

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.06.017

# 农民集体供给农村社会养老保险的功能障碍及其法律回应<sup>\*</sup>

徐石江

(中共贵州省委党校,贵州 贵阳 550028)

**摘要:**集体在农村社会养老保险供给中具有的重要角色是其自身在农村以及农村社会养老保险中的不可或缺性所决定的,集体既是农村社会养老保险供给主体多样化的重要补充,也是其自身的应然责任,但现实的角色担当上却存在主体长期缺位或错位、集体间财力差异大、国家立法滞后、管理体制混乱、服务严重不到位等诸多问题,这就需要集体从保障集体成员生存发展权的职责出发,着力重点解决好集体角色定位、集体补助资金筹集、弱势群体的优先保护、制度间有机协调等几方面问题。

**关键词:**农村社会养老保险;集体角色;福利倒流;法律回应

**中图分类号:**D922.182 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)06-0125-08

农村的稳定关乎国家的稳定,农民的稳定则关乎农村的稳定。为保障国家的安全稳定,实现农村与工业化、城镇化的良性互动,我国于改革开放初期(20世纪80年代)便开启了农村社会养老保险试点工作。农村社会养老保险历经近30年的发展,已然从实行最初饱受争议的“老农保”<sup>①</sup>逐渐发展成为逐步适应新农村建设的“新型农村社会养老保险”(简称“新农保”)。当前,我国农村社会养老保险仍严重滞后于城镇并呈现较大的地区性差异,这不仅“与各级政府对政府在农村社会保障体系建设中的角色定位存在模糊认识并

因而在行动上左右摇摆、犹豫不决有关”<sup>[1]</sup>,同时与我国农村双层经营体制背景下农村集体经济组织的弱化或虚化等现状息息相关。现行欧债危机的启示可为深入研究我国农村社会养老保险制度提供关键视角,亦即农村社会养老保险不全是国家的责任,同时也是农村集体经济组织成员所归属的组织之职责。“老农保”和“新农保”所规定的“集体补助”中“集体”角色的辨识及其实现的法制保障,事关农村社会养老保险发展的质与量。唯有如此,农村社会养老保险才能在政府主导下发展完善。

\* [收稿日期]2014-04-13

[作者简介]徐石江(1972—),男,湖南洞口县人;中共贵州省委党校副教授,法学博士,实务硕导。

① 1986年,根据国家“七五”计划要求,民政部在部分地方开始农村养老保险探索,1995年国务院办公厅转发民政部《关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》(国办发[1995]51号),要求各级政府积极推进该工作。通过这一系列的探索和推广工作,我国农村社会养老保险制度逐步建立。鉴于国务院2009年发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号),要求推广新型农村社会养老保险试点,并明确提出“新农保”一词,因此2009年以前实行的农村养老保险制度被称为“老农保”,2009年开始试点的新型农村社会养老保险被称为“新农保”。

## 一、集体在农村社会养老保险供给的角色定位

推动新型农村社会养老保险,促进农民养老方式实现重大转变是几千年来中国农民“老有所养”的愿望,是政府的职责所在,<sup>①</sup>必须由政府负责并承担主导责任。与此同时,集体同样具有供给农村社会养老保险的不可或缺的职责,这主要由以下几方面决定的:

1. 集体保障成员基本生存权的应然责任。生存是人类需求的最低层次。生存权是人类最基本的权利,是人类所享有的自然权利。农民特别是步入老年的农民同样享有生存和发展权利诉求,这催生了农民之间通过合作、社会连结形成纽带以满足共同需要的机制,继而产生了农村集体经济组织、村民委员会、农民专业合作社等供给特定公共产品的农村组织体制。我国20世纪50年代以来的农村集体化运动也在很大程度上说明,如果说农民合作化运动是顺应工业化优先发展的政策导向,还不如说是其成功塑造出了与当时农村社会发展状况相适应的体制机制。在历经60余年的农村发展历程中,这种从人民公社发展到农村集体经济组织或村委会的农村集体组织体制已然承载了组织农村生产经营、实现成员生存发展权的组织保障功能,并已成为维持农村社会稳定、促进农村经济社会发展的应然性“责任主体”,而这一职责业已超越了集体作为农村经营主体的经济属性,实际赋予了集体保障其成员生存发展权的政治职能,并为国家和社会公众所默认。在此种历史发展惯性中,保障和实现集体成员的生存发展权等是集体实现集体成员自然权利、法定权利并促使其切实转化为现实权利的应然责任。

