

# 对改革农村社会养老保险制度的若干思考

张静<sup>1</sup> 江海<sup>2</sup>

(1.厦门大学财政系,福建 厦门 361005; 2.中国人民银行南平市中心支行,福建 南平 353000)

**摘要:**随着我国经济体制转型加速和现代经济对农村传统经济的冲击,以及我国农村人口老龄化的到来,农村原有的以家庭养老为主的模式已越来越无法承担农村养老的重担,农村社会养老保障的不足已经构成了制约经济发展的重要因素。现行的农村社会养老保险制度的改革势在必行。本文针对以家庭养老为主的农村养老体系面临的挑战,通过分析我国农村社会养老保险制度存在的问题,提出改革建议。

**关键词:**社会公益保障;农村养老保险;体制改革

**中图分类号:** F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-2740(2007)01-0040-03

随着我国城市化进程的不断加快和市场经济体制改革的日益深化,健全和完善农村社会保障制度,关系到占全国近70%人口的农村居民的生活质量。而农村社会养老保险制度则是其中的关键内容。而现行的农村社会养老保险制度虽取得了一定成绩,仍面临许多困难和问题,因此改革势在必行。

## 一、我国农村养老的现状 & 家庭养老面临的挑战

### (一)我国农村养老的现状

目前,我国60岁人口中靠离退休金生活的老年人主要分布在城镇地区。作为占总人口近70%的农村居民,因其经济发展水平较低、收入增长缓慢、各地区经济发展不平衡、投保观念落后等原因,至今仍是全国养老保险最薄弱的领域,其养老方式仍以家庭养老为主。据有关部门统计,中国农村家庭养老约占整个养老保障的92%。家庭养老方式实际上是以个人终生劳动积累作为基础,在家庭内部进行代际交换的“反哺式”养老模式。在农村,养老现状仍以家庭养老占主导地位,基本沿袭了以家庭保障为基础和主体,辅之以集体供养、群众帮助和国家救济的传统模式。

### (二)家庭养老面临的挑战

1. 家庭联产承包责任制加大了农民的经营风险。家庭

联产承包责任制的推行,使家庭重新成为经济单位。在农村经济逐渐从单一产业向多种经营发展的过程中,农业劳动者的生产经营活动日趋频繁,在市场经济条件下,竞争所带来的经营风险也日益加大。与此同时,农村居民商品性支出增大,自给性消费向商品性消费的转变使老年人经济供养来源对市场的依赖性加大,老年人供养状况直接受子女货币收入的影响,缺乏稳定性并且隐藏着风险。而目前我国农民家庭经济基础非常薄弱,2005年全国农民人均纯收入只有3255元,同期城镇居民家庭人均可支配收入是10493元。同时,农村地区贫富差距拉大。2005年,农村居民家庭人均纯收入最高的上海(8342元)与最低的贵州(1877元)相差4.44倍;而在1978年两者的差距是1.9倍(290元/98.40元)。在现实条件下,单个家庭保障能力有限,个人和家庭都难以抵御风险。

2. 农村人口老龄化和家庭的小型化使家庭养老功能大大削弱。由于计划生育的实施,农村人口出生率大幅度下降;同时,随着经济社会的发展和医疗、健康水平的不断改善,我国人口平均寿命已从1949年的35岁上升到目前的70岁。生育率的下降与平均寿命的提高,使中国人口老龄化程度迅速上升。2000年第五次全国人口普查的数据

债资产价格公正、公平、合理,法院应依法公正判决,而不应有地方保护主义倾向;评估机构的评估应当公平、公允,对评估机构的选择应采取随机抽样确定,对评估机构的不恰当评估行为应有惩治措施,以切实保护银行合法权益,使抵债资产受到法律保障。

### (六)加强对抵债资产的外部监督

工作。为确保财政部统一的“银行抵债资产管理办法”的贯彻落实,应加强财政部驻各地财政监察专员办事处对商业银行抵债资产的外部监督与服务工作。首先,应对抵债资产接收、管理和处置的合规性进行监督,从源头上把关,对商业银行在抵债资产上的违规行为进行监督检查,制止弄虚作假、损

公肥私,最大限度地防止国有资产流失;其次,应提高对商业银行的服务意识,协助商业银行做好抵债资产接收、管理和处置政策咨询、解释工作,发挥好财政部与商业银行之间的桥梁与纽带的作用。

(责任编辑:梁雪芳)

(责任校对:鄯庆英 张钦芬)

收稿日期:2006-10-21

显示,我国65岁以上人口占总人口的比例为6.96%,这说明我国已经属于老龄化国家。而农村人口的老龄化水平又高于城镇。而且,目前及未来一段相当长的时间,农村经济仍然落后于城市,老年人的生活主要依靠家庭,必将使家庭养老的压力更加沉重。

计划生育政策产生的另一个结果是家庭呈小型化的趋势。据统计,农村平均家庭规模已从1980年的5.54人下降到2005年的4.3人。农村的独生子女在大幅度增加,“4-2-1”家庭结构在逐渐形成,以家庭养老为主的老年保障模式将使子女在未来的养老问题上不堪重负。

