

新型农村社会养老保险制度的 实施评估与政策优化

Evaluation and Optimization of the New
Rural Social Old-age Pension Policy

米红 牛春晓 © 著



中国出版集团



世界图书出版公司

新型农村社会养老保险制度 的实施评估与政策优化

中国出版集团

世界图书出版公司

广州·上海·西安·北京

图书在版编目(CIP)数据

新型农村社会养老保险制度的实施评估与政策优化 / 米红,
牛春晓著. — 广州: 世界图书出版广东有限公司, 2015. 5
ISBN 978 - 7 - 5100 - 9648 - 8

I. ①新… II. ①米… ②牛… 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(2015)第 098450 号

新型农村社会养老保险制度的实施评估与政策优化

策划编辑 汪 玲

责任编辑 李玄梅

封面设计 行言工作室

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

电 话 020 - 84459702

印 刷 北京市天河印刷厂

规 格 880mm × 1230mm 1/32

印 张 9.125

字 数 250 千

版 次 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5100 - 9648 - 8

定 价 38.00 元

版权所有, 翻印必究

本书出版得到“国家科技支撑计划(2012BAK22B02)”和“教育部重大项目(12JZD035)”的资助

前 言

社会保障是保障人民基本生活,调节社会分配的一项基本制度。过去十年,我国社会保障体系建设取得了显著成效:城乡基本养老保险制度全面建立,新型社会救助体系基本形成,全民医保基本实现,城乡基本医疗卫生制度初步建立。但是,我国社会保障体系仍然面临群体保障不均、统筹层次偏低、转移续接不畅等问题,造成社会保障体系公平性和可持续性的欠缺。由于人口老龄化与计划生育政策带来的家庭养老功能的弱化,养老保障成为社会保障领域的核心。而由于城镇化进程、农村青壮年劳动力的大量转移与农村社会养老保障发展的滞后,使农村养老保障成为关系国计民生的重大问题。

2009 年在全国开展试点的新型农村社会养老保险制度填补了我国农村社会养老保障的空白,并在 2012 年实现了制度全覆盖。这一制度的建立与完善将对保障农村老年居民基本生活,破解城乡二元体制结构,形成城乡经济社会发展一体化的新格局发挥重要的作用。

本研究以“建立和完善我国新型农村社会养老保险制度研究——政策优化、模式选择与试点推进仿真”的主题聚焦,以科学发展观的理念为指导,在系统研究发达国家和发展中国家关于社会保障制度与公共政策演进与发展的经验、教训基础上,从破解统筹城乡二元社会保障制度的问题导向切入,针对构筑覆盖城乡居民的社会保障制度体系的国家战略目标,集成、凝练并创新多学科的研究理论、方法和模型技术,结合公共服务均等化的思想和统筹城乡一体化社会保障制度的设计理念,在深入挖掘未来我国东、

中、西部城乡差异、农村区域经济社会特征差异和农村不同人口群体差异复杂性的定量、定性特征基础上,结合 2009—2050 年农村人口老龄化、高龄化发展的预测,秉承“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的思想,系统挖掘、揭示和凝练多因素影响下的新型农村社会养老保险政策优化和制度模式选择的最佳路径。

本研究完成了计划所涉及的内容,并且在新农保试点加速推进的实际情况下,进一步扩充研究内容。在完成了新农保制度推进路径的研究基础上,进一步对新农保政策试点的实施情况进行了评估,一方面在宏观层面研究了新农保制度的设计、推进、制度优化进程,一方面又在微观和中观层面研究了这一制度在基层实施过程中的特征与问题,全方位剖析了新农保的制度设计与政策执行,并为国家新型农村社会养老保险进一步顺利实施、扎实推进奠定了坚实的、可操作性的理论政策基础。

本研究运用生命表技术、保险精算技术、基金运营仿真、系统动力学等多学科技术,结合供求分析、风险分析、财政分析多个层面综合评估新农保制度现状,以定量结果为基础探索制度改善模式和策略。其中创新性的使用了改进的 ELSE 模型推算保障农村居民基本生活的农村最低生活保障标准的探究,为新农保的待遇标准提供了重要依据;创新性的使用可能满意度模型,将新农保覆盖率与参保率作为核心指标,探究了新农保制度推进的最优模式;创新性的搭建了系统动力学平台,综合运用人口、基金平衡、精算等方法,探究新农保制度持续性运行下,农民的缴费负担、待遇水平与基金运行状态。

