

失地农民养老保险基金管理机制探究——以农保模式为例

戚晓明 (南京农业大学人文与社会发展学院, 江苏南京 210095)

摘要 在当前失地农民养老保险基金管理机制现状的基础上, 分析失地农民养老保险基金管理机制存在的问题, 提出拓展基金投资渠道、开展“养老保险质押贷款”的基金运营方式以及完善基金监督管理机制等措施, 以促进基金管理机制的完善。

关键词 失地农民; 养老保险; 农保模式; 基金管理

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)12-0235-02

Research on the Management Mechanism of Land-Lost Farmers' Endowment Insurance Fund—The Case of Agricultural Insurance Model

QI Xiao-ming (College of Humanities and Social Development, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract Based on management mechanism situation of land-lost farmers' endowment insurance fund, existing problems were analyzed. The measures proposed focused on expanding the fund investment channels, carrying out the fund operation mode of "endowment insurance certificate pledge loan", perfecting the fund supervision and management mechanism, and so on. It will promote the improving of fund management mechanism.

Key words Land-lost peasants; Pension insurance; Agricultural insurance model; Fund management

随着我国城镇化进程的日益加速, 农村土地被征用于工业建设或基础建设的情况愈来愈多, 大批失地农民出现。农民失去土地后, 国家和政府非常注重对失地农民的安置补偿, 关注失地农民的社会保障。其中, 就养老保障方面, 全国各地尚未形成统一的制度, 形成适用于各地情况的不同模式。这些模式中有城保模式、镇保模式、农保模式、嘉兴模式等几种比较成型的养老保险模式^[1]。

农保模式实际上就是对失地农民采取和农民一样的新型农村社会养老保险模式。自新型农村社会养老保险制度(简称“新农保”)建立以来, 基金管理问题从未离开学者们的视线。例如, 汤晓阳^[2]针对基金运营层次较低、基金经办管理体制不完善等提出进一步完善“新农保”基金管理的对策建议, 包括拓展投资运作模式, 如引入商业保险基金、开发多渠道的基金来源、完善基金管理机构设置等; 而封铁英等^[3]在模拟和预测基金收支平衡后提出“新农保”基金应采取发行专项债券、提高银行储蓄利率、投资小型收益稳定的基础设施建设项目等较为稳妥的运营方式, 才能更好地抵御农村人口老龄化的趋势; 梁春贤^[4]认为投资要求方面“新农保”基金类似于社会保障基金, 可借鉴社会保障基金采取直接投资或委托投资的入市投资方法及还在学习中的海外投资方式, 以保证基金的保值增值; 李兰雄^[5]则认为“新农保”基金管理环节较为繁琐, 有待简化, 要把基金管理与业务工作区别开, 做到事前进行预算, 事中事后加强审计等等。这些研究暴露了新型农村社会养老保险基金管理存在的问题。相应地, 失地农民养老保险采取这种模式, 其基金管理也可能面临这样的问题, 这些问题将影响失地农民养老保障权益的正常、持续地获得。因而, 笔者以农保模式为例, 探讨这种模式的失地农民养老保险在发展过程中的基金管理机制问题。

1 失地农民养老保险基金管理机制的现状

为与经济社会发展水平相适应, 农保模式的基金筹集标准和养老金的给付标准力求适宜、得当。基金筹集包括个人缴费、集体补助和政府补贴。个人缴费的筹集标准为 100、200、300、400、500 元/(人·年)等; 集体补助视各地集体经济状况定; 政府补贴是在个人缴费基础上给予 30 元/(人·年)及以上。养老金给付包括基础养老金和个人账户。基础养老金由国家财政负责, 按月发放。个人账户基金来源于个人缴费及缴费时的政府补贴, 经济条件好的地方还有集体补助。

农保模式中基础养老金部分是国家财政当年支取的, 不存在基金的积累问题。个人账户部分是每年缴费, 并在缴费人年满 60 周岁时发放, 期间的个人缴费额积累下来, 属于完全积累制, 因而涉及基金的管理问题。这种情况下基金进入专户, 采取收支两条线的管理。积累下来的基金主要存进银行, 通过银行储蓄的形式进行保值增值。基金的管理层面在县、区一级。县、区的农保机构负责收缴费用、发放养老金, 并且将其记录在册。目前各地农保基金还采取了信息化的管理, 建立信息管理系统, 称作“金保工程”。

2 失地农民养老保险基金管理机制存在的问题

对于基金管理, 政府非常重视, 加大了经办管理力度, 并强调了信息管理系统的建立, 这使得农保制度的发展势头一直保持良好, 执行力度很大。例如, 在对处于中等经济发展水平的中部地区省份——山西省进行调研时发现, 从 2009 年以来“新农保”制度的推进速度很快, 基金的经办管理基本到位, 在信息化管理方面大多数试点县都能初步实现新型农村社会养老保险资料的信息化管理。

在基金运营管理方面, 情况不容乐观。目前农保基金管理部门主要将个人账户实行基金积累制。从养老金经济理论上讲, 基金积累制养老金制度的理论前提是: 通货膨胀率(或者工资增长率)小于养老基金投资收益率^[6]; 这一不等式成立时, 从财务上来讲这种基金积累制才是可持续性的。

基金项目 江苏省社会科学基金项目(13SHD019); 南京农业大学人文社会科学基金项目(SKPT2014013)。

作者简介 戚晓明(1981—), 女, 江苏盐城人, 副教授, 硕士生导师, 从事农村社会学研究。

收稿日期 2017-03-13

在“老农保”时期,养老基金在1993—1996年出现较大幅度的贬值主要是因为在这期间这一不等式不成立,即全国零售物价指数上涨率和农村居民消费价格指数上涨率高于银行定期存款利率和三年期国债利率^[7],更别提加上基金的管理费用等因素。这正是造成农民对老农保失去信心以及老农保失败的原因之一。“新农保”时期,根据国家统计局2011年12月底发布的数据,CPI(consumer price index 居民消费价格指数)增幅从2009年11月起由负转正,2010年下半年开始上涨迅速,在2010年11月CPI同比增幅达5.1%;2011年继续上涨,7月CPI同比增幅达6.5%,创37个月的新高,为近10年来第二大涨幅;从8月开始,CPI增幅有所缩小,但仍处于高位运行区间,9月CPI同比增幅仍达6.1%^[8]。而我国一年期银行存款利率在2010年10月达2.50%,2010年12月达2.75%,2011年2月达3.00%,2011年4月达3.25%,2011年7月达3.50%。尽管银行的定期存款利率水平近两年不断提高,但和CPI相比还是较低。这意味着我国银行储蓄的利息仍然不足以让储户对冲CPI上涨幅度,存入银行的新农保基金的保值确实很成问题^[9]。

由此可见,农保模式下的基金管理机制主要在基金运营管理方式方法方面存在问题;当然,从长远的角度来看,养老基金的经办管理也不能掉以轻心。

3 完善失地农民养老保险基金管理机制的对策

农保模式的失地农民养老保险基金管理机制存在的问题,直接影响失地农民对养老保险的效用预期,从而影响失地农民长期的参保和缴费意愿。因此,失地农民养老保险基金管理机制的问题须引起有关部门重视,可从以下方面创新。

3.1 拓展基金投资渠道 从基金管理来看,国家政策规定:“新农保基金纳入社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理,单独记账、核算,按有关规定实现保值增值。试点阶段,新农保基金暂实行县级管理,随着试点扩大和推开,逐步提高管理层次;有条件的地方也可根据《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》国发(2009)32号直接实行省级管理。”这里的“有关规定”和老农保一样,基金的保值增值主要通过存入银行或购买国家债券的形式实现。而新农保的基金管理还是按照县级统筹的原则实行专款专项、收支两条线的管理。由于在相当一段时期内国家实行低利率政策刺激经济,名义利率扣除通货膨胀率后的实际利率已降为负值,基金安全的主要风险已经变为“贬值”,加大了农保基金收不抵支的风险^[10]。同时,以县(市)级为单位的基金管理模式存在管理手段缺乏、规模不经济、易于受当地行政干涉等弊端,如果农保基金由部或省统一管理,应该更合理。

在基金的运营方面,可以将一部分基金投入到国家有发展前景、在短期内有望取得最佳经济效益的开发项目,盈利后用于支付近期的农民养老金。另外,在确保基金安全的情况下,借鉴西方国家如瑞士、德国、英国、法国、日本的经验,尝试进行股票、债券和基金投资,提高基金运营效率和收益率。尽管这些国家在基金管理机构的的选择上有所差别,但在基金投资方面都有共同之处,比如都有投资于股票、债券、房

