

我国农村与城镇养老保险体制衔接问题的探讨

殷俊

摘要:目前我国农村社会养老保险严重滞后于社会经济发展的客观要求。全国各地农村社会养老保险的发展也不平衡,各地出台的农村养老保险政策带有很大的地域性和短期行为,严重制约了农村社会养老保险进一步发展。因此,在当前和今后几年内,应当着力于建立适应市场经济发展需要而且能与城镇养老保险体制衔接的农村社会养老保险制度,为最终实现高度统一、社会化、法制化的现代社会保障制度奠定基础。

建立与城镇统一的农村社会养老保险制度不仅重要而且可行,但农村养老保险制度的建立必须坚持的原则是:(1)不对城镇目前的社会保障制度构成影响,且不增加国家财政的负担;(2)农村社会养老保险过渡性模式不会阻碍城乡统一的目标模式的实现;(3)农村养老保险制度应与社会经济发展水平相适应。

一、当前发展农村社会养老保险的条件

(一)我国农村社会养老保险的需求逐年增加

农村社会养老保险需求的存在就是改革现行养老保险体制的动力,而且这个动力越来越强劲,它终将推动农村社会养老保险体制的建立与完善。

1.农村社会养老保险覆盖较低与社会发展不适应。截止1997年底,全国有近8000万农民参加保险,积累保险基金140多亿元,当年有61.4万农民领取了养老金,支付保险金额3.3亿元。2000年全国农村60岁以上老年人达1.28亿人¹,这个庞大的老年群体与城市老年职工的重大差异是他们无工薪,没有退休年龄的规定,年老丧失劳动能力后,不能享受退休金待遇,生活缺乏基本的社会保障。如何解决他们的养老问题是一大难题。但这个难题又必须解决,因为这关系到广大农村老年人的基本生活权益,关系到农村的繁荣和稳定,关系到国家的长治久安。据1990年统计,享有养老金的农民、五保户和定期救济抚恤的人数只占农村劳动者的1.9%,尚有4.1亿农村劳动者未纳入社会保障体系,加上县以下城镇集体单位的1000多万职工和4600多万城镇个体经营者,全国乡村有4.7亿劳动者基本上没有享受社会保障。到1994年底,享受社会保障的农村人口仅占农村总人口的8.5%。更为严重的是,农村民政对象应保未保的现象普遍存在。

2.传统农村家庭养老保障功能弱化需要发展社会养老保险。在计划经济体制下,国家在对农村社会保障进行适当投入的同时,依靠集体经济和家庭保障功能的支持,并充分发挥土地这种保障效能低、但最有稳定性的保障手段的作用,使传统的农村社会保障得以维持。多年来我国家庭养老是农村养老的主要方式。但是,随着改革开放的不断深化和社会主义市场经济的建立和发展,我国工业化、城镇化进程加快,这是促使家庭养老方式变革的决定性因素。正如商品经济的发展必然冲垮自然经济,新的生产方式必然代替旧的生产方式一样,在发展市场经济的今天,建立在自然经济基础上的家庭保障功能正在降低,在一定程度上影响了劳动者作为养老义务承担者的角色,家庭赡养和生活照料功能随之受到削弱。从农村集体保障功能来看。农村联产承包责任制的实行,改变了人民公社时期“三级所有队为基础”的农村经济体制,实行了以分散经营为主的生产方式。这种经营方式的变革,极大地调动了农民的生产积极性,促进了农村经济的发展,但与之相适应的分配方式的变革,使集体的内部积

累机制受到严重削弱。以前的分配方式是劳动成果归集体所有，留足用于发展生产的公积金和用于公共福利事业的公益金，剩余部分分配给社员。现在分散经营，农民的劳动成果归个人所有，除了上交农业税和各种提留外，发展农村社会养老保险、公共福利事业的公益金难以提取，集体保障的基础非常脆弱。现在只能采取现金或实物的形式向农民征收，集体对广大农民来说，处于“索取”的被动地位。其结果是影响了集体对社区保障的投入，使集体丧失了对农民的福利保障的调剂作用。

