

社会保障城乡统筹发展、地方政策革新与 农民社会公民权演进*

——以基本养老保险制度变迁为例

黄 婷

(德国杜伊斯堡-埃森大学社会科学东亚研究所 杜伊斯堡 47057)

摘 要: 中国自 2002 年以来推行了一系列旨在统筹城乡发展的社会保障制度革新。本文以地方基本养老保险制度变迁为例,探讨这些制度革新如何影响农民社会公民权的发展以及中央和地方在此过程中的不同角色。研究发现,农村居民的社会权利发展基于其不同的身份(职业)类型和所处地区而呈现时序、内容上的明显差别。近年来,地方政府受本地利益驱动积极打破社会保障供给的身份、职业区隔,但这些政策革新主要惠及本地农村居民。由于地方政府倾向于将权利和资源的分配限定在本辖区内,外地农村居民的社会权利受到限制,农民享受的权益存在地区间不公平。中央政府在弱化社会保障的地域边界上发挥了一定的作用,但仍需强化财政责任和统筹协调职能,促进在全国范围内形成更包容、公平的社会保障体系。

关键词: 社会保障; 城乡统筹; 农民; 社会公民权; 制度变迁

进入 21 世纪,中国推行了一系列旨在统筹城乡发展的社会保障制度革新,初步构建起涵盖养老保险、合作医疗和最低生活保障等项目的农村社会保障体系并加大了公共财政在这些领域的投入,同时逐渐扩展城镇社会保障体系对农村转移劳动力的覆盖范围。社会保障制度革新打破了中国社会公民权的城乡二元分割界线,促进了农民社会权利的发展。但是,由于制度革新过程采取了分人群渐次推进、地方先行先试的推进方式,农村居民的社会权利发展基于其不同的身份(职业)类型和所处地区而呈现出时序、内容上的明显差别,涉农的社会保障供给在包容性和公平性方面仍存在不足。本文引入社会公民权“划界构建”的分析视角,以 2002 年以来地方基本养老保险制度变迁为例,解析社会保障制度的城乡统筹改革历程对农村居民社会公民权的发展的影响,并探讨中央和地方政府在这一过程中的不同角色和作用。

一、福利制度变迁与社会公民权的划界构建与重组

社会公民权(social citizenship),或称社会公民身份,是西方现代福利国家理论体系中的一个重要概念,最早由英国社会学家 T. H. 马歇尔进行了系统阐释。他提出,公民权是某个共同体赋予具有完全成员资格的个体的一种地位,具有这个地位的所有个体平等地享有该地位所赋予的权利和义务。^[1] 公民权包含三方面要素:18 世纪兴起的民事权利、19 世纪得以发展的政治权利以及 20 世纪随着福利国家的建立而普遍化的社会权利。公民社会权利即社会公民权的核心意涵在于每一个公民均有权要求获得国家保障的、“不与其市场价值成比例提供”的经济福利和社会服务。^[1] 基于此,社会公民权发挥着缓解市场经济体制中所造成的社会不平等的积极功能,帮助公民尤其那些在经济和社会资源获取上处于劣势的群体更充分地参与政治和社会生活。

* 本研究获得德国研究基金会(DFG GK1613)的资助。感谢杜伊斯堡-埃森大学 Flemming Christiansen 教授、刘涛教授对本文初稿的评论意见。

社会公民权的落实依托于特定的福利制度安排。受到 20 世纪中期英国福利体制的影响,马歇尔的社会公民权理念强调的是国家提供普遍的、全面性的福利供给的责任和公民在福利供给上享有的基本平等。然而,对于哪些经济福利和服务应纳入社会公民权范畴以及怎样的福利供给水平是必需的等问题实际上并不存在固定不变的共识。^[2]福利国家在各自的历史演进中形成了不同的福利制度模式,因此社会公民权的范围和水平存在国家间的明显差异。^①而且 20 世纪后半叶以来,随着社会变迁和福利国家改革,现行福利制度能否如马歇尔所主张的为公民尤其弱势群体提供具有包容性、平等的社会公民权待遇成为备受争论的话题。一些针对妇女、贫者、残疾人等弱势群体的社会保障权益的研究揭示了现实社会中公民因其性别、阶层、身心状况等因素在享有和实现社会权利上处于不平等的地位。^{[2][5][6]}全球化进程中日益凸显的新移民和国际劳工的权利缺失问题使人们进一步反思公民权的社会功能。有研究指出,公民权作为推动国民平等的一项制度的同时,成为国家排斥新移民及外国劳工享有完全和平等权利的一种机制。^{[7][8]}另一些研究则注意到区域整合进程如欧洲一体化正推动福利国家改变对非本国公民的社会权利的排斥现象。^{[2][9][10]}

可见,依托不同的福利体制并且随着福利制度的变迁,社会公民权的内容及其发挥的社会功能有所不同,社会成员的权利和资源获取状况也受到不同影响。如何理解特定福利制度及其变迁对社会公民权的特性和其社会功能的形塑?意大利社会政策学者莫瑞吉欧·费雷拉(Maurizio Ferrera)提供了一个新颖的分析视角。费雷拉^{[9][11]}将欧洲福利体制的历史演进理解为国家社会公民权在地域和成员两个维度上的划界构建(bounded structuring)的过程。在地域(territorial)维度上,随着民族国家取代地方教会和行会等机构成为福利提供的主体,最初局限于狭隘地域的济贫措施逐渐演变成全国性的、由国家制定明确的权利义务规则并由专门机构保障实施的现代社会保障体系。社会权利赋予和福利资源分配通常仅限定在国家管理疆界之内,国家通过限制公民资格的获取而建立起福利供给的对外边界,排斥非本国人员进入该国物质资源再分配的核心地带,而公民跨越本国福利供给的地域边界时可能遭受权益的损失。因此,社会公民权具有空间上的封闭性(spatial closure)特点。在成员(membership)维度上,国家在其内部逐步构建不同层次和类型的社会保障项目,关于这些项目的成员资格、供给内容和所附条件的规则集合体不仅界定了个体获取物质资源的门槛和条件,也划分出人际信任和团结共济的界线。一项社会保障供给应覆盖哪些人群?应为不同的职业和地位群体设计差别化的方案,以维持社会中各阶层、群体之间的既有边界和差异?还是应该建立一个覆盖所有公民的普遍、统一的保障方案,以实现资源在不同阶层之间再分配和促进跨阶层的团结共济?在这些问题上,不同的国家以及同一国家在不同发展时期作出不同的制度选择,对社会关系秩序产生不同的形塑效果。

