

# 第十三章

## 中国社会主义社会 保险的内容（6）

# 中国农村社会养老保险制度

一、当前我国农村养老的现状

二、我国农村社会养老保险制度的演变

三、我国农村社会养老保险制度缺失的原因分析

四、农村社会养老保险制度建立的必要性

五、我国农村养老保险制度改革



## 一、当前我国农村养老的现状

根据2000年第五次人口普查资料：我国农村现有60岁以上的老人843.9062万，占农村人口的11.27%，占全国60岁以上老人总数的65.9%；农村65岁以上老年人有580.2488万，占农村人口的7.75%，占全国65岁以上老年人口的66.7%。我国农村老年人口发展迅速，老龄化程度较高，农村养老保障形势严峻。



## 二、我国农村社会养老保险制度的演变

❖ 第一阶段（1949—1986年）：不具有社会保险性质的农村养老保障

❖ 第二阶段（1986年—至今）：农村社会养老保险制度从建立到消失

❖ 《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》的主要内容



## (一) 第一阶段（1949—1986年）：不具有社会保险性质的农村养老保障

- 1949年—1955年。
- 1956年—1978年。
- 1978年—1986年。

## 1、1949年—1955年。

这段时期农民的养老保障以传统的家庭保障为主。

- 1949年12月，政务院向各地发出了《关于生产救灾的指示》，成立各级生产救灾委员会。
- 1950年2月，中央救灾委员会明确提出了“生产自救，节约渡荒，群众互助，以工代赈，并辅之以必要的救济”的救灾救济工作方针。各级政府通过发放粮食、寒衣，鼓励群众节约互助和以工代赈等方式，帮助广大农民渡过难关。

- 1952年土地改革完成以后，废除了封建的土地私有制，为农民分得了田地，在农村广泛掀起了农业互助合作运动，成立了农业互助合作组织。这样使得农民抵御风险的能力大为加强。



这段时期，无论自给自足的分配方式，还是合作经济中的按劳、按股等多种方式的分配，农村养老都是以个人家庭为主，这种以个体经济为基础的保障方式是与当时的国情和生产力发展水平相适应的，基本上能做到效率和公平兼顾，保障了农村老人的基本生活，也从物质和精神上为当时抗美援朝创造了条件。





## 2、1956年—1978年。

从“三大改造”的顺利完成——基本建立社会主义公有制到“文革”前夕（“文革”期间我国整个社会保障几乎处于停滞状态），这段时期农村养老以集体保障为主。

这一时期国家对农村养老的关怀主要体现在“五保”制度和合作医疗制度的建立。二者均很具中国特色。



1956年6月，一届人大三次会议通过的《高级农村生产合作社示范章程》规定：“农业生产合作社，对于缺乏劳动能力或者完全丧失劳动能力，生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员，在生产上和生活上给予适当的安排和照顾，保证他们的吃、穿和柴火的供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬，使他们的生养死葬都有依靠。”实行保吃、保穿、保烧、对年幼者保教和死后保葬的“五保”制度。

### 3、1978年—1986年。

这段时期农村养老又回归到传统的家庭保障方式。

经济改革首先在农村掀起，家庭联产承包责任制的建立瓦解了传统计划经济体制下的集体经济组织形式。无论是“大包干”、“小包干”还是“包产到户”和“包干到户”，农民所面临的风险已经从集体经济组织下的共同风险变成个人的、分散的风险。

## （二）第二阶段（1986年—至今）：农村社会养老保险制度从建立到消失

党和国家在经济改革中逐渐意识到农村社会养老保险的重要性，于“七五”计划首先提出建立农村社会养老保险制度。随后，“八五”计划又进一步指出：“建立健全养老保险和待业保险制度，逐步完善社会保障体系。这是现代化社会的重要标志，也是推动企业改革、适应人口老龄化和促进计划生育的一项重要措施。……在农村采取积极引导的方针，逐步建立不同形式的老年保障制度。”

