

要以改革的精神推行农村社会养老保险

刘书鹤

自民政部1992年1月印发《县级农村社会养老保险基本方案》(试行)起,农村社会养老保险即开始在全国推行。山东省作为民政部的试点,其工作在全国处于领先的地位。现在,它已成为“九五”计划的一项重点和“农村民政工作的头等大事”,这无疑是我国和山东省发展老年事业和促进整个经济社会向现代化发展的一项重大举措。然而,如何使这项牵动亿万干部和农民、耗费大量人力财力的事业达到应有的效果,笔者的调查研究表明,必须以改革的精神推行这一事业。

一、从理论上,要重新审视“农村社会养老保险”的性质

性质,是一事物区别于其他事物的根本属性。认识、研究某一事物,首要的和最基本的是要认清其性质;如果对事物的性质不明或误认,对事物进一步地认识和研究就无从谈起,谬误也就在所难免。对“农村社会养老保险”,即存在着其性质的误认问题。

民政部把其正在农村大力推行的养老保险,称之为“社会”养老保险。何谓社会养老保险?社会养

老保险是社会保障的一种。无论国内、国外,也无无论在理论上、实践上,尽管人们的认识和做法不尽相同,但最根本的一点是一致的,那就是:社会养老保险或社会保障是指个人和家庭以外的国家、集体以及社会各方面对公民养老或其他方面的保障。现代社会养老保险或社会保障虽然强调要增强个人参与的自我保障意识,但仍以国家、集体以及社会各方面的参与为主体。最近通过并施行的《中华人民共和国老年人权益保障法》,内有“社会保障”专章。其内涵也进一步表明了社会养老保险或社会保障所共有的这一根本点。“农村社会养老保险”则不然。其《基本方案》明文规定:在保险资金的筹集上,“坚持以个人交纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持的原则”。不少地方在实施中还进一步把“个人交纳为主”改为“由个人全部交纳”。如,平阴县人民政府1992年第20号文《平阴县农村社会养老保险暂行办法》中就明文规定:保险费“集体确无力补助的,由个人全部交纳。”“农村社会养老保险”资金筹集的这一模式表明,其主体是个人,而不是个人和家庭以外

在老年人口总数和高龄老年人不断增加的情况下,越来越多的病残老年人和高龄老年人需要由家庭成员照料生活。1994年全国人口抽样调查数据表明,北京市有5.8%的老年人生活不能自理;70岁以上老年人中有13%生活不能自理,80岁以上老年人中这一比例高达32%。在家庭小型化的前景下,家庭养老的负担会有所加重,家庭服务和照料社会化在一定程度上将有助于减轻家庭成员的压力。

从北京市老年人家庭现在的情况看,老年人最主要的居住方式仍然是三代及以上的大家庭。随着老年人年龄的增大,老年人居住在三代及以上家庭中的比例持续增长,隔代户比例也出现增长趋势,反映出高龄老年人对家庭成员照料生活的需要。有配偶老年人中有1/3的人生活在只有老俩口的家庭里,无配偶老年人中有1/5的人在单独生活。面对北京人口老龄化的发展前景,必须尽快发展社区服务,家庭服务社会化在一定程度上将有助于增强老年人的独立生活能力,也有助于减轻老人家庭中其他家庭成员的照料压力。

此外,婚姻状况对老年人晚年生活质量有着多方面的影响,由于男女两性预期寿命的差异将进一步扩大,老年人的再婚问题也必将更加受到重视。

的国家、集体及社会各方面。故而，“农村社会养老保险”不具有社会养老保险或社会保障所共有的根本点，是名不符实的。

养老保险或其他保险的性质决定于资金来源的主体。既然“农村社会养老保险”筹资“以个人交纳为主”，自然就不具有“社会”的性质。虽然，“农村社会养老保险”有国家和集体参与的成份，但不致引起其性质的变化。这是一个常识性的问题。

二、从实践上，要明确究竟是“强制”参加还是“自愿”参加

一项决策作出后，首要的问题就是如何实施。由于对“农村社会养老保险”“社会”性的误认，导致人们在实施中“强制”还是“自愿”的混乱和迷惑，造成的问题颇多，以致把参加保险混同于收费上存在的“三乱”。“强制”还是“自愿”，已成为该项工作实施的首要难题。

理论界和实际工作界持“强制”观点者占有明显的优势。他们认为：“强制性”一向被视为社会保障的“固有属性”；“农村社会养老保险”既然属于社会保障，当然应该强制实施。

追溯社会保障发展的历史，称“强制性”是社会保障的“固有属性”确有根据。国际上先后实行社会保障的国家，基本是强制性的。不过，也有例外，联合国国际劳工组织认为：“把独立劳动者和非受雇人员强制纳入国家广泛实行的交纳保险费的社会保障制度，一直是一个棘手问题。因为强制顺从是困难的。”“解决的办法之一，是使参加成为自愿性的”。我国“农村社会养老保险”的主体——农民，即属于这里所说的“独立劳动者和非受雇人员”。

养老保险或其他保险制度中，最重要的是保障资金的来源和保障对象问题。国际上实行强制的，其保险费的交纳，是国家和雇主、企业交大头，雇员和职工个人交小头；其保障对象是雇员和职工。如比利时、丹麦、法国、德国、意大利、卢森堡、荷兰、英国，社会保障基金来源中，来自雇主、政府补贴和税收、利息与其他的占74.2%~98.2%之间，而来自雇员的仅占1.8%~25.8%。在墨西哥，社会保障基金来源，政府拨款部分相当于全国职工工资总额的3%，资方交纳本企业职工工资总额的10%，劳工只交纳本人工资的3%。当今的俄罗斯，改原来由国家和单位负担为国家、单位、个人三方负担后，以单位为主：单位交纳职工工资总额的20.6%，个人交纳工资收入的1%~5%。故而，受强制者主要是

雇主和企业。而我国“农村社会养老保险”强制的对象主要是农民——既是保障资金的主要交纳者，又是保障对象。

笔者认为：是“强制”还是“自愿”，除了要看保障对象外，最重要的是要看保费的来源。当“个人交纳为主”时，个人的意愿应起主导作用，故以采取“自愿”原则为妥；而当个人和家庭以外的国家、集体及社会各方面交纳为主时，才可有“强制”的“资格”。一句话，“强制”还是“自愿”主要决定于养老保险的性质。

三、从效果上，要认清其“保障性”究竟有多大
“农村社会养老保险”投保分为每月2元、4元、6元……20元10个档次，而绝大多数投保者投的是最低档次，即每月2元。平阴县自1992年开始推行“农村社会养老保险”，工作开展得比较好，在我省和全国也属先进水平，故受到民政部领导的称赞。到1995年底，该县总计有12.4万人投保，资金累计1104万元，人均仅89.03元。而这种状况具有普遍性：山东省1700余万人投保13亿元（见《中国社会报》1996年6月27日），人均76元多；全国5000多万人投保30多亿元（见《中国社会报》1995年7月20日），人均60多元。况且，这几十元钱乃是几年的累计投保数。

由于投保金额少，投保时间短，所以一些年龄较大的投保者届时领取的养老金寥寥无几。如平阴县的刁山坡镇，1993年有39人开始领取养老金，按每人每月应领标准，其中34人为0.2元、3人为0.4元、1人为1.1元、1人为10元。到1995年，该镇领取养老金者增加到107人，领取总额为1684元，月人均也只有1.31元。从民政部门制定的《农村社会养老保险交费领取计算表》看，若每月交2元，交费10年后每月可领4.7元，15年后可领9.9元；若每月交4元，10年后每月可领9.4元，15年后可领20元。由于管理费增加及银行利率下降等因素，实际领取的标准可能还要低。如平阴县，其《计算表》规定每月交费2元的，一年后可每月领取0.26元，但仅实领0.20元。

民政部的《基本方案》指出：“建立农村社会养老保险制度”，是“以保障老年人基本生活为目的”的。从投保的实际状况看，这一目的难以达到，特别是对现在的中老年人而言。

四、从实际出发，名符其实地开展两种养老保险
一种是原名，即农村社会养老保险，主要在集体

论信托投资公司是养老基金的最佳管理者

吴巧鹏

培育和发展我国社会保障体系是当前我国进行市场经济建设的一个重要问题,也是关系到我国建设有中国特色的社会主义能否成功的棘手问题。当我们一直在社会保障基金来源、筹措方式及其管理问题上探索和 design 种种改革的基本思路时,1994年世界银行的一份有关报告指出,发展非银行金融机构是建立和完善中国社会保障体系的关键。这无疑给在社会保障体系建设的问题上显得办法不多的决

策者带来了新曙光。本文将结合我国实际情况,就社会保障体系中的养老金问题和非银行金融机构中最重要的信托投资公司的相互结合,论证为什么信托投资公司是养老基金的最佳管理者。

一、养老金改变管理方式的必要性

自1991年《国务院关于企业职工养老保险制度的决定》发布以来,各地区积极进行企业职工养老保险制度的改革,特别是在推进养老金社会统筹和

经济有了一定发展而确有此能力的农村进行。资金筹集模式改为“集体交大头,个人交小头,国家给予政策扶持”。在实施方法上,实行“强制性”原则。

另一种是把原名中的“社会”二字去掉,为农村养老保险,主要在集体经济薄弱的农村进行。资金筹集模式定为“个人交大头,集体交小头,国家给予政策扶持”。在实施方法上,实行积极引导下的“自愿性”原则。此种保险可随集体经济的能力随时向前者过渡。

五、树立建立老年保障体系的概念,把养老保险作为其中的一部分

从“农村社会养老保险”的效果看,或者从笔者提出的“开展两种养老保险”可以预见的效果看,就大多数农村而言,都难以在短期内达到保障老年人基本生活的目的。这是由山东省和我国经济发展的水平决定的,亦即由省情国情决定的。

鉴于此,我们要树立建立老年保障体系的概念。笔者认为,完整的老年保障体系由三大部分组成,即:社会保障(含社会养老保险、医疗保险、社会救济、社会互助、社会服务、社会福利等)、家庭保障、自我保障。就社会保障而言,社会养老保险虽然是最基本部分,但其他方面对保障老年人的生活和权

益也很重要。特别是家庭保障(即家庭养老),在我国和山东省仍为主体,近年来通过家庭养老方式变革,签订养老协议书以及开展五好家庭或星级家庭等活动使家庭养老得到增强。就个人保障而言,通过中年时期的养老储蓄和进入老年后继续参与社会经济生活,以为补养,也使老年人的自我保障增强。

这一老年保障体系,适合国情省情,具有明显的中国特色:(1)重视家庭养老;(2)强调社会保障、家庭保障、个人保障三大部分并存、互补;(3)既强调物质保障,又重视精神保障;(4)在实施上,在重视政府行为、老龄组织作用的同时,强调是“全社会的共同责任”。这一体系,包含了新公布的老年法的核心内容。

关于建立老年保障体系的概念,已引起理论界的重视。

树立老年保障体系的概念,把养老保险等作为整个体系的一部分,促进整个老年保障体系的建立和完善,老年人的生活和权益就会得到保障。

(作者工作单位:山东社科院人口老龄化研究中心 山东济南 250001)