

新中国农村社会养老保险制度 变迁与绩效评估

余桔云 著



江西高校出版社

新中国农村社会养老保险制度 变迁与绩效评估

余桔云 著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国农村社会养老保险制度变迁与绩效评估/余桔云著. —南昌:江西高校出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5493 - 1614 - 4

I. ①新... II. ①余... III. ①农村 - 养老保险制度 - 研究 - 中国 IV. ①F842.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012) 第 270747 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791) 88504319
销 售 电 话	(0791) 88513417
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	890mm × 1240mm 1/32
印 张	6.125
字 数	200 千字
版 次	2012 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5493 - 1614 - 4
定 价	30.00 元

赣版权登字 - 07 - 2012 - 1088

版权所有 侵权必究

摘 要

随着计划生育政策的影响效应和人均预期寿命的不断延长,我国人口老龄化具有加速趋势,其中农村表现更为突出。据统计,2000 年中国城乡 65 岁及以上老年人口比重分别是 6.30% 和 7.35%,农村比城镇高出了 1.05 个百分点,到 2003 年年底,全国 65 岁及以上的老年人口比例已升至 8.16%,其中,半数以上为农村老年人,比重高达 61.36%,并且这种人口老龄化的城乡倒置状况会一直持续到 2040 年。面对如此规模庞大的农村老年群体,建立和完善农村社会养老保险制度显得尤为重要。2009 年中共中央推出了新型农村社会养老保险制度,该制度的创建是深入贯彻落实科学发展观、改变城乡二元结构、实现广大农村居民老有所养的重大惠农政策。对于该制度的可持续性、有效性以及发展路径等问题都是值得深入研究的课题。

基于现实背景,选取新中国农村社会养老保险制度变迁与绩效评估作为研究对象,是因为农村社会养老保险制度变迁是研究农村养老问题的学术起点,对于探索农村社会养老保险制度创新与发展具有基础性理论意义。制度变迁是对制度非均衡状态的一种反应,是一种效益更高的制度对另一种制度的替代过程。对此,本文着力解决两个问题:一是探求农村社会养老保险从一种

制度形式向另一种制度形式演变的过程中,两种主要变迁动力——强制性制度变迁和诱致性制度变迁的作用方式如何,两种方式是独立起作用、还是相互交替起作用。二是要分析和测算不同发展阶段的制度绩效,并进行比较,新制度的效益是否比原制度有所提高,以此判断制度变迁过程是否属于“帕累托改进”。在此基础上,探求完善新型农村社会养老保险制度的对策并预测其可持续发展路径。

农村社会养老保险制度属于权益伦理型公共产品,基于公共财政的视角,并结合对等性原则,将农村社会养老保险制度变迁分为两个发展阶段:传统农村社会养老保险发展阶段(1956—2002年)和新型农村社会养老保险发展阶段(2002年—)。传统农村社会养老保险制度(简称“传统农保”)的主要特征是财政责任几乎完全缺位,它经历了三个发展阶段:萌芽阶段(1956—1986年)、探索阶段(1986—1992年)、曲折发展阶段(1992—2002年)。新型农村社会养老保险制度(简称“新农保”),相对于传统农保的突出变化是确立了财政责任的主体地位,制度构建符合公共财政理念。新农保经历了两个发展阶段:试点阶段(2002—2009年),即地方自行创新的阶段;中央政府统一政策的阶段(2009年—)。

1956年,五保制度建立以后,中国农村就形成了“以家庭保障为主、五保制度并行”的养老保障模式。在集体化时期,家庭保障是建立在集体经济的基础之上的,集体经济发挥了一种潜在的社会保障制度功能。改革开放以后,随着农村家庭联产承包责任制的实行,集体保障丧失了经济基础和组织载体,集体的潜在保障功能在弱化;加之,随着人口的流动、家庭结构的小型化,传统的家庭养老也面临一些挑战,农村养老问题变得日趋凸显和严重。这使得传统养老保障模式与变化的外部环境日益不相适应,导致了制度的非均衡,并成为制度创新的诱因。在城乡分割的二元社会保障体系下,农民无法从现有的保障体系中获得养老需求。为了实现农民在原制度下无法实现的养老保障这种潜在收益,中央政府于1992年根据出台的《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》强制推出了传统农村社会养老保险制度。但是在制度产生以后的试点和推广过程中,中央政府一直没有明确的模式和时间表,也不承担任何财政责任,只是一些原则

