

# 中国新型农村社会养老保险的 社会包容特征:解释框架<sup>\*</sup>

高鉴国

**摘要:**“包容性增长”概念的提出使得国际通用价值和社会政策之间有了新的对话基础。我国目前开展的新型农村社会养老保险即有着积极的包容性特征:新农保标志着中国现代社会保险制度开始包容一个重要的社会核心群体——农民;启动了以公民权利和“去商品化”为有机内涵的福利体系建构进程;对农村老年女性群体具有更明显的保障与补偿功能;呈现从群体包容到体制包容的趋向。农民参与率、财政转支率、收入替代率、城乡级差率四个维度可以用来衡量新型农村社会养老保险的包容程度。目前新农保仍属于初级包容,包容的程度与水平仍有待提高;而推进包容性发展的关键在于进一步树立和明晰以公民权利为基础的包容理念、改革诉求表达和利益分配机制。

**关键词:**包容性增长;社会包容;新型农村社会养老保险;公民权利

**中图分类号:**C913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2011)03-0064-06

**作者简介:**高鉴国,山东大学社会工作系教授 (山东 济南 250100)

社会政策得以提升和发展的重要条件之一是具有符合人类文明的社会价值理念。中国领导人最新提出的“包容性增长”(inclusive growth)概念使得国际通用价值和社会政策之间有了新的对话基础。根据社会包容的政策理念和方法来分析中国新型农村社会养老保险制度,可为“包容性增长”价值导向下的中国社会政策研究提供某些新的视角和思路,有助于使社会包容从一种价值取向落实为具体的社会政策和生活现实。

## 一、社会包容的理论内涵与政策实践

社会包容是一个多元化的概念。当“社会包容”做为一个社会政策和学术研究概念引入中国时,被表述为不同的术语,如社会融入、社会融合。总体而言,社会包容可指那些赞同和促进平等的权利、机会和资源分配,减少社会贫困,改变社会排斥的观念、行动、政策、现实。从1989年的欧洲部长会议决议《反社会排斥》(Combating Social Exclusion)到1999年的欧洲委员会的《社会保护现代化的联合策略》(A Concerted Strategy for Modernising Social Protection),欧盟相继发布了6个有关社会保护和社会包容的重要文件<sup>①</sup>,将各领域的社会包容实践推进到新的水

收稿日期:2010-11-19

\* 本文系国家自然科学基金重大招标项目“中国法治化进程中保障农民权益的对策研究”(项目批准号:08&ZD019)子课题的阶段成果。

① Marlier, Eric, Tony Atkinson, Bea Cantillon and Brian Nolan. *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*. Bristol: Policy Press, 2009, pp. 18-20.

平。

社会包容是多种社会理论的重要内容和维度之一,可从公民权利、社会公正、社会平等理论中找到其价值渊源,并成为一种中介性理论或变量。社会包容也是社会质量理论的重要维度之一。在欧洲一些社会科学家的视角中,“社会质量”是一个重要的“愿景”,社会质量指标体系的4个维度包括:社会经济保障、社会凝聚、社会包容和社会赋权。其中社会包容是指社会不应有过多人被排斥在主流圈外,应尽可能给所有民众参与到社会体系中提供各种各样的条件<sup>①</sup>。

在各国的政策实践与研究中,已经辨识和发展出诸多有关社会包容的优先议程(目标)、可操作原则,以及类型界定和水平测量的方法<sup>②</sup>。欧洲委员会2007年以来各年度的《社会保护与社会包容联合报告》所提出的优先议题包括:承担义务减少儿童贫困、将积极包容作为促进社会与劳动市场整合的有力手段、优先保证所有人平等享有健康保健、改革照顾体系以更有力地促进健康保健和社会服务、调整养老金体制以保证预期寿命的提高<sup>③</sup>。澳大利亚政府制订的社会包容原则分为目标性原则和手段性原则两类。前者包括减少弱势,增加社会、公民和经济参与,发展更大表达权,承担更大责任等;后者包括加强个人与社区能力、与关键人士建立伙伴关系、实现按需服务、优先前期介入与预防、健全综合服务和政府处置体系、利用证据和综合数据指导政策、满足特定的地方需求、规划可持续发展等<sup>④</sup>。尽管这些原则的实施效果还不能得到所有人的满意,但作为一种社会政策已经进入较为科学化的操作程序。

