

江西省“三农”研究中心资助

★ 经贸文丛 ★

(第三辑)

中国特色的 Zhongguotesede
农村养老保障与反贫困
Nongcunyanglaobaozhangyufanpinkun
Yanjiu **研究**

谢元忞 封 玫 袁建凤 著

江西出版集团
江西科学技术出版社

中国特色的农村养老保障与反贫困研究

谢元忭 封 玫 袁建凤 著

江西出版集团
江西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国特色的农村养老保障与反贫困研究/谢元态等著. —南昌:江西科学技术出版社, 2007.5

ISBN 978-7-5390-2987-0

I. 中… II. 谢… III. ①农村—老年人—社会保障—研究—中国 ②农村—贫困—问题—研究—中国 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 089381 号

国际互联网(Internet)地址:

<http://www.jxkjchs.com>

选题序号: KX2007016

中国特色的农村养老保障与反贫困研究

谢元态等著

出版	江西出版集团·江西科学技术出版社
发行	
社址	南昌市蓼洲街2号附1号
	邮编:330009 电话:(0791)6623491 6639342(传真)
印刷	南昌市江铃印务总汇
经销	各地新华书店
开本	850mm×1168mm 1/32
字数	247千字
印张	9.5
印数	1000册
版次	2007年5月第1版 2007年5月第1次印刷
书号	ISBN 978-7-5390-2987-0
定价	19.80元

(赣科版图书凡属印装错误,可向承印厂调换)

目 录

上篇 转型期农村养老保障研究

前 言	(1)
第一章 世纪难题——中国庞大的农村老年人口问题	(10)
1.1 人口老龄化的现实挑战	(10)
1.2 人口老龄化的未来挑战	(14)
1.3 农村老年人的生活状况	(15)
1.4 我国农村养老的现状	(22)
1.5 老有所养是老年人的天赋人权	(24)
1.6 农村老年人的社会支持对策	(28)
第二章 大背景——我国现行农村社会养老保险制度分析	(32)
2.1 建立农村社会养老保险制度的紧迫性	(32)
2.2 农村社会养老保险制度的产生与发展	(34)
2.3 现行农村社会养老保险制度的内容及运作	(39)
2.4 现行农村社会养老保险制度的性质与特征	(43)
2.5 现行农村养老保险制度的评析	(46)
2.6 现行《方案》存在的制度缺陷	(49)
第三章 大改革——农村社会养老保障体系相对独立运行的必要性和可能性	(55)
3.1 中国社会养老保障体系一体化的特殊过程	(55)
3.2 中国农村社会养老保障体系相对独立发展的必要性	(62)

3.3 中国农村社会养老保障体系相对独立发展的可能性	(67)
第四章 大困惑——中国特色的农村家庭养老保障功能的弱化与维持	(69)
4.1 我国家庭保障的缺陷与优势并存	(70)
4.2 我国农村家庭保障的历史渊源、形成及延续至今的原因	(74)
4.3 转型期农村家庭保障面临的严峻挑战	(79)
4.4 转型期农村家庭保障持续发挥作用的思考	(84)
4.5 转型期农村养老不能完全依赖家庭保障	(90)
第五章 大思路——我国农村养老保障制度改革的整体思路	(95)
5.1 中国城乡社会养老保障制度的比较	(95)
5.2 现行农村社会养老保险制度的难题与本质缺陷	(98)
5.3 城乡社会养老保险制度改革的三维思路	(103)
5.4 建立“三维”社会养老保障制度的可行性分析	(106)
第六章 大特色——构建有中国特色的农村养老保障体系	(109)
6.1 中国特色农村社会养老保险制度的特点	(109)
6.2 构建“四结合”的农村养老保障体系框架	(113)
6.3 农村社会养老保险的基本原则	(118)
6.4 中国农村社会养老保险事业健康发展的几个必要条件	(121)
6.5 建立多种形式的农村养老保险	(126)
6.6 农村社会养老保险制度改革建议	(130)
第七章 大难题——农村社会养老保障资金的筹集与运营	(136)
7.1 农村社会保障资金的来源问题	(136)
7.2 农村社会养老保险金的缴纳	(140)

7.3	农村社会养老保险金的领取和给付	(142)
7.4	农村社会养老保险基金的运用与保值增值	(144)
7.5	目前以县为单位建立农村社会养老保险统筹制度的现实合理性	(148)
7.6	典型案例:苏州市太仓农村社会养老保险	(151)

中篇 江西省新农村建设中农民养老保障问题研究

第八章	历史课题:养老保障问题在新农村建设中的紧迫性和战略意义	(155)
8.1	养老保障问题在农民生活中的紧迫性	(155)
8.2	建立新农村养老保障体系的战略意义	(158)
第九章	实证分析:江西省农民养老保障现状	(160)
9.1	现存养老模式分析	(160)
9.2	江西农村老年人经济生活调查分析	(165)
9.3	江西农村老年人精神生活调查分析	(169)
9.4	影响农民养老的其它因素	(173)
第十章	体系设计:目标、体系、模式与环境	(175)
10.1	总目标	(175)
10.2	体系构建	(176)
10.3	模式借鉴	(179)
10.4	环境优化	(184)
第十一章	对策建议:农村养老保障的根本措施和配套措施	(191)
11.1	根本措施:大力发展生产,为普及农村养老保障提供物质基础	(191)
11.2	配套措施:加强医疗保障与农村养老保障的结合	(201)

下篇 基于制度创新的农村反贫困战略研究

第十二章 贫困的一般分析	(210)
12.1 贫困含义的演进	(211)
12.2 贫困的内涵	(212)
12.3 国内外关于贫困的理论解释	(215)
12.4 研究思路与方法	(220)
第十三章 我国农村反贫困的制度变迁与现状分析	(223)
13.1 我国农村反贫困的制度变迁	(223)
13.2 我国农村贫困现状的实证分析	(226)
第十四章 对我国现行农村反贫困制度的评析	(239)
14.1 对我国扶贫战略思路的评析	(239)
14.2 目前我国农村扶贫存在的主要制度缺陷	(241)
14.3 贫困地区政府在制度设计和实施中的行为评析	(242)
第十五章 国外反贫困战略的制度特征和成功经验	(246)
15.1 国外反贫困战略的共同特征	(246)
15.2 国外反贫困战略的成功经验	(249)
第十六章 当前我国农村反贫困政策与诸多制度的不和谐	(259)
16.1 不和谐的种种表现	(259)
16.2 不和谐的原因分析	(271)
第十七章 现阶段我国农村反贫困战略制度设计的指导思想	(275)
17.1 坚持以科学发展观为指导,构建农村反贫困战略	(275)
17.2 坚持综合开发、全面治理的原则,构建农村反贫困战略	(276)
17.3 坚持开发式扶贫的方针,构建农村反贫困战略	(277)

17.4 坚持国家扶持、全社会支援的形式,构建农村反贫困战略	(277)
第十八章 我国农村反贫困制度的协调与创新	(279)
18.1 我国农村反贫困制度的协调	(279)
18.2 我国农村反贫困制度的创新	(282)

上篇 转型期农村 养老保障研究

前 言

《转型期农村养老保障研究》是江西省高等院校人文社会科学基金资助课题《转型期欠发达地区农村养老保障研究》的最终研究成果,主要研究我国经济社会转型期农村特别是欠发达地区农村养老保障体系建设,重点研究农村社会养老保障制度和农村家庭保障的功能变化。由于社区保障在复旦大学人口研究所梁鸿同志以江苏、浙江农村为蓝本研究的《中国农村现阶段社区保障的经济学分析》一书中作了全面深入的研究,我们完全同意该书的基本观点和基本结论。实际上,目前中西部地区农村的社区保障内容极少,对绝大多数农村而言基本上可以略而不论。所以,本课题将农村社会养老保障制度建设和家庭保障作为研究重点,是希望能够取得理论上、认识上一些较有创新意义的成果。

对于本课题研究有关的前提性概念和背景性情况,有必要作些说明。

一、关于“转型期”

社会转型是社会结构、社会体制的总体变革。中国社会现正处在由传统型社会向现代型社会快速转型的过程之中,当前中国的各

种社会现象无不带有转型的特点。社会成员也无不这样或那样地受到转型的影响和制约。当前中国社会的发展,正是突出地表现在中国社会转型、特别是社会结构转型的快速推进中。多数学者认为,从最一般的意义上讲,中国目前处在两个转变之中:一是从农业的、乡村的、封闭半封闭的传统社会,向工业的、城镇的、开放的现代社会转变,这是社会结构的转型;二是从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨。中国的改革和发展所取得的一切成就和经验,面临的一切困难和挑战,无不与这两个转变相联系。后一个转变就是我们通常所说的“体制转型”。本课题组认为,中国的“转型期”起码包涵如下几层含义:

1. 由传统的自给、半自给的产品经济社会向以公有制为主体的市场经济社会转型,也就是“经济体制转型”。经济体制转型又主要包括紧密关联的两个方面:一是由传统计划经济体制向现代市场经济体制过渡的体制转轨过程,其突出特点在于“市场导向”或者“市场化”;二是由传统农业经济向现代工业和服务业经济转变的增长转型过程,其突出特点是“工业化”和“信息化”。市场导向型的体制转轨和工业化导向的增长转型的有机统一,构成了中国经济转型的主要内容。经济体制转型的影响不仅仅是经济方面的,它必然带来政治、文化、法律和道德等各方面的变革,对农村养老问题会产生非常深刻的影响和冲击。

我国真正意义上的体制转型是从20世纪70年代末80年代初开始的。体制转型,一方面使中国的经济进入了腾飞发展的阶段,另一方面也导致了社会分层结构的迅速嬗变。在新的社会分层结构体系中,一个特殊社会群体——农村老年人口问题已由原来的隐蔽状态开始以显状凸现出来,到了我们无法回避、不可不予高度重视的地步。

2. 由传统农业社会向现代工业社会转型,带动了城乡产业结构的转型,也就是“经济结构转型”。经济结构转型首先表现为产业结构的更替和升级,一些新兴产业迅速发展,一些传统农业逐渐消退,

这必然引起就业结构的调整和升级。传统产业工人的失业问题以及与此相联系的养老问题会比任何时候都更加尖锐,更加复杂。

3. 由乡村社会向城市(镇)社会转型,带动农民向市民(镇民)社会转变。我国城镇化在过去的20年快速发展,在未来的30年内仍然是一个快速发展的过程。因此,今天的农民养老问题很大程度上也就是明天的市民养老问题。农村养老保障体系如何与城市养老保障体系过渡转轨,就成为今天研究和实施农村养老保障必须明确的目标。

4. 由封闭半封闭社会向全方位开放社会转型,带动城乡社区向国际化、现代化社区的转型。我国历来有邻里互助的良好传统,在全面开放的社会,如何发挥社区、村镇组织的作用搞好养老保障,在中国尤其在中国农村具有非常特殊的意义。

5. 由伦理社会向民主法制社会转型,带来传统伦理道德观念的较大变化,江泽民同志“以德治国”与“依法治国”相结合的思想,对于指导我们研究农村养老保障问题有着非常深刻的意义,一方面要大力加强农村社会保障制度建设,使农村养老保障法制化、规范化;另一方面,又要继续发扬中华民族的“孝”道传统,保持家庭养老功能。只有二者有机结合,才能有效解决转型期庞大的农村老年人口的养老问题。

6. 农村养老保障模式的转型。这是本课题研究得出的一个有价值的基本观点(后面将较详细分析)。

二、关于“农村养老保障”

建立社会保障制度,保护广大人民群众的基本利益是各级政府的重要任务。要巩固我国经济发展的良好势头,就必须解决好两个问题:一是要千方百计增加农民收入;二是要加快社会保障体系建设步伐。

统一的城镇职工社会养老保险制度在中国已基本建立,值在中

国农村,是否要建立全国统一的社会养老保险制度,目前认识还没有统一。随着农村人口结构、家庭结构的变化和农村城市化进程,家庭养老能否继续承担起农村老年人养老的任务?社区养老将在中国农村发挥什么作用?在中国农村要不要建立社会养老保险制度?这些问题,需要我们回答。

《中华人民共和国国民经济与社会发展“九五”计划和2010年发展规划纲要》指出,建立农村社会保障体系的具体要求是:到20世纪末,在我国农村大部分地区应初步建立以社会救济、养老保险、社会福利、优抚安置、社会互助和合作医疗六项制度为主要内容、层次不同、标准有别的社会保障制度以及与之相配套的社会保障服务网络;2005年基本建立起框架体系;到2010年基本建立起比较完善的农村社会保障体系;预计到2015年农村社会保障体系有可能与城市社会保障体系接轨。

在经济社会转型期,尤其是加入WTO后,广大农村受到的冲击将是前所未有的,农村老年人生活状况尤其值得我们关注。因此,转型期的农村养老保障问题,已是理论界、政府和全社会必须正视、无法回避的亟待解决的重大问题。

农村稳,中国稳。而农村能否稳定关键又看农村养老和失业以及农民收入问题。因此研究和建立农村社会安全体系,既是经济任务,又是政治任务。研究和解决农村社会养老保障问题,同时也就是研究和解决农村人口问题和计划生育问题。农村计划生育工作难度大,建立和完善农村的社会保障制度也更为迫切。

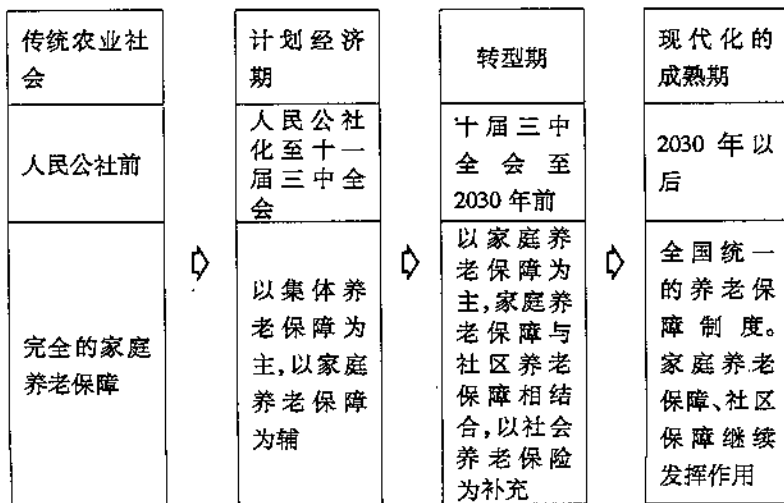
“我国农村社会保障体系基本上足空白。但是我国农村,‘未富先老’,因而农村养老问题异常艰巨”(李玲),而欠发达地区农民的养老保障问题又是重中之重。转型期广大农村人口社会养老保障问题,无疑是比3亿多市民社会养老保障更难解决,而意义又更加重大、更加深远的问题。广大农村社会养老保障涉及人数多,时间跨度大,我们应未雨绸缪,迎接白发浪潮的挑战。在当前抚养比例比较低的黄金时期,建立制度,积累基金,否则到本世纪中叶我们将陷入严

重困境。日本、新加坡、突尼斯都是在并不富裕时就着手建立起社会养老保障制度。我们现在全面系统研究农村社会养老保障问题,尽快将农村社会养老问题法制化、制度化,不但具有中国意义,而且具有国际意义。

我国城乡差别太大,东西部差别太大,农村落后既有客观原因,也有政策原因。《宪法》第44、45条赋予了所有公民平等的社会保障权利。社会主义搞了半个世纪,已经没有充分理由让广大农民处于国家社会保障体系之外。因此,只有尽快提高农村老年人口的社会保障水平特别是农村老年人的社会福利水平,才能最充分地体现社会主义制度的优越性,才能最有效地解决农村人口问题和计划生育问题,促进农村社会持续发展。

三、关于农村养老保障模式的转型

本课题组研究结果认为,我国农村养老保障模式转换过程如图所示:



根据世界各国养老制度和养老模式的变化规律发现,20 世纪,发达国家由家庭养老过渡到社会养老是人类社会进步的标志;在 21 世纪由社会养老转变为社会养老与个人储蓄养老相结合是历史的必然。把养老从互助互济转移到自助互济的轨道上来,有利于解决人口老龄化社会中的代际矛盾。

从国内养老保障方面的研究成果看,多数认为要建立全国统一的社会养老保障体系,但我们课题组认为,这在近期是不符合国情的。因为城乡二元经济社会结构,使农村严重落后于城市,农村社会养老保障更是落后于市民社会养老保障水平,要在近一、二十年内建立全国统一的社会养老保障体系,实际上不可能,欠发达地区就更加困难。课题组认为,在 2030 年之前,正是我国加速人口老龄化的关键时期,据预测,到 2025 年,我国 60 岁以上人口占总人口比例将上升到 20% 左右,65 岁以上老年人口占总人口比例将上升到 13.5%,人口抚养系数 46.2%,老年抚养系数高达 20% 左右。单从沉重的老年人口负担这一世纪难题看,要在转型期建立全国完全统一的社会养老保障制度是不可能的。课题组着力论证了在转型期中国农村养老保障体系相对独立运行的必要性和可能性。

在相对独立运行的农村养老保障体系框架下,家庭养老保障仍然起着极其重要的作用。我们从江苏浙江较发达的农村如温州、吴江、华西村等地的实地考察中更坚定了这一认识。较发达农村与中西部较落后农村的养老保障的主要不同特点是,发达农村由于经济实力较强,在家庭保障功能仍然很强之外,集体(社区)经济组织为农民提供了较丰厚的福利;而中西部较落后的农村,由于集体(社区)经济不发达,仍然主要依靠家庭提供养老保障。

从西方发达国家看,入住养老院的老人只占 5% 左右,个别国家这个比例稍高些,但也不到 10%。这就是说,90% 以上的老人都是居家养老。我国由于种种原因,这比例几乎在 99% 以上。

老年人养老主要依靠家庭这个命题是永恒的,即是说,只要家庭存在,老年人的养老主要依靠家庭,在家庭养老保障下,老人养老主

要依靠家庭,在社会养老保障下,老人养老仍然主要依靠家庭。因为只有家庭养老,才能实现经济供养、生活照料、精神慰藉方面的最佳结合。

《中华人民共和国国民经济与社会发展“九五”计划和2010年发展规划纲要》指出:“在农村实行以劳动者自我缴费积累为主,集体补助为辅、国家政策支持养老保障制度。”

《老年人保障法》22条还规定:“农村除根据情况建立养老保险制度外,有条件的还可以将来承包的集体所有部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地,收益供老年人养老”。

基于以上认识,课题组重点对家庭保障进行了深入的研究。

四、关于选题和研究过程

《根据国民经济和社会发展“九五”规划和2010年远景目标纲要》提出,“今后15年要形成比较完善的社会保障体系”。这是一个非常宏伟的目标,之所以目标非常宏伟,是因为要实现这一目标任务特别艰巨。

就农村社会养老保障方面研究成果看,国外学者极少涉及(Cale Johnson、明星、陈鸿仪等),国内学者或是从单项(如资金问题、家庭养老保险问题等)或从区域(如某省、区)角度出发进行研究(张文山、丁泽生等),这是有价值的,并且能为本项目研究提供重要的参考。有人提出要“建立中国特色的农村社会养老保障体系”(刘明慧、陈军晖,1998),但只重点提出了必要性和原则性,尚未全面展开系统研究。张襄英作了《中国农地流转集中与农民职业保障机制的研究》(1996~1998);梁鸿的《中国农村现阶段社区保障的经济学分析》(2000.6),是以苏南为典型集例,很少涉及中西部地区农村社会保障问题;庾国柱作了《我国农村社会保障体系及其宏观管理研究》(1996~1998);邓大松和赵曼已分别被国家自然科学基金委和社会科学基金委批准立项研究《建立健全农村社会保障制度》,这些研究

都很宏观,但都未对转型期农村养老作重点专题系统研究。

《转型期农村养老保障研究》是我2004年设计的《转型期农村社会保障研究》中的一个子课题。2001年我以《转型期欠发达地区农村养老保障研究》为题申报课题、获得江西省高等院校人文社会科学研究基金批准立项资助。在此之前,我指导的硕士研究生吴志远同志就在这一方向作了较深入的研究,并发表了数篇专题论文;我校人文与公共管理学院本课题组近10名老师也开始了这一课题的研究。同时,我们结合我主持的国家自然科学基金资助项目《市场经济下农村资本宏观管理模式研究》,与课题组成员一起赴沿海的浙江、江苏、上海和中部地区的江西、安徽、湖北、湖南等省作了社会调查;人文与公共管理学院的来自各省的多名学生、苏州吴江市委党校李谷村、钱雪华老师、江西分宜县李雪梅等同志作了大量的问卷调查。由此,使得本课题研究有了较好的基础,尤其是有温州市、苏州市、张家港市、安徽凤阳县、安徽阜阳市、湖南省、江西九江市和彭泽县、分宜县、武宁县、横峰县等较多的第一手资料,为我们深刻认识现状和把握未来奠定了认识基础。但遗憾的是,由于经费和时间有限,还未到西部省份作实地调查,对西部省(区)的情况只能借助于二手资料进行分析,难免带有一定的主观色彩。这一缺憾,希望能在后续研究中得到弥补。

本项目研究的特点和创新之处主要在于:充分贯彻十四届三中全会决定精神:“农民养老以家庭保障为主,与社区扶持结合。有条件的地方,根据农民自愿,也可以实行个人储蓄积累养老保险”。根据宪法精神和“十五”计划建议,以经济社会转型期为时间维度,以农村地区为空间维度,从体制创新上,从资金来源上,从农村的养老保障需求与供给及其矛盾的客观分析上,从发扬中华民族优良的邻里互济、亲属互助等道德文化传统上,综合性地研究转型期构建农村养老保障体系的模式据架及其宏观对策;符合中国国情,具有较重要的理论意义和实践意义,对于政府制定农村社会保障及其一系列农村支持政策,有比较直接的指导作用。

据《农村经济绿皮书》透露:1994年以来,平均每年农村财政资金净流出1,020.2亿元,金融资金净流出586.2亿元。1999年通过财政资金净流出1,361亿元。所以,解决农村社会保障问题首先要解决农村资本(或叫资金)问题,本项目负责人多年来一直将农村资本和农村社会保障问题联系在一起思考和研究,并且取得了一定的前期研究成果。为了解决农村资本问题,本项目负责人已论证要“建立农村资本相对独立运行的宏观管理模式”,得到了学术界的权威肯定。本项目“转型期农村养老保障研究”,与前一项目相互联系,相互补充,信息共享。将两个项目结合起来研究,节省了研究成本,提高了研究效率和效果。

本研究成果结论认为,农村社会养老保险制度的全国一体化,有待于全国经济的一体化。只要城乡差距、地区差距、二元经济社会结构还没有得到根本性缓解,农村养老保障体系就只能相对独立地发展,家庭养老保障功能就只能强化,不能削弱。因此,从现实可能性上看,在整个转型期,农村养老保障应当以充分发扬中华民族尊老、养老的孝道文化传统为基础,以家庭养老保障为主要方式,以发展农村经济增进集体福利为根本出路,国家只能给予政策支持。江苏华西村、广东万丰村、上海市方东村、温州市长虹村、内蒙古团结村、贵州隆村、南昌市顺外村和热心村、河南南街村、苏州太仓市等便是成功的范例。但是也不排除更理想的可能性,即国家下大决心,将全国居民(不分城乡)纳入统一的社会养老保障体系,从国家能力上看有一定的经济可行性,但现实可能性很小。

谢元态

二〇〇六年八月