

经济学·社会学·人口学·专家论证

# 农村社会 养老保险

基本方案  
论证报告

COLLECTION OF EVALUATION PAPERS

1.61

农村社会养老保险

## 前 言

中国是个农业大国，农村人口占全国人口总数的80%。农民养老一直是个社会性问题，建立健全农村社会养老保险制度已经引起社会的广泛关注，得到党和政府的高度重视。

如何建立农村社会养老保险制度？民政部门开展农村社会养老保险是否符合中国农村的实际和社会发展方向？民政部制定《农村社会养老保险基本方案》是否具有科学性和可操作性？本着对农民负责、对国家负责、对历史负责和对农村社会养老保险事业负责的态度，民政部邀请北京大学、中国人民大学、中国社会科学院等高等院校和科研机构的经济学、人口学、社会学、财政、金融、保险、法律等学科的专家学者，组成《农村社会养老保险基本方案》专家论证组，对农村社会养老保险进行了多学科的科学论证。

呈现在您面前的，是专家们经过近一年时间的调查研究撰写的论证报告。

编 者

1995年12月

---

## Forward

China is a developing country with a large population of 900 million and a vast territory in countryside. The levels of development differ in various rural districts, and the general level is backward. To establish a social insurance system of the rural old age support with Chinese Characteristic, the gap between urban and rural areas should be taken into consideration. A new route must be explored to meet the needs of the future and in conformity with the current situation.

How do we establish a social insurance program of rural old age support? Does a social insurance program of rural old age support fit to rural China? And is it the right direction to pursue? Is the Basic Social Program of Rural Old Age Support scientific and operational? With so many questions in our minds, and being respon-

---

sible for rural people, for history and for the cause of the social insurance program of rural old age support, we invited the scholars from Peking University, People's University of China, China's Academy of Social Sciences to compose a team and evaluate the Basic Social Insurance Program of Rural Old Age Support from perspectives of economics, demography, sociology, financial investment, life insurance and accuracy.

Now we are glad to present to you the final product of their nearly year long research and investigation, the volume of collected program evaluation papers.

---

# 目 录

|           |       |
|-----------|-------|
| 前 言 ..... | ( 1 ) |
|-----------|-------|

## 主 报 告

|                       |                |
|-----------------------|----------------|
| 我国农村养老的现实选择 .....     | 基本方案专家论证组( 1 ) |
| ——《农村社会养老保险基本方案》论证总报告 |                |

## 分 报 告

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| 对社会变迁的积极回应 .....                   | 王思斌(23) |
| ——从社会学角度看农村社会养老保险                  |         |
| 发展农村社会养老保险是落实基本国策的重大<br>战略措施 ..... | 曾 毅(43) |
| 迎接我国人口老龄化社会到来的良策 .....             | 张风雨(48) |
| ——从人口学角度看农村社会养老保险制度                |         |
| 农村养老的出路是社会养老 .....                 | 余明德(65) |
| ——对农村社会养老保险的经济数量分析                 |         |
| 具有重要理论和实践价值的方案 .....               | 黄新平(86) |
| ——对《农村社会养老保险基本方案》的几点评价             |         |

|                   |          |
|-------------------|----------|
| 养老保险模式的创新 .....   | 侯文若(103) |
| ——评《农村社会养老保险基本方案》 |          |

|                      |          |
|----------------------|----------|
| 现实合理可塑的方案 .....      | 贡 森(120) |
| ——从保障效果看现行农村社会养老保险制度 |          |

|                                   |          |
|-----------------------------------|----------|
| 亟待制定加强农村社会养老保险基金管理<br>的政策法规 ..... | 房汉廷(131) |
| ——农村社会养老保险基金筹资与投资模式分析             |          |

## 专 家 评 语

|                     |          |
|---------------------|----------|
| 选择预筹基金的模式方向正确 ..... | 吴敬琏(145) |
|---------------------|----------|

|                        |          |
|------------------------|----------|
| 创造一种廉洁奉公的公益性组织体系 ..... | 秦池江(147) |
|------------------------|----------|

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| 农村社会养老保险是农民应该享有的权利 ..... | 熊必俊(149) |
|--------------------------|----------|

|                         |          |
|-------------------------|----------|
| 全社会都要支持农村社会养老保险事业 ..... | 俞自由(153) |
|-------------------------|----------|

|                                    |          |
|------------------------------------|----------|
| 农村社会养老保险对中国农村未来发展<br>将产生巨大影响 ..... | 谢 雨(155) |
|------------------------------------|----------|

## 附 录

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》 ..... | (156) |
|----------------------------|-------|

|           |       |
|-----------|-------|
| 后 记 ..... | (163) |
|-----------|-------|

# 我国农村养老的现实选择

## ——《农村社会养老保险基本方案》论证总报告

1991年1月，国务院决定开展农村社会养老保险并明确民政部负责这项工作。在深入调查研究、总结各地经验的基础上，民政部制定了《农村社会养老保险基本方案》，在山东等地组织了较大规模的试点，取得了很大成效，并逐步在全国农村有条件的地区推开，朝着形成资金和投保规模、加强管理的方向发展。截至1995年底为止，全国有近5000万农村人口参加了社会养老保险，积累保险基金50多亿元。全国有30个省、市、自治区的1500多个县(市、区)开展了这项工作，山东、江苏、上海、浙江、湖南、福建、江西、湖北、安徽、四川、山西等11个省(市)积累保险基金超过亿元。全国有150多个县(市)农村社会养老保险基金的积累规模超过1000万元，有的县(市)积累保险基金已超过亿元。许多地方政府制定了《农村社会养老保险办法》，建立起省、市、县、乡、村上下联系贯通的管理体系，初步规范了养老保险的操作和管理，保险基金能够按民政部规定的增值要求运营。

五年来，农村社会养老保险工作虽取得如此巨大的成就，但在一些部门和干部中仍存在认识不清的问题。农村社会养老保险是一项新生事物，如何搞好这项工作仍有许多实际和理论问题需要进一步研究和解决。基于

上述原因，民政部组织北京大学、中国人民大学、中央财经大学、中国社会科学院、国务院研究室和劳动部社会保险研究所等单位的专家学者，对《农村社会养老保险基本方案》进行研究和论证。这次调研论证活动，对我们这些从事科研和教学的研究工作者来说，是一次难得的了解实际、接触基层的机会，也是民政部尊重科学、发挥大学和科研机构人才作用的积极行动。本报告是我们根据调查研究的情况和资料，从各自专业领域的角度出发，对农村社会养老保险《基本方案》及工作进行的多学科的评价论证。

本报告的结构安排如下，第一节是农村养老已成为一个亟待解决的问题；第二节是解决农村养老问题具有十分重要的意义；第三节是推行农村社会养老保险应注意的几个问题；第四节是对《基本方案》的评析；第五节是有关看法和建议；第六节是几点补充意见。

## **一、农村养老已成为一个亟待解决的问题**

由于人口、社会、经济情况的变化，农村老人老有所养已成为一个迫切需要解决的问题。

（一）一般来说，养老可分为老年经济来源和生活安排两个方面。生活安排指居住安排（独居或与子女共住）、日常生活安排、照顾和求助等等。从收入来源和生活安排的依赖性来看，我国农村老人养老形式又可分为家庭养老、自己养老、社区养老。根据 1987 年 60 岁以上老年人口抽样调查数据推算，我国农村老人靠家庭

养老的实际比例是 38.7%~58.7%，靠自己养老的比例是 30%~59.4%，靠社区养老的比例不到 10%。<sup>①</sup> 虽然我国农村老人与子女住在一起的比例高达 88.7%，但收入来源和生活料理依靠老人自己的比例分别是 50.7%和 82.2%。这就是说，家庭养老的实际比例并不高，也不占有绝对主导地位。由此可看出，自己养老和家庭养老是现阶段农村养老的两种主要形式，两者比例不相上下，社区养老非常薄弱。而在自己养老的形式中，经济来源又主要是老人自身的劳动收入，这是因为劳动收入的多少依赖于劳动者的身体状况和劳动能力。因此，很大一部分农村老人的生活缺少必要的保障。

(二) 一个时期以来，我国农村人口老龄化加速，人口迁移增多，农村家庭规模下降，家庭养老的功能进一步弱化，这势必增加自己养老的比重。据 1990 年人口普查，我国农村 65 岁以上人口占农村总人口的比例是 5.64%。人口学家曾毅预计，到 2020 年我国农村 65 岁及以上人口的比例是 14.0%~17.7%，人口老龄化已是不言而喻。随着经济的发展，农村人口跨地区或城乡之间迁移的速度和规模都在不断上升，而迁移的人口绝大多数是青壮年，这种人口迁移一定程度上又加速了农村人口的老龄化。由于经济发展的影响特别是实行计划生育政策，农村核心小家庭迅速增多，据我们对山东、安徽两省 6 村的调查，平均家庭规模为 3.58 人。家庭规模的缩小，进一步弱化了家庭养老的功能。所以，农村

---

①10%是根据民政部统计和1990年第四次人口普查资料估算。

的人口老龄化、人口迁移和家庭规模下降，使我国农村老年人口的生活保障成为一个突出的问题。

（三）农村生产组织形式的变化，使以集体经济为依托的农村保障体系基本上解体。我国农村自 80 年代初以来，普遍取消人民公社，实行家庭联产承包责任制。农村改革一方面促进了生产力发展，另一方面也使依托集体经济力量的农村保障体系基本解体。农村经济社会发展中出现的新情况、新问题，迫切需要我们积极主动地探寻一条能够满足农村生产力发展和农民实际生活需要的农村社会保障的新路子。

综上所述，从农村养老现状、农村人口老龄化和迁移趋势，从农村家庭规模下降、农村生产组织形式变化等方面进行透析，可以看到：农村养老已是一个亟待解决的问题，农村家庭养老比例将会进一步下降，老人自己养老的比例将会进一步上升，社区养老比例上升的可能性非常小，依赖老年劳动收入实行自我养老，可能会造成老年生活毫无保障的危机。随着农村老人比重增加，老年人的生活保障将会变得越来越重要，这就提出了如何解除农村养老之忧，如何增加晚年生活保障的问题。不能不说，民政部在农村有条件的地区开展建立社会养老保险制度的工作，顺应了改革的潮流，满足了农民的愿望。

## 二、解决农村人口的养老问题具有十分重要的意义

前面，我们从人口和经济发展变化的角度，分析并提出了农村养老问题。现在，我们从增进农民福利和促进社会进步的角度，来剖析解决农村养老问题具有的十分重要的意义。

(一) 适当提高老年生活的收入保障，会增加老人和家庭生活的幸福

人类有着惧怕各种风险和不确定性的天性，总是想方设法利用自己的能力和资源来降低生活中的风险，增加确定性。人的生理老化的过程，一方面是一个身体素质、劳动能力、赚取收入下降的过程，另一方面人的寿命又是不可预知的。所以，人的老年面临着劳动收入风险和寿命风险。如果有一个好的养老制度，减少甚至消除这两个风险，生活就可以多一份安全和保障，就会使人们感受到更多的快乐，那么这本身便是对青年人和老年人生活福利的一个极大改善，肯定会大大增加老人和家庭生活的幸福。毫无疑问，生产的目的是为了消费，而解决养老问题是安排人在年老时的消费。从这个意义上讲，解决农村养老问题与我们党和国家帮助农民解决生产问题具有同等重要的意义。

(二) 解决农村养老问题是农民从温饱转向追求小康生活的自然需要

当农民集中精力解决温饱问题时，他们主要考虑发展生产，解决今天的吃饭问题。可是当生产发展了，不

愁温饱了，他们就有条件来思考如何安排明天的生活问题。所以，解决养老问题是农民从温饱转向追求小康生活的自然需要，这是我国农村经济条件发生变化后，迫切需要解决的问题。当前，我们正处在从老的农村问题向新的农村问题过渡时期。如果能提前预见到这种过渡变化，并及早地进行政策制度安排，我们就能处在一个解决新的农村问题的较好位置，党和政府也就能对广大农民实行更加有效的领导。

（三）解决农村养老问题是我国广大农村人口现代化和自身发展的需要

在农村现代化的过程中，传统的养老方式已不相适应。实行农村社会养老一定程度上增强了农民养老的安全性，提高了农民养老的可靠性，同时使农民对未来养老的预期更加明晰。当然，社会养老的社会进步意义还在于它在改变个人依附、淡化家族文化、帮助农民走出家庭、改善生产行为以及帮助农民了解未来社会、认识市场经济特征等方面都有着重要的意义。所以，农村社会养老保险不仅有助于养成农民的现代性，增强其养老的自主性，而且还有很多有益于维护社会稳定，激发人的发展的显功能和潜功能。

综上所述，从降低农村老人生活中的风险，增加生活保障，满足农民从温饱向小康生活转变的要求，促进农村人口现代化和社会发展的需要看，解决农村养老问题是一个非常有意义的问题。如此说来，建立农村社会养老保险制度，不仅能够调节人际关系，促进社会稳定，而且能够引导农民消费、积累建设资金，对经济和

社会的全面发展都具有积极的作用。

农村养老的出路何在呢？当家庭养老、自己养老和社区养老都不能很好地解决农村老人生活保障的问题时，社会养老便成为一个可能或者是必然的选择。

### 三、推行农村社会养老保险应注意的几个问题

在农村建立社会养老保险制度要广泛借鉴各国的成功经验，从农村的实际出发，除了要遵循社会保障制度的一般原则外，更要特别注意以下五个问题。

（一）吸取世界各国建立社会保障制度的教训，强化被保障者个人的责任，使政府主要发挥组织建立制度，提供法律政策环境的作用

国际范围内最显著的教训，是许多国家现收现付的社会保障制度面临着收不抵支、行将破产的危机。二次大战后，许多发达国家开始实施从摇篮到坟墓的高保障、高福利政策，当人口老化高峰期到来时，他们的社会保障帐户便出现了收不抵支的问题，给国家财政造成了巨大的压力，引发了一连串政治经济问题。当前，许多发达国家已开始进行社会保障制度改革，强调个人在社会保障体系中的责任，甚至将社会保障体系的若干部分进行民营化。南美洲的发展中国家智利将其现收现付式的社会保障制度极大化地进行了民营化改革，降低了社会养老保障费率，促进了储蓄，推动了国内资本市场的发展，改革后的养老保险制度为智利的经济发展作出了积极贡献。

## (二) 立足农村，立足农民自己解决的原则

我国农村有 9 亿多人口，农村老年人口比重较大，而且在不断上升。我国还是一个不富裕的发展中国家，国家财政资源不足，不可能包揽农民养老保障，甚至不可能进行普遍补助。这就决定了我们解决农村养老问题要立足于农村、立足于农民自己解决的原则。显然，这两个原则并不等于说政府在这个问题上无所作为，立足农村、立足农民自己主要是指养老的资金来源。虽然政府在资金上无法帮助农民解决养老问题，但在资金以外的许多方面都能发挥作用。

## (三) 保障水平符合农村各地实际生活的需要

我国幅员广阔，各地经济、社会的发展很不平衡，生活水平高低不一。在设计和建立农村社会养老保险制度时，切忌进行养老水平的“一刀切”，要使养老水平与各地农村实际生活的水平相吻合。

## (四) 适应农民收入具有季节性和不确定性的特点

农业生产具有明显的季节性，且受自然气候影响较大。自然，农民收入也就较多地具有季节性和不确定性，我们在设计加快建立农村社会养老制度时，切忌照搬城镇固定工资收入者的那套办法，应与农村的收入分配特点和农民的实际生活需要相适应。

## (五) 讲求效率，适当照顾公平，且以效率优先的办法来兼顾公平

我国过去的农业政策中，由于采取一平二调的作法，极大地损害了农民的生产积极性。今天，当我们用农民自己的钱来帮助农民建立农村社会养老保险制度

时，一定要让农民感到他们所花的每一分钱都能为他们带来好处，讲求效率。对一辈子都处于贫困状态的农民，我们可以考虑从社会救济等渠道进行帮助，不要让任何人无偿地享受农村社会养老保险，也不要让一些人，以这样或那样的理由拒绝参加这个制度，人为地增加国家和社会的负担。国际经验表明，一个独立的照顾贫困老人的再分配体系，既能满足公平又不会损害效率。

#### 四、对《农村社会养老保险基本方案》的评析

##### （一）《农村社会养老保险基本方案》要点

根据国务院决定，1991年民政部在总结农村基层社会保障工作经验、借鉴国内外社会保险的经验教训和对农村情况深入调查研究的基础上，制定了《农村社会养老保险基本方案》。方案主要有以下六个特点：

1. 保险对象是非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口，包括乡镇企（事）业职工、私营企业主和职工、个体户和外出人员等。参加保险不分性别、职业，一般为18周岁至60周岁。领取养老保险金的年龄满60周岁。

2. 资金筹集以“个人交费为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持”方式，承担主体十分明确。县以上政府作政策规定和引导，乡（镇）、村和企业可根据自身情况适当给以集体补助，且同一单位投保对象平等享受集体补助。个人交纳和集体补助均记帐在个人名下。

3. 交费标准多档次，方法较灵活。农民可根据自己的经济状况确定交费标准，遇到天灾人祸可以停交，恢复生产后可继续交费。保险关系可随投保人迁移或退回。如果投保人交费期间死亡，个人交纳的全部本息，退给其法定继承人或指定受益人。

4. 建立个人帐户，储备积累，最后按积累总额确定发放标准。

5. 基金以县为单位统一管理，按国家政策规定进行运营，实现保值增值。

6. 首先由地方政府立法或发布命令，建立农村社会养老保险制度及相应的组织管理机构，并逐步由地方立法过渡到全国立法。

## (二) 对《农村社会养老保险基本方案》的评价

通过实地调查研究和定量分析，我们基本上形成以下几点关于《农村社会养老保险基本方案》的评价。

1. 该方案是一个既符合中国国情和农村实际，又符合世界潮流的养老保险方案。首先，考虑到我国目前和可预见的将来的财政状况，不是依赖国家财政拨款，而是采取农民个人交费为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持的方针。国家予以政策扶持即包括国家制定政策法规要求各级政府组织开展农村社会养老保险，同时用政策法规约束社会养老保险中的各项关系，引导和帮助农民参加这项保险。第二，筹资模式和收费标准符合农村的实际和农民的心理。第三，实践结果，这项制度操作性强，配套的单证卡、会计制度既严密科学又易学好用。第四，强调被保险者的个人作用和发挥职能部门主

动积极制订方案，为农村社会养老保险提供政策环境的作用，符合世界社会保障改革和发展的趋势。

2. 该方案是一个符合保险精算原则、技术上先进的保险方案。任何一个保险方案，它的收费标准和支付养老金的公式，都要经过应用保险精算学原则的测算论证。不符合精算学原则的保险方案会出现财务上的破产，过分保守的保险方案又会增加投保人的费用，降低投保人领取的养老金，损害投保人的利益。根据我们小组中保险专家的测算和民政部邀请外国学者的测算结果，该方案在正常运作下不会出现财务上破产的情况。由于管理费的提取标准严格控制在较低水平，投保基金投资增值部分产权属于投保人，也就不存在投保人利益被侵犯的可能。该方案技术上处于领先的地位。历史上养老保险合同是首先在保险商和有固定工资收入者或他们的雇主之间订立，最近才在国际保险市场上推出吸引收入不稳定的投保人的保险合同。仅这一点，就说明民政部《农村社会养老保险基本方案》始一出台，便具有技术上的先进性。

3. 该方案是一个充分体现经济学效率原则的方案。第一，设立个人帐户，个人交纳保费和集体补助，全部记入个人名下，不存在农民个人之间平调的问题，权益关系明晰。第二，将集体补助的核算单位细分至乡村和企业，由乡村或企业根据自身的经济状况决定如何补助和补助多少，不搞平调的问题。第三，养老金的多少直接决定于个人帐户的储备积累额，缴费多少和将来所得关系紧密，不仅不存在权利义务不清的问题，而且有益