

文章编号:1005-0523(2006)03-0041-03

浅议我国农村养老保险存在的问题及对策

钟金,谢兵

(华东交通大学 人文社会科学学院,江西 南昌 330013)

摘要:养老保险问题是我们面对的越来越现实的问题.由于农村劳动力的转移,计划生育政策的实行等因素,农村的养老问题已凸显在我们面前,在农村家庭养老功能逐渐弱化的趋势下,如何通过法律制度保障老年人的养老问题,成了我们亟待解决的问题.

关键词:养老保险;完善对策;存在问题;法律制度

中图分类号:D922.55

文献标识码:A

我国第五次全国人口普查资料显示,我国农村老年人主要还是靠“劳动收入”和“家庭其他成员供养”来维持生活,这种养老方式是延续了几千年的传统方式,至今仍未有大的改变.但近年来,由于农村中土地保障功能的弱化,人口老龄化、家庭小型化及人口流动等社会经济因素的变迁,随着家庭联产承包责任制的普遍实行,过去实行的“以集体保障为主体、国家和家庭保障为补充”的农村劳动者保障体系随之解体,传统的家庭保障逐渐弱化,远远不能满足我国目前人口老龄化趋势严重的现状.国家既要从实际上解决农民的贫困问题,更应通过具体的法律制度保障农村老年人利益,使农民与城镇居民具有实质上的平等地位.因此建立农村社会养老保险法律制度,保障老年人的生活是我们亟待解决的问题.

1 建立农村养老保险制度的必要性

1) 我因农村传统的家庭养老方式面临巨大挑战

首先,计划生育政策的推行使农村家庭结构趋于小型化,家庭保障功能被削弱.从20世纪70年代初开始,我国实行严格的计划生育政策,人口出生率迅速下降,而与此同时,我国人口的平均寿命显著上升,这就导致家庭的小型化和人口结构的老龄化,这样的家庭结构,就使家庭养老不堪重负,难以为继.

其次,家庭联产承包责任制的推行削弱了集体的保障

能力.我国农村的经济体制改革是从推行家庭联产承包制开始的.这一改革方式在极大地调动农民的生产积极性,解决了农村生产力的同时,也使农村集体经济被削弱,保障能力也因之大为下降,集体已不再是农村老年人可依靠的保障主体.

再次,工业化和户籍制度的松动,使大批农村年轻人大规模向外迁徙,即农村劳动力向城镇流动,使许多家庭养老的希望难免落空.

第四,年轻一代价值观的变化,赡养父母的意识减弱,改革开放政策的持续推行,不仅使我国的经济结构、社会结构发生了巨大的变化,同时也使人们的独立意识逐渐觉醒并得到迅速发展.青年婚后与父母分家另过已成为一种惯例并为人们普遍认同.这导致年轻一代赡养父母的意识淡化.实际中,年轻一代拒绝履行父母的实例屡见不鲜.这也使农村家庭养老功能进一步退化.

2) 农村养老保险意识落后,对养老保险信赖不足

在我国广大的农村,农民没有退休的概念,只要身体允许,都在田间地头劳作,这与城市居民有所不同.一般地讲,只要还有劳动能力,那也就不需要或不太需要子女供养,老人能够保障自己的生活.正是这种特殊性使得农民不太注意自己的养老保障问题,自我保障意识较差.传统的“养儿防老”思想仍然占据主导地位,“家庭养老”和“土地养老”的观念依然根深蒂固.就连计划生育的基本国策在农村实施也要采取“间隔措施”,即在第一胎是女孩的情况下,可以在女孩

收稿日期:2006-02-04

作者简介:钟金(1973-),女,湖南常德人,讲师,经济法硕士,华东交通大学人文学院法律系教师.

