

# The Theoretical Frame System about the Governmental Responsibility of the Rural Elder Security System in China from the View of the Institutional Culture

ZHENG Jun

Financial School, Anhui University of Finance And Economics,  
Bengbu, Anhui 233030, China

**Abstract:** The paper points out that it should include political responsibility and economic one and social one for the governmental responsibility of the rural elder security system in China after using an interdisciplinary approach to study from the view of the institutional culture. After studying the relation between institutional culture and system, it helps to learn to structure a new theoretical frame for the last poor research being limited from the view of the economics and providing a new direction for thoroughly researching future as follow: the governing idea should affect the value orientation of system design, the government should design system according to traditional culture, the government should bring about the sustain development of the system to fit into traditional culture, and the government should improve the institutional settings for system innovation in the future.

**Keywords:** The Rural Elder Security System in China; Governmental responsibility; Theoretical frame; Institutional Culture

## 一、研究意义

农民是我国最大的社会阶层和利益群体。建立和完善农村养老保障制度是构建农村社会保障体系的重要内容，是迎接人口老龄化的必由之路，是老年农民利益自我保护的有效载体，是全面实现小康社会的必要保证。在建立和完善我国农村养老保障制度的过程中，国际经验告诉我们，无论是传统的家庭养老、土地保障、集体养老，还是社会养老、老年救助等，都无法单独承受我国农村居民养老的重担，必须构建多层次的养老保障体系，才能真正解决我国农村居民的养老问题。然而，如何构建农村多层次养老保障体系？关键因素是什么？应该指出，无论是国内外现有的理论研究成果，还是农村社

会养老保险制度从 1992 年在全国推广实施以来，所遭遇的发展困境，均表明政府责任在农村养老保障制度建设中起着关键或决定性作用。

然而，目前关于社会保障制度建设中政府责任的研究已经达成的共识，主要是基于经济学视角，从市场失灵和公共品（准公共品）出发，将政府责任主要归纳为制度设计责任、财政责任和监管责任。需要强调的是，现代市场经济从 19 世纪末算起，不过短短两、三百年时间，而我国早在距今两千多年前的先秦时代起，就形成了主要由政府承担救济之责的传统。显然，与我国政府已经开展的两千多年社会保障实践活动相比，如果仅仅局限于现代市场经济短短两、三百年所形成的理论，不免显得研究视野过于狭隘，

研究结论有失偏颇。

为此,本文基于制度文化的视角,运用跨学科的研究方法,在拓展农村养老保障制度中政府责任内涵和外延的基础上,借鉴制度文化与制度的一般性关系,力图为农村养老保障制度中政府责任的研究领域,提供了一个新的视角,并构建一个较为粗略的理论框架,为今后的继续深入研究提供一个新的探索方向。

## 二、研究前提:中国农村养老保障制度中政府责任的概念界定

### 1、中国农村养老保障制度中政府责任的内涵

一般而言,政府责任是指宪法和法律授予的政府和管理社会公共事务中必须承担的职责和义务。到目前为止,不同学术流派从不同角度对政府责任的内涵给予了不同的界定。其中,“马克思主义国家学说”阐述了政府作为国家机器组成部分的政治责任内涵,列宁指出:“国家是维护一个阶级对另一个阶级统治的机器。”<sup>[1]</sup>而“市场失灵论”则强调了政府的经济责任应包括提供广义的公共产品、宏观调控以及收入再分配。“社会契约论”则更注重政府的社会责任,如洛克认为,由于人们缺少公正的法律来裁决人们之间的纠纷,国家必须拥有立法权力保护人们的自由、生命和财产。<sup>[2]</sup>总之,政府责任是指由宪法和法律授予政府通过社会公共事务的管理,积极地对社会民众的需求作出回应,并采取积极的措施,公正、有效率低实现公众的需求和利益,最终履行好政府在政治、经济和社会等多方面的责任。

借鉴上述政府责任的一般性界定,本文中我国农村养老保障制度中政府责任是指政府在构建有中国特色的农村养老保障体系的过程中,积极地探求农村居民的养老需求,并且在制度建设和完善的过程中通过各种政策、法规的制定和实施来满足他们的养老需求,最终履行好政府在我国农村养老保障体系中的政治、经济和社会等多方面的责任。

### 2、中国农村养老保障制度中政府责任的外延

根据我国农村养老保障制度中政府责任

的内涵,不难发现该制度中政府责任的外延应该包括政治责任、经济责任和社会责任三个部分。

本文将我国农村养老保障制度中政府的政治责任,界定为我国政府在建立和完善农村养老保障制度的过程中,根据不同时期的国际环境发展趋势和国内国情自身特点,确立合理的执政理念<sup>①</sup>,从而对我国农村养老保障制度的价值取向产生影响,最终指导该时期我国政府选择合理的农村养老保障制度模式,实现在有效推动我国经济社会持续稳定快速增长的前提下,充分保障农村居民的养老保障权利。

本文将我国农村养老保障制度中政府的经济责任,界定为政府在建立和完善我国农村养老保障制度过程中,必须承担的制度设计、财政出资、制度监管等制度建设和完善的各项具体责任。

而我国农村养老保障制度中政府的社会责任,本文将其界定为政府一方面应该推动农村养老保障制度与我国传统文化的协调发展,实现制度的可持续发展;另一方面,政府还要引导和树立新型的养老文化,为我国农村养老保障制度的创新和发展奠定坚实的制度环境基础。

需要指出的是,我国农村养老保障制度中政府的政治责任、经济责任和社会责任,还会相互作用、相互影响,因此,政府在承担这三种责任时,应该统筹考虑,实现三种责任的协调发展。即政府的政治责任即政府确立的执政理念是政府承担农村养老保障制度建设经济责任的重要指导思想;同时,政府的社会责任也会对其经济责任产生影响,即政府在承担制度设计、财政出资和制度监管等经济责任时还必须充分考虑到我国传统文化的特点,使得政府所建立的农村养老保障制度能够为人们理解和认可,从而发挥应有的养老保障作用。

<sup>①</sup> 本文中判断合理的执政理念主要遵循两个标准:其一,该时期的执政理念能否推动当时我国经济社会整体的迅速发展;其二,该执政理念对同时期我国农村养老保障制度模式的影响是否符合社会保障制度的自身发展规律走向。

### 三、理论依据：制度文化与制度的关系

制度与制度文化既相互联系又相互区别。从二者的联系来看，制度离不开文化，制度作为一种集体行动的产物，有赖于传统习惯和文化观念的支持；同样，制度文化也离不开制度。制度文化的研究需要以制度研究为基础，人们关注文化的各种问题，隐含着人们对制度的关注。只有加强对制度研究的既有成果的学习、认识和理解，并充分借鉴这些研究成果的研究理论和方法，制度文化的研究才能不断地完善。

从二者的区别来看，制度文化将制度本身当作文化现象来对待，即制度文化研究并不仅仅局限于制度分析，而是将其视为文化的社会心理、思想观念等深层次因素通过制度形式反映出不同环境对其的影响；相反，制度或制度研究的着眼点则在于制度而不是文化。

一般而言，制度文化更强调制度的思想意识、价值观念和伦理道德与制度、规则、习惯和规范的内在一致性，即制度文化更注重制度的文化和规则的两个层面的内在一致性。因此，尽管制度文化和制度具有高度的密切关联性，然而与制度相比，制度文化与文化的联系更加紧密，其拥有的文化色彩也更为浓厚。从某种程度上而言，文化可以被视为一个无形的网络，而制度文化则是该网络的连接系统，制度应该是连接系统的连接点。正是有了制度，人类社会的政治、经济、文化等一切活动，才能形成制度文化的秩序系统，将文化连接起来。

应该指出，在制度文化和制度的研究过程中，前者更为强调与精神文化之间的协调性、融合性与互补性。无论是制度文化的产生、发展、演进，还是制度文化的功能和作用，都紧紧依附于精神文化。因此，正是由于有了精神文化的滋养，制度文化才会更加灵活、更具有创新性。精神文化通常比经济社会事物的发展更为超前，它可以培养、塑造与改变人们的心理状态与精面貌。因此，适当调整和完善制度文化，使其与精神文化达到高度的协调、融合和互补，有利于实现精神文化的思想观念和价值取向等内涵，从而提高制度文化的灵活性和创新性。<sup>[3]</sup>

具体而言，制度文化对制度的影响有以下三个方面：

#### 1、制度文化影响制度设计的价值取向

从总体上讲，制度文化是制度的观念内核，是设计、执行、监督、变革制度的人们其内心的理性原则、价值取向、理念追求、道德标准、利益调整等的观念体系。反映出制度设计的主体追求什么、捍卫什么、贬斥什么、接受什么的理性思索和道德底线，是主体化、内在化的关于制度的观念系统。概而言之，制度文化决定了制度设计的价值取向。制度的设计一定受制于人的思想观念，制度的好坏取决于设计制度的理念正确与否、合理与否。例如，中国几千年的政治制度的设计和操作，往往带有不同程度的伦理政治的痕迹。究其原因，维系农业社会注重血缘、强调经验的根本依靠正是儒家“内圣而外王”的伦理道德。而我国千年史书，民俗风情对君主、官吏的褒贬的伦理道德标准，无形中进一步强化了人们的伦理道德价值取向与人格理想。

由此可见，在寻找、设计和确立制度时，人们内心对制度认可的思想观念和价值取向决定着制度设计的原则，而这种思想观念和价值取向正是制度文化的内涵。因此，考察隐藏在制度背后的制度文化，无疑对认清制度设计的价值取向甚至将来制度变革或创新的方向，具有重要的参考价值。

#### 2、制度文化影响执行制度的内心认同

从某种程度而言，制度文化选择了制度，也决定了执行制度的自觉性。只有内心认同、接受了这种制度，人们才会自觉执行和遵守它。制度正因为有了这种发自内心的认同，也才能真正发挥出作用。具体而言，制度文化的作用表现为：当人们的内心认同某种制度时，就会产生执行、遵守该制度的自觉性，使得这种制度得以顺利贯彻执行。反之，如果该制度与内心的认同相抵触，往往就会被歪曲、被抵制、被解构，从而使得制度的作用大打折扣甚至起着相反的作用。

因此，制度文化的作用，在于左右着人们接受什么样的制度与执行制度时的自觉性。制定制度就是要求人们去执行，否则，制定制度就没有任何的意义。对制定制度的

人来说, 往往会受到制度文化的价值取向影响; 对执行制度的人们来说, 同样也会受到制度文化的影响, 即制度文化决定其内心到底认可什么样的制度。只有制定与执行制度的人们接受的制度文化趋于一致, 制度的执行才是顺畅、有效的。因此, 制定制度的决策者要使自己制定出来的制度能发挥有效的作用, 就必须阐明自己制定制度的理念, 并使这一理念被执行制度的人们所接受, 并内化为他们内心的信念。否则, 结果往往会事与愿违。

### 3、制度文化影响制度创新意识准备

社会变革发生的内在根源在于社会的经济原因, 而社会变革进行得是否顺利的关键在一定程度上取决于人们的观念是否顺应了改革, 以及观念能否为改革提供精神动力。如果思想观念正确, 改革进程就会顺利, 成效就大; 反之, 如果人们内心并不认同改革甚至与之相抵制时, 那么他们的行动往往没有积极性, 改革也会变得迟缓、停滞, 甚至走上歧途。

观念的这种作用源于对规律的理性的正确把握。规律是客观事物本质的、内在的联系, 它反映的是事物发展的必然趋势。因此, 通过对客观事物的理性认识, 所获得的理论成果往往具有预见性、前瞻性, 而以此作为决策的依据, 制定出来的路线、方针、政策, 由于反映了客观事物发展的规律性, 以它来指导人们的实践, 可以加快事物发展的客观进程, 并推动客观进程向理想状态发展。制度的变革、创新同样需要制度文化的支持, 从而获得人们对制度的认同。只有人们在内心真正摒弃旧的制度文化的观念, 接受新的制度文化, 制度的变革和创新才能快畅得多、顺利得多。由此可见, 制度文化往往发挥着约束人心, 决定取舍的作用, 它与人们的行动、思考、选择融为一体, 是对制度的内在认同或抵制。如果内在的制度文化的观念不变化, 那么外在的制度也难以动摇。<sup>[4]</sup>

## 四、研究内容: 制度文化视角下中国农村养老保障制度中政府责任的理论框架

到目前为止, 虽然强调社会保障制度建设中的政府责任在学术界已经达成了共识,

并且学者们从政治学、经济学和社会学等不同学科也取得了较为丰富的研究成果, 然而, 对社会保障制度建设中政府责任的主要内容, 现有研究却局限于经济学的单一研究视角, 把政府责任界定为制度设计、财政责任和监管责任等。如果将政府责任仅仅定位于经济责任, 显然是无法解释我国农村养老保障制度历史变迁过程中, 为什么在不同历史时期政府会选择了家庭养老、集体养老和社会养老等不同形式的养老方式, 更不能准确预测我国农村养老保障制度未来的发展方向。而理论上的模糊不清, 是不利于构建中国特色的农村养老保障体系。因此, 本文在拓展农村养老保障制度中政府责任内涵和外延的基础上, 从制度文化<sup>①</sup>的视角, 借鉴制度文化对制度的一般影响, 即制度文化往往从制度设计的价值取向、执行制度的内心认同以及制度创新意识准备三个方面, 对制度产生影响, 尝试对我国农村养老保障制度中政府责任研究领域构建一个新的理论框架, 具体包括以下四个方面。

### 1、政府执政理念影响农村养老保障制度设计的价值取向

政府执政理念是指政府处理公共事务的思想观念和基本原则, 关系到建设一个什么样的政府这一根本性的问题。政府管理行为本质上是一定理念指导下的产物, 有什么样的理念, 就有什么样的政府行为。<sup>[5]</sup>正如制度文化与制度的一般关系中, 制度的设计往往会受制于人的思想观念, 制度的好坏也取决于设计制度的理念正确与否、合理与否。显然, 我国农村养老保障制度设计的主体应该是我国政府, 而政府的思想观念往往通过中国共产党的执政理念表现出来。按照制度文化对制度设计的价值取向产生影响的作用原理, 政府执政理念必然对我国农村养老保障制度的价值取向产生影响。而后者在一定程度上决定了我国农村养老保障制度的具体形式。即为什么在我国农村养老保障制度历史变迁过程中, 出现了诸如家庭养老、集体

<sup>①</sup> 需要指出的是, 这里的制度文化与后文中的传统养老文化, 在某种程度上是一种一般与特殊的关系, 即本文借鉴了制度文化对制度产生影响的一般性原理, 来分析农村养老保障制度的设计和运行必然受到传统养老文化的影响和制约。

养老、社会养老等各种养老制度，根本原因在于在历史变迁过程中进行制度设计的我国政府的执政理念发生了变化。

需要指出的是，在我国农村养老保障制度历史变迁过程中，我国政府的执政理念之所以会发生变化，原因在于在各个历史时期，我国政府所面临的国际政治形势、经济水平、社会文化以及人们心理等制度环境有很大的差异，这种差异决定了在不同历史时期，为了建设有中国特色的社会主义，让 13 亿中国人都过上平等、民主和富足的生活，中国共产党的执政理念的内容必然会发生相应的变化。例如，在建国初期，我国政府面临以美国为首的西方资本主义国家的政治挑战和经济封锁，一穷二白的国内经济现状，以及人们注重集体利益、热爱劳动、不怕吃苦和不怕牺牲的建设社会主义的高涨热情等因素，决定了毛泽东时期，中国共产党的执政理念必然是“以阶级斗争为纲”，坚持社会主义道路，虽然毛主席也提出，在处理工人与农民的社会保障关系时，要坚持协调发展的原则，<sup>[6]</sup>然而当时的政治理念必然决定了我国农村养老保障制度设计的价值取向只能是“平均主义”，即低水平绝对平均的养老保障，事实上造成了“适当牺牲农民利益”，从而支持城镇重工业发展，加强国防建设，维护我国社会主义政治体制安全。

因此，考察政府执政理念对农村养老保障制度价值取向的影响，必须深入分析在农村养老保障制度历史变迁的各个时期，我国政府所面临的国际政治形势、经济发展水平、传统文化特点以及人们价值观念和心理变化等制度环境的各种因素。只有对各个历史时期制度环境特点的充分了解和认识，才能对各时期我国政府执政理念的内容和农村养老保障制度设计的价值取向有更加深刻的理解。同理，考察和预测我国政府所面临的制度环境的现状和未来，有利于把握我国农村养老保障的当前制度，以及准确预测制度的未来发展方向。

## 2. 政府设计农村养老保障制度的具体内容要符合传统文化特点

在前面制度文化对制度影响的一般分析中指出，只有当人们的内心认同某种制度，

才会产生执行、遵守该制度的自觉性，使得这种制度得以顺利贯彻执行。相反，如果该制度与内心的认同相抵触，往往就会被歪曲、被抵制、被解构，从而使得制度的作用大打折扣甚至起着相反的作用。应该指出，人们内心是否认同某种制度，原因在于该制度是否符合这个国家或地区的传统文化特点，即只有这种制度设计的内容与这个国家或地区的思想观念、价值取向、道德伦理等传统文化特点相一致，人们才会在内在认同感的驱动下，去自觉执行和遵守它，相反，就会有意或无意去抵制该制度。因此，要构建有中国特色的农村养老保障体系，为我国农村居民提供切实可行的养老保障制度，政府在设计制度时，就必须充分考察我国传统文化的特点，保证制度设计的具体内容与其相一致，从而使制度真正发挥保障作用。

因此，考察我国传统文化在养老保障领域的特点，是保证政府设计农村养老保障制度的具体内容符合传统文化特点的必要前提。需要指出的是，虽然中华五千年的传统文化博大精深，内容十分丰富，但在养老保障领域，我国传统文化的特点往往可以归纳为两点：即强调尊老和巩固家庭。从我国古代养老保障制度即家庭养老来看，家庭养老制度设计的内容是十分符合我国传统文化中强调尊老和巩固家庭的两大特点的。首先在尊老方面，政府制定了包括“三老五更”<sup>①</sup>在内的各种养老礼仪、礼遇的法令法规，老年人获得了全社会的高度认可与尊重；同时，在我国国家本位法律传统和等级化法律精神的支撑下，老年人作为家庭财产的绝对管理者，成为拥有法律特权的群体。<sup>[7]</sup>其次，从巩固家庭来看，传统家庭养老制度所具有的“同居、共财”的特点，无疑是对巩固家庭起到了很好的促进作用；<sup>[8]</sup>而古代政府出台对高龄老人的家庭子女豁免赋税、甚至兵役等政策，也有一定程度的巩固家庭作用。

应该指出，由于受我国传统儒家尊老文化影响较深，东亚各国政府设计的家庭养老制度同样体现了强化尊老和巩固家庭的特点。例如，韩国政府的“老年福利”规定：

<sup>①</sup> 所谓三老，是指“老人知天地人事者。”五更，是指“老人知五打更代事者。”

对赡养 60 岁以上的老年人的直系亲属者,或在亲属中,有和 65 岁以上老年人共同生活者都可享受每年免除 48 万韩元所得税的优惠;父母和子女有各自的住房,过去没有生活在一起,然后又重新合在一起生活者,可免除其一方住房出租或出售的所得税;本人或其配偶与直系亲属的老人共同生活 2 年以上者,可优先获得政府贷款,用来新建或购置、改造住宅。新加坡政府于 1994 年制定了“奉养父母法律”,成为世界上第一个将“赡养父母”立法的国家。如子女未遵守“赡养父母法”,法院可以判决对其罚款一万新加坡元或判处一年有期徒刑。同时,在分配政府组屋时,新加坡政府对三代同堂的家庭给予价格上的优惠和优先安排。<sup>[9]</sup>

需要强调的是,由于文化具有长期性和稳定性等特点,因此,当前和未来相当长时间范围内,我国政府在设计农村养老保障制度时,仍然需要注重制度具体内容要与我国传统文化相一致,体现出我国传统养老文化的强调尊老和巩固家庭的两大特点。只有如此,按照制度文化影响执行制度的内心认同的作用原理,人们才能出于内在的文化认可,遵守和执行这种养老保障制度。

3、政府推动农村养老保障制度可持续发展要与传统文化协调一致

显然,包括家庭养老、社会养老、自我养老(如储蓄养老和参加商业养老保险)等几种养老形式之间的相互协调,制度的保障水平和覆盖率,以及城乡养老保障制度衔接等,应该都是我国农村养老保障制度可持续发展的重要内容之一。按照制度文化对制度影响的一般原理,制度文化是制度的观念内核,是设计、执行、监督、变革制度的人们其内心的理性原则、价值取向、理念追求、道德标准、利益调整等的观念体系。反映出制度设计的主体追求什么、捍卫什么、贬斥什么、接受什么的理性思索和道德底线,是主体化、内在化的关于制度的观念系统。在寻找、设计和确立制度时,人们内心对制度认可的思想观念和价值取向是决定制度设计、运行、变革和创新的关键因素之一。因此,政府在推动我国农村养老保障制度可持续发展的过程中,对上述的每一个方面,都

必须保证它们与人们的思想观念、价值取向和道德伦理等传统文化相协调,否则,人们往往会阳奉阴违,再好的可持续发展机制也不会达到预期的效果。

举例来讲,政府在实现家庭养老、社会养老和自我养老(如储蓄养老和参加商业养老保险)等几种养老形式之间协调发展时,仍然需要实现强调尊老和巩固家庭的中华传统文化在养老领域的两大特点。例如,我国正在试点的新型农村社会养老保险规定:年满 60 岁的父母领取基本养老金的前提是子女要参保。虽然这种规定在很大程度上是为了扩大制度的覆盖面,但是,它客观上也体现中华民族的尊老爱幼、孝敬老人、家庭和睦的优良文化传统。即虽然政府在给老年人的发放基础养老金了,但是子女都应该尽赡养老人的义务,不管是和老人分户过还是合户过,子女从法律上讲有赡养老人的义务,从道德上讲是有赡养老人的责任。<sup>[10]</sup>

而上个世纪 80 年代中期民政部开始在全国推行的农村社会养老保险制度,到 1989 年,全国已经有 19 个省、自治区和直辖市的 190 多个县(市、区、旗)进行了农村养老保险方面的探索,800 多个乡镇建立了乡(镇)本位或村本位的养老保障制度,并积累了一定的资金。<sup>[11]</sup>然而,一方面由于政府财政出资责任的缺位,当时的农村社会养老保险(简称“老农保”)已经成为变相的储蓄;另一方面,这种以个人缴费为主的变相储蓄模式,也已经远离我国传统养老文化要实现的强化尊老和巩固家庭两大特点。因此,“老农保”逐渐走上了衰退,自 1999 年始,国务院开始对“老农保”工作进行清理整顿,指出我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件,要求停止接受新业务,有条件的过渡为商业保险。<sup>[12]</sup>

总之,在构建有中国特色的农村养老保障体系的过程中,为了实现制度的可持续发展,为我国农村居民提供切实可行的养老保障,在强调政府设计制度具体内容要符合传统文化特点的同时,对于家庭养老、社会养老和自我养老等几种养老形式之间的协调发展、制度的保障水平、覆盖率以及城乡养老保障制度衔接机制,都需要政府保证他们与

传统文化相协调,从而取得人们在思想观念、价值取向等方面的内在认可,推动我国农村养老保障制度真正实现可持续发展。

#### 4. 政府应承担农村养老保障制度创新中的制度环境建设责任

从历史的长河来看,没有任何事物可以是一成不变的,变化是事物发展的必然规律。我国农村养老保障制度也不例外,然而,这种变革或创新的原因是什么?在制度文化与制度一般关系中已经指出,虽然社会变革发生的内在根源在于社会的经济原因,但社会变革进行得是否顺利的关键在一定程度上取决于人们的观念是否顺应了改革,以及观念能否为改革提供精神动力。如果思想观念正确,改革进程就会顺利,成效就大;反之,如果人们内心并不认同改革甚至与之相抵制时,那么他们的行动往往没有积极性,改革也会变得迟缓、停滞,甚至走上歧途。<sup>[13]</sup>显然,这种观念的变化来源于制度环境的变革,正是由于制度环境发生了剧烈变化,生活在这种环境中的人们为了更好地生存,他们的思想观念也会在自觉或非自觉的情况下发生转变。应该指出,虽然制度环境也会随着经济社会的发展,在不断地发生变化,然而,这种变化往往不能适应社会(制度)变革的步伐,或者说,这种变化的程度还不能与社会(制度)变革相同步。受其影响,人们的思想观念的转变程度往往也比较有限,从而在一定程度上阻碍了社会(制度)变革的顺利进行。因此,政府应勇于承担在制度创新的制度环境变革责任。即在我国农村养老保障制度变革或创新的过程中,政府必须加强制度环境变革的建设力度。

应该指出,在世界范围内,关于养老保障制度变革或创新运动曾掀起了一轮又一轮的高潮!这些变革或创新既有成功的典型案例,又不乏失败的教训启示!但无论是获得成功,还是经历失败,这些案例都有一个共同点,就是政府在制度变革或创新的同时,是否已经致力于制度环境的变革甚至重建。波兰无疑是养老保障制度改革取得成功的一个典型案例!在总结波兰改革取得成功的经验时,不难发现,波兰政府对制度环境建设的投入——卓有成效的社会宣传解释工作,

是重要原因之一。波兰政府共组织了两轮宣传解释工作。第一轮是1997年5月国会对“多支柱的养老保障体系”提案进行讨论研究时,波兰政府向全社会解释现存保障体系的不可持续性以及进行改革的必要性,并且还进行了广泛的民意调查,组织了研讨会,设计了改革委员会的会徽,建立了专门的网站,针对雇员、工会以及不同的年龄群印发了大量的宣传手册等。1999年3月波兰政府又开始了第二轮的社会宣传工作,通过新闻、现场直播以及传单等手段全面地解释新的养老保障体系,<sup>[14]</sup>为养老保险制度改革获得成功奠定了坚实的群众基础。

相反,俄罗斯养老保险制度的改革可谓一波三折。虽然在1990年俄罗斯就开始酝酿新的养老保险制度并通过了“国家养老金法案”,确立了以市场经济为基础的改革基调,但是这一颇具前瞻性的工作没能取得预期效果。应该指出,俄罗斯政府在制度环境建设的投入不足,是俄罗斯养老保险制度改革失败的重要原因之一。俄罗斯人由于长期受计划经济的影响,大都习惯于普遍享有的政府包揽型养老模式,不能理解养老保险制度中确定的三方负担,坚持公平性和效率的原则。然而,俄罗斯政府急于求成,一味强调现收现付制的缺点,从根本上忽视了对制度环境变革的投入,并没有改变俄罗斯人习惯于普遍享有政府包揽型养老模式的思想观念,改革的结果可想而知。<sup>[15]</sup>

因此,在我国农村养老保障制度发展的过程中,随着经济社会的高速发展,一方面,农村居民主体的形式呈多样化趋势,农民工、失地农民、务农农民等群体日益扩大;另一方面,农村居民的养老需求也在不断提高。因此,为了更好地发挥养老保障功能,农村养老保障制度创新是大势所趋,而要保证制度变革或创新的顺利进行,政府加强在制度环境建设的投入力度是必要前提条件。

## 参考文献

- [1][苏]列宁.中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局编译.列宁全集\_第 37 卷[M].北京:人民出版社,1986:66.
- [2][英]约翰·洛克.政府论[M].北京:光明日报出版社,2009:173-176.
- [3]曾小华.文化、制度与制度文化[J].中共浙江省委党校学报,2001,(2):30-36.
- [4]车洪波,郑俊田.中国当代制度文化建设[M].北京:中国商务出版社,2004:102-123.
- [5]曹劲松,庄传伟.政府新闻发布[M].南京:江苏人民出版社,2009:222-223.
- [6]毛泽东.毛泽东著作选读:下册[M].北京:人民出版社,1986:722.
- [7]张海川.中西家庭文化下老年保障的制度基础初探[D].西南财经大学:2009:59.
- [8]徐扬杰.中国家族制度史[M].北京:人民出版社,1992:369.
- [9]郑军,吴俊丽.政府行为对家庭养老保障健康发展的影响分析[J].乡镇经济,2009,(11):110-114.
- [10]郑军.农村社会养老保险政策透析与问题解答[M].成都:西南交通大学出版社,2010:157.
- [11]侯海涛,李波.最新社会保险工作实务全书[M].企业管理出版社,1997:1067.
- [12]郑秉文,高庆波,于环.60年回顾:社保理论与社保制度的互动[J].中国社会保障,2009,(10):114-117.
- [13]车洪波,郑俊田.中国当代制度文化建设[M].北京:中国商务出版社,2004:102-123.
- [14]郑秉文,陆渝梅.波兰:转型国家社会保障改革的一个成功案例[J].中国改革,2006,(7):68-70.
- [15]王大波.俄罗斯经济转型过程中的养老保险制度改革及其反思[J].市场与人口分析,2003,(4):23,67-71.

## 中国农村养老保障制度中政府责任的理论框架：

### 基于制度文化的视角<sup>\*</sup>

郑军

(安徽财经大学金融学院,安徽蚌埠,233030)

**摘要:** 本文基于制度文化的视角,运用跨学科的研究方法,指出中国农村养老保障制度中政府责任应包括政治责任、经济责任和社会责任三个组成部分。而借鉴制度文化与制度的一般性关系,有利于弥补现有研究仅仅局限于经济学视角的不足,从而构建一个新的理论框架,为今后的继续深入研究提供一个新的探索方向,即政府执政理念影响农村养老保障制度设计的价值取向,政府设计农村养老保障制度的具体内容要符合传统文化特点,政府推动农村养老保障制度可持续发展要与传统文化协调一致,以及政府应承担农村养老保障制度创新中的

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社科基金西部项目“西部地区农村养老保障体系建设中的政府责任研究”(11XSH029)、国家社科基金西部项目“我国社会养老保障与家庭保障融合创新研究”(11XRK005),以及安徽财经大学重点项目“中国农村养老保障制度中政府责任评价体系研究”(ACKYQ1202ZD)。



制度环境建设责任。

**关键词：**中国农村养老保障制度；政府责任；理论框架；制度文化

作者简介：

郑军（1976～），男，重庆开县人，安徽财经大学金融学院副教授，博士，硕士生导师，保险系副主任；研究方向：保险与社会保障基础理论。

地址：安徽财经大学金融学院 233030

TEL： 18255245902

E-MAIL: zgja000@yahoo.cn