

农民养老保险探讨

王 冰

根据我国农村经济发展的水平和农民养老的现状,在广大农村积极试办农民养老保险事业,妥善解决农民老有所养的问题,对我国的经济和社会发展,具有极其重要的意义和作用。

一、农民养老的重要性的特点

要发展农民养老保险事业,首先必须充分认识农民养老问题在我国社会和经济发

展过程中的重要性,以及农民养老的特点。我国十亿多人口,八亿人生活在农村,而农村60和60岁以上的老年人口又在6,000万以上。据有关资料推算,从1987年开始,我国农村老年人口平均每年将增加360万左右。这样庞大的农村老年人口队伍,他们的养老和医疗问题,对我国农村及整个国家的经济发展和安定,都有着重要的影响。因此,妥善解决农民养老和医疗问题,具有重要的意义。

首先,农民养老和医疗问题,直接关系到农村每个家庭和个人的切身利益关系。每个人在自己的生命周期中,都要经历幼年、青年、壮年和老年这些阶段。而每个家庭里都有青少年、中年和老年人口,并且每个家庭成员迟早也都要进入老年阶段。因此,农民的养老和医疗问题,不仅直接关系到老年人的生活和健康问题,也涉及到青少年和中年人的各种利益。随着农民家庭经济收入的提高,老年农民的平均寿命不断延长,所以每个家庭的老年成员相应增多;另一方面,

由于社会的发展和我国人口政策的落实,生育率水平不断降低,每个家庭的子女数量明显减少。赡养老人的负担会越来越重,影响家庭的生产和生活。

其二,农民养老和医疗问题,直接影响农村及整个社会的安定。老年农民在丧失劳动能力以后,他们的生活资料必须完全由他们的子女供给。在我国目前的农业经济水平下,赡养老人的经济问题,常常成为家庭不和睦的导火线,既影响家庭内部的团结,又影响邻里的安宁。有些没有生活来源的农村老人,也免不了串村走户乞讨,甚至有的会流落城镇街头,不免会出现扰乱社会秩序的现象,不利于社会的安定。老年农民生活没有保障,既影响老年农民自身的正常生活和生存,又加重了农村干部、城市收容遣散部门与民政福利部门的负担。

其三,农民养老和医疗问题,影响我国农村人口的计划发展。当前特别是农村,人们总是把子女作为自己年老以后的生活保障。人们以防老使自己老年的生活有保障为目的,来选择自己子女的数量和性别,只有多生孩子,才能提高家庭的赡养能力,增加养老的保险系数;而且因为我国农村婚姻大都是从夫居,女儿要出嫁,只有生男孩才能在家赡养老人,这样,又会产生不生儿子不罢休的现象。在我国农村的现有经济条件下,正是养老的经济动机,促使我国农民希望子孙满堂,指导着他们的生育行为,导致了农村的人口高出生率,使我国农村人口发展过快过多。

其四，农民养老和医疗问题，还关系到老年人是否能充分发挥积极性、为四化贡献毕生精力的问题。老农民有长期的生产和生活的经验，在没有社会养老的条件下，老人们尤其是无依靠或子女靠不住的老人们，都不免要为自己的生活奔波，没有精力和时间来总结自己的各种经验教训，指导年轻一代的生产和生活，在四化建设中不能充分发挥他们的社会作用，社会也就不能充分利用老年农民的智能资源。

农民养老和医疗问题解决得如何，标志着党和政府有关解决老年人口问题的方针政策落实状况，从及能否体现社会主义制度优越性的问题，它还是衡量农业经济是否优厚的一种尺度。因而，农民养老问题的解决，具有多方面的意义。

农民的养老，与国家企业事业单位和集体企业单位职工的养老，有不同的特点。这些特点，又是由农业经济的某些特点所决定的。

农业具有季节性的特点，农作物的生长周期较长，只有当农作物经过一个生长周期，才能收获，取得农业经济收入。我国农业大体上分为两季，在收获季节，取得农业收入，而平时收入较少，这和从事工商等行业的生产特点不同。从事工商等行业的职工，每月都有经济收入，因此可以通过储蓄来积累养老资金。而农民只有在收获的季节，通过储存粮食作为养老的生活资料。因而，我国农民养老收入是有季节性的。

