

中 国 现 实 经 济 热 点 问 题 系 列



农民社会养老保险制度的 公共投入优化研究

Public Investment Optimization of Rural Social
Pension Insurance System

徐 强/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中 国 现 实 经 济 热 点 问

· · · · ·

本书出版获广东省软科学研究计划项目资助（项目编号：2014A070704010）

农民社会养老保险制度的 公共投入优化研究

Public Investment Optimization of Rural Social
Pension Insurance System

徐 强/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农民社会养老保险制度的公共投入优化研究/徐强著. —北京: 经济管理出版社, 2015.9
ISBN 978-7-5096-3683-1

I. ①农… II. ①徐… III. ①农民—社会养老保险—养老保险制度—研究—中国
IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 058771 号

组稿编辑: 申桂萍
责任编辑: 申桂萍 梁植睿
责任印制: 司东翔
责任校对: 雨 千

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 15

字 数: 252 千字

版 次: 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-3683-1

定 价: 49.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

我国是农业大国，同时也是人口大国。在计划经济时期，广大的农村居民以“工农业价格剪刀差”的形式为国家的工业化、现代化作出了重大贡献。随着国家经济实力的快速增长，实现农村居民“老有所养”，解除他们的养老后顾之忧，对于我国构建和谐社会、小康社会具有重要意义。在工业化、城市化快速推进的背景下，农民传统的养老保障（家庭养老、土地养老等）功能逐渐弱化，农民养老问题面临严峻的挑战。2009年，国务院出台了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，“新农保”的突出特点是增加了政府公共投入，一定程度上体现了政府的责任。但是目前“新农保”的公共投入尚存在较大的优化空间：一是公共投入的责任分担机制不健全；二是公共投入的总体水平偏低；三是缺乏政府公共投入的财政预算制度。因此，研究农民社会养老保险制度的公共投入优化问题，探讨城乡统筹背景下该公共投入优化机制的适用性，不仅对于我国应对人口老龄化，推进“新农保”、“城居保”及两者合并后的城乡居民基本养老保险制度发展具有重要意义，而且对于完善国家公共投入体系、缩小城乡差距、促进城乡协调发展具有重要意义。

虽然自2014年2月城乡居民基本养老保险制度开始试行，但其实质是“新农保”与“城居保”的合并。因此，以农民社会养老保险制度为例，研究其公共投入优化机制，探讨在城乡统筹背景下该公共投入优化机制对城乡居民基本养老保险制度的适用性具有重大的理论和现实意义。本书主要探讨并回答以下六个方面的问题：第一，政府财政为什么要介入农民社会养老保险制度？即农民社会养老保险制度公共投入的理论依据和现实依据；第二，世界上其他国家对农民社会养老保险制度的公共投入情况如何，有哪些值得我们学习的地方？即农民社会养老保险制度公共投入的国际经验和借鉴；第三，现行农民社会养老保险制度中各级政府财政责任的分担现状及存在的问题，并提出公共投入责任分担的优化方



案；第四，现行农民社会养老保险制度中政府公共投入水平的现状及存在的问题，并提出优化公共投入水平的政策建议；第五，现行农民社会养老保险制度中财政预算的现状及存在的问题，并提出具体的优化方案；第六，城乡统筹背景下，农民社会养老保险制度公共投入优化机制对“新农保”和“城居保”合并后的城乡居民基本养老保险制度的适用性。

全书共分为九章，围绕上述六个问题进行集中阐述和分析。

本书的主要创新之处在于：第一，在政府介入农民养老的理论依据方面，尝试运用风险社会理论进行解释，丰富了人们对社会风险及风险应对方式的认识。第二，在公共投入的责任分担方面，依据财政联邦主义理论，对各级政府公共投入的边界进行合理界定。第三，借助社会保障水平测定模型及柯布—道格拉斯生产函数，运用统计数据分析农民养老供需不均衡的现状，并以加强公共投入为切入点，对财政补贴水平进行合理界定，以期逐步提高保障水平，并使政府财政负担在可承受范围之内。第四，本书尝试性地提出农民社会养老保险制度“三账户”合意模式。通过对现行新农保“基础养老金+个人账户”模式进行部分调整，增加单独的地方补助养老金，由“两账户”给付模式转变为“三账户”给付模式，实现制度优化。第五，财政预算是履行“新农保”政府责任的制度保证。本书提出“依托社会保障预算改革，完善新农保预算支持”的思路，并构建了“新农保”预算管理的基本框架。第六，通过“新农保”、“城居保”、城乡居民基本养老保险制度的比较研究，探讨本书构建的农民社会养老保险制度公共投入优化机制在城乡统筹背景下的适用性。

