# “新农保”制度运行的结构性张力与可持续发展路径
## ——基于江苏省苏州市 W 区的实证分析

林晓兰
(上海应用技术大学 人文学院,上海 201418)

**摘要:** W 区的“新农保”制度是具有鲜明地方特色的实践创新,尽管在随后发展中与国家新农保政策进行了适度整合,但仍保留了浓厚的小统筹色彩。随着城乡社会保障一体化进程的深入推进,W 区“新农保”制度进入了城乡居民养老保险制度发展的新阶段。无论是解决制度本身的结构性问题,还是解决全面融入苏州一体化的现实问题,都离不开对制度兼容性、筹资机制、待遇水平以及基金可持续发展的调整。因此,努力实现政策统筹与制度并轨、财政支持与多元筹资、缴费激励与动态调整等三重结合,将是实现 W 区的“新农保”实践模式可持续发展的现实路径。

**关键词:** “新农保”; 制度实践; 结构性张力; 可持续发展; 城乡一体化
**中图分类号:** C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 579(2016)03 - 0127 - 08

# Structural Tension and Substantial Development Path to Operate the New - type Rural Social Pension Insurance
## ——An Empirical Study on W District of Suzhou City, Jiangsu Province

LIN Xiaolan
(College of Humanities, Shanghai Institute of Technology, Shanghai 201418, China)

**Abstract:** The New - type Rural Social Pension Insurance system of W district is a practical innovation with distinctive local characteristics. Despite of moderate integration with national policy of NRSPI in succeeding development, it has still remained the dense color of small overall plan. With the further advancement of the process of social security of integration of urban and rural areas, NRSPI system steps on a new development period of endowment insurance system of urban and rural residents. Whether the structural problems of system itself or the practical problems of integrating into Suzhou all - roundly depends on the compatibility of system, the financing mechanism, the insurance treatment level, as well as the adjustment of fund. Thus, how to achieve the three combination of policy co - ordination and system integration, financial support and multiple financing, and payment incentive and dynamical adjustment is the realistic path of substantial development of practical model of NRSPI.

**收稿日期:** 2016 - 01 - 16
**基金项目:** 国家社会科学基金项目“新生代农民工的身份认同研究”(编号: 14BSH038); 上海应用技术大学引进人才项目(2014YJ - 021); 上海浦东干部学院长三角改革发展招标项目“城乡发展一体化的保障机制研究”(编号: E101 - 9 - 1403)
**作者简介:** 林晓兰(1977 - ),女,江西宜丰人,上海应用技术大学人文学院讲师,社会学博士。研究方向为应用社会学、社会保障与社会政策研究。

**Key words:** New - type Rural Social Pension Insurance(NRSPI); institutional practice; structural tension; substantial development; integration of urban and rural areas

2014 年 2 月,《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》颁布,要求将"城居保"和"新农保"并轨,开启了全国意义上建立城乡居民基本养老保险制度的序幕。城乡居民基本养老保险制度的出台,标志着"新农保"制度迈入了城乡一体化发展的新阶段。在此过程中,并轨后的居民养老保险制度进一步的发展将面临着"新农保"遗留的内在结构性矛盾和外部挑战。本文以江苏省苏州市 W 区为个案,通过考察其从"新农保"到居民养老保险的实践历程,分析该制度运行的张力,提出完善居民养老保险的路径,为其他地区加快实现城乡养老保险一体化提供重要参照。

## 一、政策意涵与制度整合:W 区"新农保"的实践历程

"新农保"制度的建构是为了改变长期以来的二元分割格局,实现养老保险城乡全覆盖,体现制度的公平性。W 区[①]新型农村社会养老保险的探索先于国家政策文本的出台,经过多年的实践,W 区的"新农保"既实现了统筹衔接国家政策的目标,也保留了符合地区实际的特色,建立了全覆盖、养老待遇较高的城乡居民养老保险制度,不仅实现了城乡居民共享经济社会发展成果的目标,而且为推进城乡一体化奠定了重要基础。具体说,W 区"新农保"的发展大致经历了三个阶段:

