

社会养老保险城乡统筹:实践与理念

周毕芬, 阙春萍

(福建农林大学 人文社会科学学院 福州 350002)

摘要:通过考察城乡养老保险制度不同的发展历程,发现两套制度的发展具有趋同的特点,表现为在财政支持下,农村社会养老保险制度正与企业职工基本养老保险制度逐渐衔接,并在制度模式上与企业基本养老保险制度接近。社会养老保险城乡统筹实践蕴含公民权利城乡平等、城乡均衡发展等理念。随着经济和社会的不断发展,两套制度有望合二为一,成为城乡统一的社会养老保险制度。

关键词:企业职工基本养老保险;农村社会养老保险;城乡统筹

中图分类号:F240;C913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-8425(2012)03-0041-05

统筹城乡发展是构建社会主义和谐社会的重要内容,而统筹城乡社会保障制度又是统筹城乡发展的重中之重。在社会保障体系中,社会保险被认为是核心;在社会保险体系中,养老保险又普遍被视为核心。在20世纪90年代中期,我国企业职工基本养老保险制度改革基本成形,而实施才六年的县级农村社会养老保险却陷入停顿状态。近年来,在五保供养、灾害救助、最低生活保障、新型农村合作医疗等农村社会保障制度日益完善的情况下,作为农村社会保障体系中最重要组成部分的社会养老保险又被重新提上议事日程。新型农村社会养老保险正在全国部分县市进行试点,有望在不久的将来在全国全面推开。从发展目标看,我国农村不仅要建立普惠式的基本养老保险制度,而且还应该朝着与城镇基本养老保险制度并轨的方向发展,最终建立与城镇一体化的基本养老保险制度。实现社会养老保险城乡统筹不仅有利于提高农村地区的社会保障水平,而且有利于城乡一体化进程的推进,对社会主义新农村建设和全面小康社会的实现都具有重要的意义。

一、我国社会养老保险城乡统筹的实践探索

养老保险城乡统筹的起点是企业职工养老保险制度和农村养老保险制度的建立,过程是两套

制度的改革完善,结果是两套制度趋同,最终走向一体化。

(一)企业职工养老保险制度建立及改革历程

我国城镇企业职工养老保险制度从建立至今已走过半个多世纪。1951年2月,当时的政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,这部标志着新中国社会保障制度创立的法规,其实质是针对国营企业职工的劳动风险而制定的社会保险制度,保障对象是百人以上的工矿企业以及铁路、船运、邮电等企业的职工。该条例的内容包括了除失业保险之外的几乎所有社会保险项目,养老保险是其中的核心内容,对企业职工的养老保险从实施范围、实施内容、待遇标准等方面作了具体规定。可以说,这部法规的颁布,也标志着新中国企业职工社会养老保险制度的建立。1955年12月,国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员退职处理暂行办法》《关于处理国家机关工作人员退职、退休时计算工作年限的暂行规定》等法规,标志着我国的国家机关和事业单位也建立起了养老保险制度。

由于针对企业的养老保险制度和针对机关事业单位的退休制度在待遇标准等方面的不一致,1958年初国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》《关于工人、职员退职处理的暂行规定》,至此,养老保险制度从劳动保险条例中独立

出来,在历史上第一次出现了企业的养老保险制度和机关事业单位的养老保险制度的趋同,这是社会保障制度的可喜进步。

十年的“文化大革命”使社会保障制度遭到严重的破坏,退休、退职制度处于停顿状态,社会保险退为企业保障,职业员工的退休保障由企业自身负责。十一届三中全会之后,包括养老保险在内的社会保障制度得以恢复重建,从1986年到1997年,企业职工社会养老保险制度几经改革,最终形成企业与职工共同担负责任、资金筹集采用统筹账户和个人账户相结合的制度模式,并且在养老保险缴费办法和养老金计算办法等方面实现了全国统一。