本书力图构建农民社会养老保险制度公共投入的优化机制并探讨其在城乡统筹背景下的适用性。但由于资料收集、知识积累及个人能力等方面的问题，许多内容还有待进一步的深入研究。

例如，本书分析了地方各级财政（省、市、县三级财政）的分担结构问题，并提出三种可供选择的方案，但缺乏实地调研案例的支撑；本书依据统计数据对农民养老的适度需求水平进行界定，尚需要借助实地调研数据进行验证；本书依据柯布—道格拉斯生产函数对农民社会养老保险制度公共投入的最优规模进行了界定，后续研究还可以考虑运用社会福利函数进行验证；本书研究了农民社会养老保险制度公共投入优化机制对城乡居民基本养老保险制度的适用性，但由于数据获取的难度及研究时间的限制，并没有对城镇居民养老保险公共投入水平进行详细的测算，这也是后续研究的方向。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景	1
一、形势变化，农民传统养老方式面临挑战	1
二、增加政府财政投入，“新农保”建设取得成效	3
三、经济快速发展，为公共投入奠定物质基础	4
四、农民社会养老保险制度的公共投入尚存在较大优化空间	6
第二节 研究目标与内容	7
一、研究目标	7
二、研究内容	8
第三节 研究方法与研究框架	10
一、研究方法	10
二、研究框架	11
第四节 相关概念界定	12
一、养老及养老保险	12
二、农民社会养老保险制度	13
三、公共投入	14
第五节 本书的创新与不足之处	15
第二章 相关研究述评	18
第一节 相关研究综述	18
一、农民社会养老保险制度的政府责任研究	18
二、农民社会养老保险制度公共投入的必要性及可行性研究	21



三、农民社会养老保险制度公共投入的方式与能力研究	27
四、农民社会养老保险制度公共投入的责任分担研究	32
五、农民社会养老保险制度公共投入的保障水平研究	35
六、农民社会养老保险制度公共投入的财政预算研究	38
七、农民社会养老保险制度公共投入的绩效及优化研究	41
第二节 简要评论	45

第三章 农民社会养老保险制度公共投入的理论分析

49

第一节 养老问题的一般分析	49
一、养老问题产生的条件	49
二、养老问题的解决方式	51
三、养老制度的责任主体	53

第二节 公共投入与农民养老的关系界定	56
一、公共投入的一般理论	56
二、公共投入的优先次序	60
三、公共投入与农民养老的关系	62

第三节 农民社会养老保险制度公共投入的理论依据	64
一、公共产品理论	64
二、社会公正理论	65
三、风险社会理论	66
四、福利补偿理论	68
五、福利国家理论	69

第四节 农民社会养老保险制度公共投入的现实依据	70
一、应对人口老龄化的现实需要	70
二、弥补传统保障方式弱化的重要途径	72
三、完善农民社会养老保险制度的关键手段	74
四、调整公共投入结构的侧重方向	76
五、缩小城乡贫富差距的重要措施	78

第五节 农民社会养老保险制度公共投入的理论反思	79
一、理论误区一：政府财力不足论	79

二、理论误区二：土地保障替代论	83
第四章 农民社会养老保险制度公共投入的国际经验及借鉴	87
第一节 国际上农民社会养老保险制度的比较分析	87
一、宏观制度层面	87
二、微观制度层面	91
三、发达国家的“三支柱”模式及发展中国家的“非缴费” 模式	94
第二节 一些国家农民社会养老保险制度中公共投入的表现	99
一、德国	99
二、日本	102
三、法国	104
四、加拿大	107
五、巴西	109
第三节 典型国家农民社会养老保险制度公共投入的经验总结	111
一、结合国情寻找适合本国的农民社会养老保险制度模式	111
二、农民社会养老保险制度的建设离不开政府的公共投入	112
三、养老保障水平要与生产力水平及国家财政实力相适应	113
四、明确各级政府在农民社会养老保险制度中的财政供给边界	113
五、将农民社会养老保险与国家农业政策相结合	114
六、充分发挥家庭、土地在农民养老保障中的补充作用	115
第五章 我国农民社会养老保险制度公共投入的分担结构优化	117
第一节 公共投入责任分担的理论依据——财政联邦主义	117
第二节 公共投入责任主体的构成及基本关系	119
一、公共投入责任主体的构成	119
二、公共投入责任主体间的基本关系	121
三、农民社会养老保险制度公共投入责任主体间的基本关系	122
第三节 公共投入责任分担的现状与问题	125
一、“新农保”增加了政府公共投入	125



