

# 改革开放以来中国农村养老保障制度体系的变迁与评估

## ——以“社会保障制度三体系”为分析框架

□ 曹永红<sup>1,2</sup>, 丁建定<sup>1</sup>

(1.华中科技大学 社会学系 湖北 武汉 430074; 2.内蒙古财经大学财政税务学院 内蒙古 呼和浩特 010070)

[摘要] 改革开放以来,经过30多年的建设,中国农村养老保障制度的内容体系、结构体系和层次体系取得了长足的发展,但是中国农村养老保障制度的内容、结构和层次体系都还存在不完善的地方。因此,中国农村养老保障制度体系的完善需要通过已有制度的优化和新制度的建立、部分制度的局部调整和相关制度的逐步整合,国家、社会和个人三方责任的合理划分及其责权关系的协调来实现。

[关键词] 农村养老保障制度体系;内容体系;结构体系;层次体系

[DOI编号] 10.14180/j.cnki.1004-0544.2016.07.023

[中图分类号] C913.7

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-0544(2016)07-0140-07

当前,中国农村的养老保障制度体系正处于逐步建立和完善之中,公平、稳定、可持续的养老保障制度体系的建立和完善,不仅需要借鉴西方国家养老保障制度发展的经验教训,更需要正视中国农村养老保障制度的历史发展和把握中国当前经济、社会发展的具体国情。本文以“社会保障制度三体系”为分析框架,分别从农村养老保障制度的内容体系、结构体系和层次体系出发,梳理改革开放以来中国农村养老保障制度体系的变迁,在合理评估农村养老保障制度体系的基础上,提出了完善中国农村养老保障制度体系的思路。

### 1 社会保障制度三体系的分析框架

社会保障制度三体系的分析框架是由丁建定教授提出的分析和研究社会保障制度的新方法,在2010年出版的《西方国家社会保障制度史》一书中丁建定教授提出:社会保障制度的基本体系应该包括社会保障制度的内容体系、社会保障制度的结构体系与社会保障制度的层次体系。社会保障制度的内容体系主要是指社会保障制度的基本项目构成,它表明社会保障制度对社会问题的覆盖面,反映社会保障制度对社会风险的预防和保障能力,现代社会保障制度的内容体系包括社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度与基

本社会保障服务;社会保障制度的结构体系主要是指社会保障制度的对象构成,它表明社会保障制度对社会成员的覆盖面,反映社会成员享受社会保障权益的普遍程度,因而也就反映出社会成员享受社会保障的公平程度;社会保障制度的层次体系主要是指社会保障制度主体之间的相互关系,它表明社会保障制度各主体参与社会保障制度的程度,反映出社会保障制度中政府、社会组织与个人的责权关系。<sup>[1]</sup>

作为社会保障制度的重要组成部分,农村养老保障制度也具有自己的内容体系、结构体系和层次体系。依据“社会保障制度三体系”提出的内容体系、结构体系和层次体系的内涵,农村养老保障制度内容体系主要包括,覆盖农村不同社会问题的养老保险制度、养老服务体系建设和老年福利体系;农村养老保障制度结构体系主要包括,覆盖农村不同人群的城乡居民基本养老保险制度、五保户供养制度、农村计划生育奖励扶助制度、失地农民养老保障制度、老党员津贴制度、农民工养老保险制度;农村养老保障制度层次体系主要包括,农村养老保障制度体系构建和完善过程中体现出的国家、社会和个人的责权关系,农村养老保障制度体系如表1所示。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(13JZD019)。

作者简介:曹永红(1980-),女,内蒙古包头人,华中科技大学社会学系博士生,内蒙古财经大学财政税务学院讲师;丁建定(1964-),男,河南南阳人,华中科技大学教授、博士生导师。

