

# 我国农村养老保险的制度建构

宋慧英<sup>1</sup>, 李数光<sup>2</sup> (1. 上海理工大学管理学院, 上海200093; 2. 上海浦东发展银行, 上海200002)

摘要 根据我国农村社会养老保险的现状, 提出了构建我国养老保险制度的措施。

关键词 农村养老保险; 现状; 制度建构

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)16-04967-02

## 1 问题的提出

社会保障制度是社会的“安全网”、内在“稳定器”, 甚至是经济社会发展的“加速器”, 作为其重要组成部分的社会养老保险制度在当前人口老龄化加速的形势下, 直接关系到城乡人民的生活质量。我国的社会养老保险制度具有明显的城乡差异性, 养老保险制度改革的重点集中在城镇养老保障的制度上。虽然我国从1986年就开始建立农村社会养老保险制度, 但是到目前为止我国的农村社会养老保险制度并没有真正建立起来。袁岳指出, 中国人“养儿防老”的传统观念开始弱化, 独生子女的赡养压力转嫁为社会压力, 这对完善养老体系提出了新挑战。有研究表明, 32.2%的农村居民(接近城镇居民39.6%的比例)表示对自己当前和今后的养老照料问题有忧虑<sup>[1]</sup>。现阶段, 在土地保障功能日益弱化情况下, 在构建社会主义和谐社会的总体目标下, 建立符合中国国情的农村社会养老保险制度势在必行。

纵观世界各国的社会保障, 自其诞生之日起, 都是由政府组织实施的政府行为。实践证明, 在我国建立以政府为主体的农村养老保险制度, 有助于提高农民参加养老保险的积极性, 提高投保率, 但由于我国城镇养老保险制度由现收现付制转为部分基金积累制过程中的转制成本——“隐形债务”形成, 致使当前城镇个人养老基金账户“空账”运营, 当期支付缺口严重。在该形势下, 建立以政府为主体的农村养老保险制度, 既受到政府财力的制约, 又会出现管理低效率的问题, 使社会、经济效率产生扭曲。因此, 需要对农村养老保险模式进行探索, 建立符合国情的、多层次的、现实可行的新型农村养老保险制度。

## 2 我国农村社会养老保险的现状

我国政府从20世纪80年代中期开始, 就探索性地建立了农村社会养老保险制度。我国农村现行社会养老保险制度基本上是参照1991年颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》(以下简称《基本方案》)实施的, 其主要内容为实行以个人缴纳为主, 集体补助为辅, 政府政策上支持的基本原则; 实行较低的保障水平和社会统筹层次(每月保险费分为每月2、4、6、8、10、12、14、16、18、20元等10个等级); 制度的财务实行完全的积累制方式; 对从事农工商的农民实行一元化的养老保险制度; 实施对象是20~59岁的农民, 同时规定是自愿参加; 积累基金根据1年定期银行存款利息来计息, 基金的运作方式为购买国债与银行储蓄。截至2005年底, 全国有1800多个县不同程度的实行了农村社会养老保险, 共有

5400多万农民参保, 积累保险基金300多亿元, 有200多万农民开始领取养老金。尽管农村养老保险的工作取得了一定成绩, 但从实践来看, 我国农村现行的养老保险制度还存在许多问题。

**2.1 资金筹集标准过低, 保障能力极其有限** 《基本方案》规定, 社会养老保险费的缴纳标准实行从每月2、4、6、8、10、12、14、16、18、20元10个档次, 供投保人自由选择。从实际操作中看, 大多数农民投的是最低档次, 即选择了“2元/月”的标准。如按《农民社会养老保险缴费领取计算表》计算, 农民交费10年后, 每月可领取养老金4.7元, 15年后每月可领取9.9元。即使按最高标准每月20元交费, 10年后每月领取的养老金也只有几十元, 15年后每月领取的养老金仅100余元。再加上管理费用等, 每月农民领到的钱会更少, 这对农民养老而言, 起不到任何作用。

**2.2 资金来源渠道单一, 不具备社会保险的特征** 《基本方案》规定, 资金筹集“坚持以个人缴纳为主, 集体补助为辅, 国家给与政策扶持”的原则, “集体补助主要从乡镇企业利润和集体积累中支付; 国家予以政策扶持, 主要通过向乡镇企业支付集体补助予以税前列支体现。”这实质上是将乡镇企业作为农民社会养老保险金的来源之一。但问题在于, 大多数农村地区并没有乡镇企业, 这一规定从制度上把绝大部分没有乡镇企业的农村地区排除在集体补助之外。而且乡镇企业本身是否盈利也是一个不确定性的问题。此外, 按照该规定国家并无任何责任和义务, 缴纳养老保险金实际上变成了一种强制性储蓄或鼓励型储蓄。

