

我国养老保障体制改革的效果评价

——以四类低收入群体为例

陈成文¹ 谭日辉² 陈建平¹

(1.湖南师范大学 公共管理学院,湖南 长沙 410081; 2.北京市社会科学院,北京 100101)

摘要: 实现低收入群体“老有所养”是推进养老保障体制改革的重要目标。实证研究结果表明:养老保险目前在低收入群体中的参保率不高,低收入群体参加养老保险的能力较弱,存在着各地社会保障信息统计共享不畅、部门利益协调权责模糊、社会保障基金保值与增值的统筹与监管不力、社会保障全国统筹依旧没有明确的时间表等现实问题。可以说,我国养老保障体制改革尚未满足低收入群体“老有所养”的基本需求。因此,进一步推进养老保障体制改革,势在必行。

关键词: 养老保障体制改革; 民生; 典型低收入群体

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2014)01-0153-07

作为社会体制改革的一项重要内容,养老保障体制改革直接关系到“老有所养”。可以说,养老保障体制与全体国民的福祉息息相关,是改善民生的重要一环。经过多年来的不懈努力,我国养老保险制度改革取得了显著成绩。客观地说,适应社会主义市场经济体制的养老保障制度已基本确立起来。然而,我国的养老保障制度由于历史的、现实的原因,无论是城镇养老保障还是农村养老保障,都不同程度地存在一些棘手的问题。这些棘手的问题大多与低收入群体相关。低收入群体参加养老保险的现状如何,影响低收入群体养老方式的主要因素有哪些,现行的养老保障政策是否达到了“老有所养”的效果,这些问题是检验我国养老保障体制改革效果的重要指标。

一、资料来源及样本特征

本文数据源于2011年课题组在浙江省(温州、金华、衢州)、湖南省(长沙、娄底、湘西土家族苗族自治州)、贵州省(贵阳、毕节、六盘水)进行的调查。调查对象为处于低收入状态的失业人员、农民工、农

业劳动者、老年人等四类群体,共收回有效问卷1916份,其中失业人员368人,占样本总量的19.2%;农民工496人,占样本总量的25.9%;农业劳动者560人,占样本总量的29.2%;老年人492人,占样本总量的25.7%。

二、结果分析

(一) 低收入群体参加养老保险的现状分析

在几种典型低收入群体中,失业群体由于与原单位解除了劳动合同关系,其与原单位的养老保险征缴关系也因此中止。尽管失业职工可以自己到社会保障中心续办保险,但在访谈中,我们的总体印象是这种由自己续保的情况并不多见。农民工由于自身的高流动性,在所在城市购买养老保险的寥寥无几,即使购买了在流动时想退保的手续又很复杂,所以大部分农民工没有购买养老保险。农业劳动者在农村推广新农保政策时,部分居民参加了养老保险;老年人由于历史的原因,参加养老保险的人也不多。因此总体上来说,参加养老保险的比例比较低。数据结果也表明,目前参加了养老保险的仅20.3%,准

收稿日期: 2013-12-19

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(07ASH011)

作者简介: 陈成文(1966-),男,湖南隆回人,湖南师范大学公共管理学院社会学系教授、博士生导师;谭日辉(1972-),男,湖南隆回人,北京市社会科学院城市研究所副教授、博士;陈建平(1988-),男,湖南隆回人,湖南师范大学公共管理学院社会学系硕士研究生。

备参加的仅占被调查人数的 1.7%。进一步的分析表明,只有 58.3%的人愿意购买养老保险,还有 12.4%的人不愿意,29.3%的人不好说,也就是说,目前仅一半左右的人愿意购买。

为什么目前购买养老保险的人比例这么低呢?数据结果表明,没有参加养老保险的原因排在第一位的是“不知道相关政策”,占被调查人数的36.6%;排在第二位的是“其他”,占 20.6%;排在第三位的是认为“没有必要”,占 19.4%;排在第四位的是“怕今后难以享受(离开交养老保险的单位就没有了)”,占 12.7%;“政策不健全,转移接续还没有实现(A地买的养老保险B地失效)”的占 7.9%,还有 2.9%的是工作单位没有给买。可见,没有参加养老保险的原因多种多样,但主要的是被调查人不知道相关政策。