2. 农村改革产品供给多样性需要。鉴于20世纪50年代开始实行的农产品统派购制度、高度集中统一经营的农村人民公社制度、城乡两个经济社会系统隔离制度等系列的农业政策和城乡社会经济制度安排<sup>[2]</sup>阻碍农村要素市场的形成和农业发展,国家自1978年底起逐步实施了系列由

“控制”到“放活”的农村发展政策,建立起了社会主义市场经济体制下的农村市场。在农村社会转型中,高成本、低效益农业时代来临,加之国家政策导向性偏差等影响,失地农民、无地农民、老年农民等农村弱势群体形成并逐步扩大,国家适时开启了农村社会养老保险试点和推广工作。农村社会养老保险的社会性、保障性等典型的外溢效应直接决定了其必须采取不同于商业保险的运作模式,必须建立适应公共产品属性的新型发展模式:一方面,农村社会养老保险具有非竞争性和非排他性,直接否定了市场机制自身的解决功效,而只能建立由政府主导的替代机制;另一方面,政府及其成员的有限理性以及政府自身能力的局限决定了政府供给农村社会养老保险的有限性,为公共产品供给主体多元化和适度竞争性提供存在空间。农业和农村市场较低的收益性决定了农村社会养老保险不可能由政府、集体、农民等主体之外的其他组织独自承担,而农村集体组织凭借自身优势定然并已然成为与土地保障、家庭保障、国家保障相并行的第四类保障(即组织保障)。

3. 维护农村社会经济稳定的客观要求。城乡二元体制之下的我国农村社会已成为与城镇社会相对脱离的特殊群落,即使在国家近年来逐步实施城乡一体化发展战略背景下农村市场已成为与全国市场相统一但又有所差异的特定市场。农村市场上生产资料、劳动力等生产要素已完全受市场机制的调整,但农产品的产出及销售却受到诸多固有体制机制的制约,总体呈现出高成本、低效益的发展样态。尽管兼营副业、外出务工、财政补助等方式相对缓解了农民因高成本生产条件所带来的生存发展困境,但粮食安全、农村可持续发展等问题却逐渐成为影响农村社会经济秩序健康稳定发展的突出障碍。对此,虽然国家有责任采取有效举措缓解和解决农村社会经济秩序发展的不稳定因素,但又极易受制于政府财力、决策者的有限理性、农村具体情况特殊性而无法适度供给切实满足农村实际需要的公共产品。这些问题又

<sup>①</sup> 温家宝同志2011年12月27日在中央农村工作会议上的讲话摘要。参见温家宝. 中国农业和农村的发展道路[J]. 求是, 2012-01-16.

不可能完全依赖于市场机制,而只能深入农村的实践。农民个人投资和积累自不待言,但却往往受制于个体经济实力、投资决策的理性程度等。相反,集体不仅具有远优于农民个体的经济实力以及决策的较高理性等优势,同时负有作为社区性、自治性组织所承载的农村社会经济稳定发展之职责。

4. 农村社会养老保险发展进步的“助力”。据国家统计局公布的经济数据显示,2011年中国大陆总人口为134 735万人,其中城镇人口已达69 079万人,比上年末增加2 100万人,乡村人口达65 656万人。<sup>[3]</sup>尽管城镇人口首次超过农村且2011年财政收入将达10万亿元<sup>[4]</sup>,但普遍推广与城镇养老保险待遇均等的农村社会养老保险制度的条件尚不具备且容易诱发巨额财政赤字等后发问题,这就决定了农村社会养老保险的保障水平低的现实。另一方面,从农民土地所有权等生产资料全部收归集体所有的高级社开始,到后来的政社合一的人民公社运动,再到改革开放后注重集体经营下的家庭承包,这一农村土地所有权的历史发展路径以及中国人的乡土情结,已将集体的组织保障功能深入人心,集体已然成为了土地保障功能之外的保障其成员生存和发展需求的最重要主体。那么,如何实现农村社会养老保险中国家供给的低水平与集体的组织保障功能的契合成为农村社会养老保险可持续发展的后劲。对此,《中华人民共和国社会保险法》已从立法层面否定了农村社会养老保险的市场化运作和国家保障模式,建立了“集体补助”机制,较灵活地规定“有条件的村集体应当对参保人缴费给予补助”,较好地推动了“集体补助”对政府的基本保障与集体助推养老保障的发展模式。

5. 纠偏农村社会分配不公的必要选择。当下的中国农村地区基于历史因素以及现行体制的影响,普遍存在社会分配不公的问题。在初次分配中,既存在资源性分配不公,同时也存在基于要素的初次分配不公平。首先,在土地等资源性分配过程中,我国农村土地政策长期坚持了保障稳定的价值导向,首轮承包便大多将当时的土地等资源通过承包等方式加以平均分配,而20世纪90

年代初的二轮承包则主要采取了较小规模调整的完善措施,重点解决非超生等“正常”新增人口的土地分配问题,加之土地承包经营权从15年发展到30年再到长期不变的土地政策影响,我国广大农村地区普遍存在未取得土地承包经营权的农村集体经济组织成员,这便形成了初次分配中资源性配置不公问题。其次,随着城镇化、工业化的发展,农村集体土地征收、征用现象大量发生,农村集体土地征收、征用费用分配纠纷日渐增多。现实做法大多将征收、征用的部分费用直接支付被征收、征用土地的承包经营权人,剩余转为该农户家庭的社会保障费用,甚至有将全部征收、征用费用直接支付给被征收、征用土地的承包经营权人的情况,不可避免地造成了被征收、征用的土地承包经营权人与未被征收或征用土地的承包经营权人、无地农民等主体间的初次分配不公。此外,尽管二次分配旨在通过国家公权力的行使解决初次分配不公问题,但二次分配中地方政府在农村社会养老保险中的重要角色及其定位偏差又导致了二次分配不公。即便中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,但仅规定了地方政府应当对缴费参保人给予每人最低30元的补贴,这便为各地方政府提供了较大空间且危及全国性统筹安排。对此,农村集体完全可在部分程度上承担其对分配不公的纠偏功能。

## 二、集体在农村社会养老保险供给中的应然之责

集体在农村社会养老保险供给中具有不可或缺性,是农村社会养老保险供给主体多元化的重要补充,具有应然性。集体在农村社会养老保险供给中不仅当为而且大有可为:(1)利用自身与集体成员联系紧密等优势,成为农民个体与国家之间信息充分、真实、及时流通的关键媒介,为农村社会养老保险制度的试点和推行提供必要服务。(2)代表和维护本集体成员的合法权益。(3)积极发展生产和经营,夯实壮大集体经济实力,为本集体成员办理农村社会养老保险提供必要的财力和物力支持。(4)对农村社会养老保险基金的管理者进行监督,及时发现和举报农村社会养老保险运行中的违法行为,切实维护农民合



法权益。(5)鼓励和引导其他经济组织、社会公益组织、个人为本集体成员提供缴费资助。(6)在农村社会保障之外积极探索和建立适度的集体成员福利供给制度。(7)接受广大集体成员的监督,完善集体内部治理机制。除上述七个主要方面外,农村社会中的集体仍然肩负了切实维护和发展本集体公共利益和成员个体合法权益的诸多职责。

