

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.02.014

城乡统筹养老保障制度研究的文献述评

——基于2000—2014年的国内文献

张云英,徐瑶瑶

(湖南农业大学 公共管理与法学学院,湖南 长沙 410128)

摘要:通过对2000—2014年国内关于城乡统筹养老保障制度研究的文献进行梳理,从研究趋势和研究视角进行整体分析,进而对研究内容展开综合评述:城乡统筹养老保障制度的内涵从不同的视角有不同的理解;通过城乡养老保障制度的保障水平、管理体制和资金筹集方式的差异分析统筹工作发展的现状以及面临的困难;影响因素从双因素说和三因素说进行概括,包括养老保障制度内障碍以及制度外障碍、城乡二元经济结构、农村人口老龄化加剧、城市反哺农村的政策措施不足等;统筹工作进行的整体思路一是对“碎片化”的制度进行整合,二是建立“大一统”的城乡养老保障制度;具体对策分别从建立和完善农村养老保障制度、建立一体化的社会养老保障制度管理体系以及拓宽资金筹集渠道等方面着手。

关键词:城乡统筹;养老保障制度;文献

中图分类号:F840.612 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)02-0087-06

人口老龄化是人类社会经济发展到一定阶段后的产物,是21世纪我国人口发展的主要矛盾。根据2010年中国第六次人口普查数据显示,城市、乡镇和农村的老年抚养比已经达到15.03%、16.89%和22.75%。由此可见我国的养老压力较大,相对于经济发展进程较快的城镇,物质基础相对薄弱的农村面临的情况则更为严峻。十八大特别提出要整合城乡居民基本养老保险制度,这是促进社会稳定,从根本上解决“三农”问题的关键,也是经济保持健康发展的必然要求。

一、现有研究文献的统计分析

(一)2000—2013年相关研究文献统计分析

习近平总书记在主持健全城乡发展一体化体制机制进行第二十二次集体学习中强调加快推进城乡发展一体化是党的十八大提出的战略任务,当前我国已开始进入着力破解城乡二元结构、推进城

乡发展一体化新格局的重要时期,统筹城乡养老保险制度的呼声日益高涨,相关问题也越来越多地得到政府和学者的关注。笔者在中国知网CNKI分别以“城乡统筹”、“养老保障制度”、“城乡统筹养老保障制度”为主题,以2000—2014年为时间段进行文献搜索,分别搜索到117337、92311、25935个结果(见表1)。从整体总量上看,以“城乡统筹养老保障制度”为主题的文献共有25935篇(其中硕博论文12510篇、期刊论文12460篇、会议论文965篇),占总量的11%。从研究领域来看,自2000年以来,以“城乡统筹养老保障制度”为主题的文献关注度基本呈逐年上升的趋势,这表明近年来学界对养老保障制度的城乡统筹问题研究领域不断扩展,研究成果增多。如表2所示,在笔者精读的44篇相关文献中,有16篇来源于CSSCI期刊。从文献的研究性质来看,进行理论研究的文献有28篇,占63.6%,进行经

收稿日期:2016-01-09

基金项目:国家社会科学基金项目(11BSH061)

