



上海市学术著作出版基金

人口老龄化与中国农村 养老保障制度

梁鸿 赵德余 等著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

人口老龄化与中国农村 养老保障制度

梁鸿 赵德余 等著

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

人口老龄化与中国农村养老保障制度/梁鸿等著. —上海:上海人民出版社, 2008

ISBN 978-7-208-08002-7

I. 人… II. 梁… III. 农村-老年人-社会保障-福利制度-研究-中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 105609 号

责任编辑 苏莉莉

人口老龄化与中国农村养老保障制度

梁 鸿 赵德余 等著

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 20.25 插页 4 字数 234,000

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08002-7/C·317

定价 32.00 元

序 言

彭希哲

发展农村社会养老保障是构建和谐社会、建设社会主义新农村的重要组成部分。改革开放三十年来,中国二元社会转型的一个重要标志是农民群体的角色多样性。目前,以户籍为主要特征的中国农民至少可以分解为纯留地的职业农民、城市农民工流动人口以及被征地(失地)农民、乡镇企业农民职工等群体。农民群体的多样化、收入的多渠道和不稳定性都对农村养老保障问题的解决形成了强有力的约束与挑战。

国际比较研究表明,在一个不发达的人口大国中,推动社会保障制度的建立和完善,特别是发展覆盖广大农村人口的农村社会养老保障制度是一件非常困难的事情。而要在地域辽阔、发展水平差异巨大、人口群体分化明显的当代中国,根据因地制宜分群指导的原则设计和实施渐进式试验性的社保制度的发展模式必然面临巨大的困难和严重的挑战。

呈现在读者面前的《人口老龄化与中国农村养老保障制度》一书,是复旦大学社会发展与公共政策学院梁鸿教授和他的研究团队对中国农村社会保障制度深入研究的成果,该专著对我国农村养老

保障制度的现状进行了有点有面的描述,对现行制度的优劣及制度建设中的难题进行了剖析。首先,剖析了中国农村养老保障制度建设所面临的三个方面的挑战,即需求边特性的复杂化、组织供给的不足以及欠发达地区农村社会养老保障体系发展的特殊困境或制约因素;其次,深入分析了三类不同发达地区农村社会养老保障制度试验的理论与实践;最后,进一步讨论了中国目前主要由市县地方政府负责的多样化和渐进式发展新型农村社会养老保险道路模式的缺陷与困境。

综观各地和覆盖各种人口群体的农村养老保险制度建设的经验,本书作者提出了农村养老保障制度改革与发展可能存在的两种方向:一是继续维持和完善目前各地主要由市县地方政府负责的多样化和渐进式发展的新型农村社会养老保险模式;二是限制或控制各地的制度差异,以在全国层面构建一个由中央和省级政府共同负责的统一的国民社会养老保险计划,面向除了城镇职工基本养老保险覆盖对象以外的所有从业者。该书研究者将后一改革方向作为中国农村社会养老保障制度发展的新模式,并对今后的制度建设提出了可供选择的建议。这些建议是在总结以往经验教训的基础上提出的,既遵循世界各国社会保障的一般规律,又充分注意中国的国情,具有现实针对性和可操作性。该书对政府决策具有重要的参考价值,对该领域的学术研究也有很好的总结和推动作用,相信该书的出版能对建立和完善中国农村社会保障制度发挥积极的作用。

目 录

序言	1
导言	1
一、背景与问题	1
二、农村社会养老保险研究综述	4
三、本书的研究方法与结构安排	16
 第一章 农村人口老龄化形势与趋势分析	22
第一节 中国人口老龄化现状与趋势	26
一、中国已进入老龄社会且高龄化日益显著	26
二、不同地区人口老龄化压力不均	27
三、流动人口不同归属情景下各地区人口老龄化形势及其 差异	29
四、预测的中国人口老龄化趋势	33
第二节 分城乡人口老龄化现状与趋势	35
一、中国乡村人口的老龄化形势比城镇更为严重	35
二、东北和西北地区城镇人口老龄化形势较其乡村地区更 为严重	36
三、流动人口不同归属情景下各地区城乡人口老龄化形势 及其差异	38
四、中国乡村人口的老龄化趋势判断	44

第三节 结论性评述	46
第二章 中国农村养老保障的体系分层与制度(路径)选择 ...	49
第一节 中国农村养老保障的需求边:分层化与复杂性	50
一、农村养老保障的内核界定:作为产品组合的农村养老保障	51
二、农村养老保障品的性质与特征	53
三、农民群体的分层及其养老需求的复杂化	55
第二节 中国农村养老保障的出资方和供给边:可供选择的组织制度模式	60
一、家庭养老模式	60
二、个人养老(医疗)模式	61
三、(农村)社会养老保险模式	62
四、集体养老制度模式	64
五、社会救济养老模式	66
六、商业养老保险模式	68
第三节 养老保障的组织制度模式与农民角色分层的匹配:供需互动	70
一、农村养老服务品的供给需求分析框架	70
二、影响和决定农村养老需求与供给的因素分析	71
三、农村养老保障组织模式选择的原则与依据:供需匹配	76
第四节 结论性评述	81
第三章 中国留地职业农民养老保障的制度分析	84
第一节 留地农民的估计与老年化趋势	85

一、留地农民的概念	85
二、职业(留地)农民的操作化界定:“纯农民加一兼 农民”	86
三、留地农民或职业农民的老龄化趋势	91
第二节 欠发达地区农村养老保障模式的制度缺陷及其面临 的困境	95
一、欠发达地区农村社会养老保障制度发展的制约条件 ...	95
二、欠发达地区农村养老保障模式的基本特征及其 缺陷	100
第三节 发达地区农村社会养老保障制度的试验与推 广(Ⅰ)	103
一、广东中山市的经验:社区单位分担缴费+政府 补贴	104
二、江苏阜宁县与北京大兴区的经验:自我保障主导模式	112
第四节 发达地区农村社会养老保险制度的试验与推 广(Ⅱ)	118
一、(上海的经验)城市外围的双轨制:“镇保+农保” 模式	118
二、发达地区三种经验模式之比较	124
第五节 结论性评价	130
 第四章 农村流动劳动力养老保障制度建设	132
第一节 农村流动劳动力内涵界定	132
一、农村流动劳动力的定义	132
二、农村流动劳动力的三元特征——农村精英+城市 底层	134

第二节 农村流动劳动力概况	137
一、农村流动劳动力规模的测算	137
二、跨地区就业的农村流动劳动力流出地与流入地	138
三、农村流动劳动力职业类别的群体细分	140
四、收入状况	141
第三节 影响我国农村流动劳动力转移的因素分析(推拉模型)	144
一、农村流动劳动力历史回顾	144
二、经典模型与新时期我国农业劳动力转移	144
三、农村劳动力流动与养老保障建设	145
第四节 已有的农村流动劳动力养老保障政策的不合理性分析	146
一、第一种思路:与城镇职工适用同一的制度模式	146
二、第二种模式:单独为农民工设立新的综合社会保险制度	152
第五节 农村流动劳动力养老保障制度模式的设计方案	155
一、设计基点——放弃供给原则,采取需求原则	156
二、设计要求	157
三、农村流动劳动力养老的分类别分析	157
四、具体方案设计	159
五、方案可行性分析——对国家补充农民工养老金数额的估算	164
六、方案实施的财政路径	164
第五章 中国农村被征地农民的养老保障问题	166
第一节 被征地农民的身份如何界定	166

第二节 中国农村被征地农民养老保障问题:多样化的试验与困境	168
一、被征地农民就业安置方式	168
二、土地入股模式	170
三、合理使用安置用地模式	172
第三节 被征地农民参加强制性社会养老保险的必要性	173
一、根本原因:家庭养老的物质基础已消失,家庭养老功能因土地被征用而丧失	173
二、征地补偿标准偏低,不足以维持被征地农民的年老之需	175
三、就业安置只能解决一时之需,不能适应社会经济环境变化对被征地农民就业的冲击	175
第四节 被征地农民社会养老保险的现存类型及其经验(Ⅰ):	
东部发达地区	176
一、浙江省:被征地农民基本生活保障制度	176
二、江苏省:基本生活保障制度+城镇职工基本养老保险	182
三、从最低生活保障到征地参保和征地养老模式:山东省和天津市的经验	188
第五节 被征地农民社会养老保险的现存类型及其经验(Ⅱ):	
中西部欠发达地区	192
一、安徽省:被征地农民养老保险制度	192
二、河北省:失地农民养老保险制度	194
三、成都市:区别新被征地农民和已被征地农民,纳入城镇职工基本养老保险	198

四、西安市:区别新被征地农民和已被征地农民,纳入被征地农民养老保险	200
第六节 当前被征地农民社会保障制度面临的问题	205
一、征地补偿标准偏低,不足以补缴社会养老保险费	205
二、农村社会养老保险如何与城镇社会养老保险衔接	206
三、城镇社会养老保险如何吸纳早期的被征地农民	206
四、征地顺序对被征地农民的经济利益存在影响	207
第七节 建立中国被征地农民养老保障制度的路径选择	208
一、整合被征地农民养老资源,合理选择各地区适用的养老模式	208
二、解决被征地农民社会养老保险制度面临的问题,确保其顺利运行	209
三、分流不能实现非农化的被征地农民,给予二次土地承包权,归入农村社会养老保险	214
第六章 乡镇企业职工养老保险制度设计	217
第一节 对研究对象的界定及特征描述	218
一、对乡镇企业职工的界定	218
二、对乡镇企业职工的特征描述	220
第二节 乡镇企业职工养老保险制度长期缺失的现实及其原因分析	224
一、对乡镇企业职工养老保险现有模式的概述	224
二、乡镇企业职工社会养老保险制度长期缺失的原因分析	227
第三节 部分发达地区乡镇企业职工养老保险的制度经验	231

