

“新农保”对农村老年居民基本生活的保障程度研究*

张思锋 张 园 何江平

【摘 要】文章测算了农村居民基本生活需求量、“新农保”养老金发放额和“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度,结果发现,依据现行制度规定,2011年“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度为47.64%,自2012年开始缓慢上升,2024年达到峰值51.80%,此后逐步下降。作者建议,“新农保”个人参保缴费额应逐年提高,到2021年后保持稳定。基础养老金发放额逐年增长,最终实现“新农保”养老金对农村老年居民基本生活保障程度达到100%的目标。

【关键词】“新农保”养老金 基本生活需求 保障程度

【作 者】张思锋 西安交通大学公共政策与管理学院,教授;张 园 西安交通大学人文学院,博士生;何江平 西安交通大学公共政策与管理学院,硕士研究生。

一、问题的提出

2009年国务院颁布的《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》)提出,在全国10%的县开展“新农保”试点工作。此后新农保制度建设发展迅速;2010年全国新农保试点县比例达到24%;2011年3.26亿农村居民参加“新农保”;2012年国务院宣布在所有未开展试点的地区全面启动“新农保”试点工作。“新农保”制度建设的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”,其中,“保基本”是新农保制度的第一要义,要保障农村老年居民的基本生活。但是,我们在2010年进行的三省五县调查中发现,60周岁及以上的参保者人均领取的“新农保”养老金江苏省高淳县、河南省通许县、西峡县、陕西省陈仓区、商南县分别为每月平均57.21元、60元、61.54元、60.83元、58.33元,而被调查者每月的基本生活需求平均为394.5元,“新农保”养老金的保障程度偏低。因此,有必要对现行政策框架下“新农保”制度的保障程度进行测算,研究提高“新农保”制度保障程度的措

* 本文为国家社会科学基金重大招标项目“新型农村社会养老保险制度的建设模式与推进路径研究”(09&ZD057)的阶段性研究成果。

施,以实现新农保制度“保基本”的目标。

新农保制度现行参数体系必然导致“新农保”制度保障程度偏低。王翠琴、薛惠元(2011)认为新农保制度设计风险主要体现为新农保预期替代率偏低;邓大松、刘远凤(2011)认为新农保制度目标替代率过低造成制度保障无效;薛惠元(2012)认为,新农保制度设计存在的风险主要是因制度设计不科学导致新农保制度实际运行结果与目标结果之间出现偏差。Ce等(2010)认为,中国现行的每人每月55元的“新农保”基础养老金不能满足农村居民的基本生活需求;张晓山(2009)认为“新农保”养老金不应低于最低生活保障标准。

现有关于新农保制度保障程度的研究成果,大多运用精算学和统计学的研究方法,对新农保制度的替代率进行测算,对本文构建相关测算模型具有一定的借鉴意义。但现行养老金替代率指标存在以下几点缺陷:(1)养老金替代率具有刚性特征,易引发巨额的养老金收支缺口。20世纪70年代中后期,欧洲国家普遍陷入经济危机,养老基金收入增长缓慢,养老金刚性特征致使养老金替代率难以相应降低,加上人口老龄化日益严重,养老金收支缺口日益加剧,使欧洲各国陷入社会保障财政危机。80年代开始,欧洲各国普遍对养老金制度进行改革,试图调整退休金计算方式,降低养老金替代率,但遭到强烈反对,改革未达到政府预期目标(张士斌、黎源,2011)。目前,欧洲国家仍普遍保持着较高的养老金替代率。(2)通货膨胀等经济因素对养老金替代率影响较大,易使养老金实际购买力下降。2007年以来,中国物价指数上升显著,尤其是消费者价格指数以年均超过3%的速度增长,加速了名义工资的增长,从而使养老金替代率下降(李珍、王海东,2012)、实际购买力降低。(3)当前中国企业职工基本养老保险养老金替代率水平较低,难以保障退休人员基本生活。1999年以前,中国企业职工基本养老保险养老金替代率总体维持在75%以上,随后呈逐年下降趋势,目前已降至40%(褚福灵,2006)。(4)以“替代率”作为衡量“新农保”制度“保基本”指标不符合“新农保”制度和农村地区的实际。一般来说,替代率是退休人员平均养老金与在职职工平均工资收入之比,是衡量劳动者退休后生活水平与在职人员生活水平差异的基本指标之一。“新农保”制度追求的是保障农村老年居民基本生活需求;农村地区老年居民在领取养老金之后,仍然保留土地等生产资料,继续参加生产劳动,处于半退休状态。

