

# 农村社会养老保险:进与退

何文炯<sup>1</sup>, 金皓<sup>1</sup>, 尹海鹏<sup>2</sup>

(1. 浙江大学 劳动与社会保障研究所,浙江 杭州 310028; 2. 浙江大学 人口与发展研究所,浙江 杭州,310028)

**[摘要]**农村社会养老保险十多年的探索,特别是其社会、经济与政策环境的变化,引起了作者对农村社会养老保险的进一步思考。本文分析了农村社会养老保险的现状,研究了实行农村社会养老保险的条件,认为就全国而言,农村社会养老保险应当有进有退;在发达地区应积极推进,在欠发达地区则暂缓推行;并进一步提出了“进”与“退”的具体建议。

**[关键词]**农村;社会养老保险

**[中图分类号]** F840.67 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-942X(2001)03-0102-06

## Rural Social Pension Insurance: Advance or Retreat

HE Wen-jiong<sup>1</sup>, JIN Hao<sup>1</sup>, YIN Hai-peng<sup>2</sup>

(1. Institute of Labour and Social Security, Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310028;

2. Institute of Population and Development, Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310028)

**Abstract:** Based on the ten-year exploration of rural social pension insurance, especially the changes in rural social, economic and policy environment, the author thinks more deeply about it. This paper analyses its current situation and discusses the conditions for implementing it, then draws the conclusion: as for the whole country, the rural social pension insurance should not be uniform. In developed areas it must be developed more, while in under developed areas it is necessary to postpone this policy. The paper also makes specific suggestions for its "advancing" and "retreating".

**Key words:** rural; social pension insurance

我国农村社会养老保险走过了十多年探索的历程,进入了一个需要再认识、再思考的阶段。事实上,农村社会养老保险的丰富实践为我们提供了值得总结的经验和教训,同时农村社会养老保险的社会、经济与政策环境发生变化,也要求我们对这一制度作进一步的思考。

## 一、农村社会养老保险应当有进有退

我国农村社会养老保险试点工作开始于1987年,全面推行于1991年。现行制度是根据1995年民政部的《农村社会养老保险基本方案》建立起来的。到1999年底,全国有30个省(区、市)的2097个县(市、区)开展这项工作,有近3800万人参加农村社会养老保险而成为保障对象,有50多万人正在领取养老金,已积累养老保险基金逾140亿元。从事这项工作的机构有两万多个,专兼职人员有五万多,还有代办员几十万人。农村社会养老保险工作是把社会保险作为防范农民老龄风

**[收稿日期]** 2000-12-01

**[基金项目]** 浙江省哲学社会科学规划课题(N95F11)

**[作者简介]** 1. 何文炯(1959-),男,浙江富阳人,浙江大学经济学院副教授,主要从事保险、社会保障、精算科学等方面的研究;金皓(1977-),男,山东济南人,浙江大学经济学院金融专业保险方向硕士研究生;2. 尹海鹏(1974-),男,浙江嵊州人,浙江大学法学院人口学专业硕士研究生。

险的一种对策在中国的重要实践,是用社会保险方式解决中国农民养老问题的有益探索。

然而,农村社会养老保险制度推行近十年,收效并不理想。虽然各级政府特别是民政部门花了很多气力,在第一线的农村社会养老保险工作者付出了辛勤的劳动和汗水,但就全国整体而言,农村社会养老保险依然是参保率低、覆盖面窄。这是因为领导重视不够吗?是政策力度不够吗?是因为社会保险管理体制变动和中央银行持续降息政策吗?不完全是。我们认为主要应当从农村社会养老保险的制度环境、制度设计和组织实施过程中找根源。

农村老龄风险客观存在,而且有日益严重的趋势,这是毋庸置疑的。社会养老保险作为对付老龄风险的有效方法之一,也是举世公认的。然而实施农村社会养老保险的条件则需要认真研究。虽然农村社会养老保险制度推出之前,有关部门和不少同志本着高度的社会责任感并怀着对农民群众的满腔热情,对这一制度的经济基础和社会环境进行了研究,在制度设计上注意到了农村和农民的特点,使农村社会养老保险制度明显不同于城镇职工养老保险制度。但是,我国地域辽阔,农村人口众多,地区间差异大,发展极不平衡。从这几年的实践来看,社会养老制度在全国普遍实施的条件并不具备。一些地方刚刚脱贫,一些地方温饱尚未解决,何以能建立养老保险?一些地方人口集聚度低,村民散居于山间或小岛,社会保险工作人员一次出行只能收到几十元甚或几元钱的保费,管理成本过高,何以能推进或维持养老保险制度?一些地方缴费金额很低,将来可领取的养老金少得可怜,怎能起到保障作用?

