

新疆维吾尔自治区哲学社会科学基金项目 (07SHC040)

区域经济研究论丛 (五)

新疆农村养老保障体系 构建研究

阿里木江·阿不来提 等著
阿不都外力·依米提

XINJIANG NONGCUN YANGLAO BAOZHANG TIXI
GOUJIAN YANJIU



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

新疆师范大学区域经济学优先发展学科资助
新疆维吾尔自治区哲学社会科学基金项目 (07SHC040)

新疆农村养老保障体系 构建研究

阿里木江·阿不来提 等著
阿布都外力·依米提



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆农村养老保障体系构建研究/阿里木江·阿不来提等著

北京: 中国经济出版社, 2011.5

ISBN 978-7-5136-0665-3

I. ①新… II. ①阿… III. ①农村—养老保障—保障体系—研究—新疆

IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 048901 号

责任编辑 刘一玲

责任审读 贺 静

责任印制 石星岳

封面设计 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市人民文学印刷厂

经销者 各地新华书店

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 9

字 数 180 千字

版 次 2011 年 5 月第 1 版

印 次 2011 年 5 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5163-0665-3/F·8814

定 价 25.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010-68344225 88386794

课题组成员

课题主持人：阿里木江·阿不来提

（新疆师范大学法经学院 副教授）

课题组顾问：马海霞（新疆师范大学法经学院 教授）

李全胜（新疆师范大学法经学院 教授）

课题组成员：阿布都外力·依米提

（新疆大学公共政策与管理学院 副教授）

王春英（新疆师范大学人事处 经济师）

赵凤莲（新疆师范大学法经学院 讲师）

蔡玉杰（新疆师范大学法经学院 讲师）

凯撒尔（新疆师范大学历史与民族学院 讲师）

买买提江（新疆农业大学管理学院 讲师）

娜迪拉·阿布都如苏里

（新疆师范大学法经学院 讲师）

前 言

一、本课题国内外研究现状述评，选题意义和价值

目前新疆农村已经进入老龄社会。老龄社会要求我们与其相适应的老年人产业和社会养老保险事业配套发展。虽然 2009 年起新疆以拜城县、呼图壁县、麦盖提县、博乐市等 13 个县市作为试点进行新型农村养老保险制度建设方面的初步试验，并逐步推广到全疆 53 个县市，决定 2012 年实现全覆盖，但至今还没有建立一套完善的新型农村养老保险制度。新疆新型农村养老保险制度受体系不健全、制度不完善、政策不配套、模式不优越、途径不顺畅等问题的困扰进展十分缓慢，已成为阻碍新疆稳定、城乡经济协调发展和现代化进程的重要因素。

首先，在新疆经济社会发展中，稳定压倒一切，而新疆新型农村养老保险制度的完善是目前解决“三农”问题，改变广大地区贫困、落后状态的最佳途径，是发展地方经济，提高农民收入和整体素质，搞活基层民主，最终实现全面小康的得力措施；全面建设和谐新疆的本质要求，也是现阶段新疆经济和社会发展的必然选择；在扩大内需，拉动经济发展，缓解城乡二元制社会经济结构造成的发展不平衡状况，转变农民养老、生育观念，增强安全感，提高市场风险能力和竞争能力、增强民族团结和维护祖国统一方面等具有非常重要的现实意义。

其次,“老有所靠、老有所养、病有所医”越来越成为新疆大多数农牧民困难群体的迫切愿望,现在农村合作医疗体系初步建立并逐步推广,农村低保制度正在实施当中;随着农村人口的老龄化,农村养老保险成为农民普遍关注的问题。建立健全农村养老保险制度是新疆建设社会主义新农村的必然要求,是解决“三农”问题、提升农民自我发展能力的所在。

再次,研究新疆现行新型农村养老保险制度,掌握发展规律、找出存在的问题并提出针对性的政策建议在完善新疆现行新型农村社会养老保险制度、改善民生等方面都具有非常重要的现实意义。

西方国家社会保障理论的研究主要包括政治经济学派和新古典学派,并在此基础上产生了社会保险经济理论、恒久收入假说、生命循环储蓄理论、风险理论、制度变迁理论和社会保险需求理论等一系列重要的理论成果。他们的主要理念就是强调权利和义务的平衡,实现从“消极福利”向“积极福利”的转变,从“社会福利国家”转变为“社会投资国家”等。总体来看,发达国家的农村社会养老保险制度与城市社会保障制度较为接近,覆盖面广,具有货币化、社会化和法制化的特点,基本实现了城乡间的统筹发展。

在主张构建“和谐社会”、提高农民生活水平、建设社会主义新农村、实现经济跨越式发展的今天,农村社会养老保险制度的建设越来越受到政府和国内广大学术界的关注和青睐。目前绝大部分研究主要集中在失地农民、农民工的养老保险及农村社会养老保险模式选择等三个层面:如学者米红、穆怀中、杨翠英、邓大松、郑功成等人对我国农村社会养老保险制度进行多维审

视，并对农村社会养老保险的必要性、模式选择、理论框架、当代价值、功能、制度重构等方面进行了深入的探讨。国内学者在农村养老保险的必要性方面指出鉴于农村人口老龄化的加速和计划生育对家庭养老功能的削弱以及市场经济发展的需要，应把农村养老保险作为重心来抓（刘书鹤）；政府责任方面他们强调在农村养老保险制度建立和运营中政府应当承担相应的政策责任、法律责任和财政责任（陆解芬）；步骤方面认为较为合理的政策取向是优先考虑已经非农化、城市化的农村户口劳动者，响应国家号召的农村计划生育夫妇，优先在发达地区推进农村养老险制制度的建设和发展（郑功成），模式方面认为单纯地靠一种养老方式很难担此重任，应采取以家庭养老为主、社会供养为辅的农村社会养老保险模式（阎昆）和产品换保障，股权换保障、土地换保障、基础养老金及个人账户相结合等多种具体养老形式（卢海元）；资金筹集方面应提倡以个人缴纳为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持（郑秉文、杨东乐、刘翔）；管理方面主张农村养老保障基金运营模式应实现国家经营向基金管理公司经营的转变（刘贵平），以购买国债，投资于房地产等形式实现社会养老基金的增值（赵凤莲），以养老证为抵押向农民发放贷款（丁瑞康），逐步实现农村养老保险制度与城镇社会养老保险制度整合统一（陈志国）的弹性农村养老保险制度（卢海元）。

总的来说这些研究考查了农村社会养老保险的现状，模式和存在的问题，但学术界的研究在某些方面还显不足：①农村养老保障制度的整体设计显得冷落，更多关注的是对失地农民、农民工社会养老保险问题的研究；②很多学者在研究农村养老保障问题的时候，仍然静止地以1992年民政部颁布的《县级农村养老

保障基本方案》为蓝本去分析,没有对现行的新型农村养老保险试点地区进行跟踪调查,对新疆等少数民族地区新型农村养老保险方面的研究几乎空白;③对不同民族的传统养老文化与农村社会养老保险关系方面的研究成果十分鲜见,尤其是针对不同民族地区和不同民族的角度,研究各自有差别的农村社会养老保险制度的研究成果还比较少。

二、本课题研究的基本思路和方法,主要观点

本课题的研究思路是按照科学发展观和构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村的要求,综合运用政治学、社会学、经济学理论与方法以及综合性应用研究,将资料搜集与实地调查相结合,采用逻辑分析与实证分析、定性分析与定量分析相结合,对新疆农村养老保险的演变过程及现状进行跟踪调查,找出影响当前新疆农村养老保险发展的主要因素;最后,根据南、北、东疆地区经济、社会发展实际,提出完善现行养老保险制度的具体设想及相关的政策建议。

三、研究方法、研究重点、研究难点

①调查研究,占有第一手资料;②理论探索、模式研究、规范分析相结合的方法;③专家咨询,小型座谈会;④宏观分析和微观分析相结合;⑤政治、经济、社会、文化教育、政府政策的综合研究和系统分析;⑥定性分析和定量分析法;⑦比较分析法;⑧计算机模拟法:主要为系统动力学、系统工程学方法

