

段海峰 周梁云

摘要：以云南为例，分析政府主导建立农村社会养老保险制度的法理依据和现状，提出服务型政府保障农民“老有所养”的立法建议。

加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，积极探索建立农村养老保险制度，改善民生，保障人民基本生活，是中共十七大提出的重要任务。2007年中国税收收入达49442.73亿元，政府有能力保障农民享有基本养老保险。我国现阶段尚未全面建立农村社会养老保险制度。各地正在试行的最低生活保障制度也无法满足多数农民养老的实际需要。笔者试图从构建农村社会养老保险法律制度，保障农民基本养老需求及政府责任的角度进行探讨。

关键词：农村社会养老保险 现状 法理依据 政府法律责任

1、建立农村社会养老保险制度的紧迫性

农村社会养老保险的对象一般包括农业劳动者、农民工和失地农民。农业劳动者是指实施家庭联产承包责任制后以农业为生的农民，其养老模式的特点是以子女供养为主，以老人自养和政府补足为辅；农民工是指具有农村户口身份而在城镇务工的劳动者，他们持有农村户口、拥有农村土地承包经营权，其最大特点是工作生活居所不稳定，老年生活无保障；失地农民主要依靠征地补偿费为生，多数农民的补偿和安置费不太合理，导致失地农民在向城市人转化的过程中几乎处于没有生活保障的状态。

国家统计局的报告表明，2006年中国全面建设小康社会的实现程度达到69.05%，但是社会保障覆盖率较低，特别应尽快建立农村养老保险制度。农民养老面临着家庭小型化、空巢化和土地收益下降、传统的家庭养老功能弱化等风险。

第5次全国人口普查统计表明，中国平均家庭户规模降到每户3.44人，加上大量年轻农民进城打工，代际不平衡的情况日渐严重。随着我国逐渐进入老龄化社会，家庭养老的功能不断弱化，广大农村农民养老问题变得日益突出，直接影响了农民的切身利益乃至整个社会的稳定。推行农村社会养老保险制度，有利于解决“农民、农村和农业”问题，有利于解除农民后顾之忧，促进农村经济持续发展。云南作为经济欠发达的地区，农村社会养老面临着越来越多的困难。在许多农民无力自行解决养老问题的情况下，由政府主导建立农村养老保险制度，帮助农民参与养老保险，是保障农民“老有所养”的一个重要途径。

中共十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，有条件的地方探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”，“农村养老保障以家庭为主，同社区保障、国家救济相结合”。中共中央《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》进一步明确：“探索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。”中共十七大进一步强调国家要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，积极探索建立农村养老保险制度，切实保障城乡人民的基本生活。从2005年11月起，“中国农村社会养老保险制度创新与管理规范”的研究项目在全国8个县试点，云南省南华县也参加了该项目，摸索出代际供养、粮食换保障、个人账户基金借支、保险证质押贷款、基金贴息、龙头企业资助农民参保免税等多种形式的新型农村社会养老保险制度。但不容否认的是，执政党和中央政府的决策在具体落实的过程中发展并不平衡，特别在经济发展滞后的边疆民族地区更是如此。

2、建立农村社会养老保险制度的法理分析



2. 1 有关国际公约对社会保障权的规定 1948 年制定的《世界人权宣言》肯定社会保障权是一项基本人权。该宣言第 22 条规定：“每个人作为社会的一员，有权享受社会保障。”第 23 条规定免于失业的保障，人人有权工作和享受公正和合适的报酬，必要时辅以其他方式的社会保障。第 25 条第 1 款规定人人有权享有基本生活和医疗保障，在衰老等丧失谋生能力的特殊情况下，有权享受保障。1966 年制定的《经济、社会、文化权利国际公约》第 9 条规定：“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险。”第 11 条规定：“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”第 12 条规定：“本公约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。”上述公约涉及全体公民，包括农民的社会保障权、适当生活水准权和健康权等。公约成员国应当通过国内立法将公约的规定具体化，以切实保障每一位公民享受社会保障的权利。

2. 2 有关国家法律对社会保障的规定一些国家的宪法和法律对社会养老保障作了专门规定，其共同特点是法治化、平等性、有效性和权威性。例如，1793 年法国宪法序言第 21 条规定：“公共救助是神圣的义务。社会对于不幸的公民负有维持其生活之责，或者对他们提供工作，或者对不能劳动的人供给生活资料。”第 23 条还规定：“社会保障就是全体人民保证各人享受并保存其权利的行动，此种保障是以人民的主权为基础的。”1874 年瑞士联邦宪法第 34 条规定：“联邦可采取措施设立充分的老年、死亡和残废救济基金。该项基金来源于联邦保险费、职业保险费和个人保险费。”第 2 条规定：“联邦可通过立法，设立全民义务老年保险、伤残保险和遗嘱保险，该保险可以现金或实物提供帮助。”1919 年德国魏玛宪法第 161 条规定：“为了维持健康和预防因为老病衰弱之生活不便，联邦应当制定概括之保险制度确保被保险人的权益。”该宪法其他条款从不同角度对老年保险及政府的责任作了规定。此外，还有德国 1889 年《伤残和养老保险法》，1911 年《帝国保障制度》，1938 年《手工艺者养老金法》，1957 年《农民养老金法案》，1992 年《养老金改革法》。德国社会保障制度的特点是管理效率较高和以社会保险为主体，其社会养老保险立法惠及包括农民在内的全体国民。1935 年美国的《社会保障法》规定了政府责任下的社会保险与社会救助、雇主责任下的雇主年金(Pfiv~ePension)及雇员团体保险和家庭责任下的个人退休储蓄与个人人寿保险。社会保障资金比较充足、参与主体多元、养老保险风险分散是美国社会养老保险的优势。日本农民社会养老保障不仅注重立法和根据经济发展水平及时调整法律，而且充分发挥农业协作组织参与社会养老保障工作。巴西农村社会养老保障是通过对农产品初次卖到城市的价格的一定百分比提留作为保障基金，农民不用缴费即可享受养老保障，体现了“以工补农”实现农民养老的思路。

2. 3 我国宪法和法律对社会保障的规定 2004 年 3 月，宪法修正案将“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”写入宪法第 14 条第 4 款。这是我国建立包括农村社会养老保险制度在内的社会保障法律制度的宪法依据，同时要求政府应当履行上述宪法条款设定的国家义务。第 45 条进一步规定：“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，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”我国《老年人权益保障法》、《县级农村社会养老保险基本方案》等也对农村社会保障作了原则规定。以宪法和法律形式对老年人权益予以保障是中国人权事业的巨大进步。遗憾的是，宪法条款之下配套的法律和法规太少，而且尚无专门针对农村社会养老保险的法律和行政法规，已有的法律、法规和规章缺乏操作性和合理性。

3、云南农村社会养老保险体系的现状及困境

3. 1 农村社会养老保险实施现状 1992 年，民政部施行《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》。同年，云南省政府发出《关于开展农村社会养老保险工作的通知》，农村社会养老保险试点工作启动，1993 年试点范围继续扩大。1995 年农村养老保险制度在全省 69 个县市展开。1995 年民政部提出《关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》。同时，国务院强调各级政府要高度重视对农村养老保险基金的管理和监督。1997 年，《云南省农村社会养老保险暂行办法》颁布。2003 年省政府下发《关于做好当前农村养老保



险工作的通知》，将进城务工农民和被征地农民的社会养老保险问题提上议事日程。2004年底，全省81%县(市、区)开展了农村社会养老保险工作，参保人数达到136万人，占农业人口总数的4.30%。2005年，省劳动和社会保障厅颁布《关于农村社会养老保险有关问题的处理意见》。2006年，云南省各级政府加大了对农村养老保险工作的力度，农村社会养老保险制度在一些地区初步建立，为农村打破传统的家庭养老模式提供了范式。但是，参加养老保险人数少、农民投保能力弱、保险制度不健全和政府投入少是影响云南农村养老保险全面推行的瓶颈。

3.2 实施农村社会养老保险面临的主要困难首先，人口老龄化速度加快，养老保险任务加重。人口老少比上升到31.2%，0~14岁人口比例为24.17%，云南省正式进入老龄化社会。因此，估计到2010年，云南省60岁以上的老年人口占总人口的比例将达20%以上，将进入高度老龄化社会。

其次，绝对贫困人口基数仍然很大。按照年人均纯收入693元的国家绝对贫困标准测算，截至2006年底，云南省农村绝对贫困人口228.40万人，仍占全国的10.6%，占西部12省的19.4%；低收入人口442.4万人，仍占全国的12.5%，占西部12省的22.3%；绝对贫困人口与低收入人口合计为670.80万人，占全省农村人口的比例为18.7%，降低1.90个百分点。2007年，虽然政府采取诸多措施试图减少农村绝对贫困人数，但是庞大的贫困人数制约了农民的参保能力。

最后，农村养老保险基金筹集困难，缺乏社会保障应有的社会性和福利性。按照现行的规定，我国农村养老保险的资金主要以农民个人缴纳为主、集体补助为辅和国家予以政策扶持的方式解决，实际上许多地方的集体和当地政府并未尽到缴纳农村养老保险的责任，农村社会保障的社会性和福利性未能得到充分的体现。

4、完善云南农村社会养老保险制度的法律对策

4.1 建设服务型政府，强化政府的责任意识政府应根据宪法平等保护处于弱势地位的农民的社会保障权益。自1958年我国城乡二元体制形成后，城乡居民在选举权利、劳动就业、教育权利和社会保障等方面存在不平等待遇。政府应当给予农民真正的国民待遇，即给予农村居民与城市居民同等的社会保障待遇。政府不仅必须关心和尊重人民，而且必须平等地关心和尊重人民。它千万不要根据由于某些人值得更多地关注从而给予其更多的权利这一理由而不平等地分配利益和机会^[4]。虽然宪法规定公民在法律面前人人平等，但是现行的社会养老保险制度没有惠及绝大多数贫困的农民。政府应当让中国最大的弱势群体的社会保障权益得到法律的平等保护。因此，在我国农村养老保险制度的建设中，政府应当明确职责，强化作为组织者、管理者和服务者的责任意识。政府的责任应当体现在政策责任、财政责任和法律责任3个方面。首先，农村社会养老保险制度的建立，政府应起主导作用，政府的重视和支持是建立农村社会养老保险制度的根本和前提；其次，政府的财政支持是农村养老保险制度的物质基础；再次，农村社会养老保险制度的强制性只有通过国家立法才能保障。

4.2 履行国际公约义务，落实宪法条文规定我国政府于1997年10月27日签署《经济、社会、文化权利国际公约》，2001年2月28日全国人大常委会予以批准。自该批准书交存联合国秘书长之日起3个月后，公约对我国生效。所以，包括农村社会养老保险等社会保障问题成为公约成员国应当履行的义务。该国际公约进一步丰富社会保障权的内容，为我国今后完善农村社会保障立法指明方向。建立和完善农村社会养老保险法律制度是成员国履行国际公约的具体表现。

我国宪法关于建立社会保障制度的条款应得到具体落实。回顾历史，我国1954年宪法第93条、1975年宪法第27条第2款、1978年宪法第50条和现行宪法都规定了社会保障的内容，但在具体的实施过程中一



波三折，直至现在农村养老社会保障法律制度尚未真正建立起来。过去，政府更多考虑中国人口众多、经济发展水平低下等客观原因。这在当时的历史条件下也许可以理解，但是在中国经济已经有了巨大发展的情况下，如果还一味强调上述客观原因，那么对于建设社会主义新农村和构建和谐社会是不利的。

4.3 完善农村社会养老保险法律，全面提高政府依法行政水平农村社会养老保险制度的建立离不开法治。我国应当履行国际公约，根据宪法完善农村社会养老保险法律制度，确保政府依法行政。现阶段我国农村社会养老保险主要以1992年民政部制定的《县级农村社会养老保险基本方案》为依据，尚无全国性农村社会养老保险法律。农村社会养老保险作为一项关系几亿农民养老保障的重大问题。应当遵循“法律保留”的原则，由国家最高立法机关以法律的形式做出权威规定，诸如制定全国统一的《农村社会养老保险法》或《农村社会养老保障法》等法律。在此之前，可以根据《立法法》第9条的授权立法条款制定《农村养老保险条例》等行政法规，以保证农村社会养老保险的制度和法治化。从目前情况看，各地应按照《宪法》、《老年人权益保障法》和中共十七大的要求，制定地方性法规，逐步完善农村社会养老保险法规体系。无论采取何种立法形式，农村社会养老保险制度的建立都应充分考虑农民的利益，把政府的法定责任具体化。

4.4 妥善处理初次分配和再分配关系，依法保障农村社会养老保险经费的投入中共十七大报告强调国家要深化收入分配制度改革，增加城乡居民的收入，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，让包括农民在内的全体人民共享改革开放的成果。其理由有二：①据国家统计局公布，2006年中国GDP为209407亿元，按可比价格计算，比上年增长10.70%^[6]；2007年中国GDP为246619亿元，比上年增长11.4%^[7]；2007年云南省实现生产总值4721.77亿元，比上年增长12.3%，增幅创1989年以来的最高水平⁸；②根据国家税务总局公布的数据，2006年全国税收收入(不包括关税、耕地占用税和契税，未扣减出口退税)37636亿元，比上年增长21.90%，增收6770亿元⁹；2007年中国税收收入完成49442.73亿元，比2006年增加11806亿元，同比增长31.40%^[10]。

我国政府应当加大财政转移支付力度，确保农村养老保险财政预算经费法治化，并且落实到位。郑功成教授认为，预计2007年GDP将达到23万亿人民币，政府控制的财力将达到7万多亿人民币，以中国现有的经济发展水平与国家财力，建设一个水平适度的覆盖城乡居民的社会保障体系是完全能够做到的，当前是推进覆盖城乡居民社会保障体系建设的最好时机^[11]。李迎生教授还认为，中国完全有可能搞一个全民社会保障体系，我国财政已具备向农业转移支付的实力。如果财政每年拿出1600亿元左右，那么基本可以将医疗保障全覆盖；如果拿出1000亿元左右，那么基本可解决包括农民在内的养老问题¹²。上述观点来源于大量实证调查和科学分析，可以作为政府决策的参考。西方经济学鼻祖亚当·斯密在《国富论》中说，“一国民每年的劳动，本来就是供给他们每年消费的一切生活必需品和便利品的源泉”。

德国公法学者温克勒提出，没有一个社会保障机构能光依靠所缴费用来承担农民养老金的支出，它们都需要依赖政府补助和其他方式来补贴^[13]。税收取之于民，应当用之于民，国家税收增多，纳税人从国家得到的实惠应当与国家税收的增长构成一个合理的比例，应当让包括农民在内的全体人民共享改革开放的成果和得到更多政府提供的公共产品。

5、结语

政府应当充分发挥构建农村社会养老保险制度的主导作用。通过法治的手段，明确政府、集体和个人在社会养老保险体系中的责任，强调并督促政府具体落实相关责任，我国农村社会养老问题或农村养老保险问题才能真正得到落实。在我国多数农民参与保险支付能力有限，而国家经济力量日益强大的情况下，政府应当增加对农村社会养老保险的投入，依法保障农民与城镇居民公平分享改革发展成果，最终实现全体农民“老有所养”的目标。

