

中国有无土地和有无子女两序列农民 养老模式及水平分析

柳清瑞¹, 穆怀忠²

(1. 辽宁大学 人口研究所, 辽宁 沈阳 110036; 2. 辽宁大学, 辽宁 沈阳 110036)

摘要: 在新型农村社会养老保险实施过程中, 如何实现农村社会养老保险与家庭养老、土地保障及社会救助三者相衔接是关节点之一。在近期和中远期, 本文对“有无土地”和“有无子女”两序列农民的养老水平进行了测算并对其适度性进行了检验。根据三者之间的转换与对接过程, 提出两序列农民养老差异替代给付方案。在近期, 应主要发挥家庭养老、土地保障及社会救助对社会养老保险的替代作用。在中远期, 应完善农村社会养老保险并提高给付水平, 逐步弱化家庭养老、土地保障及社会救助的养老替代功能。

关键词: 农村社会养老保险; 家庭养老; 土地保障; 社会救助; 养老保障水平

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2014)04-0109-09

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.04.012

A Research on the Endowment Mode and Level of Peasants with Two Series: Land-landless and Children-childrenless

LIU Qingrui¹, MU Huaizhong²

(1. Institute of Population Research, Liaoning University, Shenyang 110036, China;

2. Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: In the process of the new rural social pension system being carried out, it is one of the key issues how to realize the link-up of the rural social pension insurance and family supporting, land security and social assistance. In the short term, middle and long term, we simulate the endowment level of two series of peasants and test its moderation. According to the conversion and

收稿日期: 2013-09-02; 修订日期: 2013-12-26

基金项目: 国家社科基金重大招标项目“城乡社会保障体系协调发展研究”(11&ZD014); 国家自然科学基金项目“基础养老保险缴费率一元化及缴费适度水平研究”(71373110); 国家社科基金项目“中国人口城市化水平与质量协调发展研究”(13CJL047)。

作者简介: 柳清瑞, 经济学博士, 辽宁大学人口研究所教授, 博士生导师; 穆怀忠, 经济学博士, 辽宁大学副校长, 教授, 博士生导师。

link-up process of the rural social pension insurance, the family supporting and the social assistance, the difference and substitution old-age scheme for two series of elderly peasants is proposed. In the short term, we should play the substitution effect of the family supporting, the land security and the social assistance on the rural social pension system. In the middle and long term, we should improve the rural social pension system and raise its benefit, in order to weaken the old-age substitution function of the family security and the social assistance gradually.

Keywords: rural social pension system; family supporting; land security; social assistance; endowment level

一、问题的提出

国务院从2009年9月开始进行新型农村社会养老保险(以下简称“新农保”)试点。新农保的发展目标是探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的制度体系,实行社会统筹与个人账户相结合,与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,保障农村居民老年基本生活^①。根据《2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2012年新农保已经实现了制度全覆盖,城乡居民社会养老保险参保人数约为4.8亿人,其中实际领取待遇人数约为1.3亿人。在新农保实现制度全覆盖的情况下,新农保发挥多大的养老作用,新农保与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施如何有效衔接等问题,都非常值得我们深入研究和探讨。

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“赋予农民对土地占用、使用、收益流转及承包经营权抵押、担保职能”,在城镇化快速推进的过程中,农村土地流转将导致部分农民失去土地养老保障,同时由于农村少子高龄化现象和家庭结构的变化,农村分化产生了“无土地”和“无子女”两序列农民。这部分农民依靠传统的家庭养老和土地保障就会出现危机,如果仅靠新农保可能就难以满足他们老年时的基本生活需要。关于这个问题,潘漪、陆杰华认为农村家庭无土地现象和土地集中的规模经营趋势,导致土地保障出现了“虚化”现象^[1]。与此同时农村独生子女家庭增多、社会流动性增加及子女减少,不仅增加了父母空巢的可能性,而且也弱化了代际赡养的家庭养老功能^[2]。为解决这一问题,在新农保逐步建立和发展的基础上,就必须有效发挥家庭养老、土地保障、社会救助及其他社会保障政策的养老作用。申策、约翰·威廉姆森认为虽然农村已经建立了新农保,但家庭养老和社会救助的养老作用不容忽视^[3]。桂世勋主张把计划生育家庭奖励扶助制度纳入农村社会养老保险体系,体现对农村独生子女或只生育两个女儿父母的养老关怀^[4]。关于“有无土地”二序列农民的养老保障问题,穆怀忠、沈毅提出以农民养老保险适度水平为主线,构建二序列农民养老差异化组合模型,通过对不同类型农民实行不同的联动机制,实现“有土地”和“无土地”农民养老同质化发展的目标^[5]。此外,关于农村养老保险体系的协调对接,王翠琴、薛惠元对新农保与老农保、城保、被征地农民社会保障、计划生育政策、农村低保以及参保人跨地区转移的制度衔接问题进行了研究,并提出了具有可操作性的对策建议^[6]。

