

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.01.007

# 农村养老保障制度中政府责任差异的国际比较及启示\*

郑军,朱甜甜

(安徽财经大学金融学院,安徽蚌埠 233030)

**摘要:**农村养老保障制度政府责任的国际比较研究,对我国政府责任的具体定位及完善具有十分重要的借鉴意义。本文从农村养老保障体系中政府责任差异的国际比较视角,对比分析了国际上不同类型养老保障制度中政府责任的差异。研究发现,我国农村养老保障体系中,政府在相关立法、制度设计、财政支持、制度监管等方面承担责任存在不足。提出了完善我国政府责任的政策建议。

**关键词:**农村养老保障制度;政府责任;国际比较

**中图分类号:**F323.89 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)01-0040-08

## 一、引言

“十二五”规划以及“十八大”报告均已指出,要“着力保障和改善民生,促进社会公平正义”。全国第六次人口普查结果显示,我国60岁及以上人口为1.78亿人,占总人口比重为13.26%,65岁及以上人口为1.19亿人,占8.87%。<sup>①</sup>由此可见,我国城乡居民的养老保障问题,已经成为当前急需解决的重要民生问题之一。而随着我国城镇化进程的加快,农村的老龄化情况更为突出。因此,明确政府责任,加快和完善农村养老保障制度建设,无疑是我国系统民生工程的重要组成部分之一。然而,关于农村养老保障制度建设的已有研

究,主要是集中于整个农村社会保障角度,强调政府在农村养老、农村医疗以及农村救助等方面的综合责任,专门针对农村养老保障领域中政府责任的相关研究成果较少,而通过国际比较,为我国农村养老保障制度建设提供经验的研究成果则更少。为此,本文将农村养老保障中政府责任的相关研究置于国际框架内,通过对国际上农村养老保障制度中政府责任的现有模式进行系统比较分析,科学界定政府在农村养老保障体系建立及制度推行中的责任,从而为我国政府履行相关职责提供评判标准和依据。

\* [收稿日期]2013-10-20

[基金项目]国家社科基金西部项目(11XSH029)“西部地区农村养老保障体系建设中的政府责任研究”;安徽财经大学重点项目(ACKYQ1202ZD)“中国农村养老保障制度中政府责任评价体系研究”;四川省教育厅重点项目(13SA0109)“农村养老保险制度中政府财政责任的综合评价体系研究”

[作者简介]郑军(1976—),男,重庆开县人;博士,副教授,硕士生导师,安徽财经大学保险系副主任,主要从事保险与社会保障基础理论研究。

朱甜甜(1989—),女,安徽庐江县人;安徽财经大学金融学硕士研究生,主要从事保险与社会保障基础理论研究。

① 数据来源:第六次全国人口普查主要数据公报。

## 二、相关文献回顾

归纳农村养老保障制度中政府责任的现有研究成果,通常可以总结为以下三种类型:

第一类研究对相关领域进行了开拓性研究,强调政府责任在农村养老保障中的必要性及重要意义。如德国法学家温克勒(2002)认为“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,他们都需要依赖政府补助和其他方式来补贴”。<sup>[1]</sup>郑功成(2007)指出中国社会保障制度建设的关键在于优化社会保障制度设计,而优化社会保障制度设计的核心任务是明确政府责任和构建合理、高效的管理体制。<sup>[2]</sup>樊小钢,陈薇(2008)从养老保险的公共产品或者准公共产品性质出发,认为养老保险无法完全通过市场调节来实现高效率,必须通过政府的干预,以实现公共利益最大化。<sup>[3]</sup>林义(2009)则提出落实各级政府财政责任是新农保顺利运行的重要难题之一。<sup>[4]</sup>

