

论中国农村社会养老保险基金来源的动力机制

韩玉堂, 孙 健

(中国海洋大学 经济学院, 山东 青岛 266071)

摘要: 中国农村社会养老保险制度的核心问题是资金来源问题。长远来看, 通过建立健全我国农村土地市场化流转制度、继续深化户籍制度改革、完善市场交易制度、重视农业科技应用与推广、建立我国农业保险制度等措施, 能够从根本上解决养老金不足的问题。另外, 还要完善国家财政对农业的投入机制, 加强政府支农力度, 加快建立中国特色农村社会养老保险制度。

关键词: 农村社会; 养老保险基金; 社会保障

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)03-0076-05

The Mechanism of the Funds Resources of the Rural Social Pension Insurance in China

HAN Yu-tang, SUN Jian

(College of Economics, Ocean University of China, Qingdao City, Shandong Province, 266071)

Abstract: The core of the rural social pension insurance in China is issue of where the funds come from. Chinese government can solve the problem of the scarcity of insurance funds by constructing market-oriented land system, deepening the reform of household registration system, improving the market transaction system, strengthening the utilization of science and technology in agriculture, and building up the agriculture insurance in China. In addition, the government should improve the agriculture-input mechanism, strengthen the support to the agriculture, and speeding up to establish Chinese rural social pension insurance.

Keywords: rural society; pension insurance funds; social security

中国农村社会养老保险制度的核心问题是资金来源问题。资金筹集是社会保障制度的核心内容和首要环节。在目前国家财力有限的情况下, 我国现阶段农业发展的战略重点必须以提高农民收入为根本出发点。为了切实增加农民收入, 从根源上解决农村养老金来源不足问题, 必须首先优化约束农业发展的若干制度环境, 即给农村现实生产力松绑解围, 扫除其发展道路上的羁绊, 运用市场机制促进农业资源

的优化配置, 提高农业综合效益。这样才能实现农民收入不断提高, 才能为农村社会养老保险基金积累经济后盾, 从而解除农民对其基本生存权利的后顾之忧, 确保其生产和生活的积极性。

一、农村社会养老保险基金来源的制度创新

1. 建立健全我国农村土地市场化流转制

收稿日期: 2003-07-28; 修订日期: 2003-12-15

作者简介: 韩玉堂(1966-), 男, 山东青岛人, 经济学硕士, 现任中国海洋大学经济学院副教授。研究方向为金融市场, 农村社会保障。

度

21 世纪上半叶, 随着我国农业现代化程度的提高, 现代农业对规模经济的要求与我国农村现行分散承包的土地制度之间的矛盾将不断加剧。如何通过对现行土地制度进一步深化改革, 加速我国农业与农村经济可持续发展, 不断提高农村居民的收入水平, 为农村养老保险积累财源, 是一个颇具挑战性的课题。传统体制框架下, 我国农村经济以农业经济为主, 且以种植业为主, 农村土地实行集体所有、统一经营。依存于这种制度背景和经济结构, 农民对土地有着高度的依赖性, 土地在相当高程度上承担着养育、就业、保险和生活福利保障功能, 远甚于体现市场配置资源“效率”的“生产要素”的生产功能和实现价值增值的资本功能。传统体制的长期运行, 导致农民缺乏生产经营的积极性, 妨碍了农村生产力的发展和经济效益的提高。另一方面, 随着农村人口的不断增加, 人地关系日趋紧张, 土地保险功能的供给严重短缺, 于是诱发了农民要求制度创新的冲动。家庭联产承包责任制的创造与推行就是一次重大的制度变迁结果。当然, 在家庭联产承包责任制的能量释放得差不多的今天, 土地的传统功能业已突破, 呼唤着土地经营机制的再创新。在市场经济的新制度背景下, 土地制度的变迁主要取决于效率原则的指向。土地流转是土地承包权基础上的一种衍生制度, 是新一轮农业发展和农村现代化建设的基本制度准备^[1]。土地制度是一定时期内政治、经济和社会诸多因素共同作用的产物。其创新要遵循两个原则: 一是坚持农村土地集体所有制形式不变, 在此前提下寻求产权主体明确、产权权能完善的新型集体所有制实现形式; 二是保持家庭联产承包责任制不变, 在此基础上探求土地资源优化配置方式和土地资源集约利用方式。据此, 我们认为, 在理论界所提出的各种土地制度模式中, 完善家庭承包责任制有着重要意义和必要性。但其中最大的问题在于, 它对传统体制下形成的土地集体所有权属关系中存在的固有缺陷采取回避态度, 试图通过经营形式的改善来克服根源于所有制的产权缺陷, 然而这不可能从根本上克服现行土

