

社会保障研究

国外农民社会养老保险制度的发展及其启示

庾国柱, 朱俊生

(首都经济贸易大学 北京 100070)

摘要: 许多发达国家和部分发展中国家都为农民建立了社会养老保险保障制度, 我国也在积极致力于这一制度的建设。本文在具体介绍德国、法国、加拿大的农民社会养老保险制度的背景、制度建设和发展以及具体政策和操作的基础上, 着重探讨了对我国建立农村社会养老保险制度的借鉴意义。

关键词: 农民社会养老保险; 制度建设

中图分类号: D632.1; F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)04-0060-07

The Foreign Rural Social Pension Insurance Development and its Inspiration

TUO Guo zhu, ZHU Jun sheng

(Capital University of Economics and Business, Beijing, 100070)

Abstract: Most developed countries and part of developing countries have established rural social pension insurance, and China also takes up with this issue. This paper introduces the background, system establishment, development and policies of rural social pension insurance in Germany, France and Canada, and focuses on exploring the significance of foreign system to China.

Keywords: rural social pension insurance; system establishment

在近10多年里, 我国已在很多地方进行了建立农村社会养老保险制度的实验, 尽管步履艰难, 但仍然有一定进展。去年党的十六届三中全会和最近召开的第十届全国人大第二次会议给予了包括农村社会养老保险在内的农村社会保障制度建设以空前的关注。而实际上, 迄今为止建立我国农村社会养老保险制度的许多理论、原则和实际问题尚在探讨之中。本文

根据所收集到的三个国家农民社会养老保险的一些情况, 做一些整理、分析, 以期获得某些启示。

一、德国的农场主^①及其配偶和共同劳作的家属的社会养老保险^[1]

1. 主要目标和基本法律规定

德国的农场主及其配偶和共同劳作的家属

收稿日期: 2004-02-22

作者简介: 庾国柱, 男, 首都经济贸易大学劳动经济学院教授, 博士生导师, 主要从事保险学和社会保险研究。

^①这里和下面所指的农场主即 farmer, 是拥有农场或租赁农场并进行农业生产经营的人或拥有农场主要股份的股东。他(她)区别于农场的雇员、雇工。所以没有使用“农民”的译名。在这些国家, 农场雇员、雇工一般是与城市工商企业的雇员一样, 比农场主较早享有社会养老保险的保障。

的社会养老保险制度是从前西德于 1957 年开始实施的，东、西德合并后，逐步也将前东德的农民及其家属包括进来。

建立该制度之前，前西德农场主及其共同劳作的家属主要依靠自愿购买的商业养老保险解决养老问题，而当时只有 33% 的农场主和 16% 的共同劳作的家属购买了商业养老保险。前西德政府专门建立农场主及其配偶和共同劳作的家属的社会养老保险制度，其直接目的就是两个：第一是满足农场主及其共同劳作的家属除终老财产^①之外的现金需求；第二是农场主到达 65 岁就要及时将农场移交给继承人（这也是农场主将来领取养老年金的条件）。

保险费由农场主自己交纳，实行现收现付制，原则上保费总收入应与总给付相等，政府不予补贴，但是政府承诺养老金给付出现赤字时由国家财政兜底^②。保费和养老金给付额起初较低，后来逐步提高。详见表 1 和表 2。

表 1 德国农场主社会养老保险月缴

保险费标准变化情况

起始日期	数额 (德国马克)
1957 年 10 月 1 日	10
1959 年 1 月 1 日	12
1966 年 1 月 1 日	16
1969 年 1 月 1 日	22
1973 年 1 月 1 日	36
1975 年 1 月 1 日	48
1980 年 1 月 1 日	70
1985 年 1 月 1 日	129
1990 年 1 月 1 日	236
1992 年 1 月 1 日	269
1993 年 1 月 1 日	281
1994 年 1 月 1 日	291
1995 年 1 月 1 日	291
1996 年 1 月 1 日	311
1997 年 1 月 1 日	328
1998 年 1 月 1 日	335
1999 年 1 月 1 日	327
2000 年 1 月 1 日	342
2001 年 4 月 1 日	346

