

# 当前农村社会养老保险制度的缺陷与改革路径

徐国喜

(莆田学院 社会科学部 福建莆田 351100)

**摘要:**我国农村社会养老保险工作取得了明显的成绩,但也存在着诸如保障水平比较低、管理体制存在漏洞、“以人为本”理念被淡化、保险基金的保值增值遇到障碍、养老保险基金缺乏聚集效应等不容回避的难题,为此必须从法律上、制度上、管理体制上进行加强和完善。

**关键词:**农村社会养老保险制度;改革;路径

**中图分类号:**F842 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-6152(2005)06-0086-03

社会养老保险制度从工业延展到农业、从城市延展到乡村,是经济发展到一定程度、具备了一定的社会经济政治条件后的必然产物。我国农村社会养老保险工作是把社会保险作为防范农民老龄风险的一种对策在中国的重要实践,是用社会保险方式解决中国农民养老问题的有益探索,它关系到占总人口约 70%的人民目前或将来的生活质量。随着老龄化浪潮的汹涌而来,农村养老保险问题变得日益突出和紧迫。

## 一、简要回顾

我国农村社会养老保险试点工作开始于 1987 年,全面推行于 1991 年。现行农村社会养老保险制度是根据 1995 年民政部的《农村社会养老保险基本方案》建立起来的。到目前为止,农村社会养老保险已有 10 多年的历史。

这段历史可以大体划分为三个阶段:

第一阶段(1986~1992 年)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(1992~1998 年)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》(以下简称《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,参保人数逐年上升。

第三阶段(1998 年以后)为衰退阶段。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,有条件的地区应逐步向商业保险过渡。

根据我国农村实际并借鉴近年来国外社会保障制度改革的成功经验,我国农村社会养老保险采取了个人帐户和储备积累的模式,主要内容是:其一,个人缴费为主,集体补助为辅,国家政策扶持;其二,建立个人帐户,个人缴费和集体补助全部记在个人名下,属于个人所有,养老金领取标准主要取决于个人缴费的多少、积累时间的长短和基金收益状况;其三,以县为基本核算单位,由县级统一收费,基金主要集中在县级,主要用于存银行和购买国债;其四,农村各类从业人员(包括乡镇企业职工)参加统一的社会养老保险制度;其五,政府组织引导和农民自愿相结合。这种做法个人、集体、国家三者关系明确,强调农民自我保障为主,国家财政没有负担,同时有利于农村劳动力的流动和劳动力市场的形成。这种模式选择适应我国社会主义初级阶段二元经济的特殊国情,体现了自我保障为主,互助互济为辅,不给政府背包袱的原则。

## 二、存在的问题

我国农村社会养老保险制度的发展方向是正确的,成绩也是明显的。但由于没有可资借鉴的经验,加之观念和管理滞后,农村社会养老保险工作在实际执行中出现了诸多违规操作现象,面临着许多不容回避的难题。

### 1. 农村社会养老保险的保障水平比较低

《基本方案》规定,农民交纳保险费时,可以根据自己的实际情况分 2 元、4 元、6 元、8 元……20 元等 10 个档次缴费。由于农村的经济发展水平低,农民可支配的收入更低,加上农民对农村社会养老保险制度缺乏信心等原因,所以在

收稿日期:2005-08-25

作者简介:徐国喜(1962-),男,福建省莆田人,莆田学院社会科学部副教授,主要从事邓小平理论和“三个代表”重要思想、当代世界经济与政治的教学和研究。

大多数地方现行的农村社会养老保险中,农民投保的保费很低(大多数地区农民投保时都选择了保费最低的2元/月的投保档次)。这样,农民老年时得到的保险金就少,难以起到养老保障的作用。

## 2. 农村社会养老保险的管理体制存在漏洞

社会保障制度的管理体制是一项技术性很强的工作,既有商业保险的技术难度,又有依法实施的政策难度,因而对管理水平的要求很高。由于缺乏专业人才和严格的管理制度,加之机构设置不健全,使养老保险基金管理上出现了很多漏洞。如由于财务、统计制度的滞后性和专业金融、财务人员的匮乏,无法通过财务信息了解农保基金运营真实状况,对基金运营进行有效监控。此外,不少地区的农保统计工作甚至从一开始就没有固定的组织人员、工作流程,从来就没有月、季、年报表,导致相当一部分基础数据严重失真,无法通过统计数字制定准确的年度工作计划,也无法对以往的基金运营成果进行有效总结、考核。

## 3. 农村社会养老保险应有的“以人为本”理念被淡化

《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”的原则。但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,绝大多数普通农民得不到任何补贴,在这种资金筹集方式下的农村社会养老保险实际上是一种强制性储蓄或鼓励性储蓄,违背了农村社会养老保障的自愿性原则,淡化了社会保障的福利性质和“以人为本”的理念。

