

上海市小城镇社会保险社会绩效评估

——对征地老年人的调查

华东理工大学 社保 061 班 张易俊 厉君华

摘要: 随着我国工业化的加快,特别是城镇化建设速度的迅猛发展,农业土地大量被城市住房和非农业用地所占用,从而产生了大量的失地农民,他们沦为了种田无地、就业无岗、低保无份的“三无游民”,对社会的稳定构成了一定的威胁。由此,上海使用了将失地农民纳入小城镇社会保险(即镇保)的方式,试图想彻底的解决这些问题。但是镇保得实施到底给人们的生活带来了什么样的影响呢?本文通过对镇保实施后所产生的社会绩效的考察,即探讨镇保实施后对生活必需品、教育娱乐消费,储蓄的状况,就业观念与择业取向,养老、医疗等观念,人际交往中的关系等方面所产生的影响,发现在失地农民实施镇保的过程中,它既有好的一面,也有着不完善的地方。虽然小城镇社会保险保障了农民以后的养老等问题,但是土地毕竟是农民最根本的保障,失去土地,他们也就相当于成了农民中的弱势了,因此,国家要在将他们纳入小城镇社会保险的同时,要同时兼顾到某些就业,职业培训等众多问题。只有这样,才能更有助于社会保障体系的发展以及人们生活质量的全面改善。

关键字: 小城镇社会保险 绩效评估 失地农民

研究目的: 自 2003 年上海市实施小城镇社会保险(以下简称镇保)以来,这一独具地方特色的保险模式因其“可选择、有弹性”的特点而一直为理论界所称道,较多的研究也在这一领域展开,人们从制度整合、缴费模式和帐户管理等方面对其进行了深入的讨论,但目前关于小城镇社会保险的实施成效学术界却鲜有探讨。因此,系统评估“镇保”的实施成效,全面总结“镇保”实施五年来的经验教训,成为当下一项十分迫切的现实课题。

鉴于研究条件所限,本项研究仅对“镇保”实施后所产生的社会绩效进行考察,着重探讨镇保实施后对城乡劳动力结构的影响、对市郊居民包括失地农民的就业观念、邻里关系、择业取向、社会行为等方面所产生的影响。试图通过这种研究,为进一步完善上海市社会保障制度体系,全面推进上海城乡一体建设提供重要的决策参考和政策咨询依据。

一、政策背景

A 保障对象

自 2003 年上海市实施小城镇社会保险(以下简称镇保)以来,其覆盖面主要针对郊区农民,但有列外,其具体如下:

(一)上海市郊区范围内用人单位及其具有本市户籍的从业人员,以及经市政府批准的其他人员。非郊区范围内具有上海市户籍的个体工商户及其帮工、自由职业者、非正规劳动组织从业人员也可以参加镇保。

(二)原已参加本市农村社会养老保险的用人单位及其从业人员,应当适时参小城镇保险。

(三)办法出台前已与参加本市城镇社会保险的用人单位建立劳动关系,并参加城保的从业人员以及用人单位招用原参加城保,并经协商一致继续参加城保的从业人员,不适用小城镇保险办法

B 保障措施

小城镇保险的保障措施为养老保险的 17%，医疗保险的 5%，失业保险的 2%，工伤保险的 0.5 至 3% 以及生育保险的 0.5% 全部由单位支付，其余的部分由政府负担。镇保基本缴费后，退休时，缴费满 15 年，退休工资为上一年度市平均工资的 20%，每增加一年，加 0.5%。医疗保险只有住院和大病可以报销！

二、社会绩效评估

A 消费

生活必需品是人类存活在这个世界上的必备条件，这类消费品主要包括衣食住行四大方面，下面我们对这四个方面展开讨论：

1 衣着

由于我们主要的调查是被征地的老年人，他们受到中国传统节俭观念的影响较为深厚。在我们调查的 150 位老人中他们无一在对衣着的选择了能穿就行的观念，值得注意的是，我们在调查他们的时候也同时注意了他们身上的衣着状态。我们可以在这里负责的告诉大家，他们的衣着虽不光鲜，但是都比较干净和整洁，也没有任何的补丁等刺眼的标志，同时在我们问及他们衣着是请裁缝做的还是去商店购买时，他们都选择了去商店购买，在往日里农民比较欢迎的裁缝店受到了冷落，原因并不是由于这群失地的老人在住进了政府分配的商品房后找不到裁缝，就我们调查的闵行鲁汇地区而言，在其中心地带就有三家裁缝店。于是乎，我们的问题自动地转化为这群失地老人选择商店购买衣服的原因上面来，经过几个比较有代表性的访谈，我们得出了如下结论，首先他们觉得现今的商店鳞次栉比，选择商店购衣方便；其次商店里的衣服款式与裁缝店里的新颖了许多；在商店里选购衣服有较大的选择空间，如同样的冬装就有许多款式和面料选择，与裁缝店相比有很大的选择空间。通过对三条主要理由的比较我们得出这个结论，即在失地老人在失去了他们原有的土地之后，他们被分配到了商品房中居住，相对来说在这些动迁过程之后的一段时间内，他们逐渐将原有的购衣观念抛弃，而将现代的，城市中的购衣方法内化到自己的心中。这一内化有着他们逐渐城市化的体现。

2 食物

食物这类必需品在失地老人的生活必需品中反映了他们最大的变化，由于他们原有的耕地被征用，致使他们原有的主要靠自己的田间出产作物和小部分靠购买的食物来源方式发生了巨大的转变，即所有的食物来源都来自于农贸市场，从调查我们发现，失地老人对这一变化虽然是适应的，但是颇有微词（原因在下文论述），从他们的微词中我们推测他们的这一转变颇有不愿意，被强迫的意味。这点希望大家关注。

3 住房

自从由以前的农村宅基地房屋搬迁到新型的动迁房内，失地农民的住房条件应该有了较大的改善（此处改善并不是指面积上的，因为面积的补贴都已转化到商品房面积内，所以此处的改善是指房屋质量以及硬件条件方面）

4 出行

在这点方面，我们并没有发现失地农民在这方面有什么变化，原因在于原本他们在农村的生活就是比较封闭的，他们的活动只限于一个村或者村以外的范围，在现今的动迁安置房内，他们的生活范围则从一个村转化为了一个小区。

我们认为的第二个消费类别是教育和娱乐类，由于在动迁前征地老人的情况普遍可以分为两种情况：靠耕种为主要经济来源和退休前靠其他职业为经济来源两种，这两种情况造成了征地老年人在现今教育和娱乐投资上的巨大差异。在调查中我们发现，靠耕种为主要生活来源的征地老人在被征地后失去了他们原有的经济来源而转为政府补贴，但是由于政府的补贴为每人每月 200 元人民币，这种补贴标准显然是较低的（上海市的城镇低保标准每人每月 400 元，农村低保标准每人每年 3200 元）从实际上说是难以满

足老人们平常的生活开销的,更不用说教育和娱乐方面了。对于由街道或者居民委员会组织的活动他们的关注度也比较少,可以说这部分征地老年人在教育和娱乐方面是游离在主流之外的。第二种老年人是属于以前在村办或者其他企事业单位内任职的,在退休后享受退休工资的群体。相比前一个群体这部分征地老年人无疑是非常幸运的,由于他们每月的收入比前一个群体多,所以他们不愁基本的生活必需品的花费,他们有余力在教育以及娱乐上做一定的支出,在我们的问卷统计和访谈中这一点得到了充分的体现,而在两者之中,这一部分老年人的主要消费对象是娱乐鲜有教育,我们认为这和这部分老年人的传统观念有着密切的关系。而在娱乐中以旅游为主,他们喜欢在晚年去欣赏祖国的河山,以可以承受的经济花费提高自己的生活情趣。管子有云:仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱。在这里这句话是有一定道理的,分析两类征地老年人在教育和娱乐方面的差异,我们可以发现造成这种差异的根本原因是这两类老年人所掌握的可支配收入的多寡,前者在温饱的边缘徘徊自然无法像后者一样追求更高的物质或者精神享受。

在投资方面,调查的结果表明征地老年人的主要投资渠道为国有商业银行的储蓄。在他们的眼中安全性无疑是他们最关注的焦点,而在去年的股票热中他们中有一定的人数涉足到这个领域,在去年的股票全面上扬中,股票市场似乎与银行储蓄一样成了安全的代名词,彻底与风险性告别,但是我们相信在今年金融危机的影响下,这部分贸然入市的征地老人会体验到股票市场的残忍,他们的生活也许会因此受到一定的不利影响。

B 养老、医疗等情况

首先谈养老观念问题,在我国家庭养老一直是我国的传统观念,“养儿防老”这句话充分反应了这个观念在我国的程度之深。但是在 1978 年改革开放后,经济体制的转变导致了这种观念的逐步解体。由于当年在一定程度上国家忽视了对于人们道德层面的管制,出现了许多逆子和不孝女。于是老年人不得不转而去寻找另一种养老方式,如国家养老,租屋养老(即将自己居住的房屋出租,而将出租的所得作为自己在养老院中的花费,上海目前有类似的机构专门从事此类业务)。而在我们调查的征地老年人中,当我们问及他们的养老方式是,他们的回答到时出奇的一致,即由国家养老。我们在问及原因时,他们反应了如下的原因:时下养老负担比较重,依靠子女已经不是办法,相较之下国家有比较完善的养老政策和资金,每月都有养老金拿,比子女的偶尔接济强;从电视上他们了解到了一部分不孝子女对没有养老金父母养老问题的推诿和互相扯皮,这点让他们更加相信国家的养老政策而不是子女的孝心(虽然子女孝顺);现下很多的征地老人子女由于在征地后,工作由农耕转为企事业单位职工,工作比农耕时更加繁忙和严格,不能长期服侍于老人左右。故众多的征地老人选择了依靠国家养老。

医疗方面,由于老年人是我国医疗事业的主体,他们所占的资源是整个医疗资源的百分之六十。所以他们的医疗问题也成了我们调查的对象,根据所调查的情况是征地老人在医疗费用为平均投入为每户每月为 500 元人民币(以两个老年夫妻计),而镇保支付的标准为百分之八十(超出上一年度全市职工年平均工资 60% 的 4 倍的部分不予给付),这样一户老年人所需要支出的医疗费用为 40 元人民币,占了镇保每月支付给征地老人每月 200 元的补贴的百分之二十,可见医疗费用还是征地老年人不得不在医疗时考虑的一个问题。这也是我们提出“得了疾病后,您是熬一下还是去就诊”“医生给你开药时,你选择国产的还是进口的”这类问题,老人们普遍选择了前者的原因。

C 人际交往方面、

根据我们对于闵行鲁汇征地老人对于邻里走动的问卷统计,他们普遍在一个星期内要到邻居家串门一到两次。这首先与他们在农村时的习惯有关,众所周知,由于农村是个比较封闭的社会群体,每家每户对于其他家庭的情况都比较了解,所以老年人经常在闲时聊聊天,互相走动。而当他们集体搬迁到一个居民小区之内,这种社会群体的规律并没有被打乱,他们依然可以互相频繁的走动,这与其他城里的小区个户不问他户的情

况大相径庭。其次,由于老年人的子女在征地之后要到单位工作,这段时间与其他老人的走动成了他们最好的打发无聊时间的途径。

三、总结

根据我们此次的调查研究,我们发现,虽然镇保实施的时间不长,但是它的推广在一定程度上解决了被征地老年人的社会保障问题。从以上的分析,从征地老年人的消费观念中,我们不难看出他们正在慢慢地城市化中,消费观念的转变无形中也能促进经济的发展;从养老和医疗情况中,我们可以发现小城镇社保改变了以往城乡社会保障二元分割的状况,使征地老年人同样获得了享有基本社会保障的权利,这在减少青壮年赡养老人的负担,减少了家庭和社会的矛盾的同时,从长远上解决征地农民的基本保障这一历史遗留问题,有利于维护郊区社会稳定;从人际交往方面看,我们亦能发现征地老年人并没有因为生活环境的改变而冷漠了邻居,小区里还是充满着和谐的氛围。

小城镇社会保险制度在发展过程中表现出较好的社会效应,同时也存在一些问题。这一点从我们访谈过程中也能发现,征地老年人对小城镇社会保险某些方面还有不少的抱怨。首先,从问卷和访谈过程中反应最强的就是社会保障金偏低。从养老和医疗方面,我们就能发现小城镇保险未能很好的起到基本保障的作用。这一问题。从《上海市小城镇社会保险暂行办法》的规定中,我们看到小城镇社会保险基础缴费率为24%,这显然要低于目前的城镇保险,所以小城镇社会保险参保者得到的养老金待遇也会低于城镇保险。其次,我们也发现在失地老年人的心中渐渐地养成了一种对政府的心理依赖。从养老方面的情况,我们很容易发现在征地老年人心中政府成了他们第一依靠,这是否会助长了不孝之风,疏远了亲子关系。

参考文献:

- [1] 史扬洋、刘海洋、孙鹏. 城市边缘失地农民利益保障问题及对策——以沈阳市丁香村为例[J]. 建筑与环境, 2008, 2(4): 32-33.
- [2] 上海市人民政府关于印发《上海市小城镇社会保险暂行办法》的通知沪府发[2003]65号
[EB/OL]. <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node10800/node11407/node12941/userobject26ai1098.html>, 2003-10-18.
- [3] 谢绍宗. 失地农民社会保障问题探析[J]. 内江科技, 2008, (8): 44.
- [4] 丁纯、苏谋东. 失地农民社会保障制度建设的实践和思考——上海市小城镇社会保险制度解析[J]. 世界经济情况(中国经济版), 2006, (20): 16-20.
- [5] 曹丁. 失地农民社会保障制度的现状调查及改进对策研究——以上海、抚顺为例[J]. 辽宁行政学院学报(社会保障版), 2008, 10(6): 243-247.
- [6] 浦东新区政协社会和法制委员会. 浦东新区小城镇社会保险的现状及其推进建议
[EB/OL]. http://www.pdzc.gov.cn/infoAction.do?method=detail&news_id=4206, 2005-1-19.
- [7] 劳动保障部联合调研组. 上海小城镇社会保险调研报告[J]. 社会保险研究(调查研究), 2005.

[8]何兰萍.失地农民社会保障安置的相关思考[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2007,9(5):58-60.

[9]栾量海、张强.失地农民就业和社会保障的状况、问题与对策——山东省威海市抽样调查研究[J].科学社会主义,2007,(6):136-139.

[10]张国超.上海镇保制度绩效评估——兼论被征地农民社保模式选择[EB/OL].
<http://219.141.235.75/shxw//wgjj/P020080512325301256599.pdf>

文章来源:作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn