

新时代“三农”研究精品文库

中国农村 养老保障

的

历史演进与现实考察

ZHONGGUO
NONGCUN YANGLAO BAOZHANG
DE LISHI YANJIN YU XIANSHI KAOCHA

张 宁 吴 雄 唐 虹 刘 碧 著



西南财经大学出版社

新时代“三农”研究精品文库

中国农村 养老保障 的



历史演进与现实考察



ZHONGGUO
NONGCUN YANGLAO BAOZHANG
DE LISHI YANJIN YU XIANSHI KAOCHA

张 宁 吴 雄 唐 虹 刘 碧 著



西南财经大学出版社

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

中国农村养老保障的历史演进与现实考察/张宁等著. —成都:西南财经大学出版社, 2018. 11

(新时代“三农”研究精品文库)

ISBN 978-7-5504-3599-5

I. ①中… II. ①张… III. ①农村—社会养老保险—养老保险制度—研究—中国 IV. ①F842. 612

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 155838 号

中国农村养老保障的历史演进与现实考察

张宁 吴雄 唐虹 刘碧 著

策划编辑	何春梅
责任编辑	何春梅 王利
封面设计	墨创文化
责任印制	朱曼丽
出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www. bookcj. com
电子邮件	bookcj@foxmail. com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川五洲彩印有限责任公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	16
字 数	185 千字
版 次	2018 年 11 月第 1 版
印 次	2018 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-3599-5
定 价	88.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

摘要

马克思主义高度关注社会现实，也在社会实践的基础上不断进行理论创新。无论是马克思、恩格斯、列宁等马克思主义经典作家，还是以毛泽东、邓小平等为代表的优秀的中国共产党人，都是在不断探索革命、建设和改革等重大现实问题的基础上推进马克思主义理论的发展。作为马克思主义中国化研究方向的研究者，既要坚持对于基本理论问题的高度关注，也要以马克思主义为指导，深入研究经济社会发展过程中面临的重大现实问题。农村养老保障便是这样一个值得研究的社会现实问题。它对于马克思主义养老保障理论的深化、“三农”问题的解决、社会主义新农村建设、全面小康社会的建成、国家治理体系与治理能力现代化等都有深远影响。

马克思曾在《哥达纲领批判》中指出，为了实现社会财富分配的公平，必须从总产品中扣除一系列必要的“劳动所得”，其中就包含为丧失劳动能力的人等设立的社会保障基金，包括工伤保险和养老保险等。列宁、毛泽东、邓小平等马克思主义的继承者也在不同场合强调过养老保障的重要性。随着人口老龄化的到来以及大批青壮年劳动力的外迁，中国农村养老保障问题日趋严峻。国家虽已建立了新型农村社会养老保险制度，但与农村养老保障需求仍有较大差距，继续推进农村养老保障研究具有重大的理论价值和实践意义。

本书以马克思主义为指导，借鉴西方经济学及社会学的相关理

论，阐述了中华人民共和国成立以来农村养老保障的历史演变过程，并将宏观分析与微观分析相结合，对中国农村养老保障进行了现实考察。最后，本书借鉴国外养老保障的先进经验，提出了我国农村养老保障发展的创新路径。

中华人民共和国成立以来，农村养老保障经历了四个发展阶段：1949—1955年，是小农生产方式下的家庭养老阶段；1956—1977年，是集体农业生产方式下家庭养老与集体养老的结合阶段；1978—1991年，是经济转轨时期家庭养老的复归与新型养老方式的探索阶段；1992年至今，是市场经济体制下多元化养老保障体系的逐步形成阶段。

近年来，中国农村养老保障事业取得了较大成绩，包括新型农村社会养老保险在全国范围内普及、探索建立统一的城乡居民基本养老保险制度、《中华人民共和国老年人权益保障法》（简称《老年法》，全书同）的修订与实施等。与此同时，在发展过程中，也呈现出诸多问题，例如家庭养老保障面临挑战，新农保保障水平低，农村养老服务机构供给不足、地区差距较大，养老保障缺乏法律支撑，等等。在宏观分析的基础上，笔者选择山西省大寨村作为调研对象，进行了较为全面深入的微观分析。

他山之石，可以攻玉。本书试图通过透析世界各国的农村养老保障经验，为中国农村养老保障事业的发展提供借鉴。本书将各国农村养老保障模式划分为三大类：“储蓄积累型”养老模式、“全民

福利型”养老模式以及“社会保险型”养老模式，它们具有不同的内容及特点。

在对中国农村养老保障事业进行历史回顾、现实考察，并借鉴国外农村养老保障经验的基础上，本书提出了中国农村养老保障发展的创新路径：树立新型养老保障观念，构建养老、孝老、敬老文化；优化完善顶层设计，健全多元化农村养老保障体系；推动养老保障的城乡制度融合，灵活应对新矛盾变化；增强养老保障要素投入，优化养老资源配置；完善农村留守老人关爱服务体系，开启幸福晚年新征程；实践农村医养结合养老新模式，引领中国老人健康新生活。

本书导言部分、第一章、第三章由张宁撰写，第二章由张宁、刘碧撰写，第四章由吴雄撰写，第五章由唐虹撰写，附录由刘碧整理。每位作者对自己撰写的章节负责。

关键词：中国农村养老保障；家庭养老保障；社区养老保障；社会养老保障

目录

导言	1
第一节 选题依据与研究背景	2
第二节 研究意义	5
第三节 文献综述	7
第四节 研究思路、内容及方法	16
第一章 基本概念与理论基础	23
第一节 基本概念	23
第二节 理论基础	27
第二章 中华人民共和国成立以来 农村养老保障的历史演进	39
第一节 小农生产方式下的家庭养老（1949—1955 年）	40
第二节 集体农业生产方式下家庭养老与集体养老的结合 （1956—1977 年）	42
第三节 经济转轨时期家庭养老的复归与新型养老方式的探索 （1978—1991 年）	44
第四节 市场经济体制下多元化养老保障体系的逐步形成 （1992 年至今）	45
第三章 中国农村养老保障的现实考察	49
第一节 宏观分析	49

第二节	微观分析	58
第四章	农村养老保障国际经验借鉴	105
第一节	“储蓄积累型”养老模式	106
第二节	“全民共享型”养老模式	110
第三节	“社会保障型”养老模式	114
第五章	中国农村养老保障发展的创新路径	119
第一节	树立新型养老保障观念，构建养老、孝老、敬老文化	119
第二节	优化完善顶层设计，健全多元化农村养老保障体系	122
第三节	推动养老保障的城乡制度融合，灵活应对新矛盾变化	127
第四节	增强养老保障要素投入，优化养老资源配置	130
第五节	完善农村留守老人关爱服务体系，开启幸福晚年新征程	132
第六节	实践农村医养结合养老新模式，引领中国老人健康新生活	136
	结语	141
	参考文献	143
	附录一 中国农村养老保障的相关文件	155
	附录二 养老保障调查问卷	243

导言

习近平在党的十九大报告中指出，要“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”^①。近年来，养老保障问题日益凸显，受到社会各界的普遍关注。由于较低的经济发展水平与较高的老龄化程度，相比于城市，农村的养老保障问题更为严重。政府虽已建立了新型农村社会养老保险制度，但与农村养老保障对相关制度安排的需要仍有较大距离。本书以马克思主义相关理论为指导，深入探究中华人民共和国农村养老保障事业的历史演进，将宏观分析与微观分析相结合，具体研究中国农村养老保障事业的成绩及问题，最终提出中国农村养老保障事业进一步发展的创新路径。导言部分从选题依据与研究背景、研究意义、文献综述、研究目的、研究思路、研究内容与研究方法等方面阐述本研究的外围问题。

① 习近平，决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [M]，北京：人民出版社，2017：47.

