

农村社会养老保险制度实践与问题反思

——基于山东省临沂市的调查研究

吴传玉,张朝强,赵有声

摘要:通过对山东省临沂市罗庄区、苍山县、郯城县三个区县的农村社会养老保险运行情况的实地调查,结合临沂市正在运行的农村养老保险制度,理论与实践相结合;可以看出,现行的农村社会养老保险制度体现不出社会保险的根本属性,社会经济资源配置离帕累托最优状态甚远;市政府还需加大力度进行制度建设和财政投入,探索科学的养老保险城乡衔接机制,建立新型的农村社会养老保险制度。

关键词:农村社会养老保险;制度实践;新型农村社会养老保险

中图分类号:C913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1999(2010)06-0053-02

作者简介:吴传玉(1981-),男,山东临沂人,重庆大学(重庆400044)贸易与行政学院社会保障专业硕士研究生,研究方向为社会保障;张朝强(1973-),男,山东临沂人,重庆大学贸易与行政学院行政管理专业硕士研究生;赵有声(1955-),男,重庆人,重庆大学贸易与行政学院副教授、硕士研究生导师。

收稿日期:2009-10-24

基金项目:重庆市社会科学规划办公室基金项目(项目编号:2007-SH04)。

一、问题的提出

山东省临沂市农村社会养老保险工作从1992年6月开始,按照1992年民政部制定的《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(以下简称《基本方案》)开展此项工作,该项事业发展较快(见表1)。但从调查的总体情况看,如今的制度建设还存在诸多的困难和难题。问题的复杂性和艰巨性突出存在于新型农村社会养老保险制度的构建过程中。

表1 近几年临沂人口与农村社会养老保险相关资料
(单位:万人、万元)

	2004年	2006年	2008年
全市总人口	1015.04	1022.73	1028.33
全市农村人口	754.51	--	763.6
参加农村社会养老保险人口	52.1	55.36	60.89
领取农村社会养老保险金人口	1.83	2.18	2.8848
积累农村社会养老保险基金	27000	--	45700
发放农村社会养老保险金	724.23	--	2338.23

数据来源:临沂劳动保障局和临沂统计局

二、临沂农村社会养老保险制度实践情况与存在问题分析

(一)临沂农村社会养老保险制度实践情况实地调查

首先,临沂市三个区县的被调查者都表示“愿意参加农村社会养老保险”,而明确回答“不愿意”的仅占13.12%。此外,2/3以上的被调查者表示知道农村

社会养老保险但不了解其具体内容。

其次,虽然大部分被调查农村居民表达了对其他养老方式的需求,但更为现实的想法仍是“靠自己”和“靠子女”来养老,选择“靠社会养老保险”达到养老目的的仅占17.19%。

其三,有些被调查者只有参加社会养老保险的意愿,而由于种种原因,他们并没有参加社会养老保险。受调查区的养老保险实际参加者占回答“愿意参加社会养老保险”者的比例为48.15%。

其四,调查点67.56%的农民对制度能否持续和能否保障养老尚存疑虑。显然,农民渴望有新型养老方式来满足未来养老的需求,而目前的农村社会养老保险办法却作用有限,并未得到农民的完全认同。

我们在调查中发现,虽然大多数村民了解并愿意参加社会养老保险,但是人们并不指望通过这种方式来达到养老目的。村民对“养老方式”的选择方式及其所占比例如图1所示。

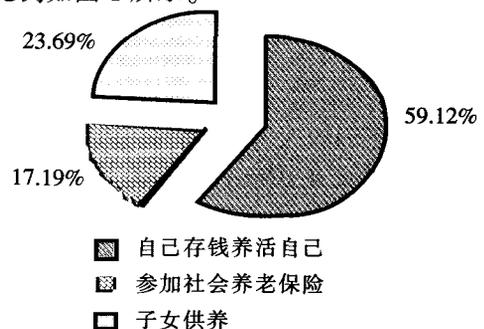


图1 村民对“养老方式”的选择方式

可见,该地区传统的养儿防老观念已发生了一定变化,但同时对社会养老保险尚有很深的疑虑。从表1得出,2004年,该区人均养老金月领取额不到50元。2008年人均养老金月领取额不到70元。就该区农村生活水平看,绝大部分投保者领取的养老金不能真正解决其老年基本生活问题。65%的参保农民认为“只当是补充”。正是由于该方案在缴费标准的设计上并没有达到保证农村老人基本生活的目的,动摇了农民对这一制度的信心,抑制了他们参保的积极性^[1]。目前全市投保人数60.89万,约占应参保人数8%,距山东省拟定的“2010年农村社会养老保障体系初步建立,适龄农民养老保险参保率达到70%”的目标还有很大距离。

(二) 临沂农村社会养老保险制度运行中存在的问题及其分析

1. 制度设计不完善,体现不出社会保险的根本属性。(1)在制度设计上,由于缺少法律依据,实施制度仅作为一种行政行为,加之政策缺少连贯性,因此在具体实施中就带有随意性。(2)社会保险的基本特征是国家立法、政府强制组织实施,正在实施的《基本方案》规定政府组织、引导与农民自愿相结合,没有体现社会保险的强制性特征,难以形成制度。而农村社会养老保险工作也没有行政法规,影响了政策落实的效果和执法监督的力度。(3)现行制度缺乏公平性。主要表现在:第一,《基本方案》规定保险对象的参保年龄为1周岁-60周岁,对于超过60岁的老年人并没有像城镇职工养老保险那样予以补偿,他们成了制度的“真空”人群。第二,《基本方案》采取个人缴费为主、集体补助为辅和国家政策扶持三方相结合的原则,劳动者由于个人能力不同,收入有高有低;集体补助主要依靠当地乡镇企业,而乡镇企业经济实力也有很大差别,因而参保农民的个人账户积累额相差较大。第三,参保的绝大多数村和乡镇只补助干部,不补助群众;少数村即使补助所有参保者,也存在干部多补、群众少补的情况。(4)现行制度缺乏社会保险应有的互济性。《基本方案》采取个人账户积累制模式,由于大部分地区集体经济逐渐弱化,农村集体补助资金缺乏保证,再加上政府没有对投保者有最基本生活保障的承诺,现行农民养老保险类似于商业保险,实行的是个人自我平衡,养老金既不能实现代际调剂,也不能实现同代人之间不同收入者之间的调剂。

2. 贫困群体未能从中分享经济发展成果,社会经济资源配置离帕累托最优状态甚远。我们在调查中发现,很多农民反映目前的生活仅够维持家庭的日常开销,并没有富裕的钱拿来参保。农村养老问题的重心在“经济收入问题”。低收入农户和贫困户是

大多数农村地区的社会阶层中的“弱势群体”,农村老龄化问题在相当程度上正是这一群体的问题。穷人不能从农村社会养老保险制度中受益,参保群体与未参保群体所占受调查总人口百分比和年家庭人均收入分别为11%、0.54万元和85%、0.134万元,这无疑违背了社会保险制度再分配的根本原则。参加社会养老保险的群体基本上是较为富裕的农民,而经济状况较差的农民则不能从社会保险制度中获益^[2]。

3. 没有建立城乡居民养老保险制度衔接机制。社会养老保险制度在城乡之间不能相互衔接,限制了农村社会养老保险工作的发展空间。在市场经济体制下,农村居民、失地农民和农民工在农村和城市间流动,农村社会养老保险制度和城镇居民养老保险制度如何转移和衔接,《基本方案》没有明确规定,这使得农村社会养老保险制度与城镇居民养老保险制度相互隔离,给今后农村社会养老保险制度和城镇居民养老保险制度合并造成制度障碍。

三、构建临沂新型农村社会养老保险制度的思考

(一) 构建新型农村社会养老保险制度需遵循的原则

1. 强制性原则。农村社会养老保险的强制性包括两个方面的内容:一是农村社会养老保险资金的筹集必须以法律的形式进行强制性规定,以保证农村社会养老保险制度有稳定的财政基础;并且对农村社会养老保险资金的分担比例、运用以及管理也要用法律进行规制;二是对农村社会保障各方主体的权利和义务必须由法律明确规定。

2. 互济性原则。互济是社会保障制度思想和意识基础。农民个人抵御风险的能力非常有限,社会养老保险基金在受保成员之间调剂使用,通过互济将极大地提高农民整体的经济福利水平,从而促使整个社会经济效用最大化。

(二) 构建临沂新型农村社会养老保险制度的政策建议

1. 增强政府财政支持力度。首先,加大政府对农村社会养老保险的直接财政投入力度。据资料反映,北京市大兴区政府每年拿出1500万元^[3],对全区符合参加农村社会养老保险范围的24.6万人进行保费补贴和建立储备金,使政府补贴真正落到农民身上。这一经验显示政府对制度建立的支持,可以为构建新型的临沂农村社会养老保险制度的资金筹集提供有益的启示。其次,取消提取管理费,农村社保机构经费

(下转第86页)

由财政拨款。应尽快考虑修改现行制度中从农民缴纳的社会养老保险基金中提取3%管理费的规定,由财政按机构正常运行需要拨款。这一方面可以增加农民的投保收益,有利于落实“政府积极扶持”的原则;另一方面也可降低经办机构因经费不足、借支基金而造成的管理和基金运营风险。

第三,建立农村社会养老保险风险基金。为了避免和应对这些风险的发生,市政府应每年从财政收入中提取一定比例的农村社会养老保险风险基金,并专户储存。提取比例建议按当年农村社会养老保险收入的1%~3%左右确定^[4]。

2. 尝试建立国民年金制度和农村养老保险与城镇职工养老保险的衔接机制。农村居民和流动人口的养老保险制度是建立城乡统筹养老保险制度的关键所在。对于农村居民,应当根据“反哺”的基本策略,建立非缴费型的国民年金制度;对于以农民工为主体的流动人口,在短期内可为其建立劳资双方共同缴费的个人账户制度。在长期内可通过完善城镇职工基本养老保险制度,使处于流动状态的非农劳动者进入“统账结合”的基本养老保险制度。

对于农村低收入居民而言,为其建立缴费型的养老保险制度显然不具有可行性。因此,可依据中国人

民大学杨立雄教授的建议,为其建立非缴费型的国民年金制度^[5]。这种制度安排是城乡统筹社会保障制度建设“反哺策略”最好的体现。

在流动人口养老保障制度的设计过程中,需要充分考虑其流动性特征,为将来的制度整合留出接口。在短期内,应当为其建立由劳资双方缴费形成的个人账户。个人账户便于携带,符合其流动性强的特征。劳资双方的缴费方式保证了制度的福利性。这种制度安排还可以与城镇“统账结合”的现有制度有效衔接,农民工转变为城市居民之后,养老保障权益亦能够顺利实现^[6]。从长期看,应当取消城镇养老保险的户籍歧视,以居住地为参保的惟一条件。

参考文献:

- [1] 韩央迪. 农民社会保障的制度实践与发展困境[J]. 人口与经济, 2009(1).
- [2] 黄燕. 从山东模式看我国农村社会养老保险模式的选择[J]. 学习与实践, 2008(12).
- [3] 朱俊生, 葛蔓, 庾国柱. 农村社会养老保险制度分析[J]. 市场与人口分析, 2005(2).
- [4] 陈之楚. 中国社会养老保障制度研究[D]. 天津财经大学博士论文, 2008(5).
- [5] 杨立雄. 建立非缴费性的老年津贴[J]. 中国软科学, 2006(2).
- [6] 鲁全. 城乡统筹的社会保障制度与和谐社会建设[J]. 山东社会科学, 2008(10).