

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

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

09-03

序 文

日本国政府根据中华人民共和国政府的申请，决定实施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项目，日本国际协力机构实施了此项调查。

本机构于 2006 年 1 月至 2009 年 1 月向现地派遣了以株式会社日生基础研究所所长田守为团长，由该株式会社以及财团法人国际开发中心组成的调查团。

调查团与中华人民共和国政府相关人员共同协商的同时，实施了对合作对象地区的现地调查，经回国后的国内作业，完成了本报告书。

希望本报告书在推进中华人民共和国农村社会养老保险制度完善的同时，对于中日两国的友好、亲善的进一步发展做出贡献。

最后，向给予调查协助以及支持的各位相关人员致以衷心的感谢。

日本国际协力机构
理事 上田 善久
2008 年 12 月 8 日

日本国际协力机构
理事 上田善久 阁下

递 交 书

谨此提交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。本报告书据株式会社日生基础研究所与财团法人国际开发中心组成的联合体履行与日本国际协力机构之合约开展的同名调研成果汇总而成。

本次调研的目的在于：针对当前中国政府作为建设“和谐社会”的一环正积极开展试点的农村社会养老保险制度（农保制度），在全国挑选了8个合作对象地区，对这些地区的试点工作进行了调研，归纳了今后面临的课题及建设目标，进而提出了制度改善的建议，同时在上述合作对象地区开发并安装信息管理系统，培养制度相关的人才等、完善制度执行体制，并在此基础上提出将制度推广至全国的政策建议。

制度改善建议根据下列方针提出：

1. 改善以农民为对象的公共养老保险制度，推动建设“和谐社会”
2. 制度改善应符合中国的社会经济状况，能适应各地的不同条件
3. 在对现行制度评估监测的基础上加以改善
4. 城镇私营业主等未加入城镇养老保险制度的人员未来也可作为制度对象

基于上述基本方针，制定了具有较高可行性的6个改善菜单，并将“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”作为最佳选项提出，进而分析了今后将农保制度推广至全国可能带来的社会经济影响，提出应尽快引入上述最佳选项。

本调研项目执行过程中，得到了日本国际协力机构中国事务所和支援委员们的多方指导和支持，在实地调查中也得到了人力资源和社会保障部农村社会保险司、国际合作司、各合作对象地区县、市、省政府等中国政府机构相关人士和中国研究人员的大力支持，在此谨表谢意。

衷心希望本最终报告书能为中国农村社会养老保险制度的发展尽绵薄之力，为促进中日国际合作添砖加瓦，再次感谢调研过程中诸位给予的厚爱。

2009年1月

長田 守

团长 长田 守

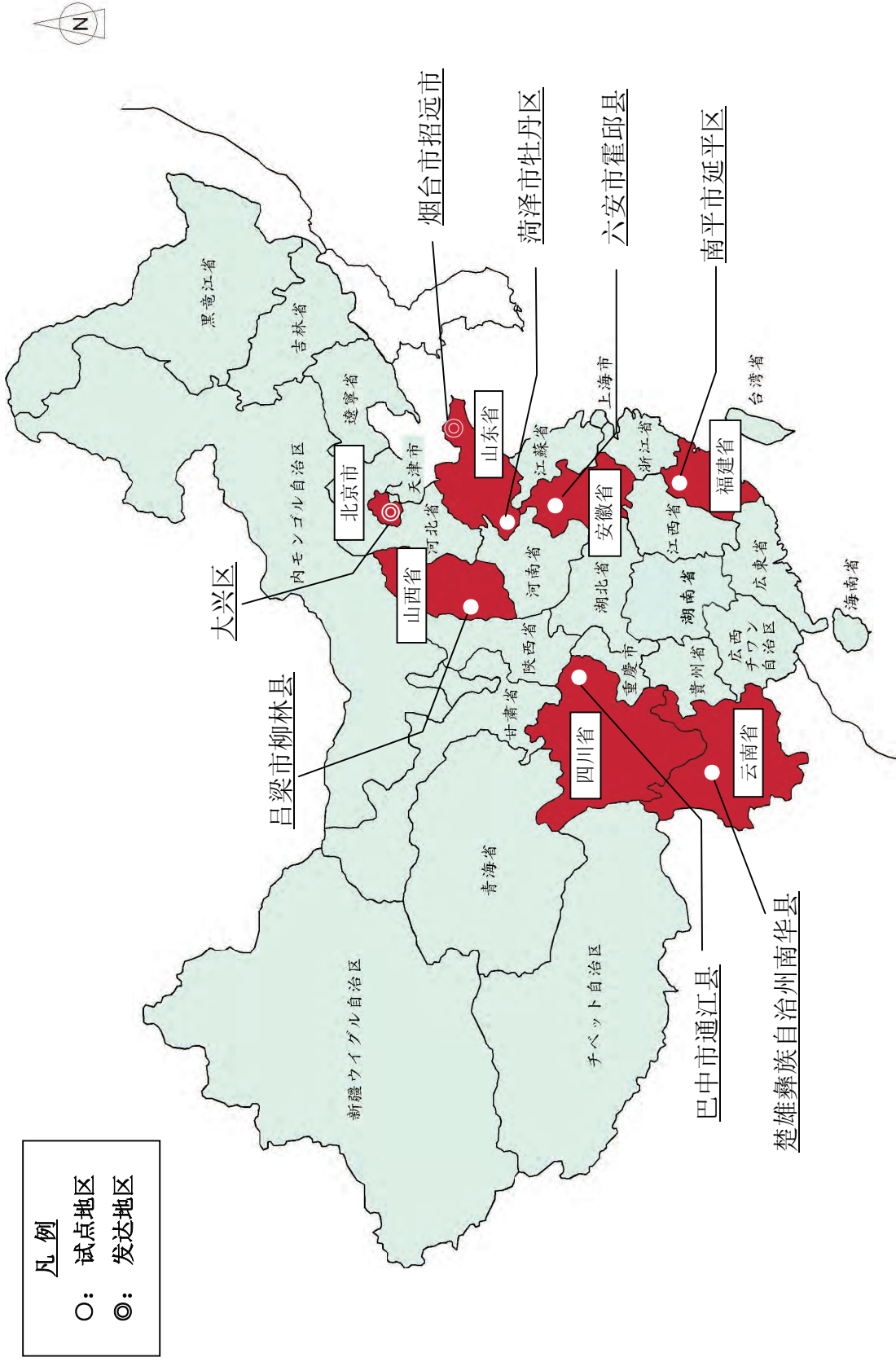
中华人民共和国农村社会养老保险制度创新与管理
规范调研合作项目

同 联合体

株式会社 日生基础研究所

财团法人 国际开发中心

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

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	2
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	5
1.1.1 中国社会保障制度的形成与发展	5
1.1.2 中国城镇社会保障制度的概况	6
1.1.3 中国农村社会保障制度的概况	9
1.1.4 中国社会保障制度的普及情况	11
1.1.5 中国社会保障制度面临的课题	15
1.2 农村社会养老保险制度	16
1.2.1 中国农保制度的沿革	16
1.2.2 制度概况	18
1.3 以养老保险制度的特点来分类	24
1.3.1 运作形态	24
1.3.2 制度设计方式	24
1.3.3 参保方式	25
1.3.4 筹资模式	25
1.3.5 财政运营方式	25
1.3.6 养老金发放期限	26
1.3.7 缴费办法	26
1.3.8 公共养老保险制度的功能	26
1.4 现行农村社会养老保险制度的定位	27
1.5 世界银行多层次收入保障框架的启示	28
参考资料: 外国的养老金制度	30
1 日本	30
2 美国	34
3 英国	35
4 德国	36

5 瑞典	37
6 新加坡	38
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	41
2.1.1 农村社会养老保险制度建设大大落后于城镇	41
2.1.2 地区间经济差距不断加大和农村地区人口老龄化	41
2.1.3 传统的家族抚养以及土地的养老保障功能退化	44
2.1.4 伴随着城市化的进程被征地农民增加	45
2.1.5 外出务工农民（农民工）增加	46
2.1.6 从生命表看地区差距	46
2.1.7 城市财政支持的必要性	50
2.2 合作对象地区的概况	50
2.3 安徽省六安市霍邱县	52
2.4 山西省吕梁市柳林县	53
2.5 山东省菏泽市牡丹区	54
2.6 福建省南平市延平区	55
2.7 四川省巴中市通江县	56
2.8 云南省楚雄彝族自治州南华县	57
2.9 北京市大兴区	58
2.10 山东省烟台市招远市	59
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	61
3.1.1 安徽省六安市霍邱县	61
3.1.2 山西省吕梁市柳林县	63
3.1.3 山东省菏泽市牡丹区	65
3.1.4 福建省南平市延平区	67
3.1.5 四川省巴中市通江县	68
3.1.6 云南省楚雄彝族自治州南华县	70
3.1.7 北京市大兴区	72
3.1.8 山东省烟台市招远市	74
3.1.9 基金运营的现状与课题	75
3.2 农保制度实施方面的评价和课题	80
3.2.1 来自农村社会保险司的评价和今后的课题	80
3.2.2 农村社会养老保险指导意见方案	83
3.2.3 小结	88

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	91
4.1.1 农村养老保险行政体制的现状	91
4.1.2 农村养老保险行政体制的问题	94
4.1.3 农保行政体制的课题	94
4.2 人才培养现状和课题	97
4.2.1 人才培养现状	97
4.2.2 人才培养课题	101
4.3 试点期间的培训内容和实际业绩	103
4.3.1 培训内容	103
4.3.2 培训评价	105
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	109
5.1.1 合作对象地区业务开展情况	109
5.1.2 信息管理系统的使用情况	109
5.2 针对新型信息管理系统开发的研讨	110
5.2.1 新型信息管理系统开发的基本方针	110
5.2.2 开发公司的选择和开发工作的开展	111
5.2.3 新型信息管理系统应具备的功能和设备	112
5.2.4 信息管理系统运行和维护方面的要求	114
5.3 新型信息管理系统	115
5.3.1 新型信息管理的整体架构	115
5.3.2 新型管理系统的主要功能	118
5.4 合作对象地区新信息管理系统的安装和运行情况	122
5.4.1 关于设备构成	122
5.4.2 各地区的运行和使用情况	123
5.5 系统带来的成效及面临的课题	125
5.5.1 新型信息系统带来的成效	125
5.5.2 当前面临的课题	126
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	129
6.2 普及宣传工作的现状和存在的问题	130
6.2.1 农保普及宣传工作的特殊性	130
6.2.2 普及宣传工作的现状	130
6.3 普及宣传工作中存在的课题	134

6.3.1	增加工作时间和资金投入	134
6.3.2	提高计划和管理水平	134
6.3.3	建立基于假设的标准工作以及对工作加以改进的体制	135
6.3.4	提高人员的专业素质	135
6.3.5	改进针对农民的宣传活动和普及的方法	136
6.3.6	提高对普及宣传工作重要性的认识	136
6.4	合作对象地区的普及宣传工作及其之援助	136
6.4.1	合作对象地区的普及宣传工作情况	136
6.4.2	支援县制定的普及宣传计划和工作	138
第7章 对农村社会养老保险制度的建议		
7.1	社会保障制度的意义	145
7.1.1	社会保障的作用	145
7.1.2	社会保障制度的分类	146
7.1.3	社会保障制度的政策优先顺序的变化	146
7.2	公共养老保险制度应具备的功能	148
7.2.1	全体参保	148
7.2.2	给付确定型	148
7.2.3	给付条件应包括残疾和遗属	149
7.2.4	保值	149
7.2.5	收入再分配功能	149
7.2.6	互助共济功能	149
7.2.7	终身给付	150
7.3	对公共养老保险制度运营的考察	150
7.3.1	关于筹资模式	150
7.3.2	关于财政运营方式	151
7.4	对现行农村社会养老保险制度的评价	152
7.5	分税制及中央和地方政府的作用	153
7.6	农村社会养老保险制度的设计建议	153
7.6.1	农保制度改善建议的基本方针	153
7.6.2	农保制度的改善菜单	154
7.6.3	农保改善菜单的比较及其备选优先级	161
7.6.4	农保制度(国家基础养老金)的设计示例	162
7.6.5	地方基础养老金制度	167
7.7	进一步完善现行制度的建议	168
参考资料：日本国民年金制度建立之初的经验		172

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	175
8.1.1 养老保险制度的社会经济影响力	175
8.1.2 合作对象地区推行农保制度所带来的影响	175
8.1.3 将现行农保制度为主体的养老保险制度推广至全国的影响	176
8.1.4 建立税收方式基础养老金制度可能带来的影响	177
8.1.5 建立社会保险方式基础养老金制度可能带来的影响	178
8.1.6 总结	180
8.1.7 不断创新农保制度使之适应中国社会变化的重要性	180
8.1.8 完善实施体制	181
8.2 养老保险行政、人才培养	182
8.2.1 业务实施体制	182
8.2.2 农保人才的培养	183
8.2.3 农保人才培养中各级政府的责任划分	183
8.2.4 培训计划	185
8.3 信息管理系统	186
8.3.1 信息管理系统建设	186
8.3.2 数据库、键项的统一和落实	187
8.3.3 遵守数据项的标准化	187
8.3.4 对信息管理系统的认识 and 心态	188
8.3.5 对系统运行管理人员进行培训确保稳定运行	188
8.3.6 设备的挑选办法	188
8.4 养老保险的普及宣传	189
8.4.1 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	189
8.4.2 限制试点工作范围, 检测工作效果	189
8.4.3 调整普及宣传工具	190
8.4.4 建立数据库	190
8.4.5 提高普及宣传负责人的素质	191
8.4.6 在新制度的基础上, 建立恰当的普及宣传机构	191

资料

- 1 中国农村生命表研制概要
- 2 县级农村社会养老保险基本方案 (民办发[1992]2号)
- 3 国务院 2006 年 1 号文件
- 4 国务院 2006 年 5 号文件
- 5 农村社会养老保险信息管理系统应用程序概要

图表速查

序 调研概况

图	实施调研的基本框架图	3
图	中国农村社会养老保险制度建设调研工作流程图	4
表	合作对象地区的主要社会经济数据（2007 年）	2

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

图	中国农村社会养老保险制度的定位	28
图	日本养老金制度的概要	32
图	美国养老金制度的概要	35
图	英国养老金制度的概要	36
图	德国养老金制度的概要	37
图	瑞典养老金制度的概要	38
图	新加坡养老金制度的概要	39
表	90 年代后期颁布的社会保障制度方面的主要法规	5
表	中国的社会保障体系	6
表	中国社会保障制度相关统计数据	14
表	各项社会保障相关制度的政府主管部门	16
表	农保基金积累利率等的推移	17
表	从国际对比看中国农保的定位	27
表	从养老保险制度分类看中国农保	27
表	多层次的收入保障框架	28
表	中国农保的定位和改善的方向	29
表	国民年金保费（月缴额）的推移	33
表	国民年金老龄基础养老金（年领取额）的推移	33

第 2 章 合作对象地区的社会经济概况

图	改革开放政策实施以后 GDP 的变化	42
图	农村家庭纯收入与城市家庭可支配收入的人均差额	43
图	第一产业从业者构成比与各省的人均 GDP	43
图	中国人口的年龄段变化	44
图	城市人口与农村人口的变化	45
图	中国的耕地面积变化	45
图	中日城市化进程的比较	46
图	2000 年分省平均寿命	47
图	农村地区平均寿命和农民人均纯收入（2000 年）	48

图	2000年分省60岁时的平均余命	49
图	农村地区60岁平均余命和农民人均纯收入(2000年)	49
图	霍邱县在安徽省所处位置	52
图	柳林县在山西省所处位置	53
图	菏泽市牡丹区在山东省所处位置	54
图	南平市延平区在福建省所处位置	55
图	巴中市通江县在四川省所处位置	56
图	南华县在云南省所处位置	57
图	大兴区在北京市所处位置	58
图	招远市在山东省所处位置	59
表	改革开放政策实施以后的GDP变化	41
表	人均GDP的地区间差距	42
表	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)	43
表	中国的人口动态	44
表	农村流动劳动力与乡镇企业从业人数的变化	46
表	1990年和2000年分省平均寿命	47
表	1990年和2000年分省60岁平均余命	48
表	城市对农村财政援助的地区组合	50
表	人力资源和社会保障部对农村以及合作对象地区的分类	51
第3章	合作对象区的农村社会养老保险制度	
图	农保积累利率和银行存款利率的变化	75
表	霍邱县农村养老保险制度的普及情况	61
表	柳林县农村养老保险制度的普及情况	63
表	牡丹区农村养老保险制度的普及情况	65
表	延平区农村养老保险制度的普及情况	67
表	通江县农村养老保险制度的普及情况	69
表	南华县农村养老保险制度的普及情况	71
表	大兴区农村养老保险制度的普及情况	73
表	招远市农村养老保险制度的普及情况	74
表	农保参加人数和基金余额的变化	76
表	各地区农保基金的运营主体	77
第4章	养老保险行政·人才培养	
图	农保制度的实施体制和人才培养对象	96
表	现行农保的实施体制	91
表	合作对象地区农保机构设置概况	93

表	试点地区的农保工作实施体制	95
表	合作对象地区的培训计划状况	98
表	培训和人才培养的改进工作	99
表	培训和人才培养的改进工作(续)	100
表	有无教材和操作手册状况	101
表	2006年全国农村社会养老保险制度培训会议安排	104
表	2007年全国农村社会养老保险制度培训会议安排	104
表	2006年度培训人员问卷调查结果	105
表	2007年度培训人员问卷调查结果	106
第5章	信息管理系统	
图	新型信息管理的整体架构	115
图	农村社会养老保险系统合作对象地区中心网络结构图	117
图	农村社会养老保险系统省级中心网络结构图	117
表	各对象地区投入运行时间	124
表	各对象地区系统操作人员人数	124
第6章	养老保险的普及宣传	
图	柳林县普及宣传工作的机构设置	131
表	8个合作对象地区的农保参保情况(2005-07年)	129
表	8个合作对象地区的普及宣传工作情况	137
第7章	关于新型农村养老保险的建议	
图	8个合作对象地区的普及宣传工作情况	147
图	农保制度改善菜单示意图	155
图	定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度示意图	163
图	定额缴费、与参保时间挂钩给付型的结构	164
图	积分制基础养老金制度的概要	165
图	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	166
表	公共养老保险制度应具备的功能和现行农保制度的比较	152
表	农保改善菜单的组合	155
表	农保改善菜单的特点比较和评价	161
表	定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度示意图	163
表	积分制的优缺点	166
表	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	167

第 8 章	向全国推广农村社会养老保险制度的办法之探讨	
图	针对新型农保制度的业务实施体制的建议	182
图	农保人才应具备的职业知识和修养的结构图	183
表	8 个合作对象地区推行农保制度所产生的影响	175
表	各级政府在农保人才培养中的责任分工	184
表	人才培养的基本培训计划方案	185
表	人才培养的基本培训计划方案 (续)	186

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地区社会养老保险制度的推广工作。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，为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，并在此基础上，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) 向全国推广农村社会养老保险制度的建议

序.2 调研对象地区

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
 - 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

选择试点地区的依据主要有以下几点。

- 根据试点地区建立健全养老金制度的成果，力争未来在全国农村范围推广。充分考虑到实施养老金制度的发达地区和落后地区、东部、中部和西部的地区差异，有着不同的经济发展水平和经济结构、民族构成等，在中国具有一定代表性并且其成果能够向其他地区推广的地区
- 此前已有建立健全养老金制度方面的经验，在政策及人才等方面有一定积累，比较容易开展试点工作

- 该地区政府重视农村养老保险制度的发展
- 地方政府已经完成了为鼓励农民参加农保而实施的补贴等各项制度的讨论，并认为有必要对实施制度加以改进

选择发达地区的依据有如下几点。

- 北京市大兴区政府对保费提供财政补贴，促进农民参保的措施取得了一定效果，但尚未实现业务管理体制的系统化，有待改进。
- 山东省烟台市招远市早就致力于实现连接县、乡镇的系统化，但在地方政府提供财政支持等制度层面仍有改进余地。
- 发达地区通过本项调研所提供的辅助性投入，可以起到农村社会养老保险制度“示范窗口”的作用，在先进地区所取得的经验也能够灵活运用到其他地区。（但在本项目中，对发达地区的投入与试点地区相比是有限的）

此外，对于面向全国推广所需的国家级政策的研究，应根据需要将调研对象扩大到全国，而对于外国的相关案例分析，日本和欧美等国均可作为研究对象。

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

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

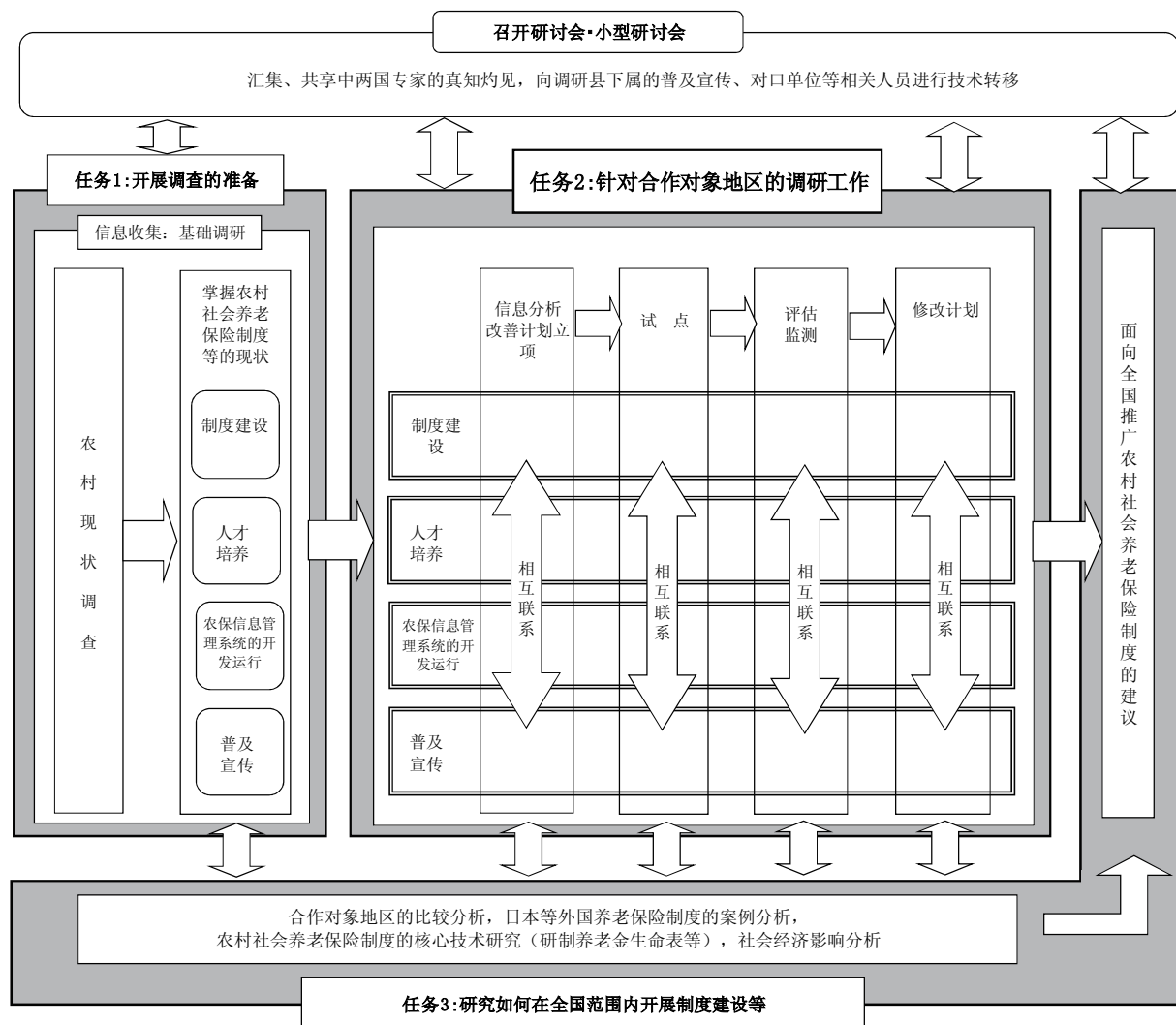
第一项任务主要指从2006年1月至3月开展的调研准备工作。在对合作对象地区进行实地调研的基础上，就对象地区的社会经济条件和农村社会养老保险制度等现状进行分析，制定详细的工作计划。

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”。该工作于2006年度和2007年度执行。

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。该工作于2007年度至2008年执行。

对于这三项任务的工作成果，将通过小型研讨会和研讨会等与对口单位和中国的有识之士展开充分讨论，汇集并共享日中两国专家的真知灼见，以期为农村社会养老保险制度的普及宣传工作作出贡献，并向对口单位等相关人员转移技术。



实施调研的基本框架图

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

1.1.1 中国社会保障制度的形成与发展

中国社会保障制度的起源可以追溯到 20 世纪 20 年代劳动保险相关法规的公布。1951 年,《中华人民共和国劳动保险条例》公布后,城镇的政府机构、国有企业等单位开始对干部和职工提供生育、医疗、工伤、死亡以及养老金等方面的社会保障。农村地区在人民公社领导的各生产大队这种集体经济形式下,对五保户实行了较低水平的补贴政策(关于五保制度的详细情况请参考 1.1.3)。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,属于“国家、单位提供的保障”,具有较强的社会福利性质,完全没有个人负担。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。

1978 年实行改革开放政策后,随着市场经济的发展和国有企业改革、国家财政出现恶化;同时,独生子女政策加快了人口老龄化的进展,城市地区实行的社会保障制度失去了其赖以存在的基础,客观要求必须针对这项“国家、单位提供的保障”制度进行改革。从 80 年代初期开始经过了大约 20 年时间,下表中包括养老金保险、医疗保险、失业保险等社会保险和社会救济(公共资助)在内的城镇居民最低生活保障方面的法规终于得到制定,成为现行制度的基础。改革的结果,实现了社会保险由国家、企业和个人三者共同负担保险费;缴纳形式从现收现付方式向确定缴费的积累型转变(开办养老金、医疗保险方面的个人帐户);实行社会保险基金制。同时,在农村地区随着人民公社的解体,五保制度的实施主体被转移到地方政府。

90 年代后期颁布的社会保障制度方面的主要法规

法规名称	颁布日期
《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》	1997 年 7 月 16 日
《国务院关于完善城镇职工基本医疗保险制度的决定》	1998 年 12 月 14 日
《失业保险条例》	1999 年 1 月 22 日
《城镇居民最低生活保障条例》	1999 年 9 月 28 日

出处:人力资源和社会保障部

2000 年 12 月,国务院公布了《关于开展示范项目、完善城镇社会保障体系的通知》,中国社会保障制度的发展进入了一个新阶段。通知中提出了“建立脱离企业和事业单位,资金来源多样化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系”,改革的具体措施是:1) 调整并完成面向城镇企业职工的基本养老保险制度;2) 研究制定面向政府机关、事业单位职工的养老保险制度;3) 尽快制定城镇职工的基本医疗保险制度;4) 国有企业下岗职工的基本生活保障制度向失业保险制度并轨;5) 建立健全城镇居民最低生活保障制度;6) 实现社会保障管理和服务的社会化;7) 加强社会保障资金的征收和管理;8) 促进社会保障相关法规的立法等。辽宁省被指定为试点省份,省内正在

实施各项改革项目¹。

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。

经历了以上发展历程的中国现行社会保障体系如下表所示，分为城镇地区和农村地区两种类型。基本上由社会保险、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。

城镇社会保险原则上是所有职工都可以参加，但参保率并不是很高。同时，农村地区的社会保障制度中包括农村社会养老保险和新型农村合作医疗等，普及率进展不大，国家正准备加快这项制度的普及。此外，社会救济和社会福利的发放依各地实情而定，不同地区的发放标准有所不同。关于各项制度的详细情况，请参考1.1.2和1.1.3。

中国的社会保障体系

社会保障制度分类		城镇社会保障制度	农村社会保障制度
社会保险	制度名称	城镇职工基本养老保险制度	农村社会养老保险制度
	保障对象	城镇户口职工	农村户口者（符合制度实施条件的地区）
	资金来源	个人、企业缴纳保费，国家补充	个人缴费+地方政府、集体补助 (国家予以政策性扶持)
	管理主体	全省	全县
	参保退保自由度	原则上强制参保	自愿参保
	财政方式	积累方式+现收现付方式(CB+DB计划) [个人账户+社会统筹基金]	积累方式(CB计划)(部分地区实行积累方式+现收现付方式) [个人账户](为了进行养老金支付待遇调整等,还开设了统筹帐户)
	医疗保险	·基本医疗保险制度 (个人账户+社会统筹基金(个人·企业所缴纳保费))	·新型农村合作医疗 (个人账户(个人缴费以及村/集体、地方政府补助))
	失业保险	·根据失业保险条例建立 (保费:企业负担职工工资总额的2%,个人负担工资的1%)	未建立
	工伤保险	·根据企业职工工伤保险试行办法建立 (保费:企业按照一定比例缴费(缴费比例因工种而异))	未建立
	生育保险	·根据企业职工生育保险试行办法建立 (保费:企业按照职工工资总额的一定比例缴纳)	在部分地区试点
社会救济 (公共资助)	·城镇居民最低生活保障制度 ·流浪者救助 ·赈灾	·农村最低生活保障制度(引入过程中) ·农村特困户救助制度 ·五保户供养制度 ·农村传统救济(未引入最低生活保障制度的地区) ·农村医疗救助制度 ·贫困地区救济	
社会福利	·基于老年人权益保障法的福利政策 ·基于未成年人保护法/教育法的福利政策 ·基于残疾人保障法的福利政策 (以上包括社区服务、福利院、敬老院、干休所等) ·住房保障 (住房公积金制度、经济适用房制度、廉租房制度)	·敬老院、农村社区服务等	
优抚安置制度	·现役/退役/死亡军人及军属、遗属的生活保障		
个人补充保障	·企业年金 ·职工互助补充保险 ·商业保险	·商业保险	

出处：《社会保障：从二元到三维》，2005年调研团参考对外经贸大学出版社资料制订

1.1.2 中国城镇社会保障制度的概况

如上所述，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。以下就社会保障制度中的各项社会保险制度和城镇居民最低生活保障的概况作简要说明。

¹ 2004年，吉林省和黑龙江省被追加为示范省。

(1) 城镇职工基本养老保险

现行的城镇职工基本养老保险是以 1997 年公布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》为基础实施的。制度的基本内容由个人账户积累制+统筹基金组成，财政运营主要有积累方式+现收现付方式。根据 1999 年公布的《社会保险费征收暂行条例》的规定，该制度的参加对象除国有企业和城镇集体企业外，还包括外资企业、城市私营企业和城市内其他类型的企业。从 2002 年开始，城市个体企业也可参加。2001 年，参保人数为 10802 万人，之后每年逐步增长，到 2005 年人数增长到 13120 万人。参保率也呈现小幅增长，从 2001 年的 45.1%，增加到 2004 年的 46.3%。

保险费基本上由企业和个人共同分担缴纳，企业缴纳的保险费大致是职工工资总额的 20%，个人缴纳的部分是本人工资的 8%（是从 4% 逐渐增长起来的）。个人缴纳的全部保费和企业缴纳的一部分计入个人账户，总额相当于职工本人工资的 11%，企业缴纳保费的余额作为社会统筹基金使用。个体经营者需要缴纳本地区平均收入的 18% 左右作为保险费²。

养老金的开始发放年龄为男性 60 岁，女性 50 岁，女性干部 55 岁，保险费的缴纳时间都不能低于 15 年³。养老金由社会统筹基金发放的基础养老金和来自个人账户的个人账户养老金组成，基础养老金的月发放标准为本地区职工上年平均月工资的大约 20%，个人账户养老金的月发放金额为个人账户积累总额的 1/120⁴。个人账户的发放时间是 120 个月（10 年），10 年以后全部由社会统筹基金发放。2003 年每人的月平均领取金额达到 621 元。

