

21世纪中国农村社会养老保险制度之探索

奚从清 鲁志根 胡振产

建立健全中国农村社会养老保险制度是发展经济维护社会安定进而实现现代化的有力保障。使每一个社会成员都享受到社会养老保险,并不断提高老年人的生活水平,既是全社会的奋斗目标,也是衡量社会发展水平的重要标志。近三年来一些地区试点推广的社会养老保险制度,取得了大量经验,其深入发展也遇到了相当大的困难。本文针对农村社会养老保险存在的问题与困难提出了探索性意见与建议。

作者:奚从清,男,1935年生,浙江省杭州大学哲学社会学系教授;

鲁志根,男,浙江省杭州市民政学会秘书长;

胡振产,男,浙江省民政厅干部。

90年代伊始,农村社会养老保险制度开始在全国部分农村进行试点。浙江省杭州市于1992年2月在富阳永昌乡开展试点,拉开了全省建立农村社会养老保险制度的序幕。随即,“永昌经验”在杭州市属8个县(市)、区推广,当年有140个乡镇、2101个行政村的42.09万农业人口参加养老保险,收取保险金1546.68万元。至1994年底,开展社会养老保险的乡镇增至191个,乡镇覆盖率达95%;累计有77.63万人参加,积累资金4229.98万元。目前,杭州市已有市、县(市、区)乡(镇)三级农村社会养老保险机构210个,有专兼职工作人员450余人,从而为顺利开展农村社会养老保险打下坚实基础。但是,作为一种新生制度,就整体而言,尚有诸多问题有待实践和理论的探索,以期在21世纪建立较完善的中国农村社会养老保险制度。

一、建立农村社会养老保险制度的重要意义

社会保障制度是一个国家经济社会制度中不可缺少的重要组成部分。不同社会制度的国家,尽管建立和完善社会保障制度的目的和方式不同,但都把社会保障作为发展经济、维护社会安定的一项基本的社会制度。

在我国,社会保障制度改革作为社会主义市场经济体制改革的重要配套工程,日益显示出它在促进国民经济持续、快速、健康发展中充分发挥社会的“稳定器”和经济社会发展“激励器”的作用,其重要性和紧迫感越来越被人们所认识,成为当务之急。

我国是一个人口大国,现在已超过12亿。目前农村人口占74%。农村生产力发展水平比较低,发展不平衡。十多年来,改革促进了农村经济社会的发展,产业结构的调整,生产的专业化、商品化、社会化程度发生了前所未有的变化。由于劳动者经营风险增大,家庭小型化,人口老龄化,农村养老问题日益突出。据预测,到2000年,我国65岁以上人口占总人口比例将达到

7.4%，而农村老年人约占全国老年人口的75%左右。同时，由于人口分布的不平衡，东部是人口密集区域，老年人口比例大大超过全国老年人口比例。杭州地区406万农业人口，老年人占10%，部分县(市)，如萧山、桐庐的老年人口已占辖区人口的11%以上，早已进入老龄化社会，养老问题已经相当突出。据预测到2030—2040年，我国进入世界老龄化的前列，养老问题形势更为严峻。

在目前以至今后相当长时期内，家庭仍然是养老的主要承担者。但是随着计划生育政策的推行，“四二一”结构的出现，家庭小型化的发展，家庭抚养系数将呈急剧上升趋势，必将使家庭养老不堪重负。届时，诸如不能正确处理好维持小家庭优裕生活条件与承担赡养老人的矛盾，在社会养老水平低下的社会环境中将日益尖锐化，并且将直接影响到生产者的生理、心理、道德、价值观等一系列因素，并将直接间接地影响到经济社会的发展。

如果我们今天再不建立一个比较有效的农村社会养老保险制度，如果没有一定的社会养老储备，就将很难应付2000年以后中老年高峰期到来时所面临的困难局面。因此，建立农村社会养老保险制度已为时不早。它的建立，将有利于农村社会经济的持续、协调、稳定发展，有利于落实计划生育基本国策，有利于为国家建设积累大量资金，有利于社会主义市场经济体制基本框架的初步确立等。从长远来看，建立农村养老保险制度，将会直接影响到我们国家和民族的发展进程。

二、关于建立农村社会养老保险制度的实践模式

什么叫模式？在社会科学领域，是指观察社会生活的一种“视野和参照框架”，它由一整套概念和假定所组成。既然是“视野和参照框架”，模式就不会是单一的。从试点实践来看，目前农村社会养老保险的实践模式主要有以下三种：

