

中国新型农村社会养老保险制度研究

刘昌平

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉430072)

[摘要]为满足农村广大农民日益增长的养老保障需求,抓住“人口红利”带来的各种良机,尽快改变我国农村养老保障体系处于“制度真空”的现实,有必要建立新型农村养老保险制度。本文基于宏观视角和战略高度,从制度框架与基金管理模式两个方面,提出了建立我国新型农村社会养老保险制度的战略思路。

[关键词]农村; 养老保险制度; 个人账户

Abstract:

It is highly necessary for China to establish a new type social pension system in order to satisfy growing pension needs of the large rural population, capture the opportunity of the demographic dividend period, and improve the situation of “policy vacuum” regarding rural pension protection system. The paper proposed on the strategic thinking of establishing a new type rural pension system in China and its framework and fund management model from a macro perspective and a strategic plane.

Keywords: rural areas; pension system; individual account

[中图分类号]F840.67 [文献标识码]A [文章编号]1004-3306(2008)10-0038-04

[作者简介]刘昌平, 管理学博士, 武汉大学社会保障研究中心副教授、专职研究员。

一、建立新型农村社会养老保险制度势在必行

(一) 当前农村养老保障仍处于“制度真空”状态

我国农村社会养老保险制度始建于20世纪90年代初,1992年民政部制定下发了《县级农村社会养老保险基本方案》(以下简称《基本方案》),农村社会养老保险工作在各地广泛开展。截至1999年底,参保人数约8000万人。自1999年始,国务院开始对农村社会养老保险工作进行清理整顿,指出我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件,要求

停止接受新业务，有条件的过渡为商业保险。至此，中国农村社会养老保险事业基本处于停滞状态。截至2006年底，全国有31个省、直辖市、自治区的1905个县(市、区、旗)不同程度地开展了农村社会养老保险工作，积累保险基金354亿元，5374万农民参保。据统计，近年来，我国农村社会保障覆盖率只有3%，城乡社会保障覆盖率比例为22：1，城乡人均社会保障费的比例为24：1，可以说，到目前为止，我国农村仍旧缺乏真正意义上的社会养老保险制度。导致传统农村社会养老保险制度失效的原因，主要有三个方面：

其一，农村养老保险基金难以实现保值增值致使传统制度缺乏可持续性。传统农村养老保险基金是以县为单位统一管理，基金保值增值方式主要是购买高利率财政债券和存入银行，不直接进行投资，致使参保农户实际收益率非常低，有的甚至为负收益率，严重打击了农户参保的信心。

其二，政治责任和经济责任的缺失是导致制度失效的重要原因。政府在农村社会养老保险制度中的责任，包括政治责任与经济责任两方面。政治责任主要指出台专门性的法规、规章，组织引导农民参保以及采取合适的强制形式。而农村社会养老保险没有专门的法规或规章，各地实施办法基本上是在《基本方案》的基础上稍做修改后形成的，这些办法普遍缺乏法律效力，导致制度的建立、撤消，费用的筹集、运用以及养老金的发放很多时候按地方政府的意愿执行。政策法规滞后，不仅使制度缺乏保障，还给制度运行带来了一系列问题，如保险对象不明确、保险资金来源不稳定、管理混乱等。经济责任主要体现为给农民参保提供补贴性支持、对养老保险金提供保值补偿、为农村社保机构提供经费支持等。传统农村社会养老保险制度坚持“个人交纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持”原则，其中“集体补助为辅”难以落实，“国家给予政策扶持”集中体现在乡镇企业职工参保，集体补助部分可税前列支，而农民参保并没有得到直接财政支持。因此，我国绝大部分农民是在没有任何补贴的情况下参加传统农村社会养老保险的，制度已退化为农民的自愿制度，不具有社会性和保障性。

其三，待遇水平偏低与从基金中提取管理费使传统制度丧失吸引力。《基本方案》规定农民交纳保险费时，可根据自己的实际情况分2元、4元、6元、8元……20元，共10个缴费档次。由于长期以来，我国农村经济发展水平普遍偏低，加上农民对制度缺乏信