### 三、当前农村社会养老保险供给中集体角色之偏差

一是集体的长期缺位或错位。尽管《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》<sup>①</sup>《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》均规定有条件的村集体通过法定程序应当对参保人缴费给予补助,但作为“集体补助”之义务主体的“集体”一直存在主体缺位或错位问题。“集体”的外延主要涵盖了农村集体经济组织、村民委员会、农民专业合作社等现实样态。其中,农村集体经济组织和村民委员会已成为农业经营和农村集体资产管理的法定主体,但实践中往往因许多地区的农村集体经济组织功能已弱化或消亡而由村民委员会代行集体补助之责。殊不知,村民委员会作为基层群众性自治组织的政治性、自治性决定了其并非农村集体资产的所有者,而仅是代行代管者。即使是仅存在农村集体经济组织或两类组织并存的部分地区,农村集体经济组织也只能行使经营、管理职权,并未成为集体资产的所有者。如此便形成了农民集体资产的所有权自然成为了“农民集体”这一既非民事主体也非行政主体的特殊群体所有之窘境,<sup>②</sup>导致集体资产所有权主体的缺位或错位,进而引发产权不明晰、监督成本过高、效益低下等诸多制约农村社会养老保

险发展后劲的负外部性问题。

二是集体之间实力差距较大。社会保障包括资金保障和服务保障两大系统,其中资金保障具有关键作用。<sup>[5]</sup>农村社会养老保险的资金保障水平在很大程度上取决于集体资产的质与量,而集体资产主要由集体固定资产和集体流动资产构成。其中,集体流动资产主要指由集体通过经营、积累所获取的货币资金,主要取决于历史积累、区位优势、经营能力等三方面。历史积累与人民公社时期发展以来集体资产所生之孳息有关,区位优势则与国家发展战略相呼应,而集体组织的经营能力则从根本上决定了集体货币资金的实力。在国家东部沿海地区有限发展战略下,我国农村不同地域间的集体之间以及同一地域内不同集体之间的财力悬殊差异悄然形成,加之农村集体组织及其工作人员行为的较高机会成本以及监督机制不健全,这就造就了不同集体供给农村社会养老保险的差异性,<sup>③</sup>有碍城乡公共服务均等化目标的实现。以重庆市綦江县(现为綦江区)农业局于2003年公布的初步统计结果为例,全县314个村中,有51个村无货币资金,263个村货币资金仅有291.2万元,村均11071元<sup>[6]</sup>,收入主要来自于当时的两税附加收入、历年的提留统筹收入及少量经营发包收入等,后来由于我国已明令取消了前两项村集体收入且经营发包收入随二轮承包以来的不断发包而逐渐减少或消失,加之各级农村集体往往债务繁重,因此可推测该县发展至今大部分村已无或仅有少量的货币资金,据调研数据显示,该县香树村2009年全年货币资金为2.14万元,其中0.89万元为社有货币资金。相比之下,具有区位优势东部发达地区的部分农村集体经济组织则大相径庭,极易形成农村公共产

① 《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》规定农村社会养老保险坚持资金个人交纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持的原则,其中集体补助主要从乡镇企业利润和集体积累中支付,而国家则主要是通过对乡镇企业支付集体补助予以税前列支体现政策扶持。

② 参见《中华人民共和国土地管理法》第10条,该条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”其实质将农村集体土地以及基于农村集体土地而生之孳息的所有权归于农民集体这一虚拟主体所有。

