

周 莹 · 著



上海社会科学院出版社

中国农村养老保障制度的 路径选择研究

The Path Choice Study of China's Rural Pension System

周 莹·著



上海社会科学院出版社

中国农村养老保障制度 的路径选择研究

The Path Choice Study of China's Rural Pension System

图书在版编目(CIP)数据

中国农村养老保障制度的路径选择研究/周莹
著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2009

ISBN 978-7-80745-574-5

I. 中... II. 周... III. 农村-老年人-社会
保障-福利制度-研究-中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 169503 号

中国农村养老保障制度的路径选择研究

作 者: 周 莹

责任编辑: 陈 军

特约编辑: 陈莉莉

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海社会科学院印刷厂

开 本: 710×1 010 毫米 16 开

印 张: 13.25

插 页: 2

字 数: 240 千字

版 次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-574-5/F·091

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

梁 鸿

党的十七届三中全会审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，开启城乡一体化发展的新时代。十届全国人大二次会议把“国家建立同经济发展水平相适应的社会保障制度”写入了宪法。党的十七大报告指出：“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系……探索建立农村养老保险制度。”党和政府开始重视农村社会养老保险制度。根据第五次全国人口普查，中国将进入人口老龄化的国家行列，农村老龄化程度比城市更为严峻。中国银色浪潮与 21 世纪的农村养老危机已经来临。传统农村养老模式具有不可持续性，建立农村社会养老保险制度，是基于基本的公平正义、城乡一体化发展，应对银色浪潮、国家稳定以及经济持续稳步增长的重大课题。

中国农村养老保障制度建设是当前我国公共政策领域所面临的主要难题之一。中国农村养老保障制度面临着传统二元结构、户籍制度、土地产权制度、计划生育政策等制度性约束瓶颈，同时随着中国经济的发展需要面对城市化、工业化、国际化等外生性因素的冲击，加上我国经济发展处于中等偏下收入水平，我国财政分权制度下农村养老资源投入压力和不均衡性，农村人口持续老龄化和农村劳动力快速向城市流动，社会公平正义呼声的不断提高等宏观经济社会背景。可以得出结论：中国传统的农村养老模式具有不可持续性，单纯地依靠农业自身完成农民养老在当今的中国已经失去了经济基础，面临着向社会化方向的变革。所以，随着经济发展和产业升级，以国家财政统一管理农村养老，城市反哺农村，工业反哺农业也符合经济演化规律和产业递进逻辑。当然，要在短时间内在我国农村普遍建立起用社会养老代替家庭养老的制度，在时机和条件

上还不成熟。因而在我们以家庭养老保障为基础的同时,还要积极探索在家庭养老保障和城乡统一的社会养老保险之间的过渡性农村养老保险模式。

作者周莹是我的硕博士研究生,主攻方向为社会保障与公共政策研究,就读期间发表了一系列高品质的学术论文,博士论文答辩获得了专家组的一致好评。本书是在其博士论文的基础上,加上从事科研工作后进一步总结、深化和提炼而成。本书对中国农村养老保障制度相关领域进行了系统梳理,对中国农村养老保障制度路径的选择作了深入的探讨,具有独到的见解和新颖的观点,有一定的理论和实践参考价值。全书共分为理论准备篇、制度非均衡篇、制度剖析篇、制度的路径选择篇、宏观运行篇五个篇章:第一部分是理论准备篇,指出研究背景、研究思路、研究方法、研究的创新、可研究的方向和基本概念,深入研究国内外专家学者对养老保障制度的一般理论和中国农村养老保障制度建设的具体经验。第二部分是制度非均衡篇,通过均衡分析法来展开,即从需求和供给两方面来进行分析,论证中国农村养老保障制度的非均衡性。第三部分是制度剖析篇,通过对中国农村养老保障制度的历史沿革、现状、制约因素等进行详细剖析,详细分析国外农民养老保障制度的经验启示,为本书的制度选择与论证提供充分的依据。第四部分是制度的路径选择篇,提出中国农村养老保障体系必须进行群体细分建构,在此基础上提出了各个养老方式与中国农民群体细分的匹配设计模式。具体分析了中国农村留地农民和中国农村流动劳动力养老保障制度模式。指出随着国民经济从城乡二元发展转向城乡统筹发展,中国的养老保障制度必将实现国民一体化。最后探讨了城市反哺农村经济上的可行性,使全书的论证更为完整。第五部分是宏观运行篇,探讨养老保障制度与宏观经济运行的协调发展。将农村养老保障制度的路径选择对中国宏观经济运行所造成的影响作深入分析,以便更好地把握宏观经济运行规律。

