

您现在的位置: 中国社会保障网 > 首页 > 百家争鸣 > 业界谈

关于推进新农保的几点建议

湖南省常德市社会劳动保险处 付奉义

时间: 2010-06-21

来源: 中国社会保障网

【字号: 】 [【我要纠错】](#) [【Email推荐】](#) [【发送】](#) [【收藏】](#) [【打印本页】](#) [【评论】](#) [【关闭】](#)

【摘要】本文提出了按照全覆盖的要求加快新农保推进的速度,按照“大养老”的思路构建管理服务机构,按照制度“统合”的原则完善筹资等制度机制,突出重点完善和强化账户、基金和信息管理等建议。

【关键词】新农保; 建议

我国新型农村养老保险(以下简称新农保)从2009年9月开锣试点,目前参保人数达到了1.35亿人,社会各界称好。一是制度较好。全国基本统一。个人缴费、集体补助、政府补贴相结合。低进低出,低标准的养老金与老农保相比却要高出若干倍,同时养老金、各种惠农补贴和减免税费、土地承包权、林权等用加法,能保证农民的基本生活。二是政策较好。体现了强制性和吸引力相结合,比较人性化,有利于够覆盖全体农村居民。如规定达龄人员不缴费,子女中如果有重残的可以由政府部分或者全部的代缴,未达龄农民缴纳几百元,政府缴费30元,一并进入个人账户,能感受到自己存钱银行还不如交到养老金账户里划算。三是体制机制较好。大部分地区依托原有的社会保险管理服务机构开展工作,走出了搞一个险种就建立一个机构的怪圈。湖南娄星区把原有的社会劳动保险处升格为劳动保障系统的正局级单位,对乡镇实现有效的管理。澧县在利用原有的人力资源、信息系统的基础上,对乡镇专干实行垂直管理。利用公安系统的居民信息,进行社会保险的登记,利用农村信用社进行基金的征收和养老金发放等。社会伙伴在推进新农保中发挥了积极的作用。

但也存在诸如推进的力度、速度和广度不够等问题。建议有关部门要重点抓好以下四大方面的工作。

一、按照全覆盖要求加快新农保推进的速度

从各地市人大等会议反映的情况看,没有纳入新农保的县特别是临近县的县委书记、县长们面临空前的压力,尽管《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》指出是在2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖,他们也不得不在本县的报告中加上一句“努力争取新农保试点”。

人们普遍担心新农保和老农保一样几起几落。老农保从1986年探索建立,1999年参保人数达8000万人,但到2004年下降为5389万人,下降32.6%,且有200多个县出现了整体消亡。主要原因是理念上的障碍。有人认为农民养老应该以家庭为主。只要发挥“孝道”功能,加上土地承包权这一农民的“社保”,就解决了他们的保障问题。曾有文件提出“条件成熟地区,应逐步向商业保险过渡”。还有人认为目前推进农村社会保险条件仍不成熟。我们必须认真汲取老农保的教训,及时总结新农保的经验,提高对新农保的认识。

一是具有客观必要性和可能性。目前,我国农村人口在国民经济最终的消费需求中只占22%,收入增长不快和缺乏社会保险导致广大农民不得不节省开支,以备未来。如果要在2020年才能实现全国新型农村养老保险制度的全覆盖,这样长的跨度,不仅会造成地区之间新的不平衡,而且不利于应对正在加快老龄化进程。由于我们城乡二元经济结构户籍制度的限制,大量的年轻人外出打工,农村的老龄化程度比城市要高很多,而且还在加快进行,只有着手把农村社会保险搞好了,才不会在未来的发展中被动。现在,我国的社会保障支出还只有财政收入的12%,只有欧洲的四分之一,分区域的新农保资金方案,不仅表明中央和地方都拿得出,而且拿得起。从新农合的扩面速度和经验看,“十二五”实现新型农村养老保险的全覆盖是完全有能力做到的。

二是我国正进入提速扩面的好时机。目前,我国人口、经济结构与城市化条件已经达到甚至超过部分经济发达国家建立农村居民养老保障制度时的水平。

从部分国家建立农村居民养老保险制度时的人口与城市化情况看,2008年我国农村人口占总人口的比重为54.3%。而希腊为56.2%(1961年)。

从人均GDP水平看,丹麦、西班牙分别在1891、1947年开始通过立法在农村建立养老保险,而当时,他们的人均GDP仅相当于我们1999年的79.3%和73.3%。按国际美元,我国2006年为6127国际美元,而欧盟13国扩大农保前的1998年平均为5226国际美元,最低的葡萄牙只有1445国际美元。

从农业占GDP的比重看,我国2007年为11.7%,欧盟13国当时扩大覆盖面的时候平均值为17.2%,最高的

国家为42%。

2008年，我国国内生产总值超过30万亿元，财政收入达到6.13万亿元。

可见，我国目前已达到了欧盟国家最初建立和扩大农保时的平均经济社会水平，正进入建立新农保的好时机（参见东北师范大学商学院 韩俊江《建立新型农村社会养老保险制度的思考》）。

因此，国家要下定决心，把实现新农保全覆盖作为“十二五”国家重点工程。要新农保制度建设和农村基础设施建设放在同等重要的位置，调整新农保实施计划，调整国家财政预算方案和支出结构，合理划分地方各级财政之间的责任，中央集中财力补待遇，地方集中财力补缴费，加速推进新农保，努力扩大覆盖面。

二、按照“大养老”的思路，构建管理服务机构

随着新农保试点的铺开，经办能力建设问题特别是管理服务机构建设摆到了各级党委政府的面前。如何决策，是按照“大养老”的思路，充实已有的社会养老保险管理服务机构，还是新成立一个农村养老保险管理局？我建议只需要在现有的省和市州社会保险管理服务局增设正处和正科级的农村养老保险管理服务处或科及相应岗位进行业务管理；要将县（市、区）社会养老保险经办机构升格为正科级，统筹管理城乡社会养老保险业务。没有必要再新成立一个农村养老保险管理局。其理由如下：

一是党中央国务院的要求。2009年5月22日，胡锦涛总书记指出：要“立足当前、着眼长远、统筹城乡、整体设计、分步实施、配套推进……，要加强统筹协调和政策衔接，推进各类社会保障制度整合……完善社会保障公共服务管理平台。”按照总书记的讲话要求，国务院制定的机关事业单位和新型农村养老保险试点办法，把制度都统一到“社会统筹和个人账户相结合”上，把待遇计发办法统一为“基础养老金加个人账户养老金”。张德江副总理在全国新保试点工作会议上指出：不是新增一项工作就非要增加一个独立机构。

二是统筹城乡的必要前提。建立健全覆盖城乡的社会保险体系，重点是社会养老保险和医疗保险体系。在医疗保险方面，各地正在大力推进城乡医疗保险体制的一体化建设，努力实现管理并轨，政策接轨，制度统一。在制度上实现城乡基本医疗保险制度统一，通过划分不同的费率档次，让参保者选择不同档次参保的政策套餐，实现新农合与职工医保、居民医保并轨；建立城乡一体化的统一的管理服务机构、业务流程、药品目录、信息系统和定点机构。各地改革实践已证明，建立统筹城乡社会医疗保险的前提是管理机构的统一。社会医疗保险是如此，社会养老保险也不能例外。

三是提高政府工作效能的要求。社保机构是属于政府的执行机构。社会养老保险由城市推向农村，产生的行政增量，理应纳入已有的社会养老保险的统一的公共管理服务平台。这就要集合新农保和现有的社会养老保险的职能，就要发挥现有的社会养老保险机构及其工作人员的作用。现有的机构有比较健全的内设机构，有一支多年从事社会养老保险管理服务、有较丰富和成熟的工作经验、能吃苦耐劳的业务干部队伍，由这个机构统一提供城乡社会养老保险公平均等、规范专业的公共服务，能及时发现城乡社会养老保险制度政策、管理服务的方式方法存在的问题，总结完善现有的各项制度政策，研究解决好不同社会养老保险制度之间的衔接问题，社会养老保险关系的转移、接续问题等。所以，张德江副总理在省部级培训班上再次强调，要“整合资源，提高经办管理服务的规范化、信息化、专业化水平，努力让广大农民能够享受到方便、快捷、高效的服务。”

