

河北省新农村养老保险筹资问题研究

杜淑芳¹, 李建民², 马蓓蓓³

(河北农业大学商学院, 河北保定 071000)

摘要: 此研究叙述了河北省农村养老保险对构建中国社会保障体系、建设社会主义新农村的重要作用, 并对河北省农村养老保险严重缺位进行了深入分析。通过分析表明: 河北省农村养老保险问题的根源在于筹资机制和筹资模式的不完善, 根据这一筹资问题的现状, 对如何完善河北省新农村养老保险的筹资问题提出了自己的一些看法。

关键词: 农村养老保险; 筹资机制; 筹资模式; 筹资问题

中图分类号: F30

文献标志码: A

论文编号: 2010-2999

Financing of the Rural Old-age Insurance in Hebei Province

Du Shufang, Li Jianmin, Ma Beibei

(Business School, Agricultural University of Hebei, Baoding Hebei 071000)

Abstract: This study described the Hebei province rural endowment insurance was an important role on constructing the Chinese social security system, the construction of socialist new countryside, and in-depth analysis of the rural old-age insurance serious lack of Hebei province. Through the analysis showed that the Hebei province rural endowment insurance at the root of the problem was the imperfect fund-raising mechanism and financing mode, according to the status of financing problems, putting forward some views to how perfect Hebei new rural endowment insurance fund-raising problem.

Key words: rural endowment insurance; the fund-raising mechanism; financing mode; financing problem

0 引言

自20世纪80年代以来, 中国就已经开始探索建立农村社会养老保险制度, 但因缺乏科学的筹资模式和筹资机制而严重阻碍了农村社会养老保险制度的可持续发展。目前, 各地正在实施的新型农村养老保险制度, 更深入研究了农村养老保险的筹资问题, 并科学合理的探讨了农村养老保险的筹资机制和筹资模式, 对于完善农村养老保险制度、构建和谐社会、建设社会主义新农村具有极其重要的意义。公维才采用系统抽象法深刻揭示了目前农民社会养老保障的困境。虽受二元户籍制度的制约, 但这不是本, 其本在于农民与市民、农民与政府的矛盾, 这种矛盾表现于二元户籍制度, 但最终是利益分享与利益保护的矛盾。这一观点的提出, 冲击了传统经济决定论思想, 使政府认识到了职能的缺位, 为消除二元养老保障制度, 实现城乡养老保障制度的一体化奠定了基础。杨来胜从农村养老保

险的作用机理和农村社会养老保险的管理模式2个方面, 辩证分析了中国农村社会养老保险制度实施的平行性和科学性, 并对其进行了前瞻性思考。卢海元从国际比较的视角研究后, 认为中国目前建立农村社会养老保险制度在经济上是基本可行的, 特别是发达地区农村、城镇、近郊农村和不发达地区经济发展水平比较高的部分, 乡村建立农村养老保险的条件已趋成熟^[1]。王洪春进行定量分析和对经济基础实证分析后, 认为中国已具备建立农村社会养老保险的条件, 但农民出资的可持续性不确定。邓大松通过逻辑推理得出, 社会保障税是社会保障大厦的支柱, 建立具有中国特色的社会保障税收制度的主要措施是全面开征、合理开征、鼓励开征和保证开征。开征社会保障税筹集资金, 有利于确保社会保障基金来源可靠。

综上, 学者在农村养老保险的资金筹集上仅强调政府的责任和个人的责任。没有根据农村居民分化和

第一作者简介: 杜淑芳, 女, 1983 出生, 农业经济管理, 研究方向: 企业管理, 通信地址: 071000 河北省保定市河北农业大学(西校区)商学院2008级研究生。E-mail: dushufang347@163.com。

收稿日期: 2010-10-20, 修回日期: 2010-11-07。

层化的现状,进一步拓展农村社会养老保险的筹资渠道,也没有改进农村经济管理模式、完善基金运营及监管制度、实现城乡养老保险的衔接。

农村社会养老保障是一种经济行为,其核心是保障资金的筹集或来源问题。所以说,要解决农村养老问题,不仅要盯着政府和个人手中的存量资金,而且要将农村养老保障制度与农村经济制度捆绑在一起,不能把本来属于一个范畴的东西分割开来^[2]。研究分蛋糕的同时要研究如何把这个蛋糕做大。此研究旨在分析构建农村养老保障的途径及保障资源的来源。

