

doi: 12.3969/j.issn.1672-0598.2010.02.007

# 我国农村社会养老保险制度“碎片化” 路径依赖及对策

李长远

(甘肃政法学院 法学院,甘肃 兰州 730070)

[摘要] 由于缺乏整体的制度设计,各地积极探索的农村社会养老保险制度仍然停留在地方分割、低统筹层次上,制度“碎片化”趋势严重。“碎片化”制度存在种种弊端,这种“摸着石头过河”渐进式制度变迁显示出强烈的路径依赖特征。克服原有制度路径依赖,我们必须进行制度创新,发挥政府在制度变迁中的主导作用,建立全国统筹的、全民性的基本养老保险制度,同时发挥政府财政配置作用。

[关键词] 农村;社会养老保险;“碎片化”;路径依赖;全国统筹

[中图分类号] F323.89 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2010)02-0040-05

随着城镇化和工业化进程的加快,农村人口一直依赖的家庭和土地养老功能不断弱化,农村老龄化程度日益加剧,农村养老问题日益凸显,建立农村社会养老保险制度已经刻不容缓。早在1986年我国就开始探索建立农村社会养老保险制度,其间经历了曲折的过程,曾一度处于停滞状态。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。不管是20世纪90年代,还是目前我国开展的新型农村社会养老保险试点,制度的“碎片化”现象严重。

## 一、我国农村养老保险制度“碎片化”现状

所谓“碎片化”就是缺乏统一性。就养老保险制度而言,城乡之间、不同地区之间、不同群体之间实行有明显差异的养老制度。“碎片化”养老保险制度和“大一统”养老保险制度是完全对立的模式。“大一统”基本养老保险制度是打破城乡界限和职业界限,跨越户籍制度的樊篱,建立基于国民身份的基本养老保险制度。

各地在制度上和标准上都不统一,“碎片化”现象严重。全国有2000多个统筹区,大部分地区农村养老保险仍停留在县区级低层次统筹、地方分

割上,标准大多是“一地一策”甚至“一地多策”。多种制度并存,像一块块碎片,使应该体现统一性的基本制度表现出过多的农村特色、区域特色和人群特色。不但我国各地正在试点中的农村社会养老保险互不相同,而且同一地也存在多种制度。例如针对不同农民群体,建立了农村社会养老保险、被征地农民养老保障、农民工养老保险,甚至不少地区还探索出农村独女户、双女户等特殊的养老保险制度。尽管上述农村养老保险制度重点保障的人群不同,但在现实中,有时候会存在多种制度在同一个参保对象身上聚焦,如一位参加农村养老保险制度的农民,由于土地被征用,成为了失地农民,又参加了被征地农民养老保障制度,后来进入企业工作,按照规定,他又必须参加企业职工社会养老保险制度,无疑造成重复参保的问题。由于制度不统一,进而导致农民在缴费、补贴以及享受待遇的标准、基金管理、个人账户记账利率等方面千差万别。如果沿着自下而上的改革路子继续走下去,无疑还会增加更多碎片。

现行先易后难、分类分层、因地制宜、针对不同农民群体建立农村社会养老保障的发展模式,在一定程度上延缓了制度变迁的步伐。当前我国走在十字路口,必须在“大一统”和“碎片化”之间做出

\* [收稿日期] 2009-12-14

[作者简介] 李长远(1982—),男,河南南阳人;硕士,甘肃政法学院法学院教师,主要从事社会保障理论与政策研究。

选择。郑秉文指出,只有首先在“大一统”和“碎片化”两个社保制度模式中作出选择,才能引领中国养老保险改革的未来方向,而不至于一开始就陷入对制度设计细枝末节的纠缠之中。<sup>[1]</sup>

## 二、我国农村养老保险制度“碎片化”的危害

各地根据自身特点和财力设计不同的农村社会养老保险制度在一定程度上值得鼓励,但从长远看,不仅今后会给国家整合造成沉重的成本负担,而且会产生路径依赖,如果制度推倒重来,将会产生大量的沉淀成本。

