

海峡两岸

农村社会保险理论与实践研究

STUDIES ON CROSS-STRAITS
THEORY AND PRACTICE OF RURAL
SOCIAL SECURITY

主 编 米 红 赵殿国
副主编 杨贞贞



華齡出版社

海峡两岸农村社会 保险理论与实践研究

主 编 米 红 赵殿国

副主编 杨贞贞

华 龄 出 版 社

责任编辑：程 扬
装帧设计：吴 晋
责任印制：李未圻

图书在版编目 (CIP) 数据

海峡两岸农村社会保险理论与实践研究/米红, 赵殿国主编. —北京: 华龄出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 80178 - 929 - 7

I. ①海… II. ①米… ②赵… III. ①农村—社会保
险—中国—文集 IV. ①F842.61-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 003688 号

书 名: 海峡两岸农村社会保险理论与实践研究
主 编: 米 红 赵殿国
出版发行: 华龄出版社
印 刷: 三河科达彩色印装有限公司
版 次: 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本: 880×1230 1/32 印张: 12.875
字 数: 320 千字 印数: 1 500 册
定 价: 28.00 元

地 址:	北京西城区鼓楼西大街 41 号	邮 编:	100009
电 话:	84044445 (发行部)	传 真:	84039173

序 言

中国是一个人口规模大、农村人口仍占多数、人口年龄结构失衡、抚养系数不断增大、城乡区域发展差异显著的老年型国家。在今后相当一段时期，尽快推进新型农村社会养老保险制度的建立，加快 60 岁以上老人的全覆盖，是确保广大农村居民老年基本生活需求的迫切现实需要；同时，也是破解我国城乡二元体制结构，加快城乡统筹步伐的关键点；更是维持农村社会稳定，推进农村社会经济全面健康发展和实现和谐社会的重要举措。

本系列论文以城乡统筹为目标，以农村社会养老保险制度为切入点，围绕“新型农村社会养老保险试点制度完善与发展研究”、“海峡两岸农村社会保险制度比较研究”、“农村医疗合作保险制度完善与发展研究”等主题而展开，丰富和提升了我国社会保障制度理论内容和研究水平。

研究表明：

(1) 当前我国社会保障制度体系建设进入由城乡分割走向城乡统筹发展的关键阶段，农村社会保障制度的建设与完善则是重要切入点，而如何在人口老龄化高峰到来之前妥善解决农村养老问题则显得尤为重要和迫切；

(2) 随着城乡经济社会的发展以及民众医疗保障水平的提升，打破根据身份、职业而设置的医疗保险制度界限，加快推进新型农村社会医疗制度的整合成了客观趋势；

(3) 坚持重点保障与特殊扶助相结合，一般制度安排与专项制度安排相结合原则，将占我国残疾人口四分之三以上的农村残

疾人纳入覆盖城乡居民的社会保障体系并予以重点保障和特殊辅助,是实现“平等、参与、共享”目标与基本公共服务均等化的强有力制度保证;

(4) 台湾老年津贴用以补充农保无老年给付的不足,最终增进农民福祉,这也是中国大陆新型农村社会养老保险制度实施的宗旨。但是台湾与大陆城乡社会经济发展水平的差异,也决定了其老年保障发展的差异:台湾老年津贴具有普遍福利性,中国大陆新型农村社会养老保险制度则具有保险与福利双重特性。台湾国民年金制度的目的是针对目前尚无任何公共年金保障的人口,其保护弱势公民的社会安全网功能值得肯定与借鉴,但其因逐渐失去保险大数法则及风险共摊原则而带来的财务风险问题,也同样为中国大陆新型农村社会养老保险制度的全覆盖后的有效推进提供了重要的借鉴;

(5) 台湾全民健康保险因其拥有的涵盖普遍性、给付完整性、就医的自由选择、成功的费用控制与可负担性及医疗质量等五大价值而取得国际声望以及较高的民意支持,而这五大价值也是当前中国大陆新型农村合作医疗保险制度甚至是整个社会医疗保险制度体系应借鉴的地方,但同时也要注意福利刚性需求所带来的基金支付问题。