不同群体对养老保险的理解和要求不一样,因此对是否要参加养老保险也应该不一样,也就是说群体特征不一样,参加养老保险的现状应该有所不同(见表 1)。

表 1 四类群体与参加养老保险现状的相关分析

四类群体	参加养老保险现状			
	参加了	没参加	正准备参加	目前没有计划
失业人员	7.3	9.9	0.4	1.7
农民工	3.8	20.3	0.6	1.0
农业劳动者	2.3	25.4	0.4	1.0
老年人	6.9	18.7	0.2	0.0
χ^2 (卡方) = 204.4 df = 1908 P < 0.000				

从表中数据可以看出,目前是否参加了养老保险与低收入群体类型存在显著差异。这四类群体中,没参加养老保险的人数比例最高的是农业劳动者,其次是农民工,再次是老年人,排在最后的是失业人员。

上面我们总体上分析了目前参加养老保险的比例低的现状,事实上,群体特征不一样,没有参加养老保险的原因也是不一样的(见表 2)。

从表 2 可以看出,没有参加养老保险的主要原因在四类人员中,均以“不知道相关政策”排在首位。但排在第二位的原因存在显著差异,失业人员主要是因为“怕今后难以享受(离开交养老保险的单位就没有了)”;农民工主要是认为“没有必要”;农业劳动者和老年人主要原因选择了“其他”,从访谈的结果来看,这里的“其他”主要是指家庭养老、子女和自己共同养老等。由此可见,要动员不同群

体的人员参加养老保险,得进行分类指导,当然宣传养老保险的相关政策,真正做到让养老保险的政策家喻户晓是首要条件。

表 2 群体类型与没有参加养老保险的原因的列联相关分析(%)

没有参加养老保险的原因	群体类型			
	失业人员	农民工	农业劳动者	老年人
没有必要	2.9	6.9	5.0	4.5
不知道相关政策	3.8	10.0	13.6	9.1
怕今后难以享受(离开交养老保险的单位就没有了)	3.1	5.0	2.6	1.9
政策不健全,转移接续还没有实现(A地买的养老保险B地失效)	2.4	1.7	2.4	1.4
工作单位没有给买	0.2	1.2	1.0	0.5
其他	2.6	2.6	6.7	8.6
χ^2 (卡方) = 160.616 df = 1672 P < 0.000				

为了更进一步分析没有参加养老保险的原因,本研究以“是否愿意参加养老保险”为因变量建立逻辑回归模型。本研究认为参加养老保险的动因与被访者类型、被访者居住的社区类型、性别、年龄、文化程度、身体状况、婚姻状况、户籍性质、户口所在地、居住情况、认为养老保险能否保障基本生活、缴纳保险费的费率、缴纳保险费的年限有关。因此,我们以是否参加养老保险为因变量,以被访者类型、被访者居住的社区类型、性别、年龄、文化程度、身体状况、婚姻状况、户籍性质、户口所在地、居住情况、认为养老保险能否保障基本生活、缴纳保险费的费率、缴纳保险费的年限为自变量建立 Logistic 回归模型(见表 3)。

表 3 以是否愿意参加养老保险为因变量建立的 Logistic 回归模型

自变量	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
被访者类型	-.061	.176	.119	.730	.941
社区类型	-.170	.116	2.146	.143	.844
性别	.178	.234	.580	.446	1.195
年龄	.016	.013	1.635	.201	1.016
文化程度	.063	.040	2.418	.120	1.065
健康状况	.262 *	.126	4.361	.037	1.300
婚姻状况	.108	.128	.723	.395	1.115
户籍性质	-.181 **	.325	.311	.577	.834
户口所在地	-.082	.191	.183	.669	.922
居住情况	.094	.369	.065	.799	1.098
保险费缴纳比率	.014 ***	.071	.038	.000	1.014
保险费缴费年限	-.262 **	.079	10.935	.001	.769
养老保险能否保障生活	-.408 ***	.109	14.021	.000	.665
Constant	.562	1.146	.241	.624	1.755

注: -2 Log likelihood = 528.489 “***” = P < 0.001 “**” = P < 0.01 “*” = P < 0.05。

从表 3 可以看出,是否愿意参加养老保险与健康状况、户籍性质、保险费缴费比率、保险费缴费年限、养老保险能否保障今后的基本生活呈显著相关。

下面一一分析这些因素的影响作用。

低收入群体中间,大多数人普遍认为自己身体好,能够自理,因此对参加养老保险不太积极。从相关分析也可以看出,健康状况与没有参加养老保险的原因呈显著相关(见表4)。

从表4可以看出,健康状况一般、比较健康和非常健康的人没有参加养老保险是因为不知道相关政策,不健康、非常不健康的人没有参加养老保险选择了“其他”,访谈得知主要是保险公司对身体差的人保险费用高,让这部分人望而却步。排在第二位的对身体健康状况良好的人来说,他们认为没有必要。总体上来说,没有参加养老保险与身体健康状况是显著相关的。

表4 健康状况与没有参加养老保险的原因的列联相关分析

没有参加养老保险的原因	健康状况				
	非常健康	比较健康	一般	不健康	非常不健康
没有必要	5.3	8.2	4.6	1.2	0.0
不知道相关政策	11.5	13.9	9.4	1.9	0.0
怕今后难以享受(离开交养老保险的单位就没有了)	6.0	3.8	2.2	0.5	0.2
政策不健全,转移接续还没有实现(A地买的养老保险B地失效)	2.4	2.9	1.9	0.7	0.0
工作单位没有给买	0.5	1.2	1.2	0.0	0.0
其他	4.6	6.0	6.5	2.9	0.7
χ^2 (卡方) = 127.6 $df = 20$ $P < 0.05$					

在群体特征中,户籍性质是一个很重要的属性,城镇户口的低收入群体和农村户口的低收入群体在没有参加养老保险的原因上应该是不一样的。数据结果表明,户籍性质与没有参加养老保险的原因显著相关(见表5)。

表5 户籍性质与没有参加养老保险的原因的列联相关分析(%)

没有参加养老保险的原因	户籍性质				
	农业户口	非农业户口	其他	没有户口	不清楚
没有必要	11.5	2.7	5.4	0.0	0.0
不知道相关政策	24.5	3.7	8.3	0.2	0.0
怕今后难以享受(离开交养老保险的单位就没有了)	4.9	2.5	5.4	0.0	0.0
政策不健全,转移接续还没有实现(A地买的养老保险B地失效)	3.7	2.0	2.2	0.0	0.0
工作单位没有给买	1.2	0.2	1.0	0.2	0.0
其他	16.2	1.7	2.2	0.0	0.2
χ^2 (卡方) = 220.0 $df = 20$ $P < 0.000$					

从表5可以看出,不管户籍性质怎样,都以“不知道相关政策”排在首位,农业户口的人在各种原

因上的比例均高于非农业户口的人数比例。

从表6可以看出,住在本地的居民没有买养老保险的比例高于住在别处的人,并且存在显著相关。

在调查中,我们针对目前的养老保险,设计了“您认为参加养老保险最大的困难是什么”。结果表明,“缴费率过高”占调查人数的36.3%;“缴费年限过长”占调查人数的24.2%;“对保险信息不明确”占20.8%;“对养老保险的作用不信任”占14.7%;“其他”占4.0%。

那么,目前低收入群体可以接受的保险费率以多少合适呢?调查表明,养老保险以缴纳收入的5%最受欢迎,占调查人数的69.3%。截至2010年底,样本区域完成参保登记缴费的居民中低档次参保的居民占了绝大多数。保险费率占收入比越高,低收入群体越难以承受,因为低收入群体本来收入就低,缴纳太多会降低他们当下的生活水平。因此,保险费率应以不影响他们的生活质量为依据最好。

然而,事实是,低缴费的养老保险决定着其处于中低档次,难以发挥应有的养老保障功能。有学者就指出“大多数地区的低收入群体投保时都选择了保费最低的2元/月的投保档次。在不考虑通货膨胀等因素的情况下,如果在缴费10年后开始领取养老金,每月只能领取4.8元。如果一次性缴费100元,对于现在20岁的人来说,到60岁时开始领保险金时,每月也只能拿到105元。这样低的养老金显然难以满足现在或者将来老年人的基本生活需求,难以实现通过参加养老保险来实现养老的功能。”^[1]这是值得我们认真思考的问题。

表6 户口所在地与没有参加养老保险的原因的列联相关分析(%)

没有参加养老保险的原因	户口所在地		
	住在本地	住在别处,是户口所在地	住在别处,不是户口所在地
没有必要	12.4	6.7	0.0
不知道相关政策	27.2	9.7	0.0
怕今后难以享受(离开交养老保险的单位就没有了)	6.9	5.0	0.0
政策不健全,转移接续还没有实现(A地买的养老保险B地失效)	6.4	1.7	0.0
工作单位没有给买	2.0	1.0	0.0
其他	18.6	2.5	0.0
χ^2 (卡方) = 75.4 $df = 5$ $P < 0.001$			

现行的养老保险政策要求缴费年限满15年才能享受相关待遇。但数据表明,缴费年限以10年最受欢迎(见表7)。

表 7 适宜的保险费率和缴费年限统计表

保险费缴纳占收入的比率(%)	百分比(%)	养老金缴费年限	百分比(%)
5	69.3	10 年	63.5
10	16.3	15 年	16.0
15	3.4	20 年	7.2
20	1.3	25 年	2.1
25	0.8	30 年	1.3
30	0.6	其他	9.9
其他	8.3		

综合以上分析,目前制约养老保险参保人数比例较低的原因一是缴纳的比例有点高,二是缴费年限有点长。

总之,没有参加养老保险的原因与性别、年龄、婚姻状况均没有显著差异,也就是说,没有参加养老保险与性别、年龄和婚姻状况无关。但与群体类型、健康状况、户籍性质、户口所在地、居住情况均显著相关(见表 8)。而没有参加养老保险的原因排在第一位的是“不知道相关政策”。

表 8 没有参加养老保险的原因检验数据

	卡方(χ^2)	显著度(Sig.2-sided)	检验值(P)
性别	9.655	0.841	$P>0.05$
年龄	312.7	0.172	$P>0.05$
群体类型	40.616	0.000	$P<0.05$
健康状况	31.908	0.044	$P<0.05$
婚姻状况	26.125	0.162	$P>0.05$
户籍性质	48.553	0.000	$P<0.05$
户口所在地	55.013	0.000	$P<0.05$
居住情况	18.821	0.002	$P<0.05$

(二) 低收入群体养老方式的影响因素分析

本研究认为男性相对女性而言,身体状况和经济状况往往会好于女性,因此一般来讲,性别不同,养老方式的选择会有所不同。同时,不同年龄阶段的群体,其对老年生活保障的感受也会有所不同。因为年龄能影响着代际间的差别,因此,性别和年龄都可能对不同群体的养老方式选择产生影响。有学者指出“能力、心理素质和自我保障意识等会影响个体对养老问题的认知和解决养老问题的信心。”^[2]因此,决定着能力、心理素质的文化程度必然会影响到个人对养老方式的选择。另外,社会经历丰富的个体,其各方面的能力往往高于一般的个体,因此,不同的社会经历也可能影响到个人对养老方式的选择。当然,国内外相关研究也早已证明,婚姻状况和职业特征对个体养老方式的选择具有显著的影响。家庭状况对养老方式的选择在某种程度上是决定性的,因为中国传统的家庭养老观念根深蒂固,比如家庭总人口数、子女总数,特别是男孩数对个体养老方式的选择至关重要。因为家庭总人口数越多,意味着子女总数多,在一定程度上家庭

对老年人的供养能力就比较强,子女越多,特别是男孩越多,选择家庭养老的可能性就越大。不同地区的经济社会发展水平、风土人情、文化传统、社会心理环境存在巨大的差异,这些差异会直接或间接影响当地居民,特别是当地低收入群体的思维方式和行为^[2]。因此,在不同的地区,养老方式的选择也会有所不同。

基于上述分析,本研究将性别、年龄、文化程度、家庭总人口数、子女总数、男孩数、职业状况、年人均纯收入、不同地区作为自变量,以“选择哪种养老方式”为因变量建立多值逻辑回归模型(见表 9)。

对各自变量的影响大小,具体分析如下:

(1) 性别。从表 9 可以看出,模型 1 中,自变量性别对养老方式的选择有显著影响(1.868**) ,表现出明显的性别差异。相对于女性,男性更倾向于选择自己养老。有学者指出“老年人的经济安全存在性别差异,老年妇女的经济安全状况一般比老年男子差,养老的风险更大。”^[3]我们认为,这可能是因为相对于老年男性而言,老年妇女的经济安全状况和自我保障能力要更差,是低收入群体中更加弱势的部分,因而对子女的依赖要高于老年男性。

(2) 年龄。从表 9 可以看出,模型 1 中,自变量年龄对养老方式的选择有显著影响(-1.082*、-0.868*) ,与 45 岁以下年龄段的居民相比较,46~60 岁间和 60 岁以上年龄段的居民更倾向于“养儿防老”,45 岁以下年龄段的居民则更倾向于“自己养老”。我们认为可能有如下三方面的原因:一是 45 岁以下年龄段的居民,其青壮年时代经历了社会转型,对当前社会认识更深刻,在思想上则开明开放些,传统养老观念对他们的影响相对要小,因此对养儿防老的期待要低;二是由于 45 岁以下年龄段的居民经历了我国计划生育政策洗礼,大部分为独生子女家庭,将养老意愿寄托于独生子女的身上不太可能实现,失去了依赖养儿防老的客观物质基础和条件;三是 45 岁以下年龄段的居民经济自主权要高于那些年龄相对较大的居民,受子女限制的可能性较小,自己养老的信心更足。46~60 岁年龄段的居民,传统的养儿防老观念对他们有一定影响,在年龄上还没进入需要养老的阶段,在现实生活中尚未遭遇到养老的实际问题,大多只是对养老的一种心理期待。在 60 岁以上年龄段的居民对养老方式的选择上,有学者曾指出“由于所亲身经历的子女外出打工和部分子女在养老问题上相互推诿的不负责任,他们对子女养老的认可度和期望值均在下降。”^[2]这一点在我们模型中得到了说明。模型 2 表明,年龄对养老方式的选择并无显著差异。我们认为,一是由于政府的政策宣传不到位,因而政府主导的社

会养老保险对低收入群体的影响有限。二是不同年龄层次低收入群体都存在经济困难,他们最为关切的是自己如何生存的问题,对社会养老保险这种为未来生活设计的制度尚无足够的时间、精力和经济实力去关注和参与,同时也因为部分人群对社会养老保险心存疑虑和不信任,从而导致不同年龄层次低收入群体对社会养老保险的重要性都存在认知不足。因此,我们认为社会养老保险尚未能在低收入群体中形成一种新的养老方式和养老期待。

表9 以“选择哪种养老方式”为因变量建立的多值逻辑回归模型

自变量	发生比率			
	模型1		模型2	
	自己养老/ 养儿防老	参加政府养老/ 养儿防老	B	Exp(B)
男性(以女性为参照)	1.868**	0.806	0.625	0.718
男孩数	-0.056	0.228	-0.051	0.328
子女总数	-0.092	1.068	0.336	0.625
家庭人口总数	0.225	0.126	-0.231	1.225
年龄(以45岁以下为参照组)				
48-60岁	-1.082*	0.376	0.012	0.436
60岁以上	-0.868*	0.536	-0.762	1.628
文化程度(以初中以下文化程度为参照组)				
初中	0.628*	0.726	1.262***	0.562
高中及以上	0.328	0.628	1.065**	0.628
职业状况(以当前没有务农为参照组)				
当前在务农	-0.362	1.580	-1.821***	0.524
失业在家	0.232	0.635	0.682	0.487
年人均纯收入(以3000元以下为参照组)				
3000-8000之间	-0.262	0.412	-0.826*	1.276
8000以上	-0.098	1.126	-0.345	0.571
地区				
东部	0.301	0.423	0.104	0.549
西部	0.775	0.442	1.371*	0.526
constant	-3.178*	2.224	-0.396	1.073

注 “***” = $P < 0.001$; “**” = $P < 0.01$; “*” = $P < 0.05$ 。

(3) 文化程度。从模型1可以看出,文化程度不同的群体对养老方式的选择也不同。文化程度为初中的居民比文化程度为小学及以下的居民更倾向于“自己养老”,而对“养儿防老”的期待更低(0.628*)。这说明,文化程度与选择“自己养老”的养老方式呈现出正相关。随着文化水平的不断提高,人们养老的观念开始发生变化。在模型2中,文化程度对城镇低收入群体“养儿防老”及“参加由政府主导的社会养老保险”两种养老方式的态度有显著影响(1.262***、1.065**)。文化程度越高,越倾向于参加社会养老保险。这主要是因为,文化程度

高的居民,对社会养老保险的了解和认知更多,对国家养老保险政策的了解程度更高,风险意识和参保意识均强于文化程度低的居民。

(4) 职业特征。职业特征是影响低收入群体养老方式选择的重要因素。从表9可以看出,两个模型都显示出“当前在务农的农民”更倾向于选择“养儿防老”。在模型1中,尽管“当前在务农的农民”和“当前没有务农的农民”在“养儿防老”和“自己养老”两种养老方式的选择并未呈现出显著差异(-0.362, 0.232),但变量的系数符号方向显示,“当前在务农的农民”与“当前没有务农的农民”相比,更倾向于选择“养儿防老”(-0.362)。在模型2中,职业状况对农民养老意愿的选择影响显著(-1.821***)。这表明,“当前在务农的农民”在“养儿防老”还是“参加由政府主导的社会养老保险”两种养老方式的选择上,比“当前没有务农的农民”更倾向于依靠子女养老而不是政府主导的社会养老保险。为什么出现这种分化,我们认为可能是因为“当前没有务农的农民”相比而言更加见多识广,对参加政府主导的社会养老保险这种养老方式的预期利益有着更高的认知度和认同度。

(5) 地区特征。我们此次调研的东、中、西三个地区在经济社会发展水平上的差距是客观存在的,但在对“养儿防老”和“自己养老”这两种养老方式的选择上,从模型1我们看出,东、中、西三个地区的几种典型低收入群体在选择方式并未呈现出显著差异性(0.298、0.772)。这可能是因为在东、中、西三个地区虽然在经济发展程度上有着较大差距,但是中国长期农耕社会对不同地区的养儿防老传统观念都有着较大影响,因此几种典型低收入群体在养老意愿的选择上呈现出较大的趋同性。模型2显示,自变量“地区”对被访者在“养儿防老”及“参加由政府主导的社会养老保险”这两种养老方式的选择上呈现出显著性差异(1.371*),我们认为,这可能是由于东、中、西部地区的经济发展水平不同,低收入群体在对社会化的养老方式认知程度上存在显著的地区差异,进而影响了他们对于养老方式的选择。

值得注意的是,男孩数、子女总数、家庭总人口以及家庭年人均纯收入等变量对养老方式选择的影响并不显著。我们分析后认为,原因应包括以下几点:一是跟本次调查的样本性质有关,因为调查样本中的人大多尚未进入赡养阶段,他们对养老方式的选择仅仅是一种纸上谈兵式的设想。二是尽管学界有研究认为子女数是农民养老意愿的重要影响因素,

但陈彩霞的研究发现,在农村地区单子女和多子女家庭对养老方式的选择上并没有本质的不同^[4]。我们在访谈中也普遍感到,子女数的多少对养老方式的选择并不明显,因此研究仍有待深入。三是本研究的调查对象虽然涵括了我国的东、中、西部地区,但随着社会经济的发展和人口流动的加强,大多数人对子女养老的期待下降,因此导致“养儿防老”的方式选择减少。汤梦君的研究结论与此类似^[5]。四是家庭年人均纯收入数据的真实度可能影响了研究结论,尽管我们想了很多办法,但被调查者出于本能的“哭穷”、“怕露富”心理而导致数据的真实性不足。

此外,随着政府主导的“让低收入群体共享社会发展成果”政策的推行以及医疗卫生条件的进一步改善,人民的平均寿命将越来越长,也许跨代赡养是将来中国社会一个不容回避的现实。

因此可以说,低收入群体的养老方式选择既受个人特征(性别、年龄)的影响,而且也受社会特征(文化程度、职业特征)的制约,同时地区特征也是一个不可忽视的重要因素。

(三) 养老保障政策的效果分析

2009年,国务院颁布的《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》指出“探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度,实行社会统筹与个人账户相结合,与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,保障农村居民老年基本生活。”对于这项政策,低收入群体的看法是:有42.9%的被访者选择“本地没有实行”;23.0%的选择“好是好,只是要求太严”(符合参保条件的子女必须按新政策参保缴费);20.9%的选择“非常好”;8.7%的选择“基础养老金每月55元太低了,应该提高基础养老金的标准”;选择“其他”的1.9%、“本地实行了”的1.3%、“地方变了样”的1.3%、“没有领到钱”的1.3%。

事实上,新农保政策确实是利国利民的好政策,但有人还是不愿意参加,其原因排在第一位的是“基础金每月55元太低”,占25.9%;排在第二位的是“家庭养老的观念一下子没转过来”,占24.6%;排在第三位的是“现在只试点区县有新农保政策,农民期望太高”,占18.8%;排在第四位的是“手续太繁琐”,占10.2%;排在第五位的是“还是要自己出钱,划不来”,占9.5%;排在最后两位的是“其他”和“买养老保险的钱不如存银行划算”。

综上所述,现行的养老保障政策对低收入群体的吸引力不够。一方面是受低收入群体经济地位的

影响;另一方面也因为政策宣传不到位,低收入群体普遍不了解相关惠民政策;还有就是统筹层次低,目前还没有实行省域内的统筹,更没有实现全国范围内的统筹,低收入群体中的农民工是一个流动性非常强的群体,缴费年限对他们来说也是一个不可逾越的鸿沟。所有这些都导致了目前愿意参保的人数不足。这就说明,此项惠民政策在实际执行中的效果并不理想。

三、结论与政策建议

(一) 简要结论

结合上面的分析结果,我们可以初步得出如下结论:

第一,由于政策宣传不到位,许多低收入群体并不完全了解现行的相关养老保险政策,因此,养老保险目前在低收入群体中的参保率不高。

第二,虽然国家对新农保设置的不同缴费档次有其合理性,但是,由于低收入群体的经济收入太低,没有能力负担参保费用,因此,选择档次太低的保费在若干年后难以起到养老保险的作用。

第三,虽然《中华人民共和国社会保险法》设计了逐步实行全国统筹的思路,但是,仍然存在着各地社会保障信息统计共享不畅、部门利益协调权责模糊、社会保障基金保值与增值的统筹与监管不力、社会保障全国统筹依旧没有明确的时间表等现实问题。可以说,社会保障接轨越延迟,累积的相关问题就越多。社会保障全国统筹还需要一系列配套政策,否则,就会陷入窘迫之境^[6]。

(二) 政策建议

从以上研究结论来看,我国养老保障体制改革尚未满足低收入群体“老有所养”的需求。因此,进一步推进养老保障体制改革,势在必行。

1. 推进养老保险体制改革,构建多元化的养老保障模式。调查结果表明,四种典型弱势群体中没有参加养老保险的原因排在第一位的均是“不知道相关政策”。而要有效动员低收入群体参加社会养老保险,首要前提是真正做到让养老保险的政策家喻户晓。养老保险体制改革作为一种制度安排变迁,无疑是有其相应的变迁成本的,良好的制度环境有助于降低变迁成本。而政府作为养老保险这种公共产品的提供者和制度设计者,有向公众宣传养老保障体制改革的责任和义务。及时有效的宣传将有助于促进低收入群体尤其是农民和农民工群体更快

地实现从传统养老模式向社会养老保险模式的转变。向低收入群体做好养老保险改革的宣传工作,重点是要通过说服和服务的思想工作,让他们真正认识到自己将来年老时所面临的风险和化解相关风险的机制和办法。从目前的情况来看,在养老保障模式上,无论是家庭养老还是社会养老都无法单独承担起未来中国老龄社会的养老保障重任,无论是家庭养老服务模式还是社区养老服务模式抑或集中的养老院养老服务模式也都无法单独承担未来老龄化社会繁重的养老服务重任,因此,需要把社会养老保障与家庭养老、社区养老和集中化的养老院养老相结合,逐步形成适合中国国情的多层次、多元化的养老保障体制和养老保障服务模式,逐步构建我国城乡养老保障的社会安全网,从而达到真正改善民生、让全体人民共享社会发展成果的目的。

2. 构建稳定的养老待遇增长机制。调查中我们发现,认为养老保险完全能保障的占 13.6%,不能保障的占 21.6%,需要其他途径辅助的占 32.2%,不好说的占 32.6%。这说明,目前养老保险参保率低的原因是被访者觉得即使现在参加养老保险也不能保障自己的生活。有被访者这样说,养老保险既然保障不了我今后的生活,加入的意义何在。可见,对于低收入群体而言,是否愿意参加养老保险,参与者对养老保险维持未来老年阶段基本生存的预期是否乐观是关键因素之一。因此,我们认为,要构建有效的养老待遇增长机制,让参保者看到即使在未来物价和通货膨胀因素的影响下养老保险也能维持其老年阶段的基本生存。具体而言,一是要从筹资源头建立养老保险缴费的持续增长机制。一方面,在现有养老保险三方筹资机制中,使参保者缴费与个人收入挂钩,按照一定比例缴费;另一方面,根据物价和通胀指数,建立集体和政府的基础养老金补贴联动机制。二是建立养老金发放水平与物价联动机制。每年根据物价和通胀指数确定养老金发放标准,保证即使物价上涨,参保者的养老待遇所带来的实际购买力不变。

3. 建立合理的养老保险补偿机制。我们的研究结论表明,目前我国养老保险制度尤其是新农保制

度主要存在缴费率过高、缴费年限过长、养老金标准太低等问题。这些问题导致了城乡低收入群体的参保率低、满意度也低的结果。之所以如此,与我们的调查对象均为城乡低收入群体关系密切。失地农民、农民工、城镇低收入者这些群体的经济收入水平本来就很低,如果所需缴纳的保险费用过高,缴费年限过长势必影响到当下这些群体的生活质量,当一项政策或者制度不是提高而是降低了这些群体当前的生活质量时,即使这项政策或制度可能对他们的老年生活会有所裨益,大多数人仍然可能不予选择。因而,需要针对我国城乡这些低收入群体建立合理的养老保险补偿机制,为这些群体在年老时的基本生活保障奠定坚实的基础,达到真正改善民生的目标。具体而言,一是要从根本上创造条件,提高低收入群体的经济收入和经济地位。二是要对城乡居民建立分类缴纳养老保险的机制,而不是像当前这样采取一刀切的办法,强制所有参保者缴纳相同的费率。三是要建立对各类低收入群体缴纳保险费的机制,针对城乡低收入群体,政府在缴纳保险费上要通过财政转移支付等手段对他们进行一定程度的补偿。四是要对完全无力缴纳养老保险费用的特别困难群体,建立政府代缴机制,从而做到所有社会成员“应保尽保”。

参考文献:

- [1] 李乾宝.农村养老保险的现状、问题与出路——以福建省宁德市为例[J].福建论坛(人文社会科学版),2011(3).
- [2] 孔祥智,涂圣伟.我国现阶段农民养老意愿探讨——基于福建省永安、邵武、光泽三县(市)抽样调查的实证研究[J].中国人民大学学报,2007(3).
- [3] 吴可昊.我国养老保险制度应考虑性别差异[J].人口研究,2002(4).
- [4] 陈彩霞.经济独立才是农村老年人晚年幸福的首要条件[J].人口研究,2000(3).
- [5] 汤梦君.农村育龄人群对未来养老的态度及其影响因素分析[J].人口研究,1999(4).
- [6] 桑军.新型农村社会养老保险试点的调查研究——以安徽省蒙城县为例[J].安徽农业科学,2011(19).

责任编辑: 午 为