表 1:农村养老保障制度体系的基本情况

| 名称            | 内容           |
|---------------|--------------|
| 农村养老保障制度的内容体系 | 养老保险制度       |
|               | 养老服务体系       |
|               | 老年福利体系       |
| 农村养老保障制度的结构体系 | 城乡居民基本养老保险制度 |
|               | 五保户供养制度      |
|               | 农村计划生育奖励扶助制度 |
|               | 失地农民养老保障制度   |
|               | 老党员津贴制度      |
|               | 农民工养老保险制度    |
| 农村养老保障制度的层次体系 | 国家           |
|               | 社会           |
|               | 个人           |

## 2 中国农村养老保障制度的变迁

### 2.1 中国农村养老保障制度内容体系的变迁

2.1.1 农村养老保险制度的变迁。传统农村社会养老保险制度(也可称为“老农保”)的建立与发展。从 20 世纪 80 年代初开始,国家提出各地可根据自身经济发展状况,自行进行农村社会养老保险的试点,随后,全国各地陆续开始探索建立农村养老保险。1992 年民政部在总结全国各地试点经验的基础上,颁布了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(以下简称《基本方案》),此后,全国各地大规模推进农村社会养老保险的工作。从 1999 年开始,农村养老保险普遍出现参保人数下降、基金运行难度加大等困难,个别地区的参保工作陷入停滞状态。进入新世纪,党的十六大报告中提出“在有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”,这为农村养老保险制度的发展指明了方向。2006 年开始,全国有条件的部分地区根据中央指示开始新的农村社会养老保险的试点工作。

新型农村社会养老保险制度(也可称为“新农保”)的建立和发展。根据党的十七大和十七届三中全会精神,2009 年 9 月国务院下发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》((以下简称《指导意见》,国发[2009]32 号文件),文件要求各地本着“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的原则,按照“社会统筹+个人账户”的模式建立新型农村社会养老保险制度。2014 年 2 月 21 日,国务院发布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(以下简称《意见》)与《城

乡养老保险制度衔接暂行办法》,决定将新农保和城居保两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度,合并后的城乡居民基本养老保险制度仍然采用“社会统筹+个人账户”的模式。

2.1.2 农村老年福利体系的变迁。1978–2000 年期间,农村老年福利事业发展较为缓慢,除国家颁布了面向全体公民的《中华人民共和国老年人权益保障法》之外,农村老年福利基本上仍然只有面向特殊群体的兼具救助和福利双重性质的五保供养制度,其他大多数农民始终游离于社会福利保障体系的边缘,社会福利院和集体敬老院基本承担了我国农村老年人福利事业的主要任务。

2000 年以后,农村老年福利体系开始逐渐建立。2001 年 6 月 8 日国家启动了“社区老年福利服务星光计划”,在全国 10 万个社区居委会和农村乡镇新建或扩建一批城市社区老年福利服务设施、活动场所和农村乡镇敬老院,以供老年人娱乐、健身和学习,“星光老年之家”主要涵盖老年人入户服务、紧急援助、日间照料、保健康复和文体娱乐等多种功能。2007 年 1 月,全国各省市、地区开展“农村五保供养服务设施建设星光计划”,新建、扩建、改建一批农村敬老院或其他五保供养服务设施的项目,在农村各地建成了一批布局合理、功能完善、设施配套、管理规范的农村五保供养服务机构网络。

进入“十一五”以后,中国开始探索建立适度普惠的老年福利制度和老年优待政策,老年医疗保健服务、法律援助服务、养老服务补贴制度、无障碍设施建设等各项面向老年人提供的福利制度和政策得到了长足的发展和完善。2009 年,民政部办公厅转发了《宁夏建立高龄老人津贴制度有关政策的通知》,要求各地学习借鉴宁夏的经验做法,结合各地实际,加快探索建立高龄老人津贴制度。在民政部的积极推动下,截止 2014 年 7 月,全国共有 19 个省(区、市)建立了面向高龄、困难、失能老年人的高龄津贴制度。<sup>[2]</sup>2014 年为了进一步贯彻落实国发〔2013〕35 号文件和解决经济困难的高龄、失能等老年人的养老服务问题,财政部、民政部联合全国老龄办下发了《关于建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度的通知》,要求全国各地尽快建立高龄、失能等老年人补贴制度。

