

农村养老保险制度的环境建设分析^{*}

曹信邦

(南京财经大学 公共管理系, 江苏 南京 210046)

摘要: 文章认为, 中国农村养老保险制度建设的经济环境、人口环境和政治环境基本具备, 但农村居民的收入水平、农村居民收入水平地区差异以及农村大量剩余劳动力的存在直接制约农村居民养老保险制度的建立, 因而政府在农村养老保险制度建立过程中, 应从提高农村居民收入水平、加大政府财政转移支付力度和加强农村组织资源建设几个方面优化农村养老保险制度的环境。

关键词: 养老保险; 制度环境; 环境优化

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)01-0063-04

Environmental Construction Analysis of the Rural Pension Insurance System

CAO Xin-bang

(Public Management Department, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210046)

Abstract: The article points out that although China has had the basic economic, population and political environment in constructing the rural pension insurance, the rural residents' income level and their disparity compared with the income of residents in urban areas, as well as a large number of surplus labor in rural areas still restrict the setting-up of the rural residents' basic pension insurance system. Therefore government should improve the rural income level, strengthen government finance transfer payment ability and organization resource construction in order to optimize the rural environment of basic pension insurance system.

Keywords: pension insurance; system environment; environmental optimization

党的十六大把“社会保障体系比较健全”作为全面建设小康社会的目标之一, 提出“有条件的地方, 探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。这标志着农村养老保险制度的建设已经提到政府工作议事日程上。然而, 中国农村人口比重大、分布广, 地区间经济发展不平衡的现状, 使中国农村养老保险制度的建立遇到了前所未有的困难。因而, 在学术界围绕中国农村养老保险制度建立的条件是

否具备有不同的观点, 不管其观点如何, 必须建立农村养老保险制度是社会的共识。本文仅对中国农村养老保险制度建设的外部环境进行分析, 提出政府在农村养老保险制度环境优化过程中应采取的一些对策。

一、中国农村养老保险制度建设的环境

(一) 经济环境

农村养老保险制度建立的关键是经济环境是否存在。然而, 这个经济环境究竟包括哪些

收稿日期: 2004-06-02

作者简介: 曹信邦(1966-), 男, 江苏金湖人, 南京财经大学公共管理系副教授。

* 本文是江苏省教育厅高校哲学社会科学2003年立项课题《农村养老社会保险制度研究》阶段性成果。

指标?有的专家通过对欧盟 13 国在建立农村养老保险制度时经济环境进行比较,得出这样几个结论:一是认为世界上城乡养老保险制度的建立几乎都不同步,存在先城镇后农村的现象,一般滞后 30~50 年,从时间上来看,我国农村养老保险制度的建立已经具备条件;二是认为农业占 GDP 的比重在 3.1%~41%之间,平均为 16.2%,农业劳动力的比例一般在 5.1%~55.3%之间,平均为 29.5%,以国际美元计价的人均 GDP 在 1445~9580 之间,平均为 5226 国际美元,农村养老保险制度的经济条件就具备;我国 1999 年农业 GDP 的比重为 17.7%,农业劳动力的比例为 47.5%,以国际美元计价的人均 GDP 在 1987 年为 1495 元,超过葡萄牙建立农村养老保险制度的最低点 1445 元,在 1994 年达到 5316 元,超过 13 个欧盟国家建立农村养老保险制度的平均经济发展水平,在 2000 年达到 9621 元,超过欧盟国家建立农村养老保险制度的最高水平,据此认为中国农村养老保险制度建立的经济条件已经具备^[1]。这种比较分析的方法,虽然能够反映一些问题,但是笔者认为牵强附会,不能从根本上说明农村养老保险制度建立的经济环境。首先从上述有关欧盟数据来看,上下限跨度较大,有的数据上下限差距达到 11 倍多,既有在最高点建立农村养老保险制度的国家,也有在最低点建立农村养老保险制度的国家,因而难以从数据上寻找农村养老保险制度建立的经济环境内在规律;其次,这种分析方法也没有考虑欧盟 13 国的各国农村人口总量、经济发展的地区间差异度、政府财政的承受能力、农民人均收入、农民人均剩余等情况。

如何分析中国农村养老保险制度建立的经济环境,笔者认为需要从以下几个方面考察农村养老保险制度的经济环境是否存在:

1. 农村居民的筹资能力

养老保险制度的本质是国家将劳动者在有劳动能力时的一部分收入如何合理的筹集以防范劳动者未来退出劳动领域时生存的需要,其关键是劳动者在劳动期间的收入水平如何,是否有剩余,只有劳动者收入在维持劳动者的生存需要后有剩余,劳动者才有可能考虑老年后

