

中部地区农村社会养老保险制度实践

——基于阜阳市的考察^{*1}

王萍^{1,2} 程丽婷²

(1. 苏州大学 社会学院, 江苏 苏州 215123;

2. 阜阳师范学院, 安徽 阜阳 236041)

【摘要】：阜阳市新型农村社会养老保险试点工作已取得明显成效。然而在制度实施过程中存在养老金水平偏低、基金管理不完善、制度建设不健全、制度一体化困难、社会养老观念落后等问题。提出推进农村经济增长、加大财政支持、建立高效的经办管理机构等建议，以探索中部地区农村社会养老保险制度建设实施的有效路径。

【关键词】：人口老龄化；中部农村；新型社会养老保险；政策实践

【中图分类号】：F323.89；F842.6

【文献标识码】：A

阜阳市位于安徽省西北部，作为我国中部地区典型的农业城市，农村人口占全市总人口的 68.51%，65 岁及以上老年人口占全市总人口的 10.03%，已经步入老龄社会阶段。在农村地区，城镇化和土地流转的扩大都致使大量剩余劳动力向城市转移，造成农村地区常住人口以老人为主，“空巢家庭”现象多见。农村社会保障，尤其是社会养老保险制度建设长期滞后，制约了新农村建设和农村经济的可持续发展与和谐社会的构建，农村社会养老保险工作亟待完善。

1 阜阳市农村社会养老保险建设成效

阜阳市政府和社会保障主管部门高度重视农村社会养老保险工作，相继开展了农村社会养老保险试点工作，并取得了一定的成效。

1.1 初步建立经办规程，使新农保工作的开展有章可循

根据国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，阜阳市试点县制定了相应的细则和方案，在参保范围、基金筹集方式、个人账户建立、基金管理与监督等方面新农保都做了详细规定。2013 年，阜阳市政府颁发了《关于推进养老服务

¹ 收稿日期：2017-02-17

基金项目：2016 年安徽省教育厅研究基地重点项目，社会性别视野下的女性农民工群体职业发展研究——基于 F 市的调研分析（SK2016A0700）；安徽省新型城镇化建设研究中心 2016 年智库项目，女性农民工就业创业研究 16NMGZK002。

作者简介：王萍（1981—），女，安徽阜阳人，苏州大学博士研究生，阜阳师范学院讲师，研究方向：女性职业发展、农民工市民化；程丽婷（1993—），女，安徽安庆人，在读本科生。

体系建设的实施意见》，其工作目标中指出“到‘十二五末’，农村五保对象、孤老优抚对象集中供养率达到 70% 以上，全市 40% 的敬老院改造成农村养老服务中心”。

1.2 覆盖规模扩大，农民参保人数增多

新农保实施之前，农村地区老年人养老基本依靠家庭养老，除了一些五保户家庭有最低生活保障以外，农民几乎没有社会保险的概念。自新农保试点在各地陆续开展之后，阜阳市农村社会养老保险参保人数明显增长。据数据显示，以界首市为例，截至 2013 年，其新农保参保人数近 32.43 万人。

1.3 经办机构建设及其工作人员培训进程加快

阜阳作为安徽省四个试点地级市，设立了市级城乡居民养老保险经办机构，加强经办人员的培训，积极举办新农保政策推广业务培训班，对乡镇、街道与各行政村居委会就业和社会保障相关工作人员进行系统培训。培训课程使参训人员更系统地了解新农保政策和操作规程，为下一步工作顺利开展打下基础。

2 阜阳市农村社会养老保险制度实施中存在的问题

2.1 养老金补助不足

在试点单位界首市以及颍东区的基础养老金标准都偏低，处于 60 元以下的第 3 个档次。新农保筹资机制中要求集体经济对参保农民提供补助，阜阳市社会经济不发达，农村集体经济比较薄弱，盈利能力差，甚至有些地区农村没有集体经济，补贴心有余而力不足。

2.2 养老金投资渠道单一，保值增值能力不足

养老保险基金以县为单位统一管理，缺少多样化的投资渠道，缺乏专业的投资理财人才，基金管理部门一般都是将基金存入国有商业银行。它表面上确保了基金的安全和稳定，实际上却使基金处在负增长的亏损状态，想要真正达到基金的保值增值，仅靠县级经办机构是很难实现的。

2.3 覆盖率较低，保障程度有限

2011 年出台的《阜阳市城乡居民养老保险试点工作实施方案》指出，试点范围是国务院批准试点县，即界首市、颍东区、阜南县、颍州区、颍泉区。试点只是覆盖部分地区，而且不同批次试点工作不是同时开展，这就无法避免地出现了地区之间养老保险制度的差距。在国家和当地政府的政策支持下，试点县、区的养老保险覆盖率较高，而非试点地区的养老保险制度建设发展相对迟缓。

2.4 城乡二元化的制度惯性，导致城乡一体化实施困难

2011 年，安徽省将新农保与城镇居民社会养老保险合并为城乡居民养老保险统一实施。农民身份的特殊性及其较大的流动性，再加上多年来城乡社会保障制度隔离，使得实现农民工社会保险关系的转移接续还有相当大的困难。

2.5 社会养老理念滞后

很多农民都认为“生老病死”皆由家庭负责，家庭养老观念早已深入人心。对社会养老保险重要性缺乏认识，加上地方政策宣传力度不够，对于社会养老保险，多数群众仍然是持观望态度。而农村居民收入水平低，消费水平不断提高，致使农民过多地关注当前消费，而没有理性地看待未来的养老问题。

3 阜阳市农村养老保险发展的对策和建议

3.1 推进农村经济发展，提高农民收入

要重视发展高效农业，建设农业产业园区，着力推进特色农业产业化经营；吸引外来投资支持农业发展，引进先进农业科学技术，提高农产品的产量和质量；要适当调整农村产业结构，在推进农业发展的基础上，积极发展农产品加工业，开发农家乐、观光旅游等项目，并使之成为农村经济新的增长点。

3.2 强化政府责任，加大对农村地区的财政支持

一方面，提高对农村乡镇养老机构的财政补助。部分农村养老服务中心的经营面临一定的困难，农村养老机构缺乏政府减税或免税政策的有力支持，接待能力和服务水平有限。政府除了加强公共养老机构建设之外，还要积极鼓励民办养老机构的建立和发展，对已通过审批的民营养老服务机构，凡是满足政府部门既定条件和标准的，由财政给予床位添置、环境优化等方面的补助。

另一方面，增加农村基础养老金，减小农村低收入人群的参保缴费压力。与不断增长的消费水平相比，目前每人 55 元/月的基础养老金标准，无疑是极低的。应适当提高农村基础养老金标准，并根据参保人收入状况分档次增加。

3.3 加强新型城镇化建设，扩大农保实际覆盖范围

加强新型城镇化建设，将农民工纳入社会养老保险范围内，以避免返乡农民工大范围出现“老无所依”的状况。阜阳是农民工流出大省，长期在外务工人员达 260 万人，他们被排除在城市社会保障范围之外。为了使农村居民的生存权、发展权得到切实保障，各级政府应积极做好农民工社会养老保险工作，组建农民工农保工作小组，针对农民工缴费难、转移难等现实问题，尽快研究出可行性措施。

3.4 加强组织建设，建立高效的经办机构

3.4.1 加快农保经办机构建设。应尽快建立健全市、县（区）、乡、村四级的农保经办体系，合理增加机构人员编制，相关运行经费纳入政府财政预算；同时要加强对经办机构工作人员的培训，系统培训新农保具体政策条例和操作流程，以提高其业务素质和工作水平。

3.4.2 强化对新农保相关规定的执行与监督。在全市范围内统一新农保政策、基金发放标准及其操作流程，以规范新农保实施的合法性与合理性，避免职责不明、工作程序混乱等问题，以保障参保农民的合法权益。

3.4.3 加快信息平台建设。加快系统软件的开发和使用，创立和完善新农保信息管理系统，组织专业人员充实和更新已有参保档案，以便于后期信息资料的查询和长期保存。同时，信息管理系统要及时更新，既要满足当前各项业务的需要，又要便于与将来新业务的对接。

3.4.4 进一步做好宣传工作。农村地区大多数人尤其是老年人学历低，对于一般的传单、公告等信息都无法理解或者一知

半解。这就需要充分发挥农村基层协办员的重要作用，即通过“村干部入户介绍”的方式，积极引导人们尤其是老年人，改变对“社会养老”的偏见和误解，使之逐渐适应社会化养老这样一个新的发展趋势。这样能够让农民更好地了解并理解新农保这一惠民政策，最终达到自主参保、提高参保率的效果。

3.5 重视农村社区建设，丰富老年人精神生活

“精神养老是一种全新的养老模式，在解决城市老年人精神需求与满足问题方面具有重要作用”。一方面，在基层单位申请通过的前提下，政府出资给五保户或孤寡老人建新居，给予老年人一个舒适的生活环境，实现“老有所居”。在农村也要倡导“精神养老”，加大农村基础设施建设投入，修建广场和休闲设施，增添老年人的日常乐趣。另一方面，关注老年人的健康状况，推动“医养结合”的养老模式。进一步提升村级卫生室的医疗队伍素质和设备技术，继续完善农村医疗救助制度，进而实现区域内医养协作，探索并逐步形成“以医代养、医养结合”的养老模式，给予老年人更好的养老服务。

4 结语

在人口老龄化加剧的背景下，建立“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的社会保险体系，对广大农民，特别是与农村老年人口共享改革开放的发展成果，具有重大的战略意义。因此，进一步加快新农村建设，促进中部地区发展，做好民生工作，需建立和完善农村养老保险制度，努力实现经济上供养、生活上照料、精神上慰藉的养老机制，从而推动我国中部地区新农保建设的发展。

参考文献：

- [1] 安徽省阜阳市人民政府. 关于加快推进养老服务体系建设的实施意见[Z]. 2013—05—06.
- [2] 张皖. 安徽省新型农村养老保险发展的调查研究[J]. 安徽农业科学, 2011, 39 (30): 18888-18891.
- [3] 李会, 程刚. 人口老龄化与农村养老保障模式选择的研究——基于对安徽省长丰县的实证分析[J]. 中国卫生事业管理, 2009 (1): 45-46.
- [4] 胡久青, 李青. 统筹城乡社会养老保险体系建设研究——以安徽省安庆市为例[J]. 安庆师范学院学报(社会科学版), 2011, 30 (12): 107-110.
- [5] 陈昉. 城市老年人精神养老研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2014 (04): 129-132.