需要说明的是,本论文集成果主要来源于2011年9月8—9日在浙江大学举办的《首届海峡两岸农村社会保险理论与实践研讨会》的部分优秀论文和研究报告。该会议受国家社会科学规划基金项目“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系研究”(07ASH009)、国家社会科学基金重点项目“新型农村社会养老保险制度研究”(NO. 09AZD031)、国家科技计划课题“劳动保障政策仿真模型平台与决策支持系统——专业模型开发”(2012BAK22B02)和美国福特基金“国家新农保试点政策评估”(1115—1379)资助,由中国社会保险学会农村社会保险委员会、

浙江大学公共管理学院、台湾社会福利学会、台湾中正大学社会福利系共同举办。

其中，台湾中正大学社会福利学系陈孝平副教授，台湾世新社会发展所所长黄德北教授，人力资源和社会保障部农村社会保险司高帆处长等海峡两岸领导与学者予以高度重视。浙江大学姚先国教授、何文炯教授、余潇枫教授、郭继强教授、林卡教授、胡税根教授等也从百忙中抽空参与此次会议，或发表精彩演讲或参与热烈讨论。在此，我们表示衷心的感谢。

同时，感谢浙江大学劳动保障与社会政策研究中心与非传统安全与和平发展研究中心的大力支持。感谢浙江大学社会保障政策仿真与人口数据挖掘课题组成员陈立影、郭璐璐、王鹏、张田田、袁晓航、裘潇远、赵汝敏、刘妍、牛春晓、韩娟、项洁雯、童素娟、周伟、封宁、朱海扬等为会议前后所做的心热与周到的服务。感谢张田田同学在书稿校对方面的工作。最后，感谢华龄出版社对本书出版的大力帮助和支持。

编 者

于 2012 年 1 月 8 日

目 录

新型农村社会养老保险推进之路	赵殿国 (1)
中国国民年金制度——建立统一的社会养老 保险制度的目标模式	高 帆 (13)
从新农合到城乡医疗一体化：中国大陆新型农村合作 医疗制度的现况与发展之研究	黄德北 (24)
海峡两岸农村社会保险制度的比较研究	姚莉佳 米 红 (56)
台湾全民健康保险的成就、挑战与改革	陈孝平 (69)
迈向竞争型福利国家：2030 台湾福利国家愿景	吕建德 (98)
台湾农民健康保险、老农津贴与国民年金制度间 竞合关系之探讨	吴明儒 (104)
新型农村社会养老保险适度保障水平研究	张祖平 马碧莹 (138)
长期照护保险的财务规划	郑清霞 (153)
福利国家的重构：以德国长期照护保险制度的建置与 改革为例兼论对台湾制度规划之启发	陈明芳 (189)
我国农村残疾人社会保障制度建设的思路	许 琳 (234)
宁夏回族自治区新型农村社会养老保险制度研究	米 红 李长存 方锐帆 王晓琴 (247)
农村社会养老保险政府责任供给机制的构建	曹信邦 (264)
新型农村合作医疗制度的整合	高和荣 (281)
加强我国农村社会保障管理	田家官 (293)

新型农村社会养老保险可持续运营的系统动力学

- 仿真研究——以长兴县为例 王 鹏 裘潇远 (302)
- 新型农村社会养老保险政策评估
..... 米 红 赵汝敏 牛春晓 (317)
- 西安市高陵县农民参加新型农村社会养老保险
- 现状分析与对策研究 赵汝敏 牛春晓 刘 妍 (344)
- 高龄化社会退休人力的社会参与分析与活化
- 策略建构：以台湾社会的经验为例 魏书娥 (367)
- 农村小区产业发展：以山楂脚森林红茶为例 黄彦宜 (388)