的生存需要,才会向社会保险机构投保,相反,如果一个劳动者的收入难以维持其生存需要,不会也没有经济能力考虑未来的生存风险。所以要考察农村养老保险制度经济环境,首先要考察中国农村居民的筹资能力。

表 1 反映的是中国农村居民家庭平均每人收支情况,从该表本身似乎可以说明两个问题,一是从收入发展趋势看,农民收入处于不断增长势头,从 1990 年到 2002 年,人均年收入从 990.40 元增长到 3448.60 元,增长了 248.2%,人均年剩余从 86.90 元增长到 525 元,增长了 504.1%,收入的不断增长使农村居民的养老保险筹资能力得到增强;二是从总体上中国农村居民家庭人均收入剔除支出后有剩余,并且剩余量在 2002 年已经达 525 元,已经初步具备了建立农村养老保险制度的经济条件。

表 1 中国农村居民家庭平均每人收支情况表 元

年份	1990	1995	2000	2001	2002
平均每人年总收入	990.40	2337.90	3146.20	3306.90	3448.60
平均每人年总支出	903.50	2138.30	2652.40	2780.00	2923.60
平均每人年剩余	86.90	199.60	493.80	526.90	525.00

如果仅仅根据上述资料来判断并得出结论,笔者认为还不妥,研究中国农村养老保险问题必须考虑中国农村经济发展区域性差异较大的特殊性。区域性差异不仅表现在东部地区、中部地区和西部地区之间农村居民收入不平衡,还表现在地区内部农村居民收入的不平衡。表 2 反映了中国地区间农村居民人均纯收入差异情况,表 3 反映了农村居民家庭纯收入户数构成比例情况^①,说明中国农村居民养老保险筹资能力差异较大,有部分农村居民没有任何养老保险筹资能力,甚至处于绝对贫困阶段,如果单纯依靠个人筹资,一些农村居民必然被排斥在养老保险制度之外。

表 2 中国地区间居民人均纯收入差异系数

年份	1990	1995	2000	2002
东部地区	1.85	2.23	2.24	2.23
中部地区	1.23	1.34	1.36	1.36
西部地区	1.0	1.0	1.0	1.0

① 以上数据来源:《中国统计年鉴 2003》,中国统计出版社,以下数据如未特别注明来源与此相同或根据其计算而来。

表3 农村居民家庭纯收入户数构成 (%)

项目	2000年	2001年	2002年
500元以下	2.64	2.51	2.61
500~1000元	11.53	10.71	9.85
1000~1500元	17.92	17.00	16.30
1500~2000元	17.93	17.33	16.78
2000~2500元	14.53	14.52	14.31
2500~3000元	10.29	10.38	10.45
3000~3500元	7.11	7.41	7.79
3500~4000元	4.76	5.07	5.61
4000元以上	13.29	15.07	16.76

2. 政府财政的承受能力

政府财政的承受能力是农村养老保险制度的又一重要经济环境，基于这样的三个原因：一方面是农村居民养老保险筹资能力具有一定的差异性决定了政府财政必须为这部分没有筹资能力的农村居民承担养老保险缴费责任，否则，这部分农村居民无法解决将来养老问题；另一方面是除少数乡村经济发展水平较高的地区以外，中国农村集体经济普遍比较薄弱，没有集体公益金留成，无法为农村居民缴纳养老保险费，如果没有政府财政适度的承担，会导致农村居民无力承担较高的费用；最后，从国民待遇均等的角度来看，政府财政可以负担城镇职工养老保险基金收支缺口，同样应可以为农村居民养老保险承担责任。

1995年中国政府财政收入为6242.2亿元，2000年为13395.2亿元，2001年为16386亿元，2002年为18913.9亿元，2003年达到21691亿元。高速增长财政收入是否有能力对农村居民的养老保险制度承担责任？根据表3数据，以2002年为例，当年在乡村从事农业劳动的劳动力为26272万人，其中家庭纯收入在1500元以下的占28.76%，可以推算家庭纯收入在1500元以下、无力缴纳养老保险费的总人口为7555.83万人，按人均每年财政为其缴纳养老保险费300元标准计算，需要财政增加开支226.67亿元；另对所有在乡村从事农业劳动人员，按人均每年由财政补贴养老保险费100元标准计算，需75.56亿元，两者合计需增加302.23亿元财政支出，占2003年财政收入增量2777.1亿元的10.9%，说明财政

收入完全有承受能力。需要说明的是，对于在乡镇企业就业的13288万人、在城市打工的9400万农民工，虽是农村居民，但不需要由政府财政直接补贴养老保险费，这部分人员养老保险费可以由其雇主直接缴纳。

