

农村社会养老保障苏南模式改革机理分析

——以江苏省无锡市为例

杨来胜

(南京人口管理干部学院 公共管理系, 江苏 南京 210042)

摘要: 推进城乡和谐发展, 如何解决“小三农”(农民工、失地农民和纯农民)的养老后顾之忧。无锡最为典型的苏南模式改革的思路是, 立足保障理念更新与保障机制创新同步, 分类指导与动态管理结合, 以统筹城乡、全面覆盖、注重公平、增进福利为基点, 完善“城保”、“地保”、“新农保”三项制度, 落实“以工补农”战略, 在加快城乡一体化的社会养老保障体系建设中创出特色。

关键词: 农村社会风险; 农民社会养老; 政府公共服务; 经济责任机制; 城乡一体化

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)04-0069-05

Analysis on Reform of Rural Social Old-age Security in Southern Jiangsu Province: Taking Wuxi, Jiangsu as an example

YANG Lai-sheng

(Public Administration Department of Nanjing College for Population
Programme Management, Nanjing 210042, China)

Abstract: It is necessary to ensure rural migrant workers', lost-land farmers' and farmers' living in their old age to promote the harmonious development between urban and rural areas. The southern Jiangsu reform mode carried out in Wuxi mainly represented the following features: based on synchronization of renovation of concepts and mechanism, integrating differential guidance and dynamic management, adhering to the principal of unifying plans for rural and urban areas, realizing thorough coverage, stressing equality and increasing welfare, optimizing urban working staff basic insurance, regional old-age security and new rural endowment insurance, implementing the strategy of "city compensating the countryside", thus setting up new characteristics in unifying social old-age security in urban and rural areas.

Keywords rural social risk; social old-age support for farmers; government public service; economic responsibility mechanism; integration between urban and rural areas

近年来, 无锡的国民经济在持续快速发展, 已位列全国经济发展综合实力十强城市之一。

然而, 三农问题(农业、农村和农民)始终是影响社会稳定的重要因素, “小三农”(农民工、失地农民和纯农民)也是社保体系需要

收稿日期: 2007-08-26

作者简介: 杨来胜(1950-), 男, 江苏金坛人, 南京人口管理干部学院公共管理系教授, 研究方向: 社会保障。

重点解决的对象和构建和谐社会需要关注的重点。如何根据农村劳动力流迁与就业结构的变化特点,提供与之发展需求相适应的社会养老保障,是一项亟须研究的新课题。无锡在农保工作中坚持以科学发展观为统领,围绕“富民强市”建设一起抓,走出一条实实在在的农村社会养老保障新路子,得到了社会各界的认同。2006年获得了中国社会科学院的“中小城市管理创新奖”、“和谐中小城市示范单位”的殊荣。他们的经验做法值得一鉴。

一、将农村社会养老保障目标定位在有利于化解农民的社会风险上

社会发展固然是一个生产力发展史,但同时也是一个人际网络的建构、调适、紧张、重构、再度调适的历史过程^[1]。无锡的经济社会发展也不例外,伴随社会生产力的发展、农村劳动力在流动和迁徙过程中显性的社会风险是很多的,其主要的不良影响是结构性失业、收入中断或锐减、因年老退出劳动领域而生活无着,等等,这种风险就是物质匮乏的风险。因此,如何根据农村劳动力就业发展变化的新情况和新问题,科学设定以防范社会风险为中心内容的农保目标,这就需要对农保措施历史沿革、保障效能和保障需求取向进行考察,进而通过各种社会参与方式达到降低、消除社会风险对社会自身以及农村劳动力的侵扰,切实解决他们的基本养老保障问题。

1. 乡镇企业的蓬勃兴起推进了农村社会养老保障措施出台

无锡是地方工业的发源地,20世纪80年代初乡镇企业异军突起,大批农村劳动力实行了“离土不离乡”的转移,城乡融合进程日益加快。多年来依靠土地生存的农民进入乡镇企业后,随之对社会保障产生新的需求。为解决他们养老的后顾之忧,从1985年开始,部分乡镇陆续开展镇级合作养老统筹,并在全市范围内有扩展之势,不少农民对实现老有所养夙愿有了希望。到1992年,农村社会养老保险制度改革的深化,逐步取代了镇级统筹办法,

使得农民的养老保障摆脱地域上的狭隘性开始走上社会化的轨道。该市紧紧抓住这一重要转机,积极推进乡镇企业职工参加统一的农村社会养老保险,下力扩大集体资金补助份额,并与毗邻的苏州、常州两市民政部门交流信息,共商良策,通力创建具有时代特色的农村社会养老保障“苏南模式”。但是,由于当初的农保制度实施细则的制订,既无充分的科学论证依据,又无先前成功经验可鉴,所设定的缴费标准过低,分档过细,操作程序繁琐,且经济责任不尽明确,权利与义务关系不清,最关键的是缺乏激励机制和扶持政策。运作到90年代中后期,出现了群体参保不主动,个人缴费不充分,集体补助不到位,社保覆盖面“扩不出”的被动状态,还因保障程度与经济发展水平不适应而“保不齐”,社保基金管理制度松散、政策法规与运作办法时而脱节,导致个人基金账户“流不动”的固态化,改革农保制度理应成为理智的选择。

2. 农村劳动力就业发展新态势决定了社会养老保障新取向

经济社会发展带动了农村劳动力流迁的结构性变化,直接影响到不同群体的社会养老保障需求,与之相适应的社会养老保障制度产生与发展,必将在不同时期、不同地区、不同程度地促进社会稳定,提升对人的价值的判断与认识。但是,概观农村劳动力社会养老保障的理论与实务,却普遍存在着对其所承诺的目标在理解上的片面性,以及由此而导致的在实现手段上的缺失,需要认真审视和妥善做出制度调整。20世纪90年代后期以来,无锡市加快工业化进程,促使了众多乡镇企业发展为上规模、上水平的现代化企业,有近百万农村劳动力成为职业化产业工人;农业产业化极大地提高了农业竞争力,全市110万农村劳动力有近80%的人员直奔第二、三产业,到2005年农业占GDP比重仅为1.7%^①。与此同时,也有个别地方以农业产业化名义,把农民承包的土地强行征用,成片转租给从事农业产业化的龙头企业,而农民由自耕农变为无地的企业雇

^① 无锡市劳动和社会保障局,我市农村养老保障体系建设情况汇报,2007年1月30日。

员。这种做法无疑让农民担起了企业经营风险，一旦企业经营不善，农民将处于无业无地的困境。在城市较大幅度扩容和城市化率高达67%的背景下，全市有近50万名农转非的失地农民缺乏长效生活保障。

为此，在综合分析经济社会发展实力和保障条件的基础上，该市将构建农村社会保障体系作为实施农村基本现代化建设规划的一个重要突破口，于2001年首先在部分有条件的乡镇企业开展城镇企业职工社会养老保险试点，到2002年初全面启动，按照统筹城乡、全面覆盖、注重公平、增进福利的思路，以统筹城乡社会保障体系为基点，完善“城保”、“地保”、“新农保”三项制度：其一，不论户籍所在地或户口性质，各类乡镇企业职工以及非农产业工人全部纳入城镇职工基本养老保险；其二，以环太湖环境整治为契机，开展被征地农民社会保障；其三，为从事农村牧渔业生产的纯农民和老年农民建立新型农民社会养老保险制度，力争用五年时间推进社会保障全覆盖进程，落实“以工补农”战略。

