



我国农村社会养老保险 制度反思与重构

王晓琴 著

中国社会科学出版社



我国农村社会养老保险 制度反思与重构

王晓琴 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农村社会养老保险制度反思与重构 / 王晓琴著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-5161-7398-5

I. ①我… II. ①王… 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 (2015) 第 309282 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 戴玉龙
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 12.75
插 页 2
字 数 183 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

本书受浙江省人文社科基地“管理科学与工程”、浙江省哲社重点研究基地“产业发展政策研究中心”、浙江省标准化与知识产权管理协同创新中心、教育部社科重大项目“社会养老服务体系建设研究（12JZD035）”的共同资助

前 言

我国目前的社会养老保险制度面向农村开展的有新型农村社会养老保险制度、被征地农民社会养老保险制度、计生户农民社会养老保险制度；面向城市开展的有城镇企业职工基本养老保险制度（简称“城保”）、机关事业单位养老保险制度以及城市其他人员养老保障制度等；针对农民工开展的有以“双低”标准进行的农民工基本养老保险制度。尽管这些制度在实践中已取得了一定的成绩，对我国居民的养老保障起到了积极的作用，但其设计与实施均存在不同程度的问题。总体上看，现阶段我国社会养老保险制度具有以下特征：第一，从制度设计方面看，目前我国社会养老保险制度城乡体制差异大，仍是典型的二元结构；第二，从资金筹集和养老金水平方面看，各种制度之间社会化程度和保障水平差异大；第三，从参保对象流动与转保方面看，由于各种制度模式差异大，待遇标准和计发办法不同，保险关系转移存在严重的制度壁垒；第四，从制度实施方面看，农村社会养老保险制度的稳定性和保险关系的持续性差；第五，从养老保险基金运营管理方面看，无论是筹集、支付阶段还是投资阶段依然存在着一些问题，如基于政策设计上的缺陷所产生的统筹层次混乱、征收机构杂乱、基金保值增值问题突出、基金支付风险上升等；第六，从制度覆盖面看，纯农民依然是社会保险的盲区。

另外,我国农村社会养老保险制度不仅存在着较大的地区差异,而且在账户模式、筹资方式、缴费标准、统筹层次、待遇享受水平及政府责任程度等方面与城镇社会养老保险制度更是存在着显著的差异。这些差异直接影响和阻碍着我国农村劳动力的流动,限制了我国城乡一体化劳动力市场的形成,同时也不利于我国农村工业化和城市化的发展。因此,消除农村社会养老保险制度以及城乡制度之间的诸多差异,努力促进城乡基本养老保险制度的衔接与转化,实现基本养老保险制度的城乡协调与均衡,是统筹城乡经济社会发展的必然要求。然而城乡基本养老保险制度衔接与转化受诸多体制条件的限制,其制度的性质、模式、内容和形成历史具有很大不同,这些将成为城乡基本养老保险制度衔接与转化的体制内障碍因素。除此之外,其还受诸如户籍制度、土地制度、劳动就业制度、财政体制等外部制度因素的阻碍。

针对上述问题,本研究报告指出,统筹城乡一体化农村社会养老保险建设的总体思路:一是要从优化养老资源、简化操作办法、提高管理效率的角度,对现行农村社会养老保险制度、被征地农民基本养老保障制度和农民工养老保险制度进行规范和完善,形成统一的农村社会养老保险制度框架;二是对城市养老保险制度进行改革,促进事业单位养老保险与企业职工养老保险的融合与统一,形成统一的城市基本养老保险制度框架;三是等待条件和时机成熟后,逐渐实现二者的衔接与转化,最终实现养老保险制度的城乡一体化。

但基于我国农村社会保险制度比城镇保险制度的推行整整晚了60年,在中国现阶段的经济水平下,要让二者一步对接是不现实的。因此,本研究报告认为,要建立统筹城乡的农村社会养老保险制度必须做到如下几点:一是加快制度覆盖先行的步伐,鼓励农民积极参保;二是采用非均衡可持续推进模式推进农村社会养老保险制度的建设,包括区域间的非均衡可持续推进模式、参保对象分年龄段和分群体的非均衡推进模式等;三是消除体制障碍,为城乡社会养老保险制度的衔接与转

化创造宽松环境，包括消除如劳动就业制度、户籍制度、土地制度、社会福利制度等体制障碍，将现行城镇的社会福利制度向农村延伸，形成城乡一体的社会福利制度体系，使流向城镇的农村劳动力的养老保险关系与城镇衔接，也能同时享受城镇其他的福利待遇；四是加强研究，根据当前各地经济发展水平、地方财政状况、经济发展趋势等综合因素科学测算政府责任和财政负担能力；五是加强网络服务平台建设，提高社会保险管理的科学性和统一性，这不但要求现有的“城保”和“农保”规范、科学，而且要开放业务、统一管理，有条件的地方最好与各地社会保险的开户行建立网络关系，为参保对象建立社会保障卡，实现动态迁转，减少人工程序，节约成本；六是工作要循序渐进，逐步推进城乡基本养老保险制度的一体化；七是要借鉴国际养老保险基金和全国社会保障基金的运营经验，将农村社会养老保险基金交由专业的投资管理人投资运营而非政府机构独家经营管理，在保证基金安全性和流动性的前提下通过购买国债、特种定向债券、企业债券、股票等投资渠道获取较高收益，并通过切实有效的监管机制，对农村社会养老保险基金实施有效监管，保证基金运营的公开透明及科学有效性。

目 录

前言	1
第一章 概述	1
第一节 问题的提出 / 1	
第二节 文献综述 / 3	
第二章 我国农村社会养老保险制度的回顾与评析	11
第一节 我国农村居民养老政策回顾与评析 / 11	
第二节 我国社会保障基金监管体制回顾与评析 / 20	
第三章 典型国家农村社会养老保险经验与启示	29
第一节 典型国家农村社会养老保险模式与启示 / 29	
第二节 典型国家养老保险基金运营经验与启示 / 32	
第四章 我国农村社会养老保险建设的理论分析	35
第一节 我国农村养老保险建设中的农政博弈分析 / 35	
第二节 我国新型农村社会养老保险基金运作机制分析 / 43	

第五章 浙江农村社会养老保险建设实证研究	49
第一节 庆元县养老保险制度概况 / 49	
第二节 庆元县新型农村社会养老保险基金运营分析 / 51	
第三节 浙江省社会保障水平与全国水平的比较及总体评价 / 60	
第六章 宁夏农村社会养老保险建设实证研究	73
第一节 宁夏调研样本概况 / 73	
第二节 宁夏失地农民基本情况及养老需求特征 / 80	
第三节 宁夏计划生育户基本情况及养老需求特征 / 89	
第四节 宁夏现行农村社会养老保险制度存在的问题 / 100	
第五节 宁夏新型农村社会养老保险建设条件分析 / 104	
第六节 宁夏新型农村社会养老保险参保、领取及财政投入预测 / 121	
第七章 全国社会保障基金运营分析	157
第一节 全国社会保障基金概况 / 157	
第二节 全国社会保障基金运营实证分析 / 159	
第八章 主要结论、政策方案和对策建议	165
第一节 主要结论 / 165	
第二节 政策方案和对策建议 / 167	
主要参考文献	175
附录	182
后记	194

第一章 概 述

第一节 问题的提出

构建城乡和谐的社会保障体系是党中央、国务院高度关注的重大民生问题。如 2006 年中央一号文件指出：“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”；2006 年 10 月，十六届六中全会明确提出要“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”；党的十七大报告明确指出：“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”；十七届三中全会提出“按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的方式建立新型农村社会养老保险制度”；2008 年 3 月，在第十一届全国人民代表大会一次会议上，温家宝总理在政府工作报告中也明确提出“鼓励各地开展农村养老保险试点”；2009 年中央一号文件明确提出：“抓紧制定指导性意见，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”；《中华人民共和国社会保险法》和国民经济“十二五”规划的通过，为进一步完善覆盖城乡居民的社会保障体系建设指明了方向。因此，加快建立统筹城乡的社会养老保险制度，已经成为深入落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求。

在实践中，经过 60 多年的发展，尽管我国城乡社会保障制度建设取得了一定的成就，特别是 2006 年以来，一些地区率先开始的新农保试点在保障广大农村居民生活中发挥着积极的作用，但是，就城市与农村现行的社会养老保险制度相比来说，农村社会养老保险制度还存在更多的问题，如制度体系不健全（如新农保各地模式不一且尚未实现全国统一）、保障水平低（养老保险和医疗保险水平均比较低）、制度覆盖面小且参保率低（新农保试点覆盖面大约为全国 15% 的县（市）、农保参保率大约为 20%）、区域发展不平衡（新农保存在明显的地区差异性和区域发展不平衡性）、养老金运行风险大等。

从区域发展来看，目前我国东部地区农村社会养老保险建设步伐较快，有很多值得借鉴的经验与教训，如浙江省、上海市、北京市等；中西部地区虽然还很落后，但近年来部分市县开展的农村社会养老保险试点工作也有很多亮点，如陕西省宝鸡市、湖北省武汉市、四川省成都市等。当然，总体来看，目前一些地方正在推进的农村社会养老保险仍然存在不少制度空白，这必将成为制约我国农村社会保障体系整体建设的瓶颈，并影响到我国全面建设小康社会、构建和谐社会和 2020 年建立覆盖城乡居民的社会保障体系等战略目标的实现。因此，认真总结与评价当前我国一些地方正在推进的农村社会养老保险建设，去伪存真，弃弊扬长，将对我国早日实现“人人老有所养”的目标社会具有重要的理论与现实意义。

第二节 文献综述

2010 年第六次全国人口普查数据显示, 65 岁以上的老龄人口占总人口的 8.87%, 而农村的老龄化趋势则更加严峻。因此, 加快建立统筹城乡的社会养老保险制度, 已经成为深入落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求。

农村社会养老保险是解决农村人口老有所养问题最基本的手段之一。对这个问题的研究主要从 20 世纪 90 年代开始, 大体经历了三个阶段: 一是 20 世纪 90 年代初期开始的实践探索阶段, 主要是对我国建立农村养老保险可行性的探讨及对西方经验的借鉴与启示; 二是 20 世纪 90 年代后期的理论探索阶段, 主要经历了由争议、共识到对理论模式与制度框架的研究过程; 三是 21 世纪初期的体系建设阶段, 较多地讨论制度安排、制度模式的适应性、社会保障基金的筹资与管理、新农保试点的现状与问题等。

一 建立农村社会养老保险的可行性探讨

随着我国农村社会养老保险制度的始建, 理论界就对建立我国农村社会养老保险的可行性进行了积极的探讨。杨翠迎、庾国柱 (1998) 研究指出, 当前建立全国范围的农村社会养老保险在经济上是不可行的, 只有部分发达省份才具备开展这项工作的条件。刘书鹤 (1997—2003) 强调要以改革的精神推进农村社会养老保险, 认为农村社会保障制度发展滞后是社会主义中国的最大缺憾, 其根本原因是政府财政支出方面的决策失误。政府决策的失误会加剧城乡居民收入不平等。梁鸿 (1999) 分析指出, 城乡居民收入不平等和社会地位不平等是中国社会主要问题之一, 甚至有可能是一系列不平等问题中最主要的问题。如何解决这一问题? 郑功成 (1999—2001) 主张用公平与发展的理念去建

设新的社会保障制度,认为对社会保障制度的选择,只能是政治、经济、社会、文化等多种因素综合影响的结果;同时,他强调责任共担、官民结合、多层次与多元化相结合对于新制度的确立和未来发展至关重要。但也有学者持反对意见,如高和荣(2003)从经济社会学角度分析,认为中国农村养老保障制度的构建忽视了当前中国农民的养老心态、文化背景以及法律习俗等社会学因素。

由上可知,众多学者在建立我国农村社会养老保险的必要性及可行性方面意见基本一致,差异主要存在于具体的方式和程序等。

二 农村养老保险模式的选择

农村养老保险从非正式制度的慈善事业发展到正式制度安排,不同的价值取向与理念事实上起着支配农村养老保险实际活动和制度建设的作用。就价值取向来说,公平与效率之争长期影响着农村养老保险模式的选择。

杨燕绥(1999)认为,中国特色的社会保障体系将是一个多元化的结构,即家庭保障、国家保障、社会保障和商业保险并存的结构。何文炯等(2001)通过对国外实行农民养老保险的经验分析,认为农村社会养老保险应当有进有退,即发达地区应积极推进,欠发达地区应暂缓推行。王国军(2002)运用保险精算理论证明了我国东部地区和中部地区的个别省份已经基本上具备投保条件,因此可以选择部分发达地区试行,在一种渐进的动态整合中逐步实现农村与城镇社会养老保险制度的整合统一。穆光宗(2000)、袁春璞(2002)等主张在家庭养老、土地保障的基础上立足各地实际,积极发展社会化养老,以期在最综合的框架内解决农民的多样化养老需求。阳义南(2004)提出构建自我养老、家庭养老、社会养老和社区养老“四支柱”相互协调的农村养老保障体系。杨翠迎(2004)也主张发挥家庭养老、社会养老保险、社区养老三种主流保障方式的合力作用来满足我国农村社会养老保障的

需要。

在实际运作过程中,农村社会养老保险应采取怎样的筹集模式?郑秉文(2001)、杨东乐(2005)、刘翔(2006)等赞成《县级农村社会养老保险基本方案》中提出的“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”的资金筹集模式,认为它比较符合中国农村现阶段实际情况,有利于中国社会经济协调发展,能够在一定程度上避免福利国家养老保障的弊端。高和荣(2003)、赵建国(2004)则认为,在这种筹资模式下,国家和集体所承担的社会责任过小,不仅会造成资金来源不足,降低其保障水平,而且会影响农民参与社会养老保险的积极性,加大农村社会养老保险工作的难度。杨翠迎和米红(2007)基于有限财政责任农保理念,提出了分别适合于农民工、失地农民、纯农户和计生户的四种保障模式,而且以上各种模式之间具有一定的转化与衔通道。

然而,也有学者认为,商业保险有助于农村养老保险的推行。如罗世瑞(2004)指出,农民的养老问题可以采取让农民参加商业保险的办法来解决,不依赖国家财政支持。

郑功成(2002)等对此持否定意见,认为不能对商业保险寄予过高的期望,更不能指望依靠商业保险来替代政府承担的责任。其他一些学者,如陈经苏(2005)、徐延辉(2006)、卢海元(2006)、袁莉(2008)、刘昌平和谢婷(2009)、杨斌(2009)、许邵辉(2010)等,其观点也都大抵如此。另外,还有一些学者如卢海元(2003)在借鉴欧洲及东南亚国家经验的基础上,提出了“实物换保障”;陈颐(2000)、常进雄(2004)、于森(2006)等提出“土地换保障”;潘岳(2006)、袁友文(2006)等提出“住房换保障”。

由上可知,众多学者在农村养老保险模式的选择方面既有强调效率优先也有强调公平优先。其实,随着人口老龄化的加剧以及经济社会的全面发展,由国家财政兜底的社会保险将会承担更为重要的养老责任。

三 农村社会养老保险基金的管理

农村社会养老保险基金委托专业基金公司或保险公司管理是一种趋势。刘贵平（1999）认为，由于政府垄断经营农村社会养老保险容易出现官僚作风、效率低下、服务质量差的后果，所以，不应放弃和排斥依托于保险公司的农村社会养老保险；另外，一方面将农村社会养老保险基金集中在省级管理，另一方面委托专业管理机构进行多元化组合投资运营。在农村社会养老保险基金运营模式从国家经营向基金管理公司经营的转变过程中，政府承诺的最终担保所起到的稳定作用是无法替代的。实际上，专家理财也有风险。为此，牟放（2005）认为政府应承担最终担保。目前，以县为中心的农村社会养老保险管理体制中，县级农村社会养老保险经办机构实际上担当了农村社会养老保险基金受托管理人的角色，却不具备资本市场的投资主体资格。对此，赵殿国（2004）认为可行的办法是在中长期内，建立全国农村社会养老保险基金受托管理机构，集中管理农村社会养老保险基金，负责基金的保值增值；在有条件的地方建立省一级农村社会养老保险基金受托管理机构；县级农村社会养老保险经办机构负责基金的归集、支付和基金收益的分配。

由上可知，众多学者在农村社会养老保险基金的管理主体方面虽有诸多不同意见，但比较一致的是都认可省级管理主体，并由政府承担最终担保。

四 农村社会养老保险实证、数量和精算研究

我国人口规模庞大、农村人口占多数、人口年龄结构失衡、城乡区域发展差异显著。结合我国实情如何建立可持续发展的农村社会养老保险制度？周慧文（2005）提出应注重精算技术在农村社会养老保险制度建设中的应用。米红、杨翠迎、项杰雯、王鹏等（2008—2010）在大

量实证研究的基础上,以“有限财政”责任农村社会养老保险制度为背景,应用数理人口学、精算学、经济学等多学科方法,对截至2050年的新型农村社会养老保险制度推进中涉及的制度覆盖率、趸费水平、保障水平和财政投入进行了政策仿真及敏感性研究;研究指出,我国新型农村社会养老保险制度应在有限财政的理念下,采取分区域、分群体的差异性非均衡的动态推进政策。邓大松、薛惠元(2010)运用保险精算的方法,进一步对新型农村社会养老保险的替代率进行了测算,结果表明,在现行制度设计下,新农保替代率水平较低,其主要原因在于新农保个人账户养老金替代率较低,主张新农保基金应在适当的情况下进行投资运营。龙梦洁(2009)以1999—2003年全国分省区面板数据构建固定效应模型,实证分析表明,政府财政责任对提高农民参保率有正效用,主张无论是中央政府还是地方政府都应在政策扶持的基础上实实在在补贴农村的社会养老保险,特别是增加对贫困人口和低收入群体的缴费补助。高芙蓉(2010)则对我国各省区养老保险覆盖面进行了聚类分析,结果显示,目前各地养老保险覆盖面差异很大,造成这种差异的原因在于养老保险制度设计的层次性不统一、制度执行的差异性不一致和保险关系跨区的接续性不连贯。

另外,崔秀荣(2008)、李斌宁(2006)、华黎和郑小明(2010)、夏丽霞和高君(2010)、姜作陪、陈峰燕和马亮(2010)、杨发祥(2010)、余桔云(2011)等,主要以某个群体、某个地区或新型农村养老保险制度的试点等为例开展了实证研究。

由上可知,近年来,众多学者在农村社会养老保险的实证与精算研究方面有所加强,在区域模式的比较研究和实践经验的介绍方面逐渐增多,在新农保试点的难点与经验总结方面也开始取得了一些成果。

五 农村社会养老保险制度的反思

新中国成立以来,我国农村社会养老保险制度发生了巨大的变化。

王延中（2003）将我国农村社会养老保险分为两个阶段，其一是计划经济时期的农村“五保供养”，其二是改革开放以来的农村社会养老保险制度的探索与重建。在这个过程中，郑功成（2003）指出，中国农村社会养老保险体制经历了国家—单位保障制（农村集体保障板块）到国家—社会保障制的变革。在国家—社会保障制建立的初期，中国社会科学院农村社会保障制度研究课题组（2000）研究发现，以1992年1月民政部下发的《县级农村社会养老保险基本方案》为指导，农村社会养老保险以“个人缴纳为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持”为筹资原则，但实际情况却是大部分地区农民参加养老保险缺乏集体补贴，且政府并没有投入资金，而是实行完全的个人积累制。刘书鹤（2002）研究表明，绝大多数参保农民的保险金，都基本是或完全是由农民自己交纳的，这背离了社会保障的根本特征，本质上就是商业保险了。刘子兰（2003）进一步指出，由于现行农村养老社会保险制度本身存在缺陷，而且政府主管部门及学术界对建立中国农村社会养老社会保险有许多认识上的误区，所以中国农村社会养老社会保险事业在这一时期基本处于停滞状态。国务院发展研究中心社会保障课题组（2000）的研究印证了我国农村社会养老保险制度在长期的实践中忽视公平正义、关注效率优先的问题。其研究显示，20世纪80年代中期以来，养老保障体制的多次改革中，不仅改革目标没有实现，养老保障体制本身也开始出现了危机，并对其他方面的改革和社会稳定产生了消极的影响。之所以出现这种局面，问题并非出自改革目标，而是因为改革过程及具体政策执行中出现了偏差，其核心问题在于试图回避旧体制遗留的政府责任。

郑秉文（2010）则以更为宽广的视野、积极乐观的态度，梳理与总结评价了我国农村养老保险制度的建设历程。他将新中国成立60年来我国社会保障制度的发展历程分成4个阶段：1978年以前是传统社会保障制度的发展阶段；1978—1992年是对传统社会保障制度的反思