本文参考农村低保待遇的计算办法,依据农村居民生活消费支出情况分析农村居民的基本生活需求;把农村居民的基本生活需求理解为“保基本”的内涵;把“新农保”养老金发放额占农村居民基本生活需求量的百分比作为“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度。当“新农保”养老金发放额等于农村居民基本生活需求量时,就实现了“新农保”“保基本”的制度目标,此时我们称为保障程度达到100%。

二、农村居民基本生活需求量测算

(一) 测算方法

由于扩展线性支出模型可以使用政府统计部门公开发布的统计资料,数据采集方便,且具有权威性;尽管扩展线性支出模型存在采用统计支出分类较少,造成样本量少,引起估

计偏差(祝梅娟,2003)等缺陷,但通过延长测算年份,增加年份样本等办法,即可以弥补缺陷,减少估计偏差。因此,本研究将采用这种方法。

《中国统计年鉴》把农村居民生活消费需求分为食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、交通通讯、文教娱乐用品及服务、医疗保健和其他商品及服务八大类指标,本文把农村居民基本生活需求的统计指标界定为食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、交通通讯和其他商品及服务6项。运用C.Liuch(1973)的扩展线性支出模型,可以从农村居民消费性支出中分离出基本生活需求,以达到本文的测算目标。

(二) 基本生活需求量的测算方法

设 PL 为农村居民基本生活需求量; p_i 为第 i 种消费品的价格; q_i 为农村居民对第 i 种消费品的实际需求量; q'_i 为农村居民对第 i 种消费品的基本需求量; b_i 为农村居民对第 i 种消费品的边际消费倾向; M 为农村居民人均总收入; k 为农村居民支出分类数。农村居民基本

生活需求量扩展线性支出公式为: $p_i q_i = p_i q'_i + b_i (M - \sum_{j=1}^k p_j q'_j)$, $i=1, 2, \dots, k$; $0 \leq b_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^k b_i \neq 1$ 。

引入参数 α_i 和 V_i , 其中: $\alpha_i = p_i q'_i - b_i \sum_{j=1}^k p_j q'_j$, $V_i = p_i q_i$ 。那么, $V_i = \alpha_i + \beta_i M + \xi_i$ 。如果 α_i 和 β_i 均通

过显著性检验,那么第 i 种消费品的基本需求量可以表示为: $p_i q'_i = \alpha_i + \beta_i \sum_{i=1}^n \alpha_i (1 - \sum \beta_i)$ 。

如果 α_i 未能通过显著性检验, β_i 通过了显著性检验,那么,第 i 种消费品的基本需求量可以表示为: $p_i q'_i = \beta_i \left[1 - \sum_{j=1}^m \beta_j \right] \sum_{k=m+1}^n p_k q_k$ 。式中 m 表示在 α_i 未能通过显著性检验, β_i 通过了显

著性检验时第 i 种消费品的数量。则农村居民基本生活需求量为: $PL = \sum_{j=1}^k p_j q'_j$ 。

本文运用2003~2011年《中国统计年鉴》数据,代入上述公式测算出中国农村居民基本生活需求量(见表1)。2002~2010年农村居民基本生活需求量年均递增16.40%,其中,2007~2010年年均增长率降为12.10%;同期,农村居民人均纯收入年均递增10.79%。农村居民基本生活需求量和农村居民人均纯收入增长率的标准差分别为14.48%和3.44%,农村居民人均纯收入增长率比较稳定。2007年开始,农村居民基本生活需求量占农村居民人均纯收入的比例平均为28.14%,标准差为0.56%,比较稳

表1 2002~2010年农村居民基本生活需求量与人均纯收入

年份	基本生活需求量 (元/年)	人均纯收入 (元/年)	比重 (%)
2002	498.58	2475.63	20.14
2003	580.64	2622.24	22.14
2004	676.80	2936.40	23.05
2005	988.49	3254.93	30.37
2006	953.43	3587.04	26.58
2007	1192.42	4140.36	28.80
2008	1326.49	4760.62	27.86
2009	1418.46	5153.17	27.53
2010	1679.75	5919.00	28.38