2.1.3 农村养老服务体系的变迁。1983 年,为了实现社会福利社会化的转型,以福利机构的改革作为突破口,全国拉开了社会福利改革的序幕。1999 年,民政

部颁布了《社会福利机构管理暂行办法》，进一步推动了社会福利社会化的进程。改革实施后，城市福利院和农村敬老院的性质逐渐由过去的救助型向福利性过渡，社会福利机构也逐步摆脱了计划经济时期政府垄断的单一格局，社会力量逐渐成为养老服务新的供给主体。

2000年，伴随着人口老龄化、家庭结构小型化和家庭养老功能的弱化，农村居民的养老问题再度引起国家重视，其中养老服务供需矛盾日益引起社会的关注，国务院办公厅转发了民政部等11个部门《关于加快实现社会福利社会化的意见》，提出要推进社会福利社会化，必须探索一条国家倡导资助、社会各方面力量积极兴办社会福利事业的新路子。2006年，国务院发布了《关于加快发展养老服务业的意见》，提出“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系。”自此，中国养老服务进入体系化建设时期。2011年，国务院办公厅印发了《社会养老服务体系建设规划(2011—2015年)》，在分析了中国社会养老服务体系建设问题的基础上，提出到2015年，基本形成制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展的社会养老服务体系。为了促进中国养老服务业的健康快速发展，2013年，国务院下发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》([2013]35号文件)。

## 2.2 中国农村养老保险制度结构体系的变迁

**2.2.1 一般人群享受的养老保险制度。**传统农村养老保险制度时期，养老保险的参保人数经历了逐步增加又迅速减少的发展过程(见图1)。农村养老保险基金滚存结余额呈逐年增加趋势(见图2)。新型农村社会养老保险制度时期，养老保险的参保人数稳步扩大，农村养老保险基金收入逐年提高，农村养老保险基金滚存结余逐年增加(见表2)。目前，农村养老保险制度进入稳定发展时期，正在朝着更加公平、可持续的方向逐步迈进。

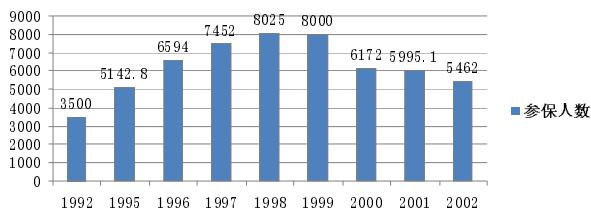


图1 老农保时期主要年份参保人数变动情况

数据来源：1993—2001年中华人民共和国劳动和社会保障事业发展统计公报

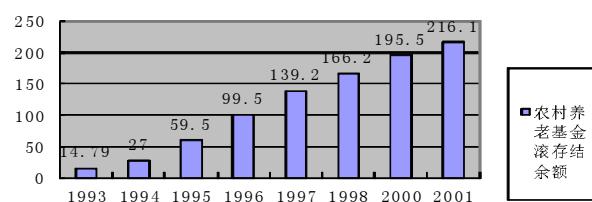


图2 老农保时期主要年份农村养老保险基金滚存结余额

数据来源：1993—2001年中华人民共和国劳动和社会保障事业发展统计公报

表2:2009—2014年中国农村居民参加农村养老保险的基本情况

| 年份   | 年末参保人数(万人) | 农村人口总数(万人) | 年末领取待遇人数(万人) | 比上年增加人数(万人) | 基金收入(亿元) | 基金支出(亿元) | 基金滚存结余(亿元) |
|------|------------|------------|--------------|-------------|----------|----------|------------|
| 2009 | 8691       | 68938      | 1556         | 3096        | --       | 76       | 681        |
| 2010 | 10277      | 67113      | 2863         | 1586        | 453      | 200      | 423        |
| 2011 | 33182      | 65656      | 8525         | 22367       | 1070     | 588      | 1199       |
| 2012 | 48370      | 64222      | 13075        | 15187       | 1829     | 1150     | 2302       |
| 2013 | 49750      | 62961      | 13768        | 1381        | 2052     | 1348     | 3006       |
| 2014 | 50107      | 61866      | 14313        | 357         | 2310     | 1571     | 3845       |

