

KASITE DIQU FAZHAN PINGLUN

喀斯特地区发展评论

(第三辑)

高校人文社科研究基地
贵州大学喀斯特地区发展战略研究中心

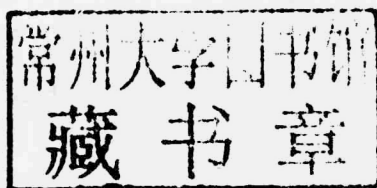
编

林岚涛 宋山梅 主编

喀斯特地区发展评论（第三辑）

高校人文社科研究基地贵州大学喀斯特地区发展战略研究中心 编

林岚涛 宋山梅 主编



 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

本书文稿主要来源于贵州大学喀斯特地区发展战略研究中心基地课题及其他相关专题研究。根据研究主题,集中关注了喀斯特地区经济社会发展中的重要问题,内容包括人口与社会、改革与经济发展、“三农”问题、教育研究四个栏目。文集中研究报告和文字均独立成稿,资料丰富,内容针对性强,具有一定的学术与实践参考价值。

责任编辑:贺小霞

图书在版编目(CIP)数据

喀斯特地区发展评论(第三辑)/高校人文社科研究基地
贵州大学喀斯特地区发展战略研究中心编;林岚涛,宋山梅主编.
—北京:知识产权出版社,2013.3
ISBN 978-7-5130-1799-2

I. ①喀… II. ①高…②林…③宋… III. ①喀斯特地区
—经济发展—调查研究—贵州省②喀斯特地区—社会
发展—调查研究—贵州省 IV. ①F127.73
中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第313974号

喀斯特地区发展评论(第三辑)

KASITE DIQU FAZHAN PINGLUN-(DISANJI)

高校人文社科研究基地贵州大学喀斯特地区发展战略研究中心 编
林岚涛 宋山梅 主编

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8129

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 720mm×960mm 1/16

版 次: 2013年3月第1版

字 数: 318千字

ISBN 978-7-5130-1799-2/F·583(4641)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: 2006HeXiaoXia@sina.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 19

印 次: 2013年3月第1次印刷

定 价: 58.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

人口与社会

新型农村社会养老保险试点（六盘水钟山区）2011 调查报告

林岚涛 张晓雪 蔡晓浣/3

新农保参保缴费年限过长问题研究

谢舜茂 林岚涛/24

贵州省新型农村社会养老保险基础养老金有效水平测算 蔡晓浣 林岚涛/35

农民参加新农保行为的决策影响因素研究

——以贵州省 10 个区市调查为实证

俞 凯 林岚涛/42

农民工社会保障问题探析

谢堃凡/49

贵州人口红利的过程及其对经济增长的实证研究

赵栋昌/56

转型期中国就业发展的理论与实证研究

——基于中国三次产业就业人口的分析

申 鹏/67

农村劳动力转移对区域经济发展影响研究

——以贵州省贵阳市花溪区为个案

张 艳 宋山梅/78

改革与经济发展

我国电力体制改革与贵州工业化进程研究

李艳华 杨丽洲 李肖雷/87

贵州省中小企业会计信息系统建设研究

吴 诚/108

“十二五”时期贵州省调整优化产业结构的难点和对策	吴琳/115
贵州省民营经济发展的问题研究	杨旭 谭瑱/122
加快推进工业园区建设 加速推动产业集群发展	李烨 陈胜胜/138
贵州省银行卡产业发展现状及“十二五”期间展望	胡世明/145
民族区域生态旅游资源整合与产业链延伸研究	
——以贵州黔东南苗族自治州为例	
	周海洋/153