2000 年发布的《关于开展示范项目、完善城镇社会保障体系的通知》中对养老保险作出了新的规定，试点个人账户不再计入企业缴纳的保险费，仅对个人缴纳的部分（本人工资的 8%）进行积累，对社会统筹基金和个人账户严格分开管理的制度。从 2001 年开始在辽宁省全省开展试点工作，2004 年后进一步扩大到吉林省和黑龙江省。

(2) 基本医疗保险

现行的基本医疗保险制度是在 1998 年公布的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》的基础上实行的。参保对象主要是城镇地区的经营者和职员，个体业者也可以参加。保险费的缴纳和城镇职工基本养老保险相同，由企业和个人共同承担，企业缴纳的保险费大约是职工工资总额的 6%，个人缴纳的部分占本人工资的 2%，该比率可以根据各地区的经济水平进行调整。个人缴纳的保险费全部计入个人账户，企业缴纳的保险费中大约 70% 计入统筹调剂基金，剩余大约 30% 计入个人账户（该比率由各地区自行决定）。

保费的发放一般采取小病从个人账户支出，重病或住院从统筹调剂基金支出的办法。统筹调剂基金的发放起始标准是本地区职工年平均工资的大约 10%，最高发放限额是年工资的 4 倍左右。未达到发放起始标准的医疗费需要从个人账户支出或者由患者个人负担。对达到发放起始标准的情况，个人仅负担其中的一定比例，主要依靠基金偿付。超过最高发放限额的部分由患者个人负担。

基本医疗保险原则上由地级市以上的行政区进行管理和运营，县级单位也可负责。不过，

² 2005 年改革之后，从 2006 年 1 月 1 日起，计入个人账户的部分下调至个人缴费的 8%。

³ 缴费期不满 15 年者一次性支付其积累总额。

⁴ 2005 年改革之后，从 2006 年 1 月 1 日起，基础养老金的月领取标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满一年发给 1%。个人账户养老金的月领取标准为个人账户余额除以发放月数（根据退休时城镇人口的平均余命、退休年龄、利率等要素计算得出）。

在三个直辖市（北京、天津、上海）内原则上由全市统一管理和运营。目前，医疗保险基金的累积金额逐年增加，2005年达到1278亿元，是2001年的大约5倍。与此同时，参保人数也有明显增长，从2001年的31.9%上升到2004年的46.8%。

（3）失业保险

现行的失业保险是根据1999年公布的《失业保险条例》实行的。根据条例的规定，参保对象已经被扩大到所有企事业单位及其职工。资金来源包括保险费、保险基金运营利息和财政补贴等。保险费中包含企业缴纳的职工工资总额的2%和职工缴纳的本人工资的1%。失业保险基金基本上是由县级机构管理运营的，直辖市以及市内设区的市由市级单位管理运营。同时，为了调整保险基金的缺口，省以及自治区内可以设立失业调剂基金。

失业保险的发放内容包括失业保费、医疗补贴、职业培训和职业介绍补贴、以及对死亡职工的丧葬补贴等。保险费缴纳时间超过1年的非自发失业人员在进行了失业登记并希望重新就业的情况下可以领取失业保费，能够领取失业保费的时间按其交纳保险费的长短计算，缴纳时间在1年以上5年以内的最长可以领取12个月，5年以上10年以内的最长18个月，10年以上的最长24个月，职工重新就业或者开始领取养老金后停止失业保费的发放。保费的发放标准不低于本地区城镇居民最低生活保障水平，不高于本地最低工资水平，由省、自治区、直辖市政府根据各地情况自行确定。

对于国有企业的下岗职工，原先的做法是由再就业中心对他们提供基本生活保障、失业保险和城镇居民最低生活保障的“三线保障”。现在，由于已经不再新设再就业中心，基本生活保障正逐渐与失业保险并轨。同时，合同制农民职工参加失业保险时，仅由用人单位缴纳保险费，农民个人不需缴纳。连续工作时间超过1年以上的，可根据工作时间获得一次性生活补贴。

（4）工伤保险

根据2004年1月公布的《工伤保险条例》的规定，之前仅限于国有企业职工、党政干部和公务员范围内的工伤保险的对象范围如今已不限企业形态和用工形态，扩展到所有企业及其职工以及个体业者。随着对象范围的扩大，参保人数由2003年的4575万人增加到2004年的6845万人，2005年进一步激增，达到8478万人。

工伤保险的资金来源主要由保险费和保险基金运营利息组成，保险费全部由用人单位缴纳，职工个人无需负担。保险费的缴纳按事故发生次数、伤病发生频度、遭受工伤的职工中死亡和疫病人数所占的比率等，分工种确定工伤危险程度后，按照该分类确定不同工种的保险费率⁵。企业缴纳的保险费纳入地方政府管理运营的工伤保险基金。

主要发放内容包括工伤医疗费、根据劳动能力丧失的不同情况提供的伤残补贴费、伤残补偿费、伤残护理费、以及职工死亡情况下的丧葬补贴费、家属救济金和临时补贴费等，在上下班途中发生的灾难也被认定为工伤范畴。

（5）生育保险

生育保险是根据1951年出台的《劳动保险条例》建立起来的，1988年以后得到了进一步完善和发展。现行的制度是以1994年公布的《企业职工生育保险试点办法》为依据，各地政府

⁵ 保险费率每5年进行变更和调整。

制定出具体的规定加以实施的。

保险的对象企业包括城市内的所有企事业单位和政府机关，被保险人是在这些保险对象企业中工作的女性员工。生育保险的实施者是各地级市、县级市和乡镇。保险费是由各企业按照职工工资总额 1% 的比例缴纳的。具体的保险费率根据各地区的计划生育指标等加以确定（2002 年全国平均保险费率是 0.72%）。个人无需负担保险费的缴纳。

保费的发放内容是职工因生产带薪休假期间的工资（正常分娩的情况是产前 15 天、产后 75 天）以及生产所花费的医疗费用。关于发放的工资标准，大部分地区是按照被保险人休产假前的平均工资计算，也有些地方以本地区的平均工资或最低工资作为标准。医疗费实报实销或定额报销。报销的对象必须是遵守计划生育政策的职工。2005 年度，共有 65 万人受益。

（6）城镇居民最低生活保障

城镇居民最低生活保障是一项为保护城市内生活贫困者的制度，1993 年首先在上海实行。1997 年，国家发布《关于在全国范围内建立城镇居民最低生活保障制度的通知》后，这项制度得以上升到一个全国性的高度。1999 年 10 月，《城镇居民最低生活保障条例》发布后，制度的覆盖范围逐步扩展到全国所有的市县。2001 年，随着《关于推动城镇居民最低生活保障对策的通知》的发布，制度得到了进一步的完善和发展。该制度的建立和完善是在随着市场经济的发展贫困人口增加、随着国有企业改革失业人数增加、以及原有的社会救济制度功能低下等背景下开展的。

生活保障制度保障的对象是家庭人均收入低于本地区最低生活保障水平、居住在城市内的城市户口所有人。最低生活保障标准由各地政府的民生部门根据各地区的生活必需品价格以及政府财政能力等因素加以确定，根据地区不同差距较大。2005 年最低生活保障标准的全国平均值是 156 元/月，实际发放额的平均值仅为 72.3 元。

制度的实施由各市、县政府负责，所需资金基本上通过各地方政府的财政预算支出，中央政府及省政府补贴一部分。

1.1.3 中国农村社会保障制度的概况

农村地区的公共性社会保障制度中主要包括农村社会养老保险、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。下面简单介绍一下除社会福利外的其他各项制度的概况。

（1）农村社会养老保险

农村社会养老保险制度是民政部从 1986 年开始探索，1991 年开始试点，1992 年《县级农村社会养老保险基本方案（试点）》颁布后进入真正发展阶段的。但是，由于 1999 年的国务院文件指出需要对农村社会养老保险进行整顿，使得此项事业的发展出现停顿。经过停顿期，到 2002 年后，在劳动和社会保障部（当时）（2008 年 3 月改组为人力资源和社会保障部。后文凡不引发歧义均使用人力资源和社会保障部）的管辖下，农村社会养老保险开始进入到改革试点阶段，积极建立新型的农村社会养老保险保制度。关于农村社会养老制度的详细情况，请参考下面章节。

(2) 新型农村合作医疗/农村医疗救助

原先的合作医疗开始于农民自愿参与的互助共济制度，1959年，作为“农村合作医疗制度”得到正式确立。1976年，全国的大约90%的农民都参加了这种合作医疗制度。之后，随着生产责任制的实行，作为制度管理、运营母体的人民公社等集体经济组织解体，导致了此项制度的大幅衰退。进入2003年以后，在卫生部的指导下，新型农村合作医疗制度在全国304个县的范围内开始进行试点工作，2004年进一步发展到333个县，2005年更是迅速增长到678个县。同时，在试点地区内，新型合作医疗的参加率为75.7%，达到了一个非常高的水平。

这种新型制度是一种可以自主任意参加的互助共济制度，以个人、村集体和政府三者出资作为资金来源，并努力克服原有制度中难以解决的高额医疗等问题。参加者以家庭为单位，每人每年缴纳10元，同时，村集体和地方政府共同为每人每年缴纳20元，共计每人每年向合作医疗基金缴纳30元（个人负担的部分根据个人财力，同时村集体和地方政府根据财政能力可适当提高缴纳金额标准）。另外，从2006年1月开始，每年缴纳的标准金额提高到每人10元、村集体20元、地方政府20元，共计50元的标准。

合作医疗基金由各县设立的农村合作医疗管理办公室进行管理和运营，一般将基金存入该办公室指定的国有商业银行或农村信用社。同时，中央为了能够对制度进行统一指导，设立由卫生部、财政部、农业部、民政部等单位共同负责的“国务院新型农村合作医疗部级联席制度”，建议在省级单位也同样设立类似的组织机构。目前，大多数试点地区均制定了以住院等高额医药费为主、门诊等小额医疗费为辅的补贴机制。

由于新型农村合作医疗制度采取自愿参保的形式，个人需要缴纳一定金额，导致贫困农民等部分农民被排除在制度外。同时，由于制度主要目的是对高额医疗费用的补贴，并非所有的情况都能恰当处理。为解决这些问题，在引进新型农村合作医疗的同时，在民政部的领导下，农村医疗救助制度开始得到建立。这项制度是以政府补贴和彩票收益作为基金的主要资金来源，目的是救助得病的贫困农民，防止农民因病致穷。2005年，总共有854.5万人次受到了此项制度的救助，其中参加合作医疗的接受补贴人员达到654.9万人，接受医疗救助的共199.6万人，接受城镇医疗救助的共114.9万人，总支出金额7.8亿元，其中0.95亿元作为新型合作医疗参保补贴、4.8亿元作为重大疾病救助资金得到使用，中央的财政补贴金额达到6亿元。

(3) 农村最低生活保障/农村特困户救助/五保制度

农村最低生活保障是对家庭人均年收入低于本地区最低生活保障标准的农民补贴其家庭人均年收入与最低生活保障标准之间差额（也有全额补贴的情况）的制度。从1994年开始，在民政部的管辖下建立这项制度以来，到2005年末，覆盖范围扩大到13个省的1308个县。最低生活保障标准由各地方政府确定，资金来源主要也由地方政府负担⁶。此外，如上所述，城镇最低生活保障随着1999年《城镇居民最低生活保障条例》的公布得到了全面普及，但农村最低生活保障方面，由于国家没有统一的条例和政策加以保障，因此制度的实施范围有限，仅在有条件的地区得到了开展。

在因地方政府财力所限尚未实行农村最低生活保障制度的地区引进了农村特困户救助制度。其保障对象大抵与农村最低生活保障相同，主要是因重病、伤残、缺乏劳动能力等原因而导致生活穷困的农民，救济的标准由各地方政府根据具体的财政状况加以确定。同时，与农村

⁶ 农村社会养老保险的参加者如果养老金支取金额低于最低生活保障标准，其差额由最低生活保障制度提供补贴。

最低生活保障以个人为单位每月补贴其收入与标准之间的差额不同的是，农村特困户救助一般以家庭为单位，每年提供一定数额的补贴。另外，民政部为援助农村地区的特别贫困的农民，还特地发行了“农村特困人员救助证”，持证人员可以享受到政府援助以及其他社会援助⁷。

在实行农村最低生活保障和农村特困户救济制度之前，农村地区从很早以前就已经确立了一种社会救济（公共补贴）形式叫五保制度。这项制度最早起源于建国前解放区内开展的农户互助制度，在上个世纪 50 年代的农村合作社时期开始确立，1956 年作为正式的制度得到采用。所谓五保制度是指以 1) 没有法定扶养人（或者法定扶养人无扶养能力）、2) 丧失劳动能力的人员、3) 没有收入的老人、未成年人、残障人士等为对象，提供衣、食、住、医疗、丧葬（对孤儿的教育等）5 项保障的制度。直到上个世纪 80 年代初期，这项制度以农村合作社及人民公社为主体得到了广泛开展。从 1984 年人民公社解体后开始，在乡镇政府的指导下，由各行政村负责继续推行此项制度。1994 年，国务院颁布了《农村五保供养工作条例》，条例明确规定，在乡镇政府指导下，各农村集体经济组织（行政村）负责提供五保户扶养所需的经费和物品。同时，随着作为五保户供养的部分资金来源的农业附加税减免措施的实施，2004 年，国家正式出台了《民政部、财政部、国家发展改革委员会关于进一步做好农村五保供养工作的通知》，决定原农业附加税的部分由县财政预算出资解决。

1.1.4 中国社会保障制度的普及情况

下面就上述中国的各项社会保障制度的普及情况作简要说明（请参考下表）。

（1）养老保险

到 2005 年末，城镇职工基本养老保险的参保人数达到 17487 万人，比前一年增长 1134 万人。其中，在职人员 13120 万人，退休人员 4367 万人。保险基金的收入比前一年增长 19.6%，达到 5093 亿元（其中，保费征收金额为 4312 亿元、比上年增长 20.3%）；支出增长 15.4% 达 4040 亿元；基金余额比上年增长 1065 亿元，共计 4041 亿元。2001 年以后，参保人数、基金余额均呈现顺利增加的态势，但在在职人员的参加比率始终在 45% 左右变动，城镇地区职工尚有 50% 以上还未参加。

另一方面，农村社会养老保险的参保人数在逐年减少。但 2005 年，减少的势头得到逆转，比上年增加 64 万人，总共达到 5442 万人。养老金领取人数激增，比上年增长 47%，达到 302 万人。同时，由于养老金发放总金额仅有 21 亿元，因此，每人的平均领取金额只有 695.4 元/年（58 元/月）。参保率按照以 20~59 岁的农村户口人口作为参数计算，2004 年只有 10%，始终维持在较低水平。

（2）医疗保险

2005 年末，基本医疗保险的参保人数比上年增长 1379 万人，总共达到 13783 万人。其中，在职人员 10022 万人，退休人员 3761 万人。保险基金收入 1405 亿元，比上年增长 23.2%；支出 1079 亿元，增长 25.2%；基金余额 1278 亿元。基金余额中包括统一基金余额 750 亿元和个人账户余额 528 亿元。基本医疗保险的参加率从 2001 年的 31.9% 上升到 2004 年的 46.8%，每年

⁷ 救助证的领取人数 2004 年达到 1257 万人，占农村贫困人口的 64%。

递增大约 5%。与城镇职工基本养老保险相同的是，城镇职工的 50%以上还未加入基本医疗保险。

在新型农村合作医疗的普及上，试点地区已经由 2004 年的 333 个县扩大到 2005 年末的 678 个县，增长过倍。实施县的对象人口数总共达到 2.36 亿人，与上年相比，增长了 1.29 亿人。参保人数也由 0.80 亿人增加到 1.79 亿人。试点地区内的参加率非常高，达到 75.7%（但是，以全国 20~59 岁的农村户口人口作为参数计算的话，参加率仅为 14.9%）。通过此项制度接受到医疗补贴的农民总数共计 1.22 亿元，支出总额为 61.75 亿元。

同时，2004 年，全国共有 30 个省的 1501 个县实行农村医疗救助制度，该制度的支出总额为 4.43 亿元（其中含对新型农村合作医疗的支出 0.65 亿元），接受救助的贫困农民总数达 640.7 万人次。2005 年，支出额 7.8 亿元（其中含对新型农村合作医疗的支出 0.95 亿元），救助者总数 854.5 万人，与上年相比均有所增加。

（3）失业保险

到 2005 年末，失业保险的参保人数达到 10648 万人，比上年增长了 64 万人。同时，失业保费的领取人数比上年减少 57 万人，共计 362 万人。参保人数自 2002 年后呈微增趋势的同时，领取人数逐渐减少。保险基金收入与上年相比增长 13.8%，达 333 亿元，由于领取人数减少，支出比上年减少 3%，共计 207 亿元。基金余额 511 亿元，比上年增长 125 亿元。

（4）工伤保险

2004 年中央政府公布了《工伤保险条例》，工伤保险参保人数从 2003 年以后出现迅猛增长。2005 年，参保人数与上年相比增加了 1633 万人，总共达到 8478 万人，是 2001 年参保人数 4345 万人的将近 2 倍。保费领取人数同样呈现增长趋势，2005 年的领取人数达到 65 万人，比上年增长了 13 万人。保险基金收入比上年增长了 58.7%，达到 93 亿元；支出增长 42.7%，为 48 亿元。基金余额 164 亿元，与上年相比增长了 45 亿元。

（5）生育保险

2003 年以后，生育保险的参保人数也呈现出迅速增长的态势。到 2005 年末，参加生育保险的人数达 5408 万人，比上年增长了 1024 万人，同时与 2001 年参保人数相比，是当时 3455 万人的 1.5 倍以上。保费领取人数也有所增加，2005 年的领取人数为 62 万人，比前年增长了 16 万人。保险基金收入比上年增长 37.5% 达到 44 亿元，支出增长 42.1% 达 27 亿元，基金余额与上年相比增长 16 亿元，共计 72 亿元人民币。

（6）城镇居民最低生活保障

领取城镇最低生活保障的居民人数虽然在 2004 年有所减少，但 2005 年总共有 994.7 万户的 2234.2 万人领取保障，与上一年度的 955.5 万户的 2205 万人相比，再次呈现出增长的态势。领取最低生活保障的人员内包括在职人员 114.1 万人、下岗人员 430.7 万人、退休人员 61.3 万人、失业人员 410.1 万人、“三无”人员 895.8 万人、以及其他特别救济人员 1122.1 万人。发放的资金总额共计 191.9 亿元，比上年增长 19 亿元，人均月领取金额增长 7.3 元（11.2%）达到 72.3 元。

⁸ 指从农村流入城市、1) 身份证 2) 暂住居民证 3) 就业证均不持有的人员。

(7) 农村最低生活保障/农村特困户救助制度

到 2005 年末, 全国共有 13 个省的 1308 个县实行了农村地区最低生活保障制度, 与前一年的 8 省 1206 个县规模相比有所扩大。最低生活保障的受益人数尽管在 2003 年度有所下降, 但之后又重新出现增长趋势, 2005 年的共有 406.1 万户的 825 万人受益, 与上年的 235.9 万户、488 万人相比, 覆盖范围明显扩大。

在尚未建立农村最低生活保障制度的地区实施的农村特困户救助制度随着建立最低生活保障制度地区范围的扩大, 2003 年度的救助人数与上年的 1880.8 万人相比出现大幅减少趋势, 只有 793.4 万人。但之后又开始重新恢复增长。2005 年, 救助人数总共达到 654.8 万户的 1066.8 万人, 与上年的 545.7 万户的 914.1 万人相比, 增加了 109.1 万户、152.7 万人。

中国社会保障制度相关统计数据

		2001年	2002年	2003年	2004年	2005年		
社会保险	养老保险	城镇职工基本养老保险	在职参保人数(万人)	10,802	11,128	11,646	12,250	13,120
		退休参保人数(万人)	3,381	3,608	3,860	4,103	4,367	
		保险基金收入(亿元)	2,489	3,172	3,680	4,258	5,093	
		保险基金支出(亿元)	2,321	2,843	3,122	3,502	4,040	
		保险基金余额(亿元)	1,054	1,608	2,207	2,975	4,041	
		参保率*	45.1%	44.9%	45.4%	46.3%	-	
	农村社会养老保险	参保人数(万人)	5,995	5,462	5,428	5,378	5,442	
	保险基金余额(亿元)	216	233	259	285	310		
	养老金领取人数(万人)	N.A.	N.A.	198	205	302		
	养老金发放额(亿元)	N.A.	N.A.	15	N.A.	21		
	参保率**	-	-	-	10.0%	-		
	医疗保险	基本医疗保险	参保人数(万人)	7,630	9,400	10,902	12,404	13,783
			保险基金收入(亿元)	384	608	890	1,141	1,405
			保险基金支出(亿元)	244	409	654	862	1,079
			保险基金余额(亿元)	253	451	670	958	1,278
			参保率*	31.9%	37.9%	42.5%	46.8%	-
		农村合作医疗	参保人数(万人)	N.A.	N.A.	N.A.	8,040	17,900
			保险基金收入(亿元)	N.A.	N.A.	N.A.	30***	N.A.
			保险基金支出(亿元)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	61.75
			参保率(%)**	-	-	-	14.9%	-
			失业保险	参保人数(万人)	10,355	10,182	10,373	10,584
	保险基金收入(亿元)	187		216	249	291	333	
	保险基金支出(亿元)	157		187	200	211	207	
	保险基金余额(亿元)	226		N.A.	304	386	511	
领取保险人数(万人)	312	440		415	419	362		
工伤保险	参保人数(万人)	4,345	4,406	4,575	6,845	8,478		
	保险基金收入(亿元)	28	32	38	58	93		
	保险基金支出(亿元)	16	20	27	33	48		
	保险基金余额(亿元)	69	81	91	119	164		
	领取保险人数(万人)	N.A.	N.A.	33	52	65		
生育保险	参保人数(万人)	3,455	3,488	3,655	4,384	5,408		
	保险基金收入(亿元)	14	22	25	32	44		
	保险基金支出(亿元)	10	13	13	19	27		
	保险基金余额(亿元)	21	30	42	56	72		
	领取保险人数(万人)	N.A.	N.A.	36	46	62		
社会救济	城镇居民最低生活保障	发放总额(亿元)	N.A.	108.7	151.0	172.9	191.9	
		领取人数(万人)	1,170.7	2,064.7	2,246.8	2,205.0	2,234.2	
		领取金额(元/月/人)	N.A.	52	58	65	72	
		最低生活保障标准(元/月/人)	N.A.	N.A.	N.A.	152	156	
	农村最低生活保障	领取人数(万人)	N.A.	407.8	367.1	488.0	825.0	
		其中五保户	N.A.	51.1	(30.3万户)	(37.1万户)	(49.7万户)	
		其中困难户	N.A.	303.3	114.5万户	165.2万户	298.8万户	
	其他	N.A.	53.4	(32.0万户)	(33.6万户)	(57.7万户)		
	农村特困户救助制度	救助人数(万人)	N.A.	1,880.8	793.4	914.1	1,066.8	
		其中五保户	N.A.	162.2	173.9万户	228.7万户	300.1万户	
		其中特困户	N.A.	1,468.1	192.7万户	260.4万户	290.4万户	
		其他	N.A.	250.5	(89.3万户)	(56.6万户)	(64.4万户)	
	农村医疗救助制度	救助人数(万人)	-	-	-	640.7	854.5	
支出金额(亿元)		-	-	-	4.43	7.80		

* 在职参保人数/城镇职工数

** 参保人数/20-59岁的农村户口人口

*** 2004年6月的数值

引自:《劳动和社会保障事业发展统计公报》各年度版、劳动和社会保障部(当时)/国家统计局

《民政事业发展统计报告》各年度版、民政部

《2005年中国卫生事业发展状况统计公报》、卫生部统计信息中心

《中国的社会保障状况和政策》、2004年、劳动和社会保障部(当时)

《中国劳动统计年鉴2005》、中国统计出版社

《中国人口统计年鉴2005》、中国统计出版社

1.1.5 中国社会保障制度面临的课题

如上所述，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。主要列举如下。

(1) 社会保障的法律体系还不够完善

在中国，社会保障方面的法律体系的框架虽然已经得到初步建立，但社会保险的各项制度是建立在国务院根据《中华人民共和国劳动法》颁布的条例之上的，尚未确立完整的体系。大部分制度都是政府行政法规、部委规定或者是政府出台的政策，并不具备立法机构——全国人民代表大会制定的法律形态，其法律约束力较弱。而且制定的大多属于暂行的法规、规定，之后还要进行修改，或者通过在特定地区的试点后形成制度，导致部分法规缺乏统一性和规范性，制度在实施过程中的协调（尤其是新旧制度间的协调）难以操作。为了进一步强调政府参与，消除民众对社会保障制度的不信任，需要进一步统一规范法律法规体系，加强法律的约束性。

(2) 城镇和农村制度的二元化体系

近年来，城镇的社会保障制度正在迅速得到充实和完善，而在农村，尽管农村社会养老保险、新型农村合作医疗、农村最低生活保障等各项试点工作正在展开，但与城市地区相比，制度的建立与完善还有很大差距。随着高龄化和城市化的进展，越来越多的土地被征用，农民工不断增加，在农村，土地已经难以提供保障生活稳定的功能，建立针对农民（包括农民工）的社会保障制度势在必行。从现状来看，要在经济水平较低、地区差距较大的农村建立与城镇相统一的制度并非易事，势必要自行探讨，不过考虑到未来的制度统一，应有所准备。同时，在设计一个全面的社会保障制度时，需要充分考虑到制度建设的优先顺序并协调好各制度所针对的人群。想要推动农村社会保障制度的发展，相应的财政投入以及地区间/城镇和农村间的财政转移是不可缺少的，但实际上由于政策不够重视以及财政方面的地区主义等因素，这项工作开展的十分不够。同时，中央政府的稳定财政投入以及资金来源分配也未能实现，希望这一点能够得到切实调整和改进。

(3) 社会保障管理部门比较分散

如下表所示，在中国，几个互补性较强的社会保障制度的管辖权分散在多个政府部门，决策基本在各部门内部完成，因此，在现行的体制下，很难从社会保障的整体高度作出具有统一性、整合性的决策。在 1998 年的行政改革中，新设了劳动和社会保障部（当时），在社会保险相关制度的统一管辖方面前进了一大步，但至今仍有一部分制度（基本医疗保险、新型农村合作医疗）的权限保留在卫生部，而社会救济的各项制度仍旧属于民政部的管辖范围。本来就因为各地较大的经济差异、社会文化背景的多样性、从中央到地方的多重行政机构等因素造成难以制定和执行统一的制度，加之主管部门的分散，使得全面的社会保障制度更加难以建立。

各项社会保障相关制度的政府主管部门

社会保障体系		政府主管部门	
分类	制度名称	1998 年之前	1998 年以后
社会保险	城镇职工基本养老保险	原劳动部（当时）	劳动和社会保障部（当时）
	工伤保险	原劳动部（当时）	劳动和社会保障部（当时）
	失业保险	原劳动部（当时）	劳动和社会保障部（当时）
	生育保险	原劳动部（当时）	劳动和社会保障部（当时）
	基本医疗保险	卫生部	卫生部
	农村社会养老保险	民政部	劳动和社会保障部（当时）
	新型农村合作医疗	（未建立）	卫生部（2003 年~）
社会救济	农村特困户救助	民政部	民政部
	五保户供养	民政部	民政部
	城镇居民最低生活保障	（未建立）	民政部
	农村最低生活保障	（未建立）	民政部
	农村医疗救助	（未建立）	民政部（2003 年~）

出处：《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事前调研报告》、2005 年、独立行政法人国际协力机构（有部分修改）

（4）应对迅速发展的老龄化

在中国，无论是城镇还是农村高龄化都在迅速发展，预计到 2030 年将会达到顶峰。关于这方面的详细情况，在下面的章节中还将作详细说明。在城镇，退休人员正在以每年大约 300 万人的速度快速增加，预计用于养老金和医疗方面的资金将呈大幅度增长。同时，在比城镇更早进入老龄化阶段的农村，老年人的赡养和生活保障也正在成为重大课题。因此，城镇和农村同样面临着应对人口老龄化的问题，其解决难度很大。在城镇，通过社会保障制度的改革，由国家、企业和个人三方共同承担社会保险费用，实现了资金来源的多样化，但目前企业和个人的负担仍然比较重，让其进一步增加支出来应对老龄化比较困难，由此可以预见，增加政府财政支出或者控制社会保障发放在所难免。而在农村，农民个人的负担同样已经到达了极限，因此，政府和村集体怎样进行补贴就成为解决问题的关键所在。

1.2 农村社会养老保险制度

1.2.1 中国农保制度的沿革

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

（1）研究及试点阶段（1986~1992 年）

民政部根据第七个五年计划（计划期间：1986-1990 年）精神开始探索在农村建立社会养老保险制度成为农保制度的开端。之所以该计划决定在农村开展社会保险工作的实践，是由于在当时的背景下，农村与城镇社会保障制度的进展相比较，已经是大大的落后了。经过 5 年的酝酿，在第 8 个五年计划的开端之年即 1991 年，确定在山东省烟台市等 5 个县级（市、区）

行政区开始实施建立农保制度的试点工作。

(2) 推广阶段（1992~1998 年）

从 1991 年开始，经过大约一年时间的试点，农保制度在民政部的领导下进入了推广阶段。制度得到普及的契机是源于 1992 年公布的《县级农村社会养老保险基本方案（试点）》（以下简称《基本方案》）。这套方案作为农保制度实施的依据和基本文献至今仍然沿用着，目前人力资源和社会保障部正着手准备对其进行修改（参考资料 1）。

根据基本方案的规定，农保制度实施以个人缴纳为主、集体补贴为辅和国家（中央政府）给予政策支持的原则。采取个人账户基金积累的保险模式，个人缴纳的保险费用和集体补贴全部纳入个人名义的账户。县级农保机构负责维持基金的收支平衡并按照国家规定的政策对基金进行运营管理（最主要的运营手段是银行存款和购买国债）。个人账户基金在整个积累期间的利息要按照人力资源和社会保障部（1998 年以前为民政部）确定的不同时期的农保基金积累利率来计算。参保人年满 60 周岁时，按照本人账户基金的累计本息和平均余命确定养老金的支付标准。

农保基金积累利率等的推移

实施年月日	1991. 1. 1	1994. 1. 1	1997. 1. 1	1998. 1. 1	1998. 7. 1	1999. 7. 1
保险费积累利率	8. 8%	12%	8. 8%	6. 8%	5%	2. 5%
退保时退款利率	7. 5%	7. 5%	7. 5%	5. 6%	4. 7%	2. 25%

出处：劳动和社会保障部（当时）

基本方案公布后，农保制度的推广取得了明显进展。国务院办公厅和民政部在 1995 年联合发出了《转发〈关于进一步发展农村社会养老保险事业的意见〉的通知》（国办发[1995]51 号），对农保制度的建立给予了高度评价，与此同时，提出要加强政府对此项工作的指导、重视农保基金的管理和监督，积极并且稳步推进此项事业的进展。

到 1997 年为止，全国 2900 个县中已有 2123 个县引进了此项制度，8200 万农民参加保险（参加率为 9.47%），农保制度的覆盖范围和参保人数都达到了顶峰。

(3) 调整阶段（1998~2002 年）

由于 90 年代初期经济过热，银行存款利率在 1993 年达到顶峰。以 3 年期定期存款利率为例，当年达到了 12.24%，保费的积累利率也于 1994 年上调至 12%。之后银行利息迅速下调，而保费利率却未能及时下调。加之各地发生了资金挪用、贪污等基金运营管理方面的诸多问题，基金收支平衡恶化，直到 1998 年国务院做出了暂停农保制度的决定。当年正值国务院开始进行机构改革，作为其中的一环，农保制度的职能由民政部划归劳动和社会保障部（当时）。

