

民族地区农村养老保险制度可持续发展研究——以广西为例

王笑娴¹, 黄武^{2*} (1. 广西师范学院经济管理学院, 广西南宁 530299; 2. 广西师范学院物流管理与工程学院, 广西南宁 530299)

摘要 农村养老保险是实现民族地区农村居民“老有所养”的惠民政策, 在人口老龄化愈趋严重的社会发挥着举足轻重的作用。但由于立法体系不健全、筹资方式单一、管理体制不合理等问题, 制约了农村养老保险制度的可持续发展。对此, 以广西壮族自治区为例, 从农村实际情况出发, 对加强法制建设、拓宽筹资渠道、完善资金管理进行理论探析, 为政府进一步完善农村养老保险提供理论建议。

关键词 民族地区; 农村; 养老保险; 可持续发展

中图分类号 F 840. 612 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)23-0200-03

Research on the Sustainable Development of Rural Endowment Insurance System in Ethnic Areas—Taking Guangxi as an Example
WANG Xiao-xian¹, HUANG Wu² (1. School of Economics & Management, Guangxi Teachers Education University, Nanning, Guangxi 530299; 2. School of Logistics Management and Engineering, Guangxi Teachers Education University, Nanning, Guangxi 530299)

Abstract The Rural Endowment Insurance is a good policy which can guarantee the old-age security of rural residents in ethnic areas and plays an important role in the society with a serious aging population. Nevertheless, because of the incomplete legislative system, the single financing way, the unreasonable management system and other restrictive factors, the rural old-age insurance system is difficult to maintain sustainable development. Therefore, taking the Guangxi Zhuang Autonomous Region as the research object, based on the actual situation in the countryside, we made a theoretical analysis on strengthening the legal construction, widening the financing channels and perfecting the funds management, so as to provide some theoretical suggestions for the government to further improve the rural old-age insurance.

Key words Ethnic areas; Rural area; Endowment insurance; Sustainable development

农村养老保险是由社会统筹基金支付的基础养老金和个人账户养老金组成, 是社会保险体系的重要组成部分。农村居民自愿缴费参保, 在年满 60 周岁时可以凭证到村或乡领取养老金, 享受养老保险待遇。目前广西人口老龄化程度日益凸显, 养老压力愈加沉重, 农村养老保险制度的可持续发展对解决“三农”问题, 完善农村居民养老保障体系, 促进城乡公共服务均衡化有着重要意义。鉴于此, 探索农村养老保险的可持续发展路径, 实现农村居民“老有所养”, 显得尤为迫切与重要。

当前, 学术界对民族地区农村养老保险制度的研究较为丰富。Holzmann^[1]指出, 发展中国家的养老金覆盖率往往很低, 特别是在农村地区。黄建明^[2]认为人口老龄化给民族地区经济、社会、家庭带来沉重负担, 通过分析民族政策、计划生育政策等内容以及阐明家庭养老功能弱化对民族地区老年群体的影响, 论述了在民族地区实施农村养老保险的必要性。郑功成^[3]立足于国家利益与人民福祉, 针对城乡居民养老保险制度的覆盖和整合, 提出了“三步走战略”, 目标是构建普惠全民的养老保障体系, 促进社会保障城乡一体化。唐自政^[4]认为农村养老保险法律制度是维护参保人合法权益的关键之举, 建议从制定农村养老保障基本法、完善相关行政法规与规章、理顺各层次单行条例的关系 3 个方面, 建立科学合理的法律制度体系, 充分发挥法律服务效能。张士斌等^[5]以贵州民族地区为研究对象, 在全面了解贵州民族地区养老保险的缴费模式、基金管理方式的基础上, 解析新

型农村社会养老保险在贵州省试点运作进展缓慢的原因, 从加快经济增长、加强人力资本投资、构建多元化养老保险体系、建立养老金基金运营模式 4 个角度提出对策路径。穆怀中等^[6]根据二分类 Logistic 回归分析、描述统计等方法, 结合彰武县的统计数据, 剖析“新农保”参保决策的影响因素, 并以分析结果为依据提出了建立个人账户参保激励机制的建议。

现有学术成果为民族地区农村养老保险制度研究奠定了坚实基础, 但仍存在尚待完善的不足, 研究农村居民群体参加农村养老保险意愿偏多, 而较少探讨此项惠民政策发展前景的内容, 并较少涉及少数民族聚居地区的实证研究, 缺乏对实践的指导性。鉴于此, 笔者结合广西实情, 对民族地区农村养老保险的可持续发展进行探索性研究, 为构建民族地区农村社会养老保险体系提供理论支撑。

1 广西农村养老保险的实施现状

2009 年初, 广西农村养老保险工作以实施新型农村养老保险制度为龙头, 正式启动首批试点工作, 建立农保经办管理体系, 制定统一的新农保业务操作程序, 开始积极推进养老保险机制转换。截至 2009 年底, 广西共有 175.4 万人参加农村社会养老保险, 与 2008 年末比较, 参保人数下降了 1.17%。

