

社会保障研究

新农保制度：农户期望和意愿的集中体现

王国辉

(中国社会科学院 世界经济与政治研究所, 北京 100732)

摘要：本文以“中国17省（区、市）农户社会保障调查”资料为基础，从农户的期望与意愿出发，对我国刚刚出台的新型农村社会养老保险制度进行了全面分析。分析表明，新农保的出台时机、时间安排和制度设计都符合农户的期望和意愿，东部和中西部的补贴差异也符合农户的基本判断，新农保制度是农户意愿和期望的集中体现。提出了政府应重视提高个人账户回报率、大力加强新农保制度和政策宣传的建议。

关键词：新农保；农户；期望；意愿；调查

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149(2010)03-0046-05

The New Old-aged Insurance in Rural Area: The epitome of farmer's expectation and aspiration

WANG Guo-hui

(Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Based on the investigation of social security for farmers scattered in seventeen provinces, regions or municipalities in China, this paper analyses the new rural old-aged insurance system roundly from the expectation and intention that the farmers. The analysis shows that the new rural endowment insurance epitomizes the farmers' hopes. Its debut, timing, arrangement, and system of designing are in line with the aspirations of farmers. Besides, the difference between the eastern area and the middle or western one also accords with people's judgments. Finally, it suggests that the government should emphasis on enhancing the return of individual account and propagate the new old-aged insurance in rural area vigorously.

Keywords: the new rural endowment insurance; farmer; expectation; aspiration; investigation

2009年9月4日，国务院办公厅发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》

收稿日期：2009-09-06；修订日期：2009-11-16

基金项目：中国第四十三批博士后科学基金（20080430512）；国家社会科学基金重大招标项目（09&ZD023）。

作者简介：王国辉（1971-），黑龙江望奎人，中国社会科学院世界经济与政治研究所博士后，辽宁工程技术大学公共管理与法学院院长，教授，研究方向为社会保障。

意见》(以下简称《指导意见》),决定2009年在全国10%的县(市、区)开展新型农村社会养老保险试点,2020年前覆盖全国。《指导意见》明确了新农保制度的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”,并对参保范围、资金筹集、建立个人账户、养老金待遇、基金管理监督、经办服务、制度衔接等内容作了全面的规定。这被看作是具有和2006年废除农业税同样意义的举措——中国亿万农民有史以来第一次可以享受到有国家财政补贴的养老生活^①。

中国农村生产生活的基本组织是农户家庭,农民的各项生产消费活动都是在家庭中完成的,农民的各种决策基本上都是农户家庭作出的,农户都是理性的,根据自身的成本收益进行决策。新农保制度试点能否顺利推进,并在2020年前覆盖全国,关键取决于新农保制度是否符合农户的期望和意愿。我国农村社会保障制度几十年发展的历史证明,只有符合农户意愿和期望的制度,才能顺利推进,不断完善;否则,就会困难重重,甚至半途而废。那么,本次新农保制度是否符合农户的期望和意愿,本文以“中国17省(区、市)农户社会保障调查”(以下简称“17省农户社会保障调查”)为基础,分析农户在社会保障方面的期望和意愿,进而对新农保制度在符合农户期望和意愿方面做一个基本评价。

一、“17省农户社会保障调查”的样本选择和调查状况

1. 样本选择

本次调查的主要目的是了解农户自然特征、迁移流动和社会保障状况。调查首先运用典型抽样方法从全国31个省、直辖市和自治区抽取17个省级行政单位,包括东部的北京、福建、河北、江苏、辽宁、上海和天津,中部的安徽、河南、黑龙江、湖北、湖南和山西,西部的内蒙古、陕西、四川和新疆。然后分别采用分层抽样和简单随机抽样的方法从每个省、直辖市、自治区各抽取两个市(北京、上海、新疆、内蒙古抽取一个市),一个市里面抽取一个县,一个县里面抽取一个乡,一个乡里面抽取一个村。最后采用系统抽样的方法从每个村里面抽取50户作为最终的调查对象。

2. 调查状况

问卷由90道问题构成,其中封闭式问题89道,开放式问题1道。被调查农户的抽取及问卷的发放、填写与回收,由调查人员深入各地农村实施和完成。所有发放问卷均为当场填答,当场回收。考虑到农村家庭重大事情的决策者是农户户主,所以本次调查对象为农户的户主。考虑到外出务工人员除春节以外均在外地打工,本次调查时间选定在2008年春节过后的5~15天之间,解决了被选中调查对象的空户问题。本次调查共发放问卷1500份,回收1444份,回收率为96.27%;其中,有效问卷1374份,问卷有效率为95.15%。

二、新农保制度的出台时机和时间安排符合农户期望

1. 新农保制度的出台恰逢其时

我国长期推行城乡分割的二元社会保障制度造成了城乡养老保障的巨大差距。17省农户社会保障调查显示,43.1%的农户认为城乡社会保障“差距非常大”,41.2%的农户认为“差距较大”,二者合计达84.3%。由于城乡社会保障差距明显,农村社会保障严重缺失,改革开放30年来,虽然农户收入明显提高,但仍有相当多的农户对自己的未来感到担心。调查显示,有46.4%的农户认为未来生活没有保障,47.7%的农户担心养老问题。

养老保障的缺失和对养老的担心使农户对养老保障的需求和期望非常强烈。17省农户社会保障调查显示,农民最迫切的保障需求是医疗保障和养老保障(见表1)。在问到“您目前最迫

^① 国务院关于开展新农保试点的指导意见(全文),2009-09-05,中国新闻网,http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/09-05/1851525.shtml。

切需要参加的保险是什么”时，40.2%的农户选择医疗保险，31.2%的农户选择养老保险。而且，东、中、西部农户，对各项保险需求排在首位的都是医疗保险，排在第二位的都是养老保险。2002年10月《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》明确提出各级政府要积极引导农民建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度（以下简称“新农合”），2008年已基本覆盖所有县（市、区）。在新型农村合作医疗制度全覆盖后，农民需求最紧迫的就变成了养老保障，而《指导意见》的出台，正好符合农户强烈的养老保障需求和期望。

2. 2020年新农保覆盖全国的时间安排符合农户期望

新农保确定了2020年覆盖全国的基本目标，这一安排和农民对国家建立覆盖城乡居民社会保障体系的能力估计基本一致。17省农户社会保障调查显示，19.8%的农户认为国家现在就有能力建成覆盖城乡的社会保障体系，有60.1%的农户认为在2010~2020年国家有能力建成覆盖城乡居民的社会保障体系，9.9%的农户认为在2025年国家才有能力建成覆盖城乡的社会保障体系，10.2%的农户认为在2050年国家才有能力建成覆盖城乡的社会保障体系（见表2）。因此，总计近80%的农户认为国家在2020年前有能力建立覆盖城乡居民的社会保障体系，这和新农保的目标基本吻合。

实际上，近几年来广大农户对农村社会保障工作的进展非常不满意，已经积累了许多不满情绪。17省农户社会保障调查表明，对于农村社会保障工作的进展，有20.4%的农户认为“国家非常重视，进展很快”，但也有35.5%的农户认为“国家非常重视，但进展不快”，更有38.9%的农户认为“国家非常重视，地方政府不重视，没有什么进展”，还有5.3%的农户认为国家不重视，没有进展甚至退步了。调查还表明，虽然有45.0%的农户认为城乡社会保障差距“合理，很正常”，但更有55.0%的农户认为“不合理，非常气愤”（见表3），而新农保制度会极大地改善农户对政府的看法和态度。所以，此次新农保制度的出台恰逢其时。

三、东部和中西部的补贴差异符合农户的基本判断

《指导意见》规定，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%的补助，补助体现出明显的地区差异，这符合农户的基本判断。表2数据显示，中国东、中、西部农户对政府建立覆盖城乡居民社会保障体系的能力估计有明显的差别，体

表1 农户目前最迫切需要参加的保险

	全国		东部地区		中部地区		西部地区	
	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%
工伤保险	67	5.0	24	4.3	31	5.7	12	4.8
医疗保险	541	40.2	215	38.8	225	41.5	101	40.6
失业保险	146	10.9	54	9.7	46	8.5	46	18.5
养老保险	420	31.2	191	34.5	171	31.5	58	23.3
生育保险	4	0.3	2	0.4	1	0.2	1	0.4
商业保险	43	3.2	21	3.8	16	3.0	6	2.4
没有	124	9.2	47	8.5	52	9.6	25	10.0
总计	1345	100.0	554	100.0	542	100.0	249	100.0