3.大批农村青壮年劳动力向城市转移加重了家庭养老的困难。我国目前正处在工业化快速发展的历史时期,在工业化和城市化进程中,必然伴随着大量农村人口,特别是农村中具有较高文化程度的青年人日趋向城市的转移。同时,随着城镇户籍制度和劳动用工制度的变革,更促进了农村劳动力向城镇的流动。其结果是农村人口结构老化,农村老年人缺乏年轻一代的赡养。

## 二、我国农村社会养老保险制度探索及存在的问题

(一)我国农村社会养老保险制度探索。我国政府从20世纪80年代中期开始,探索性地建立了农村社会养老保险制度。1991年6月,根据国务院的决定,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》),先是在山东等地组织试点,在取得了一定成效的基础上,逐步在全国农村有条件的地区推广。《基本方案》不仅规定了缴费的对象、费率、支付标准、基金的管理以及个人可能获得的养老保险金等,还确立了我国农村社会养老保险应遵循的五个原则。可是从实施效果看并不理想,截至1998年上半年,尽管全国已有80%以上的县参加了保险,但只占应参保人数12%;即经过6年的推广、运行,仍有88%的农民游离于农村社会养老保障之外。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后,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更是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。官方对这项工作的态度也发生了动摇,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。政府实际上已经放弃了农村地区的强制性养老保险计划。

### (二)我国农村社会养老保险制度存在的问题

1.现行的农村社会养老保险制度缺乏社会保障应有的社会性和福利性。与城镇企业职工基本养老保险制度的社会统筹与个人账户相结合的模式不同,农村养老保险基金平衡模式是个人自我平衡,实际上是一种强制性储蓄或鼓励性储蓄;“保险”的色彩很淡。它的个人账户是个人缴费的积累,不存在代际和代内资金调剂,也没有国家财政资金的资助,因此,农村社会养老保险基金不具备统筹共济

的性质,难以实现互助互济的原则。这种特征对于有稳定的较高收入的农村居民是适用的。而农村中的贫困人口,由于没有能力为自己的个人账户供款,到了晚年就很难依靠养老保险积累金生活。也正因为这一点,导致了不可能强制要求农民参加农村社会养老保险。但要使这项工作开展下去,常需依靠强制性的行政命令,这又违背了农村社会养老保障的自愿性原则。可以说农村社会养老保险在制度设计时就使其执行陷入了两难境地。

2.现行的农村社会养老保险制度未能解决当前真正需要保障的农村贫困人口问题。按照《基本方案》的规定:“凡是达到全国和全省农民人均收入的农村居民,必须参加养老保险;凡是已经解决温饱,且基层组织比较健全的地方,坚持政府积极引导和群众自愿相结合;凡是温饱问题还没有解决的地方,暂缓开展这项工作。”我国目前开展农村养老保险的大多是比较发达的地区,参加养老保险的几乎都是比较富裕的农村居民。尚未参加养老保险的大多数不发达农村地区和没有能力投保的贫困农村居民,实际上养老问题更加严重和紧迫,而按现行办法,这些地区和人群却没有条件参加养老保险。另外,《基本方案》只解决了未来农村老年人,而无法解决当前农村老年人的赡养问题。由于农村养老保险制度是完全积累型的个人账户制,养老金水平完全取决于账户积累期限和积累规模,投保期限越长,缴费金额越多,受益越多。因此,现行制度只能使“未来老年人”即现在的年轻人受益,而现实的老年人和中年人将成为农村养老保险的“真空”人群。

3.现行农村社会养老保险基金投资渠道单一,实现保值增值的能力较差,养老基金收益太低,不可能真正解决农村养老问题。按《基本方案》的规定,养老保险基金“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,不能直接用于投资。”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。但是自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,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账户的利率只好下调,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大打折扣。D.盖尔·约翰逊指出,由于中国1993~1997年的投资收益率为负数,对于从1993~1997年每年投入了同等数量保金的个人来说,他们积累的基金实际价值低于他们支付出的保费。

4.农村社会养老保险存在制度上的不稳定性。《基本方案》的推广和实施忽视了必要的法律基础。法律是社会养老保障实施的基础和可靠保障,而我国农村社会养老保障从20世纪80年代起到现在几乎没有一部成文的法规。各地农村社会养老保险办法基本上都是在民政部颁布的《基本方案》的基础上稍作修改形成的,普遍缺乏法

律效力。因此各地对这一政策的建立、撤销、保险金的筹集、运用以及养老金的发放都只是按照地方政府部门,甚至是某些领导的意愿执行,不是农民与政府的一种持久性契约,具有很大的不稳定性。不但如此,农村社会保障方案几易其稿,缺乏统一性、连续性和一致性,进一步加大了《基本方案》的实施难度。

### 三、改革我国农村社会养老保险制度的对策和建议

尽管存在以上问题,笔者认为,现行农村社会养老保险制度仍不失为一种符合我国现阶段国情的解决农村老年人经济保障的重要方式。农村社会养老保险存在的诸多问题中,有的是在执行过程操作不当造成的,可以通过积累经验、改进办法来逐步解决;有的是制度设计本身的缺陷,可以通过制度变革或变通加以解决,不应全盘否定其积极作用。建议在现有基础上,针对当前存在的困难和问题,提出科学合理的解决方案,继续积极稳妥地推进农村社会养老保险制度改革。