2010 年, 广西全区在 27 个县(市、区)设立第二批“新农保”试点, 参保人数共有 220.36 万, 养老金发放率达到 100%。2011 年, “新农保”覆盖面不断扩大, 开展到第三批试点, 试点个数增加到 72 个, 全年共有 799.22 万人参保缴费, 参保人数比 2010 年增长了 262.69%, 基金收入达到 24.47 亿元, 其中中央基础养老金补贴收入所占比例最大。

2012 年, 广西筹措资金, 实施社保惠民工程, 逐步完善农村养老保险体系, 从 1 月开始全面推行城乡居民养老保险工作, 实施城镇居民养老保险与新农保同步全覆盖工作。截至

基金项目 国家社会科学基金项目(18BMZ141); 广西哲学社会科学规划研究课题(17BMZ004); 广西高校中青年教师基础能力提升项目(2018KY0340); 广西研究生教育创新计划项目(YC-SW2018183)。

作者简介 王笑娴(1993—), 女, 广西南宁人, 硕士研究生, 研究方向: 人口老龄化与养老保障。* 通讯作者, 助教, 硕士, 从事区域公共管理、物流管理研究。

收稿日期 2018-05-07; **修回日期** 2018-06-22

2012年末,“新农保”制度取得丰硕成果,全区109个县(市、区)和5个经济开发(管理)区的农业人口中,有1550.8万人缴费参保,有491.31万人领取养老金,享受到“新农保”政策带来的实惠^[7-8]。自广西全面覆盖城乡居民基本养老保险后,参保人数、实际领取待遇人数、基金收入及支出逐年递增,其中2013—2016年的参保人数分别为1680.69万、1720.98万、1741.51万、1772.03万。

2 广西农村养老保险面临的现实困境

2.1 缺乏法律制度,立法体系不健全

农村社会养老保险立法滞后,虽然已有数十年的发展历程,但至今仍未出台一部系统性的正式法规加以规范,一直存在法律保障缺失的问题。一些地方性政策诚然可以弥补农村社会养老立法的落后,例如《广西壮族自治区城乡居民基本养老保险实施办法》是结合广西省情制定,但其本身始终缺乏强有力的立法依据,实施效力具有局限性,无法保证法律的权威性。此外,伴随新型城镇化的发展进程,从事农业劳动的人口转变成成为第三产业劳动人口已是普遍现象^[9]。由于没有明确的法律规定,地方政府运作同样存在困难,难以制定关于这类参保人养老金权益的相关规定,这便影响农民工的社会养老保险问题的具体落实,从而降低农民工群体对养老保险参与的积极性。这侧面反映了该项制度在立法方面存在弊端,不利于其可持续发展。

2.2 筹资方式单一,财政支持力度弱

从2009年开始,广西开始推行“新农保”,该项惠民之举的筹资方式主要采用国家、集体、个人共担机制。在实践中,筹资问题阻滞广大农民享受“新农保”带来的民生实惠。在政府方面,政府资金取决于社会经济发展状况,但地方不稳定的经济前景会使基金筹集面临风险隐患。此外,在广西,社会保障与就业年均投入大约仅占公共财政预算支出的10%~11%,而加拿大政府对社会养老基金贡献为39%,日本为37%,澳大利亚为35%,显然,广西政府投入社保的资金较之其他国家地区相差甚远^[10]。而且这部分投入绝大多数是用于城镇企业职工基本养老保险,在城乡养老保障待遇存在基金收支失衡现象。在集体方面,乡镇政府担负着当地公共产品与服务的财政支出,集体经济杯水车薪,难以为城乡居民养老保险提供有力的经济支撑,这种筹资模式不易实现。在农民方面,农村老年居民收入微薄,缴费能力有限是最大的难题,经济压力和家庭养老的观念桎梏迫使参保主体放弃长远利益,致使采用农民自主缴费进行筹资障碍重重。因此,亟需拓宽养老基金来源渠道,聚集其他社会力量筹资来维持城乡居民养老保险的可持续发展。

2.3 管理体制不合理,保值增值幅度小

广西现阶段的城乡居民养老保险基金以县为覆盖单位统筹。在基金的管理监督方面,由县级人力资源和社会保障局分散管理城乡居民养老保险基金,统筹层次低,管理不集中,加上没有相应的法律规定,在实际操作中容易出现管理机构将基金挪用、挤占、违规投资等行为,造成基金流失,难以保证基金的安全性,农民养老权益将无法得到保障。同时,信息管理系统建设滞

后,业务办理的管理手段落后,基层业务经办人员缺乏专业性技术,导致工作效率较低,影响保险制度的高效运行。

在基金的保值增值方面,由于县一级信息相对闭塞,缺乏基金管理和投资策略,缺少专业投资人才,至今的投资操作仍是将基金存入中央银行获取存款利率收益,或购买国家财政发行的债券来实现其保值增值。近年来,银行存款利率不稳定,时常低于通货膨胀率,使基金难以有效地增值,不易实现规模效益。不仅如此,基金运营还存在安全方面的难题,如果地方政府在资金运作上的不合理,容易造成制度风险,出现养老金“空账”危机。

3 广西农村养老保险可持续发展的对策建议

3.1 加强法制建设,确保法律保障的可持续性

农村养老保险制度与法律紧密相关,因为该项制度是刚性制度,其稳定性关系到参保对象的权益、保险基金的保值增值以及制度的可持续发展。现行的法律依据只有民政部和国务院颁发的指导性文件,随着农村养老工作的不断深入,仅仅依靠行政力量维持难以保证该项制度的有效性和持续性。因此,推动农村养老保险工作步入制度化、规范化的发展轨道显得尤为迫切。

我国社会养老保险制度起步较晚,在该项制度实施的过程中构建与之配套的法规体系难度较大,这很有必要把最迫切的法律需求作为切入点,逐步建立起一部从国家层面到地方层面的综合性法律。首先,从我国现阶段的社会生产力水平出发,兼顾各个地方的经济承受能力,率先建立专门性的《农村社会养老保险法》,确保农村社会养老事业有法可依。同时,应注意妥善安排好与其他相关性法律内容的衔接转换,避免不同制度之间出现冲突与重叠。其次,在全国统一立法的条件下,各地政府可以因地制宜制定具体的地方性农村养老保险实施条例,将农村养老保险的制度模式予以明确的法律规定,借助法律的权威性保护受益群众的合法权益,促使这项惠民政策成为成熟的法制化事业。

3.2 拓宽筹资渠道,确保资金筹集的可持续性

对于政府层面,首先,政府财政取之于民,用之于民,应重视农村养老保险事业的建设与发展,建立农村养老金来源保障机制。在考虑财政支出承受能力的前提下,适当调整财政支出结构,增加农村养老保险支出在财政总支出中的比重,在财力范围内增强对这项惠民政策的财政支持力度。其次,可以考虑通过制定优惠政策,例如税收优惠,鼓励有经济能力的企业、社会团体资助农村养老保险基金,借助社会力量扩大基金来源,也可以考虑寻求社会福利部门的配合,利用福利彩票公益金资助农村养老保险的开展。再者,通过发行中长期债券的融资手段,筹措社会游资和闲散资金,破解农村养老保险资金短缺的困境,但应注意这类债券的发行量要适中,利率应低于农村养老保险增值率。

对于集体层面,村企结对帮扶,以“镇抓产业、村抓特色”为创收方向,合理整合涉农资金,利用村中禀赋的资源,因地制宜开展特色产业,激活农村集体经济发展。通过建立精准扶贫长效机制,增加集体资金收益,改善集体经济入不敷出

的紧张局面。

对于农民层面,农民收入偏低,除去解决温饱等生活需求的支出,所余下的可支配收入不足以支撑农民参保。应对此种困境,政府可以通过适当提高农副产品价格,指导农民发展特色产业来提高经济收益,促进个人账户积累,农民收入问题解决后,养老保险缴费问题便迎刃而解。同时,落实支农惠民政策,如增加农业补贴、减免税费等,来提高农民对补贴的认知度与信任度,让农民交得起养老保险,主动愿意参加养老保险。

3.3 完善资金管理,确保保值增值的可持续性 加强农村养老保险基金的运营管理可以从两方面着手:

一方面要建立基金管理体制。广西目前的城乡居民养老保险基金的管理权由县级相关部门负责,为确保养老保险基金的可持续积累,建议改变原有的统筹管理模式,实行省一级的统筹办法,提升基金统筹整合能力。如果基金征缴、管理、使用的职权都由单一的部门行使,容易使基金的管理工作缺乏透明度,不利于基金的监管。可以考虑遵循三权分立的原则,基金征缴、管理、使用分别由3个部门执行,各司其职,相互制衡。并制定稽核监督管理制度,实行部门制约和社会监督相结合的方法,全方位强化基金的监督管理,避免违法违规操作的发生。

另一方面要建立基金运营体制。构建稳定的基金保值增值机制是实施城乡居民社会养老保险的物质基础与制度支撑。从兼顾安全与收益出发,可以由政府集中管理基金,并在法定程序的前提下,委托专业投资机构负责基金运营的日常管理。基金投资方案应采用多元化组合的投资模式,科学搭配运营方式,周密计算投资额度。出于达到基金保值和增值目标的考虑,可以将个人账户分为保值业务账户和增值业务账户。保值业务账户主要依托银行存款取息,由于银行利率波动,存在贬值风险,建议适当降低存款比例。增值业

