

# 农村养老保障 政策研究

Research on the  
Policy of Rural  
Pension

张敬一 赵新亚 编著

上海交通大学出版社

农村非正规金融

政策研究

Journal of the  
Policy of Rural  
Finance

2011年第1期

# 农村养老保障政策研究

张敬一 赵新亚 编著

上海交通大学出版社

## 内 容 提 要

本书较为系统地研究了在中国农村建立社会保障制度的政策,全书主要内容包括:政府介入农村社会保障的必然性,政府介入社会保障的理论分析,农村社会建立社会保障的国际经验,中国农村社会保障政策演变与政府责任,中国农村建立社会保障的客观约束与可行性分析,中国农村社会保障筹资模式的政策选择,中国农村社会保障筹资模式实证研究,中国农村养老基金管理模式的政策选择。本书是研究三农问题的学术著作,具有重要的理论意义与实践价值。

本书读者对象为党政干部、经济理论与社会保障研究者、广大公务员、相关专业师生。

### 图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障政策研究/张敬一,赵新亚编著. —上海:  
上海交通大学出版社, 2007  
ISBN 978-7-313-04659-8

I. 农... II. ①张... ②赵... III. 农村—老年人—  
社会保障—福利制度—研究—中国 IV. F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第159887号

### 农村社会保障政策研究

张敬一 赵新亚 编著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路877号 邮政编码:200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

昆山市亭林印刷有限责任公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:13.5 字数:254千字

2007年3月第1版 2007年3月第1次印刷

印数:1-3050

ISBN 978-7-313-04659-8/F·664 定价:26.00元

版权所有 侵权必究

<h1>目 录</h1>	
<b>第 1 章 绪论</b> .....	1
1.1 研究农村养老保障政策的缘由 .....	1
1.2 研究农村养老保障政策的基本思路和方法 .....	7
1.3 概念体系和结构安排 .....	10
<b>第 2 章 政府介入农村社会养老保障的必然性</b> .....	18
2.1 中国农村发展中的主要问题 .....	18
2.2 推进城镇化是解决中国农村问题的出路 .....	25
2.3 农村养老保障制度建设与推进城镇化关系 .....	30
2.4 中国构建和谐农村与农村养老保障关系 .....	34
2.5 中国政府介入农村养老保障的必然性 .....	35
<b>第 3 章 政府介入养老保障的理论分析</b> .....	38
3.1 养老保障政策的由来 .....	38
3.2 政府介入养老保障的动因和目的 .....	42
3.3 政府介入养老保障的问题及其可能的后果 .....	47
3.4 政府介入养老保障的政策选择 .....	49
<b>第 4 章 农村社会建立养老保障的国际经验</b> .....	57
4.1 发达国家农村养老保障政策述评 .....	57
4.2 发展中国家农村养老保障政策述评 .....	65
4.3 国际经验总结 .....	71
4.4 发展趋势与问题 .....	74
<b>第 5 章 中国农村养老保障政策演变与政府责任</b> .....	79
5.1 中国古代有关养老敬老概述 .....	79
5.2 1949 年以前中国社会救济养老政策述评 .....	85
5.3 1949 年以来中国农村社会养老政策述评 .....	88

5.4 中国农村社会养老陷入困境的原因分析 .....	95
<b>第6章 中国农村建立养老保障的客观约束与可行性分析 .....</b>	<b>102</b>
6.1 客观约束与社会经济后果 .....	102
6.2 中国农村建立社会养老保障的可行性分析 .....	117
<b>第7章 中国农村养老保障筹资模式的政策选择 .....</b>	<b>125</b>
7.1 三种筹资制度比较 .....	125
7.2 两种主要筹资制度的论战与主要结论 .....	129
7.3 各国筹资制度改革的发展趋势性特点 .....	134
7.4 中国农村筹资制度的选择与设计 .....	138
<b>第8章 基于现收现付制下的中国农村养老保障筹资模式实证研究 .....</b>	<b>146</b>
8.1 中国农村地区经济发展水平实证研究 .....	146
8.2 发达地区统筹城乡养老金模式的实证研究 .....	162
8.3 中等发达地区形成新的养老金来源的实证研究 .....	169
8.4 欠发达地区实施非缴摊筹资模式的实证研究 .....	179
<b>第9章 中国农村养老基金管理模式的政策选择 .....</b>	<b>183</b>
9.1 农村养老基金的运营管理模式选择 .....	183
9.2 养老基金投资组合分析及其政策选择 .....	191
9.3 农村养老基金的监管模式选择与设计 .....	198
<b>参考文献 .....</b>	<b>210</b>

# 第1章 绪论

我国是一个农业大国,70%以上的人口在农村,解决好农村养老问题就等于解决了中国大部分老年人的基本生活问题;同时,社会保障制度又是实施国民收入再分配的一种手段和方式,通过其在农村的实施,可以显著地解决我国农民收入低的问题;再者,在中国日益走向市场化的制度背景下,政府如何发挥其应有的作用,制定有效的经济政策,维护市场经济的正常运行是非常必要的。所以,系统地研究在农村建立社会保障制度的政策,既有理论意义与实践价值,同时又富于开拓性和挑战性。

## 1.1 研究农村养老保障政策的缘由

### 1.1.1 研究背景

本书的研究基于以下背景:

#### (1) “三农”问题已成为全党工作重中之重

“三农问题”的核心是农民问题。20多年的改革开放,中国经济取得了举世公认的成就,但由于整个社会过分地以经济效率为取向,忽视共享社会发展成果的理念,致使中国农民阶层在社会地位上处在不利的位置。这种城乡之间及其内部的社会分化削弱了中国农民发展的潜力,直接妨碍了非农化、城市化的进程,进而对整个国家社会经济的进一步发展造成了负面影响。因此,公平公正对待农民的问题如果不妥善解决,中国社会的安全运行和健康发展将是不可能的。

我国要构建社会主义和谐社会,其重大举措是要统筹城乡发展。近几年来党的工作的重中之重也是“三农”问题,从2002年党的第十六次全国代表大会开始提出,在这个阶段我们必须实行统筹城乡经济社会发展的方略;至2003年初,胡锦涛总书记明确提出,要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重;到同年,中共中央发出的关于指导当前农村工作的文件中进一步明确,要长时期实行对农业、农村和农民多予、少取、放活的方针;再到2004年和2005年的两个“一号文件”,都很好地体现了“三农”问题已成为全党工作重点这个基本思路。国务院总理温家宝在2004年3月《政府工作报告》中强调:“将解决农业、农村和农民问题列为全部工作的重中之重”。胡锦涛总书记2004年10月在中共十六届四中全会上

首次明确指出,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,是带有普遍性的趋向。温家宝总理在2004年12月举行的中央经济工作会议上再次表示,要下决心合理调整国民收入分配格局,实行工业反哺农业、城市支持乡村的方针。

2004年资料同步显示对农业实施“两减免”政策,中央财政为此安排转移支付219亿元补贴地方财政减收缺口,全国29个省、自治区和直辖市对种粮农民实施直接补贴总金额达116亿元;全国用于农业的国债项目资金有376亿元,占国债项目资金总数的34.2%;还有,原定5年取消农业税的目标,3年就实现了目标(全国已经全部免征农业税)。同时,中国农民在社会保障权利方面也取得了新的进展。2005年9月19日《人民日报》以“中国在社会保障权利方面取得的进展”为题目,对外宣布:“农村养老保险基金积累超过300亿元,220万农民领取了养老金。到2004年6月,以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度已建立3年,参加人数达6899万人,共筹集资金30.21亿元;已有4194万人次报销医药费用13.94亿元”。所有这些数字的变化都给中国农业以希望;中国农业正处在艰苦的爬坡阶段,但是在上升过程中。这些事实也都可以证明,目前我国政策的大环境正在悄然发生着变化,中央政府正在努力消除妨碍城乡协调发展的体制性障碍。应该认为,农业和农村经济发展的重大战略机遇期已经到来。

尽管如此,我们还是应该清醒,由于中国长期实行城乡分隔的二元化体制,城乡社会发展出现了巨大差别。2004年末,全国农村绝对贫困人口还有2610万人,初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口有4977万人,而且贫困群体的相对弱势地位更为突出。根据有关报道,1992年贫困农民的收入上限与一般农民之比为1:2.45,2003年为1:4.12,2004年扩大到1:4.39。这表明我国农村居民还有相当一部分生活处于困难状态。要构建和谐社会,就不仅要解决农民温饱问题,还应该要让贫困农民群体分享社会进步和改革开放的成果。在这样的大背景下,在农村建立养老保障制度应该是顺理成章之事。

## (2) 目前正处于经济社会发展的关键时刻

2003年我国人均GDP达到1000美元水平,刚开始进入工业化中期阶段。国际经验表明,在走出低收入国家的行列并向中等收入国家迈进的这段时期,对任何国家的成长都是一个极为重要的历史阶段;如果此时政府实施积极的干预政策,在做大经济总量的同时,注意努力缩小城乡收入差距,追求社会公平,将有可能跃为世界经济强国;相反,如果政府不干预,任凭城乡居民收入差距扩大,最后就会走上截然不同的道路。比如,上世纪70年代上半期,东亚几个国家和地区及拉美几个国家人均GDP同时都超过了1000美元,其中新加坡、韩国等国家因为相应采取了干预收入分配中差距过大的政策,所以经过20年的发展进入高收入国



家行列;相反,拉美一些国家,如巴西,没有相应的统筹城乡经济社会发展战略的制定与应用,它的人均 GNP 在 1995 年的 3690 美元水平上出现了停滞徘徊的境况,至今社会贫富悬殊,动荡不安。这对我国来说,是一个很好的警示。我国如果将当前的发展机会把握得好,很好地利用当前发展的惯性,就有可能在短时期内跃进发展的新阶段;反之,则会丧失机遇,发展就会陷入停顿状态。“东亚现象”和“拉美现象”的反差是对中国目前所处阶段的重要性的最好诠释。

按照我国经济社会发展的中长期目标,到 2020 年实现全面小康目标时,要求人均 GDP 达到 3000 美元,因此当前是一个关键时期。目前最根本的任务,就是要统筹城乡经济社会发展。农村经济和城市经济是相互联系、相互依赖、相互补充、相互促进的关系,统筹城乡经济社会发展,就是在城乡一体化协调发展的框架下来合理配置全社会的经济资源。要把握好这个关键时刻,也就是我国应该尽快建立城乡统筹的利益分配体系,公平对待农民。这一时机同时也应该是一个建立城乡统筹的养老保障机制的大好时机。

### (3) 农村老人养老保障问题突出

我国农民养老保障的几种方式如家庭养老、土地保障、农村社区养老等,程度不同地碰到了障碍。

第一,家庭养老功能正在弱化。这主要表现为:①外出打工人员增多。目前进城务工的农民已经超过 1 亿人口,造成农村实际老龄人口比重大于统计数字显示的数字。②家庭结构日趋小型化和核心化。2001 年,国家计生委农村家庭发展变化课题组调查资料表明,农村 60 岁及以上老年人靠子女经济供养的比重下降为 50.6%,但仍占据首位。③传统的养老观念受到冲击。随着社会经济的发展,年轻人的价值观念在变化,老年人的独立意识也在增强,老年人不愿意依附年轻人来养老。老人只能“活到老,干到老”,实行自我养老。

第二,土地保障养老功能已削弱。主要表现为:①人多地少。2002 年的中国国土资源公报显示:全国可耕种的土地为 12593 万公顷,有 666 个县人均耕地在国际警戒线 0.8 亩以下,而且平均每年递减 300 万至 400 万亩。②土地保障是附带土地经营风险的初级保障。近几年来农民收入增幅减小,甚至出现倒退现象,这给以土地保障为核心的老人养老带来了直接威胁。③失土农民亟待养老保障。根据全国人大代表冯培恩的介绍,九三学社地区组织对 5 个城市 25.5 家被征地农户调查显示,2002 年被征地农民人均获得补偿按照当地目前物价水平,仅能维持基本生活两年半,还有 5.5% 的征地补偿不到位。这种补偿失地农民的做法,其实不能解决农民的养老保障问题。

第三,社区养老仅在少数农村地区存在。本文所指的农村社区,其范围同行政区划相一致,指同现行区划一致的在自然村落基础上发展形成的社区。根据这

一概念,“由社区进行的养老保障”主要包括农村的“五保户”供养、农民退休养老两种形式。关于农村“五保户”供养问题:在2003年春天,民政部对“五保”对象进行核查发现,当前工作中存在的主要问题是,五保供养经费很难落实,五保供养水平下降。关于农民退休养老问题:在一些集体经济比较发达的乡镇或村,从集体积累中列支养老基金,对已进入老年的农民按月支付一定的养老金,建立了范围较窄、标准较低的农民退休养老制度。目前做得比较好的有上海市。应该看到,这种类型的社区保障只是在我国农村极个别地区存在。

第四,商业养老保险近乎是零。商业养老保险在我国农村仅在少数经济发达地区的富裕户中存在,其人数微乎其微,对大局不构成任何影响。

第五,农民工社会养老保障的缺失。我国当前进入社会养老保障系统的农民工人数非常有限,主要有以下四种途径:①购买商业保险;②加入农村社会养老保障;③被纳入城市社会养老保障;④获得农民工社会养老保障。

任何一个国家在进行现代化的过程中,都包含着从农业经济到二元经济,再到现代经济的发展这两个阶段。这种现状是由我国正在进行的社会经济变革的影响所造成的,所以建立农村养老保障制度是时代的客观要求。

#### (4) 当前缺少全面系统的研究

重视“三农”问题是中国的重大措施之一。为此,一些学者以认真、积极的态度对农村养老社会保障制度的建立提出了自己的见解和主张。

有的研究提出了“土地换保障”,这一思路是目前最具创新性并可操作的农村社会养老的办法,但是在农村不少地方,人均耕地很少或土地很贫瘠,用土地换不到农民所需要的社会养老保障。

有的学者则认为,城市化能直接促进农村家庭养老保障功能的增强,能间接促进农村正式养老保障制度的建立,解决中国农村养老问题的关键在于城市化。因此,要走以市场化为主导机制的城市化道路,积极引导人口的梯度转移。

有的学者提出了村域社区养老保障模式。认为村域社区养老保障模式的内涵是村民委员会主办的,以老年农民的自我经济收入及子女依据法规民约应承担的费用为主要经费来源,辅之以社区的必要补助。在家庭养老模式中,养老质量完全凭儿女的良心,是一种道德约束。实行村域社区养老,儿女应尽义务依据法规民约明确化,加大了法制管理的力度。但是,这一保障模式牵涉到的是养老组织制度的创新,其实质仍然是家庭养老。

也有学者认为,要使农村老年人的生活得到保证,最根本的一条就是使老年人拥有用利益机制诱导人们自觉养老。这一思路应用了霍曼斯交换理论:经济独立才是农村老年人晚年幸福的首要条件。这样的话,家庭养老保障应该是建立在家庭整体保障策略之下的,即以农户家庭资源为主,这里的家庭资源主要是土地,

明确老年人对土地的权利主体和利益主体的地位,使子女在养老的前提下,才能得到土地使用权的拥有和继承。同时政府也相应减免老年人农业税和各种提留的手段支持农村的家庭养老事业。这种观点特别重视了土地永远是农民的命根子。但这一观点其实仍然是局限在家庭养老的思考。

另有学者从分析中国现行的城乡社会保障的一元结构及其弊端入手,提出社会保障“从二元到三维”的改革思路。

也有研究者提出,在农村开展社会养老保险工作,并不是要求在全国建立同一项目和同一标准的保险体系,而是着重在制度建设方面构建农村社会养老保险体系的基本框架。至于保险的模式和标准则可因地制宜、自主选择、量力而行。

还有的研究认为,国家尚未具备在农村建立社会养老保障的能力和条件,应在政府政策指导下,以家庭保障为基础,倡导集体保障,从而形成以家庭为中心,集体、社区相结合的农村社会养老保障制度。

事实上,在对有关中国农村社会养老保障制度的研究中,对具体问题分析的多,对制度模式设计的研究少,进行全面系统研究的著作也不多见。

本书依据国情与世界一般经验,所设计的农村养老保障制度模式有两个主要目标:减少贫困,即保护脆弱的老年人免受经济和社会危机的影响;同时具有灵活性,即能更好地面对老龄化与融资有限问题而引起的风险。本书重点关注农村养老保障制度建立中的制度模式设计与选择,并用实证分析方法来论证所选制度模式的可行性。

### 1.1.2 选题的目的

在农业时代,人类基本上是靠家庭内部来解决养老问题,所谓“养儿防老”就是这个时代的真实写照。随着工业社会取代以自然经济为主体的农业社会,大批农业人口开始向城市迁移,劳动者与生产资料迅速分离,导致社会结构和家庭结构发生重大变化,家庭抵抗老年风险的能力下降,此时年老贫穷成为普遍性的社会问题;同时劳动生产率的提高又为养老制度的建立积累了足够物质财富,于是出现了政府介入,通过政府的措施或制度来解决。但是,当时政府介入的特点是,纯粹是被动应付,是社会矛盾激化后不得已的产物;一直到1889年公共养老保险制度在德国建立,养老问题才以正式安排的制度形式出现。从此,基本养老保障成为政府的一种责任,而不再是恩赐。

在目前我国现实的情况下,同样面临着需要此类帮助的农村老人,特别是贫困农村地区的老人;再者,“三农”问题的有效解决是当前我国支撑需求,进而成为支撑市场和整个经济发展的重要条件;另外,为迎接本世纪30年代的人口老龄化高潮,也必须从中国的基本国情出发,建立适应市场经济发展需要的农村养老保

障制度。但是,到现在为止,我国政府并没有切实采取有力措施解决这一问题。

本书试图从古今中外理论与实践的经验教训出发来说明,在我国当前条件下,由政府出面建立农村社会养老保障制度的必要性与财政上的可行性;并设计了农村养老基金的筹资与管理模式;还借助于实证分析,论证了该制度模式在当前实行的可行性。我们希望本书能够为决策者作有关决策时提供一个思路。

### 1.1.3 选题的意义

发展是硬道理。发展的动力是什么,应该是利益,是利益推动劳动者积极劳动。而农民的养老保障问题,涉及到的是农民利益的落实,基于此,研究它主要有下面的意义。

#### (1) 对构建和谐社会具有重大的现实意义

研究农民养老保障问题,对经济、社会、政治发展乃至实现全面小康社会目标,构建和建设和谐社会具有重大的现实意义。

农民养老保障问题的本质是和谐社会进程中的工农关系问题、城乡关系问题、收入差距问题,核心则是如何正确对待和处理农民利益问题。所以,对我国来说,只要当前宏观经济条件许可,就应该立刻实行农村社会养老保障制度。解决农村老人的养老保障问题,从大局来看,大致可以推动:一是到年龄的人退出农业,给年轻一代更多的工作机会;二是加快城镇化步伐,因为社会养老保障制度能为进城农民工提供解除后顾之忧的“安全网”;三是经营规模扩大,促进农业生产效率和农业产出水平的提高;四是缩小地区、城乡和社会各阶层的收入差别,消除由此可能产生的不安定因素;五是将有限的资金投放到最符合社会发展需要的领域,更充分地体现以人为本的发展观。

既然如此,政府的投资如果向农村老人倾斜,如果建立起农村养老制度,就可以通过让农村生产规模扩大,农村人口年轻化,农民心情舒畅地生活和消费,来刺激我国经济持续、稳定的发展。由此可以说,进行农村养老保障问题研究是时代赋予理论工作者的使命。

#### (2) 体现社会公正的要义

研究农民养老保障问题,真正体现的是社会公正的要义。农民的利益状况在很大程度上体现了社会的文明程度、公平程度,体现着社会主义的优越性,体现着中国共产党立党为公、执政为民的程度。

目前我国沿海地区的农村已经或正在尝试建立养老补助制度;但是中西部农村中的老年群体,即使是生活困难的老年群体的养老补助问题还是没有解决,也就是农民并没有平等地享受社会养老保障的权利。现在要研究建立的农村社会养老保障制度,是要让所有的农村老人都能享受社会保障的权利。根据世界各国

过去10年的改革经验,并没有普遍适用的养老金方案。这样,在当前条件的情况下如何设计农村养老制度的框架、目标和模式,就成为需要进行认真研究的课题。

### (3) 研究具有迫切性

目前的“三农”问题,已经成为影响国民经济全局和我国现代化进程的重大问题,同时,公平分配收入、增进农民利益又是我们党和政府的目标。要把党和政府的目标真正落到实处,利益关系格局就必须调整。这一调整行动随着我国逐步跨入中等发达国家行列,以及全球经济一体化的推进而变得更加重要和迫切。根据世界银行最新报告的说法,在过去10年间,养老金制度对国家经济稳定和老年人口安全起到了非常重要的作用。既然养老金问题这么重要,让其作为利益关系调整格局中的先行者是理所当然之事。

但是,从世界各国养老保障制度改革现状来看,要建立既体现公平公正又能激发工作热情的养老保障制度模式并非易事。世界银行曾经参与80多个国家的养老金改革,并为60多个国家的养老金改革提供资金支援。但是,世行最新报告称:全球正面临养老金困境。世界银行社会保障组组长、报告作者之一、养老金改革的国际权威人士罗伯特·霍兹曼指出,用持续财政收入转移来维持无力负担的养老金体系往往是造成预算赤字居高不下和持续增加的主要原因,这反而会损害一个国家在经济危机时期的宏观经济前景。最为显著的一个例子是在巴西,1998年该国的财政赤字超过了国内生产总值(GDP)的6%,这最终引发了东亚和俄罗斯金融危机后的又一场危机。这一赤字的2/3(约为GDP的4%)是因养老金支出造成的。显而易见,如果一国陷入总是设法应对养老金制度的负担问题,最终将可能导致经济成长的下降和贫困的加剧。

我国农村养老保障应该是怎么样的制度模式,同样直接涉及到建立起来的制度是否可持续的问题。因此,抓紧认真研究,既是解决“三农”内部和外部问题的客观要求,也是制度本身会带来的矛盾和利益冲突所决定的。

## 1.2 研究农村养老保障政策的基本思路和方法

### 1.2.1 基本思路

#### (1) 统筹首先是省(市)级财政基础上的统筹

解决农村养老金的基本思路是城乡统筹。这里,将城乡统筹设定为省级基础上的统筹,目的是提高统筹层次。因为目前是市县两级政府承担了全部养老金筹集与其他社会保障的项目,结果是越落后县市的政府就越有更大的压力去面对日益增长的社会保障支出,造成当地越落后,就越要攫取当地资源的恶性循环局面。

如果是省级统筹,财政来源困难的欠发达地区就可以得到省级的统筹调剂金,实际上是完善了上对下的财政转移支付制度。再者,省直接管县,有利于县域经济发展,可以纠正县市财政主要为城市服务的倾向。县域经济讲到底就是“三农经济”,所以这一设定是从农民的根本利益出发的。

#### (2) 将土地设计成农民养老保障的最后一道防线

十六届五中全会的《建议》清晰地提出“更加注重社会公平”。既然是强调纠正以往收入分配不公的现象,让城乡居民共享改革发展的成果,就需要突破农民有土地作保障的观念。将土地设计成农民养老保障的最后一道防线,是指在建立城乡统筹的养老保障制度时不必考虑土地是农民的生产资料,但是在农民离农时将土地看作是可以资本化的资源,即让出其承包土地的农民,由转包者或征地单位缴付费用中的一部分为农民建立养老保障。

将土地设计成最后一道防线的具体设想是:如果农民退出农业,土地使用权益补偿金直接进入个人养老金账户,转化为个人养老金,并且设计成到达一个规定的数额后,允许作多样化的使用,比如购房,以解决他们在城市定居下来的需要。这样的土地最后保障功能对于吸引城市新增人口、体现平等和缓解农民的相对贫困具有重要意义。

#### (3) 当今农村老人的基本养老责任人是政府

在农村为老年人口建立最低养老保障制度,是因为老年人的适应和调整能力相对较弱,比较容易沦为相对贫困或绝对贫困群体,如果我们国家认真切实地实行人道主义和保障人权,政府就有责任对农村老年人提供社会养老作为补充的帮助。

《中华人民共和国宪法》第45条规定:“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。”这条规定体现了国家承担着对所有老年人保障生存权利的责任。从社会保障责任的角度说,只要社会上存在需要保障的人群,政府和社会保障方面的责任就是难以回避的。

#### (4) 建立多支柱的农村养老保障制度

目前的多支柱养老保障制度,主要是指建立基本保障、补充保障两大支柱的农村社会养老保障制度。具体来说,“基本保障”称为第一支柱,是指政府承担着向赤贫者提供最低保障的有限责任,财源采用现收现付制来解决。支付限定为定额或最低保障额。目前65岁以上老人的保障只能全部由第一支柱来支撑。“补充保障”称为第二支柱,其缴费是个人的责任,是强制性的缴费,其缴费全部进入“个人账户”且要“做实”。第二支柱财源的筹集宜根据地区差别采用弹性制,即集体经济发达的地区,可以由集体和农民两部分缴费。个人多缴纳,集体多补助,将来领取的养老金多,并且可以继承,使得收益与贡献联系起来。此外,第三支柱是商

业养老保险,通过引进商业保险机构,使一部分有这方面需求的人能够得到更高水平的养老保障。支柱四是指土地权益转让费。

#### (5) 农民工回原籍参加养老保障缴费

一般而言,为农民工建立社会养老保障制度有两条途径:一是纳入城镇社会保障系统,二是回原籍参加养老保障。我们认为,农民工的养老保障回原籍解决更有利于他们权益的保护。

这样考虑的出发点为:一是一些地方的现行规定对农民工是不利的。比如,《工人日报》2005年10月20日报道,由于农民工担心离开打工地时拿不到养老的钱,到目前为止浙江省累计有3万多农民工退保。农民工退保是因为农民工养老金的统筹部分不能跨区域统筹,农民工提前离开也不退还给农民工本人。第二,可以避免农民工个人账户不可携带的问题。在现行的基本养老保险制度中,个人账户还不能流动。这样即使有法律要求人们参加社会养老保障,由于账户无法带走,农民工还是没有参加到这个制度中来。第三,当前大部分农民工在城市里进入的是“非正规部门”就业,无固定的工作,得到的是较低的工资。如果现在就地实施农民工的养老保障制度,非正规部门会千方百计逃脱,农民工由于收入低本身也会认为是加重了负担。

#### (6) 目前的保障应该是低水平的

社会养老保障必须依赖于一定的经济基础,我国的现状决定了我国要在短期内解决好家庭养老向社会养老过渡的问题,面对的形势是严峻的,任务是艰巨的。所以要建立的养老保障制度只能是救济性质的,即社会和政府方面负责提供的是最基本的生活保障,以确保农村居民老年时免于陷入窘境。

### 1.2.2 研究方法

以下是本研究的主要研究方法,它们将被很融洽地交叉运用。

#### (1) 理论与实践相结合方法

农村社会养老问题,是一个涉及社会学、经济学、人口学等领域的综合性问题,必须结合运用多种学科理论来研究;同时,这又是属于应用层次的问题,所以采用了理论与实践相结合的研究方法。

#### (2) 历史研究方法

要把握现实和未来,就必须首先知道过去。所以,在研究中,我们对历史资料进行了梳理,甚至追溯到中国古代思想家的观点,做到了充分运用中华民族博大精深的思想文化宝库来为今所用的研究方法。

#### (3) 比较分析方法

有比较才能有鉴别。尽管中国农村的生产力发展水平、社会结构、文化背景、

历史传统与国外不同,但他国的养老制度模式发展进程本身就体现了一种与时俱进,不断探索,不断进步的经验积累过程,其中的很多经验教训值得我国借鉴,可以避免我们再犯同样的错误。所以,我们运用比较分析法,通过比较发达国家与发展中国家农村在制度设计方面的差别,通过比较发达国家在历史长河中的不同制度模式,来获取知识。

#### (4) 综合系统分析法

综合系统分析法是从系统论的角度去对事物的全局进行把握判断和分析。本书正是通过综合归纳和梳理分析各派理论、研究各国制度模式的差别和各国实践中的经验教训,来研究中国农村社会的养老保障制度模式。

## 1.3 概念体系和结构安排

### 1.3.1 何谓社会保障与社会保险

所谓社会保障,是指当法定范围内的劳动者因非自愿原因,造成暂时或永久丧失劳动能力或者失去工作机会时,由国家或社会依法对其基本生活需求予以保障的社会保障制度。社会保障既是一种社会政策,又是法定范围内的劳动者享有的一种权利。其本质特征有:第一,最终责任主体是国家或社会,从而需要由国家或社会统一管理,并体现出共济性;第二,需要依法实施,体现出强制性;第三,目标是为社会成员的基本生活权利提供安全保障,并体现出公平性;第四,以国家财政为基本后盾,体现出经济福利性;第五,以特定的社会问题存在为设立社会保障项目的条件,从而具有变动性、发展性;第六,其方式是自成体系的国民收入分配与再分配方式,其运行过程具有自身的规律。

根据国际劳工组织的定义,“构成社会保障的组成部分包括:社会保险、社会救助、国家财政收入资助的福利补贴和家庭补助,以及储蓄基金,还有雇主规定的补充条款和环绕社会保障而发展的各种补充方案”。我国有关课题组提出了如下的建议:“一个具有中国特色的科学的社会保障体系设想应由四大部分组成:社会救助——最低层次的社会保障,保障最低生活;社会保险——基本保障,保障失去劳动能力的劳动者,是保障的核心;社会福利——增进城乡全体居民生活福利的最高层次的社会保障;社会优抚——特殊性质的社会保障,保障社会上受尊敬的军人及其眷属的基本生活。”

社会保险是指国家通过立法,对工资劳动者和自营者在年老、疾病、残疾、伤亡、生育、失业等情况下给予物质帮助,使之能继续享有基本生活水平的一种制度。其特点是:国家从劳动者和企业所得的国民收入份额中扣除一部分,加上政



府的财力帮助,集中形成专门基金,在全体纳款人之间进行统一调剂。

由此可见,社会保险是社会保障的基本部分和主导环节。

### 1.3.2 社会养老保险与基本养老保险释义

老年人是指年龄达到或超过一定标准的人口。目前通行的年龄标准主要有60岁和65岁两种,大多数发展中国家使用60岁作为老年人的标准,人口预期寿命较高的发达国家多使用65岁标准。本研究为了方便与国际比较,也为了方便采用国家统计局发布的人口数据,就明确采用65岁及以上来标明老年人口。

社会养老保险,是社会保险中最主要的项目。它是指国家和社会根据一定的法律和法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一项社会保险制度。

在多层次养老保险体系中,有政府发起的基本养老保险,公司或企业发起的企业养老金,个人自愿通过商业养老保险等进行的个人养老保险。基本养老保险可称为第一层次,主要是指由政府现收现付筹资的养老保险,也是多层次养老保险体系中最高层次。

在我国,上世纪90年代之前,企业职工实行的是单一的养老保险制度;1991年,国务院的有关决定中明确提出:“随着经济的发展,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。”从此,我国逐步建立起多层次的养老保险体系。

### 1.3.3 社会养老保障、养老保障制度及养老保障模式释义

社会养老保障与社会养老保险的区别在于,社会养老保障强调政府的财政拨款成为养老保障资金的一个固定和主要的来源渠道。

正式的制度安排是与政府介入紧密联系的。政府首先是一个政治组织,同时也是经济组织,政府介入就是指政府作为一个经济与政治组织发起和主导所实施的计划。因此“养老保障制度”特指政府发起和主导的,对国家或地区实施的整套的养老保障计划,是政府和社会为责任主体的养老保障制度的统称。本文强调政府必须介入养老保障制度,主要是基于以下原因:

#### (1) 养老保障制度属于公共物品

公共物品具有消费的非竞争性与非排他性的特征。经济学中典型的例子是灯塔,灯塔一旦建成,所有过往的船只都可以利用它导航,几乎没有什么办法阻止那些未交费的船只利用灯塔。假定每个人都喜欢生活在享有养老保障的社会中,但养老保障制度不是私人市场可以提供的“物品”,所以政府必须承担起提供的责任,以保障人们获得基本的又是与经济发展水平相适应的生活水平。