

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



EMPIRICAL STUDY
ON THE ADAPTABILITY OF
THE NEW OLD AGE INSURANCE SYSTEM 著者 / 崔红志 等
FOR RURAL RESIDENTS

新型农村社会 养老保险制度适应性的 实证研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

新型农村社会 养老保险制度适应性的 实证研究

EMPIRICAL STUDY
ON THE ADAPTABILITY OF
THE NEW OLD AGE INSURANCE SYSTEM
FOR RURAL RESIDENTS

著者 / 崔红志 等



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

新型农村社会养老保险制度适应性的实证研究/崔红志等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5097-3937-2

I. ①新… II. ①崔… III. ①农村-社会养老保险-养老保险制度-研究-中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 259794 号

新型农村社会养老保险制度适应性的实证研究

著 者 / 崔红志 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 柳 杨 任文武

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 王明明

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19.25

版 次 / 2012 年 12 月第 1 版

彩插印张 / 0.5

印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷

字 数 / 319 千字

书 号 / ISBN 978-7-5097-3937-2

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

著者介绍

崔红志

中国社科院农村发展研究所副研究员

李越

中国社会科学院研究生院博士研究生

张鸣鸣

中国社会科学院农村发展研究所博士后

龚晶

北京市农林科学院副研究员

序言 小崔其书其人

我这里所说的小崔，不是电视节目《小崔说事》中那位大名鼎鼎的崔永元，而是一个名不见经传的小崔。此小崔姓崔名红志，1999 年就读于中国社会科学院研究生院，2002 年获得博士学位。我是他的博士生导师，因此他一直叫我张老师，我则叫他小崔。现在要让我一本正经地改口叫他崔红志博士或崔红志同志，或是什么其他称呼，还真有些别扭。干脆，还是叫他小崔吧，这样自然些、舒服些，虽然他现在也是近 50 岁的人了。

小崔从 1999 年攻读博士学位以来，就以农村社会保障，尤其是农村社会养老保障为研究方向，他的博士论文题目是《转型时期我国农民养老问题探析》。当时，学界大都认为农民的社会养老保障问题还提不上日程，不是个热点问题，似乎不值得在这个问题上下功夫。为什么小崔选择做这方面研究，而且一做就是十几年呢？一是他出生在河南农村，幼时由于成分偏高，他的家庭曾经被冲打到农村社会的底层，饱受屈辱。记得他曾对我讲，粉碎“四人帮”后，邓小平复出，摘了“地富反坏右”的帽子，他高兴极了，又不敢流露出来，自己一人到操场打了一下午篮球，宣泄喜悦之情。由于这样的生活经历，他对社会公平正义有着强烈的渴望，认为农民有权享受与城市居民同样的社会福利。他的观点有《宪法》为证。我们的《宪法》第四十五条明确写到：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能

力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”显然，这里所说的公民，既包括城市居民，也包括农村居民。他在做研究时，反对学术研究的部门利益化，一直以是否有利于农民的利益作为价值判断的基本准则，一直站在中国社会最大的弱势群体——农民的立场上考虑问题，为农民说话。二是他的研究并非感情用事，他的价值观念建立在对社会经济发展现实准确与客观把握的基础上，以敏锐的学术洞察力为依托。他看到：随着农村经济的发展，农村人多地少的矛盾日益突出，农民收入日益多元化，来自土地的家庭经营收入在纯收入中的占比越来越低，土地的生活保障功能将越来越弱化；同时由于农村家庭成员的流动性增强、职业分化加剧，劳动力就业日趋多元化，传统的、封闭式的、长幼尊卑分明的家庭治理模式也在发生变化，农村老年人口的社会保障问题必将凸显。十几年来，这个领域理论、政策与实践上的进展证明了他的判断是正确的。