第二类研究则针对我国国情的特点,对农村养老保障制度中我国政府责任的内容进行了探讨,并取得了丰富的研究成果。如哈佛大学经济学教授马丁·费尔德斯坦(2004)认为中国政府应该改革养老保险基金的筹集模式,政府应承担现有的养老金债务,保证农村养老保险基金的安全。<sup>[5]</sup>杨翠迎、米红(2007)指出,基于我国未富先老以及农村老人数量庞大的现状,农村养老保障制度中政府应承担有限财政责任。<sup>[6]</sup>郑军(2012)指出由于我国具有中央高度集权的政治体制传统和独特养老文化,因此,中国农村养老保障制度中的政府责任应包括政治责任、经济责任和社会责任三个部分,政府应承担农村养老保障制度创新中制度环境建设的重任。<sup>[7]</sup>

第三类研究致力于从所研究国家与其他国家政府责任差异的角度进行比较分析,通过比较发现、研究各国政府承担责任的相关问题,并提出适当的政策建议。如美国学者申策、John Williamson(2006)在考察了一些发展中国家农村养老保障制度的成功模式后,认为中国也应建立最低社会养老金制度,从而为全体农村居民提供养老保障。<sup>[8]</sup>马光焱、李中义(2009)指出我国政府应借鉴日本将农村养老保障制度与农业政策结合起

来,设计一个有利于推动经济发展的弹性农村养老保障制度。<sup>[9]</sup>南京财大的曹信邦、李静琪(2011)较为全面、系统地研究了农村养老保险制度中政府责任的国际差异,他们将世界各国政府承担责任的模式归纳为完全政府责任、政府个人责任共同分担和个人责任三种类型,并对这三种模式中政府责任内容的差异进行了系统的比较分析,最后为我国政府在确立责任目标、完善立法、提供财政支持等提出了建议。<sup>[10]</sup>

综观这三类政府责任的研究成果,第一类研究理论性较强,研究范围较宽泛,不利于政府责任的具体定位;第二类研究强调我国国情的具体特点,然而这类文献缺乏对比分析,不利于比较世界各国政府在规范立法、制度供给、资金安排等方面的差异;第三类研究则弥补了第二类研究的不足,通过考察借鉴国外政府在农村养老保障制度的成功举措,最后为我国政府提供有益建议。尽管这种研究思路较为合理,提供的一些政策建议也具有较强的可行性,然而,这类研究也有一些不足之处:一是这种研究仅仅停留在政府责任是什么的层次上,而并没有考察这些国家承担这些责任的内在原因;二是比较注重制度方面的建设,却没能对政府在制度建设之外的其他责任如保障养老保险基金保值增值责任、对相关人员的监督管理责任等进行具体定位。因此本文借鉴了第三类研究思路,并在现有研究成果的基础上试图进行拓展,对政府责任的不同模式形成的社会历史条件及其发展历程进行了系统考察和比较分析,并结合我国国情特点提出了发展我国农村养老保障中完善政府责任方面的合理建议。

## 三、国外农村养老保障的主要模式与政府责任

自从现代保险制度的确立,随着历史变迁、政治经济、文化传统、社会条件等因素影响,不同国家的政府对农村养老保障的责任承担程度不同,由此也形成了不同的农村养老保障模式。

### (一)福利保险型(以英国为例)

一般而言,依靠实施范围大小可以对福利保险型模式分为全民型和特殊群体型两大类。其中,英国、丹麦、瑞典等国家实行全民福利。这些

国家被称为“福利国家”，它们通过政府财政支持，为全体老人提供较高水平的养老保障。政府责任包括制度设计、财政出资、制度推行和监督管理等；南非、斯里兰卡等一些欠发达国家实行特殊群体福利保险模式。这些国家由于政府财政资金的限制，选择了生活特别困难的农村老人，为其提供最低标准的养老金。

作为福利国家的典型代表国家，英国的养老保障制度为所有城乡老人都提供了相同水平的养老金。从养老金制度成为正式制度安排的开始，政府开始介入，承担了立法和高额的财政责任。“第二次世界大战”以后，英国政府所推行的这种普惠式养老保障制度，为提高整个社会的有效需求，推动社会发展，发挥了重要作用。然而，20世纪70年代后，这种普惠式养老保障制度使得英国政府的社保开支日益沉重，整个国家财政不堪重负，为此，包括英国政府在内的大多数福利国家，开始了养老保险制度改革，纷纷降低了公共养老金的保障水平，并逐步发展私人养老金计划。

