

江西新型农村社会养老保险制度的构建

徐正华 乐业^{*1}

【摘要】：江西是农业大省，妥善解决农民的养老问题，对于完善江西社会保障体系、解决“三农”问题、统筹城乡经济社会一体化发展、实现和谐社会目标，具有重要意义。本文在介绍江西农村养老保险现状，分析当前农村养老保险存在问题的基础上提出：结合现有家庭养老和土地保障，通过政府组织、引导、扶持和激励，加快建立与江西农村经济发展水平相适应的“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”新型农村社会养老保险制度。

【关键词】：江西，新型农村社会养老保险制度，社会保障

【中图分类号】：C913.7 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1004-518X（2011）02-0212-04

江西是一个农业大省，农业人口占总人口的大多数，并且开始进入老年型人口社会。2007年末，江西人口总体中60岁以上（包括60岁）人口的比重已经达到10.27%，65岁以上（包括65岁）人口的比重已经达到6.92%。目前，江西农村地区的农民依然主要依靠土地、家庭养老，政府还没有为其建立起真正意义上的社会养老保障体系。党的十七届三中全会明确提出要加快健全农村社会保障体系，并于2009年3月在全国10%的县（市、区）开展新型农村社会养老保险试点工作。2009年12月16日，江西确立在新建、于都、婺源、万载、乐安、浮梁、芦溪、永丰、修水、新余渝水区、鹰潭月湖区11个县（区）开展新农保试点。2010年9月30日，经国务院新农保试点办批准，南昌县、九江庐山区、莲花、龙南、寻乌、上饶信州区、余干、黎川、宜黄、靖安、铜鼓、吉安井冈山市、永新13个县（市、区）被列入第二批新农保试点单位。按照国务院批准的方案，江西将有355万农业人口进入第二批试点范围，其中，44万余名60周岁以上的老年农民不用缴费即可直接领取国家给予的基础养老金，基础养老金的发放标准为每人每月55元，即每位老年农民一年可以获得660元的现金补贴。如何在试点阶段开展好新型农村社会养老保险，积累先进经验和好的做法，对促进江西农村经济发展、保障老年农民基本生活和逐步缩小城乡差距、维护社会稳定都具有积极意义。

一、江西农村养老模式现状

目前，我国老年人的养老模式仍以家庭养老为主。农村家庭养老模式主要有三种：第一种是多代同堂型，即三代同堂或四代同堂，老人与子孙同吃同住，家庭中的生产生活主要由子女决定；第二种是分居赡养型，即老人和子女分开居住，老人把责任田交给子女耕种，子女则定期把生活品或现金交给老人；第三种是独立生活型，即老人以承包土地种植或家庭养殖等方面的劳动收入来养活自己。家庭养老的这几种模式使得农村老人在经济上必须依赖子女，但他们的子女80%以上是农民，主要依靠种植、养殖业，收入微薄，因而供养能力有限，大多只能维持老年人基本生活。

随着经济体制改革和市场经济的不断深化，农村公共收入、乡镇企业收益和部分乡村土地成本增值成为农村集体经济的新基础，乡村集体组织在农村养老工作方面发挥作用。^[1]但是，由于江西受各地集体经济发展不平衡的影响，全省农村老年人口中受益人员还是属于少数。特别是贫困地区，由于集体经济不发达，根本无法为老年人提供养老保障。

¹ **作者简介**：徐正华（1969—），男，东华理工大学经管学院副教授，主要研究方向为区域经济；乐业（1980—），男，东华理工大学经管学院讲师，主要研究方向为国际金融。（江西抚州 344000）

本文为2010年江西省高校人文社科规划项目“江西新型农村社会养老保险制度构建研究”的阶段性成果

社会化养老作为社会发展到一定阶段的历史产物，我国自近代就已开始起步，但发展一直缓慢甚至出现中断。20 世纪 70 年代末和 80 年代初以来，随着农村经济体制改革的推进，农村社会养老开始有了新的发展。江西农村社会养老保险（以下简称农保）工作开始于 1992 年，从 1993 年起，江西农保工作在全省全面启动。1994 年后，江西省农保工作稳步推进。到 1996 年底，全省有农村人口的 94 个县（市、区）的 1 865 个乡镇全部开展了工作，有 200 多万农民参保，累计积累基金总额突破 3 亿元。从 2006 年 4 月召开的江西省第二次老龄工作会议获悉，江西省共有 94 个县（市、区）、1 508 个乡（镇）、18 413 个行政村开展了农村养老保险工作，参保人数 221.8 万人，基金总额为 5.36 亿元，共有 7.61 万老年农民开始按月领取养老金。截至 2006 年末，江西省的 11 个设区市共有 101 个县级单位和地区，1498 个乡（镇），18 681 个行政村，6 627 个乡镇企业开展了农村养老保险工作，但参保农民仅有 221.1 万人，约覆盖当年农业人口的 6.96%。^[2]

二、江西当前农村养老保险制度存在的问题及其原因

长期以来，由于计划生育政策的实施和流向城镇的青壮年劳动力日趋增多，使得以土地为基础的家庭保障这一江西农村老年人养老保险的传统形式所起的作用越来越小。此外，1992 年后建立起的“旧农保”制度实施的效果也不理想。

（一）传统养老模式难以为继，土地保障和家庭养老的功能在弱化

首先，土地养老功能在弱化。老年农民依靠种植或养殖收入来自己养老已变得越来越不稳定，土地收入在农民收入中的比例相当低，有的地方甚至低到三分之一以下，农民收入主要来自打工所得收入。最近我们深入农户进行了一次调查，12 天里访问了 120 多户农民，情况基本如此。

其次，家庭养老功能在弱化。家庭小型化是一个方面，另一方面，农村年轻劳动力向城镇转移，导致在家庭中年青一代和老龄一代间经济联系已不再那么紧密，不像过去那样，父亲控制家庭资源，可以把家产遗传给子女来继承，以此获得自己的养老保障。现在的情况已经发生了很大的变化，农村家庭的经济资源已经不再掌握在老一代手中，致使家庭养老的实际能力在弱化，相当多的农村老人生活在相对贫困中。

（二）1992 年后建立起的“旧农保”制度设计存在一些问题

1992 年，按照民政部《县级农村社会养老保险基本方案》（以下简称《基本方案》），江西省在 94 个县（区）开展了农村社会养老保险工作。参保对象是 18 至 60 周岁的农业人口，资金筹集方式为“个人缴费为主、集体补助为辅、国家政策扶持”，农村养老保险采用的是完全个人账户基金储备积累的保险模式，这种养老保险模式一度被称为“农民交钱养活自己”。1998 年以来，农村养老保险基本处于停滞状态，主要是因为：

一是缺乏公共财政支持。《基本方案》规定，农村社会养老保险在资金筹集上坚持以“个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持”的原则。1999 年以前，江西省参加农保的多数农民是个人缴付保险费，政府和集体没有资金支持；少数是个人缴付保险费，集体给予资金补助。这样，由于大多数集体无力或不愿对农村社会养老保险基金给予补助，政府也没有给予资金支持，绝大多数普通农民得不到任何补贴。

二是基金保值增值困难。《基本方案》规定：“基金以县为单位统一管理，主要以购买国家财政发行的高利率债券和存入银行实现保值增值。”但在实际运行过程中，由于缺乏合适的投资渠道，缺乏投资人才，有关部门一般都采取存入银行的方式。目前国有银行存款利率比国家规定计入个人账户的农保基金利率低，农保系统为了保证农保基金运营安全，不能轻易把农保基金投入别的增值渠道，再加上通货膨胀等因素的影响，农村养老保险基金要保值增值相当困难。

三是保障水平过低。《基本方案》规定，农民交纳保险费时，可以根据自己的实际情况分2元、4元、6元、8元……20元等10个档次缴费。但由于农村经济发展水平低、农民对农村社会养老保险制度缺乏信心等原因，大多数地区农民投保时都选择了保费最低的2元/月的投保档次。在不考虑通货膨胀等因素的情况下，如果农民在缴费10年后开始领取养老金，每月可以领取4.7元，15年后每月可以领取9.9元。以江西省1993年至1999年参加农保的50万人缴付的3.7亿元农保费计算，每人平均缴付的农保费只有246.6元^[3]，这样低的农保缴费率导致到时候农民所得养老金自然是很低的，不能真正起到养老作用。

三、江西构建新型农村社会养老保险制度的对策

“老农保”十多年的实践说明，没有公共财政支持，保障水平太低，农村养老保险工作就难以正常开展。解决农民的养老保险问题，江西省要鼓励、引导和扶持农民参加养老保险，建立公共财政支持的新型农村社会养老保险机制。

（一）建立多层次广覆盖的农村养老保障制度

党的十七届三中全会明确提出，贯彻“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则，加快健全农村社会保障体系，维护广大农村老年居民的基本生活条件，使其老有所养，是农村社会养老保险制度建设的必然要求。为确保农村居民社会养老保障顺利推进，新型农村社会养老保险必须同江西经济发展水平相适应，同农民的承受能力相适应。根据不同地区的发展水平、不同人群的农村养老方式来进行分类设计和分步实施：凡年满60岁的老年农民，只要家庭子女缴费参加新农保，就可每月获得55元的养老金；年满16岁、不到60岁的农村人口，每人每年可自愿缴纳100元到500元不等档次的养老保险缴费，政府将按照每100元补30元的标准给予补贴，多缴多补，年满60岁后就可每月支取养老金；农村重度残疾人的100元最低保险费由政府代缴。到2020年，新农保将实现对全省农村的全覆盖，惠及400万60岁以上老人和2200万适龄农村居民。

此外，新型农村养老保险制度要与其他养老保障措施相配套，农村社会养老保险制度不能完全脱离家庭养老、土地保障和其他保障措施的实际情况，要使之形成一个有机整体，共同达到保障农民老年生活的目的。

（二）按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的方式建立筹资机制

社会养老保险制度作为一种保障老年居民享受社会养老待遇的保险制度，离不开资金的支撑。

1. 个人缴费。为确保新型农村社会养老保险制度能够有效运作和可持续发展，参加新型农村社会养老保险的农村居民应当在自愿的基础上缴纳一定的保费。江西新农保制度可设计一套激励农民参保和缴费的机制。比如：实行大账户小统筹模式，为每个参保人员建立农村社会基本养老保险个人账户，个人缴纳的基本养老保险费和村集体补助部分全部计入个人账户。以各地上年度农民人均纯收入为缴费基数，在统一基数的基础上确定个人缴费比例为缴费基数的10%~30%，由参保人员根据自身经济承受能力自行选择，选择比例越高，缴费数额越大，将来领取的养老金就越多。个人账户养老金依据本人缴费多少和年限长短，有高有低，多缴多得、长缴多得。

2. 集体补助。在参保个人缴费的基础上，当地有条件的农村集体经济组织应当根据自身的经济实力，为参保农民缴纳一定比例的保费补助。江西新农保原则上可规定“村集体按3~10%的比例为每名参保人员进行平均补助”，“集体土地转为国有的按出让收入10%的比例提取社会保险储备金”，乡（镇、街道办事处）财政按不低于3%的比例补助。

3. 政府补贴。当地政府则应根据地方财政实力状况，为农民参加新型农村社会养老保险提供一定资金补贴。中央财政对江西最低标准基础养老金给予全额补助。江西地方各级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；对选择较高档次标准缴费的，可给予适当鼓励，具体标准和办法由江西省人民政府确定。对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。

（三）高度重视基金的保值增值问题

在按照个人、集体、政府三方分担的基础上建立起新型农村社会养老保险基金后，应高度重视基金的保值增值问题。江西应认真研究养老保险基金管理和投资政策，探索基金市场化的投资管理模式，制定相应的基金投资管理办法。

1. 建立省、市（县）两级政事分开的管理体制。行政单位负责制定政策，事业单位负责基金管理。农村养老基金由省、市（县）共管，省级负责基金管理运营，县（市）负责基金的收缴和发放。^[4]

2. 出台基金运营优惠政策并拓宽基金运营渠道，确保基金的保值增值。一方面，江西省可每年发行农村社会养老保险基金专项优惠债券或制定农村社会养老保险基金银行储蓄优惠利率，也可确定一定比例，投资一些风险小、收益高的大型基础设施建设项目，这样既保证基金有较高的回报率，又可解决建设资金不足的问题；另一方面，实行专家理财，在保证资金安全的前提下，通过市场化公开招标的方式选择专业的基金管理公司负责运营管理，将部分养老保险基金交由专业投资公司进行投资，以提高积累资金的增值率，确保新型农村社会养老保险制度能够可持续发展。

3. 加大基金监管力度，建立开放式的监督机制。为保证新农保基金的安全运营问题，江西一方面要建立健全新农保基金财务会计制度：新农保基金纳入社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，单独记账、核算，按有关规定实现保值增值；另一方面还要制定完善新农保各项业务管理规章制度，规范业务程序，建立健全内控制度和基金稽核制度，对基金的筹集、上解、划拨、发放进行监控和定期检查，并定期披露新农保基金筹集和支付信息，做到公开透明，加强社会监督。财政、监察、审计部门按各自职责实施监督，严禁挤占挪用，确保基金安全。

（四）妥善解决与其他社保政策的接续转移问题

随着江西城市化进程的推进，农村居民的流动性日益频繁，农民选择参加城镇养老保险、被征地农民转换到新农保、返乡农民工参加新农保等现象在所难免。^[5]江西各地政府应破除城乡分割体制，创造条件探索新农保制度与其他社保政策之间相互接续转移办法。

1. 制定与其他社保政策转换和衔接的办法。在省级范围内制定统一、规范和切实可行的操作流程，规范转换、接续的操作办法，解决不同社保政策间、不同地区间的基金结算问题。如规定：“在新农保试点地区，凡已参加了老农保、年满60周岁且已领取老农养老金的参保人，可直接享受新农保基础养老金；对已参加老农保、未满60周岁且没有领取养老金的参保人，应将老农保个人账户资金并入新农保个人账户，按新农保的缴费标准继续缴费，待符合规定条件时享受相应待遇。”新农保与城镇职工基本养老保险等其他养老保险制度的衔接，则参照人力资源社会保障部会同财政部制定的办法执行。

2. 改进养老保险金的计发办法，将农村居民在各个不同时期形成的养老保障权益予以归集。在参保人员达到可以领取养老金的年龄时，对养老保险权益进行分段累积计算，并在养老金待遇中予以体现。

3. 加快社会保险省级统筹步伐，在提高统筹层次的基础上，解决地区间因利益关系而影响社保关系接续转移等问题。

4. 加快全国社会保险信息化联网建设，为省际间农保与其他社保政策间的接续转移提供技术支持，出台“社会保障全国一卡通”相关政策。^[6]由此可见，与老农保相比，新农保要取得明显的成效，制度设计应具有以下优点：政府补贴，体现政府责任；激励农民参保和缴费，政府补贴的多少与参保人选择缴费档次的高低呈正相关关系；确定最低缴费标准，建立领取标准调整机制，解决保障水平过低的问题；将基金纳入财政专户，实行收支两条线管理，解决基金的安全运营问题；妥善解决与其他养老保险制度的衔接等。

参考文献:

- [1] 申卓敏。山西省农村养老保险面临的挑战与对策[J]. 山西财经大学学报（高等教育版），2009，11，（2）。
- [2] 张晓霞。江西省建立新型农村社会养老保险制度研究[J]. 农业考古，2009，（6）。
- [3] 江西农村社会养老保险工作情况调研课题组。江西“农保”向何处去[J]. 社会工作（务实版），2006，（9）。
- [4] 徐清照。山东新型农村社会养老保险发展的现状、问题与对策研究[J]. 东岳论丛，2009，（4）。
- [5] 韩俊江，金喜在。推进新型农村社会养老保险制度建设[N]. 光明日报，2009-04-07.
- [6] 仇建国。完善我国新型农村社会养老保险制度探析[J]. 北京劳动保障职业学院学报，2009，（4）。