

# 中国农村养老保障制度的历史沿革及发展特征

李汉才

(河北大学人事处,河北保定 071002)

**摘要:**通过对我国农村养老社会保障制度在社会救助时期、计划经济时期、经济转轨时期及1992年后不同发展时期的分析,指出各时期农村养老社会保障制度样态表现特征,通过对其反思总结,以期对新型农村养老保险制度起到一定的指导和借鉴作用。

**关键词:**社会救济;社会保险;农村养老

**中图分类号:** F842

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1005-6378(2014)03-0116-04

农村养老保障问题,是中国当前亟待解决的社会问题之一。据第六次人口普查数据,中国60岁以上的人口占13.26%,比2000年人口普查上升2.93个百分点,其中65岁及以上人口占8.87%,比2000年人口普查上升1.91个百分点<sup>①</sup>,老龄化进程逐步加快。传统经济模式被打破,市场经济模式正在逐渐确立,社会保障的相关问题亦被提上日程,尤其是农村养老模式是关键所在。90年代之后,一些学者发表社会保险的相关理论,对社会保险领域进行了深入的研究,为中国完善社会保险制度进行了大量探索。但中国是城乡二元体制,城市养老保险制度较为完备,即机关事业单位和企事业养老保险的双轨制;而农村养老保险制度一直处于空白状态。直到1991年6月民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案》在全国试点。1995年12月24日,民政部与经济日报邀请众多学者和专家,商讨修改,就如何建立农村养老保险制度、开展农村社会养老是否符合中国农村的实际情况和社会发展问题等展开了跨学科的探讨。与会专家一致认为虽然《县级农村社会养老保险基本方案》取得了一些成绩,但还存在一些问题。本文通过分析农村养老保障制度不同时期的特征,简略探讨一下当前新型农村社会养老保险制度建设中的问题。

## 一、中国农村养老社会保障制度 初期——社会救济性质

建国初期,很多贫困农民得到了房屋和土地,满足基本生存问题,得到了全面生活改善。但部分贫困农民由于家底薄弱,处于贫困状态,政府又将大多数流动人口和闲散人员送回到农村,农村贫困人口大量增加,将近5000万。为此,各地政府高度重视,积极应对,采取多种有效措施,大力做好社会救济工作。1956年6月30日第一届人大第三次会议通过《高级农村生产合作社示范章程》。其第53条规定:“农业生产合作社对于缺乏劳动力或完全丧失劳动力生活没有依靠的老弱孤寡残疾的社员在生产上和生活上给予适当的安排和照顾,保证他们的吃穿和柴火的供给,保证年幼的受到教育和年老的死后安葬,使他们的生养死葬都有依靠。”<sup>[1]</sup>后面形成的五保户制度就是在这基础上形成的。自此,农村老年人完全依靠家庭养老的情况虽然被打破,但没有出现针对全体农村人口的社会养老保障政策,仍以家庭养老为主体。

可以看出,这一时期养老制度是基础的、最低层次的保障——社会救济。国家对无法维持最低

收稿日期:2013-11-21

作者简介:李汉才(1973—),男,河北衡水人,河北大学副教授,主要研究方向:人力资源和社会保障。

① 2010年第六次全国人口普查主要数据公报,中央政府门户网站, www.gov.cn/test/2012-04/20/content-20118413.htm.

生活水平的老年人给予的无偿救助制度;此项政策的目的是保障公民享受最低的生活水平,经费来源主要来自于政府财政支出和社会捐赠。最主要的养老方式“五保户”制度和相关社会救济扶贫制度。这些制度在解放初期有效地解决了严重饥荒和贫困,巩固了新生政权,安定了孤寡老年人的生活,稳定了农村社会秩序。

## 二、中国农村养老社会保障制度萌芽期 ——计划经济体制下社会保险制度的缺失

1958年,人民公社体制在全国农村基本确立。在这种体制下,以生产队为基本核算单位的集体经济成为农村中占主导地位 and 统治地位的经济形式。尽管当时也有少量的自留地或自留山,但这种经济成分所占比例甚微,受到生产队集体经济的强烈制约。在这种背景下,形成中国传统的养老保障制度。中国农村传统的养老保障制度是1956年社会主义改造完成到改革开放期间养老保障制度的统称,可以概括为以家庭保障为基础的集体保障,包括家庭养老、五保供养、社会救济和优抚安置等。其中,家庭养老是主体,其它部分为补充。政府多次提出农村养老以家庭为主,但家庭养老保障不等于家庭自我保障,家庭养老作为一种社会制度,是以一定的经济体制为基础的,经济体制决定家庭养老的存在和性质,集体经济决定家庭保障的性质是集体保障。五保供养、社会救济和优抚安置是我国农村养老保障制度的补充,是农村集体福利事业的一部分。计划经济条件下中国农村的养老保障制度是以集体经济为基础形成的。农业社会主义改造完成以后,特别是人民公社化以后,农民的生、老、病、死在农村基层主要依靠集体经济力量来提供保障。同时,由于国家集中主要财力物力用于工业化建设,农村集体组织成为筹集农村社会保障费用的主要承担者,农村养老保障突出强调的是集体的责任。

