

# 农业产业化的路径依赖： 解决农民利益流失问题

陆 娱 林晓华

农业一体化在 20 世纪 50 年代起源于美国，其最初的含义是农业再生产中产供销三方面业务的有机结合或综合。农业产业化就是以国内外市场为导向，以提高经济效益为中心，以资源开发为基础，围绕支柱产业优化组合各种生产要素，实现区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务和企业化管理，逐步形成市场促产业，产业带基地，基地连农户，集种养加、产供销、贸工农、农科教为一体的生产经营体系。农业产业化的根本目的是提高农业的效益和实现农业现代化。

农业产业化必然伴随着以下几个方面的根本改变：（1）农业生产经营的目的由自足性生产向商品化经营转变。（2）农业生产由小规模生产向规模经营转变。（3）当整个世界由于高科技的发展和现代化经营管理方式的应用发生着突飞猛进的变化的时候，农民、农业和农村也不应被排除在外。

农业产业化是当前我国农业现代化的现实选择，在产业化过程中，要保护好农民利益，使农民真正在产业化过程中受益。

我国是一个农业大国，农业的主体是农民。处于弱势产业中的农民这一弱势群体在农业产业化浪潮中，缺乏自我利益保护的意识和利益保障机制。这就使我国农民在国民经济发展中，随着国家经济总量的不断攀升，其所享有的改革开放政策正面效应呈现不断锐减的趋势，农民的利益呈现不断流失的状态。面对如此窘境，我们

必须进行深刻反思：对国家经济体制改革付出巨大努力的农民的利益回报现状如何？农民利益大幅流失的根源何在？又有什么样的解决方案能使农民在农业产业化中应付裕如，确保其利益不致受损？

### 一、农民利益现状

农民利益涵盖了农民在政治、经济、文化等各方面所应拥有的权益。改革开放二十多年，纵向说，广大农民的生活水平确实发生了天翻地覆的变化；但随着我国现代化进程的加快，横向比，农民利益受损的问题却越来越突出。这集中体现在经济利益方面，农民作为一个独立的利益群体，无论在利益分配上还是在经济政策中与其他利益群体相比，均处于劣势地位。

从我国现行的一些涉农政策看，多以限制、收费和集中管理的面目出现，农民的经济利益被以各种方式削弱，比如：曾经极为严重的工农产品“剪刀差”，国家向农业投资小于自农业征收的税收；农民纯收入增长速度小于税负增长速度；户籍制度限制了农民的发展机遇；社会保障系统遗忘了农民……除此之外，农民还有一个更重要的利益损失，那就是作为市场经济主体之一，农民不能同其他经济主体一样拥有完整、明晰的产权，农民与集体、农民与政府的经济交往中，在财产所有权、土地产权方面得不到法律的有效保护。

随着农业的市场化，在市场交易运行过程中，农民无论作为生产资料的买方，还是作为农产品的卖方，由于政治、经济、文化等各种因素的历史积淀，客观上决定了农民的素质和市场经济的要求相差甚远。农民在文化素养、技术素养、市场意识等方面的欠缺，以及居住的分散和生产规模的狭小，使他们市场谈判地位低下，没有能力影响市场价格，只能是价格的被动接受者。这样，农民在市场交易过程中，既损失了流通利益，又遭受了中间商的盘剥，时常跌入利益流失的陷阱。

农民不仅在经济上遭受着种种损失，而且在政治上也缺少与其

他社会群体一样平等的参与机会，农民的文化生活更是单调，贫乏和落后，这与其庞大的群体地位很不相称。总之，农民无论在有形的物质利益方面，还是在无形的精神利益方面都与城市居民有着悬殊的差距。

