

# 论政府在农村社会养老保险制度建设中的职责

刘晓雪 官晓霞

(山东经济学院, 山东 济南 250014)

**[摘要]** 农村社会养老保险制度是农村社会保障制度的核心内容, 建立和完善农村社会养老保险制度是一项政府行为, 也是政府的一项主要任务, 政府在农村社会养老保险制度建设中应发挥主导作用。政府应构建多元化和分层次的农村社会养老保险体系, 创新农村社会养老保险制度模式; 尽快出台有关农村社会养老保险制度的法律、法规; 应对农村社会养老保险给予适当的财力支持; 建立统一的农村社会养老保险管理机构; 建立健全农村社会养老保险监督体系。

**[关键词]** 政府; 角色; 社会养老保险; 公共物品

**[中图分类号]** F840.67

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1000-971X(2007)03-0103-03

农村社会养老保险制度是农村社会保障制度的核心内容, 建立和完善农村社会养老保险制度是一项政府行为, 也是政府的一项主要任务, 在当前我国农村社会养老保险制度的建设既面临着严峻的挑战, 又面临着很大机遇的情况下, 对政府在农村社会养老保险制度建设中的职责进行讨论, 对于创新我国农村社会养老保险制度具有重大意义。

一、以政府为主导提供农村社会养老保险制度的理论依据

(一) 农村社会养老保险是公共物品。

所谓公共物品是指那些能够同时供许多人享用的物品, 并且供给它的成本与享用它的效果并不随享用它的人数规模的变化而变化(汪洪涛, 2003), 它具有非竞争性和非排他性的特点, 是市场不能满足的产品。由于农村社会养老保险是公共物品, 按市场失灵理论, 它的供给无法适用市场规则, 所以政府的干预和管理也就成为必然。因为政府作为一种公共机构, 代表公共利益, 充当“公益人”的角色, 为社会提供公共品是它必须履行的职责。再加上社会养老保险成为一种正式制度的最基本要求是参加社会养老保险的人必须构成一定的大数, 即满足大数法则的要求(杨翠迎, 2003)。因为社会养老保险具有“互济性”, 它要从劳动者处获得保险基金供养退休者, 如果参加的人数少, 筹集的社会养老保险基金就少, 无法满足养老金的发放, 这样必须由政府进行干

预, 并强制实施(即政府要求所有符合条件的人都必须缴纳养老费)。另外社会养老保险中的逆选择和道德风险造成的市场失灵也需要政府的力量来矫正。因为社会养老保险具有收入再分配的性质, 它是从全社会收缴社会养老保险基金来保证老年人的基本生活的需要, 所以高收入阶层参加的积极性较低, 他们更倾向于保障水平比较高的商业保险, 作为一种“劫富济贫”的分配机制, 如没有国家的强制干预是不可能实施的。为了能够“劫富济贫”, 政府要强制所有符合条件的公民必须参加。另外, 强制参加又会使参与者的数量庞大, 这样又会导致监督变得困难, 道德风险将成为一个大的问题。在弱化道德风险方面, 政府可发挥其优势, 一是政府可以组建机构对个人进行监督; 二是政府可以制定一定的标准, 然后按此标准作为衡量个人收益的资格, 使道德风险得以降低。

(二) 农村社会养老保险制度的创新也需要政府干预。

我国农村社会养老保险制度是在计划经济体制下形成和发展的, 已不适应目前农村市场经济发展的需要, 因此必须进行制度创新。诺斯指出“由政府实施制度创新可能产生极高的收益, 因为政府可运用其强制性权利实现一个由任何自愿谈判都不能实现的方案”(黄少军, 1998)。另外从制度变迁的模式上看, 有诱致性制度变迁和强制性制度变迁两种。

[作者简介] 刘晓雪(1964-), 女, 山东济南人, 山东经济学院外国语学院副教授。

诱致性制度变迁是指由一群(个)人在制度非均衡条件下,为获取潜在利益而进行的自发的制度创新。诱致性制度变迁是一种自下而上的变迁,具有渐进性的特征,变迁时间较长,会导致制度供给短缺。强制性制度变迁是由政府命令和法律引入和实行引起的制度变迁,是一种自上而下的变迁,它能以最短的时间和最快的速度推进制度变迁,从而降低制度变迁的成本,弥补制度供给的不足。因此,政府运用其所掌握的强制力,利用法律和行政命令进行农村社会养老保险制度的创新,以弥补制度不足,是政府的主要职责。