表 2 德国农场主社会养老保险养老金月给付标准变化情况表

起始日期	数额 (德国马克)	
	已婚者	未婚者
1957 年 10 月 1 日	60	40
1963 年 4 月 1 日	100	65
1965 年 5 月 1 日	150	100
1969 年 4 月 1 日	175	115
1972 年 10 月 1 日	240	160
1975 年 1 月 1 日	293	195 80*
1980 年 1 月 1 日	432 70*	288 70*
1985 年 1 月 1 日	535 50*	357. 20*
1990 年 7 月 1 日	625 90*	417. 50*
1992 年 7 月 1 日	674 30*	449 80*
1993 年 7 月 1 日	703 70*	469 50*
1994 年 7 月 1 日	727. 60*	485 50*
1995 年 7 月 1 日	858 06* *	405 00* * *
1996 年 7 月 1 日	879 26	386 24
1997 年 7 月 1 日	896 19	385 52
1998 年 7 月 1 日	914 25	394 84
1999 年 7 月 1 日	919 67	395 66
2000 年 7 月 1 日	928 28	401 91
2001 年 7 月 1 日	929 28	406 71

* 1975 年后养老金分等级发放，此后的数字是基数加等级数额。

* * 一位农场主养老金平均数。

* * * 农场主配偶的养老金数额。

2. 实施过程中的调整 and 改革

——保险费和给付水平在开始年份基本保持稳定，保费到 1966 年以前基本没有变化。养老金给付开始是几年调整一次，直到 1990 年之后才确定根据雇员的工资和薪水变化幅度每年进行调整。给付水平约等于退休前收入水平的 71%，鳏寡孤独老年人是 60%。在未来（2010 年）的计划改革中，这一水平将降低到 67% 和 55%。

——受保障的对象起初只是从事农牧业生产和经营的农场主，不包括淡水养鱼业业主和养蜂业业主，后来将淡水养鱼业业主也纳入该计划。就农场主家庭而言，开始纳入该养老计划的只有农场主本人，1965 年 5 月 1 日以后，将农场主的配偶和其他共同劳作的家属也纳入

① 终老财产指的是老年农场主将农场移交给其继承人后保留下来的住房等财产。

② 由于当时的经济衰退，从 1968 年 1 月 1 日到 1995 年 1 月 1 日期间，政府只给定额补贴，但不兜底。

进来。

——在缴费年限方面，开始阶段没有规定，后来增加了连续缴费的规定，只有在连续缴纳保险费达到一定年限的投保人才可以领取养老金。

——从1965年5月1日起，增加一种特殊的保障方式，即当投保农场主因病暂时无法经营农场时，由社保机构为其雇请“经营帮工和家政帮工”，并给付其费用。

——另一个重要的增加内容，是对于国家确认的有利于农村和农业结构调整的农场（或土地），农场主提前移交给其家庭继承人或政府选定的继承人之后，该农场主由政府为其提供“农场移交养老金”。

3. 实施效果及存在问题

德国实施的农场主及其共同劳作的家属的社会养老保险计划47年了，他们认为其最初设立的两大目标是实现了，第一，使经营农业的国民获得了平等的社会福利（尽管福利水平略低于城市的雇员）；第二，农场主在65岁以前移交农场，实现了农场主的年轻化，最初的农场主平均年龄超过60岁，到2001年，农场主年龄平均为45岁左右，从而使农业经济的发展更适应现代科学和技术的变革，既使有限的土地和其他农业资源得到充分有效利用，又使农业生产率得到大幅度提升。

不过德国的该社会保险制度也面临一些问题，由于农业劳动生产率和土地生产率的提高，从事农业生产和经营的人口数日益下降，因此缴纳保费的人也在逐年减少，而领取养老金的农民相对增多，1960年缴纳保费的人数是77万，当时还不包括农场主的配偶和共同劳作的其他家属，但到了2001年末，缴费人数减少到37万。这样，领取养老金的人数从1989年以来就多于缴费人数，到2002年初，比例代之为1.5:1。在现收现付制的条件下，被保险人的交费负担越来越重。从表1和表2可以看出，在这45年中，养老金给付水平增长了14.5倍，但保险费标准却增长了33.5倍。投保人负担之重可以想见。自然，与此同时，政府补贴也是直线上升的，从1971年到2001年政府补贴增长了5.5倍。

