

城乡一体化社会养老保险 制度建设研究

>>>

CHENGXIANG YITIHUA SHEHUI YANGLAO BAOXIAN
ZHIDU JIANSHE YANJIU

余梦秋 著



西南财经大学出版社

城市一体化社会养老服务网络

制度模式研究

王德文 著

中国社会科学出版社



中国社会科学出版社

城乡一体化社会养老保险 制度建设研究

CHENGXIANG YITIHUA SHEHUI YANGLAO BAOXIAN
ZHIDU JIANSHE YANJIU

余梦秋 著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化社会养老保险制度建设研究/余梦秋著. —成都:西南财经大学出版社,2014.9

ISBN 978-7-5504-1475-4

I. ①城… II. ①余… III. ①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(2014)第 144445 号

城乡一体化社会养老保险制度建设研究

余梦秋 著

责任编辑:张明星

助理编辑:涂洪波

封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170mm × 240mm
印 张	12.75
字 数	230 千字
版 次	2014 年 9 月第 1 版
印 次	2014 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-1475-4
定 价	49.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序

随着人类从原始社会进入现代社会，从人数众多的群居生活向小规模的家庭发展，老年风险的普遍化和日益社会化，养老问题已经不再是个人或者家庭的问题，而是重要的社会问题。养老的方式也逐步由以家庭保障为主导向以社会化保障为主导转变。

我国在计划经济体制时期，在制度和管理上把城市与农村截然分开，形成了经济社会的二元结构格局，即现代化的工业与落后的农业并存，发达的城市与落后的农村并存。与之相适应，我国城乡社会养老保险制度从建立之初也呈现出“先城市后农村”、“重城市轻农村”的二元模式。同时，随着我国的改革开放及市场经济体制的建立，介于城镇居民与农村居民之间的农民工群体不断壮大，被征地农民日益增多，各地也相继建立了农民工社会养老保险制度和被征地农民社会养老保险制度。这些多元的社会养老保险制度为扩大社会养老保险覆盖面，实现“老有所养”起到了很大的作用。

然而，我国现行多元化的社会养老保险制度呈现出一种特点，即城镇人口的社会养老保险水平比农村人口的社会养老保险水平普遍较高且服务更完善。这种特点不仅有失社会保障的公平，而且还成为城乡经济和社会发展的严重制约因素。这是因为建立在城乡对立基础上的多元化社会养老保险制度在很大程度上阻碍了城乡劳动力资源的自由流动和合理配置，使整个社会的生产要素，特别是人力资源无法得到高效配置，从而进一步强化了城乡的对立，并让农村的发展越来越滞后于城市，导致整个经济社会均衡发展受阻。此外，多元的社会养老保险制度还面临城乡人口老龄化速度加快带来的基金风险、由于职业转换而出现养老保险转接困难等重大问题。城乡二元结构导致的城乡分割的社会养老保险制度已经不能满足城乡居民对社会养老保险的需求。

随着我国经济体制改革的推进，城乡二元结构向城乡一体化转变已经成为我国所有经济结构和社会结构变革最本质的问题。党的十六届三中全会提出了

统筹城乡发展的战略思想，十七大报告中指出我国要建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会一体化新格局，十八大则提出要加强完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，党的十八届三中全会进一步强调要健全城乡发展一体化体制机制，建立更加公平可持续的社会保障制度。那么，这就必然要求社会养老保险制度也要破除原有城乡二元分割的格局，向城乡一体化方向发展。

与此同时，社会保障制度应有的公平、正义、共享之义，家庭和土地养老保障能力的不断下降，劳动力市场一体化的发展，就业形式日益多样化的发展趋势以及构建和谐社会的要求，也都需要我国建立起城乡一体化的社会养老保险制度，以适应我国城乡居民对社会养老保险的需求。

基于以上背景和原因，同时，由于余梦秋的工作单位成都市社科院与世界银行中国局、中国社科院有关于城乡社会养老保险制度建设方面的合作项目，从2010年开始对成都市的农村社会养老保险制度建设进行了为期一年的跟踪调查和研究。此外，我于2007年获得国家社科基金重大招标课题“中国特色农业现代化道路研究”（07&ZD027），其中需要对如何完善农村社会保障制度，建立适应中国特色农业现代化道路发展的农村社保体系进行研究。因此，我与余梦秋博士商定选取了城乡一体化的社会养老保险制度建设作为研究对象，从制度建设的角度探索我国城乡一体化社会养老保险制度的相关问题。

本书是余梦秋博士在她的博士论文基础上修改而成的。这也是她在博士研究生学习过程中努力学习、刻苦钻研的成果。在博士论文写作期间，她认真参阅了制度经济学、社会养老保险研究等相关领域的众多专业书籍和期刊文献，从而形成了较为坚实的理论基础。另外，由于工作的原因，她也深入到成都市的部分区（市）县对农村社会养老保险制度的建立与运行进行了大量的调查，对成都市的相关部门也进行了访问。因此，基于以上实际，本书着力解决两个方面的问题：一是在理论上，通过对城乡一体化、社会养老保险、制度变迁等理论的解析，探求城乡一体化社会养老保险制度的基本内涵，存在的理论依据以及城乡一体化社会养老保险制度建立的原则；二是在实践中，在系统分析我国城乡社会养老保险制度建设的历程与现状的基础上，通过对国外社会养老保险制度建设探索的经验总结，探求我国城乡一体化社会养老保险制度的建设原则、思路、内容以及实现路径。

城乡一体化社会养老保险制度建设涉及经济、社会建设的诸多方面，是一个较为复杂并亟须解决的问题。因此，本书涉及的专业领域较广，在短时间内，这对笔者的能力也是一种极大的挑战，必然会存在不少错误和疏漏。在

此，希望国内外学术同仁进行指正和提出宝贵意见，以促使其在今后的研究中不断深化和完善。

蒋永穆

(四川大学教授、博士生导师)

2014年2月于成都

目 录

- 1 导论 / 1
 - 1.1 选题背景与意义 / 1
 - 1.2 基本概念界定 / 3
 - 1.2.1 社会保障 / 3
 - 1.2.2 社会养老保险 / 4
 - 1.2.3 城乡一体化 / 6
 - 1.2.4 社会养老保险制度 / 7
 - 1.3 本书的基本思路及框架 / 7
- 2 城乡一体化社会养老保险制度建设的理论基础 / 11
 - 2.1 社会养老保险理论 / 11
 - 2.1.1 马克思主义社会养老保险理论 / 11
 - 2.1.2 西方社会养老保险理论 / 14
 - 2.1.3 社会养老保险理论简要评析 / 20
 - 2.2 城乡一体化理论 / 20
 - 2.2.1 马克思主义城乡一体化理论 / 21
 - 2.2.2 西方城乡一体化理论 / 22
 - 2.2.3 城乡一体化理论简要评析 / 24
 - 2.3 制度变迁理论 / 25

2.3.1	马克思主义制度变迁理论 /	25
2.3.2	西方制度变迁理论 /	26
2.3.3	制度变迁理论简要评析 /	29
2.4	对城乡一体化社会养老保险理论的认识 /	29
2.4.1	城乡一体化社会养老保险制度建设是未来的发展趋势 /	29
2.4.2	城乡一体化社会养老保险制度建设是循序渐进的过程 /	30
2.4.3	城乡一体化社会养老保险制度建设的责任主体是国家 /	30
3	我国城乡社会养老保险制度的历史演进 /	31
3.1	第一阶段:立城缺乡社会养老保险制度的形成和发展 (1950—1985 年) /	31
3.1.1	城镇社会养老保险制度的建立和发展 (1950—1985 年) /	32
3.1.2	农村社会养老保险制度的缺失 (1950—1985 年) /	36
3.2	第二阶段:城乡分治社会养老保险制度的形成和巩固 (1986—2002 年) /	36
3.2.1	城镇社会养老保险制度的改革 (1986—2002 年) /	36
3.2.2	农村社会养老保险制度的探索与发展 (1986—2002 年) /	39
3.2.3	农民工社会养老保险制度的探索 (1992—2002 年) /	43
3.3	第三阶段:城乡分治社会养老保险制度的松动 (2003 年至今) /	44
3.3.1	城镇社会养老保险制度的进一步发展 (2003 年至今) /	44
3.3.2	农村社会养老保险制度的重要改革 (2003 年至今) /	45
3.3.3	农民工社会养老保险制度的改革 (2003 年至今) /	49
3.3.4	部分地区对城乡一体化社会养老保险制度的探索 (2003 年至今) /	53
3.4	对我国城乡社会养老保险制度演进历程的认识 /	56
3.4.1	社会养老保险制度变迁对二元经济社会结构的依赖 /	57
3.4.2	社会养老保险制度变迁路径依赖的原因 /	58

4 城乡一体化社会养老保险制度建设的必要性和可行性 / 61

4.1 城乡一体化社会养老保险的基本内涵 / 61

4.1.1 城乡养老保险制度的统一 / 62

4.1.2 城乡居民都被纳入社会养老保险制度范围内 / 63

4.1.3 养老保险资源能在城乡间自由流动 / 63

4.2 城乡一体化社会养老保险制度建设的必要性 / 64

4.2.1 社会保障制度价值理念的要求 / 65

4.2.2 城乡人口老龄化的要求 / 66

4.2.3 家庭和土地养老保障能力下降的要求 / 68

4.2.4 劳动力市场一体化的要求 / 70

4.2.5 就业形式多样化的要求 / 71

4.2.6 构建和谐社会的要求 / 72

4.3 城乡一体化社会养老保险制度建设的可行性 / 73

4.3.1 经济条件: 经济的持续快速增长和综合国力的增强 / 74

4.3.2 制度条件: 多种社会养老保险制度的建立 / 77

4.3.3 政策条件: 统筹城乡战略的实施 / 79

4.3.4 缴费条件: 农民收入持续增长 / 80

4.3.5 人才和技术条件: 经办能力不断提升 / 82

5 国外社会养老保险制度建设的经验与启示 / 84

5.1 瑞典: 城乡统一的社会养老保险模式 / 84

5.1.1 瑞典养老保险制度的建立与发展 / 84

5.1.2 瑞典养老保险制度的特点 / 87

5.1.3 瑞典养老保险制度对中国的启示 / 89

5.2 日本: 城乡统分结合的社会养老保险模式 / 91

5.2.1 日本养老保险制度的建立与发展 / 91

5.2.2	日本养老保险制度的特点 /	93
5.2.3	日本养老保险制度对中国的启示 /	94
5.3	德国：城乡分割的社会养老保险模式 /	96
5.3.1	德国养老保险制度的建立与发展 /	97
5.3.2	德国养老保险制度的特点 /	99
5.3.3	德国养老保险制度对中国的启示 /	100
6	城乡一体化社会养老保险制度建设的基本框架 /	102
6.1	城乡一体化社会养老保险制度建设的原则 /	102
6.1.1	公平效率原则 /	103
6.1.2	普惠制原则 /	103
6.1.3	保障程度要与生产力水平相适应的原则 /	104
6.1.4	政府主导原则 /	104
6.1.5	全覆盖原则 /	105
6.1.6	权利与义务相对应的原则 /	105
6.1.7	统筹兼顾的原则 /	105
6.2	城乡一体化社会养老保险制度建设的内容 /	106
6.2.1	城乡一体化养老保险制度建设的思路 /	106
6.2.2	城乡一体化养老保险制度的目标模式 /	107
6.3	城乡一体化社会养老保险制度建设的指标体系 /	110
6.3.1	设计指标体系的基本原则 /	111
6.3.2	指标体系的设置 /	111
6.3.3	指标体系的说明 /	113
6.3.4	指标的赋权方法 /	115
6.4	城乡一体化社会养老保险制度的演进步骤 /	116
6.4.1	第一阶段演进：从多元制度向二元制度转变 /	116
6.4.2	第二阶段演进：从二元制度向一元制度转变 /	118

6.5	城乡一体化社会养老保险制度设计 /	121
6.5.1	城镇职工社会养老保险制度设计 /	121
6.5.2	城乡居民社会养老保险制度设计 /	127
6.5.3	城乡一体化社会养老保险制度设计 /	131
6.6	城乡一体化社会养老保险制度建设的路径选择 /	132
6.6.1	城乡一体化社会养老保险制度构建路径之一：体制改革 /	133
6.6.2	城乡一体化社会养老保险制度构建路径之二：资金保障 /	133
6.6.3	城乡一体化社会养老保险制度构建路径之三：制度衔接 /	133
6.6.4	城乡一体化社会养老保险制度构建路径之四：信息技术和人才支持 /	134
7	构建城乡一体化社会养老保险制度的路径之一：体制改革 /	135
7.1	体制改革的重要性 /	135
7.1.1	体制改革是城乡一体化社会养老保险制度建设的必然要求 /	135
7.1.2	建设城乡一体化社会养老保险制度需要体制改革 /	136
7.2	城乡分割的社会养老保险体制的差异分析 /	136
7.2.1	不同制度的基金筹集模式不同 /	136
7.2.2	不同制度的基金统筹层次不同 /	136
7.2.3	不同社会养老保险制度的基金运行是各自封闭运行 /	137
7.3	城乡分割的社会养老保险体制的问题分析 /	137
7.3.1	不同的筹集模式导致制度无法统一 /	137
7.3.2	不同的统筹层次导致各类成本上涨 /	138
7.3.3	各自封闭的基金运行导致风险上升 /	138
7.4	体制改革的相关对策 /	139
7.4.1	巩固“统账结合”的筹资模式 /	139
7.4.2	推进社会养老保险全国统筹 /	140
7.4.3	加强制度中的激励机制建设 /	141

7.4.4 建立多支柱的养老保险体系 / 145

8 构建城乡一体化社会养老保险制度的路径之二：资金保障 / 148

8.1 资金保障的重要性 / 148

8.1.1 资金保障是城乡一体化社会养老保险制度可持续发展的
先决条件 / 148

8.1.2 资金保障是建立城乡一体化社会养老保险制度的重要支撑 / 149

8.2 资金保障的主要内容 / 149

8.2.1 政府财政对社会养老保险制度的资金支持 / 149

8.2.2 养老保险资金的筹集 / 149

8.2.3 养老保险基金的保值增值 / 150

8.2.4 转制成本的化解 / 150

8.3 社会养老保险制度建设资金问题分析 / 151

8.3.1 政府财政支持力度不够 / 151

8.3.2 各主体权责不清 / 154

8.3.3 养老保险基金的保值增值压力较大 / 154

8.3.4 转制成本的处理不到位 / 156

8.4 资金保障的相关对策 / 156

8.4.1 转变政府财政支出结构和加大财政支持力度 / 156

8.4.2 明确各主体权责 / 158

8.4.3 加强基金的保值增值能力 / 159

8.4.4 采用多种手段化解转制成本 / 160

9 构建城乡一体化社会养老保险制度的路径之三：制度
衔接 / 163

9.1 制度衔接的重要性 / 163

9.1.1 制度衔接为城乡一体化社会养老保险制度建设提供外部环境 / 163

9.1.2	制度衔接能固化城乡一体化社会养老保险制度的建设成果 /	164
9.2	制度衔接的主要内容 /	164
9.2.1	户籍制度改革：为城乡一体化社会养老保险制度建设提供内在动力 /	164
9.2.2	土地制度改革：扩大城乡一体化社会养老保险制度建设的受益面 /	165
9.2.3	劳动就业制度改革：为农村居民提供参保条件 /	165
9.3	相关制度存在的障碍分析 /	166
9.3.1	二元户籍制度制约了城乡居民在社会养老保险上的选择 /	166
9.3.2	现有的土地制度束缚了农村居民对社会养老保险制度的选择 /	167
9.3.3	现有的劳动就业制度影响了社会养老保险制度的参保率 /	168
9.4	制度衔接的相关对策 /	169
9.4.1	户籍制度衔接 /	169
9.4.2	土地制度衔接 /	170
9.4.3	劳动就业制度衔接 /	171
10	构建城乡一体化社会养老保险制度的路径之四：信息技术和人才支持 /	173
10.1	信息技术和人才支持的重要性 /	173
10.1.1	信息技术为城乡一体化社会养老保险制度提供高效运行保证 /	173
10.1.2	人才支持为城乡一体化社会养老保险制度的良性运行提供保证 /	174
10.2	信息技术和人才支持现状及问题 /	174
10.2.1	信息化建设的现状及问题 /	174
10.2.2	人才建设的现状及问题 /	175

10.3 信息技术和人才支持的相关对策 / 176

10.3.1 信息技术支持 / 176

10.3.2 专业管理人才支持 / 177

参考文献 / 179

后 记 / 188

1 导论

1.1 选题背景与意义

在人类的发展史中，任何人都无法抗拒生、老、病、死的自然规律。一般情况下，人从出生到死亡，不可避免地会经历老年岁月，这就必然会面临养老问题。随着人类从原始社会进入现代社会，从人数众多的群居生活向小规模的家庭发展，老年风险的普遍化和日益社会化，以及家庭保障功能的持续下降，养老问题已经不再是个人或者家庭的问题，而是重要的社会问题。

当人们进入老年并退出劳动领域后，其养老需求主要是通过个人工作期间的积蓄、家庭其他成员的赡养和社会养老保险三种方式得到满足的。在过去传统的农业社会，自然经济占社会的主导地位，家庭不仅是基本的生产和消费单位，而且还具有重要的养老保障功能。“养儿防老”作为非正式的养老保障方式，在传统社会得到了社会成员的普遍认可，从而使家庭在解决养老问题上占有非常重要的地位。然而，随着西方工业革命和社会化大生产的形成和发展，农业社会中的人身依附关系开始逐渐瓦解，大量的农业人口背井离乡不断向城市涌入，导致大家庭逐步向小家庭演变，家庭养老等传统养老方式的保障功能急速下降。人们在摆脱农业社会中人身依附关系的同时，也逐渐开始面临因年老而丧失工作能力、失业、疾病等诸多影响自身生活的风险。由于家庭规模的变小，传统养老方式的承受能力随之不断下降，这就使其提供救济和帮扶的能力远远不能满足社会的需求，从而导致社会要求形成更大范围的相互救助并以此消除风险的体系。于是，社会养老保险应运而生。19世纪后期，德国政府首先颁布了相关法令建立起了社会养老保险制度，这标志着养老保障由私人性质向公共性质转变。而且随着社会分工的进一步发展以及家庭规模的趋小化，养老的方式理应逐步由以家庭保障为主导向社会化保障为主导转变。因此，随

着社会的发展,社会养老必然会逐步成为人们养老的主要方式。

我国的社会养老保险制度是新中国成立后逐步建立起来的,已经经历了半个多世纪的发展。由于新中国成立之后实行“重城市,轻农村;重工业,轻农业”的城乡二元分割治理体制机制,导致社会养老保险制度建设也配合城市优先、工业优先的发展战略,和户籍制度一起维持城乡分割,为工业发展积累资金。新中国成立初期,我国首先建立的是针对城镇职工的社会养老保险制度,并随着经济社会的发展不断改革和完善;而我国农村社会养老保险制度起步相对较晚,20世纪80年代中期才开始在一些经济比较发达的农村地区进行探索,再全面实施,至今与城镇职工的社会养老保险制度相比,仍处于较低水平。城乡两大社会养老保险制度一直处于不均衡发展状态。随着我国工业化和城市化进程的推进,又出现了新的群体,如农民工、被征地农民等。为了让这些群体能得到相应的保障,各地又为他们专门设计了相应的社会养老保险制度。因此,我国在城乡二元分割的格局下形成了多元的社会养老保险制度,包括城镇职工社会养老保险制度、农村社会养老保险制度、农民工社会养老保险制度、被征地农民社会养老保险制度等。

多元化的社会养老保险制度在很大程度上让我国更多的人群参与到社会保障中,为促进社会稳定和经济发展起到了非常重要的作用。然而,我国现行多元化的社会养老保险制度呈现出一种特点,即城镇人口的社会养老保险水平比农村人口的社会养老保险水平普遍较高且服务更完善。其原因在于多元化社会养老保险制度建立的基础是我国长期实行的城乡二元分治制度。这种城乡二元分治制度让各种资源向城市集中,快速推进了我国工业化进程,但却大大削弱了农业资本积累和技术革新的实力,窒息了农业的发展后劲,导致城市和农村、工业和农业的发展差距越来越大。因此,建立在城乡对立基础上的多元化社会养老保险制度在很大程度上阻碍了城乡劳动力资源的自由流动,使整个社会的生产要素无法得到合理配置,从而进一步强化了城乡的对立,并让农村的发展越来越滞后于城市,导致整个社会经济均衡发展受阻。这不仅有失社会保障的公平,而且还成为城乡经济和社会发展的严重制约因素。

美国著名经济学家阿瑟·刘易斯认为二元经济结构是发展中国家经济发展时存在的一个普遍现象。发展中国家存在城市和农村、工业和农业的巨大差异,而这一巨大差异的原因是现代工业部门从传统农业部门获得劳动剩余并不断发展,取得高额利润和资本积累,使传统农业部门的发展远远不及工业部门。但是,随着市场机制的作用,工业部门和农业部门的差异,尤其是工资水平的差异将导致农村剩余劳动力向工业部门流动,直至工农业平衡发展为止。