

[文章编号] 1672-7320(2010)05-0679-09

中国农村老年收入保障制度研究

李 珍 王海东 王 平

[摘 要] 在中国城镇劳动人口建立退休金制度近 60 年后,2009 年中国农村开始了“新型农村养老保险”的试点,政府期望在 2020 年将该制度推广至全体农村人口。建立政府供给的农村老年收入制度的时间窗口已经打开。基于对财务可持续性、个人账户的可接受性、账户资产管理的效率性等方面的分析,在“公平”、“城乡统筹”等口号下建立的、与城镇职工基本养老保险结构相同的“新型农村养老保险”制度安排并不是一个最优的选择。农村老年收入保障制度的最优选择是基于基本生活保障、财政可持续负担的农村居民普惠式养老金制度,即将现行的新型农村养老保险中的“社会统筹”部分建成真正的农村普惠式养老金。

[关键词] 新型农村养老保险;农村老年收入保障;普惠式养老金

[中图分类号] D57 [文献标识码] A

众所周知,中国社会保险领域长期以来呈城乡二元结构,城镇有较高水平的社会保障,而农村养老一直以家庭为主。新中国成立后,“人民公社”下的“五保”制度,保障着农村孤寡老人的基本生活。1992 年农村社会养老保险制度(以下简称“旧农保”)的启动,为农民建立累积制的个人账户,但因费率太低且资金无法保值增值,该制度于 1998 年发展到历史顶峰后逐步陷入停滞和衰退。农村以家庭为主的养老模式受到质疑,2002 年以来,围绕农村社会养老保险制度的探索在全国各地展开。2009 年 9 月,国务院发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国务院 32 号文,以下简称“新农保”),首先在 10% 的县(市)试点,期望在 2020 年之前基本实现全覆盖。

32 号文将新农保的结构称之为“社会统筹与个人账户”相结合制度,形似城镇职工养老保险制度,但两者是有本质区别的。在城镇职工“社会统筹与个人账户”制度中,社会统筹由企业缴费与职工收入关联,企业缴费形成社会保险基金并在退休人口中进行再分配,是一个典型的社会保险制度,所以城镇职工的养老保险制度可以看成是“社会养老保险+个人账户制度”;而新农保的实质是“普惠式养老金+自愿性个人账户”。新农保基础养老金是以国民身份为资格条件,以一般税收支持的收入保障制度,一般税收支出不是保险资金,它也不强调权利义务的对应关系。

本文将讨论新农保个人账户将会产生的问题,并建议将新农保的“社会统筹”部分建成真正的农民普惠式养老金制度。

表 1 城乡养老保险制度结构的比较

项目	基础部分	个人账户部分
城镇职工基本养老保险	企业缴费(收入关联,社会保险)	个人缴费(收入关联)
新农保	政府财政负担(均等,普惠式养老金)	个人缴费+财政补助

作者简介:李 珍,中国人民大学公共管理学院教授 经济学博士,博士生导师;北京 100872。

王海东、王 平,中国人民大学公共管理学院博士生。

基金项目 211 工程“公共管理和公共政策项目”国家社会科学基金项目(08BJY158)

一、关于新农保个人账户的讨论

新农保个人账户制度的设立一定有它的道理,但可能引起的问题也很多,我们一一加以讨论。

(一)新农保个人账户可能的好处

新农保个人账户设立的最大好处是在现实生活中让该制度在结构上看起来与城镇职工养老保险相同,城镇人口有的,农民也有,这是最容易理解的、形式上的公平,这可以满足一些社会舆论的需求。

新农保个人账户的第二个好处是可以满足“权利与义务对等”的原则,32号文提出了这一原则。这一原则也是城镇企业职工养老保险制度的原则。农民要想获得老年收入必须以缴费作为义务,但又很难想象在农村实施公共的现收现付制度,加上城镇职工的个人缴费进入了个人账户,所以新农保下个人缴费进入个人账户也就是理所当然的了。其实不止是决策者,许多学者也认为,农民应该缴费,理由是“仅靠政府是不行的”。不过,从学理上分析,权利与义务对等的原则适用于社会保险,而不适用于普惠式养老金。新农保个人账户在逻辑上满足“激励机制”的理论。城镇企业职工养老保险个人账户制度建立的理由之一就是多缴多得会激励职工多工作多缴费,新农保复制了这一说法。虽然中国城镇企业职工养老保险个人账户、医疗个人账户、新型农村合作医疗中的个人账户以及其他国家的情况并没有证明这一论点的正确性,我们且先将“激励”的可能作为一个好处罗列在此。

