

王杰

摘要：本文通过概述我国农村社会养老保险制度的现状，分析了在当前农保制度中存在的种种问题，并结合社会实际，从制度框架、财政、政策等方面分析了我国农村新型养老保险制度的改革方向。

关键词：农村社会养老保险；现状；问题；改革方向

1 我国农村社会养老保险制度现状

改革开放以来，我国开始了史无前例的工业化、城镇化和现代化进程，这种进程也导致了农村经济发展的人口与劳动力基础发生快速的变革，传统的农村社会形态逐步瓦解，农村社会加快转型。随着农村青壮年劳动力向城镇的大规模流动，农村居民老龄化群体比重迅速增加，老龄化社会提前到来。2000年我国第五次人口普查数据显示，农村60岁以上的老人已经超过农村总人口的10.92%，高出城市1.24个百分点，进入了老年社会，而且老年人口将以每年3.3%的速度增加。

为了缓解人口老龄化所带来的压力，我国政府进行了一系列养老保险体制改革。经过十几年的探索，我国已经初步建立起新型城镇社会保障制度的基本框架，但是我国农村社会保障制度建设还比较薄弱，尤其是近年来“三农”问题的特殊性，更把农村的社会保障问题提到了理论研究和改革实践的重要地位。

据不完全统计，1986年我国开始实行农村社会养老保险制度，有28个省、市、自治区共6000多万农村人口参加了保险，积累基金达60多亿元。发展多年至今，全国已有31个省、自治区、直辖市的1900个县（市、区、旗）不同程度地开展了农保工作，可参保农民却下降至5442万，积累保险基金310亿元。

2 我国农村社会养老保险存在的问题

我国农村社会养老保险起步于上个世纪80年代。到目前为止，农村社会养老保险制度试点探索已有20多年的历史。这段探索历史可以大体划分为四个阶段：第一阶段是1986~1992年为早期试点阶段。第二阶段是1992~1998年为早期试点推广阶段。第三阶段是1998年以后进入早期试点衰退阶段。第四个阶段是2003年以后开始进入新型农村养老保险探索试点阶段。经过对我国农保现状的分析可以看出，早期的农保制度建设自进入第三阶段后至今没有取得重大突破，而新型农保试点尚未在全国范围内展开。目前我国农村社会养老保险中存在的主要问题有：

2.1 覆盖范围小

我国是世界上老年人口数量最多的国家，其中75%的老年人口分布在农村，然而被纳入农保范围的老年人口仅占总数的小部分。据统计，1998年建立社会保障网络的乡镇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%。同时，农村社会养老保险在各省市的发展也极不平衡，已经筹集的农保资金主要集中在少数几个发达省市，多数地区难以为继。从基金规模上看，排在前五位的是江苏、山东、上海、浙江和北京，这五个省市的基金共计221亿元，占全国农保基金总额的71.3%。

2.2 基金筹集存在问题

《农村社会养老保险基本方案》规定：农村社会养老保险在资金筹集上坚持以个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持。但是，由于大多数集体无力或不愿对农村社会养老保险给予补助，绝大多数普通农民只能是自己承担全部费用，这样，真正需要这份保障的贫困农民由于交不起保费而被排斥在保障范围之外。有能力参加农村社会养老保险的群体大多是经济比较发达的地区的富裕农民，而经济不发达的落后地区，穷困的农民不能从社会保险制度中获益。这无疑违背了社会保险制度再分配的根本原则。

2.3 管理机制不健全

1998年机构改革至今，全国虽然省级单位多数已将农保管理职能划入劳动保障部门，但大部分地县级



单位和乡镇还未划转,形成劳动保障部门没有接、民政部门不好管的状况,造成不少地方管理工作断档。这种情况在中西部省份尤为突出。同时,由于管理体制不健全,农保机构和人员的办公经费、工资多数没有纳入财政预算,挪用农保基金发工资的事情相当普遍。

3 我国农村新型养老保险制度的改革方向

3.1 建立农村社会保险基本制度框架

这一基本制度框架的建立应该充分面向未来的城乡发展格局,将统筹城乡资源分配、财政分配、社会就业和各项政策发展考虑在内,着重建设农保可转换为城保的通道和机制。建立基本账户和个人账户相结合的农村居民社会养老保险制度,统一制定城乡社会保险关系转移、衔接办法,使得农民的养老金能够在不同地区之间进行有效流转,同时将原有的完全个人账户模式改革为个人账户与社会统筹调剂金账户相结合的模式。

3.2 财政要大力支持农村社会养老保险

农村养老保险制度作为一种公共产品,需要政府的财政投入和成本支出。在我国现阶段城镇养老保险制度体系已经建立起来的情况下,政府应把制度建设的重点放在农村,着力构建和经济发展水平相适应的农村社会保障制度的基本框架,建立健全农村社会保障的管理体制,兑现国家对农村社会保障的财政责任;推动多渠道筹集农村社会保障资金,确保农村社会保障基金的价值增值。

3.3 采用分层分类办法管理农村社会养老保险

我国幅员辽阔、农村人口众多,不同地区的农民生活水平差异较大,因此政府应该因人、因地制宜,对不同层次、不同类别的农村劳动力的养老保险,实行分层分类管理。在经济发展水平不同的地区应建立不同的农村社会养老保险模式以满足不同收入阶层老年人的养老保障需求。

3.4 推进农村新型社会养老保险制度试点

我国自2003年开始,部分地方进行新型农保试点,但全国性政策试点尚未开始。苏州市等一批经济发达地区的新型农保试点,取得了较好的发展效果。上海等其他一些地方结合城市化快速发展的需要,在农村地区(特别是在城乡接合部)也开始了新型社会保障的试验。这些探索在制度创新方面取得了新的进展。政府部门应该继续加大力度,将新型农保政策发展到全国性政策试点的高度。

参考文献:

- [1] 史锦华. 我国农村养老保险制度创新的若干思路[J]. 开放导报, 2007(6)
- [2] 史维良. 我国农村社会养老保险制度研究[J]. 金融与经济, 2007(6)
- [3] 李逸波, 胡灵红. 我国农村养老保险体制存在的问题及改革思路[J]. 安徽农业科学, 2007, 35(36)