心，大都选择每月2元的最低档次保费。长此以往，将直接导致参保农户的基本生活难以保障，养老保障的目的难以实现。在基金管理方面，《基本方案》允许直接从基金中提取3%的管理费，来弥补业务经费的不足。在政府投入和资金扶助均十分缺乏的情况下，农民感觉不仅要“自己养自己”，还要“出钱养活庞大的农保机构与人员”，难以获得农民的认同与支持。

（二）土地保障功能与家庭保障功能持续弱化

随着市场经济体制改革的深入，工业化、城市化进程的加快，家庭和土地这两类传统保障方式的功能持续弱化，由此放大了农村人口老龄化的社会风险。

其一，家庭保障功能弱化。我国工业化和城市化的发展引发了大规模的“乡——城”人口迁移，其结果是子女远离乡村成为城市工人，代际空间距离不断拉大，土地和家庭财产不再成为束缚子女养老的工具，传统家庭保障模式的基础正在逐渐动摇，养老保障功能正在快速走向衰弱。

其二，土地保障功能弱化。土地保障功能弱化的原因是：一是20世纪90年代以来，受国内外经济环境变化的冲击，农产品价格持续下跌，单位农产品成本极高，农民从土地上获得的收入在其收入结构中所占比重持续下降，农民对土地的依赖减少；二是农村土地实行小规模经营，农产品收益率一直不高，土地集体所有制又限制了农民对土地财产变现的能力，农民土地负担沉重；其三是我国农村人多地少，城市化进程的加快使我国耕地消失的速度比农业人口消失的速度更快，大量土地被征用。

（三）“乡——城”人口迁移加速农村人口老龄化进程

自20世纪90年代以来，随着社会主义市场经济体制改革的不断深入，各种限制人口流动的政策和制度得以不断消除，人口迁移的自主性和流动性不断加强，特别是人口从农村向城镇地区的迁移，规模逐渐增大，基本进入一个持续稳定的发展过程。我国农村剩余劳动力向城市大规模转移已经成为不争的事实。据估计，1987年我国人口迁移规模超过3000万，1994年超过4000万，到2000年已经接近6300万，迁移率接近5%。据预测，从2000年到2050年，我国农村向城镇迁移人口总规模累计将达到3.96亿人，年均迁移近800万人。其中，农村经济活动人口(15~59岁)向城镇迁移总数将达到3.35亿，年均迁移670万人。^①

如此大规模的“乡——城”人口迁移，特别是农村青壮年劳动力向城镇迁移，在给城镇带来经济繁荣的同时，导致农村人口年龄结构失衡，老年抚养系数急剧增大，农村人口老龄化程度大大超过城市。测算结果还显示^②，从2008年起，迁移后的农村60岁以上老年人口抚养比将从19.57%快速上升到2022年的30.28%、2031年的40.72%、2050年的44.59%，这也意味着在2008年将由5个经济活动人口赡养1位老年人，而到2050年将出现2个经济活动人口赡养1位老年人，届时农村人口老龄化程度将空前沉重。并且，同期迁移后的农村人口总抚养比也将快速上升，到2052年将达75.95%。

国内外专家一般认为，中国改革开放以来享受了20多年的人口红利将在未来15年左右的时间内枯竭，人口红利的转折点将在“十一五”期间到来。随着“刘易斯转折点”的出现，劳动力由充裕转变为短缺，其所带来的一系列有利于经济发展和社会革新的外部条件也将逐渐消失，如果不抓住当前有利时机建立健全覆盖城乡居民的养老社会保障体系，一旦人口红利所创造的最佳改革时机消失，覆盖城乡居民的养老社会保障体系建设将举步维艰。

二、新型农村社会养老保险制度框架设想

(一)新型农村社会养老保险制度模式：最低养老金(零支柱)+农村养老保险个人账户

2007年，《劳动和社会保障部、民政部、审计署关于做好农村社会养老保险和被征地农民社会保障工作有关问题的通知》(劳社部发[2007]31号)规定，“以农村有缴费能力的各类从业人员为主要对象，完善个人缴费、集体(或用人单位)补助、政府补贴的多元化筹资机制，建立以个人账户为主、保障水平适度、缴费方式灵活、账户可随人转移的新型农村社会养老保险制度和参保补贴机制。有条件的地区也可建立以个人账户为主、统筹调剂为辅的养老保险制度。”由此表明，我国新型农村社会养老保险制度将是一个以个人账户为主、统筹调剂为辅的模式。

