

农村社会养老保险制度建设 可行性分析与前瞻性思考

杨来胜

中国是一个农业大国,农村人口占全国总人口的71%,农民的老有所养一直是广大农村群众梦寐以求的愿望,也是政府十分关心的重要问题。为适应农村经济发展抵御人口老龄化所带来的家庭养老负担的需要,我国从80年代中期就开始调查研究农村养老的新情况、新问题,积极探索市场经济条件下农村社会养老保障的新途径。

可行性分析

农村社会养老保险作为农村社会保障的生命工程,理应建立在广大农民群众的主观愿望和客观现实相统一的基础上。换言之,这项制度的形成和推行,既要符合农村经济发展趋势和农民在接受程度,又要与多数农民的养老保障最实际需求和家庭经济承受能力相适应,使得未来农村老年人生活上更有保障。然而,现行农村社会养老保障制度的社会基础是什么?在施行中发现哪些主要利弊因素?应该怎样辩证地看待?这些都是需要我们认真研究的问题。

1. 从农村社会养老保险的作用机理上看 综观我国农村社会养老保障制度推行的总体实践,至少可以从三个主要方面来正确认定它的可靠性和科学性。(1)在社会功效上起到了承上启下的作用。计划经济体制时期农村统一经营、集中劳动的集体经济、以生产队计工取酬的分配形式已经不复存在,而以一家一户分散经营、个体农业生产的基本格局业已形成。在新的农村社会形势下,沿袭多年的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供养体系已显得越来越不适应,尤其是依附于集体经济的社会保障时而发生“错位”或“空位”现象。而农村养老的客观性,必然要求人们培育构造新的社会保障模式来对接,才能满足农村养老的需要。当然,要在我国农村地区普遍建立全依附性

社会养老保障体系,在短期内用社会养老代替家庭养老,在时机上是很不成熟的,社会保障的难度也是非常之大的,而实行全面社会保障则只能成为社会保险制度建设的努力目标。但是,从社会主义初级阶段我国农村实际出发,从县级统筹入手,依靠农民自身的能力为主,建立农村社会养老保险体系,促进家庭养老向社会养老模式转化,引导农民逐渐从依靠子女供养老人的反哺闭锁式家庭养老模式中解脱出来,与城镇职工一样纳入社会保障体系,理论依据是充分的,在实践中也是可操作的。(2)在纳费适度上贴近农村经济发展水平。改革开放以来农村经济稳步发展,广大农民的经济收入逐年提高。多数农村地区在80年代中期就解决了温饱问题,全国农村贫困人口由1978年的2.5亿到1985年降至1.25亿和1991年的8000万,迄今又有了较大幅度的减少。1996年在全国百强县中排位居后的农村地区,农民人均家庭纯收入已达3500元以上(据江苏省金坛市统计局,1996年统计年鉴)。1998年全国农民人均纯收入达2160元(中国统计信息报,1999年3月2日A3版,国家统计局)。可以认为,在正常年景下,按照既定的人年均投入20~200多元保费,每人每月缴纳保费2~20元,概算有90%以上的农民家庭在经济上是完全可以承受的。(3)在政策导向上符合广大农民群众的意愿和要求。在改革开放环境熏陶下和20多年来人口知识教育的普及,不少农民对中国的国情有了较为深刻的理解,接受新生事物的程度和人口经济意识得以增强,农村实行计划生育使得家庭结构起了新的变化,农民要求解决老有所养的心情和愿望日趋迫切,无疑是农村社会养老保险制度实施的精神基础。而农村社会养老保险基金构成则以个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持为原则,这对农民具有较强的诱导力,使得农

民们真正感到社会养老保险是政府为他们解决后顾之忧，办的是一件看得见、摸得着的大实事。有些农民对社会养老保险意义、作用和实施办法还不甚了解，导致思想认识上的误区，如有人将此看作是政府在变相向农民集资，乡镇财政上的隐性摊派，也有的人担心缴纳保费将来不兑现，等等，在很大程度上影响到农民投保的积极性。

2. 从农村社会养老保险的管理模式上看 农村社会养老保险是根据我国农村人口老龄化客观要求和农村经济现状而构建的。它作为向广大农民提供养老保障的一种公益制度，在推向农村施行的过程中，既无国外的成功经验仿效，也无国内的先前范例可鉴，决定了农村社会养老保险工作内容和方式方式的特殊性，在管理模式上应有它自身的特点。一是采取政府积极引导和农民自愿相结合的原则，强调了凡是达到全国和全省农民人均经济收入水平的农民必须参加养老保险，凡是已解决温饱问题的农民也应参加养老保险。调查结果显示：1996年底农村参加养老保险的人数已占我国农村总人口的9.23%。农民年投保总金额在我国东部经济较发达的省、市显著高于中、西部的经济欠发达地区，其中山东、江苏、浙江、上海四省市农民投保总金额占全国农村积累养老基金总额的52.5%；在多数地区主要是村级干部和乡（镇）、村办企业职工投保，完全的纯农业户参保的还较少；由集体、农户家庭一次性投保的金额高于分散农户逐次投保的基金总额；富裕户和年轻人投保的多于贫困户和中老年人投保数。在现象层面上反映了农村社会养老保险覆盖不均匀，保资相差悬殊，但蕴涵的问题是保富不保贫，在一定程度上偏离了农村养老保险的根本宗旨。笔者认为，解决这个问题的关键是要切实推进农民投保的全社会性，以期达到目标人群老有所养的理想。二是建立个人账户、个人缴费和集体补助全部记在个人名下，属个人所有，实行向农民养老保险倾斜政策。事实上，集体补助农民养老保险费的构想在许多地区很难到账，这是因为农业收入是按照党在农村经济政策规定收取农民人均年收入的5%以内的两金一费外（公积金、公益金、农业管理费），集体不再提留经费。而当今农村集体积累基金主要来源乡（镇）、村办企业的创收，但在目前不景气的情况下，则难以拨出专款来补充农民养老保险，导致农民养老保险基金账户出现“空账”。笔者在基层调查中与民政部门领导同志研究认为，一方面要积极寻找乡

（镇）、村办企业新的经济增长点，加快开发多种经营，以增收弥补集体养老保险基金缺额；另一方面在农业连年增产丰收的条件下，不妨考虑直接从农民的农业经济收入中以1%以下的比例提留集体补充养老基金，体现农村养老保险的互济性，这与加重农民负担是截然不同的两个概念，只要向农民讲清政策与道理，相信能够得到他们的认可。三是推广“储备积累”的养老保险模式，基金预筹，储备积累，保值增值。可以认为，这种筹措基金的思路和工作模式完全与农民参加养老保险的愿望相吻合。从实施中看，遇到比较棘手的问题有二：（1）养老保险基金筹措进展缓慢，积累基金总额偏少，1996年全国农村已投保的人均缴纳保费为250元，按取其投保对象的平均年龄为40岁测算，到60岁以后每人每月只能拿到27.5元，照此使得农民老有所养是令人难以置信的，务必加大农民的投保力度。（2）养老保险基金的保值增值问题已经引起农保部门和农民群众的疑虑。江苏地区1993年主动与当地银行商谈，将养老金年复利由9.5%调整到12.42%和13.93%以上，向农民承诺如此之高的保金利率，在银行利率几次下调的情况下，需要尽快拟定一个妥善解决兑付农民养老金的方案。目前江苏溧水等地采取保金利率始终高于银行利率1.22个百分点，且进行分段计算，1993年、1994年投保的养老金现在按12.4%利率兑付，1995年以后投保的养老金按5%利率兑付，这种做法比较稳妥。四是实行农村各类人员（包括乡镇企业职工）参加统一的社会养老保险，这样不仅有利于提高全员投保率，更重要的是不同职业、不同经济收入的人员所处在不同的家庭，他们一并参加农村社会养老保险，有助于均衡农户之间的投保金额，促使农村整体投保效能的发挥。

前瞻性思考

农村社会养老保险作为造福千千万万农民的伟大事业，它的实质在于中国人口管理内涵的外延和扩展。如果说20多年来实行计划生育解决了中国人口增长潜能的问题。那么，从现在起到下个世纪中叶中国人口问题的进一步解决务必更多地依靠社会保障，尤其是在两种经济体制转轨转型过程中，在我国人口老龄化初期阶段，在广大农民群众日益增长的物质文化需要与落后的农业生产力之间社会矛盾较为突出的情况下，亟待建立和完善具有中国特色的农村社会养老保险体系，乃是一项艰苦复杂的社会系统工程，需要一系列配套措施和相应的政策

指导,才能逐步达到理想的境地,为此,笔者提出以下思考。

1.把握农村社会养老保险进一步发展深化的重点 几年来的实践,我国的农村社会养老保险不断取得新进展,影响和带动了农村现代化建设和两个文明建设,这是无可非议的。同时,我们还必须认识到,农村社会养老保险工作正处在起步阶段,有些农民思想认识上还不到位,各地工作进展不平衡,保险基金运营机制不健全,管理模式仍是个雏形,操作中往往是利弊伴生。因此,只有坚持边研究,边改进,才能走出一条实实在在的农村社会养老保险工作的新路子。

本质地讲,建设和完善农村社会养老保险制度,就是要以最终建立完整而科学的农村社会养老保险体系为努力目标,就是要使得这项新生的社会制度与市场经济下农村经济发展相适应,与农民群众对它的理解与执行程度同步提高。首先,农村社会养老保险是一项社会职能,理应有它的物质内涵。为此,我们要善于研究它的理论体系、知识体系和思想文化体系,进一步充实和完善制度建设。同时结合《老年人权益保障法》的宣传教育,深化农民对参加养老保险的认识,将会收到事半功倍之效。第二,农村社会养老保险是政府意志,就必须有统一的规范。对此,人口管理学界众说纷纭,各抒己见。有人主张立法,也有持其他观点的。笔者认为,目前由全国人大常委会立法颁布农村社会养老保险法规,通过国家法律强制农村社会养老保险为时过早,而由国务院颁发《农村社会养老保险工作暂行条例》,加大行政推力,严格规范农村社会养老保险是完全必要的。第三,农村社会养老保险是农民群众行为,就必须在宏观上多作指导,微观上加强检查督促。一要将经济效益好的乡(镇)、村办企业作为农保发展的重点突破口;二要充分发挥乡、村干部和党员的带头作用;三要利用义务兵入伍、新婚夫妇办理结婚登记、夏秋两季农粮等的征收时的投保优势;四要把分散农户参保当作农保深化普及的检验标志。

2.选择农村社会养老保险基金保值增值的稳定投向 农保基金是一项具有特殊性质的社会保障基金,它的积累储备是以保障农民老年生活为目的。目前多在县级运营,这笔基金就地投资空间小,收益低,如若进入资本市场,投机性很强,投资性差,风险性大。对此,笔者研究认为,不妨采取这样的运营思路。一是各地均应结合本地情况分别修订《农保基

金管理实施细则》,将农保基金逐步纳入规范化、制度化、法制化管理轨道。从开始收缴到集中存储及投资,均通过上下对口的专业银行运行,民政部门负责调控与监督;二是农保基金应归地,由民政部门集中归口管理,与专业银行签订协议,改变单一的低率存储或非正常借贷;三是为农保基金由行政事业机构经营向依靠市场运营过渡创造良好条件,认真研究将农保基金的运营机制,按照基金的属性以适当比例投向不同的创利渠道,以求在总体上获得较高利润。可用一部分基金投入到本地区确有发展前景,在短期内有望取得最佳经济效益的开发项目,盈利后用于给付近期农民的养老金。重视大部分基金投入国家重点建设项目。保持一定量的基金存入专业银行,当我国资本市场完全规范后,在政府的监控下,使一部分基金进入资本市场期待得到最好的增值。

3.从结合机制上增强农村社会养老保险的生命力 农村社会养老保险性质是在农村实现全社会的老年保障制度,决定了它在农村整体工作中的地位和自身存在的作用。从制度建设的角度,一是在农村养老事业的发展中,坚持社会化养老与家庭养老相结合的原则,把储备养老保险基金作为农民老年生活中必不可少的补偿向主要经济供养来源过渡的重要措施。着力抓好农民“要我保险”向“我要保险”的观念转变,使之自觉树立自我保障意识,切实把参加社会养老保险当成自己的事情办好;二是在计划生育与扶贫开发相结合的实践中,要找准农保工作的位置,将养老保险融汇到计划生育与扶贫开发的总体工作中去,形成共识,引起共鸣,齐抓共管,在经济投入与收益上同等对待,最大限度地以“输血”的方式求得“造血”的功效。三是在多元化社会保障体系建设中,要正确处理好农村社会养老保险与城镇职工养老保险、各种形式的人身保险和商业保险的关系。要特别善于将农村社会养老保险与计划生育户保险、独生子女平安保险、医疗保健保险等紧密结合起来,努力建设新型的社会养老保障体系,并使之走在其他保险的前面。进一步提高农村社会养老保险信誉,扩大保险规模,增强保险实力。

(作者工作单位:南京人口管理干部学院人口所 南京 210042)

参考文献:

- 1 马洪.什么是社会主义市场经济.北京:中国发展出版社,1993