

建立新型农村社会养老保险制度的思考

韩俊江

东北师范大学商学院

我国是农业大国，农民养老是我国现代化进程中不可回避、必须解决的问题。随着党中央、国务院提出到2020年建立覆盖城乡社会保障体系的战略目标，以及我国经济的发展和现代经济对农村传统经济的冲击、农村人口老龄化的到来，以家庭养老为主的农村养老制度已越来越不能满足我国农村养老的需求，建立新型农村社会养老保障制度迫在眉睫。如何建立一套完整又切实可行的新型农村社会养老保障制度已越来越受到各级政府的关注与学者的思考。妥善解决农民的养老问题，借鉴经济发达地区的成功经验，对于完善我国的社会保障体系，解决“三农”问题，统筹城乡经济社会一体化发展，实现和谐社会目标具有重要意义。

一、建立新型农村社会养老保险制度的背景

2008年伊始，中央1号文件提出“探索建立农村养老保险制度，鼓励各地开展农村社会养老保险试点”，3月份全国人大通过的《政府工作报告》指出，“鼓励各地开展农村养老保险试点”。在中国这样一个农村人口达8亿多的国家，农村社会保障的发展程度直接制约着中国整个社会保障体系的建设和整个社会保障事业的发展，而农村社会保障体系构建的核心问题之一就是农村的养老问题。由于我国农村社会养老保险制度的设计及运行存在着诸多困境，近年来一些经济富裕的地区开始探索一种根本不同于原来实施方案的新型农村社会养老保障制度，故称其为“新型农村社会养老保险”。

1、党中央、国务院高度重视农村社会养老保险工作。2006年初《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发[2006]1号）提出要加大公共财政对农村社会保障的投入，并把建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度作为推进社会主义新农村建设的重要内容，摆在了重要位置，提出了明确要求。党的十七大以及2008年中央经济工作会议上，胡锦涛总书记和温家宝总理再次明确提出“探索建立农村养老保险制度”，“积极开展农村社会养老保险试点”。国家“十一五”规划和国务院转发发改委与劳动和社会保障部的《劳动和社会保障“十一五”规划》都对建立农村社会养老保险制度提出了明确要求。温家宝总理在十一届全国人大第二次会议作政府工作报告中要求，“新型农村社会养老保险试点要覆盖全国10%左右的县(市)”。这为我们做好这项工作明确了基本方向和指导原则。

2、经济快速发展，财政大幅增收，为建立农村社会养老保险制度提供了有力的经济基础。中国共产党第十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”。1985年时，我国第一产业产值占GDP比重为46%，城镇人口占人口总数的23.7%；2008年末，城镇人口占人口总数的45.7%，第一产业产值占GDP比重下降到11.3%，已经达到或超过日本20世纪50年代末建立以农民为对象的国民年金时的社会经济水平，进入了社会转型期和经济起飞的新阶段，已经具备了建立农村社会养老保险的社会经济基础。但是从目前来看，农村社会养老保险制度建设已经远远落后于我国经济的发展，需要通过加大财政投入来逐步建立适应新农村建设所需要的农村社会养老保险制度。

3、农村社会养老保险实施困难，存在制度缺陷。始于20世纪80年代中期的农村社会养老保险改革试点，确定了以县为单位开展农村社会养老保险的原则。1992年初民政部出台《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，资金筹集坚持“个人缴费为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持”的原则，基本上是一种完全个人储蓄积累式的自我保险，与本来意义上的社会养老保险有偏差。一是保障面过小，缺乏社会保险应有的社会性。二是保障水平低，满足不了农村老年人的基本生活。三是国家责任过轻，导致农村社会养老保险退化为商业保险。四是基金保值增值困难，导致农村社会养老的参保率下降。2006年末全国参加



农村养老保险人数为 5374 万人，全年共有 355 万农民领取了养老金，全年共支付养老金 30 亿元，人均月领取金额 70 元左右，相当部分地区不足 30 元，年末农村养老保险基金累计结存 354 亿元。目前以县为中心的农村养老保险管理体制导致县级农村养老保险经办机构实际上担当了管理者和投资者的双重角色，存在着政事不分、管理手段缺乏、规模不经济、易受当地行政干涉、容易发生道德风险等弊端。

4、我国人口、经济结构与城市化条件已经达到甚至超过部分经济发达国家建立农村居民养老保障制度时的水平。从部分国家建立农村居民养老保险制度时的人口与城市化情况看，（见表 2）农村人口所占比重最高的希腊为 56.2%（1961 年），最低的德国为 24%（1957 年），2008 年我国农村人口占总人口的比重为 54.3%。

