

城乡统一的居民养老保险制度改革回顾：文献综述

赵文*

内容提要 本文回顾了农村养老保险制度的改革过程，对建立城乡统一养老保险制度相关研究进行了回顾和评述。这些研究紧跟当时的改革实践，并对未来建立城乡统一的养老保险制度进行了新的探索，呈现出研究设计的多样性。本文对这些文献所关注的焦点问题进行了整理和总结，并分析了需要进一步研究的问题，对农村社会养老保险今后的发展具有一定的启示和借鉴作用。

关键词 养老保险 农村 综述

根据国家“七五”计划关于“抓紧建立农村社会保险制度”的要求，民政部早在1986年就开始探索建立农村社会养老保险制度。1992年，民政部公布了《县级农村社会养老保险基本方案》，“老农保”逐步推广。1996年推出的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确指出：“农村养老以家庭保险为主，坚持政府引导与农民自愿，发展多种形式的养老保险。”这是中国20世纪90年代农村养老保险的指导方针。家庭养老实际上仍是农村养老的主要形式。2009年，国家开始部署“新农保”试点工作，规划在2020年之前实现所有农民都享有“新农保”。2014年，国务院发布了《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》，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。

在农村养老保险制度的建立、改革过程中，学界不断跟进，对农村社会养老保险建立的必要性和可行性、存在的问题、实践中的经验教训、今后发展的对策和建议等进行了大量有益的研究，形成了人口学、社会学、经济学、管理学等多学科并存以及研究议题丰富且不断增多的繁荣局面。目前，城乡统一的居民养老保险制度已经建立，

* 赵文，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：zhaowen@cass.org.cn。

回顾和总结与之相关的研究成果，尤其是有关统一的城乡养老保险制度的研究成果，对农村社会养老保险今后的发展能起到一定的启示和借鉴作用。

一 20 世纪 90 年代关于农村家庭养老的讨论

从“老农保”到“新农保”，中国农村经历了从家庭养老为主到社会养老为主的转变。由于客观条件限制，中国的社会保障制度最初只在中城市建立，农村老人只能依靠家庭养老，因此，家庭养老在老年保障中起着不可替代的作用。1996 年通过的《中华人民共和国老年人权益保障法》，以法律形式肯定了家庭在老年保障中的作用：“老年人养老主要依靠家庭，家庭成员应当关心和照料老年人。”

随着农村承包制的推行，原有依附于集体经济的社会保障制度逐渐趋向解体，特别是在那些乡镇企业不景气或没有乡镇企业的贫困落后地区，集体保障部分已无任何执行力量。农村中无依无靠、无劳动能力、无生活来源老年人的生活越来越得不到保障。与此同时，中国人口结构正迅速地老龄化。当时的估计是，进入 21 世纪后，中国将出现世界上前所未有的高速老龄化，并且进入老年型国家的行列；到 21 世纪中叶，中国老年人口占比将接近 1/4。由于计划生育政策的实施，农村的独生子女户（特别是独女户）和双女户比例正在大幅度增加，“四、二、一”家庭结构开始形成。再加上农村生产力水平还十分低下，导致农村大批年轻劳动力离开他们的父母流入城市，使子女少、劳动力缺乏的农村家庭的养老变得越来越困难，一些“老人村”正在形成。

在这样的背景下，学界于 20 世纪 90 年代展开了对农村家庭养老和社会养老的一次争论。虽然，中国有几千年来形成的尊老敬老的优良传统，20 世纪 90 年代的农村养老也仍以家庭养老为主，但是主观愿望与客观条件开始发生冲突，而且社会环境也发生了巨大变化，这种美好传统是否可以在未来得以延续？农村家庭养老还能够维持多久？如何解决未来农村的养老问题？这些疑问引发了学者的讨论。

中国人民大学人口学系姚远认为，农村应该仍以家庭养老为主（《人口研究》编辑部，1997）。中国“未富先老”的形势对继续农村家庭养老提出了客观要求，而当时的主要问题在于能否保持或建立农村家庭养老所需的运行环境，包括物质环境和思想环境。物质环境是指农村的物质条件和政府转移支付的能力，思想环境是指人们对家庭养老和社会养老的认识。中国老龄科学研究中心徐勤认为，应该注意到老年人和年轻人在家庭地位中的变化，这种变化使得农村家庭养老更加困难（《人口研究》编辑部，