## 二、农民利益流失的成因

我国农民利益流失问题的成因是多方面的，既有历史与现实的原因，也有各种主客观因素，是多种因素综合作用的结果。

1. 农业的弱质性、人多地少的基本国情，是基本原因。从生产角度看，农业的弱质性表现为农业收成和农产品产量取决于有无自然灾害及灾害的程度。我国是个旱涝灾害频繁的国家，北方的旱灾、南方的涝灾几乎每年都有，重者绝收，轻者减产，从事农业生产有极大的自然风险。从市场角度看，农产品体积大、易腐烂、难储存、流通费用高；农产品供给弹性较大，而需求弹性却极小，丰年价低，而歉年受政府调控的影响，价格又上不去，市场供需规律对价格影响极小，经营农业的市场风险较大。人多地少、经济基础薄弱的基本国情，又加重了经营农业的自身风险。此外，农村人口基数庞大，第一产业从业人员较多，人均耕地少，家庭经营组织化程度低，农户防范市场风险意识与能力不强，国力有限，工业反哺农业能力弱，这些因素使土地产出率、农业生产率、农产品商品率低，农业比较利益远低于其他产业，农民很难创造与其他产业人员相同的经济效益，农业收益少，农民收入低，农民利益流失的脆弱性增强。

2. 赶超型工业化发展战略的推行，是历史原因。我国于 1953 年启动的偏向城市的赶超型的工业化经济发展战略，使国家资金、农业资源源源不断地流向工业和城市。1952 年至 1990 年，农业部门净流出资金为 1 万亿元，年均高达 250 亿元；同期，工业增长 60 多倍，而农业只增长 3 倍。<sup>①</sup>这一战略的实施，在较短时间里高速推进了国家的工业化和现代化进程，但也造成国民经济比例严重

失调，自然资源遭到极大的破坏和浪费，农业资金积累不足，农业技术进步缓慢，农业劳动生产率长期得不到有效提高，农业和农村经济的发展缺乏后劲。

3. 城乡分割的“二元经济与社会格局”，是体制因素。我国在推行计划经济体制过程中逐渐形成了城乡相互封闭、内部自我循环的“二元经济与社会结构”。尽管这一结构在改革开放后发生了改变，但基本框架依然存在，仍然侵害农民的经济利益和社会保障权益。从经济结构看，虽然国家不再下达指令性生产计划，但地方政府强制规定农民产业活动空间（主要是种植业）的现象屡见不鲜，农业种植结构和农村经济结构单一，农产品市场竞争力弱；国家对农村产业支持力度不够，产业发展面临资金匮乏、技术落后、人员素质低、重复建设严重、经济效益差等问题，城乡产业间尚未建立良性互动的产业联系；农村市场发育不健全，农村市场没有与城市市场完全接轨，违背经济规律的现象时常发生；农业技术水平、农村商品化程度、专业化水平依然低下，严重阻碍农村经济的发展。从社会结构看，二元户籍制度及粘附其上的二元社会福利制度的存在，在城乡之间筑起了一道坚厚的壁垒，农民不能与市民一样，在就业、教育、医疗、养老、保险、劳动保护等方面，享受同等的国家经济补贴和优惠政策。

4. 农村市场经济体系不完善，是市场因素。农村市场经济体系的不完善，是影响农民经济收益的主要障碍。目前，在农村各地不同程度地存在着市场体系不完善的问题，主要体现在：农村交通不发达，市场数量少，基础设施落后、层次低，农产品销售困难；市场制度不健全，欺行霸市、强买强卖、垄断经营、关卡林立、不合法的行政干预现象依然存在，市场机制很难发挥应有的作用，农产品无法与其他商品平等竞争；农村要素市场发育缓慢，生产要素市场的发达程度不充分，土地市场、劳动力市场、金融市场、科技市场远未形成，以市场形成价格的机制尚未完全确立，农业资源不

能有效配置；农户之间横向经济联系少，经济组织化程度低，缺乏抗御市场风险保护自身利益的能力；受自给半自给经济和计划经济模式的影响比较深，农民商品意识、市场意识、竞争意识、风险意识总体上比较差，民主法制观念淡薄，依法保护自身利益的意识和能力不强。这些因素妨碍着农村经济的市场化进程，不利于货畅其流和农民利益的保护。

