

中国农村老年人口及其养老保障：挑战与前景

概要

虽然自从上世纪 80 年代以来，中国的人均收入一路飙升，人们越来越关注的一个问题是，农村老年人从收入上涨所获得的好处远远不及年轻人及城镇老人。对于农村老人福利状况的关注有些是出于地区差距的担忧，而有些则是对人口年龄结构的考虑。中国的沿海与内陆、城市与乡村之间存在着巨大的差别。除了地域因素引起的收入差距，在社会安全网中不同年龄群体的覆盖状况、享受的社会福利待遇水平以及陷入贫困的风险方面差别迥异。由于缺乏养老金保障、没有足够的储蓄以及子女外出务工，与年轻人和城镇老人相比，农村年纪较大的居民更有可能老无所依，中国贫困状况评估估计，在 2003 年的贫困人口中，老年人占了 8.5%，且 12.8% 的老年男性和 13% 的老年女性都处于贫困状态。但是该研究并没有对城镇与农村老人的贫困状态分别进行调查，也没有对老年人的储蓄行为及相关问题做进一步分析。

本书旨在于实现 2 个目标：首先是对自从上世纪 90 年代以来，在人口大规模从农村向城镇地区转移的大背景下，对有关农村老人的福利及生活状况进行了详尽的实证分析；其次回顾了我国农村养老保障制度在过去 20 年的发展历程，并阐述了该制度当前实施过程中所面临的一些问题及未来的发展方向。从分析角度而言，报告前后两个部分的内容有明显区别，但是从政策角度来看，两者息息相关，因为第一部分从多角度说明加大对农村老人福利状况的公共干预是必要而合理的，而第二部分则论述了到目前为止，政府已经实施的政策措施，以及长期而言，要扩大农村养老保险制度的覆盖面和影响力，可以有哪些方案。

有关农村老人福利状况的章节（第一章到第四章）力图阐述几个重要问题，从而说明为什么需要给农村老人提供公共保障。¹首先，这部分介绍了人口年龄结构发展趋势，从而说明随着时间推移中国人口老龄化以及老年人口抚养比上升的程度。然后从时间维度，以及从与其他人群相比的维度描述了农村老年人的贫困发生率及脆弱性。在给出了有必要对农村老年人的贫困与脆弱性问题给予重大关注的理由之后，本书回顾了农村老人收入来源的变化历程，评估了各种来源对家庭收入的相对重要性及影响。鉴于其重要性，本书详细讨论了个人劳动收入和来自家庭成员的经济支持。最后，第一部分描述了不同收入水平群体，及不同的时间段，劳动年龄人口与老年人口的储蓄行为。有关农村老年人福利状况的主要研究结果如下：

- 本书根据不同的生育率及人口迁移情况，对中国农村人口年龄结构发展趋势进行了预测，预测表明，人口年龄结构转型正在加快，且与城镇地区相比，老龄化在农村地区是一个更为显著的问题（见第一章）。在 2008 年，农村与城镇地区的老年人口抚养比分别为 13.5% 和 9%，两者的差距为 4.5 个百分点。但到 2030 年两者间的差别将扩大到 13.3 个百分点，届时农

¹ 第一部分援引了由蔡昉、Giles 和王德文共同开展的一个背景研究报告（2009），该报告用丰富的数据来源从各种不同角度分析了农村老人的福利状况。

村地区的老年人口抚养比会达到 34.4%，而城镇地区则为 21.1%。随着人口年龄结构的转型以及农村年轻人口不断往城市迁移，农村家庭未来为老年人提供养老保障的压力会越来越大。