定。根据恩格尔系数,随着农村居民人均纯收入的增加,食品支出占人均纯收入的比重将逐步下降。但考虑到衣着、居住、家庭设备用品及服务、交通通讯和其他商品及服务支出占人均纯收入的比重将可能随着人均纯收入的增加而上升,本文假定2012~2028年农村居民基本生活需求量占农村居民人均纯收入的比例保持为28.14%不变。

三、“新农保”养老金发放额测算

(一) 发放额的测算方法

新农保养老金发放额包括基础养老金与个人账户养老金,其中基础养老金由中央财政和地方财政补贴,是制度与政策确定的常量。个人账户养老金取决于参保者的缴费档次、参保初始年龄、待遇领取初始年龄等诸多变量。因此,新农保养老金发放额的测算只要考虑决定个人账户养老金的诸多变量即可。国务院《指导意见》指出:“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;国家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”。当前,新农保制度还处于试点阶段,尚没有建立参数动态调整机制,本文依据《指导意见》的规定,把农村居民人均纯收入增长率作为农村居民缴费档次的增长率,依照城镇退休职工人均养老金调整率设计新农保制度基础养老金调整率。

设 g_t 为农村居民人均纯收入增长率; C_1 为农村居民参保缴费额; C_2 为集体经济补助额; C_3 为政府财政补贴额; a 为农村居民参保初始年龄; b 为农村居民待遇领取初始年龄; n 为个人账户计发月系数; $Q_{b,t}$ 为第 t 年 b 岁农村居民的养老金发放额; JC_t 为第 t 年基础养老金额; r 为个人账户计账利率; m 为“新农保”养老金年调整率。

根据农村居民个人账户精算平衡原理(张思锋等,2006),得到: $Q_{b,t} = \sum_{j=b}^{n/12-1} \left(\frac{1+m}{1+r} \right)^j (C_1+C_2+C_3) \sum_{j=a}^{b-1} (1+g_t)^{j-a} (1+r)^{b-j}$;则第 t 年 b 岁农村居民的个人账户养老金发放额为: $Q_{b,t} = (C_1+C_2+C_3) \sum_{j=a}^{b-1} (1+g_t)^{j-a} (1+r)^{b-j} \left/ \sum_{j=b}^{n/12-1} \left(\frac{1+m}{1+r} \right)^j \right.$;第 t 年 b 岁农村居民的“新农保”养老金发放额为: $Q_{b,t} = JC_t + (C_1+C_2+C_3) \sum_{j=a}^{b-1} (1+g_t)^{j-a} (1+r)^{b-j} \left/ \sum_{j=b}^{n/12-1} \left(\frac{1+m}{1+r} \right)^j \right.$ 。

(二) 数据来源

本文使用数据主要来自于:(1)公开统计数据。《中国统计年鉴》中关于农村居民人均纯收入、城镇退休职工人均养老金标准数据;《指导意见》中关于初始缴费年龄、初始领取养老金年龄、计发月数、缴费年限数据;中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率。(2)社会调查数据。通过对社会调查数据的统计,得到个人、政府、集体筹资比例,农村居民参保缴费额,“新农保”基础养老金发放额。2010年6~8月、2011年7~8月,我们对5个国家级“新农保”试点县(区、市)的农村居民进行了抽样调查,调查样本的基本情况如表2所示。

(三) 参数设定

本研究的参数设定如下:(1)根据《指导意见》的相关规定,本文设初始缴费年龄 $a=16$;初始领取养老金年龄 $b=60$;缴费年限 $h=15$ 年;计发月数 $n=139$;个人账户记账利率 $r=0.0243$,本文取 1999~2010 年人民币一年期定期存款利率平均值。

(2)农村居民人均纯收入的

年调整率 g_y 。2002~2010 年中国农村居民人均纯收入的年均增长率为 10.79%,本文将农村居民的人均纯收入的年增长率定为 10.79%,并在目标区间内保持不变。(3)个人、政府、集体筹资比例。调查数据显示,农村居民养老金期望值为 394.5 元/月,以此为标准,基期缴费额应为 89.11 元/月,而农村居民期望缴费额为 62.64 元/月,二者之比约为 10:7;参考米红、余蒙(2010)的研究,依据三省五县的调查数据,设个人、政府、集体筹资比例分别为 70%、25%、5%。(4)农村居民参保缴费额。《指导意见》规定了农村居民 5 个参保年缴费档次。根据调查,参保者缴费档次的选择主要集中在 100 元和 200 元。10.22%的被调查者选择 100 元的缴费档次,87.89%的被调查者选择 200 元的缴费档次,1.55%的被调查者选择 300 元的缴费档次,0.31%的被调查者选择 400 元的缴费档次,0.03%的被调查者选择 500 元及以上的缴费档次。为了方便测算,我们取被调查者缴费额的加权平均值作为农村居民参保缴费额的总体平均水平。根据调查结果,农村居民缴费额加权平均值为 192.04 元。(5)2010 年“新农保”基础养老金发放额。根据三省五县的调查,2010 年被调查者平均实际领取的养老金为每人每月 59.95 元。本文假定 $JC_{2010}=59.95$ 。(6)养老金年调整率 m 。由于“新农保”养老金试点数据不足 3 年,本文参考《中国统计年鉴》2000~2009 年城镇退休职工人均养老金标准调整率,设 $m=9.75\%$ 。