地产权制度之不足, 从而影响农业可持续发展, 也就导致农业生产效率低下、农民收入增长缓慢。中国农村最适宜的土地制度应该是(集体)土地股份承包制形式。在这方面, 福建晋江地区提供了许多可资借鉴的形式^[2]。福建晋江土地流转承包的形式有以下五种: (1) 土地转承包。(2) 改“均田制”为“双田制”。(3) 收回弃耕地重新承包。(4) 推行土地股份合作制。(5) 发展规模化的开发性农业。这些制度模式既保留了现有土地股份合作制中的“土地股份”的创新成分, 又吸取了家庭承包制中“家庭经营”的合理成分, 引入了土地有偿机制、竞包机制, 因此能够从土地产权关系上真正构造农村土地使用权合理流转机制, 为我国农业与农村的市场化发展奠定良好的制度基础。

2 继续深化户籍制度改革

中国现行户籍制度是生成城乡分割的二元经济结构和二元社会保障制度(突出表现在社会保险中的养老问题上)的根源。它的最大缺陷是人为地阻碍了农村人口的非农化转移, 致使大量农村剩余劳动力长期滞留在有限的土地上, 不仅加剧了农村人多地少的矛盾, 而且使农业生产率、农民收入都难以提高。已经“离土又离乡”的农民由于户籍不能解决而忐忑不安, 既无心在城里长期安家落户, 又不敢轻易放弃所承包的责任田。因此, 这在一定程度上又导致农村土地特别是可耕地不能合理流转, 农业兼业化和土地适度规模经营受阻, 从而桎梏了我国农业和农村经济的持续、健康发展。其实, 大量的农村人口滞留在农业和有限的耕地上, 农业经营规模必然缩小, 农业劳动生产率难以提高, 农业现代化就不可能实现。因此, 彻底废除二元户籍制度, 拆除一切人为的城乡樊篱, 促使更多的农业和农村人口转向非农产业(尤其是第三产业), 是现代化农业发展与拓展农民收入渠道的必要条件。美国在 20 世纪 40 年代就初步实现了农业现代化, 其根本原因, 一是工业化的发展; 二是大多数农村剩余劳动力离开农村, 使农业规模迅速扩大, 为工业化因素向农业的注入创造了条件^[3]。反过来, 农业现代化的实现, 又为农业

人口和农村剩余劳动力的转移起到了推动作用，可谓良性互动。

3. 完善市场交易制度

在我国，农产品市场的法制化还十分薄弱。“粮食紧张省长抓，粮食剩余农民难”形象地说明了我国农产品市场还远远不能发挥其市场经济体制下的正常作用，规范化建设方面还存在缺陷。政策对制度的冲击是我国农业发展过程中制度缺陷的突出表现。在制度上农民是独立的生产者和经营者，本应完全享有独立主体人的基本权利，譬如农民在完成国家税收等任务后，自主处置其剩余农产品及服务的权利。可是，迄今为止，政府对农民的棉花销售仍然采取强制政策，国家垄断买方市场；1998年我国实行的新的粮食流通政策也规定了农民不得向国有粮食部门之外的任何人销售粮食。规范和公平是市场经济的核心，这就需要有相应的法律和法规来维护这些核心原则。根据国际经验，农产品市场的制度法规建设是一项长期而又复杂的任务，但建制务必立足于目前，因为它对于确保农民利益（经济收入）、稳定农业生产起着至关重要的作用。没有健全规范的制度保障，其结果必然导致农业生产和经营中的短期行为和投机行为，造成农业发展过程的波动性。根据我国农产品市场运行提供的经验，市场交易制度创新应突出以下三个方面：一是界定交易者的资格；二是制定对非法交易行为惩处的法规条例；三是合法保护市场行为人的利益。从而最终实现“三个完善”：一是完善农村市场交易中心体系及交通、信息等基础设施建设；二是完善农村市场的制度与法制建设，加强市场管理，取缔欺行霸市现象；三是完善市场价格体系，理顺工农产品价格比，健全农业产品外在效益（社会、生态方面）内在化的估价制度^[4]。

这里着重阐述一下所谓完善农产品市场价格体系的思路。新中国成立后百业待兴，中央政府重视发展工业。当时农业税制的初衷与目的基本上是“以农哺工”（优先发展工业），以保证农产品低价、稳定的供给，尽量为工业发展提供积累。其考虑的重点首先是尽量满足国家对农业的积累和农产品的需要，其次才考虑

农民的承受能力以及农业与工商业的效益产出比。不可否认，农业税收对我国的工业化的确作出了巨大的贡献，但它是以前农村和农民的利益为代价的。如今，社会主义市场经济体制下我国的经济结构和产业结构都发生了巨大变化，但工农业GDP增长速度差距依然很大。据2001年《中国统计年鉴》，1996~2000年，中国农业增长率为18.50%，平均每年增速为3.50%；工业增长率为62.70%，平均每年增速为10.20%；工农业增速比为2.91:1。因此，现阶段国家要加强必要的政策实施力度，适度实施“以工哺农”的反哺回报，如借鉴日本的经验，实行提高农产品（粮食、经济作物）的市场价格等措施，来提高农业和农民的经济收入，以此支持农村社会养老保险事业的发展。

4. 重视农业科技应用与推广

科学技术是第一生产力。农业现代化的实现必须依靠农业科学技术。农业科技含量的不断提高与农业生产效益和农民收入水平的提高直接相关。因此，农业科技推广对促进我国农村养老保险事业的发展无疑具有重要意义，也为世界各国所普遍重视。农业科技水平提高和科技成果转化的实效在很大程度上取决于农业科研资金的投入。目前各国用于农业研究投资占农业总产值的比重平均在1%以上，且呈现不断上升趋势，而在我国却只有0.20%~0.25%，而且还呈下降趋势。随着市场经济的深入发展，农业科技尤其是应用型技术的开发投入，应由依靠政府财政支持，转向主要依靠政府，同时发动企业、社会团体和个人力量，建立多元化的投入机制，逐步完善我国农业技术创新体系。为此要着重抓好四个方面的工作：一是要按照市场化原则进行农业科技体制改革，推进农业教育、科研、推广的一体化，形成能实现科技与农业有效结合的新型农业科技体制；二是要调整农业科技创新思路，把农业技术供给体系转变到以提高产品质量为核心并兼顾数量增长上来，加强对农业产后开发技术的深化研究；三是加强和改进农业技术推广工作，建立多元化的灵活高效的推广机构，以技术推广应用为核心，形成全方位的农业服务推广体系；四是要积极培育和扶持农业科技企

业或龙头型集团公司（“公司+农户”模式），形成多元化的技术投入与创新体系。同时，建立健全相对完备的县乡村三级农技咨询与推广体系，并赋予其独立的权利和职能。

事实上，如何以最快的速度，将农业科研成果在农业上加以推广，把潜在的生产力转化成现实生产力，是提高农业经济效益、扩大农民收入以及发展现代农业的关键因素，因而历来为国际社会所普遍重视。（1）美国模式。美国的农业技术推广体系是一个由联邦农业技术推广局、州农业技术推广站、县推广办公室和农学院共同组成的立体结构。它们既相互独立，各负其责，又密切联系，保持沟通，共同组成了覆盖全国农场的技术传送服务网络。县推广办公室具体负责本县的农业科技推广工作，其职责是帮助农民发现并及时了解他们在现实生活中存在的各种问题，以提供各种可能的解决办法，帮助农场和农民解决实际问题。美国的大学农学院都集教育、研究和农业技术推广三位于一体，它们直接与若干农场保持联系，随时将最新科研成果有偿提供给农场。这样往往能使科研成果迅速地转化成农业生产力，为农场和农民创造丰厚利润⁹。此外，美国的农业科技推广贯穿于整个农业经济领域的产前、产中和产后，并且形成了竞争性的规范化市场机制，一直为世人所瞩目。（2）日本模式。日本的技术推广由政府的农业改良普及事业和农协共同完成，从中央到地方形成了一套完整的体系。为了加强农业技术推广工作，日本于1991年对《协同农业普及指南》进行了全面的修改，把加强推广组织的建设和提高工作人员素质放在首位。政府的“地域农业改良普及中心”拥有数百名经过国家考试的专门技术员以及1万余名经过地方政府考试的改良普及员，与农协系统的近2万名营农指导员密切配合，构成了战后日本农业技术推广的基本体系，也是战后日本农业现代化迅速实现的基本保障。

5. 建立我国农业保险制度

众所周知，农业生产是在大自然条件下进行的，农民不仅需要承担市场风险，还得承担自然风险，尤其是像我国这样多自然灾害的国

家，农民承受“天灾人祸”的压力更加巨大。因此，借鉴国外实践经验，适时建立中国特色农业保险制度，对解除农民因自然灾害损失而产生的忧虑，确保农业生产顺利进行和可持续发展，保障农民的养老安全等都具有紧迫而实际的意义。目前世界发达国家越来越重视因自然灾害给农业和农民带来的损失和影响，纷纷建立农业保险制度。美国于1980年由国会通过修订的《联邦作物保险法》规定，农业部对农作物保险补贴纯保费的30%。同时，将联邦农作物保险公司的股金增加两倍多，承保范围几乎覆盖所有农作物。之所以如此，美国当局认为政府有义务参与农作物保险，以帮助农民应付农业生产面临的风险。通过对农作物保险提供最低收入保障确保农场经营的连续性，进而达到稳定整个农村经济和确保国家食品供应安全的目的。加拿大的农作物保险费由政府 and 农户各负担一半。其农作物保险制度在稳定生产、保障农民利益方面也发挥了积极作用。有鉴于此，我国要尽快建立并逐步健全农业保险制度，让农民在遇到灾害时仍能保持生产积极性，做到“临灾不惧”，迅速恢复生产。必须指出，自然灾害是农业生产中不可抗拒的客观存在，因而，减灾、保灾对农业和农民来说，就是增收、保安全，并因此而为农村社会养老保险事业作出贡献。

二、完善农业投入机制

财政性农业投入是指国家财政预算内五类财政支农支出，包括基本建设支出（含增发国债中用于农业的基本建设支出）、支援农村生产支出、农林水利气象部门等的事业费支出、科技三项费支出、农村救济费支出。目前，从总体上看，农业在财政中的地位不利¹⁰。1991~1997年，财政支农支出占财政支出的比例持续下降，由10.26%下降到8.30%。1998年，国家实施了积极的财政政策，大规模增发国债，由于当年财政支农支出中包括了增发国债用于农业的基本建设支出，而在计算财政支农支出占财政支出的比重时未将国债支出计入财政支出中，因而使支农支出占财政支出的比重大幅度提高，达10.69%。但是，一方面，

如果剔除增发国债因素，1998年的财政支农支出比重大约只有8.20%；另一方面，1998年含国债支出的财政支农支出比重的提高并不意味着国家财政对农业的支持力度会持续大幅度提高，1999年以来的财政性农业投入的实际情况证明了这一点。1999年支农支出占财政支出的比重比1998年大幅度下降了2.46个百分点。2000年财政支农支出虽然比1999年大幅度增长，但占财政支出的比重仍有所下降，并成为自1989年以来的最低点（表1）。而且，在财政支农规模有限的情况下，财政支

农支出的结构明显不合理，对农业科技、农业服务体系建立以及促进农业结构的战略性调整方面的资金投入严重不足。因此，国家必须重视第一产业在国民经济中的地位，切实关注农业效益和农民收入水平的提高，加大财政支农支出比例，合理调整财政支农支出结构，完善农业投入机制，振兴农业科技，提高农业生产效率。只有这样，才能保证农民从事农业生产的热情和积极性，才能实现农业资源的有效配置，才能实实在在地增加农民现金收入，为农村社会养老保险基金开辟来源渠道。

表1 我国财政支农支出规模及占财政支出比例

年份	支农支出数额（亿元）	占财政支出比例（%）	年份	支农支出数额（亿元）	占财政支出比例（%）
1978	150.66	13.43	1993	440.45	9.49
1980	149.95	12.20	1995	574.93	8.43
1983	132.87	9.43	1997	766.39	8.30
1985	153.62	7.66	1998	1154.76	10.69
1989	265.04	9.42	1999	1085.76	8.23
1991	347.57	10.26	2000	1270.00	7.99

资料来源：2001年《中国统计年鉴》。

参考文献：

[1] 胡亦琴. 我国农村土地流转制度创新与绩效分析. 经济学动态, 2003 (3): 44.
 [2] 李迎生. 社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究. 北京: 中国人民大学出版社, 2001, 145.
 [3] 刘志扬. 美国农业新经济. 青岛: 青岛出版社, 2003, 314.
 [4] 呈传钧主编. 2001 中国农业与农村经济可持续发展问

题——不同类型地区实证研究. 北京: 中国环境科学出版社, 2001, 48.

[5] 刘志扬. 美国农业新经济. 青岛: 青岛出版社, 2003, 316.
 [6] 中国社会科学院农村发展研究所. 国家统计局农村社会经济调查总队. 2001~2002年: 中国农村经济形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2002, 246.

[责任编辑 王树新]

(上接第49页)

织, 把针对非正规从业人员的各类服务项目, 如社区服务, 教育培训等交给非盈利组织具体运作, 可以加强经济活动中不同个体、不同部门的合作, 并可利用非盈利组织的优势, 把非正规就业人员集中起来, 提高其谈判能力和影响决策的能力。在国外, 许多国家依靠非盈利组织来提供政府资助的大部分福利服务, 以避免官方机构参与的种种弊端, 如美、法、德、意等。但由于非盈利组织不以盈利为目标, 在我国还刚处于起步阶段, 所以政府的扶持尤为重要。

此外, 在建立相关立法、帮助劳动者转变就业观念、消除公众职业歧视、鼓励发展微小企业, 充实第三产业 (尤其是服务业) 等方

面, 也需要在政府的支持下, 为非正规部门和非正规就业创造一个宽松的宏观环境。

参考文献:

[1] 陈淮. 发展非正规就业是一项战略选择 [J]. 经济纵横, 2001, (5): 25-28.
 [2] 冷熙亮. 国外非正规就业动态及其理论发展 [J]. 南京社会科学, 2001, (5): 63-66.
 [3] 伊兰伯格·史密斯. 现代劳动经济学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999, 257.
 [4] 宜香. 中国就业格局发生重大变化 [J]. 开放潮, 2002, (9): 11.
 [5] 金维刚. 我国非全日制就业问题研究 [J]. 经济研究参考, 2003, (4): 20-21.

[责任编辑 崔凤垣]