### (二) 社会保险型(以日本为例)

世界上大多数国家都实行社会保险型养老保障模式，其中，日本、德国和美国是实行这种模式的典型代表。这些国家通常采取两种形式推行该制度：一种是将原来的城镇养老保险制度直接扩展到农村；另一种是专门为农民建立养老保险制度。这种模式的资金筹集方式实行现收现付与基金积累制相结合的模式。农民的养老保障水平取决于农民缴费水平和缴费时间长短等，政府往往要求农民参保缴费后，才为其提供财政补贴。

日本在农村养老保险制度建设过程中，政府一直发挥着主导作用。日本政府1970年颁布了《农业劳动者年金基金法》，并于1985年修改了《国民年金法》，从立法层面保障了不同类型、不同层次的农村居民的养老保障需求；对于制度的财政资金支持方面，日本政府也十分重视，其中日本农民的基础养老金的三分之一均由政府承担。为了充分保障农民养老利益，日本政府在2009年将财政负担基础养老金的比重提高了二分之一。因此，在日本农村养老保障制度建设过程中，不论

是立法、制度安排和财政资金支持，日本政府都较为充分地履行了职责。

### (三) 储蓄保险型(以新加坡为例)

作为一种颇有争议的养老保险模式，储蓄保险型也被称为强制储蓄型。新加坡和智利是该模式的典型代表，这类国家非常注重家庭的中心地位，养老基金来源于雇主与雇员按其薪金的一定比重缴纳的保险费，而政府并不直接给予任何财政补助，只是提供一些税收优惠等政策，当个人账户中发放给参保农民的养老金水平甚至低于社会最低标准的养老金时，差额部分才由政府财政提供补助。

新加坡没有建立专门的农村养老保障制度，这是由于它是一个城市国家，在传统儒家孝道文化的影响下，新加坡非常注重家庭养老在整个养老保障体系中的地位和作用。新加坡政府推行的以强制储蓄为原则的中央公积金制度及高效、多元的运作机制，减轻了政府的财政负担，但可能由于政府在其中更多的是充当立法、组织和监督的角色，而对于储蓄基金的保值增值在资金管理上的责任有所淡化。

从上述几种模式的实施结果看，政府都承担了一定的立法建设、制度供给、财政支持、组织监督等责任，但其承担责任的多少存在不同程度的差异。如果对这三种模式的价值取向进行考察，不难发现，政府承担的责任呈下降趋势，对公平的追求逐渐减弱，而对效率的追求逐渐加强。福利保险型模式重公平、强调普遍性，政府责任上升到最高高度，但由于其轻视财政资金的使用效率、养老保障开支庞大，导致政府负担加重，甚至出现福利危机，影响整个国民经济的健康发展。储蓄保险型模式完全依靠个人缴费，其优点在于突出效率，有利于激励劳动者努力工作，并受人口老龄化影响较小；其缺点在于政府基本不承担财政责任，缺乏社会互济和收入调节功能，不利于对低收入群体的养老保障。而社会保险型模式要求公平和效率的有机结合，政府责任也介于前两种模式之间，该模式在强制个人参保缴费的基础上，政府提供财政补贴，并提供较高水平的养老保障。

## 四、农村养老保障中政府责任差异的国际比较

### (一)农村养老保障构成比较分析

#### 1.发达国家农村养老保障“三支柱”模型

发达国家对于农民养老保障的共同点是其保障程度较高。根据政府的责任和介入程度不同,可以将其分为三个支柱:公共年金、专业年金和个人储蓄性计划。

其中,发达国家的公共年金制度主要可以分为缴费型和非缴费型两种模式,政府在这两种模式中承担的财政出资责任明显不同。在缴费型养老保险模式下,通过劳动者缴费与政府补贴,为农民建立退休收入保障计划,政府只承担一定比例的财政责任。在非缴费型养老保险模式下,政府独立出资为所有城乡老人提供相同水平的养老金。而农民的专业年金主要由政府相关部门实施推行,政府承担一定比例的财政责任。专业年金制度可以分为待遇确定型和缴费确定型两种模式。前者以日本的农民年金为代表,后者如加拿大的农民年金,该模式要求联邦政府和各地方政府每年均对农民的个人养老账户提供相应数额的保费补贴。个人储蓄性计划对发达国家老年保障起到了重要补充作用,政府通过免征所得税或规定个人储蓄基金缴纳的最高限额予以扶持并对基金运营采取了安全措施且有健全的监管机制。

#### 2.发展中国家非缴费型农村养老金计划

发展中国家农村养老保障制度主要包括缴费型和非缴费型两种模式。缴费型养老保险一般是农民自愿参保,财政给予补助,根据缴费额是否与农民收入相关,又分为均一缴费型和收入关联型,主要在突尼斯、朝鲜、越南等国家实行。然而,由于经济发展水平低下、农村人口较为分散等原因,多数实行缴费型模式的发展中国家由于制度覆盖率较低,不得不对此进行了改革。改革以后,非缴费型模式在发展中国家得到了普遍推行,并迅速扩大了制度的覆盖面。该模式还可以根据参保农民领取养老金是否有条件限制,分为收入调查型和普遍保障型。

由于政府非缴费型模式中承担了几乎全部的出资责任,因而这种模式在短期内迅速提高了

制度的覆盖率,也为参保农民提供了水平较高的养老金。毛里求斯、博茨瓦纳等发展中国家在2000年就基本实现制度的全覆盖,南非也有88%的农户获得了该项制度提供的养老保障。养老金已经成为这些国家农村老人的主要收入来源之一,并降低了这些国家农村地区的贫困率。其中,阿根廷、巴西和哥斯达黎加农村地区的贫困率分别降低了30.8%、29.2%和24.3%。<sup>[11]</sup>由此可以看出,非缴费型养老金计划确实扩大了发展中国家养老保障的覆盖面,降低了其农村老年人群的贫困率,对发展中国家农村养老保障制度的完善起到了重要作用。

### (二)国际农村养老保障建设中政府责任的具体角色定位差异

从各国建立农村养老保障体系的历程来看,在此过程中政府都承担了很多责任,其承担的具体责任也存在着一定差异。

#### 1.从政府立法责任的视角比较

农村养老保障制度建立与推行的首要条件就是政府法律上给予支持和肯定。如日本的农村养老保险制度就是建立在立法的基础上,日本在1959年颁布了《国民年金法》,规定广大农民、个体经营者可依法参加社会养老保险。1959年实施《农林渔业团体职员共济法》,成为补充保障农林渔业团体职员的老年生活的一部重要法律。1970年颁布了《农业劳动者年金基金法》,促进了农村土地的流转,进一步提高农民养老保障水平。1985年,政府对《国民年金法》进行了修改,形成国民基础年金,使其成为全体国民共享的基础养老金。<sup>[12]</sup>这些都保证了养老保险政策执行的权威及规范性。除了规范立法之外,西方发达国家对个人的权利、法治精神和公共观念也十分重视;而东亚国家更为注重家庭、家族在养老保障体系中的地位和作用。与西方发达国家相比,法制建设较为落后,甚至相关责任缺位已经成为许多发展中国家的重要通病,这使得这些国家的农村养老保障制度在运行过程中,缺乏必要的法律规范,制度的实施具有较强的随意性。

