

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

4.1.1 农村养老保险行政体制的现状

(1) 中国整体的现状

农村养老保险业务是1998年由民政部移交给劳动和社会保障部（现人力资源和社会保障部）。中央一级的农保业务移交在1998年完成了，而各省、市、县级的农保业务移交工作却进展缓慢，各地移交状况千差万别。至今还有个别省份处于民政不管劳动不接的尴尬境地。一些地方政府把民政部门征收的农保基金返还给农民，彻底取消民政部门举办的农保制度。有的地方虽然省级转移完成了，但在基层行政部门，农保的移交工作没有顺利完成。有的地方即使工作移交完成了，但农保的实施体制却没能充分建立。还有的地区虽然业务移交给劳动和社会保障部门，但由于农保基金流失，加上中央始终没有出台统一的政策，移交给劳动和社会保障部门的业务只好停止，相应的农保行政部门也被取消。

到2007年底整个农保的中心任务是开展农保审计工作，摸清家底，回收挪用基金，整理整顿农保机构，并计划在此基础上推进农保制度的建立和完善。

进入2008年以后，在政府重视民生的大政方针指导下，农保制度建设有望进入实质性发展阶段。一些发达地区如北京、广东、江苏、浙江等地区已经领跑先行，农保制度已经红红火火开展起来。这些地区不仅制度建立比较完善，农保行政体制也很完善。期待他们能带动全国农保行政体制的建立和完善。

(2) 现行农保实施体制

现行农保制度的基本实施体制如下图所示。

现行农保的实施体制

行政级别	行政机构	业务执行机构
国家（中央政府）级	人力资源和社会保障部农村社会保险司（以下简称农保司）	社会保险事业管理中心
省级	劳动和社会保障厅农村社会保险处（以下简称农保处）	农保中心（部分市未设立）
市级	劳动和社会保障局农保处（以下简称农保处或农保科）	农保中心（部分市未设立）
县级	劳动和社会保障局或农村社会保险局	农保中心

中国行政体制的特征之一就是不同的职能机关，从中央政府到基层政府，有一个至上而下的纵向指导系统。另外，在各级行政部门当中，同时有两个机关部门共同完成行政职能，其中一个制定方针的行政机关（公务员），另一个部门是，按照既定方针从事具体业务的机构，后者更多的是行政机关直属的事业单位，相当于日本的特殊法人。事业单位的职员虽然不是公务员，但其工资由财政全额拨款。农保制度也同样在各级政府部门设置两个机构从事农保事务。

各级别的行政职能如下：

中央级的农保司，主要职责是拟定有关农保的全方位的政策和发展规划以及各种管理实施规则，并组织实施。社会保险事业管理中心主要负责包括农保基金管理在内的农保所有的具体事物以及指导保险精算、指导农保事业的计划制定和实施。

省（自治区、直辖市）一级的农保处制定本地区的具体政策和制度，同时指导监督所管辖的市县农保机关的活动。另一方面，农保中心负责指导农保所有的业务，统一对农保基金进行运营管理。

市（自治州）的农保处（或农保科），对下级机关传达政策并指导监督。在一部分地区设置农保中心，对所辖县的农保业务进行指导和监督。

县（有的地区是市）级政府是农保制度实施的主体，这在 92 年颁布的《基本方案》里明确规定了。具体说，县负责制定《农村社会养老保险暂时管理办法》，设立养老保险基金管理委员会对基金实行统一管理。同时还设立农村社会养老保险事业管理处（当时作为民政部门的派出机构隶属民政），办理具体的业务。（参照资料 1《基本方案》）。另一方面，县的农保中心管理县内农保制度参加者的个人账户信息，管理农保基金的征收和支付等基金平衡业务，对基金进行运营。

乡和镇政府设立农保处（或农保办公室、劳保所）、农保代办员、在村里设农保代办员，负责保险金的征收和支付以及为推进农保制度进行普及和宣传活动。

以上是各级行政部门的职责。但是不论哪一个级别的行政部门几乎都只有几名工作人员。尤其是在县级以下的机构里，负责政策制定、业务指导监督的干部和执行具体业务的业务人员没有明确的分开。例如：县一级行政机构是农保制度业务运营中心环节，在县里设立的农保中心是执行农保具体业务，它属于事业单位，而县农保局的干部虽然是公务员身份，但经常被派往农保中心担任干部，指导监督业务的实施。像这种干部和业务兼一身的情况在中国的其他行政部门也很多。

（3）合作对象地区农保行政体制

本项目的合作对象地区为了配合本项目的实施，加强农保行政机构建设，农保行政体制建立状况比全国好一些。两次问卷调查的结果显示：八个合作对象地区都建立了各级农保行政机构，其中县一级的机构中设置基金收缴/会计/出纳/审计稽核等职能。平均拥有职员人数从 2007 年 9 月调查结果的 6 人增加到 2008 年 6 月调查结果的 7.6 人，但各地人数参差不齐。云南的南华县只有 3 人，而山东柳林县有 10 人。2008 年上半年，只有安徽霍邱县调整了农保体制，健全机构编制（参考问卷调查结果：合作对象地区农保组织体制概况）。可见各地对农保行政体制建设还没有提高到重要的日程。

合作对象地区农保机构设置概况

		2007年7月底	2008年5月底
农保行政体制现状	机构名称	农村社会保险事业处/管理中心 (8个地区)	农村社会保险局/管理中心 (6个地区)
	各自分工	基金收缴/会计/出纳/审计稽核 (8个地区)	基金收缴/会计/出纳/审计稽核 (6个地区)
	平均人数	8个地区平均6人	7个地区平均7.6人左右 (南平5人、通江9人、南华3人、柳林10人、大兴8人、菏泽9人、霍邱9人)
农保行政体制是否有过调整	有过调整	1个地区 (柳林县) (2006年1月~2007年7月间)	1个地区 (霍邱县) (2007年8月~2008年5月间)
	没有调整	7个地区	6个地区
请写出调整的内容和目的		业务股充实1名工作人员,目的是为了为了更好地搞好业务工作。基金帐务和单位经费帐务分别由专人负责,目的是为了进一步提高管理质量。(柳林县)。	健全机构编制,为作好新型农保工作打下坚实基础(霍邱县)。
调整之后是否有成效		有一定成效(柳林县)。	有一定成效(霍邱县)。
具体来说有什么成效		提高了工作效率,管理更加的科学、规范(柳林县)。	理顺管理体制,明确了经办机构 and 乡镇人员,为开展新型农保工作提供可靠保障。(霍邱县)。
现行农保行政体制存在哪些问题	业务经费	1. 乡镇、村一级农保专职人员需要工资和经费保障 2. 宣传和普及力度因经费不足而不够 3. 县一级经办机构业务经费没有列入财政预算,无固定来源 4. 征缴扩面工作进展缓慢	1. 工作经费不足
	机构、人员设置	1. 农保专设机构只在县乡,省市没有专门农保行政机构,工作衔接脱钩 2. 缺乏专职工作人员,镇级农保经办机构人员不稳定,工作能力参差不齐,分工不明确 3. 应增强稽查岗位	1. 缺乏专职工作人员,镇级农保经办机构人员不稳定,工作能力参差不齐,分工不明确,不能满足需要。 2. 农保机构规格过低,不利于开展和完成繁重的农保工作任务。 3. 省市没有专门农保行政机构,工作衔接脱钩。
	制度和管理		1. 农保政策和制度没有随着经济的发展而调整。 2. 缺乏先进的行政管理制度和方式。

出处: 调查团根据2007年9月和2008年6月问卷调查结果制作

(4) 农保机构的预算措施

现行的农保制度中,县以下的农保机构的管理费用(有关农保制度维持、管理和运营的费用)的经费来源和城镇养老保险机构的管理经费来源是不同的。城市养老保险的管理经费全部由财政拨款。与之相反,“农保机构设立当初地方政府一次性拿出一部分财政支出作为事业起步费用,过了过渡期以后,一切费用由保费(预定事业费用比率:每年新收入的保险费的3%)来出。”(基本方案)。从2002年开始,农保司曾经提出管理服务费用应该由地方财政出,但是由于没有正式出文,所以各地

的费用出处各不相同。有地地方政府开始负担全部管理费用,有底地方还延续 92 年颁布的基本方案。但不论从哪一方面出资,有一点不可否认,那就是没能够保证充足的费用支出,因而就不能保证有足够人员配置。有的地方就没配置专人从事农保工作。有的甚至无法正常支付农保工作人员的工资。

4.1.2 农村养老保险行政体制的问题

农村养老保险由于没有国家统一政策的出台,各地都根据自己的情况试行农保制度。发达地区由于经济条件较好,政府对农保支持力度大,农保行政体制比较健全,经费充足,机构健全。但是大部分地区还存在很多问题。主要表现在以下几个方面:

(1) 经费不足问题。

根据两次调查结果显示,经费不足表现在乡镇、村一级农保专职人员的工资和经费几乎是自收自支的。与城市养老保险是财政全额拨款相比,农保资金来源是基金增殖部分,所以没有保障。有的地区县一级经办机构业务经费也没有列入财政预算,无固定来源。即使有的县被列入县财政预算,也会由于农保工作面宽量大,工作经费需要量大,仅仅靠县一级的财政预算还是不够的。另外用于普及宣传的经费也不足,普及宣传的力度不够,影响参保率的提高。征缴扩面工作进展缓慢。

(2) 制度和管理的缺失

92 年颁布基本方案之后,中央一级没有再出台任何农保政策。虽然国家的一号文件和五年规划中,都提到加快建立农保制度,但是具体的农保制度的构建却迟迟没有进展。农保制度没有随着经济的发展而调整,同时也缺乏先进的行政管理制度和管理工作。

(3) 农保经办机构的其他相关问题。

各个地区指出以下问题:

- 农保专设机构只在县乡有,省、市没有设立专门农保中心,导致工作中衔接脱钩(四川通江),不能更好地开展工作。
- 缺乏专职工作人员,镇级农保经办机构人员流动大不稳定,工作能力参差不齐,分工不明确。
- 现有行政机构中有的没有稽核岗位,应设置稽核岗位。同时没有专门从事书类管理和宣传启发的人员,在乡镇应设置专职工作人员,并加强对他们的培训。
- 农保机构规格过低,与其他同类社保机构相比明显低人一等,与实际工作不相符,不利于开展和完成繁重的农保工作任务。
- 各级财政没有对参保农民进行补贴,农民参保积极性不高。

总之,由于中央政府对农保政策没有统一的方针和政策,各地政府对农保制度建设的认识不足,思想不统一。农保制度改革步子迈的比较小。对农保的定位和定性有偏颇,导致农保行政体制不健全,经费不足,人手不够,甚至无法正常运转。

4.1.3 农保行政体制的课题

(1) 农保行政体制的构建

2007 年末农保的审计工作已经完成,自 2008 年开始,为了尽快实现中共十七大提出的加快建立覆盖城乡社会保障制度的目标,农保业务的移交和行政体制的完善将被提高到日程。

那么农保行政体制到底应该如何建立?是建立独立的子系统还是与城镇养老保险体系合并是必须做出抉择的时刻。由于中国地区差别较大农保行政系统的构建就更加复杂。如今在县以下设置农保中心,可是在省和市一级是否设立农保中心面临决策的选择。从城市的养老保险制度经验和教训

来看，由于没有实现省级统筹，各地区各自为政，制度和管理体系不尽相同，给养老保险制度衔接、养老关系转移、以及信息系统整合带来很多障碍。以城市为前车之鉴，从农保制度建立的长远目标看来，全国统一制度和信息服务网络的建立是必然趋势，目前可以借鉴城市即将实现的省级统筹的目标，农村养老保险也应该在省级集中统一管理、监督。在市和县，分别设立独立的农保中心，实现服务延伸，建立上和下分的垂直管理体系。但需要强调的是即使在市和县设立了独立的农保中心，一定要和上级主管部门形成垂直管理。而不受横向的当地政府的干涉。政事真正分离。

(2) 农保实施体制的强化

农保制度实施的主要力量在县以下的农保行政部门。县、乡和村的农保机构是否健全，经费是否充足，人员是否强干，分工是否明确合理，直接关系到农保制度能否顺利实施。随着农保制度改革的不断完善，农保的实施体制要不断改革和完善。现行的县以下农保机构还不尽完善。同样级别的农保机构和城保机构，不论在经费还是在人员配置乃至各种硬件配置都差别悬殊。甚至农保机构的工作人员感觉低人一等。

另外，农保机构缺乏科学的管理制度和办法，这是农保制度实施的天敌。应该尽快导入科学的管理方法。建立健全的行政管理体系。同时，要使农保制度高效率实施，除了有科学的管理体系之外，还要求农保部门机构的人员有较高的业务水平和专业能力。针对当前乡和镇一级农保机构工作人员不稳定，没有专职工作人员，且人员素质和能力差，导致制度普及宣传不到位等问题，确定当前要抓的最主要矛盾，就是增加农保专职人员的数量，提高职员的业务实施能力和专业能力。使农保业务更加效率化，规范化。从而确保农保制度顺利实施。

试点地区的农保工作实施体制

试点地区	安徽省 六安市 霍邱县	山西省 吕梁市 柳林县	山东省 菏泽市 牡丹区	福建省 南平市 延平区	四川省 巴中市 通江县	云南省 楚雄彝族自治州 南华县
省 (人数)	劳动和社会保障厅 农保处 (3)	劳动和社会保障厅 农保处 (4)	劳动和社会保障厅 农保处 (3)	劳动和社会保障厅 养老保险处 (含其他保险5人) (4)	劳动和社会保障厅 养老保险处 (6)	劳动和社会保障厅 农保处 (5)
	劳动和社会保障厅 农保中心 (4)	劳动和社会保障厅 农保中心 (13)	-	农保中心 (20)	社保局 (7)	社会保险局 (3)
市 (人数)	劳动和社会保障局 农保科 (1)	劳动和社会保障局 社保科 (1)	劳动和社会保障局 农保处 (3)	劳动和社会保障局 社保科 (2)	劳动和社会保障局 养老保险科 (1)	劳动和社会保障局 农保科 (3)
	-	农保中心 (9)	-	农保中心 (7)	社保局 (2)	-
县 / 区 (人数)	-	-	劳动和社会保障局 农保处 (9)	劳动和社会保障局 社保处 (1)	农保局 (10)	劳动和社会保障局 农保中心 (5)
	农保中心 (8)	农保中心 (5)	财政局 会计管理中心	农保中心 (5)	劳动和社会保障局 社保基金中心 (7)	-
乡镇 (人数)	农保干事 (1~2)	农保所 (3~6)	劳保所 (3~5)	农保所 (1)	劳保办公室 (2~3)	劳保所 (2)
村 (人数)	代办员 (1)	代办员 (1)	代办员 (1~2)	代办员 (1)	代办员 (1)	代办员 (1)

出处：调查团根据《中华人民共和国农村社会养老保险制度建设与管理规范事前调查报告书》(2005年，独立行政法人国际协力机构)进行一部分修正后做成。

(3) 明确农保机构的预算措施和确保预算

农村养老金制度需要通过中央、地方完善行政组织，保证预算，使这一制度得以顺利运行。农保机构的费用到底应该如何解决，中央应该明确基本方针，争取必要的财政措施。现在的农保制度是自愿加入的制度，农保的管理费用完全由预定事业费率出是很困难的。有的地方政府考虑减轻加入农保的农民的负担，管理费用由地方财政支出，但是对地方财政困难的地区来说，沉重的管理费

用很难承受。只依靠地方政府的财政是不够的。考虑到如何由各级政府同时分担农保行政费用。并划分好他们的责任分担是解决问题的关键。

政府级别	机构	对象	作用
中 央	人力资源和社会保障部 农村社会保险司 (农保司)	-	农保制度的基本政策的制定和传达
	人力资源和社会保障部 社会保险事业管理中心 (养老保险二处)	-	农保业务、农保基金管理、征缴和发放、指导农保精算、制定计划、工作指导
指导 ↓ 监督			
省 (自治区、 直辖市)	劳动保障厅 农村社会保险处 (农保处)	干部	制定和实施适合本地区状况的具体政策 指导和监督市、县农保机关工作
	农保中心 (一部分省设置,有的是农 保公司、社保局)	干部 (实务人员)	指导全省农保基金管理和运用 省内各县的农保基金的统一运用、 一部分在县一级进行基金运用
指导 ↓ 监督			
地级市 (自治州)	劳动和社会保障局 农保处 (或农保科、农保负责人)	干部	把上级机关的政策传达给下一级 机关 监督、指导县农保机关的活动
	农保中心 (在一部分地区设置)	干部 (实务人员)	对所管辖的各县的农保基金活动 进行监督和指导(只限于一部分 省的一部分地区)
指导 ↓ 监督			
县 (市、区)	劳动和社会保障局 或 农村社会保险局	干部	制定《农保暂行管理办法》 制定具体的实施方法 管理保险费 基金运营(的监督) 普及/宣传的指导·监督 传达政策
	农保中心 (或农保处)	干部 (实务人员)	为制度实施所实行的业务(参保业 务、征收保险费、变动处理、发放 养老金、会计处理、查询、普及宣 传、计算机操作等)
指导 ↓ 监督			
乡镇	农保所 (或农保办公室、劳保所)	实务人员	日常业务(征收保险费、发放养 老金、账户管理等)、普及宣传
指导 ↓ 监督			
村	农保代办员	实务人员	日常业务(征收保险费、发放养 老金、账户管理等)、普及宣传

出处：调查团根据《中华人民共和国农村社会养老保险制度建设与管理规范事前调查报告书》(2005年，独立行政法人国际协力机构)进行一部分修正后做成。

农保制度的实施体制和人才培养对象

4.2 人才培养现状和课题

4.2.1 人才培养现状

(1) 全国现状

由于没有形成全国统一的农保政策和方针，农保的全国性培训还很难形成完整的计划。人力资源和社会保障部农保司组织的培训每年大约进行一次。这一计划是人力资源和社会保障部整体年度培训计划的一部分（参见人力资源和社会保障部 2006-2008 年度劳动保障系统业务培训班计划）。2006 年和 2007 年分别在第三季度举办农村养老保险业务培训班，参加对象为各省、市、区的农保处及部分地市农保机构业务人员。这两次全国性大型培训都是与本项目的培训计划联合实施的。2008 年在第二季度举办了农村社会养老保险和被征地农民社会保险业务培训班，同样吸收各省、市、区农保处及部分地市农保机构业务人员参加。培训内容主要是以国家的大政方针理解和最新动向介绍、各地经验交流以及农保业务能力培养，并在此基础上逐步完善制度，为在全国普及提出建议。另外，配合国家各项方针政策的实施，农保司会根据形势需要，及时组织相应业务培训班和研讨班，及时了解最新政策理，但时间比较短，大约 1-3 天时间，基本上采取以会代训的形式。

(2) 合作对象地区现状

虽然国家没有出台统一的政策，但是有条件的地区还是先行一步。伴随农保制度的试行，已经在各个行政级别实施农保制度的培训工作。各地区培训方法和内容各有千秋，但也有重复同样内容的情况。下面利用在合作对象地区进行的两次问卷调查结果，来评价合作对象地区人才培养现状。

本调查于 2007 年 9 月和 2008 年 6 月在合作对象地区进行两次问卷调查。第一次调查时还有 2 各地区没有制定培训计划，3 个地区执行计划不到位。而从第二次调查结果来看，所有的地方都制定了培训计划，而且培训计划基本上能如期完成。说明各地对培训越来越重视。

两次培训内容基本相同。主要有新型农村养老保险政策知识讲座；政策、操作规范以及经办人员培训，推广普及宣传技能；农村社会养老保险暂行办法；农村社保业务、财务、网络化规范管理培训。

2006 年 1 月—2007 年 7 月间，8 个地区都开展了全新内容的培训。而且内容丰富。而 2007 年 8 月至 2008 年 5 月期间，只有 2 个地区开展了全新内容的培训。可能是因为没有新政策出台，没有新的培训内容。

合作对象地区的培训计划状况

培训计划状况		2007年7月底	2008年5月底
是否正在制定培训计划	2006年1月以前制定,此后无变化	1个地区	1个地区
	2006年1月以前制定,2006年1月至2007年7月期间进行过修改	3个地区	2个地区
	2006年1月至2007年7月期间第一次制定。	—	3个地区
	没有制定计划	2个地区	0个地区
	没有回答	2个地区	0个地区
请介绍一下培训计划的内容		1. 新型农村养老保险政策知识讲座	1. 新型农村养老保险政策宣传、新系统应用。
		2. 政策、操作规范以及经办人员培训,推广普及宣传技能	2. 主要为了乡镇业务人员做好本职业务培训工作。
		3. 农村社会养老保险暂行办法	3. 农村社会养老保险暂行办法
		4. 农村社保业务、财务、网络化规范管理培训	4. 农村社保业务、财务、网络化规范管理培训
该培训计划是否如期进行	如期执行	3个地区	2个地区
	基本如期执行	2个地区	3个地区
	执行不太到位	1个地区	0个地区
	没有执行	2个地区	0个地区
	没有回答	0个地区	1个地区

出处: 调查团根据 2007 年 9 月和 2008 年 6 月问卷调查结果制作

关于为改善“人才培养”工作而做出努力的“目的”一项,两次调查结果基本相同,概括起来可以归纳为以下 4 点

- 对政策的理解。让经办人员掌握政策,宣传政策,并提高对政策的理解能力,拓宽思路,创新制度,为农民提供更好服务的同时扩大宣传影响力。
- 工作能力的提高。提高经办人员的工作能力,增强业务水平,提高经办人员管理和服务水平,促进新型农保事业健康发展。
- 业务水平的提高。让业务人员熟练掌握新型农保政策及新型农保网络信息系统的操作规则和方法。
- 工作热情和职业道德。提高经办人员的工作热情,积极宣传、热情服务。

对于上述为改善“人才培养”工作而做出努力是否有成效的回答:

- “毫无成效”和“成效不明显”两栏中,第一次调查结果是分别有一个地区回答“毫无成效”一个地区回答“成效不明显”。而第二次调查结果显示,两项回答都是 0 个地区。可见各地区培训效果都在提高。
- 回答“成果显著”的两次调查都各有 1 个地区。可见培训还没有普遍达到非常好的效果
- 回答“有一定的成效”的地区最多,第一次调查回答为 5 个地区,第二次为 4 个地区。可见培训效果停留在中上水平。回答有一定成效具体表现在:
 - ① 提高经办人员业务素质和工作效率,扩大宣传影响,群众参保积极性提高了。
 - ② 通过培训各乡镇劳动保障所工作人员使其能够熟练掌握农保政策、操作流程,并能在乡镇劳保所利用外网为投保户方便、快捷地查询缴费资料。
 - ③ 通过培训使全县干部群众知晓了新型农村养老政策,使全县乡镇和劳动与社会保障办公室业务人员熟悉了解新型农村养老保险办理流程。
 - ④ 使各镇经办人员能够掌握政策按照政策办理各项事务,更熟悉地运用信息管理系统。

培训和人才培养的改进工作

		2007年7月底		2008年5月底	
关于具体的工作內容	开展全新內容培训工作	8个地区	1. 新农保政策培训 2. 新型农村社会养老保险制度创新与管理规范 3. 农村社会养老保险暂行办法 4. 基金管理系统的使用、试点工作介绍	2个地区	1. 组织实施新型农村社会养老保险政府补贴等制度及实务操作的培训。 2. 对(北京市08年1月出台的)新型农村社会养老保险政策进行培训。
	完善培训內容	4个地区	1. 在原农保政策基础上, 重点讲解农保政策的改进 2. 农村社会养老保险基金管理及相关业务办理流程的有关规定	4个地区	1. 对如何开展好新型农村社会养老保险工作、被征地农民养老保险、村干部养老保险业务操作及电脑基础操作进行培训。 2. 进行乡镇劳保所新型农保新系统培训。 3. 合作对象地区被征地农民养老保险。
	采用全新的培训办法	2个地区	1. 以会代训方式 2. 集中培训、现场观摩, 现场办理业务演示	1个地区	1. 采用以会代训的方式。
	采用全新的培训教材	2个地区	1. 现行政策是个人缴费为主, 集体补助为辅, 国家补助相结合的新机制 2. 新型农村社会养老保险政策法规及业务实施细则	1个地区	1. 农保最新的政策动态和信息系統应用过程中的问题及解决方法。
	新聘培训讲师	(无)		(无)	
	其他	(无)		1个地区	以相关的文件政策为內容做的培训。
	没有什么改善	2个地区		(无)	
	上述培训和人才培养的改进工作目的是什么		1. 扩大覆盖面, 提高参保率, 收取保险费 2. 完善新型农村社会养老保险工作制度, 规范内部业务管理, 加强对县级及乡镇业务人员的业务培训 3. 对乡镇代办员进行培训, 掌握新型养老保险业务、财务、网络化操作流程 4. 掌握政策、拓宽思路、热情操作、创新制度、搞好服务		1. 努力提高经办人员的工作水平能力, 同时扩大宣传影响力。 2. 增强业务水平, 提高经办人员的管理服务水平。 3. 创新制度建设, 提高操作技能, 促进新型农保事业健康发展。 4. 熟练掌握新型农保政策及新型农保网络的操作方法。 5. 让各镇经办人员了解政策, 熟悉政策, 宣传政策。
上述培训和人才培养的改进工作是否有成效	成效显著	1个地区		1个地区	
	有一定成效	2个地区		5个地区	
	成效不明显	1个地区		0个地区	
	毫无成效	1个地区		0个地区	

出处: 调查团根据 2007年9月和2008年6月问卷调查结果制作

培训和人才培养的改进工作（续）

	2007年7月底	2008年5月底
上述培训和人才培养的改进工作带来了何种具体成效	<ol style="list-style-type: none"> 1. 落实了政府补贴制度，使农保在制度创新方面有了实质性和根本性进展。 2. 通过受训人员的宣传讲解，群众参保积极性提高 3. 不断规范了内部业务操作及管理制度 4. 提高了业务经办人员的工作能力，更有效地为农民参保服务 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提高经办人员业务素质和工作效率，扩大宣传影响。 2. 通过培训各乡镇劳动保障所工作人员使其能够熟练掌握农保政策、操作流程，并能在乡镇劳保所利用外网为投保户方便、快捷地查询缴费资料。 3. 使各镇经办人员能够掌握政策按照政策办理各项事务，更熟悉地运用信息管理系统。 4. 通过培训使全县干部群众知晓了新型农村养老政策，使全县乡镇和劳动与社会保障办公室业务人员熟悉了解新型农村养老保险办理流程。
请评价一下培训和人才培养工作，并写出人才培养地最佳方法和内容。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 理论联系实际，短平快，全面系统 2. 增加经费投入，购买器材、设备；增加图片解说，图文并茂的培训材料 3. 采取集中培训和现场业务办理培训相结合，在内容上主要是新型农村社会养老保险政策和业务办理 4. 参观考察学习经验、互相交流效果，更能帮助拓宽思路、培养创新制度的能力 5. 对县级工作人员进行培训，由县级工作人员对乡镇代办员进行培训 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 培训收到一定成效，如果有条件，组织人员在各级专家指导下集中授课和定期进行培训效果更好。 2. 以会代训，培训可采取“经验交流、讨论”及实际观摩的方式进行。 3. 理论联系实际，提高宣传发动能力和技巧。 4. 农村社会养老保险培训的最佳方法是集中培训和分散培训相结合；内容是新型农村社会养老保险政策和业务办理流程。 5. 由于缺少经费，对乡镇代办员进行一次培训。人才培养最佳方法是对县级工作人员进行培训，由县级工作人员再对乡镇代办员进行培训。
上述培训和人才培养的改进工作存在什么问题？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 师资不足，理论性不强，缺乏全面系统的培训 2. 缺乏经费投入，导致会期短，内容单一，农保代办员对农保知识了解不透彻 3. 科学规范的培训教材欠缺。培训的教材是自己在工作中收集编成的一些手工资料 4. 缺乏专门的、系统的新型农保业务信息化软件设备， 5. 农保知识缺乏，不能进行系统全面的培训，外出交流参观学习的机会太少 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 缺乏经费投入、缺乏师资力量。 2. 培训次数、时间还不很充足。 3. 无专项的培训经费，没有上级新型的农村养老培训资料。 4. 农保相关知识缺乏，不能进行系统全面的培训。 5. 县级机构在业务培训水平能力上还有待提高。
您认为今后应该实施哪些改善措施？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 利用计算机系统在网上培训 2. 县级机构工作人员加强学习，或参加上级有关部门组织的培训 3. 若农保面上推开，还应加强对村级代办员的培训 4. 上级部门给予一定的专项培训经费 5. 希望我们的工作你们的统一框架内进行试点，在综合总结的基础上，制定一套全国统一的农村社会养老保险制度及业务办理流程 6. 加大对合作对象地区设备、资金和技术的投入，最终确保试点工作取得成功 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 利用计算机系统在网上培训。 2. 县级机构工作人员加强学习，或参加上级有关部门组织的培训。 3. 若农保面推开，还应加强对村级代办员的培训，提高其业务素质。 4. 上级部门给予一定的专项培训经费。 5. 中央、省级财政对农民参保应给与一定比例的财政投入，提高农民参保的积极性，提高保障的水平。 6. 加大对合作对象地区设备、资金和技术的投入，最终确保试点工作取得成功。 7. 部里应就新型农村养老保险工作合作对象地区的先进做法及经验进行全国性交流，快速推动新型农村社会养老保险事业的发展。

出处：调查团根据 2007 年 9 月和 2008 年 6 月问卷调查结果制作

(3) 培训教材、业务人员工作手册

其他社会保障制度都配有全国统一的教材，可是农保制度却没有全国统一的教材。中央主办的培训主要是为了传达政府关于农保制度的最新方针、政策。为此，每次培训时把需要传达的事项作为材料发给大家。在各地进行培训的教材编写情况有很大差别。从合作对象地区情况来看，与2007年度调查结果相比较，2008年以来，有培训教材的地区由2个上升为4个，有业务手册的地区由3个变成了6个。教材和手册都没有的由4个地区变成0个地区。可见各地区已经认识到培训教材和业务手册的重要性，并加强培训教材和操作手册的编制工作。但是，从教材内容上看，主要是资料汇编和工作指南比较多，而且大都编著时间比较早。如山东省使用的教材是在1997年编写的。其中值得关注的是几乎每个地区都有操作手册。可见各地区的业务操作规程比较规范。

有无教材和操作手册状况

有无教材和操作手册	2006年1月~2007年7月	2007年8月~2008年5月
有培训教材	1个地区	4个地区
有业务操作手册	3个地区	6个地区
两者都没有	4个地区	0个地区

出处：调查团根据2007年9月和2008年6月问卷调查结果制作

4.2.2 人才培养课题

调查团两次问卷结果显示8个合作对象地区的各年培训都取得了一定成效。受到好评的培训方法有各级专家指导培训、集中授课、定期进行培训；以会代训，采取经验交流、讨论及实际观摩的方式进行；理论联系实际的业务能力培养；集中培训和分散培训相结合；新型农村社会养老保险政策和业务办理流程相结合培训等都是受到好评的培训方法。但是培训仍然有“不足”。主要是预算不足，培训内容不足（主要是没有系统理论体系的讲座内容），师资不足，还有与之相关联的教材和系统关联的机器设备不足。

在调查问卷中，各合作对象地区对以后培训提出以下要求：

- ① 利用计算机系统进行网上培训。
- ② 县级农保机构工作人员加强学习，或参加上级有关部门组织的培训。
- ③ 若农保面上推开，还应加强对村级代办员的培训，提高他们的素质。
- ④ 上级部门给予一定的专项培训经费。
- ⑤ 中央、省级财政对农民参保应给与一定比例的财政投入，提高农民参保的积极性和提高养老保障的水平。
- ⑥ 加大对合作对象地区设备、资金和技术的投入，最终确保试点工作取得成功。
- ⑦ 部里应把新型农村养老保险工作合作对象地区的先进做法及经验进行全国性的交流，快速推动新型农村社会养老保险事业的发展。

现在，农保制度正处在探索和总结试点经验的基础上逐步完善制度的阶段，最后将形成能在全中国普及的制度方案。因此，我们认为使用全国统一的教材对制度进行解说，或基于全国统一制度基础上进行业务培训还为时尚早。另一方面，农保制度的试点已经开始，因此为了使制度顺利试行，急需对制度普及、管理人员进行培训。因此人才培养的课题分成短期和中长期课题。短期内对急需的内容进行培训，而针对制度构建和普及的情况，需要进行中长期培训计划。当前培训的主要课题如下：

(1) 制定综合人才培养计划并保证实施。

中央虽然每年都有大规模的培训，但是大都是随形势发展要求而进行。比如出台新政策，或有新举动，才举办培训会，至于那种有计划安排农保相关人员定期学习和进修的计划还没有。地方也是只有一部分地区制定了培训计划，有的虽然有培训计划，但却不能按时完成。各级政府的财政支出是培训实施的最大保证。

从中央到省、市、县要考虑如何制定可操作、可实现、又适用的培养计划。各级政府的培养计划要有一贯性和相通性。培养计划要有一个通盘的，全方位的思考。

(2) 短期内应该解决的课题

1) 短期培训计划的制定

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

2) 当前急需的培训题目的确定和培训的实施

为了促进现行农保制度普及扩大，并能适当有效率地运营管理，有必要确定当前急需的培训题目并实施下去。现在，能够想到的培训题目大致有以下几项。

- 中央一级的方针、政策的传达和理解
- 各地区独自的政策/制度的传达和理解
- 为完善制度所必要的技术培训（例如：生命表、养老保险精算等）
- 各地区为了实施自己独自的制度进行的培训
- 伴随信息管理系统的导入而进行的实务培训
- 关于普及宣传活动的实务培训

(3) 中长期应该解决的课题

1) 制定中长期人才培养计划

根据农保制度的完善以及在全国的普及状况，首先应该由中央一级制定，其次在省一级制定各自相应的中长期人才培养计划。有了人才培养计划，就能明确需要优先培训的题目，也比较容易采取特定的、有效率、有效果的实施方法。

2) 人才培养实施体制的强化（讲师的培养、实施培训的人员配置、预算等）

在制定人才培养计划同时，中央和各地区也必须重新修改和完善人才培养的实施体制，包括讲师的培养、实施培训的人员配置、预算等。培养计划必须有可操作性，同样实施体制也必须符合中央和地方的实情。

3) 培训教材的开发、业务人员操作手册的完善

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

(4) 网络化，电教化培训方法的使用。

农保制度是社会保障制度的重要组成部分，但是起步比较晚，至尽还在探索之中，有望在近期内出台新政策。为了适应中国健全覆盖城乡社会保障制度的任务目标，要选择方便快捷，效果良好的培训方法。

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

4.3 试点期间的培训内容和实际业绩

4.3.1 培训内容

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

- 考虑到县一级中国农保制度的干部和业务人员不能明确分开这一实际情况，如果把干部和业务人员放在一起培训的话，所有的农保人员都参加，所以干部培训和业务人员培训和在一起培训了。
- 关于培训时期，中国强烈要求 11 月进行。因为每年 11 月中央都要举办全国规模的农保制度培训，而且其他时间也如不得当，重要人才因为职务繁忙不能参加培训（具体说 3 月，各地方召开全国人代会，12 月是中国的年末，很繁忙）。

根据以往的经验，本项目的培训与中方每年 11 月举办的全国规模的培训联合培训，这样效果比较好。于是各年的培训也根据中方的需求，按照预定计划在 11 月举办。

(1) 第一年度培训（2006 年度）

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

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

（与会人员）除了试点对象之外，还有来自全国各地的农保人员 300 多名。

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

*考虑到农保制度实施状况，由调查团与中方协商决定的。中方负责新型农村社会养老保险的理论和政策以及业务管理体系的内容，日方负责介绍有关日本养老保险制度的事例。

2006 年全国农村社会养老保险制度培训会议安排

(200 年 11 月 14-17 日)

日期/时间		内 容	讲 师
11/14		报到	
11/15	上午	开班式 社会主义新农村建设与新型农村社会保障制度	教育培训中心 农村社会保险司司长
	下午	被征地农民社会保障制度建设与业务管理	农村社会保险司
11/16	上午	日本公共年金制度基金投资运营经验介绍	日本调研团
	下午	·日本公共年金制度经验介绍 ——基金投资运营—— ·日本公共年金制度经验介绍 ——普及宣传——	日本调研团
11/17	上午	新型农村社会养老保险精算基础	农村社会保险司
	下午	· 新型农村社会养老保险管理信息系统介绍 · 新型农村社会养老保险基金银行间债券市场投资管理 方案简介 · 培训总结	武汉天喻信息开发公司 华西证券有限责任公司 农村社会保险司

(2) 第二年度培训 (2007 年度)

2007 年的培训于 11 月 27-29 日在广东省的珠海市举办。

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

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

(培训内容) 考虑到农保制度的进展情况, 由调查团与中方协商决定。另外, 信息管理系统的开发也安排在干部和业务人员培训之后。

- ① 讨论即将出台的两个文件, 同时各地的农保实践的进展速度非常快, 有些内容急需向全国传达。所以培训中首先由农保司司长做报告, 传达有关农保政策和制度最新动向。
- ② 介绍讨论《关于推进新型农保试点工作的意见》、《关于进一步做好被征地农民社会保障工作的实施意见》两个文件,
- ③ 由各地介绍农保制度的经验, 进行交流,
- ④ 介绍日本建立社会保障制度和公共养老保险制度的经验和面临的课题。

2007 年全国农村社会养老保险制度培训会议安排

(2007 年 11 月 27-29 日)

日期/时间		内 容	讲 师
11/27	上午	开讲致辞	广东省珠海市领导
		致辞 劳动和社会保障部 (当时) 农保司作报告 日本的社会保障制度和公共养老保险制度	广东省劳动和社会保障厅 农村社会保险司司长 日本调研团
	下午	介绍《关于推进新型农保试点工作的意见》、《关于进一步做好被征地农民社会保障工作的实施意见》 各地介绍新型农保制度进展, 讨论《关于推进新型农保试点工作的意见》、《关于进一步做好被征地农民社会保障工作的实施意见》	广东省珠海市领导 劳动和社会保障部 (当时) 农村社会保险司 各地方政府农保部门
11/28	上午	继续讨论《关于推进新型农保试点工作的意见》、《关于进一步做好被征地农民社会保障工作的实施意见》	
	下午	总结 实地考察	农村社会保险司司长
11/29	全天	新型农村社会养老保险管理信息系统培训	武汉天喻信息开发公司

4.3.2 培训评价

(1) 对问卷调查的分析

1) 培训满意度

从两次问卷结果来看，基本上达到了满意。不满意的地方可列举两点：一是培训时间太短，二是专家培训太少。培训虽然满意度比较高，但是还是有美中不足的地方。

2006 年度培训人员问卷调查结果

设 问		回 答 (选 项)	回 答 人 数	
大分类	小分类		(人)	%
1. 培训课程后的期望和实际培训后的感想	培训期望	了解养老保险理论 掌握农保方案 有助于实际工作 获取最新动态	8 6 6 2	9% 27% 36% 27%
	期望是否达到	达到 基本达到 百分之五十达到 不知道	7 10 4 1	32% 45% 18% 5%
2. 关于此次培训的内容	最有参考价值的题目和理由	社会主义新农村建设与新型农村社会保障制度 被征地农民社会保障制度建设与业务管理 新型农村社会养老保险精算基础 日本公共年金制度业务流程 新型农村社会养老保险管理信息系统 基金银行间债券市场投资方案	8 5 5 2 1 1	36% 23% 23% 9% 5% 5%
	第二有参考价值的题目和理由	被征地农民社会保障制度建设与业务管理 日本农村年金制度业务流程 新型农村社会养老保险精算基础 社会主义新农村建设与新型农村社会保障制度 基金银行间债券市场投资方案 新型农村社会养老保险管理信息系统 日本公共年金制度基金投资运营经验介绍 没有回答	4 4 3 3 1 1 1 5	18% 18% 14% 14% 5% 5% 5% 23%
3. 关于培训方法	培训的优点	符合实际情况 内容丰富 准备充分 没有回答	10 6 5 1	45% 27% 23% 5%
	有待改进之处	会议组织 交流、参观 时间紧张、难以展开 授课水平 没有回答	6 6 4 4 2	27% 27% 18% 18% 9%
4. 关于今后的培训工作	今后希望接受的培训题目和理由	农保政策的制定和实施 会计、精算等 解决实际工作困难的方法 养老保险基础知识 国际经验 信息系统建设 没有回答	4 4 3 2 1 1 7	18% 18% 14% 9% 5% 5% 32%
	期望的培训方式	经验介绍、讨论、交流 实地参观 此次的方式 没有回答	8 5 1 8	36% 18% 5% 36%

出处：调研团进行的问卷调查（总回答人数 23 人，有效回答 22 人）

2007 年度培训人员问卷调查结果

设 问		回 答 (选项)	回答数 (地区)	备 注
大分类	小分类			
1. 这次培训对你以后的工作是否有参考价值	是否有参考价值	很有参考价值 比有参考价值 一般 没有参考价值 很有参考价值	6 1 0 0 0	
	是否满意	达到 基本达到 一般 没达到 达到	4 3 0 0 0	“时间太短，专家培训少”
2. 关于此次培训的内容	最有参考价值的题目（可多选）	各地经验介绍 形式分析和政策解读	4 5	“开拓思路比对工作”、“有了思路”
	第二有参考价值的题目	日本专家介绍经验 形式分析和政策解读 各地经验交流	5 2 1	“增加知识” “有利于开展工作”
	没有参考价值的题目	日本专家介绍经验 计算机培训	2 1	
3. 培训的优缺点	培训的优点	以会代训的方式节省时间，安排工作传达信息 省处长参加高规模会议收获大 内容丰富，涉及面广 交流经验好 信息培训 不知道	1 1 1 1 2 0	
	有待改进之处	时间短，尤其是计算机培训，需要时间 内容再丰富些，最好由会中文的专家讲 授课水平 不知道	1 1 1 3 0	“计算机培训尤其需要时间”
4. 关于今后的培训工作	今后希望接受的培训题目和理由	国外社保基金管理运营经验 解决实际工作困难的方法 农保政策的制定和实施 国际专家讲解社会保障养老保险基础知识 经办机构能力建设，系统操作 养老保险精算，	1 1 1 1 3 1	“国内基金保值增值难” “应该掌握国际水平的知识” “实用” “实用”
	期望的培训方式	经验介绍、讨论、交流 实地参观，印刷材料 此次的方式 课题培训 不知道	2 2 1 1 1	

出处：调研团进行的问卷调查（总回答数 8 各地区，有效回答 7 个地区）

2) 培训内容

对于培训内容，两次问卷都基本上都把“对工作有指导意义”，或“了解现行制度”和“新出台的制度，使业务能顺利进行”等相关联的内容作为最有参考价值的题目。如 2006 年度的培训调查中，最有参考价值的题目中，选择“被征地农民社会保障制度建设和业务管理”的参加者最多（8 名、36.36%），其理由是因为这个题目适合形势，是工作重点。另外，“新型农村养老保险精算基础”和“社会主义新农村建设与新型农村社会保障制度”这两个题目也因为实用性强、全面、有政策高度得到较高的评价（都有 5 名选择，22.73%）。而在 2007 年度培训结果调查中，选择“时势分析和政策解读”的参加者最多（5 个地区），其理由是有了思路，明确方向。另外，“各地经验介绍”也因为开拓思路，比对工作得到较高的评价（有 4 个地区）。

在 2007 年度中，我们还设计了没有参考价值的培训题目一栏，其中有 2 个地区选择“日本专家经验介绍”，有一个地区选择了计算机培训。第一个题目因为内容和第一次培训的差不多。而且日本专家使用日语，在翻译时可能产生内容连接不够的情况。而第二个题目是因为时间太少，没有达到效果。

关于有参考价值的题目，得到很高评价的大都是因为对工作有指导意义，明确了方向。说

明在中央统一政策方针没有出台的今天，急需明确政策的方向性。同时他们也很关心其他地区的经验，期待对本地区工作有借鉴意义。

3) 培训方法

两次调查结果来看，比较受欢迎的培训方法有“以会代训的方式节省时间，安排工作传达信息”；“省处长参加高规模会议收获大”“内容丰富，符合实际情况”；

对培训的不足之处和应该改进之处是“没有交流和参观的时间”、“时间紧张，难以展开”、“授课水平有待提高”、“内容要再丰富些”、“最好由会中文的专家讲”等。应该改善的地方列举出很多方面。

4) 关于对今后培训工作的期望

关于今后希望进行什么题目的培训中，两次调查结果都是对具体工作有指导意义的题目占多数。如“农保政策的制定和实施”、“会计、精算等”、“解决现实工作中困难的方法”、“经办机构能力建设，系统操作”、“国外社保基金管理运营经验”。

另外，在两次问卷中，最希望采用的培训方法都是“经验介绍、讨论、交流”、“实地参观，资料共享”。这些培训方法在以往培训中多次提出并实际应用，效果确实不错。在农保制度建设中，为了能使本地区的农保业务顺利进行并尽快得到普及，也很想知道其他地区的做法和经验，这符合地方的培训需求。

(2) 中国劳动和社会保障部的评价

中国劳动和社会保障部（当时）农保司对两次培训都给予很高评价。对 2006 年 11 月的第一次培训的评价有以下 5 点：

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

对 2007 年 11 月第二次培训的评价有以下 3 点：

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

总之，由于是中央一级高度重视的培训，省部级干部亲自参加，内容也适时丰富，受到好评。

(3) 调查团对培训的总结

1) 培训取得的成绩

两次培训都是在充分考虑中方的现状和需求的基础上，与合作伙伴中方进行充分商讨，把初始报告书的一部分计划修改后实施的。变更的主要内容是培训实施方法的改变。从以下两点

看，这种改变很得当。

第一、培训对象没有区分干部和业务人员，把原计划实施的两次培训（干部和业务人员）合在一起培训。其理由在养老保险行政实施体制里也阐述过。在中国农保体制中，干部和业务人员没有明确区分的现象很多。这种现象在农保的基层组织县一级表现更明显。在中央和省一级主办的培训中，也没有把他们分开来培训。所以我们认为这次变更不仅反映中国的实情，也提高了培训效果。

第二、培训对象不仅仅局限于合作对象地区的农保工作人员，而是扩大到各省农保工作人员，成为全国规模的培训。培训的目的是根据中国新农村建设的进展状况，把一些急需内容向全国传达。考虑到这一点，培训对象扩大到全国各地的农保工作人员，培训规模扩大到全国，无论是从传达内容的完整性还是从节约培训费用上看都是合理且有效率的。培训内容很符合当前农保制度和政策的进展状态，而且从理论到业务涉及面很宽泛。

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

尤其是第二次培训可谓是天时地利人和。由于十七大结束后，农保的第一任务是如何理解十七大精神并把它贯彻到工作中去。一些正在等待农保制度出台的地区也迫切需要政策上的方向引导。另一方面，在沿海发达地区农保进展比较快，积累了丰富的经验，应该传达给其他地区。所以选择农保的先行城市珠海做培训场所比较合适。从培训内容和方法来看可概括为三句话：领导讲话定方向，专家报告指正路，各地交流送经验。其中，利用培训机会，让各地讨论即将起草的两个方案，同时为各地经验交流提供场所的方法效果比较好。培训不仅仅是一个学习过程，也是一个互通有无并检验自己的过程。以会代训、经验交流的培训方法在以后培训中建议更多使用。

2) 培训的不足之处

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

第二次调查显示，培训时间短，内容不够丰富。尤其是信息系统培训，有些走马观花的感觉。建议培训时间充分一些，培训内容丰富一些。也希望外国专家的报告能直接用中文，那样内容比较连贯也容易理解。这些都是以后培训中应该考虑的问题。

两次培训内容是很符合当前农保制度和政策的进展状态，而且从理论到业务涉及面很宽泛。然而，随着农保制度建设的推进，有必要结合实际制定完善的培训计划，并采用适当的方法实施有效率的培训。

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

我们先来了解本调研项目启动时各合作对象地区的农保业务开展情况及信息管理系统的使用情况。

5.1.1 合作对象地区业务开展情况

各地的现行农保制度基本上是按照 1992 年民政部发布的《基本方案》所规定的框架实施的，具体做法各地有所出入。从机构设置来看，大致是省级机构下设县级机构，并在乡镇一级设置劳动和社会保障机构来推进农保工作。

所有合作对象地区的业务流程以手工作业为主，各地县、乡镇机构是否安装电脑、电脑数量不尽相同，但都是定位在“替代手工操作”。

基于手工操作的档案管理一丝不苟，保存方式也不存在问题。每个参保人的缴费记录在乡镇农保机构备案，如山东省还在县级农保机构存档并保存在专门的档案室，并尽量做到便于查阅。以纸质档案为主的管理方式类似于以前日本国内的金融机构管理办法的精简版。

但是，由于主要采取手工操作的管理办法，乡镇和县级机构相对独立地开展工作，这就导致无法处理需要上级和下级机构之间即时信息共享的业务。同样地，和金融机构之间的衔接也是基于手工操作，难以准确迅速地协作。而且信息没有形成数据库，信息统计工作有所欠缺。

5.1.2 信息管理系统的使用情况

(1) 信息管理系统的情况

1992 年之后，民政部开发了一个全国通用的信息管理系统并在多个地区安装，此后进行了一次改进。该系统在全国的使用情况不详，此后山东省、山西省、福建省、北京市等在民政部开发的上述系统的基础上，开发了适应各地实际情况的改良版系统并投入运行。本调研项目通过了解合作对象地区对信息管理系统的需求，并充分参考了中国已经开发并投入使用的信息管理系统的功能和系统架构，进行了信息系统的开发。

(2) 信息管理系统相关的设备配备情况

各合作对象地区的电脑等信息管理系统相关的设备配备情况大致可分为 3 类：第一类，县和乡镇一级均已配备电脑；第二类，县级已经配备电脑，而乡镇尚未配备，停留在手工操作阶段；第三类，县和乡镇均未配备电脑，所有管理通过手工操作。