关于“有无土地”和“有无子女”两序列农民的养老保障问题,本文拓展了一个新的研究思路。首先,构建农村养老保险适度水平模型,并对其适度下限和适度上限进行测算,用以考察不同时期两序列农民养老水平的适度性;其次,建立了“有无土地”和“有无子女”两序列农民养老保险体系

^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》(国发〔2009〕32号), <http://www.gov.cn>

的基本框架, 对不同时期两序列农民的养老保障水平进行了测算并对其适度性进行了分析; 再次, 根据农村社会养老保险与家庭养老及社会救助等转换与对接过程, 构建了“有无土地”和“有无子女”两序列农民的差异替代给付方案; 最后, 给出了研究结论和政策建议。

二、农民养老金替代率适度水平

在农村养老保险制度中, 养老金替代率是一个重要参数, 它用以衡量社会养老保险的保障水平。有的学者将养老金替代率定义为参保农民开始领取养老金后第一年所领取的养老金与开始领取养老金前一年农民人均纯收入的比值^[7]。为与城镇企业职工养老金替代率相对应, 本文将农民养老金替代率用养老金给付与上一年人均劳动收入的比值来表示, 具体公式如下:

$$R_t = \frac{B_t}{W_{t-1}} = \frac{B_t}{W_t/(1+g)} = \frac{B_t(1+g)}{W_t} \quad W_{t-1} = W_t/(1+g) \quad (1)$$

其中, R_t 为 t 年农民养老金替代率, B_t 为 t 年养老金给付, W_t 为 t 年农民人均劳动收入, g 为农民人均劳动收入增长率, 且 $W_t = W_{t-1}(1+g)$ 。

农民人均劳动收入根据农村居民人均纯收入与农村劳动力人均负担人数的乘积来计算:

$$W_t = (y_{ct} + y_{wt}) \times M_t \quad (2)$$

其中, W_t 为 t 年农民人均劳动收入, y_{ct} 为 t 年农村家庭人均经营纯收入, y_{wt} 为 t 年农村家庭人均工资性收入, M_t 为 t 年农村劳动力人均负担人数。

显然, 农民养老金替代率应保持适度水平, 即它应保持在由适度下限和适度上限构成的合理区间内。关于养老金替代率适度水平的确定, 穆怀主张社会保障应以生存公平为保障下限, 以劳动公平为保障上限^[8]。根据生存公平原则, 应将满足农村恩格尔系数的食品支出作为养老金替代率的适度下限; 根据劳动公平的原则, 应将满足衣食住行等较高层次的消费支出作为适度上限。

养老金替代率的适度下限和适度上限分别表示为:

$$RL_t = \frac{C_t \times E_t}{W_{t-1}} = \frac{C_t \times E_t}{W_t/(1+g)} = \frac{C_t \times E_t(1+g)}{W_t} \quad (3)$$

$$RH_t = \frac{B_t}{W_{t-1}} = \frac{B_t}{W_t/(1+g)} = \frac{B_t(1+g)}{W_t} \quad (4)$$

其中, RL_t 为 t 年农民养老金替代率的适度下限, C_t 为 t 年农村人均消费支出, E_t 为 t 年农村恩格尔系数, W_t 为 t 年农民人均劳动收入; RH_t 为 t 年农民养老金替代率的适度上限, B_t 为 t 年养老金目标给付水平。

根据理论与实证检验, 把农民养老金替代率的适度上限 RH_t 设计为 50%。这样设计的理论依据为: 一是以城镇企业职工养老金目标替代率 60% 为依据^[9], 考虑到农村土地保障的替代率为 10% 左右, 农民养老金替代率适度上限设计为 50%, 与城镇企业职工 60% 目标替代率相比, 具有政策一致性。二是合意的养老金替代率应以保障农民基本生活需求 (如食品、衣服、住房、交通通信、家庭设备及服务等内容) 为标准^[10], 并综合考虑农民收入结构与水平的特点。郑功成认为将农民养老金目标平均替代率设为 50% 是合适的^[11]。三是利用 2001~2011 年的数据, 对农民养老金替代率适度上限 50% 进行实证检验。结果表明: 农民养老金目标替代率在以农民人均收入为基数, 取值 50% 的情况下恰好能满足农民的基本生活需求。根据基础养老金和个人账户相结合的混合模式, 基础养老金和个人账户替代率的适度上限为 25%, 总养老金与基础养老金替代率的适度下限相同 (见表 1)。

表1 农民养老金替代率适度水平

| 年份 | 农民人均 劳动收入 | 农民人均 消费支出 | 恩格尔 系数 | 基础养老金替代率 | | 总养老金替代率 | |
|------|--------------|--------------|-----------|----------|------|---------|------|
| | | | | 适度下限 | 适度上限 | 适度下限 | 适度上限 |
| 2013 | 848.70 | 507.49 | 38.34 | 22.93 | 25 | 22.93 | 50 |
| 2015 | 992.77 | 591.94 | 36.28 | 21.63 | 25 | 21.63 | 50 |
| 2020 | 1505.12 | 869.76 | 31.13 | 17.99 | 25 | 17.99 | 50 |
| 2025 | 2012.74 | 1163.93 | 25.98 | 15.02 | 25 | 15.02 | 50 |
| 2030 | 2808.31 | 1557.60 | 20.83 | 11.55 | 25 | 11.55 | 50 |
| 2035 | 3644.22 | 1895.06 | 20.00 | 10.40 | 25 | 10.40 | 50 |
| 2040 | 4651.15 | 2305.63 | 20.00 | 9.91 | 25 | 9.91 | 50 |
| 2045 | 5683.83 | 2805.15 | 20.00 | 9.87 | 25 | 9.87 | 50 |
| 2050 | 6959.87 | 3412.89 | 20.00 | 9.81 | 25 | 9.81 | 50 |

资料来源：基年（2011年）数据来源于《中国统计年鉴2012》，基年以后各年数据根据动态增长率进行预测。

注：1. 农民人均劳动收入根据公式（2）计算；2. 基础养老金替代率和总养老金替代率根据公式（3）、公式（4）计算得出。

三、有无土地和有无子女两序列农民的养老模式及水平

根据“有无土地”和“有无子女”，农民养老模式可以划分为四种类型：一是“无土地、无子女”农民，养老模式是在享受社会养老保险（基础养老金和个人账户）的基础上，还可享受低保和计生奖扶金^①；二是“无土地、有子女”农民，养老模式是在享受社会养老保险的基础上，还可享受低保和家庭养老；三是“有土地、无子女”农民，养老模式是在享受社会养老保险的基础上，还可享受土地保障和计生奖扶金；四是“有土地、有子女”农民，养老模式是在享受社会养老保险的基础上，还可享受土地保障和家庭养老。在新农保制度实施的情况下，“有无土地”和“有无子女”两序列农民养老保险体系的基本框架如图1所示。

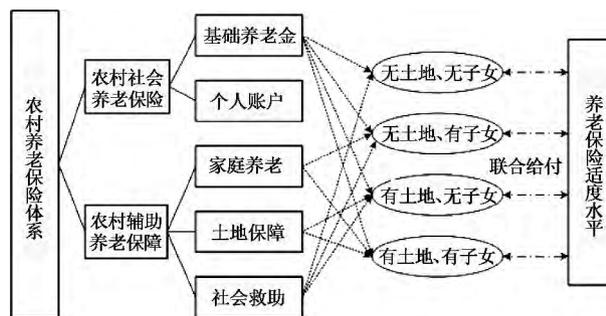


图1 有无土地和有无子女两序列农民养老保险体系基本框架

农村社会养老保险由基础养老金和个人账户养老金构成，基础养老金由国家财政负担，具有福利补偿和收入再分配性质，个人账户养老金主要由农民缴费负担，国家进行微量补贴，具有个人储蓄性质。基础养老金具有维持农民基本养老所需的功能定位，而个人账户养老金主要发挥提高农村养老保障水平的功能。鉴于土地保障、社会救助的福利性质，有无土地和有无子女两序列农民养老模式主要指农民基础养老金与土地、家庭和社会救助养老联动机制。

1. “无土地、无子女”农民的养老模式及水平

农村地区存在着“无土地、无子女”农民，他们既没有土地，也没有子女或者只有独生子女（两个女儿）。撇除符合“五保”供养条件的老人，这种类型农民的养老模式是，在享受社会养老保险的基础上，“无土地”且收入水平低于贫困标准，则可被纳入低保“无子女”可享受计生奖扶金。因此，这种类型农民实际上主要依靠社会养老保险和社会救助来维持老年基本生活需要。本文根据农村社会养老保险、低保与计生奖扶金给付水平，模拟测算了“无土地、无子女”农民的养老保障水平（见表2）。

