

农村福利供给变迁研究

——以华东地区一个村庄为例

吴小芳

(香港教育学院 亚洲与政策研究学系,香港 新界)

摘要 通过对改革开放以来华东一个村庄 32 年(1980—2011 年)的福利供给体系进行微观分析,发现了村庄福利供给经验:改革开放初期,在国家和农村集体福利缺位的情况下,土地成为农民最重要的福利供给,而宗族福利功能的逐渐恢复和市场功能的渐渐兴起提供了一定的福利替代;改革深化时期,村庄逐渐呈现出多元化福利供给的雏形,国家强化对农村福利供给的责任,市民组织和新型集体等制度安排也提供了福利补充。因此,新时期我国农村福利供给体系的重构需要充分考虑农村社区复杂的现实,在政策上引导正式福利资源和非正式福利资源有效结合,构建包括政府、传统的社会支持体系(如寺庙、家族和地方性力量等)、市场力量以及市民社会组织等在内的多元化农村福利供给体制。

关键词 农村福利供给; 社会保障; 非正式福利资源; 多元化福利体制; 农业福利

中图分类号:F 840.67 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)02-0059-06

农村福利供给是在我国城乡二元格局的结构背景下,为解决农村居民面临正式社会保障不足的问题而构建的特定概念,是福利研究的重要分支。相较于社会保障所指的保护社会成员免受经济风险而提供的收入保障和实物救助的制度安排,农村福利供给体系的外延要宽于社会保障。它除了包括国家正式的社会保障制度安排外,还包含了农村内部的各种非正式福利资源。32 年(1980—2011 年)来,正是这些非正式福利资源在政府和市场均尚未完全到位的情况下起到了农村福利替代和补充的作用,使得中国农村没有因为在面临风险时由于缺乏社会保障而引发大的动荡,且保持稳定。这说明在中国农村内部存在城市所没有的某种风险分担机制,这种机制不但存在还可能由多个主体相互补充的,它们彼此相互作用维持了农村的社会稳定。分析这种风险分担机制如何产生、效果如何,对于重构我国农村福利体系具有重要现实意义,尤其是针对目前我国农村福利体系的发展注重国家角色的建构和社会保障的政策规划而忽略了如何去有效整合农村已有的福利资源的情况而言。为此,本研究拟以华东地区温州市一个村庄(简称 W 村)为例,探讨 32 年来农村福利供给经验,为完善新时期我国农村多元化

的福利体制提供有价值的参考。

一、文献述评与个案选择

现有的文献对我国农村福利体系研究最为常见的视角是功能式分析,即从问题—对策的思路看农村社会保障制度的发展。这类研究强调从农民实际出发,关注的政策焦点主要有:集体土地的产权制度对农村保障功能的影响,以及如何用土地置换社会保障^[1-2];农村老龄化带来的养老问题,如何探索农村养老新模式^[3-4];农民工的入城社保问题^[5-6]。另外一种研究视角是对政府福利政策的评价。这类研究在高度肯定建立农村最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度作用的同时,对二者政策的实施路径以及效果进行了很多反思^[7-9]。此外,还有一种研究视角是分阶段地梳理农村国家福利发展脉络及制度变迁。这类研究具体表现为宏观的叙史方式,且积累了许多理论成果^[10-13]。

现有的文献存在以下问题。首先,对农村非正式福利资源研究不足。总体研究路径仍更多关注正式社会保障制度,而较少关注非正式福利资源。因此,目前对于农村福利供给的描述不够系统化和完整化。其次,对农村个案经验研究不足。农村各种

社会保障政策、制度与资源最终落实层面仍在农村社区,因而在这些相对宏观层次的讨论之后,对微观社区个案的细致研究将有助于了解乡村福利资源网络在各地“创造性”的经验^[14]。最后,忽略了对地域差异性的研究。我国东、中、西部地区因经济进程和社会背景不同而出现的制度差异需要考虑,不可对不同地域的农村福利体系做“一刀切”式的解读。

基于现有文献研究的不足,本文选择浙江温州市的 W 村作为观察点,拟通过实地调研和资料查阅的方式了解该村的农民在不同时期的福利待遇,以点带面勾勒出整个华东一带 32 年来的福利供给情况,以此来分析改革开放后,我国的政治经济制度如何影响农村的福利制度安排以及农村的福利供给呈现出了怎样的结构安排变迁。温州的农村改革一直“敢为人先”,释放出了大量市场化和私有化的活力,从而也帮助我们更好地总结改革开放后我国东部地区农村福利模式经验。W 村为典型的农业村,总户籍人口为 1 426 人,人均耕地面积 0.036 hm²,早期主要以种植水果等经济作物作为主要收入来源。随着改革开放的深入,全村大部分人口外出经商或务工,其农民人均纯收入在 2008 年达到 12 000 元,高于该县年人均收入 3 746 元,是一个经济较为富裕的乡村,故该村 32 年来福利供给的经验在华东地区的农村有代表性。本文对 W 村的个案经验研究涵盖 2 个时期:市场化改革初期国家主体退缩(1980—2000 年),以及市场改革深化期国家主体回归(2001—2011 年)。相应的,W 村的福利安排从传统的集体和家庭逐渐向政府、市场和市民组织转变,而福利供给方式也在经历着以货币为主向更多元化发展。

二、农村福利供给的变迁

1. 市场改革初始阶段国家主体退缩(1980—2000 年)

伴随着人民公社制度的解体、家庭联产承包责任制的全面推行以及集体性福利的瓦解,家庭或者个人主要以土地资源为依托,承载养老、医疗、教育等福利事务。这一时期,农村福利仍处于制度边缘化地位,国家通过提高农产品收购价格,引导农民参与经济作物的种植,逐步缩小城乡居民之间的收入差距,以加强自我保障^[15]。W 村的经验显示,农村正式福利制度基本没有普及,但传统社会支持体系

和医疗服务市场一定程度上补充了正式保障制度的短缺。此阶段的农村福利供给状况表现为以下 4 个方面:

(1)国家福利供给严重短缺。随着正式福利供给制度的渐渐退出,国家福利供给便出现了严重短缺。1991 年,国家民政部颁布了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》,对于保险金的筹集,以个人交纳为主,乡镇企业利润和集体积累作辅助支持,国家对这一计划并没有直接的经济支持和参与。农村合作医疗的解体使得农民的医疗负担也达到前所未有的程度。至此,从正式制度层面看,国家制度在这段时期处于真空状态,基本没有承担,特别在 1994 年分税制后,随着财权上移,事权下放,“埋单”责任逐层往下压,更导致乡镇基层财政日渐“吃紧”,无心也无力去负担起农村社会的福利责任。

(2)土地福利保障功能强化。在实施农村土地承包制的情况下,农民的福利主要是国家所赋予农民土地的使用权。土地福利保障功能的强化,主要表现在以下 2 个方面:一是土地分配的保障性。1985 年,W 村采用“预测人口”“测婚测嫁”方式进行过 1 次分田;对 16 年期限内家庭人口的增减进行预测,考虑到男子适婚娶妻生子,女子嫁作人妇,未婚男子将预先获得未来媳妇与子女的土地;未婚女则预先被扣减了土地,并在后 15 年不作调整。这一分田方式总体上实现了农户间土地分配的公平性,确保了男性村民的土地权益,深化了“养儿防老”的传统^[16]。二是土地增收的保障性。1985 年始,W 村以葡萄种植取代传统的粮食种植,人均收入为 300 元,只够一户成员一年基本生活开支。之后,乡镇企业发展,W 村村民多将土地进行出租流转,增加其财产性收入,本人则外出打工和经商,增加工资性或经营性收入。据村内档案记录,该村 1990 年农民人均纯收入 839 元,比 1985 年翻两番,1995 年增加至 2 309 元,充分体现了土地福利保障功能。

(3)家族福利功能逐渐恢复。人民公社制度对传统家族文化形成了有力的冲击,社会体制渗入村落家族共同体,行政组织成为乡村生活中的权威。在这种背景下,传统农村社会支持体系(如寺庙、家族和地方性力量等)的福利功能出现了大幅度弱化。20 世纪 90 年代以后,随着市场化改革的推进,家族福利功能呈现出逐渐恢复之趋势。如,W 村内的老人亭是用村出租土地的资金积累加上两大姓氏家族

的捐助兴建起来的。建后,除了提供活动室供老人日常休闲之外,实际上也变成宗族、家族议事的会场,“老协”会长(或亭长)一般由家族内有威望的老人担任,他们大半生没有离开过乡土,特别依恋赖以生存的农村社区,因而热衷推动村内定期贫困救济活动。此外,村内还定期聘请医生下村对老人进行体检,建立个人健康档案,为老人提供最基本的医疗服务。

(4)医疗体系市场化替代。随着合作医疗体系的瓦解,农村医疗服务亦多元化。伴随着私有经济的浪潮,温州形成了颇具特色的“私人诊所”模式,成为乡村医疗福利缺失的市场化替代。据访谈,早期,W村内只有一家私人中医诊所,世代为医;到20世纪90年代后期,私人专业诊所大量出现,如儿科和牙科等,这些诊所因费用相对便宜,也可基本满足农民多样化的医疗需求,成为农民在这一时期医疗服务的供给来源之一,一定程度上弥补了传统农村合作医疗和新型农村合作医疗制度的空白。目前,温州私人诊所继续盛行,这或许和当地私营化的经济气候有关,这在全国也有复制的可能。

2. 市场改革深化阶段国家主体回归(2001—2011年)

随着市场改革的深入,农村自发的非正式福利资源补充,始终存在稳定性不足的问题。城乡居民收入差距逐渐拉大,土地保障的作用逐渐弱化,以致出现了2000年李昌平向朱镕基总理痛陈农民、农村、农业的不良状况。对此,中央高度重视“三农”问题,连续9年出台了关于“三农”的一号文件,并在此期间,取消农业税、乡镇统筹款、农村教育集资费等税费,减轻了农民负担。与此同时,国家通过逐步建立以最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度和新型农村社会养老保险制度为主要内容的农村福利体系,进一步强化了对农村福利供给的责任。W村经验显示,由于工业化和城市化的外在影响,土地、家庭的保障功能和稳定性发生了很大的变化,而市民社会组织开始服务于农村福利体系供给。此阶段,农村福利供给逐步完善,具体表现在以下5个方面:

(1)农村最低生活保障制度基本建立。1996年,民政部就要求把建立“农村最低生活保障制度”作为农村社会保障体系建设的重点来抓。W村于1997年就开始实施该制度,初期标准为年人均收入

700元,但推进较缓慢。进入21世纪,随着财政投入力度的加大,截至目前,该村低保标准已翻3倍,给付由县、乡两级财政以差额补助的方式分别支出70%和30%。目前,村内共有14户低保户,他们认为,低保补助金对于他们而言是一笔重要的经济来源,此外,低保身份背后的“含金量”,包括住房救助、医疗救助、子女就学生活费补助、每年节假日的食物和现金慰问等,都是一笔可期待的收入。但“低保”政策在村庄这一“熟人社会”的各种关系和权力的支配下发生了变异,救济资源在实际执行中被异化为一种竞争性的经济资源,偏离了原先的政策目标^[17]。

(2)新型农村合作医疗制度全面实施。2002年,国务院启动新型农村合作医疗制度。W村于2007年开始实施,在初始阶段,农民个人缴费25元,各级财政补贴75元,覆盖该村43%的人口;经过1年观望期后,参保人数逐年增加,到2012年,覆盖率已达82%,人均筹资金额600元,其中,财政补贴达到500元。根据W村所在镇的新农合统计资料,该镇2010年人均核销金额达1426元,平均报销比例超过40%。随后,主要针对农村低保家庭、五保对象和特困户,我国在2005年启动医疗救助改革,新型农村合作医疗和医疗救助的先后建立,成为这一阶段国家对农民福利较为重要的实际支持。

(3)新型农村社会养老保险制度逐步启动。2009年,我国建立新型农村社会养老保险制度。W村执行温州的政策:凡是2010年1月1日前已年满60周岁的农民可以直接按月领取基础养老金80元,由子女缴费;而年龄满45周岁,不满60周岁的农民,可以按年缴费或补缴,待其年满60周岁时,按月领取养老金。另外,温州政府制定有关政策提高“女儿户”地位,纠正“养儿防老”观念。据了解,在W村,独生子女可以在中考和公务员考试中降分录取,同时,年满60岁的“女儿户”农民每年可领取养老补助金1800元,并在未来新一轮的分田中有更多优惠。虽然这一创举还无法进行全面、准确评价,但应认为是国家介入家庭养老的一种制度性尝试。

