

摘要：农村社会养老保险严重滞后于社会经济发展的客观要求。在由家庭养老转向社会养老体制转化的过程中，还存在着交纳保险金数额较低、管理水平低和养老基金的保值增值难度大等问题。其中筹集养老保险基金与基金的保值增值问题是关键，对此，哪些主体应该负责，应该负什么样的责任，本文将重点探讨。在认识到我国建立农村养老保险的必要性和紧迫性的基础上，应针对现阶段农村社会养老保险体系中存在的不合理之处，分阶段，分步骤地改革，为实现城乡统一的养老保险体系而努力。

关键词：农村社会养老保险，家庭养老，养老保险基金，国家，集体经济组织

近年来，“三农”问题变得越来越尖锐，“三农”问题的核心问题是农民问题。目前对“三农”问题的研究很少顾及到农民的养老问题。一些学者将对农村养老保障制度研究重点放在农村养老问题的对策研究上，未注意对农民群体发生分化现实或者已经注意到，但未能提出适合我国国情的制度建设构想。目前我国农村面临着青壮年人口的大规模转移，再加上养老保障制度残缺不全，老年农民老无所养的问题越来越严重，我们要解决“三农”问题，就要从农民的最基本的保障问题上下功夫，使农民老有所养，解决他们的后顾之忧。

### 一、农村社会养老保险的现状

关于农村养老，许多地区没有建立农村社会养老体系，已建立的地区也存在很多缺陷，运行中也出现了很多的问题，所以，完善农村社会养老体系的必要性与紧迫性日益体现出来。

#### （一）老龄化加快。

随着城市化步伐的加快和农村劳动力的输出，越来越多的农村青壮年人口进入城市，年龄结构出现“两头大，中间小”的局面。据统计，2000年我国农村8.33亿人口中，65岁以上的老年人口估计占7.36%，到2030年6.64亿农村人口中，65岁的老年人口将达到17.39%为1.29亿。[1]

#### （二）农村社会养老保险的覆盖范围太小，覆盖对象有缺陷。

目前中国拥有世界上数量最多的老年人口，其中百分之七十五在农村。据统计，未纳入社会保障的农村人口还很多。建立社会保障网络的乡镇1998年仅占全国乡镇总数的41%，建立社会保障基金会的村委会不到村民委员会总数的20%。另外，据国家统计局统计，我国进城务工者已从改革开放之初的不到200万人增加到2003年的1.14亿人，所以很有必要考虑这个特殊群体的养老保险问题。基本方案中没有体现出对留在农村的农民和进城务工的农民给予区别对待。进城务工的农民既没被纳入到农村养老保险体系中，也没被纳入到城市养老保险体系中，处于法律保护的空白地带。

#### （三）传统的家庭养老保险的功能被削弱了。

养儿防老的观念在我国农村根深蒂固，家庭赡养一直是最重要的养老方式。以自给自足为基本特色的农业社会中，生产技术基本稳定，社会分工程度很低，“子承父业”高度概括了上下两代人之间的密切关系。这种稳定的世代交替，能在家庭内部自然的完成赡养老人的职能，并形成相应的道德规范。但是随着以社会分工为特征的工业社会的到来，这一自然稳定的关系就被打破了，“子承父业”不复存在，父子两代除了血缘关系和未成年时的抚养关系之外，几乎没有其他关系。子女的劳动技能要靠自己的努力去掌握，劳动



机会要靠自己争取，为此往往必须离开生养之地、离开父母。父母不可能像传统经济条件一样控制子女的劳动和收入，子女也不可能像小农经济条件下一样听命于父母。家庭结构也发生了重大变化，代与代之间的独立性增强，农村同样是4-2-1的家庭结构，子女的负担很重。这一切使赡养老人只有传统道德这一个约束力，而这个约束力也在日益递减。随着农村经济改革的深入，农民的养老观念发生了重大的转变，养儿防老的观念则在逐渐减弱。

（四）农村养老难于完全依赖土地保障，但是土地对于有的农民来说仍然是重要的生产资料。

根据《中国统计年鉴》提供的数据，从1978年到1998年，全国农民平均来自第一产业的收入比重由91.5%下降到了57.2%，其中纯农业收入仅占总收入的42.9%。目前农民家庭经营收入中，大约40%来自第二产业与第三产业，1/4左右来自劳动收入。来自转移性与财产性的收入约占纯收入的5.7%。由此可见，来自土地的农业收入已难以保证农民的基本生活，以之养老更是奢望。[2]有的农民已经摆脱土地的束缚，参与到现实的社会保障中。但是，土地对于有的农民来说仍然是很重要的生产资料。近年来农产品的价格日益下降，从土地上获得的收益非常微薄。而且农民的承包地被大量征用，对价是极少的土地补偿费。所以完全依靠土地来养老的选择也是不可行的。

（五）贫富差距逐年拉大，为今后的社会发展埋下了隐患。

农村的发展一年不如一年，城市的发展却一年比一年好。农村和城市老年人的生活状况的差距也是显而易见的，政府对农村养老保险的推行在出台了《农村社会养老保险基本方案》后基本上是不闻不问。有项调查表明，进城务工人员中有82.4%的单位不为其交纳养老保险，比“城里人”（46.1%）高出很多，由此表明，进城务工者在养老保险方面的整体水平很低[3]。政府对农村社会养老保险的政策力度应加大，应该维护社会公正，切实地保障农民权益。

（六）资金筹集与基金的管理方面存在的问题。

1.农村养老保险需求水平相对较低，但是如果考虑到城市化、社会发展、生活水平提高等多种因素，考虑到今天为自己的晚年生活投保的人在二十、三十甚至四十多年后进入老年期时的经济、社会背景，现在交纳的数额很少的养老保险金，就会出现养老保险养不了老，保不了险的情况。

2.关于筹集资金，许多贫困村民无法投保，而少数村、乡干部利用职权、巧立名目、利用公款为自己投保，养老保险成了这些人自己谋私利的工具，影响了养老保险的运行和群众投保的积极性。一些地区还出现了强制保险例如，不交纳保险金就不许领结婚证等等。

3.筹集的养老保险金不能专款专用，少数地方以种种借口，擅自挪作他用，引起风险，损害被保险人的利益，最终必将影响社会养老保险制度的推行。

4.大部分乡镇企业和私有企业以及有农村劳动力就业的国有企业、城镇集体企业、三资企业，对农村劳动者的社会保障基本上是空白。集体没有真正的负起责任来。

5.基金的管理级别太低，不能使基金有效地保值增值。

## 二、农村社会养老保险现状的产生原因

现阶段农村社会养老保险的形成是多年的社会经济、文化背景积淀的结果，



是很多因素综合作用的结果。下面将讲述其中的两个比较基本的因素。

#### （一）农村经济落后是导致养老保险现状的最基本的原因。

一方面由于农业本身是第一产业，创造生产力的效果没有其他产业那么明显，所以国家对其管理与监督的力度不够。另一方面，由于农业的发展主要在农村，国家的管理可能会因管理层级太多而导致管理的失灵。所以，由于农业产业的弱势，在刚刚实行市场经济要求大力发展经济的时候，国家就制定了牺牲农业来发展工业的政策。国家有关研究表明，从1952年到1990年，中国农业通过税收方式、“剪刀差”方式和储蓄方式为工业化提供资金积累总量达11594亿元，其中，通过税收方式提供1527.8亿元；通过“剪刀差”方式提供8707亿元；通过储蓄方式提供1359.2亿元。1952年到1990年，中国工业化建设从农业中净调动了约1万亿元的资金，平均每年高达250亿元 [4]。经济的发展也需要建设用地，而建设用地的主要来源即是对集体土地的征用。

可见我国农民对国家工业化资本积累的付出是多么巨大。我国的国情是人口太多，地区发展的速度快慢不一，所以，国家进行干预，规定政策为部分地区先富起来，然后带动较为贫困的地区，政策的倾向对于农村的发展极为不利。

（二）立法的滞后。关于农村社会养老保险的推行，只有1992年1月3日中华人民共和国民政部公布实行的《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》。国家没有根据经济与社会的发展及时地对法律做出调整。

### 三、如何改革与完善我国的养老保险体系

#### （一）基本原则

1.因地制宜的发展社会养老保险，强制性与自愿性相结合。[5]即应该立足于我国国情，根据各地的经济发展水平，根据各地农民对社会养老保险的需求，缴费能力的不同适时、适当地建立农村养老保险。只有当地区经济的总体实力能够提供剩余积累，而且从积累中提取的资金用于社会养老保险对地区的经济发展和人们当前的生活消费没有影响时，建立社会保险才具有可能性，在尚未解决温饱问题时就谈建立社会养老保险是不现实的。所以，农村经济发展达到比较富裕的水平是建立社会养老保险的必要条件，我们只能根据各地经济的发展水平，适时建立农村社会养老保险，而不能不顾经济发展水平强行推行。

2.农村社会养老保险体系与其他保障制度的协调发展原则。建立多层次的农村养老保障体系。自我保障层次：家庭保障，体现为成年子女对老年人“反哺”；个人储蓄，以青壮年时的个人储蓄养老；土地保障还可以发挥其有益补充作用。政府负责层次：财政与政策支持；集体保障层次，传统的或新型的经济组织给予补助。逐渐从以家庭养老为主体的保障模式过渡到以社会养老保险为主体的保障模式。

3.区别对待原则。针对不同的对象，进行不同的管理。对于进城务工的农民应该灵活对待，能够纳入到城镇中参加养老保险的尽量纳入城镇的养老保险体系，提前与城镇的养老保险体系衔接；不能纳入的参加农村养老保险体系。

4.循序渐进原则。表现在以下几个方面：第一，逐渐扩大农村社会养老保险的覆盖范围。第二，资金的筹集在现阶段坚持个人交纳为主，集体补助为辅，国家给予财政与政策支持。今后，随着农民收入的不断增加，集体和国家支持的份额逐渐减少。第三，逐渐与城镇社会养老保险体系衔接，实现城乡统一的社



会养老保险体系。第四，现阶段应建立多层次的养老保障，与家庭养老等保障制度相结合，今后慢慢过渡到完全的以社会养老保险解决养老问题。

## （二）具体的制度设计

1.建立农村社会养老保险，归根结底是“钱”的问题，资金短缺成为农村养老保险的瓶颈。所以要好好规划养老保险基金的筹集与运作。

### （1）资金的筹集渠道

基金的筹集现阶段坚持个人交纳为主，集体补助为辅，国家给予财政与政策支持。

个人交纳是主要部分。现在农民的经济收入不宽裕，要保证每次资金的交纳，必须提高农民的供款能力。一部分农民的收入呈现多样化的趋势。比如进城打工，增加收入；自主成立合作经济组织等。合作经济组织正要逐步成为农村经济生活中富有生命力的主体，农民增收创业的新起点，农村经济发展新的增长点，农村经营体制的创新点。如果个人的经济确实存在困难，农村信用社可以贷款给这些农民来提高投保能力，从而落实个人交纳的部分。

集体补助中所指的集体主要是传统地域性的土地集体所有制组织和乡镇集体企业，但现在随着农村经济的进一步发展和集体产权制度的进一步改革，农民自愿联合创建的合作经济组织已基本萌芽并呈良好发展态势，所以集体补助部分的作用在逐步改革的过程中将逐步淡化。另一方面，乡镇企业向股份合作制的转轨已大面积展开，对原来乡镇企业财务制度不健全有一定的改善，为乡镇企业的创收提供了更好的条件。

国家给予政策支持主要针对乡镇企业，集体提供的补助部分可以税前列支；其次国家可以从财政中拨款，给予农村一定的补偿；对于农业各税应该予以减免，减轻农民的负担与从土地上获得收益的难度。另外，还可以发行农村养老保险特种国债。但是城镇社会养老保险中存在的“隐性债务”问题也需要解决，因此要与此协调，所以，国家的支持更多表现为政策支持。

### （2）交纳养老金时的灵活掌握

考虑到农村家庭收入的不平衡性，保险费的交纳标准实行高中低多档次。由于农民收入的灵活性多样性，很难进行考核和计量，而且农民收入是以年为时间单位的，要到年底才进行结算，档次的划分不与农民的个人收入挂钩，而是以农民的人均年纯收入为基数，并根据其变化加以调整，以保证养老保险费用分担的均衡和养老金的保障能力。保险对象则可以根据其经济承受能力自行选择参保档次。考虑到农民收入的不稳定性，保险对象可以视经济收入情况预缴和补缴保险费，经济条件好时提前缴纳，遇到天灾人祸时可暂时停缴。

### （3）基金的运行与保值增值

现在农民的投保积极性不是很高，提高农村养老保险基金的保值增值能力可以说是吸引农民参加养老保险的一个重要途径。现在农村养老保险基金以县为单位统一管理和运营的现实，不仅形成了过度分散管理带来的不合理管理费用和基金被挤占挪用的风险，而且投资形式单一，只是储蓄的形式，但是现在国家为了拉动内需，不断的下调利率，利率已经低于物价的上涨指数，实际上基金得不到增值反而是贬值，最终使养老保险基金“缩水”。[6]基金由地市级统一管理，应该是更为合理的安排，建立合理的保险基金运行机制，按基金的属性以适当的比例投向不同的创利渠道，以求在整体上获得较高的利润。可用一部分基金



投入到本地区确有发展前景,在短期内有望取得最佳经济效益的开发项目,盈利后用于支付近期的农民的养老金。另外,国家为养老基金保值增值提供合适的条件。

## 2.对农村社会养老保险体系的建构各主体应负的责任

国家的经济政策,随着农村养老保险资金筹集的社会化,适应于现阶段的农村社会养老保险资金责任分担机制逐渐开始形成:主要是个人的积累账户,由集体和国家补助的部分构成统筹基金,统一进行地市级统筹。

(1) 国家的责任。国家在农村养老社会保险体系建构中必须担负的责任有三:一是政策责任。政府的重视与支持是建立该项制度的根本前提。二是财政责任。该项制度是社会经济发展过程中保证每一个农民基本生存的必然举措,政府有义务根据国家财政和社会经济发展水平来推动其实行。三是法律责任。对农村养老保险进行立法,就是要通过法律规范和调整农村养老保险关系,加强这项立法工作非常重要,对农村整个社会保障体系的建立和完善都具有促进作用。[7] 农业为工业原始积累做出了很大的贡献,农民牺牲的利益也很多,国家应承担一定的养老责任,但事实上国家财政对此的无能为力使得维护老年人权益的重担完全落到了家庭内部,通过家庭代际转移的方法来解决。所以应进一步明确国家的责任,使国家真正地对农民的养老问题负起责任来。

(2) 集体经济组织对于农村的养老保险也应该负责。农民先前的劳动大部分都积累到了集体财产中。现在集体经济组织在经济发展水平不同的地方表现形式不同。深圳宝安、龙岗两区城市化集体经济组织改制采用股份合作公司形式,设立股份合作公司。而经济还不是很发达的地区仍然是传统的土地集体经济组织。1979年以后,我国农村广泛实行了各种形式的生产承包责任制,集体经济呈现急剧衰落趋势,农户收入中来自集体经济的份额大幅下降。在集体经济基础比较雄厚的地区,农村集体经济组织投资设立的乡镇企业比较多。根据《乡镇企业法》的规定,农村集体经济组织投资设立的乡镇企业,其企业财产权属于设立该企业的全体农民集体所有。所以,在实行家庭联产承包责任制后,乡镇企业的存在仍然可以维持农村集体经济的发展。农民也可以得到一些收入。但是,在经济比较落后的地区,集体经济的基础本来就薄弱,在家庭联产承包责任制的冲击下已趋于崩溃的边缘,有的地区的集体经济已经名存实亡。集体经济的衰落破坏了集体积累机制。

(3) 个人从自己收入中拿出一定的比例积累个人账户,以备养老。

### (三) 改革的终极目标

现阶段实行的社会养老保险制度具有明显的身份特征,以是否有城镇户口为划分依据,“以这种眼光看待农村社会问题的观点,显然违背一个基本常识,即中国政府是全民政府而不是市民政府”。[8]消除城乡差别和社会养老保险制度的不公平待遇是发展趋势,城乡统一的社会保障制度是我国社会养老保险制度未来发展的必然结果。

#### 参考文献:

1. 刘洪波。中国农村养老保障制度建设的阶段性[J].社会保障制度。2005. 5.12。
2. 郑功成。中国社会保障制度变迁与评估[M].北京:中国人民大学出版社。2002.72。
3. 吴志远。当前农村社会养老保险制度存在的主要问题及改革建议[J].社会保障研究。2003. 11.38~40。
4. 殷俊。我国农村与城镇养老保险体制衔接问题的探讨[J].社会保障研究。2005. 6.15~17。
5. 陆解芬。论政府在农村养老社会保险体系建构中的作用[J].理论探讨。2004. 3.56~57。



- 6.陆学艺。中国三农问题的由来和发展前景  
[EB/CD].<http://203.93.24.66/shxw/xstl/xstl3/P020040311556013434338.pdf>
- 7.郑杭生,李路路。当代中国城市社会结构现状与趋势[M].北京:中国人民大学出版社。2004.87。
- 8.张德元。农村社会养老保险的昨天……今天!明天?  
[EB/CD].[http://www.cpirc.org.cn/yjwx/yjwx\\_detail.asp?id=4080](http://www.cpirc.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=4080)。
- 9.戴卫东。流动大潮背后的农村养老保障[J].社会保障制度。2002.10.137。
- 10.邓志旺,励丹霞。浅谈当前农村养老保险体系中的缺陷和问题[J].社会保障制度。2001.2。
- 11.王贞琼。农村社会养老保险初探[J].企业经济。2004.9.164~166。
- 12.杨欣。略论我国农村社会养老保险制度[J].乌鲁木齐成人教育学院学报。2004.4.7~10。
- 13.刘岚。发展我国农村社会养老保险制度的几点思考[J].中央财经大学学报。2004.9.19~21。
- 14.杜建。浅谈农村社会养老保险基金的保值增值[J].中国农业会计。2004.9.20~21。
- 15.吴晓东。中国农村养老供给的困境与出路[J].社会科学研究。2004.1。
- 16.李迎生。农民进城与扩大城市社会保障覆盖面[J].社会保障制度。2001.5。

注释:

- [1] 戴卫东。流动大潮背后的农村养老保障[J].社会保障制度。2002.10.137。
- [2] 张德元。农村社会养老保险的昨天……今天!明天?
- [3] 郑杭生,李路路。当代中国城市社会结构现状与趋势[M].北京:中国人民大学出版社。2004.87。
- [4] 陆学艺。中国三农问题的由来和发展前景[EB/CD].
- [5] 殷俊。我国农村与城镇养老保险体制衔接问题的探讨[J].社会保障研究。2005.6.15~17。
- [6] 吴志远。当前农村社会养老保险制度存在的主要问题及改革建议[J].社会保障研究。2003.11.38~40。
- [7] 陆解芬。论政府在农村养老社会保险体系建构中的作用[J].理论探讨。2004.3.56~57。
- [8] 郑功成。中国社会保障制度变迁与评估[M].北京:中国人民大学出版社。2002.72。

