



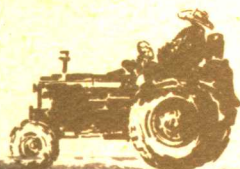
中国“三农”问题研究文丛

主 编 黄祖辉

国家哲学社会科学规划重大项目成果

农村基本养老保险制度 理论与政策研究

.....
Studies on Rural Social Pension Insurance
System in China: Practice, Theory and Policy



杨翠迎 ©著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



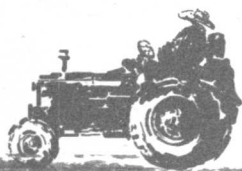
中国“三农”问题研究文丛

主 编 黄祖辉

国家哲学社会科学规划重大项目成果

农村基本养老保险制度 理论与政策研究

.....
Studies on Rural Social Pension Insurance
System in China: Practice, Theory and Policy



杨翠迎 © 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村基本养老保险制度理论与政策研究 / 杨翠迎著.
杭州: 浙江大学出版社, 2007. 3

(中国“三农”问题研究文丛 / 黄祖辉主编)

ISBN 978-7-308-05154-5

I. 农… II. 杨… 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 (2007) 第 023066 号

农村基本养老保险制度理论与政策研究

杨翠迎 著

丛书责编 陈丽霞 黄宝忠

责任编辑 田 华

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州浙大同济教育彩印有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 17.25

字 数 300 千

版 印 次 2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05154-5

定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

总序

进入 21 世纪后,我国经济和居民收入仍保持快速增长的良好势头。“十五”期间国内生产总值从 109655 亿元增长到 183085 亿元,增长了 67%;城镇居民人均可支配收入从 6860 元增加到 10493 元,增加了 53%;农村居民人均纯收入从 2366 元增加到 3255 元,增加了 37.6%。此外,经济社会结构的变化也十分明显,2005 年,我国第一产业增加值在国内生产总值中的比重从 2001 年的 15.2%下降到 12.6%,农村人口的比例从 2001 年的 62.3%下降到 57%。然而,在社会经济快速发展的同时,一些深层次的矛盾与问题也进一步显现出来。城乡、区域、经济社会发展不平衡的现象日益凸显,就业、社会保障、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题比较突出,收入分配差距扩大引起广泛关注,各种形式的人民内部矛盾时有出现。这些情况表明,我国正处在一个“黄金发展期”与“矛盾凸显期”互相交织、复杂多变的关键时期。

在这样的关键时期,我们面临着前所未有的发展机遇,也面对着前所未有的各种挑战。在各种挑战中,“三农”问题是我们所面临的最大挑战之一。人地矛盾、粮食产不足需、农民权益亟待加强保护、城乡居民收入差距持续扩大,都反映了解决中国“三农”问题的复杂性和艰巨性。

在过去的几十年中,中国的农业和农民为国家的工业化、城市化作出了巨大贡献,并形成了城乡分割的二元经济结构。随着我国经济的快速增长和综合国力的明显提高,逐步改变城乡二元经济结构的条件正日渐具备。在十六届四中全会上,胡锦涛同志提出了“两个趋向”的重要论断:“纵观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”

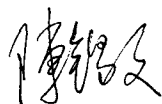
因此,在新的历史发展时期,中央针对“三农”问题,从 2004 年开始发了三个一号文件,2004 年的一号文件以增加农民收入为主题,抓住了“三农”问题的核心;2005 年的一号文件以提高农业综合生产能力为主题,抓住了农村生产力发展的关键;2006 年的一号文件以社会主义新农村建设为主题,抓住

了农村全面建设小康社会的根本。这三个文件站在我国现代化建设和构建社会主义和谐社会的历史高度,为我国“三农”问题的解决提供了纲领。

在此背景下,我国理论工作者也加大了对中国“三农”问题的研究力度。教育部人文社科重点研究基地——浙江大学农业现代化与农村发展研究中心(CARD)主任、浙江大学中国农村发展研究院(CARD)院长黄祖辉教授带领 20 多位多年从事“三农”问题研究的研究人员,对解决中国“三农”问题的理论、思路和政策进行了联合攻关和深入研究,并将他们的研究成果以《中国“三农”问题研究文丛》的形式公开出版发行。

这套丛书涉及了中国“三农”问题的主要方面,从基本的生产经营制度和组织体系,到具体的粮食、收入、社会保障等现实问题,从理论层面的深入研究到操作层面的政策设计,对近年来“三农”问题领域的研究成果进行了总结与整合,提出了许多解决中国“三农”问题的新思路和新观点。这套丛书的内容深深植根于以浙江省为代表的东部沿海发达地区的丰富实践和探索,为全国其他地区解决类似问题提供了很好的参考。我相信,这套丛书的出版发行一定有助于把对中国“三农”问题的研究引向深入。

中国的基本国情决定了“三农”问题事关全局,只有真正把解决好“三农”问题作为党和政府全部工作的重中之重,才能把握住经济社会发展的主动权。尽快建立改变城乡二元经济结构的体制,逐步缩小城乡之间的发展差距,在经济上切实保障农民的物质利益,在政治上切实尊重农民的民主权利,让农民能够公平地分享经济发展和社会发展的成果,才能充分调动 8 亿农民的积极性和创造性,才能真正加快农业增效、农民增收和农村发展的步伐,才能在 2020 年如期实现我国建设社会主义和谐社会的宏伟目标。



2006 年 12 月 13 日

前 言

中国正处在一个沧海横流的时代,这是一个改革的时代,一个开放的时代,一个正向现代化急速迈进的时代,一个正实践着几代人梦想的时代。当人们在新世纪之初满怀对构建社会主义和谐社会的呼唤和渴望之际,总会回忆起过去 100 多年来所走过的探索之路。

160 多年前,鸦片战争敲开了中华大地的古老国门,中华文明遭遇到前所未有的巨大挑战。面对坚船利炮,面对割地赔款,国人“师夷长技以制夷”,应对以洋务运动,并兴建北洋水师。甲午一战带来的切肤之痛,方知弱不在船炮,而在制度。无论是戊戌变法和辛亥革命对正式制度的变革,还是新文化运动对非正式制度的冲击,无不源于对落后挨打、开除“球籍”的恐惧和对国富民强、兴旺发达的渴求。其后,日本侵华战争改变了中国制度变迁的轨迹,短期内迅速动员一切社会力量抗日救亡成了最紧迫的任务,战时的制度安排成了抗战胜利后路径依赖的重要部分。1949 年后,国人迎来了一个和平发展的国内环境,却又走上了一条曲折坎坷的发展之路。反右,大跃进,人民公社,“文化大革命”,人们播下的是热情和希望,收获的却是贫穷和浩劫,换来的是国民经济到了崩溃的边缘。

从 20 世纪 70 年代末开始,中国进行了一系列的经济体制改革。改革最初从农村开始。一个看似小小的举措——把土地重新“分”给农户自己耕种,却开启了中国社会改革开放的历史之门。此后,中国终于抓住了 20 世纪最后 20 年的发展机遇。基于“人口红利”和“土地红利”的有利条件,持续 20 多年 GDP 年均 9% 以上的增长,年均 1 个百分点的恩格尔系数的下降,年均 1 个百分点的城市人口比例的增加。1980—2000 年,在吃、穿、用等消费品增长的推动下,中国基本完成了工业化进程中的轻工业化阶段。20 世纪 90 年代末至 21 世纪初,以住宅和汽车需求的全面启动为契机,中国工业化进入了资金和技术密集的重工业化阶段。其间,中国又加入了令国人魂牵梦绕的 WTO,彻底结束了与国际社会疏离、隔绝的历史。总之,中国社会进入了一个工业化、城镇化、市场化、国际化加速推进的历史阶段,经济体制、社会结构、利益格局和思想观念都在发生着极其深刻的变化。

然而,在中国社会经济高速发展的进程中,在中国试图用几十年的时间跨越发达国家上百年甚至几百年才走完的历程时,“三农”问题就像是一个

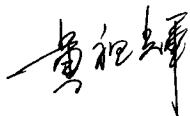
不和谐的音符,时时拨动着中国民众的心弦。从李昌平“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的呼喊,到朱镕基坦言最牵挂的是“农民收入问题”,从《中国农民调查》披露的桩桩案件,到城乡居民收入差距不断扩大的数据统计,所有这一切都凸现了“三农”问题的严重性及其在当今中国社会的重要地位。中央“一号文件”从2004年开始连续三年都把“三农”问题放在党和政府工作的首位,放到一个新的高度来看待。“把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重,放在更加突出的位置,任何时候都不能放松。”

在党和政府日益重视“三农”问题的同时,国内理论界也加大了对中国“三农”问题的研究力度,并进行了广泛的研究和激烈的讨论。随着研究工作的不断深入,人们越来越意识到中国“三农”问题是一个极其复杂的、相互关联的问题集合。这些问题不仅必然地服从于社会化大生产、市场经济、工业化、城市化、全球化等人类社会演进的客观规律,也根本地受制于中国作为人地关系紧张、区域差异极大的人口大国的基本国情,还现实地依赖于中国经济发展、政治进步、文化变革、社会转型的历史进程,更因中国作为发展中大国在市场化、全球化条件下实现后发工业化、城市化进程而凸显急迫性。

解决中国“三农”问题不仅仅是提高农民收入、改善农村面貌、稳定农业增长的问题,而且是如何谋求农业、农村、农民长远发展的问题,关系到整个中国社会经济体制的转型与现代化的进程。在这个过程中,必然充满矛盾、痛苦和冲突。因而,解决中国“三农”问题将是一个长期的、复杂的、系统的历史进程,是一场影响数亿农民乃至十几亿中国人生活的划时代的经济社会革命。

在此背景下,作为研究中国“三农”问题的国家社科基金重大项目《解决中国“三农”问题的理论、思路与对策》于2004年5月正式立项。教育部人文社科重点研究基地——浙江大学农业现代化与农村发展研究中心(CARD)、浙江大学中国农村发展研究院(CARD)20多位多年从事“三农”问题研究的研究人员组成一个研究团队,进行了近3年时间的联合攻关,对“三农”问题进行了多角度的系统的探索,并将研究成果以《中国“三农”问题研究文丛》的形式分批出版发行。

我们不仅期待着丛书的出版能够进一步推动中国社会对“三农”问题的理论思考和实践探索,更期待着中国早日实现从传统到现代的跨越,期待着经历了百年曲折的中华民族早日实现民族复兴的伟大梦想。



2006年12月31日于杭州华家池

自序

在社会变迁、经济转型,尤其是城市化的快速推进对传统农村家庭养老的功能日渐冲击的背景下,中国农民的养老,特别是富有流动性的农民工群体或正在身份嬗变的被征地农民群体的养老问题,是目前农村社会最为严峻和亟待解决的现实问题。如果解决不好,将直接影响农村城市化进程、全面建设小康社会、构建和谐社会和建设社会主义新农村等诸多目标的实现。因此,如何通过养老制度创新来解决农民的养老问题,成为继续推动城市化、工业化,有效解决“三农”问题,实现城乡社会经济统筹发展的关键。

中国是一个农村人口占大多数的国家,但农村人口结构失衡、农村老龄化程度严重、老年抚养比增大。第五次人口普查数据表明,中国0~14岁人口占总人口的比重为22.89%,比第一次人口普查下降了13.39个百分点;65岁及以上人口占总人口的比重为6.96%,比第一次人口普查上升了2.55个百分点;老年抚养比为9.92,比第一次人口普查时增加了2.49个百分点。从分城乡人口统计看,2000年中国农村65岁及以上人口占总人口比重为7.28%,而城镇为6.43%。尤其在一些经济落后地区,由于农村劳动力的转移和人口机械变动,农村老龄化程度更高,老年抚养比剧增。与之相反,受中国特殊的社会经济政治历史的影响,城市社会养老保障制度体系相对较为全面,而农村的社会养老保障制度长期缺位,目前多数农村人口仍然依赖传统的家庭养老模式进行养老。

传统的农村家庭养老主要是依赖子女和土地进行养老。可是人口老龄化的直接表现就是青年人口减少,老年人口增多,对一个家庭来说,就是子女数减少。这种趋势严重冲击着传统农村家庭养老的功能,其后果有两种:一是子女养老的比例逐渐下降。子女数减少是子女养老比例下降的主要原因。随着计划生育政策的推行和社会的发展演变,农村家庭人口结构已经实现了由多子女家庭结构向“421”家庭结构的转变,目前逐渐出现“621”乃至“821”家庭结构,这种家庭结构的变化客观上使得子女养老的比例在下

降。另一方面,农村青年人受社会变迁的影响,传统的养老观念淡薄,许多年轻人不愿意呆在家照顾老人,从而主观上也造成了子女养老的比例下降。二是老年人自养的比例逐渐上升。目前农村相当部分老人已经认识到社会发展的趋势,思想观念也有较大的转变,不依靠子女,而是依靠自己劳动养老。老人自养的状况在农村已经相当普遍。但老年人自养会存在许多问题,如老年人的生活质量不能保证,有悖于“以人为本”的科学发展观和“和谐社会”的目标。事实上,如果一个社会发展到长寿老人不得不依靠自己的劳动来养老,则不光是社会道德问题,更重要的是反映了社会发展已经偏移到了十分危险的地步。

其实传统农村家庭养老的实质是土地养老,然而在现行社会经济背景下,土地具有多大的养老保障功能,一直是理论界和政府有关部门争议的焦点。在小农经济时期,土地的养老保障功能显而易见,但在社会飞速发展、市场经济日趋成熟的时代,土地的养老功能日趋减退。首先,作为农业生产资料的土地,其产出有限,效益低下,无法和第二、第三产业的收益相比,从而把土地作为养老的经济资源,难以达到养老功能。其次,土地是农村养老的重要的经济资源,但同时也是重要的农业劳动对象,只有通过人的劳动作用,土地的养老功能才会实现。而已超过了劳动年龄的老年人,如果仍要依赖土地养老,则必须借助他人的劳动或者自己继续劳动才能获得养老,显然,土地仅作为养老的间接载体,其功能明显缩小。再次,土地资源紧缺,农民拥有的土地数量严重不足,直接限制了土地的养老能力。此外,现行土地管理制度对土地养老有着严重的制约作用。我国现行农村土地实行集体所有制,农民只有使用权,而没有处置权,限制了农民对土地财产的变现能力。在加快推进工业化、城市化的进程中,村集体的土地又有随时被征用的可能,农民对土地的使用权有可能随时失去。由于没有处置权,农民在土地使用权丢失的过程中,同时失去了处置土地收益的权利。

由此可见,根植于落后的生产力水平下的依赖子女和土地养老的传统农村家庭养老模式,在社会变迁、经济转型,尤其是城市化快速推进的背景下,保障功能日渐衰退,已经很难维系和满足农村居民的养老需要。因此,在现代社会条件下,探索一种既能适应当前人口发展趋势又能长久解决农村居民养老问题的方法和措施,成为十分必要。

理论与实践证明,养老保险制度是化解老年经济生活风险的重要管理方法,是解决老年经济生活的一种财务安排,是保障老年经济生活安全的有效约束机制,也是社会经济保障制度的重要组成部分。目前,世界上已经有130多个国家为全体居民建立了养老保险制度。然而由于种种原因,中国农

村的养老保险制度供给并不尽如人意。

目前中国的农村养老保险制度化供给,主要有商业保险公司运作的个人养老保险和政府部门推行的社会养老保险。20世纪80年代初恢复的商业养老保险虽然是解决农民养老问题的一个路径,但由于受农民收入水平和购买能力制约,商业养老保险只能为少数富裕阶层农民提供保障,多数农民被排斥在经济壁垒之外。另一方面,由于农民有效需求不足,商业保险公司对农村养老保险供给缺乏动力。在实际中,商业保险公司针对农民开设的养老保险品种的确很少,目前农村的商业养老保险市场几乎处于需求与供给的“双冷”境地。商业养老保险的实践证明,农民的养老保险具有准公共物品的特性,更适合于由政府提供。

我国政府部门推行的农村社会养老保险,早在20世纪80年代中期就开始进行试点和积极探索,政府曾期望该制度成为解决农村养老问题的良方。但经过近20年的试点、实践与探索,农村社会养老保险并未达到政府预期的效果。其中主要的、难以解决的问题是:(1)覆盖面小,水平低。只有少数地区的少数农民能持续享受该制度的保障,而且受先天的制度设计缺陷的影响,也仅是低水平的保障。(2)社会化程度低,保障功能差。名义是“社会养老”保险,实质是以农民自己缴费为基础,养老保障的社会化程度很低。(3)缺乏有效监督管理机制。该制度在运行过程中,操作方案的自律管理和社会监管漏洞很多,资金拖欠、挪用、非法转移等现象较为普遍,导致农民对持续投保失去信心。(4)缺乏稳定性和可持续性。由于受行政干扰等影响,该制度从试点开始到现在,一直断断续续,不能为农民提供稳定的保障供给。(5)与商业养老保险制度之间的界限模糊不清。(6)适应性差。现行制度难以解决农村城市化过程中出现的“农民工”、“失地农民”对养老保障的需要。因此,在农村社会发展的新形势下,必须以制度创新为动力,加快现行农村社会养老保险制度改革步伐,建立与之相适应的新型养老保险制度。

在实际中,在政府全面推行农村社会养老保险制度几近失败的情况下,浙江、江苏、上海、广东等地,经过对农村社会养老保险制度的缴费方式、缴费标准及养老金水平等的适当调整后,却使得该制度有着很好的发展前景,有些地方农民自愿参保率达到90%以上。同时,浙江省为被征地农民建立养老保障制度,在规定政府出资不低于保障金的30%、集体出资不低于保障金的40%的条件下,使得这一制度得以顺利建立。在北京也由政府出面构建农民工的养老保障问题。这些地区的农民养老保障制度的成功实践,反映了一个共同的问题:农村养老保障需要外部力量的支撑——不管是来自

政府、集体还是其他。因此,笔者认为,农民的养老保障必须有政府、集体及社会的外力帮助,尤其是给予较大的且明确的资金支持。正是出于这一实践及理论认识,笔者认为建立由政府支持的农村基本养老保险制度,是解决中国农民养老问题的一种最为有效的途径。为此,笔者组织人员申报了2004年国家自然科学基金项目“城市化进程中农村基本养老保险制度的构建、转化及管理体制研究”(课题组主要成员有:何文炯教授、靳相木教授、姚卫红讲师、黄乃忠处长、郭金丰博士、胡豹博士、冯冠胜博士),所幸的是该项目得到评审专家和国家基金委的肯定和批准,这成为本书研究和写作的关键动力和重要契机。

事实上,自21世纪以来,党和政府对广大农村居民的养老问题十分关注和重视,曾在多次重要的会议和文件中强调要探索建立农村居民的社会养老保险制度。2002年11月党的十六大报告将“健全社会保障体系”纳入全面建设小康社会的目标中,并进一步指出,“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证……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”。2003年10月党的十六届三中全会指出,“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”,并进一步强调“农村养老保障以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合”。2004年中央一号文件指出,“完善土地征用程序和补偿机制,提高补偿标准,改进分配办法,妥善安置失地农民,并为他们提供社会保障”。2004年9月,国务院新闻办公室发布的“中国社会保障状况与政策”白皮书中将农村社会保障单列,并在“探索建立农村养老保险制度”中指出“中国农村养老保障以家庭为主。20世纪90年代以后,部分地区根据农村社会经济发展实际,按照‘个人缴费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持’的原则,建立了个人账户积累式的养老保险。2004年,中国政府开始对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度的试点:农村只有一个子女或两个女孩的计划生育夫妇,每人从年满60周岁起享受年均不低于600元的奖励扶助金,直到亡故为止。奖励扶助金由中央和地方政府共同负担”。2005年中央一号文件强调“有条件的地方可以探索建立农村社会保障制度”。2006年中央一号文件中再次强调“逐步建立农村社会保障制度”,并进一步指出“按照城乡统筹发展的要求,逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入。探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度”。2006年3月,国家“十一五”规划纲要再次强调“探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村养老保险制度”。新近结束的十六届六中全会(2006年10

月)明确提出“适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化,逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”,“有条件的地方探索建立多种形式的农村养老保险制度”。从这些重要会议和文件精神看,党和政府对建立和完善农村社会养老保险制度高度重视,但党和政府对建立农村社会养老保险制度又是非常谨慎的。这种谨慎是出于对农村居民的负责,由此也说明了农村养老问题复杂,解决起来难度大。从另一个角度看,也充分说明了研究如何在广大的中国农村建立社会养老保险制度的重要性和价值性。

基于以上背景和课题研究的需要,本书以纯农户、农民工、被征地农民社会养老保障实践探索为核心,研究中国农村基本养老保险制度理论与政策问题。希望该书的研究能起到抛砖引玉的作用,能引起广大同仁志士的关注和兴趣,共同为解决中国农村居民的养老问题献计献策。

本书与同类著作相比较,具有以下特点:第一,从研究内容上看,具有总结性与系统性的特点。在对建国以来中国农村养老社会保障制度进行全面系统的回顾和评价的基础上,本书着重对中国农村养老社会保险制度及其体系的产生、制度的发展、实践探索及各地制度模式、存在问题及今后发展的方向,分制度类型、分人群进行了总结性和系统性的阐述和分析,在此基础上,对农村养老社会保险制度整合与改革思路提出了进一步的具体设想和建议,可以说是当前学术著作中对农村养老社会保险制度分析较为全面的著作。第二,从研究方法看,具有理论与实证相结合的特点。对农村养老社会保障问题的研究,本书从养老经济学的角度出发,沿着农村居民对社会养老的需求、政府对农村居民提供的养老保险制度供给,以及两者之间是否达到了供需平衡的基点等理论主线,基于实地调查,对农村居民的社会养老需求进行了实证分析,同时基于文献和大量访谈,对各级各地政府对农村居民提供的养老保险制度供给进行了实证分析和客观评价,对农村养老社会保险制度的整合与完善以及改革思路和改革方向进行了理论性探讨。第三,从研究成果看,具有前瞻性与政策性的特点。本书提出的农村养老社会保险制度整合与完善的思路,提出建立能够适应农民分化、流动及标准有别的统一的农村基本养老保险制度(该制度实行最低养老金保证,确保农村居民享有最基本的养老金水平)的改革设想,对政府完善农保制度及全面推进农村养老社会化具有一定的政策指导和应用价值;提出的农村基本养老保险制度架构和具体内容设计具有一定的可操作性。此外,本书对农村基本养老保险制度改革的方向和未来发展趋势以及与相关制度衔接进行了前瞻性的分析和判断。

农村养老社会保险问题十分复杂,需要研究的问题很多,本书仅围绕制度试点、探索性实践和制度建立的相关问题与同行专家和学者进行磋商和探讨,尚未涉及的问题还很多。同时,本书的研究也难免存在缺陷、疏忽和不足,敬请同行专家和学者批评指正!

作 者

2006 年 10 月于浙大华家池

目 录

1 导 言	1
1.1 中国农村社会保障现状与建设重点	1
1.2 中国农村社会养老保障现状及研究意义	11
1.3 研究思路与方法	16
2 农村社会养老保障制度研究进展	20
2.1 农村社会养老保障制度国内研究进展	20
2.2 农村社会养老保障制度国外研究述评	35
3 国外农村社会养老保障实践对中国的启示	35
3.1 国外农村社会养老保障制度实践模式及特点	41
3.2 国外农村社会养老保障制度产生的社会经济特征	47
3.3 国外实践对中国建立农村社会养老保障制度的启示	55
4 农村养老资源及社会养老保障需求的实证分析	55
4.1 调查对象的基本情况	56
4.2 现有农村老人的供养结构及经济来源特征	61
4.4 家庭劳动力数量及流动对农村养老的影响	66
4.5 村民对集体或社区养老作为的评价与期望	68
4.6 村民对政府养老作为的评价与期望	71
4.7 村民对养老社会保障的认知与需求	75
4.8 小 结	81
附件一 调查村的社会经济背景	84
附件二 农村养老保障民意调查问卷	88

5 农村社会养老保险的需求意愿与参保能力的实证分析	95
5.1 调查点的选择及调查对象的基本情况	95
5.2 农村社会养老保险在农村开展及参保的现状	97
5.3 村民对农村社会养老保险的认知	104
5.4 村民参加农村社会养老保险的制约因素及村民的 参保意愿	105
5.5 村民对个人及家庭成员的养老安排愿望	108
5.6 村民的参保能力	111
5.7 对政府开展农村社会养老保险的期望与建议	113
5.8 小 结	118
附件 农村社会养老保险民意调查问卷	120
6 农村社会养老保险制度的实践、现状与绩效	126
6.1 农村社会养老保险制度的实践与发展	126
6.2 现行农村社会养老保险制度的主要框架	129
6.3 现行农村社会养老保险制度的基本评价	131
6.4 典型地区农村社会养老保险的实践与创新	136
6.5 典型地区农村社会养老保险的特征与启示	141
7 农民工社会养老保险制度的实践、现状与绩效	145
7.1 农民工社会养老保险制度的实践	145
7.2 农民工社会养老保险制度的类型与特点	146
7.3 农民工社会养老保险制度运作的绩效及焦点问题	149
7.4 农民工社会养老保险制度建立的难点	153
7.5 建立农民工社会养老保险制度的几点思考	157
8 被征地农民养老保障制度的实践、现状与绩效	161
8.1 被征地农民养老保障制度的实践	161
8.2 被征地农民养老保障制度的模式与主要内容	162
8.3 被征地农民养老保障制度的特征	164
8.4 被征地农民养老保障制度的缺陷	166
8.5 促进被征地农民养老保障制度发展的几点思考	170

9 农村社会养老保障制度的总体评价及改革思路	173
9.1 现行制度供给的总体评价	173
9.2 现行制度改革的原则	176
9.3 现行制度改革的基本思路及目标	178
9.4 改革现行制度需要注意的问题	180
10 整合与创新:农村基本养老保险制度的构建	182
10.1 整合与创新的基本要求	182
10.2 整合与创新的重点	184
10.3 农村基本养老保险制度模式设计	184
10.4 方案模拟:保险费和待遇标准的估算	188
10.5 需要进一步研究的问题	193
11 城乡基本养老保险制度衔接与转化的设想	195
11.1 城镇基本养老保险制度概况	195
11.2 现行城乡基本养老保险制度差异及衔接与转化的 必要性	200
11.3 城乡基本养老保险制度衔接与转化存在的体制障碍	204
11.4 对现行城镇基本养老保险制度进行改革与完善	205
11.5 城乡基本养老保险制度衔接及转化的时机	207
11.6 城乡基本养老保险制度衔接与转化的内在机理	209
11.7 促进城乡制度衔接与转化的对策及建议	214
专题研究:青海农牧民基本养老保险制度研究	218
附 录	
中华人民共和国劳动保险条例	232
县级农村社会养老保险基本方案(试行)(民办发[1992]2号)	240
关于企业职工养老保险制度改革的决定(国发[1991]33号)	244
参考文献	247
后 记	257

1 导 言

1.1 中国农村社会保障现状与建设重点

十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的“五个统筹”中,统筹城乡发展居于首位。而统筹城乡发展的实质就是要破解城乡二元结构,形成城乡区域协调发展的社会制度环境,从而实现城乡经济社会的良性互动。而社会保障制度又是所有改革的有力保障,那么破解社会保障制度的二元结构又将成为改革之重。中国现行社会保障制度是由计划经济基础上的国家保障制度演变发展而来的,存在着严重缺陷,主要表现在:(1)对城乡居民实行不同的制度安排,致使城市社会保障制度的固化与农村社会保障制度的严重缺失并存;(2)城市居民从生到死的一揽子保障项目与对农村居民实行的个别低层次保障项目并存;(3)城市居民社会保障水平的高福利状态与农村居民的救济型低水平的保障并存;(4)城乡隔绝的社会保障制度曾一度使企事业单位改革受阻,使市场经济人才资源自由配置机制的形成成为困难。为此,目前社会保障制度改革与建设的重点在于:通过制度创新对社会保障资源重新配置,优化社会保障项目,调整社会保障水平,加大对城市社会保障制度改革与完善的力度,在此同时,也要加强农村社会保障制度建设,努力提高农村居民的社会保障水平。2006年中央一号文件特别强调,要逐步建立农村社会保障制度。并进一步指出,按照城乡统筹发展的要求,逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入;进一步完善农村“五保户”供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系;探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度;落实军烈属优抚政策;积极扩大对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点和西部地区计划生育“少生快富”扶贫工程实施范围;有条件的地方,要积极探索建立农村最低生活保障制度。因此,当前