

农村社会养老保险制度发展问题综述

□ 李庄园¹ 孙媛萌²

(12 河北大学 管理学院 河北 保定 071002)

【内容摘要】农村社会养老保险是社会养老保险制度的重要组成部分,建立适合农村居民的单独的社会养老保险制度对从根本上化解农村居民年老的风险,有效保证农村居民晚年的生活质量,促进社会的和谐与稳定具有重要的意义。近年来,广大学者对我国农村社会养老保险制度的研究日趋广泛,笔者梳理后发现,学者在对农村社会养老保险制度建立的必要性、政府责任和养老保险模式方面有了较为丰富的理论成果和实践经验,但对我国农村社会养老保险未来的发展思路和整体建设等方面尚未达成共识。

【关键词】农村社会养老保险;典型模式;发展思路;评述。

【作者简介】李庄园,孙媛萌,河北大学管理学院社会保障专业硕士研究生,研究方向:公共财政与社会保障。

一、引言

目前,我国社会养老保险实质上尚未完全覆盖到广大农村地区,大部分农村地区尚未完全建立起足以满足广大农村人口养老需求的农村养老保障制度,也没有适合我国农村实际的、较为成熟完备的农村养老保障体系的发展框架。国内学者对我国农村社会养老保险制度一直进行系统持续的探索,研究成果主要集中在:现行农村社会养老保险制度建立的必要性、农村社会养老保险中的政府责任、现行农村社会养老保险制度的实施难点、我国农村社会养老保险制度发展的典型模式等问题,本文对已有的成果进行梳理并对我国农村社会养老

保险制度的发展模式及发展思路进行深入探讨,以期进一步完善与发展我国农村社会养老保险制度。

二、现行农村社会养老保险制度发展的相关问题

我国的农村社会养老保险制度是从借鉴国外社会保障制度的经验开始的。在发展过程中,结合我国农村人口众多、农村经济发展滞后于城镇的现状,创造性的在 2009 年颁布实施适合我国经济社会发展的新型农村社会养老保险制度,并提出到 2012 年底实现新型农村社会养老保险制度的全面覆盖。国内学者对于新型农村社会养老保险制度的探索主要

集中在:新型农村社会养老保险制度建立的必要性、新型农村社会养老保险制度的政府责任、新型农村社会养老保险制度实施中的困境等方面。

1.新型农村社会养老保险制度建立的必要性。我国农村养老保障的发展必须建立在公平、正义、共享这一基本价值理念之上,只有公平、正义、共享价值理念指导建设的社会保障制度,才能真正全面、充分地发挥出这一制度全部的作用。

国内学者对于新型农村社会养老保险制度建立的必要性和紧迫性的看法较为一致。他们普遍认为,农村社会养老保险是我国社会保障体系的重要组成部分,同时也是相对欠缺的部分,在我国经济社会转型期,有必要为人口众多的农村居民建立专项的社会养老保险制度。从政治角度出发,赵殿国指出农村社会养老保险制度是安国之策,是以人为本、改善民生的重要内容,有利于建立和谐稳定的机制^[1]。从经济角度出发,钟德友认为新型农村社会养老保险制度一方面有利于使所有劳动者解除后顾之忧,从而使巨额居民储蓄存款转化为消费需求,维系经济持久增长;另一方面新型农村社会养老保险制度替代传统的土地保障,是促进土地流转、扩大土地经营规模、加快农业现代化和城镇化进程的重要制度平台^[2]。从社会角度出发,卢海元认为,新型农村社会养老保险制度是破解“三农问题”的重要政策选择,利于化解社会保障存在的城乡二元化、制度不统

一等问题^[3]。

2.新型农村社会养老保险制度的政府责任。政府在新型农村社会养老保险制度的实施中起着不可替代的作用,学者们普遍认为政府承担的责任关系到新型农村社会养老保险制度实施的成败。总的来说,政府在新型农村社会养老保险制度中的作用有三个方面:第一,政策责任。郑功成说各国包括我国政府责任强调的结果是倾向于建立一种政府主导型的社会保障制度,这就要求政府承担制度供给、监管以及财政兜底等责任,并且根据经济社会的发展需要不断的对社会保障项目、水平等进行调整,以期更好地适应经济社会的发展^[4]。陆解芬也强调政府在农村养老保险制度构建上必须发挥主导作用,政治上的重视与否是推行农村养老保险制度的前提和根本。第二,财政责任。新型农村社会养老保险制度作为一项以政府为主导的社会制度,需要国家财政的支持,所以,政府应承担应有的财政责任^[5]。杨翠迎、米红提出了“有限财政责任农村社会养老保险”的观点,所谓“有限财政责任农村社会养老保险”就是指政府对农保所提供的保险费补贴和承担的各种养老金支付风险是在特定人群特定时段内的一种限额限时责任^[6]。曹信邦从国家财政有限和社会保障复杂性角度,也提出国家对社会保障应该负有有限的责任^[7]。第三,立法责任。任何一项社会制度的实施都需要有法律的保障,到目前为止,我国还未有专项的农村社会养老保险法律。从某种意

义上说,我国农村社会养老保险还处在无法可依的状态,需要政府担负起制定法律的责任。王平达、韩学平指出随着农村经济体制改革的进一步深入,新型农村养老保险法律制度的构建具有非常的必要性和一定的可能性^[8]。

3. 新型农村社会养老保险制度的困境。新型农村社会养老保险制度实施以来,取得了比较丰富的成果,不可否认的是,我国新型农村社会养老保险制度尚处在发展初期,仍面临着诸多困境。梳理我国学者对新型农村社会养老保险制度的研究思路,结合他们对某一方面进行的专题研究,可以得出目前在我国新型农村社会养老保险制度实施中面临的困境主要集中在:互济性差、保障水平低;社会化、福利性欠缺;资金保值增值缺乏有效途径。(1)互济性差、保障水平低。我国新型农村社会养老保险制度是以县为单位试点实施的,同一县域范围内经济发展水平相当,农村居民生活水平相差不大,叶向阳认为就会出现家庭的收入水平和家庭人口结构基本趋同,同一年龄层次人口的余命指标、老龄系数、疾病谱相似度较高,使得保险系统内的互补和互济性差^[9]。同时,根据《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,农村居民可以自行选择参加新型农村社会养老保险制度的缴费档次。樊敏娜、石树鹏指出,因为农村地区经济发展水平普遍偏低,个人缴费负担水平有限,加之部分农村居民对农村社会养老保险制度缺乏信心和认同,大部

分地区的农村居民在投保时都选择了最低档次的缴费水平,但这样的结果是,在不考虑通货膨胀等因素的情况下,对农民养老几乎起不到作用^[10]。(2)社会性、福利性欠缺。社会保障制度是一项普惠的社会制度,《指导意见》规定要“建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度”。但在实际操作中,李庄园通过研究发现绝大多数村集体经济实力非常薄弱,根本拿不出补助,而且政策又没有硬性规定村集体必须要给予补助,所以村集体的补助在很多地方可能就是一句空话^[11]。蔡秀勇、何玉英等指出我国的农村社会养老保险制度虽突出互助共济性,但是政府只承担部分资金扶持,与强制性或鼓励性的个人储蓄养老差别不大,缺乏福利性^[12]。(3)资金保值增值缺乏有效途径。新型农村社会养老保险制度规定参保对象为年满十六周岁(不包括在校学生)未参加城镇居民养老保险的农村居民,但到年满六十周岁时才能按月领取养老金,农村社会养老保险金从参保人缴纳到领取的时间跨度长达几十年,付俊红认为这是期限最长的社会保险项目之一,因此物价上涨和通货膨胀对养老金的实际购买力影响很大^[13]。《县级农村社会养老保险基本方案》规定:“基金以县为单位统一管理,保值增值主要是购买国家财政发行的高利率债券和存入银行,不直接用于投资。”^[14]从国债和银行利率与通货膨胀率的比较来看,这种投资收益是很小的甚至是负增长的,根本不能达到保值增值的效果。

三、农村社会养老保险制度发展的典型模式

我国农村地区的发展存在明显的地区差异,因时、因地制宜的政策选择与实践方案,使得农村社会养老保险制度在广大区域实践中形成了应对不同地方特质的成功范式。综合国内学者对地区专项研究的成果,农村社会养老保险制度发展的典型模式主要有:苏南模式、宝鸡模式、中山模式。

1.苏南模式。苏南模式是一种农村养老模式多样化并存的模式,其基本特征是“以家庭保障为基础,社区保障为核心,商业性保险为补充”。由于苏南地区是我国乡镇企业发展比较完善的区域,其农村养老保险制度是以社区为统筹单位的,只要是社区成员都可以享受到相应的福利保障,不受社区成员供职的企业及其经营效益的影响,苏南模式养老保险基金主要由乡镇企业的盈利提供。

2.宝鸡模式。于威指出在我国经济欠发达地区的新型农村社会养老保险制度试点中,宝鸡进行了有益的探索^[15],为我国经济欠发达地区新型农村社会养老保险制度的实践提供了成功经验。宝鸡模式是新型农村社会养老保险制度的创新,突出特点是政府提供补贴,同时补贴“进口”和“出口”,补贴标准将随着农村经济发展和物价指数的浮动而浮动。

3.中山模式。广州中山市属于我国经济发展较快、水平较高的地区,中山市对于新型农村社会养老保险制度的成

功实践为资金充裕、经济发达地区农村社会养老保险制度提供借鉴意义。李庄园得出中山模式按照城镇职工社会养老保险的基本原则设计制度模式,保费由政府、乡村集体经济组织和农民个人共同承担,并逐步达到与城镇职工相接近的养老保障水平,其中,乡村集体经济组织承担城镇职工社会养老保险中“企业”的角色^[16]。

四、我国农村社会养老保险体系的发展思路

我国正处于经济社会的转型期,社会经济结构、家庭结构、人口结构及农村居民的观念意识的不断变化,对我国农村社会养老保险体系的发展思路,不同学者的观点不尽相同。总结起来,大致有以下四种观点。

第一种观点:分类型的农村养老保险体系。郑功成认为,政策取向首先应该是合理的。而合理的政策取向应该将农村社会养老问题实行分类处理^[17]。要建立符合我国经济社会发展的城乡统筹的社会养老保险制度,必须要对城市和农村进行分类治理,即城乡分治,这是我国社会保障城乡统筹发展的必然选择。周莹、梁鸿提出分人群匹配设计不同养老保障方式^[18]。杨礼琼认为,我国东中西部农村地区经济发展水平、集体经济实力和农民收入水平的差异,在社会养老保障的城乡统筹进程中,应该分类设计和推进,具体分为富裕型农村地区养老保

障的城乡统筹、温饱型农村地区养老保障的城乡统筹和贫困型农村地区养老保障的城乡统筹三种类型^[19]。总之,就是我国农村社会养老保险体系构建应该是动态的而不是静态的,要在动态过程中,努力促进城镇社会养老保险和农村社会养老保险的统筹,从而实现城乡社会养老保险体系共同发展。

第二种观点:多支柱的农村养老保险体系。我国幅员辽阔、国情复杂,建立多支柱的农村社会养老保险体系是社会保障制度发展的必然选择。廖煜娟、潘怀明研究表明,多支柱综合型的农村养老保险体系主要由推进农村社会养老保险制度,建立个人养老金账户;加大家庭养老力度;提高土地养老功能;推行农村社区养老;建立资金管理机构;完善法律体系六个方面内容组成^[20]。杨翠迎也认为,中国农村人口众多,面对这样多的农村人口,任何一种单一的养老方式都难当此重任。尤其是在当前我国经济社会的转型期,经济发展与社会和谐之间、城乡之间、经济发达地区与欠发达地区都存在着不均衡的发展态势。所以,社会养老、社区养老、家庭养老不可偏废,这三种主要的养老保障方式只有形成合力,才能从根本上解决我国农村居民养老的实际需要^[21]。

第三种观点:多层次的农村养老保险体系。有学者指出我国现在的“碎片化”的农村社会养老保险制度尚未凝固定型,而建立全国统一的农村社会养老保险体系刻不容缓,现在正是建立全国统筹农村