1 目前农村养老保险现状

新中国成立以后,中国实行的是城乡分割的二元社会保障制度,城市职工享受较完善的退休制度,改革开放以来,又逐步建立了社会养老保障体系。当城市居民因退休离开工作岗位时,并没有因不工作而导致生活穷困,相反,因为拥有了退休金享受到了同在岗时几乎同等的收入,甚至一方的退休金足以支付自己和配偶的基本生活费用。然而农村居民养老没有保障,基本依靠家庭和土地养老,随着这两种养老方式的弱化,农村居民的养老问题也日益受到冲击,步入老年的农村居民,失去了劳动能力,生活潦倒,难以支付自己的基本生活消费^[3]。中国《宪法》第45条明确规定获得物质帮助权利的公民包括城市居民和农村居民。第44条规定的退休制度,没有限制在城镇中的企业和事业单位,也就是说老有所依是一个公民应享受的待遇。实际上城乡分割的二元社会保障是以牺牲农民利益为代价的,每个公民无论是居住城镇还是农村,理应拥有平等的国民待遇。然而国家却将本应投向农村的保障资金中的绝大部分甚至是全部投向了城市,而广大农民却无缘享受,其结果必然导致农村保障制度的缺失,不利于全面建设小康社会的宏伟目标,也无法为进城农民工,提供必要的保障,从而严重地阻碍了城镇化进程,和社会进步。党的十七大明确指出:以享有基本生活保障,统筹城乡社会保障是城乡人民共享改革

开放和现代化建设的成果。随着人口老龄化的日益严峻,中国近30年期间,一直不断地探索和试点农村养老保障制度但保障效果却相当低。上海、浙江、江苏最早探索建立了农民养老保险制度,1986年民政部开启组织力量调查研究,1992年1月,《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,坚持个人缴纳为主,对农村社会保障制度进行集体补助为辅,国家予以政策扶持的筹资方针,但最终因保障效果不足,只保障每月几元钱,而陷入清理整顿阶段^[4]。2009年9月发布了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》其基本原则坚持,个人缴费、集体补助、政府补贴,相结合的新型农村社会养老保障制度。筹资渠道包括:(1)个人缴费年标准设置为100、200、300、400、500,5个档次。(2)集体补助,有条件的可以支付。(3)政府补贴,达到一定的年龄支付养老金每人每月55。这种筹资方式虽然较以前有所改进,但仍脱离中国农村实际,不利于农村养老保障事业发展,首先,中国农民没有能力承担起养老保险的筹资重任,一方面,农民收入不稳定,2003年全国农民的人均纯收入只有2622元,平均每天不足7元。且农业属于弱势产业,涝、风、虫等自然灾害严重影响农民的收入^[5]。另一方面中国农民不仅收入水平低而且负担沉重。农民除需支付生活方面的支出外,还需支付庞大的子女教育、婚姻费用等。很多农民只能维持眼前的生活需要,没有能力考虑将来和发生意外时的保障。其次,乡镇企业先天发展不足,在资金、技术、管理等方面都处于劣势,并且大多数企业负债累累,规模在不断萎缩。让乡镇企业为农村养老保险筹资有点不切实际。再次,财政补贴较少且筹资方式单一,没有充分动员各方面力量拓展筹资渠道,这些都成为中国农村养老保险资金短缺的重要原因。

2 河北省新农村养老保险筹资面临的问题

2.1 河北省农村居民收入水平低

河北省城镇居民收入水平(表1)和农村居民收入水平(表2)。

表1 河北省城镇居民收入水平

年份	城镇居民人均收入/元	增长百分比/%	增长额/元	平均每月收入/元	城镇居民人均收入占农村居民人均收入百分比/%
2004	7951.30	9.8	712	663	250.7
2005	9107.09	14.5	1156	759	261.6
2006	10304.56	13.1	1197	859	271.0
2007	11690.47	13.4	1386	974	272.3
2008	13441.90	15.0	1751	1120	280.3

