

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

李 迎 生

Abstract: The author argued that, according to the practice of the Industrialized Countries, the need to establish a socialist market economy system and the necessity to embody social justice, the old-age security system for farmers will be integrated with urban employees in the future. At the present, however, it is certainly an impossibility to introduce a social security system for the old with social insurance as core in the rural areas throughout the country. China should put more stresses on absorbing the surplus agricultural labors and accordingly broadening the coverage of the urban social security system, reforming the rural economic regime to raise the collectives' strength and the farmers' standards of income, and gradually changing the traditional strategy to develop industry with agricultural accumulation as one of the main fund sources, which are the preconditions to change the old rural old-age security system into a new one. As for the living security problems with which the old farmers have been facing, the country should adopt some practical social policies to deal with.

自20世纪80年代中叶开始,我国开始进行农村社会保障制度改革的探索,近年来相关的研究逐渐增多。这些探索和研究无疑是有价值的,并取得了一定的成果。但亦存在着明显的缺陷:上述工作依然是在旧的城乡社会结构框架下进行的,难以体现现代社会保障制度运行的城乡整合趋势。我国农民养老保障制度的改革不能局限于农村的范围内自行其是,必须与促进农业剩余劳动力转移与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。从国际上农民社会养老保障制度建设的成功实践来看,目前囿于各种条件,在我国为农民建立以社会保险为核心的社会养老保障制度还是不现实的。近期一方面应为未来实现农民养老保障与其他从业者的整合创造各种前提条件,同时根据我国农民养老保障制度改革的目标,选择并实行一种既符合绝大部分农村目前的实际情况又便于向未来城乡整合模式过渡的制度模式。

一、工业化国家农民社会养老保障制度建设的历史背景与一般实践

社会养老保障是以社会保险为核心或重点的制度体系,它通过国家立法,由政府出面来推行,以保障公民老年的基本生活为目的。所谓“基本生活”,是高于“最低生活”的一种生活状态,即不仅仅满足于温饱,还需满足受保者社交、文化、教育等合理的生存需求,并能和其他社会成员分享经济发展和社会进步的成果。社会保险一般由雇主(企业)与雇员分摊保险费,国

家为受保者承担最后的责任(对无雇主的个体农民而言,国家承担更多的责任)。社会保险最初在产业工人中推行,而后逐步扩大覆盖面,直至惠及农民,实现“国民皆保障”或城乡整合。这一过程是与工业化和社会转型进程相一致的。

1. 工业化国家推出农民社会养老保障制度的历史背景

先进工业化国家城乡劳动者社会养老保障制度的实施都间隔了较长一段时期:西德 68 年、丹麦 86 年、美国 55 年、加拿大 63 年……日本 1941 年设立了面向城市企业劳动者的厚生年金保险,至 1961 年实现“国民皆年金”,当时规定农民可参加“国民年金”,属自愿而非强制计划;直到 1971 年才有真正属于农民的“农业者年金”计划的出台;至 1986 年年金制度改革后,全体日本国民才真正能够实质平等地享受年金保险(Naomi Maruo, 1986, in Richard Rose & Pei Shiratori: 66)。表 1 反映了一些西方国家建立农民年金保险的时间及当时的经济发展水平。

表 1 部分西方工业化国家建立农民年金保险的时间及经济发展水平

国家	城市工业雇佣劳动者年金保险建立时间	农民年金保险建立时间	建立农民年金保险时的人均 GDP(美元)
西德	1889	1957	
日本	1941	1961、1971	3802(1971 年数据)
丹麦	1891	1977	10958(1978 年数据)
芬兰		1977	7132(1978 年数据)
美国	1935	1990	21696.2(1990 年数据)
加拿大	1927	1990	21841.8(1990 年数据)

资料来源:杨翠迎等,1997《建立农民社会养老年金保险计划的经济社会条件的实证分析》。

大致以“二战”为分界线,此前工业化国家推出的社会保险制度是以城市产业工人为主要对象的。工业化的推进及针对城市雇佣劳动者的社会保险制度的建立与完善,促进了农村劳动力向城市的转移及城市化的迅猛发展。到第二次世界大战结束,西方各国大都已实现工业化和城市化,英国 1951 年城市人口比重已达 79%,西德、法国、意大利及北欧国家也相继实现城市化。后起的工业化国家美国及日本的城市化速度也较快,美国 1981 年的城市化率已达 74%,日本 1975 年城市化率已达 76%,这还不包括两万人口以下的小城镇(李迎生,1988)。工业化、城市化的实现及社会结构在城市化的推动下逐步走向城乡一体化,促使社会的就业结构从过去的以农业为主,转向以工商业为主,农业从业人员比例不断下降。英国工业化起步早,其农业过剩劳动力转移亦完成得早。1811 年英国农业从业人员比例为 35%,1901 年已降到 8.9%,1975 年进一步降至 4.2%,近年已不到 3%。日本在明治维新发生时还是一个落后的农业国,1878—1882 年间,第一产业从业比例高达 82.3%,随着工业化推进,1920 年降为 55.5%;二战以后经过一段困难时期,伴随 1955—1965 年工业化的加速推进,至 1965 年,农业从业比例降为 24.6%,1975 年进一步降到 13.9%(周沛,1998: 48—58,127—136)。上述变化为各国推出惠及农民的“国民皆保险”制度、实现社会保障的城乡整合创造了条件。

