

农村社会养老保险制度变迁、 现存短板与实践进路

——基于共同富裕目标前景的审思

文元全¹ 马鑫旺¹ 高红²

(1.大连海事大学,辽宁 116026;2.黑龙江大学,哈尔滨 150080)

内容提要:实现全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求,共同富裕的目标前景对农村社会养老保障制度提出了新的要求。在回溯农村社会养老保障制度变迁历程,探析其制度存量基础上,按照“目标—短板—实践进路”的逻辑思路审思当下新农保制度模式存量基础与共同富裕目标前景的差距,可知现行农村社会养老保险制度存在物质保障能力低、城乡及区域间养老金水平差距大和制度建设水平不足的短板。本研究提出适度提高农村居民养老金水平、合理调节城乡及区域间养老金水平差异、完善制度建设水平三条实践进路建议,以期实现农村养老物质保障层面的公共服务均等化,推动共同富裕目标的实现。

关键词:农村社会养老保障制度 制度变迁 共同富裕 基本公共服务均等化

中图分类号:F840.67 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)04-0086-11

一、问题的提出

第七次全国人口普查数据显示,中国60岁及以上农村老年人口超过1.21亿,且人口老龄化呈现加速趋势。^[1]因城乡二元差异和经济社会发展的客观实际境况,农村传统的土地养老和代际间养老模式作用缩减,难以满足当前农村老年农民群体养老的物质层面需求。^[2]面对未来生活难以预知的潜在风险,农村老年农民群体作为当今全体社会成员的一

个重要组成部分,其享有获得一定程度社会保障以抵御潜在养老风险的权利,国家和政府理应构建、推行与完善面向农村老年农民群体的社会养老保障制度。^[3]新中国成立至今,农村社会养老保险制度从无到有而后几经变迁^[4],数十年的农村社会养老保险制度实践历程受到了学界的高度重视,研究成果颇丰。当前在中国知网(CNKI)上搜索“农村社会养老保险制度”“农村社会养老保险”等主题或关键词,可检索到的各类文献总数已有三千余篇之

[收稿日期]2023-09-18

[作者简介]文元全,博士,公共管理与人文艺术学院教授,研究方向为公共管理;马鑫旺,公共管理与人文艺术学院公共管理专业研究生,研究方向为公共管理;高红,博士,政府管理学院教授,研究方向为公共经济政策。

[基金项目]黑龙江省哲学社会科学规划项目(编号:22GLH062)。

多, CSCI来源期刊和北大核心期刊级别文献可检索到一百余篇。^[5]已有文献研究了农村社会养老保险制度在不同历史发展时期遵照的制度结构模式与其内生逻辑。对其价值认同及执行层面的制度政策工具选择进行理论层面剖析, 相关文献研究表明, 农村社会养老保险制度结构模式在时间序列上经历了新中国成立初期中央权威的内输入模式、改革开放初期政府主导的精英主义模式和新世纪以来多元共治的公共治理模式三种模式, 始终贯穿着权力配置上控权与赋权的“调控型”内生逻辑^[6]; 三种不同模式切换的过程中其价值认同也发生了“平均主义价值认同→效率优先价值认同→公平可持续价值认同”的转变^[7]; 制度政策工具选择上采取了央地政府间优化合作协议、农村集体优化管制以及农民群体自身优化支持的工具组合。^[8]在农村社会养老保险制度执行效果上, 学界将研究聚焦于制度时效性强、追踪调查访问与指标数据可得性较高的新型农村社会养老保险制度(以下简称“新农保”)模式上, 运用一系列实证研究方法探析了新农保制度模式在农村老年群体个人收入增长^[9]、劳动供给变动^[10]、身体健康状况改善^[11]、消减贫困^[12]、消费与储蓄观念与行动变化^[13]、养老模式嬗变和隔代照料儿童意愿变化等指标变量上所产生的福利效果。^[14-15]新农保在2014年与城镇居民养老保险制度合并为“城乡居保”制度模式一直运行至今, 学界对该制度运行中存在的问题也有所关注, 这部分研究多围绕养老金额度低、资金管理水平不足、参保意愿及参保率下滑等方面展开并提出相应对策建议。^[16-18]

由前述可知当前学界关于农村社会养老保险制度的研究主要体现在三个层面: 一是关于农村社会养老保险制度构建与变迁逻辑的理论研究, 二是对现行新农保制度模式执行效果的实证研究, 三是

关于现行的新农保制度模式现存不足予以针对性完善的策论性研究。学界已有研究对农村社会养老保险制度理论与实务领域均进行了深入研究, 并对本研究提供了参考借鉴。农村社会养老保险制度作为促进农村老年农民群体实现“老有所养”的一项重要公共基本服务^[19], 现暂缺将其与共同富裕——社会主义的本质要求相关联的研究。因此, 本研究拟尝试填补共同富裕目标前景下农村社会养老保险制度的研究空白, 通过分析农村社会养老保险制度“存量”基础, 探寻其制度变迁历程与逻辑理路, 审思农村社会养老保险制度短板, 并针对性地提出发展完善的“增量”实践进路建议。