研究重点:社会主义核心价值观与多元文化背景下研究新疆现行农村养老保险制度应具备的制度基础条件、制约因素,基本途径、方法,并提出完善现行农村养老保险制度的政策建议。

研究难点:①南北疆田野调查。新疆少数民族居住地区一般

较分散偏远、交通不便,收集第一手资料、实地考察、调研需要投入大量的人力和财力。②新疆农民分性别生命表的编制,新疆新型农村社会养老保险适度缴费水平,保障水平、补偿水平的科学计算,资金平衡模型、风险指标体系及基于系统动力学的农村养老保险预警模型的建立。③在多元文化背景下如何处理好传统与现代、继承与创新、民族特色与时代精神的关系是难题。

四、预期价值:本课题理论创新程度

创新之处:①结合新疆具体实际,提出新疆农村养老保险指数化调整的具体制度设计及模式选择;②建议设立新疆农村社会养老保险储备基金,用来保证新型农村养老保险制度的良好运行;③重点研究通货膨胀对养老农村养老保险的影响,利用系统动力学、系统工程学模型构建新疆新型农村养老保险制度的预警模型及农民混合简略生命表,为现行制度的完善提出针对性和操作性的政策建议。

五、实际应用价值

从1998年起,新疆在呼图壁县、博乐市、精河县、鄯善县等一些东、北疆地区进行养老保险体系由城市向农村转移的初步试验,并取得了一些可喜的成绩,但制度设计方面的原因,特别是缴费设计不合理等客观原因新疆农村养老保险事业被迫停止。从2009年起新疆在博乐市、轮台县、拜城县、麦盖提县等13个县试行基础养老金及个人账户相结合的新型农村养老保险模式并取得了一定的成绩,2010年试点范围扩展到全疆53个县市并决定到2012年建立制度比较健全,覆盖全疆的新型农村养老保险制度。虽然目前新疆新型农村养老保险制度已经初步建立,但制度实际不完善、模式不优越、保障水平低、农民参保率低等问题仍

然比较突出。农村养老保险作为一个长期保险，容易受通货膨胀、自然灾害等众多不确定因素的影响。因此，对新疆新型农村养老保险制度跟踪研究并提出相应的对策建议，在完善和建立新疆农村养老保险方面具有一定的借鉴意义和指导作用。

目 录

前 言 / 1

第一部分 综合研究报告 / 1

- 一、新疆农村养老保障体系的主要内容及现状 5
- 二、完善新疆农村社会养老保障体系的必要性
和紧迫性及其原则 19
- 三、健全新疆农村养老保障体系的总体思路及目标 24
- 四、完善新疆农村社会养老保障体系的政策建议 25

第二部分 专题研究报告 / 33

- 专题研究报告一：新疆农村人口老龄化趋势预测及其
对农村经济发展的影响分析 35
- 专题研究报告二：新疆贫困地区少数民族农民养老
意愿调查分析及对策——以对新疆莎车县 200 位
农民的调研为例 54

专题研究报告三：大河沿子镇新型农村养老调查 与分析——基于两个维吾尔族聚居村和两个 哈萨克族聚居村的问卷调查	67
专题研究报告四：新疆农村社会养老保险制度的 现状与对策	78
专题研究报告五：新疆少数民族传统养老文化 与新疆农村社会养老保障关系研究	105
专题研究报告六：内地省市农村社会养老保险模式 及其对新疆农村社会养老保险的启示	119
专题研究报告七：新疆农民缴费能力实证研究	134
专题研究报告八：新疆农村社会养老保险缴费率的 实证研究	151
专题研究报告九：新疆少数民族地区农村养老保险 筹资渠道和资金管理机制研究	165
专题研究报告十：新疆地方政府在农村社会养老 保障中的责任浅析	174
 第三部分 新疆新型农村社会养老保险制度的综合研究 /	183
专题研究报告一：新疆新型农村社会养老保险 替代率的实证研究	185
专题研究报告二：新疆新型农村社会养老保险 保障水平的综合评价研究	203
 附 录 /	219
附录 1：国务院关于开展新型农村社会养老保险 试点的指导意见	221