1999 年 7 月，国务院和保险业整顿工作小组发出批准并转发《保险业的整顿和改革方案》的通知（国发[1999]14 号），指出当时中国尚不具备全面建立农保制度的条件，对已经建立的农保制度需要进行整顿，根据不同情况采取措施，具备条件的要逐渐过渡为商业保险。与此同时，劳动和社会保障部（当时）根据国务院指示，在对农保制度的整顿和改革进一步开展调研并广泛征求意见的基础上，于 1999 年 12 月总结出《关于整顿规范农村社会养老保险的业务方案》（劳社部报[1999]41 号）并提交国务院。2000 年 3 月，劳动和社会保障部（当时）向时任温家宝副总理提交了关于农保制度整顿和规范情况的特别报告。

(4) 改革试点和发展阶段（2002 年～现在）

2002 年秋中国共产党第 16 届全国代表大会召开后，农保制度进入了新的发展阶段。这次大会上提出了“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”。此外，国家统计局、国家发展改革委员会以及原劳动和社会保障部等相关部门的研究结果表明，衡量中国共产党和中国政府提出的到 2020 年之前全面实现小康社会目标的 18 个项目指标中就包括“农村养老保险普及率”一项，同时提出了到 2020 年之前将普及率提高到 60% 的长期目标。为了实现此项目标，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》。

另一方面，2002 年末，参加农保制度的人数急剧下降到 5462 万人。在农保制度的完善工作迎来新局面的 2003 年之后，参加农保人数继续下降，到 2003 年末为 5428 万人，2004 年末下降到 5378 万人。同时，2003 年农保制度的覆盖范围减少到 1870 个县。不过，2004 年末未见进一步减少，农保制度的后退趋势在这一年触底反弹。

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。

1.2.2 制度概况

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。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) 《基本方案》的主要规定

基本方案主要规定了如下内容：

1) 以个人负担、自主努力为主体

《一、指导思想和基本原则》规定了“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。”虽然目前部分地区除了集体补助，地方政府也提供部分补贴，但形式上仍然是个人缴费为主，集体和地方政府补贴为辅。

2) 制度对象

《二、1》中规定农保制度的对象是“非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口”。也就是指持有农村户口的人员。其中，除了纯粹从事农业生产的农民外，也包括从事其他职业的农民。针对确认这些农民的参保资格、为其办理参保手续的机构有如下规定。

① 各村组织（行政村的村民委员会）需要确认资格并办理参保手续的对象人员包括村办企业和私营企业的职工、个体户和农民工等。

② 各乡镇政府或者乡镇企业需要确认资格并办理参保手续的对象人员包括乡镇企业的职工、民办教师、乡镇招聘干部（各部门负责人，即拥有“…主任”或“…长”

等头衔的人)和职工等。乡镇企业是指由农村集体经济组织(村委会)或者农民(个人)作为投资主体、在所在乡镇或村落中设立的作为农业生产补充的企业。其所有制形态多种多样,有集体所有、各投资者共同所有或个人所有等。

3) 领取年龄

《二、2》中规定通常领取养老金的年龄为 60 周岁。同时根据《四、6》的规定,投保人可一直领取养老金直至身亡。

4) 参加保险的自愿性

基本方案中并未写明参保自愿,但从以下各项规定可以看出,实际上参加农保是自愿的。例如,《四、缴费标准、支付及变动》中,规定了“每月的缴纳标准分为 2 元、4 元、6 元、8 元、10 元、12 元、14 元、16 元、18 元和 20 元的 10 个档次,供不同的地区以及乡镇、村、企业和投保人选择”、“养老保险费可以补交和预交”、“当遇到各种自然灾害或其它原因,个人或集体无能力交纳养老保险金,经社会养老保险管理部门批准,在规定的时间内可暂时停交保费。恢复交费后,对于停交期的保费,有条件也可以自愿补齐”等。

实际上投保人还可以自由选择保费的缴纳金额和缴纳时间。在合作对象地区,现在也有很多参加保险的农民并非定期缴费,还有不少是在过去一次缴齐保险费。

5) 个人账户的积累方式

《三、2》规定“个人的交费和集体的补助,分别记账在个人名下”,该制度采取个人账户的积累方式,有着较强的个人储蓄的性质。

6) 不同时期的利率设定

《四、6》规定“交费终止时,将各档次,各时期积累的保险金额合并,重新计算”。各“档次”指的是前文中提到的缴纳标准的 10 个档次。实际上,在各地的实施过程中,这个“档次”的概念并不存在,保费的缴纳完全由投保人自己决定。因此,在缴纳结束后,要按投保人参保资金本金的缴纳时间以及之后各时期的确定利率分不同时期核算保费额。

7) 10 年的发放保障期

四、6 规定“投保人领取养老金,保证期为十年。领取养老金不足十年身亡者,保证期内的养老金余额可以继承。”即投保人达到开始领取年龄(60 岁)后,若 70 岁之前死亡,其保障期限内的余额可以继承。

8) 发放标准

四、6 同样对 60 岁之后的养老金发放做出了明确规定,“根据缴费标准、年限,确定支付标准(具体标准,另行下发)”。具体发放标准是以平均余命 78 岁来计算。

9) 以县为单位的基金管理和运营

《五、基金的管理和运营》规定“基金以县为单位统一管理”。尽管在各地的试点过程中规定和管理有所不同,但基金的所有权和维持基金收支平衡的责任在县级农保管理机构,这一点是全国共通的,基金的运营手段也规定仅限于购买国债和银行存款(五、3)。

(2) 各地对《基本方案》的调整

各地在基本方案的基础上,因地制宜对制度进行局部调整,制定并实施试点办法。关于各地的实际情况将在第 3 章详述。各地调整的主要内容如下。

1) 部分地区降低了参保人员的最低年龄和启领年龄

基本方案规定参加保险人员的年龄不得低于 20 岁，部分地区将此标准降低为 18 岁，甚至有些地区降至 0 岁（福建省南平市延平区、四川省巴中市通江县、云南省楚雄市南华县、山西省吕梁市柳林县等）。基本方案还规定全国开始领取养老金年龄为 60 岁，四川省巴中市将女性被保险人的启领年龄降低至 55 岁。

2) 参加保险办法的规定流于形式

如前所述，基本方案对每月的缴费标准有所规定，但实际上各地的缴纳金额、缴纳频率及缴纳时间等均由参保农民自由选择，上述规定仅是形式而已。

3) 基金运营主体的多样化

基金由县级单位管理，县农保机构有维持基金收支平衡的责任，这是全国统一的规定。但各地的基金运营主体并不完全相同。基本方案中关于“基金由县级单位管理”的记述，最初的含义包括基金运营的责任也由县级机构负责。但后来出现了部分县级农保机构挪用基金和运营失败的情况，很多地方改由省级或地级市的农保机构来负责省内或地市内部分甚至所有县的部分或全部的基金运营。

这使得目前基金运营管理体制呈现多样化。例如，在福建省和山西省，除了个别情况，基金的运营权限全部集中在省级农保机构；安徽省和云南省的部分县，将部分或者全部的基金运营业务委托给省级或地级市的农保机构；而在四川省和山东省，农保基金的运营权限仍然保留在县级机构，其中四川省全部保留在县（市、区）级，山东省部分经济相对落后的县（市、区）的农保基金则交由县政府财政局，由财政局监管并实际开展运营。

4) 部分地区对基金管理经费来源的调整

基本方案规定，县级农保机构可在成立时从地方财政获得一次性启动经费，之后逐步转向从基金收益中获取基金管理经费。但山西省、安徽省、云南省等内陆省份考虑到不给农民造成负担，采取不占用基金收益、而从地方财政列支基金管理经费的做法。2002 年左右开始，劳动和社会保障部（当时）提出各地应尽量从地方财政列支农保基金管理经费，但由于各地财政和农保实施体制的情况差别较大，这种提法至今未形成全国统一的政策。

(3) 针对重点参保对象的特别制度

农民一般现金收入少，很难定期缴纳保费，这也是推广农保制度的难点之一。但有些农民或根据社会保障之外的政策领取了政府补贴、或由于土地被征用得到补偿等，拥有一次性的现金收入。人力资源和社会保障部以这部分农民作为重点参保对象，建立参保奖励机制来推广农村社会养老保险。具体来讲，重点参保对象主要有如下 5 个群体：①在征地中获得补偿的被征地农民、②农民工、③因计划生育政策获得补贴等的农民、④领取种粮补贴的农民、⑤村干部等。目前，尤其是针对前面两者即被征地农民和农民工的制度是当务之急，即针对那些已经脱离土地或者进入城市打工而脱离农业生产并得到一定现金收入的农民，建立健全养老保险制度非常重要。

目前人力资源和社会保障部正在大力开展试点和研究工作，在保留农保制度基本内容的同时，针对不同重点对象的特点进行局部调整，并在全国加以统一。

1) 被征地农民

目前全国各地都面临着被征地农民的养老保险问题，不少省、地级市甚至县政府都相继出台了解决该问题的政策性文件。根据人力资源和社会保障部发表的数字，全国已经有 11 个省制定并出台了相关政策文件。

国家规定在征地时要对被征地农民给予现金补偿。1986年制定并于1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》规定，征用土地时，必须根据被征用土地的原来用途进行补偿。如果征用的是耕地，其补偿费用中需要包括土地补偿费、安置补助费（为了让农民获得稳定生活的职业安定费）以及土地附着物和青苗补偿费3种。耕地的土地补偿费按照耕地过去3年内年平均产值的6~10倍的比例来计算，安置补助费的计算，则首先要确定“安置”的农业人口数再计算补助费。需要“安置”的农业人口数可以通过如下公式计算：需“安置”的农业人口数=征用耕地面积/征用前该单位（村等）的人均耕地面积，“安置”农业人口的人均补助金额，按照这块耕地过去3年内年平均产值的4~6倍计算，但征用土地每公顷的平均安置补助费不得超过该耕地过去3年内年平均产值的15倍，土地附着物和青苗补偿费，视各省、自治区、直辖市的实际情况而定。

而对农民来说，土地具有提供晚年生活保障的功能，因此，如何解决被征地农民的后顾之忧就成为一个现实问题。也就是说，如何将目前的这种一次性的现金补偿制度逐步转变为满足农民晚年生活保障所需的制度是我们目前面临的重大课题。

随着工业化和城市化进程的发展，被征土地农民的数量不断增加。在经济发展较快的沿海发达地区，上述问题很早就受到政府关注。以浙江省为例，该省的劳动和社会保障厅、国土资源厅、财政厅、民政厅、农业厅5个部门于2003年5月联合出台了《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》，同年8月，省政府发布了《关于加快建立被征地农民的基本生活保障制度的通知》，指示省内所有地级市、县（市、区）必须在当年年底前建立这一制度。

浙江省建立的制度概要如下：该省将制度对象按年龄分为劳动年龄群体和超过劳动年龄（60岁以上）群体两类，不同的群体采取不同的保障措施。被征地时已超过劳动年龄并已经参加养老保险的，为其同时开设个人帐户和统筹帐户，个人缴费和集体补助计入个人帐户，政府补贴（乡镇政府从财政中支出的补贴）计入统筹帐户。养老金的发放标准不低于当地城镇居民的最低生活保障水平，如保障对象身故，其个人帐户本息余额由法定继承人继承。与普通参保人员不同的是，该省没有设置60岁启领10年保障的限制，参保人员无论几岁身故，其个人帐户余额均由法定继承人继承。

而被征地时属于劳动年龄群体的，如果参加养老保险，先按照当地标准计算出每月的基本生活保障费用，进而计算出60~78岁发放养老金所需的保费积累金额，然后将所需金额一次性计入个人帐户，这个金额除个人缴费和集体补助外，也包括政府补贴。此外，劳动年龄段内的对象土地被征用后，在他找到工作之前，可以另外获得政府发放的生活补贴，最长可达2年。年满60岁后，享受和上述超过劳动年龄群体同样的待遇。

上述个人帐户积累的资金（超过劳动年龄的群体为个人帐户和统筹帐户的总和）中，总额（获得不低于当地城镇居民最低生活保障水平的养老金所需金额）的30%以上由乡镇政府从土地转让费中筹得，40%以上由集体从土地补偿费（乡镇政府和村集体出售土地的收入）中筹得，剩余30%由个人从征地安置补助费（对农民的补偿费）中筹得。

除浙江省以外，合作对象地区等各地也正因地制宜，开始了此项制度的试点工作，但全国统一的制度尚在研讨阶段。

2) 农民工

改革开放后，农村的外出务工人员（农民工）逐年增多。到2004年底，在全国各大

城市工作的农民工约为 1.2 亿，如果包括留在本地工作的农民工，总数超过了 2 亿，占全国人口的 1 成以上。据国务院 2005 年 3 月发表的《中国农民工调查报告》，第三产业 52% 的从业人员和第二产业 58% 的从业人员都是农民工，就第二产业来看，组装加工从业人员的 68%、建筑从业人员的 80% 都是农民工。

由于这些农民工多数工作不稳定，通常无法享受正式职工享有的社会保险等制度的好处。而且农民工比单纯从事农业生产的农民拥有更多现金收入，在外地工作一段时间后返乡的比例也比较高，人力资源和社会保障部认为有必要且有可能将这部分人纳入农保制度。

关于农民工参加农保的办法，基本方案的二、1 规定，“外来劳务人员，原则上在其户口所在地参加养老保险”，此外国家尚未制定农民工养老保险的统一政策。

如果农民工就职于某个企业，理论上应该和该企业的城镇户口职工适用同样的社会养老保险制度，但现实中存在一大难点，实际农民工参加城镇企业养老保险的比例非常低。也就是说，由于大多数农民工属于临时工而非合同工，在企业工作的时间较短，对他们来说，满足发放养老金所需的前提条件即连续缴费 15 年几乎是不可能的。

即使是已经转为合同制的农民工，由于受教育程度和技术水平偏低，通常只能享受低于城镇职工的工资待遇，不具备参加社会保险的经济能力。即使具备了参保能力，现行的城镇企业职工养老保险制度对将来要返乡的农民工而言也欠缺吸引力。这是因为，在城镇企业职工养老保险制度中，职工和企业需要分别将个人月工资的 8% 和 20% 作为保费上缴，8% 计入个人账户，20% 计入统筹帐户进行积累，当职工退休或辞职时，只有个人账户积累的 8% 能够转移至迁入地的个人账户，计入统筹帐户的 20% 不能转移。

而对于企业来说，农民工不参加养老保险一方面可以降低成本（因为职工在参加养老保险时，其工资 20% 的保险费应当由企业承担），同时，为工作稳定性较低的农民工投保还必须办理投保和退保手续，无形中增添了很多麻烦。因此，无论是农民工还是企业，对于农民工适用现行城镇企业职工养老保险制度都比较消极。

为了解决上述问题，山西省目前正在推动适合乡镇企业农民工的特殊养老保险制度试点工作。山西省吕梁市从 2004 年率先开始试点工作，至今已在 30 多家乡镇企业引入“一厂两制”（在一个工厂内实行城镇户籍职工养老保险和农村户籍职工养老保险两种制度），山西省于 2005 年 4 月开始在全省各地级市引入如下制度。

多数企业既有城镇户口职工又有农村户口职工，城镇户口职工适用城镇职工养老保险制度，农村户口职工适用农村社会养老保险制度，两者的参保条件都要求在同一企业连续工作 5 年以上。其中，城镇企业养老保险制度如上所述，由职工和企业各缴纳月工资的 8% 和 20% 作为保险费，将这 28% 中的 11% 计入个人账户，17% 计入统筹帐户（这是遵照 1997 年起在全国实行的制度规定）。职工退休或辞职时，计入个人账户的 11% 可以随职工转移，全国各地均可转移。而农保制度要求职工和企业分别缴纳职工月工资的 5% 和 10% 作为保险费，将这 15% 中的 11% 计入个人账户、剩余的 4% 计入统筹帐户。职工退休或辞职时，个人账户内积累的金额可以随职工转移，如果全国实行同样的制度，理论上保费可转移至全国各地。如果职工的迁入地尚未实行农保制度，参保人可以现金形式支取个人账户内的累计金额。

或许有人认为，这种做法是对在同一企业工作的农村户口职工的歧视，是不公平的。但实际上，两者可转移的个人账户是等额的，而且农村户口的职工只要未被征地，就依然还拥有国家赋予的土地使用权，可以说农村户口职工享受了双重保障。因此，很难说对他

们适用了农村社会养老保险制度就是一种歧视。

3) 因计划生育政策获得补贴等的农民

关于农村计划生育户的农保制度，全国尚未出台统一的制度，但各地方为了动员计生户夫妇参加农保制度，在现有的计划生育奖励措施的基础上，制定了各种鼓励农保的政策。

安徽省霍邱县除实行全国统一的计划生育奖励措施外，还特别对“两女绝育户”（生育两个女孩后接受绝育手术的家庭）提供 1000 元的财政补贴（县提供 200 元、乡镇提供 800 元），以此作为农保制度参保费积累到其个人账户；在山西省吕梁市，市、县、乡镇三级政府分别对独生子女户和“两女绝育户”提供 150 元以上、500 元以上、300 元以上的财政补贴，村（集体）和个人也分别拿出 100 元和 200 元以上，设立农保个人账户。

4) 村干部等

90 年代初农保制度启动之初，全国就有很多地方将村干部（村干部不属于“公务员”）作为农保制度的重点参保对象。这种做法主要有 3 点原因：①村干部每月能够领取到类似月工资的职务补贴，这笔现金收入使他们比一般村民优先具备了参加保险的条件；②村干部对推广农保制度负有宣传普及的责任，应以身作则先于一般村民参保；③村干部的工作较为辛苦，有些地区适合担任村干部工作的人才难得，为了留住人才，必须解决干部的后顾之忧。

以村干部为对象的特殊制度，通常采取村干部个人缴一部分、集体补一部分，计入个人账户的做法，有些地区的乡镇或县政府财政也会提供部分补贴。而有些地方如山西省柳林县，要求村干部率先参加农保制度，但并不提供任何补贴。

此外，有些地区还把民办教师和现役军人等相对具有现金收入的人群作为制度普及的重点对象，做法基本与村干部类似，在个人缴费的基础上集体和乡镇政府提供补贴，计入个人账户。

5) 以粮食作物生产为主的农民（粮食换保障）

“粮食换保障”制度通过利用旨在激励粮食生产、使粮食生产保持一定规模的“粮食风险基金”来鼓励种粮农民参加农保制度。劳动和社会保障部（当时）在 2003 年下半年召开的全国农村社会保险相关会议上，向主要粮食产地的省、自治区建议在本省选择 3~4 县开展该制度的试点工作。目前，关于此项制度的中央文件仍未出台，仅由劳动和社会保障部（当时）提供技术支持，在安徽省、四川省等少数地区开展地方级的试点工作。

劳动和社会保障部（当时）当初（1999 年）对这项制度的思路是，立足于农民现金收入不足的实际情况，由农民将粮食等大宗农产品作为保险费直接缴纳，国家利用“粮食风险基金”等农民援助基金将农民缴纳的粮食现金化之后，再补贴一部分一并计入参保者的账户。当时，农民必须将粮食卖给国家指定的粮食收购企业，农民的现金收入来源有限，因此允许直接以农作物缴费的做法被认为能有效促进农民参保。

但是，2002 年以后，随着国家粮食购销企业的改革，农民可以自由卖粮，现金收入也较前有所增加。同时，由于通过粮食基金提供的补贴转变为对种粮农民的直接补贴，“粮食换保障”的思路也随之发生了变化。虽然将“粮食风险基金”用于普及农保制度这一点和当初的思路一致，但在操作形式上，农民不再使用粮食等农作物缴纳保险费，而是通过粮食生产获得由“粮食风险基金”根据耕种面积提供的补贴，并将其全部或一部分作为保险费上缴。这一点和最初的思路是有所差别的。

另外，和最初的设想相同，如果种粮农民以这种方式缴纳保险费，县政府及乡镇政府

将从财政拨出一定补贴，存入其农保个人账户。

部分省份已经按照劳动和社会保障部（当时）的上述建议开展制度试点工作，如安徽省和四川省。安徽省在劳动和社会保障部（当时）的技术支持下，从 2003 年下半年开始在霍山、霍邱、无为、桐城 4 个县对农民进行问卷调查，各试点县根据调查结果制定了试点政策，并逐步加以实施。尤其在霍邱县，曹庙镇和白莲乡两个村的试点工作已经开始。

四川省将通江县确定为试点县，2005 年 5 月至 6 月间，对县内 12 个乡镇 23 个行政村的 1200 户农民进行了问卷调查。县农村社会保险局（农保局）根据调查结果，于 8 月制定了《通江县农村社会养老保险制度革新和规范管理试点实施方案》，现已在县政府讨论通过并上报省劳动和社会保障厅。

按照试点实施方案的规定，试点期间，参保者每年缴纳 680 元（85%），县、乡镇从财政和各种支农资金（用于扶贫）中拿出 120 元（15%）作为补贴，一年共计在个人账户中存入 800 元。其中个人缴纳的 680 元，考虑由参保人从“粮食风险基金”补贴和个人出售农作物所得现金收入中拿出。

1.3 以养老保险制度的特点来分类

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，我们可以据此进行以下分类。

1.3.1 运作形态

大致可以分为以下 3 类。

- 公共养老金：这种制度依据法律建立，由国家或公共机构运作。政府的作用主要是执行全体参保或义务参保、引入薪酬（物价）浮动制、提供终身养老金。
- 企业养老金：某个或多个企业为了给职工谋福利而共同制定相应的规定并加以运营
- 商业养老金：个人与人寿保险公司等民间的公司签订合同，由个人通过自身努力长期支付保费的养老金

1.3.2 制度设计方式

从制度设计来看基本分为 3 类：给付确定型、缴费确定型、给付确定型与缴费确定型的结合类型（复合型）。

- 给付确定型（以给付为基础）：当人们开始领取养老金，设定一个标准的养老金额，据此筹集给付所需资金。此种方式下，能够将养老金设定在有助于老年生活的水平，但可能因人口结构变化等给财政造成较大压力。公共养老保险制度多为此种形式。
- 缴费确定型（以缴费为基础）：先行确定缴费金额，未来分期领取某个年龄之前所积累的金額，包括运营收益和财政补贴等。缴费标准是事先确定好的，因此缴费负担是按计划进行的。积累金额通常不会随物价上涨而增加，养老金可能难以支撑老年生活。很多企业养老金和商业养老金采用这一形式。

- 兼具以上两种性质的形式（混合型）：设定养老金金额，并确定保险费率，但养老金给付金额随实际运营成果而变化。多为企业年金、商业养老金所采用。

1.3.3 参保方式

养老保险制度的参保方式可以分为对象人员全体参保和根据本人意愿自愿参保 2 种方式。

- 全体参保方式：所有参保对象都有参加制度的义务，应缴纳规定的保费。这种方式能让社会全体成员无一遗漏享受养老保险制度带来的好处。在以非受雇人员为参保对象的制度中，无力缴费的人员也有参保义务，对这些人员通常采取减免保费的做法。至于企业年金，原则上全体企业职工均应参保，因此是全体参保的方式。
- 自愿参保方式：是否参加养老保险制度由个人自行定夺，商业养老保险等采用此方式。有些保额是确定的，有些可由参保人员自行选择。

1.3.4 筹资模式

筹集给付所需费用的方式大致有以下两种：

- 保费方式：给付所需费用通过保费筹集。不仅是公共养老保险，企业年金和商业养老保险都要求参保之后缴纳保费，以维持制度运营。参保人的缴费业绩将被记录，领取养老金的时候，通常会根据其缴费业绩算出养老金额。领取养老金被认为是以往缴费所赋予的理所应当的权利，发放金额根据制度规定的公式计算得出，很少与领取者的资产、收入等相挂钩。由于缴费和给付的关系明确，比较受欢迎。

绝大多数国家的公共养老保险制度采取保费方式。如果公共养老保险制度被设计成具有互助共济功能和收入再分配功能的社会保险方式，又被称为社会保险方式，以区别于下述税收方式。

- 税收方式：从税收中提取给付所需费用。养老金发放额和应缴税额之间没有必然联系，也就是说，个人领取到的养老金额，并不是根据其应缴税额来确定的，多将发放金额与居住时间挂钩，或采取定额发放。新西兰是少数几个采取税收方式的国家，不过在有些国家，如果对养老金额设定最低保障金额，则该部分资金也会采取税收方式。

1.3.5 财政运营方式

根据长远来看如何筹集给付所需费用，可以将财政运营方式分为以下几种：

- 积累方式：未来养老金发放所需资金在开始发放前积累起来。社会保险方式下，制度的运行应该做到，某个时间点之前的参保所带来的用于给付的费用，在特定前提下与此前形成的基金相一致，可以说是一种长期稳定的财政运营方式。不过通常个人对基金的贡献程度（参保时间和积累金额等）会体现在养老金额上，如果制度启动后没有足够长的时间，将拿不到足够的养老金。反之，如果制度启动时需要发放一定金额的养老金，给付所需资金就会转嫁到下一代身上，导致不同年代的负担差距扩大。
- 现收现付方式：不保有积累资金，当年给付所需金额当年向参保人收取。此种养老保险制度下，在职人员支撑老年人等的生活，是一种代际互助。需要制定相应法律来确保这一过

程世代交替延续下去，法律应明确国家和人民对延续该制度的意愿。

这样，老年人也能享受到不同时期的经济成果，也能在工资物价等上涨的情况下，帮助维持老年人等的生活水平。但是，随着人口老龄化加剧，养老金领取人员将越来越多，可能给财政造成过度的负担。

- 修正积累方式、修正现收现付方式：保有一定积累资金开展制度运营的方式，是积累方式和现收现付方式优缺点的折衷。积累性质突出的是修正积累方式，现收现付性质突出的是修正现收现付方式。

1.3.6 养老金发放期限

养老金的发放办法有以下3种。

- 有期制：规定了养老金的给付期限（比如10年）。
- 终身制：支付养老金直至领取人身故为止。较早身故的，则领取额较少。
- 有保证期的终身制：在一定期限内（比如10年）即使领取人身故，也予以发放；如果其寿命超出保证期，发放养老金直至其身故。

1.3.7 缴费办法

- 定期缴纳：参保人在参保期间每月缴纳保费。通常公共养老保险制度和企业养老金、商业养老金均采用这一方式。
- 趸交：将未来发放养老金所需资金一次性缴清。以商业养老金为例，人寿保险公司会采取这种缴费方式。
- 不定期缴纳：发放养老金之前不定期缴纳保费。在商业养老保险中，用于根据积累金额确定养老金的情况。

1.3.8 公共养老保险制度的功能

以上分析了不同特点的养老保险制度，下面我们将公共养老金应具备的条件归纳如下。

- 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，使得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。

在英国、德国等一些国家，由于现在人口老龄化、经济增长缓慢等原因，“给付”与“缴费负担”之间的平衡令人担忧。有些国家针对符合一定条件的参保人，引入了缴费确定型、积累方式的制度来支付部分养老金，以减轻公共养老金的负担。

1.4 现行农村社会养老保险制度的定位

至此观察了各国养老保险制度和不同特点下养老金的分类，下面将探讨应该如何定位中国的农村社会养老保险制度。首先，按照参保方式、养老保险制度方式进行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。

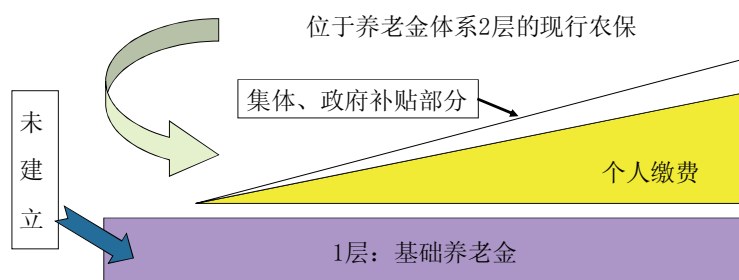
从养老保险制度分类看中国农保

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		
		积累方式	现收现付	修正积累方式 修正现收现付
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。

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。

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	制度外	制度内
				Lifetime Poor	Informal Sector	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	公共养老金	全体	保费+公共财政		◎
	强制积累模式	单位/个人养老金	全体	积累的金融资产		◎
	自愿参保模式	单位/个人养老金	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	◎	◎	○

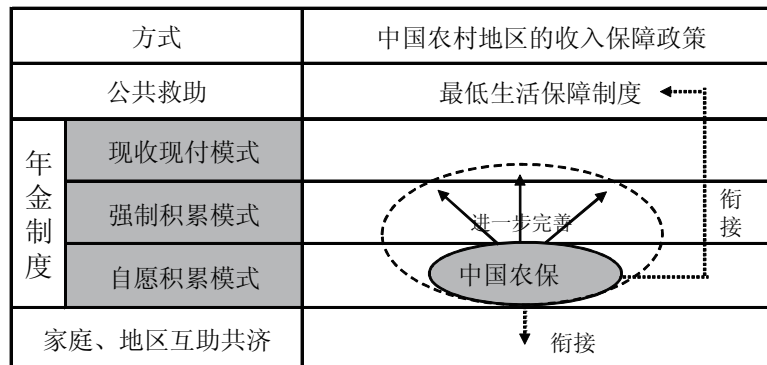
注：对对象人员而言重要性较大为◎、重要性中等为○、重要性较小为△

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

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

参考资料：外国的养老金制度

作为考察中国农村社会养老保险制度建设的前提，总结一下日本等主要发达国家的养老金制度，明确各国制度的异同点，进而通过国际比较给现行的中国农村社会养老保险制度加以定位，明确改革方向的部分资料。

1 日本

现在日本的养老金制度是由公共养老金制度、处于 2 层的企业养老金和 3 层的商业养老金组成的 3 层结构。下面来看一下这一结构的形成经过。

(1) 基础年金制度形成之前（1986 年以前）

1) 雇员年金保险

从 19 世纪后半期（明治早期）开始给官员和军人支付退休养老金，并于 1923 年制定了抚恤金法。而且早在 1900 年代，就针对不适用抚恤金法的政府部门雇员，在各个一线部门设立了共济组合。

1941 年制定了劳动者年金保险法，并于 1942 年 1 月起适用，那时的强制参保人员是受雇于适用工厂法或矿业法的工厂或企业的男性工人，1943 年 4 月起，其适用范围扩大至经常保持 5 人以上规模的企业雇员，1944 年 6 月更名为《厚生年金保险》，女性也被列入适用范围，之后又采取了一些措施，1946 年开始适用于外国人，并且随着以私立学校的教职工、公共企业职工等特殊职业为对象的共济组合的出现，把那些参保人员从适用对象中剔除。

从保险费率来看，刚开始实施的 1942 年 6 月，一般参保人为每标准月薪 10 日元缴纳 64 钱（64/1000），井下作业人员是每 10 日元缴纳 80 钱（80/1000）；随着参保人的范围逐渐扩大，到 1944 年 6 月，一般参保人的缴费比例变为每标准月薪 10 日元缴纳 1 日元 10 钱（110/1000），井下作业人员为每 10 日元缴纳 1 日元 50 钱（150/1000）；第二次世界大战后，1948 年 8 月推算的最低保险费率为男性 94/1000，女性 55/1000，井下作业人员 123/1000，但考虑到人民生活窘迫无力承担，临时将其分别调整为 30/1000、30/1000、35/1000。

此后，每次财政结算都会带来待遇的改善，保险费率也随之上涨，到基础年金制度启动之前的 1980 年 10 月，保险费率变为第 1 种（男性）106/1000、第 2 种（女性）89/1000、第 3 种（井下作业人员）118/1000。

国库负担（财政补贴）方面，1942 年 6 月为一般参保人给付金额的 1/10，井下作业的参保人为 2/10；到 1954 年 5 月，第 1 种和第 2 种为 15/100，第 3 种为 20/100，而到了 1965 年 5 月，除了第 3 种为 25/100 外，其他的都为 20/100。

厚生年金保险的给付包括老龄（养老）年金、通算老龄年金、特例老龄年金、残疾年金、遗属年金、退保津贴等。

老龄（养老）年金在制度建立之初的 1942 年，对参保时间 20 年以上（井下作业人员为 15 年以上或连续 15 年中的 12 年以上）者从 55 岁（井下作业人员为 50 岁）开始发放养老金。养老金数量为整个参保期间的薪酬年薪的 25/100，超过 20 年的每多 1 年增加 1/100。

1954 年 5 月，对该法律进行了全文修订。渡过了二战后经济社会混乱的时期后，为了让年金真正起到养老的作用，对发放标准进行了修改。老龄年金从 60 岁（女性和井下作业人员为 55 岁）开始发放，养老金数量为基本养老金加上额外养老金。

基本养老金=24,000 日元+平均标准月薪×5/100×参保时间的月份数

额外养老金=配偶及未满 18 岁的孩子每人 4,800 日元

计算基本养老金时，标准月薪不足 3,000 日元的按 3,000 日元计算。

1960年5月，计算基本养老金的乘数从5/1000上调至6/1000，1965年5月又规定基本养老金的定额部分为250日元×参保时间的月份数（不满240个月的按240个月计算，不满360个月的按360个月计算），同时将与薪酬挂钩部分的乘数从6/1000调整为10/1000。

1973年引入物价浮动制度之后，养老金的实际价值有了保证。

1965年以后开始对定额部分的单价和额外养老金进行调整。基础年金制度实施前的1985年，基本养老金定额部分的单价为2,050日元，并对与薪酬挂钩部分的计算依据、标准月薪重新加以评估，规定不足45,000日元的按45,000日元计算，额外养老金规定配偶为180,000日元，第1个和第2个孩子均为60,000日元，第3个孩子开始均为24,000日元。1980年以后，引入了物价浮动率。

2) 国民年金

1959年4月颁布了国民年金法，形成了全民皆年金体制。这种养老金分为缴费制和免缴费制两部分。缴费制和免缴费制分别于1961年4月和1959年11月开始实施。

作为普通养老金的缴费制部分，对在日本国内拥有住所的20岁以上60岁以下的日本国民（参加雇员年金制度的人、公共养老金领取者及其配偶、学生除外）实行强制参保，公共养老金领取者及其配偶、学生自愿参保。后来又针对强制参保人和自愿参保人的范围进行了几次调整，并从1982年1月起撤销了参保资格条件中的国籍要求，外国人和日本国民同样适用。

保费方面，1961年4月制度启动时规定20岁-34岁的人每月缴纳100日元，35岁-59岁的人每月缴纳150日元，符合一定条件的人可免缴保费。后来从1967年1月起，20岁-34岁的人每月缴纳200日元，35岁-59岁的人每月缴纳250日元；1969年1月起20岁-34岁的人每月缴纳250日元，35岁-59岁的人每月缴纳300日元。1972年7月起取消年龄差别，每人每月均缴纳550日元。之后保费每年都有所上调，到基础年金制度实施前的1985年4月为6,740日元。

国库负担方面，在制度启动时为该年度保费征缴总额的1/2和福利年金给付金额的全部，从1976年9月起，将缴费时补贴改为发放时补贴，金额大约相当于给付金额的1/3。给付的种类有老龄年金、通算老龄年金、残疾年金、母子年金、一次性死亡保险金、一次性退保保险金等。

老龄年金是缴费满25年以上者的人，或缴满10年以上且已缴费期和免缴费期相加满25年以上者年满65岁时启领的养老金（作为过渡性措施，可以视制度启动时的年龄将25年缩短为10年~25年）。养老金数量在缴满10年的12,000日元和缴满40年的42,000日元不等（作为过渡性措施，缴满10年的，65岁9,600日元~70岁14,400日元起）。

此后几乎每年都会对发放机制和待遇水平进行调整，到基础年金制度实施前的1985年5月为

$$\{ (1,680 \text{ 日元} \times \text{缴清月数}) + (1,680 \text{ 日元} \times \text{免缴月数} \times 1/3) \} \times 1.183$$

从1970年10月起，有收入的参保人可以向都道府县的知事提出申请缴纳附加保费。但是，参加国民年金基金的人不能缴纳附加保费。附加保费的月缴纳金额为350日元，这一数字到1974年1月调整为400日元。

计算缴纳附加保费者的养老金时，1970年10月追加金额的计算标准是180日元×附加保费缴清月数，1974年1月的计算标准是200日元×附加保费缴清月数。

免缴费制年金是为了救助那些在国民年金制度启动时已经步入老年、无法享受社会保险恩惠的人，尽管有很多发放限制条件，但全额由国库负担，向他们发放一定数额养老金的制度。

发放种类有老龄福利年金、老龄特别给付金、残疾福利年金、母子福利年金等。

老龄福利年金在 1959 年 11 月制度最初启动时，是针对免缴保费期或免缴期和缴满期相加超过 30 年（作为过渡措施，视制度启动时的年龄可缩短至 4 年~29 年）、不满足老龄年金发放条件的人，在年满 70 岁时发放的年金，金额（月领额）为 12,000 日元。此后每年对发放限制条件和年金数量进行调整，1982 年 1 月起取消了国籍限制，外国人也被列为发放对象；1985 年 6 月年金数量（年领取额）调整为 318,000 日元。

(2) 现在的年金制度（1986 年以后）

现在，20 岁以上 60 岁以下的全体国民均为国民年金的参保对象，雇员保险作为叠加在它上面的第 2 层。

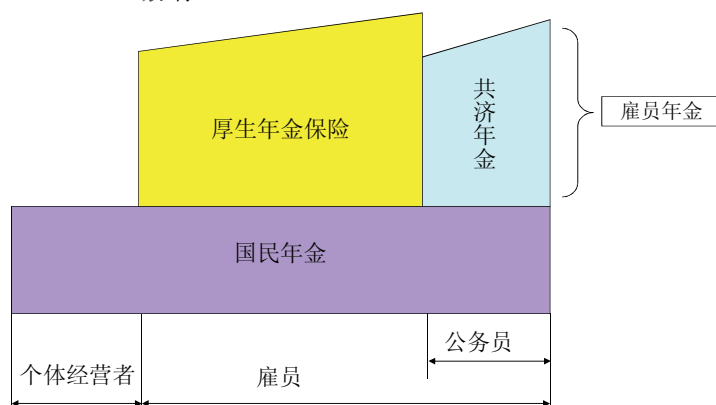
1) 国民年金（基础年金）

20 岁以上 60 岁以下的国民均为国民年金的参保对象，参保人分为以下 3 类：

第 1 号参保人：旧国民年金的参保人的，包括个体经营者、学生、短期从业人员、无业人员等。20 岁以上 60 岁以下的国民中，第 2 号参保人和第 3 号参保人以外的所有人均为第 1 号参保人。

第 2 号参保人：参加厚生年金保险、国家公务员共济组合等雇员年金保险的参保人，这些人同时参加了雇员年金保险和国民年金，他们从雇员保险征收的保费中抽出相应人数的资金，作为保费缴纳给国民年金。

第 3 号参保人：第 2 号参保人的配偶。这些人的国民年金保费由雇员保险制度统一缴纳。



出处：根据厚生劳动省的资料制作

日本养老金制度的概要

国民年金的保费为定额，2007 年度为 14,100 日元，今后直到 2017 年每年度将上调 280 日元（2004 年度价格），上限为 16,900 日元（2004 年度价格）。

因收入少无力缴费者，经申请后批准的，可以免缴保费。免缴分为 4 种，分别是全额免缴、免缴 3/4、免缴半数、免缴 1/4。免缴期虽然也作为老龄基础年金的领取资格期，但是免缴期的养老金会根据免缴比例有所减少。

国库负担方面，从基础年金制度实施之初的 1986 年 4 月起为基础年金缴费金额的 1/3，2004 年法律修订后，将在 2009 年度之前上调至 1/2。

年金种类有老龄基础年金、残疾基础年金、遗属基础年金、一次性死亡保险金、一次性退保保险金等。

老龄基础年金是向缴清期、免缴期、累加期相加满 25 年以上、年满 65 岁者发放的养老金。启领年龄原则上为 65 岁，领取人可以选择提前到 60 岁或推迟到 70 岁。如果是提前领取，每提

前1个月扣除0.5%，如果是推迟领取，每推迟1个月增加0.7%。

2007年度的养老金数量为， $792,100 \text{ 日元} \times \{ \text{缴清月数} + \text{全额免缴月数} \times 1/3 + \text{四分之三免缴月数} \times 1/2 + \text{二分之一免缴月数} \times 2/3 + \text{四分之一免缴月数} \times 5/6 \} / (\text{可参保年限} \times 12)$ 。也就是说，如果40年足额缴清了保费，每年可领取养老金792,100日元。

1991年4月，针对那些只参加了国民年金的个体经营者等第1号参保人，为了消除他们与同时参加厚生年金保险等国民年金的附加保险的人之间的养老金差距，开始实行国民年金基金制度，由此向个体经营者等人群提供了“2层结构”的养老金。

国民年金保费（月缴额）的推移

修订年月	每月保费	修订年月	每月保费	修订年月	缴费水平×修订率=保费
1961年4月～	100日元/150日	1984年4月～	6,220日元	2005年4月～	13,580日元×1=13,580日元
1967年1月～	200日元/250日	1985年4月～	6,740日元	2006年4月～	13,860日元×1=13,860日元
1969年1月～	250日元/300日	1986年4月～	7,100日元	2007年4月～	14,140日元×0.997≈14,100日
1970年7月～	450日元	1987年4月～	7,400日元	2008年4月～	14,420日元×
1972年7月～	550日元	1988年4月～	7,700日元	2009年4月～	14,700日元×修订率
1974年1月～	900日元	1989年4月～	8,000日元	2010年4月～	14,980日元×修订率
1975年1月～	1,100日元	1990年4月～	8,400日元	2011年4月～	15,260日元×修订率
1976年4月～	1,400日元	1991年4月～	9,000日元	2012年4月～	15,540日元×修订率
1977年4月～	2,200日元	1992年4月～	9,700日元	2013年4月～	15,820日元×修订率
1978年4月～	2,730日元	1993年4月～	10,500日元	2014年4月～	16,100日元×修订率
1979年4月～	3,300日元	1994年4月～	11,100日元	2015年4月～	16,380日元×修订率
1980年4月～	3,770日元	1995年4月～	11,700日元	2016年4月～	16,660日元×修订率
1981年4月～	4,500日元	1996年4月～	12,300日元	2017年4月～	16,900日元×修订率
1982年4月～	5,220日元	1997年4月～	12,800日元		
1983年4月～	5,830日元	1998年4月～	13,300日元		

注：各个年度修订率=上年度修订率×上年度名义工资变化率(上上年的物价变化率×4年前的年度实际工资变化率)

出处：根据社会保险厅资料制作

国民年金老龄基础养老金（年领取额）的推移

修订年月	足额养老金	修订年月	足额养老金
1961年4月～	42,000日元	1989年4月～	666,000日元
1962年4月～	60,000日元	1990年4月～	681,300日元
1967年1月～	96,000日元	1991年4月～	702,000日元
1970年7月～	240,000日元	1992年4月～	725,300日元
1974年1月～	384,000日元	1993年4月～	737,300日元
:	(上述浮动性修订)	1994年4月～	747,300日元
1976年9月～	624,000日元	1994年10月～	780,000日元
:	(上述浮动性修订)	1995年4月～	785,500日元
1980年7月～	806,400日元	1998年4月～	799,500日元
:	(上述浮动性修订)	1999年4月～	804,200日元
1986年4月～	622,800日元	2003年4月～	797,000日元
1987年4月～	626,500日元	2004年4月～	794,500日元
1988年4月～	627,200日元	2006年4月～	792,100日元

注：1986年4月以前是假设参保40年的金额，如果是在1980年7月获得领取资格，那么他的参保时间最多只有20年左右，因此实际上没有人领取到表格中的足额养老金，实际领取的养老金最高在403,200日元左右。

出处：根据社会保险厅资料制作

2) 雇员年金保险

雇员年金保险是国民年金（基础年金）的附加制度，除了以普通雇员为对象的厚生年金保险之外，还有国家公务员共济组合、地方公务员共济组合、私立学校教职工共济组合。

1986年制度修订之后，厚生年金保险的适用范围不断扩大，现在，经常雇用5名以上雇员的适用企业、经常雇用员工的国家或法人企业的员工均为适用对象。对象的年龄上限在修订制度时规定为65岁，从2002年4月起上调至70岁。养老金种类包括老龄厚生年金、残疾厚生年金、残疾津贴、遗属厚生年金、一次性退保保险金等。

老龄厚生年金是针对有厚生年金保险的参保时间、满足老龄基础年金领取资格，且年满65岁者发放的养老金。一直以来厚生年金保险从60岁开始发放，因此60岁—65岁将会领取到特别发放的老龄厚生年金，但是其定额部分和与工资挂钩部分的启领年龄将分阶段上调，到了2030年65岁之前将不再发放养老金。而且和国民年金一样，老龄厚生年金也可以将领取年龄提前到60岁或推迟到70岁，提前的扣除比例和推迟的增加比例不变。老龄厚生年金的养老金基本上按照下面的公式进行计算。

$(\text{平均标准月薪}^{*1} \times 7.125/100^{*2} \times \text{参保月数}^{*3}) + (\text{平均标准月薪}^{*4} \times 5.481/1000^{*5} \times \text{参保月数}^{*6})$

- *1 2007年度对2003年3月之前的标准月薪重新评估的结果
- *2 可以根据出生日期调整为9.5/1000~7.125/1000
- *3 2003年3月之前的月数
- *4 2007年度对2003年3月之前的标准月薪重新评估的结果
- *5 可以根据出生日期调整为7.308/1000~5.481/1000
- *6 2003年4月之后的月数

保险费率从1996年10月起一般参保人为173.5/1000，井下作业人员为191.5/1000。由于2003年4月开始引入总薪酬制，一般参保人的保险费率变为135.8/1000，井下作业人员的变为149.6/1000。2004年修订法律之后，引入了“缴费水平固定方式”，规定保费的上限，在此范围内自动调整待遇水平。一般参保人在2004年10月以后，每年9月份上调3.54/1000，2017年9月之后固定在183/1000，现在从2007年9月开始为149.96/1000。另外，国库负担在1986年修订后，从4月起调整为基础年金缴纳金额的1/3，2004年修订后，将在2009年之前调整为基础年金缴纳金额的1/2。

2 美国

美国的养老金制度是3层结构，包括作为公共养老金制度的老龄·遗属·残疾保险 OASDI (Old-Age, Survivors and Disability Insurance)，以及位于第2层的企业养老金、政府职员养老金和位于第3层的商业养老金。

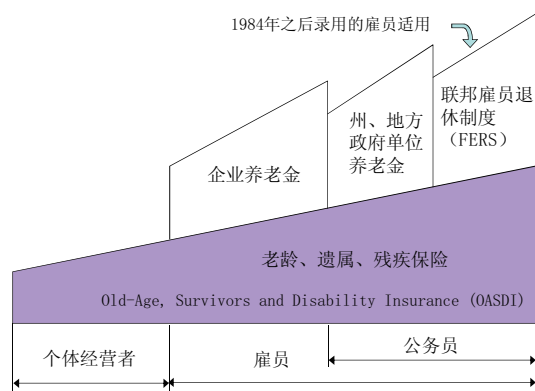
OASDI 的适用对象原则上是居住在美国从事有偿工作的人，全体受雇人员和年收入400美元以上的个体经营者为强制参保，低收入个体经营者和无业人员无法参保。除了适用其他制度的州和地方政府职员，覆盖了全部从业人员的96%。

保险费率为12.4%，由劳资双方分摊。保费作为社会保障税征收后先上缴国库，然后划入社会保障信托基金。托管资金中，除去给付和管理费，剩余由社会保障信托理事会进行管理和投资。社会保障养老金制度采取“现收现付方式”运作，即原则上养老金给付所需的费用由在职人员交纳的社会保障税提供。由于19世纪70年代物价飞涨，信托基金的积累金额减少，考虑到老龄化可能导致的养老金财政的长期恶化，1977年和1983年进行修订，将社会保障税率设定在高于实际所需给付金额的水平，转变为保有相当数量给付储备金的“修正现收现付方式”。开始领取年龄为65岁，

2027 年之前将分阶段上调至 67 岁。

养老金在对应工资浮动的平均工资的基础上，按照 $0.9 \times A + 0.32 \times B + 0.15 \times C$ 计算。A 是浮动后的平均工资中不高于 627 美元的部分，B 是 627 至 3,779 美元的部分，C 是超过 3,779 美元的部分。这些带点（Bend Point）随着平均工资的增长率每年进行调整，启领后的养老金对应消费者物价浮动，每年上调至抵消物价上涨率。

在美国，企业年金和商业年金制度比较发达，有了这些各种类型的制度，人们可以在退休后过上更加富足的晚年生活。



出处：根据厚生劳动省的资料制作

美国养老金制度的概要

3 英国

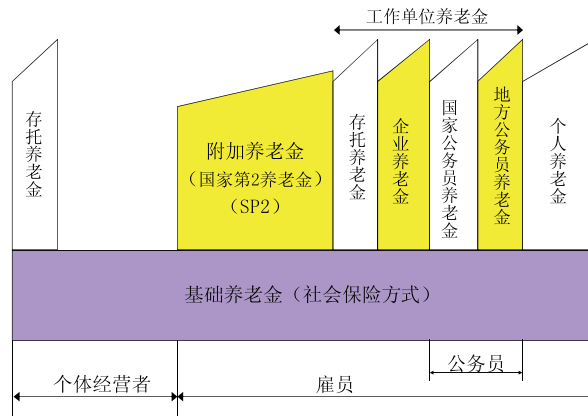
英国的养老金制度是 2 层结构，包括社会保险方式的基础养老金制度和叠加其上的附加养老金、企业养老金等。

英国的养老金制度始于 1800 年代的工作单位养老金，作为公共养老金则始于 1908 年的“免费养老金制度”。第二次世界大战后，根据贝弗里奇报告制定了《1946 国民养老金法》，基于统一缴费、统一发放原则开始发放老龄养老金。

在《1975 年社会保障法》的基础上，形成了《基础养老金（Basic Pension）》和《收入关联养老金（SERPS: State Earnings Related Pensions）》这一 2 层结构的现行制度原型。由于当时工作单位养老金已经普及，具有一定待遇水平的给付确定型企业养老金的参保人员可以不参加该养老金计划（不适用）。

经过此后的几次修订，现在形成了“基础养老金”和“附加养老金”组成的 2 层结构，基础养老金规定有一定收入的雇员和个体经营者强制参保，而附加养老金只规定雇员必须强制参保（公务员参加和普通雇员同样的制度），无业人员和不足收入下限标准的低收入人员可以自愿参保。

附加养老金有“收入关联养老金”和“国家第二养老金”，不过“收入关联养老金”正在被 2002 年建立的“国家第 2 养老金”逐步取代。附加养老金中有不适用的制度，随着不适用范围逐渐扩大，参加满足一定标准的商业养老金（工作单位养老金、个人养老金、存托养老金）的雇员可以不参加附加养老金。



出处：根据厚生劳动省的资料制成

英国养老金制度的概要

要领取基础养老金，就必须把工作的全部时间的 90%（通常男性 49 年、女性 44 年）作为“有资格年”，有资格年越短，给付金额就会按相应比例减少，如果有资格年未能达到全部工作时间的 25%将不得领取基础年金。有资格年的计算办法是，收入超过下限标准（2005 年标准为年收入 4,262 英镑）并缴清保费的年数加上获准免缴保费的年数。

领取养老金的年龄是男性 65 岁以上，女性 60 岁以上，从 2010 年到 2020 年女性的启领年龄将逐步上调至 65 岁。

基础养老金的待遇水平为，足额领取的情况下，单身人员每周 82.05 英镑，如果保费是由配偶缴纳的，则领取养老金为每周 49.15 英镑。国家第 2 养老金将年度总收入分成 3 档次来确定发放比例，即：第 1 档（年收入 4,264~12,100 英镑）40%，第 2 档（年收入 12,101~27,772 英镑）10%，第 3 档（年收入 27,773~32,760 英镑）20%。

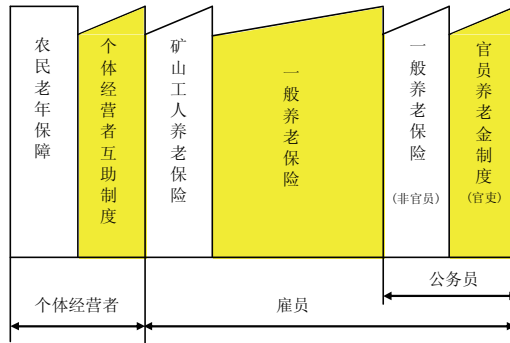
基础养老金和附加养老金的保费均按照现收现付方式，作为国民保险费予以征收，财政不予补贴。国民保险费中包含失业给付和工伤给付，它将参保人划分为雇员、个体经营者和自愿参保者并分别加以确定。收入不足下限标准（2005 年的标准为，雇员每周工资 82 英镑，个体经营者年收入 4,345 英镑）的从业人员无需缴纳保费。

- 雇员（第 1 种保费） 雇员本人需缴纳周薪 94.01~630 英镑部分的 11.0%，企业需缴纳雇员周薪 94.01 英镑超出部分的 12.8%。
- 个体经营者（第 2 种保费、第 4 种保费） 年收入 4,345~4,895 英镑（扣除必要经费支出后）者每周缴纳 2.10 英镑，如果年收入高于 4,895 英镑，则 4,895~32,760 英镑部分需另行缴纳 8%。
- 自愿保费（第 3 种保费） 无收入人员和提前退休不参加工作的人可自愿缴纳保费，金额为每周 7.35 英镑。
- 如果雇员属于不适用的情况，只有附加养老金部分的保费负担会相应减轻。

4 德国

德国的养老金制度为 3 层结构，第 1 层是按职业划分的公共养老金，第 2 层是企业养老金，第 3 层是商业养老金。

德国的公共养老金制度始于俾斯麦制定的 1889 年残疾·老龄保险法，养老金制度针对每种职业分别设立，雇员有劳动者养老金保险、雇员养老金保险、矿山劳动者养老金保险；个体经营者有各个行业的制度，公务员有官员养老金制度，农业经营者及其家属有农业经营者老龄保障制度。有一定收入以上的雇员强制参保，个体经营者（部分行业强制参保）、无业人员自愿参保。



出处：根据厚生劳动省的资料制成

德国养老金制度的概要

养老金按以下公式计算。

公共养老金月领额=（个人总薪酬积分）×（养老金种类系数）×（每个积分的单价）

- 个人总薪酬积分：将每年的积分{（参保人个人薪酬）÷（全体参保人的平均薪酬）}累加得出。
- 养老金种类系数：养老金=1、遗属养老金（寡妇养老金）=0.55、残疾养老金（无法就业的养老金）=0.5等
- 每个积分的单价：2005年原西德地区为26.13欧元、原东德地区为22.97欧元

每个积分的单价会根据参保人平均总收入（可支配收入）的增长作出浮动，2004年改革之后，通过体现参保人和领取人增长情况的可持续因素（PQ）进行调整。

开始领取的年龄为65岁，如果65岁之前领取养老金，则每月养老金减少0.3%。最低参保年限为5年。

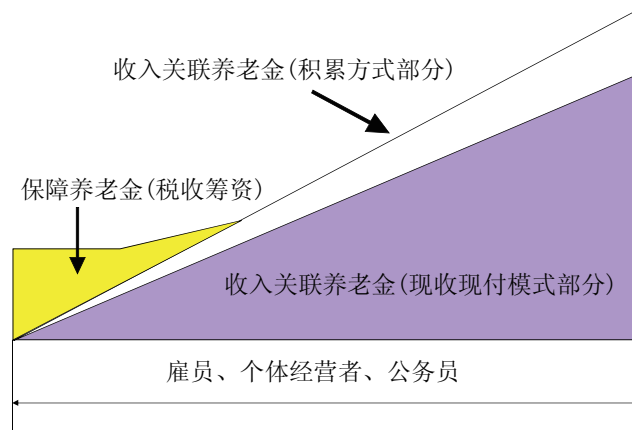
保险费率为19.5%（2005年，劳资双方平摊），但对于每周工作15个小时以内且月收入不足400欧元的短时间劳动者，其保费全部由用人单位负担（12%）。2001年改革之后，保险费率将在2020年之前调整为20%以下，2030年之前将维持在22%以下。

国库支出用于填补保费的资金缺口，大约投入总给付费用的30%。财政方式为现收现付方式，也保有储备金。在德国，退休后的收入保障主要依靠公共养老金、企业养老金和商业养老金这3大支柱，退休后的收入中公共养老金所占比例达80%。2001年进行改革时，对公共养老金进行了瘦身，同时为了抵消公共养老金待遇水平的下降，引入了政府鼓励的自愿参保型企业养老金·商业养老金（里斯特养老金）。

5 瑞典

瑞典的养老金制度为3层结构，第1层为公共养老金制度，第2层为工作单位养老金，第3层为商业养老金。

1913年根据国民养老金法启动了国民养老金制度，但是当时的养老金很低，1946年引入国民基础养老金制度，1955年又引入了附加养老金制度，由此形成了1988年改革前的养老金制度。即定额给付的国民基础养老金（AFP：Allänna Fork Pension）和给付与收入相挂钩的国民附加养老金（ATP：Allänna Tilläggs Pension）。遭遇了始于1980年代的人口老龄化和经济低迷后，大力推行制度改革，并于1998年转向新制度。



出处：根据厚生劳动省的资料制成

瑞典养老金制度的概要

新制度不区分雇员、个体经营者、公务员，具有一定收入以上的人均强制参保，无业人员不在参保范围之内。所谓一定收入以上，假设2007年的物价基础额为40,300克朗，收入基础额为45,900克朗，那么就是物价基础额的42.3%、17,800克朗，作为保费和给付依据的收入上限设定为收入基础额的7.5倍，即344,250克朗。

保险费率，雇员为17.21%（个人7.0%、用人单位缴纳10.21%）、个体经营者为17.21%（在扣除保费后的收入中所占比例为18.5%，其中的16%纳入名义缴费确定型账户NDC: Notional Defined Contribution System，剩余的2.5%纳入实账缴费确定型账户FDC: Financial Defined Contribution System）。

任何一个账户都有利息。NDC中是将对象工资的增长率作为利率，FDC中则是附加运营收益。如果参保人身故，其账户余额将分配给同年出生且健在的其他参保人，制度的管理费用从账户中扣除。NDC只是一个账户，作为保费收缴上来的钱会以现收现付的方式随时发放出去。

养老金可以是将NDC和FDC的账户余额进行分期领取的“收入关联养老金”，也可以是针对那些一生收入都很少的人，或者因缴费时间短账户余额少，导致养老金较低的人，保证他们领取一定养老金的“保证养老金”。收入关联养老金没有最低参保时间的要求，开始领取年龄为61岁以后，领取人可自行选择。保证养老金要求至少居住3年，原则上65岁开始发放。

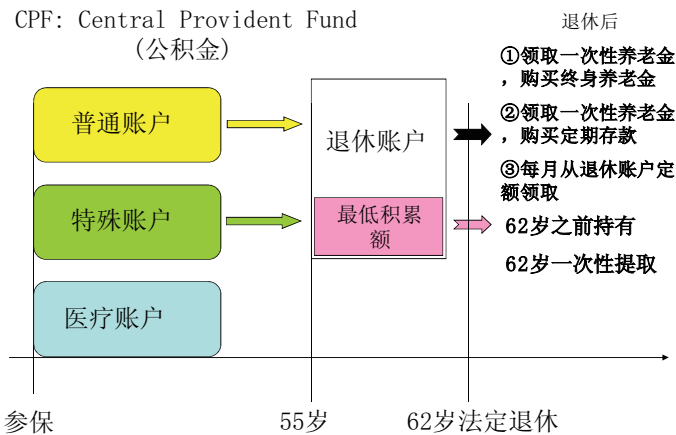
至于养老金数量，现收现付部分（NDC）是（个人缴费总额+假定运营收益）和除数（在退休时的平均余命基础上，再结合每年1.6%的利息率）相除的结果，积累方式部分（FDC）则是购买养老金保险机构（PPM）这一政府机构提供的固定利率养老金或浮动养老保险。

遗属·残疾等的养老金给付是基于普通筹资方式的另一种制度，为了维持现收现付方式的NDC财政，引入了一种“自动平衡功能”的待遇调整机制。

公共养老金之外，还有根据瑞典雇主协会（SAF）、瑞典总工会（LO：蓝领劳动者）和白领雇员工会联盟（PTK：白领劳动者）共同签署的集体协议建立的工作单位养老金制度（SAF—LO及ITP），它对加入中央组织的岗位实际上是强制适用的，特别是以白领为对象的ITP制度，它的主要发放对象是：不属于公共养老金发放对象范围的超过收入基础额7.5倍的收入人群。

6 新加坡

在新加坡，老年人的收入保障原则上强调通过自我努力积累资金，除了被称为中央公积金（CPF: Central Provident Fund）的完全积累方式的制度以外，公务员有另外的制度，也有人参加商业养老金。CPF是完全积累方式的确定缴费型制度，除了管理、运作的劳动力费用等成本之外财政不予支持，也不具备收入再分配功能。



出处：(财团法人)高级养老金计划综合研究机构、养老金和经济 Vol. 24 No. 3、2005年11月

新加坡养老金制度的概要

强制参保的对象包括所有月收入 500 新加坡元以上的新加坡国内雇员（包括官方部门的雇员），以及年纯交易收入 6,000 新加坡元以上的个体经营者。公务员另有制度。参加被批准为与 CPF 同等的商业性制度的人员不属于适用对象，不过通常不适用的都是富人。

CPF 分为普通账户、特别账户和医疗账户 3 种，通过特别账户和普通账户储备起来的老年生活费，会在参保人年满 55 岁之后转入其退休账户，从该账户提钱只能用于购买住房等特定目的。

- 普通账户：根据年龄缴纳收入的 2.5~22% 不等，积累的资金可以提前取出或使用，但仅限住房、教育、投资等特定目的，非特定目的不得提前取出。55 岁以后，就可以作为老年生活费转入退休账户。
- 特别账户：未满 55 岁的人为了储备老年的生活费而缴费的账户，根据年龄缴纳收入的 5~7%，55 岁之后特别账户会被取消，特别账户中取出的钱可以转入退休账户。
- 医疗账户：根据年龄缴纳收入的 6~8.5%，该账户中积累的资金可以用作医疗费。

关于财政来源，如果参保人是雇员，则来自劳资双方缴纳的保费，原则上需缴到 55 岁。对于月收入不足 500 新加坡元的工作人员，其个人不必缴纳，全部由用人单位缴纳。2006 年 1 月以后，工作人员缴纳的上限为 4,500 新加坡元。

参保人年满 55 岁才能从 CPF 中取出钱作为领取老龄养老金，但是必须在 62 岁之前，在其退休账户中至少保留 9 万新加坡元（截至 2007 年 7 月）的积累金。这一最低积累金正逐步上调，2013 年 7 月将达到 120,000 新加坡元（2003 年价格）。从退休账户中一次性取出保留最低积累金后的余额，可以用来购买获得国家批准的保险公司的终身养老金，也可以去银行存成定期存款，还可以将资金保留在退休账户中。如果将资金存入定期存款或保留在退休账户中，每月将领取到事先确定的金额，直到资金用完。

残疾养老金的发放，是指参保人永久无法参加工作时，普通账户余额和相当于其 2.5% 的利息，以及特别账户余额和相当于其 4% 的利息的合计资金一次性支付给参保人。遗属养老金的发放，是指当参保人身故时，将其全部账户的余额支付给他（她）的遗属或法定继承人。

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

2.1.1 农村社会养老保险制度建设大大落后于城镇

2002年11月召开的第16届党代会以及2003年3月召开的全国人民代表大会上都提出了涉及农业、农村和农民的“三农问题”，在2003年10月召开的三中全会（中国共产党第16届中央委员会第3次全体会议）以及在2005年3月召开的全国人民代表大会上发表的《政府工作报告》中，农村社会保障制度（养老金、医疗保险、生活最低保障制度）建设均被列为最重要的课题之一。

2006年10月召开的中国共产党第16届中央委员会第6次全体会议（六中全会）通过了胡锦涛总书记提出的以“科学的发展观”为基础“构建和谐社会的决定”。构建“和谐社会”就是在解决城乡差距、贪污腐化以及经济快速发展带来的环境恶化等问题的同时，实现社会稳定和谐的发展，其中包括了“2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的政策目标。

