

本文发表于《改革》2004年第4期

中国城乡社会养老保险制度的对比分析

——兼论农村社会养老保险的改革

阳 义 南

武汉大学社会保障研究中心 湖北 武汉 430072

摘 要 本文通过中国城镇社会养老保险与农村社会养老保险的对比研究,分析农村社会养老保险的特点与悖逆,并从中国城乡社会、经济发展一体化,中国城乡社会保障制度融合化,世界社会保障制度改革趋同化的角度预测中国农村社会养老保险的改革方向和发展趋势。

关键词 养老保障; 社会养老保险; 社会保障比较研究;

The contrary analyses on China's urban and rural social pension insurance system

——A study on the reform of rural social pension insurance

Yang yi-nan

Center for Social Security Studies of Wuhan University Hubei Wuhan 430072

Abstract: According to the contrary studies on the urban and rural social pension insurance, his paper analyses the characteristics and shortcomings of the rural social pension insurance. It also anticipates the directions of China's rural social pension insurance's reform and development

Keywords: elder security; social pension insurance; contrary study on social security;

国际上对社会保障的研究首先注重于描述和分析社会保障计划,进而注重对社会保障发展和性质的理解。在过去40年,社会保障的比较研究得到长足发展。社会保障比较研究的范围主要涉及国别比较、区域比较、项目比较等方面的内容。我国的社会保障比较研究近年来得到了一定的发展,出现了不少关于比较研究的学术论文和专著。这些对比研究立足于我国的国情,通过对国外社会保障制度深入、细致的对比分析,从而为建立具有中国特色社会主义市场经济体系的社会保障制度提供了有益的借鉴和参考。但是,社会保障对比研究不仅要注重国内与国外之间的比较,而且要重视国内社会保障政策的现实比较。因此,由我国的二元经济、社会结构的现实所决定,城乡社会保障制度的对比分析必将是一个不可忽视的研究领域。

一、城乡社会养老保险对比研究的必要性分析

由于我国长期以来实行的城乡户籍分割制度和非均衡发展战略,造成了典型的城乡二元经济、社会结构。作为一种被动性、选择性的政策实施结果,农村社会保障体系发展严重滞后,社会保障资源分配严重不足。随着我国市场经济发展的深入,这种状况严重制约了我国城乡市场的融合,成为制约国民经济发展的瓶颈。因此,加快农村社会保障制度建设和体系完善,解除农民参与市场竞争的后顾之忧,成为当前国民经济发展、解决“三农问题”的重点与难点。那么,如何建立健全农村社会保障体系呢?我们认为,正如我国建立健全城镇社会保障体系需要借鉴国外的经验一样,农村社会保障体系的建设必然要借鉴国外以及我国城

镇社会保障制度的做法与经验。

当前,我国农村社会保障制度主要包括社会救济(主要指农村最低生活保障制度)、新型合作医疗和社会养老保险三大项目。除此之外,还有民政部门实施的社会优抚等项目。事实上,在整个农村社会保障体系中,目前只有社会养老保险覆盖的范围较广,而合作医疗还处于恢复阶段,最低生活保障制度则刚刚起步。未来农村社会保障制度的发展方向如何,无论是我国的政府部门,还是理论界以及农民自身,都还没有一个清晰的轮廓。民政部 1991 年推行的农村社会养老保险是我国农村社会保障制度最大的一个项目,投入了大量的人力、物力和财力,也取得了一定的成绩和经验。但由于政策执行过程中出现的种种问题,以及各界对农村是否具备实行社会养老保险的条件认识不统一,影响了高层的决策,造成了很大的政策波动。1998 年政府出台的《国务院转批整顿保险业工作小组整顿与改革方案的通知》提出,对已经开展的农村社会养老保险要进行整顿规范,区别情况,妥善处理。为此,劳动与社会保障部先后提出两个整顿规范方案。第一个是继续在有条件的地区进行农村养老保险的探索,不具备条件的地区暂不开展;第二个方案是政府定政策,市场化运营,政府转变职能,业务经办商业化。^[1]我们认为,农村养老的社会化、制度化是农村经济、社会发展的必然趋势。因此,绝不能因噎废食,放弃农村社会养老保险的改革和建设。正确认识实行农村社会养老保险的必然性和重要性,制定正确、科学的政策和方法,才能切实解决日益严重的农民养老问题。因此,我们以社会养老保险为切入点,通过对国家在相同的社会保障项目上实行的不同的城乡政策取向的对比研究,分析农村社会养老保险度的特点与悖逆、改革与发展。