根据有关同志对国外实行农民养老保险的经验分析<sup>[1]</sup>,建立农民养老保险大都是在工业化发展的中期转向成熟期的过渡阶段,即工业化发展靠自身积累,且其剩余反哺农业的时期。从经济指标看大体有:(1)农业在国民生产总值中的份额在15%以下,农业劳动力结构份额在20%以下;(2)农业人口在总人口中所占比率降至50%以下,且处于老龄人口高峰期;(3)经济发展总体水平较高,人均GDP在2000美元以上。

如按这些指标来衡量中国农村所处的阶段,总体上差距是比较大的。在中西部地区特别是西部地区差距会更大。国外的经验也是对前面提到“在全国农村普遍实施农村社会养老保险的条件尚不具备”这一判断的一个佐证。

同时,我们也欣喜地发现,东部沿海发达地区有许多地方已经基本达到或接近了前述条件。兹以浙江省为例。

1. 浙江省农业在国民生产总值中的比重逐渐下降,1999年为11.8%<sup>[2]</sup>,农业劳动力份额为41.17% (根据参考文献[2]推算),经济发达地区农业劳动力份额更低。

2. 浙江省人口在1960年以前属于“年轻型”,从70年代开始向“成年型”转变,到1980年已转变为“成年型”,此后迅速向“老年型”转变,到1990年已接近“老年型”,1994年完全转变为“老年型”。根据发展速度估计,在2010年以前,浙江省老龄化水平较低,而在2010—2030年人口老龄化将迅速发展,最终在2031—2050年达到顶极期。<sup>[3]</sup>

3. 浙江省1999年人均GDP为12037元(约1456美元),杭州市人均GDP为19961元(约2414美元),宁波市为19405元(约2347美元),绍兴市为16364元(约1979美元)。1999年全省农民人均纯收入3948元,而经济发达的杭州、宁波、绍兴三个地区的农民人均纯收入则分别为4206、4798、4681元。<sup>[2]</sup>

由此可见,浙江省已经接近实行农村社会养老保险的条件,而在其发达地区则已基本达到这些条件。随着经济发展和社会进步,这些条件将进一步得到满足。

容易验证,上海、北京、天津、江苏、广东以及福建等省市的许多地区也已基本上满足或接近了前述条件。

因此,农村社会养老保险就全国而言,应当有进有退:发达地区应积极推进,欠发达地区应暂缓推行

## 二、发达地区：积极推进

事物发展往往是螺旋式前进的。发达地区发展农村社会养老保险并不完全是一帆风顺的，也存在一些困难和问题。就当前而言，着重要解决以下几方面的问题。

### (一) 明确农村社会养老保险的法律地位

从依法行政的角度看，一种政府行为，应当有其相应的法律依据。通过立法建立和健全社会养老保险制度，是世界各国开展社会保险工作的通行做法。农村社会养老保险在从试点到全面实施的过程中，主要依靠政府政策，通过各种文件并下达指标，依靠基层工作人员发扬“走千山万水，访千家万户，说千言万语，想千方百计”的精神，才得以推进。但是，实施中由于缺乏足够的法律地位和强有力的法律保障，农村社会养老保险工作受到了严重的制约。其一是一些部门对开展农村社会养老保险停留于感性上的认识，而缺乏实质意义上的共识。其二是部分农民对农村社会养老保险有疑虑和不信任。其三是制度运作不规范，基金安全缺乏保障，责任不够明确，政策尺度难以把握等等。要使农村社会养老保险工作走上规范化的道路，建立起具有现代意义的农村社会养老保险制度，就必须制定出适合农村实际的农村社会保险法规。一方面将成功做法和制度，以立法的形式固定下来；另一方面根据新的社会经济发展状况和政策环境，对不可取之处进行相应调整。因此国家正在起草的《社会保险法》不能仅仅针对城镇。农村社会养老保险也是我国社会保险制度的重要组成部分，应当明确其法律地位。

### (二) 加强农村社会养老保险的基金管理

农村社会养老保险基金是对农民的负债基金，是参保农民日后养老的“活命钱”，是农村社会养老保险事业运行的基石，其管理和运营的质量直接关系到这项事业的成败。农村社会养老保险实行的是完全个人账户制，根据参保者缴费计算积累总额，尔后确定给付标准，因此基金具有规模大、周期长的特点，如果不能保值增值，就不能保证养老金的充分给付。但根据现行规定，农村社会养老保险基金只能存银行或买国债，国家尚无关于农村社会养老保险基金增值运营的保护性和优惠性政策。农村社会养老保险基金增值渠道单一与基金客观要求高收益之间形成了一对矛盾。加上近年银行存款利率一再下调，更使农村社会养老保险基金雪上加霜。这不仅使农村社会养老保险基金难以增值，达不到农民老有所养和稳定社会的作用，也导致某些地方为追求较高收益率而违规运作基金。因此，必须加强对基金的管理。建议从以下三个方面着手：