当然,我们也注意到,就社会养老保险项目而言,前苏联和东欧国家社会主义制度建立伊始即设计为全民覆盖,包括农民。这主要是由于这些国家工业化已有较好的基础,经济发展水平较高,农业人口所占份额低。1990 年这些国家人均 GDP 大多在 2000 美元以上,农业就业份

额在 20%以下(朱玲, 1998)。

2. 工业化国家农民社会养老保障的制度形式

工业化国家农民社会养老保障制度的具体形式各有不同,大致可划分为三种类型,即专门制度型、统、分结合型与统一型(见表 2)。

表 2 经济合作与发展组织国家农民养老保险制度类型

国家	制度类型	国家	制度类型
澳大利亚	统一制度	日本	统、分结合
奥地利	专门制度	卢森堡	统一制度
比利时	专门制度	荷兰	统一制度
加拿大	统、分结合	新西兰	统一制度
丹麦	统、分结合	挪威	统、分结合
芬兰	专门制度	葡萄牙	统一制度
法国	专门制度	西班牙	统一制度
德国	专门制度	瑞典	统、分结合
希腊	专门制度	瑞士	统一制度
冰岛	统一制度	土耳其	专门制度
爱尔兰	统一制度	联合王国	统一制度

资料来源:美国社会保障署,1999,《全球社会保障 1995》。

从表 2 中可见,经济合作与发展组织 24 个成员国中,实行城乡统一制度的国家有 12 个,实行专门制度的国家有 7 个,另有 5 国实行有统有分的制度。第一类国家最多,如英国,按照《贝弗里奇报告》所作的设计,其社会养老保险计划具有城乡一体化的性质;第二类国家如西德、法国、芬兰、比利时、奥地利等,各自分别建立了面向农民的养老金保险制度;第三类国家如日本、瑞典、加拿大、丹麦、挪威等,养老金保险(在日本称“年金保险”)是有统有分,在最基本养老金待遇上(有“普遍养老金”、“基本养老金”等多种提法)最终实行了城乡一体与全国统一,但不同产业、部门从业人员又都享有一份独立的养老金,我们姑且称之为“附加养老金”(亦称为“职业关联养老金”)。

例如日本的面向农民的养老保险制度(年金制度)就有着自己鲜明的特色。它和其他年金保险制度有统有分:作为农民及其配偶,和其他行业的从业人员及其家属一样,只需符合相应条件,到达老龄后都可获得一份能够维持最起码生活水准的老龄基础年金(健康保险组合联合会,1998:90—93;厚生省监修,2000:177—184,449—451)(国民年金^①),就此而言,是统的方面;

① 日本的年金制度比较复杂,大致可归结为厚生年金、共济年金、国民年金等 3 种。每种年金制度针对特定的被保险对象。其中“国民年金”以 20—59 岁,从事农林渔业、商业等的普通国民为对象。为改变各年金制度间互不关联的情况,1986 年日本实施新年金制度。新年金制度将原先仅仅针对农民等的“国民年金”改变成为各年金制度的共通年金,称基础年金,实现年金制度一体化。引进基础年金后,作为一种义务,凡年龄在 20—60 岁的日本国民原则上均须加入国民年金,具有强制性。每年需支付的基础年金数额的 2/3 由各年金制度提供,另外 1/3 则由国库负担。每一个符合条件的日本国民都能通过国民年金获得其应获得的那部分基础年金。至 1997 年 3 月,国民年金加入人数达 7020 万人,享受老龄基础年金的人数为 1757 万人,平均金额为每月 46000 日元。1998 年 4 月当时月纳保险费规定为 13300 日元。

实现年金制度一体化后的日本新年金制度具有两个性质。第一,即以全体国民为对象的国民年金(基础年金);第二,厚生年金和共济年金依然属于企业职工、公务员等领薪阶层,这两种制度仍按职工工薪收入的一定比例支付年金。成为基础年金之上的附加年金。从事农林渔业的个体农民原先仅有国民年金,自 1971 年日本建立农业者年金基金后,他们亦开始有了属于自己的附加年金,用以改善其老年生活。

除此之外,农民退出生产领域后,还可获得相应的职业性附加年金,即农业者年金,此项年金从农业者年金基金^①支出(日本农业年鉴刊行会,1999:374—378),从而改善老龄阶段的生活水平。就后者而言,属于和其他职业相区别的地方。

3. 工业化国家农民社会保障的资金来源与待遇标准

根据美国社会保障署编著的《全球社会保障 1995》一书提供的资料分析,各国对农民养老保险的资金来源的处理方法有所不同。但有一点是共同的,即各国政府为确保农民养老保险待遇与其他从业者的实质平等,都通过了立法,除规定投保者各人缴费外,辅之以国家大量的财政支持或其他补助。这里我们以法国和日本的情况为例稍作介绍。