在我国的农业生产水平下，农业经济受生产的自然条件影响较大。自然条件好，风调雨顺，农业经济收入就高一些，反之则低一些，也就是说农业的经营收入是不稳定的。因此，农民的养老也是不稳定的。总的来说，农业丰收，老年农民的生活就好一些，反之，则差一些，不象国营企事业单位退休职工的生活相对稳定。

我国的农业主要是自给性的农业，农产品的商品率水平很低。因此，农民养老主要

是储存粮食作为老年的生活资料，通过储蓄积累养老资金的极少。而粮食的储存受粮食本身的特性及各种条件的限制，不能久藏多藏，所以储藏粮食是有限度的。而职工通过储蓄积累养老资金是没有限度的，存款越多利息也越多。因而农民养老问题较复杂，对家庭的生活水平影响较大，不太容易妥善处理。

农业生产向来是以一家一户为单位进行，现在也非常强调家庭的生产责任，所以农民家庭里，生小养老直接表现为家庭的事情，似乎与社会的关系不大，因此，目前农民养老的社会化程度很低，所以，要解决农民的养老问题，必须根据农业经济对农民养老的影响，采取针对性的措施，才能取得较好的效果。

二、农民养老的现状和评价

我国的农民人数众多，解放后党和政府根据我国农村的具体情况，采取了各种措施来解决农民的养老问题，这些措施主要有以下几种形式：

第一种形式是对鳏寡孤独老年农民实行“五保”制度。即由集体供给五保户主副食、燃料、衣帽、鞋袜、被褥和零用钱，使五保户在吃穿住医葬等方面，都具有切实的保障。据1984年统计，我国农村有255万多五保户，近300万名孤寡老人，集体已给予五保的人数有269万多名，占符合五保条件的总人数的90.59%。

第二种形式是举办敬老院，集中赡养孤寡老人。入院的老人衣食住行医葬一切生活活动，都由敬老院负责。

根据1984年的统计表明，全国农村已经举办了20,871所敬老院，有241,430名五保老人在敬老院中生活，占集体给予五保的老人总数的9%。

第三种形式是农民退休制度。据1984年统计，有1,338个乡和9,415个村约66万多名

老人领取养老金。

第四种形式是由子女家庭赡养照料老人。解放以后，我国农村绝大多数的老人同子女在一起生活，由子女家庭来赡养照料他们。

除了以上四种形式的养老以外，农村老人有的继续从事农副业生产，自己取得劳动报酬，自我养老；还有的老人依靠配偶的劳动收入生活等。但是这些养老方式，在农村只是极少数，不是普遍现象。

我国农村现有的各种养老方式，对于妥善解决我国农民的养老问题，起了积极的作用。但是，还很不适应我国农村养老事业的需要，不能全面妥善解决农民的养老问题，还不可避免地产生一些矛盾和问题。

其一，我国农村目前的养老形式还显得单一。孤寡老人依靠集体，有子女的老人依靠子女家庭。很显然对绝大多数有子女老人的赡养方式太少，仅仅依靠子女家庭，会引起很多矛盾。由于农村经济水平低，赡养负担较重会引起家庭纠纷，使老人地位低下，既使老人心情不愉快，也影响子女的生产情绪。

其二，赡养照料质量低。子女既要负担赡养老人的生活费用，又要进行照料护理，在目前条件下，既要养老又要养小，主要精力还要用在生产上（因为生产经营的好坏直接影响整个家庭的生活水平），所以照料老人的时间少，满足不了老人的需要。对五保户的照料更是如此，会造成他们的很多不便，而他们自己又无力解决。

其三，没有充分调动各层次养老积极性。现在乡村集体经济组织，只负责孤寡老人的养老问题，但对绝大多数有子女的老人养老问题，一般没有顾及，乡村两级组织在解决农民养老中的重要作用没有充分发挥出来。子女只在赡养父母方面发挥了作用，但对自己以后的养老问题，没有发挥积极性。农村老人只是在年老以后被动地依赖于集体或子女养老，没有发挥自己养老的主动性。

所以，集体、子女及个人的养老积极性都没有充分调动起来。

其四，农村干部还没有普遍重视养老事业。因为绝大多数老人是由其子女赡养，五保户的数量较少，所以养老基本上是家庭和子女的事情，从表面上看，基层干部管不管农民的养老问题，与当地眼前的农业生产关系不大，因而不管养老问题，照常可以组织生产。所以，农村养老事业没有引起普遍的重视。

因此必须提高对农民养老的认识，着手改革农民的养老制度，不断发展和完善我国农民养老事业。

三、建立多层次农民养老保险制度

根据我国农民养老的现状，以及现有农民养老方式的利弊，要妥善解决好农民的养老问题，就必须充分发挥各方面的养老积极性，建立多层次的农民养老保险制度。

所谓多层次农民养老保险制度，就是充分调动各方面（如国家、乡村组织和农民个人）的积极性，共同投资参加养老社会保险，当农民年老退休后按时领取退休金的社会保障制度。农民养老保险应包括退休养老金保险和医疗保险两部分。只有包括这两部分，才能保障老年农民的生活和健康。农民养老保险发展的方向，是不断提高农民养老的社会化程度。充分发挥国家、集体、个人的养老积极性，建立多层次农民养老保险制度，正反映了提高农民养老社会化的客观要求。

结合我国农村的具体情况，充分发挥各方面的积极性，建立多层次农民养老保险制度，可以采取以下一些具体的形式：

第一，根据农村经济发展的具体情况，按适龄劳动人口征收农民养老的社会保险税，建立地方统一低标准养老金的退休制度。征收的养老社会保险税不宜过高，也不宜太低。养老税过高，在目前农村经济的条件下，会过分加重农民的经济负担，降低农

民眼前的生活水平，影响其农业生产经营的顺利进行。养老税太低，难以保证庞大农民退休队伍的养老金的支付，也会产生不利影响。因此，要非常仔细地研究农民养老保险税的比例，征收统一标准的农民养老保险税，既要使农民目前能够负担得起，又要能够保证农民退休后的基本生活需要。同时，因为按统一标准征收税金和发放养老金，简化了养老保险机构的工作量，可提高工作效率。在当前的农村经济水平下，农民退休金的标准应该是低水平的，以保证退休农民的最基本生活需要为目标。这既是由农村经济水平决定的，又是农民家庭经济和生活的特点决定的。

第二，农村的乡村两级，可在农村经济发展的基础上，增加公益金和工副业利润的积累，自行建立退休养老金制度，也就是乡村两级组织按照一定的比例，对每个适龄劳动农民都提取公益金，用提取的公益金中一部分和农村工副业利润中的一部分，作为农民退休养老基金，建立低标准的农民退休养老金制度。农民年老退休后，领取退休金，使其基本生活得到保障。

这种农民养老的形式，农民是乐于接受的，但是，它要以当地农村的经济发展为条件，只有在经济水平较高的乡村，农民退休养老金的支付，才能够具有经济保障。经济水平较低的地方，积累的公益金不能保证养老金的支付。

第三，乡村按比例分担农民的养老保险费，或乡村建立农民补充养老保险。乡村两级组织用提取的公益金和工副业利润中的一部分，按照一定的比例，分担农民缴纳养老保险费的一部分，辅助农民参加养老保险。当农村青年进入适龄劳动人口的行列，就开始在乡村两级组织的资助下缴纳养老保险费，当他们年老退休后，就可根据缴纳养老保险费的金额及其利息，并参照缴纳养老保险费的年限，领取一定数量的退休养老金，使其晚年的生活得到基本保障。

或者在采用第一种形式的养老之后，乡村再根据当地的公益金和工副业利润的积累水平，为本乡本村建立补充养老保险。公益金和工副业利润高的农村，建立的农民补充养老保险标准就高一些，反之，养老保险的标准就低一些。当农民年老退休后，既可以从第一种形式的养老保险中取得基本的生活费用，又可得到补充养老保险金，晚年生活具有较好的经济保障。

第四，农民自己缴纳养老保险费，参加养老保险或补充养老保险。进入劳动年龄的农民，按照养老保险的规定和标准，向社会保险机构缴纳养老保险费，在农村经济水平高的地方，乡村也分担一部分养老保险费，参加农民养老保险。当保险对象年老退休后，按缴纳养老保险费的金额和利息，及缴纳保险费的年限按一定标准领取退休养老金。

或者在采取第一种形式的农民养老保险后，农民再根据自己的经济状况和将来退休后的实际需要标准，缴纳一定量的养老保险费，参加农民补充养老保险。当其年老退休后，从国家那里取得基本生活费用，再得到社会保险机构的补充养老保障。

以上各种形式的农民养老保险，既可以单独采用，也可以同时采用几种形式，互相补充，效果更为显著。虽然存在这样四种形式的农民养老保险，但是实际上是三个层次，一个是国家的作用，一个是集体的作用，一个是家庭(包括个人)的作用。在这三个层次中，目前发挥农民养老作用最大的是集体和家庭，农民养老所需费用，主要是由集体和家庭负担，国家目前还拿不出大量资金来包揽农民养老保险费，只能给予某些必要的补贴。

多层次农民养老保险制度，充分发挥了国家、集体和农民个人的养老积极性，借助整个社会的力量，来分担农民的养老负担。国家包括各级政府，制定农民养老的方针政策，设立统一的养老社会保险机构，规划、

协调和管理农民养老保险工作，对农民养老保险给予适当补贴，并没有过分加重国家的负担；农村集体组织可根据本身的经济条件，灵活的采用农民的养老方式，把农民的生产经营效果同退休后的物质享受待遇结合起来，促进当地生产的发展；同时也充分发挥了农民养老的主动性，避免了被动养老的矛盾。只有充分调动和发挥各方面的养老积极性，才能使农民养老具有可行性。

多层次农民养老保险，它并不依赖国家预算支出，不会造成国家财政的庞大开支，而依靠农村集体经济和家庭经济的发展水平。党的十一届三中全会以后，我国进行的农村经济改革和党的各项农业政策的落实，极大地解放了农业生产力，促进了我国农业生产的迅速发展变化。当前我国农村集体经济和农民家庭经济正在不断发展，公益金和工副业生产经营利润积累迅速增加，农村和农民家庭日益富裕，这就为多层次农民养老保险制度的建立，创造了经济条件。

随着社会的发展和农业现代化的步伐，我国农民正在打破封闭式的生产方式，他们越来越容易接受新事物，采用科学方法种田，思想上也日益接受现代化思想的影响，自己认识到自我养老的重要性，产生了自我养老的客观要求，为建立多层次农民养老保险制度，创造了思想条件。

我国解放以后，党和政府一直非常重视解决农民的养老问题，举办了各种形式的农民养老事业，为全面解决农民养老问题积累了实践经验，为建立多层次农民养老保险制度奠定了实践基础，创造了实践条件。

同时，建立农民养老保险制度，还是世界各国社会和经济发展的必然规律，不仅发达国家，而且有些发展中国家也建立了农民老年保障制度。建立农村老年保障制度的某些国家，经济发展水平和我国类似或低于我国，但老年保障制度对其农业经济产生了有利的影响，这为我国建立农民养老保险制度，创造了借鉴条件。

党和政府根据我国已经具备的这些条件，正在研究建立农民养老保险。国外一些学者也认为我国有条件建立农民养老保险制度，农民养老保险制度的建立，将会对中国的现代化事业发展更为有利。

四、农民养老保险的作用

妥善解决好农民的养老问题，是人类生存规律的客观要求，对农民的家庭、个人及整个农村经济都有重要的作用。

农民养老保险制度的建立，具有积极的作用，尤其是在我国农村经济发展水平的条件下，它的作用更为显著。

第一，建立农民养老保险制度，可以保证农村老年人都有幸福的晚年，更加坚定广大农民的社会主义信念。我国历史上一直都是依靠子女解决养老问题，但由于家庭经济的不稳定和社会的频繁动荡，都未能解决好农民的养老问题。在社会主义制度下，建立农民养老保险制度，依靠多面的力量解决农民的养老问题，不仅可以使老年农民在对比中切身体会到社会主义制度的优越性，感到温暖，而且对未进入老年阶段的农民，也是一种慰藉和鼓舞。老一辈晚年的幸福生活，解除了晚辈的经济负担和后顾之忧，有利于他们坚定社会主义信念，坚持社会主义方向，激发他们为四化建设贡献力量的积极性。

第二，建立农民养老保险制度以后，老年农民生活有了切实保障，可以减轻农民家庭经济和护理负担，家庭产生矛盾的经济根源消除了，因而家庭内部的团结可以大大加强，形成家庭、邻里之间的协调、和睦关系，促使我国敬老、爱老的传统美德蔚然成风，形成良好的社会风气，有利于我国人民道德风尚和共产主义思想的发扬广大。

第三，建立农民养老保险制度，改变了产生“养儿防老”生育观的经济条件。生孩子与老年经济保障失去了必然的联系，多育行

为也就失去了经济动力，所以使农民不再愿意多生孩子，促使人口出生率出现下降的趋势，人们能够自觉接受计划生育的思想。农村计划生育工作的顺利进行，又可保证我国人口的计划发展。

第四，建立农民养老保险制度，解决了老有所养的问题，为发挥农村老人的社会作用创造了前提条件。农村老人晚年生活有了经济保障，一般都不会甘心闲居度日，总希望有事可做，他们或者用自己积累的农业生产经验和知识，来为后代的生产和经营出谋划策；或者从事力所能及的农业或工副业生产劳动；或者料理家务看管小孩等，继续为社会作出自己的贡献。

实行农民养老保险制度，是对我国农民养老事业的一项根本改革，是符合我国农村经济和社会发展的客观要求的。但是要彻底改变传统的农民养老方式，建立农民养老保险制度，无论从哪方面来说，都是一场深刻的革命，是一项非常细致又十分复杂的事情，需要全面统筹考虑。

第一，应积极创造条件建立养老保险制度。养老的核心问题是经济问题，因而农民养老保险要以农村经济的一定发展为条件。虽然目前我国农村经济水平仍然不高，但是我们不能坐等我国农村经济发展到一定水平，再去建立农民养老保险制度。我们应充分认识解决农民养老问题的重要性，利用我国农村解决养老的优越条件，积极采取各种措施，主动创造条件，来建立农民养老保险。同时，建立农民养老保险，妥善解决农民的养老问题之后，又可以促进农村经济和农民

家庭经济的发展。

第二，立足现实条件，采取切实可行的农民养老方式。由于我国广大农村地域辽阔，各地的条件差异性较大，所以不同地区解决农民养老问题，应根据本地的现实条件，采用相适应的具体方式，充分发挥各地的优势。在农民养老保险起步的时候，不宜在全社会范围内强求一律，规定过死，注意不能超越农村经济和农民家庭经济的负担能力。因此，实行农民养老保险的范围，要由小到大，养老保险的项目要由少到多，养老金的标准要由低到高，有计划有步骤地循序渐进。

第三，逐步提高农民养老的社会化水平。国家、集体和家庭是解决农民养老的三根支柱，长期以来农民养老主要依靠家庭，少数人依附于集体，所以农民养老社会化程度很低。在经济体制改革过程中，逐步建立农民养老保险，不断提高农民养老社会化水平，是农民养老事业改革的方向。因而，目前在注意继续发挥传统农民养老方式的作用的同时，应积极采取措施，不断提高农民养老的社会化水平，积累管理经验和养老基金，逐步实现农民养老完全社会化。

第四，要研究解决农民养老保险的各种具体问题。要建立农民养老保险制度，既需要制订农民养老的方针政策，建立农民养老保险的管理机构，又需要认真细致地研究解决许多具体的实施问题。如养老金的计发标准，负担比例，养老金的筹集等。这些具体问题的解决与否，既关系到农民养老方针政策的贯彻执行和落实问题，又关系到千百万人的切身利益问题。