

对民族地区农村养老保险制度的思考*

马庆霜

(西昌学院,四川 西昌 615013)

【摘要】国务院于2009年9月1日印发了《指导意见》标志着新型农村社会养老保险工作正式启动,但对于构建和谐中国,协调城乡发展,缩小地区差距的要求而言,农村的养老保险制度还存在很多的缺陷。本文针对民族地区农村的养老保险制度提出一些看法,希望对完善农村社会养老保险制度有所帮助。

【关键词】民族地区;农村养老保险;必要性;制约因素

【中图分类号】F840.612 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2011)03-0068-03

随着国家经济的发展,进一步健全社会保障机制,构建公平的全覆盖的社保制度是大势所趋。而作为社会保障体系中的核心社会保险的完善尤其重要。中国曾经在1986年试行过农村养老保险(也称“老农保”),主要通过个人缴费实行,辅助以集体经济补助。老农保完全看不到政府的身影,最终由于基金不足、管理不善而夭折。2009年9月1日国务院印发了《指导意见》,标志着新型农村社会养老保险工作正式启动,标志着中国农民自古以来完全依赖家庭养老的模式即将成为历史,这是建设社会主义新农村的重大举措,构建和谐中国的重大决定,是缩小城乡差距的必然趋势。《指导意见》中规定缴费标准目前设为一年100元、200元、300元、400元、500元5个档次,新型农村社会养老保险资金应由个人缴费、集体补助、政府补贴三部分构成。但是,对于一项新启动的事业,还有许多需要完善的地方,比如:保障项目是否合理、标准设定是否科学、政府的投入力度如何、是否有专门机构规范管理、将来养老金水平高低方面等等均需要去思考。

1 建立完善农村养老保险的必要性

1.1 构建和谐中国的需要

由于历史的原因,我国城乡之间在经济发展水平、收入水平、经济结构等诸多方面存在较大差异,所以使我国的城市和农村之间形成了不同养老保障制度。与城镇相比,农村社会保障水平低,保障项目少,我国现在农民养老仍以家庭养老为主,农村社会保障基础相当薄弱,建设步伐大大落后于城镇,无法保证未来农村老年人“老有所养”^[1]。至今为止,可以说社会救助仍是农村社会保障的主体内容,作为现代社会保障核心的社会保险制度在我国

农村发展还很缓慢,保险制度亟待健全。从党和政府关于建设和谐社会的执政理念来看,需要缩小城乡差距,统筹城乡发展,作为民族地区,相对内地及沿海地区,农村的养老保险制度就更需要完善,因为民族地区要实现社会稳定,必须要有强大的经济基础和完善的保障机制。完善社会保险机制在构建和谐和谐社会中的作用是基础性的,具有十分重要的意义。现行的社会保险体系有其自身缺陷,加快建立公正的社会保障体系是贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会的迫切要求,需要不断完善。

1.2 农村人口老龄化快于城镇

根据中华人民共和国国家统计局2011年4月28日公布的2010年第六次全国人口普查主要数据表明:大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中,60岁及以上人口为177648705人,占13.26%,其中65岁及以上人口为118831709人,占8.87%。根据联合国人口老龄化的标准,一个国家60岁及以上的老年人口占人口总数的比例超过10%,或65岁及以上的老年人口占总人口的比例高于7%,这个国家或地区就进入了老年型社会或老年型国家。据预测,到2030年,我国农村65岁以上老人占农村人口的比例将达17.39%(城镇为13.1%)^[2]。从农村人口与社会发展情况看,农村人口老龄化快于城镇,农民的养老保障需求越来越迫切。所以,需要重视农村养老问题,借鉴发达国家农民养老保险的成功经验,尽快构建适合国情的农民社会养老保险制度,消除农村人口老年化可能存在的社会风险。

1.3 民族地区农村老人的保险基金需要积累

当前城市养老问题的症结在于过去没有积累,而积累是需要时间的。我国老龄化的高峰在20~30年之后,这段时间正是农村社会养老保险积累的最

收稿日期:2011-07-01

*基金项目:四川省人文社会科学重点研究基地彝族文化研究中心项目“凉山贫困地区农村彝族人社会保障现状分析与对策研究”(项目编号:YZWH1016)。

作者简介:马庆霜(1974-),女,副教授,主要从事人力资源管理方向研究。

好时机,民族地区农村的经济水平相对落后,人们的经济能力薄弱,这就需要更长时间的积累。从现在来看,采取积少成多的方式更有利于民族地区养老保险的完善。我们应该认清形势,树立超前意识,抓住机遇,不失时机地建立农村养老保险制度,与土地保障、家庭养老、社会救助相结合,共同达到保障我国农村老人基本生活的目的。

1.4 加速城镇化建设的需要

农村土地的收入和保障功能被不断削弱。虽然土地在农户家庭生产经营活动中扮演着双重角色,即生产资料和生活资料功能,但因规模狭小、流动性差和产权不稳定,不仅难以成为促进农民增收的主要来源,而且也难以发挥其收入保障功能。农民收入增长越来越依靠非农就业收入来源。随着城市化进程的加快,农村经济结构的变化,人口政策的影响,以及农村人口结构逐步老化,农村家庭保障日益受到越来越大的冲击,农村人口对政府组织的社会保障的需要越来越迫切。

2 制约民族地区农村养老保险发展的因素分析

2.1 对农村养老保险制度的认识不足

随着《社会保险法》的出台,《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》的颁布,农民也要参加养老保险成为一种必然。在民族地区,信息与理念相对发达地区滞后,人们多年来缺乏有关社会保障方面的知识教育,所以许多人认识不到建立社会保障制度的重大意义。在民族地区出现不愿意缴纳任何保障费用的情况,他们认为这似乎与己无关,这是政府的事。同时,在民族地区有许多政府部门工作人员对社会保障也缺乏正确的理解,没有认识到社会保障是社会的一种崇高的社会责任和政府行为。从这些现象看来,对于农村养老保险的观念是有待转变的。

2.2 民族地区地方政府财力薄弱

长期以来我国农村人口众多,城乡居民收入存在着一定的差距,随着我国农村城市化和工业化程度的加深,农村人口出现了下降的趋势,城乡居民收入差距加大。在民族地区的县、乡政府财政收入除了应对正常的开支外,根本再没有能力拿出更多的补贴运用于农村的养老保险上,这样一来,在民族地区的政府对养老保险的投入就只能是低水平的,按现行的制度,民族地区农村养老保险的水平就非常低。

2.3 民族地区农村养老保险管理机构不完善

人力资源与社会保障部社会保障研究所所长

何平赞成农村养老保险应加快进程,但他也表示了担忧“三分政策,七分管理。”他认为相当多的养老保险的经办机构还没有建成,缺乏技术人员和管理信息系统的建设。这一严峻的现实,可以说是农村养老保险发展进程中一个较大的制约因素。据调查,以凉山州为例,民族地区的农村养老保险基金大都由村委会在负责收缴登记,基本上没有设立专门的机构、配备专业人士进行管理的。可能是因为农村养老保险在民族地区起步的时间还较短,人们也没有引起太大的重视。

3 完善民族地区农村养老保险的建议

3.1 加大民族地区农村养老保险的宣传力度

针对民族地区农村人对养老保险不重视的情况,需要通过多种形式的宣传活动来加深村民对养老保险的认识。宣传的方式有很多:①工作人员进村入户,深入田间地头,向村民详细讲解新型农村社会养老保险给农民带来的实惠;②采取农村广播宣传方式,确保新政策家喻户晓;③设立咨询台、摆放宣传版面、发放宣传材料,向村民详细介绍新型农村社会养老保险的意义、好处;④以乡、镇为参赛单位,举行大型农保知识竞赛活动,确保农村养老保险知识进一步深入人心。

3.2 国家财政应加大对民族地区农村社保的补贴

农民为社会经济发展做出了同样的贡献,但居于民族地区,经济相对落后。民族地区的地方财政也相对薄弱,基于目前我国经济发展水平和财政收入持续增加,国家中央财政应增加对民族地区农村社会保障的投入。从各国农民养老保险的筹资情况看,农民缴费所占比例非常低,政府补贴为主要资金来源。如希腊、波兰政府补贴为90%,奥地利为70%,德国为70%左右,有的国家甚至农民养老保险属非缴费型,资金则完全来自政府财政资金或其他渠道,如:英联邦国家。我国以四川为例,现在每月政府给60岁以上的农村人口的养老保险补贴仅为55元,这对于日上涨的物价水平而言是显得非常单薄的。

3.3 尽快建立与完善农村养老保险机构

农民养老保险一般都是在政府的主导下进行的,特别是在制度创立过程中,如果没有政府的支持、参与和主导,制度是不可能发展起来的。但是目前,我国大部分县未设农村社会养老保险专门的管理机构,甚至没有安排专人负责此业务,这影响了农村社会养老保险制度建设。对于这方面的问题,各级政府应该在完善农村养老保险的过程中明确各级机构的责任。借鉴国外的先进经验,比如:

欧美国家大都明确各级政府的责任范围,尤其是日本政府的三层次管理方式,各级机构的责任非常明确。因此应尽快建立专门的农村养老保险管理机构及明确相关职能部门的责任,加强社会保险基金的监管。认真贯彻执行财政部、劳动和社会保障部有关社保基金收支两条线的管理规定,做到基金专户管理、专款专用,确保基金的安全有效使用,促进农村养老保险事业的良性发展。

3.4 全国范围内建立统一的农民工养老保险制度

由于各地的经济发展水平不一样,由各地制定相应的具体方案办理社会保险,这就形成了“各自为政”的情形^[1]。各地的农村养老保险具体实施细则、做法极不统一,这对农村人口占总人口50%的中国来说是存在很大隐患的,具体工作开展就会遭遇巨大的制度障碍,因为地区间的实施方案与具体操作方法各异,难以顺利衔接,容易导致“有始无终”的局面。比如:以深圳市为例,该市虽然早在1987年就实施了农民工的养老保险制度,但由于全国其他大部分地区都没有开展此项工作,导致每年都有大量的农民工在春节前后办理退保手续,农民工养老保险工作难以持续。因此,要真正落实农民工养老保险工作,必须在全国范围内建立统一的农民工养老保险制度。

3.5 强制的基础上实现自我选择

业内人士认为,我国在建立城镇居民养老保险制度的同时,应力求使整个养老保险制度实现“两

个统筹”,即是统筹城乡一体化的养老保险制度和统筹养老保险资金筹集使用,应体现普惠的原则,各类人群享受养老保险待遇的差距不能太大。这也提醒我们,国家可以统一制定出多种类型的养老保险模式,但是不要局限于城市与农村的分割,参保人可根据自己的实际情况选择不同的模式投保。当然,对于具有强制性的社会性保险而言,投保人是必须要交养老保险的,但交纳时投保人可在交纳的基础上选择适合自己的模式。

农村养老保险是社会保险的一个重要组成部分,而社会保险体现的是全社会对受保人群的一种责任和关怀,这是社会保险的本质所在。但在建立与发展的过程中,还有许多方面需要我们去积极探索,希望在将来,随着国家的强大,财力的壮大,能够实现城乡社会保障一体化。也就是相对发达的城市和相对落后的农村,打破社会保障相互分割的壁垒,改变长期形成的城乡二元社会保障结构,在社会保障制度设计上把城镇居民与农村居民作为一个整体来统筹谋划、综合研究,按照市场经济规律的要求,通过体制改革和政策调整,消除制度性和体制性障碍,逐步缩小直至消灭城乡社会保障之间的基本差别,实现城乡在政策上的平等、体系上的互补、国民待遇上的一致,使整个社会保障全面、协调、可持续发展。相信在不久的将来,我国农村的养老保险体系将会越来越完善,会建立起适应本国国情具有中国特色的养老保险体系。

注释及参考文献:

- [1]钟仁耀,查建华.上海社会保障和谐发展研究[M].上海:上海财经大学出版社,2007:102-119.
 [2]王小君.中国社会保障的财政风险及其防范[J].西南民族大学学报,2005,10(8):130-140.
 [3]张振兴.建立农民养老体系促进构建和谐社会[J].青海经济研究,2007(1):45.

Thought on the Rural Pension Insurance System of Ethnic Minority Area

MA Qing-shuang

(Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract: "The Guidance" issued by the State Council on the September 1st 2009 has indicated that the new rural social pension insurance put into operation. But there are many defects in the rural pension insurance system in terms of the requirements of building harmonious China, coordinating urban and rural development, and reducing the regional disparities. This paper has made some comments on the rural pension insurance system in ethnic minority area, in order to promote the improvement of rural pension insurance system.

Key words: Ethnic minority area; Rural pension Insurance; Necessity; Constraints