

王成程 著

农村社会养老保险 制度的变迁

基于主体互动的视角

CHANGES OF RURAL SOCIAL ENDOWMENT
INSURANCE SYSTEM

From the Perspective of
Interactions among Subjects

海外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

王成程 著

农村社会养老保险 制度的变迁

基于主体互动的视角

CHANGES OF RURAL SOCIAL ENDOWMENT
INSURANCE SYSTEM

From the Perspective of
Interactions among Subjects

图书在版编目(CIP)数据

农村社会养老保险制度的变迁：基于主体互动的视角 / 王成程著. -- 北京：社会科学文献出版社，
2019.6

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4671 - 5

I. ①农… II. ①王… III. ①农村 - 社会养老保险 -
养老保险制度 - 研究 - 中国 IV. ①F842.612

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 065112 号

农村社会养老保险制度的变迁

——基于主体互动的视角

著 者 / 王成程

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 胡庆英

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社 (010) 59366453

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：12 字 数：160 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4671 - 5

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

2016年度青岛市社会科学规划研究项目



序

前些日子，成程和她的先生来看我，喝茶聊天时，她告诉我一个好消息，就是在其博士论文基础上修改的专著即将由社会科学文献出版社出版。这也曾是在成程的博士生涯中，我向她提出的最后一个要求：“你的论文很有意思，将来再修改一下，争取出版。”五年后，这个愿景即将成为现实，她请我为她的书作序，我自然欣然接受。

就博士生而言，成程是我的“关门弟子”。第一次听到她的名字，我错以为是“诚诚”（可能是受到《上海滩》的影响）。但后来见到她本人，给我的印象也确实是“诚诚”。她为人内敛，似乎有点儿与世无争，这和我的“散仙”性格比较合得来。我看了她在本科和硕士阶段写的一些论文，感觉文笔不错，现在找一个有点文字真功夫的学生亦属不易。之后几年的相处，发现她有时老实得令人发噱。她想找到国外大学交流学习的机会，我帮她找了加拿大的大学和教授。万事俱备，可她突然告诉我：“老师，我记错了时间，报名已经结束了，没赶上……”说完，她又去埋头读书写论文了，好像什么也没发生……

博士二年级，到讨论毕业论文时，我问她准备写什么，她想了一下，问我能否写“新农保”，因为她在这方面有些感性上的积累。说实话，这个论题很让我挠头，因为在我眼里这是个已经差不多被写滥了的题目。这次谈话，没有结果。但她在我家书架上找到其师母的博士论文《中国社会工作专业化的发展过程研究：国家、社会与学术的多元互动》，说借去看看。一个星期后，她给

出了她的论文选题：“农村社会养老保险的制度变迁研究——中央政府、地方政府与农民的多元互动”。呵呵，表面的拙掩盖了骨子里的灵。写的还是农村社会养老保险，但跳出了俗套，有可能写出新意。

成程以她的博士论文修改完善而成的这本书《农村社会养老保险制度的变迁——基于主体互动的视角》值得一看：她在书中讨论了中央政府、地方政府和农民在农村社会养老保险制度变迁过程中的互动关系。更有意思的是，她的研究发现：其实在制度变迁过程中，这三者的互动关系更多是表现为两两联合的博弈态势。有中央政府和地方政府“行政权力”的联合，也有地方政府和农民“利益”的联合。将这三者和两组“联合”放到“旧农保”和“新农保”两个不同的阶段去考察，可以清晰地观察和理解中国农村社会养老保险制度发展过程中的种种博弈与妥协。这样的研究思路对中国农村经济社会和民生保障的制度变迁的讨论应该会有较为普遍的解释力。

