

社会保障研究

国家责任本位的体现^{*}

——“江村”农民基本养老保险的实践与思考

严新明

(南京大学 公共管理学院社会学系, 江苏 南京 210093)

摘要: 基于对正在“江村”实施的农村基本养老保险的调查, 从国家与“江村”农民在农业税与社会保障的汲取与给付的历时态考察, 发现“江村”农民的养老保障经历了集体责任本位、个人责任本位, 而目前国家在“江村”农民基本养老保险建设中对农民的供款是农村养老社会保障中国家责任本位的体现。文章还指出实施中的农村基本养老保险制度不应设定一些“株连”家的规定, 从而让国家责任本位体现得更加充分。

关键词: 农村基本养老保险; 国家责任本位; 集体保障; 家庭保障

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2005) 06-0066-06

Reflection of the Central Role of the State Responsibility: The Basic Old-age Insurance in Rural “River Village”

YAN Xin-Ming

(Department of Sociology, Nanjing University, Nanjing 210093)

Abstract: Based on the survey on the basic pension scheme for the rural elders carried in the “River Village”, this study examines the history of the state-peasant relations on matters of tax payments for the agricultural products and the social security benefits for rural residents. This study shows the three stages of development in regard to old-aged protection for the aged in the “River Village”: the collective responsibility of welfare, the individuals’ self-dependency, and the state’s increased duty of the elderly protection with a basic amount of pension benefits paid. In order to raise the extent of state welfare, this paper argues that it should be avoided, which all family members should not be responsible for the misconducts made by anyone of its members.

Keywords: rural old-age pension; state welfare; collective welfare; family responsibility

在农村养老问题上, 世世代代在土地上耕作的农民都是依靠子女进行家庭养老的。然而, 江苏省苏州市农民的养老模式已经从家庭养老逐步过渡到社会养老。20 世纪 90 年代以来, 苏州市所辖的吴江、昆山等市(县) 根据本地经济快速发展, 大批农民离土离乡纷纷走上务工经商之路的实际, 积极探索多样化的社会养老模式。在此基础上, 苏州市政府于 2003 年 4 月 30 日颁发了

收稿日期: 2005-03-07

* 本文为南京大学《农村社会保障建设中的国家责任本位问题研究》课题之阶段成果。

作者简介: 严新明 (1971-), 男, 安徽郎溪人, 社会学博士, 南京大学公共管理学院社会学系讲师, 研究方向为社会保障。

《苏州市农村基本养老保险管理暂行办法》，对苏州农村的各种社会养老模式进行了规范和统一^[1]。该《暂行办法》为农村基本养老保险建立了财政补助和集体补贴的制度，明确规定本市户籍纯农人员要缴纳的基本养老保险费采取个人负担、财政补助和集体补贴三结合的办法筹集，从根本上解决了农村基本养老保险的经济来源问题。

2004年3月11日，吴江市政府颁发了《吴江市农村基本养老保险及被征地人员基本生活保障试行办法》（以下简称《办法》），《办法》中对农村基本养老保险的资金筹集作出规定：资金由国家、集体、个人共同负担，财政补贴、社会统筹、个人账户相结合，社会互济、自我保障相结合。为鼓励农民积极参加农村基本养老保险，对参保人员实行市、镇（区）两级财政补助的办法。即参保人员的缴费，由个人负担40%，市、镇（区）两级财政各负担30%。凡民政部门认定的低保对象，参保个人不缴费，由市、镇（区）两级财政各负担50%^[2]。

从吴江市的《办法》可以看出，在农村基本社会养老保险中的责任本位发生了很大的变化。改革开放以前农民在人民公社中享受集体责任本位的社会保障；改革开放以来的农民保障机制是以土地和家庭收入为依托，依靠家庭成员之间的代际互助来实现对人的生、老、病、死、伤、残等保障的目的，这是个人责任本位的保障^[3]；而《办法》中体现了国家责任本位的观念和原则，从市、镇（区）财政负担的缴费比例来看，国家责任体现得非常明显。

