

江西赣州新农保“于都模式”探析

李卫国

江西省赣州市农村养老保险局

新农保制度是有效应对人口老龄化挑战，统筹城乡社会保障制度，构建和谐社会的一项重要战略举措，是一项重要的惠民工程，又是一项复杂的社会系统工程，有着长期性、敏感性、复杂性的特点。特别是对于经济欠发达的革命老区——赣州这样下辖 18 个县（市、区），拥有占赣州人口总数 80% 农村人口共 720 万人的地区，解决农民社会养老问题，极具挑战性。如何积极有效地解决农民“老有所养”是赣州市委市政府突出践行科学发展观，建设新农村“新产业新变化 新保障”所研究的新方向、新任务。一个地区的发展看农村，农村的发展看农民，农村社会养老保险制度一旦建立并有效运行，其意义不仅在于养老保险制度本身的完整性，而在于为赣州市经济社会健康、和谐发展提供强大的推动力。赣州市于都县新型农村社会养老保险试点工作的运行，就是一个很好的例证。

地处江西省南部、赣州市东部的于都县，关注民生，积极争取，成为国家首批新型农村社会养老保险试点县，自 2009 年启动新农保以来，参保人数已达 20.3 万人，参保率为 44%，发放近 6.09 万人，完成发放总数的 80%。于都县新农保从制度的设计到政策的宣传和人员的培训，从基层平台网络的建设到养老保险的征缴与发放，从彰显政府财政的责任到新老制度的衔接，形成了独特的“于都模式”，这种模式对全市、全省乃至全国各地的新农保试点工作的开展具有很强的借鉴意义。

一、于都县新农保试点情况

于都县总面积 2893 平方千米，户籍总人口 100 多万人，辖 9 个镇、14 个乡，共有 25 个居委会、352 个行政村。农业人口 81 万人，60 周岁以上农业人口 8.08 万人，16-59 周岁农业人口 46.08 万人。属丘陵低山区，山地面积占 74%，全县耕地面积 49.3 万亩。土地、子女一直是于都农民养老的两大依靠。能和城里人一样，“老有所养 老有所依”一直是于都农民的梦想。如何让于都农民实现梦想，则成了于都县委、县政府及赣州市委、市政府落实科学发展观、促进民生工程建设和新农村建设所研究和探讨的重要课题。

2009 年 6 月 24 日，国务院召开常务会议决定，2009 年在全国 10% 的县（市、区）开展新型农村社会养老保险试点。欣闻这一喜讯的于都县委、县政府迅速反应，积极行动，在赣州市委、市政府和市人力资源和社会保障部门的积极协调和指导下，成为国家首批新型农村社会养老保险试点县。赣州市委市政府迅速成立了赣州市新型农村社会养老保险试点工作领导小组，在全市范围内开展了深入细致的摸底调研。对全市农业人口、60 周岁以上的农业人口，以及 16 至 59 周岁的适龄参保农业人口进行统计，为新农保试点工作掌握第一手资料。积极组织人员参加部、省新型农村社会养老保险业务培训，确保试点工作的顺利开展。11 月 17 日和 29 日，赣州市先后组织市、县新农保分管领导和业务人员参加了人社部分别在福州市和九江市举办的全国新农保经办管理工作研讨会和全国新农保试点培训班。12 月 1 日，组织市、县业务人员参加了在北京举办的新农保信息系统操作培训。精心指导试点县做好新农保试点各项前期筹备工作。市人力资源和社会保障局将新农保试点工作作为一把手工程，局长何福洲多次召开会议研究部署及调研。于都县在没有任何参考经验的情况下，摸着石头过河，按照一切从实际出发的原则，在做好人口结构调查摸底和配套资金预期测算的基础上，制定了切实可行的《于都县新型农村社会养老保险试点工作方案》，并于 11 月 26 日报省政府审核通过。

《于都县新型农村社会养老保险试点工作方案》中，体现出了六大亮点：

一是目标步骤明确可行。提出了“一年试点，两年面上推开，三年基本实现全覆盖”的目标。争取 2012 年前实现对农村适龄居民的全覆盖。积极探索开展新农保的新路子，建立开展新农保的示范典范，市人力



资源和社会保障局何福州局长提出在实施各个步骤时，按照“有创新、有特色、出经验、创典型”的要求，“多发现多总结 多提升”，争取试点工作在全省有位、全国有名。

二是合理设置缴费档次。根据实际经济状况实行低标准入口。参保人员个人缴费标准分为 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 个档次，参保人可以根据自己的经济承受能力选择不同的缴费档次。根据于都县农民的实际收入，在宣传导向上倾斜低水平缴费参保。于都县农保局负责人李明指出：这种多层次低标准起步，目的就是让绝大多数农民第一时间进入保险范围，缴得起费，保障水平适中，使农民不致脱离土地保障和家庭保障，也不会给财政带来过大压力。

三是实行个人缴费、政府补贴、集体补助、个私老板资助等多渠道筹资方式。除了按照标准自由选择缴费标准自主缴费外，还实行政府补贴，对基础养老金实行全额财政补助，对于入口补，政府对参保人每人每年补贴 30 元。不仅如此，政策还鼓励有条件的村集体应对参保农民给予补助，补助标准由村民委员会民主确定，鼓励其他经济组织、社会公益组织和个人为参保农民缴费提供资助。

四是体现鼓励长期缴费的原则。根据国家和省市关于新农保试点工作的政策要求，为增强政策吸引力，鼓励农民长缴多缴，在政策要求基础养老金为每人每月 55 元的基础上，对于连续缴费 15 年以上的每增加一年，加发基础养老金 1 元。

五是重点向困难群体政策倾斜。方案规定对农村重度残疾人等缴费困难群体，政府为重度残疾人代缴 100 元养老保险费，帮助他们纳入社会保障覆盖范围，减轻了负担，摆脱生活困境，实现老有所养。

六是新老制度有衔接。对已经参加老农保还未达到领取年龄的人员。其原个人账户资金并入新农保个人账户，按新农保标准继续缴费，待符合规定时享受新农保待遇。对已参加老农保，60 周岁且已领取老农保养老金的参保人。原待遇不变，可直接享受新农保基础养老金。

这种“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的新型农村社会养老保险的制度设计是按照一切从实际出发的原则精心设定的，极大的提高了于都县农民的参保积极性，参保缴费热情高涨。截止 3 月 18 日，全县参保人数为 20.3 万人，收取保费 2031 万元，领取养老金人数 6.09 万人。

二、“于都模式”新农保的亮点与难点

（一）于都县新型农村社会保险试点工作的亮点

亮点一：加强领导 周密部署 新农保试点开头好

制度的有效实施，关键看是否组织好机构和人员，于都县深深明白这一点。无论是在加强政府领导、完善机构组织，还是在加大投入落实工作经费上，于都县都尽职尽责。

一是加强领导，形成合力开展新农保。为加强对新农保试点工作的领导，于都县成立由县政府主要领导任组长，分管领导任副组长，政府办、监察、人事劳动和社会保障、农工、宣传、发改、财政、审计、统计、农业、民政、计生、广电、残联、公安、农保等部门的负责人为成员的新农保试点工作领导小组。领导小组下设办公室于该县人事劳动和社会保障局，负责全县新农保试点工作的组织、领导、协调、推进。各乡镇也成立了新农保试点工作领导小组，将各项目标任务细化分解，责任到岗、量化到人。各有关部门各司其职，密切配合，积极支持新农保试点工作，确保新农保试点工作顺利开展。



二是周密部署，最早启动新农保。为了开展好新农保试点工作，该县县委县政府召开了县委第十七届 58 次常委会和县政府第 13 次常务会，召开了由县四套班子领导、各乡（镇）党委书记或乡（镇）长、各村书记或主任、县委各部门、县级二级以上单位主要负责人及部分机关干部、驻县单位主要负责人、部分群众代表共 1000 余人参加的新农保试点工作动员大会。“千人大会”的召开，标志着于都县成为了全省首个启动新型农村社会养老保险试点工作的县。

三是高密度调度，密切实施新农保。于都县常委会、县政府常务会、县长办公会都将新农保试点工作作为特定议题，每次会议必通报、必研究、必调度。县委县政府主要领导每次都把新农保试点工作作为下乡调研的重点之一，亲自提出目标要求，并多次作出重要批示。2 月 2 日，县委书记胡健勇批示：要加大宣传力度，落实工作责任，加快工作推进，尽早完成目标任务。同时，县委书记好多次指示县委办工作人员给新农保工作进度列全县后四位的乡镇领导打电话，督促其加快工作进度。县分管领导经常下基层摸情况、解难题、促进度，有力地促进了新农保试点工作的落实。

四是落实经费，有力保障新农保。加大了信息系统建设投入，强化工作人员专业培训，解决业务经办场所，配备办公设施，建立与服务人群和业务量挂钩的新农保工作经费保障机制，在启动新农保之初就安排了启动经费 20 多万元，并纳入财政年度预算。各乡（镇）劳保所配备了新农保工作人员，增加工作经费，确保有人办事、有钱办事、有场所办事、能办成事。

亮点二：创新宣传方式 促进农民参保

“兵马未动、粮草先行”。为了以正确的舆论引导人，让新农保政策家喻户晓，营造浓郁的参保氛围，于都县委、县政府把新农保的宣传做为一件大事来抓，创新方式方法，使政策宣传解读到位，群众知晓率高，消除认识误区，全力做好了新农保的宣传，提高了参保率。

一方面宣传形式的创新。改变了过去单独依靠开会集中宣传等单一的形式，形成了新闻媒体强辐射，各种宣传媒介综合运用多形式宣传方式。为了尽快使于都全县广大人民群众了解新农保政策，自觉踊跃参保，该县采取多种多样的形式、媒体和阵地，以“村不漏户”、“户不漏人”为原则，进行了横向到边，纵向到底的宣传动员：在县城各街道、各圩镇、各村组悬挂横幅、张贴标语 2000 余条，张贴大幅“新农保政策解答”宣传资料 3000 余份；印发宣传单 10 万份到千家万户；利用新农保宣传车到全县各个村落巡回广播；在于都电视台、于都之声报、于都手机报、于都县人才热线网开辟了“新农保工作专栏”，宣传新农保政策，报道全县工作情况；创办了“于都新农保简报”刊物，编发简报 25 期，及时反映全县新农保工作动态。

另一方面宣传内容的创新。尽量使宣传内容通俗易懂。该县编写了“新农村、新发展、农保撑起养老伞”、“养老投资回报高、政府配送大礼包”、“不养父母亲、没有养老金”、“往年送礼脑白金、今后送礼养老金”等通俗形象的顺口溜，使广大人民群众好记易接受；印发了参保缴费待遇领取测算表，帮助农民算好经济账；组织剧团创作了一台反映新农保试点工作的专题文艺节目，男声合唱《新型农保就是好》、快板书《农保春风暖人心》和小品《新农保》等节目受到了广大人民群众的欢迎，即让广大农民群众欣赏了富于浓郁地方特色的采茶戏，又宣传了新农保政策。

亮点三：创新参保方式 整合各方力量 全力推进新农保

要想取得阶段性及总体目标的全力推进，在参保缴费方式上就应该创新手段，整合各方力量，于都县在这方面的的工作可以算是一大亮点，特别是在充分鼓励村集体和个私老板为农民缴纳新农保费的做法，更值得推广和借鉴。



一是开展了“千名万户进农家”活动。为帮助广大农民群众掌握和理解新农保政策，充分调动全县农民的参保积极性，不断扩大参保面，确保该县新农保试点工作的顺利实施，该县县委、县政府专门下发了《关于开展新农保“千名万户进农家”活动的通知》，在县直各单位机关干部中开展了千名干部送新农保政策进万户农家活动，活动要求县委各部门、县直各单位做好近亲家属的农民家庭适龄人口的思想动员工作，按照县级干部联系 10 户，科级干部联系 5 户，一般干部联系 3 户农村适龄人口参保的工作目标，积极引导广大农民参保缴费。该县县委、县政府还将此项活动列入各单位、各部门年度目标任务考核内容，实行月通报制度，年终考评制度，对单位和个人没有按时完成任务的，取消当年评先评优资格。

二是鼓励动员有条件的村集体对本村农民参保给予资金补助。为让政策普惠于民，让村民感受到党和政府的阳光雨露，分享村集体经济良好发展的硕果，贡江镇党委、政府紧紧抓住这一难得的历史机遇，鼓励动员经济条件较好的红旗村集体对本村农民参保给予资金补助，切实解决农民养老问题。2009 年，红旗村集体经济收入超过 20 万元，预计今年可突破 30 万元。2010 年 3 月 6 日，他们召开了村民代表大会，一致表决通过了由村集体资金拿出一部分，为本村世代居住的农业人口符合参保条件的村民，从 2010 年 1 月起，按每人每年 100 元的标准，连续为村民缴纳了 15 年的新农保保险费。今年共有 595 名参保对象，59500 元保险费一次性从集体资金账户上划缴到该县财政新农保专户上，并设想在村经济条件较好的情况下，适当调高现世居农民男 60 周岁及以上、女 55 周岁及以上的养老补贴标准，即由现在的每人每年 30 元调至 50 元。红旗村的做法，顺民意，得民心，村集体财富这个“蛋糕”做大了，解决了“蛋糕”分配好的问题。

三是鼓励动员个私老板资助参保缴费。为解决部分困难群众参保缴费的问题，该县采取典型引导的方式，鼓励事业发达有实力、有爱心的成功人士资助农民参保，取得了一定的效果。梓山镇采取有重点的对本镇个私老板发出“致个私老板的一封信”，组织召集他们开座谈茶话会，宣传新农保政策，讲解新农保的惠农好处，通报本镇参保缴费和领取发放情况，说明部分群众参保缴费的真实困难，鼓励动员个私老板伸出援手，献出爱心，积德行善，为家乡父老解难济困，帮助困难群众参保养老。由于梓山镇措施得力，方法得当，形式和内容得人心，使不少个私老板纷纷慷慨解囊。如河坑村房地产业个体老板钟福源、广告公司老板郭十月、山峰村房地产业刘北京三位同志，共捐助资金 4 万余元，资助该镇 200 余人参保缴费，产生了很好的示范带动效应。在个体老板资助参保的影响下，目前该镇已有 17.3 万余人参保缴费。

亮点四：夯实基础 优化服务 加强经办能力建设

新农保经办工作是一项全新的业务，是新农保试点工作的重要内容，是保证新农保试点工作顺利实施的关键环节。该县把提高经办人员的整体素质，改善办公条件，提高工作效率，加强经办能力建设，优化经办管理服务摆上了突出位置。

一是充实基层工作人员。为全县 23 个乡（镇）劳保所各安排了一名“三支一扶”大学生作为新农保的业务工作人员，从而提高了乡（镇）经办机构的文化素质，操作水平和管理服务能力。另外还为每个行政村配备了一名新农保业务“协办员”。

二是举办业务培训班。该县对乡（镇）劳保所全体工作人员，乡（镇）对村协办员进行了新农保政策的详细解释，业务操作流程的具体讲解，使每一位业务工作人员准确把握和理解政策，掌握具体的经办程序和要求。

三是改善办公条件，优化服务环境。该县农保局改造装修了业务经办大厅，添置了电脑、打印机等设备。乡（镇）劳保所解决了专门的办公场所，配备了办公设施，方便了农民政策咨询、参保缴费和办理领取养老金。



四是加强合作，方便群众领取养老金。该县有中行、农行、建行、工行、邮政银行、农村信用合作联社等多家银行，在选择合作银行方面，该县主要从资金的安全性，保险费的收缴、养老金发放的便捷性等方面做了通盘考虑。在与县财政和多家银行共同沟通协商的基础上，确定将新农保账户设在中国银行，由该县财政实行专户管理，确保资金的安全稳妥。同时，为方便参保农民缴费、领取养老金，他们选择了营业网点最多的农村信用合作联社，开设了收入户和支出户，实行国库集中支付，经过几个月的运行，基本能够满足新农保业务的需求，为广大群众参保缴费和领取养老金提供了优质、高效、便利、快捷的服务。

亮点五：加强监督 严格制度 新农保政策更公平基金更安全

为了尽早让农民享受到“新农保”的阳光，于都县委、县政府把 60 周岁以上农村老人养老金发放工作作为领跑“新农保”试点工作的重要举措来抓，按照“以发促缴、收发并重”的工作思路，确保完成一个村，审核一个村，发放一个村，实行整体压茬进行，分步实施，提出了新农保工作要宣传到人，核实到人、公示到人、发放到人、不漏一人、不错一人的工作要求。

一方面是做好“入口”的把关。该县人力资源和社会保障部门对 60 周岁以上的待遇领取人建立了“三级审核，把好三关，不错一人”的统计、复核、公示制度，采取村委组织上报、乡镇严格审查、县农保处重点稽查相结合的办法。

另一方面是做好“出口”的把关。农保局按照内控制度的要求，合理设置工作岗位，建立岗位之间、业务环节之间相互监督、相互制衡的机制，明确岗位职责和服务标准，加大公示举报力度，根据举报材料，不定期随机抽查村居养老金发放情况，重点稽核新农保的参保人数、缴费凭证相关票据、缴费补贴和基础养老金补贴金额是否真实且符合有关规定。对死亡人员做好登记及核销工作，认真核查虚报、冒领养老金情况和欺诈行为。

（二）于都县新型农村社会养老保险试点工作中的难点

组织发动和农民的广泛参与，仅仅是新农保工作万里长征的第一步，需要总结经验，破解难题，稳步推进。在于都这样经济欠发达的县，农村人口频繁流动，农村居民身份复杂、居住分散的现实条件下，新农保工作的推动既面临制度构建方面的问题，也面临相当大的管理和操作难题，如何准确核准参保对象是新农保工作开展的基础和关键。需要针对婚嫁未办理户籍人员、大专院校在校学生、外出打工人员等不同情形，提出相关解决办法，重在打好基础，避免或减少历史遗留问题，减少新农保制度后续发展的制度和政策障碍。

难点一：情况复杂扩面难。

一是面广人多动员难。该县 16 至 59 周岁的农业人口有 46 万人，是其他试点县适龄参保人口的几倍，政策宣传、动员参保等工作量大面广，情况复杂，需要投入更多的人力、物力、财力。

二是政策宣传不到位、政策执行简单化。于都县存在子女不愿参加捆绑缴费的问题，究其原因，就是政策宣传不到位、政策执行简单化。如子女为接近 60 岁的父母参保捆绑缴费的政策本意是只要子女自己参加新农保，是在为自己养老进行积累，其父母在年满 60 岁即可领取养老金。而政策实施中往往理解为子女需为父母缴纳养老保险费，致使一些乡镇因种种原因难以推行，构成了新农保制度实施中的一个新难题。这既有经济方面的原因，又有文化教育方面的欠账。作为一个尊老文化悠久和家庭保障传统深厚的国度，应当因势利导，在机制设计中鼓励子女为父母缴费，政府予以一定程度的缴费补贴，既可弘扬孝文化的传统，稳固家庭保障的传统优势，又有助于更好推进新农保制度。



三是农民对政策的稳定性及持续性的顾虑阻碍扩面进展。通过调查发现，农民参加新农保，不能排除的一个顾虑是对政策的稳定性及持续性的顾虑问题，有的农民以为试点就是试试看，新农保说不定也会重蹈老农保的覆辙；有的农民担心新农保缴费会越来越多，像新型农村合作医疗保险那样第一年只需缴纳 10 元保费，第二年增加到 20 元，第三年增加到 30 元，以后逐年增加经济上承担不了。还有的农民是抱着侥幸的心理，以为新农保会像之前的一系列优惠政策一样，如国家不仅取消农业税，还给农民种粮补助等各种补助，农民以后也不需要再缴新农保费了，直接享受养老金。类似这样对国家政策稳定性和持续性的怀疑在一定程度上阻碍了参保进度。

四是统筹协调推进难。从政策层面来看，多缴多得，但多缴没有多补，新农保养老金待遇不高，吸引力不大。不少在外务工的农民参加了城镇基本养老保险也不愿意参加新型农村社会养老保险；有的农民家中尚无 60 岁以上的老人，且认为自己不到 45 周岁，等政策稳定后再缴不迟等等各种问题使得新农保在总体上统筹协调难以把握。

难点二：农民参保转移接续难。

一方面是与其它社会养老制度的对接难。新农保制度与城乡养老保险制度、失地农民养老保险、农村居民最低生活保障制度的衔接，也是需要认真探索的问题。这是一项政策性极强、操作较为复杂的工作，需要将对接工作做实做细，有利于新农保制度的顺利推进，也有利于增强农民对这一制度的理解度和满意度。需要不断总结，积累经验，强化管理，稳步推进，可持续发展。

另一方面是跨地区间养老保险制度对接不完善。于都县是一个劳动力流动较多较频繁的县，很多在外务工人员在工作地参加了城镇社会基本养老保险，这部分人回到农村后，政策之间缺乏有效对接。还有一部分人群，比如，已满 16 周岁的农村女性，她们未出嫁前在父母家参了保，出嫁后到外地又还没有实行新农保制度，她们的养老保险该如何接续等问题。

难点三：配套政策不完善。各地新农保试点刚刚起步，相关政策配套亟待完善。于都县虽然出台了新农保的试行办法，对组织动员方面发挥了积极作用。但相关配套政策滞后，亟待出台新农保财务制度，新农保基金管理办法等相关配套政策。在具体操作规程方面存在漏洞，如农村贫困残疾人审定条件，参保登记缴费程序的手工操作不够规范，数据保存存在缺陷。一旦出现农民退保或到领取养老金时，可能存在隐患。

难点四：新农保基层管理平台脆弱，管理能力严重不足，难以支撑繁重的管理任务。农村养老保险管理平台的建设长期滞后，既表现在人员编制缺位、资金投入严重不足、管理工具设施落后，又表现在管理人员业务能力、政策水平等方面的严重不适应，信息平台严重滞后。要想 2012 年新农保达到全覆盖，新农保制度推进中管理平台构建和管理能力提升，必然构成新农保制度能否顺利推进，达到预期政策效果的关键性约束条件。必须根本扭转人力资源和社会保障部门重政策制定，轻管理实施和基层平台建设的被动局面，实现新农保制度的管理创新，技术创新及服务创新。

难点五：新农保基金收缴和基金保值增值不到位影响新农保的顺利推行。于都县的新农保保费和养老金由该县农村信用合作联社代发，制度平台、管理平台、技术平台亟待加强。目前的机构网络对于待遇领取等无法做到简单、便捷、安全。更为严重的是，按现行基金管理办法，参保人员个人账户储蓄利率按一年期活期存款利率计入个人账户，长期如此，恐引起账户亏空。如何避免新农保重蹈城镇职工基本养老保险制度转轨过程中出现的严重的个人账户空账和养老金筹资缺口问题，如何实现新农保社会统筹账户中央和地方财政补贴的制度化、法律化，如何做实新农保个人账户并实现参保农民个人账户的保值增值，值得我们进一步思考。尽快完善新农保基金管理办法，是新农保制度可持续发展的一个重大制度建设问题。



三、从“于都模式”中探索赣州市新型农村社会养老保险的运行机制及发展趋势。

从于都县的试点情况来看，其在新农保组织发动、周密部署上取得了较好的效果，但也存在制度上、管理上的难题，如何发挥优势、攻坚克难是探索赣州市新型农村社会养老保险下一步发展，谋划更完善、更科学的运行机制所必须思考的问题。

（一）提高认识、转变观念是建立赣州市新农保的前提

一是要从战略的高度和长远的眼光谋划赣州市新农保，提高对农村养老问题重要性的认识。这主要指各级政府和村民委员会应当对农村养老问题有一个正确的认识，决不能将养老仍然看成是一家一户的事情。老龄化是大势所趋，势不可挡，家庭养老势单力薄，难以为继。据统计，赣州市 2008 年 60 岁以上老年人口 103.2 万，占总人口的 11.61%，自 2000 年赣州市进入人口老龄化社会 10 年来，赣州市老年人口以 4.2% 的比例递增，年均增加 3.6 万人。今后一个时期还将以较快速度增长，老年人口的比例将上升到 13% 左右。可以想象，如果不从现在起给农民进行物质积累，再过二、三十年，农民的养老问题可能成为威胁农村社会安定的头号问题。“银发浪潮”不仅仅会冲击城镇，更将猛烈地冲击社保基础相对薄弱的农村。如何防止农村老年人陷入贫困，“防洪”比贫困到来后的“抢险”更加重要。因此，我们要充分认识建立农村养老保障体系的重大意义、存在问题、潜在危机，万万不可持无关紧要的态度，消除长久以来人们在思想认识层面上对农村养老问题的片面认识。

二是从农村人口的实际情况出发，改变传统养老观念，适应新条件下养老机制的转变。随着工业化和城市化进程的加快，养老模式正在发生变化，养老观念需要随之转变。其一，改变完全依靠后代养老的观念，树立多方式多渠道的养老观念，包括依靠社区、依靠个人、依靠土地等等，这样可以减轻家庭养老的压力；其二，改变只有儿子才能养老的观念，打破赡养责任中的性别划分，使女儿和儿子共同承担养老的责任；其三，改变合居才养老、分居则不管的观念。合居、分居只是各自方便的需要，并不改变责任义务关系。子女要一如既往地尊敬和赡养父母老人。此外，应进一步强化青少年一代的尊老爱老意识，努力维持家庭养老制度，为迎接老龄化的更大冲击创造雄厚的人力资源条件。

（二）合理筹集养老资金是建立新农保的基础

资金问题是建立新型农村社会养老保险制度的基础问题，资金缺乏也是农村社会养老保险制度建设严重滞后的关键原因。

第一，个人缴费是新农保资金筹措的重要来源

新农保是一项社会保险制度，不同于济贫扶困的社会救助制度，实行权利与义务相适应的原则，个人缴费是享受待遇的前提条件。个人缴费目前设 100 元至 500 元 5 个档次，农民根据自身情况自主选择缴费。100 元大体相当于去年全国农民人均纯收入的 2%，适合像赣州市这样经济欠发达地区和低收入农民的经济承受能力；500 元大体相当于去年全国农民人均纯收入的 10%，可供收入较高的农民选择。赣州市可根据本地实际情况增设缴费档次，既可以向低增设，也可以向高增设。农村居民自愿选择、自主缴费可以根据不同年份的收入情况选择不同的缴费档次。市政府可以制定适当激励政策，引导有条件的中青年农民选择较高标准缴费、长期缴费，以提高自己将来的养老金水平。政府可依据农民人均纯收入增长等情况适时调整缴费档次。

第二，政府补贴是新型农村社会养老保险资金筹措的可靠保证



新农保最大的特色，是政府对农村居民参保给予补贴。政府补贴分为两部分：一是政府对基础养老金给予全额补贴；二是地方政府对参保人缴费给予补贴，以利于调动农民参保积极性、帮助困难群众参保，并增加个人账户积累。从于都县的实施情况来看，不少村民认为政府补贴太少，缺乏吸引力，若要在全市推开新农保，政府可根据实际财政情况，适当增加补助，各县（市、区）政府也可从实际出发，选择更加合理的补助数目。

第三，集体补助及个人资助是新农保资金筹措的必要补充

于都县“红旗村”由村集体为本村农民缴纳养老保险费、梓山镇个私老板为家乡父老乡亲缴纳养老保险费的做法，不仅减轻了村民的缴费负担，使村民满意，也得到了上级政府的赞同。赣州市要在全市推开新农保，就更应该鼓励有条件的村集体对参保人缴费给予补助，以减轻农民的参保缴费负担。同时也应鼓励其他经济组织、社会公益组织和个人，特别是村集体经济改制后的经济组织为参保人缴费提供资助，鼓励以富帮穷、集体帮个人、老板帮乡亲、干部帮群众等多方的筹资渠道。

（三）加强资金的管理与监督是建立新农保的可靠保障

一方面确保资金安全。新农保基金是农村居民的“养命钱”，要把确保基金安全放在第一位。为确保新农保基金安全和合理使用，无论是政府补贴、个人缴费还是集体补助和其他社会经济组织资助，全部纳入社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，单独记账、核算；新农保各项养老金待遇均从新农保基金中列支。

另一方面要确保资金实现保值增值。如何管理和运作好筹集到的新农保资金，使其能够保值增值，是农民最低生活保障资金管理的一大难题。如果将资金长期处于闲置状态，不仅是资金的极大浪费，而且也难以保证资金的收支平衡。资金的增值我们可以具体用于两方面，一是直接以增加基础养老金的形式补贴给农民，而是解决新农保业务工作经费的问题。要做好资金的保值增值工作，通常的做法是将资金投入经营活动，用于各种形式的投资，如存入银行或购买国债、投资国家重点工程、开办工厂、矿山等各种经济实体，委托投资公司进行投资，收取委托租金，等等。总之，在保证资金专款专用的前提下，在充分考虑资金的安全性和流动性的基础上，通过各种合法渠道进行周转实现其保值增值。

另外，根据常识，资金的统筹层次越高，其安全性也就越有保障，因此，若是在全市范围内推开新农保，可实行新农保基金的全市统筹，不仅有利于基金的安全保障，也有利于充分发挥基金的作用，实现基金的保值增值。

（四）统一的计算机信息系统建设是新农保全市推开的重要手段。建立全市统一的新农保信息管理系统，并纳入社会保障信息管理系统建设，逐步实现市级、省级、中央集中数据管理。同时大力推行社会保障卡，方便参保人持卡缴费、领取待遇和查询本人参保信息。

（五）保险机构参与新农保试点是新农保工作的必要探索。自于都县新农保试点以来，在推进基本公共服务均等化，实现农民老有所养和增加农民收入等方面发挥了重要作用。但是，试点工作中也暴露出经办力量不足、基金管理体系不完善、监督管理职能不明确、基金收益率水平偏低等问题。《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》明确表示，试点地区要按照精简效能原则，整合现有农村社会服务资源，加强新农保经办能力建设，运用现代管理方式和政府购买服务方式，降低行政成本，提高工作效率。这是保险机构参与新农保试点工作的重要政策依据。为了把新农保这项惠农政策落实好，应当充分发



挥保险机制的独特作用，鼓励试点地区按照公益性和市场化相结合的原则，采取政府制定规则并委托和督办的方式，委托有资质的保险机构提供相关服务，发挥商业保险机构的专业优势，开展新农保宣传推广、保险基金管理、风险精算与管理咨询和健康养老保险培训等，切实降低新农保制度的运行成本，让农民享受更为及时、高效的养老保险保障服务。推动保险机构以参与新农保试点为契机，全面推进农村保险保障体系的建设。鼓励保险机构在参与新农保经办工作的同时开展补充养老保险、附加保险和涉农财产保险等业务，形成新农保与其他涉农保险多元保障相统筹的模式，增强农民的抗风险能力，进一步提高农村社会整体保障水平。

（六）建设多层次的农村养老保险体系是必然趋势

以 2.5% 的利率测算，参保农民每年缴纳保费 100 元不变，地方政府补贴 30 元不变，假定个人账户中不含其他补助的情况下，参保农民 15 年缴费后个人账户总额为 2331.15 元，根据《于都县新型农村社会养老保险试点工作方案》个人账户养老金的月计发标准计算，个人账户养老金每月 16.77 元。因此，参保农民养老保险待遇为 55 元基础养老金以及 16.77 元个人账户养老金之和，即 71.77 元。去年，赣州市农村居民人均纯收入 3855.6 元，月人均纯收入为 312.3 元。从而新型农村社会养老保险的养老金替代率为 $71.77/312.3$ ，即 23%（养老金替代率=退休后退休金/退休前工资）。根据专家测算，当养老金替代率低于 50% 的时候，老年的生活将会困难。新农保保障水平较低，这也是从赣州市农村实际出发的现实之举。如何在保障农村居民基本生活的基础上，构建以新型农村社会养老保险、家庭养老、土地养老为基础，个人储蓄养老、社会福利、社会救助等为补充的多支柱、多层次的农村养老保险体系，以更好地保障和提高农村老年居民的基本生活，值得我们进一步思考。