• 研究的主要内容

上篇主要集中在从制度设计与优化的层面进行探究,主要包括以下几个部分:

第一部分分析了我国养老保障的背景与发展脉络。通过剖析我国农村人口特征发现:由于人口高峰进入老龄阶段、期望寿命的普遍延长,我国的养老负担将显著增加;由于计划生育政策的实

施、农村青壮年人口的城镇化流动,我国的农村家庭普遍面临少子化与空巢化问题,打破原有家庭养老供给的格局。通过梳理农村养老保险的萌芽与发展,发现各地迫于社会养老的需求进行了农村养老保险的探索,但“老农保”由于缺乏具有抵御风险能力的政府主体与缺乏抵御通货膨胀压力的制度设计,实践并不成功。综上,以中央与地方财政支持的新型农村养老保险制度肩负了重要的使命,顺应了社会的发展与需求。

第二部分比较了世界典型的社会保障模式与城乡社会保障的发展进程,为中国农村社会保险的构建提出了国际经验。通过比较各国社会保障模式得出结论,鉴于我国农村居民经济水平严重滞后的现状,带有福利性质的普惠型养老金有益于保障农村老年居民基本生活作用的发挥;鉴于我国农村地区养老观念的现状,权利与义务对等的保险型养老金有益于引导我国农村居民由家庭供养型养老方式向社会、个人、家庭共同负担的养老方式的转型。因而我国应综合吸收国际社会保障运行与发展的经验,形成适应自身经济发展水平与社会结构的养老保险模式。

第三部分提供了新型农村社会养老保险制度设计的基础。基于经济学理论、社会需求理论与制度变迁理论,我国具备构建农村社会养老保险的必要性与条件。基于2007年对东部、中部与西部地区的抽样调查显示:农村居民对农村养老保险的意愿普遍强烈,个人经济社会特征与社会保险实施情况对其意愿有显著性影响;但各地实施的地方农村养老保险的养老金显著低于社会需求,因而养老保险的需求与供给存在严重不平衡。同时通过运用改进的ELSE模型推算保障农村居民基本生活的农村最低生活保障标准的探究,为新农保的待遇标准提供了重要依据。

第四部分利用情景分析与政策仿真的方法,探究了新型农村社会养老保险制度推进的政策路径。本部分宏观分析国际国内的制度推进风险,微观论证了东、中、西部地区农村居民的持续缴费能力,提出了“三步走”战略框架推进东、中、西部制度覆盖。同时提出“有限财政”概念,基于农村人口结构、人口发展阶段和人口变

动特征以及未来我国城乡经济发展的区域特征和中央财政转移支付能力的发展预测分析等因素,确保政府的财政责任在有限的时段内安全地无风险地度过人口未来的养老金领取高峰期。

第五部分在新型农村社会养老保险制度建立的基础上,进一步探究政策的优化。本部分从待遇调整、缴费激励机制创新方面展开,运用系统动力学政策仿真工具,通过比较福利型增长模式、保险型增长模式与具有激励适度普惠型增长模式,得出在未来 15-20 年采取激励适度普惠模式,并逐步向保险型模式靠拢,可确保新农保制度在财政可负担、制度可持续、需求可保障的目标下调整。

第六部分对新型农村社会养老保险的探索进行了展望。部分地区将城镇居民养老保险与新农保进行了制度整合,开启了中国城乡居民社会养老保险的探索;部分地区通过土地制度创新探索农村养老保险的新方向。本研究提出,基于中国养老保险顶层设计的方向,农村居民养老保障将向“国民年金”+“缴费积累”+“土地年金”的三支柱模式发展,并逐渐缩小与城镇养老保险待遇的差距,构建城乡均衡发展的养老保障体系。

下篇主要从政策实施与路径选择的层面进行探究,主要包括以下几个部分:

第一部分描述分析了新农保政策试点地区的实施情况。基于 2011 年对全国中东西部 6 省 10 县万人的微观调查,发现:新农保实施对老年农村居民在生活水平、家庭地位、社会满意度等方面都有了提升;同时个人经济、社会、人口学特征在对农村居民对政策了解、参保意愿和政策效果等方面有影响。确立分群体的指导性参保率、解除捆绑制度、完善金融与信息化水平有助于新农保政策的实施效果。

第二部分以黑龙江省黑河市微观调研数据为基础,运用 logistic 回归统计计量方法,从个人特征、家庭经济、未来预期和对其他养老服务的需求四个方面研究其对新农保需求的影响,进而把握

新农保制度现存问题的本质。研究发现,我国新农保政策的深度推广和参保质量的提高有赖于经济的发展和农民可支配收入的提升,而对于经济条件较差的人口和地区,可以为其代缴最低缴费标准,以实现新农保的全民参与。另外,农民养老观念的转变,除了依靠政府对新农保政策的广泛宣传外,还有待于养老金水平的提高。

第三部分基于陕西省宝鸡市的微观调查数据,通过 logistic 模型回归,选取了经济变量、参保者预期寿命和健康因素等指标,并加入人口特征因素等先决变量进行控制,对农村中青年参保者缴费水平的影响因素进行了系统的实证分析。研究建议设置必要的政策区别,鼓励女性早缴费、多缴费、长缴费;通过各种途径加快农村的经济发展,改善农民的生活水平,增加农民的人均可支配收入;对 16-24、25-44、45-59 周岁的缴费人群要分别做到积极宣传、防止流失和推进缴费增长,对 60 周岁以上的老人要切实保障基本生活,80 周岁以上的高龄老人要实现医养结合的综合保障。

第四部分运用贵州省微观调研数据,以衡量家庭代际关系的货币供养、看望时间、物质帮助以及照护孙代等四个方面为因变量,以子代与父代的人口学特征、健康状况、经济收入状况、居住地信息等为自变量,构建 logistic 回归统计模型。研究建议:创新“新农保”制度代际正向捆绑激励机制的设计;建立家庭成员“新农保”个人账户之间的继承和统筹机制;积极探索和完善“新农保”个人账户资金转移接续的方法;提高新农保基金的管理层次,实现省级统筹有助于新农保制度实现人口的全覆盖。

第五部分通过在全国中、东、西部 10 县 103 村对行政村新农保政策执行人员进行问卷调查与访谈研究,获取基层工作人员对新农保政策的认知水平,衡量新农保工作的开展情况,并通过数据的统计分析和挖掘探索新农保工作在基层实施存在的问题及原因。研究发现新农保制度在基层农村政府执行过程中,在养老金的按时足额发放,发放途径的畅通便利,新农保专职机构人员配置和各级财政及时拨付等方面仍存在问题。

第六部分通过对农村基层治理模式的研究,探索新农保政策经办机构的优化路径。通过对政府—村干部—村民在新农保经办模式过程中的关系探究,总结出新农保政策执行的绩效考核导向存在的问题与改进方式。研究认为运动式治理带来的管理粗放、专业化程度低带来的落实失效与“高位推动”带来的公信力降低是新农保政策经办过程的阻碍。

第七部分从基金平衡的视角研究新农保政策的可持续性。通过运用 PADIS-INT 软件对 2010-2085 年城乡人口进行了预测,利用 ELES 模型和趋势外推等方法估算生活支出指标,利用精算平衡方法构建新农保收支精算模型,系统性地模拟了新农保基金收支状况。研究发现,新农保基金将会在 2051 年耗尽,2085 年新农保累计基金缺口达到 578 556 亿,占当年财政支出的 34.9%。当同时提高养老金计发系数、个人账户计息率、基础养老金和投资收益率,才能在满足群众需求的同时,实现 75 年平衡。

• 研究的主要结论

新农保制度应坚持福利型社会保险模式,确保发挥保障农村老年居民基本生活,同时引导农村居民从家庭供养模式向个人、家庭、社会共担供养模式的转变。

人口高峰进入老龄阶段、期望寿命的普遍延长,我国的养老负担将显著增加;计划生育政策的实施、农村青壮年人口的城镇化流动,我国的农村家庭普遍面临少子化与空巢化问题,打破原有家庭养老供给的格局。“老农保”缺乏具有抵御风险能力的政府主体与缺乏抵御通货膨胀压力的制度设计,无法发挥保障作用。因而以中央与地方财政支持的新型农村养老保险制度肩负了重要的使命,顺应了社会的发展与需求。

比较各国社会保障模式得出结论,鉴于我国农村居民经济水平严重滞后的现状,带有福利性质的普惠型养老金有益于保障农村老年居民基本生活作用的发挥;鉴于我国农村地区养老观念的现状,权利与义务对等的保险型养老金有益于引导我国农村居民

由家庭供养型养老方式向社会、个人、家庭共同负担的养老方式的转型。因而我国应综合吸收国际社会保障运行与发展的经验,形成适应自身经济发展水平与社会结构的养老保险模式。

运用系统动力学政策仿真工具,通过比较福利型增长模式、保险型增长模式与具有激励适度普惠型增长模式,得出在未来 15 - 20 年采取激励适度普惠模式并逐步向保险型模式靠拢可确保新农保制度在财政可负担、制度可持续、需求可保障的目标下优化发展。

新农保制度应科学制定缴费标准、待遇标准、待遇调整方案、计发办法等实施标准,运用政策仿真预测的工具控制新农保制度建立、推进过程的可持续运行。

本研究运用改进的 ELSE 模型推算保障农村居民基本生活的农村最低生活保障标准的探究,为新农保的待遇标准提供了重要依据;运用趋势外推法对农村居民的缴费能力进行了可行性论证;运用可能满意度政策仿真工具对提出的“三步走”战略制度覆盖率的推进模式进行了模拟与检验。利用精算平衡方法构建新农保收支精算模型,系统性地模拟了新农保基金收支状况。研究发现:新农保基金将会在 2051 年耗尽,2085 年新农保累计基金缺口达到 578 556 亿,占当年财政支出的 34.9%。当同时提高养老金计发系数、个人账户计息率、基础养老金和投资收益率,才能在满足群众需求的同时,实现 75 年平衡。

基于此,本研究提出“有限财政”概念,基于农村人口结构、人口发展阶段和人口变动特征以及未来我国城乡经济发展的区域特征和中央财政转移支付能力的发展预测分析等因素,确保政府的财政责任在有限的时段内安全地无风险地度过人口未来的养老金领取高峰期。

此外,本研究通过建立农村居民参保路径选择模型,探究新农保制度激励多缴、长缴的作用及效果。研究建议将隐性激励因素(月除数过低造成的政府兜底负担)转变为显性激励因素(人口补贴或出口补贴)的形式,通过以预期余命为标准调整月除数、施行

年龄差别收益率、改变入口补贴梯度结构等方法,增加新农保制度的缴费激励性。

在新农保实施过程中,依据个体人口学、经济、社会特这个对新农保政策实施效果的影响因素差异,有针对性的调整和优化实施方式,提高新农保政策的实施效果。

基于中东西部十县的微观调研发现:新农保实施对老年农村居民在生活水平、家庭地位、社会满意度等方面都有了提升;同时个人经济、社会、人口学特征在对农村居民对政策了解、参保意愿和政策效果等方面有影响。确立分群体的指导性参保率、解除捆绑制度、完善金融与信息化水平有助于新农保政策的实施效果。

基于黑龙江省黑河市微观调研发现:我国新农保政策的深度推广和参保质量的提高有赖于经济的发展和农民可支配收入的提升,而对于经济条件较差的人口和地区,可以为其代缴最低缴费标准,以实现新农保的全民参与。另外,农民养老观念的转变,除了依靠政府对新农保政策的广泛宣传外,还有待于养老金水平的提高。

基于陕西省宝鸡市的微观调查建议:设置必要的政策区别,鼓励女性早缴费、多缴费、长缴费;通过各种途径加快农村的经济发展、改善农民的生活水平、增加农民的人均可支配收入;对 16-24、25-44、45-59 周岁的缴费人群要分别做到积极宣传、防止流失和推进缴费增长,对 60 周岁以上的老人要切实保障基本生活、80 周岁以上的高龄老人要实现医养结合的综合保障。

基于贵州省微观调研建议,创新“新农保”制度代际正向捆绑激励机制的设计;建立家庭成员“新农保”个人账户之间的继承和统筹机制;积极探索和完善“新农保”个人账户资金转移接续的方法;提高新农保基金的管理层次,实现省级统筹有助于新农保制度实现人口的全覆盖。

新农保政策实施既是对农村基层治理的考验,同时也是激励创新的机遇。新农保实施过程暴露了农村地区公共服务供给薄弱、基层政府与村民自治组织之间绩效激励作用不足等问题。

基于全国中东西部 10 县 103 村对行政村新农保政策执行人员进行问卷调查与访谈研究发现:新农保制度在基层农村政府执行过程中,在老金的按时足额发放,发放途径的畅通便利,新农保专职机构人员配置和各级财政及时拨付等方面仍存在问题。

通过对政府—村干部—村民在新农保经办模式过程中的关系探究,总结新农保政策执行的绩效考核导向存在的问题与改进方式,认为:运动式治理带来的管理粗放、专业化程度低带来的落实失效与“高位推动”带来的公信力降低是新农保政策经办过程的阻碍。

基于新农保制度,探索城乡居民养老保险统一、城乡养老保险一体化的进程,并对社会保险制度顶层设计的蓝图进行展望。

结合地方实践探索:

(1)将城镇居民养老保险与新农保进行了制度整合,开启中国城乡居民社会养老保险的实践;

(2)通过土地制度创新探索农村养老保险的新方向,并结合本团队提出的社会养老保险保险顶层设计三支柱方案:

第一支柱:建立与基本养老保障相适应的基础养老金普惠制度,受益人群为没有养老金的农村居民和城镇居民,以保障老年人的基本生活;

第二支柱:并轨现有的新农保、城居保和城镇职工基本养老保险的缴费制度,变成统一记账利率的名义账户制度;

第三支柱:构筑完善的、广覆盖的企业年金和职业年金制度,作为对前面两个支柱的补充。

提出:基于中国养老保险顶层设计的方向,农村居民养老保障将向“国民年金”+“缴费积累”+“土地年金”的三支柱模式发展,并逐渐缩小与城镇养老保险待遇的差距,构建城乡均衡发展的养老保障体系。

• 研究的价值

本研究构筑与东、中、西部区域经济发展水平相适应的、创新

型的“国家新农保”制度在宏观农村区域社会经济发展的框架、原则和城市化政策路径仿真指导下,基于宏、微观模式识别的理论方法、在详细比较分析我国农村的多层次性、农业结构的多样性以及各种资源的差异性基础上,结合自然禀赋、人文特征等多元因素,针对不同农村地区和人群探索从试点到全覆盖的过程,建立多元性、多模式、与农村经济发展多层次相适应、相配套的“国家新农保”制度和可行性方案。

同时本研究在新农保建立的背景下,探索新农保待遇调整与激励缴费的模式与机制。既重视与其他相关社会保障措施的配套与衔接,又要坚定“国家新农保”制度在未来建设覆盖城乡居民社会保障体系中的不可替代作用。基于国内外最新的精算技术、数理人口学技术和系统仿真技术,挖掘与揭示与其他养老保障措施的配套与衔接的政策和制度环节及可行性方案中的重要参数及辨识。

在应用层面,本研究为决策层提供有力的政策优化及调整建议。本文提出的新农保制度推进模式、待遇调整路径、缴费激励机制设置、基金可持续运营策略等结论与建议为新型农村养老保险制度的实施、国家养老保险顶层设计方案提出提供了依据和参考。此外,本研究也为地方政府提供了有价值的指导。本研究基于全国10多个地区的微观调查与访谈研究,在政策设计以外对政策执行方面也进行了探索。提出的关于捆绑制的松绑、政策宣传的方式、金融服务与信息化服务的优化、乡村治理模式对新农保制度的适应性调整的建议都得到了地方政府的高度评价和尝试探索,对新农保政策在地方的施行提供了有意义的参照。

