

嵌入性视角下 农村养老保障制度研究

姚俊 著

QIANRUXING SHIJIAOXIA NONGCUNYANGLAO BAOZHANGZHIDU YANJIU

非
外
借

中国社会科学出版社

南京医科大学学术著作出版资助项目

嵌入性视角下 农村养老保障制度研究

姚俊 著

QIANRUXING SHIJIAOXIA NONGCUNYANGLAO BAOZHANGZHIDU YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

嵌入性视角下农村养老保障制度研究 / 姚俊著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 12
ISBN 978 - 7 - 5203 - 3093 - 0

I. ①嵌… II. ①姚… III. ①农村—养老—社会保障制度—
研究—中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 200463 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 赵雪姣
责任印制 王 超

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 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
字 数 247 千字
定 价 66.00 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

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景与意义	(1)
第二节 文献回顾	(10)
第三节 研究视角	(34)
第四节 研究目标与内容安排	(39)
第二章 中国农村养老保障制度变迁与设计的嵌入性分析	(43)
第一节 农村社会养老保险制度变迁的嵌入性分析	(43)
第二节 新农保制度设计的嵌入性分析	(50)
第三节 养老服务政策变迁的嵌入性分析	(59)
第四节 农村居家养老服务设计的嵌入性分析	(68)
第三章 中国农村居民养老行为的嵌入性分析	(79)
第一节 研究设计	(79)
第二节 农村居民养老行为的基本现状分析	(98)
第三节 农村居民参加新农保行为的嵌入性分析	(133)
第四节 农村居民养老服务的嵌入性分析	(155)
第四章 中国农村养老保障制度执行的嵌入性分析	(168)
第一节 分析框架	(168)
第二节 新农保制度执行中政策工具选择的嵌入性分析	(173)
第三节 居家养老服务政策执行过程的嵌入性分析	(188)

第五章 中国农村养老保障制度发展路径的嵌入性分析 (202)

第一节 中国农村养老保障制度发展的嵌入性视角 (202)

第二节 新农保制度可持续发展的路径分析 (208)

第三节 农村居家养老服务可持续发展的政策分析 (221)

第六章 结论与研究展望 (234)

第一节 研究结论 (234)

第二节 进一步研究的展望 (238)

(1) 多层次、多主体、多领域、多环节的农村养老保障制度 第一章

(2) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第二章

(3) 农村养老保障制度的可持续发展 第三章

(4) 农村养老保障制度的政策分析 第四章

(5) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第五章

(6) 农村养老保障制度的可持续发展 第六章

(7) 农村养老保障制度的政策分析 第七章

(8) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第八章

(9) 农村养老保障制度的可持续发展 第九章

(10) 农村养老保障制度的政策分析 第十章

(11) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第十一章

(12) 农村养老保障制度的可持续发展 第十二章

(13) 农村养老保障制度的政策分析 第十三章

(14) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第十四章

(15) 农村养老保障制度的可持续发展 第十五章

(16) 农村养老保障制度的政策分析 第十六章

(17) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第十七章

(18) 农村养老保障制度的可持续发展 第十八章

(19) 农村养老保障制度的政策分析 第十九章

(20) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第二十章

(21) 农村养老保障制度的可持续发展 第二十一章

(22) 农村养老保障制度的政策分析 第二十二章

(23) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第二十三章

(24) 农村养老保障制度的可持续发展 第二十四章

(25) 农村养老保障制度的政策分析 第二十五章

(26) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第二十六章

(27) 农村养老保障制度的可持续发展 第二十七章

(28) 农村养老保障制度的政策分析 第二十八章

(29) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第二十九章

(30) 农村养老保障制度的可持续发展 第三十章

(31) 农村养老保障制度的政策分析 第三十一章

(32) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第三十二章

(33) 农村养老保障制度的可持续发展 第三十三章

(34) 农村养老保障制度的政策分析 第三十四章

(35) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第三十五章

(36) 农村养老保障制度的可持续发展 第三十六章

(37) 农村养老保障制度的政策分析 第三十七章

(38) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第三十八章

(39) 农村养老保障制度的可持续发展 第三十九章

(40) 农村养老保障制度的政策分析 第四十章

(41) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第四十一章

(42) 农村养老保障制度的可持续发展 第四十二章

(43) 农村养老保障制度的政策分析 第四十三章

(44) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第四十四章

(45) 农村养老保障制度的可持续发展 第四十五章

(46) 农村养老保障制度的政策分析 第四十六章

(47) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第四十七章

(48) 农村养老保障制度的可持续发展 第四十八章

(49) 农村养老保障制度的政策分析 第四十九章

(50) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第五十章

(51) 农村养老保障制度的可持续发展 第五十一章

(52) 农村养老保障制度的政策分析 第五十二章

(53) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第五十三章

(54) 农村养老保障制度的可持续发展 第五十四章

(55) 农村养老保障制度的政策分析 第五十五章

(56) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第五十六章

(57) 农村养老保障制度的可持续发展 第五十七章

(58) 农村养老保障制度的政策分析 第五十八章

(59) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第五十九章

(60) 农村养老保障制度的可持续发展 第六十章

(61) 农村养老保障制度的政策分析 第六十一章

(62) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第六十二章

(63) 农村养老保障制度的可持续发展 第六十三章

(64) 农村养老保障制度的政策分析 第六十四章

(65) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第六十五章

(66) 农村养老保障制度的可持续发展 第六十六章

(67) 农村养老保障制度的政策分析 第六十七章

(68) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第六十八章

(69) 农村养老保障制度的可持续发展 第六十九章

(70) 农村养老保障制度的政策分析 第七十章

(71) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第七十一章

(72) 农村养老保障制度的可持续发展 第七十二章

(73) 农村养老保障制度的政策分析 第七十三章

(74) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第七十四章

(75) 农村养老保障制度的可持续发展 第七十五章

(76) 农村养老保障制度的政策分析 第七十六章

(77) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第七十七章

(78) 农村养老保障制度的可持续发展 第七十八章

(79) 农村养老保障制度的政策分析 第七十九章

(80) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第八十章

(81) 农村养老保障制度的可持续发展 第八十一章

(82) 农村养老保障制度的政策分析 第八十二章

(83) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第八十三章

(84) 农村养老保障制度的可持续发展 第八十四章

(85) 农村养老保障制度的政策分析 第八十五章

(86) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第八十六章

(87) 农村养老保障制度的可持续发展 第八十七章

(88) 农村养老保障制度的政策分析 第八十八章

(89) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第八十九章

(90) 农村养老保障制度的可持续发展 第九十章

(91) 农村养老保障制度的政策分析 第九十一章

(92) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第九十二章

(93) 农村养老保障制度的可持续发展 第九十三章

(94) 农村养老保障制度的政策分析 第九十四章

(95) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第九十五章

(96) 农村养老保障制度的可持续发展 第九十六章

(97) 农村养老保障制度的政策分析 第九十七章

(98) 农村养老保障制度的嵌入性视角 第九十八章

(99) 农村养老保障制度的可持续发展 第九十九章

(100) 农村养老保障制度的政策分析 第一百章

第一章 导论

第一节 研究背景与意义

一 现实背景

(一) 农村人口老龄化

第六次人口普查数据显示，到2010年中国60岁以上的老年人口已经达到1.78亿，占人口总数的13.26%；其中65岁以上老年人占到总人口的8.87%。按照联合国对人口老龄化的定义，中国目前已经有26个省份65岁及以上人口占总人口比重超过7%，进入老龄化社会。据预测，在未来二三十年里中国将会成为世界上老龄化速度最快的国家之一，到2049年，中国60岁以上的老年人将占到总人口的31%，其老龄化程度仅次于欧洲。可以预见，人口老龄化已经成为中国今后相当长时间里面临的重大经济、社会挑战。相比之下，中国农村的人口老龄化趋势要超过全国水平，来自第六次人口普查的数据显示，中国农村地区60岁以上老年人口达到9930万，占农村总人口的14.98%。也就是说，中国农村老龄化水平要高出全国1.72个百分点，高出城市3.2个百分点。这说明中国人口老龄化在农村表现得比城市更为明显，在未来几十年随着中国城镇化水平的进一步提升，以及更多的农村劳动力流向城市，农村地区的人口老龄化水平还会进一步提升。老龄化水平的提升，对农村基本养老保障建设提出了迫切的要求。

(二) 农村家庭养老功能的弱化

与农村人口老龄化同步进行的是，中国农村家庭规模和结构也正发生着极大的变化。一方面，计划生育政策带来的“4—2—1”代际人口模式加重了年青一代的养老负担，这种变化突出地表现在农村家庭户的平

均规模正不断缩小,家庭规模趋向小型化。从1982年、1990年、2000年和2010年四次全国人口普查资料的数据来看,中国农村家庭户人口规模分别是4.3人、3.97人、3.44人和3.10人,这说明未来农村家庭的养老负担会不断上升,家庭养老保障的压力较大。另一方面,城乡人口迁移导致年青一代家庭的核心化和传统家庭养老观念淡化趋势明显,这些都直接弱化了家庭的养老功能。城乡之间的大规模人口流动使得代际的空间距离不断增大,代际照料变得困难,同时由于人口流动极大地改变了农村社会的舆论场,原来由公共舆论发挥的孝道监督功能正日渐消失,代际的冲突也不断增加。向城市流动也增加了农村年青一代的生存压力,使得他们在忙于生计的同时难以顾及家庭的赡养问题。总的来说,家庭规模和结构的变化极大改变着中国农村家庭的养老模式,静态的多子女家庭这一家庭养老保障得以实现的基础发生了改变,导致农村家庭养老保障功能弱化。家庭和子代所能提供的养老资源的衰减不仅表现在经济供养上,也同样集中在养老服务的提供上,特别是少子化、流动化和城市化三者所产生的叠加效应,使得传统的家庭养老模式失去了现实基础。

除了农村家庭规模和结构变化造成家庭养老功能弱化,随着农村居民收入水平的上升和经济社会发展的进步,农民的养老观念也在发生着变化。大规模的城乡人口流动在给农村居民带来收入提升的同时,也改变着他们原来固有的一些落后观念,特别是“老农保”政策的推行在很大程度上改变了人们传统“养儿防老”的家庭养老观念。来自全国层面的调查数据也表明,农村中青年对社会养老保险和商业养老保险有着较强的需求,他们更倾向于依靠自己、配偶的力量养老^①。以上事实说明无论是从客观事实还是主观需要出发,中国农村的养老模式都到了从家庭养老向社会养老转化的时候了。

(三) 农村收入水平和就业结构变化

从国外经验来看,无论是发达国家还是发展中国家或是转型国家,其农村社会养老保险制度都是在农业从业人口急剧下降的背景下建立起来的。由此可见,劳动力就业结构变化是建立农村社会养老保险的重要

^① 柳玉芝、周云、郑真真:《农村不同年龄人群养老观念的比较分析》,《中国人口科学》2004年第S1期。

前提。从统计数据来看，自改革开放以来，中国就业总人口当中农业就业人口的总数和占比不断下降，这为发展新型农村社会养老保险（以下简称“新农保”）奠定了就业结构基础（见表1—1）。

表 1—1 第一产业就业人数及其占比 单位：万人、%

年份	总就业人数	第一产业就业人数	占比	年份	总就业人数	第一产业就业人数	占比
2002	73280	36640	50.0	2008	75564	29923	39.6
2003	73736	36204	49.1	2009	75828	28890	38.1
2004	74264	34830	46.9	2010	76105	27931	36.7
2005	74647	33442	44.8	2011	76420	26594	34.8
2006	74978	31941	42.6	2012	76704	25773	33.6
2007	75321	30731	40.8	2013	76977	24171	31.4

另外，社会养老保险制度必须建立在农民具有承担养老保险缴费能力的基础之上，特别是对于具有现金偏好和对各种税费征缴比较敏感的农民来说，社会养老保险的缴费水平不能占其可支配收入的比重太高，否则会影响其参保积极性。简单来说，就是要看农村居民的人均纯收入与人均生活消费支出之间的收入余额对保险费的承受能力。从统计数据来看，农村居民人均纯收入不断上升的同时，生活消费支出占纯收入的比重略有下降，这说明农村居民对养老保险费的支付能力不断上升，这为发展新农保奠定了可靠的个人筹资基础（见表1—2）。

表 1—2 农村居民人均纯收入、生活消费支出及其占纯收入的比重

单位：元、%

年份	人均纯收入	生活消费支出	比例	年份	人均纯收入	生活消费支出	比例
2002	2476	1834	74.1	2008	4761	3661	76.9
2003	2622	1943	74.1	2009	5153	3993	77.5
2004	2936	2185	74.4	2010	5919	4381.8	74.0
2005	3255	2555	78.5	2011	6977.3	5221.1	74.8

续表

年份	人均纯 收入	生活消费 支出	比例	年份	人均纯 收入	生活消费 支出	比例
2006	3587	2829	78.9	2012	7916.6	5908	74.6
2007	4140	3224	77.9	2013	8895.9	6625.5	74.5

二 政策背景

中国农村养老保障制度既是整个养老保障体系的一部分，同时又因为其发展的历史与面临的现实问题而具有一定的特殊性，这种特殊性集中反映在中国农村养老保障制度的两个主要内容上。中国农村养老保险制度从制度设计、政策实施、覆盖对象和制度运行都是独立于国家整体养老保险制度的，具有很大的特殊性，这决定了关于农村养老保险制度的政策背景回顾主要基于这一制度本身，而较少涉及国家社会养老保险制度。而中国养老服务体系建构则是近二十年内的事情，这项社会制度从建立之初就是在统筹城乡的背景下进行的，无论是在制度设计还是在政策内容上都较少带有城乡分治的烙印。因此，关于农村养老服务政策背景的回顾是整合进整个国家养老服务政策当中去的。考虑到政策演变的连续性，本书主要按照政策发展的时间顺序阐释农村养老保障制度发展的政策背景。

(一) 中国农村社会养老保险政策变迁

面对日益突出的农村养老问题，党和政府逐步认识到农村养老必须实现由传统意义上的家庭养老模式向社会养老模式过渡，并且从 20 世纪 80 年代中期开始探索建立符合中国国情的农村社会养老保险制度。1986 年 10 月民政部在江苏省沙洲县（今张家港市）召开了“全国农村基层社会保障工作座谈会”，会上首次提出在农村社会经济富裕地区发展以社区为单位的农村养老保险，这标志着农村社会养老保险制度的开端。自 1986 年起，农村社会养老保险大致经历了两个发展阶段，即我们通常所说的“老农保”阶段（1986—2002 年）和新农保阶段（2003 年至今）。

1. “老农保”阶段（1986—2002 年）

1986 年沙洲会议之后，民政部选择在上海郊区、苏南地区等经济发

达的乡镇开展农村社会养老保险的试点工作，同时也在中西部部分地区开展适合当地实际情况的养老保险模式探索。在此基础上，1986年底民政部形成了《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》，提出了发展以“社区”（乡、镇、村）为单位的农村社会养老保险的制度构想。截至1989年6月，全国开展农村社会养老保险试点的省（自治区、直辖市）有19个，县（市、区、旗）有190个，有800多个乡、8000多个村建立了农村社会养老保险制度，参加保险人数近90万人，共筹集资金4095.9万元，有21.6万人享受了养老金。

1991年6月，国务院发布《关于城镇职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号），明确了农村社会养老保险（含乡镇企业）由民政部负责。同年，民政部成立“农村社会养老保险办公室”，并于1991年5月选择山东省烟台、威海等五地进行县级农村社会养老保险试点工作。在大量试点的基础上，民政部于1992年1月3日印发《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（民办发〔1992〕2号），该方案确定了“坚持资金个人缴纳为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持；坚持自助为主、互济为辅；坚持社会养老保险与家庭养老相结合；坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化方向”的指导思想和基本原则，农村社会养老保险制度开始在试点的基础上正式推开。

1993年国务院进一步明确了民政部对农村社会养老保险的管理职能，并于1994年12月成立民政部农村社会养老保险管理服务中心，试点工作从沿海到内地迅速推开。随着农村社会养老保险制度在全国范围内普遍建立，为了解决好养老保险基金的管理和资金运用风险问题，推动农村社会养老保险工作积极、稳妥、健康地发展，1995年10月，国务院办公厅转发了民政部《关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》，民政部还于1997年制定了《县级农村社会养老保险管理规程（试行）》和《关于加强农村社会养老保险基金风险管理的通知》等一系列规范性文件。到1998年底全国共有30个省、区、市的2123个县和65%的乡镇开展了这项工作，参保人口8025万人，覆盖全国农村人口的10%左右^①。

① 劳动和社会保障部、国家统计局：《1998年劳动和社会保障事业发展年度统计公报》（http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgh/200602/t20060207_69891.htm）。

1998年国务院机构改革,农村社会养老保险由民政部转至新成立的劳动和社会保障部管理。由于利率持续走低以及集体、政府补助缺位等因素,许多地区的农村社会养老保险制度陷入了巨大的财务风险。1999年7月,《国务院批转整顿保险业工作小组关于保险业整顿与改革方案的通知》提出,目前中国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件,决定对已有业务实行清理整顿,停止接受新业务,有条件的地区应逐步向商业保险过渡。至此,农村社会养老保险制度进入收缩徘徊阶段。自1999年开始,“老农保”的参保人数呈下降趋势,具体工作也基本处于停滞状态,截至2002年底,参保人数下降到5462万人^①。

2. 新农保阶段(2003年至今)

党的十六大报告指出,“有条件的地方要探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。这标志着中国农村社会养老保险进入一个新的发展阶段。此后在2005—2008年的“中央一号文件”中都提出,要探索建立适合中国国情的农村社会保障制度。与此同时,在苏州、青岛、北京、东莞等经济发展水平较高、地方财力较强的地区,积极开展形式多样的农村社会养老保险制度的新探索;截至2008年全国共有25个省、区、市的300多个县开展了新农保试点工作。2007年党的十七大报告中进一步指出“有条件的地方探索建立农村养老保险制度”,2008年10月中共中央十七届三中全会明确提出“按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求,建立新型农村社会养老保险制度”。由此可见,这一阶段(2003—2008年)可以被看作新农保制度的探索阶段。

2009年在“中央一号文件”中又重申了建设新农保制度的紧迫性,2009年2月人社部部长尹蔚民表示会在2009年全面开展新农保试点,力争2009年底新农保试点覆盖全国10%的县。2009年9月1日,国务院出台了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号),按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的原则,在10%的县(市、区)开展新型农村社会养老保险试点,建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合,基础养老金与个人账户相结合的公平普惠的新农

^① 劳动和社会保障部、国家统计局:《2002年度劳动和社会保障事业发展统计公报》(http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/200305/t20030507_30610.html)。

保制度。

2012年9月底,全国所有县级行政区全部开展新型农村和城镇居民社会养老保险工作,新农保已经实现全面覆盖,比原计划提前8年实现了既定目标(2020年实现新农保全覆盖)。截至2013年末全国新型城乡居民社会养老保险参保人数达到50107万人。

(二) 中国养老服务政策发展历程

由于老龄化水平不高,同时家庭有着提供养老服务的文化传统和伦理责任,养老服务特别是在农村地区一直以来并没有发展政策供给的紧迫性。自2000年中国正式进入老龄化社会之后,伴随着少子化、城市化和人口流动等社会变迁而来的是,家庭作为养老服务的主要供给者越来越力不从心,养老服务走向社会化迫在眉睫的同时,其作为一种公共服务的福利属性也逐渐被明确。由此,社会化和福利化构成了21世纪以来中国养老服务政策的两条重要主线,并可简单分为以下两个阶段。

1. 政府倡导下的养老服务体系化建设阶段(2000—2012年)

面对中国正式步入老龄化社会的严峻挑战,政府在政策层面上不断出台相关文件,作为引领和指导养老服务业发展的指南。2000年第一次以中共中央和国务院的名义发布了《关于加强老龄工作的决定》(中发〔2000〕13号),国务院办公厅转发了民政部等部门联合发布的《关于加快实现社会福利社会化意见的通知》(国办发〔2000〕19号),在这两个文件中第一次明确提出了要建立以家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充的养老机制,并在2006年国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委等部门文件——《关于加快发展养老服务业意见的通知》(国办发〔2006〕6号)中正式确定了中国养老服务体系发展的基本方向,并表述为“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系”。为了进一步凸显对居家养老服务的重视,2008年全国老龄办联合国家发改委、民政部等十个部门发布了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》(全国老龄办发〔2008〕4号),鼓励和支持社会力量参与、兴办居家养老服务,建立和完善社区居家养老服务网络。

2010年前后有关基本养老服务体系的表述逐渐增多,2009年国家发改委、民政部开始在全国实施基本养老服务体系试点,确定了一批试点

省份。2010年的《政府工作报告》中明确指出,要“加快建立健全养老社会服务体系”。2011年民政部正式提出“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑,资金保障与服务保障相匹配,基本服务与选择性服务相结合,形成‘政府主导、社会参与、全民关怀’的服务体系”。同年,国务院办公厅出台了《关于印发社会养老服务体系规划建设(2011—2015年)的通知》(国办发〔2011〕60号),这标志着进入21世纪以来,经过十多年的初步探索和试验,通过加快出台一系列养老服务政策文件,中国在养老服务政策发展上的思路逐渐明晰,这些政策文件不断起到了科学规划、引导发展的作用。

2. 养老服务体系建设的加速阶段(2012年以后)

2012年以后,养老服务体系建设的明确了基本方向之后进入加速建设阶段,2013年9月国务院发布了《国务院加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)。除了国务院层面上,其他各个涉及养老服务提供的部门也加快了相关政策的出台步伐。2012年民政部出台了《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》(民发〔2012〕129号);国家卫计委出台了《国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》(国办发〔2015〕84号)、《国家卫生计生委办公厅关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》(国卫办家庭函〔2014〕834号)等政策文件;国家发改委发布了《关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知》(发改投资〔2014〕2091号)。同时,国家也在养老服务更加具体的工作层面上制定政策,并且政策的精准性不断提高。国务院办公厅先后制定了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》(国办发〔2016〕91号)和《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》(国办发〔2017〕52号),引导和规范养老服务项目。

这一阶段养老服务政策主要集中在养老服务供给方式创新以及养老服务质量提升上,更加强调养老服务政策落实的具体操作。包括农村地区在内的广大城乡社区,以居家养老服务为主体的养老服务供给体系正逐步建立起来,各地在实践过程中也不断结合当地社会资源发展多元化养老服务,满足日益增长的养老服务需求。

三 研究意义

通过建立新型农村社会养老保险制度和以居家养老服务为主的基本养老服务体系,为农村老年居民提供基本养老保障,是深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,加快建立覆盖城乡居民社会保障体系的要求,是逐步缩小城乡差距,推进公共服务均等化的重要基础性工程,是实现广大农村居民老有所养,促进家庭和谐,增加农村居民收入的重大惠民政策,也是应对国际金融危机,深入推进供给侧改革,扩大国内需求的重大举措。这项制度的建立,对于改变城乡二元结构,加快社会主义新农村建设,促进社会公平正义,全面建成小康社会,推动和谐社会建设和国家长治久安,都具有非常重要的现实意义和极其深远的历史意义。正是基于农村养老保障制度所具有的重大现实意义和历史意义,本书的应用价值十分突出,具体表现在:首先,通过实证分析为中国农村养老保障后续政策调整和执行提供了坚实的基础性数据。实证数据分析的作用体现在两个方面:一是通过对新农保政策实施过程中农民参保行为等进行实证描述,展现了新农保在中国农村生根落地的全景图;二是通过对农村居民养老服务意愿和养老服务选择及其影响因素的实证分析,展现了中国农村养老服务发展的现状及其未来发展的趋势。其次,将新农保制度和居家养老服务这两项农村养老保障主体内容的运行看作一项社会政策的执行,分别从“自上而下”和“自下而上”两个角度对农村养老保障制度两项最重要政策的实施和参与进行嵌入性分析,进而更加清晰地展示了新农保制度和居家养老服务在实施过程中是如何嵌入在更宏观层次的社会结构和经济社会环境中的,使得未来的政策出台和调整具有更加明确的循证依据。最后,在实证数据和循证分析的基础上,对新农保和居家养老服务两项农村养老保障制度在试点和全面实施阶段的具体运行情况作出全面、客观的评价,分析在全面推广过程中,制度设计、社会动员、经办管理等具体操作环节存在的问题,从政策操作层面上提出进一步完善和改革的对策建议,为各级政府进一步完善新农保和居家养老服务的监管提供科学依据,也为新农保一线经办人员和居家养老服务工作人员提供实际工作指导。

作为一项政策性研究,本书除了具备本应有的应用价值之外,还具

有一定的理论创新价值,具体表现在:一是研究视角的创新,丰富了嵌入性分析框架的应用范围。嵌入性是新经济社会学的核心概念,也是社会学当中对其他社会科学领域侵入较多的概念,被广泛应用于管理学、政治学、经济学等学科领域,本书主要从新农保制度、新农保政策执行、农民的新农保参与行为、居家养老服务制度、居家养老服务政策实施、农民的养老服务选择行为等多方面进行嵌入性分析。可以看作将嵌入性分析框架纳入政策分析中的典型案例,进一步证明了该分析框架所具有的独特理论应用价值。二是扩展了中国公共政策研究中关于政策执行的内容。政策执行是转型国家所面临的重要问题,近年来随着公共政策研究的深入,政策执行越来越受到关注,特别是中国的公共政策执行往往是与社会运行机制、政府治理机制等紧密结合在一起的,具有十分明显的本土化色彩。因此,加强对中国特色的政策执行过程研究有助于我们进一步丰富有关中国式政策执行模式的谱系内容,也有利于我们和国外政策执行研究的理论成果进行有效对话。三是进一步深入研究了社会资本与个体金融参与行为、社会资本与养老选择行为等相关理论问题。特别是在新农保参保研究上,从参保者的行为选择上来看,可以将参加新农保看作一种个体金融行为,已有的实证研究发现社会资本对个体金融行为有显著影响,本书进一步证明了这种影响的作用机制,有助于更深入认识社会资本是如何作用于个体经济行动的。

第二节 文献回顾

有关中国农村养老保障制度的研究大致可以分为三个包括不同研究主题的起始阶段,并形成了三股研究热潮:一是关于农村养老保障的研究,大致始于2000年前后,主要受到1999年由民政部负责的“老农保”经办服务被停止以及中国正式步入老龄化社会两个重大事件的影响。二是围绕老年农村居民收入替代层面上的养老保障开展的,实质上是围绕农村养老保险制度与政策开展研究,这方面的研究始于2000年以来各地在农村社会养老保险上的试点。自2009年后,随着新农保政策正式实施,相关研究进入高峰期。近年来随着新农保制度在全国范围内实现全覆盖、与城镇居民养老保险并轨,其制度、政策、经办等已经

稳定完善,相关研究也逐渐减少。三是关于农村养老服务的研究,这方面的研究始于2011年中国正式颁布了社会养老服务体系规划建设规划,明确了在农村地区要加快发展养老服务体系。与整个养老服务近年来成为研究热点一样,农村养老服务研究在数量上呈现不断上升的趋势,正逐渐成为农村养老保障制度研究的重点和热点问题。因此,本书的文献回顾也按照以上三个研究主题开展。

一 农村养老保障制度总体性研究

相关研究主要从宏观和理论两个层面分析农村养老保障制度的发展沿革和现状、存在的问题以及从完善农村养老保障制度的角度提出应然性框架和应对性政策。沿着以上分析路径主要形成了以下研究主题。

(一) 农村养老保障制度的发展模式研究

自1998年“老农保”被停止到2009年新农保正式试点,在这一阶段大量冠以农村养老保障的研究很多时候是和应对老年人收入需求的经济保障混合在一起开展研究的,养老保障更多是从政策层面来进行操作和分析的,主要围绕着如何构建新型农村社会养老保障体系展开的。一类研究基于“问题—对策”式思路开展分析,提出了农村养老保障发展的具体路径和内容。张国平从农民群体的分层分化及养老需求的差异化出发,主张应根据分层分类的原则发展农村养老保障制度,立足于现有家庭、社会和商业养老三种可供选择的组织制度模式,巩固家庭养老的基础地位,完善农村最低生活保障制度,拓宽农村养老机构的功能,突出新型农村社会养老保险的功能,发挥商业保险的补充性作用^①。马雁军等从农村基本养老保障的纯公共产品特性及其现阶段政府财力约束条件下的准公共产品特性出发,分析了政府责任的主导原则、边界、目标,总结出政府在承担农村基本养老保障责任过程中的动态性、区域性和层次性特征^②。白维军认为农村养老保障模式呈现出家庭养老保障、土地养

① 张国平:《农民群体的角色分层与养老保障制度的政策选择——加快江苏农村养老保障制度发展的思考》,《生产力研究》2006年第11期。

② 马雁军、孙亚忠:《农村社会基本养老保障的公共产品属性与政府责任》,《经济经纬》2007年第6期。

老保障、社会养老保险和商业养老保险并存的“碎片化”特征,应根据农村经济发展的区域差异分层、分类进行制度整合,发展多元化、非均衡的农村养老保障模式^①。另一类研究提出了某种具体的养老保障制度设计,如钟水映提出了农业税转养老保险费的农村养老保障“统账模式”,并从调动农民参与养老体系建设的积极性、个人和统筹缴费的灵活性、与城镇养老保障体系对接的便利性说明了这种“统账模式”的可行性和优势^②。杨立雄提出发展农村养老保障应从社会保险退回社会救助,以非缴费性的老年津贴方案代替现行的以缴费为资格的养老保险制度,作为家庭养老的一种补充性经济保障,并且对该方案的财政承受力进行了测算和评估^③。同样,杨德清等也提出了发展“普惠制养老金”,并在总结国际上采用普惠制养老金制度的发展中国家经验做法的基础上,根据农民生活支出水平来确定其基本待遇标准,并从中央和地方财政投入的可承受力上分析其可行性^④。

近年来,随着对养老保障概念认识的全面化和学理化,更多研究从构建农村养老保障制度体系的角度来重塑相关研究。黄俊辉等从养老保险、养老救助(最低生活保障和五保供养)和养老服务三个方面构建了农村养老保障政策绩效的综合指标体系,在此基础上进行了省域农村养老保障政策绩效的因子分析和排序,结果发现农村养老保障政策绩效整体水平偏低,存在显著的省域差异,经济发展水平与农村养老保障政策绩效并非绝对相关,省际养老保障政策各子系统之间发展也极不均衡^⑤。郑军在分析了农村人口老龄化、高龄化、农民群体分化、制度的路径依赖特征之后提出农村养老模式发展制度创新是关键,制度创新应依赖于

① 白维军:《中国农村养老保障的我国农村养老保障的“碎片化”与制度整合》,《经济体制改革》2009年第4期。

② 钟水映:《建立农村“统账模式”的养老保障体系的思考》,《中国软科学》2004年第8期。

③ 杨立雄:《建立非缴费性的老年津贴——农村养老保障的一个选择性方案》,《中国软科学》2006年第2期。

④ 杨德清、董克用:《普惠制养老金——中国农村养老保障的一种尝试》,《中国行政管理》2008年第3期。

⑤ 黄俊辉、李放:《农村养老保障政策的绩效考察——基于27个省域的宏观数据》,《人口学刊》2013年第1期。