以 2012~2028 年为测算区间,把设定的参数分别代入个人账户和“新农保”养老金发放额公式,得出“新农保”养老金发放额(见表 3)。

表 2 有效问卷样本的基本情况(N=6 042)

指 标	人数	百分比	指 标	人数	百分比
性别			小学	1512	25.0
男	3659	60.56	初中	2209	36.6
女	2383	39.44	高中或中专	858	14.2
年龄			大专及以上学历	316	5.2
15 周岁以下	14	0.23	婚姻状况		
16~44 周岁	2148	35.55	未婚	240	4.0
45~59 周岁	2378	39.36	已婚	5384	89.1
60 周岁以上	1502	24.86	丧偶	333	5.5
文化程度			离异	85	1.4
不识字	1147	19.00			

表 3 “新农保”养老金发放额 元/年

年份	养老金	基础养老金	个人账户养老金
2012	943.77	866.52	77.25
2016	1486.89	1257.18	229.71
2020	2294.80	1823.96	470.84
2024	3492.98	2646.27	846.71
2028	5110.00	3839.30	1270.70

四、“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度测算

本文设 d_t 为第 t 年 b 岁农村居民“新农保”养老金保障程度, d'_t 为第 t 年“新农保”基础

养老金保障程度, d_t'' 为第 t 年 b 岁农村居民个人账户养老金保障程度。则:

$$d_t = \frac{Q_{b,t}}{PL_t} = \frac{JC_t}{PL_t} + \frac{\bar{W}_{t-b+a}(C_1+C_2+C_3) \sum_{j=a}^{b-1} (1+g_y)^{j-a} (1+r)^{b-j}}{\sum_{j=b}^{n/12-1} \left(\frac{1+m}{1+r}\right)^j PL_t} \quad (1)$$

$$d_t' = \frac{Q_{b,t}}{PL_t} = \frac{\bar{W}_{t-b+a}(C_1+C_2+C_3) \sum_{j=a}^{b-1} (1+g_y)^{j-a} (1+r)^{b-j}}{\sum_{j=b}^{n/12-1} \left(\frac{1+m}{1+r}\right)^j PL_t} \quad (2)$$

$$d_t'' = \frac{JC_t}{PL_t} \quad (3)$$

表 4 2012~2028 年“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度 %

年份	保障程度		
	“新农保”养老金	基础养老金	个人账户养老金
2012	47.86	43.94	3.92
2016	50.05	42.32	7.73
2020	51.27	40.75	10.52
2024	51.80	39.24	12.56
2028	50.29	37.79	12.51

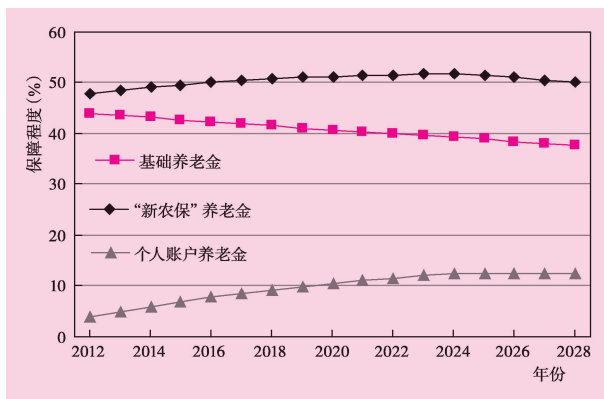


图 1 2012~2028 年“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度

将表 2 与表 3 涉及的基本数据代入式(1)至式(3), 得出根据现行制度规定和试点实践设定的各项参数测算的“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度(见表 4)。

图 1 显示, 按照目前“新农保”制度确定的筹资标准、基础养老金发放标准、最低缴费年限、个人账户记账利率和根据 5 个县试点实践设定的各项参数测算, “新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度在 2012~2024 年呈缓慢上升趋势, 2024~2028 年呈下降趋势。究其原因, 一方面, 随着农村居民参保年限的逐步提高, 2012~2024 年“新农保”个人账户养老金对农村老年居民基本生活提供的保障程度呈上升趋势, 并于 2025 年起保持稳定; 另一方面, 由于“新农保”基础养老金调整率是参照企业职工基本养老保险养老金调整率的历年平均值确定的, 低于农村居民基本生活需求量增长率 1.02 个百分点, 因而使整个测算期间基础养老金提供的保障程度呈下降趋势。

五、提高“新农保”养老金保障程度的参数调整与预测结果

“新农保”制度建设, 应该遵照先实现制度全覆盖和对全体农村居民的人口全覆盖, 再

逐步提高“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度。相关参数调整既要考虑逐步满足农村老年居民基本生活需求,又要考虑农村居民对参保缴费的承受能力和各级财政补贴的负担能力。对新农保制度参数调整的目标是,到 2028 年,把“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度提升至100%。

(一) 参数调整

1. 农村居民参保缴费额。根据我们的调查,当前“新农保”制度的缴费水平为 192.04 元/年,占上年度人均纯收入的 3.73%。参考薛惠元(2012)的研究结论,本文把农村居民参保缴费额设定为从 2012 年的 192.04 元逐年提高到 2021 年的 1776.26 元。

2. 基础养老金发放额。吴连霞(2011)等认为基础养老金发放额应保持在上年度农村居民人均纯收入的 20%。华黎等(2010)建议把中央政府出口补、地方政府入口补,统一改为出口补,中央政府按全国农村居民人均纯收入的 15%承担,地方政府按当地农村居民人均纯收入的 5%承担,共同构成基础养老金。本文参考吴连霞、华黎等的研究结论,把基础养老金占上年度农村居民人均纯收入的比重从 2012 年的 13.70%逐年调整到 2021 年的 20%,其中中央财政与地方财政补贴比例为 3:1。以 2010 年三省五县基础养老金每人每月实际领取的平均数 59.95 元为基础,得出调整方案(见表 5)。

表 5 参数调整方案 元

年份	基础养老金发放额参数调整		个人账户筹资参数调整		
	中央财政补贴额	地方财政补贴额	农村居民参保缴费额	地方财政缴费补贴额	集体经济补助额
2012	746.87	249.1974	270.99	96.63	19.62
2013	869.31	289.7694	353.36	126.37	24.95
2014	1010.37	337.0873	451.23	161.41	32.10
2015	1170.76	390.2548	565.13	201.55	40.51
2016	1355.10	452.0659	698.35	249.57	50.35
2017	1564.38	521.4597	854.95	305.60	60.63
2018	1804.38	601.909	1035.87	369.48	73.90
2019	2076.48	692.1598	1245.89	445.07	89.31
2020	2387.94	796.5281	1490.81	532.67	107.19
2021	2740.60	913.5336	1772.26	632.17	126.07

(二) 测算结果

将调整后的参数代入相应的测算公式,得到参数调整后的“新农保”养老金发放额对农村老年居民基本生活的保障程度(见图 2)。参数调整后,到 2020 年“新农保”养老金发放额将达到届时农村居民基本生活需求量的 80%;到 2028 年达到“新农保”养老金发放额与农村居民基本生活需求量相等,实现“新农保”养老金对农村老年居民基本生活保障程度 100%的目标。