社会养老保险体系的最佳时机。王军、杨礼琼提出包括自我保障层次、政府负责层次、集体保障层次和市场保障层次在内的多层次农村养老保险体系^[22]。于威认为农村应建立多层次,覆盖全部农村人口的农村社会养老保障体系,具体内容为:第一层次是非缴费型养老保障,覆盖全体农村老年居民,由中央财政筹集资金,农村老年居民享有一定水平的养老金待遇。第二层次是保险型养老保障,面向农村全部人口,通过个人缴费建立基金,提供与缴费额直接关联的养老金。第三层次是救助型养老保障,主要针对农村特殊老年人群体,提供最低水平的保障^[23]。此外,宋明岷还提出梯度型发展模式。他将我国除港澳台外的三十一个地区分为三个梯度,分别隶属于不同梯度的地区实行不同的农村社会养老保险制度,第一梯度实行统账结合型缴费模式;第二梯度实行普遍保障型非缴费模式;第三梯度实行收入测试型非缴费模式。同时,将不属于任何梯度发展模式的农村失地农民养老保险制度单独设计为福利诱导型储蓄积累模式^[24]。

第四种观点:分步骤的农村社会养老保险体系。我国城乡二元社会保障制度在一定时期内存在是一个不争的事实,应当分项目、分步骤地进行。米红、王丽娜通过借鉴国外经验,认为应在发达地区率先建立农村社会保障,进一步扩大城镇社会保障覆盖面,选择灵活的保障模式,针对纯农户、被征地农民、农村计划生育户、小城镇农转非人员、农民

工、城镇失业人员、自由职业者等不同特征群体视情况建立不同保险项目,分步骤地完成从覆盖城乡到城乡衔接统一的农村社会养老保险体系的跨越^[25]。

五、结论及评述

综合以上的研究,不难发现近年来我国学者对农村社会养老保险制度和体系的发展问题给予了密切的关注与深入的剖析,提出了很多有益的见解。但须承认的是,我国农村社会养老保险制度尚处于发展初期,新型农村社会养老保险制度尚未定型和全面覆盖。现阶段学术界的研究在有些方面还有待填补:首先,关于农村社会养老保险制度未来发展模式上存在分歧。不同学者从不同视角对我国农村社会养老保险制度的发展进行研究,主张具体情况具体分析,如卢海元在借鉴欧洲及东南亚国家经验的基础上,提出了“实物换保障”的理论^[26];于淼等提出“土地换保障”理论^[27];潘岳提出“住房换保障”等理论^[28]。究竟孰好孰坏,尚无定论。其次,对整体的农村社会养老保险体系的研究相对较少,对特殊群体的专项研究较多。我国学者对农村社会养老保险制度的研究集中体现在对农民工、失地农民养老保险上,对整体的农村社会养老保险体系的发展思路研究还有空缺。笔者认为应该高站位,从社会经济发展的长远角度考虑,在宏观上对我国农村社会养老保险制度发展问题进行把握。最后,尚未从动态发展的角度对我国

农村社会养老保险制度的现实发展进行研究。经济社会的发展决定了我国农村社会养老保险制度的发展不应是一成不变的。笔者认为,应该从现阶段我国经济社会发展的具体情况出发,首先对今后一段时间的经济社会发展情况做出科学的预测,然后采取有差别、动态递进的方式发展农村社会养老保险制度,达到全覆盖的目标预期后,最终实现农村社会养老保险体系的全国统筹。不论是东部,还是中西部地区,我国农村社会养老保险制度建设都在稳步前进,农村居民的人均纯收入在持续增加,真正实现农村社会养老保险制度全覆盖、全国统筹将指日可待。//

注释:

[1]赵殿国:《积极推进新型农村社会养老保险制度建设》,载《经济研究参考》2008年第32期。

[2]钟德友:《统筹城乡视野的社会保障制度的构建》,载《重庆社会科学》2008年第9期。

[3]卢海元:《夯实和谐社会基石——新农保试点工作务必抓好抓实》,载《农村工作通讯》2009年第19期。

[4]郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》第281页,[北京]商务印书馆2000年版。

[5]陆解芬:《论政府在农村社会养老保险体系建设中的作用》,载《理论探讨》2004年第3期。

[6]杨翠迎、米红:《农村社会养老保险:基于有限财政责任理念的制度安排及政策构想》,载《西北农林大学科学学报》(社会科学版)2007年第5期。

[7]曹信邦:《中国农村社会保障制度缺位的政治学分析》,载《云南社会科学》2005年第5期。

[8]王平达、韩学平:《老有所养:我国新型农村社会养老保险法律制度的构建》,载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2010年第3期。