^① 本文将农村计划生育家庭奖励扶助制度的给付简称为“计生奖扶金”，以下同。

表2 “无土地、无子女”农民的养老保障水平

%

| 时期 | 年份 | 养老保障水平 | | | 养老金替代率 | | |
|----|------|--------|-------|-------|--------|-------|------|
| | | 基础养老金 | 低保金 | 计生奖扶金 | 总水平 | 适度下限 | 适度上限 |
| 近期 | 2013 | 7.98 | 14.38 | 9.43 | 31.79 | 22.93 | 50 |
| | 2015 | 8.41 | 13.04 | 8.06 | 29.51 | 21.63 | 50 |
| | 2020 | 9.35 | 9.97 | 9.26 | 28.58 | 17.99 | 50 |
| 中期 | 2025 | 10.76 | 11.07 | 9.00 | 30.83 | 15.02 | 50 |
| | 2030 | 11.86 | 9.20 | 8.39 | 29.45 | 11.55 | 50 |
| | 2035 | 13.81 | 9.86 | 6.46 | 30.13 | 10.40 | 50 |
| 远期 | 2040 | 16.34 | 8.96 | 6.69 | 31.99 | 9.91 | 50 |
| | 2045 | 20.20 | 8.50 | 5.47 | 34.17 | 9.87 | 50 |
| | 2050 | 24.92 | 8.05 | 5.90 | 38.87 | 9.81 | 50 |

资料来源：基年（2011年）数据来源于《中国统计年鉴2012》。

注：1. 基础养老金依据农村人均纯收入增长率和CPI进行指数化调整；2. 农村人均纯收入增长率近期为8%、中期为6%、远期为4%，CPI设为年均3%；3. 农村低保标准近期按2011年国家新扶贫标准2300元/年计算、中期按世界银行1.25美元/天的贫困标准计算、远期按世界银行1.5美元/天的贫困标准计算，低保金设为农村低保标准的60%；4. 计生奖扶金参照2011年《关于建立全国农村部分计划生育家庭奖励扶助和计划生育家庭特别扶助标准动态调整机制的通知》进行调整和测算。

根据表2的数据，“无土地、无子女”农民倘若只依靠基础养老金收入，则难以维持老年基本生活需要。在初期和中期，农民基础养老金替代率只有10%左右，低于社会养老保险的适度下限。如果在享受基础养老金的同时，再享受低保和计生奖扶金，那么农民老年人口的养老保障将得到很大改善。在不同时期，依靠基础养老金、低保和计生奖扶金的联合给付，养老总水平能够实现30%以上的替代率水平，超过了社会养老保险的适度下限，低于社会养老保险的适度上限，基本上可以满足农村老年人口的基本生活需要。在近期和中期，由于新农保2009年才开始正式启动，绝大多数农民没有或者领取很少的个人账户养老金，此时实行社会养老保险和社会救助政策的联动是非常必要的。在远期，随着个人账户养老金替代率的提高，农民养老总水平可能会超过50%的适度上限。如果个人账户缴费档次高且回报率高的话，可能会达到60%的目标替代率水平，这样就与城镇企业职工60%左右的目标替代率水平大体相当。

2. “无土地、有子女”农民的养老模式及水平

如果农民无土地但有子女，那么他们因为无土地可以享受低保，还因为有子女可以享受家庭养老。这类农民养老模式是在享受社会养老保险的基础上，还可享受低保和家庭保障，以维持老年基本生活需要。本文根据农村社会养老保险、低保及对家庭养老支出的估计，模拟测算了“无土地、有子女”农民的养老保障水平（见表3）。

表3 “无土地、有子女”农民的养老保障水平

%

| 时期 | 年份 | 养老保障水平 | | | 养老金替代率 | | |
|----|------|--------|-------|-------|--------|-------|------|
| | | 基础养老金 | 低保金 | 计生奖扶金 | 总水平 | 适度下限 | 适度上限 |
| 近期 | 2013 | 7.98 | 15.74 | 14.38 | 38.10 | 22.93 | 50 |
| | 2015 | 8.41 | 15.54 | 13.04 | 36.99 | 21.63 | 50 |
| | 2020 | 9.35 | 14.71 | 9.97 | 34.03 | 17.99 | 50 |
| 中期 | 2025 | 10.76 | 14.26 | 11.07 | 36.09 | 15.02 | 50 |
| | 2030 | 11.86 | 12.63 | 9.20 | 33.69 | 11.55 | 50 |
| | 2035 | 13.81 | 11.22 | 9.86 | 34.89 | 10.40 | 50 |
| 远期 | 2040 | 16.34 | 10.56 | 8.96 | 35.86 | 9.91 | 50 |
| | 2045 | 20.20 | 10.36 | 8.50 | 39.06 | 9.87 | 50 |
| | 2050 | 24.92 | 9.49 | 8.05 | 42.46 | 9.81 | 50 |

资料来源：同表2。

注：家庭养老水平按农村人均纯收入和家庭养老支出比重计算，其中家庭养老支出比重在初期20%基数基础上依据各年劳动力人口比重进行调整；其他同表2。

根据表3的数据，“无土地、有子女”农民在享受基础养老金的基础上，因为“无土地”且收入

水平低于贫困标准,可以纳入低保。但是,这部分群体如果仅靠领取基础养老金和低保金,在近期养老总水平将低于养老金适度下限;如果加上家庭养老支出,养老总水平将超过适度下限。在近期和中远期,由基础养老金、低保和家庭养老支出联动实现的养老金总水平将维持在40%左右,能够满足老年基本生活需要。在近期,由于新农保刚刚起步,对这部分群体不仅要发挥低保的养老作用,还要强化家庭保障意识,有效发挥子女供养父母的养老功能。在中远期,随着农村社会养老保险的不断发展及个人账户养老金替代率水平的不断提高,社会养老保险作用将不断加强,而家庭养老水平将不断下降。基础养老金从近期的8%左右,提高到远期的25%左右;而家庭养老水平将从近期的16%左右,降低到远期的10%左右。虽然如此,在远期这部分群体的养老金总水平将维持在40%左右。如果再加上个人账户养老金,那么养老总水平将接近或者突破适度上限,有利于为这部分群体在年迈时提供更为有效的基本生活保障。在农村少子老龄化危机逐渐加剧的情况下,这样不仅有利于减轻子女养老负担,还有利于实现社会化养老和家庭保障的联动,从而建立农村老年人口养老保障的长效机制。

3. “有土地、无子女”农民的养老模式及水平

如果农民有土地但无子女,因为“无子女”,按照计划生育家庭奖励扶助政策可以享受计生奖扶金。这种类型农民的养老模式是在享受社会养老保险的基础上,不仅可以利用土地收益实现自我养老保障,还可享受计生奖扶金进行补充养老保障。本文根据基础养老金、计生奖扶金给付水平及对土地养老支出的估计,模拟测算了“有土地、无子女”农民的养老保障水平(见表4)。

表4 “有土地、无子女”农民的养老保障水平

| 时期 | 年份 | 养老保障水平 | | | 养老金替代率 | | |
|----|------|--------|------|-------|--------|-------|------|
| | | 基础养老金 | 低保金 | 计生奖扶金 | 总水平 | 适度下限 | 适度上限 |
| 近期 | 2013 | 7.98 | 8.28 | 9.43 | 25.69 | 22.93 | 50 |
| | 2015 | 8.41 | 8.25 | 8.06 | 24.72 | 21.63 | 50 |
| | 2020 | 9.35 | 8.00 | 9.26 | 26.61 | 17.99 | 50 |
| 中期 | 2025 | 10.76 | 8.01 | 9.00 | 27.77 | 15.02 | 50 |
| | 2030 | 11.86 | 7.68 | 8.39 | 27.93 | 11.55 | 50 |
| | 2035 | 13.81 | 7.20 | 6.46 | 27.47 | 10.40 | 50 |
| 远期 | 2040 | 16.34 | 6.86 | 6.69 | 29.89 | 9.91 | 50 |
| | 2045 | 20.20 | 6.83 | 5.47 | 32.50 | 9.87 | 50 |
| | 2050 | 24.92 | 6.79 | 5.90 | 37.61 | 9.81 | 50 |

资料来源: 同表2。

注: 1. 土地保障 = 农村人均农林牧渔业纯收入 \times 30%, 主要参考盖尔·约翰逊发表在《中国人口科学》1999年第5期的文章《中国农村老年人的社会保障》,他认为土地养老占农村人均农林牧渔业纯收入的30%~40%是合理的; 2. 其他同表2。