1997)。农村新一代年轻人拥有较高文化程度的优势，他们在生产中的作用超过老一代，独生子女政策更加提高了其家庭地位。老年人在生产中的角色改变，加之其在改革开放前大多没有财富积累，导致他们在家庭中的权威下降，逐渐失去了对子女养老的控制力。农村实行家庭承包制之后，经营自主权和分配权转移到子女身上，与此同时集体经济弱化，社会失去了对子女养老的约束力，这此都影响到家庭养老。家庭养老在新形势下的脆弱性显示出其历史的局限性。

北京大学人口研究所曾毅认为，农村家庭养老与社会养老是养老制度的两个基本方面，要有所权衡，不宜在党和政府的纲领性文件中提“农村以家庭养老为主”，因为长期来看，社会养老势在必行（《人口研究》编辑部，1997）。美国芝加哥大学的盖尔·约翰逊（1999）也认为，在当时的收入水平下，尽管传统的家庭养老保障制度给老年人提供了较好的保障，但由于出生率下降，今后家庭养老将无法维持，需要建立正规的社会保障制度以满足农村老年人的养老需要。

实际上，目前社会各界都已经意识到，适应中国国情的农村社会养老模式终究要取代原有的农村家庭养老模式，尽管这种社会制度变革需要极大的经济成本，但是也会极大地促进农村社会的稳定和农村经济的起飞。21世纪中叶初步实现农村养老的社会化，是极为可能的。

二 20世纪90年代农村养老社会化的尝试

1992年，民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，规定农村社会养老保险基金筹集以个人缴费为主、集体补贴为辅；实行个人账户储备积累制，农民个人缴纳的保险费和集体对其的补助全部记在个人名下；基金以县级机构为基本核算平衡单位，按国家政策规定运营；保险对象达到规定领取养老金年龄时，根据其个人账户基金积累总额计发养老金。然而由于存在诸多问题，国务院在1999年下发通知，对农村社会养老保险进行整顿规范，并要求停止办理新业务。

“老农保”有很多可以总结的经验和教训，主要包括两个方面。一是“老农保”没有财政支持，造成农民没有参与的积极性。“老农保”实际上是农民自我储蓄，并不能体现社会福利性，因此农民投保率较低。二是“老农保”没有制定一个基本的标准。政府没有出资，资金运行没有带来预期的回报，所以养老金水平非常低，发到农民手里最低只有不到10元的水平，起不到基本的养老保障作用。林宝等（2008）详细考察了北京市农村养老保险实施情况，认为该方案既不能解决实际养老问题，也不能体现

共济性和公平性。全国来看，国家统计局、人力资源和社会保障部公布的数据显示，1997年农村社会养老保险参保人数达到了最高8300万人，然后逐年下降，到了2003年，已经下降到5400万人。参保人数的下降是“老农保”失败的主要表现。

东北师范大学的汪沅和汪继福（2008）认为，农村社会养老的法律制度还不健全，农村经济地区发展不平衡和家庭养老观念都制约了农村养老社会化发展。国家专门针对农村社会养老保障的立法，只有1992年民政部的《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》和1994年国务院颁布的《农村五保供养工作条例》（2006年修订）。“新农保”建立以前，农村社会养老基本处于无法可依的状态。农村社会养老保险工作的法律依据的立法层次低，制度上不稳定，基本上还停留在部门规章、地方性法规 and 政策的层面上。薛兴利等（1998）调查发现，农村社会养老保险推行情况好的地区，往往是农民人均纯收入高、集体经济发达、村集体领导强的乡镇。东部沿海地区农村社会养老保险的执行情况明显好于中西部地区，江苏、上海、山东等地已达到较高的覆盖率。例如，苏南是中国乡镇企业较为发达的地区，因此集体有能力对社区成员的养老提供一定程度的保障（彭希哲、梁鸿，1996）；而在中西部大部分地区，推行“老农保”十分困难（张晖、申斯迎，1997）。因此，需要设计多层次的、能够适用不同群体的养老保险制度。这一情况为建立农村社会养老保障制度、促进农村养老社会化带来很大难度，尤其体现在制度设计、国家财政投入标准确定、实现目标的预期等方面。农村社会养老保险在执行过程中也出现了不少问题，主要包括：基金的管理不够规范、机构管理费用入不敷出，以及干部与群众在享受集体补贴方面差距过大等。

建立现代社会养老保险制度，需要突破制约农村养老社会化发展的因素，复旦大学的彭希哲和宋韬（2002）对此有所总结。“老农保”缺乏社会保障应有的社会性和福利性，实际上是基于家庭养老的农民自我储蓄，而不是共济性的社会养老。李迎生（2001）认为，囿于各种客观条件，在20世纪90年代为农民建立以社会保险为核心的社会养老保障制度还不现实，未来的养老保险应与促进农业剩余劳动力转移、城镇社会保障制度的相应改革以及农业经营的规模化与现代化等宏观背景结合起来，以实现城乡整合为目标。

三 新型农村养老保险的建立

随着经济社会向前发展，原有的社会保障体系逐渐不能适应新的形势，“新农保”制度应运而生。以建设和谐社会为目标，为了消除城市和农村之间多年来的公共福利

差别，政府财政必须加大对农民的投入。从农村的实际需求来看，20世纪90年代中期以后，农村的老龄化、空巢化问题导致农民对养老保障的需求在一定程度上比城市居民还要迫切。农村老年人如果没有固定的收入来源，再加之子女又进城打工，他们的生活就得不到保障，因而农村老人的贫困化现象非常突出。建立农村养老保障，并争取能够尽快覆盖全体农民，这不仅符合广大农民的切身需要，而且也是中央统筹社会发展的一个重要决策。

“新农保”中，中央政府为每个人出资每个月不低于55元钱，基层地方政府为每个人出资每年不低于30元钱，这样领取养老金的农民每个月领的钱一共能够有五六十元。经济发达一点的地区，地方政府出资更多，领取养老金的农民每月能领两三百元钱。这样的养老金水平能够达到提供基本保障的标准，而且参保农民能够享受到财政补贴，体现了福利性和社会性。因此，“新农保”比“老农保”有更强的生命力，受到很多农民的欢迎。

（一）“新农保”的覆盖率

随着全国“新农保”试点范围的扩大，其覆盖率快速提高。对2010年陕西省神木县等地的调查显示，“新农保”参保率达到75%（吴玉峰，2011）。但不同试点地区的实际参保率存在差异，而且政府部门统计的覆盖率与研究机构的调查覆盖率存在差异，后者往往偏低。高文书（2012）指出，2010年成都市的“新农保”国家试点县的保险实际覆盖率仅为27.8%。2010年6月，安徽省全省“新农保”试点县的平均参保率刚刚超过50%，其中最低的仅为20.1%（罗遐，2011）。2010年华东师范大学中国农村问题研究中心对全国20个省68个“新农保”试点县（市）68个村庄的1942个农户进行了调查，被调查村庄平均参保率为57.6%。考虑到农村人口外流的趋势，总体来看，“新农保”的覆盖率可以反映出农民对其欢迎程度较高。

（二）参保决定因素

尽管“新农保”基本实现了制度上的全覆盖，但从制度全覆盖到实际全覆盖仍需要一个过程，究竟哪些关键因素决定了农户的参保行为？高文书（2012）利用成都地区调查数据研究发现，居民年龄对参保有明显影响，当超过一定年龄以后，居民参保概率开始下降；参保倾向更高的群体是从事纯农业劳动的农村居民；参保概率随着家庭外出务工人员增加而变大，随着受教育程度提高而变小，也随着家庭规模增大而变小；居民健康状况越好，参保的概率越低；家庭人均收入和人均财产对参保并没有显著影响。穆怀中和闫琳琳（2012）根据对“新农保”试点县彰武县的调查研究发现，“新农保”吸引的是中低收入水平、中低学历程度、健康水平低、参保回报时间短的人

群。年龄、教育水平、健康状况、收入水平、迁移等多种因素同时影响参保行为。年轻人更不倾向于参保，参保率明显低于中老年人。对吉林省试点县的调查显示，不愿意参加“新农保”的农民平均年龄为41.3岁，而愿意参加“新农保”的农民平均年龄为48.7岁（刘善槐等，2011）。收入水平是影响居民参保的重要经济因素（刘军伟，2011）。政策认知较大程度上影响着参保者的决策行为。农民对“新农保”了解度每增加1个单位，其参保可能性会提高34.4%（吴玉峰，2011）。农民对政策的认知较大程度上与基层工作人员的宣传、引导、激励有关，在干群关系较好的村庄，农民对于村干部比较信任，倾向于以积极的态度去对待“新农保”政策，有助于扩大参保率（田栋，2011）。

