

# 新农保基金筹集主体筹资能力分析

薛惠元<sup>1</sup>, 张德明<sup>2</sup>

(1. 武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉 430072;

2. 山东省文登市国税局, 山东文登 264400)

**[摘要]**新农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成, 其中政府补贴包括中央财政补贴和地方财政补贴。目前, 对新农保基金筹集主体来说, 筹资最困难的便是地方财政, 尤其是中西部贫困地区的财政。为了确保新农保基金的顺利筹集, 应加大新农保的宣传力度; 重构中央政府与地方政府之间的财政关系; 合理划分地方各级财政之间的责任; 加强政策执行力, 落实好各级财政补助资金。

**[关键词]**新农保; 新农保基金; 地方财政; 财政补贴

**[中图分类号]**F323.89 **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1004-9339(2010)02-0032-06

**[基金项目]**教育部应急课题“国际金融危机应对研究”(项目编号:2009JYJR004); 国家自然科学基金重点资助项目“中国补充养老保险制度研究”(项目编号:70533040)。

**[作者简介]**薛惠元(1982-), 男, 山东临沂人, 武汉大学社会保障研究中心博士研究生, 山东师范大学历史文化与社会发展学院讲师; 张德明(1981-), 男, 山东荣成人, 现供职于山东省文登市国税局。

## Analysis of Fund Raising Ability of New Rural Endowment Insurance

Xue Hui-yuan<sup>1</sup>, Zhang De-ming<sup>2</sup>

(1. The Center for Social Security Studies, Wuhan University, Wuhan 430072,  
China ;

2. National Tax Bureau of Wendeng City, Wendeng 264400, China)

**Abstract:** The fund of new rural endowment insurance is made up of personal wages, collectively pooled subsidy and government subsidy. The government subsidy includes fiscal subsidy of central government and local government. At present, it is the most difficult to raise funds from local

government, especially the western poverty stricken areas. So it is necessary to propagate the new rural endowment insurance in order to raise fund. It is also important to rebuild the fiscal relationship between central and local government. It is still vital to strengthen the policy execution and properly dealwith the fiscal subsidies from the government at all levels.

**Keyword:** new rural endowment insurance; fund of new rural endowment insurance; local finance; fiscal subsidy

2009年9月4日,国务院发布《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),标志着我国农村社会养老保险制度建设进入了一个崭新时期。新型农村社会养老保险(以下简称新农保)是党中央、国务院做出的继取消农业税等政策之后的又一项重大惠农政策,是国家朝着促进社会公平、破除城乡二元结构、逐步实现基本公共服务均等化的一个重大步骤,对应对国际金融危机、扩大国内消费需求、加快完善覆盖城乡的社会保障体系、推动和谐社会建设和国家的长治久安都具有重要意义。新农保制度在推行中会遇到种种难题,其中第一个难题便是筹资难的问题。本文试对新农保基金筹集主体的筹资能力做出分析,并提出相应的建议。

### 一、新农保基金筹集的主体

根据国发[2009]32号文件的规定,新农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成,其中政府补贴包括中央财政补贴和地方财政补贴。

1、个人缴费。缴费标准目前设为每年100、200、300、400、500元5个档次,地方可以根据实际情况增设缴费档次。参保人自主选择档次缴费,多缴多得。国家依据农村居民人均纯收入增长等情况适时调整缴费档次。个人缴费全部记入参保人的养老保险个人账户。

2、集体补助。国发[2009]32号文件规定:“有条件的村集体应当对参保人缴费给予补助,补助标准由村民委员会召开村民会议民主确定。鼓励其他经济组织、社会公益组织、个人为参保人缴费提供资助。”可见,集体补助不是硬性规定,有条件的村集体应当补助,没有条件的村集体可以不补助。另外,集体补助

全部记入参保人的养老保险个人账户。

3、中央财政补贴。中央财政主要负责“补出口”。所谓“补出口”，就是指在新农保养老金待遇给付环节给予财政补助。国发[2009]32号文件规定，“政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金，其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东部地区给予50%的补助”，“中央确定的基础养老金标准为55元/人/月”。中央确定的基础养老金标准我们称之为最低标准基础养老金。从文件中可以看出，最低标准基础养老金按年计算为660元/人/年，在中西部地区，中央财政全额补助，在东部地区中央财政补助330元/人/年。

