

建立农村社会保障制度的必要性与可行思路

Necessity and Feasibility of Building Up the Rural Social Insurance

王国军

(对外经济贸易大学保险与社会保障研究所, 博士、副教授 北京 100029)

一、建立农村社会保障制度的必要性

中国城乡分割的二元社会保障制度已经成为城乡经济和社会发展的严重制约因素。农村社会保障制度的建设事关重大,不容忽视。

1. 关系到农地使用效率的提高

从 20 世纪 90 年代开始,中国为寻找农村经济获得再次飞跃的突破口进行各种尝试,但效果均不理想。在中国“人地关系紧张和农村剩余劳动力无法城市化”这两个导致“三农”问题的基本矛盾(温铁军, 1997)的约束下,打破一家一户的小规模“吃饭专业”的经济格局成为解决问题的关键。

历史的趋势非常明朗:耕地向农业大户、大农场集中,寻求规模经济和大型机械化操作;同时大量的农业人口非农化,农业人口和非农业人口的比例发生质的转变,城市化和工业化获得突破。

但实现这样的历史跨越却并不容易,因为农村土地流转和保持农村稳定、保证民生是一对矛盾,不论是通过清楚界定农村产权(周其仁, 2001),允许农民通过市场出售其土地使用权这种市场化的方式实现土地集中,还是通过政府政策推动,都有一个绝对不容忽视的问题:失去了土地的农民、转移到城市的农民最基本的生活如何保障?城市的社会保障系统如果接纳这些移民,会不会对城市本身脆弱的社会保障体系造成毁灭性的冲击?这直接关系到户籍制度改革的推进,关系到亿万人的民生和社会的稳定。

在农村社会保障制度缺失的情况下,耕地承担着农村最基本的生活保障功能,在耕种土地已无多少利润可言的时候,土地在很多地方成为农民生命波折期的最后一块屏障,兼业型劳动力流动造成的“民工潮”以及中国农村超乎寻常的对土地的“眷恋”都可以在这里找到解释。如果希望农村剩余的劳动力出让其土地使用权,放心迁徙到城市生活,让年迈、残弱者退出耕作的土地,最有效的办法是建立一个能够与城市社会保障体系有机衔接的社会保障体制,代替目前土地所提供的社会保障功能。惟其如此,土地才有顺利流转的原动力。

2. 关系到农村的稳定

中国的发展需要稳定的环境,所以“稳定压倒一

切”,而农村的稳定是国家稳定的基础。从俾斯麦时代正式的社会保障制度诞生的那一天起,人们就懂得社会保障制度对社会稳定的重要意义。俾斯麦说,一个等待领取养老金的人是最不会希望社会动乱的人。

个人和家庭是社会生活的基本细胞。家庭生活的幸福和稳定既是社会发展的目的也是社会稳定和进步不可缺少的条件。然而,风险无时不在,各种自然的、社会的、经济的和政治的风险时刻威胁着家庭生活的安全和稳定,来自家庭内部的非系统风险,比如生、老、病、死、意外事故、残疾和失业等等,以及来自家庭外部的系统风险,比如自然灾害、社会动荡,都会使个人和家庭陷入困境。

个人和家庭化解风险和承受由风险所引致损失的能力,也就是风险管理能力,决定了家庭的安稳程度。而家庭风险管理手段的多少和风险分散范围的大小应随着社会的发展而变化,如果家庭的风险管理能力不能适应社会的风险状况,社会又不能提供有效的制度安排来防止风险的扩大,大量的个人风险存在并演变成社会风险的时候,社会稳定的基石就遭到了破坏。

在当前的中国农村,个人和家庭的风险管理能力非常薄弱。土地集体所有制和工业发展对农业剩余的长期抽取,低下的收入、高昂的成本和过重的负担使农民单个家庭对付风险的能力极低,家庭的储备非常有限,截止到 1999 年,平均每农户生产性固定资产原值也仅有区区 4 045 元。

中国加入 WTO,国外农产品的竞争将加剧农村社会的风险,社会保障应该是一道有效的“防火墙”,无此,农村的稳定就潜在着危机。

3. 关系到计划生育政策的实施和国民素质的提高

中国农村人口在数量、质量和结构 3 个方面与农村社会经济整体状况和环境与资源的承载力不相适应。建国后严重失误的人口政策造成了人口规模的急剧膨胀;而 80 年代计划生育政策深入推行之后,农村社会保障制度的缺失,则是人口问题的一个主要导因。农村经济改革后,集体经济对农民个人和家庭生活的保障解体。由于没有新的保障制度来填补空白,中国农民几千年来所秉承着的“养儿防老”的传统又逐步得到加强。因为对绝大多数农民来说,个人保障和家庭保障是农民安度晚年的唯一希

望。在调查中我们看到一些典型案例,一些没有子女的农村老人晚年凄凉的生活境遇给计划生育工作造成了严重的负面影响。

农村社会保障制度的缺失是农村计划生育工作艰难的一个主要原因。在农村养老保险工作开展较早的烟台市农村,计划生育工作则容易得多,我们调查中了解到,一些参加了农村养老保险的农民曾主动退掉了第二个孩子的“准生证”。计划生育国策无疑是必要的,但若不同时解决相关农民的养老问题,则无论如何也有悖常理。

农村社会保障制度的缺失对农村人口质量的提高也有严重的负面影响。因为农民家庭抵抗风险的能力脆弱,同时,一些地方对农村学生名目繁多的各项杂费收取已经成为农民家庭的一项沉重负担,两相作用,当家庭面临较大的经济困境时,受害的首先是学生的学业,从而严重影响下一代人力资源的质量。我们抽样调查的结果是,因家庭遭受难以承受的风险事故导致孩子辍学的比例占到农村中小學生辍学比例的 21.5%。

4. 关系到中国的城市化进程

虽然不同学者测算城市化进程的方法与数据略有不同,但结论却只有一个,中国的城市化水平远远滞后于工业化的发展水平。韩俊先生计算的城市化偏差系数为 -0.46(见《跨世纪的难题——中国农业劳动力的转移》,山西经济出版社,1994);李文先生用“钱氏发展型式”将城市人口占总人口的比重和制造业增加值占 GDP 的百分比进行比较,得出 1998 年城市化比工业化落后 11.8 个百分点;笔者用俞德鹏先生的大国回归模型得出的城市化偏离率为 55.44%。城市化滞后显著加大了农村人口负担,加剧了人口与土地之间的紧张关系,恶化了农村乃至全社会的生态环境;城市化滞后使农业劳动力严重过剩,影响了农业经营的规模化、产业化和劳动生产率的提高;城市数量不足还减少了第三产业的发展空间,影响了全社会信息化水平的提高(李文,2001)。由于城市化滞后,中国 30 年间多出生了 1 亿人口。城市中生儿育女的高成本使城市生活对生育具有强大的遏制功能,而大量应该城市化的人口被强行滞留农村使城市遏制生育的功能无法发挥,中国为此付出了巨大代价。

农村社会保障制度的缺失在影响城市化水平上表现在两个方面,一是农村剩余劳动力转移不彻底,兼业化和回流成为普遍现象,以土地来规避风险、寻求最后保障的心结十分浓厚;二是农村没有一个制度化的保障体制与城市的社会保障制度相对接,迁徙到城市的人口没有任何的社会保障积累,给迁入地造成巨大的压力,受到城市的抵制。与成熟市场经济国家的城市欢迎外来人口迁入(因为迁入的人口可以带来更多的税收和其他资源)截然不同,中国的城市对外来人口,特别是农村人口多以歧视和抑制的态度来对待。

5. 关系到城乡的协调发展

从中国革命和改革的整体进程看,农村历来是中国社会经济重大转型的力量源泉,没有城乡的协调发展,没有农村的积累与推动,城市的发展将不具备可持续性。没有繁荣富足的乡村,就没有稳定祥和的都市。

杜润生先生在“十五”农村经济发展座谈会上列出了城乡之间 10 个方面(迁徙、教育、社会保障、税负、医疗卫生、外出就业、土地制度、贫困、金融、民主)的不平等,颇具影响。这 10 个方面反映着中国当前的城乡矛盾和工农矛盾,影响着城乡之间的公平与协调发展,而社会保障制度的不平等是其中牵涉面最广的一个内容。

社会保障作为一种社会再分配手段,其意义在于保障社会贫弱者基本的生活保障,缓和贫富矛盾,以维持社会的公平和稳定。但在中国城乡之间,却是反向而行,在一定程度上是“劫贫济富”。几十年来,国家以“剪刀差”的形式从农村大量抽取农业剩余保障工业发展和城市居民生活,却把农民排除在了社会保障制度之外,导致农村社会保障的缺失和城市福利陷阱同时并存。在市场经济条件下,社会保障制度应该还其本来面目,从而使城乡之间在协调的基础上得到发展。

6. 关系到国家的农业保护政策

中国加入 WTO,农业受到严重的冲击,农业保护政策的转变是一个极其重要的课题。按 WTO 规则,成员国对农业的保护将在很大程度上被限定于有限的非价格保护,而农业保险和适当的农村社会保障制度则是国际上最重要的农业非价格保护工具(即所谓“绿箱政策”)之一。尤其是有政策扶持的针对农民的社会保障制度,既能保障民生,又能稳定农村社会,还能大大降低生产者的劳动力成本,其意义和价值不可低估。在世界贸易组织《农产品协议》的附件 2《国内支持:免除削减承诺的基础》中的第 7 条和第 8 条中就明确提出了政府可以在财政上参与农业保险以支持本国农业的具体规定,如果能够恰当利用这些规定,将非常有利于中国农业的保护。以提供社会保障和农业保险的形式进行的农业保护,既符合市场经济的原则,也不违反国际贸易组织非价格保护的精神,又利于农村稳定 and 经济发展,如此有利的制度资源没有理由受到轻视。

7. 关系到应对人口老龄化的挑战

按保险理论和国际经验,现代国家必须在人口老龄化高潮到来的 20 年前建立起社会保障制度,尤其是养老与健康保障制度,才能安然地度过白发浪潮。否则,必然会严重地影响社会经济的发展,引发一些严重的社会问题。

中国的人口老龄化所带来的白发浪潮不但会在下世纪冲击城市,它同样会逐步波及农村。现在中国农村平均每 8 个劳动力供养一个老人,到 2050 年,每两个半劳动力就要供养一个老人,4:2:1 的倒金字塔形家庭结构是十分不稳的,将给没有社会保障的农村带来巨大的养老、医疗压力和痛苦。

随着改革开放后农村青壮年劳动力向城市的大量转移、“空巢家庭”的增多,农村的养老压力将是十分沉重的。

当前,城市老龄危机正在被青壮年的农村人口流入城市所冲淡,但即使占全国总人口比例较小的城市可以借此推迟老龄危机,那么当白发浪潮席卷农村的时候怎么办?高比例的老年人的赡养将是严重的社会问题。

政府对未来的养老危机负有不可推卸的责任。政府 70 年代前后截然相反的人口政策(从鼓励

生育到计划生育)造成了今天的人口问题,所以更应该在还来得及的时候建立起有效的养老制度。

8. 关系到国家的积累与消费水平

农村的消费与投资不活跃是导致内需不足的一个关键原因,而社会保障的缺失则强烈地抑制了农村的消费。

1997年末,全国农户储蓄余额9020亿元,加上手持现金7200亿元,共计16220亿元,但这其中的绝大部分并没有转化为现实支出。再从农村需要的满足程度看,除部分经济发达地区外,大部分农村消费需要的满足程度还很低。据国家统计局抽样调查,1999年全国农村居民平均每百户仅拥有电冰箱10.64台、彩电38.24台、洗衣机24.32台、摩托车16.49台。1997年末,县及县以下农村市场的消费品零售总额仅为10448亿元,只占全国消费品零售总额的38.9%;全国农村居民人均消费水平为1930元,仅为城镇居民的31.9%。

不能有效启动民间的消费与投资,则只能由政府消费与投资来取代。而政府投资的弊端却是相当明显,财政赤字增长的同时,大量的贪污腐败案件和“豆腐渣”工程在一些政府主导的工程建设中层出不穷,造成社会财富的极大浪费和社会风气的恶化。

9. 关系到城乡居民的共同福利

随着户籍制度逐渐放开,农村人口大量迁徙到城市,将给初具雏形的城市新型社会保障制度带来致命的冲击。如果城市社会保障制度接纳这些人口,那么在原则上,其社会保障水平应与城市居民一样。对于现在社会保障制度改革较快、体系比较完善的城市,将面临着社会保障支出增长的问题,特别是城市居民最低生活保障支出将会有较大比例的增长。户籍制度松动后农民举家迁徙到城市生活和青壮年农民以打工的形式在城市居留有所不同,前者的家庭和社会负担要远远大于后者,当家庭无力承担抚养和教育子女及赡养老人负担的时候,城市社会保障体系将担当起最后的责任。但现在的问题是多数城市社会保障经费明显不足,是否有能力承受新迁入人口的社会保障仍不确定。

在城市现已构建起来的3道社会保障的“安全网”——养老、失业保险、下岗职工基本生活保障和城市居民最低生活保障制度中,新迁徙来的农村人口最先冲击的是第三道防线,因为对他们来说,尚不具备前两道防线的保护,即使有也很脆弱,因此,能否保障这些人口生命波折期最基本的生活需要关键在于所迁入的城市最低生活保障制度的完善与否及财政实力的强弱。前两道防线属于职业保障的范畴,资金来源主要是职工所属企业和个人在职期间向社会保险的供款,而城市最低生活保障的资金来源则是地方财政,在经济发展水平较低、地方财政紧张的城市,第三道防线其实也很脆弱。实际上,中国各城市当前的最低生活保障制度也仅仅是涵盖了贫困人口中的20.5%(沈红1998;魏津生,2001)。目前普遍放开的仅是小城镇户口,因此小城镇的城市社会保障制度如何接纳迁入人口的问题远比大城市迫切,但实际上,小城镇的财力更加有限,更易激化当地居民和新迁入人口的矛盾。

如果城市的社会保障体系不涵盖从农村新迁入城市的人口;或者城市社会保障制度本身还没有建立起来,对当前城市人口最基本的生活都无以保障的城市,新增人口的最基本的生活保障就更成为问题。新增人口面临着比原来的城市人口更多的风险却拥有少得多的财富积累、集体产权、人际网络、社会信用与其他收入来源,当他们处于生命波折期时,他们自己的生活,尤其是他们的老年亲属的赡养和子女教育问题将难以解决。不论是城市政府还是普通市民,都不希望贫民窟在中国城市大量涌现,也不希望更多的白发人沿街乞讨、大量的失学儿童在城市中游荡。此外,如果城市政府不考虑新迁入人口的社会保障,它们同样将面对相当严重的社会治安等问题。当一个人的最基本的生活需要都无以保障,当一个人及其亲属的生存受到威胁,当一个人需要在生存和“抗争”之间做出选择的时候,突破个人的道德界限和社会法律框架的行为是有其人性基础的。一个安定的城市社会需要公平且有效的 basic 生活保障制度。

在更广的范围内考虑,当社会保障制度比较健全的城市愿意涵盖新迁入的人口时,那么它将吸引更多的农民迁入,在其他多数城市社会保障制度都不完善的时候,太多的迁入人口将有可能拖跨这个城市已经运转良好的社会保障制度。再富有的城市,其社会保障资源也毕竟是有限的。

二、建立城乡有机衔接的社会保障制度的思路

适应城乡融合的发展趋势,中国城乡社会保障制度的长远目标应该是高度统一、社会化、法制化的现代社会保障制度。但受资源和社会条件约束,城乡社会保障制度的有机衔接不可能一蹴而就,应按过渡模式和目标模式分步实现。

1. 过渡模式:将新迁入人口纳入城市社会保障体系

应建立覆盖城乡全体公民的社会保障个人帐号,按公安部已经制定的公民社会保障号码与居民身份证号码相统一的方案推行。公民无论到国内任何地方工作,都可以按规定由雇主和自己向个人帐户注入当时工资一定比例的社会保障费,并可按规定程序和条件领取社会保障金。

在职业保障层面上,当企业或其他经济社会组织雇佣新迁入城市的人口,雇佣劳动力超过一定期限后(比如3个月——与一般单位新职工试用期3个月相同),雇主和职工个人必须向当地的社会保障管理部门缴纳国家规定的、占职工工资一定比例的社会保障费,社会保障管理部门再按一定比例把款项分注职工个人帐户和地区统筹帐户,使新迁入城市的居民在职业保障(养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险)上与现有的城市公民纳入同一体系,逐渐积累社会统筹和个人帐户资金。新加入者的受益基准决定于其供款期限的长短和数量的多少。

对于自由职业者、自营业者,因为没有雇主为其个人帐户注入资金,所以他们的补充保障主要是

由自己向帐户缴纳,同时,政府给予较小比例的补贴。当然他们也可以在参加社会保险和购买商业保险之间自由选择。

在非职业保障的层面上,城市应把新迁入的农村人口纳入城市的非职业保障体系。包括社会福利、社会救助和优抚安置以及自愿补充保障。资金缺口少部分来自于国家和地方两级财政对社会保险的补贴,大部分来自于农民进入城市后耕地使用权的有偿转让。这需要国家统一耕地转让政策,以法律的形式约束农用地转让的权利与义务关系,保证转让的资金足额打入新迁入城市居民的社会保障帐户,国家发放最低生活保障费的数额将在一定程度上以此为依据。真正让土地从已迁入城市的农民手里解脱出来,创造土地规模效益。

在非职业保障中,首先应该保证的是新迁入城市学龄人口的义务教育,这关系到城市未来的稳定和发展,也关系到国民素质的提高,是负责任的城市政府义不容辞的义务。既然允许农民迁徙到城市,政府自然应该保证这些未来城市新生力量的教育问题。而且,不能再像多数城市学校对待民工子弟那样多收取额外费用,与城市学生的待遇不应有所区别,对专设的打工子弟学校亦不能歧视。

过渡模式的作用在于保证新迁入城市人口的生活稳定,从而消除可能产生的社会问题,同时也为城乡社会保障制度的目标模式的实现创造制度基础。

2. 目标模式:从二元到三维

应打破城乡分割的二元社会保障制度,建立城乡有机衔接的“三维”社会保障制度。“三维社会保障制度”由“基本保障”、“职业保障”和“附加保障”这3个层次组成。其核心内容简述如下。

建立覆盖全国城乡全体公民的基本保障。基本保障以城市和乡村最低生活保障线制度为基础,辅之以其他的社会保障制度,包括社会救助、社会福利、优抚安置等等。基本保障体现真正的低层次、广覆盖,它保障的是处于保障线以下城乡家庭的基本生活需要和处于生命波折期的公民最基本的生活需要,还包括城乡预防卫生保健(比如城乡妇幼保健和防疫接种疫苗等等),城市和不同地区间保障水平按生活消费指数而有所差别。费用由从全民征收的社会保障税或其他形式的税目支出。国家按一定的条件和程序发放和使用。基本保障采用受益基准制,保障基金的支付方式采用半积累半现收现付制。基本保障强调政府的责任。

建立省(市)级统筹的职业保障。城市的补充保障沿袭并改进当前城市的养老保险、医疗保险和失业保险等职业保障制度,同时,保留过渡模式中将新迁入人口纳入城市职业社会保障的制度。在农村经济和社会条件允许的地方,建立社区性的养老保险和医疗保险制度,既解决农村人口的社会保障问题,又与城市社会保障制度在组织形式上相对接,为城乡人口流动、迁徙奠定制度基础。补充保障的范围包括所有企业(国有、集体、混营、合资、乡镇企业等)和事业单位的职工及政府公务员,在农村包括已经建立社区性保险制度的所有劳动人口。采用的“社会统筹与个人帐户相结合”的方式,是法定的职业保险。补充保障采用混合制,保障基金的支付方式采用半积累半现收现付制。补充保障强调企业与个人的责任。

建立以商业性保障为主的补充保障。该层次主要是为那些不满足于基本保障和职业保障的经济收入较高的公民提供保障,属自愿性质。保费完全自负或由个人与愿意支付保费的雇主协商共同支付保费,但国家可给予某些税收优惠。附加补充保障以企业补充养老保险、企业补充医疗保险和商业保险为主体,采用受益基准制,保障基金的支付方式采用完全积累制。

以上制度的基本出发点是:不以城乡划分保障对象,而以职业人口和非职业人口设定目标人群。政府应逐步放开对城市人口在补充保障上所承揽的过多的责任,把重点转移到全体公民的基本保障上,使社会保障回归其本意。

主要参考文献

- [1] 温铁军. 小农均平地权与农业规模经营. 战略与管理, 1997(3)
- [2] 周其仁. 关于农民收入的一组文章. 北京大学中国经济研究中心讨论稿, 2001
- [3] 李文. 城市化滞后的经济后果分析. 中国社会科学, 2001(4)
- [4] 魏津生. 中国大城市的贫困人口问题研究. 人大报刊复印资料, 2001(8)
- [5] 沈红. 中国贫困状况与扶贫形势分析. 社会科学文献出版社, 1998
- [6] 卡尔·博尔奇著. 保险经济学. 商务印书馆, 2000
- [7] 景天魁, 杨团, 唐钧等. 中国社会保障制度改革: 反思与重构. 人大报刊复印资料, 2001(2)
- [8] Friedman, M.: "Speaking the Truth about Social Security Reform", The New York Times, January 11, 1999.

(责任编辑 王宏章)

(上接第 18 页)

南水北调工程原来的需水预测是值得商榷的。需水预测是工程规划的基础, 如果基础不牢而仓促上马, 将会造成不可挽回的重大损失。

参考文献

- [1] 水利部规划设计院. 中国水资源利用. 水利电力出版社, 1986
- [2] 水利部计划规划司. 21 世纪水供求. 水利水电出版社, 1999
- [3] 水利部. 中国水资源公报. 1997、1998、1999 和 2000 年
- [4] 水利部发展研究中心. 国外水利现代化研究. 2002 年

- [5] 中国工程院. 中国可持续发展水资源战略研究综合报告. 科学出版社, 2000
- [6] 汪恕诚. 在中央人口资源环境座谈会上的汇报. 中国水利报, 2002 年 3 月
- [7] 柯礼聘. 中国水法与水管理. 水利水电出版社, 1998
- [8] 柯礼聘. 全国总用水量向零增长过渡期的水资源对策研究——兼论南水北调工程的规划基础, 地下水, 2000(3)
- [9] Thomas J. Casaderall: "Trends in Water Use, 1950 - 1995", 1998, U. S. Geological Survey Circular 1200.

(责任编辑 王宏章)