（三）养老待遇与保障水平

作为目前养老金待遇的主要构成部分，基础养老金尚处于低水平阶段。“新农保”和城镇居民养老保险的基础养老金均为每月55元（即每年660元），按照2009年全国平均纯收入水平（5153元）测算，基础养老金替代率为12.8%。目前参保人享受的“新农保”养老待遇大部分来自基础养老金。有调查显示，在领取养老金的农民中，每月只领取55元基础养老金的农民的比重高达55%，每月领取养老金为100元以上的所占比重不到15%（耿永志，2011）。对安徽省试点县的调查显示，“新农保”参保人的养老金月平均水平为60.4元，有71.1%的老人认为养老金不够生活所需（罗遐，2011）。张海川和郑军（2011）使用精算模型分析认为，“新农保”的替代率水平整体偏低。显然，制度实施初期阶段的养老金水平不能满足老年人的基本生活需求。穆怀中等（2013）认为，确定合理的养老金给付水平是农村养老保险进一步完善的难点之一。实现“保基本”的目标需要将养老金的目标替代率设为农民劳均收入的50%，而目前农村社会养老金替代率远低于需要的替代率水平，不过农村养老保险体系中的其他方面（如子女养老、土地保障、社会救助）发挥了重要的补充作用，使得农民养老综合替代率达到了32%~37%。孙雅娜等（2011）认为，考虑到财政压力，“新农保”给付水平可以避免农村居民收入差距的扩大，有利于公平与效率的平衡和“新农保”制度的可持续运行，因此是适度的。另外，穆怀中和宋丽敏（2014）认为，替代率为10%的中央统筹模式是现阶段农民工养老保险全国统筹起步最优方案。

（四）财政负担与可持续

中央财政的基础养老金财政压力短期来看不大。在低水平、全覆盖目标下，假定“十二五”期间实现“新农保”全覆盖，到2015年中央财政累计投入将不超过3000亿元，全覆盖实现后中央财政每年投入约700亿元就可以保障“新农保”制度运行，也

仅相当于2009年中央财政社会保障支出的1/4左右,总体上不会对中央财政造成太大负担(程杰,2011)。地方政府尤其是县(市)级财政压力更为突出。国家“上出政策、下出资金”的体制对县(市)级地方财政的预算平衡影响较大,使各县(市)级财政承担着较大的支出压力。地方财政特别是县级财政具有兜底职责,而且还需承担“新农保”基金投资活动中的风险和损失,导致地方政府承担较大的债务风险(苏明政、韩朔,2011)。李俊(2012)指出,“新农保”的财务风险被严重低估,通过对2011-2050年财务收支状况的预测,其发现虽然现有标准下“新农保”资金缺口对财政的压力相对较小,但是养老金收入替代率低下,而个人账户资金缺口增长速度很快。薛惠元(2012)通过模拟预测了2010-2053年的情况,认为总体来看只要中国经济能够实现持续稳定增长,中央和地方财政都可以负担得起“新农保”的财政补助。

(五) 制度分割与衔接

社会保障制度的“碎片化”是城乡养老保险制度衔接的重要障碍。以“新农保”制度来看,有多个相关社会保障配套制度或政策需要协调,包括城镇职工养老保险制度、农民工养老保险制度、被征地农民养老保险制度、“老农保”制度、农村计划生育户奖励扶助政策、村干部养老保险政策、农村“五保户”政策、农村最低生活保障制度等(黄瑞芹,2011)。制度的“碎片化”不仅造成了行政管理的复杂性,而且使不同群体的保障待遇参差不齐,制度之间的协调性差,面临制度分割风险(邓大松、刘远风,2011;沙治慧、罗静,2012)。郭菲和张展新(2013)基于2008年在四个城市进行的“迁移和流动劳动力与中国大城市发展”调查数据发现,经过十多年新政策的执行,农村迁移人口或农民工参与社会保险的概率仍然大大低于市民迁移人口和城市本地居民,迁移人口是否参加各种社会保险项目与他们的就业状况紧密相关。转移接续显然是制约农民工参加保险的主要障碍。李群等(2005)认为,应该按照工伤保险—养老保险—基本医疗保险的顺序,逐步构筑工伤保险制度以及能够与城镇职工养老保险和农村养老保险相互衔接的养老保险制度。2009年12月,国务院出台了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,为农民工养老保险的衔接打开了大门。郑秉文(2009)认为,农民工到城镇打工就可以执行城镇制度,而回到农村后就执行“新农保”制度。从这个意义上讲,农民工已经参加到现有的保险体系中,同时克服了制度的“碎片化”。

