

社会保险系列丛书

新型农村社会 养老保险仿真实验研究

XinXing NongCun SheHui YangLao BaoXian FangZhen ShiYan YanJiu

◎ 张一名 米红 王巍 著



经济科学出版社
Economic Science Press

014033485

F842.612
04

社会保险系列丛书

新型农村社会养老保险 仿真实验研究

张一名 米红 王巍 著



经济科学出版社



北航

C1722040

F842.612
04

图书在版编目 (CIP) 数据

新型农村社会养老保险仿真实验研究/张一名, 米红, 王巍著.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 12

(社会保险系列丛书)

ISBN 978-7-5141-4073-6

I. ①新… II. ①张…②米…③王… III. ①农村-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 (2013) 第 294902 号

责任编辑: 柳 敏 李一心

责任校对: 徐领柱

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

新型农村社会养老保险仿真实验研究

张一名 米红 王巍 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)

北京京鲁数码快印有限责任公司印装

710×1000 16 开 10.25 印张 170000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-4073-6 定价: 28.00 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)

丛书编委会

顾问：郑功成 田小宝

主任：刘燕斌 张新民 莫荣

副主任：张一名 米红 史文钊

成员：（按照姓氏笔画排序）

丁志恒	马小力	王飞鹏	王永伟	王志浩
王鹏	王巍	牛春晓	朱春香	李红岚
李远洋	张建武	张雯	陈书伟	陈宁
金福	赵文	赵彤	查惠	俞恺
聂铁力	高亚春	黄京玲	崔艳	梁栩凌
韩永江	韩魏	程杰	谭中和	

总 序

为了更好地研究劳动就业、工资分配、社会保障等重大问题以及与社会发展宏观政策的关系，进而为劳动保障科学决策服务，需要探索运用政策仿真实验方法揭示劳动保障复杂系统的运行规律。近年来，劳科院采用系统科学方法，初步搭建起劳动保障政策仿真实验系统。

仿真通过建立模型并利用模型对实际系统进行实验研究的过程。最初，仿真技术应用于航空、航天、原子反应堆等尖端自然科学领域，随后逐步发展到电力、石油、化工等工业部门，以后又进一步扩展到经济社会领域。仿真实验系统在经济社会科学中的运用，一方面需要运用计量方法建立数学模型；另一方面需要社科理论和实践工作者的经验判断，以便实现对经济社会政策的预测分析和仿真模拟。我部金保工程的建设、统计监测体系的完善积累了海量数据，信息技术的发展能够进行复杂系统建模和大数据分析，为开展劳动保障政策仿真实验研究创造了条件。劳动保障政策仿真实验系统，主要是基于系统论、耗散结构理论等，采用被称之为“政策实验室”的系统动力学方法，根据劳动保障政策系统设计的需要，开发劳动力流动、工资分配、社会保障等系列模型，并建设模型算法管理平台，实现对劳动保障政策监测、预测、模拟等功能。目前，劳动保障政策仿真系统包括一个平台，即劳动保障模型与算法平台；三个系统，即数据库系统、模型库系统和方法库系统。劳动保障政策仿真系统的服务对象是为制定劳动保障政策提供决策支持、为劳动保障科研提供创新的科研方法。

劳动保障政策仿真实验系统主要有三方面功能：

一是监测政策的运行情况。通过研究发现各种非正常情况的临界值，及时对政策实施过程中出现的非正常情况进行预警。如失业预警系统、医疗保险基金监测预警系统等，主要对全国及各地就业失业情况、医疗保险基金滚存结余等情况进行动态监测和预警。

二是对劳动保障政策实施情况进行中长期预测。主要是通过综合运用时间序列分析和不同数据挖掘方法，预测政策的走势，特别是发现政策执行的拐点。如对新农保的基金进行预测，通过对现有政策、未来人口老龄化、人均消费水平提高等多种因素的影响，预测中央和地方政府未来年份财政投入变化情况。

三是对劳动保障政策进行模拟运行分析。通过模型进行定量分析，模拟运行新出台政策的实施情况，为优化和调整政策提供依据。如城镇职工医疗保险、新农保和城居保的衔接问题，通过建立模型，模拟各种不同缴费年限、不同标准的群体转移衔接时保险折算的任意组合情况，以及不同组合对财政投入、经济发展等的影响情况。