数据来源：17省农户社会保障调查。

表2 农户对国家建立覆盖城乡居民社会保障体系的能力估计

您认为国家是否有能力建成覆盖城乡的社会保障体系	全国		东部地区		中部地区		西部地区	
	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%
现在就有这个能力	271	19.8	148	26.2	77	14.2	46	17.8
现在没能力，2010年差不多	195	14.3	76	13.5	68	12.5	51	19.8
现在没能力，2015年差不多	220	16.1	84	14.9	95	17.5	41	15.9
现在没能力，2020年差不多	406	29.7	142	25.1	188	34.6	76	29.5
现在没能力，2025年差不多	136	9.9	65	11.5	53	9.7	18	7.0
现在没能力，2050年差不多	139	10.2	50	8.8	63	11.6	26	10.1
总计	1367	100.0	565	100.0	544	100.0	258	100.0

数据来源：17省农户社会保障调查。

表3 农户对当前城市和农村养老保障差距的态度

您对当前城市和农村的养老保障差距的态度如何？	全国		东部地区		中部地区		西部地区	
	频数	%	频数	%	频数	%	频数	%
不合理，非常气愤	639	55.0	294	60.9	270	56.7	75	37.1
合理，很正常	522	45.0	189	39.1	206	43.3	127	62.9
总计	1161	100.0	483	100.0	476	100.0	202	100.0

数据来源：17省农户社会保障调查。

现出和区域经济发展状况相联系的梯度特征。在对政府建立覆盖城乡居民社会保障体系的能力估计方面，东部地区农户认为现在政府就有能力的占 26.2%，比中、西部地区高大约 10 个百分点；认为政府现在就有能力以及在 2010 年前有能力的比例，东部地区农户达到 39.7%，也高于西部和中部地区。这说明，东部地区的农户比中西部地区的农户对政府建立覆盖城乡居民社会保障体系的能力估计更乐观。所以，考虑中国区域经济社会发展不平衡的国情，对东部地区和中西部地区采取不同的补贴政策，从东、中西部农户的主观意识上是合理的和能够接受的。

四、新农保的制度设计基本符合农户的期望和意愿

1. 较低水平的待遇符合农户对城乡社会保障差别的期望

《指导意见》明确提出，新农保要从农村实际出发，低水平起步，筹资标准和待遇标准要与经济发展及各方面承受能力相适应。按照相关待遇测算，新农保的待遇水平会明显低于城镇职工基本养老保险的待遇水平，这一规定既符合中国经济发展水平，也和农户的期望基本相符。17 省农户社会保障调查显示，有 44.4% 的农户认为“城市和农村的社会保障应该完全一致”，有 55.6% 的农户认为城乡社会保障制度应该有所区别，占了一半以上。覆盖城乡居民社会保障并不等于城乡社会保障完全一致，考虑到中国的国情，建立覆盖城乡居民社会保障体系的过程中，考虑到城乡的特点，保持城乡社会保障制度一定的差别，循序渐进，不但是中国国情的必然要求，也能够得到广大农民的理解和认可。

2. 灵活弹性的缴费标准符合农户分散的缴费意愿

17 省农户社会保障调查显示，农民的缴费意愿非常分散。在假设国家分别给予一定的固定利率（3%、5%、8%）、现金补助（每年 100 元、200 元）或者按农户缴费给予一定比例补助（0.25:1、0.5:1、1:1）的条件下，农民的缴费意愿差别较大，各段分布很分散（见表 4）。新农保把缴费标准设为每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 个档次，地方可以根据实际情况增设缴费档次，参保人自主选择档次缴费。这种灵活弹性的缴费规定，可以更好地适应农户缴费意愿上的分散性。

3. 国家提供补贴符合农户的期望和意愿

国家提供补贴对农户的影响主要体现在两个方面。

(1) 国家提供补贴是农户对新农保最大的期望和参与动力。17 省农户社会保障调查表明，农户对社会保障最看重的是国家补贴。表 5 数据显示，在问到“农民工建立养老保险个人账户，您认为国家最重要的政策是什么”时，44.0% 的农户认为是国家给予一定比例的补助，排在第一位；19.2% 的农户认为是国家进行统一管理，排在第二位；13.6% 的农户认为是国家保证有较高的利息率，排在第三位；12.2% 的农户认为是可以用金钱或粮食等多种方式进行缴费，排在第四位；只有 11.0% 的农户认为是账户能够随身携带和转移，比例最低。可见，农户最看重社会保障制度能带来多少利益及安全性，相比之下，缴费方式、账户管理方式等技术问题毕竟都是枝节问题。

