

甘肃省农村养老保险现状分析及对策

作者：兰州商学院法学院 李萌

[摘要] 近年来，甘肃省农村家庭养老功能不断减弱，养老保险覆盖面不断降低，农村养老保险工作基本趋于停滞。目前甘肃省急需解决农村养老保险制度建设问题，具体包括解决养老保险金的筹集问题、养老保险制度中的“保小不保老问题”、农村特殊群体的养老保险问题，以及养老保险金的保值增值和管理问题。但是，基于甘肃省的现实省情，不可能一次性完成农村养老保险的全面制度建设，因此进行甘肃省养老保险建设的现实可行路径是从完善当前五保户老人供养工作开始，逐步过渡到进行养老保险制度的全面建设。

[关键词] 农村养老保险； 五保户供养； 甘肃省

一、甘肃农村养老保险现状分析

我国农村养老保险从上世纪 80 年代中期开始试点探索。1986 年，民政部和国务院有关部委正式提出在经济发达地区发展社区型养老保险，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》（以下简称《基本方案》）。[1]1993 年开始，根据国务院和甘肃省人民政府关于开展农村社会养老保险试点工作的要求，甘肃省先后在敦煌市和西固区等部分县（市）开展了试点工作。到 1995 年时，甘肃省民政厅发布了《关于稳步推进我省农村社会养老保险工作意见》（以下简称《工作意见》），全省已有 4 地（市）16 个县（市、区）建立了农村社会养老保险机构，并且已有 8 万多农民参加养老保险，积累保险金 350 多万元。[2]1995 年至 1998 年间，是甘肃省农村养老保险工作迅速发展的几年，农民参保的积极性较高，但是到了 2000 年参保人数急剧下降，到 2006 年为止，甘肃省农村社会养老保险工作基本处于停滞状态。然而与此停滞状态相对应的，却是急需解决我省农民养老问题的紧迫性：

首先，尽快解决农村养老保险问题，其最基本也是决定性的原因就在于客观省情。据资料显示，甘肃省贫困人口尚有 500 万人，农村贫困面仍然高达 27%，城镇化水平也明显低于全国平均水平。同时，目前农村社会养老保障仅能照顾到极少数特困户和五保户老人，而大部分农村老人老无所养，老无所依。

其次，一方面甘肃省为解决农民的脱贫问题，严格执行计划生育政策，另一方面，为了解决土地收益不断下降导致收入不断下降的窘况，越来越多的农民加入打工者的行列，大量的青壮年劳力流向城市，这都使得农村人口老龄化和家庭小型化的速度不断加快，家庭养老的实际能力在弱化，[3]尤其是很多农村本来就贫困，更使得许多老人生活在贫困中，根本无法解决自己的养老问题。

二、建立甘肃农村社会养老保险体系亟需解决的问题

1、必须解决农村养老资金筹集来源以及农村养老账户的设置、管理问题

养老资金的筹集是解决农村养老问题时遇到的最大困难。《工作意见》依照《基本方案》的原则，规定农村社会养老保险资金筹集坚持以“个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给与政策支持”的原则，在此基础上，还规定国家予以政策扶持，



主要是通过“乡镇企业职工及其他人员的集体补助应按工资总额的一定比例税前列支体现”，[4]集体补助主要从乡镇企业利润和集体积累中支付。[5]这样的规定虽然体现了国家、集体与个人责任相结合的原则，但它已经从制度上把我省许多没有乡镇企业或者乡镇企业发展不景气的农村地区排除在了集体补助之外。如此一来，集体无力或不愿为农村社会养老保险给与补助，甘肃省对于集体补助的数额以及不给与补助的惩罚也没有明确的规定，在实际执行过程中，政府也并未承担直接财政支持的责任。农民养老金“以个人缴纳为主”变成了“完全由个人缴纳”，农村社会养老保险实际上演变成了一种强制性储蓄或鼓励性储蓄。[6]

2、必须解决现实存在的“保小不保老”问题，并且从养老金的现实支付和对农村老人的供养中让农民体会到参保的实效

现在我国的农村社会养老体系存在着“保小不保老”的严重倾向，《基本方案》规定参保年龄为20周岁至60周岁，这一规定使得制度实行时年龄超过60周岁的老年人无法参保。[7]从参加农村养老保险的人员结构来看，也主要以中青年人为主。同时，早期参加农村社会养老保险的农民，有的已经到了退休年龄，但缴纳的养老保险费少，时间短，退休后养老金很低，根本起不到保障基本生活的作用。这使得在实际生活中，真正需要现实保护的大量的老年人由于超出参保年龄无法从养老保险中得到赡养，而一些参保时间较短的老人也得不到保障，这势必会在农民心中造成该保的老人都享受不到应有权利的印象，影响到农民参保的积极性。

3、着重解决农村特殊群体，即被征地农民和农民工的养老保险问题

(1) 被征地农民的养老保险问题。近些年来，随着工业化和城镇化快速发展，甘肃省也有大量农民失去耕地、失去基本生活保障，而在解决被征地农民的保障问题时，也没有充分考虑到失地农民的长远利益。对失地农民来讲，失去了土地，也就失去其基本生活保障，微不足道的安置费难以保证失地农民重新置业，更不要说以其作为生活保障和养老保障的终极资源，被征地农民是一个比国有企业下岗职工更为弱势的群体。因此构建农村社会养老保险制度，必须将被征地农民作为重点群体之一，以青壮年劳动力为重点促进就业对象、老龄群体为重点保障对象，解决被征地农民的社会基本养老保险问题。