即使在设备配备情况较好的第一类合作对象地区，很难说乡镇一级的所有经办机构都配备了电脑，而且总体而言电脑数量不够。

而且所有地区都将这些电脑作为终端，尚没有配备服务器、大型机等拥有数据库的设备，无法对电脑终端的数据进行整合、保存和处理。

(3) 系统网络的建设情况

所有合作对象地区均未建成通过通信线路“联网”的信息网络，就联网¹的层次来看，东部沿海地区如山东省等的信息网络化建设较为完善。

以山东省为例，乡镇农保机构的电脑中输入的信息通过存储介质在乡镇→县→市→省之间传送，实现了离线网络化。农保参保人员的信息由乡镇农保机构输入电脑，这些信息省级农保机构也能掌握，而省级机构所保存的数据不仅可以用于省政府的统计工作，它也是针对县以下各地农保机构电脑中的数据的备份，这一点也值得关注。

所有合作对象地区尚未形成县和乡镇之间通过通信线路进行实时操作，或即时与上级机构或外部金融机构进行数据交换的通信网络，因此，几乎所有地区都提出，应建立起联通省、县、乡镇的通信网络，并制定基于该网络的高效的业务流程。

5.2 针对新型信息管理系统开发的研讨

为了建设新型信息管理系统，我们在开发的基本方针的制定、开发公司的选择、开发合同的签订、开发工作的委托、系统安装等方面开展的工作可概括如下。

5.2.1 新型信息管理系统开发的基本方针

(1) 新型信息管理系统的开发起始时间

最初中方提出需要尽快开发并安装新型系统，对此存在 2 种不同意见：其一，应在本次调研的目的之一、现行农保制度改善建议的基础上，开发一个精准的系统，它拥有针对全新设计的农保制度的逻辑模块；其二，新制度的改善建议在本项目结束时才能总结得出，如果在此之后着手开发，时间上无法实现。

如果待新制度确立之后再开发，即使在调研期间新制度得以确立，并着手开发新系统，项目所剩时间无多，很有可能无法在调研结束前完成新系统开发。即使在此之前完成了，很明显，效率提高的效果显现，以及上级机构利用系统进行统计的时间也将延后。

加之中国地域广阔，全国统一的制度未必是上上之策，考虑到各地的特殊情况，制度层面上也可能出现地区差异。

基于上述情况，综合考虑到等待新制度改善建议的时间损失、针对不同地区定制的可行性、新系统投入使用时间的滞后带来的不利因素等，我们认为尽快先行开发“新型信息管理系统”的第一版并投入使用，使得能够处理农保业务经办中具有共性的必需的基本业务和数据，是比较恰当的。

(2) 开发的基本方针

1) 新型信息管理系统的灵活性

本调研项目的信息管理系统开发并非从零开始，而是充分参考了已经在发达地区开发

¹ 终端通过线缆与系统核心的大型机连接并进行信息交换叫做“在线（联网）”，利用磁盘等线缆以外的存储介质转移数据进行信息交换叫做“离线”。

并投入使用的信息管理系统的功能和系统架构。

我们也并非为每个合作对象地区开发不同的系统，我们的目标是开发一个能够在全国安装，并在各地略加调整就能投入使用的灵活的信息管理系统。设计采用了正统的系统架构，无论是逻辑模块还是硬件都具有扩展性，并易于修改。

制度不仅需要适应各地情况，还应与时俱进，新开发系统的关键在于未来能在各地灵活地添加或更改功能的架构，因此我们尽量避免大量植入未来可能做出修改的现行农保制度的系统逻辑模块，同时又能轻易地吸取并体现未来的制度修订，力争使设计简洁灵活。

另外，在确定设备结构、系统基础软件的时候，没有一味追求尚无定论的新技术，而是采用了已经在全球稳定普遍使用的技术，同时考虑到未来处理业务量增大，以及市面上设备性能的提高，尽量让设备更新换代简单易行。

2) 新型信息管理系统的维护管理工作

就信息管理系统开发来说，本合作项目结束之后，系统的维护和修补仍应持之以恒，考虑到系统维护等的售后服务和开发成本，我们委托本地公司进行信息管理系统的开发。

3) 新型信息管理系统的推广

对于信息管理系统的建设，先在合作对象地区中选择 1~2 个有条件的地区率先安装信息管理系统并进行试运行，试运行环境是：县级机构安装 1 台服务器，省或地级市安装 1 台终端，选择 2 个左右的乡镇各安装 1 台终端。对试运行情况进行评估，并根据结果，必要时对信息管理系统予以修正，之后在其他合作对象地区投入使用该成品。

5.2.2 开发公司的选择和开发工作的开展

(1) 开发公司的选择

考虑到将来对新型信息管理系统的维护和修改，以及中日两国在计算机领域的技术差距甚小，我们决定委托中国国内的软件公司开发系统。2006 年 6 月经中国劳动和社会保障部（当时）推荐，向北京首科软件及系统集成有限责任公司、北京中科网威信息技术有限公司、安徽省农村社会养老保险资金管理中心和武汉天喻信息产业股份有限公司的联合体等 3 家公司投标。

北京首科曾参与 1992 年民政部主持的农保系统开发工作，北京中科网威隶属中国科学院，也曾参与国家的大型项目，而武汉天喻是中国国内计算机教学出类拔萃的高校之一、华中科技大学和欧洲大型企业合资创办的企业，曾参与城镇养老保险系统的开发，曾与安徽省联手开展农村养老保险系统开发的研究，有着丰富的经验和业绩。3 家公司均拥有较高的技术水平和丰富的经验。

通过对技术力量、人才水平、在农村养老保险业务经办中的丰富经验、以及安徽省作为国内数一数二的农业产地，对其他地区的指导能力等进行综合判断，决定委托“安徽省农村社会养老保险资金管理中心·武汉天喻信息产业股份有限公司（以下简称武汉天喻公司）”联合体进行开发。

(2) 开发合约的签订

2006年8月，与武汉天喻公司就开发合同事宜进行了历时一个月的磋商，并于8月底签订了委托开发合同。

签订合同之际，为了避免纠纷，我们咨询了法律顾问，着重就验收、付款方式、著作权归属和转让、赔偿等进行了讨论。尤其在2009年之前本调研项目实施阶段，即JICA拥有新型信息管理系统著作权期间，围绕是否认可向合作对象地区以外的地区安装该系统、是否认可对系统进行修改展开了多次讨论。JICA和人力资源和社会保障部就此事签订了备忘录，认可了在其他地区安装系统和对系统进行修改。

(3) 开发要求的磋商和决定

安徽省农村社会养老保险资金管理中心和武汉天喻公司接到委托后立即派遣相关人员到各合作对象地区，多次针对用户的业务状况、要求和现行制度的详细情况进行调研，与各地区负责人几经协商，制定了系统规格书。

一般来说，开发信息系统无论在哪个国家都会遇到开发工作开始后需要更改规格的情况，而此次所开发系统的用户分散在8各地区，需求多种多样，规格也可能会出现更改。因此，为了仔细确认所有地区的需求，2006年11月，在江西省九江市召集了各合作对象地区的负责人，对开发规格书进行了最终确认，并由各地代表签署了“开发规格同意书”，作为对规格书内容认可的记录。

(4) 开发工作情况

为了对开发规格进行确认，武汉天喻公司先行开发了系统原型，并在如期确认了开发规格之后投入到正式的开发工作中。此后，基本按原计划在2007年1月之前完成了编程和测试。接着率先在安徽省和北京市大兴区、并顺序在各地区导入系统，至3月中旬，通过试运行对功能加以调整后，正式在各合作对象地区投入运行。

5.2.3 新型信息管理系统应具备的功能和设备

(1) 网络功能

我们在视察时发现，各地区的县和乡镇经办机构之间的网络化是一个重要课题，乡镇经办机构的数据迅速准确地传递到县农保处并及时加以处理是非常必要的。通过联网实现县和乡镇业务经办的一体化，从而提高效率。在一部分发达地区，大家希望与金融等外部机构实现网络化以方便确认到帐情况。

从合作对象地区通信基础设施的现状来看，一开始就在所有乡镇实现网络化是不现实的。不过我们认为，无论是否能够即时铺开，一开始就应打好“农保系统的基础”²，作为先决条件，应在不久的将来建立起和乡镇、省、中央以及金融机构、省级呼叫中心等各种服务机构相衔接的网络环境。

² “让机器运行起来的系统软件”内设置的机制，能够接通线路并和对方进行交流。

(2) 人性化操作

已经使用电脑的发达地区希望系统中加入通过姓名等关键词进行各种搜索的功能，事实上，无论比照日本的系统，还是从业务经办来说，都必须增强搜索功能。

另外，输入内容的错误检查功能也是不可缺少的，县、省级的各种统计资料的完善也非常重要，我们对这些功能作了完善。

此外，尽管和系统开发并无直接关系，但从提高用户易用性和准确输入并保存数据的观点来看，系统操作指南的编写至关重要。就各合作对象地区的现状来看，其必要性尤其突出。我们也要求受委托开发的公司在新系统的开发和运行时编写“即使是初学者，只要按照操作指南无需向任何人咨询就可以从头到尾正确操作的易学易懂的操作指南”。

(3) 通过参数设置³实现系统灵活性

未来的制度和给付等条件可能会频繁地更改，如果将信息系统运行程序处理时需要用到的各种条件值、数值等写死在逻辑模块中，一旦制度有所变化，就需要修改程序本身。有鉴于此，我们在系统设计时力求做到从终端界面设置参数值，就能方便地更改逻辑模块。

这样，即使制度或条件发生变化，用户只需自行修改参数值，无需让系统开发公司修改程序，使得系统维护的时间和成本得以削减。

(4) 增强审批权限等的安全性

网络和设备的安全性能当然需要提高，同时我们认为，系统根据业务流程中规定的不同级别的审批权限，自动对核对数据、验证、审批等权限加以限制或核实，这一点对提高安全性很重要，因此在设计阶段就加强了安全性。

(5) 确保设备的扩展性

考虑到将来农保工作的进一步扩大，系统设备应易于扩展。为了满足将来数据容量的增大、软件程序的膨胀，我们注意选择了可以灵活地过渡到更高档机型的设备。

在这里需要注意的是，虽然将来业务量会增大，也无需在一开始就设置大型设备，重要的是确保向更高档机型“迁移的易用性”。

现在，服务器的更新相当快，3-5年就会过时。如果考虑到5年后的业务量而安装目前并不需要的大型设备，就需要支付维持大型设备运转的高额维护费用和电费等，而5年后业务量增加需要这套设备发挥真正的价值时，设备却已经过时，又不能享受生产商的售后服务，设备就要报废。这样发生浪费的可能性非常大，所以必须有充分的考虑。

³ 程序逻辑模块中作为判断标准的数值并不写死，判断逻辑模块读取保存有判断标准数值的文件，根据是否和读取值一致来确定下一步采取什么行动。无需对程序逻辑模块进行任何操作，只需更改文件内的数值，就能修改经办内容。程序举例：（通常的做法）如果输入的数据为A则采取X的做法，如果不是A，则采取Y的做法。

↓
(参数设置方式)
<事先将A保存到文件里>
如果输入的数据和文件内的数值相等，则执行X，不等，则执行Y

(6) 考虑设备的耐用性

在中国必须考虑不同地区春有黄沙、夏有酷暑、冬有严寒等气象条件。安装的设备没有相应的保护措施，因此必须选择有防护作用的设备安装场所。特别是在乡镇经办处要格外注意。

5.2.4 信息管理系统运行和维护方面的要求

(1) 备份机制

考虑到整体的设置环境，设备故障的频率应该不会少，所以应充分考虑到数据的备份机制。全部使用两套设备虽然安全但维护和运行费用却要增加一倍。

发生故障时最好能做到实时快速切换到备份设备，确保系统不间断运行，为此，考虑到成本、运行的负载和复杂性，相对于故障修复的速度来说，应更加重视平时系统运行的易用性、降低运行费用，优先考虑做好数据的备份工作。

(2) 服务器运行

服务器的操作与个人电脑完全不同，是类似于大型机的高难度操作。因此，我们要求系统设计应尽量实现操作的自动化。另外，对负责服务器运行的人员必须进行严格的培训，应当让相关人员认识到操作培训的重要性。

(3) 设备和维护

凡机器必然会发生故障，我们不得不承认世界上不存在完美的机器这一事实。有鉴于此，我们要求选购事实证明能够稳定运行的设备，保存数据的存储设备选择具备双重备份、具有较高安全标准、并在中国国内更易于保修的厂商生产的设备。

(4) 终端操作人员的培训

要维持新型信息管理系统的顺利运行，除了系统本身的质量，如何正确地输入并正确加以维护数据最为重要。为了确保正确地输入和维护数据，必须对操作人员进行正确的培训，负责人也应有正确的了解。无论系统多么优秀，输入了错误的的数据就会得出错误的结果，因为系统不会通过自己的判断自动改正数据。

从日美两国长期的经验来看，所谓“信息系统有问题”“是信息系统的错”的大多数情况，并非系统结构本身有问题，而是由于信息系统的操作失误和输入错误，导致所处理和保存的数据出错而造成的。

有鉴于此，我们要求系统开发公司了解针对终端操作人员的培训至关重要，并充实操作手册等资料，加强对操作人员的培训。

5.3 新型信息管理系统

5.3.1 新型信息管理的整体架构



新型信息管理的整体架构

(1) 新管理系统和应用架构

新型农村社会养老保险系统总体技术框架按照标准化、结构化、层次化、平台化、模块化的思路设计⁴，总共分为五个层次、两个体系。五个层次是指基础设施层、系统资源层、应用支撑平台层、应用层、展示层。两个体系主要是指安全认证体系和运行维护体系。

1) 基础层

包括政务外网⁵、管理网和公众网⁶。其中政务外网和公众网是逻辑隔离，管理网和其它网络是物理隔离。农村社会养老保险系统主要运行在政务外网和公众网上。基础设施层包含硬件基础设施和系统软件基础设施两部分。硬件基础设施指的是承载整个农村社会养老保险管理系统的物理环境，包括主机服务器，存储设备，桌面设备，路由设备，交换设备以及网络线路，UPS等。系统软件是指操作系统（OS），数据库管理系统（DBM）等。

2) 系统资源层

依托数据库实现关系型数据⁷的整合，对关系型和非相关型数据进行统一管理。系统资源层的数据库主要由业务数据库、账户数据库、基金管理数据库和主题数据库组成，其中，账户数据库在银行系统建立。

⁴ 一般系统开发会有多名工程师参与，是指使得设计、开发、维护更为高效的各种技巧。

⁵ 与地方政府互联互通的网络。

⁶ 与安装在乡镇的终端互联互通的网络

⁷ 根据关系型数据库的数据模型建立的数据库，由 Oracle、Oracle 和 SQL Server、DB2 等系统软件来管理和提供。

3) 应用程序⁸支持层

采用 J2EE⁹的应用服务中间件,采用面向服务(SOA)¹⁰的体系结构,结合 Web Service 技术¹¹、XML 技术¹²、消息中间件等具体技术,实现应用整合、内容管理和应用系统构件化开发等。应用支撑层包括工作流引擎、数据交换平台、内容管理平台、数据中心平台和门户平台。

4) 应用程序层

包括应用构件和应用系统。应用系统包括基本信息管理系统、保费征缴管理系统、养老金给付管理系统、帐务管理系统、基金管理系统、IC卡管理系统、公众服务系统、检索统计系统以及运行维护系统等。应用构件包括登记审批构件、通用查询构件、统计构件、应用监控构件。其中应用构件采用 J2EE 技术开发通用的业务应用支撑系统的功能构件,功能构件为基础组装业务应用支撑系统。需要对外提供的服务要进行 Web Service 的封装。

5) 展示层

展示层包括内门户和外门户,其中内门户是供内部人员使用,外门户主要提供公众服务内容。展示层采用 Portal 技术¹³将各种数据资源综合起来形成复杂页面,以易于用户接收的表单形式返回给用户。采用 Portlets 技术封装各种应用服务,以使用户可按角色规定的权限获得个性化的应用服务。

6) 安全认证体系

主要是面向农村社会养老保险管理系统应用的通用安全服务,包括各个层次的安全措施和认证以及授权的平台。

7) 维护体系

对整个农村社会养老保险管理系统建成后的运行实施全方位的监控、管理,从而保障系统的平稳、有效运行,减轻网络维护人员的工作量,为日常维护工作提供支持保障,提高工作的计划性和目标性。

(2) 新管理系统和网络的架构

网络的架构过程中,系统提供以县为数据中心和以省为数据中心的两套方案。

1) 以县为数据中心的系统整体设计图

建议通过防火墙¹⁴将合作地区接入 Internet。下面的各乡镇农保业务经办机构经由因特网可以访问应用程序服务器,将对外提供服务的应用服务器放在防火墙的 DMZ 区¹⁵,另外考虑到安

⁸ 为实际开展业务而对计算机处理加以规定的软件

⁹ Sun Microsystems 公司的编程语言“Java”功能套件之一,集合了企业业务系统中广泛应用的服务器所需功能的第二版套件。

¹⁰ 一种信息系统开发理念,将大型系统作为一个“服务”的集成进行开发的设计方式。所谓服务,是指能够从外部按照标准的程序加以执行的一部分软件的集合,对人类而言具有实际功能的个体。

¹¹ 使用 WEB 技术,借助互连网络使用系统所具备功能的技术。

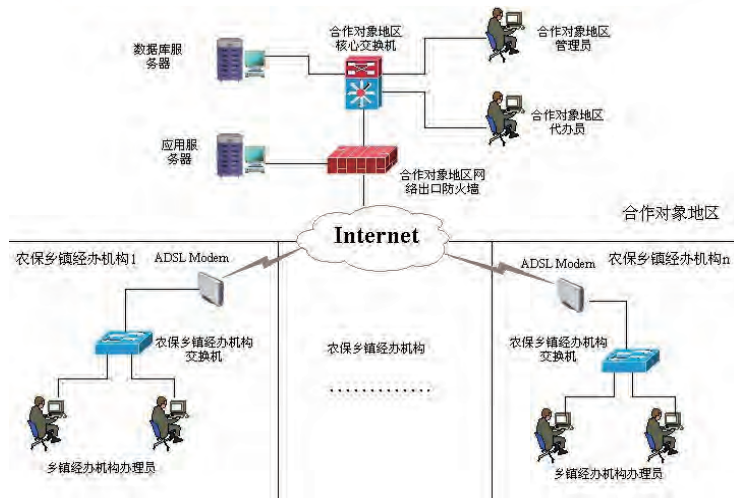
¹² Extensible Markup Language 的简称,描述文档和数据含义的标记性语言的通用编写规格,当前在世界上应用广泛。标记性语言是指能对被称为“标签”的特定字符串和一般的文档加以描述的语言。

¹³ 门户网站是指访问 WEB 的入口。

¹⁴ 用于阻断外部可疑访问的系统。

¹⁵ “非军事区”的简称,是指在互联网环境中,通过防火墙与外部网络(互联网)和内部网络(机构内网)隔离的区域。

全性，建议将数据库通过一台专门的数据库服务器放在内网¹⁶LAN内，只允许应用服务器访问，保证数据的安全性。

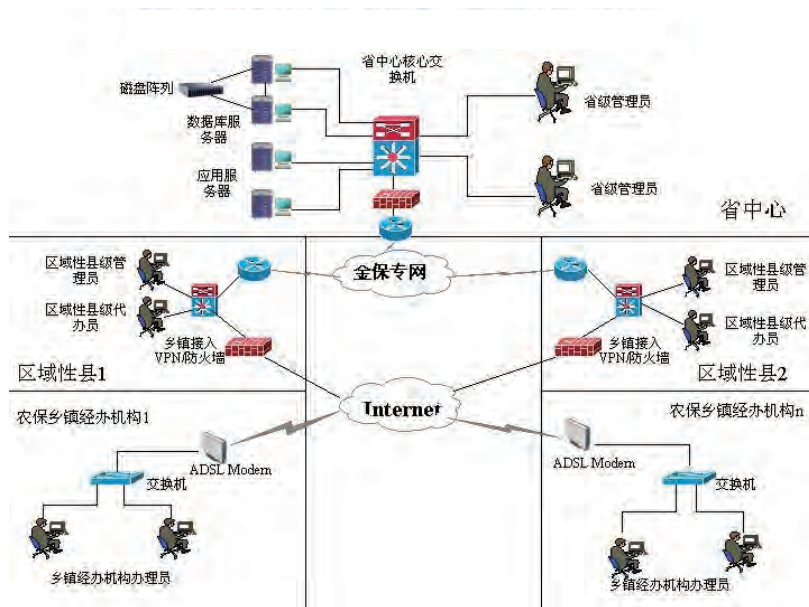


农村社会养老保险系统合作对象地区中心网络结构图

2) 省级市数据中心网络的整体设计图

考虑到系统投资，建议将省中心的服务器放入金保工程¹⁷内网，利用原有金保工程的网络系统，避免网络建设投资和线路租借费用。

另外由于各个农保乡镇分布形式较广，要全部接入金保专网比较困难。所以建议以县为中心，3-4个相邻的县组成一个区域县，在区域县和金保工程的Internet的连接处架设一台专业的虚拟专网VPN¹⁸设备，将就近的农保乡镇经办机构通过VPN虚拟专网接入就近的区域县。



农村社会养老保险系统省级中心网络结构图

¹⁶ 在组织内部等受限区域内使用互联网技术的网络。

¹⁷ 覆盖中央、省、市三级，对社会保障业务经办、基金监管等进行统筹管理的电子政务工程，包括网络建设和数据传输标准化。

¹⁸ 利用多个参与者共用的通信网络，替代通信对象相对固定的专用线路，实现虚拟的专用网络服务，或其实现技术。

5.3.2 新型管理系统的主要功能

(1) 基本信息管理功能

基本信息管理系统主要是管理参保人和缴费单位参加农村社会养老保险的各项基本信息，包括参保人开户、转移、退保、迁入/迁出、身故管理；缴费单位开户、变更、注销管理；为参保人办理《缴费证》、《领取证》挂失和证件补办，测算退保金额和身故养老金余额；质押贷款管理；实现流程化的参保管理，系统对各种基本信息的登记记录传送给不同级别人员进行审核，具有相关操作权限的人员可以审核这些业务。

系统还具有各种基本信息的查询统计功能，能够按照地区、缴费单位等条件查询统计基本信息的登记、审核记录并提供数据。根据参保人缴费的记录和退保规则，快速准确的测算参保人的退保金额。也能根据参保人的缴费和领取记录，快速准确的测算参保人的养老金余额；利用系统设计的流程引擎，基本信息管理系统完成各项业务的自动化派送，避免了人工处理的烦琐。

1) 开户管理

实现参保人或缴费单位参加农村社会养老保险的开户登记；审核参保人或缴费单位的开户信息；对已开户的参保人和缴费单位进行开户情况查询。

2) 变更管理

当参保人或缴费单位的基本情况发生变更，系统可以登记参保人或缴费单位的变更情况；审核变更信息；可以查询参保人或缴费单位的基本信息变更历史。

3) 退保管理

根据参保人登记的退保信息，系统计算出参保人历次缴费的本息，依据设置的计算规则，结算出退保金额。提供审核人员审核退保信息的功能。并提供历史退保信息查询功能。

4) 身故管理

实现了参保人身故登记，由身故信息自动确定是身故退保，还是十年保证期内身故。系统根据参保人的缴费记录和领取记录准确测算出养老金余额。并能按地区、按时间段查询身故登记信息。

5) 注销管理

提供了缴费单位的注销登记，缴费单位的注销审核和缴费单位的注销记录查询功能。自动对缴费单位所属的所有参保人作缴费单位变更处理。

6) 补证管理

提供参保人补办《缴费证》、《领取证》登记、审核的功能，并且能够在《缴费证》上打印历次缴费记录，在《领取证》上打印所有的基本信息和领取信息。

7) 迁入迁出管理

参保人在户口关系迁移时，系统将保险关系从当前所在的农保机构迁移到户口所在地的农保机构。系统提供迁移申请登记、账户资金自动清算、迁出发函、资金转移、档案关系的转移、迁出方账户注销、迁入方自动开户与登记账户初始资金等各种功能。同时，如果迁入地与迁出地之间建有网络链接，可以对迁出通知和账户进行自动传输，并提供相关资料的传输和打印。而如果迁入地不具有网络链接，该系统还可以支持导出必要信息进行邮政传输等功能。

8) 质押贷款管理

支持参保人依据农保系统的保险账户信息申请质押贷款的业务。系统提供质押贷款登记、贷款额度自动计算、贷款发放登记、延期贷款登记、还款扣款登记以及质押贷款信息查询统计等各种业务功能。

(2) 缴费管理功能

缴费管理系统主要管理参保人和缴费单位参加农村社会养老保险的缴费信息。包括参保人和参保企业个人缴费，企业缴费，为参保人打印缴费证和缴费票据；农保机构对收取的保费进行日结账；参保人或参保企业根据情况向农保机构申请暂缓缴费；并能够查询参保人和参保企业缴费和欠费信息。实现流程化的参保缴费管理，系统将暂缓缴费申请登记传送给不同级别人员进行审核审批，具有相关操作权限的人员可以审核审批这些业务。

1) 缴费登记

实现参保人或缴费单位缴纳农村社会养老保险费；包括正常缴费、补缴、预缴、批量缴费和导入缴费文件，并能够针对不同的缴费形式根据缴费规则判断参保人缴纳金额是否到达标准以及是否有欠费情况。

2) 征收管理

实现参保人或缴费单位缴纳农村社会养老保险费后，打印缴费证和缴费票据。

3) 缴费日结

实现农保机构对收取的参保人或缴费单位缴纳农村社会养老保险费后，进行日结账处理，核对收取的保费是否正确；并能查询日结情况。

4) 暂缓缴费

实现参保人或缴费企业向农保机构申请暂缓缴纳农村社会养老保险费进行登记；农保机构审核审批暂缓缴费申请；是否同意其暂缓缴费申请。

5) 欠费查询

实现查询参保人或参保企业在定期缴费情况欠缴纳的农村社会养老保险。

6) 缴费查询

实现查询参保人或参保企业缴纳的农村社会养老保险明细情况。

(3) 领取管理功能

领取管理系统主要管理参保人到达农村社会养老保险规定的启领年龄，到农保机构申请领取养老金；农保机构审核审批通过后，定期给领取人发放农村社会养老保险养老金；领取人到达续领年龄后，农保机构需要定期对其生存情况进行确认，并将生存确认情况登记录入到系统中。实现流程化的领取管理，系统将参保人领取申请登记传送给不同级别人员进行审核审批，具有相关操作权限的人员可以审核审批这些业务。

1) 领取申请登记

参保人到达农村社会养老保险规定的启领年龄，到农保机构申请并登记领取养老金。农保机构核对其身份和启领年龄后，根据缴纳的保费核准每月应当领取的标准。

2) 领取资格的审核和领取标准的确定

农保机构审核参保人领取农村社会养老保险养老金申请，核对其身份和启领年龄，根据缴纳的保费审核每月应当领取的标准。

3) 支取账户的登记

农保机构审查通过参保人领取农村社会养老保险养老金的申请后，需要对发放的方式、银行账户或者领取证编号等必要信息进行登记。

4) 每月信息汇总

实现查询参保人到达农村社会养老保险规定的启领年龄后，应领未登记申请情况；查询已登记参保人的养老金发放情况及未发放情况等，生成养老金发放月(季度、年)报表。

5) 生存确认功能

实现参保人到达农村社会养老保险规定的续领年龄后，对其生存状况定期进行登记，并提供查询生存确认状况的功能。

(4) 基金管理功能

实施基金监管，是为了更好的规范基金投资、征缴、领取等日常工作，化解基金在投资、征缴、领取等管理方面的风险，进一步的促进农村社会养老保险事业的顺利发展，确保养老金的安全，维护广大农村参保对象的合法权益。

为协助各级农保中心的管理人员、业务操办人员高效的完成基金管理过程中的各项工作，本系统为各级用户提供了一整套功能强大的辅助工具。

1) 基金运营管理

用户可以通过基金运营管理功能，实现对基金运营过程中的运营记录登记、审核等工作。并使用户可以通过此功能，运用计算机技术，快速、准确的完成基金运营的投资情况、盈亏情况等信息的查询、统计、分析。

2) 基金收支管理

在基金收支管理模块中，为用户提供有功能强大的基金收支预测、收支统计报表、收支平衡分析等功能。使用户可以通过此功能实现对基金征缴、发放的年度预测、年度统计、以及实现对未来多年内的基金征缴、发放工作过程中存在的风险分析。

3) 基金稽查

负责基金稽查工作的工作人员可以通过本系统中提供的各种查询、统计、分析工具，对基金的征缴、发放、运营工作进行实时的监督。及时、准确的发现基金运营过程中存在的违规违纪情况、征缴的基金是否及时存入指定账户、有无挪用等情况等信息。并提供有一套操作简单的记录、分析工具，使基金稽查人员可以随地、将各种稽查过程中发现的问题记录在案，并对其进行统计分析。

(5) 查询统计功能

运用计算机技术，快速、有效的完成各种信息的查询、进行统计分析，是实现系统化高效信息管理的重要手段。

本系统在设计时充分的理解了用户的这一重要需求，为用户提供了一组简单实用、功能完备的查询统计工具。

1) 个人信息查询

用户仅需要录入投保人的保险编号，轻点按键即可查询到指定参保人的个人基础信息、缴费信息、领取信息、账户信息、变更记录等与个人相关的所有信息。

2) 自定义查询

在日常工作中，随着工作目标的不同，用户可能需要对不同种类的信息进行查询。本系统提供的自定义查询功能可以轻松的实现用户的这一需求。操作人员可以在页面上随意设置查询条件，设定需要显示的查询结果，在系统中查询到其需要的各项数据。

3) 制作统计报表

报表是领导在日常管理工作中的重要信息来源，本系统提供有多种报表，使领导可以通

过计算机随时随地的查看到各种准确的信息、数据。

(6) 运行维护功能

实现农村社会养老保险管理系统中所有软件系统（包括基本信息管理系统、养老金征缴系统、养老金发放系统、基金管理系统）的统一管理和维护；同时能够对系统操作人的角色及权限进行统一的管理和运行。

提供数据库的备份和恢复工具；实现对软件系统操作日志的管理；实现可定制的工作流程，以满足不同地方对业务系统的使用需要。灵活参数配置，为系统的各种参保对象的农保业务提供动态的配置的保证。

1) 农保经办机构管理

管理本地区所有的农保经办机构，使用树型机构显示农保经办机构的组织状况，对每个经办机构提供新增、修改、停用功能。

2) 系统用户管理

实现了系统用户的新增，用户基本信息的修改，用户账号的停用。并能为用户分配角色，通过角色实现业务模块的权限管理。

3) 操作人·管理人登记

实现角色的新增，角色权限的赋予、角色权限的修改，以及角色的删除功能。

4) 操作权限管理

系统根据业务经办模块不同，创造不同的权限，管理角色的权限分配，针对用户在经办机构实际工作中职务，分配不同的角色，以控制用户的访问权限和操作权限。

5) 参数管理

实现修改系统中所涉及的系统参数和业务参数，并对修改参数的权限做出限制。

6) 日志管理

查询用户在某个时间段内的操作记录，并提供用户操作日志导出功能。系统能够自动备份系统运行日志，便于系统管理员分析评估系统运行状态。

7) 数据库管理

维护农保业务流程中所采用的数据字典。提供字典数据的新增、修改和停用功能。

8) 业务流程定制

根据农保的业务规则，对每个农保业务设置业务流程的使用状态，制定流程的业务流向，灵活自动控制经办业务的流程。

9) 数据库备份/恢复

系统提供了离线备份¹⁹、在线备份²⁰两种备份方式，能实现完全备份和增量备份²¹，并且能够按照规则定时备份。能在系统遭到灾难性破坏时，实行紧急恢复。保证整个系统实时运转。

10) 信息协作功能

提供功能强大的图文信息发布功能，让业务经办人员和下级单位系统管理人员能实时了

¹⁹ 不借助通信线路，而使用外部存储介质（磁带等）进行备份的形式。

²⁰ 借助通信线路进行备份的形式。

²¹ 仅对某个时间点（通常是上次备份时间）以后有过修改的数据（增量）进行备份的形式，恢复时会在原有数据的基础上恢复这些增量。

解系统运行信息和系统管理信息。还可以发布农保政策和会议通知等信息。

(7) 其他

辅助功能提供缴费测算和财政补贴的规则设定两个功能。前者是在目前的利率基础上，测算月领一定金额保费所需要缴纳的保费；后者则是确定补贴规则，将财政补贴发放给不同类型的参保人。

1) 缴费金额测算

系统以预先定义好的利率和计算公式为基础，根据出生日期、启缴日期、启领日期、积累年限、参保类型、月领金额来计算参保人需要缴纳保险费的总金额。同时还可输出计算的过程。

2) 财政补贴规则的设定功能

制定一些常用的补贴规则，根据缴费期和领取期的不同来提供财政补贴的发放。对于各地不同的补贴规则，系统还提供动态规则添加功能。

3) 待遇调整规则的设定功能

制定动态的调整规则，对保费领取人的待遇进行调整。对于各地不同的待遇调整规则，系统还提供动态规则添加。

5.4 合作对象地区新信息管理系统的安装和运行情况

5.4.1 关于设备构成

合作对象地区均为县级机构，系统设备基本上以该机构为中心安装。由于安徽省响应此次系统开发，计划在全省建立农保系统，安徽省霍邱县作为全省系统的一部分安装。这是考虑到，霍邱县作为对象地区，如果安装的系统不同于全省系统，将不利于系统架构、数据管理和未来系统扩展。安徽省内霍邱县以外的设备由中方另拨预算支付费用，本次系统开发的直接援助仅限于向霍邱县提供设备。

(1) 对象地区的设备内容（安徽省霍邱县以外的 7 个地区）

以县级机构及其下辖乡镇机构为一个单位，安装了以下设备。在乡镇安装系统仅为试点，因此各县限 4 个乡镇。（以下为单个对象地区的数量）

1) 服务器和外设（安装在县级机构）

数据服务器、应用服务器、交换机、防火墙、不间断电源（UPS）（各 1 台）

2) PC 和外设

向县级机构提供

台式 PC（4 台）、针式打印机（用于打印票证，1 台）、激光打印机（1 台）

向乡镇机构提供

台式 PC（1 台×4 个乡镇）、针式打印机（用于打印票证 1 台×4 个乡镇）、ADSL 调制解调器（1 台×4 个乡镇）

(2) 安徽省的设备内容

1) 给霍邱县安装的设备（合作对象地区）

向县级机构提供

台式 PC（4 台）、笔记本 PC（2 台）、针式打印机（1 台）、激光打印机（1 台）（笔记本 PC 用于乡镇培训）

向霍邱县下辖乡镇机构提供

台式 PC（各 1 台×30 个乡镇）、针式打印机（各 1 台×30 个乡镇）、ADSL 调制解调器（各 1 台×30 个乡镇）

2) 安徽省级机构、其他县安装设备（非合作对象地区）

利用安徽省的预算，在省数据中心安装数据库服务器和应用服务器各 2 台，网络设备使用安徽省架设的“金保工程”网络。

其他县（11 个县）所配设备包括 PC、打印机、调制解调器等。

5.4.2 各地区的运行和使用情况

2007 年 1~3 月，各合作对象地区系统设备安装到位，由于存在软件维护工作、从旧系统转移数据的工作、或需要同时进行软件试运行等，系统正式投入运行的时间根据用户的要求而有所不同。

(1) 服务器及其外设

各地区均将设备安装在县或区农保相关机构的专用机房内，如果以前就有计算机系统专用的机房，则使用现成的设备，包括建筑物内部局域网（LAN），如果没有现成的设备，如防静电地板和 LAN 环境等，则从中方预算中列支。

安徽省计划将系统向全省推广，因此没有将服务器安装在县级机构，而是集中安装在安徽省合肥市的省大型服务机房并运行。

(2) PC、打印机等

县级机构、乡镇机构基本上安装在乡镇农保所或农保中心办公室内，仅四川省通江县考虑到。但在有些地区，用来安装在乡镇的 PC 也安装在县级机构。这是四川省通江县考虑到县和乡镇之间的通信线路状况、乡镇负责人的技术水平等实际情况，做出的权宜之计。

(3) 运行情况

有些设备曾出现一些出厂故障，如 PC 液晶显示器的显示异常、针式打印机进纸设备异常，但厂商依据保修条款予以更换，各种设备也安装到位，运行基本正常。遇到使用单位有问题求助，供货方也能及时响应，获得了使用单位较高评价。

(4) 投入运行时间

各地区软件开始投入使用的时间如下所示。

各对象地区投入运行时间

地区名称	投入使用时间
山东省菏泽市牡丹区	2007年6月
山西省柳林县	(未填写)
北京市大兴区	2007年8月
云南省南华县	2007年3月
福建省南平市延平区	2007年5月
四川省通江县	2007年3月
安徽省霍邱县	2007年5月

出处：根据2007年9月和2008年6月评估监测问卷调查结果

(5) 操作人员数量

从事系统操作的人员数量如下所示，由于是新近安装的，当前的系统使用人数有限。

各对象地区系统操作人员人数

地区名称	县级机构	乡镇机构
山东省菏泽市牡丹区	负责人6名、审批人1名	各1名*4个机构
山西省柳林县	负责人1名、审批人1名	各1名*4个机构
北京市大兴区	共8名	各1名*14个机构
云南省南华县	负责人1名、审批人1名	各1名*4个机构
福建省南平市延平区	负责人1名、审批人1名	各1名*5个机构
四川省通江县	负责人1名、审批人1名、系统管理员5名	乡镇未安装
安徽省霍邱县	负责人1名、审批人1名	各1名*30个机构

出处：根据2007年9月和2008年6月评估监测问卷调查结果

(6) 所使用功能

问卷调查显示，所有合作对象地区使用最频繁的功能主要为以下常规业务处理的基本功能。

- 参保人员基本信息管理
- 缴费管理

有些地区表示养老金发放、查询功能、统计功能也会频繁用到，说明本系统已经用于基于录入数据的复杂业务。

5.5 系统带来的成效及面临的课题

5.5.1 新型信息系统带来的成效

(1) 合作对象地区的问卷调查结果

安装新系统后，实现了业务系统化和联网，并且通过引入工作流程系统，具备了养老金测算、统计查询功能和审批业务流程，使得业务更高效更专业。

由于安装系统时日尚少，定量的效果还不明显，但在针对合作对象地区的问卷调查中，有如下反馈。

- 规范了业务管理。
- 操作和管理更加便捷，效率更高。
- 实现了参保人员基本信息的数据管理。
- 实现了业务经办的规范化、流程化和信息化。
- 实现了缴费证、各种票证的制证自动化。
- 可以打印缴费记录，省去了许多手工填写的工作。
- 查询统计快捷。
- 便于测算缴费和发放金额，便于查询基本信息。
- 简化了复杂的查询和计算，业务管理更为科学，便于掌握详细情况
- 各种信息的查询和统计分析更为高效，方便了业务经办和咨询
- 能够从系统中获取统计信息，使得业务更专业。
- 功能强大。
- 通过参保人员信息的数据化、联网化，实现了与乡镇之间的数据共享。

(2) 向合作对象地区以外的地区推广

通过武汉天喻公司的销售努力，以及合作对象地区的成效和评价，其他地方政府（江苏省泰州市、江苏省东海县、陕西省宝鸡市）也自筹资金，于2007年秋安装了本系统。安徽省一开始就计划不局限于合作对象地区，而是在全省推广新型信息管理系统，当前在合作对象地区霍邱县等10多个县已经安装或正在安装该系统，力争做到覆盖全省。江苏省、陕西省、广东省、河北省、湖北省还考虑在全省安装本系统，尤其湖北省有望于2009年安装系统。

试点安装本系统所带来的辐射效果使得其他地区也跟进本系统，这也是一大成果。

(3) 信息管理系统的版本升级

新型信息管理系统于2007年春在各合作对象地区安装后，合作对象地区以及上述非合作对象地区提出对功能进行升级，有鉴于此，武汉天喻公司经人力资源和社会保障部同意，于2008年4月进行了第一次版本升级，此次版本升级花费约300万元，由武汉天喻公司出资。主要改进包括：修改数据标准与政府一致，使系统能够更灵活地适应北京市大兴区等地的制度调整，增加了老年津贴、被征地农民的功能模块。

当前武汉天喻公司正着手准备 2009 年春的第二次版本升级，将加强并扩展查询功能、分析功能、统计功能等。

5.5.2 当前面临的课题

通过针对合作对象地区开展问卷调查、在培训会议上交流意见和讨论，并听取负责安装系统的公司（武汉天喻公司）的反馈，当前面临的课题如下：

(1) 合作对象地区使用单位的系统负责人配备和培训工作有待加强

本系统尽量考虑到了数据自动备份等日常系统管理作业的简便易操作，但是在需要一定的系统知识才能妥善处理时，如服务器等发生故障，本地负责人没有足够能力去顺利解决。

故障原因无法自行排查，简单的故障也需要向软件开发商求助，甚至有些地区对手头的操作手册的内容也不了解。对此，武汉天喻公司安排专人处理来自各合作对象地区的咨询，或派遣工程师上门服务。

针对这种情况，武汉天喻公司除了在安装系统之初进行培训，在各地区安装之后还根据需要进行系统培训。

也有意见表示，培训时间不够，效果不明显，提出应该面向系统管理员进行长期集中培训，面向乡镇负责人进行实地操作培训。需要提高各位负责人的计算机系统知识，提高技术水平，培养人才。

一些地区还存在农保负责人频繁更换、业务人员没有足够时间掌握系统知识的情况。而且在有些对象地区，熟练运用系统所需的机构设置和运作模式尚未健全。

(2) 系统维护合约及系统安装公司的免费支持

JICA 和调研团一开始就没有针对各合作对象地区安装的新型信息管理系统的设备等提供维护经费的计划，而中国中央和地方政府也无法承担这笔费用，各合作对象地区安装的设备在 2008 年 3 月生产商提供的 1 年保修期结束之后，在无保修合约的状态下运行。

虽然没有维护合约，武汉天喻公司对于宕机、故障等问题，频繁地派工作人员提供上门服务，今天合作对象地区新型系统的稳定运行与武汉天喻公司提供的大力无偿的服务是密不可分的。武汉天喻公司如此负责的维护，得到了用户的好评，在此次针对合作对象地区的问卷调查中，对武汉天喻公司的维护支持有如下评价。

- 有时系统无法启动，需要武汉天喻的技术人员帮忙解决。
- 态度热情，定期进行回访，很出色。
- 总体满意。偶尔有些问题无法解决。
- 发生故障尽量自己解决，实在解决不了才向武汉天喻咨询，态度热情，能及时认真地解决问题。
- 态度很好。

但由于经常需要出差到分布在全国各地的对象地区，而且针对后文将要谈到的制度修改的需求，要对系统进行定制，这些给武汉天喻公司造成了较大的经济负担。

武汉天喻公司认为，自掏经费提供这些服务，有助于不久的将来新系统向更多地区的拓展、以省为中心的系统扩展，进一步开发农保系统软件和安装硬件，因此把它看作一种前期投资，免费提供服务。一旦武汉天喻的免费支持难以为继，也没有哪个部门承担维护费用，今后可能出现系统闲置等不如人意的情况。通常维护所需的费用应占到系统开发费用的一定比例，相关人员应认识到这一点，为了确保系统的稳定运行，应签订合适的系统维护合约。

（3） 制度内容不统一带来的维护问题

新型信息管理系统投入运行后，软件开发需求调查和立项阶段尚未浮现的各合作对象地区特有的功能需求趋于明显，而且有些合作对象地区如北京市，对制度进行了大规模修订。这就产生了系统更改、补充开发的需求，对武汉天喻来说开发负担较重。

武汉天喻也将此作为前期投资，自掏费用补充开发来满足需求，但如果各地不断地各行其是修改制度，长此以往，武汉天喻的负担将越来越大，而且最初为了在各地通行所做的基本设计也可能变成无用功。希望各合作对象地区能尽快统一制度内容，即使制度内容无法统一，至少应让各地承担开发费用。

（4） 设备和网络建设有待加强

安装新型信息管理系统后，在县一级实现了包括乡镇在内的互联互通，但由于是试点安装，实际只有4个乡镇机构安装了系统。而每个县乡镇数量通常不止4个，这就导致县内有些乡镇联网了，有些则没有安装。这种情况下，业务经办体系无法统一使用新型系统，难以充分提高工作效率。

而且有些合作对象地区连接乡镇机构的数据线路尚未架设到位，有些是因为本地网络服务商不提供高速线路，有些是因为合作对象地区财政困难，无力承担架设线路的费用。即使在4个乡镇安装了系统和设备，也难以实现联网。

希望不久的将来，此类资金、网络基础设施方面的问题得以解决，尽快在所有乡镇统一网络环境，进而极大改善农保业务。

（5） 系统向全省推广的必要性

安徽省已经着手在全省推广电算化，其他合作对象地区也应将该系统向全省推广，实现全省电子化。

在全省推广系统可以实现省级基金监管，提高资金管理水平。通过将数据集中到省，可以获得更精准可靠的统计信息，如果中央政府对集中到省的数据加以监管，能进一步提高农保制度的可靠性。

（6） 与金融机构之间的数据对接

我们开发了一个面向合作对象地区的、管理农村社会养老保险相关个人数据的信息管理系统，下一步需要实现信息管理系统和管理农保“现金”的金融机构计算机系统的对接，这是一

个重要课题。

收缴上来的保费现金需要存入农业银行等金融机构，如果双方系统对接，就可以自动向金融机构确认资金入账情况，不再需要人工干预，从而大幅减少工作负担。

而且可以机械地从金融机构提供的数据确认实际到帐的现金数量，切实防止实际收缴金额和信息管理系统所记录金额的不一致，资金管理更有效。

再从资金管理的角度来看，对接后可以根据金融机构的数据，准确了解每个人的保费积累额。通过进一步收集、扩充这些个人积累资金的数据，就能够掌握县级、省级、国家级的资金状况。

集中到金融机构的资金当然会用于“运营”，运营本身也是通过金融机构进行的，双方系统对接后，农保相关部门就可以实时掌握包括运营利息在内的最新资金运营状况。如果金融机构能够将这些包括运营收益在内的个人资金状况随时通知参保人，缴纳保费的农民对制度的信任感必将进一步增强。

(7) 纳入金保工程

如果并非在全国统一制度，并使用单个信息管理系统进行管理，而是全国多种制度，多个系统并存，主要有2个原因让我们必须考虑数据的标准化问题。

甚至不用看农民工的例子，可以预见，农村户籍人员的地区间流动将进一步加剧，如果流动的各地制度不同，不同内容、不同标准的数据转移并非易事，这样就会使得系统成为人员地区间流动的障碍。

此外，如果系统在全国得到推广，数据集中到中央并进行全国的数据统计，从全国收集上来的数据项、统计标准等缺乏一致性，或者数据项名称相同却并非同类数据，则不可能制作出准确的统计报表。

因此至少应该统一基本数据项的术语、定义，统一记录单位（公元纪年，小数点位数等），统一数据细分级别（通常是指能够获得的最小级别如“以个人为单位、每月”等）、统一保存期限（超出寿命）等。这些“标准”还应该遵照金保工程规范，对于那些金保工程尚未定义、农保独有的条目，应尽快纳入金保工程，使之具有权威性。

第6章 养老保险的普及宣传

6.1 合作对象地区的农保参保现状

8个合作对象地区的农保参保情况如下表所示。由于各地区的经济状况和收入标准、迄今为止的农保工作的环境以及开展情况等不同，参保率也存在较大的地区差异。与本项目设定的参保率的最高标准30%（2010年目标）相比，除招远市已经大大超过了这一标准外，其他地区都相对偏低，其中还有的地区参保率不足5%。

8个合作对象地区的农保参保情况（2005-07年）

			试点地区					发达地区		
			霍邱县	柳林县	牡丹区	延平区	通江县	南华县	大兴区	招远市
农保参保率	(2005年底)	%	1.9	4.1	10.4	12.9	3.0	11.7	n/a	26.9
	(2006年底)	%	2.0	5.2	10.5	12.9	5.0	11.8	n/a	30.6
	(2007年底)	%	2.3	5.2	10.6	10.4	6.5	13.8	20.5	32.4
农保参保人数	(2005年底)	人	17,500	10,762	91,000	28,425	21,000	25,211	46,686	98,000
	(2006年底)	人	18,500	11,730	92,800	29,372	32,000	27,748	59,773	114,000
	(2007年底)	人	21,400	14,000	93,650	30,219	41,000	29,751	69,200	121,000
农业人口	(2006年底)	万人	137.1	26.0	87.8	22.6	63.2	23.4	33.8	36.5
	(2007年底)	万人	139.2	27.1	87.8	29.0	65.0	21.5	32.8	37.3
增加参保人数	(2005年)	人	0	-238	2,000	425	6,000	211	1,686	3,000
	(2006年)	人	1,000	968	1,800	947	11,000	2,537	13,087	16,000
	(2007年)	人	2,900	2,270	850	847	9,000	2,003	9,427	7,000
新参保人数	(2005年)	人	1,500	1,745	2,000	162	5,000	123	2,813	10,521
	(2006年)	人	1,000	968	600	937	11,000	2,586	13,089	22,672
	(2007年)	人	3,800	2,400	4,798	1,752	9,000	2,003	12,700	27,000
2006-07年增加的参保人数占农业人口比例		%	0.3	1.2	0.3	0.6	3.1	2.1	6.9	6.2

出处：由调研团通过对各地区的调研和资料收集制作

通过对各地区的访问调研，发现地区（县）内的乡镇、村之间的参保率有很大差距。产生这种差距的最大的原因在于乡镇、村的财力以及反映这种财力的参保补贴的水平和规模。在招远市和柳林县的一些村，由于金矿和煤炭的储量丰富，村办企业的利润较高，保费全额由村财政负担（有些村办企业将一部分利润作为红利发给村民，然后拨出一部分充当保费。），农民实际上是在毫无负担的情况下参保的。所以，这样的村的农保参保率几乎是100%。但是，在财政支持比较困难的地区，居民的收入水平低，保费的负担较大，农保的参保率也很低。

6.2 普及宣传工作的现状和存在的问题

6.2.1 农保普及宣传工作的特殊性

中国的农保制度当前采取自愿参保的形式，缴纳的保费基本上可以自由选择。与日本的强制加入相比有着根本的区别，所以普及宣传的定位和方法也完全不同。中国的农保普及宣传活动要和商业保险一样从“推销”的观点出发去推进。

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

首先，一般的普及宣传工作（虽然有必要适应地区的特殊性）基本上是既定内容的普及。而就农保来看，2007年11月劳动和社会保障部（当时）农村社会保险司推出了新的《指导意见》方案（时隔约2年的修订版），完善制度的时机更趋成熟，但具体政策和制度尚未确立，而且各地区的内容差异很大。根据政策、制度的不同和变更，普及工作的方法和内容也需要灵活对待，同时，也要预见其结果可能会有很大的不同。

其次，在进行一般的普及宣传活动时，为使普及宣传取得成功，最重要的是要“树立成功事例，以看得见的形式来表现其优势”。这样可以消除农民（普及对象）的忧虑和担心，使农民接受并参与。通过结合成功事例解决个别的问题和具体的问题可以使普及工作效果更好、效率更高。但是，由于农保是从年轻的时候开始缴纳保费，60岁以后才能领取，需要很长的时间才能感受到制度的优越性。虽然通过了解其他领取者的情况（成功事例）可以间接地感受到制度的优越性，但困难在于制度本身刚刚开始建立，领取者的人数并不是很多。

第三，农保必须每年缴纳保费，由于在中国帐户的转帐、自动取款比较困难，即便是已参保者，每年也要对其进行充分的解释才会缴纳保费。因此，每年征收保费的工作也是重要的普及宣传。这在实行个人帐户积累方式的中国来说可能被理解为获取高于前一年的缴费金额的重要机会，但是也要注意以下问题。

1) 在已参保者对农保参保并不是十分了解的情况下，有可能需要重新进行劝保。

2) 根据当年的收入状况、农产品的生产状况，特别是对缴纳保费比较困难的地区，必须对所缴纳保费额进行减额和调整时要进行充分的协商。

这种情况下，虽然每年农保的参保率在上升，但每年必须不断地向农民进行宣传，对从事普及宣传的工作人员来说是个极大的负担。

最后，由于旧制度不能顺利实行、城镇养老保险制度中资金的运营问题等原因，中国的农保制度和政策的形象并不是太好。这很有可能成为普及宣传工作中的最大的障碍。

6.2.2 普及宣传工作的现状

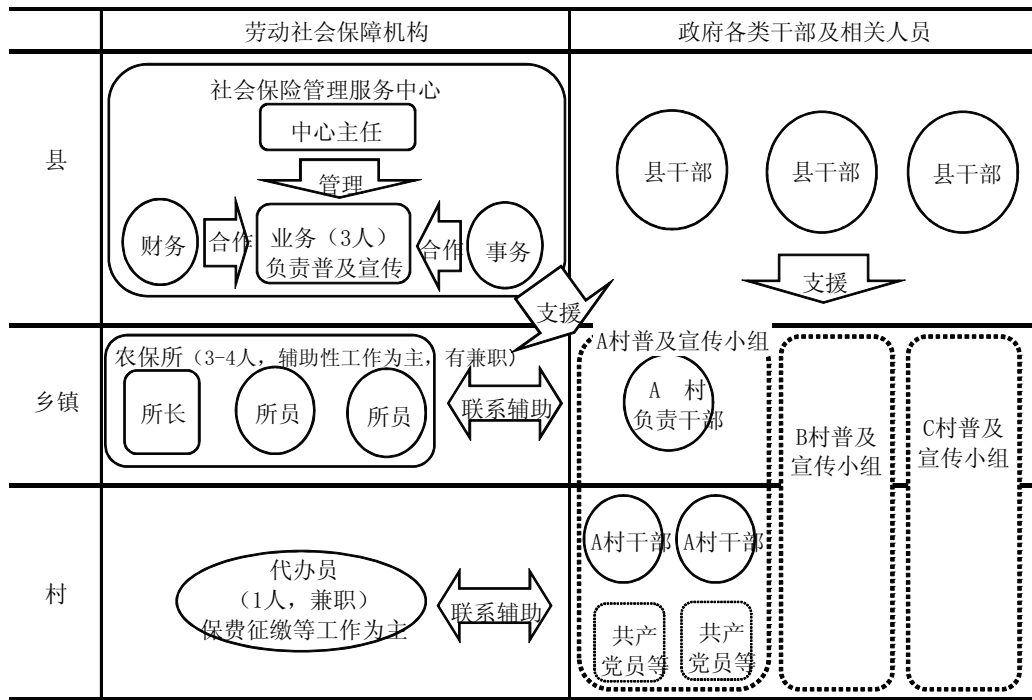
我们在柳林县和大兴区对县、区以及乡镇、村的政府相关负责人进行了有关农保普及宣传工作的访问调研。有关普及宣传工作的情况，以这两个地区为主进行了如下总结。

(1) 机构体制

1) 对普及宣传工作的整体印象

下图是对柳林县的普及宣传工作的整体印象。

普及工作的重要负责部门可分为①人力资源和社会保障部的下属部门、②各级政府的干部和相关负责人员，各县、乡镇、村也设有相关机构和人员。而在收集整理农民人口数量、收入以及年龄构成等开展普及宣传工作所必需的数据时，也广泛获取③县统计局等相关部门的配合。



出处：由调研团根据柳林县访问调研的结果制作

柳林县普及宣传工作的机构设置

2) 各机构的个别情况与工作

(A) 人力资源和社会保障部门的组织机构

首先，由县人力资源和社会保障部门的机构“社会保险管理服务中心”（柳林县）制定全县的农保普及宣传的县级方针和计划方案、工作计划和实施以及普及的相关方式等。负责实施普及宣传的部门和工作人员是明确的，但在实际工作中，需要全体工作人员灵活地合作和参与。对于重点对象，工作人员要到农户进行访问，其工作内容和范围相当广。

其次，在乡镇一级，柳林县人力资源和社会保障部门（农保所）工作人员的任务是与农保相关的事务工作。在普及宣传方面，主要是协助负责普及宣传（主要是农户访问等劝保工作）的干部的工作。但乡镇级的人力资源和社会保障部门工作人员参与普及宣传工作的方式、特别是农户访问做到了何种程度存在很大的地区差异。大兴区乡镇工作人员的实际访问工作的参与程度很高。但并不都是专门从事这项工作的，除农保之外，很多人还兼职负责人力资源和社会保障部的其他相关业务，因此要保证普及宣传工作的时间比较困难，这是普及宣传工作当中的

一大障碍。村级的代理员也是兼职的，主要负责保费的征收和养老金的支付等工作。

(B) 各级政府的干部和相关人员

各级政府的干部和相关人员在农保的普及宣传工作当中起着极为重要的作用。特别是普及宣传活动、农户家访等劝保活动主要是由乡镇和村干部负责的。在柳林县，各乡镇在每个村都设有一名负责农保普及宣传的干部。由乡镇负责农保的干部和村干部共同合作，确定农保普及宣传的工作内容和实施。实际的访问多是由村级干部负责实施，也有一些乡镇干部积极地进行农户访问。另外，村里的共产党员和村干部共同分担访问工作的事例也有很多。可以说，实际上是在每个村建立一个由乡镇级干部、村干部(以及各村的共产党员)组成的负责农保普及宣传的团队从事各项工作。由于各村的农保参保情况已经成为乡镇和村干部的业绩评价指标，对于各级干部来说，促进参保人数增加也是一项重要的业务。我们在访问中发现，农保的普及宣传工作占乡镇和村级干部全部工作的 15%-25%(虽然存在地区差异)。而县级干部在普及宣传工作中的主要工作是制定计划方针、参加相关会议等。

(C) 县统计局等相关部门

据评估监测问卷调查显示，各合作对象地区为了动员参保(普及宣传)均对各种数据(某种意义上营销材料)加以收集、管理，很多地区对动员对象人口的不同属性区分(如农民工人口、被征地农民人口、计划生育户数量等)和不同地区的农户收入情况等相当了解。这些必要的数由县统计局提供。尽管我们不清楚是否有来自普及宣传工作第一线的数据反馈，不过根据统计局的数据，对动员参保对象地区的收入分布情况和年龄构成加以分析后，对入户动员、农村说明会等宣传方式起到了积极的作用。

(2) 计划的制定与管理

普及宣传的相关计划基本上是由县政府制定计划指标，下达到乡镇，再由乡镇下达到各村。在县一级主要是制定新增参保人数、保费的征收目标、针对各重点对象制定不同的目标等。

但是到了乡镇和村一级，更多的只是制定保费的征收目标等一部分指标。访问的结果表明，其中无一例制定由上至下的月度详细计划。原因之一是参保业绩大部分集中在 10-12 月¹和农民工春节返乡期间²。可见完全没有实施工作水平管理和可预见客户管理(制作表格等)。而且，大多数情况下是计划和可预见客户的信息都是“装在脑子里”，很少有书面的记录。因此，工作的开展更多的是依赖于各级干部的想法和经验。

计划的管理主要是以每个月乡镇级工作会议的形式来实施的。会议的具体内容虽然不是很清楚，但不制定工作水平计划和可预见客户状况以及参保时间不均等情况表明，很难实施高水平的管理。

(3) 普及宣传的重点对象

普及宣传和劝保的重点对象主要是个人能够负担保费、有较高收入的农民(及乡镇和村³)，具体来说，包括现金收入较高的农民工、在村办企业等从事农业生产以外工作的农民、一次性获得相当可观的可支配收入的被征地农民。问卷结果表明，柳林县个人能够承担保费所需的收入水平为 1,500-2,000 元。而且，很多村干部和共产党员(及其家庭成员)都率先加入农保。在很多地区，

¹ 但是大兴区是“在 7-9 月农闲时期集中进行访问”，这方面也存在地区差异。

² 因此，普及宣传活动也集中在这一时期的倾向比较显著。据柳林县某乡镇干部说，10 月份的全部工作时间的 60-70% 是从事农保的普及宣传工作。

³ 很多地区设置普及宣传活动的重点(试点)乡镇和重点(试点)村。

首先以这些参保可能性较大的农民为优先劝保对象，而针对劝保难度较大的收入水平较低的农民的普及宣传工作则被推后⁴。

另外，针对本项目设定的 5 类调研对象中的农民工、村干部以外的从事粮食生产的农民、土地被征用的农民、计划生育农民的作法反映了各地区的情况，地区差距明显（基本来说，如果这些对象的现金收入较高就会被列为重点对象）。

（4）普及宣传的方法

普及宣传的基本方法是入户动员。如上所述，很多乡镇和村干部不仅入户动员，在村里遇到未参保的农民时也会随时劝保。大家都认为，1 对 1 的上门动员是农民参保不可或缺和行之有效的方法。

在进行入户动员的同时，各县（或上一级市）的社会保险管理服务中心（柳林县）还组织各种活动并制定普及宣传的方法。

县级社会保险管理服务中心制定计划并定期组织①由各级政府干部及相关负责人参加的研讨会、②面向村民的说明会、③面向村民的宣传活动（小品等）等。另外，由于很多人认为实际受益者的经验之谈在普及宣传以及促进参保积极性方面具有重要作用，因此在很多地区也策划并实施了一些请农保受益者谈经验的小型活动。各乡镇和村为贯彻相关的政策和方针，都积极组织由各级政府干部以及相关负责人参加的研讨会。但据调研结果表明：面向村民的说明会和活动的开展情况即使是在同一个县也有所区别。各乡镇和村的普及宣传工作的开展状况直接影响着活动的实施。而且，没有制定有关工作开展的年计划和详细的根据地区具体情况的实施细则。

普及宣传的方法也因地区的情况不同存在很大差异。大兴区在 2004 年投入预算 60 万元，制作①小册子②报纸③CD-ROM④宣传手册等派发给全体农户，还利用电视进行广泛宣传。但活动之后进行的问卷调研结果中却出现“对政策的 80%都不理解”、“没有读过派发的资料”等回答，说明这样的宣传并不十分有效。

像大兴区这样实施广泛的普及宣传的情况还是比较少的，更多的是以县（或上一级市）为中心制作面向农民的宣传册、宣传页和面向干部的宣传册，用于乡镇和村的普及宣传工作。在一些乡镇（柳林县高家沟、大兴区青云店镇等）还制作了内容更为简明扼要的宣传册和宣传页。大家普遍认为面向农民的宣传册是最为有效的普及宣传手段。其他的宣传手段还包括①普及宣传的短句和标语②日历③海报和公益广告牌④村广播和春节的有线电视广播等，很多意见反映“标语的提示效果最差”。

（5）普及宣传的预算和内容

除大兴区预算措施之外，各地区的普及宣传预算都是有限的。县级普及宣传预算（工资除外）最多的大兴县是 39 万元，最少的延平区只有 3,000 元（均为 05 年数据），地区差异非常大。多数对象地区都是在 3-5 万元的水平上。而且，最初实施普及宣传的预算措施时，有些地区的预算都不能保证。有些地区的乡镇级连 1,000 元的普及宣传预算都不能保证。这也成为制约普及宣传工作的一大障碍。

普及宣传的具体内容很多，很多地区是以①政策和制度的内容、②制度的魅力与优越性（相对于商业保险的优越性）、③可信性、④中日合作事业的意义和内容、⑤参保手续等内容为中心进行宣

⁴ 另外，在自然条件较差的地区，农业生产以及收入受当年的气候的条件的影响较大。因此，在收入较少的年份普及宣传就比较难于进行。

传的。有些还在强调商品的魅力上下功夫，如“为了在60岁以后每个月可以领到多少钱，就要从你这个年龄开始每年交多少保费”等；还有些地区引进了刺激参保的制度，如“在某年某月之前参保得到的财政补贴率高”等。这些方法取得了一定的成效。

但是还是有一些人虽然理解了政策和制度的内容却由于以下的原因无法参保。

- 1) 安全性和可信性低（对是否确实能够领取养老金感到担心）
- 2) 没有支付保费的余力（收入水平低的地区）
- 3) 在支出项目中的排位比较靠后（优先考虑住房、教育、农业生产等的支出）
- 4) 期间过长
- 5) 为财政补贴和支出均少于城镇居民的社会保险而感到不平（城市近郊农民）

6.3 普及宣传工作中存在的课题

我们以在柳林县和大兴区实施的访问调研为依据，对合作对象地区在普及宣传工作中存在的问题进行了整理，总结出以下6个需要改进的方面。

6.3.1 增加工作时间和资金投入

首先，普及宣传工作所必需的资金和时间都很不够，大大制约了普及宣传工作的进行。普及宣传工作的主要负责人①人力资源和社会保障部的下级单位工作人员、②各级政府的干部和相关负责人都不是专门从事农保普及宣传工作的，除此之外还担负着其他的各项工作，所以很难专心从事普及宣传工作。

普及宣传所必需的资金投入也很不够。如上所述，根据各地区财政状况的不同，可投入的资金数额也存在很大差异。几乎所有的地区（特别是试点地区）在这方面投入的资金都不足。访问结果表明，各地区的负责人虽然对普及宣传工作有着各种各样的想法，但由于资金的制约，很多地区在普及宣传手段的选择、活动的开展、普及宣传所必需的设备（车辆、计算机、电视、话筒等）的调集方面都存在困难。资金不足还严重制约着从事普及宣传工作的人员的保障和扩充⁵。

6.3.2 提高计划和管理水平

其次要提出的是“提高普及宣传工作相关计划和管理水平”。

在具体实施普及宣传工作的乡镇和村一级，对普及宣传工作只制定有限数值计划。完全没有制定行动计划和各项工作实施的年计划，更没有书面形式的计划。也没有整理出具体工作对象的信息和名单。因此，普及宣传工作很难有计划地实施，其他相关负责人和上级政府主管部门也无法了解工作情况和检查工作进度，也就是无法实施有效的管理。而且，上级政府（市、县政府）虽然具备宏观计划立案的基本知识和经验，但由于缺少具体的普及宣传工作的行动层面的计划管理的相关基础知识和经验，也无法实施完善的管理。虽然每月召开一次乡镇级管理会议，但由于具体的体制和手段不完善，不能采取必要的改进措施。具体的普及宣传工作基本上是完全交由“某某村普及宣传小组”根据具体情况处理。因此，普及宣传的成果在很大程度上依赖于各村普及宣传小组的工作能

⁵ 据大兴区某乡镇反映“通常，负责重要事务的工作人员的工资由区里负担，但负责农保和普及宣传的人员的工资是由乡镇负担的，由于资金不足人才也很难保障”。

力和积极性。

如上所述，由于农保的参保和保费的缴纳明显集中在年底和春节，因此计划和管理尤为重要。但现状是由于计划和管理停留在较低的水平上，很容易出现“部分季节都按部就班完成了计划，而一年的整体计划却相去甚远”的情况。制定严谨的数值计划和行动计划，“以计划来管理行动”并引进实现这一计划的管理方法是非常重要的。

另外，由于计划是由各乡镇制定的，如上所述，似乎只有收入多、参保相对容易的农民才能成为动员对象。这从提高参保率的角度来看是合理的，但从农保的社会意义的角度来看，动员低收入农民参保也是非常重要的，另行制定针对低收入者的参保目标的做法也值得探讨。

6.3.3 建立基于假设的标准工作以及根据工作结果对工作加以改进的体制

要想使普及宣传工作更有效地实施，特别是在资金、工作时间、专业性都不充足的情况下，为实现从最初的接触到最终的参保，最重要的就是将明确的普及宣传工作步骤和程序标准化。只有实现了标准化，实际从事普及宣传的人员才不会感到负担过重、从而更有效进行工作。特别是在参保率较低的阶段，设定一个单纯的少量（或一个）的标准步骤是非常有效的。

另外，在设定标准步骤时必须要注意

- ① 设定最有效的工作流程，
- ② 通过进行各自的工作，制定一个要在下一步要提高的明确的百分比目标（假设），
- ③ 制定在下一步要实现目标的方法（制定假设）。

这样，就不会单纯关注普及率、参保人数等成果，而是可以切实改善“顾客结构（具体来说，就是使虽然还没有参保但对农保的内容和优越性充分理解的农民数量增加）”⁶。另外，在为了实现目标、为了更上一层楼所采取的必要行动没有得到令人满意的结果时，也容易发现问题、找出对策⁷。

在很多合作地区，特别是实际工作中，都完全依赖于从事普及宣传工作的人员的判断，没有制定基于这种假设的标准工作模式。而且，就连作为了解举办活动和手段等效果的问卷调查也没做，工作的改进机制还不够完善。

6.3.4 提高人员的专业素质

第3点要提出的是“提高从事普及宣传工作的人员的专业素质”。

普及宣传工作、特别是对农户进行访问和劝保的工作主要是由村（及乡镇）干部具体实施的。他们在各自的村和乡镇的农民中具有一定的影响力，从这个意义上来说是非常适合从事普及宣传工作的。但是由于他们不是专门从事农保工作、更不是专门从事普及宣传工作，所以在解释复杂的农保政策和制度、进行有效的普及宣传（从某种意义上来说是销售）时表现出专业素质的不足。虽然通过频繁地组织干部进行培训可以加强干部们对政策制度的理解，但在充分理解政策和制度的基础上结合对方的实际情况提出建议并促进参保并不是一件容易的事，其负担之大可想而知。

另外，人力资源和社会保障部门的工作人员很多也是同时兼顾其他业务的，很难确保其专业素质。需要通过改进人才培养政策和确保专职人员来提高人员的专业素质。

⁶ “顾客结构的改善”对于当财政支援和补贴扩大时，参保者争相加入这一结果来说具有重要意义。

⁷ 比如：面向农民的说明会的内容、普及手段、推广的优越性等

6.3.5 改进针对农民的宣传活动和普及的方法

针对农民的宣传活动和普及方法中存在的 2 个最大的问题：①绝对数量不够②数年前制定的方法无论政策制度是否发生变化都沿用至今，都是由于资金不足所导致的，其内容也有必要作相应的改进。尤其是负责普及宣传工作的人员很多并非专职，从提高工作效率的角度来说，普及宣传的工具极其重要。目前，活动和方法都是以向全体农民普及宣传全部政策和制度为中心的，但是为了使工作更有成效，需要“针对不同对象（如农民工、被征地农民等）、不同状况和阶段（如针对有危机意识的农民、对内容和制度完全不理解的农民等）进行推广的不同工作计划和工作方法”。将来，还可以考虑建立一个区别于单向传达的、能够根据每个农民的状况和生活方式提出建议方案（如何与将来的其它可预见支出取得平衡等）的机制。

另外，对活动以及普及方法的实施成效进行验证也非常重要。一些地区开始重视在普及宣传中应用 CD-ROM 和 TV 广播等手段，但是否取得了与投入资金相应的成效有待检验。在这方面各地区存在着差异，重要的是要在进行充分的验证的基础上采用。

6.3.6 提高对普及宣传工作重要性的认识

最后是要“提高对普及宣传工作重要性的认识”。

很多政府相关负责人（特别是省、市的上级政府相关负责人）虽然关注普及宣传的结果——普及率，但认为“（上级）政府只要出台政策就可以，没必要管普及宣传的具体工作”。考虑到中国的现状，持有这样的想法并不为错。若是实行全体参保，无需实施普及宣传，参保率依然会很高。但是，考虑到“提高参保率对现行自愿参保制度中的必要性”和“在中国农村社会养老保险制度的健康发展过程中，让所有农民都切实体会到参保的好处是不可或缺的”，脚踏实地地开展普及宣传工作，使农民充分理解其意义和优越性是非常重要的。因此，需要提高广泛的相关负责人对普及宣传工作的重要性的再认识。

6.4 合作对象地区的普及宣传工作及对其之援助

6.4.1 合作对象地区的普及宣传工作情况

下表是对本次中日合作项目开展以来普及宣传工作情况的汇总，下面将对其成效加以梳理。

8 个合作对象地区的普及宣传工作情况

		试点地区						发达地区	
		霍邱县	柳林县	牡丹区	延平区	通江县	南华县	大兴区	招远市
普及宣传计划	量化目标	项目之前就有	项目之前就有	项目之前就有	项目之前就有	项目之前就有	项目之前就有	项目之前就有	项目之前就有
	明确重点地区	扩大对象	项目开始后明确	项目开始后明确	扩大对象	扩大对象	无变化	无	无
机构体制	地区专职负责人	项目开始后配备(0名→1名)	无	项目开始后配备(0名→1名)	项目开始后配备(0名→2名)	无变化(0→6名)	减少(3→2名)	减少(3→0名)	无变化(3名→3名)
	地区兼职负责人	增加(1→2名)	增加(8→10名)	增加(1→4名)	减少(5名→3名)	减少(10名→6名)	减少(4→2名)	增加(3→10名)	无变化(3名→4名)
	乡镇专职负责人	项目开始后配备(0名→1名)	无	无变化(乡镇1名)	无变化(乡镇1名)	无变化(0名)	增加(2→10名)	-	无变化(24名→24名)
	乡镇兼职负责人	增加(1→2名)	增加(20→30名)	无变化(乡镇3-5名)	无变化(乡镇1名左右)	无变化(108名)	增加(2→10名)	无变化(乡镇1名左右)	无变化(24名→24名)
分对象管理	潜在农民	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	未掌握	未掌握
	农民工	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	未掌握	未掌握
	被征地农民	项目之后掌握	项目之后掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	项目之前就掌握	未掌握	未掌握
	种粮农民	项目之前就掌握	项目之前就掌握	未掌握	未掌握	项目之前就掌握	项目之后掌握	项目之后掌握	未掌握
普及宣传做法		入户动员、公告栏、说明会、发放材料(不用TV)	开始入户动员、发放宣传材料等	入户动员、公告栏、TV、发放材料(内容无变化)	入户动员、说明会停止	入户动员、发放宣传材料等、公告栏、TV、举办说明会	入户动员、发放宣传材料等、公告栏、TV、举办说明会(内容无变化)	入户动员、发放材料(TV、说明会停止)	入户动员、说明会·TV·发放材料(内容无变化)
活动	开展次数	项目启动后开始(0次→8次)	次数增加(年2次→62次)	项目启动后开始(0次→1次)	次数增加(年20次→30次)	次数增加(月1次→多次)	次数增加(年11次→12次)	次数增加(年2次→12次)	无变化(年2次→2次)
	内容	发放传单、召开集会、海报、公告栏等、个别面谈	召开集会、电视、宣传车、横幅、传单、咨询。入户动员。	在重点动员乡镇集中开展工作	村民会议、宣传活动(内容无变化)	组织宣传小组、让参保者作为宣传员、制作农保宣传材料、进行问卷调查	电视宣传、发放传单、召开户主会议	电视宣传、发放传单→召开户主会议(个别面谈)	电视宣传、发放传单、召开户主会议。宣传车、利用集市宣传。
JICA提供车辆	用途	普及宣传工作和保费收缴业务、去打工地点开展宣传	普及宣传工作,以及运送保费、开展业务指导的交通	普及宣传工作、政策讲解、发放养老金、征收保费	下乡开展普及宣传工作	普及宣传工作和保费收缴业务	用于扩大普及宣传工作、政策讲解地区范围	下乡开展普及宣传工作和召开会议、收缴保费、发放养老金	下乡、保费收缴
	使用频率	每月使用3-4次左右	使用频率高	每月15天左右	每周使用1次左右	每月使用10次左右	3000km/月	每月使用20天左右(约70km/天)	每月使用16天左右
	问题	用于普及宣传的经费不足	n. a.	油价上涨导致养车费用增加	无	养车费用、汽油费高	无	油耗高	配置少

注：有底纹的部分表示中日合作项目期间得到改善的部分。

出处：调研团根据从各地收集的资料和问卷调查的结果制作

(1) 普及宣传计划

首先来看推动普及宣传工作的计划。所有合作对象地区在本项目启动之前就制定了主要包括参保率、新参保人数、收缴保费等的量化目标(工作计划是在调研团的帮助下,才开始进行研究并引入),柳林镇、牡丹区新指定了重点对象地区(乡镇)并重点开展工作。此外,霍邱县等3个地区在此前针对重点对象地区开展工作的基础上,进一步扩大对象地区。关于指定重点对象地区,尚未普及的试点地区认为这是一种有效推进工作的做法,正在积极引进;而在参保率已经达到一定比例的发达地区,由于已经在全市、全区开展普及宣传工作,并未采取指定重点对象地区的做法。

(2) 机构体制

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

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

（3）分对象管理

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

和指定重点对象地区一样，试点地区和发达地区在分对象管理方面的工作也存在较大差别，发达地区基于下述原因，未进行分对象管理。

- 1) 非重点发动对象的人群收入较高（并有现金收入），没必要重点突出某个对象。
- 2) 参保率已经达到一定水平，正在针对全体农民开展普及宣传工作。

（4）活动

关于普及宣传方面的具体活动，绝大部分合作对象地区均积极地增加活动次数。霍邱县和牡丹区开展了全新的活动，柳林县（从每年 2 次增至 62 次）等地区次数有了大幅增长。活动内容体现了各地区的实际情况，因地制宜。很多地区活用以往普及宣传工作的经验，扩大工作面和工作地区，采用更贴近乡镇等基层的办法开展活动。

（5）普及宣传的做法

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

（6）JICA 提供的车辆

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

6.4.2 支援县制定的普及宣传计划和工作

（1）援助的概要

作为本次技术合作的一部分，2006 年度和 2007 年度分别对山西省柳林县和四川省通江县的普及宣传试点提供了援助，大致内容如下：

- 1) 介绍调研团认为能有效推动普及宣传的思路和做法
- 2) 援助对象地区参考上述内容，自行制定推动普及宣传工作的计划并加以实施。

实际上在物色该试点计划的援助对象时，柳林县和通江县都自行制定了普及宣传的活动计划，调研团本着最大限度尊重地区自主性的方针，仅仅阐述了我们推动普及宣传的点子、可行办法的一些想法，并没有对对方的计划内容指手画脚。

对于如何推动普及宣传工作，调研团的建议可以概括如下。

调研团关于推动普及宣传做法的建议精要

(1) 充实“乡镇—行政村”级的操作计划和管理体制

走访农村、农民，动员其参保，这一工作主要以乡镇—行政村为主，充实该级别的操作计划和管理体制对于实际提高参保率是必不可少的。

具体内容包括：

- 制定年度计划、季度计划、每月计划等不同时间长度的操作计划，明确划分出宣传的“播种时期”和动员参保的重点时期等，将时间进行战略性划分。
- 各村小组分别制定操作计划。
- 设定量化目标。操作计划与量化目标挂钩（尤其在动员参保的重点时期举办活动等）。县的计划与村不同，要以量化目标和制定活动计划为主。
- 做好潜在客户的信息管理（营销管理），他们有着挖掘潜力，是“潜力客户”。根据其潜在性高低排列优先顺序，以便区别对待。
- 在相关人员会议上需要进行充分的讨论，切实做好计划前后的检查工作。在体制上明确管理责任，县农保中心主任和乡镇负责人每月对各自计划检查2次。
- 根据假想情况采取适当的方法，制定操作计划要有明确的目标、改善措施等。

(2) 确立工作方式，明确分工

- 根据动员对象的属性，有差别地选择有效的方式。（比如，是否外出务工农民，收入水平，对参加农保的关注程度/参保意向等）。
- 给细分后的不同对象群体配备专职动员负责人（可以根据能够动员的人数而定，尽可能给每个工作人员指定专门的操作方式）。
- 也可以给各个乡镇制定不同的动员方式，然后比较其成果。

(3) 制定恰当的量化目标

- 新参保人员数、新参保人员的缴费总额、原有参保人员的缴费率、原有参保人员的缴费总额等。
- 制定目标的依据要合理、明确。（比如，“将有○○%净收入2千元以上的农民新参加保险，因此缴费总额将净增△△元”等。）
- 根据农作物生产情况=支付能力的变化，制定灵活的目标。

(4) 在县内选出两三个乡镇作为示范地区，进行试点。

- 生活水平、经济条件处于中等水平的乡镇。
- 根据所挑选乡镇的特点，有针对性地选择并完善宣传工具。

(2) 援助内容和普及宣传试点计划

1) 山西省吕梁市柳林县

调研团提供 1 万元预算，资助柳林县印制了 1,000 多份动员农民参保的海报，免费发放给参保对象。

柳林县制定的普及宣传试点计划（实施期间）如下：

柳林县制定的普及宣传试点计划（2006 年 12 月）

(1) 开展试点的乡镇

- 柳林镇、孟门镇、高家沟乡
- 选择上述三个乡镇的理由如下：柳林镇和孟门镇① 乡镇企业和私营企业较多，相对富裕；② 农民工较多；③ 镇领导工作踏实积极；④ 和县里的合作关系较好。高家沟乡是由于① 与上述两镇相比是贫困地区，但因考虑到全县 9 个贫困农村之中至少需要选出一个作为重点推广对象（验证农保工作是否在贫困地区也可行）② 原本就对农保宣传工作较有热情③ 农民工较多。

(2) 实施时间 2006 年 12 月至 2007 年 3 月（07 年 3 月的春节是工作高峰期）

(3) 量化目标

【新参保农民人数】3,500 人（其中柳林镇 1800 人、孟门镇 750 人、高家沟乡 950 人）

【参保率】10%（占有参保资格农民总数的比例）

【新增缴保费总额】175 万元

(4) 操作计划和工作内容

根据调研团提出的推广计划的思路，从柳林县的实际情况出发，按照行政级别制定了以下工作内容实施推广计划。

① 县级

- 制定并出台“全县新型农村社会养老保险工作实施办法”（政府文件）。
- 召开一次由乡镇书记和乡长、镇长参加的动员大会。
- 县政府主要领导、主管农保工作的领导就宣传动员工作发表一次电视讲话。
- 县劳动保障局和县农保中心起草并发表致全县农民的公开信。
- 分发中日共同制作的新型农村社会养老保险宣传册等宣传资料（上述 3 个乡镇做到人手一份）。
- 县劳动保障局和农保中心每周一次听取关于参保和缴费情况的汇报，工作人员每月走访乡镇，视情况督促乡镇相关人员的工作进展。

② 乡镇

- 召开村干部会议，传达上级单位关于本次工作的政策指向和要求。
- 加深对农村社会养老保险制度和执行的认识，向各村广为宣传。
- 继续实行乡镇干部包村制。
- 乡镇干部及其所有家属（农村户口者）带头参保。
- 贯彻目标责任制，各包村干部对新负责村的村民积极宣传，实现参保和缴费目标。

③ 村

- 村干部责任到户，以问卷调查等形式了解参保人的情况，积极动员有参保资格农民的参保，争取在明年3月底之前有10%的潜在客户参保。
- 同时利用元旦、春节等传统节日，每个月在各村召开一次动员大会，呼吁农民参保。
- 召开2次农村社会养老保险学习会。
- 利用村广播每天广播农村养老保险相关内容。
- 各村制作3~5个大标语。
- 分发中日共同制作的农保宣传材料。每月至少2次走访各家农户。
- 村干部本人及其所有家属必须参保。

(5) 明确操作管理

采取目标责任制，将各责任人的任务分解到试点乡镇各村。试点乡镇的分工由县政府以书面形式下达，明确责任。劳动保障部相关单位给予指导，县农保中心具体操作。乡镇给村干部分派任务，明确责任，以求完成任务。

(6) 有效利用宣传工具

① JICA 援助车辆的管理和使用

车辆管理部门负责人以及管理体制已经向 JICA 中国事务所汇报过，将贯彻宣传车的安全管理，并由吕梁市农保中心负责监督。宣传车主要用于全县的普及宣传工作和农保相关工作，并积极配合乡镇、村的工作，争取做到有效利用宣传资源。

② 制作分发宣传资料

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

2) 四川省巴中市通江县

调研团资助通江县 2 万元¹，用于制作动员农民参保的宣传资料，并将这些资料免费分发给参保对象或供他们阅览。

通江县制定的普及宣传试点计划（实施期间）如下：

通江县制定的普及宣传试点计划（2007 年 11 月）

(1) 试点乡镇

- 广纳镇、民胜镇、三溪乡、新场乡
- 重点对象人群为村干部、农民工、计划生育农户、被征地农民、有一定收入有参保可能的农户。
- 选定上述 4 个乡镇的理由是，能够持续缴纳保费的、有可支配收入的农户较多。

(2) 实施时间 2007 年 11 月末至 2008 年 3 月末

(3) 量化目标

【新参保农民人数】600 人

【新缴保费】150 万元

【参保率】在这 4 个乡镇的上述 5 类重点人群中实现 60%

让这 4 个乡镇的上述 5 类重点人群 90%的人理解参加农保的重要性，促进其主动参保。最终让通江县 49 个乡镇的所有农民理解参加农保的重要性。

(4) 做法

- 利用一切能想到的渠道，让县、乡、镇各级干部理解农保和参加农保的重要性，在此基础上督促其积极投入试点工作，实现农民参保。
- 中日合作，县、乡镇、村三级齐心协力促进农保宣传工作。

（启动）

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

乡、镇：11 月末，召集 4 个重点试点乡镇的领导、劳动社会保障办公室以及为本次试点工作特别聘请的宣传员，召开启动会议。

县级的具体工作

- 召集县政府的社保相关领导，召开座谈会。会议录像并通过电视播放。
- 元旦和春节时，在通江县红军广场举行活动，进行宣传和现场咨询。
- 拟制作的宣传资料有：
 - “农村社会养老保险投保、领取参照表（一）、（二）”：“缴多少保费，领多少养老

¹ 2007 年度最初设想是选择 2 个普及宣传试点援助地区，考虑到农保司建议着重用于一个地区，最终试点援助的全部资金 2 万元全部提供给了通江县。

金”的简明参考表。比如，缴纳了1千元，40年后可以每月领取44元（该领取金额中包括了乡镇政府的财政补贴，但不包括中央财政补贴）。

- （农民养老不用愁 农村社保可解忧）：是一种宣传单，意思是“只要加入农保，就不需要担心养老的问题了”。
- “劳动和社会保障便民服务卡”：（不仅仅是农保而是所有社会保险的宣传资料）是面向通江县人民的社保相关服务的总体介绍。
- 通江县新型农村社会养老保险资料手册（日中合作项目的介绍。目前尚处于草拟阶段，计划春节出版。）
- 电视节目“农保之声”每周一、三、五 20:00~20:20（计划办到明年12月末）。
- DVD“樱花璀璨映巴山”、“巴山农保别样红”（前者的樱花是指日本，巴山是指通江县。在后者中介绍通江县农保特点时也突出了和日本合作的工作成果。）

乡镇的具体工作

- 在第一阶段的乡镇干部会议后，由乡镇举行各村干部会议，明确每个参保宣传工作负责人的责任。
- 利用村里的农闲时期，走入各村举行3~5次咨询会。
- 锁定春节返乡的农民工，在火车站和码头分发农保宣传资料。
- 聘用口齿伶俐的人员，签约为宣传员。每个村各2名，共70人左右（4个试点乡镇内）。具体讲解包括，参保人查看自己的个人账户即可知道已缴纳金额和政府补贴的余额等。聘用宣传员的预算确定为每年28万元（人均4千元/年）。

村的具体工作

- 重视新型农保工作是建设新农村的关键。农村也应该发挥主观能动性。
- 有望参保、具备经济条件的农户在整个通江县约有23万户，4个重点试点乡镇约有4万5千户。这4万5千户将成为此次试点的主要对象，但试点工作期间也将对其它农户进行宣传。
- 借元旦、春节之机，在各村召开参保讲解宣传会，分发资料和讲解为主。
- 制作关于农保的春节小品（表演农保题材的小品，2~3次）。制作费用预计为3万元。
- 制作动员参保的标语。
- 要求签约宣传员主动上门讲解、动员。

(3) 成效和结果

如前文所述，柳林县和通江县从 2006 年以来参保人数稳步增加，尤其是柳林县，2007 年参保人数出现了较大增长，通江县 2007 年参加保险的人数新增 9,000，其中 5,619 人（约 62%）是在本次援助期间（2008 年 1~3 月）参保的。即便没能提高参保率，人们的认知水平也得到了提高。通过改善普及宣传工作的结构，将有助于今后进一步扩大参保人数。通过此次援助，实际开展集中的大规模的普及宣传工作，这本身就是基层工作的宝贵经验，同时也能收集信息。

从这个意义上说，调研团的援助工作取得了一定的成果（尤其在乡镇一级），不过也有部分地区尽管集中开展了工作，效果却适得其反（新参保人数减少）。因此今后工作的关键是积累经验，并持之以恒，让宣传工作更上一层楼，争取让更多人参保。

以通江县为例，普及宣传试点工作取得的成效可归纳如下：

通江县普及宣传试点工作的成效

(1) 活动基本情况

按照原定计划，于 2008 年 1-3 月针对 4 个重点乡镇，重点开展了普及宣传工作，县政府也予以高度重视并给予了援助，总体预算 11 万元（其中日本调研团援助 2 万元）。

(2) 主要的普及宣传工作

- 加印讲解资料（20 万册）
- 制作 530 套 DVD，作为针对各村的宣传发动工具，分发到 525 个村
- 编写面向农民的宣传材料（2 万张），原来只有关于整个社会保障的材料，此次专门制作了农保的材料。
- 编写农保工作资料汇编。
- 为摸清农保工作的成效，针对农民开展问卷调查，被调查人数 2 万人（重点发动对象乡镇的农民总数有 6 万人）。
- 让已经参保的 70 位村民担任宣传员，向他们支付 4000 元/人。在各村具有影响力的农民出任宣传员后，宣传发动的效果明显。
- 制作并张贴标语。

(3) 普及宣传工作的成效（问卷调查结果）

- 95% 的人们知道了农保
- 对象乡镇的参保率提高到了 60%
- 试点工作期间，新参保人数达 5,619 人，使得该县参保人数从 38,000 增至 44,000 人。

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

7.1.1 社会保障的作用

人的一生中会遇到各种各样的情况，如偶然的疾病、身体残疾，以及任何人都无法回避的老龄化等等。就生病而言，我们无法预计到底需要多少治疗费用，是否会给家庭带来很大的负担，或者所需费用是个人根本负担不起的。这种时候，如果没有作为社会保障的医疗保险制度，想要给自己及家人筹备将来可能需要的治疗费，就需要准备好大量的储蓄。否则，可能最后只能是要么放弃治疗要么家财尽散。

年纪大了就会从工作岗位退下来，这样自然就没有了收入。如果没有养老金制度，为了自己的晚年生活，就必须在退休之前积攒相当数量的资金，这会给工作时期带来相当大的经济负担。即使在退休前积攒了很多资金，由于之后物价上涨等造成资金贬值，导致无法维持预期的生活水平的情况也是极有可能出现的。而且如果物价在较长时期内持续上涨，退休前积攒的资金在较短的时间内就会被用光，此后的生活费也就无处可支了。

在社会经济条件的不断变化中，很多时候仅凭个人的努力是无法顾全一辈子生活的，妥善处理社会中的此类情况、确保国民生活的稳定也正是社会保障制度的意义所在。社会保障制度完善了，个人为了不时之需，应对将来资产贬值的风险所进行的过度储蓄就会减少，适当的消费储备分配成为可能。相反，如果社会保障制度不完善，就很难应对上述情况，或者制度部分缺失的情况下，每个人又必须进行一定程度的经济储备，适当的分配便不可能实现了。

特别就养老金制度来看，必须是能够妥善处理国民面临的下述①长寿风险、②社会变动风险、③因意外事故、死亡导致的被抚养人生活风险的公共养老保险制度。

- ① 长寿风险：如果60岁之后作为晚年，平均余命为80岁，则晚年生活平均约有20年的时间。而现在越来越多的人可以活到90岁乃至100岁，对于这些人而言，他们的晚年生活有30年到40年左右。所谓长寿风险也就是指这些人在没有劳动收入的期间，无法切实保障收入的风险。
- ② 社会变动风险：如果把20岁左右作为具有参保资格的年龄，距离开始领取养老金的60岁或65岁有40年到45年的时间，而距离平均余命80岁更有60年的时间。在这漫长的期间里，工资、物价上涨等社会经济环境会发生很大的变化，而且是任何人都无法预见的。未来的经济社会往往是不确定的，社会变动风险就是指无法妥善应对这一期间的变动的风险。
- ③ 因意外事故、死亡导致的被抚养人生活风险：虽然平均余命在不断提高，社会逐渐进入老龄化，迈入老年之前，由于残疾丧失劳动能力而失去收入，甚至死亡，留下配偶和子女的生活风险。

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

7.1.2 社会保障制度的分类

什么样的制度是社会保障制度，什么样的制度不是社会保障制度，应该说没有明确的标准。在建立某种制度时，先明确定义这个制度就是社会保障制度，然后再建立的情况很少，通常是为了某一特定目的建立制度后，再对制度进行分类，看它是属于社会保障制度还是其他的制度。

分类的方法因国家、因人而异。对于某个制度，有的人把它列为社会保障制度，其他人则有可能把它列入其他制度。而且随着时间的推移分类的标准也会变化，某个时期被认定不属于社会保障的制度，之后可能会理所应当成为社会保障制度。

当前 ILO（国际劳工组织）规定的社会保障的标准如下：

- ① 制度的目的在于针对下述各种风险和 demand 发放养老金。1) 老龄、2) 遗属、3) 残疾、4) 工伤、5) 保健医疗、6) 家庭、7) 失业、8) 住房、9) 最低生活保障及其他。
- ② 制度依照法律建立，由法律赋予特定的权利，或由官方、半官方或独立的机构承担责任。
- ③ 制度由依法建立的官方、半官方或独立的机构加以管理，或该机构属于民间组织，代为履行法律所规定的职责。尤其对于雇员灾害补偿制度，有些是民间组织负责实施的，也应纳入对象中。

按照这一标准，社会保障制度应针对社会保险制度（包括雇佣保险和雇员灾害补偿保险）、家庭补贴制度、面向公务员的特殊制度、公共卫生服务、公共救助、社会福利制度、战争牺牲者的给付制度。如果将社会保险制度按照给付内容进行分类，可以分为医疗保险、养老金保险、雇佣保险、工伤保险、介护保险等。

属于某个团体的个人根据自己的能力缴费，当团体成员中的某个人遭遇生活危机时，从积累的资金中拿出必要的资金来消除危机，这就是社会保险。向社会保险制度缴纳保费的人享有这样的权利：只要符合制度规定的特定条件，无需考虑当前的收入等情况，而是根据以往的缴费成绩获得一定给付金。社会保险将“义务”和“权利”相结合，力求实现社会的公正。因其公共性，由国家或者政府机构负责运作。

7.1.3 社会保障制度的政策优先顺序的变化

对近代以前的国家来说，首要的政策目的是国家的发展、国力的维持和增强，这些目标的实现少不了经济实力的提高，人民应该为此全力以赴。在那个年代，人民生活上的困难应该依靠每家每户自力更生，或者通过本地区小团体之间的互帮互助来解决。

近代以来，人们逐渐主张由国家来解决人民生活上的困难。首先，为了救助生活贫困的人，英国于 1601 年制定了《济贫法》（又称《伊丽莎白济贫法》、《旧济贫法》），1834 年制定了《济贫法》（《新济贫法》）。但当时接受贫困救助并没有被当作一种国民权利，更多的体现了一种国家对这些人的恩惠救助，此后随着国家作用的变大，贫困救助逐渐成为国家的责任和义务。

伴随着工业革命后公民社会的形成，生存权成为人民的权利，作为社会保障制度一部分的公共救助制度也应运而生。

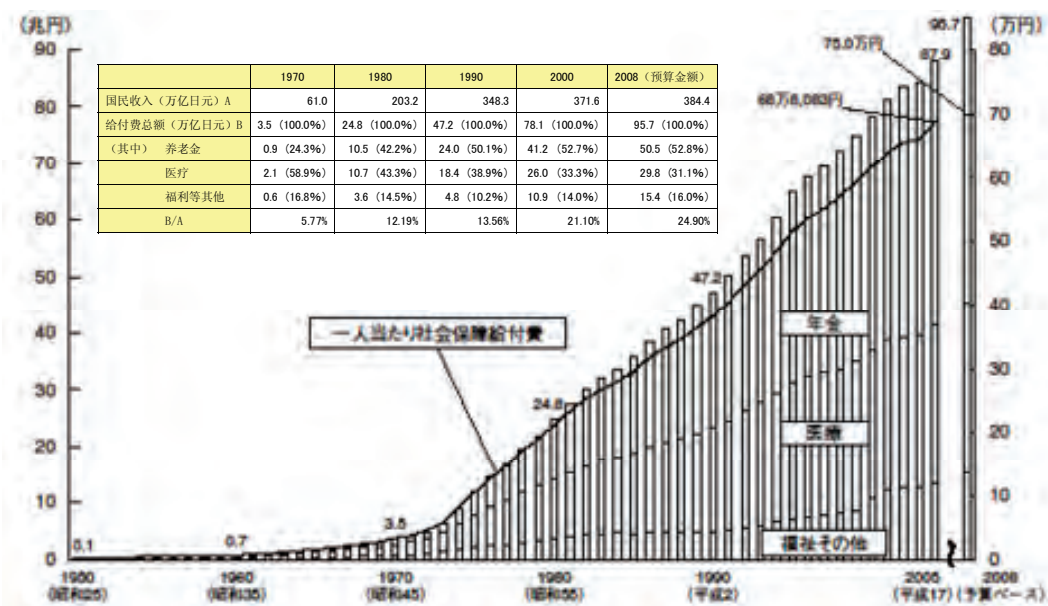
此外，针对疾病、负伤等生活困难，市民中间逐渐组织起了互助合作社。据说 19 世纪的英国，半数的工人阶级加入了被称为“友爱社”（Friendly Society）的互助社。英国的友爱社是 17 世纪末由熟练工人组织起来的互帮互助的互助（保险）社，它把社员交的钱作为基金积累起来，针对社员及其家属的意外事故和福利，即：疾病、受伤、失业、退休、老年人护理、死亡、生产、育儿等给予保险给付。

之后，国家开始普及这些互助社，将其扩充强化为国家性制度，并完善为社会保险制度。通常

认为，世界上第一个社会保险是 19 世纪后半期由俾斯麦在德国创立的。社会保险是特定群体的人们缴纳保费，当遇到保险所规定的事故时，作为缴纳保费后自然获得的权利，可以接受救助的一种机制。它是一种很好地平衡并融入了自助、互助、国家参与这三者的优秀制度，在很多国家得以推广，如今已成为各国家社会保障制度的核心。随着社会保险的出现，以往针对贫穷者的救助转变为未雨绸缪防止贫穷。

社会保障历史上比较有名的是第二次世界大战期间，1942 年 11 月，作为英国政府刊物发表的报告《社会保险和相关服务》，该报告又称《贝弗里奇报告》，由其作者威廉·亨利·贝弗里奇的姓氏而来。贝弗里奇列举了社会保障的三个前提：“保证充分就业”、“不受收入条件制约的儿童津贴”、“提供全面的保健服务”，并提出了“统一缴费、统一给付”作为社会保障制度的原则。后来英国诞生了 NHS (National Health Service: 国民保健服务) 这一“全面的保健服务”，它是一种免除患者医疗费用（当时）的税收方式下的医疗保障制度，带来了巨大的政策影响。

