

农村实施社会养老保险的四大难题及破解思路*

李俊

(广西民族大学 管理学院,广西 南宁 530006)

[摘要] 从 20世纪 80年代中期开始,我国对农村社会养老进行了一系列改革的尝试和探索。虽然到目前为止,改革取得了一定的成果,但是农村社会养老保险仍存在较大的制度障碍。在农村实施社会养老保险过程中存在四大难题,即农村养老保险筹资难、农村人口的流动所带来的养老保险转移难、农民收入不稳定所带来的养老保险存续性差、分割的养老保险制度的整合难等四大难题。

[关键词] 养老保险;农村;改革;保险转移

[中图分类号] D632.1 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2009)01-0035-04

我国已步入老龄化社会,2005年统计数据表明,中国 60岁以上人口是 1.44亿,占全国人口的 11%,到本世纪中叶,大概到 2045年左右,中国 60岁以上人口将占到 30%。而农村人口老龄化的问题更加严重。第五次人口普查显示:中国 65岁以上人口已达 8811万,占总人口的 6.96%。8811万老龄人口中,农村为 5938万,占老龄总人口的 67.4%。谁来养活越来越多的老人已成为社会关注的焦点。与中国城市社会养老保险制度不断得到完善形成鲜明对照的是,中国农村社会养老保险的发展却是一波三折。我国社会化的农村养老保险从 1986年开始试点,九十年代以后,部分地区根据农村社会经济发展实际,按照“个人缴费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持”的原则,建立了个人账户积累式的养老保险,然而农村社会养老在 1998年之后进入整顿阶段,2003年农村社会养老保险才逐渐恢复并开始了新的探索,部分经济较发达地方甚至出现了加大政府、集体补贴力度,社会统筹与个人账户相结合的新型农村养老保险制度。

目前,中国广大农村仍以家庭养老为主。但在现在的社会经济背景下,我国农村传统的养老方式面临着严峻挑战。随着计划生育政策的贯彻,农村

家庭人口不断减少,赡养系数大大提高,家庭养老难以支撑。再加上农民思想观念的变化,孝道的衰落,农村老人的养老更是成为问题。而土地保障也存在困难。中国农村人多地少,户均耕地只有 0.46公顷,已有 666个县的人均耕地面积低于 0.795亩——联合国规定的土地对人口的最低生存保障线。另一方面,农产品价格偏低,农民收益较少,使得土地的保障功能受到限制。因此只有建立社会化的养老保险,使农民享有养老保障,才有助于解决目前农村养老的困境。而农村社会化的养老保险在实行的过程中,也存在一些难题。笔者认为在目前,农村养老保险存在着四大难点,需要我们去解决。

一、农村实施社会养老保险的四大难题

(一)农村养老保险筹资难问题

养老保险一个重要的方面就是要实现养老保险资金的短期及中长期收支平衡,西方高福利国家的社会保障危机首先就体现为财务危机,因此如何有效地筹集资金关系到社会保障制度特别是其中的具有长期性特点的养老保险制度的稳健发展。我国农村社会养老保险的资金筹集按照“个人缴

* [收稿日期] 2008-12-14

[基金项目] 国家社科基金一般项目:我国西部农村扶贫与社会政策研究(08BSH030)阶段性成果。

[作者简介] 李俊(1974-),男,重庆奉节人,广西民族大学管理学院公共管理教研室,讲师,研究方向:社会保障。

五位政协委员就应对人口老龄化答问, <http://news.qq.com/zt/2007/qglh/topic.html/llhzh.htm>。

王芳、王天意,农村社会养老保险:构建和谐社会需要破解的难题,中国信息报,2005年 0720期。

张德元,论社会保障的“城乡统筹”与“城乡统一”,调研世界,2004,2。

纳为主、集体补助为辅、政府予以政策扶持”的方式进行。但在实施过程中,由于实行农村承包责任制,集体经济逐渐衰落,在这样的背景下,集体补助部分难以落实。对于政府扶持部分,由于种种原因,也难以实现。据资料显示,自1992年试点以来,农村社会养老保险积累资金为259亿元,2003年养老保险收入为38亿元,政府、集体、个人筹资的比例分别为3.3%、14.7%、82%。这表明在农村,养老保险资金绝大部分来源于农民个人,政府财政、集体补助的支持力度很小。社会化的养老保险的一个重要特征就体现为收入的再分配上,再分配因素中不但包括收入群体之间的再分配,而且包括政府在对低收入者的转移支付部分。所以现行农村社会养老保险制度在很大程度上沦为了农民的自我储蓄养老。在这样的情况下,不仅农民参加社会养老保险的积极性受到压制,而且也使农村养老保险失去了社会保险的本义。

(二)农村人口的流动所带来的养老保险转移难点问题

农村人口的流动包含三种情况,一种情况是农村人口从一个地方到另一个地方跨区域的流动,一种情况是农村人口在农村与城市之间跨身份的流动,还有一种情况是农村人口跨区域、跨身份的流动。由于我国养老保险实行的是市级统筹,农村养老保险实行的是县级统筹,养老保险各地是划疆而治,各地养老保险政策不一样,政府的投入不一样,参保者享受的待遇不一样,各地农村人口跨区域流动必然会遇到的一个问题就是跨地域如何兑现和支付社保的问题。另一方面由于我国城乡分割的二元格局,导致城乡之间的福利大相径庭,城市居民所享有的福利远远高于农村居民,养老保险也是如此。城镇的养老保险制度待遇远远超过农村养老保险。农村人口在城乡之间的流动,必然会遭遇跨身份所带来的差异问题。农村人口跨区域、跨身份的流动面临的情况就更严重。在流动的过程中,由于养老保险转移的障碍而一方面导致农民参加社会养老保险的积极性低,另一方面导致较高的退保率。据报道在珠三角,回家过年的农民工辞工退保成“潮”——有的地区农民工退保率高达95%以上。以东莞为例,2007年一年,这里有超过60万

人次办理了退保手续,一天最多时退保现金流入达30多万元。仅南城区社保分局,就有1.23万人退保,退保总金额高达2628万元。

(三)农民收入不稳定所带来的养老保险存续性差问题

受气候、自然灾害、市场等影响,纯粹从事农业的农民收入很不稳定,而且,由于农业生产周期的影响,在一年之中农民的现金流是存在较大差异,在生产投入期间资金紧张,在收获卖出农产品期间资金宽裕。对那些进入城镇打工的农民而言,由于缺少技能、知识,以及就业歧视的影响,他们大多数人不得不在一个收入低、工作不稳定、工作条件差的二级市场上就业。对于他们来说,工作不稳定,变换工种和就业地点是家常便饭,由此所产生的摩擦性失业带来收入的不稳定。因此,从整体看,农民群体的收入很不稳定,而且现金流存在周期性。在农民手头紧的时候,他们没有能力缴纳保险费或者按照较高的标准缴纳全额保险费,这样他们不得不放弃养老保险或者退保,从而给养老保险事业以及自身的养老保障带来极其消极的影响。

(四)分割的养老保险制度的整合难点问题

在农村养老保险的发展历程中,各地结合自身的经济发展特点形成了带有地域特色的养老保险模式,如山东的以个人缴纳为主的个人账户储蓄积累制,苏南的以集体补助为主的社区保障模式,浙江的政府、集体和个人共同出资的被征地农民养老保险制度,广东东莞建立的个人和集体共同缴费的农民基本养老保险制度等。另外,我国农民出现了分化,分化为纯粹从事农业并主要靠农业来获取收入的纯农民、在乡镇企业工作的农民、在城市打工的农民工、从事加工贸易服务业等各种经营活动的经营型农民、因农用土地被征用的失地农民等。根据农民的分化,各地制定了相对独立的养老保险制度,如针对农民工的养老保险制度、针对失地农民的养老保险制度等等,而且这些相对独立的针对特定群体的制度各地又存在很大的差异,如针对农民工的养老保险制度,既有将农民工纳入城镇职工基本养老保险的模式,又有上海、成都等地的综合保险模式等等。这些分隔的养老保险制度,一方面,给农民的流动造成极大的障碍,另一方面,大大提

薛兴利、厉昌习、陈磊、申海英、于建华,城乡社会保障制度的差异分析与统筹对策,山东农业大学学(社会科学版),2006,3。

社保政策成鸡肋,农民工辞工退保成潮,新浪网, <http://news.sina.com.cn/c/2008-01-08/030314688714.shtml>

高了社会保障的管理成本,最重要的是与城乡养老保险制度统一的最终目标越行越远,给我国最终实行统一的养老保险制度制造了越来越多的障碍。

二、农村社会养老保险四大难题的破解思路

(一)整合资源、创新方式,解决农村养老保险筹资难的问题

农村养老保险的一个突出问题就是筹资难。仅仅依靠农民自己筹资的方式极大地降低了农民参保的积极性,另一方面,由于农民自身经济实力微薄,缴费能力极其有限,仅仅依靠农民自己筹资使得农民年老后的生活难以得到保障。因此,有必要整合各种资源,创新方式,多方共同筹资,解决农村养老保险筹资难的问题。一是整合各种支农资金。如用于主要农产品的价格补贴、中央和各地的粮食风险基金、用于保护价收购的资金、其他各项支农资金等。可以考虑在农民自愿的基础上,将这些支农资金的一部分转化为参加农村社会养老保险的政府补助部分。二是鼓励实行计划生育家庭参保。制定支持以农村独生子女和双女户为重点的计划生育家庭参保的优惠政策,落实计划生育政府专项补贴资金,引导和鼓励独生子女和双女户家庭父母等计划生育家庭参保。这样既解决了农民的后顾之忧,又有利于计划生育的国策顺利推进。三是采取财政贴息、税收优惠等方式鼓励乡镇企业、合作组织出资为农民参保。四是以土地出让金作为养老资金的重要来源。对被征地农民,以征地补偿费用的一部分用于农民的参保费用。对于已达到 65 岁的老年农民,在自愿退出承包土地的前提下,可考虑实行“土地换保障”。运用市场化的方法评估、拍卖、转让老年农民退出的土地经营权,以拍卖、转让收益作为其退农年金,给予退地农民不低于当地耕作的平均经济收入。这样一方面了解决农民的养老问题,另一方面解决了我国耕种土地狭小,难于实现集约化经营的困境。

(二)依托银行结算系统划拨养老基金,解决迁移农民养老保险转移难问题

跨地域兑现和支付社保当然有一定的难度,其中可能还涉及政策上的空白与疏漏之处,但这些都是可以克服的。有一部分专家学者提出推出全国各地“通行”、个人账户跟着人走的“一卡通”来解决农民流动所带来的养老保险流动问题。笔者认为养老保险流动问题后面更深层的是各地的利益冲突。我们可以看到,很多地方甚至欢迎外来人员退保。这是因为一方面,我们实行的是市县统筹,

市县对当地的养老保险有兜底的责任,外来人员在当地如果退休的越多,当地财政需要支出的养老金也越多,如果他退保了,当地政府就不用支出,他就不可能在当地退休,当地财政就不需要支出他的养老金了。另一方面,外来人员退保的时候,只能把自己缴纳的 8% 的缴费部分一次性领回,单位给他配套缴的 20% 的大头统筹部分充入了地方社保基金。这样就意味着地方政府财源源源不断,归根结底,地方政府成了外来人员退保最大的受益者。即使个人账户能跟着人走,还有一个问题需要解决,就是单位给缴的 20% 的大头统筹部分不能拿走,留在当地,转入地县市不会自己掏钱帮转入人员补齐,这样迁移人员将来领退休金时,由统筹部分所形成的基础养老金将大大减少甚至没有,这将严重地影响流动人员的退休收入。所以从这个意义来说,“一卡通”并不能真正地解决各地利益冲突,只是治标而不是治本。根本的是要使统筹部分的资金能在流入地与流出地之间划拨,实实在在地流动。统筹部分的资金一般是通过银行的财政专户来管理,全国性的银行形成了遍布全国的网络,银行内部可以实现同一家银行各地资金的结算,同时还有跨行的结算系统来解决跨行的资金结算。因此养老基金的划拨完全可以依托银行结算系统来进行,通过银行结算系统将迁移农民的包括统筹部分在内的养老基金转入到迁入地,这种实实在在的资金流动才能真正农村养老保险的流动问题。

(三)借鉴万能寿险,解决农民养老保险存续性差问题

从整体看,农民群体的收入很不稳定,而且现金流存在周期性。这些与城市居民不同的特点,导致在设计农村养老保险制度时,不能实行固定缴费时间和交费数额的方式,在保费的缴纳时间和数额上应该具有一定的弹性。

商业保险中的万能险给我们提供了一个较好的参考。万能寿险的问世主要是为了满足那些保费支出较低且方式灵活的消费者需求而设计的。它的特点主要有:缴费灵活,在缴纳首期保费后,可以选择任何时候缴纳任何数量的保费;保险金额可以调整,既可以提高保额也可以降低保额。对于农民而言,他们的养老保险费支出较低,而且收入很不稳定、现金流存在周期性,需要更灵活的缴费方式。从这两点看,农民养老保险完全可以借鉴万能寿险的做法,实现方式创新。即对于养老保险个人账户部分,允许参保人根据自己的收入情况变动缴费基数从而多缴或少缴保险费,也可以灵活地选择

缴费时间。这样使得农民不会因为临时的资金问题而放弃投保,从而提高更好地保护农民的利益。

(四)整合各种制度,解决农村养老保险制度的分割问题

有学者指出,我国农村养老保险最终未能形成一个完善的体系,是由于政府官员对农村老人真正需要什么样的养老保障存在着相互冲突的观点。对于各地农村养老保险制度以及针对农村不同群体的养老保险制度差异较大,形成条块分割的现状,政府有必要在试点的基础上,整合各种制度,形成统一的有指导意义的政策,从而来规范农村养老保险制度。在设计农村养老保险制度的过程中,既要考虑到各地、农村各种群体的差异,又要思考如何有利于实现制度的统一、城乡的统筹。我国城镇职工基本养老保险制度经过多年的改革、发展,已初具规模,相对完善。虽然存在一些问题如隐性债务、空帐运营等,但主要是由于政府没合理承担转制的责任引起的。总的来说,城镇养老保险的发展方向是正确的。而我国农村的养老保险制度才刚刚起步,很不完善。我们最终是要实现城乡统一的养老保险制度,也即是使农村养老保险制度和城镇养老保险制度统一。因此农村养老保险制度时要以城镇职工基本养老保险为蓝本,统筹规划,建立相对统一又体现差异的养老保险制度。这种相对统一主要体现在社会统筹与个人账户相结合。社会统筹体现社会保险的互助互济功能,克服单位保险、个人收入差异带来的不公平,能够给农民最低的生活保障。个人账户与个人以后的养老金待遇挂钩,强调自己为自己负责,有利于鼓励个人在年轻时为自己以后的养老问题多做准备。而各地的经济发展水平的差异,则通过养老保险的缴费基数来体现。以农民工的工资收入或当地上年度农民

人均纯收入的一定比例来确定养老保险的缴费基数,农民有选择比例的权利,这样将体现各地收入的差异以及生活成本的不同。对于农村的不同群体,则主要通过筹资主体来体现差异。个人账户的资金完全由农民自己缴费形成,以体现多缴多得。社会统筹部分,对于农民工以及在乡镇企业工作等存在劳动关系的农民,由企业缴纳。对于农村纯农人员,社会统筹部分的资金,由市、镇(村)财政两级分担补贴。对于失地农民来说,从土地补偿金中一次性地列支部分保费来作为社会统筹部分资金的来源。

[参考文献]

- [1] 王芳,王天意.农村社会养老保险:构建和谐社会需要破解的难题[N].中国信息报,2005-07-20.
- [2] 李艳荣.我国农民群体分化与农民社会养老保险体制的创新[J].农业经济问题,2007,(08).
- [3] 张大勇,李茜.农民养老保障制度的实现途径仍需探索——胶东农村社会养老保险试点区制度运行困境的观察和思考[J].中国农业大学学报:社科版,2005,(1).
- [4] 蒋蕾.中国农村养老保险制度现行模式的制约因素与发展思路[J].中国乡镇企业,2007,(04).
- [5] 戴卫东.中国农村社会养老保险制度研究述评[J].中国农村观察,2007,(01).
- [6] 夏涛.政府在社会养老保险机制中的责任缺失分析[J].重庆工商大学学报(西部论坛),2007,(01).
- [7] 于民.政府主体责任与我国养老保险基金征收的困境及对策[J].重庆工商大学学报(西部论坛),2006,(03).
- [8] Shih - Jiunn Shi Left to Market and Family - Again? Ideas and the Development of the Rural Pension Policy in China[J]. Social policy&administration,2006,(12).

(责任编辑:朱德东)

On four difficult problems in the implementation of social endowment insurance in countryside

L I Jun

(College of Management, Guangxi University for Nationalities, Guangxi Nanning 530006, China)

Abstract: Since the midtem of 1980s, China has carried out a series of reforms and explorations about rural endowment insurance. So far, although the reform has made a little progress, there is relatively big institutional barrier in rural social endowment insurance. There are four difficult problems in the implementation of social endowment insurance in countryside, which include the problem of collecting contribution, the problem of shifting old - age insurance when rural people flow, the problem of maintaining old - age insurance due to farmers' unstable incomes, the problem of conforming divided old - age insurance system.

Keywords: endowment insurance; countryside; reform; insurance transfer