

我国是一个农业大国，70%以上的人口生活在农村。根据 2000 年第五次全国人口普查，农村 65 岁以上的老龄人口占农村人口的 7.36%，超过城镇的 6.29% 的水平。据预测，到 2030 年，我国农村 65 岁以上老人占农村人口的比例将达 17.39%（城镇为 13.1%）。我国现在农民养老仍以家庭养老为主，农村社会保障基础相当薄弱，建设步伐大大落后于城镇，无法保证未来农村老年人“老有所养”。我们要重视农村养老问题，借鉴发达国家农民养老保险的成功经验，以尽快构建适合国情的农民社会养老保险制度，消除农村人口老年化可能存在的社会风险。

一、德国、日本农民养老保险制度比较

（一）德国农民养老保险制度

1. 农民养老保险是专门的、相对独立的强制保险。二战后，德国养老保险制度才覆盖到自立的农民。现行养老保险体系是按职业工种设立的，它由两大系统（雇员养老保险体系和独立经营者养老保险体系）和六个子系统（工人、职员和煤矿工人属于雇员养老保险体系，而手工业者、农民和自由职业者则属于独立经营者养老保险体系）构成。可见，德国农民社会养老保险体系与“福利国家”一元化社会保障体系迥然不同，它把农民从“公民”队伍中剥离出来，设立专门的、相对独立的农民养老保险系统，农民以农业劳动者的具体身份获取相应的权益。现行的农民养老保险是根据 1957 年 7 月颁布的《农民老年救济法》建立起来的，是一种法定强制保险，所有农民都须参加。

2. 投保对象、资金来源。根据法律，农民养老保险的法定投保人为农场主、配偶及共同劳作的家属。缴费额以法律形式确定，采用统一标准等额上缴，不与收入挂钩。一个农场主只交一份保费，其他投保者的保险费由所在农场主承担，保费为农场主的一半。农民养老金主要有两个资金来源：投保人缴纳的保险费和国家的补助金。其中绝大部分是投保人缴纳的保险费，大约只有 1/3 来自国家的补贴，且是保费不足的部分才由政府予以补助。这说明在德国，农民养老首先而且根本上是个人的义务，然后才是国家和社会的义务，国家只起辅助的、补充的作用。而“福利国家”养老保险制度遵循的都是“福利”的原则，国家担负着重要责任，社会保障支出中政府拨款所占比例相当高，财政负担较重，如芬兰 1997 年社会保障支出中，政府负担 79.8%（欧盟平均 72.9%）。

3. 养老金的给付。农民享受养老金需具备三个基本条件：第一，年龄条件，规定男女分别年满 65 岁和 60 岁；第二，缴款条件，按规定必须交满 180 个月保险费者方有资格享受标准养老金待遇；第三，附加条件，要求农民必须在 50 岁以后就开始通过继承、出售或长期租让等方式转移他的农业企业，脱离农业劳动成为农业退休者。养老金支付主要是现金支付，也有实物支付。农民享受的养老金待遇为：月养老金等于养老金基值（前一年一名未婚投保人基于 40 年投保期限所测得的养老金值除以 40）乘以级数（由缴纳保险费的养老金的月数乘以一个因子）。如早于法定年龄 65 岁领取养老金，则领取的养老金要打折扣。

4. 机构设置。政府劳动与社会保障部的主要职能是对农民养老保险实行统一立法和管理监督，微观运作由各州专门的农民养老保险机构具体负责，实行自治管理。目前，德国 13 家农村养老保险机构，并组建了一个全国性的农村养老保险机构总联合会。它们均是具有自治特征的法人，但受到国家的管理监督。农村养老保险机构的自治机关为名誉性的会员代表大会和理事会，在选举委员会成员时，独立的从业者和雇主都有相应的代表参加。

（二）日本农村养老保险制度



日本农民养老保险与德国不同的、具有特色的是建立了多层次的养老保险制度，以满足不同层次农民的需要。具体包括：

1.国民养老金。20世纪30年代先有农村医疗保险，为维护农民的利益，1959年首次颁布了《国民养老金法》，将原来未纳入公共养老保险制度的广大农民、个体经营者等强制纳入到国民养老金体系中。1985年，修改《国民养老金法》，规定从1986年4月起，工薪阶层及其配偶也必须参加国民养老保险，将国民养老保险作为全体国民共同加入的基础养老保险，原则上要求在日本国内居住的20岁以上60岁以下的居民必须参加。对在国家及企事业单位供职的人则另外再实施厚生养老金制度，形成了以全体国民为对象的基础养老金制度。

