

我对“农村社会养老保险”的看法及建议

刘书鹤

自民政部 1992 年 1 月印发《县级农村社会养老保险基本方案》(试行)起,“农村社会养老保险”即开始在全国推行。目前,它已成为“九五”计划的一项重点和“农村民政工作的头等大事”。然而,在这项发展老龄事业的重大举措存在着重大的理论和实践上的错误。

一、“农村社会养老保险”名不副实

民政部把其正在农村大力推行的养老保险,称之为“社会”养老保险。何谓社会养老保险?社会养老保险是社会保障的一种。无论国内、国外,也无无论在理论上、实践上,尽管人们的认识和做法不尽相同,但最根本的一点是一致的,那就是:社会养老保险或社会保障是指个人和家庭以外的国家、集体以及社会各方面对公民养老或其他方面的保障。现代社会养老保险或社会保障虽然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。最近通过并施行的《中华人民共和国老年人权益保障法》内有“社会保障”专章,其内涵也进一步表明了社会养老保险或社会保障所共有的这一根本点。

“农村社会养老保险”则不然。其《基本方案》明文规定:在保险资金的筹集上,“坚持以个人缴纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持的原则”。不少地方在实施中还进一步把“个人缴纳为主”改为“由个人全部缴纳”。如,山东省《平阴县农村社会养老保险暂行办法》中就明文规定:保险费“集体确无力补助的,由个人全部缴纳。”“农村社会养老保险”资金筹集的这一模式表明,其主体是个人,而不是个人和家庭以外的国家、集体及社会各方面。故而,“农村社会养老保险”不具有社会养老保险或社会保障所共有的根本点,是名不副实的。

二、“强制”还是“自愿”主要决定于养老保险的性质

养老保险或其他保险的性质决定于资金来源的主体。既然“农村社会养老保险”筹资“以个人缴纳为主”,自然就不具有“社会”的性质,亦即上文说的名不副实。虽然,“农村社会养老保险”有国家和集体参与的成份,但不致引起其性质的变化。这是一个常识性的问题,即占支配地位的矛盾和矛盾主要方面决定事物的性质。

由于对“农村社会养老保险”“社会”性的误认,导致人们在实施中“强制”还是“自愿”的混乱和迷惑,造成的问题颇多。有的农民在“强制”下,被迫卖口粮者有之,被迫借债者有之,以致把参加保险混同于收费上存在的“三乱”。“强制”还是“自愿”,已成为该项工作理论和实践上的首要难题。

理论界和实际工作界持“强制”观点者占有明显的优势,他们认为:“强制性”一向被视为社

会保障的“固有属性”；“农村社会养老保险”既然属于社会保障，当然应该强制实施。

追溯社会保障发展的历史，称“强制性”是社会保障的“固有属性”确有根据。国际上先后实行社会保障的国家，基本是强制性的。不过，也有例外，联合国国际劳工组织认为：“把独立劳动者和非受雇人员强制纳入国家广泛实行的缴纳保险费的社会保障制度，一直是一个棘手问题。因为强制服从是困难的”。“解决的办法之一，是使参加成为自愿性的”。^①我国“农村社会养老保险”的主体——农民，即属于这里所说的“独立劳动者和非受雇人员”。

养老保险或其他保险制度中，最重要的是保障资金的来源和保障对象问题。国际上实行强制的，其保险费的缴纳，是国家和雇主、企业交大头，雇员和职工个人交小头；其保障对象是雇员和职工。如比利时、丹麦、法国、前联邦德国、意大利、卢森堡、荷兰、英国等国的社会保障基金来源中，来自雇主、政府补贴和税收、利息与其他的占74.2—98.2%之间，而来自雇员的仅占1.8—25.8%。^②在墨西哥，社会保障基金来源，政府拨款部分相当于全国职工工资总额的3%，资方缴纳本企业职工工资总额的10%，劳工只缴纳本人工资的3%。当今的俄罗斯，改原来由国家和单位负担为国家、单位、个人三方负担后，以单位为主：单位缴纳职工工资总额的20.6%，个人缴纳工资收入的1—5%。^③故而，受强制者主要是雇主和企业。而我国“农会社会养老保险”强制的对象主要是农民——既是保障资金的主要缴纳者，又是保障对象。