5. 政府行为的某些失误与偏差，是人为的主观因素。从多数国家现代化发展的一般规律看，城市工业在实现国家工业化与现代化目标中占有特殊地位，生产要素由农村单向流往城市有其客观性，符合经济发展的一般规律，但生产与资源要素的流动必须控制在合理范围内。政府的基本职能之一，就是在必要时干预和截流这些要素，确保它们符合经济规律要求合理流动，实现工业与农业、城市与农村平衡健康协调发展，在充分发挥农业和农村作用的基础上，稳步推进国家工业化、城市化和现代化进程。改革开放前，我国受“左”的倾向和错误的工业化理论的影响，政府没有有效的制止城乡要素的不合理流动，造成农业资源、资金、原材料、技术、人才的大量流失，农业和农村各项事业得不到充分发展，农村剩余人口不能及时分化和转移，农民经济收入低下，城乡收入差距不断扩大。目前，政府行为已走出这一误区，在促进城乡经济协调发展方面取得显著成效，但在新形势下出现了一些新情况、新问题：一些地方仍然没把农业和农村的基础地位摆在突出位置上；在管理理念上，仍停留在过去的下达种植计划、催种催收催交上，没有认真抓好培育农村市场和农产品市场、加强农村市场的宏观调控、平抑市场波动等工作，没有为农民有效地提供他们走上市场所需的信息、技术、资金等各种服务；有的部门从自身利益出发，乱设关卡，乱收费、乱罚款、乱摊派，肆意加重农民负担；一些支农、利农政策得不到认真贯彻，截流和挪用支农、扶农、建农资金的行为屡有发生，在农产品收购上，垄断收购、限收拒收、压级压价或

“打白条”的现象屡禁不止。这些问题是导致农民利益流失和受损的不可忽视的重要因素。

### 三、农民利益流失的负面效应

农民利益得不到有效保护和实现，已对我国经济发展和社会稳定带来不利影响。

其一，农民利益流失进一步拉大了城乡居民收入差距。农村劳动力转移使城市和发达地区的劳动力成本保持在低水平上，从而提高了城市和发达地区非农产业的利润率，加速资本积累和经济增长的步伐。但是近年来进城就业的歧视政策并未根本改变，在一定程度上又导致了农民利益流失，拉大了城乡居民收入差距。据测算，在 1985—2005 年期间，城乡居民可支配收入之差从 1985 年的 1.86 倍上升到 2005 年的 2.65 倍，扩大了 42%。农民利益流失严重，城乡居民收入差距过分悬殊将会导致社会消费结构断层。

其二，农民利益流失削弱了农业发展的动力。发展农业和农村经济最根本的举措是调动亿万农民的积极性，农民积极性构成的主要因素是农民对个人利益的合理追求，否则农业的发展就失去了动力源。目前，农业的比较利益不断下降，农民收入增长率从 1996 年的 11% 下降至 2000 年的 9%。2001 年以后农民收入虽然消除负增长，但其增长率仅在 3%—4% 之间。这使农民手中现金收入不多，农业生产投入相应减少，不利于农业扩大再生产。与此相反，直到现在农业仍以“贡献型”产业存在。农民仍以“奉献型”群体而存在，这种从农业部门转移资源和利益的情况继续延续，不仅进一步恶化二元经济结构，影响了农民的生产积极性，而且造成农业持久“贫血”，发展后劲不足，农业的基础地位得不到保障。

其三，农民利益流失妨碍了党和政府的农村政策的顺利贯彻执行。与盲目的市场主体相比，理性的市场主体能够比较准确地判断和把握市场的基本走势，国家宏观调控也比较容易通过市场主体的理性行为做出正确的判断和对策，更重要的是组织化程度较高的农

