

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

经济研究

西部大开发

改革探索

新观察

理论经纬

三农问题

热门话题

企业论坛

区域经济

财经论坛

对外开放和贸易

综合论坛

经济全球化

产业集群研究

社会主义劳动理论探讨

面向21世纪的中国经济学

论文正文

我国农村养老保险经济支持能力的分析

上传日期: 2008年1月23日 编辑: 现代经济编辑部 点击:407次

辛建生[1], 关娜[2]

(1.西北大学公共管理学院,陕西西安 710025; 2.西安工业大学北方信息工程学院,陕西西安 710025)

摘要: 20世纪80年代以来,我国开始了农村养老保险的试点工作,并于90年代初期发布了《县级农村社会养老保险基本方案》,但该方案存在许多问题,使我国的农村养老保险名不符实,致使我国农村养老保险事业发展缓慢。而近些年,我国“三农问题”突出,农民收入增长缓慢。此外,农村人口的老龄化问题及家庭赡养功能和土地养老功能的不断减弱,都使我们必须高度重视我国的农村养老保险问题。基于此,在分析我国农村现实的社会经济条件的基础上,明确我国建立健全农村养老保险制度的必要性和紧迫性,借鉴西方国家的经验,结合我国的具体国情,建立中国特色的农村养老保险制度,这对于确保农村经济运行的健康与稳定发展都具有重要的意义。本文主要从我国农民收入、农村集体经济状况和财政三个大的方面分析了我国农村养老保险的经济支持能力。

关键词: 农村养老保险; 农民收入; 农村集体经济; 财政

一、引言

随着我国计划生育政策的实行和农村中家庭联产承包责任制的推行,使我国传统的“积谷防饥,养儿防老”的养老方式面临着严峻的挑战。相对于城镇居民养老而言,我国农村养老事业发展缓慢。而近几年,“三农”问题突出,我国农民收入增长缓慢,东、西部差距加大,这些,都使发展我国农村的养老保险事业显得更为迫切和必要。因此,在新形势下,探讨发展我国农村的养老保险问题具有重要的现实意义。本文从农民收入、农村集体经济和财政等三个方面对这一问题做一分析。

二、我国农村养老保险发展历程及制度缺陷

(一)我国农村养老保险发展历程。20世纪80年代以来,我国政府探索建立农村养老保险制度的实践经历了四个阶段:

第一阶段从1986年至1992年,是试点阶段。民政部和国务院有关部门在江苏省沙洲县召开了“全国农村基层社会保障座谈会”,确定以一些发达地区为试点,并在这些地方启动了建立农村社会养老保险制度的工作。

第二阶段从1992年至1998年,是推广阶段。1991年6月,原民政部农村养老办公室制定了《县级农村社会养老保险基本方案》,1992年1月方案开始实施,后来在各地全面推广。1995年10月19日颁布实施了国务院办公厅转发民政部的《关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》;截至1997年底,全国有8200万农民参加养老保险,积累保险基金130多亿元,当年有40多万农民领取了养老金,支付保险金额2亿元。1998年九届人大一次会议通过国务院机构改革方案,将农村社会养老保险管理职能划入新成立的劳动与社会保障部,实行社会保险的统一管理。

第三阶段从1998年至2002年,是整顿阶段。1998年,农村社会基本养老保险由民政部移交给劳动与社会保障部。1997年7月,国务院决定对已有的业务实行清理整顿,停止接受新业务,提出有条件的地方向商业保险过渡。见表1[3],2001年,全国乡镇总数为40161个,村委会总数为709257个,乡村劳动力总数为48228.94万人,参加农村养老保险的乡镇占全国乡镇总数的比重为75%,村委会的比重为61%,劳动力参保比重为12%。

表1 我国农村养老保险参保情况表 (万人)
年份
县级(个)

乡镇

(个)

村

(个)

乡镇企业

(个)

本年参保人数

(万人)

本年乡企参保

(万人)

年末总参保人数

(万人)

1999

2102

33806

458546

121910

424.49

112.58

6460.79

2000

2052

32610

428889

101691

184.50

151.24

6172.34

2001

2045

30057

433599

100960

311.80

91.20

5995.10

2002

1955

27566

371662

84532

412.80

66.70

5461.80

资料来源：2000年至2003年《中国劳动年鉴》。

第四阶段从2003年以后，是恢复阶段。十六大以后，中央逐步加大了解决三农问题的力度，十六届三中全会提出了以“五个统筹”为核心的科学发展观，在这种大背景下，东部地区的一些地方渐渐恢复了探索建立农村社会养老保险的努力。至2004年底，全国参加农村养老保险的人数为5378万人，全年共有205万农民领取了养老金。年末农村养老保险基金累计结存285亿元[4]。

(二) 我国现行农村养老保险制度的制度缺陷。由于在中国农村建立农民养老保险是一项全新的工作，在国内和国际都没有成功的经验和模式可资借鉴，因此在这一制

度建立的过程中，还存在着不少问题。

首先，筹资方式来看，过于强调个人自助性，缺乏社会保险应有的社会性和福利性。其结果常常是“保富不保贫”，保障功能大打折扣，达不到预期的目的。其次，运行机制不健全，缺乏相对独立的法律系统和监督系统。各地养老保险基金被挤占、挪用及非法占用的情况时有发生，资金安全得不到保障。最后，还有保障水平过低等缺陷。

（三）建立健全我国农村养老保险的必要性、紧迫性分析。根据2000年第五次人口普查，中国农村65岁以上的老龄人口占农村人口的7.35%，已超过城镇的6.3%的水平，进入“老龄化”时期（即一个国家65岁以上老龄人口占总人口的比重超过7%）。到2030年6.64亿农村人口中，65岁以上的老年人口将达到17.39%为1.29亿，老年人口抚养比增大（见表2），中国农村人口老龄化问题日益突出。

表2 中国老年人口抚养比[5]统计与预测

年份
老年人口抚养比（%）

1997
10.35

2000
15.60

2015
21.27

2030
36.54

2050
48.49

资料来源：1997年数据取自当年人口变动抽样调查数据。2000—2005年数据取自杜鹏，中国人口老龄化过程研究。北京：中国人民大学出版社，1994。

传统农村家庭养老保障功能的弱化也需要发展社会养老保险，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，在一定程度上影响了劳动者作为养老义务承担者的角色，家庭赡养和生活照料功能随之受到削弱。这一切，都需要发展我国的农村养老保险事业。

三、农民收入对我国农村养老保险支持能力的分析

（一）我国农民收入增长的特征

1、农民收入进入了缓慢增长时期。改革开放的几十年来，我国农村发生了前所未有的巨变，广大农民从中获得了诸多的实惠生活水平得到了显著的提高，但是，近几年，农村经济发展出现了新的问题，农民收入增长缓慢，进一步增收的难度加大。可以说，新阶段的农民收入进入了缓慢增长时期。

2、东部、中西部地区农民收入差距逐年扩大。定量描述居民收入分配差异情况，国际上广泛采用基尼系数和洛仑兹曲线的方法来评价。80年代中期以来，我国农村居民的收入基尼系数多数年代在0.3~0.4之间，为中度不平等。1996年以来基尼系数均在0.4以上，收入分配不平等程度偏大，表明农村居民的贫富差距偏大，应引起重视。

（二）农村居民的参保意愿分析。通过对我国胶东半岛的烟台某区和威海某市的部分农村进行实地调研表明，这两个市区的被调查者都表示“愿意参加农村社会养老保险”，而明确回答“不愿意”的仅占13.2%和5%。此外，2/3以上的被调查者都表示对农村社会养老保险基本了解。但是，大多数更为现实的想法仍是“靠自己”和“靠子女”来养老，选择“靠社会养老保险”达到养老目的的仅占17.9%和37%。调查中，83.5%的农民对制度能否持续和能否保障养老尚存疑虑。显然，农民渴望有新型养老方式来满足未来养老的需求，而目前的农村社会养老保险办法却作用有限，并未得到农民的完全认同[6]。

重庆大学的学生利用假期回家乡对全国（上海，西藏除外）的200个县进行的农村养老保险问卷调查表明，农村因为经济困难而不愿意参加参保的只有28.7%，说明经济困难已不再是农民不愿投保的首要原因，担心缴纳的费用被挪用的占了31.0%，这是政府信用问题的一个突出表现（见表3）。

表 3 农民不愿意参保的原因分析表

选项	
经济	
困难	
担心缴纳的费用被挪用	
担心所缴纳的费用不能真正保证老年基本生活	
其它	
百分比（%）	
经济	28.9
担心缴纳的费用被挪用	31.3
担心所缴纳的费用不能真正保证老年基本生活	36.7
其它	3.1

资料来源：文莉，肖云，胡同泽，政府信誉与建立农村养老保险体制研究——对1757位农民的调查，农村经济，2006年第1期，P75。

（三）农村居民的筹资能力分析。表4反映的是中国农村居民家庭平均每人收支情况，从该表本身似乎可以说明两个问题[7]，第一是从1999年到2002年，人均年收入从990.40元增长到3448.60元，增长了248.2%，人均年剩余从86.90元增长到525元，增长了504.1%，收入的不断增长使农村居民的养老保险筹资能力得到增强；第二是从总体上中国农村居民家庭人均收入剔除支出后有剩余，并且剩余在2002年已经达525元，已经初步具备了建立农村养老保险制度的经济条件。

表4 中国农村居民家庭平均每人收支情况表 元

年份	
1990	
1995	
2000	
2001	
2002	
平均每人年总收入	
1990	990.40
1995	2337.90
2000	3146.20
2001	3306.90
2002	3448.60
平均每人年总支出	
1990	903.50
1995	2138.30
2000	2652.40
2001	2780.00
2002	2923.60
平均每人年剩余	
1990	86.90
1995	199.60
2000	493.80
2001	526.90
2002	525.00

资料来源：《中国统计年鉴2003》，中国统计出版社；

四、我国农村集体经济发展状况对农村养老保险支持能力的分析

(一) 我国农村集体经济的削弱及其原因分析。农村集体经济是指农村中以家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制下的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济。十一届三中全会以来,我国农村广泛实行了以家庭联产承包责任制为主要内容的经济体制改革,集体经济随之呈现出急剧衰落趋势。在我国农户纯收入来源的构成上,来自集体经济的份额在急剧下降。原因有:

一是认识观念的模糊。实行家庭经营以后,农村经济中农户经济的比重迅速上升。集体经济的比重逐渐下降并退出了主导地位。在相当长一段时期中,集体经济的作用逐步弱化,有人曾因此而否定集体经济的作用,引起较大的争议。二是村干部素质低、能力有限。面对市场经济的冲击,缺乏适应和驾驭市场经济的能力和水平,是造成农村集体经济削弱的重要原因。三是制度上的缺陷。实践中,农村集体经济组织的管理体制始终未能完全摆脱政社合一的框框,农业生产更多地被行政权力所支配,村集体经济组织更多地承担了向村范围内提供多种公共物品的职能,削弱了其扩大再生产的能力。

(二) 从发展农村养老保险事业的角度出发,重新认识发展农村集体经济的重要性和紧迫性。我国农村养老保险方案的基本思想是:坚持低标准起步,以个人缴纳资金为主、集体补助为辅的原则,坚持以个人账户为主的储备积累的保险方法,坚持自愿参加与政策鼓励相结合的政策措施,坚持社会养老保险与家庭养老保障相结合的制度[8]。因此,为了促进农民参加社会养老保险,各地区都规定了集体补助的办法,在集体财力比较发达的地区按缴费额进行补贴,在集体财力较弱的农村,应尽可能对已经参加社会养老保险的劳动者采取按账户积累额补助一部分和按人头补助一部分的办法。这种办法在一定程度上可以缩小贫富差距,使补贴制度更“公平”,更好地发挥社会养老保险制度的调剂功能,从而促进农村社会养老保险制度的迅速发展。这一切,都离不开集体经济强有力的支持。

五、财政对我国农村养老保险支持能力的分析

(一) 改革开放以来,随着经济发展和财政收入水平的提高,我国财政支出的绝对数量呈现较快的增长势头,特别是1992年之后,财政收入更是进入了快速增长阶段,由1992年的3484.37亿元增长到1998年的9875.95亿元,平均每年增长1065.26亿元。2002年GDP已经突破10万亿元,财政收入也突破1.7万亿元,我国财政进行国民收入再分配的能力和手段都已基本具备。

(二) 我国政府财政承受能力的分析。联系到我国的农村养老保险建设,政府财政承受能力是我国农村养老保险建设中考虑的一个重要方面,基于三个原因[9]。第一,农村居民养老保险筹资能力具有一定的差异性决定了政府财政必须为这部分没有筹资能力的农村居民承担养老保险缴费责任,否则,这部分农村居民无法解决将来养老问题;第二,除少数乡村经济发展水平较高的地区外,中国农村集体经济普遍比较薄弱,如果没有政府财政适度的承担,会导致农村居民无力承担较高的费用;第三,从国民待遇均等的角度来看,政府财政可以负担城镇职工养老保险基金收支缺口,同样应可以为农村居民养老保险承担责任。

(三) 政府作为全民政府,承担农村养老保险是政府的责任之一。随着公共财政框架在基层地区的逐步建立,基层地方政府的主要职能之一就是为所管辖地区的居民提供公共产品,而农村养老保险制度对于农村地区而言是一项重要的公共品。因此,随着地方政府职能的逐步转变到位,为所管辖地区的居民提供公共品是政府的主要职责之一。政府着手建立农村养老保险制度,从政府职能的角度看是完全可行的。

政府可以为农村养老保险的建设提供更多的经济支持。中国经济持续增长了20多年,国家财政收入从1990年的2937亿元增长到2000年的13380亿元,2001年增长到15700亿元。2002年财政收入也突破1.7万亿元。国家财力的快速增长表明政府的承受能力在增强,以财力不足作为不建立健全农村养老保险制度的理由越来越不充分。政府可以采取的具体举措有:

一是调整支出结构。压缩部分行政事业性支出,增加农民养老保险资金。

二是免税让利。即用人单位缴纳的保险费可以税前列支,被保险人缴纳的保险费可以税前扣除;保险基金增值不征税;农民养老金超过征税额可以免征农业税、特产税及所得税。或对存入国家金融机构的农保基金给予免征利息税,并可按规定签订协议存款利率,或向农民养老基金定向发行特种国债等等。

三是承担最终责任。农村保险基金出现危机时,由国家财政或地方财政给予支持,即国家扮演最后出场的角色等。

六、结论与讨论

从以上的分析中可以看出,我国目前已达到发达国家建立农民养老金制度时的经济发展水平,但是,我国又有不同于西方发达国家的特点,如人口多,特别是农村人口占相当大的比重等等,这一切,都决定了我们必须从我国的国情出发,考虑各方面的条件,因地制宜,逐步推进,建立起中国特色的农村养老保险制度。同时,在这一领域,还有大量的问题有待作进一步的深入研究,如农村养老保险制度与城镇养老保险体制衔接问题,农村养老保险的法律法规建设问题等等。

参考文献:

[1]中国人大复印资料.社会保障制度.北京:中国人民大学出版社,2005;(5)——(12)

[2]中共云南省委.云南省人民政府.关于发展壮大农村集体经济的意见.云南日报,2005-5-21,(001)

[3]中共四川省委政策研究室、省农工委、省农业厅联合课题组.农村集体经济实现形式及其政策措施

.经济体制改革,1999;(5):105~109

[4]李成贵.当前我国农民收入的现状、成因和影响.教学与研究,2001;(4)

[5]刘翠霄.农民养老:靠儿 靠地 不如靠制度.检察日报,2005-03-29,(03)

[1] 辛建生,男,1982年生,西北大学公共管理学院硕士研究生,西安工业大学北方信息工程学院管理信息系教师。

[2] 关 娜,女,1982年生,硕士,西安工业大学北方信息工程学院管理信息系教师。

[3]安增龙,罗剑朝,现阶段我国农村养老保险的需求和供给分析,经济与管理研究,2004年第5期,P73。

[4]王芳,王天意,农村社会养老保险:构建和谐社会需要破解的难题。中国信息报,2005-07-20,(03)。

[5]老年人口抚养比=65岁及以上老年人口数/15—64岁劳动力年龄人口数

[6]张大勇,李茜,于占杰,农民养老保障制度的实现途径仍需探索——胶东农村社会养老保险试点区制度运行困境的观察和思考,中国农业大学学报(社科版),2005年第1期,P32。

[7]曹信邦,农村养老保险制度的环境建设分析,人口与经济,2005年第1期,总第148期,P64~P65。

[8]殷俊.我国农村养老保险体制改革若干问题的思考.政策研究,2002,(3),P19。

[9]曹信邦,农村养老保险制度的环境建设分析,人口与经济,2005年第1期,P65。