学海无涯贵在坚持,当今社会是一个高速发展和瞬息万变的社会,这就需要我们理论和实践工作者不断地加以研究从而把握它变化和发展的内在规律。我非常高兴地看到我的学生能在今天这个大的时代背景下,孜

孜孜不倦地加以研究并且取得这样丰硕的成果。我在阅读中感到快乐,在分享中感受快乐。我以此为序!推荐给所有致力于中国农村社会养老保障制度建设的相关理论者和实践者来共同分享。

2009年8月

作者系复旦大学社会发展与公共政策学院副院长、教授、博士生导师。

中文摘要

在“十一五规划”提出建设社会主义新农村、党的十六大报告指出中国农村社会保障制度建设、构建和谐社会需要国民共享改革成果,以及“银色浪潮”带来 21 世纪养老危机这四个宏观经济运行背景下,如何妥善解决中国数以亿万计农民的养老不仅是学术问题,也是基于基本的公平正义、国家稳定以及经济可持续发展的现实问题。

本书对中国农村养老保障制度的路径选择进行深入的研究与探讨。

首先,论证中国农村养老保障制度的非均衡性。中国农村养老保障制度可以通过均衡分析法来展开,即从需求和供给两方面来进行分析,把握中国农村社会养老保险制度建设的必要性和迫切性。(1) 从养老保障制度的需求角度展开,通过分析中国农村人口老龄化现状以及人口老龄化的动态预测,求导中国农村养老保障的需求,得出中国农村养老制度的需求膨胀这一结论。(2) 从制度供给角度展开,分析中国农村养老保障制度的深层问题,指出与农村养老保障制度建设相关的一系列制度性瓶颈,且面临外在冲击,从而得出制度供给滞后于制度需求,农村传统的家庭养老模式具有脆弱性和不可持续性。(3) 在分析了中国农村养老保障的需求膨胀和供给不足之后,论证中国农村养老资源缺失问题,通过一系列理论推导和实证分析,得出结论:中国农村养老资源缺失,需要城市反哺农村、工业反哺农业。

其次,剖析国内外农民养老制度。首先,对目前中国农村养老制度的现状进行诊断与分析,通过对中国农村养老保障制度的历史沿革、现状、制约因素等进行详细剖析,为本书的制度选择与论证提供充分的依据。然后,鉴于作为一项比较成熟的社会经济制度,国外农民养老保障制度的经验很多,从而详细分析了国外农民养老保障制度的经验启示。