其一，尽快建立基金分级运营机制。目前基金实行县级核算，县级运营，层次较低，风险较大，万一运营中出现亏损，难以补救。因此要确立“多层次法人，分级运营”格局。此模式先期可考虑确立省、地、县三级法人，按比例分级负责基金运营，每级之间采用责任准备金和风险预备金制度，以进一步分散风险，确保基金安全。

其二，尽快出台基金运营优惠政策并拓宽基金运营渠道，确保基金的保值增值。一是由中央政府每年发行农村社会养老保险基金专项优惠债券，或制定农村社会养老保险基金银行储蓄优惠利率；二是建议确定一定比例，经省级人民政府批准投资一些风险小、收益高的大型基础设施建设项目。这样既保证基金有较高的回报率，又可解决建设资金不足的问题。

其三，加大基金监管力度，建立开放式的监督机制，完善审计、监察、财政等有关部门联合组成的外部监督制度，以保证基金安全。适当时，农村社会养老保险基金管理部门应向同级人民代表大

会或其常务委员会报告基金运营情况。

### (三)加强农村社会养老保险的队伍建设

农村社会养老保险是一项政策性、技术性和专业性都很强的工作,要求其工作人员特别是管理干部具有高度的责任感和良好的业务素质。然而,农村社会养老保险队伍的现状与这一要求有一定距离。前几年农村社会养老保险组织实施过程中出现的一些不规范操作方式、某些不适当的宣传以及社会保险基金违规运作乃至被骗等现象,不能说与此无关。事实上,这支队伍中有不少人员社会保险业务素质较低,未经系统学习和正规训练即开始从事业务活动。他们对社会保险原理不是很了解,对社会保险的常识也知之甚少,法律、金融、投资方面的知识则更少。因此,要对现有农村社会保险工作人员进行系统培训,提高其理论水平和实务操作能力,同时适当引进专业人才,提高这支队伍的政治与业务素质。从事农村社会养老保险的工作人员,需要有高度的事业心和责任感,还需要有对农民群众的感情。这就要求加强对这支队伍的思想教育。

### (四)加强农村社会养老保险与城镇社会养老保险制度的相互协调与衔接

城乡差别客观存在,特别是二元经济结构将长期维持,决定了在相当长的时期内农村和城镇要分别实行适合各自特点的社会养老保险制度。事实上,城镇社会养老保险是工业化的产物,是为保障工薪劳动者退休后生活来源而建立的制度;而农民收入低且不稳定,只能采用低水平和灵活缴费的社会养老保险方式。其次,与城镇职工相比,农村劳动力因其就业不稳定性、季节性、兼业性等特点而更适合于农村社会养老保险。即使是向乡镇企业和城市转移的农村劳动力也有相当一部分是兼业性的,即亦工亦农,他们始终与土地保持着若即若离的联系。农闲务工经商,农忙种地务农。从身份来说,他们还是农民。其三,大量农民或多或少带有传统的小农经济思想,也缺乏现代的保障观念,接受互济性较强的社会统筹形式需要一个过程。两种制度并存的经济和社会背景是社会养老保险制度宏观决策的重要依据,而注意到这两种制度的联系则是设计社会保险制度必不可少的。事实上,并存并不意味着这两种制度之间不需要协调和衔接。相反,随着城市化进程的加快,农村工业化、农村人口非农化加快,现实对这两种制度的协调和衔接提出了新的要求。关于这一点,现实中常见又比较突出的问题是,一些农民工或外出打工者的养老保险关系不确定,因工作单位的变动或工作性质转变(如回家务农)而在农村和城镇社会养老保险制度间双向转移。因此需要在原先的农村社会养老保险制度基础上增加相互协调和相互衔接的新内容。原先的城镇职工基本养老保险制度也应增加相应的内容。对此,各地已有一些方法,需要总结和推广。如上海市农村社会养老保险办法中已有关于养老保险关系转移的规定:“劳动者迁出所在县或者因就业情况变化,其养老保险关系(含个人养老保险账户内资金)应当转入相应的社会养老保险机构,如无法转移的,也可以将其养老保险账户储存额中个人缴费额的余额退给本人。本市城镇企业录用的农村合同制工人及城镇个体工商户聘用的农村帮工,合同期满回本市农村并属于本办法适用范围的,应当将其合同期内的养老保险关系(含个人养老保险账户内资金)转入其所在地的农村社会养老保险机构。”<sup>4)</sup>

