

中国农村社会养老保险筹资问题研究

——基于供求分析的模式选择与机制构建

龙玉其

内容摘要: 研究农村社会养老保险筹资问题,探讨科学合理的农村社会养老保险筹资模式与筹资机制,对于完善农村社会养老保险制度具有极其重要的意义。立足于我国农村社会养老保险的发展现状,在对农民养老需求与供给分析的基础上,对筹资模式与筹资机制进行了研究。

关键词: 农村社会养老保险; 需求; 供给; 筹资模式; 筹资机制

自 20 世纪 80 年代末 90 年代初,我国就已经开始探索建立农村社会养老保险制度,并进行了诸多实践,但存在很多的问题,这些问题的出现,一个重要的原因就是制度设计的科学性不够,其中,筹资机制的不合理又是一个最为重要的原因之一,缺乏责任共担的科学筹资模式与筹资机制,不利于农村社会养老保险制度的可持续发展。目前,各地正在探索建立新型农村社会养老保险制度,研究农村社会养老保险筹资问题,探讨科学合理的农村社会养老保险筹资模式与筹资机制,对于完善农村社会养老保险制度具有极其重要的意义。

一、制度发展与筹资现状

自改革开放以来,我国就开始探索农民社会养老保险制度的发展,主要分以下几个阶段。

表一 中国农村社会养老保险的发展阶段

发展阶段	时间划分	主要内容
初始阶段	1978-1982	十一届三中全会通过的《农村人民公社工作条例(试行方案)》规定“有条件的核算单位可以实行养老金制度”,这是后来推行的农村社会养老保险的最初探索。养老金由大队、生产队根据经济状况按比例分担,从队办企业利润和公益金中支付。
探索建立阶段	1983-1990	“七五”计划提出“建立中国农村社会保障制度雏形”的任务。民政部牵头开展了一些探索工作,对农村基层社会保障制度的构思、资金来源、家庭的作用和三方出资原则等问题提出了粗线条的构思。

完善推广阶段	1991—1998	主要针对前一阶段暴露出的问题，如统筹层次低、经费来源不稳等，国务院及主管农村养老的民政部出台了一系列规范性文件，初步确定农村社会养老保险方案的基本思想。
停滞与整顿阶段	1999—2002	1999年7月，国务院指出，目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定清理整顿已有业务，停开新业务，有条件地区应逐步向商业保险过渡。相关职能和机构被移交给新成立的劳动和社会保障部。
发展的新时期	2002年以来	2002年11月，党的十六大报告提出：“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”，标志着我国农村社会养老保险工作进入了新的发展阶段。2009年探索进行新型农村社会养老保险试点。

由此可见，农村社会养老保险在曲折中发展，近年来虽有所发展，但效果不明显，具体体现在参加人数、基金积累、领取养老金人数、支付养老金额等方面，见表二。

表二 农村社会养老保险发展情况

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
参加人数（万人）	5462	5428	5378	5442	5374	5171	5595
基金积累（亿元）	233.3	259.3	285	310	355	392	499
领取养老金人数（万人）	/	198	205	302	354	412	512
支付养老金额（亿元）	/	15	/	21	30	40	57

根据 2002-2008 年劳动与社会保障统计公报整理。

现行农村社会养老保险制度的筹资模式。资金筹集坚持以个人交纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持的原则。个人交纳要占一定比例；集体补助主要从乡镇企业利润和集体积累中支付；国家予以政策扶持，主要是通过对乡镇企业支付集体补助予以税前列支体现^①。这种筹资模式缺乏责任共担机制和应有的社会性、福利性与互济性，不利于农村社会养老保险的可持续发展。现行的农村社会养老保险缴费基本上由个人负责，政府对农村社会养老保险的投入极少，仅停留在口的“政策支持”上，对企业缴纳的养老保险费予以税前列支，没有真正履行缴费的职责，而且，还要从农民缴纳的养老保险费中提取管理费用。集体方面，虽然是“集体缴费为辅”，但实际上大多数集体所缴纳的保险金几乎为零，没有履行应有的缴费职责，主要原因在于乡镇企业发展落后，集体经济缺乏。在政府的支持方面，只是“给予政策支持”，没有相应的财政补贴和转移支付。因此，在建立新型农村社会养老保险的过程中，需要选择科学的筹资模式与建立合理的筹资机制。

