

关键词：农村社会养老保险 发展目标 政策需求

摘要：随着城乡二元经济结构的转变，二元对立的格局必将被逐步消除，农村养老保障的社会化程度也会不断提高、范围会不断扩展，逐步建立国民一体化的社会养老保险制度应该成为农村社会养老保险制度的最终目标。基于该目标，该文分析了相应的政策需求：法制先行、明确政府主导地位、因地制宜采取多层次原则、规范基金管理以提高基金收益率。

农村社会保障是我国社会保障体系的重要组成部分，它关系到总人口约 70% 的农民目前或将来的生活质量，而农村社会养老保险则是其中的关键内容之一。随着城乡二元经济结构的转变，二元对立的格局必将被逐步消除，农村养老保障的社会化程度也会不断提高、范围会不断扩展，逐步建立国民一体化的社会养老保险制度应该成为农村社会养老保险制度的最终目标。本文结合国内外建设农村社会养老保险制度的成功经验，分析了为实现国民一体化的社会养老保险制度的政策需求，即法制先行、明确政府主导地位、因地制宜采取多层次原则、规范基金管理以提高基金收益率。

1. 农村社会养老保险制度发展战略目标：国民一体化

从国外社会养老保险制度发展史看，都经历了由城市逐步向农村覆盖的过程。经济发展到一定程度后，国民一体化的社会养老保险体系是社会保障的题中应有之义。但国民一体化的城乡社会养老保险制度并不意味着所有社会成员享受一模一样的保障待遇，而是指城镇和农村社会养老保险制度的理论体系、政策制度应一脉相承，保障项目大体一致，保障水平相对合理，基金管理办法原则一体化以及相互之间可以自由选择与转换。长远来讲，就是要改变农民远离以国家和政府为责任主体的社会保障体系的状况，使农民能够有效化解风险、共享社会经济发展的成果。

由于我国城乡二元结构的特殊格局决定了城市社会保障和农村社会保障之间存在较大的差异，无法在短期内实现完全意义的城乡社会保障体系一体化，于是往往设计出一些过渡性的社会养老保险制度。这些主张都暗含一个共同假设前提，即农村应该实行与城镇一样的社会养老保险制度，建立城乡一体化的统一模式。从价值取向上看，这些主张无疑是正确的。但在实际的制度设计和技术操作中，各地农村养老保险制度模式可谓“花样百出”，管理口径的不一致本身就限制了城乡统筹及接轨。因此，在对农村社会养老保险制度的设计中，我们必须持战略性、前瞻性、可持续性的角度去重视和研究农村社会养老保险制度的过渡性模式，以在全国层面构建一个由中央和省级政府共同负责的统一的国民社会基本养老保险计划为导向，限制或控制城乡及各地农村之间社会养老保险的制度差异，尽可能确立统一的制度框架和缴费标准，同时允许实施方式有别及有限化的待遇差异。一方面，逐步削减政府在城镇养老金的财政投入，逐步将机关事业单位的养老金制度与城镇企业职工并轨，以减少财政负担；另一方面，改变长期以来实行的重城轻乡的政策，加大对农村社会养老保险的投入力度，提高农村已有的社会保障水平。以前政府采取的“挖农补工”的政策，以“剪刀差”的形式从农村抽走的大量利润，应当返回给农村和农民，将该资金作为建立农村保障机制的基金，实行工业反哺农业。同时，国家应当在政策、资金上向农村、农民倾斜，加大对农村基础设施、农村基础教育的投入力度，以加快农村经济的发展，为社会保障的建立奠定经济基础。

2. 我国农村社会养老保险制度建设的政策需求分析

2.1 依法推行农村社会养老保障，法制先行



通过法律来明确政府、社会和个人的责、权、利使之有法可依、有章可循，是农村养老保险良性运行的重要前提条件，也是国际通行做法。如德国的农民养老保险制度是根据 1957 年颁布的《农民老年救济法》建立起来的；瑞典的公民基本养老金是根据瑞典全国退休金法案规定来实施的。通过有效的法律监督和制约机制、详尽具体的法律条文，可以保证养老保险的制度性、规范性和统一性。目前，我国农村社会养老保险的法律制度建设明显相对滞后农村养老保险一直是依靠各级政府的政策、文件进行引导，不仅没有由全国人民代表大会制定相应法律，而且已经制定出来的农村社会养老保险政策法规普遍存在缺乏法律责任的现象。这样就容易造成各地农村社会养老保险工作带有一定的随意性，基金管理缺乏约束性。

但是，经过多年的理论探索和实践，我国农村社会养老保险的立法已经具备了一定的条件。截止 2005 年底，全国参加农村养老保险人数为 5442 万人，普遍建立了农村社会养老保险机构，农村养老保险有了相当大的规模，在许多地方已经出台了一些部门规章或管理暂行办法。如上海市早在 1996 年就已发布了《农村社会养老保险办法》。该办法从有利于与城镇基本养老保险衔接与转化的角度出发，参照城镇职工基本保险的缴费模式和制度框架对 1992 年民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(以下简称《基本方案》)作了较大调整，主要体现在改原来的个人帐户制为个人帐户与统筹帐户相结合的模式，调整了缴费标准和办法，规定了最低缴费额和补贴比例。2003 年 10 月推出了《上海市小城镇社会保险暂行办法》，并以此为契机，提出了加快推行小城镇社会保险，逐步淡化农村社会养老保险的战略思路，逐步探索并实现农村养老保险制度向小城镇社会保险制度的转换。这种农保制度的创新与转换，既保证农民的养老水平，又适应了新的“三农”形势，向城乡统筹迈出了坚实的一步；而处于苏南地区的常熟市以其发达的乡镇企业为突破点，于 2001 年出台了《常熟市农村养老保险暂行规定》，建立起与城镇职工养老保险相接轨的统帐结合模式的农村社会养老保险。其中明确规定了农村养老保险的缴费基数、缴费比例与市城镇企业职工养老保险一致为 25%，并加强了对乡镇企业职工参保的强制性。

上述这些地区所出台的并经实践证明有效的一些部门规章或管理暂行办法，都为我国农村养老保险法律、法规的制定打下良好的基础。因此，应尽快建立《农民养老保险法》，从法律上确认养老保险制度在农村经济和社会发展中的地位 and 作用，就农村社会保障应遵循的原则、主要内容及形式、管理体制、资金筹集与支付、社会保障的监督、法律责任等方面作出明确规定，规范农村社会保障执行者的职责和参保者的权利和义务，并在此基础上制定《农村养老保险条例》，就帐户模式、筹资标准、政府责任程度、待遇计发方法及基金运作模式等内容具体化、详细化。此外，各地方可根据本地农村实际情况，在全国性法律、法规的框架内制定相应的地方性法规和规章，以便于农村养老保险制度的顺利推行。

2. 2 确立政府在农村养老保险制度中的供给主体地位

在农村养老保险中，农民个人、家庭成员、村集体、政府都承担养老责任。但其中政府尤其应发挥主导作用，成为制度供给的主体。从理论角度看，农村养老保险是整个社会保障的重要组成部分，是典型的公共产品。建立以政府为主体的养老保险制度是公共财政职能的要求，理应由政府提供；从现实需要看，建立以政府为供给主体的农村养老保险制度，是我国工业化和城市化进程、市场经济发展以及人口老龄化加速、传统的“家庭供养加土地保障”养老方式受到当前社会结构转型的强烈冲击，所引致的迫切要求。社会养老保险在农村的发展历程也表明，政府角色不明、职能缺位是制约其发展的主要原因之一。

政府的主导作用首先体现在财力上的支持。原制度方案在全国大面积的试点和典型地区制度创新的实践表明，农村社会养老保险制度如果实行完全的个人储蓄积累制模式是很难行得通的，恰恰是集体和政府的大量保险费补贴才使得典型地区的农村社会养老保险获得了持续发展和不断壮大的生命力。以全国农村社会养老保险最早试点的地方——山东省为例，由于经济基础好，山东省基本上坚持按 1992 年民政部颁布的《基本方案》展开工作，也是投保绝对人数最多的省区。其成效的取得除经济条件的因素外，还在于对



原制度进行了创新。如在 2006 年，山东省招远市政府下发了《关于新型农村社会养老保险制度实施办法的通知》，采取“个人缴费为主、集体补助为辅，财政给予适当补贴”，实行储蓄积累的模式。明确规定市级财政每年补贴 200 万元，每年增长 10%，补贴额按投保人数测算确定，有条件的镇、村也应对投保农民给予适当方式、适当数额的补贴，个人缴纳的保险费及市(镇、村)财政补贴一并记入个人帐户。农村社会养老保障标准以高于农村最低生活保障 20%—40%的基础确定。

从国际经验看，许多国家农民养老保险资金来自于个人和雇主缴纳的保险费以及政府的补贴(或政府承担最低保证金)。如德国和日本都是来自个人和政府供款，其中政府补贴的比例较大，德国政府补贴占到总保险费的 70%，日本政府补贴占到总保险费的 1/3。韩国相比较，由于制度建立较晚，在吸收和借鉴已有经验的基础上，政府实行有限性补贴，旨在引导农民参加保险，不过其补贴额度也较大，占到了总保险费的 2/3。在新加坡和智利，政府虽然不承担保险费，但政府承担了最低养老金和养老金投资最低回报率补贴。因此无论从国内一些地区的成功实践还是国际经验角度出发，都应该加大各级政府的财政扶持，可以参照农村合作医疗的做法，建立以农民缴费为主，财政补一点、集体贴一点的多元缴费机制，并规定农民的最低缴费基数和缴费年限，努力提高农民的养老保险水平。

另一方面，是发挥政策优势。针对农民养老保险工作出现的新情况、新问题，及时制定相关措施，出台扶持政策。如力争获得同商业保险资金同等的“协议存款”或高于商业保险资金“协议存款”的优惠政策；发行国债时，给予农民养老保险基金优先认购权，确保养老保险基金保值增值；对基金收益或购买的企业债券实行免税；出台农民养老保险基金投资管理办法，规范基金管理行为；对农民养老保险实行全部免税政策等。

2.3 我国农村社会养老保险制度要坚持多层次性的原则

经济发展水平决定农村社会养老保险的规模、结构及社会化程度。由于我国农村经济发展极不平衡，呈现东、中、西部由高到低的趋势，而且区域内部经济发展水平也不尽相同，试图让城乡两种不同水平的保障制度马上并轨，实行统一的社会养老保险制度是不现实的，也是不可能的。因此，农村社会养老保险要因因地制宜，建立多层次、相互补充的农村养老保障体系。多层次原则既包括家庭保障、社区保障、社会保险、商业保险、国家救济、社会互助以及其他的多层次，还包括保障水平起点高低的多层次性。多层次的改革取向也是发达国家农民社会养老保险发展的一个重要趋势。如德国为减轻财政负担，将养老金给付水平降下来，其改革设想就是通过采取优惠政策，鼓励农场主购买商业年金保险。这样就可以成功构建一个由社会保险、终老财产和自我保障“三根支柱”组成的更为安全可靠的保障体系。法国也鼓励农场主自愿购买补充养老保险，以弥补社会养老保障的不足。

在我国经济发达地区应加大地方政府的投资力度，继续推行农村社会养老保险制度，并随着农村劳动力的转移，适时与城市养老保险制度进行衔接，即实行统一的“统帐结合”基本养老保险制度，从而在发达地区率先实现城乡一体化的养老保险制度；在经济落后地区，应采取家庭养老、社区养老和社会养老保险相结合的模式，逐步提高社会化养老的水平。随着贫困地区经济条件的逐渐改善，可以引导和鼓励其适当开展农村社会养老保险，逐步实现与城市社会养老保险的衔接，向城乡一体化的养老保险制度过渡。

2.4 加强农村社会养老保险基金的管理

农村社会养老保险基金管理和运营的质量直接关系到社会养老保险事业的成败。根据《基本方案》规定，农保基金投资产品仅限于存款和国债。目前大部分县级基层农保机构由于信息、人员和资金的限制，基本上只存人银行。银行存款和国债虽然有较高的安全性，但收益比较低。从长期来说，银行存款获得



的利息收益很难抵消物价上涨对货币购买力的侵蚀。同时，还面临着管理成本高，基金流失严重等问题。基于以上现状，笔者建议从三方面入手规范基金管理，提高基金收益率。第一，建立分级运营机制。考虑建立“统筹养老基金和个人账户养老基金结合，省、县两级运营，分帐管理”的模式。统筹部分直接进入省级社会统筹养老基金，个人账户进入县级基金法人管理机构帐户。统筹基金设立财政专户，实行收支两条线管理，个人账户统一基金由县级机构管理、运营。第二，出台基金运营优惠政策，拓宽基金运营渠道。遵循安全性、收益性、流动性的投资风险优先次序，选择适合其投资的领域与产品，主要包括银行间债券市场、商业银行发行的人民币理财产品、有担保的信托计划、资产证券化专项理财计划等。第三，加大基金监管力度。可设立由各级政府组建的基金管理委员会和由缴费人、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管的机构。

