

社会与教育

新型农村社会养老保险：制度逻辑、制度困境与政策前瞻*

张开云

【提 要】随着人口老龄化的发展，农村将承担老龄化带来的大部分负担，政府有责任为农村提供基本养老保险服务。当前，新型农村社会养老保险制度的试点是政府和学界关注的热点问题。然而，在新农保制度的实践推进过程中，新农保制度存在一系列制度困境，需要通过提升农村社会保障立法层次、扩大筹资来源、创新保值增值机制、优化监管制度安排和构建新农保制度的社会服务配套体系等政策选择来保障新农保制度的可持续发展，推进社会保障公共服务均等化。

【关键词】新农保 逻辑 制度困境 政策选择

〔中图分类号〕C91 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2011)01-0096-06

在城乡统筹和公共服务均等化的发展框架下，国务院办公厅于 2009 年 9 月发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（简称《意见》），决定从 2009 年起开展新型农村社会养老保险（简称新农保）试点。2009 年试点覆盖面为全国 10% 的县（市、区、旗），以后逐步在全国普遍实施。此后，新农保制度成为地方政府和学界关注的热点议题。综观学术界关于新农保制度及其试点的研究成果，学者们较多地关注新农保的筹资、管理和发放等“资金保障”方面的问题，而对于与新农保制度的“制度逻辑”、“基金运营”、“保值增值”和与新农保制度配套的“服务制度安排”等方面关注尚显不够。本文将在学者们研究的基础上，阐述新农保制度产生的制度逻辑，梳理分析其在理论和实践中的制度困境，并就未来政策选择提出相应的看法。

一、制度逻辑

1. 现实逻辑：人口老龄化

当前，农村基本建立了社会救助制度和新型农村合作医疗制度，有效缓解了我国农村困难群体的“基

本生存问题”和“看病贵问题”。但是，社会保障是一个包括社会救助、社会保险、社会福利和社会服务安排的制度体系，城市社会保障体系已初步形成，正日益完善。而农村社会保障体系可以说是“残缺不全”。基于农民公共服务需求度分析，从社会保障公共服务均等化的视角看，农民的养老保障问题最为迫切。

应该说，我国已经进入了人口老龄化社会。按照一般公认的国际标准，当一个国家或地区 60 岁及以上的老年人口占该国或该地区总人口的比例达到 10%，或者说，当一个国家或地区 65 岁及以上的老年人口占该国或该地区总人口的比例达到 7%，则表明该国或该地区

* 本文系国家自然科学基金青年项目《人口转变、劳动力流动与中国农村老年人劳动供给》（70803011）和广州市社科联 2010 社会科学研究项目《广州市新型农村社会养老保险调查研究》（10SKLY17）的阶段性研究成果。本文部分调查数据由华南农业大学公共管理学院劳动与社会保障专业黄莎莎、许艺和郑飘三位同学的调查收集，特此感谢，文责自负。

已经进入了老龄化社会。相关统计显示，2006年65岁及以上老年人口已占调查人口总数的9.08%，60岁以上则占13.18%。^①按上述国际标准衡量，说明我国已经进入老龄社会。2000年至2006年间，全国65岁及以上老龄人口年均递增3.8%，远高于世界平均水平2.5%。许多部门和学者对我国未来老龄化发展态势进行了测算。根据全国老龄委2006年的预测，到2020年，60岁及以上的老年人口将达到2.48亿，占总人口的17.17%，2050年老年人口将超过4亿，占总人口的30%，与此同时，农村的老龄化水平要高于城镇的状况会一直持续到2040年。^②另据国家人口发展战略研究课题组的预测，65岁以上的老年人，到2020年将达到1.64亿，占总人口的11.2%，到2050年将达到3.2亿，比重达22%。^③由此可见，人口老龄化未来发展态势严峻。