务账户可以将部分基金购买国债获取收益,部分基金用于投资正处于蓬勃发展阶段的房地产或是国家重大工程和重大项目建设,少量基金选择投入股票市场,因为这项投资风险大,应谨慎把控额度和比重。

此外,加强人才队伍建设,通过培训课程,提升管理人员的专业技能和管理服务水平。在现今“互联网+”的时代背景下,将个人账户电子化管理引入到城乡居民养老保险,加强管理服务系统的安全性与智能化。通过运用网络信息技术手段,加强信息披露,切实提高养老金管理的透明度,目的是主动接受社会监督,让参保人借助互联网,随时了解整个基金收支动态,增强对养老费管理效益的信任,放心地缴纳养老费,促进该制度运作的良性循环。

参考文献

- [1] HOLZMANN R. Social protection of the rural population: The need to think outside the box [R]. Washington D. C.: The World Bank, 2004.
- [2] 黄建明. 浅谈民族地区农村养老保险[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2004, 24(5): 75-77.
- [3] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略: 理念、目标与行动方案 [M]. 北京: 人民出版社, 2008: 132-140.
- [4] 唐自政. 对当前我国农村养老保险法律制度完善的思考 [J]. 法学杂志, 2010, 31(3): 139-141.
- [5] 张士斌, 梁宏志. 贵州民族地区新型农村社会养老保险制度研究 [J]. 贵州民族研究, 2012, 33(5): 93-98.
- [6] 穆怀中, 闫琳琳. 新型农村养老保险参保决策影响因素研究 [J]. 人口研究, 2012, 36(1): 73-82.
- [7] 广西壮族自治区统计局. 社会发展促和谐 民生工程惠万家——2012年广西社会发展状况分析 [EB/OL]. (2013-09-16) [2018-05-10]. http://www.gxtj.gov.cn/ztlm/gzlsqk/2014zfxgkzl_tjxx/2014zfxgkzl_tjxx_yjbg/201412/t20141219_51041.html.
- [8] 广西壮族自治区人力资源和社会保障厅. 2012年度广西人力资源和社会保障事业发展统计公报 [EB/OL]. (2013-08-25) [2018-05-10]. https://www.gxhrrss.gov.cn/xxgk/zwgk/tjxx/tjgh/201308/t20130828_54313.html.
- [9] 张建伟. 中国农村社会养老保险制度: 转型与发展 [J]. 中央财经大学学报, 2010(5): 7-11.
- [10] 于淑文, 李百齐. 论我国东部地区农村社会保障体系建设 [J]. 探索与争鸣, 2009(12): 49-51.

(上接第187页)

- [8] 王迪, 周洁, 钱中平. 农业现代化服务模式选择研究: 以常州市为例 [J]. 安徽农业科学, 2012, 40(34): 16906-16907, 16920.
- [9] 刘盈盈, 曹树金. 国内外学科信息门户运行现状调查及启示 [J]. 图书馆, 2017(6): 101-106, 111.
- [10] 孟宪学. 中国农业科技数据库系统建设研究 [D]. 北京: 中国农业科学院, 2002.
- [11] 张博. 面向农业科研人员的虚拟化信息服务研究 [D]. 北京: 中国农业

科学院, 2010.

- [12] 朱东华, 袁军鹏. 基于数据挖掘的科技监测方法研究 [J]. 管理工程学报, 2004, 18(4): 135-139.
- [13] 唐素勤. 一种面向领域本体的教学策略研究方法 [J]. 计算机工程与应用, 2004, 40(2): 194-196.
- [14] 邵慧丽, 张帆. 基于知识发现数字图书馆知识服务研究 [J]. 图书馆, 2016(2): 70-73.
- [15] 李应博, 乔忠, 彭影. 我国农业信息服务体系的科技人才保障机制研究 [J]. 农业科技管理, 2005, 24(5): 62-65.

名词解释

扩展被引半衰期: 指该期刊在统计当年被引用的全部次数中, 较新一半是在多长一段时间内发表的。被引半衰期是测度期刊老化速度的一种指标, 通常不是针对个别文献或某一组文献, 而是对某一学科或专业领域的文献的总和而言的。

扩展 H 指数: 指该期刊在统计当年被引的论文中, 至少有 h 篇论文的被引频次不低于 h 次。

来源文献量: 指来源期刊在统计当年发表的全部论文数, 它们是统计期刊引用数据的来源。

文献选出率: 按统计源的选取原则选出的文献数与期刊的发表文献数之比。

参考文献量: 指来源期刊论文所引用的全部参考文献数, 是衡量该期刊科学交流程度和吸收外部信息能力的一个指标。

平均引文数: 指来源期刊每一篇论文平均引用的参考文献数。