

农村养老保险制度探析

林欣

黑龙江大学 黑龙江哈尔滨 150080

摘要: 社会保障制度是关乎每个公民的重要事情, 因此加快推进社会保障制度的发展与完善均有利于社会长期稳定的发展, 对建设和谐社会有着重要的影响。同时社会保障制度对于我国居民而言, 是一项托底保障。而在社会保障制度当中, 养老保险制度尤其是农村养老保险制度因为是把满足农村居民的基本生活条件作为目标, 且由于我国一直以来都是一个农业大国, 农村居民人口数量占比较重, 因此农村养老保险制度的变化规律能进一步反映当时的农村居民的生活情况。本篇论文以此为基础, 简单概述了我国农村养老制度的变迁, 存在的问题及相应措施以及未来的发展可能情况。

关键词: 农村; 养老保险制度; 制度变迁; 问题及措施

Analysis on rural endowment insurance system

Xin Lin

Heilongjiang University, Harbin 150080, China.

Abstract: The social security system is a crucial matter concerning every citizen, therefore, accelerating the development and enhancement of the social security system is conducive to the long-term stability and harmonious development of society, holding significant implications for constructing a harmonious society. Simultaneously, the social security system serves as a safety net for residents in our country. Within the social security system, the pension insurance system, especially the rural pension insurance system, aims to fulfill the basic living conditions of rural residents. Given that China has always been an agricultural nation and rural residents constitute a substantial portion of the population, the patterns of change in the rural pension insurance system can further reflect the living conditions of rural residents at the time. Building upon this foundation, this paper provides a brief overview of the evolution of China's rural pension system, the existing issues, corresponding measures, and potential future developments.

Keywords: Countryside; Endowment insurance system; Institutional change; Problems and measures

一、背景

在党的二十大报告中指出, 我国仍旧应该坚持走具有中国特色的社会主义。为了达到全面建设具有中国特色的社会主义现代化国家这个目的, 难点和痛点仍然是在农村。根据我国第七次人口普查数据来看, 虽然农村人口数量相比于2010年第六次全国人口普查相比, 有所下降, 但仍占我国人口的36.11%。中国作为一个农业大国, 强国必先农强, 而农强方能国强。想要强农必须要做好农民群众的保障工作。这就涉及到了社会保障制度, 该制度的建立主要是为了保障我国人民的基本需求, 同时在社会保障制度当中, 养老保险制度尤其是农村养老保险制度因为是把满足农村居民的基本生活条件作为目标, 因此农村养老保险制度的改革与变迁关系农村居民的生活。

据第七次全国人口普查的数据显示, 在我国65岁及以上居民占总人口数的13.50%。相比于第六次全国人口普查数据而言65岁及以上人口的占比上涨4.63个百分点。其中农村老龄化人口占比17.72%, 相较于城镇, 比城镇高了6.61个百分点。由此可以看出来, 我国近年来老龄化问题越来越严重, 同时由于农村居民经济来源较为单一, 多数以劳动获得经济报酬, 但随着年龄增大, 身体条件变差, 收入降低。可以看出农村养老制度关乎着农村居民的晚年生活。

全面推进乡村振兴仍旧是我国的重要目标, 在党的二十大报告中也明确指出该内容。同时由于社会的进步与发展, 我国农村居民的养老需求不断增加, 对养老的服务质量提出了更高的要求。但与人们的期待略有不同的是农村养老设施的建立不够完善, 存在诸多问题有待

解决。相较于城镇养老保险制度，我国的农村养老保险制度还有很大的改善空间，难以满足农村居民日益增长的养老需求。在我国的农村养老保险制度中，依旧存在很多问题，大致可以分为三个方面：供给能力、制度完善性、法律支持情况。我国现在处于第二个百年目标的新起点，而作为这第一个五年计划，这一时期的主要目标之一就是进一步改善民生福祉。这就要求我国努力完善养老保险制度，尤其是农村养老保险制度。我国现今老龄化严重，并将长时间处于人口老龄化的高速增长的阶段。同时在我国，老龄化的发展趋势具有三个特点：数量重多、增长速度快以及差异大。根据国家卫生健康委的预计来看，在“十四五”期间，我国将变成一个中度老龄化国家，在此期间我国老龄化人口预计将突破3亿人口，这就对我国的养老保险制度尤其是其中的农村养老保险制度提出更多的要求和期待。而怎样加快完善农村养老制度的建设，提高农村养老制度的服务质量，建成一个覆盖面积广、覆盖群体全的多层次的社会保障系统，这对应对接下来的社会变化具有重要的现实意义。

二、农村养老保险制度历程

改革开放以后，我国的经济迅速发展，农村的经济也相比于之前单纯的体力劳动获得，变成了具有多种方式协同获得。因此，农村居民的收入有了很大的变化，而农村居民的收入增加，也带动了当地财政收入的增加，这就为了发展农村社会保险建立了一定的经济基础。而由于农村的经济结构和老龄化人口数量的不断变化，农村居民对养老金的需求不断地发生变化，我国农村养老保险制度也发生了较大的变化。大体分为三个阶段：“旧农保”阶段、“新农保”阶段以及城乡居民基本养老保险阶段。而“旧农保”阶段也可以大致分为农保的萌芽时期（1949—1977年）和改革开放后的“旧农保”时期（1978—2002年）。

1. “旧农保”时期

（1）农村养老保障制度的萌芽时期（1949—1977年）

新中国刚成立时，国家为了促使经济快速发展，因此将重心放在城市上，这就拉开了我国城乡二元结构发展的帷幕。我国的养老保险制度最开始由城市地区开始，尤其是工厂聚集的地区。为此我国在这一时期，先后颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》、《国家机关工作人员退休处理暂行办法》以及《国务院关于处理国家机关工作人员辞职、退休时计算工作年限的暂行规定》等，在这些文件中，明确了城镇职工的养老待遇问题，对养老保险的缴纳和领取等方面做出了较为详细的规范。但是与规范化的城镇养老保险制度相比，此时的农村多数以家庭养老，子女负担了老人的绝大部分的养老费用，农村老年人的养老缺乏相关的制度保证。为了进一步落实农村养老保险制度，我国于1956年颁布了《高级农业

生产合作社示范章程》，这标志着我国农村开始落实“五保”制度。除此之外，人民公社制度的存在也为部分农村老年人的老年生活提供了一定的支持。而为了提高生活保障水平，尤其是保障特殊群体的生活水平，国家拨款建立了敬老院和福利院。但是此时的敬老院只接受“三无”和“五保”老人，因此此时的敬老院的实质是救济特殊群体。在这一特殊时间段内，政府在养老方面起着绝对的支配作用。

（2）改革开放后的“旧农保”时期（1978—2002年）

改革开放以后，我国的经济体制发生了巨大的变化，由原来的计划经济体制进一步转变为市场经济体制，此时的我国实行家庭联产承包责任制，这种制度的实施，改变了我国传统农业的生产方式，这就给农村养老保险制度的建立奠定了基础。我国于1992年颁布了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，拉开了我国农村养老保障制度的帷幕。紧接着，我国开始大力推行该制度，这时的养老保险逐渐覆盖到农村居民上。但是随着参保人数增加，该制度的端也逐渐显现出来。简单来说，这一时期的农村养老保险制度的制定动机虽然是为了广大的农民群众考虑，但是出于现实因素的影响，农村居民的参与积极性不是很高。

2. “新农保”时期（2003—2013年）

为了改善农村居民不愿参保的现状，我国在党的十六大会议上提出探索建立农村养老保险制度的重要决定。政府在2006年开始，加大了财政补贴的力度。在2007年党的十七大会议上明确提出，要加快推进建设全面覆盖城乡居民的社会保障制度。并先后颁布了《关于做好农村社会养老保险和被征地农民社会保障工作有关问题的通知》（2007年）、《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008年）以及《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（2009年）。这些政策的落实，加快推进了农村养老保险制度的完善。在此之后，农村积极探索养老保险制度，并不断扩大规模。《中华人民共和国社会保险法》（2010年）的施行也为养老保险制度提供了一定的法律支持。我国于2012年，基本实现了“新农保”制度全方位的覆盖。

3. 城乡居民基本养老保险制度（2014年—至今）

由于城乡养老之间存在巨大的差距，我国为了缩小这种差距，连续出台了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》和《城乡养老保险制度衔接暂行办法》等。并且我国为了满足居民的日常需求，逐年调整居民的最低养老金标准，每年按照一定的比例进行增加。但是仍旧城乡差距巨大，为了缩小差距，满足农村居民的养老需求，优化服务。我国在2017年，印发了《关于加快发展商业养老保险的若干意见》，在该意见中指出明确了商业养老保险在农村养老保险中的重要作用。

并且在2018年，为了为进一步完善农村养老保险制度，我国再次上调最低养老金标准。近年来，我国的农村养老保险制度遵循于“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”等方面的原则，一直在多领域方面进行进一步的完善。

三、农村养老制度的问题及措施

现今随着农村居民对养老需求的日益增加，现行的农村养老制度也暴露出诸多的问题，这就要求我们需要不断的健全我们的相关政策，保障农村居民的生活水平。问题大多存在于以下几个方面：

1. 相关法律法规具有滞后性

我国在2011年7月份正式开始实施《中华人民共和国社会保险法》，但在该法律中，仅有第二十条和第二十一条明确指出了农村居民养老保险的相关内容。第二十条“国家建立和完善新型农村社会养老保险制度。新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合。”^[1]以及第二十一条“新型农村社会养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金组成。参加新型农村社会养老保险的农村居民，符合国家规定条件的，按月领取新型农村社会养老保险待遇。”^[2]但是不难看出，该法律并没有明确规定制度实行时的各个环节，导致政策在运行中仍旧存在很多的漏洞，例如由于没有明确的资金监管制度，导致难以保证专款专用，资金较为容易被挪用。并且由于政府责任划分不够清晰，导致在提供养老服务上，存在错位、越位和缺位的情况，这也导致政府公信力下降，农村居民对购买养老保险制度产生了排斥的态度。

2. 农村基础养老金来源形式单一

相较于城镇居民而言，农村居民的养老金来源较为单一，且收入和支出之间具有较大的差异性，这就造成了农村养老矛盾的日益加剧。并且由于农村居民的收入来源，大多依赖于体力劳动，随着年龄的增大，养老金大多依赖于子女和养老金的发放。而受信息不对称的因素影响，部分农村居民对养老金的缴纳存在认识上的误区，导致没有缴纳养老金，这就导致，他们的养老金的来源只能依赖于子女的供给。与之相比的是，城镇居民的养老金来源种类较多。

3. 城乡差距导致城乡养老发展不均衡

在新中国成立的初期，为了更快的推进我国的经济建设，我国将经济发展的重心集中于城镇之中，这就导致了城乡产生了巨大的差异，即城乡二元结构。虽然这种结构加快了我国的经济建设，但是随着社会的发展，该结构的弊端也逐渐显现出来。城乡养老的差距变大，发展极为不均衡。

基于上述存在的问题，提出了几点相应的改进意见。

(1) 完善相应的政策支持

加快推进农村养老金制度的法律建设，明确各部门

职能，确定各养老部门的权责关系。健全农村养老救济机制以及司法援助等。鼓励社会资本介入，将非盈利组织的积极作用发挥到最大的成度。并且为了提升企业等的参与积极性，政府可以采取一定的优惠政策支持。

(2) 完善农村养老金机制

拓宽资金来源渠道，完善养老金的调节机制。虽然我国连续多年都在提高居民的基本养老金标准，但是现今的最低的养老金标准和农村的实际生活水平仍旧存在一定的差异性。因此应该合理的调节基础养老金，划分清楚中央和地方的财政负担比，科学设置养老金的财政补贴政策。借助市场的积极影响，缓解农村养老服务机构的不足问题，对于切实存在资金困难的机构，国家应该出台相应的政策支持，确保养老金的落实情况。

(3) 促进农村养老服务供给形式的多元化

增加农村居民对养老保险相关信息的获取渠道，让农村居民对养老金有一个更加明确和清晰的认识。积极探索其他形式的养老保险制度，发展农村互助型养老、社区养老和家庭养老等养老模式，发挥各种养老的各自优势。完善现行新农村保险制度设计、制度激励等，推动和完善长期护理险相关制度；完善机构养老的医疗保障机制，提高农村医疗保险的服务能力；并建立相应的互助机构；建设具有中国特色的新型农村养老模式，使医养结合，满足农村居民的生活所需。

四、结束语

社会保障制度的完善与否关系到每个公民的切身利益，加快推进社会保障制度有利于社会的长治久安。因此，解决农村养老制度中存在的问题刻不容缓。只有这样才能尽快的实现惠民的目标，切实保障广大农民群体的利益。因此关于农村养老保险制度中存在的问题亟待解决。

参考文献：

- [1]刘苓玲.中国农村养老保障制度变迁、路径依赖与趋势[J].科学·经济·社会, 2009, 27(4).
- [2]杨娅婕, 雷杰.完善我国农村养老保障体系建设的对策研究[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2012, 29(2).
- [3]米红, 项洁雯.农村居民养老金替代率需求影响因素研究[J].中国社会保障, 2014(12).
- [4]孙洁.完善长期护理保险制度[J].中国金融, 2022(11).
- [5]唐宇, 袁嘉宏.我国农村养老保险制度可持续发展探析[J].农村经济与科技, 2022, 33(15): 206-209.
- [6]杜晓云.新疆农村养老保险制度的发展路径研究[J].金融文坛, 2022(07): 34-36.
- [7]张安安.农村养老保险制度变迁分析[J].市场周刊, 2022, 35(06): 97-100+141.