(二) 农村社会养老保险制度的建立及改革历程

我国农村社会养老保险制度的实践始于20世纪80年代中期。与许多社会保障制度的建设一样,农村社会养老保险制度的建立也是试点先行。随着计划生育政策的实施以及农村家庭联产承包责任制的推行,传统的家庭养老模式遇到现实挑战。为了解决农村居民日益严峻的养老问题,1986年10月,民政部在江苏省的沙洲县(现张家港市)召开了“全国农村基层社会保障工作座谈会”,这次会议确定在全国部分地区进行农村社会养老保险改革试点,标志着我国农村社会养老保险建设拉开了序幕。1991年6月,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(试行)》,确定了以县为单位开展社会养老保险的基本原则,同时在山东省展开了较大规模的试点。1991年10月,民政部在山东省牟平县召开“全国农村社会养老保险试点工作会议”,总结推广牟平经验,并部署在各省市区逐步推开。1992年7月,民政部在湖北省武汉市召开了“全国农村社会养老保险经验交流会”,重点总结推广武汉的经验。同年12月,民政部又在江苏省张家港市召开了“全国农村社会养老保险工作会议”,全面总结了试点经验,并决定在全国全面推开农村社会养老保险工作。1995年10月,国务院办公厅转发了民政部《关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见的通知》,要求具备条件的地区积极发展农村社会养老保险事业。到1998年底,全国有31个省、自治区、直辖市的2123个县(市)和65%的乡镇开展了农村社会养老保险工作,参加社会养老保险的农村人口有8025万人,积累基金166.2亿元^[1]。

1998年,国务院机构机构改革,撤销劳动部,成立劳动和社会保障部,并且把原来由民政部负责的农村社会养老保险工作移交给新成立的劳动和社会保障部。针对农村社会养老保险工作在实施中遇到的诸多问题,特别是参保人数下降、资金筹集困难和保障水平低下的等现实情况,1999年7月,国务院下发《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》,将农村社会养老保险列入了清理整顿范围,并提出对已经开展的“农村社会养老保险”进行整顿规范。从此,我国绝大多数地区的农村社会养老保险工作开始陷入停顿或半停顿状态,1999年,农村社会养老保险参保人数下降到8000万人,到2000年底,全国农村参加养老保险的人数进一步降到6172万人^[2]。

(三) 统筹城乡社会养老保险制度的衔接点

通过考察我国企业职工养老保险制度和农村社会养老保险制度建立及发展历程,似乎发现两套制度完全不相同,似乎没有交叉并轨之处。其实,企业职工养老保险制度与农村社会养老保险制度始终朝着一体化方向发展。养老保险城乡统筹是制度发展的必须趋势。

早在20世纪80年代中期,民政部确定开展农村养老保险试点时,首先进行了以乡镇企业职工为主的农村社区养老保险试点,其资金筹集方式参照了城镇国有、集体企业职工的养老保险制度,一般以乡镇或村为养老金社会统筹单位,经费主要由企业缴费,个人不需要缴费,这种做法其实质就是由村或乡镇企业自办的退休制度^[3]。这一试点做法可以视为社会养老保险城乡统筹的初步衔接。但是当时的农村社区养老保险试点在实践中遇到不少问题,比如养老保险费筹集难以持久、养老金标准确定与发放不科学、基金管理缺乏监督等等,总体而言,这一做法是不成功的。

1992年起开始实施的农村社会养老保险制度(俗称“旧农保”)之所以会陷入停滞状态,跟制度设计的不科学有很大的关系。实行家庭联产承包责任制后,许多贫困农村集体经济名存实亡,由于没有收入,村集体根本拿不出钱来进行补助,再加上又没有政府财政补贴,这种“以农民个人出资为主,集体补助为辅,政府政策扶持”的筹资模式无异于农民自我储蓄养老,从而导致农民的参保积极性不高。旧农保不仅实质上体现为农民的个人储蓄养老,而且其保障水平极低、保障能力不强,因为每月2元、4元、6元、8元、10元、12元、14元、16元、18元、20元等十个让农民自愿选择的缴

费档次,农民一般选择最低一档2元的缴费标准。按民政部《农村社会养老保险交费领取计算表》,每月缴费2元,则10年之后,每月可领取养老金4.7元,15年后,每月可领取养老金9.9元,这对于保障农民晚年生活而言简直就是杯水车薪。这种低水平的保障待遇更加挫伤了农民参保的积极性。