第二次世界大战之后，许多发达国家都力争建设福利国家。对于福利国家的定义也有很多争议，但一般是指国家（社会·行政）对人民的幸福负有责任，可以认为它是一个追求充分就业、将与人民生活息息相关的社会政策制度化、并且上述所需相关费用占人民收入相当比例的国家。可以根据国家对社会政策的参与程度将其分为几种类型，丹麦社会学家埃斯平·安德森¹的划分如下：①自由主义型：美国、加拿大、澳大利亚等国；②保守主义型：意大利、法国、德国等；③普遍主义型（社会民主主义型·北欧型）：丹麦、瑞典、爱尔兰、挪威、芬兰等。



出处：国立社会保障·人口问题研究所《平成 16 年度社会保障给付费》

注 1：图中的数值为 1950、1960、1970、1980、1990、以及 2000 和 2008 年度（预算金额）的社会保障给付金额（万亿日元）

日本社会保障给付金额的推移

反观日本，在二战后的混乱时期相继出台了最低生活保障法、残疾人福利法、儿童福利法、劳动者灾害补偿保险法等，1958 年国民健康法确立，实现了“全民皆保”，1959 年国民年金法确立，实现了“全民皆年金”。此后，社会保障制度得到了进一步完善，现在几乎覆盖所有领域、所有国民的制度正在不断完善。如上图所示，社会保障的给付金额也在急剧增加，2008 年度（预算金额）将达 95 万 7 千亿日元，占国民收入的 24.9%。

¹ 埃斯平·安德森 (Esping-Andersen, G) "The three Worlds of Welfare Capitalism", Princeton University Press, 1990

从政策优先级来看，战后不久的时候，最低生活保障占了相当比例，后来医疗的比重增大，到了1981年，养老金又超过了医疗，2005年度养老金占到了一半以上。由此可以看出，社会保障领域的重点是随着社会变迁而变化的。而关于如何负担如今庞大的社会政策相关费用、建设怎样一个福利国家的争论无休止地继续着。

7.2 公共养老保险制度应具备的功能

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

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

下面就上述功能依次加以分析。

7.2.1 全体参保

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

公共养老保险制度也有以税收来支付养老金的例子，但多数发达国家均采用社会保险方式，由全社会来担保产生养老金支付的风险，这是主流做法。概言之，就是全体人员参保，全体社会成员分担风险。

公共养老保险制度不一定是一个国家一种制度。如从事某个领域工种的雇主，在某个地区拥有住处的非受雇人员，不同制度针对某个领域的人员，并让该领域的所有人员悉数参保，此种做法不在少数。每个国家都有一个或多个养老保险制度，全体人民参加其中的某种养老保险制度。

只要满足制度规定的领取条件，就能领取养老金。参加制度的人员原则上负有义务承担保费，无业人员等没有收入或收入偏低的人员，可以根据制度规定的办法，免缴（全额或部分）保费。也就是说，制度适用于全体人员，而保费可以减免。

7.2.2 给付确定型

公共养老保险制度必须保证人们步入老龄、没有收入来源时，提供生活所需的相当一部分费用。也就是说，养老金领取者所领取的标准养老金数量通常设定在高于现职人员平均收入的一定水平，这时，会考虑到现职人员和领取养老金人员的家庭结构和经济必要性，确定一个相对恰当的给付水平，缴费计划也是按照能够长期维持上述给付标准来制定的。给付确定型这种制度设计方式注重向参保人员发放相当一部分晚年生活所需费用（包括残疾和遗属养老金费用），是一种理想的公共养老保险的制度设计方式。

反之，如果采取缴费确定型的制度设计，首先需要制定长期的缴费计划，并明确按照该计划将来能够发放多少养老金。此种制度模式下，有时能达到必需的给付标准，但很多时候会低于必需的给付标准。如果出现工资和物价上涨，导致原定养老金数量相对低于当时的生活水平，必须首先从

缴费计划着手调整，其效果的显现需要相当长的时间，难以调整已经启领人员的养老金数量。

7.2.3 给付条件应包括残疾和遗属

导致失去收入来源的因素不仅仅是年迈，如因为某种原因身体出现残疾，由于其影响是长期的，使得这些人员的收入低于常人，甚至无法从事工作，导致完全没有收入。此外，由于家庭的主要劳动力身故，其遗属至少短期内也会出现生活困难。

尽管我们身边的残疾人和遗属为数不多，但全社会来看有相当数量。对于残疾人和遗属这一人群，另行探讨建立社会保障政策也不失为一种方法，不过，养老金制度的主要目的、即确保人们步入老年后有一定收入，和确保残疾人或遗属有一定收入，这两者并不矛盾，可以说在同一养老金制度框架内，残疾和遗属的风险同样由全体参保人员来分担是一种理想的做法，效率也更高。因此给付条件中应包括残疾和遗属。

7.2.4 保值

如果公共养老保险制度是常见的给付确定型，多数情况下其给付标准设定在占平均工资的一定比例，启领时，其实际领取到的数量应高于最低生活水平并能维持一定生活水平。但随着时间推移，工资和物价上涨，之前确定的养老金数量会逐渐贬值。

如果不根据不同时期的经济水平同步上调养老金给付标准，对于那些没有收入来源、靠养老金生活的人来说，其生活水平势必会逐渐下降。因此为了确保公共养老金的实际价值，必须针对工资、物价上涨上调给付金额。

7.2.5 收入再分配功能

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

确定养老金发放标准时，在与个人所缴保费挂钩的基础上，还可以与参保时间挂钩，这样，即使工作时期所缴纳保费金额较少，也可以通过与参保时间挂钩，提高养老金给付额。通常采取这种方式，向那些缴费阶段收入较少、所缴保费也较少的人提供较为优厚的养老金待遇，来实现收入再分配。此外，国库的支出主要来自税收，通常针对富裕人群采取累进税政策，让其缴纳更多税金，因此国库支出也具有收入再分配功能。一定程度上缩小整个社会的经济差距，将有助于社会稳定。

7.2.6 互助共济功能

养老保险制度是一种互助共济的社会机制，作为制度参保对象的某个范畴的人群向依靠养老金生活的人群提供帮助。参保人员按照制度规定缴纳保费，满足一定条件的人员将领取到根据制度规定的公式计算得出的养老金。

每个人都会有年老的时候，而成为残疾或遗属只有一部分人；同样是领取养老金，有些较早就身故了，有些则会长期领取。每个人想要仅靠自身努力来应对这些风险，就必须准备足以领取 20 年养老金的本金，以及可以领取几十年残疾养老金和遗属养老金的本金。这些所需的积累资金数额巨大，仅凭个人自行积累是很困难的。

即便是个人积累，现实中不得不对风险的个体仅为少数，很大一部分积累资金是多数人无需

动用的，因此他们的努力是无谓的，从社会整体来看也缺乏效率。

而且如果在加入养老保险制度没多久就成为残疾人或遗属，积累的本金数量太少，不足以发挥养老金的作用。加之现实社会中工资、物价上涨，想要维持积累资金的实际价值几乎是不可能的，至少在公共养老保险制度中采取个人积累的办法是错误的，必须使公共养老保险具有互助共济的功能，由全体参保人员来分担步入老年后收入减少的风险、残疾风险和遗属风险。

互助共济分为同代互助共济和代际互助共济。同代互助共济有医疗保险制度、残疾人和遗属的养老保险制度。医疗保险的互助共济是指，以某个领域的人员作为被保险人并收缴保费，全体参保人员承担患病者的医疗费，少数患病人员和多数未患病人员之间的互助共济。

残疾人和遗属的养老保险制度也是由全体参保人来互助共济残疾人员和遗属的制度。开始领取养老金后不久身故的人员和长期领取的人员之间也是同代互助共济，即把不久身故的人员本应领取的养老金本金的一部分作为长寿者的养老金本金。

代际互助共济有现收现付方式的养老保险。向现职人员收取保费，将其作为养老金发放给老年人，这一过程在代际间反复，现职人员和老年人就能够分享不同时期的经济成果，同时做好养老金的保值，就能稳定人民的生活。

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

7.2.7 终身给付

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

7.3 对公共养老保险制度运营的考察

7.3.1 关于筹资模式

现收现付模式的公共养老保险制度的筹资有社会保险方式和税收方式 2 种选择。

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

此种模式下，被保险人根据在职期间的收入等状况缴纳保费，满足参保时间等一定条件时，领取根据制度规定的公式计算得出的养老金。计算公式中通常会将以往的缴费业绩（缴费金额）作为基础数据，缴费业绩这部分不会因领取养老金时的经济状况或国家财政状况等养老保险制度以外的因素而变化。

被保险人凭借参保业绩，自然享有领取养老金的权利，将来能领取到的养老金数量可预见性高。这一模式在尊重个人自立和权力的许多国家得到采用，它能够较好地平衡①通过自主努力积累的部分、②通过互助共济获得的连带部分、③来自公共财政的补贴部分，对公共养老保险制度来说是一种较为理想的财政方式。

如果采取税收方式来运营养老保险制度，给付所需费用源自税收，可以省去征收保费的麻烦，也能够维持养老金的实际价值。但是，它不同于社会保险方式，没有个人缴费的业绩，也就没有合理的标准来确定每个人的给付金额。换言之，无法将向个人征收的税额和养老金数量挂钩，通常只

能采取不对照领取人经济状况的定额给付，或者根据本人在当地的居住时间长短来实现给付金额的差异化。

采取定额给付往往会以最低生活水平为标准。原因在于，如果制定高于最低生活标准的金额，则没有明确的标准，而且会导致给付所需资金增加，财政负担加重，还要根据领取人的经济状况加以给付限制，这时需要国家针对个人的经济状况进行调查（Means-test），导致额外的事务性手续。

此外，还有可能出现预算有限、给付金额不固定的情况。基于税收方式的养老保险制度总体来看可能会是一种和最低生活保障制度不相上下的制度。人们无需缴纳保费，不需要为自己养老作任何努力，也能维持最低生活水平，可能会削弱人们的自主努力意识。以税收方式运作养老保险制度的只有新西兰、澳大利亚、加拿大（澳大利亚和加拿大兼采用社会保险方式）等少数国家。综上所述，公共养老保险制度的财政方式通常以社会保险方式最为理想。

7.3.2 关于财政运营方式

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

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

如果采取这种方式，一旦养老保险制度出现中断，后续处理较为简便，因为此前有积累资金，可以尽其所有发放约定的养老金。不过在积累方式下，一旦预定养老金数量确定下来，应缴保费也就随预定养老金数量确定下来，很难根据工资、物价的上涨来上调预定养老金数量，如果调整，保费也必须随之调整。而且未来养老金发放所需费用巨大，常年保有这笔资金并正确加以运营是非常困难的。防止挤占、挪用基金等不法行为，应对工资、物价上涨，并持续保证养老金的保值增值是个大难题。

如果采取现收现付方式，养老金发放所需资金来自当年的保费收入，也即向在职人员征收保费用于发放养老金。积累方式下，养老金的发放是几十年后的事情，因此当前所需的养老金将无从支付，而且很难针对几十年后人们的生活变化（工资、物价上涨等）进行调整。而现收现付方式下，当前所需的养老金立刻就能支付，未来也更易于调整。

另外，现收现付方式并不积累资金，无论工资、物价水平如何变化，利率如何变化，基金财政不会受到任何影响。发放的养老金也能体现各个时期的经济水平，某种意义上养老金的保值不成问题。就像在职人员没有储蓄，依靠每月工资（每年的工资水平随经济发展上调）生活。

通常意义上养老金的保值是指以前确定的养老金数量随着工资、物价的上涨而上调，但随着老龄化进程的发展，如果采取这种方式，老年人的生活水平可能会比现职人员相对较高。因此需要对老年人的人均给付标准加以调整，和现职人员的生活水平保持平衡。能够按照不同时期的经济水平生活的养老金保值是指，通过上述调整，能够维持不同时期相应的生活水平。以前确定的养老金数量随着工资、物价的上涨而上调的保值，和能够按照不同时期的经济水平生活的保值，两者的含义是不同的。

现收现付方式的养老保险制度下，如何将经济活动的成果分配给在职人员和老年人，是一个难题，考虑到今后人口的老齡化，养老金保值应该做到能够按照不同时期的经济水平生活。

现收现付方式的养老保险制度下，未来养老金发放所需资金并无储备，因此有人担心未来是否能持续领取到约定的养老金，其实只要法律明文规定某个领域的人员悉数参保，并以国家之力来征收所需保费，就无需担心。因为有那些支撑着制度的人们，代表国家或国民的意志，在代际轮流维

护着享受领取养老金的权利。

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

7.4 对现行农村社会养老保险制度的评价

现行农村社会养老保险制度并没有采取公共养老保险制度的必要条件——全体参保的形式，而是自愿。而且实行个人账户，所缴纳保费分别计入个人账户加以积累。地方政府针对被征地农民、村干部等重点参保对象的补贴也计入其个人账户。

财政方式采取了积累方式，参保人分期领取养老金启领年龄之前所积累的资金。合作对象地区之一福建省南平市延平区除了个人账户，还有基础养老金账户，关于基础养老金账户，如果参保人身故，将发放一定比例的账户余额。也就是说该账户并非所有参保人员共用，而是和个人账户相结合的，不妨称之为第2个人账户。

关于缴费，原则上由参保人员根据将来希望领取到的养老金数量和自己的缴费能力，从备选的几种缴费方案中选择。福建省南平市延平区的做法是，以上年农民人均月纯收入的100~300%作为缴费基数，每月缴纳标准为该基数的18%。关于养老金发放年龄，很多地方规定为60岁，有些地区规定女性为55岁，很多地区规定养老金发放为10年保证终身保障，也有地区将残疾和遗属作为发放养老金的条件。

现行农村社会养老保险制度在不同地区其内容多种多样，同时实行针对计划生育户、村干部等的优惠措施，制度具有明显的多样性。不过基本上是遵照县级农村社会养老保险基本方案（民政部1992年）执行，让有意愿参保并有能力缴费的人员自愿参保，缴费金额允许参保者自由选择，可以“任意金额缴费”，可以说是一种“个人账户积累方式”。另外，很多地方从收缴保费中提取若干%作为制度运营经费。从这些特征来看，现行农村社会养老保险制度和民间保险公司等提供的“个人养老保险”并无二致，尽管由地方政府负责实施，并拿出了相当可观的补贴资金，仍然不适合归入公共养老保险的范畴，而是个人养老金，或者说个人储蓄，这一点从前文所述公共养老保险制度应具备的功能和现行农保制度的对比表也能一目了然。

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

公共养老保险制度应具备的功能和现行农保制度的比较

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

7.5 分税制及中央和地方政府的作用

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

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

中国是共产党领导下的中央集权国家，1979年实行改革开放之前，权力集中在中央政府，财政政策也实行“统收统支”，由中央政府严格管理。

实行改革开放之后，为了改善计划经济时期效率低下的做法，将过度集中于中央政府的权力下放到地方，加速推进分权，鼓励各级政府和企业的经济活动。1980年~1993年采用了财政包干制，各地政府和中央明确税收包干，地方政府将包干部分税收上缴中央，余额自留。地方政府包干的做法因时因地而异。期间还有一项重要的“利改税”改革，即国有企业改用纳税方式上缴利润。通过这项改革，此前国有企业向国家上缴利润的制度转变为“国有企业所得税”，意味着中国开始着手改革建立税收国家。

“包干制”和“利改税”旨在赋予地方政府和企业资金运营的自主权，使得经济运作更高效，地方政府只需上缴包干的税收，因其自主余地较大，造成中央财政收入占比减少，中央和地方财政收入的比例从1984年的4:6减少至1993年的2:8。

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

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

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

7.6 农村社会养老保险制度的设计建议

7.6.1 农保制度改善建议的基本方针

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

1. 制度的改善应该有助于建设和谐社会，成为以农民为对象的公共养老保险制度

在2007年10月召开的十七大报告中提出的社会保障制度的改善方针是，“社会保障是社会安定的重要保证。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（农保）”。为此，作为2020年前实现小康社会方略的一个环节，探讨作为公共养老保险制度的农保的改善问题。

2. 制度的改善应该符合中国社会经济状况，能灵活满足各地区条件

如上所述，中国的农村地区在现有的社会经济条件下，各地区间有很大的区域性差异，在全国推行统一的农保制度很困难，也不现实。因此，尽管可以在制度的基本结构层面尽量保持共性，但是在参保对象的设定、各种参保奖励政策等制度的具体运作上，应该根据各地的实际情况灵活处理。

3. 应基于对现行制度的评估和监控进行改善

包括本项目 8 个合作对象地区在内，各地正在进行农保试点，但如上所述，在试点过程中需要解决的课题也逐渐显现。例如地方政府用于制度运作的经费不足、业务的进一步规范化、人才培养、机构体制的改善等。毋庸赘言，在提出改善建议时应该考虑到这些已经显现的问题、课题。

4. 作为选择之一，城镇个体经营者等未参加城镇养老金制度的人员将来也可以成为参保对象

农保启动时，基本上以农村户籍人员为参保对象，这一基本不变。但是可以预想，区分农村和城镇的户籍制度本身在将来必定会进行大幅度的修订，而且随着城市化发展，农村户籍人口今后会逐渐减少，因此不一定非要把参保对象限定在农村户籍人员。从长远看应该向城镇个体经营者等未参加现行城镇养老金制度的人们敞开，作为实现全民皆养老金的一个环节来扩大制度的参保对象，这也是选择之一。

7.6.2 农保制度的改善菜单

根据上述基本方针，我们将可供探讨的改善菜单分别整理如下：

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

下面我们将通过对上述研究课题排列组合，制定农保制度的改善菜单。

首先是是否建立基础养老金制度的选项。如果建立，则可以有②和③的 4 种组合；其次是关于如何处理现行农保制度，可以有④的 3 种组合。如果建立基础养老金制度，“エラー! リンクが正しくありません。如何处理现行农保制度”可以有 i 和 iii 两种选择，如果不建立，可以有 i 和 ii 两种选择。将上述排列组合汇总如下表，原则上共有 10 种组合。

下面我们将根据上述讨论结果，围绕建立具备公共养老保险制度应具备功能的基础养老金制度的改善建议、即“引入全体参保的基础养老金制度”，详细探讨这些改善菜单。

农保改善菜单的组合

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

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

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

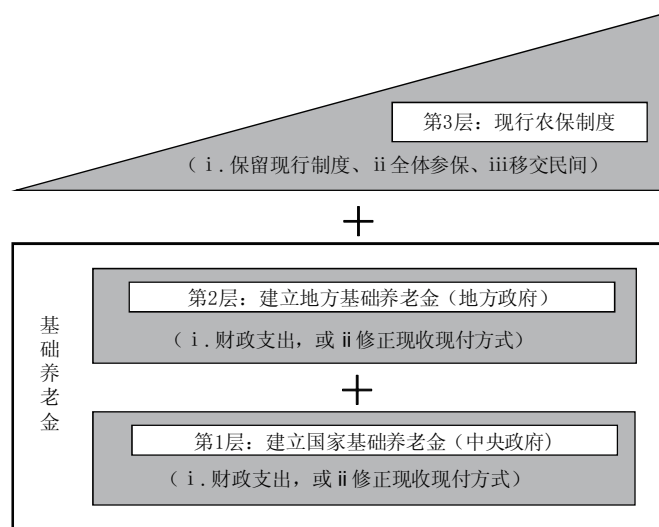
中央政府负责的是全国统一的基础养老金制度，以全国统一的养老金给付标准为前提。考虑到制度应适用于全国各地，其给付标准等势必以贫困地区的经济社会条件为标准来确定。

而地方政府负责的基础养老金制度是位于中央政府负责的第1层之上的地方基础养老金制度（类似于企业养老金），属于第2层。国家基础养老金是全国统一的制度，而地方基础养老金是根据各地社会经济条件叠加于国家基础养老金之上的养老金，由此使得养老金给付标准能适应各地社会经济条件差异。

如果将来地区差距缩小，地方基础养老金制度难有用武之地，可以将其纳入国家基础养老金制度，整合成全国统一的基础养老金制度，或者说长远来看，这才是应该完善的基础养老金制度。

一旦建立上述基础养老金制度，现行农保制度将成为叠加于2层结构的公共养老保险制度之上的第3层、采取自愿参保和个人账户积累模式的制度。如果这一结构得以实现，相当于第3层的现行农保制度不仅可以如当前一样由地方政府负责运营，还可以选择脱离政府，由民间组织来运营。

基于上述前提条件，现行农保制度的改善菜单示意图，以及可供选择的公共养老保险制度菜单如下图所示。



农保制度改善菜单示意图

农保制度改善菜单

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

下面按菜单顺序依次进行探讨。对于基础养老金制度，先探讨中央政府负责的国家基础养老金部分（第1层），地方政府负责的地方基础养老金由于各地社会经济状况不同会有所出入，待后文表述。

（1）保留现行农保制度并向全国推广

不改变现行农保制度的基本功能，通过可预见的中央财政投入，提高参保对象的参保积极性，力争把农保制度推广到全国。人力资源和社会保障部认为它能够适应未来少子老龄化社会的到来以及产业结构、就业结构变化，是一个具有可持续性的制度，并努力推行此做法。

考虑到各地区间的收入差距、没有经济负担能力的贫困人群、农民不了解社会保险应有的互助共济功能等，应该说当前在中国这是个切实可行的办法。在农村得到推广后，把存在崩溃风险的城镇养老金制度逐步涵盖、纳入现行农保制度。但是，现行农保制度也有几个基本问题，这一点我们将在〈7.7 进一步改善现行农村社会养老保险制度〉中讨论。

此种选择下，即使现行农保制度在全国得以普及，仍然会有很多不能参保的农民，而且只有加入农保制度的人才能享受来自中央和地方政府的财政补贴，这种很难称其为社会保障制度的养老金制度推广了，就长远来看没有多少意义。

另外，现行农保制度刚刚起步，如果没有长期不断的积累，并在启领时积累一定的金额，将无法获得养老必需的生活费。面对近在眼前的老龄化社会，感觉有点滞后。积累在个人账户里的资金，在可预见的长期的工资、物价上涨的背景下，将面临贬值的风险。再者，积累在个人账户里的养老金资产，整体是一笔巨额资金，安全、有效地加以运营绝非易事。当然，这些养老金资产属于参保人和领取人，不属于中央政府或地方政府。政府曾经基于自身考虑，将这些资金用于行政经费或社会资本投资等，这种风险是有过先例的。基于上述分析，最好避开这种选择。

（2）保留现行农保制度，辅以财政拨款的免缴费基础养老金（老年津贴）。

保留现行农保制度不变，另行建立基础养老金（老年津贴）制度。

此种方式下，基础养老金（老年津贴）发放所需资金来自中央财政。迄今为止中央政府没有对农保制度进行财政投入，中央政府按照全国统一的标准向农村地区老年人发放基础养老金（老年津贴）可以说具有划时代意义。

农村地区有很多已经步入老年，或虽有制度却无力缴费的人，确保全体人员步入老年后所需的部分收入将有助于社会稳定，还有望缓和地区经济差距，还让人们体会到养老保险制度的好处。

同时，由于此种方式将中央政府的部分财政分配给老年人，而领取人不需要缴纳保费，对领取人来说，领取养老金的权利并非有理有据。而且随着不同时期财政状况的变化，养老金数量也可能发生变化，如果将来老年人数量增加，而他们的生活又全靠财政税收，可能对中央财政带来沉重负担。因此基础养老金（老年津贴）数量很难设定太高，还需要作经济状况调查（Means Test），最终可能成为一种最低生活保障政策，而不是养老保险制度。

而对农民来说，由于无需缴纳任何保费，到了一定年龄就能领取到一定数量的养老金，难免造成他们对自身养老的自主、自助意识的缺失。

此外，北京自 2008 年 1 月开始试行基础养老金制度（老年津贴），对于参加现行农保和未参加人员，在基础养老金的发放数量上区别对待，这种做法并不可取。现行农保制度和从税收筹资的基础养老金完全没有关系，仅仅根据是否参加了政府开展的制度就对基础养老金数量实行差异化，这并非合理的理由。即便根据是否参加了现行农保制度而对养老金数量实行差异化，每个人的参保时间和缴费金额都不同，评估这些差异并计算得出养老金数量实属难事。如果是根据启领时是否参保来确定发放多少养老金，大家可能都会选择在启领前以最小金额参保。

这一选项很难不让人联想，其主要目的在于保留并推广现行的农保制度。在当前要求尽快建立农村老龄人口赖以生活的养老保险制度的呼声高涨之时，采取本选项作为当前的临时措施未尝不可，不过真正的公共养老保险制度建设也应同步推进。

（3）将现行农保制度改为全体参保，辅以财政拨款的免缴费基础养老金（老年津贴）。

现行农保制度是“自愿参保”，将其改为“全体参保”。如为 20 岁以上 60 岁以下的所有农民开设账户，将近期有望到位的中央财政投入公平地分配至各个账户，已经加入现行农保制度并缴费的人员可以继续缴费，而无缴费意愿或无力缴费的人员并不强制缴费。为了鼓励缴费，可以考虑从财政拿出相当于缴费金额 10%左右作为奖励。计划生育户、村干部等应予以政策照顾的重点参保对象可以沿用以前的做法。

这一选项下，全体农民都拥有个人账户，因此可以看作全体人员参加了现行农保制度。这样，农保制度的参保对象人人都能公平享受到中央财政的补贴，也可以说人人都享有了社会保障。

不过，如果将财政补贴分配给 20 岁以上 60 岁以下的全体农民，每个人能够领取到的金额将非常少，非常少的资金积累起来也不足以解决老年生活所需费用，很难克服前文指出的积累方式的缺点。

为了弥补这一点，可以考虑和（2）一样，建立基础养老金（老年津贴），向 60 岁以上老龄人口发放一定数量的养老金。这时不会出现（2）的根据是否参加农保制度来确定不同的基础养老金（老年津贴）数量的问题，因为对象人员已经悉数参保，不会出现上述差异。这一选项相当于（2）的“现行农保制度+基础养老金（老年津贴）”的制度下令全体人员参保。

通过基础养老金（老年津贴）确保维持老年生活的一定费用，同时通过个人账户的积累，依靠自主努力，实现更为富足的老年生活，是一种较为优秀的制度形式，不过对个人账户的财政补贴和基础养老金（老年津贴）的数量取决于每年的预算，而没有通过制度化形成养老保险制度，因此计入个人账户的积累资金和基础养老金（老年津贴）之间的关系不明确，似有随意分钱的嫌疑。

如果选择这一选项，可对人均基础养老金数量作如下测算：

[测算举例]

据 2005 年 1% 抽样人口普查结果，20 岁以上 60 岁以下人口所占比例为 58.9%，60 岁以上人口所占比例为 13.0%。按中国人口 13 亿、农村人口占 70%，政府财政收入 7 万亿元，其中中央财政投入 2.8 万亿元计算，拿出 2% 或者 5% 作为基础养老金（保费）存入 20 岁以上 60 岁以下农民的个人账户，对于 60 岁以上人员另行每月发放 50 元基础养老金（老年津贴）。

i 个人账户相关

20~59 岁人口	$1,300 \text{ 百万} \times 0.589 = 765.7 \text{ 百万}$
其中农村人口	$765.7 \text{ 百万} \times 0.7 = 536.0 \text{ 百万}$
基础养老金（保费）总额	$28,000 \text{ 亿元} \times 0.02 = 560 \text{ 亿元}$ ，或 $28,000 \text{ 亿元} \times 0.05 = 14,000 \text{ 亿元}$
人均基础养老金（保费）额（年额）	$560 \text{ 亿元} \div 536.0 \text{ 百万} = 104.5 \text{ 元}$ ，或 $14,000 \text{ 亿元} \div 536.0 \text{ 百万} = 261.2 \text{ 元}$
人均基础养老金（保费）额（月額）	$104.5 \text{ 元} \div 12 = 8.7 \text{ 元}$ ，或 $261.2 \text{ 元} \div 12 = 21.8 \text{ 元}$

ii 基础养老金（老年津贴）

60 岁以上人口	$1,300 \text{ 百万} \times 0.130 = 169 \text{ 百万}$
其中农村人口	$169 \text{ 百万} \times 0.7 = 118.3 \text{ 百万}$
基础养老金（老年津贴）	$118.3 \text{ 百万} \times 50 \text{ 元} \times 12 \text{ 月} = 709.8 \text{ 亿元}$

相对于中央财政支出的 2.8 万亿元 $709.8 \text{ 亿元} \div 2.8 \text{ 万亿元} = 2.54\%$

iii 个人账户和基础养老金（老年津贴）合计在中央财政支出中所占比例

	$2\% + 2.54\% = 4.54\%$
或	$5\% + 2.54\% = 7.54\%$

- (注) 1. 如果地方政府实行相同的基础养老金制度，基础养老金额会更多。
2. 基础养老金是每年从财政收入划拨出来的，能保值。

(4) 建立财政拨款的免缴费基础养老金制度（农村地区，税收方式），现行农保制度叠加其上。将中央财政的投入作为基础养老金分配给各地区的全体老龄人口（如 60 岁以上）。这一方式和 (2) 现行农保制度+基础养老金（老年津贴）的区别在于，(2) 的基础养老金（老年津贴）与参加现行农保制度相挂钩，是一种预算操作，而基础养老金制度（税收方式）是一种法制化的养老保险制度。

给付条件等有相应的法律规定，中央政府必须为所需资金编制预算。现在属于最低生活保障制度对象的老龄贫困人口也能领取到基础养老金，取代最低生活保障制度也是可行的。如果养老金发放额低于最低生活保障水平，也可以考虑从最低生活保障的预算中列支。

这是一种基础养老金全额由财政拨款发放的做法，对于那些缴费困难的人，或有能力缴费但缴费时间为零或非常短的当前农村地区的老齡人口来说，不失为一种行之有效的做法。国外也有财政全额拨款的基础养老金，甚至有人主张这是制度应有之义。

而另一方面，正如前文所述，税收方式的养老保险制度有其缺点，财政拨款的基础养老金制度

下，因为是免缴费养老保险，领取养老金的权利不明显，通常想要使给付标准高于最低生活保障水平是比较困难的。

当然也有人指出，不考虑领取人的经济状况，统一发放的做法是不恰当的，而且参保人无需自行承担保费，也难以体现社会保险所具有的收入再分配功能，因此无法让人们形成自主努力、互助共济的意识，很有可能沦为最低生活保障制度的替代品，这一点务必要注意。

如果选择这一选项，可对人均基础养老金数量作如下测算：

[测算举例]

i 据 2005 年 1%抽样人口普查（国家统计局）结果，60 岁以上人口所占比例为 13.0%。按中国人口 13 亿、农村人口占 70%，政府财政收入 7 万亿元，其中中央财政投入 2.8 万亿元占 40%计算，拿出 2%或者 5%作为基础养老金发放给 60 岁以上的老年人。

60 岁以上人口	$1,300 \text{ 百万} \times 0.13 = 169 \text{ 百万}$
其中农村人口	$169 \text{ 百万} \times 0.7 = 118.3 \text{ 百万}$

基础养老金总额	$28,000 \text{ 亿元} \times 0.02 = 560 \text{ 亿元}$
或	$28,000 \text{ 亿元} \times 0.05 = 1,400 \text{ 亿元}$

人均基础养老金数量（年额）	$560 \text{ 亿元} \div 118.3 \text{ 百万} = 473 \text{ 元}$
	或 $1,400 \text{ 亿元} \div 118.3 \text{ 百万} = 1,183 \text{ 元}$

人均基础养老金数量（月額）	$473 \text{ 元} \div 12 = 39 \text{ 元}$
	或 $1,183 \text{ 元} \div 12 = 99 \text{ 元}$

ii 按每月 50 元标准发放给 60 岁以上的农村老龄人口时

发放总额	$50 \text{ 元} \times 12 \text{ 月} \times 118.3 \text{ 百万} = 710 \text{ 亿元}$
中央财政支出中所占比例	$710 \text{ 亿元} \div 2.8 \text{ 万亿元} = 2.5\%$

- (注) 1. 如果再加上残疾、遗属养老金，其在中央财政支出中所占比例会更高。
2. 如果地方政府实行相同的基础养老金制度，基础养老金额会更多。
3. 基础养老金是每年从财政收入划拨出来的，能保值。

(5) 建立基础养老金制度（农村地区，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。

在现行农保制度之外，在农村地区建立基于社会保险方式的基础养老金这一公共养老保险制度，采取现收现付方式（保有一定的积累资金，因此应该是修正现收现付方式），即使已经是老年人，或者距启领时间不远的中老年人也能享受养老保险制度。

由于采取缴费制，那些具有缴费能力，缴费更多（或更长）的人，可以在发放养老金时体现其贡献程度，工作阶段缴费多则老后能领取更多的养老金。

没有或缴费能力较低的人，尽管和有缴费贡献的人相比养老金较少，但通过中央政府、地方政府的财政补贴也能领到较为可观的养老金。而且它是社会保险方式，也可以把残疾养老金、遗属养老金纳入其中，使得能够终身领取老龄养老金。

但是，随着今后少子·老龄化、产业结构·就业结构的变化，支撑制度的参保对象人数会越来越来减少，不断增加的给付费用将会令财政变得不堪重负。各个发达国家也正是为了减轻公共养老

金的财政负担，提高养老金发放年龄，向缴费确定型养老保险制度引导。要根据每一时期的社会经济状况，自如地应付未来预期，考虑到给付和负担的平衡。关于基础养老金制度的具体建议将在“7.6.4 农保制度（国家基础养老金）设计示例”中阐述。

以农村地区为对象的基础养老金制度原本应该在全国作为统一的制度，这是最理想的。但考虑到当前形势下，地区差异和对社会保险方式的理解不充分，当前各省（不得已的情况下现行农保制度的各对象地区）的制度可以不同，然后逐渐在全国范围内统一起来，这是一种比较现实的做法。

现行农保制度作为叠加在常见于发达国家的公共养老金之上的制度，作为商业养老金部分（第3层部分）继续加以运营。

（6）建立基础养老金制度（农村、城镇统一，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。

分别在城镇和农村建立基础养老金制度，之后再加以整合也是可行的，不过既然最终会整合，倒不如一开始就建立城镇和农村相统一的基础养老金制度，一个不涉及户籍的以全体人民为对象的基础养老金制度，这就是这个选项。

可以预测，今后随着城市化的进一步深入，从农村流向城市的人口会越来越多。从这个趋势来看，即使建立了以农村地区为对象的基础养老金制度，在不远的将来随着农村地区参保人口的减少，制度本身的可持续性极有可能变得岌岌可危。

城镇职工已经有现收现付方式的基本养老保险制度了，将其重组后建设成农村和城镇统一的基础养老金制度，是中国公共养老保险制度较为理想的选项。不过起步之初就采取不同制度的城镇养老保险和农保制度想要整合，不仅要完善制度，还有很多如运营机制等具体内容需要探讨。推行这一做法尤其需要政府具备强烈的意愿和领导能力。

7.6.3 农保改善菜单的比较及其备选优先级

以上我们粗略地浏览了 6 项菜单，下表列出了不同菜单的特点。

农保改善菜单的特点比较和评价

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

注：

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

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

5. 建立基础养老金制度（农村地区，社会保险方式），现行农保制度叠加其上。

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

7.6.4 农保制度（国家基础养老金）的设计示例

中国城镇的养老保险制度结构是：1层确定给付型现收现付方式，2层确定缴费型积累方式，企业年金、个人养老金作为第3层叠加其上。城镇职工和个体户全体参保（部分地区的个体户为自愿参保）。

而当前的农村社会养老保险制度采取自愿参保，也即相当于城镇养老保险制度的第3层。如前文所述，第1层（中央政府负责的部分）和第2层（地方政府负责的部分）尚未建立，第3层先行。因此，我们在“7.6.2农保制度的改善菜单”中，提出了现行农保制度和建立基础养老金不同组合的多个选项。

下面要探讨的是，如何建立应该引入到农保中的基础养老金、也即相当于中国城镇制度第1层的确定给付型现收现付方式的制度。

(1) 定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度

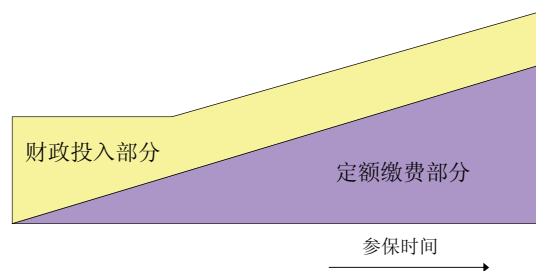
这是参照日本国民养老金制度的方案。每个人不同时期的收入和晚年的生活费用各不相同，我们姑且认为每个人晚年的基本生活费用没有差异，并向他们发放维持这一基本生活费用（有时可能无法维持）的养老金，我们不管参保人经济承受能力的差异，让参保人公平地承担为此所需费用。承担费用的不仅是参保人，中央政府也应发挥重要作用。

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

中央政府按照什么标准、负担到什么程度，其思路和办法并不是一成不变的，但中国（尤其是农村）的现状是缴费能力并不高，所以在制度起步阶段至少应该为1/2以上。随着将来收入水平的提高，当养老金制度在农村社会定型，财政负担率确定在40%左右是比较恰当的，制度起步时超出40%的部分可以作为老年津贴等名义发放，将来应考虑取消这个超出的部分。

对于制度起步时已经步入老年的人（比如60岁以上），通过调查其生活的需要程度后发放无缴费的老龄养老金，该费用全额由财政负担。对于残疾人或遗属也应制定相应的发放标准，通过财政发放养老金。

除此之外如16岁（义务教育结束后或20岁）以上60岁以下的人员全部参保，征收根据精算得出的保费，无力缴纳规定保费的人可以办理一定手续后免缴，但将来领取养老金时，养老金发放数量将由缴费的业绩来确定。



定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度示意图

在这种养老金制度下，最初启动时只需要无缴费养老金的发放费用，以及尽管很少见却总会发生的残疾、遗属养老金，不产生大额的发放费用负担。之后，达到养老金领取年龄的参保人逐步增加，由此产生的养老金费用也会增加，和真正大规模开始发放时所需的费用相比，起步阶段所需费用并不多。

在中国，今后仍将有人口从农村流入城镇，农村地区的老龄化进程将不断加快。即参保人口减少，老龄化带来领取养老金的人增多。即使一开始建立了以农村地区为对象的基础养老金制度，想要防止基础养老金制度的参保人减少，提高制度的持续性，必须尽早考虑和城镇基础养老金制度的统一。接下来介绍定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度的优点、缺点以及制度设计方案。

定额缴费、与参保时间挂钩给付型的优点、缺点

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

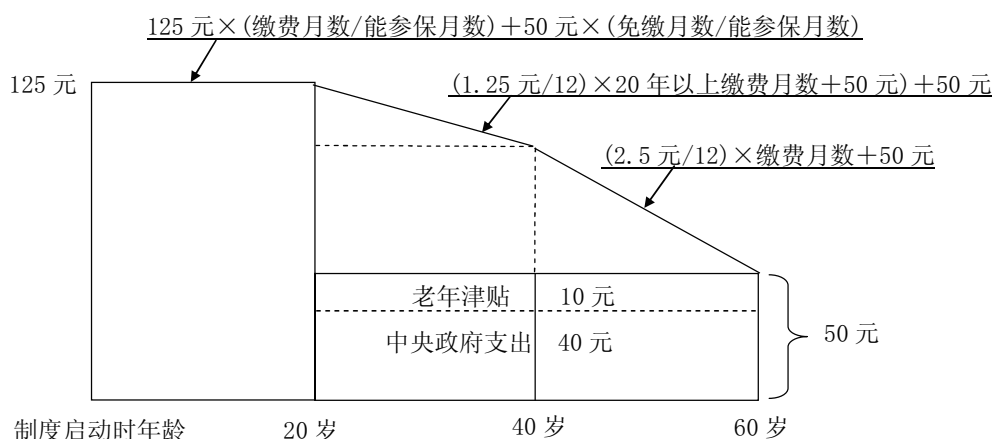
[定额缴费、与参保时间挂钩给付型基础养老金制度的设计方案]

假设政府向制度启动时年龄已经在 65 岁以上的全体人员发放无缴费基础养老金 40 元和老年津贴 10 元共计 50 元，但不向有一定收入的人员（比如年收入 6,000 元以上）发放这笔钱，另外针对年收入 3,000~6,000 的人从 50 元逐步减少。

缴费制的基础养老金规定所有 20 岁以上 60 岁以下人员全体参保，保费由全体参保人缴纳，但达到一定标准的人可以免除保费。免缴时间也作为参保时间（不算作缴费月数）。

向参保时间超过 10 年的人发放养老金，如果制度起步时年龄已超过 50 岁，不管其参保时间，根据参保月数发放老龄养老金。想要得到更多的养老金，可以把 60 岁以上 65 岁以下作为自愿参保期，自愿参保期的保费额和 60 岁以下人员一致。

老龄养老金从 65 岁开始终身给付。如果能够参保的整个期间都缴纳了保费，参保期不到 20 年的参保人（制度起步时 40 岁以上者）领取到的老龄养老金月额是 $(2.5 \text{ 元}/12) \times \text{缴费月数} + 50 \text{ 元}$ （其中 40 元由政府支出，10 元是老年津贴），参保期在 20 年以上 40 年以下的参保人（制度起步时 20 岁~39 岁）是 $(1.25 \text{ 元}/12) \times 20 \text{ 年以上缴费月数} + 50 \text{ 元} + 50 \text{ 元}$ （其中 40 元由政府支出，10 元是老年津贴），参保期 40 年的参保人（制度起步时不到 20 岁）是 125 元（其中 40 元由政府支出，负担率 40%）。如果有免缴期，那么相应的缴费月数就会减少，只剩政府负担的部分（包括老年津贴）。养老金可根据物价上涨率加以浮动。



定额缴费、与参保时间挂钩给付型的结构

(假设有资格参保的时间内整个参保)

对于制度起步时已经处于能领取残疾养老金的人员、遗属养老金发放对象，分别发放无缴费制的残疾养老金和遗属养老金。养老金额为每月 50 元（40 元由政府负担，10 元是残疾或遗属补贴）再乘以一定比率（增加或减少）。

[资金来源测算]

前提条件

人 口	13 亿人	
0~60 岁不同年龄人口	18,000 千人 (死亡率 0%)	
生 存 率	60~64 岁	0.95
	65~69 岁	0.90
	70~74 岁	0.85
	75~79 岁	0.80
	80~84 岁	0.65
	85~89 岁	0.45
	90~94 岁	0.20
	95~99 岁	0.01
100 岁~	0.00	
假设农保对象人口是总人口的 70%	13 亿人 × 0.7 = 9.1 亿人	
0~60 岁不同年龄人口	18,000 千人 × 0.7 = 12,600 千人	
60~64 岁人口	61,425 千人	
65 岁以上人口	92,575 千人	
利 率	2.5%	

[财政计算]

政府承担金额 92,575 千人 × 50 元 × 12 月 = 555.45 亿元

如果包括残疾·遗属部分, 555.45 亿元 × 1.3 = 722.1 亿元

中央财政支出 2.8 万亿元 (政府财政收入 7 万亿元的 40%) 的 2.6%

保费：

给付现价（老龄部分）：16,730.2 亿元。

总给付现价：16,730.2 亿元×1.3=21,749.3 亿元

（假设残疾·遗属为老龄的 30%）

参保人现价：76.0 亿元

参保人每人每月保费： $21,749.3 \text{ 亿元} \div 76.0 \text{ 亿元} \div 12 = 23.8 \text{ 元}$

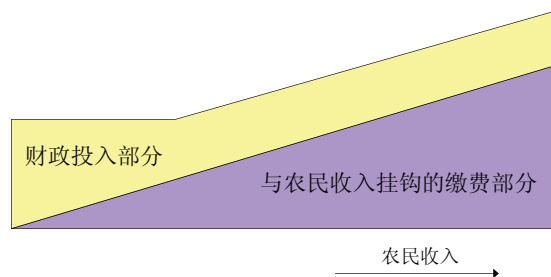
〔注〕

1. 将原理简单化，大致计算得出。
2. 在现收现付方式的基础上计算，制度启动时只有政府支出的无缴费发放，为求将来负担的平衡，征收当前集体所需的保费。
3. 所需保费金额至少每 5 年进行一次财政结算并加以调整。
4. 养老金额随物价浮动，如果农村人口老龄化或人口减少，所需保费就会增多。

(2) 积分制基础养老金制度

参照德国养老金制度的方案。

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



积分制基础养老金制度的概要

如采用这种方式，需要大致掌握参保对象的收入并算出应缴保费，让其缴纳。这时对于收入低于某个限额的人员，可以视其收入为 0，无需缴费，只给予最低积分。通过累计获得积分计算养老金，如果达不到一定的数量，则由财政投入进行最低保障。

中国农村地区的现状是，不同时期每个人的收入很难摸清，想要采用积分制，前提条件是针对如何摸清收入、如何计算应缴保费进行认真研究。现有情况下如果不采取大胆果断的措施将很难引入，不过在摸索将来建立城乡一体的养老金制度时，如果在农村地区也需要在发放养老金时体现其参加工作时期的收入——这在[定额缴费、与参保时间挂钩给付型]中是无法做到的，这个积分制也可以作为选择之一。下面列出了积分制的优缺点。

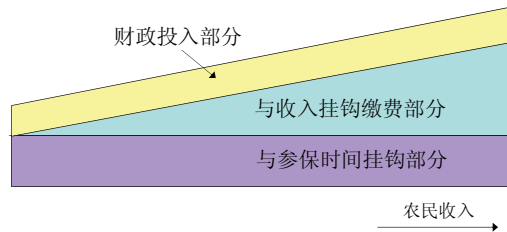
积分制的优缺点

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

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

这是参照日本 1986 年以前的厚生年金保险制度的方案。

如果在中国农村地区能够大致摸清每个人的收入，这个方案也可以作为选择之一。



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

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

老龄养老金的金额可以根据如下公式计算。制度启动时已经超过 60 岁的人员由政府发放无缴费定额养老金。

$$\underline{\text{年金额} = \text{定额单价} \times \text{缴清保费月数（或参保月数）} + \text{平均月收入} \times \text{乘数} \times \text{缴清保费月数}}$$

（注）平均月收入是重新评估以往收入后平均得出。

下面列出了由与收入挂钩的保费、与参保时间挂钩和与收入挂钩这三个部分组成的给付型基础养老金制度的优缺点以及制度设计方案。

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

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

[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设计方案]

居住在农村地区的 20 岁至 60 岁的人员全体参保，根据其收入状况，通过一定比例的保险费率算出保费并强制征收。年收入 1,200 元以下者可免缴保费。

对于参保超过 10 年的（制度启动时 1 月份开始发放，作为过渡措施）从 65 岁开始支付老龄养老金，政府承担发放费用的 40%（现阶段作为过渡，追加 10%到 50%）。因收入低未缴费的时间，政府承担 1/2 定额单价和免缴期相乘得出的金额。

制度启动时 60 岁以上者，65 岁开始每月发放 50 元（其中 10 元为老年津贴）无缴费老龄养老金。

如参保期为 0~20 年以下

$$\frac{(2.0 \text{ 元}/12) \times \text{缴清保费月数 (或参保月数)} (\text{不足 } 50 \text{ 元按 } 50 \text{ 元}) + \text{平均月收入} \times 10/1000 \times \text{缴清保费月数}}{}$$

如参保期为 20~40 年以下

$$\frac{(1.0 \text{ 元}/12) \times \{ \text{缴清保费月数 (或参保月数)} - 20 \} + 50 \text{ 元} + \text{平均月收入} \times 10/1000 \times \text{缴清保费}}{}$$

如参保期为 40 年

$$\frac{60 \text{ 元} \times \{ \text{缴清保费月数 (或参保月数)} / \text{能参保年数} \} + \text{平均月收入} \times 10/1000 \times \text{缴清保费月数}}{}$$

养老金随物价浮动。残疾、遗属养老金估计占老龄养老金发放费用的 30%。保险费率根据实际不同年龄的收入状况进行精算，让定额单价和乘数符合当时的经济状况等，调整为在职参保人平均收入的 50%左右，至少每 5 年进行一次财政结算来决定。

7.6.5 地方基础养老金制度

现行农保制度原则上由县政府负责运作，当前，人力资源和社会保障部正在研究保留现行农保制度，并建立基础养老金（老年津贴）制度。如果采取这种做法，基金的管理和运营应调整到省级统筹，而地方政府的养老保险制度本身与现行农保制度不会有太大出入；如果采取前面章节探讨的将现行农保制度叠加于基础养老金制度之上的改善方案，地方政府在养老金制度中所扮演的角色将发生重大改变。

具体来说，就是除了中央政府负责的全中国统一的国家基础养老金之外，还需要建立地方政府负责的地方基础养老金。地方基础养老金在制度设计时，应尽量和国家基础养老金统一思路，当然也可以根据各地实际情况进行不同的制度设计。

国家基础养老金的给付标准是全国统一的，这有助于消除或缩小地区差距，而地方基础养老金是地方政府在国家基础养老金的基础上发放的养老金，其作用在于通过制定适应各地区经济水平的给付标准，实现因地制宜地发放养老金。如东部沿海经济雄厚地区给付标准高一点，内陆地区低一点。国家基础养老金发放全国统一的养老金，地方基础养老金则针对各地经济差异造成的生活成本差异，制定恰如其分的给付标准。国家基础养老金和地方基础养老金双管齐下，有助于解决承认地区差距和消除或缩小地区差距这一相互矛盾的政策课题。

只要未来进一步充实和加强国家基础养老金，并适时调整地方基础养老金，消除城乡差异或地区差异这一中国社会所面临的政策课题将有望得到解决。在设计地方基础养老金制度的时候，应尽可能让其拥有公共养老保险制度必备的特征。