根据表4的数据,“有土地、无子女”农民在享受基础养老金的基础上,不仅可以通过土地收益实现自我保障,还可以享受计生奖扶金进行补充养老保障。在近期,如果这部分群体仅靠领取基础养老金和计生奖扶金,则养老总水平将低于养老金适度下限;加上土地保障,养老总水平才能超过养老金适度下限。在近期和中远期,由基础养老金、计生奖扶金和土地养老支出联动实现的养老金总水平将维持在30%左右,均超过养老金适度下限,能够满足老年基本生活需要。在近期,由于新农保刚刚起步,对这部分群体不仅要发挥计生家庭补贴的养老作用,而且还要提高土地收益并有效发挥土地保障的养老功能。在中远期,随着新农保的不断发展及个人账户养老金替代率水平的不断提高,社会养老保险作用将不断加强,可以逐步减轻农民依靠土地收益的养老负担。在中远期基础养老金、计生奖扶金和土地保障的养老总水平维持在30%左右的基础上,再加上个人账户养老金,养老总水平将接近或者突破适度上限。在农村少子老龄化危机逐渐加剧的情况下,“有土地、无子女”农民将通过社会养老保险、计生奖扶金及土地保障,稳定养老总水平,为老年时的基本生活提供有效保障。

4. “有土地、有子女”农民的养老模式及水平

一般情况下，如果农民有土地也有子女，他们的养老模式就是在享受社会养老保险的同时，通过家庭养老和土地保障进行养老。本文根据基础养老金及对家庭养老和土地养老水平的估计，模拟测算了“有土地、有子女”农民的养老保障水平（见表5）。

表5 “有土地、有子女”农民的养老保障水平

| 时期 | 年份 | 养老保障水平 | | | 养老金替代率 | | | % |
|----|------|--------|-------|-------|--------|-------|------|---|
| | | 基础养老金 | 低保金 | 计生奖扶金 | 总水平 | 适度下限 | 适度上限 | |
| 近期 | 2013 | 7.98 | 15.74 | 8.28 | 32.00 | 22.93 | 50 | |
| | 2015 | 8.41 | 15.54 | 8.25 | 32.20 | 21.63 | 50 | |
| | 2020 | 9.35 | 14.71 | 8.00 | 32.06 | 17.99 | 50 | |
| 中期 | 2025 | 10.76 | 14.26 | 8.01 | 33.03 | 15.02 | 50 | |
| | 2030 | 11.86 | 12.63 | 7.68 | 32.17 | 11.55 | 50 | |
| | 2035 | 13.81 | 11.22 | 7.20 | 32.23 | 10.40 | 50 | |
| 远期 | 2040 | 16.34 | 10.56 | 6.86 | 33.76 | 9.91 | 50 | |
| | 2045 | 20.20 | 10.36 | 6.83 | 37.39 | 9.87 | 50 | |
| | 2050 | 24.92 | 9.49 | 6.79 | 41.20 | 9.81 | 50 | |

资料来源：同表2。

根据表5的数据，“有土地、有子女”农民在享受基础养老金的基础上，不仅可以通过子女供养实现养老保障，还可以通过土地收益实现自我保障。在近期，如果这部分群体仅靠领取基础养老金或者在领取基础养老金的同时增加土地保障，则养老总水平将低于养老金适度下限；如果加上家庭养老支出，则养老总水平才能超过养老金适度下限。在近期和中远期，由基础养老金、家庭养老和土地保障联动实现的养老金总水平将维持在30%~40%之间，均超过养老金适度下限，能够满足老年基本生活需要。在近期，由于新农保刚刚起步，对这部分群体不仅要发挥土地保障的养老作用，而且还要发挥子女代际赡养的养老功能。在中远期，随着农村社会养老保险的不断发展及个人账户养老金替代率水平的不断提高，社会养老保险作用将不断加强，可以逐步减轻农民依靠土地收益和子女供养的养老负担。在中远期基础养老金、家庭养老和土地保障的养老总水平维持在30%~40%之间的基础上，如果再加上个人账户养老金，那么养老总水平将接近或突破适度上限，有利于为这部分群体在老年时提供更有效的基本生活保障。在农村少子老龄化危机逐渐加剧的情况下，“有土地、有子女”农民将通过社会养老保险、家庭养老和土地保障，稳定养老总水平，为老年基本生活提供有效保障。

四、构建有无土地和有子女两序列农民养老差异替代给付方案

综上所述，有无土地和有子女两序列农民的养老模式及水平在不同时期是动态变化的，体现了不同时期农村社会养老保险与家庭养老、土地保障及社会救助之间的转换与对接过程（见表6）。

