

国家新农保制度中政府财政责任的动态评估 ——基于国际经验的比较分析

郭光芝¹, 杨翠迎², 冯广刚²

(1. 浙江警察学院 治安系, 浙江 杭州 310053; 2. 上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘 要: 文章通过构建指标体系进行测算, 并与部分建立农民养老保险制度的国家进行比较, 评估国家新农保制度中政府财政的阶段及总体责任水平。经分析, 政府虽然在总量上有能力负担新农保的资金补贴, 但在缴费和养老金支出阶段的补贴比例较高; 总体责任方面, 补贴占养老金总支出的比例也较其他国家高。因此, 各地应考虑从制度的设计上鼓励农民选择高缴费档次; 使政府在基础养老金及缴费上的补贴标准明晰化, 消除农民参保的顾虑; 从中央到地方尽快探索建立科学的制度要素增长机制, 加强财政责任的可预测性及可控性。

关键词: 新农保; 财政责任; 动态评估; 比较

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2014) 02-0120-09

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.02.014

A Dynamic Assessment on the Governmental Financial Responsibilities in the New Rural Social Old-age Insurance: Based on Comparative Analysis of International Experiences

GUO Guangzhi¹, YANG Cuiying², FENG Guanggang²

(1. Department of Public Order, Zhejiang Police College, Hangzhou 310053, China;
2. School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: By calculating the index value of index system constructed in this paper and comparative analysis with foreign countries which have independent pension insurance system for farmers, this paper assessed government's responsibilities in the new rural social old-age insurance. This study found that the government can afford subsidies in the aggregate, but the proportion of subsidies was high in the phase of contributions and pension expenses. The proportion of subsidies in the pension expenditure was also higher than other countries' in the aspect of overall responsibility. Therefore,

收稿日期: 2013-06-18; 修订日期: 2013-11-21

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金项目“城乡居民基本养老保险制度政府财政责任可持续性的研究”(13YJC840012)。

作者简介: 郭光芝, 浙江警察学院讲师, 经济学博士; 杨翠迎, 上海财经大学公共经济与管理学院教授; 冯广刚, 上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生。

local government should encourage farmers to choose the higher pay grades by system design. The subsidy standards of basic pension and payment should be explicit to eliminate concerns of farmers insured. A scientific growth mechanism of system elements should be explored and established from central to local to strengthen the predictability and controllability of fiscal responsibility.

Keywords: new rural social pension insurance; financial responsibilities; dynamic assessment; comparative

一、引言

自2009年我国推行新型农村社会养老保险制度（以下简称“新农保”）以来，农民养老保险工作取得了显著成效，制度推进速度远高于《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”）中所制定的每年10%的目标。与2009年之前的地方新农保相比，农民参保积极性之所以如此高，最主要的原因在于国家以文件的形式确立了政府财政在农民养老保障中的补贴作用，可以说，财政补贴是推动国家新农保制度顺利试点的关键力量。然而，根据指导意见及各地具体的实施情况，政府承担了多少财政责任，是否合理，未来财政责任的持续性如何？这都需要在测算的基础上做出评估。

目前已有学者对新农保制度中政府的财政责任问题进行了相关研究。从研究视角来看，已有文献主要研究中央和地方在财政总量上的负担能力，即财政补贴占本级财政收入或支出的比重；从研究方法来看，主要依据指导意见规定以定性分析为主，结合有限的定量研究，很少应用比较分析的方法。蒋云赞采用代际核算法分析新农保基础养老金不同增长方案对财政体系可持续性的影响，得到的结论是目前方案不会给政府增加太多负担^①。穆怀中等人按照新农保制度最低标准预测2010~2020年中央及地方财政和农民个人缴费负担水平，结论是中央及地方财政有能力负担各项补贴^②。薛惠元从政策仿真学的视角，选取补贴占财政收入和支出比重两项指标评估新农保财政保障能力的可持续性，得到只要经济能够实现持续稳定增长，国家财政即可负担新农保财政补助的结论^③。在国际比较研究方面，董大敏分析了四个国家的农村养老保险模式，虽然涉及财政补贴比例，但未与我国新农保的财政责任水平进行比较^④。

为了对已有研究成果加以完善，本文综合运用定性、定量和比较分析等方法，从多角度构建评估指标体系，并区分名义个人账户和做实个人账户两种情况，在预测2014~2030年参保人口数量的基础上，测算每年财政补贴额，并计算各指标值。通过与国外部分建立农民养老保险制度的国家进行比较，评估我国政府在国家新农保制度中的财政责任水平是否合理，最终提出促进财政责任可持续性的建议。

二、政府财政责任评估的指标体系

为全面评估国家新农保制度中的政府财政责任，本文从阶段和总体两个角度设定多项财政责任指标。因国家对农民养老的财政扶持存在于新农保的缴费和养老金发放两个阶段，分别体现为缴费补贴和基础养老金两种形式，且各由地方和中央财政负担，因此，阶段指标包括缴费阶段财政责任指标和养老金发放阶段财政责任指标两项。另外，为解决政府财政责任评估过程中的以下四个疑问：政府对新农保总补贴的财政承担能力如何？新农保补贴对财政其他项目支出的挤出效应怎样？新农保养老金的发放对财政补贴的依赖程度如何？与社会保障其他项目比较，国家对农