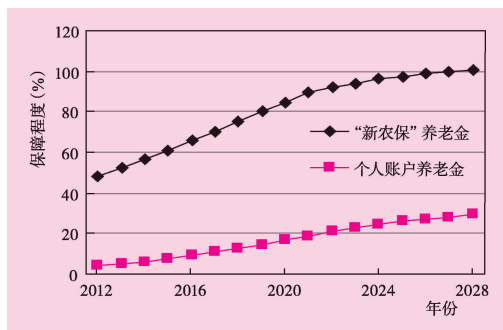


图 2 参数调整后“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度

六、参数调整后各级财政与参保者个人负担

(一) 各级政府财政负担情况

把财政补贴额占财政收入的比重界定为衡量政府的新农保财政负担系数。首先,依据张思锋等(2010)构建的人口发展方程及相关参数设定,预测2012~2021年农村老年人口总数和劳动年龄人口总数。其次,以2011年中国GDP总额471564亿元为基数,以十八大报告中提出的2020年实现GDP比2010年翻一番为目标,线性预测2012~2021年中国GDP总额;参照何平等(2009)对财政收入占GDP比重的假定:2012年为21%,之后每年增加1%,至2016年为25%,2016~2021年为26%,预测2012~2021年中国财政收入规模;2009~2011年中国中央和地方财政收入之比分别为1.10:1、1.04:1、0.98:1,假定2012~2020年中央和地方财政收入比例保持稳定,取2009~2011年中央和地方财政收入之比的平均值1.04:1,预测2012~2021年中央和地方政府各自财政收入规模。最后,用调整方案中2012~2021年每年政府财政补贴额除以当年政府财政收入总额,得出各级政府的新农保财政负担系数(见表6)。

由表6可知,中央政府的新农保财政负担系数由2012年的1.81%缓慢增长到2021年的2.40%;地方政府的新农保财政负担系数在2012~2021年间维持在1%左右;中央和地方财政的新农保财政负担系数在2012~2021年间维持在1.5%左右。2011年,各级财政对企业职工基本养老保险的补贴额为2272亿元,占当年全国财政总收入10.37万亿元的2.19%,比调整方案中各级政府的新农保财政负担系数高出0.69个百分点。由此我们认为,本调整方案中新农保财政负担系数没有超出各级政府的财政负担能力。

(二) 参保者个人负担情况

把农村居民参保缴费额占农村居民人均纯收入的比重作为衡量参保者个人缴费负担

表6 2011~2021年各级政府的新农保财政负担系数

年份	中央政府			地方政府		
	财政补贴额 (亿元)	财政收入 (亿元)	财政负担系数 (%)	财政补贴额 (亿元)	财政收入 (亿元)	财政负担系数 (%)
2012	981.32	54343.99	1.81	622.05	52253.83	1.19
2013	1115.00	60974.45	1.83	663.35	58629.28	1.13
2014	1271.40	67972.43	1.87	704.35	65358.11	1.08
2015	1445.13	75337.93	1.92	746.50	72440.31	1.03
2016	1626.40	83070.93	1.96	790.70	79875.90	0.99
2017	1836.98	91171.46	2.01	840.20	87664.86	0.96
2018	2046.54	95949.14	2.13	894.25	92258.79	0.97
2019	2233.10	100726.83	2.22	956.70	96852.72	0.99
2020	2447.51	105504.51	2.32	1019.30	101446.65	1.00
2021	2644.37	110282.20	2.40	1090.20	106040.58	1.03

系数。依据前文设定的农村居民人均纯收入年增长率 10.79%，以及 2010 年农村居民人均纯收入 5 919 元，计算得到 2012~2021 年农村居民人均纯收入预测值，再用调整方案中 2012~2021 各年农村居民参保缴费额除以当年农村居民人均纯收入，得到参保者个人负担系数(见表 7)。由表 7 可知，2012 年农村居民个人缴费负担系数为 3.73%，然后逐步上升，2021 年达到峰值(9.70%)，略高于企业职工基本养老保险 8% 的个人缴费率。由

于 2022 年以后，农村居民个人参保年缴费额固定为 1 772.26 元，因而随着农村居民人均纯收入的增加，参保个人缴费负担系数将呈下降趋势。由此我们认为，本调整方案中参保者个人新农保缴费负担系数没有超出农村居民个人的负担能力。

表 7 2011~2021 年参保者个人缴费负担系数

年份	参保者个人 缴费额(元)	农村居民人均 纯收入(元)	参保者个人负担 系数(%)
2012	270.99	7265.232	3.73
2013	353.36	8049.15	4.39
2014	451.23	8917.653	5.06
2015	565.13	9879.868	5.72
2016	698.35	10945.91	6.38
2017	854.95	12126.97	7.05
2018	1035.87	13435.47	7.71
2019	1245.89	14885.16	8.37
2020	1490.81	16491.26	9.04
2021	1772.26	18270.67	9.70

七、政策建议

在目前中国“新农保”养老金只能保障农村老年居民基本生活需求量不足 50% 的条件下，要提高“新农保”养老金对农村老年居民基本生活的保障程度，就必须确保“新农保”养老金发放额的增长速度高于农村居民基本生活需求量增长速度。因此，我们建议如下。

