

第二届中国社会保障论坛文集

(2007)

建立覆盖城乡 的社会保障体系

下册

■ 中国社会保障论坛组委会

JIANLI FUGAI CHENGXIANG DE SHEHUI BAOZHANG TIXI

 中国劳动社会保障出版社

第二届中国社会保障论坛文集（2007）

建立覆盖城乡的 社会保障体系

下 册

中国社会保障论坛组委会

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立覆盖城乡的社会保障体系：第二届中国社会保障论坛文集（2007）/中国社会保障论坛组委会编. —北京：中国劳动社会保障出版社，2007

ISBN 978-7-5045-6706-2

I. 建… II. 中… III. 社会保障-中国-文集 IV. D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 139712 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

中国印刷总公司北京新华印刷厂印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 16 开本 100.75 印张 2565 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

定价：298.00 元（上、下册）

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

目 录

下 册

上海郊区社会主义新农村建设中的就业和社会保障问题研究·····	杨子春 (827)
加快构建城乡统筹的最低生活保障制度·····	杨宜勇等 (839)
土地所有权市场实现、级差地租与保障成本·····	胡宏伟 邓大松 (849)
我国失地农民安置制度创新的价值取向：利益均衡·····	陈 忠 (857)
和谐视域下公民健康权的宪法属性及实现	
——以东亚5国宪法文本为分析样本·····	吴师法 苏艳蓉 (868)
缴费年限累积制：“新农合”“自愿性”困境的突破口	
——基于集团理论的视角·····	代志明 (878)
农户生计风险研究与社会保障制度的完善	
——基于江西省乐安县的实证分析·····	吴 杰 孔寒凌 (885)
灵活就业与社会保险：社会公民权的视角·····	郑飞北 (900)
边疆少数民族地区经济增长与就业辩证关系及对策研究·····	钱振伟等 (909)
社会救助责任主体的历史演进分析·····	蒯小明 庾国柱 (947)
被征地农民社会保障工作的新背景、新突破和新取向·····	卢海元 贾 江 (956)
以农村为突破口	
——建设有中国特色的国民社会养老保障制度的初步构想·····	卢海元 (971)
论我国城乡居民收入差距与二元社会保障制度之间的关系·····	魏海波 林永生 (984)
城镇居民高血压门诊费用医保补偿政策效果评析·····	毛 瑛等 (995)
从公共物品视角谈我国社会保险和商业保险的竞争与合作	
——以医疗保障改革为例·····	邵全权 陈 佳 (1003)
三道防线：构建中国新型农村社会保障体系·····	雷晓康 席 恒 (1014)
论我国农村社会保障体系的构建与完善·····	赵启峰 (1037)
农村劳动力转移就业与社会保障制度的协调发展研究·····	徐文娟 (1051)
打造三个平台 实现全民医保	
——文登市城镇居民医疗保险的实践与思考·····	王锡国 (1059)
农村社会生活救助资金需求测算·····	蒯小明 庾国柱 (1072)
十年来中国社会保障发展政策与实践 (1997—2007) ·····	王延中 (1077)

西部农村残疾人的社会保障与社会支持现状分析

——基于陕西农村残疾人的实证研究..... 许琳 张晖 (1090)

农民工流动条件下地区间社会保障利益冲突研究..... 曹信邦 (1101)

社会保险欠费成因及改革思路..... 陈廷银 李锡权 (1106)

残疾人社会保障新模式探讨..... 廖峰 (1119)

“三位一体”构建被征地农民社会保障体系..... 林谢宏 (1128)

北京市企业职工职业福利需求实证研究..... 戴卫东 张小平 (1140)

解决农村社会保障“三低二小一缺”现象的对策与建议

——福建省本洋村农民社会保障调查报告..... 曹朝 (1149)

构建中国社会保障法律体系之探讨

——以城乡一体化为规划目标..... 杨华 (1167)

我国农村社会救助供给不足与国家责任缺失..... 蒯小明 庾国柱 (1177)

社会保障体系的理据和牛津学派的启示..... 高伟凯 娄和标 (1183)

国外失业保险制度的改革与发展..... 刘燕斌等 (1195)

城市居民最低生活保障管理中的问题与完善对策

——以武汉市武昌区为个案的研究..... 丁建国等 (1204)

“准社区医院”的启示

——基于河北省任丘市华北油田某小区的个案研究..... 王玥 (1214)

农民工社会保障的制度安排和路径选择..... 杨守宝 王全美 (1223)

论全民健康保障制度的建构理念..... 朱俊生 庾国柱 (1232)

养老保障制度视角下的个人年金保险市场发展：国际经验与中国的实践

..... 朱俊生 庾国柱 (1242)

建立异地就医一体化协管机制..... 何广胜 刘义平 (1259)

建立覆盖城乡社会保障体系的前提

——基于理念、制度、政策的思考..... 梅哲 (1267)

中国社会保险制度：基于公司治理的研究..... 杨波 (1276)

外部行政环境是制约社会保险经办能力提升的关键..... 封会民 (1287)

试论 ABC 管理法在社保征收业务中的应用

——以 H 市社保经办机构征收业务为例..... 郭颖 (1295)

中国农村居民最低生活保障制度的建立与完善..... 李洪举 (1301)

贫困的界定及其对我国社会救助制度的启示..... 王向华等 (1308)

农村医疗服务递送系统的激励机制与新型合作医疗的运行..... 方黎明 (1313)

构建覆盖城乡居民的社会保障体系

——目标要求、现实差距与路径选择..... 褚福灵 (1321)

失业保险优化模型

——对西方文献的综述..... 张燕 (1332)

我国灾害应急救助体系建设的实践和思考·····	孙才洋 (1342)
失业保险制度的改革与完善·····	王国志等 (1355)
农民工职业培训存在的问题与对策·····	龙 雨 (1360)
工伤保险制度的反思与改进·····	张雪芳 (1370)
城市对农村剩余劳动力的容纳能力分析模型·····	李 哲 侯仁勇 (1374)
建立覆盖城乡的基本养老保险体系·····	杨再贵 (1383)
城乡社会保障统筹发展的制度安排·····	宋凤轩等 (1392)
中国社会保障制度改革目标定位的系统思考·····	李迎生 (1404)
探索质量改善与成本控制相结合的管理之路	
——管理式医疗的启示·····	王明叶 (1414)
我国民众长途远程交通的“交通最低生存权”和“交通最低社会保障”应得	
到关注和保障·····	王 琦 (1420)
灵活就业与社会保险关系的若干思考·····	易守宽 (1428)
以基础整合的公共养老保险制度为核心统筹城乡养老保险制度体系构建·····	赵志刚 (1436)
我国现阶段社区医疗问题研究·····	石美遐 (1450)
关于加强失业保险在就业促进中所起作用的几点思考·····	刘永波 (1462)
重视复杂性经济学在提高医疗保险运用效率方面的应用·····	高其法 (1467)
谈社保基金安全运营制度缺陷及其对策	
——社保基金与公共陷阱·····	杨燕绥 (1474)
统筹兼顾和重点推进	
——论建立覆盖城乡社会保障体系政府责任和根本方法·····	刘玉璞 (1480)
从路径依赖理论看我国农村最低生活保障的制度创新·····	张海鹏 (1489)
我国农村社会保障制度的发展议题与政策取向·····	江治强 (1494)
补贴、福利与政策性农业保险	
——基于福利经济学的一个深入探讨·····	张跃华 施 红 (1503)
构建城乡一体的基本养老保险制度研究·····	袁彦东 张军田 (1514)
中美慈善事业的地位比较及理论思考	
——慈善文化与中国慈善事业发展路径·····	杨方方 (1520)
天津市弱势单亲母亲救助社会支持系统和相关公共政策研究·····	张再生 (1533)
加快推进养老保险省级统筹的对策和建议·····	郑运西等 (1540)
关于建立全民有偿保障制度的思考·····	张治金 (1552)

附 录

参阅资料 ·····	(1559)
十六届六中全会公报发布 社保体系 2020 年基本覆盖城乡·····	(1559)

华建敏：立党为公执政为民 完善覆盖城乡社保体系	(1562)
第二届中国社会保障论坛应征论文评述	(1563)
建言献策 共话和谐	
——“建立覆盖城乡的社会保障体系”应征论文主题观点综述	
张春红 周 晖	(1563)
为中国社会保障宏观战略发展而集思广益	
——“宏观战略类”应征论文点评	关信平 (1567)
“养老保险与社会保险基金管理与营运类”征文分析	褚福灵 (1570)
医疗保障研究任重而道远	陈 文 (1571)
第二届中国社会保障论坛应征论文观点摘编	(1572)
中国社会保障论坛	(1585)
分类索引	(1587)

上海郊区社会主义新农村建设中的 就业和社会保障问题研究

杨子春^①

【摘要】 在社会主义新农村建设中,就业和社会保障是两个不可分割的问题。农村社会保障的发展,是与就业形态的变化相联系的。而农村发展及其所关联的就业形态的变化,也推动了社会保障的变革。

在上海这个大都市的城市化过程中,郊区呈现出一些与内地农村不同的特点:工业文明已经在上海郊区的大部分区域替代了农业文明;郊区农业呈现都市性农业的特点;郊区成为整个城市功能定位的完整组成部分;农村户籍人口大幅度下降,外来人口的集聚趋势加快。这些特点要求应当按照城乡一体原则,实行全市统筹规划,使整体就业形态和社会保障水平与作为现代化国际大都市的上海郊区农村的发展水平相适应。

本文在借鉴国际上农村发展和建设的经验基础上,对上海郊区建设社会主义新农村过程中所应当注意解决的就业和社会保障问题提出了针对三种人的一系列的建议:

对本地农民,一是抓培训,二是抓保障水平的提升。抓培训,是为了提高土地集约化使用水平和农民参加非农就业的能力。抓保障水平的提高,是为了有效提高郊区农民的生活质量。

对征地劳动力,一是减缓参加小城镇社会保险的征地劳动力对就业市场的冲击。二是进一步完善小城镇社会保险制度。

对于外来农民,一是保护他们作为劳动者的权益,二是保护他们作为居民的权益。

【关键词】 上海 郊区 社会主义新农村建设 就业 社会保障

Abstract In the construction of new socialist countryside, the employment issue and the social security issue are indiscernible. The development of rural social insurance is tied in the transformation of employment modality, and the transform of social security has driven the development of countryside and the interrelated transformation of employment modality.

In the process of metropolitan's urbanization, suburban Shanghai presents some characteristics, which are different from the inland countryside's: the industrial civilization has taken place of agricultural civilization in many areas of suburban Shanghai; the suburban agriculture presents the characteristics of urban agriculture; the suburban has become the composition of the unitary city functions; the registered rural population declines dramatically, and the centralizing trend of immigration from other provinces is quickening. All these characteristics request the employment

^① 作者单位:上海市劳动保障局。

and social security system to adapt to the developing level of suburban Shanghai as an international metropolitan's rural area according to the principle of integrating city with suburban, make overall plans and take all the municipality area into consideration.

Taking the international experiences as references, this article presents a series of suggestions about employment and social security problems in the New Socialist Countryside Construction of Suburban Shanghai, which focus on three kinds of people:

As for the local peasant, the suggestion is to carry through training, which will promote the level of the soil intensive cultivation and utilization, and promote the peasant's ability to take the non-agricultural job and the social security level, which will promote the living quality of suburban peasant efficiently.

As for the land-expropriated work force, the suggestion is to lighten the strike of the land-expropriated work force, which are in the township social insurance scheme, on the employment market, and further complete the township social insurance scheme.

As for the migrant workers, the suggestion is to protect their benefits of being workers and residents.

Key Words Shanghai Suburban New Socialist Countryside Construction Employment Social Security.

建设社会主义新农村^①,是党中央、国务院树立和落实科学发展观,推进城乡统筹发展,从根本上解决“三农”问题的重要决策。本文试图通过分析就业和社会保障在建设社会主义新农村过程中的地位和作用问题,对上海郊区建设社会主义新农村的工作提出一些政策研究的建议。

一、农村就业和社会保障问题的提出

长期以来,人们不太认可生活在农村的农民存在就业和社会保障问题。普遍的看法是:土地是生产资料,农民与土地结合就是实现了就业;土地也是保障资料,农民拥有土地就等于拥有了保障的物质条件。因此,在1978年以前的二十多年时间里,我们国家往往把农村作为解决城市危机的“蓄水池”和“稳定器”。一旦出现经济波动,习惯于压缩城市人口,将农村作为解决人们就业和社会保障问题的最后屏障。但事实上,农村的就业和社会保障问题远不是原先想象的那么简单。随着工业化、城市化的发展,农民从土地中转移出来已成为一种趋势。而在我国,长期的超量人口导入加上农村自身人口总量的膨胀,早已使有限的土地不堪重负。农村的就业和社会保障成为社会主义新农村建设中不得不认真面对的问题。

(一) 农村的就业问题

中国农村的就业问题,是随着城乡两元体制的确立而逐步形成和发展的。在两元体制确立以前,城乡间的劳动力流动没有障碍,也不存在农村的就业问题。在两元体制确立以后,城乡劳动力流动出现了壁垒,不仅农村劳动力多余以后无法顺畅地流向城市,而且农村还要接纳城市里多余的劳动力。于是,就出现了农村的就业问题。长期以来,解决农村就业问题的主要途径是发展乡镇企业(过去曾经叫社队企业)和劳务输出。

乡镇企业是在两元体制下解决农村就业问题的一大创造。开始仅局限于农产品加工、农机具

^① 中共十六届五中全会。中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见。新华社,2006-10-21

修造等领域,改革开放以后才得到全面的发展。尤其是东部地区,发展更为迅速。乡镇企业的发展,不仅使大批农民从土地的羁绊中解放出来,而且有效地发展了农村经济,壮大了集体的实力。即使是在过去“左”的思想盛行的情况下,乡镇企业也曾经当作“消灭三大差别”的途径加以推崇。但进入市场经济体制以后,乡镇企业竞争激烈。除了少数企业脱颖而出以外,大多数企业举步维艰,利润率极低,对当地农民就业的吸引力越来越弱,只能大量使用从贫困地区过来的农民。而贫困地区,由于地域和经济能力的限制,发展乡镇企业比较困难,当地农民只能靠到发达地区打工的方式解决就业问题。

劳务输出是解决农民就业问题的另一条重要途径。由于计划经济条件下,城市企业的用工受计划控制,农民的劳务输出往往作为计划外用工的方式进入城市企业。上海郊区过去农村劳务队,常年在城市的企业承担劳务活动。在此基础上,80年代以后又出现了企业与个人签订合同的农民合同制工人,不改变农民身份但与城市企业职工享受同等待遇。合同到期后再回到农村。但是,由于城乡两元体制没有根本性的改变,农民的劳务输出往往受到许多人为的阻碍。特别是要受到城市就业形势的影响。一旦城市就业形势吃紧,首先就会清退农民工。上海过去也曾有过就业安排上“先城镇后农村,先上海后外地”的做法。这在经济发展水平不高,城乡就业岗位捉襟见肘的情况下也是不得已而为之。现在,由于上海已实行城乡就业一体化体制,原来意义上的本市农民的劳务输出形式已基本上不再延续了,而主要是接受来自外省市农民的劳务输入。对全国大部分地区的农村来说,劳务输出仍然使解决农民就业的主要途径。

上述情况表明,农村的就业问题一直是客观存在的。过去不承认是不对的。只有正视并认真解决这一问题,才能更好地推进社会主义新农村建设的步伐。

(二) 农村的社会保障问题

中国农村的保障问题从古以来是遵循着这样一个轨迹解决的,即基本保障资料为土地,基本保障方式为家庭,即使是在封建土地所有制的情况下也是大体如此。

合作化以后,以家庭为单位的生产方式被打破。依靠集体解决农民的保障问题被提上了议事日程。出现五保户制度、合作医疗制度。到20世纪70年代末期,东部的部分地区还出现了农民退休金的形式。

但是,20世纪80年代实行土地承包经营以后,以集体生产经营为基础的保障制度受到挑战,一些与集体生产方式相联系的保障制度,如合作医疗等,在部分地区已经无力支撑。但是,随着社会形态的变化,农民的保障再回到家庭保障方式又已经不可能了。其主要原因是,核心家庭的发展,使传统的家庭保障模式已难以立足;医疗需求的增加,也使作为独立个体的家庭难以承受。于是,从90年代开始,出现农村养老保险、新型合作医疗等适应于市场条件下现阶段农村状况的社会性的保障制度。农民对社会保障的参与程度日趋提高,政府对农村社会保障的投入的责任也日益增加,农村和城市在社会保障模式上通过衔接转换开始趋同。这实际上已经表明,农村的社会保障已经成为制约社会主义新农村建设的重要问题。

(三) 离土农民的就业和社会保障问题

随着城市化、工业化的发展,农村人口转化为城镇人口是一个历史的必然。

在土地性质上的集体所有和城乡两元体制的前提下,农村人员转变为城市人口最初表现为户籍的变更。除了考上大学、提干、被工厂正式招用,还有一些照顾性质的“农转非”,征用土地的“农转非”实际发生很少。在相当长一段时间内,人们往往满足于户籍变更后带来的身份变化以及产生的便利,却忽略了由此产生的对土地权益的追偿,因而作为户籍身份转换以后更具有实质性意义的社会保障权益却没有得到落实。而在就业市场化的情况下,社会保障的不落实,往往

带来就业不稳定和收入预期的降低。

随着农村城市化、工业化的发展,征地的数量迅速增加,离土农民越来越多。而在市场经济条件下,再按照计划安置的办法解决大批离土农民的就业和社会保障问题已经不太可能。在这种情况下,通过土地转让收益解决社会保障问题,将成为用市场方法解决离土农民就业问题的重要前提。对于上海来讲,由于城市化尚在进行之中,妥善解决离土农民的就业和社会保障问题,已成为建设社会主义新农村过程中需要认真解决的问题。

由此可见,在社会主义新农村建设中,就业和社会保障是两个不可分割的问题。农村社会保障的发展,是与就业形态的变化相联系的。而农村发展及其所关联的就业形态的变化,也推动了社会保障的变革。

二、作为现代化国际大都市郊区的上海农村就业和社会保障的一些特点

按照中央的要求,上海要建设国际经济、金融、贸易和航运中心,建成现代化国际大都市。根据这样一个目标定位,上海郊区社会主义新农村建设肯定有着与全国其他地区不同的特点。因此,作为新农村建设重要内容的就业和社会保障事业的发展,也需要从这个实际出发,探索走出一条自己的新路。

(一) 上海郊区农村的基本现状

上海的郊区农村经过建国以后特别是改革开放近 30 年来的发展,面貌已经发生了翻天覆地的变化。总起来看,上海郊区农村的基本现状可以概括为以下几个特点:

1. 郊区作为市区产业梯度转移的第一级区域,工业文明已经在大部分区域替代了农业文明

根据“二、三、一”的发展方针,工业已经成为郊区经济发展的重要支柱。2005 年,郊区工业总产值占全市的比重达到 62%^①。其中浦东、闵行、宝山、嘉定、松江五个区的工业总量已超过整个郊区 10 个区县工业总量加总的 80%。这些近郊农村的生产方式和生活方式与中心城区已经没有多少差别,远郊地区的发展也超过了全国的平均水准。据国家统计局测评,上海郊区农村全面实现小康的程度为 91.7%^②,居全国之首。

2. 郊区农业作为大都市的农产品基地,已呈现都市性农业的特点

农业的附加值提升,农业收入在总收入中的比重下降,直接从事农业生产劳动的人员已大为减少,农业的生产方式也开始产生一些集中化的趋势。2005 年,上海郊区农业的实际就业人数只占全市从业人数的 7%,农业增加值占全市增加值的比重只有 0.9%。一些地区出现了农业专业合作社和农业龙头企业。

3. 郊区的规划日臻完善,不同区域的功能特点日趋显现,成为整个城市功能定位的完整组成部分

根据上海城市总体规划的精神,上海确定了覆盖整个市区和郊区的“1966”城镇体系的规划,即“1 个中心城、9 个新城、60 个左右新市镇、600 个左右中心村”。通过“1966”城镇体系的规划,将上海郊区的人口调控、产业发展、基础设施建设、资源利用、环境保护等纳入了全市的整体规划。从全市的总体规划看,上海郊区发展实际上分为三个层面。第一层面为外环线以外的浦东新区以及闵行、宝山、嘉定区,毗邻中心城区,又有充分的产业支撑,是城市化的重点区域。第二层面为青浦、松江、金山、奉贤、南汇区,既有连接中心城与浙江发达地区的纽带功

① 郊区撑起经济增长半边天 去年实现增加值 3 730 亿. 新华网. 2006-1-10

② 马世领. 小康之标. 中国经济周刊. 2005, 29

能,又有杭州湾北岸地区经济发展和现代农业发展的需求,是城乡结合型发展的重点区域。第三层面为崇明三岛,作为国家级生态示范区,是21世纪上海可持续发展的重要战略空间。

4. 郊区农村的人口结构发生了重要变化

农村户籍人口大幅度下降,各类“农转非”人员明显增加,外来人口的集聚趋势加快。农村户籍人口,1980年为444万人,2005年下降到300万人左右。从2002年开始,新出生的人口不再申报为农村户籍,这一政策将使郊区农村户籍人数就此锁定并呈继续下降趋势。农村劳动力非农就业,1980年为93万人,到2005年翻了一番,达到183万人。直接从事农业劳动的仅61万人(见表1)。

表1

年份	农村总人口 (万人)	农村劳动力 (万人)	务农劳动力 (万人)	非农劳动力 (万人)	耕地面积 (万公顷)
1980	444	282.19	189.47	92.72	35.41
1990	418	249.97	75.04	174.93	32.32
2000	335	255.60	84.59	171.01	28.59
2005	300	248.05	61.22	182.83	23.73

资料来源:上海市统计年鉴。

与此同时,郊区“农转非”人员增加明显,仅以征用地“农转非”人员为例,1980年时只有不到1万人,到2005年底已经达到160万人。郊区农村外来人口数量也增加较快,目前已达413万人,接近全市外来人口总量的80%,其中,外来人口在浦东、闵行、宝山、嘉定四区的总量已过半数,在其余6个区县,外来人口的总量已达161万人。外来人员在郊区主要从事制造业、批发零售业、餐饮业、建筑业和种植养殖业。

(二) 从上海郊区农村的现状看就业和社会保障的特点

概括起来,上海郊区农村就业和社会保障事业的发展应当体现以下两个特点:

1. 就业和社会保障应当按照城乡一体原则,实行全市统筹规划

这不仅是因为上海的地域空间十分有限,而且更是由于上海的未来发展规划中已将城乡融为一体。在这种情况下,对就业和社会保障的全市城乡统筹,也确是与上海发展相适应的必要举措。

在统筹城乡就业方面,上海前几年审时度势,已经走出了比较彻底的一步,在全国率先实行“两个相同”的城乡一体化促进就业体制,即农村劳动力与城市劳动力享受相同的就业服务和相同的就业扶持政策。这不仅彻底打破了过去“先城镇,后农村”的就业格局,而且也完全消除城乡两元结构打下了基础。

但在社会保障方面,城乡统筹的意义就要复杂得多。城乡统筹并不意味着中心城区和郊区农村要实现完全一样的社会保障制度。而是指按照城乡不同的差异性特点统筹规划有梯次的社会保障制度,并安排好不同社会保障制度之间衔接和转换的通道。

根据上海的城市总体规划,全市范围内实际上存在着不同的功能区域。如近郊和远郊,以城市为主的区域和以农村为主的区域,甚至还包括将长期处于农业文明的区域。因此,现阶段,上海的社会保障体系应当根据城乡之间不同区域、不同人群的实际需求,实施不同的制度模式,并在保障水平上呈现梯度特点。即不能简单地用一两种社会保障模式或者相对划一的保障水平涵盖整个郊区农村。

这种梯度,不仅仅反映出城乡生产方式和生活费支出的差异,也是平衡城乡劳动力基本素质差异性,更好地促进乡村剩余劳动力就业的需要。比如,农村劳动力接受工业文明的程度相对不高,对从事非农就业尤其是到城市中就业的适应度较低,在同样的劳动力价格下,城市就业对他们的需求就会降低。但如果在保障程度上作出一定让步,使劳动力价格有所下降,在一定程度上有利于平衡劳动力供求上的差异。当然,这种保障程度上的让步是有一定前提的,那就是农民还拥有土地作为保障资料,或者说他们的生活费支出相对较低。但是,这个前提只是一种历史现象。随着时间的推移,随着城乡差异的消除,这一前提也逐步将不复存在。届时不同保障制度和保障水平的梯度应当逐步消失。

2. 整体就业形态和社会保障水平应与作为现代化国际大都市的上海郊区农村的发展水平相适应

按照建设社会主义新农村的要求,上海郊区农村劳动力的就业形态主要应当是自主创业或者在现代农业、现代制造业、现代服务业中的主导性岗位上发挥作用,而不是采取类似外来农民工那样的“打工”方式。但是,考虑到一些基本农田保护、生态建设等因素,为了使部分比较收益较低区域的人们能够增加收益,政府可以采取行政的手段转移一部分劳动力到高收入地区就业,取得的高收入弥补农业收益的不足。前几年,上海崇明三岛的部分农民,被招聘到市区开出租车,一方面弥补了市中心区域出租车驾驶员不足的矛盾,另一方面也使这部分农民获得了相对稳定而体面的进城就业机会,较多地增加了收入。

在社会保障水平的确定上,虽然难以实施划一的标准,但是,在保障水平的确定上应当尽可能规范,做到简单明了,并把握好最低水平。目前,在郊区农村的保障水平上,比较混乱的数农村养老保险,不仅全市各区县差异极大,即使在同一区县,由于所处乡镇的不同,保障水平的差异也很大。而且保障的最低水平,不仅有的已经低于农村低保标准,甚至还有有的乡镇只有每月5到10元的水平,从严格意义上讲,这样的水平根本不成其为一种社会保障制度所应当具有的水平,与作为现代化国际大都市郊区的上海农村的地位和作用极不相称。因此,下一步上海将完善农保作为完善社会保险体系的一个重要突破口,这对于规范确定上海郊区农村社会保障水平,建设好社会主义新农村意义极大。

三、新农村建设和发展中解决就业和社会保障问题的国际实践启示

从历史和现实的情况看,许多国家都经历了由农业社会向工业社会转变的过程。实现这种转变的具体道路尽管千差万别,但总体趋势是越来越人性化。这种人性化转变模式的基础,是各国越来越重视解决在由农业社会向工业社会转变过程中的就业和社会保障问题。从某种意义上说,就业和社会保障问题解决得好不好,直接关系到农业社会向工业社会转型的成败。

(一) 工业文明替代农业文明的方式产生了质的变化

发达国家在资本主义发展的初期,往往是通过工业吞并农业,城市侵蚀农村,资本剥夺农民的方式实现工业化、城市化的。结果是城市人口迅速膨胀,就业和环境问题迅速恶化。经过长达几十年甚至上百年的治理,才逐步有所缓解。

后起国家往往已经注意到先发国家的这些弊端,在经济发展过程中强调城市和农村和谐共生,城市支持农村取得共同进步。这里比较典型的是韩国的新村运动。20世纪70年代初期,韩国经济开始步入起飞阶段,城乡差异也在扩大,农村人口开始加速向汉城(现首尔)等一两个大城市集聚,西方城市化初期的问题开始出现。为此,当时的朴正熙总统发起了一场“新村运动”,意在通过政府主导在农村实施各种项目,一方面向农民提供大量就业机会,增加农户收入,另一

方面通过改善农村生活、生产环境,促进农业和农村经济发展,减少城市和农村比较利益的差异,稳定农村人口。而事实上,新村运动开展没有几年,这些效果就开始显现。避免了与韩国相同发展阶段的菲律宾等国由于城乡差距过大,城市人口集聚加快而成为对经济起飞的拖累。可见,新村运动的实质就是通过农村的发展解决就业、收入和社会保障问题,使城乡统筹协调发展。

(二) 农民剩余劳动力就业的方式呈多样化的特点

由于市场体制比较健全,大多数国家农村劳动力流动就业的障碍不大。农村人口既可以到城市居住和就业,也可以留在农村就业,还可以在城乡之间“循环就业”,甚至还可以去国外就业。在就业方式上,既可以正规就业,还可以非正规就业,而后一种方式的比重有上升的趋势。

问题是,在一些以西方模式作为改革发展方向的发展中国家,农村人口向城市集中往往是无序的,超出了城市的实际承受能力,形成严重的都市病,产生了大量贫民窟和犯罪现象。拉美的多数国家这种情况较为典型,而大多数东方的后起国家在这方面做得比较好一点。像马来西亚、印尼、泰国等国类似城市人口膨胀、贫民窟泛滥的报道就比较少。印度也曾经是一个城市人口集中度较高的国家,由于正规部门创造就业岗位只占不到10%,农村人口进城以后主要依靠非正规部门的就业,就业市场秩序不稳,城市贫困问题也比较突出。为此,印度政府正在实施一项计划,即通过就业促进基金会(EPFO)提供服务,让非正规就业人员每月缴50卢比(合1个多美元),解决养老、死亡和残疾、本人或家属医疗等三方面的基本保险福利问题。印度政府之所以这样做,主要是基于城市化不可逆转,而作为产业主导的信息产业就业弹性只有0.1,公共部门就业缩减,私营部门就业增长还不到1%。因此,只有提高非正规部门的就业数量和质量,才能成为城市化过程中容纳劳动力的主渠道。

(三) 重视农村的教育和培训

从农业文明向工业文明转化,关键是人的素质的转化。无论是从农村到城镇就业,还是在农村就地就业,对农村人口的教育、培训都是十分重要的。美国经济学家舒尔茨认为,人力资本是决定农村剩余劳动力能否转移的决定性因素。人力资本越高,农民从事非农经营的机会就越多,其非农劳动的报酬也越高。20世纪90年代初,世界农业劳动力平均受教育的年份已超过11年。以日本为例,早在1947年政府就颁布了《基本教育法和学校教育法》,将所有适龄人口教育从6年延长到9年,并在80年代就普及了高中教育,农村40%的适龄青年上了大学。同时,政府还在农村推行一套职业训练制度,鼓励各企业、社会团体积极开展各种上岗前培训,提高农村劳动者的素质和对城市化的适应能力。法国政府也制定了发展农业教育和农村职业教育的法律和政策,要求所有企业和个体农庄随时随地接受学生实习、参观和各种学习。因此,这些发达国家的农村劳动力,不仅能够农村的发展中起积极的作用,而且也很容易适应工业化、城市化的要求。同时,由于农民整体素质的提高,农村被工业文明渗透,加速了城乡差别的消失,从而有效避免农村劳动力向城市的无序集中。

(四) 社会保障体现城乡一体化

在发达国家,由于生产方式的单一化,社会保障基本上实现了城乡统一。从事农业劳动的人员作为农场主的雇工,同样参加与工厂雇工一样的社会保险制度。所谓的农村养老保险,主要是针对农场主本人而设置的一种社会保险制度。它在土地作为基本保障资料的前提下,对农场主年老以后养老的物质补充作出了制度性安排。这种养老模式以德国、法国比较典型。其中德国模式给予农场主养老待遇,是以农场主转让土地所有权为前提的。它的目的是为了是农业的生产经营让年轻人承担,解决农村后继乏人、农业日趋萎缩的问题。一些后起国家也开始不同程度地解决

农民的保障问题。但由于整个国家发展水平和城市乡村生产方式的差异性,在保障制度的实际操作上并没有全部实现一体化。比如巴西等国,虽然实行了“全民”医疗、教育和社会保障,但实际情况是农村的待遇远低于城市,而政府又明确农民进城以后与城市居民享受同等待遇。这也是造成城市人口急剧膨胀的一个重要原因。

从上述情况,我们不难看出:解决农民的就业和社会保障问题,不仅有利于在农村城市化、工业化进程中的平稳过渡,而且其本身也体现了城市化、工业化目标的题中之义。同时,在这一过程中,政府的导向作用不可或缺。

四、上海郊区建设社会主义新农村过程中所应当注意解决的就业和社会保障问题

建设社会主义新农村当然需要重视基础设施建设、重视产业结构升级,重视村容村貌整治,但是,没有人的观念的转变、素质的提高、职业的转换、保障的落实,其他物的条件的创造还不足以形成社会主义新农村的基本特征。我们认为,从当前上海郊区农村的实际出发,上海建设社会主义新农村过程中应当十分注意解决“三种人”(即农民、征地劳动力、外来农民工)的问题。只有这“三种人”的就业和社会保障问题得到切实解决,才能真正将“强村富民”落到实处,才能为建设社会主义新农村创造有利条件。

(一) 关于解决农民问题

农民,仍然是现阶段上海郊区农村人口的主体。解决农民问题,主要抓两件事。一是抓培训,二是抓保障水平的提升。

1. 抓培训,是为了提高土地集约化使用水平和农民参加非农就业的能力

在迅速城市化的过程中,尽管区域差异在缩小,但历史造成的实际差异毕竟还是存在的。尤其是在金山、青浦、崇明和松江南片等远郊地区,还存在着被称为“工业化、城镇化之间被边缘化的纯农业村”。因此,农民离开土地以后,要融入城市文明还需要有一个过程。但是,生产、生活的实际需求,又不可能让农民在自然融入城市文明以后再解决就业问题。因此,对农民的教育和培训是十分重要的。这里,政府也要将此当作一件大事加以推动和实施。一是要有财力的支持,二是要有适合农民特点的教育培训方式,三是要有相对应的培训方向。让农民融入城市文明,并不是说农民只能到中心城区就业。融入城市文明的农民也可以以城市的生产生活方式继续留在农村工作,甚至仍然从事农业劳动,但农业劳动的方式可能已经与传统的家庭方式不同,也与过去集体共同劳动的方式也不同,它完全可能是一种具有工业文明和城市文明的利益结合体劳动方式,甚至是一种雇佣被雇佣的方式。

如嘉定区华亭镇建立了一个现代农业园区,总规划面积 22 平方公里,形成粮食蔬菜种植、农产品深加工、农业旅游休闲、农业科技开发等几大基地。农民将土地承包权入股以后就成为农业工人在其中劳作。

再如奉贤区庄行镇通过宅基地复垦、土地整理,对新增加的耕田实施现代农业生产先行区和规模经营,组建粮食生产合作社和若干个蔬菜、蜜梨、水产专业生产合作分社。在宅基地置换集中建房以后,还有 60 多名农民到物业管理公司去工作。

因此,在这里,不要说是对一般农村现代实用技术需要经过学习培训才能掌握,就是这种生产方式对农民来说也是全新的,也很有重新培训的必要。2005 年,全市 14 个培训单位先后开设了七大类 13 个专业的培训班,共培训“专业农民”11 600 多名,每 1 个专业农民起到了带动周边 10 户农民的作用。全市劳动保障部门组织了“郊区青年万人培训项目”,也推动了郊区农民的非农就业。今后,从建设新农村的要求出发,这类培训的力度还要加大。

2. 抓保障水平的提高,是为了有效提高郊区农民的生活质量

这里存在三个需要解决的问题:

一是农保水平的统一和逐步提升问题。农民的社会保障,主体是农村养老保险和合作医疗制度。以农村养老保险制度为例,目前保障水平参差不齐,保障程度低下,其根本原因在于目前农保的统筹层次还局限于乡镇一级。各个乡镇发展水平、农民收入水平和财政支持力度的不一,决定了保障水平的不一致甚至存在较大差异的实际状况(见表2、表3)。

表2 全市农保月养老金水平最高和最低区县比较

	闵行区(最高)	崇明县(最低)	倍数
农保月养老水平(元)	289	52	5.56

表3 浦东、南汇农保月养老水平最高和最低乡镇比较

	水平最高乡镇	水平最低乡镇	倍数
浦东农保月养老水平(元)	合庆镇 426	机场镇 210	2.03
南汇农保月养老水平(元)	康桥镇 123	书院镇 33	3.73

目前,对农保将实施统筹层次从乡镇一级提高到区县一级,这可以大大减少郊区农村社会保障水平的差异性。但是,实际操作还是存在相当难度的。比如,在一个区县范围内保障水平的统一,是统筹层次提升的直接结果。但保障水平统一的标的是原来水平最高的乡镇,还是原来保障水平中等的乡镇,或是原来保障水平最低的乡镇,就很值得研究。以较高水平做标的,区县级农保基金和财政资金无法承受。以较低水平做标的,原来保障水平高的乡镇难以接受。因此,在实施区县统筹以后,农保保障水平的统一需要一个逐步过渡的过程。而且在这一过程中,区县财力的支持是必不可少的。

二是集体土地没有改变性质,而实际失去土地经营承包权情况下的保障水平问题。现阶段,土地仍然是一种基本的保障资料。农民失去土地转为城镇居民以后,理所当然应当用一次性落实城镇社会保障的形式获得损失的补偿。但是,在新农村建设中往往会出现这样一种情况,即在土地集中的过程中,集体收回了农民的土地经营承包权,或者通过土地使用权流转的方式将承包权入股。此时,农民只有名义上的集体土地部分所有权,被剥夺了实际上对土地的支配权,而且农民的身份也没有改变。同时,由于集中后的土地主要用于农业经营,短期内提升附加值的空间十分有限。在这种情况下,一次性实现土地换保障既不符合土地处置、户籍转性、落实保障的“三联动”原则,也缺乏经济基础。因此,能否考虑由收回土地承包权的集体组织,承担征地主体的义务,根据集体经济的发展状况,在一个长时间内逐步落实实际失去土地以后农民的保障。另一种情况是,生态林、涵养林建造过程中,由于土地不转性、农民身份未改变,不少实际失去土地的农民按土地流转办法,只得到600~1200元不等的土地租赁费,也无法解决纳入镇保的问题,矛盾比较突出。对此,也必须设法解决。在这里,政府统筹规划,加大投入,将成为解决问题的关键。

三是将农民的土地作为调整农民保障水平杠杆的问题。在参加农保还是镇保的问题上,土地对农民保障水平的杠杆作用十分明显。一般来说,拥有土地的,仍留在农保,总体保障水平相对较低;失去土地的,参加镇保,总体保障水平相对较高。而近年来在上海农村实施了一种由市、区县两级财政支持的对65岁以上老年农民的养老托底标准,尽管对于保障老年农民的基本生活起了积极的作用。但是在实际操作中,也存在一些问题:比如,同样是享受托底标准的老年农

民,可能存在有土地承包权和失去土地承包权两种情况,尽管两者的身份是一样的,但由于实际拥有土地情况的差异,如果在保障水平上也采取划一的办法,就难以体现公平原则。一些老年农民已无力耕作土地,子女也不愿意承接承包权,尤其是2002年以后郊区农村出生的人员直接申报城镇户籍,也没有了继承承包权的基础,由集体收回土地经营承包权也势在必行。在这种情况下,有必要提升这类老年农民的养老托底保障水平,以体现社会保障的公平性原则。另外,还有一种情况,即在与农保待遇的比较中,当农保待遇水平低于养老托底标准时,农民对农保缴费就缺乏积极性。近两年来,上海郊区农村已经有近4万人因这类原因停止了农保缴费,成为农保基金支撑能力弱化的原因之一。因此,政府通过统筹规划,安排好各类社会保障制度和保障水平的梯次,显得尤为重要。

(二) 关于解决征地劳动力问题

前面已经说过,在上海郊区农村城市化和向工业文明转变过程中,产生大量征地劳动力不可避免,他们的就业和社会保障是社会主义新农村建设中亟待解决的问题。过去,对征地劳动力采取“谁征地,谁负责安置”的办法,通过征地单位的安置,既解决就业问题,又解决保障问题,起了积极的作用。随着企业市场化进程的加快,这种通过征地单位安置的办法已经难以为继。于是就出现了“落实社会保障,实施市场就业”的办法。所谓落实社会保障,就是用征地补偿费将征地劳动力一次性纳入小城镇社会保险制度。然后,进入市场实现就业,征地单位不再负责安置。但是,征地劳动力再融入城市文明、参与城镇就业过程中所遇到的问题,与尚未改变身份的农民基本上是一致的。目前他们存在两方面的问题:

1. 减缓参加小城镇社会保险的征地劳动力对就业市场的冲击

推出镇保时,为了使征地劳动力对市场就业有一个适应期,也出于避免他们对上海城镇就业市场集中性冲击的考虑,上海用发放生活补贴费的办法,对征地劳动力设置了一个两年的缓冲期。在这两年的缓冲期中间,不少人已经自己找到了稳定的工作,也有一些人虽有工作但工作不够稳定,更有一些人至今没有工作。宝山区自2003年以来参加镇保的征地劳动力约12500人,已经办理正式手续实现就业的不到12%。其余大部分人或是没有实现就业,或是就业岗位不稳定。因此,在两年缓冲期到来以后,征地劳动力对上海就业市场仍会存在一定的冲击。对此,有必要将两年缓冲期结束以后的征地劳动力列为就业工作的重中之重,采取有力措施缓解这一影响新农村建设的重要问题。

2. 进一步完善小城镇社会保险制度

现在,参加镇保的征地劳动力普遍认为,镇保的基础养老金水平还可以,但由于补充保险是不强制的,不缴费虽然不违反规定,但却影响了未来个人养老金的总水平。尤其是有许多人觉得,镇保中的医疗保险只保大病住院,而且还要支付数额较高的起付额,整体保障水平还不如最近刚刚出台的高龄无保障老人的医疗待遇,甚至比一些经济实力较强的乡镇村队的合作医疗水平还低。这已成为影响征地劳动力参加镇保积极性的最大障碍。最近,宝山区对征地劳动力参加镇保的意愿作了调查,发现该区南片经济发展快,集体福利好,待遇高,征地劳动力对参加镇保的积极性不高,有的不愿意“农转非”,而愿意保留农民身份,留在村里享受较好的待遇。其他区的状况也大体如此。同时,从制度模式上来看,镇保采用强制的基础养老金、大病住院医疗保险和不强制的补充养老、医疗保险组合的构架,与国家关于社会统筹与个人账户相结合的基本养老、医疗保险制度模式,也存在一定差异。因此,目前急需通过建立强制缴费的个人账户,解决镇保与国家统一政策衔接和提高养老、医疗保障总体待遇的问题。但是,另一方面,我们也不能不看到,增加个人账户的缴费成本,也会对现有土地成本的消化力和面上征地人员个人的承受力