

# 农村社会养老保险制度变迁路径依赖及创新

肖金萍

(浙江师范大学 法政经济学院, 浙江 金华 321004)

**摘要:** 在农村传统养老保障制度安排出现不均衡的情况下, 我国政府从20世纪80年代中期开始推行农村社会养老保险制度改革。然而, 由于新供给制度的路径受初始制度安排的影响, 制度变迁显示出强烈的路径依赖特征。如何退出这种非绩效的闭锁状态, 是建立现代农村社会养老保险制度的关键。

**关键词:** 社会养老保险; 制度变迁; 路径依赖

中图分类号: F840.67

文献标识码: A

文章编号: 1000-4149(2004)03-0065-05

## The Path Dependence and Innovation of the Rural Social Pension Plan Institution Transition

XIAO Jin-ping

(The school of Law and economics, Zhejiang Normal University, Jinhua City, Zhejiang Province, 321004)

**Abstract:** In the context of unbalanced supporting the old system in the rural, Chinese government has begun reform of rural social pension plan since 80's last century. However, the institution transition shows strong characteristics of path dependence because of the effects of the initial institution. How to get out of the ineffective blocking state is quite critical for building the modern rural pension plan.

**Keywords:** social pension plan; institution transition; path dependence

所谓路径依赖, 是指在制度变迁中存在着制度的报酬递增和自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上了某一条路径, 它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化。路径依赖意味着历史的重要性, 人们过去的选择决定了他们现在可能的选择。沿着既定的路径, 经济和政治制度的变迁可能进入良性循环, 也可能顺着原来的错误路径往下滑, 甚至被锁定在低效的状态, 陷入恶性循环而不能自拔。同时, 路径依赖还常常将制度创新牵引到旧的轨道上来, 使新制度中掺杂大量旧的因素, 甚至

成为旧制度的变种<sup>[1]</sup>。

### 一、农村社会养老保险制度变迁路径依赖的表现

新中国成立后, 我国对城市企业职工和农民分别采取了两种不同的养老保险制度, 对城市劳动者实行了社会养老保险, 对农民则实行的是一种非正式的养老保障制度安排, 土地、家庭是这一制度的核心, 辅之以集体供养和国家救济<sup>[2]</sup>。改革开放以后, 我国的社会结构与经济结构急剧变迁, 观念转变迅速, 土地、家

收稿日期: 2003-05-16; 修订日期: 2004-02-13

作者简介: 肖金萍(1970-), 女, 湖南人, 浙江师范大学法政经济学院讲师, 厦门大学经济研究所博士研究生。

庭的养老保障功能日趋弱化，集体经济也在许多地方趋于瓦解<sup>[3]</sup>。这种与基本经济制度联系紧密的非正式的养老保障制度安排越来越不适应社会发展的需要了。在制度需求的推动下，我国政府开始积极地寻求有效的制度供给。从20世纪80年代中期开始，探索性地建立了农村社会养老保险制度。然而，新供给制度的路径受初始制度安排的影响，带有明显的旧制度痕迹，制度变迁显示出强烈的路径依赖特征。

1. 制度供给仍沿着传统的“二元保障”路径。我国几十年的二元经济结构，形成了政府决策的二元思维惯性。农村社会养老保险模式设计并没有从我国社会结构迅速变迁的现实出发，形成一个动态开放体系，而是以户籍制度为界限，形成了一个自我封闭的体系。从基金平衡模式来看，农村养老保险基金平衡模式是个人自我平衡，而城镇职工养老保险基金平衡模式为时期平衡，二者有着本质的差别，根本不存在可换算的基础。这种与城镇迥异的农村社会养老保险制度设计，成了继户籍制度之后阻碍劳动力流动的又一障碍。