在中国，城乡经济差距的加大以及由此引起的人口从农村到城市的流动已经成为重大的社会问题，农村地区的振兴和稳定是重要的政治课题，完善农村社会保障制度这一社会保障网络是解决问题的关键。

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。

2.1.2 地区间经济差距不断加大和农村地区人口老龄化

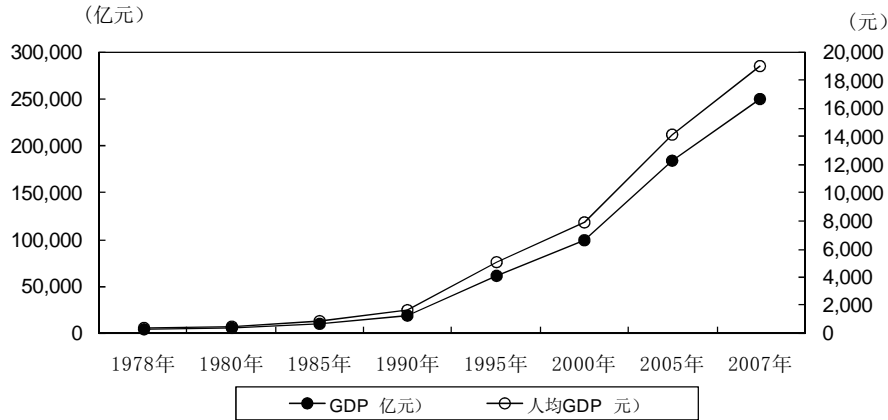
中国自1978年以来，为摆脱计划经济实施了改革开放政策。之后，GDP（国内生产总值）就不断增加。尽管1989年经济增长率曾一度跌破5%，但随着1992年邓小平的“南巡讲话”，包括台湾、香港和澳门的海外投资如潮涌入，到90年代末以广东省为中心的沿海地区集中了大量的工业企业，为GDP的增长做出了重大贡献。与此同时，中国实现了长期以来加入WTO的夙愿，再一次使GDP的增长超过了10%并保持至今。

就人均GDP的增长来看，2007年的全国平均水平达到了1978年的49.7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



出处：中国统计年鉴 2008 年

改革开放政策实施以后 GDP 的变化

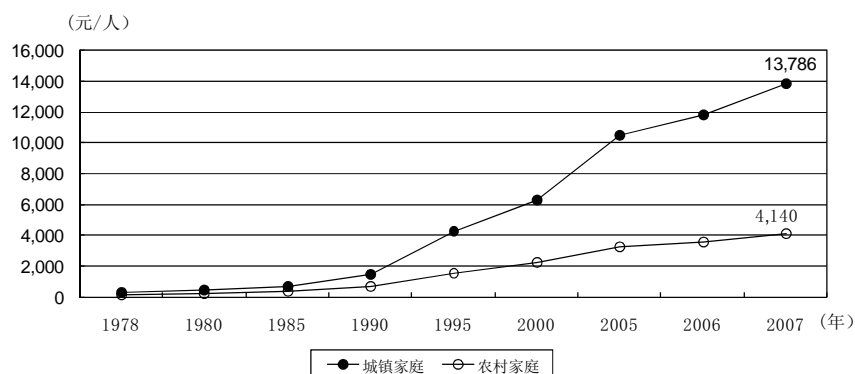
通过下表的人均 GDP 变化可以看出收入的地区差距在不断扩大。假设东部收入为 100 的话，那么 1985 年中部收入为 67，西部为 56。之后，这一差距不断扩大，2000 年时东部与中部的差距略有缩小，但到 2004 年，中部的收入为 45，西部为 35，与东部的差距再次扩大。与 2004 年相比，2007 年差距略有缩小，但仍存在较大差距。

人均 GDP 的地区间差距

	东部	中部	西部
1985 年	1,047	704	582
	100	67	56
1993 年	3,901	2,072	1,765
	100	53	45
2000 年	10,768	5,978	4,606
	100	56	43
2004 年	22,356	10,036	7,786
	100	45	35
2006 年	28,776	13,945	10,769
	100	48	37
2007 年	33,468	16,843	12,798
	100	50	38

出处：根据中国统计年鉴 2007 年、2008 年制作

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。

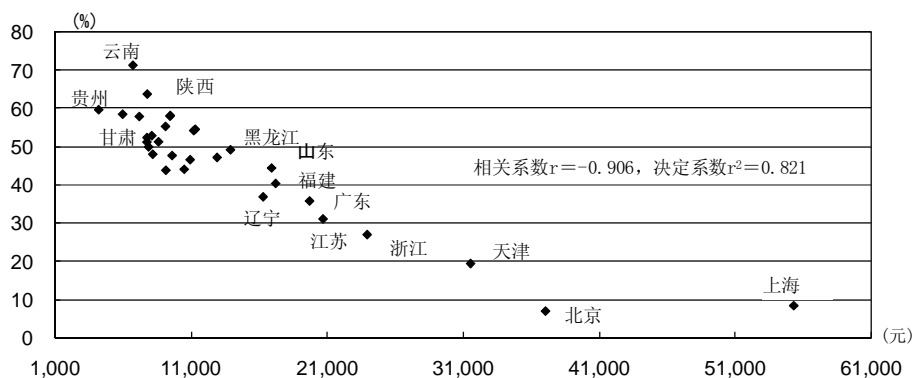
合作对象地区所属各省的城市和农村收入的差距比较（2007 年）

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

造成地区收入差距的最大的原因是产业结构的不同。2005 年各省的第一产业从业者占整体产业的结构比和人均 GDP 的关系如下图所示。两者的相关系数为-0.906，表现为相当高的负相关，而决定系数为 0.821。

也就是说，各省的第一产业从业者的构成比越高人均 GDP 就越低，相反第一产业从业者的构成比越低人均 GDP 就越高。统计中还显示，近年，随着工业化、服务经济化水平的加快，第二产业和第三产业的构成比不断提高的地区和经济构造变化缓慢、仍然依靠第一产业的地区间的收入差距越来越大。



出处：中国统计年鉴 2006 年

第一产业从业者构成比与各省的人均 GDP

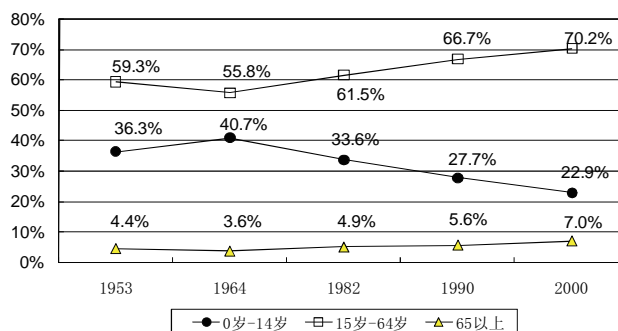
2.1.3 传统的家族抚养以及土地的养老保障功能退化

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。从全国人口变化来看,独生子女政策的实施使得出生率下降,同时全国 65 岁以上的人口比率却是在不断增加。

中国的人口动态

		1982年7月调查		1990年7月调查		2000年7月调查	
		(万人)	(百分比)	(万人)	(百分比)	(万人)	(百分比)
人口总数		100,818		113,368		126,583	
城镇、农村	城镇	20,659	20.6	29,651	26.2	45,594	36.1
	农村	80,159	79.4	83,717	73.8	80,739	63.9
分年龄	~14岁	33,725	33.6	31,300	27.7	28,979	22.9
	15~64岁	61,739	61.5	75,452	66.7	88,739	70.1
	65岁~	4,927	4.9	6,299	5.6	8,811	7.0

出处: 中国统计年鉴 2008 年



出处: 中国统计年鉴 2008 年

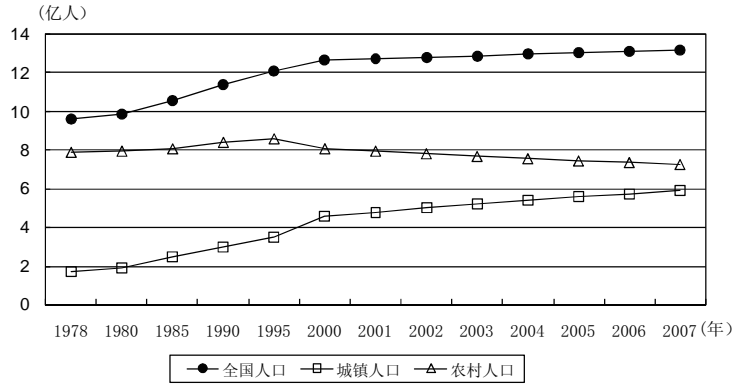
中国人口的年龄段变化

2000 年的人口普查之后,2005 年又实施了一次全国 1%人口抽样调查,其中人口总数为 13 亿 756 万人(2005 年 12 月末人口),农村人口为 7 亿 4,544 万人,城市人口为 5 亿 6,212 万人,人口总数比 2000 年人口普查时增加了约 4,200 万人,但农村人口却比 2000 年减少了 6,200 万人。而且全国 65 岁以上的人口比例增加到 12.71%。

农村人口在 95 年达到最高峰,为 8 亿 5,947 万人,之后不断减少,此后直至 2006 年的 11 年间减少了 1 亿 2,205 万人。随着城市化的发展,人口不断向城市流动。这里所指的城市人口是指城市的常住人口,农村人口是指非城市人口。

农村养老保险制度急需建立完善的另一个社会背景是随着人口老龄化的发展,农村当中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(中国统计年鉴 2008 年)。再从作为农村经济基础的耕地面积来看,国土资源部的数据显示,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,农民每户可经营耕地面积为 0.5 公顷,农业结构呈零散分布。

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。

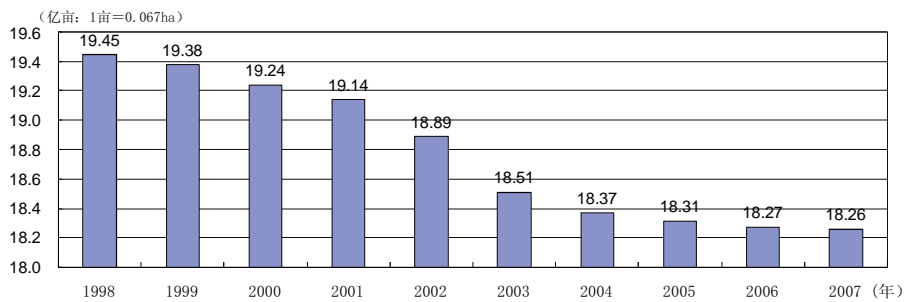


出处：中国统计年鉴 2008 年

城市人口与农村人口的变化

2.1.4 伴随着城市化的进程被征地农民增加

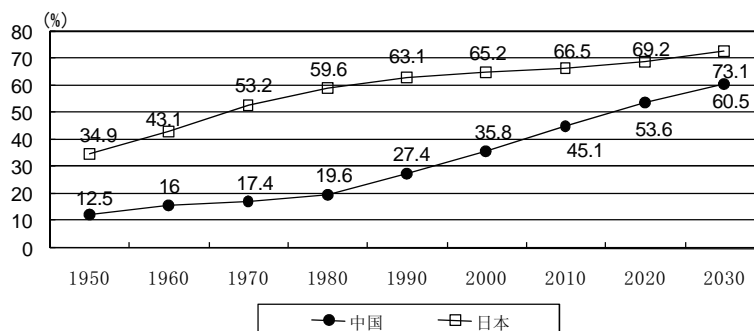
近年，伴随着城市化的进程，为扩大城市用地不断征用农村集体所有的土地，到 2005 年为止，约有 4,000 万农民离开土地。国土资源部的资料显示：耕地面积近年呈持续减少趋势，从 2000 年的 19.24 亿亩减少到 2007 年的 18.26 亿亩，7 年间减少了 5.1%，面积达 0.98 亿亩（653 万公顷）。



出处：中国国土资源部

中国的耕地面积变化

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。中国的城市化进程比日本滞后了大约 50 年。随着城市化的不断发展，到 2030 年预计可达到 60.5%。这基本相当于日本 1980 年的水平。预计今后将有越来越多的农田转化为城市用地。



出处：联合国 World Population Prospects: The 2004 Revision Database

中日城市化进程的比较

2.1.5 外出务工农民（农民工）增加

在中国，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。据农业部农村经济研究所资料显示，2003年11月农民工数量达到了9,800万人。从1978年到2000年，在中国农村转而从事非农产业的劳动力累计为1.3亿人，平均每年为591万人。

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。这些持有农村户口却在城市就业、居住的“半都市人”游离于城市和农村两大体制之间，成为“边缘人”（中国劳动关系学院 姜颖 《农民工权利保障的现状和发展》）。

农村流动劳动力与乡镇企业从业人数的变化

项 目	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
流动人口在农村劳动力中所占比例 (%)	18.1	20.6	21.6	23.6	-	-	-	-	-	-
农村流动劳动人口估算值 (万人)	8,315	9,547	10,107	11,340	-	-	-	-	-	-
乡镇企业从业人数 (万人)	13,050	12,537	12,704	12,820	13,086	13,086	13,573	13,866	14,272	14,680

出处：根据《中国就业报告》（2001-2002）、《中国统计年鉴》（2007版）制作

注：“流动劳动人口在农村劳动力中所占比例”和“农村流动劳动人口”数据来自《中国就业报告》，“乡镇企业从业人数”来自《中国统计年鉴》。

另外，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。

2.1.6 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）。

建立农保制度时，必须研制参保对象（农村户籍人口等）的生命表，掌握分年龄、分性别、分

地区的死亡率和平均余命，并借助这些数据进行养老金精算，在此基础上进行制度设计。但就目前来看，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。针对这种情况，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，研制方法和结果请参考本报告资料篇。

本节将根据所研制分省生命表，通过比较各地分年龄的平均余命，来分析地区间的差距。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。

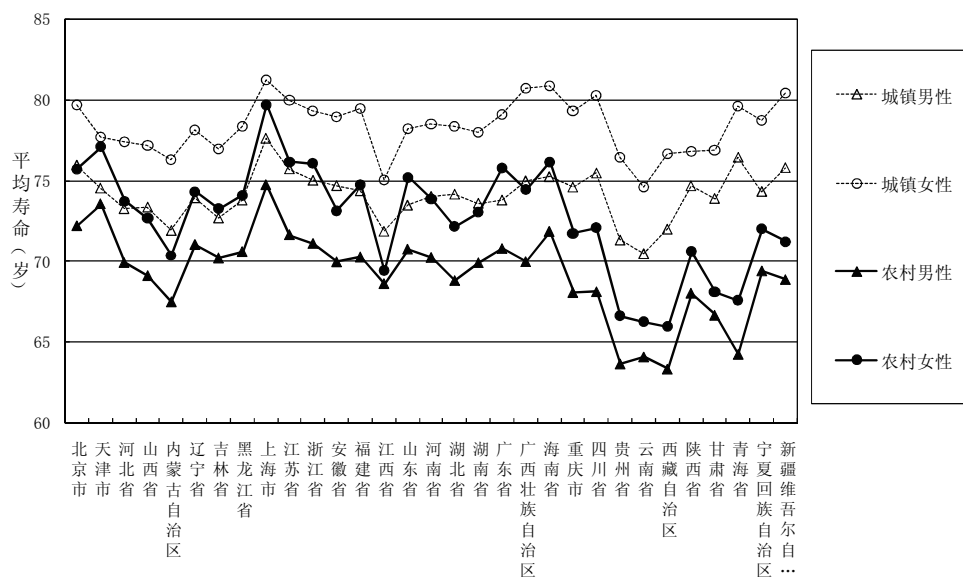
1990年和2000年分省平均寿命

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。

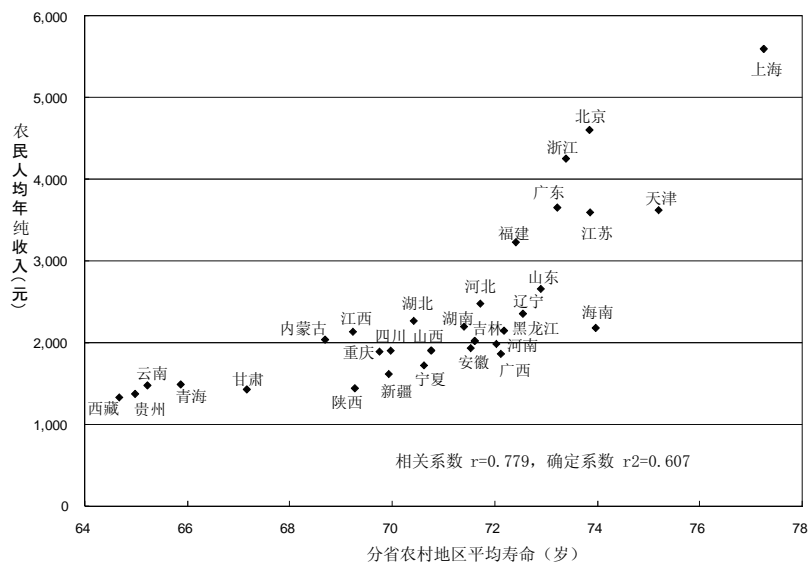
再看体现省与省之间地区差距的变异系数，2000年要比1990年小，这表示地区间的差距略有缩小。但仅就2000年而言，城镇低至2.1%，农村则为3.8%和4.5%，城乡差距相当大。而且相比城镇，平均寿命的地区差异在农村地区更为明显。



出处：调研团根据2000年全国人口普查数据制作

2000年分省平均寿命

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）

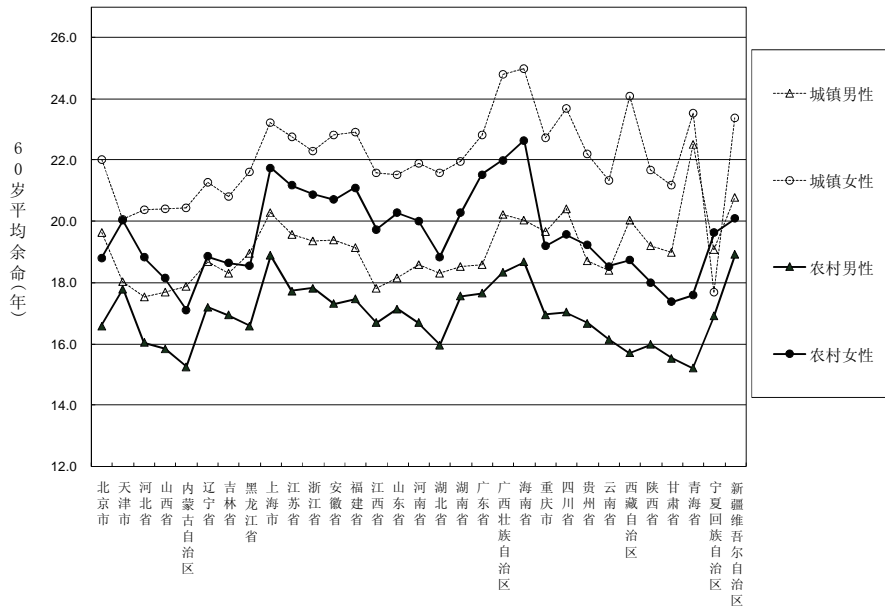
下面让我们看看多数农保制度规定的养老金启领年龄 60 岁时的平均余命。首先，就平均余命的长度来看，两次普查的结果，由高到低均为城镇女性、农村女性、城镇男性、农村男性，这一结果和平均寿命不同，性别差异较地区差异更为明显。就 2000 年数据来看，平均余命最短的农村男性较农村女性短 2.66 岁，较城镇女性短 5.11 岁，较城镇男性短 2.17 岁。

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。此外，应找出平均寿命和平均余命存在地区差异的原因，做好卫生保健和完善医疗体制等工作，力争消除地区差异或提高全国总体水平。

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%

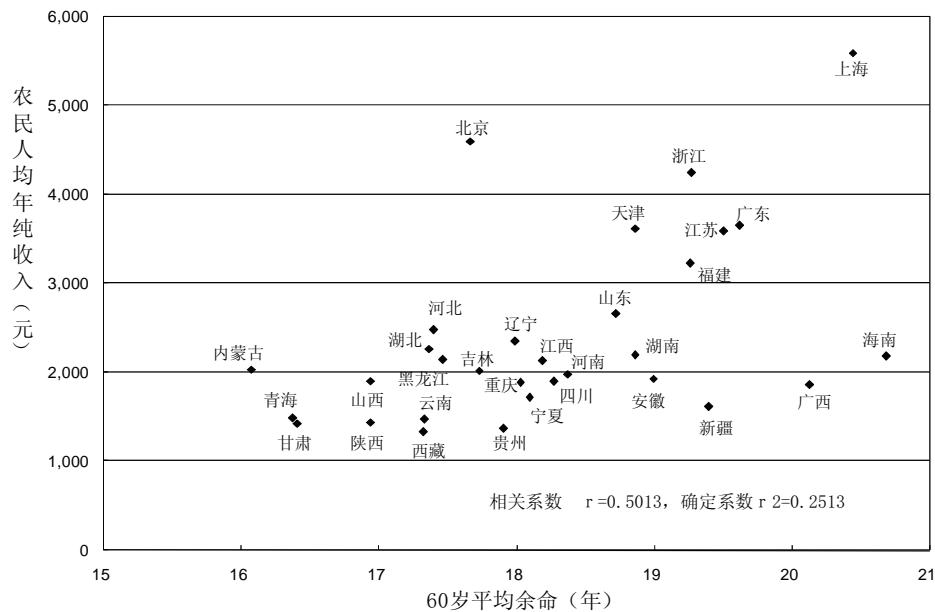
出处：调研团根据 1990 年和 2000 年全国人口普查数据制作



出处：调研团根据 2000 年全国人口普查数据制作

2000 年分省 60 岁时的平均余命

下图显示 60 岁时各省农村地区的平均余命和农民人均年纯收入之间的关系，两者的相关系数 $r = 0.501$ ，确定系数 $r^2 = 0.251$ 。由此可以看出，经济水平差距对平均余命的地区差异的影响小于对平均寿命的地区差异的影响，这是各地区地理条件等其他因素综合的结果。



出处：根据生命表和中国统计年鉴 2007 版制作

农村地区 60 岁平均余命和农民人均纯收入（2000 年）

2.1.7 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）共同支付的，而国家则给与政策支持，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不同的社会经济条件将农

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。

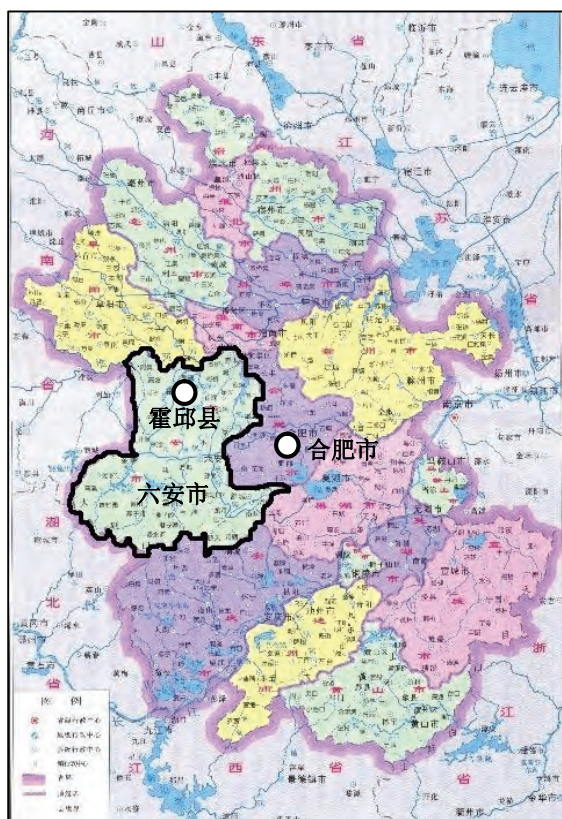
人力资源和社会保障部对农村以及合作对象地区的分类

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

2.3 安徽省六安市霍邱县



霍邱县在安徽省所处位置

位于安徽省的西部，是东部沿海地区和内陆中西部地区的过渡地带。六安市总面积为 1.8 万 km^2 ，其中霍邱县面积为 3,493 km^2 。霍邱县北临淮河、南靠大别山，西部与河南省相邻。地处淮河沿线，湿地多、水源丰沛且土地肥沃，但水患频发。

霍邱县是全省主要的农业人口县，2007 年底总人口为 160.2 万人，其中农业人口 139.2 万人，占 86.9%，农业人口所占比例在全国居高位。县政府下设 32 个乡镇、681 个行政村和 14 个居委会（城镇）。全县总面积 3,493 km^2 中，有农业耕地 1,202.2 km^2 ，占总面积的 34.4%。这远远超过了六安市耕地面积占土地面积 25.5% 的比例。而霍邱县的耕地面积更占到六安市全部耕地面积 25.6%。霍邱县的农业耕地面积内，水田面积为 1,008.1 km^2 ，占 83.9%，是主要的稻米生产县。但是，2006 年农民的人均纯收入仅为 2,558 元，低于全省的平均 2,969 元，在省内 104 个县级行政单位中是居于 87 位的贫困县。

安徽省境内辖 17 个地级市、5 个县级市和 56 个县。截至 2007 年底，全省常住人口 6,118 万人，65 岁以上人口比例（户籍人口）为 15.31%。这一比例在 1990 年为 5.41%，2000 年为 7.59%，说明人口老龄化的发展十分迅速。其中，农村人口为 3,750 万人，占常住人口的 61.30%。

2007 年的 GDP 为 7,364.18 亿元，常住人口的人均 GDP 为 12,045 元，为全国平均值（18,934 元）的 63.6%。城镇居民人均可支配收入为 11,474 元，而农民人均纯收入仅为 3,556 元。

六安市是安徽省政府直辖的地级市之一，下辖包括试点地区霍邱县在内的 5 个县和 2 个区（县与区同级），截至 2005 年底，686.7 万人口当中农业人口为 587.7 万人，占 85.6%，高于全省 78.3% 的农业人口比例。全市农业耕地面积为 4,212 km^2 ，占总面积（1.84 万 km^2 ）的 22.9%。

霍邱县属于六安市，位于安徽省省会合肥市西北 186 km 处，到合肥市约有 2.5 小时车程。

2.4 山西省吕梁市柳林县



柳林县在山西省所处位置

2006 年底，全市 361.85 万人当中，农业人口有 283.95 万人，占 75.4%，超过了全省农业人口比例。城镇居民人均可支配收入为 8,130 元（2005 年），农民人均纯收入为 2,462 元，均低于全省平均水平。特别是农村地区纯收入的差距相当大。

吕梁市下辖的柳林县在山西省属于有名的水资源严重匮乏的地区，“十年九旱”。2.1 万 km² 的区域内，山地面积占 92%。总人口 32.1 万人当中，农业人口为 27.1 万人，占 84.4%，超过全市平均水平。农民人均耕地面积为 1.44 亩（约 1,050m²），2006 年全县 GDP 为 54.46 亿元。

2006 年农民人均纯收入为 2,711 元，低于全省平均水平 3,181 元，却高于吕梁市整体平均水平 2,462 元。县下辖 8 个镇、7 个乡、257 个行政村。柳林县的谷物生产规模较小，其农村经济依赖于煤炭、枣和建材这 3 大支柱，被称为“优质主焦煤之乡”、“中国红枣之乡”。煤炭价格的上涨使得该县地区经济好转，2006 年的 GDP 为 54.5 亿元，人均 GDP 18,372 元，在 6 个试点地区中仅次于福建省南平市延平区，属于水平较高的地区。财政收入 2.58 亿元，在试点地区中名列第 3 位。

山西省政府辖区内有地级市 11 个，地级市下设 11 个县级市，另有 108 个县区、1,196 个乡镇和 28,172 个行政村。截至 2007 年底，常住人口为 3,393 万人，其中农村人口 1,899 万人，占 56.0%。该省煤炭等矿产资源丰富，在从事煤炭生产和煤炭相关资源加工的乡镇企业就业的农村人口较多。

2007 年全省 GDP 为 5,733.4 亿元，人均 GDP 为 16,945 元，为全国平均值（18,934 元）的 89.5%。近年煤炭资源价格大幅上涨，推动了本省经济的良好发展。城镇居民人均可支配收入为 11,565 元，而农民人均纯收入为 3,666 元。

柳林县所属的吕梁市地处山西省西部的黄土高原，位于黄河以东，与西岸的陕西省延安市和榆林市隔河相对。地处山西省省会太原市以西约 220 公里处，距太原约 3.5 小时车程，如遇交通堵塞，有时可能需要 10 个小时。

吕梁市在山西省 11 个地级市中是最贫困地区，也是全国 18 个集中连片贫困地区之一。

2.5 山东省菏泽市牡丹区



菏泽市牡丹区在山东省所处位置

牡丹区是菏泽市政府的所在地，位于山东省内陆西部地区，属较落后地区。地处山东省省会济南市西南 250 公里处，距离济南市约 3.5 公里车程。区内面积为 1.2 万平方公里，全部是适合农作物种植的平地。降水量虽不如中国南方丰沛，但水资源充足，很少像山西省柳林县那样发生旱灾。而且也不像安徽省霍邱县那样经常发生水灾，自然条件比中部的试点地区优越。山东省下辖 17 个地级市和 140 个县及县级市、区。截至 2007 年底，常住人口 9,367 万人，其中农村人口

4,988 万人，占 53.3%。同年全省 GDP 为 25,966 亿元，人均 GDP 为 27,807 元，相当于全国平均水平（18,934 元）的 147%。城镇居民人均可支配收入为 14,265 元，但农民人均纯收入只有 4,985 元。

地级市菏泽市位于山东省西南部，山东、江苏、河南、安徽四省的交界处，下辖曹县、定陶、成武、单县、巨野、郓城、东明、牡丹区以及一个省级经济开发区等 8 县 2 区。2006 年底的总人口达到 812.17 万，其中农业人口 732.3 万，占 90.2%，在经济开发较快的山东省属于典型的农业地区。

另外，农民人均纯收入为 3,480.3 元，大大低于省平均水平，该市在沿海经济发达地区属于发展程度较低的地区。

菏泽市被称为“牡丹之乡”、“书画之乡”、“武术之乡”，牡丹花的种植、美术、书法、武术都享誉全国，还是全国林业先进城市。

作为试点地区的牡丹区是菏泽市政府所在地，截至 2006 年底，人口为 145.5 万人。2006 年农民人均纯收入也超过了菏泽市的平均水平，达到了 3,540 元，但比全省平均水平低 796 元。牡丹区所属的乡镇和城区事务所有 21 个，下设 662 个行政村。该区除被评为“全国粮食生产先进区”和“全国生态农业示范区”之外，还是全国知名的粮食、棉花、食用油和畜牧业生产基地。粮食生产以小麦为主，一年两作，单作亩产达到 342.6kg。区内 73% 的行政村通了公路。2007 年区财政收入为 5.0 亿元，在 6 个试点地区中位居第二。但是，在山东属于落后地区，如何加快经济发展，缩小与发达地区的差距是省政府面临的重要课题。

2.6 福建省南平市延平区



南平市延平区在福建省所处位置

省平均值。

延平区位于福建省省会福州市西北约 220 公里的地方，距福州市有 2~2.5 小时的车程。延平区所在的南平市面积为 2.63 万 km²，相当于福建省全省的五分之一，但山地面积占 80%以上，超过了福建省的平均水平。基于这样的特征，南平市拥有得天独厚的旅游资源和森林资源。旅游资源包括被联合国教科文组织指定为世界自然文化遗产的武夷山和多个国家级自然保护区及名胜古迹，延平区内也有瀑布等旅游景点。

