

# 东北振兴与三农问题

首届东北农村发展论坛论文集

Dongbeizhenxingyusannongwenti  
Shoujiedongbeinongcun  
Fazhanluntanlunwenji

梁启东 主编  
张磊 李小丽 王丹 副主编



辽宁民族出版社

# 东北振兴与三农问题

首届东北农村发展论坛论文集

Dongbeizhenxingyusannongwenti

Shoujiedongbeinongcun

Fazhanluntanlunwenji

梁启东 主编

张磊 李小丽 王丹 副主编



辽宁民族出版社

© 梁启东 2016

## 图书在版编目 (CIP) 数据

东北振兴与三农问题: 首届东北农村发展论坛论文集 / 梁启东主编. —沈阳: 辽宁民族出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5497-1312-7

I. ①东… II. ①梁… III. ①区域经济发展—东北地区—文集 IV. ①F127.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 089468 号

## 东北振兴与三农问题

DONGBEIZHENXING YU SANNONGWENTI

---

出版发行者: 辽宁民族出版社

地 址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003

印 刷 者: 沈阳航空发动机研究所印刷厂

幅面尺寸: 145mm×210mm

印 张: 11.5

字 数: 300 千字

出版时间: 2016 年 5 月第 1 版

印刷时间: 2016 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 璜

封面设计: 杜 江

责任校对: 林 华

---

标准书号: ISBN 978-7-5497-1312-7

定 价: 38.00 元

法律顾问: 陈 光

版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 请与出版社联系调换

网址: [www.lnmzchs.com](http://www.lnmzchs.com)

淘宝网店: <http://lnmz2013.taobao.com>

举报电话: 024-23284336

邮购电话: 024-23284335

联系电话: 024-23284340

# 供给侧结构性改革背景下的 东北农村发展 (代序言)

习近平总书记强调，重农固本，是安民之基。任何时候都不能忽视农业、忘记农民、淡漠农村，始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。2016年是我国“十三五”的开局之年，“十三五”时期的第一个“中央一号”文件《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》又一次聚焦“三农”。这是自2004年以来，中央一号文件连续13年聚焦“三农”。这个文件，首次提出了农业供给侧结构性改革的目标和路径，抓住农业供给侧问题，可谓是抓住了现代农业发展的关键，农业供给侧改革不仅关系国家全局供给侧改革战略的成败，更是关系到我国2020年能否如期实现全面小康社会。

当前，我国主要农产品已从过去的供需紧张状态转向紧平衡状态，部分品种还出现了结构性过剩局面，农业生产面临农产品价格“天花板”压顶和生产成本“地板”抬升的双重制约，国内外农产品价格倒挂日趋严重，粮食产量、库存量、进口量“三量齐增”，亟需农业在供给端进行结构性改革，转变农业发展方式。农业的供给侧改革是我国农业结构调整的“升级版”，也是当前我国转变农业发展方式的“总抓手”。

今年中央一号文件将农业供给侧结构性改革可以概括为六大任务，即“调结构、提品质、促融合、去库存、降成本、补短板”。“调结构”就是要优化农业生产的品种结构、优化经营体系结构、发展新型农业经营主体和服务主体，提高农业规模化经营水平，这是推动农业供给侧结构性改革的重要抓手。“提品质”就是着力提升农产品质量安全水平，

特别是要提高消费者对国内农产品的信任度。“促融合”即要促进农村一、二、三产业融合发展，要把农业生产与农产品加工流通和农业的休闲旅游融合起来，培育壮大农村新产业、新业态。“去库存”当前的重点是要消化挤压农产品特别是玉米库存。“降成本”就是着力降低农业生产成本。“补短板”重点是持续改善农业的基础设施，加强农业资源的保护和修复。六大任务并举推进，推动我国农业走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

东北地区作为我国的产粮基地，在稳定粮食价格，保障民生方面发挥着重要的作用。巩固农业的基础地位是振兴东北地区老工业基地的重要条件。农业的振兴是东北老工业基地振兴的重要目标，现代化大农业的发展是东北新一轮振兴的基石。近几年，我国出台的几次东北振兴文件都特别提到了发展农业的重要内容。2014年的《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》即28号文件，强调了要巩固提升东北商品粮生产核心区地位、创新现代农业发展体制、加强粮食仓储和物流设施建设等重要内容。2015年底讨论、即将公布的《中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》提出，加快发展现代化大农业，率先构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，着力提高农业生产规模化、集约化、专业化、标准化和可持续发展能力，使现代农业成为重要的产业支撑。

坚持统筹城乡经济社会协调发展，实现工业与农业、城市与农村发展的良性互动。发挥东北地区农业优势，加大对粮食生产区的扶持力度，加强农田水利建设，改善农业生产条件，巩固东北地区国家重要商品粮基地地位。发展优质、生态、安全的现代农业，建设绿色、无公害农产品优势产业带，向专业化、标准化、特色化和规模化方向发展，扩大农产品出口。利用丰富的粮食资源，大力发展畜牧业。发挥农垦系统优势，壮大农业产业化龙头企业，延长产业链。加强农产品市场体系和农业市场信息体系建设，提高农业市场化水平。

可以说东北振兴的关键在供给侧改革，东北农业的振兴发展也在于供给侧改革。推进农业供给侧结构性改革，根本上要改变现阶段农业供给与人民群众日益增长的对高质量农产品及农业多种功能需求不匹配的结构失衡局面，解决供给结构不合理、生产成本低、资源透支利用的

问题，最终是要矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高全要素生产率，提升农业质量效益和竞争力。推进农业供给侧结构性改革，核心是围绕市场需求进行生产，优化资源配置，扩大有效供给，增强供给结构的适应性和灵活性，使农产品供给更加契合消费需求，更加有利于资源优势的发挥，更加有利于生态环境的保护，真正形成更有效率、更有效益、更可持续的农产品有效供给体系。

推进农业供给侧结构性改革是一篇涉及生产力调整和生产关系变革的大文章。既包括产品供给问题，也包括服务供给问题，不仅要满足多样化、品质化的产品需求，同时还需应对农业多功能性相伴生的服务性需求。既有农产品生产本身的问题，也广泛涉及加工流通环节。满足农产品终端需求，不仅要改进农业生产，还要改进农产品加工、储运和营销，只有把整个链条都搞好了，把其中的生产力、生产关系问题都理顺了，才能充分释放供给效能，提升供给体系质量和效率。

黑龙江、吉林、辽宁三省社会科学院的研究人员，近年来一直关注东北振兴中的“三农”问题，投入了大量的人力物力财力，进行深入的调查研究，形成了若干研究成果。特别是集中关注了东北地区“新型城镇化”、“土地流转”、“新型农业经营体系”、“城乡一体化”、“农村治理”等农业供给侧热点问题。从2015年下半年开始，三省的社科院农发所即开始筹备举办“东北振兴与东北农业供给侧改革”研讨会。本书就是三省专家学者为论坛撰写的论文汇编。寄希望通过论文集的出版和论坛的举办，为新一轮东北振兴以及东北大农业发展做出新的更大的贡献。

梁启东

2016年3月于沈阳

# 目 录

## 辽宁卷

新型农村养老保险制度创新的制约因素与路径选择——基于城乡

|                                   |         |    |
|-----------------------------------|---------|----|
| 统筹发展的视角 .....                     | 郑吉友     | 1  |
| 中国基层农业技术推广体系运行问题研究 .....          | 范忠宏     | 10 |
| 辽宁构建新型农业经营体系建设的路径选择 .....         | 侯荣娜     | 19 |
| 长三角地区城镇化建设的基本经验及启示 .....          | 胡丽华     | 29 |
| 法国农村养老保险制度对中国的启示——以辽宁为例<br>.....  | 李坤英 王敏洁 | 41 |
| 辽宁新型农业经营主体——家庭农场发展探析 .....        | 马 琳     | 53 |
| 加快辽宁现代农业物流发展的几点思考 .....           | 王慧娟     | 62 |
| 基于“生存保障”的失地农民补偿体系理论与实践研究<br>..... | 闫琳琳 王磊  | 68 |
| 辽宁农地资源节约集约利用问题研究 .....            | 于 彬     | 86 |
| 推进新型城镇化融资的市场化转型 .....             | 张国俊     | 96 |

## 吉林卷

|                           |     |     |
|---------------------------|-----|-----|
| 东北三省现代知识型农民的培育策略 .....    | 丁 冬 | 104 |
| 东北地区提高农业综合生产能力问题研究 .....  | 倪锦丽 | 115 |
| 东北三省城乡一体化发展对策研究 .....     | 孙葆春 | 126 |
| 东北三省农村环境治理问题研究 .....      | 姚震寰 | 139 |
| 东北三省农村治理法治化问题研究 .....     | 刘星显 | 149 |
| 东北三省农机购置补贴政策的实施成效分析 ..... | 曲会朋 | 160 |
| 东北三省农业社会化服务发展对策研究 .....   |     | 170 |

|                        |     |     |
|------------------------|-----|-----|
| 东北三省小城镇建设对策研究 .....    | 徐 嘉 | 181 |
| 东北三省新型城镇化发展路径研究 .....  | 王天新 | 192 |
| 东北农村传统文化研究 .....       | 佟大群 | 202 |
| 关于吉林省发展“粮食银行”的思考 ..... | 姚 堃 | 211 |
| 吉林省新农村建设发展问题研究 .....   | 李冬艳 | 219 |
| 东北三省乡村治理机制的探索 .....    | 王 一 | 229 |
| 东北三省生态农业发展问题研究 .....   | 张 磊 | 240 |

## 黑龙江卷

|                                       |          |     |
|---------------------------------------|----------|-----|
| 黑龙江省农村扶贫开发研究 .....                    | 赵 勤      | 250 |
| 黑龙江省土地流转市场影响因素分析 .....                | 李 栓      | 260 |
| 企业参与生态农业发展的模式研究 .....                 | 孙国徽      | 269 |
| 东北三省农村扶贫开发问题研究 .....                  | 孙浩进, 王明倩 | 279 |
| 黑龙江省农地抵押贷款障碍分析与对策建议 .....             | 陈秀萍      | 289 |
| 黑龙江省培育新型职业农民的路径选择 .....               | 李小丽      | 300 |
| 黑龙江省寒地黑土耕地资源面临的问题及保护对策 .....          | 刘小宁      | 308 |
| 东北三省现代农业经营体系建设问题研究 .....              | 冉政语      | 318 |
| 东北三省农业机械化发展研究 .....                   | 宋晓丹      | 325 |
| 东北三省农村劳动力转移现状及对策分析 .....              | 王力力      | 337 |
| 黑龙江省现阶段农业机械化发展问题研究 .....              | 邢 明      | 345 |
| 粮食主产区新型城镇化建设的瓶颈与破解对策——黑龙江省为例<br>..... | 吕 萍      | 353 |



# 新型农村养老保险制度创新的制约 因素与路径选择 ——基于城乡统筹发展的视角<sup>①</sup>

郑吉友

**摘要：**农村社会养老保险制度属于基本养老保险范畴，是我国农村社会保障体系的重要组成部分。文章基于城乡统筹发展的视角，从目前新型农村养老保险制度的政策解析入手，厘清我国农村养老保险制度的政策发展脉络，探究阻碍我国农村养老保险制度创新的深层次制约因素，试图构建基于城乡统筹发展，符合不同地域经济社会发展水平的保基本、广覆盖、有弹性、可持续的新型农村养老保险制度。

**关键词：**城乡统筹；新型农村养老保险制度；创新

农村社会养老保险制度是我国农村社会保障制度的有机组成部分，长期以来，由于我国城乡二元结构的体制性因素制约，使得构建适合城乡统筹的养老保险模式步履维艰。因此，构建具有中国特色的新型农村养老保险制度，是事关社会和谐稳定、公平正义与城乡统筹发展的重大战略问题。笔者基于城乡统筹发展的视角，试图对构建新型农村养老保险制度的模式进行合理性和可行性分析，以促进我国新型农村养老保险制度的可持续发展。

## 一、新型农村养老保险制度的政策解析

党的十六届三中全会明确提出“五个统筹”的战略构想，并将统筹城乡发展摆在首要位置。建立新型农村社会养老保险制度（以下简称“新农保”）是统筹城乡经济社会发展、全面建设小康社会的必然要

---

<sup>①</sup> 基金项目：国家社会科学基金项目（13CGL006）的阶段性研究成果。

求。相对于我国 20 世纪 90 年代开展的农村社会养老保险制度,“新农保”新在各级政府和村集体逐步建立农民参保补贴制度,实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资办法,逐步适应不同地区、不同群体的特点和需求。“新农保”的发展经历了地方自主实践,中央学习吸收经验、中央开展试点、试点到逐步推开等几个阶段,并根据不同地区的经济社会发展状况有步骤有秩序地推进<sup>[1]</sup>。党的十六届六中全会明确提出,到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十七届三中全会又进一步提出“建立新型农村社会养老保险制度,创造条件探索城乡养老保险制度有效衔接办法”。为保障农村居民年老时的基本生活,解决农村居民的后顾之忧,2009 年 9 月 1 日,国务院颁布《关于开展新型农村社会养老保险制度试点的指导意见》(国发[2009]32 号)(以下简称“指导意见”),提出尝试为农民建立有政府补贴的普惠型农村社会养老保险制度。“新农保”试点首先在全国 10% 的县进行,并逐步扩大试点范围,试点方案由个人缴费、集体补助和政府补贴相结合,养老金待遇的基础养老金部分由政府支付<sup>[2]</sup>。至 2012 年底,基本实现了新型农村社会养老保险制度的全覆盖。2012 年 5 月,国务院常务会议通过了《社会保障“十二五”规划纲要》,明确提出要加快城乡社会保障统筹,整合城乡社会保障制度的战略举措。同年 11 月,人力资源和社会保障部颁布《城乡养老保险制度衔接暂行办法(征求意见稿)》,标志着养老保险制度城乡衔接迈出实质性的一步。党的十八大报告明确提出“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性,适应流动性,保证可持续为重点,统筹推进城乡社会保障体系建设,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。党的十八届三中全会明确指出,要建立更加公平、可持续的社会保障制度,实行收支两条线管理,管理费用不再从养老基金中支取,鼓励地方政府设置与当地经济发展状况相适应的缴费档次等,这标志着我国的社会保障制度改革从建立制度、扩大覆盖面为主要内容的外延扩张型发展阶段进入到了以完善和优化制度结构,提升制度公平性与可持续性为主要内容的内涵型发展的新阶段。养老保险制度设计本身是着眼于城乡统筹发展的大政方针,致力于解决当下我国农民的养老保障问题,形成以政府为主导,家庭居家养老为基础,集体保障为补充,构建全覆盖、保基本、多层次、

可持续的制度模式，充分调动地方政府的积极性，不断优化激励机制，确保农民应保尽保，明确个人、集体、政府的责任分担边界，统筹规划合理运营，确保农村养老基金保值增值，切实维护农民权益，已成为构建社会主义和谐社会的重要前提和根本保证。

## 二、城乡统筹视域下新型农村养老保险制度创新的制约因素

在我国，随着城镇化进程的持续推进，逐步实现城乡养老保险制度有机衔接不可避免地存在着一系列制约性因素，因此，逐步完善农村养老保险制度模式，有效破解政策灵活性与现实性制约之间的矛盾，是我国农村养老保险制度亟待解决的难题。

### （一）缺乏有针对性的制度设计

在我国社会保障制度设计过程中，长期重城市轻农村，城乡养老保障体系失衡。“新农保”由于缺乏城乡统筹动态调整机制的法律约束，不利于城乡统筹目标的顺利实现。2010年10月28日通过的《社会保险法》第22条明确规定：“国家建立和完善城镇居民社会养老保险制度。省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况，可以将城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险合并实施。”“指导意见”所确定的“新农保”基本方案设计政策性较强，虽明确提出了国家建立和完善新型农村社会养老保险制度，并肯定“新农保”实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合，将建立城乡统筹居民养老保险制度确定为我国养老保险制度发展的一个目标，但该法案对农村社会养老保险制度规定大多为框架体系，对于分担比例、养老金替代率<sup>②</sup>等明确条款尚无具体指导性意见，缺乏针对性，相关法律法规的强制效力较弱，增加了各地实施农村社会养老保险制度的执法难度。

### （二）个人账户养老金统筹层次低

“新农保”基金运营必须依靠大量的财政补贴才能得以维持运行。

---

<sup>②</sup> 养老金替代率，是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率，它是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。按照国际经验，当养老金替代率低于50%的时候，老年人生活便很困难。

在保费缴纳上,政府为60岁以上参保老人每人每月补贴55元基础养老金,这部分资金全部由政府预算支付。随着“新农保”参保缴费人口逐年减少,预计2020年为3亿人,2050年1.27亿人。同时,“新农保”抚养比逐年提高,由2015年的36.2%提高到2030年80.6%,2050年的110.1%,政府为实施“新农保”的农民建立个人账户。个人缴费档次为每年100元、200元、300元、400元、500元,共分为5个档次,县市级政府依据自身税收能力与经济发展状况相应补贴的个人缴费计入个人账户。个人缴费、集体补助、利息收入积累形成个人账户养老金资产,在参保者达到领取条件后,以年金的形式向农村居民按月发放个人账户养老金。在制度设计上虽然根据当地经济社会发展情况考虑制度设计的承担成本,但受到参保人数和抚养比的制约,个人账户养老金统筹层次低加剧了我国养老保险碎片化趋势。同时,“新农保”基金筹集缺乏长期可持续性积累,资金统筹能力有限,筹集机制与运营机制有待完善。因此,实现城乡社会养老保险制度无缝对接还有待于通过城乡统筹提高缴费基数和待遇水平,以确保制度运行的可持续性。

### (三) 基金给付额度不高且保值增值难度较大

“新农保”每年基础养老金给付标准额度为660元,约占全国贫困线标准的28.69%。在我国,国家贫困线是衡量居民基本生活水平的标准,以我国最新全国贫困线为标准,这一标准是每年2300元(约为365美元),目前养老金平均给付额度无法触及国家贫困线的水平<sup>[3]</sup>。同时,个人账户基金积累不足、给付额度有限,个人账户养老金积累并不能给予较高的养老金给付水平,基金保值增值比较困难,缺乏有效的投资运营机制。“新农保”的替代率水平远远低于城镇国有企业、事业单位职工养老金替代率,在经济发达地区甚至相差一半以上,城乡养老保障水平差异悬殊造成城乡养老保障体系的分化趋势日益严峻,对养老保障实现城乡衔接产生较大的不利影响,这一缺陷将限制养老金替代率的提高,无法保障农民的晚年生活。目前,养老保险基金年回报率与年定期存款利率大体相同,但CPI已高于一年期存款利率,银行存款利率远低于资本边际回报率,在高通胀下银行存款真实利率仍然为负,基金运营以购买国家财政发行的高利率债券或银行存款为主,基金运营方式单一。如果对基金投资领域严格限制而不予放宽,基金必然会面临长期

保值增值的压力。因此,基金管理的掣肘在于基金越具规模,保值增值压力越大;基金难以形成规模效益,制度本身就失去了“老有所养”的功能。

#### (四) 财政转移支付力度较小

改革开放以来,我国财政收入稳步增长,在一定程度上为国家实施财政转移支付制度提供了较为坚实的基础。1994年,我国财政体制由包干制向分税制转变,增强了中央政府实施财政转移支付政策的能力。2010年和2011年,各级财政对“新农保”的补贴分别达到228亿元和655亿元,但“新农保”财政补贴占总体财政收入的比例分别为0.27%和0.63%<sup>[4]</sup>。从2009年到2011年,各级财政共为“新农保”和“城居保”两项养老保险拨付补助资金超过1700亿元<sup>[5]</sup>。同时我们也要看到,截止2013年底,职工养老保险参保人数为3.22亿,其中8000多万人领取基本养老金,城乡居民养老保险参保人数为4.98亿,其中1.38亿人领取基本养老金,合计参保8.2亿人,2.18亿人领取基本养老金<sup>[6]</sup>。这对各级财政的财务负担是比较大的,仅靠有限的财政转移支付难以实现各地公共服务均等化的目标,更难以发挥收入再分配的调节功能。因此,“新农保”应针对中央与地方政府的实际承受能力设计不同的缴费层次和待遇标准,使制度设计更具公平性,切实保障和改善民生。

### 三、新型农村养老保险制度创新的路径选择

在新型城镇化进程中,实现城乡社会养老保险制度的统筹发展与无缝对接,到最终建立覆盖城乡居民的社会养老保险制度,是未来中国养老保障体系发展的必由之路。

(一) 构建以财政补贴为主导,社会统筹账户为基础的基金积累制模式

中央政府在“新农保”制度设计上予以制度化和法制化的规范和引导,加大政府财政转移支付以及筹融资力度,通过财政转移支付和收入再分配机制,多渠道、多层次筹集农村养老保险资金。据资料显示,世界各国财政对社会保障资金的投入力度较大。自2009年始,澳大利亚金融研究中心已连续四年发布“墨尔本美世全球养老金指数”(Mel-

bourne Mercer Globle Pension), 用 40 多个指标对各国的养老体系进行评估、排名。其最新的 2012 指数包括 18 个国家, 但涵盖了世界上半的人口, 它将中国排在第 15 位, 被有些媒体炒作为“全球主要国家养老金等级排名中国倒数第四”<sup>[7]</sup>。可见, 各国政府对养老保险制度的重视程度, 具体在政策制定过程中, 可采用各级政府按比例分担的方式加大对农村养老保险的财政扶持力度。基于城乡统筹的发展趋势, 我国社会养老保险制度应着重关注保障对象、覆盖范围、待遇层次、框架体系等关键要素的量化标准, 突出制度设计的普遍性与特殊性, 依据区域通货膨胀率、物价上涨率等因素适度调整缴费年限、缴费率、待遇水平等, 使基金积累更具可持续性。目前, 统筹城乡社会养老保险制度的总体设计要基于各省、市、区(县)实际, 着眼于对现有制度的发展和完善进行定量分析与可行性论证, 以保证农民养老保障水平维持在合理的预期水平, 以实现养老金给付的可持续性<sup>[8]</sup>。我国不同区域的经济社会发展水平具有显著的不平衡性, 城乡收入差距、贫富差距较大, 因此, 关于政府责任设计方面要将统一性与灵活性融入制度设计之中<sup>[9]</sup>。“新农保”的适应性和可推广性主要体现在一是建立动态缴费增长机制, 二是制度模式由原来的完全个人账户模式改革为个人账户与用于待遇调整的调剂金账户相结合的模式<sup>[10]</sup>。基金积累制对个人账户制度在个人养老金缴费中需明确产权, 其跨时性收入再分配功能对于应对人口老龄化风险具有重要作用。

## (二) 建立城乡统筹的基金运营机制与激励机制

“新农保”作为一个刚性的制度安排, 基金的筹集中大部分来自于地方财政, 特别是县、乡镇两级和村集体积累, 而地方财政对于农村社会养老保障的投入与承担能力有限, 各地将面临财政补贴和待遇支付方面的风险。从我国统筹城乡社会保障制度的长远发展考虑, 在“新农保”体系建设方面, 需完善中央政府向地方政府的补贴专项转移支付制度, 由中央财政根据各地财政状况来对“新农保”提供专项财政补贴。在基金运营与统筹层次上需制定具有全局性的战略规划, 形成具有激励意识的体制机制。在建立合理缴费档次的基础上, 增加缴费档次的补贴增量, 调动农民参保积极性。针对不同农民群体的经济承受能力在制度设计上突出层次性和多样性, 纯农民由于缴费能力有限大多选择较低档

次的缴费水平，而农民工和自主创业型农民缴费能力较强，可以选择较高的缴费档次，逐步提高“新农保”养老金替代率，防范逆向选择与道德风险，明确基金个人账户的实账运行，尽可能实现保值增值，以保证农民“退休”后的生活水平，使“新农保”模式下的养老金收益能够满足农民的基本生活需求<sup>[11]</sup>。同时，积极完善“新农保”的激励机制，逐步引入可覆盖城乡的社会保险账户管理信息系统，实现“新农保”与其他相关制度的有效衔接与并轨，为统筹城乡社会保障制度建设奠定重要基础。

### （三）创建“最低养老金+个人账户养老金”的“新农保”制度框架

国发〔2009〕52号文件指出，“新农保”实行“基础养老金+个人账户养老金”的统账结合模式。在“新农保”制度框架设计中，其中个人账户归集农民缴费与集体补助，体现收入再分配和国家责任的财政补贴则专门为每位参保居民建立一个标准统一、以财政补贴为主导的最低养老金制度。最低养老金制度应将“新农保”制度的财政补贴机制与农村最低生活保障制度有机结合，采取社会统筹账户管理方式，参保农民缴费计入个人账户，待遇水平取决于个人账户基金积累。如一个“典型参保农民”退休时可以获得相当于上年农民人均收入17%替代率的个人账户养老金。然而，“新农保”与“城居保”的有效衔接机制亟待完善。当前，必须从宏观高度统一二者的衔接原则，但目前大部分地区尚未制定二者的有效的转移接续办法与合理的转型成本筹集与分担机制。绝大部分地区只是单纯保持在“新农保”制度的建立与完善问题的基础层面上，两种制度衔接过程中只转移个人账户资金，社会统筹基金无法转移，从而影响区域间、城乡间养老金的财政权责对等与收支平衡，降低养老保险制度的公平性与合理性。在制度设计方面尚未考虑到未来如何与城镇基本养老保险制度进行衔接<sup>[12]</sup>。当前试点地区创造性地采取了差异性较大的“新农保”制度模式，这将对未来实现城乡社会养老保险制度并轨与转移接续形成新的障碍，也不利于对“新农保”制度运行进行管理和基金运营实行监管。因此，需要建立一个待遇水平差异较小、制度模式多层次、多维度的新型农村社会养老保险制度。

#### （四）构建城乡统筹的动态协调机制

“新农保”制度创新是一项系统工程，“新农保”养老金待遇低，保基本实现难；广覆盖重“普”轻“惠”，持续难，“新农保”激励难，可持续性堪忧<sup>[13]</sup>。地方政府在贯彻执行中央文件的过程中，缺乏明确的调整依据，对集体补助的数额没有明文规定，关于“城职保”、“城居保”与“新农保”缴费年限累加计算方面，尚无明确的标准。因此，需要充分考虑地方政府财政收入、经济社会发展程度以及农民收入状况等因素，制度设计要体现灵活性和差异性。地方财政投入积极性不高，造成缴费金额与支付水平因经济社会的发展变化而相应做出动态调整，同时，基金收益会因物价指数、通货膨胀等因素的影响而无法实现保值增值。这不仅成为我国今后农村养老保险提高统筹层次所面临的一个难题，也对未来城乡社会养老保险制度的衔接与并轨提出了挑战。鉴于此，建立与“城职保”、“城居保”相协调的调整机制，建立动态可调的农村社会养老保险发放制度，增强社会养老的经济支持能力，使之能够保障农村老年人晚年基本生活<sup>[14]</sup>。通过构建城乡统筹动态协调机制，推进社会保障与城乡统筹的无缝对接，努力实现“新农保”的可持续发展。总之，“新农保”的模式构建需要推进制度创新，在城乡统筹过程中要贯彻“构建社会主义和谐社会”的指导思想，充分考虑农村经济社会发展水平的政策性和历史性制约因素，在不影响财政支付能力的前提下，构建以政府为主导的基金运营机制与激励机制，健全制度项目、扩大制度覆盖面、提高统筹层次与替代率，增强制度公平性，协调不同主体之间的关系以提高制度的管理水平与社会化程度，以保障和改善民生为重点有效提高农村养老公共服务的质量和效益。依据不同地域经济社会发展水平适度提高地方政府补贴匹配比例，优化各级财政对“新农保”的补贴结构，从经济社会发展的宏观角度为“新农保”制度注入新的生机与活力。同时，进一步强化政府责任，加大政府财政投入，科学合理设计分担比例、缴费基准与养老金替代率，缩小城乡差距，切实保障农村居民的养老权益，逐步提高农村养老保障水平，建立与家庭保障、土地保障相结合的新型农村社会养老保险制度，使广大农村居民真正实现“老有所养”。



## 参考文献:

- [1] 邓大松, 刘昌平. 新农村社会保障体系研究. 北京: 人民出版社, 2007: 153-155.
- [2] 赵慧. 中国社会政策创新及扩散: 以养老保险政策为例. 国家行政学院学报, 2013, (6): 44-48.
- [3] [4] 陈丰元, Athar Hussain, 蔡泽昊. 中国农村养老保险: 政策回顾与评价. 东吴学术, 2013, (6): 80-89.
- [5] 王绍光. 中国仍然是低福利国家吗? ——比较视角下的中国社会保护“新跃进”. 人民论坛·学术前沿, 2013, (11): 70-94.
- [6] 胡晓义. 加快建立更加公平可持续的养老保险制度. 求是, 2014, (8): 47-49.
- [7] Australian Centre for Financial Studies, 2012 Melbourne Mercer Global Pension Index, October 2012, <http://www.globalpensionindex.com/pdf/melbourne-mercerglobalpension-index-2012-report.pdf>.
- [8] 戴卫东. 中国农村社会养老保险制度研究述评. 中国农村观察, 2007, (1): 71-77.
- [9] 曹信邦. 农村社会养老保险政府责任攻击机制的构建. 社会保障研究, 2012, (1): 192-106.
- [10] 卢海元. 新型农村社会养老保险制度创新和突破的基本取向. 中国劳动, 2006, (4): 12-16.
- [11] 李伟. “四维体系”视角下的社会养老保障制度体系完善研究. 社会科学辑刊, 2014, (1): 47-51.
- [12] 邓大松, 刘昌平. 改革开放 30 年中国社会社会保障制度改革回顾、评估与展望. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 322.
- [13] 马杰, 陈玉照. 可持续: 新农保生命力的实证考察. 当代经济管理, 2013, (5): 83-89.
- [14] 刘娜. “新农保”背景下我国农村养老保障体系研究. 东岳论丛, 2014, (2): 137-140.