二、城乡社会养老保险的对比分析及政策实施效果评估

(1) 投保对象参加方式的对比分析及政策实施效果评估

社会保险是一种强制性保险,由国家通过立法强制实施。它要求凡是法律规定应参加某一社会保险项目的人们,必须一律参加,按规定缴纳社会保险税(费),享受规定的待遇。^[2]在市场经济社会,由于信息的不对称性和诸种风险的不确定性,加之社会保障的公共性特征,易于让人们产生短视和侥幸、“搭便车”心理。因此,凡举办社会保险的国家,事先都是制定颁布有关法律法规,对社会保障的对象、社会保险税(费)、保险给付条件和给付标准以及社会保险基金运营和社会保险管理等作出强制性规定,依靠法规的强制力量,保证社会保障的普遍性与稳定性。^[3]有鉴于此,我国城镇养老保险从一开始就提出企业和职工必须参加养老保险,分担缴费责任。

民政部 1991 年实施的农村社会养老保险提出:由于我国农村经济发展水平较低,农民的保险意识薄弱,部分农民不具备参加保险的经济承受能力,特别是国家还没有制定这方面的法规法律。因此,我国农村还不具备实施强制的条件,而应从农村实际出发,考虑农民的承受能力,采取农民自愿和政府组织引导相结合的办法,循序渐进,逐步发展。^[4]可以说,这种政策安排充分考虑了我国农村的客观经济发展水平和农民的实际收入水平,是一种可行的、谨慎的做法。但是,允许农民自愿参加会带来很多的负效应,无法避免农民在养老问题上的“短视”与“搭便车”行为,造成农民参保的逆向选择,具体表现在:富裕户不想保、年轻人不愿保、中年人不肯保、贫困户不能保和疑虑户不敢保。农村社会养老保险实施过程中出现的逆向选择显然违背社会保险制度运营的大数法则和风险共担机制,导致保费收缴数额太少,支付金额过高的两难困境,致使制度无法随着参保人数的扩大和风险发生率的降低而实现良性循环。

(2) 资金来源、筹集模式与保值增值机制的对比分析及政策效果评估

社会保险的资金收缴、运营与监管是制度运行的生命线。安全性、效益性和流动性是社会保险基金管理体制的基本原则。我国城镇养老保险制度实行现收付基础上的特殊的部分积累筹资模式，即社会统筹与个人账户相结合模式。1996 年各省、市、自治区、行业出台的基本养老保险改革方案中，充分肯定了养老保险由国家、企业、个人三方负担的筹资模式。1998 年，进一步实行养老保险统一模式，统一缴费比例，规定企业按工资总额比例最高不超过 20%，职工个人以工资收入总额为缴费基数，1998 年不低于 4%，此后每两年增加一个百分点，最高不超过 8%。^[5]另外，国家允许企业为职工缴纳的基本养老保险费在税前列支，列入成本。这意味着国家减少了这部分费用的 33%的所得税。同时，在基本养老保险基金不敷使用时，国家给予适当的补助。^[6]1998-1999 年，仅中央级财政用于“两个确保”的资金投入就达到了 521 亿元。另外，城镇养老保险基金已经实现省级统筹、运营，进一步向全国范围内的统筹调剂迈进，并积极准备进入资本市场。

与城镇养老保险相比，农村社会养老保险资金筹集坚持以个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给予扶持的原则，所缴金额和营运收益完全记入个人账户，实行完全积累制。收缴的资金实行县级统筹，绝大部分通过存入银行、购买国库券实现保值增值。资金的直接来源有个人缴费和集体补助，间接来源有国家通过税收优惠给予的支持和资金运营收益。但是，由于我国农村集体经济薄弱、乡镇企业发展缓慢和区域分布不均，导致很多村集体根本没有或无法为农民参保提供补助。即使有些补助，也仅限于村干部、村小学教师等具有特殊身份的人群，普通群众无法享受应得的补助。同时，国家补助仅限于对乡镇企业为职工缴纳的养老保险费予以税前列支，实际上国家扶持政策并没有落实。这样，政策设计的三方负担缴费模式就因为集体补助和国家扶持的虚化，变成了完全由农民个人承担。有些地方如山东省《平阴县农村社会养老保险暂行办法》中明文规定：集体确无力补助保险费的，由个人全部缴纳。