1. 集体包揽模式

也叫仿城模式或福利模式。其特点是照搬改革前城市大中型国有企业的劳保模式，乡镇企业职工或村民有规定的退休年龄和领取养老金的标准，一切由乡镇企业或村民委员会来集体包揽，个人不缴纳费用，一般没有养老储备。这种模式只适用于部分集体经济实力雄厚的乡镇企业或村级集体。

采用这种模式，优点很明显，一是组织工作简捷明快，实行起来工作量小，推开很方便；二是最受乡镇企业职工和村民的欢迎。然而，这种模式的缺点也最多、最明显：一是稳定性较差，随着市场经济体制的建立，经济风险增大，集体经济一旦发生波动而下降，集体包揽将难以维持而使这种制度陷于困境；二是造成集体负担过重。这条城市企业走过的老路和世界上不少高福利国家陷入困境的教训早已证明，集体包揽的做法是脆弱的；三是不利于增强公民自我保障意识、社会互助意识及承担社会义务的意识，集体包揽还会使一部分人产生依赖心理，躺在“安全网”上不思进取，产生“动力真空”，引起效率的降低。

事实证明，这种在实践中走不通、不成功的模式是不宜推广的。

2. 社会统筹模式

也叫社区模式。其特点是社区统一制定养老制度，统一管理资金。筹集以现收现支、以支定收，略有节余为原则。

这种模式的优点在于，一是社区内实行资金平调，较为突出地反映了社会保障的社会互济

性、互助性；二是社区内投保档次、支付标准划一，工作比较方便。

同样，社会统筹模式的缺点也难以避免：一是社区范围过于狭小，养老基金抗风险能力较弱。众所周知，社会保险的范围越大，其抗风险能力也越强，养老基金储备在一个小社区内较难得到足够安全的保障；二是在社区内实行资金平调，鉴于当前农村经济形态的多样性和经济利益的异质性，也会造成投保人的积极性不高，权利和义务不对等将会直接影响到社会效率；三是此模式积累薄弱，难以应付经济波动和人口老龄化高峰期带来支付高峰的严峻局面。

目前，城镇企业职工的养老保险所采用的正是这种模式，其弊端已日益暴露出来。在农村社区，农民的异质性更大，搞统筹的难度更高于城镇企业，它所面临及隐含着的矛盾也更多、更尖锐，因此，在农村大规模地推行这种模式，也是不适宜的。

3. 储备积累模式

这是一种以储备积累方式筹集养老资金的模式。主要做法是以坚持个人交纳为主，集体补助为辅，国家给予扶持为原则，资金全部记入个人帐户，按交费档次及积累年限计发养老金。这里集体补助是指集体运用乡镇企业利润提成和其它集体积累承担一定的缴费比例，国家扶持表现为政策引导，财政担保及集体补助部分为税前列支。目前，我国大部份地区开展的农村社会养老保险都是采用这种模式，并得到各方的肯定。我们今天把它作为一种模式来探讨，其利弊又何在呢？

第一，这种模式较好地体现了权利和义务相一致的原则。由于采用个人帐户，投保人投入与收益直接挂钩。这里，个人交纳占大头，集体补贴及国家扶持占一定比例，较好地体现了个人、集体、国家三者之间的关系，既有个人享受社会保障的权利，又体现了承担互助互济的义务，有利于促进社会养老保险制度的完善和良性运转。

第二，此模式抗风险能力高。这里的风险指老龄化等所带来的社会风险和市场波动等所带来的基金风险。由于投保人实行预筹积累，所以能消除老年生活来源的后顾之忧，减轻家庭养老负担，使投保人有较强的安全感，增加社会安定因素。另外，从资金管理来看，社会养老保险基金通过个人帐户存入银行，按较优惠利率保值增值，按有关法规执行，不得将农民这份生命钱用于其他具有风险性的投资，以确保养老基金的安全性，从而保证基金的抗风险能力。

第三，采用储备积累有利于引导消费，把一部分节余资金用到养老储备上，成为国家经济建设的重要资金来源。

这种模式在运行中应该注意的几个问题是：

第一，储备积累方式过分依赖预测，与其直接挂钩的是非生产性的价值指标（如物价、利息、利润），这就不可避免地存在一定程度的风险隐患。因此要求资金保值增值有保证，有条件时应寻求保险基金最大程度的增值。可以说，能否运用好管理好基金，是整个社会养老保险制度能否最终确立和运行的关键。

