

筹建“提供基本口粮加月补生活费”的过渡性农村养老基本保障制度

To Set Up the Rural Old- Age Pension Insurance System

侯东民

(中国人民大学人口与发展研究中心, 副教授 北京 100872)

一、农村社会保障建设形势分析

1. 筹建农村社会保障制度时机已经成熟

从日本情况看, 日本在 1961 年实行了“国民皆年金”, 以及“国民皆医疗保险”的目标, 那时日本的人均国民生产总值只有 460 美元。日本的“国民皆年金”主要是养老年金制度, 另有伤残年金与遗嘱年金制度。1970 年日本进一步实行了“农民年金基金制度”, 一方面进一步加大支付力度, 稳定农村老年生活; 另一方面则试图进一步鼓励土地经营权转让, 扩大农业经营规模。农民年金基金制度对作为国民年金被保险者的农民, 依据老龄以及土地经营权转让进一步支付年金; 而 1970 年日本的人均国民生产总值不到 2 000 美元。日本上述农村社会保障基金的设置, 采取的是个人缴费与国库出资等相结合, 因此也可以理解为是政府对农业与农民的扶植政策之一。目前我国人均国民收入已达到近 1 000 美元, 进入小康社会。根据国家翻两番的规划, 到 2010 年, 我国人均国民收入将再翻一番, 达到近 2 000 美元, 2020 年左右可达近 4 000 美元。农民对国家建设曾有很大付出, 解放以来国家通过剪刀差从农民手中吸取的建设资金达万亿人民币, 因此我国理应更关心农民基本水准的社会保障问题, 但农村最基本的社会保障建设却至今仍步履维艰。

当然, 以上国际对比有汇率与物价指数等多方面的复杂问题。若从国内情况看, 比较我国农村与城市人口人均收入, 消除物价指数影响后可以发现, 目前农民人均收入水平基本相当于 1985~ 1986 年城市居民收入水平。20 世纪 80 年代以前, 城市职工已经享受较完全的保障, 养老金与养老医疗保障等都早已实行。按可比价格计算, 目前农民人均收入水平已高出 1978 年城市居民收入 343 元约 130 元、约 40%, 高出的部分已不低于当时城镇居民养老保障的人均支出以及享受的国家其他补贴。这进

一步说明了农村社会保障制度建设, 只要积极想办法, 当前是完全可以有所作为的。表 1 的数据足以证明建立农村社会保障制度的时机已经成熟。

表 1 消除物价指数后, 城市、农村 1978 年以来居民人均收入(元)变化(以 1978 年为 100)

	1978	2001 (当年价)	2001 (以 1978 物价水平为基准)	城乡收入 相等年份
城市	343	6 860	1 648	462(1985)
农村	133	2 366	470	470(2001)

资料来源: 中国统计年鉴 2002

2. 应首先出台过渡性的农村社会养老保障制度, 早日引导农民储蓄积累

我们说农村社会保障制度建设时机已经成熟, 但并不否认农村人口比重依然较大, 以及目前国家实力还毕竟有限的现实。正因为如此, 今后农村社会保障制度建设不可能一步到位, 有必要首先筹建过渡性质的社会保障制度, 早日引导农村储蓄积累, 然后逐步提高保障水平。

在农村社会保障体系建设过程中, 农民养老保障制度建设应首当其冲, 有着广泛意义。农村社会养老保障是当前履约责任涉及人数少、预期性(不是当时兑现性的)较强的社会保障方案, 与医疗保障等制度相比较, 也更适于在当前国家与农民双方经济实力都还有限的情况下首先推出。这一保障今后也要以农民个人投入与国家资助作为主要的资金来源。目前城市商业养老保障多是由中青年加入, 已很难把以前没有积累的年龄大的人纳入进去。企业参加社会养老保险统筹起步晚, 并存在种种问题。从城市这方面的经验教训看, 在不可能一步到位情况下, 农村社会养老保障制度建设也要先出台过渡性措施, 早日引导农民这方面的储蓄积累。这对今后早日实施更有效的农村社会养老保障制度是非常必要的。根据农村经济发展情况, 适当考虑国家投入, 出台有过渡性质的农村社会养老保

障方案,既能达到早日引导农民储蓄积累的目的,也能起到真正改善当前农村老人基本生活保障状况的作用。

3. 建立政府与农民共同解决有关问题的模式已经有了现实基础

近年在农村工作调研中,我们看到,随着社会进步,许多农民已经认识到社会保障、社会保险事业发展的意义。并希望从政府那里得到基本生活保障(对当前商业保险,一般还没有力量问津)。北京郊县农民在企望得到政府有关社会养老保障等的同时,也积极地提出愿意为更有效的保障制度付出比以往(已停办的原来的农村养老保险等)更高的投保费用。建立一种政府与农民共同解决有关问题的模式,已经有了较良好的现实基础。

二、研究筹建以“提供基本口粮与每月100元左右生活费”为内容的过渡性农村社会养老基本保障制度

笔者认为,从我国国情与农村发展状况看,目前可以研究有过渡色彩的以“基本口粮加若干生活费”为基本保障内容的农村社会养老保障制度。

1. 根据国情,应重视“实物与养老金”相结合的过渡性保险方式

首先要指出,由于农业人口众多以及农民收入与国家财政补贴能力的限制,目前农民养老保险金缴纳水平与养老金支付水平都还不可能很高;近年银行利率又大幅度缩水,今后物价变化趋势也不明朗。在这种形势下,农民对单纯养老金方式养老保险的未来保障水平,心存很大疑虑,近期推行有吸引力的单纯养老金方式的有关保险仍面临很大困难。前些年高利率时建立的回报比较丰厚,而利率下调后被迫停办的农村养老保险,当时对农民很少有吸引力也说明了这一点。因此,以往的经验教训表明,当前有必要探索建立一种为政府与农民都乐于接受的养老金保险与实物保险相挂钩的保险方式。笔者认为在实物保险方面,“提供基本口粮”就是这样一种最适合的方式。对大多数农民而言,保证基本口粮就是保证了基本的生活。在国家提供基本口粮(或当年等价现金)基础上,加上农村现有的家庭养老条件,农民养老就有了高于温饱水平的基本保障。保障基本口粮目前相当于平均每月提供给农民30元,而显然,提供基本口粮与提供30元生活保障,农民对之认可程度是非常不同的。目前我国粮食富余,而粮价在国际市场上自20世纪80年代以来一直滞涨,国内外有关预测表明,粮价的中期走势也没有很大变化的可能。目前,国内粮价已经大大高于国际市场,加入WTO后这种状况将逐步得到改善。因此这也是政府责任有限、风险较小的实物保险之一,是双方都易于接受的。

2. 推出“提供基本口粮”的过渡性养老基本保障制度已毫无困难

目前我国农村人口约9亿人,其中老年人口(65岁以上占7%)约6500万人。基本口粮提供标准按200kg计算,粮价按1.6元/kg计算,年约需资金200亿,总量似乎不少。但这对有约13亿人口、GNP已经超过10万亿人民币的国家讲,实在不是个大数字。2002年国家预备给公务员加薪的新增工资总额就达到1000多亿。200亿元对近13亿人口讲,人均只十几元,再加上要求18岁以上农村人口每人每年约缴纳32元(占农民家庭平均收入约1.7%),已足以支付当年所需。由于口粮随时可以折换为货币,因此,这种保障制度有可过渡性。完成其历史使命以后,在今后适当时机完全可以转化为其它形式的农村社会养老保障。在具体实施中,原则上也可以允许农民在基本口粮或当年等价现金中进行选择。

表2表明由于我国人口老龄化的发展,今后我国劳动年龄人口与65岁以上人口之比将大幅度变化:由2000年9.8个劳动人口赡养1个老人,降到2050年3.0人赡养1人。以上是对总人口而言,农村人口老龄化速度则还会更快一些,变化幅度也会更大一些。这说明以上现收现付制度未来面对一定支付风险。但根据表2计算,由于人口老龄化影响,假如保障条件与粮价不变,实现完全现支现付需要农村18岁以上人口每年投保额:2010年约为34元、2020年为47元、2030年为62元、2040年为81元、2050年约为84元。目前还很难估计远期粮食价格变化的影响,但国内外有关预测一致指出国际市场粮价中期趋势基本平稳,甚至有继续降低的趋势。发达国家情况表明,粮食只占消费支出的极小部分。2050年农民的投保额支出将增至约84元,但同期农民人均收入保守的估计也会高于1万元(2003年估计接近2600元)。表2还表明,这一期间付费人口(18岁以上)比重实际上是增加的。因为65岁以上人口比重的增加,伴随着0~14岁人口比重减少,使劳动年龄人口对老年、小孩的总赡养,同期只由平均2.1赡养1人,降到2050年的平均1.7人赡养1人,只下降了20%,将远低于农民同期生活水平提高的倍数,更何况有关保障实际上将由政府与农民共同分担。这些均说明对于这一基本保障的现支现付问题,今后不难通过逐步增加农民投保额以及增加政府财政支持而得到解决。以上分析基本是以表2全国总人口的预测资料计算得出的;若农村人口老龄化速度更快一些,以上的支付金额实际上将更高一些。很显然,因这一因素导致的增加幅度很有限,不会影响以上分析的结论。

3. 国家已有能力推出“基本口粮加每月100元左右生活费制度”

1. 用1/2公务员加薪财政支出可以为农民建

表2 未来人口年龄结构与抚养比变化对现支现付式农村养老保障(18岁以上农民)投保额变幅的影响(%)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
65+	6.94	8.06	11.41	15.46	20.52	21.27
15~64	68.02	71.95	70.08	67.77	63.61	62.89
0~14	25.04	19.99	18.51	16.77	15.87	15.84
15~64/65+	9.80	8.93	6.14	4.38	3.10	2.96
15~64/其余人口	2.13	2.57	2.34	2.10	1.75	1.69
投保额(元)	32	34	47	61	81	84

资料来源:林富德,刘金塘.最近中方案人口预测资料.1997年全国人口与生育健康调查论文集.中国人口出版社,2000

投保额计算公式: $x \times 18 \text{ 岁以上人口数} = 0.8 \text{ 元} \times 400 \text{ 斤粮} \times 65 \text{ 岁以上人口数}$. 其中, x 代表投保额, 18 岁以上人口数 ≈ 15 岁以上人口数 $- 1/5$ 的 0~14 岁人口数

立“基本口粮加每月 100 元生活费制度”

就目前我国农村一般情况而论,在目前农村养老物质(土地、劳动、子女孝敬、储蓄等等)基础上,社会另给予农村 65 岁以上老年人以“基本口粮加每月 100 元生活费”,已经能很好地满足当前农村老人需要。这需要目前每年政府与农民付出约 1 000 亿人民币。换言之,2002 年国家原预备给公务员加薪的工资增加额 1 000 多亿,已经足够为农民推出完全由政府出资的“基本口粮加每月 100 元生活费”的农村社会养老保障制度(农村老年人数与享受公务员加薪的人群数量大致相同)。如果农村 18 岁以上人口每年投保 150 元左右,占纳费农民 2003 年人均收入(以 2 600 元计)6%左右,占农民家庭平均收入约 5%(农民家庭户均约 3.9 人,2003 年户均收入约 10 000 元,按表 2 年龄结构推算,18 岁以上人口占家庭比重平均约 78%,年户均出资约 450 多元),则农民完全可以自己单独出资,获得这项保障。

实际上政府单独或农民单独出资(农民单独担负占收入比重较高)都是不适合的,应共同承担。共同承担农民就能够长期负担得起,并有一定的投保积极性。如果政府与农民出资比例大约为一半,18 岁以上农民只需年出资 70 元左右,占纳费农民 2003 年人均收入(以 2 600 元计)3%,占农民家庭平均收入约 2.5%(根据北京市一些地区调研,一些土地较少的农民迫切希望解决今后养老保障问题。他们为得到养老的“基本口粮保障”愿意投入的数量比 100 元多),则政府仅需支出 500 亿左右人民币,不到公务员加薪年财政支出的一半,就可以建立“基本口粮加每月 100 元生活费”制度。目前我国政府财政收入已经达到近 2 万亿人民币,500 亿只占 2.5%。粗略的计算表明,目前政府已经有能力建立为政府与农民都能够接受的过渡性农村社会养老保障制度。在实行类似“基本口粮加每月 100 元生活费”制度时,国家还应对提供的 100 元生活费,部分允诺根据物价指数予以保值(相应投保额也可以参考物价指数调整)。这样,就能使这一保障更为农民

乐于接受。

当然,农民与国家出资比例与数量,都须作更细致的计算与权衡,以更符合实际情况。从当前看,“提供基本口粮”之外,给农民每月外加的生活费可在 50~100 元之间。如果每月外加 50 元生活费,年总支出约需 600 亿人民币,若 18 岁以上农民每人投保 50 元,国家每年只要出资 300 亿元左右。由此可见,实现“基本口粮加每月 50 元生活费制度”,在今天应是毫不费力之举。

2. 保障资金筹集的方式

若国家决定拿出 500 亿(或至少 300 亿)建立一个有力的过渡性农村社会养老保障制度,这 500 亿正好就是国家财政农业税的收入,可以认为,这正是取之于民用之于民。笔者并不同意免除农业税的议论。这种免除分担到每个农民头上只 50 多元,不会产生什么实际效果,应该将这部分税费集中用于(或可以转换为社会保障收费等等)为农民做一些大的实事,而最大的实事莫过于建立农村社会养老保障制度。如果国家本着补贴农业的精神再多拿出一部分钱用在农村最低生活保障或健康保险等方面,就可以尝试做更多的事情。

还需强调的是,国家与农民共同解决资金问题时,应保证农民能广泛地参与。为此,除保障条件的设立要有吸引力外,作为农村一项社会保障制度的建设,国家应要求 18 岁以上农村人口都要加入。日本推行“国民皆年金”时,开始也实行的是保险税制度。在这项保险意义还不能为人们充分认识之时,采用税收方式容易保证资金到位,这对制度的建立是很重要的。我国以往推出的自愿式农村养老保险,之所以响应者寥寥,也正说明了这一点。

3. 这一保障投入不很多,意义却是多方面的、突出的

以上措施可以视为是国家提供给农村老人的固定收入,是改善老人地位、加强老人自身生活保障能力的重要措施,它将使目前还比较突出的一些农村老人生活得不到基本保障的状况得到很大改观。当前生活得不到基本保障的农村老人,许多并不是由于家庭收入问题,而是由于失去劳动能力后,没有了固定收入、子女不愿意供养等原因造成的。因此,这项保障的作用并不能由最低生活保障制度所替代。对当前一些农村子女不愿意供养老人现象,以及一些家庭经济困难而影响老人生活的情况,要依靠法律、社会舆论与社会救济来解决。但“家丑不可外扬”思想、少数子女的不良态度或经济能力问题等,使这些措施的作用有时是有限的;而加强老人自身生活保障能力才是解决问题的根本措施。此外,总体上看,“提供基本口粮”、“提供基本口粮加每月 100 元生活费”或“提供基本口粮加

(下转第 32 页)

企业的组织形式和高效的运作方式已经形成, 企业家在生产和销售方面经验丰富。上游工作是当前我国药物创新中最薄弱的环节。尽管药物筛选和先导化合物寻找的重要性和迫切性已经得到科研人员和企业家的共识, 但没有人愿意投资及持之以恒地开展这项工作。科研院所的性质决定了科研人员不能委身于过筛已如上述; 而企业家则又认为投资上游是政府的事、操作是科研人员的事, 没有认识到上游工作应是企业行为。他们的商品意识很强而科研意识淡薄, 企盼自己在上中游阶段既不出钱也不出力, 就能等到新药证书和生产文号送上门来; 但这在科研人员价值观已转变的时代是不可能实现的。改革开放初期, 某科研单位研制成功了复方氨基酸注射液, 转让给某大药厂, 转让费4万元, 而这个项目就给该厂创造1 000万元以上的年产值。那时候科研人员不懂市场经济、没有产权的概念, 一项成果研制成功体现了科研人员的科技水平和创新才能、体现了科学成果和科技人员的价值, 科研人员就感到满足了。青蒿素的例子也是如此, 不知先要去申请专利, 就把结构发表了, 请人家参观时连盆带整个植株都送给人家。那时科学家只有科学头脑、没有经济头脑, 认为能从中药中发现并提纯一个单体、在国际上拿出一个崭新化学结构的药物就代表了科研人员的水平和成就, 就是自己全部的价值观。可是这种“好事”以后永远不会再有了。现在时代不同了, 市场经济要求人们从科学内涵、社会效益和经济效益多个方面评价一项成果。新生代的科研人员产权意识极强, 不仅其成果待价而沽, 就连人的自身也是待价而沽。现在企业已感到寻找成果项目不容易, 5年以后就会更难, 最后将迫使企业高价购买成果或专利。如果是“一类新药”, 又是防治重大疾病的“一类新药”, 就得出天价购买。伟哥一年产值十几亿美元, 几年下来厂家已经拿到几十亿美元了, 人家不会卖出, 卖也没人买得起。药物筛选这一上游工作是企业行为, 应以企业为主体。企业要早期介入上游工作, 介入上游就是介入产权。国外大的制药企业都有自己庞大的筛药中心, 向全世界招聘高级科研人才及管理人才, 产业化和规模化均堪称典范, 而我们的企业家至今还站在旁边看。

利润是企业的生命, “不见兔子不撒鹰”有一定(上接第56页)

每月50~100元生活费”等措施, 应该说都已不是温饱水平的社会保障, 而是小康水平的社会保障。因为农民在这一保障之外, 依然可以得到目前所有的并且不断提高的其它收入, 包括自己劳动、子女赡养等等。因这类措施收益最大的将是自然条件恶劣地区的农村老人, 这对消除贫困、减少生态环境压力等也有积极作用, 此外还有利于削减过多的粮食库存。

需要特别指出的是, 这项措施将使农民首次有

的道理, 但也不能只“守株待兔”。现在科研单位都有自己的生产实体, 新药证书和生产文号已经拿到手, 眼看就能赚钱了, 干嘛要轻易给人! 给也行, 但要出高价购买。出价低的是三类以下的药品。一个大型药厂没有几个一、二类药支撑怎么行!

“投资上游, 风险太大”的顾虑不能太多。要创新就一定有风险、四平八稳什么创新也不会有。上游工作中, 科研人员的风险其实也不比企业家小。筛选三五年不见苗头, 科研人员就坐不住了, 他比企业家还着急。没有成果就体现不出自身的价值。人生苦短, 一个人的科研生命有几个五年! 所以, 工作要大家协力做, 风险要共同承担。一旦成功, 企业将获得生产优先权甚至垄断权, 效益可观。因此, 有高瞻远见的企业家要介入新药创新的全过程, 特别是上游阶段要早介入。企业家要有主导药物创新主潮流的魄力和雄心。

上游药物筛选的起始目标是先导化合物的发现。药物筛选中心需要有限名额的高级研究人员专门从事生命科学前沿的追踪, 并创建多系统多层次新类型的药物测试模型。一个新的模型的建成意味着可能发现一个新的药理作用。一个样品要在尽可能多的模型上过筛才可以提高先导化合物的命中率。解析科学前沿的发现和成就, 巧妙地创建机制新颖的药物筛选模型是药物筛选中心高级科研人员的重要职责。药物筛选工作中的药源收集、轮转运筹、药效测试、原始资料处理等则应由筛选中心聘用的大批中级科技人员完成; 而后将之反馈给高级研究人员进行分析、判断、次筛及理性设计和化学结构改造, 以优选先导化合物。制药企业或法人药物筛选中心应采用设立科研基金的方式或合同方式将新发现的先导化合物交科研院所、高等院校及临床基地承接, 依GLP及GCP模式研制成可供开发的药物, 获取新药证书和生产批文, 再有偿地回归企业生产上市。这是一个适应药物筛选产业化发展的有效的运作机制。

药物筛选寻找先导化合物是药物创新的开路先锋, 是一个崇高的事业。发现新的化合物的新的药理作用是对科学的一个独创性贡献。科学家和企业家的联手运作一定会获得丰硕成果。

(责任编辑 王宏章)

了自己认可的社会保障, 大大减轻我国农民对养老问题的担忧, 因而会产生深刻的社会影响, 并发挥非常重要的稳定及推进人口控制工作的作用。农民未来生活的安定、福利的增加, 转会影响农民的消费心理。农民收入的增加, 也将有利于农民购买力的释放, 进而对整个国民经济良性发展发挥多方面的积极作用。可以预期, 这些积极作用将远大于国家的有限付出, 也远大于为公务员再次加薪而产生的社会效益。

(责任编辑 肖庆山)