第三,分析论证中国农村养老保障制度的路径选择。(1) 认为中国农村养老保障体系必须进行群体细分建构,在此基础上提出了各个养老方式与中国农民群

体细分的匹配设计模式。(2) 中国农村留地农民养老保障制度模式。通过界定留地农民的内涵,分析当前留地农民这一群体的现状与特点,指出当前留地农民社会养老保险制度发展的制约条件,对现有的留地农民的各种养老模式进行阐述、分析与点评,然后进行社会养老保险政策的仿真研究,尝试建立科学的社会养老保险精算模型,对现行的农村养老保险方案的农民补贴进行计算以及对未来财务状况进行预测分析,最后对未来财政介入时机进行测算。(3) 中国农村流动劳动力养老保障制度模式。通过界定中国农村流动劳动力的内涵,具体分析其三元特征,并以此展开,分别从数量、结构、群体细分和收入状况四个方面,分析社会养老保险制度与农村流动劳动力迁移的互反馈机制,然后对当前已经实施的农村流动劳动力的养老政策进行分析与评价,指出其实施不成功的内在不合理性,并就农村流动劳动力社会保险的基本目标、水平及其发展方向,提出农村流动劳动力纳入社会保险体系的具体设计方案。(4) 随着国民经济从城乡二元发展转向城乡统筹发展,中国的养老保障制度必将实现国民一体化。本文指明了中国农村养老保障制度一体化的特征:农村与城市养老保险制度应该逐渐实现统筹,两者之间具有可衔接性;家庭养老弱化,社会养老强化;聚类划分地区,逐步推进农村社会养老保险;实行“基础养老金+个人账户养老金+商业养老保险金”的多层次养老金制度。阐明了中国农村养老保障制度一体化的原则是遵循制度化、社会化和渐进性。(5) 主要研究城市反哺农村经济上的可行性,使全文的论证更为完整。首先从建立我国农村养老保障的微观机理来分析税收对农民的养老补贴,然后从国家整体财政角度分析其转移支付的能力,最后分析动力机制对农民养老资源的积极影响。

最后,探讨养老保障制度与宏观经济运行的协调发展。将农村养老保障制度的路径选择对中国宏观经济运行所造成的影响作深入分析,以便更好地把握宏观经济运行规律,不至于因建立农村社会保障制度而导致宏观经济的运行出现紊乱,使两者之间能够协调发展。

Abstract

On the four macro-economy backgrounds-the Eleventh Five-Year Plan brings forward the socialistic movement in rural areas; the report of the Sixteenth National People's Congress puts forward the construction of the rural retirement pension system; the building of harmonious society needs sharing the effect of reform and the "silver tide" brings the crisis of endowment insurance in the 21st century-how to solve the problem of the old-age support to the numerous farmers is not only an academic problem, but also a realistic problem based on equity and justice, the national stabilization and the economy sustainability.

The author aims to in-depth researchon the path choice of the rural retirement pension system in China.

First of all, the author argues the unevenness of the retirement pension system in rural China. The Chinese rural retirement pension system can be unfold by equilibrium analysis an equilibrium way, that is to say, analyzing it from the view of demand and supply in order to grasp the necessity and urgency. Firstly, from the view of demand, analyzing the actuality and the dynamic forecast of an aging population in rural areas, the author draws the conclusion that the institutional demand of the rural old-age support is excess. Secondly, from the view of supply, analyzing the deep problems of the rural retirement pension system in China, pointing out that there are a series of correlative institutional bottlenecks of the rural retirement pension system as well as drawing the conclusion that the institutional supply lag behind the institutional demand. Besides, the traditional patterns of old-age support in rural areas are frangible and unsustained. Lastly, the author argues the problem of the lack of the resource of the old-age support. By a series of academic reasoning and sample analyze, the author makes the decision that

the resource of the old-age support in China is absent. It is necessary for city to nurture the countryside and for the industry nurture the agriculture.

Secondly, the author analyzes the peasant retirement pension system at home and abroad. Firstly, the author diagnoses and analyzes the present old-age support system in rural China by analyzing the historic, present situation and the factors which restrict its development, which serves as the reasons of the system-choices and the arguments. Besides, since there are many experiences of the old-age support systems overseas on the background of the advanced social economic system, the author analyzes the experiences.

Thirdly, the author puts forward an analytic demonstration of the path choice of China's rural retirement pension system. Firstly, the author holds the opinion that the rural retirement pension system must be conducted the different parts oriented projects, on the bases of which, the author further advances the suited design mode in which every mode should be matched with the corresponding parts. The author brings forward that the idiographic project and probative examples and that the rural retirement pension system must be conducted the different parts oriented projects, on the bases of which, the author further advances the suited design mode in which every mode should be matched with the corresponding parts. Secondly, as to the mode of old-age support to farmers who do the plantation, by way of identifying the connotation of the planters and analyzing the status quo and characters of whom, the author points to the restricted conditions of the current planters retirement pension system, in addition, the author expatiates, analyze and appraises the planters retirement pension system, on the bases of which, taking the change of rural economic policies for granted, the author imitates and research the retirement pension system and try to build scientific model of the retirement pension system, calculate the allowance of farmers in the current rural retirement pension, forecast the future financial status and intervention. Thirdly, about the mode of the floating rural population, by way of identifying the connotation of the floating rural population, concretely analyzes its three-factor characters. Later according to that, from quantity, structure, division of the group, and income, the author analyzes the current situation and futures of the floating rural population; through the retrospect of the history, the analyzing of the system, profoundly analyzes the

mutual action mechanism of social old-age insurance and the migrant of the floating rural population; then, expatiating, analyzing, and appreciating the executable system of the floating rural population retirement pension, the author points to the irrationality of it. With the basic purpose, level, and direction of the floating rural population retirement pension system, the author puts forward that it is essential to bring the floating rural population into the range of the retirement pension system, and further makes the realistic choices and design. Besides, Through the change of the two-different-way development of the urban and rural areas to their development as a whole and the innovation, advance of the rural retirement pension system, the retirement pension system in China must be civil integrative. So the author holds the view that its characters: the retirement pension system in the urban and the rural should be gradually planned as a whole, and can be linked up; the old-age support in family is tend to weaken, while the old-age support in the society is to enhance, classifying on the grounded of the same feature, advancing step by step. Also the author sets forth carrying on the multi-systems of the old-age support: the basic, the personal and commercial pensions. It follows three principles: systemization, socialization and advance. Lastly, the author mainly studies the feasibility of the city's nurturing the country, which makes the arguments much fuller. To begin with, the author analyzes the revenue's impacts on the farmers' allowance of old-age support from designing a micro-mechanism of the rural retirement pension system in our country, and then from the point of the whole national finance, the author analyzes its power of transferring payment. Lastly, the essay analyzes the dynamic mechanism's active effect upon the resource of farmer's old-age support.

At last, the author discusses the harmonious development between the rural retirement pension system in China and the influence of macro-economy. The author analyzes the influence of rural retirement pension system's path choice on the run of the macro-economy in China, so as to better grasp the rule of the macro-economy, and not to induce chaos in the run of macro-economy while practicing the rural retirement pension system, which makes the two factors develop in harmony.

目
录

C
O
N
T
E
N
T
S

序言 梁 鸿 / 1

第一篇 理论准备篇 / 1

第一章 前言 / 3

- 第一节 研究背景 / 3
- 第二节 研究思路 / 5
- 第三节 研究方法 / 8
- 第四节 研究的创新 / 9
- 第五节 可研究的方向 / 10
- 第六节 基本概念 / 11
 - 一、养老制度的内涵界定 / 11
 - 二、养老制度的结构剖析 / 11
 - 三、养老制度的变迁 / 12

第二章 养老保障制度的相关研究及其评述 / 14

- 第一节 养老保障制度理论研究 / 14
 - 一、非正规养老保障制度的政治经济学分析 / 14
 - 二、正规养老保障制度的政治经济学分析 / 15
- 第二节 中国农村养老保障制度的经验研究 / 17
 - 一、对农村养老保障制度改革的目标和政策原则的探讨 / 17
 - 二、农村养老保障制度实践评价的路径分析 / 22
 - 三、对农村养老金制度建设的关键性问题分析 / 24

四、划分人群养老保障制度建设研究 / 26

五、其他相关研究领域 / 27

六、结论性评述 / 29

第二篇 制度非均衡篇 / 31

第三章 中国农村养老保障制度的需求分析——人口老龄化动态预测 / 33

第一节 人口老龄化定义与现状 / 33

一、人口老龄化定义 / 33

二、人口老龄化现状 / 34

第二节 农村人口老龄化动态预测分析 / 36

一、预测方法——要素法 / 36

二、预测方案的前提假设 / 37

三、农村人口老龄化预测结果 / 40

四、人口老龄化凸显农村养老保障制度的需求 / 41

第四章 中国农村养老保障制度的供给分析——制度性瓶颈与外在冲击 / 43

第一节 中国农村家庭养老模式面临的制度性瓶颈 / 43

一、我国特有的城乡二元社会经济结构存在 / 43

二、户籍制度较难跨越 / 44

三、农地产权制度不合理 / 45

四、国家计划生育政策不会有大的变动 / 46

第二节 中国农村家庭养老模式面临的外在冲击 / 46

一、缺乏永久迁移的不完全的城市化的冲击 / 47

二、工业化生产力变化后对家庭养老功能的冲击 / 47

三、城市化、工业化进程中的农地征用 / 48

四、农业——国际化背景下弱质产业 / 49

五、结论：家庭养老模式转向社会养老模式的必然趋势 / 49

第五章 中国农村养老资源缺失问题研究 / 51

第一节 模型：中国的三大人口方程 / 51

- 一、农业人口方程 / 52
- 二、工业人口方程 / 53
- 三、闲散失业人口方程 / 54
- 第二节 中国农村养老资源缺失的理论分析 / 55
 - 一、农业部门的人均收入 / 55
 - 二、工业部门的人均产出 / 56
 - 三、比较人均农业产出的增长率和人均工业产出的增长率 / 56
- 第三节 实证分析中国城乡实际养老资源现状及趋势对比 / 57
 - 一、城乡居民收入差距呈现扩大趋势,且农村收入绝对值较低 / 57
 - 二、从城乡潜在收入的来源来看,农村养老资源增长空间有限 / 58
- 第四节 中国农村养老资源缺失具体分析 / 59
 - 一、乡村从业人员增长率低于全体就业人员增长率 / 59
 - 二、行业就业人员户口构成造成农村养老资源缺失 / 60
 - 三、就业人员年龄构成造成农村养老资源缺失 / 61
- 第五节 结论性评述 / 62

第三篇 制度剖析篇 / 65

第六章 中国农村养老保障制度的现状及剖析 / 67

- 第一节 农村社会养老保险制度历史沿革 / 67
- 第二节 农村养老保障制度现状及其诊断分析 / 68
 - 一、家庭养老为主,社会养老效果不理想 / 68
 - 二、农村社会养老保险水平低,缺乏可持续性 / 69
 - 三、集体养老、社会救济养老以及商业养老只覆盖有限的特定农民群体 / 69
 - 四、农村社会养老地区间发展不均衡 / 70
- 第三节 农村社会养老保险制度的局限性分析 / 71
 - 一、财政责任缺失,基本实行完全的个人积累 / 71
 - 二、基金保值增值风险大,缺乏风险分散的动能 / 71
 - 三、保障水平低,没有调剂功能 / 72
 - 四、缺乏养老预期、信息反馈差和逆选择 / 72

