

农村政策与管理
系列丛书

主编 崔富春

NONGCUN SHEHUI YANGLAO BAOXIAN ZHIDU JIEXI

农村社会养老保险 制度解析

张源媛 II 编著

Nongcun Zhengce yu Guanli
Xiliecongshu



中国社会出版社

农村政策与管理系列丛书

主编 崔富春

农村社会养老保险制度解析

张源媛 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会养老保险制度解析/张源媛编著. —北京:
中国出版社, 2010. 1

(农村政策与管理系列丛书/崔富春主编)

ISBN 978-7-5087-2978-7

I. ①农… II. ①张… III. ①农村—养老保险—
福利制度—研究—中国 IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 219726 号

丛 书 名: 农村政策与管理系列丛书

书 名: 农村社会养老保险制度解析

编 著: 张源媛

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 6.375

字 数: 156 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村政策与管理系列丛书编辑委员会

主任：崔富春

副主任：宗颖生 弓永华 方亮

成员：（按姓氏笔画为序）

王金胜 洪坚平 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺艮鼎

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社

区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华优秀传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

目 录

第一章 养老保险概述

- 一、养老保险的定义与原则 /1
- 二、养老保险的作用和意义 /7
- 三、社会养老保险的发展历程 /9

第二章 农村社会养老保险的基础理论

- 一、农村社会养老保险的定义与特征 /18
- 二、农村社会养老保险一般理论 /19

第三章 国外农村社会养老保险制度

- 一、国外农村社会养老保险方式 /29
- 二、国外社会养老保险的主要模式 /43
- 三、国外社会养老保险制度发展的基本趋势 /47
- 四、研究国外的农村社会保障制度，得出的结论 /48
- 五、国外农村社会保障制度对我们的启示 /49

第四章 我国社会养老保险现状分析

- 一、我国农村养老保险制度的建立与发展 /53

- 二、目前我国农民养老的主要方式及原因分析 /68
- 三、农村社会养老保险的发展历程 /82
- 四、我国各地农村社会养老保险模式的探索 /90
- 五、农村社会养老保险的现状分析 /94

第五章 农村社会养老保险制度

- 一、农村社会养老保险概述 /99
- 二、我国农村社会养老保险制度的主要内容和特点 /104
- 三、农村社会养老保险管理体系 /109

第六章 农村社会养老保险管理制度

- 一、农村社会养老保险财务管理 /113
- 二、农村社会养老保险基金管理 /116
- 三、农村社会养老保险业务统计管理 /122

第七章 我国农村社会养老保险存在的问题和对策

- 一、我国农村社会养老保险存在的主要问题 /128
- 二、我国农村社会养老保险存在问题之原因剖析 /134
- 三、构建我国农村社会养老保险制度的原则 /137
- 四、建立农村养老保险制度的主要思路 /139
- 五、建设有中国特色的农村养老保险体制 /142

第八章 失地农民养老保险现状、存在问题和对策

- 一、我国失地农民的现状及存在的问题 /172
 - 二、建立失地农民社会保障制度的主要做法及启示 /177
 - 三、完善失地农民社会保障制度的对策 /183
- 参考文献 /190

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。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。

保险指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，对遭受自然灾害、意外事故或人身伤亡造成损失的保险人给予一定经济补偿的制度。

养老保险，我国学术界有着不同的定义，具有代表性的有以下几种：

第一，养老保险又称社会养老保险，国家和社会根据一定的法律和法规，为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限，或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。

第二，养老保险指按照国家法律规定，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，由社会给予一定的物质帮助。

第三，养老保险是国家依法强制实施、专门面向劳动者并通过向企业、个人征收养老保险费，形成养老基金，用以解决劳动者退休后的社会保障问题的一种社会制度。

以上几种观点是从不同角度对养老保险概念的理解和认识，第一种是从国家层面上，对劳动者退休后为其提供社会保险补偿，保

障其基本的生活。第二种是从依法维护老年人权益角度，提出国家或社会对老年人物质帮助。第三种从制度的角度，提出了养老保险资金来源、运行机制。

世界各国根据自己的国情，制定了多种多样的养老保险政策，依据一定的标准，我们可以将其分为多种模式。

(1) 按养老保险基金的筹资模式可分为现收现付制、完全积累制和部分积累制。现收现付制是按一定标准向雇主（企业）和雇员（在职职工）筹集退休基金，然后按一定标准向已退休职工发放退休金，收不抵支时，则由政府按一定标准拨款补充，实质上是一种“代际赡养”。完全积累制也叫基金制，是根据养老时的资金需要，预先提取并进行储存积累，在实际需要发生时再进行支付的一种“量入为出”的基金管理方式，实质上遵循“同代自养”原则。部分积累制是现收现付式与完全积累式两种筹资方式并用的一种筹资模式。

(2) 按养老金水平的确定与给付方式可分为给付确定制和缴费确定制两种模式。给付确定制是劳动者在职时事先确定其退休时养老金的给付水平，即劳动者年老时的保障水平在退休前已经确定。缴费确定制则是规定劳动者在职时按时缴纳保险金，形成基金并由专门的机构对其进行管理和营运，实现基金的保值增值。参保者退休时的养老金给付水平取决于其个人积累账户基金的多少和基金增值额大小。

(3) 按基金管理模式可以划分为公共管理模式和私营管理模式。公共管理模式即由政府部门或其委托的公共管理部门负责社会保险的基金管理，政府承担了对养老金的最终支付责任。一般来说，依照国家立法推行的基本保障项目（如公共养老保险计划）的社会保险基金，以采用公共管理型基金管理模式居多。私营管理即私营的基金管理机构运用市场机制管理社会保险基金，同时接受政府的监

管。基金的保值增值风险由个人来承担。像智利的个人账户就是采取私营竞争型基金管理模式。

养老保险发展到今天，虽然仍存在一定的問題，但较以前相比，具有社会保险的共同特征：

(1) 强制性。即国家通过立法程序，强制用人单位和个人必须依法参加养老保险，履行法律所赋予的权利和义务，缴纳养老保险费，待劳动者达到法定年龄时，即可向社会保险部门领取基本养老金，享受基本养老保险待遇，保障退休后的基本生活。

(2) 普遍性。每个劳动者都要经历漫长的老年岁月，这是不可抗拒的自然规律。年老的风险对于每个劳动者是普遍存在的。所以，养老保险的对象是全体劳动者。由于养老保险的施行与一国的生产力发展水平和社会化程度相联系，各国的养老保险呈现出首先是城市产业部门，然后才是农业部门的特点。全球人口老龄化问题比较突出，养老保险的普遍性也体现为全球性。

(3) 互济性。一般养老保险费是由国家、企业或单位、个人三方共同承担的，筹集到的养老保险基金必须保障退休者的基本生活，就必须进行科学的管理，从而在较高的层次上和较大的范围内实现了养老保险费用的社会统筹和调剂互助，从而分散风险，保障生活。

同时，养老保险又有其自身的主要特征：

一是保障水平的适度性。一般来说，养老保险的整体水平要高于贫困救济线和失业保险金的水平，但低于社会平均工资和个人在职时的收入水平。

二是享受待遇的长期性。参加养老保险的人员一旦达到享受待遇的条件或取得享受待遇的资格，就可以长期享受待遇直至死亡。

三是保障方式的多层次性。广义的养老保险，不仅包括国家法定的基本养老保险，还包括用人单位为职工建立的补充养老保险（企业年金）、个人自愿参加的储蓄性养老保险。

四是与家庭养老的关联性。养老保险的产生和发展，逐步取代了传统家庭养老的部分甚至大部分功能。但养老保险并不能完全替代家庭养老，前者需要后者的有益补充。

（二）养老保险的原则

1. 基本保障原则

养老保险不同于救济，它是对劳动者退休后的基本生活予以切实保障，这就是养老保险的保障原则。其基本要求是使劳动者在退出劳动岗位后，生活水平不会下降或不会下降过多。这一原则更多地强调社会公平，强调有利于低收入人群。反映在基本养老金的替代率方面，应该体现低收入人群养老金替代率较高，而高收入人群替代率相对较低。对于高收入人群而言，要实现退休后生活水平不会下降或不会下降过多的目标，可以依靠补充养老保险和个人储蓄性养老保险来解决，因为他们收入较高，具有参加补充养老保险和个人储蓄性养老保险的条件。

2. 保障水平与社会生产发展水平相适应的原则

基本养老保险应该也只能保障退休人员的基本生活。如果保障水平过低，则无法发挥保障功能；如果保障水平超过社会生产力发展水平，则会在客观上造成“养懒汉”的社会效应，并诱发提前退休的内在冲动，浪费有效的劳动力资源，不仅会制约生产力的发展，而且也会危及养老保险制度的正常运行。从我国目前的实际情况出发，确定养老保险的水平，一定要充分考虑到生产力水平较低、人口众多且老龄化速度加快的现实，充分考虑到国家、企业和个人的综合承受能力。

3. 强调公平与兼顾的原则

这一原则要求被保险人的待遇水平，既要体现社会公平的因素，又要体现不同人群之间的差别。因此，要将这两个方面的因素结合起来，在不同的养老保险体系之下，采用不同的方式。在实行“普

惠制”（是指基本养老保险体系普遍适用于全体国民）的制度中，更多的是体现公平的因素，而在非“普惠制”的制度下，更多的是体现差别的因素。我国在计划经济体制下的养老保险制度，基本上是以公平为主的“大锅饭”制度，被保险人的待遇差别不大；实行养老保险制度改革以来，在体现社会公平为主的同时，也要发挥养老保险对于促进效率的作用，以达到公平与效率兼顾、统一与差别并重的目的。

4. 权利与义务相对应原则

这一原则是商业保险的普遍原则，目前大多数国家在养老保险制度中引进了这一原则，即要求被保险人必须履行规定的义务后，才能具备享受养老保险待遇的权利。这些义务主要包括：必须依法参加基本养老保险制度；必须依法缴纳基本养老保险费或税费，并达到规定的最低缴费或税收年限。这一原则广泛适用于保险与工资收入相关联的养老保险体系，即被保险人的缴费年限和缴费水平与其享受的养老保险待遇水平，存在某种直接的或间接的联系。

5. 广覆盖原则

社会保险的基本特征是运用“大数法则”，在某一社会范围内分散劳动者或社会成员的风险，从而构筑起一个“社会安全网”。从国际上看，养老保险的覆盖范围呈逐步扩大的趋势。我国原有的养老保险体系仅仅覆盖到国有企业和部分集体企业，目前已经逐步扩大到所有城镇企业、个体经济组织和企业化管理的事业单位。今后的发展方向是建立覆盖所有城镇劳动者的统一的基本养老保险体系。同时，广大农业劳动者也要建立有别于城镇的养老保险制度。

6. 管理服务社会化原则

这一原则的基本要求是：（1）政府制定养老保险政策并进行监管，但不直接经办养老保险事务，而是按照政事分开的原则，委托或设立一个社会机构管理养老保险事务和基金；（2）建立独立于企

事业单位之外的基本养老保险体系，基本养老金实行社会化发放；

(3) 依托社区开展退休人员的管理服务工作。

7. 分享经济社会发展成果原则

退休人员的基本养老金一般来说是比较稳定的，不会受到单位经济效益的影响。但在社会消费水平普遍提高的情况下，退休人员的实际生活水平就有可能出现相对下降。因此，应通过建立基本养老金调整机制，使退休人员的收入水平随着社会经济的发展而不断提高，分享社会经济发展的成果。

8. 法制化原则

养老保险行为必须在法律法规的框架范围内进行。同时，养老保险的覆盖范围、实施主体、筹资方式、基金模式、待遇水平和管理方式等，都需要由法律法规来加以界定。随着我国养老保险制度改革的不深入，原有法规和政策规定已经不能适应现实的要求，需要尽快制定《社会保险法》、《基本养老保险条例》等，以规范养老保险行为。

(三) 社会养老保险的基金筹集

养老保险制度的可持续运作很大程度上取决于养老保险基金的筹集。社会养老保险的基金筹集主要包括筹集形式与筹集水平两个方面的内容。

1. 养老保险基金的筹集形式。养老保险基金一般通过缴费或税收形式筹集。实行缴费形式的，由雇主（单位）和雇员按工资的一定比例分别缴纳保费。实行税收形式的，由国家将社会保障税或个人所得税等经常性税收通过转移支付直接向养老保险基金拨款。在实行以资助投保人为模式的养老保险制度的国家，一般采取缴费形式，我国采取的就是这种形式。在实行以普遍保险为模式的养老保险制度的国家，由于其资金主要由国家财政负担，一般采用税收形式。

2. 养老保险基金的筹集水平。养老保险基金的筹集水平与一个国家实行的筹资模式密切相关。养老保险基金的筹资模式有现收现付制、完全积累制和部分积累制三种。实行现收现付制的国家,在基金支付压力不大时,征收比率比较低,但在人口逐步老龄化的情况下,征收比率会不断提高,负担会不断加重。实行完全积累制的国家在开始实施社会养老保险制度时征收比率比较高,但会保持相对稳定。在部分积累制下,由于基金一方面要支付原制度下老年人的养老金,另一方面又要为年轻人未来的养老做资金准备,负担过重,因此大多作为过渡办法,用于从现收现付制向完全积累制的改革过程中。

二、养老保险的作用和意义

(一) 养老保险是现代文明社会和谐发展的需要

通过建立和健全社会养老保险制度,使所有因年老丧失劳动能力的社会劳动者都能获得基本生活保障,安度晚年,是现代生活中一个国家文明与进步程度的重要体现,也是社会主义市场经济条件下人道主义的一种具体反映。劳动者在有劳动能力的时候,为国家和社会作出了应有的贡献,维系和推动了社会的发展。当他们退休后,理应得到社会的尊重,并由国家和社会承担抚养责任,使其老有所养,老有所依,颐养天年。同时,人类社会的历史亦表明,老年人口对社会发展仍具有重要的作用,这主要表现在他们所具有的知识、社会经验和良好的行为规范,以及他们还承担着教育下一代人的重任,对社会有着深远的影响。在社会化大生产的今天,老年人对社会的物质文明与精神文明建设仍然具有不可替代的重要作用。因此,通过社会养老保险满足退休劳动者的生活保障,不仅是其个人的生活需求,也是社会循序渐进、不断向前发展的需要。

（二）养老保险是应对人口老龄化的有效手段

人口老龄化是社会经济发展的一种客观结果，它对一个国家的政治、经济、文化等方面都会产生一系列重大的影响。按照国际公认的标准，一个国家 60 岁以上人口占总人口的比重达到 10%，或者是 65 岁以上人口占到总人口的 7% 时，即为老龄化国家。2000 年，我国 60 岁以上人口已达到 1.34 亿，占全国总人口的 10.84%。同时，我国 65 岁以上的人口已达到 9400 万，占全国总人口的 7.2%，因此，我国进入老龄化社会已成为一个不争的事实。据人口学家预测，到 2025 年，我国老年人口将达到 2.8 亿，占人口总数的比重将达 18%；而到 2050 年，我国老年人口将达到 4.68 亿，占总人口的 27.8%。作为一个经济基础比较薄弱、社会经济尚不发达、人均国民收入还比较低的发展中国家，我国的社会发展将面临着人口老龄化的严峻挑战。如退休人口大量增加，医疗费用急剧上升，都会对国家各级财政提出更多的要求。面临如此严峻的挑战，唯有尽快建立和完善与经济发展水平相适应的养老保险制度，才是解决人口老龄化带来的各种社会矛盾的有效途径和手段。

（三）养老保险有利于职工队伍的正常更替

人类社会总是在延续和继承中发展的。劳动者年老体衰、工作效率下降时，应按国家规定实行正常的退休，为新成长起来的劳动力提供必要的工作岗位。连续不断的、正常的新陈代谢，有利于使职工队伍保持旺盛的生命力，有利于提高整体素质和工作效率。稳定完善的养老保险制度，不但可以为达到法定退休年龄的职工提供生活保障，而且因为退休金待遇与在职工资收入相关，既能够使在职职工看到自己退休时的生活会有保障，又能促进其在职时积极进取，为以后退休时积累更多。同时，养老保险的实施，也大大减轻了子女抚养退休老人的经济负担。这些都是提高职工劳动积极性的重要因素。