

# 论政府在农村社会养老保险制度中的缴费责任

陈姣娥

(中南财经政法大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430060)

**摘要:** 政府缴费责任的缺失是制约现行中国农村社会养老保险发展的瓶颈。为突破这一瓶颈, 有必要对政府缴费责任缺失的深层次原因进行反思。本文在此基础上提出要明确政府在农村社会养老保险中的缴费责任, 并设计可选实施方案, 以推动农村社会养老保险制度的健全和完善, 实现和谐社会目标。

**关键词:** 农村社会养老保险; 政府; 缴费责任

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2006)03-0077-04

## Government Responsibility of Paying the Fees in Rural Social Basic Old age Pension System

CHEN Jiaoe

(Public Administration Institute of ZhongNan University of Economics and Law, Wuhan, Hubei 430060)

**Abstract:** The disappearance of responsibility is the bottleneck restraining development of current China rural society's endowment insurance that the government pays the fees. In order to break through the bottleneck, it is necessary to review the profound reason why responsibility does not exist. The paper put forwards in the rural social endowment insurance, the payment responsibility of government should be fixed, and then designs the implementing scheme available, in order to promote the rural social basic old age pension system.

**Keywords:** social endowment insurance; government; responsibility

### 一、问题及背景

中国农村社会养老保险制度的初步探索以1992年1月民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》(试行)为主要标志, 该方案规定了农村社会养老保险的基本特征是“以个人缴费为主, 集体补助为辅和国家扶持相结合”。在该方案指导下, 各地政府开展了相应工作, 农村社会养老保险取得一定进展。然而, 截至1996年底, 全国累计参保人数为

6594万人, 参保率不足1%, 已领取保险金人数31.6万人, 占参保人数5%, 老年人受益面小<sup>①</sup>。1998年向59.8万参保人发放养老金, 人均约42元, 月均3.5元, 这显然难以保证参保者的基本生活<sup>②</sup>。1999年, 国务院开始对这项工作整顿。目前已陷入停滞状态。

问题何在? 归纳学术界的观点, 基本如下: (1) 基金筹资模式存在缺陷。据调查研究, 绝大部分地区农民参加养老保险缺乏集体

收稿日期: 2005-07-20

作者简介: 陈姣娥(1981-), 女, 湖北宜昌人, 中南财经政法大学公共管理学院社会保障专业2004级硕士研究生。

①1996年民政事业统计报告。

②1998年劳动和社会保障事业发展统计公报。

补贴,政府无资金投入,社会养老保险演变为“个人储蓄保险”<sup>[1]</sup>。(2)保障水平偏低。大多数地区农民选择2元/月最低投保档次,缴费10年后每月可领取4.7元,15年后每月可领取9.9元,无法保障参保者基本生活<sup>[2]</sup>。(3)基金管理不规范,无法保值增值。农村社会养老保险要按所收取基金的3%提取管理费,且由于管理滞后,造成基金流失<sup>[3]</sup>。(4)干部群众在享受集体补贴方面差距过大<sup>[4]</sup>。“补富不补贫”,缺乏公平性。(5)统筹范围窄,共济性差。

问题的症结何在?农村社会养老保险何去何从?有研究者认为,现行农村社会养老保险制度还不失为一种符合我国社会主义初级阶段国情的解决农村老年经济保障的重要方式,应当在现有基础上加以完善,而不应全盘否定。但也有学者对这一制度持否定态度,认为要重新构建。我们认为,无论是重构还是修订,首要问题是明确政府在农村社会养老保险制度中的责任,尤其是缴费责任,即“财政支持或资金支持”。基金筹资是社会养老保险的第一环节、也是最根本的环节,否则,基金保值与增值,保障水平的提高,都是无源之水,无本之木。所以政府缴费责任的缺失,才是问题的症结所在。

对于社会保障中的政府责任,已有学者做过探讨,但具体到中国农村社会养老保险制度,却是零星分散于各文献。何金颖认为,中国政府目前只可能是一种“二元主导型”的参与模式,但也认为“政府必须提供一定规模的资金补贴”<sup>[5]</sup>。因为,“对农村社会保障问题的责任缺失,是我国政府在构建中国社会保障制度体系中的一个重大缺陷”<sup>[6]</sup>。并且,不少研究者提出在农村社会养老保险中加大政府扶持的力度。但是这个“力度”应当有多大才合适?缺乏定量分析,难以落实。