C 目 录

CONTENTS

上 篇

新型农村社会养老保险制度设计与制度优化研究

1 新型农村社会养老保险制度的演变与发展历程

1.1 缘起:农村社会养老保险制度建立的时机与意义	3
1.1.1 全国老龄化与农村养老现状的基本情况	3
1.1.2 当前城乡社会保障体系建设及覆盖状况	4
1.2 伊始:“老农保”与“地方新农保”的试点实践	5
1.2.1 “老农保”制度的实践现状及存在的问题	5
1.2.2 “地方新农保”制度的探索与实践	6
1.3 演变:“国家新农保”制度的建立与推广	8
1.4 小结	9
1.5 分析思考题	10

2 他山之石:国外农村社会养老保险制度的发展演化

2.1 典型社会保障制度比较	11
2.1.1 保险型的社会保障制度	11
2.1.2 福利型的社会保障制度	13
2.1.3 国家型社会保障制度	15
2.1.4 储蓄型的社会保障制度	16

2 新型农村社会养老保险制度的实施评估与政策优化

2.2 各国社会保障水平与经济发展适应性比较	18
2.2.1 各国社会保障水平分析	18
2.2.2 各国社会保障水平发展系数分析	20
2.3 各国建立农村社会养老保障制度的社会经济条件比较	22
2.3.1 农业部门的份额	23
2.3.2 人口压力	24
2.3.3 经济发展水平	26
2.4 国际社会保障制度发展对我国的启示	27
2.5 小结	29
2.6 分析思考题	29

3 新型农村社会养老保险制度设计

3.1 社会保障制度设计的理论基础	30
3.1.1 社会保障制度的经济学理论	30
3.1.2 社会保障的社会需求理论	34
3.1.3 中国农村社会保障制度变迁的理论解释	36
3.1.4 我国建设农村社会养老保险必要性和条件的理论分析	39
3.2 新型农村社会养老保险政策制定标准分析:基于农村低保的基础	41
3.2.1 参数估计及弹性系数的测算	42
3.2.2 弹性区间的界定及保障标准的测算	46
3.2.3 测算结果及弹性系数的分析	46
3.2.4 全国农村最低生活保障标准的测算	48
3.2.5 保障标准的关联指标分析	50
3.3 新农保政策制定的可行性分析:基于东中西部农村居民缴费能力论证	54
3.3.1 农村经济背景限制	54
3.3.2 东中西部农民缴费能力再认识	57
3.4 小结	59

3.5 分析思考题	59
-----------	----

4 新型农村社会养老保险的制度推进

4.1 我国农村社会养老保险制度推进风险分析	60
4.1.1 国际风险因素分析	60
4.1.2 国内风险因素分析	62
4.1.3 中国农村养老保险制度推进的典型风险因素分析	64
4.2 “三步走”战略下的东中西部制度推进仿真	66
4.2.1 “三步走”战略框架诠释	66
4.2.2 覆盖城乡养老保险覆盖率仿真研究:以浙江省为例	70
4.2.3 “新农保”全覆盖推进指标体系构建及聚类分析	70
4.2.4 中西部 20 省新农保制度模式识别	73
4.3 中西部“新农保”基金可持续运营分析	78
4.4 “有限财政”理念下的新农保推进分析	80
4.4.1 “有限财政”含义	80
4.4.2 参保人数和覆盖率预测	83
4.4.3 缴费和领取	84
4.4.4 政府财政补贴预测	85
4.5 小结	89
4.6 分析思考题	89

5 新型农村社会养老保险制度优化

5.1 新型农村社会养老保险待遇调整机制	90
5.1.1 基于主观认识的个人最低养老金标准	90
5.1.2 基于模式选择的待遇标准设计	91
5.1.3 不同待遇标准下的财政负担预测	92
5.1.4 新农保制度“具有激励适度普惠型”模式研究与优化后风险研究	95
5.2 新型农村社会养老保险制度激励机制的设计	96