注:资料来源:中国统计年鉴,下表同。

表2 河北省农村居民收入水平

年份	农村居民人均收入/元	增长百分比/%	增长额/元	平均每月收入/元	农村居民人均收入占城镇居民人均收入百分比/%
2004	3171.06	11.1	318	264	39.9
2005	3481.64	9.8	311	290	38.2
2006	3801.82	9.2	320	317	36.9
2007	4293.43	12.9	492	358	36.0
2008	4795.46	11.7	502	400	35.7

从表1~表2可知农村居民的收入比较低,这就从个人缴费方面决定了养老保险的保障效果不可能充足。2004—2008年河北省城乡居民的收入水平悬殊很大而且有逐年递增的趋势,这就决定了农村居民不可能同有固定收入的城镇居民一样享有充足的养老保障,这是由自身的收入决定的。例如:2004年城镇居民人均收入为7951.30元,而农村居民仅为3171.06元。农村居民人均收入占城镇居民人均收入的39.9%,而城镇居民人均收入占农村居民人均收入的250.7%,远远大于农村居民人均收入。2008年城镇居民人均收入为13441.90元,而农村居民仅为4795.46元,农村居民人均收入占城镇居民人均收入的35.7%,而城镇居民人均收入占农村居民人均收入的280.7%。

2.2 河北省土地保障功能弱化

土地保障功能弱化的主要原因:(1)耕地的迅速减少,一方面城市的扩张不断侵占原本紧张的耕地,另一方面,政府部门修铁路,公路,也占用了大片耕地,而补偿款却很少^[6]。这些现金补偿按照当地当时物价水平仅能维持基本生活两年半,还有部分补偿不到位。可见,土地的占用给失地的农民带来眼前的利益,对其今后的保障却是永久的病。(2)中国土地制度的公有制与农民依附土地的矛盾日益凸现^[7]。在中国土地制度是公有制,即农村土地的集体所有制,并受到国家的严格管理。农民只有土地的使用权没有土地的所有权。虽然农民不拥有土地,但他们却早已把他们的命紧紧依附在土地上了。没有土地农民就失去了一切,生存也将无从谈起。农民和土地的这一矛盾对推行农村养老保险制度是非常不利的,如果实行土地的农民个人所有制,农民的生存权就得到了保障,就可以在其年老时将土地被某种方折算,用于储蓄或支纳农村居民养老金的个人缴纳的费用。这样土地保障功能的效果将会有增无减。但如果仅仅是使用权转换其养老的效果就会大打折扣。(3)打工经济的浪潮使更多的年轻人涌向城市,也造成“空巢家庭”的局面,老人孩子留守家中,使小规模的家庭农业经济形势更加严峻,土地得不到有效利用,农民收入由不稳定变成微乎其微,这样就使

得以土地保障为基础的农村养老保险问题面临重大的考验^[8]。

2.3 河北省家庭保障功能弱化

中国农村传统养老方式“养儿防老”即家庭式养老正面临着经济发展和计划生育政策的冲击随着农村家庭结构日益小型化,河北省出现了4-2-2和4-2-1的家庭结构模式。过去几对夫妻供养2对老人,现在变成一对夫妇供养两对老人的局面,这种场景将会使年轻一代不堪重负。再加上子女的抚养责任,夹在中间的会被挤压变形。老龄化日益加剧,据统计2005年中国60岁以上的老龄人口为1.47亿,2010年为1.74亿,这5年间增长18.4%。截至到去年底,河北省60岁以上老年人口已达840万,占全省总人口的11.4%,其中乡村老年人口513.83万,占全省老年人口的61.17%。靠代际供养已经难以解决养老问题,新型的养老保险制度,成为应对农村人口老龄化的重要对策,同时寻求合理的筹资方式,成为新政策面临的重大问题。