民养老工作的侧重程度如何?故本文相应设定四项总体指标,即:新农保总补贴占财政收入的比重、新农保总补贴占财政支出的比重、新农保养老金总支出中财政补贴的比重、参保者人均新农保补贴占全国人均社会保障和就业支出的比重。

1. 阶段指标

阶段指标包括缴费阶段财政责任指标和养老金发放阶段财政责任指标,分别从存在财政补贴的两个阶段衡量政府财政责任的大小。

(1) 缴费阶段财政责任指标:缴费补贴占保费收入的比重。缴费阶段财政责任指标的计算公式为:缴费补贴/保险费总收入 $\times 100\%$ 。该指标值可用于分析地方政府的财政责任大小,同时也可反映农民自我保障的贡献率。若缴费阶段政府财政投入占保费总收入的比例较大,则参保者的缴费贡献较小,可推测未来养老金的发放将主要依靠财政补贴。

(2) 养老金发放阶段财政责任指标:基础养老金占养老金支出的比重。养老金发放阶段财政责任指标的计算公式为:基础养老金发放额/新农保养老金支出总额 $\times 100\%$ 。该指标可分析基础养老金在总养老金支出中的比例,指标值越大,则说明在参保者领取到的养老金中很大一部分是基础养老金,即财政的直接拨付;反之则说明领取到的养老金主要来自保费收入,中央补贴养老金支出的财政责任较小。

2. 总体指标

采用总体指标具体评估政府财政责任时,分名义个人账户与做实个人账户两种情况进行分析。前者假设缴费补贴在个人未领取养老金前仅记账,未发生实际支出,政府的总体财政责任仅体现为养老金支出中来自财政补贴的部分,既有当期全部的基础养老金支出,也有积累在个人账户中的前期缴费补贴所形成的当期养老金;后者假设缴费补贴发生实际支出,政府的总体财政责任除养老金支出中来自财政补贴的部分外,增加了对当期参保未领取养老金人口的缴费补贴。

(1) 新农保总补贴占财政收入的比重。新农保总补贴占财政收入的比重用于衡量国家财政对新农保补贴的承担能力。若该指标值较高,即新农保补贴占财政收入的比例较大,则说明政府对补贴的财政承担能力较弱;反之,若指标值较小,则政府对补贴的财政承担能力较强。

(2) 新农保总补贴占财政支出的比重。新农保总补贴占财政支出的比重用于衡量补贴对政府其他项目财政支出的挤出程度。若该指标值较高,则说明用于新农保补贴的财政支出对其他项目支出的挤出程度较大,补贴可能会导致其他项目支出的缩减;反之,若指标值较小,则新农保补贴对其他项目支出的影响较弱。

(3) 新农保养老金总支出中财政补贴的比重。该指标从新农保养老金支出的角度,分析在领取者的养老金总额中,来自财政补贴的比例有多大,从而衡量总体上新农保养老金对政府财政扶持的依赖程度。若该指标值较高,则说明依赖程度较大,即整个国家新农保制度主要依靠政府财政维持;反之则依赖程度较小。该指标因分析角度为养老金支出,故无需考虑账户类别。

(4) 参保者人均新农保补贴占全国人均社会保障和就业支出的比重。新农保参保者的人均补贴与全国人均社会保障和就业支出的比较,可衡量相对于全国平均水平,财政对农民养老的支持力度如何。若该指标值较高,则说明国家对农民养老的支持力度较大,如比重大于 1 ,则新农保补贴高于社会保障和就业的全国平均补助支出,政府在新农保中承担的财政责任比其他社会保障项目更多;反之亦反。该指标的计算公式为:新农保个人财政补贴额/(社会保障和就业支出总额/全国总人口) $\times 100\%$,若将分子改为基础养老金或缴费补贴额,相应的将分母中社会保障和就业支出总额调整为中

央或地方用于社会保障和就业的财政支出额，则可分别衡量中央或地方财政对农民养老工作的侧重程度。

三、政府财政责任的测算评估

本文根据新农保“指导意见”的相关规定，结合各地的具体实施办法，在对制度要素标准统一假设的基础上，测算各项指标值，综合评估新农保中政府的财政责任水平。

1. 基本假设

根据“指导意见”的规定，并结合各地的具体实施情况，本文测算政府的财政责任指标值时将基于以下假设。第一，参保人口数量根据第六次人口普查资料推算，考虑到人口流动等因素，假设农村人口在正常死亡基础上每年减少1%。第二，基础养老金年增长率为10%，新农保于2014年底实现人口全覆盖，每年的覆盖率分别为：2009年10%，2010年20%，2011年40%，2012年60%，2013年80%，2014年100%。第三，基础养老金年增长率为10%。假设2009年的缴费补贴最低为30元，每高一个档次补贴增加5元。考虑到农民缴费稳定性和管理的难度，缴费档次与缴费补贴标准同步提高，每五年翻一番。以2009年的物价水平为基期价格。第四，假设参保时45岁以上的非满期缴费者正常缴费，即不补缴保费。第五，一年期银行存款利率统一为3.5%，即个人账户储存额按3.5%的年利率计息。第六，假设领取者自领取养老金起，个人账户中未领取完的部分不计息。第七，本文动态评估的时间段为2014~2030年。

2. 政府财政责任的阶段评估

阶段指标与参保人口数量无关，测算时仅受参保者参保或领取年份的影响。

(1) 缴费阶段的政府财政责任评估。按照前面的指标公式，经计算，2009年100元、200元、300元、400元、500元五个缴费档次对应的缴费阶段财政补贴占保费收入的比重分别为：23.08%、14.89%、11.76%、10.11%和9.09%，可知缴费档次越低，缴费阶段政府的财政补贴责任越高，最低缴费档次下超过 $\frac{1}{5}$ 的保费收入来自补贴。随着制度的不断推进和农村居民收入的增加，缴费档次必会随之提高，但只要其增长率不低于相应缴费补贴的提高速度，未来缴费阶段政府的补贴责任就不会增加。

(2) 养老金发放阶段的政府财政责任评估。参保时年满60周岁的农民领取的养老金即为基础养老金，因其全部由财政拨款发放，故此类参保者在养老金发放阶段政府承担100%的财政责任。对于2009年参保年龄为50岁的参保者，正常缴费至2019年领取养老金，按照前面的假设条件，100元缴费档次下满60岁时领取的养老金为160元/月，其中基础养老金为143元/月，所占比例为89%。也就是说，该参保者领取到的养老金中，近90%的部分来自财政直接拨付；500元缴费档次下该参保者60岁领取到的养老金为217元/月，基础养老金占比66%。可见，在养老金发放阶段，政府财政责任与参保者的参保年龄及缴费档次均有关，最高可达100%。低缴费档次比高档次的政府财政责任大，主要原因是高档次缴费情况下个人账户积累额多，相对降低了基础养老金在全部养老金中的比例。

3. 政府财政责任的总体评估

对政府财政补贴责任的总体评估需综合考虑各年参保及领取人口的数量与各人所领取的养老金额度等。据第六次人口普查资料及前面的假设，笔者推算我国各地2014~2026年^①的农村人口数量，

^① 第六次人口普查数据中2010年1岁人口于2026年满16岁，故本文此处人口预测到2026年。

得到主要年份新农保参保及领取人口数如图 1 所示。由图可知, 2014 ~2026 年的领取人口人数介于 1 亿 ~2 亿之间, 呈逐年递增趋势, 2026 年预期将达到 1.68 亿人, 而参保人口人数介于 3 亿 ~4 亿之间, 呈逐年下降趋势, 2026 年减至 3.29 亿人。

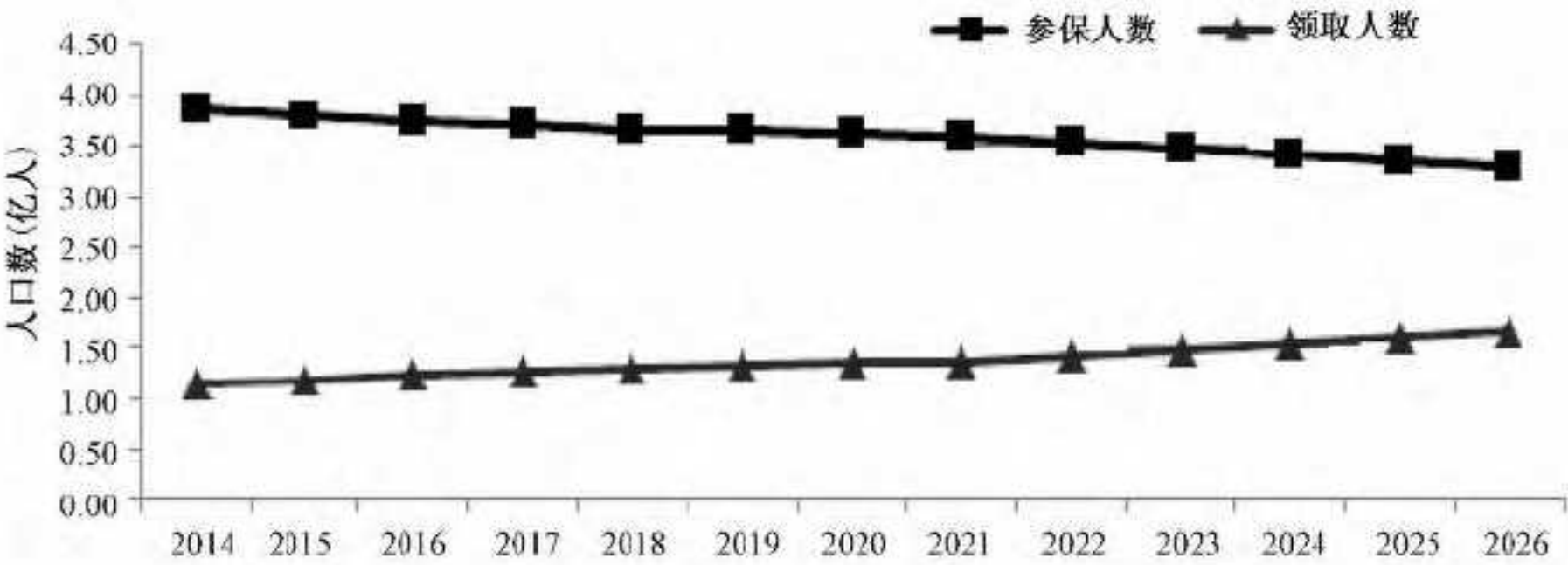


图 1 2014 ~2026 年新农保参保及领取人口预测数

(1) 新农保补贴占财政收入的比重。本文所采用的 2014 ~2030 年财政收入和财政支出数据是基于 2011 年财政收入和财政支出额与 2001 ~2011 年两者的平均增长率推算而得。按照前面的假设, 测算 2014 ~2030 年各缴费档次下养老金总支出及财政补贴额, 后者如表 1 所示。

表 1 2014 ~2030 年名义个人账户和做实个人账户情况下的财政补贴额 亿元

年份	1 档		3 档		5 档	
	做实个人账户补贴	名义个人账户补贴	做实个人账户补贴	名义个人账户补贴	做实个人账户补贴	名义个人账户补贴
2014	1453.92	1222.60	1531.82	1223.40	1609.71	1224.19
2015	1627.59	1399.25	1705.04	1400.60	1782.50	1401.95
2016	1817.60	1591.96	1894.75	1593.89	1971.90	1595.83
2017	2040.36	1817.80	2117.19	1820.45	2194.01	1823.09
2018	2275.98	2055.94	2352.65	2059.26	2429.33	2062.58
2019	2735.15	2298.00	2886.68	2303.80	3038.20	2309.61
2020	3004.31	2570.45	3155.79	2577.31	3307.28	2584.18
2021	3283.40	2851.42	3435.23	2859.26	3587.06	2867.10
2022	3680.96	3255.33	3833.13	3265.62	3985.30	3275.91
2023	4190.85	3774.33	4344.07	3788.71	4497.29	3803.10
2024	5159.19	4340.44	5459.31	4367.65	5759.43	4394.85
2025	5780.78	4976.81	6087.98	5016.02	6395.18	5055.23
2026	6491.83	5703.36	6811.72	5760.43	7131.61	5817.50
2027	—	6480.03	—	6560.28	—	6640.54
2028	—	7425.44	—	7531.57	—	7637.71
2029	—	8490.32	—	8660.26	—	8830.21
2030	—	9673.18	—	9880.61	—	10088.05

由表 1 的数据可以看出, 考虑到对参保未领取人口的缴费补贴, 做实个人账户较名义个人账户下的政府补贴额度高, 且高缴费档次较低档次补贴额度略多。以做实个人账户为例, 2018 年 1 档缴费档次下的补贴额为 2275.98 亿元, 5 档缴费档次下的补贴额为 2429.33 亿元, 后者较前者高出 153.35 亿元。预计到 2030 年, 名义个人账户下的补贴额将接近 1 万亿元。分别计算名义个人账户和做实个人账户情况下新农保补贴占财政收入比重这一指标值, 并将两者进行比较, 由图 2 可知, 个人账户两种情况下新农保补贴占财政收入的比重均不高, 做实个人账户时比重略高, 但均未超过 0.9%, 这说明政府对新农保补贴的财政支持能力较强。此外, 从时间趋势看, 两种情况下的指标值均呈下降趋

势，因前面假设缴费档次每五年翻一番，故做实个人账户下的比重在图中的曲线也会每五年波动一次，但整体上呈下降趋势。

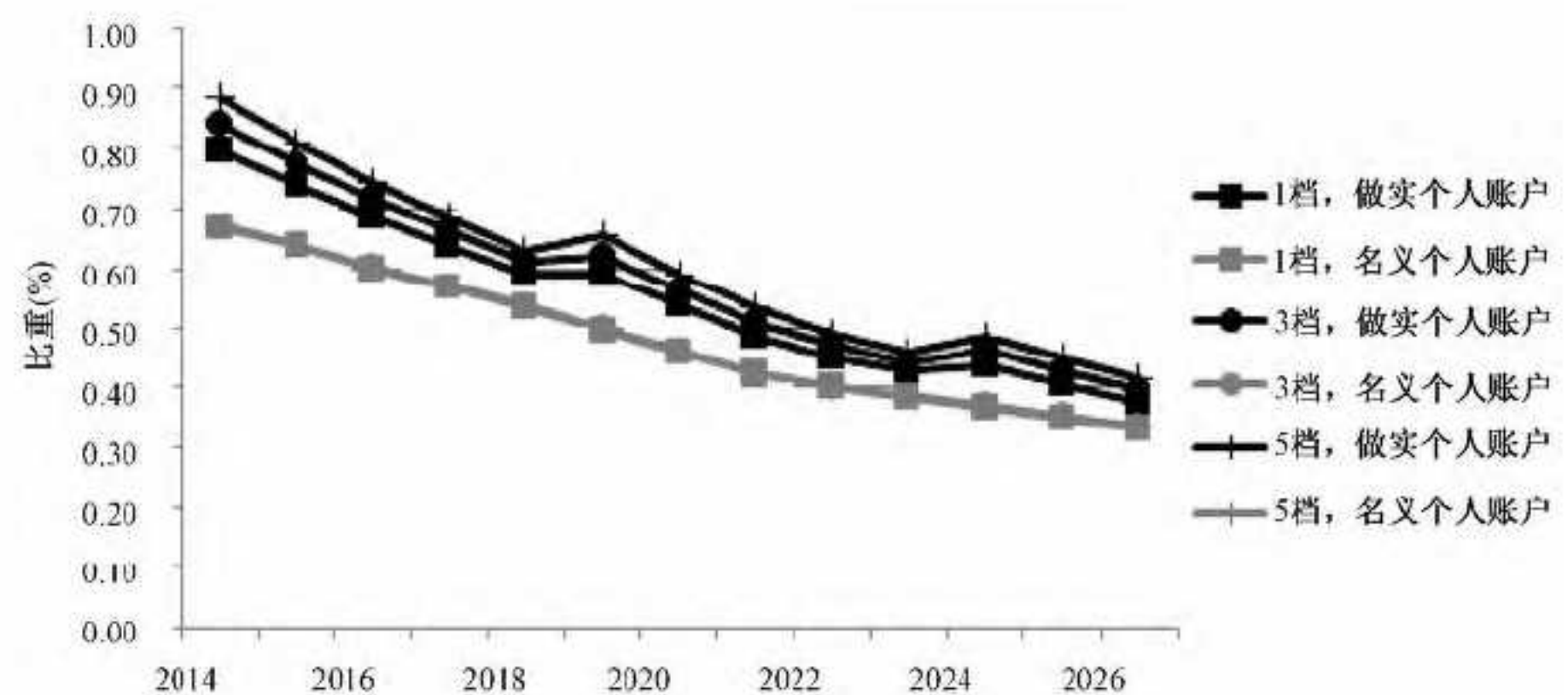


图 2 2014 ~2026 年做实个人账户和名义个人账户下新农保补贴占财政收入的比重

(2) 新农保补贴占财政支出的比重。与补贴占财政收入比重的指标类似，测算新农保补贴占财政支出的比重后可知，做实个人账户或名义个人账户下新农保补贴占财政支出的比重也不高，做实个人账户时比重略大，但最高也未超过 0.9%，而名义个人账户下的比重都在 0.7% 以下，说明新农保补贴未来对财政其他项目的挤出效应较弱。个人账户在两种情况下的补贴占财政支出的比重指标在时间上的趋势与图 2 类似。

(3) 新农保养老金总支出中财政补贴的比重。据前面预测的名义个人账户下 2014 ~2030 年新农保养老金支出与财政补贴额，得到补贴占新农保养老金支出的比重，如表 2 所示。

表 2 2014 ~2030 年不同缴费档次下新农保养老金支出额及财政补贴占比情况 亿元, %

年份	1 档		3 档		5 档	
	养老金总支出	财政补贴占比	养老金总支出	财政补贴占比	养老金总支出	财政补贴占比
2014	1230.53	99.36	1247.18	98.09	1263.83	96.86
2015	1412.73	99.05	1441.04	97.19	1469.35	95.41
2016	1611.32	98.80	1651.97	96.48	1692.62	94.28
2017	1844.25	98.57	1899.78	95.82	1955.31	93.24
2018	2089.17	98.41	2158.97	95.38	2228.76	92.54
2019	2356.07	97.54	2478.02	92.97	2599.97	88.83
2020	2639.10	97.40	2783.25	92.60	2927.41	88.28
2021	2929.82	97.32	3094.45	92.40	3259.08	87.97
2022	3354.98	97.03	3564.59	91.61	3774.19	86.80
2023	3904.94	96.66	4180.54	90.63	4456.14	85.35
2024	4552.90	95.33	5005.02	87.27	5457.14	80.53
2025	5231.89	95.12	5781.24	86.76	6330.59	79.85
2026	6003.90	94.99	6662.03	86.47	7320.17	79.47
2027	6820.85	95.00	7582.76	86.52	8344.66	79.58
2028	7821.83	94.93	8720.76	86.36	9619.68	79.40
2029	9049.54	93.82	10337.95	83.77	11626.35	75.95
2030	10309.15	93.83	11788.51	83.82	13267.88	76.03

由表 2 可知，首先，2014 ~2030 年各缴费档次下新农保养老金总支出额逐年增加，中间缴费档次下由 2014 年的 1247.18 亿元增加到 2030 年的 11788.51 亿元；其次，财政补贴占养老金支出的比例总体偏高，尤其是低缴费档次，1 档下该比例均不低于 90%，且 2019 年（缴费档次翻两番）前，

