

我国农村社会养老保险有条件地方的实证分析与判定模式研究

[摘要]农村社会养老保险具有“强制性”特征, 现行方案在执行过程中“自愿性”原则与之产生矛盾, 而解决这一问题的根本途径, 是承认在中国目前的农村经济社会情况存在巨大差异的前提下, 允许农村养老保险仅在部份“有条件地方”首先开展, 但针对究竟什么是“有条件地方”, 究竟具备什么样的“条件”才能开展养老保险的研究仍然存在较大空白。本文以“福建省农村社会养老保险模式及其可行性方案研究”课题组的调查研究及数据为基础, 构建了判定“有条件地方”的指标体系, 并结合福建省的相关数据进行实证分析。

[关键词] 农村社会养老保险 缴费能力 集体补助

一、引言

1.问题的提出

从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》), 1992年1月1日起在全国公布实施, 制度建立时的目标是, 要使占中国人口80%的农民未来的养老需求能够得到满足。这一目标隐含检验养老保险制度成败与否的两个指标: 1) 制度实施的覆盖面大小; 2) 保障的有效性。尽管到1997年底, 已经有8200万农民参加了养老保险(彭希哲2002), 但如果以上述两个标准来评价制度实施十多年的成果, 从农保的覆盖面和保障水平上来看, 在一定程度上都不尽如人意, 现行方案仅在东部的上海、江苏、山东覆盖面较广, 中西部大部份地区推行十分困难(彭希哲, 2002), 而且参保人的积累额很少, 根本不能达到保障未来养老的目的。

关于现行农保方案在实施过程中遇到的困难, 很多学者从各种角度提出了各种观点, 主要集中在对制度本身设计的不完善、政策稳定性差, 组织执行过程的缺陷, 基金管理体制的不健全等方面的研究上。笔者认为, 上述研究都从某个方面解释了目前农村社会养老保险在我国推行困难的原因, 但从根本上看, 农保方案目前的困境, 关键在于“农村养老保险制度”所固有的**强制性原则**与制度实施过程中**自愿性原则**的严重背离。

现行农保方案实施上的“自愿性”包含两个含义:

其一是地区上的自愿。尽管农保已在全国全面铺开, 但实际默认了较不发达地区可以暂不推广, 这种“地区性”的自愿在执行中却演变成是目标人群的“自愿”, 从而将发达地区一些应保且有能力参保的人排除在外。结果是, 较不发达地区的参保率不作为硬指标来要求, “被允许”处于较低水平, 而较发达地区的参保率也没有达到应有的水平, 造成无论发达与不发达地区, 农保制度的覆盖范围都比较窄。

其二是缴费上的“自愿”, 缴费分十档, 允许农民自我选择缴费标准, 由于目前农民的意识水平还未能达到将农保制度作为主要养老方式的程度, 在某些地区, 甚至将农保缴费等同于其他摊派性收费, 在可以选择的情况下, 一般选择最为低档的月缴2元标准, 而且多为“一次性交费”。表一是通过估算, 不同缴费水平下的养老金标准, 低缴费对应的是低领取额, 而且由于实际的计发标准是根据当时的银行利率调整的, 在制度建立初期, 银行利率为8.8%, 而目前的银行利率只有接近2.5%的水平, 参保人的实际领取额会比理论估计值小得多。在某些当地政府的强行要求下, 首次缴费金额比较高, 名义参保率达到了, 但体现真实参保意愿的“续保率”却极低, 很多参保人到60岁的领取期, 个人帐户积累甚至只有十

几元钱, 大部分参保人的缴费积累完全不足以支持未来的养老需要。现行农保制度在开展区域、缴费标准选择上的“自愿”原则, 从根本上动摇了制度设计时的设想, 是现行农保制度失败的根本原因。

表一: 不同缴费水平下能领取的养老金额

月 缴 费 (元)	2	4	8	10	15	20	24	50
年 缴 费 (元)	24	48	96	120	180	240	480	600
每月领取 (元)	7	14	28	35	47.5	70	140	175

资料来源: 邓志旺, 励丹霞: 浅谈当前农村养老保障体系中的缺陷和问题, 《人口学刊》2000. 5

《基本方案》的核心思想是“以个人缴费为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持”, 说明个人自我积累是养老资金的主要来源, 因而, 个人缴费能力是关键, 而个人缴费能力归根结底是与农民个人的收入水平成正比关系。由于地区之间经济发展的不平衡, 直接影响到各地农民的收入水平也存在着巨大差异。对于仍然处于贫困线上的农民, 强求参加农保是不现实的, 即使农民在地方政府要求下为提高参保率参加养老保险了, 与农民实际情况相一致, 允许在缴费标准上进行选择。这样“自愿性”原则成为执行过程中的不得以的一种“迁就”。

既要承认地区差异的客观存在, 又不能忽视农村社会养老保险制度本身固有的“强制性”特征, 这两方面共同作用, 决定了“我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件”(田凯 2000), 农保制度不可能一蹴而就地在全国推广, 而符合我国当前实际情况的养老保险制度, 是“局部强制, 全局自愿”的方案, 即只能“在有条件地区积极稳妥地发展”。