农村社会养老保险事实上的完全由个人缴费的模式，使之变成了个人储蓄积累制的变体，失去了其“社会”的性质。这种模式要保证农民参保的积极性和覆盖面的不断扩大，有两种出路：1、实行强制性缴费；2、资金保值增值能力很强。但是，农村社会养老保险实行的是农民自愿参加原则，这样第一条路径不通。对于第二条途径，农村社会养老保险资金实行县级统筹，大部分存入银行和购买国库券。由于近年来银行多次降息，而国库券收益率过低，导致积累的基金保值都难以实现，更不用谈增值了。另外，由于基金监管体制不完善，导致基金被挪用，违规运营等现象时有发生，严重影响了养老基金的安全性和收益性要求，致使农民不愿参加社会养老保险，制度运行难以为继。事实上，任何社会保险项目都要求国家或雇主为参保者交纳一定的保险费或提供补助及财政支持。没有任何补贴或资助的社会保险是不可能延续下去的。

（3）社会互济功能的对比分析及政策效果评估

社会保障是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配，对暂时或永久失去劳动能力及因各种原因造成生活困难的社会成员提供基本生活保障。它通过再分配保证社会公平，实现社会不同收入阶层的互助共济、收入转移。^[7]因此，互助共济性是社会保障制度的基本特征。通过财政政策的转移支付或累进的税收政策，以及高收入阶层与低收入阶层的自愿的互济，可以保证低收入阶层享受社会保障的生活支持，保证制度正常运行的参与对象群体。我国城镇养老保险实行社会统筹与个人账户相结合模式，其中的社会统筹部分通过社会互济和再分配，扶贫帮困，在一定程度上解决了苦乐不均的问题，使在职期间工资水平低的退休职工、因企业暂时困难付不起养老金的企业退休职工、因寿命较长已用完个人账户养老金储蓄的职工，仍可通过社会统筹得到基本的生活保障。

农村社会养老保险采取自助为主，互济为辅。这种互济只局限于对早逝者和长寿者之间

的适当调剂，而最需要养老保障的低收入和贫困居民不能从养老保险中受惠。这种“保富不保贫”的养老保险制度，其设计的目标人群问题即全体农民的养老问题并没有得到真正的解决。同时，目前采取的投保越多，集体补助越多的做法，实际上集体经济向农户中高收入阶层的倾斜，造成了更大的不平等和集体补助的逆向选择。其政策实施的结果就是占农村人口大部分的中低收入阶层因为没有补助或补助很少而不愿或不能参加社会养老保险。

当然，关于城乡社会养老保险对比分析所涉及的范畴还有很多，在此笔者就不再一一赘述。问题的关键在于农村社会养老保险政策设计的原则和运行方法存在很多与社会保障基本原理、城镇社会保障制度建设的路径以及国际社会保障制度改革趋势不同的悖逆之处。只有从中国城乡社会、经济发展一体化，中国城乡社会保障制度融合化，世界社会保障制度改革趋同化的高度出发，改革农村社会养老保险的现行做法，才能切实解决农民的养老问题。

三、农村社会养老保险改革与建设的思路和途径

（1）农民强制参加与强制缴费：农村社会养老保险改革的出发点

如前所述，当前农村社会养老保险实行的允许农民自愿参加的做法无法避免农民在养老问题上的“短视”与“搭便车”行为，造成农民参保的逆向选择。因此，改革农村社会养老保险最根本的出发点就是要求农民强制参加、强制缴费。社会保险不是个人行为，而是社会行为，国家有义务也有权力强制公民在年轻时为自己将来可能遇到的各种意外事故承担费用。同时，每个劳动者都是社会的人，不仅要自食其力，而且应向社会尽义务，要使劳动者为其他社会成员分摊一定的社会保险费用和承担义务就需要有一些强制手段。另外，在市场经济条件下，参加社会保险是劳动力流动的必要条件，要建立统一的劳动力市场也必须有一定的强制性措施。任何一项政策的实施都要付出相应的成本，关键看政策是不是对国家和人民有利。正如我国实行的计划生育政策一样，虽然是在部分群众还不理解和接受的情况下推行的，但由于其效果功在千秋，还是获得了巨大的成功。当然，考虑到农村的经济发展水平和农民的承受能力，仍然保留多层次的缴费标准和灵活的缴费方式，如允许预缴、补缴，或者在秋季收获后交纳，这样可以减少政策实施过程中的摩擦和阻力。

（2）提高基金统筹层次与增强保值增值能力：农村社会养老保险改革的生命线

要保证养老保险制度运行通畅，关键在于要保证积累的基金能够保值、增值。当前基金运营主要集中在县级，由于基金规模小、运营层次低，导致风险很大，而且基金运营渠道主要是存银行、买国债，难以实现基金保值增值的要求。实行农民强制缴费后，基金规模会进一步扩大，以县级为单位将无法满足不同地区基金运营的需要。这样只有提高基金统筹层次，将基金运营上升到省级，才能抵御通货膨胀等金融风险，满足基金保值增值的要求。另外，资金的收缴、运营和发放必须分开，实行政、事、财“三权分立”的制衡机制，保证专款专用，严禁任何形式的挤占挪用和挥霍浪费。具体来说：中央、省、地三级政府主管部门负责制定政策、组织推动和行政监督；县、乡两级负责保费的收缴、个人账户管理、养老金发放等具体工作，但不承担基金管理职能；中央、省两级设立专门的基金管理机构，其性质为金融企业法人或具有金融职能的事业法人，承担基金管理的职责，保证农村社会养老保险基金的保值增值。^[8]

（3）通过社会统筹实现社会互济：农村社会养老保险改革的支撑点

目前，农村养老保险以自我保障为主，缺乏必要的社会统筹。这样容易使最需要养老保障的低收入和贫困居民不能从养老保险中受益，导致“保富不保贫”的弊端。因此，只有在个人账户基础上加上部分社会统筹，并且社会统筹部分和集体补助要向低收入和贫困阶层倾

斜,才能达到社会互济和实现调节收入分配的目的。

(4) 加强政策宣传,提高农民的认识和支持程度:农村社会养老保险改革的立足点

正如农村养老保险政策设计者当初考虑的“在这个过程重要允许人们对这件事情有一个甚至是一个较长时期的认识过程”,^[1]至今农村养老保险发展缓慢的一个重要原因就是政策宣传不到位。农民对政策不了解,存在疑虑,如担心政策变、害怕政策承诺不兑现、怕吃亏等。在笔者对湖南省华容县 6 个乡镇的抽样调查中发现仅仅知道农村社会养老保险的约占 59%,而清楚其详细内容的寥寥无几。因此,如果加强对养老保险的宣传,提高农民对政策的了解和认识,并通过良好的政策示范和保障效果来引导农民,就可以进一步促进强制性养老保险的发展。

进行城乡社会养老保险对比分析的根本目的在于通过这种对比研究,借鉴我国城镇和国外社会保障制度的经验和方法,为农村社会养老保险的改革和进一步发展提供范式。另外,我国城乡社会保障制度的对比研究是一个十分广泛的范畴,在此只选择社会养老保险为切入点。这种对比研究将使农村社会保障制度的建立与健全目标明确、思路清晰,实现与中国城乡社会、经济发展一体化,中国城乡社会保障制度融合化,世界社会保障制度改革趋同化接轨。

参考文献

- [1] 赵殿国著,《农村养老保险工作的回顾与探索》,《人口与计划生育》2002 年第 5 期;
- [2] 邓大松主编,《社会保险》,中国劳动社会保障出版社 2002 年版,第 40 页;
- [3] [5] 邓大松等著,《中国社会保障若干重大问题研究》,海天出版社 2000 年版,第 47 页、314-315 页;
- [4] 国家经济体制改革委员会编,《社会保障体制改革》,改革出版社 1995 年版,第 128 页;
- [6] 葛寿昌主编,《社会保障经济学》,上海财经大学出版社 1999 年版,第 145 页;
- [7] 李珍主编,《社会保障理论》,中国劳动社会保障出版社 2002 年版,第 8-9 页;
- [8] 王以才著,《农村社会养老保险基金管理运营模式初探》,《中外科技信息》1999 年第 11 期,第 56-57 页;

作者简介: 阳义南 (1981-), 男, 汉族, 湖南衡南人, 武汉大学社会保障研究中心硕士研究生, 主要研究社会保障基本理论, 联系电话: 027-87342306, (0) 13871446107。

联系地址: 武汉大学社会保障研究中心 430072, yangyinan5410@163.com