### (一)制度太多、资源浪费,增加了制度的实施成本

虽然上述几种农村养老保险制度重点保障的人群不同,但是在一个区域内,制度太多未必就是一件好事,何况目前的各类型制度都存在不同程度的缺陷,难以做到“应保尽保”。改革是自下而上摸着石头过河,各地大胆探索各种制度模式,这给统一制度和统一管理增加了困难。杨翠迎指出,在农村现实中,有时会存在身份交叉、重叠的情况,由此产生多种制度在同一保障对象身上聚焦,一方面使保障对象无所适从或缴费负担加重;另一方面造成管理混乱和不必要的人力、财力等的浪费。<sup>[2]</sup>我国基本养老保险制度“碎片化”,造成政出多门、管理混乱、工作效率低,缺乏规模效应,制度管理成本与运行成本增加等诸多问题。

### (二)制度衔接难度增加,无法提高统筹层次

制度衔接主要表现在三方面:一是城乡之间的衔接问题;二是地区之间的衔接;三是农村地区多种形式的养老保险制度的衔接问题。由于制度的不统一,进而导致各地农民在缴费、补贴以及享受待遇的标准等方面千差万别,各制度不能有效的衔接,给社会保险工作带来很多麻烦,同时也使农民感到茫茫然。各地农民工在返乡或是工作地点发生流动时只能纷纷选择退保。广东省就逐渐出现农民工“退保”现象,并有增无减,截至 2007 年底已办理退保手续 1000 万人。<sup>[3]</sup>目前我国农村保险制度统筹层次大部分停留在县级统筹,统筹层次过低不利于劳动力流动时的保险账户的转移和管理。鉴于我国的国情,养老保险体系的“割据”状态直接导致了“退保”这一独特现象的发生。

### (三)现行制度保障水平差异大,再分配的功能缺失

农村社会养老保险制度所覆盖的地区大多是经济比较发达的地区,参加养老保险的群体基本也是区域内比较富裕的农民。中国一些沿海和发达地区在农村养老保障方面进行了各种试点,比较典型的如:广东中山市、上海小城镇保险、北京大兴区模式等。这些模式都强调了政府财政补贴,并试图建立社会统筹账户。但在中西部经济不发达的地区,由于农民收入低与缴费能力弱、当地集体经济落后以及地方政府财政收入和转移支付能力低等,农村养老保险实际上成为一种“个人储蓄积累的私人养老金计划”,很难推广。由于我国没有像日本等国家覆盖全体国民的国民年金(基础养老金制度),从而使养老金制度再分配和缩小贫富差距的功能缺失。

### (四)阻碍形成全国统一的劳动力市场,引起社会的不安定因素出现

市场经济条件下,居民身份变化频繁、流动性大,农村社会养老保险“碎片化”给居民带来诸多不便,必定造成劳动力市场的地方分割,阻碍基本养老保险社会化管理进程,不利于城乡社会保障统筹发展,成了继户籍制度之后阻碍劳动力流动的又一障碍。郑秉文指出,建立碎片化的制度比较容易,不用太动脑筋,不用整体设计,这种不负责任的做法把矛盾推向了未来,推给了我们的后代。<sup>[4]</sup>在目前农村经济社会发展的新形势下,急需以制度创新为动力,加快现行农村养老保险制度改造的步伐。

## 三、农村社会养老保险制度“碎片化”路径依赖分析

新制度经济学将制度变迁定义为制度替代、转换与交易的过程,即一种效益更高的制度(目标模式)对另一种制度(起点模式)的替代过程。<sup>[5]</sup>路径依赖一词最早由经济学家诺思提出的,它类似于物理学中的“惯性”,一旦进入某一路径,就可能对这种路径产生依赖。在制度变迁中,存在报酬递增和自我强化机制。这种机制使得制度变迁一旦走上某条路径,它的既定方向就会在以后的发展中得到自我强化,从而形成对制度变迁轨迹的路径依赖。<sup>[6]</sup>既可能进入良性循环,从而使制度不断优化;也可能顺着原来的错误路径往前走,甚至被“锁定”在无效或低效的状态,并陷入恶性循环状态。

### (一)我国农村社会养老保险制度变迁路径依赖的痕迹明显

“碎片化”路径依赖主要表现在仍沿袭传统的城乡分割基础上的“二元保障”路径。农村社会养老保险制度供给并没有从我国社会结构迅速变迁的现实出发,而是以户籍制度为界限,形成了一个自我封闭的体系。肖金萍指出,由于农村社会养老保险制度变迁的路径依赖,其实行不仅没有从实质上改变农村传统的养老方式,而且还从制度设计上强化了我国传统的“二元保障”,与整个社会的发展趋势逆向而行,其破产也就不足为怪了。<sup>[7]</sup>郑秉文指出,“二元保障”资金是从农村流向城镇,农民补贴了城镇职工,使富者越富,穷者越穷,强化了社保制度的二元结构特征,两个碎片发展成两个极端延伸。<sup>[1]</sup>农村社会养老保险一开始试点就采取自愿参加的方式,这种制度安排具有很强的路径依赖性,不利于筹资机制的稳定,低覆盖率与自愿参与原则直接相关,自愿参加必然形成对经济困难群体的排斥。

农村社会养老保险制度从一开始就违背了社会保险运营的大数法则和风险共担机制,这显然与社会保障济贫、防贫的目的相悖,加剧了社会养老保险领域的不平等。

### (二)二元思维惯性使“碎片化”有增无减

按照新制度经济学的观点,一种无效的制度安排之所以得以维持,原因在于统治者的偏好和有限理性、制度意识、官僚政治、利益集团冲突以及社会科学知识的局限。<sup>[8]</sup>我国长期的二元经济结构,城乡分割的发展战略惯性,形成了政府决策的二元思维惯性。中国目前“碎片化冲动”之所以有增无减,“碎片化”趋势之所以亦步亦趋,其中一个重要原因是决策者对碎片制度危害的认识不足。<sup>[9]</sup>“有条件的地方先上”的渐进式社保思路是养老保险体系地方“割据”的主要原因,而这种思路源于经济发展不平衡。由于制度意识的刚性滞阻,并且农村社会养老保险制度在近期不具有可观察性,而且投入多、风险高、周期长,使其对传统养老保障模式具有强烈的依赖性。

### (三)缺乏整体的制度设计,公共政策制定还依然遵循着原有惯性

半个多世纪以来,公共政策的制订还依然遵循着原有的惯性,即中央政府制定的政策只是一个框架,省级政府另行拟定具体条款,上仿下效,逐级细化,这样就造成了最基层的制度设计差距甚大。虽

然早在 1986 年全国就开始了农村社会养老保险的试点和推广工作,由于新供给制度的路径受初始制度安排的影响,自始至终,农村社会养老保险制度理念不明确,目标定位不准确。对于建立的目标模式,与城镇社会养老保险之间的关系等诸多问题没有一个清楚的轮廓,各省之间、各市和地区之间、各县之间,越往下,越地方化、碎片化,差异越大。因此这种“摸着石头过河”的渐进式制度变迁显示出强烈的路径依赖特征。

### (四)农村社会养老保险制度稳定性差

我国社会保障从建立到现在,高层次立法几乎没有,由于没有整体规划的社会保险法律体系,使得各地在推进农村养老保险制度改革中,仍然是沿用以前的发展模式,采取渐进式与多样化的发展模式。立法的滞后,原有的法规政策没有随着农村养老保险制度的发展而得到修改和完善,制约着改革的深化。各地农村社会养老保险办法基本上都是在民政部 1992 年颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上稍作修改形成的,这些办法普遍缺乏法律效力。我国政府对农村社会养老保险的态度也时常发生动摇,农民与政府不存在一种持久性契约,因此政策的不稳定性和违规操作现象一直比较严重。

## 四、农村社会养老保险制度供给创新的路径选择

制度变迁本身也是一个制度创新的过程,正所谓不破不立。诺斯指出:一种安排只有在下述两种情形下才会发生:一种情形是创新改变了潜在的利润,一种是创新成本的降低使制度安排的变迁变得合算了。<sup>[10]</sup>综上所述,我国农村社会养老金制度变迁过程中存在明显的路径依赖,且使得该制度陷入到一个低效均衡的锁定状态。要突破农村社会养老金制度变迁中存在的路径依赖,我们必须进行制度创新。

### (一)发挥政府在制度变迁中的主导作用

农村社会养老保险制度应以强制性制度变迁方式为主,政府以权威性将农民纳入到养老保险体系中来。农村社会养老保险不能单纯采取诱致性制度变迁的原因在于:农村养老保障的绩优品特性,具有农村社会福利再分配功能;可以诱致农村有效需求;能够推动农村资本市场形成;具有优化农村劳动力资源配置的功能。然而一种产品的绩优特征不一定被人们所充分认识,人们对农村社会

养老保险的效用评价低于该产品应有的效用评价。另外,制度创新主体(农民)的社会意识形态相对稳定性与滞后性,即差序格局的意识形态影响着农村社会养老保障制度变迁。作为制度创新主体的绝大多数农民不具有制度创新的能力与资格,难以克服变迁中的“搭便车”行为,并且很难达成共识并采取集体行动。所以,对于这样一个关系广大农民切身利益的产品,应以强制性制度变迁方式为主,发挥政府在制度变迁中的主导作用,将农民纳入到养老保险体系中来。

政府是养老保险制度的直接供给者,作为农村社会养老保险制度的设计者和制度变迁的主导者,政府负责根据经济发展水平构建农村养老保障的制度框架和推进策略,在充分调研的基础上设计科学、合理、公平、高效的农村社会养老保险的制度框架。政府不仅要为农村社会养老保险制度提供财政支持,并作为“最终担保人”。政府还担当着推动建立健全农村社会保障的组织管理与监督机制,推动农村社会保障的立法建设,创造适宜农村社会养老保险制度建设的社会环境等方方面面的重要职责。

## (二)建立全国统筹的、全民性的基本养老保险制度

实现全国统筹是刻不容缓的既定目标。要想突破我国养老保险发展困境,实现农村人口养老保险的有效覆盖,解决新农保制度与其他制度有效衔接及养老保险关系跨地区转移问题,必须从养老保险城乡统筹的视角出发。明确将全国统筹作为刻不容缓的既定目标后,选择实现全国统筹的路径成为制度改革与完善的关键。郑功成提出了三步变一步思路。即:地市级统筹与省级统筹并不是必须经历的环节,而是从目前的地方分割统筹,一步跨越到实现全国统筹。而不是采取另外一种全国统筹三步走思路,即按现行思路,从目前的地市级统筹逐步上升到省级统筹,再从省级统筹逐步上升到全国统筹。<sup>[11]</sup>实现全国统筹关键要破地方政府“小算盘”,要破解社保关系转移接续困境,要诀就在于破除“各地为政”的格局,防治地方政府利己主义行为,建立全国统一的社保制度。

建立全民性的基础养老保险制度必须由制度层面推进到操作层面。首先,解决无养老保险者的问题,实现“全体国民皆年金”;然后逐步解决养老保险层次复杂、相互分立的问题。为职业农民、被征地农民、农民工等建立统一的社会统筹账户,改

革现行企业职工、事业单位和政府机关的养老金制度,统一所有参保者的社会统筹账户,中央和省级政府对参保农民的社会统筹账户补贴应当全国统一。

## (三)重构我国政府在农村社会养老保险的财政责任

首先,明确政府财政支持的内容,解决农村养老保险制度社会统筹资金的问题是实现上述目标关键,政府财政负责基础养老金的筹资,农民负责个人账户的筹资。政府在加大对农村社会养老保险财政投入的同时,将财政支持的原则和比例法律化和制度化。其次,发挥政府财政的配置作用。如果没有国家财政的转移支付,没有其他从业者养老保障基金的支持,在我国现实的条件下,要实现农村养老保障制度与城市养老保障制度的整合是没有可能性的。<sup>[12]</sup>如果中央和地方按照 2007 年农民人均纯收入(4 140 元)的 10%(414 元)进行财政补贴,9 000 万农村老年人口共需补贴 372.6 亿元;如果按照农民人均纯收入 15%进行补贴的话,共需 558.9 亿元财政投入,政府财力足以承担。由于我国区域不平衡问题非常突出,中央财政负有平衡全国养老保险水平的重任,这就要求养老保险的纵向配置责任适当集中于中央财政。社会养老保险的横向配置体现于财政责任在不同地方财政之间的配置。发达地区的地方财政对本地区社会养老保险的责任应当重于欠发达地区的地方财政对本地区养老保险的责任。欠发达地区的养老保险由上级财政承担较多责任,或由发达地区财政进行转移支付,可以避免不同地区之间养老保障水平的差别过大。<sup>[13]</sup>

### [参考文献]

- [1] 郑秉文,齐传君. 社保制度走到十字路口:“大一统”还是“碎片化”[N]. 中国证券报, 2009-1-22(11).
- [2] 杨翠迎. 农村基本养老保险制度理论与政策研究[M]. 浙江: 浙江大学出版社, 2007: 173-174.
- [3] 广东省社会保险基金管理局. 基本养老保险关系转移接续问题研究[R]. 北京: 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心, 2008(5): 193.
- [4] 陈圣莉,王汝堂. 农村养老保障改革“碎片化”日趋严重[N]. 经济参考报, 2008-12-9(01).
- [5] 彭文平. 制度变迁理论的新动向[J]. 经济动态, 2000(07): 57-60.
- [6] Douglas, North: Institution, Journal of Economic Perspectives, 1991(1): 97-112.

- [7] 肖金萍. 农村社会养老保险制度变迁路径依赖及创新 [J]. 人口与经济, 2004 (3): 65—69.
- [8] R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派文集 [C]//. 上海: 上海人民出版社, 2000: 266
- [9] 郑秉文. 中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源 [J]. 甘肃社会科学, 2009 (3): 51-59.
- [10] L·E·戴维斯, D·C·诺斯. 制度创新的理论描述、类推与说明 [C]//. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994: 296
- [11] 郑功成. 实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标 [J]. 理论前沿, 2008 (18): 12-15.
- [12] 李迎生. 立足现实、面向未来: 农村养老保障制度改革的“过渡模式”设计 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2005 (10): 42-47.
- [13] 李长远, 杨建飞. 论政府在农村社会养老保险制度中的财政责任 [J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2008 (5): 10-14.

(责任编辑: 杨 睿)

## Fragmentation Path Dependence and Measures for Rural Social Endowment Insurance System of China

LI Chang-yuan

(School of Law, Gansu Political Science and Law College, Lanzhou 730070, China)

**Abstract:** As the lack of overall system design, rural social endowment insurance system, which all regions actively explore, still stays in local segmentation, low-level co-ordination, and systematic “Fragmentation” is serious. Fragmentation system has various kinds of defects. This mode of progressive institutional transition shows strong characteristics of path dependence. We need to innovate institution to overcome the path dependence, the government should play a leading role in the institution transition, establish a nationwide coordinated and universal basic pension insurance system and carry out the government’s roles of financial allocation.

**Keywords:** countryside; social endowment insurance system; fragmentation; path dependence; nationwide pension system