

对永修县农村社会养老保险试点的反思

■ 张义武

江西省永修县是个易涝易旱农业县, 农业人口 27.38 万, 占总人口的 73.8%, 其中 60 岁以上老人有 3.5 万人。从 1991 年起, 永修作为全省 6 个农村社会养老保险试点县之一进行过 7 年的试点。试点模式是以个人缴费为主, 根据农民自愿原则, 在县政府组织引导下, 积极动员村干部、民办教师、农村退伍军人等参加养老保险, 没有规定严格规范的缴费标准, 而是按照自愿的原则自愿缴费, 缴费金额从 100 元到 7000 元不等, 实行储蓄积累的模式, 根据积累的资金总额和预期平均年限领取养老金。由

于统筹级次低, 加之县级财政困难, 农民的收入和相应的缴费水平较低, 1991—1997 年全县共有 11942 位村民参加了农村社会养老保险, 至今养老保险基金只有 396 万元, 现已享受农村养老保险退休待遇的有 165 人, 2008 年度共支付保险资金 1.5 万元, 享受者每月最高 100 元, 最低仅 1 元。试点工作于 1998 年根据省政府文件规定停止, 此后仍保留着养老保障基金及其利息收入。总体来说, 这次试点是不成功的。

分析起来, 此次试点不成功的原因是多方面的。一是农村干群对社会

养老保险的重要性和紧迫性认识不足。一些农民对社会化养老非常陌生, 没有信心, 同时对传统的养老保障越来越不足又怀着相当的恐惧。部分领导对于推进农民社会养老保险制度没有紧迫感, 认为在目前能够做好传统的五保户养老、贫困救助就已经相当不错了, 大谈农民养老保险还为时过早。二是农村养老保险资金筹措难。在经济不太发达的地区, 多数基层财政捉襟见肘, 难以参照城镇养老保障推行“个人缴费、政府补贴”的模式。个人缴费水平低下, 使得社会保险演变为“个人储蓄保险”, 从而严重

训和校企合作培训, 增强农民工就业竞争力。

(五) 扩大政府投资, 促进农民工就近就业和返乡创业。2009 年, 上饶市计划投资 100 亿元, 加大对交通、能源等基础设施的投入, 投资 150 亿元提升城市综合服务能力, 发展旅游休闲、商贸物流、中介服务等第三产业, 增强吸纳农民工就近转移的能力。此外, 上饶县还设立了贫困村发展互助金, 支持农民工返乡创业。该县四十八镇北山村发展互助社先后发放

互助金贷款 30000 元, 支持懂技术、会经营的原县水泥厂下岗职工陈先会到本村创业, 陈先会联合另外 2 位返乡农民工在该村发展养鸡和食用菌项目, 2008 年获得 5 万元的净收入。田墩镇红门村发展互助社发放贷款支持从义乌返乡的本村农民工江兴民发展来料加工项目, 共带动周边 70 名农村妇女就业, 使她们每天可获得 20—30 元的收入。

(六) 发展特色产业, 支持农民工返乡创业。上饶县围绕江西省发展高产

优质油茶特色产业的整体战略, 正在利用低产油茶面积较大的优势, 联合省林科院、亚林中心等科研单位加快低产油茶改造和创新产业发展模式, 为农民工发展特色产业和支持农民工返乡创业提供契机。该县北山村计划改造低产油茶 200 亩, 以点带面, 扩大规模, 提高产量和品质, 按此势头, 油茶产业将成为这个贫困村发展的新增长点。

(作者单位: 财政部农业司)

责任编辑 冉 鹏

削弱它的保障功能,不具备社会保险的互助性质。三是土地的保障功能没有被充分释放出来。由于农村的生产力水平相对低下,土地在农民收入来源中的比例逐渐下降,农民的收入主要来自非农领域,单纯的土地耕作收益对农民的保障作用越来越不明显。目前土地流转还没有完全实现,农民在遇到养老的时候还很难变卖土地以供所需。

要解决这些问题,必须提升农村干部、群众对农村社会养老保险的重视和参与度,提高农村养老保险统筹级次,建立农村养老保险专项转移支付,以国家补贴方式充实农村养老保险基金,这样才能建立起覆盖更广、基础更牢固的新型农村养老保险体系。

1. 政府强势推动,解决主导问题。在我国农村养老保险中,目前还是以县为统筹级次,但县级财力相当紧张。在我国农村经济整体落后和“未富先老”的情况下,需要中央和省级政府更多的强势介入,提供更多的公共资源补充,否则制度建设很难开展,即使勉强开展了也不能持续发展下去。中央政府除了提供农村养老保险的制度设计、重要财政筹资主体等常规责任外,还应承担“非常”责任,即承担较多的体制转换成本。在由非正式的家庭保障向正式的制度保障转轨过程中,为保障社会稳定和谐,政府应承担转轨的代价或责任。这部分责任包括为60岁以上无积累的老人提供保障的责任,为贫困人口,尤其是中、西部地区的贫困人口提供减免部分或全部养老保险金的责任等。在我国现实条件下,这个责任重心应该更多地由国家 and 省级财政负担。

2. 分层次广覆盖实施,解决养老体系建设问题。农民群体分化的现实决定了对不同群体只能采取不同的养

老保障措施,区别对待,梯度推进。对农民工或在当地非公企业就业的非农业群体,应考虑逐步把他们纳入城市养老保险体系中;被征地农民,他们有部分是未达到或已超过劳动年龄段的人员,而相当部分劳动年龄段内的人员的就业去向和就业的稳定性更为复杂,他们养老保障问题更显特殊,对他们应按照其特殊性,结合农民意愿,纳入被征地农民的养老保险方式或农民养老保险体系;而对留居经营土地的农民,应侧重于帮助他们解决土地的养老保障功能不足问题;对于未纳入养老保障的其他农民,确属于生活困难的农民,应纳入最低生活保障体系。目前我国户籍制度改革早已启动,应该结合这项改革,推动城乡整合发展的养老保障模式和体系,可持续发展的中国农保模式必须建立在可以城乡整合发展的平台上,逐步建立起多层次、结合农民低保扩面的覆盖多数农民群体的养老保险体系。

3. 多层次多责任主体筹资,解决资金筹措问题。按多渠道多责任主体筹资的模式,建立合理筹资机制和经济支持政策。资金以县为责任主体,但是不应由县级财政作为重要的筹资主体,应建立由国家、地方和个人三方共同承担的筹资模式和筹资机制,筹资比例根据各区、县经济状况和农民缴费能力,选择5:3:2或5:4:1等不同筹资比例。其中,个人出资部分由投保者自愿缴纳,地方财政为辅助筹资主体,国家则可以试行社会保障税收方式,按照城市反哺农村的基本思路,参照城镇失业职工的养老保险筹资模式,以转移支付的方式下达给县区农村养老保险机构,充实基金,同时可通过发行农村社福利彩票等方式筹集资金作为基金或贫困户个人账户资金的补充。

4. 积极推进土地、林地流转,解决土地收益养老问题。积极探索土地保障的多样化,实现土地养老,为此国家应进一步完善土地流转制度,把土地经营和流转收益作为农民重要的筹资投资方式,让部分农民养老的时候可以及时有效地转让土地使用权,直接或间接地作为养老保险,以土地换养老,由县区、乡镇、村分级负责,将土地收益用于农民养老。

5. 建立可互通、可转化的个人账户,解决城乡互通问题。1992年的《农村社会养老保险基本方案》在制度设计以及在制度实际执行方面出现了许多问题,并于1999年开始陷于停滞发展的状态。但原制度所出现的问题并不是由于选择了“个人账户储备积累”模式,而是没有建立与之相适应的筹资体制和运行机制,因此,改进和完善后的农村养老保险制度在模式的选择上仍可以沿用完全积累的个人账户制。不过,个人账户管理应保持充分的弹性,并在现代网络信息技术的支持下,灵活处理“参保人身份可转化、缴费方式、携带转账、中止和恢复”等信息,以适应农民在各类经济活动情况下的缴费方式,注重新养老模式与原有养老缴费和保障的接轨,以适应农村人口结构复杂、就业和收入差异性大等现实。个人账户的设计和管理必须适应农民在城乡转移过程中的各种情况,农民缴交的保费一定比例纳入个人账户,当农民离开土地时,个人养老金账户实现同农民工、失地农民养老保险或城镇养老保险对接,成为实现城乡养老保障体系整合发展的通道。

(作者单位:江西省永修县财政局)

责任编辑 赵军