性的指导,地方政府在是否试点和制度设计上都具有较强的自主性,制度的持续发展主要依赖于农民的制度需求,是一种需求诱致性制度变迁。所以,传统农村社会养老保险制度的发展经历了由强制性到诱致性的转变。

但由于传统农保存在财政缺位的制度性缺陷,加之投资管理上的低效率,该制度能给农民带来的净收益非常小甚至为负,这严重影响了农民的制度需求。农民对该制度的需求不足,使得诱致性制度变迁缺乏主要动力,从而出现制度运行困难甚至停滞,并锁定在低效率状态下,这成为下一阶段制度创新的重要诱致因素之一。加之,人口老龄化进程的加快和城市化的推进,导致了土地保障功能和家庭保障功能的弱化。而农民又存在巨大的潜在养老需求,有调查数据显示,57.75%的调查对象希望的主要养老方式是“按月领取养老金”。这些外在压力导致了制度的非均衡,成为制度创新的诱致因素,但不一定导致制度创新。因为制度创新的充分条件是一定的制度非均衡状态具有不可持续性,只有在有关经济主体具备了实际创新动机和能力时,一定的非均衡状态才具有不可持续性。要实现农民潜在的养老需求,即制度变迁的潜在收益,需要进行制度创新,增加新制度供给。但是作为需求主体的农民显然缺乏制度创新的能力,绝大多数地方政府的创新能力也极其有限,无法打破传统农保的低效率锁定状态。所以,要实现农民在原有制度下无法实现的潜在养老需求,就必须引进更高级、更权威的政府或集团行为,强制推行新的制度,增加新制度供给。2009年,中央政府正式出台了新型农村社会养老保险试点的指导意见,强制推出了新型农村社会养老保险制度。但是新农保仍然存在低效率和不公平状况,要保持新农保的可持续发展,必须充分发挥诱致性制度变迁的动力。可见,农村社会养老保险制度变迁是一个强制性制度变迁和诱致性制度变迁相耦合的过程。

绩效评估主要是对农村社会养老保险制度变迁的效率和制度本身的有效性进行评价。对此,根据相关理论构建了一个绩效评估体系:制度变迁的效率评估体系和制度有效性评估体系。对农村社会养老保险制度变迁的效率评价可以从宏观效率、微观效率及社会认

同度三个方面,分别运用生产力标准、交易成本标准和合意一致性标准进行定性考评。关于制度有效性评估主要是从制度实施的覆盖面大小和保障水平的高低两个方面,并通过四个具体指标进行定量考评,其中重点是参保率和替代率两个指标。对此,本文主要采用经济理论与经济史相结合的研究方法,在经济史研究中引入经济理论与计量方法、保险精算法。根据制度变迁的三个效率评价标准,定性地考察制度变迁的效率;运用计量和保险精算方法测算了不同制度形式的参保率和替代率。从定性的三个标准来看,传统农村社会养老保险制度变迁的效率欠佳,而新农保表现相对好得多。从保障的有效性上来看,一是参保率。新农保推行一年之后,2010年的参保率达到26%,比传统农保参保率的最大值9.65%要高得多。二是替代率。在相同条件下,新农保的替代率要比传统农保大得多。

从各方面进行比较,新农保的制度绩效要高于传统农保。由此得出本文的核心结论:农村社会养老保险制度的变迁过程实质是强制性制度变迁与诱致性制度变迁交替推进的一种帕累托改进。但是新农保的替代率比城镇职工的目标替代率要小得多,而且绝大多数情况下,其替代率都没有达到农村养老保险替代率的警戒线30.4%,甚至大部分情况都没达到贫困线标准。新农保依然存在低效率和供给不足的情况,在新农保制度框架之内仍然存在继续修补、完善的一个持续变迁过程,以挖掘新农保制度框架所允许的潜在收益。对此,必须采取相应措施提升制度需求主体——农民对新农保制度的需求,同时充分发挥地方政府的主动创新能力,从而实现从强制性制度变迁到诱致性制度变迁的转变,充分发挥诱致型制度变迁的动力。主要途径有:强化中央政府的立法、规划、组织、协调等功能;明确财政分担责任,完善政府投入机制;加强个人账户资金的监管与运营;开拓筹资渠道、创新筹资机制;加快配套设施建设,突破制度服务瓶颈;发挥市场和社会的力量,构建农村社区养老。

关键词:农村社会养老保险,制度变迁,绩效评估

目 录

1 绪论

- 1.1 选题的背景和意义
- 1.2 文献综述
- 1.3 相关概念的界定
- 1.4 研究思路与框架
- 1.5 研究方法
- 1.6 创新与不足

2 农村社会养老保险制度的基础理论

- 2.1 制度变迁理论
- 2.2 公共产品理论
- 2.3 社会养老保险制度变迁的一般规律
- 2.4 农村社会养老保险制度的产品属性及其政府责任

3 传统农村社会养老保险制度变迁与绩效评估

- 3.1 变迁历程
- 3.2 几种制度模式
- 3.3 传统农保历史变迁的制度经济学分析
- 3.4 传统农保的有效性测评
- 3.5 经验和启示

4 新型农村社会养老保险制度的探索

- 4.1 中国建立农村社会养老保险制度的时机

- 4.2 新农保的试点(2002—2009 年)
- 4.3 三种模式的比较
- 4.4 经验和启示
- 5 新型农村社会养老保险制度的建立及其制度经济学分析
 - 5.1 新农保的建立
 - 5.2 新农保的特点与创新
 - 5.3 新农保创建的制度经济学分析
- 6 新型农村社会养老保险制度的有效性测算与评估
 - 6.1 覆盖面大小的评估
 - 6.2 保障水平的测算
 - 6.3 测算结果分析
- 7 结论、对策与展望
 - 7.1 结论
 - 7.2 对策与展望
- 参考文献
- 后 记

1 绪论

1.1 选题的背景和意义

1.1.1 选题的背景

其一,社会保障制度是社会的“稳定器”,是实现收入再分配的重要手段,是保障社会公平公正的重要社会政策。但是目前我国社会保障制度在维护社会稳定、保障社会公平公正等方面,还没有充分发挥其自身应有的社会功能。这是因为我国城乡社会保障制度主要是沿着相互独立、相互分割的路径进行构建的,当城镇已经建立起了较为健全的社会保障体系并在不断发展完善之时,农村社会保障制度的建设却一直处于徘徊之中。这种城乡分割状态造成了城乡社会保障水平的巨大差异。据统计,2007 年我国农村社会保障覆盖率只有 3%,城乡社会保障覆盖率比例为 22: 1,城乡人均社会保障费的比例为 24: 1。^① 城乡社会保障水平的巨大差异进一步拉大了城乡居民的收入差距,成为社会不公平的一个重要根源。2007 年全国城乡居民人均收入比扩大到了 3.33: 1,绝对差距达到 9646 元,而城乡老年人口人均收入之比达到 4.7: 1;农村老年人贫困发生率约为 8.51%,相当于城镇的 3 倍以上。^② 城乡社会保障的巨大差异,是一种大范围的不公平,极易造成社会矛盾激化,威胁农村社会稳定。农村的稳定是中国社会稳定的基础,没有农村的稳定就没有中国社会的稳定。所以要从根本上解决中国农村的社会稳定问题 and 提高社会的公正公平,就必须着力完善农村社会保障制度体系,农村社会养老

① 数据来源:2007 年度劳动和社会保障事业发展统计公报

② 数据来源:在十一届全国人大常委会第四次会议上,时任农业部部长孙政才所作的《国务院关于促进农民稳定增收情况的报告》. 中国政府网,2008-08-29

保险制度作为其中一个重要制度组成部分,必须予以高度关注。

其二,社会保障制度不仅是一种社会政策,而且是一项重要的经济政策。凯恩斯(Keynes)认为,经济危机的根源是有效需求不足,而市场机制无法使经济达到充分就业均衡,只有依靠国家干预才能实现。在凯恩斯的国家干预思想中,社会保障制度被看做一种重要的宏观调控手段,他认为国家对社会福利领域的干预有助于提高社会边际消费倾向,实现宏观经济的平衡。^①

中国建立农村社会养老保险制度有利于打破城乡二元结构,促进城乡协调发展,有力启动农村消费市场,从而保持经济的持续健康发展。目前制约中国经济可持续发展的重要障碍是城乡二元结构,要打破城乡二元结构,必须着力破解“三农问题”。而解决“三农问题”的重要一环是建立农村社会养老保险制度。其主要原因:当市场经济发展到受有效需求不足约束的新阶段后,经济循环开始出现新的逻辑关系:解决有效需求不足的根本途径是扩大内需;扩大内需又必须进行相关经济结构的调整;经济结构调整的着力点是调整城乡二元结构;而城乡二元结构调整的关键在于推进城镇化;推进城镇化的重点是创造更多的就业机会;创造就业机会就必须扩大市场特别是启动农村市场;启动农村市场的前途是稳定提高农民收入;提高农民收入的关键是扩大土地的经营规模;扩大土地经营规模的关键是减少农民;减少农民的前提是建立现代社会养老保险制度,因为只有建立以农村社会养老保险制度为核心的农村社会保障制度,才可能从根本上解除农民的后顾之忧。可见,在以上经济发展的逻辑关系中,农村社会养老保险制度是关键环节。目前正是因为缺失了农村社会养老保险制度这一关键环节,才出现逻辑循环不能正常进行。所以,要使经济导入良性循环,就必须建立农村社会养老保险制度,通过制度创新,将农民和以乡镇企业职工、进城农民工为主体的非农化职工纳入社会保障体系。此外,农村社会养老保险制度是破解“三农问题”的一个重要制度前提。因为“三农问题”的核心是人的问

^① 凯恩斯著,徐毓、木丹译. 就业、利息和货币通论[M]. 北京:商务印书馆,1996: 12~15

题,农村体制改革如土地制度、行政制度、组织制度、就业制度等改革,本质上最终都是针对人的改革。只有建立起真正的农村社会养老保险制度,才能从根本上解除人的后顾之忧,各种制度改革和推进才会顺利进行。否则,如果缺乏农村社会保险制度这一基础,必然导致农村劳动力、土地、资本等基本要素难以市场化(卢海元,2002b)。

其三,随着社会经济的发展、生活水平的提高、医疗技术的突破,人均预期寿命不断延长,世界各国出现人口老龄化趋势,致使老年风险普遍存在并日益社会化,从而使得养老成为世界各国面临的主要社会问题。在中国,农村人口老龄化问题更加突出。根据联合国人口组织(WPO)确定的国际公认标准,当一个国家(地区)60岁以上(包括60岁)人口占人口总数的比重达到10%,或65岁以上(包括65岁)人口的比重达到7%时,就说明该国(地区)人口结构总体呈现老龄化态势。据统计,2000年,我国60岁以上(包括60岁)人口数量是1.26亿,占人口总数的比重为10.64%,到2006年年底,这组数字分别升至1.44亿人和11.03%^①。可见,我国老龄化趋势不断加快,而且农村人口老龄化问题更为突出。据统计,2000年中国城乡65岁以上(包括65岁)老年人口比重分别是6.30%和7.35%,农村比城镇高出了1.05个百分点,到2003年年底,全国65岁以上(包括65岁)人口比例已升至8.16%,其中,半数以上为农村老年人,比重高达61.36%^②,并且这种人口老龄化的城乡倒置状况会一直持续到2040年^③。面对如此规模庞大的农村老年群体,建立和完善农村社会养老保险制度显得尤为重要。

可见,建立农村社会养老保险制度关系到改革、发展和稳定各方面,是完善农村社会主义市场经济体制的重要突破口,是社会经济改革发展的内在制度需求。

① 中共中央国务院.关于全面加快人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定[M].北京:中国人口出版社,2006:19~20

② 国家统计局人口和社会科技统计司.中国人口统计年鉴:2003[Z].北京:中国统计出版社,2003:7

③ 全国老龄工作委员会.中国人口老龄化发展趋势预测报告[EB/OL]

1.1.2 选题意义

(1) 理论意义。一是选题具有基础性理论意义。选择新中国农村社会养老保险制度变迁与绩效评估作为研究对象,具有较强的基础性意义。因为农村社会养老保险制度变迁是研究农村养老问题的学术起点,对于探索农村社会养老保险制度的创新与发展具有基础性理论意义。通过对新中国农村社会养老保险制度变迁的动因、根源和绩效等问题进行全面系统的分析研究后,得出一个核心结论:农村社会养老保险制度的变迁过程,实质是强制性制度变迁与诱致性制度变迁交替推进的一种帕累托改进。

二是重新划分农村社会养老保险制度变迁阶段,具有一定的史学价值。新型农村社会养老保险制度的出台,为农村社会养老保险制度的阶段划分提供了新视角。根据农村社会养老保险制度变迁中出现的新特点,基于公共财政的视角,并结合同一性原则,将其划分为两个发展阶段:传统农村社会养老保险制度(1956—2002年)和新型农村社会养老保险制度(2002年—)。这对于农村社会养老保险制度史的研究,具有一定的史学参考价值。

三是提供了一个理论分析框架。本文将经济理论与经济史相结合,运用经济理论来解释农村养老保险制度变迁史。在相关理论的指导下,构建了农村社会养老保险制度变迁的绩效评估体系:①定性评估标准,即评价制度变迁效率的三个定性指标;②定量评估标准,即评价制度有效性的一个两级指标体系。定性与定量相结合,使得绩效评估更具客观性和科学性。这为考察农村社会养老保险制度变迁史提供了一个分析框架,具有一定的理论参考价值。

(2) 现实意义。2009年中共中央强制推出了新型农村社会养老保险制度,该制度的创建是深入贯彻落实科学发展观、改变城乡二元结构、实现广大农村居民老有所养的重大惠农政策。对于该制度的可持续性、有效性以及发展路径等问题都是值得深入研究的课题。本文将根据农村社会养老保险制度的变迁脉络,通过对相关历史文献的梳理,运用定性与定量相结合的方法,在经济史研究中引入经济理论和计量方法、保险精算方法,来研究农村社会养老保险制度变迁的历史、变迁的动因和变迁的绩效。在历史考察的基础上,提出完善

新农保的政策措施,并预测其可持续发展路径,以便为新农保的政策制定提供一定的理论参考。

1.2 文献综述

现代社会养老保险制度是工业文明的产物,是维护社会稳定、促进经济发展、公平收入分配的重要机制,受到理论界与实践部门的高度重视。关于农村社会养老保险制度的相关研究非常丰富,这为进一步研究中国农村社会养老保险制度变迁提供了坚实的理论基础。

1.2.1 相关研究文献

(1) 建立农村社会养老保险制度的必要性。马克思认为,劳动力再生产包括劳动者的体力再生产和智力再生产,前者是劳动者体力的恢复和身体素质的提高过程,后者则是劳动者劳动技能和知识的更新和发展过程。劳动力再生产的基本手段是消费,包括个人消费和社会消费。在商品经济条件下,满足消费的途径主要有两个:一是由个人通过向市场提供资本或劳动而获得,二是通过社会保障制度的安排从而实现基本生活消费的满足。在工业化以前,劳动力再生产主要通过家庭进行,但在机器大生产之后,家庭保障越来越不能应付机器大生产给劳动者带来的诸如工伤、失业等劳动风险了。对此,必须通过建立社会保障制度来化解机器大生产带来的各种劳动风险,从而保证劳动力再生产的顺利进行以及社会的协调发展。^① 所以马克思认为,社会保障是现代社会生产中劳动力再生产的必要条件,也是社会经济得以顺利运行的安全阀与减震器,以保障劳动者未来生活的质量和安全度(李宏艳,2004)。

列宁认为,资本主义国家建立社会保险具有客观必然性,由于工人工资少,无产者根本不能从工资中拿出一些钱储蓄,以备在伤残、疾病、残废、丧失劳动能力时以及和资本主义生产方式紧密联系的失业时的需要。因此在上述各种情况下对工人实行保险,完全是资本主义发展的整个进程决定的改革。并提出了最好的工人保险形式是

^① 马克思恩格斯选集(第3卷)[C].北京:人民出版社,1972:9~11

国家保险,^①强调社会保险的国家责任。列宁论述了社会主义社会保障制度的主要内容:一是保障项目多而广。包括工伤、医疗、养老、失业等保险,以及各种救济项目;二是享受对象包括一切的雇佣劳动者及其家属;三是支付标准以保障劳动者基本生活需要;四是保险基金来源于企业主和国家两方,劳动者个人无须缴纳保险费;五是应实行国家统一的管理机构,管理各种保险业务和各类基金的统筹安排,以防止政出多门、互相扯皮的官僚现象。列宁的这一思想后来在苏联社会保障实践中得到了运用,十月革命以后,列宁亲自签署和审批了100条有关社会保障的法令,并将最初成立的人民救济委员会改为社会保障人民委员会,并通过政府立法与政府行为来实施社会保障。

被誉为“福利经济学之父”的庇古(A. C. Pigou)主张国家实行养老金制度和失业救助制度,构建了福利经济学的社会保障经济理论。他根据基数效用论提出两个基本的福利命题:国民收入总量越大,社会经济福利就越大;国民收入分配越是均等化,社会经济福利就越大。庇古的第一个基本命题提出了资源最优配置的问题。他认为,要增加国民收入,就必须增加社会产量,而要增加社会产量,就必须实现资源的最优配置。根据边沁的“最大多数人的最大福利”这一功利原则,庇古假定收入分配中存在货币收入边际效用递减这样一个规律。对于穷人和富人来说,同样一英镑收入的效用是不相同的,穷人一英镑收入的效用要大于富人一英镑收入的效用。因此,将富人的部分收入转移给相对贫穷的人手中,从整体而言,会增加一国的社会经济福利。其主要主张是:一是增加必要的货币补贴,以改善劳动者的劳动条件,使劳动者在失业、残疾、患病和年老时都能得到适当的物质帮助和社会服务;二是向收入较高的富人征收累进所得税,增加低收入劳动者的失业补助和社会救济金,以实现收入均等化,从而增加社会福利;三是建立普遍养老金制度,或根据最低收入标准,实施普遍补贴制度,通过有效的转移支付来实现社会公平。^② 尽管资

① 列宁全集(第17卷)[C].北京:人民出版社,1959:449

② 庇古.福利经济学[M].伦敦:麦克米伦公司,1972:87~89

本主义社会不可能实现“收入均等化”,但庇古提出的转移支付措施以及一些增进社会福利的理论,为建立社会保障制度提供了理论依据。

瑞典学派的主要奠基者维克赛尔认为,资本主义经济中各阶层的利益并不总是和谐共存的,也存在冲突。他说“我们一旦认真开始把经济现象看成一个整体,并为这个整体寻求增进福利的条件,就必然为无产阶级的利益进行考虑。”^①他提出要扩大公共经济成分,由国家执行收入再分配政策,以增进全社会福利。他也是从边际效用递减规律出发,来论证收入再分配的必要性。他认为,一个理想的社会应该将福利普遍分配给全体社会成员,使得每个人都能得到幸福。因此,国家应担负起生态保护、经济稳定、收入分配等职责,这为瑞典福利型社会保障制度的建立奠定了理论基础。Mulligan 和 Sala-i-Martin(1999)认为,养老保险制度是一种再分配政策,是不同利益群体各自发挥作用的结果。Asimakopulo(1968)认为,政府实施社会养老保险的真正目的,是通过调节居民储蓄与消费行为,发挥代际收入再分配效应,以达到社会福利最大化。Bhatta Charya(2003)认为,社会养老保险能够实现收入再分配并达到社会福利最大化的目标,其主要途径是通过诱致退休,影响劳动力市场。Merton(1983)认为,社会养老保险的本质是一种风险分担机制,政府之所以提供社会养老保险,是因为它保障了退休后的公民能够获得适当公平的退休收入,以化解公民的老年风险。而公民退休后之所以能获得公平的退休收入,是因为社会养老保险在全社会范围内采用了统一替代率。Clark(1983)、Andrews(1985)和Gottardi(2006)分别论证了私人养老金计划存在的风险,从而阐明社会养老保险在风险分担中的优势。

人口老龄化扩大了养老需求,对各国的养老保险制度提出了挑战。Feldstein(1985)认为,欧洲养老金制度的改革源于人口老龄化,Verhoeven & Verbon(1991)、Verbon & Verhoeven(1992)均提出,老年人口比重的不断上升将降低养老金效应。人口老龄化是我国创新农村社会养老保险的外在压力之一,关于建立和完善中国农村社会养

① 维克赛尔. 国民经济学讲义. 上海: 上海译文出版社, 1983: 10

老保险制度的必要性,即进行制度创新的主要压力,目前国内学术界已基本达成共识:其一,人口老龄化扩大了养老需求,而我国农村老龄化水平还要高于城镇,这种老龄化城乡倒置的状况会一直持续到2040年^①;其二,随着城镇化进程的推进,耕地面积不断减少,而农业收益在不断下降,严重弱化了土地保障功能(杨翠迎,2004);其三,人口结构变化,家庭趋于小型化,加上劳动力流动频繁,家庭保障功能被大大弱化了(谢冬水,2008);其四,传统农村社会养老保险制度处于停滞状态,制度难以为继,农村处于社会养老保险制度的“真空状态”,导致了城乡社会养老保险制度的严重失衡(刘昌平,2008)。此外,卢海元(2002b)从支持社会经济改革发展的视角剖析了建立农村社会养老保险的必要性,他认为,农村社会养老保险制度是破解“三农问题”的逻辑起点和制度前提,因为“三农问题”的核心是人的问题。只有建立起真正的农村社会养老保险制度,才能从根本上解除人的后顾之忧,各种制度改革和推进才会顺利进行。这是完善农村社会主义市场经济体制的最佳突破口,是社会经济改革发展的内在制度需求。

(2) 建立农村社会养老保险制度的时机。社会养老保险属于权益—伦理型公共产品,全体国民都有权平等享受。所以,基于公民权平等的视角,农民应该被纳入国民基本养老保险制度中,同市民一样享受相同的养老权益。对于农业季节性工人(Migrant Worker),类似于中国的失地农民、城市农民工等人群,其养老保障也应纳入城市基本养老保险范围,这样有利于减轻他们在流动过程中所产生的困难(Cox R. H., 2001; Williamson J., 2004)。事实上,一些国家并没有区分农民和市民,而是将全体国民统一纳入全面基本保障体系中(Case A. and Deaton A., 1998; Gruber J. & Wise D., 1999)。从制度建设来看,各国建立农村社会养老保险制度的时间普遍滞后于城镇(Bottazzi R., Jappelli T. & Padula M., 2006),而且各国社会养老保险实现城乡全覆盖的时间差会有所不同,如美国经历了19年、日本是29年、德

① 全国老龄工作委员会,中国人口老龄化发展趋势预测研究报告[EB/OL].