费雷拉随后指出,随着社会的变迁和超国家政治力量的崛起,20 世纪 70 年代以来福利国家经历了社会公民权的划界重组(restructuring)。一方面,欧盟实施的一系列超国家社会政策和法律文件弱化了国家福利供给的对外边界,促使成员国向境内其他成员国劳动者提供更平等的社会保障待遇,并推动建立社会保障协调机制以保障劳动者跨国流动时的权益接续;另一方面,福利国家为了应对国内经济社会环境变化而进行的社会保障制度私有化改革挑战了传统福利体制中形成的社会共济和团结的边界,对不同收入阶层和职业群体之间的物质资源再分配造成新的影响。^②

费雷拉的研究揭示,社会权利的赋予具有明显的界线意涵,社会保障制度构建过程中的一个重要方面就是界定供给在地域和成员维度上的边界,以区分出“内部人”(insider)和“外部人”(outsider)的不同范畴并据此在社会群体之间分配权利和资源。通过“划界构建”和“重组”的分析路径,我们得以深入、细致地审视

① 丹麦社会政策学者埃斯平-安德森^[3]从社会公民权理念出发提出“去商品化”概念,用以比较不同福利体制的社会权利的范围和水平。基于不同的去商品化程度,福利国家被区分出三种不同的模式:自由主义、保守主义和社会民主主义。关于社会权利水平的测量和跨国比较研究,还可参见 Stephens^[4]的文献综述。

② 费雷拉没有深入讨论福利国家的社会保障私有化改革及其社会后果。相关研究可参见 Meyer et al.^[12]的多国比较分析和刘涛^[13]对单个国家改革的深入分析。

社会保障制度所蕴含的包容/排斥的标准以及这个标准随着制度的变迁而产生的转变,进而探讨不同群体之间社会公民权待遇的差别和不平等以及相关政治行为主体在制度变迁中的不同角色和作用。

二、“划界构建”视角下的中国社会保障改革与农民社会公民权演进

中国公民权在成员和地域维度上有其独特的界分标准和发展轨迹。^①在计划经济时期,户籍制度将公民划分为农业户口与非农业户口两大类,“城市居民—农民”的身份差别成为国家在公民之间分配经济资源、政治权利和社会福利的重要依据。城市居民尤其国有企业和机关事业单位的职工可以享受国家提供的住房、医疗、养老等多方面保障和服务,而农民的社会权利则基本缺失,主要依靠土地、家庭和集体组织的保障。改革开放后至20世纪90年代末,国家通过改革城镇社会保障制度重构了国家、单位与个人的福利责任关系,而城乡居民社会公民权的分割和巨大不平等没有实质性改变。在农村推行的社会保障政策试点没有取得突破性进展,保障功能非常有限;工业化和城镇化进程中出现的新群体如失地农民和农民工^②则因其“农民”身份受到城镇社会保障体系的排斥,沦为城市中的边缘群体。另外,原本在全国疆域内统一的社会保障制度在改革进程中逐渐演变成地方分割的状态。由于分税制将相当一部分公共事务的支出责任划归地方,出于对财政负担和管理成本的考虑,地方政府在发展社会保障制度时倾向于将权利和资源的分配限定在本辖区内。外地户籍人员被排斥加入当地社会保障项目或他们实际享受的权益受到限制,本地户籍人员向外省、市流动时也会面临本地累积权益受损的问题。换言之,中国的社会公民权呈现出以地方行政区域为边界的空间上的封闭性。

进入新千年,面对农民负担沉重、城乡收入差距加大等问题,中央提出“统筹城乡经济社会发展”的方针,推进养老、医疗保险和低保等基本保障项目的城乡统筹发展成为社会保障制度建设的重点内容。社会保障向农村人口的扩展涉及一系列制度选择的问题,例如,新的农村社会保障项目应采取怎样的制度设计?农民工和失地农民应该纳入既有的城镇社会保障项目还是农村社会保障项目,抑或应为其设立单独的保障方式?对于这些问题,中央层面从一开始并没有形成明确的政策思路,而是采取分人群渐次推进、地方先行先试的方式探索适合的制度安排。于是地方政府纷纷从本地情况和自身利益出发开展政策实践,针对不同的农民群体建立起差别的保障项目。在此背景下,社会公民权的界定标准从先前主要基于“城市居民—农民”身份的严格划分逐渐转变为以“本地—外地”为主轴、更多元的区分方式。^{[16][17][18]}近些年来,随着城镇化的深入发展,地方涉农的社会保障政策演进趋向于减少农民社会保障供给的碎片化、增强城镇社会保障制度对非农化过程中的农民的包容性。同时,在中央相关政策推动下,社会保障供给的地域区隔也有所弥合。涉农的社会保障制度变迁进一步推动社会公民权的划界重组,给农村居民的社会公民权带来新的影响。