二、中国农民养老的需求分析

要设计农村社会养老保险的筹资模式与筹资机制，首先要了解农民的养老需求，这样，才会有有的放矢。当然，这里只是从经济角度来分析农民的养老需求。

（一）农民群体的分化

总体来说，需求的主体就是农民。但现在的农民概念已不同于昔日，随着城市化与工业化进程的加快，农村劳动力大量外出务工，流动日益频繁，农民分化成不同的类型，主要包括乡镇企业职工、私营企业主、失地农民、农民工、纯农民等。不同类型的农民在人数、个人收入、面临的市场风险、对社会养老的需求是不一样的，而且是动态变化的。在发展农村社会养老保险和健全筹资机制的过程中，应该注重针对性。

（二）影响农民养老需求的因素

影响农民养老需求的因素是多方面的。主要包括经济、人口、制度、文化、政治因素等方面。具体包括经济发展水平、农民收入、市场风险、农业生产、耕地数、城市化，等等。人口因素主要包括人口数量、老龄化程度、教育程度、年龄、性别、婚姻、家庭人数，劳动力数，等等。制度因素主要包括土地制度、养老制度设计、其它社会保障制度，等等。文化因素主要包括传统文化与现代文化的交融，中国文化与西方文化的融合，养老观念的变化，等等。政治因素主要包括宣传舆论，政府执政理念，作为与不作为，等等。这些，都在一定程度上影响到农民的养老需求。从结果来看，根据 2008 年中国社会科学院《中国农村社会保障发展与法制建设》课题组的调查，在是否担心自己的养老方面，有接近一半（49.7%）的人担心自己的养老问题，只有 27.1% 的人不担心。此外，有学者对青年农民社会养老意愿现状进行了调查，认为青年农民的社会养老意愿呈现出以下特点：在出资比例合理的前提下参加社会养老保险意愿较强；年老利用土地换取最低生活保障意愿增强；愿投低档金的人数偏多，投保金额增加投保人数递减；对养老院等社会养老形式接受度低。^②

（三）老龄化与农村养老需求

影响农民养老需求的因素中，最为重要的因素之一就是农村老龄化进程的加快。从整个国家的老龄化进程来看，我国在 2000 年就已经进入了老龄社会。根

据国家统计局 2009 年的数据，全国总人口为 133474 万人，其中 60 岁以上人口数 16714 万人，占总人口的 12.5%，65 岁以上老年人口数为 11309 万人，占总人口的 8.5%。从农村的情况来看，2006 年全国老龄工作委员会办公室发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》根据最近的人口普查数据（2000），我国农村老年人口为 8557 万人，占老年人口总数的 65.82%，农村的老龄化水平高于城镇 1.24 个百分点。这种城乡倒置的状况将一直持续到 2040 年。④当然，这只是一个静态的数据，随着城市化进程的加快，农村老龄人口将逐步减少。随着城镇化水平不断提高，城镇人口比重不断增大，相应的乡村人口比重就会下降。乡村老年人口数量在全国老年人口中所占的比重也会相应减少。⑤

根据中国社会科学院《中国农村社会保障发展与法制建设》课题组的调查，要维持农村老年人的基本生活（除去自种的粮食蔬菜以外），从全国的情况来看，每位老人每年需要 3419.5 元，平均每人每月需要 300 元左右。2007 年 60 岁以上的老年人口 15340 万人⑥，按每人每年需要 3600 元，老年人口中农村老年人占 60% 计算，则农村养老每年大概需要 3313.4 亿元。更为准确的数据需要结合人口变动、物价、通货膨胀等因素进行精算。

