

从“土地换养老”开始(朱玲)

[信息来源: 中国社科院经济所]

[上传时间: 2005-06-20]

关闭窗口

从“土地换养老”开始

朱玲

在城市化和工业化的进程中,失地农民的出现成了迄今为止不可避免的事情。即使在工业化吸纳了绝大部分农村劳动力的地方,如何补偿失地人口的经济损失、减轻和消除他们失地的精神痛苦,也依然是对政府稳定社会能力的挑战,同时还是对当地社会能否维护正义的检验。苏州市各级政府以应对这一挑战为契机,借助收入再分配手段,通过“土地换养老”的方式,不但在保持社会稳定的前提下满足了城市化和工业化的土地需求,而且还在很大程度上改写了中国乡土社会依赖土地应对家庭经济风险和养儿防老的历史,为建立城乡一体的社会养老保险制度奠定了基础。这是笔者2005年4月下旬在苏州市所属的吴江、常熟和张家港做农村调查时得到的初步印象。

一、“土保”与“农保”

在苏州地区,农村居民把与征地相联系的长期性补偿叫做“土保”,把农村社会养老保险称为“农保”。关于“土地换养老”的信息,笔者最初是从吴江市七都镇社会保障所获悉的。后来从市里发放的《农民素质教育读本》中得知,自1992年始,当地就已经针对被征地人员建立了个人养老保险制度。最近的规定是以征地批准之日为限,把被征地人员分为3个年龄组,由国土部门给予不同的经济补偿:16岁以下的年龄组按每人6000元的标准一次性发放生活费;16岁至60岁(女性55岁)的年龄组参加农村或者城市基本养老保险;60岁以上的男性和55岁以上的女性从征地当年开始,每月领取基础性养老金80元。对16岁以上两个年龄组的被征地人员,国土部门按照人均20000元的标准,向社保所一次性划拨养老基金,由后者负责管理和发放。据社保所的工作人员介绍,苏州地区各乡镇经济实力不一,有的乡镇发放的征地补偿和养老金实际上还高于上述标准。

七都镇望湖村(原名染店浜村)的村医叶雪宝概括说,镇上推行“农保”用的是“老人老办法、新人新办法”。对此,他和儿媳俞明娥以自家为例耐心地向笔者讲解了一番。他们把“土地换养老”得到的补偿简称为“土保”,把基础性养老金叫做“养老补贴”。叶家6口人四代同堂,除了一位正在上小学的曾孙辈(11岁)以外,其他家庭成员都已纳入镇上的养老保险体系。老叶夫妇(64岁)和老母亲(85岁)不仅每人每年从镇上领取880元“土保”,而且每人每月还能领到80元养老补贴。俞明娥和丈夫现年34岁,如今每人每年缴纳480元养老保险费。待她俩分别年过55和60岁的时候,即可按规定每人每月领取200元养老金。叶家每年大约消耗2000来斤大米,总共花费不到3000元。这样算来,他们认为“土保”加养老补贴抵消失地的损失还绰绰有余。老叶和儿媳在村卫生室行医,平均每人年收入8000多元。儿子2004年之前在姐夫的电解铜厂帮助进出货,年收入5万多元。自2004年始,他和另外两家住户合伙办了一个木门厂,雇用工人20多名。可见,叶家早就不靠土地生活了。

二、社区服务与养老

尽管苏州农村的大多数住户已经不事农耕,农村人均收入(2004年达7600元)远远高于全国平均水平,但养老保险制度对于社会稳定依然至关重要。在笔者进行抽样调查的十多个村庄,60岁以上的老年人占总人口的20%左右,整个苏州地区的人口结构也显示出老龄社会的特征。因此,依赖子女收入养老的模式日益难以保障老龄人口的经济和社会权利。目前的“土

保”和养老金制度不仅为老龄人口提供了经济安全，而且赋予他们一个具有尊严感的晚年。张家港市塘桥镇韩山村一对养老金领取者自信地对笔者说，他俩和儿孙住在一起，光是从村镇得到的各种补贴就足够全家吃饭了，不需要儿子给钱。这家的户主姓肖（60岁），从1973年起在村里当生产队长，现在还是村民小组长。为此，目前他每年还领取3000元的工资。夫人姓陈（57岁），原籍徐州农村。1967年她和姐姐在上海当保姆，在那里认识了一位当厨师的韩山村村民。经姐姐和厨师搭桥，当年的小肖去上海与小陈相亲。那时韩山村一个劳动日的工分值还不到一块钱，小肖去一趟上海的火车票要2.71元。他在一年时间里跑了几趟，于1968年把小陈娶回了家。如今，肖家的耕地已经全部被征用，村里规定不论男女55岁都可以领取养老金。因此，现在的老肖和陈每人每月都能领80元。此外，老肖一家5口还能领取7000元的土地补偿，因为当地规定的补偿金数额是每人每年1400元。

经济自立仅仅是老肖夫妇幸福生活的一个基础，丰富的社区活动和人际交往，则更增添了他们的快乐。韩山村的社区活动中心就在居民小区附近，村委会办公室、卫生室、文体活动场所和餐厅都设在那里，老陈每天都去做健身操。她说，村卫生室每年为妇女免费作2-3次体检，村委会为了鼓励她们参加，每次体检还给每个参加者发5元钱，这是镇政府和村委会在给老百姓办好事。她特别喜欢村里组织的唱歌和健身活动，即便不发钱也愿意去。韩山村在苏州地区是工业化程度较高的村庄之一，村委会每年凭借出租厂房和收取企业电费，可以得到100-200万元的财务收入，显然具有为村民提供娱乐设施和健康服务的经济实力。不过，即使在农业经济比重较大的村庄，村民也同样能够享受有组织的社区文体活动。笔者走访吴江市同里镇九里湖村的时候，恰逢周末，社区活动中心聚集着众多村民。青少年有的打乒乓有的赛篮球，老年人有的聊天有的打牌，男女老少其乐融融。这种景象无论是在大都市还是在欠发达乡村都不常见，然而在工业化进程中的苏州农村，却是居民生活质量提高和社区认同感强化的普遍标志。

三、社会养老与家庭照料

苏州农村的养老保险和社区服务，可以说是保障老龄人口基本物质需求和精神愉悦的新生社会制度。值得注意的是，家庭照料老人的传统功能不仅依然存在，而且与这些现代制度相辅相成。苏州农村属于计划生育政策贯彻较早的地方。笔者访问的家庭十有八九都是三代或四代同堂，家庭规模却只在5至7人之间。如今50-60岁的人一般都有两个子女，多数更年轻一些的夫妇只有一个孩子。不少50多岁的人已经有了孙辈，依照当地以往的风俗，他们依然倾向于和儿子生活在一起。不过，这种家庭模式随着人口结构的变化而不得不悄然“移风易俗”。常熟市董浜镇北港村（原名徐市镇树弄村）秦世根老人的家庭结构，便能反映出这种风俗习惯的嬗变。

秦老今年高龄81，夫人78岁，养育了三女一子。儿子和儿媳现年53岁，膝下仅有一女（28岁）。秦老的孙女结婚后与夫婿同住秦家，如今小两口育有一子（1岁），秦家因此而成为四代同堂的大家庭。秦老的儿子很早就与其他3家村民合办了一个化纤厂，1995年动用多年积累的分红所得，花费50多万元在自家宅基地上造了一座小楼，估计使用面积在300平方米左右。秦老的孙女和孙女婿在邻近的梅里镇与别人合伙开编织厂，由于当地交通方便，平时还是在家里吃住。秦姑娘介绍说，大家庭的日常开支主要由父亲承担，他非但不向小两口收费，反而时常补贴她们。其实，她的小家庭并不缺钱，一旦父母需要，她俩就会拿出钱来接济。

事实上，在几代同堂的扩展式家庭里，即使是高龄老人也并非都是照顾对象。在多数情况下，全体家庭成员通过劳动分工，实现了代际之间的相互照顾和人力资源的有效利用。与现有人口结构相适应，董浜镇政府对老年人口区分年龄段制定养老金发放标准。60-70岁年龄组每人每年可领取养老金800元，70岁以上年龄组的养老金标准为1000元/年·人。优惠高龄老人的主要原因也许一方面在于他们获取收入的能力低于其他成人组，另一方面是高龄老人组的医疗支出在一般情况下明显高于低龄组。不过，前面提到的秦世根夫妇至今尚无大额医疗支出。二老身板均健朗，不仅不需要家人特殊照顾，而且仍在参加劳动。笔者从村委会乘摩托车去拜访他们的时候，秦老稳稳当地骑着自行车引路，到他家门口一看，出来迎客的秦老夫人原本正在厨房做饭。平日里，侍弄4亩菜地是老两口的一项主要活动，而且全凭人工，连翻地都不靠机械而是用铁锨。收获的鲜菜经筛选后冲洗得干干净净、捆扎得整整齐齐，由秦老挑到市场上去卖。菜地的灌溉由村里付水费，扣除自付的种子化肥农药等成本，二老一年能得种菜净收入1万元左右，相当于他俩当年养老金总额的5倍。其实，就他们儿子的赡养能力而言，二老在家赋闲也并非不可能。笔者问他们，如今种田是因为不得不做还是因为喜欢