在实践中,新农保个人账户最大的好处是地方政府和相关部门可以将年轻农民的缴费用于第一代老年人的支出,这样政府既可建立一个社会养老保险制度又无需真正支出。尽管32号文要求个人账户“做实”(积累起来),但笔者在与地方官员的交流中,感觉到个人账户非常有可能被做成现收现付制度。

(二)新农保个人账户的地方政府财力可持续性问题的讨论

根据32号文的规定,地方政府须给予个人账户每年最低30元的补贴,这里地方财政就具有硬预算约束。新农保是以县为统筹单位的,这里的地方政府是指县(市)政府,这就不可避免出现财政支出不可持续的问题。原因很简单,除去中国分税制度造成的县级财政困难不说,一个中国特色的悖论是:城镇化水平越低的地方,税收越少而需要补贴的人口越多,穷困县的财力一定会有问题。

我们的计算是,假使16至59岁的农村人口参保,按照人均每年30元的补贴标准,以2008年统计数据为例^①,该项支出总额约为138亿元,占到当年地方本级财政收入的0.48%。具体从各省(自治区、直辖市)来看,这一比例普遍低于1%,最高在1.5%以下,这不是一个大数字。但中国的问题是经济发展高度不平衡,大量的县级财政是“吃饭财政”,根本无力开支社会支出。图1是山东省临沂市各县级财政收入与补助负担的情况。这无疑不利于新农保的健康开展,如兰山县人均财政收入不到200元(2008年数据),需要补贴个人账户的资金占本级财力的12%;而苍山县人均财政收入1200元(2008年数据),所需个人账户补贴仅占本级财力的2%左右。

(三)自愿性个人账户与“捆绑”的冲突

新农保是一个自愿参加的制度,但由于第一代不曾对制度缴费而是直接领取老年收入,制度规定第一代人的老年收入以第二代的参保为前提,我们不知道这一规定是为了提高参保率,还是为了第一代的权利需要与第二代的义务(其实个人账户根本上谈不上义务)为对等条件。不管是什么原因,这一规定使得新农保的意义大打折扣。我们可以听到许多对新农保的称赞,但我们必须清楚,那些称赞是对政府出资的基础养老金的,而不是给个人账户制度的。将子女的参保与第一代收入捆绑在一起,在理论上使得子女的参保变为强制性的,在实践中使得新农保受欢迎的程度下降。

(四)个人缴费意愿不高与逆向选择并存

个人账户能够提供的保障水平取决于个人账户的积累额,积累额首先取决于个人缴费的水平高低、缴费时期的长短。32号文设计的个人缴费水平是可承担的,且较为灵活,个人可以选择100至500元不同的缴费水平,高收入地区制定了更高的缴费水平,如江苏金湖的最低缴费标准按上年度人均纯收入的15%确定。同时政府的激励愿望是积极的,为了鼓励个人缴费,32号文件规定地方政府予以人均

30 元的补贴, 多缴多补。从逻辑上讲, 个人账户本身就是一种激励制度, 政府又通过补贴进一步激励, 个人缴费应该是积极的。但事实并非如此。根据笔者对湖南、湖北和浙江、山东等地的观察, 只要可能, 农民倾向于不参加; 参加的人群, 多数选择最低的缴费等次。从年龄结构看, 参保者在 45 岁以上者较多。这种倾向至少部分反映了人们仅满足于跨过最低门槛, 从而符合获得基础养老金的资格(尤其是父母)^②, 但 100 元的最低档仅占 2009 年农民人均纯收入 5153 元的 1.94%, 未来保障水平堪忧; 最后, 30 元的补贴缺乏实际的激励效果, 而一年期的银行利息与存款无异, 且低于当前通胀水平, 缺乏吸引力。