早在2001年12月,欧洲理事会采用了一套社会包容指标,用于考察成员国落实欧盟社会政策目标的情况。这些指标包含首级指标与次级指标,其中首级指标包括社会转支后贫困风险率、收入分配不平等状况、持续贫困风险率、贫困风险差距相对中值、地区凝聚(根据单元区域内就业率差异系数测量)、长期失业率、无业家庭的成员、无教育或培训的早期辍学者、预期寿命、不同收入者自评健康状况<sup>⑤</sup>。欧盟国家的社会包容指标随时代的发展而不断调整升级<sup>⑥</sup>。不同学科和领域的研究者对社会包容程度或水平提出各自不同的可测量指标及分类<sup>⑦</sup>,对社会政策的执行和评估提供了有益的工具。

总之,社会包容以社会公正、公民权利和社会质量等基本社会理论或理念为价值基础;它作为一种政策和行动体系,由愿景、目标(议程)、原则、指标、法规、治理等基本要素构成。

## 二、新型农村社会养老保险的积极包容性

中国政府从2009年起全面开展新型农村社会养老保险(简称“新农保”)试点,第一年试点地区覆盖全国10%左右的县(市、区),并规定在2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖<sup>⑧</sup>。养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金组成。国家财政全额支付最低标准基础养老

① 林卡:《社会政策与社会质量》,“岭南大讲坛·文化论坛”第36讲;林卡《迈向可持续福利社会的社会质量理论》载彭华民等《西方社会福利理论前沿:论国家、社会、体制与政策》,中国社会科学出版社2009年版,第316-317页。

② Henrik Munk and Viola Bura,《丹麦福利国家的社会包容:理想和现实之间》,载高鉴国、黄智雄主编《社会福利研究》(第一辑),中国社会科学出版社2009年版,第209-226页。

③ European Commission, “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2007; European Commission, “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009.

④ Australian Social Inclusion Board, “Social inclusion principles for Australia”, <http://www.socialinclusion.gov.au/SAgenda/Principles/Pages/default.aspx>.

⑤ Atkinson, A. B., Brian Nolan, Eric Marlier, “Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union”, *Journal of Consumer Market Studies* 2004, 42(1), pp. 47-75.

⑥ See Marlier, Eric, Tony Atkinson, Bea Cantillon and Brian Nolan, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*. Bristol: Policy Press, 2009; Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier and Brian Nolan, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

⑦ Long J. et al, *Counting in: The Dimensions of Social Inclusion through Culture and Sport*. Leeds UK: Leeds Metropolitan University, 2002.

⑧ 《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号,2009年9月1日)。

金,补助基数每人每月55元,即每年660元。国家明确规定地方政府应当对参保人缴费给予补贴,补贴标准不低于每人每年30元。基础养老金和个人帐户缴费补贴意味农民养老责任主体的重要变迁,农民养老责任开始由家庭化迈向国家化、社会化。新型农村社会养老保险制度在很大程度上体现了社会包容的理念与原则,是社会政策转型中的重要进步。

(1) 新型农村社会养老保险标志着在中国现代社会保险制度开始包容一个重要的社会核心群体——农民,在改变城乡社会保障二元结构方面迈出坚实的一步。1992年推行的农民养老保险(“老农保”)主要依靠农民自己缴费,属于完全积累型的“自我储蓄”模式。2006年,中国60岁以上老年人口总数为14657万人。其中农村老年人10801万人,占73.7%。城乡老年人养老保障覆盖率差别明显,领取退休金(养老金)的比率,城市老年人78.0%,农村为4.8%<sup>①</sup>;覆盖率比例为16:1。新农保制度中,个人缴费只占小部分,绝大部分资金来自财政转移支付,形成一种特定的“统账结合”模式,使占中国人口50%以上的农民群体被初步纳入现代社会(养老)保险体制。

(2) 新型农村社会养老保险对农民为代表的非市场化、非正规就业劳动群体的包容,启动了以公民权利和“去商品化”为有机内涵的福利体系建构进程。新型农村社会养老保险是家庭养老的一个重要补充或替代,使农民个人和家庭能够相对独立于与市场参与相挂钩的劳动保险之外,维持社会所认可的生活标准。新型农村社会养老保险制度建立后,城镇居民社会养老保险制度缺失问题进一步显现出来。新农保制度为与农村居民同为非正规就业群体的城镇居民养老保险制度的建立,提供了可供借鉴的制度模式和管理经验,促进了各地建立城市非正规就业居民养老保险制度的探索。

(3) 新型农村社会养老保险对农村老年女性群体具有更明显的保障与补偿功能。根据全国第5次人口普查所得数据,2000年中国60岁以上女性人口达到6660万人,占同龄段老年人口总数的51.2%;其中农村老年人口占中国老年人口总数的近60%,农村老年女性比例约占农村老年人口的55%。由于农村女性有报酬的劳动参与率低,大部分老年女性形成对配偶和子女的经济依赖(参见表1),实施非完全缴费性养老保险将有助于增进农村女性老人的独立性,减小收入和生活质量的性别不平等。处于经济地位最低层的农村老年女性在非缴费性的老年社会保障计划中将得到相对更大的补偿收益。