(六) “新农保”可能存在的问题

中国社会科学院法学研究所(2011)分析了“新农保”的发展现状,认为“新农保”存在以下几个基本问题。第一,“新农保”采取完全积累式的个人账户制,按照

“多保多得、少保少得、不保不得”法则实施，更多地体现了商业保险性质而非社会保险的强制性。第二，“新农保”制度不统一，中国城乡居民的养老保险办法和标准都不一样。从农民的养老保险看，除了“新农保”，还有失地农民的养老保险、农民工的养老保险、农村五保供养制度和专门针对计划生育对象的养老保险等。由于各类保险的办法和水平都不一样，在很大程度上撕裂了作为整体的社会保险制度。第三，“新农保”统筹层次低。“新农保”主要是县级统筹，基金运用空间小、收益低。除了制度本身的因素，城乡分割因素和区域分割体制都对流动人口“新农保”参保构成负面影响，造成了尽管“新农保”制度已经覆盖，但是流动人口仍然难以参保的局面（张展新等，2007）。李珍和王海东（2013）也认为，个人账户安排引起的问题值得注意，如个人账户收益率低、统筹层次低、重复保险等。总体来看，农村养老保险最优的制度安排应该是农村普惠的老年年金制度，而“新农保”中的个人账户制度是无效的制度安排。这是因为，绝大多数的参保人选择最低缴费门槛（每年100元），预计未来人们还会选择最低缴费年限（15年），终身缴费1500元的这笔积累使参保人在几十年以后能够领取的保障水平依旧很低，并不能达到预期的保障目标。因此应该取消个人账户制度，回归老年普惠的年金制度，并提高开始领取年金的年龄和年金标准。

四 城乡统一的居民基本养老保险

建立覆盖城乡居民的养老保险体系一直是政府努力的方向和目标。中国城乡有别的养老保障体制根源于中国的城乡二元经济结构。早在上世纪90年代，就有学者提出建立城乡统一的养老保险制度（桂世勋，1994），并适时建立统一的城乡居民基本养老保险制度（田雪原，2002）。2006年，十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》首次提出，要建立覆盖城乡居民的社会保障体系。2011年国务院启动城镇居民养老保险试点工作，同期实施的《社会保险法》规定，“可以将城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险合并实施”，这为统一的养老保险制度奠定了法制基础。2014年，《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》颁布，意味着统一的城乡居民基本养老保险制度开始建立。

统一的城乡居民基本养老保险制度整合了城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险，充分体现了对这两种制度的继承性。鉴于之前对于保障水平、参保覆盖率、参保决定因素的研究和讨论已经较为充分，目前对统一的城乡居民基本养老保险制度

的讨论主要集中在城乡之间的整合、政府补贴和再分配公平性等问题上。

在“新农保”制度建立之后，有研究总结了一些地方的试点经验，并对建立统一的城乡居民基本养老保险展开讨论。龚秀全（2011）讨论了天津市城乡居民基本养老保险待遇衔接问题；李伟（2011）讨论了郑州市在统筹城乡居民基本养老保险方面的尝试；贾丽萍（2013）分析了吉林省新型农村养老保险和城市居民养老保险运行情况及制度整合情况。这些研究认为，城乡养老保险本质相同、模式类似，整合的关键在于消除制度的碎片化和提高财政的可承受能力。