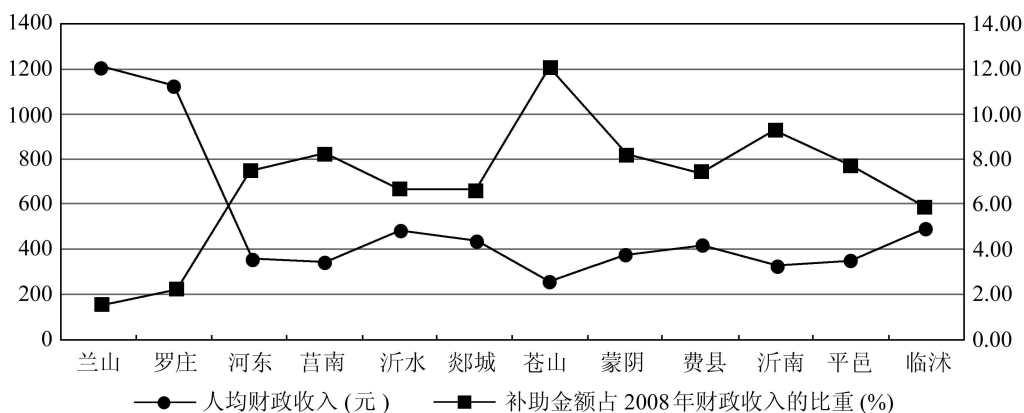


图 1 山东省临沂市各县级市新农保负担比较

农民的这种选择是理性的, 尤其对于低收入的农民而言, 养老保险缴费的即期效用大于未来老年收入的效用。

(五) 政府对个人账户的补贴将引致新的不公平

按 32 号文件, 为了鼓励个人缴费, 政府的补贴随个人缴费上升而增加, 有些地方的实践是, 不但对多缴费者的个人账户补贴多, 而且对其已满 60 岁的父母发放更高水平的养老金, 这对无力缴费的农民是不公平的, 且财政起的作用是反再分配的。这一问题在新型农村合作医疗制度早期已出现过。

(六) 新农保个人账户将是一个无效率的制度

新农保个人账户的无效率是制度致使的问题, 而且是不能克服的。当积累账户收益率低于通货膨胀率时, 账户资金是贬值的, 即使账户收益率能盯住通货膨胀率, 当低于社会平均收入增长率水平时, 个人账户制度将是无效的。这里有两层意思, 第一层意思是说既定缴费的情况下, 未来的收入水平低下, 即目标替代率低, 不能保证养老的收入; 第二层意思是说同一笔钱, 未来的效用比当下的效用小。中国是一个经济高速增长的国家, 人均收入增长很快, 按目前的个人账户基金管理体制, 制度一定是无效的; 如果今后允许个人账户基金进入资本市场, 个人账户的收益率也会面临很大的波动风险。

当下新农保个人账户的基金管理机制是“做实个人账户”^③, 并参考中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。目前一年期存款利息在 2.25%, 低于近几年的通胀水平^④, 个人账户资金不能保值, 更不能发挥累积制的优势。这是城镇企业职工个人账户正在经历的主要问题, 新农保个人账户也将不能例外。

新农保设计刻意回避了个人账户的保障水平问题, 但我们认为这是不可以回避的问题。我们假设一个 16 岁的农民, 现在开始缴费, 2054 年开始领取养老金, 以一年期银行利率计, 在不同的缴费档次和不同的缴费年限下, 可计算他未来对应的保障水平。表 2 中, 情况 1 对应个人缴费和政府补助不增长, 情况 3 对应两者随农民人均收入和地方财政收入增长, 情况 2 则对应个人缴费增长、政府补贴不增长。

从表 2 可以看出, 在低缴费水平、低收益水平下, 个人账户的养老金水平很低, 即使连续缴费 44 年 (即从 16 岁至 59 岁)。养老金占比人均收入, 即替代率水平更低。即使个人缴费和财政补贴逐年增长 (这里两者设 8% 是对历史数据及对 GDP 的线性分析结果 见后文) 且连续参保 44 年 未来的保障水

平仍然较低,100 与 300 元两档对应的替代率仅为 3.52%和 8.95%。

表 2 2054 年个人账户养老金和人均收入替代率(收益率 2.25%) 单位:元/人年; %

个人账户缴费 增长方式	100 元/人年; %			300 元/人年; %		
	15 年	20 年	44 年	15 年	20 年	44 年
1. 不增长	17; 1.24	24; 1.19	71; 0.56	43; 3.14	60; 3.02	179; 1.41
2. 个人缴费 增长、政府补贴 不增长	27; 1.95	45; 2.26	360; 2.84	72; 5.29	124; 6.22	1049; 8.26
3. 个人缴费、政府补贴同时增长	30; 2.17	52; 2.58	447; 3.52	75; 5.5	131; 6.54	1135; 8.95