二、公共投入责任分担的现状	127
三、公共投入责任分担存在的问题	131
第四节 公共投入责任分担机制的优化	134
一、优化原则	134
二、优化方案	137
第六章 我国农民社会养老保险制度公共投入的保障水平优化	140
第一节 需求视角下农民社会养老保险适度水平测定	140
一、农民适度保险水平的模型测算	140
二、实际水平与适度水平的差距	143
第二节 供给视角下政府公共投入最优规模界定	144
一、精算模型下财政最优支出规模分析	144
二、实际水平与最优规模的差距	147
第三节 供需均衡视角下农民社会养老保险制度的问题剖析	148
一、农民养老的适度需求水平尚未满足	148
二、基础养老金缺乏制度化的调整机制	149
三、“两账户”模式导致责任分担机制不健全	150
四、政府公共投入的力度尚需加强	151
五、缺乏制度化的财政长效供给机制	153
第四节 农民社会养老保险制度公共投入的优化方案	154
一、公共投入优化的多维视角	154
二、公共投入优化的方案设计	158
第七章 我国农民社会养老保险制度公共投入的财政预算优化	165
第一节 社会保障财政预算的基本含义	166
一、概念界定	166
二、基本属性	166
三、主要内容	167
第二节 我国社会保障财政预算的现状分析	168
一、我国政府财政预算体系的构成	168

二、我国社会保障财政预算的现状分析	169
第三节 建立农民社会养老保险财政预算的必要性	172
一、政府行政法制化建设的必然要求	172
二、有利于实现公共服务均等化目标	173
三、有利于复式预算制度的完善	173
四、建立制度化的财政长效机制的基础	174
五、完善农民社会养老保险制度的要求	174
第四节 建立农民社会养老保险财政预算的基本原则	175
一、全面性原则	175
二、政策性原则	176
三、量入为出原则	176
四、专项预算原则	177
第五节 农民社会养老保险财政预算的优化方案	177
一、科学确立预算编制的目标和模式	177
二、加强预算管理的法制建设	179
三、优化预算支出结构，增加政府公共投入	180
四、制定“法定支出”，确保预算的保障水平	182
五、建立完善的财政预算管理及监督机制	183
第八章 城乡统筹背景下农民社会养老保险制度公共投入优化的延展讨论	185
第一节 城乡统筹背景下“新农保”与“城居保”的合并	185
一、“新农保”的建立及主要内容	185
二、“城居保”的建立及主要内容	185
三、城乡居民基本养老保险制度的建立及主要内容	187
四、小结	187
第二节 “三种制度”公共投入机制的比较研究	188
一、“三种制度”公共投入机制的相同点	188
二、“三种制度”公共投入机制的不同点	189
三、小结	190



第三节 城乡统筹背景下“农保”公共投入优化机制的适用性	191
一、“农保”公共投入优化机制的核心内容	191
二、“农保”公共投入优化机制的适用性	192
第九章 结论与建议	194
第一节 本书的主要研究结论	194
第二节 对进一步研究的建议	198
参考文献	200
后 记	225

第一章 导 论

第一节 研究背景

一、形势变化，农民传统养老方式面临挑战

我国是人口大国，同时也是农业大国，广大的农村居民以“工农业价格剪刀差”的形式为国家的工业化、现代化作出了重大贡献，因此，解决农村居民“老有所养”问题不仅是全面建设小康社会的需要，也是构建社会主义和谐社会的需要。为了实现人口增长与经济社会发展的协调，我国政府自 20 世纪 70 年代就开始对人口数量实行有计划的调控，实行计划生育的基本国策。计划生育政策的实行，在有效控制人口快速增长，促进经济社会发展进步的同时，也使我国的人口结构发生较大变化。同时，随着经济的发展、人民生活水平和保健水平的提高、医疗技术的进步，人均寿命不断延长，我国的老龄化进程不断加速。根据《中国统计年鉴》（2012），1982 年，我国 65 岁及以上人口占总人口的比重为 4.9%；1990 年，这一比重为 5.6%；2000 年，这一比重上升为 7.0%；2010 年，这一比重为 8.9%；2011 年，这一数据则达到了 9.1%。按照联合国老龄化社会的划分标准（65 岁及以上人口占总人口的比重为 7.0%），我国自 2000 年即进入老龄化社会，而且老龄化速度越来越快。此外，工业化、城市化的快速推进，人口流动规模的加大，使农民传统的养老方式面临挑战。特殊文化背景及经济形态下形成的传统家庭养老及土地养老方式由于时代的变迁而遭到冲击。

