

# 新型农村养老保障制度改革

## ——北京模式的探索意义及其适用条件

王德文 侯慧丽

**【摘要】**本文以北京模式为案例,探讨了新型农村养老保障体制改革的主要特征和改革方向。北京模式明确提出政府提供基本养老保障的职责,推动建立人人共有的基本养老保障制度,使其具有研究价值和经验借鉴意义。当然,北京市的社会经济发展水平和财政能力,使其推广上应注意适用条件,特别是针对人口老龄化水平高的中西部劳动力输出大省,以及财政能力薄弱的省份,单纯依靠地方财政将面临巨大的财政压力。在分税制的情况下,需要在制定合理的财政补贴标准基础上,科学地划分中央财政和地方财政的支持比例,才能确保财政的可持续性,建立全国统一的新型农村养老保障体系。

**【关键词】**新型农村养老保险、老年补贴、政府责任、财政可持续性

20世纪80年代中期以来,农村养老保障体制改革先后经历了探索试点、稳步推进、整顿规范和创新四个阶段(赵殿国,2007)。在探索试点的基础上,1992年,民政部发布了《县级农村社会养老保险基本方案》。在这项政策推动下,农村养老保险有了很大发展,但1998年政府机构改革之后,农村养老保险体制发展陷入停滞状态(Wang,2006)。但2002年以来,农村养老保险事业进入了一个新的发展阶段。十六大提出在有条件地方探索建立农村社会养老保险制度;2008年,十七届三中全会提出建立“个人缴费、集体补助、政府补贴”相结合的新型农村养老保险体系。2009年,国务院提出在10%的县(市)开展新型农村养老保险试点<sup>1</sup>。

在上述大背景下,北京市通过努力已率先在全国建立了一个统筹城乡的农村养老保险制度。这套制度与其它地区如上海、成都和重庆等地的农村养老保障制度有重要区别,而且因其设计理念以及城乡一体化的制度设计,使其具有研究参考价值。本文以北京市农村养老保障制度改革为研究对象,把它简称为北京模式,旨在探讨它的一般规律性。当然,北京市是全国政治经济文化中心,它的社会经济发展水平及其特殊性,使其全面推广时存在着前提条件。本文最后提出了建立适合中国国情的农村养老保障制度的改革思路和政策建议。

### 一、北京模式的制度设计及其特征

北京模式演变在一定程度上反应了中国农村养老保障体制改革进程。在这个过程中,北京市根据自身条件,大胆探索创新,迈出了养老保障体制城乡一体化的关键性改革步伐,在短短几年时间里,建立了城乡统筹的新型农村养老保险制度。

#### (一) 改革阶段

北京模式演变分为四个阶段:一是1992年到1998年的改革试点阶段。北京市根据民政部发布的《县级农村社会养老保险基本方案》,在部分区县开展农村社会养老保险试点工作。

---

<sup>1</sup>这项工作的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”,采取社会统筹与个人账户相结合的基本模式,以及个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式。

1995年，北京市下发《关于加快建立农村社会养老保险制度的通知》，在全市推进以个人缴费为主、集体补助为辅、国家政策扶持的农村社会养老保险制度。

二是1999年到2004年的稳步发展阶段。1999年，国务院把农村社会养老保险列入了清理整顿范围，但北京市没有开展清理整顿工作，而是采取了“强化管理、稳步发展”政策。

三是2005年到2007年的创新发展阶段。2005年底，北京市出台了《北京市农村社会养老保险制度建设指导意见》，筹资方式由过去“个人缴纳为主、集体补助为辅、国家政策扶持”，改变为“个人缴费、集体补助、政府补贴”。在此方案基础上，2007年北京市下发了《北京市新型农村社会养老保险试行办法》，提出建立新型农村社会养老保障制度，实行个人账户与基础养老金相结合的养老保险模式（即新农保），以及无保障老人的老年保障制度（即老年保障）。

四是2008年以来城乡一体化的发展阶段。随着新型农村养老保障制度建立，北京市建立覆盖全民的养老保障体系的时机已经成熟。2008年，北京市下发了《北京市城乡居民养老保险办法》，将凡是未纳入行政事业单位编制管理或不符合参加本市基本养老保险条件的城乡居民，不分户籍性质，全部纳入全市统一的养老保险体系和老年保障制度，在全国首次将城乡养老保障统一起来。

## （二）主要内容

北京市新型农村养老保障模式制度设计内容，主要包含在2005年的《北京市农村社会养老保险制度建设指导意见》、2007年的《北京市新型农村社会养老保险试行办法》等政策文件中。这些政策文件颁布标志着北京市农村养老保障制度改革进入了创新发展阶段。就具体内容而言，这项制度设计包括以下方面：

在制度模式上，实行个人账户和基础养老金相结合的模式，实行以个人缴费、集体补助、财政补贴相结合的筹资方式。个人账户由个人缴纳的养老保险和利息、集体补助和利息以及其他收入和利息组成；基础养老金来源于政府的统一补贴。个人缴费方式按年缴费，最低标准为上一年度农村居民人均纯收入的10%，最低缴费标准以上部分由参保人员根据承受能力自愿选择。

在参保对象上，将具有本市农业户籍，男年满16周岁未满60周岁、女年满16周岁未满55周岁的人员，列为覆盖对象。养老保险待遇在男满60周岁、女满55周岁后按月计发。个人账户领取标准为个人账户存储额除以国家规定的城镇基本养老保险个人账户养老金计发月数。基础养老金采取全市统一标准，每月280元，列入市区财政共同承担。

在制度衔接上，农村居民转为城市居民时，将已经缴纳的社会保险费折算转为基本养老保险基金，建立城市养老保险的个人账户。参加城镇养老保险的本市农民工，未达到领取条件的，将其基本养老保险金划归户口所在地农保经办机构，为其建立农村养老保险个人账户，按照新型农村社会养老保险的规定计发待遇。

对于没有任何社会保障的60岁以上老人，建立老年保障制度，每人每月发放200元的福利养老金，资金由市、区县两级承担。

在确立了新型农村养老保险制度的基础上，2008年，北京市出台了《城乡居民养老保险办法》，从2009年开始在全市实施。这项制度设计是通过建立城乡一体化的养老保障体系，实现老有所养的政策目标。它的覆盖对象为所有具有本市户籍，男年满16周岁未满60周岁、女年满16周岁未满55周岁，未纳入行政事业单位编制管理或不符合参加本市基本养老保险条件的城乡居民。它的保障模式和筹资方式与新型农村养老保险模式相同，不过在缴费标准、调整机制和城乡衔接等方面有所调整。

在缴费标准方面，最低缴费标准调整为上一年度农村居民人均纯收入的9%；最高缴费

标准设计为上一年度城镇居民人均可支配收入的 30%。基础养老金全市实行统一标准，即每人每月 280 元，并建立正常的调整机制。基础养老金由区县级财政负担，列入当地财政预算。个人账户养老金发放标准，为个人账户存储额除以国家规定的计发月数，个人账户养老金支付完之后，最终由财政拨补。此外，将过去加入农村新型养老保险关系的个人账户等转入城乡居民养老保险账户，实行统一管理。

### （三）主要特征

**一是建立人人共有的基本养老制度。**1995 年，北京市在《关于加快农村社会保险制度的通知》中提出，农村养老方式坚持家庭养老和社会养老结合。这个阶段采取了完全个人积累的模式，这种模式没有很好地调动农民参加农村养老保险制的积极性。随着社会发展，北京市在 2005 年提出建立个人账户与基础养老金相结合的模式，经过 2-3 年发展，基本覆盖所有的北京市农村人口。在政策引导下，不仅人人享有基本养老保障，而且无保障老人也有了一定的收入支持。

**二是明确政府提供基本养老的社会责任。**1995 年的政策文件规定，政府对农村社会养老保险采取政策扶持，但养老金筹资完全来自个人缴费，部分条件较好的区县有适当的集体补助，区县和两级政府没有投入。在新型农村养老制度设计中，养老金筹资由个人缴费、集体补助、财政补贴三部分组成。其中，个人账户来自个人筹资，由个人缴费和集体补助组成，而基础养老金则完全来自区县和两级政府的财政投入。对于没有社会保障的城乡老年人，发放老年福利养老金，也由区县两级政府的财政承担。因此，北京市在政策上明确提出了政府提供基本养老保障的职责，解决了老年贫困问题。

**三是建立鼓励个人参保的激励机制。**北京市在基本养老保障的制度设计上，考虑了基础养老金和福利养老金之间的区别，即基础养老金每月 280 元，而福利养老金每月 200 元，这样，就有助于减少这项制度提供的负向激励，即减少了不愿意参加养老保险、等待领取福利养老金的人口比例。同时，通过建立了缴费增长机制和待遇调整机制，借助个人缴纳比例和政府财政补贴调整，使得养老金领取数额与社会经济发展水平相协调，达到了动态的平衡，从实质上保证了老有所养。

**四是建立城乡一体化的制度设计。**北京市统筹城乡的养老保险制度设计，最初是解决失地农民和农民工两类特殊人群进入城镇养老保险体系问题。随着新型农村养老保险体系建立，北京市建立城乡一体化的养老保障制度已经成熟。2008 年，北京市打破了城乡户籍制度的二元分隔，在全国率先建立城乡统一的居民养老保险制度。

## 二、北京模式的效果与财政持续性

新型养老保险制度调动了农民参保的积极性，农村养老保险的覆盖面迅速扩大。同时，通过老年保障制度安排，农村无保障老年人都获得了福利养老金支持。随着这项制度完善，北京市老年人口保障程度不断提高。就北京市经济发展水平及其潜力而言，这项制度在财政上具有一定的可持续性。

### （一）覆盖面迅速扩大

1995 年底，北京市 275 个乡镇中有 145 个乡镇开展了农村养老保险工作，有 15.6 万人参保，参保覆盖率为 10.4%。到了 2005 年底，北京市 13 个区县全部建立了农保制度，累计参保人数上升到 38 万人，覆盖率为 22.1%。建立新型农村养老保险，特别是建立城乡同一

的养老保险制度后,北京市参加农村养老保险的人数大幅度上升,2008年已达到127.5万人,是1995年的8倍以上,覆盖率提高到85%(见图1)。相比之下,全国农村参保人数上升较为缓慢,最近几年保持在5000多万人以上,覆盖率一直在10-12%之间徘徊。

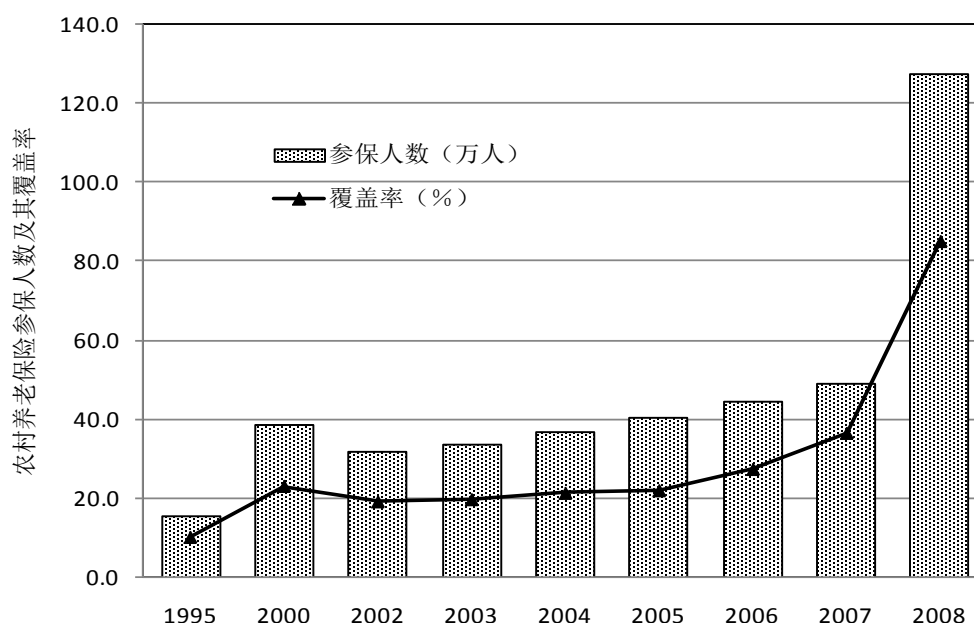


图1 北京市参加农村养老保险人数及其覆盖率, 1995-2008年

注: 2008年北京市数据来自有关统计报告。

资料来源: 国家统计局,《中国劳动与社会保障统计年鉴》(1996-2008),《中国劳动统计年鉴》(1996-2008),中国统计出版社;北京市统计局,《北京统计年鉴》(1996-2008),中国统计出版社。

## (二) 老年保障水平稳步提高

新型养老保险制度建立为提高农村老年保障水平提供了坚实地基础。2007年,北京市农村最低生活保障标准平均为1630元。对于无保障的老年人来讲,每人每月享有200元的补贴,相当于全年有2400元收入,这是北京市农村最低生活保障标准的1.47倍,因而这些无保障老年人就有了可靠的收入保障。

对于参加农村养老保险的劳动力来讲,我们可以模拟在不同缴费年份之后的养老金给付水平。2007年,北京市农民人均纯收入为9440元。按照9%的最低缴费标准,那么,第一年缴费为850元。假定今后农民人均纯收入保持在8%左右的增长率<sup>2</sup>,同时假定个人账户收益率每年为3%,那么,我们可以计算不同缴费年限,如1年、10年、20年之后养老金给付水平。2000年北京市总体预期寿命为76岁,在每月基础养老金为280元不变的情况下,个人不同缴费年限所获得的养老金水平可按下列公示计算<sup>3</sup>:

<sup>2</sup>在过去十年中,北京市农民人均纯收入实际增长率为8.8%。

<sup>3</sup>本文只计算不同缴费年限下,到达符合领取养老金年龄时个人账户累积的资金额度,然后,简单按照余命年限的月份分摊。如果再考虑到领取养老金时个人账户余额收益,计算上更为复杂,也不是本文希望说明的重点。

$$P = \frac{\sum_{t=1}^n A * (1+r)^{t-1} * (1+i)^{n-t+1}}{(L - L_g) * 12} + 280$$

其中，**P**为符合法定要求每月领取养老金数额，**A**为初始缴费额，**L**，**L<sub>g</sub>**分别代表预期寿命和法定领取退休金年龄，**r**、**i**分别代表人均收入增长和个人账户收益率，**n**代表缴费年限，**t**代表不同的年份。

利用上述公式，我们计算了不同缴费年限之后个人获得的养老金给付水平，见图 2。如图所示，随着个人缴费年限上升，个人领取的养老金水平也不断上升。在只缴费 1 年的情况下，个人每月领取养老金为 285 元。如果个人缴费 20 年，那么，个人每月领取养老金为 540 元，是只缴费 1 年的 1.9 倍。因此，提高个人缴费年限是提高养老保障的重要途径。

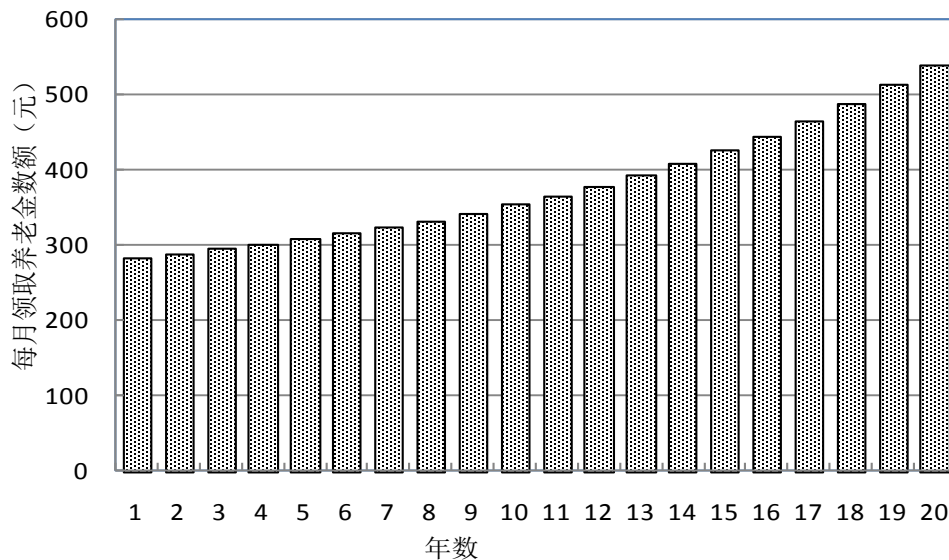


图 2 不同缴费年限领取养老金的水平

资源来源：作者计算

### (三) 财政的可持续性

随着新型养老保险制度确立，北京市财政负担两类老年人的支出：一类是为无社会保障老年人提供福利养老金，每人每月是 200 元；这部分老年人口数量将随着时间推移逐步减少。另一类是为参加养老保险的老年人提供基础养老金，每人每月是 280 元，这部分老年人口数量将逐步增加。利用北京市 2000 年人口生命表，我们可以计算未来 10 年农村养老保险产生的财政负担状况，来观察是否构成很大的财政负担压力。

2007 年北京市 60 岁以上的农业人口有 50.5 万人，其中有 3.3 万人领取农村社会养老保险金。根据人口抽样资料推算，55-59 岁年龄组女性人数为 7.59 万，那么，2007 年北京市无社会保障老年人口数量为 54.79 万人<sup>4</sup>。利用北京市 2000 年人口生命表（游允中和郑晓

<sup>4</sup> 它等于 60 岁以上农业人口数量加上 55-59 岁女性数量，减除领取养老金人数。

瑛，2005），并按照 2008 年新进入老年保障人口（男女 60 岁，女 55 岁）全部享受社会养老金，我们分别计算了未来十年享受福利养老金人数和享受基础养老金人数。

如果图 3 是根据五岁年龄组别死亡率计算的结果。如图所示，随着人口老龄化水平上升，北京市农村老年人口数量将由 2008 年的 59.5 万增加到 72.2 万，但享受福利养老金人数逐渐减少，而享受基础养老金人数不断增加。其中，享受福利养老金人数将从 2008 年的 52.9 万下降到 2017 年的 37.3 万，占农村老年人口数量从 89.0% 下降到 51.6%，而享受基础养老金人数大幅度上升，从同期的 6.5 万上升到 35.0 万，占农村老年人口数量从 11.0% 上升到 48.4%。由于财政给基础养老金的补贴数额高于福利养老金，那么，享受基础养老金人数上升也意味着财政支出加大，势必对财政支出产生一定的影响。

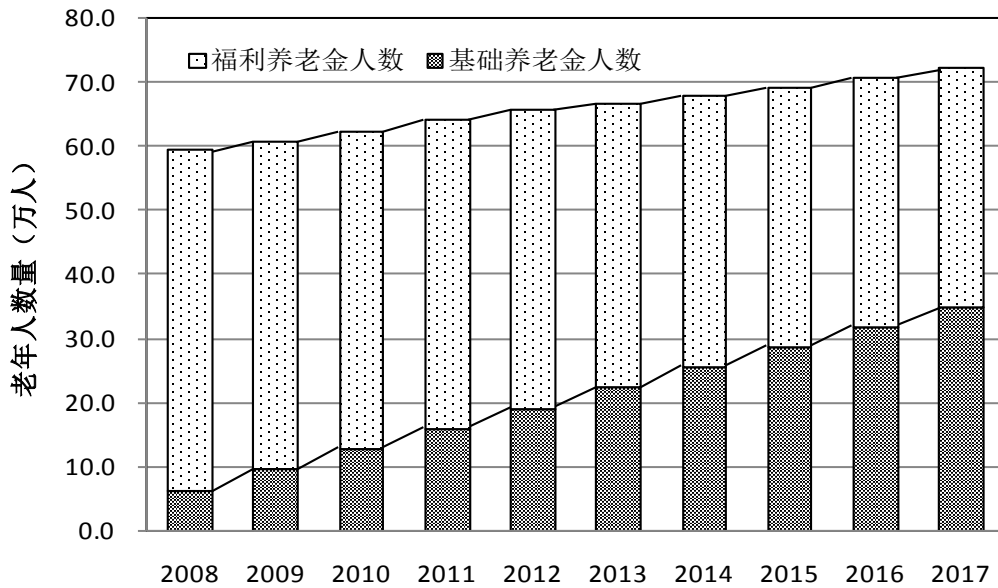


图 3 未来十年北京市两类农村老年人口数量变化

资料来源：作者计算。

北京市未来农村养老的财政支出压力，将取决于农村养老的人均财政给付水平、财政增长速度和人口老龄化速度。在假定现有的人均财政给付水平不变的情况下，如果财政增长速度快于人口老龄化速度，那么，现行的制度安排就不会有财政危机；相反，如果财政增长速度低于人口老龄化速度，那么，财政上就面临着可持续性问题。2007 年，北京市无保障老年人数为 54.79 万，领取社会养老保险金人数为 3.3 万，按照福利养老金和基础养老金的标准，计算出来总的财政负担为 14.26 亿元，占北京市财政收入的 0.76%。在过去十年时间里，北京市财政收入平均每年实际增长在 23.2%，远远高出北京市人口老龄化速度。尽管人口老龄化带来了农村养老的财政支出逐年上升，但占财政支付的比例却逐年下降（见表 1）。

表 1：10 年内用于养老的财政支出和比例

	基础养老金 (亿元)	福利养老金 (亿元)	养老金总计 (亿元)	养老金支出比例 (%)
2008	2.2	12.7	14.9	0.69
2009	3.3	12.3	15.6	0.63
2010	4.3	11.9	16.2	0.57
2011	5.4	11.5	16.9	0.51
2012	6.4	11.2	17.6	0.47

2013	7.5	10.7	18.2	0.42
2014	8.6	10.2	18.8	0.38
2015	9.7	9.7	19.4	0.34
2016	10.7	9.3	20.0	0.30
2017	11.8	8.9	20.7	0.27

注：财政收入按照每年 15% 的保守增长计算得到。养老金支出比例为养老金总支出占财政收入比例。

资料来源：作者计算。

### 三、北京模式的探索意义及其适用条件

北京市率先在全国建立城乡一体化的新型农村养老保障体系，这种探索具有政策参考价值和研究价值。由于北京市是全国的政治、经济和文化的中心，这种现行探索也具有政策信号导向意义。当然，中国地区差异非常大，借鉴北京模式需要注意适应性条件等问题。

#### （一）探索意义

在本质上，北京新型农村养老保险模式是一种部分积累模式，其中个人账户的资金来自个人的缴费贡献，相当于个人的积累；基础养老金部分完全由财政支付，属于现收现付制模式。这种部分积累的混合模式，长期以来存在较大的争议，特别是人口老龄化带来的财政压力，使得不少学者倾向借助完全的个人积累制模式，化解政府的财政负担。有的学者提出采取名义账户制方法来解决养老体制的财政负担问题（Horfman and Palmer, 2006；课题组，2007）。拉美等国家的养老体制改革所造成的财政压力和私有化实践，形成了把养老责任的重心从国家和社会转为个人的主流看法。这种思潮也对中国的养老体制改革产生了较大的影响，尤其是政府应该承担的责任问题，一直没有得到明确，从而延缓了农村养老保险体制改革步伐（Shi, 2006）。

从国际经验看，提供养老、失业和医疗等基本社会保障，不仅是顺利地完社会济结构转型的要求，而且也是经济发展的主要目标。就养老体系而言，消除老年贫困是养老保障体系的一个重要目标，是政府应该承担的职贵之一。养老保障的政策目标和制度设计差异，对福利国家带来了不同的财政负担压力。相比而言，荷兰明确政府应承担老年人的基本养老保障，把消除老年贫困问题作为政策目标之一，从而使得人口老龄化带来的财政压力在欧洲国家中最低（Soede, e.t. al, 2004；中国社会科学院代表团，2007）。

荷兰的养老保险体系由国家养老金、职业养老金和个人养老金三个支柱组成。其中，国家养老金是基础，职业养老金占主导地位，个人养老金是补充。1957 年，荷兰出台了《一般养老金法》。该法规定，所有在荷兰居住 50 年以上的 65 岁以上的人都能获得统一的国家养老金。国家养老金是一个现收现付的、受益固定的养老保险计划，国家通过税收来源为每个公民提供最低收入支持。国家养老金提供的保障水平低，相当于最低工资水平的 70%。它的给付按照参加保险时间长短计算，每年按照 2% 的比例递增。

北京市改革探索的重要价值在于明确了养老保障体系中政府的职贵，也就是讲，政府应承担为老年人提供基本养老保障的责任。这项改革作为一个有前瞻性的政策导向信号，为中国今后养老体制改革探索了一条可供选择的路径，为其它省（市）提供了一个参考模式。

#### （二）地区条件差异

中国地区发展水平差异很大。无论是在人均收入水平、经济结构和城市化水平、财政能力等方面，北京市都属于全国的领先省（市）。通过对比省份之间差异，我们可以从多维角度观察建立全国新型养老保险制度的艰巨性。另一个方面，地区之间差异性也说明需要在因地制宜的基础上，允许和鼓励地区之间存在多样性。不过，多样性可以反应在财政支持水平的差异化，而不是不建立一个统一的制度。如果政府明确责任，那么，可以通过在全国建立一个统一的制度模式。然后，在此基础上，逐步随着收入水平和经济结构趋同，地区之间财政支付的养老金给予水平逐步趋同。

2007年，北京市人均GDP和农民人均纯收入都处于全国的第二位。其中，北京市人均GDP为58204元，是全国平均水平的3.1倍；北京市的农民人均纯收入为9440元，是全国平均水平的2.3倍（见图4）。按照当年国际购买力平价计算，2007年北京市人均GDP水平为16456美元，接近亚洲“四小龙”中韩国人均水平，属于世界银行分类的高收入组别经济体。因而，北京市的经济水平已具有建立全民养老保障体系的各种条件。如图所示，农民收入水平与整体经济发展息息相关。经济发达地区的农民收入高，经济落后地区的农民收入低，两者之间存在高度的线性相关关系。如果把北京模式推广到中西部地区，特别人均收入低的贵州、甘肃等西部省份，收入水平是是需要考虑的重要前提。

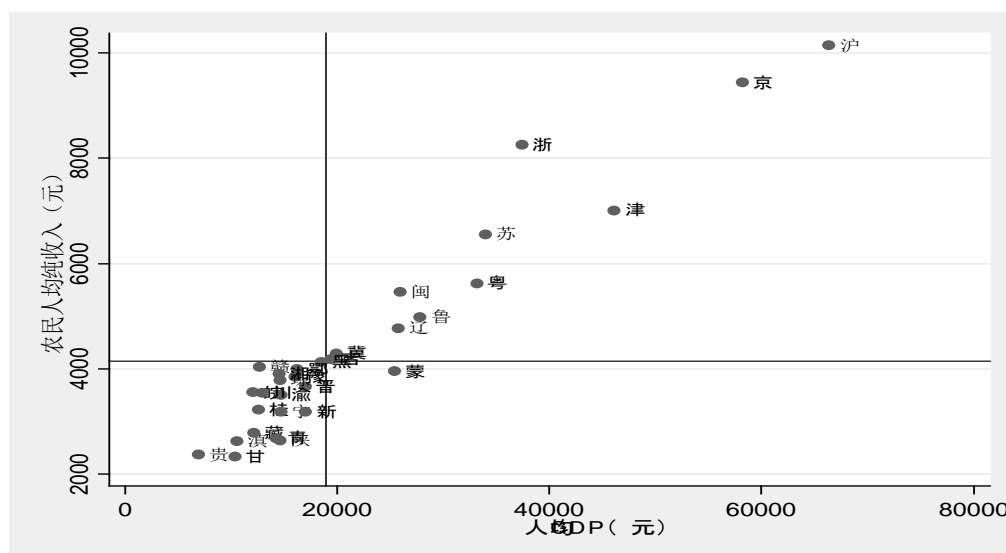


图4 分省人均GDP和农民人均纯收入比较

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社，北京。

收入水平不仅仅反应了物质条件差异，而且还与经济结构和就业结构高度关联。2007年，北京市农业产出占GDP只有1.1%，农业就业比例仅有20.7%，两者都远远低于全国平均水平。在农业比例和农村人口比例均很低的情况下，工业和城市经济就具有了工业反哺农业、城市带动农村的客观现实条件。



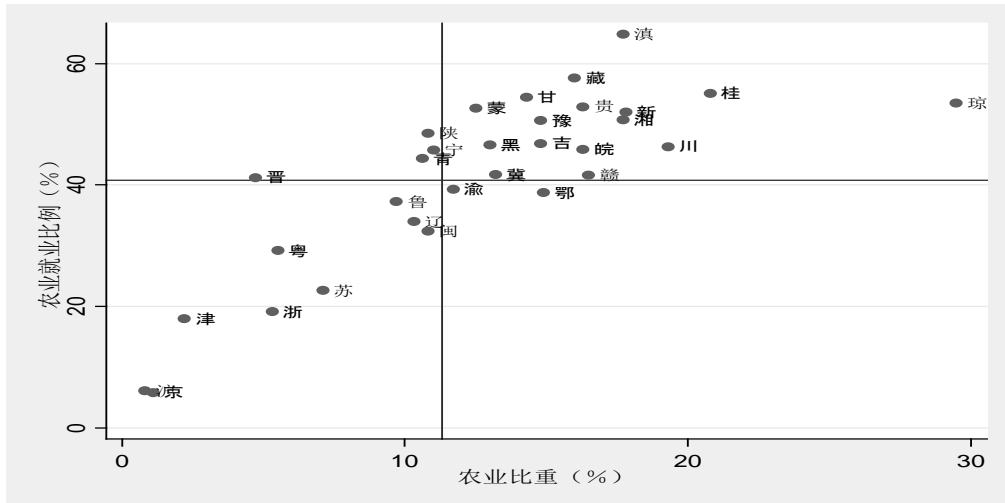


图 5 分省农业就业比例和农业比重比较

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社，北京。

2007 年，北京市城市人口比例上升到 84.5%，在全国仅低于上海，列在第二位。北京市的城乡人口之比为 5.5: 1，也使得采取以工补农、以城带乡的反哺政策措施面临着非常小的财政负担压力。相比之下，2007 年全国的城市化水平为 44.9%，城乡人口之比接近 1: 1。相对于其他省份，北京市的地方财政收入不仅增长快，而且人均财政收入水平高（见下图 6），这为建立完善覆盖城乡养老保障替下提供了财力支持。在下图中，北京市人均财政收入接近 1 万元，列在全国的第二位，远远高于全国平均水平。

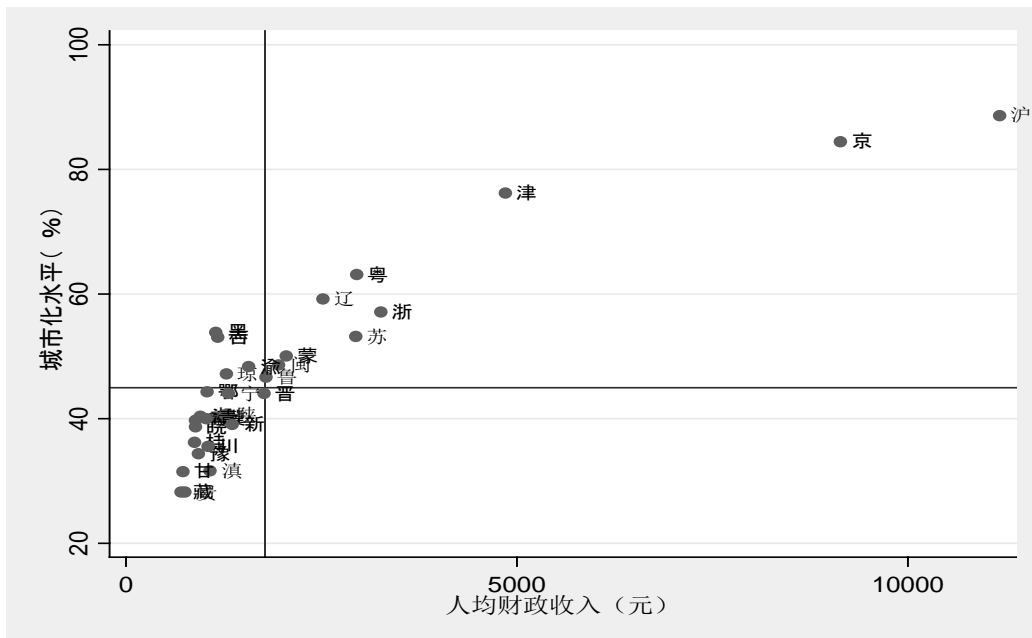


图 6 分省城市化水平和人均财政收入比较

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2008），中国统计出版社，北京。

从国际经验看，大多数国家都是在工业化发展中期转向成熟期的过渡阶段，建立农村养老保险体系（杨翠迎和庾国柱，1997；ADB，2002）。这个阶段的经济水平和经济结构有如

下特征：一是农业产出份额下降到 15%以下，并且农业就业比重下降到 20%以下；二是农业人口比例下降到 50%以下，人口老龄化问题上升；三是人均收入水平进入较高阶段，人均 GDP 在 2000 美元以上。如果从全国平均水平看，中国在全国建立一个统一的新型农村养老保障体系的条件已经成熟，但如上所述，中国省份之间存在巨大差异，这种条件是否存在，关键取决于政府的责任、中央和地方政府的财政状况及其负担能力。当然，财政负担状况取决于选择建立什么样的养老保障体系，以及如何科学地划定政府的财政支持水平等。

### （三）适用性条件

相比之下，北京市农村人口老龄化水平不仅低于大多数发达省市，而且也在列于倒数第二的省（市）。在发达省市中，上海、江苏和浙江的农村人口老龄化水平最高。与发达地区对照，有大量农村劳动力输出的中西部省（市），如安徽、湖南、湖北、四川、重庆等，农村人口老龄化水平也远远高出全国平均水平（见图 7）。在工业化和城市化加速的背景下，建立一套新型的农村养老保障体系，不仅有助于减轻人口大规模流动带来的农村家庭小型化和家庭养老负担上升等问题，而且有助于为数量庞大的农村老年人提供必要的收入支持，防止这些老年人陷入贫困。

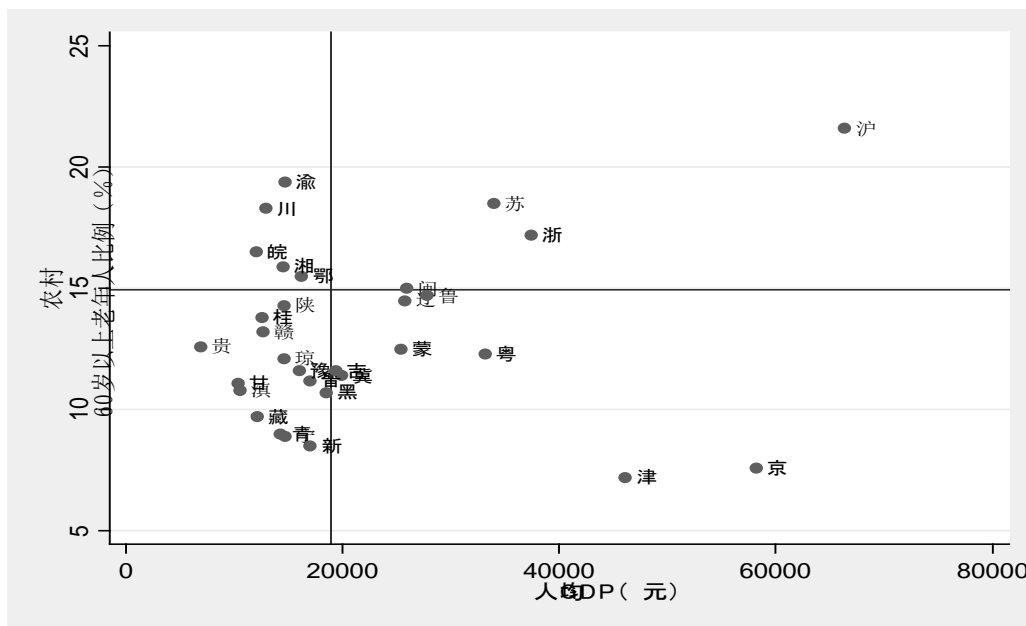


图 7 分省农村老龄化水平与人均 GDP 水平

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2008），《中国人口与就业统计年鉴》（2008），中国统计出版社，北京。

北京市对无保障老年人发放的全年福利养老金，相当于 2007 年北京市农民人均纯收入的 25.4%；对于全年基础养老金而言，相当于 2007 年北京市农民人均纯收入的 35.6%。为了测算北京模式的推广价值，本文按照北京市的福利养老金占农民人均纯收入比例，计算了分省对应的财政支持水平，以及总支出占财政收入比例。

从全国平均而言，2007 年按月计算的农民人均纯收入四分之一为 86.3 元左右；按照上述标准以及全国 1.02 亿农村 60 岁以上老年人口，那么，全国财政支出全年需要 1056.3 亿元，占国家财政总收入的比例为 2.1%，占地方财政收入的 4.5%。分省来看（见图 8），农村

劳动力输出的中西部大省，如安徽、四川、湖北、湖南、江西、河南等，由于人口基数大和农村老龄化水平高，这些省份农村养老支出占地方财政收入比例高。2007年，农村低保水平在大多数省（市）都高于农村贫困线，从减轻地方财政压力角度出发，可以考虑采取农村贫困线作为标准，为老年人提供收入支持，这相当于人均每月65.4元，这会把用于养老的财政支出降到800.5亿元。尽管如此，这对于中西部省份来讲，财政负担仍然很重。由于在财政总收入中，中央财政收入占54.1%，地方财政占45.9%，因此，在中央和地方财政都承担一半的情况下，这有可能在全国建立一个模式统一的农村养老保险体系。不过，在国家规定的地方承担部分基础上，有财政能力的地方可以依据自身情况，提高补贴标准。

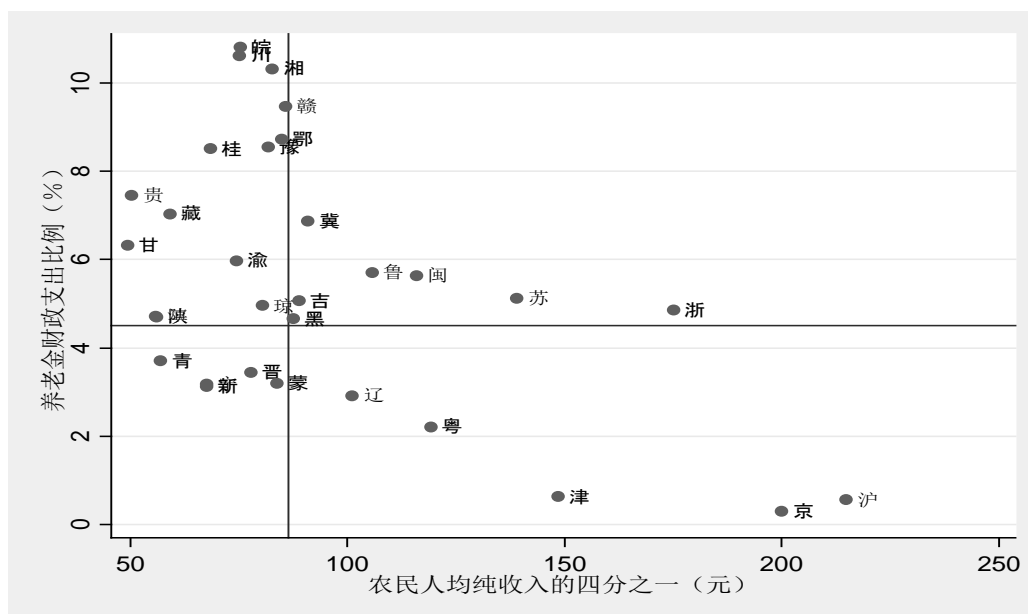


图8 按照北京市福利养老金比例模拟计算的分省保障水平及财政负担

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2008），《中国人口与就业统计年鉴》（2008），中国统计出版社，北京。

#### 四、结论与讨论

本文以北京市为例，讨论了新型农村养老保险制度的改革进展。客观地讲，北京市通过探索率先建立城乡一体化的养老保障制度，即在新型农村养老保险的基础上，打破了城乡户籍界限，将符合参保条件的北京居民，无论户籍在城镇还是农村，统一纳入养老保障制度，在缴费、待遇等标准上城乡一致，从而建立了覆盖城乡居民的养老保障制度，这种探索具有前瞻性，并为建立全国的新型农村养老保险制度提供了有益的经验。

当然，北京市率先建立城乡一体化的农村养老保险制度，在很大程度上得益于自身的经济发展水平、财政能力，以及具备了工业反哺农村、城市带动农村的条件。更重要的是，政府明确了提供基本养老的社会职责，借助财政支持的福利养老金和基础养老金制度设计差异，不仅为无社会保障老年人提供了收入支持，而且为劳动年龄人口加入新型养老保险体系提供了经济激励，从而在很短的时间内覆盖了北京市大部分农村人口。

北京市相对较高的养老保障水平，使其覆盖对象仅限于拥有北京市户口的个人，没有把外来人口列为覆盖对象，这种制度上的封闭性是出于财政上考虑，防止高福利引发人口大量流动，从而加剧本地财政负担。发达国家确实有大量“用脚投票”（Tibout, 1964）的例子，

但劳动力自由流动也为本地经济创造价值，提高了整个社会的资源配置效率。从这个意义上讲，中国有必要建立一套全国模式统一的新型农村养老保障制度，从而为劳动力流动提供制度支持。更进一步，从制度设计上看，在建立新型农村养老保障制度过程中，有必要从长远着眼，防止出现制度上的碎片化和人为的制度分割，不利于形成统一的劳动力市场制度。

北京模式作为一个部分积累和现收现付的混合模式，其中政府承担基本的养老职责，通过提供福利养老金或基础养老金方式，为农村老年人口提供老年收入支持，这需要强大的财政后盾作保障。鉴于北京市的财政能力及其增长前景，北京模式不会面临太大的财政压力，但如果把这种模式向全国推广，对于农村劳动力输出大省和不发达的西部省份，就会给地方财政带来很大的压力。如果采取类似北京模式的制度设计，那么，不仅需要确定基础养老金和福利养老金的给付水平，而且还需要在中央财政和地方财政之间合理划分筹资比例，从而减少地方财政面临的压力，保障这项制度的持续健康发展。

### 参考文献：

北京统计局，《北京市统计年鉴》（1990—2008），中国统计出版社，北京。

国家统计局，《中国劳动与社会保障统计年鉴》（1990—2000），《中国劳动统计年鉴》（1990—2008），《中国人口与就业统计年鉴》（1990—2000），中国统计出版社。

北京大学中国经济研究中心社会保障体制改革课题组（简称课题组），2007：《转型名义账户制：探索中国养老保障体制改革新思路》，中国改革发展基金会。

杨翠迎、庾国柱，1997：《建立农民社会养老金保险计划的经济社会条件的实证分析》，《中国农业观察》，第5期，第55-59页。

游允中、郑晓瑛，2005：《中国人口的死亡和健康》，北京大学出版社。

赵殿国，2007：《建立新型农村社会养老保险制度》，《中国金融》，第6期，第34-36页。

中国社会科学院代表团，2007：《欧洲应对老龄化社会挑战：政策改革与经验启示——以荷兰、挪威和匈牙利为例》，《经济学动态》，第2期，第111-114页。

Asian Development Bank (ADB), 2002, Old-Age Pensions for the Rural Areas: from Land Reform to Globalization, Manila, Philippines.

Holzmann, Robert and Edward Palmer, 2006, Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, Washington D. C..

Jessica K. M. Johnson and John B. Williamson, 2006, Do universal non-contributory old-age pensions make sense for rural areas in low-income countries? International Social Security Review, Vol. 59, No.4.

Shi, Shih-Jiunn, 2006, Left to Market and Family – Again? Ideas and the Development of the Rural Pension Policy in China, Social Policy & Administration 40 (7): 791-806.

Soede, A. J., J. C. Vrooman, P.M. Ferraresi and G. Segre, 2004, Unequal Welfare States: Distributive Consequences of Population Ageing in Six European Countries, The Hague: Social and Cultural Planning Office.

Tiebout, C., 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, 64(5):416-24.

Wang Dwen, 2006, China's Urban and Rural Old Age Security System: Challenges and Options, China and World Economy, No.1.

## **The New Rural Old Age Social Security System Reform: the Case of Beijing**

**Abstract:** Taking Beijing as an example, this paper analyzes the characteristics of the new rural pension system and its reform direction. In Beijing mode, the government responsibility is clearly defined that aims to establish a basic old age security system shared by all population, providing a valuable basis for research and experience learning. Of course, the preconditions should be notified that Beijing has enjoyed high socioeconomic development level and strong financial capability, while some central and western provinces with massive migration and high ageing population or with weak financial capabilities will face enormous financial pressure if a similar system plans to be applied in those provinces. Under the decentralized tax system, a reasonable standard of financial subsidies should be developed and then it should be financed by the division of the central and local financial responsibilities so as to ensure financial sustainability, and establish a new unified national old-age social security system in rural areas.

**Key Words:** New Rural Pension System, Old Age Subsidy, Government Responsibility, Financial Sustainability