

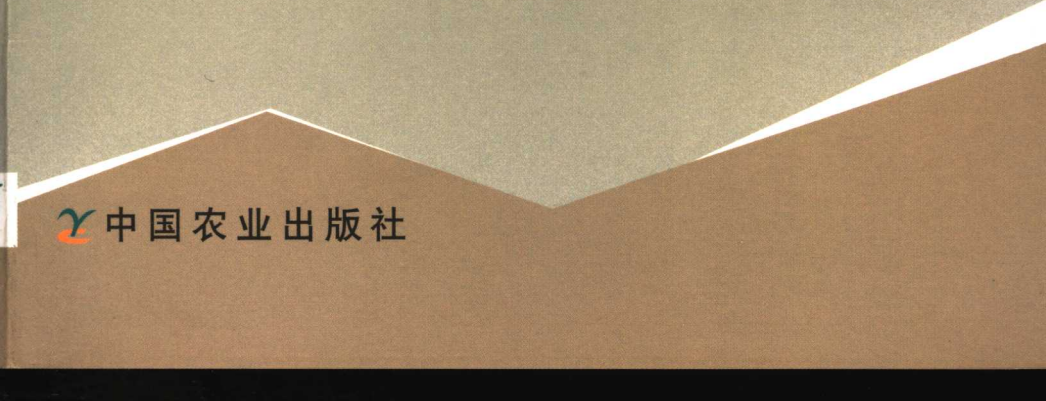


中国农村

社会养老保险制度研究

安增龙 著

Zhongguo
Nongcun Shehui Yanglao
Baoxian Zhidu Yanjiu



 中国农业出版社

中国农村 社会养老保险制度研究

贺雪峰 著

Zhongguo

Rural Social Security System
Research

中国社会科学出版社

中国农村 社会养老保险制度研究

安增龙 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会养老保险制度研究/安增龙著. —北京:
中国农业出版社, 2006. 6
ISBN 7-109-11106-7

I. 中... II. 安... III. 农村-养老保险-福利制度-
研究-中国 IV. F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 082952 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 10

字数: 260 千字

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

（代前言）

农村社会养老保险作为牵动 8 亿多农民生存质量与生命保障的大事，以及关系到国家社会政治经济长期持续稳定的要事，已成为近些年来强烈触动国内农村金融学家专业神经的最敏感话题。

改革开放 20 多年来，国民经济逐年呈跨越式发展，城镇居民收入和生活水平也随之而迅速提高，城镇社会养老保险进程不断加快，保险体制日趋完善。相比之下，因受土地生产能力等各种主客观因素制约，农业经济发展缓慢，农民收入增幅不大，很多省区还不同程度地存在着“农村困难、农民可怜、农业可怕”的“三农问题”。虽然国家已通过采取取消农业税和增加粮食种植补贴以及加强农村道路等公共服务设施建设投资等措施，在相当程度上缓解了“三农问题”，但隐含在“三农”更深处的痼疾——农村社会养老保险体系不健全、制度不完善、政策不配套、模式不优越、途径不顺畅等问题，却仍难以妥善解决，已成为国内农村金融学家长期苦苦探索而又始终没能找到恰当解决途径和办法的难题。中国是一个农村人口占绝对多数的发展中国家，农村人口占全国人口的 63.91%，其中老年人口更占全国老年人口的 75%，农村社会养老问题关系到社会稳定和政府的国际声誉。按照国际经验，现代国家必须在人口老龄化高峰到来前 20 年建立社会养老保险制度，才能确保社会经济秩序的长治久

安。我国预计到 2030 年形成以农村人口为主体的人口老龄化高峰。为此,目前必须未雨绸缪,立即着手研究建立农村社会养老保险制度,规划好建立农村养老保险制度的进度、步骤和完善措施等。

事实上,学术界对农村养老保险的机制等问题的研究,早在 1980 年国家取消农业合作社实行农村土地承包责任制以后就开始了。有关文章经常见诸报端,一些科研课题也都积累了一定的创新性成果。但由于存在着农村养老保险投资的多渠道性、农业经营体制的复杂性和城乡社会保障政策的脱节性等诸多实质性阻碍,造成农村养老保险制度难于确立和实施。学术界和理论界曾经有很多人试图从农村养老保险体系的基础理论入手,并借鉴外国先进经验,探索我国农村养老保险制度建立与发展之路,但也都始终没能成功。因此,至今国内还没有出版一部农村金融学家全面、系统论述、分析和深入研究农村养老保险问题的专著,使我们进行农村养老保险问题的深入研究缺乏丰富的资料依据,也使政府决策缺乏科学的理论指导。安增龙博士勇敢地进行大胆尝试,将他博士学位毕业论文的很多独创性研究成果,经过进一步深入系统地研究、整理、挖掘和丰富,形成了展现在大家面前的这本著作。本书的出版问世,将填补我国农村金融学对农村社会养老保险问题研究的空白,丰富和完善农村金融学的理论体系。

毫不夸张地讲,作为历史遗留下来至今尚未建立健全的农村社会养老保险制度,已经不是单单依靠农村金融学能够解决的现实问题。为此,作者突破以往在农村金融学平台上就事论事的研究探索思维定式,紧紧围绕农村金融学关于农村社会养老保险的立意,综合运用比较管理学、农业经济学、农村社会学、计量经济学等多个相关学科的知识 and 理论,从国内外保险制度的对比入



手,深刻揭示出国内农村养老保险制度建设和发展中存在的障碍问题及症因,广泛论证了建立适合于我国农村养老保险的筹资投资渠道多元化的可行性,认真探索了中国特色农村养老保险制度的理想构建模式、运行管理机制优化模式以及运行保障环境等。相信书中的理论分析和实践操作指导模式,能给我们进一步开展学术带来一些启发,也期望能成为各级政府进行农村养老体制建立的理论支撑和解决农村社会养老保险问题的决策依据。

从本质上讲,农村社会养老保险最终解决的是农村人口的老有所养问题。表面看似似乎是农村人口的个人利益问题,但其实却是一个典型的社会问题。作为社会养老保险的重要组成部分,它具有储蓄、再分配和保险(损失补偿)等复杂功能,而且具有社会的和经济的两大属性。仅从社会属性出发,它就不能是单纯地或完全地依靠家庭养老或国家养老或社会养老。从经济学角度看,农民自己投保天经地义。然而,“靠天吃饭”的中国农民刚刚解决温饱问题,完全脱贫还有一个漫长的历程,而建立养老保险制度已经刻不容缓,因此确实难投保险;如果全靠国家负担必然财政无法承受,按8亿农村人口、每年人均500元计算,财政负担就将增加4000个亿!这是任何发展中国家的都无法承受的负担;如果将之彻底推向社会,必然有嫌不公甚至引发无穷后患。可见,农村社会养老保险问题的解决,确实是一个十分复杂而又艰难的系统工程。由个人、政府和社会三方本着“量力而行、适当负担和团结互助”的原则,共建和谐的多元化组合体系,已成必然。当务之急需要迫切解决的也应是我們今后要进一步深入、系统研究的课题,一是通过什么渠道解决养老保险投资、各自应投多少及能投多少,采取什么样的运行方式和保障管理机制;二是怎样把农村社会养老保险制度有机地融入到我国社会主义新农村建设体系之中,促使之与新农村的相关“内核建



设”同步运行；三是努力加强保险业的法律制度建设，规范保险市场运行机制与秩序，强化保险管理，着力打造现行保险市场中的储金（含利息）返还及理赔保障环境，切实保障投保人的经济利益，树立和增强农民投保信心，繁荣农村保险事业。

最后，我谨以安增龙博士的导师的名义，就书中提出开征“农村养老保险税”问题，谈点个人看法。作者主张以税收手段为建立农村养老保险制度提供财政保障，很有创新思想，我表示赞成。改革开放后，国家允许地方政府以增值税、消费税、营业税为依据征收城市教育费附加和城市维护建设税，极大地促进了城镇公共事业建设和中小学教育发展。调查表明，城镇维护建设和中小学教育发展资金来源渠道都比较广泛，资金需求与供应基本平衡，说明这两种专用附加税费的使命基本完成。今后，国家应遵循发展经济学原理，按“以工助农，以城援乡，城乡共济，协调发展”的原则，将原来的两种附加改征为“农村养老保险税”；同时，建议将现行个人所得税中的“工资薪金所得税”税目分离出来，变为专税专用的独立税种“社会保障税”。当然，这需要作者会同有关财税专家们进行专门的探讨研究。

