我国农村社会养老保障研究综述

杜妍冬

(华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237)

摘要: 我国农村社会养老保障制度正处于建制和探索阶段。学术界对这一制度的研究在许多方面已达成共识, 同时也在一些方面存在不小的分歧。本文试图从农村问题的研究基础、农村社会养老保险的紧迫性、建立时机、对现行制度的评价、模式选择、资金筹集和管理体制等方面, 对学者们各种有代表性的观点和研究成果进行梳理。

关键词: 农村; 养老保障; 综述

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2008)04-0074-06

Review on Rural Social Old-age Security in China

DU Yan-dong

(School of Social and Public Management, East China University
of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: China's rural social old age security system is currently under construction and exploration. Despite the consensus that have been reached in academia, there still exist some substantial differences. The paper tries to organize representative viewpoints and researching achievements in this area in terms of foundation for researching problems in rural areas, the urgency of rural social endowment insurance, timing for establishment of such system, appraisal for existing system, mode choice, fund raising and management system.

Keywords: rural area; old-age security; review

随着我国经济社会全面改革的不断深化和社会保障领域专项改革的不断推进, 农村社会养老保障制度进入逐步建制和探索的阶段。对于这一制度的研究也成为社会保障领域的前沿和热点问题之一。本文试图对各种有代表性的观点和研究成果进行梳理, 以将我国农村社会养老保障制度最新的研究成果奉献给大家。

一、农村社会养老保障制度的研究基础
农村社会保障是农村问题研究的重要组成部分, 农村养老保障又是农村社会保障的主要内容之一, 因此农村问题的研究方法和研究内容同样是农村社会养老保障研究的基础。党国英认为, 好的方法不一定产生好的研究结论,

收稿日期: 2007-10-12

基金项目: 自然科学基金项目“失地农民社会保障体系的目标定位、成本测算与财政条件研究”(70503014)的阶段性成果。

作者简介: 杜妍冬(1974-), 女, 河南安阳人, 华东理工大学社会与公共管理学院教师, 管理学博士, 主要研究领域为农村社会保障、住房保障、公共财政与社会保障等。

原因出在观察角度。他提出需要政治经济学分析的基本方法,但这种方法要应用于合适的对象。他认为农村问题的本质是国家与农民的关系问题,而这种关系的本质是社会强势集团与弱势集团的关系。他认为中国农村的改革本质上是权利的变革,土地财产权、城乡居民间的平等社会权利及农村居民民主政治权利的确立是中国农村改革成败的关键,也是农村研究的主要内容^[1]。同时,党国英认为我们的农村工作政策是被动的,表现为头痛医头,脚痛医脚,不注意从一些根本问题上工夫,得过且过,其症结在于利益诱因^[2]。

二、农村社会养老保障制度建立的重要性和紧迫性

刘子兰认为建立农村社会养老保险制度是中国农村现代化进程中社会进步的一个重要标志,是尊重人权和农民社会保障权的具体表现,是土地保障和家庭保障功能弱化后对农民生活保护的需要。而且为在国家经济建设中做出巨大贡献、遭受巨大损失的农民建立社会保障是出于公平的需要,是有效扩大内需的重要举措,也是应对入世挑战的需要^[3]。

三、农村社会养老保障制度建立的时机是否成熟

在衡量中国目前是否具备推行农村社会养老保障制度的条件所采用的指标方面,许多学者都采用了相同的经济指标来衡量,即:(1)农业在国民经济总值中的比重在15%以下,农业劳动力占劳动力总数的比重在20%以下;(2)农业人口占总人口的比重在50%以下;(3)人均GDP在2000美元以上。而刘子兰则认为尽管建立农村社会养老保险制度需要一定的经济基础,但是不能仅从经济方面来判断其实施条件。考察各国养老社会保障制度扩大覆盖面的过程不难发现,何时将哪些群体纳入保障体系,还有错综复杂的政治、经济、文化等因素,单凭经济原因的分析很难找到满意答案^[4]。但是这些非经济因素应选取哪些指标、如何运用这些指标、标准是什么,以及用这些指标衡量我国的结果是什么并没有提及。

在指标的衡量结果方面,卢海元考察了较

早建立农村社会养老保险制度的德国、法国等13个欧盟国家后发现,从建立时间看,一般都滞后城镇30~50年。如果以政务院颁布的《劳动保险暂行条例》为标志,中国农村社会养老保险制度已比城镇滞后50多年。从建立的经济条件看,13个欧盟国家建立农村社会养老保险制度时农业GDP比重在3.1%~41%之间,平均16.2%;农业劳动力比例一般在5.1%~55.3%之间,平均29.5%;以国际美元计价的人均GDP1445~9580元,平均5226元。1999年,我国农业GDP比重为17.7%,农业劳动力比例为47.5%,以国际美元计价的人均GDP在1987年就超过13个欧盟国家建立农村社会养老保险的最低水平、1994年超过平均水平、2000年超过最高水平。其结论是中国建立农村社会养老保险制度不算太早,在经济上是基本可行的,不应该等所有地区条件都成熟后再开展^[5]。反对的观点主要是从控制劳动力成本,适应国际竞争需要为出发点考虑的。如陈平认为建立中国统一的社会保障体系的经济动机是短期的,战略目标是错误的,财政上是无法持续的洋跃进,在国际竞争中是自损国际竞争力的短视国策^[6]。

学者们也都注意到了我国不同地区经济条件的差异,认识到东南沿海等一些地区已经具备了建立农村社会养老保险制度的条件,而中西部广大农村按这些指标衡量还有很大差距。然而在如何对待这种地区差别的问题上,产生了两类不同观点:

一类观点认为既然就全国来看还不具备建立条件,可以采取一些变通的办法。何文炯等认为建立农民养老保险大都是在工业化发展的中期转向成熟期的过渡阶段,即工业化发展靠自身积累,且其剩余反哺农业的时期。农村社会养老保险就全国而言,应当有进有退:发达地区应积极推进,欠发达地区应暂缓推行^[7]。而梁鸿认为现阶段尚无能力建立真正的全国范围内统一实施的农村社会保障制度,而社区保障具有可行性,是农村社会保障的最佳替代方式^[8]。

另一类观点则认为不应该等所有地区条件都成熟后再开展,经济落后地区也可以推行。李爽认为部分经济比较发达地区的经济发展水

平已达到了中等发达国家的发展水平，已具备了建立农村社会保障的条件，可先行建立。而通过政府转移支付等再分配机制的引导，欠发达地区的农村社会保障也是可为的，只是现阶段不同地区的社保水平会有所差别。因此，经济发展水平是社会保障的必要条件，但不是充分、必要条件，重要的还在于政府的社会治理理念和社会政策取向^[9]。

四、对现行农村社会保险制度的评价

对现行农村社会保险制度的评价多是建立在1992年《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上，部分学者的评价还结合了一些地区对这一方案进行改良的试点的经验教训。但是目前，学术界对这一问题的认识有很大不同：

一类观点持肯定态度。刘翠霄认为现行的农村养老保险方案从中国农村人多、底子薄、发展不平衡的国情出发，是一个适合中国农村经济发展水平，能够促进农村经济发展和社会稳定，极具中国特色的社会主义初级阶段的农村社会养老保险制度^[10]。

一类观点承认现行制度存在问题。杨宜勇认为我国现行农村社会养老保险制度存在普及率低、覆盖面小、资金积累率低；保障水平过低、缴款档次过多；缺乏互济性；基金保值增值乏力；基金财务管理混乱，缺乏强有力的监督制约机制；过度分散的管理带来不合理的高额管理费用和基金被挤占挪用的高风险^[11]。刘子兰认为政府回避财政责任、参保人自行承担基金保险增值风险以及保障水平偏低是农村社会养老保险基本方案的明显缺陷。而目前农村养老保险事业之所以基本陷入停滞状态，说明建立农村社会保险制度仍存在一些认识误区：农村搞社会保障条件不具备；农民主要靠家庭保障和土地保障，不需要社会保障；农民人口多，国家财政包不起来。因此，必须对其进行积极改进^[12]。

对如何积极改进现行的农村社会养老保险制度，杨翠迎在考察了对农保方案改进后，使农村养老保障制度获得强大生命力的苏南地区、上海市农村和广东省农村的社区养老保障模式后认为，这些地区制度内容和具体做法虽有差异，但反映了一个重要问题：农村养老保

障需要外部力量的支撑——不管是来自政府还是集体^[13]。何文炯等则认为当前农村社会养老保险应有进有退，在农村社会经济条件好的地区继续开展，而在条件不具备的地区暂缓推行^[14]。

另一类观点则主张废旧立新。王国军认为当前试点中的农村社会养老保险制度存在管理水平低、可持续性差和保障水平低等缺陷，原因是这一制度存在覆盖面小、共济性差、制度存在不稳定性与保费筹集原则与参加自愿性原则存在矛盾。因此决定了这一制度不是一个能够担负起农村跨世纪社会养老重任的制度，需要有更有效的制度来取而代之^[15]。

五、农村养老保障模式的比较和选择

学术界通常认为农村养老保障模式有自我养老、家庭养老、社区养老、社会化养老和商业养老。一些学者还提出土地养老、实物换保障等模式。

不论赞同哪种养老模式的学者，达成的普遍共识是：目前我国传统的农村家庭养老保障模式受到了前所未有的挑战，致使养老需求不断增长。

而对于造成家庭养老保障模式弱化的原因，通常认为是计划生育及医疗条件改善引起的人口老龄化、土地保障功能的弱化、农业生产方式的市场化和农村生活方式的商品化造成的农民不确定风险的增加、农村青壮年劳动力的流失引起的农村家庭结构的变化、家庭小型化等。也有学者对青壮年劳动力的流失和家庭小型化提出质疑，认为这两者与家庭养老能力弱化没有必然联系。理由是小家庭与大家庭相比，老人积累的养老资源会多一些；而当农村青壮年劳动力从农业劳动中流出后会有一部分收入转移支付给家中的老人，外出打工者把土地转租给其他家庭也可获得一笔租金收入供老人养老，没有外出的青年妇女同样可以为老人提供经济供养^[16]。

学者们达成的另一个共识是目前农村养老的需求和供给之间存在缺口。因此需要采取一些措施强化养老保障能力，填补供求缺口。

而采用哪种模式来填补养老保障的供需缺口，学者们出现了分歧：

在自我养老方面，许多学者认为随着收入提高，农民的自我养老保障能力在增强。而王国军认为中国人口预期寿命的提高使老年期的时间也越来越长，自养的可能性将随岁月而消失^[17]。

在家庭养老方面，许多学者对家庭能否继续承担起养老功能表示怀疑。王国军则认为家庭保障在中国农村沿袭已久，一直是解决老有所养、病有所医的主要途径，至今仍魅力不减，仍应继续发扬中华民族的文化传统，强化家庭养老观念^[18]。

在社区养老方面，一些学者认为我国农村目前尚不具备实行社会化保障的条件，然而由于我国农村社区具有互助传统、原有社会保障制度遗留有一定制度基础以及农村社区经济有了巨大发展，使得在农村建立社区保障模式具有可行性。因此，在近期内可用社区保障替代社会保障^[19]。而李爽则认为社区养老是不可靠的。因为一是集体企业的经营和发展为村庄带来了与农业收入不能相比的财富，企业的经营者也因此获得了代表社区管理使用社区财产的权力。为村庄成员提供多少福利以及提供什么样的福利往往并不取决于村民的需求，而是由村干部决定，具有极大的随意性甚至施舍的成分，村民从村集体获得的保护并不是随着村集体资产的增长而相应的增加；二是许多集体工业发达的农村地区进行的以产权制度改革为核心的乡镇企业改制，使得原来属于集体所有的乡镇企业绝大多数改变为个体或私营企业，改制以后变公为私的企业不再承担社区的职能；三是乡镇集体企业的发展具有不确定性^[20]。