户也比较容易接受国家的宏观调控政策。我国大多数农户至今仍处于一种近乎混沌的分散经营状态，无法形成对损害农民利益行为的抗衡力量和制约机制。一些地区的政府部门借助手中的权力，通过基层组织强行收取摊派和集资款。这种行为不仅严重损害了农民的合法经济利益，而且也损坏了党和政府在农民心目中的形象，加剧了农民和基层干部之间的矛盾，使国家宏观调控很难顺利地实现预期的目标，党和国家的农村政策难以顺利贯彻执行。

其四，农民利益流失制约了市场经济体系的发育与完善。经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济的新体制。农村在经济体制改革中，生产力得到了极大的解放和发展，但是农村交通不便，通讯不发达、信息闭塞，市场发育不完全；而且农业生产规模小，农民文化水平低，缺乏科学技术和市场意识，因而参与市场竞争的能力差和缺乏承担市场风险的基础，市场机制难以运行，农民的利益就容易流失。只有增强农民进入市场的能力，创造公平竞争的条件以保证农民的利益不受侵害，农民收入才会提高，才能扩大市场有效需求，促进市场经济的发展。

其五，农民利益流失影响了改革和发展的进程。改革本身就是对社会成员间的利益调整，改革的推进和目标的实现过程，也是一部分人的既得利益丧失或另一部分人利益改善的过程。但是传统体制长期运行所造就的既得利益集团，为了分享垄断权利与垄断租金，必然维护已有的制度安排。这种既得利益集团的存在，加大了制度创新的成本。这也是改革开放后农业制度的安排总是带有计划经济的痕迹，制度创新总是在外围徘徊的重要原因，也是导致农民利益流失的最大体制障碍。没有合理的制度安排，农民的利益很难得到有效的保障，农业产业化问题的解决就会陷入路径依赖的制度悖论，进而阻碍改革和发展的进程，农业现代化的实现势必受到延滞。

其六，农民利益流失不利于国家的繁荣与稳定。我国约 13 亿

人口，8亿在农村，农村稳定是整个社会稳定的基础，农民富裕是国家富裕的前提。目前，我国的贫困人口绝大多数居住在农村，仍有3千多万农村人口还未解决温饱，这些农民不仅处于绝对的贫困之中，还有一部分农民处于相对的贫困之中。贫困阶层的存在，引发社会成员对社会的不满情绪，使社会秩序出现混乱，从而造成社会形势的动荡不安。而农民利益流失，将会强化这种动荡性，使社会成员尤其是沦为社会底层的社会成员的心理承受能力极度下降，从而促进社会阶层矛盾激化和社会秩序恶化。这也是近年来造成农村部分地区干群关系紧张，农村社会风气变坏，农民犯罪率急速升高，社会不稳定因素剧增的一个重要原因。建立健全农民利益保障体系，有利于调整国家、集体和农民个人的利益体系，使社会改革有稳定的农村基础，也有利于促进农村经济持续发展，缩小贫富差距，实现人民共同富裕。

#### 四、农民利益流失的解决方案

笔者认为，当前最关键的举措就是要通过改革，重构农民利益的生成机制和保护机制。

1. 调整宏观经济布局，重构农民利益的生成机制。这是农民持续、稳定增收的战略举措。

50年来以农补工的做法必须根本改变，关键是给农民以城市居民同等的国民待遇。从现在开始必须按照市场经济法则配置社会资源，彻底扭转重工轻农，重城市轻乡村的社会偏向，建立起工农业发展主要靠自我积累，并在国民收入再分配上支持农业，保护农民利益的城乡积累和分配机制。在此基础上实施城市工商业对农业、农村的反哺政策。即政府通过制定有关政策、法规，利用税收、利率、价格等经济杠杆，对积极参与农业投资或参与农业经营的非农单位给予政策倾斜、税收优惠，使参与单位获得超额投资报偿。尤其要鼓励民间资本在农村基础设施建设中以参股或控股方式进入与经营，把股份合作经营引入到农村基础设施建设之中作为制

度创新来尝试。应遵循《农业法》关于“财政用于农业支出的增长幅度要超过财政经常性收入的增长幅度”的规定，争取尽快将国家财政支农资金占财政总支出的比重提高到10%以上。正确处理工业、城建和农业的关系，在资金平衡上，确保农业投入的优先地位，避免一切重复建设，压缩低效项目；特别要按照《农业法》的规定，增加财政对农业科技经费的投入。

改革农产品的流通体制，真正从法律上确认农民在市场经济中的主体资格，加强农业保护。借鉴发达国家的经验，国家只管专储收购，其余全部放开经营，让多个主体参与流通，促进等价交换。即使是专储收购也要由市场定价。考虑到我国农村长期积弱，政府对农业实施保护尤为必要。比如美国农业增加值占国内生产总值的4%政府却给了9%的财政支出补贴；德国农业税占全部税收的1.7%而农业投资却占国家预算投资的7%；日本生产的大米价格远远高于国际市场价格，但其农民有相当一部分收入来自政府的高额补贴。因此，在粮食完全放开经营前，我国不应一概退出农产品的保护价。国家政策不能跟着粮棉部门等垄断企业的导向走，应根据生产成本加平均利润和市场供求情况来确定农产品的市场价，并应适当调高粮食的最低保护价。农民按现在的保护价销售粮食，不仅无利可图，而且要赔本。

坚决杜绝“三乱”现象，加快农村“费改税”改革的步伐。宜将农业税改为土地使用税和产品税；取消农林特产税，并逐步过渡到农产收入所得税；对农民负担进行一次认真的大清理，将其中的合理费用转为规范的地方税收，从制度上解决农民与农村企业负担过重的问题。

此外我们还应制定统一的就业政策和计划。有关部门应对剩余劳动力问题进行系统研究，总结改革开放以来剩余劳动力转移方面的经验教训，分析现状、发展前景，对剩余劳动力转移统一规划、组织、培训、引导，形成合理的区域分流产业分流。要废除

严重歧视农民“离土离乡”、追求身份变迁自由的社会流动机制，消除农民的非均衡国民待遇差距；坚决取缔一些城市出台的以整顿市容为借口，大肆清理所谓“三无人员”或缘于对外来人员“有罪推定”的各种有辱农民人格尊严的土政策、土规定；彻底改变城市户籍现行管理办法，正视民工的价值，确认农民只要有中华人民共和国居民身份证和不违法，就应有在中国境内任何地方居住和选择职业的权利。对于“民工潮”造成的交通紧张、计划生育难度加大、社会秩序混乱等问题，应该通过配套政策和其他办法，综合治理来解决，决不能采取限制农民流动的办法来解决。

2. 提高农民的组织化程度，重构农民利益的保护机制。这是确保农民利益不流失的重要举措。

我国农民利益损失严重的一个重要原因就是农民没有组织起来，农民利益缺乏表达机制和保护机制。为纠正长期失衡的城乡利益结构，必须建立一种以充分发挥农民个人民主权利为实质，以农民利益的真正代表和强有力的代表机构参加各级政权组织与各级决策为形式的利益表达机制和保护机制。笔者认为可从以下几个方面来解决这个机制问题。

一是把农民组织起来，引导农民自己建立社会化服务组织。要指导农民建立和发展各种农产品专业协会、农业经纪人与“公司加农产”的产业化组织模式，使农民改善在生产、流通中的地位，实现自己的利益。

二是应有专门机构负责和农民联系，代表农民利益，替农民说话。考虑到农办是政府的主要农口部门，目前的现实又不宜新设专门机构，因此应加大各级农办的力量，扩大其职能范围，建立与农民联系的渠道网络；各级农办的干部必须熟悉农村情况，了解社情民意，秉公办事，全心全意代表农民利益，为农民服务；农办要建立同农民密切联系的制度，定期与基层普通农民代表座谈、讨论，沟通；各级农办在有关农村工作的重大举措出台前，应同农民协

商，征询农民意见；政策实施后，应收集农民群众的反映，为上级机关完善政策、科学决策提供依据；对损害农民利益的现象，农办要旗帜鲜明地运用行政，法律手段，进行揭露、批评，督察整改，让农办真正成为农民的代言机构。

三是国家应依法治农，对农业实施法律性保护。对现行的《农业技术推广法》和《农业法》，各地政府部门应根据本地区实际情况，制订一些具体实施细则、配套措施，进一步健全关于农业的法律体系。此外还应从实际出发，制订诸如《农产品价格保护法》、《农业投入法》、《农村资源利用及保护法》、《农民合法权益保护法》等法律、法规，完善《村民自治法》，使农业和农村工作“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。

四是开辟农民参政议政的渠道。各级人大、政协应适当减少官员的比例，大幅度增加农民代表和委员的人数比率，使占总人口75%以上，为中国革命和建设作出了巨大牺牲和贡献的农民在各级人大、政协中占有相应的席位，让他们能够直接表达和保护自己的切身利益。这是最根本的举措，也是巩固我国以工农联盟为基础的无产阶级政权，确保国家长治久安的战略需要。这一举措同时也是我国未来社会发展不可移易的趋势，早实行或迟实行这一举措只能加速或延缓这一趋势，但不能改变这一趋势。让农民参政议政，实质上是我国社会从传统走向现代，走向民主、文明进步的一个标志。

农民增收是涉及到整个改革、发展、稳定的全局性问题，需要解决的矛盾很多，也很复杂。笔者认为，上述两个机制是主要矛盾的主要方面，我们必须强化；同时我们要加大调整农业产业结构的力度，使之落到实处。

注释：

唐启国．社会主义市场经济条件下的农民利益问题初探．农业现代化研究，1998，(2)．

## 参 考 文 献

[1] 廖卫东,王万山. 经济全球化背景下中国农村经济可持续发展研究. 南昌:江西人民出版社,2002.

[2] 侯石安. 国家与农民“取”与“予”的关系研究. 农业经济问题, 2000, (6).

[3] 张晓山等. 联结农户与市场:中国农民中介组织探究. 中国社会科学出版社, 2002.

[4] 郭永中. 当代中国农民负担问题研究. 农业经济导刊, 2002. (6).

[5] 洪远朋,陈波,张跃进. 农民问题的实质是农民利益问题. 经济学研究, 2003, (4).

# 关于建立农村社会养老保险制度的思考

李小瑞

随着我国城市化进程的加快及农村人口的老龄化，一直游离于社会保障网之外的农村养老保险与农村人口老年风险的不断积聚之间存在着极大的不协调。因此，建立农村养老保险制度已刻不容缓，本文将就这个问题进行探讨。

## 一、我国农村社会养老保险现状及主要问题

我国农村社会养老保险试点工作从 1991 年开始已在部分农村开展，到目前为止，已有 30 个省 200 多个县市开展了这项工作，积累资金 120 亿元。自 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以来，一方面由于该部门主要负责城镇职工的社会保障问题，在农村缺乏相应的管理机构和人员，故在乡村无法开展此项工作；另一方面，也由于大部分地方民政部门尚未搞好人、财、物的整体移交工作，使得农民养老保险金的缴纳、管理、支付仍由民政部门负责。加之受管理体制改革的改革，利息持续下调及中央关于农村社会养老保险政策变动的的影响，全国大部分地区农村养老保险事业出现了很多困难，一些地区农村养老保险工作甚至陷入停顿状态。

### （一）具体现状

1. 农村社会养老保险的覆盖面小，参加养老保险的人数少，保障水平低。现行农村社会养老保险一般在一个县的统筹范围内进行，由于地区经济发展不平衡，一些农村地区的经济发展水平很

低，农民手头的钱少，参加社会养老保险的人数也少，而且缴纳的保费很低，无法满足年老时的生活需要。虽然目前试点工作中全国已积累资金 120 亿元，但按预测的 2030 年农村老年人口数字计算，人均积累资金到时还不足百元，保障水平之低显而易见。

2. 农村社会养老保险管理水平低，保险基金的保值增值能力和实际保险能力差。给农村承诺较高的回报率，而实际上又没有办法做到，是我国农村社会养老保险管理上存在的普遍问题。而且，在我国目前的这种管理体制下，农村社会养老保险金的缴纳、管理和支付完全由民政部门一家负责。而民政部门实际上又是由政府管理，这就不可避免地发生政府部门乃至个人挤占、挪用甚至贪污、挥霍农村养老保险金的情况。在这种情况下，农民不会主动去投保。

3. 农村社会养老保险缺乏法律的支持，政策不能持续。农村养老保险作为社会保险的组成部分，由政府强制实施，需要先行立法，为强制实行提供法律依据。从我国现状看，现在可作为实施农村社会养老保险制度依据的只有 1992 年 1 月由民政部制定的《县级农村社会养老保险基本方案》。这种农村社会养老保险制度建立在完全自愿的基础上，国家没有统一的法律条文，无论是对政府还是对农民本身都缺乏强硬的约束。一些地方甚至发生过因为农民某年的收入水平低，而政府部门因有其他需要而停办养老保险的情况。这样的养老保险无法使农民放心，必然会阻碍农村养老保险事业的发展。

4. 农村养老以家庭保障为主，在缴费问题上强调“农民个人是养老保险承担的主体”，国家在经费上不予投入。我国人口约占全国人口的 71% 农村老人约占全国老人的 75% 以上。由于社会历史的原因，农村老人的养老比城镇老人更为艰难。据统计，中国农村目前有 97.6% 的老人依靠家庭养老，而依靠退休金和集体养老的老人仅为 2.34%。中国的农村养老保险，已形成的基本思路

之一就是“个人缴费为主，集体补助为辅，国家政策扶持”。开展此项工作遵循的原则之一为“坚持城乡有别的原则”，即吸取外国和城市社保的教训，走一条不给国家财政增加负担的新路子。于是，农村养老以“家庭保险为主”，在缴费问题上强调“农民个人是养老保险承担的主体”，农村养老保险，国家在经费上不予投入的格局便初步形成。国家把解决这方面问题的注意力放在了城市。国家在承担中国城市与农村养老保险义务上的分离，将会使城市人与农村人在待遇上的不平等得到继续，甚至会使中国二元经济结构得到进一步强化。

5. 农村养老保险完全依靠个人缴费，采取“完全积累型模式”，保险对象几乎都是较富裕的农民。现在的农村养老保险采取完全积累型模式，受益者只能是现在的年轻人，受益时间是几十年以后，而现在的老年人将成为农村养老保险的“真空”人群。中国目前完全积累型农村养老保险的特点是在建立个人账户的基础上先积累后受益；积累时间越早，获益越多，短期积累几乎是无意义的。农村养老保险规定投保对象为20—60岁的农村居民。如果一次性交费100元/年，按年利率5%，平均寿命70岁计算，对20岁的人来说，到60岁开始领保险金时，每月将能拿到130元，对40岁的人来说，每月能拿到35元，对59岁的人来说，每月拿1元钱。<sup>①</sup>由于投保越早收益越高，所以有些地方，40岁以上的投保人很少，为儿女、孙子女投保的多。可见，养老保险不能解决40岁以上人中的养老问题，也即农村养老保险对象对于解决养老问题至少要等到20年以后才能产生作用。从保险对象上看，目前农村养老保险工作基本是在比较发达的农村地区开展，参加养老保险的对象几乎都是较富裕的农民。他们即使不参加养老保险，养老也不会有太大问题。未来将会面临养老困难的那些农村地区和没有能力投保的贫困农民并未被养老保险工作覆盖。

