京市大兴区 山东省烟台市招远市
第 2 类	2,366 元/年以下 1,531 元/年以上	基本具备建立农村社会养老保险制度条件的地区	16 个省 (安徽省, 四川省, 山西省, 湖北省, 江西省, 重庆市等)	安徽省六安市霍邱县 四川省巴中市通江县 山西省吕梁市柳林县
第 3 类	不足 1,531 元/年	不具备建立农村社会养老保险制度条件的地区	5 个省 (云南省, 甘肃省, 山西省, 贵州省等)	云南省楚雄彝族自治州南华县

*2,366 元是 2001 年中国农民人均纯收入, 1,531 元是农村小康水平的农民人均纯收入。

出处: 人力资源和社会保障部

合作对象地区的主要社会经济数据（2007年）

合作对象地区	试点地区						发达地区	
	安徽省	山西省	山东省	福建省	四川省	云南省	北京市	山东省
	六安市霍邱县	吕梁市柳林县	菏泽市牡丹区	南平市延平区	巴中市通江县	楚雄彝族自治州南华县	大兴区	烟台市招远市
GDP(亿元)	80.8	66.6	78.3	122.1	34.4	13.7	193.7	1,038.7
人均GDP(元)	5,041	18,372	6,991	24,355	4,642	5,583	33,650	18,384
常住人口(万人)	160.2	32.1	112.0	48.8	74.1	23.6	91.9	56.5
农业人口(万人)	139.2	27.1	87.8	29.0	63.0	21.5	32.8	37.3
农业人口/常住人口比例	86.9%	84.4%	78.4%	59.4%	85.0%	91.2%	35.7%	66.0%
农民人均纯收入(元)	2,558	2,711	4,085	5,624	2,312	2,603	9,040	7,327
耕地面积(万ha)	20.0	3.10	12.51	1.68	4.27	1.43	2.37	3.96
人均耕地面积(ha)	0.13	0.096	0.112	0.034	0.058	0.06	0.03	0.07
财政收入(万元)	41,000	163,022	50,076	65,760	4,671	6,545	168,000	301,800

出处：各省2007年版统计年鉴及合作对象地区所提供数据（2008年8月）

注：[] 为2006年数据。大兴区人口为户籍人口

第3章 合作对象区的农村社会养老保险制度

3.1 合作对象区的制度试点情况

根据2007年8月-9月、2008年6月针对各合作对象区开展的评估监测问卷调查结果和各地区提交的现状报告，就各合作对象地区的制度现状等整理如下。

8个合作对象地区“农村养老保险制度普及状况”（2007年底）

合作对象地区	试点地区						发达地区		
	霍邱县	柳林县	牡丹区	延平区	通江县	南华县	大兴区	招远市	
2007年底农业人口(万人)	139.2	27.1	87.8	29.0	65.0	21.5	33.8	37.3	
参保人数(人)	21,400	14,000	93,650	30,219	41,000	29,751	69,200	121,000	
参保率(参保人数/农业人口)	1.5%	5.2%	10.7%	10.4%	6.3%	13.8%	20.5%	32.4%	
参保率(各地公布数字)	2.3%	5.2%	10.6%	10.4%	6.5%	13.8%	20.5%	32.4%	
2007年新参保人数(人)	3,800	2,400	4,798	1,752	9,000	2,003	12,700	27,000	
2006年新参保人数(人)	1,000	968	600	937	11,000	2,586	13,089	22,672	
2006-07年增加参保人数占农业人口比例	0.3%	1.2%	0.3%	0.6%	3.1%	2.1%	6.9%	6.2%	
基金余额(万元)	1,302.0	1,080.0	1,699.0	2,081.3	1,052.0	1,221.9	36,360.4	27,010.0	
参保人人均基金余额(元)	608.4	771.4	181.4	688.7	256.6	410.7	5,254.4	2,232.2	
2007年保费征缴额(万元)	464	267	n.a.	n.a.	200	104	3,782	4,450	
2007年养老金领取人数(人)	314	700	3,556	724	454	1,007	3,500	8,100	
2007年养老金平均数量(月/元)	58.4	6.4	4.3	36.5	11.0	4.5	140.3	76.5	
政府补贴	2007年中央政府(万元)	0.0	n.a.	0.0	n.a.	0.0	0.0	0.0	
	2007年省市县政府(万元)	242.0	38.5	100.0	9.0	32.0	1.9	699.0	220.0
	2007年乡镇政府(万元)	34.0	2.4	14.0	11.7	0.0	0.0	0.0	49.0
	2007年其他政府(万元)	0.0	n.a.	0.0	6.0	0.0	7.3	0.0	968.0

出处：调研团根据问卷调查结果等制作

各合作对象地区的农村社会养老保险制度的开展情况大相径庭，参保率（应注意，计算时把不同的人口数据作为分母将导致很大差异）存在30个百分点以上的差距。2006-07的两年间，有些地区的参保人数占农业人口约7%，有些则不到1%的水平，差距很大。发达地区正积极动员群众参保，而试点地区尽管新参保人数有所增加，其绝对数量仍处于较低水平。

基金余额、人均养老金领取额也体现出了各地区经济发展水平的差距，2个发达地区达到了基本令人满意的水平，而多数试点地区发放金额较低，远不能保障老年生活。至于政府补贴，尽管各地区在积极地争取，地区差异也比较大。

本试点工作开始以来,合作对象地区根据各地实际情况,在1)制定出台相关政策、制度,2)确定重点参保对象,3)加强队伍、管理体制,4)实现基金保值增值,5)加大财政支持力度(予以新的补贴),6)利用保险手册开展质押贷款等方面开展了工作。各地区的努力是富有热情的,但如上所述,各地的成效存在较大差距,这是各地区经济发展水平差异的体现。

各地区当前试点工作和新型农保工作中面临的课题主要有如下几点。

- 扩大财政资金投入(制定适当的补贴水平并推行)
- 对农保进一步加深了解
- 培养负责人
- 农保制度和农保工作的创新、制度明确化
- 实现基金的保值增值

3.2 农保制度实施方面的评价和课题

首先是来自农村社会保险司的评价和今后的课题。人力资源和社会保障部农村社会保险司赵殿国司长在2007年11月27日、28日举办的农保培训工作会议上,指出以下几点:

(1)如何贯彻党的十七大会议精神。

我们注意到党的十七大关于农保的表述发生了重大变化,以往关于社会建设的表述排在政治、文化、经济建设之后,而此次表述表明其被给予同等重视。没有农保的全面发展,就无法实现和谐,农保对于解决三农问题至关重要。

党的十七大确认,以社会救济、社会保险等政府推行的社会保障为主,商业保险为辅。在最低生活保障+医疗保险+养老保险的公共社会保障的基础上,辅以商业的力量和捐赠,这是关键。就公共社会保障而言,农保起步晚,有些地区甚至尚未启动,将力争在2008年实现全面覆盖。

(2)经过长期摸索和积累经验,正式开展农保工作的基础已经打好。

党十分重视三农问题,人力资源和社会保障部也将“农民农保”“被征地农民农保”“农民工农保”这三个问题作为“小三农问题”来对待,今后要和其他相关制度充分协调好。农保制度模式基本成型,也符合中国国情。保费以个人缴纳为主,辅以政府补贴和集体补助,这是今后发展的重要基础。“被征地农民”和“农民工”的具体事例表明,基础已经打好。

(3)关于农保的重要问题

- ① 建设符合中国国情和农村发展水平的制度,和谐的制度
- ② 个人账户符合农村的状况和农民的想法,应继续坚持个人账户方式来建设农保。
- ③ 农保建设应做好利用财政补贴来增加收入
- ④ 在以往的5条经验的基础上开展工作:1)制度必须与经济发展水平相适应,2)个人账户方式有效,3)政府投入必不可少,4)充分照顾到现有老年人口,5)建立具有弹性的制度。
- ⑤ “被征地农民”的新制度着重考虑公平性,制度建立前就被征地的农民也将纳入制度对象。制度已经出台,但运作状况还不尽如人意,希望上下齐心共同努力。
- ⑥ 系统开发是日中合作项目的重要成果之一。农保系统开发并没有被纳入一期金保工程,但所开发软件的核心技术与金保工程的理念是一致的,应对这一成果善加利用。

(4) 关于农保审计

农保的基金管理沿用了民政部主管时期的规定，不符合现在的情况，基金运营的渠道今后有可能拓宽。审计的目的是制度和基金运营的健康发展。如果存在挪用现象，必须予以处理，一旦无法回收，将成为县政府的负担。审计之后，应制定计划来推动农保工作。

农村社会养老保险指导意见方案

基于上述评价和课题，在 2007 年 11 月培训会议上，农保司提出了农村社会养老保险指导意见方案（第 2 个方案），安排听取了与会人员的意见和建议。此后，农保司根据 11 月征求意见的结果等，继续对指导意见方案进行研讨，并于 2008 年 3 月在第 4 次研讨会第 2 次会议上发表了指导意见方案（第 3 个方案）

据农保司介绍，3 月份发表的指导意见方案是农保司内部的共识，而具体做法今后还需要与部内以及相关机构协调，获得理解。我们应该看到，最终意见确定之前，需要与相关机构充分协调并加以修订。

如上所述，这是一个尚在讨论中的方案，但它提出了当前农保司的基本看法，在此就其概要加以确认。第 4 次研讨会第 2 次会议上，人力资源和社会保障部农保司卢处长作了如下介绍。

出台指导意见的背景

当前已经进入建立覆盖城乡居民社会保障体系的阶段，最低生活保障和医疗保险已经建立，接下来应该建立农保制度，在全国应建立同时覆盖城镇和农村的制度。现行城镇职工养老保险制度覆盖了 2 亿人口，覆盖率达 80%，而 20% 收入偏低的人群未能参保。我们应该首先建立农保制度，未来覆盖城镇低收入人群。

通过长期试点、探索，针对被征地农民、农民工、种粮农民的制度卓有成效，特别是被征地农民，各地已经制定了明确的方针和计划，试点和摸索的过程中，地方财政的支出也有所增加，可以说建立新型农保的条件已经趋于成熟。

政府责任

政府应该承担什么样的责任，中央和地方如何分工，尚有待明确，当前可以整理以下 3 点。

- 1) 政府责任尚未明确，但在财政投入的办法和标准方面已经积累了经验。政府补贴可以采取入口补贴和出口补贴，今后要逐渐转向出口补贴。06 年北京开始财政投入，财政支出的 0.2% 投向了农保。苏州的农保参保率已达 91%，所缴保费的 50% 来自财政补贴。如果财政能投入 2-3%，将进一步促进制度建设和参保率的提高。
- 2) 从国际经验来看，建立制度的条件也已经成熟。日本从农民人均 GNP560 美元的时候就开始着手建立制度，现在中国已经达到人均 1,000 美元，可以说是制度建设的黄金时期。
- 3) 新制度将采取“基础养老金+个人账户”的基本模式，每人每月 60 元的基础养老金将由政府承担（采取中央财政全额承担或中央 20 元，地方 40 元的做法）。不过每人每月 60 元是针对尚未参保的人员，对已经参保且满足条件的另加每月 30 元。全国平均来看，最低生活保障水平是 57 元，因此 60 元是比较合适的。

关于制度选择

现行的城镇养老保险制度（现收现付模式）不适合农保。制度门槛较高，难以覆盖城乡，即使在城镇，有能力坚持缴费的人也不到 40%，导致仍有 20% 的人没有参保。如果采取这种模式，将有悖于覆盖城乡的方针。中国的地区差距较大，整体提升制度的管理水平也是一个难题，面对老龄化进程的加快，针对制度的选择，我们也听取了日本专家的意见，正在进行研究。从中国的现状出发，建立符合社会经济条件的制度至关重要。

制度的定位

“基础养老金+个人账户”模式的制度是否能够实现互助尚有存疑，不过它是一个现实选择。就制度建设前景来看，需要从下列 2 点充分体现中国特色。

- 1) 制度必须是综合的。具体内容正在听取各方意见进行研究，其性质应该是公共养老金和企业养老金，资金来源是保费和税收，发放期间是有限期和终身，缴费是定期和不定期相结合的综合的有弹性的制度。
- 2) 制度必须有弹性。它将是一种供给约束型制度，如果缴费标准单一，统一制定过高的服务标准，将难以满足农民的需求。新制度具有以下几点优势：
 - 能够扩大覆盖面。
 - 能够满足不同年龄段人们的需求。
 - 能够定制。
 - 能够应对人口结构变化（可持续的制度）。
 - 能够实现基金的保值增值，稳定运营。

第4章 养老保险行政·人才培养

4.1 农村养老保险行政体制的问题点和课题

农保行政体制的现状

农村养老保险业务是1998年由民政部移交给劳动和社会保障部（现人力资源和社会保障部）。中央一级的农保业务移交在1998年完成了，而各省、市、县级的农保业务移交工作却进展缓慢，各地移交状况千差万别。有的地方虽然省级转移完成了，但在基层行政部门，农保的移交工作没有顺利完成。有的地方即使工作移交完成了，但农保的实施体制却没能充分建立。

农村养老保险行政体制的问题

农保制度当前处于试点阶段，由于没有国家统一政策的出台，各地都根据自己的情况试行农保制度。发达地区由于经济条件较好，政府对农保支持力度大，农保行政体制比较健全，经费充足，机构健全。但是大部分地区存在经费不足、农保相关机构不完善、缺乏专职工作人员等很多问题。

养老保险行政体制的课题

(1) 完善省（市）级农保行政机构和业务经办机构

由于中国地区差别较大农保行政系统的构建就更加复杂，以城市为前车之鉴，从农保制度建立的长远目标看来，全国统一制度和信息服务网络的建立是必然趋势，农村养老保险也应该在省级集

中统一管理、监督。

(2) 加强地方农保工作实施体制

农保制度实施的主要力量在县以下的农保行政部门，随着农保制度改革的不断完善，农保的实施体制要不断改革和完善。

另外，农保机构缺乏科学的管理制度和办法，这是农保制度实施的天敌，应该尽快导入科学的管理方法，建立健全的行政管理体系。同时，要使农保制度高效率实施，还要求农保部门机构的人员有较高的业务水平和专业能力。

(3) 明确农保机构的预算措施和确保预算

农村养老金制度需要通过中央、地方完善行政组织，保证预算，使这一制度得以顺利运行。农保机构的费用到底应该如何解决，中央应该明确基本方针，争取必要的财政措施。

4.2 人才培养现状和课题

人才培养现状

由于没有形成全国统一的农保政策和方针，农保的全国性培训还很难形成完整的计划，但是有条件的地区还是先行一步，伴随农保制度的试行，各自开展人才培养工作。但各地人才培养的预算不足是个大问题，很多意见认为，这也导致了培训内容单一、缺乏讲师、缺乏培训教材和系统相关等问题。

就合作对象地区人才培养的现状来看，所有地区都制定了培训计划，而且培训计划基本上能如期完成。说明各地对培训越来越重视。

其他社会保障制度都配有全国统一的教材，可是农保制度却没有全国统一的教材。中央主办的培训主要是为了传达政府关于农保制度的最新方针、政策。为此，每次培训时把需要传达的事项作为材料发给大家。在各地区进行培训的教材编写情况有很大差别。

人才培养课题

(1) 制定综合人才培养计划并保证实施

中央虽然每年都有大规模的培训，但是大都是随形势发展要求而进行，那种有计划安排农保相关人员定期学习和进修的计划还没有。考虑到今后农保制度的正式实施，从中央到省、市、县要考虑如何制定可操作、可实现、又适用的培养计划，各级政府的培养计划要有一贯性和相通性。培养计划要有一个通盘的，全方位的思考。

(2) 短期内应该解决的课题

1) 短期培训计划的制定

为了把现行农保政策、制度以及最新动向传达到全国，在各地区得到普及扩大，并进行高效率的运营管理，首先需要制定短期的培训计划。由于中央已经明确将在今后定期举办培训，所以首先中央要制定培训内容和实施方法，并发布给全国。

2) 当前急需的培训题目的确定和培训的实施

为了促进现行农保制度普及扩大，并能适当有效率地运营管理，有必要确定当前急需的培训题目并实施下去。现在，能够想到的培训题目大致有以下几项：①中央一级的方针、政策的传达和理解、②各地区独自的政策/制度的传达和理解、③为完善制度所必要的技术培训、④各地区为了实施自己独自的制度进行的培训、⑤伴随信息管理系统的导入而进行的实务培训、

⑥关于普及宣传活动的实务培训。

(3) 中长期应该解决的课题

1) 制定中长期人才培养计划

根据农保制度的完善以及在全国的普及状况，首先应该由中央一级制定，其次在省一级制定各自相应的中长期人才培养计划。

2) 人才培养实施体制的强化（讲师的培养、实施培训的人员配置、预算等）

在制定人才培养计划同时，中央和各地区也必须重新修改和完善人才培养的实施体制。

3) 培训教材的开发、业务人员操作手册的完善

关于农保的中央政府的基本方针、基本政策、以及统一的业务等内容的培训，期待能尽快开发全国统一的教材。同时，即使中央有统一的教材开发出来，各地区只要继续实施自己独自的政策和制度，那么就有必要开发适合自己地区的教材和业务人员的操作手册。

(4) 网络化，电教化培训方法的使用。

目前，在地方农保教师队伍没确定，教材不健全的条件下，由中央或省一级负责聘请资深的教员，制作培训的电子版教学课程，用视频的方法实行网络或电视教学。这样能在短时间内向全国普及高水平的培训效果。如果采用这种教学方法，教师的选聘和教学课件的录制是很艰巨的任务。

4.3 试点期间培训内容和实际业绩

培训内容

初始报告中计划在三个调查年度中，每年分别实行一次干部培训，一次业务人员培训。可是，通过 2006 年 8 月的第二次研讨会，以及有关人材培养的讨论会的实践，我们得知各地的现状和需求等信息。基于对这些信息的分析，我们修改了培训计划。

- 考虑到县一级中国农保制度的干部和业务人员不能明确分开这一实际情况，如果把干部和业务人员放在一起培训的话，所有的农保人员都参加，所以干部培训和业务人员培训合在一起了。
- 关于培训时期，根据中国的强烈要求，定在 11 月进行。
- 培训对象不局限于对象地区，而是面向全省的全国性培训工作

(1) 第一年度培训（2006 年度）

2006 年 11 月 14-18 日在江西庐山举办中日共同培训班，培训详细情况如下：

（培训目的）伴随中国新农村建设的进展状况，更加重视农保制度的完善。一方面要向全国各地表明中央政府政策和制度的方向性，另一方面，各地的农保制度实施的也比较快，有些内容急需向全国传达。

（与会人员）除了试点对象之外，还有来自全国各地的农保人员 300 多名。

（培训内容）①提供有关农保政策和制度最新信息，讨论相关政策、②介绍农保制度的最新技术理论、③介绍农保信息管理系统、④介绍日本的养老金制度。

(2) 第二年度培训（2007 年度）

2007 年的培训于 11 月 27-29 日在广东省的珠海市举办。

（培训目的）考虑到中国新农村建设的进展状况，认为当前最主要的任务是了解中央农保政策

的方向

(与会人员) 负责政策制定和宣传的干部以及县劳动社会保险局的农保相关工作人员、乡镇农保相关工作人员、村临时/代办工作人员等。还有来自非合作对象地区的全国农保发达地区 18 个省的农保相关人员共计 70 多名。

(培训内容) ①讨论即将出台的两个文件, 由农保司司长做报告, 传达有关农保政策和制度的最新动向、②介绍讨论《关于推进新型农保试点工作的意见》、《关于进一步做好被征地农民社会保障工作的实施意见》两个文件、③由各地介绍农保制度的经验, 进行交流、④介绍日本建立社会保障制度和公共养老保险制度的经验和面临的课题。

培训评价

(1) 中方的评价

参加培训的人员对培训基本满意, 尤其是对日常工作有指导意义的题目和内容得到了好评。不满意的地方可列举两点: 一是培训时间太短, 二是专家培训太少。

关于今后希望进行什么题目的培训, 各地均希望是对具体工作有指导意义的题目。最希望采用的培训方法都是“经验介绍、讨论、交流”、“实地参观”, 这些培训方法在以往培训中多次提出并实际应用, 效果确实不错。

中国劳动和社会保障部(当时)农保司对两次培训的评价如下:

(对第一次培训的评价)

- 1) 主题新。介绍了新型养老保险制度改革的要点。
- 2) 规模大。参加者 300 多人。是迄今为止规模最大的一次。
- 3) 层次高。赵司长的报告、日方专家也全面介绍日本的经验, 培训内容水平很高。
- 4) 内容全面。一共有 8 讲。从宏观到微观, 从政策到技术, 针对性很强。
- 5) 效果好。满足了参加人员的要求。

(对第二次培训的评价)

- 1) 适时。在十七大召开之后, 需要农保相关人员领会精神, 提出下一步工作思路。本次会议正是利用这一天时, 召开培训会议。
- 2) 内容丰富。
 - ①学习贯彻十七大精神;
 - ②起草两个文件, 征求大家意见;
 - ③十一个省做了经验交流;
 - ④日方专家的报告精彩诚恳, 受益非浅。
 - ⑤负责系统开发的武汉天喻公司针对各地农保系统管理人员进行了培训。
- 3) 大家对起草的两个文件提出的意见中肯到位

(2) 日本调查团对培训的总结

从两次培训经验来看, 中方基本拥有独立实施全国规模的培训的能力。因为两次培训从题目选择, 到内容安排乃至培训场所都完全由中方负责安排。日方只是处于援助中方的立场。培训取得了预期的效果。

各地农保制度的进展情况不同, 在沿海发达地区农保进展比较快, 积累了丰富的经验, 应该

传达给其他地区。所以选择农保的先行城市珠海做培训场所比较合适。

第二次培训的培训内容和方法可以概括为三句话：①领导讲话定方向、②专家报告指正路、③各地交流送经验。其中，利用培训机会，让各地讨论劳动和社会保障部（当时）起草的两个方案，同时为各地经验交流提供场所的方法效果比较好。

作为应该改善的地方，参加者提出要把经验介绍、交流、现地参观等纳入培训课程。参加者对今后培训的期待也是这一点，所以在制定以后的培训计划中应该充分考虑这些好的培训方法。

第5章 信息管理系统

5.1 本调研项目启动时合作对象地区业务经办和信息管理系统的使用情况

业务开展情况及信息管理系统的使用情况

所有试点地区的投保人的档案管理均按照民政部主管时期的规定执行，档案信息的电子化工作参差不齐，地区差异也较大。

有些地区虽然实现了电子化，也只是在部分经办机构的电脑上进行数据管理，尚未形成所有机构之间的联网操作，基于计算机系统的整体业务效率化和统一化程度较低。

系统网络的建设情况

并非所有合作对象地区都利用网络在线处理业务，不过山东省已经通过联网收集数据。

所有合作对象地区均未通过通信线路实现“联网”，因此，几乎所有地区都提出，应建立起联通省、县、乡镇的通信网络，并制定基于该网络的高效的业务流程。

5.2 针对新型信息管理系统开发的研讨

新型信息管理系统开发的基本方针

有一种意见认为，应在调研团针对现行农保制度的改善建议的基础上，开发一个精准的系统，它拥有针对全新设计的农保制度的逻辑模块。但等待新制度建立的过程中无法实现信息电子化，而且即使新制度确立了，考虑到各地的特殊情况，制度层面上也可能出现地区差异，因此我们决定尽快开发一个“能够保存、管理参保档案等基本信息，能够处理基本业务的信息系统”。

我们并非为每个合作对象地区开发不同的系统，我们的目标是开发一个各地略加调整就能投入使用的信息管理系统。而且考虑到将来各地制度可能出现调整，我们尽量避免大量植入现行农保制度的系统逻辑模块，同时又能轻易地吸取并体现未来的制度修订，力争使系统结构简洁灵活。

就信息管理系统开发来说，本合作项目结束之后，系统的维护和修补仍应持之以恒，因此我们委托了本地公司进行信息管理系统的开发。做法上也并不是在所有地区铺开，而是选择1~2个地区率先安装，并根据结果依次推广到所有合作对象地区。

开发公司的选择及开发工作的开展

开发公司的选择采取竞标的形式，通过对技术力量、人才水平、经验、对其他地区的指导能力等进行综合判断，决定委托“安徽省农村社会养老保险资金管理中心·武汉天喻信息产业股份有限公司”进行开发，同时考虑到验收、付款方式、赔偿等细节，签订了开发合约。

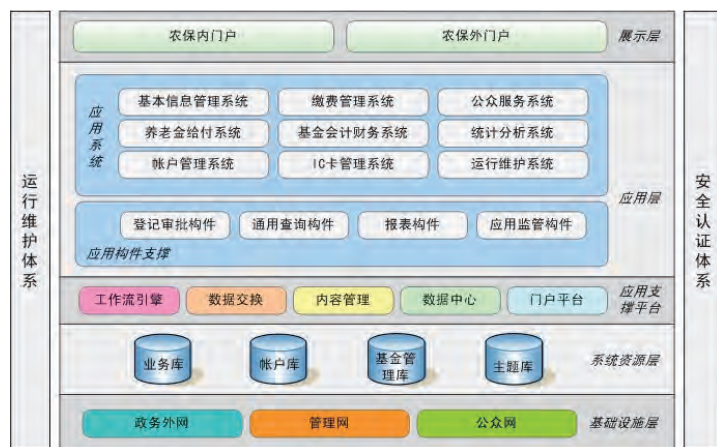
开发新型信息管理系统时，我们还考虑到系统用户是 8 个合作对象地区，数量较多，因此着重用户需求的确认和开发规格的制定和确认，于 2006 年 11 月召集了各合作对象地区的负责人，对开发规格书进行了最终确认，并由各地代表签署了同意书。

新型信息管理系统应具备的功能和设备

- (1) 网络功能：实现县和乡镇经办机构之间的实时处理，能够与上级单位和金融机构之间实现数据对接，或打下未来实现该功能的系统基础。
- (2) 人性化操作：拥有通过姓名等关键词进行各种搜索的功能、向省级单位提供统计数据的功能等，方便用户使用，同时为系统用户完善操作手册，进行操作培训。
- (3) 通过参数设置实现系统灵活性：尽量避免写死在逻辑模块中，做到从终端界面设置参数值，就能方便地更改逻辑模块。
- (4) 提高安全级别：加强了数据备份功能、管理员数据审核、用户权限管理等安全管理功能。
- (5) 确保软硬件的扩展性：摒弃了特别的系统软件和设备，采用了世界标准的正统软件产品和硬件，做到灵活应付未来数据量增加、制度调整等问题。并提供能够经受严酷气候条件和安装条件的场所。
- (6) 对服务器管理人员和终端操作人员进行培训：服务器的运行需要技术知识，终端操作人员也需要进行足够的培训，以便正确地保存数据，因此针对这两种人员，应完善操作手册并进行足够的培训。

5.3 新型信息管理系统的功能

- (1) 基本信息管理功能：参保人开户、转移、退保、迁入/迁出、身故管理；缴费单位开户、变更、注销，办理《缴费证》、《领取证》挂失和证件补办，测算退保金额和身故养老金余额；质押贷款等信息管理功能。
- (2) 缴费管理功能：参保人和参保企业个人缴费，企业缴费，为参保人打印缴费证和缴费票据；农保机构对收取的保费进行日结账；参保人或参保企业根据情况向农保机构申请暂缓缴费；并能够查询参保人和参保企业缴费和欠费信息。
- (3) 领取管理功能：领取申请登记、领取资格的审核和领取标准的确定、支取账户的登记、每月信息汇总、生存确认等功能。
- (4) 基金管理功能：基金运营、基金收支、基金稽查等功能。
- (5) 查询统计功能：可进行个人信息查询，还可指定查询条件，进行自定义查询，以及制作统计表等功能。
- (6) 运行维护及其他功能：农保经办机构管理、系统用户管理、操作权限管理、参数管理、业务流程定制、数据库备份/恢复等系统维护管理的各种功能。



新型信息管理的整体架构

5.4 合作对象地区新信息管理的安装和运行情况

关于设备构成

给各合作对象地区配备的设备基本是：开展试点必需的服务器 1 台，4 个乡镇终端电脑和打印机各 1 台。

由于安徽省霍邱县作为全省系统的一部分安装，并未给合作对象地区单独配备服务器，而是在六安市霍邱县内所有乡镇配备了终端电脑和打印机。

各地区的运行和使用情况

2007 年 1~3 月，各合作对象地区系统设备安装调试完成，2007 年 8 月以前正式投入运行使用。主要使用参保人员基本信息管理和缴费管理等基本功能，有些地区也用到高级查询功能等。

5.5 系统带来的成效及面临的课题

新型信息系统带来的成效

针对合作对象地区的问卷调查结果显示，安装新系统后，实现了业务系统化和联网，使得业务更高效更专业。

新型信息管理系统还扩大到合作对象地区以外的地区，2007 年秋，在合作对象地区以外的 3 个地区投入运行，今后安装该系统的地区还将进一步增加。有鉴于此，为了进一步加强信息管理的功能，于 2008 年 4 月进行了第一次版本升级，系统功能今后还将进一步得到加强。

当前面临的课题

- (1) 合作对象地区使用单位的系统负责人配备和培训工作有待加强：具备一定的系统知识，如进行数据备份和故障处理，是服务器运行必不可少的，但各地由于缺乏技术，很多时候依赖于武汉天喻公司，需要对系统管理员进行培训。
- (2) 系统维护合约及系统安装公司的免费支持：设备在 2008 年 3 月生产商提供的 1 年保修期结束之后，在无保修合约的状态下运行，是由武汉天喻公司提供无偿的服务，希望各地签订系统维护合约。

- (3) 制度内容不统一带来的维护问题:各地制度不统一,并且在不断对制度进行调整,信息系统也必须随之调整。这种系统修改也的武汉天喻公司作为“前期投资”来维持,并不稳定,对制度进行修改的地区应当承担修改系统所需的经费。
- (4) 设备和网络建设有待加强:由于此次是试点安装,只有4个乡镇机构安装了系统并与服务器联网,其他乡镇没有安装。这就导致一个县内有些安装了,有些没有安装,业务流程无法统一使用新型系统。应尽快使所有乡镇联网,实现业务的电算化和专业化。
- (5) 信息管理系统向全省推广的必要性:在全省推广系统可以实现省级基金监管,提高资金管理水平,如果中央政府对集中到省的数据加以监管,能进一步提高农保制度的可靠性。
- (6) 与金融机构之间的数据对接:应尽快实现与金融机构系统的数据对接,这样就能做到自动向金融机构确认资金入账情况,提高可靠性。
- (7) 纳入金保工程:农村户籍人员的地区间流动将进一步加剧,未来数据将集中到中央,为此应尽快实现数据的标准化,尤其是统一键项和涉及金钱项目的细分级别,并纳入金保工程使之具有权威性。

第6章 养老保险的普及宣传

6.1 合作对象地区的农保参保现状

2006-2007年的2年间,8个合作对象地区的农保参保人数总体呈递增趋势,但水平仍然偏低(尤其是试点地区)。

参保对象人口所占比例即参保率也存在较大的地区差异。与本项目设定的参保率的最高标准“2010年达30%”的目标相比,除招远市已经实现外,其他地区均远低于这一目标,安徽省霍邱县、山西省柳林县、四川省通江县等的参保率仍然停留在个位数。

6.2 普及宣传工作的现状

农保普及宣传工作的特殊性

农保的普及宣传与农业新技术和新产品等的一般普及宣传相比有四大不同之处,在实施时必须加以注意。

- 1) 具体政策和制度尚未确立,而且各地的内容差异很大。
- 2) 农保制度需要很长的时间才能切身感受到制度的优越性,因此难以“树立成功事例,以看得见的形式来表现其优势”。
- 3) 即便是已参保者,每年也要对其进行充分的解释才会缴纳保费。因此,每年征收保费的工作也是重要的普及宣传。
- 4) 由于旧制度不能顺利实行、城镇养老保险制度中资金的运营问题等原因,中国的农保制度和政策的形象并不是太好。

普及宣传工作的实施主体和相关机构

各合作地区普及宣传工作的机构体制为:①人力资源和社会保障部的下属部门、②各级政府的干部和相关负责人员,各县、乡镇、村也设有相关机构和人员。而在收集整理农民人口数量、收入

以及年龄构成等开展普及宣传工作所必需的数据时，也广泛获取③县统计局等相关部门的配合。

普及宣传的方法：入户动员、开展活动、宣传工具

普及宣传的基本方法是入户动员，同时还有县或上级机构组织开展各种活动、制作宣传工具等。

组织的活动主要有：①由各级政府干部及相关负责人参加的研讨会、②面向村民的说明会、③面向村民的宣传活动（小品等）等，目的在于让人们了解参加农保制度的好处，提高参保对象和相关人员的意识。

此外，各地还指定重点参保对象地区（=收入水平较高的地区），那里的人们参加农保制度和缴费的可能性较高。

6.3 普及宣传工作中存在的课题

增加工作时间和资金投入

首先，普及宣传工作所必需的资金和时间都很不够，大大制约了普及宣传工作的进行。工作人员都不是专门从事农保普及宣传工作的，除此之外还担负着其他的各项工作，所以很难专心从事普及宣传工作，普及宣传所必需的资金投入也很不够。

提高计划和管理水平

在具体实施普及宣传工作的乡镇和村一级，对普及宣传工作只制定有限数值计划，也没有整理出具体工作对象的信息和名单。因此，普及宣传工作很难有计划地实施，其他相关负责人和上级政府主管部门也无法了解工作情况和检查工作进度，也就是无法实施有效的管理。

建立基于假设的标准工作以及根据工作结果对工作加以改进的体制

要想使普及宣传工作更有效地实施，特别是在资金、工作时间、专业性都不充足的情况下，为实现从最初的接触到最终的参保，最重要的就是将明确的普及宣传工作步骤和程序标准化。在很多合作地区，特别是实际工作中，都完全依赖于从事普及宣传工作的人员的判断，没有制定基于这种假设的标准工作模式。而且，就连作为了解举办活动和手段等效果的问卷调研也没做，工作的改进机制还不够完善。

提高人员的专业素质

普及宣传工作、特别是对农户进行访问和劝保的工作主要是由村（及乡镇）干部具体实施的，由于他们不是专门从事农保工作，更不是专门从事普及宣传工作，所以在解释复杂的农保政策和制度、进行有效的普及宣传（从某种意义上来说是销售）时表现出专业素质的不足。

改进针对农民的宣传活动和普及的方法

针对农民的宣传活动和普及方法中存在的2个最大的问题：①绝对数量不够②数年前制定的方法无论政策制度是否发生变化都沿用至今，都是由于资金不足所导致的，其内容也有必要作相应的改进。

提高对普及宣传工作重要性的认识

考虑到“提高参保率对现行自愿参保制度中的必要性”和“在中国农村社会养老保险制度的健康发展过程中，让所有农民都切实体会到参保的好处是不可或缺的”，脚踏实地地开展普及宣传工作，使农民充分理解其意义和优越性是非常重要的。因此，需要提高广泛的相关负责人对普及宣传工作的重要性的再认识。

6.4 合作对象地区的普及宣传工作及对其之援助

合作对象地区的普及宣传工作情况

关于重点对象地区（乡镇），柳林镇、牡丹区新指定了重点对象地区（乡镇）并重点开展工作。此外，霍邱县等3个地区在此前针对重点对象地区开展工作的基础上，进一步扩大对象地区。

关于开展普及宣传工作的人员。除了招远市，其他所有合作对象地区均积极加以充实，在充实工作人员方面具有以下2大特点。

- 1) 在实际与宣传发动对象—农民最近的乡镇一级，普及宣传的工作人员得到了很大的充实。
- 2) 专职从事普及宣传工作的人员也得到了充实。

针对宣传发动的对象、潜在参保农民的摸底。所有合作对象地区均在项目启动之前就开展了这方面的工作，很多地区也针对农民工、被征地农民、种粮户等重点发动对象进行了摸底调查，但也有部分地区是项目启动之后才充实这项工作。

关于普及宣传方面的具体活动，绝大部分合作对象地区均积极地增加活动次数。很多地区活用以往普及宣传工作的经验，扩大工作面和地区，采用更贴近乡镇等基层的办法开展活动。

关于普及宣传的做法，所有合作对象地区均主要采取入户动员、发放宣传材料等，此类做法的规模以及是否采取更多办法，视乎各地区的资金状况而不尽相同。在普及宣传工作已经取得成效的地区，迄今为止的成效和投入产出比，从各地区的实际情况和工作内容出发，选择合适的做法并重点推进，而那些尚未积累经验的地区，则在充实和加强宣传发动的做法。

关于 JICA 随本项目提供给各合作对象地区的车辆，所有地区均主要针对普及宣传工作，积极地用于农保事业中。

对县制定的普及宣传计划和工作的援助

(1) 调研团关于普及宣传工作试点的建议

分别对山西省柳林县（2006 年度）和四川省通江县（2007 年度）的普及宣传试点提供了援助。我们建议由柳林县和通江县指定试点地区，制定恰当的量化目标，完善县—乡镇的工作计划和管理体制，明确各负责人和相关机构的分工。

(2) 柳林县的普及宣传试点计划

实施时间为 2006 年 12 月至 2007 年 3 月，指定的重点对象地区有柳林镇、孟门镇和高家沟乡，量化目标为【新参保农民人数】3,500 人（其中柳林镇 1800 人、孟门镇 750 人、高家沟乡 950 人）、【参保率】10%（占有参保资格农民总数的比例）、【新增缴保费总额】175 万元。

从柳林县的实际情况出发，按照行政级别制定了以下工作内容实施推广计划。在乡镇一级，贯

彻目标责任制，各包村干部对新负责村的村民积极宣传，实现参保和缴费目标。具体活动内容有：

- 由县农保中心出资印制 2 万份农保传单和 1 万册宣传手册，并全部分发。
- 各乡镇制作 3 个与农保有关的文艺节目（小品、广播剧等）并公开演出。
- 每个试点乡镇在固定地点（中心地区）张贴 2~3 个宣传标语（口号）。

(3) 通江县的普及宣传试点计划

实施时间为 2007 年 11 月末至 2008 年 3 月末，指定的重点对象地区有广纳镇、民胜镇、三溪乡、新场乡，并将村干部、农民工、计划生育户、被征地农民、有一定收入的农户确定为重点人群。

量化目标为【新参保农民人数】600 人、【新缴保费】150 万元、【参保率】在这 4 个乡镇的上述 5 类重点人群中实现 60%、让这 4 个乡镇的上述 5 类重点人群 90% 的人理解参加农保的重要性。

2007 年 11 月由县组成普及宣传小组，由县劳动保障局、电视台、财政局、农保局等相关部门组成。小组下设办公室，具体开展普及宣传工作并负责到底，县劳动保障局统管全局。

召集 4 个重点试点乡镇的领导、劳动社会保障办公室以及为本次试点工作特别聘请的宣传员，召开启动会议。此后的具体工作包括县制作各种宣传材料（DVD、“缴多少保费，领多少养老金”的简明参考表、介绍性小册子、TV 节目等），乡镇村特别针对春节返乡人员举办说明会和宣传活动。专门聘用宣传员，每个村 2 名，共 70 人左右。

援助工作的成效

柳林县和通江县从 2006 年以来参保人数稳步增加，尤其是柳林县，2007 年参保人数出现了较大增长，通江县 2007 年参加保险的人数新增 9,000，其中 5,619 人（约 62%）是在本次援助期间（2008 年 1~3 月）参保的。即便没能提高参保率，人们的认知水平也得到了提高。通过改善普及宣传工作的结构，将有助于今后进一步扩大参保人数。

第 7 章 关于新型农村养老保险的建议

7.1 社会保障制度的意义

社会保障的作用

在社会经济条件的不断变化中，很多时候仅凭个人的努力是无法顾全一辈子生活的，妥善处理好社会中的此类情况、确保国民生活的稳定也正是社会保障制度的意义所在。建立中国农村社会养老保险制度，必须符合中国农村的社会经济条件，但不管建立何种制度，都必须妥善处理好下述 3 种风险。

- ① 长寿风险：如果 60 岁之后作为晚年，平均余命为 80 岁，这一期间无法切实保障收入的风险。
- ② 社会变动风险：如果把 20 岁左右作为具有参保资格的年龄，距离平均余命 80 岁有 60 年的时间。在这漫长的期间里，工资、物价上涨等社会经济环境会发生很大的变化，而且是任何人都无法预见的。未来的经济社会往往是不确定的，社会变动风险就是指无法妥善应对这一期间的变动的风险。
- ③ 因意外事故、死亡导致的被抚养人生活风险：迈入老年之前，由于残疾丧失劳动能力而失去收入，甚至死亡，留下配偶和子女的生活风险。

也就是说，不论将来的经济社会如何变化，想要切实保障不久即将到来的晚年生活，仅靠个人积蓄和家人赡养，其保障能力总是有限的。因此整个社会应该联合起来，在有收入来源的时候交纳必要的保费（自我努力），同时支持丧失收入的人；丧失收入之后，则由有收入的人缴纳的保费来支撑。采取这一社会保险（社会保障）机制的公共养老保险制度在许多国家已经存在，或者正在摸索建立相应的制度，来保障年老、残疾、死亡等情况下的收入来源。就中国的农村社会养老保险制度建设而言，应该建立符合中国农村社会经济条件的制度，但不管是哪种制度，基本上都需要妥善的应对上述的3个风险。

7.2 公共养老保险制度应具备的功能

作为由国家等官方机构建立并运作的社会保障制度的一部分，公共养老保险制度应具备的功能主要有以下几个，中国的农保制度无疑也应具备这些功能。

- (1) 全体参保（全体参保）
- (2) 给付确定型
- (3) 给付条件应包括残疾和遗属
- (4) 能保值
- (5) 具有收入再分配功能
- (6) 具有互助共济功能
- (7) 终身给付

全体参保（全体参保）

公共养老金的理想状态是，当人们遇到步入老年，或身患残疾等需要养老金的情况，每个人都能领取到养老金并维持稳定的生活。如果有人脱离于养老保险制度以外，必须有正当的理由，而且需要对那些被排除在外的人群采取一定的救济措施。

参加制度的人员原则上义务承担保费，无业人员等没有收入或收入偏低的人员，可以根据制度规定的办法，免缴（全额或部分）保费。也就是说，制度适用于全体人员，而保费可以减免。

给付确定型

公共养老保险制度必须保证人们步入老龄、没有收入来源时，提供生活所需的相当一部分费用。也就是说，养老金领取者所领取的标准养老金数量通常设定在在职人员平均收入的一定比例之内，缴费计划也是按照能够长期维持上述给付标准来制定的。给付确定型这种制度设计方式注重向参保人员发放相当一部分晚年生活所需费用（包括残疾和遗属养老金费用），是一种理想的公共养老保险的制度设计方式。

给付条件应包括残疾和遗属

导致失去收入来源的因素不仅仅是年迈。尽管我们身边的残疾人和遗属为数不多，但全社会来看有相当数量。对于残疾人和遗属这一人群，另行探讨建立社会保障政策也不失为一种方法，不过，养老金制度的主要目的、即确保人们步入老年后有一定收入，和确保残疾人或遗属有一定收入，这两者并不矛盾，可以说在同一养老金制度框架内，残疾和遗属的风险同样由全体参保人员来分担是

一种理想的做法，效率也更高。因此给付条件中应包括残疾和遗属。

保值

如果公共养老保险制度是常见的给付确定型，多数情况下其给付标准设定在占平均工资的一定比例，启领时，其实际领取到的数量应高于最低生活水平。但如果不根据不同时期的经济水平同步上调养老金给付标准，对于那些没有收入来源、靠养老金生活的人来说，其生活水平势必会逐渐下降。因此为了确保公共养老金的实际价值，必须针对工资、物价上涨上调给付金额。

收入再分配功能

一个国家的人民，有的贫困，有的富裕，每个人的经济能力千差万别。公共养老保险制度的重要功能之一，就是收入再分配功能，在一定程度上均衡这种经济差距。具体来说，就是让相对富裕的人群承担更多保费，贫困人群承担较低保费，富裕人群所承担保费的一部分用于支付贫困人群的养老金。

确定养老金发放标准时，在关联个人所缴保费的基础上，还可以关联参保时间，这样，即使工作时期所缴纳保费金额较少，也可以关联参保时间，提高养老金给付额。此外，国库的支出主要来自税收，通常针对富裕人群采取累进税，让其缴纳更多税金，因此国库支出也具有收入再分配功能。

互助共济功能

养老保险制度是一种互助共济的社会机制，作为制度参保对象的某个范畴的人群向依靠养老金生活的人群提供帮助，必须使其具有互相救助的功能，由全体参保人员来分担步入老年后收入减少的风险、残疾风险和遗属风险。

有了相互救助功能，就能向需要养老金的人支付一定标准以上的金额，而且不会导致制度整体出现养老金给付缺口，可以最大程度控制社会整体的成本并更高效。

终身给付

在发放养老金的条件中，如残疾养老金和遗属养老金，如果残疾状况减轻，或者没有继续支付遗属养老金的理由，会有终止发放的情况，不过作为养老保险，罕有因为年龄增大而终止发放的情况，公共养老保险制度的养老金原则上应该是终身给付。

7.3 对公共养老保险制度运营的考察

关于筹资模式

现收现付模式的公共养老保险制度的筹资有社会保险方式和税收方式 2 种选择。

社会保险方式是指，公共养老保险制度的给付所需资金主要通过收缴保费来筹集，保费用途明确，制度依据法律建立，政府征收保费时，可以像征收目的税一样强制收缴。这是为了在国家财政运作中区别于一般经费，实现制度的独立运营，这样，养老保险制度运营就能够不受国家财政状况变化的直接影响。当然，这并不妨碍拿出相当一部分税收，来保证养老保险制度的稳定运营和人民生活的稳定和提高。

被保险人凭借参保业绩，自然享有领取养老金的权利，将来能领取到的养老金数量可预见性高。这一模式在尊重个人自立和权力的许多国家得到采用，它能够较好地平衡①通过自主努力积累的部

