

# 京郊新农保参保状况分析

——对北京市昌平区沙河镇老牛湾村的调研

刘瑞旋, 张大勇

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京市 100094)

**摘要:**通过对北京市昌平区老牛湾村新农保参保情况的实地调研,文章对目前京郊实施的新农保状况进行了分析和总结。调研结果表明:新农保的推进工作顺利,实际参保率较高。农民收入的稳定增长、制度设计较为合理、农民养老意识的转变是促使农民积极参保的主要因素。但在新农保实施过程中,资金、管理等方面仍出现了一些问题,应当引起高度关注。

**关键词:**京郊农民;新型农村社会养老保险;社会保障政策

中图分类号:F323.89 文献标志码:A 文章编号:1004-9940(2009)05-0025-04

## Analysis on the New Farmers' Pension Insurance of Beijing Areas in China

——The Study and Investigation on the Spot in Laoniawan Village of Changping District

LIU Rui-xuan, ZHANG Da-yong

(College of humanities and development, China Agricultural University, Beijing 100094, China)

**Abstract:** Beijing carried out early the new farmers' pension insurance. The paper, based on the study and investigation on the spot in Laoniawan Village of Changping District, took analysis and summary of the current situation of the new farmers pension insurance in Beijing. The results show that: the promotion of new farmers' pension insurance implement smoothly, and the insured rate is high. The mainly reasons are as follows: the steady growth of the income of the farmers, the more reasonable design of the pension insurance system, the transformation of awareness about farmers aged supporting and so on. However, in the process of implementing the new farmers' pension insurance, some aspects—funding, management—should be took highly attention.

**Kay words:** Beijing farmers; new farmers' pension insurance; social security policy

### 一、研究背景与调研内容

2007年12月29日,北京市政府审议通过了《北京市新型农村社会养老保险试行办法》,于2008年1月1日起正式实施,开始建立个人账户与基础养老金相结合的“新农保”制度。1月29日,北京市召开了城乡无社会保障老年居民养老保障和新型农村社会养老保险工作动员大会,会议强调“要确保5月份将老年保障和新农保待遇发放到位;2008年年底前新农保的参保率要达到80%以上<sup>①</sup>。”

在2008年年底即将到来之际,北京市各个区县的新农保相关工作都接近尾声。11月上旬,我们对昌平区沙河镇老牛湾村新农保的参保情况进行了调研,对当地农民的参保情况进行分析。

北京市昌平区地处北京市西北,沙河镇位于昌平

区南,毗邻海淀区。2006年全区农村居民人均纯收入8091元,2007年全区农村居民人均纯收入9037元。处于全市中等水平。昌平区沙河镇老牛湾村占地1561亩;现有农民363人,其中男性占47%,女性占53%。55岁以上女性和60岁以上男性共166人,占46%。人均纯收入在全区亦属于中等水平<sup>②</sup>。本次调研主要通过入户访谈的形式进行,访谈共计三十余户。对村干部和部分典型村民还进行了深度访谈。调查内容包括调查对象的人口学特征、调查对象目前的养老状况和意愿、调查对象参加养老保险的情况等。

本文力图在对上述内容进行分析和总结的基础上,对北京郊区的新农保参保状况做出客观的评价,提出制度实施中潜在的问题,为进一步完善新农保制度提出政策建议。

收稿日期:2009-02-05

作者简介:刘瑞旋(1977-)女,河北张家口人,管理学硕士研究生,研究方向:社会保障与公共政策;

张大勇(1956-)男,辽宁抚顺人,教授,硕士生导师,研究方向:农村公共政策,社会保障,养老问题。

## 二、调研结果分析

2008年3月初是昌平区沙河镇老牛湾村办理新农保的日子。村委会出现了难得的排队参保的情景,村干部们反映这次新农保的宣传与推进工作顺利,新农保得到了村民的积极响应。村中符合参保条件的农民有193人,参加新农保的共有152人,参保率达79%。参保农民中30岁以下9人,占参保总人数的6%;30~45岁46人,占参保总人数的30%;46~59岁97人,占参保总人数的64%。

经过调研分析,新农保达到较高的参保率主要有以下原因:

### (一)农民收入的稳定增长是农民参加新农保的基础

近年来,我国政府一系列的支农惠农政策使农民年收入稳定增长,广大农民对未来生活比较乐观。昌平区农民人均纯收入逐年提高。2006年同比增长9.1%;2007年同比增长11.7%。土地征用后,个人收入没有下降,反而增加。沙河镇老牛湾村的土地被集体征用后,村委会年按1000元/亩补偿每位村民“土地确权费”,按当地农民实际人均1.3亩土地计算,村民每年的这笔收入大约在1300元。村委会每年另派发每人200斤米,200斤面和2桶油。村民反映所分的粮食基本够吃。村中闲散的中青年农民在自愿基础上可以由村委会安排一些工作,村委会支付每人每天20~30元工资。每年的中秋节和春节每人还可领到200~300元的“过节费”。老年人还享有专门的“老人钱”:女年满55岁,男年满60岁的老人享受村委会每月补助150元,国家每月补助200元。90岁以上老人另补贴100元,100岁以上老人200元。综上所述,计算来自市区的各项补贴和收入,当地中青年农民年人均收入在7000元/年左右。老年人人均收入在6000元/年左右。在支出方面:减税政策后,农民基本上没有了负担,不再缴纳任何税、费。当地村民反映,日常生活开销(如饮食,日用品等)占到家庭花费的80%以上。调研者估计如果加上外出打工、房屋出租、做小生意、农业养殖等收入,当地农民的年纯收入约在1万元左右。在调研中发现,90%的村民对目前国家及地方财政、村委会给的补贴比较满意。正是“手头有点钱了”使广大农民对新农保表现出浓厚的兴趣。女年满55岁,男年满60岁的老人虽然不在新农保符合条件的参保者之列,但是政府的补助大大减轻了家庭的赡养负担,提高了其他符合条件的家庭成员的参保意愿。

### (二)农民逐渐认识到养老的现实困难是参保的内在动因

“养儿防老”的观念在我国农村有深厚的基础,家

庭养老一直是我国农村养老的最主要模式。在本质上,家庭养老反映了家庭内代际间的互动,反映在养老问题上,表现出家庭对赡养老人的强烈的责任认同<sup>[1]</sup>。然而随着近些年京郊农村经济社会结构的不断变迁和人们生活方式、价值观念的不断转变,家庭养老这种传统的养老服务方式正在受到严峻挑战<sup>[2]</sup>。

沙河镇老牛湾村有农户163户,其中,55%的家庭老人与成年子女同住。这些家庭中,又以三代人同居居多。“抚养子女”与“赡养老人”是家庭资源分配面临的现实矛盾。另一方面,随着京郊城市化进程的加快,许多年轻人走出乡村,到城镇谋求发展,生活带来的紧张与压力经常使他们“在父母膝下尽孝”成为一句空话。村中未与子女同住的老年人对此有深刻地体会。而新经济下,追求独立自由的老年生活的思潮正在萌芽,越来越多的老年人希望自己在经济生活上能够独立,既满足自我的需要又不给子女添麻烦。调查发现,尽管大多数村民希望将来依靠子女养老,但在实际生活中,老年人从子女处获得的实际赡养费较少,也不固定,完全依赖子女养老是有困难的。因此,村民愿意在有经济能力时,早些为自己的老年生活做准备。新农保政策的出台促使村民的这些想法转化为实际行动。

### (三)新农保制度本身的设计,为农民参保提供了保证

#### 1. 缴费合理

新农保的年缴费最低不低于本区农民年纯收入的10%;2007年昌平区农民人均纯收入为9040元(人均收入每年会不同),10%为904元。在调研中发现,用10%的年收入来保障自己的老年生活可以被大部分村民接受。据村干部介绍,如果按照最低缴费标准,即每年缴纳当地平均收入的10%,缴满15年,女到55周岁,男到60周岁每月就可以领到至少400元左右的“退休金”,而且年年递增。这项政策对当地已经失去土地的农民来说很有吸引力。同时,随纯收入变动的缴费额也在一定程度上解决了经济波动带来的保险收缴与给付方面的一些难题。

另一方面,新农保鼓励农民多缴多得。弹性的缴费标准,考虑了农民的不同承受能力和现实需求,重视个人激励的作用,调动了农民参保的积极性。既让大多数农民按照最低缴费标准缴得起费,又让有条件的农民选择高标准缴费,以便与城镇养老保险衔接。

#### 2. 给付科学

新农保的给付由市区财政补贴和个人账户金额及利息组成。投保到达领取年龄后,每月的领取标准为

男： $\frac{280 \text{元/月(市区财政补贴)} + \text{个人账户金额} + \text{个人账户金额利息}}{139}$

139

女： $\frac{280 \text{元/月(市区财政补贴)} + \text{个人账户金额} + \text{个人账户金额利息}}{170}$

170

新农保的给付体现出如下特点：

首先，这种给付方式实现了国家和个人的结合。基础养老金部分完全由政府埋单，充分体现了国家的惠农政策，强调了福利性，这是新农保有别于其他养老保险的最大亮点。如果与现有的“老年保障”福利养老金比较，发现新农保使农民获得的经济利益更大。目前，北京市财政给每位农村老年人（须到女55岁男60岁）的“老年保障”福利养老金为200元/月，而新农保的基础养老金为280元。也就是说，参加新农保的农民自己缴的钱归自己，每年另外领取的基础养老金比“老年保障”福利养老金多960元。以今年缴的904元计算，一年多拿的钱就能把今年缴的钱收回来。

其次，政策规定，新农保个人账户允许继承。这一规定彻底打消了农民的顾虑，农民自己缴的钱用在自己和子女身上，而不像其他保险那样为其他人做了贡献。这一规定也让农民欣然接受。

再次，新农保的给付考虑到了我国目前男性女性预期寿命不同的情况。世界卫生组织发表的《2007年卫生报告》显示我国内地人均寿命男性达71岁，女性达74.1岁<sup>③</sup>。制度的设计相当于延长了农村老年女性的给付期，更符合我国的现实情况。

### 3. 领取条件宽松灵活

相对于商业保险和已有的农村养老保险，新农保的领取条件更为宽松、灵活。参加商业保险后，领取保险金通常要严格符合签订保险合同时双方约定的条件。而与过去的农村社会养老保险相比，新农保的领取规定也更为人性化。按照新农保的规定，女年满40周岁，男年满45周岁的农民，不受15年的限制，只要每年连续缴费就可以领取。例如某农民（男）今年59周岁，他交一年的钱就可以拿新农保保险金。这在农民看来是非常划算的。

新农保还规定了三种人员可以按月领取保险金：

①2008年1月1日，男未满45周岁，女未满40周岁的人员，累计缴费年限满15年的。②2008年1月1日，男已满45周岁，女已满40周岁的人员，每年按照规定的缴费标准不间断缴费的。③2008年1月1日，外埠迁入本市户籍的人员，累计缴费年限满15年的。

### 4. 多项制度可以衔接

新农保制度的设计考虑了新旧制度、城乡制度的

衔接。按照2008年1月1日《北京市新型农村社会养老保险试行办法》规定“参加新型农村社会养老保险的人员，转居参加基本养老保险后，其参加农村社会养老保险的缴费，可按照相应年度城保的缴费基数和比例折算缴费年限。”“参加本市基本养老保险的本市农民工，达到退休年龄时不符合按月领取条件的，按基本养老保险一次性待遇规定将资金划转到本人所在区县农村社会养老保险经办机构，按新型农村社会养老保险规定享受待遇；参加基本养老保险满1年的缴费，视同为新型农村社会养老保险缴费1年的年限。”“《试行办法》施行前已经参加农村社会养老保险未达到领取年龄的城镇户籍人员，可继续按《试行办法》的有关规定缴纳保费，在到达领取年龄时未享受其他的社会保险待遇，可享受农村社会养老保险待遇。已经按农村社会养老保险待遇领取养老金的城镇户籍人员，如果不享受其他的社会保险待遇，可以继续享受农村社会养老保险待遇。”昌平区沙河镇目前的具体做法中也规定“以前参加过养老保险的，现在还没有领取的参保人员，其缴纳的保险费预期月领取的养老金达140元，不受缴费15年的限制，达到领取年龄时享受基础养老金280元；缴纳的保险费预期月领取的养老金达不到140元，还需缴纳保险费。”在当地，已有8位农民因并轨拿到了新农保的养老金，每月200元—400元不等。这些案例不但树立了政府信用，起到了很好的示范作用，而且为解决我国城市化进程中农村养老制度遇到的实际问题提供了合理可行的方案。在调研中，当被问道“是否担心自己缴的钱有去无回时”：多数村民的回答是“应该不会”，其原因是“村里已经有人拿新农保了，我们交钱的还会到哪去？”；少数村民的回答是“那就知道了”，他们参加新农保的动因是“村里大多数人都参加了。”当被问及“新农保同其他保险的接续与并轨是否合适时”，被访谈的农民全部表示“很欢迎”。由此可见，政府近年来的一系列扶助农民的政策赢得了农民的信任，新农保政策设计中的“实惠”与“宽松”对农民参保起到了促进作用。

### 5. 参保领取方便快捷

新农保的参保非常方便。只要在社区的银行开立一个存折存入应缴纳的保险费，然后持本人户口簿、身份证和到村委会就能办理。新农保参保人员领取保险金时，只要在达到领取年龄的前一个月，持《缴费证》、

户口簿、身份证到乡镇社保所提出申请,经过确认就能领取。在实地调研中这一情况得到了印证。村民反映参保和申领时,干部办得很快,不须三批五审。村民还反映新农保参保和领取都非常方便,领取保险金的银行网点很多,老牛湾村最近的一个农村商业银行距离村中心仅15分钟路程。昌平区其他营业网点还有50多个,都可以领到保险金。银行网点的信息化管理保证了资金异地缴存、异地领取,深受农民欢迎。

(四)市、区财政调整的承诺对参保起到积极作用

市、区政府还承诺,“在市、区财力允许的情况下,要首先调整新农保基础养老金,然后再调整老年保障福利养老金。而且,新农保的基础养老金调整幅度要高于老年保障福利养老金。”这一承诺黑纸白字地写进了当地农民手头的新农保宣传材料中。这些举措也为新农保的参保起到了促进作用。

在调研中我们也看到:参加新农保的大多数是46岁以上中年农民,45岁以下的青年农民较少。在对他们的访问中发现,青年农民未参保主要有以下原因:

(1)认为自己离享受养老保险金的年龄还太遥远,未来的政策会变,不能完全相信政府的承诺。

(2)30—40岁的青年农民基本上都有一个正在上学的孩子,孩子近期的教育消费将占据他们家庭收入的一大部分。这在很大程度上降低了他们目前的参保意愿。其中大部分村民表示,“以后会参加”。

### 三、对新农保实施状况的几点思考

(一)国家财政的持续投入是新农保良性运行的基础

在我国农村养老保障制度长期缺失的局面下,国家推行给亿万农民带来真正实惠的新农保政策的意义毋庸置疑。但是我们也要清醒地认识到只有国家的投入才能保证这一制度的顺利运行。如果国家财政不能持续投入或投入比例太少,新农保必将逐步演变为完全个人储蓄型的养老制度。其既缺乏稳定性也缺乏互济性,将不利于我国农村社会的稳定和发展,也有悖于我国构建和谐社会的总目标。

(二)应当加强对个人账户和资金运营的管理

新农保的个人账户可以转移和继承,决定了新农保的个人账户是个人资产的性质。加强对个人账户的监管,控制投资风险,才能避免重蹈城镇职工养老保险“空账”运行的覆辙。对个人账户的利率也应有一套更为科学的、与经济发展相适应的调整办法,才能避免类似安徽省寿县等地利率倒置,农民按时缴费,却只能领到“2元钱养老金”事件的再度发生。同时,要重视资金的保值增值。积极拓宽资金的投资渠道;加强监管,

控制风险,确保若干年后新农保制度能切实起到养老保障的功效。

(三)吸引青年农民参保是进一步推进新农保制度的关键

如前文所述,即将达到领取年龄的人缴存很短的年限就能领取新农保保险金。虽然这一政策给年龄大的农民带来了实惠,体现了使农民“老有所养”的原则,但是,长此以往这种方式也会给新农保基金带来压力。领取的人多,缴费的人少,势必影响新农保的待遇水平,进而影响其保障功能。吸引更多的青年农民参保,制定相应的奖励政策,从而扩大覆盖面和资金规模,才能建立一个有益于新农保运行的资金环境,更好地体现农村养老保险的互济性。

(四)新农保制度的缴费及给付的层次性难以体现,养老仍然需要其他制度的配合

在调研中也发现,尽管鼓励多缴费,80%的村民仍然只缴纳政策规定的最低费用,多缴多得的层次性并没有很好地体现出来。已领取新农保养老金的农民也认为,仅靠新农保养老金度过老年生活是不够的。事实表明,这些老年人仍然依靠来自国家、集体、家庭的经济支持。因此,如果按照目前这种“低水平,广覆盖”来定位新农保制度,那么仍需要重视国家、集体、家庭的其他经济支持。如果未来它可以发展成为一种我国农村居民主要依赖的养老制度(如同城镇退休职工对城镇职工养老保险的依赖),那么就应当努力提高它的缴费和给付水平。

### 注 释:

- ①北京劳动保障网. www.bjld.gov.cn, 2008-02-04.
- ②2006年北京市农村居民人均纯收入8620元,2007年北京市农村居民人均纯收入9559元。数据来源《昌平区2006、2007年国民经济和社会发展统计公报》及《北京市2006、2007年国民经济和社会发展统计公报》,详见北京市人民政府网站。
- ③数字源于世界卫生组织发表的《2007年卫生报告》,详见中国新闻网 www.chinanews.com.cn 2007-06-12

### 参考文献:

- [1] 姚远. 对家庭养老概念的再认识[J]. 人口研究, 2000, (9): 5-7.
- [2] 马泽春. 京郊农村养老服务的困境与出路[J]. 社会工作, 2008, (2): 31.

[审稿:张兵]

[编校:胡亭亭]