

新型农村社会养老保险政策效应 及其影响因素研究

封铁英^{1,2}, 熊建铭¹

(1. 西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049)

2. 西安交通大学 社会保障统计与精算研究中心, 陕西 西安 710049)

摘要: 本文借鉴政策综合评估模型, 从政策制定目标、政策执行力、政策效果三重维度构建新农保政策效应及其影响因素理论模型; 采用分层整群随机抽样方法, 通过陕西省西安市新农保试点区县基层工作人员和农村居民双重问卷调查, 应用结构方程模型实证分析其内在定量关系与影响机理。结果表明: 影响新农保政策效应的关键因素根据显著性大小排序依次为: 土地支持、待遇享受、政府支持、经办服务, 而参保期望未通过显著性检验。可通过有效发挥土地支持作用, 适当调整待遇水平, 加大政府支持力度, 提升经办机构服务能力, 合理引导农民参保期望等具体对策, 进一步缓解农民养老压力, 优化新农保政策效应。

关键词: 新型农村社会养老保险; 政策效应; 影响因素; 结构方程模型; 问卷调查

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2014)03-0117-12

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.03.012

A Study on the New Rural Social Endowment Insurance Policy Efficiency and Its Influencing Factors

FENG Tieying^{1,2}, XIONG Jianming¹

(1. School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China;

2. Research Center of Statistics and Actuarial Science for Social Security, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: Based on the policy integrated assessment model, this paper constructs the theoretical models of New Rural Social Endowment Insurance policy efficiency and its influencing factors from

收稿日期: 2013-07-24; 修订日期: 2013-10-27

基金项目: 国家社会科学基金项目“老龄化高峰期农村养老金缺口预测与应对方案研究”(12CRK008); 西安市科技研究发展计划软科学项目“城乡一体化发展问题研究——以需求为导向的西安市农村养老资源整合与养老保障体系构建研究”(SF1233-1)。

作者简介: 封铁英, 管理学博士, 西安交通大学公共政策与管理学院副教授, 博士生导师, 西安交通大学社会保障统计与精算研究中心副主任; 熊建铭, 西安交通大学公共政策与管理学院硕士研究生。

three view angles of policy formulation , implementation and result , and puts forward the research hypotheses. Based on the questionnaire survey data of basic level government staff and peasants in the pilots in Xi'an City of Shaanxi Province using stratified cluster random sampling method , the paper analyzes their internal quantitative relationships and influencing mechanism with Structure Equation Model. The research results show that the key influencing factors of New Rural Social Endowment Insurance policy efficiency are land support , treatment level , government support and agency service , but the participation expectation factor cannot pass the significant testing. Finally the paper puts forward some suggestions: giving full play to the role of land on support , adjusting the peasants' treatment level properly , increasing government support , enhancing agency service ability and guiding the peasants' participation expectation correctly in order to ease the peasants' pension pressure , and maximize the New Rural Social Endowment Insurance policy efficiency.

Keywords: New Rural Social Endowment Insurance; policy efficiency; influencing factors; Structure Equation Model; questionnaire survey

一、引言

传统的二元经济结构、劳动力乡城流动、土地制度改革等因素导致我国人口老龄化出现未富先老、城乡倒置的特殊现象。目前农村老龄化水平为14.2%，高于城镇3.5个百分点，总抚养比和老年抚养比不断升高。处于转型期的中国农村面临家庭和土地养老功能弱化、养老人群与需求激增、缴费能力不足、基金筹集困难等多重困境，对于加快新型农村社会养老保险（以下简称“新农保”）试点扩面、规避农村养老金失衡风险、提高新农保政策有效性、统筹城乡养老保险制度产生严重阻碍。

新农保是国家保障与改善民生的重点惠农政策，参保人数不断增多、覆盖范围日趋扩大，但政策效应并不显著，政策执行效率、实施效果亟须提高与改善。在新农保试点扩面迅速推进阶段，客观定量评估试点区县政策效应，分析促进或制约新农保政策有效性发挥的关键影响因素，对于满足农民养老需求、缓解农民养老压力、促进制度覆盖、协调城乡发展具有重要的理论和现实意义。本文通过新农保政策效应的三维分解和理论模型构建，选取潜变量和观测变量，提出研究假设；基于陕西省西安市新农保试点区县政策执行人员和政策服务对象两类群体问卷调查，实证分析新农保政策效应与其关键影响因素的定量关系与内在机理，从政策制定主体、执行主体、受益群体、政策外部性的不同视角提出政策建议，为完善和修订新农保制度提供理论依据和实践参考，为提升政策有效性、优化政策效应，提供实证支持和操作指导。

二、理论模型与基本假设

1. 新型农村社会养老保险政策效应

关于政策效应研究，约翰（Johns）等以最初目标为切入点分析政策效应^[1]。罗斯刚（Rothgang）研究了德国社会保险中长期护理保险政策效应^[2]。阿扎（Arza）对拉丁美洲新养老金政策效应评估后指出，社会经济和政治体制是导致养老保险制度不平等的主要因素^[3]。阿格耶旁（Agyepong）等对南非国家全民健康保险政策效应进行研究，强调公共社会政策对低收入国家人类社会发展的关键作用^[4]。潘思琦等分析老年农民基本生活的保障程度和农民生命周期生活消费水平对政策有效性的影

响^[5]。新型农村社会养老保险政策是民生工程的重要组成部分,已有研究宏观上侧重于整体制度的实施推进,微观上关注试点运行的存在问题,较少研究新农保政策效应及其影响因素,且实证分析不足,研究结论推广意义和应用价值受限。

本文认为,新型农村社会养老保险政策效应是指在特定的社会制度环境中,以政府作为政策制定和执行主体,制定特定的政策初始目标,按照一定的执行流程实施,对作为目标群体的农村居民产生积极和消极影响的作用结果总和。1997年,瓦当(E. Vedung)提出政策综合评估模型,从整体进程对政策进行评价和判断,政策制定、政策执行和政策效果共同构成政策评估体系^[6]。结合国内外公共政策评估理论方法及其在社会保障领域的具体应用,本文将政策综合评估模型引入新农保政策研究领域,选取新农保政策制定目标、新农保政策执行力、新农保政策效果三大潜变量构建新农保政策效应理论模型。通过政策推进的先后顺序和不同维度对新农保政策效应进行分解,有利于提高分析精度,更加系统全面地把握新农保政策实施与制度运行。

(1) 新农保政策目标。新农保政策于2009年颁布并展开全国试点工作,相关政策效应逐步显现。新农保政策秉持“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则目标,使农村居民获得最基本的养老保障;扩大制度覆盖面,尽可能将未享受城镇基本养老保险待遇的农村老年人全部纳入;个人缴费金额和养老金待遇根据当地社会经济发展水平和农民个人收入状况弹性调整;追求制度、基金可持续发展,力求政策可长期保障农村居民的老年生活。

(2) 新农保政策执行力。新农保政策目标受益群体集中在养老问题亟待解决的农村居民身上,其执行主体由地方政府与新农保经办机构组成。根据政策综合评估模型,新农保政策执行维度评估应重点考察经办机构政策执行能力与效力,地方政府通过财政投入政策支持经办机构构建并负担执行成本,经办机构工作人员通过优质服务提供满足参保群体的养老意愿与需求,以促进政策目标的实现,并增强政策执行的满意度、信任度。

(3) 新农保政策效果。新农保政策的目标受益群体是农村居民,其对政策制定和执行主体的认同与满意程度,直接反映出新农保政策的实施效果,以检验新农保政策是否真正地缓解了农民养老压力,是否使农民老有所养。通过自上而下、自下而上的政策执行与政策反馈双通道循环机制,使新农保政策与农民群体的期望趋于一致,使其具有强烈的参保意愿与积极的参保行为,参保率与覆盖率达到较高的水平,政策有效性得以明显提升,切实发挥社会养老保障功能。

2. 新型农村社会养老保险政策效应影响因素

关于新型农村社会养老保险政策效应影响因素的研究从政府支持^[7~8]、经办机构^[9~11]、参保期望^[12~13]、待遇水平^[14~15]、土地养老保障功能^[16~17]等多维视角展开。新农保作为惠及全体农村居民的典型公共政策,以政策制定为基础,以政策执行为过程,以政策效果为结果,具有完整的公共政策循环过程与反馈机制。政府作为新农保政策的制定主体,其支持程度直接反映政策受关注度及其可持续发展;经办机构作为新农保政策的执行主体,其管理服务能力体现政策的运行效率;农村居民作为新农保政策的实施对象和受益群体,其参保期望和待遇水平着重表明了政策的实施效果和受益水平;土地是农村传统养老保障的载体,由于土地流转等相关制度的推广,加速推动了土地流转行为,使农民土地拥有数量不断减少,土地的养老功能持续弱化,为此,土地支持程度与土地流转政策的外部性效应对于新农保政策及农民参保率、缴费率产生了关联性的影响。

结合国内外养老保险影响因素已有研究成果及实地调查访谈结果,本文从制度主体、执行主体、受益群体、政策外部性四个视角构建由政府支持、经办服务、参保期望、待遇水平和土地支持组成的

新农保政策效应影响因素理论模型。

3. 新型农村社会养老保险政策效应及其影响因素理论模型与基本假设

(1) 政府支持与新农保政策效应。政府作为新农保政策的制定者和执行者,对制度政策推进和落实具有重大的责任和作用。为了提高新农保政策的有效性,政府需要给予正确的舆论引导和充足的财力支持,使广大农民信任、关心新农保政策,相信依赖该政策能够解决未来养老问题。政府作为责任主体,应当充分考虑农村整体收入水平的现实情况,在政府补贴、集体补助、个人缴费相结合的筹资模式中,政府补贴和集体补助资金的及时足额到位直接影响到农民参保意愿、新农保基金筹集与财务可持续性,最终影响新农保政策目标的实现、执行效率和实施效果。

(2) 经办机构与新农保政策效应。经办机构是新农保制度推进的依托载体与组织保障,经办机构及村委会、街道办工作人员是政策执行主体和经办服务的提供者。高效的经办机构能够有序运转,经办服务流程和业务经办资源可得以优化设计与配置,经办机构人员的素质能力直接影响新农保政策的推进成效。《新型农村社会养老保险经办规程(试行)》(劳社部发〔2007〕2号)规定了相对统一的经办人员服务规程,尤其关注服务水平和服务态度等细节。经办机构人员的优良素质能力、服务水平和态度,对于增强农民对政策的信任度和满意度,提高新农保政策有效性具有重要影响。

(3) 参保期望与新农保政策效应。与老农保相比,农村居民对新农保参保期望明显提高,希望政策能够具有长期的稳定性,社会统筹资金大幅增加,个人账户足额积累,未来老年生活可以得到保障;科学合理地确定个人缴费水平是新农保制度的重点和难点,缴费基数、比例、档次和标准直接关系到农民的经济承受能力和参保决策;随着社会经济水平的提高和农村多渠道增收,农民对老年生活水平和质量期望也同步提高。参保群体对于新农保政策的稳定性、缴费水平和预期养老金额的认可程度直接影响其参保意愿与行为,进而影响新农保政策的整体效应。