表1 2004年中国分城乡、分性别老年人主要生活来源 (%)

2004年	全国		市		镇		农村	
	男	女	男	女	男	女	男	女
劳动收入	29.2	15.2	7.8	3.5	18.5	7.8	41.8	22.7
退休金	33.6	19.2	77.6	54.1	48.8	20.1	9.3	2.1
家庭其他成员供养	33.5	61.0	11.8	36.6	28.6	65.6	44.8	71.7
保险	2.1	2.0	1.6	2.9	2.2	3.0	2.3	1.3
其他	1.7	2.6	1.2	2.9	1.9	3.5	1.8	2.2
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源:贾云竹:《中国老年妇女的经济地位状况分析》,《浙江学刊》2007年第1期。

(4) 新型农村社会养老保险呈现从群体包容到体制包容(社会保险法规定城乡一体)的趋向。新的《社会保险法》规定“省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况,可以将城镇居民

① 中国老龄科研中心:《中国城乡老年人口状况追踪调查》(研究报告,2007),载中国网(china.com.cn),2007-12-17。

社会养老保险和新型农村社会养老保险合并实施”<sup>①</sup>。近几年来,北京、天津、重庆、苏州、杭州、广州、成都、郑州等城市,依靠地方财政能力,率先颁布了城乡一体化的居民养老保险政策。各地的制度模式、财政投入力度等均不一样,有待尽早探讨出台相对一致的政策制度框架。

以上对新型农村社会养老保险社会包容性的分析更多是出于一种“潜符号”、“潜功能”意义上的解释,政府推行新农保的现实目标更多是和谐社会建设和社会管理。然而社会包容是一种普世性的价值理念,其渗透和提升最终有助于新型公民社会福利体制的成长。

### 三、新型农村社会养老保险包容性的维度

著名社会福利学家艾斯平-安德森提出“去商品化”(de-commodification)概念<sup>②</sup>,来认识公民对自由市场的依赖程度以及抵御社会风险的能力,从而揭示不同福利国家体制应对社会问题的功能或方式。“去商品化”指政府部门旨在减少公民依赖自身劳动或市场获得福利保障的公共行为和努力。根据艾斯平-安德森的实证研究,去商品化可通过给付标准与资格、收入替代率、权利赋予(家计调查、工作成就、公民权利)三个维度来测量<sup>③</sup>。新型农村社会养老保险在多大程度上体现社会包容理念、实现公平合理的资源分配原则,达到社会保护目标,可以通过一些量化和质性指标来衡量(见表2)。

表2 新型农村社会养老保险包容属性指标

质性	程度	量化	程度
可接近性	一般	公众参与率	较高
可携带性	一般	财政转支率	较低
可转移性	一般	收入替代率	较低
可衔接性	一般	城乡级差率	较高

从质性指标来讲,“可接近性”指是否便于缴费和领取;“可转移性”指异地转移;“可携带性”指异地领取;“可衔接性”指与城镇居民养老保险相衔接。这些维度或指标也是福利国家在衡量福利制度时所通常提出的一些重要原则或特征<sup>④</sup>。新型农民社会养老保险制度设计时确定了“低水平起步”原则,又处于刚刚实施阶段,因此在“可接近性”、“可携带性”、“可转移性”和“可衔接性”等方面不可能达到较高水平。以下就其他一些容易量化的指标来相应衡量“新农保”的包容程度。

#### 1. 农民参与率

农民参保率反映农民对社会养老保险的需求和接受社会保障的程度。由于新型农村社会养老保险包含来自公共财政“普惠式”基础养老金和缴费补贴,同时借助于行政手段层层落实,试点地区农民的参与率相对较高。到2010年6月,全国参加试点的27个省区320个县和4个直辖市的部分地区已有5965万人参保,占试点地区16周岁以上农村人口总数的63.8%,1697万名经确认符合条件的农村老年居民已按月领取养老金<sup>⑤</sup>。江苏省新型农村社会养老保险试点起步早、力度大,农民参保率超过97%,已经在全国率先实现新农保参保、发放两个全覆盖,提前10年达到《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》规定的水平<sup>⑥</sup>。

① 《中华人民共和国社会保险法》(2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过)。

② Gøsta Esping-Anderson. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton 1990, p. 52.

③ [英]保罗·皮尔逊编:《福利制度的新政治学》,汪淳波、苗正民译,商务印书馆2004年版,第165页。

④ 参见《加拿大保健法》(*The Canada Health Act*),载于“加拿大保健部网页”(Health Canada Online <http://www.hc-sc.gc.ca/>)。

⑤ 《人力资源和社会保障部2010年第二季度新闻发布会》,中国网,2010年7月23日。

⑥ 黄红芳:《我省693万老年农民按月领养老金》,《新华日报》2010年10月29日第一版。

## 2. 财政转支率

财政转移支付量和支付率可用于衡量新农保的“去商品化”程度。依据2008年的数据测算,如果全国60岁及以上所有农村老人按现有标准享有新农保,中央财政一年补贴支出535.1亿元,占中央财政收入比重的1.64%;2008年中央财政收入占财政收入总额的比重达53.3%,而中央财政支出占财政收入总额的比重仅为21.3%,因此1.64%这一比例并不大,中央财政有能力承担新农保财政补助;而地方财政年最低补贴数额为245.1亿元,占全国地方财政收入的比重为0.86%,总体上没有超越地方财政的负担能力<sup>①</sup>。目前新农保只在占10%的地区试行,公共财政的实际支付额和比例要小得多;随着逐年公共财政的增长,政府有更大能力推行新型农村社会养老保险。每年转移支付的基础养老金660元和缴费补贴30元(以最低补贴计算)共计690元,约占2008年农民人均纯收入的14.5%和2009年的农民人均纯收入的13.4%,低于城镇职工基本养老保险的单位缴费比例(20%)。

笔者在实地访谈中接触到的地方政府部门新农保执行人员也普遍认为国家应提高农民社会养老保险待遇(包括基础养老金标准和补贴力度),——“国家和农民应当五五分,(这是)指60岁以上的。一是群众好接受,60岁以上农民做出的贡献太大了,国家(虽然)已经在反哺农民,(但)话说回来,农民这么多年也是纳税人,代价有多高,城市的高楼大厦是哪个城市孩子盖的?这是一个权责问题”<sup>②</sup>。可见,政府部门适当制订一个基础养老金和缴费补贴的比率,扩大对农民的财政转支,而不是目前的一个固化补贴定额,更能适合农村居民对基本养老金增长的需要,也便于应对消费指数和人均收入增长带来的基本养老金替代率下降的现象。

## 3. 收入替代率

替代率是衡量新型农村社会养老保险功效的重要指标。替代率的类型和计算方法有多种。根据领取的养老金总额与农民纯收入水平的比率,新农保的替代率区间约为14-31%<sup>③</sup>,其中以2.5%的利率测算,参保农民每年交费100元,15年缴费后所领取养老金的替代率为18.1%<sup>④</sup>,而城镇职工基本养老保险的平均替代率2004年为53.27%;政府部门提出的城镇职工基本养老保险的目标替代率为59.2%<sup>⑤</sup>。以国际经验来说,当养老金替代率低于50%的时候,老年人生活便很困难。与各类福利国家中政府管理的公共养老金支出占养老金总支出比率的50%以上(占54-86%<sup>⑥</sup>)相比,新农保的替代率水平明显较低。其中的突出问题之一是基础养老金部分的替代水平比较低。2009年中国农民人均纯收入为5153元,新农保每年660元基础养老金仅占农民人均纯收入12.8%,低于目前城镇职工养老保险中基础养老金部分的20%替代率。有的学者提出新农保的“合意替代率”的区间为58-75%(该区间与很多学者分析的城镇职工基本养老保险合意替代率的水平非常类似)<sup>⑦</sup>。虽然农民享有一定的土地保障,老年生活水平不能完全按养

① 参见邓大松、薛惠元《新农保财政补助数额的测算与分析——基于2008年的数据》,《江西财经大学学报》2010年第2期;薛惠元、张德明《新型农村社会养老保险筹资机制探析》,《现代经济探讨》2010年第2期。另据测算,如果提前8年即在2012年实现全覆盖,这时有5.95亿人口参保,有0.9亿60岁以上的人口领取养老金,中央财政补贴基础养老金达545亿元(如果基础养老金标准每年按照10%提高,则中央财政补贴基础养老金数额为660亿元)。此时,中央财政补贴资金占当年中央财政收入的比重为0.87%(如果考虑基金养老金标准的增长因素,则中央财政负担力为1.05%)。参见杨翠迎《新型农村社会养老保险试点应注意的问题及政策建议》(“中国社会保障30人论坛·2010年社会保障重大事件研讨会”论文)。

② 济南市人力资源与社会保障局农村养老保险处访谈记录(2010年8月)。

③ 李伟、赵斌、宋翔:《新型农村社会养老保险的替代率水平浅析》,《中国经贸导刊》2010年第16期;邓大松、薛惠元《新型农村社会养老保险替代率的测算与分析》,《山西财经大学学报》2010年第4期;张瑞书、王云峰《新农保筹资机制“三思”》,《中国社会保障》2010年第4期;贾宁、袁建华《基于精算模型的“新农保”个人账户替代率研究》,《中国人口科学》2010年第3期。

④ 宋占军:《关于新农保有关问题的分析与思考》,《中国保险报》2009年9月14日。

⑤ 褚福灵:《养老保险的缴费替代率与待遇替代率》,《北京市计划劳动管理干部学院学报》2006年第1期。

⑥ Gösta Esping-Anderson *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton 1990, p. 85; [英] 保罗·皮尔逊编:《福利制度的新政治学》,汪淳波、苗正民译,商务印书馆2004年版,第163-164页。

⑦ 李伟、赵斌、宋翔:《新型农村社会养老保险的替代率水平浅析》,《中国经贸导刊》2010年第16期。

老金替代率来算,但鉴于城乡居民收入尤其是老年居民收入差距更大<sup>①</sup>,以及土地收益的有限性,应将农民养老保险替代率的理想目标定位于等同甚至稍高于城镇职工养老保险替代率水平。

#### 4. 城乡级差率

本文提出“城乡级差率”的概念,试图说明城乡劳动者和居民在相关社会生活权益上的待遇级别或差异。对城乡居民社会养老保险所内含的不同财政转支率、收入替代率、平均养老金待遇等三个指标进行比较,会发现参加农村居民社会养老保险者所享有的公民权益水平明显低于非农村就业者和居民。根据新农保试点的基线目标,最低发放标准不低于1800元/年的低保平均水平,折合每月150元。如果将该数字与其他群体的养老金待遇相比,便存在明显的差距。2009年调整后的企业退休人员月人均养老金为1200元,同时,公务员和事业单位人均养老待遇平均是企业职工的2倍和1.8倍。这意味着,每月150元的农民养老金,仅仅是企业退休金的1/8,不到公务员和事业单位人员退休金的1/16和1/14<sup>②</sup>。养老保险待遇上的多元结构和较大差距问题反映出社会、经济发展不平衡和政策取向的不同偏重等多重因素。从科学研究的角度来说,城乡公民的社会养老权益级差意味着某种包容级差,还需要通过进一步的实证数据来具体验证。

## 结 语

通过引入社会包容政策的视角分析中国新型农村社会养老保险制度试点,发现其具有积极的包容性,是一种包容政策的开始。从几个维度来看,新型农村社会养老保险制度的包容程度与水平还有待提高。对一项社会包容政策的评估需要结合其目标设计、执行体制以及整个社会经济发展水平等多重因素。目前推进社会政策的包容性发展的重要关键之一在于进一步树立和明晰以公民权利为基础的包容理念、改革利益表达和分配机制,并通过更深层次的社会结构入手推进改革。从而使解决社会包容的“从无到有”问题,转向“由低到高”的良性提升进程。

(责任编辑:薛立勇)

## Characteristics of Social Inclusion in the Pilot Projects of New Type Old-age Insurance System for Rural Residents in China: Interpreting Framework

Gao Jianguo

**Abstract** This paper introduces the theoretical substances and policy practices of social inclusion. It also descriptively analyzes some positive social inclusion characteristics and the four major dimensions of the new old-age insurance system for rural residents in China including insurance participation rate, financial transference rate, income replacement rate and urban-rural benefit differential ratio. In conclusion, the new insurance system, which has a positive social inclusiveness, indicates a beginning of social inclusion policy. According to the analysis of the four dimensions, this new system is still in an early stage and its levels of inclusiveness and extensiveness need to be raised. However, the key factors for promoting the development of social inclusion include the articulation and establishment of the citizenship-based concepts of inclusion, and the reformation of systems for need expression and benefit distribution.

**Keywords** Social Inclusion; Old-age Insurance System; Citizenship Indicator

① 目前城乡老年人口人均收入比例为4.7:1,高于一般城乡人口收入的比例(3.22:1)。参见余桔云《关于普惠制“新农保”几个问题的探讨》《经济问题探索》2009年第10期。

② 参见人力资源和社会保障部、财政部《关于2009年调整企业退休人员基本养老金的通知》(人社部发[2008]102号),2008年11月19日;王晓军、乔杨《我国企业与机关事业单位职工养老待遇差距分析》,《统计研究》2007年第5期;肖婧《网民热议“新农保”:农民真能“吃上皇粮”吗?》《经济参考报》2009年8月14日。