分、②通过互助共济获得的连带部分、③来自公共财政的补贴部分，对公共养老保险制度来说是一种较为理想的财政方式。

如果采取税收方式来运营养老保险制度，给付所需费用源自税收，可以省去征收保费的麻烦，也能够维持养老金的实际价值。但是，它不同于社会保险方式，没有个人缴费的业绩，也就没有合理的标准来确定每个人的给付金额。换言之，无法将向个人征收的税额和养老金数量挂钩，通常只能采取不对领取人经济状况的定额给付，或者根据本人在当地的居住时间长短来实现给付金额的差异化。采取定额给付往往会以最低生活水平为标准。原因在于，如果制定高于最低生活标准的金额，则没有明确的标准，而且会导致给付所需资金增加，财政负担加重，而且还有可能出现预算有限、给付金额不固定的情况。

关于财政运营方式

同样是社会保险方式的养老保险制度，其财政运营方式也并非千篇一律，财政运营的长远来看，大致分为积累方式和现收现付方式，以及综合这两种方式的修正积累方式和修正现收现付方式。

积累方式是指将参保期间所缴纳保费和财政拨款积累起来，从这些积累资金发放养老金。发放所需资金随时提前储备好，只要死亡率等各种前提条件不变，就能按照既定计划发放预定的养老金。从这一点来说，对于那些主张提前储备好必要的资产，按照约定发放养老金的人来说是一种理想的方式。

如果采取现收现付方式，养老金发放所需资金来自当年的保费收入，也即向在职人员征收保费用于发放养老金。现收现付方式并不积累资金，无论工资、物价水平如何变化，利率如何变化，基金财政不会受到任何影响。发放的养老金也能体现各个时期的经济水平，某种意义上养老金的保值不成问题。就像在职人员没有储蓄，依靠每月工资（每年的工资水平随经济发展上调）生活。

随着经济条件发生变化，想要让养老保险制度不间断地支撑老年人的生活，最好选择现收现付方式，而从现实的制度运营考虑，可以保有一定的积累资金，作为调剂资金，或者用于均衡代际负担。也就是说，可以采取修正现收现付方式，或者如果注重均衡代际负担，可以采取修正积累方式的财政。

7.4 对现行农村社会养老保险制度的评价

现行农村社会养老保险制度并没有采取公共养老保险制度的必要条件——全体参保的形式，而是自愿参保。而且实行个人账户制，所缴纳保费分别计入个人账户加以积累，筹资方式采取了积累方式，参保人分期领取养老金启领年龄之前所积累的资金。

现行农村社会养老保险制度在不同地区其内容多种多样，同时实行针对计划生育户、村干部等的优惠措施，制度具有明显的多样性。不过基本上是遵照县级农村社会养老保险基本方案（民政部1992年）执行，让有意愿参保并有能力缴费的人员自愿参保，缴费金额允许参保者自由选择，可以“任意金额缴费”，可以说是一种“个人账户积累方式”。另外，很多地方从收缴保费中提取若干%作为制度运营经费。从这些特征来看，现行农村社会养老保险制度和民间保险公司等提供的“个人养老保险”并无二致，尽管由地方政府负责实施，并拿出了相当可观的补贴资金，仍然不适合归入公共养老保险的范畴，而是个人养老金，或者说个人储蓄。

民间保险公司等提供的商业个人养老保险是根据保险精算来确保全体参保人员的收支平衡，这也包含了集团内部的“互助共济”功能，而不具有该功能的中国农保定义为“个人储蓄”更为恰当。

公共养老保险制度应具备的功能和现行农保制度的比较

公共养老保险制度应具备的功能	现行农村社会养老保险制度	是否满足公共养老保险的条件
(1) 强制参保 (全体参保)	自愿参保	×
(2) 给付确定型	缴费确定型	×
(3) 给付条件应包括残疾和遗属	仅部分地区采取此做法	△
(4) 能保值	难以保证高于工资物价上涨幅度的运营收益	×
(5) 具有收入再分配功能	无	×
(6) 具有相互救助功能	无	×
(7) 终身给付	终身给付	○

7.5 分税制及中央和地方政府的作用

在探讨农保制度的改善建议、尤其是引入基础养老保险制度的时候，政府采取何种方式的财政支持是一个重要的研究课题。中国政府的财政实行分税制，中央和地方政府明确了各自的分工。为了更好地探讨如何提供财政支持，让我们先来熟悉分税制。

中国的行政机构共分 5 级，以中央政府为首，下设省政府（省、直辖市、民族自治区）、地级政府（设区的市）、县政府（不设区的市、县、街道）、乡政府（乡、民族乡、镇）。

1979 年改革开放之前，权力集中在中央政府，财政政策也实行“统收统支”，由中央政府严格管理。实行改革开放之后，为了改善计划经济时期效率低下的做法，将过度集中于中央政府的权力下放到地方，加速推进分权，鼓励各级政府和企业的经济活动。

1993 年 12 月，国务院颁布《关于实行分税制财政管理体制的决定》，并于 1994 年开始实行“分税制”。其目的有二：一、通过大规模税收制度改革进行税收整合，简化税种，二、调整政府间财政关系。通过分税制，明确了中央和地方的分工，财政支出划分明确，由此将财政收入划分为中央税、地方税、中央地方共享税。

中央和地方的预算编制也得以明确，中央在确保税收的基础上，引入了向地方财政转移的“税收返还”制度。引入分税制时，为了加强宏观调控能力，明确了中央和地方财政收入的比例为 6:4，差额的 20% 转移到地方。财政收入总额预计从 2000 年的 1 万亿人民币增至 2008 年的约 7 万亿人民币。

因此我们在后文论述农村社会养老保险制度改革方案时，在探讨中央和地方政府的财政支持时，假设中央政府： $7 \text{ 万亿元} \times (6-2) = 2.8 \text{ 万亿}$ ，地方政府： $7 \text{ 万亿元} \times (4+2) = 4.2 \text{ 万亿元}$ ，以此作为讨论的前提。

7.6 农村社会养老保险制度的设计建议

农保制度改善建议的基本方针

在探讨农村社会养老保险制度的改善时，应遵循的基本方针有如下 4 条，这是本次调研项目过程中通过与人力资源和社会保障部农保司的合作而明确的项目。

1. 制度的改善应该有助于建设和谐社会，成为以农民为对象的公共养老保险制度
2. 制度的改善应该符合中国社会经济状况，能灵活满足各地区条件
3. 应基于对现行制度的评估和监控进行改善
4. 作为选择之一，城镇个体经营者等未参加城镇养老金制度的人员将来也可以成为参保对象

农保制度的改善菜单

根据上述基本方针，我们将可供探讨的改善菜单分别整理如下：

- ① 是否建立基础养老金制度
 - i：建立基础养老金制度
 - ii：不建立基础养老金制度
- ② 如果建立基础养老金制度，采用何种缴费方式
 - i：税收方式
 - ii：社会保险方式
- ③ 谁是基础养老金制度的参保对象
 - i：仅限农村户籍人口
 - ii：农村户籍人口，外加城镇户口等非受雇人员（含个体经营者、无职人员）
- ④ 如何处理现行农保制度
 - i：保留现行制度，力争提高参保率并在全中国推广
 - ii：为全体参保对象建立账户（100%参保），中央和地方政府的补贴计入这些账户，个人保费计入各自账户
 - iii：移交民间（商业保险）

农保改善菜单的组合

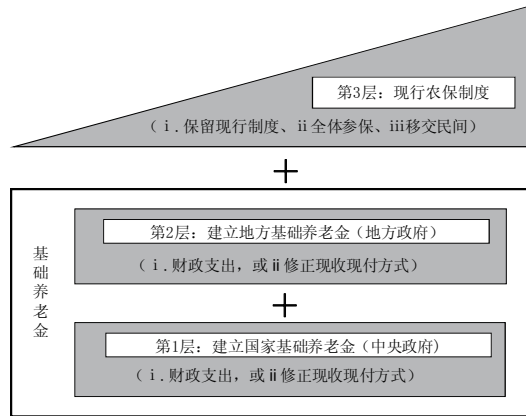
①基础养老金制度	②基础养老金制度的缴费方式	③基础养老金制度的参保人群	④如何处理现行农保制度	菜单组合 No.
i. 建立	i. 税收方式	i. 农村户籍人口	i. 保留现行制度	1
		i. 农村户籍人口+ii. 城镇户口的全体非受雇人员	iii. 移交民间	2
			i. 保留现行制度	3
	ii. 社会保险方式	i. 农村户籍人口	iii. 移交民间	4
			i. 保留现行制度	5
		i. 农村户籍人口+ii. 城镇户口的全体非受雇人员	iii. 移交民间	6
ii. 不建立	-	-	i. 保留现行制度	7
			iii. 移交民间	8
			i. 保留现行制度	9
			ii. 为全体参保对象建立账户	10

基础养老金制度最好建立一个全国统一的制度，并由中央政府负责统一管理和运作，但在中国，各地社会经济条件差异较大，参保人员的缴费能力和养老所需的养老金标准也有较大出入。考虑到这些地区差距，在全国一刀切建立单一的制度并不现实。

现实可行的做法是，分别建立中央政府负责（国家基础养老金，位于第1层）和地方政府根据各地情况负责的（地方基础养老金，位于第2层）基础养老金制度。

中央政府负责的是全国统一的基础养老金制度，其给付标准等以贫困地区的经济社会条件为标准来确定。而地方政府负责的基础养老金制度是位于中央政府负责的第1层之上的地方基础养老金制度（类似于企业养老金），属于第2层。国家基础养老金是全国统一的制度，而地方基础养老金是根据各地社会经济条件叠加于国家基础养老金之上的养老金，由此使得养老金给付标准能适应各地社会经济条件差异。如果将来地区差距缩小，地方基础养老金制度难有用武之地，可以将其纳入国家基础养老金制度，整合成全国统一的基础养老金制度。

一旦建立上述基础养老金制度，现行农保制度将成为叠加于2层结构的公共养老保险制度之上的第3层、采取自愿参保和个人账户积累模式的制度。如果这一结构得以实现，相当于第3层的现行农保制度不仅可以如当前一样由地方政府负责运营，还可以选择脱离政府，交由民间机构运营。基于上述前提条件，现行农保制度的改善菜单示意图，以及可供选择的公共养老保险制度菜单如下图。



农保制度改善菜单示意图

农保制度改善菜单

1. 保留现行农保制度并向全国推广。
2. 保留现行农保制度，辅以财政拨款的免缴费基础养老金（老年津贴）。
3. 将现行农保制度改为全体参保，辅以财政拨款的免缴费基础养老金（老年津贴）。
4. 建立财政拨款的免缴费基础养老金制度（农村地区，税收方式），现行农保制度叠加其上。
5. 建立基础养老金制度（农村地区，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。
6. 建立基础养老金制度（农村、城镇统一，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。

每个菜单都具有可操作性，但是如果根据前文列举的①基本方针和探讨课题、②引入公共养老保险制度应具备的基本功能、③明确农保制度的收入保障功能（老年生活的经济保障）和其他保障政策（最低生活保障制度等）之间的分工，来考察备选的先后顺序，6个改善菜单中，5的备选优先级现在是最高的。

5. 建立基础养老金制度（农村地区，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。

当然这并不是唯一的选择，基础养老金设计成何种方式、如何改善现有的农保制度等政策性判断也会导致选择的菜单不一样。但原则上应围绕上表“农保改善菜单的特点比较和评价”中（备选优先级）1和2的选项来考虑。