罗剑朝

2006年3月于陕西杨凌

摘 要

中国是一个农村人口占绝对多数的发展中国家,农民占全国人口的 63.91%,占世界农村人口的 30%,农村老年人占全国老年人 75%,农村人口老龄化的压力日趋严重。按国际经验,现代国家必须在人口老龄化高峰到来前 20 年建立社会养老保险制度,才能经受住“白发浪潮”的冲击。否则,必然会严重地影响经济社会发展,引发严重的社会问题。经过 10 多年的实践与改革,我国虽然已初步形成了农村社会养老保险制度的基本框架,但还极不完善,为迎接 21 世纪 30 年代到来的人口老龄化高潮,必须从中国的基本国情出发,建立适应市场经济发展要求的农村社会养老保险制度。这是我国农村联产承包制实施以来,最重要的制度建设,是我国农村经济发展和社会进步的必然要求,是从根本上解决“三农”问题和全面建设小康社会的制度保证。而且这也对世界发展中国家社会养老保险制度是一个重要贡献。

本著作从制度创新的角度对中国农村社会养老保险进行全方位、系统化研究。在中国经济体制转型时期的大背景下,以农村市场经济为出发点,在国内已有的理论研究和总结农村社会养老保险实践经验的基础上,借鉴国外农村社会养老保险制度改革与理论研究的有益经验,把中国农村社会养老保险制度置于二元经济同质化与科学发展观的背景下,进行系统剖析与研究,结合中国农村社会养老保险制度现状,重点论证现阶段全面实施农村社会养老保险制度的经济可行性,提出建立中国特色的农村社会养老保险制度的新思路 and 方案,构建适合不同地区不同类别的农村社会养老保险制度的模式框架,以期为中国农村社会养老保险制度建设及最终建立中国城乡一元的社会养老保险制度提供理论依

据和政策参考。

基于上述思路，全文内容按如下章节展开：

第一章 导论 阐述论文的选题背景、研究目的和意义；综述了国内外研究动态；提出论文研究的思路和方法及可能的创新之处。

第二章 农村社会养老保险制度的基础理论 本章主要对社会保障、社会保险、养老保险、农村养老和农村社会养老保险等基本概念进行界定；分析了农村社会养老保险的地位及功能属性；通过对城乡二元社会养老保险结构理论及现实情况的分析，明确了在二元社会结构长期固化的情势下，现实建立农村社会养老保险制度是必然的，实现城乡一元的社会养老保险制度是未来的发展目标。

第三章 农村社会养老制度的国际比较 本章把农村社会养老保险划分为全民社会养老保险统一制度、农民社会养老保险专门制度和农民社会养老保险统分结合制度三种，通过对美国、韩国、新加坡、德国、法国、波兰、日本、加拿大等典型国家农村社会养老保险制度进行纵向比较；对上述国家农村社会养老保险制度建立时机、制度模式、基金筹资渠道、各国社会养老保险制度中所规定的退休年龄、对非农人员及兼业人员措施、土地和国家财政在农村社会养老保险中的作用等进行了横向比较；通过比较得出如下启示：中国建立农村社会养老保险制度必须尊重国情；城乡一元的社会养老保险制度的建立是一个渐进化的过程，在此过程中必须立法先行；应努力追求农村社会养老保险制度的社会化及基金来源的多元化；必须增强全体农民的社会保险意识。

第四章 中国农村社会养老保险发展状况及存在的问题 本章主要对中国农村社会养老保险的历史演变过程中的萌芽期、探索期、平稳期、衰退期进行回顾；阐述了农村社会养老保险的现状，对现行我国农村社会养老保险制度实施 17 年所取得的效果进行评价；深入分析了现行制度存在的问题及发展的制约因素。

第五章 建立中国农村社会养老保险制度的现实基础及可行性 本章主要论述建立农村社会养老保险制度的必要性及经济可

行性。必要性主要体现在两个方面：一建立农村社会养老保险制度对我国的社会经济发展具有十分重要的积极意义；二建立农村社会养老保险制度是为了解决中国农村面临的农村人口老龄化、土地养老保障功能弱化、农村城市化进程加快、家庭模式及代际结构变化趋势挑战等问题的一种必然选择。经济可行性主要体现在三个方面：一是国家财政已初步具备了为农村社会养老保险提供部分资金支持的能力；二是部分农村集体经济组织已存在提供一部分社会养老保险基金的可能；三是随着农村经济的发展，部分地区的农民已具备了经济投保能力。通过对农民整体和进城农民工缴纳保费能力的定量分析，根据投保条件与各地区农民实际纯收入相比较得出结论：东部地区农民都有程度不同的投保能力；中部地区大部分农民具备投保能力；西部地区只有部分农民具备投保能力。如果国家在政策扶持的同时，分区域、分类别地给予财政支持，全国范围普遍建立农村社会养老保险制度在经济上已经可行。而且农民越早参加养老保险，年缴保费的数额就越少，即农村社会养老保险制度越早建立，农民缴费的负担就越小，政府财政支持的负担也越少。

第六章 中国特色农村社会养老保险制度的构建模式 本章提出建立农村社会养老保险制度的总体思路是：以中国农村生产力发展水平和各方面承受力为依据，以完善制度和规范操作为重点，以防范风险和加强基金监管为核心，循序渐进、积极稳妥地按照区域差异和农村劳动力分布状况，分区域、分层次、分类别、分步骤地推进农村社会养老保险制度建设。明确其建立应遵循公平与效率相结合、适度保障标准、因地制宜分类推进、国家集体个人三方筹资和多样化等基本原则。

按照发展的进程，中国特色农村社会养老保险制度构建模式制定现实模式、过渡模式、目标模式等三种模式。分析认为中国农村养老保险制度的现实模式——全面启动模式应是建立分东部（12省市）、中部（9省区）、西部（10省区）三个地区性层次和分直接从事农业生产的农民、乡镇企业职工、进城农民工三个身份性层次的



内容齐全、形式多样、覆盖所有农民、标准适当、较为完善的农村社会养老保险制度体系；农村社会养老保险制度的过渡模式——城乡统筹模式应是通过适当的机制，实现城乡社会养老保险制度的良性互动，即通过把进城农民工、乡镇企业职工纳入城镇社会保险体系，解决城市社会保险因为老龄化带来的问题，把城镇企业职工和机关事业工作人员社会养老保险制度统一起来，同时，为直接从事农业生产的广大农民设立具有较高保险水平、统一标准的养老保险制度，逐渐形成两大类内容齐全、形式统一、标准较高、覆盖所有劳动者的城乡统筹的社会养老保险制度体系；农村社会养老保险制度的目标模式——城乡一元模式应是消除城乡二元格局、建立城乡一体化、高水平、一元化标准的社会养老保险制度，社会保障制度整体也同时达到了城乡一体化。这三种模式是相互联系的、层次发展的，随着在我国社会经济发展水平的不断上升，它们也由现实模式向目标模式进行转换与升级。为全面启动农村社会养老保险制度，分别构建了进城农民工和乡镇企业社会养老保险制度。

农村社会养老保险管理体制改革的目標应当是：通过改革逐步形成机构统一、政事分开、法制完备、机制健全、监管有力，以城镇职工和农村社会养老保险为主，逐步与国际接轨的新型管理体制。为实现目标，构建的创新方案是采取组建统一的社会养老保险管理机构，实行统一的管理；按照政事分开原则，分别构建社会养老保险行政管理、事业经办、基金管理和监督的管理体系；分阶段推进、实现新旧体制的平衡过渡，并加快社会养老保险立法步伐。

第七章 中国农村社会养老保险运行机制优化 本章首先通过对社会养老保险基金筹集模式的分析，认为中国农村社会养老保险基金的筹集模式在制度建立的全面启动时期应坚持个人账户积累模式，但这种模式不利于城乡养老保险制度的衔接，只能是暂时的过渡模式；城乡二元向城乡一元社会养老保险转化决定了社会统筹与个人账户相结合应当是农村社会养老保险基金的筹集目标模式。

分析认为，农村社会养老保险基金必须通过国家、集体、农民



三方来筹集。按照东、中、西三地区经济发展水平依次递减的情况,国家出资所占的比重应是东、中、西三地区依次递增,相反,集体补助所占的比重应依次递减。为解决国家资金不足问题,建议政府出台多渠道筹资的政策,即土地收益筹资、城镇社会保障资金的借调筹资、税收方式筹资、发行农村社会保险债券筹资、发行农村社会养老保险彩票筹资、国家财政投资筹资、出售国有资产筹资、吸收国际金融机构贷款筹资;同时,充分论证了开征农村社会养老保险税的必要性和可行性,并通过征收模型分析得出:在国家税制改革的前提下,开征农村社会养老保险税是最有效的筹资方式。建议建立全国统一的税收制度,取消现行的各项涉农税费:农业税、农业特产税和具有税收性质的“三提五统”及其他各项不合理收费,用社会养老保险税和个人所得税取而代之。养老保险税由税务部门按相关法律规定进行征收,全部税收收入进入财政后再作为养老基金由社保部门负责支付,从而形成税务征收、财政监管、社保使用的新型管理体制。