因为旧农保制度运行的失败,中央决定建立新型农村社会养老保险制度。2006年,十六届六中全会的决议提出“逐步建立农村最低生活保障制度,有条件的地方探索建立多种形式的农村养老保险制度”;2007年,十七大报告中提出“促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革,探索建立农村养老保险制度”;2008年十七届三中全会提出“坚持改革开放,必须把握农村改革这个重点,在统筹城乡改革上取得重大突破,给农村发展注入新的动力,为整个经济社会发展增添新的活力”、“必须按照统筹城乡发展要求,建立促进城乡经济社会发展一体化制度”、“必须扩大公共财政覆盖农村范围,发展农村公共事业,使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”、“健全农村社会保障体系”。2009年8月3日,国务院常务会议审议并原则通过了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度。新农保实行社会统筹与个人账户相结合,与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,保障农村居民老年基本生活。根据中央的部署,2009年试点覆盖面积为全国10%的县(市、区、旗),以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。个人缴费以当地县级行政区上一年农民人均收入为缴费基数,原则上费率为4%~8%,农民自愿多缴不超过15%,具体标准由当地政府确定。新农保在支付结构上分两部分:基础养老金和个人账户养老金。基础养老金由国家财政全部保证支付,这意味着中国农民60岁以后都将享受到国家普惠式的养老金。根据目前的试点草案,基础养老金底线为55元。但是上不封顶,根据地方财力而定。

从新型农村社会养老保险制度运行模式特别是支付结构来看,它与城镇企业职工基本养老保险制度存在趋同之处,即基本养老金均由基础养老金和个人账户金构成。企业职工的基础养老金来自统筹账户,而统筹账户主要来自雇主缴费;由于农民是自雇者,没有雇主,因此基础养老金只能

来自政府的财政支出。事实上,企业职工养老保险基金入不敷出的时候,也是由财政承担兜底责任的,而且我国财政还承担了养老保险改革这一制度转轨的成本。新型农村社会养老保险的制度设计无疑是养老保险城乡统筹迈出的重要步伐。

二、社会养老保险城乡统筹蕴含的理念

我国社会保障制度建设长期以来都是重城市轻农村,用于社会保障的财政支出绝大部分都投向了城市,而广大农村地区的社会保障制度建设严重滞后,农村地区社会保障多依靠农民自筹资金。这种情况在本世纪初开始扭转,新型农村合作医疗制度已经开始反映政府财政在农村社会保障建设中承担责任。这也表明,关系到每个社会成员切身利益的社会保障制度已经开始朝城乡统筹的方向发展。社会养老保险城乡统筹的起步迟于医疗保险,可以认为2009年才有实质性的开始,而且新型农村养老保险制度的实施方式也有别于新型农村合作医疗制度,对于后者而言,农村居民只有参加该制度才享受到合作医疗的报销待遇;而对于前者而言,即使农民没有缴费,也可以领取由国家财政支付的基础养老金。国家承担起农村社会养老保险的财政责任,农村社会养老保险制度模式与企业职工养老保险制度模式向并轨方向发展,表明社会养老保险城乡统筹已经启程。养老保险城乡统筹的实践蕴含了四个方面的理念:

(一) 公民权利城乡平等

农村居民和城镇居民都是我国公民,应该享受同等的国民待遇,拥有同等的养老保障权利^[4]。企业职工能够享受到的基本养老保险制度,农村居民理所当然地应该均等享有。社会保障作为公民和一项基本权利,应该人人平等,不应该城乡有别。国家把农村社会养老保险制度建设作为全面建设小康社会的重点来抓,体现国家执政理念的进步,表明政府已经充分认识到,国家财政在农村养老保险制度实施中所应承担的责任。

(二) 政府必须履行公共财政职能

社会养老保险作为由国家通过立法形式强制实施的,旨在保障因年老体衰而失去劳动能力,从而失去收入的社会成员基本生活的一项制度安排,为化解社会成员的后顾之忧,保障退休老人的生活,维护和促进社会稳定,发挥了重要作用。在