（二）发展农村社会养老保险是社会和经济发展的客观要求

发展农村社会养老保险一方面需要有经济基础，另一方面需要有社会基础。

1. 我国已经具备发展农村养老保险制度的经济基础。我国发展农村社会养老保险的经济基础，可以从以下几方面来看：（1）农村收入水平不断提高，贫困人口大幅下降。改革开放以来，我国农村贫困人口大幅度下降，收入水平明显提高。1978—1999年，我国农村贫困人口由2.5亿人减少到3412万人，贫困发生率从33.1%下降到3.7%²。但近年来，随着城市经济的发展，城镇居民收入的增长速度加快，农业生产资料价格不断上涨，农村居民收入相对于城镇居民收入的比例下降了。这些贫困人口中的老年人特别是无子女的老人更需要政府的养老保障。1996年，城镇居民家庭人均收入是农村居民家庭人均收入的2.27倍；非农业居民的消费水平是农民消费水平的3.2倍；城镇人均储蓄水平是农村人均储蓄水平的9.47倍。农村居民生活水平提高，消费增加，商品性支出增大。自给性消费向商品性消费的转变使老年人经济供养来源对市场的依赖性加大，老年人供养状况直接受子女货币收入的影响，缺乏稳定性并隐藏着风险。（2）农村生产方式也正在发生变革。农民从分散经营，逐步过渡到集约化经营方式，农村生产力水平较以往大幅度提高，导致剩余劳动大大增加，农村劳动力人口自我保障的能力增强，实行个人帐户式完全积累模式的农村社会养老保险体制的经济基础得到强化，越来越多得劳动力人口具备了自我积累养老保险基金的缴费能力。

2. 农村人口流动和人口老龄化是社会养老保险制度的社会基础。我国农村人口老龄化问题日益突出，社会保障资金严重不足。根据1990年第四次人口普查，我国农村60岁以上的老龄人口7285万，占农村人口的8.2%。据预测，它将以每年3%的速度递增。按照国际标准，一个国家60岁以上的老年人超过10%即可认为是老龄化国家。据有关部门测算，到21世纪初，我国将进入老龄化国家的行列。我国60岁以上人口中靠离退休金生活的老年人主要分布在城镇地区，占全国老年人口的比重仍然很低。劳动力人口流动和人口的迁移，那些“离土又离乡”、“进厂又进城”人员长年在外务工经商，势必影响对老人的供养，对传统家庭产生诸多负面影响，同时这批进城的流动人口也对社会养老保险有较大需要。家庭结构的不断变化，家庭规模小型化的发展趋势使家庭为单位的养老保险方式受到挑战。迫使农村养老保险方式逐渐从家庭养老保险向社会养老保险过渡。所以，需要建立一个新型的农村社会养老保障体系，以应对中国面临的严峻的老龄化挑战。

实施农村社会养老保险对农村社会的稳定和经济发展是非常有益的。具体说有以下几点：（1）保障老年农民生活稳定；（2）促进农业劳动力年轻化；（3）有利于提高农业生产率；（4）有利于提高全民福利水平；（5）促进计划生育政策的执行等。因此，当前我国农村必须在家庭养老基础上建立相应的社会化养老保障体系，这是农村经济社会发展的必然趋势。

二、我国农村社会养老保险制度的地区差异及其发展

农民的收入并不是平衡的，少数发达地区城郊农民的富裕程度已超出了城市居民的生活

水平，但大多数农村(特别是老、少、边、穷地区)的收入增长率明显降低了。农村总体收入水平是提高了，但各地对农村社会养老保险的客观需求差异也相应增加（见下表）。造成农村社会养老保险发展差异的原因是多方面的，经济基础、认识问题、生产方式、人口流动等因素都会造成各地差异。

表 1985—1998 年国定贫困县与全国农民平均收入差距的变化

年份	全国农民平均收入 (元)	贫困县农民平均收入 (元)	贫困县相当于全国平均收入水平 (%)
1985	397.6	206.0	51.8
1992	784.0	416.7	53.2
1993	921.6	483.7	52.5
1994	1221.0	648.3	53.1
1995	1577.7	823.9	52.2
1997	2090.1	1240.0	59.3
1998	2162.0	1318.0	61.0

资料来源：国家统计局农村社会经济调查总队，《中国农村贫困监测报告（2000）》，中国统计出版社 2000 年版，第 58 页。

农村社会养老保险制度既是社会制度又是经济制度，因此，有什么样的经济基础就有与之相适应的养老保险制度。我国城乡差别的存在导致养老保险制度的差异是必然的结果，但是社会养老保险的发展最终目标是一致的。随着农村经济的快速发展，农村居民收入有了较大幅度的提高，农村集体经济实力逐步增强，这些都为改善和加强农村社会保障提供了物质基础。长期以来，政府在农村开展的社会救济、社会福利、优抚安置、合作医疗，以及近几年开展的社会养老保险等工作，取得了显著的成效，积累了丰富的经验，为改善和加强农村社会保障奠定了较好的基础。一些经济发达的农村对社会养老保险的需求较大，如江浙粤等经济发达地区已逐步开展农村社会养老保险，但大多是各自为阵，因此迫切需要建立统一的农村社会养老保险制度，以加快农村社会养老保险的发展，保障参保人的利益不受侵害。

全国经济发展水平的差异是客观存在的，不可能在短时期内消除这种差异，也不可能等到这些差距缩小了再来发展社会养老保险。在发展社会养老保险时，适宜采用个人帐户式完全积累模式，国家和集体补贴只占很小比重，这对各地来说更公平合理。也为将来各地制度的衔接创造条件。

农村社会养老保险体制的改革相对城镇社会养老保险而言具有更大的优势，而且农村社会养老保险体系的建立，关系到更多劳动力人口的切身利益，因此更加迫切。

1.农村社会养老保险制度相对城镇改革的成本较低。目前农村已经开展社会养老保险地区少、涉及的面很小而且多采用个人帐户式完全积累模式，几乎没有历史包袱，转制成本可以降低到最低，不会对国家财政产生冲击。成本主要体现在增设的管理机构的运营成本，以及对以往各地已经运营的农村养老保险基金的整顿规范过程出现的成本。

2.农村进城务工人员养老保险需求越来越大,由于他们大多是临时工,收入的不稳定以及我国目前的户籍管理体制仍然存在城乡差别,所以这部分劳动力人口应归于农村社会养老保险体制内。在农村城镇化和农村剩余劳动力转移的过程中,这一部分农民处于社会养老保险的真空地带。一种情况是,在东南沿海和一些大中城市郊区,随着农村工业化、城镇化的步伐加快,城乡一体化已成为当地社会发展的基本目标。并且广东珠江三角洲等地区已初步呈现城乡一体化的格局。在这一过程中,大量失去土地的农民离土不离乡,投身于乡镇集体经济,他们的风险增大,原农村社区内的保障已很难起到保障的作用,而在目前城乡分割的劳动体系和社会保障体系下,他们无法取得与城市居民一样的保障权利。另一种情况是,农村大量的剩余劳动力,纷纷涌向东南沿海一带的城镇和一些大中城市,补充到乡镇企业、三资企业和部分国有企业中来,为经济发达地区或城市经济的发展作出了巨大的贡献。但在对待外来劳动人口的劳动就业和社会养老保险方面,各地区都采取了许多有别于本地人口的政策和措施。导致本地人口(包括劳动人口与非劳动人口)与外来人口在社会地位、劳动就业、经济收益和福利待遇等方面,存在着显著的社会差别,出现了明显的社会裂痕,形成了两个截然不同的社会群体。本地人口可以享受的一系列社会保障权利,外来人口难以享受,表现出发达地区现行社会保障体系的排它性和区域封闭性。

3.应采用激励措施加大发展农村社会养老保险的力度。随着我国经济发展,我国政府以财政资助的形式,逐步增加农村老年人口的养老津贴,以福利的形式与个人账户挂钩,可以促进完全积累模式下的农村社会养老保险个人账户的积累进度。为了促进农民参加社会养老保险制度,民政部及各地区规定了集体补贴的一些办法。比如一些地区按缴费额进行补贴,这在集体财力比较发达的村庄和乡镇比较普遍。大部分乡镇规定了按职业与职务给予补助的办法。相对来说,收入比较高、投保金额大、属于特殊职业的“村民”,得到的集体补贴比较高,而一般的普通农民得到的集体补贴比较少。为了使社会养老保险制度真正发挥其社会互助职能,有能力进行补助的、社会养老保险参与者较普及的乡村,应尽可能对已经参加社会养老保险的劳动者采取按账户积累额补助一部分和按人头补助一部分补助的办法。在一定程度上可以缩小贫富差距,使补贴制度更“公平”,更好地发挥社会养老保险制度的调剂功能。