(4) 待遇水平与新农保政策效应。根据2009年《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号)(以下简称《指导意见》),参保农民享有基础养老金和个人账户养老金的总和,其中个人账户部分主要取决于60岁之前选择的缴费档次与缴纳年限,而基础养老金高低取决于基金筹集规模和当年社会经济发展水平;由于个体健康差异和期望寿命的延长,待遇享受年龄的确定标准对农民参保决策倾向与年限产生显著影响;考虑到不确定因素的存在,个人账户养老金在参保人死亡后,可由其继承人依法继承,在一定程度上消除了参保人对于财力投入风险的担忧。农村居民对于基础养老金、待遇享受年龄和个人账户继承性是否持肯定和支持态度,直接影响新农保参保意愿、政策效果和效应。

(5) 土地支持与新农保政策效应。土地是农民的传统生计保障,为农民提供必须的住所和食物。随着城市化进程加快,农村土地保障功能弱化,农民风险意识增强。对于土地经济价值的认可程度反映其自身养老观念,间接表现为土地对其养老需求的保障程度,并影响其缴费能力;土地流转政策已在全国推广,农民可通过流转土地提高经济收入,使弱化的土地养老功能产生新的效益,尤其适用于外出务工人员 and 丧失劳动力的老年人。对土地流转政策的满意度和是否愿意通过流转土地参加新农保,间接反映出农民传统养老观念的转变程度与社会养老方式的选择倾向,制约了农民参保意愿和缴费能力,从而影响新农保政策的实施和完善。

基于上述新农保政策效应及其影响因素理论分析,本文构建政府支持X1、经办服务X2、参保期望X3、待遇水平X4、土地支持X5五大因素对新农保政策目标Y1、新农保政策执行力Y2、新农保政策效果Y3的三维度新农保政策效应影响关系的理论模型(见图1),设计具体观测变量(见表1),

并提出相应基本假设：

- H1：新农保政策目标及其影响因素。
- H1-1：政府支持与新农保政策目标实现正相关；
- H1-2：经办服务与新农保政策目标实现正相关；
- H1-3：参保期望与新农保政策目标实现正相关；
- H1-4：待遇水平与新农保政策目标实现正相关；
- H1-5：土地支持与新农保政策目标实现正相关。
- H2：新农保政策执行力及其影响因素。
- H2-1：政府支持与新农保政策执行力正相关；
- H2-2：经办服务与新农保政策执行力正相关；
- H2-3：参保期望与新农保政策执行力正相关；
- H2-4：待遇水平与新农保政策执行力正相关；
- H2-5：土地支持与新农保政策执行力正相关。

- H3：新农保政策效果及其影响因素。
- H3-1：政府支持与新农保政策效果正相关；
- H3-2：经办服务与新农保政策效果正相关；
- H3-3：参保期望与新农保政策效果正相关；
- H3-4：待遇水平与新农保政策效果正相关；
- H3-5：土地支持与新农保政策效果正相关。

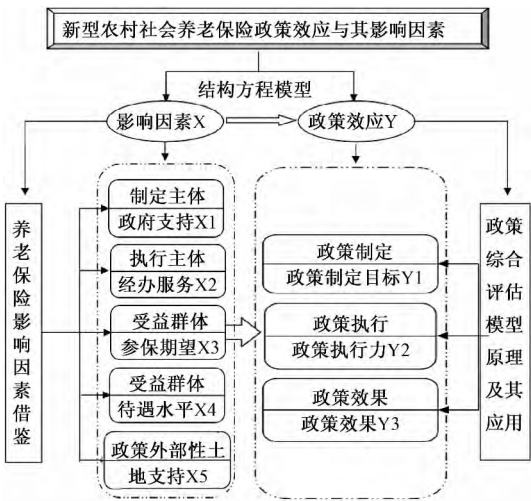


图1 新型农村社会养老保险政策效应及其影响因素理论模型

表1 新型农村社会养老保险政策效应及其影响因素变量设计

变量类别	潜变量	观测变量	变量符号	来源或依据
新型农村社会养老保险政策效应 Y	政策制定目标 Y1	保基本	a1	《指导意见》
		广覆盖	a2	
		有弹性	a3	
		可持续	a4	
	政策执行力 Y2	经费支持力	b1	《社会保险经办机构内部控制暂行办法》（劳社部发〔2007〕2号）
		技术支持力	b2	
		行政支持力	b3	
		基金财务控制力	b4	
		业务运行控制力	b5	
	政策效果 Y3	参保率	c1	《指导意见》 潘思琦等（参考文献〔5〕）
		参保意愿	c2	
		政策满意度	c3	
		基金运营成效	c4	
新型农村社会养老保险政策效应影响因素 X	政府支持 X1	政策宣传力度	q1	《指导意见》 朱俊生等（参考文献〔7〕） 赵建国等（参考文献〔8〕）
		财政补贴额度	q2	
		集体补助额度	q3	
	经办服务 X2	经办人员素质能力	q4	刘昌平（参考文献〔9〕） 邓大松等（参考文献〔10〕） 穆怀中等（参考文献〔11〕）
		经办人员服务水平	q5	
		经办人员服务态度	q6	
	参保期望 X3	政策稳定性	q7	刘向红（参考文献〔12〕） 肖应钊等（参考文献〔13〕）
		缴费水平	q8	
		期望养老金	q9	
	待遇水平 X4	基础养老金	q10	王翠琴等（参考文献〔14〕） 李升（参考文献〔15〕）
		待遇享受年龄	q11	
		个人账户继承性	q12	
	土地支持 X5	土地经济价值	q13	肖云等（参考文献〔16〕） 张娟等（参考文献〔17〕）
		土地流转政策满意度	q14	
		流转土地参保意愿	q15	

三、研究设计

1. 问卷设计与调查

本文以《指导意见》、新农保现行制度为指导,结合相关政府部门工作人员与专家建议设计问卷调查政策实施和政策感知状况。陕西省是国家首批新农保试点省份之一,西安市区县试点时间较长,政策运行稳定,具有典型代表性和研究可行性。2011 年 7~8 月,选取西安市新农保四大试点区县进行实地调查,研究应用 SPSS17.0、AMOS17.0 相关软件对调查数据进行描述性统计,并采用结构方程模型进行实证分析。