## 三、欠发达地区:暂缓推行

“退”,是相对于发达地区积极推进农村社会养老保险而言的,是指在条件不具备或不适合的地区不去发展新的业务。暂缓推行农村社会养老保险并不是说将来不实行这项制度,而是当这些地

区满足了实行农村社会养老保险的条件后再实施。暂缓推行的目的是为了整顿和规范这项事业,使之发展更为顺利。从这一角度讲,暂缓推行看起来是后退,其实也是前进。

农村社会养老保险是解决农村老年人养老问题的一种重要途径,但不是惟一的解决方式,而且这种方式需要有一定的条件。应当明确,对于未达到这些条件的地方,我们不能操之过急,不能超越阶段,而应当采用更为切合实际的方式。其实,农村养老保障有许多方式。社会养老保险应与传统的养老保障方式相结合,多层次、多渠道地解决养老问题。需要强调的是,不管是发达的农村地区还是欠发达的农村地区都应建立综合性、多渠道的养老保障体系,以对付农民的老龄风险。除了农村社会养老保险外,还应积极采取其他的保障措施。暂缓推行农村社会养老保险的欠发达地区宜在积极发展经济、增加农民收入的同时重点考虑以下几个方面:

#### 1. 坚持家庭养老。

中华民族有着尊老爱幼的传统美德,赡养和孝敬父母也是中华传统文化的核心之一。我国《宪法》和《老年人权益保护法》对赡养老年人问题都有明确的规定。因此,家庭养老具有一定的法律规定性。几千年来,家庭始终在养老问题上发挥着重要的作用。虽然,随着计划生育基本国策的推行,家庭结构的变化,家庭养老保障的功能有所削弱,但是赡养老人仍是一种责任、一种美德。同时,社会经济发展带来的收入上的提高也为家庭养老提供了经济基础。此外,家庭养老还可以避免西方国家那种由于过度推进社会保险而带来的家庭危机,从而维护良好的社会道德规范,促进农村社会进步。

#### 2. 建立健全农村最低生活保障制度。

农村最低生活保障制度是对家庭人均收入低于生活保障标准的农村贫困人口按最低生活保障标准实行差额补助的制度,是确保农村贫困人口基本生活的措施。在一些欠发达地区仍然存在生活困难、甚至不具备维持生存的条件的情况。特别是这些地区的老人,他们的养老保障存在很大的问题。因此,欠发达地区建立和健全农村最低生活保障制度对于解决养老问题具有非常重要的意义。

#### 3. 发挥土地的保障功能。

改革开放后,家庭联产承包责任制在我国农村普遍实行。农民由于承包了土地而有了一定的生产资料。生产资料是生产力的重要因素,拥有了生产资料,农民就获得了生活或养老的一定保障。农民既可以自己耕种获取收入,也可以通过其他方式如出租或出让土地使用权,来获得养老保障。如一些地区的无子女的农村老人,通过政府组织,以自愿协议的形式,将土地使用权与其他生产资料转移给愿意承担养老义务的村民(甚至外来民工),以解决养老问题。土地承包的长期性决定了土地作为农民基本养老保障的长期性。

#### 4. 发挥商业保险和储蓄的养老保障功能。

对于发展社会养老保险条件尚未成熟的欠发达农村地区,宜强调自我积累、自我储蓄和自我保障。储蓄是我国老百姓应付未来经济需要的常用手段,应当鼓励农民储蓄作为今后的养老之用。同时,也应鼓励农村中收入较高的那部分农民参加商业保险,并为保险公司在农村开展养老保险业务创造条件。

关于暂缓推行农村社会养老保险地区的遗留问题,可以选择以下方法解决:

##### 1. 退保。

社会保障机构将农民个人账户中的养老保险基金,按当时的承诺利率退还本人。这时需要结合财政情况,给予适当的经济补偿,以维护政府的形象。

##### 2. 停止发展新业务。

社会保障机构不再发展新的对象加入农村社会养老保险。对现有体系内的人员政策进行适当

调整。原来已收保费的管理和养老金的发放可以委托给农村信用合作社代理,以减少管理成本。

### 3. 转保:

移交给商业保险公司。由于社会保险与商业保险在保险技术方面有相通之处,在农村社会养老保险基金质量较好的地区,可以与商业保险公司协商,在双方自愿和征得被保险人同意的基础上逐步移交给商业保险公司。

### [参 考 文 献]

- [1] 杨翠迎,虞国林.建立农民社会养老保险计划的经济社会条件的实证分析[J].中国农村观察,1997(5):55 - 59.
- [2] 浙江统计年鉴(2000)[Z].中国统计出版社,2000.
- [3] 劳林.迎接“银发浪潮”[N].浙江日报,1999-09-18(3).
- [4] 上海市人民政府政府令(第22号)[Z].1996-01-15.