4.坚持因地制宜发展社会养老保险,强制性与自愿原则相结合。我国幅员辽阔,地区差异很大。广大农村地区更是千差万别。受经济发展水平、经济承受能力、保险意识等方面的制约,短期内让全国农民普遍参加进来是不可能的。要坚决避免在所有地区强制农民参加社会养老保险。因为这不仅增加农民的负担,而且也不可能持久。只有坚持自愿原则,并通过集体补贴与政策引导等激励措施,逐步使社会养老保险健康持续地发展起来。对经济条件好的富裕地区来说,集体补贴一部分,个人缴纳一部分,提高农民参加社会养老保险的积极性,同时对已经参加社会养老保险的农民,应严格按已经制定的社会养老保险制度规范管理,不能随意退保或不按时缴纳保险费,但在户口迁移等情况下可以转保。对已经参加社会养老保险的农民不遵守有关缴费规定的应采取一定惩罚措施。在贫穷地区,普遍开展养老保险的条件不成熟,但是部分具有保险意识的农民、外出务工人员都对社会养老保险有一定的要求,他们参加养老保险的积极性甚至比富裕地区的还高。在自愿的前提下,无论是贫穷地区还是富裕地区,都可以开展社会养老保险。这种自愿参与、激励发展、强制管理的做法是比较适合我国农村社会养老保险发展现状的“半强制性”农村社会养老保险制度。

三、我国城乡养老保险制度的衔接问题

城乡统一的社会保障制度是我国社会养老保险制度未来发展的必然结果,消除城乡差别和社会养老保险制度的不公平待遇是一种发展趋势。我国农村养老保险制度的建立,必须考虑将来与城镇职工养老保险制度衔接的问题,这是农村城镇化和农村人口流动的必然

要求。如果制度的设计过于短视，将会阻碍今后的经济发展，到时候再来改革，其改革成本比现在会大很多。

（一）农村社会养老保险制度分阶段逐步完善

第一阶段，农村养老保险适合采用个人账户完全积累模式。每个劳动力人口建立一个单独的账户，个人缴费资金全部进入个人账户，与其他人不发生任何转移关系。这种积累模式的最大优点是账户积累额透明度高、不会增加国家财政的偿付风险。在我国财政收入并不宽裕的情况下，城镇职工社会养老保险仍然存在巨额的“隐性债务”无法很快解决，更不可能拿出很多的资金来补贴农村养老保险，也无力承受我国巨大的农村劳动力人口和人口老龄化带来的冲击，因此采取由政府承担全部或部分偿付责任的（现收现付模式）统筹方式或（部分积累模式）统帐结合方式都是不可行的。根据目前经济条件与农民思想觉悟水平，所有积累资金进入个人账户，成为个人的财产，并且在投保时集体有部分补贴，农民是有积极性的。在农村搞社会养老保险，目前只能是完全积累制。既然是完全积累制，必须坚持“实帐户”，不能再出现个人空帐。加强政府对农村社会养老保险基金的监管，任何机构、部门或个人，都不许挪用农村养老保险基金。

第二阶段，农村养老保险逐步与城镇养老保险体制对接。通过税收征缴、财政拨款的方式增加基本养老保险的比重，接近或达到城镇职工基本养老保险的水平。

（二）城乡养老保险体制的融合问题

关于城乡养老保险体制融合的问题，一方面应考虑城镇化、非农化而引起的劳动力人口的流动，另一方面应考虑国家各地区经济发展的不平衡造成的福利差异。所以农村养老保险只能与城镇职工的基本养老保险的融合。在农村为劳动力人口建立个人养老保险账户，养老保险津贴（福利）额应与个人账户的积累额挂钩，个人账户的积累额越多则相应获得的补贴就越高，这样可以解决农村与城镇、农村之间经济发展不平衡问题。因为，按照养老保险补贴与个人账户挂钩的办法（其中：一部分与积累金额挂钩；另一部分按人头补贴），实际上是依然保持了富裕地区的人均账户积累额高而贫困地区的人均积累额低的分布状况，并没有必要去人为抹平这种客观存在的差异。由于现实中各地的消费水平和养老保险支付水平密切相关，贫困地区的支付标准相应较低，人均养老金的需求也较低。这种养老保险补贴方式可能会形成劳动力人口向富裕地区流动的推力，现在对这种推力产生的结果的利弊进行评价仍然比较困难，或许利大于弊。

目前农村养老保险津贴主要是由乡镇、村办企业或集体出资补贴，将来逐步过渡到以税收形式征收、国家财政补贴的方式统一起来，使农村社会养老保险更加规范并逐步与城镇社会养老保险制度融合。在我国现阶段，农村社会养老保险资金的筹集应以个人缴纳为主，集体补助为辅，国家(政府)予以政策扶持。保险费缴纳标准可设若干档次，由投保者根据自身的承受能力和意愿进行选择。个人缴纳应占大部分，集体补助主要根据企业和集体经济实力合理确定，国家扶持则主要体现企业、集体补助部分给予税前列出和对开展养老保险初期的管理费用进行支持。个人缴纳和集体补助的保险金均计入个人账户。养老保险费缴纳方式应当灵活，既可补交、预交，又可按月、按季甚至按年度缴纳。

四、农村社会养老保险与其它保障制度的协调发展

农村社会养老保险制度并不是孤立发展的，它必须与其它补充养老保险和福利救济制度等保障制度协调发展。

（一）农村社会养老保险与商业人寿保险的协调发展

部分学者认为，目前国家财政无力承受城镇职工基本养老保险由现收现付模式向部分积累模式过渡而形成的转制成本，以及转制后存在的巨额隐性债务，当然更无力顾及农村社会养老保险，因此主张农村应发展以自愿积累为主的商业人寿保险更合适，甚至有人主张，在农村放弃发展社会养老保险，由商业人寿保险完全替代社会养老保险。但是，实际上如果农村社会养老保险不发展，将来就无法实现与城镇社会养老保险的融合，不仅会影响城镇化和非农化过程的劳动力流动，而且会继续扩大城乡的社会养老保险制度的差异。所以我国应立即着手建立农村社会养老保险体制，并且与商业人寿保险协调发展。养老储蓄或商业养老保险既可作为未来社会养老保险的补充形式，也可作为将来向社会化养老制度转轨奠定基础，缓和老龄化高峰期支付养老费用的困难。

探索多形式、多层次的农村养老保障制度是社会发展的客观要求。随着市场经济发展，养老保险社会化、货币化是必然结果。20世纪90年代初期以来由民政部门开展的农村社会养老保险制度，仅仅是探索农村社会化养老保障制度的一种形式。这也是一种比较统一的养老制度。应当允许各地区积极探索多种形式的社会化养老保障制度。广东省一些无子女的农村老人，通过政府组织、自愿协议的形式，将土地与其他生产资料作为遗产转移给愿意承担养老义务的村民（甚至外来民工），解决养老问题，是一种比较好的形式。有些地区规定70岁以上的无子女村民，其承包田收归集体，由集体供养其老年生活。在一些不发达地区，除了传统的家庭保障制度外，又建立起一些新机制。如一些少数民族村建立了储蓄互助会，参加互助会的成员，每年交10公斤粮食或谷物，积累起来以备养老。在发达地区，除大力发展商业保险之外，还发展起一些商业化运作的“托老所”或老年公寓。如烟台市的一些社会化的敬老院、托老所与老年公寓，对开展社会化养老保障发挥了积极作用。

（二）社会养老保险制度与其它保障制度的协调发展

协调好农村社会养老保险与其他社会保障制度的关系。农村社会养老保险是城乡社会保障体系的一个组成部分。随着经济社会的发展变化，必然涉及到如何协调农村养老保险制度与城乡社会保障体系的关系问题。比如，随着城市化的进展，参加农村养老保险的市郊农民可能转移到城镇，其养老保险也应向城镇养老保险体系转轨。如何转轨，值得进一步研究。目前上海市试图在城乡之间建立以小城镇及卫星城为依托的过渡地带。关于城乡养老保险如何接轨的具体办法正在研究。与之相关的一个问题是农村社会养老保险是按地区建立，还是以个人为依托。作为完全积累制的个人帐户，应当以个人为依托，社区提供的集体补贴也应随个人帐户流动。目前农村正在推行最低生活保障制度，应当把传统“五保制度”、“最低生活保障制度”与社会养老保险制度有机结合起来。在家庭养老保障的基础上，逐步健全发挥补充作用的社会化养老保障体系。

农村的民政社会保障项目即由财政支撑的保障项目，包括社会救济、社会福利、优抚安置、社会服务四项，是农村传统的社会保障项目。其基金的筹集应主要由政府承担。因为社会救济、优抚安置和社会福利居于国民收入再分配的范畴，体现国家对达不到基本生活水平的人群及特殊人群应尽的救助责任，体现公平的原则。

五、农村社会养老保险基本政策的稳定与制度化发展

我国农村社会养老保险方案的基本思想是：坚持低标准起步，坚持个人缴纳资金为主、集体补助为辅的原则，坚持以个人帐户为主的储备积累的保险方法，坚持自愿参加与政策鼓励相结合的政策措施，坚持社会养老保险与家庭养老保障相结合的制度。这些政策从总体上

看是符合实际情况的，应当继续坚持，并要逐步完善。国家关于农村养老保险的方针政策变化无常，不利于这项工作的开展。农村社会养老保险最早提出按商业保险运行，但商业保险公司因成本高、保费难征集而失去积极性。民政部门开展起来这项工作之后，又有人提出农村养老保险应不应由政府部门办理的问题，担心增加农民负担。1998 年把农村养老保险移交到劳动与社会保障部门，移交工作缓慢，致使许多地方工作出现了停顿、滑坡。对如何开展农村社会养老保险认识的不统一，影响了工作人员和农民的积极性。国家关于农村养老保险的原则性意见或大政方针，要基本统一并保持基本稳定，这是稳妥推进农村养老保险的前提条件。

通过立法的形式建立与健全社会保险与社会保障制度，是世界各国开展社会保险工作的通行做法。经过 10 多年的改革探索，我国已经建立起城镇社会保险制度的基本框架，并基本形成城乡社会救助制度的雏形。目前正在起草《社会保险法》等有关法律，这将促进我国社会保险制度的健康发展。作为一项全国性的法律，《社会保险法》不能仅仅面向城镇居民，把广大的农民排斥在外。随着我国工业化、城镇化的快速推进，越来越多的农村居民将离开土地，需要进入到社会保险体系中来。农村社会保险是我国社会保险制度的重要组成部分，应当明确其法律地位。应当从法律上明确，不仅城镇要建立社会保险制度，农村也可以搞社会养老保险，特别是有条件而又自愿开展这项工作的地区，应积极开展农村社会养老保险，使农村社会养老保险成为全国社会保险制度的有机组成部分，受到法律的保护。

六、理顺农村社会养老保险管理体制，提高管理效率

政府机构改革之后，农村社会养老保险由民政部门移交给劳动与社会保障部部门，由于劳动与社会保障部门主要负责城镇职工的社会保障问题，在农村缺乏相应的管理机构和人员，在乡村开展工作比较困难，因此要建立乡镇一级的社会保障管理机构，并从原民政部门整体接收有关社会保险的人、财、物。中央应尽快明确有关政策，地方要加快管理机构的建立和移交工作，尽快正常开展有关业务，防止这项工作的停顿、滑坡甚至中断。在理顺管理体制的过程中，要稳定队伍，加强培训，不断提供人员素质与农村养老保险的管理水平，促进农村养老保险工作的稳妥运行。应尽快制定和完善有关农村社会养老保险的法规，做到有法可依，明确农村社会养老保险保障的对象、范围、实施方式，以及农村社会养老保险资金的筹集和管理，农村社会养老保险管理机构的设置、职责等具体的规定。

切实做好养老保险基金的管理及保值增值工作。可以考虑设置事业性质的“县级养老保险基金管理中心”，专门从事农村社会养老保险基金的征缴、存储和帐户管理。同时，应当建立、健全养老保险基金管理制度，如财务核算制度、审计监督制度等。养老保险基金的保值增值，应主要通过存入金融机构或购买国家债券及金融债券的途径来实现。在农村社会养老保险工作做得好的地方，可以委托养老保险基金的投资专营机构，按照市场化原则运营养老保险基金。自 1996 年以来，我国利率连续下调，一些地方为了发展社会养老保险，承诺了保底利率，使得现有的农村养老保险个人帐户的承诺利息造成了很大压力。为了使资金能够平衡运行，一方面只能将现有的养老保险帐户的收益率下调，另一方面必须做好基金的保值和增值工作。造成投保人实际收益明显低于按过去高利率（贴现率）计算出的养老金。一些人感觉有一种被欺骗的感觉，并对农村养老保险的发展造成了不利影响。这个情况说明，不应该对社会养老保险个人帐户的收益水平作任何承诺，同时对完全积累制的农村养老保险，积累起来的资金必须保值增值，否则将变成历史包袱。健全制度是保值增值的关键，切实做好养老保险基金的管理及保值增值工作非常必要。养老保险基金的保值增值，首先要保证资金的安全性，因为增值最大化并不是养老保险基金的主要目的，因此应主要通过存入金融机构或购买国家债券及金融债券的途径来实现保值增值并保证养老保险基金的投资安全。

其次，允许养老保险基金进行适当的投资组合，适当放宽投资的领域。可由地方财政担保，通过银行贷款方式用于地方基础设施建设，选择投资回报较高而且稳定的（如道路、桥梁、通信和电力设施等）基础设施建设领域进行投资，可进一步提高盈利能力。第三，由于农村养老保险基金大多集中在县级保障部门（分布在乡镇的资金正逐步向县级部门集中）。受人才、信息、投资能力等方面的限制，在农村社会养老保险工作做得好的地方，通过法律程序，可以委托养老保险基金的投资专营机构，按照市场化原则运营养老保险基金。在保证资金安全性的前提下，推行投资代理制，可以提高积累资金的增值率，促进资本市场的发展。只有实现积累基金的保值增值，农民的养老才有保障，才能实现这种积累制养老保险制度的初衷。

七、构建我国农村未来社会化养老保障体系

目前我国农村社会保障体系仍不健全，所谓“保障体系”，是指国家对遭遇风险的社会成员给予物质帮助的多种互相关联的制度和措施的总称。目前，我国农村社会保障体系不健全的主要表现有四个方面：

其一，农村社会养老保险关系没有理顺。国务院虽明确规定农村(含乡镇企业)的养老保险问题由民政部门管理，但由于历史原因及利益的驱动，在一些地方，保险公司自开办养老保险以来从未停止过与民政部门的竞争。同时继续与妇联结合开展对农村儿童的“平安保险”，与组织部门联合开展对干部的系列保险，与计生部门联合对农村的纯女户进行保险，与教育部门联合对乡村民办教师进行保险。这种现象如不制止，势必造成农村养老保险的分割局面。尤其是村干部、民办教师、乡镇企业职工等参加商业保险后，客观上使其保险利益与贫困户、五保户及一般群众的保险利益分离，从而增加农村社会养老保险的难度。

其二，农村社会养老保险资金的保值增值问题尚待解决。据调查，各县级单位的养老保险基金均是通过存入国家专业银行来达到保值增值目的的。据民政部的规定，当时向农民承诺的基金增值率为 12.9%，并按照这一水平确定给付标准。但是，1996 年以来，银行多次下调存款利率。目前，存入银行的农村养老保险基金利率只有 5.67%，低于物价上涨指数，比以往承诺的增值率低 7.23 个百分点。这就意味着对已投保的每 100 元国家将有 7.23 元的赔付，否则政府对农民养老金的给付承诺将无法兑现。若干年后，这些资金有可能成为负值。因此，如何使养老保险资金保值增值已成为亟待解决的问题。