第一，逐步提高中央财政和地方财政对“新农保”基础养老金的补贴额度。由中央财政和地方财政共同负担新农保基础养老金发放额。将中央财政对新农保基础养老金的补贴额占中央财政收入的比重由 2012 年的 1.81% 逐步提高到 2021 年的 2.4%，年均提高 0.066 个百分点；将地方财政对新农保基础养老金的补贴额占地方财政收入的比重在 2012~2021 年间维持在 1%。将基础养老金发放标准从 2012 年的 996.07 元逐年调整到 2021 年的 3 654.13 元，其中中央财政与地方政府补贴比例分别为 75% 和 25%，此后保持不变。中央财政应全额支付国家级贫困县、少数民族地区、陆地边境县、革命老区县等贫困地区的新农保基础养老金，以实现区域间新农保制度统筹协调发展，最大程度保障农村老年居民的基本生活。

第二，逐步提高“新农保”参保者个人缴费额，增加个人账户积累额。根据我们对三省五县的调查，当前“新农保”制度的缴费水平为 192.04 元/年，根据不同收入层次农村居民的承受能力和模型测算、参数调整的结果，设计由低到高、梯度合理的多个新农保缴费档次。适时提高参保者个人的缴费档次，即参保者个人最低缴费档次从现在的 100 元逐年提高到 2021 年的 1 000 元；最高缴费档次从现在的 500 元逐年提高到 2021 年的 3 000 元。同时，利

用报刊、广播、电视、互联网等媒体,实施全方位、多角度、深层次的新农保政策宣传,使农村居民从理解、接受到积极主动参保;制定相应的缴费激励政策,鼓励参保者选择较高缴费档次,逐步提高个人账户积累额。

第三,建立基础养老金调整和个人缴费激励机制。首先,将基础养老金标准与农村居民人均纯收入和农村居民消费价格指数挂钩,中央财政、地方各级财政应根据上一年度农村居民人均纯收入增长率和农村居民消费价格增幅之和,调整基础养老金发放标准。其次,提高政府补贴和集体补助在新农保基金征缴环节的激励作用。政府补贴应采取差异化的策略,针对不同缴费档次设计差异化的政府补贴标准。设计政府补贴标准的基本原则是政府补贴金额与个人缴费金额的比例为常数,从而提高个人账户基金筹集水平。

参考文献:

1. 邓大松、刘远凤(2011):《社会保障制度风险:以新型农村养老保险为例》,《当代经济科学》,第4期。
2. 华黎等(2010):《完善新型农村社会养老保险财政资金供给的思路与对策》,《求实》,第10期。
3. 何平等(2009):《中国发展型社会福利体系的公共财政支持研究》,《财政研究》,第6期。
4. 李珍、王海东(2012):《基本养老保险目标替代率研究》,《保险研究》,第2期。
5. 米红、余蒙(2010):《中国城镇社会养老保险个人缴费能力测定的模型创新》,《统计与决策》,第11期。
6. 王翠琴、薛惠元(2011):《新型农村社会养老保险风险评估指标体系的设计与运用》,《江西财经大学学报》,第3期。
7. 吴连霞(2011):《新农保障水平的实效分析及提高机制》,《特区经济》,第11期。
8. 薛惠元(2012):《新型农村社会养老保险操作风险评估及处理》,《华中农业大学学报(社会科学版)》,第1期。
9. 张思锋等(2006):《社会保障精算理论与应用》,人民出版社。
10. 张晓山、崔红志(2009):《试论新型农村社会养老保险制度》,《中国乡镇企业》,第10期。
11. 祝梅娟(2003):《贫困线测算方法的最优选择》,《经济问题探索》,第6期。
12. 张士斌、黎源(2011):《欧洲债务危机与中国社会养老保险制度改革——基于公共养老金替代率视角的分析》,《浙江社会科学》,第11期。
13. 褚福灵(2006):《论养老保险的缴费替代率与待遇替代率》,《北京市计划劳动管理干部学院学报》,第1期。
14. 张思锋等(2010):《适度普惠型老年人社会福利制度探索——以陕西省为例》,《西安交通大学学报(社会科学版)》,第6期。
15. Ce Shen, John B. Williamson (2010), China's New Rural Pension Scheme: Can It Be Improved? *International Journal of Sociology and Social Policy*. Iss(5):239-250.

(责任编辑:朱 犁)