在土地保障方面，姚洋认为土地作为社会保障的替代物，为占中国人口绝大多数的农民提供了基本的生活保障，而且土地的失业保险功能也是显而易见的^[21]。而李爽则认为土地不能够为农民提供养老保障，原因是目前我国农民只有土地经营权而没有所有权，无权决定土地经营者的选择及土地的出卖、转让和继承等。且由于人均耕地的减少、农业生产收益占农民总收益的比重下降、现行土地管理制度下土地权益极易遭受剥夺等原因，土地对农民生存保障的不利因素增加，保障效果也在逐步

下降^[22]。

在实物保障方面，卢海元提出了通过制度创新，以实物换保障的方式，让农民以拥有的农产品、股权、土地经营权等转化为保费。实物换保障包括产品换保障、股权换保障和土地换保障。他提出年轻农民实行“产品换保障”、老年农民和被征地农民实行“土地换保障”、进城民工实行“产品换保障+土地换保障的双轨制”、乡镇企业职工实行“股权换保障+产品换保障+土地换保障”，这样就可通过实物换保障的方式，加快建立覆盖全社会的养老保险进程^[23]。

在以房养老方面，以浙江大学经济学院柴效武教授为代表的学者对以房养老模式进行了全面研究，认为以房养老在我国实施具有现实意义，其核心意义在于它是对现有养老方式的一个极好补充，可大大缓解国家和个人面临的养老压力^[24]。丁乡则认为以房养老在我国很难推行，我国不具备以房养老的条件^[25]。

更多学者采取折中的观点，提出应多种模式相结合。杨翠迎认为面对庞大的农村人口群，单纯地靠哪一种养老方式都难以担此重任，中国社会经济转型的特殊时期，需要发挥家庭养老、社会养老保险、社区养老三种主流保障方式的合力作用，根据不同地区的经济水平建立不同的养老保障模式，在经济发达地区建立政府和集体支持的社会养老保障制度体系，在此基础上发挥家庭、社区及社会的服务保障功能；在经济落后地区，由于其不具备开展社会养老保险的条件，政府应承担起解决该类地区农村养老问题的主要责任，实行家庭养老和社区养老相结合的模式^[26]。李迎生提出建立“过渡模式”，即“以自我养老与家庭养老的合理结合为主、辅之以一定的社会支持”，其中“自我养老”的重点是在全国农村全面实施“个人养老储蓄计划”^[27]。梁鸿则认为虽然社会养老保险必须要建立，但是受社会发展水平制约，在今后一段时间内，仍需要依靠家庭养老，并且从以家庭养老为主转变为以社会化养老为主是一个循序渐进的过程，需要很多时间。应根据地区差异、人群差异建立家庭养老、社会养老保险和商业养老保险相结合的多层次养老保障体系^[28]。杨燕绥等认为应形

成“养老金+家庭供养(社区服务)+国家最低保障”的农村社会养老保障体系^[29]。

六、农村社会养老保障资金筹集

周莹等学者在比较了我国工业部门、农业部门收入增长率并从我国城镇和乡村就业人员增长率、就业人口户口和年龄构成等方面,从理论和实证两方面得出了我国农村养老资源缺失的结论^[30]。

梁鸿等认为解决农村养老资源缺失问题的途径是类群的分化与资源的分担和集聚。为提高农民参保的积极性,必须有足够的经济激励,需引入农业外的公共资源。他认为这种公共资源应是乡镇企业和城市。因此,他们提出按照四分法对农民进行分类,乡镇企业职工部分保险金应由乡镇企业和个人负担;外来人口由所在的城市企业和个人承担;征地城市应该对失地农民养老负有责任,在其就业前用部分征地补偿缴纳保费;而从事农业劳动的“纯农民”则根据经济状况由城市完全或部分承担^[31]。