通过对中国农村老年人经济供养方式的考察，可以得出如下结论：(1)中国农村老年入绝大多数目前基本上还停留在家庭养老阶段，供养渠道单一，供养类型不够完善，传统的养老模式尚未得到根本改变。除了经济供养外，社会、心理、娱乐方面供养都很薄弱。(2)目前开展的社会化养老方式虽然人数不多，各种养老方式为老年人提供的待遇较低，但这却是我国农村养老方式的巨大进步，对今后建立规范化的养老保障制度具有重大意义。(3)个人、家庭、社区、政府在农村老年人经济供养体系中互为补充，发挥积极作用，它们在供养体系中的作用基本上是由当前农村经济社会发展水平和经济形态决定的。(4)从严格意义上讲。中国农村老年人的经济供养体系及良性运行机制并没有真正形成。

改善和加强农村社会保障，既是我国农村经济和社会发展的客观需要，又是广大农民群众的迫切要求。它对保障农村居民的基本生活权益，促进社会发展，维护社会稳定，推动农村经济发展与社会全面进步，都具有十分重要的意义。从当前的情况看，广大农民群众的基本要求和愿望是实现“生(存)有所靠、老有所养、病有所医”。因而，在农村社会保障的各项制度建设中，应重点加强最低生活保障制度、医疗保险制度和养老保险制度的建设。

我国农村未来老年人养老方式，应在继续鼓励老人自养、家庭赡养的基础上，大力推进养老社会化体系建设，并使之与其他养老方式相互补充，各有侧重，共同构筑中国农村未来

养老保障体系，使老年人过上健康、幸福、长寿的生活。由于我国农村老年人人数众多、地域分布广、收入差别大，建立上述社会化养老保障体系也应体现多元化、多层次、多方式、多渠道的特点。社会化养老保障体系应具备五个方面的内容：

1. 社会养老保险体系。社会养老保险是指国家通过立法，采取个人、单位和个人和国家三方出资方式筹集养老基金并为老年人提供经济帮助、保障其基本生活的一项制度，它是我国农村养老模式发展的必然趋势，也是未来社会化养老保障的核心和基础。

2. 老年人生活照料体系。这是社会化养老保障体系的重要组成部分。具体将有两种方式：一种是集中供养方式。另一种是社区服务方式。社区老年服务和老年人集中供养机构，进入下世纪将会有较大的发展。

3. 老年社会救助体系。这是老年人社会化保障体系的补充。

4. 老年医疗保障服务体系。这是老年人社会化保障体系的重要组成部分。

5. 老年精神生活体系。主要是根据老年人的爱好、兴趣的需要，以乡村为单位，建立老年文化、体育、教育、娱乐活动场所。

总之，未来中国农村将建立以家庭养老为基础，社会养老保险和医疗保险为主体，社会救助、社会照料和社会福利服务为补充的社会保障体系。

参考文献:

- [1] 邓大松. 中国社会保障若干重大问题研究[M]. 广东深圳: 海天出版社, 2000.12
- [2] 邓大松, 李珍, 钟建威. 社会保障问题研究[C]. 湖北武汉: 武汉大学出版社, 2001.12
- [3] 胡晓义. 1999年: 中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书)[C]. 北京: 社会科学文献出版社 1999
- [4] 陈朝先. 社会养老保险与保险问题研究[M]. 四川成都: 西南财经大学出版社, 1995.12
- [5] 郭士征, 葛寿昌. 中国社会保险的改革与探索[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1998.4
- [6] 葛寿昌. 社会保障经济学[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1999.10
- [7] 汝信、陆学艺、李培林. 2002年: 中国社会形势分析与预测(社会蓝皮书)[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.1

Studies on the connecting between rural and urban pension system

yinjun

作者单位: 殷俊: 武汉大学公共管理学院。

¹ 杜鹏: 《中国人口老龄化过程研究》[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1994

² 国家统计局农村社会经济调查总队，《中国农村贫困监测报告（2000）》，中国统计出版社 2000 年版，7 页。