这一时期农村养老模式还是以家庭养老为主,国家对家庭养老保障措施是以社会救济为主,没有养老保险政策的建立。此阶段是保障没有劳动能力、没有法定抚养义务人、无生活来源的老人的基本生活需要,使得他们生养死葬都由国家负责,养老模式有集中供养、分散供养、亲友供养等方式。而普通农民家庭采取集体平均分配的款粮

和自留地的方式,实现家庭养老。

## 三、中国农村养老社会保障制度形成期 ——经济转轨时期的社会保险探索

1978年我国开始对计划经济进行改革,分为两个时期,第一是以中央政府开始放权,扩大地方政府自主权,第二阶段开始建立社会主义市场经济。与此相适应,中央的放权使得新兴的经济主体更多分享了经济增长份额。农村土地集体所有制和家庭承包经营、统分结合的双层经营体制,为农村居民提供了土地保障和家庭保障的制度安排。土地联产承包责任制改变了人民公社时期平均分配的方式,土地成为人们生活的保障,这一时期农民家庭的经济保障功能得到了恢复,农村家庭养老有了经济保障,人民公社经济被彻底废除,取而代之的是家庭经济。集体经济基础被摧毁,养老方式由集体保障变为家庭养老,其他养老方式亦在发展之中。

从养老保障制度来看,中国农村养老保障自改革开放之后,相对城市养老保障,农村养老保障政策法规不仅数量有限,都是原则性的规定,没有细致性、制度性规定,而且农村养老保障不被重视。再有,改革开放后,除以集体经济来保证五保户老年人的生活外,其他大多数情况下依靠家庭养老。农村养老水平较低。

## 四、中国农村养老社会保障制度发展 期——1992年后的社会保险制度

党的十三届四中全会会议决定建立与我国目前生产力相适应的多层次的社会保障体系,建立统一的社会保障管理机构。1991年1月,国务院决定由民政部选择一批有条件的地区开展县级农村养老保险制度的试点。同年6月,原民政部养老办公室制定了《县级农村社会保险基本方案》,确定以县级为基本单位开展社会养老保险的原则。从此之后,二十多个省市开展试点,保险费用以个人缴纳为主,集体给予扶助,国家给予政策支持。从1993年到1995年,国务院成立了农村社会养老保险管理机构,相关制度陆续出台。1995年10月召开了全国农村社会养老保险工作会议,提出了适度地在能建设农村养老保险的地方,建

立地方农村社会保险制度,争取在2000年建立全国农村养老保险制度。1998年,九届人大通过的政府改组方案中,建立社会保障部门统一的医疗、失业、养老保险基金,大力推进城镇养老保障方式的同时,亦建立农村社会保障体系。

进入21世纪,我国开始试行新农村社会养老保险制度。2009年9月,国务院发布了具有深远历史意义的《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,“新农保”政策应运而生,到2020年实现全国农民的覆盖。

我国新农保制度的实施采取了试点先行,经验总结,不断完善、逐步提高覆盖水平的工作方法。目前看来,新农保的实施主要分三个阶段推进:第一阶段在全国10%县展开试点。2009年6月24日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,研究部署开展新型农村社会养老保险试点,会议决定:2009年在全国10%的县(市、区)开展新型农村社会养老保险试点。全国27个省,305个县开展新型农村养老保险制度试点,他们根据自身实际,认真选择试点地区,制定了切实可行的实施方案。因为各地的经济发展水平不同,所以制定的具体实施方案也不同,但共同点是都得到了地方财政的支持。2009年中央财政下达2009年新型农村社会养老保险试点第一批专项补助资金9.5亿元为支持各地新型农村社会养老保险试点工作的开展。第二阶段将试点范围扩至全国23%的县。2010年全国有518个县纳入第二批扩大新农保试点,新农保试点范围扩至全国23%的县。截至2011年1月26日,全国27个省、自治区的838个新农保试点县和4个直辖市。新农保参保人数达到1.25亿人,其中3428万人经确认符合条件的农村老年人按月领取养老金。除此之外,全国还有15个省区的316个县自行开展新农保试点,参保人数达到4017万人,其中领取养老金人数1381万人,收效甚好。截止到今年2月份,全国累计开展新农保试点地区参保人数总计达到1.65亿人,其中领取养老金人数达到4809万人。北京、天津、上海、江苏、浙江、青海、宁夏、西藏、海南实现新农保制度全覆盖<sup>①</sup>。新农保实施的第三阶段将试点扩至全国40%的县。2011年2

月24日人力资源和社会保障部副部长胡晓义在杭州召开的全国社会保险局长座谈会,会议决定新农保试点范围将扩大到全国40%的县并重点提出新农保试点工作的重点是民族自治地区、贫困地区、陆地边境县、革命老区县。试点范围扩大的同时,国家和地方政府也在积极完善新农保实施规范和流程,切实保障和维护农民享有养老保障的权利。