希望早日见到成程的著作。最后说句绕口令作为这篇序言的结束语吧：成程以诚诚而成，今后更以诚诚成程。



2019年5月16日

目 录

第一章 人口老龄化与农村社会养老保险制度	1
第一节 21 世纪是全球性老龄化的世纪	1
第二节 人口流动加剧农村老龄化的压力	11
第三节 有关农村社会养老保险制度的研究	17
本章小结	31
第二章 农村社会养老保险制度变迁的理论与方法	33
第一节 相关概念梳理	33
第二节 制度变迁中的主体互动	39
第三节 调研方法与调研地点	50
本章小结	54
第三章 老农保制度的变迁：主体的多元互动	56
第一节 老农保制度的变迁过程	56
第二节 老农保制度变迁中主体的意图与行为	60
第三节 主体的多元互动	71
第四节 从互动的视角看老农保停滞的原因	81
本章小结	89
第四章 新农保制度的变迁：主体的多元互动	90
第一节 新农保制度的变迁过程	90
第二节 新农保制度变迁的影响因素	101

农村社会养老保险制度的变迁

第三节 主体的多元互动	137
第四节 新农保制度存在的问题	141
本章小结	145
第五章 反思及政策建议	147
第一节 理论反思	147
第二节 政策建议	155
第三节 发展前瞻	159
参考文献	167
附录 访谈提纲	180

第一章 人口老龄化与农村社会 养老保险制度

长期以来，中国农村养老保障一直是全社会关注的焦点问题。国内外学者以不同的研究视角和研究方法对中国农村养老保障的各个方面做了相应的研究，为中国农村养老保障的发展提供了重要的学术资料。本研究的主题是：以主体互动为视角探讨农村社会养老保险制度的变迁。本书将就此议题展开探讨，深入讨论中央政府、地方政府和农民在农村社会养老保险制度变迁过程中的多元互动关系。这一章主要讨论全球人口老龄化与农村社会养老保险制度。

第一节 21 世纪是全球性老龄化的世纪

养老保险作为社会保障制度的重要组成部分，是一个国家和社会依法建立的，为解决公民因法定年龄退休以及因年老劳动能力逐渐衰退退出劳动力市场后的基本生活保障问题。21 世纪是全球人口老龄化的世纪，人口老龄化对人类生活的各个方面产生了深远影响，如何探寻新的养老保障思路以应对人口老龄化的变化趋势，是世界各个国家和地区面临的难题。在我国经济转轨和社会转型的进程中，由于老年人口占总人口中的比重日益提高、农村劳动力不断向城市转移、家庭结构核心化和少子化等因素的影响，农村的人口老龄化现象日益凸显。传统的家庭养老和土地保障功能逐渐弱化使农村老年人的养老风险不断增大，对社会养老

保险的需求也更为迫切。

联合国在1956年发表的《人口老龄化及其经济社会后果》中指出：“一个国家或地区65岁及以上老年人口占总人口的比重达到7%，即属于老年型国家或地区。”20世纪80年代以后，发展中国家的老龄化进程加快，根据发展中国家的具体情况，在1982年联合国第一次世界老龄问题大会上，又确立了60岁及以上人口占总人口的比重达10%，即属于老年型国家或地区的标准（唐钧，2010）。

联合国《世界人口展望》（2017年修订版）指出，2017年，全世界60岁及以上人口为9.62亿人，不及15岁以下儿童人口数量的一半。2050年，60岁及以上人口将达到21亿人，与15岁以下的儿童人口数量大致相等。2017~2050年，增长的60岁及以上老年人口中，亚洲占65%，非洲占14%，拉丁美洲和加勒比地区占11%，其他地区占10%。2100年，60岁及以上人口将达到31亿人。

同时，《世界人口展望》（2017年修订版）指出：2017年，全世界60岁及以上人口占比为13%，并以每年约3%的速度增长。各地老龄化程度也不断提高，其中，欧洲60岁及以上人口占比最高，为25%，2050年将达到35%；拉丁美洲和加勒比地区60岁及以上老年人口占比为12%，2050年将达到25%。同期，亚洲60岁及以上老年人口占比将从12%增长到24%；北美地区将从22%增长至28%；大洋洲将从17%增长至23%；即使拥有最年轻人口分布的非洲，60岁及以上老年人口占比也将从5%上升至9%。2017年，全世界80岁以上人口为1.37亿人，预计2050年将增加两倍多，达到4.11亿人；2100年，将增加近6倍，达到9.59亿人。