表 2 部分国家农村养老保险制度建立情况

国家	制度类型	建立年份	农村人口占总人口比重 (%)
希腊	专门制度	1961	56.2
日本	统分结合	1961	56.1
葡萄牙	专门制度	1977	52.7
西班牙	专门制度	1974	48.8
德国	专门制度	1957	24.0

从人均 GDP 水平看，按购买力平价换算为国际美元，欧盟扩大前 1998 年 13 国平均值为 5226 国际美元，最低的葡萄牙为人均 1445 国际美元，我国为 6127 国际美元（2006 年）。按美元计算，日本人均 GDP 为 653 美元（1959 年），我国为 2456 美元（2007 年）。从农业占 GDP 的比重看，欧盟 13 国平均值为 17.2%，最高为 42%，我国为 11.7%（2007 年）。我国目前已基本达到了 13 个欧盟国家以及日本等亚洲国家和地区最初建立农村社会养老保险制度时的平均经济社会水平。而且，丹麦、瑞典、葡萄牙、西班牙及希腊等五个欧盟国家和日本在类似中国 20 世纪 90 年代初或更低的发展阶段时便已建立了农村社会养老保险制度。2008 年，我国国内生产总值超过 30 万亿元，财政收入达到 6.13 万亿元，我国正进入建立新型农村养老保障制度的最佳时机，许多经济发达地区已具备建立覆盖城乡居民的社会保障制度的基本条件。

5、被征地农民社会保障的政策框架基本确立，新型农村社会养老保险试点工作已取得初步成效。随着我国经济的快速发展和城市化进程的加快，非农业建设用地需求越来越大，导致大批失地农民沦为介于农民与城市居民之间的特殊的社会群体，产生失地农民是工业化和城市化的必然结果。为了严格土地管理，维护被征地农民的合法权益，国务院下发了系列文件，对建立被征地农民社会保障制度，确保被征地农民生活水平不因征地而降低，被征地农民的长远生计有保障提出明确的政策要求。党的十六大以来，一些地方从实际出发，通过改革创新制度、规范业务管理、提高基金资产质量、扩大制度覆盖面积、提高农民保障水平，初步探索出一条建立新型农村社会养老保险制度的路子。

6、探索适合农民工特点的养老保险办法取得一定的进展。在我国工业化、城市化的进程中，农民工已经成为我国产业工人的主力军。近年来，党和各级政府高度重视农民工的社会保障问题，部分地区做了不同程度、不同方法的探索，主要有四种情况：一是将农民工纳入城镇职工基本社会保险制度；二是对农民工实施新的综合保险制度；三是参加农村社会养老保险；四是制定适合农民工特点的养老保险办法。2006 年国务院《关于解决农民工问题的若干意见》（国发[2006]5 号）提出，要高度重视农民工社会保障工作，依法将农民工纳入工商保险范围，抓紧解决农民工大病医疗保障问题，探索适合农民工特点的养老办法。



农民工工伤、医疗保险正在全面推进，同时人力资源和社会保障部已出台了低费率、广覆盖、可转移并能与现行城乡养老保险制度衔接的农民工养老保险办法草案。

二、新型农村社会养老保险制度模式的特征

经济发达地区在探索建立新型的农村社会养老保险制度的过程中创新了许多可以借鉴的模式，比如“嘉兴模式”和“和龙模式”等。虽然各地做法不完全相同，但是其核心内容、基本的制度框架还是具有诸多共性的特征，且这些特征又明显不同于原有“方案”。新型的农村社会养老保险模式的特征主要有以下几个方面：

1、参保对象由原乡镇企业职工、农村干部、民办教师、复员军人等为主转变为从事农业生产的劳动力为主。原“方案”实施中，由于纯农户参保没有相应的集体补助，因此，纯农户参保的并不多；而新型的农村社会养老保险制度明确以从事农业生产的农村劳动力为主，对农村各类企业及其从业人员，要求参加城镇企业职工基本养老保险。2007年10月1日起，浙江省嘉兴市正式实行养老保险城乡一体化，全市年满16周岁至60周岁不符合参加职工基本养老保险或者原一次性低缴费参加农保的各类劳动者，都将被纳入应保尽保的社会养老保险体系，2008年共有80万农民符合参保条件，财政将补贴3.5亿元。

2、建立了“个人缴费、集体补助和地方财政补贴”三方分担保险费的筹资机制。这是新型的农村社会养老保险模式最为显著的特点，也是新农保和老农保的一个根本的区别。1992年民政部制订的《县级农村社会养老保险基本方案》中规定了“个人缴费为主，集体补助为辅，国家政策扶持”的资金筹措原则，但在具体的实施中对参保的农民来说，集体补助无望，国家扶持空话，社会养老保险实质上是一种个人养老储蓄。新型的农村养老保险制度中市(县)、乡镇、村分级补助补贴的资金约占一半左右，个人缴费的比例一般不超过50%，较好地体现了个人、集体、国家三者在养老保险制度中的责任，因而激发了广大农民参保的热情和积极性。

3、确立了合理的筹资基数和筹资标准，采用社会统筹与个人账户相结合的模式。如“和龙模式”中规定，该市试行的新型农村社会基本养老保险制度，以个人缴费为主，财政补贴为辅，有条件的村集体适当补助，引导农民以村为单位自愿参保。凡具有本市农村户口，年满16周岁以上从事农业劳动的人员均可参保。个人缴费额度，以上年度农民人均纯收入的100%至300%确定基数，按不低于6%的比例缴费；有补助能力的村集体，按不超过6%的补助标准为村民缴费，补助费记入参保人员个人账户；如村集体无补助能力，村民则须按12%的比例缴费；市财政按实际参保人数，以每人8%的补助标准拨付保险补助费；财政补助全部作为基本养老保险社会统筹基金，主要用于计发参保人员的基础养老金，费用纳入每年财政预算，专款专用。

4、与城镇社会养老保险制度可衔接。新型的农村社会养老保险制度框架基本与城镇职工的基本养老保险制度相一致，区别主要在于缴费基数不同，通过调节缴费基数可以实现城乡养老保险制度的衔接。因此，也可以说新型的农村社会养老保险制度是通向城镇职工基本养老保险制度的基本平台。在苏州实施新型的农村社会养老保险制度过程中明确规定，具备条件的乡镇企业职工可直接加入城镇职工基本养老保险制度；暂不具备条件的，先加入农村社会养老保险制度。在实施步骤上，采取逐步过渡的措施，即根据农村各类企业的实际情况，采取调节缴费基数的过渡办法，逐步实现并轨。

5、创新了许多可以借鉴的模式。各地在制度模式和财政补贴方式方面进行了大胆试点探索，形成了三类制度模式和补贴方式。一是基础养老金与个人账户相结合。基础养老金部分个人不缴费，直接从政府财政预算中安排。个人账户部分实行个人缴费，有些地方还给予参保补贴。二是个人账户与社会统筹相结合。制度结构与城镇职工基本养老保险类似，但筹资和保障水平较低。其中社会统筹部分由政府预筹或者企业（单位、集体）缴纳。三是完全个人账户模式。即全部筹资都记入参保者个人账户模式。在财政补贴方式



上也有三种：一是“进口”补，即从缴费环节进行补贴；二是“出口”补，即从发放环节进行补贴；三是两头补，即从缴费和发放环节都进行补贴。

新型的农村社会养老保险制度克服了原制度设计中存在的一些问题，因而制度本身更为科学和合理，是体制上的一次创新，是制度上的一次飞跃。但是，新型的农村社会养老保险制度又面临着一系列问题的考验，这些问题决定着新型的农村社会养老保险制度能否可持续发展，应引起我们足够的重视。一是新型的农村养老保险制度的覆盖面问题。一些小城镇户口居民，他们只是改变了户口，未离开土地，处在入不起城保也不能入农保的尴尬境地。二是资金的可持续性。目前新型的农村社会养老保险基金的筹集中，一半左右来自于地方财政特别是县、乡镇两级和村级集体积累。在目前地方财政普遍吃紧，而承担的社会事务不断增加的条件下，新型的农村社会养老保险作为一个刚性的制度安排，没有国家和省一级财政的支持，其今后地方经济发展的不确定性对养老基金筹集和待遇支付的风险是不言而喻的。三是新型的农村养老保险制度与城镇养老保险制度的接轨问题。尽管确定了体制接轨，但并未形成合理的接轨成本筹集与分担机制，能否实现农村养老保险制度与城镇职工的养老保险制度的平稳过渡，把乡镇企业职工纳入城镇职工的养老体系，试点结果是否具有推广性尚待观察。

三、建立新型农村社会养老保险制度的措施

建立新型农村社会养老保险制度，是我国新农村建设中一个必须放在头等重要地位的基本任务。农村社会保障的发展程度直接制约着中国整个社会保障体系的建设和整个社会保障事业的发展，而农村社会保障体系构建的核心问题之一就是农村的养老问题。要确保我国新型农村社会养老保险制度的成功实施，必须要采取以下措施：

1、强化政府主导意识，厘定各级财政职责。新型农村社会养老保险是农村社会保障体系建设的重要组成部分，是构建和谐社会和建设社会主义新农村的核心内容。必须由政府牵头，统一政令，加大财政投入力度，协调方方面面关系，进行有效的组织和引导。应大力加强农村社会保障组织建设，组建全国统一的农村社会养老保险经办机构，理顺各方面关系，建立新型农村社会养老保险制度“个人缴费、集体补助和政府补贴”三方共同负担的模式。目前农民收入偏低，城乡有一定差距。2008年我国城镇居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的3.31倍。为了改变这种现状，在财政允许的情况下，政府应加大对农村养老保险基金的投入，改变目前政府财政在农村社会养老扶持不作为的现状。没有公共财政投入，新型农村社会养老保险制度很难建立。厘定各级财政职责，形成良性有序的投入机制。中央财政应无偿提供基础养老金，省财政为特殊家庭如计划生育、烈军属户等建立农保年金，县（市）财政补贴个人账户。对于经济发展水平较低的地区，应由中央财政通过转移支付的办法给予资金支持。