国民养老金的内容是：国民养老金以日本政府为保险人，被保险人共分三类：第一类为20周岁以上、60周岁以下的农民、个体经营者等；第二类为厚生养老金保险的被保人（加入该养老保险每月应缴纳的保费为月工资的13.58%，由企业和职工本人各交纳一半）；第三类为厚生养老金保险被保险人抚养的20岁以上60岁以下的配偶。缴费按不同的参保对象实行分类缴纳，其中第一类被保险人实行每月定额交纳（1.33万日元/月），凡属于生活受保护的低收入者，申请经审批后，可免缴，但退休后其免缴期间的养老金水平仅为原来的1/3。国民养老金保险的资金来源是政府的基础养老金拨款和被保险人的保险费，一般是国库负担1/3，2/3是由第一、二类被保险人交纳的保险费。凡加入25年以上且65岁以上的参保者可领取养老金，即“国民养老金”。如加入40年，到65岁退休后，可得退休金6.07万日元（最高水平）。

2.实行“国民养老金基金制度”。1991年开始实行的该制度作为基础养老金的补充，目的是缓解第一类与其他各类养老保险参保者的差距，向不满足于第一层的人提供更高层次的养老保险。主要特点是：20周岁以上、60周岁以下的的第一类被保险人，均可任意参加。加入者每月须交纳“附加保险费”，年满65岁后，除获得基础养老金外，还可获得附加养老金。凡被豁免交纳基础养老金保险和加入“农民养老金基金”者，则不得加入国民养老金基金制度。

3.实行“农民养老金基金”制度。1971年实行的该制度，也是作为国民养老金的重要补充，特点是：一是自愿性，是否加入“农民养老金基金”，完全尊重农民的个人意愿，由其自愿提出个人申请。二是加入者必须具备一定的条件，60周岁以下，是国民养老保险的第一号保险者（不含豁免者），年从事农业生产经营时间不少于60天。三是按加入者是否有资格享受财政补助其交纳的保险费，分为“普通保险费”和“特别保险费”。符合条件者（加入“农民养老金基金”20年，年农业收入在900万日元以下及1947年1月2日后出生三条件），享受保险费的国家补助，补助的比例依据参保者的年龄和参保年限而规定不同的比例，65岁后，除获得“农民老龄养老金”外，还获得“特别附加养老金”。不符合条件者，个人交纳一定的普通保险费，65岁后，除了“基础养老金”外，再得到一定数额的“农民老龄养老金”。

4.建立特殊群体的“基础养老金”制度。为老年人、残疾人、保险者遗属设立“老龄基础养老金”、“残疾人基础养老金”、“遗属基础养老金”。

二、德、日农民养老保险制度对我们的启示

我国未来依靠家庭和土地解决农民养老问题存在巨大的风险，而指望通过商业保险途径解决更没有现实性，建立农村社会养老保险是唯一的选择。我国应借鉴德、日农村社会养老保险的成功经验，建立新型的、符合中国实际的又便于与城市社会保障衔接的农村社会养老保障体系，从根本上解决农民养老问题。

（一）农村社会养老保险应具有中国特色



德国和日本同属于发达的市场经济国家，但两国的农民养老保险各具特色。我国发展的是社会主义市场经济，建设的是具有中国特色的社会主义，所以农村社会养老保险与他国不可能一样，对他国的农民养老保险不能实行“拿来主义”。在各地生产力水平地区差异大、老年人比重大的情况下，我国只能先实行广覆盖、低水平的农村社会养老保险，再根据经济发展情况和财力可能，逐步提高社会保障水平。

（二）尽快建立农村社会养老保险法律

法律是社会保障实施的基础，两国农村社会养老保险都以法律形式表现出来，建立了广覆盖的农民社会养老保险制度，体现了社会保障的社会性。我国宪法规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获取物质帮助的权利。”显然，宪法中所说的公民当然包括农民。合法享有与城镇职工同等的社会保险权利，这是农民享有国民待遇基本权利的具体体现。但从实际来看，城镇已建立了较完善的社会养老保险制度，但农村有关制度缺失，至今没有一部法规，致使社会保障制度建设在二元经济之间两极分化，扭曲了城乡居民的社会保障关系。因此我国必须尽快出台具有中国特色的农村养老保险法律，这是构建农村社会养老保险制度的基础。

（三）农村社会养老保险的资金来源以个人缴费为主，但政府须给予一定的财力支持

德、日农民养老保险的资金来源与瑞典等“福利型”国家不同，属于自保公助型养老保险制度，它强调农民养老保险首先而且根本上是个人义务，资金来源以个人缴费为主，大约有 1/3 来自国家的补贴，且是在缴费不足时予以资助。实践证明，这一选择是理智的，切合实际的，与市场经济体制相适应。它既不会给财政带来沉重负担，又能使效率和公平二者得以兼顾，相互促进。

