

试析我国初级形态的农村社会养老保险制度

——兼与刘书鹤同志商榷

唐晓群

1997年第4期《社会学研究》载有刘书鹤同志《我对农村社会养老保险的看法及建议》一文,文章开宗明义,尖锐指出,“目前正在全国推行的《县级农村社会养老保险基本方案》存在着重大理论和实践上的错误。”我欣赏书鹤同志在理论上勇于提出不同意见的直率,所提有些问题也是客观存在的,需要正视和逐步加以解决,但结论却不敢苟同。

一、社会养老保险是政府行为,但国家在不同的模式中所起的作用并不完全相同

社会养老保险,是国家通过立法建立的对劳动者或者公民在因年老丧失劳动能力时获得物质帮助,以保障基本生活权利的制度,属于社会保障的范畴。社会保险与商业保险有本质区别。商业性保险是一种自愿保险,经营保险的机构为盈利性的企业单位。社会保险是强制性保险,由政府主管部门所属的事业性社会保险专门机构管理,除具有强制性以外,还具有福利性、互济性和社会性。

由于世界各国的社会制度不同,经济发展水平不等和文化背景各异,因此在确定社会保险的目标、保险资金的筹集、保障的水平与范围等方面都存在着差异。例如,英国及北欧诸国的福利型模式,其保险经费是由国家通过国民收入的再分配来组织实施的。原苏联、东欧和我国过去实行的国家保障型模式,社会保险费用完全由国家(包括国营企业)包办,个人不交纳任何保险费。德国以及美国、日本执行的社会保险制度,保险费用大部分是由雇主和雇员交纳,政府在必要时酌情给予资助。以新加坡为代表的储蓄基金制模式,其特点是国家立法,强制实行,经费由雇主和雇员分担,政府不提供资助,完全是一种自助型的保障模式。

各种社会保险模式在其特定的社会历史条件下都有其存在的合理性,也发生过积极的作用,如用实践的标准去检验,它们都有利弊得失。但是我们不能用“资金来源”这一条来确定其性质是否“名不副实”,甚至存在“重大的理论和实践上的错误”。刘文中正确指出:“现代社会养老保险强调要增强个人参与的自我保障意识,但仍以国家、集体以及社会各方面的参与为主体”,然而却不能据此认为,在保险资金的筹集上,坚持以个人缴纳为主,就不具有社会养老保险所共有的根本点。试以新加坡为代表的储蓄基金制来看,国家虽然不提供资金,不参与社会保障的再分配,但是,这一制度由政府立法,强制实行;在政策上、税收上给予优惠;对这笔积累起来的基金通过营运使之保值和增值。这不是国家主体作用的充分发挥吗?难道新加坡的中央公积金制度也不具有社会保障的根本点,因名不副实而应剔除于社会保险之外吗?

二、我国现在推行的农村社会养老保险制度,符合中国国情,较为切实可行

我国农村长期以来由于产业结构单一,生产力水平落后,农村居民收入水平很低,不可能

将农民的一部分收入集中起来进行再分配,社会保障几近空白。农村老人由子女供养,集体只是对那些丧失劳动能力又无子女的老人实行五保供养。

农村实行联产承包责任制以后,形成了以一家一户分散经营为特征的农业生产基本格局,这使人民公社时代的“集体保障”趋于瓦解。随着改革的深化,农村逐步向非农产业化、农业规模经营化和农村城市化方向发展,一部分农民摆脱土地束缚而成为非农劳动力,他们在遭受经济风险时不可能再从土地上获得生活保障。继续从事农业生产的农民要承受自然风险和市场风险的双重威胁,“土地保障”也成为一个个不确定的因素了。同时,随着人口老龄化和家庭小型化,传统的“家庭保障”职能不断弱化,社会不得不承担起家庭承受不了的保障责任。

我国经济发展很不平衡,经济发达地区随着经济的发展逐步建立起社区型保障模式,经济欠发达地区则实行救助型保障模式。社区型保障模式按镇、村统筹具有不稳定性、不平衡性和低层次性的特点,需要进一步改革。救助型模式主要解决贫困问题,帮助这些地区脱贫致富,随着经济的发展,再逐步提高其保障程度。

进入90年代,一部分农村已经或开始富裕起来,农民已有一定的经济承受能力,并有实行社会养老保险的愿望,一部分农村集体经济不断发展壮大,也具有一定的承受能力。因此,民政部根据国务院的决定,于1991年制定了《农村社会养老保险基本方案》,并在试点的基础上逐步推开。这个方案确定了资金筹集以“个人缴费为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”。我国经济尚不发达,国家财力有限,集体经济基础薄弱,而我国人口老龄化发展迅速,每年以3.2%的速度递增,同时,70%的老年人口在农村生活,农村养老负担很重,国家与集体无法过多承担,因此,方案规定以个人缴费为主还是符合我国国情的。我国企业职工基本养老保险,今后个人缴费比例要逐年升至工资的8%,企业划入部分降至3%,城市企业职工尚且要“个人缴大头,企业缴小头”,农村面广量大,基础薄弱,更难以实行“集体缴大头,个人缴小头”。此外,方案还规定,资金营运实行储备积累制,建立社会统筹与个人帐户相结合的制度;基金管理以县为单位统筹;在个人缴费的年龄、程度、时间、方式等方面规定都比较灵活,较为切实可行。

书鹤同志为了正名,建立开展两种养老保险。在集体经济有了一定发展而确有能力的农村强制实行农村社会养老保险,资金筹集模式改为“集体缴大头,个人缴小头,国家给予政策扶持”。在集体经济薄弱的农村自愿实行农村养老保险,资金筹集模式定为“个人缴大头,集体缴小头,国家给予政策扶持”。这种做法,与原来社区型保险模式一样,具有不平衡性和不稳定性缺点,在集体经济薄弱的农村,农民的经济收入低下,却要个人缴大头;在集体经济有了发展的农村,农民的经济收入增多,反而只缴小头。目前农村集体经济基础还比较薄弱,要集体缴大头,乡村经济效益较好时可以维持,一旦经济滑坡,企业遇到困难,而老年人口越来越多,就无法负担了。

三、我国初级形态的农村社会养老保险要在实践中不断完善

社会保障的长期目标应该是工农一体化、城乡一体化的全国统一的社会保障制度。但是我国现在还处于社会主义初级阶段,城乡差别、工农差别仍将长期存在,二元化的社会保障体制是与二元化经济相适应的。现在正向全国推行的农村社会养老保险制度尚属初级形态,需要加强法制化、规范化、社会化,为向长远目标逐步靠拢、融合打下良好的基础。现行的农村社会养老保险制度存在如下问题:

1. 立法滞后。

社会保险法是调整社会保险关系的法律规范,它在建立、健全我国社会保险制度的过程中,有着重要的、不可替代的作用。但是,我国目前社会保险法还很不完善,《中华人民共和国劳动保险条例》涵盖不了对广大农村劳动者基本生活的保障。

我国现行的农村社会养老保险模式具有强制性。崔乃夫同志 1991 年在全国农村社会养老保险试点工作会议上指出,“社会保险是一种政府行为,它带有强制性,不是可以这样做,也可以不这样做,而是一旦作出规定,必须这样做。当然,我们目前的试点不要搞强迫”。农村社会养老保险的关系首先必须在社会保险中明确规定,然后才能依法办事,强制执行。因此,立法工作亟待加强。

2 保障标准偏低、力度不足。

农村社会养老保险开展初期,为了打开局面、提高参保率,主要采取“低档起步、逐步提高”的方法,农民普通投保档次偏低,人均保额较小。江苏省人均年投保额为 69.91 元,仅占近几年全省农民年人均纯收入 1929 元的 3.62%。同时物价指数不断上涨,对现行农村社会保险的待遇形成较大压力。试以每月投保 10 元为例,投满 40 年后启领养老金,假定给付利率为 12%(实际给付利率只有 5.67%),管理服务费提取比例为 3%不变,则每月可领取养老金 1026 元。假定平均物价上涨指数近几年全国零售物价涨幅平均值 11.06%不变,那么 40 年后的 1026 元只相当于投保时的 16 元。即使按温和型物价上涨指数 6%计算,1026 元也仅相当于现在的 99.75 元,基本生活难以得到保障。因此,应考虑适当提高投保档次和给付标准。并建立养老金的自动指数调节机制,以抵御物价上涨的影响。

3 参保进展缓慢。

农村社会养老保险的开展情况与地区经济发展状况和参保对象年龄呈弧形相关。农村生活在温饱线以下的无力参保;经济比较富裕的农村,以为有集体经济作后盾,投不投保无所谓。苏南农民收入高,养老意识薄弱,工作难度大;相反,苏北农民收入较低,养老意识强,工作难度相对小一点。年青人认为养老是遥远的事情,几十年后国家还不知道执行什么政策,对参保不感兴趣;现在的老人无从参保,即 50 岁左右年龄大的农民由于投保时间短,届时领取的养老金寥寥无几也不愿参保;只有三四十岁的中年人参保的积极性较高。因此,要加大宣传力度,加强宣传的针对性、实效性,以提高农民的养老保险意识。改进投保方法,对老年人和准老人适当调整给付标准,提高给付利率,鼓励他们参保。实现资金的保值增值,保证按时如数给付。农村社会养老保险制度从无到有,是一个新生事物,我们要满腔热情地努力探索,创造条件,使之在实践中不断完善,向前发展。

作者系江苏省社会科学院社会学研究所研究人员
责任编辑:张志敏