
农村社会养老保险发展分析——仅以安徽省为例

周光霞

安徽科技学院

【摘要】：作为新农村建设的重要组成部分，安徽省“新农保”已经取得了一定的成绩，农村社会养老保险“安全网”、“稳定器”的作用得到了发挥，但是由于长期以来传统观念的影响、政府投入不足、相应的法律法规缺乏等因素，导致社会养老保险在安徽省农村缺乏福利性和保障性，农民的生存权没有得到应有的保证。面对人口老龄化的挑战，必须完善农村社会养老保险制度，政府承担应有的责任和义务，改变传统养老观念，拓宽资金来源渠道与保值增值的能力，加大宣传力度，建立多层次的农村社会养老保险体系，从而促进安徽省农村社会养老保险的发展。

【关键词】：社会保险；农村社会养老保险；人口老龄化

新农村建设以来，农村居民的养老保险问题成为一个热点和难点问题。2009年9月1日颁布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（以下简称《指导意见》），标志着“新农保”制度的试点工作在全国范围内展开。

安徽省作为典型的“未富先老”的省份，老龄化问题有两个突出的特点：一是农村老年人比例高于城镇老龄化比例；二是伴随着农村剩余劳动力的转移，农村“空巢”现象严重，高龄老人的生活照料、精神慰藉、康复护理将会给家庭和社会带来许多新的问题。为了提高农村老年人生活质量，应对老龄化问题，促进新农村建设，在国家《指导意见》的基础和原则下，安徽省农村社会养老保险工作得到了很大的发展。

一、安徽省农村社会养老保险现状分析

（一）安徽省农村社会养老保险制度分析

在国家《指导意见》的指导下，安徽省政府出台了《关于开展新型农村社会养老保险试点工作的实施意见》（以下简称《实施意见》），明确规定社会统筹账户和个人账户结合的积累制社会养老保险制度，缴费来源三部分即个人缴费、集体补助、政府补贴，并且该制度考虑了老人、中人和新人的区别，完成了制度衔接。

该《实施意见》有五大亮点：一是补贴标准每人每年不低于30元，其中省级财政承担20元。2011年，全省在19个县提高了对参保人员的缴费补贴标准，最高补贴标准达180元；二是为鼓励农民积极参保，对长期缴费超过15年的，每超过1年，基础养老金加发1%，最高不超过10%，加发的基础养老金由试点地区人民政府承担；三是“旧农保”缴费额折算“新农保”参保缴费年限，最长不超过15年；四是养老金支付水平随着经济发展水平提高，中央确定的试点地区基础养老金标准为每人每月55元，而11个县提高了基础养老金待遇标准，最高标准达到80元，试点地区人均每月发放70元；五是从2011年起，安徽省“新农保”和城镇居民养老保险统一管理，统称为城乡居民养老保险。

（二）覆盖率逐步提高

2009年12月，安徽省第一批试点县有12个。2010年10月又有14个试点县获批。2011年9月5日，安徽省公布了第三批41个试点县（市、区），目前共有67个县成为“新农保”试点县。纳入国家第一、二批“新农保”试点的26个县（市、区）参保人数达935.5万，总体参保率近85%。

（三）缴费情况

长期以来，农村养老的支柱为家庭和土地，社会养老明显积累不足，对于安徽省这样的农业大省，积累制农村社会养老保险起步艰难。根据制度安排，“新农保”缴费来源于三部分：个人缴费、集体补贴、省级和中央财政补助相结合。根据自愿原则，个人缴费分为5个档次，每年100元、200元、300元、400元、500元5个档次，最高可缴费2000元，省级和中央财政补助每人每年30元。据统计，2009年，各级财政共安排“新农保”补助资金10841万元；2010年，共安排补助资金100790万元；2011年上半年，已安排补助资金118929万元。

（四）支付情况

“新农保”实施个人账户和统筹账户相结合，养老金支付包括两部分：基础养老金和个人账户养老金。根据《指导意见》规定，试点地区基础养老金标准为每人每月55元，而安徽省部分县提高了基础养老金待遇标准，最高标准达到80元，而个人账户养老金则是根据缴费年限和缴费金额确定。

