

分类号_____

密级_____

U D C_____

编号_____

厦 门 大 学

博 士 后 研 究 工 作 报 告

中国农村社会养老保险制度研究

——历史回顾与新农保政策评估

丁 煜

工作完成日期 2011 年 5 月

报告提交日期 2011 年 5 月

厦门大学

2011 年 5 月

中文题名 中国农村社会养老保险制度研究——历史回顾与新农保政策
评估

英文题名 A Research on China's Rural Old-age Insurance: A Review
and An Evaluation on the New Rural Old-age Insurance

博 士 后 丁煜

流动站（一级学科） 公共管理

专 业（二级学科） 社会保障

研究工作起始时间 2007年11月

研究工作期满时间 2011年5月

厦 门 大 学

2011年5月

厦门大学博士后研究工作报告著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用博士后研究工作报告的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交该报告的纸质版和电子版，有权将该报告用于非赢利目的的少量复制并允许该报告进入学校图书馆被查阅，有权将该报告的内容编入有关数据库进行检索，有权将博士后研究工作报告的标题和摘要汇编出版。保密的博士后研究工作报告在解密后适用本规定。

本研究报告属于： 1、保密（）， 2、不保密（）

纸本在 年解密后适用本授权书；

电子版在 年解密后适用本授权书。

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

内 容 摘 要

本研究是一项以新农保制度为核心，关于我国农村社会养老保险制度的政策研究。研究报告首先回顾了我国农村社会养老保险制度改革的历程，解读老农保失败的原因和新农保地方试点的局限性。继而，研究报告分别从需求和供给两个层面，分析了新农保的制度背景。研究报告的主体内容是对新农保制度的综合评估，包括制度保障水平、财政补助机制以及制度供给机制和基金管理三个方面。

研究报告分为 8 个部分，各部分的主要内容如下：

第一部分是研究背景。通过对我国农村社会养老保险制度建设必要性和可行性的分析，认为各级政府尤其是中央政府应该通过承担必要的财政责任，为农民提供制度化的养老保障。

第二部分是研究设计。阐述了本研究的基础理论，研究现状和研究重点、难点以及研究方法。

第三部分是农村社会养老保险制度的回顾与反思。分析 20 世纪 90 年代民政部门主导的老农保失败的原因和十六大以后新农保地方试点的局限性，表明无论是老农保失败所导致的农村社保信誉的丧失，还是新农保地方试点的过度“碎片化”，都是农村社会保障改革实践中带给新制度的历史负债。

第四部分是基于需求层面的新农保制度背景分析。基于对相关文献的梳理和研读，提出影响农村居民社会养老保险需求的研究假设。根据研究假设，设计问卷，选取样本点进行实地调查。通过对问卷数据的描述性分析、交叉表分析和 Logistic 模型分析，认为大多数农村居民对制度化的养老保险存在需求，但需求的显性化仍受制于诸多因素。同时，传统的非制度化养老保障与制度化保障的替代关系已不显著。

第五部分是基于供给层面的新农保的制度背景分析。通过对新农保制度实施前一年（2008 年）统计数据的分析，指出我国农村社会养老保险制度的供给水平极端低下且地区差异巨大，而且制度供给主要受制于能力因素，宏观层面的需求因子对制度供给均未表现出统计上的显著性。这部分的实证分析进一步说明了中央政府应该也必须以直接出资的身份干预农村社会养老保险制度的供给。

第六部分是新农保的保障水平研究。研究重点是个人账户养老金保障水平，

通过精算模型指出目前新农保个人账户设计上的不足，指出应以固定费率取代固定额度缴费、设计年龄别分档补助机制、确定合理的个人账户基金计息水平以及构建弹性养老金领取年龄机制。

第七部分是新农保财政补助问题研究。根据现行方案对中央和地方两级政府新农保补助额进行测算，测算结果表明地方政府负担不均衡。基于此，构建了地方“农村养老负担能力指数”，并通过测算表明该指数可以灵敏地反映地方政府养老负担能力，而且中央政府基于该指数值对地方政府予以分档转移支付，将显著提高地方政府对新农保财政负担的公平性。

第八部分是新农保的制度供给和基金管理。分析了新农保虽然是非强制性供给，但因制度的激励功能强大，从而规避了逆向选择风险。同时，政府在新农保中的主导地位，并不意味着政府直接承担生产者角色，分析了政府向市场主体购买新农保业务经办和基金管理服务的必要性。

最后是结束语。总结了本研究的主要结论以及后续研究方向。

本研究是一项基于公开统计数据和实地调研数据的实证研究，借助于 SPSS、Excel 等统计分析软件，在理论工具指导下，通过定量分析和精算模型，对数据进行分析，并以此为依据对政策予以评估和提出改进建议。

关键词 农村社会养老保险；人口老龄化；新农保；养老金；政府责任

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

The report is a policy research of China's rural old-age insurance centered on an evaluation about the New Rural Old-age Insurance (NROI). The report starts with a review of reform of China's rural old-age insurance by pointing out the failure and limitations. Then, the report analyzes the background of the NROI from the perspective of demand as well as supply. The report focuses on a comprehensive evaluation about the NROI, including the level of replacement rate, financial subsidy-providing mechanism and fund management system, etc.

The report's divided into 8 parts. The main contents of each part are as following.

Part I is Research Background. By analyzing the necessities and feasibilities of providing the formal old-age support system for rural residents, the report believes that governments at all levels should take responsibilities, especially financial responsibilities, to protect the rural elderly by an institutional system.

Part II is Research Design. This part offers the theoretic base of the research, makes a literature review and introduces research questions, research hypotheses and research approach.

Part III is Review of China's Rural Old-age Insurance Reform. The failure of the Old Rural Old-age Insurance administrated by Ministry of Civil Affairs (MCA) in 1990s has been damaging the reputation of social protection system provided by governments. Then, all kinds of pilot programs carried out by local governments have been forming many different insurance modes. Both the negative results will make more difficulties in views of rebuilding an uniform institutional protection system for rural old-age residents.

Part IV is The Institutional Background of the NROI: A Demand Perspective. At the beginning of this part, the report proposes research hypotheses about what the factors are and how these factors influence the demand of participation. Then, the report makes descriptive statistics, crosstabs analysis and Logistic Model regression by using the data collected from a survey by questionnaires. The conclusions from the analyses above show that though the majority of rural residents have desire to be covered by institutional old-age insurance, their participation will still be limited by several factors such as the ability to pay. Meanwhile, the replacement relations between the traditionally informal support for the elderly, for example family support, and

institutional protections have been becoming insignificant.

Part V is The Institutional Background of the NROI: A Supply Perspective. In this part, the report argues that the supply level is too low and even worse, the supply is only limited in China's eastern developed regions by analyzing the statistical data published in 2008, which is the last year before the pilot program of the NROI was run. Furthermore, the ability to provide but not the degree to need is the key factor to the supply level, which also indicates that the government at all levels, especially the central government, should and must take financial responsibilities in providing the institutional protection for the rural old-age.

Part VI is The Pension and Replacement Rate of the NROI. Based on the Guidelines on Launching Pilot Projects of New Rural Old-age Insurance (NROI) issued by The State Council, the report builds up to evaluate the pension and replacement rate from the individual account of the NROI. According the results from actuarial models, the report argues that contributions should be increased at the increase rate of Per capita net income of rural residents instead of staying at fixed amounts; Encourage older insurants to choose higher level contributions by a classifying subsidies mechanism; Higher interested rates than one-year bank deposit interest rates should be calculated for individual account fund; Insurants should have chance to choose higher "retire" age to get more pension by building a flexible receiving pension system.

Part VII is The Financial-Subsidy-Providing Mechanism of the NROI. By calculating the amount of financial subsidies of central and local government, the report argues that it is not reasonable by allotting the financial subsidies from central government just depending on eastern or central/western regions. A new multi-grade allotting system based on the Index of Support Ability for the Elderly in Rural Areas should be built and will lead to local governments to bear financial burdens more fairly.

Part VIII is The Supply Modes and the Fund Management. A principle of voluntary but not compulsory is applied in the NROI. To avoid the risk of adverse selectivity induced by voluntary participation, an encouragement mechanism has been introduced in the NROI, which makes a contribution to the very high coverage rate, normally more than 90 percent, among the pilot regions. It's obvious that government plays the key role in the NROI, but it doesn't mean that government should be the direct producer of the supply. Actually it is necessary to purchase services from commercial organizations when it comes to fund management and investment.

The last of the report is Conclusions. Based on a summary of the research, the report draws the main conclusions and also describes the follow-up research questions.

Key Words: Rural Old-age Insurance; Population Aging; The New Old-age Insurance (NROI); Pension; Government Responsibility

厦门大学博硕士论文摘要库

目录

一、研究背景	1
(一) 农村社会养老保险制度建设的必要性	1
(二) 农村社会养老保险制度建设的可行性	7
(三) 简要结论	13
二、研究设计	15
(一) 基础理论概述	15
(二) 文献研究综述	21
(三) 研究内容与研究方法	30
三、农村社会养老保险制度的回顾与思考	33
(一) 改革的简要历程	33
(二) 老农保制度及其实践的失败	35
(三) 新农保地方试点及其局限性	42
四、新农保制度背景分析：需求层面	47
(一) 研究假设	47
(二) 描述性分析	50
(三) 交叉表分析	52
(四) Logistic 模型分析	56
(五) 简要结论	59
五、新农保制度背景分析：供给层面	61
(一) 政府责任：强化还是后撤	61
(二) 供给水平的实证分析	63
(三) 影响供给水平的因素分析	66
(四) 简要结论	69
六、新农保保障水平研究	70
(一) 新农保实施方案简介	70

(二) 个人账户养老金精算结果及分析	71
(三) 结论及政策建议	76
七、新农保财政补助问题研究	82
(一) 新农保财政补助额的简单测算	82
(二) 测算结果分析与讨论	85
(三) 基于“农村养老负担能力指数”的分档补助方案设计	88
(四) 改进后的政府财政补助结果测算	91
八、新农保供给机制与基金管理	93
(一) 制度供给的原则：强制还是自愿	93
(二) 制度供给的方式：直接供给还是购买服务	95
(三) 基金管理：存银行还是市场投资	99
结束语.....	102
参考文献.....	104
附录一：新农保个人账户养老金水平及替代率精算结果.....	109
附录二：调查问卷	118
致谢.....	121
博士生期间发表的学术论文、专著	122
博士后期间发表的学术论文、专著	123
个人简历.....	124

Contents

1. Research Background	1
1.1 Necessities Analysis	1
1.2 feasibilities Analysis	7
1.3 Conclusions	13
2. Research Design.....	15
2.1 Theoretic Frame.....	15
2.2 Literature Review	21
2.3 Research Questions & Research Approach	30
3. Review of China's Rural Old-age Insurance Reform.....	33
3.1 Reform History.....	33
3.2 The Failure of Previous Old-age Insurance.....	35
3.3 The Limitations of Local Pilot Programs	42
4. The Institutional Background of the NROI: A Demand Perspective ...	47
4.1 Research Hypotheses	47
4.2 Descriptive Statistics.....	50
4.3 Crosstabs Analysis.....	52
4.4 Logistic Model Regression.....	56
4.5 Conclusions.....	59
5. The Institutional Background of the NROI: A Supply Perspective.....	61
5.1 Government Responsibilities	61
5.2 Empirical Analysis of Provision Level	63
5.3 Factors Analysis	66
5.4 Conclusions	69
6. The Pension and Replacement Rate of the NROI.	70
6.1 The Introduction of National Pilot Projects	70
6.2 Results from Actuarial Models	71
6.3 Discussions and Policy Suggestions	76
7. The Financial-Subsidy-Providing Mechanism of the NROI.....	82
7.1 Calculations of the Amount of Central/Provincial Financial Subsidy	82

7.2 Discussions on the Calculation Results	85
7.3 Multi- grade Financial Transfer Payments System	88
7.4 Evaluation on the Multi-grade System	91
8. The Supply Modes and Fund Management	93
8.1 The Principal of voluntary or compulsory	93
8.2 As a Production or a Provision	95
8.3 Fund Management and Investment	99
Conclusions.....	102
Reference	104
Appendix I	109
Appendix II	118
Acknowledgement	121
Publications I	122
Publications II	123
Personal Information.....	124

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、研究背景

（一）农村社会养老保险制度建设的必要性

建国后我国社会养老保险制度的发展史中，在绝大多数时间段，农村社会养老保险制度都是缺席的。我国农村社会养老保险制度的近乎空白，无论是源于城乡二元发展思维下对农村公共服务供给的忽视，还是源于政府保障能力不足下的无奈，或是制度设计缺陷所导致的保障失灵，事实上都损害了广大农村居民享受社会养老保障的权利，并因此进一步加剧了城乡的非均衡发展。

近年来，在统筹城乡发展和建设社会主义新农村的大背景下，农村的社会保障制度建设开始起步，但制度建设的重点是新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度，旨在缓解农村贫困和“看病难”、“看病贵”的问题。优先解决农村居民的生存与医疗问题，这虽然符合政府公共服务供给中的一般规律，但作为社会保障体系中的核心项目——养老保险制度建设的重要性亦不容忽视。如果再考虑到目前我国农村地区社会经济的发展现状，农村社会养老保险制度的建设更是势在必行。

1、人口老龄化城乡倒置使农村养老压力倍增。一般认为，人口老龄化是社会发展的结果，因而老龄化程度与经济发展水平呈现正相关关系。然而，如果分城乡看，受人口城乡间迁移的影响，虽然城市的经济发展水平一般高于农村，但人口老龄化程度却不一定高于农村，无论是在日本、美国、英国、澳大利亚等发达国家，还是在印度、土耳其、泰国等发展中国家，都出现了人口老龄化程度农村高于城市，即人口老龄化城乡倒置的现象。（表 1.1）

表 1.1 全球部分国家城乡人口老龄化程度比较

地区	国家 (年份)	60 岁及以上老年人口比重 (%)		
		城市	农村	农村—城市
美洲	墨西哥 (2005)	7.7	9.4	1.7
	加拿大 (2006)	18.5	19.5	1.0
	美国 (2000)	15.9	17.5	1.6
亚洲	中国 (2000)	9.7	10.9	1.2
	印度 (2001)	6.7	7.7	1.0
	印度尼西亚 (2005)	6.4	7.9	1.5
	日本 (2005)	26.2	30.7	4.5
	韩国 (2005)	10.7	24.5	13.8
	巴基斯坦 (2005)	4.9	5.4	0.5
	土耳其 (2000)	7.1	10.8	3.7
	泰国 (2007)	10.3	11.1	0.8
	欧洲	俄罗斯 (2007)	16.9	18.3
英国 (2001)		20.2	23.2	3.0
葡萄牙 (2001)		19.8	23.9	4.1
保加利亚 (2007)		19.5	32.9	13.4
芬兰 (2007)		20.9	26.2	5.3
荷兰 (2007)		19.4	21.5	2.1
立陶宛 (2007)		19.2	23.0	3.8
挪威 (2001)		18.5	21.5	3.0
乌克兰 (2007)		18.5	24.1	5.6
大洋洲		澳大利亚 (2006)	17.1	21.1

转引自杜鹏, 王武林. 论人口老龄化程度城乡差异的转变[J]. 人口研究, 2010 (3).

资料来源: 根据联合国《人口统计年鉴 2007》数据计算。

United Nations Statistics Division. Demographic Yearbook 2007. Table 7. Population by age, sex and urban/rural residence latest available year, 1998-2007. October, 2009.

<http://unstats.un.org/unsd/Demographic/products.dyb.dyb2007/table07.xls>.

我国自 1982 年第三次人口普查以来, 就开始表现出人口老龄化程度农村高于城市的发展趋势, 且近年来差距逐渐拉大, 农村老年人口比与城市老年人口比的差值, 由 1995 年的 1.7% 扩大到 3.4%。(表 1.2) 预计到 2020 年, 我国农村 65 岁以上老年人口占总人口的比重将达到 15.6%, 城市为 9.0%; 2040 年农村 65 岁以上老年人口占总人口的比重将达到 32.7%, 城市为 21.2%。(李本公, 2006)

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库