二、从实际出发分层分类分步推进农村社会保障体系建设

任何社会保障形式归根到底都是来自实际生活的需要，都是为实际生活服务的，否则这种保障既无必要也无可能。发达国家的社会实践表明，他们的保障形式多种多样，经验做法有千条万条，但最为深刻的启示是，特别注重社会保障体系建设，以满足不同目标人群生活保障需要，在制度安排上采取分层分类分步走，以起到保障社会稳定的作用。我国社会保障制度改革起步较晚，发展很快，农村社会保障相对滞后。无锡作为经济发达地区，根据现实农村劳动力就业分流的职业特点，着力于制度创新、着眼于机制转换、着重于社会保障体系建设，按照不同目标人群提供不同的保障方式，相对于全省乃至全国同类地区大大超前了一步，其独到的经验做法很有必要研究推广。

1. 建立与农民工就业与发展需求相适应

的社会养老保障新机制

在就业市场化和乡镇企业迅猛发展的背景下，大批农民非农化成为一种必然趋势。社保制度的“软肋”是“便携性”很差。农民工长期生活在城乡之间，亦工亦农，身份模糊，“家里一份田、厂里一份工、挽起裤脚是农民、放下裤脚是工人”。随着无锡经济快速发展和城市建设规模的扩大，外来务工经商的农民工逐年增加到68.9万人，其中90%以上分布在冶金、纺织、建筑、餐饮和其他服务行业，更多的从事累、脏、险工作，已经成为城市基本建设和推动经济发展一支不可或缺的生力军。如何根据他们职业与身份分离的状况提供适宜保障，这不是单一的社会养老保险，而是与他们就业和维权有机联系的社会服务系统。该市主要从三个方面着眼：（1）从打破城乡分割和地域分割入手，探索建立城乡一体化就业市场。本着公平对待、合理引导、强化管理的原则，取消就业调节金、管理费、行政审批和职业工种限制，实施“证卡合一”的农民工就业管理，基本实现了不讲外来人员身份、不分户口和不分地域限制的“无差别”就业，并通过提供就业中介，开展招聘活动，规范用工和工资支付行为、系列维权行动，让更多的农民合理就业，就业就有工资，有工资是最好的社会保障。（2）积极开展农民工素质教育和职业技能培训。通过开办流动人口学校，分期分批组织农民工开展思想道德、业务技能、劳动安全、市民守则、城市管理、法律法规和计划生育等方面的教育活动，帮助农民工提高综合素质，使之尽早融入城市居民生活整体。同时，由劳动社会保障部门组织就业技能培训、用人单位组织上岗前与厂纪厂规培训相结合的培训。积极开辟“千校百万”工程，创建各类培训点300多个，年均培训农民工10万人以上，并根据用人单位要求，走出无锡到劳动力输出地开展有针对性的职业技能培训，缓解了用人技能和劳动力技能矛盾，极大地提高了无锡就业的成功率，高就业成功率有利于劳动力的职业稳定，稳定的职业是自我保障最佳的形式。（3）将农民工纳入城镇社会保障体系，使之与城镇居民享受同等待遇。从1998年开始施行

农民工只要与相关企业建立劳动关系，就应参加企业职工基本养老保险，按统一的费率缴纳保险费。到 2002 年对纳入社会养老保险的企业中使用的农民工，与城镇职工一视同仁，按统一标准给付社会养老保险待遇。随之转入征缴保险费扩面工作，积极引导外来无锡的自由职业者参保，对因“引厂进店”、“招商进场”等形式使用的农民工，也通过规范劳动合同管理和劳务派遣等途径纳入城镇职工养老保险范畴。与此同时，还建立了个人基金账户随其流动而转移或一次性领取保险金的动态管理机制，并实施“社保户”制度，凡在无锡市区就业并就地参加城镇职工养老保险且实际缴费年限满 10 年，在当地已有固定合法住所的人员，允许其本人、配偶及 18 周岁以下的未成年子女随迁来无锡落户^[2]。这些政策规定与改革措施的出台，深得广大农民工的青睐。全市现有参保农民工近 20 万人，约占农民工总量的 20.8%，通过“社保户”政策成为无锡人的近万名。

2. 出台有效化解被征地农民进城后城镇化风险的养老保障新政

全国“失地农民”超过 4000 万人，并以每年 300 万的速度增长，每征用 0.0667 公顷土地将使 1.4 个农民失去土地，有专家估计到 2020 年失地农民将高达 9000 万人。目前大约一半失地农民处于失地又失业的状态，他们种田无地，就业无岗，低保无份，社保无缘。在完善社保体系时，如何解决其一次性补偿与长期社保问题，有的地方政府考虑不够周到且还没有完全管起来，制度设计碎片化。

为改变长期以来征地以就业安置为主的格局，代之以提供社会养老保障制度，以有效化解被征地农民进入城市后的城镇化风险。该市从 2002 年 12 月起，在崇安、北塘、南长、滨湖四个主城区开展被征地农民基本生活保障试点，到 2004 年对原试点办法进行修订完善后出台了新政，并在全市实施。主要做法是：从土地补偿费、人员安置费以及土地收益中安排资金，用于为被征地农民提供城镇社会保险。

这不仅有助于他们打消思想顾虑，还从正面遏制了不文明消费。征地前未参加城镇职工社会保险的，可自愿选择政府保养、保障安置或就业安置。已达到法定退休年龄的，实行政府保养，并按月发给养老金。征地前已参加城镇职工社会保险的，按企业职工社会保险规定享受相应的社会保险待遇。被征地农民未就业的，纳入户籍所在地镇（街道）劳动保障所管理，由劳动就业管理机构提供培训、就业等服务，享受失业人员各项优惠政策。符合失业保险和低保条件的，与城镇同类居民一视同仁^①。与此同时，充分考虑新被征地人员进城后可能遇到的个人风险，力将社会养老保险与医疗保险、就业服务、培训指导等做出全面性制度安排，对全市 16 周岁以上原农村户籍人口，实行就业、培训、养老保险等方面的全程动态管理，真正做到“即征即保”和“到龄即养”。对历次被征地人员尽可能安置和提供基本生活保障，适时调整给付标准。并举办失地农民就业专场招聘会，积极为他们提供就业岗位，市本级纳入被征地农民保障安置的人员就业率达 98.07%。到 2006 年 10 月，全市累计已有 50.43 万被征地农民得到了相应的就业与生活保障，符合基本诉求，较好地化解了统筹城乡发展中被征地农民的社会风险，保障了他们的基本权益。

3. 为从事农牧渔业的农村居民建立新型农民基本养老保险制度

发达国家的情况表明，农业现代化无不是建立在家庭经营基础之上，而家庭土地经营规模大小不一，且具有一定的弹性。诸如日本、韩国等至今仍是户均有 1.2 公顷左右耕地的“小规模经营”，却扎扎实实地实现了现代化。我国许多农业产业化经营的成功范例，基本模式都是以农产家庭为基础，通过农业龙头企业带动，从而实现产业化经营^[3]。至关重要的问题在于稳定农村土地家庭承包制是一条底线，也是切实保障农民生存的一道“安全阀”。在任何时候任何情况下，保留一部分农民以土地为生产资料从事农林牧渔业对经济发展是必不

① 无锡市劳动和社会保障局，我市农村养老保障体系建设情况汇报，2007 年 1 月 30 日。

可少的,针对他们的生产与消费需求,适时提供社会养老保险也是完全必要的。无锡从2005年4月起,在全市农村地区建立以财政转移支付为特点的新型农民基本养老保险制度。这是为消除长期以来纯农民养老保障这一“盲区”而设计的,建立了个人、集体、政府三方责任共担的基金预筹机制,计划用三年时间推进新农保全覆盖进程,把“反哺”农民的养老与适当减少农民务农人数两项工作同时落到实处,形成了“城保、地保、新农保”三个保障层次有机衔接的新格局。在筹资方式上,以当地上一年农民人均纯收入为基数,按其20%的比例筹集基金,个人缴纳8%,占筹资总额的40%;集体和县区、镇两级财政缴纳12%,占筹资总额的60%,其中两级财政承担比例不得低于7.2%,占筹资总额的36%。全市72.86万纯农民中,有男满60周岁、女满55周岁的42.1万(占58%)老年农民参保后,不需要个人缴费则可直接领取养老金,支付标准为当地上年度农民人均纯收入的12%。适龄劳动力参保的,在集体和财政承担的资金中划出2个百分点,连同个人缴费以10%份额计入个人账户,另用10%作社会统筹基金,届时比照城镇职工到法定退休年龄领取基本养老金,由基础养老金(即统筹部分列支)和个人账户养老金两部分构成,并辅之以相应的投入与支付增长机制。这无疑突破了传统农保筹资模式,标志着农民养老将在兼顾土地保障的基础上,逐步实现由自我保障向社会保障转变。

4. 以政府为责任主体逐步实现城乡社会养老保障制度对接

从社会保障制度的理念基础分析,应该是以个人自立为基点,承认帮助个人抵御在市场经济社会中可能遇到的生活风险是社会的义务,政府的责任,获得帮助是个人的权力。社会保障的基本原则是自助者公助。当今社会条件下实施社会保障不仅是为受贫困威胁的部分社会成员提供保护,而且要让全体社会成员分享改革开放的经济成果,使之永获基本生活保障的安全感,维护基本权益,提高公众的物质、文化生活质量。社会养老保障作为国民收入再分配的特殊形式,国家是对社会管理的最

高权力机关,政府是具体执行国家权力的行政机构,唯有政府才能通过国民收入的再分配,对全社会实行生活保障^[4]。鉴于农民这一特殊社会群体,在过去多年中没有任何形式的社会保险。而今加快工业化、城市化和就业市场化进程中,他们的劳动方式和就业取向多元化,生活方式和生活环境城镇化,逐步融入城镇居民就业与社会生活的整体。因此,政府应当把最终建立与之相适应的城乡统一而完整的社会保障体系和严谨高效的运作机制作为一个努力的目标,促使农民身份向市民转换后社会保障政策的无缝对接,避免保障制度多元供给而造成资源浪费。该市注重正确处理经济发展与保护农民长远利益关系,其基本思路是:(1)制定公共财政支农政策,建立稳定的财政投入增长机制,优化投入结构和统筹使用方向,优先解决农村最落后、农民最急需和最直接受益的问题,巩固提高社保覆盖率,力争用3年时间使农民养老金不低于当地农民年人均纯收入的12%。(2)在管理体制上实行政府工作重心向农村延伸,拓展和强化基层政府的公共服务职能,形成部门联动、村级平台、配套资金、有序推进的社保工作机制,切实提高保障效能。(3)统筹开展城乡社会保障工作,在城乡融合较快的地区进一步抓紧农村劳动力转移。在推进乡镇企业职工参加城保的同时,加快医疗、工伤、失业和生育保险向非农化职工覆盖的步伐,力争到“十一五”期末,达成全社会人人享有社会保障的目标。

研究表明:以无锡为代表的农村社会养老保障苏南模式改革,具有鲜明的时代特征和创新业绩。它的实践在于贴近工业化、城市化和市场化的经济社会背景,紧紧把握统筹城乡发展的主题,按照生产力决定生产关系,同时生产关系一定要适应生产力发展,否则就会阻碍和破坏生产力发展的规律。将经济增长与国民福利增长同步,科学的回答了为什么发展、为谁发展的问题:将农村社会养老保障理念、模式改革和制度安排有机地统一起来,它们的作用机理在于:(1)理念是机制选择,决定了农村社会养老保障制度的政策特点,一是破除城乡二元身份壁垒,建立以职业(下转第33页)

性的普遍难题,在不同国家和不同经济发展时期表现的严重程度不尽相同,但从本质上说,劳动就业如同资源配置一样受市场经济规律支配,是市场经济条件下不可规避的现象,并随着世界的快速发展呈现出多样性和复杂性。它不仅表现在经济和社会发展需要创造更多的就业岗位,更表现在需要创造更多有利于提高劳动者素质、改善劳动者工作环境的就业岗位,促使就业不仅仅是劳动者谋生的手段,更是实现个人全面发展的途径,从而有效推动世界经济持续健康发展。这对具有丰富劳动力资源的中国,如何更好地处理劳动就业问题给出了有益的启示:1. 经济增长不是实现就业发展的唯一条件,但却是必不可少的条件,要吸取西欧国家1990年代高失业率的教训,抓住世界经济发展趋势,及时进行产业调整和经济转型;2. 注重劳动者素质的培育,特别是对农村劳动力的职能培训,提高其劳动技能,满足经济发展对高技能人才的需求,顺利实现就业;3. 创造良好的就业环境,主要体现在有关劳动就业法律法规和社会保障网络的健全与完善,充分保护就业者的合法权益,2007年8月《就业促进法》的通过已表现我国在创造公平就业环境所做出的努力,但欲落到实处,尚需做出积极努力。

参考文献:

- [1] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作局. 马克思. 恩格斯选集(第3卷). 北京: 人民出版社, 1972. 10.
- [2] 陈少晖. 马克思社会主义劳动就业思想述论[J]. 当代经济研究, 1999, (2).
- [3] 罗润东. 中国劳动力就业——从转轨经济到知识经济[M]. 北京: 科学出版社, 2002.
- [4] 傅道忠. 发展中国家促进就业的做法及其借鉴[J]. 西安财经学院学报, 2003, (4).
- [5] 国际货币基金组织. 世界经济展望(2007)[R]. 北京: 中国金融出版社, 2007.
- [6] 王传荣, 钱乃余. 全球化进程中世界就业若干特征分析[J]. 市场与人口分析, 2007, (1).
- [7] 同[5].
- [8] 曾湘泉. 世界就业趋势及各国就业政策[J]. 求是, 2003, (18).
- [9] 国际劳工局. 世界就业报告(2004~2005年)[R]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006. 77.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第73页)

特点分类施保的农村社会养老保障体系;二是化解政府农村社会养老保障责任缺位难题,建立扶持农业、农村和农民的公共财政框架,扩大了财政的公共性;三是梳理制度分割障碍,建立城乡社会养老保障制度流转通道,将农村居民带向一个安全的环境。(2) 改革是机制更新,决定着农村社会养老保障运作方式,按照农民工、被征地农民、纯农民等不同目标人群的保障需求,充分利用行政推力,借助于市场机制,以不损害国民福利为条件,分层分类分步推进农村社会养老保障制度供给,通过资源合理配置提供长效保障,扩大了保障面,按照三项制度对三类人员保障的覆盖率,已由“九五”期末不足30%提升到85%以上。(3) 管理是机制运作,决定着农村社会养老保障发展基础。在社保目标设定、制度安排、基金征缴、财政转移支付等过程中本身就是农村社会养老保障管理创新,同时又是与城乡职工社会

保障制度衔接的有益探索,为建立城乡一体化的社会保障体系找到了科学依据,它所产生的社会功效不仅限于社会保障层面,将农村社会结构变化中的特殊矛盾通过系列保障、管理服务、制度安排得以妥善解决,而且为今后社会发展中可能遇到的公共问题,如何以强化公共管理来兴利除弊、促进城乡社会和谐开辟了成功的范例,它的践行必将产生更为广泛的辐射效应。

参考文献:

- [1] 王平, 张世文. 社会风险与社会保障的目标定位[J]. 长春工业大学学报(社会科学版), 2005, (4).
- [2] 孙光德, 董克用. 社会保障概论[H]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [3] 董最. 农业产业化不能让农民失去土地[N]. 金陵晚报, 2003-02-14.
- [4] 同[2].

[责任编辑 王树新]