农保改善菜单的特点比较和评价

农保制度改善菜单	特 点	参保方式 (受益者范围)	社会公平性	老年人收入的核心性	制度的可持续性	救助现在的老年人	自助自立意识的形成	综合评价(备选优先级)
1. 将现行农保制度推广到全国。	采用自愿参保形式，商业养老金特征较明显，是现行农保的扩展，没有公共养老保险制度的功能，应该尽量避免选择	△	×	×	○	×	△	5
2. 保留现行农保制度，辅以基础养老金（老年津贴）。	保留现行农保，另外由中央财政向60岁以上人员发放基础养老金（老年津贴），具体金额的差别取决于是否参加了农保。	△	△	△	○	△	△	4
3. 将现行农保制度改为全体参保，辅以财政拨款的免缴费基础养老金（老年津贴）。	将现行农保制度改为全体参保，将来自中央财政的投入公平地分配给参保人员。已经参保的人员坚持缴费就能拿到更多的养老金。不过人均财政补贴金额很少，由于采用积累账户制度，基金保值困难。对参保人员的财政补贴和基础养老金发放挂钩缺乏理论依据。	○	○	△	○	△	△	4
4. 建立基础养老金制度（农村地区，税收方式），现行农保制度叠加其上。	健全法制，建立税收方式的公共养老保险制度。向60岁以上老龄人口发放一定数量的养老金。发放资金来自中央财政的投入。也可以包括残疾、遗属养老金。发放标准不会太高。	○	○	△	○	○	×	3
5. 建立基础养老金制度（农村地区，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。	建立针对农民的社会保险方式的养老保险制度，采取确定给付的修正现收现付方式，包括残疾和遗属养老金。全体参保，没有缴费能力的可以减免保费（中央财政支出的部分体现在发放上），还能以4.的方式向当前的老龄人口发放养老金。	○	○	○	△	○	○	1
6. 建立基础养老金制度（农村、城镇统一，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。	建立农村、城镇统一的社会保险方式的养老保险制度，采取确定给付的修正现收现付方式，包括残疾和遗属养老金。全体参保，没有缴费能力的可以减免保费（中央财政支出的部分体现在发放上）。是终极理想的制度方式。	○	○	○	△	○	○	2

注：

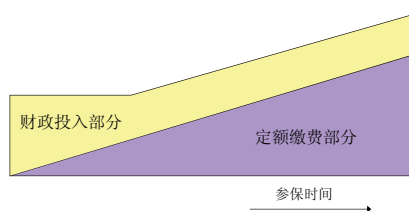
- 1: 各项目充分程度: 「○」充分、「△」部分充分、「×」不充分
- 2: 综合评价(考虑优先级)是根据中国的现状, 分成4个档次来评价目前的合适程度。按优先级1(高)→4(低)的顺序。
- 3: 所谓老年人收入核心性是指养老金数量在支撑老年生活的收入中是否占据核心位置, 表示其程度。
- 4: 自助自立意识的形成是指各个制度在保障晚年的自主收入方面, 是否适合或增强每个人在参加工作时期做多手准备的自主意识。因为社会保险具有参加工作时期有过一定付出的人自然拥有领取养老金权利的制度特性。

农保制度（国家基础养老金）的设计示例

(1) 定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度

这是参照日本国民养老金制度的方案。每个人不同时期的收入和晚年的生活费用各不相同，我们姑且认为每个人晚年的基本生活费用没有差异，并向他们发放维持这一基本生活费用（有时可能无法维持）的养老金，我们不管参保人经济承受能力的差异，让参保人公平地承担为此所需费用。承担费用的不仅是参保人，中央政府也应发挥重要作用。

从中国农村地区的现状来看，摸清参保农民的收入比较困难，同时也为了减轻农保运作机构摸清收入这项工作的负担，不要求根据收入状况来确定缴费负担，而是由参保人缴纳定额保费，加上财政支出，这个制度和后述 2 方案相比，其备选优先度较高。



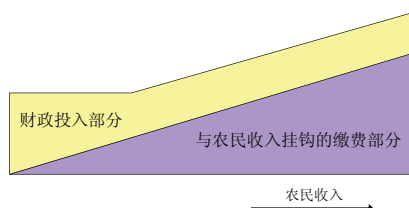
定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度示意图

定额缴费、与参保时间挂钩给付型的优点、缺点

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> ● 容易理解制度构成。 ● 没有必要掌握参保人收入，业务处理容易。 ● 参保记录管理的负担小。 ● 收入低无力缴费的人靠财政投入也能领到一定程度的养老金。 ● 能根据参保时间的长短预测养老金额的多少。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 收入少的人的负担较重，没有收入再分配的余地。 ● 养老金额不会太多，对收入多的人缺乏魅力。 ● 对不能缴纳定额参保费的人，在调查的基础上给予一定比例的减免措施等，这些是事务性负担。

(2) 积分制基础养老金制度

德国的养老金制度如第 1 章末尾的资料所示，每年的积分按[参保人个人薪酬÷全体参保人的平均薪酬]来算，累加得到[个人总薪酬积分]，再乘以[养老金类别系数]和[1 个积分的单价]，得出公共养老金的月领取额。养老金额随工资物价等浮动的情况如前所述。



积分制基础养老金制度的概要

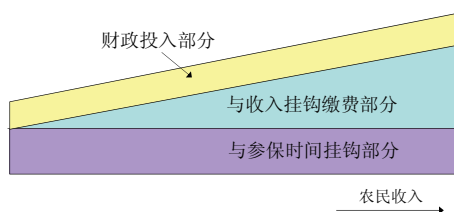
积分制的优缺点

优 点	缺 点
<ul style="list-style-type: none"> ● 根据累计积分计算养老金额，可以自动随工资浮动。 ● 参保人可根据累计积分预测养老金额。 ● 通过调整积分的单价可调整支付费总额。 ● 参加工作时期收入高的人能多领养老金，对老年生活有益。 ● 累计积分少的人也能靠财政投入领到一定程度的养老金。 ● 管理参保记录的负担轻。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 必须确定参保人的平均工资，作为积分计算基准。 ● 根据所获积分确定养老金额，所以没有收入再分配的余地。

(3) 由与收入挂钩的保费、与参保时间挂钩和与收入挂钩这三个部分组成的给付型基础养老金制度

这是参照日本 1986 年以前的厚生年金保险制度的方案。

如果在中国农村地区能够大致摸清每个人的收入，这个方案也可以作为选择之一。



保费与收入挂钩、养老金由参保时间挂钩部分和与收入挂钩部分组成的给付型基础养老金制度的概要

根据参保人每月或每年的收入，乘以财政计算得出的保险费率，让其缴纳保费，将作为计算保费依据的收入和缴费记录一同存档。如果达不到一定收入就视其收入为 0，不要求其缴纳保费，但可以算作参保期。例如对于参保超过 10 年的（制度启动时 1 月份开始发放，作为过渡措施）从 65 岁开始支付老龄养老金。

保费与收入挂钩、养老金由参保时间挂钩部分和与收入挂钩部分组成的给付型基础养老金制度的概的优点·缺点

优 点	缺 点
<ul style="list-style-type: none"> ● 与参保时间挂钩部分的养老金，让其发挥收入再分配的作用。 ● 参加工作时期收入高的人能多领养老金，对老年生活有益。 ● 有每人单独的参保记录，所以即使修改发放计算公式也可以处理。 ● 即使没有财政投入也能发挥收入再分配的作用，无收入者也能享受一定的养老金。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 发放计算公式是根据法律定的，难以控制发放总额。 ● 必须记录、管理每个人参保期间的收入状况等，而且需要对其进行重新评估，事务性负担加重。

地方基础养老金制度

如果采取前面章节探讨的将现行农保制度叠加于基础养老金制度之上的改善方案，地方政府在养老金制度中所扮演的角色将发生重大改变。具体来说，就是除了中央政府负责的全中国统一的国

家基础养老金之外，还需要建立地方政府负责的地方基础养老金。地方基础养老金在制度设计时，应尽量和国家基础养老金统一思路，当然也可以根据各地实际情况进行不同的制度设计。

国家基础养老金的给付标准是全国统一的，这有助于消除或缩小地区差距，而地方基础养老金是地方政府在国家基础养老金的基础上发放的养老金，其作用在于通过制定适应各地区经济水平的给付标准，实现因地制宜地发放养老金。国家基础养老金发放全国统一的养老金，地方基础养老金则针对各地经济差异造成的生活成本差异，制定恰如其分的给付标准。国家基础养老金和地方基础养老金双管齐下，有助于解决承认地区差距和消除或缩小地区差距这一相互矛盾的政策课题。在设计地方基础养老金制度的时候，应尽可能让其拥有公共养老保险制度必备的特征。

7.7 进一步完善现行制度的建议

在上述“农村社会养老保险制度改善的基本方向”中，如果选择保留现行农保制度基本特征，毋庸赘言，势必需要妥善地解决所指出的问题，作为一种可持续的制度运作下去。在此将现行农保制度的问题和课题加以梳理，并探讨进一步改善的建议。

- 建议 1: 在自愿参保的情况下，财政补贴应充分考虑社会公平。
- 建议 2: 应该更灵活地确定养老金领取年龄。
- 建议 3: 应该调整养老金的发放时间。
- 建议 4: 应该重新研究制定计算养老金数量的除数。
- 建议 5: 应定期调整缴费水平，实现养老金的保值。
- 建议 6: 在非社会保险方式的现行农保的前提下，不应引入残疾养老金和遗属养老金。
- 建议 7: 应该把农保管理体制从县级扩大到更大范围的省级。
- 建议 8: 应力求基金管理运营手段的多样化。
- 建议 9: 扩大个人账户功能（保险证质押贷款的做法）并非良策，应限制在不得已的局部范围。
- 建议 10: 必须调整养老金受益权的赋予，采取积累资金转移（通算养老金：Portable Pension）的新举措。
- 建议 11: 暂缓农村社会养老保险和城镇基本养老保险的一体化。

第8章 向全国推广农村社会养老保险制度的办法之探讨

8.1 养老保险制度

合作对象地区推行农保制度所带来的影响

我们于2007年6月针对8个合作对象地区进行了问卷调查，对于伴随着农保制度的推进，迄今为止在合作对象地区有无产生实际影响以及影响的内容，所有回答该问题的7个地区均回答“有影响”，这些影响均是积极的，没有地区回答制度带来负面影响。各地提及的具体影响的内容如下：

- 农民群众更关心自己的晚年养老生活问题，对低保、医保等相关政策更加关心，转变了观念。
- 改变了农民靠养儿防老的思想观念，推动了农村计划生育工作。
- 政府提供补贴，提升了政府为民办实事、办好事的良好形象。
- 出现了子女们共同为父母缴费、私营企业主为职工缴费的喜人变化。
- 从根本上遏制因老返贫，对于构建和谐社会，实现城乡统一，促进经济社会全面、协调、可持续发展意义重大。
- 领取养老金不但能减轻子女的经济负担，父母不伸手向子女要零花钱了，也缓和了家庭矛盾。
- 领取养老金的这部分人员不用纳入农村低保，减轻了政府的财政压力。对收入分配有了新的认识，具备了一定的养老意识。

将现行农保制度为主体的养老保险制度推广至全国可能带来的影响

现行农保制度采取自愿参保和个人账户积累方式，将该制度推广至全国时，可能带来的影响如下：

(1) 值得肯定的影响（正面影响）

有助于确保晚年的稳定生活

尽管只限参保农民，他们通过自身努力积累资金并接受地方政府的补贴，领取养老金并能对改善晚年生活起到一定作用，这将很大程度上稳定他们的生活。这样农民也将对养老保险加深理解，提高参保率，而当领取养老金的人数增加，总体而言将有助于该地区居民生活的稳定。

养老金财政不易受人口老龄化等因素影响

参保人分期领取参加工作时期所积累的资金，尽管在保值和终身给付方面存在困难，但养老金财政不会陷入动荡。

可以作为接受针对计划生育户等的特殊补贴的账户继续使用

当前各地开展的农保制度试点工作中，均根据各地的实际情况，确定了计划生育户、种粮户、被征地农民、农民工、村干部等重点参保对象，向他们提供较普通农民优厚的补贴。现行农保制度的个人账户可以作为接受此类补贴的账户继续加以使用。