整体而言,社会保障城乡统筹发展的路径和进度在不同地区间呈现明显的差异,导致农村居民的社会公民权发展基于其不同的身份(职业)类型和所处地区而呈现出时序、内容上的明显差别。地方社会保障政策革新历程如何影响不同农村居民的社会公民权发展?当前地方涉农的社会保障制度在多大程度上提供农村居民更包容、更平等的社会公民权待遇?中央和地方政府在社会保障制度的“划界构建”和“重组”过程中分别起到何种作用?这些都是值得深入探讨的问题。下文通过分析基本养老保险制度的变迁来回答这些问题。由于地方政策实践历程各有不同,难以逐一考察,笔者选择两个具有不同经济发展程度和城镇化水平的地区——北京和宝鸡的政策革新历程作为具体分析对象,以探讨农民社会公民权在不同地区的演进过程和中央与地方政府在推动地方制度变迁中的互动关系。研究数据搜集上,本文采用文献分析和半结构化访谈的方法。文献资料包括中央和地方层面的相关政策文件、田野调查中搜集的政府内部资料以及来自互联网、

^① 海外一些中国问题研究^{[14][15]}较早注意到中国公民权体制有别于现代西方社会中的普遍、统一的公民权制度,并考察这种独特体制下不同公民群体尤其城市的农民工的权利和资源享有状况。

^② 本文中的“农民工”概念是广义上的,指具有农村户籍、主要从事非农产业的劳动者。

学术期刊的其他资料。访谈对象主要是地方不同层级政府的社会保障部门相关负责人员和当地的农村居民。笔者于2012年和2013年在北京远郊某区和宝鸡部分县进行了田野调查,以了解当地基本养老保险制度的运行情况。

三、基本养老保险制度城乡统筹发展、地方政策革新与农民养老保险权演进

中国的基本养老保险制度起源于计划经济时期的机关事业单位工作人员退休制度和国有企业、集体企业职工的劳动保险制度。^①20世纪80年代城市经济体制改革启动后,企业职工退休制度几经改革,演变为个人账户和社会统筹相结合的城镇职工基本养老保险制度(以下简称“城镇职工养老保险”)。从成员资格上看,城镇职工养老保险主要针对在用人单位正规就业的城镇职工,但近10年来国家政策发展已推动该制度向城镇其他职业群体扩展。在地域维度上,各地城镇职工养老保险虽然实行统一的制度框架,但在参保对象、缴费标准的设定和养老金给付水平等方面存在明显的地区差异,大部分省的养老保险基金仍停留在市、县一级的分割统筹状态。

为农民建立专门的社会养老保险制度是中国养老保险领域的一项重要制度创新。早在1992年民政部便出台试行方案并推动各地展开试点,但老农保实质上是局限于狭隘地域、以农民和集体自我保障为主的养老保障方式。由于制度设计的缺陷、地方化管理产生的诸多问题以及政府内部对建立农村社会养老保险仍有不少争议,^[19]老农保在1997年之后逐渐走向衰退。1998年国务院机构改革将农保管理职能划归劳动和社会保障部。1999年国务院发文要求各地停止办理农保业务。进入21世纪,中央领导层对发展农村社会养老保险的态度趋于缓和。然而,如何建立适合农村经济发展水平的制度模式和怎样界定政府的责任仍然是富有争论的问题。^[20]在缺乏中央统一政策规定的情况下,部分地区自主进行政策创新,构建了各具特色的新农保模式。直到2009年,国家在汲取各地试点经验的基础上终于出台了新农保的统一制度框架,地方政府则享有自主权依据本地情况增设缴费档次、提高缴费补贴和基础养老金给付标准。

对于非农化过程中的失地农民和农民工的养老保障,地方政府在制度选择上也有较大自主权。就失地农民而言,在国家层面尚缺乏关于该群体养老保障的统一的发展方向和制度框架,地方层面的政策实践各有不同。^[21]对于农民工的养老保险,中央政府的政策思路经历了一个发展变化的过程。按照1995年实施的《劳动法》,在用人单位正规就业的农民工理应纳入城镇职工养老保险。然而,由于农民工参保情况不理想,国务院在2006年初出台《关于解决农民工问题的若干意见》,要求各地探索合适农民工特点的养老保险办法。2009年国家调整农民工养老保险的政策思路,确定将农民工统一纳入城镇职工养老保险并在年底出台了养老保险关系跨省转移接续方案。^[22]如下文所分析,地方关于农民工参加养老保险的政策革新历程总体上响应了国家的政策思路变迁,但各地在参保资格和缴费义务等具体制度安排上存在差别。

北京和宝鸡均是较早自主探索新农保的地区,^②在基本养老保险的城乡统筹历程上呈现出不同的政策实践路径。下文从两方面阐释地方基本养老保险制度变迁背后的划界构建和重组的意涵以及给农民养老保险权带来的影响:从成员维度上,农村居民如何基于不同的身份、职业类型的区分而被纳入不同的养老保险和他们享有权益的差别;在地域维度上,各类养老保险在多大程度上对外地户籍农村人口开放和养老保险权益的跨地区便携程度。

(一) 北京基本养老保险的城乡统筹革新

北京是中国经济最为发达的地区之一,其农业人口约占全市户籍人口的30.49%。^③进入21世纪,随着

^① 本文对基本养老保险制度的考察不涉及机关事业单位工作人员养老保险。

^② 两地均在国家决定启动新农保试点前率先展开政策试验,而且建立城乡居民养老保险的时间也早于国家合并实施新农保和城镇居民养老保险的时间。

^③ 该比例根据北京市统计局提供的2001年户籍人口数据计算得出,数据来自北京统计信息网:<http://www.bjstats.gov.cn>。

郊区城市化进程的加快,失地农民和农村转移劳动力的规模日趋扩大,加上人数庞大的外来农民工,^①农村人口的养老保障缺失问题日益凸显。为了保障城市化进程和经济建设顺利推进,北京在进入新世纪初便开始探索农民养老保险政策。

