



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

邓大松

可持续发展的中国新型农村 社会养老保险制度研究

STUDY ON THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT
OF CHINA'S NEW RURAL SOCIAL
OLD-AGE INSURANCE SYSTEM

邓大松

著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

可持续发展的中国新型农村 社会养老保险制度研究

STUDY ON THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF
CHINA'S NEW RURAL SOCIAL
OLD-AGE INSURANCE SYSTEM

邓大松
等著

 经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

可持续发展的中国新型农村社会养老保险制度研究/
邓大松著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 8

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4852 - 7

I. ①可… II. ①邓… III. ①农村 - 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 (2014) 第 163567 号

责任编辑: 刘 瑾

责任校对: 刘 昕

责任印制: 邱 天

可持续发展的中国新型农村社会养老保险制度研究

邓大松 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 36.25 印张 700000 字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4852 - 7 定价: 90.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

课题组主要成员

首席专家 邓大松

课题组成员	薛惠元	胡宏伟	何 晖	杨 东
	董明媛	张微娜	王翠琴	仙蜜花
	李玉娇	孙曼娇		

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣		
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹
	刘 茜			

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，作出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此作出重要批示，指出重大攻关项目有效调动了各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展作出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究之魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

中国的农村社会养老保险制度于 20 世纪 80 年代开始探索，并于 1992 年由民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，开始了农村社会养老保险制度的实践，但是推行的结果并不尽如人意。其主要原因是制度没有吸引力、参保人员逐渐减少，并且在执行的过程中又出现了基金流失等问题。1999 年《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》（国发〔1999〕14 号）提出，“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”。此后，农村社会养老保险制度一度陷入停滞。2002 年 11 月中共十六大报告提出“在有条件的地方探索建立农村社会养老保险制度”，此后，农村社会养老保险工作进入了一个探索创新的新阶段。由于中国经济发展水平地区差异巨大，这一时期农村社会养老保险的探索主要是在东部沿海地区进行，经济落后地区大多未探索，农村社会养老保险的覆盖范围依然有限，并且探索地区的农村社会养老保险具体方案千差万别，呈现出多样化的状态。

为了尽快解决农村居民老有所养的问题，中共“十七大”报告提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”、“探索建立农村养老保险制度”；中共十七届三中全会报告也提出“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则，加快健全农村社会保障体系”，“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”。

根据中共十七大和十七届三中全会精神，中国于2009年9月1日颁布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号），这标志着中国农村社会养老保险制度建设进入了一个崭新时期，这在中国社会保障发展史上具有里程碑的意义。引用人力资源和社会保障部尹蔚民部长的话来说，就是“这在中国几千年的历史上，是开天辟地的大事”。

新型农村社会养老保险（以下简称新农保）制度自试点以来运行良好。从试点地区了解的情况看，农民群众热情拥护，参保积极；地方干部反映，新农保政策清晰明确，方便易行。全国人大常委会2009年对农村社会保障制度建设进行监督检查，对国务院出台新农保试点指导意见，在全国开展新农保试点给予积极评价。许多专家学者和媒体人士对新农保政策也给予较高评价。从新农保制度的试点推进情况来看，2009年新农保制度覆盖全国10%的县（市、区、旗），之后为了让农民尽快享受到新农保制度的好处，国家加快了新农保试点推进的速度，2010年全国总的试点覆盖范围扩大到全国23%的县，2011年扩大到60%的县，2012年7月1日新农保制度全覆盖工作全面启动，也就是说，在不到三年的时间里新农保制度实现了全覆盖，这比国发〔2009〕32号文件预期的“2020年实现全覆盖”的目标提前了八年。截至2012年年底，国家城乡居民社会养老保险（包含新农保和城镇居民社会养老保险）参保人数48370万人，其中实际领取待遇人数13075万人，基金累计结存2302亿元。2014年2月21日，国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号），提出“将新农保和城镇居民社会养老保险两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险”，并提出在“十二五”期末实现此目标，从此以后，“新农保”的概念会逐渐淡出历史舞台，被“城乡居民基本养老保险”这一名词所代替。总体来看，自新农保制度试点以来，覆盖范围不断扩大，参保人数不断增加，经办管理体制不断健全，基金征缴、管理和发放各环节逐步规范化。

在看到新农保制度建设取得成绩的同时，也要看到新农保制度在试点和推广过程中还存在一些问题，如新农保基础养老金保障水平偏

低,保障基本生活的功能有限;政策体系和参保缴费激励机制有待完善,中青年农民参保积极性不高;基层经办服务能力总体不足,不能很好地满足参保人员参保登记、缴费、查询、领取养老金等方面的需求;基金管理层次比较低,监管难度大,保值增值风险大;部分地区地方财政补助新农保的压力较大等。这对新农保制度的可持续性带来了挑战。

国发〔2009〕32号文件提出,新农保试点的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”,可见,在制度设计之初国家就将新农保制度的“可持续”考虑了进来,这与党的十八大报告中提出的“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、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”以及党的十八届三中全会提出的“建立更加公平可持续的社会保障制度”的要求如出一辙。可见,完善新农保相关政策制度,实现新农保制度的可持续发展,是保障亿万农民老有所养的需要,同时也是贯彻落实党的“十八大”、“十八届三中全会”精神的基本要求。

本书的名称为“可持续发展的中国新型农村社会养老保险制度研究”,系2009年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新型农村社会养老保险制度研究”(项目批准号:09JZD0027)的最终研究成果。以项目为支撑,课题组做了大量的调研:2009年12月,赴河南省南阳市西峡县、淅川县、社旗县,对新农保试点初期的基本情况进行了解;2010年7~8月,课题组驱车跑完了湖北省首批13个新农保试点县和河南省南阳市的两个新农保试点县,获取了大量的新农保试点一手数据;2011年7月课题组赴湖北省仙桃市、团风县、宜都市开展新农保社会实验,评估新农保试点的政策实施效果;2012年7月课题组赴江苏省盱眙县、洪泽县和浙江省平湖市调研东部地区新农保的实施情况,以便与中西部地区作对比。本课题的实地调研数据已经部分地反映在了本书之中。

另外,本项目研究的四年也是新农保制度发展最快的四年,2009年7月课题组在撰写项目《投标评审书》的时候,新农保制度尚未定型;2009年11月项目立项的时候,国发〔2009〕32号文件已经颁布,新农保制度模式确立,并已经开始试点推广;2013年10月项目

正式结项的时候,新农保早已实现了制度的全覆盖。由于新农保制度的快速发展,项目《投标评审书》中的部分内容已经与实际情况不符,为此课题组依据最新的发展形势对项目的研究内容做了适当的调整,最终形成了该最终研究成果。

本书注重定量分析与定性分析相结合、理论分析与实证分析相结合、实地调研与政策研究相结合、微观分析与宏观顶层设计相结合。具体来说,主要采用了以下研究方法:(1) 实地调研法。例如,利用2011年、2012年在湖北、江苏、浙江的问卷调查数据,研究新农保的农民缴费能力、缴费意愿及其影响因素;利用2010年湖北省首批新农保试点县调研数据,研究新农保县级财政支持能力的可持续性;利用与政府相关部门人员访谈获取到的数据和资料,研究新农保的经办管理体制等。(2) 保险精算技术和人口预测方法。例如,本书运用保险精算技术构建出新农保供给替代率精算模型、新农保个人账户基金收支平衡精算模型(含个体法模型和整体法模型),对新农保的供给替代率水平、基金的收支平衡情况进行了测算;利用生命表编制技术和人口普查数据编制出农村国民生命表,并预测出2010~2054年的农村人口总量数据及其结构数据,为新农保财政支持能力测算以及基金平衡的测算提供了数据支持。(3) 计量经济学方法。例如,利用扩展线性支出系统模型(ELES模型)来测算中国农村居民基本生活消费支出,进而计算新农保的需求替代率;利用时间序列模型、线性回归模型,预测出未来农民人均纯收入、农民人均生活消费支出、GDP、财政收入等数据;利用二元Logit模型研究新农保农民缴费意愿的影响因素等。(4) 比较分析法。例如,本书通过历史与现实对比、传统制度模式与现行政策对比,全面回顾和综合评估了中国的农村社会养老保险制度;通过国外农村社会养老保险制度的比较,探寻国外农村社会养老保险制度建设的经验,为中国新农保制度的完善提供借鉴。(5) 政策仿真法。例如,本书对2010~2053年中国新农保的财政支持能力做出了仿真测算;对2010~2054年的新农保个人账户基金收支平衡情况进行了仿真模拟和预测。

本书共分为十章,分别围绕新农保可持续发展的基础理论、国外农村社会养老保险制度的比较与借鉴、中国农村社会养老保险的历史

演进、中国新农保制度的可持续性评估及发展趋势等展开论述，具体技术路线图如图 0-1 所示：

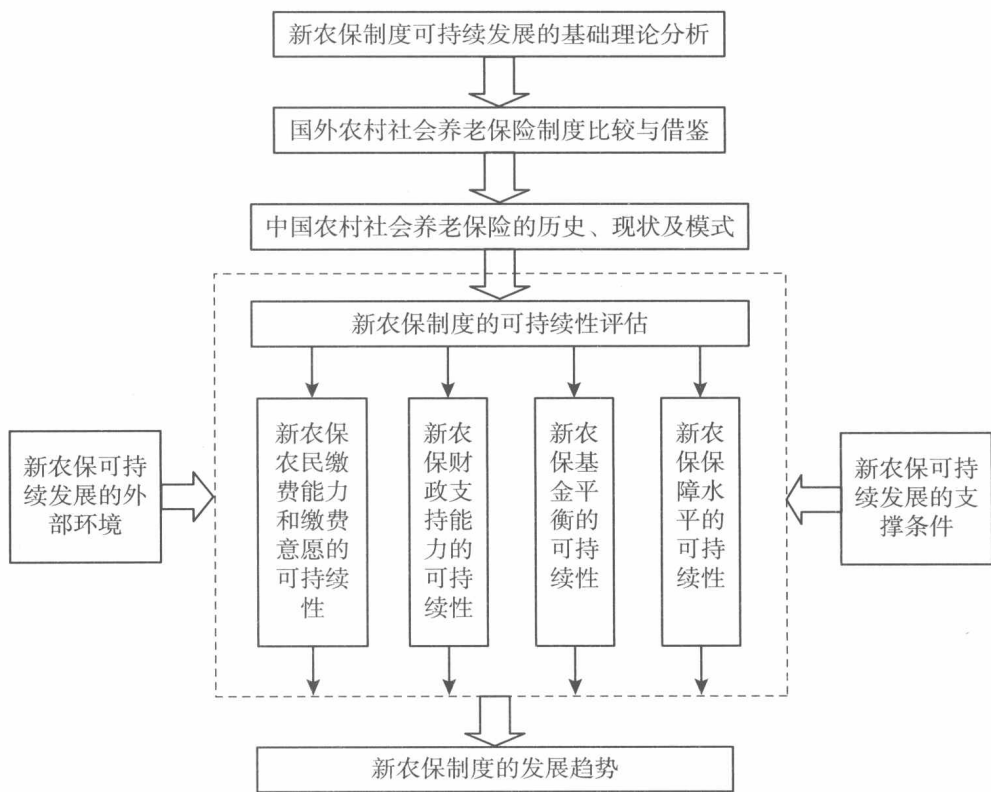


图 0-1 本书技术路线图

本书的写作思路与框架由邓大松教授拟定，薛惠元负责稿件收集和全书的统稿，全书最终由邓大松教授修改审定。本书的写作分工如下：前言、摘要，邓大松；第一章，何晖、孙曼娇、王辛梓；第二章，杨东、许晓丹；第三章，薛惠元、李玉娇、仙蜜花、蔡晓秀；第四章，薛惠元；第五章，薛惠元；第六章，薛惠元；第七章，薛惠元、仙蜜花；第八章，胡宏伟；第九章，董明媛、胡英兰；第十章，张微娜、薛惠元、王翠琴。

需要特别指出的是，虽然武汉大学的刘昌平教授、孟颖颖副教授，人力资源和社会保障部农村社会保险司副司长卢海元研究员，河南省南阳市农村社会养老保险管理处樊雅理主任，以及武汉大学社会保障

研究中心的张晓巍、刘远风、吴振华、蔡霞、殷宝明、黄清峰、刘国磊、赵奕钧、罗皓天、叶璐等博士研究生没有参与本书的撰写，但是他们在本项目的阶段性研究成果撰写以及课题的实地调研等方面做了大量的工作，在此一一表示感谢！

另外，课题组在实地调研过程中，得到了河南省南阳市人社局、湖北省政协、湖北省财政厅、江苏省淮安市人社局、浙江省平湖市人社局等相关部门领导同志的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢！