- **长期以来在中国，农村老人比处于劳动年龄的家庭及城镇老人更加贫困与脆弱，这也包括长期贫困**（见第二章）。除了贫困率更高之外，自从 90 年代初以来，户主为老人的农村家庭一直更容易受到贫困的影响，且与处于劳动年龄的家庭相比，随着经济的增长，他们脆弱性的下降亦没有那么显著。71-80 岁的农村老人的贫困率最高（从上世纪 90 年代到本世纪初他们的贫困率相应也下降较慢），而那些 80 岁以上老人的贫困率低于劳动年龄人口，因为他们大部分都与成年子女住在一起。虽然随着时间的发展，地理位置作为农村老人家庭贫困状态的一个决定因素的重要性有所下降（对所有农村家庭都是如此），与其他农村家庭相比，地理位置仍是农村老人家庭福利状况的一个更为重要的决定因素。就影响农村老年人收入水平的因素而言，正如所预料的那样，有些（如受教育程度更高及有养老金收入）是正面的影响。不过有子女外出打工所产生的影响则更为复杂。虽然子女外出打工对农村家庭老年人的收入水平所带来的影响并不明确，但是子女外出务工对他们应对家庭收入冲击的能力，无论是涉及整个社区还是自己家庭所特有的冲击，都有一个更为清楚的积极影响。因此，子女在外打工的家庭收入低于贫困线的可能性会减少 26%，且由于健康冲击而陷入贫困的可能性也要小得多。
- **农村老人的养老保障来源与城镇老人有着迥然的差别，且对于 60 多岁的农村老人，他们的收入保障来源发生了重大的变化**（见第三章）。与城镇老人（养老金对于他们是重要的收入来源）相比，农村老人更加依赖自己的劳动收入和来自家庭的支持，且随着年龄日渐变大，来自家庭的保障变得更加重要。虽然与成年子女住在一起的老人的比例已经从 1991 年的 70% 下降到 2006 年的 40%，这一点仍然如此。农村老人一直劳作直到干不动为止，即使如此，他们仍然非常依赖来自家庭成员的支持。为了弄清来自家庭成员的经济支持是否足以保障老年人的福利，以及如果通过公共补助提供养老保障，又会对来自家庭的经济支持产生什么样的影响，本书研究了子女提供经济支持的情况与农村老人家庭低收入水平之间的关联性。研究发现，即使是对于人均收入很低的家庭，鲜有证据表明公共转移支付会挤掉来自个人的经济支持。此外，成年子女提供经济支持的能力可能受诸多不确定因素的影响。农村老人的子女往往要么在当地，要么在外地的非正规就业部门从事非农业生产活动。鉴于他们自己的收入就非常不稳定，研究他们所提供的经济支持可能出现的变化波动非常重要，因为他们收入的变换很可能会导致其为父母提供经济支持发生变化。报告发现低收入农村老年人面临着来自子女的经济支持不足以让他们的收入在贫困线之上的风险。
- **相当大比例的农村老人都要劳作到 70 岁以上，不过在 60 多岁的老人中，劳动作为主要收入来源的老人的比例骤降**。调查结果与有关老年人劳动力

供给的研究结果相一致，该研究显示如果有必要，中国的农村老人，即使早已年过古稀，会一直劳作直到行动不便为止。本书同样分析了子女外出务工及家庭财富增加对老年人劳动力供给决定的影响。正如所预料的那样，家庭经济条件好些的农村老人工作的可能性要小些，家庭成员受教育程度越高或有养老金收入的老年家庭亦是如此。但是，子女外出打工所产生的影响尚不明确。一方面，由于子女往家汇钱收入有所提高降低了农村老人工作的可能性；而另一方面，又有必要一直种地从而保住家中所分配到的土地（这促使老年人一直呆在农村种地）。

- **中国各年龄段人群的储蓄率都很高，且即使是年事已高的老人，储蓄率仍然为正，不过从 55 岁以后开始有所下降。储蓄率与家庭收入水平有密切的关系，平均而言，农村贫困人口没有储蓄（见第四章）。研究发现没有老人的农村家庭储蓄率更高，不过与有老人家庭的储蓄率的差距正在缩小；且家中有人外出务工的家庭的储蓄率高于没有人外出的家庭（包括有老人的家庭）。正如所预料的那样，55 岁以后，储蓄率逐步下降，不过平均储蓄率一直为正，即使对于那些年事已高的人。有子女外出打工的老人家庭的储蓄率几乎没有呈现具有可比性的减低，这很可能反应了大家认为汇款收入是暂时性的。在不同时间，领取社会保障与没有社会保障的农村家庭间的储蓄行为一直都具有显著差别，对于五等份家庭收入分组的详细分析进一步证实了这一点。**