我国在农村养老保障制度中尚缺乏相关的法律、法规,虽然2011年我国政府出台了《社会保险

法》,但其内容主要是针对城镇职工,涉及“新农保”的内容只是几条指导性的条文。此外政府在对家庭养老模式的规范、引导和鼓励上,并没有出台专项法律对此进行规范和管理。

## 2. 从政府制度设计责任的视角比较

政府作为社会资源再分配者,通过制定政策进行制度设计以弥补市场缺陷,实现社会公平。西方发达国家在农村养老保障制度建设过程中,充分发挥了主导作用,它们通过构建多层次的农村养老保障体系,为农村居民提供养老保障。如加拿大的农村养老保障体系包括三个支柱,第一支柱的公共年金制度是一个纯福利性的项目,加拿大“老龄安全年金”规定,只要18岁以后在加拿大居住至少10年且至今仍居住在加拿大的65岁以上老人,或目前已不在加拿大居住但其在18岁后曾在加拿大居住了至少20年的65岁以上的老人均可获得一笔基本的老龄年金收入,这项制度覆盖了全体加拿大国民包括农民,且资金全部由政府财政支出,有效解决了老年贫困问题;作为第二支柱的农民年金制度是专门以农村雇佣劳动者和自营劳动者为对象,有利于解决农场主退休后的养老保障问题;同时加拿大对作为第三支柱的个人储蓄性计划采取鼓励态度,并通过免征所得税予以支持,此外还提供农民老年生活保障的最后防线——具有救助性质的“收入保证计划”,这使加拿大的农村养老保障体系更加完善。<sup>[13]</sup>而大多数发展中国家由于政府财政资金比较有限,更为强调通过对家庭、市场、社区以及社会等多种保障方式的有机整合,为农村居民提供多种途径的养老保障。需要指出的是,近年来巴西和阿根廷等发展中国家,通过以政府筹资为主建立了社会养老救助制度,为农村贫困老人提供了一定水平养老救助金,这对提高养老保障覆盖率,解决农村居民的养老问题,发挥了重要补充作用。<sup>[14]</sup>

我国目前所推行的“新农保”制度,由于没有建立统一的农村养老保险制度,各地方政府根据该地区的经济发展水平和地方财政实力等情况,开展了各具特色的制度模式建设。而国务院要求“在参保个人缴费的基础上,当地政府则应根据地方财政实力状况,为农民参加新型农村养老保

险提供一定资金补贴。”这样的规定,由于地区贫富差距,极有可能导致贫富差距加大的现象。

## 3. 从政府财政支持责任的视角比较

由于社会福利项目的非营利性及强大的外部效应,政府在制度的建立与推行中担负强大的财政支持责任是毋庸置疑的。发达国家为农村养老保障制度提供了较为充足的财政支持,如法国在1952年开始建立农村社会养老保险制度,针对农民及其家属的社会保险预算的经费来源分别为:国家补贴占8%,全国辅助基金占12%,农产品附加税占22%,其他公共社会保险部门的转移支付占30%,农民自己缴纳的保险费仅占28%。德国政府的补贴额度也是呈上升趋势,从1971年到2001年政府补贴增长了5.5倍,1999至2000年,德国的农民养老基金中70%的保费来源于德国政府财政出资,而且它们占了农业部全部预算的2/3。<sup>[15]</sup>对于大多数发展中国家而言,由于经济发展水平的限制,农村养老保险基金主要来源于农民个人缴纳的保费,政府提供少量财政支持,甚至有些政府只给予税收减免等优惠政策。由于缺乏政府财政资金的大力支持,参保农民通常选择较低水平的缴费标准,因而导致农民获得的养老金数额很低,很难发挥制度应有的养老保障作用。

目前我国推行的“新农保”制度,主要采取个人缴费、政府财政补贴和集体补助相结合的筹资方式。政府对农村养老保险制度的财政投入力度明显不如城镇职工的养老保险制度,主要表现在以下两个方面:其一,政府财政投入存在明显的重城市轻农村现象,这使得城乡人均养老保险金数额存在较大差距;其二,政府对农村养老保障制度的财政投入的增速明显滞后于同期农民的收入增长速度。因此,尽管我国政府明确了“新农保”制度中中央和地方政府的财政责任,但这种责任还有待加强。