尽管人口老龄化现象在较发达国家迅速蔓延，但是，欠发达国家和地区将在未来较短的时期内经历更为快速的人口老龄化。

一 发展中国家的快速老龄化

联合国《世界人口展望》(2006年修订版)中指出,人类“正处于一个前所未有的变革之中,这是由于高死亡率和生育率时期,正向低死亡率和低生育率时期过渡所造成的”。正当发达国家的决策者在积极应对儿童人口比重降低和寿命延长造成的新局面时,他们发现发展中国家的人口老龄化程度更令人惊讶。

2006年,联合国公布的数据显示,世界60周岁及以上老年人口高于10%的74个国家中,发达国家有32个,发展中国家为42个(唐钧,2011a)。根据联合国《世界人口老龄化与发展2012》^①的数据,2012年,世界上有90个老龄化国家和地区,其中发达国家和地区^②为40个^③,发展中国家和地区为50个。2017年,全球的99个老龄化国家和地区中^④,发达国家和地区为40个,发展中国家和地区为59个。可见,发展中国家的人口老龄化速度正在加快。正如《世界人口老龄化2017》中所说,发展中国家和地区的老年人口增长速度远远快于发达国家和地区,发展中国家和地区的老年人口占世界老年人口的比例逐步提高(见图1-1)。1980年,发展中国家和地区60岁及以上老年人口占世界老年人口的56%。2017年,世界上2/3以上的老年人生活在发展中国家和地区。从2017年到2050年,发展中国家和地区的老年人口预计将增加近两倍,从6.52亿人增加到17亿人,而发达国家和地区的老年

① “Population Ageing and Development 2012”, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, www.unpopulation.org.

② 联合国开发计划署(UNDP)2010年11月4日发布的《2010年人文发展报告》对世界各国和地区的分组进行了重新修正,发达国家或地区的数量由2009年的38个,上升到2010年的44个,增加了6个。

③ 包括35个发达国家和5个非国家经济体(中国香港、中国澳门、瓜德罗普岛、马提尼克岛和波多黎各)。

④ 根据联合国《世界人口老龄化2017》(World Population Ageing 2017)的相关数据,较2012年新增的老龄化国家和地区是:格林纳达、安提瓜和巴布达、秘鲁、摩洛哥、苏里南、厄瓜多尔、多米尼加、墨西哥、阿塞拜疆。

人口预计将增加约 38%，从 2017 年的 310 万人增加到 2050 年的 4.27 亿人。预测表明，到 2050 年，世界上 60 岁及以上人口的 79% 将生活在发展中国家和地区。发展中国家 60 岁及以上人口占总人口的比例为 9%，预计到 2050 年，这一比例将达到 20%，届时沉重的养老负担将成为世界瞩目的问题。

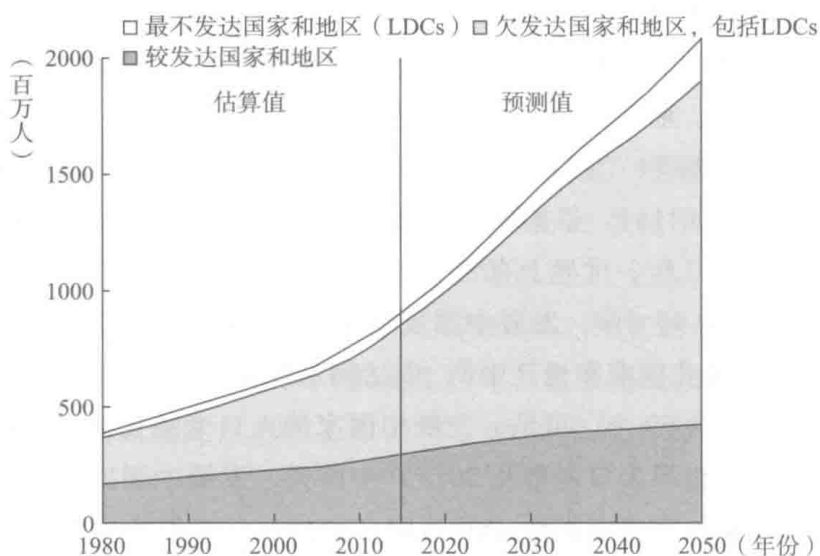


图 1-1 发达国家与发展中国家 60 岁及以上人口 (1980 ~ 2050 年)