4、地方财政补贴。地方财政补贴分为“补入口”和“补出口”两部分：(1)“补入口”。所谓“补入口”，就是在农民参保缴费环节给予财政补助。具体讲，主要有三项政策：第一，对农村居民个人缴费补贴标准不低于30元/人/年，具体是否高于30元，高多少，由地方人民政府根据自身情况确定；第二，为鼓励参保农村居民多缴费，地方财政按照“多缴多补”的原则，对选择较高档次标准缴费的，给予适当鼓励，具体标准和办法由省(区、市)人民政府确定；第三，对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。地方政府对参保人的缴费补贴全部记入参保人的养老保险个人账户，作为将来计发个人养老金的基数。(2)“补出口”。具体有三种情况：第一，对中央确定最低标准基础养老金(55元/人/月)部分，东部地区需要负担50%的补助资金，中西部地区因中央财政全额补助则毋须再安排补助资金；第二，鉴于各地经济发展水平、消费水平等存在差异，地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准；第三，为鼓励参保农村居民长期缴费，对缴费超过一定年限的，地方政府可适当加发基础养老金，具体政策由地方人民政府确定。

为了能更清晰地看到中央财政和地方财政对新农保的补贴情况，我们制成表格，具体如表1所示。

表 1 财政对新农保的补贴情况

| 环节           | 补贴对象                   |               | 中央财政补贴 | 地方财政补贴                   |
|--------------|------------------------|---------------|--------|--------------------------|
| 缴费环节<br>(入口) | 参保农民养老保险个人账户           | 普通缴费群体        | 0      | ≥30元/人/年                 |
|              |                        | 选择较高档次标准缴费的群体 | 0      | ≥30元/人/年 +适当鼓励           |
|              |                        | 缴费困难群体        | 0      | ≥30元/人/年 +100元/人/年的部分或全部 |
| 给付环节<br>(出口) | 最低标准基础养老金<br>(55元/人/月) | 中西部地区         | 100%   | 0                        |
|              |                        | 东部地区          | 50%    | 50%                      |
|              |                        | 提高和加发部分的基础养老金 | 0      | 100%                     |

## 二、新农保基金筹集主体筹资能力分析

既然新农保基金由个人缴费、集体补助、中央财政补贴和地方财政补贴组成，下面就分别对个人、集体、中央财政、地方财政的筹资能力进行分析。

1、个人筹资能力分析。根据国发[2009]32号文件规定，目前个人缴费标准设为每年100、200、300、400、500元5个档次，地方政府还可以根据实际需要增设档次，由农民根据自身情况自主选择缴费。这里我们对新农保个人缴费数额与农民人均纯收入做一下比较，具体如表2所示。

表 2 个人缴费数额占 2008 年农民人均纯收入的比重

| 地区  | 农民人均纯收入(元) | 最低档个人缴费标准占农民人均纯收入的比重(%) | 最高档个人缴费标准占农民人均纯收入的比重(%) | 地区 | 农民人均纯收入(元) | 最低档个人缴费标准占农民人均纯收入的比重(%) | 最高档个人缴费标准占农民人均纯收入的比重(%) |
|-----|------------|-------------------------|-------------------------|----|------------|-------------------------|-------------------------|
| 上海  | 11 440.3   | 0.87                    | 4.37                    | 河南 | 4 454.2    | 2.25                    | 11.23                   |
| 北京  | 10 661.9   | 0.94                    | 4.69                    | 海南 | 4 390.0    | 2.28                    | 11.39                   |
| 浙江  | 9 257.9    | 1.08                    | 5.40                    | 安徽 | 4 202.5    | 2.38                    | 11.90                   |
| 天津  | 7 910.8    | 1.26                    | 6.32                    | 重庆 | 4 126.2    | 2.42                    | 12.12                   |
| 江苏  | 7 356.5    | 1.36                    | 6.80                    | 四川 | 4 121.2    | 2.43                    | 12.13                   |
| 广东  | 6 399.8    | 1.56                    | 7.81                    | 山西 | 4 097.2    | 2.44                    | 12.20                   |
| 福建  | 6 196.1    | 1.61                    | 8.07                    | 广西 | 3 690.3    | 2.71                    | 13.55                   |
| 山东  | 5 641.4    | 1.77                    | 8.86                    | 宁夏 | 3 681.4    | 2.72                    | 13.58                   |
| 辽宁  | 5 576.5    | 1.79                    | 8.97                    | 新疆 | 3 502.9    | 2.85                    | 14.27                   |
| 吉林  | 4 932.7    | 2.03                    | 10.14                   | 西藏 | 3 175.8    | 3.15                    | 15.74                   |
| 黑龙江 | 4 855.6    | 2.06                    | 10.30                   | 陕西 | 3 136.5    | 3.19                    | 15.94                   |
| 河北  | 4 795.5    | 2.09                    | 10.43                   | 云南 | 3 102.6    | 3.22                    | 16.12                   |
| 江西  | 4 697.2    | 2.13                    | 10.64                   | 青海 | 3 061.2    | 3.27                    | 16.33                   |
| 湖北  | 4 656.4    | 2.15                    | 10.74                   | 贵州 | 2 796.9    | 3.58                    | 17.88                   |
| 内蒙古 | 4 656.2    | 2.15                    | 10.74                   | 甘肃 | 2 723.8    | 3.67                    | 18.36                   |
| 湖南  | 4 512.5    | 2.22                    | 11.08                   | 全国 | 4 760.6    | 2.10                    | 10.50                   |

资料来源:根据《中国统计年鉴 2009》整理而成。

总体来看，2008年我国农民人均纯收入为4760.6元，最低档次的个人缴费标准(100元/年)占2008年农民人均纯收入的比重仅为2.1%，这一比例远低于企业职工基本养老保险的个人缴费比例8%，农民完全可以负担得起；最高档次的个人缴费标准(500元/年)占2008年农民人均纯收入的比重为10.5%，这一比例

对大多数农民来说有点高。分地区来看，2008 年农民人均纯收入最高的为上海 11440.3 元，如果按最低档次 100 元/年缴费，缴费额占农民人均纯收入的比重仅为 0.87%；如果按照最高档次 500 元/年缴费，缴费额占农民人均纯收入的比重也只有 4.37%。可见，发达地区和收入较高的农民不仅完全有能力参加新农保，而且还可以选择较高档次的缴费标准。2008 年农民人均纯收入最低的为甘肃 2723.8 元，如果按最低档次 100 元/年缴费，缴费额占农民人均纯收入的比重为 3.67%；如果按照最高档次 500 元/年缴费，缴费额占农民人均纯收入的比重为 18.36%。可见，贫困地区和低收入农民也有能力参加新农保，不过适宜选择档次较低的缴费标准。

通过以上分析我们可以得出结论：最低档次个人缴费标准(100 元/年)比较低，除对贫困地区家境非常不好的农民产生一定压力外，全国绝大多数农民都可以负担得起。

2、集体补助筹资能力分析。农村土地集体所有，村集体在农民生产生活中具有重要地位和作用，一些村集体有经营性收入。因此，有条件的村集体应该对农民参保缴费给予支持，既体现了集体的责任，也有利于调动农民的参保积极性。但是，我国绝大部分地区的农村集体经济实力非常薄弱，基本上不可能拿出补助，又由于集体补助不是硬性规定，可补可不补，因此，指望集体来进行补助的可能性不大。也就是说，在全国绝大部分农村地区，集体补助是一句空话。

3、中央财政筹资能力分析。根据国发[2009]32 号文件规定，中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准(55 元/人/月)给予全额补助，对东部地区给予 50%的补助；年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的农村有户籍的老年人，可以按月领取养老金；新农保制度实施时，已年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的，不用缴费，可以按月领取基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参保缴费。这里我们测算一下在新农保制度“实现对农村适龄居民全覆盖”的条件下，中央财政对新农保的年补助数额。根据文件规定，中央财政一年对东部地区基础养老金补助数额= $\Sigma$  东部各省 60 岁及以上的农村人口数 $\times$ 55 $\times$ 50% $\times$ 12=105.7287 亿元；中央财政每年对中西部地区基础养老金补助的数额= $\Sigma$  中西部各省 60 岁及以上的农村人口数 $\times$ 55 $\times$ 12=429.3551 亿元；进而可以计算出中央财政一年补贴新农保的数额为 535.0838 亿元(如表 3 所示)。

表 3 中央财政对新农保补助数额的测算 (单位:人口:万人;金额:亿元)

| 地区  | 农村人口数 <sup>①</sup> | 60岁及以上的农村人口数 <sup>②</sup> | 中央财政年补贴数额 | 地区  | 农村人口数  | 60岁及以上的农村人口数 | 中央财政年补贴数额 |
|-----|--------------------|---------------------------|-----------|-----|--------|--------------|-----------|
| 东部  | 22 885             | 3 203. 90                 | 105. 7287 | 湖南  | 3 691  | 516. 74      | 34. 1048  |
| 北京  | 256                | 35. 84                    | 1. 1827   | 河南  | 6 032  | 844. 48      | 55. 7357  |
| 上海  | 215                | 30. 10                    | 0. 9933   | 安徽  | 3 650  | 511. 00      | 33. 7260  |
| 天津  | 268                | 37. 52                    | 1. 2382   | 山西  | 1 872  | 262. 08      | 17. 2973  |
| 浙江  | 2 171              | 303. 94                   | 10. 0300  | 重庆  | 1 420  | 198. 80      | 13. 1208  |
| 江苏  | 3 509              | 491. 26                   | 16. 2116  | 四川  | 5 094  | 713. 16      | 47. 0686  |
| 广东  | 3 496              | 489. 44                   | 16. 1515  | 内蒙古 | 1 166  | 163. 24      | 10. 7738  |
| 福建  | 1 806              | 252. 84                   | 8. 3437   | 广西  | 2 978  | 416. 92      | 27. 5167  |
| 山东  | 4 935              | 690. 90                   | 22. 7997  | 宁夏  | 340    | 47. 60       | 3. 1416   |
| 辽宁  | 1 724              | 241. 36                   | 7. 9649   | 新疆  | 1 286  | 180. 04      | 11. 8826  |
| 河北  | 4 061              | 568. 54                   | 18. 7618  | 西藏  | 222    | 31. 08       | 2. 0513   |
| 海南  | 444                | 62. 16                    | 2. 0513   | 陕西  | 2 178  | 304. 92      | 20. 1247  |
| 中西部 | 46 467             | 6 505. 38                 | 429. 3551 | 云南  | 3 044  | 426. 16      | 28. 1266  |
| 吉林  | 1 279              | 179. 06                   | 11. 8180  | 青海  | 327    | 45. 78       | 3. 0215   |
| 黑龙江 | 1 706              | 238. 84                   | 15. 7634  | 贵州  | 2 689  | 376. 46      | 24. 8464  |
| 江西  | 2 580              | 361. 20                   | 23. 8392  | 甘肃  | 1 783  | 249. 62      | 16. 4749  |
| 湖北  | 3 130              | 438. 20                   | 28. 9212  | 全国  | 69 352 | 9709. 28     | 535. 0838 |

资料来源:根据《中国统计年鉴 2009》整理而成。

2008 年我国中央财政收入 32680.56 亿元(如表 4 所示),这样,中央财政一年补贴新农保的数额占中央财政收入的比重为 1.64%。由于 2008 年我国中央财政收入占总财政收入(61330.35 亿元)的比重达 53.3%,而中央财政支出占总财政支出的比重仅为 21.3%,可以说 1.64%这一比例非常小,中央财政完全可以负担得起,即中央财政有能力承担新农保财政补助。

表 4 2008 年国家财政收支结构

| 项目   | 中央         |       | 地方         |       | 全国<br>(亿元) |
|------|------------|-------|------------|-------|------------|
|      | 数额(亿元)     | 比重(%) | 数额(亿元)     | 比重(%) |            |
| 财政收入 | 32 680. 56 | 53. 3 | 28 649. 79 | 46. 7 | 61 330. 35 |
| 财政支出 | 13 344. 17 | 21. 3 | 49 248. 49 | 78. 7 | 62 592. 66 |

资料来源:根据《中国统计年鉴 2009》整理而成。

4、地方财政筹资能力分析。根据国发[2009]32 号文件规定,地方政府应当对参保人缴费给予补贴,补贴标准不低于每人每年 30 元;另外,在发放环节,东部地区地方财政按中央确定的基础养老金标准(55 元/人/月)给予 50%的补助,中西部地区不补;参保年龄段为 16~59 岁<sup>①</sup>,开始领取养老金的年龄为 60 岁。这里我们测算一下在新农保制度“实现对农村适龄居民全覆盖”的条件下,地方财政对新农保的年最低补贴数额(不包括对选择较高档次标准缴费的“适当鼓励”、农村重度残疾人等缴费困难群体的缴费补贴,以及提高和加发部分基础养

老金的补贴)。根据文件规定, 在新农保制度“实现对农村适龄居民全覆盖”的条件下, 东部地区地方财政年最低补贴数额=∑东部各省 16~59 岁农村人口数×30+∑东部 60 岁及以上的农村人口数×55×50%×12; 中西部地区地方财政年最低补贴数额=∑中西部各省 16~59 岁农村人口数×30。据此可以计算出全国各地地方财政对新农保一年的最低补贴数额, 具体如表 5 所示。

表 5 地方财政最低补贴数额测算与比较<sup>②</sup>

| 地区  | 16~59岁农村人口数(万人) <sup>③</sup> | 60岁及以上的农村人口数(万人) | 地方财政年最低补贴数额(亿元) | 地方财政收入(亿元)  | 地方财政年最低补贴数额占地方财政收入的比重(%) |
|-----|------------------------------|------------------|-----------------|-------------|--------------------------|
| 东部  | 15 332.95                    | 3 203.90         | 151.7276        | 18 085.7914 | 0.8389                   |
| 北京  | 171.52                       | 35.84            | 1.6973          | 1 837.3238  | 0.0924                   |
| 上海  | 144.05                       | 30.10            | 1.4255          | 2 358.7464  | 0.0604                   |
| 天津  | 179.56                       | 37.52            | 1.7768          | 675.6186    | 0.2630                   |
| 浙江  | 1 454.57                     | 303.94           | 14.3937         | 1 933.3890  | 0.7445                   |
| 江苏  | 2 351.03                     | 491.26           | 23.2647         | 2 731.4074  | 0.8517                   |
| 广东  | 2 342.32                     | 489.44           | 23.1785         | 3 310.3235  | 0.7002                   |
| 福建  | 1 210.02                     | 252.84           | 11.9738         | 833.4032    | 1.4367                   |
| 山东  | 3 306.45                     | 690.90           | 32.7191         | 1 957.0541  | 1.6719                   |
| 辽宁  | 1 155.08                     | 241.36           | 11.4301         | 1 356.0812  | 0.8429                   |
| 河北  | 2 720.87                     | 568.54           | 26.9244         | 947.5858    | 2.8414                   |
| 海南  | 297.48                       | 62.16            | 2.9437          | 144.8584    | 2.0321                   |
| 中西部 | 31 132.89                    | 6 505.38         | 93.3987         | 10 563.9982 | 0.8841                   |
| 吉林  | 856.93                       | 179.06           | 2.5708          | 422.7961    | 0.6080                   |
| 黑龙江 | 1 143.02                     | 238.84           | 3.4291          | 578.2773    | 0.5930                   |
| 江西  | 1 728.60                     | 361.20           | 5.1858          | 488.6476    | 1.0613                   |
| 湖北  | 2 097.10                     | 438.20           | 6.2913          | 710.8492    | 0.8850                   |
| 湖南  | 2 472.97                     | 516.74           | 7.4189          | 722.7122    | 1.0265                   |
| 河南  | 4 041.44                     | 844.48           | 12.1243         | 1 008.9009  | 1.2017                   |
| 安徽  | 2 445.50                     | 511.00           | 7.3365          | 724.6197    | 1.0125                   |
| 山西  | 1 254.24                     | 262.08           | 3.7627          | 748.0047    | 0.5030                   |
| 重庆  | 951.40                       | 198.80           | 2.8542          | 577.5738    | 0.4942                   |

(续上页表)

|     |           |          |          |             |        |
|-----|-----------|----------|----------|-------------|--------|
| 四川  | 3 412.98  | 713.16   | 10.2389  | 1 041.6603  | 0.9829 |
| 内蒙古 | 781.22    | 163.24   | 2.3437   | 650.6764    | 0.3602 |
| 广西  | 1 995.26  | 416.92   | 5.9858   | 518.4245    | 1.1546 |
| 宁夏  | 227.80    | 47.60    | 0.6834   | 95.0090     | 0.7193 |
| 新疆  | 861.62    | 180.04   | 2.5849   | 361.0616    | 0.7159 |
| 西藏  | 148.74    | 31.08    | 0.4462   | 24.8823     | 1.7933 |
| 陕西  | 1 459.26  | 304.92   | 4.3778   | 591.4750    | 0.7401 |
| 云南  | 2 039.48  | 426.16   | 6.1184   | 614.0518    | 0.9964 |
| 青海  | 219.09    | 45.78    | 0.6573   | 71.5692     | 0.9184 |
| 贵州  | 1 801.63  | 376.46   | 5.4049   | 347.8416    | 1.5538 |
| 甘肃  | 1 194.61  | 249.62   | 3.5838   | 264.9650    | 1.3526 |
| 全国  | 46 465.84 | 9 709.28 | 245.1262 | 28 649.7896 | 0.8556 |

由上表可以看出, 全国地方财政年最低补贴数额为 245.1262 亿元, 占全国地方财政收入的比重为 0.8556%。总体来看, 地方财政负担并不是很重, 但由于存在地区经济发展水平与财政能力的不平衡, 贫困地区地方财政支持的压力很

大。具体来看，在东部，地方财政年最低补贴数额占地方财政收入的比重最低的为上海 0.0604%，最高的为河北 2.8414%，平均水平为 0.8389%，负担比较重的为河北(2.5842%)、海南(2.0321%)、山东(1.6719%)和福建(1.4367%)；在中西部，地方财政年最低补贴数额占地方财政收入的比重最低的为内蒙古 0.3602%，最高的为西藏 1.7933%，平均水平为 0.8841%，负担比较重的有西藏(1.7933%)、贵州(1.5538%)、甘肃(1.3526%)、河南(1.2017%)、广西(1.1546%)。可见，尽管中央财政对中西部进行了政策倾斜，但中西部地方财政的总体负担还是比东部重；另外，农业人口比较多的东部省份，如河北、山东、福建等财政负担也比较重，但由于其地方财政收入的总量比较大，地方财政筹资的难度还不是很大。因此，如何解决中西部贫困地区地方财政筹资难的问题将成为制约新农保制度推行的一大瓶颈。

另外，新农保财政补贴在地方各级财政(省、市、县)之间该如何分担呢？省级和市级财政的情况还好一些，在县级财政中，对东部富裕县来讲也没有多大问题，但对我国中西部数百个吃财政饭的贫困县来讲，其负担之重，可想而知。越是穷的地方越与民争利，越不肯为老百姓花钱。对于一些贫困县来说，最令人们担心的是，由于县一级财政无力配套财政补助资金，将挪用农民个人账户中的钱用于当期的财政补助资金发放，形成事实上的代际供养的现收现付制。[2]因此，如何解决地方各级财政的分担问题成为新农保制度推行中的又一大难关。

通过以上对个人、集体、中央政府、地方政府筹资能力的分析，我们可以得出以下结论：个人有能力缴费，集体补助可补可不补，中央财政不差钱，而筹资最困难的便是地方财政，尤其是中西部贫困地区的地方财政。

### 三、完善新农保制度的建议

1、加大新农保的宣传力度。从上面的分析中我们知道，全国绝大多数农民客观上都具备了参加新农保的能力，他们能否参加到新农保中来主要取决于他们的主观参保意愿。新农保制度是一项重大惠民政策，但在现实中很多农民还是存有顾虑。他们对新农保有两个担心：一是交钱养老，到底安全不安全？二是交钱养老，到底值不值得？一来，他们怕辛苦挣来的钱打了水漂；二来，算算投入与收入，看是否划算。笔者认为，要想吸纳农民参与到新农保中来，首先应解决农民的顾虑；要想打消农民的顾虑，首要的是宣传。因此，要加大新农保的宣传力

度，宣传的方式除了媒体之外，尤其要发挥村级农保协管员的作用。要加强村级农保协管员的培训，把新农保的试点办法正确无误地传达给农民，要让农民清楚地认识到新农保制度能给自己带来实惠。

2、重构中央政府与地方政府之间的财政关系。从各级一般预算收入与支出来看，2008年中央财政在总预算收入中占比高达53.3%，但财政支出仅占比21.3%(如表4所示)。相应地，省级及省级以下层级政府都存在着收支缺口，地方政府都严重依赖中央财政转移支付，2008年在地方政府财政支出中，中央财政转移支付的比例高达41.8%。<sup>①</sup>在贫困地区尤其如此。农业人口占比高的省份，往往是经济发展总量与财政收入较少的省份。这样，在新农保制度的构建中，贫困地区地方政府就难以支付必要的保费配套补贴，从而影响新农保制度的扩展与推进。为了缓解这一矛盾，保证贫困地区新农保制度的建立，需要重构中央政府与地方政府之间的财政关系，中央财政按照各地经济和社会发展水平的不同对养老保险的缴费补贴(30元/人/年)予以分担，以加大对贫困地区的财政支持。[3]

3、合理划分地方各级财政之间的责任。由于各地区经济发展水平和财政能力不同，地方财政补贴在省、市、县三级财政的分担没有必要制定一个统一的标准。从目前试点情况来看，由于新农保的实施主体(包括方案制定、经办管理、基金管理)是县级政府，县级财政将承担重要的责任。在财政收入高的县，县级财政要多承担一些责任，省、市、县三级财政可以按1:1:2或1:1:3来分担；在财政收入低的县，县级财政可以少承担一些责任，省、市、县三级财政可以按1:1:1来分担。省、市、县三级财政的责任划分问题，各地可以先试点探索，然后由各地省级人民政府来制定。

4、加强政策执行力，落实好各级财政补助资金。为保证新农保试点工作的顺利展开，落实好各级财政补助资金非常关键。笔者建议，第一，国家财政部尽快出台《中央财政新农保补助资金管理办法》，地方各级财政部门抓紧制定本地的财政补助资金管理办法，按照科学化、精细化的要求，规范补助资金预算安排、申请拨付程序和使用管理工作，防止虚报冒领，努力提高资金使用效率，为新农保试点工作顺利开展提供有力保障。第二，加强新农保财政补助政策的执行力，各级财政部门应将新农保补助资金作为财政支出的一项重点加以保证，并及时分配，及时到位。同时，要加强监督力度，明确处罚程度，保证国家财政补助的部

分能够不折不扣地如期打到参保农民的养老保险个人账户中，或发到农民的手中，让参保农民真正感受到新农保制度给自己带来的实惠。

#### [注释]

①本表中的农村人口数根据 2008 年人口变动情况抽样调查数据推算而成，全国农村人口和分地区农村人口未根据抽样误差和调查误差进行修正。

②由于无法直接获取 2008 年 60 岁及以上的农村人口数，这里只能非常遗憾地进行近似计算。根据《中国统计年鉴 2009》，2008 年全国 60 岁及以上的人口占到 14%，由于全国各地区人口的年龄构成相差不大，故 2008 年各地区 60 岁及以上的人口数近似等于各地区农村人口数乘以 14%。

③16 周岁及以上的在校学生不在新农保的参保范围之列，但由于在校学生的数量无法获取，这里忽略在校学生做粗略计算。

④本表中的农村人口数根据 2008 年人口变动情况抽样调查数据推算而成，全国农村人口和分地区农村人口未根据抽样误差和调查误差进行修正。

⑤由于无法直接获取 2008 年 16~59 岁的农村人口数，这里也是进行近似地计算。根据《中国统计年鉴 2009》，2008 年全国 16~59 岁的人口占到 67%，2008 年各地区 16~59 岁的人口数近似等于各地区农村人口数乘以 67%。

⑥根据表 4 的数据，中央财政对地方财政的转移支付占地方财政支出的比重为  $(49248.49 - 28649.79)/49248.49 = 41.8\%$ 。

#### [参考文献]

[1] 财政部负责人. 支持新农保试点国家财政出重拳 [N]. 中国劳动保障报, 2009-09-11.

[2] 张丽. 晋陕新农保“实验” [J]. 中国社会保障, 2009, (9).

[3] 朱俊生. 推进新农保制度的难点在地方财政 [EB/OL].

[http://www.cnss.cn/new/bjzm/xjj/200910/t20091012\\_243136.htm](http://www.cnss.cn/new/bjzm/xjj/200910/t20091012_243136.htm).