政府仅仅是政策扶持,还是应该承担直接的缴费责任?如果要承担,承担的程度是多大比较合理?本文就此问题作初步探讨。

二、政府缴费责任的缺失,是制约农村社会养老保险发展的瓶颈

1. 政府缴费责任的缺失,使农村社会养

老保险不具备社会保险性质,成为自存自用的个人储蓄。社会保险应该同时具有以下三个特征:第一,国家法律的强制性;第二,保险费通常是由个人、企业和政府三方共同负担;第三,以保障劳动者基本生活水平为标准。《方案》规定,保险基金的筹集渠道为:“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”。但在上述三个渠道中,除了对个人缴费规定了具体标准外,其余两个渠道都缺乏硬约束。在经济不太发达的地区,普通农民很难享受到集体补助。而《方案》又没有对国家的责任通过约束性的规范加以具体规定。这样,农村社会养老保险在没有稳定的资金支持的情况下,很难成为真正意义上的社会保险。可以认为,这种保险模式基本不具备社会保险的含义,而是较多地体现出商业保险的特征,仅仅是一种农村个人强制储蓄型养老方案。

2. 政府缴费责任的缺失,使农民的积极性难以调动。农村社会养老保险发展缓慢,并不是农民没有参与意愿,相关调查表明,“农民对养老保险的制度需求非常迫切”<sup>[7]</sup>。但是由于实践中普遍个人缴费,政府无资金支持,且社区缴费仅惠及特殊群体,有损农民的积极性。实地调查显示,缴费较多的往往是那些具有社区管理身份的农民或村干部,其缴纳越多,补贴数额越大。这从侧面反映,资金补贴将有效调动农民参保积极性。对于集体补助与农民参保率之间的关系,有关专家通过建立数学模型,得出以下结论:无论是经济发达地区还是较为贫困地区,集体补助对农民参加养老保险具有较大吸引力。参保水平越低,弹性系数越大,意味着较少的补助就能够大幅度提高农民的参保率<sup>[8]</sup>,这也说明政府财力支持不可或缺。

3. 政府缴费责任的缺失,是保障水平低的根本原因。一项调查表明,大部分参加保险的农民都选择了最低标准缴费。根据测算,如果按照《方案》设定的最低缴费标准2元/月缴纳保险费,10年之后,每月可以领取养老金4.7元,15年后,每月可以领取养老金9.9元,这很难保障农民的基本生活。一般认为,保障水平低在于制度设计缺陷。但实际上,也

有不少地区农民选择了较高档次，一方面固然在于这些地区经济较发达，不可忽视的是这些地区的集体补贴。如东莞模式的成功就在于地方政府提供了财政支持。

从发达国家开展农民社会养老保险的实践看，工业化国家通过大量补贴方式，鼓励农民参加公共年金制度。即使德、日强调个人缴费为主、资金来源不同于“福利型”国家的“自保公助型”农村社会养老保险，在个人缴费不足时也予以资助，大约有 1/3 来自国家补贴<sup>[9]</sup>。加拿大的农民年金制度，采用缴费确定性模式，农民的储蓄和政府给予的配套补贴是退休金发放的基础。在我国，政府只要每月对参加养老保险缴费的农民对应存入其账户 3 元钱，就可极大调动农民参加养老保险的积极性，保障水平的提高便是水到渠成。

### 三、政府在农村社会养老保险中缴费责任缺失的原因分析

1. 认识上的误区。长期以来，认为土地保障和家庭保障足以应对农民的养老风险，国家对农民的保障无须承担更多的责任。有学者指出，“国家在农民以大包干名义占有土地使用权的时候，向农民让渡的是农民承包的那块土地必须承担农民的社会保障”<sup>[10]</sup>。但是，事实上，土地保障功能逐渐弱化，家庭养老模式也受到冲击。近年来，随着农村经济结构的调整，城镇化的推进，以及加入 WTO 对农业的冲击，农村土地的基本保障功能日趋弱化；城市化使人均耕地减少；土地流转和补偿政策不完善导致失地农民失去生存的依托；农业经营的绝对收益越来越低，甚至出现亏本。更为严重的是，随着计划生育工作的深入和现代观念的冲击，以及由此带来家庭规模小型化、家庭结构功能的变化，特别是伴随农村人口老龄化、农村大量剩余劳动力的城市化迁移，使得中国几千年来以家庭养老为主的农村养老模式受到前所未有的冲击。

2. “政府财政力量不足”。政府在农村社会养老保险中缴费责任缺失的一个潜在理由是“政府财政力量不足”。但在承认这个前提下，

也存在支出比例偏低、城乡投入不均衡状况。据统计，1990 年全国社会保障支出 1103 亿元，其中，用于城市支出占支出总数的 88.6%，以人均支出计算，城市人均 413 元，农村人均 14 元，相差近 30 倍<sup>①</sup>。在社保资金投入量一定的情况下，国家将社会保障资金中的大部分向城市倾斜，有损公平。因此，即使在“财政力量不足”假定下，如果城乡投入比例合理，政府是能够承担农村社会养老保险缴费责任的。更何况近年来我国财政收入每年以高出 GDP 6%~7% 的速度为国家财政积累财力，财政收入已从 1996 年的 7048 亿元增加到 2003 年的 21691 亿元。政府经济承受能力增强，只要投入财政收入的 1%（216.91 亿元）到农村社会养老保险，就可能产生巨大的社会效益。

3. 对农民利益的长期忽视。有关研究表明，从 1952 年到 1990 年，中国农业通过税收方式、“剪刀差”方式和储蓄方式为工业化提供资金积累总量达 11594 亿元。1952 年到 1990 年，中国工业化建设从农业中调动了约 1 万亿元的资金。与之形成鲜明对应的是，建国之后，国家对城镇职工的生、老、病、死、残、伤做了保姆式的关怀；改革开放后失业保险和最低生活保障制度在城镇全面实施；而农民没有基本的医疗、养老保险。社会公平被严重扭曲了，农民只有贡献的权利，没有享受公共产品的权利。社会保障在农村的缺失，与农民所做的牺牲性贡献是极不相称的，也是国家长期对农民权益的忽视所造成的。如果说制度是有惯性的，这种路径依赖导致了政府对农村社会养老保险缴费责任的认知盲点或是回避。

### 四、重构政府在农村社会养老保险的缴费责任

政府如何承担在农村社会养老保险的缴费责任？农民个人、集体、国家三方筹资的原则必须坚持，国家财政是农村养老社会保险的最后承担者。首先，国家应直接投入资金作为农村养老保险基金的补充；其次，国家在政策上应给予农村养老保险充分优惠；最后，在农村养老社会保险基金出现收不抵支的情况下，国

<sup>①</sup> 李守经. 农村社会学. 北京: 高等教育出版社, 2000. p180.

家应该作为最后的承担者保障投保者的利益。

具体而言, 根据我国目前农村发展状况, 以下几种方案可供选择。

1. 集体经济发达地区, 农民个人缴费为主, 集体辅助一部分, 政府适当投入。

集体经济发达地区, 农民收入水平不断得到提高, 农民养老金的缴纳完全可以与城市职工按照月工资一定比例缴纳相区别, 可以根据该地区 (以县为单位) 农民上年人均收入按一定的比例缴纳养老金, 当然, 这个比例的确定要考虑农民的承受能力, 可以按照年纯收入的 6%, 8%, 10% 和 12% 四个水平缴纳 (见表 1)。集体补充 1% 到 2% 形成统筹基金。对于低收入贫困人口, 则以其家庭当年实际收入为缴费基数, 实际缴费与应缴费 (按县平均收入水平的 6% 计算) 之间的差额部分由政府财政补足。国家按照 2003 年人均缴纳养老金 157.3 元计算, 假设每人投保期限为 25~60 岁, 收益期为 10 年, 养老金发放参照当前城市个人账户部分的发放方法, 那么农民退出劳动领域后人均每月可以取得 35~42.5 元左右的养老金 (参照表 2)。

2. 经济欠发达地区, 农民个人缴费为主, 集体适度辅助, 政府承担对低收入人口的缴费补贴。经济欠发达地区, 政府缴费责任相应更

为重大, 补贴方式可分为配套补贴和差额补贴。

政府提供配套补贴的办法, 可以参照加拿大的农民年金制度。加拿大农民年金制度是 1991 年根据净收入稳定账户建立起来的。该账户包含两个部分: 基金 1 和基金 2。基金 1 是参加者的存款账户; 基金 2 是联邦与省政府匹配的补助及两个基金存款所获利息。参加者允许在基金 1 里存款的上限是其近 5 年农产品平均销售净收入的 2% (最高不超过 25 万加元)<sup>[11]</sup>。一旦参加者存入了一定款项, 净收入稳定账户的管理者就通知联邦和省两级政府按农民存入的数额, 将等额的钱存入该农民的基金账户 2 中 (联邦与省政府各出 50%)。农民的储蓄和政府给予的配套补贴是退休年金发放的基础。配套补贴可充分调动农民缴费积极性, 但可能造成贫富补贴不均或财政压力, 因此要慎重设计补贴上限。从目前看, 政府可每月对参加养老保险缴费的农民对应存入其账户 5 元钱。

政府对低收入人口的差额补贴方式, 一种是贫困人口的缴费差额由省级财政和中央财政共同支付, 并由中央政府与省级政府根据补助人口的规模、收入水平等因素, 协商分担比例, 另一种则完全由政府代为缴纳。

表 1 2000~2003 年农民家庭人均年纯收入及养老金缴费对照表

元

年	2000	2001	2002	2003
人均纯收入 <sup>①</sup>	2253.4	2366.4	2475.6	2622.2
年缴费率 6%	135.2	141.9	148.5	157.3
8%	180.2	189.3	198.0	209.8
10%	225.3	236.6	247.5	262.2
12%	270.4	283.9	297.1	314.6

表 2 不同缴费水平下能领取的养老金数

元

每月缴费额	2	4	8	10	15	20	40	50
每年缴费额	24	48	96	120	180	240	480	600
每月领取养老金	7	14	28	35	42.5	70	140	175

(下转第 43 页)

① 中华人民共和国统计局. 2004 年中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社。

就业”模式向追求效率的模式转变时,失业的出现是有其内在合理性的。在进行失业治理时,目标应该放在追求“自然失业率”而不是“完全就业”,因为追求“完全就业”必然会损失效率。其次,适当降低失业救济水平,可以使工人更加害怕失业,也更加看重在业时的工资,即工人的 $c$ 和 $\beta$ 都会增加,根据式(15),可以降低失业率。第三,改进监督技术、提高监督效率、加强惩罚力度有助于提高工人的 $\gamma$ 值,根据式(16),在 $\beta > 1/2$ 时(属于合理假设),失业率会降低。第四,本效率成本模型中假设影响工人劳动努力程度的失业率是实际失业率,也就是假设工人做出劳动努力程度决策时对实际失业率的预期是完全准确的。但在我国现阶段,公布的失业率只是城市登记失业率,并没有包括农村失业、隐性失业和失业但不登记的情况,所以是小于实际失业率的。这种不合实际的公布失业率会影响到工人对失业形势的判断,低估再就业的困难,降低劳动努力程度,进而使实际失业率增加。因此,国家公布一个尽量合乎实际的失业率,强调再就业的困难,是有利于提高劳动效率并降低失业率的。

#### 参考文献:

- [1] 戴维·罗默. 高级宏观经济学 [M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [2] Homans, G. C., Status Among Clerical Workers [J]. Human Organization, VII 1953
- [3] Dong, Xiaoyuan and Louis Putteman. China's State-Owned Enterprises in the First Reform Decade: An Analysis of a Declining Monophony [J]. Economics of Planning, 35 (2), 109~ 140, 2002.
- [4] 董晓媛, Louis Putteman. 中国国有工业企业劳动力冗员问题研究 [J]. 经济学, 2002, (2).
- [5] Solow, Robert M., Another Possible Source of Wage Stickiness [J]. Journal of Macroeconomics 1 (Winter), 79~ 82, 1979.
- [6] 戴维·罗默. 高级宏观经济学 [M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [7] Summers, Lawrence H., Relative Wages, Efficiency Wages, and Keynesian Unemployment [J]. American Economic Review 78 (May), 383~ 388 1988
- [8] 刘文军. 效率工资的必要条件与经济效应 [J]. 数量经济技术经济研究, 2005, (10).

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 80 页)

政府承担对低收入人口的缴费补贴在财政支出预算上是否具备可行性呢? 国家统计局发布的“2004 年中国农村贫困监测公报”显示,截至 2004 年末,全国农村绝对贫困人口为 2610 万人(人均年收入 668 元以下),农村低收入人口为 4977 万人(人均年收入低于 924 元)。我们认为,政府完全有能力承担对低收入人群的养老保险缴费补贴:按照 4977 万人的规模,以及平均缴费上限(年 314.6 元)的一半计算,补贴总额约为 78 亿元;如果按照平均缴费上限的全额计算,补贴总额约为 157 亿元,只占 2004 年财政收入(26397 亿元)的 0.59%。这是可行的。并且,从长期来看,养老金发放会有效减少贫困人口规模,从而减少社会救助支出,财政支出负担会进一步减轻。

#### 参考文献:

- [1] 中国社会科学院农村社会保障制度研究课题组. 积极稳妥地推进农村社会养老保险. 人民论坛, 2000, (6).
- [2] 刘书鹤. 农村社会保障的主要问题与对策. 人口与经济, 2002, (6).
- [3] 刘子兰. 中国农村养老保险制度反思与重构. 管理世界, 2003, (8).
- [4] 彭希哲. 乡镇企业与苏南农村社会保障. 上海金融, 1996, (6).
- [5] 何金颖. 社会保障中的政府责任——兼评中国的政府责任问题. 人大复印资料社会保障制度, 2004, (2).
- [6] 陈少晖. 农村社会保障: 制度缺陷与政府责任. 福建师范大学学报(哲社版), 2004, (4).
- [7] 乐章. 现行制度安排下农民的养老保险参与意向. 中国人口科学, 2004, (5).
- [8] 杨燕绥等. 建立农村养老保障的战略意义. 战略与管理, 2004, (2).
- [9] 陈桂华, 毛翠英. 德、日农民养老保险制度的比较与借鉴. 理论探讨, 2005, (1).
- [10] 温铁军. “三农问题”相关讨论中的似是而非. 世纪中国网站, 2001-6-18.
- [11] 虞国柱, 朱俊生. 国外农民社会养老保险制度的发展及其启示. 人口与经济, 2004, (4).

[责任编辑 童玉芬]