1. 农村社会养老保险与家庭养老等的转换与对接

农村养老保险体系完善的关节点之一是社会养老保险与家庭养老、土地保障及社会救助的转换与对接。根据社会养老保险与家庭保障、土地保障及社会救助的替代作用，将它们的对接与转换过程划分为三个阶段。在初期，以基础养老金与个人账户为主体的社会养老与家庭养老、土地保障及社会救助的给付水平比例约为1:3，这一时期社会养老保险水平较低，家庭养老、土地保障及社会救助的养老作用较大，家庭养老、土地保障及社会救助对社会养老保险起到较大的替代作用。在中期，以基础养老金与个人账户为主体的社会养老与家庭养老、土地保障及社会救助给付水平比例接近1:1，社会保险水平有所提高，社会养老保险与家庭养老、土地保障及社会救助养老将并重发展。在远期，以基

础养老金与个人账户为主体的社会养老与家庭养老、土地保障及社会救助给付水平比例超过3:1。这一时期家庭养老、土地保障及社会救助功能将逐步弱化，社会养老保险将发挥主要作用。

表6 新农保给付水平及其与家庭养老等给付水平的比

%

| 时期 | 年份 | 社会养老保险 | | 社会养老保险给付水平/家庭养老等给付水平 | | | |
|----|------|--------|-------|----------------------|---------|---------|---------|
| | | 基础养老金 | 个人账户 | 无土地、无子女 | 无土地、有子女 | 有土地、无子女 | 有土地、有子女 |
| 近期 | 2013 | 7.98 | 1.62 | 0.40 | 0.32 | 0.54 | 0.40 |
| | 2015 | 8.41 | 2.37 | 0.51 | 0.38 | 0.66 | 0.45 |
| | 2020 | 9.35 | 3.38 | 0.66 | 0.52 | 0.74 | 0.56 |
| 中期 | 2025 | 10.76 | 7.83 | 0.93 | 0.73 | 1.09 | 0.83 |
| | 2030 | 11.86 | 9.91 | 1.24 | 1.00 | 1.35 | 1.07 |
| | 2035 | 13.81 | 12.73 | 1.63 | 1.26 | 1.94 | 1.44 |
| 远期 | 2040 | 16.34 | 15.42 | 2.03 | 1.63 | 2.34 | 1.82 |
| | 2045 | 20.20 | 17.97 | 2.73 | 2.02 | 3.10 | 2.22 |
| | 2050 | 24.92 | 20.39 | 3.25 | 2.58 | 3.57 | 2.78 |

资料来源: 同表2。

注: 个人账户假定从2010年开始缴费, 近期按照100~500元/年缴费档次进行缴费, 中远期假定按照6.58%的固定费率进行缴费, 年均回报率为3%。

2. 有无土地和有无子女两序列农民养老差异替代给付方案

在农村社会养老保险与家庭养老及社会救助的动态转换与对接过程中, 应实施有无土地和有无子女两序列农民养老差异替代给付方案。对于有无土地二序列农民, 应实施有无土地二序列养老联动给付对接方案。“有土地”农民享受基础养老金和土地保障, “无土地”农民则享受基础养老金和低保, 其中低保替代土地保障。对于有无子女二序列农民, 应实施有无子女二序列养老联动给付对接方案。“有子女”农民享受基础养老金和家庭养老, “无子女”农民则享受基础养老金和计生奖扶金, 其中计生奖扶金替代家庭养老。在近期和中期, “无土地”农民享受的基础养老金与低保联动进入适度区间, “无子女”农民享受的基础养老金与计生奖扶金联动进入适度区间, 以解决“无土地”、“无子女”二序列农民养老水平偏低问题。在远期, 若“无土地”农民享受社会养老保险与低保联动给付超过适度上限, 应取消与低保联动。特殊地, 对于“无土地”且“无子女”农民, 既可以根据情况纳入五保供养制度, 也可以依靠农村社会养老保险与社会救助及计生奖扶金的联合实现养老保障。

五、结论与政策建议

农村社会养老保险与家庭养老及社会救助的转换与对接是完善农村养老保险体系的关键问题之一。在这一过程中, 应对有无土地和有无子女两序列农民实施养老差异替代给付方案, 以解决农民养老保障不足问题。在近期, 农村社会养老保险与家庭养老、土地保障及社会救助的给付水平比例约为1:3, 应主要发挥家庭养老、土地保障及社会救助的养老替代作用。在享受社会养老保险(基础养老金和个人账户)的基础上, “无土地”农民将享受低保, 以低保替代土地保障。“无子女”农民将享受计生奖扶金, 以计生奖扶金替代家庭养老。在中远期, 应完善农村社会养老保险并提高给付水平, 逐步弱化家庭养老和社会救助的养老替代功能, 建立农村社会化养老的长效机制。

在近期, 由于新农保刚刚起步, 个人账户没有或者只有很少积累, 主要依靠基础养老金来实现养老保障远远不够, 养老保障水平将低于适度下限, 不能为农民提供有效的老年生活保障。因此, 在这一时期, 必须有效发挥家庭养老、土地保障和社会救助的重要作用, 实现社会养老保险、家庭养老、土地保障和社会救助的联动给付, 稳定养老总水平并确保其超过农民养老金的适度下限, 为农民提供合理有效的养老保障。为此, 首先应扩大农村社会养老保险覆盖范围, 加强宣传引导, 提高政策吸引

力以提高农民个人账户参保率,为逐步提高养老保障水平奠定基础;其次,通过多种途径加强宣传引导,弘扬中华民族传统美德,加强孝文化宣传和褒扬孝子孝行,提倡子女共同分担养老责任,积极促进在全社会形成传承孝道美德的养老文化氛围,发挥家庭养老(子女供养)的重要辅助作用;再次,建立土地正常流转机制,实现农村剩余劳动力合理转移,提高土地规模化经营和现代化水平,增加土地收益以强化农村土地保障的养老功能;最后,完善农村社会救助体系,发挥最低生活保障、计划生育家庭奖励扶助等制度的辅助养老作用,加强低保对象的资格审查,避免道德陷阱,对计生家庭奖励扶助政策要强化法制建设和行政管理,以有效解决“无土地”、“无子女”两序列农民的养老保障问题。

在中远期,随着农村社会养老保险制度的不断发展,基础养老金和个人账户替代率水平将逐步提高,应实现社会养老保险与家庭养老、土地保障和社会救助及其他社会保障政策的有序转换与衔接。在中期,在基础养老金按照农民人均纯收入和CPI进行调整和提高,个人账户有了一定积累的情况下,重点是实现社会养老保险和家庭养老、土地保障、社会救助及其他社会保障政策的并重发展。在远期,在社会养老保险给付水平逐步提高,接近或超过50%的适度上限的情况下,要重点发挥社会养老保险的作用,逐步弱化家庭养老、土地保障、社会救助及其他社会保障政策的养老替代功能。为实现以上目标,首先,应建立新农保基础养老金给付的自动调整机制,通过农民人均纯收入和CPI等参数设计对基础养老金进行指数化调整,合理提高基础养老金的给付水平;其次,应通过强化农民个人参保缴费意识及建立个人账户政府补贴的缴费激励机制,做实个人账户并逐步提高农民缴费水平,通过提高统筹层次并对个人账户利用银行、国债、股票等多种投资工具进行投资运营和提高基金回报率,切实提高个人账户替代率水平;最后,建立城乡居民养老保险对接机制,实现养老保险关系的正常转移接续,有效解决农民工、被征地农民等群体的养老保障问题,并在条件和时机成熟时实现城乡居民养老保险的整合与统一。

参考文献:

- [1] 潘漪,陆杰华.农村土地养老状况及影响因素分析[J].中国人口科学,2004,(S1).
- [2] 周长洪,刘颂,毛京沐,等.农村50岁以上独生子女父母与子女经济互动及养老预期——基于对全国5县调查[J].人口学刊,2012,(5).
- [3] 申策,约翰·威廉姆森.如何完善正在实施的中国农村社会保障体系[J].中国政法大学学报,2010,(5).
- [4] 桂世勋.关于探索农村计划生育家庭养老保险的思考[J].人口与计划生育,2008,(7).
- [5] 穆怀中,沈毅.中国农民有无土地两序列养老路径及养老水平研究[J].中国软科学,2012,(12).
- [6] 王琴琴,薛惠元.新型农村社会养老保险与相关制度衔接问题初探[J].经济体制改革,2011,(4).
- [7] 彭浩然,吕玉红.我国基本养老保险的地区差距研究[J].经济管理,2009,(8).
- [8] 穆怀中.城乡社会保障体系建设中的“生存公平”问题[EB/OL]. [2007-09-22] <http://www.cnss.cn>.
- [9] 柳清瑞.养老金替代率的自动调整机制研究[J].中国人口科学,2005,(6).
- [10] 李珍,王海东.基本养老保险目标替代率研究[J].保险研究,2012,(1).
- [11] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案[M].北京:人民出版社,2008.

[责任编辑 武玉方 志]