

## 提高我国农村养老保险制度的几点建议

李爽

摘要：随着老龄化浪潮汹涌而来，农村养老问题变得日益突出和紧迫。时值新农保正在全面铺开，进一步发展和完善农村养老保险体系已不仅仅是农民的愿望和要求，而是市场发展本身的客观必然。

关键词：农村养老保险制度 动态帐户

### 1. 农村养老保险的历程

时下新型农村社会养老保险试点已经开始启动，农村社会养老保险是我国社会保障体系的重要组成部分，我国从 80 年代中期，就已经探索性地开展了农村社会养老保险制度。这段历史可以大体划分为三个阶段：第一阶段为试点阶段。1986 年，民政部和国务院有关部委在江苏沙洲县召开了“全国农村基层社会保障工作座谈会”。会议根据我国农村的实际情况决定因地制宜地开展农村社会保障工作。一些经济较发达的地区成为首批试点地区。第二阶段为推广阶段。1991 年 6 月，原民政部农村养老办公室制定了《县级农村社会养老保险基本方案》，确定了以县为基本单位开展农村社会养老保险的原则，决定 1992 年 1 月 1 日起在全国公布实施。此后，农村社会养老保险工作在各地推广开来，参保人数不断上升，到 1997 年底，已有 8200 万农民投保。第三阶段为衰退阶段。1998 年政府机构改革，农村社会养老保险由民政部门移交给劳动与社会保障部。这个阶段由于多种因素的影响，全国大部分地区农村社会养老保险工作出现了参保人数下降、基金运行难度加大等困难，一些地区农村社会养老保险工作甚至陷入停顿状态。1999 年 7 月，国务院指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实行清理整顿，停止接受新业务，有条件的地区逐步向商业保险过渡。从以上几个发展阶段来看，农村社会养老保险在实践上是不成功的，可怜农村社会养老保险在还没有来得及成长时就已面临夭折的危险，但它却切实关系到占我国人口约 80% 的人民目前或将来的生活质量，随着老龄化浪潮汹涌而来，农村养老问题变得日益突出和紧迫。时值新农保正在全面铺开，进一步发展和完善农村养老保险体系已不仅仅是农民的愿望和要求，而是市场发展本身的客观必然。

### 2. 进一步提高农村社会养老保障制度的建议

新农保政策的实施，让我们不得不去思索，农村社会养老保险从起步到建立起完善的制度之间，还有一个相当大的跨度，它的关键就在于农村社会养老保险制度要符合农民的实际情况，所以综合考虑有以下几点建议。

2.1 建立农民养老保险的动态账户 随着经济体制改革的深入和社会经济的发展，我国工业化和城市化的进程不断加速，农民的流动性也随之极具增长。针对农民工流动性较强这一特点，应该使农民工的养老保险个人账户随工作城市的转变而转移。因此，在设计我国农村社会养老保险模式的过程中，应充分考虑农民流动的特点，设立农民养老保险的动态个人账户，无论参保农民流入那里都会根据所在单位的性质和特点接续个人账户的养老基金。通过动态个人账户把流动农民的养老保险缴费统一起来，使农民工在进入到的新的工作地仍能连续缴费，保障其能够在缴费达到一定年限后根据个人账户的状况进行养老金发放。

2.2 根据农村人口的分化情况，进行分类实施政策 对不同类型的参保农民实施一个体系、两种制度，把纯农人员纳入农村基本养老保险，把农村各类企业从业人员和进入本地的农民工，纳入城镇企业职工基本养老保险，我们可以把农村人口分为纯农业人口和进城务工的农民工两大类。一是为以经营土地为生的纯农业人口建立农村养老保障。在已经推行的农村养老保险的基础上进行适当的调整与改革。最重要的是改变“个人缴纳为主、集体缴纳为辅、国家给与政策扶持”的原则，国家应该给予农村社会养老保险一定的



财政投入，由国家和个人共同负担。实行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险，国家投入一部分纳入到社会统筹基金，农民个人缴费和部分国家投入划入个人账户，国家投入要偏重于经济欠发达地区。

同时鼓励建立由集体补助的补充养老保险和个人储蓄式的商业养老保险。二是为农民工建立类似于城镇养老保险制度，即实行社会统筹和个人账户相结合，农民工个人缴费和企业部分缴费划入个人账户的社会养老保险保障制度。对于刚刚进入城市的农民工，鉴于他们的就业、收入不稳定的状况，最初仍把它们纳入到农村养老保险制度。当他们在城市工作超过一定年限，就业稳定后，就可转入到为农民工建立的社会养老保险保障制度中，为农民工建立社会养老保险制度要协调好就业与社会保障的关系。另外对于在城市从事个体工商业的自雇性农民工，可以参照城镇个体工商户的养老保障，实行自愿原则。

2.3 农民社会养老保障应与土地转让相结合 如果被纳入到社会养老保障的农民不愿意放弃农村的土地，就不利于土地规模化经营和农业现代化的实现。因此，要对已纳入到社会养老保障的农民工的土地实现有偿转让，让纯农户对土地进行规模经营。纯农户的收入提高了，参加社会养老保障的积极性自然就会提高。此外还应该建议农民运用“以土地换保障”的制度，对于通过出租、委托经营、代理经营土地的农民，可以由土地使用者按照国家和地方政府的规定或双方约定代其缴纳养老保险金。对于出售土地的农民，可以一次性得到补偿并取得养老保险年金。对于无偿将土地赠与子女或他人的农民可视不同情况而定，对其中失去劳动能力者，应由土地的使用者代为缴纳部分或全部养老保险金。

2.4 应提高基金的保值增值能力，以解决农村社会养老保障的支付问题。

这应该说是一个非常棘手的问题，目前我国风险较小、回报较高的投资渠道很少，但是有一些文献为我们提供了一些有益的思路和改革的方向。比如，一是可以通过法律程序，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。二是由于农村养老保险以县为覆盖范围，因此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。因此可以规定如果不能保证适当增值率的投资主体，就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，可以将基金交由全国有关机构管理。

2.5 转变农村居民的思想意识 由于长期以来农村依靠家庭养老，在短时间内大面积的推广养老保险制度有一定的阻力。即使在已经倡导使用农村养老制度的地方，由于基金监督不到位或者挪用现象的存在，造成农民对养老保险还不够信任。各级政府要组织力量通过各种方式向农民宣传社会养老保险，特别是对基金的管理和监督制度方面的宣传要到位，深入农民中讲道理，扩大宣传渠道，禁止硬性摊派、行政命令等抑制农民积极性的工作作风，要在潜移默化中使各项制度深入人心，使农民能主动接受并建立起对农村养老保险的认识与信心。

2.6 建立相应的社会保障法律法规，使农民社会养老保障制度得以规范化。

到目前为止，我国还没有一部单独的农村养老保险法，有关农村养老的问题只散见于婚姻法、老年人权益保护法、继承法、保险法、民法通则等等之中，这种分散的规定方法会影响到农村养老保险制度的实施。考虑到农村的特殊性和养老保险的复杂性，应该本着“公平与效率兼顾、权利与义务和谐”的农村养老保险立法初衷去建立保险法体系，通过立法提高各级政府和农民对农村社会养老保障的重视和认识。

总之，根据农村养老的现状和随着农村老年人口比重的增加，“老来难”已经成为农村一个十分突出的现实问题，农村养老走上正轨已迫不及待，因此在实践中要进一步完善，它的完善直接关系到我国农村秩序



的稳定与农业的可持续发展，认真研究我国农村的实际情况，探索出一条适合中国农村的养老保险制度，通过立法加以规范并逐步扩大覆盖范围，具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