下面以笔者在“江村”（吴江市七都镇开弦弓村）的调查为基础，分析自新中国成立以来，在农村养老保障方面，国家和农民关系的变化、国家的责任及发展的方向等问题。

一、“江村”农民在集体中享受养老保障

开弦弓村位于长江下游、太湖之滨，上海以西，苏州以南，由开弦弓、西草田等25个自然村组成。全村现有25个村民小组，1941人。1949年新中国成立后，迅速加强国家政权的建设。50年代初土地改革之后，在农民获得土地以家庭为耕作单位的基础上，政府开始推行互助组制度。1955年是初级社大发展的一年，并且很快转入了合作化运动的第二阶段即高级社阶段。到1956年11月，吴江98.8%以上的农户都加入了高级社^[4]。此后，集体化运动迅速升温，在短短的几年之内，便从初级的互助形态过渡到高度集体化的“政社合一”的人民公社制度。

国家政权建设的一个重要目的是强化对乡村社会的财政汲取能力^[5]，国家通过人民公社制度及其他各种经济制度增强对农村社会的控制，包括对生产和分配的控制，通过经济计划和价格剪刀差等获取农业的剩余产品以实现城市的工业化发展。1957年，费孝通先生在《重访江村》中指出：“社会主义的积累固然可以通过国家的机构来进行。但是羊毛出在羊身上，归根结底还是在每个人生产和消费间的差额，是一个勤和俭的问题”^[6]。以当时国情国力，惟一可行的办法是从农民那里获得必要的资金。据国内一般测算，改革前30年，工业无偿地从农业、农村获得了6000亿元的援助，同时还将2000万工业无法接纳的城市人口推向农村，使农村剩余劳动力无法向二、三产业转移，农村既为工业积累了资金又减轻了人口对工业的压力^[7]。费孝通提供了1956年江村农民的收入情况：每人从农业社得到82元的收入，除去547斤谷子，只剩35.5元钱了^[8]。也就是说，江村农民辛苦一年，除了获得勉强填饱肚皮的粮食之外，每天可支配的现金收入还不到一角钱。极端年月如三年自然灾害时期，“饿死了不少人，三年共有近百人外流”^[9]。

1961年5月吴江贯彻中央六十条（草案）精神，农村情况开始有了变化，基本口粮采取以人定量与按劳分配相结合的办法。1962年人民公社进行了调整和整顿，恰当处理积累与分配比例。1963年6月夏季分配搞得比较认真，经过1961~1962年的实践，采取基本口粮和劳动工分分配相结合，外加照顾的办法，群众比较满意。人口和劳动力分配比例，可以二八开，也可以二五、七五开。同时对病人、老人、下放户都加以照顾，一般都能分到全队人口的年平均口粮380斤^[10]。社员基本口粮、劳动粮都一次分到户，由社员自己保管、自己支配。在其后的几年中，江村的粮食产量以年平均10%以上的速度迅速回升和增长，到1966年水稻平均亩产已达988斤。

社员的人均收入也从 1961 年的 80 元上升到 1966 年的 118 元，吃粮水平则稳定在 600 斤上下。费孝通说，“社员们至今把 1962 年作为生活进入富裕的转折点，他们用最简单的话来表达说：‘从那年起我们每天吃三顿干饭’。‘三顿干饭’是说一个壮劳动力一天要吃两市斤粮食。^[11]”实行责任制以前的 1981 年开弦弓村在每人平均只有 1.1 亩水田的面积上，亩产 1510 斤粮食，只留下 660 斤作自己的口粮，一半以上的产品提供给城市居民消费，这样的负担确实不轻^[12]。

改革开放以前，江村农民与全国农民一样，在为国家的工业化和城市建设作出了巨大贡献的同时，却无法享受国家为市民建立的体系完备、水平较高的社会保障。国家对农民的养老保障的解决方案是通过政策设计，让农民由所在集体自行解决，而不是像对市民那样承担资金给付的责任。我们可以通过图 1 进行说明（图中虚线表示国家给付农民的只有十分有限的救济等项目）：

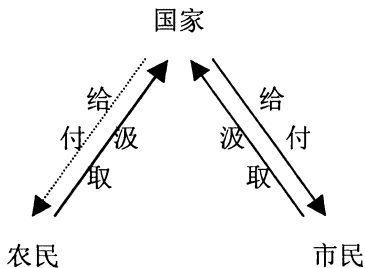


图 1

二、“江村”农民养老保障退回到家庭保障

1981 年，庙港公社开始搞家庭联产承包责任制的试点，1983 年全面推开，所有生产队都实行了家庭联产承包责任制。开弦弓村 1983 年拥有耕地约 3000 亩，实行责任制以后，土地仍为集体所有，由农户承包经营，土地所有权和使用权相对分离，以合同形式规定发包与承包双方的责、权、利，农户在承包期内对承包土地不准买卖、抛荒和擅自变形。土地承包按“三田制”划分到户，即口粮田每人 0.4 亩，饲料田按每头肉猪 0.1 亩，母猪 0.2 亩，除口粮田、饲料田外的责任田按劳动力分配，每个劳动力 0.9~ 1.1 亩^[13]。

联产承包后，产品分配实行大包干，农户先完成国家粮油定购任务和应交纳的农业税，再交集体公积金、公益金等“二金一费”，然后自主支配剩余产品，自主安排家庭经济收益，即交足国家的、留足集体的、余下是自己的。这一改革充分调动了村民的生产积极性，1984 年的粮食总产量创历史最好水平，农民一下子就尝到土地分散经营的甜头。

农民不仅从农田中获较大的收益，还从集体经济中获较多的收入。开弦弓的村办企业曾经红火了 10 多年，最初几个大队联办的丝织厂改为社办以后，1983 年两个社办厂合并，改名为“江村丝织厂”，有 54 台织机，200 名职工。此外，还先后办过食品厂、冷饮厂、酒厂、化工厂等规模较小的企业，其中食品厂产值达 120 万元以上。到 1993 年，全村三业产值突破 1500 万元，工业贡献率为 90%，人均分配突破 2000 元，达 2222 元。可惜好景不长，1996 年村办工业开始明显衰落，到 1997 年所有村办企业全部停产，审计结果为全村集体负债 960 万元，资产总值 700 多万元，资不抵债^[14]。为了归还银行债务，村委会决定将原集体的厂房设备全部转卖或出租给了本村的私营企业主，集体经济由此衰落。农村集体经济让位家庭经济，农村集体经济组织让位家庭式经济组织，农村人民公社的集体主义文化让位家庭和家族为基础的个人主义文化，农民集体主义与社区互助的福利政策模式让位于家庭为基础的个人主义与地区差别的福利政策模式^[15]。在这种福利政策模式下，农民的养老保障实际上是以个人责任本位为绝对主导了。

在集体经济比较兴旺的那些年，全村的 5 户五保户、1 户烈属、4 户军属都得到了村里不同程度的经济补助，过着宽裕的温饱型生活。不仅如此，集体对年老丧失劳动能力的村民都有所慰问和照顾。近几年来，随着市场化改革的深入、社会的转型，开弦弓村在总体上实现小康的基础

上，经济差距明显拉大。全村现有困难户大约 20 户，还有残疾人 49 人，他们的生活相对困难。据对 10 户困难户调查，人均年收入仅 2180 元，不足全村人均的一半，其中生病的 3 户，劳力少的 5 户，老衰无力的 2 户^[16]。集体经济衰落后，如何养老已是摆在这些困难户和村委会面前的难题了。

不仅是困难户有养老的问题，一般农户也不同程度地存在这方面的问题。首先，改革开放 20 多年来，工业发展、交通建设、住宅建设等征用大量耕地，全村土地总量减少了 1100 多亩。随着当地经济的进一步发展，土地必将进一步减少，因而，土地的社会保障功能将越来越弱。其次，土地作为一种生产资料，目前已不能像人民公社时那样，可以稳定而不用承担市场风险地由集体进行经营了，一家一户的小生产者必须直面市场进行经营，因此也必须自己承担市场风险。改革开放后，开弦弓村曾经大力发展蚕桑生产和副业，蚕桑生产进入大发展时期，蚕茧总产在吴江曾夺得第一。但到了 1992 年，由于受到国际丝绸市场价格下滑的影响，蚕茧价格也大跌，价贱伤农，比较利益下降。据有关统计资料，占全村 6% 左右的纯农户，他们的人均年收入在 2000 ~ 3000 元之间，最低的只有 1500 元，在村里属于收入最低的阶层，如遇到较大的市场风险，生活必将出现问题。最后，私营企业和家庭作坊的兴起和发展，伴生了一支较为庞大的打工队伍，就开弦弓村来考察，大多数家庭都有人在本村打工，他们的年收入在 3000~ 15000 元之间。据七都镇劳动和社会保障所介绍，当地的一些大的民营企业让打工者都参加城镇的养老保险，如亨通电缆集团公司有 1800 个员工，参加养老保险者为 1600 人，比例相当高了。但小的企业和家庭作坊并没有帮打工者购买养老保险，因此，许多农民即使目前可以通过打工有些收入，但其养老问题并没有得到有效的解决。

近些年来，因集体经济的衰落，农民的养老方式实际上是退回到了家庭养老保障这一单一的模式，而占开弦弓村绝大多数的村民家庭的收入来源是土地收益和打工收入，这些收入都存在不稳定的因素，因此，一种超越集体和家庭保障的养老保险就成为经济和社会发展的必需了。

三、“江村”农民养老保险中国家责任本位的体现

党的十六大提出了全面建设小康社会的目标，党的十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的目标，这一方面反映了我国人民的意志与愿望，另一方面反映了我们社会主义现代化建设的实际。小康社会不仅有经济的指标，而且有社会的、政治的、文化的指标，健全社会保障制度应是全面建设小康社会、构建和谐社会的题中应有之义。

苏州市在进一步完善城镇社会保障体系的同时，把构建农村社会保障体系作为率先全面建设小康社会、构建和谐社会、率先基本实现现代化的重要一环。一个以农村基本养老保险、农村合作医疗保险、农村特困人群医疗救助、农村最低生活保障等为主要内容的农村社会保障体系框架已初步确立，并向城乡一体化目标迈进^[17]。

吴江市的《办法》规定参保对象为本市行政区域内具有本市户籍的从事农副业生产的农村劳动力。农村基本养老保险的月缴费基数原则上按照上年苏州市城镇企业职工基本养老保险月最低缴费基数的 50% 确定。2004 年度参保人员月缴纳的基本养老保险费为 100 元，年缴 1200 元，其中个人每月负担 40 元，全年负担 480 元。由于《办法》规定按照缴费基数的 11% 进入个人账户，因此全年记入个人账户为 528 元。按月领取养老金必须具备下列条件：（1）试行办法实施之前，男满 60 周岁、女满 55 周岁，且其所有直系亲属已参加城镇或农村基本养老保险的老年农民。家庭成员分立户口或分开居住的，确定其享受养老金资格时应合并计算；（2）本试行办法实施后参加农村基本养老保险的参保人员达到男满 60 周岁、女满 55 周岁；且按规定缴纳养老保险费的。符合这两条的人员，从办理相关手续次月起，可按月领取养老金，对符合（1）条的人员发放养老补贴，为每月 80 元；对符合（2）条的人员，养老金由以下部分组成：基础养老金为每月 80 元，个人账户养老金按照参保人员个人账户全部储存额除以 120 计发。为便于人员流动，《办法》

还规定了农村基本养老保险和城镇企业职工养老保险互通、相互衔接的具体措施。

从上面的介绍我们可以看出，在吴江市农村基本养老保险实施过程中，国家一改以往与农民关系中的单一的汲取职能（如图 1 所示），现在开始在农村基本养老保险中有了给付的职能了，如图 2 所示。为此，吴江市财政拨出 1.8 亿元，各乡镇财政配套 1.8 亿元，七都镇财政安排了 600 万元（2002 年七都镇与庙港镇合并以前各自的财政收入分别为 14886 万元和 2362 万元，^[18] 拿出这笔钱“反哺”农民实在是件小事），共同为符合条件的老年农民支付养老补贴以及为参保人员支付 60% 的基本养老保险费。

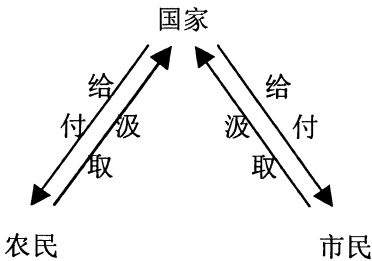


图 2

四、对“江村”农民基本养老保险的若干思考

（一）国家责任本位的充分体现

郑功成认为，社会保障制度的确立在本质上并非是政府承担已有的承诺，而是在社会经济发展进程中确保每一个国民均能够免除生存危机的必需举措，政府有义务根据国家财力和社会发展水平来推进社会保障制度建设，却不能将社会保障视为“包袱”，因为保障民生是政府的当然责任，也是政府赖以存在的基础^[9]。保罗·萨缪尔森指出，大多数发达国家现在规定：儿童不应因其父母的经济状况而忍受饥饿；穷人不应因没有足够的钱支付必要的医疗费用而死去；老年人应有最低水平以上的收入安度余生^[20]。制度经济学家柯武刚等指出，除了保护性作用外，政府还承担着生产性职能和分配性职能^[21]。童星则指出社会保障能够很好地承担起国民收入再分配功能^[22]。考虑到农民自建国以来对国家的贡献和当前财政能力，吴江市由市、镇两级财政共同负担农民 60% 的基本养老保险费，很好地体现了政府的分配性职能，从而国家责任本位也在江村农民养老社会保险制度建设中充分地体现出来了。

（二）“株连一家”的不良后果

七都镇可以享受养老金（补贴）的老年村民共有 11954 人，而实际能够享受这项待遇的老年村民只有 8907 人，占 74.5%。之所以有些老人不能享受基本养老保险待遇是因为村民以户为参保对象，成员为参保人员及其所有直系亲属，包括祖父母、父母、儿、媳（含招女婿、女儿）、孙、孙媳等。这条规定的出发点可能是希望扩大基本养老保险的覆盖面，但事实上会造成“株连一家”的不良后果。笔者在调查中就了解到一姚姓人家老母亲无法享受养老保险待遇的情况，老人的大儿子夫妻及孙子夫妻都参加了养老保险，但她的小儿子因为去年刚为小孩办了婚事，加之前年的建房等事情，现在家里欠了几万元的债，小儿子一家不参加养老保险，老人就不能享受养老补贴待遇。还有一户人家有个儿媳长期与婆婆不和，儿媳坚持不参加养老保险以便婆婆拿不到那每月 80 元的养老补贴。为这事婆媳争执不下还扭打了起来，最后村干部出面也只能平息争吵，那家的儿媳还是没有参加养老保险，婆婆只能眼巴巴地看着其他村邻领取那笔钱了。

（三）消除“株连”现象的建议

从前面的分析可以看出，国家在开弦弓村村民基本养老保险中开始承担一定的供款责任不是偶然的行为，这是村民们自建国以来一直以农业税、费等形式支援国家建设之后从国家获得的一点回报。改革开放以来，农民对国家的贡献是有增无减，国家的现代化建设每年可以从农业得到