2.4 集体补助形同虚设,政府补贴保障效果不足

2.4.1 河北省农村经济弱化,困难重重使集体补助成为奢望 首先,河北省农村集体经济,管理队伍素质比较低,缺乏专业的经营管理人员。因此,人才缺乏成为农村集体经济面临的主要问题。河北省为培养人才积极的与各大农业院校进行交流合作。同时,河北农业大学等各大高校也作出响应,成立农村发展学院,对农民子女进行培训,但当他们拿到毕业证之后,不愿回到农村,服务农民。其次,河北省农村集体经济缺少政策支持和扶持。一方面,集体经济发展状况比较混乱并且各项数据指标模糊不清,给农村集体经济的政策制定带来相当大的难度。另一方面,河北省农村集体经济面临土地使用、资金、技术、管理等方面困难,使得农村集体经济的生存难以为继。河北省农村集体经济的现状决定了,农村集体经济没有足够的能力为社会保障提供资助。

2.4.2 政府补贴保障效果不足 农村居民的消费水平正逐年递增而且增长速度超过了城镇居民(表3~表4)。农村居民平均每月消费支出已有2004年的220元增加

到2008年的296元增加12.2%，而政府补贴仅为55元，集体补贴基本上为0。政府补贴及集体补贴的保障效果不足仅为2008年消费水平的1/6。这就决定了农村养老保险在政府补贴、集体补贴这方面不可能在消费水平递增的情况下实现充足的保障。

由以上计算农村居民年老之后可得保险总数，

假设某人现在的年龄为20岁，每年缴费100元，交到60岁。可得农村居民每月可得保险总数为 $55 + [100 \times (60 - 20) / 139] = 83.78$ 占2008年农村居民消费水平的1/4多一点，可知农村居民的保障效果明显不足，远远小于其消费水平，这种情况就需要政府有所为。

表3 城镇居民消费水平

年份	城镇居民人均消费支/元	增长百分比/%	增长额/元	平均每月消费支出/元	城镇居民人均消费支出占农村居民人均消费支出百分比/%
2004	7757	9.5	675	646	293.4
2005	7927	2.2	170	660	323.7
2006	9008	13.6	1081	751	330.6
2007	9941	10.4	933	828	321.7
2008	10955	10.2	1014	913	308.3

表4 农村居民消费水平

年份	农村居民人均消费支/元	增长百分比/%	增长额/元	平均每月消费支出/元	农村居民人均消费支出占城镇居民人均消费支出百分比/%
2004	2644	14.7	339	220	34.1
2005	2449	-7.4	-195	204	30.9
2006	2725	13.4	276	227	30.3
2007	3090	15	365	258	31.1
2008	3553	12.2	463	296	32.4

3 河北省新农村养老保险筹资方案

3.1 打破经济发展决定论,增加农民养老保险支出

“经济发展决定论”是指一个社会的保障水平取决于一个国家的经济发展水平和经济实力的理论^[9]。根据各个理论，一部分学者认为，依据中国目前的国情，不适合建立城乡全面覆盖的养老保险制度体系，但另一部分学者认为，要全面看待这个理论，不能片面化。(1)坚持效率优先兼顾公平，国内外的工业化过程，大多经历的是优先发展工业，然后工业反哺农村的道路^[10]。建国初，中国根据中国的国情经历的也是一条先城镇后农村的过程，这样做坚持了效率优先让一部分人先富起来的原则，但并不意味着只要效率不要公平，这样下去会导致城乡差距的拉大，进一步激化社会矛盾。据统计，城乡居民的综合差距以扩大到6倍左右。城乡差距过大，不仅违背了社会公平原则，而且城乡的二元经济结构必然会损害城市的效率，因此，建立健全的农村养老保险制度，使农民享受到同等的国民待遇，就是社会平等的要求，也是建设社会主义和谐社会的必然要求。(2)增加农民养老保险支出。自十一届三中全会实行改革开放后，中国经济实力显著增强，

GDP总量持续增长以2002年为例，中国的GDP为102397.9亿元，人均GDP水平接近1000美元。2005年1月—11月全国财政收入比上年同期增长18.5个百分点，其中，中央财政收入15560.98亿元，增长17.5个百分点；地方财政收入13580.92亿元。增长19.8个百分点，并且呈现持续稳定增长的态势^[9]。这说明，现在开始大幅增加农村养老保障支出，是必要的，也是国家财力可以承担的。从表3、4可知，乡村居民在近5年的消费水平很低，显然呈递增趋势，但同城镇居民的消费水平相比还是相当低的。2004年农村居民的消费水平为220元仅相当于城镇水平的1/3因此农村居民对保障水平要求也就低仅相当于城镇居民的1/3^[11]。也就是说中央财政只要多支出占城镇居民1/3的保障支出，中国农村就有望建立起农村社会养老保险制度，这样，占总人口70%左右的农民就可以普遍老有所依，老有所养。中国农民在任何历史时期贡献和牺牲的已经足够多了，现在到了享受平等公平的国民待遇的时候。

3.2 开征社会保障税

社会保障税，首创于德国，起始于美国。目前在世界范围内约有70%的国家开征了社会保障税，并成为

西方国家社会保障资金筹资的重要渠道,随着新型农村养老保险的推广,老年人口日益增多,有关农村养老保险方面的筹资矛盾凸显^[12]。在第五次人口普查中显示,河北省老年人口3588621人,其中65岁以上乡村老年人口为2823215人,占河北省老年人口的78.67%河北省城镇老年人口仅占21.33%。可见乡村老龄化问题需比城市严峻的多,为拓广筹资渠道解决农村居民的养老问题,中国也有必要借鉴西方国家的经济征收社会保障税,主要用于农村养老方面。可以以河北省为试点,然后逐步推广,中国征收的社会保障税以各类企业事业单位的工资支付额为课征对象,由职工和单位分别缴纳,规定社会保障税的上限,对超过课额限的部分不征税。由于中国农村的经济、文化、保障等各方面发展水平比较低,暂不征收社会保障税。依据中国养老金支出占工资总额的比例,及工资和物价等综合水平的影响,比例税率定为18%。考虑国家的承受能力和个人的负担能力,将比率定为,单位负担14%,个人负担4%。随着经济发展和社会进步可以逐渐与世界接轨,单位和工人各缴纳50%。如:河北省某人的工资5000元,课额限额为3000元,社会保障税比例税率为18%,那么社会保障税为 $3000 \times 18\% = 540$,个人负担 $3000 \times 4\% = 120$,单位负担 $3000 \times 14\% = 420$ 。这540元的社会保障税可以由专门政府部门管理,制定用途。不仅用于城市居民的社会福利方面更主要的是确保提供充足的农村养老保险资金,提高农村居民的保障水平。

3.3 河北省可运行“基础金+土地保障+家庭保障+个人养老金帐户”新模式

基础金+土地保障+家庭保障+个人养老金帐户新模式,指的是在保障基础金稳定且有所长的基础上强化土地保障和家庭保障功能,从而保障养老金帐户充足的资金来源。(1)河北省当地政府要确保“基础金”,这一政策的贯彻执行。逐步完善河北省农村养老保障体系,使农民养老保险工作的开展有法可依,克服随意性,实现规范操作。(2)河北省以平原为主,发展农业占据一定的优势。根据河北省各个等地区具体的土地状况“专业化生产”,将粮食作物和经济作物分开集中生产,利用“公司+农户”的模式,要求公司和农户签订合同,按合同种植,公司再收购,让农民拥有稳定的收入。赋予农民永久土地所有权,以土地所有权流转为基础,建立稳定、可靠的农村社会养老保险机制,促进农村经济和社会的协调、健康和稳定发展。加快推进农业现代化的步伐,将农村的分散的土地实行统一化的管理,由一人或几人共同承包实行农场制,使农村养老保险的资金来源由国家、农场、个人共同承担,其具

体的实施标准可以参照德、日、美、韩的农村养老保险制度和城镇居民的养老保险制度^[13]。(3)养儿防老是几千年的传统,要坚持这一传统就要努力发展河北省的农村经济,提高农民文化水平,使农民长效增收^[14]。目前,河北省农村的壮男劳力基本都外出打工,剩下的基本都是老人、妇女、儿童,当地政府可以鼓励企业在广大农村投资建厂,并为这些企业提供一切优惠条件,为其提供不同强度的岗位,让农民不必外出打工就可以获得一定数量的工资收入。提高农民文化素质加强培训,加大农村教育投入全面落实九年义务教育,从源头着手,提高农民子女的文化素质。同时加强对农民市场意识和生产技能培训,使之真正成为市场竞争的主体。

4 结论

此研究认为随着中国农村老龄化的到来,传统的家庭养老已不能保障老年人的生活,依靠转移财政支付也是杯水车薪,集体养老早已名不符实。因此解决农村养老保障问题必须解决农村养老保险筹资难的问题,拓展筹资渠道,改变单一的筹资方式。农村养老保障的理论基础是“多层次有差别的城乡统筹模式”、“土地换保障模式”、“家庭养老保障模式”、“基础金+个人账户”模式等,这些模式都要求强化政府财政职责和个人缴费责任^[15]。此研究以这些模式为突破口,对农村养老保险进行了深入系统的分析,为完善筹资机制和筹资模式奠定了理论基础。

此研究是从农民收入低、集体经济发展落后、政府补贴效果不足这3方面逐层展开的,然后对实施农村养老保险政策提出筹资方面的建议。此研究的创新点,(1)保障模式的创新,现有的农村养老保障理论只单纯强调家庭保障、土地保障而本研究在此基础上提出“基础金+土地保障+家庭保障+个人养老金帐户”的新模式。而新模式中又强调指出,农村经济的发展、农民收入的增加才是保障农民养老保障可持续发展的支柱。(2)筹资渠道的创新,大多数学者从政府承担责任个人承担责任的视角谈农村养老保障的构建,本研究在此视角上提出社会保障税的征收,使工业反哺农业的口号切实的落到了实处。

社会保障税的开征与现行的社会保险制度运行模式相矛盾,开征社会保障税解决收费难和融资问题,将使政府陷入政府负担不断增加的境地,同时也会引起城市居民强烈的不满,容易激化阶级矛盾^[16]。认为宜采用一种准指定税的变通方式进行融资,在总财政收入中定期划拨一定的款项进入养老保险专项基金。也可以提议政府发行一定规模的中长期社保专项国债,

用于农村社会保障的特定项目^[17]。

农民工是中国制度变迁与社会转型期间所出现的特殊群体,特指具有农村户口,却在城镇务工的劳动者,此研究就农民工的养老保障缺失方面没有提出合理的解决方案^[18]。农民工的养老保障存在高流动与小统筹、保障不足与保障“多余”以及即期收入与长远保障的矛盾^[19]。解决农民工的养老保障问题必须解决这些矛盾,将农民工养老保险关系转移做为今后研究的重点,进一步完善农村养老保险制度。

参考文献

- [1] 卢海元.中国农村社会养老保险制度建立条件分析[J].经济学家,2003(5):36-41.
- [2] 李绍光.政府在社会保障中的责任[J].经济社会体制比较,2002(5):32-37.
- [3] 杨翠迎,度国柱.建立农民社会养老年金保险计划的经济社会条件实证[J].中国农村观察,1997(5):55-59.
- [4] 杨翠迎.中国农村社会保障制度研究[M].北京:中国农业出版社,2003.
- [5] 刘斌.中国三农问题报告[M].北京:中国发展出版社,2004.
- [6] 丁士军.中国农村家庭养老问题分析[M].北京:中国农业出版社,2003.
- [7] 杨海.中国农村养老保障的经济分析[D].博士学位论文,2002.
- [8] 史啸虎.农村改革的反思[M].北京:中央编译出版社,2008.
- [9] 胡勇.新农村社会保障体系建设[M].北京:金盾出版社,2010.
- [10] 曾业松.社会主义新农村建设学习问答[M].北京中央党校出版社,2006.
- [11] 刘俊霞.收入分配与中国养老保障制度改革[M].北京:中国财政经济出版社,2004.
- [12] 严峻.中国农村社会保障政策研究[M].北京:人民出版社,2009.
- [13] 黄安年.当代美国的社会保障政策[M].中国社会科学出版社,1998.
- [14] 刘豪兴.农村社会学[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [15] 穆光宗.中国传统养老方式的变革和发展[J].中国人民大学学报,2000(5):42-47.
- [16] 王乔,匡小平,周全林,等.英国税制[M].北京:中国财经出版社,2000.
- [17] 朱忠贵.论农村社会保障制度的构建[J].农业经济问题,2003(6):61-64.
- [18] 刘书鹤.农村社会保障的主要问题与对策[J].人口与经济,2002(6):67-73.
- [19] 王树新.中国养老保障研究[M].北京:华龄出版社,2004.