

让农民兄弟 老有所养

——江苏省农村社会 养老保险情况调查

○黄晓平



1992年以来,江苏省农村社会养老保险制度建设发展很快。截至1997年底,全省已有89个县(市、区)开展了这项工作,参保农民和乡镇企业职工达786万人,覆盖率为28%。养老保险基金累计结余24.3亿元。其中,南通、盐城、苏州等市累计结余数额较大,均在3亿元以上;有17个县(市、区)累计结余在5000万元以上。1997年全省已有4.2万人领取了养老金,领取金额4735万元。

一、当前江苏农村社会养老保险工作的特点

1. 统一政策,将农村社会养老保险纳入法制化管理轨道。1992年以来,省政府及省有关部门相继制定文件,对农村社会养老保险的性质、目标及步骤等作出了统一规定。1997年8月,省政府发布《江苏省农村社会养老保险办法》,使这项工作有了法律依据。全省有11个省辖市也相继出台了当地的《农村社会养老保险暂行办法》。

2. 坚持“个人缴费为主,集体补助

为辅,国家政策扶持”的原则。农村社会养老保险基金主要是个人交纳,个人交费的年龄、额度、时间以及方式等都不作统一规定,由个人自愿选择。集体补助的部分由各地视集体经济状况自行作出规定,国家政策扶持主要体现在乡镇、村办企业职工参加农村社会养老保险,集体补助部分可在企业税前列支。

3. 建立个人帐户,个人缴费和集体补助全部记在个人名下,归个人所有。养老金领取标准按个人缴费和集体补助数额分段计息后算出。领取养老金一般从60岁开始,保障期10年。领取养老金不足10年去世者,保障期内的养老金余额可以继承,超过10年仍健在者,可继续领取养老金直至去世。

4. 凡参加农村社会养老保险的农民(含乡镇企业职工),实行统一编号、统一管理,并可随农民从业变动而转移,以适应农民从业流动性大的特点。

二、当前江苏农村社会养老保险存在的问题

1. 农村社会养老保险的定性问题。一般地说,社会保险是通过立法确定的,具有强制性、互济性和社会性,并且由政府部门组织实施。养老保险基金作为政府的预算外资金需纳入财政专户,并最终由政府承担责任。而目前开展的农村社会养老保险,一方面由政府倡导和组织,并在农民个人缴费的前提下集体经济也给予一定的补助。另一方面又坚持了农民自愿参加的原则,这实际上又是遵循了商业保险自愿性和市场化的原则。因此,严格地说,这种养老保险既非社会保险,也非商业保险。如果在实际操作中处理不当,不仅容易混淆社会保险与商业保险的界限,甚至形成以政府强制手段办商业保险的局面。

在调查中我们了解到,在农村经济比较发达、集体经济实力比较雄厚的地区,集体补助数额比较大。如南京市栖霞区迈皋桥乡规定,凡参加农村社会养老保险的全乡农民,按个人负担50—20%,集体补助50—80%的比例交纳养

老金,这样更能体现出农村养老保险的社会性。而在一些经济欠发达的地区,农村社会养老保险完全按照个人自愿原则,没有任何强制性,集体经济也拿不出财力给予补贴,体现不出社会性与互助性。这样,虽然这种养老保险是由政府主办的,但它实质上更类似储蓄性商业保险,但又不具备商业保险的金融营运职能。这样的养老保险以社会保险之名,行商业保险之实,无形中会给政府背上包袱。同时,我们在调查中还了解到另外一种情况:一些地方为了开展农村社会养老保险,利用行政手段排挤商业保险在农村开展业务。我们认为,商业保险是多层次社会保障体系的一个重要组成部分,有着不可替代的地位与作用。因此,在农村开展养老保险不应将两者对立起来。

2.基金的管理问题。随着江苏省农村养老保险基金的规模愈来愈大,规范基金的管理显得越来越迫切。目前,这项基金既没有作为政府预算外资金纳入财政专户,也没有真正按照严格意义上的基金进行管理。