四是维护政府公信力的要求。如果政府和相关部门一方面要求建立“大医保”管理体制，要把卫生部门的新农合要求并入统一的社会医疗保险机构，另一方面又要求新农保与原来的社会养老保险机构分立；如果不能有效地杜绝部分人多头参保，以确保社会养老保险关系的唯一性；如果不能统一开展领取养老金资格认证，以有效地防止多领或冒领养老保险待遇；如果不能有效地避免财政重复补贴，以确保补贴公平，那么，政府的公信力就会大打折扣。

五是实践已经证明的结果。目前，农民工、被征地农民、农垦企业农工等相当一部分农村居民已经由现有的社会养老保险机构管理，且管理得很好。在推进农保的过程中，湖南的娄底市娄星区等县都现有的社会养老保险机构负责的，它们在很短的时间内就优质高效地完成了各项工作任务，各项工作和业务指标均居全省前列，如参保率在70%左右，参保人员的缴费率在98%以上。统一部署城乡社会养老保险待遇资格认证，效果显著。相反，新建立农村养老保险管理局的地方，虽然其骨干也来自于养老保险机构，但工作滞后。同时，也使原来的城镇职工养老保险工作受到影响。实则是双损而不是双赢。

从一些拟设农村养老保险机构的方案看，其内设科（股）室与现行的社会养老保险机构完全相同，其信息系统的构架也完全相同。所以，新建立一个农村养老保险机构是完全是重复建设，是没有必要的。

各县（市区）社会养老保险机构有必要成为人力资源和社会保障局领导下的正科级机构。这有利于加强对基层社会养老保险业务的领导和指导，加强对派送到基层社保人员的管理，发挥党支部和村委会特别是村会计的作用，有利于建立省（市州）——县——乡镇社保所——村委会农保协管员的四级业务管理体制。

我们一定要汲取这些年来社会保险管理机构不规范、管理职能不统一、管理效率低下、管理成本高的教训，按照“大养老”的思路，充实已有的社会养老保险管理服务机构，实现管理体制的转型。

三、按照制度“统合”的原则完善筹资等制度机制。

一是要进一步完善制度机制。要按照以人为本、统筹城乡、基本保障、广泛覆盖、开放兼容、综合统一的原则，实现城乡社会保险制度逐步靠拢，相互衔接，逐步统合。要建立与各种现存养老保险制度的动态衔接，以利于不断扩大社会保险的覆盖范围。要在制度政策吸引的同时，加强制度的强制性，比如，要求农村劳动者个人必须办理社会保险登记后才能建立社会保险关系，按规定缴费后才能享受社会保险待遇。目前我国60岁以上老人接近1亿，农村养老的资金缺口还比较大，在这样的情况下，如何更加顺畅地走下去，必须

建立政府和农民共同解决的机制。

二是要及时安排中央、省和县的财政资金。在试点过程中，中央承担的基础养老金到位不完全及时，不得不由社保机构的职工养老基金先顶上以保及时发放；省级财政补进口到了但与个人缴费不同步，县级财政补贴到位难度不断加大，有形成个人账户“空账”的危险。中西部贫困地区地方财政补进口的问题将成为制约新农保制度推行的一大瓶颈。

三是要设法落实集体补助。在没有集体经济的农村地区要由县级政府顶上，也可以由财政的其它补助进行置换，绝不要成为一句空话。否则，这一制度设计有可能成为部分村民要求村集体补贴的口实，而引发矛盾。

四是坚持父母享受待遇子女参保缴费的制度。要把这一制度作为中国特色的新农保的经验明确。因为它体现了中国传统的孝文化之尊老敬老养老与现代社会保险制度的有机结合。如果其子女在缴费还有地方财政补助的情况下，每年最多500元的社会保险费都不缴，且导致父母不能领到养老金，将形成很大的道德压力，而这种压力，是有助于形成社会主义新农村文明新风的正向压力，长此下去，就内化成年轻农民的习惯和动力，成为政府改善民生工程的重要建设者和力量源泉之一，是于国于民、于老于小的好办法。它体现了强制性和政策吸引性的有机结合。新农保写入了《社会保险法》三审稿，也就是说社会保险的一种形式，具有社会保险的一般属性和特点，而不是社会救济、也不是西方国家的福利，而是缴费型的社会保险。试点县给60岁以上的农民每月发55元，不是发“红包”，也不是发津贴，只是一种社会保险待遇，只是社保关系的确认，只是因为我国以前没有开展科学的社会保险而采取的承前启后的措施。从陕西、宁夏、湖南的情况交流看，都十分认可这种亲帮亲的做法，并没有说是绑而是说帮，这个“帮”，又体现了社会保险互助合作性的特点。农民没有那么多理论，但朴素的一个“帮”字，就道出了社会保险的真谛。新农保当期发展和长期可持续发展的需要。世界各国的社会保险，都有代际传递的共同点。孩子们缴的费一是自己的，也是用来敬老的，即记入个人账户，也一定要拿出来用于已退休农民的待遇增加。

要解放思想，做好工作，即便是“袋袋”户口（部分老农和违反计划生育政策的人员，在户籍部门没有登记，没有居民身份证的农民），也要明确其参加和享受社保待遇的权利，尽管过去上缴税费提留时期没有按当时的法律政策办占了一点便宜。只要他们现在按规定缴费，将来就应享受社保待遇。

四、要完善和强化账户、基金和信息管理

一是积极探索和完善账户设置。根据现行规定，个人缴费、集体补助和政府补贴全部计入个人账户。就目前县级管理而言尚无大碍，可一旦进行省级统筹，各地财政能力差异就会集中暴露。加之新农保制度本身设计有省级差异，就可能导致参保人员跨省流动、以及新农保和城镇职工养老保险制度转移、衔接、接续存在困难。建议完善个人账户，设立个人实缴账户和过渡性个人账户。个人实缴账户记录个人实际缴费，过渡性个人账户记录集体补助和政府补贴，在参保人发生转移异动时，就过渡为一个统筹基金账户，在省内转移时，全额转移，跨省转移时，只转其中的60%，从而使账户资产权益更加明晰，顺利实现养老保险关系转移和制度接轨，有利于今后向更高层级统一制度和统筹管理。

二是完善基金管理模式。现阶段，人社部门既是政策制定者，又是政策实施者，同时兼具政策监督职能。缺乏合理性。在新农保基金管理中，政府要做好政策制定和政策执行监督工作，要建立健全管理服务机构，并强化这个机构的政策执行权，包括基金征缴、保值增值、发放、稽查等。这个机构要加强与社会伙伴的合作，特别是与商业管理机构的合作，通过招标投标合同的方式，进行基金托管运，实现营保值增值。运用社会伙伴的信用系统收取保费、支付待遇、账户查询等。有人建议在个人账户层面，农民个人作为委托人与寿险公司发生委托关系，这是不妥的，因为参保人已依法委托了社会保险机构。至于社会保险机构作为委托人与商业银行或寿险公司发生委托关系。这是完全可以和必要的。

三是加强信息化建设。要充分发挥农村信用社信息系统的作用，与省或全国统一的社保信息管理系统对接。把社会保险信息卡作为的“金保工程”的重要项目，实现凭卡在各地金融机构缴费和发放待遇。

作者简介：

付奉义，男，1963年8月28日出生，现任湖南省常德市社会劳动保险处主任，市理论专家库20名专家之一，在职研究生毕业，研究方向公共政策与实务。

编辑：杜圆圆

【 】 【发表评论】

相关新闻：

- 江西赣州新农保“于都模式”探析(2010-05-10)
- 为了农民老有所养——陕西省宝鸡市开展... (2009-11-12)
- 建立新农保基本条件已经具备(2009-09-25)
- 新农合的报销标准应以医药费为基准(2009-07-17)

免责声明：

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站，或从本网站链接、下载，或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告，目的是为公众提供资讯，服务社会公众，不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益，应该及时向我

们书面反馈，并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明，我们在收到上述法律文件后，将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。

[关于我们](#) | [联系方式](#) | [招贤纳士](#)

中国社会保障论坛组委会秘书处 版权所有
京ICP备：05004171号