## 4. 从政府资金管理责任的视角比较

建立和完善农村养老基金投资管理的营运模式,是政府提高该项制度运行效率,增大社会对农村养老保障制度信任程度的重要举措。发达国家大多建立起科学的农村养老保障基金管理运营模式,不同的资金积累对应不同的资金管理运营方

式。现收现付筹集方式通常对应政府直接管理模式,例如日本的国民年金制度由于采用现收现付的管理方式,因而其保费由厚生省收缴,而养老金则由大藏省资金营运部门进行投资管理。而基金制筹集模式往往对应市场化管理模式,如美国的养老金制度通常采用基金制,因而银行机构、保险公司等五百多家资产管理公司都可以对养老金进行投资运营管理。在一些发展中国家由于资本市场不发达,法律环境不完善等,政府尚未建立起合理有效的养老基金管理运营模式,表现为养老金的管理部门不明确、监管机制不健全,从而难以保证基金的保值增值。

而我国政府对于农村养老金的管理设计,存在“多龙治水”、责任不明、管理不规范等问题。例如我国最早是由民政部对农村养老保险金进行统一管理,1999年后则将管理权限转交给人力资源部与社会保障部。而农村贫困户、五保户的养老问题仍由民政部解决,独生子女户则对应计生委、计生办以及商业保险公司等。这种责任主体的多元化,对农村养老保险制度人为进行了条块分割,使得各部门职责不明,导致我国农村养老基金管理各自为政、效率低下的现象比较突出。

## 五、结论及对中国的启示

### (一) 结论

尽管西方发达国家的农村养老保障制度,在法制建设、制度供给、资金安排、实施方式以及监管模式等方面,都立足于本国国情特点,具有较为明显的差异性,然而,归纳这些制度模式,可以发现以下共同之处:第一,政府均履行了主要职责;第二,这些国家都出台了相关法规对农村养老保障制度加以规范;第三,这些国家的农村养老保障制度保障项目较为齐全,保障范围较广;第四,政府重视农业发展是各国建立和完善农村养老保障制度的重要缘由;第五,农村养老保障发展的渐进性。需要指出的是,注重制度推行的长效机制与可持续发展,已经成为农村养老保障制度发展的国际趋势,这种趋势无论是在发达国家所建立的“三支柱”养老保障模式,还是在发展中国家已经盛行的非缴费型养老金计划,均得到了充分印证。

因此,我国政府必须高度重视在规范立法、财政支持和监管模式等方面的制度设计和实施过程中的政府责任,推动我国农村养老保障制度的可持续发展。

### (二) 我国政府责任完善的政策建议

借鉴西方发达国家以及发展中国家的成功经验,结合我国政府在制度设计和推行中存在的诸多问题,完善我国政府责任,推动农村养老保障制度可持续发展,可以从以下几个方面着手:

#### 1. 政府责任承担应遵循公平公正原则

从各国建立农村养老保障的历程来看,多数国家没有明确规定中央和地方政府责任分担的具体情况,然而政府在农村养老保障中责任的实现,不能单靠任何一级政府,必须由各级政府共同承担。在具体操作中,应科学分配中央及地方政府的相关责任,地方政府应依据各自的经济水平和发展水平和财政收支情况辅助中央政府推动养老保障的发展。如在一些较贫困地区当地方财政出现困难时,则需省一级政府和中央政府的财政兜底,统筹兼顾各地养老保险的发展需求;在部分农村地区,如果村集体经济发展较好,拥有一部分财政结余,则村集体经济组织也应承担一部分农村养老保障的财政责任以保证农村养老保障制度的顺利发展。只有各级政府认真履行好各自的职责,并根据目前的承担能力和我国的经济水平采取有效的方式合理介入农村养老保障,才能保证整个体系的高效运作。