(4)土地置换社会保障权利。集体土地置换社会保障,是目前农村土地管理制度的创新。2011年,温州开始推动“三分三改”(政经分开、资地分开、户产分开和股改、地改、户改),对村级集体经济中的非土地资产进行股份制改革,按现代企业制度运行;

土地资产建立土地合作社,保持集体所有性质不变。在该运作模式下,有可能实现集体福利重构。据了解,W村目前正在制订全村发展规划,希望股改后能够吸引更多的村民参与投资,共同打造村级葡萄精品园。此外,村集体将重新提拨村集体发展资金和村民福利资金,用于向老年人发放补贴、个人缴纳新农合补贴以及助学金。

(5)市民社会组织提供福利补充。在农村各种非正式资源提供福利补充中,宗教组织逐渐兴起。温州是基督教在中国发展较早的地区之一,教会分布密集。在W村,教会由邻近3个村的在外企业家共同筹资建立,目前拥有会众近300人,在村庄中实际承担起部分福利供给的作用,包括对老人和五保户的慰问、对乡村教育的支持以及对临终老人的关怀。目前,教会已捐资给21名家庭困难的学生,在节假日固定看望村内孤寡老人,创办了识字班、读经班,实施临终关怀、安慰弥留病人,等等。宗教社会保障功能的发生机制则主要是通过组织效应而非信仰效应,因此,它与其他市民社会组织的作用机制具有很强的相似性^[18]。这些脆弱的市民社会组织在逐渐走向规范化的过程中成为中国农村社会中第三部门向农民提供福利的途径之一。

三、结论与启示

1. 结论

W村32年来的福利供给变迁的历史,为我们勾勒出了改革开放以来我国华东地区农村福利供给的经验轨迹。

(1)改革开放初期,国家主体角色退缩,乡村政权弱化,集体福利瓦解,国家福利缺失,土地和家庭不得不承担更多的福利供给责任。其一,华东村庄利用“预测人口”的方式进行土地分配,进一步在制度上捆绑了土地和家庭的责任。但是,土地的保障作用在华东村庄经验中并非是“赖以生存”的福利资源,市场化所带来的个人经营性收入才是家庭保障的主体。其二,随着乡村生活中的行政组织逐渐瓦解,传统社会支持体系(如寺庙、家族和地方性力量等)的福利功能开始恢复。其三,在市场经济萌芽阶段所兴起的私人诊所成为乡村医疗福利缺失的重要的市场化替代,这也是市场化程度较高的华东村庄经验之一。

(2)改革开放深化期,国家主体角色开始归位,

逐步出台了农村最低生活保障、新型农村合作医疗和新型农村养老保险制度,为农村构建了社会保障安全网络,并利用政策杠杆逐步松绑土地和家庭福利责任。国家的农村福利政策逐渐从瞄准型向普惠型转变,但相较于城市居民,福利仍是以低水平均衡为基础。这一时期,村庄的地方经验主要包括两方面。一是“新型”集体福利再造。随着城市化的发展,村庄以土地“参股”,再由集体提拨福利费用。二是以宗教组织为代表的新兴非正式市民社会组织提供农村福利补充。这种补充农村福利的途径,拓展了我们对农村社会福利供给系统的再认识。

2. 启示

诚然,在照顾弱势群体和构建农村社会保障安全网的过程中,各级政府具有不可推卸的责任,但是若仅仅依靠政府这一单一行动主体,不仅资源来源非常有限,同时也会抑制农村社区内已有的传统社会体系,以及村庄草根组织的创造性。事实上,农村社区非正式的福利资源和安排已在一定程度上弥补了正式的政策性资源的缺位,并与正式的政策性资源一同构建出多元福利主体的雏形。对此,研究我国农村福利供给体系,应分类研究多元福利供给主体,总结各地区的不同发展经验,合理安排农村福利供给。基于华东W村这一个村庄的经验,本文有3点启示:

(1)在政府引导下,恢复传统社区的福利功能。随着乡村生活中的行政组织逐渐瓦解,传统社会支持体系可称为一种福利供给的再组织力量。这些体系是中国农村社会最基本的文化形态,在经历了一系列制度转型之后,其福利功能仍得到了较大程度的保留,可见其超稳定的结构性。可以说,在今后一个相当长的历史时期,家族主义仍是中国乡村社区变迁调适的一个关键所在。中国的农村社区基于血缘和地缘的双重认同,基于内部传统政治生态的平衡要求,要求社区的精英群体对弱势群体有一定道义上的扶助,从而自发地开展一系列社区再造以及集体互动活动。资金由社区自行筹措,主要覆盖养老服务和贫困救济。行政力量应引导社区力量营造,在此一提,台湾的社区营造旗舰计划具有很高的参考价值。

(2)在政府监管下,农村基层医疗卫生服务体系可引入市场化机制,吸收私人诊所。我国目前正积极推动建立以村卫生室为基础的三级医疗卫生服务

网络,并纳入正式制度轨道。可是,从W村的经验可以看到,现有三级网络中最基层的医疗提供主体可由私人医疗诊所替代,这更符合中国农业社会的就医习惯,因为私人诊所之间的竞争靠的是传统中国乡土社会的“口碑”和“熟人推荐”,从而可以有效缓解政府医疗服务的过度使用。与此同时,当地政府应当提供政策的支持、医师的培训和有效的监管。而相较于我国目前所采取的方式,正如一位基层的民政干部在访谈中说到的,“这是一种基层医疗资源的全部重新再造,而不是对之前资源的一种有效整合”。如果说,有关农村私人医疗诊所的发展只停留在外国经验借鉴和政策设想的话,那么近20年来温州农村私人医疗诊所的发展却为农村基层医疗卫生服务体系引入市场化机制、吸收私人诊所提供了最好的实践佐证。

(3)在政府支持下,发展市民社会组织福利事业,构建农村多元福利主义格局。以本研究中提到的宗教团体为例,它们在国家与社会之间良性互动,其活动影响、其组织规模已经初步具备公民社会的某些特点,培育出具有社会服务特点的第三领域和中间部门。其实,宗教的福利功能在西方福利国家的历史上并不陌生,宗教性的慈善是中世纪以前推动福利工作的主要动力;而在福利国家的黄金年代,包括宗教团体在内的民间自愿组织并没有能力去处理工业社会里的风险,国家从而取代宗教等资源团体成为主要的“慈善家”,这种建基于以社会保险作为福利国家支柱的模式致使包括宗教团体在内的民间自愿部门丧失了很大的活动空间。随着福利国家的各种危机以及新保守主义的兴起,宗教性团体以及其他自助组织再度转变成为福利多元主义中重要的参与者。所以,即使在今天的中国,宗教组织是历史很短的“舶来品”,可是它们却在许多农村深深扎下了根,根据刘永东等对中国农民组织的调查,宗教组织是当今农村的第一大组织,占有农民组织的18.1%,在更具有公民社会性质的“半独立社团”(指不完全受政府控制,具有较强自主性的社团)中,宗教组织所占比重达64.5%^[18]。而大力发展农村社会事业也是遏制极端宗教组织发展的一个有力手段,因为目前中国农村宗教组织的福利供给机制仍是通过稳定的组织效应实现的。如何定位、引导和扶持相类似市民社会组织,使其称为我国农村福利多元主义的参与者,也是未来我国构建农业福利国

家可以思考的方向。

关于农业福利国家未来的挑战,普林斯顿大学教授Sheingate在其《农业福利国家的崛起》一书的结篇十分清晰地表达了:一方面,职业农民人数开始大量减少,越来越多的农二代离开土地,进入城市的非农部门工作;另一方面,随着商品市场的全球化,农业本身也开始成为资本密集型而非劳力密集型的部门。劳动力和产业的转变,都将使得农业部门逐步萎缩,农业团体与政府部门之间关系更为紧张,同时也削弱了农村的凝聚性,最终将动摇农业福利国家的基础^[19]。这样的情况同样适合于我国。我们对法国社会学家孟德拉斯20世纪60年代出版的《农民的终结》一书对小农死刑的宣判耳熟能详,却不愿重视他在20年后对法国乡村社会复兴的结论,他写道:“乡镇在经过一个让人以为已死去的休克时期之后,重新获得了社会的、文化的和政治的生命力。这种生命力以事实证明,人们无法将乡镇融入一个辖有地区的市镇”^[20]。放眼今天的中国,农业福利国家是要重新构建城乡互动的、相互哺育的良性关系,这是如何把农民留下来的逻辑,而非一味地把他们往城镇里推,强迫他们“洗脚上楼”。

参 考 文 献

- [1] 陈颐.论“以土地换保障”[J].学海,2000(3):95-99.
- [2] 姜长云.农村土地与农民的社会保障[J].经济社会体制比较,2002(1):49-55.
- [3] 刘昌平.城市化:解决中国农村养老问题的关键[J].中国农村经济,2001(8):61-65.
- [4] 李建新,于学军,王广州,等.中国农村养老意愿和养老方式的研究[J].人口与经济,2004(5):7-12.
- [5] 彭宅文.中国农民工社会保障发展缓慢的原因分析[J].云南社会科学,2006(1):45-49.
- [6] 杨翠迎,郭金丰.农民工养老保险制度运作的困境及其理论诠释[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2006(3):108-116.
- [7] 颜媛媛,张林秀,罗斯高,等.新型农村合作医疗的实施效果分析——来自中国5省101个村的实证研究[J].中国农村经济,2006(5):64-71.
- [8] 胡善联.全国新型农村合作医疗制度的筹资运行状况[J].中国卫生经济,2004(9):24-25.
- [9] 高梦滔,高广颖,刘可.对云南省三个新型农村合作医疗试点县(市)的调查报告[J].卫生经济研究,2005(9):3-5.
- [10] 段庆林.中国农村社会保障的制度变迁(1949—1999)[J].宁夏社会科学,2001(1):22-30.
- [11] 宋士云.中国农村社会保障制度结构与变迁(1949—2002)[M].北京:人民出版社,2006.

- [12] 王怀勇. 中国农村社会福利保障体制的形成与变迁[J]. 社会科学, 2009(4):80-85.
- [13] 陈少晖, 李丽琴, 郑小玲. 60 年建构与改革: 渐行渐近农村社会保障制度[J]. 当代中国史研究, 2009(5):137-144.
- [14] 刘娟, 陆继霞, 叶敬忠. 社会保障资源安排中的逻辑和政治——以华北一个村庄为例[J]. 公共管理学报, 2012(1):25-32.
- [15] 黄季焜, 李宁辉, 陈春来. 贸易自由化与中国农业: 是挑战还是机遇[J]. 农业经济问题, 1999(8):2-7.
- [16] 施国庆, 吴小芳. 社会性别视角下的农村妇女土地保障状况——基于温州三个村的调查研究[J]. 浙江学刊, 2008(6): 104-108.
- [17] 胡鞍钢. 加入 WTO 后的中国农业和农民[J]. 二十一世纪, 2002(4):17-25.
- [18] 阮荣平, 刘力. 中国农村非正式社会保障供给研究——基于宗教社会保障功能的分析[J]. 管理世界, 2011(4):46-57.
- [19] SHEINGATE A D. The rise of the agricultural welfare state: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan[M]. Princeton University Press, 2001.
- [20] [法]孟德拉斯. 农民的终结[M]. 李培林, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2005:165-212.

Research of Welfare Provision Change in Rural China

——Case Study of a Village in East China

WU Xiao-fang

(Faculty of Asia and policy research, The Hong Kong Institute of Education, Xinjie, Hong Kong)

Abstract This article endeavors to examine the transformation of welfare provision in rural China since reform and opening up through an epitome of a coastal village from 1980 to 2010. In the initial phase, the state and community were absent from the welfare provision, and the land became an important source of social security for the rural residents. Meanwhile, the recovering clan and emerging market have supplemented the welfare provision. With the deep development of market reform, the role of state comes back, and the informal rural welfare arrangement has been functioned as supplementary, such as religious organization and new community welfare. Therefore, Policy focus in future development of China's agriculture welfare state lies in the development of private health service, combination of social organizations with the formal welfare provision, and establishment of multi-pillar welfare system.

Key words welfare provision in rural area; social security; informal welfare arrangement; multi-pillar welfare system; agricultural benefits

(责任编辑: 刘少雷)