基于博弈论的地方政府与企业排污治理行为的分析	
——以普定县人民政府和某水泥厂为例	
	郑爽/168

“三农”问题

特色农业与扶贫开发：西部地区及贵州的经验和启示	朱满德 刘超/181
贵州民族地区民族村寨旅游扶贫开发的效应分析及优化研究	谢会强/196
农村空洞化研究综述	刘庆和 董海涛 刘朋/202
农业多功能性发挥对贵州贫困地区发展的影响分析	邵美婷 宋山梅/222
欠发达地区中心城市产业低碳化转型发展的路径选择	
——以贵阳市为例	李烨 曹梅/231
基于非线性主成分分析法的贵州农产品物流系统评价	杜娟/240
贵州省农产品流通市场体系调查研究	刘文霞/248
基于因子聚类分析法的贵州区域农产品物流模式研究	刘丽芳 宋山梅/258
贵州省农产品流通问题探析	宋山梅 张成甦/265
改善贵州喀斯特石漠化地区农业生态的一种新理念	覃达明/275
花溪区发展生态农业的思考	曾波/281

教育研究

教学案例撰写需注意的问题	邢文杰/287
欠发达地区大学生创业教育对策研究	陆定波 陆叶/294

人口与社会

新型农村社会养老保险试点 （六盘水钟山区）2011 调查报告^①

林岚涛^② 张晓雪^③ 蔡晓浣

摘要：课题组在前期对贵州省试点县进行摸底调查的基础上，选取截止到2011年7月底贵州省仅有的两个参保率不到80%的试点县之一的钟山区进行实地调研。在实地调研的基础上分析钟山区新型农村社会养老保险试点的推行现状、参保率偏低的原因，总结试点过程中的经验和不足，发现试点中出现的新情况、新问题，对下一步新农保试点工作提出思考和建议。

关键词：钟山区 新农保 试点调查

一、调研背景

自2009年全国开展新型农村社会养老保险试点工作以来，贵州省逐步扩大试点范围，通过分阶段启动三批国家级、省级试点县（区、市），贵州省试点县范围已达82%。2010年年底到2011年年初，课题组对贵州省第一批11个国家级试点县进行了大样本问卷调查，得到了农民关于参保意愿、对新农保态度等的第一手资料。在此基础上，为继续跟踪研究新农保制度在实施过程中的试点经验，发现试点中可能出现的新情况、新问题，课题组于2011年8月选取第一批试点县的钟山区进行了实地调研。

钟山区是第一批试点县中城镇化率较高的地区，六普数据显示其城市化率达78%，农村人口仅为129 737人。与其他试点县相比，钟山区农业人口较少，单从推行范围来看，新农保的推行工作也应该比其他县容易。但从2011年7月底贵州省各试点县的参保率来看，钟山区是仅有的两个参保率在80%

① 国家社科基金项目“新型农村社会养老保险试点跟踪研究”（项目编号：10XJL007）支持，项目阶段性成果。

② 贵州大学管理学院教授，贵州大学喀斯特发展战略研究中心研究员。

③ 贵州大学2010级企业管理专业硕士研究生，新型农村养老保险试点跟踪研究课题组成员。

以下的县(区)之一(见第6页表2)。钟山区近年来城镇化速度不断加快,城镇化进程中出现了大量的失地农民和农民工。基于上述背景,课题组认为钟山区在新农保试点县中具有典型性和特殊性,所以选取钟山区作为本次实地调研的对象,深入了解钟山区新农保试点工作的现状以及在制度创新、政策执行、参保等方面的情况,尤其是影响参保率的原因。

本次调研主要分为两部分:一是对钟山区社保局、财政局、统计局、钟山区农村信用合作联社及各乡镇劳保所进行机构调研,了解新农保的具体实施情况;二是通过对钟山区月照乡、汪家寨镇、荷城街道办事处农民的入户访谈,深入了解农民对新农保政策实施一年多来的认识和态度。

二、基本情况

钟山区是贵州省六盘水市的政治、经济、文化、交通、信息和金融中心,辖4镇、1乡、4个街道。钟山区现有人口616 774人,其中城镇人口486 441人,农村人口129 737人,城市化率达78%。60岁及以上人口56 079人,占总人口的9%,接近国际老龄化社会10%的标准线^①(国际社会划分老龄化社会的标准是60岁及以上人口占总人口的比重达10%或65岁及以上人口占总人口的比重达7%)。

截至2011年7月31日,钟山区已登记参保51 545人,占应参保人数71 121人的72.48%。其中16~59岁的参保人占已参保人的76.5%,60岁以上农村居民占23.5%;全区参保缴费604.08万元,发放新农保养老金1 133.81万元^②。

