

湖北新型农村社会养老保险筹资主体分析

朱小娟 毛羽

（华中科技大学公共管理学院，湖北 武汉 430074）

【摘要】资金筹措是新型农村社会养老保险制度的核心内容和重要环节。本文对养老保险中筹资各主体的责任和参保能力进行分析，并提出相应的筹资优化，以促进湖北省新型农村社会养老保险制度的实施与推广。

【关键词】筹资主体；农村；社会养老保险

第六次全国人口普查数据显示，2010 年湖北省65 岁及以上的人口为520.4 万人，占总人口的9.09%。同2000 年第五次全国人口普查相比，65 岁及以上人口的比重上升了2.78 个百分点。湖北是一个农业大省，农村人口占总人口的54%，因此，农村人口老龄化形势严峻。新型农村社会养老保险政策是解决农村养老问题的重大举措，而筹资问题又是这一政策的核心内容和首要环节。湖北新型农村社会养老保险试点的筹资原则是以个人缴费、集体补助和政府补贴相结合。由于各地区经济发展不平衡，各地农民收入存在差距，因此，新型农村社会养老保险的推行需要分析各筹资主体的能力，结合各地实际情况，加大对经济较落后地区的财政支持。

一、湖北新型农村社会养老保险筹资模式

2009 年9 月，国务院颁布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发[2009]号），在全国范围内推行新型农村社会养老保险（以下简称“新农保”）试点，湖北省先后有26 个县、市（区）列入了国家第一批和第二批试点，湖北省政府根据（国发[2009]号）精神，于2009 年12 月28 日发布了《湖北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》，规定湖北省新农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。个人缴费，参加新农保的农村居民应当按规定缴纳养老保险费，缴费标准目前设为每年100 元、200 元、300 元、400元、500 元5 个档次，试点县（市、区）人民政府可根据当地实际增设缴费档次，参保人自主选择档次缴费，多缴多得；集体补助，有条件的村集体应当对参保人缴费给予补助，补助标准由村民委员会召开村民会议民主确定，鼓励其他经济组织、社会公益组织、个人为参保人缴费提供资助；政府补贴，政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金，其中中央财政按中央确定的基础养老金标准给予全额补助（每人每月55元）。地方政府对参保人缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年30 元，其中省级财政负担20 元、试点县（市、区）负担不低于10 元。各试点县市区在具体实施过程中，根据各地区的经济发展水平和实际情况，对新农保筹资标准做了相应的调整。

二、农民的参保意愿及能力分析

农民是否参加新农保，一方面是与他们对新农保政策的认可程度，即对养老金待遇的期望，是否切实解决老有所养、老有所依的问题。另一方面，当他们有参保意愿后，是否具有缴费能力。统计数据表明，2009 年湖北农民平均年收入为 5035 元，如果按每年就缴纳保费占纯收入的 10%以下称为具有缴费能力，则湖北省农民的平均缴费能力应为 500 元以下。如果从 20 岁开始具有参保能力和参保意愿，60 岁开始领取养老金，并假定年利率为 3%情况下（高于现行银行存款利率，不考虑通货膨胀等情况）则不同年龄段参保后的个人养老金年给付金额。按公式 $\{[(\text{保费档次} + 30 \text{ 元政府补贴}) * \text{连续参保年限} * \text{年利率}] / 139 + 55 \text{ 元基础养老金}\} * 12 = \text{养老金年给付额}$ 进行计算，计算结果见表 1。

表 1 不同年龄段参保后的个人养老金年给付额(元)

保费	连续参保年限		
	20—35 岁	20—50 岁	20—60 岁
100	833	1006	1122
200	966	1273	1478
300	1100	1540	1834
400	1233	1807	2189
500	1367	2073	2545
保费	连续参保年限		
	30—45 岁	30—55 岁	30—60 岁
100	833	949	1006
200	966	1171	1273
300	1100	1394	1540
400	1233	1616	1807
500	1367	1838	2073
保费	连续参保年限		
	40—55 岁	40—60 岁	45—60 岁
100	833	891	833
200	966	1069	966
300	1100	1230	1100
400	1233	1424	1233
500	1367	1602	1367

