

水库农村移民养老保障路径探讨

关 博

(中国人民大学公共管理学院社会保障研究所,北京 100872)

摘要 针对水库农村移民养老保障现状,分析了水库农村移民现有养老保障存在的问题,提出完善农村水库移民养老保障体系的措施:一方面,由财政提供基础养老金,建立移民非缴费型养老保障制度;另一方面,促进家庭和社区互助养老保障机制向为水库移民提供精神支持转变。

关键词 水库移民 养老保障 农村社会养老保险

中图分类号:D632.4 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2009)03-0067-03

1 水库农村移民养老保障现状

水库移民是因水库建设而产生的、由政府主导的大规模非自愿性迁移的人口^[1]。水库移民和其他社会成员一样,在年老时会面临经济风险,即收入不足的风险和长寿风险。所谓收入不足的风险,是指社会成员在年老时没有足够的经济来源以支持老年期间的生活需要;而长寿风险是指每个人无法确定自己的寿命有多长,因而无法为老年期间做出合理的经济安排,无法对财产进行最优配置,导致储蓄不足或者储蓄过剩情况的发生。

我国是一个城乡二元制经济社会,映射到水库移民问题上,就产生水库城镇移民和水库农村移民的差异,两者不同的社会经济地位决定了他们在应对老年经济风险的路径上完全不同。水库城镇移民具有城镇户籍,或者具有农村户籍但在城镇从事非农业劳动,他们或者有权利参加城镇职工养老保险制度,或者处于机关事业单位退休金制度的保护之下。虽然我国社会养老保障制度还存在多种问题,但总体而言,可以为城镇移民年老时提供稳定的经济支持。而水库移民主体的水库农村移民,并没有足够的社会养老保障供给以满足他们的养老需求。目前,我国水库农村移民的养老保障主要有以下几种途径:

a. 家庭养老。在我国农村,长期采用的是家庭养老的方式,即常说的“养儿防老”。中国传统文化非常强调孝道,通过这种文化的力量,家庭内部两代人达成了转移性支付的契约——年轻一代人承担赡

养老一代人的义务,并以此换取自己年老时从子女那里获得物质和精神支持的权利。这种以家庭内部契约为基础的家庭养老机制,成为中国农村几千年来最普遍也是最有效的养老途径,而且老年社会成员从家庭中获得的精神支持,也是其他任何养老保障方式所不能替代的,因此,家庭成员代际之间的非正规保障形式被列为老年保障的第 4 支柱^[2]。

b. 集体互助保障。自 1956 年开始,我国农村以集体经济为依托,针对缺乏劳动能力、没有依靠的鳏寡孤独老年社会成员,建立起了“五保户”供养制度。所谓“五保”,是指保吃、保穿、保住、保医、保葬。在没有建立农村最低生活保障制度的地方,社区或者居民小组之内的五保互助制度可以保证水库农村移民在老年时的基本生活需要,有效防止水库农村移民老年贫困的发生^[3]。

c. 商业保险。这是一种通过市场机制,以向商业保险机构购买寿险的方式保障社会成员老年生活的风险保障。我国社会养老保障供给长期不足,而家庭和集体对风险的对冲能力是有限的,只能保证老年社会成员免于发生贫困,而不能为他们提供高水平的经济支持,所以我国农村居民就产生了比较强的商业寿险需求,这是一种以市场化方式保障老年收入不下降的途径。目前,不仅比较富裕的水库农村移民会选择商业保险,在一些地方政府的安排下,比较贫穷的水库农村移民也可用征地补偿金购买商业保险,以保证其在丧失土地之后老年生活无虞。

d. 社会养老保障机制。为了解决占我国人口

多数的农村居民的养老问题,民政部 1992 年发布了《县级农村社会养老保险基本方案》,开始了农村社会养老保险制度的探索,希望通过完全积累的财务平衡方式实现农民“老有所养”的目标。但之后 10 余年的实践表明,农村社会养老保险制度的探索是失败的。2005 年我国农村参保人数仅为 5 442 万人,不足农村户籍人口的 10%。虽然农村社会养老保险制度没有实现设计的目标,但我国从没有放弃通过建立社会养老保险制度来保障农民老年生活的努力。十七大的报告明确提出,有条件的地方要探索建立农村社会养老保险制度,从而重新将农村社会养老保障制度的发展纳入日程。一些经济比较发达的地区,开始根据本地的实际情况,在原有制度的基础上进行创新,开展新型农村社会养老保险制度的试点。水库农村移民是具有农村户籍并且从事农业生产的劳动者,有权利参加本地的农村社会养老保险或者新型农村社会养老保险。在社会养老保险制度之外,2007 年 8 月,国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,将社会救济制度延伸至农村,由财政出资保障农村贫困人口的基本生活。随着农村最低生活保障制度的全面建立,五保互助制度将被逐步替代。

2 水库农村移民现有养老保障存在的问题

水库农村移民与一般农村户籍居民的养老保障途径相同,都是以家庭养老和社区互助为主体,以商业保险和社会保障为补充,但结合我国农村现状和经济社会特点,目前水库农村移民养老保障路径存在诸多问题,很难实现其满足水库移民老年期间物质生活需要的功能。

2.1 移民过程削弱了家庭和社区互助机制的养老保障能力

水库农村移民的安置方式有农业安置和非农业安置 2 种。前者是指以土地置换的方式保障农民的基本土地;后者是指征收农民的土地而向他们提供征地补偿金。从目前的实践来看,农业安置是我国农村移民安置的主要方式,但是无论哪种安置方式,移民家庭保障能力都会受到严重影响。在农业安置情况下,农村移民往往放弃的是肥沃的土地,而被安置在边远山区的荒地和闲置土地上。根据经济学理论,边际产出较高的土地资源是最先被开发的,一直没能被开发的土地有着较低的边际产出和较高的开发成本,因此移民在安置区由于生产资料匮乏,而不能维持原有的生活水平,甚至陷入贫困之中^[4]。实证研究也支持这一点:截至 2000 年,在贵州省 16.2 万移民中,贫困移民为 10.1 万,占移民总数的

62.38%。移民的人均收入和人均粮食占有量也都远远低于全省平均水平^[5]。农村家庭提供老年经济支持的最主要物质基础是土地资源,当土地的产出下降,家庭所能提供的保障能力就会相应地下降以至不足以提供保障。而非农业安置移民以土地为代价获得了一笔一次性征地补偿金,金额为土地前 3 年平均产出的 14 倍。在失去土地之后,农民失去了稳定的经济来源和主要的生产资料,有限的补偿金在应对现代社会复杂的经济风险方面显得捉襟见肘,其家庭同样也没有了作为养老保障的经济来源。

水库移民并不是一个简单的人口迁移过程,还意味着社会关系网络的破坏与重建^[6]。在传统的库区农村,农民世代代生活在一个相对封闭的小环境里,在这个小社会中,由家族血缘关系和邻里地缘关系构成的关系网络是农民维持生产和生活的主要社会资本,具有重要的社会安全和社会保障意义,是集体互助机制能平稳运行的基础之一。随着移民的迁移,原来聚居的家族和邻里被迫分离,相互信任的人际关系平台被破坏,互帮互助的社会关系网络也随之解体。移民后分散外迁的邻里亲戚之间生产生活的帮助非常有限,在新的环境里,移民往往又在重建社会关系网络时经历着被排斥的困难,不能很快融入新社区^[7-8],以致孤立无援,抗拒风险能力显著下降,极易发生老年贫困问题。

2.2 社会保障制度不健全

我国已经开始全面建设农村最低生活保障制度,当水库农村移民发生老年贫困问题后,可以使他们获得维持生活的补救性保障,但是,我国目前还没有建立起一套能有效抵御老年经济风险、防止贫困发生的社会养老保险制度。原有的农村社会养老保险制度尽管在设计之初受到了广泛好评,但是逐年下降的参保率已经证明该制度并不为农民所接受。农村社会养老保险制度失败的原因是多样的,但其保障水平不高是重要原因。首先,政府责任缺位。《县级农村社会养老保险基本方案》没有明确规定政府的财务责任,导致各级政府在农村社会养老保险制度上责任缺位。其次,年金水平有限。农村社会养老保险制度规定了 10~20 元的 10 档投保标准,投保 10 年后所积累的养老金可以以年金方式领取。但实际上,由于收入水平低和对养老保险制度缺乏信心等原因,农民大都选择 2 元的最低投保标准,而投保 10 年后的年金水平只有每月 4.7 元,根本无法起到保障生活的作用。第三,基金投资渠道单一,回报水平低。农村社会养老保险基金大部分转为了国家债券,投资渠道单一。而自 20 世纪 90 年代中期之后,我国利率一直维持较低水平,导致农村社会养

老保险账户的记账利息不高,基金回报水平低。由于保障水平不足,农村社会养老保险制度实际起不到分散老年经济风险的作用,参加农村社会养老保险制度的农村移民依然有发生老年贫困的可能性。

目前,一些地区已经开展了新型农村社会养老保险的试点,虽然制度要件各不相同,但都强化了政府的财政责任,提高了保障水平。以养老社会化为目标的新型农村社会养老保险制度取得了初步成功,试点地区农民参保率大幅上升。但是新型农村社会养老保险试点只限于一些经济比较发达的地区,水库农村移民安置地往往在经济欠发达的山区和半山区,地方财政无力为农村社会养老保险提供大额财政补贴,所以新型农村社会养老保险制度虽然好,但在该制度全面建立之前,对水库农村移民的意义十分有限。

2.3 商业保险作用有限

虽然商业保险,特别是寿险,是化解老年人经济风险的重要形式,但无论是进行纵向的历史回顾,还是横向的国际比较,商业保险从来都不是解决养老问题最有效的途径。这是商业保险以市场为导向的特性所决定的:一方面,在市场的自由选择机制下,商业保险会面临严重的逆向选择和道德风险问题,为了应对市场失灵所带来的支付增加,保险公司提高保险价格,将成本分散给所有参保人员,这种转嫁方式使得商业保险成本高昂;另一方面,商业保险项目以营利为目的,不具有互济性,起不到社会财富再分配的作用,因此,商业保险虽然是社会养老保障的补充机制,目前也在一定程度上解决了农村移民的养老问题,但是由于市场失灵和营利性的原因,其养老功能是有限的。

3 关于完善水库农村移民养老保障体系的建议

3.1 建立移民非缴费型养老保障制度

家庭和社区一直是我国农民养老保障的主要供给主体,但是,水库移民的土地产出水平下降,家庭养老保障形式在经济上难以为继,而且由于缺乏有效的制度约束和激励机制,已经失去土地获得征地补偿金的移民没有为养老进行储蓄,而是将征地补偿金无计划地随意使用。随着移民的发生,社区互助机制的养老保障作用也被削弱。可见,应该放弃以家庭和社区保障为核心的养老保障体系,在社会范围内分散移民老年经济风险,使社会养老保险成为移民养老保障的主体。

尽管从社会保障制度的统一性考虑,不应该为水库农村移民单独建立养老保险制度,但是我国原

有的农村社会养老保险制度投资渠道单一,回报水平低下,不能承担移民养老的重任,而新型农村社会养老保险制度覆盖范围仅限于经济发达地区,对大多分布在贫困的山区或半山区的农村移民起不到保障作用,因此,通过现有农村养老保障体系解决移民老年保障问题是不现实的,应该单独建立水库移民养老保险制度。但水库移民养老保险制度在制度要件上必须与新型农村社会养老保险制度统筹考虑,以便未来两个制度能够衔接合并。

在水库移民养老保险制度的资金来源上,应以财政补贴为主,移民本身不用缴费,由财政按照统一水平向所有移民提供普惠性的基础养老金。将水库移民养老保险制度定位为非缴费型保险制度,是基于以下3点考虑:首先,移民生活贫困,如果要求移民负担费用,会有大量的移民无力承担基本缴费而得不到制度的保护;其次,水库移民是特殊群体,人口年龄结构不确定,无法按照群体内部“现收现付”的方式组织养老保险,而农村社会养老保险制度的失败已经证明,在我国农村现有金融环境下,基金制是无效的,由财政直接支付养老金是移民养老保险制度唯一可行的路径;第三,从公平维度分析,水库具有防洪、发电、国防等多种功能,是正外部性的公共产品,但水库的建立损害了移民的经济利益,削弱了移民的养老保障能力,根据补偿原则,应该由财政对交易中福利受损者进行经济补偿,以促进交易进行。

3.2 促进家庭和社区互助养老保障机制转型

目前水库移民的家庭和社区互助养老保障机制中,由下一代或者亲友向老年移民提供货币、实物或者服务帮助。在实行社会养老保险制度后,以物质保障为主的家庭和社区互助保障机制,应该向以为老年移民提供精神保障为主转化。

如前面所述,水库移民过程包含着社会关系网络的破坏与重建,移民离开原有熟悉的环境,融入陌生的社区,熟人社会完全解体,邻里完全重构,生产技能和生活方式都需要调整。根据社会心理学的观点,无论是出于何种动机与目的,基于哪种形式的地域变更,当事者都存在一个适应过程,也都会存在丧失心理。一般情况下,丧失感会随着时间的推移而逐渐消失,当丧失心理完全消退,移民就与迁入地融为一体。但对于老年移民来说,接受新事物能力下降,传统思想根深蒂固,有“故土难离”、“叶落归根”的观念。相比较而言,这部分移民丧失心理更重,也更难融入新的环境,因此,以家庭和社区为依托,构建老年移民精神支持网络,帮助他们更好地适应异地的老年生活,是完全必要的。(下转第72页)

由流动主要是由移民从库区内的一个县域流动到另一个县域而引起的。而对于那些库区只涉及一个县域的区域而言,这一现象并不一定发生。

库区内的要素自由流动主要包括移民的流动和引起的资金流动。研究这部分要素流动的目的在于分析库区内哪些地方由于水库移民带来的损失大于收益,哪些地区却因为水库移民带来了超过损失的额外收益,以便于选择在经济受益区安排适量移民,对经济受损区进行合理补偿,有利于整个库区和谐、公平地发展。

5 结 语

在对库区要素流动整个过程进行深入理论分析以后,对库区内-外系统间要素流动以及库区内部要素流动就有了清晰的认识,可以通过对要素流动的分析了解库区内哪些区域因为要素流动获利,而哪些区域会因此而产生损失,这将为进一步的研究提

(上接第 69 页)

在具体措施上,首先,应该大力鼓励移民子女在家多陪伴父母,子女提供的亲情温暖是任何社会化机制所不能替代的;其次,以各村民小组为平台,加快社会互助养老保障机制向为老年移民提供精神慰藉转化,使之成为正式社会保障制度的有力补充;第三,应关注无子女老人的精神健康问题。由社区支持这些无子女老人参加各种老年组织,扩大他们交往范围,并在节日组织“亲情陪伴”活动,使他们得到足够的精神支持,安享晚年。

4 结 语

针对水库农村移民养老保障现状,分析了水库农村移民现有养老保障方式存在的问题,提出采取措施完善水库农村移民养老保障体系:一方面,由财政提供基础养老金,建立移民非缴费型养老保障制度;另一方面,促进家庭和社区互助养老保障机制向为水库移民提供精神支持转变。

由于水库农村移民本身特殊的经济社会地位,对于他们的社会保障研究在学术上还是空白。随着社会更多地关注这一领域,未来的研究在评估现有政策并提出解决方案的基础上,将逐步走向实证化。

参考文献:

[1] 廖蔚. 水库移民经济论[D]. 成都: 四川大学, 2005.
[2] 罗伯特·霍尔茨曼. 21 世纪的老年收入保障: 养老金制度改革国际比较[M]. 郑秉文, 译. 北京: 中国劳动社会保

障理论基础与技术支持。

参考文献:

[1] 侯方玉. 古典经济学官员要素流动理论的分析及启示[J]. 河北经贸大学学报, 2008(2): 9-10.
[2] 朱传耿, 沈山, 仇方道. 区域经济学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 90-92.
[3] 袁世全, 冯涛. 中国百科大辞典[M]. 北京: 华夏出版社, 1990: 1193-1194.
[4] 威廉·配第. 赋税论[M]. 陈冬野, 译. 上海: 上海商务印书馆, 1981: 66-68.
[5] 徐俊新, 施国庆, 郑瑞强. 水库移民补偿中的几个问题探讨[J]. 水利经济, 2008, 26(5): 72-74.
[6] 余文学, 赵世来. 东平湖水库移民与区域发展[M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2004: 179-181.
[7] 余文学, 赵世来. 东平湖水库移民对库区社会经济的影响[J]. 人民黄河, 2003(10): 12-13.

(收稿日期 2008-10-08 编辑 徐广生)

障出版社, 2006: 3-21.

[3] 陈绍军, 高渭文, 周魁. 水库移民社会保障问题研究[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2001, 3(2): 20-23.
[4] 阳义南. 建立移民社会保障制度的可行性研究[J]. 水利经济, 2007, 25(4): 48-51.
[5] 盖斌. 水电站水库移民补偿研究[J]. 乌蒙论坛, 2006(1): 62-68.
[6] 陈阿江, 施国庆, 吴宗法. 水库移民社会保障研究: T 水电站 S 库区移民社会保障的个案分析[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2001, 3(1): 1-5.
[7] 孙中良, 杨文健. 建立水库移民社会保障制度的探讨[J]. 人民长江, 2007, 38(6): 93-95.
[8] MICHAEL M C. Compensation and benefit sharing: why resettlement policies and practices must be reformed[J]. Water Science and Engineering, 2008, 1(1): 89-120.

(收稿日期 2008-09-28 编辑 彭桃英)