7.7 进一步完善现行制度的建议

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

各合作对象地区都在探索建立适合各自社会经济条件的制度，通过迄今为止的调研，我们发现各地存在下列共同的问题和课题。

- 在经济快速发展过程中，基金保值增值困难。长此以往，将来领取的养老金额很有可能大幅贬值，无法发挥预期的功能。
- 制度采取自愿参保，无力参保的贫困人群享受不到好处。导致地方政府的补贴只针对已参保的经济较为宽裕的人群，起不到收入再分配的作用。
- 现行农保制度沿用 1992 年民政部出台的“县级农村社会养老保险基本方案（试行）”，没有法律支持，制度的稳定性令人担忧。
- 计算养老金的除数（160）对于 10 年保证终身给付来说过小，其结果是养老金过高。发放终身养老金的财政基础尚未形成，现行农保制度是个人账户的集合，有期限分期领取积累总额从原理上说是正确的做法。而且如果需要发放残疾养老金、遗属养老金，还应留出相应资金，发放应在积累资金范围内处理，终身养老金有难度。
- 从制度的实际形态来看不能称其为公共养老金，其服务内容更像是民间保险公司推出的商业养老金制度。

我们将基于上述问题、课题，深入探讨提高和加强现行农保制度可持续性的建议。

(1) 建议 1: 在自愿参保的情况下，财政补贴应充分考虑社会公平。

当前的农村社会养老保险制度是通过自身努力来保障步入老年后的收入，作为对这种努力的支持，由政府机构（地方政府）管理运作这个制度，进行相当数额的财政补贴，这应该说是具有社会意义的。但这一做法意味着只对已参保（或有能力缴费）的少数人进行补贴，对未参保人没有任何好处，这从社会公平的角度看很值得商榷。即使定位为动员参保的奖励政策，也应保持在所缴保费的 10% 左右（最多 20% 左右）。

另外，由于现行制度会受到参加工作时期漫长的积累过程中、或领取养老金过程中的物价上涨等的极大影响，很难实现保值增值，作为保障老年收入的制度很有可能令人失望，所以对于动用财政或采取行政措施过度地动员参保的做法应该谨慎。

(2) 建议 2: 应该更灵活地确定养老金领取年龄。

现行制度把领取年龄之前积累的个人账户余额除以一定的除数(多数地区采用 160)得出养老金额。领取养老金的原始资金来自个人账户余额,这就是一个如何分期取出的问题。如果领取养老金的时间长,每次分期领取的金额就少,领取时间短每次领取的金额就多。现在多数地区规定 60 岁开始发放。考虑到将来平均余命的延长,想要获得更多的养老金,可以原则上规定 65 岁开始发放,让参保人根据各自的实际情况,在 60 岁到 70 岁之间自由选择启领年龄,这种方式也可供选择。除数根据不同的启领年龄而变,如果推迟启领年龄,每次领取的养老金额会更多。

(3) 建议 3: 应该调整养老金的发放时间。

10 年保障终身给付的情况居多,但在养老金来自个人积累总额的个人账户模式下,终身给付在原理上是行不通的。每个人不可能知道自己的寿命,有 65 岁身故的人,也有活到 80 岁、甚至超过 100 岁的。用于计算养老金额的某个除数本是代表发放时间(月数),我们必须考虑是否算上利息,如果是,则利息利率又该是多少。发放时间越长,除数越大,养老金额越少。如果利率定得高,除数就变小养老金额就变多。一直发放养老金到个人账户余额为零就不再发放,这种模式本该如此。所以本来就没必要设定保障期限。

但是,那样的话就无法保障晚年收入了,所以有人提出,个人账户余额用尽后由财政来继续发放养老金。但是,这种想法完全不合理。为什么只给那些参加个人养老金的人如此好处、怎样决定个人账户余额用尽后的年金数量、如果按照以往的标准发放又有什么样的理由,对这些理所当然的疑问找不出合理的答案。

另外,现在如果在 10 年保证期内身故,则个人账户余额由其家属继承,而如果保证期之后身故,即使个人账户还有余额也不再由家属继承,这种做法也是不公平的,没有合理的解释。个人账户余额属于个人资产,不管是否超出保证期,只要有余额就应该让其家属继承。

(4) 建议 4: 应该重新研究制定计算养老金数量的除数。

由于当前农村地区的养老金生命表还没有完善,计算养老金额的除数主要是依据城镇和其他保险公司的资料等推算出来的平均余命等数据。现在除数设定为 160 的地区较多,如果按这个算法,能够领到养老金的年限分别是:不考虑利息的话 13.3 年,考虑利息且利率为 2.5% 的话 16 年,利率为 4.5% 的话 20 年。

如果把养老金看作是应对长寿的收入保障手段,那么可以不考虑计算得出的平均余命,比如以领取 30 年为前提来确定除数。这时,如果不考虑利息除数是 360,考虑利息且假定利率为 2.5% 的话是 255,如果假定利率为 4.5% 的话是 200。即使这种情况下,如果生存超过 30 年,养老金本金就会变零而中止发放养老金。但反过来也可以在明知将来会中止发放养老金的情况下,选择较小的除数来保持一定的养老金水平。

作为养老金最好能够长期领取,但现行农保制度是个人养老金,原则上由个人选择是比较妥当的,尤其对商业养老金特征较明显的现行农保来说,如何确定除数,是一个和前项如何确定发放期限如出一辙的课题,需要进行研究和调整。

(5) 建议 5: 应定期调整缴费水平,实现养老金的保值。

现行农保属于个人积累方式,除了个人缴纳的保费,还有地方政府的一部分补贴,这些资金积累起来成为养老金的资金来源。而现实情况是,面对经济的快速增长,积累资金的保值并非易事。长此以往,将来领取到的养老金将大幅贬值,将难以充分发挥其作为老龄阶段的收入保障的作用。

因此,为避免发生这种情况,应定期(比如每 5 年一次)根据个人账户余额和到开始领取养

养老金为止预计能积累的金额，得出养老金测算金额，针对有缴费能力的参保人调整缴费上限，提高缴费金额，使其将来领取的养老金额达到维持正常生活水平以上。

(6) 建议 6: 在非社会保险方式的现行农保下，不应引入残疾养老金和遗属养老金。

在各国的养老金制度中，针对因残疾、维持生计者死亡等导致收入减少或丧失的情况，建立了发放残疾养老金或遗属养老金的机制，来确保他们的生活稳定。这是在社会保险方式或财政支持的制度下才能实现的，即由全体参保人员承担残疾和身故风险，像现行农保个人账户方式的制度无法引入。

现行农保是一个依靠自身努力的制度，也就是说它是个人的储蓄积累，不具备相互帮助抵御残疾或死亡风险的功能。想要加入残疾养老金和遗属养老金，两者所需的资金必须通过财政补贴筹集。但是，用财政投入来引入不参加农保就无法享受的残疾养老金和遗属养老金，会引起社会不公，难以获得国民的理解。

因此，在现行农保制度下，如果残疾或维持生计者死亡，就只能通过从各自的个人账户提前领取或一次性退还保费来处理。如果要引入残疾养老金和遗属养老金，必须征得参保人的理解和同意后，建立新的机制，从全体参保人积累的个人账户基金中支取资金，用于互助共济。

(7) 建议 7: 应该把农保管理体制从县级扩大到更大范围的省级。

现在的农保制度是在条件成熟的地区，按照各个地区制定的制度内容进行管理和运作。截至 2004 年，共有 1,887 个县建立了农保制度，基本思路沿用 1992 年民政部通知“县级农村社会养老保险基本方案（试行）”（以下简称“基本方案”）中规定的框架，在执行过程中因地制宜地开展

工作。如此一来，每个地区都必须建立农保制度管理机构，辅助管理的计算机设备的配备和系统操作也必须单独考虑，效率方面存在很大问题。从长远来看，覆盖全国的统一制度是比较理想的，但现阶段地区差距过大，恐怕难以实现。

但是，至少可以在省一级统一制度内容，由省总部机构统辖参保人员管理、领取管理、保费征缴和养老金发放、个人账户管理、资产运营等。县及乡镇集中负责宣传、普及·参保动员工作和咨询的功能，这样才能实现加强管理和提高参保率。

城镇的基础养老保险已经根据国务院的决定[2005 年 38 号]，于 2006 年 1 月进行了大规模调整，提出应尽快提高统筹层次，实现省级统筹。

(8) 建议 8: 应力求基金管理运营手段的多样化。

现行农保制度起步较晚，到真正给参保人发放养老金还需要相当长的积累期。考虑到今后参保率的提高、经济增长带来的缴费能力的提高，预计基金的积累资金总额今后会快速增加。

基金运营依照 1992 年《基本方案》中“以县为单位进行基金管理、运营”以及“主要运营手段为购买国债和银行存款”的规定。最近基金的运营收益偏低，主要是因为运营手段有限，而且以县为单位的基金运营效率有限。积累资金的运营，当然要重视安全性，不过将来应该集中到省级，力求运营手段的多样化，使其有利于中国经济社会，并提高收益率。

(9) 建议 9: 扩大个人账户功能（保险证抵押贷款的做法）并非良策，应限制在不得已的局部范围。

现行农保制度的目的在于保障参保人的老年收入，原则上不得随意从账户取钱，或者以账户余额为担保进行贷款（质押贷款）等。以个人账户余额为担保的贷款等原本应该通过建立小额金融制度等实现。

但是，中国农村地区的现状是，个人的资产储备还不充分，从金融机构贷款也有限制，如果为了应对这种情况不得不引入个人账户余额担保贷款的做法，只能是不得已而为之的限制性措施，

如用于重病、不治之症、重度残疾等的治疗或开展农业经营等。

也就是说，只有符合一定条件，被判断为万不得已，才能允许暂借个人账户余额的全部或部分，或者从接受质押贷款的金融机构借贷小额创业资金。

(10) 建议 10: 必须调整养老金受益权的赋予, 采取积累资金转移(通算养老金: Portable Pension) 的新举措。

个人账户的积累资金由个人缴费、地方政府对积累资金的贴息、对计生户、村干部等重点参保对象的财政补贴构成。上述资金一旦记入账户就应认定其为个人资产，应立即赋予养老金受益权(Vesting)，因为保险关系的转移而全部或部分取消以往补贴是不妥当的。

另外，由于参保人迁到其他县或其他省，或变更户口，需要把资金转移到其他农保或（城镇）基本养老保险。如果是转移到其他地区的农保和（城镇）基本养老保险，记入个人账户的账户余额包括政府补贴在内应该 100%作为通算养老金转入迁入地的制度，不应削弱其受益权。

如果迁入地建立了基于个人账户的养老金制度，可以直接接管；如果迁入地没有建立基于个人账户的养老金制度，现在只能一次性退还给参保人。这个措施与严格限制从个人账户提取资金的做法相矛盾，所以应该考虑例如设立面向全国的个人账户接收机构，让其进行管理和运营，这也不失为一个选择。

(11) 建议 11: 暂缓农村社会养老保险和城镇基本养老保险的一体化。

在建立覆盖全国的养老金制度时，有人提出应该把农村社会养老保险和城镇基本养老保险统一起来，我们认为当前应该暂缓这种一体化。

如果将积累方式的农保和现收现付方式的基本养老保险统一，可能导致农保基金流向基本养老保险。新型农保和基本养老保险的养老金的待遇水平和计算方法各异，加之缴费标准也在根本上不同，一体化所带来的手续上的优势和削减成本的效果不大。

参考资料：日本国民年金制度建立之初的经验

日本自 1870 年代中叶开始，就逐步建立了针对军人和官员的抚恤制度，1941 年制定《劳动者年金保险法》（1942 年实施），民间劳动者也开始适用年金制度，1944 年《劳动者年金保险法》更名为《厚生年金保险法》，事务性工作的从业人员等民间受雇职工被纳入参保对象。经过二战后经济社会的混乱局面后，为了应对出现的新情况，1954 年《厚生年金保险法》经过全面修订后，作为现代社会保障制度的一部分，重新开始履行其使命。与此同时，针对公务员等的抚恤制度也开始调整，成为共济年金制度，采取基于保险精算的社会保险方式并逐渐完善起来。

二战后的 1946 年，新宪法制定，其中第 25 条规定“所有国民均有享有维持健康且文化性的最低限度生活的权利”，作为实现这一目标的基础，正式着手建立社会保障制度，上述举措正是在此背景下展开的。战后很快就制定了生活保护法（译注：最低生活保障）、失业保险法、劳动者灾害补偿保险法、儿童福利法、残疾人福利法等针对特定的需要救助人群的单行法，同时确立了更宽的目标，即针对普通国民，实现全民皆医保、全民皆养老。

这一举措是国家为了让全体国民享受医疗保险和年金保险，为了应对疾病和养老这两大生活中最大风险而产生的对收入保障的需求而采取的措施。1958 年制定《国民健康保险法》，实现了全民皆保，紧接着 1959 年 4 月颁布《国民年金法》，实现了全民皆养。

之所以能够做到这些，一方面是因为日本经济逐渐走出了战后混乱和百废待兴的局面，财政勉强有能力给全体国民提供全面的保障，另一个重要原因是，由于战后家庭结构变化带来的家庭核心化趋势，以及人口老龄化带来的对养老的忧虑等，人们要求确立以全体国民为对象的强有力的养老保障体系。

国民年金制度下，以往被排除在年金制度之外的非受雇人员适用缴费年金（1961 年 4 月实施）这一社会保险制度，而对于缴费年金救济不到的当时的老龄人口，则另行设计了免缴费老龄福利年金制度（1959 年 11 月实施）作为补充。在此探讨过程中，围绕应该建立何种制度有诸多观点，择其主要论点介绍如下：

论点 1：缴费制还是免缴费制

政府认为“要求采取免缴费制的呼声很高，很多人说我想要年金，但是不愿意缴保费。从人们的承受能力来看，他们或许确实有难处，不过也应注意到他们对社会保障了解不够。正如贝弗里奇²强调的那样，如果不同时注重个人责任，社会保障的发展就无从谈起”，并采取了缴费制。

但是，如果一律采取缴费制，当时的国民作为参保对象，尚无力承受，即使能够承受，制度采取的积累方式也并非完美。因此在实行缴费制的同时，还设立了免缴费制年金，对于那些超过一定年龄的老龄人口，以及单亲家庭、残疾人，从社会连带的角度向他们发放年金。

老龄福利年金自 1959 年 11 月开始实施，对于年龄 70 岁以上人员，以及保费免缴期或免缴期加上已缴费时间超过 30 年，但不符合老龄年金发放条件的人员年满 70 岁后，每月发放 1,000 日元，但有若干发放限制。此后，发放条件和发放金额每年均有调整。

论点 2：积累方式还是现收现付方式

政府认为“年金的特点在于，一经确定就成为了一种长期的确定债权，每个人都应得到保障。反过来说，这是国家应偿还的债务，在国民的经济承受能力较弱的年份，对国家财政的需求将会大幅增加。不管是采取征收保费还是税收方式，如果当年应发放的金额当年征缴，考虑到未来的突发性财政需求，就必须将年金数量定得很低，而且不太可能逐渐提高年金水平。当人口结构比例显示

² 英国经济学家，构思了由国民保险（社会保险）和国民救助（公共救助）组成的社会保障制度。

老龄化加剧，更要谨慎行事”，因而采取了积累方式。³

论点 3: 如何对待低收入人群

将没有缴费能力的低收入人群也纳入制度，实行全体参保的做法基于以下观点。

- ① 最需要年金保障的本应是那些没有缴费能力的低收入人群，如果从一开始就把这一人群排除在制度之外，是明显与全民皆养的收入保障这一制度理想相抵触的。
- ② 年金制度是一种基于长期缴费的制度，如果仅仅因为某个时期有无缴费能力，就决定是否对其适用制度，这种做法往往会导致缴费能力弱的人脱离制度保护的时间更长，这种制度反而会对缴费能力弱的人员造成不利的后果。尤其是残疾年金和单亲年金，这种缺点很突出。
- ③ 20 岁至 59 岁的 40 年间完全没有缴费能力只是特例，对所有人员来说，总有具备一定缴费能力的时期。有能力缴费的时候让其缴费，被认定没有能力缴费的时候，可以考虑在不危害制度运营的前提下，尽量予以制度保护。因此将无力缴费的低收入人群也作为参保对象，即全体参保。

论点 4: 保费

国民年金的参保对象中，有些收入能力低，缴费较为困难。个体经营者的收入也难以掌握，技术上几乎不可能像受雇用人员那样根据收入状况向他们征收保费。因此，即使有收入较高的人员，原则上也只能采取定额缴费。由此造成的逆向性（就保费在收入中所占比例来看，低收入人群的负担更重）只能考虑通过国家财政来协调。

缴费标准必须以承受能力较弱的人员为准，农村仍然保留着实物经济，现金承受能力尤其弱的人员不在少数。

最终缴费标准设定在 20 岁至 34 岁为每月 100 日元，35 岁至 59 岁为每月 150 日元。

论点 5: 给付标准

名义上年金数量提供的是最低生活费用，而且考虑到 40 年后生活水平的提高，年金标准设定在每月 3,500 日元。具体制定标准是，生活保护（最低生活保障）的老龄人口领取标准为：扣除公摊费用，农村地区每月 2,000 日元左右，由此假设当前的老龄年金为每月 2,000 日元，进而计算正式开始发放年金的 40 年后应该是多少金额。⁴

国民年金制度建立之前的 1955 年前后，从业人员中第一产业从业人员占 41.1%，此后经过经济高速增长期，到 30 年后的 1985 年该比例减少至 9.3%，期间受雇人员（职工）所占比例从 1955 年的 45.7% 增至 1985 年的 75.4%。以职工为对象的厚生年金保险等与国民年金在财政运营上的差距日益突出，因此对制度进行了修改，1986 年开始在以全体国民为对象的基础养老金制度之上，叠加职工年金制度，形成了 2 层结构。

³ 最初以积累方式起步，此后为了在经济增长的背景下使年金发挥应有作用，不得不提高给付金额，尤其 1974 年开始引入年金数量的自动调整机制（物价联动制）后，转变为修正积累方式或修正现收现付方式。

⁴ 考虑到一定程度的经济增长，制定了 40 年后也能发挥应有作用的给付标准，但此后随着经济发展，1970 年上调至每月 12,800 日元，此后也不得不多次上调。

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

8.1.1 养老保险制度的社会经济影响力

养老保险制度是当参保人步入老年，或遭遇残疾、成为遗属后丧失收入，生活难以为继时领取一定数量的养老金，在收入方面使生活得以维持的制度。在中国农村，一直以来靠家人、亲戚赡养，或通过五保户制度等在地区或村庄等较小范围的集体内开展恩惠式救助。这保证了老年人的最低生活水平，但获得这种救助需要接受家庭经济状况调查 (Means-test)，对农民来说，接受救助应该一种正当权利，可是农民却感觉是一种不光彩的事情，而当领取人数及其贫困程度达到一定水平，也可能会给所在集体造成较大负担。

如果养老保险制度得以建立，人们加入养老保险制度后能够享受正当的权利，领取一定数量的养老金，他们就会坦然地将这些钱用于消费，这样就能减轻家人、亲戚赡养老人的负担，减轻地方的负担，人们也能生活得更为宽松，这也将有助于提高农村地区消费在 GDP 中所占比重。在相对较为贫困的内陆地区，养老金发放数量给生活带来的影响较大，它能缩小与沿海地区的经济差距，提高贫困地区的生活水平。这将很大程度上促进中国社会的稳定，就经济层面来说，也能增加国内消费，有助于将中国通常认为的投资和出口比重较大的经济结构转变为国内消费占更大比重的经济结构，降低国外经济形势变化对本国的影响。

8.1.2 合作对象地区推行农保制度所带来的影响

我们根据 2007 年 6 月进行的问卷调查结果，对于伴随着农保制度的推进，迄今为止在合作对象地区有无产生实际影响以及影响的内容，汇总如下表。

8 个合作对象地区推行农保制度所产生的影响

		试点地区						发达地区	
		霍邱县	柳林县	牡丹区	延平区	通江县	南华县	大兴区	招远市
有无影响		有	有	有	有	有	有	有	n. a.
影响内容	社会文化方面	○	○	○	○	○	○	○	n. a.
	经济方面	○	○	○	○	○	○	○	n. a.
	其他方面	○	○	○	-	○	○	○	n. a.

注：○表示正面影响，×表示负面影响。

出处：调研团根据问卷调查结果制作

所有回答该问题的地区均回答“有影响”，这些影响均是积极的，没有地区回答制度带来负面影响。各地提及的具体影响的内容（有些并非严格意义上的影响）如下：

- 农民群众更关心自己的晚年养老生活问题，对低保、医保等相关政策更加关心，转变了观念。
- 改变了农民靠养儿防老的思想观念，推动了农村计划生育工作。
- 政府提供补贴，提升了政府为民办实事、办好事的良好形象。

- 出现了子女们共同为父母缴费、私营企业主为职工缴费的喜人变化。
- 从根本上遏制因老返贫，对于构建和谐社会，实现城乡统一，促进经济社会全面、协调、可持续发展意义重大。
- 领取养老金不但能减轻子女的经济负担，父母不伸手向子女要零花钱了，也缓和了家庭矛盾。
- 领取养老金的这部分人员不用纳入农村低保，减轻了政府的财政压力。对收入分配有了新的认识，具备了一定的养老意识。

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可能带来的影响

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

(1) 值得肯定的影响（正面影响）

1) 有助于确保晚年的稳定生活

一直以来农民与养老保险制度绝缘并且对养老保险的认知水平偏低，而今尽管只有一部分农民，他们通过自身努力积累资金并接受地方政府的补贴，领取养老金并能对改善晚年生活起到一定作用，这将很大程度上稳定他们的生活。这样农民也将对养老保险加深理解，提高参保率，而当领取养老金的人数增加，总体而言将有助于该地区居民的稳定生活。

2) 养老金财政不易受人口老龄化等因素影响

不管养老保险的外部环境如经济形势和人口老龄化等如何变化，参保人分期领取参加工作时期所积累的资金，尽管在保值和终身给付方面存在困难，但养老金财政不会陷入动荡。

3) 可以作为接受针对计划生育户等的特殊补贴的账户继续使用

当前各地开展的农保制度试点工作中，均根据各地的实际情况，确定了计划生育户、种粮户、被征地农民、农民工、村干部等重点参保对象，向他们提供较普通农民优厚的补贴。尤其对于计划生育户和被征地农民，政府的政策导致他们的“子女”和“土地”这两个晚年生活的基础受到了限制，会影响到他们的晚年生活，因此对他们的支持尤其受到重视。现行农保制度的个人账户可以作为接受此类补贴的账户继续加以使用。

(2) 需考虑对策的影响（负面影响）

1) 坚持自愿参保所带来的影响

当前采取自愿参保的做法，是基于中国“收入差距大，很多农民无力承担保费”、“财政很难马上拿出大笔费用”的情况。如果坚持自愿参保并向全国推广，我们不难想象，将有很多农民因无力缴费而不能参加农保制度，或即使参加了也只能缴纳低额保费的现象，导致出现“享受养老金的农民”和“无法享受养老金，只能安于较低生活水平的农民”并存的局面。这表明参加工作时期的经济差距保留并延伸至晚年，而就地区经济差距来看，养老保险制度未能发挥其收入转移功能，差距未见缩小。这些或将成为社会的不和谐因素。

2) 对依靠家庭、地区互助共济来养老这一意识和观念所带来的影响

在中国农村，长期以来依靠家庭、地区的互助共济来全面保障老年人的生活，但多数意见认为，由于近年来经济发展和人口流动，这种观念正在发生变化，旨在保障老年人收入的农保制度正是在此背景下开展试点的。农保制度本身可能对依靠家庭、地区互助共济保障老年生活这一意识和观念带来影响。

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

3) 积累资金的保值风险和随之而来的对制度、政治愈加不信任的风险

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

4) 巨额积累资金带来的风险

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

5) 农保制度决策滞后带来的对制度不信任的风险

当前农保制度的试点工作基本上是按照 1992 年民政部出台的《基本方案》规定的“自愿参保、个人账户积累方式”执行的，各地的制度细节差异较大，基层的试点工作中保留了这些差异。如果今后对农保制度进行改善，势必要统一制度内容，但制度调整的幅度越大越彻底，已参保人员和基层相关人员对农保制度和政策的不信任可能会加深。

6) 中央财政投入的不公平性

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

8.1.4 建立税收方式基础养老金制度可能带来的影响

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

(1) 值得肯定的影响（正面影响）

1) 确保老年人的稳定生活

每个人在达到一定年龄以后，都能领取到基本的生活所需费用，这增加了老年人本人或赡养老年人的家人的收入，使老年人的生活得以稳定。

2) 缩小经济差距

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

3) 有助于增强经济结构

当前，设备投资和出口在中国经济中所占比重较大，通常认为较易受国际经济的影响。最近中国政府正采取措施，致力于刺激内需、稳定和增强经济结构。

发放了养老金，相应地消费就会有所增加，一直以来为了赡养老人而有所节制的家庭消费也有望增加，为将来养老而有所节制的在职人员的消费也有望增加，从而总体上扩大国内消费，这或将进一步拓展中国经济稳定发展的渠道。

4) 向残疾人、遗属发放养老金

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

5) 减轻最低生活保障的资金压力

未引入基础养老金制度之前只能通过最低生活保障制度享受救助的一部分人领取基础养老金后，具有一定收入，不再享受最低生活保障，从而减少最低生活保障的费用支出。即使继续享受最低生活保障，也可以不全额发放低保，而是仅由低保支付基础养老金等收入合计金额不足低保水平的差额部分。

只要恰当地与其他社会保障政策相衔接，基础养老金制度所需资金未必需要全部从零筹集，只要和其他社会保障制度协调好资金，即使引入基础养老金制度也不会给财政造成太大的负担。

(2) 需考虑对策的影响（负面影响）

1) 给付标准难以突破最低生活保障水平

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

2) 必须进行经济状况调查(Means-Test)

既然制度作为公共养老保险制度加以确立，原则上就应向所有参保对象发放养老金，而这可能会面临这样的指责：动用税收向那些基础养老金仅占收入极小部分的高收入人群发放养老金，是一种社会浪费。因此为了针对对象人员的经济状况进行发放，可能需要进行有别于最低生活保障制度的、养老金发放条件相对较为宽松的经济状况调查，之后可能需要停止发放全额或部分养老金。

3) 给付标准的不确定因素

基于税收方式的养老保险制度是将每年税收的一部分划拨为养老金的制度，不难想象，经济形势的变化将导致税收的变化，也有可能政策优先顺序的变化。因此长期稳定地确保一定数量的养老金发放资金规模并非易事。由此可以预见，人均养老金数量也将出现浮动，其标准恐难以作为晚年稳定的收入来源。

4) 老龄化带来的财政负担加重

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

5) 恐将导致更多国民的自立意识缺失

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

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

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

(1) 值得肯定的影响（正面影响）

1) 是一种有法可依、具有较高稳定性的制度

社会保险方式的基础养老金制度应以法律的形式明确规定参保对象即全体国民参保并缴纳保费的义务，和领取养老金的权利，这样就能确保制度具有如下稳定性。

制度不会被随时随意地更改，人们可以放心缴纳保费，也不会担心以后养老金的领取问题。如果需要更改制度，应尊重之前的缴费业绩并在发放养老金时加以体现。公共养老保险制度的参保时间长，领取时间也长，制度的连贯性尤为重要。如果养老保险制度采取现收现付方式（包括修正现收现付方式等），必须保证有缴费记录的人员达到一定年龄后切实领取到养老金。

2) 能确立养老金领取权

领取养老金是参加制度并坚持缴费、符合特定条件后的结果，是一种正当权利，没有恩惠的性质，领取者领取养老金的行为不因不同时期经济形势的变化而受限，养老金数量也不得无故降低。据此，人们能够在步入老年后保证一定程度的收入，能够在一定程度上消除人们对晚年生活的担忧。

3) 能保证生活水平与工作时期保持一致

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

4) 能缩小经济差距，增强经济结构，向残疾人和遗属发放养老金

这一点和税收方式的基础养老金制度的影响一样，但效果更为理想。

(2) 需考虑对策的影响（负面影响）

1) 人口老龄化等可能导致负担加重

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

2) 全体参保制度下的未参保人员

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

这些游离于制度之外的人员中，有些并不是本人的责任，但有些是为了逃避缴费故意不进行登记。这些游离人员当然没有领取养老金的权利，由此就会产生如何解决这些人员晚年收入保障的问题。即使登记了，也会出现不坚持缴费，或长期故意拖欠等现象。应长期做好宣传和行政努力，力求做到全体参保。

3) 业务处理不当等引发混乱

养老保险制度需要保存每一个参保人从参保到领完养老金（身故）这段漫长过程中的参保记录，准确保存养老金发放信息，当参保人和领取人数量变得很大，这将是一件非常辛苦的工作。一旦参保记录中出现错误，这些错误往往长期得不到修正，当各种错误日积月累，想要修正也将非常辛苦，几乎不可能做到。有时无法完整追踪被保险人或养老金领取人的保险关系转移，导致无法联系上本人。因此需要我们准确无误地操作每一项业务，为此应确保信息系统本身的安全，以及一旦发生事故数据能恢复。

日本在这方面也面临诸多问题，如部分记录被战火烧毁；从纸质记录迁移到计算机系统时出现录入错误；参保人员换工作时会作为新参保人员申请新的养老金编号，导致参保人拥有多个养老金编号，参保记录也分散多处，而当确定其养老金时只参照部分参保记录，此类情况屡有发生；甚至为了提高保费收缴率而违规操作等。对这些问题，有些人避开公共养老保险制度的本质不谈，而是肆意渲染、争论参加保险的得失，导致国民对养老保险制度的信任产生动摇。

8.1.6 总结

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

一直以来，由于各地存在经济差距、很多农民难以承受保费、农民的养老保险观念淡薄、中央财政缺少投入等因素，不得不采取自愿参保的个人账户积累方式，这一点可以理解。但是，经济差距在不断扩大，赡养老年人的家庭所扮演的角色在计划生育政策下也发生了变化，如今用于支撑老年人生活的养老保险制度的必要性日益凸显。中国经济也在快速发展，分税制下中央和地方政府的责任明确，中央财政也有了更多余力，使得中央财政向农保制度的投入更加现实可行。

人力资源和社会保障部正在讨论新的指导意见，以取代1992年出台的民政部《县级农村社会养老保险基本方案》，据最新公开的方案，60岁以上的老龄人口将由中央财政每月发放60元，如果参加了现行农保制度，还能在此基础上多领取。事实上北京市已经推行类似的制度并将现行农保参保率提高至近100%。

基于这一指导意见的制度将试点至2012年，此后正式推广实施，但该指导意见似乎缺少一种基本的视角，去审视农村地区真正需要什么样的养老保险制度。60岁以上的老年人由中央财政每月发放一定数量养老金的方案可以看作是税收方式的基础养老金制度，就这一点而言，应尽快建立这种制度，使之成为年迈后获得一定收入的手段。但是，将这种税收方式的基础养老金制度与现行农保制度相挂钩是没有任何合理理由的，将其用于提高现行农保制度参保率的做法应三思而后行。中央财政的投入可以在今后正式推行的社会保险方式基础养老金制度下，用于向已经步入老年的人，或者无力缴费的贫困人员发放免缴养老金，当务之急是尽快构思并实行值得在中国农村推广的、有助于全体农民晚年生活的养老保险制度。

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

各国社会经济状况的变化会极大地影响养老保险制度。就日本来看，日本社会的老龄化、成熟化进程和经济增长缓慢等因素导致国民对养老保险的看法也出现了明显变化。一些媒体也煽风点火，类似“老龄化不断深入，在职人员的负担加重，今后将领不到养老金”的报道引发人们的担忧，对于今后养老保险制度何去何从，大家见仁见智。现在，养老金已经在人们生活中占据一席之地，没有养老金的晚年生活已经变得无法想象。可以预见，今后少子老龄化将进一步加剧，在此背景下，人们正在讨论如何在兼顾给付和负担的关系的同时，使得养老金更切实地在人们的生活中发挥作用。

从日本的例子也可以看出，对于中国的农保制度，本报告的制度建议是基于中国农村地区的现状以及制度可行性得出的，就这一点来说是比较理想的建议，但绝不是说这就是农保制度的最终形态。我们必须针对中国的变化，随时对制度进行调整。

8.1.8 完善实施体制

第7章建议的基础养老金制度是一种公共养老保险制度，由政府负责实施，为了确保业务经办快速准确，需要完善机构体制。由于新参保人员登记确认、保费收缴、参保人信息更新、养老金申请、养老金审批、养老金发放等业务量巨大，必须配备大量具有专业知识的业务经办人员。

在中央，应经常考虑养老保险制度是否合适，是否适应经济社会的变化，如果需要修改，应组织养老保险行政方面的专家，由其负责法律修订等工作。其中完善业务统计和养老保险生命表，做好保险精算也是必不可少的，同时还必须对正确收集研制生命表所需的人口和死亡人数相关统计数据的体制（机构体制、统计规则等）加以完善。地方则针对各自负责的地方基础养老金，建立和中央一致的行政机构。

此外，基础养老金制度是政府向人民提供的一种制度，业务经办所需经费应作为国家支出的一部分划拨预算。现行农保制度下，存在从参保人保费中提取一部分作为制度实施所需经费的做法，这也是作为公共养老保险制度缺乏说服力的原因之一。

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

在中国农村建立税收方式或社会保险方式的养老保险制度时，需要建立健全对制度进行统筹规划的机构和负责具体实施的机构，现行农保制度在这两方面都有所欠缺。而且不难想象，在考虑建立社会保险方式的养老保险制度时，肯定会有人提出：有能力承担保费的农民数量有限，时机未到。但是，公共养老保险制度无论对于中国的农民还是农民以外的群体都是不可缺少的制度，它有助于社会稳定，并能够通过扩大国内消费增强经济结构。哪怕有再多制度不可能实现的理由，只要准确构思社会所期待的制度，并逐一将机构、人才、信息管理系统等成功要素配备到位，不久的将来必将踏上康庄大道。

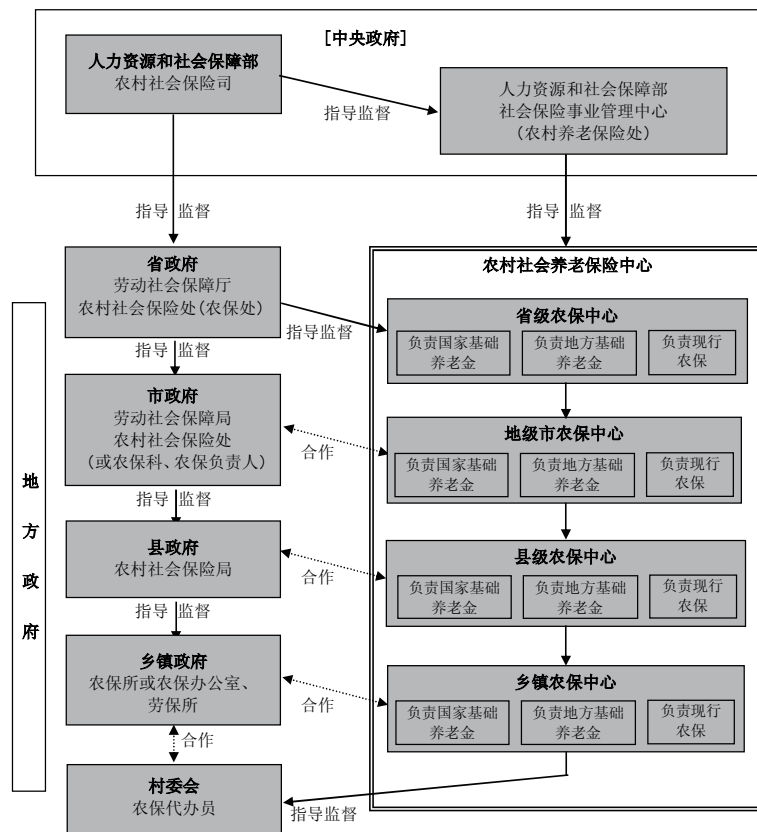
8.2 养老保险行政、人才培养

8.2.1 业务实施体制

从农保制度建立的长远目标看来，全国统一的农保制度和全国统一的信息服务网络的建立是必然趋势，但就当前中国的各地情况千差万别的现实国情来看，一次到位实现全国统一是不现实的。农村养老保险可以吸取城市养老保险的经验和教训，在省级建立统一的养老保险制度和信息服务网络，实现省级统筹。

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

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



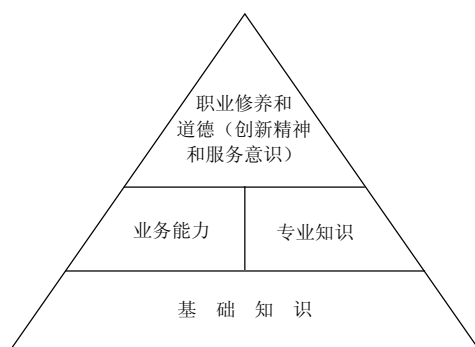
针对新型农保制度的业务实施体制的建议

8.2.2 农保人才的培养

中国的“十一五”时期，是社会保障事业发展的重要时期。为了更好推动社会保障事业的发展，需要提高社会保障系统干部和业务人员的素质。农村社会保险事业起步比较晚，虽然中央政府没有出台全国统一的指导意见和制度，但是为了实现社会保障覆盖全体国民的目标，农保制度建设的步伐将大大加速。人才是制度建设和制度实施的保证。造就高素质的社会保障系统的人员队伍的任务已经迫在眉睫。制定人才培养方案，将人才培养工作规范化、制度化科学化，提高农保人才的理论素质工作技能、知识水平、创新精神和服务意识，为农保事业提供人才保证和智力支持。

(1) 农保人才的知识结构

制订人才培养计划时，首先要明确一个适合农保业事业发展要求的全新人才应该具备哪些知识和素质。如下图所示，农保人才应该具备三层次知识和素质。第一层是基础知识。是一个公务员应该具备基础知识。第二层是作为农保工作人员应该拥有的专业知识和业务能力。是农保行政系统培训的主要内容。第三层则是更高要求的职业素质和修养。



农保人才应具备的职业知识和修养的结构图

8.2.3 农保人才培养中各级政府的责任划分

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

各级政府在农保人才培养中的责任分工

各级政府农保机构	职能	培训机构和方法
人力资源和社会保障部 农保司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 指导各省、自治区、直辖市及计划单列市劳动保障厅（局）农保处根据劳动保障系统干部教育培训规划制定本地区的农保干部教育培训规划，督促检查各地规划的实施情况，逐步推动规划的贯彻落实。 2. 负责农保系统部分干部的教育培训。 3. 负责农保业务知识培训教材和辅导材料的开发。积极利用劳动保障系统信息网络，开发适用于农保干部自学和远程教学的培训课件，探索建立远程教育培训平台。 4. 建立部级农保业务知识培训师资库。 5. 建立农保系统干部教育培训工作交流平台。 	希望人力资源与社会保障部能够加强现有的能力建设中心的功能。承担各种培训任务。必要的时候可以委托给大专院校或研究机构。
省及计划单列市 *劳动保障部门农保处	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定本地区农保干部教育培训规划并负责贯彻实施。督促检查市（地）农保干部教育培训计划的执行情况。 2. 负责市（地）、县（市）农保处长的业务知识培训，5年内轮训一遍。负责开展市（地）农保部门业务骨干的分类业务知识专题培训。 3. 提升省级培训机构组织实施培训的能力。与高等院校、党校、行政学院、干部学院、研究机构等建立比较广泛的合作关系，提高培训质量。 4. 结合各地农保工作的实际，开发与全国统一的干部培训教材相配套的辅导资料。协助部里积极探索远程教育培训平台的建设。 5. 建立省级农保业务知识培训师资库。 	最好建立省级社会保障专门培训机构。强化培训的专业化和科学化。没有培训机构的省份可以委托大专院校。并与大专院校和研究机构建立长期合作关系。
市劳动与社会保障局 农保处	<ol style="list-style-type: none"> 1. 负责按照省、自治区、直辖市农保部门教育培训规划落实市（地）、县（市）、乡镇社区平台农保部门人员的教育培训工作。 2. 配合劳动保障部农保司探索远程教育培训平台的建设。 3. 配合人力资源和社会保障部和省、自治区、直辖市劳动保障厅局完成对市（地）、县（市）农保处长的调训任务。 	主要是委托大专院校和研究机构进行培训。并建立长期合作关系。定期定量培训。地点可以选择在先进的县，方便经验交流和实地考察。
县农保部门	<ol style="list-style-type: none"> 1. 负责按照省、市（地）农保部门教育培训规划落实、县（市）、乡镇社区平台农保部门人员的教育培训工作。 2. 配合劳动保障部农保司探索远程教育培训平台的建设。 3. 结合本地区实际需求，安排临时专题培训。 4. 结合本地区实际需求，安排具体业务培训和专题培训。 	借助所属市的培训资源进行培训。
<p>注：计划单列市是指支直接与中央挂钩，由中央财政与地方财政两分，无需上缴省级财政的城市，现有广东省深圳市、浙江省宁波市、山东省青岛市、辽宁省大连市、福建省厦门市等5个计划单列市。</p>		

8.2.4 培训计划

对于农保工作人员可以根据职务类别和级别来进行培训。首先从级别来看，分新参加工作和一般职工（工作三年以后）、骨干人员专业业务（各业务部门主管人员）培训。另外还可以从从事的业务内容不同来分别培训。主要有从事普及宣传的、有从事征收业务、有从事支付业务、有从事基金管理、有从事监督和管理的。培训计划基本方案如下表，何时开展培训、培训时间、地点、对象需针对各地实际情况进行调整，自行制定符合各地要求的课程安排。

人才培养的基本培训计划方案

对 象	分类	科目	时间
新参加工作人员的培训	基础科目	社会保障概论 公共养老保险理论及其国际比较 养老保险精算 中国养老保险制度概论 公共政策 行政管理	15 天
	专业科目	农村养老保险的经办规程 农村养老保险的经办管理 农村养老保险的信息管理 农村养老保险的基金管理 农村养老保险的个人账户管理 农村养老保险的财务会计制度 农村社会养老保险经办人员的培养和考核	
	相关科目	公务员·社会保险工作人员的伦理 个人信息保护 接待（基本礼仪） 在线系统概要 网络化规范管理的概要 工作单位中的人际关系和沟通	
	考核	理解程度测试	
一般职工培训 （工作 3 年后）	专业科目	社会保险法 社会救助法 财政·会计法 养老保险政策分析 中国共产党重要文件解读 经济学 法学	15 天
	相关科目	税法 劳动法 医疗政策 福利政策 失业政策 个人信息保护 公务员伦理 礼仪	
	考核	测试	

人才培养的基本培训计划方案（续）

对 象	分类	科目	时间
骨干人员专业业务培训 (各业务部门主管人员)	基本课程	社会保险的现状与课题 高效的业务处理和问题的解决办法 网络化规范管理 农村养老保险风险管理 农保应用实务 公务员伦理·遵纪守法 礼仪	10 天
	农保的普及与宣传业务课程	农保普及的现状与课题 普及宣传的政策与办法 扩大覆盖面的具体事例研究	7 天
	农保征收业务课程	民法（物权、债权） 税法 逾期缴纳处理及强制执行等手续调整的相关法律 票据法	7 天
	农保支付业务课程	年金的现状与课题 各种变更手续实务 年金调整实务	7 天
	农保基金业务课程	年金基金运营政策和农保基金 农保基金财务管理 农保稽核和农保基金监督	7 天
	方法	撰写演练报告 (个人、团体发表、交换意见)	3 天
中层监督培训 (各社保局局长、处长、科长)	主要科目	社会保险的现状与课题、 国家公务员伦理 个人信息保护 接待指导 中层监督的作用与方法	6 天
	培训方法	撰写演练报告 (个人、团体发表、交换意见)	
管理人员培训 (农保管理中心主任)	主要科目	管理、领导论、接待（服务顾客论） 负责人的作用与职能	4 天
	方法	培训人员集体讨论、个人研究（制作报告）	

8.3 信息管理系统

8.3.1 信息管理系统建设

如果在新型农保制度中建立基础养老金制度作为公共养老保险，并对相关法律加以完善，在依法进行业务经办时，信息管理系统是不可缺少的。我们建设的信息管理系统必须准确无误地切实管理好参保人的姓名、性别、出生日期、地址等基本信息，以及缴费记录、保费减免记录、养老金发放所需信息等每个人几乎一辈子的记录信息，并能从容应对制度的变化。

本项目合作对象地区已经安装了用于现行农保制度的信息处理系统，而针对基础养老金这一公共养老保险制度的信息管理系统需要重新设计，使其能够长期保存海量数据并不会对业务工作造成影响。

尤其在中国，即使确立了社会保险方式的基础养老金制度，很有可能采取中央和地方各负责一

部分的做法。就中央负责的部分来看，其发展轨迹可能将是最初至少在各省实施，然后逐步推广到全国并加以整合。这种情况下，最初各省启动的国家基础养老金制度其内容将有所出入，这就需要让我们让信息管理系统做到将不同省份的不同参保业绩公平地体现在未来的给付水平上。

而且有些地区可能会出现地方政府负责的地方基础养老金和中央负责的国家基础养老金并行处理的情况，也就是说，系统需要进行非常复杂的处理。想要让系统胜任这一工作，就必须使它具有灵活性和易于修改。而那些参保人员和领取人员的管理数据应采取万无一失的备份机制，做到万一发生灾难等也能恢复。

我们建设的信息管理系统应该针对上述课题，为农保制度这一公共养老保险制度提供支持。

8.3.2 数据库、键项的统一和落实

如上所述，如果基础养老金制度最初在各省实施，然后逐步推广到全国并加以整合，我们可以预料，每个人的数据同样也会首先在省级管理的信息管理系统中处理并保存一段时间，然后这些数据被整合到全国信息管理系统并加以处理和保存。

而且在全国推广之后数据整合之前，估计人员的流动将进一步加剧，个人数据也需要频繁地从一个省的系统转移到另一个省的系统。

为了做好上述不同信息管理系统之间数据的平滑转移，或者长期来看，为了同一个人的数据能跨多个信息管理系统并顺利得到处理，必须在所有信息系统上统一数据的键项。而所有中国人都拥有身份证号码，可以将其作为数据库的主键，并为防止输入错误，将姓名、出生日期、出生地点等作为副键保存。后续的缴费记录和发放等个别处理的数据应该事先约定规则，如由处理编号和日期等具体键组成，并要求所有的信息管理系统遵照执行。

只要有某个省不遵守规则，马上就会影响全国统筹。农民人口乘以缴费、给付等的处理量将是海量的数据，之后再合并相同名称的数据，实际是不可能的。

8.3.3 遵守数据项的标准化

这种情况下最需要注意的是将数据库里面的数据项属性标准化，按照统一规则添加的身份证号码没有问题，但如果信息管理系统的设计者各行其是，对数据项属性进行定义，即使名称一致，可能其所指内容并不相同，这就会给数据迁移带来麻烦。而且全国只要有一个仅能进行粗略统计的信息系统，不用说数据迁移，即使想要进行全国统计，也不得不迁就于这个仅能进行粗略统计的系统，其他信息系统中保存的详细数据将无用武之地。

以姓名为例，必须将姓和名分离，并分别对姓和名的长度做出规定。如果某省将姓名连续输入，或某省在姓和名之间插入空格，将给相同名称数据项的合并带来困难，还应留意是否只保留汉字还是同时输入读音（拼音）。

再以出生日期为例，如果不明确规定其格式为4位数公元纪年+2位数月份+2位数日期，可能有些信息系统只保留2位数的年份，这时如果以出生日期为同项合并的键值，就会出现麻烦，而且世纪交替时可能出现问题。

属性的标准化中，至关重要的那些是那些保费金额、给付金额等涉及金钱的数据项。涉及金钱的数据项以何种形式、保留几位数、保留小数点后几位等应严格加以规范落实，而且应该对如何区分保费中的个人缴费、政府补贴、集体补助等做出详细规定。

数据的保留年份也应该有明确规定，避免各省分散不统一，对于保险关系发生转移的参保人，其数据由谁来保存，是由迁入省的系统将以往数据一并保存，还是等到发放养老金时，迁入省向迁出省调用数据，也应事先加以规定。

8.3.4 对信息管理系统的认识和心态

所有相关人员按照上述标准化规则正确输入数据并善加保存是信息管理的应有之义，如果所有相关人员缺乏保存正确数据的高度认识和心态并持之以恒，稍不留神就可能产生错误的信息，将来引发大麻烦。大家应该牢记，错误的信息进入系统很容易，而之后想要找出这些错误信息并加以纠正，将是一件费时费力又费钱的事情。

保存信息的信息管理系统也应该随着制度的调整不断进行修正，否则将无法发挥其恰当的工具的作用。话虽如此，想要很好地执行，必须有相应的预算以及相关人员的正确认识。

8.3.5 对系统运行管理人员进行培训，确保稳定运行

服务器等系统设备既然是机器，不论发生频率如何，肯定会有发生故障的时候，这是一个大前提。必须在安装系统的各部门配备具有一定知识和技术水平的系统管理员，一旦发生故障，能够自行迅速找到故障原因，并判断是设备异常导致的，还是程序错误导致的，修复故障后能够重新运行故障设备。

针对这些系统管理员的培训应持之以恒，不能只在安装系统时培训一次了事，每次录用新的系统运行负责人，都应该负责进行培训。如何确保管理员不出现断层、由谁来进行培训，应经相关人员商议后事先明确。由省还是县市来培训，可以根据各地实际情况，兼顾效率和经济性，认真研究决定。考虑到中国幅员辽阔，由中央来管理全国的系统运行是不可行的，但考虑到向全国推广，需要中央对各省的管理员培训工作予以指导和支持。

8.3.6 设备的挑选办法

挑选设备时，应该恰如其分地预见到3-5年后所需的尺寸、功能、性能，挑选未来也能充分发挥功能的设备。估算数年后的数据量比较容易，而往往被忽视的是，希望让业务内容实现何种程度的专业化，这一点将极大地左右对计算机处理能力的估算结果。尤其是操作人员大量增加、终端设备大量增加将极大影响所需的处理能力，应注意。