受作者水平和时间所限，本书中的疏漏和不当之处在所难免，欢迎各位专家和广大读者批评、赐教。

摘 要

2009年9月1日新农保开始试点,2012年7月1日新农保制度全覆盖工作全面启动,比国发〔2009〕32号文件预期的2020年实现全覆盖的目标提前了八年。总体来看,自试点以来,新农保制度的覆盖范围不断扩大,参保人数不断增加,经办管理体制不断健全,基金征缴、管理和发放各环节逐步规范化。但也要看到新农保制度还存在着一些问题,如基础养老金标准偏低;中青年农民参保积极性不高;基层经办服务能力总体不足;基金管理层次比较低;部分地区地方财政补助的压力较大等。这给新农保制度的可持续发展带来了挑战。完善相关政策制度,实现新农保制度的可持续发展,是保障亿万农民老有所养的需要,同时也是贯彻落实党的十八大提出的“保证可持续性”和十八届三中全会提出的“建立更加公平可持续的社会保障制度”的具体要求。因此,研究新农保制度的可持续发展问题具有重要的理论价值和现实意义。

本书主要采用了实地调研法、保险精算技术和人口预测方法、计量经济学方法、比较分析法和政策仿真法等研究方法,分别围绕新农保可持续发展的基础理论、国外农村社会养老保险制度的比较与借鉴、中国农村社会养老保险的历史演进、中国新农保制度的可持续性评估及发展趋势等展开具体的论述。具体来说,本书共分为十章。

第一章“新型农村社会养老保险可持续发展的基础理论分析”。本章首先对新农保制度可持续发展的相关概念进行界定,进而阐述新农保制度的理论基础,并对新农保与可持续发展的相关性做出了分析。

第二章“国外农村社会养老保险制度比较与借鉴”。本章介绍了

国外农村社会养老保险制度建立的背景与条件,进而对国外农村社会养老保险制度模式进行分类比较,归纳出国外农村社会养老保险制度建设的特点和发展趋势,并总结出国外农村社会养老保险对中国的经验借鉴。

第三章“中国农村社会养老保险的历史、现状及模式”。本章以时间为主线,梳理了中国古代和近代的养老保障思想及其实践,回顾了中国农村社会养老保险的发展历程,对老农保制度进行了评价和反思,并对新农保制度建立的背景、制度的实施现状、实施中的问题,以及经办模式等进行了阐述。

第四章“新型农村社会养老保险农民缴费能力和缴费意愿的可持续性”。本章首先选取农民个人最大缴费能力和新农保个人缴费率作为评估指标,分别从短期静态和长期动态两个维度来评估新农保的个人缴费能力;其后,本章先从理论方面分析了新农保缴费意愿的可持续性,然后基于实地调研数据,对新农保农民缴费意愿及其影响因素做出实证分析。

第五章“新型农村社会养老保险财政支持能力的可持续性”。本章选择中央财政对新农保年补助数额占中央财政收入的比重、地方财政对新农保年补助数额占地方财政收入的比重两个指标,分别从短期静态和长期动态两个维度,来评估新农保财政支持能力的可持续性。

第六章“新型农村社会养老保险基金收支平衡的可持续性”。本章分别运用个体法和整体法构建出新农保个人账户基金收支平衡精算模型,通过人口预测、基本参数设定,来模拟预测新农保个人账户基金的收支平衡情况。

第七章“新型农村社会养老保险保障水平的可持续性”。本章选择替代率指标来衡量新农保的保障水平,通过测算和比较新农保供给替代率 and 需求替代率,对新农保保障水平做出了评估;随后,本章研究了新农保基础养老金的调整机制,包括调整时机、调整幅度、调整方案设计及其检验等,并确定出基础养老金调整的可行方案。

第八章“新型农村社会养老保险可持续发展的外部环境”。本章主要分析新农保可持续发展的经济环境、社会环境、法律与政治环境等外部环境。

第九章“新型农村社会养老保险可持续发展的支撑条件”。本章分别从技术支撑、人才支撑、管理支撑和社会支撑等方面阐述新农保可持续发展的支撑条件。

第十章“新型农村养老保险制度的发展趋势”。本章认为未来新农保制度的发展趋势为：实现新农保制度与其他养老保障政策制度的有效衔接，不断提高新农保的统筹层次，建立多支柱的农村养老保障体系，最终建立城乡统一的社会养老保险制度。