

新农保的“协调”与“配合”

丁建定 郭林

2009年下半年,《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(以下简称《指导意见》)发布,并在全国10%的县开始试点。截至2010年3月底,全国新农保参保人数达4685万人,领取待遇人数为1570万人;新农保基金收入和支出分别为117.38亿元和45.85亿元,累计结余242.69亿元。笔者认为,新农保制度的实施要循序渐进,左右协调,走可持续发展之路。同时,要以此为契机,优化农村社会保障制度体系,统筹城乡社会养老保险制度发展。

### 有效发挥商业保险的作用

笔者认为,新农保制度的运行不仅要做到与其他社会保障政策或机制在结构方面的统筹,而且要合理利用其他政策或机制以支持自身的可持续发展。

农村社会养老保险具有一定的特殊性,这就是农村居民收入风险的特点,决定了农村社会养老保险制度实施中商业保险能发挥的特殊作用。在新农保实施过程中,商业保险的作用主要表现在两个方面:一是它可以通过保证农民的收入而成为新农保制度实施的重要配套机制,这可以看作商业保险支持新农保制度可持续发展的作用表现;二是商业保险尤其是商业养老保险所提供的相关保障能够弥补新农保制度在保障水平方面的不足,因而成为新农保制度的补充,这可以看作商业保险在制度结构方面的作用。

个人缴费是新农保基金的重要来源之一,如果农民收入不足,缴费能力必然受到限制,不利于新农保的顺利运行。应该看到,农民收入与城镇职工工资收入二者的风险结构和特点存在差异。一般来说,城镇职工工资收入所面对的主要风险是市场风险,企业作为一个市场主体化解风险的能力要明显大于个人,这使得城镇职工工资收入水平比较稳定;农村居民的收入不仅有市场风险乃至政策风险,如农产品销路不畅等所导致的增产不增收,而且有自然风险如天灾等所造成的不增产不增收,农村以家庭为单位的经营模式使得其化解风险的能力较小,导致其收入不稳定。商业保险可以“化险为夷”,例如,农村居民可以参加农产品保险,增强其化解自然风险的能力,保障其收入的稳定性,增强其新农保的缴费能力。

目前,新农保所能提供的保障水平较低。因此,一方面,要随着经济和社会的发展,适度提高新农保的保障水平;另一方面,要用多层次的养老保障制度体系来保障农村居民养老权益。新农保是农村养老保障体系的重要层次,可以在保障农村居民老年生活方面发挥重要作用,商业保险可以作为我国农村养老保障制度体系的补充层次。此外,还要发挥家庭养老、土地养老和养老救助的作用,构建多层次的农村养老保障制度体系。

### 合理界定新农保适用对象与范围

《指导意见》所规定的新农保参保范围即适用人群为年满16周岁(不含在校学生)、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民。在制度具体实施过程中,参保范围的设定应该充分考虑到社会保障制度发展的一般规律和我国具体国情。

一般来说,有城乡差别的社会保障制度建立和实施过程中,对覆盖范围的规定往往将农、林、牧、渔作为一个部类来考察,这是由它们的内在一致性决定的。从国际经验看,无论是目前已拥有城乡统一的社会保障制度体系的主要国家,在其制度发展初期实施城乡差别的社会保障制度时对参保范围的设定,还是目前仍然实施城乡差别的社会保障制度的主要国家对制度适用人群的界定,将农、林、牧、渔作为一个整体来实施都是一个合理选择。



《指导意见》中参保范围所规定的农村居民可以看作是从事农业、林业、牧业、渔业的人群集合体。但是，各地还要充分考虑上述各类人员的从业特点，在遵循新农保制度本质特征的基础上，适度灵活地推行新农保制度，为有效保障农村居民养老权益奠定基础。

最近几年，我国在不同地区采取了退耕还林、退牧还林还草、休渔等积极行动，这使得一些人在农业、林业、牧业和渔业以及其他行业之间转换职业。在新农保制度的实施过程中，要充分考虑退耕还林、退牧还林还草、休渔等活动所涉及的农村居民的参保可持续性问题，为此类人员养老权益的保障提供制度支持和财力保障。

此外，我国是一个多民族国家，在新农保实施的过程中，要充分考虑到少数民族地区的社会经济状况、民族传统文化差异等，将新农保制度的基本原则和根本特点与少数民族地区的民族传统文化等方面有机结合起来，不能在各民族之间实行“一刀切”的政策。只有符合各民族传统文化和社会经济状况等的新农保制度才是可持续发展的制度。