附录 2: 新疆维吾尔自治区新型农村社会养老保险 试点实施方案	229
附录 3: 关于印发新疆扩大新型农村社会养老 保险试点实施方案的通知	237
附录 4: 新疆农村人口混合生命表 (2000 年)	246
附录 5: 新疆分地区育龄妇女总和生育率	250
附录 6: 新疆农村未来人口发展趋势	251
附录 7: 新疆未来人口省际迁移规模	255
附录 8: 迁移人口年龄分布表	256
附录 9: 新疆农村人口预测的 matlab 程序	257
附录 10: 综合评价模型的 matlab 程序	264
附录 11: 新疆新型养老保险替代率与 保障水平计算	266

主要阶段性成果完成人员名单 / 269

主要参考文献 / 271

后 记 / 273

第一部分

综合研究报告



新疆改革开放 30 年来，国民经济逐年呈跨越式发展，农村居民收入和生活水平也随之迅速提高。尽管新疆农民生活水平有所提高，农村面貌发生了巨大的变化，但关乎新疆上百万农民切身利益的农村养老体系依旧没有形成。相比之下，新疆城镇养老保障进程不断加快，养老保障体系日趋完善。因受新疆农村社会养老保障体系不健全、制度不完善、模式不优越、政策不配套、途径不顺畅、家庭养老能力有限等因素的制约，长期以来新疆农民收入增长十分缓慢，大部分高龄农民正处于贫困的边缘。目前新疆农村合作医疗制度及农村最低生活保障制度已经普及，农业保险已经提上议事日程。随着新疆农村人口老龄化及家庭养老功能的减弱，“老有所养”，“老有所依”，已成为大部分农民普遍关心的中心话题。新疆农民养老问题作为一个非常重要的民生问题，关系到新疆的社会稳定及长治久安，关系到政府的声誉和威望。

按照有关国际经验，只有在人口老龄化高峰到来前 20 年建立养老保障制度，才能确保老年人安度晚年及经济社会的可持续发展。目前新疆农村老年人口正快速增长。据估计 2005 ~ 2007 年期间新疆农村老年人口年均增长率为 14%，比自然增

长率超过 3%，农村老龄人口增长速度很猛，2014 年新疆农村老龄人口所占比例将会占农村总人口的 10%，新疆农村正式进入老龄社会；到 2020 年、2030 年、2040 年、2050 年新疆农村老龄人口所占比例将分别占农村总人口的 1/10、1/9、1/5、1/4 和 1/3，即 2050 年农村每三个人当中就有一个老年人，新疆农村老龄化形势十分严峻，前景不容乐观。随着新疆农民生活水平的提高及农村医疗卫生条件的改善，农村老年人口平均寿命也有所提高。据本课题组的测算，到 2040 年新疆农村人口平均寿命将高达 74.7 岁，其中男性为 71.8 岁，女性为 77.6 岁，比 2000 年的平均水平超过 7.3 岁，人口平均寿命延长比较显著。新疆农村人口的老龄化及农村养老保障制度的缺失必然导致农业生产的破坏、农村人力资源的浪费、农村贫困问题的继续恶化、家庭养老负担的加重、农民个人消费的减少并严重影响国家计划生育政策的普及。面对新疆农村“未富先老”的严重现实，如果在近期内不建立能够抵御老龄化风险的广覆盖、低标准的农村社会养老保障体系，新疆农村地区的社会稳定带来诸多不利的影响。新疆农村养老保障体系作为新疆农村社会保障体系的重要组成部分，涉及新农村建设和农村经济的稳定大局。因此，在新疆农村正处于复杂的历史条件下，探讨如何建立公平、协调、符合新疆区情的农村养老保障体系，在发展农村经济、实现社会稳定等方面都具有十分重要的战略意义和现实意义。

本书以科学发展观为指导，以温家宝总理在 2009 年《农村社会养老保险试点会议上的讲话》及中央养老保险指导文件