

本文发表于《西北人口》2004 年第 4 期；

农村社会养老保险由自愿向强制转变的可行性分析

阳 义 南*

武汉大学社会保障研究中心 湖北 武汉 430072

摘 要 目前,我国实施的农村社会养老保险正处于改革阶段。该政策中农民自愿的参保方式是其难以加快发展的重要原因。本文深入分析实施强制性农村养老保险的必然性和可行性,提出实行强制性缴费是农村社会养老保险改革的必然趋势。

关键词 自愿; 强制; 农村社会养老保险

The analyses on the feasibility of rural social pension insurance's changes from voluntary to compulsory

Yang yi-nan

Center for social security studies of Wuhan University Hubei Wuhan 430072

Abstract: At present, our country is reforming the rural social pension insurance. The important restraining reason for the further development of rural social pension insurance is its permission of peasants' voluntary attendance. This paper deeply analyses the necessities and feasibilities of practicing compulsory rural social pension insurance. It believes that practicing compulsory rural social pension insurance is the eventual direction.

Keywords: voluntary; compulsory; rural social pension insurance;

一、问题的提出

我国的农村社会养老保险于 1991 年在山东试点至今,投入了巨大的人力、物力和财力。可以肯定地说,这项政策取得了很大的成绩,也造成了很大的影响,其意义远远不止局限于对部分农民经济上的保障,而是作为我国历史上第一个正式的针对农民的社会保障制度记入了农村经济、社会发展和社会保障改革的史册。但是,从农村社会养老保险运行 10 多年的情况来看,其经济效率和政策效果在大部分地区并不理想,存在很多问题。事实上到目前为止,试行了 10 多年的农村社会养老保险无论在理论上,还是在实践上都陷入了困境。^[1]主要表现为: 1、管理职能由民政部转为劳动与社会保障部的移交工作尚未完成而且进展缓慢; 2、财政部门、劳动与社会保障部门、保险监管部门等有关单位对农村是否具备举办社会养老保险的条件一直争论不休; 3、农村社会养老保险目标不明确,法制不健全,管理不科学,政策不稳定,导致农民参保意愿不强,制度覆盖面不但无法扩大,而且参保人数不断减小。农村社会养老保险的发展情况如表 1、表 2 所示:

表 1 1994-2002 年农村社会养老保险参保情况

年 份(年)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
参保人数(千万)	2718	5142	6594	7452	8025	6461	6172	5995	5462

*国家自然科学基金资助项目(编号: 108160502)与教育部人文社会科学研究 2002 年度重大项目(编号: 02JAZD790006)阶段性研究成果。

年均增长率(%)	——	89.18	28.24	7.55	7.69	-19.5	-4.47	-2.87	-8.89
----------	----	-------	-------	------	------	-------	-------	-------	-------

表 2 1994-2002 年农村社会养老保险基金积累情况

年 份(年)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
基金积累(亿)	27	59.5	99.5	139.2	166.2	——	195.5	216.1	89.78
年均增长率(%)	29.14	120.37	151.26	39.90	19.40	——	——	10.54	-58.45

资料来源：劳动与社会保障部年度统计公报（1994-2002）

可见，农村社会养老保险的增长速度呈逐渐下降趋势。1999 年国务院 14 号文件，即《国务院批转整顿保险业工作小组<保险业整顿与改革方案>的通知》提出，对已开展的“农村社会养老保险”要进行整顿规范，区别情况，妥善处理。按照国务院通知的精神，部分地区已经停办业务，并将农民交纳的保险费和利息退还农民。有的地方虽然没有退还保费和利息，但也千方百计将业务转为商业保险，要求商业保险公司接管。但是，据了解，大部分地区并没有停止业务开展，上海、浙江、山东等省不仅范围有所扩大，而且有许多新的发展。另外，劳动与社会保障部也在积极探索继续实行农村社会养老保险。这样，农村社会养老保险的开展形成了进退维谷的局面。众所周知，我国将在本世纪 20—50 年代将进入人口老龄化高峰期，其中老年人口大部分在农村。历史上的各种原因造成我国农民基本上没有真正享受社会保障的权益，而且随着我国农村人口的流动和农村家庭的小型化，这种老年无保障的形势更加严峻，从而对农村养老保障提出了巨大的需求。因此，停办农村社会养老保险与农民无限扩大的养老保障需求显然是相违背的，而且农村养老保障的社会化将是不可逆转的趋势。那么，摆在广大理论和实际工作者面前的一个重大问题就是如何对农村社会养老保险制度进行改革。我们认为要实现农村社会养老保险的可持续发展，一个必然的改革方向就是以强制性的参保方式取代当前允许农民自愿参加的做法。

