

农村养老供给侧改革的结构调整与制度选择

谭家超

(武汉工程大学 法商学院,湖北 武汉 430205)

摘要:目前我国农村养老呈现以家庭为主的供给模式,国家扮演着家庭养老“托底”的角色。供给侧改革的基本思路在于调整结构,调整结构不仅可以促进养老资源的供给平衡,而且为农村养老的制度创新带来机遇。农村养老供给结构调整需要形成一种以给付职能和制度建设职能为主要的国家职能模式,然后通过新的国家职能改变现有的供给结构。基于我国养老保障的三轨道制度现状,可对现行农村养老的“政策模式”进行重构。

关键词:农村养老;家庭;供给侧改革;供给;国家职能;模式

中图分类号:D922.5

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2018)06-0044-08

“供给侧结构性改革”是一个新提法,关键在于“供给”。“供给”原本属经济学上的概念,从古典的色诺芬到亚当·斯密的研究主题都是如何增加财富,其背后蕴藏着“供给”。现代意义的“供给”属于“供给自动创造它的需求”,核心观点是通过减税福利带来经济活力。^[1]就我国而言,“供给侧结构性改革”主要在于国家职能发挥,需要优化和提高国家供给。解决农村养老问题符合供给侧改革的思路,即通过国家供给惠及农村以及农业生产者,避免农村在国家分配中处于不利的局面。现有的农村养老与城市养老、职业养老具有很大差别,尤其不平衡不充分的问题非常明显,弥补农村养老短板是新时代的重要任务。本文思路在于通过国家供给(分配)来弥补农村养老短板,以此促进养老事业的城乡统筹。

一、农村养老供给侧的结构生态与矛盾分析

(一)农村养老供给侧的结构生态

农村养老供给侧的结构生态是指农村养老资源的分配结构、构成以及相互关系。结构生态在特定时期以及特定范围都有所不同。以国家或社会层面来看,农村养老供给侧所依赖的资源主要包括经济资源(财政、土地)与制度资源(社会保障制度),但我国农村养老在供给侧结构上出现失衡,并没有表现出足够的现代化与社会化特征。目前我国农村养老的供给主体仍然是家庭,政府和社会只是辅助地位。不过在农村养老供给主体方面,随着我国农村社会养老保险、农村合作医疗,甚至精准扶贫政策的陆续出台,国家(政府)和社会的供给比例在不断提高。一般认为,通过公共资源提供养老服务是现代社会的标志之一。但我国目前养老供给的结构生态中,仍呈现以家庭供给为主的模式,严重依赖土地,导致我国农村的养老承前性有余,启后性不足。在不同历史时期,农村养老主体扮演角色有所不同,尤其自改革开放以来国家扮演着越来越重要的角色。但由于我国财政不足、农村人口多等因素,整个农村养老事业并没有得到质的改变,远达不到现代社会的福利标准。在小农经济时代,由于农村治理长期推行“皇权不下乡”,让农村社会一直都处于被忽视的局面,农村养老自然依赖家庭和自己自足的土地,^[2]所谓年老告老还乡领取俸禄(现代称“退休”,古代称“致仕”)则是官员阶层独有的现象。新中国成立后,退休制度从国家统

筹到国家—单位统筹再到社会统筹,大体上经历了从点到面的过程。1951年《中华人民共和国劳动保险条例》的颁布标志着新中国劳动保险制度的确立,条例中首次提出“60岁退休”,但绝大部分针对国营、公私合营、私营企业职工。1956年后国家按所有制区分退休制度,仅限企业劳动者所享有,1978年开始将干部和工人的退休做了区分,到1984年后又逐步将部分退休过渡到社会统筹,但都不涉及农村公民,农村养老基本保留了原有的家庭养老模式。

变化在于,改革开放后农村劳动力大幅度向城镇转移,农村以家庭为中心的局面开始转变,家庭结构不断小型化、核心化。伴随着政府取消农业税与加强农村福利建设,农村养老中最重要的供给主体——家庭的供给地位不断下降,但问题在于在城乡一体化的建设阶段,农村养老供给结构生态依然以家庭为主体,国家和社会投入的资源并不足以支撑养老资源供给。主要原因在于:我国农村文化虽然得到很大发展,但“家本位”思想依然根深蒂固,家庭仍然是农村老人养老的主要支撑;随着传统农村那种邻里或非正式亲缘的互助价值不断下降,家庭的聚合价值尤为重要,不仅可以提供资源供给,而且带来精神慰藉;^[3]现阶段农村发展仍是我国的薄弱环节,国家和社会提供的养老资源或公共服务不足以支撑农村老人的养老保障,同时社区养老模式尚未建立,难以形成真正意义的公共供给模式。

总体上看,家庭、宗族、社区、政府等均为农村养老提供了资源供给,而家庭是主要的供给者,政府一直都充当着有限养老供给的角色。政府作为社会福利的主要供给者,不能只满足农村地区最低限度要求,而是要成为主要供给者,为农村养老提高充分的制度支持与资源支撑。

(二)农村养老供给侧的矛盾分析

党的十九大报告提出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。如今改革开放已推行近四十年,局部的、重点的及主要方面的已发展起来,但不平衡的发展成为了主要矛盾,典型如城乡发展不平衡。同时,发展方面一直存在短板,即发展不充分,典型如农村资源供给问题。主要矛盾的转变为我国供给侧改革提供了全新的方向,国家需要在资源供给分配中着力解决不平衡不充分的问题。

将农村养老事业与供给侧结构性改革关联起来,原因主要在于现代农村养老事业需要依赖社会保障制度,而不是延续农业社会的家庭养老供给模式。党的十九大提出建设城乡统筹的社会保障体系,农村养老与城市养老并轨是必要趋势。总体来看,农村养老在供给侧凸显了以下矛盾:

首先,家庭养老供给不断弱化,而社会保障模式的供给无法补齐。城乡一体化建设带来的家庭结构变化使得家庭式养老供给比例下降。一是家庭结构不再是复合型家庭,而是不断核心化;二是农村家庭中劳动力外出务工等降低了家庭养老资源供给的数量与质量,原有家庭养老供给模式作用力大大下降。同时,农村发展相对缓慢,而市场经济的发展则导致了农村养老成本的提高,如生活开支、医疗费用等几乎成了农民不可承受承受之重。供给侧改革强调国家在供给侧优化资源配置,向社会提供资源,而农村养老事业供给不足的现状正符合供给侧结构性改革的思路。长期以来,我国农村在公共产品供给方面存在很大问题,城乡之间表现出大的差序格局,农业劳动者与城市居民在接受公共服务方面存在较大差别,城乡统筹的关键在于为农业劳动者提供更多的公共产品。^[4]因此,增加农村养老资源及其制度供给正是补短板的具体体现。

其次,农村养老需求多元化与公共供给滞后存在矛盾。从目前我国推行的农村合作医疗、新农保、五保户、低保户、精准扶贫等制度(政策)来看,国家针对农村养老资源的投入仍处于有限供给状态。五保户、低保户、精准扶贫是针对农村特定对象而言。新农合、新农保虽然具有普遍性,但存在供给不足的问题。因此,现有的国家供给模式难以满足农村养老的需求。主要有四方面原因:一是国家在农村养老中投入不够,补贴覆盖面小、保障水平低;二是针对农村文化的制度供给不足,尤其对农村老人精神慰藉缺乏完备的制度保障^[5];三是农村养老服务供给的数量小于需求。有学者专门做过研究,认为目前农村养

老服务体系处于一种残缺型福利状态,养老机构无法满足老年人多元化的需求^[6];四是我国农村养老资源供给的低效率配置。国家所提供的养老资源在具体实施中并没有完全匹配区域差异及其养老实际需求,造成政府提供的养老供给存在很大错位。

第三,农村区域出现不平衡的矛盾。现行“新农保”多缴多得的方式在市场经济中本无可厚非,但个人账户积累制易于出现“保富不保贫”以及扩大覆盖面难的问题。^[7]同时,国家补贴具有不公平性,经济发达地区普遍好于欠发达地区,例如北京的养老金每人每月最高可达280元,而最低的地方每月基础养老金是55元。另外,在现有的财政体系下,经济欠发达地区资金普遍存在紧缺状况。因此,国家向农村提供的养老资源应充分考虑区域不平衡问题,做到养老资源供给的实质公平。

二、供给侧改革为农村养老发展带来机遇

供给侧改革的核心是调整结构,从而提高供给质量和效率。供给侧改革虽然属于经济改革范畴,但给农村养老模式的升级带来了机遇,主要表现在资源供给与制度创新。

(一)供给改革调整背景下养老资源的公平分配

供给侧结构性改革的核心目的是实现经济要素的最优配置,强调国家供给的科学性和效率性,这与过去的改革思路截然不同,^[8]现在的问题在于忽略了“结构性改革”。^[9]供给侧结构性改革背景下,待调整的利益在范围上更广、程度上更深,意味着资源需要重新分配以优化分配结构,实现公平正义。宏观来看,社会保障制度本质上属于国家给付分配。随着现代社会发展,社会福利成为政府的重要目标,例如德国公法学者厄斯特·福斯多夫就提出“生存照顾之理论”^[10]。政府照顾公民生存及生活所需是现代行政权的核心义务,其主要通过“给付行政”方式来履行供给职能。

由于历史原因,我国“社会身份”制度影响至深。一方面,在计划经济年代形成的特定分配制度造成退休制度在主体设计上的不平等;另一方面,农业劳动者带有严重的社会身份标签。几千年农业社会形成的等级观念,严重影响了社会对农业劳动者的认识。在农业社会,农业劳动者处于最底层,其标签是社会底层。由于等级森严的制度,数千年封建文化中形成的官本位思想,农业劳动者阶层成为所有人普遍想逃离的阶层。我国作为典型的压缩型现代化国家,农业社会的若干观念不可能在短时间内完全消失。我国农村养老实际上处于国家养老资源供给的末端,早些年甚至处于被忽略的局面。例如,现有的《社会保险法》主要是以职工为核心建立的一套养老、医疗、生育、工伤、失业保险制度体系。这样一来,农业劳动者同样作为劳动者,却由于没有用人单位而被排除在了常规的国家社会保险之外。而新农合、新农保等针对农业劳动者的主要由政府组织实施的社会保障制度,在制度力度、资源分配上远不如国家在社会保险制度上的安排。按平等的实质内涵,处于国家层面的社会保障制度并不能进行有选择性地制定。农业劳动者作为社会主义建设中的劳动者,也应与城镇居民、企事业单位及国家机关工作人员一样享有养老保障的权利。现实情况是,由于缺乏国家养老保障,农业劳动者几乎被禁锢在土地和家庭上。

因此,在供给侧结构性改革与社会主要矛盾转变的背景下,国家养老资源不充分不平衡的分配状况应着重改善,尤其关注农业劳动者的养老资源。这需要国家层面有计划的、有倾向性地进行资源分配。只有在资源供给上充分、公平分配,才能保证农村养老事业得到质的改变。供给侧结构性改革主要针对宏观经济而言,但某种程度也只是手段——一种旨在促进资源优化配置的手段。

(二)增强农村养老“获得感”的制度创新

新时代,坚持以“人民为中心”实际上就是让制度设计更注重公平、正义,以让制度福利辐射到每位公民,进而增强每一位公民的获得感。旨在覆盖城乡、全民的新时代发展思路蕴含着丰富的公平理念。所谓公平的理念,实际上就是每一位公民的获得感得到公平的供给。就要让处于社会边缘的公民群体得到

更大的制度方面的照顾。改善民众生活的制度保障,作为一种系统的社会规范,主要在于调整和规范人们行为的准则。“社会保障是国家通过立法,实行国民收入再分配,为社会成员生、老、病、死、伤、残、失业等提供基本经济保障的制度。”^[11]现代社会中的社会保障制度无法被别的制度替代,实际上对跨越贫困、保障公民权利以及增加公众获得感都起到不可或缺的作用,也是社会保障的根本价值追求。对于处于弱势地位的群体,例如农业劳动者,可以因制度倾斜在物质基础等方面获得改善。就现有情况而言,农业劳动者作为现代分工的职业群体,他们的收入分配并不能完全依靠自身努力,还需要依靠国家、社会、集体的保障。鉴于目前我国社会保障体系的差异,户籍、身份差异都是短板,无疑会影响到全面小康社会目标的实现。“一般来说,物质生活富足的、政治生活民主的、社会生活丰富的、精神生活愉悦的等都是美好生活所包含的和人人向往的理想生活状态。”^[11]据此,现有的制度设计应充分考虑人口老年化、农业人口边缘化的社会现象,要重构一种社会保障制度来统筹获得与社会建设之间的利益平衡,从而进一步贯彻到社会保障制度建设中,实现有针对性的保障设计。核心理念在于:让处于弱势的公民群体对生活充满美好的愿景,而“解决民生问题、国民幸福问题不仅在于是否有相应的制度安排,更加在于相应的制度设计与制度选择是否合理、是否具有正确的价值理念和文化理念的支撑。”^[11]

农村养老事业发展需要有一定的社会基础——一个让群众具有“获得感”或“满足感”的社会。福利是具有普遍性的社会事业,应该惠及不同职业、不同区域的社会群体。著名经济学家雅诺什·科尔奈认为“福利要帮助受苦的人、困境中的人和处于劣势地位的人”。^[12]福利社会运行的一般规律是惠及全体公民。农业劳动者享有平等的退休权构成完整的退休福利权制度,缺乏农业劳动者退休权意味着社会在劳动领域存在差别待遇,必然导致农业劳动者在“获得感”普遍提升的社会实际获得的不足。

在改革开放前三十年,人民群众的“获得感”主要以宏观的方式体现,实际上是属于获得不足的年代,当时人民所向往的美好生活与基本生活具有重叠性。通过改革开放四十年来的社会经济结构巨变,社会群体源于国家和社会的“获得感”是全方位、多层次的。在“获得感”全面深化提升的社会条件下,农业劳动者群体的“获得感”远没有跟上同步提升的节奏。有研究表明,农业劳动者直接获取的经济价值不超过6%。^[13]不难理解,在不平衡不充分的矛盾下,“总体”与“个体”、“全面”与“局部”成为重要的矛盾范畴,虽然总体上建成了小康社会,但微观领域“获得感”在主体层面还存在着巨大差异。主要在于,社会“获得感”在普遍提升的过程中,分配大体还是以城市为主、农村为辅的过程,“对于那些生活在偏远地区、革命老区、少数民族区域以及丧失劳动能力的人民则构成了拥有‘获得感’的非子集群体。”^[14]据此,新时代供给侧改革需要着力解决“获得感”分配过程中不平衡不充分的短板。在“获得感”总体提高的背景下,需要面对从总体到个体、从全面到局部的过程。总的来看,让社会“获得感”普遍提升是新时代的目标之一,完善农村养老事业有助于提升被遗漏的个体或局部群体的“获得感”。

三、农村养老供给结构调整:一种全新的国家职能模式

一般而言,现代化中并没有所谓的城市与农村划分,更没有类似于“农民”的身份标签,在养老方面更摆脱了“个体化”的家庭养老和“自然化”的土地养老。无疑,养老公共化成为现代社会的重要特征。目前我国农村养老供给主体包括家庭、社区、宗族、政府等,其中主要以家庭为核心,国家只是家庭养老的“托底”。在新时代条件下,社会主要矛盾转变、供给侧结构性改革、乡村振兴战略等实际上都指向于农村发展现代化,需要补齐养老上的供给短板。

(一)结构调整关键在于供给主体调整

农村养老的供给主体一般包括家庭、社区、宗族、国家。受计划经济时期城乡二元体制与“大政府,小社会”的双重影响,农村在国家资源和利益分配中处于不利地位,导致我国农村养老资源匮乏,调整供给

主体、集中力量保障农村养老成为迫切需求。现行调整的关键在于把以家庭为核心的供给主体转变成为以国家为核心的供给主体。通俗来讲,在农村养老保障中应保持“大政府”的职能,国家需要统筹农村养老保障事业,就需要在资源和制度方面加强供给,着力摆脱依附土地和家庭的养老模式。据此,国家应充分发挥职能进行系统性的农村养老保障制度建设。

首先,要求国家立法机关制定或修改相应的社会保障法律,将农业劳动者纳入到现行的社会保险体系中来,真正建设统筹城乡的社会保障体系。现行的社会保险法主要以职工为核心建立起来,实际上并不重视几亿农业劳动者的医疗、养老问题,这是我国农村资源和资金分配地位的具体表现。所以,在立法上重构社会保险法成为最关键课题。

其次,政府要加强农村养老事业的职能建设,在农业养老保险具体制度建设、农村产品及公共服务、财政税费等方面充分发挥公共职能。

最后,国家司法机关要在司法中充分保障农业劳动者享有的养老保障权,对侵害农业劳动者养老权益的行为采取客观公正的裁判,通过司法保障农业劳动者享有的公平。

(二)通过国家职能发挥改变农村养老供给格局

作为以国家职能为主导的社会主义国家,农村养老社会化主要依靠国家引领,在供给结构调整方面也主要依赖国家。我国农村养老要彻底改变依附土地与家庭供给的局面,必须依赖国家发挥职能。理论上讲,作为社会主义国家,国家职能在引领社会方面较西方福利社会建设具有更强的效果。在实践中,我国政府保持了较强的引领责任。改革开放前,国家引领的重心在于国家建设,国家政治经济一体模式引领着基本保障建设,改革开放后最大变化在于改变单一的国家模式,从而引导了社会的多元发展。但中国“压缩现代化”在世界上是绝无仅有。^[15]据此,在新时代,全方位的国家职能模式不仅表现在经济方面,而且表现在引导社会保障、社会治理、社会文化等方面。“社会总体性的进程首先应当寄托在政府身上,只有当政府自觉了促进社会全面发展的责任,并主动担负起这一职能,才能引导社会走上总体性的道路。”^[16]农村养老事业是社会保障总体性进程中的一方面,让国家成为农村养老供给的核心主体也是时代要求。随着我国农村老龄结构日益显现、振兴乡村计划的日益迫切,农村养老事业发展成为社会最突出的问题之一。尤其在新时代不平衡不充分的问题成为社会主要矛盾后,国家职能应持续从宏观到微观、从城市到农村、从公共到个人发生重心转移,国家需要积极地通过政策、资金、制度、权利保障等手段来引领农村养老事业。

(三)国家给付职能是农村养老事业的核心

由于自然原因,每位公民都会因为年老而丧失劳动能力甚至生活能力。关于养老的历史源远流长,在原始社会末期就已出现帮助式的供养模式,并且在我国历史上更是一种礼制,大体的意思是对年老不能自给的人给予供给或扶养,提供给付是养老的核心,养老社会关系中最重要的是物质(金钱)关系。在现代养老制度中,养老事业的核心是针对国家的给付责任。随着20世纪早期福利国家建设以及社会权成为一种宪法权利后,国家职能逐渐从消极向积极扩张。社会经济结构变化、市场失灵、社会关联性日益增强等因素要求政府积极履行特定职能。政府成立及其职能发挥的目的在于保护个人权利,对公民权利的实质保护就意味着需要政府职能发挥,但也必须对政府行为的方向及方式进行限制。积极政府职能意味着政府不仅需要消极的不作为,更重要的是要积极履行职责。实际上,黑格尔早就关注到这个问题,并且反对极端的自由主义,认为国家是个人达到其特殊目的和福利的唯一手段。^[17]在中国古代社会,由于理性主义和群体意识作为人格内核,人的自然本性必然受到种种外在道德的约束。^[18]从上世纪50年代中期开始,普遍认为国家给付是一种公民权利,而不是政府恩赐。我国的国家职能发挥也脱离不了现代社会条件,尤其在我国现代化建设条件下,国家积极履行职能的责任与现代职能政府要求是一致的,要求政府在农业劳动者养老实现方面积极履行职能,确保国家积极地通过资源分配使农村公民养老具有保障。

在农村养老事业中,公民享有的养老权与国家应积极履行的职能是一对相对关系,农业劳动者作为社会主义共同体国家中的一员,国家理应为农业劳动者年老之后提供切实可行的保障。其中,国家通过财政分配实现国家给付职能是重中之重,也是国家在农村养老事业中具备的最核心职能。当然,国家的给付职能并不完全是财政供给,还包括统筹、倡导、补贴、税费优惠、政策支持等多方面。

(四)通过国家制度建设完善农村养老事业

随着现代化建设不断深入,农村养老事业演变成国家必须面对和完成的职能。农村养老社会化并不是一蹴而就的事务,而是一个发展过程。上世纪80年代以来的经验表明,制约养老保障制度完善的重要因素在于国家责任缺失。养老事业的特殊性质,导致任何社会自治和市场运作都难以完成,必须借助公共机关的制度安排和财政再分配。新时代下,国家在进行养老制度建设方面需要更关注社会公平。鉴于目前城乡二元结构依然比较明显,国家有职责通过制度建设完善农村养老事业。

首先,国家应发挥发挥职能开展立法工作。一方面,国家应充分了解农业劳动者的诉求,广泛开展调研、论证,吸纳农业劳动者群体参与立法工作,以便掌握农业劳动者在养老保障方面的真实情况;另一方面,国家应结合农村养老的实际情况进行科学立法,制定出具有操作性、实践性的养老制度。尤其政府在养老保障制度完善方面应充分发挥开拓者的角色,如政府应积极整合新农合制度、新农保制度及退休保障制度等。

其次,在农村养老保障制度的实施方面,国家应按社会化、法制化、科学化原则进行组织设置,积极建构、完善农村养老保障制度的管理体系。在目前农业劳动者养老制度设计中,我国各国家机构各自发挥职能进行体制建构,具有分散性。所以,需要政府按照规范制度来组建新的组织实体,让其承担包括农村养老保障在内的所有事务性职能。同时,还需要建设专门的管理机构,按人口、经济等因素来安排区域内养老事业的规划、项目。^[19]

四、农村养老制度重构

(一)目前我国公民养老的三种模式

目前,我国公民的养老实际上是一种三轨制:一是公有性质的干部、工人采取退休制度,我们可称之为“公有模式”。这种模式由国家提供全方位保障,不需要实行社会统筹与个人账户相结合的模式,主要由国家财政全额负担,主要依据是1978年《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》;二是非公有制经济劳动者(主要是职工,还包括无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员)采取社会保险制度,主要通过个人或集体投保、强制储蓄以及国家财政补贴等办法筹集资金,最后提供基本生活保障,主要包括养老、医疗、工伤、失业、生育方面的保障,我们可称之为“社会保险模式”,主要依据是2011年实施的《社会保险法》;三是针对农村劳动人员实行“新农保”的养老政策和“新农合”的医疗政策,主要依靠执政党与政府决策,我们可称之为“政策模式”。“新农合”主要以2002年10月《中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》建立起来,“新农保”主要以2009年《国务院下发新农保〈指导意见〉(国发[2009]32号)》建立以来。

就三种制度(或政策)而言,“公有模式”与“政策模式”主要依靠政府主导建设,而“社会保险模式”主要依靠法律制度。不管是行政制度还是法律制度,最终产出都是为公民提供社会保障,尤其是“政策模式”中的“新农保”“新农合”与社会保险很接近,都采取了社会统筹与个人账户相结合的模式,差异在于保障程度不同,“公有模式”有全额财政支持,不需要个人缴纳,退休保障水平远高于“社会保险模式”。就目前针对农村的“政策模式”而言,农业劳动者获得的保障远低于“社会保险模式”,现行三规制具有较大差

异,实质上形成不公平,本质上仍属于城乡劳动性质的差异,因为城镇居民大部分都有城市意义的社会保险,唯有农村公民同样作为劳动者却缺乏那种可依赖的社会保障。

(二)“政策模式”重构的可行性方案

在依附土地和家庭供给结构下,大多数农村公民到了法定退休年龄后依然会从事农业劳动或处于退而不休的状态,因而有必要在农业劳动者群体中实行法定退休年龄制度。一方面利用国家财力保障年老农业劳动者在年老后不劳动也能维持正常生活,另一方面需要在新时代彻底改变依附土地和家庭的养老模式,采用政策手段强制农业劳动者在年老退休后脱离土地。据此,本文认为可采取以下两种方案。

第一种方案是针对农业劳动者设计专门的养老供给制度,在“新农保”基础上设立农业劳动者退休转业补贴制度。^①可充分利用“新农保”的现有制度,再形成以“政府补贴为主、集体补助为辅”的筹资模式。同时,农业劳动者领取退休专业补贴金的性质类似于退休金。转业意味着需要退出农业劳动领域,可采取土地换保障的设计思路——不管农业劳动者从事何种劳动,只要在退休时属于农村户口并且拥有土地承包经营权(包括继承或其它流转方式得来),并且没有参加社会保障中的基本养老保险,那么就具备领取退休转业补贴资格。

值得注意的是,具有资格并不等于直接享有领取退休转业补贴的权利,土地作为农业劳动者的核心要素,意味着具有资格的农业劳动者想要获取退休保障的权利,就应将所依附的土地流转出去。现行法律制度主要有直接签订承包经营合同与继承得来这两种类型的土地经营权流转,就是说农业劳动者退休时本人名下必须不存在土地承包经营权。按现行土地承包经营权及其流转的法律秩序,农业劳动者为了退休而流转土地承包经营权首先应从家庭内部开始,然后再是通过外部的转让或售卖经营权。如果这些流转方式都不能实现,农业劳动者可以放弃土地承包经营权,由农村集体组织收回。这样,农业劳动者在退休后可以彻底从农业劳动中解放出来,真正实现退休。

第二种方案是将现有的“政策模式”与“社会保险模式”融合,让“新农保”与“新农合”与《社会保险法》融合,形成全新的涵盖农业劳动者的社会保险法。这种做法的好处在于可以直接将农业劳动者纳入到《社会保险法》,在法律上直接实现城乡统筹,节约法制成本。具体做法是:在社会养老保险、社会医疗保险、工伤保险、生育保险加入“农业劳动者”。例如在《社会保险法》第十条第二款中加入“农业劳动者”、第二十三条第二款加入“农业劳动者”。由于农业劳动者缺乏用人单位,本文建议让国家扮演用人单位的角色,让国家和农业劳动者个人共同缴纳基本养老费和医疗费,并且农业劳动者个人缴纳的费用不高于“新农保”与“新农合”的基数。按《社会保险法》的立法模式,最好的办法是在《社会保险法》只规定基本原则,由国务院制定具体实施细则。这就需要继续修改《社会保险法》第十二条,其第三款应加入“农业劳动者”,并且后面还应加入类似于“其中农业劳动者的缴纳办法由国务院另行制定办法”的授权规范。相应的《社会保险法》第二十三条也应加入类似的授权条款。除此,《社会保险法》应删除规定新农保、新农合的内容,即第二十条和第二十四条。最后就是国务院制定农业生产者参与社会保险的实施细则,并且“新农合”“新农保”等相应政策依据也需要废止。

五、结语

本文以供给侧结构性改革为背景阐释农村养老事业,在于提出国家为农村养老应提供相应的资源和制度供给。对我国而言,社会保障制度的完善关键因素是国家,国家需要积极履行义务优化养老资源配

^① 这个观点最先由全国政协委员张亚忠在2018年两会期间提出,具体请参见,全国政协委员张亚忠,建议在河南率先实行农民退休转业补贴试点 <http://news.163.com/18/0304/17/DC2P080F00018AOQ.html>,访问时间:2018年4月8日。

置。实际上,要求国家加强农村养老供给与我国的社会主义性质密切相关,国家作为最高的、最大的公共利益,其职能通常可以理解为最大的善,而社会经济发展很大程度依赖于国家意志,国家各项制度需要国家引导。从历史来看,新中国经济发展经历了不同的改革方案,也探索出不断让市场壮大的社会主义市场经济,现有的社会转型仍需要国家的政策主导,在资源配置方面国家仍是主导因素。对于农村养老如何实现国家职能,本文主要从资源供给和制度供给两方面来阐释,但真正要弥补城乡差距只能重构。

参考文献:

- [1]纪念改革开放40周年系列选题研究中心.重点领域改革节点研判:供给侧与需求侧[J].改革,2016(1):35-51.
- [2]苏保忠,张正河,林万龙.中国古代养老制度及其对农村养老的启示[J].当代经济,2008(11):40-42.
- [3]唐利平,风笑天.第一代农村独生子女父母养老意愿实证分析[J].人口学刊,2010(1):34-40.
- [4]曲延春.供给侧改革视域下的农村公共产品供给[J].行政论坛,2017(3):114-118.
- [5]周湘莲,刘英.论农村空巢老人精神养老的政府责任[J].湖南师范大学(社会科学学报),2014(4):54-60.
- [6]张世青,王文娟,陈岱云.农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J].山东社会科学,2015(3):93-98.
- [7]肖金萍.农村养老保险的制度“缺失”与“补位”[J].改革,2010(4):88-92.
- [8]常金奎,王三秀.供给侧改革与社会保障协调发展的困境与应对[J].长白学刊,2018(1):97-103.
- [9]车海刚.“供给侧结构性改革”的逻辑[J].中国发展观察,2015(11):1-1.
- [10]陈新民.公法学札记[M].北京:中国政法大学出版社,2001:39.
- [11]张映芹.制度理性与福利公正——基于国民幸福视角的分析[M].北京:中国社会科学出版社,2011:232.
- [12]雅诺什·科尔奈,翁笙和.转轨中的福利、选择和一致性[M].北京:中信出版社,2003:16.
- [13]杨建利,靳文学.粮食主产区利益补偿机制研究[J].农村经济,2015(5):9-13.
- [14]栗智宽.新时代人民群众“获得感”及其提升论析——基于中国特色社会主义公平正义的视角[J].甘肃理论学刊,2018(1):5-9.
- [15]徐增文.中国正开启第三次历史性转型[J].中国社会科学报,2010-11-01(03).
- [16]张康之.公共行政中的哲学与伦理[M].北京:中国人民大学出版社,2004:223.
- [17]莱昂·狄骥.公法的变迁[M].沈阳:郑戈译,沈阳:辽海出版社,沈阳:春风文艺出版社,1999:319.
- [18]董晔.《世学新语》美学研究[M].北京:人民文学出版社,2007:62.
- [19]苏保忠,张正河.农村基本养老保障制度建设中的政府责任及其定位[J].中国行政管理,2007(12):44-46.

Structural Adjustment and System Selection of Supply-side Reform on Rural Pension Insurance

TAN Jiachao

(Law and Business School, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430205, China)

Abstract: At present, pension insurance for rural residents is mainly family-based and the country serves only as the “support” for family old-age care. The basic idea of supply-side reform lies in adjusting the structure, which can not only promote the supply balance of pension resources, but also bring opportunities to the innovation of rural pension insurance. Supply structure adjustment of rural pension insurance requires to form a totally new model of national functions, which helps change the existing supply structure, mainly including payment functions and functions of the system construction. In view of the three-track system of pension security in China, the “policy model” of pension insurance for rural residents can be reconstructed.

Key words: pension insurance for rural residents; family; supply-side reform; supply; national functions; model

(责任编辑:董兴佩)