农村社会养老保险基金的公司运营管理是符合我国实际的理性选择,而实现农村社会养老保险基金保值增值的有效途径是在严格的管理与监督下,通过其投资渠道的多样化来实现。

最后,探讨了农村社会养老保险基金公司运营管理的理论可行性,认为基金公司运营管理的关键是建立一套完整的运营机制,分析得出我国农村社会养老保险基金的商业化运营是降低投资风险、实现基金效益最大化、确保基金保值增值的最有效的途径。

第八章 中国农村社会养老保险制度运行的外部环境 建立无固定收入人口的社会保险制度,是一项世界性难题,尤其在中国建立完善的农村社会养老保险制度更是一项庞大的系统工程,它受外部环境的影响和制约。所以,中国农村社会养老保险制度运行必须依靠各项改革来提供良好的外部环境。本章分别论述了社会环境,包括政治因素、队伍建设、保险意识、协调衔接与城镇社会养老保险制度关系等;经济环境,包括加快城镇化建设、重铸乡镇企业辉煌、完善农村金融市场、改革农村土地制度等;法制环境,包括农



村社会养老保险制度与法制的依托性、农村社会养老保险立法的主要内容、农村社会养老保险立法与其他相关法律制度的协调等等对农村社会养老保险制度运行的影响。

关键词：农村 社会养老保险 构建模式 运行机制
制度创新

目 录

序（代前言）

摘要

第一章 导论	1
一、研究背景	1
二、研究的目的和意义	5
三、国内外研究动态综述	7
四、研究的思路与方法	20
五、本书的可能创新之处	21
第二章 农村社会养老保险制度的基础理论	25
一、概念界定	25
二、社会养老保险的地位和基本功能	36
三、城乡社会养老保险	41
第三章 农村社会养老保险制度的国际比较	51
一、典型国家农村社会养老保险制度的纵向比较	52
二、典型国家农村社会养老保险制度的横向比较	73
三、国外经验对中国农村社会养老保险制度的 借鉴与启示	84
第四章 中国农村社会养老保险发展状况及存在的问题	87
一、中国农村社会养老保险制度的历史演变	87

二、现行农村社会养老保险制度的现状及效果评价	95
三、农村社会养老保险制度发展存在的问题及制约因素	104
第五章 建立中国农村社会养老保险制度的现实基础及可行性	133
一、农村社会养老保险制度建立的经济社会意义	133
二、农村社会养老保险制度的潜在需求分析	140
三、农村社会养老保险制度建立的经济可行性分析	151
第六章 中国特色农村社会养老保险制度的构建模式	176
一、农村社会养老保险制度构建的总体思路和基本原则	176
二、农民社会养老保险制度的构建模式	181
三、进城农民工和乡镇企业职工社会养老保险制度构建	190
四、农村社会养老保险制度的管理创新	209
第七章 中国农村社会养老保险运行机制优化	217
一、农村社会养老保险基金的筹集	217
二、农村社会养老保险基金的管理、监督及给付	238
三、农村社会养老保险基金的公司运营管理	249
第八章 中国农村社会养老保险制度运行的外部环境	268
一、社会环境：农村社会养老保险制度运行的前提	268
二、经济环境：农村社会养老保险制度运行的关键	272
三、法制环境：农村社会养老保险制度运行的保证	282
参考文献	291
致谢	303

第一章 导 论

中国作为一个人口最多，农村老年人又占绝对多数的发展中国家，人口老龄化的到来显然具有超前性，属于典型的“未富先老”型，尤其是老年人口分布的区域性差异，使得农村养老问题更为突出。农村人口老龄化不仅关系到农村老年人的具体生活，也关系到整个国家的经济发展、政治稳定、社会进步等重大问题，因此建立中国特色农村社会养老保险体系成为国家和社会的重要任务。

一、研究背景

本著作的研究基于以下背景：

背景之一：全面建设小康社会新阶段下的三农问题

“读不懂农民，就读不懂中国”。中国历史上的治乱兴衰，一旦离开了对当时农民状况的科学考证，就无法破解其中的缘由和奥秘。就目前国情来看，我国仍然是一个农业大国，截至 2001 年底，12 亿多人口，除港澳台外，农民人口 9.35 亿，占总人口的 63.91%。即使加上县城和小镇，全国城镇化的比重也只有 37% 左右，比世界平均水平低 10 个百分点，比发达国家低 40 个百分点。所以说，农业兴，则百业兴；农民富，则国家富；农村稳定，则天下稳定。深化农村改革，加快农村发展，维护农村稳定，直接关系到我国经济社会发展的全局。农业、农村、农民（简称“三农”）问题是我国不得不面对的世纪性难题，无论是农