5岁时,生第二胎。可见现在很多农民的养老意识还是停留在“养儿防老”的层面上,同时由于当地政府部门对建立农村老年社会保障制度缺乏认识,导致对此缺少有力的宣传,造成农村对有关保障部门的信赖不足,对预付保险金回报的预期值希望不大,致使养老保险难以筹集,养老保障工作难以开展,加上很多农村地区还不富裕,农民一年下来的一点积蓄既要用于生产和扩大再生产,又要支付子女的教育费用,还要预备一家人来年的生活费和医疗费用,很难再拿出多少钱来为自己多年以后的生活购买一份保险,特别是在没有足够有效的法律法规去保障这笔钱的回报,农村养老保险的推行就难上加难了。

3) 商业保险的无情竞争,使农村养老保险受到影响

农村养老保险制度是伴随着市场经济的发展建立起来的,因此不可避免受到来自市场经济固有的一些特征以及在市场环境发展的其他产物的影响。商业保险的发展,使得没有被法律法规确定的农村养老保险受到影响。农村养老保险的积累时间长,到农民年老丧失劳动能力时,才能享受到保险。时间跨度长,物价变动大,为实事求是地反映农民个人账户上的积累情况民政部采取了分段计息的方法。虽然养老保险的预期明确,但是每一时间段的利息不能确定,使得领取金额不确定,农民对此不理解,不知道自己将来能领多少钱。相对商业保险而言,其透明度高,交多少钱,领多少钱都一目了然,同时商业保险是一个契约,受到法律保护,在选择上后者会使农民踏实点。

2 我国现行农村养老保险制度存在的问题

1) 农村养老保险立法十分欠缺

尽管早在20世纪80年代我国就开始着手农村养老保险的试点工作,然而,时至今日,在具有国家效力的社会保障法律法规中,除了国家民政部在1992年印发的《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》和农业部印发的《乡镇职工养老保险办法》等极少数法规外,目前仍无一部具有更高效力(如国务院等高权力机构颁布的法规和文件)、措施更完备的法规和文件可循。长此以往,将造成城乡差距的进一步扩大,也势必影响到国家的安定团结,更不用说达到“老有所养”的初衷。因此,必须制定一部适应我国情的农村社会保障法,以保障目前亟待解决的养老问题。

2) 养老保险体制存在的漏洞

目前,我国各地农村社会养老保险办法基本上都是在民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上稍作修改形成的。按方案规定,农保基金只能购买国债或存入国有商业银行,单位定期存款期限不得超过一年。这些办法普遍缺乏法律效力,因此各地对这一政策的建立、撤消、保险金的筹集、运用及养老金的发放都只是按照地方政府部门,甚至是某些领导的意愿去执行的,而不是农民与政府的一种持久性契约,同时该《基本方案》在许多地方显得有点过时,实践中难以行得通,而各种文件和领导讲话的内容过

于笼统和原则,他们在制定本地农村社会养老保险办法时找不到比较有力的立法依据,只好各自为政,把办法确定为暂行办法,大大降低了地方立法的规范性和长期性、稳定性。实际上,我国政府对农村社会养老保险的态度也时常发生动摇,导致了本来就心存疑虑的农民就更不愿意投保,这也是缺乏法律保障的结果。

3) 农村养老保险机制亟待加强

我国农村社会保障管理部门存在条块分割的现实:民政部门管一块(社会救助),卫生部门管一块(农村合作医疗),社保部门管一块(养老保险),这种条块分割的现实造成了政策协调、资源共享等诸方面的人为矛盾,不利于农保工作的推动和开展。不仅如此,全国各地农村养老保险部门的归属也是五花八门,有成立农保公司的,有归属社保部门的,有归属劳动部门的,这种状况也加剧了各地的各自为政。虽然《基本方案》规定县级以上人民政府要设立农村社会养老保险基本管理委员会,实施对养老保险基金管理的指导和监督。但由于基金实行的是省、市、县三级管理,按比例分级使用,职责和义务不明确,出现运营风险无人承担,基金运营缺乏较好的制约机制,加之基金增值渠道单一,存银行和传统意义上的买国债是各级农保基金增值的主要方式,而基金存银行增值利率明显低于结付利率,其结果是保险费征收越多,基金收支赤字越大,而各级政府不承诺财政兜底,从而迫使基层单位自行动用资金进行各种投资来实现增值,造成违规使用,这是农村养老保险违规基金较多的根源。