新农保的实施一定程度上减少了试点县和非试点县农民养老权利的差距,对于尽快实现新农保广覆盖和城乡统筹的养老保险制度的形成起到了推动作用。但也存在不少影响其可持续发展的问題。例如在地方财政筹资方面、政府经办服务方面、农民缴费意愿方面、与其他制度衔接方面、基金监督管理等方面存在着影响新农保可持续发展的众多因素。这些关键性问题严重影响了新农保制度的可持续发展,阻碍了城乡统筹的社会保障体系建设,不利于实现城乡经济统筹发展及和谐社会的建设。

## 五、对我国农村养老保障制度的反思

我国农村养老保障制度从1949年开始,建立一种什么样的农村养老保障制度,如何建立农村养老保障制度一直困扰农村养老保障制度的发展。同时,我国农村人口众多,生产力低下,地区发展不平衡,这就使我国农村社会保障制度建设中,掌握一些成功经验的时候,必然有一些失败的教训。农村养老保障制度中“五保户制度”和社会优抚是成功的典型,这是社会救济性质的养老保障制度。到后来,救济救灾制度发挥了一定的作用,这在保障农村弱势群体,尤其保障孤寡老人的基本生活方面起到了重要的作用。上述制度的成功,与其目标确定和现实中政府的承受能力、传统文化有密切关系。这些项目具有传统社会保障制度的性质,与现代社会保障体系还有很大的区别。至于其他项目,不论在经济转轨时期,还是在市场经济转轨以来,在发展过程中出现了一些不符合实际情况的做法,使得一些社会保障项目缺乏连续性和稳定性。如旧的农村合作医疗制度,曾经

<sup>①</sup> 参见中国养老金网。www.cnpension.net/index-/m2011-02-12/1210824.html.

很辉煌,到最后没有持续下去。到 20 世纪 90 年代以后,开始推行农业养老保险制度,改变过去没有系统性的养老保障制度,使其成为一项常态制度。但到 1999 年无果而终。到 21 世纪,随着我国农村经济的发展,在解决了农村基本生存问题之后,基层组织健全的地区,采取政府引导和群众自愿结合的办法,逐步建立比较完全的农村社会养老保险。由于此项工作是一项没有任何经验可借鉴的制度,在这过程中,存在很多问题。

首先,政府及相关部门的干部对农村养老保险制度认识不到位,认为这项工作无关重要。农村养老保险制度未纳入地方工作日程,亦没有明确国家出台此项政策的意义。有相当多的干部认为,这是农民自己的事情,养儿防老,家庭养老足矣,与政府无关。这种思想一定程度上影响了新农保的发展,另外,我国农村养老保障制度是在二元经济社会结构下建立起来的,从开始之初,使得我国农村养老制度的建设缺乏统一的制度理念和明确目标,从根本上来说,对农村养老保障制度定位不明确。

这些社会保障制度的发展从深层面上反映了我国农村养老保险制度建立上的定位不明确。我国一直没有将农村养老保险制度作为一项专项制度,而是作为其他政策或制度的附属物,没有系统性的制度。在改革开放以前,农村养老制度作为工业化发展的附属物,只是为了保证农村社会的稳定和有效运转;到市场经济过渡时期,强调为 GDP 增长服务,突出城镇化为先锋,忽视了农村养老保险制度。因此,农村养老制度本身缺乏独立性,没有相适应的制度建设理念和目标定位,造成了当前农村养老保险制度的一些缺陷。

其次,我国是一个发展中国家,没有足够的经

济实力完全负担农村社会养老费用。因此,农村养老保障基金筹资“以个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”,在这种情况下,容易出现欠发达地区的农民无力缴纳保险费的同时也只能得到很少甚至得不到集体补助和国家财政支持,而富裕地区的农民自身有能力缴纳保费的同时又能得到集体补助和国家财政支持的不公平现象。此外,农村养老保险资金来源渠道过少,并且农村养老保险是采取自愿的方式而非强制性实施。虽然改革开放以后,我国农村地区经济发展有了一定程度的提高,但由于农村地区面积广,人口众多,经济发展比较落后,地区发展不平衡,农民生活仅刚刚满足温饱,或向小康社会进行中,农民收入除去日常消费之后,所剩无几,故无法从本质上收集到足够的养老保险资金。

再次,长期以来,农民的生老病死都是由家庭承担,传统的思想已经固化了人们思想,农民宁愿储蓄养老,也不愿意被强制储蓄参加养老保险制度。农民只顾眼前的利益,不愿付出自以为看不到的利益。加之,农民过于考虑现实,由于长期被乡镇干部的乱摊派和收费,造成了农民对养老保险制度的不信任,由此制约了农村养老保险制度的进行。

#### [参 考 文 献]

- [1] 郭林,丁建定. 试论中国养老保险制度筹资体系的优化[J]. 教学与研究,2013(8):13-19.  
[2] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略:养老保险卷[M]. 北京:人民出版社,2011:103.

【责任编辑 王雅坤】

## History and the Characteristics of China's Rural Pension System

LI Han-cai

(Human Resources Department, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

**Abstract:** This paper analyses the characteristics of China's Rural Pension System in different periods. These periods include the social assistance period, the planned economy period, the economic transition period and various developing periods after 1992. This analysis will play a guiding and referent role to China's rural pension system.

**Key words:** social assistance; social insurance; rural pension