城市,企业职工的基本养老保险缴费实行雇主和雇员分担责任的方式,雇主为员工缴纳了社会养老保险费中进入统筹账户的部分,雇员个人缴费进入个人账户。企业职工退休后所领取的基本养老金中的基础养老金来自于社会养老保险的统筹账户。而在农村,由于农民没有雇主,在实行家庭联产承包责任制之后,许多农村的集体经济名存实亡,农民参加社会保险已不可能依靠村集体的补贴或补助了,政府的公共财政理所当然要承担起农村社会保险的支出责任。60岁以上农民的基础养老金显然只能来自政府财政的支出。

(三) 城市支持农村条件成熟

新中国成立之初,国家选择了优先发展重工业的战略措施,并且通过工农业产品价格“剪刀差”的方式,从农村抽取大量财富,用于支持工业化和城市化建设。可以这么说,广大农民为中国的城市化和工业化作出了重大贡献和牺牲。到2009年,新中国成立已经60周年,改革开放也进行了30多年,我国经济发展水平获得飞速提高,人民生活水平得到极大提高,特别是国家财政收入连年增长,为发展建立在财政补贴基础上的普惠式的农村社会养老保险制度奠定了雄厚的经济基础,提供了强有力的经济支撑。根据国家统计局官方网站公布的数据,2009年国内生产总值335 353亿元,比2008年增长8.7%,全年财政收入68 477亿元,比2008年增长7 147亿元,增长11.7%^[5]。国家统计局2009年2月26日的统计公报数据表明,2008年全国农村地区人口为72 135万人,如果按照当年60岁以上老人占全国总人口的比例12%计算^[6](农村地区60岁以上老人占农村居民总数的比例高于这一平均水平),农村地区60岁以上老人数量约为8 656.2万人。如果按每位老人发放由财政支出的基础养老金55元计算,全国总共需要支出47.61亿元,只占2008年财政总收入61 330亿的0.078%。显然,这个比例是比较低的,财政完全承担得起农村居民基础养老金的出资责任。

(四) 城乡均衡发展

从世界各国社会保障制度发展的一般道路来看,农村社会养老保险制度的建设在时间上都要落后于城镇养老保险制度,一般相差40~70年时间,平均相差54.7年,即在城镇养老保险制度建

立近55年之后才建立农村养老保险制度^[7]。虽然农村和城镇在养老保险制度的建立时间存在差距,但许多国家在城镇养老保险制度建立之后,都会把农村社会养老保险制度建设摆上议事日程,而且农村社会养老保险制度一般都是在政府的主导下进行的,并且公共财政对农村社会养老保险制度进行大量的补贴。例如,德国政府的财政补贴占到了总保险费的70%;日本政府的财政补贴相对少,但也占到总保费的38%;韩国鼓励农民参保,政府给予有限补贴,但是政府补贴率也占到70%以上^[8]。政府从财政上对农村养老保险进行补贴正是充分考虑到农民与企业职工不同的特点。要想让农民享受到与企业职工相同或相近的养老保险待遇,充分体现制度的国民待遇原则,政府进行财政补贴是理所当然的,这是社会保障制度城乡均衡发展的客观需要。

三、我国社会养老保险城乡统筹的前景展望

20世纪80年代我国没有足够的财力支持农村社会养老保险制度建设,农村地区依靠个人缴费为主的社会保险实质成了“商业保险”,政府仅仅起到制度的制定者和实施者的作用。实践证明,这一做法基本是失败的。进入新世纪,我国政府重提农村养老保险,并且承担起政府在财政上的责任,其重要意义不仅仅表现在助农脱贫,而在于打破用工制度身份的界限,带动农村剩余劳动力向二、三产业转移,逐步消除城乡差别,推动整个国民经济的发展^[9]。养老保险城乡统筹的目标,就是在企业职工基本养老保险制度已经建立并不断完善的基础上,在国家财力具备支付能力的前提下,通过财政补贴的方式建立起制度模式与企业职工养老保险制度趋同的农村社会养老保险制度,让广大农民共享经济社会发展的成果,让政府主导的社会保障的阳光普照城乡大地。