300 亿元的无偿援助，20 年间城市得到农村的无偿贡献和改革前的 30 年大体相当^[23]。开弦弓村村民也和其他地方的农民一样上缴着农业税、费，虽然近几年苏州等发达地区规定农民的农业税由村集体代缴，2003 年开始由市财政代缴每亩 62.83 元的农业税。即使按照国务院的规定几年后免征农业税，那么政府也不能免除对老年农民养老保障的责任，因为他们一生中对国家的贡献远大于国家对他们的给付。因此，对于目前的老年农民，国家不应该设定“株连”的政策条件，他们应该是直接与国家发生关系，也就是国家对符合条件的老年农民直接给付养老补贴，不应有其他条件。

当然，为了防止农民的自我保障意识淡化，可以规定在《办法》实施后达到领取养老保险金的农民如果此前没有缴纳养老保险费的，必须向自己的养老保险账户补足个人缴费部分及正常缴费情况下的银行利息，然后才可以享受养老保险待遇（这里个人全年负担 480 元，而记入个人账户为 528 元的差额 48 元国家就不补了，以示惩罚）；否则不能享受养老保险待遇。由于很快就会有老年农民遇到此项规定，这样从对自己负责的角度，他（她）自然会积极地补足个人账户部分，从而给广大的中、青年农民做了示范，有利于提高村民参加农村基本养老保险的积极性。

郑功成曾指出，国家可以逐步将现行的基本养老保险改造成普惠式的国民养老金和差别性的职业养老金，前者将逐渐成为全体国民共享养老保障的制度平台^[24]。在江村开展的农村基本养老保险的实践实际上已经在部分地区（苏州市）拉开了普惠式的国民养老金的序幕，其中存在的一点不足与其巨大的社会意义比较起来，实在是微不足道的。

参考文献:

[1] 张明. 苏州：社保向城乡一体化迈进 [J]. 中国社会保障, 2004, (5).

[2] 中共吴江市委办公室, 吴江市人民政府办公室. 农村政策选编 (印刷品) [C], 2004.

[3] 童星. 社会保障与管理 [M]. 南京: 南京大学出版社, 2002.

[4] 薛和. 江村自治——社会变迁中的农村基层民主. 南京大等社会学系博士论文, 2003.

[5] [美] 杜赞奇. 文化、权力与国家 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 1996.

[6] 费孝通. 江村经济——中国农民的生活 [M]. 北京: 商务印书馆, 2001.

[7] 李守经. 农村社会学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.

[8] 同 [6].

[9] 同 [4].

[10] 惠海鸣. 江村发展及其背景 (1957 年 6 月—1965 年) [J]. 民族学通讯 (第一辑), www. economy, guoxue. com, 2004—7—11.

[11] 费孝通. 费孝通选集 [C]. 天津: 天津人民出版社, 1988.

[12] 同 [6].

[13~ 14] 同 [4].

[15] 刘继同. 由集体福利到市场福利一转型时期中国农民福利政策模式研究 [J]. 中国农村观察, 2002, (5).

[16] 同 [4].

[17] 同 [1].

[18] 孙广琦. 苏州市小城镇发展的新探索——以七都镇与庙港镇为研究案例. 南京大学公共管理硕士 (MPA) 毕业论文, 2004.

[19] 郑功成. 农村社会保障的误区与政策取向 [J]. 理论与实践, 2003, (9).

[20] [美] 保罗·萨缪尔森等: 经济学 (第十六版) [M]. 萧琛等译. 北京: 华夏出版社, 1999.

[21] [德] 柯武刚. 制度经济学 [M]. 韩朝华译. 北京: 商务印书馆, 2000.

[22] 同 [3].

[23] 同 [7].

[24] 郑功成. 中国社会保障改革与制度建设 [J]. 中国人民大学学报, 2003, (1).

[责任编辑 崔凤垣]