2. 农村社会养老保险仍存在制度上的不稳定性，农民与政府之间依然没有建立起稳定而持久的契约关系<sup>[4]</sup>。各地农村社会养老保险办法基本上都是在民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上稍作修改形成的，这些办法普遍缺乏法律效力。因此各地对这一政策的建立、撤消，保险金的筹集、运用以及养老金的发放都只是按照地方政府部门，甚至是某些长官的意愿执行的，不是农民与政府的一种持久性契约，因此具有很大的不稳定性，违规操作现象严重。实际上，我国政府对农村社会养老保险的态度也时常发生动摇，导致了违规操作现象严重。实际上，我国政府对农村社会养老保险的态度也时常发生动摇，导致了本来就心存疑虑的农民更加不愿投保，这也是缺乏法律保障的结果。

3. 土地在政府的制度供给决策中仍起着决定性的作用。这突出地表现在农村社会养老保险制度设计缺乏社会保险所应有的社会性和福利性。根据《基本方案》，农村社会养老保险在资金筹集上坚持以“个人缴纳为主，集体

补助为辅，国家政策扶持”的原则。然而，国家政策扶持并未体现出来，连管理费也要从农民缴纳的保险金中扣除。集体补助也在很多情况下难以到位<sup>[5]</sup>。因此大多数农民的个人账户实际上完全由个人缴纳，而由于契约的不稳定性以及基层干部实际工作的失范，农民往往按最低的档次每月两元缴纳保险费。这样低的养老积累根本无法解决农民的养老问题，农民养老实质上仍靠自己解决，而绝大多数农民的收入及温饱问题，又只能依靠土地。1987年“中国老年人口抽样调查”结果显示：农村老年人口收入的4.7%来自养老金，30%来自子女。60岁以上农民还劳动。可见，土地依然是绝大多数农民最基本的保障依托。

4. 集体经济仍然是政府制度供给决策中的依赖对象。农村社会养老保险方案惟一能体现社会性和互济性的地方，就是“集体补助为辅”，“集体补助主要从乡镇企业利润和集体积累中支付。国家予以政策扶持，主要是通过对乡镇企业支付集体补助予以税前列支体现”。这实质上是把乡镇企业作为了农民养老保险金的来源之一，把养老保险的公平性责任推给地方。但问题在于，在中国广大的农村地区，乡镇企业的发展并不平衡。这一规定已从制度上把绝大部分没有乡镇企业的农村地区排除在了集体补助之外。而且乡镇企业本身是否盈利也是一个不确定性的问题，农民的养老金的集体补助也随之变得不稳定。同时，《基本方案》对集体补助的数额以及不予以集体补助的惩罚都没有做出明确规定，这为当地乡村集体逃避集体补助留下了制度空缺。即使在乡镇企业发展势头颇为强劲的地区，集体补助也没有落到实处<sup>[6]</sup>。

5. 家庭依然是政府制度供给决策的重要依赖。在我国，儒家思想文化长期以来影响着人们的价值取向和行为方式。“孝”是儒家价值观念的核心之一，普通老百姓将“仰足以事父母，俯足以事妻子”作为一种义务。1995年，政府颁布了《老年人权益保障法》，再次强调了家庭奉养老人的法律责任。八届人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》

明确提出我国今后农村养老保障的指导方针是：“以家庭保障为主，坚持政府引导与农民自愿原则，发展多种形式的养老保险。”可见，政府期望传统文化、政策法律和现行的以家庭为经营单位的土地政策能共同强化农村的家庭保障，并通过对这种家庭保障的正确引导，一方面使之在农民可以进行一定的社会流动的情况下，维系着农村的社会稳定；另一方面也使政府有可能集中精力和财力来解决城市的社会保障问题。然而，家庭保障毕竟是一种非制度化、非社会化的保障形式，它的存在不能取代政府在农村实行社会保障政策的义务，而且它也越来越不能适应农业规模化、非农产业化、农村城镇化的新趋势<sup>[7]</sup>。

总之，由于农村社会养老保险制度变迁的路径依赖，其实行不仅没有从实质上改变农村传统的养老方式，而且还从制度设计上强化了我国传统的“二元保障”，与整个社会的发展趋势逆向而行，其破产也就不足为怪了。