值得注意的是，我国老龄化问题在城乡之间的分布是“不均等的”。数据显示，我国80%的老人都居住在农村，而农村人口总数只占全国人口总数的63.91%，人口老龄化的负担绝大部分需要由农村来承担。^④随着城镇化进程的加快推进，据预测，到2020年，农村65岁及以上老人的比例为15.6%，而城市则为9.0%。到2050年，农村65岁及以上老人的比例为32.7%，而城市只有21.2%。另外，随着城镇化的推进和青年农民“孔雀东南飞”，农村耕地在变相流失，农村青年人口入城务工使得农村传统的“土地养老”模式和“养儿防老”功能逐步残缺。谢东梅认为，日益庞大的农村老年人口群体对传统养老保障模式形成了极大挑战，剧烈变动的经济结构与社会结构将农村社会养老保险推上了改革的前台。^⑤同时，由于我国城乡二元经济结构的存在，城乡居民收入差距日益扩大。更为严重的是，我国农村人口呈现“未富先老”的不利趋势。可以说，与城市相比而言，我国农村应对老龄化挑战的经济条件较差，农村的养老问题将比城市更为严峻，亟需采取有效制度安排予以缓解。

2 理论逻辑：农村社会养老保险是公共产品，由政府提供有利于提升农民总体福利

从公共服务均等化角度审视，在城乡二元化结构中，为农村提供基本养老保险服务是政府应负的重要公共职责。按照萨缪尔森的观点，所谓公共产品就是所有成员集体享用的集体消费品，社会全体成员可以同时享用该产品，但是每个人对该产品的消费都不会减少其他社会成员对该产品的消费。奥尔森（M. Olson）在《集体行动的逻辑》一书中指出，“任何产品，如果一个集团 $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ 中的任何个人 X_i 能够消费它，它就不能适当地排斥其他人对该产品的消费”，则该产

品是公共产品。从不同学者对公共产品的定义和理解可看出，公共产品除了具有非排他性和非竞争性两个基本特征外，还具有效用的不可分性、规模效益大、自然垄断性、对消费者收费艰难或成本高等特征。

根据公共产品理论，农村社会养老保险是一种公共产品。首先，农村社会养老保障服务具有非排他性。我国《宪法》第45条明确规定：“中华人民共和国公民在年老疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。可见，农村居民应和城镇居民一样享有养老保险，体现城乡公共服务均等化和社会公平。其次，农村社会养老保障制度具有公共产品的非竞争性特点，该制度作为公共产品一生产出来，参保的人越多往往越有利于该产品的可持续供给与发展。再次，农村社会养老保障服务的效用具有不可分性，并且，其效用具有极大的正外部性。因为，农村社会养老保障服务可以给参保人未来养老的稳定预期，从而具有促进社会稳定的功能。同时，该制度产品也是一种社会再分配的途径，有利于提高农民收入，提升社会总福利效用，促进农村消费，实现城乡公共服务均等化和社会和谐。

需要说明的是，无论是在现收现付模式还是基金积累制模式的制度框架中，农村社会养老保险制度作为公共产品还是具有一定的竞争性和排他性。因为，假定基金发放总额不变，领取养老金的人越多，则享受的待遇趋向于越少（甚至在某个时点会发生养老金支付危机）。所以，笔者认为，农村社会养老保障制度是一种准公共产品。正因为如此，在政府作为主导性主体提供农村社会养老保障服务的制度框架中，我们可以通过社会化抑或市场化方式（即借助市场力量和社会组织等力量）提供农村社会养老保障服务，提高农村养老保障服务的整体效率。

二、制度困境

1 立法困境

到目前为止，关于农村社会保障尚无相关立法，农

① 转引自朱劲松《试论人口老龄化背景下的我国农村自我养老模式选择》，《农村经济》2009年第8期。

② 全国老龄工作委员会：《中国人口老龄化发展趋势预测报告》[EB/OL]，<http://finance.sina.com.cn>，2006-2-24。

③ 国家人口发展战略研究课题组：《我国人口发展战略研究报告》，《人口研究》2007年第1期。

④ 朱劲松：《试论人口老龄化背景下的我国农村自我养老模式选择》，《农村经济》2009年第8期。

⑤ 谢东梅：《人口老龄化与农村养老保障模式选择》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2005年第2期。

村养老保险制度的立法困境主要表现在三个方面：一是立法缺失。农村社会养老保险制度形成经历二十余年，农保工作从1986年开始试点，中间有过停顿，也实行过相当于农民自己储蓄养老的制度，到2009年全国铺开重新试点。在这期间，由于农村社会养老保险立法不完善，各省各地都根据本省本地具体情况制定相应的暂行办法，这极大地降低了制度规则的规范性和统一性。二是制度不稳定。自1986年农村养老保险试点以来，中央相关部门相继出台了《基本方案》、《通知》和《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（以下简称《指导意见》）等，这些不同时期的制度安排差异太大，导致制度变迁太快，农民无法形成对养老保险制度的稳定预期，挫伤农民的参保积极性。三是制度衔接安排缺失。一方面，新旧制度间衔接缺乏可行规定，如所谓的老农保制度与新农保制度的具体制度安排就有本质的不同。另一方面，新农保制度与被征地农民社会保障、农村计划生育家庭奖励扶助、农村五保供养、农村低保制度等缺乏衔接安排，例如，这些制度给待遇对象所提供的福利是“选择性的”还是“叠加性的”，在整个农村社会保障制度框架中根本没有相关制度安排。

2 激励困境

从制度角度看，农村社会养老保险缺乏有效的制度安排来激励社会养老、儿女养老和土地养老、商业保险形成农村养老保险的综合架构。一是土地养老功能式微。随着城镇化的推进和土地财政的制度“锁定”，农村可用耕地绝对数量下降很快。同时，由于我国人均耕地面积的下降和土地收益的降低，土地带给农民的保障程度不断下降，农民面临着失业又失地的威胁。笔者对江西某镇的考察表明，人均耕地下降近50%。在当前统计制度安排下，保持总理定的18亿亩耕地的目标在统计层面上绝对没问题，但是在地方现实中恐难保全。目前，我国失地农民总数达5000多万。另外，由于农村生产力水平相对低下，土地在农民收入来源中的比例逐渐下降，大多数以农业为主要收入来源的农民，人均纯收入实际上处于负增长状态。^①农民的收入主要来自非农领域，土地对农民的保障作用越来越不明显。可以确定的是，随着耕地减少，农村传统的“土地养老”功能将趋于弱化或消失。二是儿女养老模式缺乏现实激励安排。在农村，儿女养老方式曾经起过重要作用。但是，随着青年农民“孔雀东南飞”和农村老龄人口的快速增加，使得儿女养老压力加大，因赡养老人而产生的家庭纠纷大量增加，许多老人生活困难。笔者认为，随着我

国农村经济结构和社会结构转型的发展，为老年农民提供社会养老保障服务是政府公共服务职能之一，而不再主要是家庭或农民个人的责任。但是，到目前为止，我国尚无相关制度安排鼓励儿女养老，比如，制定养老赡养费的政府配套津贴制度，激励儿女将赡养费存入老人的个人养老账户中。值得注意的是，谢东梅认为，^②现代社会的家庭观和老年价值观不断冲击着传统的家庭观和老年价值观，依赖传统的道德伦理观来维持农村家庭养老已显得力不从心，在发展市场经济的今天，建立在自然经济基础上的家庭保障功能正在降低，一定程度上影响了家庭成员作为养老义务承担者角色的发挥，家庭赡养和生活照料功能必然受到削弱。所以，儿女养老的道德激励已经失去其社会功能。

3 筹资困境

按照国务院办公厅于2009年9月发布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，新农保试点本着“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则，采取创新型的个人缴费、集体补贴和政府补贴相结合的方式进行筹资。这种筹资制度安排存在三个方面的缺陷或不足：一是各地试点规定了不同的个人缴费档次，有利于参保农民随着收入的增多而选择高档次缴费。但是，许多地方，如广东韶关，按年度缴费最低120元和最高600元计，累计缴满15年，个人缴费总额只有1800元和9000元，加上利息和各级补贴，60岁后每月可领取87.14元和215.71元。按照目前农村的生活水平，每月80余元可谓嫌少，200余元基本可以。但是，15年以后呢？肯定不够。因此，笔者建议，应使个人缴费和农村人均纯收入挂钩，做到“收入涨”而“多缴费”，从个人责任角度提升未来养老待遇。二是集体补贴缺乏硬约束。在东部发达地区尚有许多村集体经济无力承担“集体补贴”，更不用说中西部的许多农村。并且，在许多农村，集体经济逐步萎缩，难以可持续发展，将无法贡献“集体补贴”。尤其值得注意的是，笔者在广东中山市的调查发现，由于村集体经济基本已经“股份化”到具体每个村民了，采取的是股份“生不增，死不减”策略。在村民和“股东”重叠的前提下，集体经济贡献村民或股东养老保险缴费“集体补贴”能得到村民的一致同意。但是，随着人口“生”与“死”的结

① 谢安：《我国农村老龄化趋势及新型养老保险体制的建立》，《中央财经大学学报》2009年第9期。

② 谢东梅：《人口老龄化与农村养老保障模式选择》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2005年第2期。

构变化，村民数量增多，“股东”数量不变，由“股东大会”决定的村集体经济利益分配决策可能偏离村民的“集体补贴”偏好，导致利益纠葛，影响“集体补贴”的可持续供给。三是虽然国务院的《意见》和各地关于新农保的文件都鼓励社会人士、企业等捐资新农保基金。但是，这些规定的一个共同不足就是没有对捐助新农保基金的个人或企业制定或规定较为独特有效的激励政策，其结果将和新农保基金一样，捐助金额趋于零。

4 待遇设计困境

在“保基本，广覆盖”的导向下，就制度设计而言，我国新农保制度的待遇给付水平是较低的。杨晓蓉调查发现，山西省 2009 年 60 周岁以上老人一年的养老金是 360 元，2010 年提高到 660 元，平均每月 55 元，比城镇低保低很多，很难保障农民最基本的生活水平，影响了农民参保的积极性。^①我们在广东韶关 QJ 区的调

查也表明了这一点（见表一）。从表一可见，按照现时的制度设计，未来年满 60 周岁时，参保人月缴费额 10 元则每月养老金仅 67.95 元。按最高档月缴费额 50 元计算，参保人年满 60 周岁每月养老金也只有 119.75 元。而在农村现实中，农村的基本生活费不断攀升，15 年后的每月 119.75 元养老金很可能只是杯水车薪。同时，与城镇职工平均养老金相比，农民的养老金不足其六分之一，足见城乡差距之大或社会保障公共服务的“非均等”程度。政策制定者在很大程度上假定了几子女养老、土地养老功能的有效发挥，但事实却与预期相违。可以断定，如果新农保制度设计不能有效完善，靠微薄养老金度日的老年农民如果有幸没沦为贫困救助对象，很多人必将沦为农村亚健康贫困者。

表一 广东省韶关市 QJ 区新农保待遇精算表 单位：元

缴费标准			年满 60 周岁时				年满 70 周岁时			
月缴费金额	年缴费金额	交足 15 年总金额	月基础养老金	月个人账户待遇	每月享受待遇合计	每年享受待遇合计（加政府补贴 30 元）	月基础养老金	月个人账户待遇	每月享受待遇合计	每年享受待遇合计（加政府补贴 30 元）
10	120	1800	55	12.95	67.95	845.4	55	32.14	87.14	1075.68
20	240	3600	55	25.90	80.90	1000.8	55	64.29	119.29	1461.48
30	360	5400	55	38.85	93.85	1156.2	55	96.43	151.43	1847.16
40	480	7200	55	51.80	106.80	1311.6	55	128.57	183.57	2232.84
50	600	9000	55	64.75	119.75	1467	55	160.71	215.71	2618.52

值得关注的是，新农保和其它社会保障项目一样，在当前的制度体系设计中，资金筹集、管理和发放等“资金保障”制度安排是新农保制度体系的主要内容，而对于农村参保人的“物质保障”需求满足以外的其它生活需求则缺乏相应的配套服务制度安排。笔者在农村调查时的随机访谈表明，大部分农村老人选择“居家养老”。并且，在儿女外出务工不在身边的时候，希望社区能提供陪同就医、公共文化活动等社会服务，以实现“老有所养”和“老有所乐”，间接提升农村老人的养老保障综合待遇（即养老金+养老服务）。

5 基金监管困境

社会保险基金的监管问题无论在城市还是农村，都是一个令人棘手的难题。就新农保基金的监管而言，有三个方面需要关注：首先，笔者对广东一些试点地方的

调查发现，许多地方将个人缴费设置为享受基础养老金的先决条件，即参保农民不缴费，就不能享受基础养老金，以此激励农民“理性”参保。笔者认为，新农保制度实行的是“自愿原则”，并且，基础养老金的发放对于无力参保的农民来说充当的是“最低生活保障”的作用。所以，需要监管的问题是，中央的政策规定如何在各级政府或基层新农保制度实践中得到有效执行。

其次，流程监管环节多压力大。新农保基金从保费的收缴、存储、移交到保险金的审核、发放，这一流程涉及人员多、信息杂、手续繁，亟需流程再造。新型农村社会养老保险是一项政策性、技术性和专业性都很强

^① 杨晓蓉：《新型农村养老保险存在的问题及对策》，《山西财税》2010 年第 4 期。

的工作,要求经办人员和管理队伍有良好业务素质。虽然各级政府都高度重视,但基层现状却是机构编制不足、办理新农保业务的一线人员数量不足且专业水平低。

最后,监管体制不健全。如信息不透明,监管层级低,等等。笔者调查发现,新农保制度实践中存在和新农合制度推行过程一样的信息不透明问题。一定意义上说,公共信息是一种公共产品,获取信息和使用信息需要成本,其公共收益具有长期性和外溢性。在现实中,具有公共收益的信息公开往往需要政府承担成本,但收益却并非政府独享,导致政府或经办机构对新农保经办信息的公开动力不足,造成信息供给稀缺,从而导致监管主体,如参保人、媒体、政府监管部门等由于缺乏信息而无法有效监管。同时,由于制度软约束,在地方农保基金管理中,地方政府或部门挤占、挪用和挥霍基金的情况时有发生,对基金安全造成一定程度影响。

6 保值增值困境

一是基金投资领域受限。在当前新农保政策实践中,新农保基金主要是通过存银行和购买国债的方式来“实现”保值增值。虽然政策规定可以涉足股票等投资工具,但是许多受访领导表示,农保基金投资股票实际是“高压线”,投资不慎,导致亏损,责任重大,所以稳妥的做法就是存银行和买国债。即使由于利息低和通货膨胀率高而导致基金实际收益率为负,但没有人会追究和能追究当事人的责任。由此可见,在“稳妥投资”成为基层新农保基金管理者普遍的“理性”选择行为时,基金的保值增值恐难实现。二是投资理财专业人才缺乏。调查表明,办理新农保业务的工作人员大多为“半路出家”,缺乏相关专业的业务知识培训,都是“摸着石头过河”,不足以满足基金运营与投资理财业务需要。而且,相关工作人员通常是身兼多职,一线业务人员数量严重不足。具体到对新农保基金能进行投资理财的专业人才,基层县乡更是匮乏。所以,从新农保管理和经办人员的知识素质而言,基金的保值增值将是“空中楼阁”。另外,新农保基金管理制度也不畅通。

三、政策前瞻

1 提高农村社会保障的法制化层次,完善其法规体系

西方发达国家的养老保险制度已有一百多年历史,已经构建了非常完善的养老保险法规体系。例如,英国已拥有《社会保障法》等一系列由国家立法机关颁布的

法律和由社会保障部颁布的一系列规章制度和管理法规。为此,借鉴发达国家的有益经验,应从以下方面构建农村社会保障制度规则。

首先,加快推进《社会保险法》或《社会保障法》出台,将农村社会养老保险和城镇养老保险统一到一个由国家立法机关颁布的纲领性成文法——制度“元规则”框架中。“元制度”对其它法规或权力形成约束,使得制度统一,能有效节约制度冲突产生的社会交易成本。

其次,在“纲领性制度规则”框架下,由国务院颁布相应的行政法规,相关职能部门则颁布具体的规章制度,从三个层面构建起三位一体的农村养老保险法律法规体系。^①

最后,值得关注的是,在农村社会保障整体制度框架中,必须对城乡之间的保障制度,新农保制度与被征地农民社会保障、农村计划生育家庭奖励扶助、农村五保供养、农村低保制度、新农保制度等之间的衔接关系作出原则性制度安排或留出足够的制度空间。

2 扩大筹资来源,完善筹资制度安排

许多学者认为,建立多层次、多渠道的养老金筹资机制,是加快推进农村养老保险制度的主要保障。一定意义上说,筹资水平的高低一定程度上决定了参保人未来可领取养老金待遇的高低。为此,笔者认为可从以下几个方面扩大筹资来源,完善筹资制度安排。

首先,调整筹资模式。由现行的“个人缴费、集体补助和政府补贴”的三方模式逐渐调整为“个人缴费和政府补贴”的双方模式。集体补助虽然在相关程度上缓解了政府财政资金的不足,但是,随着城镇化的推进和农村集体经济的不确定性衰落,集体补助难于可持续发展,与其通过转移支付的名义补贴“集体补助”,不如直接过渡到“个人缴费和政府补贴”的双方模式。同时,建立新农保个人账户,使得个人缴费和政府补贴全部记入参保者个人名下,属个人所有,形成参保人对未来收益的稳定的制度预期。

其次,各级政府可制定有效激励安排以鼓励有识之士、企业、社会团体等对新农保基金捐助,政府对捐助个人或企业等提供一定的税收优惠、投资优惠等政策。同时,也可以借鉴“体育彩票”的发行筹资经验,地方可尝试发行“农村福利彩票”进行筹资。

最后,借鉴国外经验,尝试从农产品交易中抽取一定

^① 林义主编《农村社会保障的国际比较及启示研究》,中国劳动社会保障出版社2006年版,第22页。

比例的税收，划入农村养老保障基金中，充实基金来源。

3 创新新农保基金保值增值的方法与机制

首先，拓宽基金的投资领域与方法。虽然现阶段最为稳妥的投资方式是办理买国债和存银行，但是，我们可借鉴一些国家的经验做法，一是划出部分基金，委托专业机构进行委托投资或理财，设定相应的盈利标准；二是基金管理部门可以考虑参股一些国家大型企业和投资一些风险小、收益高的公用事业，实现基金增值。

其次，提高新农保基金的统筹层次，如实行省级统筹，以扩大基金总量，实现新农保基金运营的规模效应。同时，这样也可以解决基层理财专业人才、信息、投资能力和知识存量等方面的不足和限制。

4 构建有效的养老待遇增长机制和配套的社会服务体系，保障养老待遇水平

一是从筹资源头保证缴费“与时俱进”。在“个人缴费和政府补贴”的双方筹资模式下使个人缴费与农村人均收入挂钩，按一定比例缴费。同时，逐渐按比例扩大政府的基础养老金补贴，实现新型农村社会养老保险的“资金保障”。

二是使新农保养老金水平与物价联动，每年根据物价水平和通货膨胀率调整养老金发放水平，保持待遇水平不降低。为此，笔者建议可以借鉴国外的有益经验，通过发放一定比例的实物券，如粮券、油券等，以化解物价波动风险，保障参保人的养老待遇。有条件的地方可以适当逐渐扩大“基本生活”参照项目，扩大涵盖基本生活保障的物质项目，不断提高养老待遇。

三是以“大服务”的观念扩大对新农保的认知，构建新农保制度的社会服务配套体系。笔者认为，应使新

农保制度与社区服务制度安排相匹配，通过政府购买服务或服务补贴等方式，在保障农村参保人享受到“不贬值”的养老金的前提下，引入市场力量或社会力量给养老金领取者提供家政护理、陪同就医、医疗信息查询、志愿者探访、公共文化活动等社会服务。

5 优化监管制度安排

一是监管主体多元化，除了政府相关部门的监管外，还应在信息公开充分的前提下，构建有效的渠道和方式方便人大、政协、参保人、媒体、社会组织等政府主体和外部中介机构等对新农保基金的运营进行监管。

二是加强新农保的信息建设。有效的信息公开是监管有效的前提，信息披露有利于提高新农保基金监管的透明度，节约监管总成本。同时，方便快捷的信息系统建设能促进信息流通，提高信息资源的共享和整合能力，有效降低因信息不对称或虚假信息而导致的管理风险损失。同时，有效及时的信息公开也有利于参保人和利益相关者对基金运营的监管，防止违规操作。

三是尝试进行监管社会化探索。可以在农村社会基本养老保险的监管链条的某些环节考虑引入第三方管理机构（社会组织或市场组织）。这样的话，政府管理部门就可以在规则制定、监督巡查等方面进行“专业化”工作，把基金投资、待遇发放、业务咨询等服务环节通过“委托管理”、“购买服务”等社会化方式进行管理和提供。

本文作者：华南农业大学公共管理学院劳动与社会保障系副教授、博士
责任编辑：马 光

The New Rural Social Pension Insurance: System Logic,
Institution Dilemma and Policy Prospect

Zhang Kaiyun

Abstract: With the development of an aging population, rural areas will bear most of the burdens brought about by aging, and the government has the responsibility to provide basic endowment insurance for rural areas. At present, the government and academic circles both concern with the new rural social pension insurance system. However, in the process of executing this new insurance system, there arise lots of difficulties need to be addressed. The available policy to protect the sustainable development of the new rural insurance system and promote equalization of public services of social security is to enhance the level of rural social security legislation, expand funding sources, create mechanisms of maintenance and increase, improve the regulatory system and build matching social service system for the new rural social pension insurance system.

Key words: the new rural pension insurance; logic; institution dilemma; policy choice