一、乡镇企业职工自愿参加农村社会养老保险的青岛	
模式	232
二、专门针对乡镇企业职工的养老保险政策:山西的	
经验	236
三、将乡镇企业职工纳入城镇职工养老保险体系	239
四、三种乡镇企业养老保险模式的比较分析	243
第四节 关于乡镇企业职工社会养老保险制度建设的政策	
思考	244
一、关于缴费政策的思考	244
二、关于个人账户和社会统筹部分的政策思考	247
三、关于乡镇企业职工养老保险和农村社会养老保险衔接	
问题的思考	249
四、建立乡镇企业职工社会养老保险的目标和原则	249
第七章 发达地区的农村社会养老保险制度:基于上海浦东的	
个案研究	253
第一节 问题、背景与研究方法	253
一、问题与背景	253
二、研究方法	257
第二节 浦东新区农村社会养老保险的历史沿革	258
一、创建阶段	258
二、发展建设过程	260
第三节 浦东新区农村社会养老保险的现状	263
一、人口老龄化,赡养比率高	263
二、现行制度兼顾了公平与效率,体现了共享浦东新区社	
会发展成果的原则	264

三、农村居民整体生活水平不高——养老保险需求 增大	265
四、低层次的养老保障——社会养老保险供给与需求不 匹配	270
五、收入再分配功能有限——养老保险待遇悬殊	274
六、管理逐渐走向科学,仍存在问题	275
第四节 浦东新区农村社会养老保险的趋势	276
一、浦东新区农村社会养老保险体系自运行趋势研究	276
二、城市化及农民市民化对浦东新区农村社会养老保险影 响评估	279
第五节 浦东新区农村社会养老保险的对策 研究	285
一、浦东新区农村社会养老保险地位与作用的再定位 研究	285
二、浦东新区农村社会养老保险的发展战略与目标	289
三、浦东新区农村社会养老保险的可持续性研究	291
第八章 结论与方案模式的选择	294
第一节 本研究的基本结论	294
第二节 “国民个人储蓄养老账户+中央公积金养老计划”: 理想方案的目标与设计	299
第三节 新型的农村基本养老保险制度:现实的过渡模式及 其发展的政策建议	303
后记	308

导 言

一、背景与问题

从最近中国经济发展的战略目标与模式转变来看,党的十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,表明了中央政策决策层对社会和谐和协调发展的重视,尤其是反映了领导层对农民等弱势阶层的生活质量下降和收入差距扩大的关注。根据“十一五”规划,经济发展不应以环境恶化和社会动荡为代价,政府不仅应当采取更多的政策措施来提高农民的收入,而且还要积极探索和改善农村地区的社会保障与医疗卫生服务状况。新政策纲领的价值取向对农民养老保障制度具有重要的指示和促进作用。随着农村人口老龄化趋势的加剧,农村老年人的规模越来越大,而传统的城乡二元结构又进一步恶化了农村社会养老保障体系的构建,这一现状不仅造成许多农村老年人因病或因缺乏足够养老资源而陷入贫困,而且也与国外一些国家农村(人口)社会保障水平形成强烈的反差,这同中国目前高速发展的经济水平是不相称的。因此,为了构建和谐社会,促进社会公正和减小城乡差距,必须积极推进中国农村养老保障体系建设。

1. 农村人口老龄化:新世纪的农村养老难题

人口老龄化以及养老保障是一个世界性难题,但对发展中国家而言问题尤其严峻。正如安南在 2002 年指出的^[1],从现在到 2050 年,全球老年人口的数量将从 6 亿左右增加到 20 亿,而老年人数量的增加将在发展中国家更为显著,这是最重要的观察。在接下来的 50 年里,发展中国家的老年人口数量将会至少增加 4 倍。人口老龄化对社会经济生活产生的影响必然是深刻的,如人口老龄化将对经济增长、投资、储蓄、养恤金、税收以及世代转换间发生冲击。同时,还会影响保健、医疗照顾、家庭组成及生活安排等各个层次与方面。作为世界上最大的发展中国家之一,中国面临的人口老龄化及其养老保障问题的重要性当然显得格外突出,而中国的经济结构及其特殊的经济转型期决定了中国人口老龄化及其养老问题的“重中之重”是中国农村人口的老龄化及其养老问题。无论是从绝对规模还是从结构性比率来看,农村人口的老龄化程度都比城市更为严峻。就规模而言,1999 年,全国农村 60 岁以上老年人超过 9 300 万人,约占全国老年人口总数的 70%。从城乡人口老化结构来看,在农村人口中,2000 年年龄在 65 岁及以上人口占到 73.5%,远大于同期城市 66.3%的比重^[2]。并且,中国农村老年人口规模还继续以每年 3% 的速度递增,截至 2006 年,其规模已达到近 1 亿人。中国农村人口老龄化发展速度之快和规模之大,是出乎政府政策决策层和社会公众的预期之外的。此外,由于农村社会养老保障制度的欠缺(或者说低覆盖与低水平的特征),农村老年人口的经济物质生活供养、医疗服务以及精神生活照顾该如何供给,已经越来越成为政府公共政策决策面临的最大挑战和压力。

2. 城乡二元结构对农民社会养老保障发展的制约性后果

需要指出的是,中国的二元经济结构与农村转型又在某种程度

上加剧了农民的养老保障问题。一方面,城乡二元结构尤其是户籍制度阻碍了农村人口的非农化进程,而另一方面,城镇职工基本养老保险制度严格排斥农村人口的自我封闭性又强化了城乡二元的分治结构,使得农业人口非农化和市民化的过程更加困难。于是,农民的老龄化及其养老问题无法纳入城市基本养老保障体系之中而得到覆盖或解决,而只能滞留在农村领域的范畴之内加以讨论和探索。此外,现阶段中国农村社会经济的转型也在深刻地影响着农村老龄化的结构和养老模式的性质。随着农村市场化程度的提高与交通环境的改善,大批农村青壮年劳动力开始外出到城市或城市郊区打工或务商,以至于许多乡村村庄剩留下的常住人口主要就是老年人和儿童。同时,由于计划生育政策的实施,农村家庭的内核化和小规模化也十分严重,于是,传统的家庭养老模式在家庭主要劳动力老龄化和青年劳动力外出流动之后遇到了现实和严峻的挑战。

3. 国外农民养老保障状况及其对中国的启示性与对比性压力

人口老龄化是世界上大多数国家面临的问题,但是,由于发达国家的经济水平和城市化水平都很高,具有经济承受力强和农村人口比重小的优势,因此,发达国家的农村人口养老保障问题相对于发展中国家来说没有那么严峻,再加上发达国家很早就意识到并着手解决农村人口老龄化问题,其农村人口养老保障制度比发展中国家完善得多。

德国是最早颁布《老残保险法》的国家,法定养老保险是德国社会保险制度的主要支柱。德国养老保险实行个人、企业和国家共同负担制,以覆盖广泛、现收现付和代际协议为特征。德国法定养老保险覆盖了包括农民在内的大约 90% 的从业人员。德国人口 8 000 多万,农业人口大约占 2% 至 2.5%,比例较小,他们按照《农村养老保障法》参加法定养老保险并获得养老保障^[3]。同样,为了应对农业

人口老龄化问题,日本政府走了一条早启动、多层次分步骤满足农民养老需求的道路^[4]。二战后,日本的经济水平很低,从20世纪50年代中期起,日本政府就着手建立面向农民和个体经营者的国民养老制度^[5]。一开始,日本养老保险制度的保障水平低,但是其覆盖面广。随着经济快速发展,日本政府逐步提高养老保障水平,以满足不同层次农民的需要。“国民养老金”是农民参保的第一个层次,它具有强制性的特点,在此基础上,农民可以自愿选择“国民养老基金”或者“农民养老基金”(二者只能选其一),以满足自己更高层次的养老需求。

德国的经济实力雄厚、农村人口比重小,从而易于解决农村人口老龄化问题,而日本着手解决该问题的时间早,没有形成积重难返的局面,而不具备这些优势,同样作为发展中国家的巴西在20世纪90年代初才开始实行农村养老保险制度,但却成功地保障了老年农民的基本生活。这值得发展中国家尤其是中国借鉴。巴西现行社会保险体系从1991年7月25日开始实行,农村劳动者的社会保险与城镇劳动者有所区别。农民的社会保险分两大类:一是受聘为农业和农村企业工作的雇员,如拥有劳工证和雇佣关系,则被纳入国家社会保险体系,享有一切社会保险待遇;二是从事家庭农业劳动的农民,一般没有劳工证和雇佣关系,但也可享受退休待遇,被称为“特别受保者”^[6]。巴西老年人口的绝对数量虽然没有中国多,但是它的综合国力没有中国强,在此情况下依然成功地将农民纳入社会养老保险体系,这很值得中国以及其他发展中国家借鉴和学习。

二、农村社会养老保险研究综述

农村社会养老保险制度自推行以来,一直是经济学、社会学、法