3 完善农村养老保险制度的思考

1) 加强农村养老保险立法

我国养老保障立法已比西方发达国家晚了100多年,从人口老龄化加速发展的趋势来看,加快我国养老立法步伐显得比历史任何时期都更重要和紧迫。因此,我们希望国务院等权力机构及早地制定《农村社会养老保险法》或《农村养老保险条例》及相应配套的法律法规制度。吸收国内外成功经验,建立农村养老保险制度。就目前国家养老保险法律制度改革现状而言,我个人认为出台一部关于农村养老保险法,需要相当的一段时间,因此我觉得应加强《中华人民共和国老年人权益保障法》为核心的法制体系建设。

2) 完善养老保险管理体制

首先必须有严格的法律体系。有关管理机构不但要依法行政,其自身也要依法接受监督,真正体现法制原则。在此基础上,应建立统一、高效的管理机构,将目前分散于劳动、人事、民政、卫生等部门的管理职能统一到一个专门的机构。同时,各级政府和有关部门应进一步加大监督检查力度,确保“好钢用在刀刃上”,严肃查处挤占挪用或其他违规动用社保基金的行为,触犯法律的,要依法追究刑事责任,绝不姑息。从宏观上看要抑制农村社会养老保险基金的管理风险,必须将管线与管政策分离开来,通过界定省、市、县三级政府及其主管部门和所属经办机构的责任,建立管理风险责任控制机

制,才能保证基金安全.另一方面,财政应尽快承诺“兜底”责任,给参保农民有信心的保证,同时以赋予地万不可推卸的责任,有利于加强在保基金的安全管理.再都进一步完善有关农村养老保险的规章和政策,规范各项业务程序,认真做好稽核工作,建立行政管理监督、经营管理跟踪监督、经营决策监督、会计监督、内部审计、信息公开披露等制度.

3) 加强机构建设和社会保障专门人才的培养

农村养老保险是社会保障建设的薄弱环节,其机构的建立及人才投入远远低于城镇.特别在基础运作方面,如有的县没有完善的计算发放管理系统,没有离退休人员的基础数据库,甚至说不清当地离退休人员的准确数字,更不要说什么扩面、征缴、完善保障体系了,再者没有专门的法律机构去约束,养老保险得不到稳定发展.因此,应当建立综合性的社会保障研究机构或专门性的社会保障机构,加强社会保障立法、执法的研究,发表、出版更高质量的专题论著,同时在高等院校培养不同层次的社会保障人才,为农村养老保险建设打下基础.

4) 加强宣传,提高农民法律意识

养老保险法规政策与广大人民群众的实际利益密切相关,但相当一部群众并不了解其具体内容,对其重要性和必要性的认识也不够.因此,应拓宽社会保险宣传领域,形成规模较大的宣传网络,要象抓计划生育工作那样在各村各生产队建立固定的,较长远的宣传牌,让群众清楚明白自己的

权利和义务,在宣传的内容上少喊空号,多为老百姓算经济账,真正让养老保险法律法规家喻户晓.

改革开放以来,我国社会保障事业得到迅猛发展,已经建立起以养老、医疗、失业为主要内容的社会保险体系.但是,目前我国的社会保险体系还很不完善,还仅限于城镇劳动者,占中因人口绝大多数的农村人口还没有列入社会保险范围,尤其是已经从农业劳动中转移到非农产业、转移到城镇的农民工,大部分没能依法参加社会保险,他们的生老病死伤残失业得不到保障,将给社会留下隐患.随着经济的发展、科技的腾飞、社会的进步,农民的社会保险问题,尤其是农民的养老保险法律保障问题应当摆上议事日程,认真加以解决.

参考文献:

- [1] 张星珍.亟待完善的农村老年社会保障制度[J].三农问题研究,2004(3).
- [2] 杨欣.我国农村社会养老保险法律制度的完善[J].安顺师范专科学校学报,2004(6).
- [3] 陈文亮.完善老年人权益法律保障制度[J].法学杂志,2002(1).
- [4] 华迎放.农村社会保障制度框架构建研究[J].人口与经济,2005(4).

On the Problem and Solution of Rural Endowment Insurance in Our Country

ZHONG Jin, XIE Bing

(School of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: More and more severely, endowment insurance is challenging us. The problem of rural endowment insurance in our country has become a intense reality resulted in the transfer of labor force, birth control policy, etc. How to insurance via legal system turns an urgency on the condition of fading function of rural family endowment insurance.

Key words: endowment insurance problem and solution legal system