### 积极推进新农保与其他养老保障项目间的整合

作为农村社会保障制度体系的一部分，新农保制度不可能孤立运行，它的可持续发展不仅与其制度自身的健康运行相关，而且与其他农村社会保障制度的发展紧密相连。

首先是新农保与农村社会救助制度之间的整合与协调。农村五保制度是我国农村社会救助制度之一。新农保制度覆盖后，如果一部分老年农民既符合享受五保待遇的资格，同时又可以领取基础养老金，那么他们就能够获得双份待遇。这不仅使得一部分老年人所获得的社会保障水平偏高，而且给养老资源在老年农村居民中的公平分配造成负面影响。整合新农保制度和农村五保制度体现在两个方面：一方面，应大力发展农村社会服务事业，将农村五保制度为其覆盖对象所提供的服务整合入农村社会服务体系；另一方面应该规定，参加新农保制度的生活没有依靠的老年人仅享受新农保制度所提供的养老金，而不再享受农村五保的待遇。通过上述两个方面的措施，既可以为生活没有依靠的老年人提供适度的社会养老金，又可以为其生活的各个方面提供专业化的社会服务，有利于切实保障其老年权益。

其次是新农保与农村计划生育家庭奖励扶助制度的整合。我国农村计划生育家庭奖励扶助制度建立的目的，旨在通过奖励扶助提高只有一个子女或两个女孩或子女死亡现无子女的农村居民，超过 60 岁以后应对老年风险的能力，促进计划生育政策的顺利实施。由于其与农村居民养老问题密切相关，可被视作我国农村社会保障体系的构成部分。考虑到新农保制度与现有计划生育家庭奖励扶助制度在功能上具有交叉性，为了降低制度的碎片化程度，可将农村计划生育家庭奖励扶助制度整合融入新农保制度，为符合奖励扶助条件的农村居民支付较高水平的养老金。具备奖励扶助条件的农村老年居民所享受的养老金水平，应该符合新农保制度保基本的原则，他们所享受的养老金水平高于未享受计划生育奖励扶助的农村老年居民所享受的养老金水平的差额部分，应该以能够补偿他们与未享受计划生育奖励扶助的农村老年居民之间家庭保障水平的差距为限，不应过高。

新农保与家庭养老之间的协调也值得关注。随着我国农村社会经济的变迁，农村家庭养老的功能会逐渐弱化，而社会化养老机制在农村养老中发挥的作用将会越来越大。新农保制度会逐渐成为我国农村养老保障体系的核心机制，但是家庭养老应该始终是我国农村养老保障体系的一部分。在新农保实施的过程中，要充分考察新农保与家庭养老之间的动态关系，使二者协调发展。



必须指出的是，新农保制度与农村五保制度、农村计划生育家庭奖励扶助制度、家庭养老三个方面的整合或协调应该统筹兼顾、合理安排，以促进新农保制度的可持续发展，优化农村养老保障制度体系，提高农村社会保障制度的运行效率。

### 合理协调新农保与城镇职工、农民工养老保险间的关系

从近期看，在我国不断加快的城市化进程中，很多农村人口转变为城镇人口，对新农保制度与城镇职工基本养老保险之间的转移接续提出了迫切要求。从长期看，为了促进城乡居民享有公平的养老权益，应该推进城乡社会养老保险制度的一体化，努力建构城乡统一的社会养老保险制度。面对城乡二元社会养老保险制度的现状，新农保制度与城镇职工基本养老保险制度的发展与改革，应该为实现城乡社会养老保险制度的统一奠定基础。

《指导意见》指出，新农保基金由个人缴费、集体补助和政府补贴构成，有条件的村集体应当对参保人缴费给予补贴，补助标准由村民委员会召开村民会议民主决定，政府补贴分为中央政府补贴和地方政府补贴。尽管《指导意见》规定新农保制度的责任主体为个人、集体和国家，但考虑到我国很多地区尤其是中西部地区集体经济实力有限的现状，新农保的责任主体主要是国家和参保者个人。城镇职工基本养老保险制度责任主体为国家、企业和个人，企业和个人的责任主要体现在为参保者缴纳养老保险费方面，国家的责任主要体现在税收优惠以及基础养老金调整等方面。新农保制度与城镇职工基本养老保险制度责任分担结构有差异，这为城乡社会养老保险关系的转移接续设置了障碍，不利于实现城乡社会养老保险制度的一体化。因此，在新农保制度和城镇职工基本养老保险制度实施或发展过程中，应该采取有力措施，推进城乡社会养老保险制度的合理衔接，并为城乡社会养老保险制度的统一奠定基础。

此外，在新农保实施过程中，要充分考虑农民工养老权益的维护。尽管全国不会出台统一的农民工养老保险办法，但很多地方根据国务院于2006年发布的《关于解决农民工问题的若干意见》，制定了本地区的农民工养老保险办法，为数不少的农民工参加了其工作地的农民工养老保险制度。目前，我国很多农民工由于劳动能力下降，纷纷返乡养老。在新农保制度实施之际，应该充分考虑到已参加工作地农民工养老保险制度的返乡农民工养老保险关系与新农保制度的转移接续，出台相关措施，有效维护返乡农民工的养老权益。