作者简介:张云英(1964-),女,湖南长沙人,湖南农业大学教授,硕士生导师,主要从事农村社会保障研究。

表1 2000—2014年相关主题的研究文献统计

年份	关键词	城乡统筹			养老保障制度			城乡统筹养老保障制度		
		期刊	硕博	会议	期刊	硕博	会议	期刊	硕博	会议
2000		139	49	8	1280	94	42	105	13	10
2001		168	76	5	1463	180	75	132	30	21
2002		209	162	16	1649	310	84	159	58	19
2003		1008	289	133	1917	488	120	288	96	37
2004		3325	775	285	2447	838	179	494	224	54
2005		3777	1370	331	3101	1356	310	665	436	97
2006		4778	1951	544	4116	1803	312	925	614	85
2007		5172	2556	489	4889	2445	314	990	862	110
2008		7012	2983	616	5184	2633	310	1290	961	117
2009		7886	2990	653	5414	2584	228	1321	962	92
2010		8786	3941	653	5240	3365	268	1461	1344	114
2011		8592	4175	558	5238	3472	262	1281	1420	81
2012		7873	5321	516	4759	4521	189	1145	1811	60
2013		7900	6212	481	4784	4946	151	1156	2031	40
2014		7093	5074	407	4814	4029	108	1048	1648	28
合计		73718	37924	5695	56295	33064	2952	12460	12510	965

验研究的只有16篇,占36.4%。这些文献的研究内容包括内涵、现状、存在的问题与原因、对策等方面。从研究方法来看,在描述现状时采用的是定量研究的方法,数据来源于调查问卷或二手资料,其他方面内容基本采用定性研究的方法,采取个案分析或对比分析对相关内容进行深入的剖析。

表2 精读文献期刊来源与研究性质

期刊来源	频率	百分比	研究性质	频率	百分比
非CSSCI来源期刊	28	63.6	定性研究	28	63.6
CSSCI来源期刊	16	36.4	定量研究	16	36.4
总计	44	100	总计	44	100

(二)研究文献的视角分布情况统计分析

从研究视角来看,对城乡统筹养老保障制度的研究从经济学、人口学、政治学逐渐转向管理学、经济学、社会学等学科,而且不同学科交叉使用的现象不断增加。笔者在中国知网CNKI以“城乡统筹养老服务体系”为主题,以2000—2014年为时间段,按照学科进行搜索,共搜索到25935个结果,其中,经济学6818篇;管理学6171篇;政治学5093篇;伦理学3197篇,共占了总量的26.2%。其中,政治学与管理学交叉2718篇,占总量的10.5%,人口学与社会学交叉1645篇,占总量的6.34%。这表明对城乡统筹养老保障制度的研究进入多学科、多视角的阶段。

二、研究成果的综述

通过对2000—2014年学界的研究文献研究发现,学者们对统筹城乡养老保障制度的研究主要围绕城乡统筹养老保障制度的内涵、发展的现状及存在的问题、统筹城乡养老保障制度的影响因素以及思路与对策等方面。以学者们对于该主题的研究成果为基础,对统筹城乡养老保障制度的深入研究具有重要意义。

(一)城乡统筹养老保障制度的内涵

城乡统筹是要坚持以人为本,使农村居民和城市居民同步过上全面小康的幸福生活,最终目标是使农村居民、进城务工人员及其家属与城市居民同样享有平等的权利、均等化的公共服务、同质化的生活条件。养老保障制度是社会保障制度的重要内容之一,它实现的主要途径是社会养老保险,指国家立法强制征集社会保险费,并形成养老基金,当劳动者退休后支付退休金,以保证其基本生活需要的一种保障制度。

关于城乡统筹养老保障制度,不同的学者从不同角度进行理解。童广印^[1]认为,这一制度就是不再分割城市与农村,把它们看作一个有机整体,基于整体的角度考虑进行统筹谋划,通过体制改革和政策调整等宏观策略,逐步建立起覆盖城乡、惠及全民的养老保险制度体系。封铁英、贾继开^[2]则从社会

分层理论的视角来进行分析,他们认为统筹城乡养老保障制度的最终目的是促进社会的效率和公平,无论是基于制度政策的制定还是具体方案的实施都应该完成改善部分社会成员的社会资源占有状况这一基本任务,从而引导他们流向另一个阶层。

综合已有研究笔者认为,城乡统筹养老保障制度就是破除城乡二元体制,调和城乡之间的矛盾,缩小城乡间的差距,将城镇和农村当成一个有机的整体,建立一个与国家经济发展水平相适应的、有利于社会和谐养老保障体系。