五个缴费档次下的比例也均高于90%；再次，各缴费档次下财政补贴占养老金支出的比例在时间上趋于下降，中间档由98.09%降至83.82%；最后，高缴费档次较低缴费档次财政补贴占养老金支出的比例小，且该差距随时间递增趋于增大，如2014年1档与5档的这一比例较接近，分别为99.36%和96.86%，2030年两者比例分别降至93.83%和76.03%，相差17.8%。由以上分析可以得到，短期内新农保养老金的支出主要来自财政补贴，且缴费档次越低，补贴所占比例越高，相对而言，高缴费档次未来有望减轻对财政的依赖性。

(4) 参保者人均新农保补贴占人均社会保障和就业支出的比重。据《中国统计年鉴》2007~2011年^①国家财政用于社会保障和就业支出的数据，可知该期间年人均支出额逐年增加，2007年为412元/人，2011年增至825元/人。若不考虑缴费补贴，基础养老金的标准按照55元/月，领取者每年可领660元，占2011年人均社会保障和就业支出的80%，而基础养老金标准已有提高的地方，尤其是东部省份，个人基础养老金的年发放额度目前已超过825元。因此，可以初步做出推断：从全国平均水平和相对水平来看，国家财政对农民养老的支持力度较大。

四、与国外农民养老保险制度中政府财政责任的比较

从国外主要国家的具体做法来看，国外政府对农民养老保障给予财政补贴的责任主要由中央政府承担，这与我国新农保所规定的政府财政责任的分配不同。OECD成员国中奥地利、芬兰、法国、德国、波兰、西班牙、意大利和土耳其均有针对农民设立的社会保障制度。由于数据获取等原因，本文选取前六个国家与我国进行比较。

上述六国政府在农民养老金的发放阶段，财政补贴占养老金总支出的比例基本在70%及以上。其中：2007年，波兰农民养老基金收入达到159亿元，财政补贴比例为92.1%，个人缴费占7.4%，其他收入占0.5%；2002年，芬兰农民养老金支出的76%来自政府财政。通常情况下，芬兰农民所领取的养老金中，70%以上为政府支持，其余部分为农民的缴费^[5]；德国农民养老保障的缴费和养老金总额度均低于雇员水平的一半，养老金总支出75%来自政府的税收收入，其余25%来自缴费^[6]；奥地利政府向农民的养老保障提供相当额度的财政支持，接近农民养老金总支出的3/4；法国农民在其特殊的社会保障制度中的缴费仅占农民社会保障总支出的18%，其余由政府财政资金补足，2005年，法国农民的养老金和配偶养老金总支出中67%来自国家补贴；西班牙较为例外，农民养老金的支出全部来自个人缴费^[7]。

图3是2014年我国农民养老金支出中政府补贴比例与其他国家的比较，可见我国的这一比例明显高于其他国家。与国外财政补贴占农民养老金支出70%及以上的比重（西班牙除外）相比，新农保养老金支出中政府的财政责任偏高。若领取者普遍选择最高档次缴费，2019年后的财政补贴比例可降至92%以下，而若普遍选择最低档缴费，则至2030年补贴比例仍高于92%。

《中国统计年鉴2012》数据显示，2009年全国农民人均收入为5153.17元，最低的甘肃省为2980.1元，北京、上海和浙江均超过一万元，最高的上海是12482.94元。经计算，若考虑到地方政府的缴费补贴，则100元缴费档次下缴费占农民个人收入的2.52%，甘肃最高为4.36%，上海最低为1.04%；400元缴费档次下全国为8.64%，甘肃最高为14.93%；500元缴费档次下全国为10.67%，甘肃最高为18.46%，上海最低为4.41%。可见，农民缴费比例在经济发展水平不同的地

^① 2006年及之前的统计数据为社会保障支出额，统计口径不同，故不采用。

区差异较大。农民个人缴费比例与其他国家的比较如图4所示，从全国平均水平来看，我国农民缴费偏少、保障层次偏低，只有当农民普遍选择较高缴费档次时才与六国的缴费比例接近。而实际情况是大多数农民会保守选择低档次缴费，尤其是经济欠发达、农民收入偏低的地区，高档次缴费对农民来说负担较重，且400元档次的缴费比例也已不低，这些因素共同导致我国政府在农民养老保险中承担的财政责任较其他国家高。