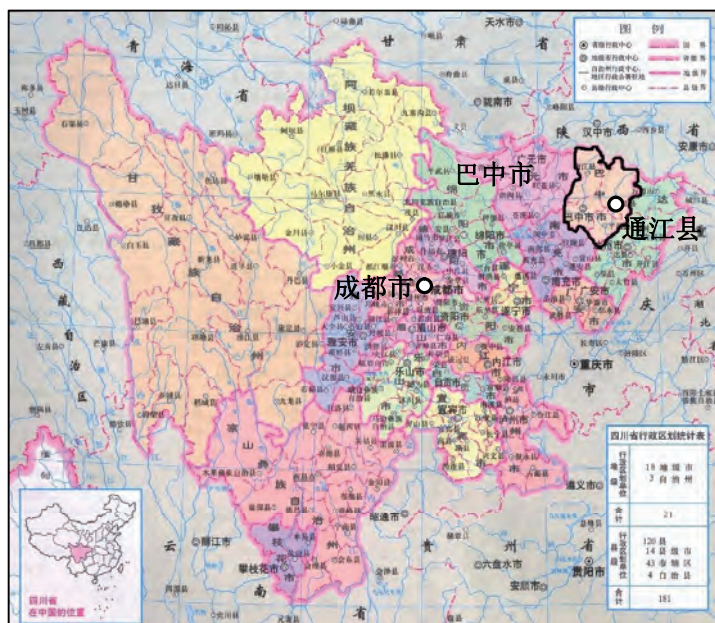
延平区是南平市政府的所在地，其城市化程度(城市常住人口比例)为 59.8%，高于全市的 46.3%。2007 年底有常住人口 49.8 万人，其中户籍人口 48.84 万人，户籍人口中，农业人口 19.8 万人，占 40.5%。区内有以上述的世界自然和文化遗产武夷山为中心的众多自然景观和名胜古迹。区内总面积 2,660km² 当中，耕地面积为 1.68 万 ha，仅占 6.3%。由于拥有得天独厚的森林资源和旅游资源，2006 年农民人均纯收入为 4,843 元（2007 年为 5,624 元），高于南平市的平均水平 4,410 元，基本与全省平均水平 4,835 元持平。2006 年延平区的财政收入为 7 亿 1,917 万元，就福建省来看相对落后。

福建省属沿海发达地区，2007 年底的常住人口为 3,581 万人，其中农村人口 1,837 万人，占 67.9%。2007 年福建省农民人均纯收入为 5,467 元，在 6 个试点地区所在省中居于首位。同年全省 GDP 为 9,249 亿元，人均 GDP 为 25,908 元，相当于全国平均水平（18,934 元）的 137%，在试点地区 6 个省中仅次于山东省。城镇居民人均可支配收入为 15,506 元，相当于农民人均纯收入 5,467 元的约 2.8 倍。

省内有 8 个地级市和一个“计划单列市（厦门市）”，以及 45 个县、14 个县级市和 26 个区。全省面积的 80%为山地，耕地面积只有 10%约 1,129ha，其中水田有 916ha，人均耕地面积只有 0.48 亩（0.032ha）。

南平市作为地级市辖区内有 5 个县、4 个市、1 个区、121 个乡镇和 19 个居民委员会。截至 2006 年底，有常住人口 288 万人，户籍人口 305 万人。户籍登记人口中农业人口为 199.93 万人，占 65.5%。占 2.6 万 km² 总面积 54.4%的 1.4 万 km²（2,138 万亩）是山地。农民人均纯收入为 4,410 元，低于全

2.7 四川省巴中市通江县



巴中市通江县在四川省所处位置

比全国平均值的 2.08 亩的一半水平还要低。

通江县位于省会成都市东北约 500km 处，距成都约 6 小时车程。通江县所在的地级市、巴中市位于矗立在四川东部盆地东北部的大巴山的南麓，距成都、重庆、西安等大城市均为 400km 以上，在四川省属于偏远山区。巴中市管辖的面积为 1.23 万 km²，其中 70% 为海拔 800 米以上的山区。巴中市是战国时期巴国的中心，有着悠久的历史。也是当年红军建立的川陕革命根据地的中心，被誉为“红军之乡”。

巴中市截至 2007 年底有 383.85 万人口，其中农业人口占 83%，有 319.1 万人。农民平均纯收入为 2,552 元，远远低于全省平均水平。巴中市下设 4 县 1 区，县区下设 250 个乡镇和居委会。

通江县截至 2007 年底有 74.1 万人口，其中农业人口 63 万人，占 85%。农民人均纯收入只有 2,312 元，低于全省和全市的平均水平，在 6 个试点地区中也居于末位。

全县 4,116 km² 的土地中，农业耕地面积为 374 km²（56 万亩），只占 9.1%。农民人均耕地面积为 0.8 亩，比以农田狭小著称的福建省试点地区延平区的农民平均耕地面积（0.9 亩）还要狭小，这也是农民人均纯收入过低的原因之一。通江县下辖 49 个乡镇和 524 个行政村，2007 年财政收入仅为 4,671 万元，在 6 个试点地区中居于末位。在通江县设有全国扶贫办和普及共产党员先进性教育活动的专门办公室，政府在此实施着各项扶贫措施。

四川省是西部内陆地区的农业大省，截至 2007 年底，全省常住人口 8,127 万，其中农村人口 5,234 万人，占 64.4%。省政府下辖 18 个地级市和 3 个地级少数民族自治州，地级以下设有 180 个县（市、区）。

2007 年全省 GDP 为 10,505 亿元，人均 GDP 为 12,893 元，相当于全国平均水平（18,934 元）的 68.1%。城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为 11,098 元和 3,547 元，合作对象地区所在的 7 个省份中，前者居于最末，后者居于第 6，经济相对落后。四川省 2005 年的耕地面积为 916.9 万 ha，占全国耕地面积的 7.1%。但是，农民人均经营耕地面积为 0.96 亩（1 亩=0.0667ha）

2.8 云南省楚雄彝族自治州南华县



南华县在云南省所处位置

云南省政府管辖范围包括 8 个地级市和 8 个地区级少数民族自治州。市（州）以下设有 129 个县（市、区）。试点地区所属的 6 个省内，云南省的条件最差。2007 年的 GDP 为 4,741 亿元，人均 GDP 为 10,540 元，是全国平均水平（18,934 元）的 55.7%。2007 年常住人口为 4,514 万人，其中农村人口为 3,088 万人，占 68.4%。2007 年农民人均纯收入 2,634 元，在试点地区所在的 6 个省份中居于末位。而城镇居民的人均可支配收入为 11,496 元，

高于四川省（11,098 元）、安徽省（11,474 元），相当于本省农民人均纯收入的 4.4 倍，城乡差距较其他省份大。

南华县属于楚雄彝族自治州，位于省会昆明市以西约 250km 处，距昆明市约有 3.5 小时的车程。由于当地彝族人口占半数以上，被指定为彝族自治州。在地理位置上，南华县位于云南省的中部，周围除省会昆明市以外，还有玉溪市、思茅市、大理市和丽江市等地级市和自治州，面积为 2.9 万 km²。县内海拔最低处为 963m，最高处为 2,861m。

楚雄彝族自治州截至 2007 年底有 268.4 万人口，其中包括彝族、苗族、白族、回族和哈尼族等 26 个少数民族，其中彝族有 70 万人，占 26%，是州内最大的少数民族。农业人口为 222 万人，占 82.7%，农业人口比例高于全省平均水平。州政府下辖 10 个县（市），县（市）下设 128 个乡镇。2004 年农民人均纯收入为 2,020 元，超过了全省平均水平。烟草的种植加工占该州收入的 70%左右，是最大的经济来源，菌类和中草药也是主要经济来源。

南华县的彝族人口比例更高。截至 2007 年底，该县共有 23.6 万人，其中农业人口占 91.2%，达 21.5 万人，这一比例在 6 个试点地区中是最高的。县政府下辖 10 个乡镇 128 个行政村，农民人均纯收入为 2,603 元，低于州而高于全省的平均水平，在 6 个试点地区中也高于四川省通江县（2,312 元）和安徽省霍邱县（2,558 元）。南华县农民的主要收入来源为种类和数量都很丰富的菌类、中草药、烟草和家畜养殖，这些经济活动带来的收入要高于粮食生产，原因主要是县内 1 km² 以上的平地总面积非常少，只占总面积的 4%。

2.9 北京市大兴区



大兴区在北京市所处位置

北京市政府辖区内有 16 个区和 2 个县。总面积为 1.64 万 km²，其中 4 个城区的面积目前是 92.4 km²。在将来的城市建设规划中，市区将覆盖东起定福庄、西到石景山、南到南苑、北到清河的区，面积达到 750 km²。

截至 2007 年底，北京市常住人口为 1,633 万，其中农村人口 253 万人，仅占常住人口的 15.5%。2007 年 GDP 为 9,353 亿元，常住人口人均 GDP 为 58,204 元，在全国 31 个省、直辖市和自治区当中仅次于上海。城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为 21,989 元和 9,440 元，

均仅次于上海，居全国第二。城乡居民收入差距为 2.3 倍，在各试点地区和发达地区所在 6 个省份中是最小的。

作为发达地区之一的大兴区在行政级别上较其他县级对象地区要高出一级。在中国，作为大城市的“县”在城市化达到一定水平后通常会改为区，北京市的大兴区也是由县改区的农村地区。现属于新城区，今后的城市化进程有望进一步深入。

区政府所在地黄村位于北京市南三环以南 13 公里处。随着京开（北京-开封）高速公路的开通，从南三环到黄村只需 10 分钟。大兴区地处北京市和天津市之间，被誉为这两个城市的“门户”。区内的黄村镇是 1984 年国务院指定的北京市第一批卫星城之一，北京经济技术开发区所在的亦庄镇也作为新的卫星城冉冉升起。

2006 年底大兴区的常住人口为 91.9 万人，2006 年的财政收入为 16.8 亿元，这在其他北京市郊农村地区如平谷区、怀柔区、密云县和延庆县中居首位。户籍登记人口为 57.5 万人，常住人口中其余的 34.4 万人是没有大兴区户口的外来人口（暂住人口）。

大兴区的农业人口在 2006 年底为 32.8 万人，占常住人口的 35.7%，在试点地区和发达地区中是最少的，这是因为城市化的快速推进。2007 年农民人均纯收入为 9,040 元，远远高于其他试点地区和发达地区。依托首都北京这个大市场，向市民们供应重要的粮食、蔬菜和水果成为了大兴区农民主要的收入来源，去北京市打工也是重要的收入来源。

2.10 山东省烟台市招远市



招远市在山东省所处位置

烟台市是山东省东北部的海滨城市，和青岛市、威海市一样，同为山东省政府实施的胶东半岛制造业基地建设计划的中心城市。

2003 年日本贸易振兴机构（JETRO）进行的以日本企业为对象的问卷调查结果显示：烟台市与威海市和苏州市一起被列为中国各城市中投资环境最好的三个城市。

烟台市下辖 13 个县（市、区），2005 年底人口为 696.17 万人，公安局提供的户籍人口为 649.98 万人，其中农业人口为 351.08 万人，占 54%。农民人均纯收入为 6,072.5 元，是该省

地处内陆的菏泽市（3,480.3 元）的 1.7 倍。山东省目前实施的经济战略是“西输东接”工程，也就是通过政府的干预将省内西部内陆地区的剩余劳动力输送到沿海地区，在东部设置接收单位，建立录用制度。本项目试点地区之一牡丹区所属的菏泽市和发达地区招远市所属的烟台市正是实施这一工程的西部和东部典型代表。

招远市是烟台市下属的县级市。位于省会济南东北约 420km 处，距济南约有 5 小时车程。向东 100km 就是烟台市，车程大约为 1 小时。招远市位于山东半岛的西北部，与龙口、莱阳、莱西、莱州、栖霞 5 个城市相邻，西北临渤海湾，拥有 13.5km 的海岸线和海水浴场。

招远是县级市，2007 年底人口有 56.5 万人，下辖 14 个乡镇，另有 697 个行政村和 38 个居委会。农村人口在 2007 年底为 44.4 万人，占 78.4%。2007 年农民人均纯收入为 6,475 元，超过了烟台市平均水平，并且是菏泽市牡丹区的 1.6 倍。

农民的收入来源除苹果、小麦、花生及农产水产品加工之外，还拥有黄金、白银等贵金属矿产资源及建材的开采、加工等可获得较高现金收入的地区产业，相对于其他农村地区具有相当优越的经济条件。

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

本章根据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和面临的课题整理如下。

3.1.1 安徽省六安市霍邱县

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至2007年底，霍邱县农保的参保人数为2.1万人（截至2008年9月底约为2.4万人），与2006年底相比增加了2,900人。该县的参保率约为2.3%（截至2008年9月底约为3.0%），依然维持在较低的水平，在本项目的8个试点地区中也属最低。不过，从新增参保人数（净增长）来看，较之2004年的1,500人、2006年的1,000人，呈稳步递增的趋势。另外，2006年该县的量化目标（新增参保人数1500人，保费增加150万）完成率均仅为67%，而2007年的量化目标（新增参保人数2000人，保费增加200万元）已经完成（2008年的量化目标：新增参保人数3,500人，征收保费500万元）。从各重点参保对象在参保人总数中所占比例来看，种粮农民的比例高达61.0%，不过近年来该比例呈下降的趋势。与2006年相比，2007年村干部的参保比例增加了10个百分点。2007年新增参保人员大部分是村干部。

截至2007年底，县基金余额总数为1,302万元（截至2008年9月底为1,620万元），比2006年增加400万元。2006年基金增长额为100万元左右。与参保人数增长相比，2007年基金的增长额更明显。参保人的人均基金余额大约为600元。

霍邱县农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1) 农业人口		-	1,371千人	1,392千人	-
(2) 参保人数		17,500人	18,500人	21,400人	24,000人
(3) 其中	1) 被征地农民	0.0%	0.0%	0.0%	-
	2) 计划生育户	5.0%	7.5%	11.8%	-
	3) 农民工	1.5%	1.5%	1.4%	-
	4) 村干部	15.0%	15.0%	25.8%	-
	5) 种粮户	78.5%	76.0%	61.0%	-
(4) 参保率		1.9%	2.0%	2.3%	3.0%
(5) 新参保人数		1,500人	1,000人	3,800人	-
(6) 保费征缴额		105万元	100万元	464万元	-
(7) 养老金领取人数		200人	260人	314人	-
(8) 养老金发放金额		9.6万元	6.8万元	22.0万元	-
(9) 基金	1) 基金总额	766.5万元	892.5万元	1302.0万元	1,620.0万元
	2) 个人账户余额	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3) 统筹账户余额	n. a.	n. a.	1.7万元	-
(10) 补贴	1) 国家补贴	0万元	0万元	0万元	-
	2) 地方政府补贴	30.0万元	33.2万元	242.0万元	-
	3) 乡镇政府补贴	43.5万元	56.0万元	34.0万元	-
	4) 其他补贴	0万元	0万元	0万元	-

注： n. a. 表示未能得到相关数据。

出处： 调研团根据调查结果制成

2003年霍邱县有150人领取养老金，2007年底达到了314人，4年间增加了2倍以上。2007年的发放总额为22万元，平均每人每月的领取额约为58元，相比2006年增加了3倍，和该县农村地区最低生活保障标准大致相同（各试点地区中处于最高水平）。2006年之前人均养老金发放额每年递减，但这种情况在2007年得到了大幅度改善。

2007年政府的补贴总额为276万元，相比2006年有了大幅增加，不过这些补贴大部分（242万元）来自省市县政府。2006年之前的补贴主要来自乡镇政府，如今省市县政府的补贴增加了，导致2007年乡镇政府的补贴所占比例大幅减少。

从县的管理机构现状来看，工作人员为9人，3年间没有变化。虽然相关经费每年都有小幅的增加，但是依旧处于吃紧状态，比如宣传费基本维持在7万元等。

（2）试点所开展工作

霍邱县十分重视该试点工作和日中合作项目，在相关部门的配合下，成立了试点工作领导小组，推动工作的顺利开展。领导小组定期召开会议，报告工作开展情况，制定工作计划，并将农保工作列入政府工作考核项目。具体开展了以下工作：

1) 制定、出台相关政策

（A）被征地农民

县政府在现有政策的基础上，于2007年制定和出台了《霍邱县被征地农民基本养老保险暂行办法》和《霍邱县被征地农民基本养老保险暂行办法实施细则》，内容牵涉到约1.2万被征地农民。被征地农民所在集体全额缴纳3,600元，农民可以从60岁开始每月领取80元的基本养老金。上述文件于2007年7月1日起执行，计划在城关镇试行之后，2008年在全县推广。

（B）村干部

涉及村干部（681个行政村的约3,000名村干部）的文件有《霍邱县村干部养老保险暂行办法》，该办法于2007年开始执行。正职村干部每年缴纳800元，普通村干部每年缴纳600元，财政给予个人缴费的等额补贴。通过村干部的踊跃参保来带动农民的参保。

2) 全县范围的普及推广

2006年增加试点乡镇之后，2007年着力推动农保工作在全县的普及推广。县政府从上年度末的养老保险基金积累总额中拿出2.5%进行补贴，纳入财政统筹账户。并将农村社会养老保险的2.5%贴息补贴列入今后每年财政预算。由此，县政府的补贴金额在2005年为19万元，到2006年为22万元。

3) 针对重点参保对象的相关措施

随着上述相关政策的制定与出台，对两女户（财政投入约80万元）、被征地农民（财政投入约400万元）、村支书（财政投入约130万元）给予了财政支持，促进了参保。

（3）课题及今后的措施

从现阶段来看，今后霍邱县的试点工作、农保制度所面临的课题及其应对措施如下：

1) 加大财政支持力度

由于县政府财政能力较弱，县里的集体也没有足够的力量，对参保人员的补贴和支持力度有限，这削弱了农保收益性等方面的吸引力，参保工作难以推动。而且基金的保值增值也非易事，加大财政支持力度势在必行。

2) 加深对农保的理解

即使在试点地区，也很难说已经让农民充分意识到农保的重要性及其内容，应该针对每个重点参保对象群体进行恰当的普及宣传，但目前尚未做到这一点。今后，应

更有计划性地开展恰当的普及宣传工作。

3) 培养相关负责人

想要搞好农保工作，必须在市、县、乡镇、村各级培养普及宣传、基金管理、系统操作管理、日常业务等各个领域的人才，但由于经费负担过重，培训工作开展不够，导致人才培养成为一大课题。

4) 今后的应对措施

基于现状和所面临的问题，霍邱县计划采取下述措施：

- 积极做好上级部门的工作，为进一步推动农保工作争取必要的支持。
- 在现有条件下，加强宣传工作，积极开展业务。
- 加强业务管理和人才培养。
- 扩大重点参保对象（种粮户→被征地农民、村干部、农民工、计生户）
- 实现电算化管理

3.1.2 山西省吕梁市柳林县

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至2007年底，柳林县参加农保的人数为1.4万(截至2008年9月底约为1.6万人)。就柳林县的新增参保人数来看，从2004年的1,442人到2005年的1,745人，呈稳步增长的趋势，而2006年新增参保人数968人，增长速度放缓，2007年则达到了迄今为止最多的2,400人。参保率为5.2%，与2006年持平(截至2008年9月底为12.0%)，未能达到柳林县2006年制定的参保率达到10%的预定目标(2008年的量化目标：全年收缴保费突破300万元)。从各类重点参保对象的参保人数来看，种粮农民的比例超过9成(截至2007年7月)，依然保持较高的比例。

柳林县农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1) 农业人口		-	259.8千人	271.2千人	-
(2) 参保人数		10,762人	11,730人	14,000人	15,500人
(3) 其中	1) 被征地农民	4.8%	5.1%	5.3%	-
	2) 计划生育户	-%	-%	-%	-
	3) 农民工	3.7%	4.1%	4.3%	-
	4) 村干部	0.6%	2.6%	n. a.	-
	5) 种粮户	90.2%	92.2%	92.7%	-
(4) 参保率		4.1%	5.2%	5.2%	12.0%
(5) 新参保人数		1,745人	968人	2,400人	-
(6) 保费征缴额		253.8万元	150万元	267万元	-
(7) 养老金领取人数		500人	600人	700人	-
(8) 养老金发放金额		4.6万元	3.7万元	5.4万元	-
(9) 基金	1) 基金总额	642万元	805万元	1,080万元	1,250.0万元
	2) 个人账户余额	633万元	796万元	1,080万元	-
	3) 统筹账户余额	9万元	9万元	0.2万元	-
(10) 补贴	1) 国家补贴	n. a.	n. a.	n. a.	-
	2) 地方政府补贴	n. a.	n. a.	38.5万元	-
	3) 乡镇政府补贴	n. a.	n. a.	2.4万元	-
	4) 其他补贴	n. a.	n. a.	n. a.	-

注：2007年底(3)的数字截至7月底，n. a.表示未能得到相关数据。

出处：调研团根据调查结果制成

截至 2007 年底,约有 700 人领取养老金,与 2006 年底相比大约增加了 100 人。尽管数字不大,但是与 2003 年仅有 150 人领取相比,增长幅度较大。2007 年养老金发放总额为 5.4 万元,平均每人每月仅领取 6.4 元,尚在牡丹区和南华县之后。这一数字还不到该县特困户救济标准的一半,当前的养老金领取标准,远远无法发挥保障老年生活的作用。

截至 2007 年底,县基金余额总数为 1,080 万元(截至 2008 年 9 月底为 1,250 万元),与 2006 年底相比,增加了 275 万元。2006 年的基金增长额为 163 万元,2007 年的参保人数尽管有所增长,基金基本未见增加,参保人的人均基金余额大约为 770 元。

就县的管理机构现状来看,工作人员为 10 人,2006 年和 2007 年各增加了 1 人。而相关经费如办公费、设备投资等费用大幅削减,束缚了工作的开展。

(2) 试点所开展工作

柳林县政府着眼于维护农民利益、实现城市和农村有计划性的发展,积极探索建立农保制度。具体开展了以下工作:

1) 加强队伍建设

2006 年 8 月开始,主管副县长在有领导出席的会议上,强调了新型农保工作的重要性,并视察农保试点对象村,召开座谈会。每年给各乡镇下达农保工作任务,并对工作的进展情况进行检查。对于工作中暴露出来的问题,召开会议研究解决。农保工作已被列入柳林县十一五规划,工作经费被列入财政预算。

除了设立专门推进农保制度的办事处,还实现了业务和会计管理的电算化,信息管理系统也投入运行。

2) 完善相关制度

2007 年 6 月,县政府出台了《柳林县新型农村社会养老保险实施方案(试行)》、《柳林县新型农村社会养老保险政府补贴办法(试行)》、《柳林县新型农村社会养老保险实施细则(试行)》等文件,对推进农保的相关制度作了具体规定。8 月又出台了《柳林县人民政府关于进一步推进我县新型农村社会养老保险工作的通知》,明确了农保制度的目标和重点。

3) 业务拓展

业务拓展方面,按照“整体规划、重点突出、梯次推进”的工作思路,从小康村、矿产资源村、村干部及计划生育户等经济水平较高的乡村抓起。主要在各乡镇,积极向重点对象参保予以补贴,由此涌现了参保率较高的乡村。还利用在示范乡镇所取得的成果,在相对贫困的区域开展试点。在一些贫困村,很多农民尽管难以缴纳保费,通过宣传发动,“越是贫穷,越需要认真考虑自己的养老”的观念深入人心,对参保持积极态度的农民越来越多。截至 2007 年 8 月,已在 15 个乡镇启动了农保制度。

(3) 课题及今后的应对措施

从现阶段来看,今后柳林县的试点工作、农保制度所面临的课题及应对措施如下:

1) 加大支持力度,弥补经济滞后带来的承受能力不足的问题

柳林县地处山区,经济发展滞后,很多农民生活贫困。想要搞好农保工作,农民必须有能力承担保费,同时政府在人才、资金等方面应有足够的投入,而现阶段想要实现这一点并非易事。

2) 农保制度及农保工作的创新

在开展农保工作方面,尽管一定程度的资金支持和必要的设备已经到位,但仍处于起步阶段,尚有不足之处。在制度、基金管理、计发办法等各方面还需要进一步创新和完善。

3) 加强信息管理系统的网络建设

中日合作项目开发并完善了信息管理系统，但在省市一级并没有安装该系统，系统尚未形成网络，导致工作效率较差。省市一级的业务机构也应该尽快安装该系统。

4) 今后的应对措施

基于现状和所面临的问题，柳林县计划采取以下措施：

- 建立健全乡镇农保机构
- 着重针对试点村和重点村开展普及宣传工作
- 促进村干部、乡镇企业及民营企业职工等有稳定收入的农民参保
- 重点开展政府补贴制度
- 加强针对被征地农民的保障措施

3.1.3 山东省菏泽市牡丹区

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至 2007 年底，牡丹区有 9.4 万人（截至 2008 年 9 月底约为 9.7 万人）参加了农保，与 2006 年底相比，增加了约 850 人（2007 年的新增参保人数为 4,798 人）。按照牡丹区的计划，2006 年新增参保人数 2,000 人，2007 年新增 4,800 人。2006 年与目标有微弱的差距，2007 年的目标基本实现（2008 年的量化目标：征缴保费 320 万元）。参保率约为 10.6%（截至 2008 年 9 月底为 11.0%），仅比 2005 年（10.4%）略有改观。从各类重点参保对象的参保人数来看，种粮农民的比例接近 90%，依然居高不下。2005 年以来，各类重点参保对象的比例变化不大。

2007 年领取养老金的人数为 3,556 人，比上一年的 3,153 人增加了 10%左右。全年养老金发放总额为 18.3 万元，由此推算平均每人每月仅能领取 4.3 元。牡丹区农村地区的最低生活保障标准为每月 50 元左右，低于其他地区，而平均领取到的养老金不足最低生活保障标准的 1 成，这很难保障农民的老年生活。

牡丹区农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1) 农业人口		-	878千人	878千人	-
(2) 参保人数		91,000人	92,800人	93,650人	96,661人
(3) 其中	1) 被征地农民	0.0%	0.0%	0.3%	-
	2) 计划生育户	0.0%	0.0%	0.6%	-
	3) 农民工	8.3%	8.4%	8.3%	-
	4) 村干部	1.9%	2.0%	2.0%	-
	5) 种粮户	89.8%	89.1%	88.7%	-
(4) 参保率		10.4%	10.5%	10.6%	11.0%
(5) 新参保人数		2,000人	600人	4,798人	-
(6) 保费征缴额		n. a.	n. a.	n. a.	-
(7) 养老金领取人数		3,293人	3,153人	3,556人	-
(8) 养老金发放金额		15.4万元	20.4万元	18.3万元	-
(9) 基金	1) 基金总额	1,271万元	1,352万元	1,699万元	1,852万元
	2) 个人账户余额	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3) 统筹账户余额	n. a.	n. a.	n. a.	-
(10) 补贴	1) 国家补贴	0万元	0万元	0万元	-
	2) 地方政府补贴	0万元	0万元	100万元	-
	3) 乡镇政府补贴	0万元	0万元	14万元	-
	4) 其他补贴	0万元	0万元	0万元	-

注： n. a. 表示未能得到相关数据。

出处： 调研团根据调查结果制成

截至 2007 年底，牡丹区的基金余额总数为 1,699 万元（截至 2008 年 9 月底为 1,852 万元），比 2006 年增加了 347 万元。2006 年的基金增长额为 80 万元左右。2007 年，相比参保人数的增长，基金的增长更明显。参保人的人均基金余额大约为 181 元，在合作对象地区中处于最低水平。

2007 年 1 月—7 月政府补贴 114 万元，其中绝大部分（100 万元）来自省市县级政府。

就县的管理机构现状来看，工作人员为 9 人，3 年间没有变化。劳动力支出方面也没有大的变化（其他经费的金额和变化不明）。

（2）试点所开展工作

1) 加强队伍建设

牡丹区设立了以区长为组长，由各相关部门负责人组成的农保工作领导小组，并设立了专门的办公室。领导小组根据各地区的工作报告，研究相关政策，提出具体的指导意见，完善了顺利推动试点工作所必需的队伍建设。

2) 相关政策的制定、出台

按照政府补贴、集体补助、个人缴费三方筹资的原则，围绕保障范围、制度模式、筹资模式、保障水平等四个方面，针对具体的制度设计进行了研究。经过广泛征集意见和先后 13 次易稿，出台了《牡丹区建立新型农保制度试行办法》。具体内容如下：

- 明确政府责任：自 2007 年起，区政府启动财政补贴。补贴金额为 100 万元，十一五期间逐渐递增 10%
- 提高领取标准：发放标准分为 3 个档次（50 元、60 元、70 元）供参保农民选择。参保农民按保障标准缴费的，享受财政补贴。
- 建立待遇调整机制：从区财政划拨的资金中预留部分资金，作为农保领取对象待遇调整储备金，领取待遇水平随农村最低生活保障标准的提高而调整。
- 建立奖励机制：2007 年—2009 年参加农保制度的农民，如果达到了缴费标准，除享受政府正常补贴的 5% 外，还将获得一次性补贴。

3) 针对重点参保对象的工作

为了更有效地普及农保制度，在参保率高、领导班子强、条件成熟的乡镇率先推进，同时，为照顾农村的弱势群体，明确农村低保户、计生户、被征地农民、高龄人群、农民工、行政村三职干部等，优先享受政府补贴，特别对被征地农民予以较大补贴力度。

（3）课题及今后的应对措施

从现阶段来看，今后牡丹区的试点工作、农保制度所面临的课题及应对措施如下：

1) 加大财政支持力度

牡丹区政府的财政能力较弱，在有限的条件下竭尽所能提供了支持，但其对象只能局限于部分试点村和重点参保对象，难以扩大支持对象的范围。

财政能力弱导致针对参保人的支持力度不够，也带来了事业经费不足的问题。具体来说，长途跋涉多靠自行车等，宣传设备短缺。

2) 制定和执行适当的补贴标准

想要提高参保率，尽量提高针对参保人的补贴很重要。应充分考虑到政府和农民的承受能力，在实践中探索适当的补贴标准。

还为了有效的利用有限的资金，制定方针，挑选条件成熟的区域作为试点，梯次推进普及工作。

3.1.4 福建省南平市延平区

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至 2007 年底，延平区有大约 3.0 万人（截至 2008 年 9 月底约为 3.0 万人）参加了农保，2005 年之前，每年的新增参保人数均在 150 人—300 人左右，处于较低增长水平，此后 2006 年增加 937 人，2007 年增加 1,752 人，增长幅度较大。截至 2007 年底的参保人数相比 2006 年底，增加了 847 人。

该县的量化目标是，2006 年新增参保人数 1,000 人，2007 年新增 2,000 人，2006 年与目标有微弱的差距，2007 年的完成率也不到 90%。截至 2007 年 7 月底，延平区的参保率为 10.4%（截至 2008 年 9 月底为 10.4%），在本项目的 6 个试点地区（2 个发达地区除外）中处于较高水平，但新增参保人数并无增加，相比 2006 年底（12.9%），减少了 2.5 个百分点。从各类重点参保对象的参保人数来看，呈现出农民工（19.0%）、被征地农民（15.8%）占据较高比例的特点。这体现了被征地的村予以一定比例的补贴等政策，以及经济发展较快的沿海地区的地域特点。

截至 2007 年底，延平区领取养老金的人数为 724 人，2006 年之前每年增加 30—50 人，2007 年大幅增加了约 100 人。从 2007 年的数据来看，当年的养老金发放总额为 31.7 万元（领取养老金的人数为 724 人），平均每人月领额约 36.5 元。这在 6 个试点地区中处于较高水平。但是，该区的农村地区最低生活保障标准是每月 90 元左右，平均发放额只有最低生活标准的三分之一多一点，尚未达到保障养老生活的水平。