建国以来，我国农民为国家工业化建设和经济社会发展作出了重要贡献，然而农业在为国家提供巨额积累而承受重负的同时，却失去了自身的发展条件，这对广大农民来说是不公平的，政府有责任对农民多年来承受的重大损失做出补偿。从“乡——城”人口迁移的角度来说，农村劳动力向城镇迁移为城镇带来了“人口红利”，缓解了城镇基

本养老保险制度的财务压力。因此，政府宜重新定位在农村社会保险中的责任，建立以财政补贴为主导的新型农村社会养老保险制度。

在新型农村社会养老保险制度模式的设计中，笔者以为，我国新型农村社会养老保险制度应实行“最低养老金+个人账户”的模式，其中个人账户归集体农民缴费与集体补助；体现收入再分配和国家责任的财政补贴，则专门为每位参保农民建立一个标准统一、非缴费型的最低养老金。

将农村社会养老保险财政补贴机制与农村最低生活保障制度结合，建立一个“零支柱”最低养老金制度，将是我国新型农村社会养老保险制度建设的一项重要创新，其目的在于：第一，对农村老年人而言，两项制度的保障水平和目标都是以为他们提供最基本的生活保障，消除老年贫困为目标的；第二，两项制度都属于非缴费型的制度，资金来源于政府的财政收入；第三，两项制度在农村可以按照相同的计发单位发放保障金，即以单人户作为基本的计算单位，两项制度整合后，政府财政补贴可以按照人头补贴，作为人均补贴进入到最低养老金账户中，这有利于提高制度的公平性，增强农民参保积极性。

预测显示，未来我国农村老年人口在1亿人左右，按照每位农村老人每月补助100元，每年的财政补贴总额为1200亿元，相当于2007年全国财政收入的2%。而与此同时，建立财政补贴型农村社会养老保险制度之后，还将从两个方面减少财政补贴规模：一是将通过减少农村最低生活保障对象和“五保”对象的方式减少财政补贴；二是可能通过将参保农民“退休年龄”延长到65岁或根据参保农民劳动能力状况实行弹性“退休年龄”和“土地换保障”的方式减少财政补贴。

（二）新型农村社会养老保险待遇水平：保基本+缴费确定型

结合“最低养老金+个人账户”的农村社会养老保险制度模式，新型农村社会养老保险的待遇水平也将采取“保基本+缴费确定型”模式。“保基本”的意义在于通过实施“最低养老金制度”，实现人人享有基本生活保障、免除老年贫困的目的，使农村社会养老保险的保障标准与我国现阶段生产力水平和国家、社会经济承受能力相适应。因此，当前政府应整合各类支农惠农资金的使用方向，采取缴费补贴、基金贴息、待遇调整、老人直补等多种补贴方式，探索各级财政直接建立用于支持农村社会养老保险制度

建设的专项资金，将其主要用于引导扶持和激励农民参保。与此同时，集体经济发达的地区，也应在农户缴费和政府补贴的基础上，根据实际情况给予适当补助，从而体现地区经济发展水平与基本生活水平间的差异。

“缴费确定型”是指农村社会养老保险个人账户制度应采取的给付方式，强调养老金待遇水平与缴费水平直接关联。采取“缴费确定型”农村社会养老保险给付方式的目的在于：在强调农民缴费积累的个人产权的同时，增强农民参保的积极性，提高参保农民的养老保障待遇水平，满足不同收入群体的养老保障需求。农村社会养老保险个人账户制度一方面是为了鼓励农民自我保障责任，满足不同收入群体的养老保障需求；另一方面也是为了实现农村社会养老保险制度与城镇基本养老保险制度的衔接，为农村劳动力在城乡之间转移和迁移提供便利。

三、新型农村社会养老保险基金管理的模式创新

选择了基金积累制就必须有相应的投资手段，治理结构与管理模式是确保基金安全的基础保障，也是基金运营监管的前提和基础。实行以个人账户为主的基金积累制模式与基金投资是一对“孪生兄弟”。从城镇企业职工基本养老保险“统账结合”的制度模式改革的过程中看，建立“实账”运行的农村社会养老保险个人账户基金在未来也将面临通货膨胀和经济增长等风险，实现基金的保值增值是建立个人账户的应有之义。对我国城镇基本养老保险个人账户养老基金进行投资运营，已成为理论界与实务界的共识。选择合理的基金治理结构与管理模式，对于农村社会养老保险个人账户基金的保值增值显得同样重要。