当然,养老保险城乡统筹并不意味着农村社会养老保险制度与企业职工养老保险制度在制度模式上的完全一致。目前城乡经济发展不平衡,城乡居民的就业方式不同且收入存在差距,因此,农村社会养老保险的筹资方式、养老金发放办法和待遇标准显然应该有别于企业职工养老保险。但是,社会养老保险城乡统筹不仅要让城乡居民都享受到基本养老保险,而且其发展方向应该是制度的趋同并最终完全统一,当然要实现这一目

标还有很长的一段路要走。笔者认为,我国社会养老保险城乡统筹可以分两步走:第一步是近期采取“制度统一,标准有别”的做法。由于企业职工养老保险的筹资方式是统筹缴费,雇主和雇员分别承担缴费责任,雇主缴费进入统筹账户,雇员缴费进入个人账户(自由职业者参加基本养老保险,统筹缴费和个人缴费均由自己承担);而农民没有雇主,人均收入水平也低于城镇居民,不可能按企业职工养老保险的缴费方式来缴费,只能采取个人缴费和政府财政补贴相结合的缴费方式,毫无疑问,农村社会养老保险的待遇标准显然要低于企业职工养老保险的待遇标准。第二步,也是最终目标,实现制度统一且标准一致。实现这一目标的经济和社会条件是生产力发展水平和国家财政收入都获得了极大的提高,城镇化水平达到一定高度,农村人口占总人口的比重显著降低。“制度统一”指的是城乡社会养老保险在制度上完全统一,实现一体化。“标准一致”指的是基础养老金待遇标准城乡一致。目前企业职工基础养老金是按照当地职工上年度月均工资的一定比例计发,而试点地区新型农村养老保险的基础养老金按不低于55元的标准发放。笔者认为,制度统一后,农村居民的基础养老金标准提高到与企业职工基础养老金一样的标准。由于个人缴费多寡不等,因此个人账户余额也不相同,因此每月领取的基本养老金并非一致,这也是理所当然的。

参考文献:

- [1] 劳动和社会保障部. 中国劳动和社会保障年鉴(1999) [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2000: 5.
- [2] 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 256.
- [3] 杨翠迎. 农村基本养老保险制度理论与政策研究 [J]. 杭州: 浙江大学出版社, 2007: 127.
- [4] 王浩, 李亚敏. 社会养老保险的欧洲经验与中国城乡统筹的模式选择——一个基于比较制度经济学的范式分析 [J]. 南方经济, 2008(8): 59-70.
- [5] 国家统计局. 中华人民共和国2009年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. [2010-11-03]. www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225.htm.
- [6] 国家统计局. 中华人民共和国2008年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. [2010-11-05]. www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20090226.htm.
- [7] 华迎放. 发达国家农村养老保障的经验与启示 [J]. 社保财务理论与实践, 2008(1): 121-132.
- [8] 苏保忠, 张正河. 西方发达国家农村养老制度及其启示 [J]. 当代经济, 2007(12): 48-50.
- [9] 刘紫云. 农民社会养老保险城乡一元化体制问题的研究 [J]. 农业现代化研究, 2002(6): 434-437.

(责任编辑 邝坦励)

The Integration of Urban and Rural Social Endowment Insurance: Practice and Ideas

ZHOU Bi-fen, QUE Chun-ping

(College of Humanities and Social Sciences, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: Through the investigation of the different development courses of urban and rural endowment insurance system, we found that the two sets of development system have the characteristic of convergence. With the support of finance, the rural endowment insurance is gradually linked with the company workers' basic endowment insurance. The rural and urban integration in endowment insurance shows concepts like equality between rural and urban citizens, balanced development of urban and rural areas, etc. With the development of economy and society, these two systems may be formed into one, being the unified urban and rural social endowment insurance system.

Key words: basic endowment insurance of company worker; rural social endowment insurance; urban and rural integration