(2) 需考虑对策的影响（负面影响）

坚持自愿参保所带来的影响

如果坚持自愿参保并向全国推广，未来将出现“享受养老金的农民”和“无法享受养老金，只能安于较低生活水平的农民”并存的局面。这表明参加工作时期的经济差距保留并延伸至晚年，

而就地区经济差距来看，养老保险制度未能发挥其收入转移功能，差距未见缩小。这些或将成为社会的不和谐因素。

对依靠家庭、地区互助共济来养老这一意识和观念所带来的影响

在中国农村，长期以来依靠家庭、地区的互助共济来全面保障老年人的生活，但多数意见认为，由于近年来经济发展和人口流动，这种观念正在发生变化，旨在保障老年人收入的农保制度正是在此背景下开展试点的。

问卷调查的回答中有人提到，随着农保制度的普及，“出现了子女为父母缴费的可喜变化”，而同时我们也不能否认，这可能导致子女将年迈父母的养老完全交给农保制度的负面影响。

积累资金的保值风险和随之而来的对制度、政治愈加不信任的风险

个人账户的积累方式下，做好积累资金的保值增值（充分与通货膨胀对冲等）几乎是一件不可能完成的任务。一旦人们发现，他们平均领取到的养老金无法满足缴费时所期待的晚年生活所需，将有可能引发人们对提供这一制度并极力动员他们参保的政府产生不信任感。

巨额积累资金带来的风险

一旦基金积累金额巨大，可能出现将其挪用到养老保险之外的压力，此时如果没能善加利用，可能导致将来养老金发放出现问题。尤其当基金处于分散管理状态，这种可能性更高，应充分留意。

农保制度决策滞后带来的对制度不信任的风险

当前各地试点的农保制度在内容上差别较大，如果今后对农保制度进行改善，势必要统一制度内容，但制度调整的幅度越大越彻底，已参保人员和基层相关人员对农保制度和政策的不信任可能会加深。

中央财政投入的不公平性

现行农保制度采取自愿参保和个人账户积累方式，地方政府对参保者提供一定的补贴，而未参保人员则不予补贴，这是不公平的。当前正在探讨中央财政的投入问题，但针对现行农保制度的补贴只能是进一步加深这种不公平，中央财政的投入应该是针对以全体参保为前提的基础养老金制度，不应在现行农保制度中引入。

建立税收方式基础养老金制度可能带来的影响

参加工作时期不要求缴纳保费，中央或地方政府分别从财政拨款，向60岁或65岁以上的老年人发放一定数量的基础养老金（老年津贴）。

(1) 值得肯定的影响（正面影响）

确保老年人的稳定生活

每个人在达到一定年龄以后，都能领取到基本的生活所需费用，使老年人的生活得以稳定。

缩小经济差距

步入老年后无法确保收入来源的老年人也能领取到一定数量的养老金，这有助于缩小各地的经济差距。而且如果中央统一全国的制度，还能缩小内陆经济欠发达地区和沿海经济发达地区之间的差距。

有助于增强经济结构

发放了养老金，相应地消费就会有所增加，一直以来为了赡养老人而有所节制的家庭消费也有望增加，为将来养老而有所节制的在职人员的消费也有望增加，这将有助于中国经济的稳定发展。

向残疾人、遗属发放养老金

缺乏互助共济要素的个人账户积累方式下，面向残疾和遗属的救济措施仅限于提前发放养老金等，但如果采取税收方式的基础养老金，就可以明确一定条件，以养老金同样的方式发放。

减轻最低生活保障的资金压力

未引入基础养老金制度之前只能通过最低生活保障制度享受救助的一部分人领取基础养老金后，具有一定收入，不再享受最低生活保障，从而减少最低生活保障的费用支出。即使继续享受最低生活保障，也可以不全额发放低保，而只支付基础养老金与低保金的差额部分，从而减轻最低生活保障的资金压力。

(2) 需考虑对策的影响（负面影响）

给付标准难以突破最低生活保障水平

基于税收方式的基础养老金的给付标准，为兼顾非老龄最低生活保障对象的公平，很难单独针对老龄人口采取优惠措施，因此很难将标准设定在高于最低生活保障水平以上。

必须进行经济状况调查(Means-Test)

基础养老金原则上应向所有参保对象发放养老金，而这可能会面临这样的指责：动用税收向那些高收入人群发放养老金，是一种社会浪费。因此为了针对对象人员的经济状况进行发放，可能需要进行经济状况调查，之后可能需要停止发放全额或部分养老金。

给付标准不稳定

基于税收方式的养老保险制度是将每年税收的一部分划拨为养老金的制度，不难想象，经济形势的变化将导致税收的变化，也有可能政策优先顺序的变化。因此长期稳定地确保一定数量的养老金发放资金规模并非易事。

老龄化带来的财政负担加重

今后人口老龄化无可避免，可以预见，通过税收来支撑老龄人口生活的形势严峻。如果最低生活保障费用和养老金都由税收来承担，势必需要增加国民的纳税负担，可能需要征得国民的认可。

恐将导致更多国民的自立意识缺失

本人无需承担保费，只要达到一定年龄，无需个人付出就能领取到养老金，尽管可能只相当于低保水平。这种情况将导致国民过于依赖政府，不利于国民形成经济自立意识。

建立社会保险方式基础养老金制度可能带来的影响

如果建立此种基础养老金制度，某个领域的国民全体参保，缴纳法律规定的一定金额的保费（无力承担者可免缴），满足法律规定的条件如达到某个年龄等，则领取同样依据法律规定公式计算得出的养老金，此时可能有以下几种影响。

(1) 值得肯定的影响（正面影响）

是一种有法可依、具有较高稳定性的制度

社会保险方式的基础养老金制度应以法律的形式明确规定参保对象即全体国民参保并缴纳保费的义务，和领取养老金的权利，这样制度就不会被随时随地更改，人们可以放心缴纳保费，也不会担心以后养老金的领取问题。

能确立养老金领取权

领取养老金是参加制度并坚持缴费、符合特定条件后的结果，是一种正当权利，没有恩惠的性质，领取者领取养老金的行为不因不同时期经济形势的变化而受限，养老金数量也不得无故降低。

能保证生活水平与工作时期保持一致

人们希望公共养老金能够支撑晚年的生活。税收方式的基础养老金制度某种程度上也能做到这一点，而由本人缴费和财政补贴组成的社会保险方式基础养老金制度能进一步提高给付标准，能保证晚年生活与现职人员的平均生活水平相一致。

能缩小经济差距，增强经济结构，向残疾人和遗属发放养老金

这一点和税收方式的基础养老金制度的影响一样，但效果更为理想。

(2) 需考虑对策的影响（负面影响）

人口老龄化等可能导致负担加重

养老金是晚年生活的主要收入来源，如果人口老龄化进程超出预计，给付资金的增长也将超出预计，可能导致财政负担加重。这需要我们定期摸清现状，准确估算，对制度加以调整，努力使养老金发放和财政负担的收支平衡。

全体参保制度下的未参保人员

以日本为例，在社会保险方式的制度下，有资格参保的人员应全体参保，但制度执行机构并未事先掌握所有参保对象的姓名等信息，只能等待参保对象自行前来登记，或通过居民卡等加以补全。游离于制度之外的人员是不可避免的。应长期做好宣传和行政努力，力求做到全体参保。

业务处理不当等引发混乱

养老保险制度需要保存每一个参保人从参保到领完养老金（身故）这段漫长过程中的参保记录，准确保存养老金发放信息。一旦参保记录中出现错误，这些错误往往长期得不到修正，当各种错误日积月累，想要修正也将非常辛苦，几乎不可能做到。有时会无法完整追踪被保险人或养老金领取人的保险关系转移，导致无法联系上本人。因此需要我们准确无误地操作每一项业务，为此应确保信息系统本身的安全，以及一旦发生事故数据能恢复。

总结

现行农保制度具有一些值得肯定的地方，但因其只是一种个人储蓄，且难以实现保值，难以支撑未来的老年生活，不可将其作为农村地区养老保险的主要制度。

人力资源和社会保障部正在讨论新的指导意见，以取代 1992 年出台的民政部《县级农村社会养老保险基本方案》，据最新公开的方案，60 岁以上的老龄人口将由中央财政每月发放 60 元，如果参加了现行农保制度，还能在此基础上多领取。基于这一指导意见的制度将试点至 2012 年，此后正式推广实施，但该指导意见似乎缺少一种基本的视角，去审视农村地区真正需要什么样的养老保险制度。

60 岁以上的老年人由中央财政每月发放一定数量养老金的方案可以看作是税收方式的基础养老金制度，就这一点而言，应尽快建立这种制度，使之成为年迈后获得一定收入的手段。但是，将这种税收方式的基础养老金制度与现行农保制度相挂钩是没有任何合理理由的，将其用于提高现行农保制度参保率的做法应三思而后行。中央财政的投入可以在今后正式推行的社会保险方式基础养老金制度下，用于向已经步入老年人，或者无力缴费的贫困人员发放免缴养老金，当务之急是尽

快构思并实行值得在中国农村推广的、有助于全体农民晚年生活的养老保险制度。

不断创新农保制度使之适应中国社会变化的重要性

各国社会经济状况的变化会极大地影响养老保险制度。对于中国的农保制度，本报告的制度建议是基于中国农村地区的现状以及制度可行性得出的，就这一点来说是比较理想的建议，但绝不是说这就是农保制度的最终形态。我们必须针对中国的变化，随时对制度进行调整。为此，应充分注意“做好农保制度及现实情况的信息公开工作，营造良好环境，争取广大人民的理解”。

完善实施体制

第7章建议的基础养老金制度是一种公共养老保险制度，由政府负责实施，为了确保业务经办快速准确，需要完善机构体制。由于新参保人员登记确认、保费收缴、参保人信息更新、养老金申请、养老金审批、养老金发放等业务量巨大，必须配备大量具有专业知识的业务经办人员。在中央，应经常考虑养老保险制度是否合适，是否适应经济社会的变化，如果需要修改，应组织养老保险行政方面的专家，由其负责法律修订等工作。其中完善业务统计和养老保险生命表，做好保险精算也是必不可少的，同时还必须对正确收集研制生命表所需的人口和死亡人数相关统计数据的体制（机构体制、统计规则等）加以完善。地方则针对各自负责的地方基础养老金，建立和中央一致的行政机构。此外，基础养老金制度是政府向人民提供的一种制度，业务经办所需经费应作为国家支出的一部分划拨预算。

