

DOI: 10.3969/J. ISSN. 1674-1471. 2014. 01. 003

新型农村社会养老保险路径选择探讨

孙启泮

(青岛市社会科学院, 山东 青岛 266033)

摘要: 新型农村社会养老保险制度的建立和完善是经济社会发展的必然结果。随着农村老龄化的加速趋势, 新型农村社会养老保险成为农民群体主要养老模式。完善新型农村社会养老保险制度需要提高参保率, 有效扩大制度覆盖面, 有效实现风险分散, 提高养老金的替代率。整合新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险和城镇职工社会养老保险, 协调各方利益, 实现社会公平和正义。

关键词: 新型农村社会养老保险; 养老金替代率; 路径选择

中图分类号: F840.612

文献标识码: A

文章编号: 1674-1471(2014)01-0011-04

Discussion on the Path Selection of the New Rural Social Endowment Insurance System

SUN Qi-pan

(Qingdao Academy of Social Sciences, Qingdao 266033, China)

Abstract: The establishment and improvement of the new rural social endowment insurance system is the inevitable result of economic and social development. With the acceleration of rural aging trend, the new rural social endowment insurance system becomes farmers' main endowment pattern. To improve the new rural social endowment insurance system, it is necessary to increase the participation rate, expand the coverage of the system, achieve risk diversification, and improve the pension replacement rate. Through the integration of the new rural social endowment insurance, the social endowment insurance for non-working urban residents and the basic endowment insurance for the urban working group, the interests of all parties can be coordinated, and the social fairness and justice can be achieved.

Key words: new rural social endowment insurance system; pension replacement rate; path selection

社会养老保险是现代社会保障制度的核心内容, 是国家和社会为解决劳动者因年老而退出劳动领域, 并由此无法获取劳动收入而面临基本生活窘迫建立的社会保险制度。2013年中央一号文件提出“健全新型农村社会养老保险政策体系, 建立科学合理的保障水平调整机制, 研究探索与其他养老保险制度衔接整合的政策措施。”由于国情, 我国非正规部门劳动者的社会养老保险一直未受重视。

一、我国农村社会养老保险制度的发展

社会养老方式与社会、经济发展相适应, 并随着

社会、经济的发展不断的完善和制度化。自建国以来, 农村的养老方式发生了很大的变化, 其中执政的理念起着决定性的作用。新中国初期农民是土地的所有者, 土地作为生产资料农民能够直接获得必要的劳动成果, 与之相适应的传统意义上的家庭养老方式能够保障家庭的老年成员的基本生活需求。20世纪50年代的农村的社会主义改造的完成, 农村土地私有制转变为农村集体土地所有制, 农民的养老方式也发生了变化, 集体经济分担了农民养老的一部分风险, 养老风险得以分解。1978年党的十一届三中全会的召开, 我国的经济体制发生了根本性的

基金项目: 青岛市社科规划课题(QDSKL130107)

收稿日期: 2013-09-06

作者简介: 孙启泮(1973-), 男, 山东青岛人, 青岛市社会科学院助理研究员, 国际法学硕士。研究方向: 社会保障。

变化,随着在农村家庭联产承包责任制的推行,家庭作为一个经济单位开始加强,集体经济逐渐瓦解,集体经济对农民的经济影响力极大的削弱,支撑集体养老方式的经济基础不复存在,养老方式又回归到家庭成员养老方式。

家庭养老方式是基于家庭伦理道德基础之上的一种养老方式,其本身是不确定的。它受家庭多重因素影响,如家庭成员的多寡、家庭成员的经济情况、家庭成员的道德伦理观念、家庭成员之间的关系等。如果家庭经济资源有限,就无力承担养老育幼的经济责任,家庭养老方式就会面临困境。在现实生活中,即使家庭成员的经济资源足以提供养老的经济责任,但是如果家庭成员之间存在矛盾以及和养老对象之间存在矛盾,家庭成员之间可能相互推诿而不履行养老职责。家庭养老方式的不确定性已经无法适应现代社会的的生活内容和方式。

随着老龄化的提前到来,未富先老的问题业已出现,农村养老问题变得日益突出和紧迫。1991年6月,民政部农村养老办公室制定了《县级农村社会养老保险基本方案》(根据该方案实行的农村社会养老保险称为老农保),确定了以县为基本单位开展农村社会养老保险的原则,决定1992年1月1日起在全国实施。该社会养老保险制度设计存在着缺陷,一方面弱化了政府在社会养老保险中应负的政治责任、社会责任和经济责任,另一方面加收高达3%的管理费,不仅不能实现基金的保值增值反而导致基金不断的萎缩,致使该时期的农村社会养老保险制度运行多年后无以为继。这种局面出现制度设计者应该反思:政府在农村社会养老保险中负有不可推卸的主体责任;基金的保值增值是农村社会养老保险是否可持续的关键要素。根据“艾伦条件”,当人口增长率与工资增长率之和大于实际市场利率时,在不提高缴费率的情况下,实行现收现付制能够使退休者享受更高的退休金;当人口增长率与工资增长率之和大于实际市场利率时,实行现收现付制比基金制有利于养老保险福利的帕累托改进,否则,对参保者个人而言,基金积累制度是无效的。在基金收益率低于通货膨胀率时,基金制甚至达不到保障老年收入的目标。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,决定对已有的业务实行清理整顿,停止接收新业务。

2000年10月,党的十五届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中提出,要“坚持广覆盖、保基本、

多层次、可持续方针,加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。实现新型农村社会养老保险制度全覆盖”。2009年9月,国务院颁布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》开始了“新农保”的试点工作,并陆续在全国展开。2011年末全国有27个省、自治区的1914个县(市、区、旗)和4个直辖市部分区县开展国家新型农村社会养老保险试点。2011年末国家新型农村社会养老保险试点地区参保人数32643万人,其中实际领取待遇人数8525万人。全年新型农村社会养老保险基金收入1070亿元,其中个人缴费415亿元,基金支出588亿元,基金累计结存1199亿元。新型农村社会养老保险在试点方案中充分肯定了政府的责任,中央财政和地方财政是农村社会养老保险资金来源的一部分,中央政府和地方政府首次共同承担了农民养老的经济责任,但是政府财政投入水平、制度保障水平、农民参保积极性以及制度的可持续性还处在探索阶段。

二、新型农村社会养老保险的问题分析

(一) 新型农村社会养老保险突出的问题是参保率低

社会养老保险属于一种提供风险保障的经济和社会制度,按照大数法则,只有提高参保率,扩大制度覆盖面,才能实现风险分散。只有参保率高的社会养老保险制度才是全民普遍受益的真正意义上的社会保障制度。截至2011年底,全国27个省、自治区的1914个县(市、区、旗)和4个直辖市部分区县纳入国家新型农村社会养老保险试点,总覆盖面约为60%。全国共计3.58亿人参加新农保。根据《中国统计年鉴2012》,2011年新型农村社会养老保险在各地试点,共有32643.5万人,达到领取养老待遇年龄的参保人数是8921.8万人,2011年乡村人口数为65656万人,15-64岁人口数比重为74.4%,可以推算出2011年底新型农村社会养老保险的参保率为73.29%。影响参保率的因素有多种。首先,参加新型农村社会养老保险是一项经济活动,每一个参与者都被认为是一个理性经济人。作为一个理性经济人首要考虑的是现在的成本能否带来未来受益的最大化,但是由于信息不对称,参与者却往往存在非理性行为因素。如对组织者(政府)公信力的怀疑、对将来通货膨胀的担忧、对未来经济环境的恶化的担忧都会影响参与者对参与新型农村社会养老保险的信心,而且年龄越低参与的积

极性就越低,只有离领取养老金的法定年龄越近的人,参保的经济性就越高。其次,养老需求也是影响参保率的重要因素,年龄越大对养老的内在需求就越强烈。除此之外,文化程度、家庭收入、子女数量、耕地面积等都对参保率有着影响。第三,社会养老保险的制度和政策设计对参保率的影响。固定缴费额的设计而不是城镇职工比例缴费额的设计,影响着参保率,使参与者趋向于选取最低的一档,另外,缴费的年限与基础养老金没有关系,挫伤了农民参加农村社会养老保险的积极性。第四,政策的执行对参保率也有着影响。新农保对农民来说是个新生事物,因此,对于新型农村社会养老保险制度的内容、方式能否宣传到位,能否让农民理解直接决定着参保率的高低。由于新型农村社会养老保险专业性比较强,农民对其理解可能只停留在表面问题上,如缴费档次、养老金发放数额。由于制度的不完善给新型农村社会养老保险的实施带来很多的不确定性,如保险对象不明确,管理方面落后等,从而降低了新型农村社会养老保险运行效率。

(二) 农村社会养老保险养老金替代率水平偏低

建立养老金制度是为了保障老年人生活的基本需要,如果养老金不足以保证老年人的基本生存权利,那么这种社会养老保险是不可持续的,最终也不会被公众接受。养老金水平的高低一般用养老金替代率来衡量。养老金替代率,是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率。它是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。养老金替代率的具体数值,通常是以“某年度新退休人员的平均养老金”除以“同一年度在职职工的平均工资收入”来获得。一般来说,养老金的替代率不应低于 50%,否则将影响老年人的基本生活需要。假设一个农民缴费满 15 年,在静态条件下,即不考虑其他因素的变化,特别是个人账户缴费投资收益、基础养老金、个人账户缴费额调整以及通货膨胀、农民收入增长等变动情况下,农民选择不同缴费档次的养老金替代率见表 1(数据来自中国统计年鉴 2011 年)。

考虑到各地已经大幅提高基础养老金的现实情况,如青岛已经调高到 110 元,农民选择不同缴费档次的养老金替代率见表 2(数据来自中国统计年鉴 2011 年)。

表 1、表 2 表明,即使基础养老金翻番提高到 110 元也很难达到 50% 的养老金替代率,根据 2011 年召开的中央扶贫开发工作会议宣布,把农民人均

收入 2300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准,一个选择最高档次 500 元缴费的农民,缴费满 15 年,其养老金每年 2006.28 元,还在贫困标准线以下,属于扶贫的对象。

表 1 国家农民选择不同缴费档次的养老金替代率

年缴费 档次	基础 养老金	基础养老金 替代率(%)	个人账户 养老金	个人账户养老金 替代率(%)	养老金 总额	养老金 总替代率(%)
100	55	9.46	1950/139	2.41	69.03	11.87
200	55	9.46	3450/139	4.27	79.82	13.73
300	55	9.46	4950/139	6.12	90.61	15.58
400	55	9.46	6450/139	7.98	101.40	17.44
500	55	9.46	7950/139	9.84	112.19	19.30

注:个人账户养老金=(个人缴费额+政府财政年补贴)*15 年/139 个月;养老金=基础养老金+个人账户养老金;养老金替代率=养老金/上年农民人均纯收入*100%;上年农民人均纯收入为全国平均数,2011 年全国人均纯收入为 6977 元。

表 2 青岛市农民选择不同缴费档次的养老金替代率

年缴费 档次	基础养老 金额	基础养老金 替代率(%)	个人账户 养老金	个人账户养老金 替代率(%)	养老金 总额	养老金 总替代率(%)
100	110	18.92	1950/139	2.41	124.03	21.33
200	110	18.92	3450/139	4.27	134.82	23.19
300	110	18.92	4950/139	6.12	145.61	25.04
400	110	18.92	6450/139	7.98	156.40	26.83
500	110	18.92	7950/139	9.84	167.19	28.72

注:个人账户养老金=(个人缴费额+政府财政年补贴)*15 年/139 个月;养老金=基础养老金+个人账户养老金;养老金替代率=养老金/上年农民人均纯收入*100%;上年农民人均纯收入为全国平均数,2011 年全国人均纯收入为 6977 元。

替代率水平低显示了基础养老金标准设计依据模糊,不清晰,比较僵化。新型农村社会养老保险制度虽然规定基础养老金要根据地区经济发展水平、物价等因素进行调整,但是,在各地区的实践中调整比较随意,如北京调整到 310 元,无锡调整到 270 元,滨州调整到 70 元,青岛调整到 110 元,其调整的依据并不清晰,这主要是因为制度规定不规范,没有形成完善、科学的调整机制导致的。

(三) 农村土地承包经营权和宅基地权在农村社会养老保险制度中缺乏顶层设计

农民和土地有天然的依附关系,由于我国土地制度是实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。因此,农民对土地的依附关系表现在农村土地承包经营权。土地承包经营权是一种准物权,土地作为生产资料能够解决农民的部分生活和生产问题,宅基地权能够解决农民的居住权,一直以来作为特殊形态的福利惠及农民的生活和养老问题。

农村土地承包经营权是在土地集体所有的基础

之上,根据人口平均分配土地,然后由家庭为单位进行经营和管理。但是,这种土地经营和农业生产的分散化是与土地规模化经营相违背的,进而影响了农民的增产和增收,也影响着对农民的保障能力。另外,当人口、劳动力变动时,土地的调整成为必然要求,影响了土地承包关系和土地经营的内在长期稳定性的需求。由于土地承包经营权越来越不适合现代农业的生产,越来越成为农业生产发展的障碍,对农民的保障也就日益弱化,从而最终导致农民同城镇居民的收入差距拉大。

宅基地是农村的农户或个人用作住基地利用本集体所有的土地。是指建过房屋或者决定用于建造房屋的土地。近年来政府某些活动侵犯了农民的宅基地权影响着新型农村社会养老保险的建设。各地规模浩大的拆村运动,打着各种旗号,例如城乡统筹、新农村建设、旧村改造、小城镇化等。也有相关政策推出,诸如“村改社”、“宅基地换房”、“土地换社保”等等。各地都在制定规划要在一个很短的期限内,将域内农村“大变样”,民居改楼房。这样的运动热情与各省市对国土资源部(下称国土部)一项政策的“欢迎”密切相关:城乡建设用地增减挂钩。过程中补偿和安置农民,所得收益要返还农村,“要用于农村和基础设施建设”。但在有些地方,政府拿走宅基地利益的同时,甚至还要求农民交钱住楼房。这种做法不仅侵害了当代农民的利益,也影响了下一代因宅基地所获预期利益,致使代际间经济收益受到损失,家庭养老作为辅助养老模式更显的困难。

因此,有必要对土地承包经营权进行顶层设计,保护农民的宅基地权不能被随意侵犯。尊重农民自愿的基础上允许参与多种形式的开发和经营。尽可能的使土地流转参与到新型农村社会保险制度设计中,参与方式可采用土地入股参与社会保障、土地换保障、土地租金参与社会保障、土地财政参与社会保障等。对于不再从事农业的农民,土地参与新型农村社会养老保险可注重土地的增值,以土地的收益作为缴费的主要来源。

农民对土地承包经营权和宅基地权是不同于城镇居民而享有并获取保险缴费的一个重要来源,因此,即使在低于城镇居民养老金替代率的情况下,生活水平也不会低于城镇居民。这个特点也决定了新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险、城镇

职工社会养老保险应该作为我国的社会养老保险制度的三个支柱,而不能将新型农村社会养老保险同城镇居民养老保险合并,这样会损害城镇居民的养老权利,对城镇居民也是不公平的。

四、结语

(一) 提高农民对新型社会养老保险的参保率是现阶段一项重要工作

首先,必须坚持自愿原则(而不能像城镇职工社会养老保险采取强制方式,农民同城镇职工最大的特点是非正规就业,从表面上看不是剩余利润的来源),强制原则容易引起农民的不信任感,产生抵触情感,最终不但在提高参保率方面收效甚微,而且增大新型农村社会养老的执行成本。但是,强制性是社会保险的一个内在特征,因此,可以考虑设置一段时期的缓冲期,在缓冲期里采取自愿原则并逐渐向强制原则过度。其次,政府应当加大舆论宣传的力度和采用灵活的宣传方式使农民能够对预期收益有一个正确期待。农民获得足够的信息后,就会科学、合理的规划未来的养老安排,通过深思熟虑后选择新型农村社会养老保险就成为必然选择。第三,政府应根据经济客观规律合理的加大“出口”补贴,严格将“入口”补贴限定在生活贫困无收入来源者、残疾者、体弱多病无其他收入者等缴费有困难的农民群体,而不应不加分别的入口补贴影响公平和正义。短期内,“入口”补贴能够提高参保率,但这种补贴对新型农村社会养老保险制度是低效的、不可持续的,对弱势群体是不公正的。

(二) 养老金的替代率是衡量能否保障老年群体能否有尊严的生存权的一个重要指标

科学合理的养老金替代率是新型农村社会养老保险能够平稳可持续发展的一个重要条件。过低的养老金替代率会打击农民对未来养老的合理期待,挫伤参保的积极性,过高的养老金替代率将会影响养老金的支付,出现养老金亏空的后果,影响新型农村社会养老保险制度的可持续性。实现新型农村社会养老保险公平和正义,应该改变现阶段的缴费的固定额方式,采用城镇职工养老保险的比例缴费方式,避免老年群体的差距过大,这是社会养老保险制度所具有的内在的调节收入分配功能。缩小收入差距,才能有和谐社会。

(下转第 29 页)

对性的政策。一是加强基础设施建设,加大对杂粮主产区耕地改良的投资力度,改善杂粮生产条件,提高土地的利用效率。二是将杂粮列入补贴范畴。当前,我国在粮食直补等政策上着重考虑了小麦、水稻、玉米等大宗粮食作物,而并未将杂粮纳入补贴范围。虽然有的省份已开始对杂粮生产进行补贴,但补贴标准仍低于小麦、玉米等主粮。笔者建议,应把杂粮列入粮食补贴范畴,使其享受和小麦、玉米等大宗粮食作物同等的“待遇”,以更好的增加农民种植杂粮的收益。三是制订杂粮最低收购价政策。当前在杂粮流通流域,由于还缺乏杂粮最低保护价政策,导致杂粮价格因受市场影响而出现较大的波动,使农民种植杂粮的收益不能得到有效保障。这在一定程度上挫伤了农民种植杂粮的积极性,也造成了杂粮生产数量的不稳定。

总之,构建杂粮产业化体系应是提升我国杂粮产业发展水平的战略举措,对于消除影响杂粮产业

发展的障碍和更好的服务于国家粮食安全新战略的需要、带动农业国际竞争力的提升等都有着重要的意义。

参考文献:

- [1] 凡兰兴. 发展我国杂粮生产的思考[J]. 山西农业科学, 2012, 40(10): 1121 - 1124.
- [2] 周营莉. 主打健康牌杂粮渐成朝阳产业[N]. 粮油市场报, 2011 - 12 - 24(003).
- [3] 梁双波, 程汝宏. 小杂粮在我国种植结构调整中的地位与发展策略[J]. 河北农业科学, 2005(6): 93 - 95.
- [4] 鲍丹. 发展绿色食品, 促进农民增收[N]. 人民日报, 2005 - 09 - 18(009).
- [5] 刘慧, 李宁辉. 我国杂粮产业发展状况调查分析——以山西省为例[J]. 中国食物与营养, 2013, 19(3): 28 - 30.
- [6] 籍增顺. 关于山西小杂粮发展的几点反思[J]. 山西农业科学, 2007, 35(2): 3 - 6.
- [7] 李玉勤. 杂粮产业发展研究[D]. 中国农业科学院, 2009.

(上接第14页)

(三) 消除新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险、城镇职工社会养老保险之间的制度壁垒

通过科学的规划和设计,使改变身份的农民能够获得相应的养老保障,保障养老权的实现。通过制度设计,使有能力并希望将来获得较高的养老待遇的农民参与到城镇居民社会养老保险甚至更高水平的城镇职工社会养老保险。同样,城镇居民也能够获得参与城镇职工社会养老保险的机会。当某一城镇职工失业或其他原因不能在短期或长期时间内获得劳动的权利,那么他(她)应该有权利转入到城

镇居民社会养老保险。

参考文献:

- [1] 2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. [2012 - 06 - 05]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605_69908.htm.
- [2] 2011年全国社会保险情况[EB/OL]. [2011 - 06 - 27]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/zwgk/szrs/qttjcl/201208/t20120802_66206.htm.
- [3] 2011年中央扶贫开发工作会议[EB/OL]. [2011 - 11 - 29]. <http://www.cpad.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/FPB/fpbz/201207/180878.html>.