- 1986年10月，民政部和国务院有关部委在江苏沙洲县召开了“全国农村基层社会保障工作座谈会”。会议根据我国农村实际情况，对农村养老保障划分了几个层次：
- 在农村贫困地区，基层社会保障的主要任务是搞好社会救济和扶贫；

- 在农村经济发展中等地区，多数人的温饱问题已经解决。在这些地区，基层社会保障的主要任务是兴办福利工厂，完善五保制度，建立敬老院，以解决残疾和孤寡老人的生活困难；
- 在农村经济发达地区，发展以社区（乡、镇、村）为单位的农村养老保险。后来一些社区养老就是从这时候开始的。但是社区养老进行得并不成功，在总结经验的基础上，国务院决定指定民政部开展农村社会养老保险试点工作。

- 1990年7月，国务院总理办公会议专题研究了社会保险制度改革问题，会议明确了农村社会养老保险由民政部负责的精神。
- 1991年1月，国务院决定选择一批有条件的地区开展建立县级社会养老保险制度的试点。

➤ 1991年6月，国务院发布《关于城镇职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33号文件），进一步明确了农村养老保险（含乡镇企业）由民政部负责。同时，民政部农村养老保险办公室制定了《县级农村社会养老保险基本方案》，确定了以县为单位开展社会养老保险的原则。这个基本方案后来成为大部分农村开展社会养老保险试点工作的指导方针和规范。



## 农村社会养老保险的试点工作主要经历了三个阶段：

- 第一阶段：调查研究。组织试点。按照方案的原则，在山东组织了大规模的试点。
- 第二阶段：总结经验扩大试点。1991年10月，民政部在山东牟平县召开了“全国农村社会养老保险试点工作会议”，进一步确定了建立我国农村社会养老保险的基本原则，总结推广了山东牟平县建立农村社会养老保险的经验。

➤ 第三阶段：加大推进力度，加快发展步伐。

1992年7月，民政部在武汉召开了“全国农村社会养老保险工作经验交流会”，重点推广了武汉市建立农村社会养老保险制度的经验。在这之后，农村社会养老保险有了很大的发展。到1992年底，全国已有100多个县根据《基本方案》确定的原则，由政府制定并颁布了开展农村社会养老保险实施办法，建立了农村社会养老保险管理机构，组织农民参加养老保险。全国已有3500多万农民参加了社会养老保险，共积累保费10亿多元。

1998年政府机构改革，农村社会养老保险由民政部门移交给劳动与社会保障部。1999年7月，《国务院批转整顿保险业工作小组整顿与改革方案的通知》提出，对已经开展的“农村社会养老保险”要进行整顿规范，区别情况，妥善处理。

随后，劳动和社会保障部先后提出两个整顿规范的方案。第一个方案是继续在有条件的地区进行农村养老保险的探索，不具备条件的地区暂不开展。第二个方案是政府定政策、市场化运营，政府转变职能，业务经办商业化。至此，农村社会养老保险作为一项统一的制度安排已不复存在，只是在个别经济发达地区有所开展，如北京、上海等大城市的郊区农村。



## （三）《县级农村社会养老保险基本方案》（试行） 的主要内容

- 制度模式。
- 实施范围及受益人。
- 基金筹集。
- 缴费与给付。
- 基金管理。

## 1、制度模式。

根据《基本方案》规定，我国农村社会养老保险采取基金完全积累制的个人账户模式。“个人的交费和集体的补助(含国家让利)，分别记账在个人名下”，个人账户属于个人所有，基金实行积累，并根据一定的记账利率进行记息。

## 2、实施范围及受益人。

■ **第一，保险对象。** 《基本方案》指出保险对象为非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口。这是按户籍制度和国家商品粮管理制度进行的划分。一般包括以种地为生的农民和农村中非农产业人员，如乡镇企业职工、民办教师等。此外，该方案还坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向。

■ **第二，参保年龄与受益年龄。** 《基本方案》规定：“交纳保险年龄不分性别、职业，为20周岁至60周岁。”可以看出，还存在超过60岁的农村老年人这一“制度真空”人群。该方案还规定，“领取养老金的年龄一般在60周岁以后。”即一般60岁为领取的起始年龄。



### 3、基金筹集。

制度坚持以“个人交纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持”三方相结合的原则。在三者关系中，以个人为主，个人缴纳部分要占一定比例，一般不得低于保险费的50%。集体补助的数额和比例一般由参保人所在的乡镇或村企业根据自身的情况和经济条件确定。

## 4、缴费与给付。

- **第一，缴费标准与方式。** 根据《基本方案》，农村社会养老保险月交费标准设2元、4元、6元、8元、10元、12元、14元、16元、18元、20元十个档次，保险对象可根据自身经济承受能力灵活选择；在交费方式上可按全年、半年、季或月缴纳，遇到具体情况还可以预缴和补缴。

- **第二，保费收取。**根据《基本方案》，在乡镇一级设代办站或招聘代办员，负责收取；村由会计、出纳代办，负责收取保费、发放养老金等工作。
- **第三，领取标准与计发办法。**根据《农村社会养老保险养老金计发办法（试行）》的规定，保险基金按一定的增值率增值，保险对象开始领取养老金，须先计算出个人积累总额，再由积累总额确定其领取标准。因此，《基本方案》采取了以预定利率的方式确定领取标准。

## 5、基金管理。

- **第一，管理层次。** 《基本方案》规定，基金以县为单位统一管理，实行县（市）、乡（镇）、村三级管理相结合。机构设置上主要分为基金保管和基金监管两个机构。在乡（镇）和村一级分别设立专人负责养老金的收取和发放工作及其他日常工作等。

- **第二，基金运用。** 为了基金能保值增值，方案规定采取比较谨慎的态度，基金主要是购买国家财政发行的高利率债券和存入银行，不能直接用于投资。

## 三、农村社会养老保险制度缺失的原因分析

❖ 对《基本方案》的评价

❖ 《基本方案》存在的问题

❖ 社会保险的发展趋势

## (一) 对《基本方案》的评价

学术界一直也有不少人持赞同意见。

■ **刘翠霄**认为，《基本方案》虽然不是完全意义上的法律规范，但它的颁布和实施在中国社会生活中具有非常重要的意义。该方案从中国农村人口多、底子薄、各地发展不平衡的国情出发，是一个适合中国农村经济发展水平、能够促进农村经济发展和社会稳定、极具中国特色的社会主义初级阶段的农村社会养老保险制度。

- **史伯年**认为，《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》的办法及其推行，是我国农村从无到有，初步形成了具有中国特色的社会养老保险制度。尽管这一制度的许多方面还有待于完善，但它在一定范围内为农业劳动者提供了养老基本保障，这一实践的意义是十分显著的。
- **刘贵平**认为，《基本方案》采用个人自我平衡式养老保险模式，考虑到农村现实情况，这种模式有明显优点。提出农村养老保险模式的一些缺欠，并不是要否定它，而是探索完善这种体制的途径。



我们认为，政府对农村社会养老保险的制度供给是必需的，从这一点看，《基本方案》的出台是受欢迎的；另一方面，由于制度设计欠妥，在实施过程中政府行为扭曲，《基本方案》更多的是遭到批判，以至于最后被停办。



## (二) 《基本方案》存在的问题

- 制度本身设计的缺陷
- 制度在执行过程中出现的问题

## 1、制度本身设计的缺陷。

- 未体现社会保障的性质。
- 基金保值增值难。
- 保障水平低。
- 制度的软化与不稳定。

## (1) 未体现社会保障的性质。

《基本方案》对于目前超过60岁的农村老年人并没有像城镇职工养老保险那样予以补偿，他们成了制度的“真空”人群，缺乏公平性。同时，《基本方案》规定个人缴费比例不低于50%，这种模式实行的是个人的自我平衡，养老金既不能实现代际调剂，也不能实现同代人之间不同收入者之间的调剂，缺乏社会保障应有的互济性。

## (2) 基金保值增值难。

《基本方案》规定农村社会养老保险基金主要是购买国家财政发行的高利率债券和存入银行，不能直接用于投资。由于实行的是以县级为统筹管理单位，缺乏专门的人才和技术，有关部门一般选择的是存银行。

### (3) 保障水平低。

《基本方案》设立了月交费标准从2元~20元十个不同的档次。实践中农民一般选择最低的一档，也就是每月交2元。假设一人从20岁开始以此标准缴费，根据民政部制定的《农村社会养老保险交费、领取标准》来算，到60岁时他每月能领取70元；如果他以最高档次——每月交20元，则60岁时能领取700元。

## (4) 制度的软化与不稳定。

我国没有一部专门的社会保障法律。《基本方案》在性质上只能算是一个部门文件或法规，所以在实际执行中没有多大的法律效力。由于制度的非强制性，导致制度的覆盖面非常小。另外，该方案只是对一些重大的内容作了统一规定，具体的地方有关这一政策的建立、撤销、保险金的筹集、运用以及养老金的发放由地方政府部门来制定，在具体执行中多数带有某些行政长官的意愿，不是农民与政府的一种持久性契约，具有很大的不稳定性。

## 2、制度在执行过程中出现的问题。

- 管理体制未完全理顺，基金管理上不够规范。
- 制度执行过程中的成本较高。
- 保障水平不平等。



## (1) 管理体制未完全理顺，基金管理上不够规范。

- ✓ 1998年以前，农村社会养老保险由民政部负责。从保费的收取到基金的保管、运营和发放，由该部一家管理，没有形成良好的制衡机制，造成了基金管理上的漏洞。同时，地方民政受制于地方政府。
- ✓ 1998年九届全国人大一次会议通过国务院机构改革方案以后，农村社会养老保险工作由民政部转到新成立的劳动与社会保障部管理。但是由于该项工作的复杂性，其管理体制并没有完全理顺。

## (2) 制度执行过程中的成本较高。

- ✓ 第一，管理成本。基层农保机构属于经济独立核算、自负盈亏的事业单位，根据民政部的有关规定，农保机构可以从其管理的基金中提取3%的管理费。
- ✓ 第二，宣传成本。少数领导和相当一部分群众对农村养老保险的性质、意义及作用缺乏足够正确的认识，导致其在行动上不积极，工作中不支持。

✓ 第三，由基金贬值所带来的财政补贴成本。基金运用一般都采取存银行的方式。由于近几年来银行利率的持续下调，基金面临贬值的风险。为了不失信于民及政绩的需要，政府只好动用财政予以弥补，从而加重财政负担，制度执行成本显得过高。

### (3) 保障水平不平等。

- 不平等之一来源于制度设计。表现为地区水平的不平衡和农民个体的差异。
- 《基本方案》规定：“同一投保单位，投保对象平等享受集体补助。”但是制度在具体的执行过程中产生了变异。各地方政府制定的具体工作办法缺乏统一性和规范性，基层干部在实际操作中往往以权谋私，干部和群众的给付差距很大。

## 四、农村社会养老保险制度建立的必要性

- ❖ 家庭保障方式受到挑战
- ❖ 土地保障功能的下降
- ❖ 实现全面建设小康社会的需要

## （一）家庭保障方式受到挑战

但是改革开放二十多年以来，我国经济社会等各方面发生了翻天覆地的变化。传统的家庭养老方式正在悄然发生变化。

➤ 原因之一是中国家庭结构的变动。这种变动的总体趋势是核心家庭日益增多，直系家庭和联合家庭逐渐减少。

- 更深层的原因在于子女的抚养父母的意识正逐渐淡化。由于农村经济的不景气和受城市化的影响，农村多数青壮年都愿意到城市去寻找另一种生活。
- 农民的收入结构也在发生变化，农村居民家庭人均生产性纯收入中第一产业收入的比重逐年下降。这表明传统的农业耕作方式在农业生产的主导地位在下降，相应的较好掌握这种传统耕作技术的老人在家庭中的权威形象也正在逐步弱化。

## (二) 土地保障功能的下降

- 对于纯农户和城市短期打工者来说，土地是他们的主要收入来源，主要发挥着生产资料的经济功能，保障依附于其上，土地经营收入是其实现方式。
- 对于失地农户来说，他们赖以生存的土地被政府强制征用，一下子失去了收入来源，至少是保障来源，他们从土地获得的最后生活来源是政府的征地补偿。





➤ 对于“离土不离乡”的农户和城市固定打工者来说，工资收入或打工收入已成了他们的主要收入来源，但他们未被纳入正式的社会保障制度安排，面临着较大的失业、工伤风险，所以往往把土地作为最后的风险规避方式。



### (三) 实现全面建设小康社会的需要

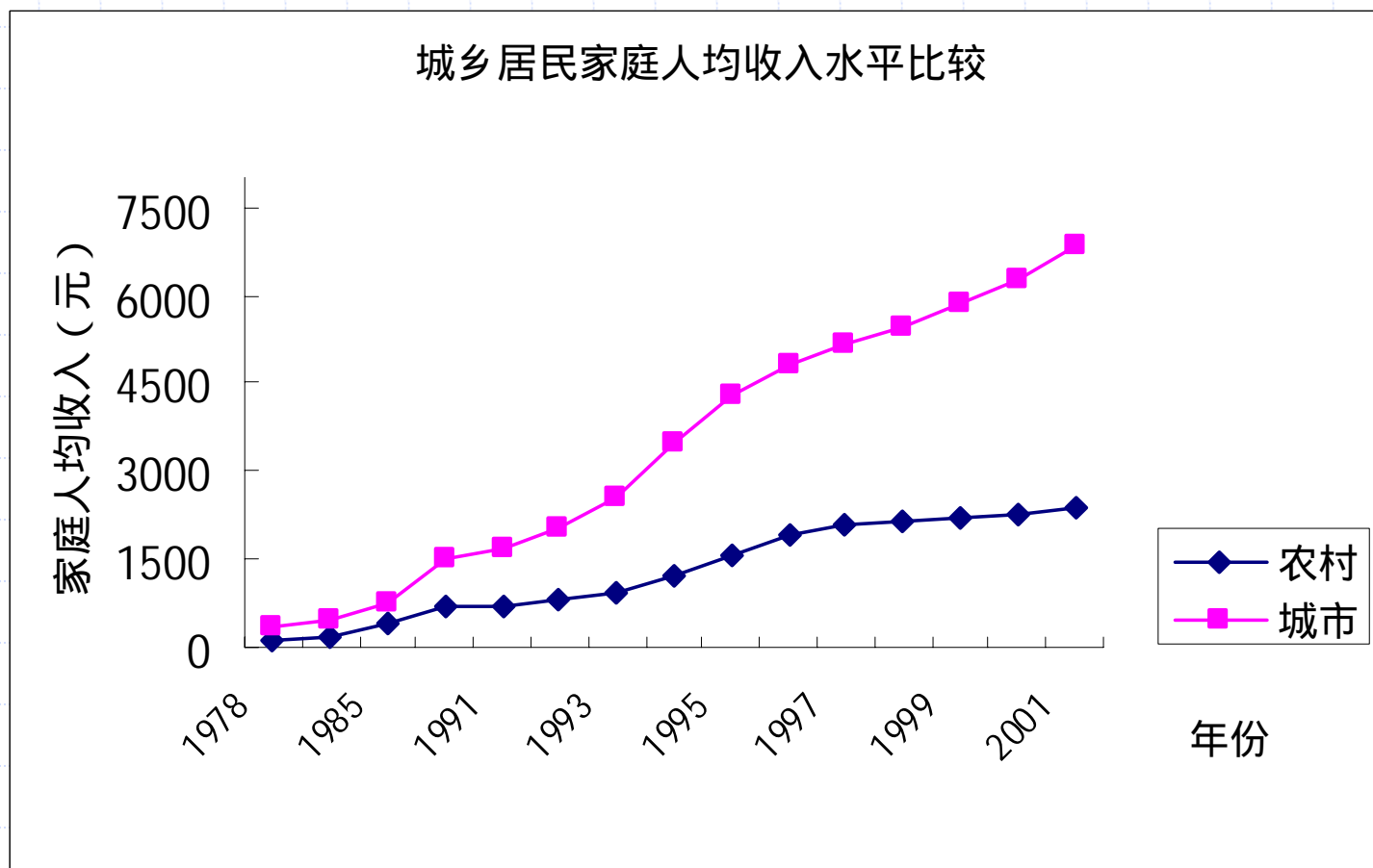
- 农村经济改革的需要，支持经济增长
- 城市化进程中的必要条件
- 迎接老龄化危机的到来
- 支持计划生育政策

## 1、农村经济改革的需要，支持经济增长。

农村改革的第二步是大力发展农村商品经济和市场经济。在农村经济向商品化和市场化发展的过程中，农村的产业结构和劳动力从业结构将发生巨大变化。



## 2、城市化进程中的必要条件。



### 3、迎接老龄化危机的到来。

根据我国2000年第五次人口普查的结果，我国至2000年7月1日零时，60岁以上老年人口数为12798210，占总人口数的10.83%，其中2903907人居住在城市，1455241人居住在镇里，8439062人居住在农村，分别占老年人口总数的22.7%、11.4%、65.9%。按照城乡地区划分，居住在农村地区的老年人口比例占 $\frac{2}{3}$ ，城市老年人口占老年人口总数的 $\frac{1}{3}$ ，绝大多数老年人仍居住在农村地区。



## 4、支持计划生育政策。

我国人口生育的失控，主要是在农村地区。80年代以来，农村平均计划生育率只有50%—60%，没有按政策和计划出生的人数每年多达900万。农村计划生育工作曾被喻为“天下第一难”，其中一个重要原因就在于农村的社会保障程度低。如果建立了完善的养老保障制度，就可解除农民的后顾之忧，大大减轻计划生育工作的阻力。

## 五、我国农村养老保险制度改革

- ❖ 方案设计遵循的原则
- ❖ 未来农村社会养老保险制度框架设计

## (一) 方案设计遵循的原则

- 立足实际，以保障农村老年人基本生活为目的。
- 责任共担、多渠道筹资原则。
- 多层次保障原则。
- 保障项目多元化、服务管理社会化原则。
- 坚持公平与效率、权利与义务对等原则。



## (二) 未来农村社会养老保险制度框架设计

农村社会养老保险实行个人缴费为主、集体补助为辅，国家参与相结合的个人账户模式。个人缴费与集体补助以及国家保费补贴等全部计入个人账户名下，基金采取完全积累制。国家参与是指国家在有关政策上的扶持、引导和管理，以及对困难农民给予适当的保费补贴。

- **参保范围。** 凡年满20岁的农村居民均须参加该制度，一直到领取年龄为止。参保人员包括纯农户、农村中非农产业人员、特殊困难群体等。
- **个人账户。** 每个参保对象都有一个与本人身份证号相同的社会保障号，作为自己的个人账户。凡年满20岁的农村居民，均须向制度缴费。缴费基数为该地区上年度农民的人均纯收入。对于特殊困难群体，由集体经济补助和国家财政予以其保费补贴。个人账户储存额一般不能提前支取，除非有特殊情况，提前支取需要按相应比例扣除一定的费用。

➤ **缴费期转保、退保处理。** 缴费期内参保对象身故，将其个人账户上的全部缴费总额资金退还给指定受益人或法定继承人，或转入制定受益人或法定继承人的个人养老金账户。省内流动的参保对象，在本省范围内可凭社会保障缴费卡进行异地缴费；属于省际流动的，个人账户上资金按照每年公布的基金增值收益率分段计息计算积累总额，随同保险关系转移。“农保”转“城保”，或者“城保”转“农保”，其个人账户上的资金均须按一定的利率计算总额，然后随同保险关系全部转入。