新农保和旧农保最重要的差别是资金来源的区别。在旧农保中，融资渠道完全是个人缴费；而新农保中个人缴费只是很少的一部分，绝大部分来自于两级财政转移支付，资金来源更有保

表 4 农户在各种情况下缴费意愿

缴费意愿 (元)	国家提供年利率 (%)			国家每户补助 (元)		国家按农户缴费补助比例 (政府补助:农户缴费)		
	3	5	8	100	200	0.25:1	0.5:1	1:1
0	21.2	16.2	12.7	10.8	7.9	8.5	5.7	4.9
100	24.3	22.1	20.3	24.1	20.8	18.4	15.2	11.9
300	20.8	22.1	21.1	24.1	24.8	22.3	22.1	18.2
500	17.3	20.4	19.4	20.9	22.9	21.2	20.8	19.2
1000	11.4	12.2	16.5	13.9	15.9	18.3	19.8	20.5
1500 以上	5.0	6.9	10.1	6.3	7.7	11.4	16.3	25.4
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

数据来源：17 省农户社会保障调查。

障^[1]。《指导意见》明确规定，政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金，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%的补助。地方政府应当对参保人缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年30元；对选择较高档次标准缴费的，可给予适当鼓励，具体标准和办法由省（区、市）人民政府确定。对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。这种补贴政策必将极大地增强新农保的吸引力，对新农保的推广具有重要的促进作用。

(2) 国家补助对促进农户缴费具有重要影响。

17省农户社会保障调查表明，如果为农户提供现金补助，将对农户缴费意愿产生较大影响。如表4所示，在问到“如果国家每户每年补助100元，您每年愿缴多少养老保险费”时，每年愿缴养老保险费0元的农户占10.8%，缴费100元的农户占24.1%，缴费300元的农户占24.1%，缴费500元及以上的农户占41.1%。如果国家每户每年补助提升至200元，每年愿缴养老保险费0元及100元的农户比例下降，缴费300元和缴费500元及以上的农户比例增加。

表5 农户对国家建立养老保险个人账户的政策期望

农民工建立养老保险个人账户，您认为国家最重要的政策是什么	频数	频率 (%)
国家给予一定比例的补助	601	44.0
账户能够随身携带和转移	151	11.0
用金钱或粮食等方式缴费	167	12.2
国家保证有较高的利息率	186	13.6
国家进行统一的管理	262	19.2
总计	1367	100.0

数据来源：17省农户社会保障调查。

17省农户社会保障调查表明，如果国家按照农户缴费的一定比例进行补助，为农户建立个人账户，随着补助比例的提高，农户的缴费额将进一步增加。如表4所示，如果国家按农户缴费的数额进行0.25:1的补助建立养老保险个人账户，每年愿缴养老保险费500元以上的占50.9%。如果补助比例提升至0.5:1，缴费500元及以上的农户比例将是56.9%。当补助比例上升至1:1时，愿意缴费500元及以上的农户比例上升到65.1%。

4. 新农保“养老金+家庭养老”的养老保障形式符合农户意愿

中国农户受儒家文化的影响根深蒂固，对家庭非常依恋；但随着社会转型和各种风险的冲击，对国家养老也抱有较高的期望，二者共同作用，使中国农户对国家支持和家庭养老的有机结合情有独钟。17省农户社会保障调查表明，53.0%的农户认为“国家按月给钱，但在自家养老”是最好的养老方式。新农保其实本质上就是“养老金+家庭养老”的方式，符合农户养老意愿，还能够节约资金，提高保障质量。

五、相关建议

《指导意见》规定，新农保个人账户储存额目前每年参考中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。2009年金融机构人民币一年期存款利率为2.25%，收益率较低。因此农民养老保险账户的保值增值需高度重视。

17省农户社会保障调查表明广大农户对社会保障及相关制度、政策知之甚少。因此，应该加强电视、广播等媒体的宣传力度。考虑到我国社会保障部门的人员不足、专业人员短缺等现实情况，可在高校组织学生成立社会保障志愿服务队，深入农村义务宣传社会保障知识。从而加大对新农保相关政策法规的宣传力度。

参考文献：

[1] 申剑丽，新型农村社保试点启动 [N]. 21世纪经济报道. 2009-08-19.

[责任编辑 王树新]