第一节 选题依据与研究背景

一、选题依据

马克思主义高度关注社会现实，也在探索现实问题解决途径的基础上不断发展。马克思、恩格斯面对经济危机一再爆发、两大阶级相互对立等突出问题，深入剖析资本主义世界的本质和弊端，发现了唯物史观和剩余价值理论，开创了马克思主义；列宁针对垄断组织迅速发展、世界大战一触即发等尖锐问题，提出了帝国主义理论和社会主义“一国胜利论”，推动了马克思主义的发展；以毛泽东、邓小平等人为代表的中国共产党人，则在回答中国革命、建设和改革等重大现实问题的基础上，创立了毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系，实现了马克思主义中国化。

在当代，为了继承和发展马克思主义，既要坚持对于基本理论问题的高度关注，也要以马克思主义为指导，深入研究经济社会发展过程中面临的重大现实问题。农村养老保障便是这样一个关系重大、值得探索的问题。它对于实施乡村振兴战略、全面建成小康社会、国家治理体系与治理能力现代化等都有深远影响。正因如此，笔者将其作为研究选题，试图通过我们自己的实地调研和科学论证，探索出一条解决农村养老保障问题的可行之道。

二、研究背景

近年来，我国人口老龄化现象尤其是农村人口老龄化现象日益凸

显。根据《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》，截至 2016 年年底，全国 60 周岁及以上的人口达到 23 086 万人，老龄化率达到 16.7%^①，而农村人口老龄化率比城市人口老龄化率高出 4 个百分点^②。人口在城镇化的迁移过程中有先青年后老年的顺序，因此，随着城镇化的加速推进，农村人口老龄化趋势将更加严峻。与此同时，相比于城市地区，中国农村地区经济发展相对落后，养老保障事业发展较为滞后，已面临“未富先老”“未备先老”的尴尬局面。

对于农村养老保障，中共中央和国务院的相关文件多次指示，见导言表 1 与导言表 2。2002 年 11 月，党的十六大报告就提出：“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”^③2009 年 9 月，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》提出：“按照加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的要求，逐步解决农村居民老有所养问题。”^④自此，新型农村社会养老保险制度在全国范围内逐步建立。2013 年 11 月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。”^⑤2017 年 10 月，习近平在党的十九大报告中指出，要“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老

① 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报 [N]. 人民日报, 2017-03-01.

② 王晓慧. 农村老龄化水平高于城市“老有所养”着力点转向农村 [DB/OL]. [2017-12-08] 华夏时报网, <http://www.chinatimes.cc/article/72987>.

③ 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编（上）[M]. 北京：中央文献出版社，2005：22.

④ 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2009 (26): 9.

⑤ 中国共产党中央委员会. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2013-11-16 (001).

政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业”“完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹”“健全……老年人关爱服务体系”。^① 尽管我国正在逐步建立健全农村养老保障体系，但仍无法满足广大农村养老保障需要，应在现有基础上继续加以完善。

导言表 1 2002 年以来党代会和党的全会
关于农村养老保障体系的相关表述

十六大报告	有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度
十七大报告	探索建立农村养老保险制度
十八大报告	整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度，建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制
十八届三中全会决定	整合城乡居民基本养老保险制度，积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业
十八届四中全会决定	完善……社会保障……等方面的法律法规
十九大报告	完善……城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹

导言表 2 2004 年以来中央“一号文件”
关于农村养老保障体系的相关表述

2004 年中央“一号文件”	落实好农垦企业参加企业职工基本养老保险的政策
2005 年中央“一号文件”	有条件的地方可以探索建立农村社会保障制度
2006 年中央“一号文件”	逐步建立务工农民社会保障制度

① 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [M]. 北京：人民出版社，2017：47-48.