我国《县级农村社会养老保险基本方案》确定的筹资原则是：个人缴纳为主、集体补助为辅、政府政策扶持相结合。政府不承担直接财力支持的责任，而集体补助又常常落空，使得农村社会养老保险演变为“个人储蓄保险”，农民投保积极性不高，致使农村社会养老保险制度难以建立。农民为社会经济发展做出了同样的贡献，如果政府只对城镇社会保障倾注大量财力，那对农民来说是不公平的。所以我们认为，基于目前我国经济发展水平和政府财力，农村社会养老保险应以个人缴费为主，但政府必要的财力支持是农村社会养老保险建立的必不可少条件，同时也有利于城乡统筹发展。目前，我国财政收入持续增加，已从 1996 年的 7 048 亿元增加到 2003 年 21691 亿元，政府经济承受能力大大增强，应增加对农村社会保障的投入，着手建立广覆盖、低水平的农民养老保险制度，以应对农村人口老年化。

（四）实行多层次的农民养老保险制度

在日本，农民除加入全民保险的“国民养老金”以外，还可选择性参加“国民养老金基金制度”、“农民养老金基金”等形式。“国民养老金”是第一个层次，是国家立法规定的，低有保证、高有限额的强制性的基本保险；“国民养老金基金制度”、“农民养老金基金”则是满足条件者，自愿参加，以满足不同层次农民的养老保险需求。中国地区差异很大，广大农村地区更是千差万别。受经济发展水平、经济承受能力、保险意识等方面的制约，短期内设计出一种能让农民普遍参加的社会养老保险制度是不可能的。所以我们认为，我国应建立多层次的农民养老保险。

第一，可以考虑在全国范围内，建立一种广覆盖、低水平的强制性的“农民基础养老金”。“农民基础养老金”要求所有农民（20 周岁以上、60 周岁以下）必须参加。资金来源由农民、政府共同出资。筹资原则是：农民出大头，实行定额上缴。在经济发展水平存在差距、社会保险统筹层次较低的情况下，地区之间实行



不同定额。缴费既可采取实物形式，也可采取货币形式缴纳；政府出小头，比如，德国、日本政府出 1/3，考虑到政府财力及原来对农村没有补助，一开始政府出资比例可以低一点。农村贫困人口的养老保险缴费实行减免。“农民基础养老金”保障水平低，一般低于城市职工基础养老金的水平（农民土地有一定的保障，城乡之间有生活水平的差异）。在这一层次上主要是解决年老农民维持最低生活水平，从绝对意义上看，保证维持生命所需的最低限度的饮食和居住条件，从相对意义上说，享有当地生产力水平下相对数量最少的消费资料和服务。

第二，可根据实际，设计出其他的农民养老保险形式，以满足不同层次农民对养老保险的需要。如设置完全积累的个人账户养老金保险——“农民附加养老金”，这可把现行的农民社会养老保险制度加以运用，让农民根据经济状况，自愿选择适当的档次，集体可给予一定支持，年满 65 周岁时，农民在得到“农民基础养老金”外，还可得到“农民的附加养老金”。另外对独生子女的家庭，应设置“计生养老金”。把独生子女的家庭分为两类：一个女孩家庭，一个男孩家庭。其父母在领取独生子女证时，各增加一份“独生子女家庭养老金”，其资金绝大部分应由政府（中央政府）提供。

（五）实行分类的农民社会养老保险体系

德国现行养老保险体系基本上是按职业工种而设立的，使养老保险制度更具有针对性，通过养老保险制度的具体设计以体现对不同人群的照顾。我国目前农民数量多，职业身份复杂，在对农民养老保险制度设计时，把原来意义上的农业人口分化为“纯农”农民、“兼业”农民和“非农”农民三类进行分类处理，并研究设计出可以相互转换的养老保险办法。

1. “纯农”农民的养老保险。这一部分是纯粹意义上的农民，实行完全积累模式的养老保险。为体现对“纯农”农民的照顾，其养老保险基金由参加保险者缴纳的保费和政府补助金共同构成。个人保费可采取德国的等额上缴法，缴费额可按农业税课税依据——常年产量和一定比例（与农业税税率相似，采取地区差别比例）定额缴纳。

2. “兼业”农民的养老保险。是指未放弃土地承包经营权，在乡镇企业和城镇从业的农民。为“兼业”农民建立独立的社会养老保险体系，要体现三点：一是统一性，以使养老保险关系能在地区间转移，满足农民工的合理流动。二是低水平，缴费比例可略低，其中雇主缴纳 8%，个人缴纳 5%。原因是收入较低且不稳定，经济承受能力差。三是完全积累的个人账户模式，鼓励他们投保。

3. “非农化”农民的养老保险。对已经在城市有稳定职业、稳定住所的农民，通过改革户籍制度让其进入城镇相应的养老保险体系。

（六）建立专门的农民养老保险管理机构

目前，我国大部分县未设农村社会养老保险专门的管理机构，甚至没有安排专人负责此业务，这影响了农村社会养老保险制度建设。所以应尽快建立专门的农村养老保险管理机构、农民养老保险业务管理基金运营机构。