二、由自愿向强制转变的必然性分析

（1）从自愿向强制转变是农村社会养老保险政策连续性的表现，是政策执行的必然结果。在设计农村社会养老保险政策时，之所以选择允许农民自愿参加的办法，政策设计者们认为“一方面依法建立制度、强制实施是社会保险的基本特征之一，而目前农村的实际情况是强制实施还不具备条件。另一方面，在中国现代化进程中，我们必须抓住时机，在有条件的地区建立农民的养老保险制度，逐步发展、普及、完善和提高。在这个过程中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。因此在这个时期，就需要采取政府组织引导和农民自愿参加相结合的方法来推动工作……”。^[2]可见，当初之所以没有实行强制性缴费的养老保险，是由当时特殊的经济、社会条件决定的。笔者认为这种考虑是符合客观规律的，也是适合当时我国农村的特殊情况的。现在笔者提出应该实行农民强制缴费的养老保险的出发点与政策设计者当初的考虑是一致的，两者的目的都是为了解决农民的养老问题。不同之处在于两者是对不同情况下做出的不同选择，都是由不同时期特殊的社会条件以及客观环境所决定的。对于笔者的这种考虑，政策设计者当初也提出了相似的构想，他们指出“自愿是我国农村建立社会保险制度发展进程中阶段性的工作方法，而不是社会保险必须坚持的原则。同时由于各地的发展进程阶段不一、条件不一，在做法上要允许有不同的措施。就全国而言，在整个发展进程中，是要经历一个由自愿到必须参加的阶段。”^[3]可见，从自愿向强制转变是农村社会养老保险在目前特殊情况下的必然选择，是保证政策连续性的表现，也是政策执行过程中的一般规律。

（2）农村客观形势的变化要求农村社会养老保险从自愿向强制转变。制定政策必须适应客观形势的变化和遵循社会经济发展的规律。农村社会养老保险政策在农村实行十多年来，

我国农村的客观情况发生了许多重大变化,笔者正是基于这些变化才提出农民强制参加社会养老保险的思路。

其一, 自愿缴费的参保方式违背社会保障的基本原则, 导致政策效果与政策目标相悖。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。^[4]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。农村社会养老保险实行的自愿参加政策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。

其二, 老龄化高峰期的来临要求有足够的养老金储备时间。众所周知, 我国已经属于老年型国家。据有关研究, 2020年到2050年是我国人口老龄化的高峰阶段, 也就是说现在离老龄化高峰期还只有短短的二、三十年时间。从各国的经验看, 必须在老龄化高峰前二、三十年建立社会养老保险制度, 储备资金以应付“白发浪潮”的冲击。由于农村社会养老保险的投保年龄是20—60岁, 因此目前我国农村20—40岁的青壮年将是未来老年人口的主要部分, 同时也是养老保险的主要缴费人群, 他们的交费年限为40—20年。如果现在就开始实行强制性缴费的养老保险, 利用20—40年的缴费期, 通过个人账户积累和社会互济, 到60岁领取养老金时是可以保障老年人的基本生活的。也只有从现在开始就要求农民强制参加和强制缴费, 才能赢得充分的时间来储备养老基金, 扩大基金规模, 实现基金保值增值, 以化解本世纪中叶的养老危机。

三、由自愿向强制转变的可行性分析

(1) 制度转变的资金来源。社会保障资金是社会保障制度运行的基础, 目前农村社会养老保险的筹资方式是坚持以个人交纳为主, 集体补助为辅, 国家给予政策扶持。笔者认为这是适合我国农村经济发展水平和农民承受能力的可行做法, 也充分体现了个人、集体和国家三方责任共担的原则。但是由于我国大部分农村地区的集体经济薄弱, 集体补助部分难以落实。同时, 我国政府没有承担农村社会养老保险中应有的责任, 最终的结果导致养老保险缴费负担基本上由农民个人承担。因此, 要保证强制性养老保险的实现, 必须从个人、集体和国家三个方面解决制度运行的资金来源。

其一, 个人缴费是制度运行的根本。为自己养老缴费是个人不能推辞的责任和义务, 因此个人交纳的费(税)将是养老保险制度运行的基础, 而实现基金的安全运营和保值增值将是制度运行的保证。

其二、保证落实集体补助。农民作为村集体的一员, 为集体经济发展做出了贡献, 因此村集体有为村民提供补助的义务。落实村集体的补助对于我国东部集体经济发达和乡镇企

业发展得很好的地区来说问题不大,但是广大中西部集体经济薄弱的地区要彻底落实集体补助将会存在很大的困难。这样就要千方百计的促进集体经济发展,开源节流,提高农村积累水平。一个有效的办法是促进农村土地流转,发展规模经营,将农民的土地转让所得拿出一个固定的份额用于建立农民的养老保险基金。