2.对“有条件地方”的相关研究综述

关于对开展农村社会养老保险“有条件地方”的研究, 尚且仅停留在对现行方案执行的区域差异上, 认识到“现阶段我国尚无能力建立真正的全国范围内的农村保障制度”(梁鸿 1999), “农村养老保险就全国而言, 应当有进有退: 发达地区应积极推进, 欠发达地区应暂缓推行”, (何文炯等 2001)“只有东部和中部一些省份才具备开展这项工作(养老保险)的条件”(杨翠迎、张晖 1997)。而对“条件”的具体化、细节化的量化研究, 目前仍存在较大的空白。

1995年《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见的通知》(国办发[1995]51号)中, 规定了开展农村社会养老保险的基本条件。即: “农民群众温饱问题基本解决, 基层组织比较健全的地区”。从微观个体看, 参保的目标人群需要具备的基本条件是, 要求“温饱问题基本解决”, 说明养老保险的参保对象是指那些已经摆脱贫困线, 最基本的生活需求已经得到满足, 手中可能有部份余钱的群体, 实际上排除了极端贫困的群体。宏观条件要求基层组织比较健全, 因为养老保险不同于商业保险, 是政府领导、推广的一项社会保障工作, 现行农保方案中, 政府起的是主导、组织、政策扶持的作用。而真正管理农村养老保险的机构多为地方性村级、区县级农保公司, 因此, 只有基层组织建设比较健全, 才能有效地宣传、号召村民参保, 对参保人缴纳资金的管理和运营提供比较可靠的保证。这一文件以较模糊的说法指出开展农村社会化养老保险的宏微观层面的两个条件, 没有给出定量的评价指标。薛兴利的调查研究表明, “集体经济越发达, 农民人均纯收入越高, 村领导越强的乡镇, 农村社会养老保险推行的情况越好”(薛兴利 1998), 这一

表述指出了, 农民收入、村级管理水平、集体经济是影响农保方案实行效果的重要因素。

何文炯等给出一些量化的具体指标对“有条件地区”的进行界定, 综合其他国家建立养老保险制度的经验, 他们发现绝大多数国家的农民养老保险大都是在工业化发展的转向成熟期的过渡阶段, 即工业化发展靠自身积累, 且其剩余反哺农业的时期。对应的作为实行农保制度的地区应具备的具体条件, 与发展阶段的特征对应, 有以下的经济指标: 1) 农业在国民生产总值中的份额在 15% 以下, 农业劳动力结构份额在 20% 以下; 2) 农业人口在总人口中所占比率降至 50% 以下, 且处于老龄人口高峰期; 3) 经济发展总体水平较高, 人均 GDP 在 2000 美元以上。以浙江省为例, 农业比重 1999 年为 11.8%, 农业劳动力份额 41.17%, 全省人口预计在 2010 年开始迅速发展, 而经济发达的杭州, 人均 GDP 约为 2347 美元, 农民的年人均纯收入为 4206 元。根据上述指标, “以浙江为代表的东部沿海发达地区(上海、北京、天津、江苏、广东以及福建等省市的) 许多地方已经基本达到或接近了前述条件”。

(何文炯等 2001)

将一些地区经济指标与上述指标契合, 能够部份地解释, “从全国来看, 农村社会养老保险的实行情况是东部沿海地区显著好于中西部地区, 农保在上海、江苏等地区已达到较高的覆盖率, 而在中西部大部分地区推行十分困难”(彭希哲等 2002) 的现实。但以这些指标作为判定“有条件”的标准并不合理, 根本原因在于, 与其他国家, 尤其是与发达国家不同, 我国的农村社会养老保险制度并不是“工业化发展的转向成熟期的过渡阶段, 即工业化发展靠自身积累, 且其剩余反哺农业的时期”的历史产物, 而是在国家工业化还没有完全建立起来, 农村城市“二元经济”经济格局依然存在, 城乡差距有扩大趋势的现实国情中, 伴随着城镇化改造和农业工业化, 为解决因土地征用、农村人口大量流动到城市, 以及农村十多年来计划生育政策的实施, 导致了农村老龄化浪潮的提前到来的背景之下, 探索建立起来的, 到目前为止, 中国绝大部分地区还不具备其他国家建立农村养老保险制度时成熟的社会经济条件。即使是作为实证的, 农保制度开展得比较好的浙江省的发达地区, 农业劳动力结构份额仍然高出作为基准的 20% 达 20 多个百分点, 浙江省人口现状离老龄化还有一段时期, 另外, 虽然全省年人均 GDP 已高于 2000 美元, 但城乡差异极大, 农民的年收入远未达到 2000 美元的水平, 浙江的各项指标远没有达到要求值。而且, 单纯宏观上的地方性经济指标, 脱离了农民生活水平的实际情况、脱离了农保方案的具体细节, 并不足以也不能作为区分一个地区是否具备开展农村社会养老保险制度的判断依据。

3、本文的研究: 目标、方法与资料

如前所述, 判断养老保险方案成败与否的两个标准即, 覆盖率的高低与保障有效性的程度, 简单来说, 就是要使尽可能多的人参加养老保险, 而且缴费标准是农民“缴得起”, 以积累额计算的到期领取的金额要“养得起”缴费人。研究一个地区是否具备条件, 宏观上政府机构的组织管理效率起到一定作用, 但最根本的“条件”, 应该来源于这个地区的目标人群本身, 需要分析目标参保人群参加或不参加农保的具体原因来研究“条件”。

2002 年 2 月开始, “福建省农村社会养老保险模式及其可行性方案研究”课题组对福建省农村社会养老保险新方案的设计进行了为期一年的调查研究。此次课题的数据来源以问卷调查为主, 分为个人问卷与村政府问卷。个人问卷设计分为三个部份:

- 1) 调查人的基本情况, 包括年龄、性别、社会属性;
- 2) 个人与家庭基本的收入支出状况;
- 3) 对农村养老保险和未来养老问题的看法与态度。

其中, 第二部份是此次调查的重点, 目的是获取调查人最真实的经济信息数据, 以进行方案设计的精算和判定“有条件地区”方法研究的实证分析。村级调查问卷针对村基本经济社会情况, 主要获取信息是村财政能力大小、村办企业数与经营情况等, 还包括关于目前当地养老及养老保险的基本执行情况。此次调查在 2003 年 1 月 6—20 日在福建省全省范围展

开,按照地区经济状况按照梯度原则,选取全省九个设区、市的13个县(区、市),涵盖了沿海经济发达地区、中等发达地区和山区落后地区。总共发放个人问卷23811份,最后,有效问卷数为22506份,有效率达到94.5%,被调查人数占全省农业总人口数的2%;发放村问卷148份,有效问卷数为148份,有效率为100%,受调查村居委会数占全省总数的9.86%。被调查人的性别年龄结构、地域分布结构、教育文化程度结构如表二、表三、表四所示,图一为按社会属性区分的农村九类人群比例构成。

表二: 调查对象的性别及年龄构成

	男	女	18—29	30—39	40—49	50—55
人数	13668	8765	5175	8522	6219	2238
比例	60.9%	39.1%	23.4%	38.5%	28.1%	10.1%

数据来源: 本文根据调查资料整理。

表三: 调查对象的地域构成

	本村	本乡镇	本县	本地区	本省	外省
人数	20366	612	569	233	182	401
比例	91.1%	2.7%	2.5%	1.0%	0.8%	1.8%

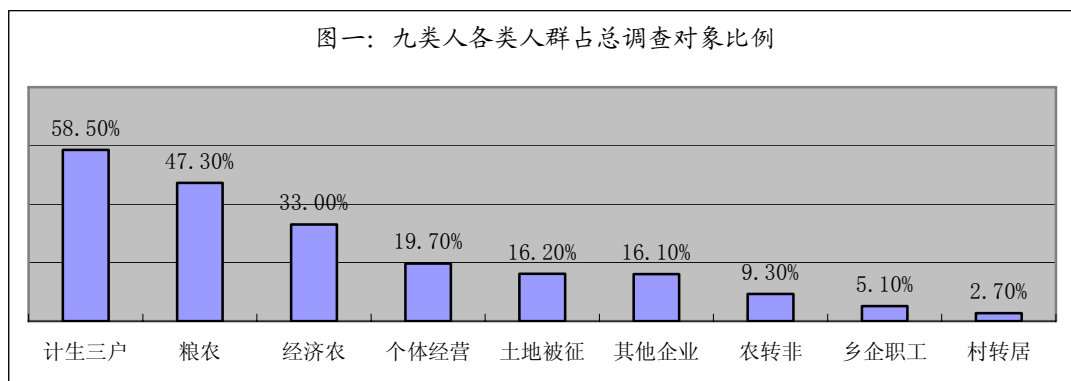
数据来源: 同上。

表四: 调查对象的教育文化程度分布

	小学以下	小学	初中	高中	中专	大专以上
人数	1214	6463	11177	2772	526	195
比例	5.4%	28.9%	50%	12.4%	2.4%	0.9%

数据来源: 同上。

图一: 九类人各类人群占总调查对象比例



数据来源: 同上。

课题研究的主要内容和目前成果包括:

1 以2000年人口普查资料计算福建省农村人口零岁组的平均预期寿命和其他(她)年龄组平均余命,并利用1990年福建人口普查资料和普查留存法,对2000年的人口普查的低龄组数据进行漏报数据进行适当的调整,得出福建农村人口60岁的平均余命为22年。

2 通过大规模的问卷调查,对福建省农民目前的现金收入与支出情况,对现行农保方案的基本态度和认识掌握了较为客观详实的资料。

3 根据上述数据资料,通过精算,制定出以代际供养为基础,构成“缴费确定”型的新的农村养老保险方案,并进行理论与实践论证。

4 以新设计的方案为依据,结合农民现金收入与支出情况,研究判断开展农村社会养老

保险工作的“有条件地区”的算法,并以福建省数据作为实证研究依据,本文是该项研究的主要成果。

二、对“有条件地方”量化指标的研究与实证分析

1. 采用的农保新方案的主要思想和判断“有条件地方”的因素

根据1987年中共中央书记处农村政策研究室和国务院农村发展研究中心的调查,在不赞成养老保险的人中,有69.3%的人是收入太低不愿参保。表五是对2003年我们在福建省开展的调查中对适龄人群没有参保的原因进行的统计,排除9%比例的人有其他原因不参保之外,诸如“不了解政策”和“怕政策变”、“怕不兑现、怕不合算”等,都可以归结到现行农保方案缺乏稳定性的原因,而“没有富余钱”是影响农民参保最主要的障碍,调查人群中,有41.5%人是基于这个原因没有参保。两次调查的结果都说明,让农民有信心的成功的农保方案设计,最最关键的是,要求设定的缴费标准是农民“缴得起”,而对应到期的领取额要“养得起”缴费人。

表五:没有参加农村社保的原因分析(还没有参加农村社保人数:16472 占75%)

	没有富余钱	不了解政策	怕政策变	怕不兑现	怕不合算	其他
人次	6837	5431	2307	2170	1184	1475
占群体比例	41.5%	33.0%	14.0%	13.2%	7.2%	9.0%

数据来源:同上。

新农保方案的核心思想是:

- 1) 引入代际供养比(设计为2.5)。
- 2) 参保对象缴费年限设计为20年,平均领取期以福建省乡村生命表计算的平均余命为准,为22年;
- 3) 领取额逐年增长和缴费固定型保险模式,即:领取额每年有一定比例的增长,而在缴费期内,参保人的每月缴费额不变;
- 4) 领取额的基期值为福建省各地的低保标准上浮30%,领取额的年增长率为复利2%。缴费额根据2.5的供养比,20年缴费期,22年发放期,基金增值率2.5%和设定的领取标准等参数计算。
- 5) 为了体现同代人之间的共济性,养老保险金在区(县、市)级水平进行统筹。

新方案的优越性在于:

- 1) 代际供养比的引入和计发标准的逐年增长,农民能够估计到的领取总额会远高于缴费积累总额,排除了“不合算”的可能;
- 2) 领取额以当地目前的老保水平为基准上浮30%,且保持2%的复利增长率,能够确保参保人到领取时的基本生活需求;
- 3) 缴费额保持整个缴费期20年不变,使农民参保时对未来的缴费有稳定预期,愿意持续缴费。因此,这一方案考虑了农民的实际需求,从方案的具体内容来看,是符合农民根本利益的。

判定农保“有条件”地区,一定要与农保方案的具体内容,缴费标准和领取标准的数额相联系,因此,我们以下对“有条件地方”的研究,就以上述这一较为完善的方案的精算结果为依据。

新方案中,国家作用不仅限于“政策扶持”,在适当时候,比如积累开始出现支大于进时,国家财政需要介入进行兜底。但就缴费资金来源来看,仍然遵循“个人缴费为主,集体

补助为辅”的原则。因此,从微观层面看,一个地区是否是“有条件”开展农保的地区,关键在于该地区的目标参保人是否具备参保“条件”,而具体的“参保条件”是指,以个人缴费能力和村集体财政的补助能力确定的缴费额,能否达到方案的缴费标准值。

我们在研究“有条件地方”时,排除宏观层面的其他因素,诸如当地政府组织能力,机构对基金的管理能力,以及农民的参保意识水平等,一方面是因为上述指标本身难以量化,另一方面,也是因为这些条件,是开展农保的“软”条件,完全可以通过加强管理,加大宣传力度等方式在短期内得到改善。而与当地农民、村政府的财力相关的缴费能力,容易量化,在一定时期内改变的可能性比较小,是检验是否具备开展农保的“硬”条件。新农保方案仅是在“有条件地方”开展,对于研究的目标人群,是在假定他们没有参保的前提下,研究是否具备缴费条件。

2. 判定“有条件地方”的参数说明

1) 个人节余

表五中,没有参保的调查对象 41.7%是因为没有富余钱而无法参保,参保对象的“富余钱”多少,直接影响到参保人的缴费能力,我们用“个人节余”来衡量农民手中“富余钱”的多少。“富余钱”的简单的含义是指农民收入扣除支出的节余,类似于农民“纯收入”的概念。

纯收入是总收入扣除相应的各项费用性支出后,归农民所有的收入

$$\text{纯收入} = \text{总收入} - \text{家庭经营费用支出} - \text{生产用固定资产折旧} - \text{税收} - \text{上交集体承包任务} - \text{调查补贴} - \text{提留和摊派}$$

但因为参加农村养老保险必须以现金缴费,因此,以农民家庭所有的物品折算的实际收入并不能作为测算用的“收入”。而且,调查结果还发现,除了上述“纯收入”公式所列的各项支出外,“建房”、“子女教育”、“医疗保健”、“储蓄”等没有纳入考察的“非必要性”的支出,实际上是农民的“次必要性”支出,现金收入要扣除上述支出后,才是可以用于交纳农村养老保险的“富余钱”。我们用“个人节余”来表示扣除“次必要性”支出后的农民现金余额,即:

$$\text{个人节余} = \text{纯收入} - \text{各项次必要性支出}$$

因为农民的生活水平,支出项目差异较大,即次必要性支出的项目和数额区别很大,对个人节余的计算,并不能直接用上述公式计算。在问卷调查时,我们调查了调查对象的“现金收入”和“全部现金支出”两项内容,经过统计,以

$$\text{个人(现金)节余} = \text{个人全部现金收入} - \text{全部现金支出}$$

来计算。

2) 准备参保人群的基本特征

准备参加农村社会养老保险的这类人,严格来说,处于“完全没有能力参保”和“已经参保”的两类人群的中间地带,是一“准有条件”的人群,也是我们事先假设的“没有参保”的目标人群中最具条件的群体,表现为他们的参保意愿最为强烈。对这类人群基本特征,如他们的平均个人节余、意愿缴费额等的分析,能够作为判定该地区人群是否具备条件的“分界线”。

3) 人均村财力

人均村财力是衡量集体补助能力的参数, 是对村集体财政按人头平均计算的数值。前面的分析指出, 已经进入 (>60 岁) 或即将进入 (55—59 岁) 老人的养老问题, 主要由家庭养老、自我养老或农村社会保障体系负责, 农保方案针对的是目前或将来的劳动力人群, 因此, 考虑集体对目标参保人的补助, 是将村财力按照劳动力人数进行平均, 即: 人均村财力 = 村集体财政 / 村劳动力人数

4) 用于养老保险补助的人均村集体财政比例。

由于村财政还有用于基础设施建设等其他日常的支出, 并不可能完全用于养老保险, 因此以人均村财力来衡量村集体的补贴能力, 实际是夸大了村财政的作用, 我们认为, 用于养老保险补助的只能是占村集体财政一定比例的数额。

3. “有条件地方”的判定算法研究

(一) 完全基于个人缴费的判定“有条件”算法

1、判定算法流程

在缺乏集体补助情况下, 因为农保方案的缴费来自于个人现金节余, 则将个人的缴费能力定义为:

$$\text{缴费负担能力 } B = \text{缴费标准} / \text{个人现金节余} \times 100\% \quad (\text{a})$$

作为区分一个地区是否是“有条件”的判定值是: 准备参保人群的“意愿”缴费负担。即:

$$\text{判定值 } A = \text{准备参保人群的意愿缴费额} / \text{准备参保人群的平均个人现金节余} \times 100\% \quad (\text{b})$$

假设有 n 个地区, 标号分别为第 1, 2, 3, ... 第 n 个地区。

判定这 n 个地区是否具备条件的算法流程如图一所示。

步骤: (1) 确定不同地区的低保标准;

(2) 根据各地的低保标准上浮 30% 作为基期的领取标准, 由于低保标准不同, 各地的领取标准也不同, 但都可以满足当地的基本生活需求;

(3) 根据方案的设计思路, 运用精算确定各地区的缴费标准, 如表... , 是根据福建省各地的低保标准计算的领取标准和缴费标准。

(4) 统计各地区的平均个人现金节余;

(5) 运用公式(a)计算各地区的平均个人缴费负担, n 个地区的值构成 $n \times 1$ 的矩阵;

(6) 统计各地区“准备参保人群”的意愿缴费负担, 也形成 $n \times 1$ 的矩阵;

(7) 组合两矩阵为 $n \times 2$ 的判定矩阵;

(8) 比较矩阵每一行代表的一个地区的情况,

当个人缴费负担 < “准备参保人群”的意愿缴费负担,

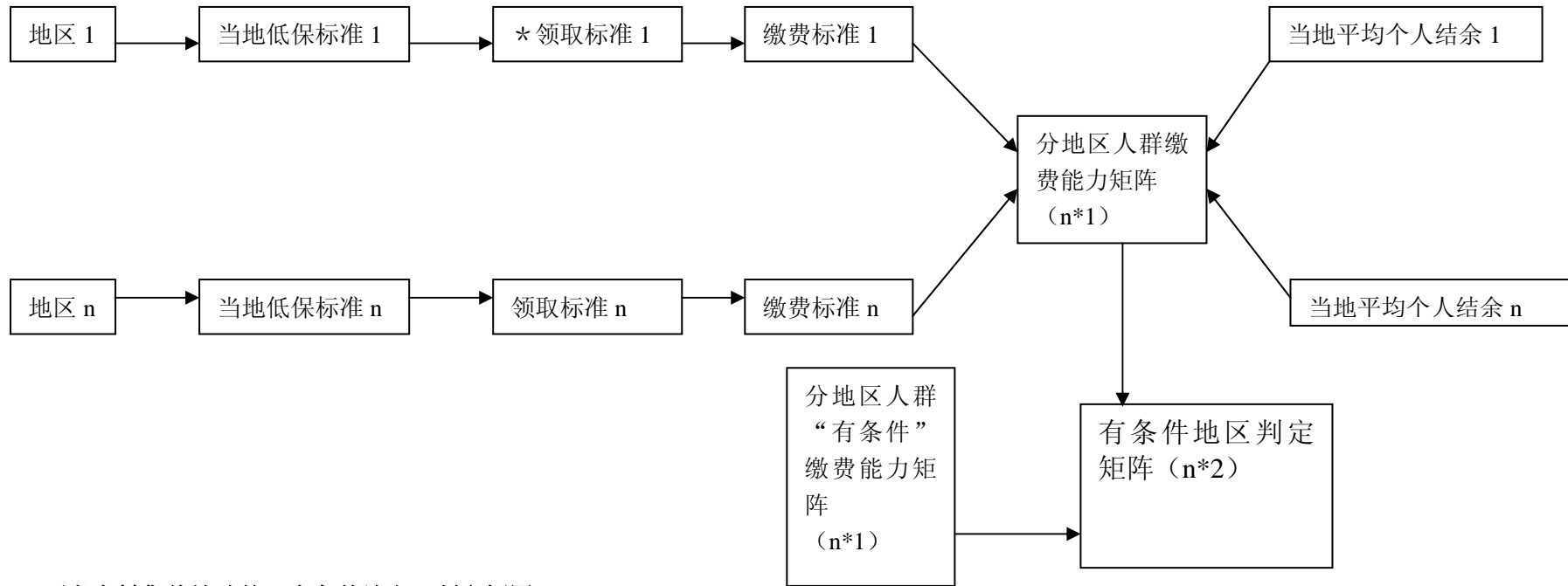
该地区具备开展农保的条件;

反之, 若个人缴费负担 > “准备参保人群”的意愿缴费负担,

则说明该地区的目标人群平均经济能力情况不具备参加农村养老保险。

2、实证分析: 判定福建省几个主要地区是否具备条件开展农村养老保险。

如表六所示, 通过计算的表格内容的第⑤、⑥列构成 $n \times 2$ 的判定矩阵。根据步骤 (8), 在上述四个地区内, 只有福清的平均个人缴费负担会高于准备参保的“有条件”人群的缴费负担, 因此, 福清地区不具备开展农村社会养老保险的条件。



图二：不考虑村集体补助的“有条件地方”判定框图

表六：福建省部分县市判定“有条件地方”的有关数据

地区	①低保标准 (元/月)	②低保标准上浮 30%确定的领取 标准(元/月)	③缴费标准 (元/月)	④个人节余 (元/月)	⑤个人缴费负担 能力	⑥准备参保人的 “意愿”缴费负担 能力	准备参保人的 意愿缴费 金额 (元/月)	准备参保人的 平均个人结余 (元/月)	准备参保人的 比例
南安	107	139	45.16	388.44	11.63%	13.40%	47.7	355	18.00%
建瓯	64	83	29.03	212.67	13.65%	22.20%	47.5	214	29.20%
福清	91	118	38.71	306.5	12.63%	11.00%	44.6	406	23.50%
晋江	107	139	45.16	402.33	11.22%	13.80%	60.6	439	28.80%

(二) 考虑集体补助的判定“有条件地方”的算法。

无论是现行方案还是新农保方案, 都认为集体财政是农村养老保险另一主要资金渠道来源。现行方案在各地的实施结果证明, 如果养老保险的“资金上主要依赖于社区公共资金的投入, 而社区公共资金又主要来源于乡镇企业的盈利”, 像“苏南是我国乡镇企业较为发达的地区, 集体有能力对社区成员的养老提供一定程度的保障”(彭希哲 1996), 有集体财政补贴的地区, “确实保障老年农民的基本生活”(彭希哲等 2002)。但反过来由于一些地区乡镇企业的实力薄弱, 而且现行方案对集体补助的多少、比例都没有给予明确的规定, 造成了实际村集体养老保险补助的严重缺失, 进一步加大了农保制度推行的难度。因此, 规定集体补助对养老保险的投入, 是农村养老保险建立健全的根本保证。但同样受限于农村经济发展水平的不均衡现实, 集体的补助水平、补助程度也要区分是否是“有条件”的地区。

1、集体财政补助能力指标。

[步骤一] 缴费标准的一定比例为村集体财力所承担, 计算, 对人均村财力的负担能力大小:

村财力的补助负担指标 $T = \text{缴费标准} \times C\% / \text{人均村财力}$,

其中, C 是一个变量, 表示缴费标准的多少比例可由村集体补助负担,

C 的取值范围原则上为 $0-100$, 当 $C=0$, 即没有集体补助; 当 $C=100$, 即缴费完全为集体财政负担。

而 C 实际取值范围一般为 $0-50$, 最多不超过 50 , 即村集体负担缴费的 50% 。

确定 C 的值:

方法一: 令 $T=1$, 考虑村财力全部用于帮助村民缴纳养老保险, 解出 C' , $C'\%$ 为村财力可负担的最大比例, 任意 $C\% < C'\%$ 的缴费比例, 原则上村财力都可以负担得起。

而如果计算得到的 C' 值太小, 接近于零, 说明即使村集体全部资金都投入支持养老保险也是不够的, 因此判定该地方没有集体补助条件, 是否是有条件地区, 主要依据完全依赖于个人缴费负担能力的判定。

方法二: 规定集体补助占缴费标准的比例, 即固定 C 值, 比如令 $C=20$, 即集体负担 20% , 计算 T 的值, 若 $T>1$ 说明在在此 C 值的比例下, 要求村财政负担的金额已经超过了村财政的全部资金能力, 在 $C\%$ 比例之下, 村财政没有补助能力。

实际上, 通常村财政主要是基础设施建设\村委会日常工作等其他支出, 并不可能完全用于补助养老保险, 因此, 指标 T 以“人均村财力”作为分母, 放大村财政的补助能力, 合理来看, 应该研究村财力的支出比例, 在扣除村财政的必要支出后, 余下的部份为“**村财政盈余**”作为分母, 即

$T' = \text{缴费标准} \times C\% / \text{人均村财政盈余}$

再确定 C 的值会比较合理。

[步骤二] 设加入村集体财政补助的个人缴费负担能力指标 B

由步骤一计算或确定 C 值之后, 测算村集体补助承担一部份的缴费之后, 个人缴费负担实际降低了, 对个人“个人节余”的要求降低。

指标 $D = \text{考虑集体补助的个人缴费负担能力} = \text{缴费额} \times (1 - C\%) / \text{个人结余} \times 100\%$,