注: a, “/”号左边的数值为养老金绝对值, 右边为养老金对当时人均收入的替代率(%)。

b, 养老金按照个人账户累积额除以 139 计算; 农民人均纯收入以 2009 年 5153 元为起点, 9%的增长假设乃结合过去 10 年平均 8.9%的实际增长; 替代率为养老金与当期农民人均纯收入的比例; g—人均收入增长率, n—累积缴费年限, q—政府补贴增长率(假设随财政收入增长)。

c, 根据笔者在后文的计算, 地区 GDP 每增长 8%, 地区财政增长 8.05%, 财政补贴增长率考虑了财政收入增长率这个因素。实际上, 1994 年税改至 2009 年, 全国平均财政收入增长率在 18%以上, 1978 年至今, 平均增长率也在 14%以上。

d, 这里假设农民人均收入年增长 8%, 财政收入年增长 8%。

从资源配置的角度看, 当利率低下时, 无论是个人缴费还是政府的补贴, 都是资源配置的低效。通俗地说就是, 个人缴费和政府对个人账户的补贴的积累额相对购买能力对人均收入水平来说是越来越少了。如果将政府对个人账户的补贴直接用于增加基础养老金, 则根据当前参保人群(16 至 59 岁)与养老人群(60 岁及以上)的人口比例关系, 可平均提高月基础养老金 12 元左右; 若将待遇年龄提高至 65 岁, 则可以提高月基础养老金 18 元左右^⑤。

另外, 新农保个人账户的设立还将带来较高的行政管理成本, 特别是征缴催缴、人员机构带来的费用。当然, 也包括银行账户管理成本等。对于小账户来说, 这些成本费用负担更重。

(七)参保的捆绑模式对城镇化的负面影响

城镇化将为我国未来的经济发展提供持久动力, 也是转变经济发展方式、逐步改善经济二元结构、促进国民经济全面协调发展的重要抓手, 社会事业的发展亦不应阻碍城镇化进程。

新农保将父母的基础养老金资格与子女参保捆绑起来, 多少在“自愿”参保上增加了强制的味道。目前, 我国农民工有 2.3 亿至 2.4 亿人(这一数字还在增加), 其中“80 后”占一半左右, “90 后”有 4000 多万人。而在中国 1.5 亿外出进城务工的农民中, 1980 年后出生的约有 1 亿人, 占 60%多^⑥。新生代农民工文化水平普遍较父辈高, 有着城市生活的追求, 这意味着越来越多的新生代农民工不再同他们的父辈一样, 选择城市挣钱、农村养老, 而是更加渴望在城市扎根、养老, 参加城镇养老保险的比例会越来越高(据统计, 目前新生代农民工中, 约 85%不愿回到农村, 75%的人认同自己是“城市的产业工人”^⑦)。因此, 无论从城镇化的要求, 还是保障农民工权益的角度出发, 都应鼓励其参与城镇职工基本养老保险, 而不是捆绑在农村; 另外, 也不利于将有限的财政资源真正用于补助农村的务农人员。

总之, 我们认为新农保个人账户制度的选择也许有其理由, 但该制度有一些不可克服的缺点, 这些缺点将导致制度无效。1992 年举办的传统农村养老保险就是最好的例证。有论者认为, 传统农保失败的原因是没有政府的资金支持, 新农保一定会成功, 因为它有政府的支持。其实, 传统农保的失败是因为它在低费率、低收益率下的个人积累账户性质。如果说当年每月 2 元(一年 24 元)保费的个人账户制度不能起作用的话, 今天一年 100 元保费的个人账户仍然不能起作用。如果说新农保会成功的话, 那起作用的一定是政府转移支出的基础养老金而不是个人账户养老金, 只是两者被捆在一起, 我们不易区分罢了。

二、农村普惠式养老金是农村老年收入保障更合理的选择

农民不是工薪收入者, 农业收入的不稳定性不符合保险对于缴费的连续性、稳定性要求。建立老年收入保障制度, 并非一定要以储蓄或保险的方式。结合我国的经济发展水平, 农村居民的收入、消费现状以及城镇化背景, 我们认为普惠式养老金制度更加适合我国广大农村居民。

(一)农村普惠式养老金的对象及原则

实施农村普惠式养老金制度,我们可以基于“全覆盖、低水平、有弹性、可持续”的原则,与新农保只有“广覆盖”一字之差,但内涵却全然不同。

1. 保护对象的全覆盖。我们可以将新农保试点中由政府资助的“社会统筹”部分还原为“普惠式养老金”,为年满 60 岁以上且一生中务农达一定年限的农民提供一份基础养老金。

这里的保障对象强调的是保护农业人口而不是农村人口,因为农村户籍制度是阻碍中国社会经济发展的制度,目前各地正在探索各种改革,相信不久的将来,户籍将逐步消失,但农业人口仍然存在,并且农业人口永远都是脆弱的。

我们认为,随着人口预期寿命的延长,将农民老年收入的领取年龄定为 65 岁是较为合理的,中国城镇企业职工退休年龄为 60 岁(男性),这是 20 世纪 50 年代定下的,至今未改,这一政策受到广泛的批评,但考虑到年轻人就业的问题,政策层面没有对这一政策进行改革。然而,存在的并不等于是合理的,相信提高退休年龄是迟早的事情。农村老年收入制度是新建的制度,不必参照城镇部分。据 2008 年抽样统计数据,我国农村共有 60 岁以上老人约 9717 万,其中 65 岁以上约 6681 万^⑧,真正务农人口会随着城镇化的推进而逐步减少。基础养老金领取的年龄提到 65 岁,起步时政府仍然支出 55 元,则政府的支出可大幅节省;如政府的预算不变,则可大幅提高老年人的收入。

为了防止人们年轻时在非农领域就业,而到年老时到农村拿政府资助的普惠式养老金,一定要以一定的农业就业年限作为待遇的条件,至于多少年为合理,可继续讨论。

2. 低水平、有弹性的保障原则。因为这一制度是政府资助的,无需受益人的贡献,且又有福利国家高福利引起的各种教训,所以农村普惠式养老金制度应该是能够保证基本生活的制度。中央政府和省级政府共同保证这一基本水平,各地区根据自身财力适当提高保障水平以体现制度的弹性。在此基础上,可以灵活根据财政能力并随着经济发展、物价上升等因素,适度提高标准。目前,55 元一个月的现金收入,在很多农村,特别是边远地区农村,对于一个老年人来讲还是比较有用的^⑨。

3. 财政能力的长期可持续原则。有论者也主张实施农村老年人收入普惠制度,但这一主张是基于农民需求的^⑩,我们则主张从供给能力出发,强调财政供给的可持续性。

(二)普惠式财务可持续性研究

结合我国分税制的特点,普惠式养老金的支出可以由中央财政负担、地方财政负担或者两者共同负担(比如新农保的基础部分)。考虑到省级财政的协调统筹能力较强,笔者主张地方负担部分由省级财政统筹安排资金。

1. 中央与地方共同负担的静态支出。农村普惠式养老金制度的财政资金来源可沿用新农保的共担模式,中央财政对中西部全额补助,对东部补助 50%。我们可以选择 60 岁开始给付,其标准为 55 元(现行新农保的标准),也可以选择 65 岁开始给付,每人每月 80 元的标准,按照 2008 年中央及各地区财政收入、老年人口分布等情况,各级财政负担计算如表 3 和表 4。

表 3 中央财政对各地区年补助金额及比例情况

指 标	60 岁及以上 人数(万)	55 元养老金 中央补助(亿)	65 岁及以上 人数(万)	80 元养老金 中央补助(亿)
山西省	262.28	17.31	151.17	14.51
内蒙古	163.36	10.78	96.88	9.30
安徽省	511.39	33.75	399.48	38.35
江西省	361.48	23.86	221.47	21.26
河南省	845.13	55.78	484.00	46.46
湖北省	438.53	28.94	323.33	31.04
湖南省	517.13	34.13	395.32	37.95

续表 3

广西	417.24	27.54	284.46	27.31
重庆市	198.95	13.13	172.66	16.58
四川省	713.70	47.10	593.37	56.96
贵州省	376.75	24.87	224.27	21.53
云南省	426.49	28.15	245.83	23.60
西藏	31.10	2.05	15.27	1.47
陕西省	305.15	20.14	213.19	20.47
甘肃省	249.81	16.49	149.20	14.32
青海省	45.81	3.02	23.05	2.21
宁夏	47.64	3.14	22.68	2.18
新疆	180.18	11.89	95.01	9.12
北京市	35.87	1.18	26.85	1.29
天津市	37.55	1.24	33.45	1.61
河北省	568.97	18.78	363.02	17.42
辽宁省	241.54	7.97	198.85	9.54
吉林省	179.20	5.91	119.28	5.73
黑龙江省	239.02	7.89	158.97	7.63
上海市	30.12	0.99	28.47	1.37
江苏省	491.50	16.22	418.74	20.10
浙江省	304.17	10.04	235.58	11.31
福建省	253.03	8.35	184.13	8.84
山东省	691.43	22.82	491.06	23.57
广东省	489.81	16.16	271.17	13.02
海南省	62.21	2.05	40.62	1.95
中央财政收入(亿)	60岁总支出(亿)	占财政收入比%	65岁总支出(亿)	占财政收入比%
32680.56	521.69	1.60	517.99	1.59