资料来源：《世界人口老龄化 2017》(World Population Ageing 2017) https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Infocart.pdf, 最后访问日期：2019 年 4 月 4 日。

根据《世界人口老龄化 2017》中的数据，预计未来几十年，非洲老年人口数量增长最快，2017 ~ 2050 年，60 周岁及以上人口将增加两倍以上，从 690 万人增加到 2.26 亿人。紧随其后的是拉丁美洲和加勒比地区，老年人口将增加一倍以上，从 760 万人增加到 1.98 亿人。可见，发展中国家和地区的人口老龄化速度已经超过发达国家和地区。

发展中国家和地区的老龄化有别于发达国家和地区老龄化。首先，与发达国家和地区逐渐老龄化相比，发展中国家和地区的老龄化速度更快，规模更大，老龄化已成为发展中国家和地区面

临的主要问题之一。其次，在人口结构上，由于发达国家和地区的工业化和城市化程度比发展中国家和地区高，发达国家和地区的老年人大多数生活在城镇地区，而发展中国家和地区的老年人多数生活在农村地区。联合国对人口结构的预测数据表明，到2025年，发达国家82%的人口将生活在城镇，而发展中国家生活在城镇的人口不到其人口的一半。^①加之近年来发展中国家和地区农村的青壮年劳动力不断向城市转移，按照目前的趋势，在今后一段时期内，农村人口老龄化的程度和速度将持续明显高于城镇。另外，发达国家和地区与发展中国家和地区老年人的居住形态也不尽相同，发展中国家和地区的老年人与家庭成员共同居住的现象较发达国家和地区更为普遍，这可能会影响各国和地区应对人口老龄化的政策行动。

总之，人口老龄化已不再是发达国家和地区的独有特征，发展中国家和地区也同样面临越来越严峻的人口老龄化问题，由此看来，作为发展中国家的中国，快速老龄化应该也是意料之中的事。

二 中国的快速老龄化

我国作为发展中国家，拥有世界20%的人口，自2000年我国进入老龄化社会以来，由于经济发展、人口变迁、医疗和生活水平提高等多种因素影响，我国的人口老龄化程度不断提高（见图1-2）。

如图1-2所示，2000~2017年，我国65岁及以上老年人口从8821万人增加到15831万人，老年人口的比重由7.0%升至11.4%。2017年末，我国60岁及以上人口为24090万人，占总人口的17.3%。近几年老年抚养比一直呈攀升趋势，从2007年的11.1%提高到2017年的15.9%（见图1-3）。据预测，老年抚养

^① 《联合国第二次老龄问题世界大会的报告》，<http://www.un.org/chinese/events/ageing/>，最后访问日期：2019年4月1日。

比将随老龄化的加快而逐步提高。

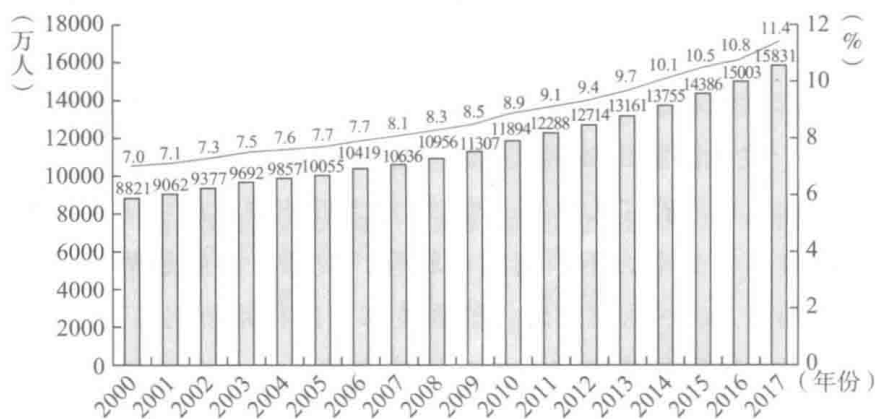


图 1-2 2000 ~ 2017 年我国老龄化趋势

资料来源：参见国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexch.htm>，最后访问日期：2019年4月4日。