劳科院政策仿真实验系统建设已有6年时间。这项建设以项目等为依托，采取系统设计、分步建设、边建设边试点的方式进行。目前，劳科院仿真实验机房有小型机4台、服务器14台，能够支持大规模数据运算；数据实验室能够实现运算过程的动态在线展示；模型与算法平台实现了多模型和算法库的综合集成管理。初步设计的基础模型具备以下功能：进行新农保参保和待遇水平预测；城镇职工养老保险基金收支预测；城镇职工医疗保险基金预警预测；农村剩余劳动力预测、城镇劳动力需求和城镇经济活动人口预测等。前期研究通过利用试点地区数据进行测试，把业务经办数据、宏观数据和调研数据，通过模型运算对相关政策进行模拟和预测分析。如在新农保模型的构建过程中分别在东中西部地区选择了典型县市进行了实际数据在线运算。在中财办委托人社部的课题《人口老龄化对就业和社会保障的影响》研

究中，利用人口模型和城镇劳动力供需模型对未来劳动力情况进行了四种预测方案，为课题提供了重要的数据基础。

目前劳科院仿真实验系统正在构建劳动保障综合模型。综合模型将深入分析就业、工资收入、社会保障与经济社会发展之间的关系，为政策顶层设计和系统推进提供工具。构建综合模型的思路是，首先结合劳动保障业务需要建立各个业务模块子模型；然后基于统一的数据库和数据调用规范，在同一个平台上管理和运算符模型；最终搭建综合模型，来解决劳动保障业务的跨系统的影响和关联问题。

在前期的研究过程中，劳科院和各研究所组成了政策仿真实验研究团队，形成了包括大专院校、研究机构、创新型企业、地方实践基地等产学研用的合作机制，国内外有关专家也在为系统建设提供智力支持；同时也积累了丰富的研究成果，构建了劳动保障系列政策仿真模型并实现了软件化。为了更好地梳理前期研究成果，推动政策仿真研究走向应用，我院政策仿真研究室的同志组织参与研究的各个单位，对前期的研究成果进行整理，并以丛书的形式出版，希望引起关心关注劳动保障政策仿真的决策部门、专家学者等的讨论和批评。

仿真系统作为科研创新的载体，将为我部劳动保障政策决策提供支撑服务。系统建设得到部领导的高度重视，尹蔚民部长等多位部领导到仿真室调研指导。目前，仿真系统在基础环境建设、总体技术架构搭建和应用测试等方面已经取得初步成效。下一步我们将把仿真系统建设和应用作为院工作的重点，着力技术创新，着重研发队伍建设，加大推进应用力度，加强组织构建建设，争取把仿真系统的研发应用推向新的阶段，真正发挥政策仿真为劳动保障科学决策服务的作用。

中国劳动保障科学研究院院长

刘燕斌

2014年1月16日

目 录

第一章 新型农村社会养老保险概述	1
第一节 新型农村社会养老保险制度研究综述	1
第二节 新型农村社会养老保险制度与其他制度比较	4
第三节 新型农村社会养老保险制度的未来发展	9
第二章 系统动力学方法	13
第一节 系统动力学简介	13
第二节 系统动力学的基本概念	14
第三节 系统动力学的基本流程	17
第四节 系统动力学的优势	19
第三章 新型农村社会养老保险的系统动力学模型	21
第一节 指标体系	21
第二节 人口预测和生命表模型——国民生命表编制的 基本原理	22
第三节 新农保系统动力学模型流图与方程说明	30
第四章 新型农村社会养老保险仿真研究之创新分析	40
第一节 “缴费调整”相关指标分析	40
第二节 “出口补贴调整”相关指标分析	50
第三节 出口补贴激励机制分析	54
第五章 新型农村社会养老保险收支预测仿真实验系统 ——以 AA 省 AA 县为例	58
第一节 仿真实验系统简介	59

第二节 仿真实验系统运行结果	63
参考文献	128
附录1 部分省(区)新农保制度实施办法	131
江苏省新型农村社会养老保险制度实施办法	131
宁夏回族自治区新型农村社会养老保险试点实施办法	135
附录2 部分市、县新农保制度实施办法	141
临武县新型农村社会养老保险试点实施办法	141
重庆市城乡居民社会养老保险试点方案	148
后记	153

第一章

新型农村社会养老保险概述

第一节 新型农村社会养老保险制度研究综述

在工业化、城市化和人口老龄化的三重冲击下，中国农村传统养老模式的保障功能日趋弱化。数以千万计的农民已经脱离了土地，从传统的农村转移到繁忙的城市制造业中心。工业化和城市化削弱了大家庭的网络联系，养儿不防老正成为农村老人不得不面临的事实。面临“老无所养、老无所依”困境的中国农民，急需政府为他们撑开一把制度的保护伞。“新型农村社会养老保险”试点的启动，为全国范围内所有农民养老展开了蓝图，农民成了直接受益者。这是继取消农业税、农业直补、新型农村合作医疗等一系列惠农政策之后的又一项重大的惠农举措，亿万中国农民第一次可以享受国家负责的养老生活。

虽然新型农村养老保险试点的启动标志着我国社会保障事业向前迈出了关键的一步，但新农保在解决农村养老方面也面临着许多挑战，其发展依然任重道远，从指导意见到具体实施细则还有很长的路要走。其中，新农保在缴费和领取机制上还有待于完善，新农保制度规定，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；根据经济发展和物价变动等情况，适时调整全国新农保基础养老金的最低标准。但对于怎么调整，却没有具体规定。不论何种养老保险制度在确定养老保障缴费变动与待遇时，调整缴费和待遇额度的都是一个关键问题。为使养老保障金能切实保障农民的基本生活，缴费档次与待遇标准不能一成不变，因此需要根据社会经济生活的变化相应调整，但具体调整的额度和方法，目前还没有比较成熟的做法。目前我国社会养老保障制度中，待遇调整所遵循的一贯

规律是,城镇职工基本养老保险制度养老金待遇调整参考机关事业单位养老保险制度的调整幅度,而机关事业单位养老金是考虑物价指数的变动因素调整的。其他相关制度养老金待遇的调整又都基本是以城镇职工基本养老保险制度为参照系。当然也有个别地方参照最低工资的调整幅度、城乡低保标准的调整幅度等。现行养老保障制度设计中,一般是按照社会平均工资的浮动或者根据社会经济发展情况调整,是一种较为笼统的政策,待遇调整有很大的随意性和盲目性,没有与经济发展的各项指标结合起来,缺乏科学的测算,没有具体的可操作化的指标或标准体系,从而无法保证调整的金额能与经济发展水平相适应,这必然造成未来被农民养老保障每年的待遇调整成为一种随意为之的事情。其次,指导意见中也没有明确缴费激励机制及三级财政的分担补贴机制。这必然给实践工作带来一定的困难,使新农保政策实施效果大打折扣。

构建城乡和谐的社会保障体系是党中央、国务院高度关注的重大民生问题。党的十七大报告中明确提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”、“促进企业、机关、事业、单位基本养老保险制度改革,探索建立农村养老保险制度”;十七届三中全会提出“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”;2009年中央一号文件明确提出“抓紧制定指导性意见,建立个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度”。新型农村社会养老保险制度的提出弥补了中国农村养老保障体系的一大空白,意义重大,而目前这一制度正在加速覆盖的关键时期。因此,加快建立覆盖城乡的社会保障体系,已经成为深入落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求。

新农保是社会保障体系的一个重要组成部分,是通过建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的基金筹集模式,实行基础养老金与个人账户养老金相结合的待遇计发办法,与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,保障农村居民老年基本生活的农村社会基本养老保险制度。之所以称为新农保,是区别于原来的老农保而讲的。国务院于2009年9月1日正式发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确了新型农村社会养老保险制度的基本原则,即“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”,并提出“探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险制度”、“2009年新型农村社会养老保险制度试点覆盖面为全国10%的县(市、区、旗),以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2012年基本实现

对农村适龄居民的全覆盖”。为探索建立完善的农村社会养老保险制度,2009年9月开始开展新农保政策试点。截止到2011年6月,在试点地区目前全国已有1.99亿农村居民参保新农保,5408万60岁以上老人领取到基础养老金。这是一项惠及亿万农村居民的政策,为解决我国农村居民养老问题提供了契机,正如郑秉文(2009)评价“千百年来,中国农民首次从家庭养老为主走向社会养老为主,这是一次深入人心的文化变革,是一次重大的社会变迁”。新农保的筹资模式发生了巨大的改变,由原先以个人缴费为主、集体补助为辅,转变为基础养老金账户与个人账户相结合,并且在基金筹集、运营管理等方面都有新的规定,这为在2020年之前基本实现对农村居民的全覆盖提供了有效的保障。

多年来,众多专家和学者在这个问题上做过不少的研究,郑功成(2002)主张“解决居民养老问题时东部沿海地区及其他经济条件好的地区先行一步”;卢海元(2003)提出“中国逐步推进农村社会养老保险的经济条件已经具备”;何文炯(2001)提出“覆盖农民的国家养老保险制度应处于国家工业化、市场化、农业生产集约化、农产品商品化程度高,工业靠自身积累且剩余能反哺农业的时期”;王平权(2002)则提出以建立“农村计划生育社会养老保障制度”为切入口和突破口;陆解芬(2004)提出“政府的重视和支持是建立农村社会养老保险制度的根本和前提”;杨翠迎(2005)提出“中国农村社会保障的出路在于根据不同地区的经济水平建立不同的养老模式”;张德元(2004)、崔力夫(2009)、何平(2006)围绕着“统筹城乡社会保障制度”作过较为深入地多角度的论述;杨翠迎、米红(2007)提出了“政府有限财政责任建立农村社会养老保险制度”的理念;米红、王丽娜(2007)提出“构筑中国社会保障体系的三步走战略”。杨德清、董克(2008)肯定“普惠制养老金——中国农村养老保障的一种尝试”。

本书首先基于以上背景对新农保制度缴费与待遇领取问题进行研究,并对新农保制度中与缴费领取相关联的部分展开研究,给出对应不同的缴费起点、不同的缴费额度、不同的缴费年限、不同的利率政策、不同的月计发标准、不同的“进口”、“出口”各级财政补贴、不同的社会经济发展状况条件下所对应的领取期待遇标准,解决实际运行中现行制度并未解决的相关重要问题,细化相关政策选择,以期为制度的完善提供支持。

其次,本书在微观研究基础上,结合宏观背景,研究新农保基金的收支预测,并糅合相关影响因素,对结果进行分析和仿真,以全面的指标选

择为前提,为后续的研究和使用留足空间。

1. 测算不同缴费标准、“进口”补贴标准、基础养老金以及不同长缴补贴设定情况下,新农保基金收入、支出情况。

2. 测算不同缴费标准、“进口”补贴标准、基础养老金以及不同长缴补贴设定情况下,各级政府每年“进口”补贴支出额,基础养老金发放额。

3. 计算随着经济发展、财政收支变化、社会生活水平变化、人口年龄结构变化下,个人缴费标准、“进出口”补贴实时变动情况。并计算出这种动态变动情况下,新农保基金收支情况以及“进出口”补贴数额。

4. 根据月除数、投资收益率、领取年龄等参数,做灵敏度分析,可以得到各参数对养老保险基金运营以及各级政府“进出口”补贴的影响。

5. 预测分年龄缴费人数、领取人数,制度内老年抚养比等。

第二节 新型农村社会养老保险 制度与其他制度比较

早在 20 世纪 80 年代中期,我国政府就很重视农民的社会养老问题,并且对农村社会养老保险制度进行了积极探索,曾期望该制度成为解决农村养老问题的良方。但经过 20 年的实践与探索,“老农保”并未达到政府预期的效果,该制度尚未在全国普遍推行和实施。其中关键的制约因素是“老农保”制度设计存在缺陷及农保资金筹资来源不足,由此带来制度在实践中所面临的一系列难以解决的问题。

1. 覆盖面小,水平低。只有少数地区的少数农民能持续享受该制度的保障,而且受先天的制度设计缺陷的影响,也仅是低水平的保障。

2. 社会化程度低,保障功能差。名义是“社会养老”保险,实质是以农民自己缴费为基础,养老保障的社会化程度很低。

3. 缺乏有效监督管理机制。该制度运行过程中,操作方案的自律管理和社会监管漏洞很多,资金拖欠、挪用、非法转移等现象较为普遍,导致农民对持续投保失去信心。

4. 缺乏稳定性和可持续性。由于受行政干扰等影响,该制度从试点开始到现在,一直断断续续,不能为农民提供稳定的保障供给。

5. 与商业养老保险制度之间的界限模糊不清。

6. 适应性差。现行制度难以满足农村劳动者未来养老保障需要,也难以解决农村城市化过程中出现的“进城农民”、“失地农民”对养老保障的需要。

而造成以上问题的深层次原因是“老农保”制度实行以个人缴费为主、集体补助为辅、国家给予政策扶持的筹资原则,而其中的集体补助得不到保障、国家的政策扶持责任不清楚,从而使得来自于个人、集体和政府的社会化责任养老保险落空,成为地地道道的单纯以个人缴费为主的完全积累型的个人储蓄养老保险,加之缴费标准偏低,筹资额度不足,农民月人均领取的养老金水平非常低,难以起到应有的保障作用。因此,在农村社会发展的新形势下,急需以制度创新为动力,加快对“老农保”制度改革步伐,建立与之相适应的新型农村养老保险制度。

随着各地城市化的推进,“老农保”已经成为制约各地农村社会发展的瓶颈,为此,从20世纪90年代末期开始,浙江、江苏、上海等地,经过对“老农保”制度的缴费方式、缴费标准及养老金水平等的适当调整后,形成具有地方特色的农村社会养老保险制度(以下简称“地方新农保”),使得该制度有着较好的发展前景。尤其是自党的十六大会议、十六届六中全会及十七大会议后,全国各地包括一些欠发达地区掀起了新型农村社会养老保险制度试点和实践的热潮。如北京、江苏、浙江、陕西等25个省、自治区、直辖市的400多个县(市、区、旗)自行开展了新型农保的试点,积累了不少经验,但是各地的试点在制度模式、筹资方式、管理体制、待遇支付、保障水平等方面存在非常大的差异,不利于农村劳动力的流动,不利于保险关系的转移,也不利于农村社会养老保险制度的全面、协调和可持续发展。因此,非常必要研究和启动全国层面的统一的新农村社会养老保险制度。

虽然各地新型农村社会养老保险制度试点存在这样或者那样的问题,但是这些地区的试点与实践,却反映了一个共同的问题:农村养老保险需要外部力量的支撑——不管是来自政府、集体还是其他。因此,我们更加清醒地认为,农村养老保险必须要政府、集体及社会的外力帮助,尤其是给予较大的且明确的资金支持。这一点目前学术界和实践界均以达成共识。也正是基于这一实践经验及理论认识,2008年9月,国家人力资源和社会保障部下发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》的征求意见稿,但是在征求意见的过程中,依然存在较大的争论,这些纷争主要体现在账户模式、政府补贴责任的大小和各级政府的分担等方面。

在一个人口基数大、农村人口占多数、农业剩余劳动力规模大、人口年龄结构失衡、出生人口性别比严重偏高、抚养系数增大、城乡区域发展差异显著增大的老年型国家里，要构建全国统一的农村社会养老保险制度，难度是非常大的。

近年来，党和政府对继续开展农村社会养老保险制度也给予了高度重视，并在多次重要的会议和文件中不断地强调要探索建立农村居民的社会养老保险制度。如 2006 年中央一号文件指出：“按照城乡统筹发展的要求，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”；2006 年 3 月国家“十一五”规划纲要再次强调：“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养老保险制度”；2006 年 10 月召开的十六届六中全会明确提出：“到 2020 年，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”；2007 年 10 月，党的“十七大报告”更是明确将“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障”作为“到 2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标”之一。2008 年 3 月，在第十一届全国人民代表大会一次会议上，温家宝总理在政府工作报告中明确提出：“鼓励各地开展农村社会养老保险试点”。

在系统总结各地实践经验的基础上，2009 年 6 月 24 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，原则通过了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，研究部署开展国家新型农村社会养老保险（以下简称“国家新农保”）制度试点，并确定了“国家新农保”制度将采取社会统筹与个人账户相结合的基本模式和个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式。年满 16 周岁、不是在校学生、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民均可参加新型农村社会养老保险。年满 60 周岁、符合相关条件的参保农民可领取基本养老金。会议还明确了“国家新农保”制度的“十二字”基本原则，即“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。会议并提出，“国家新农保”制度要从农村实际出发，低水平起步，筹资和待遇标准要与经济社会发展及各方面承受力相适应。

国务院办公厅在 2009 年 9 月 2 日正式发布了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（以下简称《指导意见》），更加具体的阐明了国家新型农村社会养老保险制度是一个以“个人账户 + 基础养老金账户”的普惠型养老保险制度，凡农业人口年满 60 岁都可以领取每月 55 元的基础养老金。并指出：中央财政将承担中、西部试点地区的全部

基础养老金(55元/人·月),并承担东部试点地区的基础养老金的一半(27.5元/人·月)。然而,如何从定量的视角来理解“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的“国家新农保”原则和《指导意见》,如何在国家新型农村社会养老保险制度试点方案的框架下,进一步细化、优化政策路径与我国东、中、西部广大农村地区经济发展水平相适应的、具有精准关联度的省域地区新型农村社会养老保险制度的实施细则,开发针对性强的新型农村社会养老保险基金预测软件,为找寻最优的制度模式和试点推进路径,从而在2020年之前选择最佳的覆盖时间点,顺利地“从10%试点到全覆盖”,却是学术界和政府部门十分关注,亟须开发出来相关理论方法模型群及其预测、决策系统软件。