## 4. 农村社会养老保险基金保值增值遇到障碍

《基本方案》规定“基金以县为单位统一管理,主要以购买国家财政发行的高利率债券和存入银行实现保值增值”。在实际运行过程中,由于缺乏合适的投资渠道,缺乏投资人才,有关部门一般都采取存入银行的方式。但是1996年下半年以来,银行利率不断下调,再加上通货膨胀等因素的影响,农村养老保险基金要保值已经相当困难,更不用说增值。这一方面造成政府的包袱加重,现已出现参保的人越多,国家赔得越多的局面。另一方面,为了使资金能够平衡运行,国家原先承诺的养老保险帐户的利率只好下调,造成投保人实际收益明显低于按过去高利率计算出的养老金,使人们对农村社会养老保险的信心更是大打折扣。

5. 农村社会养老保险基金在享受集体补贴方面存在不公平现象

《基本方案》规定:“同一投保单位,投保对象平等享受集体补助。”但在全国各地农村社会养老保险的执行过程中,同一个行政村的干部和群众却不平等享受集体补助。参加投保的绝大多数村和乡镇是补干部,不补群众;少数村都补的,也是干部补得多,群众补得少。这种差距加剧了原本就存在的农村社会不公平,强化了农民对农村社会养老保险的抵触情绪。

## 6. 农村社会养老保险基金保险对象名实不符

《基本方案》规定:“个人的交费和集体的补助(含国家

让利)应分别记在个人名下,按人立户记账建档。”这是落实养老保险制度,保障投保对象届时足额领取养老保险金的基本措施之一,具有较强的规范性和法制性要求。然而,在执行中也出现了不同程度的违规操作现象。一些村、镇领导为了避开挨家逐户,按人记账立档的繁琐和工作难度,又不影响上级考核时此指标失分,便采取了快速、便捷的方法,以村或乡镇集体名义垫支了保费,从而出现了保险对象的集体化形式。大量集体和家庭账户的出现,不仅造成了投保对象的名实混乱,增加了工作难度,而且为农村养老保险基金的挪用乃至侵占网开一面。

## 7. 农村社会养老保险基金缺乏聚集效应

在某些地区,由于农村养老保险开展得较早,在发展过程中形成了多种养老保险形式:有民政部门组织实施的,有乡镇合作经济组织办理的,有社会保障局办理的,等等。它们各自为政,操作方法各不相同,导致了原本就“稀薄”的资金更加分散,缺乏规模效应。在其他地区,由民政部门组织的农村社会养老保险与商业保险也产生竞争,虽然竞争本身可以给投保农民带来实惠,但由于政府的不正当干预,商业保险往往受到排挤,打乱了正常的市场秩序。

## 三、路径的选择

农村养老是中国21世纪的战略难题,它关系到把中国建成一个什么样的富裕、文明、民主的现代化国家。我们必须针对目前存在的问题,从法律上、制度上、管理体制上加强和完善。

1. 进一步地明确我国农村养老保险的基本原则与基本思路

我国农村养老保险的基本原则是:从农村的实际出发,以保障老年人基本生活为目的;坚持资金个人交纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持;坚持自助为主、互济为辅;坚持社会养老保险与家庭养老相结合;坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向。其本思路是:按照统筹城乡发展、全面建设小康社会的要求,由经济发达地区向经济欠发达地区逐步推进,以被征地农民和富裕群体为重点,以制度建设为核心,以农村社会保障服务网络建设相配套,社会基本保障与家庭保障、集体或企业补充保险相结合,系统设计、分类实施、分区推进,逐步建立起基本制度统一、形式多样、覆盖面广、标准适当的多层次的农村社会养老保险体系。

## 2. 政府应承担起农村社会养老保险的制度建设职能

只有政府承担起应有的责任,解决“三农问题”才有制度保证,农村才会逐步进入健康发展的轨道,农村才会由经济发展的阻力变成动力。随着社会主义市场经济体制的基本建立,政府应加快淡出直接的经济建设领域,转而承担起社会保障等市场经济不可或缺的制度建设职能。特别是在市场约束、内需不足的情况下,政府保障的作用不仅仅是保持社会稳定,更重要的是创造发展急需的市场。作为一项有

利于长远稳定的制度建设,社会保障制度恰恰能实现稳定功能的同时创造新阶段最需要的市场。因此,在各项改革发展中,社会保障制度的完善与发展应当优先。

### 3. 加快我国社会保障法制建设,使农村社会保险工作有法可依

从我国社会保障立法的历史与现状看,加快农村社会保障法制建设,主要应该抓好以下 3 项工作:其一,根据《宪法》尽快制定社会保障立法体系。其中,公民社会保障基本权利法案将对社会保障的对象、范围、实施,社会保障资金的筹集和管理,社会保障机构的设置,公民享受社会保障的程序,侵害公民社会保障权利行为的处置等,作出具体的规定。其二,抓好单项法规的建设,如农民社会养老保险法、农村医疗保险法、农村工伤保险法、农村扶贫与灾害救济社会保险法和农村残疾人保险法等等;其三,抓好地方性法规的建设,鼓励与提倡各地政府根据本地实际制定具体的保障方法。

