

建立农村社会养老保险制度的理由、条件与启示

——以若干国家的农村养老保险制度为例

王宏波

[摘要] 发达国家建立农民养老保险制度的目的既是为了解决农民老年生活困境，也是为了提升农业效率和竞争力以及促进社会稳定等。政府财力支撑和政党之间争取农民支持是建立农民养老保险制度的两个基本条件。在完善我国城乡居保制度中，有必要从更广泛意义上认识建立农民养老保险制度的意义，不断提高农民养老保障水平，增强政府在农村社会养老保险事业改革发展中的激励。

[关键词] 养老保险制度 缘由 条件 启示

[中图分类号] F840.612 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2017) —12—0070 (05)

[作者] 王宏波 副研究员 中国社会科学院世界历史研究所 北京市 100006

一、建立农村社会养老保险制度的理由

社会保障在形式上表现为对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因发生生活困难时由政府和社会所给予的物质帮助。西方发达国家在建立起针对雇佣工人的社会养老保险制度后，也逐渐关注农民的养老问题，把农民纳入了社会养老保险的覆盖范围。发展中国家尽管农业人口众多、政府财力弱，但也越来越重视农民社会养老保险问题。从世界各国建立农民社会养老保险制度的缘由看，主要涉及以下三个方面。

1. 风险论

自从有了人类社会，人们的生产和生活就面临着风险。在以自给自足为主要特征的传统农业社会，家庭、土地和农村社区是农民传统上应对生活风险的主体。在快速工业化和城镇化过程中，这些传统社会保护手段的功能趋于弱化甚至失灵。家庭是农民的基本生产和生活单位，也承担了对家庭成员诸多生活风险的保障。但是，工业化和城市化过程中，

农村的混合型家庭逐渐瓦解，户均规模变小。这种变化意味着基于家庭成员之间的亲缘关系和姻缘关系所构建的家庭网在分担家庭内部风险和收入转移中的作用降低。土地保障的显见弊端是保障水平低和不稳定性。工业化社会的农业生产往往是为了出售的商品性生产，收入状况与市场行情密切相关，一旦遇到较差的行情，农民收入就会大幅度降低，从而危及其基本生存。

发达国家正是看到农民传统的养老保障手段失灵，才着手考虑建立社会养老保险制度。例如，联邦德国1957年率先建立了农民养老保险制度。当时联邦德国老年农民的处境是：已经不能从子女那儿获得满足其必要生活条件的现金需求，比如购买香烟等，老年农民经常性处于贫困状态，过着不体面的生活。^①从某种程度上可以说，联邦德国建立农民养老保险制度，正是对农民养老困境的回应。美国也是由于类似的原因，早在1954年把农民纳入联邦一般社会养老保险范围之内。

2. 权利论

自上世纪中叶以来,社会各个阶层都应享受同等的社会保障待遇逐渐成为共识。《世界人权宣言》第22条指出:每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现。第25条则把这个权利细化为:人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需要的生活水准,包括食物、衣服、住房、医疗和必要的社会服务。在遭到失业、疾病、残废、丧偶、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障。联邦德国更是将实行社会保险、实施福利制度作为国家属性的重要部分,其《基本法》第20条规定:“联邦德国是民主的、社会的、联邦制国家。”^[2]这里的“社会”即指向全体公民提供社会保险等福利待遇,将国家为公民提供保障与国家的合法性紧密地联系在了一起。美国在其《美利坚合众国宪法》的序言中,开宗明义将增进全民福利作为联邦政府建立的目的之一。我国宪法也在第45条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”这段话表明社会保险是个人权利的一部分,而不仅是一种制度。