延平区农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1) 农业人口		-	226千人	290千人	-
(2) 参保人数		28,425人	29,372人	30,219人	30,295人
(3) 其中	1) 被征地农民	15.9%	15.9%	15.8%	-
	2) 计划生育户	4.8%	4.8%	5.0%	-
	3) 农民工	18.5%	18.4%	19.0%	-
	4) 村干部	5.2%	5.2%	7.0%	-
	5) 种粮户	35.9%	36.0%	35.0%	-
(4) 参保率		12.9%	12.9%	10.4%	10.4%
(5) 新参保人数		162人	937人	1752人	-
(6) 保费征缴额		49.1万元	186.7万元	n. a.	-
(7) 养老金领取人数		568人	623人	724人	-
(8) 养老金发放金额		19.0万元	25.5万元	31.7万元	-
(9) 基金	1) 基金总额	1,695.8万元	1,895.1万元	2,081.3万元	2,171.0万元
	2) 个人账户余额	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3) 统筹账户余额	n. a.	n. a.	n. a.	-
(10) 补贴	1) 国家补贴	n. a.	n. a.	n. a.	-
	2) 地方政府补贴	n. a.	n. a.	9万元	-
	3) 乡镇政府补贴	n. a.	n. a.	11.7万元	-
	4) 其他补贴	n. a.	n. a.	6万元	-

注：n. a. 表示未能得到相关数据。

出处：调研团根据调查结果制成

截至 2007 年底，延平区的基金余额总数为 2,081 万元（截至 2008 年 9 月底为 2,171 万元），比 2006 年底增加了近 200 万。与不足 3% 的新增参保人数的增长率相比，基金总额增加了近 10%，基金余额的增长速度快于新增参保人数的增长率。参保人的人均基金余额约为 688 元。

县经办机构的工作人员 4 人，是 6 个试点地区中最少的，2006 年之后还减少了 1 人。除去设备投资经费，其它相关经费每年稳步增长，但绝对金额仍然偏低，人员配备偏少。

(2) 试点所开展工作

2005年12月制定《延平区农村基本养老保险暂行办法》(新方案)后,延平区积极开展各项工作。新方案在原个人账户模式的基础上,引入了代际供养,采取“统账结合”模式,基本养老金由基础性养老金和个人账户养老金两部分组成。农民对这种缴费和领取标准与农民收入水平相挂钩、建立待遇调整机制的新型农保制度普遍表示欢迎。

在延平区选择有条件的村(西芹镇的兴华、西芹、长建、坑底)作为试点,实施农保制度。具体来说,除了由村财政补贴参保人员(长建村:参保者每人每年补贴150元,坑底村:补贴100元)外,各村委会委员率先积极参保,以此带动普通村民参保。推进新型农保的过程中,新旧方案的平滑过渡非常重要,因此还动员参加老方案的农民参加新方案。

(3) 课题及今后的应对措施

从现阶段来看,今后延平区的试点工作、农保制度所面临的课题及应对措施如下:

1) 明确农保制度

国家尚未出台建立农保制度的具体指导意见,省里也没有提出明确的思路。试点工作仅局限在部分县(市、区),全面推行制度所需的共识尚未形成。

2) 实现基金的保值、增值

农保制度采取了个人账户积累模式,想要增加制度吸引力,基金的保值增值至关重要。但农保基金规定只能存银行、买国债,保值增值难度大,存在隐性贬值的问题。

3) 加大财政支持

延平区的农保制度引入了代际供养机制,基金平衡风险相应增加,需要政府适时注入风险调剂金或进行兜底,但区级财力有限,在激励农民参保方面,区、乡财政仅对部分特殊对象予以补助,还没有普遍惠及到广大农民。

4) 鼓励年轻人参保

40岁以上的中老年农民比较关注养老和农保制度,参保情况较好,而40岁以下的年轻人意识不强。而且作为领取条件,规定缴费期至少20年,导致很多年轻人觉得以后考虑也不迟。今后需要采取措施,鼓励年轻人参保。

5) 加大对已参保人员的保费征缴

参保人员的缴费水平和政府的补贴水平并不足以维持养老,随着新参保人员的增加,为了确保他们将来能领取到足够的养老金,需要继续加大对已参保人员的保费征缴,这一点很重要。

3.1.5 四川省巴中市通江县

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至2007年底,通江县有4.1万人(截至2008年9月底约为4.6万人)参加了农保,比2006年底增加9,000人。2005年增加5,000人、2006年增加11,000人、2007年增加9,000人,在各合作对象地区中,该县参保人数的增加比较平稳。但该县原计划在2006年新增参保人数20,000人,2007年新增10,000人,2006年和2007年均未能实现目标(2008年的量化目标:新增参保人数5,000人,基金规模增加150万元)。由于参保人数不断增加,参保率从2005年底的3.0%倍增至2007年底的6.5%(截至2008年9月底为19.0%),但参保率水平仍然偏低。从各类重点参保对象的参保人数来看,地区特点有了明显的体现,农民工所占比例高达约1/3,仅次于种粮农民(43%),计生户的比例(16%)也比较高。其实2005年以来,各类重点参保对象所占比例并无太大变化。

截至 2007 年 7 月底，通江县共有 454 人领取养老金，2007 年增加了逾 100 人。2007 年养老金实际发放额为 6 万元，平均每人月领额仅为 11 元，尽管比 2006 年（4.7 元）增加了一倍，仍然居于牡丹区和南华县之后。通江县农村地区的最低生活保障标准为每月 70 元，想要使农保制度发挥养老保障的作用，势必需要提高领取标准。

通江县农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1) 农业人口		-	632千人	650千人	-
(2) 参保人数		21,000人	32,000人	41,000人	45,500人
(3) 其中	1) 被征地农民	5.0%	7.0%	5.0%	-
	2) 计划生育户	18.0%	22.0%	16.0%	-
	3) 农民工	34.0%	28.0%	32.0%	-
	4) 村干部	8.0%	5.0%	4.0%	-
	5) 种粮户	35.0%	38.0%	43.0%	-
(4) 参保率		3.0%	5.0%	6.5%	19.0%
(5) 新参保人数		5,000人	11,000人	9,000人	-
(6) 保费征缴额		166万元	240万元	200万元	-
(7) 养老金领取人数		320人	350人	454人	-
(8) 养老金发放金额		1万元	2万元	6万元	-
(9) 基金	1) 基金总额	638万元	878万元	1,052万元	1,293万元
	2) 个人账户余额	619万元	825万元	999万元	-
	3) 统筹账户余额	19万元	53万元	53万元	-
(10) 补贴	1) 国家补贴	0元	0元	0元	-
	2) 地方政府补贴	32万元	32万元	32万元	-
	3) 乡镇政府补贴	0元	0元	0元	-
	4) 其他补贴	0元	0元	0元	-

注：n. a. 表示未能得到相关数据。

出处：调研团根据调查结果制成

截至 2007 年底，通江县基金余额总数为 1,052 万元（截至 2008 年 9 月底为 1,293 万元），比 2006 年增加了 174 万元。基金余额也随着参保人数的增加水涨船高，但相比 2006 年（基金约增加 240 万元），增长速度趋缓，低于参保人数的增幅，未能达到该县原定目标（2006 年增长 400 万元）。参保者人均基金余额也由 2005 年的 303 元降到了 2007 年底的 256 元。政府补贴主要来自省市县级政府，且 3 年来一直维持在 32 万元。

从县里的管理机构现状来看，工作人员从 2005 年的 7 人稳步增加到了 2007 年底的 10 人。除了劳动力成本、宣传费之外，其他很多相关经费都有缩减，在 6 个试点地区中处于最低水平，制约了工作的开展。

(2) 试点所开展工作

1) 扩大重点参保对象

在动员参保方面，确定了重点参保对象（村干部、被征地农民、农民工、计划生育户、各种专业技术人员）并积极动员，同时不断扩大对象（范围）。

2) 引入新的补贴办法

2006 年开始，县财政按上年末养老保险基金积累总额的 2.5% 对参保农民进行补贴。这一办法和 2003 年起对连续任职 3 年以上的在职村三职干部每人每年补助 100 元的办法已被纳入 2006 年初财政预算。对于被征地农民，县政府从征地调节资金中拿出 30%，农村集体经济组织从征地补偿金中拿出不低于 40% 用于农保制度。并于 2007 年在全县 49 个乡镇 524 个村全面开展“粮食换保障”的试点工作，以这种方式参加农保制度的人数已达 2,849 人，参保金额 74.8 万元。

3) 推动保险手册质押贷款业务

与县信用联社共同摸索出台了保险手册质押贷款的制度,就近 1 年的成效来看,这一做法有效地避免了一些参保农民因急需资金要求退保的现象,而且进一步拓展了信用联社自身业务,活跃了农村经济。截至 2007 年 8 月,已有 425 人申请(申请贷款金额为 67.4 万元)。

4) 借调研团援助的东风,积极开展普及宣传工作

作为本调研工作的一部分,在普及宣传方面向通江县提供了援助,该县以此为契机,于 2008 年 1-3 月开展了宣传发动工作。期间新增参保人数 5,619 人,成效显著。

(3) 课题及今后的应对措施

从现阶段来看,今后通江县的试点工作、农保制度所面临的课题及应对措施如下:

1) 政策、制度的滞后

现行农村社会养老保险制度仍沿用民政部下发的农保基本方案(缺乏法律依据),随着城市化进程加快,人员流动性逐渐加强,农民整体生活水平的提高和多样化,各方面的环境发生着很大的变化,而农保工作在参保范围、保费征缴上与实际脱节,在养老金待遇调整等方面存在政策空白。

此外,工作的开展主要由县级来管理,省市的参与度不够,难以开展统一的重点性的工作。

2) 财政投入不足

由于当前农保工作处于试点阶段,而且以县为主,在县级开展,在县级政府财力有限的情况下,其保障能力也有限。尤其是县财政投入不易,只能按照参保基金总额 2.5%给参保农民予以补贴,中央、省、市级财政均未给予补贴,导致农保制度缺乏吸引力。因此需要扩大财政支持力度。

为了让农民真正享受到社会保障带来的好处,中央、省、市财政必须加大对农民的补贴,提高养老金发放水平。

3.1.6 云南省楚雄彝族自治州南华县

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至 2007 年底,南华县有 2.98 万人(截至 2008 年 9 月底约为 3.1 万人)参加了农保,与 2006 年底相比增加了 2,003 人。从新增参保人数来看,2005 年只有 123 人,2006 年猛增 2,586 人,2007 增加 2,003 人。不过该县 2006 年(新参保人数 6,000 人)和 2007 年(新参保人数 3,000)的量化目标均未完成(2008 年量化目标:新参保人数 1,500 人)。南华县的参保率大约为 13.8%(截至 2008 年 9 月底为 22.4%),维持在较高水平。从各类重点参保对象的参保人数(截至 2007 年 7 月底)来看,种粮农民比例超过 9 成,依然保持了很高的比例。

截至 2007 年底,有 1,007 人领取养老金,与 2005 年(658 人)相比,增加了约 50%。就 2007 年的业绩表现来看,平均每人月领额为 4.5 元,在合作对象地区中和牡丹区并列位于最后。这一水平远远不足以维持晚年生活。

截至 2007 年底,南华县基金余额总数是 1,222 万元(截至 2008 年 9 月底为 1,266 万元),比 2006 年增加了 43 万元,参保者人均基金余额大约为 410 元。而统筹账户减少了 38.6 万元。

2007 年来自政府的补贴有 9.2 万元,是合作对象地区中最低。就县管理机构现状来看,工作人员有 5 人(截至 2007 年 7 月底),两年来每年增加 1 人。

南华县农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1) 农业人口		-	234.1千人	214.9千人	-
(2) 参保人数		25,211人	27,748人	29,751人	31,016人
(3) 其中	1) 被征地农民	1.0%	1.9%	1.8%	-
	2) 计划生育户	-%	-%	-%	-
	3) 农民工	5.8%	5.4%	5.3%	-
	4) 村干部	2.0%	2.3%	2.2%	-
	5) 种粮户	91.0%	90.4%	90.6%	-
(4) 参保率		11.7%	11.8%	13.8%	22.4%
(5) 新参保人数		123人	2,586人	2,003人	-
(6) 保费征缴额		6.3万元	162.9万元	103.73万元	-
(7) 养老金领取人数		658人	809人	1,007人	-
(8) 养老金发放金额		3.5万元	4.5万元	5.4万元	-
(9) 基金	1) 基金总额	1,001.0万元	1,178.9万元	1,221.9万元	1266.3万元
	2) 个人账户余额	n. a.	n. a.	1,260.4万元	-
	3) 统筹账户余额	14.3万元	16.6万元	-38.6万元	-
(10) 补贴	1) 国家补贴	0万元	0万元	0万元	-
	2) 地方政府补贴	0万元	6万元	1.9万元	-
	3) 乡镇政府补贴	0万元	0万元	0万元	-
	4) 其他补贴	0万元	2.5万元	7.3万元	-

注：2007 年底的 (3) 截至 7 月底，n. a. 表示未能得到相关数据。

出处：调研团根据调查结果制成

(2) 试点所开展工作

1) 加强队伍建设

为加强农保工作队伍建设，南华县政府成立了由县长任组长的新型农保试点项目领导小组，各乡镇人民政府也相应成立了试点工作领导小组。每个乡镇政府均制定了 2007 年农保制度扩覆任务指标，县政府与乡镇政府签订《试点工作目标责任书》，力争完成目标任务。为完成各自的任务指标，各乡镇政府制定了具体的实施计划，努力开展工作。

2) 突出工作重点

动员参保时，重点围绕有一定收入水平的人员动员参保。主要参保对象包括村干部、计划生育户、烤烟辅导员、民办教师、外出务工返乡人员、干部职工家属等。

3) 由州政府确保预算

经过南华县多次向州政府汇报，州财政最终投入 40 万元对参保人员给予补贴，同时州政府还将试点工作期间参保人员补助列为州级财政预算。

县政府也投入 6.5 万元，确保了必要的工作经费，并于 2007 年将补贴直接列入年度预算。

(3) 课题及今后的应对措施

从现阶段来看，今后南华县的试点工作、农保制度所面临的课题及应对措施如下：

1) 农民的保费承受能力低

南华县农民的人均纯收入为 2,603 元，在所有试点地区中最低，很多农民没有稳定收入。有限的收入除了日常开支，需要优先用于教育、结婚、改善居住环境，难有余力缴纳保费，也就只能忽视自身的养老积累。导致领取标准无法满足农民的需求。

2) 传统养老观念根深蒂固

尽管农村的家庭关系正处于急剧变化中，“养儿防老”的固有观念依然根深蒂固，而且由于收入低，与其参加难有短期效果和收益的农保制度，许多农民更倾向于把养老寄望于子女。

3) 增加业务经费

发动农民参保任务艰巨，工作经费还十分紧张。在引入新型信息管理系统、建立新制度的同时，亟需对包括乡镇负责人在内的人员进行培训，但缺乏培训、普及宣传的经费和运作资金。

4) 现行制度缺乏吸引力

现行农保制度存在设计不合理的地方，加之政府补贴少，给付水平低，对农民缺乏吸引力。

5) 今后的应对措施

基于现状和所面临的问题，南华县计划采取以下措施：

- 完善符合农村实际情况的新型养老保险制度
- 由企业承担保费
- 从安置费、补偿金中拿出一定比例的资金，用于缴纳被征地农民的保费
- 加大政府的扶持力度
- 完善管理方法、提高业务水平
- 搞活普及宣传工作，提高农民认识水平
- 探索如何保护被征地农民、乡镇企业职工、农民工的合法权益

3.1.7 北京市大兴区

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至 2007 年底，大兴区约有 6.9 万人参加农保，与 2006 年底相比，7 个月内增加了 150 人。从新增参保人数来看，2005 年为 2,813 人，2006 年增加 13,089 人，2007 年增加 12,700 人，这两年增长势头明显。约 20.5% 的参保率反映了地区经济的发展水平，该比例在所有合作对象地区中仅次于招远市，位居第二。

北京市根据《北京市人民政府关于印发北京市新型农村社会养老保险试行办法的通知》制定了实施细则并于 2008 年 1 月 1 日起执行，其主要内容如下：

- 在个人账户的基础上设立基础养老金。
- 参保人员符合下列条件之一，即可按月享受新型农村社会养老保险待遇：① 男年满 60 周岁、女年满 55 周岁；② 《试行办法》施行之日，男未年满 45 周岁、女未年满 40 周岁，累计缴费年限满 15 年；③ 《试行办法》施行之日，男已年满 45 周岁、女已年满 40 周岁，达到领取年龄前按年足额缴纳保险费。
- 基础养老金标准全市统一，每人每月 280 元。基础养老金所需资金由市、区（县）财政共同筹集，分别列入市、区（县）财政预算。
- 参保人员达到领取年龄，但不符合按月享受新型农村社会养老保险待遇条件的，可享受一次性养老待遇，待遇为个人账户全部资金。

通过执行该实施细则，主要针对基础养老金的市财政支持力度得到加强，对参保人员来说制度也更具吸引力，因此大兴区截至 2008 年 9 月底的农保参保率约为 86.0%，该区居民绝大部分参加了农保制度（实现了 2008 年参保率 80% 的目标）。与 2007 年底相比，9 个月间参保率攀升了约 65 个百分点。

2000 年大兴区仅有 373 人领取养老金，近几年这一数字正迅速攀升。截止 2007 年底增至 3,500 人，与 2004 年相比，2 年半时间内几乎翻了 1 倍。大兴区的人均养老金（2006 年的统计数字）为 133 元，这一数字远远高于其他合作对象地区，也高于该区最低生活保障标准。而人均月领取额在 2005 年之前曾稳步递增，近几年却停滞不前。

截至 2007 年底，大兴区的基金余额总数为 36,360 万元（截至 2008 年 9 月底为 50,000

万元), 参保人员的人均基金余额约为 5,250 元, 在合作对象地区中明显处于高水平。

政府补贴数量也相对高于其他合作对象地区, 2007 年度省市县政府和乡镇政府合计提供了 699 万元补贴。

从县的管理机构现状来看, 共有工作人员 8 人。宣传经费、设备投资经费等相关经费相比该地区的经济水平, 一直处于短缺状态。

大兴区农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1)农业人口		-	338千人	338千人	-
(2)参保人数		46,686人	59,773人	69,200人	153,000人
(3)其中	1)被征地农民	n. a.	n. a.	n. a.	-
	2)计划生育户	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3)农民工	n. a.	n. a.	n. a.	-
	4)村干部	n. a.	n. a.	n. a.	-
	5)种粮户	n. a.	n. a.	n. a.	-
(4)参保率		-%	-%	20.5%	86.0%
(5)新参保人数		2,813人	13,089人	12,700人	-
(6)保费征缴额		n. a.	n. a.	3,782万元	-
(7)养老金领取人数		2,314人	2,900人	3,500人	-
(8)养老金发放金额		-万元	46.2万元	589.2万元	-
(9)基金	1)基金总额	29,564.9万元	32,313.6万元	36,360.4万元	50,000.0万元
	2)个人账户余额	29,539.1万元	32,195.6万元	n. a.	-
	3)统筹账户余额	256.9万元	1,179.0万元	n. a.	-
(10)补贴	1)国家补贴	0万元	0万元	0万元	-
	2)地方政府补贴	45.8万元	397.6万元	699万元	-
	3)乡镇政府补贴	35.6万元	61.3万元	0万元	-
	4)其他补贴	0万元	0万元	0万元	-

注: n. a. 表示未能得到相关数据。

出处: 调研团根据调查结果制成

(2) 试点所开展工作

大兴区以作为中日合作项目试点地区为契机, 进一步改善农保制度, 扩大农保覆盖面, 提高农村独生子女家庭、最低生活保障对象、残疾人等重点人群补贴标准, 逐步扩大农保覆盖面。

2006 年, 结合区财政体制改革方案, 在原有补贴基础上, 针对农村独生子女家庭、最低生活保障对象、残疾人等制定了优厚的补贴办法(补贴额为 200 元—500 元), 并在经济发达、参保率较高的地区实行二次补贴的方式(二次补贴最高金额达 800 元)。有了这些措施, 2006 年参保人数稳步增长, 区财政补贴的资金使用率也由制度实施当年的 5.8% 提高到了 28.1%。

为使农村社会养老保险待遇水平与区经济发展水平同步增长, 同时兼顾新老制度下人员利益, 2007 年 10 月, 对参加老制度、待遇水平较低的参保人员给予补偿。此举将使养老金领取额平均增长 16 元(最低 10 元/月、最高 199 元/月)。

(3) 课题及今后的应对措施

从现阶段来看, 今后大兴区的试点工作、农保制度所面临的课题及应对措施如下:

1) 启动待遇调整机制, 提高待遇水平

待遇调整机制是区农保制度的灵魂, 必须对老制度下因政策调整而导致领取待遇过低的人给予适当补偿。大兴区希望通过待遇调整机制和提高待遇水平, 提高更多农民的参保积极性。

2) 加大财政补贴

要让更多农民参保，切实的解决农民的养老问题，必须加大财政补贴力度。当前最紧迫的是“大龄农民”和“特殊人群”的养老问题，大兴区计划采取以下三项措施：

- 建立大龄农民的财政补贴个人专户
- 补贴资金使用向大龄人员倾斜
- 提高针对重点参保对象、低收入人群的补贴

3) 今后的措施

基于现状和所面临的问题，大兴区计划采取以下措施：

- 加大宣传力度
- 建立村一级的农保合作管理小组，加强培训
- 根据要求进一步完善农保制度

3.1.8 山东省烟台市招远市

(1) 农村社会养老保险制度的实施现状

截至 2007 年底，招远市有 12.1 万人（截至 2008 年 9 月底约为 12.5 万人）参加了农保，与 2006 年相比增加了 7,000 人。2006 年的新增参保人数大幅增加，达大约 16,000 人，相比之下 2007 年的增长趋缓。从参保率看，2007 年底达到了 32.4%（截至 2008 年 9 月底为 70.3%），在合作对象地区中明显处于高位。从各类重点参保对象的参保人数来看，种粮农民的比例逾 9 成，依旧占据了较高比例。

领取养老金的人数逐年递增，2007 年底，领取人数达到了 8,100 人，2005 年这一数字为 5,045 人，2 年间增长了 60% 左右。2007 年共发放养老金 743.7 万元，相比 2006 年（48.7 万元）有了大幅增加，平均每人月领额也从 2006 年的 6.7 元增加至 2007 年的 76.5 元，增加了 10 倍以上，也超过了该市农村最低生活保障标准。

截至 2007 年底，招远市农保基金余额总数为 27,010 万元（截至 2008 年 9 月底为 30,057 万元），与 2005 年相比增加了 50% 以上。与参保人数的增幅相比，基金的增幅更大。参保人员的人均基金余额为 2,232 元，相当于大兴区 40% 左右的水平，但与 6 个试点地区相比处于相当高的水平。

招远市农村养老保险制度的普及情况

		2005年底	2006年底	2007年底	2008年9月底
(1) 农业人口		-	365千人	373千人	-
(2) 参保人数		98,000人	114,000人	121,000人	125,461人
(3) 其中	1) 被征地农民	2.1%	2.1%	3.2%	-
	2) 计划生育户	0.0%	0.0%	0.0%	-
	3) 农民工	0.8%	0.8%	0.7%	-
	4) 村干部	2.0%	1.8%	1.7%	-
	5) 种粮户	95.1%	95.3%	94.8%	-
(4) 参保率		26.9%	30.6%	32.4%	70.3%
(5) 新参保人数		10,521人	22,672人	27,000人	-
(6) 保费征缴额		2,011万元	6,000万元	4,450万元	-
(7) 养老金领取人数		5,045人	6,100人	8,100人	-
(8) 养老金发放金额		37.8万元	48.7万元	743.7万元	-
(9) 基金	1) 基金总额	17,239万元	22,411万元	27,010万元	30,057万元
	2) 个人账户余额	16,331万元	21,963万元	25,988万元	-
	3) 统筹账户余额	9,085万元	4,478万元	1,022万元	-
(10) 补贴	1) 国家补贴	0万元	0万元	0万元	-
	2) 地方政府补贴	0万元	200万元	220万元	-
	3) 乡镇政府补贴	0万元	46万元	49万元	-
	4) 其他补贴	795万元	1,557万元	968万元	-

注： n. a. 表示未能得到相关数据。

出处：调研团根据调查结果制成

招远市的政府补贴金额在所有合作对象地区中是最高的,2007年度来自省市县政府、乡镇政府和其他方面的补贴共达 1,237 万元,与 2006 年(1,803 万元)相比大幅减少。如下表所示,其最大的特点是,来自其他方面的补贴高达约 78%。

从县的管理机构现状来看,招远市的工作人员明显多于其他合作对象地区,相关经费也远远高于其他合作对象地区。

3.1.9 基金运营的现状与课题

在本节中,我们首先大致了解一下 90 年代以后农保制度中基金运营相关政策的实施情况,接着围绕合作对象地区的基金运营的现状及其面临的课题展开论述。

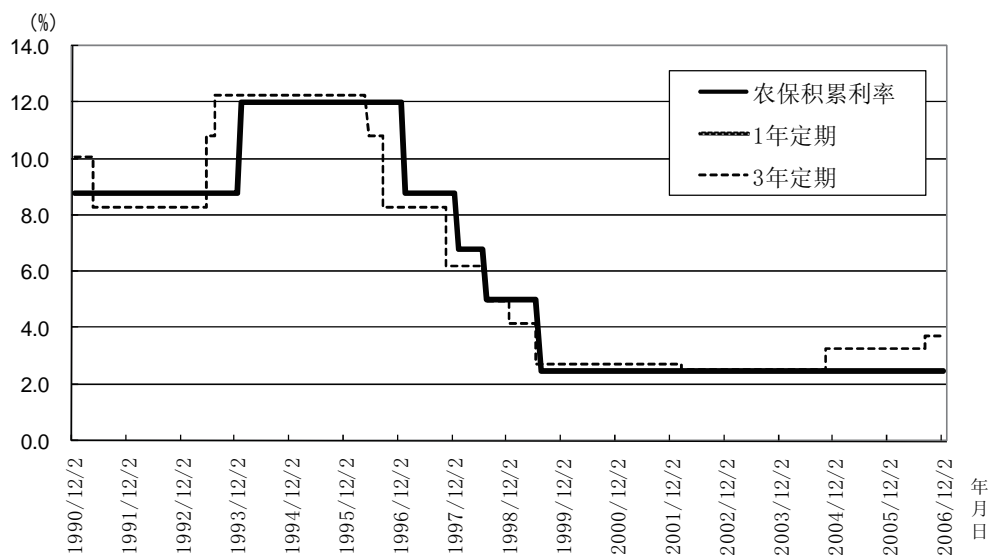
(1) 农村社会养老保险的基金运营相关政策的实施

关于农保制度的基金运营,1992 年民政部制定的《县级农村社会养老保险基本方案》(基本方案)规定如下,现在依然是农保机构遵循的基本规定。

1) 以县为中心进行基金的管理和运营

2) 基金主要用于购买国家发行的高利息债券,或者存入银行,不可用于直接投资。

1998 年到 2002 年参保人员大量减少,农保工作经历了一个调整阶段,究其原因,最重要的一点就是在基金的运营和管理上出现了问题。90 年代前期,经济过热带来了利息的提高,因而到 1994 年保费的积累利率也升高到 12.0%。但是从 1996 年开始银行存款利率连续下跌,导致利息下滑,而积累利率没有及时下调,导致积累利率远高于存款利率(参照下图)。与此同时,基金的挪用、贪污、风险投资等管理运营不当等问题逐渐暴露,收支平衡状况趋于恶化。这些引起了参保人担心,退保者激增,农民对农保运营越发缺乏信心。



出处: 中国人民银行、人力资源和社会保障部资料

农保积累利率和银行存款利率的变化

针对这种情况,国务院进行了机构改革,1998 年劳动和社会保障部(现人力资源和社会保障部)从民政部接管了农保工作,此后根据国务院的指示对农保制度加以整顿和规范,对基金进行摸底,着手回收有风险的基金,并于 2002 年 10 月向国务院提交了《整顿和规范农村社会养老保险工作的进展情况报告》(劳社部发[2002]46 号)。

农保参加人数和基金余额的变化

年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
参保人数(万人)	7,452	8,025	8,000	6,172	5,995	5,462	5,428	5,378	5,442	5,374	5,171
养老金领取人数(万人)	61	n. a.	n. a.	98	n. a.	123	198	205	302	355	392
基金余额(亿元)	139	166	184	196	216	233	259	285	310	354	412
保费收入(亿元)	31.2	21.4	6.0	13.9	17.1	25.2	36.0	41.0	n. a.	n. a.	n. a.
保费支出(亿元)	3.1	4.7	5.6	6.5	7.8	10.0	15.0	20.1	21.3	30.0	40.0

出处:劳动和社会保障部《劳动和社会保障事业发展统计公报》(<http://www.cnss.cn/zlzx/sjtj/lbzbztj/>)
 劳动和社会保障部培训会议(2006年11月)上农村社会保险司赵殿国司长的发言
 王洪春、卢海元《美国社会保障基金投资管理与借鉴》,中国社会科学出版社

此后,直到2004年参加农保的人依然在不断地减少,与此相反,基金余额却在1998年之后持续增加,从1998年的16亿元增至2005年的310亿元,2007年增至412亿元(参照上表)。其中的原因有以下几点¹:

1)沿海地区等经济发展较快的地方,乡镇政府和村委会通过出售土地,财政状况获得了大幅度的改善,所以在部分地区农保基金的“调剂金账户”增多了²。

2)在一些地方允许快到60岁或超过60岁的人参保,这些参保人将过去应缴的保费一次缴清,使得基金余额的规模扩大。

在此次调研的合作对象地区,即以上6个试点地区及2个发达地区,除上述原因外,这些地区的参保人数呈上升趋势,同样促进了基金规模的增长。包括大兴区、柳林县和通江县,2000年以来的7年间基金余额增长了10倍。

(2) 农保基金的运营体制和运营状况

如上所述,《基本方案》规定以县为中心对基金加以管理、运营。实际上,农保管理机构拥有基金所有权,并负责保持基金收支平衡,这一点是全国统一的³,但在实施阶段,根据各地的实际情况,基金运营的主体还是有所不同。从合作对象的6个试点地区和2个发达地区来看,县农保处和农保中心进行单独运营的情况并不多见,即使由省部分或全部负责农保基金的运营,或者仅在县一级运营,多数也不是由农保机关,而是由财政局进行统一的运营。此外,与其他农保工作的业务功能一样,除了部分地区,地级市很少参与基金运营(参照下表)。

¹ 根据事前调查报告(2005年12月)

² 从各地区(东部、中部、西部)的基金余额比例的变化来看,东部地区1999年占到总数的73%(参保人数比例为57%),2002年这一比例更高达79%(参保人数比例为59%)。另外,2005年农保基金规模最大的5个省、直辖市分别是江苏省、山东省、上海市、浙江省、北京市,这些省市的农保基金总额占全国农保基金总额的71%。

³ 根据事前调查报告。

各地区农保基金的运营主体

地区	基金运用主体	备注
安徽省六安市霍邱县	省劳动和社会保障厅农保中心 县劳动和社会保障局农保处	省：购买国债 县：银行存款
山西省吕梁市柳林县	省劳动和社会保障厅农保处 市劳动和社会保障局农保中心	在山西省，除了部分市，省农保中心负责统一对省内所有县的农保基金加以运营，而不是在县级运营。吕梁市仅存入银行。
山东省菏泽市牡丹区	区财政局会计管理中心	区财政局将农保基金和其他社会保障基金一并统一运营，省内的发达地区（青岛市和烟台市等）则由农保机构对农保基金加以运营。
福建省南平市延平区	省农村社会保险公司	农保公司（省劳动和社会保障厅下属单位）统一对省内所有县（不包括厦门）的农保基金加以运营
四川省巴中市通江县	县劳动和社会保障局社保会计中心	县社保会计中心将农保基金和其他社会保险基金一并统一运营，县财政局进行监督。
云南省楚雄自治州南华县	州劳动和社会保障局社保会计中心	州社保会计中心将农保基金和其他社会保险基金一并统一运营，除部分市和州（昆明市和楚雄自治州），由省社会保障局（省级下属单位）运营。
北京市大兴区	区财政局社会保障科	区财政局将农保基金和其他社会保险基金一并统一运营
山东省烟台市招远市	招远市农保处	由招远市农保处对市农保基金加以运营