二、安徽省农村社会养老保险发展中潜在的问题分析

从2009年开始，安徽省农村社会养老保险得到了一定的发展，但是由于长期存在的一些问题，使得安徽省农村社会养老保险在发展中遇到一些障碍。

（一）传统养老方式不适应新农村建设的需要

长期以来，农村养老主要是依靠传统的方式，即家庭养老（包括养儿防老和自我积累防老）和土地养老，社会养老基础薄弱。随着市场经济和工业化、城镇化的发展，特别是计划生育政策推行，农村青壮年劳动力向城镇流动，农村家庭正逐步走向小型化、老龄化，客观上使农村青壮年劳动力已无能力和时间尽赡养扶助父母的义务。安徽省农村人均耕地面积约1.17亩，土地收入占农民家庭总收入的比例下降，单项收入也不足以作为养老保障。

（二）没有满足农民生存权的要求，缺乏社会保障应有的社会性和福利性

生存权是农民的一项不可剥夺的权利，建立农村基本养老保险制度并扩大其覆盖面是农民生存权的重要保障。从全球来看，基本养老保险由现收现付制向积累制转换，即使实行完全积累制的国家，养老保险费也是由参保者和国家共同缴纳的，没有任何补贴的养老保险不可能是真正的社会保险，即使推行也不可能有可持续性。

根据《实施意见》规定，安徽省“新农保”账户由基础养老金和个人账户养老金两部分组成。基础养老金在试点地区标准为每人每月55元，各地可以根据实际情况调整；个人账户养老金资金以个人缴费为主，集体补助、政府补贴为辅，不具备统筹共济的性质，难以实现互助互济的原则。这种特征对于在乡镇企业发展比较好，农村集体经济有一定实力的地区，或者是在农村经济较为发达，农民收入较高，农村集体的经济实力也较强的地区，农村社会养老保险的开展还不会遇到太大的障碍，但毕竟安徽省大部分地区的农村经济不发达，集体无力或不愿对农村社会养老保险给予补助，绝大部分农民得不到任何补贴，结果造成“个人缴纳为主”成了“完全由个人缴纳”，农村社会养老保险缺乏社会保险应有的社会性和福利性，基本上是一种强制性储蓄，社会养老保险有其名而无其实。

（三）覆盖率低、保障程度有限

长期以来，农村社会养老保障不足，“新农保”制度实施后，已经进入60岁的老年人缺少个人账户资金积累，其养老金仅由基础养老金构成，在部分试点县的基础养老金支付达到每人每月80元，和城镇居民养老金相比还是偏低，尤其在物价上涨、通货膨胀率高的情况下，还远远达不到保障老年人生存权的需要。

就个人账户养老金而言，安徽省目前缴费标准暂定为每年100元、200元、300元、400元、500元5个档次，最高缴费为2000元，根据自愿原则，农民缴费时，可以根据自己实际情况选择缴费，由于安徽省农村经济发展水平低和社会养老保险意识不强等原因，大多数农民选择最低保费100元。在不考虑通过通胀等因素的情况下，如果农民在缴费15年后开始领取个人账户养老金，每月只能领取14.41元（一年期存款利率为3.5%，本文按照贴现率4%计算），难以起到养老保障的作用。即使一个投保人按照最高缴费2000元缴纳，缴费年限达到40年，从60岁算起，该投保人每月可以领取个人账户养老金1367元，也很难从基本上解决养老问题。再加上政府投入少，导致“新农保”演变成为个人缴费的完全积累制，失去了社会保险的互助功能，对参保人员缺乏激励，导致覆盖面窄。

根据2010年全国第六次人口普查结果显示，安徽省居住在农村的人口为3391万（此数据不包括长期在外务工人员），安徽省60岁及以上老年人口为791.35万人，据来自省人社厅的数据显示，安徽省纳入国家第一、二批“新农保”试点的26个县（市、区）参保人数达935.5万（第三批41试点县“新农保”工作刚刚启动），占全省乡村人口的28%；217.8万人符合养老金领取条件，占全省60岁及以上老年人口的27.5%。伴随着“新农保”的实施，在试点县社会养老覆盖率较高，在非试点县社会养老发展缓慢，从全省来看，覆盖率比较低。

（四）农村社会养老保险法律法规建设滞后，存在制度上的不稳定性

作为社会保险体系的重要组成部分，农村社会养老保险应当有明确的立法，由各级政府根据相应的法律、法规和政策组织实施。我国农村社会养老保险从发展之初到现在几乎没有一部成文的法规。在《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》的基础上，安徽省的农村养老保险根据《安徽省人民政府关于开展新型农村社会养老保险试点工作的实施意见》展开，普遍缺乏法律效力，在这种情况下建立的农村养老保险不是农村居民与政府的长久性契约，具有很强的不稳定性。

（五）个人账户养老金投资渠道单一，保值增值能力不足

按照《指导意见》要求，在试点阶段，“新农保”基金暂时由县级统筹管理，个人账户储存额目前每年参考中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。个人账户资金有限，缺乏合适的投资渠道和投资人才，再加上通货膨胀等因素的影响，个人账户养老金保值已经相当困难，更不用说增值。

（六）政府职责和义务的缺失

与城镇居民养老保险相比较，安徽省各地方政府对农村社会养老保险重视不足，对于试点地区有资格领取养老金的人员而言，由于其个人账户养老金账户缺乏，只有基础养老金，该部分实质上是现收现付制，属于转移支付部分，目前每人每月55元；而对于个人账户和统筹账户相结合的参保人而言，其个人账户养老金主要由个人缴费，政府每人每年补助30元，由于安徽省各地经济发展水平不高，集体补助不到位或数额太少，或只在部分地方或部分人身上得到体现，实质上是强制个人储蓄，不利于调动参保人员的积极性，各地政府将社会养老保险的责任加到每个人身上，政府投入不足。各地政府过于强调经济因素对农村社会养老保险的影响，认为安徽省经济不发达，各地经济发展不均衡，所以难以实施全省统筹的农村社会养老保险。经济因素只是影响农村社会养老保险的一个因素，而且即使在小农经济的封建社会也存在社会保险，所以从维护农民生存权和提高老年人生活水平角度出发，各地政府应该承担起农村社会养老保险的责任。

从2011年起，安徽省“新农保”和城镇居民养老保险统一管理，统称为城乡居民养老保险，县级统筹管理，由人力资源社会保障部门履行“新农保”基金具体经办、监管职责。该部门集管理和监督于一体，缺乏相应的防范措施，威胁基金的安全和保值增值。积累制的农村社会养老保险制度需要一个原始积累时期，按照最低缴费年限计算，从开始投保到领取需要15年左右的时间，如果没有规范的制度和健全机构来管理运作基金，很难应对老龄化危机。由于政府宣传不到位，在农村的宣传人员是村干部，部分村干部对新政策不了解，只对政策做简单的宣传，很难调动起农民参加社会养老保险的积极性。

（七）农村居民还未形成社会保险理念

几千年来，家庭承担着生产、消费、生育和抚养等功能，加上传统文化的影响，家庭养老一直是农村老年人的养老方式，对农村社会养老保险的意义和性质缺乏认识，加上政策法规不健全和不稳定，宣传力度不足，群众对社会养老保险持观望态度居多，导致参保积极性不高。而且农村居民收入水平低，消费水平不断提高，导致农村居民过多地注重当期消费，很难对养老问题做出一个理性的安排。

三、促进安徽省农村社会养老保险的建议

（一）家庭养老、土地保障和社会养老有机结合，提高保障水平

作为中国传统美德的家庭养老必然会在老龄化高峰到来时起到不可忽视的作用。而土地保障的存在是一直影响农村社会养老保险建立和完善的原因之一，然而农民只拥有土地的经营权，在农业经营成本不断上升、农业利润不断下降的情况下，土地保障的功能有限。因此，应当充分发挥家庭养老和土地保障的作用，将家庭、土地和社会养老有机结合，实施制度创新和功能互补，最大限度地提高养老保障水平。

（二）建立健全稳定的农村社会养老保险制度，保障农民的生存权

作为新农村建设的重要组成部分，农村社会养老保险是国家保障农民生存权、维护社会稳定、减少贫富差距的“安全网”和“减震器”，因此需要建立健全农村社会养老保险制度，提高制度的稳定性和连续性。

在体制设计上，个人账户和统筹账户相结合积累制的制度符合全球养老保险发展趋势，有利于应对老龄化危机。由于安徽省各地经济发展不均衡，为了提高社会保障水平和体现公平性，应该进一步提高统筹的水平，由县级统筹提高到省级统筹甚至是全国统筹，充分发挥其“安全网”、“减震器”的功能。

在缴费方面，加大宣传力度，逐步提高个人缴费水平，进一步发展集体经济，加大集体补助力度，而且充分利用政府的转移支付功能，加大各级政府的补贴，使得政府切实承担相应的责任。

在支付方面，按照《指导意见》规定，根据安徽省实际情况调整基础养老金，尽量能够保证其平稳运行。

在个人账户养老金方面，提高保值增值的能力，并保证资金的安全。

在养老金管理和监督方面，建议将养老金日常管理和监管职能分开，监管职能社会化、透明化，增强社会监督，定期进行信息披露，增加参保者的信心。

在资金保值增值方面，养老金是参保者的养命钱，其投资的首要原则是安全第一，在保证安全的前提下，寻求保值增值的途径，并且可以逐步放宽投资渠道，或者将资金交给专业的投资机构管理，在资本市场上获得较高的投资回报。

（三）建立多层次的养老保险体系

从全球养老保险体系来看，养老金制度共有三大支柱：公共养老金、企业年金、个人储蓄。笔者认为，目前，个人账户和统筹账户相结合的“新农保”制度应当属于养老金体系的第二支柱。作为第一支柱的公共养老金和目前的基础养老金性质类似，但是不同之处在于国外的公共养老金是面向每个居民的，而我国的基础养老金则不同，现在有资格领取基础养老金的人为60岁以上的老人，但其没有个人账户。根据现行制度规定，“新农保”的参加者以后可以领取基础养老金，而那些根据自愿原则没有加入“新农保”的农民能不能领取基础养老金，现行制度没有明确说明。

生存权是人的一项最基本的权利，应该得到保护和尊重。本文建议多层次的农村社会养老保险体系应该分为三个支柱。第一支柱为基础养老金，无论参加“新农保”与否，每个农村居民都应该领取基础养老金。而“新农保”作为第二支柱，该账户为个人账户和统筹账户相结合，统筹账户资金由各级财政和集体支付，个人账户由个人缴费。第三支柱为个人储蓄，本文不加以论述。

（四）进一步提高覆盖率和支付水平，充分发挥“减震器”的功能

伴随着第一批和第二批“新农保”试点县出台，26个试点县参保率为85%，但是还不到农村常住人口的30%。在46个第三批试点县出台后，农村社会养老保险的参保率会大幅度提升。在制度实施的过程中，应该加大宣传力度，在自主选择的基础上提高试点县的参保率，使更多的农村居民能够享受到社会养老保险。加大财政投入，根据各地消费水平提高支付水平，虽然领取养老金的人员没有个人账户基金，但是其辛苦劳动一生，为国家的发展做出了应有的贡献，老人、中人和新人在基础养老金方面不能一刀切，要提高支付水平，将转制成本平缓处理，从而使得参保者体会社会养老保险的意义，提高保障水平和参保的积极性。

（五）建立健全农村社会养老保险法律法规体系，提高制度的稳定性

到目前为止，除了《指导意见》以及安徽省制定的《实施意见》外，没有全国性的专门的法律法规出台，使得农村社会养老保险许多方面处于无法可依或者有法难依的局面。由于老龄化危机的挑战和争取在2020年农村社会养老保险100%覆盖率的目標，农村社会养老保险建立具有紧迫性。借鉴国外的经验，应该尽快制定出较为完备的不同层次的系列法规，使得农村社会养老保险走上法制化轨道。当农村社会养老保险与政府、财政、投资、商业保险等部门的关系得到法律规范，参保人员的权、责、利得到法律的保障，诸多问题就会迎刃而解。

（六）促进经济发展，多渠道筹集资金，增强农村社会养老保险的福利性

目前，制约安徽省农村社会养老保险发展的主要因素之一就是开源问题，即资金来源问题。经济发展程度不高制约着资金筹集。因此，首先要大力发展经济，加快产业结构调整，增加政府收入，从而加大政府投入。其次，农业发展问题也制约着农村社会养老保险的发展。解决好农业问题，壮大农村集体经济实力，保证乡镇企业的可持续发展，才能为农村社会养老保险提供资金。第三，要加大对农业的投入资金，引导乡镇企业调整产业结构，满足市场需求，增强市场竞争力，解决农村剩余劳动力，从而增强农村社会保障的资金来源，使安徽省的农村社会养老保险具有真正的福利性和社会性。

（七）增加资金投资渠道，增强资金保值增值的能力

对于积累制的农村社会养老保险制度而言，如何保值增值是一个大的问题。就安徽省目前情况而言，最长缴费年限可以达到40年，如何保值增值是一个亟需解决的问题。养老基金投资应该在安全的前提下提高资金的购买力，因此需要通过资本市场运营来保值增值。笔者建议，要尽快提高养老金统筹程度，尽快实现省级统筹，并设置托管人和管理人相互监督的市场化运作

制度，由管理人进行投资运作，由托管银行管理资金、负责执行管理人的投资命令，并且在国家层面设置农村社会养老保险担保机制。在基金运营中，应加强监管力度，增加社会监督职能，以保证基金运营的安全、保值增值。

（八）积极履行政府职责

加大对农村社会养老保险的资金扶持力度。根据政府拨款或者政府和雇主出资构成社会保险的主要资金来源这项发达国家经过实践得到的作法，针对安徽省目前现状，虽然政府财政拨款逐年增加，但是还要加大资金投入。经济不发达不应该成为政府免于责任的理由。根据安徽省人文社科数据显示，第一批和第二批 26 个县中，基础养老金每人月 70 元。2010 年，安徽省生产总值（GDP）为 12263.4 亿元，全省常住人口为 5950.1 万人，人均 GDP 为 20610 元，基础养老金支付只占人均 GDP 的 4%，2010 年，安徽省农村居民人均纯收入达到 5285 元，基础养老金的替代率为 16%。因此，政府应该切实履行职责，加大农村社会养老保险资金投入，切实提高农村老年人生活水平，保障农村居民的生存权。

加大农村社会养老保险的政策扶持和监管力度。目前，农村社会养老保险并不具备社会保障的基本性质，性质偏向于强制储蓄，和城镇居民社会养老保险相比较，统筹程度低，缺乏共济性。因此，各级政府应该根据农村社会养老保险出现的新情况、新问题及时制定相关的措施和政策，一是对养老保险基金投资收益免税；二是监管和资金运作管理职能分开；三是资金运作管理市场化，公开招标管理机构以促进农村社会养老保险的发展。

增加农村社会养老保险的灵活性。在目前人口流动性较强的农村，应该保证农村居民参加社会养老保险的自主性，而且对于流动人口而言，可以借鉴城镇居民社会养老保险的做法，伴随着人口流动实施账户的转移，增加农村居民参加社会保险的积极性。

（九）转换传统观念，深入宣传农村社会养老保险理念

安徽省作为一个农业大省，土地养老和家庭养老观念根深蒂固，而且由于社会养老缴费时间久，有的长达 40 年，很难短期内受益，而且有人担心政策变化到期兑现不了，所以很多人对社会养老持怀疑和态度，不愿意参加社会养老保险。要转换观念，需要加大宣传力度，增加农村社会养老保险的社会认知度。对于农村社会养老保险而言，在安徽省还是一个新事物，要想让农村居民参加，必须让其理解该制度，所以，一是应扎实做好宣传工作。可以通过电视、广播等现代传媒手段进行全方位宣传。二是应增加村干部培训的力度，增加村干部对农村社会养老的理解和重要性认识。三是村干部要转换观念，耐心向村民讲解农村社会养老保险的相关制度。

四、结论

总体而言，安徽省农村社会养老保险从 2009 年开始，取得了一定的成绩，使得农村居民的生存权得到一定的保障。但是由于长期以来各方面原因的影响，农村社会养老保险需要克服种种困难，加快发展速度，才能实现农村居民老有所养的目的，体现社会保险的保障性和福利性。

参考文献：

- [1] 刘敬. 农村养老保险制度存在的问题与对策研究[J]. 西安社会科学, 2010, 28 (1)。
- [2] 朱礼文. 安徽省出台意见, 力推新型农村社会养老保险试点[N]. 安徽商报, 2010-1-1。
- [3] 李艳. 简析我国农村建立社会养老保险制度的必要[J]. 滨州职业学院学报, 2007, 4 (2)。