地产等方面,并且在此基础上注重培育和发挥审计、精算等中介机构的监督作用,提高了基金运作的透明度。

3.2 开展“养老保险证质押贷款”的基金运营方式 国内在养老保险基金的管理运营方面也有成效明显、符合我国国情的模式,比较典型的即为“呼图壁模式”,这是一种由新疆呼图壁县首创的“养老保险证质押贷款”模式。此模式以农民个人的养老保险证作为抵押,并以农民所缴纳的养老保险基金作为资产,通过抵押获得小额短期贷款。这样不仅可以解决农民日常的生产生活急需,也可以盘活养老保险基金,使其保值增值。贷款的额度是农民个人养老保险证面值的90%,期限是一年,利率跟同期银行贷款利率一致。因为这种抵押贷款的来源是在银行里存着的农保基金,因而贷款所获得的利息将归入农保基金的个人账户,且长期滚动储蓄。办理质押贷款的银行不承担风险责任,每年年底由区、县农保办的工作人员按贷款利息的1.5%一次性付给银行手续费^[11]。若在贷款过程中农民无力还贷,可由其农保个人账户中的余额来进行偿还或者直接退保。新疆呼图壁县从1998年开展这种模式,当地的农保机构和县里多家银行或者农村信用合作社签署合作协议,成功地推行了该模式。尽管该模式在运行过程中遇到不少困难,但农民无力还贷而以养老金还贷或者直接退保的几乎没有。据有关数据显示,农保基金运营的平均年收益率较高,为8.14%^[12]。中国社会科学院政策研究中心张时飞博士调查后认为,呼图壁县保险证质押借款项目之所以成功在于突破现行农保制度的设计局限引入资产建设的要素,利用农民现有所积累的金融财富去改善他们的长远生计。同样,失地农民也可如此。当然,这种形式的基金运营机制的形成和推广,需国家和政府在立法和政策方面完善及金融机构、政府部门等之间的通力协作。

3.3 完善基金监督管理机制 为保证养老保险制度发展的稳定性和持久性,基金的监督管理机制须进一步完善。一是法律监督体系的建立。无论是老农保还是新农保,都没有具有较强法律效力的法律法规来加以约束,有的只是相关的条例办法。以《农村养老保险法》或者《失地农民养老保险法》的形式明确养老保险制度的内容、管理体制、筹资原则、给付水平、基金的运营情况等,使制度的运行有法可依,而且可以为有效监管基金投资风险提供法律依据,使失地农民对制度更加安心、放心。二是财务监管制度的建立。有关部门要严格执行国家农保基金管理财务和会计核算法规制度,基金纳入财政专户,实行收支两条线管理,确保基金安全运行。三是日常行政监督体系的建立。社保机构要将农村社会养老保险基金纳入社会保险基金日常监督业务范围,全程监督,定期检查,确保收缴、上解、管理、增值、预算、决算、领取和发放等各环节不留漏洞和隐患,及时发现和纠正出现的问题。将基金管理使用情况及时报送同级的基金监督机构,主动接受审计、监察等部门的检查监督。四是社会监督机制的建立。养老保险基金收缴、基础养老金发放等情况,各试点村每月可按人头张榜公布,乡镇每季、县每半年采取适当方式

(下转第251页)

验个数的 25% 以上。

2.2.2 采用“小综合”与“大综合”相结合的实验教学体系。“小综合”主要指某一实验项目可以采用不同方法或使用不同实验材料来达到相同的实验目的。实验前教师先将实验目的、原理、采用的各种方法、材料的优缺点和适用范围进行详细讲解,然后将学生分组进行实验,实验后引导学生就各组实验结果进行比较分析,以更深入、全面地理解和掌握该项实验内容^[4]。以粮油食品加工学中“蛋糕的制作”为例,鸡蛋的搅打可以采用直接全蛋搅打或蛋清与蛋黄分别搅打两种不同方法;再以果蔬贮藏与加工学中“呼吸强度的测定”为例^[5],给学生提供黄瓜、番茄、菠菜等作为实验材料,供学生选择并分组进行实验。

“大综合”是指以基础知识和专业知识相结合为原则,将食品化学、食品微生物学、食品加工、食品营养学等相近学科知识综合在一起,在大三下学期针对食品质量与安全专业开设模块式综合性实验课程。该课程的重要特征是体现出综合性、设计性,实验内容涉及多门课程知识的综合且表现为至少两个二级学科之间的交叉。在实验内容的选择上,力求融知识性、自主性、应用性和开放性为一体,凸显个性化培养模式。如确立燕麦营养面包的研制、米酒的制作与保藏、美拉德反应型香料的制备等实验项目,学生可以自由选择完成其中一个实验项目。教师仅制订实验目的,并不给出具体的操作方法,要求学生自己查阅相关文献资料,设计实验方案,根据实际情况自主安排实验时间,独立开展并完成实验。通过这种方式能够激发学生的学习兴趣 and 求知欲,培养和提高学生综合运用知识解决实际问题的能力,加强学科之间的横向联系,对后续的毕业论文设计和学生创新创业的培养也有极大的促进作用。

2.3 实验教学方法注重创新与实用 实验内容的选定既要通过传统经典的实验方法培养学生基本实验技能和动手能力,又要兼顾现代医药学实验的先进技术手段,保证实验内容的新颖性与实用性。如维生素、葡萄糖等的测定采用最基本的化学方法;食品添加剂(防腐剂、发色剂、甜味剂等)检测可以采用薄层层析法、高效液相色谱法等;细菌的鉴定采用传统生化鉴定与PCR快速检测技术相结合的方法;生物毒