另外，关于使用设备的挑选，有一种简单的提法：“越新越好”“性能越高越好”“越大越好”，但请注意，这种说法并不完全正确。

“最新款”的设备可能会带来尚未发现的问题，新款设备和稳定设备之间往往不能划等号。而且发生故障需要修理时，还可能碰到设备太新，维修人员尚未接受培训、安装数量太少尚未熟练掌握等问题。

“高性能”也应注意是否真正需要的部分具备高性能，可能一些抢眼的功能具有高性能，我们应该仔细检验，是否我们真正需要的那些功能，其性能表现太差，总体是否均衡。

另外，“大型”设备通常也意味着采购价格较高，而且大多数情况下设备运转将消耗更多电费和空调费，购买大而无当的设备可能会让不必要的支出打水漂。购买大而无当的设备，等到这些大

型设备派得上用场，却已经过于陈旧无法使用了，这种让人哭笑不得的例子在欧美和日本常有耳闻。

想要获得恰当的尺寸和必要的功能，应该购买那些具有足够业绩表现、产品相对稳定的设备，要充分认识到，“配备了最新款设备”并不一定意味着“给系统使用者配备了最佳设备”。

8.4 养老保险的普及宣传

如前文所述，当前的普及宣传工作是在采取“自愿参保”和“个人账户积累”形式的农保制度框架下开展的，而农保制度今后可能会有较大的调整。

在向全国推广之前，必须首先建立想要推广的制度。普及宣传工作也可以理解为推销农保制度这一“商品”，在这个前提下，即便当前总体制度尚未完全成型，也需要早做准备，使得将来（包括规范化的资金流动的）制度确立之时可以立即开始向重点领域投资并向全国推广。

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

劳动和社会保障部（当时）农村社会保险司在《指导意见（征求意见稿）》（2007年11月）中明确指出，“严禁硬性规定农民参加新农保的指标、向乡村干部搞任务包干摊派、强迫乡（镇）村组干部代缴以及强迫农民贷款缴纳保费等简单粗暴、强迫命令的错误做法。各地区要加强督查，发现问题，必须及时严肃查处，坚决予以纠正”（三. 新农保试点地区的选择与确定）。可以看出政府对只求速度不求效果的做法是持否定态度的。

我们在一部分乡镇、村看到，（可能因为制定了量化目标）一味追求提高参保率、参保人数、征缴保费。但是，保障农民老年时的必要收入，让农民过上幸福生活才是农保制度的本来目的。如果忽视这一目的而一味强制性地要求农民参保，就成了“为了参保而参保”，只能说是本末倒置。因此，在今后的农保推广过程中，不可盲目地只求尽快出成绩，促进农民对农保制度的理解，着重稳步持续地推广才是最根本的。在全国深入开展普及宣传工作时，坚持这种心态长期来看是有利的，想要持续做好这项工作，必须制定明确的方针，在此基础上制定工作计划并扎实推进。如前文所述，有些政府相关人士（尤其是省市上级政府的相关人士）尽管关注普及宣传的结果=普及率，却认为“（上级）政府出台方针政策就行了，普及宣传工作可有可无”，但我们认为，只有扎实地开展普及宣传工作，农保制度才能成为具有社会功能的制度。

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

8.4.2 限制试点工作范围，检测工作效果

普及宣传工作的好办法取决于其目的和目标，也在很大程度上受制于各地的客观环境。我们完全可以猜想，地区不同，行之有效的普及宣传方法也不同。

作为本项目的技术合作之一，我们利用2006年度和2007年度的2年时间，在山西省柳林县和四川省通江县开展了小规模普及宣传试点援助工作。当时，两个县均已有了自己的普及宣传活动的实施计划，调研团在尊重地方自主性的方针下，仅仅阐述了对科学的普及宣传工作方法的一些看

法，而没有对两个县的已定计划加以评价或要求大幅度修改（提出了希望追加部分工作）。因此，日方的援助模块只是融入了整个工作中的一部分，援助效果较难评测。上述两地均把春节农民工返乡看作最大的良机（该方针本身没有任何错误），都配合这个时机动员所有可能的推广宣传资源。但是其结果是，很难具体判断哪个资源哪个方法产生了多大效果。

实际上不难想象，当地方政府将中央的意思理解为提高参保率是第一使命时，他们就陷入了无论如何也要提高参保率的误区，就省略了建立潜在参保农户的姓名、人数、收入状况的数据库等具体步骤和事后分析。但是，如果没有弄清楚在特定地点特定时期什么方法最适合，就很容易造成宝贵资源（人力财力）的浪费。

人力资源和社会保障部农保司也在指导意见中明确提出，要逐步推进农民主动、可持续的参保。应该根据这个方针，考虑选定几个示范地区，在一定时间内每个地区分别限定一种普及宣传方法（分发宣传手册；上门动员；召开村内讲解宣传会；编排宣传参保益处和优越性的小品短剧；给予补贴等等），创造“试验”的机会。通过这样的反复“试验”，上一小节提到的“一旦制度建立应该优先投资的对象和领域”也有可能显露出来，这是一个附带效果。

8.4.3 调整普及宣传工具

根据不同地区和不同时间，找到行之有效的宣传工具这项工作也可以在上述“试验”过程中同步进行。重要的是在“试验”的前期就开始做准备。比如可以取消明显无用的工具（比如在DVD播放器尚未普及的地区分发DVD等），在最常用的宣传册和海报（比如不用老套的标语，而有意突出娱乐性等类似的努力应该充分考虑当地情况后研究决定）等的规格、创意上下功夫等。此外，开发并完善针对不同对象（低收入人群、农民工、年轻人等）和发动对象的不同情况（如对制度一无所知的农民、对安全性心存疑虑的农民等）的工具也很重要。

8.4.4 建立数据库

建立数据库是很枯燥的工作，不会有立竿见影的成果。因此可能一直以来被认为是一种无足轻重的做法。而想要做好普及宣传工作，建立基础信息（潜在参保农户的住址、家庭成员姓名、年龄、人数、收入状况、爱好等）的数据库是很有必要的。建立数据库后不仅以往依赖于走村串户的本地工作人员经验和知识的信息得以共享，而且可以对数据进行分析加工，对将来制作战略性普及宣传工作计划有很大帮助。前文所讲到的每个试点模块的试验结束时，逐一输入目标数值等变量的变化，可以定量把握特定普及宣传方法的效果，更能将试验结果以可视化的形式介绍给其他开展农保的地区（共享全国推广时必需的知识和经验，介绍成功案例）。

想要让农保发挥社会保险制度的作用，还应该考虑采取一些过渡性措施，例如对于目前已经步入老年但没有参保资格的农民，即使他们没有达到所需积累资金甚至没有缴过费，也应该向他们发放一定数量的养老金。想要在不远的将来采取这些措施，必须完善老龄农民的数据库。

鉴于数据库的上述重要性，应通过中央特别预算等方式，至少在示范地区（如果目前的设备还不够）配备数据处理设备。

8.4.5 提高普及宣传负责人的素质

增加培训机会以加深对政策的理解，提高普及宣传工作的技能，如果没有资金支持这些都很难办到，应适度确保预算，扎实推进。而作为人民公仆必须遵守道德，这是可持续的农保制度成功的关键，此种培训即使缺少资金，在某种程度上是可行的，应该在平时反复开展。

如前文所述，开展农保工作的目的主要在于提高农民生活水平，无视农民的幸福而强行要求参保是绝不会带来成功的。应该在与业务考核、收入相挂钩的激励制度框架内，让各负责人充分了解这一点，应该在机构运作层面上抓好这项工作。基于上述内容的人才培养计划和资金支持是很重要的。

8.4.6 在新制度的基础上，建立恰当的普及宣传机构

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

假如未来采取“全体参保、保费与收入挂钩”的制度，普及宣传的核心或将从“个别宣传发动”转变为“全体宣传”和“个别征收保费”。这种情况下，人力资源和社会保障部相关机构的普及宣传工作内容为“全体宣传”，“个别征收保费”可以与掌握收入状况并负责征税的部门或拥有相关技术经验的机构联手（或委托），这可能是效率较高的做法。以日本为例，针对养老保险的电话咨询业务外包给民间的范例（将提问内容分门别类）来看，其效率比由官方机构来操作更高，我们认为这对中国也有参考价值。

综上所述，普及宣传工作会受到制度的极大影响，因此我们需要充分掌握制度动态，建立灵活恰当的普及宣传的相关机构。

资 料

中国人口生命表研制概要

1. 研制目的

当前在中国多个地区开展试点的农村社会养老保险制度并没有制定符合全中国或各地区实际情况的生命表, 这种情况下, 到了开始发放养老金的年龄, 从积累资金中计算养老金额时使用的除数, 是根据制度起步时的想法确定下来的。想要养老金制度可持续运行, 就必须尽可能准确地掌握当前和未来的预计余命长短, 进而确定一个合适的数值。

中国的各种统计制度有些尚未完善, 其中研制生命表所需的人口及人口动态统计数据不尽准确, 不过中国于 1990 年和 2000 年进行了人口普查, 国家统计局和各地区统计局也公布了总人口和死亡人数。由此, 为了把握中国农村地区的真实平均余命、以及未来死亡率降低的情况下平均余命的变化趋势, 以期提高中国农村社会养老保险制度的可持续性, 本调研项目在数据存在局限性的情况下, 利用这些人口普查数据, 研制了分地区、分城乡、分男女的生命表。具体研制工作得到了首都经济贸易大学人口经济研究所所长黄荣清教授的大力配合。

2. 使用数据

中国在 1990 年 7 月 1 日和 2000 年 11 月 1 日分别举行了第四次人口普查和第五次人口普查。根据普查结果, 国家统计局公布了全国和分城乡分性别、年龄的离普查时点内一年内的死亡人数, 各地区统计局也公布了相应的数据。每项具体如下:

(1) 1990 年全国和各地区全部分城乡、分性别和年龄的人口数按 1 岁组分组, 是普查时点的人口数。

公布的 2000 年全国和各地区分性别和年龄的人口数有普查时点的人口数, 另外又公布了在离普查时点内一年内平均人口数, 作为生命表的基础数据死亡率计算时用的人口是后者。全国和各地区的总人口的分性别和年龄的人口数按 1 岁组分组, 分城乡分性别和年龄的人口数, 全国和大部分地区是按 1 岁组分组, 但上海、西藏、宁夏和新疆分城、乡分性别、年龄的人口数, 是按 5 岁组分组的。在编制生命表时, 对 5 岁组人口进行了调整和插值成 1 岁组人口。

(2) 死亡人口是普查时点 1 年内的死亡数, 即发生在 1989 年 7 月 1 日至 1990 年 6 月 30 日的死亡数和 1999 年 11 月 1 日至 2000 年 10 月 30 日的死亡数。

关于 1990 年的死亡人口, 90 岁以上的都归入到一组。2000 年的死亡人口全国和大部分地区都是按 1 岁组分组的, 死亡最大年龄截至到 100 岁。但上海、西藏、宁夏和新疆按 5 岁组分组, 按 1 岁组进行了调整和分组插值。因此从数据计算死亡率时, 1990 年截至 90 岁, 2000 年截至 100 岁。

(3) 中国行政区域的划分, 是按省一地一县一乡进行区分的。1990 年时, 中国大陆分为 30 个省级行政区域(其中, 22 个省、5 个民族自治区和 3 个直辖市), 1997 年, 原属四川省的重庆市成为一个直辖市, 到 2000 年, 中国大陆分为 31 个省级区域(其中, 22 个省、5 个民族自治区和 4 个直辖市)。

(4) 从 1990 年到 2000 年, 除了四川和重庆以外, 其他省级地区的行政地域基本没有变动, 但在每个省级地区内部, 由于行政区域的变动和人口城市化的发展, 城镇和农村(统计上为

县乡人口) 包括的地域范围, 在 1990 年到 2000 年可能有很大的变动。在作两个不同年份死亡水平的城乡对比时, 应该注意到这一点。

3. 生命表中使用的符号

为了以下叙述方便, 编制生命表所使用的符号说明如下:

x : 年龄

M_x 和 m_x : 实际死亡率和表上死亡率。严格来说, 实际死亡率和表上死亡率的意义和计算方法稍有不同。

实际死亡率

$$M_x = \frac{D_x}{P_x}$$

中的 D_x 表示在年龄 x 的实际死亡数, P_x 表示 x 岁的平均人口, 通常使用年中人口数来估计, 而表上死亡率

$$m_x = \frac{d_x}{L_x}$$

而 d_x 是在生命表中年龄 x 的死亡数, L_x 表示生命表中 x 岁存活的人年数或平均人数, 显然, 两者的意义并不相同。但在实际处理中, 把它看成相等的。

q_x : x 岁的死亡概率。

l_x : x 岁的存活率或存活人数。在生命表中, 一般取 $l_0=100000$, 在理论研究中, 常取 $l_0=1$ 。

d_x : x 岁的死亡人口

L_x : x 岁存活的人年数

T_x : 累计人年数或累计人口数

e_x : x 岁的预期寿命或平均寿命。0 岁预期寿命一般简称为平均寿命。

另外, 在生命表中虽然未列入, 但在生命表的计算中必须用到的一项: 终寿区间成数 ${}_n a_x$ (fraction of last age interval of life), 它表示在年龄区间 $(x, x+n)$ 中死亡的人口在最后的寿命中存活的时间长度与这个年龄区间长度之比, 当年龄区间为 1 岁时写成 a_x 。因为由实际的统计数据通常能计算得到的是死亡率, 而编制生命表的基础数据是死亡概率, 由死亡率计算死亡概率时需要用到终寿区间成数,

$$q_x = \frac{m_x}{1 + (1 - a_x)m_x}$$

终寿区间成数可以通过调查各年龄的死亡人口在死亡年龄内平均存活的时间长度得到，也可以由理论模型和其他人口的经验来估计。 a_x 的值随死亡率的大小变化而变化。一般地说，婴儿死亡主要发生在刚出生时，所以婴儿死亡率越高，终寿区间成数的值越小。世界卫生组织提议，当婴儿死亡率高于 60‰时 a_0 取值 0.09，40-60‰取值 0.15，20-40‰取值 0.23，低于 20‰时，取值 0.3。在除 0 岁的其他年龄，蒋庆琅¹提议， $a_1=0.43$ ， $a_2=0.45$ ， $a_3=0.47$ ， $a_4=0.49$ ，其他一律取值 0.5。但他同时也指出，死亡率大小实际跟死亡率大小变化有关，在死亡率随年龄下降时， a_x 的值会小于 0.5，而在死亡率上升时， a_x 的值会大于 0.5，所以都取 0.5，是因为都在 0.5 左右，且死亡率数值很小，对死亡概率影响不大的缘故。

但首都经济贸易大学黄荣清教授认为， a_x 的大小与其说取决于死亡率的变化，不如说取决于 l_x 或 d_x 的变化，当 l_x 曲线形状成凹形，或 d_x 随年龄增加减少时， a_x 的值会小于 0.5，反之，当 l_x 曲线形状成凸形，或 d_x 随年龄增加而增加时， a_x 的值会大于 0.5。所以，在高年龄，虽然死亡率会继续增加，但 l_x 由于变小， d_x 随年龄增加反而会减少，这时 a_x 的值反而会小于 0.5。由于高龄的死亡率较大，用 0.5 估计会产生较大误差，所以课题在计算时，在高年龄，死亡概率采用 Glover 的估计方法：

$$q_x = 1 - \exp(-nm_x - 0.008(nm_x)^2)$$

这样，本课题在由死亡率计算死亡概率时使用的 a_x ，在 0 岁，采用世界卫生组织的建议的估计，在 1-4 岁，采用蒋庆琅提议 a_x 的估计，在其他年龄，当表上死亡人数 d_x 增加时， $a_x=0.5$ ，当表上死亡人数 d_x 出现减少时，就采用 Glover 的估计方法。

4. 死亡率的调整

公布的 1990 年人口普查数据只提供了普查时的人口数和普查前内的死亡数，所以无法用通常的方法来直接计算死亡率，这里采用迭代估计方法 (Iterative estimation) 来对死亡率进行调整。设普查时点 x 岁的人口数为 P_x ，死亡数为 D_x ，(这两项数据是公布的数据)，普查前一年 x 岁的人口数为 P_x^1 ，另外，设定 x 岁的死亡概率的初值为 q_x^0 ($x=0, 1, 2, \dots$)，一个非常小的数 ε ，迭代过程如下：

$$P_x^1 = P_{x+1} / (1 - q_x^0) \quad (x=0, 1, 2, \dots) \quad (1)$$

$$M_x = \frac{D_x}{(P_x^1 + P_x) / 2} \quad (x=0, 1, 2, \dots) \quad (2)$$

$$q_x = \frac{M_x}{1 + (1 - a_x)m_x} \quad (\text{高龄前})$$

$$\text{或} \quad q_x = 1 - \exp(-nm_x - 0.008(nm_x)^2) \quad (\text{高龄}) \quad (3)$$

¹蒋庆琅著、方积乾译《寿命表及其应用》，上海翻译出版公司，1984 年（中国文献），蒋庆琅：美国加州大学伯克利分校教授（生物统计学）。

$$\text{若 } < \max |q_x - q_x^0| \quad (4)$$

则计算结束, 否则, 令

$$0.5 (q_x^0 + q_x) \longrightarrow q_x^0$$

再返回到 (1) - (3) 式的计算, 重复上述过程, 直到满足 (4) 式的条件为止。

而且这两年的人口普查结果存在漏报或错报, 如果碰到某个年龄的实际死亡率不太合理的情况, 则个别修正到合理水平。

5. 死亡率的修正方法

由于原始的年龄别死亡率 (或) 死亡概率随年龄变化呈高低起伏, 所以需要对它进行加工处理, 通常采用数据平滑方法和数学模型方法。此次我们采用数学模型进行修正。

数学模型方法就是根据死亡率变动规律, 构建数学模型, 用模型数据对观察到的死亡率数据进行修正的方法。这里又可分为局部修正方法和全年龄修正的方法。所谓局部修正, 就是根据局部年龄段的死亡率模型对数据修正, 全年龄修正的方法就是根据全年龄的死亡率模型对数据修正的方法。

此次研制生命表, 使用的是黄荣清教授开发的有周期影响的全年龄的死亡模型, 现把该模型介绍如下:

$$\text{设 } U(x) = \ln(1/l(x))$$

$U(x)$ 表示从出生开始的累积死亡风险 (简称死亡风险), 或累积瞬间死亡力。

$$U(x) = \int_0^x \mu(a) da$$

假设 $U(x)$ 可有四部分的乘积组成

$$U(x) = Ax^b \exp(C(x))(1 + D(x))(1 + E(x)) \quad (5.1)$$

其中, Ax^b 表示死亡力随年龄增加下降, $\exp(C(x))$ 表示死亡力随年龄增加上升过程, 这两部分是人口死亡力变化的基本部分, $(1+D(x))$ 表示死亡力在某个年龄段有起伏部分, 通常出现在 20-40 岁之间, 但并不是每个人口都会出现上述现象的, 当没有起伏部分时, $D(x)=0$, $(1+E(x))$ 表示死亡力有周期波动因素。对 (5.1) 取对数,

$$\ln U(x) = \ln A + b \ln x + C(x) + \ln(1+D(x)) + \ln(1+E(x)) \quad (5.2)$$

由于 $D(x)$ 和 $E(x)$ 通常都很小, 所以 $\ln(1+D(x))$ 和 $\ln(1+E(x))$ 近似等于 $D(x)$ 和 $E(x)$, 则上式变形为

$$\ln U(x) = \ln A + b \ln x + C(x) + D(x) + E(x) \quad (5.3)$$

当局部年龄段的死亡波动现象不存在时, $D(x)=0$, 上式变为

$$\ln U(x) = \ln A + b \ln x + C(x) + E(x) \quad (5.4)$$

$C(x)$ 可用 n 次多项式的形式来表示,

$$C(x) = c_1x + c_2x^2 + c_3x^3 + \dots$$

实际使用中, 一般取前 3 项就足够了。

$E(x)$ 可用 n 次多项式与一个周期函数的乘积来表示,

$$E(x) = (k_0 + k_1x + \dots) \sin(wx)$$

w 表示周期函数的频率, 设周期长度为 T , $w = 2\pi/T$. 实际使用中, z 只需取多项式的 1

项或 2 项就够了。

若 $C(x)$ 取前 3 项, $E(x)$ 的多项式部分取前 2 项, 则 (5.4) 式为

$$\ln U(x) = \ln A + b \ln x + c_1 x + c_2 x^2 + c_3 x^3 + (k_0 + k_1 x) \sin(wx) \quad (5.5)$$

这是一个有 8 个参数组成的非线性模型。

如果我们把频率 w (或周期 T) 固定, 令

$$Y = \ln U(x)$$

$$a = \ln A$$

$$X_1 = \ln x$$

$$X_2 = x$$

$$X_3 = x^2$$

$$X_4 = x^3$$

$$X_5 = \sin(wx)$$

$$X_6 = x \sin(wx)$$

则式可写成

$$Y = a + b X_1 + c_1 X_2 + c_2 X_3 + c_3 X_4 + k_0 X_5 + k_1 X_6 \quad (5.6)$$

(5.6) 式就成为多元线性模型。它需要决定的常数和一次项系数共 7 个。

此次研制生命表, 并未考虑 $D(x)$ 的影响, 研制者认为从原始数据得到的死亡率无需考虑这一点, 这可能会有一些影响, 不过对生命表的影响甚微, 对 40 岁以后的死亡率和平均余命等没有影响。

6. 生命表的计算

在已经求得各年龄的死亡率 m_x (这里设 $m_x = M_x$) 和死亡概率 q_x 后, 设生命表的编制按以下步骤: 设在生命表中年龄的终端, 半开区间 $[W, \infty]$ 内。

$$q_W = 1$$

由 $l_0 = 100000$, 计算

$$d_x = l_x \cdot q_x \quad (x=0, 1, 2, \dots, W)$$

$$l_{x+1} = l_x - d_x \quad (x=0, 1, 2, \dots, W)$$

$$L_x = d_x / m_x \quad (x=0, 1, 2, \dots, W)$$

$$T_x = \sum_{i=x}^W L_i \quad (x=0, 1, 2, \dots, W)$$

$$e_x = T_x / l_x \quad (x=0, 1, 2, \dots, W)$$

7. 计算结果

7.1 全国农村地区生命表 1990 年男性

年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命
x	q_x	l_x	L_x	T_x	e_x
0	0.02766	100,000	98,609	6,775,088	67.75
1	0.00421	97,234	97,087	6,676,479	68.66
2	0.00272	96,825	96,602	6,579,392	67.95
3	0.00180	96,561	96,477	6,482,790	67.14
4	0.00134	96,387	96,504	6,386,313	66.26
5	0.00111	96,258	97,028	6,289,809	65.34
6	0.00097	96,151	96,428	6,192,781	64.41
7	0.00090	96,058	96,560	6,096,353	63.47
8	0.00082	95,972	96,826	5,999,793	62.52
9	0.00075	95,893	97,135	5,902,967	61.56
10	0.00068	95,821	96,058	5,805,831	60.59
11	0.00064	95,756	96,198	5,709,773	59.63
12	0.00063	95,695	96,156	5,613,575	58.66
13	0.00066	95,634	95,814	5,517,420	57.69
14	0.00072	95,571	96,714	5,421,605	56.73
15	0.00084	95,502	94,641	5,324,891	55.76
16	0.00097	95,422	96,002	5,230,250	54.81
17	0.00115	95,330	95,880	5,134,248	53.86
18	0.00131	95,220	95,786	5,038,367	52.91
19	0.00146	95,095	95,674	4,942,581	51.98
20	0.00150	94,956	95,248	4,846,907	51.04
21	0.00160	94,814	95,256	4,751,660	50.12
22	0.00151	94,662	95,290	4,656,403	49.19
23	0.00156	94,519	94,807	4,561,114	48.26
24	0.00156	94,372	94,511	4,466,307	47.33
25	0.00153	94,225	94,331	4,371,796	46.40
26	0.00158	94,081	94,491	4,277,465	45.47
27	0.00158	93,932	94,193	4,182,973	44.53
28	0.00151	93,784	94,192	4,088,780	43.60
29	0.00180	93,642	93,951	3,994,588	42.66
30	0.00174	93,473	93,843	3,900,638	41.73
31	0.00189	93,311	93,499	3,806,794	40.80
32	0.00199	93,134	93,305	3,713,295	39.87
33	0.00198	92,949	92,502	3,619,990	38.95
34	0.00210	92,765	93,150	3,527,489	38.03
35	0.00225	92,570	92,696	3,434,339	37.10
36	0.00235	92,362	92,381	3,341,643	36.18
37	0.00255	92,145	92,527	3,249,262	35.26
38	0.00252	91,910	92,154	3,156,735	34.35
39	0.00281	91,678	91,898	3,064,581	33.43
40	0.00323	91,421	91,508	2,972,683	32.52
41	0.00334	91,125	91,233	2,881,175	31.62
42	0.00355	90,821	90,682	2,789,943	30.72
43	0.00371	90,499	90,700	2,699,261	29.83
44	0.00425	90,163	89,995	2,608,561	28.93
45	0.00463	89,780	89,733	2,518,566	28.05

年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命
x	q_x	l_x	L_x	T_x	e_x
46	0.00486	89,364	89,243	2,428,834	27.18
47	0.00529	88,930	88,844	2,339,590	26.31
48	0.00588	88,459	88,183	2,250,747	25.44
49	0.00666	87,939	87,645	2,162,564	24.59
50	0.00709	87,353	87,031	2,074,919	23.75
51	0.00800	86,734	86,411	1,987,888	22.92
52	0.00849	86,040	85,692	1,901,477	22.10
53	0.00944	85,310	84,983	1,815,785	21.28
54	0.01038	84,504	84,033	1,730,801	20.48
55	0.01139	83,627	83,161	1,646,769	19.69
56	0.01264	82,675	82,155	1,563,608	18.91
57	0.01337	81,630	81,112	1,481,453	18.15
58	0.01478	80,538	79,967	1,400,341	17.39
59	0.01843	79,348	78,643	1,320,374	16.64
60	0.01909	77,886	77,201	1,241,732	15.94
61	0.02136	76,399	75,625	1,164,530	15.24
62	0.02316	74,767	73,931	1,088,906	14.56
63	0.02502	73,035	72,155	1,014,975	13.90
64	0.02912	71,208	70,190	942,820	13.24
65	0.03021	69,134	68,115	872,630	12.62
66	0.03321	67,046	65,950	804,515	12.00
67	0.03677	64,819	63,636	738,565	11.39
68	0.04064	62,436	61,180	674,929	10.81
69	0.04671	59,898	58,513	613,749	10.25
70	0.05200	57,101	55,617	555,236	9.72
71	0.05695	54,131	52,602	499,618	9.23
72	0.06201	51,049	49,476	447,016	8.76
73	0.06525	47,883	46,326	397,540	8.30
74	0.07045	44,759	43,186	351,214	7.85
75	0.07883	41,605	39,952	308,027	7.40
76	0.08156	38,326	36,754	268,075	6.99
77	0.08993	35,200	33,599	231,321	6.57
78	0.10051	32,034	30,402	197,723	6.17
79	0.11030	28,815	27,194	167,320	5.81
80	0.12417	25,636	24,012	140,126	5.47
81	0.13062	22,453	20,957	116,114	5.17
82	0.13978	19,520	18,126	95,157	4.87
83	0.15883	16,792	15,419	77,032	4.59
84	0.16242	14,125	12,944	61,613	4.36
85	0.17353	11,831	10,776	48,669	4.11
86	0.18494	9,778	8,843	37,893	3.88
87	0.19577	7,969	7,161	29,050	3.65
88	0.20369	6,409	5,733	21,889	3.42
89	0.32114	5,104	4,234	16,156	3.17
90	1.00000	3,465	11,922	11,922	3.44

7.2 全国农村地区生命表 1990 年女性

年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命
x	q_x	L_x	L_x	T_x	e_x
0	0.03243	100,000	98,392	7,113,318	71.13
1	0.00480	96,757	96,646	7,014,926	72.50
2	0.00298	96,293	96,612	6,918,279	71.85
3	0.00181	96,006	96,433	6,821,667	71.05
4	0.00125	95,832	96,470	6,725,234	70.18
5	0.00095	95,712	96,694	6,628,764	69.26
6	0.00075	95,621	96,585	6,532,069	68.31
7	0.00064	95,549	95,782	6,435,484	67.35
8	0.00056	95,488	96,338	6,339,702	66.39
9	0.00054	95,435	96,438	6,243,364	65.42
10	0.00052	95,383	96,548	6,146,926	64.44
11	0.00049	95,334	96,814	6,050,379	63.47
12	0.00049	95,287	96,719	5,953,565	62.48
13	0.00054	95,240	96,046	5,856,846	61.50
14	0.00057	95,189	95,642	5,760,801	60.52
15	0.00070	95,135	95,990	5,665,159	59.55
16	0.00082	95,068	96,245	5,569,168	58.58
17	0.00099	94,990	94,077	5,472,923	57.62
18	0.00114	94,896	95,054	5,378,846	56.68
19	0.00127	94,788	95,088	5,283,792	55.74
20	0.00131	94,667	94,677	5,188,704	54.81
21	0.00142	94,543	94,722	5,094,027	53.88
22	0.00137	94,409	94,659	4,999,306	52.95
23	0.00143	94,280	94,855	4,904,646	52.02
24	0.00144	94,145	94,541	4,809,791	51.09
25	0.00142	94,009	94,359	4,715,251	50.16
26	0.00137	93,876	94,323	4,620,892	49.22
27	0.00137	93,747	94,066	4,526,569	48.28
28	0.00128	93,619	94,274	4,432,503	47.35
29	0.00152	93,499	93,575	4,338,229	46.40
30	0.00142	93,357	93,759	4,244,654	45.47
31	0.00150	93,224	93,785	4,150,895	44.53
32	0.00153	93,085	93,359	4,057,110	43.59
33	0.00154	92,942	93,027	3,963,751	42.65
34	0.00164	92,799	92,352	3,870,724	41.71
35	0.00174	92,647	92,763	3,778,372	40.78
36	0.00172	92,486	91,994	3,685,609	39.85
37	0.00188	92,327	92,631	3,593,614	38.92
38	0.00185	92,153	92,415	3,500,983	37.99
39	0.00203	91,982	92,341	3,408,568	37.06
40	0.00230	91,796	91,853	3,316,227	36.13
41	0.00232	91,585	91,790	3,224,374	35.21
42	0.00253	91,372	91,079	3,132,584	34.28
43	0.00266	91,141	91,304	3,041,506	33.37
44	0.00307	90,899	90,917	2,950,202	32.46
45	0.00321	90,619	90,897	2,859,285	31.55

年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命
x	q_x	L_x	L_x	T_x	e_x
46	0.00345	90,329	90,511	2,768,388	30.65
47	0.00381	90,017	90,033	2,677,877	29.75
48	0.00418	89,674	89,660	2,587,844	28.86
49	0.00477	89,299	89,312	2,498,184	27.98
50	0.00498	88,873	88,813	2,408,872	27.10
51	0.00564	88,431	88,406	2,320,059	26.24
52	0.00589	87,932	87,938	2,231,654	25.38
53	0.00654	87,414	87,252	2,143,716	24.52
54	0.00712	86,842	86,643	2,056,464	23.68
55	0.00752	86,224	86,049	1,969,820	22.85
56	0.00826	85,576	85,266	1,883,772	22.01
57	0.00892	84,869	84,492	1,798,506	21.19
58	0.00973	84,112	83,723	1,714,014	20.38
59	0.01206	83,293	82,787	1,630,291	19.57
60	0.01257	82,289	81,797	1,547,505	18.81
61	0.01389	81,254	80,776	1,465,707	18.04
62	0.01527	80,126	79,534	1,384,932	17.28
63	0.01663	78,902	78,252	1,305,398	16.54
64	0.01882	77,590	76,908	1,227,147	15.82
65	0.01951	76,130	75,410	1,150,239	15.11
66	0.02177	74,645	73,831	1,074,829	14.40
67	0.02438	73,020	72,140	1,000,998	13.71
68	0.02704	71,239	70,263	928,859	13.04
69	0.03162	69,313	68,255	858,595	12.39
70	0.03548	67,121	65,945	790,340	11.77
71	0.03887	64,740	63,493	724,395	11.19
72	0.04262	62,223	60,916	660,902	10.62
73	0.04506	59,571	58,233	599,986	10.07
74	0.05013	56,887	55,474	541,753	9.52
75	0.05576	54,035	52,518	486,279	9.00
76	0.05801	51,022	49,542	433,761	8.50
77	0.06478	48,063	46,490	384,220	7.99
78	0.07265	44,949	43,305	337,729	7.51
79	0.08079	41,684	39,983	294,424	7.06
80	0.09199	38,316	36,532	254,441	6.64
81	0.09725	34,791	33,077	217,909	6.26
82	0.10624	31,408	29,717	184,831	5.88
83	0.11893	28,071	26,372	155,114	5.53
84	0.12482	24,733	23,154	128,743	5.21
85	0.13317	21,645	20,174	105,589	4.88
86	0.14780	18,763	17,340	85,415	4.55
87	0.15368	15,990	14,729	68,075	4.26
88	0.16630	13,532	12,375	53,346	3.94
89	0.27097	11,282	9,673	40,971	3.63
90	1.00000	8,225	31,297	31,297	3.81

7.3 全国农村地区生命表 2000 年男性

年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命	年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命
x	q_x	l_x	L_x	T_x	e_x	x	q_x	l_x	L_x	T_x	e_x
0	0.02759	100,000	97,560	6,900,000	69.00	51	0.00654	87,410	87,143	2,111,822	24.16
1	0.00299	97,241	97,241	6,802,008	69.95	52	0.00738	86,838	86,487	2,024,198	23.31
2	0.00197	96,950	96,950	6,705,080	69.16	53	0.00781	86,197	85,867	1,937,716	22.48
3	0.00144	96,759	96,759	6,608,658	68.30	54	0.00888	85,524	85,141	1,852,452	21.66
4	0.00110	96,620	96,620	6,512,183	67.40	55	0.00952	84,765	84,410	1,767,343	20.85
5	0.00092	96,514	96,514	6,415,262	66.47	56	0.01001	83,958	83,540	1,682,513	20.04
6	0.00079	96,425	96,425	6,318,720	65.53	57	0.01144	83,117	82,684	1,599,177	19.24
7	0.00074	96,349	96,349	6,222,198	64.58	58	0.01237	82,166	81,638	1,516,792	18.46
8	0.00071	96,277	96,277	6,126,130	63.63	59	0.01435	81,150	80,588	1,434,733	17.68
9	0.00060	96,209	96,209	6,029,419	62.67	60	0.01730	79,986	79,298	1,354,155	16.93
10	0.00060	96,151	96,151	5,933,496	61.71	61	0.01729	78,602	77,926	1,274,921	16.22
11	0.00056	96,094	96,094	5,837,686	60.75	62	0.01948	77,243	76,497	1,197,263	15.50
12	0.00052	96,040	96,040	5,741,259	59.78	63	0.02032	75,738	74,963	1,120,166	14.79
13	0.00052	95,990	95,990	5,645,163	58.81	64	0.02359	74,199	73,329	1,045,465	14.09
14	0.00059	95,940	95,940	5,549,166	57.84	65	0.02645	72,449	71,503	972,262	13.42
15	0.00070	95,883	95,883	5,453,844	56.88	66	0.02722	70,532	69,587	900,699	12.77
16	0.00083	95,816	95,816	5,358,042	55.92	67	0.03078	68,613	67,581	830,898	12.11
17	0.00102	95,737	95,737	5,261,688	54.96	68	0.03523	66,501	65,351	763,427	11.48
18	0.00123	95,639	95,639	5,166,421	54.02	69	0.04085	64,158	62,865	698,037	10.88
19	0.00137	95,521	95,521	5,070,276	53.08	70	0.04700	61,537	60,105	635,062	10.32
20	0.00156	95,391	95,391	4,975,570	52.16	71	0.04834	58,645	57,247	575,305	9.81
21	0.00150	95,242	95,242	4,880,186	51.24	72	0.05545	55,810	54,273	517,916	9.28
22	0.00156	95,099	95,099	4,784,424	50.31	73	0.05832	52,715	51,188	463,894	8.80
23	0.00154	94,951	94,951	4,689,605	49.39	74	0.06310	49,641	48,086	412,516	8.31
24	0.00161	94,804	94,804	4,595,164	48.47	75	0.06866	46,509	44,919	364,162	7.83
25	0.00164	94,652	94,652	4,499,739	47.54	76	0.07462	43,315	41,706	319,233	7.37
26	0.00162	94,496	94,496	4,405,423	46.62	77	0.08061	40,083	38,475	277,776	6.93
27	0.00169	94,343	94,343	4,310,547	45.69	78	0.09113	36,852	35,180	239,169	6.49
28	0.00170	94,184	94,184	4,216,613	44.77	79	0.10567	33,494	31,734	203,976	6.09
29	0.00177	94,024	94,024	4,122,943	43.85	80	0.12073	29,954	28,152	172,238	5.75
30	0.00189	93,857	93,857	4,028,358	42.92	81	0.12341	26,338	24,714	144,069	5.47
31	0.00190	93,680	93,680	3,934,559	42.00	82	0.13629	23,088	21,517	119,594	5.18
32	0.00200	93,502	93,502	3,841,061	41.08	83	0.14532	19,941	18,492	97,910	4.91
33	0.00200	93,315	93,315	3,747,529	40.16	84	0.15599	17,043	15,710	79,421	4.66
34	0.00216	93,128	93,128	3,654,356	39.24	85	0.16620	14,385	13,183	63,724	4.43
35	0.00239	92,927	92,927	3,561,899	38.33	86	0.17359	11,994	10,944	50,614	4.22
36	0.00241	92,705	92,705	3,469,024	37.42	87	0.18956	9,912	8,961	39,647	4.00
37	0.00261	92,482	92,482	3,376,506	36.51	88	0.20395	8,033	7,201	30,686	3.82
38	0.00272	92,240	92,240	3,283,754	35.60	89	0.21678	6,395	5,688	23,468	3.67
39	0.00288	91,989	91,989	3,192,032	34.70	90	0.23737	5,008	4,400	17,780	3.55
40	0.00325	91,724	91,443	3,099,370	33.79	91	0.24331	3,820	3,342	13,407	3.51
41	0.00326	91,426	91,147	3,007,928	32.90	92	0.26125	2,890	2,500	10,058	3.48
42	0.00349	91,128	90,868	2,917,017	32.01	93	0.26963	2,135	1,837	7,537	3.53
43	0.00354	90,810	90,554	2,826,016	31.12	94	0.25039	1,559	1,356	5,708	3.66
44	0.00378	90,489	90,250	2,735,477	30.23	95	0.23581	1,169	1,025	4,349	3.72
45	0.00423	90,147	89,934	2,644,906	29.34	96	0.22630	893	787	3,332	3.73
46	0.00437	89,765	89,560	2,554,724	28.46	97	0.19546	691	620	2,543	3.68
47	0.00479	89,373	89,187	2,465,806	27.59	98	0.21602	556	493	1,924	3.46
48	0.00507	88,945	88,770	2,376,612	26.72	99	0.21180	436	387	1,430	3.28
49	0.00568	88,494	88,184	2,287,573	25.85	100	1.00000	344	1,043	1,041	3.03
50	0.00661	87,991	87,726	2,199,787	25.00						

7.4 全国农村地区生命表 2000 年女性

年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命
x	q_x	L_x	L_x	T_x	e_x^o
0	0.03972	100,000	96,501	7,238,000	72.38
1	0.00344	96,028	95,750	7,140,642	74.36
2	0.00205	95,698	95,698	7,045,262	73.62
3	0.00143	95,501	95,501	6,949,643	72.77
4	0.00099	95,365	95,365	6,853,877	71.87
5	0.00076	95,271	95,271	6,758,490	70.94
6	0.00059	95,198	95,198	6,663,867	70.00
7	0.00049	95,142	95,142	6,568,599	69.04
8	0.00044	95,095	95,095	6,473,138	68.07
9	0.00038	95,053	95,053	6,378,088	67.10
10	0.00039	95,017	95,017	6,283,497	66.13
11	0.00036	94,980	94,980	6,187,966	65.15
12	0.00037	94,946	94,946	6,093,641	64.18
13	0.00038	94,911	94,911	5,998,373	63.20
14	0.00041	94,875	94,875	5,903,117	62.22
15	0.00051	94,836	94,836	5,808,705	61.25
16	0.00056	94,788	94,788	5,713,799	60.28
17	0.00066	94,735	94,735	5,618,707	59.31
18	0.00080	94,672	94,672	5,524,113	58.35
19	0.00081	94,596	94,596	5,429,828	57.40
20	0.00093	94,520	94,520	5,334,690	56.44
21	0.00096	94,432	94,432	5,240,963	55.50
22	0.00099	94,341	94,341	5,146,308	54.55
23	0.00104	94,248	94,248	5,051,678	53.60
24	0.00109	94,150	94,150	4,957,923	52.66
25	0.00114	94,047	94,047	4,863,174	51.71
26	0.00108	93,940	93,940	4,769,327	50.77
27	0.00113	93,838	93,838	4,675,968	49.83
28	0.00111	93,732	93,732	4,581,638	48.88
29	0.00118	93,628	93,628	4,488,542	47.94
30	0.00123	93,518	93,518	4,394,404	46.99
31	0.00121	93,403	93,403	4,301,200	46.05
32	0.00125	93,290	93,290	4,208,303	45.11
33	0.00121	93,173	93,173	4,114,528	44.16
34	0.00129	93,060	93,060	4,021,142	43.21
35	0.00142	92,940	92,940	3,928,591	42.27
36	0.00136	92,808	92,808	3,835,772	41.33
37	0.00147	92,682	92,682	3,742,508	40.38
38	0.00152	92,546	92,546	3,650,013	39.44
39	0.00170	92,405	92,405	3,557,604	38.50
40	0.00188	92,248	92,248	3,465,765	37.57
41	0.00183	92,075	92,075	3,373,620	36.64
42	0.00203	91,906	91,906	3,281,054	35.70
43	0.00208	91,720	91,720	3,189,094	34.77
44	0.00228	91,529	91,529	3,098,254	33.85
45	0.00257	91,320	91,320	3,006,262	32.92
46	0.00271	91,086	91,086	2,914,738	32.00
47	0.00293	90,839	90,839	2,824,176	31.09
48	0.00318	90,573	90,573	2,733,480	30.18
49	0.00362	90,285	90,036	2,642,628	29.27
50	0.00419	89,958	89,744	2,553,000	28.38

年龄	死亡率	尚存人数	生存人年数		平均余命
x	q_x	L_x	L_x	T_x	e_x^o
51	0.00416	89,581	89,366	2,463,472	27.50
52	0.00477	89,208	89,021	2,373,828	26.61
53	0.00512	88,783	88,610	2,284,376	25.73
54	0.00575	88,328	88,022	2,195,835	24.86
55	0.00627	87,820	87,541	2,107,684	24.00
56	0.00650	87,270	87,002	2,020,289	23.15
57	0.00744	86,702	86,354	1,933,460	22.30
58	0.00810	86,057	85,740	1,846,787	21.46
59	0.00937	85,360	84,997	1,761,833	20.64
60	0.01127	84,560	84,113	1,676,831	19.83
61	0.01132	83,607	83,167	1,592,719	19.05
62	0.01274	82,661	82,145	1,509,388	18.26
63	0.01350	81,608	81,067	1,427,320	17.49
64	0.01542	80,506	79,884	1,346,062	16.72
65	0.01713	79,265	78,577	1,265,857	15.97
66	0.01744	77,907	77,243	1,187,301	15.24
67	0.02025	76,548	75,800	1,110,714	14.51
68	0.02328	74,998	74,138	1,034,223	13.79
69	0.02699	73,252	72,288	960,335	13.11
70	0.03122	71,275	70,174	888,087	12.46
71	0.03234	69,050	67,936	818,241	11.85
72	0.03788	66,817	65,570	749,684	11.22
73	0.03964	64,286	63,014	684,643	10.65
74	0.04340	61,737	60,401	621,696	10.07
75	0.04790	59,058	57,650	561,052	9.50
76	0.05249	56,229	54,758	503,251	8.95
77	0.05677	53,278	51,773	448,598	8.42
78	0.06515	50,253	48,626	397,000	7.90
79	0.07554	46,979	45,213	348,115	7.41
80	0.08801	43,430	41,524	303,144	6.98
81	0.09229	39,608	37,782	261,413	6.60
82	0.10124	35,953	34,135	223,625	6.22
83	0.10894	32,313	30,552	189,676	5.87
84	0.11845	28,793	27,082	158,935	5.52
85	0.12624	25,382	23,770	131,987	5.20
86	0.13535	22,178	20,663	108,228	4.88
87	0.14821	19,176	17,739	87,443	4.56
88	0.16246	16,334	14,986	69,746	4.27
89	0.17607	13,680	12,452	54,722	4.00
90	0.19917	11,272	10,122	42,269	3.75
91	0.21630	9,027	8,023	32,225	3.57
92	0.22914	7,074	6,237	24,194	3.42
93	0.24201	5,453	4,769	17,941	3.29
94	0.24421	4,134	3,608	13,145	3.18
95	0.26116	3,124	2,698	9,560	3.06
96	0.27468	2,308	1,975	6,855	2.97
97	0.27553	1,674	1,431	4,889	2.92
98	0.28904	1,213	1,027	3,457	2.85
99	0.26648	862	740	2,423	2.81
100	1.00000	633	1,684	1,683	2.66

7.5 1990年分地区平均寿命

省(市、自治区)	全省	省男性	省女性	城镇男性	城镇女性	农村男性	农村女性
北京市	74.45	72.86	76.08	73.65	76.84	71.05	74.54
天津市	73.40	72.18	74.69	72.24	74.93	71.89	74.23
河北省	72.42	70.58	74.45	71.89	75.77	70.25	74.17
山西省	70.25	68.66	72.03	70.74	74.72	67.95	71.25
内蒙古自治区	68.44	67.38	69.80	69.61	73.28	66.32	68.14
辽宁省	71.63	70.17	73.27	70.82	74.60	69.57	71.99
吉林省	68.91	67.46	70.62	68.59	72.84	66.80	69.09
黑龙江省	69.40	67.92	71.20	69.11	73.27	66.94	69.22
上海市	75.49	73.36	77.56	74.35	77.85	71.25	77.09
江苏省	72.66	70.32	75.05	72.51	76.85	69.73	74.59
浙江省	72.60	70.51	74.92	71.99	76.89	69.89	74.06
安徽省	70.69	68.73	72.70	71.30	76.08	68.19	72.02
福建省	70.67	68.47	72.97	69.90	75.59	68.09	72.24
江西省	67.89	66.65	69.17	70.16	73.89	65.85	68.17
山东省	71.89	69.96	73.92	70.97	75.33	69.61	73.42
河南省	70.96	68.80	73.21	70.94	76.17	68.46	72.79
湖北省	68.42	66.63	70.43	69.82	74.43	65.49	69.04
湖南省	68.01	66.54	69.67	68.91	73.50	66.07	68.97
广东省	73.30	70.61	75.96	71.79	77.35	69.94	75.17
广西壮族自治区	70.10	69.06	71.02	71.35	76.68	68.69	70.26
海南省	72.56	69.51	75.54	70.66	77.87	69.21	74.98
重庆市	67.93	66.66	69.24	68.93	73.02	66.11	68.42
四川省	66.02	65.12	66.94	67.45	71.19	64.62	66.06
贵州省	64.77	63.57	65.99	68.79	73.31	62.82	65.00
云南省	60.75	58.74	62.63	-	-	57.97	61.76
西藏自治区	68.99	67.70	70.53	70.88	74.54	66.92	69.70
陕西省	68.25	67.43	69.15	70.10	72.81	66.74	68.33
甘肃省	63.61	62.26	65.05	69.98	74.39	60.27	62.86
青海省	69.21	68.18	70.44	71.13	75.26	67.38	69.18
宁夏回族自治区	66.90	66.00	67.99	69.63	73.78	64.67	65.73

7.6 2000 年分地区平均寿命

省(市、自治区)	全省	省男性	省女性	城镇男性	城镇女性	农村男性	农村女性
北京市	76.69	74.92	78.56	75.93	79.65	72.17	75.7
天津市	75.85	74.27	77.51	74.51	77.7	73.53	77.07
河北省	72.52	70.69	74.54	73.23	77.4	69.91	73.71
山西省	72.06	70.37	73.97	73.33	77.21	69.1	72.64
内蒙古自治区	70.62	69.05	72.52	71.88	76.31	67.49	70.34
辽宁省	74.23	72.42	76.23	73.9	78.13	71.01	74.29
吉林省	73.05	71.36	74.99	72.66	76.93	70.19	73.24
黑龙江省	74.06	72.15	76.26	73.77	78.36	70.58	74.07
上海市	78.81	76.96	80.71	77.6	81.23	74.7	79.69
江苏省	75.39	73.18	77.65	75.7	80	71.62	76.14
浙江省	74.96	72.79	77.45	74.99	79.33	71.08	76.05
安徽省	72.71	71.04	74.42	74.66	78.96	69.95	73.14
福建省	74.05	71.81	76.54	74.34	79.44	70.25	74.75
江西省	70.04	69.36	70.47	71.83	75.08	68.61	69.42
山东省	73.91	71.7	76.26	73.45	78.24	70.73	75.17
河南省	72.83	70.96	74.7	73.99	78.5	70.22	73.82
湖北省	72.52	70.73	74.45	74.13	78.33	68.8	72.13
湖南省	72.44	70.82	74.26	73.57	78.02	69.9	73.03
广东省	74.82	72.32	77.41	73.77	79.13	70.77	75.77
广西壮族自治区	73.37	71.1	75.78	74.96	80.73	69.96	74.42
海南省	75.41	73.08	77.7	75.22	80.85	71.82	76.16
重庆市	71.77	69.94	73.95	74.57	79.32	68.06	71.72
四川省	71.75	69.82	73.92	75.44	80.29	68.11	72.05
贵州省	66.44	65.02	68.08	71.29	76.43	63.66	66.63
云南省	66.29	65.01	67.68	70.44	74.61	64.09	66.24
西藏自治区	65.56	64.15	66.98	71.96	76.64	63.34	65.94
陕西省	71.01	69.86	72.24	74.65	76.82	68.02	70.6
甘肃省	68.71	68	69.5	73.87	76.86	66.66	68.09
青海省	68.54	67.16	70.2	76.42	79.6	64.26	67.59
宁夏回族自治区	71.83	70.46	73.44	74.3	78.72	69.39	71.98
新疆维吾尔自治区	71.97	70.61	73.65	75.78	80.42	68.86	71.22