三、新农保制度开展现状

(一) 制度设计

1. 政策制定方面

2009年年底,钟山区根据《贵州省关于开展新型农村社会养老保险试点的意见》出台了《钟山区新型农村社会养老保险试点实施意见》。实施意见按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的原则,切实从农村实际出发,低水平起步,坚持筹资标准、待遇标准与经济发展及各方面承受能力相适应;政

^① 数据来源:钟山区第六次人口普查数据。

^② 数据来源:《贵州省新农保经验交流材料资料汇编》,贵州省人力资源和社会保障厅,2011年8月。

府主导和农民自愿相结合，引导农村居民积极参保。钟山区在缴费档次、缴费时间上与省试点意见保持一致，制定了 100 ~ 800 元 8 个缴费档次，缴费时间为按年缴费。钟山区在《贵州省关于开展新型农村社会养老保险试点的意见》的基础上，从实际出发，做了以下创新：

（1）增发基础养老金，鼓励长缴。钟山区在国家制定的每人每年 55 元的基础养老金的基础上，规定对缴费满 15 年以上的人员，缴费每增加一年，基础养老金每月增发 2 元，所需资金由区政府承担。此项政策表明钟山区鼓励参保人员长缴，对 16 ~ 45 岁的农村居民参保有积极影响。钟山区经济实力在贵州位居第 4 位，2010 年钟山区的 GDP 总量为 183.65 亿元。2008—2010 年一般预算完成额逐年增加，2009 年环比增长 22.32%，2010 年环比增长 37.97%（见表 1）；2011 年财政一般预算收入安排 102 829 万元，增长 20%。由此可见，钟山区制定“缴费每增加一年，基础养老金每月增发 2 元”的政策是有财力支撑的，政策的具体落实及可持续性得到保障。

表 1 2008—2010 年钟山区财政收支情况统计表

年度	财政总收入 (万元)	增幅 (%)	一般预算收入 (万元)	增幅 (%)	一般预算支出 (万元)	增幅 (%)
2008 年	92 233	37.22	50 704	39.32	79 428	48.26
2009 年	106 975	15.98	62 022	22.32	107 215	34.98
2010 年	137 248	28.3	85 574	37.97	151 045	40.88

数据来源：《关于 2008—2011 年钟山区财政状况的汇报材料》，钟山区财政局提供。

（2）尝试取消子女“捆绑”制度。国家从“广覆盖”的原则出发，对于已满 60 周岁的老年人，国家对其领取基础养老金的条件设计了子女“捆绑制”，即已满 60 周岁的农村居民可以直接领取每月 55 元的基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参保。钟山区从农村老年人福利权利的实现角度考虑，结合自身实际情况，对这条“捆绑制”政策做了修改补充。第六次人口普查数据显示，钟山区的城镇化率达 78.95%，远高于中国 50% 的城镇化率。课题组通过入户访谈，发现村里的年轻人在外打工的居多，主要在钟山区本地的建筑工地、煤场、矿场等。在外打工的农民工流动性较大，加之他们可选择参加城镇职工养老保险，所以参加新农保积极性不高。钟山区政府考虑到以上情况，在试点实施意见中规定：如果老年人自愿，允许年满 60 岁以上的老人补缴参保费，但累计缴费不超过 15 年。该项补充降低了 60 周岁及以上农民领

取基础养老金的门槛,老年人只用缴第一年最低 100 元的参保费,就可以参加新农保,享受国家全额补贴的每月 55 元的基础养老金。此项制度创新使得钟山区 60 岁及以上农民的参保率达 100%。

由于没有强制“捆绑”,一定程度上影响了 60 岁以下农民的参保率,截至 2011 年 7 月 29 日,16~59 岁参保率仅为 66.37%。钟山区的这项制度创新保证了农村老人领取基础养老金的权益,同时也充分体现了新农保实施过程中的自愿原则,维护了农村居民的选择权;但同时,此项制度创新在一定程度上影响了钟山区的综合参保率,使钟山区与其他未取消“捆绑制”的县相比,参保率在贵州省首批试点县中较低。表 2 显示钟山区在 11 个试点县中排名倒数第二,是两个综合参保率未达 80% 的试点县之一。区政府为了提升参保率,在新农保工作开展一段时间后停止了此项政策,重新恢复了子女“捆绑制”。