数据来源：根据历年中国人力资源和社会保障统计公报及中国统计年鉴整理所得

农村养老保险制度建立和发展的同时，农村老年福利体系和农村养老服务体系建设也在稳步推进，农村养老服务机构数量及收养老人的数量不断增加(见表3)。

表3:农村养老服务机构发展情况

| 指标            | 单位 | 1995年 | 2000年 | 2010年 | 2011年 | 2012年 | 2013年 |
|---------------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 一、老年收养性福利机构个数 | 个  | 40387 | 25576 | 31472 | 32140 | 32787 | 30247 |
| 职工人数          | 万人 | 11.5  | 7.4   | 14.2  | 15.2  | 15.9  | 16.4  |
| 二、年末收养人数      | 万人 | 60.3  | 42.8  | 182.5 | 192.5 | 200.0 | 201.2 |
| 老人            | 万人 | 56.3  | 41.2  | 175.6 | 184.7 | 193.0 | 194.7 |

注：1995年数据未区分城乡。资料来源：2014年中国农村统计年鉴

**2.2.2 特殊人群享受的养老保险制度。**改革开放以来，五保供养制度取得了长足的发展。1978—2006年是五保供养制度的恢复发展时期，民政部通过1982年底到1984年初对全国五保对象的清查，集中落实了各地区存在的五保供养不实的问题，通过各种供养形

式共落实 238.78 万人,占应保人口的 96.18%,其中,入住敬老院供养的有 16.94 多万人,占 5.74%;集体供养的有 241.14 万人,占 81.73%;分散供养的有 25.7 万人,占 8.71%,此外,还有 16.51 多万人享受了国家给予的定期定量救济。为了规范五保供养工作、推动五保供养制度健康、有序发展,1994 年国务院颁布了中国第一部关于五保供养工作的法规——《农村五保供养工作条例》,明确了五保供养的对象、内容、形式、标准和经费来源等内容,标志着五保供养工作逐步走向规范化、法制化轨道。1997 年,民政部颁布了《农村福利院管理暂行办法》,进一步规范了农村福利院的发展模式,到 1998 年,全国共有 222.6 万人享受了“五保”待遇,62 万人住进了乡镇福利院。2006 年,随着新修订的《农村五保供养工作条例》正式实施,五保供养工作进入了发展的新时期,历年五保供养人数稳定在 500 万人以上(见表 4)。

表 4:2006—2014 年中国五保供养人数 单位:万人

| 类型<br>年份 | 集中供养  | 分散供养  | 五保供养总数 |
|----------|-------|-------|--------|
| 2006     | —     | —     | 503.3  |
| 2007     | 138   | 393.3 | 531.3  |
| 2008     | 155.6 | 393   | 548.6  |
| 2009     | 171.8 | 381.6 | 553.4  |
| 2010     | 177.4 | 378.9 | 556.3  |
| 2011     | 184.5 | 366.5 | 551    |
| 2012     | 185.3 | 360.3 | 545.6  |
| 2013     | 183.5 | 353.8 | 537.2  |
| 2014     | 174.3 | 354.8 | 529.1  |

数据来源:2006—2014 年社会服务发展统计公报

农村计划生育奖励扶助制度是政府为了解决农村部分计划生育家庭的实际困难而实施的一项社会政策,是主要面向农村独生子女和双女户家庭而设立的养老保险制度。2004 年 2 月 27 日,国务院办公厅转发了人口计生委、财政部《关于开展农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作的通知》,指出针对农村只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭,夫妇年满 60 周岁以后,由中央或地方财政安排专项资金进行奖励扶助的制度;奖扶标准是按人年均不低于 600 元的发放奖励扶助金,直到亡故为止。2006 年农村部分计划生育家庭奖励扶助制度在全国全面铺开。2011 年,国家将计划生育的奖扶标准提高到每人每月不低

于 80 元。

20 世纪 80 年代中期,中国逐渐拉开了城市土地使用制度的改革,将长期以来实行的城市土地无偿划拨、无限期使用的行政划拨制度,逐步改革为有偿出让、有限期使用的土地有偿使用制度。随着土地价值的迅速提高,征地同农民利益的冲突越来越尖锐,失地农民养老保障制度正是国家针对被征地农民的养老问题而设立的养老保险政策。2006 年,国务院办公厅转发劳动和社会保障部《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见》,从覆盖对象、资金来源、待遇水平等方面,要求各地采取多种形式保障被征地农民基本生活和长远生计;2007 年 4 月,劳动和社会保障部与国土资源部联合下发了《关于切实做好被征地农民社会保障工作的通知》;同年 8 月,劳动和社会保障部、民政部、审计署又联合下发了《关于做好当前农村社会养老保险工作有关问题的通知》;2008 年 10 月中共中央十七届三中全会通过了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,指出要“做好被征地农民社会保障,做到先保后征,使被征地农民基本生活长期有保障”。

2006 年 3 月 27 日,国务院出台《关于解决农民工问题的若干意见》,指出优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保险问题;2009 年 2 月 5 日,人力资源和社会保障部出台关于《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》公告,针对农民工参加养老保险和基本养老保险关系转移接续问题征求社会意见;同年底国务院办公厅转发《人力资源和社会保障部、财政部关于城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》,其中对农民工的参保和转移接续问题作了详细的规定;2011 年《中华人民共和国社会保险法》颁布,第九十五条规定“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”。

建国以来,全国各地自行建立了针对老党员的生活补贴制度,国家规定补贴范围、补贴标准和补贴原则由各省、市、自治区(直辖市)自行确定,补贴经费由各级财政列支,老党员补贴制度的建立,一定程度上缓解了农村老党员生活困难的现实问题。

### 2.3 中国农村养老保障制度层次体系的变迁

2.3.1 农村养老保障制度中的政府责任。农村养老保险制度中的政府责任表现为相关法律法规的制定实施、制度的设计、财政责任的提供、养老保险制度的监

督运行等,本文主要分析政府的财政责任。从老农保到新农保制度的发展,政府在其中的财政责任,发生了巨大的转变。老农保制度规定养老保险资金筹集以个人交纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持,然而,在制度实际实施过程中上,政府只履行了制度的制定、监督责任,并没有提供任何的财政支持。新农保制度实施的是个人缴费、集体补助、政府补贴的三方定额责任机制,明确指出政府需要承担财政补贴责任,既包括地方政府对农民“入口”的缴费补贴,也包括中央政府对“出口”的基础养老金支付补贴,其中,中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予50%的补助。此外,对重度残疾人等缴费困难群体,地方政府还要为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。截止2011年底,中央财政总计向新农保投入补助资金2320多亿元,加上各级地方财政投入的300多亿元的缴费补贴,新农保财政投入补助已经超过2620亿元。随着国家财政投入的不断增加,农村养老服务机构也得到了长足发展,据2010—2014年民政部发布的社会服务和发展统计公报显示,每年各级财政共支出农村五保供养资金分别为101.9亿元、121.7亿元、145.0亿元、172.3亿元、189.8亿元。