#### 2. 加快立法步伐

法律法规的制订和完善是养老保障建立的首要前提,它既为制度建立确立依据,也为制度在实施过程中的不断完善奠定基础。尽管我国于2011年出台了《社会保险法》,但直到目前为止,我国的农村养老保障制度仍没有专门的法律提供指导和约束,这无疑增大了制度实施的随意性。因此应借鉴发达国家的做法,将现有“新农保”的相关政策文件,上升到法律层次,逐步探索出台如《农村养老保险法》等针对性强的法律法规,通过法律明确规范“新农保”的参保范围及条件、资金筹集和管理方式等,促使“新农保”事业有法可依

并能正常有序地开展。此外,地方政府还必须在农村养老保障制度推行所取得的经验基础之上,根据当地农民的实际收入水平制定出台一系列符合农村实际情况的法律法规,如可根据各地区的实际情况明确规定,政府对不同缴费档次养老保险补贴额度的差异,激发农民选择较高缴费档次养老保险的积极性,从而有利于积累更多的养老基金,进而保证政策的稳定并实现制度的可持续发展。

### 3. 优化制度设计,加大财政支持力度

优化制度设计,是建设和完善我国农村养老保障制度的关键环节。我国政府应根据国情特色,设计出有中国特色的农村养老保障制度,具体包括以下方面:设定城乡统一的参保条件,并适当加大对农村养老基金的投入力度;账户设置应实行社会统筹账户与个人账户相结合的方式,社会统筹账户主要由中央政府负责。“政府选择政策和规划是与国家的广泛目标相一致的,由于资源总是有限的,因此必须建立一个价值的优先顺序”。<sup>[16]</sup>这就要求政府在财政支持上要考虑效率问题,注重资金投入的有效性及其有限性,缴费标准应通过调查确定农民的收入状况和承受能力,根据经济发展水平制定出合理且具有不同档次的缴费基数和比率,以满足不同层次农村居民的需求;养老金领取标准设计应具有动态性,适当考虑物价、通货膨胀等因素,并合理确定基金管理机构和管级别。总之,应从全局观念出发,做好与全民养老保障制度的接轨工作,让每一位农村老年成员都受益。

### 4. 保障基金保值增值

我国养老金正面临着贬值风险,因此必须进行投资,以确保基金保值增值。借鉴国外养老基金管理经验的经验,可尝试建立养老保障基金运营机构,按照市场化原则运营保险基金,对基金的投资逐步实现多元化。为确保安全,可根据资金的发放时间来选择不同的投资方式,对于将在近期内支付的积累资金,宜采取银行储蓄等保守方式;中长期的积累资金则采用分散投资的方式,如购买国债、投资于一些安全性较高的有形资产和收益

高、成长性好的基金等。<sup>[17]</sup>另外,政府还应为农村养老基金的保值增值提供优惠政策支持。例如在人力资源与社会保障部下增设各级养老保障管理中心,对农村养老基金进行单独编制预算,并对基金投资管理的具体决策、运作流程等进行全方位的监测,加强管理的科学性和有效性,最终保障基金保值增值。

### 5. 健全监管责任

在农村养老保障中,政府必须建立起完善的监管体系,以约束机构及其工作人员的相关行为及确保基金管理和运营的安全。在养老保险管理机构的设计上,可由全国性的专门机构统一管理,负责基金的管理运行,而地方机构负责基金的收缴和待遇的发放,这能有效预防地方政府挪用基金,集中分散的养老金。政府还应发动群众的广泛监督,一方面开展广泛的群众监督渠道,将基金管理和运营的各项内容除涉秘部分外主动向群众公布,接受群众的监督;另一方面拓宽群众主动监督的渠道,如设立接待信箱或接待日,以方便群众的主动监督。在对农村养老保险的保障能力进行监管上,政府应建立农村老年人生存状况调查制度,通过组织相关人员深入农村进行实地考察记录,以便切实反映农村老人的生活状况,并根据调查数据反映的农村老年人需求确定相应的供给。