法国对农民社会保险实行专门制度,它是通过“农业社会互助金”的形式来实现的,由全国农业社会互助金管理处管理。参加保险的人数超过600万,占法国总人口的10%,农业社会互助金的被保险对象一般划分为领薪人员(雇员,包括农业有限公司的经理、雇工及其家属)、非领薪人员(包括农业雇主、农业经营者等)两大类。互助金(保险金)的来源大致有五个方面:一是农业人口交纳的各种保险金;二是调剂补偿金。法国规定投保人口较高的保险体制有义务在财政上支持投保人口较低的体制,农业社会互助金享受其他保险体制的财政支持;三是由全国家庭补贴金库提供的资金;四是国家财政预算补贴和国家对家庭的补贴;五是部分税收政策上的补贴。总体上看,法国农业社会互助金来自体制外的资金支持占总基金的 $\frac{3}{4}$ 左右,其中国家支持部分约占 $\frac{1}{2}$ 。由于法国农业社会互助金享有多方面的资金支持,特别是国家财政税收方面的强有力支持,从而可以使农民的社会保险收入维持在全社会保险收入的平均水平上(揭新华,1997:18)。

在日本,作为全体国民共享的老龄基础年金,国家财政目前担负 $\frac{1}{3}$ 的经费,2000年底过渡到 $\frac{1}{2}$ (厚生省监修,2000:182)。国家另对农民养老保险事业采取倾斜政策。作为农业从业者的职业关联年金——农业者年金分农业者老龄年金与经营移让年金两项支付。作为和厚生年金、共济年金一样的附加年金,农业者年金其给付数额以厚生年金为基准加以计算(日本农业年鉴刊行会,1999:376),不足部分由国家财政补贴。但对两个子项的支持力度不等。为鼓励土地从老一代向年轻一代转让,规定上述经营移让年金支付额的一半由国库提供,自1991年起又有追加;农业者老龄年金部分,国家亦有一定量的财政支付。1998年国库对农业者年金基金的支持总额达871亿日元,其中825亿日元用于经营转让年金的支付。

从以上对法国、日本等面向农业从业人员的社会养老保险事业的情况介绍来看,由于农民社会保险受到来自各方面,特别是来自国家财政的支持,其与其他行业从业人员的实质差别已微不足道了。

二、我国农民养老保障制度改革的回顾

20世纪80年代中期,我国开始了变革旧的农村养老保障制度的探索。针对计划经济体

^① 日本农业者年金基金于1970年立法,1971年1月实施。日本政府为保障农业经营的现代化与规模化,实现农田的世代转移及改善农业经营者的老年生活,在国民年金之外,设立了农业者年金基金,其保险对象为农村地区除厚生年金共济年金的加入者及其配偶之外的具备国民年金被保险人资格的农业经营者及其后继者(亦为农业经营者)。拥有50平方米及以上土地的农业经营者按法律规定成为当然的加入对象。其后继者根据本人意愿可任意加入。基金来源为被保险者的保险费及国库支持。1998年规定被保险人缴费月额为19270日元,35岁以下加入者享受30%左右的优惠,为13760日元。

制下农民以家庭保障为基础、国家与集体救济为辅的养老保障模式的式微^①，开始探索在农村建立一种社会养老保险的新模式，并已有了比较成形的方案。

1986年10月，民政部和国务院有关部委在江苏省沙洲县召开“全国农村基层社会保障工作座谈会”，会上提出在农村经济发达和比较发达地区，发展以社区（乡、镇、村）为单位的农村养老保险。江苏部分发展较快的乡、镇、村开展的社区型养老保险先行试点，提供了经验，值得推广。但亦存在不可忽视的问题：这种养老保险一般层次过低，范围狭小，不同社区之间制度不兼容；社区型养老办法一般是各行其是，且受领导者意志影响较大，缺乏稳定的法律法规基础，资金一般都存入银行或用于发展当地经济，难以保值增值或存在运营风险；资金来源主要是集体，个人及国家的责任没有体现出来，等等。针对上述问题，自90年代初开始，国务院指定由民政部开展农村社会养老保险的试点工作。

根据国务院指示要求，民政部农村养老办公室制定了《县级农村社会养老保险基本方案》（以下简称《方案》），确立了以县为单位开展农村社会养老保险的原则，并以此为据，在山东、湖北、江苏等省开展了大范围的农村社会养老保险试点。从1991—1992年两年间，民政部先后在山东牟平县、湖北武汉市、江苏张家港市召开了三次有关农村社会养老保险试点与推广工作会议，确定了开展农村社会养老保险工作的基本原则、实施办法、管理机构等一系列重要问题。以1992年12月张家港“全国农村社会养老保险工作会议”为标志，农村社会养老保险试点工作结束，转入在全国范围内依据《县级农村社会养老保险基本方案》全面推广的时期。

《方案》确定了在我国开展农村社会养老保险所应遵循的基本原则，即：第一，建立农村社会养老保险制度，要从我国农村的实际出发，以保障老年人基本生活为目的；第二，坚持资金个人缴纳为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持；第三，坚持自助为主，互济为辅；第四，坚持社会养老保险与家庭养老相结合；第五，坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向。该《方案》还就“保险对象及交纳、领取保险费的年龄”、“保险资金的筹集”、“交费标准、支付及变动”、“基金的管理与保值增值”、“立法、机构、管理和经费”，以及社会养老保险办法与部分现行养老办法的衔接等方面作出了具体规定。