2.3.2 农村养老保障制度当中的社会责任。改革开放以来,社会资本逐步开始涉足农村养老保障领域,表现为养老服务的提供、养老设施的兴建、社会组织的建立、慈善活动的开展等各个方面,社会力量的介入逐步改变了计划经济时期国家保障的单一格局,形成了国家为主体、社会和个人居补充地位的新格局。根据《2014年社会服务发展统计公报》数据显示,截至2014年底,全国共有社会团体31.0万个,比上年增长7.2%;全国共有基金会4117个,比上年增加568个,增长16.0%;全国共有民办非企业单位29.2万个,比上年增长14.7%;全年各地共接收社会捐赠款物604.4亿元。

2.3.3 农村养老保障制度中的个人责任。农村养老保险制度中的个人责任,主要表现为履行缴费的义务。无论是早期的老农保制度,还是合并实施后的城乡居民养老保险制度,亦或是针对部分特殊人群出台的失地农民养老保障制度和农民工养老保险制度,领取养老金的前提是必须履行缴费的义务。1992年的《基本方案》中规定“养老保险资金以个人交纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持,制度规定农牧民可根据家

庭情况,自主选择参保档次,共有每月2元、4元、6元、8元……20元10个档次”。2009年的《指导意见》也明确指出,参保农民可按年缴纳养老保险费,缴费标准共设立5个档次,100元、200元、300元、400元、500元。2014年的《意见》中也指出“参加城乡居民养老保险的人员应当按规定缴纳养老保险费,缴费标准目前设为每年100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1500元、2000元12个档次,其中,重度残疾人等缴费困难群体,地方政府可代缴部分或全部保险费”。

### 3 中国农村养老保障制度体系的评估

#### 3.1 中国农村养老保障制度内容体系的评估

经过改革开放以来三十多年的建设和发展,中国农村养老保障制度内容体系取得了显著发展,养老保障制度对农村老年人的覆盖面逐步扩大,不仅建立起应对老年人收入风险的农村基本养老保险制度,还针对农村中存在的特殊群体建立了计划生育奖励扶助制度、失地农民养老保障制度和老党员津贴制度,开始逐步建立应对农村老年人养老服务需求的社会养老服务体系,此外,农村还在逐步推广应对高龄老人养老服务需求的高龄津贴制度,部分农村地区开始试点建立应对老年人长期护理风险的老年人长期护理保险制度。农村养老保障制度内容体系已经由改革开放前单一的农村五保供养制度,逐步迈向包括基本养老保险制度、社会养老服务体系、高龄津贴制度和老年人长期护理保险在内的多样化的养老保障制度内容体系,农村养老保障制度内容体系逐渐完善,解决社会问题能力逐渐提升,在满足农村老年人各方面养老保障需求上发挥了显著的作用。

然而,中国农村养老保障制度内容体系事实上还存在缺陷,表现为老年长期护理保险制度、社会养老服务体系和老年福利体系尚未建立。第一,长期护理保险(Long Term Care Insurance, LTCI)在许多国家既是商业保险产品也是社会保险计划,从保险学分类上来讲,它属于人生保险——健康保险——医疗保险的类别,主要应对因疾病或意外导致生活自理能力下降或无生活自理能力而需要长期护理的风险,LTCI既可以解决老年人的医疗需求、护理需求问题,也可以缓解因护理而产生的高额费用对老人生活带来的冲击,因此,高龄、失能老人更需要LTCI的保护。作为健康保险市场上的重要产品,LTCI在西方诸多国家已经建