碎片化表现为身份分割和地域分割，即不同的群体被覆盖在不同的养老保险制度之下，不同地域的群体的福利待遇差别也很大。即使是全国统一的养老保险制度，如企业职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度，在各地的实际运行中也存在着较大的差异。各地区根据自身状况的不同而实行不同的养老保险制度，虽然在短期内能够解决部分居民的养老问题，但是从长远看，这种各行其是的养老保险模式存在着很大的制度隐患，也不利于养老保险关系的转移接续。针对这些问题，薛惠元和张微娜（2014）认为，应该将现有的养老保险制度整合到城乡居民基本养老保险和城镇职工基本养老保险制度中来。闫飞飞（2012）讨论了将农民工纳入城镇职工养老体系的接续问题，总结了“新农保”与城镇职工养老保险衔接的“苏州模式”和“马鞍山模式”。制度设计的主要内容包括缴费年限计算和账户金额转换两大部分，但转换标准不高导致对“新农保”参保者的权益保障不足。

对于财政的可承受能力问题，邓大松和丁怡（2014）认为，目前财政支持城乡居民基本养老保险存在以下问题：各地区基础养老金标准不统一导致待遇相差悬殊，地方政府的财政责任不明晰，地区间财力差距过大导致地方政府对城乡居民基本养老保险投入不均，各级政府间财权与事权划分不够明确。邹丽丽（2014）对统筹层次提高过程中影响地区间收入再分配的重要因素进行了分析，认为工资是统筹层次提高政策实施中可选择的关键调整变量。黄丽等（2014）运用2011年财政数据和第六次人口普查数据，对广东省城乡居民社会养老保险的省级和市县各级政府补贴额度进行测算和分析，发现目前的农村居民个人缴费标准可以满足不同收入群体的要求，省级统筹能够承担对城乡居民社会养老保险的补贴，但不同地区的市县级财政面临的压力存在较大差异。

对于再分配的公平性问题，贾洪波（2014）在一般均衡框架下，通过构建两期叠代模型，从养老金替代率、收入再分配净值率、终生消费-收入水平比以及消费差距四个方面，对新型农村社会养老保险制度实施后的收入再分配效应进行了定量

化模拟。结果显示，制度的收入再分配效应明显，养老金替代率、收入再分配净值率、终生消费 - 收入水平比和消费差距均有所增加。王亚柯等（2013）利用替代率和相对水平指标对中国各种养老保障制度的保障水平进行了比较和分析。研究结果表明，收入水平越低，各种养老制度间的差距越小；收入水平越高，不同制度间的差距则趋于扩大。王延中和龙玉其（2013）认为，加强社会保障调节收入分配功能需要完善社会保障的财政投入机制、完善社会保障的制度设计、扩大社会保障制度的覆盖面。

五 总结

如果未来的目标是建立全国统一的养老保险制度，那么建立统一的城乡居民基本养老保险只是第一步。中国目前养老保险制度结构的形成，具有深层次的原因。二元结构是养老保险制度城乡分立的体制因素，传统孝文化是养老保险制度城乡分立的文化因素，人口迁移和流动是养老保险制度城乡统筹的经济因素，社会阶层的变化是养老保险制度城乡统筹的社会因素。田雪原（2014）认为，中国的养老保险需要建立全方位的养老保障体系，不仅要破除城乡二元结构，还要破除城市内部二元结构。未来还需要进一步改革机关事业单位退休金制度，将其整合到城镇职工基本养老保险制度中来，并实现城乡养老保险制度的衔接，最终建立“国民年金 + 强制性个人年金”模式的全国统一的社会养老保险制度。

养老保险是公共服务的缩影。城乡分割因素和区域分割体制都对公共福利均等化构成负面影响，然而随着一系列打破城乡分割的政策推出，区域分割开始成为建立统一的养老保险制度的主要障碍。相应地，近年来在社会保障和公共福利均等化的研究中，城乡分割已不再是主要难点，而区域分割开始受到重视。许晓茵和韩丽妙（2006）分析了1996 - 2004年的省级数据，发现养老金支付水平存在显著地区差异；其他一些研究的结论也与此类似（例如，安体富、任强，2008；曾国平等，2011；果佳、唐任伍，2013）。张展新（2011）认为，随着《社会保险法》和统一的城乡居民养老保险制度的建立，中国已经确立了城乡户籍身份平等的公民保险权，这是社会保险改革的一个重要历史事件；但是，制度变革尚未完成，社会保险跨地区转移接续的实现还面临很大阻力，需要提高社会保险的统筹层次，协调地区之间的发展。在现阶段和今后一段时期内，农村养老保障的主要目标是低水平、广覆盖。缩小城乡分割造成的城乡养老保障不平等，还需要长期努力。

参考文献:

- 《人口研究》编辑部 (1997),《农村家庭养老能走多远》,《人口研究》第6期,第42-50页。
- 安体富、任强 (2008),《中国公共服务均等化水平指标体系的构建——基于地区差别视角的量化分析》,《财贸经济》第6期,第79-82页。
- 程杰 (2011),《新型农村养老保险制度的财政负担测算——兼论“十二五”期间实现全覆盖的可行性》,《社会保障研究》第1期,第57-66页。
- 邓大松、丁怡 (2014),《城乡养老保险一体化视域下的财政支出结构研究》,《理论与改革》第3期,第72-76页。
- 邓大松、刘远凤 (2011),《社会保障制度风险:以新型农村养老保险为例》,《当代经济科学》第4期,第84-89页。
- 盖尔·约翰逊 (1999),《中国农村老年人的社会保障》,《中国人口科学》第5期,第1-10页。
- 高文书 (2012),《新型农村社会养老保险参保影响因素分析——对成都市的实地调查研究》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)第7期,第55-61页。
- 耿永志 (2011),《新型农村社会养老保险试点跟踪调查——来自河北省18个县(市)的农户》,《财经问题研究》第5期,第125-128页。
- 龚秀全 (2011),《城乡基本养老保险待遇衔接政策优化研究——以天津市城乡居民基本养老保险为例》,《人口与经济》第6期,第94-99页。
- 桂世勋 (1994),《尽快解决城乡养老保险的衔接问题》,《人口研究》第2期,第45-48页。
- 郭菲、张展新 (2013),《农民工新政下的流动人口社会保险:来自中国四大城市的证据》,《人口研究》第3期,第30-42页。
- 果佳、唐任伍 (2013),《均等化、逆向分配与“福利地区”社会保障的省际差异》,《改革》第1期,第141-148页。
- 黄丽、罗锋、刘红梅 (2014),《城乡居民社会养老保险政府补贴问题研究——基于广东省的实证研究》,《人口与经济》第3期,第110-116页。
- 黄瑞芹 (2011),《新型农村社会养老保险制度保障能力及其评价——基于湖北6个试点

- 县（区、市）的调查》，《中南民族大学学报》（人文社会科学版）第2期，第132-135页。
- 贾洪波（2014），《新农保制度收入再分配效应的一般均衡研究》，《南开经济研究》第1期，第87-100页。
- 贾丽萍（2013），《新型农村养老保险和城市居民养老保险运行情况及制度整合研究——以吉林省为个案的分析》，《社会科学战线》第5期，第173-179页。
- 李俊（2012），《城镇化、老龄化背景下新型农村养老保险财务状况研究：2011年~2050年》，《保险研究》第5期，第111-118页。
- 李群、吴晓欢、米红（2005），《中国沿海地区农民工社会保险的实证研究》，《中国农村经济》第3期，第68-80页。
- 李伟（2011），《统筹城乡居民基本养老保险制度研究——以河南省郑州市为例》，《社会保障研究》第6期，第27-31页。
- 李珍、王海东（2013），《养老金替代水平下降的制度因素分析及对策》，《中国软科学》第4期，第50-59页。
- 李迎生（2001），《论我国农民养老保障制度改革的基本目标与现阶段的政策选择》，《社会学研究》第5期，第105-115页。
- 林宝、隆学文、蒋妍（2008），《北京市农村养老保障面临的问题及政策建议》，载于刘骏主编《2008年北京市经济社会形势分析与预测》，北京：中国财政经济出版社，第296-305页。
- 刘军伟（2011），《基于理性选择理论的农民工参加新型农村养老保险制度影响因素研究》，《浙江社会科学》第4期，第77-83页。
- 刘善槐、邬志辉、何圣财（2011），《新型农村社会养老保险试点状况及对策——基于吉林省5000农户的调查研究》，《调研世界》第2期，第30-33页。
- 罗遐（2011），《新型农村养老保险试点问题的实证研究——基于安徽省四县市的调查》，《社会保障研究》第1期，第67-73页。
- 穆怀忠、沈毅、陈曦（2013），《农村养老保险综合替代率及其结构分析》，《人口与发展》第6期，第2-10页。
- 穆怀忠、宋丽敏（2014），《农民工养老保险统筹收入再分配研究》，《经济理论与经济管理》第1期，第5-15页。
- 穆怀忠、闫琳琳（2012），《新型农村养老保险参保决策影响因素研究》，《人口研究》第1期，第73-82页。

- 彭希哲、宋韬 (2002),《农村社会养老保险研究综述》,《人口学刊》第5期,第43-47页。
- 彭希哲、梁鸿 (1996),《乡镇企业与苏南农村社会保障》,《上海金融》第6期,第31-32页。
- 沙治慧、罗静 (2012),《农民工基本养老保险关系转移接续机制研究》,《经济体制改革》第2期,第81-85页。
- 苏明政、韩朔 (2011),《基于地方政府支付责任的新型农村养老保险制度研究》,《金融发展研究》第6期,第78-80页。
- 孙雅娜、王成鑫、王玥 (2011),《新型农村养老保险制度给付水平的适度性分析》,《人口与经济》第6期,第100-105页。
- 田栋 (2011),《新型农村社会养老保险参保档次分布的影响因素分析及对策建议——基于河南省某试点县的调查》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版)第3期,第32-34页。
- 田雪原 (2002),《二元经济结构下的农村养老保障改革思路》,《人口学刊》第6期,第3-6页。
- 田雪原 (2014),《体制创新:中国养老保险改革的必由之路》,《人口与经济》第2期,第106-113页。
- 汪沅、汪继福 (2008),《制约农村养老社会化发展的因素分析》,《人口学刊》第3期,第33-37页。
- 王亚柯、王宾、韩冰洁、高云 (2013),《我国养老保障水平差异研究——基于替代率与相对水平的比较分析》,《管理世界》第8期,第109-117页。
- 王延中、龙玉其 (2013),《社会保障与收入分配:问题、经验与完善机制》,《学术研究》第4期,第31-37页。
- 吴玉峰 (2011),《新型农村社会养老保险参保行为主观影响因素实证研究》,《保险研究》第10期,第61-67页。
- 许晓茵、韩丽妙 (2006),《社会保障和地区经济差异:1996-2004年中国面板数据分析》,《上海经济研究》第12期,第12-19页。
- 薛惠元 (2012),《新型农村社会养老保险财政保障能力可持续性评估——基于政策仿真学的视角》,《中国软科学》第5期,第68-79页。
- 薛惠元、张微娜 (2014),《建立城乡统一的社会养老保险制度——基本理念、基本路径与制度模式》,《税务与经济》第3期,第1-9页。
- 薛兴利、靳相木、刘桂艳 (1998),《农村老年人口养老状况的实证分析——对山东农

- 村的问卷调查》，《中国农村观察》第2期，第55-57页。
- 闫飞飞（2012），《城乡养老保险的制度衔接》，《上海经济》第3期，第20-22页。
- 曾国平、王正攀、曹跃群（2011），《中国地区公共服务水平差异及变动趋势的实证检验——基于政府投入角度》，《经济体制改革》第4期，第9-13页。
- 张展新、高文书、侯慧丽（2007），《城乡分割、区域分割与城市外来人口社会保障缺失——来自上海等五城市的证据》，《中国人口科学》第6期，第33-41页。
- 张展新（2011），《走向普适性的公民社会保险权：〈社会保险法〉的制度变革意义》，《中国人口年鉴》，第197-202页。
- 张海川、郑军（2011），《2001~2009年：我国农村养老保障适度水平研究》，《保险研究》第7期，第53-58页。
- 张晖、申斯迎（1997），《我国农村应建立不同层次的社会养老保障机制》，《人口学刊》第6期，第50-52页。
- 郑秉文（2009），《中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》，《甘肃社会科学》第3期，第50-58页。
- 中国社会科学院法学研究所（2011），《中国法治发展报告 No.9》，北京：社会科学文献出版社。
- 邹丽丽（2014），《基本养老保险统筹层次提高中的收入再分配问题研究》，《人口与经济》第1期，第109-115页。

Reform on the Unified Basic Pension Insurance System for Rural and Non-working Urban Residents: A Review

Zhao Wen

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: This paper reviews the establishment, the rural social security system reform process. These studies follow the reform practice and the future establishment of a unified urban and rural social security system, showing a diversity of design. The focus of these literatures analyzes the problems and play a certain role of inspiration and reference.

Keywords: social security system reform, rural, literature review

JEL Classification: H55, P25

(责任编辑：王姣娜)