杨翠迎认为政府对农村养老保障进行资金资助是责无旁贷的^[32]。卢海元认为国家可以以多种方式承担对农村社会养老保险制度的义务:一是调整支出结构,将目前各级财政中的各种支农支出的一部分调整为农村社会养老保险制度所需费用;二是免税,保险费可税前列支或扣除,基金增值免税等;三是让利,对存入国家金融机构的农保基金免征利息税,并可通过协议利率、发行高息的长期债券或定向国债等形式让利农保基金;四是投资回报;五是部分国有资产变现收入、国有企业利润;六是加大国民收入分配向农民、农业和农村倾斜的力度;七是当基金出现支付危机时,财政承担最终责任^[33]。

七、农村社会养老保险的管理体制

杨燕绥认为农保基金的管理完全借助于市场是不行的,因为市场机制并不是完美的,而是有局限性的。市场竞争既可产生较大的收益,也可能会导致较大的亏损。由于养老保险的待遇是刚性的,因而不可能承担亏损的风险,另外,过低的收益会导致系统缺乏动力,

过高的收益会产生新的社会分配不公,收益的不稳定也会引发人们的不安全感,因此,必须走市场竞争与政府宏观调控相结合的道路。一方面,在全国建立垂直的、行政管理与基金管理分离的农保管理机制,农保基金参照全国社保基金理事会的做法将农保基金在省一级集中,委托专业管理机构进行多元化组合投资运营;另一方面,政府需要制定限制性投资政策,规定安全投资和风险投资的比例,并根据专业管理机构的自律情况和资本市场的规范程度,收紧或放松其投资政策,力求使监管控制在一个适度的范围内。为确保农村养老保险缴费、投资和发放均能安全有效,需要加强制度法规建设,建立严格的监督监管机制,并处理好综合监管和分业监管之间的关系^[34]。

而李绍光则试图在基层政府之外寻求现代市场组织对农村社会保障体系的支撑,提出了对农村社会保障的“政策性贴保”。保险公司设计适当保险产品,农民可以自己投保,也可以集体投保,保险受益人不是特定的农民或农村家庭,而是村的社会保障基金。最终的受益人由村民自治委员会决定。而村民自治委员会则必须接受村民代表大会的监督 and 质询。在上述边界明确后,政府对较穷的农民可提供相对保费而言收益额度较高的贴补率,以此来增加社会再分配效率^[35]。

八、简单的评述

综观我国农村社会保障和农村养老保障的文献可以看出:近年来,农村社会养老保障问题引起学者们的广泛关注。众多学者对该领域内的相关问题进行了深入细致的研究,使其不断向更深、更广的方向拓展,取得了不菲的研究成果,也使农村社会养老保障相关研究成为近年来社会保障领域研究数量众多、质量较高的一大亮点。

但是也应看出,农村社会养老保障相关问题研究也存在一些问题:

一是目前的研究普遍缺乏对农村社会养老保障体系战略高度的整体把握,表现在对城乡社会保障制度的关系和农民内部不同群体间社会保障关系都缺乏统筹考虑。尽管对城乡统筹的研究比较多,但大多止于对城乡统筹和衔接

模式的选择和搭建,对于新建的农村社会养老保障制度可能的运行情况和对现行的城镇社会养老保障制度可能产生的影响缺乏更深入的认识。在农民群体内部,则更多关注失地农民、农民工等部分群体的研究,缺乏对“三农问题”根源及解决办法的关注和在社会保障领域的延伸研究,因此对农民整体的社会保障制度设计缺乏通盘考虑,难免有“头痛医头,脚痛医脚”之嫌。

二是对农村社会养老保障的研究停留在制度设计层面的比较多,通常是就制度论制度,对相关学科(如经济学、政治学、社会学、管理学、人类学、伦理学等)基础理论和社会保障基本理论的关注显得不够,因此使整个研究显得单薄和缺乏理论支持。

三是尽管经济保障是社会保障的重要内容,缺乏有效的社会保障物品与服务的提供和精神慰藉机制的社会保障体系也不可能健康运行。而目前的研究更多地注重对经济保障的研究,而对服务保障和精神慰藉等问题的研究显得较为单薄。

四是目前国内对农村社会保障及农村养老保障的研究还大多属于定性研究,缺乏更为深入细致的定量分析。

五是一些学者对农村社会养老保险制度的讨论仍建立在1992年《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上,缺乏对各地执行情况的准确把握,对部分地区经改进后获得强大生命力的养老保障模式的研究略显不足,能够跳出这一方案进行农村社会养老保险研究的学者更为少见。

参考文献:

- [1] 党国英. 关于农村问题研究的方法与内容. 江苏社会科学, 2004, (4).
- [2] 党国英. 中国农村改革: 一种政治经济学的审视. 中国改革, 2003, (5).
- [3] 刘子兰. 中国农村养老社会保险制度反思与重构. 管理世界, 2003, (8).
- [4] 同[3].
- [5] 卢海元. 中国农村社会养老保险制度建立条件分析. 经济学家, 2003, (5).
- [6] 陈平. 建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力

的短视国策. 中国经济研究中心简报, 2002, (14).

- [7] 何文炯等. 农村社会养老保险: 进与退. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2001, (3).
- [8] 梁鸿. 试论中国农村社会保障及其特殊性. 复旦学报(社会科学版), 1999, (5).
- [9] 李爽. 农村社会保障建设中需要消除的几个误区. 宏观经济管理, 2007, (2).
- [10] 刘翠霄. 中国农民的社会保障问题. 法学研究, 2001, (6).
- [11] 杨宜勇等. 统筹城乡养老保险体系问题研究. 经济与管理研究, 2007, (4).
- [12] 同[3].
- [13] 杨翠迎. 中国农村养老保障何去何从? ——对农村养老保障现状与问题的思考. 商业研究, 2005, (8).
- [14] 同[7].
- [15] 王国军. 现行农村社会养老保险制度的缺陷和改革思路. 上海社会科学院学术季刊, 2000, (1).
- [16] 梁鸿, 亮. 中国农村养老保障两种观点的比较——兼论中国农村养老保障的模式选择. 市场与人口分析, 2005, (4).
- [17] 王国军. 中国城乡社会保障制度衔接初探. 战略与管理, 2000, (2).
- [18] 同[17].
- [19] 同[8].
- [20] 同[9].
- [21] 姚洋. 中国农地制度: 一个分析框架. 中国社会科学, 2000, (2).
- [22] 同[9].
- [23] 卢海元. 实物换保障: 农村社会养老保险制度的创新之路. 湖湘论坛, 2003, (1).
- [24] 柴效武, 蒋徐娇. 售房养老——一种养老新思路的提出. 浙江社会科学, 2004, (2).
- [25] 丁乡. 以房养老找不到坚挺的理由. 新经济杂志, 2006, (3).
- [26] 同[13].
- [27] 李迎生. 立足现实面向未来农村养老保障制度改革的过渡模式设计. 社会保障制度, 2006, (6).
- [28] 同[16].
- [29] 杨燕绥等. 建立农村养老保障的战略意义. 战略与管理, 2004, (63).
- [30] 周莹等. 中国农村养老资源缺失问题研究. 南方人口, 2005, (4).
- [31] 同[16].
- [32] 同[13].
- [33] 同[5].
- [34] 同[29].
- [35] 李绍光. 认识和应对当前社会保障改革的新特点. 中国社会保障, 2005, (1).

[责任编辑 王树新]