首先，家庭养老面临冲击。家庭养老即以家庭为基础，通过代际之间的亲情



赡养关系为老年人提供经济支持、亲情服务以及精神慰藉。家庭养老方式是我国历史发展的结果，传统的儒家理念宣扬“孝”文化，奠定了家庭养老的思想基础。孝敬父母、尊敬长辈是中华民族的传统美德，“父母在，不远游”是这种文化的生动体现，充分说明赡养老人是年轻一代的义务和责任。小农经济形态是家庭养老的经济基础。农业社会生产力水平极其低下，物资资源较为匮乏，人们很难在年轻时通过土地耕作进行充分的积蓄以备养老之需。年老后不能从事繁重的农业劳动，生活来源随之中断，这也注定了子女要承担起父辈的养老责任，如此代际循环维持了中国农村的稳定和谐。稳定的家庭结构是维持家庭养老的现实基础。传统的私有制社会里，一家一户既是生产单位又是消费单位，大家紧密团结在以老人为核心的家庭里进行风险共担。人口流动很少发生，家庭结构相对稳定，所以子女赡养老人的家庭养老模式能够很好地得以世代延续。但是在市场经济快速推进、工业化以及城镇化加速发展、计划生育政策持续推行、人口流动规模不断增多、农村人口老龄化不断加速的大环境下，传统的家庭养老模式面临前所未有的威胁：一是赡养老人意识的减弱动摇了家庭养老的思想基础；二是家庭结构小型化对家庭养老模式产生冲击；三是知识经济时代，传统社会老年人所具有的农业耕作知识逐渐滞后于现代科技的发展，传统家庭以老龄长辈作为核心的向心力及凝聚力逐渐消退，老人在家庭的权威地位不断下降。

其次，土地养老面临新的挑战。土地养老即农民将土地作为生存和发展的基础，通过辛勤耕作获得生活所需，养老资金也全部依赖土地产出的一种保障方式。在我国，土地被视为农民的天然保障，是农民赖以生存和发展的基础，农民从土地上获得日常必需的粮食、蔬菜，因此日常生活维系成本较低，而且可以种植部分经济作物，作为家庭收入的一部分。农村全面的社会保障体系迟迟没有建立和发展起来，其中一个重要原因就是国家认为农民有土地作为他们的基本保障。与城市居民退休无养老金就很难生存不同，在农村地区，年老并不意味着就完全脱离农业劳动，而是仍然可以依靠土地维系基本日常生活，这也决定了农村土地养老的低水平和高弹性，与老年人身体状况、劳动能力密切相关。但是，我们应该意识到，土地在一定程度上诚然可以对农村老年人起到一定保障作用，但其作用的发挥需要一些基本条件：一是要保障每位农业劳动力有适量的土地可以耕种，这是最低条件；二是要综合考虑农业面临的自然风险以及市场风险情况，土地收益减去土地耕作成本的纯农业利润应该足以保证农民的基本生活所需；三



是当农民年老丧失劳动能力不能从事农业生产时，可以在市场上合理转让农地承包经营权以获得土地收入。然而，社会经济的发展正在冲击甚至摧毁土地保障赖以存在的三大基石，土地对农村居民的保障功能正在不断弱化甚至衰退：一是农村耕地由于城市化的快速发展持续减少，失地农民越来越多；二是农民仅依靠纯农业生产已经很难维持家庭正常生活开支；三是我国完善的农地流转机制尚未建立，农地流转困难重重。

综上所述，由于社会经济形势的变化，农民传统的养老保障方式（家庭养老、土地养老等）功能弱化并面临严峻的考验。

二、增加政府财政投入，“新农保”建设取得成效

社会养老保险即由国家或政府主办的，具有经济福利性的、社会化的保障老年人生活的一种社会保险制度。它一般遵循个人、集体、国家三方出资的原则，年轻时进行养老金的积累，年老丧失劳动能力时按照积累额逐月领取养老金，以保证衣、食、住等基本生活所需。社会养老在我国农村的发展经历了一个由无到有，逐步发展完善的过程。

