

农村社会养老保险存在的问题及对策

■ 崔永超

我国农村开展社会养老保险已有10多年,到目前为止,在部分地区已经为农村老年人口提供了一定的保障,但受经济发展水平以及相应的管理制度不健全的影响,农村社会养老保险制度还存在不少问题,需要逐步完善。

一是缺乏“社会性”。按照1995年制定的《农村社会养老保障基本方案》规定,我国农村社会养老保险资金的筹集坚持以“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家给予扶持”

的原则。目前来看,在经济较为发达,农民收入较高,集体经济实力也较强的农村,社会养老保险已经开展得不错。但毕竟我国仍有许多地区农村经济不发达,集体无力对农村社会养老保险给予补助,绝大多数参保农民的保费都基本或完全是由农民自己缴纳的。农村社会养老保险缺乏社会保险应有的社会性和福利性,基本上是一种强制性储蓄,社会养老保险有名无实。

二是覆盖面窄,发展不均衡。我

国的农村社会养老保险覆盖面仍比较窄,目前参保农民还只占农村适龄人口的25%,还有很大发展空间。另外,各地区发展不均衡。如山东省烟台市开展县级农村养老保险试点比较早,到目前已有98%的适龄农民参保,参保农民每年交一次费,从最初20—30元到现在几百元,目前该市的农村养老保险基金积累已达到16个亿,已经有10多万农民在领取养老金,人均每月80多元。对农民来说,口粮基本自给,如果每月有80元零花钱,农村

是在社会保障方面出台优惠政策。全力实施以危房改造、农村低保、农村重大疾病救助、贫困村卫生所建设等为重点的10项民心工程,加大扶贫救助力度,县民政、残联等职能部门积极参与,使重点村中每年有5400多人享受农村低保,有136名贫困重大疾病患者得到救助,有50名贫困和残疾家庭大学生享受学费救助,有300间贫困户危房得到修缮,为13个重点村建起了标准化村级卫生所。

龙头带动社会化。为使农民手中产品卖得出、多增收、产业健康发展,平泉县以市场为导向,引导建立完整的产业链条,动员部门、乡镇、企业一起上,实行全社会办龙头企业,满足食用菌产业的菌种供应、产品收购、产品加工和产品销售等发展需求。目前,

全县农产品加工企业已达到113家,其中省级农业重点龙头企业6家,市级23家,发展农民合作专业组织80家和经纪人队伍5000多人。几年来,该县先后投入1500万元,共扶持扶贫企业10家,其中有3家农业龙头企业被省扶贫办确定为省级扶贫龙头企业。这些企业都采取了“公司+基地+农户”的方式,进行生产经营,对广大贫困农户产前提供品种,产中技术指导,产后保护价收购产品,有效发挥了产品收购、销售的“蓄水池”作用,稳定了市场价格,有效带动了产业发展,企业与农户相互依存,相互促进,双向受益。到2006年末,10家扶贫企业带动2万多贫困户从事主导产业生产和经营,增加收入5000多万元。

全民培训知识化。2004年以

来,平泉县以实行全民素质工程为切入点,整合农口相关部门培训资金375万元用于农村劳动力培训。围绕食用菌、畜牧业、设施菜等主导产业发展,每年培训农村实用技术人员10万人次左右,每户基本都有一名劳动力掌握1—2项实用技术,基本达到了“培训一人、脱贫一户、兴业一家”的目的。同时强化村干部的专业培训。2005年以来,共举行8期村干部培训班,培训重点村的村干部280人次。与此同时,组织他们在县内外产业发展好的村进行参观,开拓视野,更新观念,增强做好重点村扶贫工作的战斗力和领导能力。

(作者单位:河北省平泉县财政局)

责任编辑 王文涛

老人生活基本没有问题。但在一些经济相对落后地区,情况恰恰相反。如平阴县的农民多数都选择了保费最低的2元/月的投保档次,按民政部《农村社会养老保险交费领取计算表》计算,农民缴费10年后,每月可以领取养老金4.7元,15年后每月可以领取9.9元,若再考虑管理费增加和银行利率下调或通货膨胀等因素,农民领取的钱可能会更少,根本无法满足农民养老的需要。

三是养老基金管理不规范,投资渠道单一,缺乏适当的保值增值措施。现有基金管理办法是在1996年以前的金融政策、基金运营环境下制定的,保险基金以县为单位管理,没有合法的运营主渠道,管理层次低且分散,缺乏专业人才和严格的管理制度。加之将社会保障基金征缴、管理、使用集于一身,有悖于国际上将征、管、用分离的通行做法,致使社会保障基金的安全性、流动性与收益性难以得到保障,难以达到保值增值要求。目前我国社会养老保险基金的增值渠道主要是存入银行或购买政府债券,但收益率都非常低。在物价不断上涨的情况下,如果不能实现当初农民投保时国家承诺的农村社会养老保险金12.9%的利率,则养老金不仅不能保值和增值,反而会贬值。

四是法律制度不健全。目前,具有国家社会养老保险效力的法规,只有民政部门在1991年2月印发的《县级农村社会养老保险基金基本法案(试行)》和农业部印发的《乡镇企业职工养老保险办法》等极少数法规,对不同地区无针对性,可操作性不强。至今尚无相关的地方性法规,致使农村养老保险工作在实施过程中处理具体问题时缺乏法律依据。

目前,我国人口年龄结构正在从

成年型转向老年型,而且将向高度老年型发展,广大农村尤其如此。而且,随着农村耕地面积的减少,加之农村青壮劳力大批外出务工,农村传统的家庭养老功能趋于弱化,在农村建立完善的养老保险制度显得尤为迫切。因此,提出以下建议:

1. 加大政府对农村社会养老保险的支持力度,建立农村社会养老保险制度,建立起农民、集体和政府共同投入、风险共担的机制。从政府的角度来讲,财政补贴政策是农村社会养老保险工作实施成功的关键因素,因此,应选择“个人缴费、集体补助、财政支持”的三方共同缴费的农村保障模式,而且,目前采取该模式已具备了条件。首先,按照目前我国农村经济发展水平和发展规划,一部分市县已经具备了组织农民参保的经济条件,未来5年大部分市县也都将具备相应条件。根据有些专家对欧洲13个国家的调查和研究,他们把养老保险覆盖到农村时,农业的GDP占15%以下,现在我国早已达到,并已进入工业反哺农业、城市带动农村的新阶段,虽然在全国普遍开展农村养老保险有一定困难,但不少地方已经具备这些条件。其次,从目前和今后一个时期我国县市财政收入水平看,政府完全有能力对农民的养老保险进行补贴。以一个60万人口、财政收入5亿元的中等规模县为例,适龄参保对象约为30万人,仍按每人年缴费600元的标准,财政投入每人补贴10%,共需补贴资金1800万元,仅占财政收入的3.6%。

2. 突出重点,在首先保障被征地农民的基础上逐步做到全面覆盖。按照国际惯例,建立社会养老保险制度也要遵循“优先次序”。一般先推出面向城市企业劳动者的社会保

险制度,之后在工业化发展高级阶段、城市人口占绝对多数、农业人口所占比例极低的情况下,国家不仅需要吸收农业积累发展,而且可以利用工业积累以财政等方式支持农业、农村发展与改善农民生活,这时才推出真正意义的面向农业从业者的社会保险制度与推进“国民皆保障”。实施农村社会养老保险是工业剩余反哺农业高级阶段的主要措施,而且优先在农业雇佣劳动者中建立,然后才扩展到全体农民。

3. 提高养老基金运作效率,实现保值增值。我国农村养老保险基金的管理运作可采用投资运作与行政管理相分离的模式,由政府管辖的农村养老保险经办机构负责基金的行政管理,保证政策的执行力度;由商业投资机构进行投资运作,通过市场化运作使基金获得有效的保值增值。同时,对基金实行专业化管理,逐步进入市场;提高基金投资运营层次,设立全国统一的基金专业管理机构;建立市场机制与政府调控相结合的管理体制。

4. 尽快确立农村社会养老保险制度的法律地位。现行制度的不稳定性带来制度风险的增大会影响到农民购买养老保险的信心。长期以来,我国农村社会养老保险一直是依靠各级政府的政策、文件进行引导,强调农民自愿原则,政策并不具备法律效力。因此,应尽快在民政部、农业部原有法规的基础上制定出针对各省具体情况的省级法规,从法律上明确农村社会养老保险的性质、对象和标准;规范参保者的权利、义务和管理者的职责。

(作者单位:山东经济学院)

责任编辑 王文涛