比如农村社会养老保险基金的计息问题。按照民政部1994年的规定,农村社会养老保险基金银行存款利率应参照三年期国库券和同期居民储蓄利率加上相应保值贴补率的标准,即使在银行存款利率下调之后,也要求年利率达到7%左右。从目前看,这显然是做不到的。在实际操作中,如此之高的利率一般是由当地的农村社会养老保险管理部门与存入基金的商业银行协商确定的。从表面上看,利率风险在银行方面。实际上,随着我国金融体制的改革和金融市场的规范,银行极有可能发生履约困难,从而失信于广大农民。而这个责任,商业银行承担不起,最终还是留给政府。

又如农村养老保险基金的安全性问题。目前,这项基金的收、支、管全由民政部门一家负责,收取的基金主要是存入银行和购买国债。1997年全省农村社会养老保险基金的24.3亿元累计

结余中,银行存款约占80%,购买国债约占5%,存入财政专户约占7%,购买地方和企业债券以及保险基金未进帐的约占4%,其余的部分由各地政府决定用于其它方面的投资(约占4%),这种投资是不符合国家有关规定的,容易导致基金的流失,使基金的安全性受到影响。

3.机构管理费问题。按照民政部的规定,农村社会养老保险管理机构经费可以从基金中提取,提取比例为3%。但按规定提取的管理费难以满足开展业务工作的需要。江苏省1997年按规定提取管理费1500万元,实际支出1900万元,超支400万元。而历年累计超支已达1500万元。社会保险基金应实行收支两条线管理,要保证养老保险基金全部用于养老。现在城镇企业职工养老保险基金管理机构已明确不再从保险基金中提取管理费,而农村社会养老保险管理机构仍从基金中提取管理费,这一问题需要认真研究解决。

4.加重农民负担问题。农村社会养老保险由于坚持了“政府引导,农民自愿”的原则,本来是不应该存在加重农民负担问题的。尽管是以个人交费为主,但农民是受益的。同时建立个人帐户,个人交费和集体补助全部记在个人名下,资金的所有权归个人,最终还是用于本人的养老保障。因此不能简单地把农村社会养老保险与“三乱”混为一谈。但在实际工作中,由于一些地方和部门的认识不一致,将农村社会养老保险作为增加农民负担进行了清理。要解决这一问题,一是有关部门要进一步统一认识,将农村社会养老保险与“三乱”从政策上明确地区别开来;二是民政部门在实际工作中一定要尊重农民的意愿,不能搞强迫命令,更不能把农村社会养老保险与农村其它民政工作联系起来。

三、对农村社会养老保险工作的建议

从长远看,开展农村社会养老保险有利于农村经济社会的快速发展,为解

决日益突出的农村老年人口老有所养的问题建立了一个新型的、适应社会主义市场经济的养老保险制度。为使这项工作更加健康地发展,应注意以下几点:

1.我国是一个发展中国家,生产力发展水平比较低,农村人口比重很大,政府不可能把农民养老问题全部包下来。因此,从我国的国情来说,农村养老应以家庭和土地保障为主。在今后的一个时期内,国家开展社会保险的重点仍将是城镇,国家还没有足够条件对农村社会保险承担最后责任。这是必须明确的一个大的原则。

2.农村经济社会的快速发展,农村集体经济的壮大,农民收入的稳定增长,是开展农村社会养老保险的根本前提。随着我国农村经济的发展,对于一些经济条件比较好的地区,可以按照“政府引导,农民自愿”的原则,积极、稳步地开展试点工作。在试点中,要重在制度建设,规范工作程序。要区别各地不同情况,坚持从实际出发,有条件的先搞,不具备条件的不要急于铺新摊子,求速度,避免急于求成,适得其反。

3.要充分发挥商业保险在农村社会养老保险中的作用。在没有条件开展社会养老保险的地区,应当鼓励优先发展商业保险,这样既不增加政府负担,又能满足部分有经济承受能力农民的需要。对于商业保险在农村开展养老保险业务,有关部门应当支持,而不能排斥。

4.加强农村养老保险基金的管理。养老保险基金存入银行一定要执行国家规定的利率,同时国家应制定相应的优惠政策。要积极探索在保证养老保险基金安全可靠的前提下开辟新的投资渠道,最大限度地保值增值。要加强财务管理,完善规章制度,确保养老保险基金的专款专用,严防损失挪用。要充分发挥财政、审计等部门对养老保险基金的监督作用,以免今后给政府背上沉重的包袱。

(作者单位:江苏省财政厅)