导言表2(续)

2007 年中央 “一号文件”	有条件的地方，可探索建立多种形式的农村养老保险制度
2008 年中央 “一号文件”	探索建立农村养老保险制度，鼓励各地开展农村社会养老保险试点
2009 年中央 “一号文件”	建立个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度
2010 年中央 “一号文件”	继续抓好新型农村社会养老保险试点，有条件的地方可加快试点步伐
2013 年中央 “一号文件”	健全新型农村社会养老保险制度衔接整合的政策措施
2014 年中央 “一号文件”	整合城乡居民基本养老保险制度……加快构建农村社会养老服务体系
2015 年中央 “一号文件”	落实统一的城乡居民基本养老保险制度，支持建设多种农村养老服务和文化体育设施
2016 年中央 “一号文件”	完善城乡居民养老保险参保缴费激励约束机制，引导参保人员选择较高档次缴费
2017 年中央 “一号文件”	完善城乡居民养老保险筹资和保障机制，健全农村留守儿童和妇女、老人、残疾人关爱服务体系
2018 年中央 “一号文件”	完善城乡居民基本养老保险制度，建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金标准正常调整机制

第二节 研究意义

中国正处于决胜全面建成小康社会时期，如何遵循经济社会发展规律，立足于生产力发展水平与农村实际状况，深化对于农村养老保障体系的创新研究，是时代发展赋予我们的重要课题。

一、理论价值

党的十六大报告明确提出全面建设小康社会的宏伟目标，党的十七大报告对全面建设小康社会提出了新的更高的要求，党的十八大报告更是指出要全面建成小康社会。与总体小康相比，全面小康不仅要求物质上的丰富，也要求精神上的满足；不仅追求经济发展，也要求城乡之间、地区之间贫富差距缩小。建立健全农村养老保障体系，正是全面建成小康社会的内在要求。

近年来，围绕农村养老保障问题，学术界展开了深入探索和研究，并产生了一系列具有代表性的研究成果，如对“农村养老保障体系设计”的研究、对“国外农村养老保障经验借鉴”的研究、对“新农保的实施效果”的研究等。这些研究从不同的角度分析中国农村养老保障问题，深化了人们对农村养老保障问题现状及其解决方式的理解与认识。但是对于农村养老保障的主体责任、前进方向、城乡养老保障一体化等问题，仍需展开进一步的理论探讨。特别是要坚持以马克思主义为指导，基于中国全面建成小康社会的发展要求，适应生产力发展水平与农村发展状况，从宏观与微观的角度，对农村养老保障的参与主体、基本构成、实施细则等进行全面系统深入的探索，进而对农村养老保障问题获得规律性的认识，从而指导实践，完善农村养老保障制度，健全农村养老保障体系。因此，对农村养老保障进行深入研究具有重大的理论价值。

二、实践意义

首先，研究农村养老保障，对中国全面建成小康社会具有重大

意义。当前，中国农村村庄空心化、人口老龄化趋势显著，对农村养老保障事业的发展有较大的需要。而中国的农村养老保障制度尚不健全，农村养老保障体系尚不完善，对于农村养老保障问题的解决、小康社会的全面建成均产生了不利影响。为此，要继续对农村养老保障进行深入探索。

其次，研究农村养老保障，对中国“精准扶贫”“精准脱贫”具有重大意义。而今，中国的贫困人口主要集中于农村，而农村贫困人口中，老年人贫困程度深、扶贫难度大。习近平指出，“要把社会保障兜底扶贫作为基本防线，加大重点人群救助力度，用社会保障兜住失去劳动能力人口的基本生活”^①。深入研究中国农村养老保障，推进农村养老保障实践，可以为农村贫困老年人口提供基本的生活保障，服务于中国“精准扶贫”“精准脱贫”。

第三节 文献综述

长期以来，国内外学界对农村养老保障体系建设问题进行了大量研究，党和国家也对农村养老保障体系建设问题高度重视，相关文献可谓汗牛充栋。关于农村养老保障体系建设的研究目前有以下几种趋向：①建立农村社会养老保障制度的必要性与可行性；②国外农村养老保障体系建设对中国的启示；③农村养老保障体系的体系设计与模式选择；④农村养老保障体系建设的主体责任；⑤对新

① 中共中央文献研究室，习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M]，北京：中央文献出版社，2017：95。

农保的评价及其实施效果的考察；⑥农村养老保障体系的地区分析。

一、建立农村社会养老保障制度的必要性与可行性

多数学者认为，建立农村社会养老保障制度对于新农村建设、和谐社会建设及全面建成小康社会都具有重要意义。其宏观必要性在于：应对农村人口老龄化挑战，减小城乡差别，缩小贫富差距，推进新农村建设，推动城镇化进程，提高农村消费需求，构建和谐社会，促进全面小康社会建设，推进国家治理体系和治理能力现代化，等等。其微观必要性在于：减少劳动者经营风险，应对家庭小型化、分子化以及养老伦理变化的挑战，保障老年人生活，减轻农民养老压力，等等。与此同时，也有部分研究者反对建立农村社会养老保障制度。陈平（2002）^①认为，统一社保在经济上不可行，并将严重削弱我国国际竞争力，还违背了小政府大市场的改革趋势。

对于建立农村社会养老保障制度的可行性，卢海元（2003）^②通过分析指出，中国业已达到欧美发达国家构建农民养老金制度时的经济发展水平。而杨翠迎（1997）^③在分析发达国家建立农民年金保险制度时的经济社会状况后认为，我国工业化水平还很低，不具备在全国范围内建立农民年金制度的经济条件。但是，各地经济发展水平差异很大，在部分经济发达地区，则已具备相应条件。

① 陈平. 建立统一的社会保障体系是短视国策 [J]. 中国改革, 2002 (4): 18-19.

② 卢海元. 中国农村社会养老保险制度建立条件分析 [J]. 经济学家, 2003 (5): 36-37.

③ 杨翠迎, 庾国柱. 建立农民社会养老年金保险计划的经济社会条件的实证分析 [J]. 中国农村观察, 1997 (5): 57-61.

张为民 (2009)^① 则从农民个人投保能力和政府补贴能力这两个方面论证了国家建立新农保的可行性。而针对长期以来农村社会养老保障制度成效有限的问题, 亓昕 (2010)^② 在调查后发现, 其原因在于国家长期以来的发展政策和社会政策与农民需求之间的差距过大。

二、国外农村养老保障事业对中国的启示

部分学者对国外农村养老保障事业进行了分析, 并从中总结了若干值得我国借鉴的经验和教训。白维军 (2010)^③ 对巴西农村养老保障体系进行了分析, 认为巴西的非缴费型和政府主导型农村养老金计划的实施产生了积极的社会影响, 提高了农村养老保障水平, 改善了农村老年人的生活, 为中国欠发达地区农村养老保障体系的建设提供了宝贵经验。闫翠兰、张术环 (2010)^④ 对德国农村社会养老保障体系的变迁过程进行了研究, 在对其现有体系进行分析以后, 认为其有内容的完整性和独立性、充分考虑农业特点、立法完善、管理严格、兼顾社会功能和经济功能等特点, 中国农村养老保障体系改革可以在以上方面进行学习。王晓东 (2014)^⑤ 认为, 日

① 张为民. 我国建立新型农村社会养老保险的经济可行性分析 [J]. 未来与发展, 2009 (11): 82-85.

② 亓昕. 农民养老方式与可行能力研究 [J]. 人口研究, 2010 (1): 84.

③ 白维军. 巴西农村养老金计划及其对中国的启示 [J]. 经济问题探索, 2010 (7): 167.

④ 闫翠兰, 张术环. 德国农村社会养老保障制度及其借鉴意义 [J]. 世界农业, 2010 (12): 64.

⑤ 王晓东. 日本农村养老保险体系设计和建立时机对我国的启示 [J]. 经济体制改革, 2014 (2): 166-167.