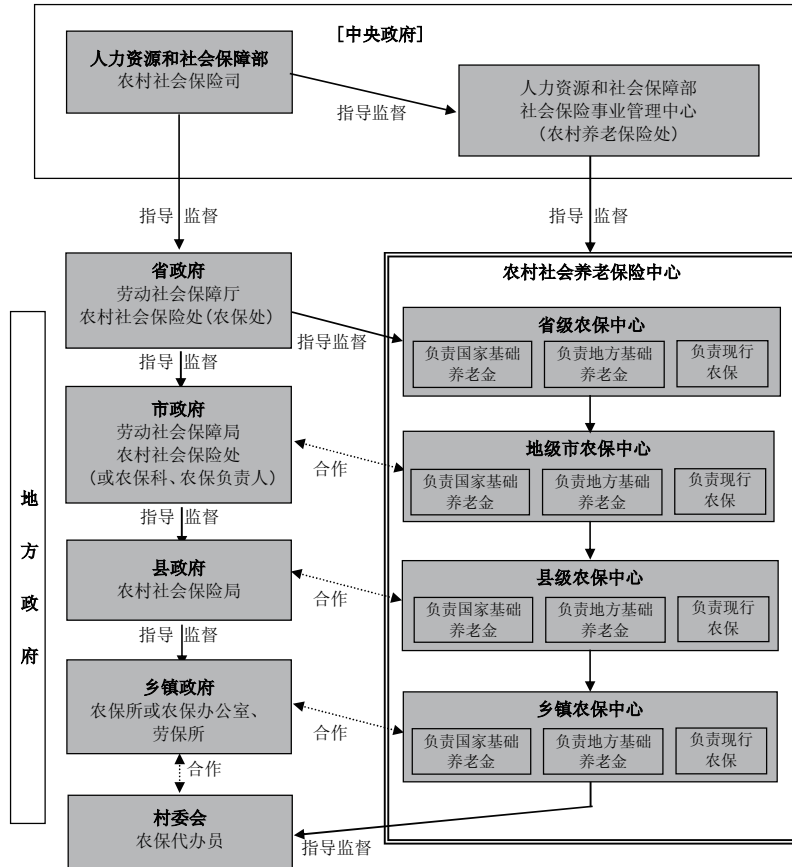
日本为了推行社会保险，设置了社会保险厅，拥有1万数千名工作人员，而负责养老保险行政的厚生劳动省也设有养老保险局，拥有100多名工作人员，开展工作所需经费全额由国家作为事业经费划拨预算。

8.2 养老保险行政、人才培养

业务实施体制

在第七章的制度建议内容中我们建议建立由中央财政负担的国家基础养老金和由省政府出资的地方基础年金，所以，农保行政业务的具体内容应该有三个方面的业务，即负责承担①国家基础养老金、②地方基础养老金、③现行农保制度（如移交商业保险则没有）的业务。现行农保制度原则上以县为单位进行管理运行，新建议是以省为单位进行管理运行，现行机构应相应地进行调整和加强。

一个建议是在省一级建立农村养老保险中心，作为业务机构独立于行政机构之外，对全省的农保业务实行集中统一管理和监督。中心下设对应于省、市、县3级的农保中心，市、县农保中心直接接受省农保中心的管理，它们与市、县行政机构之间是一种横向的行政和业务合作关系，虽然有密切关系，但不受横向的当地政府的干涉，防止当地政府对农保基金和业务的干涉，真正做到政事分离。

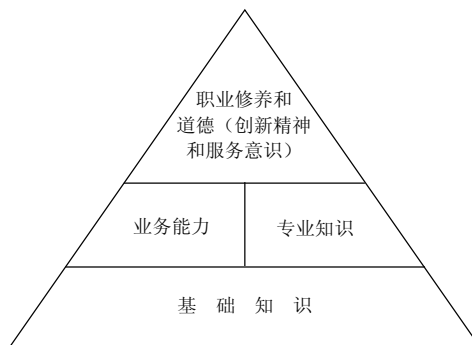


针对新型农保制度的业务实施体制的建议

农保人才的培养

人才是制度建设和制度实施的保证。造就高素质的社会保障系统的人员队伍的任务已经迫在眉睫。应制定人才培养方案，将人才培养工作规范化、制度化科学化，提高农保人才的理论素质工作技能、知识水平、创新精神和服务意识。人才培养计划具有帮助提高农保工作质量的重要作用。

如下图所示，农保人才应该具备三层次知识和素质。第一层是基础知识。是一个公务员应该具备基础知识。第二层是作为农保工作人员应该拥有的专业知识和业务能力。是农保行政系统培训的主要内容。第三层则是更高要求的职业素质和修养。



农保人才应具备的职业知识和修养的结构图

农保人才培养中的各级政府责任划分

各级政府的农保机构是人才培养的主体，他们肩负着各种培训任务。为了让各级政府的农保机构发挥各自应有的职能，需要对他们进行细致分工。保证各级政府各司其职，各尽所能。

培训计划

对于农保工作人员可以根据职务类别和级别来进行培训。首先从级别来看，分新参加工作和一般职工（工作三年以后）、骨干人员专业业务（各业务部门主管人员）培训。另外还可以从从事的业务内容不同来分别培训。主要有从事普及宣传的、有从事征收业务、有从事支付业务、有从事基金管理、有从事监督和管理的。

8.3 信息管理系统

信息管理系统建设

要建立基础养老金制度作为公共养老保险，我们建设的信息管理系统必须准确无误地切实管理好参保人的基本信息和缴费记录、保费减免记录等每个人几乎一辈子的记录信息。尤其在中国，可能将是最初在各省实施，然后逐步推广到全国并加以整合。这种情况下，最初各省启动的国家基础养老金制度其内容将有所出入，这就需要我们让信息管理系统做到将不同省份的不同参保业绩公平地体现在未来的给付水平上。

数据库、键项的统一和落实

如上所述，如果基础养老金制度最初在各省实施，然后逐步推广到全国并加以整合，为了做好上述不同信息管理系统之间数据的平滑转移和集中，必须在所有信息系统上统一数据的键项，这是数据集中的关键。

全国系统整合之前，如果参保人员跨省转移，数据也需要迁移，这时同样需要统一键项。

只有统一了键项，输入数据时杜绝输入错误，才能实现跨省数据迁移和全国范围的海量数据的整合。

遵守数据项的标准化

我们需要将数据库里面的数据项属性标准化，如果相同名称的数据项在不同系统中的内容有出入，就会给全国范围的集中和跨省数据迁移带来麻烦。

姓名、出生日期自不待言，尤其应注意那些保费金额、给付金额等涉及金钱的数据项，保费的细分级别、保留小数点后几位等应严格加以规范落实。

数据的保留年份也应该有明确规定。只要有一个省降低保存级别，其他所有省份常年辛勤备份的努力就会付之东流，切记。

对信息管理系统的认识和心态

所有相关人员按照标准化规则正确输入数据并善加保存至关重要，为此需要所有相关人员具有保存正确数据的高度认识和心态并持之以恒，稍不留神就可能产生错误的数据库，而之后想要找出这些错误数据并加以纠正，考虑到庞大的数据量，几乎是不可能做到的。

对系统运行管理人员进行培训，确保稳定运行

为了确保系统稳定运行，必须配备具有服务器相关技术能力的系统管理员，针对这些系统管理员的培训应持之以恒，不能只在安装系统时培训一次了事，每次出现人员调整，都应该进行培训。由谁怎样来进行培训，应事先明确。

设备的挑选办法

选择设备时，不应该一味追求新款或大型机，而应挑选足够应付当前估计的业务量和规模，同时当未来业务量和规模扩大，易于更新换代的设备。

最新款的设备可能会带来尚未发现的问题，大而无当的大型机在更新换代很快的服务器领域，是一种投资浪费。

8.4 养老保险的普及宣传

为农保制度的正式实施制定可持续的普及宣传计划很关键

保障农民老年时的必要收入，让农民过上幸福生活才是农保制度的本来目的。如果忽视这一目的而一味强制性地要求农民参保，就成了“为了参保而参保”，只能说是本末倒置。因此，在今后的农保推广过程中，不可盲目地只求尽快出成绩，促进农民对农保制度的理解，着重稳步持续地推广才是最根本的。

开展普及宣传工作当然也少不了预算的支持。决定包括中央财政支出在内的政府预算规模和资金调配机制并非普及宣传的范畴，但是一旦财政支持的方式确定下来，要在普及宣传工作的各种手段和局面上考虑到底哪些领域应该优先投资，这必须要事先明确并做好准备。

限制试点工作范围，检测工作效果

我们完全可以猜想，地区不同，行之有效的普及宣传方法也不同。如果没有弄清楚在特定点特定期什么方法最适合，就很容易造成宝贵资源（人力财力）的浪费。应该考虑选定几个示范地区，在一定时间内每个地区分别限定一种普及宣传方法（分发宣传手册；上门动员；召开村内讲解宣传会；编排宣传参保益处和优越性的小品短剧；给予补贴等等），创造“试验”的机会。

调整普及宣传工具

根据不同地区和不同时间，找到行之有效的宣传工具这项工作也可以在上述“试验”过程中同步进行。重要的是在“试验”的前期就开始做准备。比如可以取消明显无用的工具（比如在 DVD 播放器尚未普及的地区分发 DVD 等），在最常用的宣传册和海报（比如不用老套的标语，而有意突出娱乐性等类似的努力应该充分考虑当地情况后研究决定）等的规格、创意上下功夫等。

建立数据库

想要做好普及宣传工作，建立基础信息（潜在参保农户的住址、家庭成员姓名、年龄、人数、收入状况、爱好等）的数据库是很有必要的。建立数据库后不仅以往依赖于走村串户的本地工作人员经验和知识的信息得以共享，而且可以对数据进行分析加工，对将来制作战略性普及宣传工作计划有很大帮助。前文所讲到的每个试点模块的试验结束时，逐一输入目标数值等变量的变化，可以定量把握特定普及宣传方法的效果，更能将试验结果以可视化的形式介绍给其他开展农保的地区（共

享全国推广时必需的知识和经验，介绍成功案例)。

提高普及宣传负责人的素质

增加培训机会以加深对政策的理解，提高普及宣传工作的技能，如果没有资金支持这些都很难办到，应适度确保预算，扎实推进。而作为人民公仆必须遵守道德，这是可持续的农保制度成功的关键，此种培训即使缺少资金，在某种程度上是可行的，应该在平时反复开展。开展农保工作的目的主要在于提高农民生活水平，无视农民的幸福而强行要求参保是绝不会带来成功的。应该在与业务考核、收入相挂钩的激励制度框架内，让各负责人充分了解这一点，应该在机构运作层面上抓好这项工作。基于上述内容的人才培养计划和资金支持是很重要的。

在新制度的基础上，建立恰当的普及宣传机构

当前的普及宣传工作是在采取“自愿参保”和“个人账户积累”形式的农保制度框架下开展的，一旦今后制度出现调整，就必须建立起符合制度的高效普及宣传机构。

中国农村社会养老保险制度创新与管理规范调研 相关人员一览

(敬称略, 所属部门以当时为准)

中国	人力资源和社会保障部 农村社会保险司	司长	赵殿国		
		副司长	刘从龙		
		处长	卢海元		
		调研员	高帆		
		副调研员	贾江		
		主任科员	黄为		
		副主任科员	刘颖		
		副主任科员	林德华		
		国际合作司		司长	刘旭
				司长	张亚力
				副司长	江谟辉
				副司长	戴晓初
				处长	柴志坚
				处长	刘宇彤
日本	独立行政法人、国际协力机构 中国事务所	所长	木村信雄		
		所长	古贺重成		
		所长	山浦信幸		
		次长	藤谷浩至		
		次长	藤本正也		
		所长助理	上町透		
		所长助理	刘晖		
		所长助理	鲍迪娜		
		所长助理	西村拓		
		所长助理	奥田久胜		
		所长助理	小岛元		
		项目官员	魏然		
		项目官员	冯威		
		项目官员	林哲浩		
项目官员	王莉				
支援委员	全国劳动者共济生活协同组合联合会	顾问	坪野刚司		
	山野美容艺术短期大学美容福利系	教授	漆原克文		
	千叶大学法律经济系综合政策专业	教授	广井良典		

调研团	团长/中国农村社会	长田守
	副团长/农村调查、普及宣传	西野俊浩
	副团长/社会保障政策	石井幸造
	养老保险制度建设	石川英雄
	养老保险制度建设	上村银华
	养老保险制度建设	佐藤嘉晃
	基金运营	长谷川祐辅
	养老保险行政、人才培养	刘晓梅
	养老保险行政、人才培养	小松原庸子
	养老保险管理系统开发	宫胁章郎
	养老保险管理系统开发	服部达也
	农村调查、普及宣传	米泽庆太
	养老保险制度相关技术	永井泉
	业务协调	片山雪
	翻译	赵海东