(二)城乡统筹养老保障制度发展的现状及面临的困难

我国现行的社会养老保障制度是建立在城乡二元结构的基础上的,因此,城乡养老保障制度之间也表现出严重的二元分割特征。城镇养老保障基本以职工养老保障为主,而农村养老保障的发展相对滞后,大部分仍停留在“家庭养老”这一层面。目前,我国的养老保障全国统筹方案尚未出台,各地区城乡统筹的工作也举步维艰。国内学者对于城乡统筹养老保障制度面临的困难主要从保障水平、管理体制、资金筹措等方面进行研究。

一是城乡养老保障水平存在差别。根据现有的文献分析研究,大部分学者认为城乡地区养老保障水平差异大是对养老保障制度进行城乡统筹影响最大的消极因素之一。高庆鹏、李沁洋^[3]认为,农村与城镇的养老保障制度所导致的最明显差距就是保障水平之间的差异,农村养老保障水平远远低于城镇养老保障水平。许海燕^[4]认为,由于城镇的社会养老保险得到了国家的高度重视,政策的倾向性使得城镇居民养老保障的覆盖面较广,保障水平也随之提高,养老保障问题很大程度上得以解决,而农村的社会养老保险始终处在不断探索阶段,覆盖面以及保障水平都偏低。柳颖^[5]认为,城乡之间不同险种的养老保险制度呈现出“碎片化”的现象,差异性较大,这种现象分割了统筹层次,也阻碍了统筹层次的提高。孟岩、李超^[6]把城乡养老保障制度间的这种差异称之为“社会保障体系内障碍”,认为其是阻碍城乡社会养老保障统筹发展的关键因素。

二是城乡养老保障在管理体制上存在差别。牛桂敏^[7]认为,城镇养老保障保险是属于“强制型”保险,而“农保”则采取农民自愿和政府组织相结合的办法。这样的政策设计实际上无法避免农民的逆向

选择,最终导致制度无法随参保人数的扩大和风险发生率的降低而实现良性循环。许海燕^[4]则认为,城镇的养老保险基金的主管单位是劳动和社会保障部门,因此,基金的保值和增值都能得到很好地监管;农村的养老保险则交由农村基层组织的民政部门管理,由于缺乏专业的人才和科学的管理体制,管理水平极低。

三是养老保障的资金筹集方式存在问题。我国现行的社会养老保障制度的资金筹集主要来源于个人缴费和财政的补贴,资金筹措方式较为单一,导致保障资金存在较大缺口。尹音频等^[8]在对成都市养老保障制度城乡统筹情况进行个案分析的时候表示,保障资金的筹集问题是在进行统筹工作的过程中存在的严重问题之一,其原因有三:参保人员年龄结构的失调可能导致资金供应链的断层;财政补贴来源的不稳定性;各级财政支出不均衡,县级财政压力大。俞燕锋、彭世杰^[9]也指出,在现行的制度中,资金筹集凸显了政府责任,但政府承担的财政压力与风险也同样并存。

(三)统筹城乡养老保障制度的影响因素

国内学者对统筹城乡养老保障制度的影响因素进行了大量的分析,主要存在以下几种观点。

双因素说。孟研、李超^[6]、徐昭锜^[10]等学者通过个案分析和实证研究指出,导致统筹工作停滞不前的原因有两点,一是社会养老保障体系内障碍,即城镇养老保障制度和农村养老保障制度相互分离,互不衔接形成的制度一体化障碍。二是社会养老保障体系外障碍,这其中包括户籍制度的设置、传统养老保障功能弱化、城乡与地区经济发展不平衡、地方财政承受能力不足且存在差异等方面的原因。

三因素说。杨一帆^[11]通过对历年中国统计年鉴的分析指出,制约城乡统筹养老保障制度的因素有三方面:一是“三农”问题以及复杂的城乡二元经济结构的制约性阻碍了农村养老保障体系的构建与发展;二是农村人口老龄化加剧,家庭保障功能弱化,这种现象蕴藏着巨大的社会风险,加之农村社会养老保险的参保率较低,抵抗风险的能力明显不足;三是城市经济迅速发展,物资基础也积累了一定的水平,但是城市反哺农村的政策措施依然不足。徐昭锜^[10]在对影响因素进行分析时发现除了现存的社会养老保障的制度内与制度外障碍以外,农村保障制度本身的缺陷也阻碍了养老保障制度城乡统

筹的发展进程,即存在农村社会养老保险覆盖范围小,发展不平衡,保障水平低,管理体制不顺畅,相关法律法规不完善等影响因素。

(四)统筹城乡养老保障制度的思路与对策

十八大报告明确提出,2020年要建成覆盖城乡的社会保障体系,实现真正的老有所养,老有所依,这也标志着中国已经开始迈入构建全民共享社会养老制度的时代。对于构建这个目标的实施手段,国内的学者也持有不同的观点。

对于统筹城乡养老保障制度的思考,学者们总体上主要有两种思路。第一是建立既符合各地区经济发展又满足各类群体对于多样化养老需求的“碎片化”、“多元化”的城乡养老保障体系,当达到养老保障制度全民覆盖时再着手对各类制度进行整合,最终实现城乡的有效衔接。许海燕^[14]、袁文全、邵海^[12]在对该问题进行研究时提出,应建立一个包括城保、农保、农民工养老保险、失地农民养老保险等多元化的养老保障体系。柳颖则提出要建立统筹而有区别的养老保险体系,根据我国国情建立统一有差别的缴费制度,以梯级化的层级设计建立渐进式的保障架构。^[5]张园、^[13]杨斌、丁建定^[14]认为应按照“城乡覆盖发展→城乡统筹发展→城乡融合”的步骤,先在农村建立有别于城市的养老保障制度,不断进行完善以后逐步与城市养老保障制度对接并轨。第二是采取“大一统”的方法,把所有的群体纳入到同一个养老保障体系中,按照统一的标准进行制度设计。牛桂敏、^[7]汪沅、汪继福、^[15]高君^[16]则提出必须打破基于身份和人群的划分界限,提供具有可选择性的养老保障制度的设计,凡是满足条件的无论是城镇还是农户居民都可以按照统一的保险制度、缴费标准、保险待遇标准和衔接办法进行管理和运作。

虽然国内的学者对于如何进行养老保障制度的城乡统筹工作有着不同的思路和制度设计,但是针对具体的对策与措施有着许多的共同点。为了缩小城乡养老保障水平间的差异,学者们主要有包括以下三个方面的见解和对策。

一是建立和完善农村养老保障制度。杨斌、丁建定^[14]认为,农村养老保障制度的缺失是导致传统养老保障制度出现明显的城乡分立特点的重要原因,农村养老保障制度的发展关系到城乡统筹的实现。鲁全、^[17]杨立雄^[18]则提出为农村老年人口建立非缴费型国民年金制度的建议。童广印^[1]在如何建

立和完善农村养老保障制度中提出,首先要扩大农村养老保险覆盖面;其次是通过宣传强化农民参与社会养老保险的意识;再次是加强农村社会养老保障的队伍建设;最后是建立能够体现政府责任,便于进行城乡统筹工作的筹资机制。探索能够统筹城乡养老保障的新制度是消除城乡养老保障水平差异的最终举措。刘昌平^[19]指出,随着经济社会机构趋于统一和城乡收入均等化程度提高,应通过合并城乡两类制度的方法,建立覆盖城乡居民的社会养老保障制度。罗雁翎、梁晓华、苏兴华^[20]认为,发达国家多层次实施社会养老金计划、普惠制养老金、社会救助养老金制度以及重视综合救助的经验都为积极探索有中国特色的社会养老保障城乡统筹体制提供了可以借鉴的经验。