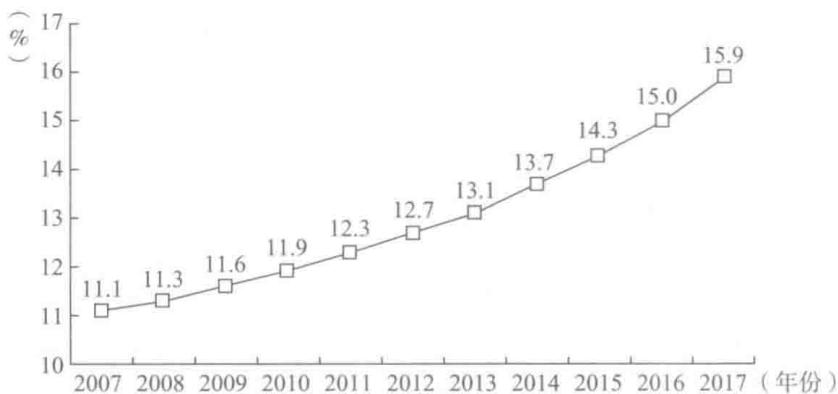


图 1-3 2007 ~ 2017 年老年人口 (65 岁及以上) 抚养比变动情况

资料来源：国家统计局编《中国统计年鉴 2018》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexch.htm>，最后访问日期：2019年4月4日。

我国未来的老龄化发展趋势将经历几个不同的阶段。2006年，全国老龄工作委员会办公室发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》提到，21世纪，中国将是一个无法逆转的老龄化国家。这份报告总结并预测了2001~2100年中国老龄化的三个阶段（见表1-1）。

表 1-1 中国人口老龄化阶段划分

	2001~2020年 (快速老龄化阶段)	2020~2050年 (加速老龄化阶段)	2050~2100年 (重度老龄化阶段)
老年人口总量(亿人)	2.48(2020年)	4.34(2050年)	3~4
新增老年人口(万人)	596	620	—
老龄化水平(%)	17.17	30	31
80岁及以上老年人口(万人)	3067	9448	—
80岁及以上老年人口占老年人口总量的比重(%)	12.37	21.77	25~30

资料来源：全国老龄工作委员会办公室：《中国人口老龄化发展趋势预测报告》，《中国社会报》2006年2月27日。

如表 1-1 所示，2001~2100 年，我国将经历从快速老龄化到加速老龄化，最后进入稳定的重度老龄化阶段。在第二阶段中，老年人口总数将在 2023 年与少儿人口总数持平，达到 2.7 亿人。在第三阶段里，老年人口总数将在 2051 年时达到 4.37 亿人，这将是三个阶段中老年人口数的最高峰，届时老年人口数与少儿人口数之比是 2:1。这一阶段是老年人口增长的平台期，老龄化水平呈稳定趋势，基本保持在 31%。由此可见，21 世纪，我国的人口老龄化程度将达到顶峰并趋于稳定，并且人口高龄化的趋势更为明显。而在我国农村，人口老龄化的形势更为严峻。

三 中国农村的快速老龄化

我国农村有全国近一半的人口。随着城镇化的加速，大量的年轻农民流入城镇，空巢老人和失独老人逐年增多，导致农村人口老龄化程度远远高于城镇。根据 2000 年第五次全国人口普查数据计算，城镇 60 岁以上的老年人口占城镇总人口的 9.68%，65 岁以上的老年人口占城镇总人口的 6.43%；农村 60 岁以上的老年人口占农村总人口的 10.92%，65 岁以上的老年人口占农村总人口的

7.5%。农村的老龄化水平已经开始高于城镇。2010年第六次全国人口普查数据显示，全国60岁以上老年人口总数约1.78亿人，其中城镇老年人口约0.78亿，占全国老年人口的44.08%，农村老年人口约0.99亿，占全国老年人口的55.92%。城镇60岁以上老年人口比例为11.69%，农村的这一比例为14.98%；城镇65岁及以上的老年人口比例是7.78%，而农村的这一比例为10.01%。

