

文章编号:1671-6523(2011)02-0043-04

# 新型农村养老保险 制度试运行中政府责任研究

姜 木 枝

(江西农业大学 马克思主义学院 江西 南昌 330045)

**摘要:**我国从 2009 年下半年开始在全国 10% 的县(市、区)进行新型农村养老保险制度的试点,以后逐步推进,到 2020 年前,要基本实现全覆盖农村适龄居民的目标。新农保采用“个人缴费、集体补助、政府补贴相结合”的筹资方式,这是我国推行的一项统筹解决农村居民养老保障的惠农政策,也是政府对于农村居民养老问题所承担责任的开始。但是,新型农村社会养老保险除了要有强大的财力作为保障外,最为重要的是政府在构建新农保的过程中,怎样承担责任、承担什么性质及多大范围的责任。

**关键词:**新型农村养老保险; 试点运行; 政府责任

中图分类号:F323.89 文献标志码:A

## On Pilot Running of New Rural Endowment Insurance System and Government Responsibility

JIANG Mu-zhi

(College of Marxism, Jiangxi Agricultural University, Nanchang 330045, China)

**Abstract:** The new rural community old-age insurance system was launched in China in 2009, first in 10% counties (cities and areas), which was then carried out nationwide and is to cover all the aged citizens in the rural areas by 2020. This new rural cooperatives medical service system, a policy meant to benefit farmers by resolving the issue of endowment insurance of rural senior citizens, signifies that the government is beginning to shoulder the responsibilities to support the senior citizens in the countryside. However, besides a strong financial backup, it is also necessary to decide what the government responsibility is, how much responsibility the government should shoulder, and how should the government undertake the responsibility.

**Key words:** new rural endowment insurance; pilot running; government responsibility

我国从 2009 年下半年开始在全国 10% 的县(市、区)进行新型农村养老保险制度的试点,以后逐步推进,到 2020 年前,要基本实现全覆盖农村适龄居民的目标。新农保采用“个人缴费、集体补助、政府补贴相结合”的筹资方式。2010 年

中央 1 号文件提出“有条件的地方要加快新型农村养老保险试点步伐,积极引导试点地区适龄农村居民参保,确保符合规定条件的老年居民按时足额领取养老金。”国务院新农保办在 2011 年元旦前,下发了《关于做好当前新型农村社会养老保

收稿日期:2011-03-10 修回日期:2011-04-25

基金项目:江西省高校人文社会科学研究项目(SH0803)

作者简介:姜木枝(1971—)女,副教授,硕士生导师,主要从事农村社会保障研究 E-mail: jiangmuzhi348@sohu.com.

险试点工作的通知》,要求“各地积极开展工作,确保春节前试点地区新农保基础养老金按时足额发放到位”。新农保自 2009 年下半年试点以来,参保人数迅速增加,覆盖面越来越大,成绩突出。人保部农村社保司刘从龙副司长在 2010 年 5 月中旬召开的中国农村经济论坛上通报“截至 5 月初,参加试点的 27 个省区 320 个县和 4 个直辖市的部分地区已有 5 199 万人参保,占试点地区 16 周岁以上农村人口总数的 78%,1 633 万名经确认符合条件的农村老年居民已按月领取养老金”。到 2010 年 9 月底,“全国已有 508 个县和 4 个直辖市开展了试点,参保人员 6 719 万人,其中领取待遇人数 1 827.8 万人,发放基础养老金 118 亿元”<sup>[1]</sup>。另外,从 2010 年第四季度开始,有 330 个县被批准进行第二批新农保试点。新农保是我国继采取系列惠民政策后,推行的统筹解决农村居民养老保障的又一项惠农政策,也是政府对于农村居民养老问题承担责任的开始。但是,新农保除了要有强大的财力作为保证外,最为重要的是政府在构建新型养老保险制度的过程中,怎样承担责任、承担什么性质及多大范围的责任,这是一个值得深入探讨的问题。

### 一、政府责任界定

责任的字面意思是指组织或个人的职责任务,也就是完成该完成的任务,是“各种社会规范要求社会成员负担与自己的社会角色相适应的行为”<sup>[2]</sup>。洛克在《政府论》中提出:政府就是一种职责任务,它的主要工作就是给老百姓提供各种服务,提供“公共福利”,满足老百姓的需求<sup>[3]</sup>。福利经济学认为,政府的基本职责是提供公共物品和公共福利,使弱势群体能从社会整体繁荣发展中保障自己该得的利益和福利,以体现社会公正。新农保是整个农村社会保障系统的重要组成要素,是“典型的公共物品,具有消费上的非竞争性和非排他性,市场无法完全充分有效地提供,只能由政府提供”<sup>[4]</sup>。因此,政府要服务百姓,要提供新农保这个“公共物品”,这是政府该承担的责任和义务。通观各个国家,无一例外都是政府从有社会保障之日起,就积极介入其中并制定政策、具体落实,把社会保障当做职责任务,政府在其中承担自己该承担的职责任务,完成自己该完成的任务。而且,我国现行《宪法》第 45 条规定“公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”养老权益是农村老龄人口这一庞大群体最为基本的权利之一,需要得到有效的保障,必

须引起政府乃至全社会的高度重视。

### 二、政府责任缺位的表现

#### (一) 制度设计中体现公平性原则的责任缺位

《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》中规定“新农保制度实施时,已年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的,不用缴费,可以按月领取基础养老金,但其符合参保条件的子女应当参保缴费”。一个“但”字带有某种程度的强制性意味,表面上看好像可以提高农民的参保意识,实际上这个株连制似的政策,却剥夺了许多由于他们的子女没有能力缴费参保的贫困的老年人享受公共财政阳光的权利,难以在制度上体现他们享受该政策的公正平等性<sup>[5]</sup>。

#### (二) 保障政府补贴资金来源的制度缺位

新农保和以往的老农保相比,最大的特色、最明显的进步在于筹资结构的不同,老农保是自己缴费,自己给自己养老,是“自我储蓄”式的;新农保实行“个人缴费、集体补助和政府补贴相结合”的三方筹资模式,并明文规定了中央和地方财政对新农保的资金补贴。对于中央财政来说,每人每月 55 元的基础养老金,每人每年就是 660 元。据民政部统计,我国 60 岁以上农村老年人 2009 年底达到 1.67 亿,中央财政补贴的总额大概 800 亿元(中西部地区中央财政全部负担,东部地区承担 50%),这部分支出占 2009 年中央财政收入 35 915.71 亿元的 2.2%,中央财政是可以承担的。但“基础养老金资金能不能到位,不是财力雄厚就能够到位,也不是领导说了就算,它需要制度为之保障”<sup>[6]</sup>。

对于地方财政来说,不管是财力较雄厚的东部地区,还是财力较薄弱的中西部,都存在压力。在目前试点的方案中,规定地方财政的补贴每人每年不低于 30 元,如果一个县有 25 万农民需要补助,那么最低就是 750 万元。这笔资金对于经济贫困、主要靠财政转移支付过日的县市而言,就是一个沉重的财政压力。而东部地区不仅要承担不低于 30 元的个人账户补贴资金,还要承担 50% 的基础养老金,也就是要承担双重的财政补贴资金支出负担。在农保制度覆盖 10% 人口时,可能没有产生压力,但随着覆盖面的扩大,尤其是扩大到 50% 时,财政压力就开始暴露了<sup>[7]</sup>。如果无刚性的制度约束地方财政,在新农保制度推行后资金能否补贴到位,这是不得不认真研究的问题。

#### (三) 与其他社会保障制度的转换与衔接的缺位

农村社会保障制度是一个完整的制度体系,

目前有基本覆盖农村居民的新型合作医疗、标准不一的农村低保和层次最低的社会救助以及正在试点的新农保等组成,各项制度内容不同,作用相异,缺一不可。新农保作为农村社会保障制度系统的一个重要组成要素,不能单独推行。所以,新农保推行过程中,必须认真研究新农保与老农保以及其他系列制度如何有效衔接的问题。比如新农保与针对农村特殊对象的“五保”制度的整合问题。农村“五保”制度是对生活无所依靠的老年农村居民进行养老保障的重要制度。新农保制度推行以后,那些被“五保”制度救助的老年农村居民肯定又符合新农保条件,这样就出现一部分老年农村居民既可以领取基础养老金又享受“五保”待遇,从而享受两份保障待遇。那么,这部分人获得的待遇就有可能超过该地区农村的一般生活水平,这样就会造成老年农村居民分配养老资源的不公平<sup>[8]</sup>。另外,新农保与农村部分计划生育家庭奖励扶助制度(简称奖扶制度)也面临着相同的整合问题。奖扶制度是我国“针对农村只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭,夫妇年满60周岁以后,由中央或地方财政安排专项资金给予奖励扶助的一项基本的计划生育奖励制度”<sup>[9]</sup>。应该看到,农村计划生育家庭是为中国的人口控制做了很大贡献的,应该得到政府的奖励,政府也有责任对其老年生活进行保障。但是,符合奖励扶助的家庭是享受双份待遇,还是按就高原则享受,政府并没有出台相应的制度进行规范。

#### (四) 立法的缺位

社会保障是国家通过制定相关法律来对需要帮助的人进行帮助的社会经济制度,具有强制性。社会保障的发展完善需要系列的法律制度来保障实施。如日本农民的养老保障是在《国民年金法》、《国民年金基金法》等相关法律不断修改完善的基础上逐步实现从传统的家庭养老保障发展到现代化的社会养老保障的<sup>[10]</sup>。而我国大多数地区的新农保制度在试点过程中,都是依据《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》推行的。《指导意见》毕竟不是法律,不具备权威性和强制性,无法从根本上保证新农保的实施。

#### (五) 基金管理和运营创新中的缺位

对养老保障基金进行管理是新农保工作的重点之一,管理机构、管理人员有责任或有义务使基金保值增值。由于管理工作涉及到农民养老的切身利益,责任重、要求高,加上管理工作头绪繁多、琐碎性的特点,一定要有制度保障,规范行为,并且管理人员要具备专业的投资知识。目前大部分

从事新农保的工作人员是临时从各乡政府办公室借调的,属于应急之举。他们绝大部分人并不懂得如何进行基金的运营管理,如何进行投资使基金保值增值。况且,新农保仍采用县级统筹,筹集的资金有限,基金可调剂的范围小,运营层次低,无法产生规模效益。政府又明确规定新农保基金不能直接用来投资,一般主要是通过存入银行来获得轻微的收益,或者购买国家财政发行的债券等最保守、最简单的投资。而近年来,银行存款利率跑不赢物价上涨指数,即物价的上涨对基金保值增值带来的挑战是非常明显的。如2009年,银行一年定期存款利率是2.25%,而CPI高达5.2%;2010年,银行一年定期存款利率提高到2.5%,CPI还是更高(为3.2%),农保基金无法抗拒通胀的巨大侵蚀。

### 三、政府在新型农村社会养老保险试点运行中承担的责任

#### (一) 制度设计中体现公平性原则的责任

政府设计的新型农村养老保险制度应该无条件地让所有符合条件地农村老人享受基础养老金,不应该和子女参保相捆绑。农村社会养老保险虽然就其性质而言具有强制性的基本属性,但强制性应该体现在强制所有农村60周岁以下的农民必须参加新农保,而不是自愿参加。政府在设计农村社会养老保险制度时之所以强调自愿参保原则,是担心目前农村不具备强制实施的社会经济条件<sup>[11]</sup>。但是,允许农民自愿参保,难以避免农民在养老问题上的短视行为,无法避免年轻人不愿参加而老年人积极性很高的逆向选择,很难扩大制度的覆盖面和参保率,从而加大财政压力。因此,新农保应该由自愿参加向强制性参加转变。

#### (二) 制定基金来源保障机制的责任

新农保要可持续发展,基金补贴到位是前提。因此,各级政府必须建立财政补贴资金来源保障机制。首先,国家要建立中央财政资金补贴保障机制,用制度保障中央财政补贴资金安全及时到位,促进国家新农保制度的持续开展。其次,地方也要建立财政资金补贴保障机制,保障新农保不会因为财力不足或更换领导而出现不到位情况<sup>[12]</sup>。对于中西部地区,由于其经济欠发达,财政紧张,中央政府可以对新农保地方财政支付缴费补贴部分予以分担,分担的标准可以因地方财政困难程度而异。我国中央财政收入连续几年来都是远远大于财政支出的,如2010年,“中央财政收入42470亿元,财政支出15973亿元;地方财政收入只有40610亿元,财政支出却达73602亿

元,存在着严重收支缺口,地方政府都严重依赖中央财政转移支付,尤其是贫困地区”<sup>[13]</sup>。因此,为了保证新农保的地方补贴能及时、有效地到位,需要进一步明确财政责任,重新构建中央政府和地方政府之间的财政关系。

### (三) 整合农村社会保障制度的责任

我国农村社会保障制度内容复杂,形式多样,“碎片化”严重,这种情况严重阻碍了养老保障工作的顺利开展。因此,如何把老农保制度、“五保”制度、奖扶制度等有效实行整合,迫在眉睫,可考虑通过“建立农保年金制度统一归集于新农保制度。农保年金类似于企业年金,是指农民在依法参加农村基本养老保险基础上,依据国家有关政策和各地农村的实际情况针对农村特殊人群建立的补充养老金保险制度,是具有中国特色的农村补充养老保险制度”<sup>[14]</sup>。体现中国特色的新农保制度应该坚持公平优先、兼顾效率的原则,对于缴费档次高的多奖励。“基础养老金体现公平,个人账户体现效率,农保年金体现贡献”<sup>[14]</sup>。每一个农村居民都有享受国家新农保的权力,保障自己的养老权益。对于那些为国家的发展做出贡献的特殊群体(如农村计划生育家庭、被征地家庭等),国家有责任体现他们的贡献,让他们享受更多的社会发展成果,给予他们更多的养老补偿。另外,自古以来,家庭养老在我国居民养老中承担着主要的养老责任,农村更是如此。父母有养育子女的义务,子女有赡养父母的责任。尽管家庭养老面临着各种各样的挑战,但我们并不能否定家庭养老的价值,应整合协调新农保和家庭

养老各自的功能。

### (四) 基金管理和保值增值的责任

新农保制度全面实施以后,新农保基金将快速递增,应该建立一个独立的、不受新农保机构管理的社会监管机构来对基金进行管理与运营,确保基金安全,防止腐败发生。另外,养老金投资不能仅限于银行存款等保守操作,可以投资那些风险相对较小而收益却稳定的品种。必须通过市场化运营来增加基金收益,抵抗通胀,如购买国债、地方债券及特种债券等;也可以投资机场、高速公路等国家优质项目,以期获得高于银行利息的稳定收益。

### (五) 立法的责任

民政部在 1992 年颁布了《县级农村社会养老保险基本方案》,这是老农保制度执行的依据。现在各地试点的新农保也多数是采用此方案为蓝本。但此方案不是法律,没有法律的强制性,而且《基本方案》颁布的时间较长,社会发展变化大,难以符合现在新农保推行的需要。因此,为了保障新农保发展的可持续性和基金保值增值,要制定相应的规章法律,规范各级政府及其职能部门的职责,通过法律保障打消农民的各种顾虑<sup>[15]</sup>。国家应该在 2010 年 10 月 28 日通过的《社会保险法》的基础上,制定《农村社会养老保险条例》,以法律形式明确新农保的主要内容、遵守的原则及管理体制,为新农保走向完善提供健全的法制环境。各地区再根据本地区农村具体情况,制定操作性强的养老保险办法,确保全体社会成员社会保障权利的实现。

### 参考文献:

- [1]张风云. 1800 万人领取新农保基础养老金[N]. 农民日报 2010-11-10.
- [2]陈敏莉. 我国民族地区农村社会保障制度构建中的政府责任[J]. 中国集体经济 2009(16): 12-14.
- [3][英]洛克. 叶启芳, 翟菊农, 译. 政府论(下篇)[M]. 北京: 商务印书馆, 1993.
- [4]姜木枝. 从新型农村合作医疗的试点运行看政府责任[J]. 农业考古 2005(6): 373.
- [5]蒋春雷. 新型农村社会养老保险制度存在的问题及对策思考[J]. 劳动保障世界 2010(12): 23.
- [6]杨翠迎. 新型农村社会养老保险试点应注意的问题及政策建议[OB/L]. 人民网 2010-03-05.
- [7]林义. 林义谈“新型农村社会养老保险”[OB/L]. 人民网强国论坛 2009-09-11.
- [8]丁建定. 我国新型农村社会养老保险制度实施中应注意的几个问题[OB/L]. 中国网 2010-03-04.
- [9]国家人口计生委. 全国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度管理规范 2006.
- [10][日]健康保险组合联合会. 社会保障年鉴[M]. 东洋经济新报社, 1993: 64.
- [11]卞丽萍. 浅谈新型农村社会养老保险试点面临的若干问题[J]. 商业文化 2010(4): 115.
- [12]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): 56-60.
- [13]2010 年全国财政收入 83080 亿元 同比增长 21.3% [OB/L]. 中国新闻网 2011-01-20.
- [14]韩俊江. 完善我国新型农村社会养老保险制度研究[J]. 社会保障研究 2010(2): 3-7.
- [15]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.

(责任编辑:康兰媛, 英摘校译:吴伟萍)