2、建立多层次全覆盖的农村养老保障制度。党的十七届三中全会明确提出，贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续，加快健全农村社会保障体系。维护广大农村老年居民的基本生活条件，使其老有所养，是农村社会养老保险制度建设的必然要求。温家宝总理在十一届全国人大第二次会议作政府工作报告中指出2009年的工作目标：“新型农村社会养老保险试点要覆盖全国10%左右的县（市）”。为确保农村居民社会养老保障顺利推进，新型农村社会养老保险必须同我国经济发展水平相适应，同农村实际情况相适应，同农民的承受能力相适应。根据不同地区的发展水平，不同人群的农村养老方式，不同区域农村养老保障水平的现状，来进行分类设计和分步实施，建立与地区经济增长非均衡战略相适应的农村养老非均衡保障制度。同时新型农村社会养老保险制度要与其他养老保障措施相配套，农村社会养老保险仍然不能完全脱离家庭养老、土地保障和其他保障措施的实际情况，要组成一个有机整体，共同达到保障老年生活的目的。



3、加快新型农村社会养老保险制度的立法保障。各地农村社会养老保险办法基本上都是在1992年民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上稍作修改形成的，各省区市的制度设计方案千差万别，地方色彩鲜明，呈现出明显的“碎片化”状态，普遍缺乏法律规定性，如保险对象不明确、保险资金来源不稳定、保险管理方面的随意性和盲目性等，使农村养老保险具有很大的不稳定性。加快新型农村社会养老保险立法进程是关系到农村养老保险的可持续性和农村养老保险基金保值增值的一个根本性问题。为了保证农村养老保险制度正常运行，在修订出台《中华人民共和国社会保险法》的同时，拟定《农村社会养老保险条例》。各地应根据当地农村经济社会发展的实际情况，在国家制定的有关法律的基础上，再制定具体的农村社会养老保险办法，为新型农村社会养老保险事业的顺利进行提供良好的法制环境保护。

4、妥善解决与其他社保政策的接续转移问题。随着城市化进程的推进，农村居民的流动性日益频繁，农民选择参加城镇养老保险、被征地农民转换到新农保、返乡农民工参加新农保等势所难免。因此，新农保制度与其他社保政策之间必须可以相互接续转移。一是要预留制度接口，制定与其他社保政策转换的详细办法。在省级范围内制定统一、规范和切实可行的操作流程，规范转换、接续的操作办法，解决不同社保政策间、不同地区间的基金结算问题。二是改进养老保险金的计发办法，把农村居民在各个不同时期形成的养老保障权益都予以归集和承认。在参保人员达到可以领取养老金的年龄时，对养老保险权益进行分段累积计算，并在养老金待遇中予以体现。三是加快社会保险省级统筹步伐，在提高统筹层次的基础上，解决地区间因利益关系而影响社保关系接续转移等问题。四是加快全国社会保险信息化联网建设，为省际间农保与其他社保政策间的接续转移提供技术支持，出台“社会保障全国一卡通”相关政策。

5、拓宽农村社会养老保险基金保值增值的渠道。要建立相应的农村社会养老保险基金监管机构，要制定农村社会养老保险基金限制性投资政策，确保新型农村社会养老保险制度健康持续发展。我们可以通过法律程序，在保证资金安全的前提下，通过市场化公开招标的方式选择专业的基金管理公司负责运营管理，将部分养老保险基金交由专业投资公司进行投资，以提高积累资金的增值率。由于农村养老保险以县为覆盖范围，基金大多集中在县级保障部门，其保值增值受到人才、信息、投资能力等方面的限制。因此可以考虑将养老保险基金全部或部分上缴，由省级部门负责保值增值并承担责任。省级部门不能实现保值增值的，可以将基金交由全国有关机构和基金公司运营。在农村养老保险基金运营模式从国家经营向基金管理公司经营的转变过程中，政府承诺的最终担保所起到的稳定作用是无法替代的。实际上专家理财也有风险，政府必须承担最终担保。当基金管理公司的基金运作回报率低于国家规定的最低回报率时，基金管理公司先以自有资金弥补差额，不足部分由政府最终弥补。当基金公司破产时，投保人的最低养老金应由政府承担最终“兜底”担保。