小崔其书有什么亮点呢？在前言和书稿的总报告中小崔皆有论证，我不在此赘述。我仅提及我印象最深刻的两点：第一，他从理论上阐述了农村治理状况对农民参保缴费的影响。认为农民对政府的信任、对村干部的信任、对制度稳定性的预期这些外部环境，不仅对农民是否参保有显著影响，而且往往是基础性、最重要的影响。农民参保缴费就相当于与政府之间签订了一个跨期兑现的契约。如果农民在这些方面有疑虑或担忧，他们就往往不会再计算参保缴费是否合算。农民只有在相信政府会兑现契约中的规定后，才有参保缴费的可能性。第二，针对新农保试点阶段农民尤其是年轻农民参保率不高的现实，主流的主张是把新农保的“自愿参保”改为“强制参保”。小崔在理论分析和实证研究的基础上，说明了这一思路缺乏可行性；并就“自愿参保原则下如何提高新农保制度的适应性”提出了若干具有创新性的建议：①继续在自愿参保原则下推进新农保，不应强化制度的约束机制，甚至把新农保参保原则简单地从“自愿参保”改为“强制参保”。②进一步强化新农保制度的激励机制，其核心是建立基础养老金的自然增长机制；应废止父母享受基础养老金与子女参保缴费捆绑的政策。③把新农保的“不能退保”改为“自愿退保”，以此作为改变新农保外部制度环境约束的突破口，作为提高新农保制度适应性的“牛鼻子”。

小崔其书在研究框架和研究方法上有什么特点呢？第一，书稿内容服从于总体设计，框架完整，思路清晰，各部分之间存在有机联系，不是拼盘。总报告中的研究结论紧紧扣住所研究的问题，几个研究结论之间也有关联。书稿四个部分之间具有内在的逻辑联系，每个部分的引言中也基本说清楚了联系的所在。第二，课题组成员是在文献梳理、理论分析以及掌握宏观资料数据的前提下，对河北省青县、江苏省常熟市和姜堰市、河南省荥阳市和社旗县、重庆市酉阳县6个新农保试点县（市）的10个乡镇、18个行政村进行农户问卷调查、深度访谈和案例研究的基础上得出了该书稿的结论，而且这些调查都是小崔本人带着硕士生、博士生一个点一个点地做下来的，书稿最后附有3位研究生写的调研感受，文字不一定很成熟，但情感是真切的。他们的辛勤劳动使得报告中的分析和结论具有一定的可靠性和较翔实的基础，而他们也通过调研更深刻地了解了社会，了解了农民。

小崔其书与小崔其人是不可分割的。小崔外表看上去有些木讷，乍一接触给人的印象似乎是个内向的人，小崔夫人曾说他经常皱着眉头思考问题，好像要将世间所有苦难由他一人来承受。但“猪八戒喝磨刀水，心里锈（秀）”，他实际上是个颇有生活情趣的人。我与内子曾去过他家乡，一个大的自然村，名半扎，内有两个行政村，小崔家在半西村，旁边是半东村。这是一个老村，有老寨门，半东村还有个关帝庙，后改为学校，小崔就在那里上过学。村的最东边有座大东桥，桥下一条河从村中流过，小崔自言小时候高兴了就钻到河里耍水。我们在村里漫步，看到满脸泥污的小娃娃在河边玩耍，似乎看到当年小崔的顽童形象，不禁莞尔。小崔上学时喜欢打牌，围棋也下得不错，同学们叫他“棋牌乐”；攻读博士时一天我见他走路有点费力，面呈痛苦状，一问才知道他是在研究生院打篮球把腰扭了。去年他在荷兰进修时还在邮件上与我探讨国足和女排的问题。

小崔得子甚晚，疼爱有加，取名壮壮（小名）。父母都是博士，壮壮自然聪慧，小崔总感叹儿子是博弈论的高手，他有政策，儿子有对策，管教起来颇为费劲。但壮壮不壮，自小经常生病，夫妻俩老要带着孩子往医院跑，消耗了不少时间、精力与金钱。我暗自忖量，可能这个小名起坏了，如果起个狗剩之类的小名，也可能真就壮实了，当然这个假设也无从验证。好在孩

子渐渐大了，身子也壮实起来，一晃上了小学，据说皱起眉头思考问题时俨然是又一个小崔。

小崔为人不善言辞，不会表现自己，也不会包装、推销自己及自己的成果。但他确定研究方向后，则是“咬定青山不放松”，锲而不舍，孜孜以求。借用一个伟人号召全党读马克思主义原著时讲过的一句话，叫做“坚持数年，必有好处”。什么好处？就如《士兵突击》中的连长形容许三多，过几年一看，他已经长成参天大树了。小崔在农村社保方面，尤其农村社会养老保障方面，有长期的积累、深厚的底蕴、独到的见解，说他在这个研究领域独树一帜，自成一家，也是可以成立的。而那些追逐热点、擅长炒作、打一枪换一个地方的人，只能浪得虚名，最终成不了气候。

小崔是个性情中人，淡泊明志，心怀坦荡，为人狷介，嫉恶如仇。他有话直说，从不藏着掖着，这种做人的方式在职场和官场都大不相宜，但在学术研究这个领域，确是最需要、最宝贵的品质。在学术论坛和课题讨论时，他不发言则已，一发言就要诘问质疑别人的观点，从无官位职务年龄的顾忌。即使对我这个曾经当过他老师的人，他拍起砖来也毫不留情，有时弄得我多少有些尴尬，但心中却很欣慰，这年头像他这样本真的人实在是不多啊！做学问首先要做人，小崔真诚、直率的禀性将使他在学术道路上比那些不具备这一禀性的人走得更稳，走得更好，也将走得更远。

近年来，新型农村社会养老保险试点加快推进，目前已实现覆盖率60%的目标，全国列入国家新型农村社会养老保险试点地区的参保人数共10277万人，7800多万农民领取了养老金。2012年，全国要实现农村社会养老保险全覆盖。国家的重视，能推动农村社会养老保障事业更快地发展，但国家的重视，也有可能使地方政府在执行政策时产生一些扭曲。如我的学生在农村调查时发现，有的地方政府发动农民参保带有一定的强制性，乡镇的参保率都有具体的规定，如果达不到这个参保率的话就有惩罚措施，扣村里的办公经费或扣村干部的工资。为了达到参保率要求，地方上采取全家入保的“捆绑”政策，农户家庭成员都属于被捆绑对象。应该说，农民对社会养老保障的需求和基层政府以及村干部优先考虑的问题之间是有差别的，

这就涉及政策的制定、具体实施以及现行体制等问题。随着农村社会养老保险事业的推进，理论、政策和实践上会有更多的问题需要我们探索和给出答案。

这本书，是小崔对前一阶段科研工作的总结，是一个阶段的结束，但我更希望它标志着一个全新的和更高的阶段的开始。

张晓山

中国社会科学院学部委员 农村发展研究所研究员

写于农历壬辰年正月

前 言

本书是 2010 年度立项的中国社会科学院国情调研重大项目——“新型农村社会养老保险试点调查”的研究成果。

2009 年 9 月，国务院颁发了《关于建立新型农村社会养老保险试点的指导意见》，决定从 2009 年起开展新型农村社会养老保险（以下简称新农保）试点工作。建立新农保制度是近年来我国重大的惠农政策，也是我国朝着基本公共服务均等化方向发展迈出的重要一步。新农保与老农保的根本区别是明确了公共财政在保费筹资中的责任。^①但即使有了财政补贴和其他相关的制度安排，农民是否能够接受新农保制度，仍然存在着不确定性。这种不确定性也是国家采取逐步试点而不是整体推进的重要考虑因素。

本书从农民可接受的视角，探讨了新农保制度的适应性问题，并就如何完善和进一步提高新农保制度的适应性进行了较为深入的讨论。本书共分四个部分，第一部分是总报告；第二部分是专题研究报告；第三部分是县（市）调查报告；第四部分是农户访谈案例研究。

本书在对河北省青县、江苏省常熟市和姜堰市、河南省荥阳市和社旗县、重庆市酉阳县 6 个新农保试点县（市）（10 个乡镇、18 个行政村）进行农户问卷调查、深度访谈和案例研究的基础上，得出如下主要结论。

^① 值得指出的是，新老农保虽有一定联系，但这种联系并没有改变新农保试点是一项开创性工作的特征。老农保并没有太多可供新农保借鉴的现成经验。

(1) 农村家庭和土地保障的功能趋于弱化乃至瓦解, 新农保制度的实施具有坚实的需求基础。

(2) 现有的制度安排总体上能够促进农民参保缴费, 但对年轻农民的激励较小, 也不足以促使农民长期缴费、连续缴费和选择更高档次的缴费标准。

(3) 新农保的激励机制是促进农民参保的主要动因, 约束机制(主要表现为60周岁以上农民可以直接享受基础养老金, 但其符合条件子女应参保缴费)的作用不大, 而且执行成本高, 并关系到农民对制度的预期和信任。

(4) 新农保制度的服务支撑体系建设滞后并导致对制度推行的抑制。

(5) 诸多外部环境因素正在制约农民对新农保制度的接受性, 这些因素主要包括老农保遗留的问题、农村治理状况、农民对政府的信任、农民的地域流动和身份转换, 以及社会养老保险关系转移、续接困难的矛盾等。

上述结论表明, 现有的制度安排和外部环境不能支撑很高的参保率, 更不能实现新农保制度“人口全覆盖”目标。现阶段新农保工作的重心应放在提高新农保制度的适应性上。而要提高新农保制度的适应性, 需要切实解决好以下几个关键问题。

(1) 继续在自愿参保原则下推进新农保, 不应强化制度的约束机制甚至把新农保参保原则简单地从“自愿参保”改为“强制参保”。

(2) 进一步强化新农保制度的激励机制, 核心是建立基础养老金的自然增长机制; 应废止父母享受基础养老金与子女参保缴费的捆绑政策。

(3) 把新农保的“不能退保”修改为“自愿退保”, 以此作为改变新农保外部制度环境约束的突破口, 作为提高新农保制度适应性的“牛鼻子”。

(4) 在对服务类型进行分类的基础上, 实施政府购买服务, 重构新农保经办服务体系, 把宣传发动工作下沉到村, 由政府向村级组织和各类社会组织购买服务。

在研究对象上, 本书并没有局限于新农保自身的制度安排和运行机制, 而是延伸到了与新农保制度适应性相关的外部环境。我们认为这种研究方法是合理且必要的。

与同类研究相比，本研究有两点创新和突破。

其一，因为新农保制度具有很强的福利性质，所以一些学者断言适龄农民会比较容易认可、接受和参加这一制度。但本项研究在实地调研、文献梳理和理论分析的基础上，得出了新农保制度的运行机制和组织框架都有待完善，其适应性还受到路径依赖、农村治理状况、农民对政府信任度等多种因素影响的结论。这一研究结论是对已有理论和认识的重要创新，也具有显而易见的政策含义，对决策层进一步完善新农保制度及其运行机制具有参考价值。

其二，针对新农保试点阶段，农民尤其是年轻农民参保率不高的现实，主流的主张是把新农保的“自愿参保”修改为“强制参保”。本项研究在理论分析和实证研究的基础上，说明了这一思路的不可行性；并就“自愿参保原则下如何提高新农保制度的适应性”提出了若干具有创新性的意见建议。

本书采用实证分析和规范分析相结合的研究方法。在规范分析中，我们站在农民利益的角度来判断问题。应该说，在涉及新农保制度及运行机制的诸多方面，农民的利益与地方政府、新农保主管部门及其他利益相关者的利益并不总是一致的。本调查反对学术研究的部门利益化，是否有利于农民的利益是我们做价值判断的基本准则。

本书的69个农户案例研究，不仅可以弥补定量研究的不足以加深对定量研究结果的理解，而且也是珍贵的历史资料。

感谢重庆市社会科学院陈澍院长、郑州市财政局王春山局长、河南省财政厅综合处孙翠芬处长、江苏省人保厅谈琳、青县县委宣传部刘春雨常务副部长在选择和联系有关调研县（市）中给予的帮助；感谢调研县（市）各级干部的支持配合；尤其感谢入户调查的对象，他们的热情、朴实、生存状况以及对国家政策的关心和忧虑给我们留下了难以忘怀的深刻印象，也给我们完成这一项目提供了动力。

