

我国新型农村养老保险制度的 SWOT 分析

庞 哲

(河北经贸大学 公共管理学院,河北 石家庄 050061)

[摘 要]文章从新农保的“新”字入题,试图借鉴管理学 SWOT 研究分析方法,从我国当前新型农村养老保险制度发展所面临的发展机遇、环境挑战、自身优势以及存在的问题四个方面内容展开探讨,并在此基础上,从优化制度运行环境与制度自身完善两个方面对如何推动“新农保”制度建设提出了对策和建议。

[关键词]新农保;SWOT 分析;对策和建议

[中图分类号] D632.1 [文献标识码] A [文章编号] 1673-9477(2009)04-0050-04

根据党的十七大和十七届三中全会精神,国务院决定从 2009 年起开展新型农村社会养老保险试点(以下简称新农保)。这是继全面取消农业税、实行农业直补、免除农村义务教育学杂费、建立新型农村合作医疗制度之后,中央又一项重大惠农政策,具有深远意义。^[1]

一、新农保的“新”意

我国早在 1986 年就开始了农村养老保险制度的探索,但经过十多年栉风沐雨,由于社会条件、制度设计等方面的原因,到 1999 年走进了死胡同。现推行的新农保是在之前老农保的基础上建立起来的,较以往主要“新”在:第一,在筹资结构上,改变过去的自我储蓄模式,明确了中央财政和地方财政对农村社会养老保险制度的投入,将实行个人缴费、集体补助和政府补贴的筹资机制;第二,在支付结构上,摒弃以往单纯依赖个人账户的做法,采用基础养老金和个人账户相结合的模式,由中央财政保证最低限度的基础养老金,地方财政对农民缴费的补贴纳入其个人账户。

表 1 “新、旧”农保之间的比较

	老农保	新农保
筹资结构	自我储蓄模式	个人缴费、集体补助和政府补贴相结合
支付结构	建立农民账户	分两部分:基础养老金和个人账户养老金

(资料来源:新京报)

二、我国当前新农保制度的 SWOT 分析

(一)新农保制度面临的发展机遇

机遇一,以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体提出“以人为本”的科学发展观为现阶段我国推进新型农村养老保险制度建设提供了坚实的理论基础和良好的发展契机。

老有所养不仅是人类的基本要求,也是社会最基本的责任。过去数千年以来,我国农村一直实行的都

是家庭养老。随着我国农村经济社会、家庭结构的巨大变迁以及空壳化、老龄化问题的日益凸显,“养儿防老”这种传统的家庭养老方式正面临着巨大的冲击。于是,如何消除广大农民对于老有所养的后顾之忧,实现其养老的社会化、制度化;如何维护农村社会的稳定与和谐,统筹城乡协调发展是当前整个社会发展必须要回答的问题之一,以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体提出的以人为本、全面、协调、可持续发展的科学发展观为破解这一关乎国运民生的重大课题提供了坚实的理论基础。胡锦涛同志指出,农民,占中国人口数量的绝大多数。如果广大的中国农民不能或没有实现对改革发展成果的共享,就不能说真正实现了科学发展观。因此,作为促进社会公平正义、实现社会和谐发展的重大决策、作为破除城乡二元结构,实现基本公共服务均等化的重要举措,新型农村养老保险制度的发展建设正是要以这样的科学发展观为理论核心,以改革开放和社会主义现代化建设的成果为最广大的人民群众所共享作为自身发展的最终目的,从这一角度上讲,当前我国开展新型农村社会养老保险试点,加快建设覆盖城乡居民社会保障体系正处在一个大好的社会环境当中。

机遇二,我国老龄化问题的日益凸显以及农村空壳化现象的日趋加剧,迫切需要大力发展农村养老保险制度来解决农民的养老危机。

中国现在正面临十分严峻的人口老龄化的挑战:首先,庞大的人口基数大大加快了我国社会老龄化的进程;其次,我国尚处在社会主义的初级阶段,老龄化程度却已进入了发达国家行列,即所谓的未富先老。目前,我国已在城镇建立起了多支柱的养老保险体系。然而,我国大部分农民却还游离在社会养老保险制度之外。这使得占总人口 30%的城镇居民消耗了用于社会保障全部支出的 89%,而占 70%的农民只能分配到 11%。同时,随着近几年社会节奏的变革和城镇化市场化速度的加快,数以亿计的农民青壮年劳动力涌向城市“淘金”,造成了农村严重的“空壳化”现象,使得农村老龄化的程度超过了城镇,几千年的传统家庭保障受到了前所未有的冲击。面对这样的

[收稿日期]2009-09-20
[作者简介]庞哲(1984-),男,河北峰峰人,硕士生,研究方向:社会保障。

客观现实及未来发展的紧迫形势,“新农保战略的实施应该是应对人口老龄化最有力的一项战略措施,也是构建和谐家庭、和谐社会的一个重要举措。(林义)”因此,在这样严峻的形势下,我们应该大力推广和发展新农保,来应对农民的养老危机。

机遇三,构建新农保制度,有利于提高农民的消费能力和热情,从而扩大国内的消费需求,对我国应对当前世界经济危机有着重要的现实意义。

这场波及全球的经济衰退对我国对外出口的巨大冲击,使我们这种出口导向型经济的脆弱性暴露无遗,内需不足已成为制约中国经济发展的一个重大障碍。面对这样的瓶颈,我国政府在果断的推出一系列拉动内需的措施来应对这场危机。我国有八亿农民,这是一个广阔的内需市场。然而,国人积钱养老的生活习性制约了农民的消费热情。通过发展新农保,在农村建立完善养老保险制度,使更多的农村居民能够纳入到制度化的保障轨道,可以消除农村居民对于自身养老的后顾之忧,进而改变以往的消费行为,启动和刺激农民的消费欲望,从而带动内需的增长。无疑,当前世界的经济危机,为我国构建新农保制度创造了良机。

(二)新农保制度面临的环境挑战

挑战一,新农保制度作为一项长期性的社会系统工程,其可持续发展的要求给一些地方政府财政带来了不小的给付压力。

由于历史、自然条件以及政策导向等多方面原因,我国地区之间的发展极不平衡,东西部经济发展差距明显。根据国家统计局公布的数据统计,2008年度全国省级地方财政收入共计37143亿元,其中东部为20023亿元,而西部只有4452亿元,所占比例不到总数的两成。同时,在西部的近三亿常住人口中,农业人口就占了80%(截止到2000年,西部常住人口数为34952万人,其中农业户人口27683万人,占人口总数的79.2%)。在这样的状况下,如果按照新农保试点指导意见所要求的,地方政府对参保人给予每人每年不低于30元的缴费补贴的话,这无疑会给本已捉襟见肘的西部财政带来不小的支付压力。中东部地区的情况虽然较好,但是也面临着同样的压力。所以,在缺乏刚性约束机制的情况下,在制度运行后地方财政能否补助到位,是否有财力进行可持续性的补贴,这是在试点推行过程中需要重点关注的问题。

挑战二,农村居民对于养老保险的概念认知水平不高以及数千年来延续下来的养老保障模式决定了构建新农保制度之路任重而道远。

笔者在自己的家乡(河北省邯郸市)调查发现,部分村民特别是上了年纪的对农村养老保险为何物知之甚少,在随机抽取的30个样本中,只有3人对农村养老保险比较了解(其中2人曾在城里的企业做过工,1人的子女在城市工作),占总比例的10%,不太了解的占到了47%的比例,一点都不了解的比例为43%。农保探索历程,风雨二十余载。透过以上的调查,不难发现我们在对农村养老保险制度的宣传上还存在一定的缺陷。养老保险概念的认知水平低下,无疑是竖在新农保推广之路上的—道藩篱。其次,自古

以来,我国的农民世代代依靠养老保障模式都是“养儿防老、靠地吃地”。在“手中有粮,万事不慌”观念的支配下,由于制度的选择是自愿的,故让农民拿手中的现钱去卖他们未来的养老,其难度可想而知。再次,笔者在调查中还发现,即使是样本中对新农保制度表示了解的那三个人,对新农保政策也表现出了同样担心:“我们世代都这么过来了,现在交钱养老到底划算吗?钱交出去了,到时能否安全回到手中。显而易见,新农保作为一项正在推广试行的新制度,其所体现的优越性有待受惠者的检验。

由此可见,从农民的不熟悉、不理解甚至是不信任到自愿缴费参与新农保是需要一个长期过程的,构建新农保制度之路任重而道远。

挑战三,我国不成熟的资本市场严重制约了新农保制度的可持续发展。

随着新农保制度的深入推广,其资金的积累会越来越多。如何实现农保基金的增值保值,直接关系到制度的可持续发展。众所周知,使得资金增值保值的唯一途径就是进行有效的投资,而投资与风险就像是一枚硬币的正反面。想要在保证资金安全的情况下追求投资收益的最大化,最好的办法就是进入资本市场。然而,当前我国的资本市场并不成熟,人为操纵交易价格、公司财务报价作假以及市场参与主体不规范等违规情况,使得资金的投资安全根本无法得到保证,增值保值更是无从谈起。

(三)我国新农保制度自身所具备的优势

优势一,新农保中对年老农村居民普惠的制度设计有利于促进家庭和睦、社会和谐。

“孝道”一直以来都是我国传统文化血液中的精髓之一。新农保指导意见中“年满60岁的老年人可以直接领取基础养老金,但是他们的子女应当参保缴费”的制度设计,实际上是将传统的家庭养老观念同现代社会养老理念的有机结合,是我国的优良传统在养老制度的最佳体现。作为子女,在法律上有赡养老人的义务,在道德上有尊老敬老的使命,子女参保,使其在孝敬老人、为父母尽责的同时,也为自己的未来构筑了坚实的保障。因此,构建新农保制度必将在促进家庭和睦、社会和谐方面发挥巨大作用。

优势二,“农村养老保险统账结合在全世界也没有先例,可以说这个制度是一个创新,在国外还没有,中国开了这个历史的先河。”

新农保制度的待遇设计是,将中央财政保证最低限度的基础养老金与个人缴费,地方政府补贴以及集体补助等共同构成的个人账户相结合,支付终身。这种同城镇养老保险统账结合相类似的设计为覆盖城乡居民社会保障体系建设打下了良好的基础。中国社科院拉美研究所所长郑秉文指出,“我们把这个制度做成一个统账结合的,这是一个应该引起业界养老保险研究、社会保障研究,甚至是经济学界研究的一个热点,因为它是一个崭新的制度,是一个制度的创新。如果运转起来,再过几年,它会引起许多人去研究它,甚至外国的学者、学界也会研究它”。所以说,我国新农保制度的推行,不仅是一项惠及我国每一位农民的大事,也为世界农村养老保险的发展做出

了贡献。

优势三,在制度衔接上,注重同老农保的对接,为其试点推广奠定了物质基础。

指导意见中提到“对已参加老农保、未满60周岁且没有领取养老金的参保人,应将老农保个人账户资金并入新农保个人账户,按新农保的缴费标准继续缴费,待符合规定条件时享受相应待遇。”通过继承老农保的“衣钵”,可以有效的避免新老制度在交替中所可能产生的风险。将老农保个人账户并入新农保,既可以打消以前参保人员的顾虑,又可以迅速的壮大新农保的“队伍”;在保证顺利完成制度对接的同时,也为新制度的进一步试点推行奠定了物质基础。

优势四,新农保制度中的“弹性”设计,适应了各地经济发展的不平衡和农民收入水平高低差异相对较大的实际情况。

人社部在解读新农保政策中指出:在城镇职工基本养老保险里面,都是规定的缴费比例、规定的领取资格、规定的支付标准。而新农保里则体现出“弹性”,比如设计的缴费标准从100元到500元分五档,农民可根据自己收入水平自主选择,同时允许地方增设缴费标准,可以向上增设,也可以向下增设,这就是为了适应各地经济发展的不平衡和农民收入水平高低差异相对较大的实际情况。

优势五,我国的新农保制度正处在试行推广阶段,其当前“柔性管理”特点为地方政府根据自身经济发展状况制定个性方案提供了政策导向。

我国的新农保制度当前正处在试行推广阶段,还需要在不断的探索中去实践已有政策的可行性;在不断的实践中去探索新问题的解决方法。指导意见中“地方政府要结合本地实际情况,在充分调研、多方论证、周密测算的基础上,制定试点具体办法、提出切实可行的试点实施方案”的要求,正是“柔性管理”理念,即强调激发个体的创造性,使之能够在复杂的外部环境中因地制宜、人尽其才,进而更出色的达成组织目标思想在公共服务政策中的最好体现,使地方政府能够在更大的政策空间中,根据自己经济发展状况来制定出符合自身特色的个性化新农保方案。

(四)当前我国新农保制度存在的问题

问题一,新农保制度缺乏法律监督体系的支撑。

现代经济社会,要求一切经济活动必须依法进行,以促进资源优化配置,降低运行的风险和成本。然而,由于新农保制度还处在试点阶段,因而制度的运行尚缺乏相关的法律法规加以规范。国务院于日前发布的《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,只是一个对新农保工作进行指导的纲领性文件,既无法从法律上确立新农保制度在我国农村社会经济发展以及社会保障体系中的地位,也无法从法律上确定新农保的性质、相关的权利和以及义务运行原则等。同时,相关法律法规体系的缺失,还直接导致了监管不到位,进而影响新制度的健康运行。

问题二,新农保实行自愿参保,这种方式加大了制度出现“逆向选择”的风险。

自愿参保的模式很容易形成所谓的逆向选择——即加入到养老保险体系中的都是一些年龄

较大的人,而年轻力壮的农村居民依然会在传统思想的影响下对新农保敬而远之。这很类似于新型农村合作医疗制度在推行的过程中所遇到的问题,自愿参保意味着保险覆盖面很难在短时期内扩大,毕竟,观念的转变并不是一朝一夕之间可以完成的。^[2]

问题三,基金的管理方式不科学,增值保值渠道单一。

首先,当前新农保基金的管理仍然沿用的是老农保以县级为单位的属地管理模式。这种模式的特点是“分割管理,各自为政”,这就直接导致了基金管理效率水平的低下,同时也会因监督的缺位而滋生腐败。其次,基金的增值保值依赖于银行存款,投资渠道的单一使得基金易受利率下降、通货膨胀等因素的影响而出现负增长。

(五)分析结论

综合上面的分析,将基于SWOT分析方法得出的我国新农保制度的发展现状总结如下,如表2

表2 我国新农保制度发展现状分析

发展机遇	环境挑战	自身优势	存在问题
1. “以人为本”的科学发展观为新农保制度建设提供了坚实的理论基础和良好的发展契机。 2. 解决农村养老危机的需要。 3. 扩大内需,应对当前经济危机的需要。	1. 地方财政支付压力大。 2. 农民认知水平与传统观念的束缚决定了新农保之路任重而道远。 3. 未成熟的资本市场严重制约了新农保制度的可持续发展。	1. 制度安排有利于促进家庭和睦、社会和谐。 2. 统账结合的制度创新开创了历史先河; 3. 注重同老制度的对接。 4. “弹性”设计适应了各地经济发展的不同情况。 5. “柔性管理”特点为地方政府根据自身经济发展状况制定个性方案提供了政策导向。	1. 新农保制度缺乏相关法律监督体系的支持。 2. 可能出现“逆向选择”的风险。 3. 基金的管理方式不科学,增值保值渠道单一。

三、构建新农保制度的对策和建议

(一)关于优化制度运行环境的对策

对策一,新农保是一个跨度很长的制度安排,地方政府在推行过程中应当量力而行、循序渐进,不宜盲目追求参保率。

从传统的养老习惯走向社会化的养老模式是一个漫长而又复杂的过程。地方政府应当充分认识到制度建设长期性、艰巨性的特点,在制度的推行中应当根据自身的财政状况,一步一个脚印的稳健推进,切实把这项功在当代、利在千秋的大事做好,不能为了追求政绩而去盲目扩大参保率,避免因“跃进”而造成财政的“黑洞”或者因财力无法维系而致使制度无果而终。

对策二,改进宣传方式,让新农保政策能够真正的深入人心。

为了让农村居民尽快的了解新农保制度的优越性,鼓励其踊跃参保,各试点地区都投入了大量的人力物力来进行宣传工作。笔者认为,首先,在宣传理念上,应该改变只注重盲目投入,以追求出动力和

发送传单数量作为传达目的的“粗放型”宣传方式,树立关注实际效果,以政策精髓是否真的为公众所认知作为公关核心的“集约型”宣传理念;其次,在宣传策略上,要变“宣传”为“宣讲”,通过在农村举行面对面交流、模范现身说法等活动,在广大农民心中树立社会养老保险的观念,让他们能够切实的体会到国家的农保政策并不是在“纸上谈兵”,而是真正为民所想、及民所需的“真金白银”。

对策三,规范资本市场的运营,实现农保基金与资本市场的良性互动。

一方面,在保证农保基金安全的前提下,实现基金的增值保值是新农保制度可持续发展的必然要求,而达到要求的唯一选择就是进入投资市场进行市场投资运作;另一方面,农保基金入市为资本市场注入了新鲜血液,提供了长期稳定的资金来源,改变了资本市场的投资结构,从而促进了资本市场的健康有序发展。因此,鉴于我国企业年金增值保值的需要与当前资本市场发育不成熟的现实,我们应该在加大对市场违规行为打击力度的同时,积极探索基金的专业化管理之路,比如由专业的投资机构、中介机构等参与基金的管理运作或是成立专门的养老金管理公司负责基金的日常管理和运作。

(二)关于制度自身完善的建议

建议一,加快新农保制度的法律体系建设。

加快新型农村社会养老保险立法进程是关系到农村养老保险的可持续性和养老保险基金保值增值的一个根本性问题。为了保证农村养老保险制度正常运行,建议在修订出台《中华人民共和国社会保险法》的同时,拟定《农村社会养老保险条例》,以法律形式明确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、基金运营情况、监督及相关部门的责任等。各地可以根据当地农村经济社会发展的实际情况,在国家制定的有关法律的基础上,再制定具体的农村社会养老保险办法。^[3]

建议二,“对于年满60岁的老人,其家庭成员是否参保可采取自愿原则。一方面可以让老人提前享

受到国家政策的好处,另外一方面也可减少新农合执行的难度。”

其实没有必要强制性执行年满60岁老人如果想拿到养老金,其家庭成员也必须参保的规定。这样可以一方面使有这方面需求的老人得到必要的保障,另一方面也需要时间去让年轻农民转变观点,慢慢接受新农保。争取能够达到在1-2年内无条件给农村年满60周岁的老人发放国家基础养老金。给农村老人发养老金,受益面大,边际效益会大大高于其他支农形式,有意想不到的其他作用,包括对后代子女教育、农村内需的启动等都会有大的帮助。主要原因是目前我国农村留守儿童4500多万,这些孩子基本上都是农村老人在照看。如果老人每年拿到660元的养老保险金,根据中国尊老爱幼的传统,这养老金的很大一部分会转移给后代子女受益,这对祖国的二代培养是大有益处的。

建议三,在制度的设计理念上,要将农村传统的家庭养老观念同社会养老保险理念相结合。

首先,虽然随着我国社会经济的发展,我国几千年来家庭保障的传统受到了一定的冲击,但是“家庭养老、养儿防老”的文化传统仍然根深蒂固;其次,新农保制度的建设,不是一朝一夕就能完成的,况且新农保“保基本”的制度安排,也决定了只依靠制度本身是远远不够的,农村家庭保障仍然具有不可替代的重要地位。所以,我们在推广新农保的同时,还要大力宣传弘扬传统的养老模式,让“家庭养老”同“社会保障”两翼齐飞,形成具有中国特色的养老保障体系。

[参考文献]

- [1]胡萍.农民养老不犯愁 新农保执行难在哪儿[N].金融时报,2009-09-18.
- [2]王忱.新农保自愿参保模式不足取[N].上海金融报,2008-07-18.
- [3]韩俊江,韩烨.东北师大学报(哲学社会科学版)[J].东北师范大学,2009,(03):21.

[责任编辑:王云江]

Study on the new rural endowment insurance with SWOT analysis in China

PANG Zhe

(College of Public Administration, Hebei University of Economic and Business, Shijiazhuang 050061, China)

Abstract: This article, drawing on SWOT, discusses the development opportunities, environmental challenges, its own advantages and problems facing the new rural endowment insurance system, and puts forward countermeasures to and suggestions on how to push the construction of the new rural endowment insurance system from optimizing the operation environment and self-improvement.

Key words: new rural endowment insurance; SWOT analysis; solutions