

西北少数民族地区
农村计划生育家庭养老社会保障

问题研究

金文俊 著

XIBEI SHAOSHU MINZU DIQU
NONGCUN JIHUA SHENGYU JIATING YANGLAO SHEHUI BAOZHANG
WENTI YANJIU



甘肃人民出版社



西北少数民族地区
农村计划生育家庭养老社会保障

问题研究

金文俊 著

XIBEI SHAOSHU MINZU DIQU
NONGCUN JIHUA SHENGYU JIATING YANGLAO SHEHUI BAOZHANG
WENTI YANJIU



甘肃人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障问题研究 / 金文俊著. -- 兰州: 甘肃人民出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-226-04875-7

I. ①西… II. ①金… III. ①少数民族—民族地区—农村—计划生育—研究—西北地区②少数民族—民族地区—农村—养老—社会保障制度—研究—西北地区IV. ①C924.254②F842.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281278 号

出 版 人: 吉西平

责任编辑: 宋学娟

封面设计: 雷们起

西北少数民族地区农村计划生育家庭养老
社会保障问题研究

金文俊 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州大众彩印包装有限公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 4.875 插页 2 字数 140 千

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1~500

ISBN 978-7-226-04875-7 定价: 20.00 元

目 录

第一章 导言	1
一、选题的意义	1
二、文献综述及评论	3
三、分析的视角	12
四、课题的创新(七)难点	18
五、课题的结构	19
 第二章 西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度 建设的有关理论概述	 22
一、关于社会养老保障制度建设的有关理论	23
二、关于农村社会养老保障制度建设的有关理论	28
三、人口和计划生育利益导向机制有关的理论	34
 第三章 西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度 建设的内涵、必要性和可能性	 39
一、西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度 的内涵、基本前提和原则	 40
二、西北少数民族地区建设农村计划生育家庭养老社会保障 制度的必要性	 48

三、西北少数民族地区建设农村计划生育家庭养老社会保障制度的可能性	62
 第四章 西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度建设途径和存在问题	71
一、西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度建设途径	72
二、西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度建设存在的问题	104
 第五章 西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度建设的政策建议和制度框架	115
一、西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度建设的政策建议	115
二、西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度建设的制度框架	121
三、完善西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度方案的投入需求	125
 结论	139
参考文献	142
后记	152

第一章 导 言

本课题研究西北少数民族地区的农村计划生育家庭养老社会保障制度。具体区Ⅱ包括宁夏、新疆两个少数民族自治区、青海省和甘肃省的少数民族自治地方（包括临夏、甘南两个自治州和天祝、张家川、肃南、肃北、阿克塞等5个自治县）。这一区Ⅱ共包括157个县（市区），2008年少数民族人口2178.48万人，约占全国少数民族人口的19.23%。

一、选题的意义

1. 选题背景

农村养老问题是经济问题。美国经济学家戴维·黑尔认为：“几乎没有什么疑问，21世纪经济政策的重大挑战将是如何为所有退休的人提供养老金。”目前，我国的区Ⅱ经济发展差距巨大，区Ⅱ差距和城乡差距叠加。在城乡差异的种种表现中，社会保障制度的覆盖面和保障待遇Ⅵ给付水平的差异，对于社会正义和经济正义的挑战最为明显。农村养老问题最直接的表现为社会不公，农民没有享受和市民同等的权益。农业的弱质产业特征，也决定了农民根本不可能靠土地养老。经弱势累积，导致西北少数民族地区农村社会保障制度建设水平不仅(比)城市相

比差距极大，(七)发达地区的农村相比也远远滞后。

经历多年经济社会长足发展，农村社会保障制度的建立和完善成为近年来改善和促进民生的关键。^①继“新型农村合作医疗制度”（以下简称“新农合”）实施之后，2009年开始试点的“新型农村养老保险制度”（以下简称“新农保”），开始“破冰”中国城乡差距长期存在、持续“二元经济”格局下形成的以户籍制度为代表的种种制度壁垒，从完善社会保障制度的角度开始了逐步缩小城乡差距，实现城乡均衡发展的努力，2011年已覆盖大部分县市区。

自2004年国家人口委试点农村部分计划生育家庭奖励扶助制度（以下简称“奖励扶助”）以来，人口和计划生育利益导向机制（以下简称“利益导向”）逐步建立并在“十一五”期间取得极大成就，初步建立了针对农村独生子女领证户和两女节育户（以下简称“两户”）的“奖、优、免、补”政策体系，其中有些政策具有或部分具有明显的社会保障制度特征。

在我国成为GDP大国，国际地位迅速提升，经济实力显著增强的时代背景下，中央各项民生工程的普遍实施，“社会发展优先”应成为欠发达地区新的追赶战略。西北少数民族地区卓有成效的人口控制对经济发展起到了十分显著的推动作¹⁹，鉴于该地区人口年龄结构较为年轻，人口素质较低，高端劳动力缺乏，人口(七)资源环境关系紧张的状况将长期存在，低生育水平的稳定对于实现区Ⅱ经济发展目标十分关键，理应成为各项社会发展决策必须考虑的重要因素。因此，农村计划生育家庭养老社会保障制度建设对于西北少数民族地区未来发展中的

^① 见《中国共产党十六届五中全会公报》。

城乡和谐、区Ⅱ和谐乃至社会和谐都具有极其重要的意义，对于当前诸多经济和社会问题的缓解乃至解决都将起到积极的推动作¹⁹。本课题提出“农村计划生育家庭养老社会保障制度”这一研究命题，并尝试对西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度进行较为全面系统的理论研究和制度构建。

2.理论意义

社会保障制度是一项重要的经济制度。它的一个重要特点“社会性”在我国更多地是在“(七)经济社会发展水平相适应”要求下被“区Ⅱ性”取代。而西北少数民族地区农村社会养老保障制度建设从全国来看，属于弱势中的弱势，相对于经济快速发展和社会稳定的需要还相当滞后。本课题认为西北少数民族地区应建立农村计划生育家庭养老社会保障制度，并尝试对农村计划生育家庭养老社会保障制度进行概念界定，对西北少数民族地区建设农村计划生育家庭养老社会保障制度的必要性和可能性进行充分探讨。对西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度建设两条途径的进展、成就、不足及政策完善进行较为系统研究，并在此基础上提出西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度框架。本课题的研究将在一定程度上有助于丰富和扩展农村社会保障制度研究的领Ⅱ和内容。

二、文献综述及评论

早在春秋战国时期，中国社会保障的思想就已经萌芽。但是社会保障作为一种社会制度出现，仅有 100 多年的历史。^①马

^① 以 1935 年美国罗斯福总统执政期颁布的《社会保障法》为标志，该部法令首次提出了“社会保障(Social Society)”一词。

克思的政治经济理论^[3]、凯恩斯的国家干预理论^[4]构成本课题的重要思想来源。胡鞍钢关于民族地区的“社会发展优先战略”、需求的收入弹性理论以及针对我国农村社会保障制度建设的有关理论成果,则构成本课题的又一重要思想来源。人口和计划生育利益导向机制建设的研究成果等构成本课题的另一重要思想来源。

马克思关于社会保障的有关论述,是建立和完善我国社会保障制度的理论基础。劳动力再生产理论阐明了劳动力再生产的重要地位,并明确了国家管理劳动力再生产的必要性。在社会总产品分配理论中,马克思初步论述了社会保障资金扣除的必要性,为社会保障资金的筹集提供了理论依据。关于社会保障扣除比例,马克思科学界定了保险基金扣除的适度性原则^[5]。迄今,在政府实施的各项社会保障制度设计中,根据有关的概率进行测算,并根据各种可能进行有关的精算,以确定可以为投入资金需求及其筹资方案未来发展可支持的实施方案一直是政策研究的重要内容。关于社会保险基金来源的理解,马克思主义认为,保险基金是维持社会再生产顺利进行的必要条件,同补偿基金、积累基金具有同等重要的地位。

凯恩斯的“国家干预理论”对20世纪30年代西方资本主义国家社会保障制度的建立具有促进作¹⁹,对当前我国构建社会保障制度具有借鉴意义。凯恩斯主张国家对市场经济活动进行必要的干预,其理论基础是“有效需求不足理论”。他认为,有效需求不足是失业和经济危机发生的原因。由于有效需求的不足,整个社会劳动力就业不足,出现非充分就业状态。因此,凯恩斯提出应通过国家干预经济来扩大有效需求,实现充分就业。他认为,必须提高居民的边际消费倾向,扩大消费需求,

增加社会总需求，增加就业，减轻失业压力^[6]。凯恩斯之后，其追随者们提出了建立社会保障制度的主张。他们认为，国家承担起私人和市场无法承担的老年救济、失业保障等社会责任，是一种有效克服市场失灵和反经济危机的措施，也是有效的经济稳定器之一。在我国经过计划经济时期，不断建立和完善社会主义市场经济体制，完善各项经济和社会制度的今天，凯恩斯主义对于政府完善社会保障制度提供了有力的理论支持。

胡鞍钢的“社会发展优先观点”^[7]为欠发达地区农村社会保障制度建设(七)经济发展同步或适当超前于经济发展水平提供了理论依据，对于西北少数民族地区建设农村社会养老保障制度十分重要。需求的收入弹性理论则为建设农村社会养老保障制度，拉动农村市场消费，促进农村经济发展提供了依据。有关中国社会保障制度建设、社会养老保障制度建设的理论等为本课题研究提供了丰富的理论依据。

经过 30 多年的不懈努力，我国人口管理构建了以法律调整^①、各项经济政策调节（利益导向政策）和行政手段辅助的较为完善的综合管理体系。但是在实践中，由于人口问题(七)社会发展诸多领Ⅱ交会，加之计划生育的相对敏感性，当面对(七)人口有关的问题时，无论媒体还是公众，包括一些学者，都会质疑生育政策（曾毅^[8]，左学金^[9]，李敏嘉、李枫^[10]，唐18林^[11]）。尤其在低生育水平实现之后，几乎每年“两会”期间都会有新闻媒体对生育政策是否调整的追问。概括起来，可将有关看法

① 目前，我国人口问题的法律调整，已形成了包括国家层面的《中华人民共和国人口法》、各省(市、区)的《人口和计划生育条例》为主要内容的法律体系。

归为三类：一类主张实行普生二孩的生育政策^①；一类主张实行更为严格的城乡统一的独生子女政策（程恩富、王新建^[12]）；一类主张坚持现行生育政策，对“双独”乃至“单独”家庭进行生育二孩的微调。本课题认为，坚持现行生育政策更为符合中国经济发展实际，否则生育水平波动将通过提供少儿负担系数增加社会负担系数，使消费基金所占比重上升，积累基金比重下降，进而影响未来的经济发展。这一观点也是课题组在本课题中论述构建西北少数民族地区农村计划生育家庭养老社会保障制度的基本前提。本课题还认为人口问题多种多样，层次不同针对的矛盾不同，理解的视角不同，解决问题时应分不同层次，采19.不同的措施，人口问题的统筹解决还需更多采19.(七)人口有关的经济手段等进行调整。

国内关于中国农村社会保障制度的研究非常丰富，从多个层面展开。基本的共识为：我国农村社会保障制度的发展(七)经济发展的要求相比严重滞后，加重了农村公共服务的缺位，不利于城乡均衡协调发展。农村社会保障滞后的根源在于城乡“二元”经济结构和户籍制度。由于农业的弱质性和农民在社会阶层中的相对弱势，农村社会保障制度建设中应更加强调国家责任。农村社会保障制度建设滞后既有经济的原因，也有非经济的原因。^[13]以土地为基础的保障相当脆弱，需要改革等等。这些研究对于完善农村社会保障制度提供了很好的理论支撑。

杨翠迎^[14]、王国军^[15]、杨复兴^[16]、施晓琳^[17]、李君如^[18]等对农村社会保障制度的演变作了分析，对近年来农村社会保障

① 持此观点者极为普遍，涵盖政府部门从业人员、非人口学专业但有一定影响的专家、人口学者、社会公众、人口计生部门从业人员、有些媒体(尤其是互联网)等。

制度建设进展给(四)较高评价,认为建设农村社会保障制度意义重大,但当前农村社会保障仍很不健全,保障水平过低。施晓琳认为应从经济角度分析,变单靠增长引发的方法为扶持导致的方法指导农村社会保障制度建设。此外还有对农村社会保障制度发展滞后的原因、后果和对策的大量研究表明(郑功成^[19]^[20]^[21]^[22],尚长风^[23]^[24],段庆林^[25],张红鑫^[26],彭嘉圣^[27],谢东梅^[28],杨小萍^[29]),城乡差距对农村社会保障制度滞后有直接影响。有人强调国家和政府在农村社会保障制度建设中的重要责任(陈少琿^[30],方青^[31],杨燕绥、阎中兴等^[32]),认为国家和政府在农村社会保障制度建设方面应该承担更大责任。有对建立农村社会保障制度的现实条件和必要前提的讨论(王国军^[33]),认为社会保障制度建设陷入中国农村的基本矛盾之中,中国农村的社会保障制度建设具有政治、经济、社会等多种因素交织的复杂性,建设农村社会保障制度的前提是村民自治、经济发展、农村社会 and 科技进步。有对农村社会保障模式的探讨(姜长云^[34],杨复兴^[35],刘邦驰、赵万水^[36],贾小玫、冉净斐^[37],鲁宾^[38],黎民^[39],陶纪坤^[40],马小18、薛新娅^[41]),对家庭保障、社会保障两种模式的辨析,也有对筹资方式的讨论等。对于农村人口养老保障模式讨论基本都倾向于社会保障。杨复兴则更多强调了家庭保障的中国特色。尽管如此,在其关于“新型农村养老保障模式”的对策中也建议“发挥政府在养老保障制度改革中的作19,以政策引导和加大财政支持力度为重点,积极推进农村养老保障制度创新。政府是农村养老保障制度改革创新的主要责任人。首先,要根据农村经济社会发展的实际,在充分考虑农村家庭文化和国家经济实力提高的基础上,适应国际社会保障制度改革的新趋势,对农村养老保障制度进行规范的制

度设计,进而做出制度安排。其次,要加大农村养老保障制度的政策引导,通过试行建立起起步门槛不高,对农民有吸引力的基本保障。再次,最为重要的是要加大对农村养老保障制度财政转移支付的力度,特别是加大对中西部地区农民个人账户建设的支持力度”^[42]。课题组也认为,在社会保障制度没有建立或不完备的情况下,家庭养老有助于在一定程度上分担社会养老的压力^[43]。

关于欠发达地区农村社会保障制度问题,聂华林、杨建国在西部地区农村社会保障制度的总体研究中做了较为集中全面的论述,认为我国农村社会保障地区差异巨大,西部农村社会保障存在的主要问题为保障体系不健全、保障能力低、覆盖面窄、制度建设滞后。^[44]陶纪坤认为,应优先在西部地区建立农村社会保障制度,因为有利于西部地区的经济发展、边疆稳定和生态环境的保护,从而有利于实现西部地区可持续发展。社会保障制度作为一项重要的制度安排,虽受制于一个国家一定时期的经济发展水平,但它不完全绝对滞后于经济发展水平而实施^[45]。

关于农村社会养老保障制度的研究,有人认为,养老保险制度保障水平很低,制度不稳定,共济性差,地区间差距十分显著,(韩I堂、管谊^[46],刘志成^[47]);对农村养老保险的方案设计有“财政养老金”的设想(陈颐^[48]),有对农村养老保险制度的财政学反思,认为在农村建立以政府为主体的养老保险制度是公共财政职能的要求,应符合利益对等原则和税收公平原则,实现对农民承担的一部分改革成本进行补偿(尚长风^[49]);有关于“农民强制性养老储蓄制度”的设计,建议采19多种方式解决农民19货币缴费的困难(聂华林,杨建国^[50])。有对农村养老保险制度设计的思路,认为应“根据区II差异和农村

劳动力分布状况，分层分类解决农村劳动力的养老问题”（曹信邦、裴育^[51]）；有对国外经验的借鉴（曲范祥^[52]，施晓琳^[53]）；也有人认为，农村社会养老保障应从计划生育家庭起步建立，应以保障农民的利益为目标（郑功成^[54]，车晓端^[55]）。聂华林、杨建国指出，社会养老保障制度不完善的条件下，西北农村绝大多数老人依托家庭养老，并将农村社会养老保险划分为试点阶段（1986—1992年）、试点推广阶段（1992—1998年）、整顿和衰退阶段（1998—2002年）、恢复(七)重建阶段（2003年至今）四个发展阶段^①，认为“旧农保”的制度设计存在机会不均等的理念缺陷，“在城市偏好”发展思路指导下“产生的二元经济结构导致农村、农业、农民为城市、工业和国家发展做出了牺牲性贡献。然而发展后的城市和国家并没有弥补三农的历史损失，而是继续剥夺其享受本应由全体公民享受的某些社会制度和生活政策的权利”^[56]。制度本身的缺陷和运行管理中的困难则决定了其执行的困难。事实上，由于2003年“非典”流行导致的公共卫生危机，及其后迅速建设的“新农合”，之前在欠发达地区相对而言社会养老保障制度建设相对其他社会保障制度较为领先的优势已经丧失，农村养老保障制度建设成为最亟待健全和完善的重要的社会保障制度之一。

(七)农村计划生育家庭养老社会保障制度建设主题最为接近的研究是关于利益导向机制和计划生育家庭社会保障的理论成果。人口和计划生育利益导向机制建立和完善是“十一五”规划实施期内人口计生工作最突出的成就。相关的理论研究也早已比较深入，实践层面，具有或部分具有养老保障属性的社会

① 其研究时间(2006)为“新农保”试点之前，因此前三个阶段指“旧农保”。

保障制度建设已经在全国普遍开展,各类“奖、优、免、补”政策的出台都蕴含一定程度的社会保障内涵。而真正的突破则在于国家人口委推出的奖励扶助制度的试点。

大多研究对于奖励扶助制度都给^(四)不少嘉许。从维护社会稳定,体现基本国策的公信力角度,对农村部分计划生育家庭给^(四)奖励和扶助的角度进行分析(张汉湘,周美林^[57]),但是对政策实施的效果以及在率先建立了农村计划生育家庭养老社会保障制度方面的研究和理论提升则相对不足,国家人口委也只是简单地将其^(七)“少生快富”工程、特别扶助制度一起并列为“三项制度”,而遑论这三项制度的不同含义。^①

近年来,伴随育龄妇女生育率下降,低生育水平实现,人口老龄化社会带来的养老保障压力增大在各国都已经成为需要高度重视的基本国情之一。在浩繁的研究成果中,认为追求促进人口发展,农村社会养老保障应从计划生育家庭起步的不乏其人。车晓端认为,农村“老无所养”的特殊贫困群体日趋显现,应从有利于稳定低生育水平、做好人口^(七)计生工作出发,从有利于以人为中心、实现社会公平出发,从经济社会现状和发展趋势实际情况出发,构建农村社会养老保障体系。^[58]黄卫红也认为应该在农村社会保障制度建设中促进计划生育政策的执行。^[59]还有学者认为应探讨适宜的计划生育^(七)养老保障结合的路径(何律琴^[60]),应以保障农民的利益为目标(王嘉彦^[61]);也有研究认为应完善计划生育家庭养老模式(李新京、李忠、邓行舟^[62],

① “三项制度”具有不同的制度属性。奖励扶助是针对农村部分人群(计划生育“两户家庭”夫妇)的社会养老保障制度,“少生快富”是一次性奖励少数民族少生的制度,特别扶助则兼具社会救助、社会保险和社会福利特征,其具体实施按照保障对象个人情况具有长效性或非长效性社会养老保障制度属性。

黄卫红^[63]), 并就完善农村计划生育家庭经济供养体系提出对策建议, 认为应结合人口和计划生育工作进展情况, 如进行《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中即已提到的“开展农村独生子女户和双女户社会保险试点”工作(张汉湘、周美林^[64], 陶鹰^[65])。更进一步的工作则是对贵州省庆余县建立农村计划生育家庭养老保障制度的调查及对实施方案的测算(武家华, 吴士18^[66]), 对“以执行计划生育政策换保障”的思考(聂华林, 杨建国^[67])等。2007年11月国家人口委等14个部门在《关于全面加强农村人口和计划生育工作的若干意见》中明确提出我国将探索建立农村计划生育家庭养老保障制度, 鼓励各地为“两户家庭”因地制宜地开展养老保障项目。探索开展农村养老保险的地区要优先考虑“两户家庭”。并要求(七)农村经济发展水平相适应, (七)其他保障措施相配套, 调动政府、集体和个人的积极性, 多方筹集资金, 探索建立多种形式的农村计划生育家庭养老保险制度。创新养老模式, 逐步解除农民实行计划生育的养老之忧。这些研究和制度建设极大地拓展了农村养老保障制度建设研究的范畴, 提出了鉴于我国经济社会尚不够发达, 农村人口数量庞大的国情, 农村社会养老保障制度建设中计划生育家庭应有更多关注。

从2009年“新农保”试点之后, 学术界关于农村社会养老保障制度建设的重要性、紧迫性以及如何开展等等主题的研究相对告一段落, 而对“新农保”做了广泛探讨和论证。陶纪坤对“旧农保”(七)“新农保”两种方案的优劣进行了系统的比较^[68], 认为“旧农保”的个人账户制管理方式对政府责任的定位不够准确, 但是灵活方便, 方案多样。“新农保”分基础养老金和个人账户, 明确了个人、集体和政府责任, 更多强调了政府投