在实地调研中，常熟市的农户问卷调查由常熟市理工学院学生完成，其他4个县（市）的农户问卷均由本项研究的课题组成员和固定的在校硕士研究生和博士研究生完成。中国社会科学院研究生院的硕士研究生李越参与了青县、姜堰市、荥阳市、社旗县、酉阳县的调查；中国社会科学院研究生

院博士研究生郭晓燕参与了姜堰市、荥阳市、社旗县、西阳县的调查；郑州大学新闻学院硕士研究生庞华、张倩、林静参与了青县、荥阳市、社旗县的调查；中国社会科学院农发所刘长全副研究员参与了常熟市和西阳县的调查；中国社会科学院农发所博士后张鸣鸣、西南民族大学博士唐勇志参与了西阳县的调查；笔者参与了6个县（市）的所有调查。从提高问卷质量考虑，本项研究的农户问卷均由调查人员亲自输入。书中最后的附录部分收录的是李越、林静和庞华三位参与调研的硕士研究生的调研感言。很感谢她们以及其他参与调研的老师和同学们在这项研究中的付出。距离调研结束已经有近一年的时间了。目前林静还没有毕业、李越毕业后在中国社科院研究生院攻读博士学位，庞华远赴德国攻读博士学位，衷心祝愿她们有一个美好的未来。

受福特基金会资助，笔者于2010年11月底赴位于海牙的荷兰社会发展研究所（International Institute of Social Studies）进行为期一年的访问。感谢福特基金会和中国社会科学院农发所给予的这个机会，使得笔者有较为充裕的时间来静心完成这个研究项目。

这一研究项目由本人和中国社会科学院农发所杜志雄研究员共同主持。本书最后编撰和定稿也由我们二人共同完成。

中国社会科学院学部委员张晓山研究员在百忙之中对书稿进行了审阅，并写了序。张老师是我读博士研究生期间的指导老师。这十多年来，我从张老师身上学到了太多的东西，也得到了张老师至关重要的帮助。本书的其他作者也都是张老师的学生，这本书权作学生交给张老师的学习汇报。

崔红志

2011年10月初写于荷兰海牙

目 录

CONTENTS

前 言	/ 1
-----------	-----

总报告

一 导论	/ 3
二 调研地点的选择、调研的步骤和方法	/ 11
三 基于实地调查基础上的主要研究发现	/ 17
四 对提高新农保制度适应性若干问题的讨论与政策建议	/ 41

专题研究报告

引言	/ 63
报告一 我国农村社会养老保险制度的演变	/ 65
报告二 农民参加新农保制度的影响因素研究	/ 82
报告三 新型农村社会养老保险制度的服务提供能力问题研究	/ 102
报告四 商业保险参与新农保经办服务的可行性研究	/ 133

县（市）调研报告

引言	/ 147
----------	-------

报告一 青县新型农村社会养老保险开展情况调查	149
报告二 姜堰市新型农村社会养老保险开展情况调查	163
报告三 荥阳市新型农村社会养老保险开展情况调查	173
报告四 社旗县新型农村社会养老保险开展情况调查	186
报告五 酉阳县新型农村社会养老保险开展情况调查	203

农户访谈案例研究

引言	217
一 新农保制度的需求基础	219
二 农民对新农保制度激励与约束机制的反应	232
三 新农保经办服务状况对农民参保缴费的影响	245
四 农村治理状况对新农保制度的支撑	253
五 农村养老保险政策稳定性及各种保障制度的衔接对农民的 参保意愿的影响	266
六 商业保险公司介入新农保业务的空间	272
附录 调研感想	282
参考文献	290

总报告^{*}

本报告分四个部分，分别是：一、导论；二、调研地点的选择、调研的步骤和方法；三、基于实地调查基础上的主要研究发现；四、对提高新农保制度适应性若干问题的讨论与政策建议。

* 本报告执笔人：崔红志。本报告吸收了本书其他部分的研究结论。杜志雄、张鸣鸣、李越对报告进行了审阅并提出了修改意见，报告中的错误由笔者承担。

