

论和谐社会进程中构建农村养老保险法律制度的思考

郭月菊

摘要：建立健全与经济发展水平相适应的多种形式的农村养老保险体制，已经成为构建和谐社会建设社会主义新农村的重要内容。建立农村社会养老保险法律制度的关键是要根据我国农村的现状建立适合国情的农村社会养老保险法律体制。

关键词：农村养老保险 法律制度 思考

农村社会养老保险是指农民为使年老不能再从事劳动时的生活有保障，在法律规定的劳动时间内缴纳部分保险金，在他们达到一定年龄后，有权向国家或有关保险机构申请养老金的社会保障制度。建立健全与经济发展水平相适应的多种形式的农村养老保险法律制度，已经成为构建和谐社会建设社会主义新农村的重要内容。

一、现阶段我国农村养老保险法律制度存在问题

目前，农村社会养老保险适用的仍然是根据 1992 年由民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》。经过十多年的运行，现行农村养老保险方案在制度设计方面的缺陷也已逐渐显露出来，具体而言，农村养老保险工作中的问题主要集中在以下几个方面：

1. 农村养老保险建设缺乏法律的有力支撑

实践中的主要依据，一是 1992 年颁布实施的《方案和 1995 年颁布实施的通知》，以及一些相关法律中关于应该重视建立农村社会养老保险制度的原则性条款。二是相关文件内容：2000 年 6 月中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见中“要积极探索适合小城镇特点的社会保障制度”；十六大报告中的要“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”等等。三是有关领导关于重视“三农”问题和农村保障问题的讲话。由于没有关于建立农村社会养老保险制度的专门法规，在实践中存在许多困惑，各地在制定本地农村社会养老保险办法时找不到比较有力的立法依据，只好各自为政，把办法确定为暂行办法，大大降低了地方立法的规范性和长期性、稳定性。另外，由于农村的社会保障基金管理缺乏法律保障，基金的流失现象严重，严重影响了基金的正常运转。

2. 农村养老保险资金来源结构错位

农村养老保险运行多年的实践表明：资金来源问题是养老保险的核心问题，缺乏政府财政支持是我国农村养老保险发展缓慢的根本原因。《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》只规定了国家应对保险资金的筹集给予政策扶持，而没有明确规定政府在农村养老保险体系建立和运行过程中应承担相应的财政责任，在集体经济日益薄弱的情况下，这样的“软约束”必然导致绝大多数地区的农村参保者缴费负担重，保障水平低且参保人数不断下降。据测算，在 1990 至 1999 年期间，我国农村养老保险参保者人均累计农村养老保险费仅 230 元，月均养老金仅 3.5 元，根本无法保证农村老年人的基本生活。农村养老保险资金来源结构错位是导致农民参保积极性不高的根本性制度原因，我国应逐步建立以政府为主体的多渠道筹资机制。

3. 管理体制不顺，监管不力，流失严重

其一是管理体制不顺。我国农村社会保障管理部门存在条块分割的现实：民政部门管一块、卫生部门管一块、社保部门管一块、这种条块分割的现实造成了政策协调、资源共享等诸多方面的人为矛盾，不利于



农村社会保障工作的推动和开展。其二是养老保障基金管理和增值问题较多。按国际上通行的做法,社会保障基金应该遵循征缴、管理和使用三分离的原则,互相制衡,从而保障养老保险基金的安全性、流动性与收益性(即保值增值)。在中国,大多数地方的养老保险基金是由当地的民政部门独立管理的征缴、管理和使用三权集于一身,缺乏有效的监控监督,而地方的民政部门又受当地政府的管理,所以,当地民政部门或政府挤占、挪用甚至贪污、挥霍农村养老保险基金的情况便时有发生,使农民的养老钱失去了保障。

二、重构我国农村养老保险法律制度的设想

建立农村社会养老保险法律制度的关键是要根据我国农村的现状建立适合国情的农村社会养老保险法律体制。

1. 合理构建农村养老保险法律体系

完善的法律法规体系是农民社会保险事业的保障,是农民社会保险制度的核心。同时,有没有完备的法律规范,也是一个国家社会保障制度是否成熟的重要标志。从国际上其他国家的发展来看,实施社会保障制度最重要的特征是以国家立法为基本前提,并依靠法治来保证实施。借鉴其他国家和地区的先进经验,结合我国的具体国情,我国农民的社会保险法律框架应包括以下内容:

首先,修改宪法。列宁说“宪法就是一张写着人民权利的纸”。宪法对农民这一弱势群体负有义不容辞的保护责任。虽然宪法规定了公民的基本权利,但也只是一些原则性的规定。纵观宪法条文的规定,涉及社会保障方面的只有退休制度和公民获得物质保障的制度,但退休制度将农民排除在外,而物质保障是针对全体公中的困难群体。鉴于农民的生存状况和我国法治建设的现状,应当通过修改宪法,增加保护包括农民在内的弱势群体的根本性原则,使宪法真正成为农民的“权利保障法”,使宪法成为农民社会保险的母法,从而使农民的社会保险制度有较高的法律起点,通过加强农民社会保险上位法的保护,使农民社会保险立法有足够的法律权威。

其次,尽快出台《社会保险法》。对于社会保险问题,我国现在已经有了初步的法律框架,包括国务院的决定和省一级落实国务院决定的法律,但还没有出台国家层次的专门法律。在我国农民保险制度建立和完善过程中,立法者必须提供适当的制度保证,宏观上应尽快出台一部专门的法律,对该制度的实施作出明确规定和统一筹划,使之有法可依,规范操作,克服随意性,使城乡社会保险在宏观上达到统一。

第三,制定保护农民权益的综合性法律。我国在立法实践中一直非常重视和强调对弱势群体的权益保护,如全国人大颁布了《未成年人保护法》、《残疾人保障法》、《妇女权益保护法》、《老年人权益保障法》等多部特殊保护的专门法律。但由于城乡差距的存在和受教育的程度不同,农民在就业竞争、基本生活保障、养老保险、医疗保险等方面面临着许多突出的问题,明显处于弱者的位置。因此,要尽快制定和出台保护我国全体农民的法律《中华人民共和国农民权益保护法》,用法律确定农民的基本权利,规定包括社会保险在内的农民社会保障问题。

最后,制定专门的《农民社会保险法》。西方发达国家的农村保障都是通过国家立法形式实行的一种强制性社会保险。如德国在19世纪80年代就颁布了世界上第一部社会保障法,并在1957年扩大到全体农民。日本在1971年,丹麦、芬兰在1977年,美国在1990年也都建立了农民社会保险制度,并以立法的形式予以确定。而我国的农村养老保险工作基本上是本着自愿、量力的原则,并不具备法律上的强制性。所以应当就农民的社会保险专门立法制定有针对性的《农民社会保险法》,从法律上确认保险制度在农村的地位和作用,明确其性质、对象和标准,规范权利义务和责任,使农民的社会保险工作开展有法可依。

2. 建立以政府为主体的多渠道筹资机制



在社会保障制度的建设上，我国走的是一条“城乡分割保障”的道路，国家承担了城镇社会保障制度的大部分建制成本，却忽略了农村社会保障制度建设的资金需要。有学者说得好，“国有资产是全国人民所有的资产，不是城里人独有的资产，更不是国有企业职工独有的资产”。作为一个农业人口占大多数的发展中国家，我国政府虽不可能像西方发达国家那样为农民提供全面的、高标准的养老保险待遇，但国家应从公平的角度为广大农民提供最基本的养老保险待遇，建立起“低水平、广覆盖”的农村养老保障体系，这是政府义不容辞的责任。从世界已建立社会养老保险制度国家和地区看，很多国家和地区的社会养老保险涵盖农村地区，其保障对象包括全部农村人口，其中有相当数量是与中国经济发展水平相当的发展中国家和地区。

另一方面，相对于城镇居民，我国农村居民的收入水平普遍较低，所以政府理应承担起更多的责任，尤其是中央政府不仅应该制定各项法规和政策，对农村养老保险制度的建立加以规范和引导，更应该承担必要的财政责任，加大对农村养老保障的资金投入。实际上，从世界各国社会保障运行的情况来看，各国中央财政通常会投入很大比例的社会保障资金。据资料显示，1991年瑞典、英国、加拿大、美国的社会保障总支出中，中央财政支出的比重分别占~1156.4%、31.8%、36.4%、28.7%1994年欧盟国家社会保障资金来源有36%来自国家财政，而我国2000年即使在中央大幅度增加社会保障支出的情况下，这一比重还只有4.5%，而且其中大部分还投到了城镇，对于农村养老保险的扶持很少。政府可采用各级政府财政按比例分担的方式加大对农村养老保险的财政扶持。

3. 加强农村社会养老保险基金的管理

其一，出台基金运营优惠政策，拓宽基金运营渠道。如中央发行国债明确一定的农村社会养老保险基金优惠量，银行设立农村社会养老保险储蓄补贴利率，政府特许农村社会养老保险基金投资一些风险小、收益高的基础设施建设项目等。其二，加大基金的监管力度。可设立由缴费人、受益人以及社会公益组织共同组成的非官方监督机构相结合的政府、社会、事业经办机构之间相互监督、相互制约、全面监督的养老保险监督的机构。此外，要完善审计、监察、财政等有关部门联合组成的外部监督制度，以保证基金安全。其三，提高基金的保值增值能力。这是一个非常棘手的问题，因为投资本身就是一门相当复杂的学问，可以通过法律程序，在保证资金安全的前提下，推行投资代理制，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也可以规定，不能保证适当增值率的投资主体，要在一定期限内放弃投资权，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，可以将基金交由国家有关机构管理。

