

新农村建设学者文库

中国农村 社会养老保险问题研究

赵庆国 著

- ◎ 中国农村社会养老保险现状
- ◎ 我国农村社会养老保险的制度安排
- ◎ 农村社会养老保险的资金管理
- ◎ 建立城乡统一的社会养老保险
- ◎ 中国失地农民的社会养老保险
- ◎ 中国农村社会养老保险的模式选择



中国农业出版社



新农村建设
学者文库

中国农村社会养老保险 问题研究

赵庆国 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会养老保险问题研究/赵庆国著. —北京:
中国农业出版社, 2007. 6
(新农村建设学者文库)
ISBN 978-7-109-11641-2

I. 中… II. 赵… III. 农村—养老保险—研究—中国
IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 074641 号

中国农业出版社出版发行

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 周承刚

中国农业出版社印刷厂印刷

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 5.75

字数: 160 千字

定价: 14.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

一、研究背景

我国农村社会养老保险的可持续，主要是指经济上可延续，包括保险资金收缴和管理要满足今后支出需要，财政要给予支持并保持可持续，制度要稳定，机构设置要科学合理，有完善的服务网络，保证农村社会养老保险持续稳定发展，不出现大的波动和中断。

可持续发展一般是指既满足现代人的需求又不损害后代人满足需求的能力。换句话说，就是指经济、社会、资源和环境保护协调发展，它们是一个密不可分的系统，既要达到发展经济的目的，又要保护好人类赖以生存的大气、淡水、海洋、土地和森林等自然资源和环境，使子孙后代能够永续发展和安居乐业。

《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》指出：我国 21 世纪初可持续发展的总体目标：可持续发展能力不断增强，经济结构调整取得显著成效，人口总量得到有效控制，生态环境明显改善，资源利用率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。同时明确将在经济发展、社会发展、资源保护、生态保护、环境保护和能力建设六个方面推进可持续发展。其中，在社会发展方面，要建立完善的人口综合管理与优生优育体系，稳定低生育水平，控制人口总量，提高人口素质；建立与经济发展水平相适应的医疗卫生体系、劳动就业体系和社会保障体系；大幅度提高公共服务水平；建立健全灾害监测预报、应急救援体系，全面提高防灾减灾能力。

因此，我国农村社会养老保险的可持续属于社会发展的可持续，主要是经济上的可持续，国家应当通过各方面的制度安排，除了要

保证现代农民能够老有所养，更要使子孙后代能够永续发展和安居乐业。

本书的研究对象界定为农村的劳动者，主要是农民，也包括农村的非农业劳动者的社会养老保险。按照国家规定，农民进城打工，应当纳入城市养老保险范畴，本书不包括这部分人口。

国外有些国家的社会养老保险已有上百年的历史，在社会养老保险方面积累了一定的经验，形成了健全的法制、完善的政府职能部门、得力的监管和独立的资金经办机构，基本实行城乡一体化的社会养老保险制度。但随着人口老龄化，像美国、日本和欧洲等国家，都面临着社会保障危机，这种危机主要是社会保障包括社会养老保险所需资金对财政的巨大压力，需要大幅度增加债务水平，这就向这些国家提出了财政政策、社会保障包括养老保险在内的可持续性问题的。比如，美国政府把现在出生预期寿命为75岁的人所需承担的社会保障债务现值进行测算，需要把债务占国内生产总值的比例从现在的30%提高到250%，日本和欧洲的这个数字可能会更大[《财政政策：放眼未来》（斯蒂芬·金·塞凯迪，2003）]；日本的社会保障制度因面临经济发展速度滞缓和人口老龄化这两大问题而日渐陷入困境；在德国，现收现付的优点是能够保障老年人的基本生活……弱点是如果年龄结构发生变化，国家的财政负担加重（宋晓梧）。因此，这些国家都在进行社会养老保险制度的改革。

我国是一个农业大国，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，建立和完善我国农村社会养老保险制度，对农村的稳定，巩固农业在整个国民经济发展中的基础性地位，维护市场经济的正常进行是非常必要的。目前，我国的养老保险制度实行的是二元体制，国家把养老保险的制度安排重点放在了城市，主要解决城市人口的养老问题。而农村社会养老保险正处于起步阶段，实行以个人缴费为主，集体补助为辅，国家政策扶持，目前尚不会出现对财政的压力。

关于我国农村社会养老保险的可持续性，民政部原部长崔乃夫在1991年就指出：“养老保险基金必须有保证，到时必须兑现，而

不能有任何风险。”学术上的探讨，如农村社会养老保险制度的确面临诸多不容回避的问题，概括为三个困境：管理水平低，可持续性差，保障水平低（王国军）；农村养老保险是一项跨世纪工程，虽然国家近些年发过一些文件，但大多是原则性的，可操作性不强（《农村社会养老保险问题及思考》）；已有农村的社会养老保险制度不应停顿，应该在实践中继续完善（张德元）等。这些探讨主要是针对实际中存在的一些问题，如：制度不稳定、资金保值增值效率低、机构设置不合理、保险费率不科学等。基本上没有系统提出我国农村社会养老保险的可持续性。

目前我国农村社会养老保险发展过程中，尚存在许多问题，其中农村社会养老保险的可持续性差，突出表现在：

（1）制度稳定性差。我国农村社会养老保险方案的基本思想是：坚持低标准起步，坚持个人缴纳资金为主、集体补助为辅的原则，坚持以个人账户为主的储备积累的保险方法，坚持自愿参加与政策鼓励相结合的政策措施，坚持社会养老保险与家庭养老保障相结合的制度。这些政策从总体上看是符合实际情况的，应当继续坚持，并要逐步完善。国家关于农村养老保险的方针政策变化无常，不利于这项工作的开展。农村社会养老保险最早提出按商业保险运行，但商业保险公司因成本高、保费难征集而失去积极性。民政部门开展起来这项工作之后，又有人提出农村养老保险应不应由政府部门办理的问题，担心增加农民负担。1998年把农村养老保险移交到劳动与社会保障部门，移交工作缓慢，致使许多地方工作出现了停顿、滑坡。对如何开展农村社会养老保险认识的不统一，影响了工作人员和农民的积极性。国家关于农村养老保险的原则性意见或大政方针，要基本统一并保持基本稳定，这是稳妥推进农村养老保险的前提条件。

（2）机构设置没有明确。虽然在1998年国家要求把农村社会养老保险移交到社会保障部门，但到目前仍然没有统一，有的地方已经移交，有的地方仍然由民政部门负责。

国家规定农村社会养老保险基层部门属于自收自支的事业单位，

实行独立核算,自负盈亏,根据民政部门规定的3%提取管理费,这在一些地方形成提取的管理费连职工的工资都不够,其他工作所需要的管理费、宣传费等就更无法解决。造成谁继续推行农村社会养老保险工作,谁就得投入更多的补贴,严重影响了农村社会养老保险基层工作的积极性。

(3) 农村社会养老保险基金的保值增值亟待解决。目前基金的运营主要集中在县(区)级,由于基金规模大,运营层次低,主要存入银行,或购买国债,在利率大幅度下调以后,保值增值困难,能否实现以往对农民的承诺,存在很大风险。

(4) 农村社会养老保险费率的制定不科学。根据民政部的规定,原来向农民承诺的基金增值率为12.9%,并按照这一水平确定养老金给付标准,但由于利率的大幅度下调,给付承诺可能会无法兑现。再加上平均寿命在不断延长,养老金的给付会更加困难。

同时,农村社会养老保险费率的制定没有考虑物价变化,即便是到时能够保证兑现,农民拿到的养老金又是否能保证农民基本的养老需要还是一个问题。

(5) 城镇职工和农民社会养老保险的不平等。我国目前实行城镇和农村社会养老保险的二元体制,城镇职工所享受的养老保险待遇要远高于农民。

(6) 农村人口流动性的增大,会造成农民养老保险金的缴纳和领取中断。

本书就是针对我国农村社会养老保险中存在的问题,放眼未来,探索我国农村社会养老保险的可持续发展之路。我国70%的人口在农村,随着实行计划生育政策和人口老龄化、农村土地使用权流转、实施集约化和规模经营、家庭养老和靠土地养老的比例将逐渐降低,农村人口的养老日渐成为全国十分重视的社会问题,只有从根本上解决农村人口的养老问题并保持其可持续性,才能算是解决了我国人口的养老问题。否则农村的社会稳定乃至国家的安定就无从保证。特别是国家提出要统筹城乡经济、社会发展,国家迟早应当把农村的养老保险纳入城乡一体化,如果说仍然实行城乡二元养老保

险制度,就根本谈不上城乡经济和社会的统筹。本课题选题的意义也就在于此。

二、研究的基本内容与结构

(一) 研究目标

我国从1991年实行农村社会养老保险制度以来,目前之所以进退两难,本人以为,就是没有注重农村社会养老保险的长远发展,或者说忽视了可持续性。尽管说农村社会养老保险受我国经济发展水平、收入水平的限制需要循序渐进,不可能一步到位,但这不应成为不考虑可持续性的理由。通过本文研究,提出我国农村社会养老保险可持续性问题的,能够使国家制定的农村社会养老保险政策立足长远,持续稳定;避免因制度设计不规范而引起的农村社会养老保险的波动或中断;降低农村社会养老保险运作中的风险;很好地解决农民社会养老问题,保持农村以及国家的社会稳定。建立农村社会养老保险可持续的指标体系和评价体系,对我国农村社会养老保险发展的可持续性做出正确的评价。

(二) 研究内容

建立稳定的制度,保证农村社会养老保险在制度上的稳定性和可持续性。

明确农村社会养老保险机构设置,全部归社会保障编制,尽快解决归民政和社保的分歧,变基层农村社会养老保险机构由自收自支的事业单位为全额财政拨款的事业单位,保证农村社会养老保险工作的顺利进行和可持续性。

在省、自治区、直辖市设立农村社会养老保险资金的管理和运营机构,保证资金的保值增值;市以下机构只负责资金的收付,使农村社会养老保险资金管钱和管账分开。实现筹集的农村社会养老保险资金满足支出的需要,保证农村社会养老保险资金的可持续性。

制定科学的保险费率,保证保险资金收支的可延续。以下三点必须引起重视:人口普查结果显示,人的平均寿命在逐渐延长,必然会增加保险费的支出;保险基金的增值是以一定的利率来计算的,

而利率在不断调整,在计算保险返还时,必须考虑该因素的变化;将物价变动考虑在内,否则,到时领取的养老金因物价变动而无法保证生活需要。

财政政策应积极配合，并保证国家财政支出的可持续。我国农村通过税收、工农产品价格的“剪刀差”和储蓄方式为国民经济发展提供了大量的资金积累，平均每年高达 250 亿元，但在农民家庭收入构成中，从国家和集体获得的净转移支付为“净税负”，即净转移支付为负。尽管国家规定农村社会养老保险实行国家扶持的政策，但财政并没有给予更多的支持。

改变现行城镇职工和农民社会养老保险的不平等政策，最终实现城镇和农村社会养老保险的统一。

建立农村社会养老保险可持续发展的指标体系和评价体系。

摘 要

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，建立和完善我国农村社会养老保险制度，对农村的稳定，巩固农业在整个国民经济发展中的基础性地位，维护市场经济的正常运行是非常必要的。目前，我国的养老保险制度实行的是“二元体制”，国家把养老保险的制度安排重点放在了城市，主要解决城市人口的养老问题。而农村社会养老保险正处于起步阶段，实行以个人缴费为主，集体补助为辅，国家政策扶持。

在国际上，随着人口老龄化，养老保险制度的建立成为各国一项重要的社会制度，一些经济学家也非常重视该方面的研究，出现了福利经济学、政治经济学和新古典学派的养老保险理论与学说。

从各国所实行的社会养老保险制度来看，养老保险主要有投资助型、福利国家型和强制储蓄型三种养老保险模式。在这三种模式中，以新加坡和智利为代表的强制储蓄型养老保险模式越来越受到各国的重视，我国农村社会养老保险就是采用了自我保障为主的储蓄积累保险模式。

改革开放以来，我国农村发生了很大变化。在养老保险领域，原有的制度安排受到巨大挑战，农村社会养老保险制度作为一种新的保障方式已经出现并得到一定的发展。1991年1月，国务院决定让民政部选择一批有条件的地区开展建立县级农村社会养老保险制度的试点。同年2月，民政部成立“民政部农村社会养老保险办公室”，负责这项工作。1992年1月，民政部将《县级农村社会养老保险基本方案》（试行）正式下发全国。到1998年，我国农村社会养老保险工作取得了一定的成就，参加农村社会养老保险的人数达

到 8 025 万人，积累养老保险金 166.2 亿元。

1998 年，国务院决定农村社会养老保险由民政部移交给劳动保障部负责，但由于劳动保障部缺乏社会保障网络，致使该工作出现下滑，目前基本处于停顿状况，一些人，包括一部分决策者对开展农村社会养老保险工作的信心发生动摇。进而出现了农村社会养老保险制度的不稳定、基金的保值增值困难、缺乏法律保障等方面的问题，导致农村社会养老保险的可持续性比较差。

要实现我国农村社会养老保险的可持续，首先，要从制度安排上，给农村社会养老保险的发展创造一个比较好的环境，这包括：健全农村社会养老保险的管理部门，解决归民政部门还是归社会保障部门管理的分歧；尽快出台相关的法律规定，健全法律体系；要综合考虑经济发展、农村的实际情况和农民养老的基本生活需要，制定科学的保险费率；我国农村社会养老保险实行的是储蓄积累型的制度，为此需要为每个参加社会养老保险的农民建立个人账户，把个人交费、集体和国家的补助，以及基金的增值部分记入个人账户，增加透明度；既然由劳动与社会保障部负责农村社会养老保险工作，就应当由劳动保障部门建立健全农村社会养老保险的服务网络，更好地服务于农民参加社会养老，促进其发展；农村社会养老保险是农村社会保障的一个重要组成部分，其发展必须有其他农村社会保障的项目密切配合，所以，在建立和健全农村社会养老保险制度的同时，其他的农村社会保障项目必须要配套进行。其次，要保证农村社会养老保险基金的保值与增值，兑现参保时对农民的承诺，打消农民参加社会养老保险的种种顾虑。这包括：农民养老保险金的交纳最好是按上年人均纯收入的一定比例计算，保证养老保险金的筹集与将来养老的基本生活需要相一致；在省、自治区、直辖市成立农村社会养老保险基金的管理与运营部门，负责养老保险基金的投资与运营，改变由基层部门进行管理和运营所存在的规模小、投资渠道狭窄等问题，国家应当逐步扩大农村社会养老保险基金的投资渠道，除了国债和存银行以外，允许一部分资金投向资本市场、金融债券或抵押贷款等，实现养老保险基金投资渠道的多元

化；农民在历史上通过农业税和工农产品价格的剪刀差等形式为国家、为工业发展做出过巨大贡献和牺牲，随着我国经济的不断发展，国家财力的不断增强，国家应当对农村养老保险金从资金上给予一定的扶持；国家应当根据经济发展和通货膨胀的状况，及时地对农村社会养老保险给予一定的补贴，消除通货膨胀对社会养老保险基金的侵蚀，保证农民领取的养老保险金能够满足生活的需要。再次，我国属于城乡社会差异非常明显的二元社会，城镇职工和农民在社会养老待遇上也存在巨大差异，要统筹城乡经济的发展，必须要有计划地进行城乡社会养老保险的逐步衔接，实现城乡社会养老保险的一体化。

失地农民，是指那些因城镇建设、经济发展、公益性事业，需依法征占土地后，由于土地改变所有权性质，而失去基本生活保障的农业户籍人员。这其中也包括一部分失去土地后进城务工的农民，也就是农民工。解决失地农民的养老问题有助于消除失地失业农民增多对社会的不良影响，可以解决失地农民就业能力弱的问题，可以解决区域经济发展水平差异性的矛盾，可以解决失地农民生活保障需求多样性与制度供给能力有限性的矛盾。对于为失地农民建立社会养老保险的问题，国内专家学者基本达成一致，认为现阶段应该采取“以土地换保障”的方法，建立以就业为支撑的政府主导型的失地农民社会保障体系。

在中国这样一个二元经济结构的发展中国家，在广大农村应建立什么样的社会养老保险制度，在世界上没有现成的经验可以借鉴，也没有现成的模式可以套用。如何选择转型时期中国农村社会养老保险模式？农村转型期的养老保障模式是：家庭养老是基础，家庭养老和社区养老相结合是过渡，城乡统一的社会养老是方向。

衡量一个国家农村社会养老保险的可持续状况，需要设置相应的指标体系和指标评价体系。

“三农”问题的核心是农民问题，年老又是每个人不可避免的生命周期阶段，特别是我国绝大多数人口在农村，农村人口的老齡化比城市要严峻得多。因此，必须十分重视农村社会养老保险工作，

既要保证现在的老年农民能够安度晚年，更要保证将来的每一个老年农民、每一个人都能实现“老有所养”；既要在我国农村社会养老保险还没有完全建立起来的时候，按照可持续的要求，去建立和完善，更可以保证农村社会养老保险制度普及以后，实现其可持续发展。

农村社会养老保险制度建立初期，由于制度不完善，农民参保积极性不高，参保率较低。随着制度的不断完善，农民参保积极性逐渐提高，参保率逐年上升。目前，农村社会养老保险制度已在全国范围内普遍建立，参保率已达到较高水平。

农村社会养老保险制度的建立，对于保障老年农民的生活，促进农村社会稳定，具有重要意义。随着制度的不断完善，农村社会养老保险制度将发挥越来越重要的作用。

农村社会养老保险制度的建立，对于保障老年农民的生活，促进农村社会稳定，具有重要意义。随着制度的不断完善，农村社会养老保险制度将发挥越来越重要的作用。

农村社会养老保险制度的建立，对于保障老年农民的生活，促进农村社会稳定，具有重要意义。随着制度的不断完善，农村社会养老保险制度将发挥越来越重要的作用。

农村社会养老保险制度的建立，对于保障老年农民的生活，促进农村社会稳定，具有重要意义。随着制度的不断完善，农村社会养老保险制度将发挥越来越重要的作用。

农村社会养老保险制度的建立，对于保障老年农民的生活，促进农村社会稳定，具有重要意义。随着制度的不断完善，农村社会养老保险制度将发挥越来越重要的作用。

农村社会养老保险制度的建立，对于保障老年农民的生活，促进农村社会稳定，具有重要意义。随着制度的不断完善，农村社会养老保险制度将发挥越来越重要的作用。

目 录

前 言

摘 要

第一章 养老保险概述 1

一、养老保险的定义与原则 1

二、人口老龄化与养老保险 7

三、养老保险的理论与学说 13

四、养老保险与商业人寿保险的区别 18

第二章 国外养老保险的基本模式与发展趋势 20

一、投保资助型养老保险模式 20

二、福利国家型养老保险模式 22

三、强制储蓄型养老保险模式 24

第三章 中国农村社会养老保险现状 29

一、建立中国农村社会养老保险的必要性 29

二、中国农村社会养老保险的建立与发展 35

三、中国农村社会养老保险的进退选择 37

四、中国农村社会养老保险的现状及存在的问题 39

五、中国农村社会养老保险的可持续性 49

第四章 中国农村社会养老保险的制度安排 53

一、确立农村社会养老保险制度的原则 53

二、农村社会养老保险的管理部门 58

三、健全农村社会养老保险的法律体系	59
四、制定科学的养老保险费率	61
五、农村社会养老保险个人账户的建立	65
六、建立健全农村社会养老保险服务网络	67
七、农村社会养老保险必须与其他农村社会 保障密切配合	69
八、农村社会养老保险规程	70
第五章 农村社会养老保险的资金管理	86
一、农村社会养老保险资金的筹集	86
二、农村社会养老保险基金的管理与运营部门	89
三、扩大与规范农村社会养老保险基金的投资渠道	91
四、国家对农村社会养老保险基金的扶持	93
五、农村社会养老保险金的给付	98
六、农村社会养老保险基金与通货膨胀	99
第六章 建立城乡统一的社会养老保险	102
一、二元社会结构下的城乡养老保险差异	102
二、城乡社会养老保险的衔接	104
第七章 中国失地农民的社会养老保险	109
一、解决失地农民社会养老保险的意义	110
二、中国失地农民的社会养老保险现状	113
三、学界对于中国失地农民社会养老保险的主要观点	122
四、农民工社会养老保险	123
五、解决中国失地农民的社会养老保险思路	125
第八章 中国农村社会养老保险的模式选择	128
一、中国农村社会养老保险模式选择的理论依据	128
二、转型时期中国农村的社会养老保险模式	132

三、农村社会养老保险向城乡统一的社会养老保险 演化的动力机制	135
第九章 中国农村社会养老保险的水平评价	137
一、农村社会养老保险水平的主要内容	137
二、农村社会养老保险可持续性的指标体系	138
三、农村社会养老保险可持续性指标评价体系	143
附录 国家及部分省市农村社会养老保险方案和办法	145
县级农村社会养老保险基本方案（试行）	145
浙江省农村社会养老保险暂行办法	149
山东省农村社会养老保险试行办法	153
江苏省农村社会养老保险办法	156
总结	161
参考文献	163

第一章 养老保险概述

一、养老保险的定义与原则

(一) 养老保险的定义

养老，辞典解释为奉养老人。这里是指每个人在年老时能够从家庭、社会、国家取得一定的收入或物质帮助，满足其基本生活需要。

一般意义的保险，是由参加保险的单位或个人向保险机构缴纳一定数量的费用，保险机构对集中起来的分散资金进行管理和运用，对遭受灾害、意外事故或人身伤亡造成损失的投保人给予一定经济补偿的制度。

对于养老保险，我国学术界有着不同的定义，具代表性的有以下几种：

(1) 它是指在政府立法确定的范围内，对达到法定年龄的社会劳动者，当其按照规定正式退出劳动领域后，由国家或用人单位为他提供社会保险补偿，以保障其基本生活需要的制度（刘雄，《社会保险通论》）。

(2) 公民年老，失去工作能力，按照法律规定，有权享受国家给予一定数量的收入补偿和物质帮助（侯文若，《社会保障理论与实践》，1991年）。

(3) 按照国家法律规定，劳动者达到一定年龄，即依法评定为丧失劳动能力，解除劳动义务，由社会