新型农村社会养老保险推进之路

人力资源和社会保障部农村社会保险司原司长

中国社会保险学会副会长

农村社会保险委员会主任

赵殿国

一、农村社会养老保险经过了长期艰难的探索

(一) 问题的提出及历史背景

1986年，国家“七五”计划提出“探索研究建立农村社会保险制度，并根据各地经济发展情况，进行试点，逐步实行”。

背景一：土地家庭联产承包制在农村普遍推开。

背景二：计划生育基本国策在农村全面实行。

(二) 探索和试点

1. 根据国家“七五”计划的要求进行探索，形成四种类型：

一是按项目多寡分为综合型和单项型；

二是按投保者工作性质分为务工、务农和农村一体化三种；

三是按筹资方式分为现收现付式、预先积累式和部分积累三种；

四是按统筹层次分为村、乡（镇）和县级三种。

2. 根据国务院〔1991〕33号文件关于“农村（乡镇企业）的养老保险改革由民政部负责的相关要求，制定方案，进行试点，主要做法：

一是农民个人缴费为主，集体补助为辅，国家政策扶持；

二是建立个人账户，个人缴费和集体补助全部记入个人账

户，资金按照国家规定运营增值；

三是参保农民 60 周岁，按照其个人账户资金累积总额和精算公式计发养老金；

四是以县级为单位，建立农村一体化的养老保险制度。

3. 根据国办〔1995〕51 号文件要求，加强管理，稳定发展

一是经中编办批准，在民政部内设机构中设立农村社会保险司，并成立了农村社会养老保险管理服务中心；

二是国务院办公厅转发了民政部《关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》。

国务院办公厅通知强调：“实践证明，在农村群众温饱问题已基本解决、基层组织比较健全的地区，逐步建立农村社会养老保险制度，是建立健全农村社会保障体系的重要举措，对于深化农村改革、保障农民利益、解除农民后顾之忧以及落实计划生育基本国策、促进农村经济发展和社会稳定，都具有深远的意义。各级政府要切实加强领导，高度重视对农村社会养老保险基金的管理和监督，积极稳妥地推进这项工作。”

李鹏总理在第十次全国民政会议的讲话中强调：“农村社会养老保险是民政工作的一件大事。现在我国有 8 亿多人口在农村，养老是大问题。我希望你们创造一条好的经验，把这项工作做好。”

三是下发了《县级农村社会养老保险管理流程》、《关于加强农村社会养老保险基金风险管理的通知》等规范性文件；

四是提出 1998 年为管理年，通过抓管理，促发展，增效益，保安全。

（三）职能划转和整顿规范

1. 职能划转：1998 年 3 月，九届全国人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》，决定将民政部管理的农村社会保险划入新成立的劳动和社会保障部，实行全国社会保险的统一管理。

1998年6月,《国务院办公厅印发劳动和社会保障部职能配置内设机构和人员编制规定的通知》,再次明确职能划转,并批准内设机构设立农村社会保险司。

2. 整顿规范:1999年7月,《国务院批转整顿保险业工作小组〈保险业整顿与改革方案〉的通知》指出:“目前我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件。对民政系统原来开展的‘农村社会养老保险’,要进行清理整顿,停止接受新业务,区别情况,妥善处理,有条件的可以逐步将其过渡为商业保险。”

一是成立整顿工作机构,广泛开展调研;

二是摸清基金底数,加强基金监管;

三是拟定整顿方案;

四是区别情况,分类指导。

(四) 启示与反思

1. 有益的探索

一是对收入低且不稳定的农民建立养老保险是世界性的难题,我国初步探索出一条符合中国国情的路子;

二是制度模式和筹资方式符合当时农村经济发展水平,适应农村文化和农民心理承受能力;

三是有利于提高老年农民的收入和计划生育基本国策的实施;

四是长期艰苦的探索为今后制度创新 and 健康发展打下了良好的基础。

2. 存在的问题

一是认识长期不统一,政策变化无常,影响政府在农民中的信誉;

二是政府没有投入,各级政府职责不清,使这项制度难以建立和可持续发展;