表 2 贵州省新农保首批试点县参保率(截至 2011 年 7 月底)

修文县	息烽县	遵义县	平坝县	开阳县	凯里市	福泉市	金沙县	兴仁县	钟山区	铜仁市
94.42%	91.23%	90.40%	89.64%	89.56%	88.76%	88.67%	88.65%	80.00%	72.48%	59.10%

注:兴仁县的参保率为 2010 年年底统计数据。

数据来源:根据《贵州省新农保经验交流材料资料汇编》整理而得,来源于贵州省人力资源和社会保障厅。

(3) 贵州省制定了被征地农民、城镇居民社会养老保险办法,逐步完善与新农保的制度衔接。2011 年 7 月,贵州省下发了《省人民政府关于进一步做好被征地农民就业和社会保障工作的意见》。上述《意见》对被征地农民参加新农保做了详细的规定,被征地农民参加新农保,依据“人均剩余耕地比”可获得 300 元、600 元、900 元不同标准的参保补助;60 周岁及其以上的农民在国家规定的 55 元基础养老金的基础上,根据人均剩余耕地比增发基础养老金。

调查中,我们发现部分被征地农民“农转非”后,仍住在农村从事农业生产活动,这部分农民对自己应该参加何种社会保险感到困惑。贵州省针对农村农转非的这部分失地农民,出台了《省人民政府办公厅关于开展城镇居民社会养老保险试点的实施意见》,此《意见》制定基本参照新农保试点的有关规定制定,从 2011 年 7 月 1 日起实施。这次政策的出台解决了新农保未包括的关于居住在农村的“非农”人口的社会养老保险问题,使得失地后“农转非”的这部分农村居民的养老得到了社会保障。

2. 政策推动方面

由于农村社会养老保险制度起步较晚，长期以来我国农民的养老主要依靠土地保障和子女养老等传统模式，受传统观念的影响，农民普遍对社会养老保险认识不足。要想在短期内改变农民的根深蒂固的观念，需要做大量的宣传工作，让农民认识、了解新农保制度，这样才能使这项惠民政策深入人心，从而达到广覆盖的目标。农民对新农保制度的理解很大程度上取决于基层工作人员的宣传方式、基层工作人员对政策的了解程度。因此，钟山区在政策推动上，制定了各种激励制度，充分调动新农保工作人员的积极性。

钟山区规定，从2010年6月8日起，各镇、乡每新增一名参保人员，区政府给予乡镇5元的奖励。部分乡镇还在此基础上规定，每村增加一名参保人员，乡镇财政给予每人2元的奖励。充分调动基层工作人员的积极性，对提升参保率有积极作用。从表3可知，2010年6月前，钟山区参保率偏低，各月增幅为1到3个百分点；6月份为一个转折点，增幅约为23个百分点。排除钟山区对应参保人数做了重新界定、调整后导致参保率提升的因素，6月份参保率按应参保人数109 100计算为28.14%，较5月份提高了17.9个百分点，表明在新农保工作中采取积极的激励制度对提升参保率效果明显。

表3 钟山区2010年各月参保情况

单位：人

	参保人数	应参保人数	参保率	领取待遇人数	领取待遇人数 占参保人数比例
1月	516	93 400	0.55%	516	100.00%
2月	4 014	109 100	3.68%	3 624	90.28%
3月	7 665	109 100	7.03%	7 204	93.99%
4月	9 302	109 100	8.53%	9 136	98.22%
5月	11 171	109 100	10.24%	8 790	78.69%
6月	30 699	92 381	33.23%	9 194	29.95%
7月	33 663	77 125	43.65%	9 488	28.19%
8月	36 089	77 125	46.79%	9 744	27.00%
9月	37 694	77 125	48.87%	9 994	26.51%
10月	39 115	77 125	50.72%	10 162	25.98%
11月	41 946	77 125	54.39%	11 027	26.29%
12月	49 757	77 125	64.51%	11 117	22.34%

数据来源：2010年全省统计报表，贵州省人力资源和社会保障厅提供。

表3还显示，2010年领取待遇人数占参保人数比例为100%，说明钟山区

的新农保工作的开展是从 60 岁及以上农民入手的,先把这一部分人纳入新农保体系,这与文章前述钟山区没有对老年人领取基础养老金须和子女参保进行捆绑的政策相吻合。从领取待遇人数占参保人数比例的变化可以看出,2010 年 6 月份前,参保人员构成中老年人占多数;6 月份以后,有大量 60 岁以下农民参保,参保人员年龄结构发生了变化。钟山区的新农保试点工作从 60 岁及以上老年人入手,可以通过已领取养老金的老年人的示范效应,鼓励和带动 60 岁以下农民积极参加新农保。课题组在对汪家寨镇艺奇村实地走访后,发现艺奇村就是通过春节前组织村里 60 岁及以上老年人集体、集中领取国家发放的基础养老金,激发村民的参保热情的。

在区新农保工作激励政策的基础上,部分乡镇依据自身条件制定了自己的工作激励制度。汪家寨镇对新农保工作完成得好的村、社区前 3 名分别按 5 000 元、3 000 元、2 000 元的标准奖励,对不能完成参保率的村、社区,分别给予倒数后 3 名 5 000 元、3 000 元和 2 000 元的惩罚,同时扣发包村人员的工资和村支两委日常工作工作人员的补助。

表 4 钟山区新农保基本情况表

乡、镇(街道办)名称	应参保人数(人)	实际参保人数(人)	参保率(%)
老鹰山镇	9 058	7 605	83.96%
大湾镇	15 346	12 801	83.42%
汪家寨镇	10 576	8 754	82.77%
荷城街道办事处	4 364	3 367	77.15%
月照乡	5 131	3 815	74.35%
黄土坡街道办事处	1 048	738	70.42%
大河镇	13 775	8 855	64.28%
德乌街道办事处	4 725	2 565	54.29%
凤凰街道办事处	7 098	3 045	42.90%
钟山区	71 121	51 545	72.48%

注:数据截至 2011 年 7 月 29 日。

数据来源:钟山区人力资源和社会保障局提供。

表 4 显示,制定相应奖励制度的乡镇参保率均高于钟山区综合参保率,如老鹰山镇为 83.96%,汪家寨镇为 82.77%,月照乡为 74.35%,3 个乡镇参保率都高于区参保率 72.48%。从各乡镇采取的激励制度和参保率来看,基层工

作人员激励制度的设计对农民的参保率影响明显。

新农保政策目前在试点地区的推行主要是通过激励经办人员，采用层层下推的模式来提高农民参保率。从目前新农保政策的推广来看，“推力”较大，而从根本上改变农民观念，让农民从内心认同并积极要求参保的“拉力”不足。虽然采用“推”的模式可以在短期内提高农民的参保率，但并未从根本上改变农民固有的观念。如果观念不改变，农民参保不是由内因驱使而是由外因推动，必然会造成农保推行成本高，每年的续保都需要进行重复的宣传工作。这种工作方式时间长了会导致工作人员和农民都对这一政策产生怀疑。

课题组在调研中发现，区里的村干部参保率为 100%，与村民多数选择 100 元的参保档次相比，村干部参保标准都选择了 800 元的最高标准。调查中发现，区政府对村居（社区）“两委”干部参加新农保予以每人每年 600 元的缴费补助，这样算下来，村干部只需自己缴纳 200 元保费就可参加 800 元的最高档次的新农保。老鹰山镇在区政府补助 600 元的基础上给予每人每年 200 元的缴费补助，相当于政府给予村居（社区）“两委”干部全额 800 元的缴费补助。给予村干部补助，通过政策给予他们一定保障的同时，可以让作为新农保最基层推动者的村干部有更大的积极性推动新农保，不仅自身带头参保，更能引导村民积极参保。

（二）新农保宣传方面

钟山区采取农民已接受的宣传方式，以居民带农民、以个体促整体等方式，扩大宣传面，提高宣传效果。

各乡镇利用赶场天设立咨询台、悬挂宣传标语，向农民集中发放宣传单和宣传册。基层工作人员进村入户，挨家挨户向农民介绍新农保制度，帮助农民算经济账，让农民理解这是一项惠民的好政策。在课题组走访的月照乡、汪家寨镇和荷城街道办事处，乡、镇政府均印制了不同年龄段人员参加新农保缴费及待遇静态计算表，入户宣传时让农民对自己的所缴和所得一目了然，有利于农民对政策的理解。

针对城市居民，政府制作了宣传册，利用节假日和周末在广场、城市干道发放，通过发动城市居民引导居住在农村的亲朋好友参保。区人力资源和社会保障局还印制了《孝心行动倡议书》，倡议书主要针对在城市工作的人员，提倡为其在农村生活的父母尽孝道，发挥城市居民的宣传作用。《孝心行动倡议书》是钟山区结合城镇化率高的实际情况采取的一项独特的、针对性强的宣传方式。

(三) 农民对新农保的态度

课题组通过实地走访得知,2011 年农民对新农保知晓率较高,受访农民知晓率达 100%。课题组认为,农民知晓率高的原因,一是由于钟山区作为省第一批国家级试点县,新农保从 2009 年年底启动至今已有一年半的时间,开展时间较长;二是因为政府重视,宣传力度大。受访农民无论是否参加新农保,都认为这是国家的一项惠民政策,都持肯定、赞成的态度,但对政策的可持续性、制度设计等方面还存在一些疑虑和不信任。

首先,在参保缴费档次的选择上,多数选择了 100 元的缴费标准。表 5 显示,2008 年到 2011 年,钟山区农民人均纯收入逐年增加,增幅均为 15% 以上,2010 年农民人均纯收入达到 4 607 元。但调查中,除村干部因为有补助选择 800 元的缴费标准外,多数农民选择了 100 元的最低缴费标准,以 2009 年农民人均收入的 3 874 元计算,农民缴纳的保费占平均纯收入的 2.58%,还不到收入的 3%。那么在农民人均纯收入并不低的情况下是什么原因导致农民大多选择低档次的参保缴费标准呢?

表 5 钟山区农民人均纯收入

年 份	总量 (元)	增长 (%)
2008	3 334	16.7
2009	3 874	16.2
2010	4 607	18.92

数据来源:第六次人口普查数据。

调查发现,农民选择最低缴费标准参保的原因较多:第一,有的农民对政策本身持中立态度,出于对村干部工作的支持而参保,所以选择最低标准。虽然政府大力宣传,充分让农民理解政策的好处和实惠,但短期的宣传和农民长期固化的养老观念相比,已有的传统养老观念对农民的行为影响更大。他们即使认为社会养老的政策好,也觉得没必要,在村干部的引导下以一种无所谓的态度参保。第二,有的农民在理解政策以后,真实感受到新农保的好处,认为自己今后的老年生活有保障,加上自己子女在外打工,很多都是自己挣的钱还不够自己的开销,觉得靠子女养老不现实,所以选择参加。但因其收入低,主要收入靠种地、在村附近打零工等,收入不稳定,只能选择最低标准参加。第三,对于收入较高的部分农民,他们认为国家每月 55 元的基础养老金和政府

每年 30 元的补助偏低，不能吸引其参保，但由于村干部的极力劝导以及政府在实际工作中采取的一些行政捆绑手段，这部分农民以一种无所谓或无奈的心态参保，选择标准自然不会高。第四，部分被访者对政策基本不了解，但也属于参保人员，他们参保的原因主要是认为国家政策应该都是好的（出于对国家的信任），如果不参加，到村里办什么事都不好办（一些行政捆绑手段）。总结以上原因，课题组认为农民选择最低档次缴费的主要原因有以下几点：①政府在推行新农保工作过程中采取了一些行政捆绑手段，比如：农民到村或乡开证明材料，工作人员会问他是否参加了新农保，没有参加的不给开。②农民认为缴 100 元或是 800 元，获得的基础养老金和政府补贴都一样，政府对缴纳高标准保费没有相应的鼓励措施，所以农民对缴纳高标准保费的积极性不高。相反，政府对村干部缴纳高档次保费出台了激励措施，对每人每年给予 600 元的缴费补助，村干部出于自身利益的考虑就会选择 800 元的最高参保标准。③收入低，只能选择低标准参加。④传统养老观念与短期政策宣传相碰撞，导致农民对政策半信半疑。我国农民受传统家庭养老和土地养老观念的影响较深，对社会互济的养老模式还比较陌生，长期以来“养儿防老”的观念导致新农保在推行初期，会受到农民心理上的排斥和不信任。部分农民怀着观望的心理选择低标准参保：政策好，自己可以享受国家福利；政策不好，自己的损失也不会很大。

其次，在对没有参保的人员调查后发现，家庭收入低的占大部分。未参保者普遍反映家庭开支多，没有闲钱参加新农保。从未参保人员的家庭情况来看，多数人一年安排 100 元参加最低档次的新农保还是可以的，但他们认为这笔开支是不必要的，把它放在“闲钱”的范围考虑。课题组认为，从根本上还是反映出农民社会养老意识淡薄，传统养老观念在农民意识中已固化。改变农民几千年来根深蒂固的传统养老观念，让农民从根本上认识新农保政策的惠民性、充分信任新农保，是目前新农保工作成功推行的一项重要任务。

再次，不同年龄段对新农保态度不同。已经领取待遇的老年人普遍对新农保政策持肯定态度。45 岁及以上的农民参保的居多，他们在看到身边老人领取养老金后更加信任该政策。调查中，年轻人参保的不多，有的在附近矿场上班，基本不知道这项政策，也不关心。对自己将来养老的问题未考虑，认为时间还早。

农民对新农保政策的态度，受年龄、收入等因素的影响，呈现出以下不同

的几种：一是积极肯定的态度，二是无所谓的态度，三是疑虑、观望的态度。

(四) 金融机构服务

钟山区新农保基金目前实行市级管理，区级经办。区政府选择了钟山区农村信用合作联社（以下简称钟山联社）代理新农保业务的代收代付工作。钟山联社现有 16 个营业网点，其中固定网点 15 个，便民服务点 1 个，网点覆盖钟山区 9 个乡、镇、街道办事处，每个乡镇至少有 1 个服务网点。各个网点安排了 2~3 人负责新农保农户开户资料的收集、保费收取、存折开立、存折发放等工作。

钟山联社通过各乡、镇、街道办事处劳保所提供的农民身份信息，采取集中开户的方式，批量开户后再把存折移交给劳保所，由劳保所发放给村民。到规定的扣缴期，信用社批量将个人账户的资金按劳保所提供的信息扣缴到养老保险基金管理中心开立的“保险基金管理收入户”账户上。代发保险金也采用批量下发的方式，按养老保险中心提供的信息，从“养老保险基金管理支出户”将保险金批量发放到对应农户的账户上。

批量开户、批量扣缴保费和批量发放保险金等工作只需劳保所、养老中心及信用社相互协调、沟通来完成，节省了农户的办理程序，农民只需按时将保费存入自己的个人账户即可。

(五) 钟山区试点过程中的经验总结

钟山区在一年多的试点过程中，对制度创新、政策宣传、金融服务等进行了多方面的尝试，积累了许多经验。总结钟山区的已有做法对省内其他试点地区有一定的借鉴价值和推广意义。

1. 增发基础养老金，鼓励长缴

钟山区根据自身的财政状况，在国家新农保实施意见的基础上新增了对缴费满 15 年以上的人员，缴费每增加一年，基础养老金每月增发 2 元的规定。这项通过增发养老金来鼓励农民长缴保费的政策在一定程度上激励了 45 岁以下的年轻人参保。对其他一些县域经济较发达的试点县、财政状况较好的试点县（市）具有很好的借鉴作用。

2. 取消子女“捆绑”制度

虽然钟山区出于对参保率要求的考虑，最终在工作中回复了子女“捆绑制”，但在政策推行初期对子女“捆绑制”政策进行的补充探索对保障我国 60