

江西省新型农村社会养老保险筹资机制探讨

刘小毛

【摘要】：江西作为欠发达地区之一，在新型农村社会养老保险制度中存在资金不足的问题。通过分析财政、集体、个人三方面的筹资能力，了解资金筹措的瓶颈所在，提出拓宽江西省新型农村社会养老保险基金筹集的渠道：一是增加农民收入，提高农民的缴费档次；二是提升财政投入比例；三是努力实现农村社会养老保险基金的保值增值；四是以税收支持新农保基金的筹集；五是建立新农保捐赠基金和发行社会保障彩票；六是探索新农保与其他养老保险制度的衔接办法。

【关键词】：江西省，新农保，筹资机制，农村

一、江西省新型农村社会养老保险的筹资机制现状

根据国发〔2009〕32号文件，江西省人民政府印发了《江西省新型农村社会养老保险试点的实施办法》，办法规定：2009年在全省范围内的新建县、于都县、永丰县、万载县、乐安县、新余市渝水区、婺源县、修水县、鹰潭市月湖区、浮梁县、芦溪县等11个县（区）进行试点。

1. 个人缴费。办法规定：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元等五个档次。参保人自主选择档次缴费，多缴多得。根据江西农村居民平均生活水平，原则上按100元缴费起步。

2. 集体补助。办法规定，有条件的村集体应对参保人缴费给予补助，补助标准由村民委员会民主确定。鼓励其他经济组织、社会公益组织、个人为参保人员缴费提供资助。从中可见，集体补助要根据村集体的经济状况来定，可补也可以不补。

3. 政府补贴。对符合领取养老金条件的参保人员，中央财政负责全额支付基础养老金，标准为每人每月55元。省财政对参保人员缴费每人每年补助24元，县（市、区）财政补助6元。对农村重度残疾人，由省、县（市、区）政府为其代缴全部最低标准的养老保险费100元。其中省财政负担80%，县（市、区）负担20%。

二、江西省新型农村社会养老保险的资金筹措与瓶颈分析

根据最新数据显示：2010年江西省11个试点县16~59周岁参保人数达211.38万，参保率79.17%^[1]。省财政在2010年已拨付5161万元，补助新型农村社会养老保险参保人员。其中3.3万农村重度残疾人由省财政代缴养老保险费。

1. 财政对新农保的支付能力。根据规定，中央财政对中西部地区60岁以上的参保农民按每人每月55元的基础养老金给予全额补助，对东部地区给予50%的补助。据测算，2008年中央财政对中国农村人口基础养老金的补贴数为535亿元左右，2008年中央财政收入为32680.56亿元，这样中央财政对全国新农保基础养老金的补贴数额占财政收入的比重为1.64%^[2]。中国持续二十年的经济快速增长，国家财政收入自2000年以来，都是以两位数以上的速度增长，中央政府完全有能力承担建设农村社会保障体系的重任。2009年全国财政收入超过6.8万亿元，其中中央财政收入为35896亿元，同比增加3216亿元，增长9.8%；地方本级收入32581亿元，同比增加3931亿元，增长13.7%。而在江西省，从2007~2009年连续三年GDP实现13%以上增长，2009年全省生产总值达7589.2亿元，全年财政总收入达928.7亿元，比上年增长13.7%，财政收入较快增长为大力实施新农保

等提供了强有力的财力支持。省级财政为农村参保人员每人每年补助 24 元，完全能够承受。县（市、区）财政对农村参保人员每人补助 6 元，也有支付能力。

2. 村级集体的补助能力。由于农村实行家庭承包经营制度，废除农业税和规范农村行政收费之后，绝大部分农村集体经济实力薄弱，对新农保实行补贴比较困难。加上，集体补助也不是硬性规定，有条件的村集体就补，没有条件的村集体可以不补。

3. 农民个人缴费能力。2009 年，全省农民人均纯收入 5075 元，比上年增长 8.0%，农村居民恩格尔系数为 45.6%，比上年下降 3.8 个百分点。最低档次的个人缴费标准（100 元/年）占 2009 年全省农民人均纯收入的 1.97%，这一比例也低于企业职工基本养老保险的 8% 个人缴费比例，除农村特别困难家庭和最低生活保障家庭外，大多数农民能够承担。最高档次的个人缴费标准（500 元/年）占农民年人均纯收入的 9.85%，相对来说，这一比例偏高，参保农民投保这一档次的人数很少。

4. 新农保资金的保值增值能力。新农保资金的保值增值困难，不仅仅是江西的问题，而是全国性的问题。按江西省的实施办法，新农保基金以县级为统筹单位，实行预决算制度。县级农保机构在指定银行设立农保基金专户，专账专管，专账专用。对新农保基金的运营，江西严格执行“下管一级、存银行、买国债”的规定，基本保证了基金的安全。但是基金的投资渠道太单一，主要是存入银行，如 2007-2009 年全省的基金额中超过 85% 存入银行，另外一小部分购买长期国债和一些大型企业的债券，导致新农保基金的收益低下，甚至出现负增长。在现实管理中，基金的运营安全与基金的保值增值似乎始终是一对矛盾，提高新农保基金的运营安全性，就要影响其保值增值。当务之急，就是如何去破解这一难题，在确保基金的安全下，尽可能地提高基金的保值增值能力。

三、拓宽江西省新型农村社会养老保险基金筹集的渠道分析

1. 增加农民收入，提高农民的缴费档次。根据江西省的实施办法，年满 60 岁的农民至少可以领取到 55 元的基础养老金。经济发展快的地区，农民收入水平高，可以选择较高档次的缴费标准，村级集体经济对农民的集体补助也能确保到位，因而个人账户便有更多的积累，参保农民 60 岁后，能够领取到的个人账户金加基础养老金总额也较高，从而保障能力也就较强。而欠发达地区，农民收入较低，只有选择最低档次的缴费标准，村财政也较薄弱，使得能够进入个人账户的金额就少，60 岁后能够领到的钱便不多了，保障水平就较弱。

2. 提升财政投入比例。国际经验表明，农村社会养老保险离不开公共财政的支持。目前，全世界有 162 个国家和地区建立了社会养老保险制度，其中 70 个国家或地区包含全部农村人口。德国农村社会养老保险的资金 2/3 源于参保农民的保险税和政府补贴，日本实行城乡一体的社会养老保险制度，基础养老金按照责任共担原则，国家至少负担 1/3，并列入政府财政预算^[3]。波兰农民养老保险基金由国家组建，国家财政出 2/3，农民缴纳的只占 1/3。中央财政应当向中西部地区以及相对贫困地区倾斜，加大对这些地区的财政支持力度，对参保农民的参保费直接给予适当的补助。省级财政在确保支农资金的前提下，新增财力要向农村社会养老保险倾斜，建立各级财政新型农村社会养老保险专项资金。2008 年，江西省农村低保人数由 100 万增加到 150 万人，月人均财政补差标准 50 元，农村最低生活保障线为不低于月人均 70 元，而新农保基础养老金每人每月 55 元，不及农村低保的月人均水平，很难谈得上保障生活。为此，一方面中央财政、省级财政要不断提高基础养老金的标准，切实保障农村老年人的基本生活水平；另一方面特别要对农村无子女户、独生子女户、双女户的参保费给予补助。

3. 实现农村社会养老保险基金的保值增值。突破以银行存款和购买国债为唯一投向的限制，在确保基金的安全运营下，探寻有效的投资渠道，让基金逐步进入金融市场，实现养老保险基金的保值增值。据国际劳工组织提供的料，允许社会保障基金投资的国家，其保险基金的投资比例一般为：公司股票 60%，公司债券 17%，政府债券 6%，短期贷款 3%，抵押贷款 11%，房地产投资 3%^[4]。根据江西省的实际情况，建议养老保险基金的投资方向可适当调整：存入银行和购买国债的比例为 60% 左右，各类债券的比例 10% 左右，证券、股票投资 20% 左右，其他投资不超过 10%。近年来，各地处于快速发展期，基础设施建设步伐明显加快，政府的城投公司在资金缺乏时，往往会以高于银行利率向外借款，因此可以发行地方政府债券，将其作为部分养老金的增

值渠道。各地的房地产业蓬勃发展，特别是地方政府大量建设城市经济适用房、安置房、廉租房等，将少量的新农保基金投入房地产建设，可以以较少的风险获得较高的收益。

4. 以税收支持新农保基金的筹集。国外社会保障资金主要来源于税收。中国目前实行的新农保制度，突出了个人缴费和国家财政补贴，仅在全国 10% 的县（市、区）试点，要在 2020 年之前实现对农村适龄居民的全覆盖还任重道远。国家应该开征有关的税收或完善有关的税收制度，以根本解决农村社会保障资金缺乏的问题。一是开征社会保险税，实现收入法制化、规范化、公开化，提高征缴率，纳入预算管理；二是增设遗产税、赠予税等新税种，对非劳动所得收入进行调节，把这些收入的一部分作为财政用于农村社会养老保险基金的筹集；三是对基金收益实行免税。对基金运营实行免税是国际惯例，中国对农村养老保险基金的运营免税还没有相关规定，需要尽早出台有关的政策；四是土地转让政策支持。土地资产逐步成为中国重要资金来源和融资手段。根据国土资源部发布的数据计算，1999 年以来，中国土地出让总收入已达 6.9 万亿元人民币。地方财政可从土地转让所产生的税费，如土地转让费、土地补偿费、耕地占用税、土地增值税等，返还一定的比例注入新型农村社会养老保险；五是对村级集体经济补助新农保给予税前列支。

5. 建立新农保捐赠基金和发行社会保障彩票。鼓励国内外企业、单位、社会各界人士对欠发达地区农民捐赠现金或实物资产，形成农村社会养老保险的特殊基金，以促进新农保制度的健康发展。

6. 探索新农保与其他养老保险制度的衔接办法。要探索城乡之间、地区之间、不同形式养老保险制度的有效衔接，实现全国统一的新农保转移接续。做好新农保与城镇职工养老保险的衔接，充分调动农民工和农民参加养老保险的积极性，允许农民工建立双养老账户，同时参加城、乡社会养老保险，打通城镇职工养老保险与新农保相互转移的通道，建立城乡衔接、跟踪一生的社会养老保险制度。

参考文献：

- [1] 江西：3.3 万农村重度残疾人养老保险由政府“埋单”[EB/OL].<http://news.jxgdw.com/jszg/1390303.html>.
- [2] 薛惠元，张德明。新型农村社会养老保险筹资机制探析[J]. 现代经济探讨，2010，（2）。
- [3] 陈淑君。新型农村社会养老保险的财政支持研究[J]. 学术交流，2009，（7）。
- [4] 姚林香。江西省新型农村社会养老保险制度的研究[D]. 南昌：江西财经大学硕士学位论文，2009.