“国家新农保”是一个带有社会福利性质的制度,凡达到60岁以上的农业人口,将享受普惠制“基础养老金”的保障目标,即可领取养老金。当前制度设计的方案是,试点地区的基础养老金将从55元起步,地方可以在这个基础上增加但不能减少。根据各地先期试点的“地区新农保”情况来看,财政对于农民的补贴主要有三种方式,一是在发放的时候补贴(以下简称“出口补”),凡是60岁以上的人口都可以领取养老金;二是缴费的时候按照定额或是农民人均纯收入的一定比例给予补贴(以下简称“进口补”);三是在领取和发放的时候同时都给予补贴(以下简称“两头补”)。“国家新农保”制度从2009年下半年正式开始试点,第一年试点惠及人口占我国农业人口的10%,并逐年扩大。

从上述对“老农保”、“地方新农保”和“国家新农保”制度的发展过程的梳理分析,可以看出:党和政府对建立和完善农村社会养老保险制度不仅重视,而且非常谨慎,从而也说明了“国家新农保”制度在推进和实施中的复杂性及本重大课题研究从10%试点到全覆盖的过程中,如何建立与中国东、中、西部区域农村经济发展相适应的“国家新农保”制度的重要价值。

按《指导意见》规定,新保制模式可见图1-1,新农保基金由个人缴费、集体补助、各级政府补贴构成,与传统的缴费确定型和领取确定型模式相比,新农保制度是一个混合以上两种缴费模式的制度,具体表现在“进口”和“出口”两方面。所谓“进口”就是指在缴费期,个人账户的资金来源,包括个人缴费、集体补助以及省、市、县(区)政府补贴,而所谓“出口”就是指在领取期,参保人领取金额,由基础养老金和个人账户养老金构成,政府在出口全额支付参保人的基础养老金,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% 补助，剩下的 50% 由地方各级政府负责。

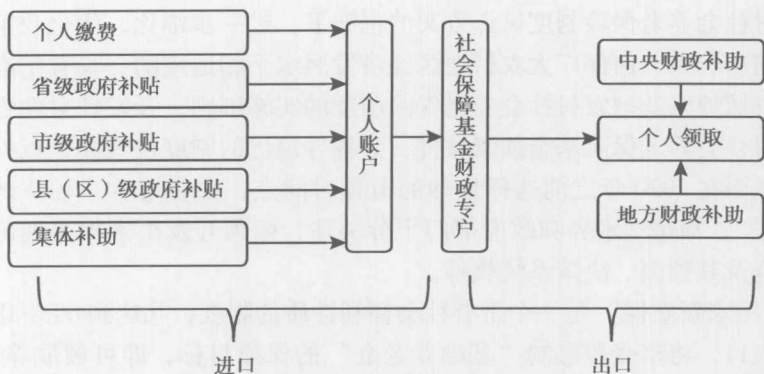


图 1-1 新农保制度模式

新农保制度规定了各级政府的职责。对于中西部地区，国家全额承担“出口”补贴，而省级、市级、县（区）政府补贴、集体补助，都在“进口”中对参保人提供资助。

新型农村社会养老保险和城镇职工的养老保险比起来，有共同点也有不同点。共同点有以下四个方面：

1. 它们都是社会保险的制度，所谓社会保险制度就是要求权利和义务是相对应的，有对应的关系。它不是一种纯粹的福利补贴制度，不是一种困难生活救助的制度，不需要个人尽义务，只要达到某种条件就可以申领的政府津贴；而社会保险制度则是必须有缴费，然后才能得到相应的待遇。这一点是相同的。当然，对新农保实施时已经超过 60 岁的农村老年人就不再缴费了，这是对过去状况的一种特殊的处理。

2. 新农保和城镇职工基本养老保险实行的都是社会统筹和个人账户相结合的制度模式。也就是说个人缴费都要通过建立个人账户长期积累，同时还有一种社会统筹机制。

3. 两个制度都是强调“保基本、广覆盖”。也就是说保障的水平是根据现阶段的经济水平决定的，是保证基本生活的。覆盖范围也要尽可能地广泛，要尽可能地覆盖所有规定的群体。

4. 待遇结构都是基础养老金加上个人账户养老金，基础养老金总体上是体现公平的；个人账户养老金是与个人缴费时间长短、缴费多少是相