## 二、政府在农村社会养老保险制度建设中的作用

由于社会保险是在政府的主持或主导下进行的,特别是在一国社会保险制度创立初期,没有政府的参与和主导,社会保险也只能是一种商业保险或民间互助形式(陈志国,2005)。因此,我国农村社会养老保险制度的建立必须充分发挥政府的主导作用。

(一)政府应立足国情,构建多元化和分层次的农村社会养老保险体系,创新农村社会养老保险制度模式。

由于社会保险事业所需是一项不小的开支,社会保险制度的选择不但需要国家有一定的经济基础,参保人也需要有一定的经济承受能力。因此,农村社会养老保险制度建设和一个国家的经济发展水平密切相关。我国是一个发展中国家,经济发展水平不高,且人口众多,农村人口占整个人口的60%以上,城乡之间、地区之间发展很不平衡,如何立足我国的国情,构建我国农村养老保险体系和制度模式,是我国政府的一项重要职责。首先政府应建立多元化和分层次的农村社会养老保险体系。多元化是指我国农村养老保险应采取自我养老、家庭养老、社区养老和社会养老多元化的养老格局(阳义南,2004)。这四种养老方式相互补充、相互协调,发展的趋势将是以社会养老为主体,自我养老为根本,家庭养老、社区养老为补充。分层次是指对于农村中的不同参保群体采取不同的措施(杨复兴,2005):一是针对失地农民,要解决好失地农民的社会养老保险问题。二是针对农民工,要根据农民工的不同情况,分别进入“城保”和“农保”。三是对于纯粹的农民要建立新型的农村社会养老保险制度。其次要构建各具特色的农村社会养老保险制度模式。针对我国的实际,在制度模式的建立上,不能一刀切,允许

各地根据当地的实际情况,因地制宜,建立适合本地实际情况的农村社会养老保险制度模式,更好地推动当地农村社会养老保险制度的发展。但制度模式的制定权限不宜盲目放开,以省级为好,最低到市。如放开过度,不利于社会保险政策的统一和管理,因此,在统一性和开放性上应有一个合理的限度。

(二)尽快出台有关农村社会养老保险制度的法律、法规,规范农村社会养老保险制度的运行。

建立农村社会养老保险制度是一项政府行为,必须有具体的法律依据(福建省农村社保模式及其方案研究课题组,2004)。虽然近几年来,为了推动农村养老保险制度的实施,也出台了一些诸如《县级农村社会养老保险基本方案》(1991年)、《关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》(1995年)、《关于认真做好当前农村养老保险工作的通知》(2003年)等法规文件,另外为了推进农村养老保险事业的健康发展,一些地方政府也相继颁发了开展农村社会养老保险工作的地方性法规和文件,但这些都是些政府法规,层次比较低,要么由国务院出台,要么由主管职能部门出台,要么由地方政府出台,权威性不强,也不够规范。缺乏由立法机关出台的关于建立农村社会养老保险制度的专门法律。目前国家正在拟定《社会保险法》,为了有效地建立农村社会养老保险制度,建议可结合《社会保险法》,制定《农村社会养老保险基本法》,把有关诸如农村养老保险制度应遵守的原则、主要内容、管理体制、资金来源、支付标准、基金的运营情况、农村养老保险制度的监督及相关部门的责任等以法律的形式明确下来,使之成为有法可依的正式制度,确保农村养老保险事业的可持续发展。同时还应结合目前农村经济发展的实际情况和发展趋势,进一步修订完善1991年民政部制定的《县级农村社会养老保险基本方案》,将筹资方式以个人缴纳为主、集体补助为辅、国家给予扶持改变为由个人、集体和政府三方出资;将自愿改变为强制或一定程度的强制;适当提高个人缴费的标准,使农村社会养老落到实处。

(三)政府应对农村社会养老保险给予适当的财力支持。

从我国农村社会养老保险制度的实践和国际经验来看,农村养老保险制度的建立及完善与政府给予的财力支持是密不可分的。如上个世纪90年代初我国启动的农村社会养老保险的改革正是由于没有政府的财政支持,因而举步维艰,有的地区基本处于停滞的状态。而发达国家正是政府给予充分的资