第一章到第四章的分析给出了对农村老人的福利状况进行公共政策干预的合理与必要性，中国政府致力于通过 2009 年开始实施的全国新农保试点快速扩大农村养老保险制度的覆盖面。鉴于全国养老保障政策的发展方向，本书的第二部分（第五章和第六章）回顾了中国发展农村养老保障制度的历史经验，以及从上世纪 90 年代以来的一些经验历程，包括到目前为止对全国新农保试点的一些观察。报告的第六章讨论了农村养老保险制度长期而言发展所面临的一些重要问题的，并提出了一些可能有助于政府随着时间的推移，更为有效地实现其政策目标的制度发展方案，作为政策参考。第六章同样介绍了提供缴费补贴的缴费确定型模式及社会养老金的有关国际经验。

从上世纪 90 年代到本世纪前 10 年，中国的农村养老保险制度处于零星发展阶段，但是为全国新农保制度的设计积累了一些非常重要的经验。以往发展农村养老保险制度（包括自从 2000 年以来各地纷纷开展的试点）的经验表明，农村养老保险制度的积累制部分须着重关注下述若干问题：(i)农村养老保险制度积累制部分的监管与监督，一直以来在很多地区都极为不足；(ii)有必要通过公共补助持续鼓励农村劳动者参保，以及如何在各级政府、个人与集体经济之间平衡公共补助水平；(iii)相对较低的退休年龄，往往为 60 岁或更低。虽然鉴于当前城镇养老保险制度的退休年龄（全国新农保亦保留了同样的政策），这是可以理解的，但在适当的时机提高退休年龄，以应对农村地区快速变化的人口年龄结构具有重要的意义；(iv)养老保险制度与日益巩固的农村社会救助制度之间的互动与衔接，从而确保社会保障体系内部政策的一致性；(v)积累制部分的基金的投资规定导致收益率过低的问题；

(vi)养老金储蓄额实现属地化管理，带来了地方管理能力薄弱，无法实现规模效益的挑战；及(vi)城乡养老保险制度间的转移接续规定，以及相关的实施机制。

全国新农保试点在扩大养老保险制度对农村人口的覆盖面方面，是一个积极且令人鼓舞的发展。与此同时，对全国新农保做一些必要的调整，有助于该制度在未来发挥更为重要的作用。第六章阐述了在中国政府扩大当前针对农村劳动者的制度（及针对城镇居民的制度）的覆盖面的过程中，可供参考借鉴的一些方案。同样还介绍了一些相关的国际经验。²所讨论的主要问题如下：

- **全国新农保试点制度设计中的提供缴费补贴的缴费确定型待遇，适度的缴费补贴水平，及缴费补贴与基础养老金待遇在鼓励参保方面是什么样的关系。** 尽管很难给出一个“合适”的补贴水平，一些国际经验表明，随着制度的发展，让缴费补贴发挥一个更为重要的作用有其价值所在。
- **个人账户缴费的投资与管理规定以及解决低收益率问题的各种方案，目前积累制的城镇职工养老保险制度正为这一问题所困扰。** 本章对制度未来的演进发展提出了一些建议，作为政策参考。首先，政府担保个人账户积累额一定的收益率，最好是全国 GDP 增长率是一种可取的做法。其次，一个值得考虑的办法是建立调剂金来应对个人账户收益的波动或由于待遇领取人长寿，使得积累的资金用尽的情况。第三，政府可以对不同年龄的参保人员设定不同的投资规定。对于年轻的参保人实行较为大胆的投资规则，随着他们年龄增大，则实行较为保守的投资规则，从而使参保人在退休时能够实现个人账户积累额的保值。第四点是是否有必要从中期而言，允许账户所有人按照特定的利率并在具有法律约束力的还款条件下借取部分个人账户积累额。最后，需要认真考虑个人账户基金的管理，以及基金管理的适当层次。目前的试点制度和过去的制度都是在县级层面进行管理。但是，将各地资金统筹起来由较高层面管理，从而实现资金管理的规模经济，这种做法有其明显优势。从中国截至目前的农村养老经验来看，需要谨慎对待对个人账户积累额实行属地管理和投资。是否新农保的基础养老金待遇能够逐步发展成与缴费脱钩的“社会养老金”。本节随后部分介绍的有关国际经验表明，即使提供相应的参保激励，在要求缴费的情况下，很难实现养老制度对个人和非正规就业部门的劳动者的完全覆盖。提供社会养老津贴—所有的经合组织国家及越来越多的发展中国家都采取了这种方式，总的来说这与新农保试点的基础养老金部分的设计异曲同工，本书认为随着农村养老保险制度的演进发展（近来出现的“城镇居民养老保障”制度亦是如此），应该认真考虑这一问题。对于 65 岁到 74 岁的老人，任何形式的养老津贴在发放之前，都应该进行“养老金调查”，他们实际所享受到的津贴数会因为其所领取的来自个人账户或城镇职工养老保险制度的其他养老金而相应减少。