### 4. 切实提高保险基金的保值增值能力,最大限度地解决保险的支付问题

提高基金的保值增值能力,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。农保基金实质是一种由政府部门控制和管理,其运营模式又带有商业保险性质的养老保险基金。因此,完全可以采用政府部门管理,商业模式操作,以提高基金运营的质量,真正做到基金的保值增值。其一,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。其二,引进高素质的金融理财人员,依靠先进的运营理念、管理方式对现有基金运营模式进行全面改革完善,增加运营渠道,加大对基金运营的监管力度,有效促进农保基金管理质量的提高。

### 5. 建立农村养老保险养老金计发办法弹性调整机制

按照现行办法,农村养老保险养老金计发没有按照经济增长、通货膨胀、生活费用等因素进行调整留下空间,削弱了制度的保障水平。农保通过制度设计,在建立最低养老金承诺,确保农民的基本生活的基础上,建立农村养老保险养老金计发办法弹性调整机制。调整的水平可以实行固定增长或与指数挂钩,弹性增长。

### 6. 构筑多层次的被征地农民基本养老保障体系

被征地农民是随着城市化、工业化和城乡一体化进程的加快,因土地征用而形成的一个特殊群体。据国土资源部统计公报,目前我国已有被征地农民 4000 多万,到 2020 年我国城镇化水平将超过 60%,新形成的被征地农民将超过 4260 万人。被征地农民存在着市民意识淡薄、就业能力低、收入不稳定等特征,是一个比国有企业下岗职工更为弱势的群体,绝大多数还处在无保障或低保障状态。如此庞大的社会群体如果长期游离在社会保障体系之外,可能成为一个严重的经济和社会问题。因此,其一,要以解决被征地农民基本养老保障问题为契机,出台相关配套政策,营造良好环境,

加快被征地农民转向市民化进程;其二,加快村级集体资产的处置,割断被征地农民对村级集体资产的依附;其三,不断实行建房、就业、计划生育、户籍等政策的创新,加大推进农民向市民转变。

### 7. 让农民工享受到正规的养老保险待遇

由于现存的城乡二元户籍制度导致的身份差别,为城市的发展作出很大贡献的农民工,一直未能享受到正规的社会保障待遇。即使其中一些在城市长期稳定下来、永久脱离农业活动的农民,其养老问题也一直未受到应有的重视,这已成为现代城市发展不可忽视的隐患。加快社会保障机制创新,保障这部份群体的养老权益,是当前社会保障体制改革应当关注的重大问题。近几年,虽然北京、上海、广州、成都等大中城市先后制定了农民工参保办法,但效果却不太好。解决的思路是:其一,根据各地经济发展水平和城市人口容量,深化户籍制度和用工制度改革,逐步取消二元化的户籍管理制度和对农民工的身份歧视。其二,在坚持农村土地集体所有制的前提下,政府应保证农民的主体地位,允许农民自主转让土地经营权,通过实行反租倒包、转包转让、租赁、拍卖、土地经营权入股、企业或大户托管等形式,有效实现土地增值,使在外打工的农民摆脱土地经营的后顾之忧。其三,借助现代先进信息技术,实行管理创新,大幅度减少转移的中间环节,逐步实现省内、省际和全国的社会养老保险网络的一体化,适应农民工大批量、高频率流动的特点,保证农民工社会养老保险的连续缴费。

### 8. 继续发挥家庭在养老问题上的重要作用

赡养和孝敬父母是中华传统文化的核心之一,我国《宪法》和《老年人权益保护法》对赡养老人问题都有明确的规定。虽然,随着计划生育基本国策的推行,家庭结构的变化,家庭养老保障的功能有所削弱,但是赡养老人仍是一种责任、一种美德。同时,社会经济发展带来的收入上的提高也为家庭养老提供了经济基础。此外,家庭养老还可以避免西方国家那种由于过度推进社会保障而带来的家庭危机,从而有利于维护良好的社会道德规范,促进农村社会进步。

### 参考文献:

- [1] 康文龙. 我国农村社会保障体制建设的目标选择 [J]. 云南社会科学, 1999, (2).
- [2] 樊海林. 中国农村家庭养老模式变迁前景展望 [J]. 人口研究, 1997, (6).
- [3] 刘书鹤. 建立有中国特色的老年保障体系 [J]. 人口研究, 1998, (4).
- [4] 世界银行. 防止老龄化 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997.

(责任编辑:景超江)