(二) 农村人口环境

农村人口环境直接影响农村居民养老保险制度的建立。农村人口环境主要包括农村劳动力占总劳动力的比重、农村剩余劳动力、农村人口年龄结构和农村人口受教育程度等。

农村居民仅仅是户籍制度上的概念，户籍在农村并不表明在农村从事农业劳动。改革开放以来，中国农村特有的现象是劳动力流动性强，农村劳动力已经分化为三个部分，一部分流向了城市成为“农民工”，一部分流向了乡镇企业成为乡镇企业职工，一部分留在农村从事农业劳动成为纯粹意义上的农民。据统计，2002年我国农村居民劳动力48960万人，其中约有9400万人进城打工，有13288万人已进入乡镇企业就业，其余26272万人农村劳动力中，按目前的生产力水平，我国农业生产需要的合理劳动力在15000万人左右，约有2200万人在其他非农产业就业，这样约有9072万人为绝对剩余劳动力，目前还滞留在农村。对于这些不同就业途径的农民工、乡镇企业职工、农民的养老保险建立的方式应有所区别，农民工的养老保险可以融入城镇职工养老保险体系中，乡镇企业职工可以建立相对独立的乡镇企业职工养老保险体系^[2]。以此来计算，需要进入农民养老保险体系的农村劳动力为26272万人（含农村剩余劳动力），约占全社会总劳动力的35.7%，如果能将剩余劳动力进行合理转移，仅有17200万农村劳动力需要进入农民养老保险体系，仅占全社会总劳动力的23.3%。

从农村人口的年龄结构看，2002年农村居民0~14岁有18153万人，15~64岁有52703万人，65岁及以上人口有6306万人，老年抚养率为11.96%，总抚养率高达46.41%，农村已经进入老龄化，农村居民的抚养负担加重，迫切需要建立农村养老保险制度。

农村人口受教育程度直接影响农村居民对养老保险制度的认知程度,一般来讲,人口受教育程度越高,对养老保险制度的认知程度越高,对养老保险制度的参与率也越高,反之,则越低。2002年农村居民劳动力初中以上文化程度占53.89%,为农村养老保险制度的建立奠定了良好的外部环境。

(三) 政治环境

社会保障的本质是国民收入的再分配,是社会成员经济利益的重新调整,利益的调整必然导致社会各利益阶层交锋,特别是既得利益阶层会因利益受损而反对或者阻碍社会保障制度的改革,甚至影响公共决策的结果。中国的执政党代表人民大众的根本利益,特别是中国民主化进程正在不断加速,国家决策更加强调民主化和科学化,国家通过人民代表大会和政治协商会议、人民通过选举人民代表和推荐政协委员的方式参与决策过程来反映社会的要求;农村居民对养老保险制度的客观要求也已经为国家决策阶层所重视,党的十六大明确提出要探索建立农村社会保险制度,同时社会对农村养老保险制度的重要性已经形成共识,表明中国农村养老保险制度建立的政治环境已经具备。

二、农村养老保险制度环境优化的对策

从以上分析我们可以看出,中国农村养老保险制度建设的环境虽然已经具备,但农村居民的收入水平、农村居民收入水平地区差异以及农村大量剩余劳动力的存在直接制约农村居民养老保险制度的建立,因而政府在农村养老保险制度的建立过程中,应从以下几个方面优化农村养老保险制度的环境。

(一) 提高农村居民的收入水平

从整体上看,农村居民人均收入水平近几年有所上升,但与城镇居民人均收入水平的差距越来越大,2002年两者之比为1:2.37。笔者认为要提高农村居民收入水平,可以从多途径共同实施。

1. 通过实行农业支持与农业保护政策来提高农村居民收入水平。农业支持与保护是指政府为使农业有效支持国民经济持续、稳定、协调发展,保障农产品有效供给和农民收入稳

定提高,保障社会安定和生态环境良性循环,通过增加农业投入,加强和完善农业基础设施建设,对农业生产和农产品价格及市场贸易、科技推广等环节实行支持与保护,以加强农业的基础地位、实现可持续发展、提高农业的综合生产能力为基本目标,以增加农产品有效供给、保护农民利益为出发点而采取的一系列支持与保护农业的政策、措施,这些政策和措施主要是农产品价格支持政策和农业补贴政策;在欧盟、美国、日本等发达国家都不同程度地对农业进行支持和保护。我国政府可以通过增加对农业科技投入、增加农村基础设施建设投资、增加农业信贷资金投入、建立农产品价格保护制度和国家粮食储备制度调控粮食市场价格,增加农民收入。

2. 减轻农民负担。以农村税费改革为契机,贯彻中央在5年逐步取消农业税的政策;完善农村公共产品供给机制,减轻农民负担,提高农村居民收入。

3. 农村剩余劳动力转移政策扶持。农村剩余劳动力的存在导致农村居民收入难以提高,制约农村居民养老保险制度的建立。政府对农村剩余劳动力转移应采取扶持政策,一方面由于留在农村的劳动力与走出去的相比较素质相差甚远,影响了劳动力的转移,政府可以通过培训等手段提高农村剩余劳动力的素质;另一方面政府应根据中国劳动力供给情况,发展劳动密集型的产业,增加就业人口,政府可以采取税收优惠、信贷优惠等措施鼓励发展劳动密集型产业;再次,由于中国城市就业状况也不容乐观,特别是已经有9400万农村劳动力在城市打工,城市对农村剩余劳动力接纳能力有限,政府可以通过政策优惠措施发展乡镇企业,转移农村剩余劳动力;最后,政府鼓励农村剩余劳动力向农业相关的二、三产业转移,带动农业自身的发展。

(二) 加大政府财政转移支付的力度

农村居民收入水平的提高、农村剩余劳动力的转移是一个长期的过程,在短期内中国农村居民和城镇居民收入水平的差距、农村居民地区间的收入差距、农村剩余劳动力还将存在,而农村养老保险制度不 (下转第52页)

收入进行分解，并没有出现“指数”问题，而且利用男性、女性工资结构作为权数与纽曼克方法得出几乎相同的结论。

表2 性别收入差异分解结果

	总差异	不可解释部分	可解释部分
奥克萨克方法			
男性加权	0.241	0.295 (122)	-0.054 (-22)
女性加权	0.241	0.290 (120)	-0.049 (-20)
纽曼克方法	0.241	0.279 (116)	-0.038 (16)
男性优势	0.112		
女性劣势	0.167		

注：括号内为百分比

三、小结

本文利用北京市房山区教育局对其所属城镇地区学生父母收入的调查数据，对我国城镇居民内部男女收入差异进行了分析。利用收入函数进行估计的结果表明：工作经验对收入的影响不大，但文化程度对收入的影响很大。在其他条件相同的情况下，文化程度越高，收入越高。我国城镇地区的教育回报率比其他发展中国家的平均水平低，但女性的教育回报率比男性高。与其他处于相同条件的国家相比，我国城镇内部的性别收入差异不大。但利用奥克萨克收入分解方法表明，男女收入差异主要是由不可解释部分（解释变量的系数估计值的差异）引起的。

参考文献：

- [1] Becker, G. S. 1975. Human Capital. the Second Edition. New York: Columbia University Press.
- [2] 赵人伟, 李实, 卡尔·李思勤. 中国居民收入分配再研究. 中国财经出版社, 1999.
- [3] Mincer, J., 1974. Schooling Experience and Earnings. National Bureau of Economic Research. New York.
- [4] Coaton, J., 1988. On the Decomposition of Wage Differentials. The Review of Economics and Statistics. 236-243.
- [5] Neumark, D. 1988. Employers' Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination. Journal of Human Resources. Vol. 23. 279-295.
- [6] 同 [2] .
- [7] Psacharopoulos, George. 1981. Return to Education. An Updated International Comparison. Comparative Education. Vol. 17: 321-341.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 66 页)

可能等到将来条件完全成熟时建立。一般来讲，农村居民收入水平越低的地区，财力往往也较困难，因而中央财政必须加大转移支付的力度，对收入较低无力缴纳养老保险费的农村居民提供养老保险费补贴。对此，有人始终认为政府财力不足，无法满足农村养老保险制度的需要，其实，政府财力不足不仅仅是中国的问题，世界上发达的资本主义国家财力也难以满足政府提供公共产品的需要，根源是由于人们欲望无穷而导致的公共产品需要也无穷所决定的。政府完全可以调整财政支出结构，明确政府自身的职能，应由市场提供的产品，改由市场提供；立法规定国家公务员和其他财政供养人员工资增长制度，避免出现一方面大幅度提高财政供养人员工资，另一方面社会保障资

金又安排不足的奇特现象。同时政府可以把一部分财政收入增量用于农村养老保险制度。

(三) 加强农村组织资源的建设

改革后的中国农村虽然也有比较健全的组织行政系统，但其效率、公信度已经降低，为了推行农村养老保险制度，政府必须加强农村组织资源的建设，使居住分散、缺乏组织习惯的农村居民形成集体行动，积极参与农村养老保险制度的建设。

参考文献：

- [1] 卢海元. 中国农村社会养老保险制度建立条件分析. 经济学家, 2003, (5).
- [2] 曹信邦. 农村养老保险制度的思路设计. 中国社会保障, 2003, (10).

[责任编辑 王树新]