[9]叶向阳:《我国农村社会养老保险问题及对策研究》,载《西安社会科学》2010年第8期。

[10]樊敏娜、石树鹏:《农村社会养老保(下转第234页)

229

用,其他性质和作用则是被无意识地忽略了。鉴于这种情况,农民专业合作社研究要多学科知识融会贯通,追求的目标是全面认识研究对象。我们必须认识到问题的症结所在:作为农民专业合作社的研究者,认识研究对象需要什么样的学科性知识,就应具备什么样的学科性知识,但绝对不是相反,以有限的学科性知识为标准,人为地框衡复杂多变的研究对象。研究农民专业合作社需要的学科性知识有:经济学、法学、社会学、历史学和文化学等。//

注释:

[1]冯开文:《微观经济组织研究的新思路》,载《农业经济问题》2000年第8期。

[2]夏英:《政府扶持农民专业合作社的理论依据与政策要

点》,载《农村经营管理》2004年第6期。

[3]唐宗焜:《中国合作社政策与立法导向问题——国际劳工组织合作社促进建设书对中国的意义》,载《经济研究参考》2003年第43期。

[4]唐宗焜:《合作社功能和社会保障》,载《经济研究》2007年第12期。

[5]温铁军:《农民专业合作社发展的困境与出路》,载《湖南农业大学学报》(社会科学版)2013年第8期。

[6][印度]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任颐、于真译,刘民权、刘柳校,[北京]中国人民大学出版社2002年版。在笔者看来,我国的农民专业合作社研究领域鲜有利用阿马蒂亚·森的经济理论者,此为不正常现象。阿马蒂亚·森的经济理论,研究对象是发展中国家的经济社会现象,研究范式是理论、实证、历史和规范四者的有机统一。尤为重要的是,他对社会弱势群体的同情之心、道义担当和由此而来的卓越理论成果,不仅因此被授予诺贝尔经济学奖,而且被誉为“经济学的良心”。对一个经济学家而言,后者的重要程度远远高于前者,因为前者看重智力技巧,后者则是智力技巧与良知的有机统一。笔者希望,更多的人利用阿马蒂亚·森的经济理论研究我国的农民专业合作社问题,这一点做到了,有关农民专业合作社的理论就会更符合实际,当然会更为经世致用。

(上接第229页)险制度存在的问题及解决思路》,载《经济视角》2009年第4期。

[11][16]宋凤轩、李庄园:《新型农村社会养老保险制度:国内的成功范式与河北省的优化》,载《河北大学成人教育学院学报》2012年第4期。

[12]蔡秀勇、何玉英等:《我国农村社会养老保险存在的问题与对策》,载《经济师》2007年第5期。

[13]付俊红:《农村社会养老保险制度研究:问题与对策》,载《未来与发展》2007年第3期。

[14]《县级农村社会养老保险基本方案》(民办[1992]2号)。

[15][23]于威:《中国农村多层次社会养老保障制度研究》,东北农业大学博士论文2010年。

[17]郑功成:《专家把脉未来就业和社保》,载《中国劳动保障》2002年第3期。

[18]周莹、梁鸿:《非均衡背景下农村养老保障方式与人群的匹配》,载《改革》2005年第11期。

[19]杨礼琼:《城乡社会养老保障统筹路径探讨》,载《武

汉交通职业学院学报》2012年第9期。

[20]廖煜娟、潘怀明:《建立多支柱多层次的农村养老保障模式》,载《贵阳市委党校学报》2006年第6期。

[21]杨翠迎:《中国农村养老保障何去何从》,载《商业研究》2005年第8期。

[22]王军、杨礼琼:《我国新型农村养老保险制度的构建与政策分析》,载《当代经济管理》2007年第2期。

[24]宋明岷:《农村养老保险梯度型发展模式论》,厦门大学博士论文2008年。

[25]米红、王丽娜:《从覆盖到衔接:论中国和谐社会保障体系“三步走”战略》,载《劳动保障世界》2010年第1期。

[26]卢海元:《实物换保障:农村社会养老保险制度的创新之路》,载《湖湘论坛》2003年第1期。

[27]于森:《浙江嘉兴“以土地换保障”的经验及其反思》,载《中国农业大学学报》(社会科学版)2006年第2期。

[28]潘岳:《一种新的养老保障模式——住房反抵押贷款》,载《市场周刊·理论研究》2006年第8期。