(1) 基层政府新农保政策执行相关工作人员调查。采用“自填式”问卷调查方法,向西安市县级及以下机构相关工作人员发放问卷 400 份,回收有效问卷 389 份,有效回收率 97.25%,其中长安区 95 份(24.4%),户县 97 份(24.9%),高陵县 99 份(25.5%),阎良区 98 份(25.2%)。

(2) 农村常住居民调查。采用分层整群随机抽样、“一对一”入户访谈式问卷调查方法,共发放问卷 400 份,回收有效问卷 389 份,有效回收率 97.25%,其中长安区 98 份(25.2%),户县 96 份(24.7%),高陵县 98 份(25.2%),阎良区 97 份(24.9%)。

2. 信度与效度检验

本文应用 SPSS17.0 对问卷的信度、效度进行检验,总体问卷标准化 Cronbach's α 系数为 0.951 (> 0.7),KMO 值为 0.903 (> 0.8),Bartlett's 球形检验近似卡方值(Approx. Chi-Square)为 11587.432,自由度为 378,显著性概率(Sig.)为 0.000,小于 1%,表明调查问卷信度、效度良好。

3. 样本数据基本特征

西安市四大试点区县基层政府新农保政策执行相关工作人员调查对象(389 人)中,男女比例分别为 62.8%、37.2%,以 20~49 岁人员为主(87.5%),大学本科、专科文化程度的达到 65.8%(256 人),96 人为编制外人员(24.7%)。

西安市四大试点区县农村常住居民调查对象(389 人)中,男女比例分别为 48.1%、51.9%;年龄主要集中在 17~59 岁之间(65.8%),学历为初中及以下的比例为 79.4%,受教育程度普遍偏低;人均年收入、年支出 5000 元及以下比例分别为 50.4%、63.2%,表明收入和支出水平均较低;人均土地面积 1~2 亩的比例为 60.2%,土地年收入 5000 元及以下比例占 77.9%,表明拥有土地面积较少,依靠土地耕种直接获取的收入有限。

4. 样本数据调查分析

(1) 新农保政策效应调查分析。389 名调查对象中,对新农保政策制定目标表示“非常同意”和“比较同意”的人数超过 2/3,表明被调查者基本认可新农保政策能够保障老年人的基本生活、达到广泛覆盖的效果、能根据经济发展水平进行弹性调整,并具有一定的可持续性;对新农保政策执行力表示“非常同意”的比例为 60%左右,表明被调查者认为新农保政策在执行过程中财力经费、技术信息、行政操作等具有足够的支持力,并具备严谨的基金财务和合理的业务运行控制机制;新农保政策效果调查结果表明,调查区域参保率达到 96%~100%的比例为 54.4%，“非常愿意”参加新农保和“非常满意”新农保政策的比例均超过 60%，“非常同意”新农保基金运营具有一定成效的人数比例为 57.3% (详见表 2)。

(2) 新农保政策效应影响因素调查分析。389 名调查对象中,对政府支持表示“非常满意”的比例达到 70%左右,对经办服务表示“非常满意”的比例超过 60%,表明被调查者对政府新农保政策宣传力度和效果、财政补贴和集体补助额度满意度较高,对经办人员素质能力、服务水平和态度认

表2 新农保政策效应调查统计表 (n=389)

变量	题项	项目	5	4	3	2	1	人, %
政策 制定 目标 Y1	能够保障老人的基本生活 a1	人数	243	72	70	4	0	
		比例	62.5	18.5	18.0	1.0	0.0	
	能达到广泛覆盖的效果 a2	人数	160	105	106	17	1	
		比例	41.1	27.0	27.2	4.4	0.3	
	支付进行了弹性的调整 a3	人数	226	80	77	5	1	
		比例	58.1	20.5	19.8	1.3	0.3	
	具有可持续性 a4	人数	224	82	80	3	0	
		比例	57.6	21.1	20.5	0.8	0	
政策 执行力 Y2	有足够的财力经费支持 b1	人数	241	74	72	2	0	
		比例	62.0	19.0	18.5	0.5	0.0	
	有足够的技术信息支持 b2	人数	243	70	74	1	1	
		比例	62.4	18.0	19.0	0.3	0.3	
	有良好的行政操作支持 b3	人数	259	66	62	2	0	
		比例	66.6	17.0	15.9	0.5	0.0	
	有严谨的基金财务控制机制 b4	人数	223	92	71	3	0	
		比例	57.3	23.6	18.3	0.8	0.0	
政策 效果 Y3	有合理的业务运行控制机制 b5	人数	209	95	82	3	0	
		比例	53.7	24.4	21.1	0.8	0.0	
	新农保政策参保率 c1	人数	212	88	80	8	1	
		比例	54.4	22.6	20.6	2.1	0.3	
	是否愿意参加新农保 c2	人数	241	77	68	3	0	
		比例	61.9	19.8	17.5	0.8	0.0	
	对新农保政策的满意程度 c3	人数	240	71	74	3	1	
		比例	61.6	18.3	19	0.8	0.3	
	新农保基金运营具有 一定成效 c4	人数	223	77	88	1	0	
		比例	57.3	19.8	22.6	0.3	0.0	

注：五级量表5~1，在题项a1~a4，b1~b5，c4中表示“非常同意”、“比较同意”、“一般”、“比较不同意”、“非常不同意”；在题项c1中表示“96%~100%”、“91%~95%”、“86%~90%”、“80%~85%”、“80%以下”；在题项c2中代表“非常愿意”、“比较愿意”、“一般”、“比较不愿意”、“非常不愿意”；在题项c3中表示“非常满意”、“比较满意”、“一般”、“比较不满意”、“非常不满意”。

可度较强；关于参保期望，“非常信任”政策持续时限、认为缴费水平“非常合理”、对基础养老金数额“非常满意”的比例均超过65%；关于待遇水平，期望基础养老金每月数额在“251元以上”的比例为66%，认为60周岁以上老人领取养老金、个人账户养老金可依法继承“非常合理”的比例分别为63.3%和69.7%，表明被调查者对新农保政策信任度较高，对现阶段新农保缴费水平、基础养老金数额、领取养老金年龄规定及个人账户继承原则较为满意，但希望能够提高基础养老金数额；关于土地支持，65.3%的人员认为土地的经济价值“非常重要”，65%的人员对土地流转政策“非常满意”，65.8%的人员“非常愿意”流转土地参加新农保政策，表明被调查者认为土地所具有的经济价值和自身以及家庭的支持性较强，与新农保参保意愿具有明显的相关性（详见表3）。

四、模型拟合、假设检验与实证分析

1. 测量模型与结构模型拟合

应用AMOS17.0软件对新农保政策效应及其影响因素进行验证性因子分析，显著性检验结果显示：CMIN/DF小于2，RMSEA介于0.05~0.08之间，NFI、IFI和CFI均小于0.9，AIC较小，表明两类测量模型拟合结果良好，各观测变量对潜变量测量有效。本文构建的新农保政策效应及其影响因素结构方程模型拟合结果表明，绝对拟合指标、相对拟合指标以及信息指数均达到接受模型拟合的标准，可进行后续研究。根据上述理论分析与基本假设，新农保政策效应的影响因素政府支持（X1）、

表 3 新农保政策效应影响因素调查统计表 (n=389)

		人, %					
变量	题项	项目	5	4	3	2	1
政府支持 X1	对政府宣传新农保政策的 满意程度 q1	人数	266	46	74	3	0
		比例	68.4	11.8	19.0	0.8	0.0
	对政府财政补贴额度的 满意程度 q2	人数	267	49	72	1	0
		比例	68.6	12.6	18.5	0.3	0.0
经办服务 X2	对集体补助额度的 满意程度 q3	人数	275	52	61	1	0
		比例	70.6	13.4	15.7	0.3	0.0
	对经办人员素质能力 满意程度 q4	人数	258	71	58	2	0
		比例	66.3	18.3	14.9	0.5	0.0
	对经办人员服务水平 满意程度 q5	人数	238	80	70	1	0
		比例	61.1	20.6	18.0	0.3	0.0
参保期望 X3	对经办人员服务态度 满意程度 q6	人数	236	84	67	2	0
		比例	60.7	21.6	17.2	0.5	0.0
	政策持续时限信任程度 q7	人数	254	61	70	4	0
		比例	65.3	15.7	18.0	1.0	0.0
	保缴费水平合理程度 q8	人数	286	40	59	4	0
		比例	73.5	10.3	15.2	1.0	0.0
待遇水平 X4	基础养老金数额满意程度 q9	人数	264	59	61	5	0
		比例	67.8	15.2	15.7	1.3	0.0
	期望领取的基础养老金 每月数额 q10	人数	257	64	61	6	1
		比例	66.0	16.5	15.7	1.5	0.3
	60 周岁以上老人领取 养老金合理程度 q11	人数	246	72	69	2	0
		比例	63.3	18.5	17.7	0.5	0.0
土地支持 X5	个人账户养老金可依法 继承的合理程度 q12	人数	271	58	58	2	0
		比例	69.7	14.9	14.9	0.5	0.0
	土地经济价值的重要程度 q13	人数	254	64	69	2	0
		比例	65.3	16.5	17.7	0.5	0.0
	对土地流转政策的 满意程度 q14	人数	253	61	72	2	1
		比例	65.0	15.7	18.5	0.5	0.3
	愿意流转土地参加 新农保政策 q15	人数	256	65	66	2	0
		比例	65.8	16.7	17.0	0.5	0.0

注: 五级量表 5~1, 在题项 q1~q6、q9、q14 中表示“非常满意”、“比较满意”、“一般”、“比较不满意”、“非常不满意”; q7 中表示“非常信任”、“比较信任”、“一般”、“比较不信任”、“非常不信任”; 在题项 q8、q11、q12 中表示“非常合理”、“比较合理”、“一般”、“比较不合理”、“非常不合理”; 在题项 q10 中表示“251 元以上”、“201~250 元”、“151~200 元”、“101~150 元”、“55~100 元”; 在题项 q13 中表示“非常重要”、“比较重要”、“一般”、“比较不重要”、“非常不重要”; 在题项 q15 中表示“非常愿意”、“比较愿意”、“一般”、“比较不愿意”、“非常不愿意”。

经办服务 (X2)、参保期望 (X3)、待遇水平 (X4) 和土地支持 (X5) 对政策制定目标 (Y1)、政策执行力 (Y2) 和政策效果 (Y3) 的影响具有直接性和独立性, 相互之间不存在交互作用, 本文分维度、分阶段对因变量 Y1~Y3 进行模型拟合和假设检验。

2. 假设检验与实证分析

(1) 新农保政策制定目标——H1 假设检验与实证分析。对新农保政策效应的政策制定目标研究假设进行检验, 构建 Y1 的影响因素结构方程模型。由测算结果可知, 模型拟合效果良好, 各路径系数如图 2 所示。

假设 H1 检验结果表明: 假设 H1-1、H1-2、H1-4、H1-5 通过检验, 置信水平均为 99%, 路径系数分别为 0.11、0.13、0.24 和 0.60; 假设 H1-3 未通过检验, 路径系数为 -0.04。由此可知, 对新农保政策制定目标的影响由强至弱的因素依次为: 土地支持 X5、待遇水平 X4、经办服务 X2 和政府支持 X1; 参保期望 X3 被剔除。