²本章改编于即将出版的《中国养老保障体系框架报告》“农村养老保障制度附件”（世界银行，即将出版）。该报告全面阐述了中国养老保障体系的所有内容，并在 2010 年 4 月听取了有关政府部门对报告草拟稿的意见。预计在 2010 年下半年报告的最终版本会递交给有关政府部门。

- **随着全国新农保制度逐渐走向成熟，不同制度间的过渡问题的重要性会日益凸显。**第一类过渡是同一地区新老农村养老制度间的过渡。中国过去在这方面的做法因地制宜，北京等地允许参保人把旧制度中的积累额带入新的制度，而湖南等省则规定参保人必须结清原有账户才能加入新的试点制度。国家制度似乎是允许参保人把之前账户的余额转移到新的制度中。第二个从长期来看更为重要的问题是农村和城镇制度间的转移，或农民工养老保险与其他养老保险制度间的转移。这对于政府提出到 **2020** 年实现统一的社会保障制度目标而言非常重要。在目前的农村养老试点中，实现农村城镇制度间转移的难易程度取决于具体的制度设计以及农村试点和现有城镇制度的兼容性。原则上在所有的制度中，积累制部分的资金转移起来最容易。由于全国新农保试点所采取的配套缴费设计没有社会统筹部分，按比例分摊不再是个问题。

可转移性问题引出了许多设计和实施问题，需要全国新农保试点认真考虑。在就业期间，个人账户资金也转移到新的地点，还是只有缴费记录跟着转移？劳动者转移到城镇制度后整个体制如何对待在农村制度中的积累额？再者，流动的劳动者最后是从不同地点分别获得部分养老金还是有一个统一的养老金发放机构？这些实际的问题涉及到系统的记录保存问题，以及不同制度之间的沟通与信息交流，及账户信息的交换。原则上，新农保制度通过实行标准化的记录和报告格式（人力资源与社会保障部已经开发了有关软件，正在推广），能够解决这一问题。另外，还需要推动不同地区资金转移和养老金发放程序的协调统一。另外，应保证一定程度的集中制以减少地方层面的管理需求，不过这可以是在国家指南框架下由省级层面集中操作。这些问题需要中央一级逐步制定清楚详细的指导规范。

- **长期而言农村养老保险制度积累制部分（个人账户）与社会养老金的衔接问题。**一个重要的政策问题是随着缴费型制度的日趋成熟，是否应该将个人账户和基本养老金（或社会养老金）结合起来。有两个备选方案：（a）为超过特定年龄的人群提供基础养老金/社会养老金，作为最低的收入保障，个人账户作为补充（如果采用这种方法，就要解决一些相应的设计问题，包括社会养老金待遇水平和资格条件与缴费型养老金制度如何衔接，正如上述智利的例子）；或者（b）随着缴费型制度日益成熟，逐渐取消社会养老金，通过正式的社会救助项目解决老年贫困问题（可能正如一些城市早已采取的做法那样，老年人所享受的低保待遇高于当地的低保标准）。本书建议即使从长期而言，亦应该保留社会养老金，并以智利为例，给出了社会养老津贴与个人账户如何衔接互动的一个非常有启发意义的模式，这一模式实现了缓解贫困与参保激励性之间的巧妙平衡。

- **农村与城镇养老保险制度的进一步整合及养老保险待遇的转移接续。**虽然在可预见的未来，这种“整合”不太可能会出现，因为这意味着农村和城镇地区的待遇水平完全均等化，建立一个共同的设计框架将有助于养老关系在不同制度间的转移接续。一些地方已经开始这么做，建立城乡居民养老保险制度（如广东省的中山市）。