（一）推行委托投资型农村社会养老保险基金管理方式

根据国际主流趋势和我国农村社会养老保险个人账户基金的性质，农村社会养老保险个人账户基金应首选委托投资管理型基金管理方式(见图1)。

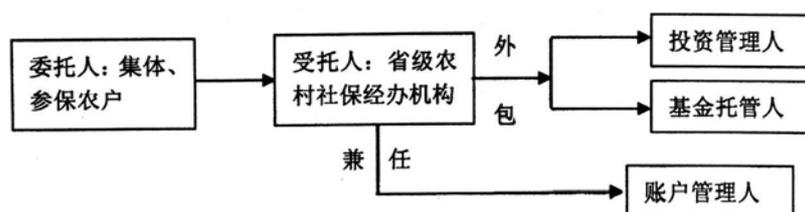


图 1 农村社会养老保险个人账户基金治理结构

农村社会养老保险个人账户基金属于基本保障项目，但采取基金积累制筹资方式，各级财政不提供担保。因此，农村社会养老保险个人账户基金的治理结构应采取省级农保经办机构作为受托人和(或)账户管理人，将养老保险基金的投资管理权和托管权分别委托外部竞争性商业机构的管理模式；省级农保经办机构在不具备能力的前提下，可以将养老保险基金的账户管理权委托给商业机构。省级农保经办机构、基金管理服务机构在从事个人账户养老保险基金管理服务过程中必须接受社会保障基金监管机构和金融监管机构的监督检查。

(二) 探索银行质押贷款型农村社会养老保险基金管理方式

农村社会养老保险个人账户基金委托商业银行进行质押贷款的方式是当前我国农村社会养老保险试点过程中部分地区探索的一项措施，就是由农村社会养老保险管理部门将农村社会养老保险基金委托给商业银行，再由商业银行按照委托要求将农村社会养老保险基金资产进行质押贷款。目前做得比较好的地区，有新疆呼图壁县和四川通江县，这两个县采取的方式都是：银行委托贷款的对象必须是农村社会养老保险的参保农户，质押物是农村社会养老保险证，只是出质的对象有所不同，新疆呼图壁县允许农户借证贷款，四川通江县要求必须本人持证件贷款。在当前我国政府财政支持与金融机构小额信贷相对有限的条件下，积极探索农村社会养老保险基金质押贷款的基金管理方式具有重要的现实意义。

还应看到，任何一家金融机构均不能完全满足农村金融服务需求，只有通过有效的组合，才可以实现金融服务效应的最大化。小额信贷能帮助农民生产致富，而小额保险则能保护农民努力积累起来的财富不受外来风险的吞蚀。从金融机构层面而言，小额信贷有了小额意外保险作为辅助，则可减少其信贷风险，既能增加金融机构向农户提供贷款的积极性，也可以缓解农民因意外造成的信贷困境。多种形式的农村小额人身保险作为一种农村普惠性的服务措施，对于有效解决农村养老保险基金保值增值问题，繁荣农村金融市场、促进农业生产都具有重要而独特的作用。

①、②预测数据系作者主持的2006年教育部人文社科规划项目《中国养老保险基金缺口测算与制度可持续发展研究》(项目批准号:06JA630049)的“乡——城”人口迁移预测

结果。

[参考文献]

- [1] 苏琳. 农村社会保障体系正逐步形成[N]. 经济日报, 2007-10-11.
- [2] 杨云彦. 中国人口迁移的规模测算与强度分析[J]. 中国社会科学, 2003, (6).
- [3] 石秀和. 中国农村社会保障问题研究[M]. 北京:人民出版社, 2006.
- [4] 邓大松. 刘昌平. 新农村社会保障体系研究[M]. 北京:人民出版社, 2007.
- [5] 劳动和社会保障部. 1999年劳动和社会保障统计公报[J]. 劳动保障通讯, 2000年7月29日.
- [6] 中国农业年鉴编辑委员会. 中国农业统计年鉴[M]. 中国农业出版社, 2005.