注: 斜体省份为中央补助 50%地区。

表 3 显示, 静态看农村普惠式养老金制度, 对中央财政来说, 负担很轻; 而对中西部地区政府来说, 完全无需为农村普惠式养老金的建立负担额外的支出。表 4 将进一步表明, 在中央财政补助 50%的东部地区, 省级财政的负担能力也是完全可及的。

表 4 各地区地方财政年补助金额及比例情况

指 标	地区财政 收入(亿)	60岁及以上 人数(万)	55元养老金 地方支出(亿)	占地区 财政收入%	65岁及以上 人数(万)	80元养老金 地方支出(亿)	占地区财政 收入
北京市	1837.32	35.87	1.18	0.06	26.85	1.29	0.07
天津市	675.62	37.55	1.24	0.18	33.45	1.61	0.24
河北省	947.59	568.97	18.78	1.98	363.02	17.42	1.84
辽宁省	1356.08	241.54	7.97	0.59	198.85	9.54	0.70
吉林省	422.80	179.20	5.91	1.40	119.28	5.73	1.35
黑龙江	578.28	239.02	7.89	1.36	158.97	7.63	1.32
上海市	2358.75	30.12	0.99	0.04	28.47	1.37	0.06
江苏省	2731.41	491.50	16.22	0.59	418.74	20.10	0.74
浙江省	1933.39	304.17	10.04	0.52	235.58	11.31	0.58
福建省	833.40	253.03	8.35	1.00	184.13	8.84	1.06
山东省	1957.05	691.43	22.82	1.17	491.06	23.57	1.20
广东省	3310.32	489.81	16.16	0.49	271.17	13.02	0.39
海南省	144.86	62.21	2.05	1.42	40.62	1.95	1.35

2. 普惠式财政可持续负担能力分析。从静态看,农村普惠式养老金的财务负担能力是没有问题的。那么从动态看,随着人口老龄化的发展,仅由政府供给的老年收入保障制度的财政可持续支持能力如何呢?财政收入增长能力很大程度上取决于经济增长率。因此,笔者对 1978 年以来的经济增长与财政收入做了相关性分析,并在此基础上分析了财政对普惠式养老金发展的可持续能力,见表 5 和表 6。

表 5 经济增长对财政收入增长作用

变量	Ln(全国财政收入)	Ln(地方财政收入)	T 值	R Square	N
Ln(全国 GDP)	0.892 *** (0.034)	—	26.63	0.959	32
Ln(地方 GDP)	—	1.006 *** (0.049)	20.42	0.935	31

注: a, 全国数据从 1978 年到 2009 年时间序列; 地区数据为 2008 年各省横截面数据;
b, ***—表示在 0.01 误差度上显著, 括号内为标准差;
c R-square 指解释程度, N 指样本数。

从回归结果来看,无论是全国 GDP 对全国财政收入的增长,还是地方 GDP 对地方财政收入的增长,其影响都是非常显著的。其中,全国 GDP 每增长 1%,全国财政增长 0.892%;地方 GDP 每增长 1%,地方财政收入增长 1.006%。这一结果为我们预测未来中央和地方财政对农村养老保险支持的可持续能力提供了基础。

表 6 普惠式养老金的财政支持可持续性分析

指 标	经济增长率 (GDP)	全国财政 增长率	地区财政 增长率	农村老年人口 增长率 n (60 岁以上) ^①	农村消费物价指数 CPI ^②	G = n + CPI
情形 1	8%	7.136%	8.048%	3.335%	2.790%	6.125%
情形 2	8%	7.136%	8.048%	4.335%	3.000%	7.335%

设普惠式养老金盯住物价指数调整,则该项支出增长率(G)取决于农村物价指数(CPI)与老年人口的增长率(n)之和,财政负担是否加重则取决于支出增长率与财政收入增长率的比较。根据表 5 的结论,经济每增长 8%,全国财政和地方财政的收入增长率分别为 7.136%和 8.048%。而研究表明(程永宏,2005),我国 60 岁以上老年人口增长率在 2010 年至 2023 年之间平均为 3.335%(2023 年达到峰值 5.78%,之前年份皆在 5%以内),2001 年至 2008 年农村 CPI 平均 2.79%,后两者之和为 6.125%,即无论是全国财政,还是地方财政,皆可以在不提高财政支出比例的情况下满足支出要求(情形 1)。若基于稳健性,考虑农村老年人口增长高过平均值 1 个百分点,即 4.335%,农村物价指数提高至 3%(政府工作报告的目标值),则两项之和为 7.335%,略高出 8%的经济增长率下的全国财政收入 0.199 个百分点,但仍低于地方财政收入增长率。实际上,按照国家未来的发展规划和政策要求,财政将加大对农村地区的倾斜,其投入比例将稳步高于财政收入。因此,财政支持是可持续性的。