根据以上分析，随着农民群体的分化，农民养老需求呈现多样性特点；影响农民养老需求的因素是多方面的，包括经济、制度、政治、文化等方面；农民较为担心自己的养老问题，养老方式的选择也是多样化的，今后应该加强农民养老制度建设，根据农村老年人的具体需求，来保障其基本生活。

三、中国农民养老的供给分析

农民养老的供给主体是多元的，主要包括家庭、政府、个人、集体、非政府组织、企业等。

（一）供给主体——政府

为国民提供基本的生活保障是国家和政府义不容辞的责任，可以说，政府应该成为我国农民养老最为重要的资金供给主体。政府对于农民社会养老保险的资金供给能力主要通过经济发展水平和财政收入两方面来体现。

经济发展情况主要以国内生产总值和人均 GDP 为代表。在国内生产总值方面，我国自 1991 年以来，迅速增长。2007 年，GDP 总量达 246619 亿元，人均

GDP 达 18934 元。这为农民社会养老保险的发展奠定了良好的基础。

表四 历年 GDP 增长情况 (1991—2008)

年份	国内生产总值 (GDP) (亿元)	人均 GDP (元)	年份	国内生产总值 (GDP) (亿元)	人均 GDP (元)
1991	21782	1893	2001	109655	8622
1993	35334	2998	2003	135823	10542
1995	60794	5046	2005	183217	14053
1997	78973	6420	2007	249529	18934
1999	89677	7159	2008	300670	/

数据来源: 中国统计年鉴 (2008), 2008 年数据来源于 2008 年国民经济和社会发展统计公报。

从国家财政收入和支出的绝对值与增长率来看, 20 世纪 90 年代以来, 国家财政收入和支出均有较大变化。2007 年国家财政收入的绝对值已达 51322 亿元, 财政支出达 49781 亿元, 二者基本上都是以两位数增长, 见表五。

表五 国家财政收入情况 (1993—2007)

年份	绝对值 (亿元)	增长率 (%)	年份	绝对值 (亿元)	增长率 (%)
1993	4348.95	24.8	2001	16386.04	22.3
1995	6242.20	19.6	2003	21715.25	14.9
1997	8651.14	16.8	2005	31649.29	19.9
1999	11444.08	15.9	2007	51321.78	32.4

资料来源: 《中国统计年鉴》(2008)。

由上可见, 随着近三十年的快速发展, 中国具备了较强的经济基础与实力, 这为我国发展农民社会养老保险奠定了良好的经济基础。

(二) 供给主体——家庭

家庭是农民养老的重要供给主体之一, 不仅仅是为农民养老提供经济支持, 还包括精神慰藉和服务提供, 尤其是中国孝文化的影响下, 家庭养老的重要性更是不言而喻。随着家庭联产承包责任制改革的深入, 家庭因其生产经营功能的恢复, 成为具有经济依托的保障实体, 为农村养老保障提供了经济和制度上的安排。

但是, 改革开放以来的家庭养老, 已经不同于传统意义上的家庭养老, 传统社会中的家庭一般以大家庭或家族的形式出现, 家庭养老等同于居家养老, 即老年人与中青年一代共居一家, 由子女及亲属供养。而改革开放以来, 随着经济社会的发展, 农村家庭养老遇到前所未有的困境。随着计划生育政策的推行, 农村家庭类型从拓展型向核心家庭转变, 使农村家庭人口规模逐渐减小, 据 2000 年全国人口普查资料, 农村家庭户均规模 3.65 人^⑦。越来越多的农民独生子女,

家庭养老面临严重挑战。此外，劳动力流动和人口的迁移加速农村老龄化程度。随着改革开放的深入发展，农村劳动力流动规模日益扩大。使农村实际老龄化程度远远高于城市，而且形成了大量的“空巢家庭”，其养老功能被严重削弱。