其三,重新树立和界定国家的责任范围。在目前个人缴费和集体补助难以进一步扩大的状况下,笔者认为要加快发展农村社会养老保险就必须强调国家的责任。社会保障必须得到政府的大力支持,财政必须成为社会保障基金不足的最终调节者,这是社会保障制度完善与否的关键。保证我国9亿农民老有所养,政府在任何时候都不能置身事外,与其在无法应付老龄化高峰危机时亡羊补牢,不如现在就未雨绸缪,主动承担应有的责任。在我国社会保障制度改革过程中,无论是在城镇,还是在农村,国家都没有承担起应有的责任。在城镇养老保险改革中,政府利用新制度下的社会统筹部分来弥补转制成本。这种做法受到国内有关专家的指责,如“从中国的情况看,中国政府用新制度消化制度转制成本的设想,立意至善,但在理论和实践上是行不通的……”^[5]因此,笔者认为重新确定并树立政府在社会养老保险中的责任是促使其加速发展的关键之一。一个有效的资金来源是以转让国有资产或减持国有股以及发行国债的部分收益作为农村社会养老保险的资金来源。国有资产不只是城市人口的财产,而是全国人民共有的财产,在国有资产和国有企业的收益中,应该有属于农民的部分,否则就是对农民利益的侵犯和剥夺。

(2) 农民能够承受强制性养老保险的缴费水平。可以说,我国目前实行的多档次缴费标准充分考虑了农民的承受能力和农村的经济发展水平。另外,针对农民收入不稳定的状况,还允许农民预缴和补缴,这样就具有很强的灵活性。据统计,2000年我国农村居民家庭人均总收入为3146.17元,总支出为2652.38元,净收入为人均493.79元。^[6]如果按现有农村养老保险最高缴费水平,每人每月20元(富裕地区的缴费标准),年缴费240元。因此,农民承担养老保险缴费是没有什么问题的,况且为养老保险而实行的强制缴费与农村的一些“乱收费、乱集资、乱摊派”有着根本区别。因为农民养老保险缴费、集体补助以及国家资助全部存入个人账户,在个人到60岁时领取,其实质是个人收入的代内再分配。对于农民是否能够承受缴费,在政策设计时就充分考虑到了,“从我们国家的情况看,农村的负担系数是1:1,在农村年人均收入达到500至600元的地区,劳动者的收入就在1000元以上,搞养老保险开始时个人将劳动收入的2%(含集体补助)左右用于老年生活保障储备,是可以承受的。自我保障,靠自己的劳动收入储备养老,也是合理的”。^[7]另外,笔者在华容县(湖南省岳阳市的一个农业县)的调查数据也证明农民可以承受目前实行的缴费水平,被调查对象认为基本能够承受和认为养老负担很轻的分别占67.2%和18%。当然,对于确实不能承受缴费负担的贫困农民,则不宜强制要求参加养老保险,而要纳入社会保障中的另外一些项目如社会救济以及扶贫的保障范围。

四、由自愿向强制转变必须解决的若干问题

(1) 坚持强制参加与缴费方式的灵活性、缴费标准的多样性相结合。建立强制性农村社会养老保险最根本的一条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力壮时为自己将来可能遇到的各种意外事故承担费用。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,增强资金的保值增值能力。要保证养老保险制度运行通畅,关键在于要保证交纳的基金保值、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。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。

(3) 建立社会统筹部分,实现养老保险的社会互济功能。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”的歧视性选择。因此,只有在个人账户的基础上加上社会统筹部分,而且社会统筹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,提高农民对养老保险的认识和支持程度。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”,^[8]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。

实行强制性缴费是社会保险的基本原则,是适应现阶段人口形势和农村经济发展变化的客观需要。因此,逐步引导农民强制参加和强制缴费是农村社会养老保险改革的必然取向。当然,初期应当坚持缴费标准的多层次和缴费方式的灵活性,这样可以保证绝大部分农民具备参保能力,有利于扩大制度的覆盖面和参保率。在此基础上,随着农村经济的发展和农民收入水平的提高,逐渐提高缴费标准。只有通过人口老龄化高峰期来临前的基金积累和社会互济,未雨绸缪,才能有效地解决农村居民日益严峻的养老问题。

参考文献:

- ^[1] 庾国柱,王国军著,《中国农业保险与农村社会保障制度研究》,首都经济贸易大学出版社2002年版,379页;
- ^[2] ^[3] ^[7] ^[8] 张朴,《关于农村社会养老保险有关理论和政策问题的思考》,《农村社会养老保险基本方案论证报告》(1995年12月,北京),第139-158页;
- ^[4] 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;
- ^[5] 李珍著,《社会保障制度与经济发展》,武汉大学出版社1998年版,第130页;
- ^[6] 《2000年第五次全国人口普查主要数据公报》(第一号),中华人民共和国统计局,2001年3月28日;

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,主要研究社会保障基本理论,联系电话:027-87342306,(0)13886192386。

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