素的检测方面,应用液质联用、免疫芯片等先进技术。

2.4 整合资源、优化配置 通过学院间的资源互补,充分利用医学、药学相关专业教学的实验设备;利用食品科学与工程专业较完善的食品工艺、工程实验室;利用学院中心实验室和研究室先进的科研仪器,如高效液相色谱仪、气相色谱仪、荧光定量 PCR 仪、多功能酶标仪、荧光显微镜等开展实验教学。精选购置的新设备,以教学、科研、实用相结合为原则,优先选择技术先进、利用率高、实用性强、与科研和社会服务相关性强的仪器设备,从而保证在现时条件下,学生可以学到最先进的技术和方法,避免与当今社会脱节。此外,充分利用医药院校已有的医学、药学、食品科学与工程、营养与食品卫生学、生物工程等多学科背景的师资力量,整合各种教学资源,以优化配置,解决教学资源匮乏问题,实现资源共享。

3 结语

食品质量与安全专业培养的学生绝大多数属于技术应用型人才,需要有很强的动手操作能力,因此实验教学环节在整个课程教学体系中占有非常重要的地位,对学生的知识、能力、思维和素质的协调发展起着至关重要的作用,是培养食品质量与安全专业创新人才的重要实践教学环节^[6]。通过对医药类高校食品质量与安全专业实验教学模式的改革探索,形成特色突出、学生主体地位突出、体系完整、与时俱进的食品质量与安全专业实验教学体系,对提高实验教学质量,促进新时期实用、创新复合型人才的培养,满足各个领域对大批拥有医药学基础、掌握食品质量与安全专业理论和技术的专业人才的需求具有重要意义。

参考文献

- [1] 王身艳,王海波,潘苏华. 医药院校食品质量与安全专业实践教学体系的构建与探索[J]. 安徽农业科学, 2014, 42(18): 6092-6093.
- [2] 高永清,吴小勇,胡坤,等. 医药院校食品质量与安全专业培养方案的构建[J]. 医学教育探索, 2007, 6(12): 1106-1107.
- [3] 何英,龚慧芳. 分析化学实验教学模式改革探索[J]. 大学化学, 2013, 28(3): 24-27.
- [4] 田荣荣,田婧,佟世生,等. 以职业素养为导向食品质量与安全专业核心课程实验教学体系的探索与实践[J]. 北京城市学院学报, 2015(1): 45-48.
- [5] 毕水莲,胡坤,钟南京. 以问题为基础的教学法在果蔬贮藏与加工学教学中的应用[J]. 科教文汇, 2014(16): 52-53.
- [6] 宋晓庆,李大鹏,陈义伦,等. 农业院校食品质量与安全专业人才培养模式及课程体系设置[J]. 高等农业教育, 2008(12): 53-55.
- [7] 刘昌平. 中国新型农村社会养老保险制度研究[J]. 保险研究, 2008(10): 38-41.
- [8] 杨洁,战梦霞. 新型农村社会养老保险缴费与领取调整的研究[J]. 开发研究, 2011(3): 83-88.
- [9] 国家统计局科研所. 对“十二五”前期我国价格上涨趋势的总体判断[EB/OL]. (2011-12-16) [2017-01-21]. http://www.stats.gov.cn/was40/gjtj_detail.jsp?searchword=CPI&channelid=6697&record=7.
- [10] 战梦霞,杨洁. 新型农村养老保险制度亟待解决的问题[J]. 特区经济, 2010(2): 174-175.
- [11] 中国农村养老保险证质押贷款研究课题组. 养老保险和农村金融双赢的制度安排:新疆呼图壁县养老保险证质押贷款研究[J]. 东岳论丛, 2008(4): 32-47.
- [12] 张晓莉,孔令英. 新型农村社会养老保险“呼图壁模式”的推行困境研究[J]. 农业经济, 2009(4): 60-61.
- [13] 赵红梅,张学标. “呼图壁模式”的突破与困扰[N]. 中国经济时报, 2005-05-26(A01).

(上接第 236 页)

向社会公布,接受公众监督,从而安定民心,促进失地农民持续参保,保证制度持久发展。

参考文献

- [1] 徐杨,赵辉越. 吉林省失地农民养老保险模式探究:以吉林省九台区为例[J]. 农村经济与科技, 2016, 27(11): 192-194.
- [2] 汤晓阳. 新农保基金的管理和运作问题探讨[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2010(5): 133-136.
- [3] 封铁英,李梦伊. 新型农村社会养老保险基金收支平衡模拟与预测:基于制度风险参数优化的视角[J]. 公共管理学报, 2010, 7(4): 100-110.
- [4] 梁春贤. 论我国新农保制度下养老基金的运营[J]. 财政研究, 2010(2): 69-71.
- [5] 李兰雄. 解决新型农村社会养老保险基金管理存在的问题[J]. 财会月刊, 2011(17): 53-54.