## （二）存在的主要问题

1. 政府在农村社会养老保险方面的缺位，使其不具备“社会性”。养老保险制度是国家通过立法，采用个人、单位、国家共同出资的方式筹集资金为老人提供帮助，以保证其基本生活的一项制度。这是我国养老模式发展的必然趋势，也是未来养老保障的核心和基础。在这项工作中，国家不仅是非盈利的，而且应该投入人力、财力和物力。但目前推行的农村养老保险，将“不给国家财政增加负担”作为基本出发点。尽管试点中以“个人缴费为主，集体补助为辅，国家政策扶持”为思路，名义上，集体补助指以乡镇、村或企业为单位，各类人员平等享受，乡镇企业的补助按企业职工工资总额的一定比例税前列支。在职工交纳的基础上予以补助，结余部分作为乡镇统筹的补助基金，用于解决其他农村人员、特殊困难者的补助问题。而实际上，全国经济效益好的乡镇企业本来就很少。加之乡镇企业大多只是挂名由乡镇管，实际上，都是私人老板承包，这种集体补助其实是名存实亡，甚至在有些地方，连名都不存。而“国家给予的政策扶持”，仅体现在国家给予乡镇企业税前提取保险费的这一优惠政策，若乡镇企业不提取这一政策自然也是形同虚设。即国家在农村养老保险经费上并没有任何实质性的投入，甚至连政策上明显的倾斜也没有，使得保险基金运营并未得到国家的充分保护和优惠，在这一点上无异于个人储蓄。这种完全依靠个人缴费、缺少政策倾斜，且以自收自支方式推行的农村养老保险，一方面保险面窄、保险经费不多，另一方面缺乏共济性、互助性，实际上并不是一个严格的“社会”保险行为。从现实上看，由于国家不仅没有投入，相反开展此项试点工作的管理费用还得从群众缴纳的保险金中提取，加之保险经费不是用于储蓄，就是被挪用，故现行的保险利率甚至低于银行的储蓄利率，如果人们去银行储蓄要比购买这种社会养老保险会更合算。一旦保险基金出现问题，这种没有政府兜底的“社会保险”，让农民购买没有意义，因为它根本不具备“社会性”。

2. 农民负担过重，收入水平低，交不起保费，使保险具有“保富不保贫”社会性不足的特征。农民交不起保费的原因有两个方面，一方面是负担过重，另一方面是收入水平低。

所谓农民总负担是指农民在国民收入分配中无偿向政府、工商企业以及城市居民提供的各种资金产品、劳务等各种资源总和。从我国当前实际情况看，它主要包括税收、税外收费和工农产品剪刀差三部分。

改革以来，中央政府对农业的投入总量虽然不断增加，从1991年的347亿元，增加到1997年的938亿元，6年间增加了2.7倍。但同期上交的农业税与乡镇企业税收在逐年增长。其中税从90亿元增加到397亿元，增加了4.4倍。由于农业税和乡镇企业税收增加速度大大超过了财政支农资金的增长速度，因而导致了农民的税收净额由1991年的197.7亿元增加到1997年的879亿元。<sup>[1]</sup>

税外收费一方面包括乱收费，另一方面还包括合法的乡统筹费。乡镇政府征收乡统筹费实际上是将本应由自己承担的公共产品成本转嫁给了农民承担，从而形成了城市公益事业政府花钱办，农村公益事业农民出钱办的不合理的现象。

剪刀差，又称为“暗税”。据统计，近年来剪刀差占农民总负担比重一般在40%左右，最高达70%，是当前农民最主要的负担。在1979—1994年的16年间，政府通过剪刀差从农民那里占有了大约15000亿元收入，平均每年937.5亿元，是改革前175亿元的5.3倍。<sup>[2]</sup>

另外，近年来由于农业生产资料价格不断上涨，土地的投入产出比不断下降，加上人均耕地面积小，形不成规模效应。在许多地方，农民种地不仅不能获得维持生活的收入，甚至出现了亏损，许多农民交不起保费，老年的基本生活就很难保障。

目前农村除了东南沿海靠家庭作坊和乡镇企业创收比较富裕