## 二、农村社会养老保险制度变迁路径依赖的原因

1. 对改革的总体目标没有一个清晰的轮廓。在人口众多的中国农村建立社会养老保险制度，是一项全新的事业，既无历史经验可供吸取，在世界范围内又无现存事例可供借鉴，工程大，不确定性因素多<sup>[8]</sup>。80年代中期以后，虽然在全国开展了农村社会养老保险的试点和推广工作，但自始至终，对于建立农村社会养老保险制度的可行性，农村社会养老保险制度应具有的模式，农村社会养老保险与城镇社会养老保险之间的关系等诸多问题，理论界始终没有达成共识，因而也就一直没能提出较明确和完整的农村社会养老保险制度变迁的目标模式，使这个“摸着石头过河”的渐进式制度变迁，必然带有强烈的路径依赖特征。

2. 路径选择的低成本陷阱。因为制度创新总是有风险，可能失败，也可能成功，即使成功，其创新成本也相对较高。而沿着原有路径改革，风险小，成本也较低，保守或者厌恶风险的改革决策者就会选择后一种改革路径。因为在制度变迁中，存在着一种报酬递增和自

我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上某一路径，它的既定方向会在往后的发展中得到自我强化<sup>[9]</sup>。我国农村社会养老保险制度改革也具有路径依赖特征。一是初始制度选择提供了强化现存制度的刺激和惯性，因为沿着原有的制度变迁路径和既定方向往前走，总比另辟蹊径要方便得多。二是既得利益集团要巩固现有制度，反对或拖延进一步改革。于是初始制度安排倾向于为后续改革划定范围，这也是我国农村社会保险制度带有明显的旧制度痕迹，不具有现代社会保险特征的主要原因。

3. 制度意识的刚性滞阻。按照新制度经济学的观点，一种无效的制度安排之所以得以维持，原因在于统治者的偏好和有界理性、制度意识刚性、官僚政治、利益集团冲突以及社会科学知识的局限<sup>[10]</sup>。我国农村社会养老保险制度的建立，这五个方面的因素都在起作用。一是政府官员对政权稳定的偏好，使其不敢大刀阔斧的破旧立新，实现制度的根本性变革。二是政府官员的政绩主要体现在经济增长上，而占总人口63.9%的农村只创造了国内生产总值的1/3，其中农业产值仅占国内生产总值的15.2%，政府官员的政绩偏好当然使之有激励去解决城镇的社会养老保险问题，而将农村的社会养老保险当作可有可无的工作。加之农村的社会养老保险制度安排需要政府大量的财政支出，风险大且收益在近期又不具有可观察性，使政府官员更没有动力去着手建立农村社会养老保险制度，特别是在土地制度和价值观念在一定程度上还能起到稳定农村的作用的时候。三是政府官员的社会威望偏好使其不愿在一项规模大、投入多、风险高、周期长、目标不确定的农村社会养老保险上投入太多的人力、物力、财力，因为一旦失败，势必会有损政府形象，降低政府社会威望。四是政府的有界理性及官僚科层。在生产水平低下、地区差异大、人口众多、老龄化程度日益严重的中国农村建立社会养老保险制度是一项十分复杂而艰巨的工作。政府工作经验的不足，使其对传统养老保障模式具有强烈的依赖性，而社会科学的局限性又强化了这种“路径依赖”与“体制锁定”。中央政府与地方政府

目标函数的不一致，恶化了中央政府的有界理性并增加了建立农村社会养老保险制度的交易费用。五是传统体制长期运行所造成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。如城乡分割的社会养老保险制度就是为了维护城市居民的既得利益。对集体补助向干部倾斜的现象没有严厉的法律制裁，就是为了维护农村特权阶层的利益。如果制度变迁中受损失者是政府依赖其支持的那些集团，那么政府会因为害怕自己的政治支持受到侵蚀而情愿不进行这种制度变迁。

