

我国农村养老保险面临的问题与对策探析

作者：西南政法大学 房红磊

[摘要] 农村人口的养老问题关系着中国的稳定和发展,关系着全面建设小康社会目标的实现。迄今,我国农村养老保险制度的发展取得了一定成绩,但仍面临着很多问题。为此,建设与完善我国农村养老保险应有新的对策思路,即:(1)加快法制建设,真正体现公平与效率;(2)强化政府责任,加大扶持力度;(3)合理筹资,拓宽资金的来源渠道;(4)加强基金监管,确保基金的安全性与保值增值;(5)分层分类推进,促进城乡统筹;(6)完善农村养老保险的相关配套措施。

[关键词] 农村养老保险; 问题; 对策

我国农村长期实行以“家庭+土地”为主的养老保障模式。自上世纪80年代中期城市经济体制改革以来,城市化和工业化进程加快,大批农村剩余劳动力向城市工业部门转移,这在很大程度上使农村人口加速老龄化;大量农用土地被国家和集体强制征收用于城镇建设,耕地减少,农民难以增收;加之计划生育政策的实施使农村家庭规模加速小型化——农村人口老龄化、家庭小型化、空巢化、土地收益下降,这给传统养老保障模式带来巨大的冲击。因此,建设和完善我国农村养老保险制度,对于解决农村人口的养老问题,保持农村社会稳定,促进城乡统筹发展,最终实现全面建设小康社会的目标具有重要意义。

一、我国农村养老保险面临的问题分析

迄今,我国农村养老保险工作经历了曲折的发展历程,取得了一定成绩:它是中国历史上第一个正式的专门针对农民的社保制度,促进了农村经济的发展;有利于推进农村规模经营,加速城市化进程;有助于引导农民合理消费,激发农村潜在的购买力;此外,还有助于改变农民的“养儿防老”观念,促进计划生育政策的实施。[1]但另一方面,农村养老保险无论在制度设计、管理规范,还是实施效果上,都存在很多问题。

1、可操作性程度低,缺乏法律保障

农村养老保险是一种社会化行为,客观上要求其在实施、管理、监督等方面有统一和严密的管理系统。但实际上,除民政部1992年出台的《县级农村社会养老保险基本方案》(以下简称《基本方案》)外,我国目前还没有制定专门的法律法规,致使养老保险工作的开展缺乏法律保障和指导。各地区特别是实施养老保险工作的县一级单位,面临诸多困难,一方面没有明确的法规保证工作的顺利实施,另一方面又各行其是,缺乏统一的管理方法。

2、覆盖范围小,保障水平低

我国参加农村养老保险的人数最高时(1998年)虽然达到了8025万,但是仅占当年农村人口总数86868万人的9.24%,到2005年底,参保率仅为农村人口的4.1%。[2]这些数字表明,农村养老保险的覆盖范围还是很小的。

此外,受当前生产力水平的制约,参保农民的缴费水平普遍偏低,多数地区的农民选择了2元/月的最低投保档次。若不考虑通货膨胀等因素,按1992年12.8%的利率计算,农民在缴费10年后每月只能领取4.7元,15年后每月才可领取9.9元。[3]这样的保障力度与农民“老有所养”的初衷相距甚远,在实际中基本失去了养老保险的意义。

3、地区差异大,发展不平衡

我国经济发展的区域差异、农业人群经济实力差异等因素导致农村养老保险在实践中也呈现出很大差异性。由于只鼓励具备投保条件的农户参保,目前建立农村养老保险制度的大多是较发达的农村地区,参保人也多为较富裕的农民,他们基本不存在养老难题,而那些真正面临养老难题的贫困农民却无力投保,这种“嫌贫爱富”现象是中国农村养老保险制度的



一个严重症结。[4]

4、资金来源不尽合理，监管不力

《基本方案》规定，资金筹集坚持“以个人缴费为主，集体补助为辅，国家给与政策扶持”的原则，这虽然考虑到国家财力有限及农村集体经济薄弱的现实，但在实施中却暴露出强制性不足的弱点，尤其是对集体补助比例缺乏具体的规定。有的地方政府为减少本地企业的负担，尽量缩小这一比例，甚至于零，随着这部分补助的减少，国家的“政策扶持”也失去现实作用，资金筹集也由规定的“个人缴费为主”变为实际上的“全部个人缴费”。[5]这使国家和集体所体现的社会责任过小，不仅造成了资金来源不足，而且也影响了农民参保的积极性。

我国农村养老保险基金由当地民政部门独立管理，征缴、管理和使用三权集于一身，缺乏有效的监督和控制，致使地方民政部门或政府挤占、挪用，甚至贪污、挥霍基金的情况时有发生。[6]此外，由县级管理机构对基金负责，资金分散，运营层次低，难以形成规模效益。

5、基金保值、增值困难，机构管理费用入不敷出

农村养老保险基金在建立之初，由于银行存款利率较高，依靠购买国债、存入银行或非银行金融机构来获得利息，基本能够实现保值增值。但随着国家宏观调控形式的变化，银行存款利率已大大低于民政部要求基金所需补充增值的利率，基金失去增值之源。为保证资金平衡运行，国家只好下调原先承诺的养老保险账户的利率，造成投保人利益受损，参保积极性受挫。[7]

按《基本方案》的规定，农村养老保险管理机构的经费可按所收取基金的3%支取。但由于制度本身起步还不久，农民参保积极性尚不高，按规定提取的管理费甚至难以保证管理人员的工资，再加上会议费、宣传费等，空缺更大。

二、建设与完善我国农村养老保险的对策建议

建设与完善我国农村养老保险制度是一项复杂的系统性工程。正如蒋正华先生指出的那样：“全面建设小康社会，破解中国三农问题的重点和难点在农村，而重中之重、难中之难是建立健全以农村养老保险制度为主要内容的农村社会保障制度”。为此，本文特提出如下对策建议：

1、加快法制建设，真正体现公平与效率

农村养老保险是我国社会保险制度的重要组成部分，必须以法律的形式保证其实施。首先，应确立农村养老保险制度的法律地位。以立法形式明确规定农村养老保险制度是国家为保证农村社会稳定，根据社会经济发展的需要，本着社会公平的原则，对农村老年群体实施的社会保障。其次，加快农村社会养老保障立法步伐，使各项措施都有法可依。在社会保障立法工作方面，应将农村养老保险吸收到综合性的社会保障法律法规中，依靠法律的强制性推动农村养老保险制度的建设。再次，建立健全养老保险法律的监督机制，以确保农村养老保险基金的收缴、支付、运营的规范性，防范基金的风险。

2、强化政府责任，加大扶持力度

社会化养老的主体是社会，而能够代表社会、管理社会的主导者是政府。调查研究结果表明：缺少政府扶持是农民缺乏投保热情的根本原因。因此，针对目前集体补助过小、国家扶持微乎其微的状况，应考虑如何提高集体补助的比重、加大政府扶持的力度。

鉴于目前我国政府财力有限，城乡差别较大，可按照“低水平、广覆盖”的原则，根据当地维持村民基本生活所必需的费用设计城乡有别的社会养老保险标准，甚至可适当把支付养老金的年龄推迟到65岁。2002年我国农村65岁以上的老人约为5400万，按每人每年补贴300元计算，共需资金162亿元，仅占当年财政收入总额18914亿元的0.86%，当年中央财



政用于社会保障方面的支出达 1362 亿元，比上年增长 38.6%，若再增加 162 亿元，中央政府应该有能力和履行。不足部分可由地方财政来负担，只有这样，才能使农村养老保险真正具有社会保险所应有的“社会性”和“福利性”，才能调动农民投保的积极性。

3、合理筹资，拓宽资金的来源渠道

养老保险资金的筹集是整个制度的起点和首要环节，应通过多种渠道筹资，具体而言，主要有：

(1) 国家财政投入。国家作为社会管理的主体，具有不可推卸的资金投入责任。

(2) 集体、用人单位缴费。集体或企业是社会的基本经济单位，有责任为其成员提供必要的养老保险资金。

(3) 农民个人缴费。针对农民收入来源不稳定，可支配现金少的特殊情况，可实行弹性缴费原则，以提高参保率。

(4) 其它方式。鉴于百姓对彩票的高度认知，可考虑发行农村社会养老福利彩票进行资金筹集。此外，我们还可借鉴美国广泛流行的“公益创业”方式，积极创造适合慈善机构发展的制度环境，充分利用这种社会力量，提高慈善机构筹集社会中潜在养老资金的能力，将农村养老公益事业作为重要的补充保障机制加以发展。

4、加强基金监管，确保基金的安全性与保值增值

基金的安全性与保值增值是决定农村养老保险制度能否维持的关键。为改变政府管理基金的低效率状态，采取的具体措施主要有：

(1) 转变政府职能，中央和省市社会养老机构只负责制定相关的法律法规和对基金管理公司的运营进行监控，不直接参与经营；

(2) 由专业的基金管理公司对基金进行投资运作；

(3) 农村养老保险基金由原来的县级管理改为由省级集中管理；

(4) 规定每种投资工具的最高投资上限和对一家公司的投资总额上限，并由专家对投资工具进行风险等级评定，以此控制投资风险；

(5) 规定基金管理公司对养老金给付承担无限责任，政府对投保人的最低养老保险金承担最终担保；

(6) 规定由律师、会计师等专家加强审计监督，控制经营风险，并由投保者、受益者和社会公众进行广泛监督。

5、分层分类推进，促进城乡统筹

建立城乡一体化的社会养老保险制度是统筹城乡发展的必然要求和结果，针对我国城乡社保水平差异大的现状，我们必须采取渐进式创新，实行梯度推进。

(1) 分层进行制度推进。首先，加大国家对贫困地区和家庭的投入力度，普遍实行最低水平的农村养老保险制度，逐渐让农民接受社会养老观念；其次，根据不同地区农村生产力发展水平的地域差异和同一地区农村内部的分化程度，逐层提高养老保险水平，使富裕地区和农民与城市职工在基本保障项目方面享受同等待遇，最终实现城乡社保制度的统一。

(2) 分类建立不同账户。可根据是否拥有土地和职业关系，将农民分别纳入不同养老保险账户：拥有土地承包权的农民纳入农村养老保险体系，城镇居民与失地农民纳入城镇养老保险体系，城市务工人员可自行选择加入何种账户。其中，农保制度中个人账户和土地保障相结合；城保制度中社会统筹与个人账户相结合。参加农保的人员因失去土地和职业变动纳入城保范围时，应终止农保关系，转入城保，个人账户随同转移，农保历年缴费基数除以对应年度城保缴费基数，折算为城保缴费年限，与城保制度顺利实现对接。[8]

6、完善农村养老保险的相关配套措施

(1) 加大对农村养老保险的宣传力度，营造良好的外部环境，使农民充分认识到参保的必要性。



(2) 提高各级领导干部对农村养老保险重要性的认识,促使他们以高度的责任感和使命感推动农村养老保险工作的开展。

(3) 重视农村养老保险的社会化服务。这一服务体系包括:养老金缴付、投资运营及发放等环节的服务;维护老年人各种合法权益的法律咨询服务等。它们作为养老保险制度的衍生物,是其顺利推行的润滑剂。[9]

三、结语

在中国这样一个典型的农业大国,8亿多农民占了全国总人口的近65%,面临着农村人口老龄化、家庭规模加速小型化、土地保障功能日益弱化的新形势,原有农村养老保障模式已受到严峻挑战,能否妥善解决农村人口的养老问题便成为一个国家践行社会保障宗旨和总目标的具体体现。作为一项造福农民、造福社会的伟大工程,建设与完善我国农村养老保险制度将具有更为重要的意义和深远的影响。

【注释】

【1】据第五次人口普查统计,中国农村平均家庭户规模已降到3.44人/户。

【2】“公益创业”是指个人在社会使命的激发下,在非营利领域援用商务领域的专业作风,追求创新、效率和社会效果,在争取慈善基金的竞争中独树一帜,将公益事业办成一个可持续发展的、有竞争力的实体。

【参考文献】

- [1]吴鹏森.现代社会保障概论[M].上海:上海人民出版社,2004.230.
- [2]马斌.社会保障理论与实践[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2006.288-289.
- [3]彭希哲,宋韬.农村社会养老保险研究综述[J].人口学刊,2003,(9):43-47.
- [4]张国华.我国农村养老保险制度存在的问题及其成因[N].中国保险报,2008-03-03(6).
- [5]苏振芳.社会保障概论[M].北京:中国审计出版社、中国社会出版社,2001.172-173.
- [6]宋慧英,李数光.我国农村养老保险的制度建构[J].安徽农业科学,2007,35(16):4967-4968.
- [7]李永诚.农村养老保险的困境与解决之道[J].金融与经济,2006,(1):49-51.
- [8]林永生.我国农村社会养老保险制度:过去、现在和未来[J].中国社会保险研究,2007,(3):20-23.
- [9]汪柱旺.农村养老保险:供给主体与制度创新[J].当代财经,2006,(10):37-40.