第七章 国外农民养老保障制度的经验启示 / 73

第一节 国外建立农民社会养老保险制度的时机 / 73

第二节 国外农民养老保障制度的三种模式对比分析 / 74

一、模式一：社会保险型 / 75

二、模式二：福利保险型 / 75

三、模式三：储蓄保险型 / 75

四、对比与评述：社会保险型最优 / 76

第三节 国外农民社会养老保险资金筹集剖析 / 76

第四节 国外农民养老保障制度对我国的借鉴意义 / 78

一、体现社会公平机制,农民逐步享受国民待遇 / 78

二、以保障基本生活为原则,养老金替代率标准不应太高 / 78

三、实行分类别的、多层次的农民社会养老保险制度 / 79

四、资金多渠道筹集,个人缴费为主,政府须给予一定的财力支持 / 79

第四篇 制度的路径选择篇 / 81

第八章 非均衡背景下中国农村养老保障方式与人群的匹配设计 / 83

第一节 我国建立农村养老保障的非均衡背景 / 83

一、社会保障制度的各子系统非均衡发展 / 83

二、建构农村养老保障体系的经济基础存在不均衡性 / 84

三、中国农村养老保障可供选择的制度模式多样性 / 85

四、农民群体多样性,且各类人群的养老需求不一致 / 88

第二节 非均衡养老模式的分人群设计——各个养老方式与人群的匹配设计 / 90

一、设计原则 / 90

二、具体匹配设计方案 / 91

第九章 中国农村留地农民养老保障制度模式选择及论证 / 92

第一节 留地农民内涵、人数及分布 / 92

一、留地农民内涵界定 / 92

二、留地农民人数及分布 / 93

第二节 留地农民社会养老保险制度发展的制约条件 / 93	
一、农民收入水平低下与承担缴费能力弱 / 94	
二、大部分地方集体经济呈现衰落迹象 / 94	
三、地方政府财政收入水平低且转移支付能力弱 / 94	
第三节 已有留地农民社会养老保险政策分析 / 96	
一、留地农民的社会养老保险典型模式的现状分析 / 96	
二、留地农民社会养老保险模式的经验个案分析 / 98	
第四节 留地农民社会养老保险方案仿真学精算模型 / 101	
一、设计方案：实行多层次的农民养老保险制度 / 101	
二、基础养老金(强制) / 101	
三、个人账户养老金+商业养老保险金(自愿) / 102	
四、留地农民基础养老金方案的主要参数 / 103	
五、农村国民生命表的编制和农村人口结构模拟 / 103	
六、土地部分替代养老保险比例与基础养老金的目标替代率 / 103	
七、农民个体：基础养老金完全积累制，政府或集体对个体 进行补贴 / 104	
八、基础养老金积累总额及财政介入时机的模拟计算 / 107	
第十章 中国农村流动劳动力养老保障制度模式选择及论证 / 114	
第一节 农村流动劳动力内涵界定 / 114	
一、农村流动劳动力的定义 / 114	
二、农村流动劳动力的三元特征——农村精英+城市底层 / 115	
第二节 农村流动劳动力概况 / 117	
一、规模的测算 / 117	
二、跨地区就业的农村流动劳动力流出地与流入地 / 119	
三、收入状况 / 120	
第三节 社会养老保险制度与农村流动劳动力迁移互反馈机制 / 122	
一、农村流动劳动力历史回顾 / 122	
二、农村流动劳动力流动的机理 / 123	
三、三种前提条件下农村劳动力流动机制分析 / 123	
四、农村劳动力流动对建立养老保险制度的影响 / 125	
五、结论性评述 / 126	
第四节 已有的农村流动劳动力养老保障政策的不合理性分析 / 127	

一、模式一：与城镇职工适用同一的制度模式 / 127

二、模式二：单独为农村流动劳动力设立新的综合社会保险制度 / 130

三、两种模式简要评析 / 132

第五节 农村流动劳动力养老保障制度模式的设计方案 / 132

一、设计基点——放弃供给原则，采取需求原则 / 132

二、设计要求——灵活性、统一性、可衔接性 / 133

三、具体方案设计 / 133

四、具体标准的算法 / 134

五、账户属性——建立个人永久性账户，采用完全积累模式管理基金 / 135

六、方案可行性路径分析 / 136

第十一章 中国农村养老保障制度的国民一体化道路 / 139

第一节 农村养老保障国民一体化的特征 / 139

一、制度身份和职业特征，选用两种农民的社会养老保险制度 / 139

二、农村与城市养老保险制度逐渐统筹，具有可衔接性 / 140

三、家庭养老弱化+社会养老强化 / 141

四、聚类分析法划分区域，逐步提高社会养老保险金待遇水平 / 141

五、基础养老金+个人账户养老金+商业养老保险金 / 142

第二节 中国农村养老保障的国民一体化原则 / 142

一、制度化原则 / 142

二、社会化原则 / 143

三、渐进性原则 / 143

第十二章 城市反哺农村的可行性分析 / 144

第一节 建立我国农村养老保障的微观机理——从劳动力弹性分析 / 144

一、税收对劳动力供给与需求的影响 / 145

二、劳动力市场对税收政策的影响 / 146

三、我国劳动供给弹性与税收关系的实证分析 / 149

四、结论性评述 / 152

第二节 中国农村养老保障制度的财政支持可行性分析 / 153

一、农村基本养老保险制度的支持机制 / 153