鉴于城乡二元的经济结构以及传统家庭养老、土地保障的存在，我国农村社会养老保险在相当长时间内处于缺位状态。20世纪80年代中期，面对日益严重的人口老龄化趋势，我国开始在农村经济比较发达的地区建立社会养老保险制度。经过三年多的试点，在取得一些成绩的同时，也出现较多问题，主要表现在制度建设以乡村社区为依托，养老金的筹集、管理和发放由乡镇完成，统筹层次太低，管理不严格，资金安全性较差，因此效果不明显。1990年7月，国务院明确农村社会养老保险由民政部主管。1991年6月，民政部制定了《县级农村社会养老保险基本方案》。该《方案》确定农村社会养老保险制度的资金来源主要包括个人缴纳和集体补助：个人缴纳为主，集体补助为辅。国家不提供资金扶持，仅提供政策支持。坚持社会养老保险与家庭养老相结合，由点到面、逐步发展，确立了农村社会养老保险制度的六大原则。根据《方案》精神，各地逐步开展工作，到1998年底，全国65%的乡镇开展了农村社会养老保险，参加人数达8025万。1998年，农村社会养老保险工作由民政部移交劳动和社会保障部。此时，由于受“亚洲金融危机”的冲击，基金运行难度加大，基于当时农村的现实情况，国务院决定暂时中止农村社会养老保险制度，农村社会养老保险事业陷入徘徊。



徊阶段，参保人数逐年下降。2002年，党的十六大明确提出“在有条件的地方探索建立农村社会养老保险制度”的方针，农村社会养老保险工作再次开始发展。2004~2006年，国务院又出台了一系列文件，提出各地方政府应该根据农村经济发展水平，建立社会养老保险制度。在中央文件精神的指引下，农民社会养老保险制度快速推进，参保人数迅速上升。

为了深入贯彻落实科学发展观，逐步解决农村居民“老有所养”问题，根据党的十七大和十七届三中全会精神，国务院发布了2009年第32号文件，明确在全国开始试行农村社会养老保险制度，即“新农保”。“新农保”的任务目标是2009年在全国10%的县（市、区、旗）进行试点，以后逐步向全国扩展，在2020年之前对适龄农村居民基本实现全覆盖。“新农保”试点的四大基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”，资金来源主要包括个人缴费、集体补助、政府补贴三大部分。与原有的农村社会养老保险（以下简称“老农保”）相比，“新农保”在两个方面具有较大的创新：第一，制度模式不同。“新农保”参考城镇企业职工养老保险，实行“基础养老金+个人账户”模式。基础养老金实行普惠制，资金来自中央财政，所有农村居民年龄达到60岁即可以享受，标准暂时定为每人每月55元，以后逐步调整。个人账户资金由个人按规定缴纳的养老保险费和地方政府补助的资金组成。“老农保”完全实行个人账户积累制，农民个人缴纳的养老费和集体补助全部记在个人名下，是参照商业保险的模式。第二，“新农保”规定了明确的财政补贴标准，国家财政目前支付每人每月55元的基础养老金，随经济发展水平逐步上调。省、县两级财政根据农民个人每年缴费的五个不同档次（100元、200元、300元、400元、500元）分别给予30元、35元、40元、45元、50元的补贴，其中省级财政补贴比例占60%。“老农保”中规定政府只提供政策支持，集体经济可提供适当补助，但缺乏具体的标准，在制度实行过程中很多地方并没有享受到相应的集体补助资金。

由此可见，“新农保”作为一项惠民政策，与“老农保”相比，增加了政府公共投入，在一定程度上克服了原有体制的一些弊端。从试点地区的推行状况来看，取得了较为明显的建设成效。

三、经济快速发展，为公共投入奠定物质基础

经济发展对社会保障建设和发展具有促进作用，主要表现在它可以为社会保

障提供所需的财政基础,而这是所有社会保障项目能够启动并实现预定目标的前提条件。经济发展水平越高,可提供给社会保障再分配的财富数额越大,社会保障制度的健康运行越有保障。社会保障作为收入再分配的重要手段,其功能的正常发挥需要政府财政收入作为保证,经济发展水平越高,政府财政实力越强,社会保障作用的发挥越有保障。可以看出,经济发展水平制约社会保障的规模大小、制约社会保障的体系结构、制约社会保障的标准高低。^①