北京基本养老保险制度向农村人口扩展的历程显示,其城镇职工养老保险在相当长一段时间里维持着以非农户口作为成员资格要件的制度逻辑。以这种制度逻辑为前提,市政府对农民工和失地农民的养老保险问题采取了不同的处理方案。北京在2001年为那些与用人单位形成劳动关系的农民工建立了单独养老保险方案。该方案模拟了城镇职工养老保险的制度框架,并降低了缴费义务的要求,但参保人员从中获得的养老保障非常有限。同是参与全市养老保险社会统筹,参保农民工只能从统筹基金获得一次性养老保险待遇,无法和城镇退休职工一样享受按月领取养老金、待遇水平适时上调的权利。对于失地农民,北京则倾向于将这一群体纳入城镇职工养老保险。在2004年出台的征地补偿安置政策中,市政府采取两大措施降低这一群体进入城镇社会保险体系的门槛。第一,政府放宽了对失地农民取得非农户口的限制,取消了原先采用的人均占有耕地低于0.5亩的“农转非”界线,只要出现土地征用,无论是否耕地,都会有相应数量的村民转为非农户口;第二,对于处在劳动年龄段的农转非的失地农民,城镇社会保险的准入不再以实现就业为前提。失地农民在农转非后直接办理参保手续,年龄偏大的失地农民按规定补缴相应年限的保费,所需费用从征地补偿费中直接划拨。

由于城镇职工和农民工的养老保险保障面有限,老农保则存在参保率低、待遇水平过低等问题,许多农民仍游离于养老保险制度之外。21世纪头几年,中央对农村养老保险的态度是经济发展水平较高、管理体系较完善的“有条件”地区可以进行制度探索。北京是截至2002年已完成农保职能划转并在劳动保障部门单独设立农保处的13个省级行政区之一,^[24]具备了推动新农保试验的良好经济条件和机构基础。2004年市劳动和社会保障局开始支持个别财政实力较强的区试行新农保并逐步推广到其他区县。最初的新农保方案沿用了老农保的个人账户基金累积模式,由政府提供定额的缴费补贴,但该方案对农民的吸引力有限,到2007年全市参保率仅达到36.6%。^②基于对政策效果的反思,市政府在2007年底对新农保方案作了较大调整,采取“个人账户+基础养老金”模式,财政投入从补贴个人缴费转变为支付全市统一标准的基础养老金。^③实践证明,这一补贴方式显著提高了农民尤其大龄农民的参保积极性。随着农民参保规模不断扩大,新农保终于成为一项稳定、常规的社会保障项目,普通农民的养老保险权获得制度性保障。从2009年起,北京新农保更名为城乡居民养老保险并开始对本市城镇非从业居民开放。此外,北京自2011年起逐年上调了基础养老金给付标准,2016年的月领取标准已达510元。

为了加快促进郊区农村劳动力转移就业,北京市从2009年开始打破城镇职工养老保险依城镇户口设立的成员边界,逐步扩大本市农村劳动力的参保范围。市劳动和社会保障局在年初发文,规定本市境内企业招用的本市户籍农民工可以参加城镇职工养老保险,而且最低缴费工资基数低于城镇职工的最低缴费基数。2010年初,市社保部门进一步将北京境内的全日制农民工纳入城镇职工养老保险的强制性覆盖范围。从2013年6月起,从事灵活就业的本市农村居民也可以参保并适用城镇灵活就业人员的缴费标准。在北京,各区县为了提高当地农村劳动力的就业率而想方设法拓展农民的就业渠道和形式,准许这部分农民参加待遇更好的职工养老保险成为基层政府促进就业的重要措施,因此相关管理部门在实践中对“灵活就业”的界定非常宽松。例如,笔者在某远郊区调研时了解到,该区积极推动“绿色就业”的发展,鼓励农民从事社区绿化养护、开办水果采摘园等活动,这些均被视为符合参保条件的“灵活就业”形式。因此,对于北京本地农村劳动力而言,非农户口和正规就业不再是参加城镇职工养老保险的必要条件,经济状况和就业与否成为他们

① 根据北京市统计局2004年的调查,北京全市的农民工将近400万人,其中外来农民工达到286.5万人。^[23]

② 数据来自北京市统计局。^[25]

③ 2009年北京市按照国家的统一方案恢复了缴费补贴。

是否参保的主要影响因素。在郊区城市化不断加速和城镇职工养老保险边界扩展的背景下,城乡居民养老保险的保障人群开始呈现缩减的趋势。笔者所调研的区的城乡居民养老保险缴费人数在2011年出现下降。区社保部门对城乡居民养老保险的工作思路作了调整,由新农保时期追求整体参保率转变为强调大龄参保人(男45周岁以上,女40周岁以上)的续保率。^①

(二) 宝鸡基本养老保险的城乡统筹革新

宝鸡位于陕西省境内,经济社会发展水平在陕西地级市中处于中等偏上的位置,农村人口约占总人口的75.16%。^②进入21世纪后,宝鸡的城镇化进程加快,但城镇化率仍低于全国和陕西省的平均水平。^[27]

与北京相比,宝鸡更早打破了城镇职工养老保险以非农业户口作为成员资格要件的规定。2006年初国务院出台《关于解决农民工问题的若干意见》后,陕西省劳动和社会保障厅便下发通知,取消原先仅允许劳动合同期限1年以上的农民工参保的限制,规定被企业招用的农民工无论使用期长短均属于城镇职工养老保险的覆盖范围,在城镇从事个体工商户及其他灵活就业的农村户口人员则可以个人身份参保。^③为了激励企业为农民工办理参保,宝鸡在2006年年底出台措施,对企业为农民工缴纳的保险费提供一定的财政补贴。

宝鸡在其他农村居民的养老保险政策探索上比北京起步晚几年,这与当时中央政策环境的转变和宝鸡自身状况紧密相关。新千年初,由于经济条件的限制以及省内农保管理体系未理顺,^④当时陕西认为尚不具备探索农村养老保险的条件。^⑤到了2006年,中央对农民社会保障问题高度重视,中央一号文件、“十一五”规划均明确提出探索建立农村社会养老保险制度。国务院同年发文,要求各地积极做好被征地农民社会保障工作,实行一把手负责制。中央政策环境的转变为地方政府发展农村社会保障制度传递了更明确积极的信号。在陕西,宝鸡并非唯一有意愿探索新农保的地区,但得益于其农保机构和管理队伍上的优势,宝鸡在省劳动和社会保障厅的支持下率先展开新农保试点。^⑥

宝鸡自2006年10月在部分村试行针对失地农民的单独养老保险方案。该养老保险项目的进入门槛较高,仅适用于市城镇规划区内人均耕地面积不足0.3亩的符合“撤村转居”的“城中村”人员。参保人按本人所处的不同年龄段分别一次性缴纳5~17.5年养老保险费,费用由村集体、个人和市、县两级政府财政共同分担,养老金领取标准统一为260元。基于失地农民养老保险的试点经验,宝鸡从2007年7月开始试任由市县财政共同补贴、面向普通农村居民的新农保制度。政府不仅补贴农民缴费还支付养老补贴^⑦作为养老保险待遇的一部分。这种财政“两头补”的模式有效激起农民尤其是年龄偏大的农民的参保热情。宝鸡新农保实行的家庭联动参保制在推动青壮年劳动力参保上也起到了一定的作用。^⑧由于试点获得较高的参保率,宝鸡获得了省政府的资助并在2008年扩大了试点范围,最后于2009年覆盖所有村。2011年宝鸡合并实施新农保与城镇居民养老保险,将基础养老金月标准设定为80元,并规定各县区可根据当地情况提高给付标准。2015年宝鸡将基础养老金最低标准上调至100元/月。

① 访谈:某区农村社会保险管理中心工作人员。

② 该比例根据《陕西统计年鉴2007》^[26]提供的2006年宝鸡人口数据计算得出。

③ 陕西城镇职工养老保险实行省级统筹管理,全省执行统一政策及参保扩面计划,因此市级政府在城镇职工养老保险政策制定上的自主权并不大。

④ 国务院做出农保职能转移的决定后,各地职能移交的进度不同。陕西省劳动和社会保障厅到2005年才成立农村社会保险处作为专门管理部门。而且,在国务院要求清理整顿农保后,陕西大部分地区的农保机构被撤销,只有包括宝鸡在内的少数几个市保留相关机构和管理队伍。

⑤ 访谈:省人力资源和社会保障厅相关负责人员。

⑥ 访谈:省人力资源和社会保障厅相关负责人员。

⑦ 2011年颁布的《宝鸡市城乡居民社会养老保险实施办法》将“养老补贴”改称“基础养老金”。

⑧ 家庭联动参保制指政策施行时已年满60岁的农村居民可直接享受养老补贴,前提是其符合参保条件的家庭成员已参保缴费。

随着近郊农村失地农民数量的增加,失地农民养老保险方案因给政府带来过重补贴负担而在2009年底被终止。^[28]2010年施行的《宝鸡市被征地居民就业和社会保障试行办法》将保障对象扩大至本市行政区域内人均耕地面积不足0.3亩的村的农业人口。政府不再为这一群体设立单独的方案,而是让他们自愿选择参加城镇职工养老保险或新农保。对于选择前者的失地农民,除了通过正规就业或灵活就业的方式参保外,他们也可以先在农保经办机构按有关规定一次性参保缴费10年,再转入城镇职工养老保险。政府财政对以灵活就业人员身份参保的失地农民提供一定的缴费补贴直至缴费满15年。失地农民也可选择加入新农保,所适用的缴费标准和待遇标准均高于普通参保农民。

虽然2006年以来省、市级养老保险政策向农村居民提供更多进入城镇职工养老保险的途径,该制度在吸引农村人口参保上并没有呈现和北京远郊区相似的效果。根据市有关部门公布的数据,2011和2012年宝鸡市纳入被征地居民社会保障范围的农村人口中,超过半数人员选择加入城乡居民养老保险。^①缴纳城镇职工养老保险所带来的经济压力是失地农民的一个主要顾虑,尤其对于因年龄较大而需要一次性补缴几万元保费的人员而言。^②城镇职工养老保险的高门槛也制约了进城务工人员的参保积极性。在陕西,通过用人单位参保的农民工与城镇职工适用同样的最低缴费工资基数,即全省上年度在岗职工月平均工资的60%。这个缴费标准对于许多工资收入仅达到所在县的职工最低工资标准的农民工来说是个不小的经济负担。而且,不少农村居民处于亦工亦农或经常流动就业的状态,难以满足15年缴费年限的要求。在这种背景下,宝鸡城乡居民养老保险的工作思路与北京有所不同。综合参保率仍是各县政府相关部门目标考核的一项重要内容,^③有关管理部门认为应加强动员尚未就业、未参加其他养老保险项目的农村年轻劳动力尽早加入城乡居民养老保险,积累更多的个人账户资金,以便将来有更好的养老保障。^④

(三) 基本养老保险制度的地域区隔及其改革

经过制度整合,北京和宝鸡分别在2009年和2011年形成了城镇职工养老保险和城乡居民养老保险并存的新格局。相比之下,城乡居民养老保险的地域区隔程度要高于城镇职工养老保险。就参保资格而言,城乡居民养老保险采取户籍地参保的原则,这在地方政府探索新农保时期就已形成。早期新农保实践仅依靠地方政府尤其是市、县级财政的投入,出于对本地财政资源的保护,市、县级政府将新农保参保范围限定于本地户籍人员。虽然国家新农保试点启动后中央财政开始提供基础养老金补贴,地方政府仍直接承担缴费补贴和提高本地基础养老金标准的财政投入责任,因而缺乏动力将城乡居民养老保险的保障范围扩展至非本地户籍人员。而城镇职工养老保险的主要资金来源是单位和个人缴纳的保费,制度的开放给地方财政带来的直接冲击比城乡居民养老保险小一些。当然,城镇职工养老保险参保的地域区隔现象仍然存在,部分有较多外来农民工的大型城市对于扩展城镇职工养老保险的覆盖范围仍持谨慎态度。例如,北京在2009年初准许企业招用的本地农民工参加城镇职工养老保险时,将非京籍农民工排除在外。直到中央政府出台职工养老保险关系转移接续方案后,北京市才作出政策调整,将非京籍的全日制农民工及其雇主纳入城镇职工养老保险的强制性覆盖范围。对于在北京从事灵活就业的非京籍农村人员的参保问题目前尚缺乏明确的规定。

基本养老保险制度的地域区隔对农村居民养老保险权的影响不仅体现在参保资格的限制,还在于造成跨地区流动或户口迁移时保险权益损失的风险。城镇职工养老保险关系跨地区转接难的问题由来已久,直到国务院出台统一的转移接续办法后才得以解决。城乡居民养老保险的统筹层次整体上低于城镇职工养老保险,县级分割统筹的管理模式使养老保险的地域边界更细分,增加了保险关系异地转接的难度。本文发现,在缺乏上级政府统一明确规定的情况下,地方政府往往基于自身利益制定保险关系转移规则,导致参

① 详见宝鸡市城乡居民社会养老保险管理处^[29]^[30]2011年度和2012年度政府信息公开工作报告。

② 访谈:部分县的失地农民。

③ 信息来自田野调查中收集的政府内部资料。

④ 访谈:市人力资源和社会保障局相关负责人员。

保人在跨市迁移户口时遭遇养老保险权益的损失。例如,《北京城乡居民养老保险办法》规定,外埠迁入本市户籍的人员须在本市城乡居民养老保险缴纳保费满15年才能享受养老保险待遇。这意味着参保人在原户口所在地累积的缴费年限无法接续到北京的养老保险关系中。对于迁往外省、市的人员,北京市虽允许养老保险关系的转出,但相关经办规程仅规定转移个人缴费基数而未提及划转缴费补贴。宝鸡的《城乡居民社会养老保险实施办法》则明确规定,跨省、市的保险关系转移所划转的个人账户资金不包括财政补贴及利息。

对于市内跨区县的户口迁移,保险权益的便携性受制于当地城乡居民养老保险制度整合与管理协调的程度。相比较而言,北京城乡居民养老保险权益的便携性优于宝鸡。在北京,农村居民跨区县转移户口时,其保险关系连同个人账户全部储存额转入迁入地经办机构,在迁入地继续缴费。养老保险权益的顺畅衔接与北京城乡居民养老保险的较高整合程度有密切联系。虽然基金实行县级统筹,但基础养老金给付自新农保建立以来一直实行全市统一标准,各区县提供的缴费补贴也由市级财政通过核减的方式最终承担,因此缴费补贴跨区县转移实际上并不触及各区县的财政利益。在宝鸡,尽管政策规定个人账户储存额随保险关系转移而全部转移,实际上养老保险关系的跨县转接并不顺畅。笔者在调研中了解到,由于各县自主决定基金存放的金融机构,部分县将基金分存于两个不同的机构,在市级主管部门未就保险资金转移程序进行规范的情况下,不同统筹单位之间难以进行保险关系的转移接续。因此,在实践中县级经办机构通常为参保人办理退保,将个人缴费额退还参保人,而本地财政支付的缴费补贴则留在本县。^① 保险关系无法跨区县转移的问题直到2013年《宝鸡市城乡居民社会养老保险关系转移接续办法》出台才在制度层面获得解决。

城乡居民养老保险关系跨省、市转移难的问题在中央出台统一政策后得到缓解。2014年,国务院出台的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》明确规定参保人跨地区转移保险关系的,一次性转移个人账户全部储存额,缴费年限累计计算。人力资源和社会保障部随后出台了具体经办规程。中央的明确规定成为地方政府政策改进的推动力,北京和陕西随后更新的城乡居民养老保险跨省域转移的政策遵循了中央的有关规定,增强了城乡居民养老保险制度的包容性。

四、结论与讨论

进入21世纪以来,中国社会保障制度革新打破了社会公民权的城乡二元分割界线,但新的福利供给的边界界定因独特的改革推进方式而变得细分,地方政府在各自管辖范围内就社会公民权的内容(即成员资格、供给和所附条件)做出更细致的界定。从基本养老保险制度向农村人口扩展的历程可以看到,许多地区依据本地情况区分出不同身份和职业类型的农民群体并逐步为其构建差别的养老保险方案,导致农村居民之间在获得养老保险权的时间和享受的具体权益上存在明显的差异。但是,北京和宝鸡的政策革新历程显示,近几年地方政府的政策发展路径已转向整合不同的养老保险项目、减少涉农的养老保险供给的区隔和碎片化。由于地方城镇职工养老保险制度在成员资格的设定上更具包容性,农村劳动者获得更平等的参保权利。对于本地户籍的农村劳动者而言,户口性质不再影响参保,经济能力和就业与否成为他们是否参加城镇职工养老保险的主要影响因素。

然而,结合基本养老保险制度的地域维度看,农民养老保险权的落实状况仍受地域因素的影响,涉农的养老保险供给在包容性和公平性上存在不足。第一,农村居民行使参保权利受到户籍地影响。城乡居民养老保险的保障对象仅限于本地居民;在部分地区尤其外来农民工较多的地区,城镇职工养老保险对外地户籍的农村劳动者仅是选择性开放,导致从事灵活就业的人员的参保权利受到排斥或限制;第二,作为向农民提供养老保障的主体制度,城乡居民养老保险的给付标准存在显著的地区间差异,给付差异不仅体现在省一级,还体现在市、甚至县一级。笔者在宝鸡部分县的调研中发现,基础养老金标准是否提高和提高幅度不仅

^① 访谈:某县城乡居民养老保险管理中心工作人员。

受到县级整体财政状况的制约,还受到该县待遇领取人数和政府领导层的意愿的影响。因此,地方政府对基础养老金标准的调整不一定及时回应当地农民的养老需求,同时形成养老权益的地区间不公平。

关于中央和地方政府在社会保障制度的划界构建和重组过程中的角色和作用,本文得出以下几点研究结论:

首先,中央的政策环境对地方政府启动农村社会保障政策革新的时机有重要影响,而地方政府的财政实力和管理能力成为一个地区是否发动政策试点的主要制约因素。21世纪头几年中央领导层对于发展农村社会养老保险仍持谨慎态度,当时的政策环境是经济水平较高、农保管理基础较好的有条件地区可以进行政策探索。北京便属于有条件推行新农保的地区,最早的政策试验也由财政实力较强的区率先展开。从2006年开始,中央明确提出探索农村社会养老保险,政策话语不再强调“有条件”的地区才可探索。政策话语的转变向地方政府传递了更明确的信号,推动更多地区因地制宜开展政策试验。正是在这种政策环境下,处于欠发达地区的宝鸡将建立新农保提上政策议程,而且宝鸡在农保管理机构和队伍上具有的优势使其获得省社保部门的支持,成为陕西率先启动新农保试点的地区。

其次,受本地利益的驱动,地方政府在打破本地区内城乡、职业区隔的社会保障制度界线上发挥着积极主导作用的同时,却倾向于将权利和资源的赋予限定在辖区范围内。如前文所分析,北京有着数量庞大且流动性强的外来农民工,市政府尽管较早对农民工参加养老保险做出专门的制度安排,但同时限制了他们从本市统筹基金中获得的权益范围。当北京出于促进农村劳动力转移就业的需要逐步打破城镇职工养老保险参保在户口性质和就业形式上的限制时,本地农村居民成为首要的受益者。直到中央出台相关政策后,市社保部门才将非京籍的全日制农民工纳入强制性保障范围。与北京不同,陕西是传统劳务输出地区,到外省和在省内跨市县就业的农民工数量明显多于外省来陕就业的农民工数量。^①在此背景下,陕西省未设立单独的农民工养老保险方案而是较早将城镇职工养老保险的覆盖范围扩展至农民工。这个制度安排有助于充实本省养老保险基金、缓解老工业基地养老保险负担沉重的问题。从地方新农保/城乡居民养老保险的建立过程也可以看到,地方政府为了维护本地财政资源而建立起保险供给的地域边界,将外地户籍农民排斥在保障范围之外,而跨地区转移保险关系会伴随保险权益如财政补贴和缴费记录的损失。

当然,地方政府在改变社会保障的地域区隔上难以发挥主导作用,一方面受到本地利益的驱使,另一方面也基于地方政府在管理职权上的局限性。打破社会公民权的地域区隔和不公平只能依靠上级政府尤其是中央政府强化统筹协调的职能来解决。中央政府近年来出台的若干政策有效弱化了社会保障的地域边界尤其省域边界,而目前城乡居民养老保险给付标准的地区差距过大的问题也需要中央政府进行适度干预。随着城镇化的深入推进,农村人口中在经济资源获取上处于优势地位的一部分人被直接纳入或自愿进入保障水平较高的城镇职工养老保险,城乡居民养老保险的覆盖面则趋于饱和甚至开始缩减,参保人群多是经济条件不足、年龄较大及纯粹务农的居民。由于个人缴费能力有限,这部分人群仍需依赖政府提供的基础养老金保障年老的基本生活。鉴于各地财政实力的较大差距和近年来物价变动情况,中央政府应在财力可承受范围内增强对基础养老金的补贴责任,确保作为“公平底线”的基础养老金最低标准能够切实满足这一部分人老年的基本生活需求。在这条公平底线之上,地方政府可以因地制宜地调整给付标准,但中央政府应尽早完善基础养老金计发办法和建立正常的待遇调整机制,促进地方养老金待遇调整的规范化。

第三,在“地方先行先试、中央随后推广”的改革推进方式下,中央随后出台的统一政策可能造成民众基于地方先行政策而享有的权益的损失,进而对政府制度的公信力带来消极影响。以城乡居民与城镇职工两类养老保险之间的衔接为例,北京2009年的政策规定被保险人从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险的,不仅转移个人账户资金且保险费折算为职工养老保险的缴费年限。而国家在2014年出台的衔接办法则要求仅转移个人账户资金,不折算缴费年限。这无形中否定了北京参保居民基于本地规定而预期享有的养

^① 具体数据详见陈迹^[31]的报道。

老保险权益。由于许多农民在城乡居民养老保险累积的个人账户养老金较少,和城镇职工养老保险衔接后计发的待遇仍低于市基本养老金最低标准,因此这部分人与那些未曾参加新农保而仅在职工养老保险补缴保费后按最低标准领取待遇的人员获得的是同样水平的养老金。这种状况显然与基层政府当初推行新农保试点时所承诺的参保会增加养老收益不符合,容易造成农村居民对政府所推行政策的不满,甚至可能给农民参加或续保城乡居民养老保险带来消极影响。

总的来说,各级政府共同推动下的社会保障制度改革极大地推动了农民社会公民权的发展,但中国在构建更包容、更公平的社会保障体系的道路上仍面临巨大挑战。目前,社会保险领域的城乡统筹改革成果尤为突出,但社会保险权仅是社会公民权体系中的一类权利。在推动农村人口城镇化的过程中,如何在住房、教育、社会救助以及其他公共服务领域向农村居民提供更包容、更平等的政策将是新时期中国公民权建设的重要课题。此外,随着新一轮户籍制度改革的启动,城乡户籍身份差异不久将退出历史舞台,而各地所推行的落户政策和居住证制度的差异化将使公民社会权利的实现状况更加依据地域而不同,“本地—外地”户籍差别对于公民之间经济福利和社会服务的分配依然有重要的界定意义。

参考文献:

- [1] Thomas Humphrey Marshall, "Class, Citizenship and Social Development" *Doubleday*, New York, pp. 84-96, 1964.
- [2] Peter Dwyer, "Understanding Social Citizenship: Themes and Perspectives for Policy and Practice (Second Edition)" *Policy Press*, Bristol, 2010.
- [3] Gøsta Esping-Andersen, "The Three Worlds of Welfare Capitalism" *Polity Press*, Cambridge, 1990.
- [4] John D. Stephens, "The Social Rights of Citizenship" in "The Oxford Handbook of the Welfare State" (Eds.: Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, Christopher Pierson) *Oxford University Press*, Oxford, pp. 511-525, 2010.
- [5] Tom Bottomore, "Citizenship and Social Class, Forty Years On" in "Citizenship and Social Class" (Eds.: Thomas Humphrey Marshall, Tom Bottomore) *Pluto Press*, London, pp. 55-93, 1992.
- [6] Ruth Lister, "Citizenship: Feminist Perspectives" *Second Edition*, *New York University Press*, New York, 2003.
- [7] Rogers Brubaker, "Citizenship and Nationhood in France and Germany" *Harvard University Press*, Cambridge, Mass., 1992.
- [8] Lydia Morris, "Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship" *Routledge*, London, 1994.
- [9] Maurizio Ferrera, "European Integration and National Social Citizenship: Changing Boundaries, New Structuring?" *Comparative Political Studies* 36 (6), pp. 611-652, 2003.
- [10] Linda Hantrais, "Social Policy in the European Union" *St. Martin's Press*, New York, 1995.
- [11] Maurizio Ferrera, "The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection" *Oxford University Press*, Oxford, 2005.
- [12] Traute Meyer, Paul Bridgen, Barbara Riedmueller, "Private Pensions Versus Social Inclusion?: Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe" *Edward Elgar*, Northampton, MA, 2007.
- [13] 刘涛 《德国养老保险制度的改革: 重构福利国家的边界》,载《公共行政评论》2014(6)。
- [14] Dorothy J. Solinger, "Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market" *University of California Press*, Berkeley, 1999.
- [15] Jieh-mim Wu, "Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship: A Comparative Institutional Analysis" in "One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China" (Ed.: Martin King Whyte) *Harvard University Press*, Cambridge, Mass., pp. 55-84, 2010.
- [16] 施世骏 《社会保障的地域化: 中国社会公民权的空间政治转型》,载《台湾社会学》2009(18)。
- [17] 岳经纶 《建构“社会中国”: 中国社会政策的发展与挑战》,载《探索与争鸣》2010(10)。
- [18] Shih-Jiunn Shi, "Towards Inclusive Social Citizenship? Rethinking China's Social Security in the Trend towards Urban-Rural Harmonisation" *Journal of Social Policy* 41, pp. 789-810, 2012.
- [19] Shih-Jiunn Shi, "Left to Market and Family - Again? Ideas and the Development of the Rural Pension Policy in China" *Social Policy & Administration* 40 (7), pp. 791-806, 2006.

[20] Matthias Stepan ,Quan Lu , " The Establishment of China 's New Type Rural Social Insurance Pension: A Process Perspective" , *Journal of Current Chinese Affairs* 45 (2) , pp. 113 - 147 2016.

[21] 卢加明、华迎放《被征地农民养老保险制度探讨》,载《中国劳动》,2010(6)。

[22] 华迎放《农民工社会保障新阶段的政策建议》,载《中国劳动》2011(11)。

[23] 李迎生、韩央迪、张瑞凯《构建城乡衔接的社会保障体系——以北京市为例》,载《中国人民大学学报》2008(6)。

[24] 劳动和社会保障部办公厅《关于印发2002年农村养老保险工作安排的通知》,2002。

[25] 北京市统计局《北京市2007年国民经济和社会发展统计公报》,2008。

[26] 陕西省统计局《陕西统计年鉴——2007》,北京,中国统计出版社,2007。

[27] 段积仓、尹永平、郭虎林《宝鸡城镇化发展水平及特征探析》,载《宝鸡社会科学》2013(3)。

[28] 郭健、韩利《宝鸡城乡养老制度衔接“胎动”》,载《中国社会保障》2012(3)。

[29] 宝鸡市城乡居民社会养老保险管理处《2011年度政府信息公开工作报告》,宝鸡市人力资源和社会保障局, <http://www.bjrs.gov.cn/view.php?tid=1175&cid=17> 2012。

[30] 宝鸡市城乡居民社会养老保险管理处《2012年度政府信息公开工作报告》,宝鸡市人力资源和社会保障局, <http://www.bjrs.gov.cn/view.php?tid=1175&cid=17> 2013。

[31] 陈迹《陕西“打工候鸟”挣回277亿》,西安新闻网, http://www.xiancn.com/gb/cityherald/2007-01/23/content_1095404.htm, 2007。

Urban – Rural Harmonization in Social Security ,Local Policy Innovations and Development of Social Citizenship of Rural Residents:

A Case Study on Institutional Change in Old – Age Pensions

HUANG Ting

Abstract: Abstract China has reformed its social security system since 2002 in order to promote urban – rural harmonization. Based on a case study on the local institutional change in old – age pensions ,this article addresses two aspects in the reform: (1) the impact of the reform on the development of social citizenship of rural residents , and (2) the different roles played by central and local governments in the extension of social security. It is found that the social security reform has led to differentiated expansion of social rights for rural residents in that access to welfare and specific provisions are differential between various social (occupational) categories and regions. In recent years ,partly driven by their own interests ,local governments have proactively reduced the segmentation and differences in provision across population groups. Nonetheless ,the local policy reform and innovation mainly benefit rural residents with local hukou. Local governments tend to confine the distribution of rights and resources within their respective jurisdictions ,which constrains social rights of those rural residents without local hukou. Due to its large dependence on financial capacities of local governments ,the distribution of entitlement benefits for peasants is uneven among regions. Recent policy moves at the central level have weakened the external boundaries of regional social security schemes ,thereby facilitating the cross – region transferability of entitlements. However ,to establish a more inclusive and equitable social security system ,the central government should enhance its fiscal responsibility to ensure basic protection for the people and make vigorous efforts to redress the striking regional imbalance in welfare provision.

Key words: social security ,urban – rural harmonization ,rural residents ,social citizenship ,institutional change

(责任编辑: H)