从实践层面看,赋予农民享受与其他社会阶层同等的社会保障权,是世界各国建立农民社会保障制度的重要考量。以贝弗里奇报告为基础所建立的福利国家,如英国、丹麦、荷兰等,把保障对象扩展到全体国民,规定凡是由于各种原因达不到国民最低生活标准的公民都有权获得社会保障。德国、法国、波兰则是制订了针对农村人口的特殊保险体制,包括养老保险、健康保险和意外伤害保险等,主要满足农村老年人、残疾人、主要劳动力亡故、疾病、孕妇和意外事故等方面的需求。日本等国则采取混合体制,既把农民纳入了一般社会保障制度之中,又建立了独立的农民社会保障制度。

3. 工具论

社会保障不仅仅是应对困境的手段,也是提高人们的福利、保护和提高国家经济发展水平的手段,

同时还有预防将来风险、以及增加家庭财产的功能。很多国家正是看到了社会保障的这些正向功能而着力把农民纳入社会保障的覆盖范围。

例如,农业效率较低、人们的食品需求依赖国际市场,是德国自工业革命后一直面临的问题。农业低效的原因具有多样性,其中不可忽视的两个因素:一是二战后初期联邦德国农场规模小,缺乏规模经济,也导致了大型农业机械使用率的低下。据统计,1949年联邦德国建立时,拥有农场面地0.5~1公顷的农户有29.21万户,1~2公顷的有30.59万户,2~5公顷的有55.36万户,5~10公顷的有40.38万户,10~15公顷的有17.18万户,15~20公顷的有8.44万户,20~30公顷的有7.21万户,30~50公顷的有4.03万户,50~100公顷的有1.26万户,100公顷和100公顷以上的有0.3万户,15公顷以下的农户占89%。^[3]在属于联邦德国经济发达地区之一的北莱茵—威斯特法伦州的布里隆经济专区,1950年,在129个州级农场中,面积在4~7公顷的有54个,面积在7~15公顷的有65个,面积在15公顷以上的有10个,面积在15公顷以下的农场占了92%。^[4]二是农场主年龄老化。据统计,1950年联邦德国老龄化达到13.79%;到1961年老龄化已经达到16.81%。^[5]而在农村,由于受联邦德国以工业重建为中心的经济复兴战略的导向性影响和农村老年农民贫困化现状的影响,农村年轻一代外流,^[6]农村的老龄化比城市更高。正如W·阿博尔在其1956年出版的《农业人口的养老保险》中所指出的,“我国主业农民的大约五分之一年龄超过65岁”。^[7]德国政府及社会各界充分认识到,要解决上述两个问题,就要求改变以往的老年农民一直等到失去劳动力而把农场主移交给年轻一代的自然转移模式,使老年农民愿意尽早把土地移交给子女或出租给其他人(无继承人的情况下),从而退出其经营的土地。但是,来自土地的收入是农场主老年生活保障的重要来源。如果农场主在移交农场后不能得到满足其生活条件的养老金待遇,他们往往不会主动移交或出租其经营的土地,从而退出农业经营。于是,联邦德国政府试图通过给予农场主养老金待遇的方式,促进他们自愿转让土地、从而实现土地集中和规模化经营,

也扭转农业人口的严重老龄化趋势,实现农业人口的年轻化。联邦德国农民养老保险制度对待领取条件的限制,较为充分地证明了政策意图。该限制性条款是:农民到了退休年龄之后,只有把自己经营的农场转移给继承人或出租给他人,退出农业经营,才有申请获取养老金的权利。

二、建立农村社会养老保险制度的条件

如前文所述,有多种理由把农民纳入社会养老保险的覆盖范围之内。但是,各个国家建立农村社会养老保险制度的时间存在着差异性。有的国家尽管有建立农村社会养老保险制度的客观需求,但这一制度迟迟未能建立起来。这一事实表明,农村社会养老保险的制度供给,需要相应的支撑条件。概括来说,建立农村社会养老保险体制:一是需要经济支撑。二是需要政府的政治意愿。

1. 经济支撑

世界上所有建立农村社会养老保险制度的国家都通过立法,除规定投保者个人缴费外,辅之以国家大量的财政支持或其他补助,以提高农民参加社会养老保险的积极性,并确保其养老保险待遇与其他从业者在原则上平等。这一事实表明,经济水平和由其决定的政府财力状况,是建立农村社会养老保险制度的前提条件。