二是建立一体化的社会养老保障制度管理体系。许海燕^[4]指出,为了实现社会养老保障社会化、公平化、效率化,必须建立统一的社会养老保障管理机构,并且要使行政管理、执行、监督机构分开,达到相互制衡的效果。童广印^[1]为全国统一的社会养老保障管理体系设计了社会养老保险管理委员会和社会养老保险监督委员会这两个机构,并指出这两个机构应是平行的关系,隶属于政府或人大。高君^[16]指出,在管理体系中最为重要的是社会养老保障基金的管理以及信息平台的整理,强调要将基金纳入财政预算统一管理和监督,并建立基金管理机制,确保各级财政对社会养老保障基金的投入和保值增值。同时要加强对信息管理平台建设,实现信息资源、系统资源和业务需求的整合,发挥信息管理系统整体效应。

三是开展多种筹集社会养老保障资金的渠道,扩宽资金来源。对于社会养老保障资金的筹集,高君^[16]认为应该强调国家财政的作用,加大公共财政的投入,突出公共财政在城乡统筹中的主导作用。徐昭锬、^[10]汪阮^[21]认为应该加大财政和政策支持,将潜在的社会养老保障资金变成现实的社会养老保障资金,建立个人缴费、单位或集体补助、国家支柱的多元化筹资机制。对于个人在资金筹集方面的设计,陈际华^[22]指出,应该设立多档次的缴费标准,根据个人的支付能力选择相应的档次。童广印^[1]认为,对于新出现的譬如地方政府财政支持少、劳动保障检查执法不当或不严等问题应该进一步调整和完善国家、单位或集体、个人的筹资比例。

三、研究评价与展望

养老保险制度进行城乡统筹是一项极为复杂的工作,通过归纳分析可以发现,近些年城乡统筹养老保险制度相关文献不管是在研究领域、研究方法还是研究文献视角都更宽、更深、更多样化,这些研究对我国构建城乡一体化的养老保险制度具有重要的指导和启发意义,有助于推动我国统筹城乡养老制度改革进一步发展。

虽然近些年城乡统筹养老保险制度的研究进步较大,但研究方法和研究内容仍然存在不足。从研究方法来说,现在多数学者采用定性研究的方式,在定量研究方面涉猎较少。在研究内容上,绝大多数学者能看到户籍登记制度的限制,并且分析出由此导致的城镇居民和村民之间在养老保险制度上包括保障水平、管理体制、资金筹措方式等方面的差异。但是现实情况是,关于推进户籍登记制度改革的相关文件和政策已经出台,但学者们尚未出现以此为背景的相关研究。

随着现代化进程的加快,农村与城市差距日益明显,城乡养老保障统筹制度的建立也显得日益紧迫。结合现有制度的不足与现实条件,笔者认为,未来的研究可以从以下方面加强:一是在研究方法上可采取个案调查和问卷调查相结合的方式对某一典型地区进行深入研究。二是在研究内容上,随着国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》的正式公布,城镇与农村之间的“身份”差异未来将不复存在,这一改革措施对于统筹城乡养老保障制度无疑有着巨大的积极作用。可结合这一政策并以此作为大背景和立足点,对如何进行城乡养老保障制度的统筹工作进行深入研究,分析如何让社会养老保障制度更加适应社会以及经济的发展,更好更快地完成社会养老保障制度的城乡一体化。

参考文献:

- [1] 童广印.统筹城乡社会养老保险制度建设研究[D].山东:山东农业大学,2003.
- [2] 封铁英,贾继开.社会养老保险城乡统筹发展问题研究综述[J].生产力研究,2008,(1):154-156.
- [3] 高庆鹏,李沁洋.城乡统筹进程中的农村养老保险发展[J].农业经济,2012,(12):112-114.
- [4] 许海燕.推进城乡社会养老保险统筹的基本思路[J].农业经济,2010,(12):66-68.
- [5] 柳颖.城乡养老保险制度衔接与并轨研究——从公共服务均等化的视角[J].理论视野,2013,(9):47-50.
- [6] 孟研,李超.统筹城乡养老保险制度的困境及对策分析[J].商业时代,2011,(15):82-83.
- [7] 牛桂敏.建立城乡统筹养老保险制度的分析与思考[J].天津大学学报(社会科学版),2010,(1):38-41.
- [8] 尹音频,杨晓妹,张丽丽,等.成都市城乡统筹二元对接养老保障模式研究[J].社会保障研究,2013,(4):35-39.
- [9] 俞燕锋,彭世杰.覆盖城乡的居民社会养老保险制度建设——以嘉兴市为分析个案[J].中共浙江省委党校学报,2011,(4):119-124.
- [10] 徐昭崧.我国统筹城乡养老保险制度的探讨[J].劳动保障世界,2013,(1):48-50.
- [11] 杨一帆.中国农村社会养老保险制度的困境、反思与展望——基于城乡统筹发展视角的研究[J].人口与经济,2009,(1):69-75.
- [12] 袁文全,邵海.社会养老保险城乡一体化的理论基础与制度设计[J].社会科学辑刊,2009,(6):71-75.
- [13] 张园.城乡一体化社会养老保险发展阶段及实现路径研究[J].西北人口,2013,(4):74-80.
- [14] 杨斌,丁建定.从城乡分立到城乡统筹:中国养老保险制度结构体系发展研究[J].社会保障研究,2014,(1):21-27.
- [15] 汪沅,汪继福.我国社会养老保险制度的城乡统筹问题探析[J].税务与经济,2008,(3):30-34.
- [16] 高君.基本养老保障从城乡统筹迈向城乡一体化——基于浙江德清县新农保推广的思考[J].西北农林科技大学学报,2013,(13):138-144.
- [17] 鲁全.城乡统筹的社会保障制度与和谐社会建设[J].山东社会科学,2008,(10):45-48.
- [18] 杨立雄.建立非缴费性的老年津贴——农村养老保障的一个选择性方案[J].中国软科学,2006,(2):6-26.
- [19] 刘昌平.社会养老保险制度城乡统筹之路探索[J].社会保障研究,2009,(2):15-18.
- [20] 罗雁翎,梁晓华,苏兴华.国外社会保障制度对我国实现社会保障城乡统筹的启示[J].北方经济,2011,(15):88-89.
- [21] 汪沅.对社会养老保险制度城乡统筹的认识与思考[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2008,(4):72-76.
- [22] 陈际华.统筹城乡社会养老保险现状、难点及前瞻研究——以江苏省为例[J].江苏社会科学,2013,(5):140-145.

(责任编辑:卢君)

A Literature Review and Evaluation of the Coordination of Urban and Rural Old-age Security System

——Based on 2000–2014 Domestic Literature

ZHANG Yun-ying, XU Yao-yao

(College of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha Hunan 410128, China)

Abstract: The article is to sort out the literature of urban and Rural old-age security system in 2000–2014, give an overall introduction to the study from research trends and subjects, give the study of the main results are as follows: The connotation of urban and rural old-age security system as a whole from different perspectives have different understanding; Analyzing the development current situation and difficulties are facing of coordination by urban and rural old-age security system of the of security, management system and the way of fund-raising gap. Its Influence factors are summarized from the double factor and three factors, including the obstacles of old-age security inside and outside, urban and rural dual economic structure, aged tendency of population in rural, the shortage of policy measures in back-feeding from urban to rural. The first overall thought of coordination is integrating the "Fragmentation" system; To build a "unified" urban and rural old-age security system is the second thought. The specific measures are following: Set up and improve the rural old-age security, set up integrated management system of social old-age security system, broaden the financing channels.

Key words: coordination of urban and rural; urban and rural old-age security system; literature