(一)应加大对农村社会养老保险的扶持。农村社会养老保险收效甚微的重要原因,就是在制度设计中没有资金甚至政策上的支持。《基本方案》规定,农村养老保险的资金筹集坚持“个人缴纳为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持”的原则。但是多数地区集体经济实力薄弱,没有补助能力;而国家政策上的扶持,也多流于形式。社会保障理论来源于社会保障实践。有资料显示,目前全球131个国家(包括发达国家和发展中国家)的城乡社会养老保险金的筹资模式中,至少有129个国家的资金来源是全部由政府拨款或由政府和雇主出大头、受保人出小头。这无疑构成了社会保障的根本性特征。就是说,社会保障金主要不应由受保人个人出。然而,正是在这一根本性问题上,在我国农村社会保障理论与实践却存在着模糊认识,那就是:当问及发展农村社会保障缺乏资金怎么办时,回答却是主要让农民自己出,或完全让农民自己出。所以,农民没有参加社会养老保险的积极性。因此,只有提高集体补助的比重,加大政府扶持的力度,才能调动起农民投保的积极性,才能使农村社会养老保险真正具有社会保障应有的“社会性”、“福利性”。

(二)要树立明确的农村社会养老保障目标。从长远看,我国农村社会养老保障的最终目标就是要逐步消除城乡二元对立格局,建立城乡一体化、富有中国特色、一元化的社会养老保障体制。城乡一体化是一个必然趋势,但是这一目标的实现需要具备充分的社会和经济方面的条件,从目前的状况看,这些条件还不具备或还不充分具备。尤其考虑到目前农村劳动者缴费能力有限,不能按照与城镇同一标准缴费,并且社会养老保险是一个刚性非常强的社会保障制度,它的待遇水平一旦定在比较高的尺度上,就很难再往下降。目前我国城镇企业职工养老保险计划的养老金替代率设计为70%左右,这样高的待遇水平如果承诺给了占劳动人口一半以上的农村劳动者,给养老保险基金带来的支付压力是难以想象的。因此,目前我国农村社会

养老保险计划不应将保障目标定得太高,不能期望领取的养老金能保持劳动者退休的生活水平不变。目前的保障目标是维持退休后最基本生活水平,这一保障目标应与其他社会保障制度如农村社会救济、农村居民最低生活保障线等制度相衔接。这样既有利于避免农村新的贫困人口的出现,又有利于减少将来农村社会救济的财政压力。

(三)应当确立农村社会养老保险的法律地位,使其具有制度上的稳定性。要尽快制定适合我国国情的农村养老保障法律法规,努力做到农村社会养老保障工作的科学化、规范化、法制化。同时,要加大宣传解释力度,结合农村家庭养老面临的实际情况,抓住农民养老心态,做好示范、总结工作,取得农民的积极配合。当前,要特别注意向农民说明社会养老保险与缴纳各种集资费用的性质完全不同,要特别注意向农民说明社会养老保险的收益性、可靠性和规范性,让农民像了解银行储蓄存款利率那样明白缴纳养老保险金的预期收益,要充分考虑到农民养老的文化背景、敬老养老心态等,特别注意向农民说明明白社会养老保险是对家庭养老的有益补充。

(四)坚持社会养老保险与家庭养老相结合的原则,最大限度发挥家庭的保障功能。农村社会养老保险制度在相当长的时间内还不可能成为我国农村惟一的养老制度。养老金的获取也不能解决养老的全部问题。老年人的赡养不仅包括收入来源,还包括精神安慰和生活照顾等方面。家庭中特有的血缘关系和婚姻关系是其他社会关系所不能替代的,因此,现阶段仍应坚持社会养老保险与家庭养老相结合的原则,最大限度发挥家庭的保障功能。另外,在改革和完善农村养老保险制度的同时,应注意加强养老服务设施的建设。考虑到未来的家庭结构,有相当一部分老年人将面临身边无子女的现象,老年人的生活照料问题将日益突出,而目前我国农村社会养老服务设施还比较薄弱。因此,应加强敬老院和包括生活照料、医疗服务、老年娱乐等项目在内的综合性社区服务设施的建设。

### 参考文献:

- [1] 乔晓春.关于中国农村社会养老保险问题的分析[J].人口研究,1998(3):8-13.
- [2] 国家统计局.中国统计年鉴2003[M].北京:中国统计出版社,2003.
- [3] 崔红志.我国农村养老面临的挑战与思考[DB/OL].  
<http://www.cass.net.cn>,2003-07-30.
- [4] 高和荣.中国《县级农村社会养老保险方案》为何难以推广实施[J].社会保障制度(人大复印资料),2004,(1):43-47.
- [5] 刘书鹤.农村社会保障的若干问题[J].人口研究,2001,(5):35-42.

(责任编辑:梁雪芳)  
(责任校对:梁雪芳 张钦芬)