以德国为例,在1957年德国建立农民养老保险制度时,养老金的水平为已婚者每月60马克、未婚者40马克,之后不断提高。1963年4月1日开始调整为:已婚者100马克、未婚者65马克。1965年5月1日开始调整为:已婚者150马克、未婚者100马克。1969年7月1日起调整为:已婚者175马克、未婚者115马克。^[8]德国农民养老金来源于农民缴纳的保险费和联邦政府的补贴。其中,政府补贴占到2/3以上,且一直呈上涨趋势。显而易见,建立农村养老保险制度并不断提高农民享受养老金待遇标准,需要经济发展和财力来支撑。而德国恰好在上世纪50年代创造了经济快速发展奇迹。有关资料显示,联邦德国工业生产1950年底达到1936年水平,1951年超过1938年水平,从1952年初起经济开始进入复兴和繁荣期。工业指数以1950年为

100算,1952年为124,1957年达到197。工业的持续增长带动了国民生产总值的持续增长,以1950年为100指数,1952年为121,1957年达到了177,1952年至1957年国民生产总值年均增长率达到8.15%。^[9]德国经济发展及其由此带来的政府财力增加,为建立农民养老金制度并不断提高养老金待遇标准奠定了物质基础。

美国的情况也类似,农民作为一般性社会养老保险保障群体的一部分,其养老金水平呈上涨趋势。在1945~1970年间,一般性社会养老金由25.11美元增加到了118.59美元。^[10]而在1954年联邦政府把农民纳入一般性社会养老保险体系时,美国社会处于“富裕状态”。以国内生产总值GDP的水平为例,1950年至1954年连续五年,美国的GDP水平按照以1990年的国际元推算,达到1.6万亿元以上,是澳大利亚、新西兰、加拿大三国GDP总合的8倍还要多,^[11]这为美国联邦政府把农民纳入一般性社会养老保险体系提供了比较坚实的物质基础。

2. 政治意愿

尽管存在着风险论、权利论、工具论等多种把农民纳入社会保障的多种理由,但这并不表明政府就必然会建立农民养老保险制度。从发达国家和一些发展中国家建立农村养老保险制度的历史看,政府的政治意愿至关重要。而政府向农民提供社会保障的政治意愿,则在很大程度上取决于社会运动。

(1) 德国案例。1949年联邦德国成立时,基督教民主联盟(CDU,下文简称基民盟)在第一届联邦议会选举中获胜,执掌联邦德国政权。1953年,基民盟在争取第二届连任的第二届联邦议会选举纲领中指出:农业的社会政策不仅要为农业企业主,而且要为共同劳动的家庭成员和外地的劳动力建立必要的保障,扩大一直存在的农业同业工伤事故保险协会和疾病保险。但是,这一保障是指农业领域业已存在的工伤事故保险和主要针对农业工人的疾病保险,没有提到独立经营的农民的养老保障问题。1957年是联邦议会选举年。德国各大政党为了获取选票,极力迎合农民选民。基民盟在汉堡举行的该党第7次联邦党代会上发表的《对德国人民的宣言》指出:基民盟的政策服务于生活在城市和农村的所

有阶层的福祉。基民盟的最大竞争对手、德国成立时间最早的工人政党社会民主党（SPD）更是把农民作为重要的“争取对象”，在其竞选纲领中提出了“社会公正带来安全”的概念。在养老保险领域，该党特别提出：对独立经营者的老年供养（照顾）是义不容辞的职责。独立经营者当然包括农民。这是对联邦德国政治具有重要影响的政党首次明确地提出国家对包括农民在内对独立经营者的养老问题负有责任。从某种程度上说，德国农民养老金制度的确立和不断发展与完善，与德国各政党之间争取农民的策略密切相关。

（2）美国案例。与欧洲国家不同，美国迟迟不愿建立福利国家。当1929~1932年经济大危机使数千万美国民众陷入贫困无救的困境时，当政的美国总统、持自由放任主义治国理念的共和党人胡佛坚持自救论，不愿意干涉经济。胡佛在1930年的第二个国情咨文中说：“经济不景气的问题是绝不能用立法的行动或行政的声明来解决的。”随着危机的加剧，胡佛被迫同意联邦拨款拯救那些濒临死亡的家畜，但仍然反对拨款救济“那些忍饥挨饿的农民及其家庭”，他在1932年的第四个国情咨文中仍然坚持：联邦政府“只能扮演一个规范性的角色，而不能成为经济和社会生活的参加者”。^[12]这在一定程度上引发了美国公众的强烈不满。1933年，受凯恩斯主义影响的民主党人罗斯福开始担任美国总统，顺应民意，表示：“在早先的日子里，安全保障也是通过家庭成员之间的互相依靠和小居点内各个家庭之间的互相依靠而取得的。大规模的社会和有组织行业的复杂情况，使得这种简单的安全保障方法不再适用。因此，我们被迫通过政府来运用整个民族的积极关心来增进每个人的安全保障。”^[13]在罗斯福的努力下，1935年颁布了《社会保障法》，美国政府开始承担社会福利的责任，尽管当时主要限于对贫困群体的保障，不是普遍性的保障。此后随着美国社会经济的发展与美国民众认识的变化，美国社会保障制度在民主党相对比较积极的介入与共和党相对保守的介入的两党政治博弈中处于不断地发展和调整中，其中农民在1954年被纳入了一般性社会养老保险的覆盖范围。

（3）印度喀拉拉邦案例。该邦的经济发展在印度各邦中处于中等水平，但包括农民在内的社会公众享受了较高等度的社会保障。相关研究显示，这与该邦农民组织发达和厚实的市民社会有关。在喀拉拉邦，政府、企业、社会组织和个人比较好地组合在一起，在合作、矛盾、协调中不断完善。如果政府的决策与公众的期望有差距，公众会通过其所属的组织向政府反映，也有的通过聚会、游行的形式来表达其诉求。在这种情况下，反对党会利用这种机会对执政党施加压力。同理，执政党为了避免出现这种情况，会更多地考虑民意。该邦一些在保护穷人方面产生很好作用的社会计划，至少部分上是为了减少反对党对民众的吸引力而设立的。

三、相关启示与建议

1. 从城乡居保多功能性的视角，重视城乡居保制度建设

把农民纳入社会养老保险体制，具有多种积极的社会经济效果，也是赋予农民平等公民权利的要求。这一理念与做法的启示是，有必要从农民养老保险制度多功能视角来审视建立和完善城乡居保制度的作用与意义。例如，我国农业生产规模小、土地细碎化、农业从业者呈现老龄化，很难使生产要素达到最优配置。而且，小农户也没有能力进行周期长、投资数额较大的农业基础设施建设，没有条件投入农业新技术，缺乏根据市场调整生产品种和结构的动力。上述情况在一定程度上导致了农业生产效益低、竞争力弱。为了改变这种局面，国家出台了诸多促进农村土地流转、农民承包地退出及培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社及公司农业等新型农业经营主体的政策。但应该看到，当城乡居保的保障水平尚较低从而不能应对农民老年生活风险的情况下，农民流转、退出承包地的意愿就会低，适度规模经营就难以实现。从促进现代农业发展的角度看，提高城乡居保待遇水平、完善城乡居保制度，具有迫切性。

2. 提高城乡居保的待遇水平

农民养老保险制度的政策效果，主要取决于养老金水平的高低。德国等发达国家农民养老保险制

度建立之后,从应对农业结构变迁的需要和调整农业结构的需求出发,为了激励农民尽早退出农业经营活动,建立了养老金与经济形势相适应的调整机制,在每年固定的日期由联邦政府确定并公布养老金的数额,养老金水平逐步提高。目前我国农民养老金水平偏低,在试点时期中央确定的新农保基础养老金标准为每人每月55元,相当于当时农村贫困标准中的食品消费支出标准。几年下来中央确定的最低基础养老金标准仅仅做了一次调整,即2015年初,国务院决定同意提高城乡居民基础养老金标准,从每人每月55元提高到70元。与近年来城镇职工及机关事业单位养老金的大幅度增长相比、与城乡居保承担的多种社会功能相比,城乡居保的基础养老金水平仍然偏低。在今后的改革发展中,应建立城乡居保基础养老金的正常增长机制,可以采取每年或每两年对中央确定的基础养老金标准进行调整。调整的幅度既要依据经济发展和物价变动的情况,也应不低于城镇职工养老金的增长幅度。同时,在中央确定的基础养老金增长之后,中央应对地方政府提高基础养老金的数额和比例做出相应的硬性要求。由于中西部地区财政能力弱,应加大中央财政对其转移支付的力度,实现不同省份之间农民能享受到大体均等的养老金待遇。

3. 增强政府在农村社会保障体制改革及发展中的激励

政党之间争取农民阶层的竞争和广泛的社会运动,是联邦德国等发达国家农村社会养老保险制度建立、维持和发展的基础。从我国的总体情况看,目前中央决策层对农民养老问题已经给予了高度重视,地方政府出于社会稳定及地方间竞争等多种考虑,也有改革和发展农民养老事业的激励。可以预计,关注民生问题、实现公共服务均等化将是中国今后一个时期的主旋律。但同时应看到,目前的财税制度、干部选拔、土地制度等,都不利于地方政府转变片面追求GDP的行为模式。地方政府依然会优先考虑经济发展、税收收入、FDI以及全国性的包含政治和政策导向性的硬性目标,不太重视乃至忽视包括农民养老在内的民生事业的改革与发展。针对这一风险和不确定性,应继续弱化GDP和财政

收入等经济发展类指标,加大农村社会保障和公共服务在地方政府绩效考核中所占的比重,推动地方政府加大财政投入的力度。通过这些考核指标的变化,引导地方政府的财政支出竞争向正确的方向发展,形成竞相发展农村社会保障事业的良性循环。

参考文献:

- [1] Geier, Anton. Das Gesetz ueber eine Altershilfe fuer Landwirte im System der deutschen Sozialversicherung [M]. Wuerzburg: Muechen, Univ., Diss, 1975.
- [2] Deutscher Bundestag. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland [M]. Berlin: H. Heenemann GmbH&Co. KG, 2015.
- [3] 德拉切娃著,袁元伦译.西德农业:欧洲经济共同体国家农业一体化条件下的西德农业 [M].北京:农业出版社,1979.
- [4] Karl Becker, Peter. Zur Neuordnung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1945 und 1970 [J]. Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bonn: Juni, 2013.
- [5] Flora, Peter. State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975: a Data Handbook in two Volumes [M]. London: Macmillan Press, 1983.
- [6] Hagedorn, Konrad. Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland [M]. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH, 1982.
- [7] Abel, W. Die Altersversicherung der bauerlichen Bevoelkerung [J]. Schriftenreihen fuer Laendliche Sozialfrage, 1956, (17).
- [8] Bertram, Wilfried. Die Alterssicherung der selbststaendigen Landwirte unter besonderer Beruecksichtigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland [M]. Koeln: 1970.
- [9] 卡尔·哈达著,杨绪译.20世纪德国经济史 [M].北京:商务印书馆,1984.
- [10] 杨斌,丁建军.美国养老保险制度的嬗变、特点及启示 [J].中州学刊,2015, (05).
- [11] (英)安格斯·麦迪森.世界经济千年统计 [M].北京:北京大学出版社,2009.
- [12] 黄安年.社会救济时期的社会保障——17世纪初至20世纪20年代的美国 [J].山东师范大学学报(社会科学版),1997, (04).
- [13] 关在汉编译.罗斯福选集 [M].北京:商务印书馆,1982.

责任编辑:罗从清
校 对: