

# 现行农村养老保险方案的优势与不足

刘贵平

**摘要** 农村社会养老保险是一个有争议的话题。本文首先指出建立农村养老保险制度的社会经济基础,然后对我国农村养老保险发展过程做一简要回顾,在此基础上,详细分析了现行农村养老保险制度的利与弊,作者认为,应当在现有基础上,逐步完善和发展农村养老保险,而不应全盘否定其积极作用。

**作者** 刘贵平,男,1962年生。北京大学人口研究所博士后。(北京市 100871)

我国60岁及以上人口中靠离退休金生活的老年人主要分布在城镇地区,广大农村地区的老年人主要还是靠“亲属提供”和“劳动收入”来维持生活。这种养老方式是延续了几千年的传统方式,至今仍未有大的改变。

然而,如下几种社会变化使人们有充分理由考虑调整老年人口收入结构,发展新型老年收入保障形式。第一,人口老龄化不断加速,预计到下个世纪30年代将是我国人口老龄化的高峰时期。第二,家庭结构的变化。传统的扩大家庭逐渐分解,核心家庭成为主流,使传统养老方式存在的基础受到削弱。第三,农村生产力水平提高。这体现在两方面:首先是耕作技术的现代化水平不断提高,传统种植技术受到挑战;其次是农村产业结构发生了变化:不再是单一的农业,而是三项产业齐头并进的局势。有关研究表明,我国从事非农产业的农村劳动力已占20%以上。其中,从事乡村工业(包括建筑业)的约占农村非农劳动力的56%,从事第三产业的约占24%,从事其他产业的约占20%。<sup>[1]</sup>在这种条件下,老年人的传统种植技术、经验的作用在下降,他们在生产、生活中的权威下降,在家庭中的地位下降。第四,由于农村劳动力流动性提高,农村青壮年劳动力大量涌入城镇地区。造成农村人口老龄化程度可能高于城镇地区,农村老年人丧失了一部分提供养老服务的来源。为适应新的社会条件,需要调整老年人口收入结构:引入社会保险机制,实现收入保障的多元化。

## 一、农村养老保险发展过程<sup>[2]</sup>

农村养老保险是由民政部牵头负责的。1986年,民政部号召各地探索建立农村社会保障制度。1986年10月,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”。会议根据我国农村实际情况确定:在农村贫困地区,基层社会保障的主要任务是搞好社会救济和扶贫;在农村经济发展中等地区,多数人的温饱问题已解决。在这些地区,基层社会保障的主要任务是兴办福利工厂,完善五保制度,建立敬老院,以解决残疾和孤寡老人的生活困难;在农村经济发达和经济比较发达地区,发展以社区(乡、镇、村)为单位的农村养老保险。后来一些地区搞的社区型养老制度,就是从这个时候开始的。但是以社区为单位建立的养老保险制度并不十分成功,主要存在以下几个问题:一是层次过低,范围过小,不同村之间制度不兼容,效率不高;二是没有法律保障,只有乡镇政府的“办法”和村规民约,不能保证制度的稳定和安全;三是资金一般都存入银行或者用于发展当地经济,在前一种情况下,资金的保值增值问题无法解决,在后一种情况下,资金的风险很大;四是资金主要由集体负担,不能充分体现自我保障原则。此外,国家的责任也没有体现出来。在总结经验基础上,国务院决定指定民政部开展农村养老保险试点工作。

1990年7月,国务院总理办公会议专题研究了社会保险制度改革问题,会议明确了农村社会养老保险由民政部负责的精神。1991年1月,国务院决

定选择一批有条件的地区开展建立县级农村社会养老保险制度的试点。1991年6月,国务院发布《关于城镇企业职工养老保险制度改革决定》(国发[1991]33号文件),进一步明确农村养老保险(含乡镇企业)由民政部负责。同时,民政部农村养老办公室制定了《县级农村社会养老基本方案》,确定了以县级为单位开展社会养老保险的原则。这个基本方案就是目前绝大部分农村开展养老保险试点工作的指导方针和规范。农村养老保险试点工作大致经历了三个主要阶段:

第一阶段:调查研究,组织试点。按照方案的原则,在山东组织了大规模的试点。

第二阶段:总结经验扩大试点。1991年10月,民政部在山东牟平县召开了“全国农村社会养老保险试点工作会议”,进一步确定了建立我国农村社会养老保险的基本原则,总结推广了山东牟平县建立县级农村社会养老保险的经验。

第三阶段:加大推进力度,加快发展步伐。1992年7月,民政部在武汉召开了“全国农村社会养老保险工作经验交流会”,重点推广了武汉市建立农村社会养老保险制度的经验。在这之后,农村社会养老保险有了很大的发展。到1992年底,全国已有100多个县根据民政部《县级农村社会养老保险基本方

案》确定的原则,由政府制定并颁布了开展农村社会养老保险实施办法,建立了农村社会养老保险管理机构,组织农村参加养老保险。其中170个县基本建立起了面向全体农民的农村社会养老保险制度,全国已有3500多万农民参加了社会养老保险,共积累保险费10亿多元。

1992年12月,民政部又在江苏省张家港市召开了“全国农村社会养老保险工作会议”,重点推广了江苏省在全省全面推进农村社会养老保险的经验。这次会议标志着全国范围大区域、大规模的试点工作告一段落,而转入在全国范围内全面推广农村养老保险工作。

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,赞成农村养老保险者占大多数:62.9%的被调查者赞成从劳动收入中提取养老基金,这说明农民对建立农村养老保险制度要求还是很强烈的。在不赞成从劳动收入中提取养老基金者中,69.3%的人认为收入太低(见表1),19.7%的人担心自己积攒的钱不能兑现,11.0%的人担心平均主义“大锅饭”。这也说明,一部分人确实还存在着不小的疑虑,农村社会养老保险还有许多深入细致的工作要做。

表1 农民对提取养老金的态度

	总 计	赞成从劳动收 入中提取养老 基金	不赞成从劳动收入中提取养老基金			
			合 计	收入太低,提 取养老基金会 影响当前生活	不相信提取的 钱一定能在年 老时归还自己	担心平均主义 “大锅饭”
人数(人)	4250	2674	1576	1092	309	175
比重(%)	100	62.9	37.1	25.7	7.3	4.1
			(100)	(69.3)	(19.7)	(11.0)

数据来源:中共中央书记处农村政策研究室,国务院农村发展研究中心课题:《中国农村家庭情况调查表》,计算机汇总,1987年12月。

## 二、农村养老保险的筹集资金方式

民政部制定的《县级农村社会养老保险基本方案》确立在如下的原则基础上:首先,建立农村社会养老保险制度,要坚持低的保障标准,以保障农民的基本生活为目的。其次,养老保险资金的筹集,必须坚持个人缴费为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持的原则。再次,坚持自助为主、互济为辅、储备积累的保险做法。最后,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。这四个原则的确立,充分考虑到农村经济状况,人口与家庭结构特点。与上述原则相对应,农村养老保险的筹集模式

与城镇基本养老保险是完全不同的:农村社会养老保险筹集基金方式为个人自我平衡方式,即个人按一定数额积累资金,到一定年龄后按积累额支取。从另一角度看是一种缴费限定型——支取总额不能超过个人积累额(包括利息收入)。从农村养老保险数学模型的推导过程可看得更清楚。<sup>[3]</sup>

设每月缴费  $R$  元,利率为  $i$ ,管理费  $\alpha$ ,缴费年限为  $n$ ,那么第一年缴纳的保险费终值为  $12R(1+i)^n$ ,第二年缴费终值为  $12R(1+i)^{n-1}$ ...最后一年缴费终值为  $12R(1+i)^{n-1}$ 年内月利息不计,则个人在  $n$  年中总共缴费额为(扣除管理费):

$$S_n = (1-\alpha)[12R(1+i)^n + 12R(1+i)^{n-1} + \dots + 12R(1+i)^{n+1}] = 12(1-\alpha)(1+i) \frac{(1+i)^n - 1}{i} \cdot R \quad (1)$$

再用 P 表示达到一定年龄比如 60 岁后每月可领取养老金数额, m 为达到一定年龄后的平均余寿, 年复利不变, 则各年应领取的养老金累积现值  $A_m$  为:

$$A_m = 12P + \frac{12P}{1+i} + \dots + \frac{12P}{1+i^{m-1}} = 12 \cdot \frac{1 - \frac{1}{(1+i)^m}}{1 - \frac{1}{(1+i)}} \cdot P \quad (2)$$

退休前 n 年内缴费总额  $S_n$  与退休后 m 年内领取养老金总额  $A_m$  应当相等,

$$\text{即 } S_n = A_m$$

$$\text{由此可以推算出: } P = (1-\alpha) \cdot \frac{(1+i)^n - 1}{1 - (1+i)^{-m}} \cdot R \quad (3)$$

由于民政部已硬性规定  $\alpha = 3\%$ ,  $i = 8.8\%$ ,  $m = 18$ , 将这些值代入(3), 则有:

$$P = 1.24219(1.088^n - 1) \cdot R.$$

从(3)式可知, 农村养老保险待遇水平与缴费年限成正比, 与月缴费标准成正比, 与退休时(或领取养老金时)的平均余寿成反比。

### 三、现行农村养老保险的优点

实际上, 采用个人自我平衡式养老保险模式考虑到农村现实情况, 这种模式有明显的优点。

首先, 个人自我平衡式基金模式有很高的透明度。每人自己有单独的帐户, 个人积累资金记于个人名下, 与它人不发生任何转移关系。同是完全积累制, 队列平衡强调一代人总体平衡, 至于单个人可能并不是收支平衡的; 活的长的人与活的短的人互济, 收入高者与收入低者互济; 时期平衡除上述两种互济外, 还有不同年龄人口之间的互济。由于个体色彩淡薄, 个人对基金的“贡献”与收益不成正比, 造成个人责任不清。在以个体和家庭为经营主体的农村, 只能实行透明度高的养老保险模式, 否则农民会产生抵触情绪。农民不会接受将自己的收入转移一部分到别人身上, 习惯于自己的钱自己用。

第二, 这种方法政府负担较低。由于是一种强迫储蓄模式, 基金独立核算, 不与政府财政挂钩,<sup>[4]</sup> 政府不需要对其负财政上的责任。农村集体或社区对养老保险的补助水平也根据经济实力, 有很大伸缩性。因此, 采用这种方法不会对国家财政造成压力。政府的责任是组织、监督、管理, 及必要的法规实施。

第三, 促进农民储蓄意识。改革开放以来, 农民收入逐渐提高, 尤其是在沿海地区, 城市郊区及一些边贸地区。建立农村养老保险制度实际上也是引导农民合理消费, 杜绝铺张浪费的手段之一。最近几年, 经常听到关于部分地区农民有了余款后建坟、修庙、搞封建迷信、婚丧嫁娶大操大办的报道。在建房上, 也存在着脱离农村实际, 建高标准住房的现象。这些不合理和过度型消费应该转移到社会保险上来。

第四, 推行现行的农村养老保险制度, 为农民提供了一种现代收入保障手段, 为未来建立新型农村养老保险体系打下基础, 为渡过人口老龄高峰做好准备。尽管模式本身存在一些欠缺, 但探索的过程就是有益的。许多人口预测都表明, 下世纪 30 至 40 年代是我国人口老龄化的高峰时期。原因是 60 年代中期人口生育高峰时出生的人相继达到 60 岁及以上年龄。利用当前人口老龄化程度还不算高的时候, 现在的中青年人口积累一些储蓄, 当他们进入老年时就会减轻其下一代的抚养老人的压力。

第五, 建立农村社会养老保险制度, 将改变农村社会代际交换的形式, 从而影响人们的家庭观念和生育意愿。我们知道, 传统农村家庭养老方式是“反哺式”, 即上一辈抚养下一辈; 反过来, 晚辈成年后抚养上辈; 随着时间推移, 重复这个连续不断的过程。这种“反哺式”养老方式使得农民对子女数量有刻意的追求, 家庭关系也很紧密, 与这种养老方式相对应的是低下的生产力水平。引入社会养老保险制度后, 子女的依赖性下降, 子女到父母的代际交换流量减少了。相应地, 对子女数量追求欲望减弱。

### 四、现行农村养老保险的缺点

现行农村养老保险实际上是一种强制性储蓄, “保险”的色彩很淡。

首先, 与时期平衡和队列平衡式基金筹集模式相比, 它既没有代际间的调剂, 也没有同代内不同收入者之间的调剂, 只有个人自助性。如果要弥补这种欠缺, 只能在缴纳保费这一环节做文章, 即给低收入者的补贴相对高于对高收入者的补贴。但现行农村养老保险方案并没有体现这一点, 集体对个人养老保险的补助所占份额不高, 而且通常是对贡献大者给予更高的补贴。

其次, 由于是一种资金积累制, 在积累期间, 一方面聚集了一笔资金, 同时, 通货膨胀却在另一方面吞食掉一部分资金, 使养老金的价值大打折扣。按(3)公式计算的最高金额养老费: 每月交 20 元, 交

足40年后,每月可得养老金700元。这笔数额目前还算可以,如果40年后,既使通货膨胀率为5%,它将变成不足100元的现值,其养老的价值到底有多大确实值得怀疑。通过变值缴费、变值领取养老金的办法并未从根本上解决通货膨胀问题,<sup>[5]</sup>因为这种做法相当于用多注入保费的办法对付通货膨胀,农民对保费的承受力是有限的。而对农村养老保险绝不能采用城镇职工养老保险的做法——即保险待遇与物价指数或工资增长指数挂钩的做法,那样将给国家和集体背上沉重的包袱。通货膨胀产生于资本运动市场,只能靠市场手段来解决,国家应负责对养老保险基金进行保护性投资,比如将其投入低风险且收益稳定的领域,国家主导产业等。而不应只是将养老保险基金存入银行或购买国债、国库券。可将养老保险基金分成三个部分:一部分处于活期储蓄状态,以满足当前养老支取;第二部分用于购买国债、国库券、定期储蓄;第三部分则专门用于投资或委托贷款,以获得较大收益。只是将养老金存入银行,靠利息是不能实现保值增值目标的。

再次,这种养老保险方式解决的是“未来老年人”的收入保障问题,对当前的老年人无能为力。原因很简单,要从这种养老保险方式中受益,必须要经过很长时间的积累期(Nesting Period)。现在已经60岁的老年人口平均余寿为男16.24,女19.22,<sup>[6]</sup>也就是说,现在没有任何积蓄的老年人还要存活16—20年左右。如何妥善安排这部分老年人的生活保障是个大问题。

最后,前面已经提到,农村养老保险基金平衡模式是个人自我平衡,与城镇职工养老保险的时期平衡模式有本质的差别,两者根本不存在可换算的基础。因而直接将城乡养老保险衔接起来的可能性不大。城镇职工基本养老保险虽有个人帐户,但这个个人帐户与社会统筹基金相互依存,不独立,而且帐户上并不存在对应的资金(即不是资本化帐户),因为这个帐户的资金是靠代间转移支付维持的。而农村养老保险中的个人帐户是实实在在的资本化帐户,有实际资金与其对应。从共济性来看,农村养老保险基金还不如保险公司的年金保险有优势,年金保险是以队列平衡为基础的。城乡养老保险基金模式本质上的差异性留给我们一个现实的课题,即如何使各自独立的体系沟通起来。因为农村人口非农业、城镇化是一个不可避免的发展趋势。

和城镇地区相似一点是,农村劳动人口也面临

两个任务,一是为自己存钱养老,二是要拿出一部分收入抚养老年人。在城镇地区可以通过代际转移支付来解决目前已退休老年人口的收入问题,但在农村不可能采用这种方式。因为农村经济基本上还是以家庭为单位的分散经营体制,不存在统筹养老的经济和社会基础。现在的劳动人口积累资金替自己养老,实际上是减轻了其下一代的经济负担。因此,我国现在推行农村养老保险制度在本质上改变了农村代际交换的量和交换方式。实际上也存在着当前处于劳动阶段的一代人在转换过程中做出了“牺牲”。从这个意义上说,我国农村养老保险不能操之过急,应充分考虑到农民的经济收入状况。

## 五、结束语

我们提出农村养老保险模式的一些缺欠,并不是要否定它,而是探索完善这种体制的途径。农村养老保险是在实践中创造出来的,它的发展前景也必须在实践中接受检验,多年的摸索与实践已经取得了一定的经验。争论是重要的,但目前最紧迫的任务是如何在实践中继续探索完善农村养老保险的路子,对广大农民负责。具体有以下几项建议:1.农村养老保险要量力而行,逐步推开。既要积极,又要稳妥。必须注重农民的意愿,不可冒进。2.农村养老保险基金模式只能是个人自我平衡,没有代际、代内的互济互助。但农村政府组织或农村社区组织可以在投保这个环节体现互济互助。3.农村养老保险是缴费限定型(Defined Contribution),积累多少,将来消费多少。遵循这个特性,缴费标准应当自觉自愿。4.养老保险基金的保值增值方式是个亟待解决的重大问题,养老保险基金投资必须有新的途径。5.为保证养老保险基金不被挪做它用,以及规范养老保险基金保值增值的途径,必须建立法律监督机制。

## 参考文献:

- 1 多吉才让.新时期中国社会保障体制改革的理论与实践.北京:中共中央党校出版社,1995,270
- 2 多吉才让.新时期中国社会保障体制改革的理论与实践.北京:中共中央党校出版社,1995;劳动部课题组编.中国社会保障体系的建立与完善.北京:中国经济出版社,1994
- 3 雷安.农村社会养老保险的缴费与领取办法研究.中国人民大学人口专业硕士学位论文,1994,22
- 4,5 刘贵平.老年收入保障方式与经济压力.中国社会保险,1997(8)
- 6 劳动部信息中心编.城镇从业人口生命表.北京:中国统计出版社,1995