注：截至 2007 年 3 月

出处：根据事前调查报告和访谈内容汇总

运营主体的多样化造成了以下几种情况：由于县一级没有经营国债的金融机构，只能由省进行交易，因此由省和县分工进行运营（如安徽省六安市霍邱县）；由于县农保基金规模小管理成本高，因此由省、市（州）运营或和其他社会保险基金一并进行统一运营，来确保安全性收益（如山东省菏泽市牡丹区、四川省巴中市通江县）。再如，最初由市、县负责基金运营，但因管理失误，运营权被集中到省和一部分市（如山西省吕梁市）。而北京市大兴区，一直以来都由北京市对各区征收的保费进行统一运营，但是从 2005 年 4 月开始委托各区进行运营。另一个发达地区山东省烟台市招远市则由招远市农保处运营。

从运营情况来看，2005 年底农保基金的累计余额为 310 亿元，各项资产在余额中的构成情况如下：银行存款 127 亿元（占基金总额的 4%）、国债 50.67 亿元（16%）、财政管理 92.58 亿元（30%）、其他投资 40.15 亿元（13%）⁴，其中银行存款所占比例最大。2004 年底的资产构成情况是，银行存款占 44%、国债占 14%、财政管理占 25%、其他占 17%⁵。“其他”主要是指在非银行的金融机构的存款等，其中不含《基本方案》规定之外的非法投资。

最近基金运营的平均收益率情况是，2004 年 2.47%、2005 年 2.44%（投资收益额为 6.94 亿元），现在的农保积累利率低于 2.5%⁶，而在一部分合作对象地区，如山东省烟台市招远市、安徽省六安市霍邱县，确保了 4% 以上的收益率⁷。这些地区的负责人在有限的投资对象中，根据行情随时进行买卖国债或银行存款⁸，随机应变地调整两者各自的保有率。

（3）农保基金运营所面临的课题

以上的情况反映了农保基金运营中面临的重要课题，大体分为运营收益水平低、运营基金的安全问题两大类。具体整理后得出以下结果。

⁴ 劳动和社会保障部培训资料（2006 年 11 月）

⁵ 王洪春、卢海元《美国社会保障基金投资管理与借鉴》中国社会科学出版社

⁶ 劳动和社会保障部培训资料（2006 年 11 月）

⁷ 根据山东省烟台市招远市农保处的访谈（2006 年 2 月）、安徽省农保工作介绍资料（2006 年 11 月）

⁸ 山东省烟台市招远市农保处农保基金的 60% 为国债，35% 存在银行。安徽省六安市霍邱县的农保基金 8 成以上由省农保中心保管（剩余的由县农保处存入银行），省农保中心 30% 的基金用来买国债。

1) 低水平的运营收益

(A) 基金运营方法的限制

如上所述,在现行情况下农保基金的运营方法基本上被限定在了买卖国债和银行存款。但是,在国债收益率和银行利息低迷的情况下,农保基金整体的收益率低于现在的积累利率。一些地区通过灵活应对不同时期的行情,或采取独特的基金增长方式,其收益率高出了全国的平均水平⁹;而另一方面,这也意味着另外有些地方只能实现比较低的收益率。我们会在后面讲到,产生此种情况的一个原因是进行了违规的高风险投资。过去,积累利率设定在 8.8~12.0%的高水平,考虑到今后领取养老金的人会不断地增加,如何在确保安全的同时,找出更多的提高收益率的方法成为我们面临的一个课题。

出于上述的背景情况,最近人力资源和社会保障部发出指示,要求各试点地区就政策性金融债、央行票据和银行担保的公司债券(AA级以上)的投资问题进行讨论研究¹⁰,以摸索出更多的投资办法。部拟定的指导意见提到,另外一些投资办法是,可以探索在国家基础设施建设、重点工程的投资、发行特种国债而使基金增值的方法。但是为了促进市场运营投资渠道的多样化,作为前提条件,必须进一步完善资本市场、制度、以及农保基金的管理监督体制。后面我们会讲到,之所以这样做,是因为现在很多地区在基金的安全上存在问题。各种收益分别伴有相应的风险,要想确保收益,在建立和执行新的基金增值机制的同时,必须建立并完善制度、体制,确保和各种风险相对应的收益。

(B) 县级运营的低效率和人才的缺乏

导致运营收益上不去的原因还在于,农保基金的运营基本上都分散在各个县级农保机构,无法提高效率。如上所述,在一些合作对象地区,由于种种原因,农保基金已经开始由省一级或其他的社会保障基金统一运营了。但是,如果基金规模很小,在银行和证券公司谈判时就无法以更有利的方式进行存款和国债买卖的运营了¹¹。而就成本来看,比起各县级机关各自承担基金运营的相关费用,由省进行集中运营的效率会更高。

从人力资源方面来看,如果县级农保机关是运营主体,有限的工作人员不仅要进行保费征缴、给付、推动参保,还要进行基金的运营工作,而且他们获取市场信息、新的运营管理方法等各种信息相对来说比较困难,所以很多地区在提高运营能力方面受到了限制。实际上,由于要与开展国债买卖业务的证券公司打交道,以及缺乏运营技巧和人才,所以据说也有机构将县农保基金全部以银行存款的形式进行了保管。鉴于今后投资办法可能会趋于多样化,培养或保证一些具有较高运营技术水平的专家是很重要的。将这些专门的人才集中到省里发挥他们的优势是比较现实有效的做法。

2) 基金安全方面的困难(基金流失)

(A) 农保基金管理体制的不完善

由于县级农保机构内部的管理体制和省市上级机关的监督管理的不完善而导致的基金外流现象时有发生。第一、农保机构进行违规投资。由于进行了国债和银行储蓄以外的高风险投资,致使基金回收困难,最终导致了基金的流失。第二种情况是农保机构和其他相关部门贪污挪用农保基金引起的基金流失。这样的事件在国内外媒体上频繁曝光,在此举几个近期出现在新闻杂志上的例子。在对 2001 年湖南省的农保基金的调研

⁹ 为了提高收益,一些地方自行摸索,人力资源和社会保障部援引新疆呼图壁县作为成功事例,该县采取了参保人保险质押贷款的制度。2005 年该县农保基金的收益率达 7.3%,为全国最高水平。

¹⁰ 根据安徽省劳动和社会保障厅农保中心的调查(2006 年 5 月)

¹¹ 后面将要讲到的银行间证券市场的交易方式是相对交易。

中发现,当时总计达4亿8400万元的农保基金中,大约有7%的资金被用到了银行等金融机构以外的非法贷款之中,另有9%被地方政府挪用,3%被农保机构贪污挪用¹²。2006年2月各大媒体都用较大的篇幅报道了云南省红河州民政局局长挪用4280万农保基金的事件。该民政局局长被判无期徒刑。他所挪用的资金主要被用在了州民政局办公大楼的建设、私营企业的贷款等方面¹³。其实,像这样贪污挪用公款导致资金流失的情况也只是冰山一角。

之所以会出现这些违规的基金运营、挪用、贪污的情况,主要是因为1998年以后,随着农保工作的调整和机构改革的开展,相关的业务要从民政部移交到劳动和社会保障部(现人力资源和社会保障部),而在这一过程中各地区农保基金管理监督部门出现了空白。另外,在取消农保工作或者不再接受新参保的地方,为了筹措经费给那些一直以来从事农保工作的工作人员,还出现了私吞基金的现象¹⁴。对此,人力资源和社会保障部规定,对那些还没有完成将农保职能从民政部门移交给人力资源和社会保障部门的地方,推动移交工作的开展,并在国有商业银行开设农保基金专项账户,将农保基金纳入该账户,加强对基金的管理¹⁵。

(B) 金融机构的运营和制度风险

除了上述农保机构内部管理体制引起的基金外流风险,证券公司等金融机构在基金运营及制度上出现的问题,也使得农保基金的安全面临困难。

近些年,股市低迷,证券公司的经营不断恶化,从而出现了挪用顾客所存资产的不法行为,很多证券公司相继破产接二连三地倒闭,而投入到这些证券公司的农保基金很难甚至无法收回。农保基金无法收回等诸如此类的问题,1998年以后就成了人力资源和社会保障部在重建农保工作中的重要课题。根据人力资源和社会保障部统计,2000年末难以收回的资金和已经确定无法收回的资金占农保基金总额的比例分别是6.39%(12.7亿元)和0.68%(1.35亿元);2005年末分别下降到了5.3%和0.58%。而2005年的数据显示,9.349亿元是由于金融机构的破产造成的¹⁶。但是,由于投资于证券公司、投资公司等金融机构而带来的这近10元的损失,仅仅是人力资源和社会保障部门所掌握到的数字,实际的数字很有可能会超过这一数字¹⁷。

如今,农保机构鉴于证券公司的破产和挪用风险,有些地方选择了银行间债市来购买国债¹⁸,从制度上来看,银行间债市的国债买卖的安全性较高。今后农保工作要想获取更高的收益就需要扩大基金运营的渠道,而中国证券市场的监督管理,甚至资金投资市场方面的相关法律、制度的不完善会对其产生较大的制约。

¹² 《财经》(2006年6月26日号)

¹³ 中央电视台《焦点访谈》(2006年2月25日播出)、检察日报(2006年4月22日)等

¹⁴ 王洪春、卢海元《美国社会保障基金投资管理与借鉴》中国社会科学出版社

¹⁵ 《关于推进新型农村社会养老保险试点工作的意见》(指导意见草案)

¹⁶ 2000年的数据出自安增龙著的《中国农村社会养老保险制度研究》中国农业出版社(2006年6月)。2005年的数据出自劳动和社会保障部培训会议(2006年11月)上农村社会保险司赵殿国司长的报告材料。

¹⁷ 根据《财经》(2006年6月26日号)的报道中农村社会保险司赵殿国司长的发言。

¹⁸ 根据山东省烟台市招远市农保处的访谈内容(2006年2月)。中国的债券市场分为门市交易市场、证券交易所市场和银行间债市三种。1990年初起,证券公司利用在交易所市场筹集的客户国债与银行进行附有回购协议的交易,将筹集到的短期资金挪用于股票市场和不动产等风险投资,导致国债回购滞后甚至无法买回,极大地破坏了金融市场秩序。在此背景下,商业银行进行的交易所债券交易被禁止了,同时于1997年开设了银行间的市场。由于现在交易所的债券市场采用“主席位清算制度”(会员证券公司在交易所内保有一个主要席位(主席位),下面的各个营业部(席位)处理的顾客的国债结算账户全部转入该证券公司的统一账户进行结算。作为国债结算保管转账机关的中央国债登记结算公司只掌握该证券公司回购国债的总量。),所以证券公司进行风险投资和向自己的账户挪用资金的余地很大。与此相对,银行间市场采用每进行一个交易就做结算的“账户清算方式”,在制度上国债挪用的风险比较小。

3.2 农保制度实施方面的评价和课题

3.2.1 来自农村社会保险司的评价和今后的课题

2007年10月召开的十七大会议上，胡锦涛总书记在报告中指出，要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。”具体表述如下：

“社会保障是社会稳定的重要保证，要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度。”

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日于广东省珠海市举办的农保培训工作会议上，贯彻上述十七大报告，就迄今为止的农保制度试点成果作了如下评价，并指出今后将面临如下课题。

(1) 如何贯彻党的十七大会议精神。

首先，农保对于改善农民生活具有重要意义。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。要建立制度来改善民生，推动建设重视公平、正义的和谐社会，这才是社会建设。要充分理解科学发展观的内容，实现整体和谐。农保是其中一项重要制度，没有农保的全面发展，就无法实现和谐。

其次，农保对于解决三农问题至关重要。党的十七大是一次重要的会议，它再次提出，为了实现小康社会，要在2020年之前全面建设小康社会。现在67%的人民已经实现小康，之所以整个社会还没有实现小康，原因在农村。党和政府提出了“社会公共服务均衡化”的方针，力争通过推广农保来实现小康社会。

第三，农保建设是从城市到农村不断扩大覆盖面的社会保障政策的一个环节，对于实现小康社会至关重要。农保是一项大工程，需要10年为单位来衡量。我们必须有紧迫感，想要在2020年实现小康社会，时间所剩无多。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。

具体而言，首先应动员城镇企业职工参加养老保险，其次分阶段完善医疗保险和最低生活保障。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，一直以来重心放在了最低生活保障和医疗保险上，医疗保险正朝着全民皆保的目标推进，所有城镇企业职工和农村将在2008年实现全面覆盖，其他城镇居民将在明后年实现全面覆盖，中西部地区也将在年底实现全覆盖。

今后的重心将转移到养老保险、尤其是农保上来。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，但这项工作任重道远，政府责任重大。

(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。

首先，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，不过实际工作做得还不够，应该根据各地实际情况建立相应的制度，并和其他相关制度充分协调好。

其次，人力资源和社会保障部曾多次向国务院提交过完善农保制度的方案，但均未得到批准，

而 2007 年的方案得到了领导的认可。其内容包括以下 3 点：1) 开展全国农保审计工作、2) 对存在风险的基金加以处理、3) 在上述 2 点的基础上提出指导意见。

关于“在全国范围开展审计工作”的建议，此前曾于 1999 和 2004 年 2 次提出，但没有被批准执行。其原因是经费问题，以及领导认为审计目的不明确。“在全国范围开展审计”对于摸清农保家底、把握问题有着重要意义，是制度健康发展、农保制度全面铺开的基础。

关于“对存在风险的基金加以处理”，如果有被挪用的资金，应抓紧收回，并借此调整机构设置。在市县一级，有些地区还没有完成从民政部门到劳动保障部门的交接。这个问题并非易事，但势在必行。

第三，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，而一直以来政府补贴力度不够。如果从 1986 年开始算起，农保已经开展了 20 多年，尽管期间出现了各种各样的困难，现在看来应该说是成功的。最近在一些经济条件成熟的地区，涌现了很多成功事例（好的经验），尤其是广东省珠海市等处于改革开放最前线的地区，农保也同样走在前列。经过不懈努力，已经在 2000 个县开展农保，全国共有 5400 万农民参保，积累资金总额达 360 亿元，300 万农民领取了养老金。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。

“被征地农民”是新型农保的突破口，人力资源和社会保障部很重视。未经人力资源和社会保障部门许可，将不得征地，面向被征地农民的就业培训等措施也已经开始实行。保证和改善失去收入来源的被征地农民的收入是一个重点课题，对此农保具有重要意义。针对“被征地农民”的政策有了明显进展，具体方针也已经出台。各地必须在年内出台相关政策，可以先出台政策，然后逐步调整与中央有出入的地方。

针对“农民工”的制度（一厂两制），相关政策于 2004 年出台，总理给予了肯定和支持。以个人账户为主这一点和一般农保相同。大部分农民工在城市生活一段时间后，还是会回到农村养老。制度的最终形式还没有确定，但以个人账户为主的模式不会变。

(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

华建敏国务委员曾表示“农保应坚持广覆盖、多层次、保基本、可持续”的方针，在此前提下，在当前城镇养老金待遇水平高于农保养老金待遇水平的情况下，最终形成城镇和农村养老金相协调的养老保险（中国式全民皆保），但这条路还很长。而且考虑到中国的实际情况，不能一下子提高社会保障水平，城市和农村全覆盖是一个长期目标，而且制度本身甚至可能会对政府工作带来影响，必须谨慎行事。

2) 为什么采取个人账户模式

个人账户符合农村的状况和农民的想法，农村依然是小农经济，难免只看重眼前利益。个人账户具有灵活和可转移的优点，城镇养老保险的可转移性难以得到保证，由于城镇养老保险发生社会储备资金挪用的问题，可转移性问题尚未得到解决。而个人账户模式下，个人缴纳的保费、企业补贴和政府的财政补贴都计入同一个账户，更易于被农民理解。

农村的老龄化问题很严重，每年有 1000 万农村劳动力流向城市。在中西部农村，留在农村的基本上都是老人和孩子，在一些特别贫困的农村，70%的老人的养老问题没有得到妥善解决。个人账户能够应对人口老龄化，已经成为农保制度的基础。日本的国民年金最初也是面

向农民、个体经营者的制度，后来才推广到全体国民。

3) 利用财政补贴增加收入的农保

农民的最大课题是增收，以前的政策收效甚微，完善农保制度应与增加农民收入相挂钩，这个问题关键在于政府补贴，不补不行。我国财政收入已经突破 5 万亿，要注意对改善民生的投入。不能不具备条件就不开展，即使在中西部地区，也应该从条件较好的地区开始积极推进。实际推进时，应与现有的老年津贴制度相协调，重视业已确定的制度，同时千方百计开展工作。

将个人账户作为重要的个人金融资产加以有效运营也很重要，质押贷款等做法得到推广且成效显著。

4) 在以往经验的基础上开展工作

有些人认为可以将城镇的制度照搬到农村，这种想法也不无道理，但有 3 个要素不可缺少：1) 转变思路，2) 政府予以支持，3) 制度层面有保障。而且以往的经验告诉我们：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。

此外，农民只要满足城镇的条件，也可以参加最低生活保障和医疗保险，但农村养老保险想要做到这一点并非易事，需要谨慎行事。

5) “被征地农民”

有些“被征地农民”征地后加入城镇养老保险，而实际上很多人无力承担保费，此种做法应谨慎研究。“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。没有劳动社会保障部门的许可不得征地，这显示了我们的权利，同时也意味着责任。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) 系统开发的进展

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。为了对这一成果善加利用，下一步将对系统的现状验收后加以推广普及。个人账户的管理复杂，没有计算机系统的支持将难以实现，大家一定要充分利用当前的成果。

(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。

审计过程中，大家要耐心地向审计负责人解释，获得他们的理解。审计的目的是制度和基金运营的健康发展。

此外，应对上海社保基金挪用问题、城镇企业职工的公积金挪用问题等的媒体报道予以足够重视，披露违规行为的报道没有什么好处，如果人们因此对制度失去信心，甚至要求退还保费等，将影响政府工作。

但是如果存在挪用现象，必须予以处理。一旦无法回收，将成为县政府的负担。应由挪用者

负责回收。各地开展上述工作的同时，人力资源和社会保障部也会尽量从破产的金融机构回收资金。

审计之后，应制定计划来推动农保工作。试点地区的确定，中央这一级由财政部负责，省市级也可以根据自身条件积极独立确定试点地区，推动农保工作。

3.2.2 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。2006年2月本合作项目的第一次研讨会上，农保司就曾经提出指导意见方案（第1个方案），同样听取了相关人员的意见和建议，此次是第二次。

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。农保司负责人也认为，指导意见方案所提的“新型农保”包括①基础养老金，②个人账户，但这些概念只是初步想法，需要今后进一步明确。从这个意义上来说，它是一个正在讨论中的方案。

农保司负责人进而指出，今后应该在讨论这一指导意见的同时，做好以下两点。

- ① 统一对于农保的认识：在各地区和相关机构形成共识，获得认同。
- ② 在保险精算的基础上进行制度设计：依据正在研制的养老金生命表，进行养老保险精算，设计制度。

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。实行七五计划至今已经过去20年，建立制度的基础已经打好，而且就国情来看，采取农村包围城市的做法是明智的。

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。

在待遇调整（上海在 08 年将发放金额提高几十元~100 元）、贴息（积累金额的 2~5%）方面也有财政投入。农民只需缴纳高于最低生活保障标准的保费，就能获得 2 倍于最低生活保障标准的养老金。

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) 关于新制度的成果，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。07 年 60 岁以上的农民有 1 亿 4 百万，这项财政支出将达 750 亿元，通过制度建设，将能够保证那些对革命和改革开放作出贡献的老年人的养老。

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（可持续发展的制度）。
- 能够实现基金的保值增值，稳定运营。

以上是农保司卢处长的讲话内容，以下是在 08 年 3 月发表的农村社会养老保险指导意见方案的基础上进一步讨论后，2008 年 10 月确定的农村社会养老保险指导意见方案。

关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见 (征求意见稿)

党中央、国务院高度重视农村居民的社会保障问题，相继建立了农村居民最低生活保障、新型农村合作医疗等制度并取得成效，但农村社会养老保险目前还缺乏总体制度安排，不能适应统筹城乡发展和农民养老的迫切需求。为加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，解决农村居民老有所养问题，国务院决定，在过去开展的以个人缴费为主、完全个人账户的农村社会养老保险（以下简称老农保）试点的基础上，开展新型农村社会养老保险（以下简称新农保）试点。通过试点，探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合及基础养老金与个人账户相结合的新农保制度，与家庭养老、土地保障和社会救助等政策措施相配套，保障农民老年基本生活。现就试点工作提出以下指导意见。

一、基本原则

新农保试点要坚持“保基本、广覆盖、有弹性、能转移、可持续”；坚持从农村实际出发，低水平起步，与经济发展及各方面承受力相适应；坚持个人（家庭）、集体、政府合理分担责任，权利与义务相适应，注重社会公平；坚持政府引导和农民自愿相结合。

二、任务目标

新农保试点的任务目标是：2009年在各省、自治区、直辖市选择部分县（市、区、旗）启动试点；2010年起逐步扩大试点；2012年制度覆盖全国有农业人口的县（市、区、旗），参保率达到50%以上；2017年参保率达到80%以上；2020年基本实现全覆盖。

三、参保范围

年满16周岁、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民，可以自愿参加新农保。

四、缴费标准

参加新农保的农村居民应当按规定缴纳养老保险费。个人缴费以当地县级或县级以上行政区上年度农村居民人均纯收入为基数，费率一般不低于5%，参保人可以自愿多缴，但最高不超过30%。具体缴费标准由县级以上人民政府根据当地实际确定。

五、个人账户

新农保经办机构为每个参保人建立个人账户。

省级以下地方政府应当对参保人予以缴费补助，具体标准及各级地方政府分担比例由当地根据实际确定。有条件的村集体、企业应当对参保人给予缴费补助。鼓励其他社会经济组织为参保人缴费提供资助。地方政府、村集体、企业或其他社会经济组织对参保人的各种补助和资助要向计划生育对象、农村义务兵、重度残疾人、贫困人口等特殊对象倾斜，多渠道解决他们的缴费资金来源问题。

个人缴费、相关的补助和资助及利息收入记入个人账户，完全积累，实账管理。

参保人年满60周岁，根据其个人账户资金储存额和平均余命等参数，按保险精算原则确定其领取标准，按月计发个人账户养老金。

六、基础养老金

年满60周岁、缴费累计满15年的参保人，可享受每月60元的基础养老金；年满60周岁、缴费累计未满15年的，补满15年后，可享受基础养老金；年满60周岁、缴费超过15

年的，每增加 1 年缴费，其基础养老金增加 2 元。

新农保制度实施时，已满 60 周岁的参保人，年龄每递增 1 岁，缴费年限递减 3 年，一次性补缴相应年限，可享受基础养老金，提倡子女为父母缴费；65 岁以上者，可直接享受基础养老金，但其符合条件的子女应当参保缴费。

基础养老金的资金由中央财政提供。省级及以下有条件的地方财政可以在中央基础养老金之上安排资金，用于提高当地基础养老金标准。基础养老金计发标准根据经济发展和物价指数等适时调整。

七、基金管理

试点阶段，新农保基金以县级为核算平衡单位，基础养老金与个人账户养老基金分开管理。新农保养老金由县级社会保障部门会同财政部门编制预算，逐级上报，经上级相关部门审定后，安排划拨资金，确保养老金按时足额发放。

个人账户资金在缴费期内按照不低于中国人民银行公布的金融机构人民币一年期定期存款利率计息，实行分段计息。具体计息标准由社会保障行政部门商有关部门根据基金投资运营增值情况确定，高于计息标准的收益计入调剂金账户。个人账户基金管理办法另行制定。

八、基金监督

各级社会保障行政部门要将新农保基金纳入日常业务监管范围，切实履行监督职责，对基金的筹集、使用、投资运营全过程进行实时监控和定期检查，对事关基金安全的事项及时进行处置。加强财政、监察、审计监督和社会监督。各有关部门要采取有效措施，加强对基础养老金和个人账户基金全过程的监管，保证及时、准确发放到个人。要建立基金风险预警机制，确保基金安全。

九、经办能力建设

县级以上政府社会保障部门健全新农保经办机构，乡镇劳动保障所确定人员，做好参保登记、建立个人账户、养老保险资金归集、养老金发放等工作。新农保经办机构人员和工作经费纳入同级财政预算。

制定完善新农保各项业务管理规章制度，规范业务程序，建立健全内控制度、基金内审稽核制度和信息披露制度。

建立新农保信息管理系统，并纳入社会保险信息管理系统（“金保工程”）建设，充分利用现代信息技术和金融网络为农保工作提供高效便捷的服务。

十、制度衔接

试点实施时，已参加老农保、年满 60 周岁且已开始领取养老金的参保人，继续领取原个人账户养老金，并享受基础养老金；已参加老农保、未满 60 周岁且没有领取养老金的参保人，应按新农保的缴费标准继续缴费，老农保个人账户资金并入新农保个人账户，按新农保标准核算，并享受相应待遇。

试点实施后，已参加农民工养老保险的返乡农民工，可将保险关系转入户籍地参加新农保，并将农民工养老保险个人账户资金转入新农保个人账户；符合领取条件的，按新农保标准核算，计发相应待遇。

试点实施后，参加了新农保、后又参加城镇职工基本养老保险的农村居民，可将其新农保个人账户资金转入城镇职工基本养老保险个人账户；符合城镇职工基本养老保险领取条件并享受待遇的，不享受新农保基础养老金待遇；未能享受城镇职工基本养老保险待遇的，可

将城镇职工基本养老保险规定的部分资金转入新农保个人账户，按新农保标准核算，计发相应待遇。

享受计划生育奖励扶助金的参保人，符合新农保领取条件的，可同时享受新农保基础养老金。

新农保基础养老金的 50% 不计入家庭收入。

十一、转移

新农保的参保人跨地区转移，可将其新农保关系及个人账户资金转入新参保地，按新参保地有关标准核算，并享受相应待遇；转入地尚未开展新农保试点的，可将其新农保关系及个人账户资金暂存于原参保地，待条件具备时转移。

十二、加强组织领导

国务院成立新农保试点工作领导小组，负责试点的组织实施和总结推进工作；领导小组办公室设在人力资源和社会保障部。地方各级人民政府要充分认识开展新农保试点工作的重大意义，将其作为深入贯彻落实科学发展观、统筹城乡发展、解决突出民生问题、构建和谐社会的重要工作，列入当地经济社会发展规划和年度目标管理考核体系，切实加强组织领导。各省、自治区、直辖市及试点地区人民政府要成立由人力资源社会保障、财政、发展改革、人口计生、农业、民政等部门组成的新农保试点领导机构，协调相关政策，加强工作指导和监督。各级人力资源社会保障部门要切实履行好职能，做好新农保的统筹规划、政策制定、统一管理、综合协调等工作。

十三、制定试点实施方案

省级人民政府要根据本意见提出的试点目标任务、基本政策和工作步骤，在充分调研、多方论证、周密测算的基础上，结合本地实际情况制定切实可行的实施方案，并选定试点地区，报人力资源和社会保障部、财政部备案。

十四、做好舆论宣传工作

建立新农保制度直接关系广大农民群众的切身利益，政策性很强。各地要坚持正确的舆论导向，运用通俗易懂的宣传方式，加强对试点工作重要意义、基本原则和方针政策的宣传，使这项惠民政策深入人心，让更多的适龄农民参保。

3.2.3 小结

本章首先介绍了各合作对象地区农保制度的试点情况及今后的课题，然后介绍了人力资源和社会保障部农保司的评价和课题，以及农保指导意见方案的内容。在中国政府的努力下，农保制度的试点范围越来越广，对于当前开展试点的农村社会养老保险制度的评价和今后的课题，可以整理如下。

- ① 现行的农保制度以个人账户、自愿参保和政府补贴为主，缴费能力较强的人参保并可以享受政府补贴。可以说它是一种养老的个人储蓄，就现状而言不能称之为社会保障制度。

对此，人力资源和社会保障部农保司认为，“商业保险和社会保险的区别并不在于是全体参保还是自愿参保，而是取决于政府在其中作用。社会保险应具备普遍性，必须是惠及全体人民的。在农民没有充分了解养老保险制度的阶段就引入全体参保，农民也不会接受。新型合作医疗保险最初也被外国专家指出不是公共医疗保险制度，但后来一步一步建设成了公共医疗保险制度。

农保在经济水平较高的地区也可以采取全体参保，但当前还有一些经济水平较低的地区，以自愿参保开始更为妥当。政府主导的机制一旦确立，将是名副其实的社会保险制度，农民保险意识淡薄的问题也有望解决。农民熟悉制度后再参保很关键，应通过扩大财政补贴，力争做到全覆盖。”这表明今后将建设成为社会保险制度，并以全体参保为前提。

- ② 党的十七大提出了“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”的方针，社会保障体系中基本养老、基本医疗和最低生活保障制度乃重中之重。其中最低生活保障制度和新型合作医疗保险制度有来自中央政府的财政投入，其范围预计也将在今后2年实现覆盖全国，而农保制度在这3者中起步较晚，中央财政尚未有投入。

社会养老保险制度作为社会保障一部分，是依法要求某个群体的全体人员参保，进行收入再分配，确保基金保值增值的一种制度。换言之，是一种对不同时期的GDP进行合理再分配的社会机制。但现在尚无法律依据，并且是自愿参保的试点阶段，想要正式实施，需要就参保对象、保险模式（积累方式、现收现付方式等）、参保方式（全体或自愿）、相关法律建设等与相关机构达成共识，更为根本的是，需要作为制度对象的农民对于制度的支持和信任。

某位中国社会保障研究者指出：“今后应注意农保制度对象人口的变化，搞清楚哪些人是农保的对象，搞清楚是否老年人的收入保障制度就等同于农保制度。在老年人的收入保障方面，养老保险制度必须考虑到与其他老年福祉制度和救助制度相衔接。例如，有些地区给年满50岁、60岁、70岁未缴纳保费的人员发放老龄养老金。

基本上赞成缴费型养老保险制度，但是建设一元化的制度还是多元化的制度，需要放宽眼界，拓宽思路。例如，农村的五保户制度是保护老年人的另一种社会福祉制度，计划生育户等特殊家庭也可以由其他社会福祉制度来照顾。也就是说，福祉制度、公共救助制度与养老保险制度的衔接等还有足够的研究空间。”这段话指出了针对现行试点制度进行全面评估，并据此加以总结，提出改善建议的必要性。

- ③ 2008年3月的指导意见提出利用中央政府的财政资金，建立基础养老保险，向全体人民发放不低于最低生活保障水平的养老金，但如果制度实行时未满60岁，发放的前提条件是加入农

保制度，长此以往，这一做法会偏离其初衷，被用来吸引加入现行农保。这将使得政府向个人储蓄性质的现行农保提供较大力度的补贴，不过这种做法值得商榷。应该从鼓励为养老早做准备的目的出发，控制补贴标准，作为某种程度的激励即可（10~20%左右）。此外，对现行农保过度补贴来鼓励参保也有问题。

也就是说，对有能力支付保费的参保者予以补贴的做法将可能与收入再分配的目的完全背道而驰。针对经济发达地区，或针对有承受能力的人免除其保费或给予补贴，可能会进一步拉大差距。缴纳保费阶段、发放养老金阶段的公共补贴方式都应该基于确保社会公平的观点来充分研究。

- ④ 将来势必要建立真正具有社会保险性质、以全体国民为对象的养老金制度，这种制度应该能够借助中央财政的投入缩小地区收入差距，确保所有国民的老年生活的稳定。将残疾养老保险、遗属养老保险纳入其中也是需要研究的课题。进一步说，在建立上述养老保险制度的同时，还需要通过中央、地方完善行政组织，保证预算，使这一制度得以顺利运行。

对此，上文提到的中国研究者指出：“完善行政组织势在必行，同时也是一个很复杂很微妙的问题。而是否另行建立一个全新的农保组织体系，还是纳入现有社会保险业务执行体系中，尚无结论。究其原因，因为各地区存在巨大差距。例如长江三角洲地区、珠江三角洲地区的差距不太大，因此一种农保制度和单一的组织体系就可以了，而发展滞后的中西部地区由于差距较大，一种农保制度和单一的组织体系可能无法完全保证老年人的收入。”这段话指出，必须针对各地区的社会经济条件来完善制度。

