

“失海”渔民社会保障体系的构建

王磊¹, 姚玉琴², 彭铃铃¹

(1. 河海大学中国移民研究中心, 江苏 南京 210098; 2. 水利部水利水电规划设计总院, 北京 100120)

摘要: 基于目前“失海”渔民的社会保障现状及现行的社会保障体系, 对保有农民身份的“失海”渔民及农转非“失海”渔民的社会保障体系进行了构建, 认为“失海”渔民社会保障体系应至少包含养老保险、医疗保险、就业保障及社会救济等4个方面。

关键词: “失海”渔民; 社会保障体系; 用益物权

中图分类号: F840.61

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2012)01-0056-04

近年来, 以江苏省盐城市、浙江省慈溪市和温州市为代表的地区启动了大规模的沿海滩涂开发工程, 取得了较大的经济、社会和环境效益。然而, 随着沿海滩涂开发工程的推进, 政府占用渔民用于养殖的渔业水域滩涂的现象越来越多。多数地区针对水域、滩涂的收回采取一次性货币补偿的方式对渔民进行安置, 而没有考虑到渔民的养老、就业等问题。大量以水域、滩涂为生的渔民失去生产场所后得不到合理的补偿和有效的安置, 由此而产生了“失海”渔民。笔者认为, “失海”渔民与学界广泛研究的失地农民有一定的相似性, 都是由于主要的生产资料被征收而引起生计上的困难。而两者间的主要区别在于, 失地农民的土地所有权属集体所有, 而“失海”渔民的滩涂、养殖水面属国家所有。在政策保障层面上, 失地农民的社会保障体系已逐步建立并完善, 而“失海”渔民社会保障体系则存在较大的缺失。在赖以生存的滩涂被收回后, 许多渔民陷入了“种田无地、养殖无海、转业无岗、社保无份”的困境, 增加了社会的不和谐因素, 一些地方甚至发生了群体上访事件, 影响了地方经济发展和社会稳定^[1]。这种现状提醒我们, 对于“失海”渔民的安置仍然存在着诸多的不足, 特别是渔民失去赖以生存的生产资料的同时, 也失去了养老、就业、医疗等长远的生计保障, 生存权和发展权受到了侵害。

学界关于“失海”渔民的研究呈上升趋势, 不少学者开始关注“失海”渔民的权益保护, 研究的重点主要是“渔业权”的建立, 核心是探讨如何对渔民捕

捞权、养殖权进行保护。目前, 专门针对“失海”渔民社会保障的研究尚处于起步阶段, 成果较少。部分学者从法理和权益保护的角度分析了“失海”渔民产生的原因和面临的问题。全永波^[2]对“失海”渔民权益缺失的现状和法理进行了解读, 认为我国缺乏保障“失海”渔民权益的相关法律法规, 而现有的救济手段不够深入, 也缺乏法律依据。张义浩^[3]对建立集体或国营渔区捕捞渔民基本生活保障体系进行了初探, 认为政府应当建立捕捞渔民基本生活保障制度、捕捞渔民下岗失业金制度、捕捞渔民养老保险制度以及渔区的社会保障基金。

从国家社会保障的实践和目前学术研究情况来看, “失海”渔民的社会保障形势十分严峻, 相关问题有待进一步的研究。笔者认为, 养殖水域和滩涂收回的主体是政府, 收益主体是项目业主。因此, 由政府做出政策和经济支持, 由业主适当补贴, 保障渔民的长远生计, 针对“失海”渔民设计一套完善的社会保障体系, 从养老、医疗、就业以及社会救助方面对“失海”渔民予以保障, 是维护渔民基本权益, 保障渔民收益、生存和发展权利的必要手段, 对我国经济社会的和谐发展, 促进相关法律法规的完善具有重要意义。

1 “失海”渔民社会保障机理分析

《土地法实施条例》中规定: “依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地归国家所

作者简介: 王磊(1986—), 男, 安徽安庆人, 硕士研究生, 主要从事建设征地拆迁管理研究。

有”。我国《物权法》也规定：“森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有，但法律规定属于集体所有的除外”。《中华人民共和国渔业法》明确规定：“国家鼓励全民所有制单位、集体所有制单位和个人充分利用适于养殖的水域、滩涂，发展养殖业。”对于养殖渔民来说，其水域滩涂养殖使用权在性质上与农民的农村土地承包经营权一样，是渔民基本生存权和发展权的具体体现，也是现阶段我国农村基本经营制度的组成部分。在我国制定民法通则时，对滩涂的利用已经十分普遍，滩涂已经属于民法上财产权利的客体范畴^[4]。《中华人民共和国物权法》中也明确规定：“依法取得的使用水域、滩涂从事养殖和捕捞的权利受法律保护。”

渔民通过水产养殖获得收益、支配权利的同时也承担着合理利用水域滩涂，并接受海洋渔业部门监管和缴纳相关税费的义务。从这个层面上来说，渔民利用水域、滩涂进行养殖是一种用益物权，其权利和义务是对等的。孙宪忠^[5]也认为，从《物权法》的角度来说，利用滩涂、水面进行养殖或捕捞的权利属于用益物权，是对全民或集体所有的水域进行排他支配、利用、收益的权利。因此，从法律意义上来说，无论滩涂的权属是国家所有还是集体所有，对于世代以滩涂为生的渔民，其利用滩涂的权利属于用益物权，是受法律保护的。

对于“失海”渔民来说，用于养殖的水域、滩涂不仅承担着给他们带来收益的经济功能，还承担着维持养老、就业等基本的生活保障功能。政府因工程建设而收回渔民的水域、滩涂，实际是剥夺了渔民的用益物权，并直接影响了渔民的生存权和发展权。因此，政府收回渔民的水域、滩涂后，应当对渔民的用益物权进行合理的补偿，并对其生存和发展的基本权利予以保护。也就是说，除了对渔民生产资料进行货币补偿外，政府还应给予渔民养老保险、医疗保险、就业保障和社会救助，以保障渔民的长远生计(图1)。

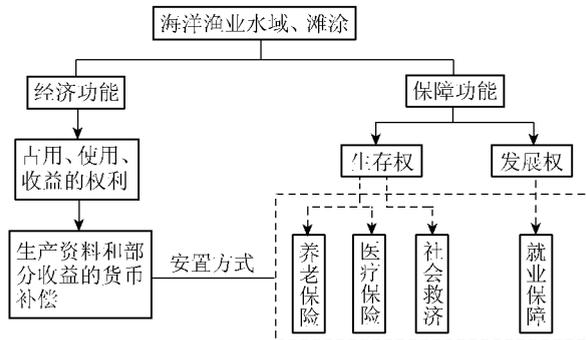


图1 “失海”渔民社会保障机理

2 “失海”渔民社会保障体系构建

“失海”渔民的社会保障体系应该置于国家社会保障体系框架之下，因此，从理论上说，其涵盖的内容应该包括我国社会保障的全部内容。但是，“失海”渔民社会保障体系的建构尚未起步，因此要一蹴而就地把“失海”渔民社会保障体系建构完善，还存在一定的难度，近期难以实现。因此，笔者认为，“失海”渔民同失地农民有较大的相似性，其社会保障制度也可采取类似的体系进行建构，其主要内容应包括养老保险、医疗保险及就业保障，由政府和项目业主对渔民参加社会保障缴费进行补贴，同时，由政府对确有困难的渔民户进行适当的社会救济。

“失海”渔民由于渔业生产资源的丧失，并且缺乏农业生产资源或农业生产技能，其理论上应实现“农转非”。但笔者在调研中发现，由于渔民个人意愿、相关配套政策的缺失以及部分地区尚未达到帮助渔民实现“农转非”的条件，并非所有“失海”渔民都实现了“农转非”。因此，结合当前国家的基本政策，“失海”渔民社会保障体系的构建应针对其是否为“农民”身份而有所差别，见图2。

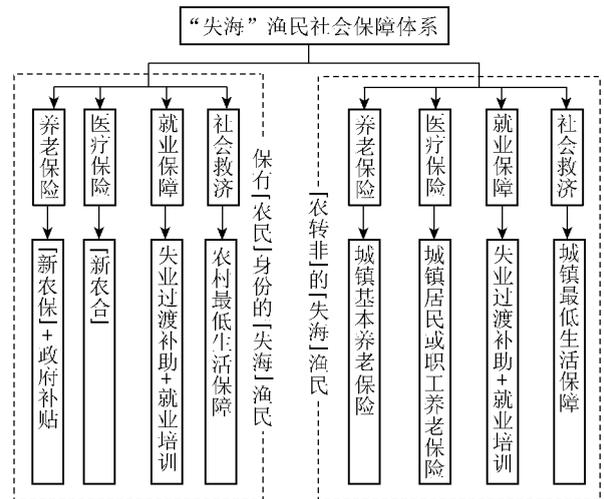


图2 “失海”渔民社会保障体系

2.1 养老保险

2.1.1 保有“农民”身份的渔民

对于“失海”后仍保有“农民”身份的渔民，可在现有的“新农保”体系的基础上对其给予保障。同时，由于渔民失去具有保障功能的生产资料，在现有的“新农保”保障体系下仍有不少渔民难以维系基本生活。因此，业主还应对渔民的养老保险进行额外补贴，使渔民领取的养老金待遇不低于当地农村的最低生活保障标准。对未建立“新农保”的地区，应

当构建与其类似的养老保障体系,再通过政府和项目业主的补贴,使“失海”渔民获得充分的养老保障。

在“失海”渔民养老保障的对象方面,凡是具有当地户籍,年满16周岁(不含在校学生)未参加城镇职工基本养老保险的农村居民,均可以在户籍地参保。在资金筹集方面,分为个人缴费、集体补助和业主补贴;在缴费方式方面,根据各地经济发展情况的不同,设立不同的缴费档次,参保人员根据不同的缴费档次享受不同的待遇标准。

2.1.2 “农转非”渔民

“农转非”的“失海”渔民,身份已非“农民”,其养老保障方式也应与城镇基本养老保险的运营模式相衔接。笔者认为,应将这部分渔民直接纳入到城镇基本养老保险之中,其保障水平也以城镇退休职工最低养老金为给付标准。

a. 保障对象。渔民中不同年龄群体在养老需求、耕作年限和经济能力上存在着差异,基于此,可将“失海”渔民分为4个年龄段,针对不同的年龄群体,在待遇及应缴年限的确定上采取“差别化”政策:第1年龄段:不满16周岁;第2年龄段:女性满16周岁,不满45周岁,男性满16周岁,不满50周岁;第3年龄段:女性满45周岁,不满55周岁,男性满50周岁,不满60周岁;第4年龄段:女性满55周岁,男性满60周岁。

b. 缴费方式和待遇标准。第1年龄段:这部分渔民未达劳动年龄段,包括在校学生,政府和项目业主给予其一次性生活补助费,达到劳动年龄或毕业后,按照城镇新成长劳动力进行管理。

第2、第3年龄段:这部分渔民属于青壮年和老年劳动力,可一次性缴纳一定年限的基本养老保险费,并继续缴费直至缴满15年,应缴年限依据渔民的劳动年限确定,在其退休后即可按当地城镇企业退休人员最低基本养老金标准按月领取养老保险待遇。由于渔民“农转非”是由政府收回滩涂、水域使用权引起,因此政府和项目业主应对渔民缴纳的养老保险费进行补贴,补贴标准按照当地“新农保”缴费标准与城镇基本养老保险的最低缴费标准进行补差。

第4年龄段:这部分渔民已达退休年龄,应在其一次性缴完基本养老保险费的次月起,按当地城镇企业退休人员最低基本养老金标准领取养老保险待遇。

c. 资金筹集。在资金筹集方面,政府、集体、项目业主和个人应承担不同的缴费义务。个人应按照当地“新农保”的保障标准缴纳养老保险费,并纳入其

社会保障基金个人账户。政府和项目业主应根据当地“新农保”与城镇基本养老保险缴费最低标准的差额进行补差,其费用来源于项目的收益以及渔民缴纳相关税费的转移支付。有条件的农村集体应当对渔民缴费进行补贴。政府、集体和项目业主补贴费用按一定的比例分别计入统筹账户和个人账户^[6]。

2.2 医疗保险

“失海”渔民的医疗保障权利应该得以体现,因此“失海”渔民社会保障体系的另一个重要组成部分是医疗保险。由于国家的社会保障体系尚未完全形成城乡一体化的局面,加之渔民自身的经济条件和个人意愿有所不同,所以“失海”渔民医疗保险体系的构建也应按渔民是否“农转非”进行区分。

2.2.1 保有“农民”身份的渔民

对于“失海”后依然保持“农民”身份的渔民,笔者认为,鉴于我国新型农村合作医疗制度的不断完善和推广,“失海”渔民可纳入到当地的“新农合”体系之中。如果个别地区未实行“新农合”,则可参照“新农合”构建农村医疗保障体系,对“失海”渔民予以保障。

在保障对象方面,保有“农民”身份的“失海”渔民可以户为单位参加户籍所在地统筹地区的新型农村合作医疗;在资金筹集方面,政府和项目业主的补贴应当占主导地位,项目的收益或渔民缴纳的税费应当作为主要的资金来源,同时集体和个人也应承担部分缴费义务;在报销比例方面,应当不低于全国各县市的最低报销比例。

2.2.2 “农转非”渔民

“农转非”的“失海”渔民对国家的贡献是显而易见的,理应享受平等的“国民待遇”。笔者认为,应将这部分渔民直接纳入到城镇居民基本医疗保障或者城镇职工基本医疗保险。由于这种保障权利由农村医疗保障转向城镇医疗保障的变化源于项目建设和政府收回渔民的水域和滩涂,所以政府和项目业主应当对“失海”渔民的医疗保障缴费义务承担相应的责任,将工程收益或渔民缴纳的渔业税费通过转移支付的方式按比例划入统筹基金和个人账户中。同时,集体和个人也应承担相应的缴费义务。

“失海”渔民可以根据自身条件选择参与城镇居民基本医疗保险或者城镇职工基本医疗保险,政府和业主将根据渔民参与农村合作医疗同参与城镇居民基本医疗保险或者城镇职工基本医疗保险的缴费成本的差额给予一定年限的补贴。相关缴费义务履行后,渔民即可按规定享受城镇居民基本医疗保险

或者城镇职工基本医疗保险待遇。

2.3 就业保障

对于以养殖为生的渔民来说,水域、滩涂是他们最重要的生产资料,附着在这一生产资料上的劳动,能为渔民提供基本的生活保障与就业保障等功能。政府收回海域使用权的行为,实际上使得这些渔民成为被动失去“工作”者。因此,在渔民失去生产资料后,政府和业主应承担相关缴费责任,为渔民提供失业保险。

与养老保险类似,对于不同年龄段的渔民,由于其工作年限和经济能力不同,政府应当针对不同年龄段的渔民提供不同待遇的失业保险。按照年龄将“失海”渔民分为四个阶段,针对不同年龄段采取不同的保障方式:

第1年龄段的渔民通常为在校学生或未从事渔业生产的未成年人,对这部分渔民的补偿应采取一次性生活补助的方式,在养老保险中已给予补助的则不重复发放补助金。

第2、第3年龄段的渔民属于劳动力,承担家庭主要生产活动,为保障其获得新的工作,并度过新职业的适应期,政府和业主应给予他们就业过渡期生活补助。其中,第2年龄段的渔民为青壮年劳动力,其过渡补偿费用领取年限应不超过2年。第3年龄段的渔民为老年劳动力,其过渡补偿费用领取年限应不超过10年,在其达到养老保障年龄时,停止领取就业过渡补偿费。

第4年龄段的渔民属于养老保障范围内的人员,已达退休年龄,纳入养老保险后不再发放就业过渡补助费。

在补贴标准方面,由于“失海”渔民在过渡期内难以适应新工作,其基本生活难以保障,所以对于“失海”后仍保有“农民”身份的渔民,其补贴标准不应低于当地农村最低生活保障标准;对于“农转非”的渔民,其标准则不应低于当地的城镇最低生活保障标准。

与此同时,各级政府也需要瞄准就业市场需求,重视并加强对“失海”渔民(尤其是青壮年劳动力)进行职业教育与技能培训,增强他们在市场经济条件下的就业适应能力。这两方面都应作为“失海”渔民就业保障的重要内容。

2.4 社会救济

有条件的地区或渔民个人可以根据自身情况,选择参加社会保险或商业保险,但对于家庭确有困

难的孤寡、病重或丧偶、离异的女户主家庭,他们迫切需要的是获得基本生活保障。这些渔民由于政府收回海域使用权而失去了固有的劳作方式,且在转产转业方面存在较大的困难,因此政府也应当对这部分“失海”渔民进行社会救济,将符合条件的渔民纳入最低生活保障或“五保”范围内。

3 结 论

对于世代以养殖为生的渔民来说,水域、滩涂同时承担着经济功能和保障功能。根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国渔业法》以及《中华人民共和国物权法》,水域、滩涂的经济功能衍生出渔民的用益物权,保障功能则衍生出渔民生存权和发展权。用益物权的直接体现是渔民利用水域、滩涂的支配和收益的权利,生存权和发展权的直接体现是渔民的养老、医疗以及就业等一系列的生活保障。政府给予渔民货币补偿来弥补渔民收益权利的同时忽略了渔民的生存权和发展权,构建“失海”渔民社会保障体系,是保证渔民生活可持续发展,以及实现经济社会快速、和谐发展的重要手段。

笔者在我国现有的社会保障政策框架下,针对“失海”渔民设计了一套完整的社会保障体系,为保障“失海”渔民的基本生活提供参考。由于篇幅有限,对于社会保障体系的具体缴费方式、缴费标准和保障水平没有做详细的测算和论证,还需在今后进行更为深入的研究。总之,构建“失海”渔民社会保障体系任重道远,在当前城乡一体化的趋势下还有很多政策的适用和衔接等问题有待改进,需要进行不断的理论和实践创新。

参考文献:

- [1]曹宁,高健.从水域滩涂使用纠纷探讨我国渔业权制度的完善[J].中国渔业经济,2006(5):21-23.
- [2]全永波.失海渔民的权益缺失与法律救济[J].海洋开发与管理,2007(5):47-52.
- [3]张义浩.关于建立捕捞渔民基本生活保障体系的探讨[J].中国渔业经济,2006(4):11-14.
- [4]徐剑裕.浅谈滩涂利用与“失涂渔民”的利益保护[J].浙江国土资源,2006(10):44-46.
- [5]孙宪忠.《物权法》渔业权保护的新起点:谈渔业权制度建设的意义及其内涵[J].中国水产,2007(5):6-7.
- [6]陈绍军,章戈武,彭铃铃.南京市失地农民新型养老保障制度的构建[J].南京人口管理干部学院学报,2010(2):21-24.

(收稿日期:2011-10-08 编辑:陈玉国)