7.7 1990 年分地区平均余命(60 岁)

省(市、自治区)	全省	省男性	省女性	城镇男性	城镇女性
北京市	18.39	17.71	20.21	16.03	18.55
天津市	17.80	17.04	18.90	16.74	18.48
河北省	17.37	16.61	19.38	15.95	18.69
山西省	16.44	16.32	19.13	15.15	17.31
内蒙古自治区	15.59	15.92	18.31	14.49	15.83
辽宁省	17.53	16.87	19.18	16.41	18.03
吉林省	16.10	15.70	17.99	15.03	16.50
黑龙江省	16.29	16.05	18.45	14.84	16.46
上海市	19.72	18.42	21.09	17.18	21.45
江苏省	18.66	17.44	20.96	16.51	20.36
浙江省	18.77	17.53	21.08	16.97	20.22
安徽省	18.08	17.25	21.01	16.04	19.46
福建省	18.25	16.71	21.07	16.15	19.81
江西省	17.03	16.91	20.32	15.21	18.14
山东省	17.62	16.34	19.62	15.96	19.01
河南省	17.47	16.55	20.56	15.48	19.06
湖北省	16.45	15.99	19.55	14.49	17.55
湖南省	17.34	16.19	19.67	15.90	18.64
广东省	19.55	17.68	22.07	17.20	21.08
广西壮族自治区	19.36	17.87	22.57	17.57	20.80
海南省	20.38	18.13	23.87	17.73	22.23
重庆市	17.35	16.95	19.65	16.06	18.12
四川省	17.64	17.06	19.67	16.72	18.20
贵州省	16.94	16.61	19.70	15.90	17.53
云南省	17.45	-	-	15.75	18.51
西藏自治区	16.03	16.75	19.49	14.77	16.74
陕西省	16.00	16.23	18.08	15.05	16.50
甘肃省	15.93	17.64	20.31	14.40	16.25
青海省	17.08	17.05	19.81	16.33	17.35
宁夏回族自治区	18.81	17.83	20.31	18.46	18.98

7.8 2000 年分地区平均余命(60 岁)

省(市、自治区)	全省	省男性	省女性	城镇男性	城镇女性
北京市	20.0	19.6	22.0	16.6	18.8
天津市	19.0	18.0	20.1	17.8	20.0
河北省	17.7	17.5	20.4	16.1	18.8
山西省	17.5	17.7	20.4	15.8	18.1
内蒙古自治区	17.0	17.9	20.5	15.3	17.1
辽宁省	18.9	18.7	21.3	17.2	18.9
吉林省	18.5	18.3	20.8	16.9	18.7
黑龙江省	18.8	18.9	21.6	16.6	18.6
上海市	21.6	20.3	23.2	18.9	21.7
江苏省	20.1	19.6	22.8	17.7	21.2
浙江省	19.8	19.4	22.3	17.8	20.9
安徽省	19.5	19.4	22.8	17.3	20.7
福建省	19.9	19.2	22.9	17.5	21.1
江西省	18.5	17.8	21.6	16.7	19.7
山东省	19.1	18.2	21.5	17.1	20.3
河南省	18.7	18.6	21.9	16.7	20.0
湖北省	18.2	18.3	21.6	16.0	18.8
湖南省	19.1	18.5	22.0	17.6	20.3
广东省	20.1	18.6	22.8	17.7	21.5
广西壮族自治区	20.6	20.2	24.8	18.3	22.0
海南省	21.3	20.0	25.0	18.7	22.6
重庆市	18.9	19.7	22.7	17.0	19.2
四川省	19.0	20.4	23.7	17.0	19.6
贵州省	18.4	18.7	22.2	16.7	19.2
云南省	17.8	18.4	21.3	16.2	18.5
西藏自治区	17.8	20.0	24.1	15.7	18.7
陕西省	17.8	19.2	21.7	16.0	18.0
甘肃省	17.0	19.0	21.2	15.5	17.4
青海省	17.7	22.5	23.5	15.2	17.6
宁夏回族自治区	18.2	19.1	17.7	16.9	19.6
新疆维吾尔自治区	20.1	20.8	23.4	18.9	20.1

7.9 假设死亡率降低的测算结果

基于以下 4 种假设的测算结果中，农村地区的平均寿命和 60 岁平均余命如下表。

情形 1： 2000 年生命表的死亡率一律降低 20%

情形 2： 2000 年生命表的死亡率一律降低 30%

情形 3： 2000 年生命表的死亡率一律降低 50%

情形 4： 2000 年生命表的死亡率中，婴儿死亡率降低 30%，此后至 10 岁之前降幅以 1%递减，10 岁以后降低 20%，50 岁之后降幅以 1%递增，70 岁之后降低 40%

	平均寿命	
	男性	女性
情形1	72.06	75.47
情形2	73.89	77.29
情形3	78.57	81.84
情形4	74.48	78.09
	60岁平均余命	
	男性	女性
情形1	18.81	21.73
情形2	20.01	22.93
情形3	23.35	26.18
情形4	21.27	24.21

县级农村社会养老保险基本方案

民办发[1992]2号

一、指导思想和基本原则

农村社会养老保险是国家保障全体农民老年基本生活的制度，是政府的一项重要社会政策。建立农村社会养老保险制度，要从我国农村的实际出发，以保障老年人基本生活为目的；坚持资金个人交纳为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持；坚持自助为主、互济为辅；坚持社会养老保险与家庭养老相结合；坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向。由点到面，逐步发展。

二、保险对象及交纳、领取保险费的年龄

1. 保险对象：非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口。一般以村为单位确认（包括村办企业职工、私营企业、个体户、外出人员等），组织投保。乡镇企业职工、民办教师、乡镇招聘干部、职工等，可以以乡镇或企业为单位确认，组织投保。少数乡镇因经济或地域等原因，也可以先搞乡镇企业职工的养老保险。外来劳务人员，原则上在其户口所在地参加养老保险。
2. 交纳保险年龄不分性别、职业为 20 周岁至 60 周岁。领取养老金的年龄一般在 60 周岁以后。

三、保险资金的筹集

资金筹集坚持以个人交纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持的原则。个人交纳要占一定比例；集体补助主要从乡镇企业利润和集体积累中支付；国家予以政策扶持，主要是通过对乡镇企业支付集体补助予以税前列支体现。

1. 在以个人交纳为主的基础上，集体可根据其经济状况予以适当补助（含国家让利部分）。具体方法，可由县或乡（镇）、村、企业制定。
2. 个人的交费和集体的补助（含国家让利），分别记账在个人名下。
3. 同一投保单位，投保对象平等享受集体补助。
按计划生育有关政策，在没有实行独生子女补助的地区，独生子女父母参加养老保险，集体补助可高于其它对象。具体办法由地方政府制定。
4. 乡镇企业职工的个人交费、企业补助分别记账在个人名下，建立职工个人账户，企业补助的比例，可同地方或企业根据情况决定。企业对职工及其它人员的集体补助，应予按工资总额的一定比例税前列支。具体办法由地方政府制定。

四、交费标准、支付及变动

1. 多档次，月交费标准设 2、4、6、8、10、12、14、16、18、20 元十个档次，供不同的地区以及乡镇、村、企业和投保人选择。各业人员的交费档次可以有所区别。交费标准范围的选择以及按月交费还是按年交费，均由县(市)政府决定。
2. 养老保险费可以补交和预交。个人补交或预交保险费，集体可视情况决定是否给预补助。补交后，总交费年数不得超过四十年。预交年数一般不超过三年。
3. 个人或集体根据收入的提高或下降，经社会养老保险管理部门批准，可按规定调整交纳档次。
4. 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。服刑者停交保险费，刑满回原籍者，原保险关系可以恢复，继续投保。
5. 投保人在交费期间身亡者，个人交纳全部本息，退给其法定继承人或指定受益人。
6. 领取养老金从 60 周岁以后开始，根据交费的标准、年限，确定支付标准(具体标准，另行下发)。调整交费标准或中断交费者，其领取养老金标准，需待交费终止时，将各档次，各时期积累的保险金额合并，重新计算。

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。无继承人或指定受益人者，按农村社会养老保险管理机构的有关规定支付丧葬费用。领取养老金超过 10 年的长寿者，支付养老金直至身亡为止。

7. 投保对象从本县(市)迁往外地，若迁入地已建立农村社会养老保险制度，需将其保险关系(含资金)转入迁入地农村社会养老保险管理机构。若迁入地尚未建立养老保险制度，可将其个人交纳全部本息退发本人。
8. 投保人招工、提干、考学等农转非，可将保险关系(含资金)转入新的保险轨道，或将个人交纳全部本息退还本人。

五、基金的管理与保值增值

基金以县为单位统一管理。保值增值主要是购买国家财政发行的高利率债券和存入银行，不直接用于投资。基金使用，必须兼顾当前利益和长远利益，国家利益和地方利益，同时要建立监督保障机制。

1. 县(市)农村社会养老保险机构，在指定的专业银行设立农村社会养老保险基金专户，专账专管，专款专用。民政部门和其它部门都不能动用资金。
2. 各乡镇交纳的养老保险基金直接入银行的专户。
3. 养老保险基金除需现支付部分外，原则上应及时转为国家债券。国家以偿还债务的形式返回养老金。现金通过银行收付。
4. 养老保险基金用于地方建设，原则上不由地方直接用于投资，而是存入银行，地方通过向银行贷款，用于建设。具体做法，另行规定。
5. 农村社会养老基金和按规定提取的管理服务费以及个人领取的养老金，都不计征税、费。

六、立法、机构、管理和经费

1. 根据《基本方案》，由县(市)政府制定《农村社会养老保险暂行管理办法》。通过实践，补充完善后，由政府发布决定或命令，依法建立农村社会养老保险制度。
2. 县级以上人民政府要设立农村社会养老保险基金管理委员会，实施对养老保险基金管理的指导和监督。委员会由政府主管领导同志任主任，其成员由民政、财政、税务、计划、乡镇企业、审计、银行等部门的负责同志和投保人代表组成。乡(镇)、村两级群众性的社会保障委员会要协助工作，并发挥监督作用。
3. 县(市)成立农村社会养老保险事业管理处(隶属民政局)，为非营利性的事业机构，经办农村社会养老保险的具体业务，管理养老保险基金。
4. 乡镇设代办站或招聘代办员，负责收取、支付保费、登记建帐及其它日常工作。
5. 村由会计、出纳代办，负责收取保费、发放养老金等工作。
6. 农村社会养老保险，按人立户记帐建档，实行村(企业)、乡、县三级管理。保险费必须按期交纳，按规定进入银行专用帐户。逾期可罚交滞纳金。发给投保人保险费交费凭证，到领取年龄后，换发支付凭证。随着条件的成熟，逐步建立个人社会保障号码，运用计算机管理，提高效率。
7. 县(市)成立的事业性质农村社会养老保险机构，地方财政可一次性拨给开办费，逐步过渡到全部费用由管理服务费支出。管理服务费按国家的规定提取并分级使用。

七、理顺关系，稳妥处理与部分现行养老办法的衔接

农民的社会养老保险，是国家在农村建立的基本养老保障制度，标准较低，覆盖面大。除此之外，乡村(含乡镇企业)还可根据其经济力量，自办各种形式的补充养老保障，鼓励发展个人的养老储蓄。同时应充分发挥农村已有的各种基层社会保障形式的功能，形成更为完善、具有中国特色的农村社会保障体系。

1. 由保险公司开办的各种保险，可暂时维持现状，但不能再扩大，避免给建立农村社会养老保险制度造成困难。
2. 对于目前一些部门已搞的养老保险和乡(镇)、村或乡镇企业的退休办法等，要慎重对待。一些以集体经济为基础的现收现支养老办法和其它形式的做法，有的可作为社会养老保险的补充层次而保留。有的待工作开展后，逐步调整。
3. 对于优抚对象、社会救济对象、五保户、贫困户，现行保障政策不变。

国务院 2006 年 1 号文件

中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见
(2005 年 12 月 31 日)

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确了今后 5 年我国经济社会发展的奋斗目标和行动纲领，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。

近几年，党中央、国务院以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹城乡发展的要求，采取了一系列支农惠农的重大政策。各地区各部门认真落实中央部署，切实加强“三农”工作，农业和农村发展出现了积极变化，迎来了新的发展机遇。粮食连续两年较大幅度增产，农业结构调整向纵深推进，农民收入较快增长，农村税费改革取得重大成果，社会事业进一步发展，农村基层组织建设得到加强，干群关系明显改善。农业和农村发展的良好形势，对保持国民经济平稳较快增长和社会稳定，发挥了重要的支撑作用。但必须看到，当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段，农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出，解决好“三农”问题仍然是工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务。各级党委和政府必须按照党的十六届五中全会的战略部署，始终把“三农”工作放在重中之重，切实把建设社会主义新农村的各项任务落到实处，加快农村全面小康和现代化建设步伐。

一、统筹城乡经济社会发展，扎实推进社会主义新农村建设

(1) 建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。全面建设小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村。加速推进现代化，必须妥善处理工农城乡关系。构建社会主义和谐社会，必须促进农村经济社会全面进步。农村人口众多是我国的国情，只有发展好农村经济，建设好农民的家园，让农民过上宽裕的生活，才能保障全体人民共享经济社会发展成果，才能不断扩大内需和促进国民经济持续发展。当前，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件。“十一五”时期，必须抓住机遇，加快改变农村经济社会发展滞后的局面，扎实稳步推进社会主义新农村建设。

(2) 围绕社会主义新农村建设做好农业和农村工作。“十一五”时期是社会主义新农村建设打下坚实基础的关键时期，是推进现代农业建设迈出重大步伐的关键时期，是构建新型工农城乡关系取得突破进展的关键时期，也是农村全面建设小康加速推进的关键时期。“十一五”时期要高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，全面贯彻科学发展观，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。当前，要完善强化支农政策，建设现代农业，稳定发展粮食生产，积极调整农业结构，加强基础设施建设，加强农村民主政治建设和精神文明建设，加快社会事业发展，推进农村综合改革，促进农民持续增收，确保社会主义新农村建设有良好开局。

(3) 扎实稳步推进社会主义新农村建设。推进新农村建设是一项长期而繁重的历史任务，必须坚持发展农村经济为中心，进一步解放和发展农村生产力，促进粮食稳定发展、农民持续增收；必须坚持农村基本经营制度，尊重农民的主体地位，不断创新农村体制机制；必须坚持以人为本，着力解决农民生产生活中最迫切的实际问题，切实让农民得到实惠；必须坚持科学规划，实行因地制宜、分类指导，有计划有步骤有重点地逐步推进；必须坚持发挥各方面积极性，依靠农民辛勤劳动、国家扶持和社会力量的广泛参与，使新农村建设成为全党全社会的共同行动。在推进新农村建

设工作中，要注重实效，不搞形式主义；要量力而行，不盲目攀比；要民主商议，不强迫命令；要突出特色，不强求一律；要引导扶持，不包办代替。

(4) 加快建立以工促农、以城带乡的长效机制。顺应经济社会发展阶段性变化和建设社会主义新农村的要求，坚持“多予少取放活”的方针，重点在“多予”上下功夫。调整国民收入分配格局，国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放，要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加对农业和农村的投入。扩大公共财政覆盖农村的范围，建立健全财政支农资金稳定增长机制。2006年，国家财政支农资金增量要高于上年，国债和预算内资金用于农村建设的比重要高于上年，其中直接用于改善农村生产生活条件的资金要高于上年，并逐步形成新农村建设稳定的资金来源。要把国家对基础设施建设投入的重点转向农村。提高耕地占用税税率，新增税收应主要用于“三农”。抓紧制定土地出让金一部分收入用于农业土地开发的管理和监督办法，依法严格收缴土地出让金和新增建设用地有偿使用费，土地出让金用于农业土地开发的部分和新增建设用地有偿使用费安排的土地开发整理项目，都要将小型农田水利设施建设作为重要内容，建设标准农田。进一步加大支农资金整合力度，提高资金使用效率。金融机构要不断改善服务，加强对“三农”的支持。要加快建立有利于逐步改变城乡二元结构的体制，实行城乡劳动者平等就业的制度，建立健全与经济发展水平相适应的多种形式的农村社会保障制度。充分发挥市场配置资源的基础性作用，推进征地、户籍等制度改革，逐步形成城乡统一的要素市场，增强农村经济发展活力。

二、推进现代农业建设，强化社会主义新农村建设的产业支撑

(5) 大力提高农业科技创新和转化能力。深化农业科研体制改革，加快建设国家创新基地和区域性农业科研中心，在机构设置、人员聘任和投资建设等方面实行新的运行机制。鼓励企业建立农业科技研发中心，国家在财税、金融和技术改造等方面给予扶持。改善农业技术创新的投资环境，发展农业科技创新风险投资。加强农业高技术研究，继续实施现代农业高技术产业化项目，尽快取得一批具有自主知识产权的重大农业科技成果。针对农业生产的迫切需要，加快农作物和畜禽良种繁育、动植物疫病防控、节约资源和防治污染技术的研发、推广。把农业科研投入放在公共财政支持的优先位置，提高农业科技在国家科技投入中的比重。继续安排农业科技成果转化资金和国外先进农业技术引进资金。加强种质资源和知识产权保护。要加快农业技术推广体系改革和建设，积极探索对公益性职能与经营性服务实行分类管理的办法，完善农技推广的社会化服务机制。深入实施农业科技入户工程，扩大重大农业技术推广项目专项补贴规模。鼓励各类农科教机构和社会力量参与多元化的农技推广服务。加强气象为农业服务，保障农业生产和农民生命财产安全。大力推进农业机械化，提高重要农时、重点作物、关键生产环节和粮食主产区的机械化作业水平。

(6) 加强农村现代流通体系建设。积极推进农产品批发市场升级改造，促进入市农产品质量等级化、包装规格化。鼓励商贸企业、邮政系统和其他各类投资主体通过新建、兼并、联合、加盟等方式，在农村发展现代流通业。积极发展农产品、农业生产资料和消费品连锁经营，建立以集中采购、统一配送为核心的新型营销体系，改善农村市场环境。继续实施“万村千乡市场工程”，建设连锁化“农家店”。培育和发展农村经纪人队伍。加快农业标准化工作，健全检验检测体系，强化农业生产资料和饲料质量管理，进一步提高农产品质量安全水平。供销合作社要创新服务方式，广泛开展联合、合作经营，加快现代经营网络建设，为农产品流通和农民生产生活资料供应提供服务。2006年要完善全国鲜活农产品“绿色通道”网络，实现省际互通。

(7) 稳定发展粮食生产。确保国家粮食安全是保持国民经济平稳较快增长和社会稳定的重要基础。必须坚持立足国内实现粮食基本自给的方针，稳定发展粮食生产，持续增加种粮收益，不断提高生产能力，适度利用国际市场，积极保持供求平衡。坚决落实最严格的耕地保护制度，切实保护基本农田，保护农民的土地承包经营权。继续实施优质粮食产业工程和粮食丰产科技工程，加快建设大型商品粮生产基地和粮食产业带，稳定粮食播种面积，不断提高粮食单产、品质和生产效益。坚持和完善重点粮食品种最低收购价政策，保持合理的粮价水平，加强农业生产资料价格调控，保护种粮农民利益。继续执行对粮食主产县的奖励政策，增加中央财政对粮食主产县的奖励资金。

(8) 积极推进农业结构调整。按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，调整优化农业结构。加快建设优势农产品产业带，积极发展特色农业、绿色食品和生态农业，保护农产品知名品牌，培育壮大主导产业。继续实施种子工程。大力发展畜牧业，扩大畜禽良种补贴规模，推广健康养殖方式，安排专项投入支持标准化畜禽养殖小区建设试点。要加强动物疫病特别是禽流感等重大疫病防控的基础设施建设，完善突发疫情应急机制，加快推进兽医管理体制改革，稳定基层兽医队伍。积极发展水产业，扩大优质水产品养殖，发展远洋渔业，保护渔业资源，继续做好渔民转产转业工作。提高农产品国际竞争力，扩大园艺、畜牧、水产等优势农产品出口，加强农产品对外贸易磋商，提高我国农业应对国际贸易争端的能力。

(9) 发展农业产业化经营。要着力培育一批竞争力、带动力强的龙头企业和企业集群示范基地，推广龙头企业、合作组织与农户有机结合的组织形式，让农民从产业化经营中得到更多的实惠。各级财政要增加扶持农业产业化发展资金，支持龙头企业发展，并可通过龙头企业资助农户参加农业保险。发展大宗农产品期货市场和“订单农业”。通过创新信贷担保手段和担保办法，切实解决龙头企业收购农产品资金不足的问题。开展农产品精深加工增值税改革试点。积极引导和支持农民发展各类专业合作经济组织，加快立法进程，加大扶持力度，建立有利于农民合作经济组织发展的信贷、财税和登记等制度。

(10) 加快发展循环农业。要大力开发节约资源和保护环境的农业技术，重点推广废弃物综合利用技术、相关产业链技术、可再生能源开发利用技术。制定相应的财税鼓励政策，组织实施生物质工程，推广秸秆气化、固化成型、发电、养畜等技术，开发生物质能和生物基材料，培育生物质产业。积极发展节地、节水、节肥、节药、节种的节约型农业，鼓励生产和使用节电、节油农业机械和农产品加工设备，努力提高农业投入品的利用效率。加大力度防治农业面源污染。

三、促进农民持续增收，夯实社会主义新农村建设的经济基础

(11) 拓宽农民增收渠道。要充分挖掘农业内部增收潜力，按照国内外市场需求，积极发展品质优良、特色明显、附加值高的优势农产品，推进“一村一品”，实现增值增效。要加快转移农村劳动力，不断增加农民的务工收入。鼓励和支持符合产业政策的乡镇企业发展，特别是劳动密集型企业和服务业。着力发展县城和在建制的重点镇，从财政、金融、税收和公共品投入等方面为小城镇发展创造有利条件，外来人口较多的城镇要从实际出发，完善社会管理职能。要着眼兴县富民，着力培育产业支撑，大力发展民营经济，引导企业和要素集聚，改善金融服务，增强县级管理能力，发展壮大县域经济。

(12) 保障务工农民的合法权益。进一步清理和取消各种针对务工农民流动和进城就业的歧视性规定和不合理限制。建立健全城乡就业公共服务网络，为外出务工农民免费提供法律政策咨询、就业信息、就业指导和职业介绍。严格执行最低工资制度，建立工资保障金等制度，切实解决务工农民工资偏低和拖欠问题。完善劳动合同制度，加强务工农民的职业安全卫生保护。逐步建立务工农民社会保障制度，依法将务工农民全部纳入工伤保险范围，探索适合务工农民特点的大病医疗保障和养老保险办法。认真解决务工农民的子女上学问题。

(13) 稳定、完善、强化对农业和农民的直接补贴政策。要加强国家对农业和农民的支持保护体系。对农民实行的“三减免、三补贴”和退耕还林补贴等政策，深受欢迎，效果明显，要继续稳定、完善和强化。2006年，粮食主产区要将种粮直接补贴的资金规模提高到粮食风险基金的50%以上，其他地区也要根据实际情况加大对种粮农民的补贴力度。增加良种补贴和农机具购置补贴。适应农业生产和市场变化的需要，建立和完善对种粮农民的支持保护制度。

(14) 加强扶贫开发工作。要因地制宜地实行整村推进的扶贫开发方式，加大力度改善贫困地区的生产生活条件，抓好贫困地区劳动力的转移培训，扶持龙头企业带动贫困地区调整结构，拓宽贫困农户增收渠道。对缺乏生存条件地区的贫困人口实行易地扶贫。继续增加扶贫投入，完善管理

机制，提高使用效益。继续动员中央和国家机关、沿海发达地区和社会各界参与扶贫开发事业。切实做好贫困缺粮地区的粮食供应工作。

四、加强农村基础设施建设，改善社会主义新农村建设的物质条件

(15) 大力加强农田水利、耕地质量和生态建设。在搞好重大水利工程建设的同时，不断加强农田水利建设。加快发展节水灌溉，继续把大型灌区续建配套和节水改造作为农业固定资产投资的重点。加大大型排涝泵站技术改造力度，配套建设田间工程。大力推广节水技术。实行中央和地方共同负责，逐步扩大中央和省级小型农田水利补助专项资金规模。切实抓好以小型灌区节水改造、雨水集蓄利用为重点的小型农田水利工程建设和管理。继续搞好病险水库除险加固，加强中小河流治理。要大力加强耕地质量建设，实施新一轮沃土工程，科学施用化肥，引导增施有机肥，全面提升地力。增加测土配方施肥补贴，继续实施保护性耕作示范工程和土壤有机质提升补贴试点。农业综合开发要重点支持粮食主产区改造中低产田和中型灌区节水改造。按照建设环境友好型社会的要求，继续推进生态建设，切实搞好退耕还林、天然林保护等重点生态工程，稳定完善政策，培育后续产业，巩固生态建设成果。继续推进退牧还草、山区综合开发。建立和完善生态补偿机制。做好重大病虫害防治工作，采取有效措施防止外来有害生物入侵。加强荒漠化治理，积极实施石漠化地区和东北黑土区等水土流失综合防治工程。建立和完善水电、采矿等企业的环境恢复治理责任机制，从水电、矿产等资源的开发收益中，安排一定的资金用于企业所在地环境的恢复治理，防止水土流失。

(16) 加快乡村基础设施建设。要着力加强农民最急需的生活基础设施建设。在巩固人畜饮水解困成果基础上，加快农村饮水安全工程建设，优先解决高氟、高砷、苦咸、污染水及血吸虫病区的饮水安全问题。有条件的地方，可发展集中式供水，提倡饮用水和其他生活用水分质供水。要加快农村能源建设步伐，在适宜地区积极推广沼气、秸秆气化、小水电、太阳能、风力发电等清洁能源技术。从2006年起，大幅度增加农村沼气建设投资规模，有条件的地方，要加快普及户用沼气，支持养殖场建设大中型沼气。以沼气池建设带动农村改圈、改厕、改厨。尽快完成农村电网改造的续建配套工程。加强小水电开发规划和管理，扩大小水电代燃料试点规模。要进一步加强农村公路建设，到“十一五”期末基本实现全国所有乡镇通油（水泥）路，东、中部地区所有具备条件的建制村通油（水泥）路，西部地区基本实现具备条件的建制村通公路。要积极推进农业信息化建设，充分利用和整合涉农信息资源，强化面向农村的广播电视电信等信息服务，重点抓好“金农”工程和农业综合信息服务平台建设工程。引导农民自愿出资出劳，开展农村小型基础设施建设，有条件的地方可采取以奖代补、项目补助等办法给予支持。按照建管并重的原则，逐步把农村公路等公益性基础设施的管护纳入国家支持范围。

(17) 加强村庄规划和人居环境治理。随着生活水平提高和全面建设小康社会的推进，农民迫切要求改善农村生活环境和村容村貌。各级政府要切实加强村庄规划工作，安排资金支持编制村庄规划和开展村庄治理试点；可从各地实际出发制定村庄建设和人居环境治理的指导性目录，重点解决农民在饮水、行路、用电和燃料等方面的困难，凡符合目录的项目，可给予资金、实物等方面的引导和扶持。加强宅基地规划和管理，大力节约村庄建设用地，向农民免费提供经济安全适用、节能节材的住宅设计图样。引导和帮助农民切实解决住宅与畜禽圈舍混杂问题，搞好农村污水、垃圾处理，改善农村环境卫生。注重村庄安全建设，防止山洪、泥石流等灾害对村庄的危害，加强农村消防工作。村庄治理要突出乡村特色、地方特色和民族特色，保护有历史文化价值的古村落和古民宅。要本着节约原则，充分立足现有基础进行房屋和设施改造，防止大拆大建，防止加重农民负担，扎实稳步地推进村庄治理。

五、加快发展农村社会事业，培养推进社会主义新农村建设的新型农民

(18) 加快发展农村义务教育。着力普及和巩固农村九年制义务教育。2006年对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费，对其中的贫困家庭学生免费提供课本和补助寄宿生生活费，2007年在全国农村普遍实行这一政策。继续实施国家西部地区“两基攻坚”工程和农村中小学现代远程

教育工程。建立健全农村义务教育经费保障机制，进一步改善农村办学条件，逐步提高农村中小学公用经费的保障水平。加强农村教师队伍建设，加大城镇教师支援农村教育的力度，促进城乡义务教育均衡发展。加大力度监管和规范农村学校收费，进一步减轻农民的教育负担。

(19) 大规模开展农村劳动力技能培训。提高农民整体素质，培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，是建设社会主义新农村的迫切需要。继续支持新型农民科技培训，提高农民务农技能，促进科学种田。扩大农村劳动力转移培训阳光工程实施规模，提高补助标准，增强农民转产转岗就业的能力。加快建立政府扶助、面向市场、多元办学的培训机制。各级财政要将农村劳动力培训经费纳入预算，不断增加投入。整合农村各种教育资源，发展农村职业教育和成人教育。

(20) 积极发展农村卫生事业。积极推进新型农村合作医疗制度试点工作，从2006年起，中央和地方财政较大幅度提高补助标准，到2008年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度。各级政府要不断增加投入，加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设，健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系。有条件的地方，可对乡村医生实行补助制度。建立与农民收入水平相适应的农村药品供应和监管体系，规范农村医疗服务。加大农村地方病、传染病和人畜共患疾病的防治力度。增加农村卫生人才培养的经费预算，组织城镇医疗机构和人员对口支持农村，鼓励各种社会力量参与发展农村卫生事业。加强农村计划生育服务设施建设，继续稳定农村低生育水平。

(21) 繁荣农村文化事业。各级财政要增加对农村文化发展的投入，加强县文化馆、图书馆和乡镇文化站、村文化室等公共文化设施建设，继续实施广播电视“村村通”和农村电影放映工程，发展文化信息资源共享工程农村基层服务点，构建农村公共文化服务体系。推动实施农民体育健身工程。积极开展多种形式的群众喜闻乐见、寓教于乐的文体活动，保护和发 展有地方和民族特色的优秀传统文化，创新农村文化生活的载体和手段，引导文化工作者深入乡村，满足农民群众多层次、多方面的精神文化需求。扶持农村业余文化队伍，鼓励农民兴办文化产业。加强农村文化市场管理，抵制腐朽落后文化。

(22) 逐步建立农村社会保障制度。按照城乡统筹发展的要求，逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入。进一步完善农村“五保户”供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系。探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。落实军烈属优抚政策。积极扩大对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点和西部地区计划生育“少生快富”扶贫工程实施范围。有条件的地方，要积极探索建立农村最低生活保障制度。

(23) 倡导健康文明新风尚。大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，激发农民群众发扬艰苦奋斗、自力更生的传统美德，为建设社会主义新农村提供强大的精神动力和思想保证。加强思想政治工作，深入开展农村形势和政策教育，认真实施公民道德建设工程，积极推动群众性精神文明创建活动，开展和谐家庭、和谐村组、和谐村镇创建活动。引导农民崇尚科学，抵制迷信，移风易俗，破除陋习，树立先进的思想观念和良好的道德风尚，提倡科学健康的生活方式，在农村形成文明向上的社会风貌。

六、全面深化农村改革，健全社会主义新农村建设的体制保障

(24) 进一步深化以农村税费改革为主要内容的农村综合改革。2006年，在全国范围取消农业税。通过试点、总结经验，积极稳妥地推进乡镇机构改革，切实转变乡镇政府职能，创新乡镇事业站所运行机制，精简机构和人员，5年内乡镇机构编制只减不增。妥善安置分流人员，确保社会稳定。要按照强化公共服务、严格依法办事和提高行政效率的要求，认真解决机构和人员臃肿的问题，切实加强政府社会管理和公共服务的职能。加快农村义务教育体制改革，建立和完善各级政府责任明确、财政分级投入、经费稳定增长、管理以县为主的农村义务教育管理体制，中央和省级政府要更多地承担发展农村义务教育的责任，深化农村学校人事和财务等制度改革。有条件的地方可加快推进“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”财政管理方式的改革。各地要对乡村债务进行清理核实，2006年选择部分县（市）开展化解乡村债务试点工作，妥善处理历年农业税尾欠，完善

涉农税收优惠方式，确保农民直接受益。深化国有农场税费改革，将农业职工土地承包费中类似农村“乡镇五项统筹”的费用全部减除，农场由此减少的收入由中央和省级财政给予适当补助。国有农场要逐步剥离办社会的职能，转变经营机制，在现代农业建设中发挥示范作用。

(25) 加快推进农村金融改革。巩固和发展农村信用社改革试点成果，进一步完善治理结构和运行机制。县域内各金融机构在保证资金安全的前提下，将一定比例的新增存款投放当地，支持农业和农村经济发展，有关部门要抓紧制定管理办法。扩大邮政储蓄资金的自主运用范围，引导邮政储蓄资金返还农村。调整农业发展银行职能定位，拓宽业务范围和资金来源。国家开发银行要支持农村基础设施建设和农业资源开发。继续发挥农业银行支持农业和农村经济发展的作用。在保证资本充足、严格金融监管和建立合理有效的退出机制的前提下，鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构，允许私有资本、外资等参股。大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织，有关部门要抓紧制定管理办法。引导农户发展资金互助组织。规范民间借贷。稳步推进农业政策性保险试点工作，加快发展多种形式、多种渠道的农业保险。各地可通过建立担保基金或担保机构等办法，解决农户和农村中小企业贷款抵押担保难问题，有条件的地方政府可给予适当扶持。

(26) 统筹推进农村其他改革。稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营权流转机制，有条件的地方可发展多种形式的适度规模经营。加快集体林权制度改革，促进林业健康发展。完善粮食流通体制，深化国有粮食企业改革，建立产销区稳定的购销关系，加强国家对粮食市场的宏观调控。加快征地制度改革步伐，按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求，进一步探索改革经验。完善对被征地农民的合理补偿机制，加强对被征地农民的就业培训，拓宽就业安置渠道，健全对被征地农民的社会保障。推进小型农田水利设施产权制度改革。

七、加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制

(27) 不断增强农村基层党组织的战斗力和凝聚力、创造力。充分发挥农村基层党组织的领导核心作用，为建设社会主义新农村提供坚强的政治和组织保障。要以建设社会主义新农村为主题，在全国农村深入开展保持共产党员先进性教育活动，引导广大农村党员学习贯彻党章，坚定理想信念，坚持党的宗旨。要结合农村实际，有针对性地开展正面教育，解决党组织和党员队伍中存在的突出问题，解决影响改革发展稳定的主要问题，解决群众最关心的重点问题，务求取得实效。加强农村基层党组织的阵地建设，继续搞好农村党员干部现代远程教育，加大政策理论、法律法规和实用技术培训力度，引导农村基层干部发扬求真务实、踏实苦干的工作作风，广泛联系群众，增强带领群众增收致富的能力。关心和爱护农村基层干部，继续开展农村党的建设“三级联创”活动，加强基层党风廉政建设，巩固党在农村的执政基础。充分发挥农村共青团和妇联组织的作用。

(28) 切实维护农民的民主权利。健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，进一步完善村务公开和民主议事制度，让农民群众真正享有知情权、参与权、管理权、监督权。完善村民“一事一议”制度，健全农民自主筹资筹劳的机制和办法，引导农民自主开展农村公益性设施建设。开展村务公开民主管理示范活动，推动农村基层志愿服务活动。加强农村法制建设，深入开展农村普法教育，增强农民的法制观念，提高农民依法行使权利和履行义务的自觉性。妥善处理农村各种社会矛盾，加强农村社会治安综合治理，打击“黄赌毒”等社会丑恶现象，建设平安乡村，创造农民安居乐业的社会环境。

(29) 培育农村新型社会化服务组织。在继续增强农村集体组织经济实力和服务功能、发挥国家基层经济技术服务部门作用的同时，要鼓励、引导和支持农村发展各种新型的社会化服务组织。推动农产品行业协会发展，引导农业生产者和农产品加工、出口企业加强行业自律，搞好信息服务，维护成员权益。鼓励发展农村法律、财务等中介组织，为农民发展生产经营和维护合法权益提供有效服务。

八、切实加强领导，动员全党全社会关心、支持和参与社会主义新农村建设

(30) 加强对社会主义新农村建设工作领导。推进社会主义新农村建设事关我国农业和农村的长远发展，事关改革开放和现代化建设的大局，各级党委和政府要从战略和全局的高度出发，把建设社会主义新农村作为一件大事，真正列入议事日程，切实加强领导，明确工作重点，每年为农民办几件实事。各级党委和政府的工作部门都要明确自身在新农村建设中的职责和任务，特别是宏观管理、基础产业和公共服务部门，在制定发展规划、安排建设投资和事业经费时，要充分考虑统筹城乡发展的要求，更多地向农村倾斜。各地区各部门要建立推进新农村建设工作协调机制，加强统一领导，明确职责分工，搞好配合协作。各级领导干部要深入农村调查研究，总结实践经验，加强指导服务，帮助基层解决新农村建设中遇到的各种矛盾和问题。

(31) 科学制定社会主义新农村建设规划。新农村建设涉及经济、政治、文化和社会各个方面，是一项十分复杂的系统工程，必须切实加强规划工作。各地要按照统筹城乡经济社会发展的要求，把新农村建设纳入当地经济和社会发展的总体规划。要明确推进新农村建设的思路、目标和工作措施，统筹安排各项建设任务。做好第二次全国农业普查工作，为制定规划提供科学依据。要充分考虑农民的切身利益和发展要求，在促进农村经济发展的基础上，区分轻重缓急，突出建设重点，加强饮水安全、农田水利、乡村道路、农村能源等基础设施建设，加快教育、卫生等公共事业发展。要尊重自然规律、经济规律和社会发展规律，广泛听取基层和农民群众的意见和建议，提高规划的科学性、民主性、可行性，确保新农村建设扎实稳步推进。

(32) 动员全社会力量关心、支持和参与社会主义新农村建设。建设社会主义新农村是全社会的事业，需要动员各方面力量广泛参与。各行各业都要关心支持新农村建设，为新农村建设作出贡献。充分发挥城市带动农村发展的作用，加大城市经济对农村的辐射，加大城市人才、智力资源对农村的支持，加大城市科技、教育、医疗等方面对农民的服务。要形成全社会参与新农村建设的激励机制，鼓励各种社会力量投身社会主义新农村建设，引导党政机关、人民团体、企事业单位和社会知名人士、志愿者对乡村进行结对帮扶，加强舆论宣传，努力营造全社会关心、支持、参与建设社会主义新农村的浓厚氛围。

做好 2006 年和“十一五”时期的农业和农村工作，任务艰巨，意义重大。我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，全面贯彻落实科学发展观，解放思想，振奋精神，开拓进取，扎实工作，为建设社会主义新农村而努力奋斗。

国务院 2006 年 5 号文件

国务院关于解决农民工问题的若干意见

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。他们户籍仍在农村,主要从事非农产业,有的在农闲季节外出务工、亦工亦农,流动性强,有的长期在城市就业,已成为产业工人的重要组成部分。大量农民进城务工或在乡镇企业就业,对我国现代化建设作出了重大贡献。为统筹城乡发展,保障农民工合法权益,改善农民工就业环境,引导农村富余劳动力合理有序转移,推动全面建设小康社会进程,提出如下意见:

一、充分认识解决好农民工问题的重大意义

(一) 农民工问题事关我国经济和社会发展全局。农民工分布在国民经济各个行业,在加工制造业、建筑业、采掘业及环卫、家政、餐饮等服务业中已占从业人员半数以上,是推动我国经济社会发展的重要力量。农民外出务工,为城市创造了财富,为农村增加了收入,为城乡发展注入了活力,成为工业带动农业、城市带动农村、发达地区带动落后地区的有效形式,同时促进了市场导向、自主择业、竞争就业机制的形成,为改变城乡二元结构、解决“三农”问题闯出了一条新路。返乡创业的农民工,带回资金、技术和市场经济观念,直接促进社会主义新农村建设。进一步做好农民工工作,对于改革发展稳定的全局和顺利推进工业化、城镇化、现代化都具有重大意义。

(二) 维护农民工权益是需要解决的突出问题。近年来,党中央、国务院高度重视农民工问题,制定了一系列保障农民工权益和改善农民工就业环境的政策措施,各地区、各部门做了大量工作,取得了明显成效。但农民工面临的问题仍然十分突出。主要是:工资偏低,被拖欠现象严重;劳动时间长,安全条件差;缺乏社会保障,职业病和工伤事故多;培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难,经济、政治、文化权益得不到有效保障。这些问题引发了不少社会矛盾和纠纷。解决好这些问题,直接关系到维护社会公平正义,保持社会和谐稳定。

(三) 解决农民工问题是建设中国特色社会主义的战略任务。农业劳动力向非农产业和城镇转移,是世界各国工业化、城镇化的普遍趋势,也是农业现代化的必然要求。我国农村劳动力数量众多,在工业化、城镇化加快发展的阶段,越来越多的富余劳动力将逐渐转移出来,大量农民工在城乡之间流动就业的现象在我国将长期存在。必须从我国国情出发,顺应工业化、城镇化的客观规律,引导农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移。我们要站在建设中国特色社会主义事业全局和战略的高度,充分认识解决好农民工问题的重要性、紧迫性和长期性。

二、做好农民工工作的指导思想和基本原则

(四) 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,坚持解放思想,实事求是,与时俱进;坚持从我国国情出发,统筹城乡发展;坚持以人为本,认真解决涉及农民工利益的问题。着力完善政策和管理,推进体制改革和制度创新,逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度,建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机制,建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度,拓宽农村劳动力转移就业渠道,保护和调动农

民工的积极性,促进城乡经济繁荣和社会全面进步,推动社会主义新农村建设和中国特色的工业化、城镇化、现代化健康发展。

(五) 基本原则。

——公平对待,一视同仁。尊重和维护农民工的合法权益,消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍,使他们和城市职工享有同等的权利和义务。

——强化服务,完善管理。转变政府职能,加强和改善对农民工的公共服务和社会管理,发挥企业、社区和中介组织作用,为农民工生活与劳动创造良好环境和有利条件。

——统筹规划,合理引导。实行农村劳动力异地转移与就地转移相结合。既要积极引导农民进城务工,又要大力发展乡镇企业和县域经济,扩大农村劳动力在当地转移就业。——因地制宜,分类指导。输出地和输入地都要有针对性地解决农民工面临的各种问题。鼓励各地区从实际出发,探索保护农民工权益、促进农村富余劳动力有序流动的办法。

——立足当前,着眼长远。既要抓紧解决农民工面临的突出问题,又要依靠改革和发展,逐步解决深层次问题,形成从根本上保障农民工权益的体制和制度。

三、抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题

(六) 建立农民工工资支付保障制度。严格规范用人单位工资支付行为,确保农民工工资按时足额发放给本人,做到工资发放月清月结或按劳动合同约定执行。建立工资支付监控制度和工资保证金制度,从根本上解决拖欠、克扣农民工工资问题。劳动保障部门要重点监控农民工集中的用人单位工资发放情况。对发生过拖欠工资的用人单位,强制在开户银行按期预存工资保证金,实行专户管理。切实解决政府投资项目拖欠工程款问题。所有建设单位都要按照合同约定及时拨付工程款项,建设资金不落实的,有关部门不得发放施工许可证,不得批准开工报告。对重点监控的建筑施工企业实行工资保证金制度。加大对拖欠农民工工资用人单位的处罚力度,对恶意拖欠、情节严重的,可依法责令停业整顿、降低或取消资质,直至吊销营业执照,并对有关人员依法予以制裁。各地方、各单位都要继续加大工资清欠力度,并确保不发生新的拖欠。

(七) 合理确定和提高农民工工资水平。规范农民工工资管理,切实改变农民工工资偏低、同工不同酬的状况。各地要严格执行最低工资制度,合理确定并适时调整最低工资标准,制定和推行小时最低工资标准。制定相关岗位劳动定额的行业参考标准。用人单位不得以实行计件工资为由拒绝执行最低工资制度,不得利用提高劳动定额变相降低工资水平。严格执行国家关于职工休息休假的规定,延长工时和休息日、法定假日工作的,要依法支付加班工资。农民工和其他职工要实行同工同酬。国务院有关部门要加强对地方制定、调整和执行最低工资标准的指导监督。各地要科学确定工资指导线,建立企业工资集体协商制度,促进农民工工资合理增长。

四、依法规范农民工劳动管理

(八) 严格执行劳动合同制度。所有用人单位招用农民工都必须依法订立并履行劳动合同,建立权责明确的劳动关系。严格执行国家关于劳动合同试用期的规定,不得滥用试用期侵犯农民工权益。劳动保障部门要制定和推行规范的劳动合同文本,加强对用人单位订立和履行劳动合同的指导和监督。任何单位都不得违反劳动合同约定损害农民工权益。

(九) 依法保障农民工职业安全卫生权益。各地要严格执行国家职业安全和劳动保护规程及标准。企业必须按规定配备安全生产和职业病防护设施。强化用人单位职业安全卫生的主体责任, 要向新招用的农民工告知劳动安全、职业危害事项, 发放符合要求的劳动防护用品, 对从事可能产生职业危害作业的人员定期进行健康检查。加强农民工职业安全、劳动保护教育, 增强农民工自我保护能力。从事高危行业和特种作业的农民工要经专门培训、持证上岗。有关部门要切实履行职业安全和劳动保护监管职责。发生重大职业安全事故, 除惩处直接责任人和企业负责人外, 还要追究政府和有关部门领导的责任。

(十) 切实保护女工和未成年工权益, 严格禁止使用童工。用人单位要依法保护女工的特殊权益, 不得以性别为由拒绝录用女工或提高女工录用标准, 不得安排女工从事禁忌劳动范围工作, 不得在女工孕期、产期、哺乳期降低其基本工资或单方面解除劳动合同。招用未成年工的用人单位, 应当在工种、劳动时间、劳动强度和保护措施等方面严格执行国家有关规定。对介绍和使用童工的违法行为要从严惩处。

五、搞好农民工就业服务和培训

(十一) 逐步实行城乡平等的就业制度。统筹城乡就业, 改革城乡分割的就业管理体制, 建立城乡统一、平等竞争的劳动力市场, 逐步形成市场经济条件下促进农村富余劳动力转移就业的机制, 为城乡劳动者提供平等的就业机会和服务。各地区、各部门要进一步清理和取消各种针对农民工进城就业的歧视性规定和不合理限制, 清理对企业使用农民工的行政审批和行政收费, 不得以解决城镇劳动力就业为由清退和排斥农民工。

(十二) 进一步做好农民转移就业服务工作。各级人民政府要把促进农村富余劳动力转移就业作为重要任务。要建立健全县乡公共就业服务网络, 为农民转移就业提供服务。城市公共职业介绍机构要向农民工开放, 免费提供政策咨询、就业信息、就业指导 and 职业介绍。输出地和输入地要加强协作, 开展有组织的就业、创业培训和劳务输出。鼓励发展各类就业服务组织, 加强就业服务市场监管。依法规范职业中介、劳务派遣和企业招用工行为。严厉打击以职业介绍或以招工为名坑害农民工的违法犯罪活动。

(十三) 加强农民工职业技能培训。各地要适应工业化、城镇化和农村劳动力转移就业的需要, 大力开展农民工职业技能培训和引导性培训, 提高农民转移就业能力和外出适应能力。扩大农村劳动力转移培训规模, 提高培训质量。继续实施好农村劳动力转移培训阳光工程。完善农民工培训补贴办法, 对参加培训的农民工给予适当培训费补贴。推广“培训券”等直接补贴的做法。充分利用广播电视和远程教育等现代手段, 向农民传授外出就业基本知识。重视抓好贫困地区农村劳动力转移培训工作。支持用人单位建立稳定的劳务培训基地, 发展订单式培训。输入地要把提高农民工岗位技能纳入当地职业培训计划。要研究制定鼓励农民工参加职业技能鉴定、获取国家职业资格证书的政策。

(十四) 落实农民工培训责任。完善并认真落实全国农民工培训规划。劳动保障、农业、教育、科技、建设、财政、扶贫等部门要按照各自职能, 切实做好农民工培训工作。强化用人单位对农民工的岗位培训责任, 对不履行培训义务的用人单位, 应按国家规定强制提取职工教育培训费, 用于政府组织的培训。充分发挥各类教育、培训机构和工青妇组织的作用, 多渠道、多层次、多形式开展农民工职业培训。建立由政府、用人单位和个人共同负担的农民工培训投入机制, 中央和地方各级财政要加大支持力度。

(十五) 大力发展面向农村的职业教育。农村初、高中毕业生是我国产业工人的后备军,要把提高他们的职业技能作为职业教育的重要任务。支持各类职业技术学院扩大农村招生规模,鼓励农村初、高中毕业生接受正规职业技术教育。通过设立助学金、发放助学贷款等方式,帮助家庭困难学生完成学业。加强县级职业教育中心建设。有条件的普通中学可开设职业教育课程。加强农村职业教育师资、教材和实训基地建设。

六、积极稳妥地解决农民工社会保障问题

(十六) 高度重视农民工社会保障工作。根据农民工最紧迫的社会保障需求,坚持分类指导、稳步推进,优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保障问题。农民工的社会保障,要适应流动性大的特点,保险关系和待遇能够转移接续,使农民工在流动就业中的社会保障权益不受损害;要兼顾农民工工资收入偏低的实际情况,实行低标准进入、渐进式过渡,调动用人单位和农民工参保的积极性。

(十七) 依法将农民工纳入工伤保险范围。各地要认真贯彻落实《工伤保险条例》。所有用人单位必须及时为农民工办理参加工伤保险手续,并按时足额缴纳工伤保险费。在农民工发生工伤后,要做好工伤认定、劳动能力鉴定和工伤待遇支付工作。未参加工伤保险的农民工发生工伤,由用人单位按照工伤保险规定的标准支付费用。当前,要加快推进农民工较为集中、工伤风险程度较高的建筑行业、煤炭等采掘行业参加工伤保险。建筑施工企业同时应为从事特定高风险作业的职工办理意外伤害保险。

(十八) 抓紧解决农民工大病医疗保障问题。各统筹地区要采取建立大病医疗保险统筹基金的办法,重点解决农民工进城务工期间的住院医疗保障问题。根据当地实际合理确定缴费率,主要由用人单位缴费。完善医疗保险结算办法,为患大病后自愿回原籍治疗的参保农民工提供医疗结算服务。有条件的地方,可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本医疗保险。农民工也可自愿参加原籍的新型农村合作医疗。

(十九) 探索适合农民工特点的养老保险办法。抓紧研究低费率、广覆盖、可转移,并能够与现行的养老保险制度衔接的农民工养老保险办法。有条件的地方,可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本养老保险。已经参加城镇职工基本养老保险的农民工,用人单位要继续为其缴费。劳动保障部门要抓紧制定农民工养老保险关系异地转移与接续的办法。

七、切实为农民工提供相关公共服务

(二十) 把农民工纳入城市公共服务体系。输入地政府要转变思想观念和管理方式,对农民工实行属地管理。要在编制城市发展规划、制定公共政策、建设公用设施等方面,统筹考虑长期在城市就业、生活和居住的农民工对公共服务的需要,提高城市综合承载能力。要增加公共财政支出,逐步健全覆盖农民工的城市公共服务体系。

(二十一) 保障农民工子女平等接受义务教育。输入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任,将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划,列入教育经费预算,以全日制公办中小学为主接收农民工子女入学,并按照实际在校人数拨付学校公用经费。城市公办学校对农民工子女接受义务教育要与当地学生在收费、管理等方面同等对待,不得违反国家规定向农民工子女加收借读费及其他任何费用。输入地政府对委托承担农民工子女义务教育的民办学校,要在办学经费、师资培训等方

面给予支持和指导,提高办学质量。输出地政府要解决好农民工托留在农村子女的教育问题。

(二十二) 加强农民工疾病预防控制和适龄儿童免疫工作。输入地要加强农民工疾病预防控制工作,强化对农民工健康教育和聚居地的疾病监测,落实国家关于特定传染病的免费治疗政策。要把农民工子女纳入当地免疫规划,采取有效措施提高国家免疫规划疫苗的接种率。

(二十三) 进一步搞好农民工计划生育管理和服务。实行以输入地为主、输出地和输入地协调配合的管理服务体制。输入地政府要把农民工计划生育管理和服务经费纳入地方财政预算,提供国家规定的计划生育、生殖健康等免费服务项目和药具。用人单位要依法履行农民工计划生育相关管理服务责任。输出地要做好农民工计划生育宣传、教育和技术服务工作,免费发放《流动人口婚育证明》,及时向输入地提供农民工婚育信息。加强全国流动人口计划生育信息交换平台建设。

(二十四) 多渠道改善农民工居住条件。有关部门要加强监管,保证农民工居住场所符合基本的卫生和安全条件。招用农民工数量较多的企业,在符合规划的前提下,可在依法取得的企业用地范围内建设农民工集体宿舍。农民工集中的开发区和工业园区,可建设统一管理、供企业租用的员工宿舍,集约利用土地。加强对城乡结合部农民工聚居地区的规划、建设和管理,提高公共基础设施保障能力。各地要把长期在城市就业与生活的农民工居住问题,纳入城市住宅建设发展规划。有条件的地方,城镇单位聘用农民工,用人单位和个人可缴存住房公积金,用于农民工购买或租赁自住住房。

八、健全维护农民工权益的保障机制

(二十五) 保障农民工依法享有的民主政治权利。招用农民工的单位,职工代表大会要有农民工代表,保障农民工参与企业民主管理权利。农民工户籍所在地的村民委员会,在组织换届选举或决定涉及农民工权益的重大事务时,应及时通知农民工,并通过适当方式行使民主权利。有关部门和单位在评定技术职称、晋升职务、评选劳动模范和先进工作者等方面,要将农民工与城镇职工同等看待。依法保障农民工人身自由和人格尊严,严禁打骂、侮辱农民工的非法行为。

(二十六) 深化户籍管理制度改革。逐步地、有条件地解决长期在城市就业和居住农民工的户籍问题。中小城市和小城镇要适当放宽农民工落户条件;大城市要积极稳妥地解决符合条件的农民工户籍问题,对农民工中的劳动模范、先进工作者和高级技工、技师以及其他有突出贡献者,应优先准予落户。具体落户条件,由各地根据城市规划和实际情况自行制定。改进农民工居住登记管理办法。

(二十七) 保护农民工土地承包权益。土地不仅是农民的生产资料,也是他们的生活保障。要坚持农村基本经营制度,稳定和完善农村土地承包关系,保障农民工土地承包权益。不得以农民进城务工为由收回承包地,纠正违法收回农民工承包地的行为。农民外出务工期间,所承包土地无力耕种的,可委托代耕或通过转包、出租、转让等形式流转土地经营权,但不能撂荒。农民工土地承包经营权流转,要坚持依法、自愿、有偿的原则,任何组织和个人不得强制或限制,也不得截留、扣缴或以其他方式侵占土地流转收益。

(二十八) 加大维护农民工权益的执法力度。强化劳动保障监察执法,加强劳动保障监察队伍建设,完善日常巡视检查制度和责任制度,依法严厉查处用人单位侵犯农民工权益的违法行为。健全农民工维权举报投诉制度,有关部门要认真受理农民工举报投诉并及时调查处理。加强和改进劳动争议调解、仲裁工作。对农民工申诉的劳动争议案件,要简化程序、加快审理,涉及劳动报酬、工伤待遇的要优先审理。起草、制定和完善维护农民工权益的法律法规。

(二十九) 做好对农民工的法律服务和法律援助工作。要把农民工列为法律援助的重点对象。对农民工申请法律援助, 要简化程序, 快速办理。对申请支付劳动报酬和工伤赔偿法律援助的, 不再审查其经济困难条件。有关行政机关和行业协会应引导法律服务机构和从业人员积极参与涉及农民工的诉讼活动、非诉讼协调及调解活动。鼓励和支持律师和相关法律从业人员接受农民工委托, 并对经济确有困难而又达不到法律援助条件的农民工适当减少或免除律师费。政府要根据实际情况安排一定的法律援助资金, 为农民工获得法律援助提供必要的经费支持。

(三十) 强化工会维护农民工权益的作用。用人单位要依法保障农民工参加工会的权利。各级工会要以劳动合同、劳动工资、劳动条件和职业安全卫生为重点, 督促用人单位履行法律法规规定的义务, 维护农民工合法权益。充分发挥工会劳动保护监督检查的作用, 完善群众性劳动保护监督检查制度, 加强对安全生产的群众监督。同时, 充分发挥共青团、妇联组织在农民工维权工作中的作用。

九、促进农村劳动力就地就近转移就业

(三十一) 大力发展乡镇企业和县域经济, 扩大当地转移就业容量。这是农民转移就业的重要途径。各地要依据国家产业政策, 积极发展就业容量大的劳动密集型产业和服务业, 发展农村二、三产业和特色经济, 发展农业产业化经营和农产品加工业; 落实发展乡镇企业和非公有制经济的政策措施, 吸纳更多的农村富余劳动力在当地转移就业。有关部门要抓紧研究制定扶持县域经济发展的相关政策, 增强县域经济活力。

(三十二) 引导相关产业向中西部转移, 增加农民在当地就业机会。积极引导东部相关产业向中西部转移, 有利于促进农村劳动力就地就近转移就业, 也有利于形成东中西良性互动、共同发展的格局。要在产业政策上鼓励大中城市、沿海发达地区的劳动密集型产业和资源加工型企业向中西部地区转移。中西部地区要在有利于节约资源和保护环境的前提下, 主动承接产业转移, 为当地农村劳动力转移就业创造良好环境。

(三十三) 大力开展农村基础设施建设, 促进农民就业和增收。按照建设社会主义新农村的要求, 统筹规划城乡公共设施建设。各级人民政府要切实调整投资结构, 把对基础设施建设投入的重点转向农村, 改善农村生产生活条件, 带动农村经济发展和繁荣。加快形成政府支持引导、社会资金参与、农民劳动积累相结合的农村建设投入机制。农村基础设施建设要重视利用当地原材料和劳动力, 注重建设能够增加农民就业机会和促进农民直接增收的中小型项目。

(三十四) 积极稳妥地发展小城镇, 提高产业集聚和人口吸纳能力。按照循序渐进、节约用地、集约发展、合理布局的原则, 搞好小城镇规划和建设。加大对小城镇建设的支持力度, 完善公共设施。继续实施小城镇经济综合开发示范项目。发展小城镇经济, 引导乡镇企业向小城镇集中。采取优惠政策, 鼓励、吸引外出务工农民回到小城镇创业和居住。

十、加强和改进对农民工工作的领导

(三十五) 切实把解决农民工问题摆在重要位置。解决好涉及农民工利益的问题, 是各级人民政府的重要职责。各级人民政府要切实把妥善解决农民工问题作为一项重要任务, 把统筹城乡就业和促进农村劳动力转移纳入国民经济和社会发展中长期规划和年度计划。做好农民工工作的主要责任在地方, 各地都要制定明确的工作目标、任务和措施, 并认真落实。地方各级人民政府要建立农民工管理和服务工作的经费保障机制, 将涉及农民工的劳动就业、计划生育、子女教育、治安管理等有关经费, 纳入正常的财政预算支出范围。

(三十六)完善农民工工作协调机制。国务院建立农民工工作联席会议制度,统筹协调和指导全国农民工工作。联席会议由国务院有关部门和工会、共青团、妇联等有关群众团体组成,联席会议办公室设在劳动保障部。各有关部门要各司其职、分工负责,检查督促对农民工的各项政策的落实。地方人民政府也应建立相应的协调机制,切实加强对农民工工作的组织领导。输出地和输入地的基层组织要加强协调沟通,共同做好农民工的教育、引导和管理工作。

(三十七)引导农民工全面提高自身素质。农民工是我国产业大军中的一支重要力量。农民工的政治思想、科学文化和生产技能水平,直接关系到我国产业素质、竞争力和现代化水平,必须把全面提高农民工素质放在重要地位。要引导和组织农民工自觉接受就业和创业培训,接受职业技术教育,提高科学技术文化水平,提高就业、创业能力。要在农民工中开展普法宣传教育,引导他们增强法制观念,知法守法,学会利用法律、通过合法渠道维护自身权益。开展职业道德和社会公德教育,引导他们爱岗敬业、诚实守信,遵守职业行为准则和社会公德。开展精神文明创建活动,引导农民工遵守交通规则、爱护公共环境、讲究文明礼貌,培养科学文明健康的生活方式。进城就业的农民工要努力适应城市工作、生活的新要求,遵守城市公共秩序和管理规定,履行应尽义务。

(三十八)发挥社区管理服务的重要作用。要建设开放型、多功能的城市社区,构建以社区为依托的农民工服务和管理平台。鼓励农民工参与社区自治,增强作为社区成员的意识,提高自我管理、自我教育和自我服务能力。发挥社区的社会融合功能,促进农民工融入城市生活,与城市居民和谐相处。完善社区公共服务和文化设施,城市公共文化设施要向农民工开放,有条件的企业要设立农民工活动场所,开展多种形式的业余文化活动,丰富农民工的精神生活。

(三十九)加强和改进农民工统计管理工作。充分利用和整合统计、公安、人口计生等部门的资源,推进农民工信息网络建设,实现信息共享,为加强农民工管理和服务提供准确、及时的信息。输入地和输出地要搞好农民工统计信息交流和工作衔接。

(四十)在全社会形成关心农民工的良好氛围。社会各方面都要树立理解、尊重、保护农民工的意识,开展多种形式的关心帮助农民工的公益活动。新闻单位要大力宣传党和国家关于农民工的方针政策,宣传农民工在改革开放和现代化建设中的突出贡献和先进典型,加强对保障农民工权益情况的舆论监督。对优秀农民工要给予表彰奖励。总结、推广各地和用人单位关心、善待农民工的好做法、好经验,提高对农民工的服务和管理水平。

各地区、各部门要认真贯彻国家关于解决农民工问题的各项法律法规和政策规定,按照本文件的要求,结合实际抓紧制定和完善配套措施及具体办法,积极研究解决工作中遇到的新问题,确保涉及农民工的各项政策措施落到实处。

二〇〇六年一月三十一日

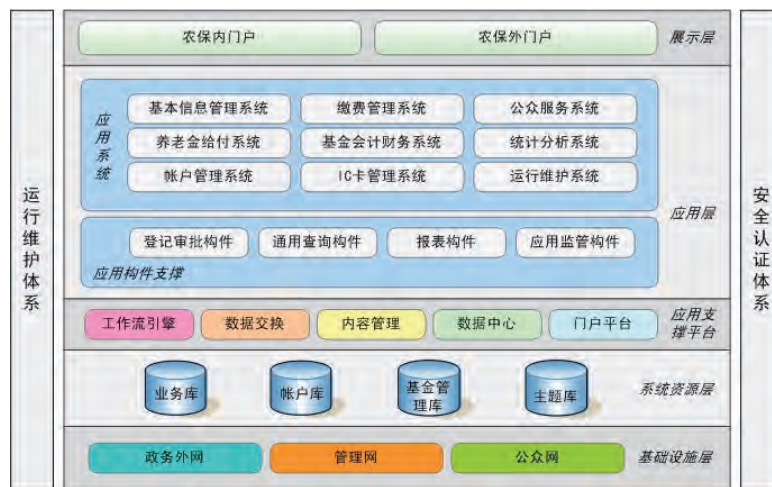
农村社会养老保险
信息管理系统
应用程序概要

目 录

第 1 章 信息管理系统的整体架构	资料 5-	3
1.1 信息管理系统的架构	资料 5-	3
第 2 章 应用程序系统	资料 5-	5
2.1 基本信息管理功能	资料 5-	5
2.2 养老金征缴系统	资料 5-	7
2.3 养老金给付系统	资料 5-	8
2.4 基金管理系统	资料 5-	10
2.5 账户管理系统	资料 5-	11
2.6 查询统计系统	资料 5-	11
2.7 运行维护系统	资料 5-	12
2.8 辅助功能	资料 5-	14
第 3 章 应用系统界面介绍	资料 5-	16
3.1 主页面	资料 5-	16
3.2.2 二级页面	资料 5-	16
3.3.3 三级页面	资料 5-	18

第 1 章 信息管理系统的整体架构

1.1 信息管理系统的架构



新型信息管理系统的整体架构

新管理系统和应用架构

新型农村社会养老保险系统总体技术框架按照标准化、结构化、层次化、平台化、模块化的思路设计，总共分为五个层次、两个体系。五个层次是指基础设施层、系统资源层、应用支撑平台层、应用层、展示层。两个体系主要是指安全认证体系和运行维护体系。

1.1.1 基础层

包括政务外网、管理网和公众网。其中政务外网和公众网是逻辑隔离，管理网和其它网络是物理隔离。农村社会养老保险系统主要运行在政务外网和公众网上。基础设施层包含硬件基础设施和系统软件基础设施两部分。硬件基础设施指的是承载整个农村社会养老保险管理系统的物理环境，包括主机服务器，存储设备，桌面设备，路由设备，交换设备以及网络线路，UPS 等。系统软件是指操作系统（OS），数据库管理系统（DBM）等。

1.1.2 系统资源层

依托数据库实现关系型数据的整合，对关系型和非相关型数据进行统一管理。系统资源层的数据库主要由业务数据库、账户数据库、基金管理数据库和主题数据库组成，其中，账户数据库在银行系统建立。

1.1.3 应用程序支持层

采用 J2EE 的应用服务中间件，采用面向服务（SOA）的体系结构，结合 Web Service 技术、XML 技术、消息中间件等具体技术，实现应用整合、内容管理和应用系统构件化开发等。应用支撑层包括工作流引擎、数据交换平台、内容管理平台、数据中心平台和门户平台。

1.1.4 应用程序层

包括应用构件和应用系统。应用系统包括基本信息管理系统、保费征缴管理系统、养老金给付管理系统、帐务管理系统、基金管理系统、IC卡管理系统、公众服务系统、检索统计系统以及运行维护系统等。应用构件包括登记审批构件、通用查询构件、统计构件、应用监控构件。其中应用构件采用 J2EE 技术开发通用的业务应用支撑系统的功能构件，功能构件为基础组装业务应用支撑系统。需要对外提供的服务要进行 Web Service 的封装。

1.1.5 展示层

展示层包括内门户和外门户，其中内门户是供内部人员使用，外门户主要提供公众服务内容。展示层采用 Portal 技术将各种数据资源综合起来形成复杂页面，以易于用户接收的表单形式返回给用户。采用 Portlets 技术封装各种应用服务，以使用户可按角色规定的权限获得个性化的应用服务。

1.1.6 安全认证体系

主要是面向农村社会养老保险管理系统应用的通用安全服务，包括各个层次的安全措施和认证以及授权的平台。

1.1.7 维护体系

对整个农村社会养老保险管理系统建成后的运行实施全方位的监控、管理，从而保障系统的平稳、有效运行，减轻网络维护人员的工作量，为日常维护工作提供支持保障，提高工作的计划性和目标性。

第2章 应用程序系统

2.1 基本信息管理功能

基本信息管理系统主要是管理参保人和缴费单位参加农村社会养老保险的各项基本信息,包括参保人开户、转移、退保、迁入/迁出、身故管理;缴费单位开户、变更、注销管理;为参保人办理《缴费证》、《领取证》挂失和证件补办,测算退保金额和身故养老金余额;质押贷款管理;实现流程化的参保管理,系统对各种基本信息的登记记录传送给不同级别人员进行审核,具有相关操作权限的人员可以审核这些业务。

系统还具有各种基本信息的查询统计功能,能够按照地区、缴费单位等条件查询统计基本信息的登记、审核记录并提供数据。根据参保人缴费的记录和退保规则,快速准确的测算参保人的退保金额。也能根据参保人的缴费和领取记录,快速准确的测算参保人的养老金余额;利用系统设计的流程引擎,基本信息管理系统完成各项业务的自动化派送,避免了人工处理的烦琐。

2.1.1 开户管理

开户管理主要是针对农民第一次来参加农村社会养老保险,为参保人建立一份参保档案并给参保人一个唯一的保险编号。

参保人必须符合当地的最低的参保年龄,系统根据每个地方的农保政策的不同,可以设定不同的最低参保年龄,参保人员向经办人出示身份证,符合最低参保年龄的才能予以办理开户登记。

参保人可能有多种的参保类型,主要的参保类型分为务农农民、农民工、被征地农民、村干部、计划生育对象这五种,所以参保人必须将其在开户时候填写所有的参保类型的属性,例如参保人是在被征地农民,需要填写被征地的时间、被征地的面积,同时参保人还是计划生育对象,那么还必须填写结扎时间,子女类型等数据项。参保人向经办人员提供身份证明,经办人员在确定参保人的参保类型及所附的身份证明无误后,才能予以开户登记。

开户审核和开户审批需要根据当地的实际情况和业务规则,由具有权限的经办人员来实行定制。在经办人员登记参保人员的个人信息后,如果需要报送审核或是审批,系统提示给操作人员报送哪一级审核或是哪一级审批。

2.1.2 变更管理

变更管理主要是参保人变更个人的基本信息或是个人的账户信息。参保人在发生个人基本信息变更时必须到经办机构作变更登记,并允许后才能变更信息。

当参保人的参保类型发生了改变,如在参保人参加农村社会养老保险后,土地被国家征用,那么参保人必须到经办机构做信息变更,并向经办人员提供被征地的书面证明。参保人员的省内转移也属于变更的范围之内,做变更处理。参保人员的保险编号是不能发生变更的。

2.1.3 退保管理

退保管理是参保人由于某种原因退出农村社会养老保险,并结算保费。退保分为两种:正常退保和非正常退保。正常退保指参保人由于死亡、升学、转干,农转居、当兵、迁移到其他没有开展农村社会养老保险的地方而退出农村社会养老保险。非正常退保指参保人无正当理由强行退保。

参保人办理退保,经办人员必须为其结算保费。正常退保的退保金额是参保人个人账户积累总额减去管理费。其中个人账户积累总额包括个人缴纳的总额+集体的补贴+财政补贴+利息-管理费。非正常退保的退保金额根据当地的不同的农保政策,设定不同的扣除集体补贴的比率、财政补贴的

比率。退保金额等于个人缴费的总额-集体补贴*扣除集体补贴的比率-财政补贴*扣除财政补贴的比率-管理费。

2.1.4 死亡管理

亡故管理指参保人死亡，经办机构人员为其办理死亡处理。参保人的死亡时期分为三种：缴费期间亡故、领取保证金十年期间亡故、领取保证金十年期满亡故。参保人在缴费期间亡故，如果参保人有受益人，则经办人员为其办理退保手续并将其退保金额返还给其受益人，退保金额按照正常退保的情况结算。如果参保人没有受益人，则经办人员的付给参保人丧葬费，丧葬费的标准由当地的经办机构设定，其余的个人账户积累总额将被纳入调剂金。

参保人在领取保证金十年期间亡故，如果参保人有受益人，受益人可以申请继续按照某种领取方式（如按月、按季度等）来领取保费；也可以一次性领取剩余的所有的保费。如果受益人是一次性领取保费，经办人员将参保人标示为终领状态。如果参保人没有受益人，则经办人员的付给参保人丧葬费，丧葬费的标准由当地的经办机构设定，其余的个人账户积累总额将被纳入调剂金。

参保人在领取保证金十年期满亡故，经办人员直接标示参保人为终领状态。

2.1.5 迁入迁出

迁入迁出指参保人由于居住地或是户口的转移将其农村社会养老保险关系迁入到其他的省份。迁出时，参保人提交迁出申报单，主要注明迁入省的行政区划、迁出的原因、迁出时间等信息，并向经办人员提供迁出证明。经办人员核对申报单以及证明材料后，登记参保人的申请信息，并报送上级审核。审核参保人的申请信息，通过则报送上级审批；如果信息有误，则回退给参保人，重新申请登记。不通过则直接驳回，不予登记。

迁出时同样审核参保人信息，根据农保政策予以答复，审核不通过则退回材料。

迁出方将参保人的迁出申请发送后，迁入方针对申请会给迁出方一个复函。复函得主要内容是：复函机构名称、复函类型、复函结果、复函发出日期。如果参保人的迁出信息或是转移的资金有问题，迁出方必须核对后再办理迁出手续。

在迁入方的复函中如果初审同意后，迁出方的经办机构可以为参保人办理资金迁出转移。转移的资金总额=个人账户的积累总额—管理服务费。迁入方发出的复函初审同意，并资金迁出无误后，迁出方可以为参保人正式办理迁出手续。

2.1.6 质押贷款

质押贷款指参保人利用保险证向农保经办机构贷款。参保人向农保经办机构贷款，既可以使用本人的保险证直接贷款同时可以借用其他人的保险证，但是必须向农保经办机构人员出示其他参保人的借证证明。

参保人的贷款总额=参保人所有保险证上个人账户的积累总额*借款比率。其中借款比率根据每个地区的农保政策不同，由当地的最高农保机构来自行设定。参保人必须清楚地表明贷款的金额、贷款的用途、贷款的期限。

参保人到了还款时间必须按时向农保机构申请还款、否则农保经办机构有权扣除参保人的滞纳金，滞纳金的比率由当地最高农保机构经办机构自行设定。如果到期没有能力偿还贷款，农保机构将扣除参保人所有保险证上的个人账户上与贷款金额相等的资金。

2.2 养老金征缴系统

养老金征缴系统主要记录和保存参保人缴纳保费的明细情况。以及集体补贴、企业缴费、财政补贴、其他补贴的明细情况。经办机构对参保人的缴费情况进行汇总，尤其是当参保人具有多重参保身份的时候，系统将参保人不同时期的每种身份的缴费明细都要详细记录并保存到数据库中。

同时经办人员还可以查看参保人在不同的时期缴费的历史记录。

对于企业单位，可以预交、暂停、补交保费。如果企业没有按照规定的日期为参保人缴纳保费，经办机构有权冻结企业的缴费账户。在参保人每一次缴费后，经办机构人员打印收款收据和缴费证。

2.2.1 缴费录入

(1) 个人缴费录入

个人缴费录入主要是参保人每次到经办机构去缴纳保费，经办机构人员保存参保人的每次缴费明细记录。在参保人的缴费录入中，可能涉及到集体补贴、财政补贴、其他补贴，系统都一一记录。由于参保人可能有多种参保身份，所以还必须记录参保人在某种身份下的补贴金额和补贴时间。

(2) 单位缴费录入

单位缴费录入指在一个缴费单位下所有参保人由代办员来收集所有的保费上缴到经办机构。单位缴费按照单位的性质分为两种：一是村集体或是街道；二是企业。第一种缴费单位可能有集体的补贴，这种补贴要全部归到参保人的个人账户下。同时缴费单位可能对村干部或是计划生育对象还有特殊的补贴，这个补贴也归到参保人的个人账户中。

第二种缴费单位必须为参保人缴费保费，而企业缴纳的保费不是全部归到个人账户，而是根据当地农保政策的不同，设定一个企业缴费放入个人账户的比率。按照这个比率一部分资金放入个人账户，其余的放入调剂金。

对于单位缴费可能缴费的人员过多，对经办人员的输入带来的很大的麻烦，经办机构人员向缴费单位提供一个定制好的 Excel 文件，缴费单位将本单位的所有缴费信息按照格式录入，经办机构人员可以批量的导入缴费信息。

2.2.2 缴费修改

缴费修改指在每一笔缴费后有一个汇总表，当经办机构人员发现缴费信息有误的时候，可以进行缴费修改。修改缴费的经办机构人员必须具有操作权限，否则不能进行此项操作。

2.2.3 财政补贴

财政补贴指政府为了鼓励农民参加农村社会养老保险对参保人进行补贴。财政补贴由两种形式，一是所有的财政补贴都进入个人账户；二是财政补贴由一个进入个人账户的比率，这个比率有当地农保机构自行设定。各级财政可能都有财政补贴如中央、省、地市、县，那么这个比率都有不同，按照补贴的级别来设定这个补贴比率。

财政补贴具有以下几种补贴规则：

- 对待到缴费标准的参保农民按年龄实行分档定额补贴，定额补贴直接补贴到参保农民的个人账户，与此同时，财政可再拿出一定的资金作为待遇调整储备金。

- 对待到缴费标准的参保农民按照缴费额的一定比例进行能够补贴，财政补贴大部分进入个人账户，小部分作为待遇调整储备金；
- 对参保农民按照缴费总额的一定比例进行补贴，财政补贴不进入个人账户，建立专门的财政补贴账户；
- 对参保农民按照基金积累总额的一定比例进行利息补贴，全部进入个人账户，也可将少部分利息补贴用于建立专门的财政补贴账户。

2.2.4 打印收款收据和缴费证

对参保人每次缴费提供收款收据的套打，将参保人缴费明晰打印到缴费证上。

2.2.5 缴费历史查询

缴费的历史查询分为两种，一是根据参保人的保险编号查询此人缴费的历史明细信息，并提供打印缴费明细汇总表。二是根据缴费单位的编号查询某个缴费单位所有缴费的历史明细，同时也可以查看在这个缴费单位内的所有参保人的缴费明细，同时统计该缴费单位缴费的合计数，个人缴费的合计数，并提供打印缴费明细表。

2.2.6 保险费预交

保险费预交主要是针对缴费单位提前缴纳保费，缴费单位向经办机构提交预交保费申报单，填写预交金额、预交月数、预交日期、预交方式等信息。经办人员核对预交信息，无误后予以办理。

2.2.7 保险费补交

保险费补交是指缴费单位由于某些原因没有按照规定的缴费方式到经办机构来缴纳保费，缴费账户被冻结，缴费单位需要继续缴费必须补交保费。

缴费单位补交保险费可能需要缴纳一定的滞纳金，滞纳金的比率由当地的农保机构自行设定。

2.2.8 暂停缴费

暂停缴费指缴费单位（指企业）由于某种原因不能继续缴纳保费，需要到经办机构申请暂停缴费，以后再补交。

2.2.9 开通账户

缴费单位在补交所欠的保费，并缴纳了滞纳金后，经办人员为其开户冻结的账户。

2.2.10 冻结账户

缴费单位由于没有按照规定的缴费方式来缴纳保费，经办机构冻结缴费单位的账户。冻结缴费单位的账户规则由当地的经办机构设定，参数为连续未交费的月数。

2.3 养老金给付系统

养老金给付系统主要是提供参保人到了领取时间记录领取金额的各种明细情况。参保类型有五种，所以系统在发放的时候将提供最大五条线的发放记录，详细的记载参保人处于那种参保类型的

每一中领取额度。参保人续领保费将要进行领取资格审核。提供强大的统计查询参保人领取信息的功能。

2.3.1 领取资格审查

参保人领取保证期十年之后，经办机构人员将要定期的检查参保人的身体状况，防止冒领保费的事情发生。领取资格审查的数据来源有两种方式：一是由当地的村集体的代办员或是街道的居委会提供；二是由经办机构人员定期的查看。只有审查通过的参保人员才能继续领取保费。

2.3.2 领取申请

(1) 个人启领登记

参保人到达领取年龄到经办机构申请领取保费，经办人员参保人清算保费并提交上级审核。

参保人在缴费期间可能具有多种参保类型，那么在领取保费的时候必须按照每一种参保类型给参保人计算保费。

(2) 个人续领登记

个人领取保证金满十年后，通过领取资格审查，可以继续领取保费。参保人续领保费必须按照当地经办机构设定的审核时间参加审核，如果参保人住院不能参加审核，必须出示医院的证明。

(3) 缴费单位代领登记

同一个缴费单位的参保人到达领取年龄的时候，可以由缴费单位的代办员代理领取，并打印缴费证。

2.3.3 领取审核

(1) 个人领取审核

核查参保人的领取信息、领取金额是否正确，否则回退重新填写，如果一切无误报送审批。

(2) 缴费单位代领审核

核查缴费单位中到达领取年龄的参保人的领取信息、领取金额是否正确，否则回退重新填写，如果一切无误报送审批

2.3.4 领取审批

(1) 个人领取审批

查看参保人的领取信息，以及经办人员的审核意见，批准领取信息。

(2) 缴费单位代领审批

查看参保人的领取信息，以及经办人员的审核意见，批准领取信息。

2.3.5 保险金发放

参保人领取申请审批通过后可以进行保险金的发放。当参保人保险费率不是一次性全部发放，可能在某个时期的参保身份的不同法发放的时期也不同。如某个参保人既是计划生育对象、又是被征地农民同时也是务农农民，当参保人是计划生育对象这种参保类型时，财政在其领取期间每个月的 10 号给她发 50 元；参保人是被征地农民这种参保类型时，在领取期间每个月的 15 号可以领取 200 元；而作为务农农民她每个月领取 100 元，所以参保人可能一个月领取 350 元，但是不是一次

性发放给参保人，而是分 3 次发放。

2.3.6 领取统计查询

可以根据参保人的保险编号查询参保人历史领取记录，同时根据行政区划来统计一个范围内的领取人数、领取总额以及每个参保人领取的明细，并提供打印历表功能。

2.3.7 打印领取证

将参保人每次领取的明细情况打印到领取证上。

2.4 基金管理系统

基金管理系统主要是为了统计查询基金的运营情况，同时可以实时的录入每一项投资项目的详细信息，对已经投资的基金项目做完整的统计以及增值的情况查询。

基金监管是由劳动和社会保障部、省级机构为了防范和化解基金在投资、征缴、领取等管理方面的风险。上级监管机构可以查询基金的投资情况、盈亏情况、违规违纪情况，征缴的基金是否及时存入指定账户、有无挪用等情况。

2.4.1 投资机构认定管理

投资机构认定是省级基金运营机构来核准某一投资机构运营一笔农保基金。投机机构向省级农保机构申报，说明资金投资的项目、回报率、投资期限、数量等信息。经审批通过后才能投资基金。

2.4.2 基金运营管理

基金运营现有几种方式如买国债、存银行、政策性金融债、央行票据、企业债券等。

录入所有已投资基金的详细信息，同时经办机构人员能够查询每一笔基金的投资品种、数量、买入价、买入时间、收益率、到期时间、现价、盈亏等详细信息。

2.4.3 基金监管

基金监管包括现场监督和非现场监督两种主要方式。现场监督主要是农保监管机构派工作人员现场检查基金的运营情况、同时查看每个县级经办机构基金的到账情况，以及基金的征缴、发放的运行情况，监督人员将所有的这些检查信息录入到系统中，如果发现问题可以及时地出路，系统也可以放映违规违纪的情况，便于上级领导查看。

非现场监督主要是通过系统对基金的总额、投资基金的总额、以及各种基金征缴、发放的明细账进行统计分析，得到正确的基金详细情况和当前的基金进行对比分析，如果出现问题，系统自动提示在哪个地方，哪一笔基金出现问题，操作人是谁，操作的时间。

2.4.4 资金管理

目前有部分资金在县级机构管理，县级机构主要的增值办法就是存银行和买国债。那么这部分资金将分开管理，县级机构能够查看每一笔资金的增值情况，同时可以根据当时银行的利率来计算目前基金的总额、增值率、盈亏额度。同时地市、省级机构可以直接查询县级资金的运营情况。

2.5 账户管理系统

账户管理主要是建立农保基金的个人账户，记录、维护相关的账户信息；账户的缴费、待遇支付、收益分配；账户投资事务的处理，如资金划拨等；账户会计事务的处理，如账务处理、年度财务报告、不定期财务报告等；向政府主管部门、用工单位、农保参保人员提供准确、及时的账户信息以及相应的通道。

2.5.1 账户信息管理功能

主要实现农保基金账户，以及农保基金账户下资金台账的信息管理。每个参保人基本信息记录；资金明细记录；密码管理；参保人信息修改、查询；销户；变更参保人银行结算账户；利息计算等。开立并记录农保基金资金汇总台帐。

2.5.2 资金划转

主要实现农保基金账户与参保人银行结算账户之间资金划转，并同步记录农保基金账户下的对应农保基金资金汇总台帐以及参保人资金明细台帐的资金变化。包括参保人从参保人银行结算账户向参保人资金明细台帐转入资金；从参保人资金明细台帐向参保人银行结算账户转出资金，同步减少农保基金账户资金。

2.5.3 查询功能

主要实现对各类账户资金余额、资金明细查询，对参保人个人养老保险账号的查询等。政府主管部门、用人单位、农保参保人员可以通过农业银行网上银行、95599 电话银行等通道查询相应的信息。

2.5.4 对账功能

主要实现农保基金账户，以及农保基金账户下的台帐钩稽关系的资金核对。包括：资金划转流水的核对、农保基金账户与农保基金账户下的台帐汇总核对等。

2.5.5 统计报表及打印功能

主要实现对农保基金账户，以及农保基金账户下的台帐的汇总统计。包括各资金账户、台帐明细报表；分区域、分层次、分客户的资金与业务量汇总统计；打印各账户资料、各类汇总报表等。

2.5.6 系统管理功能

主要实现对账户管理系统的设置，使用账户管理系统的客户维护及操作员管理，以及对业务风险的管理。包括系统各种业务进程控制，系统的交易监控，系统与业务操作的风险控制，分客户需求的各种参数设置，系统操作员的权限及操作日志管理等。

2.6 查询统计系统

查询统计系统分为两个部分，一是查询功能，按照多种查询方式来查询参保人登记、缴费、发放等业务的情况；二是统计报表的制作和打印，根据农保政策的需要，能够自定义报表的形式，提

供灵活的处理办法，让业务人员能够定制符合业务需求的报表。

2.6.1 信息查询

(1) 基本信息查询

根据参保人的保险编号、姓名查询参保人的基本信息，包括参保人的开户信息、变更信息、退保信息、亡故信息、质押贷款信息、迁入迁出信息、缴费信息、领取信息。

其中在亡故信息中，显示参保人的亡故类型，保费的退费情况等。在缴费信息中，详细地显示参保人每次个人缴费的纪录，并且将集体补贴、各级财政补贴、其他补贴的金额、时间等信息以列表的形式显示，统计个人帐户积累的总额。在领取信息中，分为启领信息和续领信息，以列表的形式显示每次领取的金额、时间等详细信息。所有的查询结果都可以打印。

(2) 自定义查询

自定义查询将任意字段自由组合成任意条件进行查询，查询结果可自定义输出、打印的样式(即可以自定义模板，根据模板输出不同表格样式)。

2.6.2 统计报表

(1) 常用报表统计

常用报表是指由社会和劳动保障部制定的农村社会养老保险统计报表、被征地农民基本生活保障情况统计表、被征地农民基本生活保障资金收支情况表等报表，以及由各省自行制定的统计报表。

用户可以根据年度、季度、月份来统计常用报表，并可以采用标准表，直方图，饼图，折线图等方式进行输出打印。

(2) 自定义报表统计

用户可以根据需要定制符合自身要求的动态报表。用户从系统提供的数据表中提取出表头字段，然后对统计报表进行内容和格式上的编排，根据年度、季度、月份等来统计自定义的报表，同时可以实现钻取得功能，系统同时提供几种输出方式如标准表，直方图，饼图，折线图，可以打印报表。

2.7 运行维护系统

实现农村社会养老保险管理系统中所有软件系统(包括基本信息管理系统、养老金征缴系统、养老金给付系统、基金管理系统)的统一管理和维护；实现对用户、角色、权限的统一管理；提供数据库的备份和恢复工具；实现对软件系统操作日志的管理；实现可定制的工作流程，以满足不同地方对业务系统的使用需要。灵活参数配置，为系统得各种参保对象的农保业务提供动态的配置的保证。

2.7.1 组织机构管理

以省为单位来管理所有的农保经办机构，用树型机构显示农保机构的组织状况，提供新增、修改、删除等功能。同时可以为每个经办机构确定唯一的单位编号。

2.7.2 用户管理

用户管理模块主要功能：面向系统管理员，提供对系统所有用户的管理，即超级用户可以管理其他所有用户。用户管理模块用于添加或删除用户、赋予用户权限。

用户管理的使用原则是各级经办单位的系统管理员可以新增、修改、删除本单位内部各部门的负责人和下级经办单位的系统管理员，并为以上用户分配权限。各部门负责人可以新增、修改、删除本部门内部的所有用户，并为这些用户分配权限。

2.7.3 角色管理

(1) 增加角色：输入角色的基本信息：角色名称、角色级别。

检查角色名称不得与其他角色和用户名称重复。检查用户不得增加角色级别高于自己的新角色。

(2) 删除角色：检查要删除角色的角色级别是否高于当前用户的用户级别。

在删除角色的同时，系统自动删除该角色的权限，同时将已分配该角色用户的用户角色清空。删除角色时需提示所有属于该角色的用户需重新分配权限。

(3) 修改角色：修改角色的权限。

2.7.4 权限管理

除系统管理员外，用户不能给其他单位的用户分配权限。用户不能给级别高于自身的用户分配权限。删除用户或角色的所有权限。

2.7.5 参数设置

由于农保地业务的不确定性，有一些参数不是一成不变的，可能需要动态的调整参数，在某些计算中参数也不断的变化，如领取的计算中银行的利率就可能变化。农民有五种参保类型，那么这五种参保类型又需要配置不同的参数。

参数设置主要有基础参数和动态参数，基础参数：根据农保政策设定统一的系统参数，这些参数不能随意改变，有省级管理员统一管理。动态参数：根据参保对象的不同以及每个地区的政策差异，灵活设定各种业务参数，有地市或是县级管理员统一管理。

2.7.6 日志管理

查询用户对系统在某段时间内所作的操作记录，同时满足条件日志信息可以导出生成文本文件。

2.7.7 数据字典管理

用于维护农保业务管理中所采用的字典，方便信息的输入。经办业务中所用字典可以分为通用字典和专用字典。通用字典由劳动和社会保障部统一制定，专用字典由当地经办机构维护、共享使用。

2.7.8 流程定制

根据农保的业务规则，某些业务可能需要多级审核，多级审批，系统提供了流程定制的功能，动态的配置每一项业务是否需要审核、是否需要审批，同时可以制定多级审核和审批，灵活控制业务流向。

2.7.9 历史数据管理

历史数据是指已经结束了正常的操作并且以后可能不再使用的数据。对历史数据进行一定处理，可以达到优化数据结构、加快查询速度、提高系统稳定性的作用。

历史数据处理的主要功能是对历史数据可以进行导出备份的操作，以及从存储介质恢复。备份功能提供全备份和增量备份两种方式。

2.7.10 数据备份与系统恢复

不同于上述历史数据，是防止正在使用的数据出现问题的备份和恢复。

主要采用自动备份模式，也提供手工备份。对数据库采用逻辑备份，备份整个用户表空间。自动备份是指设置要备份的数据库服务名、访问用户名、密码，设定备份的模式、时间后，系统在规定的时间自动完成备份，系统自动备份的同时也生成备份日志，以供查询。

用户可以自己选择备份表或者用户表空间，根据需要随时手动操作备份。

用户可以根据实际情况，指定恢复文件和恢复模式，恢复数据库。恢复模式可以指定恢复表，也可以恢复整个用户表空间。

2.8 辅助功能

辅助功能是为农保经办机构人员提供更加简洁、方便的操作方式。不熟悉农保业务的新人可以根据业务导航功能按指示来一步步操作，直至熟悉整个农保业务。

上级农保部门通过系统发布最新的农保政策、会议通知等，让经办机构能够第一时间掌握农保动态；提醒操作人员某些将要到达规定时间的业务或参保人信息，系统在用户登录的时候给出自动提示；使得系统更为直观和人性化。

2.8.1 业务导航

业务导航是针对那些刚进农保机构，对农保业务还不是很了解，尤其的业务办理流程还不是很熟悉的操作人员，系统给出一个业务导航。系统将农保的基本业务流程有一张流程图显示出来，操作人员根据图形所示的业务名称来办理业务。

业务从开户登记开始，当用户点击开户登记时，系统会自动的跳转到开户登记的页面，经办人员就可以直接办理登记业务了。登记流程完了之后就是缴费流程，用户以上所述，点击缴费登记，进入缴费页面。当有参保人来办理某一项业务时，操作人员可以根据办理的事项来点击业务流程图上与之对应得按钮。这样给用户的操作带来的便利，使得在办理业务上更为简单。

2.8.2 政策发布

由于农保的经办机构的关系是从部到省到地市到县最后到乡镇，当有新的农保政策发布的时候用原来的手工方式或是邮寄方式非常的落后，而且时间也非常的长，可能会耽误某些工作的进展。系统提供的政策发布功能，如果政策是部里或是省里发布的，省级系统管理员将政策发布到系统中，只要下面经办机构的人员登录系统就可以直接查看最新的农保政策，非常的方便。

2.8.3 自动提示

当参保人的某一项业务到达一定的时候后，经办机构人员需要及时地了解，如果每次经办人员都要到系统中去查询，这无疑给经办人员带来很大的工作量，而且有时候如果没有参保人的保险编号可能查询不出来，为了解决这一问题，给经办人员的工作带来便利，系统提供自动提示的功能。如系统定制一项到达领取年龄的参保人的自动提示，经办人员提前输入提示的时间。

如在参保人到达领取年龄的7天，系统在第7天给出提示，有多少人即将到达领取年龄，经办人员直接点击提示按钮就可以查看在这个时间到达领取年龄的参保人的信息列表，当有参保人来办理领取登记时，经办人员可以直接为参保人办理，而无须再次进入领取申请登记业务，查询参保人的信息后再办理。这大大的减轻了经办人员的工作量，也提高了工作效率。

2.8.4 待办业务

待办业务主要是为不同的级别的经办人员，每天登录系统给出几天需要办理的具体的业务。在经办人员登录系统时，系统给出不同的待办业务，点击不同的按钮，系统直接跳转到这项业务的实际页面，操作人员可以直接办理。如审核人员登录系统，系统的首页将提示用户，某参保人已办理开户登记，等待审核，在页面中给出参保人的简单信息，审核人员点击该参保人纪录，直接跳转到审核页面办理审核手续。

第3章 应用系统界面介绍

本系统主要包含三种类型的界面，即主页面，二级页面和三级页面，下面分别介绍一下三种类型界面的风格。

3.1 主页面

主页面简单明了的展示了所有的子系统，业务操作更加具有针对性，同时使得页面更具有维护性。中间的业务导航按钮给经办人员提供了直接的业务操作功能，简化了操作的流程。



主页面

3.2.2 二级页面

二级页面展示子系统的所有功能模块，从页面上经办机构人员可以直接进入相应的业务功能页面，在页面中给出了登陆系统的经办人员需要办理业务的列表，简化了经办人员的工作流程。

页面的上方是代办业务列表，给具有相对权限的经办人员展示当天需要办理的业务，减轻了业务人员的工作量，体现了系统较高的自动化程度。

页面的中间给出了每个业务模块的具体功能，经办机构人员对功能模块一目了然。操作的速度将大大加快，省去了很多繁琐的操作步骤，提高了工作效率。

自动提示可以让经办人员直接获取一些预期的数据，减少了查询的步骤，集中的将后台的业务处理反映到前台的展示页面中，让操作人员获得更加直观的数据，体现了系统页面的可操作性。

同时如果需要扩展或是减少某些功能时，可以直接添加到页面中，丝毫不会改变系统得结构，体现了系统页面的可扩展性。

基本信息管理系统

[帮助](#) | [系统简介](#)

待办业务 | [开户管理\(12\)](#) | [变更管理](#) | [注销管理](#) | [退保管理](#) | [亡故管理](#) | [迁入迁出](#) | [质押贷款](#)

总记录条数 共 12 条记录

序号	保险编号/单位编号	名称	办理时间	经办人	处理状态
1	450204690806451	张洛	2006.3.10	刘建平	待审核
2	480204690124452	王涛	2006.3.10	刘建平	待审批
3	450204791006452	刘敏	2006.3.11	刘建平	待审核
4	420204990806451	陈国栋	2006.3.10	王建新	待审核
5	470205890458452	刘亦铭	2006.3.11	王建新	待审批
6	440203490824451	涵义科技股份有限公司	2006.3.10	王建新	待审批

[待办业务查询](#)

开户管理

- 个人开户登记
- 个人开户审核
- 个人开户审批
- 缴费单位开户登记
- 缴费单位开户审核
- 缴费单位开户审批

变更管理

- 个人变更登记
- 个人变更审核
- 个人变更审批
- 缴费单位变更登记
- 缴费单位变更审核
- 缴费单位变更审批

注销管理

- 缴费单位注销登记
- 缴费单位注销审核
- 缴费单位注销审批

迁出管理

- 迁出申请登记
- 迁出申请审核
- 迁出申请审批
- 处理迁入方反馈信息
- 资金迁出转移
- 正式办理迁出

亡故管理

- 个人亡故登记
- 个人亡故审核

质押贷款

- 贷款申请登记
- 贷款申请审核
- 贷款申请审批
- 还款申请登记
- 还款申请审核
- 还款申请审批
- 扣款申请登记
- 扣款申请审核
- 扣款申请审批

迁入管理

- 处理迁出方申请
- 迁入申请审核
- 迁入申请审批
- 正式办理迁入

打印

- 打印缴费证
- 打印申报单

信息查询

- 开户查询
- 变更查询
- 退保查询
- 迁入迁出查询
- 亡故查询
- 质押贷款查询

自动提示

- 到期领取保费提示 (10)
- 续领审核到期提示 (6)
- 到期缴费自动提示 (3)

退保管理

- 个人退保登记
- 个人退保审核
- 个人退保审批

公共模块

- 证件挂失
- 养老金测算

二级页面

3.3.3 三级页面

三级页面展示具体的业务数据录入和相关的审核和审批页面，可以直接将数据保存到数据库中。

在审批页面中，以列表的形式展现给经办人员，直接查看审批的简要信息，点击保险编号可以查看详细信息，给操作带来了简便、直观。

在录入页面中的查询条件，使经办人员能够精确定位参保人的信息，减少了经办人员的工作量，同时减少了出错的比率、提高了系统的自动化程度，同时可支持鼠标和键盘的操作，使得输入形式多元化。系统会自动校验输入的数据，缩短了操作时间。页面中的下拉菜单减少了经办人员的输入量。

当前位置：基本信息管理 > 迁出信息登记

所属省 [下拉] 所属市 [下拉] 所属县(区) [下拉]
所属乡(镇) [下拉] 单位名称 [下拉] 单位编号 [下拉] 查询
社保编号 [输入]

迁出人社保编号 [输入] 迁出姓名 [输入] 迁出类型 [下拉]
迁出时间 [输入] 迁出原因 [输入] 迁出省 [下拉]
迁入市(地) [下拉] 迁出县 [下拉] 迁出缴费集体 [输入]
迁出缴费企业 [输入]
备注 [输入]
迁入省 [下拉] 迁入市(地) [下拉] 迁入县 [下拉]
操作人经办机构 [输入] 操作人 [输入]

确认 取消

三级页面 (1)

当前位置：基本信息管理 > 迁出申请审核

迁入机构复函列表：第 3 页 / 共 100 页 首页 | 上一页 | 下一页 | 尾页

选择	迁出人姓名	迁出人社保编号	复函机构	复函类型	复函结果	复函发出日期
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						
<input type="checkbox"/>						

处理 返回

三级页面 2

中国农村社会养老保险制度创新与管理规范调研 相关人员一览

(敬称略, 所属部门以当时为准)

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

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