

# 建立农村养老保障的保障金来源探讨

陈玉雪, 梁歆恬 (华中师范大学经济学院, 湖北武汉 430079)

**摘要** 要在一个农民达9亿之多, 又呈现明显老龄化趋势的农业大国建立起农村养老保障, 首先要解决资金的来源问题。通过对农村经济、文化现状的全面分析, 分阶段指出保障金的承担主体, 并进一步设计保障金的来源渠道, 从而为农村养老保障的实现提供物质基础和后勤保障。

**关键词** 农村养老保障; 保障金; 阶段性; 农民增收

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)15-3834-01

目前, 中国60岁以上人口已达到1.34亿, 超过总人口的10%; 其中65岁以上人口1.1亿, 占总人口的8.5%。全国70%以上的老龄化人口分布在农村地区, 农村老龄化问题尤为突出。在2005年9月25日闭幕的首届“社会保障国际论坛——养老保险与医疗保障”上, 中国社保专家也明确提出, 中国农村人口老龄化速度快于城市, 而家庭养老功能日益弱化, 空巢家庭增多, 传统的土地保障功能面临严峻挑战, 农村社会养老保障制度亟待建立健全。

## 1 农村养老保障金的现状分析

众所周知, 无论执行一项什么行动, 首先就要保证项目执行所必须的资金, 更何况是在国家范围内开展一项决定性意义的保障体制改革, 而且我国是一个农业大国, 农民达到9亿之多, 目前又有着明显的老龄化趋势, 所以要解决农村老人的生活保障问题。要普遍在农村实现养老保障, 首要的一个问题就是资金的来源问题, 这绝不是一个小数目。近年来, 发展农业经济, 实现农民增收, 收到了一些实效, 但大多数农村地区还没达到可以由农民自己承担养老保障金的程度, 那么解决不了农民养老保障金的来源问题, 任何改革行动都难以实施。因此, 当前的关键问题是农村养老保障金的来源。

就国外情况来看, 德国农民养老金主要有两个来源, 投保人缴纳的保险费和国家的补助金; 日本的国民养老金保险的资金来源是政府的基础养老拨款和被保险人的保险费。我国有自己特殊的国情, 整个农村正处在不断发展中, 因此, 保障金来源问题应分阶段加以解决。为了说明问题, 笔者在每一阶段只强调主要来源, 不赘述其他小比例来源, 在实践中资金往往不可能只有一个来源, 国家、社会、集体、农民等都可能不同比例的承担一定份额。

当前, 农村养老保障体系并未全面建立, 实施保障的资金来源主要是国家财政转移以及集体支援, 农民自身投保意识仍然不强, 同时由于收入、观念以及时间的限制, 基金规模相当有限。要真正实现中国范围内农村的全面、长期养老保障, 必须依靠群众自己的力量, 而这一结果的实现必须经历一个相当长的过渡过程, 分阶段实施。总的来说: 一是初级阶段。即农民收入尚处在较低阶段的时候, 保障金应当且只能主要靠财政转移支付, 这说到底相当于社会救济, 只是救济的主体是农村的缺失保障的老人。二是农民生活条件得到一定改善阶段, 当农民有了一定经济基础之后, 保障金

就可能由农民自身承担, 这时就应当在政府支持的基础上要求(可以是强制性的)农民投保, 并积极培养农民主动投保的意识。三是农民富裕阶段。当农民的经济、思想状况都得到彻底转变之后, 就应当全面完善农村养老保险制度, 保险金毋庸置疑应当是由农民主动投入, 而政府的工作应放在基金的管理使用上, 建立农村养老保障体系的最终受益人是农民, 当收入得到提高, 农民有能力承担自己预期养老的责任、后顾之忧也得到解决时, 就会主动承担预期养老的费用。

## 2 分阶段解决农村养老保障金的来源问题

农村养老保障作为农村社会保障的重要一环, 本身不是孤立存在的。考虑保障金来源不仅要涉及到农民、集体、国家等行为主体的财力、物力现状, 还要考虑农民的养老保障观念等影响因素。应综合考虑分阶段提出保障金来源。