**2.3 基金保值、增值困难, 且管理水平低** 《基本方案》规定, 积累基金根据1年定期银行存款利息计息, 基金的运作方式为购买国债与银行储蓄。由于物价、利息率等因素, 基金保值都困难, 何况升值。而且基金由当地的民政部门独立管理, 征缴、管理和使用3权集于一身, 缺乏有效的监督和控制, 地方民政部门或政府挤占、挪用甚至贪污、挥霍农民养老保险基金的情况时有发生。

**2.4 缺乏可操作性和法律保障** 农民养老保险是一种社会行为, 客观上要求其在实施、管理、监督和防范风险等方面有统一和严密的管理系统。但从了解的情况来看, 各地区特别是实施养老保险工作的县级单位, 面临诸多困难, 如一方面没有明确的法规来保证工作的实施, 另一方面各行其是, 缺乏严密的系统管理方法。如果不加强全国性的统筹规划, 统一立法管理, 要进一步推进农民养老保险将十分困难。

## 3 构建我国农村养老保险的制度措施

现阶段农村养老保险问题的形成是多年社会经济、文化背景积淀的结果, 是诸多因素综合作用的结果。农村养老保

作者简介 宋慧英(1981-), 女, 山东邹平人, 硕士研究生, 研究方向: 行政管理理论与实践。

收稿日期 2007-03-06

险的制度建构要充分考虑农村经济发展的现状以及国家现阶段的财政状况。

针对不同农村人群建立相应的农村社会养老保险体系。

**3.1 建立针对不同人群相应的养老保险体系** 随着经济的发展,城市化进程的加快,我国农村人群就业方式和生活方式发生了很大变化。不同人群的社会养老方式,保障水平需求不同。因此必须建立符合国情的、多层次、切实可行的新型农村养老保险制度。

**3.1.1 具有农民身份的城市务工劳动者。**对于在城市已经生活多年,有稳定职业、固定收入和住所,但户口不在城市的农民。这是一个不容忽视的特殊社会群体,他们当中的大多数把融入主流社会生活和得到相应的社会保护作为共同的追求,应把这部分人纳入城镇职工社会养老保险体系。

**3.1.2 乡镇企业职工。**乡镇企业职工虽然没有摆脱“农民”的身份,但从事的工作却不是传统的农业生产劳动,即所谓的“离土不离乡”,就近进工厂。这部分人可以通过建立一个相对独立的乡镇企业养老保险体系向城镇过渡。乡镇企业职工的养老保险制度应实行社会统筹与个人帐户相结合模式,在建立过程中应该注意以下问题: 不搞“一刀切”。各地因地制宜制定具体实施办法,国家制定原则性框架; 强制乡镇企业和职工参加职工社会养老保险; 乡镇企业的缴费确定在一个比较合理的水平,国家给予财政补贴,在政策方面给予优惠; 允许乡镇企业职工养老保险在乡镇企业之间以及乡镇企业与国有企业之间流动。

**3.1.3 直接从事农业生产的劳动者。**这部分人是纯粹意义上的农民,应建立独立的农村养老保险体系,他们是农村社会养老保险的制度构建要重点考虑的人群。

**3.2 农村社会养老保险的制度设计**

**3.2.1 完善《基本方案》,及早进行立法规范。**目前农村养老保险制度的规范性文件只有1991年颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》,而且存在一些不完善、不合理的地方。农村养老保险较多依靠各级政府的政策、文件进行引导,不仅缺乏由全国人民代表大会制定的相应法律,而且已经制定出来的农村社会养老保险政策法规普遍存在缺乏法律责任的现象。我国应尽快建立《农村社会养老保险法》,以法律的形式规定农村社会养老保险的原则、性质、组织结构,保险基金的筹集、管理和运营办法,规定中央和地方政府扶持农村社会养老保险的方式以及各方的法律责任等,从而保证农村养老基金筹集的稳定性、基金运作的科学性和基金增值的安全性,使农村社会养老事业有法可依,健康发展。

**3.2.2 社会保障基金的收缴管理、发放遵循“三权分立”原则。**管理机构设置上,按照国际通行的做法,使社会保障基金的收缴、管理、发放遵循“三权分立”的原则。养老金的收缴应该由政府有关部门负责,管理与运作交由符合养老保险基金管理资格的商业性公司运作,同时由政府建立专门的基金监督机构,确保专款专用,并针对商业性公司的运作制定有效的激励和约束机制。