作为改革的设想，德国打算将养老金给付水平降下来（已如前述），同时像其他国家和本国其他阶层公民那样，通过采取优惠政策，鼓励农场主购买商业年金保险。这样就可以成功构建一个由社会保险、终老财产和自我保障“三根支柱”组成的更为安全可靠的保障体系。

二、法国农场主社会养老保险简况

法国现行农场主社会养老保险计划纳入了所有农场主及其配偶和其他共同劳作的家庭成员。

法国计划的保险费交纳办法和养老金计算方法都不同于德国。法国将保险费分为两部分，一部分是“人均保险费”，另一部分是“比例保险费”。“人均保险费”部分按人头确定和缴纳，“比例保险费”根据农场主“纳税登记收入”计算和缴纳。农场主本人须交纳这两部分保险费，但其配偶和其他共同劳作的家庭成员只交纳“人均保险费”。

保险金给付也分为两部分，一部分是农场主、其配偶和共同劳作的其他家庭成员都享有的“基本养老金”，另一部分是只能由农场主享受的“比例养老金”。农场主的两部分养老金加起来，最高数额与城镇和农场的雇员从社会养老保险所获得的最高养老金额等同。为了奖励生育贡献，对于生孩子多的农场主，养老金要多一点，具体办法是对于养3个以上孩子的农场主，从第4个孩子算起，多一个孩子养老金将增加10%。老年需要护理时的护理补助金，由母亲养育孩子者，可以折算成2年投保时间。

参加该农场主社会养老保险的农场主及其配偶和其他家属，有连续投保时间的规定，投保年份少于37.5年时养老金要减低，投保时间每少4个月，养老金减少2.5%。

法国也鼓励农场主自愿购买补充养老保险。

三、加拿大的农场主社会养老保险计划^[2]

加拿大的农场主社会养老计划也叫收入稳定账户（the Net Income Stabilization Account 以下简称NISA），是专门为农场主及其家属设立

的老年保障计划，也是农场主及其家属的收入安全计划的主要部分。它是加拿大联邦政府1990年根据“农民收入保护法（FIPA）”的授权建立的。其目标有两个：其一，是保证最低水平的农民收入稳定；其二，是建立农民年金基金。这是一个不同于一般社会养老保险操作方法的农民养老保险制度。显然，加拿大的这个计划不仅要解决农场主退休后的养老保障的问题，而且也解决退休前经营农场期间的收入稳定问题。

1. 参加资格

参加NISA计划要具备以下条件：

(1) 填报个人所得税申报表，报告农场经营盈亏，或者(2) 是一个公司、合作社或社区组织的成员，该组织也填报所得税，并报告农场企业盈亏状况。

参加NISA的人必须拥有或参与一个农业经营实体，并参加该实体日常农事经营，拥有至少10%的选举权或成员股本。如果一位地主，以农作物份额收取地租，则他（或她）也可以作为个体参加该计划。

2. 个人年金账户及其存款

每一个参加农场主年金计划的人都有一个个人NISA账户，该账户包括两个部分，即基金1和基金2。基金1内是投保人自己存进去的款项及保险费；基金2是联邦政府和省政府匹配的款项即保费补贴和两个基金存款的利息。投保人允许在基金1里存款的上限是每年农产品（鸡蛋、奶制品和其他畜产品除外）销售收入的2%，但不得超过25万加元。政府（联邦和省）每年向其账户2中存入相同数额的配套款项作为保费补贴。

该计划当初规定，每一个投保人的账户中的政府贡献以及利息收入以农场最近5年年平均农产品净销售收入的1.5倍或25万加元为限。就是说，达到1.5倍或达到25万加元之后政府就不再往其基金2账户注入资金。也就是说，两个基金账户的存款和利息大约累计到50万加元时，政府不再补助保费。

3. 账户资金的支取

NISA参加者可以在退休之前不支取账户中的款项，将账户余额作养老用。但也可以在

规定的最大额度内计算并从账户上支取一定的款项。

投保农民某一年如果需从账户中按规定提款，需要履行一定手续，就是先向NISA管理委员会提交申请，经审查批准并通知其存款的金融机构才可以提出款项。

4. 账户的转移

参加该计划的农民可以任意转移其账户到新的开户银行或其他金融机构。只要是与NISA管理委员会签约的金融机构都可以，基金1账户转移后，基金2账户也自动随之转移。参加者死亡或破产后，其账户将被取消或按照担保人、遗嘱执行者或管理部门的授权，转移到有权接受这笔财产的人的账户上去，幸存的配偶可以把死者的全部或部分账户资产转移到他（她）的名下，由其支配。

如果幸存的配偶自己已经有一个NISA账户，两个账户可以合并，若合并后的存款额高于存款上限，超过部分可以由幸存配偶提取出来。

5. 自愿参加与退出该计划的规定

加拿大的农场主养老金计划是自愿参加自愿退出的，只要符合条件的农场主及其配偶都可以参加，对参加者政府都同样给予匹配资金。但如果中途要退出可以向NISA管理委员会申请，批准后可以在6个月内一次提取其账户余款，也可以在几年内逐年提取其账户上的余款，逐年提取时每年最少可提取20%的账户余额，开户银行在最后一次提款时支付全部利息。当然如果退出，所提款项要纳所得税。

6. 计划的管理

加拿大NISA计划由联邦和各省分别签署协议后由省政府具体实施，给基金2账户存入的政府补贴款项也由联邦和省共同负担，协议中规定联邦和省各自负担的比例。为便于NISA计划的实施，依法成立了全国NISA管理委员会，该管理委员会负责计划的管理和监督，并对联邦和省之间的协议进行修改和补充。NISA管理委员会由10~14位委员组成。其中6~10名是不同的作物生产者和不同地区的农业生产者，另4名（包括主席）由联邦政府提名，委员会所有成员都由部长任命，每位

委员都有平等的投票权。

四、国外农民社会养老保险制度的一些启示

上述几个国家的农民社会养老保险实施方案，对我们有些什么启示呢？

(一) 在我国建立农民社会保障制度要确定的目标

建立农村社会养老保险制度首先是为国家的社会政策服务的，要解决的是农民老有所养的问题，是农民要享有社会公平的问题，是农村乃至整个社会的稳定问题，这是毫无疑问的。但是从前述德国和加拿大等国的农场主社会养老保险制度确立的目标来看，还可以通过这一制度实现或达到其他的经济目标。例如经济结构调整、资源的合理与有效利用或农民的收入稳定等。事实上，德国的农场主社会养老保险计划，是其实现农场所有者和经营者年轻化、知识化、效率化的经济结构调整的政策体系的重要组成部分，该社保计划促使年老的农场主较早地交出农场。加拿大的 NISA 计划也显然是兼顾了农场主当前利益和长远经济安全，其实，这个计划是与其政策性农作物保险计划相配套的，从而使其成为加拿大在 WTO 框架下，利用“绿箱政策”支持农业持续发展和农民收入稳定的一系列经济政策的组成部分。事实证明，他们较好地达到了其目标。

我们认为，在设计我国农村社会养老保险制度时，要考虑的主要目标既不是促进老年农民早点移交农场的问题，也不是稳定农民家庭收入问题，而是在增进社会公平和农村社会福利的同时，促进农地流转和集中，扩大农业经营规模和提高集约化程度，稳定和促进农业和农村发展，以及推进城乡劳动力的流动和转移，加快城市化的发展步伐，进一步落实人口政策等。具体说来：

首先是农业发展问题。在加入了 WTO 之后，我国农业面临进一步萎缩的趋势，一方面大部分青壮年劳动力流向城市和当地的乡镇企业，留在农村的从事农业生产的劳动力实际上是所谓“3861 部队”；另一方面，那些种田能手又因不愿种田的农户不愿意放弃对土地的使

用权而不能扩大经营规模和尽快提高农业生产的集约化程度，农业劳动生产率也就难以提高，这是我国农产品成本日益升高，以致大部分农产品的成本已经高于国际市场的主要原因之一。

第二是农民真正增收和致富奔小康的问题。对农民群众来说，除了城市郊区或少数地区的所谓“设施农业”、“特色农业”之外，他们的大多数在农地规模太小的条件下，不可能依靠大田生产致富，而只有让农民向城市转移才有可能提高其收入水平，进入第二、第三产业才能致富。靠农业致富就得有较大的农业经营规模和较高的集约化程度。但是如果社会保障特别是社会养老保障，不愿种地的农民不可能“破釜沉舟”走向城市，把农地交给那些种田能手。这些农民的“釜”和“舟”就是能为其提供部分养老保障的土地使用权。

第三就是落实人口政策。计划生育政策在农村遇到的最大挑战，就是谁为不生育或少生育的父母将来提供养老保障的问题。不能解决这个问题，如果子女无力赡养老人，就会产生社会问题。德国、法国和加拿大都没有这样的人口问题。这些国家就是在没有建立农场主社会养老保险制度之前，农场主们的养老问题并没有我国农民那样突出，他们较少的人口所拥有的较大规模的土地和农场其他私有财产，在很大程度上可以解决其养老问题，这也成为这些国家在很长时间内没有为农场主建立社会养老保险制度的主要理由之一。

只有明确了目标，才能正确设定设计要求和设计方案。当然从其他国家的该制度发展情况来看，最初的目标也会随着整个国家经济社会发展阶段的变化而变化的。但对我国来说，当前的目标应当这样设计。

(二) 在我国建立农民社会保障制度要选择的模式

建立适合农民这个特殊群体现实要求和实际情形的相对独立的社会养老保险制度，是发达国家实践的基本经验。德国、法国和加拿大政府专门为农场主及其配偶和共同劳作的家属建立社会养老保险制度，由专门的农村社会保险机构负责经办，其他公共社会保险制度与农

村社会保险之间建立了转移支付关系。

为农民建立单独的社会养老保险体系的一个重要原因是，在该制度建立时，农民占总人口的比例较高。如法国当时农民占总人口的比重为 27%，德国当时的这一比重为 13.4%。而我国目前农业从业人口占总人口的比重高达 47.5%，显然选择为农民建立单独的社会养老保险制度体系比较符合国情。

在选择农村社会保障制度目标模式问题上，大家都公认打破城乡二元社会保障结构势在必行，但鉴于在现阶段就把农村社会养老保险水平提高到与城镇相同水平不可行，因此往往设计出一些过渡性的社会养老保险制度。这些主张都暗含一个共同假设前提，即农村应该实行与城镇一样的社会养老保险制度，建立城乡一体化的统一模式。从价值取向上看，这些主张无疑是正确的。但城乡社会养老保险制度除在养老保障需求、基本原则等方面存在共同之处外，在许多方面难以实现城乡接轨。在对农村社会养老保险目标模式的讨论中，我们必须重视对真正决定城乡社会养老保险制度发展模式的产业基础、生活依托基础等差异的研究。

从城乡产业基础看，差异具体体现在三个方面：首先，城乡提供的产品或服务不同决定了交费方式的差异。其次，城乡经济结构的差异决定了责任主体和资金来源等方面的差异。最后，城乡组织结构的差异也决定了农村社会保障制度的特殊性。例如保险费的缴纳和保险金的给付等工作，缺乏现存的组织机构，这也决定了农村社会养老保险制度组织系统较城镇更复杂、更为艰难。

城乡经济生活依托基础的差异体现为：农民生活依托的基础主要是实物形式的农产品，而不是直接的货币。国外的经验和我们的理论分析都表明，必须根据城乡不同的产业基础、生活依托基础的差异以及我国农业人口比重大的国情，在最初一个时期内建立城乡有别的社会养老保险制度，即应该建立相对独立的农村社会养老保险模式。但城乡建立不同的养老保险系统，并不等于在运行规则上形成与城镇完全不同的运行模式。只有在运行模式上坚持社

会保险的基本原则，城乡运行模式差异就有了统一的相似的制度框架。这样，城乡之间可以保持协调，为在城镇化中实现不同系统之间的转换提供了可能。

(三) 在我国建立农民社会保障制度中，政府要扮演的角色

农村人口萎缩以及老龄化的发展态势，决定了政府对农村社会养老保险必须承担更大的责任，这也是发达国家为我们建立农村社会养老保险制度提供的经验。正如温克勒 (Winkler) 在总结欧洲国家农民养老金的财政状况时说的：“没有一个社会保障机构能光依靠所缴费用来承担农民养老金的支出。它们都需要依赖政府补助和其他方式来补贴。”例如，随着德国农业人口的减少，政府补贴直线上升，从 1971 年到 2001 年政府补贴增长了 5.5 倍。1999~2000 年，其补助占支出的 70%，而且它们占了农业部全部预算的 2/3。同样，在加拿大 NISA 账户中，联邦政府和省政府向基金 2 注入匹配的款项即保费补贴。

但长期以来，我国政府对农村社会养老保险缺乏足够的重视与资金投入。有关研究指出，从改革开放以来的 20 多年的实际工作中，国家关于社会保障制度的安排明显存在着“忽略乡村社会保障制度建设的失误”。目前从政界到学术界，都存在着中国不具备建设农村社会养老保险制度的条件的认识和看法，与城镇社会保障制度相比，乡村社会保障制度建设似乎无关大局、无足轻重。认识方面的轻视和农村养老社会保障制度建设的严重滞后，导致国家在农村社会保障制度方面的投入严重不足。国家对农村社会保障制度方面的支持仅仅局限于每年 200 多亿元的扶贫开发基金和用于“五保户”、最低生活补助和救灾救济的资金。

因此，必须强调国家在解决农民养老保障问题上的重大责任，政府必须在农民社会养老保障的制度设计和财政投入方面，采取更加积极的态度和措施。首先，政府应稳定对农村养老保障的政策，减少相关政策之间的摩擦成本。其次，政府必须加大对农村养老保障的投入。最后，加强管理，提高农村养老保障机构的组织和制度效率。

(四) 我国农村社会养老保险制度要坚持多层次性的原则

多层次的改革取向是发达国家农民社会养老保险发展的一个重要趋势。如德国为减轻财政负担, 将养老金给付水平降下来, 其改革设想就是通过采取优惠政策, 鼓励农场主购买商业年金保险。这样就可以成功构建一个由社会保险、终老财产和自我保障“三根支柱”组成的更为安全可靠的保障体系。法国也鼓励农场主自愿购买补充养老保险, 以弥补社会养老保险的不足。

建立多层次的社会养老保险体系也应该成为我国农村养老保障发展的基本方向。应因地

制宜, 根据当地的经济水平和发展水平和各种养老保障的适用范围灵活选择养老保障模式, 应该建立多层次、相互补充的农村养老保障体系。多层次原则既包括家庭保障、社区保障、社会保险、商业保险、国家救济、社会互助以及其他的多层次, 还包括保障水平起点高低的多层次性。

参考文献:

- [1] 赫尔穆特·吉赛. 德国农场主及其共同劳作的家属的老年保障. 上海老龄科学, 2002, (2).
- [2] 虞国柱, 李军主编. 国外农业保险: 实践、经验和法规. 陕西人民出版社, 1997.

[责任编辑 王树新]

(上接第 71 页)

等的保障待遇的性质及公平性问题; 政府补贴资金进入个人账户还是统筹账户, 及对农民心理的影响问题; 与城镇养老保险衔接的时间、保险费折算办法的确定问题等, 进行科学实证研究。

第三, 很有必要在嘉兴、杭州、衢州、湖州等典型城市, 就失地农民的保障水平、缴费标准和期限、与相关制度的衔接与转换等具体问题, 分制度类型继续试验与探索, 然后总结经验, 在社会、经济等条件相似地区推广和应用, 避免因盲目性而出现五花八门现象, 从而也有利于制度的稳定推行和统一有效管理。

第四, 针对失地农民的特殊情况, 突破“三个一点”的资金供给模式, 实行谁用地谁来承担土地上所承载的农民养老责任原则, 即不管是政府的公益用地还是企业生产建设用地, 只要动用农村集体土地, 就得完全承担农民的养老责任。其资金缴纳方式, 可以考虑从土地出让金或增值收益中扣缴, 也可以在土地权属变化之前提前缴纳(可以计入土地成本)。这样, 不但能解决所有失地农民的养老问题, 同时还能遏制土地的滥占滥用等现象。

第五, 失地农民的养老保障资金管理十分重要, 其重点应放在事前的风险防范上, 提早加强监督机制的建设。一是尽可能地将资金的使用渠道及办法在制度中明确规定, 增强透明度, 加大社会监督的力度; 二是明确监督主体及其监督职能, 增强监督部门对资金监督的专业性、规范性和权威性; 三是尽快建立和完善有关的社会保障法规体系, 严格依法监管。除此之外, 应明确和加强市级以上业务管理和监督机制的建设, 强化现有的劳动和社会保障部门的管理与监督作用, 确保失地农民养老保障制度的健康运行。

[责任编辑 王树新]