- 以新计算的缴费指标形成新判定矩阵 A' , 以 (一) 的步骤 (8) 判定地区是否具备条件。
- 判定步骤: 1、选取 $C=30、20、10$ 的值 (高出 30 的计算部份略, 比例过高不讨论), 考察 C 选取哪一个值, 整个建瓯地区的农村都可以享受集体补助:
即 $T < 1$, 结果: $c=10、20$ 。
- 2、令 $C=10、20$ 计算对应的考虑村集体补助的个人缴费负担能力指标 B , 如表所示。
- 3、将计算出来的**考虑集体补助的个人缴费负担能力 D** 与准备参加的人的缴费负担能力值 A 相比较, 当 $D < A$ 则为村财政负担缴费的 $C\%$ 比例时, 有条件地区。

2、实证分析: 判定: 福建省建瓯地区 14 个被调查村是否具备开展农村社会保险。

例: 以建瓯农村为例, 设低保标准上浮 30% 后的领取标准为 90 元, 对应缴费标准为月缴 29.03 元。

表七: 福建省建瓯地区受调查 14 个村数据。

村名	平均个人 结余 (元/月)	缴费标准 (元/月)	人均村财 力 (%)	村财占缴费额 30%		村财占缴费额 20%		村财占缴费额 10%		无补助下个人缴费能力	准备参保人群的个人 缴费负担能力 A
				村财补助 能力 T	缴费能力 b	村财补助 能力 t	缴费能力 b	村财补助 能力 t	缴费能力 b		
定高村	137	29.03	5.87	148.21%	14.82%	98.81%	16.93%	49.40%	19.05%	21.19%	22.20%
新建村	166	29.03	15.7	55.41%	12.23%	36.94%	13.98%	18.47%	15.72%	17.49%	22.20%
水西村	153	29.03	85.03	10.23%	13.27%	6.82%	15.16%	3.41%	17.06%	18.98%	22.20%
穆墩村	122	29.03	18.85	46.15%	16.64%	30.77%	19.02%	15.38%	21.39%	23.80%	22.20%
湖头村	91	29.03	10.28	84.63%	22.31%	56.42%	25.49%	28.21%	28.68%	31.90%	22.20%
上元村	147	29.03	32.11	27.09%	13.81%	18.06%	15.78%	9.03%	17.76%	19.75%	22.20%
东溪村	209	29.03	21.06	41.31%	9.71%	27.54%	11.10%	13.77%	12.49%	13.89%	22.20%
小松村	185	29.03	20.79	41.85%	10.97%	27.90%	12.54%	13.95%	14.11%	15.69%	22.20%
南门村	292	29.03	136.13	6.39%	6.95%	4.26%	7.95%	2.13%	8.94%	9.94%	22.20%
七里街 村	162	29.03	16.19	53.74%	12.53%	35.82%	14.32%	17.91%	16.11%	17.92%	22.20%
太平村	185	29.03	15.15	57.43%	10.97%	38.28%	12.54%	19.14%	14.11%	15.69%	22.20%
伊村	135	29.03	10.16	85.63%	15.04%	57.09%	17.19%	28.54%	19.33%	21.51%	22.20%
南雅村	169	29.03	16.63	52.32%	12.01%	34.88%	13.73%	17.44%	15.44%	17.18%	22.20%
李园村	180	29.03	15.1	57.62%	11.28%	38.41%	12.89%	19.21%	14.50%	16.13%	22.20%

注: 1 方案以县级统筹, 因此整个建瓯地区的缴费标准相同, 为 29.07 元。

2 用粗字体加下划线的标注值对应的村为在该比例之下没有条件的地区。

3 因为缺少村财支出结构的数据, 计算村财补助能力时, 用的是“人均村财”而不是“人均村财盈余”。

4 严格来说, 各个村有不同的标准 A, 目前还未统计, 标准 A 用的是整个建瓯地区的平均值。

- 实证结论: 1) 完全没有集体补助, 湖东村和穆墩村没有条件。
2) 当集体补助为 30% 时, 定高村没有条件补助。
3) 当集体补助为 20% 与 10% 时, 建瓯地区各村都有集体补助条件, 但湖头村综合来看是没有条件地区。
4) 有补助后, 穆墩村可以成为有条件地区, 说明集体补助在一定程度上是起作用的。就补助比例看, 理论上 20%, 10% 都可以, 但就承担压力而言, 10% 较合理, 如定高村, 在 20% 的比例下, T 的值就接近于 100%, 几乎没有条件, 但定高村不用补助时, 是有条件的地区。

综上, 就建瓯调查的 14 个村来看, 只有湖东村是完全没有条件的。

3、考虑集体补助的判定算法小结

- 1) 在引入集体补助判定地区(市、区级或村级都可应用)时, 实际上要做两步判定: 1) 需要补助的值是否超过人均村财力的承受范围, 如果超过, 则是**没有补助条件的地区, 但并非是没有条件的地区**, 如建瓯的定高村。2) 在合理的, 集体能承受的补助比例下, 得到有补助的村民缴费能力指标 d , 将指标 D 与准备参保人缴费负担能力的值 A 比较, 判定, **有补助下的有条件地区**。综合 1)、2), 得到最后有条件地区的判定。
- 2) 引入补助的缴费能力指标 D 会高于没有补助的缴费能力指标 A , 因此实际上, 如果不用补助就属于有条件地区, 考虑集体补助就会更有条件了, 判定时不需要再计算 D 值。
- 3) 集体补助一定程度上是起作用的, 扩大了有条件地区的范围。
- 4) 前面指出, D 值的计算有不合理的地方, 就是村财政能够用于补助的实际上也只是部份, 扣除村管理经营的必要支出后, 人均村财政盈余(比如盈余占村总财政的 $d\%$) 才是集体可以承担。如果用人均村财力代替人均村财政盈余, 会夸大了村集体的补助能力。

三、结论: 建立农保制度“有条件地方”的重要因素: 农民收入水平与集体财政实力

由原民政部的《县级农村社会养老保险基本方案》确立的现行农村养老保险方案, 经过十多年的实践探索证明, 其实施结果与预期目标有明显的差距。许多学者在对农保现行方案从理论探讨和经验总结方面进行大量的研究, 尤其是在对区域差异的研究之后, 农村社会养老保险必须先仅在“有条件地方”开展成为共识, 因此, 农保方案的进一步发展, 需要分两步走: 1) 要制定符合当前国情的、有生命力的, 为农民所接受的方案; 2) 要明确界定建立农保制度的地方要求的“条件”的具体内容, 并以此为标准, 在切实具备条件的地区逐步尽快地建立农村社会养老保险制度。前者是推广的前提, 后者是方案有效实施的保证。

根据“福建省农村社会养老保险模式及其可行性方案研究”课题组的研究, 在计算出“福建农村生命表”基础上, 根据问卷调查的结果, 制定了基于代际供养的“三确定、一增长”(缴费期(20年)、领取年龄(60岁)、缴费标准确定; 领取金额逐年增长)的新型农村社会养老保险方案。这一方案经过详细严密的论证并在福建省的部份地方试点, 证明无论在理论上还是实践上都具有可行性和推广价值。

农民是养老保险最主要最直接的缴费人, 因此检验任何农保方案的成败的两个标准, 覆盖面大小和与缴费标准相对应的未来实际保障水平, 都与农民实际缴费能力息息相关。与城镇居民相比, 农民的收入来源渠道更加多样, 而且包含实物收入和现金收入两个部份, 因为参加农保的缴费必须现金化, 所以基于农民现金收入与现金支出的实际情况计算的“个人节余”, 才是体现农民缴费能力的重要指标。同方案精算结果的领取标准相比较, 我们设定了

“个人缴费负担能力”指标。由于目前“准备参保的人群”处于“无条件参保”与“已具备条件并参保”的两个群体的中间地带,对于这一群体经济指标的研究,是判定有条件的关键,因此,“准备参加养老保险”的群体的“个人缴费负担能力”很自然地是一个地区是否具备“条件”的分界线。

养老保险的资金筹集渠道与投保人的收入来源是相一致的,城镇养老保险的缴费由居民工资与企业资金共同承担,而农村的养老保险除了农民自我积累外,村集体财力的作用成为重要的考虑因素。判定村集体对养老保险的支持能力、对应保金额的负担比例,是判定“有条件地方”的另一方面内容。财政实力较好的村集体补助的引入,能够减轻农民的缴费负担,与完全依靠自身积累相比,降低了对农民的独立经济能力的要求,延伸了“有条件地方”的具体内涵,从实证分析的结果看,也扩大了“有条件地方”的区域范围。

江泽民总书记在十六大报告中明确指出,要在“有条件的地方,探索开展农村社会养老保险”,我们的研究表明,结合以体现农民实际现金收入的“个人节余”、体现集体补贴能力的“人均集体财政”,以及与地区最低水平相联系的缴费标准等参数确定的指标体系,是判定开展农村社会养老保险“有条件地方”的有效方法。

参考文献:

- [1] 邓志旺、励丹霞, 浅谈当前农村养老保障体系中的缺陷和问题[J], 人口学刊, 2000, (5)。
- [2] 国务院发展研究中心课题组, 中国农村家庭情况调查, 1987。
1995年《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见的通知》(国办发[1995]51号)
- [3] 何文炯、金皓、尹海鹏, 农村社会养老保险: 进与退[J], 浙江大学学报人文社科版: 2001, (3): 102—107。
- [4] 梁鸿, 试论中国农村社会保障及其特殊性[J], 人口与经济, 1999, (4): 21—25。
- [5] 彭希哲, 乡镇企业与苏南农村社会保障[J], 上海金融, 1996, (6): 31—32。
- [6] 彭希哲、宋韬, 农村社会养老保险研究综述[J], 人口学刊, 2002, (5): 43—47。
- [7] 田凯, 当前中国农村社会养老保险的制度分析[J], 社会科学辑刊, 2000, (6): 28—31。
- [8] 薛兴利, 论农村社会保障体系建设重点及几个关系[J], 中国农村经济, 1998, (3)。
- [9] 杨翠迎、张晖, 我国农村应建立不同层次的社会养老保障机制[J], 人口学刊, 1997, (6): 50—5。