做？秦老简简单单地回答：“因为习惯了”。

秦老的行为和答案显示，只要不是被迫劳动，只要是做力所能及的事情，劳动习惯不仅有益于维护老人的身心健康，而且还能延长他们的劳动力使用期，从而增加社会人力资源总量。在苏州地区，由于经济连年增长、就业机会良多，老年人、特别是低龄老人或多或少地还获得了调节个人经济活动种类和工作量的选择空间。笔者在北港村访问的另一位村民石保生（62岁）原先在建筑队做工，2004年5月因高血压突发脑中风，康复后就留在村里和老伴（64岁）一起种菜。与秦老夫妇略有不同的是，石家的菜地面积为6亩，采摘的蔬菜由小贩到地头收购，两人每年种菜的净收入在15000-16000元之间。此外，他俩从镇政府获得的养老金（800元/年·人）虽然不及秦老夫妇多，可老石从年过60（2004年）起，每年还从民政部门领取1500元养老保险，因为他在1996年一次性付给民政局筹办的养老基金12400元，基金给付的规定是一直按此标准支付到投保人去世为止。这样算来，石家夫妇当前的年人均纯收入在9000元左右，显然高于全国农村平均水平。不仅如此，他们的保险意识也领先于一般农户。从1979年起，他俩就参加合作医疗，现在不但为自己投保，而且还替儿子、儿媳和孙女缴纳合作医疗保费（50元/年·人）。对此老石解释道：“出这个钱是为了防大病，没有大病不报销最好。”他去年因中风住院两次，共花费12000元，其中住院费用9428元，从合作医疗基金报销2431元。有了这番经历，他的话必然发自肺腑。

四、政策讨论与小结

1.在当今中国，农村土地使用权不但是农民赖以谋生的收入来源，而且还是大多数人口的生存保障。以征地形式进行的农地交易往往使买卖双方处于不平等的交易地位，作为卖方的农民面对处于强势地位的买方（政府）难以展开实质性的讨价还价。通常农民得到的征地款额不可能如同农地那样赋予他们长期的生存保障。然而为全体国民提供这种保障正是政府的责任，苏州市各级政府在农村工业化进程中，用土地换养老的办法推进农村社会养老保险制度的建立，可以说是切实承担起了这份应负的责任。虽说目前农地为集体所有，就政府正在行使的征地权而言，国家在现实中也分享一部分所有权。在这个意义上，苏州地方政府的做法可以视为动用国家对土地的权利或者说国有资产，为农村养老保险制度催生。这与政府向城市社会养老保险基金注资的道理相似，只不过主流舆论对动用国有资产补偿城市企业职工已经习以为常，却很少把农民对国有资产的权利要求视为理所当然。

2.苏州地方政府对从未缴纳过保费的老龄人口定期发放养老金的做法，在政策层面上，意味着对尚未具备养老金领取资格的群体出示了政府的信用，这无形中发挥了促进农村人口投保参保的动员作用。从“农保”运行的轨迹来看，纳入“老人老办法”的群体较之那些执行“新人新办法”的人从“土地换养老”中获益多一些。然而如果观察人类发展的历史链条，上一代人不但曾经供养过他们之前的一代，而且还为下一代提供了物质积累，那么从代际公平理论的角度考虑，苏州“农保”建立之初采取的过渡性制度可谓一项体现了社会正义的政治决定。

3.近20年来，我国农村人均预期寿命明显延长，这既是社会进步的一个标志，又表明需要供养的老龄人口逐渐增加。不少发达国家采取推迟退休年龄的措施，来回应类似的人口变动趋势。与此相伴随的政策，是通过终身教育和健康服务促进老年人力资源发展。我们的苏州农村案例表明，在以养老金保障生存的前提下，在周到的社区服务与安定祥和的家庭照料环境中，老龄群体参与生产劳动的期间远远超越了我国通常的退休界限。这对解决人口老龄化过程中青壮劳动力相对减少的问题，不啻是提供了一个可操作的备选方案。

4.苏州农村社会养老保险制度的建立以工业化或者说非农产业的发展为前导。如今尚且缺失这一前提条件的地区显然难以建立类似的制度。然而即使是欠发达农村也具备了人口老龄化的特征，因此需要政府采取老年生活保障措施。各地究竟以何种方式推行养老保障，取决于当地的社会经济文化因素。近年来，民政部门对农村特困人口的补助有所加强。当前这一政策的受益者主要是最贫困的孤寡老人，可是那些生活在一般贫困状态和贫困线边缘的老龄群体还未被覆盖。因此，如今无论是扩大补助面还是提高补助标准，都必将彰显全社会互助共济保障老龄群体基本生活需求的价值观，同时增强公众的社会安全感和认同感，从而为发展壮大社会养老保险制度打下坚实的社会理念基础。

上一篇文章: 是谁在为中国的改革承受代价? (陆一)

下一篇文章: 国家统计局调查显示城镇居民收入差距达10.7倍

版权所有: 中国政治经济学教育科研网

电话: 010-62511177如有任何意见或问题, 请发Email至cape@ruc.edu.cn