不论是发达国家还是发展中国家,社会保障制度均具有民族性,这种民族性立足于民族文化传统、现实政治制度及社会条件。<sup>[18]</sup>这就决定了我国政府在构建农村养老保障制度过程中,应在借鉴他国有益经验的基础上,根据自身的国情和特色,中央和地方各级政府根据不同地区农民的实际情况进行合理规划,制定各期目标,使其在合理规划中协调发展,努力探索适应我国经济发展水平的农村养老保障之路。

#### [参考文献]

- [1] Lutz Leisering, Gong Sen, Athar Hussain. People's Republic of China Old-Age Pension for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization [M]. Asian Devel-

- opment Bank, 2002: 96.
- [2] 郑功成. 中国社会保障制度改革的新思考[J]. 社会保障研究, 2007(1): 2-10.
- [3] 樊小钢, 陈薇. 我国农村社会养老保险中政府财政责任探讨[J]. 甘肃行政学院学报, 2008(6): 57-63.
- [4] 林义. 破解新农保制度运行五大难[J]. 中国社会保障, 2009(9): 14-16.
- [5] 夏襄蓉. “我不认为你们能从美国找到好的模式”——与美国国家经济研究局局长马丁·费尔德斯坦谈宏观调控与中国社保改革[J]. 商务周刊, 2004(17): 80-81.
- [6] 杨翠迎, 米红. 农村社会养老保险: 基于有限财政责任理念的制度安排及政策构思[J]. 西北农林科技大学学报, 2007(3): 1-7.
- [7] 郑军. 中国农村养老保障制度中政府责任的理论框架: 基于制度文化的视角[J]. 经济理论与经济管理, 2012(10): 99-107.
- [8] 申策, John Williamson. 中国农村老年人最低社会养老金制度的必要性、可行性和可能的社会效益[J]. 中国农村经济, 2006(8): 50-55.
- [9] 马光焱, 李中义. 人口老龄化下日本农村社会养老保险制度分析及启示[J]. 中国经贸导刊, 2009(23): 107-108.
- [10] 曹信邦, 李静琪. 国外农村社会养老保险政府责任模式比较及启示[J]. 劳动保障世界: 理论版, 2011(9): 4-8.
- [11] 林义. 农村社会保障的国际比较及启示研究[M]. 中国劳动社会保障出版社, 2006: 83.
- [12] 冯兰. 日本农村养老保险对我国的启示——基于政府责任的视角[J]. 劳动保障世界, 2012(12): 94-96.
- [13] 徐文芳. 国外农村养老保障实践及对我国的启示[J]. 社会保障研究, 2010(2): 8-15.
- [14] 林义, 林熙. 国外农村社会保障制度改革的新探索及其启示[J]. 国家行政学院学报, 2010(4): 111-116.
- [15] 蔡红华, 杨娅婕. 国外农村养老保障体系建设及其对我国的启示[J]. 经济问题探索, 2011(6): 144-146.
- [16] 迈克尔·罗斯金. 政治科学[M]. 华夏出版社, 2001: 44.
- [17] 郝海涛. 论欠发达地区农村养老保障问题[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2006(5).
- [18] 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践和思辨[M]. 商务印书馆, 2000: 319.

(责任编辑: 杨睿)

## International Comparison and Enlightenment on Government Responsibility Difference in Rural Elderly Pension System

ZHENG Jun, ZHU Tian-tian

(Financial School, Anhui University of Finance and Economics, Anhui Bengbu 233030, China)

**Abstract:** International comparison study of the government's responsibilities for rural elderly pension is of important reference significance to the really positioning and perfecting of Chinese Government's responsibilities. This article comparatively analyzes the difference of government responsibility in different types of elderly pension systems in the world from the perspective of international comparison with government responsibility difference in rural elderly pension system, and the research results show that Chinese Government does not take sufficient responsibility in the perspective of related legislation, system design, financial support, institutional supervision and so on in China's rural elderly pension system, and finally gives policy suggestions for perfecting the responsibility of Chinese Government.

**Key words:** rural elderly pension system; government responsibility; international comparison