二、农村社会养老保险制度变迁及逻辑理路探析

(一)农村社会养老保险制度发展变迁历程

新中国成立后, 党和国家即对农村老年农民群体的养老问题予以关注。1954年宪法第九十三条明确规定:“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候, 有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业, 并且逐步扩大这些设施, 以保证劳动者享受这种权利。”这为党和国家从无到有创办农村养老保险制度提供了法理上的根本遵循。计划经济时期, 在社会主义意识形态指导下, 政府逐步建立起以平均主义为价值理念导向的“国家主导型”养老制度模式。^[7]依托新中国成立以来农村五保供养制度, 于1958年颁布《全国农业发展纲要》, 明确对农村老年农民群体采取集体与家庭共同对其提供养老保障的制度模式^[4], 五保供养制度一并提供农村老年农民群体所需的物质、医疗、照料等养老保障服务。1962年党的八届十中全会颁布实施的《农村人民公

社工作条例(修正草案)》第三十六条规定:“生产队可以在总收入中,扣留一部分资金作为集体社会保险和集体福利事业公益金。”此项规定再次成为农村社会养老保险制度的创立与探索的“政策原汤”。改革开放后,农村社会养老制度价值取向逐渐转变为效率优先,兼顾公平。^[17]为弥补农村推行“家庭联产承包责任制”致使农村集体在经济上养老保障功能弱化带来的保障能力裂隙,党和国家根据新中国成立后农村五保制度实践积累的有益经验,在养老物质经济保障层面逐渐探索推行农村社会养老保险制度模式,即先行自我缴纳储蓄,政府和集体对保险基金予以补贴,农民到龄后按月领取一定额度保险金的模式。^[16]经过对1978年—1990年的苏南农村养老模式试点的经验总结与制度设计发展铺垫,1991年6月民政部制定了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》并于次年(1992年)正式施行。当时的农村社会养老保险(以下简称“老农保”)采取村民按自主选择的缴费档次进行自我积累的个人储蓄模式,由县级政府调拨乡镇企业利润和集体补助作为补贴来源,到龄农民每月领取一定额度保险金,以县为单位对老农保基金进行统一管理。由于1997年—1998年亚洲金融风暴、央行被迫降息、全国特大洪涝灾害以及政府换届等内外因素冲击,老农保被迫于1999年停滞,不再办理接收新业务。^[16]进入21世纪后,农村老年农民群体的养老保障诉求随着人口老龄化加剧、乡村劳动力持续外流而有增无减,党和国家对农村老年农民群体的社会养老保障需求予以重视并逐步探索新的农村社会养老制度模式。2006年1月劳动和社会保障部选取了北京、山东等7个省(区、市)内的8个县区启动新型农村社会养老保险政策的试点工作,2009年在全国范围内正式推行新农保制度模式。新农保采取

按年份自主选择缴费档次的“基础养老金+个人账户”的统账结合模式,由中央财政、地方财政以及有条件的村集体进行补贴,到龄农民按月领取对应额度的保险金。试点初期由县级单位对筹集资金进行管理,并规定正式实行新农保制度模式后逐步将筹集资金提高到省一级单位进行管理。为逐步消除在养老保障水平上的城乡二元差异,2014年将新农保制度模式与城市居民养老保险制度(后简称“城居保”)合并为城乡居民基本养老保险(以下简称“城乡居保”)并沿用至今(见图1)。

(二)农村社会养老保险制度变迁的逻辑理路

一项制度的变迁与其制度供给、制度需求和社会主流观念意识休戚相关。纵观新中国成立后的农村社会养老保险制度发展变迁历程,农村社会养老保险制度变迁的供给因素包括政府为缩减城乡二元社会保障水平的差异,通过施惠于农村老年农民群体来提高政府公信力的自上而下行为动机,以及农民老年群体出于自身健康状况、养老观念以及社会公平感知等因素推动,自下而上提出提高养老保障水平、变革原有社会养老制度的期望诉求^[20-21];需求因素包括土地养老与代际间家庭养老保障功能弱化、人口结构日趋老龄化加深了农村老年农民群体对社会养老保障的需求程度。^[22]农村社会养老保险制度变迁的特点是次数多、周期较短以及表现形式复杂,贯穿其始终的观念意识为社会主义意识形态以及传统文化中的“仁、义”理念,存在着“试验—试点—渐进式全国推广”的制度变迁模式路径依赖(见图2)。^[20]

改革开放以来,农村社会养老保险制度变迁存在着“间断——均衡”的特征,具体表现为1978年改革开放以来,老农保制度模式由于制度图景不明晰、政策场域变革以及焦点事件的触发等原

因导致出现两次间断期,其实质是不同历史发展时期的政治、经济、文化与自然条件等因素的影响

范围能力强化抑或不同因素冲突碰撞所致。^[16]“间断—均衡”过程可细分为四个阶段^[23](如图3):老

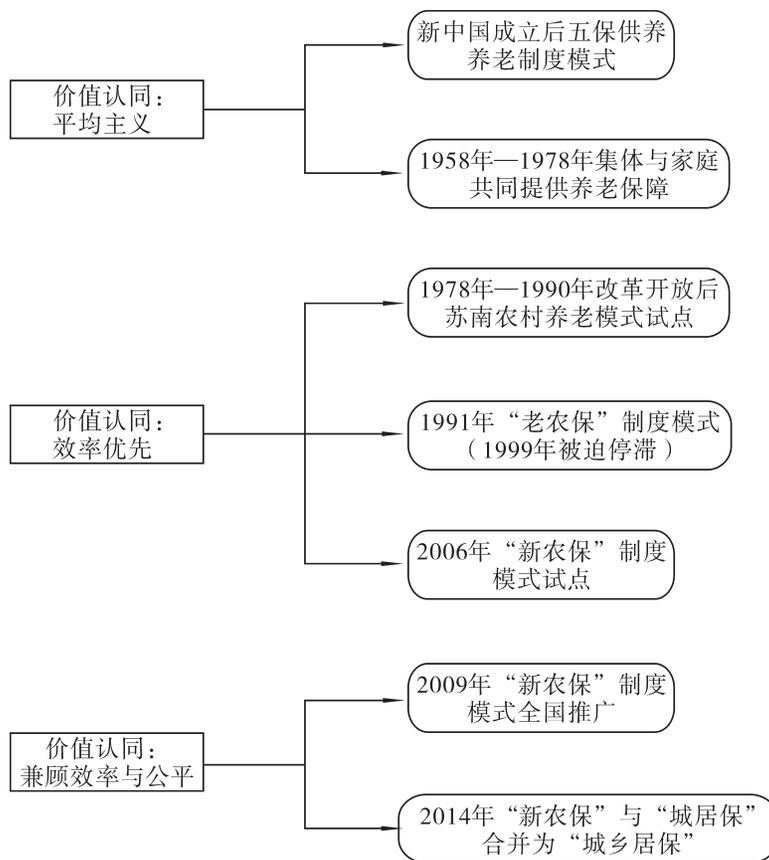


图1 农村社会养老保障制度发展变迁历程及价值认同

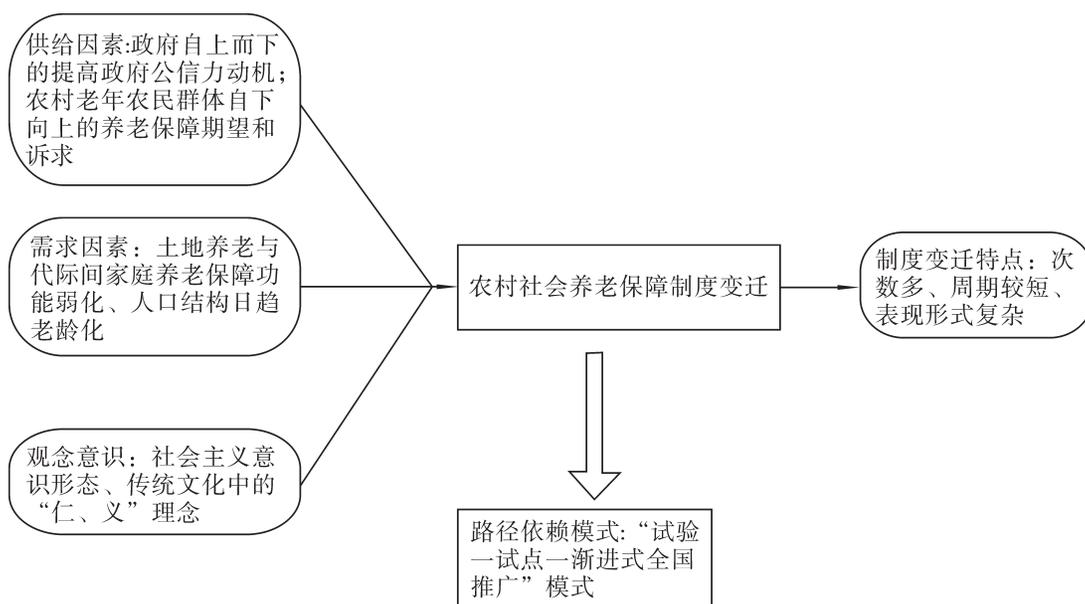


图2 农村社会养老保障制度变迁逻辑构成

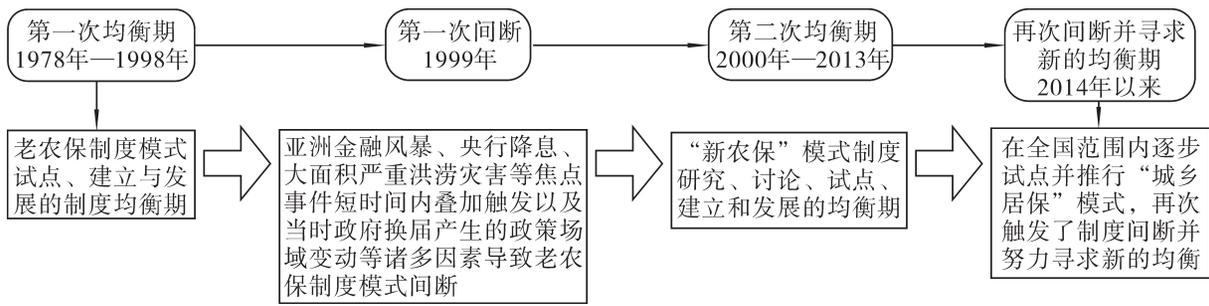


图3 农村社会养老保险模式的“间断—均衡”过程

农保制度模式试点、建立与发展的制度均衡期（1978年—1998年）；老农保制度模式间断（1999年）；“老农保”模式停滞，“新农保”模式制度研究、讨论、试点、建立和发展形成了新制度的均衡期（2000年—2013年）；基于中央决心、财政支持、社会共识和农村老年农民群体对“老有所养”的殷切期盼等制度图景变化，推行了旨在消减城乡养老保障水平二元差距的城乡居保模式，在全国范围内逐步试点并推行（2014年），遂实现了农村社会养老保险制度的新均衡。^[16,23-24]

农村社会养老保险制度发展到新农保制度模式及后来的城乡居保模式时，为吸取老农保制度模式停滞的经验教训而维持当前农村社会养老保险制度模式有效运转，需要引入长期稳定的财源予以支持，故对新农保和城乡居保制度模式引入财政补贴成为党和国家的试验选项。理论界也对其可行性进行探讨，有学者运用多源流分析框架对引入财政补贴这一做法加以论证^[25-27]，研究发现新农保与后来的城乡居保财政补贴发生的问题源流为：日渐发展的市场经济冲击了传统的家庭代际养老与土地养老模式，农村老年人养老风险呈现加剧态势；老年农民群体作为社会群体中较为弱势一方，总体上收入少且波动大，可供自主缴纳养老保险的经济基础薄弱，农民群体对农村社会养老保险制度信任度不足。政策源流为中山市、宝鸡市等地方政府对

老农保进行财政补贴的地方层面成功实践经验与理论界对财政补贴农村社会养老保险制度可行性的验证。^[26]党的十六届六中全会提出“构建社会主义和谐社会”的重要表述以及农民群体对老农保模式养老金水平低、后期发展停滞产生不信任的集体情绪与民意表达构成了财政补贴农村养老保险制度的政治源流。^[28]当三个源流汇聚在一起时，2009年新农保模式的试点开启了财政补贴农村社会养老保险制度的政策之窗。

综上，农村社会养老保险制度历经脱胎于“五保供养”制度全能混合式养老保障供给的长期实践、改革开放后从无到有的数次制度变迁，因循不同历史时期经济社会约束条件的更迭而产生技术工具及价值认同等制度图景层面的嬗变。具体而言，新中国成立后，依照平均主义价值认同创设了当时的农村社会养老保障制度，采用了政府全能主义的社会福利单方供给模式的制度技术工具，但因当时社会生产力水平有限及经济发展水平较低的现实情境，实质表现形式为一种生存型的、较低水准社会养老保障，其物质保障水平受到低效率、高替换率等约束条件限制。^[7]改革开放后到新农保出台前实行了以效率优先为价值认同的社会统筹型的老农保模式，制度技术工具上选择了国家责任有计划收缩、个人和集体逐步缴纳积累进入的社会统筹模式，但也存在城乡养老保险保障待遇水平相差

悬殊、制度运行实际效率较低等约束条件限制。^[17]新农保制度模式吸取了老农保模式停滞的经验教训,在价值认同上兼顾效率和公平,制度技术工具上重新加强了国家和政府责任担当,在个人和集体逐步缴纳积累的基础上对新农保模式予以财政补贴,弥补老农保模式资金可持续维度上的缺陷;在合并为“城乡居保”后,养老保险制度建设打破了城乡二元分立的壁垒。

三、共同富裕目标前景下农村社会养老保险制度应然与现存短板

(一)共同富裕目标前景下的农村社会养老保险制度应然

实现共同富裕是一个渐进且持续的动态过程,党的十九大报告提出到2035年基本实现社会主义现代化强国,到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。后又在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出2035年“全体人民共同富裕取得更为实质性进展”;党的二十大报告进一步阐述社会主义现代化本质要求是实现全体人民共同富裕。共同富裕目标前景不仅要求将我国经济社会发展成果与全体人民共享并落到实处,逐步实现囊括全体人民的物质上的富裕;同时也强调共同富裕不是整齐划一的平均主义,是以持续、均衡、渐进的方式逐步缩小不同社会阶层、不同区域及城乡间的差距,在实现共同富裕过程中使全体人民获得参与上的机会公平、过程公平,最终实现全体人民全面发展的终极社会目标。^[29-30]

共同富裕从“使命应然”变成“社会实然”需要切实可行的媒介和路径,推进基本公共服务均等

化、完善基本公共服务体系为实务界和理论界共同洽和的实现共同富裕的基础性媒介和路径选项^[31],以基本公共服务高质量发展、健全现有基本公共服务体系来解决城乡间、区域间发展不平衡不充分的问题,最终实现城乡间、区域间资源配置的公平性、可及性和可持续性,最终使得全体人民可享受到大致相等的基本公共服务(结果公平),实现高质量的基本公共服务均等化以促进共同富裕目标前景的实现。^[32-33]因此,作为农村社会“老有所养”物质保障领域基本公共服务的重要制度基础,农村社会养老保险制度应将共同富裕所包含的富裕、可及、公平、正义、均衡、渐进与可持续性要素内核嵌入其兼顾效率与公平的价值认同中,以共同富裕目标前景要求为标准,尊重并切实保证农村老年农民群体的获得感。在富裕、可及性维度,应坚持“尽力而为,量力而行”的原则方针^[34],守住不发生规模性致贫返贫底线,降低农村老年居民相对贫困的脆弱性,提高养老金发放水平,尽可能地满足农村老年农民群体日常生活开销需求,为农村老年农民群体提供“老有所养”所需物质基础,使经济社会发展成果与农村老年农民群体更加充分地共享,为其实现共同富裕提供“基础分”;在公平、正义、均衡的维度,养老物质保障应在制度供给上逐步缩小城乡间、区域间的农村养老保险物质保障水平差距,加强城乡统筹、区域一体化建设,逐步推进农村养老物质保障领域基本公共服务均等化,使得农村老年农民群体的养老金供给替代率水平大致与城镇相等,东中西部及区域内部间养老金水平差距显著缩小;在渐进与可持续维度,鉴于实现共同富裕目标前景“分两步走”宏观规划中2035年、本世纪中叶两个重要时间节点的进度要求,农村社会养老保险制度要完善制度建设,优化政策工具组合,强化制度可持

续性,在实现共同富裕目标前景长跨度周期中,持之以恒地为农村老年群体提供养老物质保障。

(二)现存短板

共同富裕目标前景下制度应然对标,当前农村社会养老保险制度尚存差距与短板。

首先,在富裕、可及性维度上,为增强全体人民在经济社会发展过程中的获得感,各项基本公共服务应至少达到“保基本”的应然水平,农村社会养老保险制度物质养老保障能力理应如此。目前我国农村老年农民群体收入单一,较难获取资产性收益,在土地养老和家庭养老保障能力逐渐弱化的现实情境下,农村社会养老保险制度提供的养老金作为其重要收入来源,需要承载支付农村老人日常生活所需开销的重担^[35]。农村居民基本日常生活开销包括衣食住行、通讯及生活必需物品等方面的消费支出,考虑数据可得性,据《中国统计年鉴》统计数据,2022年全国农村居民在基本日常生活开销人均均为13016元/年(其中食品烟酒5485.4元/年,衣着864元/年,居住3502.5元/年,交通通信2230.3元/年,生活用品及服务933.8元/年),而2022年城乡居保发放养老金共计4044.3亿元,实际领取人数为16464.2万人,全国农村社会养老保险金人均仅为2456.4元/年,不足基本日常生活开销的1/5,经测算全国除上海(人均18620.7元/年)、北京(人均17398.4元/年)外,包括经济较为发达的天津(人均6193.9元/年)、江苏(人均3964元/年)、浙江(人均5200元/年)、广东(人均3374.5元/年)等东部沿海省市在内的其余省级地方养老金水平均不能支持农村老年农民群体满足日常基本生活开销需求,可见现行农村社会养老保险制度提供的物质保障水平仍较为有限,尚未达到其制度初衷宗旨中的“保基本”要求,距离共同富裕目标前景下农村社会养老

保险制度关于物质保障水平的富裕、可及性维度上制度应然标准相差甚远。

其次,在公平、正义、均衡维度,农村社会养老保险制度养老金水平在城乡间、区域间差距依旧明显,距离使全体人民在养老物质保障领域“享受到大致相等的基本公共服务”的结果公平目标相差甚远。在城乡养老金水平对比上,新农保与城居保合并为城乡居保制度模式后打破了城乡居民在养老保险制度上的城乡二元制度性壁垒,实现了参与机会城乡平等,但根据人力资源和社会保障部农村社会养老保险司公布的数据,截至2019年底,参与城乡参保人数总计达53266万人,城镇非就业居民参保仅为2300万人,占全部参保人数的4.4%,超过95%参保人员为农村居民^[36]。这说明在城乡居保制度运行后,城镇居民依旧以参加城镇职工基本养老保险制度为主,农村居民占参保绝对多数的城乡居保制度模式仍将体现农村地区的养老保险制度总体情况,城乡间养老保险制度保障水平差异仍然是城镇职工基本养老保险制度与城乡居保制度模式养老金发放水平的差异。根据《中国统计年鉴》数据,2022年城镇职工基本养老保险发放养老金共计59034.7亿元,实际领取人数为13644万人,人均领取43267.9元/年,直观上是农村人均养老金水平的17余倍。有鉴于城乡经济社会发展水平的差异,引入养老金收入与在职工资收入之比的养老金相对供给替代率指标衡量城乡养老金水平差异更为合理(学界一般将农村居民人均可支配收入作为测算农村社会养老保险金替代率的收入基数指标^[37-38]),《中国统计年鉴》给出2022年城镇居民在岗就业人员年平均工资收入为92492元/人,当年城镇职工基本养老保险供给替代率46.8%;2022年农村居民人均可支配收入为2万元,城乡居保模式下农村社会

养老保险供给替代率为12.2%，只有城镇养老金供给替代率水平的1/4上下，就供给替代率水平而言，城乡养老金水平依然差距巨大。

在不同区域间农村养老金水平对比上，东部地区与中西部地区养老金水平差异明显，且区域内部相邻省（区、市）间养老金水平也呈现参差不齐情况。2022年农村养老金水平最高的两个省级地方为东部地区的上海和北京，两地的人均农村养老金发放水平为18620.7元/年和17398.4元/年；农村养老金水平最低的两个省级地方分别为中部的吉林和西部的贵州，两地的年均农村养老金发放水平为1594.4元/人和1626.0元/人，省级地方最高和最低的年均养老金水平相差超过10倍。区域内部之间相邻省（区、市）也存在较大差异，在东部地区，与上海临近的江苏、浙江养老金水平相差数倍；与北京临近的天津、河北养老金年均发放水平为6193.9元/人和1668.6元/人，长三角、京津冀区域内养老金水平均呈现显著差异，特别是河北省，其养老金水平竟接近全国最低省（区、市）地区水平。在中西部地区，与吉林接壤的黑龙江养老金年均发放水平为2131.2元/人，为吉林养老金水平的1.3倍；与贵州接壤的云南养老金年均发放水平为1840.8元/人，为贵州养老金水平的1.1倍。上述多地养老金水平数据表明不同区域间养老金水平差异高低相差悬殊，经济社会发展条件相近的接壤省（区、市）也存在明显差距。正如沈毅的研究论述：现行的城乡居保仅仅是“新农保”和“城居保”的制度合并，没有解决农村社会养老保险保障效果差、保障水平存在地区差异等问题。^[39]

再者，从渐进与可持续维度，在实现共同富裕目标前景“两步走”长跨度时间周期的宏观背景下，现行农村社会养老保险的制度建设水平有待提高，

政策工具有待优化。在资金管理方面，用于农村社会养老保险制度的专项基金在诸多省（区、市）依然由县级部门统筹管理，其管理层级、相关人员管理能力水平、外部与自我约束监管水平均有待提高，这导致了农村社会养老保险专项资金管理出现信息层级间传导失真、监管不到位乃至缺失、运营收益低等问题，甚至还存在挪用、贪污专项资金等违法犯罪现象^[40]。且地方政府在现行农村社会养老保险制度“多缴多得、长缴多得”的财政补贴激励机制设置合理性不足，多数地方政府难以做到对“长缴”“多缴”农民进行有效、客观、持续的财政补贴激励机制，致使多数参保农民选择缴纳100元—200元低档次的缴费金额，进一步影响农村社会养老保险专项基金运行的可持续性^[41]。地方政府为提高农村社会养老保险制度的参保率，增设了代际间“捆绑”缴纳的准入门槛限制，现行农村社会养老保险制度和以往农村社会养老保险制度模式一样，具有“强政府”主导支配属性^[7]，集体和个人缺乏有效的意见反馈和退出机制，叠加保障水平不足、资金管理上的漏洞等负面因素，使得现行农村社会养老保险制度模式的实际效果与宣传上存有差距。这造成农村适龄农民参保意愿下降，部分地区出现了参保率下降的情况。

四、共同富裕目标前景下农村社会养老保险制度实践进路

（一）适度提高农村居民养老金水平

现行农村社会养老保险制度养老金额度发放标准过低已成为共同富裕目标前景下实现农村“老有所养”物质保障的现实性短板，理应在“尽力而为、量力而行”的原则方针指导下加大财政补贴力度，合理分配中央和地方财政负担比重，适当提高

养老金发放额度,尽可能满足农村老年农民群体日常消费需求。已有研究按照适应性预期原则选用多年期农村居民日常基本生活消费支出为基础面板数据进行仿真测算,预测在2030年前不论中央还是东中西部地区地方政府财政均有能力承担适度保障水平下的对农村社会养老保险制度进行财政补助责任,没有超出“尽力而为、量力而行”的范围边界^[42-43]。在步入经济新常态后我国财政呈现财政收入增速下滑、刚性财政支出居高不下、预算由“超收”变为“短收”及经济下行压力持续存在的趋势变化^[44],为确保达到共同富裕目标前景要求下农村社会养老保险制度“保基本”的制度应然水平,保障农村社会养老保险制度专项资金充裕,还应考虑通过第三次分配对农村社会养老保险制度予以资金补充。在自愿前提下,引导企业、高收入群体以及自发参与的普通收入群体通过民间捐赠、慈善事业等方式推动社会财富由高向低补充到“新农保”专项资金中,以期更好满足农村老年农民群体的养老物质需求并推动共同富裕的实现^[45]。

(二)合理调节城乡间、区域间养老金水平差异

就养老金水平城乡差异过大而言,应加大中央财政对农村社会养老保险制度的财政补贴支出,逐步提高农村居民基础养老金水平;地方财政应当调整农村社会养老保险制度补贴机制和标准,鼓励农村居民选择高标准缴费档次,缩小城乡养老金初始缴纳水平差距,实现“多缴多得,长缴多得”的制度初衷,以调节城乡间养老金水平差异过大问题,在2035年前基本实现城乡养老金供给替代率水平大致相等。就区域间养老金水平差异过大而言,中央财政应在预算合理范围内加大面向中西部经济欠发达、人口净流出、财政收入增速下滑省(区、市)专项转移支付帮扶力度,支持中西部提高农村居民养

老金水平,缩小中西部地区与东部经济较为发达地区农村养老金水平差距;应强化对地方政府关于农村居民养老金水平管理的政绩考核力度,强化地方政府补贴辖区内农村居民养老金水平的职能责任,缩小区域间农村养老金水平差距。

(三)提升农村社会养老保险制度建设水平

为强化农村社会养老保险制度可持续性,应将资金管理层级严格按照规定要求提高逐步至省一级相关单位进行统筹管理;同时聘用专业的会计、金融类人才并适当引入资产建设理念强化资金管理运营,以期保障资金链安全并获取运营收益;加强政府社会内外部监管力度,防范挪用、贪污专项资金的恶劣事件发生。探索创建农村居民反馈意见的“回音壁”,使制度制定者了解农村老年农民群体的真正需求;还应适当放松代际间“捆绑机制”,为农村社会养老保障制度留出合理的退出机制,逐步提升老年农民群体的制度忠诚度,提振农村居民的参保意愿和参保率。逐步探索并完善社会第三次分配财富补充农村社会养老保险专项资金的渠道,优化农村居民个人“多缴多得、长缴多得”鼓励机制并将其落到实处,调动农村居民提高缴费档次的积极性和制度信心。多措并举强化农村社会养老保险制度政策工具韧性,充分发挥政府、社会、农民群体三方优势及能效,在实现共同富裕的过程中找寻农村社会养老保险制度的多元协同治理的新模式^[46]。

参考文献:

- [1] 国家统计局,国务院第七次全国人口普查领导小组办公室.第七次全国人口普查公报[R].北京:2021.
- [2] 海龙.城乡居民基本养老保险财政补贴政策的缘起、发展与走向[J].中州学刊,2021(04):71-77.
- [3] 王宏波.建立农村社会养老保险制度的理由、条件与启示——以若干国家的农村养老保险制度为例[J].农村

- 经济,2017(12):70-74.
- [4] 杨园争.病有所医,老有所养——中国农村医疗和养老保障制度七十年改革回溯与展望[J].社会发展研究,2019,6(01):185-203+2452-46.
- [5] 苏炜杰.我国新型农村养老保险制度变迁与学术研究分析(1990—2020)[J].重庆交通大学学报(社会科学版),2020,20(06):21-28.
- [6] 王婷.中国政策结构的内在逻辑——以农村社会养老保险政策为例[J].政治学研究,2018(03):62-71+127.
- [7] 王婷,李放.中国养老保险政策变迁的历史逻辑思考[J].江苏社会科学,2016(03):72-78.
- [8] 王婷.政策工具的权变主义研究——基于农村社会养老保险政策的考察分析[J].社会科学,2018(02):37-48.
- [9] 郑晓冬,上官霜月,方向明.新型农村社会养老保险政策效果的研究综述[J].农业经济问题,2020(05):79-91.
- [10] 吕捷,林宇洁.新农保对家庭劳动供给的非对称影响研究——基于 McElroy-Horney 纳什博弈模型[J].管理评论,2019,31(06):258-266.
- [11] 钱文荣,李梦华.新农保养老金收益对农村老年人健康行为的影响及其作用机制[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2020,50(04):29-46.
- [12] 冯华超.农民分化与新型农村社会养老保险制度减贫作用评价——基于 5 省 10 县 1253 个样本的实证分析[J].农林经济管理学报,2020,19(02):218-226.
- [13] 马光荣,周广肃.新型农村养老保险对家庭储蓄的影响:基于 CFPS 数据的研究[J].经济研究,2014,49(11):116-129.
- [14] 林晨蕾,郑庆昌.替代抑或互补:社会养老与家庭养老协同性研究[J].统计与决策,2018,34(22):99-103.
- [15] 李琴,周先波.新型农村社会养老保险对农村老年人儿童照料时间的影响及机制研究[J].世界经济文汇,2018(05):31-52.
- [16] 王振振.中国农村社会养老保险制度变迁逻辑——基于间断—均衡理论的视角[J].行政科学论坛,2020(03):27-34.
- [17] 张献政,边恕.我国农村社会保障体系存在的问题及对策研究[J].农业经济,2021(02):70-73.
- [18] 阮荣平,郑风田,刘力.“新农保”提高参保农民对地方政府的满意度了吗? [J].公共管理学报,2020,17(03):100-112+172.
- [19] 国家发展和改革委员会.“十四五”公共服务规划[R].北京:2021.
- [20] 王平达,高鹏.我国农村社会养老保险制度变迁研究[J].学术交流,2020(02):150-160.
- [21] 郑沃林,吴剑辉,郑荣宝.养老观念、健康状况预期、社会公平感知对农民社会养老保险参保行为的影响[J].经济经纬,2020,37(01):41-49.
- [22] 边芳,张林秀,罗仁福,等.农村居民新农保参保行为及其影响因素[J].农业现代化研究,2018,39(01):80-86.
- [23] 雷咸胜.新中国成立以来农村养老保障政策的演进:基于间断——均衡理论框架的分析[J].广东行政学院学报,2019(5):23-32.
- [24] 闫俊.新型农村社会养老保险制度研究[M].北京:人民日报出版社,2016:83-84.
- [25] 约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴译.北京:中国人民大学出版社,2017:85-197.
- [26] 海龙.城乡居民基本养老保险财政补贴政策的缘起、发展与走向[J].中州学刊,2021(04):71-77.
- [27] 赵建国,海龙.我国新农保财政补贴筹资责任分担机制研究——基于公共服务横向均等化的视角[J].宏观经济研究,2014(07):10-20+57.
- [28] 城乡统筹发展研究课题组.中国农村公共财政投入现状与需求[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(05):1-11.
- [29] 钞小静,任保平.新发展阶段共同富裕理论内涵及评价指标体系构建[J].财经问题研究,2022,464(07):3-11.
- [30] 范逢春.基本公共服务均等化如何推动共同富裕? [J].理论与改革,2023, No.250(02):97-108+151.
- [31] 齐海鹏,姜阳,魏春艳.完善我国农村社会养老保险的思考[J].地方财政研究,2018(11):74-78+84.

- [32] 杨铭宇,张琦.从空间不平等到空间正义:农村基本公共服务高质量发展的理论阐释与实践路向[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(05):86-96.
- [33] 袁威.基本公共服务均等化的政策逻辑与深化:共同富裕视角[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022,26(04):56-63.
- [34] 尚虎平.“尽力而为、量力而行”:以“保基本”升级推进共同富裕的逻辑理路[J].行政论坛,2023,30(02):20-28.
- [35] 张永祎.中国农村社会养老保险制度可持续发展研究[D].武汉:武汉大学,2020:61-65.
- [36] 郑秉文.非缴费型养老金:“艾伦条件”下农村养老保险制度变迁与改革出路[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(03):2-18.
- [37] 李珍,王海东.养老金替代水平下降的制度因素分析及对策[J].中国软科学,2013(04):50-59.
- [38] 刘昌平,刘威.城乡居民基本养老保险财政补贴模式优化研究[J].上海经济研究,2019(10):69-79.
- [39] 沈毅.中国城乡居民社会养老保险适度水平研究——基于“生存公平”需求的测算与比较[J].西部论坛,2015,25(02):47-53.
- [40] 齐海鹏,姜阳,魏春艳.完善我国农村社会养老保险的思考[J].地方财政研究,2018(11):74-78+84.
- [41] 胡杨木.统筹城乡社会养老保险制度研究[D].武汉:中南财经政法大学,2022:51-58.
- [42] 裴育,徐炜锋.我国农村社会养老保险的财政负担研究——基于适度保障水平的政策仿真[J].财政监督,2019(02):15-26.
- [43] 裴育,徐炜锋.中国农村社会养老保险对地方财政可持续性影响研究——基于PVAR模型的实证分析[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2018,43(06):128-141.
- [44] 高培勇,蒋震.新常态下的中国财政:若干趋势性变化[J].财政研究,2016(06):2-15.
- [45] 韩文龙,唐湘.三次分配促进共同富裕的重要作用与实践进路[J].经济纵横,2022,No.437(04):21-29.
- [46] 孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016,24(03):45-50.

【责任编辑 王东伟】

(上接第32页)

- [16] 龙翠红.政府向社会组织购买服务:嵌入性视角中的困境与超越[J].南京社会科学,2018(08):90-96.
- [17] 张汝立,陈书洁.西方发达国家政府购买社会公共服务的经验和教训[J].中国行政管理,2010(11):98-102.
- [18] 杨宝.政社合作与国家能力建设——基层社会管理创新的实践考察[J].公共管理学报,2014,11(02):51-59+141.
- [19] 岳经纶,王燊成.社会服务管理中的管理主义与专业主义张力:基于政府购买社会服务的分析[J].行政论坛,2018,25(01):34-42.
- [20] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [21] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J].社会,2012,32(1):1-37.
- [22] 周美多,颜学勇.省内转移支付均等化效应研究——政府间财政分配行为的视角[J].公共行政评论,2010,3(6):134-152+202.
- [23] [美]彼得·布劳,马歇尔·梅耶.现代社会中的科层制[M].马戎等译.上海:学林出版社,2001.
- [24] 史普原.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会,2015,35(05):25-59.
- [25] 付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015,30(2):98-123,243-244.
- [26] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,27(5):69-93+243.
- [27] 张兆曙.国家贫困治理的“总体—技术范式”——脱贫攻坚如何克服“时间—任务悖论”[J].浙江学刊,2023(03):123-136.

【责任编辑 韩旭光】