上述《方案》所确定的在我国开展农村社会养老保险的基本原则与具体措施体现了我国现阶段的具体情况；在一定程度上反映了现代社会保障发展的趋势；亦总结了城镇职工养老保险制度多年运行的经验与教训。既然是“社会保险”，那么“以保障老年人基本生活为目的”便是现代社会保障的本质性要求之一。至于社会性养老保险的资金来源，将国家、集体与个人的责任结合起来，将自助与互济结合起来，是国际上的一种带普遍性的做法。坚持社会养老保险与家庭养老相结合，以及坚持务农、务工、经商等各类人员社会养老保险制度一体化的方向，亦是不少国家包括社会保障比较发达的西方国家所强调的。此外，农村社会养老保险采用积累制，并设立个人帐户，缴费完全归入个人帐户，有利于积累起一笔资金，应付未来老龄化的挑战。其他各种具体规定在现阶段农村亦具较高程度的可操作性，便于工作的开展。

然而，由于上述《方案》过多地强调了我国农村目前的具体情况，并以此为依据制定农村社会养老保险的操作规范；而我国农村就其总体而言，现时期并不具备实施社会养老保险的基本

^① 改革以前，我国农村居民的养老主要依靠家庭，仅对极少数无依无靠的老人实行国家和集体救济（即“五保”制度）。另对少数贫困或受灾地区居民实行救济。由于计划生育政策的推行，农村老龄化速度加快；改革以来，农村年轻居民非农化加速，越来越多的农村老人将变得无依无靠……国家与集体微薄的救济基金面对面广量大的农村老人无疑是杯水车薪，且1978年后农村集体经济实力大为削弱。在这种情况下，对农村社会保障制度作相应改革是必要的。

条件。这样一来,如果按照社会保险的基本原则要求开展社会养老保险,那么没有多少地区符合要求;如果按农村目前的情况开展社会保险,则不可能履行社会保险的基本原则,因此,亦就没有大张旗鼓地宣传与实际推广的必要。实际的情况则是,尽管绝大多数农村尚不具备实施社会养老保险的条件,由于政府部门大力提倡,工作虽勉强开展起来,但实际效果并不理想,使社会保险原则的实现大打折扣。

首先,实施现行《方案》不可能达到满足农村老年人基本生活的社会养老保险的根本目的。按《方案》设计的月缴费标准,即从2元到20元共分10个档次,即使一个投保者按最高标准交纳,即月纳20元,且交费达到足够年限40年,从60岁起,该投保者按月可领取养老金700元。鉴于多种因素,到那时这笔钱是否能确保其老年基本生活是值得怀疑的。何况现时农民一般选择最低缴费档次投保,且很多人达不到足够的交费年限。这样,这部分人的养老根本就得不到基本保障。这里还没涉及社会保险机构管理费的提取与保险基金运营过程较长而可能发生的通货膨胀等方面因素的影响;更未涉及保险基金管理工作中因法律法规不健全而可能出现的种种损失。如此,现行农村养老保险方案能否达到满足投保人老年基本生活的目的,便大大值得怀疑了。

其次,现行《方案》虽然在保险金筹集问题上体现出将国家、集体与个人责任相结合,但更强调的是摆脱国家应尽的责任,以不给国家财政背包袱为出发点,重点在“以个人交纳为主”,集体补助为辅,国家仅仅给予“政策扶持”。由于对国家、集体的责任未通过约束性规范加以具体规定,因而在实际工作中,“以个人交纳为主”则变成“完全由个人缴纳”。国家虽负担农村社会养老保险事业管理之责,但养老保险管理机构的运行费用还要取自社会保险基金。抽取比例即便作出了相应规定,实际上往往没有多大约束力。这样的养老保险,实难称之为“社会养老保险”。

第三,现行《方案》难以实现社会保险互助互济的原则。虽然《方案》规定了“坚持自助为主,互济为辅”,但它又规定为每个农村投保人员建立个人账户,实行“个人帐户积累制”。“个人的交费和集体的补助(含国家让利),分别记帐在个人名下”,且“同一投保单位,投保对象平等享受集体补助”。由于《方案》没有像城镇职工养老保险那样实行“社会统筹和个人帐户相结合”的制度,其中“社会统筹”部分由集体(企业)交纳,担负保险调济金的职能,在不同企业之间调剂使用;农村社会养老保险没有规定集体交纳养老保险调济金的义务,且集体对个体投保人的补助责任根本没有约束性规范,农民的个人社会养老保险帐户实质上和个人银行储蓄帐户并无二致。稍有不同的是,银行储蓄可以提前支取,且由个人保管;而养老帐户不能提前支取(在60周岁前),且由养老保险经办机构负责管理。

第四,社会保险固然应当坚持务农、务工、经商等各类人员一体化的方向,但在我国目前实行这一原则就不合时宜。因为目前我国正处在由农业社会向工业社会快速转型的过程之中,社会保障制度的改革应当适应并促进这一过程。将早已实际脱离农业与农村的务工、经商人员仍然和农业从业人员放在一起考虑,不利于务工、经商人员割断与土地、农村的联系,进而延缓我国社会转型的进程。实际推行农村社会养老保险过程中,由于没有将已实际“离土又离乡”的原农业户口人员区分开,且这部分人实际收入水平高于农业从业人员,农村社会养老保险所动员吸收的对象主要亦为务工、经商人员,这样,尽管自开展农村社会养老保险以来,该项业务所覆盖的对象不断扩大,地域不断增加,保费亦在不断上升,但如果把进城或小城镇务工、经商人员排除在外,则农业从业人员实际加入的并不多。这从另一侧面说明现阶段在农村开

展社会养老保险的时机、条件并不成熟。

另外,根据我国的基本国情和农村的实际情况,农村社会养老保险实施《方案》规定符合条件的投保对象自愿加入,而未作强制性的要求,这亦与现代社会保险的强制性原则不符。

《县级农村社会养老保险基本方案》存在着上述种种缺陷,使其根本不能成为社会保险。

三、农民养老保障制度改革的基本(远期)目标与 相关宏观层面的政策调整

我国农民养老保障制度改革的目标,应当是借鉴国际农民社会养老保障制度建设的一般经验,按照我国建立社会主义市场经济体制的需要,以及为体现社会公正的要求,以满足农民老年基本生活需求为目的,在全国范围内形成以社会保险为核心的,辅之以家庭保障、社区互助等传统保障方式的,与其他(城市)从业者养老保障制度整合的新型的社会养老保障制度,使老年农民能够和城市从业者一样享受平等的社会保障待遇,以安度晚年。

当然,上述目标的实现需要具备一系列条件。和发达国家甚至和前苏联、东欧国家推出农民社会养老保障制度的历史条件相比,我国显然尚不具备相应的条件。在我国,目前农村人口仍占总人口的绝对多数,工业化与城市化水平还比较低,直到90年代中期,中国农业劳动力份额仍高达近60%,有大批农业剩余劳动力需要向其他产业转移;农业生产效率还比较低,小型的、平均式的家庭联产承包制还是目前农业经营的基本形式,规模经营所占比例还很小,农村集体经济实力薄弱,农民的收入还很低,尚有不少农村居民仍生活在绝对贫困中;国家尚未改变以农业积累支撑工业发展的传统发展战略,更谈不上以工业利润反哺农业,以国家财政支持农村社会保障事业……在这种情况下,在农村推行以社会保险为重点的社会养老保障制度是不现实的。勉强推出的举措亦是不规范的,且难继续。因此,当务之急是创造在农村推行社会养老保障制度的经济社会条件,以促进农民社会养老保障制度改革基本目标的实现。

以下笔者根据对工业化各国推出农民社会养老保险制度的历史条件的分析,结合我国的具体国情,就与实现我国农民社会养老保障制度改革目标密切相关的一些宏观层面的政策调整提出一些看法。

1. 有步骤地实现农业剩余劳动力向第二、三产业(小城镇)和城市转移并进行城镇社会保障制度的配套改革

实现农业剩余劳动力向城市转移,向第二、第三产业转移,不仅是社会结构转型的一般趋势,同时也是提高农业生产率,增加农民收入的客观要求,显然,它是在农村推进现代化社会保障事业的必要条件之一。

传统的工业化战略与计划经济体制,将众多的农村人口长期排斥在工业化进程之外,使我国长期以来一直存在农业劳动力过剩的问题。从1952年到1978年,我国农业的国民收入份额从57.7%下降到35.4%,工业份额从19.5%上升到46.8%,达到或接近中等收入国家水平;但农业的就业份额仅从83.5%下降到70.5%,大量的人口和劳动力仍滞留在农业和农村,农业与非农产业劳动生产率的相对差距从3.72倍扩大到5.15倍。这还是按现价计算的,如按可比价格计算,差距将更大(杜鹰、白南生,1997:108)。

改革以来,农业剩余劳动力和农村人口开始了持续的向第二、第三产业,向小城镇与城市的转移,乡镇企业与小城镇吸纳的农村人口从1978年的2182万人,上升到目前的超过1亿人,

接近农村劳动力总量的 30%，加上向城市实现转移的农村人口，1978 年以后农业劳动力份额下降很快，非农产业劳动力迅速上升，目前农业劳动力占社会劳动力的比重下降到 50% 左右。

然而，近年由于乡镇企业的发展出现了一系列困难，吸纳农业剩余劳动力能力降低，城市在短期内亦难较大幅度地放开对农民进城的限制，目前农业劳动力的转移遭遇了虽然是暂时的，但却不可小视的困难。另一方面，以下各种因素导致今后相当长一个时期我国农业剩余劳动力问题将比较突出：其一，目前我国农业劳动力人均耕地面积 3 亩左右，以人均负担 8—10 亩这一较为合理的经验系数来衡量，现时农村劳动力超过一半处于“富余”状态，为 1.5 亿人左右；其二，随着农业技术的运用与经营方式的改变，今后农业劳动力剩余的比例还将上升；其三，一个时期以来农村人口实际增长未能得到有效控制，导致 21 世纪前期农村每年新增劳动力数量仍然相当可观。由于这些因素，即使今后每年从农业转移出来的劳动力达到 800—1000 万人的规模，到 2020 年前，农业剩余劳动力每年都将维持在 1 亿人以上（费绍凤、孟向京，1996）。

因此，为加快农业剩余劳动力转移的步伐，乡镇企业的发展必须出台更得力的措施，以摆脱暂时的困难，特别是有效地推动乡镇企业依托小城镇发展，通过城市化，增强乡镇企业吸纳农业剩余劳动力的能力。城市改革亦应加大力度，以适应更多的农民进城的需求。

为稳固地推进农业剩余劳动力向小城镇乃至城市的转移，加快城镇社会保障体系的改革，扩大城镇社会保障的覆盖面，使之覆盖到进城农民与乡镇企业职工，就具有迫切的必要性。

2. 深化农村内部改革，实行农业经营的规模化与现代化，切实提高农村集体的经济实力与农民收入，增强农民参与现代社会保障制度的能力

在将过多的农业劳动力转移出去的同时，应当通过深化农村内部改革，加快实现农业经营的规模化与现代化，以获得最大经济效益。这对发展农村社会保障事业的意义不言而喻。它既有利于壮大农村集体经济实力，又有利于提高耕地农民的经济收入，从而从理论上保证在农村推进现代社会保障事业所必要的财源。

70 年代末开始的家庭联产承包责任制，一度调动了农民的积极性，提高了农业生产率和农民收入。但其弊端亦很突出，不利于农业经营的规模化与现代化，集体经济实力严重削弱，农民收入的持续增加困难。进入 90 年代，不少农村地区，特别是沿海经济比较发达的省份出现粮食生产增长缓慢，有些省连续出现粮食产量下滑的情况。更有甚者，一些乡镇企业及小城镇发展迅速的地区，绝大多数农民，特别是青壮年农民已实现了转移，可以不依靠农业收入而维持生存需要，但他们在农村承包的一份责任田却依然保留，于是出现了严重的粗放经营的局面，有的地区甚至出现大面积撂荒；广东省 1993 年全省撂荒的耕地面积约有 50 万亩。浙江省 1992 年秋季撂荒 200 多万亩，1993 年冬季撂荒高达 700 多万亩，占全省耕地面积的 28%（陈俊生，1994）。其他一些省也不同程度地存在撂荒问题。直至今日，上述情形仍有增无减。

实行土地适度规模经营，有利于提高土地产出率、劳动生产率和产品商品率，并进而有利于壮大农村集体经济实力与提高农民收入。江苏无锡县（现锡山市）实行规模经营的粮田，小麦单产比一般粮田高 10%，水稻高 5%，人均劳动生产率提高 4 倍左右。浙江宁波、温州种粮大户复种指数一般要比当地高 10—40 个百分点。辽宁省沈阳市实行规模经营的地块，平均亩产比一般地块高 20% 左右，广东南海市有的农村实行土地规模经营后，水稻亩产由原来的 600 公斤，增加到 765 公斤，提高 27%。由于实行农田规模经营提高了土地使用效益，亦成为提高农民收入的重要途径。江苏省常熟市 1993 年家庭农场的种植业亩均收入 232 元，户均达到

1.8 万元,是全市农村户均收入的 3 倍。从江苏全省看,1993 年规模经营者的收入是农民人均纯收入的 2.9 倍,是务工人员人均收入的 2 倍(陈俊生,1994)。

建立正常的土地使用权流转机制是实行土地适度规模经营的前提,沿海发达省份在这方面提供了许多可资借鉴的形式。福建晋江土地流转承包的形式有土地转承包、改“均田制”为“双田制”、收回弃耕地重新承包、推行土地股份合作制、发展规模化的开发性农业等。规模经营的方式也呈多样化格局,主要有专业大户、家庭农场、村办农场、专业队和股份合作农场五种,以专业大户和家庭农场为主(陆学艺、朱明,2000:85—86)。这些省份近年实行土地规模经营、建立正常的土地流转机制的探索是富于创造性的,实际效果亦是显著的。但由于直至目前尚未解决进入城市与小城镇农民的社会保障问题,国家政策未能将土地流转机制和这些已实际转移的原农村人口的社会保障改革很好地结合起来,因而这些已转移人口仍和农村和土地有着这样那样的联系,从晋江的土地流转形式中就可以看到这一点。这种局面应当随着改革的深入加以改变。

3. 国家改变以农业积累支撑城市工业发展的传统发展战略,加大财政支持农业与农村发展的力度,确保农民逐步享有与城市居民实质平等的社会保障待遇

相对于发展工业、商业的效益而言,农业的比较效益低,各国亦然。西方工业化国家在其进入发达阶段以后,几乎无一例外地用发展工商业所取得的利润反哺农业,提高国家财政对农业支持的力度。在社会保障方面,甚至采取向农民倾斜的政策,以加快农业人员实质平等的收入与生活待遇。这些为我们提供了有益的借鉴。

我们现在经常提到要用发展乡镇企业取得的利润来支持农业,即所谓“以工建农”。这是对的。不少乡镇企业是依靠原农村集体积累发展起来的,在它们已经具备相应的实力之后,抽出一部分利润支持农业发展,是理所应当的。但不能仅限于乡镇企业。城市工商业的发展过去从农业间接吸取的积累是非常可观的。直到今天,这一机制并未停止。目前应当改变这一机制。各种指标皆表明,我国的工业化已达到中期发展阶段。在这一阶段,按国际惯例,应是工业与农业平行发展时期,并随着工业利润的提高,逐步加大工业积累对农业的反哺。

除了应当采取措施制止目前工业仍向农业提取积累的做法之外,国家对农业和农民还应采取价格保护政策,以不断提高农民收入。改革以来国家对农产品已多次提价,现行农产品价格已和国际相差不大,但仍有很大空间。在这方面,日本等国的经验值得借鉴。和中国相比,日本农产品价格高得惊人:10 斤大米价格最低亦在 2000 日元以上(约合 150 元人民币)。日本政府便是通过价格保护变相提高了农业经营的效益,提高了农民的收入。我国的国情和日本类似,继续提高农产品价格以保护农民,还有不少文章可做。

