

推进新型农村社会养老保险制度的几点建议

<http://www.crifs.org.cn> 2009年3月3日 韩俊江

我国是农业大国，农民养老是我国现代化进程中不可避免、必须解决的问题。我国农村人口达8亿多，新型农村社会养老保险制度的建设，关系到农民目前和将来的生活安全以及生活质量的提高；关系到我国全面小康社会目标的实现；关系到我国社会主义和谐社会的建设。推进新型农村社会养老保险制度建设，是我国新农村建设中

一个必须放在头等重要地位的基本任务。党的十七届三中全会《决定》提出，按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求，建立新型农村社会养老保险制度。妥善解决农民的养老问题，对于完善我国的社会保障体系，解决“三农”问题，统筹城乡经济社会一体化发展，实现和谐社会目标具有重要意义。要确保我国新型社会养老保险制度的成功推进，笔者提出以下几点建议：

1. 强化政府责任意识，加大财政投入力度。新型农村社会养老保险是农村社会保障体系建设的重要组成部分，是构建和谐建设和建设社会主义新农村的核心内容。必须政府牵头，统一政令，加大推力，协调方方面面关系，进行有效的组织和引导。应大力加强农村社会保障组织建设，组建一个权威性的农村社会保障组织管理机构，理顺各方面关系。同时要大力提高对农村社会保障的组织、协调管理水平。目前农民收入偏低，城乡有一定差距，2007年城镇居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的3.33倍。为了改变这种现状，在财政允许的情况下，政府应投入资金作为农村养老保险基金的补充，改变目前政府财政在农村社会养老扶持方面基本缺位的现状。完善新型农村社会养老保险制度“个人缴费、集体补助和政府补贴”的三方共同负担的模式。政府不仅要给予保险金政策方面的优惠，还需要给予农民一定数额的直接经济补贴。对于经济发展水平较低的地区，应由中央财政通过转移支付的办法给予资金支持。

2. 建立多层次全覆盖的农村养老保障制度。十七届三中全会明确提出，贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续，加快健全农村社会保障体系。维护广大农村老年居民的基本生活条件，使其老有所养，是农村社会养老保险制度建设的必然要求。为确保农村居民社会养老保障全覆盖，必须根据不同地区的发展水平，不同人群的农村养老方式，不同区域农村养老保障水平的现状，来进行分类设计和分步实施，建立与地区经济增长非均衡战略相适应的农村养老非均衡保障制度。首先，分地区推进。在贫困型农村，养老保险必须通过政府的非纳费型社会救助养老金来进行，建立起以生活救济和生活资助为主的救济性质的社会保障制度。在温饱型农村，农民基本生活需求已得到满足，应为这些地区的农民提供养老和医疗方面的基本保障，同时积极推进新型养老保险制度的试点。富裕型农村主要集中于东南沿海和大城市的近郊，其农民收入水平高，思想观念新，对社会保障的要求也比较高，这类地区可积极实施城乡一体化养老保险试点。其次，分人群实施。在同一地区内部，由于其人群就业方式和生活方式的不同，不同人群的社会养老方式、保障水平和需求是不同的，针对这一点，必须分批推进不同人群的养老保险。

3. 加快新型农村社会养老保险制度的立法保障。各地农村社会养老保险办法基本上都是在1992年民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上稍作修改形成的，普遍缺乏法律规定性，法律制度的欠缺给新型农村社会养老保险带来一系列问题，如保险对象不明确、保险资金来源不稳定、保险管理方面的随意性和盲目性等，使农村养老保险具有很大的不稳定性。加快新型农村社会养老保险立法进程是关系到农村养老保险的可持续性和农村养老保险基金保值增值的一个根本性问题。为了保证农村养老保险制度正常运行，建议在目前修改《中华人民共和国社会保险法（草案）》的同时，拟定《农村社会养老保险条例》，以法律形式明确诸如农村养老保险制度应遵守的原则、主要内容、管理体制、资金来源、支付标准、基金的运营情况、农村养老保险制度的监督及相关部门的责任等。各地应根据当地农村经济社会发展的实际情况，在国家制定的有关法律的基础上，再制定具体的农村社会养老保险办法，为新型农村社会养老保险事业的顺利推进提供良好的法制环境保护。

4. 妥善解决与其他社保政策的转换、衔接问题。随着城市化进程的推进，农村居民的流动项原则日益频繁，农民选择参加城镇养老保险、被征地农民转换到新农保，返乡农民工参加新农保等，势所难免。因此，新农保制度与其他社保政策之间必须可以相互转换、衔接。一是要预留制度接口，制定与其他社保政策的详细转换办法。在全省范围内制定统一、规范和切实可行的操作流程，规范转换、衔接的操作办法，解决不同社保政策间、不同地区间的基金结算问题。二是完善养老保险金的计发办法，把农村居民在各个不同时期形成的养老保障权益都予以体现。《社会保险法（草案）》第十七条“个人跨地区就业的，其基本养老保险关系随本人转移。个人退休时，基本养老金按照退休时各缴费地的基本养老金标准和缴费年限，由各缴费地分段计算、退休地统一支付”。三是加快社会保险省级统筹步伐，在提高统筹层次的基础上，解决地区间因利益关系而影响社保关系转移、衔接等问题。四是加快全国社会保险信息化联网建设，为省际间农保与其他社保政策间的转换、衔接提供技术支持。

5. 改革基金管理模式，提高养老基金的保值增值能力。基金的保值增值是一个非常棘手的问题，因为投资本身就是一门相当复杂的学问，而目前我国又缺乏风险较小、回报较高的投资渠道。因此，我们可以通过法律程序，在保证资金安全的前提下，推行投资代理制，将部分养老保险基金交由专业投资公司进行投资，以提高积累资金的增值率。由于农村养老保险以县为覆盖范围，基金大多集中在县级保障部门，其保值增值受到人才、信息、投资能力等方面的限制。因此，可以考虑将养老保险基金全部或部分上缴，由省级部门负责保值增值并承担风险。省级部门不能实现保值增值的，可以将基金交由全国有关机构管理。在农村养老保险基金运营模式从国家经营向基金管理公司经营的转变过程中，政府承诺的最终担保所起到的稳定作用是无法替代的。实际上专家理财也有风险，政府必须承担最终担保。当基金管理公司的基金运作回报率低于国家规定的最低回报率时，基金管理公司先以自有资金弥补差额，弥补不足部分由政府承担最终弥补。当基金公司破产时，投保人的最低养老金应由政府承担最终“兜底”担保。（韩俊江/东北师范大学）