首先, 影响因素路径系数的排序说明, 政府在制定新农保政策时, 需要考虑不同类型政策间外部

性作用，重点关注与农民养老相关的惠农政策，促使其与新农保政策在执行推广过程中产生积极相互影响。土地流转政策与农村养老息息相关，农民认为流转土地可促进经济价值增值以增加自身经济能力，从而提高缴费能力和参保能力，使新农保政策按照预期目标推进，更好地保证政策目标的实现。

其次，新农保政策制定目标包括保障参保农民基本生活、广泛覆盖农村地区、根据经济发展水平弹性调整缴费档次和待遇水平等，以实现政策的可持续发展，农民新农保待遇条件是政府在制定政策时的重要决策。参保农民老年享有的基础养老金额度、年龄与时限、死亡后个人账户养老金可由继承人依法继承等细节规定，均需政府审慎决策、科学制定，并将其充分融入新农保政策目标之中。

再次，新农保政策的执行需要依托经办机构开展，街道办、村委会等工作人员协助，农民获得的新农保信息基本由经办工作人员传达。经办人员素质能力影响其自身对政策目标的全面、准确理解，进而影响农民对新农保政策养老功能、作用及目标的了解。在具体传递信息、办理相关业务时，经办人员的服务水平和服务态度，将直接决定是否会产生农民理解或曲解政策目标的积极或消极后果。

第四，政府作为政策制定主体，对政策的支持和重视程度会影响政策目标导向和全部决策过程及具体环节。政府对新农保政策的宣传力度决定着农民对政策信息的接受度与认可度，从而影响广覆盖目标的实现；农民除个人缴纳保费外，政府补贴和集体补助额度的水平直接影响保障农民老年基本生活政策目标的实现程度，影响个人基础养老金领取金额，以及根据经济发展水平弹性调整待遇的幅度和新农保基金财务可持续性。

最后，由假设检验结果可知，参保期望对新农保政策制定目标、政策执行力和政策效果的影响均未通过显著性检验。从实际角度考虑，农民对于政策稳定性、缴费水平和养老金金额等参保期望，对政策效果中农民参保意愿和政策满意度具有一定影响，而对新农保政策制定目标和执行力的影响作用很小。在制定新农保政策目标时，政府一般从经济发展水平、财政支付能力、制度发展阶段等宏观层面设定农民缴费档次和基础养老金，很难完全满足农民的主观期望；而对于政策具体实施过程中的执行力，几乎不随农民参保期望的提高而明显改变。因此，参保期望 X3 对新农保政策效应影响假设的统计学分析结果与现实状况相吻合，本文将其剔除，后续假设检验的实证分析将不再涉及参保期望。

(2) 新农保政策执行力——H2 假设检验与实证分析。对新农保政策效应的政策执行力研究假设进行检验，构建 Y2 的影响因素结构方程模型。由调研数据测算结果可知，模型拟合效果良好，各路径系数如图 3 所示。

假设 H2 检验结果表明：假设 H2-1、H2-2、H2-4、H2-5 通过检验，置信水平均为 99%，路径系数分别为 0.14、0.11、0.24 和 0.55；假设 H2-3 未通过检验，路径系数为 -0.05。由此可知，对新农保政策执行力的影响由强至弱的因素依次为：土地支持 X5、待遇水平 X4、政府支持 X1 和经办服务 X2；参保期望 X3 被剔除。

首先，土地支持对于新农保政策执行力的影响主要体现在农民对土地经济价值的认识、对土地流转政策的满意程度和流转土地参保意愿等主观感受与判断，这将会影响经办人员在政策实际执行过程中的操作

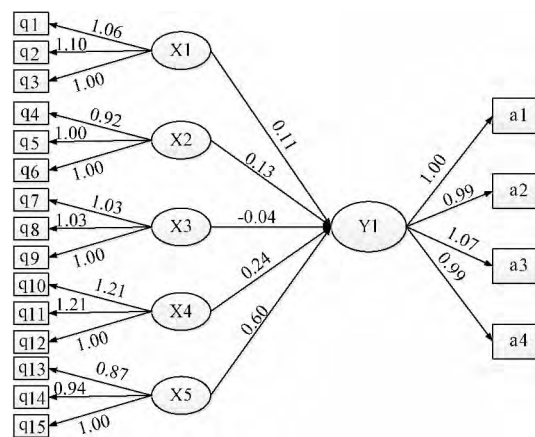


图2 新农保政策制定目标影响因素
结构模型

难度等。新农保政策执行力不仅需要政府在经费、技术和行政上给予支持,更需农民的参与配合才能达到优化执行状态。当农民对于土地流转政策满意度和流转土地参保意愿都处于较高水平时,政策执行效率才会提升,从而更好地对行政和业务等进行控制。

其次,待遇水平对政策执行力的影响与土地支持影响过程和机理类似,即农村居民对待遇水平的主观与客观感知和认同情况,将会影响政府和经办人员具体业务操作和新农保政策执行效率。

再次,政府是政策执行主体,经办机构等相关工作人员具体负责政策的执行和操作。政府对新农保政策的整体宣传力度和范围,工作人员对政策的理解和宣传深度,均直接影响政策执行过程中技术和行政的操作和控制力;各级政府补贴、集体补助的足额支付和经办机构经费的及时到位,可确保新农保政策执行的成本投入和有效管理,从而提升基金财务和业务运行的控制力。

最后,经办人员的素质能力的高低,直接影响经办人员的行政、技术操作能力、业务熟练程度和基金财务掌控能力。经办人员在服务过程中体现的水平和态度,也会影响到其面向参保对象开展新农保政策时体现出的综合业务能力,良好的服务态度和服务水平才能够使其在主观态度和客观能力两方面更好地执行新农保政策及具体业务,以达到良好的预期效果。