根据课题组的调查，农村平均家庭现金收入为 16163.1 元，收入来源多渠道，其中收入来源前四位依次为农牧业收入、经商收入、本地打工收入、外出打工收入；家庭平均支出为 17934.5 元，支出前五位依次为建房、孩子上学、生产资料、投资、看病，人情支出和节日支出也比较高，接近 1000 元。由此可见，从现金收支情况来看，收支二者相抵为负数；当然，由于农民的保守心理，对支出可能估计得高一些，而对收入则估计得低一些，但从总体来看，差别不会太大，对于估计整个农村家庭的收支情况具有参考价值。家庭对农民养老的供给能力有限，尤其是资金方面。

（三）供给主体——个人

个人是农民养老最直接的需求与供给主体，个人的收入状况与经济能力直接关系到养老保险资金的供给。从农村居民人均纯收入来看，近些年来，一直呈现增长态势，从 1989 年的 602 元上升到 2007 年的 4140 元，是 1989 年的近 7 倍（见表三）。农民收入的增长为参加社会养老保险提供了一定的缴费能力。

表三 历年农民人均纯收入情况（1991—2008）

年份	增长率(%)	绝对值(元)	年份	绝对值(元)	增长率(%)
1991	2.0	710	2001	2366	4.2
1993	3.2	921	2003	2622	4.3
1995	5.3	1578	2005	3255	6.2
1997	4.6	2090	2007	4140	9.5
1999	3.8	2210	2008	4761	8.0

资料来源：国民经济和社会发展统计公报，增长率扣除价格因素。

从收入结构来看，农民收入结构呈现新的特点：一是以农业收入为代表的家庭经营收入比重下降。2007 年农村居民家庭生产经营纯收入人均 2194 元，在农民人均纯收入中所占的比重为 53%，比改革开放初期下降了 20 多个百分点。二是以外出务工收入为代表的工资性收入比重稳定上升，成为农民增收的主要来源。2007 年农村居民的工资性收入人均 1596 元，在农民人均纯收入中所占的比重为 38.6%，比上世纪 80 年代初期提高了近 20 个百分点。农民工资性收入增长主要是由农民外出务工收入增长推动的。2001 年，农民外出务工收入占工资性

收入的比重为 36.5%，到 2007 年，农民外出务工收入占工资性收入的比重已经达到 40.8%。三是现金纯收入比重不断增长。2007 年现金纯收入在农民人均纯收入中所占的比重为 85.2%，比 1978 年提高 43 个百分点^⑧。农民收入结构的变化有利于农民养老保险的发展。

（四）供给主体——集体

在农村尤其是发达地区的农村，集体成为农民养老保险的供给主体之一。集体经济是生产资料归一部分劳动者共同所有的一种公有制经济。上世纪 50 年代中期，我国从前苏联引入了集体所有制概念，并在开展合作社和公私合营运动中将其放大到农村和城镇，这样就变成了我国的农村和城镇集体经济所有制。农村集体资产是指农村集体经济组织全体农民共同所有的资产，主要包括土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等有形资产和无形资产。

在改革开放以及前，我国农村实行的是人民公社制，集体成为农民生活的重要依靠。随着家庭联产承包责任制的推行和完善，农民个人的生产积极性得到的极大提高，但集体经济逐步弱化。集体经济的发展呈现出地区差异性，东部沿海地区较为发达，中部和东北地区次之，西部地区较差。据资料显示，早在上个世纪 90 年代中期，全国约 20%的村有较强的集体经济实力，约 40%的村有一定的集体经济实力，约 40%的村基本上没有集体经济。^⑨进入 21 世纪后，农村集体经济进一步衰落。

随着农村改革的深入，集体经济的进一步弱化，不利于农民社会养老保险的筹资，这也是原有农民社会养老保险制度失败的重要原因之一。

除此之外，还有其它供给主体，比如非政府组织，乡镇企业。中国目前的农村养老实际和农村经济状况要求供给主体的多元化，但多元化并不等于均等化和一视同仁，而是有差异、有主次。在多元的供给主体中，政府和个人的供给责任是最大的，同时应该充分发挥家庭和集体的作用。其中个人的供给能力有限，而政府的财力相对较好，因而，目前应该加强政府对农村社会养老保险的资金供给力度。

四、模式选择与机制构建

选择一个什么样的筹资模式，如何进行筹资（筹资机制的构建）是发展新型

农村社会养老保险的关键，以下结合当前中国经济社会发展尤其是农村发展的实际，在对农民养老供求分析的基础上提出一些思考。

（一）模式选择

当前中国面临着人口老龄化的危机，农村尤其如此。城市化、工业化、信息化的进程不可阻挡，人口流动日趋频繁，城乡一体化成为经济社会发展的一个重要目标与趋势。随着农村经济的发展与改革的深入，解决农民养老问题显得日益迫切。

我国农民社会养老保险筹资模式的选择应坚持公平、正义、共享的价值理念；与经济社会发展水平相适应；筹资模式的统一性与灵活性（因地制宜）相结合；注意农民职业群体分化；政府主导与责任共担相结合；低标准起步，保证基本生活；普惠性与差别性相结合；法制化原则。

国内一些地区进行了农村养老的实践探索，比如北京^⑩、郑州、上海、东莞等地，今后的制度模式与筹资模式可以在此基础上进行完善。总体来说，应该坚持政府补贴、个人缴费、集体补助相结合。在筹资模式的选择上，可以参考两种模式：（1）基础养老金与个人账户相结合，基础养老金由政府各级财政安排预算，其中中央负主要责任，在农民达到退休年龄后开始按月支付，个人账户则由个人缴费、集体补助、收益等构成。（2）社会统筹与个人账户相结合，实行大统筹小账户的模式，社会统筹部分可实行现收现付的名义账户制，由各级政府补贴组成，个人账户与统筹账户分开，由农民缴费、集体补助和收益组成。

两种模式由相同之处，二者都由两大部分组成，都不需要太担心账户的积累与保值增值，都体现了责任共担的原则，尤其是政府的筹资责任，二者也都考虑了制度的衔接与未来发展问题。但二者也有所差别，模式一主要是参考北京的做法（但要降低水平），无需考统筹账户积累，操作简单，由各级政府财政根据需要按年度进行预算安排；模式二则实行名义账户制度，现收现付，只记账，不积累。

上述两种模式既考虑了现实的经济社会条件，也考虑了未来的可持续发展，有利于制度的整合与统一。待条件成熟时，将来可以发展成为普惠式的国民养老金与差别性的职业养老金相结合的模式。此外，可以考虑农民群体的职业分化、人口的流动性与地区的差别性，建立中央调剂金（由政府财政为主）¹¹。

（二）机制构建

在选择好合理的筹资模式的同时，还应该构建一个科学的筹资机制，具体包括：

- （1）责任分担：财政负主要责任，个人履行缴费义务，集体量力而行。
- （2）筹资方式：财政纳入年度预算，个人部分以缴费的方式筹资。
- （3）缴费年限：不低于 15 年，多缴多补多得。
- （4）缴费时间：按月交，也可按年交，农民灵活安排，特殊年份可迟交。
- （5）缴费基数：农民缴费以上一年度全国农民人均纯收入为基础进行缴纳。
- （6）缴费标准：具体考虑替代率、收入增长率、增值率、缴费年限、预期寿命等因素。建议按上年农民人均纯收入的 5%，10%，15% 三个档次交纳。¹²
- （7）财政投入：财政投入是农民社会养老保险的主要筹资来源。各级政府财政投入方

式可采取补入口、补出口或二者结合的补贴方式。按模式一计算，（基础养老金）由中央和地方分级负担；建议中央配套投入低标准起步（60 元每人每月）；国家应该根据地方经济发展情况制定出地方财政投入标准指导方案。中央应该将农村养老投入纳入财政预算，建立财投入调整机制，在低起点的基础上逐年适当增加。¹³

作者简介：

龙玉其（1982- ），男，湖南省新宁县人，中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生，研究方向为中国社会保障理论与政策。

注释：

- ^① 《县级农村社会养老保险基本方案》(试行)民办发〔1992〕2 号。
- ^② 肖云、文莉. 青年农民社会养老意愿与农村养老保险持续发展研究——以对 481 位青年农民的调研为例. 人口与经济, 2006 (5): 75-80.
- ^③ 数据来源于国家统计局 2009 年国民经济和社会发展统计公报。
- ^④ 苏保忠. 转型时期的养老保障：挑战、机遇与对策. 当代经济, 2007 (10): 18.
- ^⑤ 梁鸿、赵德余等著, 人口老龄化与中国农村养老保障制度, 上海：上海世纪出版集团, 2008 年 8 月版, 第 45 页。
- ^⑥ 见 2007 年中国统计年鉴。
- ^⑦ 刘学侠. 我国农村社会养老保障制度探讨. 中共中央党校学报, 2008 (4): 99-103.
- ^⑧ 农业与农村经济三十年辉煌成就——改革开放 30 年我国经济社会发展成就系列报告之八, 见国家统计局网站。
- ^⑨ 魏宪朝. 改革开放三十年的农村集体经济. 中国集体经济, 2008 (27): 1.

^⑧北京市从 2008 年 1 月 1 日起开始实施个人账户与基础养老金相结合的新型农村社会养老保险制度,采取个人缴费、集体补助、财政补贴相结合的筹资方式,实行区(县)级统筹。参保对象为本市农业户籍,男年满 16 周岁未满 60 周岁、女年满 16 周岁未满 55 周岁的人员。保险费采取按年缴纳的方式,最低缴费标准为本区县上年度农村居民人均纯收入的 10%,不设上限。有条件的农村集体经济组织根据自身条件对参保人员给予补助。

¹¹郑功成主笔.《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》.北京:人民出版社,2008 年 11 月版。

¹²若按农民人均纯收入 4140 元(2007 年),缴费比例为 5%—10%,缴费年限 15 年,个人账户利率 4%,设农民人均纯收入年增长 6%,则 60 岁时个人账户积累基金为 6411.2 到 12822.39 元,按 139 个月计发,每月领取 46.12 到 193.6 元。如果缴费年限提高到 30 年,则进入领取阶段时个人账户积累达 26911.01 到 53822.02 元,月领取 193.6 元到 387.21 元。加上各级政府补贴(基础养老金)部分,可以解决基本生活需求。

¹³全国 2007 年农村人口为 72750 万人,按 12% 的老龄化比率计算,有 60 岁以上老年人为 8730 万人,第一年按中央平均每人每月支付 60 元来计算,共计投入 628.56 亿元($60 \times 7.2750 \times 0.12 \times 12$)。以后每年增加 10 元,5 年内达到平均每月 100 元,老龄化率每年增加一个百分点,即达到 15%,则共需要投入 1309.56 亿元($100 \times 7.2750 \times 0.15 \times 12$)。2007 年全国财政收入 51304.03 亿元,以此为基数,第一年的投入仅占 1.23%。而且,随着国家财政收入的连年增加,所占比重逐渐降低。

参考文献:

[1] 肖云、文莉.青年农民社会养老意愿与农村养老保险持续发展研究——以对 481 位青年农民的调研为例[J].人口与经济,2006(5):75-80。

[2] 苏保忠.转型时期的养老保障:挑战、机遇与对策[J].当代经济,2007(10):18。

[3] 梁鸿、赵德余等著.人口老龄化与中国农村养老保障制度[M],上海:上海世纪出版集团,2008 年 8 月版,第 45 页。

[4] 刘学侠.我国农村社会养老保障制度探讨[J].中共中央党校学报,2008(4):99-103。

[5] 魏宪朝.改革开放三十年的农村集体经济[J].中国集体经济,2008(27):1。

[6] 郑功成主笔.中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案[M].北京:人民出版社,2008 年 11 月版。

文章来源:作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn