

国有农场职工的养老保险制度安排*

朱玲

[摘要] 在以工业服务业雇员为主体的社会养老保险制度下，自耕农一般因收入较低而处于不利地位。因此，一些西欧国家对自耕农实施缴费补贴政策。然而，在产业结构调整 and 人口老龄化进程中，这类补贴却导致财政负担日益加重，还增添了职业群体之间的不公平和社会不满。在中国城镇职工基本养老保险制度下，大多数国有农场及其职工因支付能力薄弱而遭遇养老保险缴费困难。在现有制度框架下可采取以下措施缓解这一困难：第一，精简强制性缴费种类；第二，允许实行家庭承包制的农场职工参照个体工商户标准缴费；第三，把城乡居民养老保险中由中央财政承担的基础养老金覆盖面扩展到农场职工，并将此制度与最低生活保障制度相衔接。

[关键词] 国有农场 职工家计 养老保险

[中图分类号] F323.89 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7326 (2016) 05-0078-19

一、研究背景与目的

20世纪50年代初，农垦系统中的国有农场既被视为理想的农业组织方式，又被看作农业现代化的典范（韩朝华，2016）。^[1]直到改革开放初期，国有农场还因示范国外先进农业生产技术而广受瞩目。然而，在此后向市场经济转型的过程中，国有农场乃至整个农垦系统的改革都未曾进入公共政策讨论的焦点领域。近30多年来，除了知青返城，农场职工的命运也不像国有工业企业工人、农民和农村迁移工人那样备受关注。

事实上，包括国有农场在内的所有农垦企业与其他行业的国有企业一样，既经历了市场化改革的阵痛，又面临着经济全球化的挑战。在农垦经济改革中，多数国有农场的农地经营制度向农村的“双层经营”体制趋近（蒋中一，2015）。^[2]在形式多样的承包制下，从事种植业生产的一线职工实质上已从农业企业工人转变为自营耕种者。不过，他们的土地承包权仅限于在岗期间。法定退休年龄一到，就须将耕种的国有农地归还农场管理层处置，从而不可能依赖土地收益养老。加之已有的国企职工身份，他们与

* 本文系中国社会科学院经济研究所创新工程项目“公有企业收益共享机制的国际比较”的阶段性成果。项目团队在实地调查中获得农业部农垦局、调研省市/自治区农垦局、受访农场管理层和农工的大力支持。本文作者还得益于蒋中一、韩朝华和杨春学的评论，王震和李育提供文献，何伟处理数据和加工图表，金成武参与讨论并编辑全文，路爱国修订英文摘要。谨在此一并致谢。

作者简介 朱玲，中国社会科学院学部委员、经济研究所研究员（北京，100836）。

工业企业雇员一样参加了城镇企业职工基本养老保险。^①然而，现行城镇企业职工养老保险缴费率之高，已使大量工业企业不堪负担之重，遑论那些在正常年景也处于微利甚至无利状态的农场。

近年来，国际市场上橡胶、糖料和咖啡等经济作物的产品价格大幅度下跌，中国的进口量日趋增加，国内价格也随之下降。相关经济作物产区的农工收入显著减少，部分农工不得不中止养老保险缴费。在欠发达地区，以种粮为主的农工多半凭借农田收入缴纳养老保险费，以外出务工收入应对家庭生活之必需。一旦遭遇自然灾害，也不免欠缴保费。此间养老保险缴费基数增加过快，越发加剧了农场职工的缴费困难（彭剑良，2009）。^②各地农垦管理机构和农场管理层都在设法应对这一难题，所采取措施各有千秋，但也仅为权宜之计，并未找到普适性的解决方案。

为此，农业部农垦局曾多次组织调研，并向中央决策层提出政策建议。农垦局课题组在2008年发表的研究报告中，不仅扼要回顾了农垦企业职工的养老保障制度转型史，而且还依据农场经营状况统计，估算出企业和职工能够承受的养老保险缴费率，即“适度缴费率”。据此展示实际缴费率与适度缴费率之差，并以城镇企业职工退休人员的平均养老金水平为参照，说明需要财政长期补贴的资金缺口。同时，又借助其他国家补贴农民养老保险的案例，建议对农垦企业及职工实行缴费补贴（中华人民共和国农业部农垦局课题组，2008）。^③可是，这一建议至今未被采纳，说明它尚待进一步完善。

若要继续探寻纾解农工养老保险困境的出路，就需要厘清，在导致农工缴费困难的多种因素当中，哪些属于工业化和城市化进程中带有普遍性的农业问题？哪些是国有农场及其职工在现行制度安排和政策环境下特有的遭遇？哪些又与农场各自的区位和资源禀赋约束相关？进而还需明了，如何借鉴历史经验和国际经验，从长期的制度改善和政策调整角度帮助农场和农工摆脱社保缴费困境？怎样在现有制度框架下缓解他们的困难？

为了回答这些问题，本文将立足于国际劳工组织最近推荐的社会养老保险理论，第一，筛选发达国家、中国以外的经济体制转型国家和发展中国家的文献，探寻在工业化、城市化和农业现代化进程中解决农民和农业工人养老保障问题的经验和教训。第二，采用2014—2015年间中国社会科学院经济研究所调研组在农场问卷调查和案例研究中获得的信息，分析种植业一线农工面临的养老保险难题。第三，依据现行城镇企业职工基本养老保险的运行规则，探寻短期内缓解农工养老保险困境的办法，同时，引入笔者近两年来研究社保体系总体改革路径的成果，提出解决农工养老保险难题的长期性措施。

二、有关农业人口参加社会养老保险的国际经验

中国城镇企业职工基本养老保险的制度设计，最初瞄准的是工业企业工人。在此制度下，国有农场农工遭遇的缴费困难很大程度上是所有农业人口特别是自我雇用的农民参加社会养老保险所面临的共同问题：若无革命性的技术进步，即使在正常年景，农业生产和农工收入的增长也低于社会平均水平。在这种情况下，规定农业就业者按照工业和服务业雇员的费率缴纳社会养老保险费，对他们而言无疑相当于过重的税负。同样的情境在发达国家、其他转型国家和发展中国家都曾出现，它们处理此类问题的经验教训均值得借鉴。国有农场职工养老保险问题，既应置于全部农业人口的养老保障安排和整个国家社保体系的改革取向中去观察，也应置于农业现代化进程的背景下去考虑。

基于上述理解，本节对国际经验的阐述主要围绕以下问题展开：第一，最初的社会养老保险为何没有覆盖农民？在何种历史条件下养老保险成为农业就业者的生活需求并得到国家的回应？第二，选择何种制度安排将农业就业者纳入社会养老保险？第三，为何补贴农业人口的养老保险？第四，农业人口参保补贴产生了怎样的社会经济影响？第五，当前有关农业就业者养老保险的政策讨论焦点何在？

欧美发达国家在建立社会养老保险制度之初，多将农民排除在外，美国甚至还排除了农业工资劳动者。原因首先在于，这一制度本就是为工业企业的雇佣工人而设。那时候，“无产者”正是雇佣工人的

^①2003年6月5日《关于农垦企业参加企业职工基本养老保险有关问题的通知》（劳社部发[2003]15号）。

一个显著特征。立法者的初衷，便是以社会养老保险帮助工资劳动者抵御因年老而失去收入的风险。相形之下，农民被视为有产者，当时还能依靠土地收益和家庭内部的代际收入转移养老。其次，把农民纳入社会养老保险尚有诸多管理难题。例如 20 世纪 30 年代，美国社会保障委员会（Social Security Board）曾强调，农业中既有作为自雇者的农场主，又有不领工资的农场主家庭成员、分成制下的租地农民与合同制下的工资劳动者，还有流动性较强的季节工。在这些群体之间以及雇主与雇员之间，现金支付仅为劳动报酬的一部分，很难留下准确的交易记录。因此，怎样计量农业就业者的收入并据此确定缴费标准，就是管理者面临的一个难题。

为了寻找解决办法，美国社会保障委员会根据其咨询理事会的要求，专门观察欧洲情况并于 1938 年发表了研究报告（Blaisdell, 1938）。^[5] 这份报告以英国、法国、德国、瑞典和奥地利为研究对象，主要阐明对象国的制度安排特点。第一，农业工资劳动者最先被社会养老保险覆盖。当时，在英国的就业人员总数中，农业劳动力仅占 7%；这个比率在德、奥、法、瑞则处于 30%—39% 之间。1889—1927 年间，这五个国家先后建立了社会养老保险制度，并将农业工资劳动者与工业企业工人一起纳入保险。

第二，对农业就业者的参保安排，取决于特定国家的社会组织结构和征税或收费能力。瑞典的税收系统和社会保险管理系统合二为一，成年国民全部参加统一的养老保险，农业就业人口也被包含其中。法国在雇员社会养老保险建立 20 年之后，才于 1935 年将保险覆盖面延伸到农业工资劳动者和租地小农。与此相关的法律还规定，农业参保者统一缴纳固定数额的保费，而非像工业企业工人那样，缴费数额随工资变动。英国仅将农业工资劳动者纳入了养老保险，但同样采用保费固定数额征缴制。

奥地利虽然于 1927 年颁布了一项法律，试图建立独立的农业工人养老保险，却从未真正实行，而是沿用了与德国相似的制度安排。德奥两国甚至在计量农业工人收入时，也采用了相同的方法。社会养老保险管理机构分别与农工协会和雇主协会协商，用地方市场价格估算实物报酬，将其与现金报酬合计为农工工资。而且，这两个国家与英国、法国一样，未将季节工和临时工纳入社会养老保险。

1930 年，美国的农业工资劳动者约占全部雇佣工人的 20%。1935 年颁布的《社会保障法》（Social Security Act）将农业工人和农场经营者明确排除在外（Blaisdell, 1938）。^[6] 然而，据社会保障委员会组织的抽样调查，1940 年，阿肯色州已有 32% 的农业工资劳动者获得社会保险号码，这个比率在爱荷华州为 11%。这是因为，部分农场经营者和农业工资劳动者利用农闲时间在建筑和木材工业工作，从工业企业获得劳动报酬并相应纳税。他们不但因此而得到社会保险号码，而且还或多或少地积累了与养老保险权益相关的“工资分数”（wage credits）。

问题是，这些兼业者未必能从其工资积分中获益。那时的法律规定，一个工人每年至少有两个季度获得工资，每季度至少挣到 50 美元，才能达到最低积分标准从而获得完全保险资格。兼业者在工业企业的就业本就具有间歇性，上述积分规定使得大多数兼业者丧失了养老权益。1937—1940 年间，获得完全保险资格的人员在阿肯色州的农业兼业者中仅占 15%，在爱荷华州只有 12%。这意味着，多数农业就业者缴纳的社会保险税实质上补贴了城市工人（Safier, 1943）。^[7]

直到二战后，美国农业工人和农场经营者才在法律上和现实中被纳入社会养老保险。农业工人与其他行业的雇员一样，与雇主分担应缴的社会保险费，作为自雇农的农场经营者则独自承担全部应缴税额。在西欧各国，社会养老保险的覆盖面也先后延伸到农民。例如，英国、丹麦与荷兰把自雇农纳入统一的就业者养老保险，联邦德国、法国、意大利和卢森堡则专为农民设立了保险项目（Hagedorn and Mehl, 2001）。^[8] 就缴费安排而言，奥地利按照农民拥有的资产价值征缴保费，缴费率为其资产价值的 15%。西班牙则先定义农民的应税收入，再按比率征缴保费。英国还允许农民及非农行业的自雇者在其收入低于标准线时暂停缴费，但缴费停止期间的养老权益也被相应扣除（Mijatovic, 2010）。^[9]

联邦德国（西德）的农民养老保险制度自建立之初，就被同时赋予社会保护、收入再分配和促进农业结构调整的职能。20 世纪 50 年代，西德经济快速增长，居民收入水平显著提高。可是依照西德国

情，农场规模偏小，农地面积低于 30 公顷的中小农场高达 96% 以上，农民收入的增幅落后于社会平均水平。1957 年，联邦议会通过老年农民援助法 (Altershilfe fuer Landwirte)，农民养老保险制度即据此建立。这也意味着，德国自雇农获得社会养老保险的年份比雇佣工人晚了 68 年。老年农民援助法虽经多次修订，适用对象始终为自雇农及其长期参加农业劳动的家庭成员。依据 1986 年修正案，年满 65 周岁、缴费满 15 年、且将农场移交继任经营者的自雇农，即可领取每月大约 50 马克的老年津贴 (Altgeld)，此外还能获得 175 马克的农地移交养老金 (Landabgarberente) (Andregg, 1988)。^[10]

参保农民的缴费数额标准统一，但由于财政补贴依单个农民收入而定，不同收入组的农民承担的实际费率相异。以两德统一之后的 1999 年规定为例，原西德联邦州的农民每人每月缴纳 340 马克，原东德地区 (新联邦州) 的农民每人每月缴纳 287 马克。与此相对照，能够获得同等养老权益的雇员/工人每月须缴费 425 马克，西德农民的标准缴费额仅相当于雇员/工人的 80%。不仅如此，在缴费农民当中还有将近 65.5% 的人享有“累退式”的保费减免。年收入在 16000 马克者，仅支付雇员/工人标准缴费额的 16%，年收入在 39001—40000 马克者，则支付这一标准缴费额的 77.4%。1998 年，农民的缴费总额仅相当于农民养老保险项目支出的 28.4%。联邦财政分担了支出缺口的 21.7%，余者皆由州财政填补。

随着农场结构调整和人口老龄化的加深，农民养老金领取者的人数远超在岗缴费者。2009 年，农民养老金领取者在德国人口中占 0.8%，而在岗缴费者仅占 0.3% (Pawlowska-Tyszko, 2013)。^[11] 政府对农民养老保险系统的补贴不得不逐渐增加，与之相关的财政负担也日益加重。1999 年，对农民养老、健康、照料和工伤保险的补贴，占联邦食品、农业和林业部预算支出的 66.6%。2003 年，这个比率已接近 72%。由此也就招致其他群体对整个农民社会保险政策体系的质疑，尤其是对养老补贴规定中一些不公平的制度安排的批评。其一，地区性的不公平。在前东德地区，大量农业劳动者仍在合作社或农业公司就业，只因补贴政策针对的是家庭农场而被排除在受益群体之外。其二，行业性的不公平。依据社会保障原则，公共援助对象应为低收入和贫困群体。但在现行政策下，收入较高的大农场经营者也得到补贴。因此，改革的呼声渐次增强。例如，建议将社会保障、收入分配和结构调整政策相互剥离，甚至把农民养老保险与法定的工人和雇员养老保险实行制度并轨 (Hagedorn and Mehl, 2001)。^[12]

然而，德国农民早已形成政治影响强大的特殊利益群体，他们的抵制使得改革举步维艰。法国和希腊经济实力不如德国，农民养老保险的补贴力度却更大，两国面临的财政负担及保险制度并轨的政治压力因而也更加沉重。在东欧转型国家中，波兰自 1977 年始采取与德国农民养老保险类似的制度，结果不但导致公共财政不堪重负，还诱使部分非农就业者寻租。他们通过购买 0.5 公顷以上的耕地获得农民身份，为的就是享受农民养老保险中的补贴 (Pawlowska-Tyszko, 2013)。^[13] 20 世纪 80 年代中期，塞尔维亚建立了强制性的农民养老保险。可是，由于政府缺少有效的强制措施，多数农民逃避缴费，参保实质上转为自愿选择。到 2009 年，这一保险项目仅覆盖了大约 15% 的塞尔维亚农民，而且 90% 以上的保险支出还依赖于财政补贴。一些研究者因而建议，采用针对贫困退休农民的社会救助措施来取代农民养老保险 (Mijatovic, 2010)。^[14]

自 1980 年始，印度的克拉拉邦拨付财政资源，为 60 岁以上有资格获得社会救助的农业工人提供养老金。每人每月的养老金数额，相当于当地农工两个工作日的工资。按照配给农村贫困人口的大米、小麦、食油和食糖的价格计算，一名退休农工领取的养老金倒也足以购买维持其最低热量需求的食品 (Gulati, 1990)。^[15] 1995 年，印度联邦政府开始推行国家养老金项目 (National Old Age Pension Scheme)，向 65 岁以上的赤贫老人每月发放 75 卢比的养老金 (20 世纪 90 年代后期，1 美元兑换 30 卢比左右)。未受益于此项目的同龄老人，每月可免费领取 10 公斤粮食 (Info-Nugget, 2000)。^[16] 2010 年，联邦政府为包括小农和无地农工在内的非正规就业者，设立非强制性养老保险项目 (称为 Swavalamban Scheme)。项目规定，参保者通过银行开户储蓄，每年至少存入 1000 卢比 (2013 年以来，1 美元大约兑换 60 卢比)，联邦政府每年为每位参保者的账户注入 1000 卢比 (National Portal of India, 2015)。^[17] 到 2014 年

11月，参保者人数约为350万人（The Economic Times, 2014），^[18]仅占印度非正规就业者总数的0.8%。如此之低的保险覆盖率，与自愿参保制以及非正规就业群体当中低收入者居多密切相关。

早在1963年，土耳其就建立了农业工人养老保险。1984年又颁布法令，做出农业临时工自愿参保的制度安排。农业临时工的参保门槛低于强制性参保制度下的工人和雇员，而且缴费率大约为工人和雇员的1/3，能够领取的养老金额却为工人和雇员的2/3。这其中的收支差额由财政兜底，因补贴而诱发的寻租现象竟然与波兰案例惊人地相似。到2006年，这一保险项目的参保人员当中多为城里人，农业临时工的参保率却仅为1.5%。土耳其学者指出，农业临时工的贫困发生率高达32.2%，难以承担缴费责任，因而需要予以社会救助。此外，为了消除多轨制养老保险中的寻租现象，土耳其于2006年颁布法令，将工人和雇员养老保险、自雇者（自雇农、小商贩、手艺人等）养老保险以及公务员养老保险实行制度并轨（Karadeniz, 2007）。^[19]

从上述国家的案例中，至少可以获得以下信息和经验教训。

第一，社会养老保险制度含有国家干预，从而也就意味着国家分担了参保者丧失老年收入的风险，并赋予这一制度社会福利的色彩。而社会福利均等化，既是国民的权利需求，也是国家之所以回应这种需求的原因。尽管农业增长率低于非农行业，农业就业者的收入脆弱性高于非农雇员，通过社会保障制度使他们的晚年生活达到全社会可接受的质量，恰恰反映的是社会公平正义的价值观。此外，在工业化城市化进程中把养老保险延伸到农业人口的原因还在于，这项制度不但有助于农业劳动力转移和产业结构调整，而且也是应对人口老龄化之必需。出于对不同就业群体的脆弱性和社会管理难度的考虑，各国以社会养老保险覆盖农业就业者的顺序依次为：农业工人—农民（自雇农）—从事农业劳动的其他家庭成员—农业临时工。

第二，在以非农产业雇员和工人为主体的社会养老保险制度下，农业就业者当中的低收入和贫困群体往往难以承担最低缴费标准的保险费。因此，需要设立最低养老金制度，或采用其他类型的社会救助措施，为他们提供老年生存安全网。

第三，社会经济发展进程中的产业结构调整，必然导致农业人口大幅度减少及其老龄化速度快于其他行业，以至于自成体系的农民养老保险在财务上不可持续。为此而实施的补贴政策，不但会带来日益沉重的财政负担，而且还将增添社会不公平和社会不满。若要解决这一难题或者避免其出现，就需要设置具有前瞻性的制度安排：或是像瑞典那样把农业人口纳入多层次的社会养老保障体系；或是为单设的农民养老保险项目留下相机调整的余地，像土耳其那样将其与其他养老保险项目适时合并。

第四，针对特定就业群体的保险补贴政策，极有可能诱致寻租行为，例如非农人员借用农民身份参保。仅仅设置身份识别标准，尚不足以防止此类行为的发生。根本的措施还在于，采用普惠制的非缴费型国民养老金和基于家计调查的社会救助，替代特定就业群体补贴；通过对多轨制的养老保险项目实行并轨，消除不同就业群体之间的福利攀比。

第五，把社会保险与收入再分配政策及社会救助措施切割开来，权衡公共财政资源分配中的效率和公平。2008年之前，社会养老保险还被赋予一定程度的收入再分配功能。然而现有的国际经验表明，社会保险政策和收入再分配政策混在一起，除了增加财政负担以外，并未带来预期的效果。例如，德国的大农场主只因是自雇农就可得到社保缴费补贴，工商行业的自雇者并不比自雇农经济状况更好，却因处于非农行业而得不到这项福利。因此，非农就业群体屡屡批评政策不公平。况且，农民日益减少，补贴日益增多，公共财政资源的配置效率明显下降甚至造成浪费。切割产业政策、收入政策和社保政策，因而成为德国农业政策和社保政策讨论中的一个焦点。倒是瑞典、英国和美国，很早就把社会保险和社会救助措施清晰地分离开来。首先，用社会救助或非缴费型养老金保证老年人的生存底线。其次，使底线之上的养老待遇，取决于缴费型社会保险和补充养老计划，多缴多得。这种制度设计，既保证公共财政资源使用效率不降低，也顾及了低收入群体的缴费能力和最低养老标准。

第六，非缴费型养老金来自财政资源，以受益者的生存保障为目标，其发放水平一般设定在贫困线以下。例如，印度克拉拉邦的农业工人养老金仅能满足受益者的食品热量需求，瑞典国民养老金的替代率（养老金/工资）也不过 10%而已（帕尔默，2014）。^[20]

至于缴费型社会养老保险的待遇，取决于各国特有的制度安排。2008 年全球金融危机爆发以来，世界范围内的社保改革趋势在于，依据社会保障底线需求（预防贫穷），设定社会保险特别是养老保险待遇（Social Protection Floor Advisory Group, 2011）。^[21] 这样的“底线”待遇，必然可以采用“底线”水平的税率或费率征缴予以满足。实行这一原则，既可保证中低收入家庭不至因支付能力薄弱而被社会保险排除在外，又能为个人和企业做出附加的保险安排留下财务余地（朱玲，2014）。^[22]

三、国有农场的运行方式对农工养老保险安排的影响

本节将采用我们中国社会科学院经济研究所调研组（以下简称调研组）从国有农场调查中获得的信息，展示受访农场的资源禀赋及管理方式差异，阐明农场的社会经济环境对农工社保状况的影响。

2014 年 1 月—2015 年 8 月，调研组首先在广东、江苏和湖南 3 省做农场试调查；然后，前往云南、广西、海南、湖北、江西、安徽、上海和黑龙江共 8 个省/市/区做抽样调查（参见表 1）。鉴于每个省域内的农场管理制度大致相同，在同一农场，农工的生产 and 生活方式又有较高的同质性，调研组主要通过小样本问卷访谈，采集农场和农工家庭的信息。实地调查程序的第一步，是由每个省/区的农垦局选择 2—3 个规模不等的农场。第二步，调研组前往农场与管理层座谈，并由受访农场管理人员填写管理层问卷。第三步，由农场管理机构选取收入水平不等的农工 10—15 名，调研组成员分头走访这些样本农工家庭并填写住户问卷。此间一共获得受访农场问卷 18 份，农工家庭问卷 251 份。

我们从访谈中了解到，如今国有农场的劳动力因户籍和就业身份不同而形成多样化的群体：正式职工、本地户籍的非职工劳动者（多为职工子女）和外地户籍的非职工劳动者。职工与非职工劳动者的身份之别，出自现行人事制度下公共部门编制内和编制外人员在收入和社保待遇上的差异。为了消除冗

表 1 受访农场 2014 年概览

| 农场所在省份 | 农场名称 | 总户数 (户) | 常住人口 | | 农场职工 | | | |
|--------|------|---------|-------|--------|-------|---------------|------------|---------------|
| | | | 总人数 | 女性 (%) | 总人数 | 初中以上文化程度者 (%) | 人均农地面积 (亩) | 人均固定资产净值 (万元) |
| 黑龙江 | 查哈阳 | 24157 | 67627 | 46.9 | 9220 | 70 | 115.8 | 7.2 |
| | 五大连池 | 2867 | 7079 | 49.2 | 2530 | 84.3 | 78.4 | 6.8 |
| | 肇源 | 1881 | 4586 | 48.2 | 572 | 100 | 123.6 | 23 |
| 上海 | 五四 | - | 2179 | 44.3 | 2179 | 80.2 | 45.8 | 37.1 |
| | 长江 | - | 420 | 14.3 | 420 | 100 | 142.9 | 34.5 |
| 安徽 | 方邱湖 | 785 | 2098 | 42.2 | 312 | 83.3 | 4.3 | 16.6 |
| | 寿西湖 | 4527 | 12608 | 53.8 | 3201 | 93.7 | 18.1 | 2.1 |
| 江西 | 云山 | 15068 | 37455 | 45.9 | 5563 | 63 | 69.7 | 1.8 |
| | 恒湖 | 3895 | 15689 | 48 | 2162 | 99.4 | 27.3 | - |
| 湖北 | 龙感湖 | 15189 | 39372 | 49 | 11263 | - | 6.9 | 0.4 |
| | 南湖 | 1693 | 5970 | 45.2 | 3252 | 89.7 | 1.2 | 0.7 |
| 广西 | 金光 | 4067 | 12307 | 49 | 2166 | 100 | 30.5 | 3.3 |
| | 良丰 | 942 | 3600 | 24.8 | 405 | 95.1 | 12.8 | 0.9 |
| 海南 | 中建 | 9371 | 29920 | 47.3 | 1265 | - | 58.6 | 8.7 |
| | 乌石 | 10005 | 16587 | 44.1 | 1187 | - | 25.5 | 8.4 |
| | 新中 | 14233 | 35343 | 47.7 | 1515 | 94.8 | 36.1 | 5.8 |
| 云南 | 潞江 | 2084 | 3530 | 60.5 | 767 | 99.5 | 4.9 | 0.6 |
| | 新城 | 1208 | 2012 | 53.6 | 375 | - | 16 | 4.1 |

注：数据来源于受访农场管理机构填写的问卷，表中的符号“-”意指原始数据缺失。

员，1996年以来，农场几乎不再招收正式职工。据广西和云南农垦局2014年的统计，非职工劳动者约占农场就业人数的50%。至于他们内部的户籍身份之别，与城市居民与农村迁移人口之间的差异相似。在此背景下，只有正式职工参加了城镇企业职工社会保险。农场社保机构对养老保险事务的管理，实际上仅针对这部分就业者。本节和下一节的分析，因而也将聚焦于职工的养老保险缴费问题，只是在必要时才涉及非职工劳动者。

特定农场的经营方式，既受所属省/市/自治区农垦行政系统管理制度的约束，又与其拥有的资源禀赋密切相关。这一切，都对农工现有的社保现状产生直接影响。基于这一理解，我们以受访农场的农地、固定资产和人力资源变量表达其资源禀赋状况，并以此对18个受访农场加以分类。一方面，计算初中以上受教育程度的人员占农场职工总数的份额。另一方面，以受访农场的职工总数作为除数，得到人均农地面积和年末人均固定资产净值两个变量。表1列出的这两个变量的数值，大于职工的人均实际承包面积和拥有的固定资产净值。原因正在于，非职工承包了部分农地并相应地匹配了固定资产。

基于职工总数计算的3个变量数值，体现的是农场资源禀赋的丰裕程度或曰“资源簇”水平。据此对受访农场做分层聚类分析，进入计算程序的有效样本共15个，结果如图1所示。在树形图中，相互距离越近的样本，资源簇水平差距越小。这也意味着，图中所示距离相近的受访农场，便可归为同一组别：黑龙江省的查哈阳农场、五大连池农场和江西省云山农场形成第1组，上海市的长江农场、五四农场和黑龙江省的肇源农场形成第3组，其余9个农场形成第2组。

第3组的长江农场虽然与肇源农场资源簇水平接近，但其经营方式与同在上海市辖区的五四农场一致而与肇源农场大相径庭。首先，上海市属农场均已按公司法规范经营，五四和长江农场也不例外。得益于上海市区巨大的经济辐射能力和消费需求，这两个受访农场既有工厂化的都市农业，又有具备市场竞争力的工业企业。无论是独资还是参股的工业企业，农场都以出资人的身份参与收入分配，而非直接介入这些企业的经营。在我们调查的农场中，五四和长江农场的发展势头最为强劲，财源也最为充裕。

其次，这两个市郊农场的正式职工均为公司雇员，即使在基层种养业工作，也是负责组织田间作业的“管理员”。从事种养业一线劳作的，几乎皆为外来工。最后，职工享有“五险一金”，以实际工资为基数按规定比率缴费。农场与国有工业企业一样，为职工匹配应由企业缴纳的保险费。由于绝大多数职工拥有市区住房，农场还为他们提供减免上班地点食宿费用的福利。

外来工与公司签有农地承包合同或综合计时劳动合同，其社保权益并未包括在内，而是依赖于故乡的社保制度安排。近年来，职工工资和社保缴费基数增长较快，季节工和零工的用工成本也显著上涨。农场的主要应对策略在于，一方面提高种养业机械化水平，尽可能用机械替代人手；另一方面，投资于国内中等发达地区和国外农业，以增加企业的资本收益。

在基于资源簇水平的聚类分析结果中，黑龙江省的三个受访农场分散在第1组和第3组。实际上，它们的经营方式大致相似。如果仅以正式职工的人数计算人均农地面积，肇源农场和查哈阳农场的指标值皆为百亩以上，五大连池农场的这一指标值也高于受访农场的平均水平，其人均面积达78亩之多。与以高附加值农业为主的上海市郊农场不同，黑龙江省的这三个农场以机械化大农业为特色，主要种植水稻或玉米。其中，肇源农场职工的机械装备能力远超农场的耕作需求，因而不少农工驾驶机械去周围

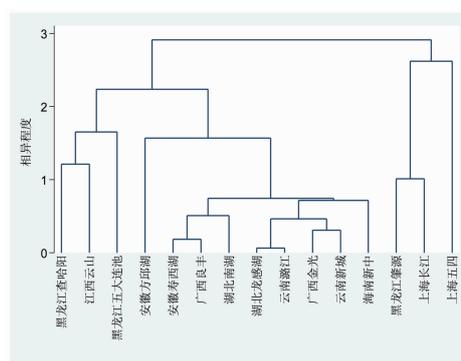


图1 受访农场分类树形图：
基于资源簇水平的聚类分析

注：资源簇包含人均固定资产净值、人均农地面积、初中以上受教育程度的职工比重。基础数据来源于受访农场管理机构填写的问卷。

农村租地耕种。此外，还有部分职工家庭成为养貉专业户，皮张外销俄罗斯和乌克兰。

在所有受访农场当中，除了上海和海南，其他省/区的农场几乎都对职工采用农地家庭承包制。承包农地的职工与现今农村的农民一样从事家庭经营。只不过在当今农村，农民的土地承包费已经免除，而农工还须为其承包地向农场缴纳租金。农场收取的租金主要用于管理人员的工资、农田水利基础设施投资、社会管理和服务，以及按规定应由企业为职工承担的社保义务。黑龙江省农垦总局虽然规定企业为职工缴纳“五险一金”，但所辖 113 个农牧场的经营状况差异显著，单个农场在不同时期的效益水平亦波动剧烈，因而不同农场对职工的社保安排也并非千篇一律。

这其中，查哈阳农场缴纳“五险一金”；肇源农场职工只有“三险一金”，即养老、医疗、失业保险和住房公积金；五大连池农场职工则仅参加城镇企业职工养老保险和居民医疗保险。在养老保险缴费安排上，三者并无差别：管理层干部基于实际工资缴费，其他职工则按照社会平均工资的 60% 即最低基数缴费。除了上海，其他调研地区的农场也皆是如此。正因为家庭经营的农地附着了租金交纳义务，土地在农工之间的流转费用，便以租金水平为基础，而且还附加了应由个人承担的社保缴费额。

在分类树形图中，江西省云山农场落入第 1 组。事实上，我们在江西还走访了恒湖农场。只因该场的数据在统计程序中被自动剔除，其名称未在分类图形中显现。2010—2012 年间，江西农垦系统实施了一场剥离社会职能、化解企业债务和转变经营机制的改革。此间，消除冗员并发放经济补偿金，以及实现职工养老保险和医疗保险全覆盖，成为改革进程中的一项重要内容。在此背景下，农场现有职工人数较改革前大为减少，人均农地面积的数值明显提高。2014 年，云山农场在岗职工的人均农地（包括林地）面积达到 69 亩。

仅就农地家庭承包制而言，江西省的农场普遍实行“两田制”，即职工的承包地分为基本田和经营田。^①农场一般对基本田（农工称其为口粮田）免除租金，对经营田依地块等级收租。2012 年，云山农场和恒湖农场的职工实现了城镇职工养老保险、医疗保险和工伤保险全覆盖。鉴于农场财力薄弱且被确认为困难企业，农场和个人的缴费基数均已按最低标准执行。然而，规定的缴费基数每年至少提高 10%，农场的社保缴费负担依然日渐沉重，特别是养老保险欠费越积越多。

原先未参保的农场职工在 2012 年被纳入养老保险时，需补缴 2000 年 4 月—2011 年 12 月的保险费。职工按个人费率 8% 补缴，企业的费率为 20%。鉴于农场财务极为困难，省政府决定，省、县两级财政分担应由企业承担的补缴费用。以云山农场为例，平均每位在岗职工需补缴 39000 元，其中个人承担 11000 元；其余的 28000 元当中，省财政支付 90%，县财政分担 10%。恒湖农场的费用补缴安排也是如此。可是，县财政的补缴款项未及时拨付到位。加之此后缴费基数递增而农场不堪重负，到 2015 年，恒湖农场累计欠缴保险费近 3000 万元。结果，职工尚可按规定缴纳个人承担的保险费，农场却只好采取“退一补一”的办法缴纳企业应付的部分。具体说来，在岗职工退休时，农场为其一次性补齐欠缴的保险费，从而保证职工如期领取养老金。这种情形在江西国有农场普遍存在，云山农场也不例外。

在我们调研的农场中，多数农场依照其资源簇水平构成分类树形图中的第 2 组。这其中，安徽和湖北的受访农场以稻麦种植为主，广西、云南和海南的受访农场则以种植甘蔗柑桔、咖啡芒果和橡胶槟榔等经济作物为主业。这一组的受访农场不仅社保安排多种多样，还因为养老保险缴费基数的提高而逐渐改变了土地管理方式。在管理方式变更中，养老保险费的缴纳又成为农场管理层与职工之间讨价还价的一个砝码。

安徽寿西湖农场的土地与不断扩大的县城城区连成一片，方邱湖农场与凤阳县城和蚌埠工业区接壤。自 2004 年始，二者均实行两田制，把农地分为身份田和“招标田”。制度设计的初衷，是给每个职

^①2007 年 10 月 8 日《江西省人民政府办公厅转发省劳动保障厅、省财政厅〈关于完善农垦企业职工参加基本养老保险意见〉的通知》（赣府厅发〔2007〕74 号）；2007 年 11 月 15 日《江西省劳动和社会保障厅关于进一步做好农垦企业职工基本养老保险工作的通知》（赣劳社险〔2007〕20 号）。

工分配 5—6 亩身份田并免除租金，以便促使他们将这部分农地的收入，用于缴纳应由个人承担的社会保险费。农场仅对招标田收取租金，租金中包括应由企业承担的保费。那时，每个职工参加“五险”的保险金为一年 2400 元。2014 年，社保缴费提高到 12000 元/人/年。农场作为困难企业，得到缴费减免待遇，每个职工的总缴费额降到 9200 元/年。即便如此，社保缴费依然带给农场管理层和职工沉重的支出压力。除了农场的种粮大户，受访农工普遍反映：“生活靠打工，种田为社保”。特别是在方邱湖农场，几乎家家有人在临近的工业园区做工。已在农场参加社保的农工尤其容易找到工作，因为他们无形中为园区企业节约了人工成本。这些务工者平均每人每月的工资水平为 2000 元左右，明显高于小规模种粮收入。他们或是把身份田和招标田转租给种粮大户，由后者代缴社保费和土地租金；或是仅充当农地耕作管理者，从种到收都雇用农机专业户和临时工劳作。

农场管理层也在设法寻找更多的收入来源，寿西湖和方邱湖农场不约而同地与地方政府共建工业园区，以便从地方留成税收中切分 30%。例如，寿县政府征用寿西湖农场的土地 1800 亩建工业园区，2014 年分给农场税收留成所得 80 万元。农场则负责安置失地农工，用征地补偿款为他们缴纳社保费。^①在农场通过种植业结构调整而提高土地租金的过程中，代交社保费也是管理层与农工谈判的前提条件。2011 年，方邱湖农场集中 500 亩农地建蔬菜大棚，并组建 3 个蔬菜合作社承包经营。一些未被合作社雇用的原承包者，若男性在 55 岁以下，女性在 45 岁以下，由农场另行调配土地。若在这年龄界限之上，则由农场为他们缴纳退休前 5 年的社保费（一线农工退休年龄为男性 60 岁，女性 50 岁）。

其实，即使种植结构未调整，农场的土地租金业已渐次提高。例如，2004 年，寿西湖农场的土地租金为平均每亩 300 斤小麦、50 斤大豆；2008 年始，改为平均每亩 420 斤小麦，相当于 504 元。同年，方邱湖农场的土地租金平均每亩 480 斤，相当于 600 元。这两个农场的小麦平均亩产为 800 斤，租金至少占夏季收成的一半以上。农场管理层也清楚，租金很难继续提高。一是因为土地产出的增长幅度极为有限，难以跟上社保基数的步调；二是由于农场职工代表大会不答应，如果交租后所剩无几，农工种地的积极性将会损伤殆尽。

广西的农场就发生了职代会拒绝提租的情况，结果导致了一种别具特色的两田制：“市场田”租金将减缓提高幅度，身份田免除租金，但职工必须向社保基金缴纳应由企业和个人共同承担的保费。例如，南宁金光农场的甘蔗田平均亩产 6 吨，每亩市场田的租金为 0.9 吨甘蔗，相当于土地平均产出的 15%。^②问题是，农业生产中的市场风险和自然灾害风险并存，经济全球化进一步加剧了农产品市场风险，从而也加大了种植业一线农工收入水平的波动。2011—2014 年间，国际市场上蔗糖价格大跌，国内价格的跌幅也将近 50%，糖料甘蔗种植者的收入随之下降。单个农工不得不承担社保缴费额增加和甘蔗价格下跌的双重压力。

与广西的受访农场相比，云南潞江农场和新城农场的职工社保安排，更是几近于不得已而为之的权宜之计。这两个农场地处西南边境山区，在农垦企业下放地方的过程中划归保安市政府管理。如今，场长书记多为以往的农村乡镇干部，缺少企业管理特别是农场管理经验。农场基础设施薄弱、土地贫瘠且稀缺，每名农工大约经营 3.5 亩咖啡园，亩产值约 2340 元，每亩投入的物质成本占产值的 35% 左右。据此计算，每个农工种植咖啡的纯收入总计为 5324 元/年。农场管理层规定，对非职工经营的咖啡园收取每亩 35 斤咖啡豆的租金。2014 年，咖啡豆平均收购价为每斤 7 元，地租相当于 245 元，为亩产值的 10.5%。职工种地不交租，但须同时承担个人和企业应负的社保缴费责任。

2014 年，按规定这两个农场的职工每人应缴纳养老保险费 7428 元。但他们即使外出打工谋得补充

^①湖北省南湖农场的土地被黄冈市政府征去 2/3，2014 年农场职工人均仅余 1.2 亩土地。对失地农工，南湖农场采取了与安徽寿西湖、方邱湖农场相似的补偿方式。

^②广东湛江前进农场也采取了类似的制度，但土地租金更高些，每亩租金达 1.3 吨甘蔗（平均亩产 5 吨，租金占 26%）。

收入，也很难兼顾家庭日常消费支出和社保缴费，以至于多数职工“脱保”。例如，潞江农场的养老保险参保率仅为27%。到达法定退休年龄的职工，按规定应退出农场的土地并领取养老金。但他们的子女往往因山区就业门路狭窄，早已接手父辈的承包田，农场管理层也只好听之任之。

笔者在潞江农场曾走访一个只有两口人的家庭。母亲已年满50岁，却尚未领取养老金，而是与29岁的儿子唐某一起耕种她原有的承包地。唐某解释，母亲欠缴了几年养老保险费。到退休年龄时，农场用“退一补一”的方式为她补缴了所有欠款。此后，虽然社保部门每月拨付到她名下的养老金为1800元，但只能先用于抵扣所欠农场的债务。直到账目全部还清，她才可享用养老金。很明显，唐某的母亲实际上是用借款和延迟退休的办法，缓解此前的社保缴费困境。这种现象，在潞江和新城两个贫困农场都很常见。

与前述农场的土地经营和劳动管理方式不同，海南省受访农场的职工，多已转为“海南天然橡胶产业集团股份有限公司”的胶工（该集团为上市公司，简称“海胶集团”或“海胶公司”）。2008年，海南省政府在省级层面把农垦管理机构分离为集团公司和农垦管理局。又将此形式延伸到基层，把优质加工企业、高产农地和年富力强的农工纳入分公司，将老弱病残人员、边缘土地和社会管理事务留给了农场。在纳入分公司的胶工中，女性多分工管理成年林并割胶，男性多管护小苗。无论是割胶工还是管护员，都以承包制的形式在分管的地块上劳动。公司负责投入品和产出品购销，与胶工按公司确定的价格结算。割胶工提交公司合同产量后，超出部分的销售额归己，能够拿到手的现金仅为扣除生产成本和社会保险费的余额。

海胶集团成立之初，天然橡胶价格正在走高，集团的中高层管理者属于当地的高薪阶层，农工的收入也较高。到了2013年，每吨天然橡胶价格从年初的最高点27040元，跌落到年末的17000元；2014年末，价格又进一步降至每吨12000元。结果，海胶集团下属中建、乌石、新中分公司的农工，在扣除各种费用后得到的月工资只有400—550元。他们虽然没有拖欠社保缴费，却已成为工作中的穷人。

综合本节所述可见：第一，农场职工现有的社会保险制度安排，是以往农场管理体制和经营方式改革的一个结果。不同省/区的农场管理体制和经营方式变革虽然多种多样，但在改革中都面临着为职工做出社会保险安排的难题。这一点，与农村人民公社管理体制和土地经营机制的变革明显不同。首先，直到2009年之前，农村除了脆弱的合作医疗，并无社会保险制度。况且在实行家庭经营承包制之时，农民对获得土地使用权欢欣鼓舞，尚未对社会保障提出任何主张。农场已有的国企定位，必然赋予农工与工业国企职工同样的社保诉求。其次，如果把产权视为一束权利的话，农场职工从国有土地产权中获得的经营权，少于农民从村集体的土地产权中分享的权利。例如，农民的土地承包权可继承，农场的农工则没有这项权利。这意味着，老年农民依然可以获得土地收入，而农工却不然。因此，农场职工更需要借助社会保险制度，为退休生活提供一份稳定的养老收入。

第二，农场职工所参加的社会保险类别及险种、企业与职工的缴费分担方式，与农场归属的行政管理机构层级、农垦系统内部的组织程度和农场的资源禀赋密切相关。首先，由农业部直管的省/区农垦系统（黑龙江垦区、广东垦区）和由省/区政府直管的农场，与那些交由省级以下政府管理的农场相比，能够得到较多的专项财政转移支付和政策优惠，它们的财务状况因而也得以改善。例如，黑龙江垦区每年可获多批次中央预算内基础设施投资，2015年，仅一个批次的投资就达5.6亿元。^①在这种情况下，农场的可支配财务资源无疑会相应增加，从而间接地强化其承担企业社保缴费责任的能力。其次，那些将全省农垦企业组建为一个集团公司并有效运营的省/区农垦系统，与非集团化的省/区农垦系统相比，组织化程度较高。^②通常，这类集团总部与基层农场还保有收入转移关系，至少能够保证职工享有养老

^①2015年8月31日《黑龙江省农垦总局关于下达黑龙江垦区2015年第五批基本建设投资计划的通知》。

^②历经政企分开的改革，目前有些省/区的农垦系统仍采用“一套人马，两块牌子”的管理方式，例如省级农垦管

保险全覆盖。最后，农场资源簇水平越低、收入越单一，企业与职工分担社保缴费责任的方式与土地经营制度的联系越紧密。如果说农场最初实行家庭承包制是为了提高效率的话，那么在家庭承包制的框架下采用“两田制”，则多半是对社保缴费特别是对养老保险缴费方式的回应。可以说，社会保险制度的引入，导致农场土地管理方式发生变化。

第三，处于不同区位的农场在职工社保状况上的差异，是地区社会经济发展水平及农场整体经济实力差别的一种反映。尽管位于中等发达和欠发达地区的农场已享有降低社保缴费额的待遇，但它们并未因此而摆脱缴费困境。在农业增长速度远低于社保缴费基数增幅的情况下，考虑到这一行业所面临的自然风险和价格剧烈波动风险，农场职工尚需弹性更大的社保制度安排。

四、职工家庭可支配收入和生活性支出中的社保因素

本节将主要采用农场职工家庭问卷调查数据和笔者的实地访谈案例，进一步说明在岗人员的社保缴费和退休人员的养老金领取状况，揭示职工家庭的社保收支对其可支配收入和生活性支出的影响。这其中，尤其关注低收入和贫困家庭的收支行为。

历经农垦系统管理方式的多次变革，农场种植业一线职工大致呈现三种状态：第一种，政企分离改革中的下岗农工。这部分人员在退休前通常能够得到固定的财政补贴，包括社会保险缴费和生活补助。第二种，集团公司属下的农业工人。第三种，经营家庭农场的农工。上一节已对这几类农工的社保制度安排做过不同程度的阐述和分析，但对退休职工只是略有涉及。为了深入了解社保因素对职工家庭经济状况的影响，我们课题组在问卷调查中尽可能地选择了多样化的住户访谈对象：既有收入水平不同的种植业一线职工和非职工，又有退休农工，还有领取低保金的人员。截至2015年8月底，课题组在入户访谈中总共填写住户问卷251份（表2）。

绝大多数受访者的年龄在40岁以上，这与20世纪90年代中期以来农垦系统停止招收编制内农工有关，同时也是农场人口老龄化的一种反映。受访者中的大多数都有初中文化背景，对于我们提出的问题不存在理解障碍。访谈时户主夫妇通常都在座，有关家庭收支问题，一般由主妇回答。至于户主性别的确认，是根据受访者对“家里的事谁做主”这一问题的回答而定。表2中的女性为户主的案例（样本占比8.4%），并非意味着家里的男主人必定缺失，而只是显示女性在家庭决策中的相对地位。我们在广西和云南调查时注意到，农场居民中的地区性劳动力流动及其产生的家庭影响，与农村居民相似。住户

表2 2014—2015年间农场住户访谈一览表

| 农场所在省份 | 受访农场个数 | 受访住户 | | | | 户主情况 | |
|--------|--------|------|----------|-----|--------|------|-------|
| | | 户数 | 女性为户主的住户 | 规模 | 实际常住人口 | 平均年龄 | 受教育程度 |
| | | 个 | 个 | 人 | 人 | 岁 | 年 |
| 黑龙江 | 3 | 45 | 1 | 3.2 | 2.9 | 45 | 10.3 |
| 上海 | 2 | 24 | 0 | 3.1 | 2.5 | 47.6 | 11.7 |
| 安徽 | 2 | 36 | 1 | 3.5 | 3.2 | 47.5 | 9.9 |
| 江西 | 2 | 28 | 0 | 3.7 | 3.3 | 50.5 | 9.8 |
| 湖北 | 2 | 32 | 4 | 3.8 | 3.0 | 53.5 | 8.5 |
| 广西 | 2 | 24 | 3 | 3.2 | - | 52.8 | 8.3 |
| 海南 | 3 | 38 | 8 | 4.2 | 3.6 | 48.3 | 8.1 |
| 云南 | 2 | 24 | 4 | 3.4 | - | 49.7 | 8.6 |
| 总计 | 18 | 251 | 21 | 3.5 | 3.1 | 49 | 9.4 |

注：数据来源于中国社会科学院经济研究所课题组于2014—2015年间对农工家庭所做的问卷调查。此后的统计表如无特别说明，即表示数据来源与表2的相同。表中的符号“-”意指原始数据缺失。

理总局和农垦集团总公司。这种方式通常称为集团化管理，从管理总局/集团总部到基层农场，保持着紧密的行政和经济联系。例如上海市、江苏省和黑龙江省的农垦系统便是如此。

成员中既不乏外出务工经商者，也有诸多老人与儿童留守农场。不少住户的实际常住人口小于户籍登记的规模。与此相关，对于外出就业者的收入，有的受访者只能大致说明在外人员的工资水平，有的受访者仅能忆及外出就业人员带回的金额。至于家庭消费支出，一些受访者尚可对实际常住人口和在校生的日常花销加以估算，却对大概厘清外出就业者的生活支出颇感为难。还有一些受访者提供的消费额，明显高于其报告的收入值。鉴于此，我们在接下来的问卷调查中，对每一位家庭成员添加了“是否共同开伙”的问题。借此获得的实际常住人口数，既有助于受访者估算家庭收支，又便于课题组在数据清理时发现异常值。

农场职工退休后，有的生活在空巢家庭，有的与子女居住在一起。无论处于何种居住方式，他们都或多或少地拿出养老金，与照料其老龄生活的子女分享。这种情况，也可视为老年人对养老照料服务的一种支付形式。与此相对应，在岗职工缴纳养老保险费，又相当于对家庭当期收入的一种扣除。基于这种理解，以下先通过表 3，分省勾勒样本户的人均收入和消费支出概况。然后，借助表 4、表 5 和表 6，说明养老金收入和社保缴费对不同收入水平下的职工家庭收支的影响。

表 3 与收入相关的数据主要传递如下信息，一是从农场住户层面反映省际收入差距，例如上海样本户的人均收入相当于海南和云南的 6 倍左右；二是分别对照各省样本户的纯收入均值和标准差可见，在多数省份内部，农场住户之间也存在着较大的收入差异；三是样本户的非农收入份额显示，非农经济活动在其收入来源中业已举足轻重。至于样本户在消费水平和消费结构上的差异，从表 3 列出的数据中也可窥见一斑。表中的“生活性支出”一项，是相对于样本户的生产性支出而言的。总体来看，住户收入越低，日常消费在生活性支出中所占的份额越大。在上海的样本户那里，这一比率略高于 32%；而对于海南的样本户，此份额则将近 57%。表 3 之所以还列出了子女教育支出，是因为此乃农工家庭在生活必需品和服务之外优先支出的一个项目，因而也是他们在考虑社保缴费时必定要权衡的重要因素之一。

表 4 仅涉及那些家有养老金领取者的样本户，为的是清晰地展示养老金收入对农场职工家庭经济的影响。首先，在现有样本总体（251 户）当中，家有养老金领取者的住户占 29.1%。这意味着，社保机构发放的养老金，为将近 1/3 的家庭带来一笔稳定的现金流。其次，将家有养老金领取者的样本户按人均纯收入高低排序，进而划分为三等分组可见，收入越低的组别，纯收入中的养老金比重越大。就这 73 个样本户而言，养老金在收入中的占比还不到 30%；但在中等收入组和低收入组，这一比率则高达 49% 和 62.3%。可以说，养老金对保障中低收入组别的退休者生活乃至家庭经济安全至关重要。

分省统计的结果也展示了相似的图景（统计表省略）。在家有养老金领取者的样本户当中，云南住户的养老金占家庭收入的比重达 70%，海南住户的养老金与收入总额的比率为 43.3%。养老金领取者大多生活在三代同堂的扩展家庭，住户平均规模为 4.2 人，比全部样本户的平均规模（3.5 人）多出 0.7

表 3 分省统计的 2014 年农场样本户人均纯收入和人均生活性支出

| 农场所在省份 | 人均纯收入 | | | 人均生活性支出 | | | |
|--------|--------|-------|------------|---------|-------|--------------|------------|
| | 均值 (元) | 标准差 | 非农收入占比 (%) | 均值 (元) | 标准差 | 日常消费支出占比 (%) | 教育支出占比 (%) |
| 黑龙江 | 29861 | 39037 | 31.9 | 17766 | 9675 | 32.6 | 34.4 |
| 上海 | 70071 | 59741 | 94.2 | 36255 | 22325 | 32.1 | 10.9 |
| 安徽 | 57731 | 40172 | 41.1 | 22786 | 11048 | 33.2 | 15.6 |
| 江西 | 24802 | 24456 | 49.4 | 16331 | 20416 | 34.3 | 11.2 |
| 湖北 | 22783 | 24831 | 73.1 | 11165 | 10816 | 38.4 | 26.7 |
| 广西 | 25688 | 13113 | 48 | 15164 | 8565 | 40.6 | 16.2 |
| 海南 | 12160 | 5658 | 83.7 | 11031 | 6787 | 47.8 | 23.3 |
| 云南 | 10770 | 6718 | 79.6 | 9388 | 5940 | 56.6 | 26 |
| 总计 | 31338 | 36702 | 58.9 | 17505 | 15380 | 36.9 | 20.2 |

注：“非农收入”为农业收入之外的全部收入；“日常消费支出”包括吃、穿、水、电、燃料和难以归类的零碎花销。

表 4 2014 年家有养老金领取者的住户收入概况

| 三分位组 | 全部 | 低收入组 | 中等收入组 | 高收入组 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|
| 组户数 | 73 | 25 | 24 | 24 |
| 组人口 | 308 | 117 | 97 | 94 |
| 人均纯收入 (元) | 27363 | 10037 | 19392 | 53385 |
| 人均养老金收入 (元) | 8047 | 6256 | 9507 | 8454 |
| 养老金与纯收入的比率 (%) | 29.4 | 62.3 | 49 | 15.8 |

人。这种生活方式，使得养老金待遇通过领取者外溢到所有家庭成员。在欠发达地区的农场，有些退休人员的养老金明显地高于部分青壮年就业者的收入，他们也就更倾向于用养老金补贴子女和孙辈。

在海南乌石农场，笔者曾走访一位姓任的茶园女工。她 49 岁，丈夫 52 岁，在海胶公司所属橡胶园管护幼苗。女儿刚入建行工作一年，儿子才上大学。2014 年，夫妇俩的纯收入共计 33000 元（16500 元/人）。寡居的婆婆每月有 2000 多元的养老金，其住房距离任女士家不过 30 米远。老人一直给予儿子经济支持，不但为儿子儿媳（任女士夫妇）提供日间免费餐食，还为他们饲养的商品肉鸡购买饲料。此外，逢年过节更是免不了要给孙辈零花钱。任女士说道：“我们也是啃老族，等儿子大学毕业找到工作，就不需要老人这么接济了”。

在云南潞江农场，笔者的一位调查对象姓兰，是“文革”期间从成都落户此地的女“知青”。2014 年，她和丈夫均已 61 岁，两人的全年养老金共计 45600 元。退休后，他们把此前承包农场的 7 亩地转给儿子，以儿子的名义向农场上交租金，但实际上还是老两口耕种。他俩将咖啡园改造为菜地，当年得到卖菜收入 3000 元。兰女士的独子 37 岁，儿媳 23 岁，孙女 2 岁。儿媳在家照料小孙女，儿子在一家小企业当雇员，全年工资收入 36000 元。兰女士夫妇与儿子一家同居一个院落，一起开伙并分享电视和洗衣机等电器，其他消费支出也未分家，老两口乐得将自己的收入在大家庭内部做一再分配。

养老金收入在领取者的核心家庭或扩展家庭再分配的事例，在受访农场早已比比皆是。最近十年来，出自城镇职工社会养老保险的养老金，不仅为领取者及其家庭提供了一笔稳定的收入，而且还因为中央政府的干预，不依赖于经济增长和物价变化，以每年 10% 的幅度快速提高。正是这种现象，参与了对农场职工乃至非职工及其他劳动者的养老保险观念塑造，或者说直接影响了他们的参保取向和行为。

第一，具有职工身份者，不约而同地把参加城镇职工养老保险作为国企员工的一个标志。即使是那些独自经营种植业并一力承担了个人和企业缴费责任的职工，也认为这是他们的不二选择。例如在云南贫困农场，部分职工在收入微薄不得不中止缴费的情况下，仍不屑考虑农村或城市居民养老保险。当然，我们从农场管理人员调查中也了解到，纵然农场职工想参加新农保，也不得其门而入。地方政府曾对此问题有过回应：国有农场属于企业，其就业人员没有资格像农民一样，享有中央和地方政府赋予新农保制度的养老金补贴及个人账户利率补贴。

第二，在持有农场户口的非职工当中，只有少数人以个体户身份参加城镇社会养老保险。尽管这一群体的缴费率按社会平均工资的 20% 计算，低于企业职工的总缴费率（28%）8 个百分点，大多数有能力缴费的人还是不愿参加。尤其是在农场依然承担企业缴费责任的地方，部分非职工劳动者出于身份平等的诉求，宁可游离于社会养老保险之外。笔者在江西恒湖农场曾走访一个三口之家，户主沈某 44 岁，妻子 40 岁，正在读高中的儿子 17 岁。夫妇皆为非职工，承包农地 150 亩。2014 年的农业纯收入将近 7.2 万元，务工收入约 1 万元。然而除了为全家参加新农合缴费 300 元以外，夫妇俩没有参加任何类别的养老保险。沈某认为，他们与职工一样上交农场地租，仅 2015 年就交租 9 万元，理应与职工享有同等待遇，个人为城镇职工养老保险承担 8% 的缴费率，还有 20% 的费率该由农场承担缴纳责任。

第三，农工的参保行为还由现有社保规则内含的激励机制诱导。例如，城镇职工养老保险的最低缴费年限为 15 年，部分职工在达到缴费年限后，即便有能力继续缴费，也有意停止缴纳。2015 年初，笔

者在海南中建农场曾走访一位女胶工王某（46岁）。她和丈夫（48岁）都是农场职工，两个儿子在外做工。王某平日家务轻松，健康状况良好，但去年就辞职了。她认为，做胶工辛苦，近几年挣的也不多。养老金比工资涨得快，她已缴费20年，到50岁就可退休，所以宁可呆在家里等领养老金。

上述受访者的行为，既反映出他们对参保成本—收益的算计，又透露了他们对工作—闲暇和工资—养老金等多组收益的比较、偏好及选择。至于家庭财务状况脆弱的低收入群体，那就更不乏对保险费与其他必需品支出的权衡。鉴于此，以下将通过家有养老保险缴费者的样本户收支统计，分析社会保险费缴纳对农场职工家庭特别是低收入组别生活消费的影响。

在表5的168个样本户当中，有39个住户（23.2%）既有养老金领取者又有养老保险缴费者。本报告只是从支出的角度，把养老保险缴费视为个人乃至家庭未来的消费支出，因而未对此类样本户做特别处理。此外，仅有59户（35.1%）分别报告了职工养老保险和新农合/居民医疗保险缴费额，余者只能说明个人的社保缴费总数，并不清楚自己在这两种保险甚或失业保险上的分项支出。原因在于，第一，尽管农场社保科和财务科每年代收各类社保缴费后，都会张榜公布参保人的分项及加总缴费额，那些参加城镇职工养老保险、医疗保险及失业保险的受访者只关注自家的缴费总数，因为这才是他们纳入家庭财务计算的项目。况且在土地流转中，职工将自己应缴的社保费一并计入转包费（新农合/城镇居民医疗保险缴费除外），故而留在他们记忆中的也只是职工社保缴费总数。第二，至于那些仅参加职工养老保险和新农合/城镇居民医疗保险的受访者，除了自己的养老保险费以外，每年还须按人头为常住农场的家庭成员缴纳居民医疗保险费。因此，他们对这两个分项支出账目一清二楚。

考虑到如下两个因素，这里并未按照保险类别分拆受访者报告的社保缴费总额。首先，各地社保机构对农场职工实施略有不同的缴费政策，各行政辖区的农场职工参加的保险种类及缴费安排多种多样。若逐一加工样本户原始数据，难免会频发主观判断失误。其次，养老保险缴费是城镇职工社保缴费总额中比重最大的一项。就一般企业而言，截至2014年底，企业和个人的“五险”缴费率总计超过40%，养老保险缴费率为28%。在“五险”当中，个人只缴纳养老保险（费率8%）、医疗保险（费率2%+3元）和失业保险费（费率0.2%），缴费率合计不足11%。在个人承担的社保缴费总额当中，养老保险所占的份额大约为78%。^①多数农场职工未参加失业保险，养老保险在其缴费总额中的比重还会更大些。因此，住户社保总支出对其一般消费支出的影响，足以间接反映养老保险缴费在其中所起的作用。

在上述背景下，我们先对总共168个家有养老保险缴费者的住户加以考察，分析住户人均纯收入与生活性支出中社会保险费比重的相关程度。计算所得的相关系数仅为0.0075，可见这两个变量之间的相关性很弱。或者说，二者在统计上几乎不存在线性相关关系。与此相呼应，我们又进一步将这些住户按人均纯收入水平排序并作五分位数分组。然后，分组计算人均纯收入水平和生活性支出中的社会保险费比重。如表5所示，该比重亦未在各组间呈现趋势性的变化。造成这种情况的一个重要原因在于，部分农场的职工同时承担了企业和个人缴纳养老保险和医疗保险费的责任。对于这样的家庭，无论其收入高

表5 2014年家有养老保险缴费者的住户收支略要

| 五分位组 | 全部 | 低收入组 | 中低收入组 | 中等收入组 | 中高收入组 | 高收入组 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 组户数 | 168 | 34 | 34 | 33 | 34 | 33 |
| 组人口 | 596 | 124 | 130 | 114 | 119 | 109 |
| 人均纯收入（元） | 35578 | 7467 | 15825 | 25567 | 39136 | 91239 |
| 人均生活性支出（元） | 19997 | 11849 | 14394 | 21130 | 21098 | 31900 |
| 人均社会保险费（元） | 3706 | 2180 | 1999 | 3270 | 4331 | 6826 |
| 生活性支出中社会保险费比重（%） | 18.5 | 18.4 | 13.9 | 15.5 | 20.5 | 21.4 |

^①蓝星：《一张图看清社保缴费有多高！》，中国社保网，2015年1月7日，<http://www.shebao5.com/zhishi/78889.html>。

低，户生活性支出中的社会保险费比重，不但高于那些仅承担个人缴费的家庭，而且也极有可能拉高了其所在收入组的社保支出比重。

对照五等分组的收支状况可以看到，低收入组的财务赤字分外醒目。这一组别的人均纯收入低于人均生活性支出 4382 元，财务赤字相当于支出的 37%。为了追溯这些家庭收不抵支的原因，我们特将低收入组的收支结构列入表 6。表中的数据显示，低收入组 2014 年末的人均借款余额为 8086 元，相当于该组当年人均纯收入的 68.2%，足以弥补表中显示的收入缺口。结合未列表的统计结果，我们注意到以下几条信息：第一，人均消费高于人均收入的住户在低收入组中占 64.7%（22 户）。第二，低收入组的收入来源近乎单一。在收不抵支的样本户当中，99% 的住户没有家庭非农经营收入，27% 的住户既无家庭非农经营和务工收入，也无种养业收入。第三，低收入组的医疗支出是仅次于日常消费的第二大支出，在生活性支出中的比重为 24%。检视原始数据发现，湖北龙感湖农场有一样本户的医疗和住院费用

表 6 2014 年家有养老保险缴费者的低收入住户 (34 户) 收支结构

| | 均值 (元) | 标准差 | 占比 (%) |
|-----------|--------|-------|--------|
| 人均纯收入 | 7467 | 2942 | 100 |
| 农业收入 | 2238 | 2950 | 30.0 |
| 非农经营和务工收入 | 1702 | 2663 | 22.8 |
| 作业区其他收入 | 1010 | 1942 | 13.5 |
| 征地补偿 | 282 | 1146 | 3.8 |
| 养老金收入 | 629 | 1781 | 8.4 |
| 亲友馈赠 | 183 | 703 | 2.5 |
| 医疗报销 | 285 | 826 | 3.8 |
| 政府和农场救济 | 600 | 995 | 8.0 |
| 农业性补贴 | 260 | 690 | 3.5 |
| 其他收入 | 278 | 931 | 3.7 |
| 人均生活性支出 | 11849 | 10504 | 100 |
| 日常消费 | 3375 | 14700 | 28.5 |
| 耐用消费品 | 246 | 2100 | 2.1 |
| 养老医疗保险 | 2180 | 753 | 18.4 |
| 通讯 | 276 | 2487 | 2.3 |
| 交通 | 328 | 247 | 2.8 |
| 赠送亲友 | 751 | 383 | 6.3 |
| 医疗支出 | 2840 | 893 | 24.0 |
| 教育支出 | 1853 | 9710 | 15.6 |
| 年末人均借款余额 | 8086 | 13276 | - |

高达 17 万元，明显地拉高了整个组别的支出均值。在收不抵支的低收入户当中，81.8% 的住户都留有年末借款余额，借贷是住户平滑消费的重要手段。这一样本户从居民医疗保险基金报销医疗费用 1.3 万元，相当于该户医疗支出的 7.6%，但其年末还有医疗借款余额 22 万元，相当于 2014 年医疗支出的 129.4%，因为其中还包含着陈年积欠。如果从低收入组中剔除这一借贷额最大的样本户，收不抵支并在年末尚有借款的住户有 17 户，平均每户借款额为 31529 元。

多数受访者曾解释，生产资料特别是农机具购置，可从银行贷款，但生活中如果有大项支出而积蓄不足，就只能找亲朋好友借钱。倘若陷入长期贫困，还是要靠政府救济。表 6 和未列表的统计数据也表明，在低收入住户的人均纯收入当中，有 8% 来自政府和农场的救济。2014 年，获得救济的住户占低收入组的 38%，平均每户的救济额为 5031 元。这表明，救助在农场发挥了社会安全网的兜底作用。正因为低收入群体在面临风险时的脆弱性高于其他群体，他们期望进入社会保障体系的意愿也更强。从表 5 和表 6 的低收入组收支状况可见，其社保缴费是仅次于日常消费和医疗费用的第三大支出，在生活性支出总额中的比重达到 18.4%。与家有养老保险缴费者的全体样本户相比，低收入组别的这一比率仅低了 1 个百分点（表 5）。

撇开那些有意选择最低缴费年限而中止养老保险缴费的案例不谈，低收入户多尽力而为履行缴费义务。前述 2014 年医疗支出和借款额最大的低收入人家，依然缴纳了 5000 元的养老保险费。笔者在云南新城农场访问过两个低保户，二者皆为三口之家，家中均有中风致残者。两户人家分别于 2013 和 2014 年被免除新农合缴费义务，家中具有职工身份的成员，向各自的亲戚借款缴纳了养老保险费。其中一户的主妇年届 47 岁，还有 3 年即可领取养老金。她和丈夫（49 岁）预期，到时候既可用养老金还债，又能改善家庭生活。

相形之下，云南潞江农场约有 70% 左右的职工因贫困中止了养老保险缴费。这种情形，在当地被称

为“脱保”。脱保职工的家庭并未纳入表5和表6的统计，我们调研组成员通过问卷分别记录了此类职工的家庭情况。笔者曾走访一位脱保职工毛某的家庭。毛某51岁，因中风半身不遂，语言能力几近丧失，只能由妻子（46岁）回答问题。毛妻为非职工，家里只有毛某一份承包地，即3亩咖啡田。毛家的咖啡树均已老化，2014年因虫灾和旱灾，仅为他们夫妇带来1000元的纯收入。毛某的两个儿子都外出做工，月工资水平1800元，虽能维持各自的三口之家，却也没有多少余力接济父母了。毛某因病残且家庭收入微薄，每月领取268元的低保金。到2014年底，他们夫妇还有12000元欠款未还，毛某业已脱保四年，而且也不大可能续缴养老保险费了。

基于以上对农场样本户的家计分析，本节主要阐明以下几点。第一，历经上世纪90年代中期的国有农场劳动人事制度改革，编制内的农业工人正处于退休高峰期，在岗者也多半年近半百。出自城镇职工养老保险制度的养老金，不但为退休者及其核心家庭带来一笔稳定增长的收入，而且通过扩展家庭内的收入再分配惠及儿孙。这种状况的示范效用，既影响农场所有劳动者的参保偏好，也影响他们的收支行为。第二，仅就家有养老保险缴费者的全部样本户而言，人均社保缴费支出接近于人均生活性总支出的1/5。中低收入组的参保职工在遵从现有社保规则的情况下，尽可能减少缴费并维持其享有最低社保待遇的资格。一是大多数职工因收入低于社会平均水平，按最低缴费基数（社会平均工资的60%）缴费；二是有些接近退休的职工为了尽早停止缴费，在达到最低缴费年限时即设法辞职。第三，一些失去劳动能力且家庭收入微薄的职工，虽因贫困领取低保金，却不得不中止养老保险缴费从而陷入脱保境地。

如此看来，占农场职工大多数的中低收入者，为了避免社保缴费导致家庭当期生活水平大幅下降甚或跌至贫困线以下，对于社会保险特别是养老保险有着“低缴费、低待遇”的实际需求。事实上，这种偏好恰巧暗合了近年来国际劳工组织强调的社保理论重点和各国政策实践，即在社会保险待遇方面实行底线原则。这样做，既能体现社会保障制度预防贫困的基本功能，也有利于维护国家作为社保最后出资者的财政安全，还可为企业和员工做出附加保险安排留下余地（朱玲，2014）。^[23] 不过，即使在低缴费水平下，深陷贫困的职工还是不免因支付能力薄弱而难以履行缴费义务。这就需要进一步改善现有社会保障体系，将非缴费型养老金的覆盖面扩展到农场人口，或者添加瞄准贫困退休群体的最低养老金制度。

五、政策性讨论与结论

自上世纪90年代中期始，国有农场停止招收编制内农工。到如今，此前留下的农工已被城镇职工基本养老保险所覆盖。生活在农区的农场职工之所以会有这样的养老保险制度安排，首先是因为，农场已有的国企定位，必然赋予农工与工业国企工人同样的社保诉求。其次，农场职工退休时必须将国有土地的经营权交还农场，因而与终生持有土地承包权的农民相比，更需要通过社会养老保险获得基本的养老收入。最后，在中等发达和欠发达地区，农场退休人员近年来从城镇养老保险领取的养老金，大多高于在岗职工的平均收入。由此产生的示范作用，引导了在岗职工的社保偏好。

参保者若要在法定退休年龄领取养老金，此前必须履行其缴费义务。简单说来，一般缴费基数为参保者所在地的社会平均工资，最高缴费基数为这一标准的300%，最低缴费基数为此标准的60%。截至2015年底，养老保险的总缴费率为社会平均工资的28%，企业分担的缴费率为20%，个人承担的缴费率为8%，最低缴费年限为15年。面对这些参数所表达的统一规则，中等发达和欠发达地区的大多数农场及其职工都遭遇了缴费能力不足的困难。笔者基于课题组2014—2015年间的文献研究、典型调查和问卷调查，尤其注意到以下几点：

第一，在实行工厂化管理的上海市郊农场和海南天然橡胶产业集团下属分公司（农场），职工如同工业企业工人一样按月领取工资并与企业分担缴费义务，但仅就保险费来源、缴费水平和对职工当期家计的影响而言，上海市郊农场与海南橡胶园的差别就不可以道里计。上海市郊农场既拥有与工业企业所有权相联系的资产收益，又使用劳动成本较低的外来农民从事种养业规模经营，因而拥有足够的财务能

力承担企业为职工缴纳的社会保险费。上海市郊农场的职工虽然按实际工资水平缴纳“五险一金”，但因为工资水平较高，包括社保缴费在内的样本户人均生活性支出，只相当于人均收入的51%。与此相对照，海南橡胶集团的职工社保费，无论是企业还是职工承担的部分，全都来自胶工上交的橡胶销售所得。尽管胶工的社保费已按最低缴费基数缴纳，但由于近年来天然橡胶价格大幅下跌，扣除生产成本和社保费后，胶工拿到手的月工资平均仅为400—500元。总之，他们本就属于低收入群体，社保缴费令其当期收入水平进一步下降，甚至加剧了其中最低收入者的贫穷。

第二，目前国有农场大多实行土地家庭承包制，农工实际上成为个体经营者，农场资源条件越薄弱，职工的社保安排与土地经营制度的联系越紧密。首先，在家庭承包制的框架下引入“两田制”，即把农地分为身份田（也称口粮田或基本田）和经营田（也称招标田或市场田）。农场管理机构按土地级差对家庭承包的经营田收取地租，将租金用于管理人员工资、公用设施和农田水利设施投资、社会事务管理和企业应缴的社保费。职工的身份田免租，其面积既依赖于特定农场的职工人数与农地的比例，也取决于农场与职工分担社保缴费的方式。其次，绝大多数农场职工的收入低于工业企业工人，因此农场和农工缴费均以社会平均工资的60%为基数。乍看起来，农场履行企业的缴费义务，只不过是把农工的部分土地收入倒了一下手。然而，这却意味着农场与职工分担了与此相关的风险，如农业收成下降导致双方缴费能力削弱的风险。再次，最近十多年来，社保缴费基数每年增加10%以上，远远超过农业增长率。诸多种粮为主的农场，如安徽和江西的农场，只好向政府申请困难企业待遇，将农场的缴费额大约减少了23%。最后，以甘蔗、咖啡等经济作物种植为主的农场，特别是广西、云南的贫困农场，在产品价格下跌和社保缴费基数增加的双重压力下，通过实行两田制或地租全免的方式，把养老保险费中应由企业缴纳的部分直接转嫁给了职工。也就是说，职工不得不一力承担企业和个人缴纳养老保险费的责任。

第三，对于农场的社保缴费困境，以往的研究多强调农业的特殊性而呼吁政府实施补贴政策解困，但根据西欧北美发达国家、东欧转型国家和亚洲其他发展中国家的经验，凡是针对特定职业群体，如自雇农的社保补贴政策，虽能缓解一时的困难，却会带来长久的后遗症。一方面，随着社会经济发展进程中的产业结构调整及人口老龄化，此类补贴带来的财政负担日益沉重；另一方面，对特定企业和职业群体的社保补贴，不但阻碍经济结构调整和劳动力流动，还将带来与补贴资格认证相关的寻租行为，更会引发其他企业和群体的连锁式攀比反应，从而增添社会不公平和社会不满。农业就业人口社保缴费能力薄弱的现象，是一个世界性的难题。其制度性原因在于，社会养老保险最初是为工业企业的工人“量体裁衣”而设计的。在这一制度下，农业就业者当中的低收入和贫困群体往往难以承担最低标准的保险费。解决这一问题的根本措施，并非是对缴费能力薄弱者予以财政补贴从而干扰社会保险规则，而是把缓解老年贫困的制度元素纳入国家社会保障体系。或是设立普惠制的非缴费型国民养老金，或是采用基于家计调查的最低养老金制度，以保证贫困老人获得最基本的养老收入。进一步讲，自2008年全球金融危机爆发以来，世界范围内的社保改革理论和实践都倾向于，依据社会保障的底线需求即预防贫穷（ILO，2014），^[24]来设定社会保险特别是养老保险的待遇。这样做，必将导致社会保险税率或费率的下降，从而减轻企业和个人的强制性缴费负担。更重要的是，这一原则的实行既可保证中低收入群体能够通过缴费拥有社会保险，又能为所有参保个人和企业做出附加保险安排留有财务余地。

第四，占农场职工大多数的中低收入者，对于养老保险有着“低缴费、低待遇”的实际需求。这种偏好正巧暗合了国际社保改革潮流，但实际上是中低收入群体在生活必需品支出与经济风险防范之间、当期消费与未来养老收入之间权衡的结果。仅就家有养老保险缴费者的全部样本户而言，在人均生活性支出中社保费占到了18.5%。对于那些同时承担企业和个人缴费责任的样本户，这个比率还更高些。多年来，为了避免社保缴费导致家庭当期生活水平大幅下降甚至跌至贫困线以下，中等发达和欠发达地区农场的生产一线职工一直采用最低缴费基数。此外，一些接近退休的职工通过辞职，有意在达到最低缴

费年限时停止缴费。这种行为，与近十多年来养老金不依赖经济增长和物价变动而逐年大幅度增加直接相关，同时也反映出这些职工对参保成本—收益的算计，以及在工作—闲暇和工资—养老金等多组收益比较中所做出的选择。

农场及其职工遭遇的社保缴费困境，主要发生在中等发达和欠发达地区。农场之间在资源禀赋、所属行政管理机构层级和所在省份农垦系统的组织方式上千差万别，职工家庭拥有的人力、资产和经营能力也多种多样，单一的解困方案未必奏效，这就需要对现有难题加以分解并从不同层面予以排除。

第一，城镇职工养老保险缴费率过高，一直以来都是所有企业及其员工面临的共同问题。除了养老基金管理效率不高、投资收益率过低等因素以外，缴费率畸高的根本原因，在于当期征缴的保险收入，部分地用以填补以往国企改革遗留的隐形养老债务。对于解决这一问题已有社会共识，即以出售国有资产所得和其他财政资金来清偿这些债务，舍此而不可能使过高的缴费率降至正常水平（中国社会科学院经济研究所社会保障课题组，2013）。^[25]采取这样的措施，既取决于高层决策群体的政治意愿，又需要恰当的社会经济形势。现如今中国正处于经济增长减速期，很难设想这一问题会在短期内解决。^①

第二，在养老保险大幅降费短期无望的情况下，精简强制性缴费种类，便是间接增强企业和职工养老保险缴费能力的一种办法。中共中央在关于制定“十三五”规划的建议中就曾提出：“将生育保险和基本医疗保险合并实施”。^②到目前，各地国有农场已从地方政府那里或多或少地取得了减少缴费种类的许可。但若从立法层面确认这种做法，必会节约诸多协商谈判的成本。眼下的要务，当为免除农场及其职工缴纳失业保险和住房公积金的强制性义务。首先，对于家庭农业经营者而言，失业保险并非必需品。例如在以社会保险制度闻名的德国，农民至今并无失业保险。其次，就农场职工应对生存风险的需求而言，则住房公积金的必要性远不及工伤、医疗和养老保险。但其缴费率却高达24%，属于排位仅次于养老保险的缴费大项。

第三，允许实行家庭承包制的农场职工，参照个体工商户标准缴纳养老保险费。这就意味着在现行养老保险制度框架下，使他们的缴费率下降至20%。这条建议的根据在于，实行家庭承包制的农场，无异于家庭农业经营单元的集合。农场里的家庭农业经营者既接近于自雇农，又与就业群体中的自雇者颇为相似。况且，这种做法还可从2015年末中央下发的农垦改革文件得到支持：“与国有农场签订劳动合同的农业从业人员，可以执行当地统一的企业职工社会保障政策，也可以实行符合农业生产特点的参保缴费办法。”^③同时，这对那些高收入的农垦企业职工也无实质性影响，反倒意味着增加了一个选择机会。

第四，工作中的穷人缺少足够的社会保险缴费能力，并非是农场职工或农民当中独有的现象。对此，社会管理成本较低的解决办法，是设立非缴费型国民养老金，其待遇仅为最低食物标准。中国现有的城乡居民养老保险制度，已包含了非缴费型养老金元素，即政府承担的基础养老金。中央财政支付的基础养老金标准为每人每月70元，地方政府还可根据当地情况提高基础养老金标准。^④对此，媒体舆论至今不乏激烈批评。批评的根据，是将这一基础养老金与低保标准乃至城镇职工养老保险待遇相比较，认为发放数额太少。事实上，批评者既缺乏对非缴费型养老金和社会养老保险制度的了解，又带有民粹主义倾向。世界上如瑞典这样的发达国家，国民养老金的替代率（养老金/工资）也只在10%左右。除此而外，国家再依据家计调查结果对收入低于贫困线的老年人提供社会援助譬如住房补贴（帕尔默，2014）。^[26]相形之下，中国作为一个发展中大国，把更低标准的非缴费型养老金作为起点，无疑是一个巨大的历史进步。鉴于此，把中央财政承担的基础养老金覆盖面扩展到农场劳动人口，同时将此措施与最

①解丽：《人社部：下一步将研究落实适当降低社保费率》，《北京青年报》2016年2月26日。

②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（2015年10月29日中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过），新华社2015年11月3日电。

③2015年11月27日《中共中央 国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》。

④白天亮：《企业职工养老金“十一连增”，首次统一提高城乡居民基础养老金》，《人民日报》2015年1月16日。

低生活保障制度相衔接，对于缓解农场低收入和贫困群体的养老困难，不失为一条可行性较强的措施。

[参考文献]

- [1] 韩朝华：《新中国国营农场的缘起及其制度特点》，《中国经济史研究》2016年第1期。
- [2] 蒋中一：《云南农垦潞江农场土地制度的调查》（2015年未公开发表的调研报告）。
- [3] 彭剑良：《加大工作力度、扎实推进农垦社会保障体系建设》，《中国农垦》2009年第7期。
- [4] 中华人民共和国农业部农垦局课题组：《中国农垦基本养老保险、医疗保险问题研究》，北京：中国农业科学技术出版社，2008年。
- [5][6] Blaisdell, T. C., “Old-age Insurance for Agricultural Workers in Western Europe”, *Social Security Bulletin*, June, 1938.
- [7] Safier F., J. Useem, and W. Quinn, “Farmers and Farm Laborers in Employment Covered by Old-Age and Survivors Insurance”, *Social Security Bulletin*, June, 1943.
- [8][12] Hagedorn K. and P. Mehl, “Social Policy Reform for German Agriculture: Challenges and Recommendations”, *International Social Security Review*, vol.54, no.1, 2001.
- [9][14] Mijatovic, B., *Farmers’ Pension Insurance*, published by USAID SEGA project and printed by Ambora, Beograd, 2010.
- [10] Andregg, R., “Agrarsozialpolitik, Altersshife fuer Landwirte”, *Gabler Wirtschafts Lexikon*, pp.51–54, p.110, pp.167–170, Der Gabler Verlag, Wiesbaden, 1988.
- [11][13] Pawlowska-Tyszko, J, etc., *The Social Insurance System for Farmers and Its Impact on Public Finances*, 2013, pp. 18–20, pp.60–70, p.112.
- [15] Gulati, L., “Agricultural Workers’ Pension in Kerala: An Experiment in Social Assistance”, *Economic and Political Weekly*, vol.25, no.6, 1990.
- [16] Info-Nugget, “Annapurna Scheme”, 1st April, 2000, <http://pib.nic.in/infonug/infyr2000/infoaug2000/i010820001.html>.
- [17] National Portal of India, “National Pension System – Retirement Plan for All”, <http://india.gov.in/spotlight/national-pension-system-retirement-plan-all>.
- [18] The Economic Times, “PFRDA Aims to Open 56 Lakh Swavalamban Pension Accounts Through Banks & NBFCs in 2014–15”, Nov.19, 2014.
- [19] Karadeniz, O., “Social Security of Casual Agricultural Workers in Turkey”, A paper presented in 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5–7 March 2007.
- [20][26] 帕尔默：《养老、医疗和疾病保险的公共政策：拉美能从瑞典吸取的经验教训》，《比较》2014年第3期。
- [21] Social Protection Floor Advisory Group, “Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization”, Geneva, International Labor Office, 2011.
- [22] 朱玲：《转向适应市场经济运行的社保体系》，《劳动经济研究》2014年第4期。
- [23] 朱玲：《多国社保案例背后的市场经济运行机制》，《经济学动态》2014年第8期。
- [24] ILO, “World Social Protection Report 2014–15”, June 2014.
- [25] 中国社会科学院经济研究所社会保障课题组：《多轨制社会养老保障体系的转型路径》，《经济研究》2013年第12期。

责任编辑：张超