**2.1 初级阶段** 现阶段为初级阶段, 从农民的角度来说, 农民最迫切的要求是增收问题, 尽管农业税的减免给农民很大程度上松了绑, 但如果没有找到切实的真正能够增加收入的途径, 致使从纵向来看, 农民比过去是好多了, 但是从横向比较, 城乡差距在市场经济价格机制的作用下越拉越大, 更程度的心理不平衡致使农民对于增收的希望更为迫切, 无论从实力还是观念上来说, 农民都不可能独立承担保障金的来源。因此, 保障金承担的主体不可避免地落到国家头上, 对一些集体经济发达的农村, 则集体应当发挥更大的作用。当前国家也正在大力倡导新农村建设, 其中必定的一环就是完善农村社会保障体系, 而资金的支持是必不可少的。具体来讲, 在这一阶段, 解决保障金的来源问题要求: 一方面由国家扶持建立初级阶段的养老保障体系, 这一体系从更大程度上相当于老人的社会救济体系, 其保障面只涉及无力自保和无人供养者, 而保障水平也基本限于保障其基本生活。另一方面则从长远打算, 发展教育、培训新型农民、科技兴农, 实现农民增收, 进而为后备保障金来源提供前提准备。

**2.2 农民增收阶段** 农民生活条件得到一定改善阶段, 这时的农村应当具备了一定的财力、物力, 农民收入有了很大程度的提高, 观念也有了进一步的提高, 最关键的是, 由于初级阶段的保障效果的示范效应, 农民对于养老保障有了深一步的认同, 这时候出现的最关键的问题便是农民从收入中如何选择支出项目, 最明显的是如何在自己防老和子女入学之间选择, 农村孩子读书也必须支付大量学费, 这一阶段农民的收入解决温饱是绰绰有余, 供养孩子读完小、中学也应该没有问题, 然而一旦到了大学或者一些职业技校, 几万元的学费很少有农民家庭能够承受, 农民出于为孩子的将来考

(上接第3834页)

虑,一般情况下会集全家甚至家族之力,供出一个大学生,此时就不会再有多余的钱为自己考虑,要他们主动投保相当困难。因此,这一阶段,解决保障金的来源问题要求:保障金就可能由农民自身承担,这时就应当在政府支持的基础上要求(可以是强制性的)农民投保,并积极培养农民主动投保的意识。一方面,政府继续支持基本的农村养老保障,同时,支持义务教育以及建立教育基金,完善助学贷款政策,为农村父母“松绑”,解除他们的后顾之忧。另一方面,引导转变农民的养老保障观念,树立良好的示范作用,引导农民逐步实现自我保障,对于主动承保的农民给予支持并树立良好示范作用。

**2.3 农民富裕阶段** 此阶段的前提条件是,农民生活已经相当富裕,已经有了可以承受自己养老保障金的条件,农民自我预防养老观念也基本确立,也就是说,理想的养老保障体系已基本建立,农民开始主动投保。这一阶段的主要任务则转变为:解决保障金的有效管理和使用问题,实现养老保障金的保值增值。在基金管理层面,一方面要在强化社会保障资金征缴和认真清理支付项目、标准的前提下,建立独立的社会保障支付体系,实行社会保障金发放与社会保障对象确立所属机构的分离,避免出现资金与应得之人脱离的现象。另一方面

要建立事权清晰、责任明确、科学高效的管理体系,防止管理活动中的相互扯皮、效率低下,以降低资金风险。

资金的保值增值方面要求:首先,推进基金管理的民营化,并建立有效的激励机制和监督制衡机制,确保基金投资者的利益能够受到充分地保护。与政府管理相比,由民营机构管理养老金基金可以克服“所有者缺位”问题,还能够消除垄断,强化竞争,提高养老基金的收益率。其次,加强政府对基金运营的监管,尽管政府不直接管理基金,但是应该加强对基金运作的监管,强化信息披露,防止内幕交易和市场操纵等违规行为。另外,促进资本市场的发展,包括扩大资本市场的规模,培养更多合格的机构投资者,加快金融创新以便为基金提供更多的投资工具,以及提高资本市场的效率以准确反映基金管理者的管理能力。也就是说,这一阶段养老保障金由农民自己承担,政府的主要任务转为保障金的有效管理和使用。

#### 参考文献

- [1] MIDNER R. 养老基金和责任积累:中国面临的选擇 C// 丁开杰. 社会保障体制改革. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [2] 孙光德, 董克用. 社会保障概论 M. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [3] 胡锦涛. 扎扎实实规划和推进社会主义新农村建设 N. 人民日报, 2006-02-15.