(四)需要进一步研究的问题

普惠式养老金简单、透明,无外乎待遇支出和财政支持两个方面的问题。虽然定量分析表明,支出占财政收入的比例较低,但仍需在以下方面加强研究和探索:第一,建立普惠式养老金支出的资金保障长效机制,特别是地方政府的财政保障办法,保证制度健康、稳定、可持续地运行;第二,建立待遇水平随经济增长、物价变化而调整的长效机制;第三,随着城镇化进程的加快推进,需要针对越来越多的工作生活在城镇但仍然保留农村户口的人群,探索新的资格条件,关键是方便可操作。需要加快城乡劳动力在就业、社保等方面的数据库建设,实现信息资源在城乡间、地区间共享。

另外一个值得关注的问题,即制度“真空”与重复参保的问题。制度“真空”是指一部分农民由于“短视”、收入等主、客观原因,选择不参保,导致未来缺乏保障;重复参保是指,目前的城、乡养老保险制度极有可能带来城乡两地重复参保的激励,即一些长期在城镇工作的农村户籍人员,在参加城镇职工基本养老保险的基础之上,同时参加新农保。对于一些 45 岁左右的人,选择 100 元的最低档,到 60 岁时仅需累计支付 1500 元左右 就可以获得日后每月 55 元的基础养老金 28 个月即可领回 1500 元 非常合算

何况基础养老金还会调整提高。日前调查发现的新农合与城镇居民医保之间的重复参保、多重报销的不合理现象即说明存在这种“搭便车”行为,需要引起高度重视,否则在增加政府负担的同时,也降低了公共资金的使用效率。

三、总 结

为农民建立老年收入保障制度是民生的需要,是宪法的要求,是正义和分享理念的体现。如何把这项惠民政策制定好、执行好,是关系亿万农民福祉的大事,必须紧紧立足于我国农村现实,牢牢把握城镇化的发展方向,正视城乡间、地区间差异,以务实、负责的态度和精神把好事办实、实事办好。

笔者认为,农业收入的不稳定特征不符合保险对缴费的稳定要求;统筹城乡发展不等于也不应该刻意追求统一的制度形式;旧农保的停滞失败、新农保的致命缺陷都在于个人账户的低效,而不仅仅在于没有财政投入,新农保要从中吸取教训。比较而言,普惠式养老金制度是更为合理的选择,其简单、透明,管理成本低,完全由财政支持且具备可持续性,将更加深受广大农民的欢迎。普惠式养老金还有效避免了城镇化带来的政策叠加负面效应,以及转移接续带来的利益博弈中的效率损失。

普惠式养老金应该坚持:低水平、全覆盖、稳起步;强化资金保障措施,合理设置和调整待遇资格,特别是城镇化带来的“搭便车”问题;继续强调家庭在养老方面的重要作用和子女的赡养义务,并不断探索完善农民自愿参加的各种补充养老的体制机制,形成国家有保障、家庭有支撑、社会有补充的多层次、多支柱老年收入保障体系。

注 释:

- ① 数据来源:国家统计局。2009 年统计数据尚未发布。本文关于人口、收入、财政等相关数据,除特殊说明外,皆来自国家统计局。
- ② 《人民日报》记者发现:“农村大部分 60 岁以上老人的子女不止一个,很多农民一算账,觉得划不来,就不愿意参保了”。
- ③ 参见《中国劳动保障报》2010 年 4 月 20 日。
- ④ 2003 年至 2009 年,CPI 均值 3.17%,其中 2007、2008 达到 4.77%和 5.86%(国家统计局年鉴),2010 的目标控制在 3%左右(政府工作报告)。
- ⑤ 根据国家统计局的数据计算,2008 年,我国农村 16 至 59 岁人口总数在 45929 万人左右,60 岁及以上人口有 9717 万人左右,65 岁及以上人口有 6681 万人左右。
- ⑥ 车晓蕙等:《新生代农民工:梦想在大时代升级》,载《半月谈(内部版)》2010 年 3 月 31 日。
- ⑦ 刘元旭等:《“我们要一个身份”——新生代农民工的户籍情结调查》,载《半月谈(内部版)》2010 年 3 月 31 日。
- ⑧ 数据来源:国家统计局,根据 2008 年人口变动情况抽样调查数据推算。
- ⑨ 另外,依据笔者身在农村的经验,目前新农保的 55 元基础部分尚可满足油盐酱醋等日常支出(柴、米、蔬菜对于务农家庭来说基本可以自足)。当然,老年医疗等大额支出需要新农合等覆盖解决。
- ⑩ 杨德清、董克用:《普惠制养老金——中国农村养老保障的一种尝试》,载《中国行政管理》2008 年第 3 期,第 54-57 页。
- ⑪ 根据程永宏(2005)分析预测,我国 60 岁以上人口增长率在 2023 年达到最高值 5.78%,其后逐步下滑,到 2037 年开始负增长。这里在“情形 1”取 2010 年至 2023 年的增长率均值 3.335%,在“情形 2”取 4.335%,乃基于农村老年人口增长率高于平均值的假设。
- ⑫ 数据来源:国家统计局。2001 年至 2008 年,农村 CPI 平均值 2.79%。另外,近年的政府工作报告提出将 CPI 控制在 3%左右。这里取两个值是为了进一步分析财政负担能力。