笔者认为：是“强制”还是“自愿”，除了要看保障对象外，最重要的是要看保费的来源。当“个人缴纳为主”时，个人的意愿应起主导作用，故以采取“自愿”原则为妥；而当个人和家庭以外的国家、集体及社会各方面缴纳为主时，才可有“强制”的“资格”。一句话，“强制”还是“自愿”主要决定于养老保险的性质。

三、“农村社会养老保险”的“保障性”有限

“农村社会养老保险”投保分为每月2元、4元、6元……20元十个档次，而绝大多数投保者投的最低档次，即每月2元。山东省平阴县自1992年开始推行“农村社会养老保险”，工作开展得比较好，在这项工作遥遥领先于全国的山东省也属先进水平，故受到省府和民政部领导的称赞。到1995年底，该县总计有12.4万人投保，资金累计1104万元，人均仅89.03元。而这种状况却具有普遍性：山东省1700余万人投保13亿元^④，人均76元多；全国5000多万人投保30多亿元^④，人均60多元。况且，这几十元钱乃是几年的累计投保数。

由于投保金额少，投保时间短，所以一些年龄较大的投保者届时领取的养老金寥寥无几。如平阴县的刁山坡镇，1993年有39人开始领取养老金，按每人每月应领标准，其中34人为0.2元、3人为0.4元、1人为1.1元、1人为10元。到1995年，该镇领取养老金者增加到107人，领取总额为1684元，月人均也只有1.31元。从民政部门制定的《农村社会养老保险交费领取计算表》看，若每月交2元，交费10年后每月可领4.7元，15年后可领9.9元；若每月交4元，10年后每月可领9.4元，15年后可领20元。由于管理费增加及银行利率下调等因素，实际领取的标准可能还要低。如平阴县，其《计算表》规定每月交费2元的，一年后可每月领取

① 联合国国际劳工组织主编，王刚义、魏新武译：《社会保障基础》，吉林大学出版社1989年版，第16页。

② 资料来源：欧洲共同体委员会：《社会保障问题——值得思考的问题》，1982年。见徐经泽、王青山主编《社会保障概论》，中国矿业大学出版社1989年版，第271页。

③ 见《中国人口报》1996年7月26日。

④ 见《中国社会报》1996年6月27日、1995年7月20日。

0.26 元,但实领仅 0.20 元。

民政部的《基本方案》指出:“建立农村社会养老保险制度”,是“以保障老年人基本生活为目的”的。从投保的实际状况看,这一目的难以达到,特别是对现在的中老年人而言。

四、从实际出发,名副其实地开展两种养老保险

一种是原名,即农村社会养老保险,主要在集体经济有了一定发展而确有此能力的农村进行。资金筹集模式改为“集体交大头,个人交小头,国家给予政策扶持”。在实施方法上,实行“强制性”原则。

另一种是把原名中的“社会”二字去掉,改为农村养老保险,主要在集体经济薄弱的农村进行。资金筹集模式定为“个人交大头,集体交小头,国家给予政策扶持”。在实施方法上,实行积极引导下的“自愿性”原则。此种保险可随集体经济的能力随时向前者过渡。

作者工作单位:山东社会科学院人口老龄化研究中心 邮政编码:250002

责任编辑:张力之

书 讯

△ 江波、李自清、赵利生、刘莹著《社会学的新视野——社会学与现实社会研究》已由兰州大学出版社于 1996 年出版。全书六编 19.7 万字,定价 10.00 元。

△ 吴海坤主编论文集《云南小城镇发展研究》已由云南人民出版社于 1995 年出版。全书收论文及“领导讲话”共 50 篇 36 万字,定价 12.00 元。

(张)