(3) 新农保政策效果——H3 假设检验与实证分析。对新农保政策效应的政策效果研究假设进行检验,构建 Y3 的影响因素结构方程模型。由调研数据测算结果可知,模型拟合效果良好,各路径系数如图 4 所示。

假设 H3 检验结果表明:假设 H3-1、H3-2、H3-4、H3-5 通过检验,置信水平均为 99%,路径系数分别为 0.15、0.10、0.21 和 0.56;假设 H3-3 未通过检验,路径系数为 -0.04。由此可知,对新农保政策效果的影响由强至弱的因素依次为:土地支持 X5、待遇水平 X4、政策支持 X1 和经办服务 X2;参保期望 X3 被剔除。

首先,基于政策间外部性原理和土地养老的传统观念,农民在接受新农保政策信息的同时,会将其与拥有的土地情况、土地可带来的经济价值、对养老问题的解决程度综合进行初步判断,以决定是否通过土地流转收益缴纳保费参加新农保。然而由于多方面因素的限制,农村居民很难将两者综合考量,单方面选择的情况较多,因此,直接影响其对新农保政策的满意程度和参保意愿,从而制约参保率的提高,影响政策实施效果。

其次,新农保现行政策规定 60 周岁以上的农村老年人,如其子女缴费参保,即可直接领取基础养老金。新农保待遇水平与当地生活质量、物价增速的比较判断结果,会对未参保农民的参保意愿产生影响,同时也会影响已参保农民是否继续参保的未来决策。农民对待遇水平合理与满意的认知会影

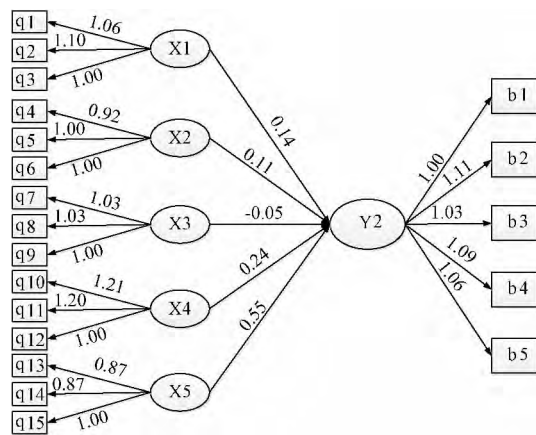


图 3 新农保政策执行力影响因素
结构模型及标准参数估计

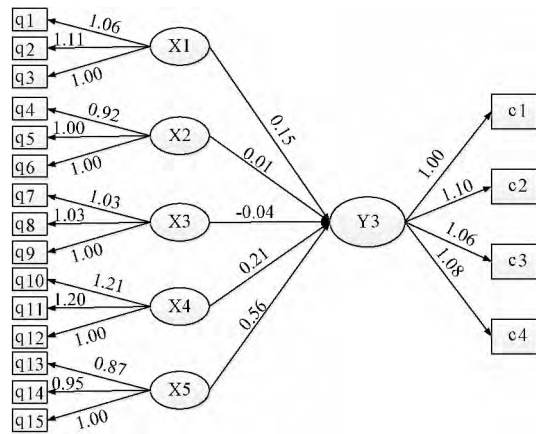


图 4 新农保政策效果影响因素结构模型

响其对新农保政策的整体满意度，进而制约参保率的提高和政策效果。

再次，政府对于新农保政策的宣传力度会影响农民对政策的理解程度，进而决定其对政策的满意度。如果各级政府的支持和重视不足，财政补贴和集体补助不能足额到位，将不利于新农保基金投资运营和保值增值，进而对新农保整体政策效果产生负面影响。

最后，经办服务对于新农保政策效果的影响主要体现在相关工作人员是否能够将政策的目标直接传达给农村居民，并通过有效执行使农民感受到政策的惠民性，进而促使他们积极参保，产生良好的政策效果。经办人员素质能力的高低决定其自身对政策理解的深度，并制约对农民传达信息的客观性和准确性，决定农民对新农保政策的接受程度，进而影响农民对政策的满意程度、参保意愿，最终反映为参保率的高低和制度的覆盖范围。

五、结论与政策建议

新型农村社会养老保险现处于试点扩面和全面推广的进程中，覆盖区域和参保人群迅速增多，新农保政策有效性亟待提高。本文以现实问题为导向，通过西安市新农保试点区县基层工作人员和农村居民双重问卷调查，构建新型农村社会养老保险政策效应及其影响因素理论模型，应用结构方程模型实证分析其内在定量关系，结果表明，影响因素按显著性由强到弱依次为土地支持、待遇水平、政府支持、经办服务，而参保期望未通过显著性检验，由此提出提高新农保政策有效性的政策建议。

第一，有效发挥土地支持作用，强化政策间外部关联。土地是农民传统的养老方式和载体，其养老功能最直接地表现为土地耕种所产生的直接收益，而农村居民并未从深层挖掘土地潜在的养老功能，忽略土地所具有的间接养老作用及其与新农保政策之间的内在关联。政府应当作为有效媒介深化宣传力度，激发农民将两类政策综合考虑来解决养老的自主意识，引导其理性流转土地，发挥土地应有的支持作用，促进农业增效、农民增收，提高农民新农保缴费能力和老年农民养老补贴，使不断弱化的土地养老功能在结合新农保政策的前提下能够得到扩展，促成新农保和土地流转政策的有效融合，提高政策有效性，优化新农保政策效应。

第二，适当调整农民待遇水平，提高农民参保意愿。根据各地经济发展水平和农村居民收支状况确定新农保待遇享受水平，是发挥新农保政策有效性必须遵循的基本原则。农民参加新农保的内在动机是老年时可享受新农保的各项待遇，满足现实养老需求。地方政府可根据经济发展水平与财政收入充裕度，适时适当增加基础养老金发放额，使老年农民生活质量可同步提高。根据人口学理论，结合农村现实情况，合理调整农民享受待遇的年龄，充分发挥个人账户积累作用，积极宣传个人账户的继承性，使农民自愿提高新农保参保意愿和缴费档次，并增加对政策的信任感和满意度，使新农保政策效应向良性和积极的方向发展。

第三，加大政府支持力度，发挥政府主导作用。中央与地方各级政府应在新农保政策制定和执行中承担主体责任、发挥主导作用，积极有效进行政策宣传，提高经办人员政策理解深度，使农民充分了解政策细节，认同政策目标，逐步转变传统养老观念，理性判断政策的惠民价值。通过不同层面和维度，提高农民对新农保政策的认可度和满意度，使其信任度增强并强化其选择参保的主观意愿，最大化提升新农保政策效应。政府应当调整并优化财政支出结构，适时提高对新农保财政投入的额度和比例，尤其对于贫困地区，实行新农保各项支出的专项补助，监督并落实集体补助及时到位，体现各级政府对新农保政策的实际支持，充分提高新农保政策有效性，持续保障农村居民的老年生活。

第四，提升经办机构服务能力，提高政策执行效率。经办机构是直接实施新农保政策的执行主体

和组织载体,应以满足农民养老需求为导向积极开展新农保工作,经办服务能力与质量是提高新农保政策效应的关键因素。面对经办机构与人员不足的现状,应加强机构设施建设,全方位提升经办管理服务能力;增加经费投入,扩充人员编制,定期开展学习和培训,提高工作人员自主学习能力,及时更新专业知识,熟练掌握数据库和计算机网络等信息技术,快速提高包括村委会、街道办等在内的工作人员的专业知识和业务能力,优化人员服务态度,树立良好的窗口形象,提高新农保政策执行效率,满足不同年龄阶段农民多样化的参保服务需求,更加有效地提升新农保的政策有效性。

第五,合理引导农民参保期望,提高政策满意度。由实地调研与实证分析结果可知,大多数农民对新农保参保期望过高,脱离客观实际,希望通过参保满足自身和家庭较高的生活需要,对基础养老金的期望值甚至超过城镇最低生活水平所需金额,导致对政策满意度不高,因此,亟须对农民参保期望进行合理引导。政府和经办机构在宣传和执行政策时,应首先使其充分了解新农保是保障老年农民基本生活而制定的惠民政策,使其认识到农村经济和生活水平现状,结合待遇标准向农民讲解政策作用和所能达到的客观效果,降低农民原本过高的参保期望,使其与农村经济发展、物价增长和基本生活水平等实际情况相符,将新农保待遇水平与自身经济收入、缴费档次相结合,促进新农保政策满意度和参保意愿的提高,促使政策效应的有效发挥。

参考文献:

- [1] Johns, J., M. Petrik, S. Mahadevan. Hybrid Least-squares Algorithms for Approximate Policy Evaluation [J]. Machine Learning, 2009, 76 (2-3).
- [2] Rothgang, H. Social Insurance for Long-term Care: An Evaluation of the German Model [J]. Social Policy and Administration, 2010, 44 (4).
- [3] Arza, C. Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options [J]. Journal of Latin American Studies, 2008, 40 (1).
- [4] Agyepong, I. A., S. Adjei. Public Social Policy Development and Implementation: A Case Study of the Ghana National Health Insurance Scheme [J]. Oxford Journals-Medicine-Health Policy and Planning, 2008, 23 (2).
- [5] 潘思琦, 徐兆伟, 张冰莹. 湖南省新型农村养老保险政策效果的实证研究 [J]. 现代商业, 2011, (3).
- [6] Vedung, E. Public Policy and Program Evaluation [M]. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2000.
- [7] 朱俊生, 葛蔓, 虞国柱. 农村社会养老保险制度分析——以北京市大兴区为例 [J]. 市场与人口分析, 2005, (2).
- [8] 赵建国, 韩军平. 影响农村养老保险制度需求的因素分析 [J]. 财经问题研究, 2007, (8).
- [9] 刘昌平. 中国新型农村社会养老保险制度研究 [J]. 保险研究, 2008, (10).
- [10] 邓大松, 薛惠元. 新型农村社会养老保险制度推行中的难点分析——兼析个人、集体和政府的筹资能力 [J]. 经济体制改革, 2010, (1).
- [11] 穆怀忠, 闫琳琳. 新型农村养老保险参保决策影响因素研究 [J]. 人口研究, 2012, (1).
- [12] 刘向红. 影响新型农村社会养老保险可持续发展的若干制约因素 [J]. 农业经济, 2011, (8).
- [13] 肖应钊, 李登旺, 李茜茜, 耿焕瑞, 厉昌习. 农村居民参加新型农村社会养老保险意愿影响因素的实证分析——以山东省试点为例 [J]. 社会保障研究, 2011, (5).
- [14] 王翠琴, 薛惠元. 新型农村社会养老保险与相关制度衔接问题初探 [J]. 经济体制改革, 2011, (4).
- [15] 李升. 农村社会养老保险覆盖率的影响因素分析——基于山东省的实证检验 [J]. 经济论坛, 2010, (2).
- [16] 肖云, 刘培森. 新型农村社会养老保险满意度影响因素分析 [J]. 经济体制改革, 2011, (5).
- [17] 张娟, 唐城, 吴秀敏. 西部农民参加新型农村社会养老保险意愿及影响因素分析——基于四川省雅安市雨城区的调查 [J]. 农村经济, 2010, (12).

[责任编辑 武玉, 方志]