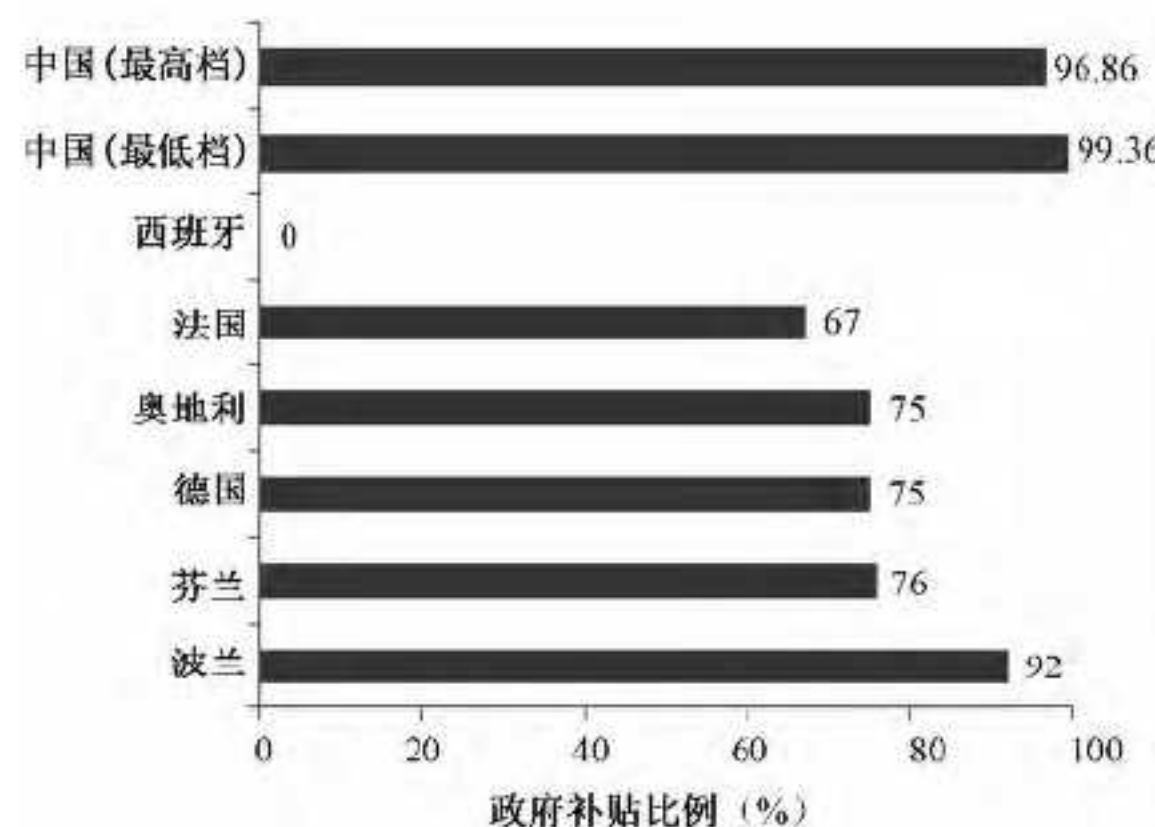


图3 2014年我国农民养老金支出中政府补贴占比与其他国家的比较

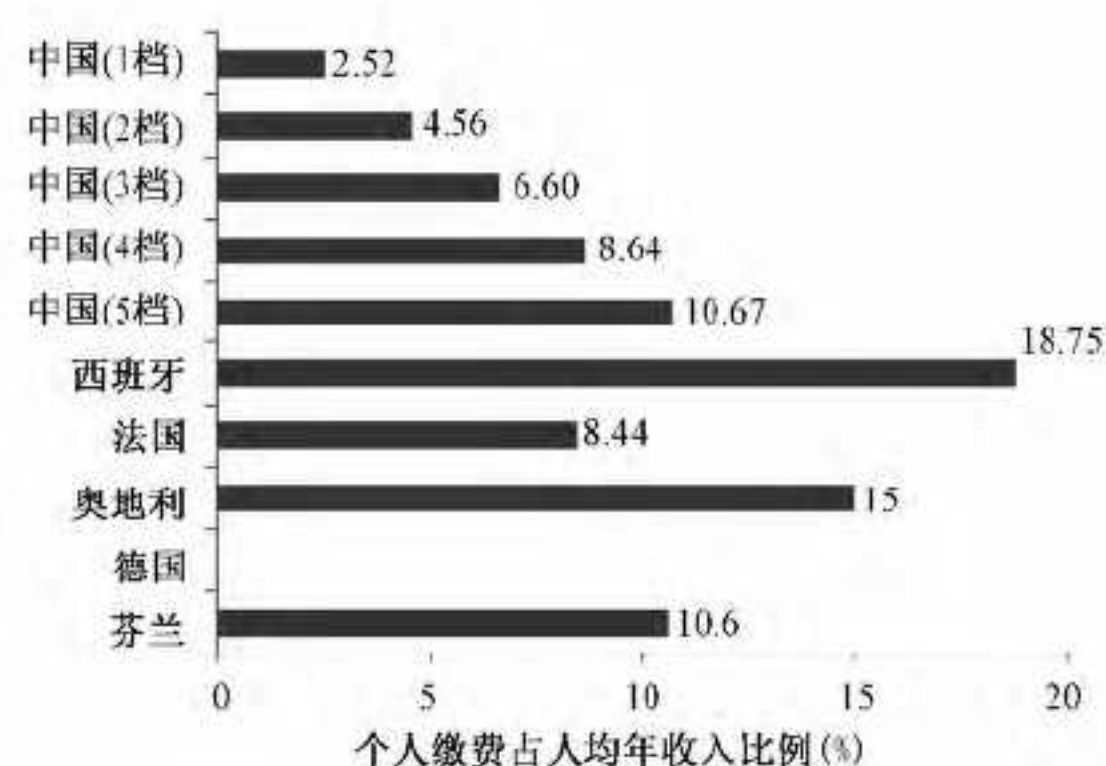


图4 2009年我国农民个人缴费占人均年收入比例与其他国家的比较

通过上述与国外农民养老金制度中政府财政补助比例和农民缴费比例的综合比较可知，虽然从我国政府财政总量来看，新农保的财政责任处于政府可负担的范围内，但从养老金来源的视角看，政府财政责任偏高，主要原因是农民缴费的平均水平较低，尤其是经济发达的地区，因此，各地应实行差异化的缴费标准。

五、结论与启示

根据本文所构建的评估指标体系，通过各项指标值的长期测算以及与部分国家的比较，得到我国新农保制度中政府财政责任的以下结论和促进未来财政可持续性的启示。

第一，与国外相比，我国政府在农民养老保险中承担了较高的财政责任。从总体财政责任看，虽然在做实个人账户和名义个人账户两种情况下总补贴占财政收入和财政支出的比重均未超过1%，但从养老金支出角度分析，若2014年制度实现人口全覆盖，届时农民领取的养老金中高达96.86%~99.36%的部分来自补贴。虽然上述比例随时间推移趋于下降，但至2030年，若参保者普遍选择最低档次缴费，该比例仍将高于93%。这将导致国家新农保制度主要依靠财政补贴来推进，一旦补贴责任的落实遇到困难，将直接影响制度的正常运作。

第二，从制度设计上鼓励农民提高缴费档次，增大农民养老保障的个人贡献比。参保农民保守地选择最低两档缴费，不仅会导致未来新农保养老金主要依靠国家财政支持，还会造成新农保的实际保障层次偏低。我国农民缴费占个人年均收入的比例较国外低，最低档仅为2.52%。为鼓励农民提高缴费档次，除加大制度的宣传力度外，更重要的是从制度设计上增强高档次缴费对农民的吸引力，尤其是在制度全面推广阶段，如随着缴费档次的提高，拉大相邻两档的缴费补贴差距（但应设补贴上限，避免财政资源主要流向高收入农民而造成不公平）。这在短期内虽然会增加财政在缴费阶段的补

贴额,但总体上增加幅度很小,且随着制度的推进,只要缴费补贴增长率低于缴费档次的提高速度,缴费阶段的财政责任仍将趋于下降。

第三,提高制度稳定性,有利于农民持续参保。农民保守选择低缴费档次的原因不仅有个人收入的限制,也有对制度连续性的顾虑,尤其是对未来补贴责任能否持久落实的担忧。虽然在 2011 年起施行的《社会保险法》中明确规定“新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合”,但目前由于种种原因,集体补助仍很少有地方真正到位,政府补贴的份额也不明晰。因此,各省、市、自治区有必要以文件的形式明确政府在制度中的具体补贴责任,增强农民对国家新农保制度的信心。