第二，由于集体经济承担一定比例的补贴，有些地方往往采取低档次投保起点，以致保险基金总量偏低，导致将来投保人领取养老金总量偏少，不足以维持几十年后由于物价上升和社会生活水平提高后的基本生活需求，达不到社会保险的目的。

储备积累模式的问题依然不少，但是从综合几种模式利弊来看，它还是相对最适合我国国情和农村实际的，不失为 21 世纪在我国农村全面建立社会养老保险制度优先选择的模式，在 1994 年世界银行对我国现行社会保险制度包括城镇企业职工和机关事业单位人员的养老保险制度进行考察后，此模式得到了世行专家的首肯，称之为“发展中国家最合理最有效的社会

保险模式”。

三、建立农村社会养老保险制度的基本原则

从国情出发,借鉴国内外实践经验,着力于实际工作的可行性,我们认为,在 21 世纪建立完善的农村社会养老保险制度,必须遵循以下四条基本原则:

1. 政策、机构统一的原则

按照十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求,建立统一的社会保障管理机构,这是提高社会保障事业管理水平的重要前提。目前,农村社会养老保险体制尚未理顺,多个政府部门管理和经办社会保险,机构重叠,自成体系,业务交叉,资金分散,政策不统一,影响了社会养老保险管理上的整体性,这种局面不利于农村社会养老保险事业的健康发展。

21 世纪农村社会养老保险的基本政策和制度,应在国家有关法规的制约下统一起来,使农村社会养老保险制度的运行有法可依、依法保障。总之,管理要法制化、规范化。

2. 政事分开的原则

社会养老保险的管理属政府职能,管理机构主要是管政策、管制度、管标准、管监督,不直接管理资金的收缴和营运,社会养老保险基金的收缴和营运由社会中介组织依法经办,受政府和社会监督。在国家尚未建立统一的社会保障机构前,仍按国务院分工规定,农村社会养老保险的行政管理事务由民政部门承办、社会养老保险基金的运行由附设的社会养老保险办公室承办,今后应按政事分开的原则,使农村养老保险走上健康发展的轨道。

3. 坚持量力而行,合理负担的原则

量力而行有三层涵义。其一是看一个地区是否具备建立该制度的条件。一般地说,未解决温饱的地区,不宜全面开展农村社会养老保险工作,但可选择部分乡镇或乡镇企业开展试点;其二是选择投保标准应由经济承受力来决定。目前,有些较富裕农民选择较低投保档次的原因是有后顾之忧,怕政策变了,自身受损失。因此,有必要加强宣传力度,增强村民参加养老保险的信任感和安全感。

合理负担主要是如何处理好集体补助和个人交纳的比例关系。一般地说,经济条件好的社区或企业,在改变集体包揽的做法时,应当控制集体补助比例,不超过 40%较为妥当。

4. 坚持社会养老保险与家庭养老保障相结合的原则

社会养老保险制度的建立强化了社会养老功能,但这并不意味着它能代替养老的全部需求。在社会保险制度完善时期,社会保险成为养老的主要经济来源,但老年人的精神保障和日常生活护理,仍将依赖家庭。一些经济发达国家高福利政策本身,事实上是人为地削弱了家庭保障功能,形成富裕中的恶性循环,又不得不回头重新反思,这正是我们强调养老保险与家庭养老相结合的现实经验依据。为此,有关职能部门应注意纠正部分集体与企业包揽或大部承担养老保险金的做法,同时,加强社会服务功能,使家庭养老与社会养老相结合的机制更趋完美。

四、建立农村社会养老保险制度面临的问题和对策

我国三年以来“农保”的实践和探索,已经取得了许多实质性进展。在山东、江苏、浙江等省

市,工作已初步走上轨道,筹集了一定规模的保险基金,此工作也已渐渐深入人心。但无论是从局部地区还是全局而言,都不同程度、不同形式地存在一些困难和问题,亟待解决。

1. 社会养老保险的思想认识不够统一

首先是很多群众对社会保险这一新事物认识不足,持怀疑、观望态度。主要表现在:一是他们受传统观念束缚,认为老年保障靠家庭,靠“养儿防老”牢靠;二是社会养老保险周期长,怕政策有变,怕到期不兑现;三是怕币值贬值;四是对社会养老保险究竟是怎么一回事搞不懂,生怕上当受骗,有钱还是藏在身边放心。

其次是干部的认识不统一。地方政府的领导干部,他们中的一部分人认为,眼下抓经济建设这个中心还来不及,哪有精力搞养老保险,影响了中心工作怎么办,人为地把抓搞好社会保障和促进经济发展这相辅相成的二者关系对立起来。部分干部从任期的短期行为出发,怕麻烦,怕增加工作量,不愿花大力气抓这项工作。

2. 管理体制未理顺

从已开展农保工作的地区来看,各地都不同程度地存在着管理体制不顺畅的问题。目前,根据国家有关规定,养老保险呈现“三马拉一车”格局。“三马”分指民政、劳动、人事三部门,分别负责农村、城镇企业职工、机关事业单位的养老保险业务。在国家统一的管理机构未建立之前,这种分工能充分发挥各部门优势,比较合理。但是目前正处在新老体制转换过程中,由于缺少刚性政策,管理体制不顺的问题在某些地方还比较突出。在农村这块,前些年劳动部门在某些乡镇企业已开展养老保险工作,目前要划转民政部门就显得困难重重。又如商业保险至今仍在争夺农村养老保险市场。按《保险法》及理论界对商业保险界定,商业保险是以盈利为目的的企业行为,是不应插手社会保险业务的,但由于养老保险管理体制缺乏刚性政策,致使商业保险介入社会保险的问题,至今未从根本上解决,个别地方甚至愈演愈烈。值得注意的是,少数地方政府,违背国务院文件规定,另搞一套,也是极不应该的。

管理体系的混乱必然造成整个工作的无序。通常一种新制度的确立,总是有一个从无序到有序的发展过程。但由于至 21 世纪建立和完善基本保险制度时间紧迫,因此,上述这种无序状况,应千方百计尽快消除。

3. 养老保险覆盖面不够广泛

社会保险的一大特点就是它的全民性,它要求农村养老保险应该覆盖每一个符合投保条件的农村公民。只有把每个公民都纳入保险体系,才能够起到完全意义上的稳定农村社会的作用,同时也增强了保险基金本身的抗风险能力,一种完整的社会保险制度才可以说确立起来。

据统计,目前杭州农村开展养老保险的乡镇覆盖率已达 95%,但参保人口覆盖率尚不足 30%。造成人口覆盖率低的原因,与相当一部分人观念守旧持观望态度有关,与职能部门宣传力度不足、干部缺乏积极性有关;还有一个原因也不容忽视,即随着市场经济发展,农村流动人口增多,流动范围扩大,时间拖长,对这一部分人口,往往由于工作难度大而被村级工作人员放弃,导致投保对象的流失。这些在以后工作中应引起足够重视。

4. 养老保险的法规建设尚待健全

在法治社会,各种行为的强制性唯依靠法来保证才能得以实现。社会保险所具有的强制性,也离不开有关法案的支持。从西方国家来看,社会保险总是伴随着社会保险的立法而推行的,典型的如德国俾斯麦政府 1889 年的《老年保险法》,1957 年的《农民养老金法案》,1935 年美国罗斯福政府的《社会保障法案》等。我国目前所有的农村社会保险法规,除一些地方政府的

政策性法规及部门制定的实施方案之外,尚缺乏能起到提纲挈领作用的真正意义上的法。没有一部规范、科学的法,严重制约了建立农村养老保险制度的效率,增加了难度。

5. 养老保险的监督机制不够完善

这里的监督机制除一般社会行为应受到的普遍监督如合法性监督、合理性监督之外,主要指的是对社会养老保险管理运营的监督,尤其是基金的监督机制。从目前开展情况看,养老保险监督机制要么尚未运转,要么就是不规范、不科学和不严密的。这种状况导致的后果一是透明度不高,容易引起农民的疑虑,影响到农民的投保积极性;二是基金管理上缺乏效率,从基层反映情况看,不少村级基金有过月才上交乡级,而乡级上交县级有的竟长达半年之久,严重影响了基金的保值增值及安全性。

以上对当前农保工作中所存在的问题作了简要分析,如何解决这些问题?笔者有针对性地提出如下几项对策:

1. 通过广泛宣传、层层发动,提高农民社会保险意识

一种制度的确立必须得到民众的认同,否则难以长久,因为制度本身就应该是社会现实和社会需求的反映。而民众认同的内在基础是意识的接受或叫心理认同。农村社会保险制度的建立意味着农民必须从世代相传的传统保障意识转化为现代保障意识,而伴随着工业文明而产生的社会保险对于我们这个传统农业国的农民来说,无论是文化、心理、生活习惯及价值取向上都缺乏接受的充分准备。因此广泛而又深入的宣传是引导、促成这种观念转化,接受这项新事物最强有力的不可或缺的手段。各级政府、主管的民政部门要采取多种群众喜闻乐见的形式,经常地、广泛地宣传养老保险的意义,讲清形势,算清经济帐,晓之以理,动之以情,提高广大农村干部群众的认识,实现群众的广泛参与。因此,在建立此项制度过程中,宣传工作要常抓不懈,要把宣传放到“没有宣传的成功就没有‘农保’的成功”这个重要地位来抓。

2. 通过理顺关系,加强农村社会养老保险工作的管理

理顺关系主要是指明确各部门职责分工,做到令行禁止。要把部门利益和国家利益,把经济效益和社会效益结合起来,主管农村社会养老保险的民政部门要承担起责任,树立信心,理直气壮地排除干扰,搞好本职工作,同时要加强对部门间协作,争取多方面的支持。为了更好地体现社会保险所必要的政府行为,各地方政府应采取有力措施,尽最大努力理顺关系,更好地为自己的职能部门开展这项工作创造一个良好的外部环境。

3. 通过基本养老一体化,逐步扩大养老保险制度的覆盖面

坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向,是保证这一制度健康发展的重要环节。按一体化要求,辖区内全体人员都应纳入社会保险网络,享受社会保障权利,承担互助互济义务。因此,应当研究处理好一些特殊对象的参保问题。这些对象主要是贫困户、外流人员。对贫困户,应针对实际困难,给予政策优惠,加大集体补助比例。对外流人员,应依靠村级组织做好组织工作及家属的思想工作,应避免放任不管的现象发生。只有这样,才能确保较高的覆盖率。

4. 通过社会保险法规建设,健全农村社会养老保险制度

21世纪到来之前,抓好养老保险法规建设是迫在眉睫的大事。如果从法制体系来看,可以先建立一个提纲挈领、承上启下的基本法律,就是“社会保障基本权利法”,再从这个基本法律所阐述的原理原则出发,制定出包括《农村社会养老保险法》在内的不同层次的法律、法规乃至实施条例、细则。21世纪的中国农村社会养老保险制度应是在基本法律法规建立和完善的条

件下,进入依法规发展的阶段。

现阶段在全国性立法之前,法规建设的重点是地方立法,由县市政府制定暂行管理办法,通过实践,进一步作出补充修改完善后,经同级人民代表大会通过决议,由政府发布决定或命令,依法建立农村社会养老保险制度。

5. 通过强化养老保险的监督机制,发挥农村社会养老保险制度的功能

对养老保险的监督,主要是对养老基金运营的监督和给付情况的监督。

建立科学的监督机制是我国 21 世纪要建立的较为规范的农村养老保险制度的重要组成部分。由于实行政事分开的原则,行使政府管理职能的管理机构不参与养老保险基金的收缴、营运和支付,因此,有利于实施严密的监督。监督机构,可以在县级及以上政府设立农村社会养老保险基金管理监督委员会,由民政、财政、税务、计划、乡镇企业管理部门、审计、银行等部门负责同志和参保群众代表组成。乡镇村可由群众性的社会保障委员会协助工作,发挥监督作用。养老金的给付由农保部门按期编制报表,向上述机构汇报并接受审查。

鉴于世界各国在大范围内建立无固定收入社会成员的社会养老保险制度尚无成熟经验,及我国的国情特点,建立我国农村社会养老保险制度,无论从历史还是从现实,从外部环境还是内在条件讲,难度确实不小。理论界对此加以研究也只是近几年的事,各方面都不够成熟,但是现实不等人,社会发展不等人,建立这项制度还是刻不容缓,只能是边干边探索,惟其如此,对这项制度的探索也尤显重要。

1995 年 9 月

责任编辑:王 颀

书 讯

△徐经泽、李绍光著《东营村:走向现代化——一个农村社区的社会变迁研究》已由山东大学出版社于 1993 年 11 月出版。全书 21 万字,定价 9 元。

△童星著《世纪末的挑战——当代中国社会问题研究》已由南京大学出版社于 1995 年 6 月出版。全书 33.6 万字,定价 17.5 元。

△周积明著《纪昀评传》(中国思想家评传丛书之一)已由南京大学出版社于 1994 年 9 月出版。全书 34.2 万字,定价 20 元。

△王跃生著《中国人口的盛衰与对策——中国封建社会人口政策研究》已由社会科学文献出版社出版。该书是中国社会科学院青年学者文库中一本,作者从户口管理、婚姻、生育、家庭及宗族、老年人口、人口迁移、人口职业、流民、人口救济及民族人口各政策角度研究了中国人口的盛衰,是作者长期研究的一部力作。

(张)