4. 对传统养老保障制度安排绩效的满足。我国农村在传统的以土地为依托，以家庭为核心的养老保障方式下，多年来未发生过严重的混乱。即使是在“三年自然灾害”和“十年动乱”时期，表现出了强大的社会稳定功能。加上某些发达国家在不堪本国社会保障重负，进行社会养老保险改革时，肯定中国家庭对老年人的保障作用，鼓励本国公民关心自己家里的老年人，多给予他们精神上的慰藉和生活上的关心，使我国政府过分夸大、留恋传统保障的作用。这也是在社会养老保险制度变迁中出现路径依赖的重要原因。

5. 改革成本分摊机制。我国政府的任期制，即“届”的制度也是导致农村社会养老保险制度变迁路径依赖的重要原因。中国农村社会养老保险是一项周期长、投入大而风险高的事业。由于我国各级政府的执政都是以“届”来评价功过，而改革成本和风险又是由主持改革的政府承担，在中国经济转型时期，困难多、压力大，因此政府决策者改革的目标函数往往是以见效快、能体现政绩的为偏好。

### 三、跳出路径依赖，全面创新农村社会养老保险制度

1. 在新供给的制度设计中植入社会保障权的基本价值理念。老有所养，不论是在世界范围内，还是在我国宪法中，都被确立为公民的一项基本权利。既然是一项基本权利，全民性、公正性应是这种基本权利的基本特征，这种对基本权利的一视同仁，既体现了法律的公平性，又表达着社会的正义性。社会经济发展

的差异性只是社会养老保险水平差异的理由，但不能成为全体公民获得基本人权也存在差异性的根据。建立农村社会养老保险制度，给农民以国民待遇，应是政府制度供给的立足点和出发点。

2. 明确政府工作职责。农村社会养老保险的本质是社会保险而不是商业保险，是社会政策而不是经济政策。因此，政府在制度建设应扮演主要角色。在观念层面上，国家应确定以社会性和公平性为原则的城乡一体化的基本养老保险制度建设的长远目标，构建一个动态开放体系；在行动层面上，在该制度的制定与实施过程中，中央与地方政府应真正承担起社会保险的责任，加大对农村社会养老保险的资金投入<sup>[11]</sup>。应通过制度的完善明确规定集体和国家对农民养老保险的投入最低限额，并落到实处。这是制度退出非绩效闭锁状态的关键所在。

3. 改革土地制度，使承包地逐渐退出养老保障功能。在国家财力有限的情况下，调整土地制度，使土地收益（增值收益、流转收益等）的大部分都转入农民手中，同时有区别的逐步建立农村社会养老保险制度，不失为一种明智的选择。可对土地实行国有化的产权改革，但同时应将土地的使用权长久地租赁给从事农业生产的农户，并规定农民对其所租赁的土地有继承权和一定的处置权。在此基础上积极而稳妥地推进农村养老保险制度改革。就目前来讲，可将农村人口分为三类，区别对待，目标是保障他们老年的基本生活。待将来条件成熟时，再形成城乡一体化的基本养老保险制度。第一类人口是目前的两亿多农民工，由于他们所面临的风险结构已是一种和市场经济与工业化相适应的现代风险结构，因此，应将其纳入城镇职工养老保险体系中，同时，割断其与农村和土地的联系，使其稳步地转入二、三产业。具体做法是：有偿收回其土地使用权，以补偿金的一部分补交社会养老保险统筹费，另外一部分进入个人账户，剩余的部分作为他们转为城镇人口的补助金。补偿金的数额要客观公正，不能再让农民吃亏。随着农村剩余劳动力的转出，土地的压力将减轻，农民的

收入会增加,从而参保能力将增强。第二类人口是没有固定的非农产业收入的农业生产经营者,可先通过建立“承包地+个人账户”的双重社会养老保险制度,积累社会保险基金。国家和集体也必须有一部分资金进入个人账户。待他们领养老金时,以交出土地使用权作为享受社会统筹部分养老金的条件。统筹部分资金由国家通过一定途径筹集。如土地转包收入,部分扶贫款,国家财政收取的部分个人所得税、财产税、消费税等,也可以通过发行福利彩票筹集一部分资金。第三类人口是目前40岁以上的纯农业人口,由于这部分农民的个人账户积累微不足道,仅靠社会统筹部分资金会使他们生活水平很低。为了保证他们的老年生活,可在给他们发社会统筹部分养老金时,不收回其土地使用权,并赋予他们所拥有的土地永佃权,使地租成为这部分老年人口的养老金补充,待其去世后再由国家收回土地使用权。