**3.2.3 资金筹集。**可采取以下措施: 实行完全积累制,建立养老保险基金个人账户,并实行强制缴纳,缴纳的养老保险费用都直接进入被保险人个人账户; 养老保险基金来

源于被保险人、国家财政以及当地集体组织,出资的基本原则是个人出大部分、集体次之、国家最少,根据各地的经济和社会发展水平,资金交纳比例可以有所不同,具体比例由各地根据实际情况制定; 资金管理由地市级统一管理改为省级统一管理; 拓宽养老金筹集渠道。如,提高城市化进程中的征地补偿费用、发行农村社会养老保险特种国债、征收特种税(比如遗产税、奢侈消费税等)等多渠道筹集农村养老保险基金。

**3.2.4 养老保险基金的管理与运作交由商业性的公司完成。**资金的运行与保值、增值方面,改变以往养老资金由政府行政部门运作的局面,由商业性的公司竞争农村养老保险基金的管理与运作。“商业性公司可以是人寿保险公司,也可以是基金管理公司,只要它们符合养老保险基金管理资格,就可以申请从事农村养老保险基金的管理与运作。”<sup>[2]</sup>政府只对养老金的运作提出原则性规定,具体操作由商业性公司决定,可以划定一个养老金收益的最低线,超过最低线的部分在投保人与商业性保险公司之间按照一定比例分成。

**3.2.5 倡导建立多层次的养老体系。**继续倡导和推行家庭养老,有条件的地区发展社区养老保障,建立起家庭养老、社区养老、社会养老的多层次养老体系。传统家庭养老除了有土地作为基石外,还有着浓厚的血统渊源和孝道文化背景。我国多数农民一生致力于子女养育和家庭建设,到年老时将整个家庭财富和自己的养老责任交由成年子女,子女在继承家产的同时理所当然地要担当起赡养老人的责任。我国的文化传统和当前农村的现实状况都决定了家庭养老模式的不可替代性。社区养老是指以乡村或乡镇企业为单位,自行设计和组织的养老办法。主要是在经济比较发达的地区实施,这些地区乡村工业发达,集体经济力量雄厚。社区养老要以强大的经济实力作后盾,虽然在推广普及方面存在困难,但它却为未来的养老模式提供了一种新思路。

**4 结语**

笔者关于农民养老保险制度的设计只是解决农村养老保险中存在问题的一些基本思路。社会保障制度是政府有组织实施的一种政府行为。在我国农村社会养老保险制度的建立过程中,必须明确政府的责任,使政府根据我国农村的实际情况规划农村社会养老保险事业的发展,制定短、中、长期计划,使农村社会养老保险事业在合理规划中协调发展。政府要通过专门的管理部门对基金及其运作状况进行监督。与商业性公司签订的运作合约必须充分考虑对公司实施激励和约束机制,以便从制度上保证参保者的利益不受公司商业性经营目标的损害等。当然还存在许多的问题,比如政府与商业性公司如何签订合约以加强资金保值增值的安全性以及个人、集体、国家三方的出资比例如何划分等,还需要进一步研究与解决。

参考文献

- [1] 杨复兴.论中国农村养老保障模式创新的基本视角和内容[J].经济问题探索,2006(2):75-79.
- [2] 尚长风.FPP模式在农村养老保险制度中的运用[J].审计与经济研究,2006,21(2):71-74.
- [3] 刘汉屏,李英娟.论分层分类式农村养老保险制度[J].中央财经大学

( 上接第4968 页)

学报,2006( 10) :20 - 23 .

[4] 李永成. 农村养老保险的困境与解决之道[J] . 金融与经济,2006( 1) :49 - 51 .

[5] 杨玉兰. 农村社会养老保险现状及探索[J] . 保险世界,2006( 10) :74 - 75 .

[6] 昌民. 新型农村社会养老保险制度在推进[J] . 中国劳动,2006( 4) :6 - 8 .

[7] 社会蓝皮书 2007 年:中国社会形势分析与预测 发布,“社会保障”最受居民关注 N . 文汇报,2006-12-26 .

[8] 卢海元. 新型农村社会养老保险制度创新和突破的基本取向[J] . 中国劳动,2006( 4) :12 - 16 .

[9] 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( 3) :243 - 245 .

[10] 陈志国. 发展中国家农村养老保障构架与我国农村养老保险模式选择[J] . 改革,2005( 1) :56 - 63 .