1. "苏南农保"模式的先行探索

长期以来,受城乡二元体制影响,我国的基本社会保障并未延伸到农村。1992 年民政部印发《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,全面推行农村养老保险制度,但由于制度设计和保障水平的不合理,其成效甚微。在此期间,W 市(区)基本未按照基本方案要求开展工作,而是根据地区发展实际探索农村养老保险制度。截止 2003 年,W 市出台相关险种 12 个,参保对象 15.8 万。[②] 但由于这些保险多为补充性、单项性保险,其效果不尽如人意,难以突破以家庭为单位的传统养老模式,未能从根本上解决农民养老问题。

2004 年,为完善农村社会保障体系,W 市结合经济发展水平和社会发展现状,出台了《农村基本养老保险及被征地人员基本生活保障试行办法》(简称"农保"),遵循国家、集体和个人共同负担的原则,在全市农村实行"人人有保、征土必保"的农村养老保险制度,标志着农村基本养老保险制度正式建立。农保制度规定,农村居民从 16 周岁至 60 周岁(男)、55 周岁(女),依照城镇职工养老保险最低缴费标准的 50% 作为农村基本养老保险的月缴费基数,对参保人员实行市、镇(区)两级财政补贴的办法以鼓励村民参保,个人负担 40%,市、镇(区)两级财政各负担 30%。在随后的实践中,W 市相继出台了《无养老医疗保险城镇老年居民社会保障试行办法》《关于明确渔民参保问题的通知》《关于进一步完善农村基本养老保险办法提高城乡有关老年居民养老待遇的意见》,在保障对象覆盖面、待遇水平等方面不断优化,农村居民养老保障水平逐步提高。截止 2009 年,W 市农保在覆盖对象、基金来源、管理制度、业务操作和基层服务等方面开创了良好的局面,取得了显著的制度绩效,[①] 同时也为其他地区的实践提供了重要借鉴。

2. 新旧农保制度的统筹衔接

2010 年,W 市开始实施新型农村社会养老保险制度(简称"新农保"),并制定了《新型农村社会养老保险制度实施办法》。"新农保"基金仍由个人缴费、集体补助和政府补贴构成,其中个人缴费标准为 720 元/年,市、镇两级财政补贴 60 元/年。从制度设计的内容来看,W 市从 2004 年就开始探索的农保制度,从基本模式、覆盖范围、资金筹集、待遇计发和领取条件等方面与新农保制度基本一致,仅在个人

① W 区历史沿革简介如下:1992 年 2 月 17 日前为 W 县,之后撤县建市,2012 年 9 月 1 日撤市建 W 区。

② 参见 W 市劳动保障志编纂委员会《W 市劳动保障志(送审稿)》2013 年 8 月,第 315 页。

缴费标准、基金管理以及待遇调整等方面保留了地方特色，尤其是通过将每年用于参保人员个人账户补贴和基础养老金发放的资金列入财政预算，做实了农保个人账户，解决了统筹账户没有建立，个人账户资金受到挤占，甚至出现倒挂的问题。因此，在制度衔接上较为顺畅，顺利与新农保制度统筹整合。从制度实施效果来看，在财政大力投入和相关政策的支持下，农保的覆盖范围不断扩大，制度参保率已基本达到 100%，待遇发放率 100%，实现了“人人有保障”的发展目标。

3. 城乡养老保险的一体化实践

对处于快速城镇化和老龄化加剧发展的发达地区而言，通过农村养老保险接轨城镇养老保险，将劳动力年龄段农村居民纳入城镇职工养老保险，让非劳动力年龄段的农村居民享受与城镇居民一样的保障待遇，是打破以户籍为界限的二元结构，提高农村养老保障水平的最优路径。为此，W 区一直致力于构建城乡一体的养老保险制度的探索。

早在 2004 年，W 市出台《农村基本养老保险及被征地人员基本生活保障试行办法》时就预设了“农保”“土保”与“城保”衔接的通道，这为随后养老保险的接轨与并轨打下了基础。2009 年印发《农村养老保险接轨城镇养老保险实施意见》，开启了将劳动力年龄段被征地农民及在非农产业就业的本区农村劳动力纳入城保的城乡养老保险并轨工作。为进一步推动城乡养老保险的接轨，2012 年相继印发《居民养老保险制度实施办法》和《城乡养老保险并轨实施意见》，一方面，将原参加新型农村社会养老保险参保缴费及待遇享受的人员转入居民社会养老保险，农村养老保险缴费年限转为居民养老保险缴费年限，农村养老保险基金转为居民养老保险基金；另一方面，全力推动农村劳动力年龄段居民纳入城保体系的进程，将原有参加新型农保的未到龄人员纳入城保体系，并在保留原有折算等优惠措施的基础上，还将未征（使）用地的农村居民纳入范围，提前兑现土保置换的优惠政策。① 可以说，这种双管齐下的并轨举措打破了二元分割，加速整合了城乡碎片化的养老制度，保证了城乡居民享有平等的养老保险权益，为建立一体化的城乡养老保险体系奠定了基础。

## 二、运行张力与制约因素：W 区“新农保”实践的现实挑战

W 区的“新农保”制度是具有鲜明地方特色的实践创新，尽管在随后发展中与国家新农保政策进行了适度整合，但仍保留了浓厚的小统筹色彩。在快速城镇化、人口老龄化过程中，以及经济新常态和全面融入苏州一体化等多重挑战下，这种实践模式的弊端不仅体现在参保人群与享受人群的倒挂、待遇水平与保障能力的落差以及基金与财政收支失衡等内在结构性困境，也体现在了融入苏州一体化社会保障体系中的制度非兼容性、制度接轨成本高昂等客观问题。

1. 参保人群与享受人群的倒挂

参保人数是影响社会保险制度正常运行的基本因素。当前社会保险费的征缴都是采取一次性的趸缴，如果参保人数相对较少，大数法则失灵，有限的基金收入难以达到自身平衡。从 W 区新农保参保实践来看，一方面，随着 2008 年 W 市被纳入全省城乡一体化发展综合改革试点地区，新型城镇化发展的力度和速度不断加大，城镇化率持续攀升。快速城镇化的重要结果是，10 年间，W 市（区）户籍人口的城市化进入了加速发展时期，2005 年至 2014 年，人口城市化率增长了近 20 个百分点，劳动力和居民在城乡之间频繁流动并逐步向城镇聚集的特征更加明显。在此期间，为推进城乡社会保障一体化，提高农村人口社会保险的水平，W 区加快了农保、土保并轨城保的步伐，城镇人口的快速增长以及农保中从事纯农业的农保参保缴费对象主要集中在 40 岁以后的年龄段，低年龄段人员因为多数脱离农业生产而不再选择参加农保，而被纳入城保，这样农保参保人群逐年下降，参保规模自然萎缩。2009 年到 2013 年，农保参保人数由 90986 人下降到 27714 人，整体下降了 69.5%（见表 1），新农保参保人数呈急剧萎缩态势。

① 参见吴政办〔2012〕25 号，W 市政府办公室《关于印发 W 市城乡养老保险并轨实施意见的通知》，2012 年 3 月 21 日。

表 1 W 区新型农村养老保险参保情况(2004 – 2013)

| 年份 | 参保缴费人数 | 缴费标准(每月) | 比例 | 个人缴纳(元/年) | 参保补贴(元/年) | 领取养老金人数 | 待遇水平(元/月) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | – | 400 | 25% | 480 | 720 | – | 80 |
| 2005 | – | 400 | 25% | 480 | 720 | – | 81 |
| 2006 | 97736 | 400 | 25% | 480 | 720 | 90417 | 82 |
| 2007 | 85671 | 500 | 27% | 564 | 846 | 102881 | 92 |
| 2008 | 73453 | 500 | 27% | 648 | 972 | 107624 | 104 |
| 2009 | 90986 | 600 | 27% | 780 | 1164 | 109841 | 119 |
| 2010 | 53680 | – | – | 720 | 60 | 108359 | 140 |
| 2011 | 44697 | – | – | 720 | 60 | 110470 | 149 |
| 2012 | 36926 | – | – | 720 | 100 | 112140 | 171 |
| 2013 | 27714 | – | – | 780 | 120 | 112107 | 210 |

注:2012 年以前称新型农村养老保险,2012 年实行居民养老保险后称居民养老保险(因 W 区未建立"城居保",因此"居民养老金"本质就是"新农保");2004 年农保养老金待遇组成为基础养老金(80 元/月) + 个人账户养老金(按照参保人员个人账户全部储存额除以 120 计发)。

数据来源:根据 W 区人力资源与社会保障局内部资料整理。

另一方面,从享受人群的规模来看,从 2005 年开始,由于 W 区不断放宽农保养老补贴的年龄与人数限制,加之人口老龄化呈加速态势,到 2009 年底,直接享受农保基础性养老金的 70 周岁以上老人(含渔业村村民及残疾老人)达 23067 人,占 21%,因子女缴费而享受待遇的 62609 人,占 57%,直接享受养老补贴的人数占农保享受人数的 78%,截止 2013 年,领取人数共计 112107 人,达到参保缴费人数的 4 倍(见表 1)。由此可见,农保享受人群的刚性增长与参保人群的急剧缩小的客观现实,在较大程度上动摇了新农保实践的基础。

2. 待遇水平与保障能力的落差

W 区农村社会养老保险制度是执行"广覆盖、低门槛、低标准",以保障农民基本生活为基本原则,农村社会养老保险参保率达 100%,基本上实现了"应保尽保"的目标。然而与养老保险制度覆盖率相比,待遇水平却难以与之匹配,加之全面融入苏州社会保障进程的提速,更凸显待遇水平的差距。

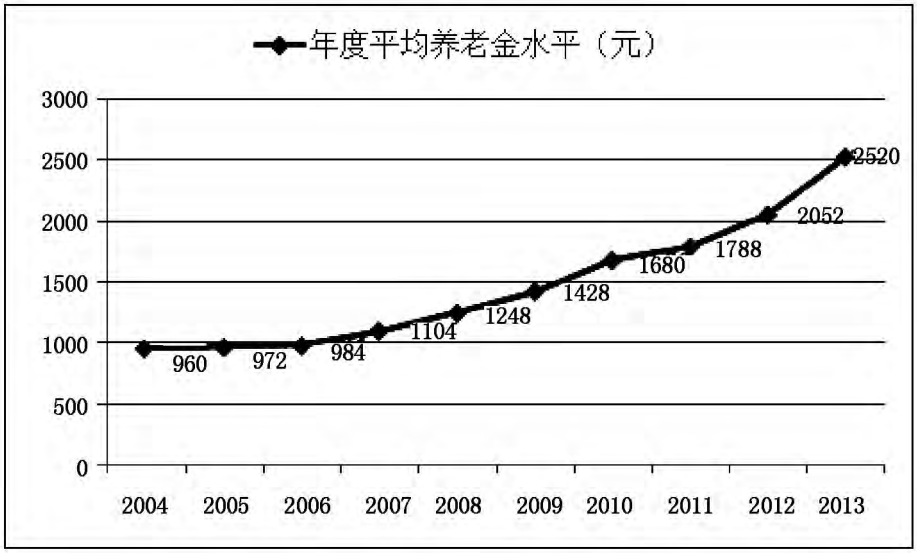



图 1 2004 – 2013 年 W 区新型农村养老保险年度平均养老金水平

尽管 W 区的农保待遇水平逐步提高,从 2004 年的 960 元/年到 2010 年的 1680 元/年再到 2013 年

的 2520 元/年,10 年间待遇水平增长 1.6 倍( 见图 1) ,但同期 2013 年底,企业职工基本养老保险退休人员基本养老金水平为 1428.7 元/月,且每年平均上涨幅度均超过 10% ,远远高于近年来的 CPI 指数和 GDP 增速。从两种保险的筹资与待遇比较,农村社会养老保险在筹资缴费工资基数上参照城镇标准的 50% ,但养老金的待遇只占城镇的 20% ,远不能体现公平性。与此同时,从生活保障能力来看,2013 年 W 区农民人均纯收入为 21436 元,人均生活消费支出为 15180 元。作为经济发达地区,受工业化、城镇化和市场化影响较大,农民生活成本偏高,农村养老金不到农村人均生活消费支出的四分之一,缺乏保障农村居民日常生活的功能。再者,目前苏州居民养老保险基础养老金待遇为人均 350 元/月,W 市的基础养老金标准为 220 元/月,与苏州养老待遇水平比较,差额为 130 元/月。因此,如何解决待遇水平的同城化将是 W 区面临的现实问题。

3. 农保基金与财政收支失衡

尽管 W 区在农保实施之初,就建立了“统筹账户和个人账户”结合的基金模式,但由于统筹账户一直没有建立,个人账户资金受到挤占,甚至出现倒挂现象,影响了农保基金的健康发展。2010 年起,在与新农保对接过程中,借机将用于参保人员个人帐户补贴和基础养老金发放的资金列入财政预算,从而解决了参保人员个人账户资金被挤占的问题,做实了农保个人账户。从数据来看,W 区新农保基金收入出现了持续增长的趋势,年均增长速度为 21% 。但从 2010 年至 2012 年,新型农村养老保险基金支出远远大于收入,当年结余分别为 - 12983 万元、- 2516 万元和 - 1219 万元,直到 2013 年当年基金结余才开始出现拐点( 见图 2) 。然而,随着全面融入苏州步伐的加快,居民养老基金和地方财政又将面临严峻挑战。

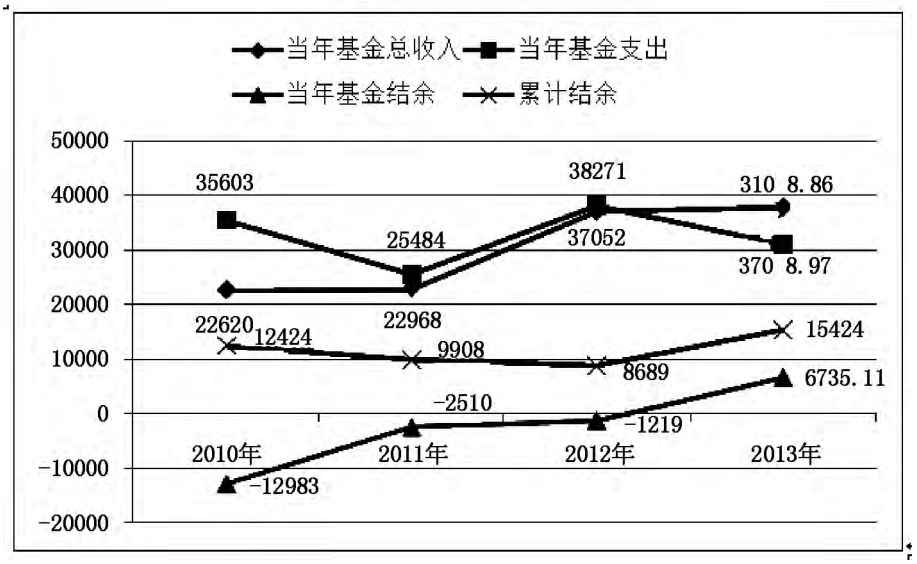



图 2　2010 - 2013 年 W 区新型农村( 居民) 养老保险收支情况

究其原因,一方面,从基金支出来看,由于参保与享受人群严重倒挂,2009 年以来,尤其是 2010 年至 2013 年,新农保参保缴费新增人数仅为 1020 人左右。随着人口老龄化的加剧,领取养老金待遇的人数不断增加,农保待遇持续提高,给基金带来了极大支付压力。另一方面,从基金收入来看,2009 年至 2012 年( 见图 3) ,随着农保并轨城保步伐加速,大规模农保人员和基金向城保转移,4 年间共计转移参保人员 7.6 万人,转移基金 6.3 亿元,加之原农保制度设计中缺少养老人员基础性养老金支出部分,其基础养老金实际全部由农保基金支付,导致农保基金收支严重失衡。不仅如此,随着全面融入苏州社保步伐的加快,接轨成本将进一步影响 W 区居民基础养老金的支付。据测算,假设苏州的基础养老金每年增长率为 10% ,W 区如计划 5 年达到苏州待遇水平,基础养老金年增长率需达到 22.7% ; 如计划 8 年达到苏州待遇水平,基础养老金年增长率需达到 17.8% ,居民养老保险基础养老金支出与 2014 年相

比,五年融入将累计多支出 30.14 亿元,年均多支出 3.77 亿元;八年融入将累计多支出 25.7 亿元,年均多支出 3.21 亿元(见表 2)。可以预见,新旧制度衔接与一体化并轨过程中产生的制度成本给地方财政带来巨大压力,如何弥补接轨的庞大成本缺口将是 W 区城乡居民养老保险一体化实践中不可回避的关键问题。

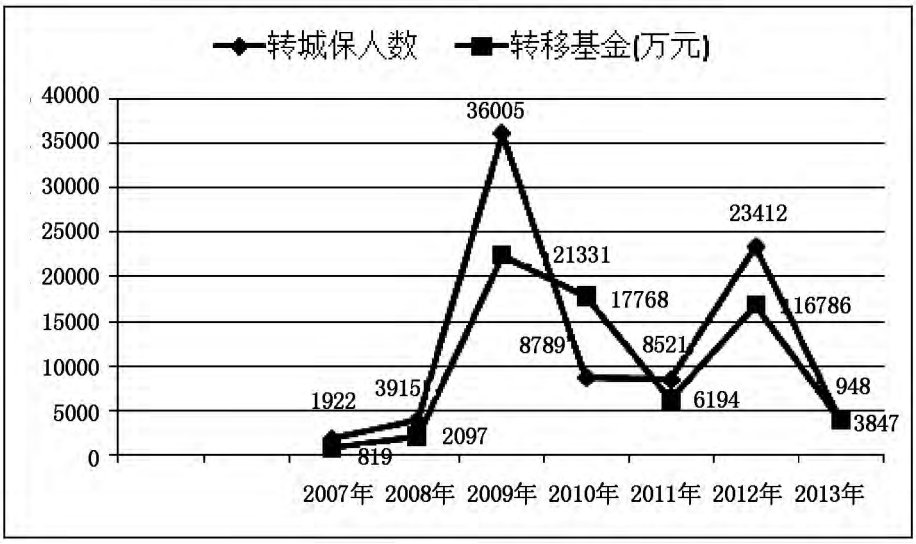



图 3 2007 – 2013 年 W 区农保转城保基金情况

表 2 W 区居民养老保险基础养老金调整预测

| 项目 / 年度 | 苏州标准(增幅 10%) | W 区五年融入苏州 | | W 区八年融入苏州 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 增幅 20.7% | 基金年支出 | 增幅 16.6% | 基金年支出 |
| 2014 | 350 元/月 | 220 元/月 | 2.89 亿元 | 220 元/月 | 2.89 亿元 |
| 2015 | 385 元/月 | 266 元/月 | 3.49 亿元 | 256 元/月 | 3.36 亿元 |
| 2016 | 424 元/月 | 321 元/月 | 4.21 亿元 | 298 元/月 | 3.91 亿元 |
| 2017 | 466 元/月 | 388 元/月 | 5.09 亿元 | 347 元/月 | 4.55 亿元 |
| 2018 | 513 元/月 | 468 元/月 | 6.14 亿元 | 404 元/月 | 5.30 亿元 |
| 2019 | 564 元/月 | 564 元/月 | 7.40 亿元 | 472 元/月 | 6.19 亿元 |
| 2020 | 620 元/月 | 620 元/月 | 8.14 亿元 | 551 元/月 | 7.23 亿元 |
| 2021 | 682 元/月 | 682 元/月 | 8.95 亿元 | 643 元/月 | 8.44 亿元 |
| 2022 | 750 元/月 | 750 元/月 | 9.84 亿元 | 750 元/月 | 9.84 亿元 |

资料来源:根据 W 区人力资源与社会保障局内部资料整理。

## 三、现实回应与策略优化:W 区“新农保”实践的可持续发展路径

随着 W 区城乡社会保障一体化进程的深入推进,“新农保”制度进入了城乡居民养老保险制度发展的新阶段。无论是解决制度本身的结构性问题,还是解决全面融入苏州一体化的现实问题,都离不开对制度兼容性、筹资机制、待遇水平以及基金可持续发展的调整。因此,努力实现政策统筹与制度并轨、财政支持与多元筹资、缴费激励与动态调整等三重结合,将是实现 W 区的“新农保”实践模式可持续发展的现实路径。

1. 政策统筹与制度并轨相结合

通过加快制度并轨解决养老保险制度的碎片化问题,是实现城乡养老保险一体化目标的基本前提。针对目前中央法规与地方政策之间的张力,制度整合首当其冲,必须采取科学统筹与适时转轨相结合的制度整合策略,把握好统筹与转轨的方向、力度与节奏。[2]

从制度演进的历程来看，W 区的新农保实践是基于区域特点基础上的制度创新。在 2010 年贯彻国家新农保政策，实现制度优化的同时，仍然保留了自身特色。以缴费标准为例，目前苏州居民养老保险个人缴费标准有四个档次，政府对参保人员个人缴纳居民基本养老保险费实行差异化的补贴标准，而 W 区目前的个人缴费标准为每人每年 1000 元，参保补贴每人每年 200 元。不可否认，这种单一的缴费标准在预防缴费逆向性选择，保证农民养老金水平基本均等方面起到了较好的效果，但也留下了制度并轨的不兼容问题。因此，在全面融入苏州社保的进程中，W 区的当务之急是整合目前的多元、多轨养老保险制度，寻求不同制度养老保险的同构性。[3] 一方面，要开展调研，进行 W 区、苏州两地居民养老保险政策差异的梳理和测算工作，制定 W 区社保纳入苏州市级统筹的制度、管理、经办和信息化的总体实施方案。另一方面，在梳理两地居民养老保险差异的基础上，继续调整政策，逐步取消地方特色做法，在居民养老保险的政策规定、执行标准、经办管理、折算方式、待遇结算等制度与政策的设置上做出调整，消弭两地在筹资、待遇方面的政策差异，形成统一的制度框架，为全面对接奠定基础。

2. 财政支持与多元筹资相结合

从国外农村社会养老保险制度的发展经验看，政府财政的大力补贴是农村社会养老保险资金的主要来源，也是其建设和可持续发展的关键。从 W 区的制度实践来看，从农保到新农保再到城乡居民养老保险制度的建立并取得显著成绩，都离不开地方财政的大力支持。然而，随着经济进入新常态，加之宏观经济形势影响，企业参保意愿受到影响，规避、拖欠甚至不交保费问题突出，造成欠费现象空前严重，加之接轨苏州社保的较大成本缺口，将给地方财政带来较大冲击，可想而知，这将严重影响财政对养老制度的支持力度。从国外的实践经验来看，为了防止扩张性财政支持导致财政入不敷出的风险，陷入进退两难的尴尬境地，许多国家采用以财政为主体的多元化筹资机制，不仅降低了财政风险，也为农村社会养老保险制度的可持续运行提供了强有力的财力支持。[4]

因此，从基金可持续发展角度来讲，要拓宽筹资渠道和筹资来源，采用多种方法筹措资金，应对人口老龄化、经济新常态对基金平衡带来的压力。首先，强化政府责任，切实加大财政投入，通过完善公共财政制度，调整和优化财政支出结构，提高社会保障支出占财政总支出的比重。其次，完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，从土地出让收益入手，在原有经营性用地拍卖收入和工业用地出让收入基础上，增加工业用地收益分配社会保障的支出份额，并增加商业用地拍卖用于社会保障的比例，将这些投资收益按倾斜比例补充农保基金。最后，发挥财政杠杆调节作用，利用税收优惠政策等手段引导和鼓励企业和个人捐款，弥补财政和个人缴费投入不足的问题。

3. 缴费激励与动态调整相结合

养老保险制度的统筹发展，不能局限于制度与管理的形式统一，而更应该强调待遇水平的接近，缩小待遇差距，提升养老保险制度的公平性。[5] 实践证明，提高农保待遇水平不仅是衡量制度公平性的重要指标，更是构建长效筹资机制的重要一环。从现有农保待遇构成来看，提高待遇水平，既离不开财政的支持，也离不开个人缴费，两者缺一不可。因此，必须从个人缴费和基础养老金待遇动态调整两个方面着手。

为追求养老待遇的公平性，W 区的新农保一直采用单一缴费标准，这种方式在一定程度上避免了逆向选择的问题，却在很大程度上未能体现多缴多得的原则。与此同时，它的缴费年限养老金实施较迟，直到 2014 年 7 月才正式执行，未能较好体现长缴多得的优势。因此，对 W 区来讲，要兼顾公平与效率，首先要强化缴费激励机制。应遵循公平与效率相结合、权利与义务相对应的原则，从对接苏州居民养老保险出发，参照苏州居民养老保险个人缴费标准每人每年 1200 元、1680 元、2160 元、2400 元的四个档次以及差异化补贴标准，尽快设计多元化缴费标准和相应补贴标准方案，强化养老待遇水平与缴费年限与缴费金额相挂钩的参保缴费激励约束机制。其次要构建养老金动态调整机制。为解决差异化缴费标准可能产生的逆向选择和养老金替代率稳定性等问题，[6] 应配套建立比例费率制的缴费标准和补贴标准，可实行以农民人均纯收入为缴费基础的自动调节机制，缴费标准按照上年度农民人均纯收入平

均水平的级差比例划分参保档次[7],并根据不同的缴费档次,实行梯度补贴,逐步建立起常态化的养老金调整机制。

## 四、结语

自 2009 年国家"新农保"试点推行和全面推开以来,"新农保"制度遵循"保基本、广覆盖、有弹性、可持续"的原则,通过扩大制度覆盖面和提高养老待遇,不断发挥制度的公平与普惠优势,并与家庭、土地等方式相配合,共同构筑起保证农村居民养老的制度屏障,取得了显著的成效。然而,随着养老保险制度的深入发展,这种基于户籍和二元体制等身份差别建立的"碎片化"制度,引发社会保险制度发展的严重不均衡,成为养老保险可持续发展的桎梏。因此,城乡居民养老保险政策的颁布,成为全面破除二元体制障碍,体现养老保险制度公平性,实现养老保险城乡一体化的新起点。

城乡居民养老保险制度是在"新农保"和"城居保"基础上的制度并轨,在此过程中,旧制度中存在的诸多结构性问题仍将嵌入新制度,影响制度的有效运行与功能发挥。就 W 区而言,从"新农保"到"城乡居民养老保险"的实践探索均早于国家进度,从制度整合和优化来讲,这种先行先试不仅反映了地方政策回应现实挑战的局限性,更暴露出"新农保"制度本身的结构性缺陷。因此,以率先完成制度并轨与整合的 W 区为例,回顾其"新农保"制度建构与转型的实践历程,分析其运行存在的张力以及应对策略,可为刚启动城乡居民养老保险一体化实践的地区提供一定的启示。

参考文献:

[1] 杨发祥. 新型农村社会养老保险制度的制度建构与实践策略——基于江苏省 W 市的实证研究[J]. 社会科学,2010,(12).

[2] 杨发祥. 新型农村社会养老保险制度的实践模式及其优化策略[J]. 学术界,2010,(7).

[3] 席 恒,翟绍果. 更加公平可持续的养老保险制度的实现路径探析[J]. 中国行政管理,2014,(3).

[4] 宫晓霞,崔华泰,王 洋. 财政支持农村社会养老保险制度可持续发展:国外经验及其启示[J]. 经济社会体制比较,2015,(2).

[5] 王延中,龙玉其. 社会保障城乡统筹发展四论[J]. 行政管理改革,2014,(8).

[6] 郭光芝,杨翠迎,冯广刚. 国家新农保制度中政府财政责任的动态评估——基于国际经验的比较分析[J]. 人口与经济,2014,(2).

[7] 邓大松,薛惠元. 新型农村社会养老保险替代率精算模型及其实证分析[J]. 经济管理,2010,(5).

(责任编辑:戴利朝)