4. 注意相关制度的配套改革。在社会制度结构中制度安排之间的关系是密切相关的,特定制度安排的交易费用不仅取决于其自身建立的费用,还取决于制度结构中其他诸如法律、习惯、意识形态等制度的安排。最有效的制度安排是一种函数,尤其是制度结构中其他制度安排的函数<sup>[12]</sup>。因此,农村社会养老保险制度的建立,必须重视相关制度的配套改革。做到法律先行,并加大宣传力度,树立广大干群的现代社会保险意识;注重资本市场的发育,保证养老金的保值增值;建立合理的农村社会养老保险机构,避开旧有利益群体对新制度的干扰,以免再出现类似于对农民个人账户补助不均的不平等现象。

5. 转变对政府官员的政绩评价标准。随着社会主义市场经济体制的建立,政府职能应相应地转到主要是提供公共物品,实现社会公平,为社会提供各种服务上面来,不应再直接干预经济生活。因此,也就不应再把实现经济增长作为评价政府官员政绩的惟一标准。

6. 组织农会,以增强农民作为一个利益集团与政府进行谈判的力量。在制度变迁中,利益集团的斗争对制度变迁的路径和绩效起着主导作用,一个强有力的集团可能促进那些有

利于这个集团收入再分配前新制度安排<sup>[13]</sup>。中国农民是一个弱势群体,农村社会养老保险制度又是一个惠及广大农民的宏伟事业,必须增强农民的政治谈判力量,方能保证农村社会养老保险制度的有效建立。由于一系列主客观原因的作用,建国后曾一度建有的农会早已不复存在,目前农民没有自己的特有组织,也没有正式的利益群体为农民作“代言人”。农村社会养老保险制度变迁显示出强烈的路径依赖特征,同广大农民没有自己的组织和“代言人”作为坚强的后盾,有很大的关系。

7. 加强民主建设。社会养老保险制度和政策是社会财富和资源的再次分配,而社会财富和资源的再次分配主要取决于政治体系的运作。我国是人民民主专政的社会主义国家,从根本上倾向于自觉地建立健全社会保障制度,以保护劳动者受保障的合法权益。但是实践表明,现行体制在民主程序方面存在缺陷,必须加以完善,特别是应给予农民国民待遇,使广大农民有畅通的渠道参政议政,以保证我国农村社会养老保险制度的建立和持续发展。

#### 参考文献:

- [1] [美] 道格拉斯·C. 诺思. 经济史中的结构变迁 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2002.
- [2] 李迎生. 从分化到整合: 二元社会保障体系的起源、改革与前瞻 [J]. 教学与研究, 2002, (8).
- [3] 赵殿国. 农村养老保险工作的回顾与探索 [J]. 社会保障制度, 2003, (2).
- [4] 彭希哲、宋 韬. 农村社会养老保险研究综述 [J]. 人口学刊, 2002, (5).
- [5] 万克德. 浅谈农村社会养老保险中的违规操作现象 [J]. 西北人口, 2002, (4).
- [6] 田 凯. 当前中国农村社会养老保险的制度分析 [J]. 社会科学辑刊, 2000, (6).
- [7] 童 星, 赵海林. 影响农村社会保障制度的非经济因素分析 [J]. 南京大学学报, 2002, (5).
- [8] 钱文艳. 建国后土地与农民社会保障问题的历史演变 [J]. 安徽史学, 2002, (3).
- [9] 同 [1].
- [10] [美] R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派文集 [C]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [11] 同 [6].
- [12] 同 [9].
- [13] 同 [7].

[责任编辑 王树新]