对比两次人口普查的数据可以发现，农村老龄化程度高于城镇，农村老龄化的速度也快于城镇。据预测，到2030年，城镇和农村65岁及以上的老年人口比例将分别达到14.75%和21.84%。这一比例差将由2010年的2.23个百分点上升到7.09个百分点（见图1-4）。因此，我国经济社会发展水平较为落后的农村地区所面临的人口老龄化问题更为突出。

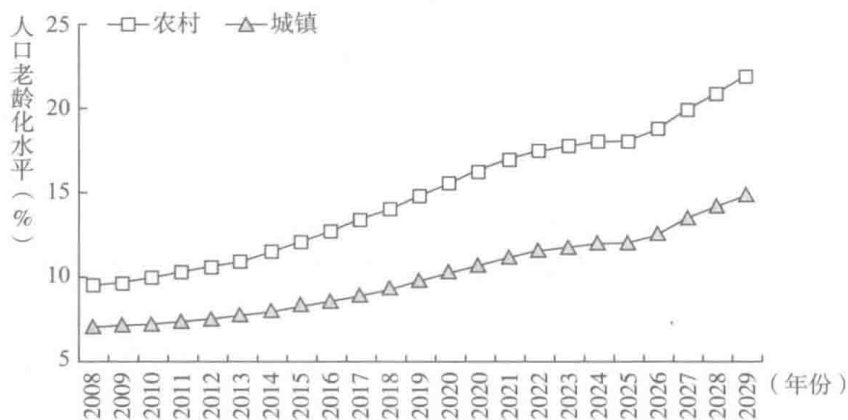


图 1-4 中国城镇和农村的人口老龄化趋势

资料来源：Cai Fang, Giles, Wang Dewen. 2009. *The China Population and Labor Yearbook Volume 1: The Approaching Lewis Turning Point and Its Policy Implications*, Boston: Brill, 2009。

2010年，我国农村老年抚养比是22.75%，据预测，到2022年、2031年，将分别达到30.28%、40.72%；到2050年农村老年抚养比将高达44.59%（庾国柱等，2009），而城镇农村老年抚养比约为35.0%，农村高出城镇9.59个百分点（曾毅，2001）。借此推断，赡养一位老人的劳动年龄人口将由2010年的4.4个人变

为 2050 年的 2.2 个人，随着农村人口老龄化程度的加深，农村的养老压力日渐增大。

农村人口老龄化的速度之快、程度之高不仅给老人和子女的生活增加巨大压力，还可能带来危害社会稳定的多重风险。农村养老保险制度在保障农村居民基本生活的基础上更要发挥社会稳定器的作用，既要确保农村居民物质上的安全感，又要化解影响经济和社会稳定的养老危机。

四 山东省和 S 市人口老龄化现状

山东是中国第二人口大省。根据《山东省 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》的数据，2010 年，山东省总人口 9579.3 万人，其中城镇人口 4762.1 万人，占总人口的 49.71%；农村人口 4817.2 万人，占总人口的 50.29%。2010 年 60 岁以上的老年人口 1413 万人，占全省总人口的 14.75%；65 岁以上老年人口占 9.84%。2018 年 5 月，山东省政府新闻办召开的山东省老年人口信息和老龄事业发展情况新闻发布会提到，“截至 2017 年底，山东省 60 岁及以上老年人口达 2137.3 万人，65 岁及以上老年人口达 1399.8 万人。”^① 山东省老年人口规模位居全国第一，全国大约十位老人中就有一位来自山东。60 岁以上老年人口数量每年增加 70 万人以上，到 2020 年 65 岁以上老年人口总量将达到 1503.6 万人，占总人口的 15.0%，2030 年将达到 2125.5 万人，占总人口的 21.3%。^② 相比全国的人口老龄化水平，山东省的人口老龄化程度更令人担忧。

山东省老龄委在 2008 年首次就山东省老年人口基本情况大范

① 《山东省政府新闻办召开山东省老年人口信息和老龄事业发展情况新闻发布会》，<http://www.cncaprc.gov.cn/contents/10/186792.html>，最后访问日期：2019 年 4 月 4 日。

② 《山东人口老龄化问题严峻》，<http://news.hexun.com/2012-02-23/138566203.html>，最后访问日期：2019 年 4 月 1 日。