(2) 农民工的养老保险问题。大部分被征地农民也加入了规模浩大的“民工潮”中，但由于土地才是农民的基本生活资料的主要来源，外出打工只是获取辅助性收入的一种途径，再加上各种歧视性政策的影响，绝大部分农民外出打工的最终结局还是返乡。[8]农民工作为一个特殊的群体，一直未能享受到正规的社会保障待遇，其养老问题也一直未受到应有的重视。当前，我国许多地方正努力将农民工纳入城市养老保险体系，但这一做法并不具有可操作性。

4、必须实现养老保险基金的保值增值，同时要加强对养老保险基金的管理

《工作意见》规定：农村养老保险“基金用于地方经济建设，可通过银行贷款、购买国家债券等途径，不能直接用于投资，任何单位和个人不得侵占和挪用。”[9]在实际运行过程中，由于缺乏合适的投资渠道、缺乏投资人才，一般都采取存入银行的方式。但是，受利率连续下调及通货膨胀等因素的影响，农村养老保险基金要保值已经相当困难，更不用说增值。这一方面造成政府的包袱加重，另一方面造成投保人实际收益明显低于按过去高利率计算出的养老金，使农民对农村社会养老保险的信心大打折扣。[10]与此同时，现行制度和监管的缺陷，数额巨大的农民养老保险基金一次又一次被不法分子侵吞、挥霍。对此，政府应当成立专门监督机构加强基金管理监督，真正体现出农村社会养老保险作为社会保障手段而应有的“社会性”、“福利型”。

三、建立甘肃省农村社会养老保险体系现实路径探讨



本文探讨的目的是要尽快在甘肃省建立起较为完善的农村社会养老保险体系,但要在我省建立起切实可行的农村养老保险体系,必须立足于我省的客观省情,不可能一蹴而就。客观的说,省财政负担较重,需要财政进行支持的领域很多,这就决定当前全省在解决农民基本生活保障时,必须先将农民的最低生活保障、医疗救助放在首位,才能谈到进一步的养老保障。当前在农村老人养老问题上,应当首先集中力量,解决农村中五保户老人的供养问题,即首先解决农村特困户中“三无”老人的保吃、保穿、保住、保医、保葬的特定供养问题。目前甘肃省已经逐步建立和完善了农村特困群众救助制度,救助对象中已经涵盖了许多五保户和贫困户老人,也就是说通过对农村特困群众进行救济,农村部分生活特别困难的老人已经可以得到基本的保障。接下来就应采取循序渐进的切实步骤建立甘肃省的农村社会养老体系,首先解决救济范围较小的农村特困户、五保户老人基本生活和养老问题;然后再在发展集体经济,强化农村集体对保障资金的投入的基础上,将保障范围扩大到供养农村现有老年人口;同时尽可能地实现农业的多元化经营,提高农业的获利能力,增强农民的经济承受能力,继而进一步采取政府积极引导和农民自愿相结合的原则,在一定范围内,强制推行养老保险和养老储蓄,强调凡是达到甘肃省农民人均收入水平的农民必须参加保险,凡是已解决温饱问题的农民也要参加保险,对农民个人年收入达到一定水平按适当比例缴纳保险金,从而最终实现将农村社会养老保险全面覆盖我省农村人口。

[注释]

- [1]于潇,申斯迎,《吉林省农村养老保险发展状况分析》[J],《人口学刊》,第200003期
- [2][4][9]《甘肃省民政厅关于稳步推进我省农村社会养老保险工作的意见》,甘肃省民政厅1995年8月
- [3]林闽钢,《我国农村养老实现方式的探讨》[J],《中国农村经济》,2003年第3期
- [5][7]赵建国,《农村养老保险制度的反思与创新》[J],《法学杂志》,第200404期
- [6]吕继明,《我国农村养老保险的现状与发展路径分析》[J],《宁夏党校学报》,2005年7卷第6期
- [8]赵仕,杜明霞,《关于农民工养老保险的几点思考》[J],《农业经济问题》,2002年第9期
- [10]李春根,《中国农村养老保险制度的现状与制度安排》[J],《江西社会科学》,2006年第3期

[参考文献]

- [1]林嘉著,《社会保障法的理念、实践与创新》[M],中国人民大学出版社,2002年出版
- [2]王国军著,《社会保障:从二元到三维——中国城乡社会保障制度的比较与统筹》[M],对外经济贸易大学出版社,2005年出版
- [3]李珍著,《社会保障制度与经济发展》[M],武汉大学出版社,1999年出版
- [4]王国军,《中国城乡社会保障制度衔接初探》[J],《战略与管理》,2002年第2期
- [5]韩玉堂,管军谊,《我国农村社会养老保险制度发展现状与存在的主要问题》[J],《青岛科技大学学报》(社会科学版),2004年第3期
- [6]何文炯,金皓,尹海鹏,《农村社会养老保险:进与退》[J],《浙江大学学报》(人文社会科学版),2001年第5期

[作者简介]

李萌,女,1981年生,陕西西安人,经济法硕士,欧盟商法硕士,现在兰州商学院法学院国际法教研室任教,讲师,主要研究方向:经济法、国际经济法、国际贸易法、欧盟商法。