三是土地承包特别是农村税费改革,大部分村集体经济捉襟

见肘，难以对农民参保给予补贴；

四是农民增收困难，缴费能力有限，难以保障老年基本生活。

二、建立新型农村社会养老保险的条件已经具备

（一）中央有明确要求

一是《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》和国家“十一五”规划提出，“按照城乡统筹的要求，逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入”，“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”；

二是党的十七大和政府工作报告提出，“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”，并要求“探索建立农村养老保险制度，鼓励各地开展农村养老保险试点”；

三是党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中进一步提出，“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则，加快建立农村社会保障体系。按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求，建立新型农村社会养老保险制度”；

四是2008年12月中央经济工作会议和2009年召开的全国人大会议政府工作报告提出新型农村社会养老试点覆盖10%的县（市、区、旗）；

五是2009年国务院第70次常务会议原则通过了《关于新型农村社会养老保险试点的指导意见》，并于2010年8月18日召开全国新农保试点工作会议。温家宝总理出席会议并作重要指示，张德江副总理作总结讲话；

六是2010年政府工作报告提出新农保试点扩大至全国23%的县（市、区）。国务院101次常务会议决定2010年7月1日在

西藏及四省藏区、新疆南疆三地州和所有边境县、国家扶贫县，开展新农保试点；其他省、自治区、直辖市再按 10% 左右的县（市、区）于 2010 年 10 月 1 日扩大试点。

七是 2011 年政府工作报告提出新农保试点覆盖 40% 的县（市、区），4 月国务院第 152 次常务会议又决定新农保试点覆盖 60% 的县（市、区），同时决定城镇居民养老保险试点与新农保试点同步进行。

（二）农民有迫切需求

一是农村老龄化、家庭小型化和空巢化日益严重；

二是农村老人收入远远低于城市而贫困发生率大大高于城市；

三是子女赡养老人的负担越来越重，赡养老人的观念越来越淡薄。

（三）各界有广泛共识

一是落实和实践科学发展观、以人为本、执政为民、改善民生的重要举措；

二是解决三农问题、建设社会主义新农村和全面实现小康社会的重要内容；

三是统筹城乡协调发展、加快城乡居民社会保障体系建设、促进社会公平正义和农村社会和谐安定的必然要求；

四是提高农民消费预期、扩大内需、应对当前国际金融危机、促进我国经济发展的有效手段。

（四）工作有较好基础

一是长期艰苦的探索为制度创新打下良好的基础；

二是初步建立了从中央到基层的工作队伍和工作网络；

三是形成一定规模。到 2008 年底，全国 27 个省（区、市）的 1 955 个县（市、区）不同程度开展这项工作，5 595 万农民参保，积累基金近 400 亿元，500 多万参保农民领取了养老金，当年支付养老金 57 亿元。

(五) 试点有丰富经验

党的十六大以来，特别是十七大以来，各地积极探索新的农村社会养老保险制度，全国试点县（市、区）将近 500 多个。

1. 制度模式创新，主要有三类：

一是采取个人账户完全积累；

二是社会统筹与个人账户相结合；

三是基础养老金与个人账户相结合。

2. 筹资方式创新，主要是增加了财政补贴，补贴方式主要有三类：

一是补缴费，即“进口补”；

二是补给付（养老补贴或基础养老金），即“出口补”；

三是缴费和给付都补，即“两头补”。

3. 给付方法创新，主要是解决已经 60 岁以上农民养老问题，也有三类：

一是个人少补缴，政府多补贴，即缴即领养老金；

二是只要子女参保缴费，老人可直接领取养老金；

三是无条件享受政府发放的养老金。

(六) 财政有保障能力

一是财政收入快速增长，为新农保制度建设提供了有利条件；

二是调整支出结构，建立公共财政即可大幅增加对新农保的投入；

三是政府土地出让金应当主要用于农民；

四是国有资产利润及增值减持应当反哺农民。

三、加快建立新型农村社会养老保险制度

(一) 把制度缺失摆在社会保障体系建设优先和突出的位置

一是养老保险是社会保障体系建设的薄弱环节，而农村社会养老保险制度建设严重滞后；

二是先行试点，以后逐步扩大试点；

三是根据经济发展和试点情况将在全国普遍推行，2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

（二）把握新农保制度建设的基本原则

基本原则：保基本、广覆盖、有弹性、可持续。

一是从农村实际出发，低水平起步，筹资和待遇标准要与经济发展及各方面承受能力相适应；

二是个人（家庭）、集体、政府合理分担责任，权利和义务相对应；

三是政府主导和农民自愿相结合，引导农民普遍参保；

四是中央确定基本原则和主要政策，地方制定具体办法，对参保居民实行属地管理。

（三）制度模式

制度模式：基础养老金与个人账户相结合。

1. 建立个人账户

一是体现权利与义务相对应，效率与公平相结合；

二是缴费管理灵活，适应农村差异大、农民收入低、从业不稳定的特点；

三是农民看得见、查得到，适应农民担心“一平二调”、“大锅饭”的心理。

2. 建立基础养老金

一是体现党和政府对农民的关怀，体现新农保制度的基本性、公平性和普惠性；

二是确保最低养老金全国统一，同一地区参保农民将来领取的基础养老金水平是相同的；

三是基础养老金水平将根据经济发展水平不断提高，使广大农民共享经济发展成果。

(四) 筹资方式

新农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。

1. 个人缴费。参加新农保的农村居民应当按规定缴纳养老保险费。缴费标准目前设为一年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元五个档次，地方可以根据实际情况增设缴费档次。参保人自主选择档次缴费，多缴多得。国家依据农村居民人均纯收入增长等情况适时调整缴费档次。

2. 集体补助。有条件的村集体应当对参保人缴费给予补助，补助标准按照《村民委员会组织法》由村民会议民主确定。鼓励其他经济组织、社会公益组织、个人为参保人缴费提供资助。

3. 政府补贴。政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金，其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东部地区给予 50% 的补助。地方政府应当对参保人缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年 30 元；对选择较高档次标准缴费的，可给予适当鼓励；对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府应适当代其缴纳最低标准的养老保险费。

(五) 待遇给付

养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金组成，支付终身。

1. 中央确定的基础养老金标准为每人每月 55 元。地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准，对于长期缴费的参保农村居民，可适当加发基础养老金，提高和加发部分的资金由地方政府支出。

2. 个人账户养老金的月计发标准为个人账户全部储存额除以 139（与现行城镇职工基本养老保险个人账户计发系数相同）。参保人死亡，个人账户中的资金余额，除政府补贴外，可以依法继承；政府补贴余额用于继续支付其他参保人的养老金。

（六）领取条件

年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的农村有户籍的老年人，可以按月领取养老金。

新农保制度实施时，已年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的，不用缴费，可以按月领取基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参保缴费；距领取年龄不足 15 年的，应按年缴费，也允许补缴，累计缴费不超过 15 年；距领取年龄超过 15 年的，应按年缴费，累计缴费不少于 15 年。

（七）基金管理与监督

1. 基金管理

新农保基金纳入社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，单独记账、核算，按有关规定实现保值增值。目前试点阶段，新农保基金暂实行县级管理，随着试点扩大和推开，逐步提高管理层次；有条件的地方也可直接实行省级管理。

2. 基金监督

各级人力资源和社会保障行政部门要切实履行新农保基金的监管职责，制定完善新农保各项业务管理规章制度，规范业务流程，建立健全内控制度和基金稽核制度，对基金的筹集、上解、划拨、发放进行监控和定期检查，并定期披露新农保基金筹集和支付信息，做到公开透明，加强社会监督。财政、监察、审计部门按各自职责实施监督，严禁挤占挪用，确保基金安全。试点地区新农保经办机构 and 村民委员会每年在行政村范围内对村内参保人缴费和待遇领取资格进行公示，接受群众监督。

（八）经办服务

1. 建立档案

开展新农保试点的地区，要认真记录农村居民参保缴费和领取待遇情况，建立参保档案，长期妥善保存。

2. 开发统一信息系统