改革开放以来,我国经济高速发展,经济实力不断增强,如表 1-1 所示。可以看出,1992 年,我国 GDP 总量仅为 26923.5 亿元,2001 年则达到了 109655.2 亿元,10 年间增长了 4 倍多,2011 年我国 GDP 总量达到了 472881.6 亿元,是 1992 年 GDP 总量的 17.6 倍。伴随经济的高速增长,我国财政收入也在迅速增加。1992 年,我国财政收入总量为 3483.37 亿元,2001 年达到了 16386.04 亿元,10 年间增长了 4.7 倍,2011 年我国财政收入达到了 103847.43 亿元,是 1992 年的 29.8 倍。经济发展、财政实力的增强,为社会保障制度的发展奠定了坚实的物质基础。由于我国长期采取重城镇、轻农村的发展思路,广大农民为国家的工业化、现代化作出了重大的贡献,但是城乡收入差距却在不断拉大。社会保障作为调节收入差距的重要措施,本应该为城乡统筹发展作出贡献,然而却采取城乡

表 1-1 1992~2012 年我国 GDP 和财政收入情况

年份	GDP		财政收入		年份	GDP		财政收入	
	总量 (亿元)	增长率 (%)	总量 (亿元)	增长率 (%)		总量 (亿元)	增长率 (%)	总量 (亿元)	增长率 (%)
1992	26924	—	3483	—	2003	135823	12.9	21715	14.9
1993	35333	31.2	4349	24.8	2004	159878	17.7	26396	21.6
1994	48198	36.4	5218	20.0	2005	184937	15.7	31649	19.9
1995	60793	26.1	6242	19.6	2006	216314	17.0	38760	22.5
1996	71177	16.7	7408	18.7	2007	265810	22.9	51322	32.4
1997	78973	11.0	8651	16.8	2008	314045	18.1	61330	19.5
1998	84402	6.9	9876	14.2	2009	340903	8.6	68518	11.7
1999	89677	6.2	11444	15.9	2010	401513	17.8	83102	21.3
2000	99215	10.6	13395	17.0	2011	472882	17.8	103874	25.0
2001	109655	10.5	16386	22.3	2012	519322	7.8	117210	12.8
2002	120333	9.7	18904	15.4					

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》数据计算得出。

① 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨 [M]. 北京: 商务印书馆, 2009: 211-213.



有别的制度安排，导致城乡之间财政投入水平差距悬殊。为了提高农民收入水平，拉动农村经济发展，必须加大对农村社会保障的财政投入力度，而国家财政实力的迅速增长也为增加农村社会保障公共投入提供了保障。

由于农民自身筹资能力的限制，农村社会养老保险制度在很大程度上取决于国家的经济状况及财政实力。在经济快速增长、政府财政收入不断增加的同时，由于我国收入分配制度的不完善，导致地区之间、城乡之间、不同社会群体之间收入差距不断拉大。为了缩小贫富差距，缓和不同群体之间的社会矛盾，促进基本公共服务的均等化，政府提出“民生财政”的政策。民生财政强调关注民生、服务民生，它是在经济高速增长的基础上采取的促进基本消费均等化，增强公民幸福指数的财政，是对长期以来我国奉行的“建设财政”的一种纠正。总之，经济高速发展，财政实力增强，为财政支持农民社会养老保险制度奠定了坚实的物质基础，而“民生财政”政策的提出则为财政支持农民社会养老保险制度提供了政策基础。

四、农民社会养老保险制度的公共投入尚存在较大优化空间

“新农保”与传统农村社会养老保险制度相比，最大的特色在于增加了政府公共投入，充分体现了政府的责任。根据国发〔2009〕32号文件的内容，新型农村社会养老保险制度的资金来源包括个人缴费、集体补助和政府补贴三部分，体现了三方的责任分担机制。但是目前农民社会养老保险制度的公共投入还存在较大的优化空间：一是公共投入的责任分担机制不健全；二是公共投入的总体水平偏低；三是政府公共投入缺乏财政预算保证制度。

首先，公共投入的责任分担机制不健全。国务院颁布的《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》中，对于各项政府的公共投入责任进行了划分，形成了“新农保”的财政责任分担机制，但是存在以下三方面的问题：一是中央财政与地方财政的责任划分不合理；二是地方各级政府财政责任划分缺乏统一的标准；三是市、县级地方政府面临较大的财政硬约束。

其次，公共投入的总体水平偏低。近年来农民养老保险的实际保障水平呈现上升趋势，尤其是2009年新型农村社会养老保险制度实施以来，政府财政增加了对制度的公共投入，保障水平的上升趋势非常明显。但是总体待遇水平仍然偏低，距离农民养老适度需求水平的满足尚有较大差距。政府公共投入目前主要体