③ 即使是具有相同经济实力的集体之间也可能因集体补助方案的不同而存在供给农村社会养老保险的差异性。

品供给的新的不均等。然而,我国现行农村社会养老保险制度的保障水平却很低却又彰显了集体补助必要性。以重庆市城乡居民社会养老保险试点政策为例,若参保对象已满60周岁,则可选择自己不用缴费但其符合参保条件的子女应当缴费或者按本人距75周岁余命的实际月数计算(最低不得少于60个月)缴费(月缴费档次:有40元、60元、90元三档)两种方式,其中选择不缴费的老年人员仅能按月领取基础养老金(目前为每人每月80元),选择缴费的老年人员则按月领取基本养老金(由现行每人每月80元的基础养老金和一次性缴纳时所选择的月缴费档次组成的个人账户养老金)。换言之,即使是刚满60周岁的农民选择了90元档次,且符合增发两项特殊待遇的条件<sup>①</sup>,每月至多能领取到250元的基本养老金,若无其他经济来源,势必会影响到其基本生活水平。<sup>②</sup>为缓解上述二元悖论,国家虽已从个人缴费的等级、中央财政对中西部地区基础养老金标准的全额补助等方面作了统筹安排,但仍无法弥补集体实力强弱引起的补助差距以及待遇差距等问题。

三是相关制度供给不足。就制度供给而言,我国农村社会养老保险立法工作滞后、相关法律制度欠缺科学性较之于城镇职工养老保险或城镇个人养老保险法律制度而言尤甚。首先,国家对农村社会养老保险中集体补助规定大多停留在政策层面,尚未真正进入国家立法。除2010年颁布的《中华人民共和国社会保险法》直接对新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合作了原则性、简单规定外,不论是民政部于1992年颁布的《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,还是国务院于2009年发布的《国

务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》以及《关于印发广东省新型农村社会养老保险政策补充规定的通知》《重庆市人民政府关于开展城乡居民社会养老保险试点工作的通知》等地方文件,大多停留于行政性、政策性文件层面,并未完全进入立法层面。其次,农村社会养老保险中有关集体补助的内容过于原则、体系性弱。“老农保”和“新农保”对“集体补助”仅仅作原则规定,并将具体补助标准和决策程序作为任意性规范设计,<sup>③</sup>即使是《中华人民共和国社会保险法》也仅从法律层面对“新农保”之集体补助原则作原则规定,并未明晰何为“集体”、集体补助的资金来源、补助标准、补助对象等实体内容以及补助方案的表决等程序性内容。此外,有关农村社会养老保险中集体补助的规定也未真正处理好法律的强制性规范与任意性规范的关系。农村社会养老保险供给中集体角色决定了集体供给农村社会养老保险的应然性,宜作强制性规定,然而集体之实力状况以及农村社会养老保险的发展性又决定了集体补助亦应适度,需在立法的强制性与任意性之间寻求平衡。

四是农村治理水平仍然普遍不高。基于其在农村现实生活中扮演的关键且重要的角色,农村集体组织已成为乡土中国最具权威、最具实力的农村基层组织,俨然在农村社会养老保险运行中扮演着不可替代的重要角色,成为缔造或影响农村社会养老保险运行环境的最重要主体。然而,农村集体组织现行服务和管理却存在诸多瑕疵,不利于塑造出良好的农村社会养老保险运行环境。首先,政策措施宣传不到位,影响广大农民对该制度的正确认知。中国社会科学院一项调研结果显示:被调查的农民中,43.2%的人知道农村社

① 增发两项特殊待遇的条件一是独生子女父母每月增发10元基本养老金。二是对年满70周岁以上的高龄老人每月增发10元基本养老金。

② 参见《重庆市城乡居民社会养老保险试点政策解读》<http://www.cq.gov.cn/zwgk/zcjd/170210.htm>。

③ “老农保”规定:“在以个人交纳为基础的基础上,集体可根据其经济状况予以适当补助(含国家让利部分);具体方法,可由县或乡(镇)、村、企业制定”,参见:《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》第三部分;“新农保”则规定:“有条件的村集体应当对参保人缴费给予补助,补助标准由村民委员会召开村民会议民主确定”,参见:《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》第四部分。足见“老农保”和“新农保”均规定了集体补助的两个条件:一是有条件(即资金条件),二是补助程序与标准的自主性。

会养老保险,67.5%的人不知道。在回答“知道”的人中,24%的人参加了社会养老保险,73.1%的人没有参加。<sup>[7]</sup>其次,双向信息失灵问题。我国农村地区幅员辽阔,农村社会养老保险的决策和运营管理易受人力物力制约,而农村集体组织的运行成本低、效率较高以及直面农民的优势决定了其在农村社会养老保险运行、管理中的协助和信息传导功能。殊不知,农村集体组织现有体制机制的欠缺和运行不畅却往往导致了双向信息失灵问题,即一方面农村集体组织无法完全、准确、及时地传导农民的需求给政府,另一方面农村集体组织及其工作人员往往因主客观因素的制约而未能将决策者的良好意图传达和落实至广大民众。

#### 四、农村社会养老保险供给中集体角色实现所应着力解决的几个问题

虽然古典经济学家在谈到济贫法时持否定态度,但农村社会养老保险对于一个运转良好的社会的不可或缺性是不可否认的,完备的农村社会养老保险制度是“三农”问题解决的“减压阀”和“抗震带”,<sup>[8]</sup>是引领农民走向“共同富裕”的重要保障。特别是“在现代社会,国家对社会权的保障绝不是单纯地对市民社会的让步,而是一种积极主动的社会措施”,<sup>[9]</sup>集体同样负有适度补充农村社会养老保险供给的应然职责,这是对农村社会养老保险需求内生于市场经济体制或计划经济体制内部而不可能由经济体制自身加以解决,只能主要由负有国家责任的主权者来保障并由集体作适当分担的有效回应。然而,在世界、生命、人失去了意义的时候,提出人在生命和世界中的意义或命运的问题就变得荒诞和不可能。<sup>[10]</sup>因此对农村社会养老保险中集体角色及其法律实现的研究应当首先探究集体对农民、国家以及农村社会养老保险制度本身所具有的本质意义,即实现农村社会养老保险供给中集体角色的制度建设首先应当树立集体成员之生存发展权保护理念,进而通过立法将属于应然权利层面的生存发展权上

升至法定权利,并通过法律实施转化为现实权利。基于此,本文认为建构集体供给农村社会养老保险的法律实现机制当下应当着力解决好以下几个问题。

##### (一)再造农村集体经济组织

20世纪80年代以来,随着人民公社逐步实现政社分离并解体,农村集体经济组织于1999年上升为《宪法》层次。<sup>①</sup>然而,在这种统分结合的经营体制运行中,家庭承包的比重越来越大,统一经营层面因诸多原因而逐步丧失,已然形成了作为统一经营重要主体的农村集体经济组织功能弱化甚至在某些地区已消失的现状。在这种情况下,农村社会养老保险中的“集体”究竟为何值得深思。通过前文分析不难发现,农村社会养老保险话语中的“集体”必然是以农村集体所有的土地及其相关利益为财产基础所建立起来的兼具部分政治职能的经济组织。换言之,现行法律规定并在国内部分地区存在的农村集体经济组织最符合上述特征,最容易成为实现农村社会养老保险中扮演集体供给角色的主体。相反,若由村民委员会、农民专业合作社等其他农村经济组织来供给农村社会养老保险,则会面临供给能力不足、代表性较弱等问题。作为村民自治组织的村民委员会根本不具有经济职能,村民委员会这种政治组织不可能具有增强农村集体经济实力的动力,仅因该地区已不存在农村集体经济组织而由村民委员会代为管理农村集体资产,不利于集体资产保值增值;虽然专业性合作经济组织的农民专业合作社属于具有特定经济实力的独立主体,但其往往存在代表利益的局限性、潜在营利性等因素的制约,不利于成为在全国普遍推行的农村社会养老保险的重要补充,特别是在我国许多农村尚未建立农民专业合作社情况下更不可行。既然农村集体经济组织具备供给农村社会养老保险的优势,那么我们有必要在当前农村社会改革中注重农村集体经济组织的复兴和改革,以适应农村社会经济发展需要。

<sup>①</sup> 1999年通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定,修改后的第15条部分内容为:“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。



## (二) 坚持集体功能的适度性

农村社会养老保险资金的筹集是农村社会中集体供给农村社会养老保险的重要表现。集体在供给农村社会养老保险中必须坚持“适度”原则,在补助农村社会养老保险资金时既要有所为、又要有所不为,即集体供给农村社会养老保险方案的制订既要与该集体的经济实力以及可持续发展相适应,又要与其成员生存和发展的基本需求相联系,不能脱离农村集体经济、农民基本需要等现实。要实现这一诉求,农村社会养老保险供给中集体角色实现的法律机制有必要作出灵活的规定,宜以授权立法形式将具体标准的制定划归省级地方政府制定并适时调整。当然,新形势下的中国养老更应当从家庭化走向社会化、从传统的道德化走向体系的法制化,从单一的物质供给走向物质精神兼顾的赡养,赋予、尊重、保障老人的养老权,<sup>[11]</sup>避免“养老真空”,多管齐下,方才为解决中国农民“未富先老”这一社会难题的基本路径。

## (三) 优先保护弱势群体

农村社会养老保险中集体供给的实质正义<sup>[12]</sup>理念蕴含了对弱势群体的有限保护思想,保障农村社会弱势群体生存和发展的权利。具体而言,农村社会中的弱势群体有:一是因两轮承包等历史原因以及土地承包经营权长期不变等因素而形成的未取得农村土地承包经营权的农民;二是经济贫困的农户;三是老年人、妇女、儿童等特殊群体。实质正义意味着集体在供给农村社会养老保险时不仅要尽量注重集体成员的均等性保护,更为重要的是正视上述弱势群体的实际,制定差异性的集体补助方案,有限保护弱势群体利益。特别是在经济能力有限的农村地区,集体若有条件补助农村社会养老保险就应当首先将弱势群体依照经济实力从低至高的顺位依次选择补助对象,以有限的资源实现对弱势群体的有限保护;在有条件的农村地区,集体完全可以在尽可能普遍补助的基础上,通过集体参与社会救济等多种方式实现福利供给,以在平等实现集体补助的基础上着重保护弱势群体的生存发展权。此外,弱势群体的优先保护之功能定位还意味着集体应当建

立起一套合理的调整机制,及时发现弱势群体,合理调整强弱群体的具体范围。

## (四) 注重制度间的协调性

我国农村社会养老保险供给中集体角色的法律实现离不开农村社会养老保险制度与其他相关制度间的科学协调,同时也意味着制度内各机制的有效“润滑磨合”。(1)与城镇社会养老保险制度的协调。我国城镇社会养老保险较之于农村社会养老保险的低成本来讲,极易引发农村社会养老保险供给的“福利倒流”现象,即长期生活在城市但尚未放弃农村户口的农民基于农村社会养老保险较之于城市社会养老保险(特别是完全个人缴费)的较低成本和收益的稳定性之诱使而不愿放弃农村户口却可以终身生活在城市,既享受了城市的优质公共服务,同时又享受农村社会养老保险待遇。这不仅削弱了集体向真正需要农村社会养老保险以及其他相关服务的主体供给相关公共福利的能力,而且阻碍了我国农村经营体制的改革与进步。对此,我国已逐步迈出了“探索整合职工医保、城镇居民医保和新农合等制度的管理职能和经办资源”<sup>[13]</sup>的可喜步伐。(2)与农村现行相关制度的协调。当下我国农村社会发展制度尚秉持典型的形式正义理念,往往造就了无地农民、村民与农村集体经济组织成员难以区分等诸多社会问题。这些问题所必然导致的是农村社会发展中弱势群体的逐渐形成,而集体则承载了实现弱势群体优先保护的职责,这势必意味着集体供给农村社会养老保险的法律实现机制既要对接既有制度所造就的弱势群体的优先保护,更要切实做到对既有问题制度或机制的纠偏。(3)注重农村社会养老保险的国家保护与集体保护的协调。一方面,国家负有保护公民基本生存和发展权的职责,具有供给农村社会养老保险的实力和优势,理应处于主导地位;另一方面,考虑到我国广袤的农村地区存在经济实力差异较大的农村集体,因此集体供给农村社会养老保险应当坚持适度原则,不宜作强制性规定。(4)农村社会养老保险与其他农村社会保障制度之间的均衡发展。目前,我国农村社会保障制度主要包括农村社会养老保险、农村社会救济、农村社会福利和农村社会优

抚等四大类<sup>[14]</sup>,各类下又包括了若干类别。如何实现农村社会养老保险制度与农村其他社会保障制度的协调同样事关农村社会养老保险集体供给的实现绩效。以农村社会保险中的农村合作医疗为例,农村合作医疗与农村社会养老保险均作了集体补助的规定,如若两项制度间协调性差势必影响两项制度实际供给的质与量,为此,协调上述制度有必要考虑地区实际以作出灵活规定。

#### [参考文献]

- [1] 葛庆敏,许明月.农村社会保障体系建设中的政府角色及其实现的法制保障[J].现代法学,2011(6):76.
- [2] 郑有贵,李成贵.一号文件与中国农村改革[M].合肥:安徽人民出版社,2008:5.
- [3] 中国大陆城镇人口首次超农村人口 比重达 51.27% [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-01/17/c\\_111444027.html](http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-01/17/c_111444027.html).
- [4] 中国 2011 年财政收入将达 10 万亿元 [EB/OL]. <http://news.163.com/11/1107/04/717TPF8200014-AED.html>.
- [5] 袁文全,邵海.覆盖城乡居民的社会保障体系建设的途径选择——以重庆市统筹城乡社会保障为视角[J].社会科学家,2011(4):42.
- [6] 佚名.綦江县农村集体经济组织的现状及对策[EB/OL]. <http://www.cqagri.gov.cn/detail.asp?pubID=137901.html>.
- [7] 刘宏.法律如何实现覆盖社会保障漏“网”人群[EB/OL]. [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dbgz/2009-04/23/content\\_11238392.html](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dbgz/2009-04/23/content_11238392.html).
- [8] 王志标.古典经济学家的贫困思想及其现代启示[J].河南社会科学,2009(1):58.
- [9] 大须贺明.生存权论[M].浩林,译.法律出版社,2001:15.
- [10] 埃德加·莫兰.方法:思想观念——生境、生命、习性与组织[M].秦海鹰,译.北京大学出版社,2002:69.
- [11] 侯东德.养老权的法律保护[N].光明日报,2011-06-05(3).
- [12] 江帆.经济法实质正义及其实现机制[J].环球法律评论,2007(6):56.
- [13] 袁京.退休人员养老金提高 10% [EB/OL]. <http://www.people.com.cn/h/2012/0121/c25408-1732303-470.html>.
- [14] 王友华,谢敏,曹永红.中国农村居民养老保险实证研究——基于中国社会综合调查[J].重庆理工大学学报:社会科学,2012,26(7):41.

(责任编辑:杨 睿)

## Functional Barrier and Legal Response to Rural Social Pension Provided by Rural Collective

XU Shi-jiang

(The Party School of Guizhou CPC Committee, Guizhou Guiyang 550028, China)

**Abstract:** A collective plays an important role in rural social endowment insurance supply, which is decided by the non-separation of itself from rural areas and rural social endowment insurance, which is both the important supplement for rural endowment insurance supply subject diversification and its own natural responsibility, however, currently there is long-term duty omission or duty malposition, and there is big financial gap between different collectives. And there are many deviations such as backward national legislation, disordered management system, seriously insufficient service and so on. As a result, the collective is needed to emphatically position its role, raise the funds for the subsidies of the collective, give the priority to protect the vulnerable group, and organically adjust the related perspectives between different systems and so on.

**Key words:** rural social security; collective role; reversely flowing of welfare; legal response