[参 考 文 献]

- [1] 陈淑君:《黑龙江新型农村社会养老保险试点状况分析研究》,载《理论探讨》2009 年第 5 期,第 99-101 页。
- [2] 杜宇、徐博:《专家解读新农保三大特性:基本性、公平性、普惠性》,载《经济参考报》2009 年 8 月 20 日。
- [3] 韩俊江、韩焯:《吉林省新型农村社会养老保险制度研究》,载《税务与经济》2009 年第 4 期。

[4] 卢海元:《实物换保障: 农村社会养老保险制度的创新之路》, 载《湖湘论坛》2003 年第 1 期。

[5] 卢海元:《新型农村社会养老保险制度创新和突破的基本取向》, 载《中国劳动》2006 年第 4 期。

[6] 刘子兰:《中国农村养老社会保险制度反思与重构》, 载《管理世界》2003 年第 3 期。

[7] 刘学侠:《我国农村社会养老保障制度的探讨》, 载《中共中央党校学报》2008 年第 4 期。

[8] 刘昌平、谢 婷:《财政补贴型新型农村养老保障制度研究》, 载《东北大学学报(社会科学版)》2009 年第 9 期。

[9] 李乐平:《对我国建立新型农村养老保险制度的思考》, 载《安徽农业科学》2006 年第 20 期。

[10] 林永生:《农村养老资金筹措方式与保障标准的设定》, 载《中国经济时报》2007 年 11 月 14 日。

[11] 闫艾茹:《对建立农村养老保险制度的思考》, 载《理论探索》2003 年第 5 期。

[12] 宁夏党校课题组:《宁夏新型农村社会养老保险制度建设对策研究》, 载《宁夏党校学报》2009 年第 11 期。

[13] 石绍宾、樊丽明、王 媛:《影响农民参加新型农村社会养老保险的因素——来自山东省入户调查的证据》, 载《财贸经济》2009 年第 11 期。

[14] 申 策:《中国农村老年人最低社会养老金制度的必要性、可行性和可能的社会效益》, 载《社会保障制度》2006 年第 12 期。

[15] 王 霞:《以运城市为例: 看新型农村养老保险试点工作》, 载《经济师》2009 年第 12 期。

[16] 杨德清、董克用:《普惠制养老金——中国农村养老保障的一种尝试》, 载《中国行政管理》2008 年第 3 期。

[17] 周 莹:《新型农村社会养老保险制度的推进策略》, 载《南京社会科学》2009 年第 9 期。

[18] 张晓霞:《江西省建立新型农村社会养老保险制度研究》, 载《农业考古》2009 年第 6 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Research on the Old Age Income Security System in Rural Area of China

Li Zhen, Wang Haidong, Wang Ping

(School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872 China)

Abstract: After the pension system for urban workers has been there for 60 years, the New Rural Old Age Insurance piloted in 2009, and the government expected that the new system would cover all farmers in 2020. It's the time for constructing rural old age income security system which financed by the government. By analyzing on the financial sustainability, the acceptability of individual accounts, and the efficiency of the assets management, we can see the new system is not an optimum policy, which has been constructed based on the appeal of impartiality, unifying the development of the urban area and the rural area, and the same frame of old age insurance system of the urban area and the rural area. The universal pension system for the rural old age would be an optimum policy, which is financed by the government and targets the essential life expenditure, that is replacing the basic pension scheme of the new system with the universal pension scheme.

Key words: new rural old age insurance; income security for the rural old age; universal pension