只有农业与农村的面貌发生根本的改观,同时国家财政对农民采取倾斜的政策,在农村推行现代社会保障事业,实现农民社会保障与其他从业者社会保障实质上的统一,才有可能。

四、农民养老保障制度模式的现实选择及其 与目标(未来)模式的衔接

虽然在我国绝大多数农村地区目前尚不具备实施社会养老保障(社会保险)制度的条件,但在旧的以家庭养老为主的保障制度已经不能适应农民现实需要的形势下,如何在既不违背(相反有利于接近)农民养老保障制度改革的基本目标,同时又和现阶段我国的基本国情与农

村的具体情况相适应的前提下,建构一种过渡形态的农民养老保障体系,就显得非常必要了。笔者认为,就目前而言,宜采取一种“自我养老(通过实施个人养老储蓄计划等)与家庭养老相结合、辅之以社会支持”的模式。其中社会支持包括内容较广,含国家支持、集体帮助、社区互助、社会服务等多方面内容。选择这一模式不仅具有现实的可行性,同时又便于与目标(未来)模式衔接。具体的社会政策应当配合这一模式作相应调整。

1. 农民养老保障制度模式的现实选择

(1)一直以来,农民养老都是以家庭为基础的。家庭养老不仅具有深厚的社会舆论与社会心理基础,而且受到法律的肯定。1996年10月我国实施的《老年人权益保障法》,对老年人被赡养的权利作出了明确的规定,子女对老年人的赡养成为义不容辞的责任。这对城乡居民都是一样的,只是城市职工由于有社会性养老金——退休金,子女对老人的赡养主要体现为精神赡养和日常照料;农民没有社会性养老金,子女对父母的赡养将是全面的。当然随着社会经济结构的转型,农民的养老方式也会向以社会性养老为主转变,但在现阶段继续强调家庭养老的重要性仍是有现实根据的。

(2)强调家庭养老固然是我国的传统,但也应看到,由于时代的变迁等各种因素的影响,家庭养老受到前所未有的挑战。农民本人应当顺应时代的变化,强化自我保障意识,力争在其丧失劳动能力之前,为自己积攒一笔用于未来养老的资金。改革以来农民收入的实际上升为实现这一转变创造了条件。对这笔资金采取何种方式管理为好,依笔者之见,以社会养老保险机构经办的个人帐户形式不妥。前已述及,目前经办的农民养老保险,未能体现出国家与集体的责任,这便不是社会保险,实质上等同于个人储蓄。且这种储蓄还存在因经办机构还要从中提取运作费用,农村由于“山高皇帝远”,各种违规乃至违法挪用、贪污有关经费的行为屡见不鲜,基金因运营期较长,长期下去能否保值增值等等诸多问题难以解决。建议由国家制定相应政策,为农民建立个人养老储蓄帐户取而代之。这种个人养老储蓄帐户可由遍布农村的农业银行分支机构代办,国家政策提供优惠利率保障,农民自愿参加,起点年龄不限,但必须到60岁以后才能支取。到时候是一次性支取,还是分期分批支取,由农民自我选择。经办机构可从存贷差价中获取相应利润,从而省却由养老保险机构另行收取管理运营费用。这种个人养老储蓄帐户亦可由商业性人寿保险公司代办。这种商业性保险公司开办时间较长,经验比较丰富,在农村亦有众多的分支机构。其运营严格按照有关法律和数学模型,且监管体系健全,资金保值增值有保证,资金的缴付与未来领取数额对应明确。虽然商业保险机构以营利为目的,但取自基金投资的部分效益,未来保险金的给付一般没有风险。

农民除通过养老储蓄进行自我养老外,由于农村没有和城市一样的强制性退休制度,农民只要身体允许,60岁甚至70岁以后,还可进行劳作,耕种自己的责任田或为子女承包的责任田进行一些辅助性的工作。一般地讲,只要还有劳动能力,农民就不需要或不太需要子女供养。

(3)在现阶段农民养老坚持自我及家庭保障为主的同时,有必要不断增强集体及社会的责任,以适应传统保障向现代社会保障转变的需要并形成全体社会成员实质同一的社会保障体系。家庭保障毕竟是一种自然保障机制,个人保障亦不充分、牢靠。家庭保障与农民自我保障只有和社会支持相结合,才能为农民老年生活提供最起码的保障。农村乡、村集体组织过去针对特殊对象如“五保户”的养老保障措施应逐步扩大到全体农民。配合农田规模经营的改革,农民年老后,如愿意向集体交出其承包地,集体可给予一定的养老补助。集体亦可组织虽放弃

承包地,但仍具有一定劳动能力的60岁以上农民在自愿和量力的前提下,从事集体生产经营及其他社会服务工作,并获取一定的经济收入。由于农村人口向城市转移的不断进行,留在农村的老人的赡养问题变得日益突出。这部分人生活来源当然可主要依靠个人原先的积累和子女支援,但日常照料却难以自行解决。乡村集体组织应大力发展社会服务事业,为这类老人提供基本的日常生活服务。其形式可以是上门服务,亦可以通过养老院集中收养并提供相应服务。服务的性质既体现公益性,又可适当收费。这样既可使迫切需要服务的老人得到及时服务,又可防止不必服务的对象无偿得到有关服务。

国家对农民养老的支持方式亦是多种形式的。其最基本的形式之一,是为因各种不可抗力而陷于贫困的农村老人,由国家财政拨付款项,提供最低生活保障。当然由国家财政支持农民社会养老保险事业,亦是先进工业国通行的做法,我国目前虽然还做不到,但将来应朝这方面努力。

2. 目前模式与目标(未来)模式的衔接

根据国外农民社会养老保障制度建设的经验,结合我国城镇社会养老保障制度改革的实践,笔者认为,我国农民社会养老保障制度的未来选择(目标模式)应当是一种以社会保险为核心,与城镇有统、有分的“整合模式”,或者称之为“有差别的统一”模式。目前城镇从业者的社会养老保险实行两支柱制度:第一支柱,标准是保障最低生活水平,资金来源为企业缴纳的社会统筹金与国家的财政担保;第二支柱,为个人缴纳部分,通过个人帐户来实现,保障个人生活水平在最低标准基础上得以改善,以满足老年基本生活需求。在未来,第一支柱可考虑作为全体国民共享的基本养老保障项目,而没有城乡之别(类似于工业化国家的“普遍养老金”或日本的“国民年金”)。至于农民养老保障第一支柱的经费来源,可考虑通过国家的财政补贴和集体补助来实现(农民一般没有雇主,在经济实力许可的情况下,亦可规定个人适当承担少部分费用)。其中国家补贴应当作为重点。国家财政支持农民养老保障的资金来源,一是农村绝对贫困基本消灭后,原先用于扶贫的那部分款项的大部分。1996年国家的各种扶贫投入超过100亿元,从1997年起,国务院决定每年从中央财政再增加45亿元用于扶贫(李鹏,1997)。以目前每年扶贫款项200亿元计,分摊到约1亿老年农民身上,人均约为200元。当然这笔钱不可能完全用于农民养老事业。但随着国家经济形势的不断好转,加之绝对贫困的消失,逐步转移并加大财政对农民养老的支持,应该是无疑的。除扶贫款项外,国家财政统一收取的个人所得税、财产税、消费税的少部分亦可用于农民养老事业。

未来农民社会养老保障第二支柱的实现,相对而言就简单得多。待条件成熟,将目前实施的个人养老储蓄计划转变为第二支柱即可。在实施这一转变时,应规定缴费起点,多缴不限。为保障农民与其他从业者实质平等地分享社会保障待遇,政府在第二支柱上亦有必要对农民实行扶持与优惠政策。

此外,在未来城乡整合条件下,为保障我国人民获得一种更高质量的生活,家庭保障、社区(邻里)互助等传统保障特色亦将一定程度地得以保持。

参考文献:

- 陈俊生,1994《在沿海发达地区粮食生产和适度规模经营座谈会上的讲话》。
- 杜鹰、白南生,1997,《走出乡村:中国农村劳动力流动实证研究》,经济科学出版社。
- 费绍凤、孟向京,1996《中国人口科学》第6期。

厚生省监修, 2000《厚生白书》(平成 12 年版)。

健康保险组合联合会, 1998,《社会保障年鉴》, 东京: 东洋经济新报社。

揭新华, 1997,《国内外农村社会保险的比较研究》,《上饶师专学报》第 2 期。

李鹏, 1997,《加强扶贫攻坚力度, 尽快解决温饱问题》,《新华月报》第 1 期。

李迎生, 1988,《论世界城市化模式演变的一般趋势》,《国外社会学》第 1 期。

陆学艺、朱明, 2000,《从贫穷到富裕: 晋江的现代化之路》, 社会科学文献出版社。

美国社会保障署, 1996,《全球社会保障 1995》, 华夏出版社。

日本农业年鉴刊行会, 1999,《日本农业年鉴》。

杨翠迎等, 1997,《建立农民社会养老金计划的经济社会条件的实证分析》,《中国农村观察》第 5 期。

周沛, 1998,《农村社会发展论》, 南京大学出版社。

朱玲, 1998,《计划经济下的社会保障评析》,《中国社会科学》第 5 期。

Naomi, Maruo 1986 “The Development of the Welfare Mix in Japan.” in Richard Rose & Rei Shiratori (eds.) *The Welfare State: East and West*, New York: Oxford University Press.

作者系中国人民大学劳动人事学院副教授
责任编辑: 张志敏

中国社会心理学会第五次全国会员代表大会 暨 2001 年学术年会会议通知

中国社会心理学会第五次全国会员代表大会将于 2001 年 10 月 20—25 日在杭州举行。本次学术年会的主题为“迈入新世纪的中国社会心理学”, 为此向广大会员征求两方面的学术论文: 第一, 回顾中国社会心理学发展的历程, 分析中国社会心理学面临的机遇与挑战, 展望新世纪中国社会心理学的发展前景; 第二, 对社会心理学研究的理论、方法、应用等方面进行学术交流和讨论。会上还将进行换届改选和学会工作总结。请将 500 字中文论文提要和个人简况(姓名、性别、职称、工作单位、通信地址、邮政编码、电话、电子邮件)在 8 月 15 日前寄至如下地址: 100088 北京市海淀区蓟门里北甲 11 号中国社会心理学会秘书处刘萃侠女士。

中国社会心理学会第五次全国会员代表大会暨 2001 年学术年会筹备组