第四,从中央到地方探索建立科学的制度要素增长机制。在全国各地财政实力和农民收入水平差异较大,且农民人口和经济增长速度不同的情况下,从制度长远发展着眼,中央及地方均应尽早建立科学的制度要素增长机制。其中,中央应主要对制度要素的最低标准及最低增速加以限定,在此基础上地方政府根据实际情况制定具体标准及制度要素的增长方案,后者可参考本地上年度财政收入和农民人均收入的增长情况。建立科学的制度要素增长机制,既可减少国家新农保制度调整的随意性,消除参保者对制度持久性的顾虑,又可加强未来财政责任的可预测性及可控性。

总之,政府财政的参与极大地推动了农民养老保障工作的实施,但财政责任偏高也会制约制度的进一步运行。国家新农保作为一项社会保险制度,不应脱离其社会保险的本质,今后应加大对农民养老个人责任的强调,避免使该制度演变为一项纯福利政策。

参考文献:

- [1] 蒋云赞. 我国新型农村养老保险对财政体系可持续性的影响研究 [J]. 财经研究, 2011, (12).
- [2] 穆怀忠, 柳清瑞, 沈毅. 新型农村养老保险的财务负担水平分析 [J]. 社会保障研究, 2011, (4).
- [3] 薛惠元. 新型农村社会养老保险财政保障能力可持续性评估——基于政策仿真学的视角 [J]. 中国软科学, 2012, (5).
- [4] 董大敏. 国外农村社会养老保险模式及其对我国新农保试点的启示 [J]. 商业经济, 2011, (11).
- [5] Choi, J. OECD Social, Employment and Migration Working Papers: Pension Schemes for the Self-employed in OECD Countries [M]. OECD Publishing, 2009.
- [6] Sveinbjörn Blöndal, S. Stefano. The Retirement Decision in OECD Countries [R]. Economics Department Working Papers, No. 202, 1998.
- [7] William Tompson. The Political Economy of Reform [M]. OECD Publishing, 2009.

责任编辑 冯 乐