从表1 可以看出，养老金年给付额与连续参保年限和缴费档次成正相关，在农民能承受的参保能力范围内，缴费档次越高刚养老金待遇越高。同时，连续参保年限越长，则养老待遇越高。表中数据显示，要选择缴费标准为400 元/ 年并连续参保30 年以上，或者500 元/ 年并连续参保25 年以上才可以达到国务院发展研究中心农村部综合研究室主任郭建军有关“新型农村养老保险制度今年开始试点，最低发放标准不会低于1800元/ 年的低保平均水平，而且随着财政收入的增长，预期还会不断提高”的要求。而农村有经济收入的人群为30—45 岁的农民群体，另外，农村养老缺乏前瞻性，普遍都是年龄较大时才准备养老。因此，新农保政策与湖北省农民的收入状况有不相适宜的情况，较难达到预期效果。

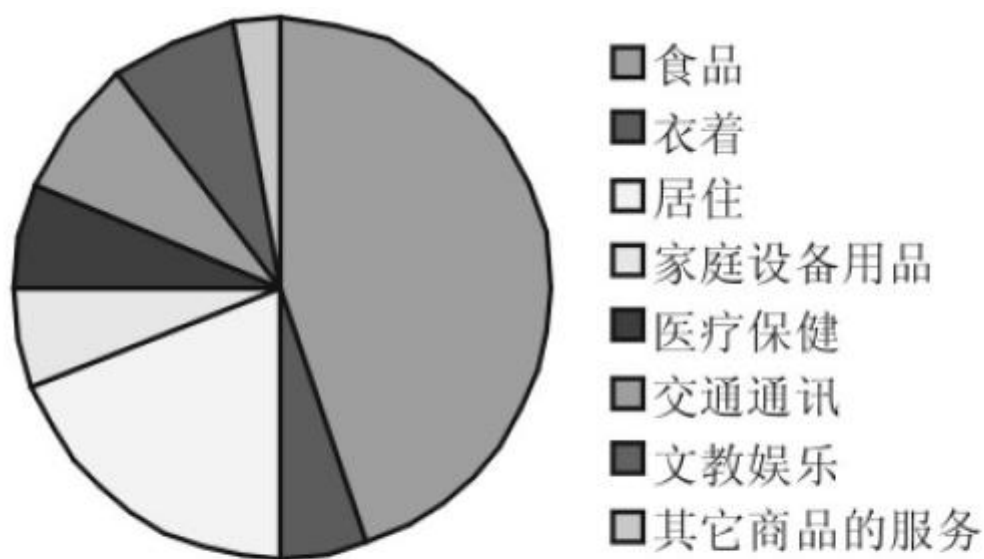


图 1 湖北省农民消费支出构成

(注:资料来源:根据《湖北省 2010 年统计年鉴》数据绘制。)

人均可支配余额是指各地区农民人均纯收入与支出的差额,即在完成 8 大类支出后的可支配余额。在农村居民消费构成中,生活必需品的支出基本占了 44.8%,如果再加上医疗保健、衣着、居住等生活必需品支出,那么这个数字是 75.3%,如果按 2009 年湖北省农村居民人均纯收入 5037 元的 25%,也就是 1259 元作为缴费基数的话,那么再看 5 个缴费档次,农民缴费难度就会有所增加。如把 8 大类消费支出全部算作生活必须支出的话,两者相减后剩下的人均可支配余额(见表 2),低于 1500 元的有 8 个市,而低于 500 元的有 4 个市,这些地区的农民选择较高档次的缴费显然就更困难了。其中十堰市、恩施自治州和神龙架林区的农民甚至“入不敷出”,对于他们来说即使按最低缴费档次 100 元缴费也是困难的。虽然地方可以根据实际情况增设缴费档次,但是从以上分析可以看出,对于经济发展较落后地区的农民来说,显然是无力承受的。如果降低缴费档次,养老金待遇就会降低,从而无法满足其基本生活需要。

表 2 2009 年湖北省各地区农民人均纯收入与消费差额(元)

武汉市	3436	荆门市	2231	仙桃市	2131	鄂州市	1993
潜江市	1806	荆州市	1738	随州市	1732	襄樊市	1715
天门市	1601	宜昌市	1461	孝感市	1406	咸宁市	1148
黄石市	1086	黄冈市	405	十堰市	-615	恩施州	-915
神龙架林区	-18						

(注:资源来源:根据《湖北省 2010 年统计年鉴》整理。)

表 3 湖北省各市、州 2005—2009 年地方财政收入(亿元)

年份 财政收入 各市、州	2005	2006	2007	2008	2009
武汉市	138.8	178.60	221.68	277.32	316.07
宜昌市	22.53	27.37	35.57	44.27	54.94
襄樊市	18.40	20.62	24.02	30.06	37.02
黄冈市	13.14	15.35	19.93	26.21	32.17
孝感市	10.78	12.73	16.63	21.46	26.97
黄石市	11.96	15.33	19.71	24.09	26.03
十堰市	11.37	13.20	15.59	19.89	25.76
荆州市	12.05	12.86	15.24	18.71	22.36
恩施自治州	8.35	10.03	13.05	15.40	18.28
荆门市	9.34	10.17	12.06	14.92	18.14
咸宁市	7.43	8.71	11.10	14.33	18.14
鄂州市	4.93	6.46	8.51	10.70	13.02
随州市	4.25	4.76	5.47	6.68	7.60
仙桃市	2.81	2.80	3.31	4.21	5.05
潜江市	3.02	3.29	3.85	4.71	4.86
天门市	1.37	1.67	2.18	2.80	3.53
神农架林区	0.42	0.50	0.60	0.73	0.87

(注:数据来源:湖北省 2005—2009 年统计年报。)

三、政府补贴

湖北省新农保筹资结构中的政府补贴包括中央财政对基础养老金的全额补贴和地方政府补贴。根据国发[2009]号文件规定,中央财政一年对东部地区基础养老金补助数额=∑东部各省60岁及以上的农村人口数×55×50%×12=105.7287亿元,中央财政每年对中西部地区基础养老金补助的数额=∑中西部各省60岁及以上的农村人口数×55×12=429.3551亿元,进而可以计算出中央财政一年补贴新农保的数额为535.0838亿元,这只占2009年中央财政收入的0.78%,可见,中央政府是有财政能力承担新农保基本养老金的补贴的。因此,以下主要分析湖北省地方政府财政补贴能力。

表3 显示,湖北省近几年各地区的财政收入水平,虽然逐年都有所提高,但是各地区地方政府的财政收入差距明显,随州、仙桃、潜江、天门及神龙架林区的地方财政年收入在10 亿元以下,而黄冈、襄樊、宜昌及武汉市地方财政年收入在30 亿元以上。地方财政不仅要为新农保进行直接的补贴,同时还要承担养老金筹资的相关组织及管理所要花费的资金。新农保是一个长期的普惠性政策,涉及的参保对象广,需要系统的制度保障措施。如农民的缴费收取、养老金管理、新农保新增工作人员的待遇及管理等等,都是需要地方政府承担的。以湖北省武汉市新农保为例,武汉市现有农业人口296 万人,其中16 周岁以上的参保对象168 万人。目前列入试点的黄陂区和江夏区新农保试点工作进展顺利,取得良好的效果。据统计,截至2011年6 月,全市农村居民参加新农保人数为117.71 万人,累计收取保费4.46 亿元,其中领保人数27.78 万人,累计发放养老金3.64 亿元。武汉市新农保地方补贴由市、区两级政府承担,基础养老金是100 元,除去中央财政提供的55 元,市、区又各自承担了22.5 元。2010 年,市、区两级财政共筹集基础养老金和当年缴费补贴资金12686 万元,市、区各承担6343 万元。2011 年为28318 万元,市、区各14189 万元,地方承担的费用逐年加大,市、区财政转移支付存在较大压力。而对于财政收入较低的地区来说,由于所处地理位置及其自然环境的影响,经济发展较落后,地方政府要承担起新农保长期刚性的直接补贴和制度保障开支,需要有力的地方财政支持。如恩施自治州2009 年人均生产总值是8943 元,只有武汉市人均生产总值(47215 元)的18.9%,经济发展远不如武汉,新农保制度的持续实施,需要省级财政给予适当的补贴,争取中央财政转移支付的财政支持。

对地方财政来说,持续性的养老金补贴虽然所占的比重并不大,在短时间内可能承担。但是长期补贴可能会出现“空账风险”。按最低个人缴费100 元/年,政府补贴30 元/年,一个人连续缴费15 年后养老金的个人账户有1950 元。养老金待遇个人账户每月可领到 $1950/139=14$ 元(在此忽略个人账户增值部分)。 $1950/(14*12)=11.6$ 即个人账户的基金12 年就会领完,即参保人72 岁后继续领取的养老金个人账户部分,由地方政府进行补贴。《2009 年度中国老龄事业发展统计公报》指出,我国平均预期寿命超过73 岁,80 岁以上老年人口达到1899 万。并且随着农村生活水平的提高以及基础医疗服务水平的提升,农村居民的寿命会越来越长。因此,对新农保长期的刚性补贴,会使地方政府的新农保持续筹资存在风险。

四、农村集体经济组织的承保能力分析

无论是国务院颁布的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,还是湖北省下发的《湖北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》,两者对新农保集体补助都没有硬性规定。农村社会养老保险制度集体补助主要来源于集体积累和乡镇企业利润。从集体积累来看,改革开放以来,在我国农民人均收入普遍提高的同时,一些农村地区的集体经济却日趋薄弱,集体积累明显下降。湖北省村集体经济整体的发展程度并不高,只是一些近市区的村集体还有一定的经济实力。为了夯实新农村建设基础,提高村级运转保障和公共服务能力,加强农村基层组织建设,2008 年12 月5号,湖北省政府颁发了《湖北省人民政府办公厅关于进一步发展壮大村级集体经济的意见》,强调要充分认识到发展壮大村级集体经济的重大意义,积极探索其发展的有效途径,并提供相关优惠政策,强化村级集体经济管理及组织领导,以进一步发展村级集体经济。尽管这几年集体经济在某些地方取得了一些成绩,但是全省的村级集体经济整体水平还不高。

近十年来,湖北省的集体经济固定投资额逐年上升,但是主要偏向了城镇集体经济的投入。虽然农村集体经济固定投资额每年都有所上升,但是所占的比重不大。2003 年开始的新农村建设政策的推行,对于农村经济,特别是村级集体经济发展有一定的促进作用。但是跟城镇集体经济相比,还是有很大的差距。新农保筹资并没有对集体补贴进行硬性要求,这也是与现实集体经济发展地区不平衡相符的。因此,在新农保试点中,就出现了村级集体经济整个实力不足,从而使新农保的集体补助落空。所以,在目前湖北省新农保试点县(区)的具体筹资过程中,只有武汉的黄陂区和江夏区规定了集体补助,补助额为农民缴费的10%~50%,其他地方的新农保筹资中并没有集体补助这一项。因此,湖北省新农保试点中,筹资主体之一的集体缺位,集体补助落空。

五、湖北新型农村社会养老保险筹资优化

第一,加强宣传和引导,提高农民持续参保意愿。任何一种制度的推行都必须得到社会的广泛认可,农村社会养老保险制

度的推广需要广大农民的支持，否则难以长久。农村社会养老保险的建立，意味着广大农民必须从传统的家庭养老保险意识向现代社会养老保险意识的根本转变。这种转变，必然会受到传统思想、文化、心理以及价值取向的影响，因此更需要政府把政策宣传工作做到位。在新农保的推行过程中，各县、乡镇、村要持续不断地对新农保政策进行宣传。虽然新农保的保险周期比较长，特别是对于青壮年来说，要在几十年后才会享受到养老待遇。在这个漫长的参保周期内，要让他们了解新农保是一项稳定、持久的政策，他们所缴纳的个人账户的基金是安全的且有收益的，使他们有持续缴费的意愿。

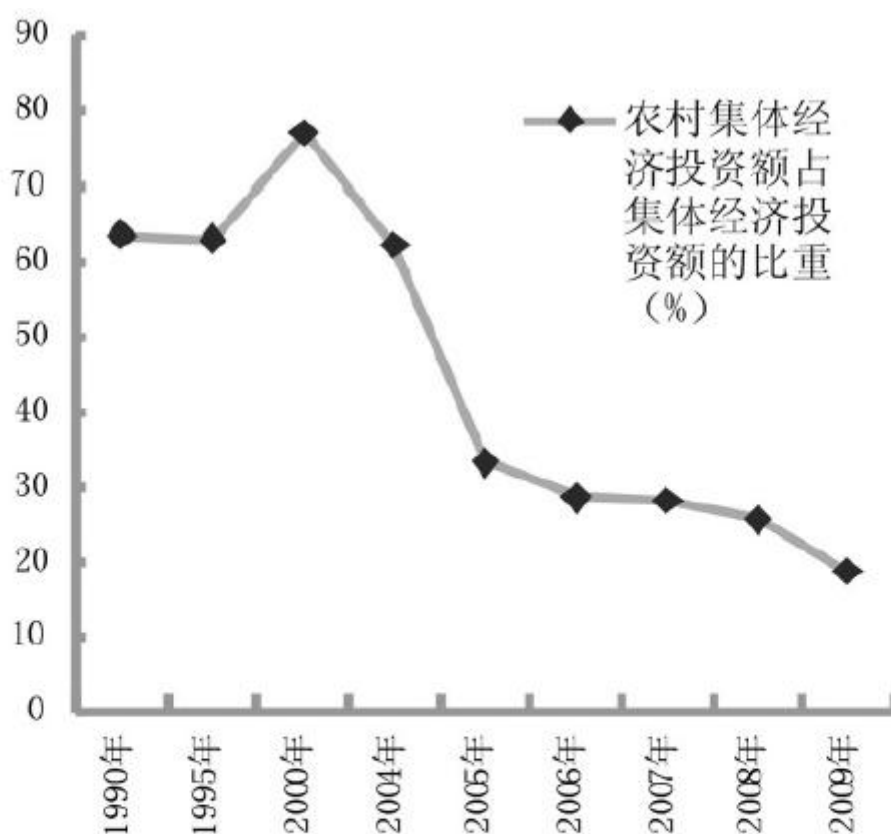


图2 湖北省1999—2009年农村集体经济投资额占集体经济投资额的比重

(注：数据来源：湖北省统计年鉴2010年。)

第二，大力发展农村经济，提高农民参保能力。农村经济发展水平是新农保得以顺利进行的物质基础和根本前提，没有较强的经济实力就难以建立起完善的、持久的新农保制度。当前，湖北省部分新农保试点的参保率不高，主要受制于该地区农村的经济实力，如鄂西一些地区还处于比较贫困的状态。要使新农保政策顺利实施，就应加快各地区的新农村建设步伐，大力发展农村经济，壮大集体经济，增加农民收入，从而提高农民的参保能力。

第三，明确各级政府财政责任。在农村养老保险事业发展进程中，明确政府的责任十分重要。政府作为新农保的支撑者，财政的投入力度直接关系着农民投保的热情和信心，政府的扶持力度直接决定着政策的落实状况。因此，政府应发挥其积极作用，以政府引导和财政支持为度为重点，明确其在新农保工作中的财政责任，加大对贫困地区的财政补贴。湖北省是一个农业大省，农业人口所占比重大，而且地区经济发展存在着较大的差距，养老保障资源分布不均且水平低。特别是一些偏远的山区，还有部分的农民生活状况堪忧，新农保政策虽好，但是对于贫困地区的农民来说，参保能力有限。即使选择了最低的缴费标准，

对预期的养老金待遇并不看好，他们要面对的是眼前的生活困境。因此，这部分农民的个人缴费部分政府应给予适当的补贴。湖北省县级政府至少要承担新农保地方政府补贴10 元/ 人/ 年，农村养老保险具有刚性特征，政府补贴往往能增不能减，养老保障待遇往往能升不能降，这个补贴额对于贫困地区的县级财政来说，会造成一定的负担。因此，要根据各地的经济发展情况，加大对贫困地区的财政补贴，让贫困农民也有机会和条件享受到新农保制度带来的实惠。

第四，实现养老保险基金的保值增值。新农保政策中规定个人账户在积累期内按照银行同期一年期定期存款利率计息，在短时间内可以达到保值的目的。但是随着经济的发展，资金只有持续的增值，才能满足农民日益增长的物质生活需要。如果农民个人账户的资金得不到升值，参保收益率过低，这不仅会影响到农民的参保意愿，也会给地方财政造成压力，从而影响养老基金的可持续性。由于我国农村养老制度的不完善，有必要引入市场化的保险机制。商业保险机构具有专有的保险技术、保险精算模式以及专业的保险人员和管理经验，这对新农保的社会管理有借鉴和弥补作用，因此，可以拓宽养老基金的投资渠道，提高基金管理的收益性和安全性，而农民将是最终受益者。

【参考文献】

- [1] 张金峰：中国农村养老保障模式区域分异研究[J]. 兰州学刊，2009（2）.
- [2] 薛惠元、张德明：新农保基金筹集主体筹资能力分析[J]. 税务与经济，2010（2）.
- [3] 亚崖：国家积极推行新农保试点[J]. 劳动保障世界，2009（9）.
- [4] 胡升辉：新型农村养老保险筹资研究[D]. 吉林财经大学，2010.
- [5] 湖北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[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/3308902.htm>.
- [6] 湖北省统计局网站[EB/OL]. <http://www.stats-hb.gov.cn/structure/index.htm>.