立实施,而我国只有北京市海淀区刚刚开始试点,其他地区尚未尝试。第二,一方面,农村地区有能力提供养老服务的机构主要是敬老院,而敬老院几乎全部由政府投资建立,入住对象基本以五保供养户为主,其他社会老人基本被排斥在敬老院门外;另一方面,民办养老机构由于缺乏启动资金和政策优惠,再加上预期收益率低等诸多因素,因而,鲜有社会资本注入农村养老服务市场,这也是导致农村养老服务体系建设尚未建立的重要原因。第三,老年福利体系的建立和发展是推动养老保障体系健康发展不可或缺的必要项目,通过福利设施的兴建可以及时、有效的将养老服务送达到有需要的老人手中,因此,它是养老服务实现的必要平台,是养老服务资源转化的现实途径;此外,老年津贴和老年优待等老年政策的制定和实施,可以有效地提高老年人的物质文化生活水平和生活质量。目前,农村老年设施的建成数量较少、规模较小,已建成的养老机构还存在日常生活设施简陋,医疗、文化、娱乐配套辅助设施缺乏等诸多问题。高龄津贴制度在农村推广的速度较慢,只有部分农村地区已经实施,且存在地区间津贴水平的不均等问题。

### 3.2 中国农村养老保障制度结构体系的评估

随着农村社会养老保险制度的建立与完善,农村养老保障结构体系逐渐趋于完善,初步建立起覆盖全体农村居民的养老保障制度,主要包括城乡居民基本养老保险制度、农村五保户供养制度、农村计划生育户奖励扶助制度、失地农民养老保障制度和农民工养老保障制度等。除了上述不同群体的基本养老保障制度之外,还在逐步建立针对所有老年人的社会养老服务体系,正在试点推行的高龄老年人的高龄津贴制度,实施多年的农村老党员补贴制度。

但是,农村养老保障结构体系仍然存在巨大的缺陷,为了解决农村社会经济发展过程中出现的不同群体的养老问题,按照“分类施保”的指导思想,农村建立了覆盖不同人群的养老保障制度,但是,由于各类制度在历史背景、模式变迁、覆盖对象、制度设计等方面存在巨大差异,因而农村养老保障制度体系存在边界模糊、体系残缺、权责模糊、难以对接的天生缺陷。农村养老保障制度多元化的结构体系,不可避免呈现出碎片化的状态,这也直接导致农村社会成员在享受养老保障制度中的不公平。例如,计划生育奖励扶助制度是为奖励计划生育户而出台的具有福利性质养老保障制度,因此,计划生育户无需履行缴费的义务,即可拿到

由国家全额供款的养老金;而城乡居民基本养老保险制度是典型的权利和义务相统一的社会保险制度,按照三方供款的定额责任机制和“社会统筹+个人账户”的模式建立,因此,参保人只有履行完缴费的义务后,才可以领取养老金,但是,从待遇水平和替代率两项指标来看,两种制度差别不大。此外,从农村现存各项养老保障制度之间的关系来看,各个制度处于相互分割、独立运行的状态,还没有建立有效的转移接续和衔接机制,从长期来看,这不利于各项制度的长期可持续发展。尽管差别化的、割裂的养老保障制度结构满足了不同人群的养老保障需求,但间接的损害了养老保障制度的公平性,不利于养老保障制度的发展和完善,从长远来看,制度的整合是实现农村养老保障制度体系完善的必然选择。

### 3.3 中国农村养老保障制度层次体系的评估

经过多年的建设和发展,中国养老保障制度层次体系逐步建立并走向不断完善,初步建立起不同养老保障制度内容与不同社会群体的养老保障制度中不同的责权关系。中国当前已经颁布实施的各项法律文件中明确了政府、社会与个人在农村养老保障体系建设中的三者之间的责权关系,这为中国农村养老保障体系的发展奠定了坚实的法律基础。2014年2月21日印发实施的《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》中明确提出:“城乡居民基本养老保险制度坚持和完善社会统筹与个人账户相结合的制度模式,巩固和拓宽个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的资金筹集渠道……”2013年7月1日实施的《老年人权益保障法》指出:“各级人民政府应当将老龄事业纳入国民经济和社会发展规划,将老龄事业经费列入财政预算,建立稳定的经费保障机制,并鼓励社会各方面投入,使老龄事业与经济、社会协调发展……”2013年11月5日发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出:“坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,完善个人账户制度……健全社会保障财政投入制度,完善社会保障预算制度;积极应对人口老龄化,加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。”2011年12月27日发布的《国务院关于加快养老服务业发展的若干指导意见》指出:“社会养老服务体系坚持政府主导,鼓励社会参与……各项法律制度的颁布实施,明确和细化了政府、社会和个人之间的责权关系,实质上是国家与公民订立的一种养老契约,为中国农村养老保障制度的发展

奠定了坚实的法律基础;但是,由于部分制度设计中仅规定了政府的责任,而对个人参保缴费并无相应的约束,这种失衡的责任分担机制既损害了公共资源配置的公平性,也导致养老保险制度缺乏应有的理性。

然而,同中国农村养老保障内容体系和结构体系一样,中国农村养老保障层次体系也极为复杂。城乡居民基本养老保险制度实现个人缴费、集体补助、政府补贴的三方定额责任机制。农村五保供养制度、计划生育户奖励扶助制度以及农村老党员津贴制度实行中央与地方财政分担的全额财政供款责任机制。失地农民养老保障制度实行个人缴费、征地补偿费补贴相结合的责任机制。农民工基本养老保险制度根据其制度选择实行不同的责任机制。社会责任在农村养老保障制度体系的构建中一直处于供给不足的状态,一方面,由于农村养老服务机构投资回报率低,资金回收期长,所以挫伤了社会资本投资的热情;另一方面,国家在支持社会资本投资农村养老服务方面,存在资助力度小、优惠力度低,政策扶持措施落实难等问题,一定程度上阻碍了社会资本投资农村养老保障领域的积极性。

#### 4 结论和启示

经过改革开放三十多年的发展,中国已经初步建立起农村养老保障制度的内容体系、结构体系和层次体系。中国农村养老保障制度的内容体系包括具有相互衔接关系的养老保险制度、老年福利体系和养老服务体系;中国农村养老保障制度的结构体系可以划分为城乡居民基本养老保险制度、五保供养制度、计划生育奖励扶助制度、失地农民养老保障制度和农民工养老保险制度;中国农村养老保障制度的层次体系可以划分为国家责任、社会责任和个人责任。

然而,中国农村养老保障制度体系还存在很多问题,农村养老保障制度的内容体系中基本养老保险制度亟待优化,护理保险制度缺失,老年福利体系和养老

服务体系尚未建立,直接导致养老保险制度、老年福利体系和养老服务体系的衔接关系难以实现。农村养老保障制度的结构体系中,制度结构严重割裂导致不同受益人群公平性受损。农村养老保障制度的层次体系中,一方面,国家、社会和个人责任责权关系不协调,由于国家责任不清、社会责任缺位直接导致个人责任被无限扩大;另一方面,多层次的农村养老保障体系、多元化的社会养老服务体系建设尚未建立。

综上所述,中国农村养老保障制度体系的完善,要通过基本养老保险制度的优化、长期护理保险、老年福利体系和养老服务体系的建立实现农村养老保障制度内容体系的拓展和完善;要通过部分制度的局部调整与相关制度的逐步整合实现结构体系的协调;要通过国家、社会和个人三方责任的合理划分及其责权关系的协调达到层次体系的合理。只有实现农村养老保障制度内容体系、结构体系和层次体系的协调发展,才能真正实现农村养老保障制度体系的完善。

#### 参考文献:

- [1]丁建定.西方国家社会保障制度史[M].北京:高等教育出版社,2010.378-379.
- [2][http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2014-07/22/content\\_5680266.htm?node=20908](http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2014-07/22/content_5680266.htm?node=20908).
- [3]丁建定.中国养老保障制度整合与体系完善[J].中国行政管理,2014,(7).
- [4]郑功成.深化中国养老保险制度改革顶层设计[J].教学与研究,2013,(12).
- [5]张世青.农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J].山东社会科学,2015,(3).
- [6]丁建定.国养老保障制度整合与体系完善[J].中国行政管理,2014,(7).

责任编辑 梅瑞祥