金支持,农村社会养老保险制度才得以建立和完善。正如温克勒(winkler)在总结欧洲国家农民养老金的财政状况时说:“没有一个社会保障机构能光依靠所缴费用来承担农民养老金的支出,他们都需要依赖政府补助和其他方式来补贴”。例如,德国和奥地利政府对农村社会养老保险的补助占70%。在加拿大NISA账户中(NISA账户是指农场主社会养老计划也叫收入稳定账户,每一个参加农场主年金计划的人都有一个个人NISA账户,该账户包括两部分,即基金1和基金2,基金1是投保人自己存进去的款项及保险费,基金2是联邦政府和省政府匹配的款项即保险补贴),联邦政府和省政府每年向基金2中存入相同数额的配套款项作为保险补贴(庾国柱等,2004)。日本政府对农村社会养老保险补贴份额在43%以上,且有逐年增大趋势。波兰政府也负担农民老年金的 $\frac{2}{3}$ (杨翠迎,2003)。因此,在我国农村社会养老保险制度的建设中,必须改变政府不负任何经济责任的状况,政府必须拿出一定的财力对农村社会养老保险给予支持:一是对经办机构的经费实行财政拨款,把农民的“养命钱”还给农民;二是政府从每年安排的社会保障支出中拿出一部分财力对农村社会养老保险进行直接补贴,以调动农民参保的积极性;三是从政府对农产品的价格补贴中提出一部分作为农村社会养老保险基金,以弥补农村社会养老保险基金的不足;四是调整扶贫资金的使用方向,将一部分扶贫资金转化为农村社会养老保险金。

#### (四) 建立统一的农村社会养老保险管理机构。

从西方各国社会保障的实践来看,都需要有专门的机构对社会保障事业进行管理,为了促进我国农村社会养老保险事业的健康发展,政府应借鉴国外有益经验,遵循政事分开的原则,建立农村社会保障行政组织和农村社会保障经办机构。农村社会保障行政组织机构,应属政府职能部门,可把有关农村社会养老的发展计划、重大政策、相关法规、收费标准、支付标准、指导性管理和监督检查等一系列工作统由该机构管理;农村社会保障经办机构,应属于事业单位,可把有关农村社会养老保险基金的收缴、支付等具体工作统由经办机构办理。

#### (五) 建立健全农村社会养老保险监督体系。

为了保证农村社会养老保险政策的落实和目标的实现,提高农村社会养老保险管理效益,政府必须

建立健全农村社会养老保险监督体系。一是政府应组建农村社会养老保险监督委员会,它是由政府相关部门的领导、专家和参加农村社会养老保险的农民代表共同组成,要定期不定期地对农村社会养老保险事业的执行和管理全过程进行监督检查,并定期将工作情况与监督结果向社会公布,以增强其透明度。二是农村社会保障行政职能部门要代表政府对农村社会养老保险事业实施监督。三是政府应责成有关职能部门如财政、审计等部门定期不定期地对农村社会养老保险基金的财务收支情况进行检查监督。

政府组建的农村社会养老保险监督体系在对农村社会养老保险基金的运作情况检查监督时涉及的内容十分广泛。具体为:检查监督业务部门是否真正将应收的经费如数收缴上来,是否按照相关的保险待遇及时足额地发放,是否保证了基金的保值增值,是否存在挤占挪用、贪污浪费的现象,是否做到了专款专用。为了保证基金的增值,政府可规定将一定比例的保险基金委托信誉较高的投资基金公司进行运作,但农村社会保障行政职能部门要代表政府对基金的投资方向、投资收益以及相关的财务状况进行严密监控,并对违规行为实施严厉处罚,以确保农村社会养老保险基金有效投资,安全运营。

#### 参考文献:

- [1] 汪洪涛. 制度经济学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003.
- [2] 杨翠迎. 中国农村社会保障制度研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2003.
- [3] 王伟. 当代西方社会保障经济理论的演变及其评析. <http://www.jjxj.com.cn>, 2005-10-05.
- [4] 黄少军. 政府经济学[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998.
- [5] 陈志国. 发展中国家农村养老保障构架与我国农村养老保险模式选择[J]. 改革, 2005, (01).
- [6] 阳义南. 四支柱模式: 农村养老保险体系研究[J]. 农业经济, 2004, (04).
- [7] 杨复兴. 论新型农村养老保障模式的基本架构[J]. 经济问题探索, 2005, (03).
- [8] 庾国柱等. 国外农民养老保险制度的发展及其启示[J]. 人口与经济, 2004, (04).