

新型农村社会 养老保险制度构建

Xinxing Nongcun Shehui
Yanglao Baoxian Zhidu Goujian

——基于政府责任的视角

曹信邦/著



经济科学出版社
Economic Science Press

新型农村社会 养老保险制度构建

Rebuilding Ruralsocial Insurance

By Jingping Hu, Jintao Chen, Jintao Chen

中国农村社会保障研究

中国社会科学出版社



中国社会科学出版社
China Social Science Press

新型农村社会 养老保险制度构建

Xinxing Nongcun Shehui
Yanglao Baoxian Zhidu Goujian

——基于政府责任的视角

曹信邦/著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

新型农村社会养老保险制度构建：基于政府责任的视角 /
曹信邦著. —北京：经济科学出版社，2012.3
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1535 - 2

I. ①新… II. ①曹… III. ①农村 - 社会养老保险 -
养老保险制度 - 研究 - 中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 015132 号

责任编辑：周国强

责任校对：王肖楠

技术编辑：邱 天

新型农村社会养老保险制度构建

——基于政府责任的视角

曹信邦 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

编辑部电话：88191350 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

710 × 1000 16 开 13.25 印张 230000 字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1535 - 2 定价：39.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书是国家社会科学基金项目《政府责任视角下新型农村社会养老保险制度构建：理论与实证》（项目编号：09BSH059）研究成果，并得到“江苏高校优势学科建设工程项目”以及“南京财经大学学术著作出版基金”资助。

前 言

自 2009 年开始，中国政府在养老保障领域有两个重大的举措，分别在 2009 年 9 月 1 日、2011 年 6 月 7 日由国务院颁布并实施《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》和《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》，决定建立覆盖农村居民和城镇居民的社会养老保险制度。这些制度的实施预示着长期困扰着中国绝大多数人口的老有所养的难题将得到妥善解决。而政府责任作为这些制度建设中的关键性制度要素成为学界所关注的重心。与老农村养老保险制度相比较，新型农村社会养老保险制度政府责任的体现有所进步，主要表现在三个方面：一是统一了农村社会养老保险制度的模式，建立了“基础养老金 + 个人账户养老金”制度，防止制度多样化带来的弊端；二是制度融入了普惠制理念，人人享有基础养老金，以保障老年农民基本养老的需要；三是政府财政责任体现得更加具体，建立政府财政完全承担基础养老金的制度，同时还承担了对个人账户的个人缴费进行补贴制度，并明确中央财政和地方财政的责任界限。但是，研究表明，由于政府责任不到位，现行的新型农村社会养老保险制度运行效果不容乐观，年轻人参保的比例低，选择高档次缴费的人口比例低，发达地区农民对制度呈现消极态度，养老金替代率水平普遍较低而使制度养老保障的功能极其有限，制度可持续发展的动力缺乏、资源缺乏。

正因为如此，本书基于政府责任的视角对新型农村社会养老保险制度的构建进行了系统的分析，并提出了完善政府责任的政策建议。本研究具有以下几

个方面的特点：一是研究的选题价值较高，体现了“构建和谐社会”的价值导向，以保障亿万农民养老的需要为理念。二是研究的分析视角和分析方法有特色，既注重从理论上梳理新型农村社会养老保险制度政府责任的内涵、外延、政府责任供给体系以及政府财政支持能力，以此强调政府责任对农村社会养老保险制度及其可持续发展具有关键性作用，也注重运用预测方法、模型方法、问卷调查分析方法等对政府财政支持能力进行预测分析，对农民参保意愿与行为影响因素和影响程度进行分析研究，提出制度有待完善之处。三是提出了一些建设性的建议，提出中央政府和地方政府责任边界划分；提出实行农村社会养老保险制度目标替代率 50% 并由中央财政承担基础养老金使之替代率达到 20%、地方财政承担个人账户养老金补贴使之达到替代率 30% 的责任分担机制；提出建立地方农民缴费与地方农民人均收入水平、地方财政补贴与地方财政收入水平相匹配的机制；提出建立政府养老金最低待遇承诺机制和补偿机制；提出农村社会养老保险制度与城镇职工养老保险制度并轨是制度发展的必然趋势，政府应对制度进行整合并尽早研究制定城乡养老保险制度一体化的制度框架等政策建议。这些政策建议可以为实际工作者和政府决策提供理论依据和政策思路。

作为国家社会科学基金项目的最终成果，本研究得到了我的同事王增文博士、研究生刘晴晴的大力支持，他们分别对第 7、8 章的数据来源和数据分析作出了巨大贡献；朱东花、李静琪、孙兆红和王祥明等同学也为相关章节的资料搜集花费了大量时间。还要感谢南京财经大学对学术著作的出版资助。

养老社会保险是社会保险中最为复杂的险种之一，农村养老社会保险制度既集聚了诸多制度内的复杂因素，又将制度外一些风险因素具体体现其中。尽管作者长期研究社会保障，并长期研究农村养老保险制度和农民工养老保险制度，但由于受到知识修养和学术水平所限，对一些问题的总体把握可能还存在缺陷和错误，恳请广大读者批评指正。

曹信邦

2011 年 12 月 20 日

目 录

第 1 章 导言	1
1.1 研究的背景和意义	1
1.2 国内外研究动态	8
1.3 研究的主要内容、基本思路、基本方法与重点难点	14
1.4 本研究的主要观点、创新点与研究不足	19
第 2 章 农村社会养老保险政府责任的基础理论	21
2.1 政府责任概念的界定	21
2.2 社会养老保险政府责任理论的历史演进	25
2.3 农村社会养老保险政府责任的现实依据	37
2.4 农村社会养老保险政府责任的理论依据	40
第 3 章 农村社会养老保险政府责任模式的国际比较	47
3.1 完全政府责任模式	47
3.2 政府个人责任分担模式	49
3.3 个人责任模式	55
3.4 国外农村社会养老保险政府责任的启示	55
第 4 章 农村社会养老保险政府责任的历史反思	59
4.1 农村社会养老保险政府责任变迁的历史划分	59
4.2 农村社会养老保险政府责任的历史反思	67

第 5 章 农村社会养老保险制度构建的基础条件	71
5.1 经济条件	71
5.2 人口条件	77
5.3 政治条件	79
5.4 制度供给条件	83
第 6 章 农村社会养老保险政府责任体系与责任划分	86
6.1 农村社会养老保险政府责任体系构成	86
6.2 中央政府与地方政府农村社会养老保险责任划分	101
第 7 章 农民参加农村社会养老保险意愿与政府责任关系分析	109
7.1 文献综述	109
7.2 数据来源及模型建立	110
7.3 经验分析	115
7.4 结语	121
第 8 章 农村社会养老保险政府财政支持能力分析	123
8.1 农民个人缴费能力预测	124
8.2 农村社会养老保险政府财政支持能力的静态分析	127
8.3 农村社会养老保险政府财政支持能力长期趋势分析	128
8.4 基本结论	139
第 9 章 农村社会养老保险政府责任供给机制缺陷的理论分析	141
9.1 农村社会养老保险政府责任供给的一般模式	141
9.2 我国新型农村社会养老保险政府责任供给得到体现	143
9.3 新型农村社会养老保险政府责任供给的缺陷	145
第 10 章 农村社会养老保险政府责任的地区比较	157
10.1 样本地区的选择	157
10.2 三地区农村社会养老保险制度概况	158

10.3	三地区农村社会养老保险制度实施结果的比较与分析	165
10.4	三地区农村社会养老保险制度比较的结论	177
第 11 章	完善农村社会养老保险政府责任的政策建议	178
11.1	建立立法强制农民参加农村社会养老保险的机制	178
11.2	建立以农村最低生活保障为基准的农民养老 历史债务偿还机制	179
11.3	构建农村居民养老金替代率不断提高的机制	179
11.4	建立地方农民缴费与地方农民人均收入水平、地方 财政补贴与地方财政收入水平相匹配的机制	180
11.5	建立鼓励农民参保的激励机制，加大对欠发达地区农民、 高龄农民参保财政补贴力度	182
11.6	建立政府养老金最低待遇承诺机制和补偿机制	182
11.7	建立政府财政农村社会养老保险积累制度，加大 转移支付的力度	183
11.8	建立农民个人账户基金委托投资机制	184
11.9	完善城乡养老保险转移接轨制度，鼓励农民 参加城镇职工养老保险	184
11.10	加快研究制定城乡社会养老保险一体化的制度	185
附录 1	国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见	186
附录 2	2010~2040 年我国乡村分年龄的人口数	191
参考文献		200

| 第 1 章 |

导 言

我国是一个农业大国，2008 年农村人口约占全国总人口的 54.32%，农村老人占全国老人的比例达到 75% 以上，^① 老有所养一直是广大农民梦寐以求的愿望，也是当前我国政府迫切需要解决的问题。农村社会养老保险问题的核心是政府在农村社会养老保险制度构建过程中的责任界定。政府责任到位，农村社会养老保险的一系列难题将迎刃而解；因而对农村社会养老保险政府责任的研究，既有理论意义，也有实践价值。

1.1 研究的背景和意义

1.1.1 研究的背景

1. 完善的农村社会养老保险制度尚未形成。

新中国成立以来，随着社会经济体制的变革，农村社会养老方式发生了较大的变化，可以划分为以下几个阶段：

(1) 传统的家庭养老向集体养老转变阶段。在新中国成立的初期，党在农村的工作重点就是实行土地改革，实行了土地的农民所有制，农民只要拥有土地就可以直接从土地上获得基本生活资料，其生存权能够得到保障。农民的老年养老也由其家庭成员共同承担，实行传统意义上的家庭养老方式。因而，

^① 国家统计局：中国统计年鉴（2009）[M]，北京：中国统计出版社

在这个时期，虽然农村土地改革使得农村的生产关系发生了翻天覆地的变化；但是农村居民依然维系着传统的家庭养老方式。从 20 世纪 50 年代开始了农业合作化，农村土地由农民所有制向农村集体所有制转变，农村养老的方式也发生了变化，由传统的家庭养老方式向集体养老过渡。虽然在农村集体经济时期，由于受到经济发展水平等多种因素的影响，农村居民的收入水平还较低；但是农村老年居民的养老问题依靠农村集体经济得到了基本的保障。从家庭养老到集体养老，我国农村居民老年养老的风险化解机制向前迈进了一步。

(2) 集体养老向社会养老过渡阶段。农村集体经济是农村集体养老制度的载体，从农业合作化开始到党的十一届三中全会，历时 20 多年，农村集体经济为农村居民养老作出了巨大的贡献。1978 年党的十一届三中全会胜利召开，我国经济体制发生了根本性变化，计划经济向市场经济转变，在农村全面推行农村家庭联产承包责任制，从而使原有的集体经济逐渐瓦解，维系农村集体养老的经济来源遇到了危机，农民养老方式从集体养老又重返家庭养老。党的十一届三中全会以后，农村家庭联产承包责任制调动了农民的劳动积极性，农村劳动生产率得到了提高，农民收入水平也大幅度增加；同时农村家庭人口结构小型化，农村人口老龄化程度严重，再加上国家为城镇职工建立养老保险制度的影响，农村居民养老社会化问题被政府提到了议事日程上来。为了解决农村老年人养老问题，为了促进社会和谐和社会公平，党和政府开始着手在农村探索农民养老保险制度。

(3) 农村社会养老保险制度探索阶段。随着老龄化浪潮汹涌而来，农村养老问题变得日益突出和紧迫。为了寻找合适的解决途径，民政部从 1986 年开始在全国部分经济发达地区试点农村社会养老保险制度。1991 年 6 月，民政部农村养老办公室制订了《县级农村社会养老保险基本方案》，确定了以县为基本单位开展农村社会养老保险的原则，决定 1992 年 1 月 1 日起在全国实施。此后，农村社会养老保险工作在各地推广开来，参保人数不断上升。1998 年政府机构改革，农村社会养老保险由民政部门移交给劳动与社会保障部门。这个阶段由于农村社会养老保险制度自身设计的缺陷以及外部经济社会环境等多种因素的影响，全国大部分地区农村社会养老保险工作出现了参保人数下降、基金运行难度加大等困难，一些地区农村社会养老保险工作甚至陷入停顿状态；同时，政府对这项工作的态度也发生了动摇。1999 年 7 月，国务院指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实

行清理整顿,停止接受新业务,至此,农村社会养老保险制度陷入全面停顿的状况。2002年党的十六大报告指出,要在有条件的地方探索农村社会养老保险制度,从而使农村社会养老保险制度再次获得新生。2006年中央一号文件再次强调“探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度”,农村社会养老保险制度进入了一个制度完善和制度创新阶段。到2007年年底,全国有31个省、自治区、直辖市的1905个县(市、区)不同程度地开展了新型农村社会养老保险制度试点工作,但仅有5374万农民参保。^①

(4) 新型农村社会养老保险试点阶段。2009年6月24日国务院第70次常务会议审议并原则上通过了人力资源和社会保障部提交的《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》;9月1日国务院印发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(见附录1),决定从2009年开始在全国10%的县(市、区)开展新型农村社会养老保险试点,2020年基本覆盖全国所有的适龄农村居民。值得一提的是,新型农村社会养老保险试点方案中,中央财政和地方财政是农村社会养老保险资金来源的一部分,中央政府和地方政府首次共同承担了农民养老的经济责任;但是政府财政投入水平、制度保障水平、农民参保积极性以及制度可持续性有待进一步完善。

根据上述可以看出,完善的农村社会养老保险制度尚未形成,还没有在全国普遍推行和实施,还处在一个探索试点阶段,需要对农村社会养老保险制度不断地进行研究以完善制度的科学性和可行性。

2. 农村老人养老问题突出。

农村老人养老问题越来越突出,主要表现在以下四个方面:

(1) 农村人口老龄化程度越来越严重。国家统计局2008年2月28日发布的《2007年国民经济和社会发展统计公报》数据显示,2007年年末,全国总人口为132129万人,其中农村人口总数为72750万人,占人口总数的55.06%;60岁以上的老年人口总数为15340万人,比重为11.6%。按照2007年12月全国老龄工作委员会办公室公布的《中国城乡老年人口状况追踪调查》研究报告,我国60岁以上的农村老年人口占全国老年人口总数的73.7%,如果按照这个比例推算,2007年我国农村60岁以上老年人口约为11305万人,农村

^① 卢海元. 建立全覆盖的新型农村社会养老保险制度[J]. 农村工作通讯, 2008(2)

老龄化程度约为 15.5%。根据预测,21 世纪中叶我国农村和城镇 65 岁及其以上老人比例分别为 26% 和 22%,农村是城镇的 1.2 倍;农村与城镇的老年抚养比分别为 0.46 和 0.35,农村高出城镇 31.4%。^①

(2) 农村家庭结构日趋小型化。由于 20 世纪 80 年代初期,我国在农村推行计划生育政策,农村家庭 4-2-1 结构已经形成,家庭结构小型化,使得农村依靠传统家庭养老的机制面临着严峻考验。

(3) 农村青壮年劳动力流动加速。二元经济结构的转变加速了农村剩余劳动力向城市转移的速度。根据经典的迁移理论,迁移流动的流向一般是从农村流向城市,由不发达地区流向发达地区。在我国由于二元经济结构,农业部门的劳动报酬率要远低于工业部门的劳动报酬率,为农村劳动力迁移提供了较大的“推拉”力,导致农村剩余劳动力大量地向城市流动。目前我国大约有 1.2 亿~1.5 亿农村青壮年劳动力在城市务工,造成农村实际老龄人口比重远大于统计数据显示的数字。另外,由于人口流动加快,子女必须赡养老人的道德约束力也在弱化,因为这种道德的约束是固定的社区生活的产物。

(4) 土地养老保障功能弱化。目前我国农村主要依靠传统的家庭保障来化解家庭成员的养老风险,而这种家庭养老保障主要是建立在土地经济基础上的一种家庭保险。在农村社会养老保险制度还没有建立健全的条件下,农民基本生活保障实际上是由土地来承担的,也就是所谓的土地保障。但是这种基于土地养老保障的功能越来越弱化,首先是由于我国人多地少的现实,根据资料显示,2008 年我国可耕种的土地面积为 12 172 万公顷,人均仅有 0.092 公顷,较 2003 年人均耕地的 0.101 公顷减少了 0.009 公顷,并且人均耕地面积减少的势头并没有被遏制,全国有 660 多个县人均耕地在 0.8 亩以下,已经达到国际警戒线。^② 其次,由于农产品供需严重失衡、种地成本不断上升以及人均耕地面积少,不能形成规模效应,导致土地收益不断下降,甚至有些地区农民经营土地不但不能维持基本生存问题,还出现亏损现象。根据表 1-1 数据显示,从 1990~2008 年农民纯收入来看,种植业收入在农民纯收入中的比重已从 1990 年的 66.45% 下降到 2008 年的 40.87%,工资性劳动报酬收入、家庭经营中的非农收入和畜牧业收入的增长是农民纯收入得以维持总体增长趋势

① 曾毅. 中国人口老龄化的“二高三大”特征及对策探讨 [J]. 人口与经济, 2001 (5)

② 国家统计局. 中国统计年鉴 (2009). 北京: 中国统计出版社

的主导因素，种植业收入在农民家庭收入中的比重呈下降趋势。由此可见，农民单纯依靠土地难以维持基本生存需要。

表 1-1 1990~2008 年农村居民家庭纯收入的来源结构

项 目 年 份	纯收入 (元)	工资性劳动 报酬收入 (%)	家庭经营 纯收入 (%)	其中：种植业 收入 (%)	转移性及财产 性收入 (%)
1990	686.31	20.22	75.56	66.45	4.22
1995	1 577.74	22.42	71.35	60.60	6.23
2000	2 253.42	31.17	63.33	48.67	5.50
2006	3 587.04	38.33	53.83	42.41	7.84
2007	4 140.36	38.55	55.40	42.15	6.05
2008	4 760.62	38.93	51.16	40.87	9.90

资料来源：《中国统计年鉴》（1991~2009年），中国统计出版社。

3. 农村社会养老保险条件日趋成熟。

(1) 政治条件日趋成熟。社会保障的本质是国民收入的再分配，是社会成员的经济利益的重新调整，利益的调整必然导致社会各利益阶层博弈，特别是既得利益阶层会因利益受损而反对或者阻碍社会保障制度的改革，甚至影响公共决策的结果。中国的执政党代表人民大众的根本利益，特别是中国民主化进程正在不断加速，国家决策更加强调民主化和科学化，国家通过人民代表大会和政治协商会议、人民通过选举人民代表和推荐政协委员的方式参与决策过程来反映社会的要求；农村居民对社会养老保险制度的客观要求也已经被国家决策阶层所重视，党的十六大明确提出要探索建立农村社会养老保险制度；和谐社会的理念已经深入人心，同时社会对农村社会养老保险制度的重要性、对农民基本生存权的保障已经形成共识，表明中国农村社会养老保险制度建立的政治条件已经具备。

(2) 农村人口条件日趋成熟。由于我国农村自然条件限制，特别是农村居民人均耕地拥有量较低的现实，使得农村居民人口总量不易过大，否则会直接影响农村居民的收入水平，影响社会养老保险制度的构建；随着我国户籍制度的改革、城市化进程的加速，农村劳动力向城市转移的速度也在加快，农村人口总量占全国人口总量的比重呈现下降的趋势，减轻了农村社会养老保险制度构建的经济压力。表 1-2 是 1999~2008 年我国城市人口和农村人口分别占总人口比重情况，反映了农村人口比重呈现下降的趋势，农村人口的比重从 1999 年的 65.22% 下降到 2008 年的 54.32%，10 年间下降了 10.90%。

表 1-2

1999~2008 年中国城乡人口比重变化情况

单位: %

年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
城市	34.78	36.22	37.66	39.09	40.53	41.76	42.99	43.90	44.94	45.68
农村	65.22	63.78	62.34	60.91	59.47	58.24	57.01	56.10	55.06	54.32

资料来源:《中国统计年鉴》(2000~2009 年),中国统计出版社。

(3) 经济条件日趋成熟。经济条件是农村社会养老保险制度的基础,由于农村居民自身筹资能力有限,农村社会养老保险在很大程度上取决于国家整体经济实力。改革开放以来,我国经济呈现良好的增长势头,表 1-3 反映了我国 GDP 和财政收入总量及其年增长情况,1999~2008 年 10 年间中国 GDP 增长了 3.35 倍,财政收入增长了 5.36 倍,为农村社会养老保险制度构建奠定了经济基础。

表 1-3

1999~2008 年中国 GDP 和财政收入情况

年份	GDP		财政收入	
	总量(亿元)	增长率(%)	总量(亿元)	增长率(%)
1999	89 677.1	6.25	11 444.08	15.90
2000	99 214.6	10.64	13 395.23	17.05
2001	109 655.2	10.52	16 386.04	22.32
2002	120 332.7	9.74	18 903.64	15.36
2003	135 822.8	12.87	21 715.25	14.87
2004	159 878.3	17.71	26 396.47	21.56
2005	183 217.4	14.60	31 649.29	19.90
2006	211 923.5	15.67	38 760.20	22.47
2007	257 305.6	21.41	51 321.78	32.41
2008	300 670.0	16.85	61 330.35	19.50

资料来源:《中国统计年鉴》(2000~2009 年),中国统计出版社。

1.1.2 研究的意义

基于以上背景,选择研究农村社会养老保险构建问题,特别是研究政府责任视角下农村社会养老保险构建问题,具有十分重要的理论意义和实践意义。

1. 既是保障农民基本生存权的需要,也是农民享有国民待遇的具体体现。

一方面，建立农村社会养老保险制度是保障农民基本生存权的需要。按照人的生理规律，人的一生可以划分为童年、青年、中年和老年四个阶段。在不同的阶段，人的身体机能、体力、智力等各方面能力都是有区别的。在老年阶段由于人的身体机能退化、衰老，导致其工作能力下降、甚至丧失，决定了老年人收入降低或者完全丧失收入；因而依靠老年人自身的能力往往无法解决老年人的养老问题，需要建立一个社会机制化解老年人老年风险，才能保障老年人年老后退出劳动领域的生存问题，保障老年人的基本生存的需要。另一方面，建立农村社会养老保险制度是农民享有国民待遇的具体体现。社会保险权是我国《宪法》、《劳动法》和《社会保险法》赋予劳动者的一项基本权利，它是指公民在失去劳动能力或劳动机会或遇到其他灾害和困难时，为保障其基本的生活需要而享有的从国家社会保障制度获得物质帮助的权利。农民作为劳动者的一个重要组成部分，在社会提供劳动、为社会生产财富的同时，同样会遭遇到自然风险以及失业、年老、伤残、疾病等经济风险；为了防范这些风险的发生，理应合法享有与城镇职工同等的社会保险权利，是农民同等享有国民待遇的具体体现。

2. 我国社会和谐治理和发展的需要。

国外社会管理的成功经验表明，社会保险制度的正常发展是化解社会矛盾、整合社会冲突、维护社会稳定、实现社会相对和谐的有效机制与必要条件。我国是一个城乡差距较大的国家，这种差异不但表现在城乡收入水平上，更表现在城乡居民享有社会权利、利益方面。长期存在的城乡居民养老保障的权利巨大差异阻碍着社会和谐治理和发展，因而党的十六届六中全会提出了要在“2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标。建立农村社会养老保险制度有助于构建社会和谐发展局面，有利于化解城乡社会矛盾，是社会和谐治理和发展的客观需要。

3. 补充和完善农村社会养老保险政府责任理论。

政府在农村社会养老保险制度构建中的责任是什么？责任如何界定？中央政府和地方政府在农村社会养老保险制度构建中的责任如何划分？长期以来，农村社会养老保险制度缺位的一个重要原因就是政府责任不明确，政府制度设计、制度运行、制度监督以及政府财政责任缺位，农村社会养老保险制度难以实行。只有明确政府在农村社会养老保险制度中的责任，农村社会养老保险制度才能得到合理的发展。通过本书的研究，希望能够补充和完善政府农村社会