

国际发展视野下农民社会保护的政策经验与中国镜鉴*

刘文婧 左 停 徐秀丽

[摘要] 伴随着农业农村现代化的建设进程加速、社会风险的交织和叠加，农民社会保护的内涵也不断丰富，建立“保护性、预防性、包容性和充分性”的社会保护政策体系是当前的国际共识。基于经济、职业和社会三个方面梳理总结典型国家和地区关于农民社会保护的政策经验，进而从包容性社会保护理念的视角出发，对我国农民社会保障政策发展提出四点设想：一是，积极推进农业补贴和保险的转型与升级，在发展生产、增加就业机会、金融支持等方面增加多维度的综合性保障。二是，引导和支持农民职业分化，满足不同类型农民差别化的社会保障需求。三是，建设高质量综合型的社会救助制度，实现从保障最低生活向尊严体面生活的目标转变。四是，着眼于实现全体人民的共同富裕的远景目标，建立健全现代化的农民保护网络。

[关键词] 社会保护 农业保险 职业农民 综合保护

[中图分类号] F323.89 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-7470(2024)-04-0132(11)

[作者] 刘文婧 博士后 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100193

左 停 教授 博士生导师 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100193

徐秀丽 教授 博士生导师 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100193

一、引言

伴随着全球经济社会的快速发展和变迁，社会风险越来越呈现高度复杂性和深度不确定性。20世纪90年代，社会保护用来表示防范社会风险的政策措施开始流行起来，社会保护制度的建立和完善也是国家治理能力和治理体系现代化的一个重要表现，其中最为代表性的是以国际劳工组织为代表的“消极的社会政策”倡导关注社会保护的防范风险作用，以世界银行为代表的“积极的社会政策”致力于提升弱势群体风险管理工具的可及性。社会

保护的政策理念下，所有有用的社会性和经济性的政策措施都会被整合运用。^[1] 社会保护作为国家治理体系的重要组成部分，兼具生产性和调节性、社会性和价值性的特征，其功能和作用全球趋同，然而不同国家和地区实施的各项保护政策落脚点不同、各有侧重，不同社会政策在反贫困的过程中形成了各具特色的社会帮扶模式和实践经验。

民生保障水平是一个国家治理体系和治理能力现代化程度的重要指标。截至2020年，全球只有46.9%的人口得到至少一项社会保护福利的有效覆盖。^[2] 世界上大多数低收入人口居住在农村地

* 本文系国家社会科学基金重大项目“建立和完善农村低收入人口常态化帮扶机制”（编号：21&ZD177）的阶段性研究成果。

区,虽然生活在农村地区的居民面临着与城市居民相同的生命周期风险,但受自然和环境风险(如洪水、干旱或土地退化)和突发事件的影响,他们所从事的生计和创收战略往往更容易遭受风险,囿于低水平的生计系统,可供选择的生计方式较为狭窄,其生计资本抗风险能力极其脆弱,城乡之间的不平等现象依然严重。此外,受职业、就业状况或收入水平的影响,农村地区的人口结构也大相径庭。例如,在欧洲、亚洲部分地区,以及越来越多的拉丁美洲地区,移民和人口结构的转型正在导致农村地区人口减少和老龄化,在其他地区,农村地区的人口增速相对较快,实现稳定增收和福祉改善面临严峻的考验。鉴于这种异质性和多样性,阻碍获得社会保护的潜在直接和间接障碍以及供需方面的障碍可能各不相同。新冠病毒感染也反映出世界各地的社会保护政策在覆盖面、全面性和充分性方面长期存在的巨大差距。因此,深入了解这些障碍与世界各地经验对于有效扩大社会保护体系的覆盖面、全面性和充分性至关重要。论文关注广泛意义上农民社会保护政策实践,着眼于对国际农民社会保护政策进行比较分析,注重国际视野和系统集成,以期完善与优化我国相关民生保障政策提供有益参考。

二、社会保护的国际发展趋势以及在农民生计中的作用

1. 社会保护政策的国际发展趋势

“社会保护”逐渐成为国际上与社会经济发展相联系的一个重要议题。社会保护最早由波兰尼于1994年提出,他指出市场在促进经济增长的同时也带来了财富的分化和风险的扩大,而社会保护则在市场之外为人类的生产和生活提供干预性的保护。^[3]20世纪初,社会保护/社会安全网越来越被认为是低收入国家扶贫发展战略的核心要素,2006年的参与《利文斯通行动呼吁》的非洲13个国家^①呼吁将社会保护作为一种工具,支持国家层面制定支持贫困和弱势群体发展的社会保护政策,同时也刺激了中等收入国家和中等收入国家社会保

护的扩大。同时期,2008年联合国成立全球粮食安全危机高级别工作队(HLTF),《全面行动框架》中将“加强社会保护”列为实现长期全球粮食和营养安全的四大关键行动之一,社会保护已经作为一项正式的政策工具。区别于核心权利保障,国际劳工组织和世界卫生组织共同倡议将“社会保护底线”与人权保障思想相结合,保障公民享有最低水平的社会转移(现金和实物:加强粮食安全和营养以及提供最低收入保障)和公共服务(水和环境卫生、住房、教育和以家庭为中心的社会救助)。自2012年《世界人权宣言》(1948年)通过《社会保护最低标准建议》(第2号)以来,在国际权利框架的基础上,一种重要的全球势头正在形成:对社会保护的政策设计逐渐由国家规定的最低水平(横向维度)向综合社会保障体系中的(纵向维度)转变。除了与联合国系统合作支持各国之外,国际劳工组织还与其他区域和国际组织建立了战略伙伴关系,包括欧洲委员会、世界银行的普遍社会保护伙伴关系,提倡全面、充分和可持续的社会保护。社会保护底线是国家定义的一套基本社会保障,旨在确保预防或减轻贫困、脆弱性和社会排斥的保护,至少确保在整个生命周期中,所有有需要的人都能获得基本医疗保健和基本收入保障。《2030年可持续发展议程》既把社会保护作为一项重要的目标,又将其作为加速实现其他可持续发展目标的手段,为加速实现可持续发展目标和具体目标1.3和更广泛地落实2030年议程提供了发展契机。

近年来,国际社会环境中伴随着风险交织叠加、挑战增多,对社会保护的内涵和外延理解已不能用一刀切的标准来解读,包容性发展视角下全面综合的社会保护体系成为当前新的国际共识。社会保护可以看作一种广义的社会保障,除了关注正规

^①13个国家为:埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达、南非、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

经济组织中的工人及其家庭以外，更加突出对弱势群体的支持，重点考虑未受保护的、弱势的、低收入群体，为他们提供基于整个生命周期的安全、有效和基本社会保障，包括目标群体需要的经济、住房、健康、养老以及相应的家庭保护，保证他们实现生存与发展的基本权利。从全球社会保护内涵和外延的发展趋势来看，从广义的角度研究农民社会保护政策，不仅对指农民自身，其保护性、预防性和发展性的保护措施对应了农民的经济、职业和社会发展，需要将研究视角置于所嵌入的社会环境，由于不同国家和地区的社会政策环境、发展基础等资源禀赋不同，社会保护制度和项目产生的政策效果也存在差异。

2. 社会保护在农民生计中的作用

乡村落后于城市在全球是一个普遍的现象，城乡之间的差距一直都是存在的，然而，仅靠经济增长无法解决农村发展问题。农业农村现代化的发展落脚点是人的现代化，既要重视经济社会进步与发展，也要关心社会公平正义与民生福祉。

社会保护被普遍认为是预防和管理家庭风险的有效工具，在农民生计中的作用如下：首先，作为安全网性质的保护措施，通过直接的现金或实物救助优先解决受困于“低投入—低产出”小农户农业生产资料支出困难，同时也兼具为提高生产力和增加家庭收入的消费作用。其次，投入分配或补贴性政策有助于促进生产性资产建设和提高生产力。在降低风险冲击的消极影响中，保险项目的开发有助于增强家庭和个人的抵御能力，长期来看通过降低社会不平等和排斥所产生的脆弱性，使得家庭生计结构得到优化、生计能力也得到提升。其中，与农业发展相关联的农业保险有助于减少与农业生产波动相关的风险影响，或通过基础设施改善和农业社会化服务体系完善来激活农村资产要素的活力。同时，社会保护通过与就业劳动力、金融市场的联动为农村劳动力赋能增能，即通过为农村人口创造就业技能条件、提供就业技能培训和权益保障、丰富政策性贷款支持项目来增强他们生计方式的多样性

和生计能力的持续性。关注特定的农民群体，可以反映出与实现全民保障覆盖可持续目标的差距，特别是相关制度和项目在覆盖面、公平性、可及性和可持续性等方面的不平等问题，这对增进中国式现代化进程中的民生福祉至关重要。

三、社会保护的相关理论概念和框架

虽然目前国际上对社会保护的核心组成部分和边界未做出统一的界定，但目前比较盛行两种理论：一是以世界银行的社会风险管理（SRM）框架为基础，围绕风险应对和管理的防护性保障进行探讨，二是基于德弗罗和萨巴茨—惠勒开发的概念“变革视角下的社会保护”框架，着眼于完善以权利、需求和能力为基础的社会保护体系，多个理论视角的讨论有助于全面理解社会保护、阐明不同社会保护目标和结果的层次关系。

1. 社会风险管理下的社会保护

针对弱势群体面临的风险和风险应对是国内外学者较为关注的问题。世界银行在1999年提出了社会风险管理的概念和理论，风险管理理论认为应重视风险的预防而非补偿。风险管理视角下的社会保护观强调风险管理工具在保护基本生计和降低风险影响的双重作用，其政策重点关注穷人，强调为贫困人群提供一种普遍的、明确的、预设的安排框架。社会风险管理将风险管理与经济增长联系起来，认为减少风险或保护穷人免受收入和消费变化的影响有助于他们进行投资和积累，包括一系列帮助个人、家庭和社区管理风险的公共措施，减少脆弱性、改善消费平滑度和增强公平性，同时以参与式的方式促进经济发展。^[4]近年来的社会保护相关文件中，社会安全网通常被当作一项反贫困的政策工具，防护性保障的主要目标帮助家庭应对不利事件，甚至影响整个社区的冲击。

传统的社会保护通常在危机期间提供支持通过现金和实物转移、公共工程方案风险管理防止家庭陷入贫困或返贫。该理论倾向于将脆弱性作为一个外生诱致因素进行分析和管理的，对风险嵌入的社会

政治等外部环境的考虑不足，以收入变化为核心的框架在应对多元化的社会风险中受到限制。减少灾害风险对防范冲击至关重要，效果的及时性、水平的适应性和资源的充分性决定了社会保护政策的有效性，不同的危机需要针对受影响人口的特定冲击和应对策略采取不同的干预措施，然而，SRM框架下传统的、狭义的“安全网”功能强调的是“经济保护”而不是“社会保护”，“安全网”中的帮扶措施突出补偿性的特点，只适用于解决暂时性的困难，对公平和社会权利的关切回应不足。“冲击响应型的社会保护”这一概念将紧急援助与社会保护体系联系起来的做法日益受到各国政府和政策制定者的关注，但在紧急预警或危机环境下有效应用社会保护标准的问题尚未得到广泛探讨。

2. 全面、充分、可持续的社会保护

低收入人口的表象在于人口收入水平的低下，但本质还归因于既有的社会体系无法使得全体社会成员公平参与，越来越多的社会保护倡导者提出关注生计保障与加强自治或赋予权力之间的积极关系。在2001年世界银行提出了一项通过创造机会、促进赋权、增加安全保障三个途径，实现消除贫困战略的总体框架。^[5]除了向受干旱影响的农民提供粮食援助，一些国家和地区开始引入改善或保护人力资本的发展性措施：采用教育和保健补贴、创造就业机会和小额信贷方案等项目，保障社会边缘化群体能够获得增强生计资产的权利，提高他们免受收入损失/中断的能力。这样一种更具“变革性”的观点将社会保护扩大到诸如公平、赋予权力和经济、社会和文化权利等领域，而不是将社会保护的局局限于有针对性的收入和消费转移，这也是对20世纪80年代末和90年代初“安全网”论述的一种批判性回应。更广义的社会保护政策设计将缓冲穷人免受生产和消费冲击的干预措施等同起来，有针对性的收入转移提供了针对经济风险和生计脆弱性的“经济保护”，其他形式的“社会保护”将处理不同的“社会脆弱性”问题，通过提供社会服务、采取措施规范对社会弱势群体的行为，具体包

括向极端贫困的个人和部门提供社会援助、向需要特别照顾的弱势群体提供社会服务、保护人们生活免受风险影响的社会保险；以及保护人们免受歧视、排斥和边缘化的权益保护。社会保护的关键目标是减少低收入人群的脆弱性，具体措施分为保护性、预防性、促进性和变革性措施，四种类别的保护措施不是彼此独立的，彼此之间存在交叉、重叠的相互作用关系，有些措施可以同时“促进”收入和“防止”机会或权利被剥夺。^[6]

社会保护政策越来越强调“预分配”和“事前分配”与再分配的政策工具搭配使用，不是仅通过依赖性的再分配来对社会风险进行事后补偿，而是更加突出增强人们在初次分配中的竞争力来提高他们积累财富的能力，实现预防社会风险的目的。变革性的社会保护政策不是取代传统的社会保护政策，相反，社会保护底线的安全网是有效实施包容性社会保护政策的基本前提。很多国家的社会保护政策承认国家社会保护最低标准的概念，并致力于将覆盖范围扩大到弱势群体，但是其中大多数观点缺乏全面性和系统性。本文倾向于“更广泛的社会保护概念”，一方面继续发挥社会保护在风险和脆弱性背景下保护生命和生计方面所发挥的重要“安全网”作用，将容易忽视的社会风险和脆弱性纳入问题考虑的优先序，确保最低限度的民生福祉；另一方面，加强对基于权利的、普遍的、全面的、充分的和可持续的社会保护体系的投资，使个人、家庭和社区更能抵御与经济、社会和环境有关的冲击以及常见的生命周期风险。

四、典型国家和地区农民社会保护的 policy 实践与思考

通常对社会政策比较研究是对不同国家（或地区）的某个或多个具体的社会政策范式进行分析，同时也要认识到不同国家和地区社会制度、社会结构和政策内涵等方面具有多样性和复杂性特征，仅从国别的角度区分很难从根本上区分社会政策的差异。全球范围内基于现代文明建立起来的社会政

策,当前针对社会保障、社会保护、社会福利和社会救助的话语体系并没有严格的统一界定,为了更好地理解各国有关农民社会保护政策、梳理总结出国际视角下农民社会保护的 policy 经验,反思当前我国农民社会保护的制度安排和政策实践中存在的问题。

1. 经济保护: 农业产业发展

针对农民可持续生计的保护是现代化民生保障制度的基本功能。农业补贴和农业保险是世界上大多数国家和地区支持和保护农业发展的重要工具,欧盟国家实施的农业补贴政策在应对农业发展风险方面积累了大量经验。近年来针对欧盟成员国内和区域间出现了农村劳动力流失、食品安全和环境保护等问题,2013年年底欧盟成员国对新一轮的“共同农业政策”进行调整,形成了《欧盟共同农业政策(2014—2020)》,这期间联合呼吁的基础由两个支柱构成:第一支柱的直接支付和市场干预,即促进“绿色”和更平等共享的支持,第二支柱的农村发展,旨在通过更具体的措施促进竞争力、自然资源的可持续管理和农村地区的均衡发展,注重竞争力、创新、气候变化和环境。

欧盟向农民提供直接支付是收入支持政策中最主要的支持手段,发挥了安全网的防护作用。强制部分的基础直接支付计划、绿色直接支付和青年农民计划在保证农民增产增收、保障粮食安全、保护农村发展环境方面起到了积极的作用。欧盟委员会于2021年12月通过了《欧盟共同农业政策(2023—2027)》改革计划,该计划对直接支付和农村发展等事项作出了一些修正。^[7]可持续发展基本收入支持(BISS)取代了2013中的基本支付计划(BPS)和单一地区支付计划(SAPS),每年为所有符合条件的公顷支付以面积为基础实行基于地区的脱钩支付。与此同时,所有欧盟国家都必须为气候、环境和动物福利提供基本补贴,以促进可持续发展农业的发展与实践。

此外,欧盟国家还提供针对特定部门或农业类型的其他补贴,旨在向中小型农场、青年农民以及

身处自然条件限制区的农民提供进一步帮助。补贴标准的内部趋同策略突出标准化和公平性。一方面减少成员国之间直接补贴标准差异,另一方面通过大幅提升低补贴农户的直接补贴水平、再分配补贴、补贴封顶等措施促进成员国实现内部趋同。^[8]“绿色支付”的引入——将可获得的国家资金的30%与某些可持续农业做法的提供挂钩,支持有机农业或与环境友好型投资或创新措施相关的项目,进而提高农产品的在国际市场上的竞争力。“共同农业政策”的实施是以最大限度地保障农民收入为前提,直接支付更加公平和绿色,加强农民在食品生产链中的地位,使共同农业政策更加高效和透明,以实现可持续和包容性增长的发展目标。

在进入21世纪以后,中国农村开始实施“三补一免”^①政策,具体落在每一个农民身上的补贴利益少。2016年全国开始全面推开农业“三项补贴”,将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农业生产资料综合补贴合并为农业支持保护补贴,在农作物良种补贴中,小麦、玉米、大豆、油菜等每亩补贴仅为10元,水稻、棉花每亩补贴也只有15元,100亩以上(含100亩)且承包耕地合同期不少于1年的种粮大户,每亩增加10元粮食直接补贴,远低于欧盟、日本、美国和韩国等国家的补贴水平。2020年以来,广东、浙江和成都率先实行永久基本农田保护补贴长效激励机制,对承担基本农田保护任务的集体经济组织和农户和单位每年每亩发放一定金额的补贴,这种补贴高于一般耕地的补贴标准,是对这些基本农田失去非农产业发展机会的一种福利补偿,即发展权补偿。

欧美发达国家较早实施农业补贴政策,关于农业补贴尤其是直接补贴的政策效应在国外学界受到广泛探讨。有些学者认为,农业补贴作为农户直接的收入补贴,是一项收入维护性政策,对生产力提升的直接效用并不明显。^[9]伴随着农业国际市场竞争加剧、全球气候恶化、农产品价格波动、自然灾

^①粮食直补、良种补贴、农机补贴和免农业税。

害频发,除了与生产直接挂钩的农业补贴外,探索降低农业风险和缓解信贷约束来促进农业产出的预防性保护措施也十分重要,保护性和预防性措施共同发力可以有效防范农业生产经营过程中遭遇的市场风险和自然风险。本文梳理了以北美、西欧和日本为代表的发达地区和国家以及以印度和中国为代表的新型市场国家的农业保险模式,保险标的范围

和保险品类与国家农业现代化和规模化程度有直接关联,构建多层次风险分散的普惠性农业保险体系已渐成各国农业保险政策的普遍性措施,印度和中国在很长一段时间内都面临着市场化风险分散机制与小农经济规模之间的矛盾,与发达国家相比,险种和承保范围的口径较小,承保对象优先聚焦粮食作物,其次是畜禽养殖类。

表1 典型国家和地区政策性农业保险的主要模式

		基本概况	制度特色
北美模式	美国	险种与品种:美国财政支持农作物保险品种基本覆盖了所有农作物。从农作物产量保险发展到收入保险、指数保险等体系化的保险产品。 运作机制:联邦政府和私人保险公司共同管理。	多层次保障水平的农业保险体系:适时推出满足不同需求的保险产品,多方面防御农业经营主体风险。
	加拿大	险种与品种:作物产量多灾害保险(MPCI)和西部畜牧价格指数保险(WLPIP),还有商业性的冰雹保险。 运作机制:保险的管理和补贴是由联邦政府和省政府以及国有保险公司合作进行。	农业再保险基金:在再保险体系内建立了具有稳定资金规模的风险基金,用于分散再保险的超额赔付。 ^[10]
西欧模式	《共同农业政策》:“提高生产对需求的适应能力,提高欧盟农业竞争力、促进农业可持续发展”。		“民办公助模式”,法国为典型代表。
	法国	险种与品种:根据风险程度划分为农业巨灾险和一般农业风险,包括农场财产险、责任险、农民人身险和养老退休等预防性保险。 运作机制:采取民办公助形式,互助保险公司都在政府的资助下开展经营。	农业互助保险:逐步发展成农业相互保险公司联合体,为全国相互保险组织的农场主提供农业生产灾害保险服务。
日本	险种与品种:农作物、家畜、果树和旱田作物等。 运行机制:政府进行政策引导和管理监督,农民共济组合、联合会对农业保险负有完全独立的经营权。	共济制农业保险体系:政府与农业共济联合会、农业共济联合会与农业共济组合之间的双层再保险体系。	
印度	险种与品种:粮食作物、油料作物、经济作物和园艺作物等。 运作机制:政府与市场共同分担风险。	国家农业保险计划:国家层面为农民的农业生产提供保险保障和资金支持	
中国	险种与品种:以中央财政补贴的16类品种为主,以成本险为主,收入保险尚处于起步阶段。 运行机制:财政支持的多方参与、风险共担、多层分散的农业保险大灾风险分散机制。	多层次农业保险体系:与农业农村现代化发展阶段相适应、与农户风险保障需求相契合、中央与地方分工负责。	

资料来源:笔者根据美国《标准再保险协议》,《共同农业政策》,法国《农业互助保险法》,日本《农业共济基金法》,印度《保险法》、《保险监管法》,中国《中央财政农业保险保费补贴管理办法》等相关政策文件与文献资料整理。

不同国家和地区的农业保险补贴不仅在一定程度上发挥了收入保护的作用,而且在保障国家粮食安全、稳定农户增收、提高农产品市场竞争力等方面也发挥了重要的作用。农业现代化和规模化程度高的国家和地区的农业保险体系发展较为成熟,同时驱动了农户对市场化的风险分散机制的需求,这是影响农户参保率的重要原因,农业保险的发展与现代农业服务与提升新型农村经营主体的抗逆力的需求相适应。大部分欧盟国家主要是根据单一风险

和多重风险保险而给予不同的补贴水平,^[11]农业保险逐渐发展成为农业支持保护制度中的一项重要政策工具。2022年,中国农业保险收入为1192亿元,为1.67亿户次农户提供风险保障共计5.46万亿元^①,已成为全球农业保险保费规模最大的国家。然而由于自然灾害形势复杂严峻、极端天气气

^①资料来源:中华人民共和国财政部金融司,我国农业保险提供风险保障逾五万亿元,2023-02-07。

候事件多发,农业资源分布不均衡,中国的农业保险的覆盖深度不足,尚未充分利用非特定产品的支持空间,^[12]存在较为明显的结构性问题,^[13]尤其是农业保险保障体系的风险分散机制还不健全。除了保障粮食安全以外,对农业生态环境保护、农产品质量、农业社会化服务的支持力度不够,单一的农业保险产品体系和补贴标准难以满足现代农业发展高质量发展中多元化的风险保障需求。

2. 职业保护: 农民退休

以职业为基础的劳动福利是社会保护体系的重要组成部分,也是民生保障政策现代化的一个重要体现。世界上大部分国家对农民的身份更多界定为职业身份,对这一群体职业保护的关注更多的是农民退休,每位退休农民拥有最基本的生活保障,这是社会保护的基本价值遵循。健康老龄化并不意味着远离疾病、慢性病、多病或虚弱,而是在生命过程中优化老年群体的身心能力和功能能力,其中功能能力是健康老龄化的关键。生产性的“体面的劳动”包括劳动者的权利得到保护、有足够的收入、充分的社会保护和足够的工作岗位,^[14]与农业生产经济保护相比,面向高龄农民的退休金计划是一种间接保护,完善职业农民退出机制、突出体面劳动在发展战略和减贫工作中发挥核心作用。

在WTO框架下,“绿箱”政策之一就是农业生产者退休金计划和养老金计划。^[15]在发达国家和地区,农民的退休规划对家庭农场的可持续发展至关重要,为农民的老年生活提供保障主要关心退休生活场所、农民如何退休、以及农民退休收入来源。欧盟农民提前退休计划规定每位农民每年最多可获得15000欧元(约9500英镑)的援助,付款期限最长可达15年,一直发放到申请人75岁生日或总价值超过15万欧元,对于超过法定退休年龄的,领取人只领取国家养老金与提前退休养老金的差额,作为对国家养老金的补充。申请人亦须符合下列条件:第一,参加计划时年龄不少于55岁,但不超过65岁。第二,在过去的10年里一直从事农业生产。第三,无限期停止所有有偿和无偿的农业

(参与的农民可以保留最多1公顷土地)。参与计划的农民以前耕种的土地可以被释放用于继续农业用途或非农业用途,如林业或建立自然保护区。在欧盟的农民提前退休框架下,各国根据各自的农业结构和社会情况设计了不同的方案。例如,法国早在20世纪60年代就设立了“调整农业结构社会行动基金”。该部分基金首先用于补贴放弃农地的老年农民,目标对象为55—65岁即将退休的农民,如果放弃土地经营或自愿让出土地者,可以获得国家发放的非退休者补助金。^[16]日本实行年金制度,将土地所有权或受益权、土地经营规模与农民老龄年金挂钩,未满65岁的老龄人将土地转让给家族继承人或农业专业户后,可以领取相应的农民年金。^[17]法国和日本的农民退休制度均依托土地流转,在实现农地资源的合理化配置和农业现代化和规模化经营起到了正向促进作用,获得的养老补贴远高于基础养老金水平。

如何让中国农民的生活更体面而有尊严?是当前重点关注的民生问题。在发达国家和地区,职业农民准入领域普遍实行退休金、退业养老津贴制度。从农民身份的含义来看,传统意义上的农民身份:首先是国家的公民,享有基本的公民权利包括政治权利、社会权力、劳动权利和民事权利;其次,农民拥有自身的户籍身份,即农业户口的拥有者。再次是产权身份,即拥有土地的使用权。然后,与城市社区居民相对应,农民的社会身份为农村社区成员,最后农民从事劳动生产的经济身份随着职业分化开始呈现多样化的特征,而农民的职业分化本质上也是收入分化的结果。然而,在中国的户籍管理制度中,农民的身份属性远远大于职业属性,社会保障制度与户籍身份捆绑的“身份制认证”制度下,尤其是高龄农民工的参保率低且参保的时间较短,在城市就业、就医和养老等方面存在问题,可能会因工资性收入断崖式中断、身体透支、疾病潜伏等而成为未来的困难群体,他们难以享受到城市的公共性和福利性服务,也说明即使一些农民从农业部分转入到非农部门就业,仅意味着

职业的改变,其农民身份的本质没有变。农民作为公民身份所对应的公民权利被忽视,也是公民权利不平等和福利待遇差异的根源所在,农民工身份界定的复杂性是由于职业身份与户籍身份的不同步发展而形成的,难以让经济发展成果更多、更公平地惠及全体人民。因此,坚持以经济发展服务于社会发展为导向,要加强就业保护和社会保障建设,在应对经济社会条件变化中表现出较大的适应性。

3. 社会保护:体面生活

社会保护在保障弱势群体基本人权、维护人的尊严中发挥重要作用,为了重点突出保障弱势群体尊严的最低生活水平,很多国家和地区建立了专门的社会救助制度或综合性社会保障体系,现有的保障项目包括“济贫”性质的现金和实物救助,还有“解困”性质的社会服务和社会基础设施建设项目。基于生存需求视角的无条件现金转移支付模式和专项救助模式,对于一般穷人最具代表性的社会救助项目有基本收入和负所得税等,对于生理脆弱性群的“低收入家庭补贴”制度和针对老人的农村非缴费型养老计划等。如美国、瑞典、德国相继建立了儿童津贴制度,低收入家庭补贴制度是国家通过对有孩子的家庭尤其是儿童提供多种形式的实物或现金救助。^[18]非洲和亚洲的发展中国家常用的社会保护干预措施是现金转移方案和公共工程项目,在“三F”(粮食、燃料、金融)危机之后,农业投入和补贴正在复兴以保护最贫穷的人免受未来粮食冲击的影响,同时援助者也希望摆脱一再采取的紧急干预措施,试图转向更发展性的社会保护形式。2005年印度出台了《全国农村就业保障法》(NREGA)覆盖印度所有农村地区,农村就业保障计划(NNRGES)是一项通过移民增加农村收入、稳定农业生产的政策,就业保障计划的公共工程项目为创造更多的市场准入和有偿就业机会,马拉维和坦桑尼亚也建立了公共工程项目基金,其表现形式为提供短期一次性就业作为紧急支助形式的方案。

欧盟国家以增加社会投资作为回应现代化民生保障政策的主要策略。为协助个人或家庭在不同的

生命历程阶段转型过程中能够顺利转接,这些国家的社会保护具有预防性和发展性的双重特点,虽然暂时性的条件转移可以改善家庭眼前的困难情况,但从家庭生计的长远发展角度来看,受自身知识结构、能力技术、社会资本等因素的限制,游离于城乡之间的劳动力,多从事制造业和建筑业等低端劳动密集型行业,就业质量不高的农民工,工资水平低,有可能出现“工作贫困”现象,低收入人口的市场能力、知识技能、信息掌握能力离现代社会的要求还有一定差距,往往处于被边缘化的“困境”,除了为低收入人口解决基本经济保障之外,这些国家通常采用发展型救助政策使受助家庭人力资本、物质资本和金融资本得到积累,提升他们参与社会和经济活动的的能力。普遍提升惠及更多人群的社会福利和社会服务水平,利用社会力量建设新的社会保障服务项目,如进一步改善交通服务设施,完善老年公寓服务设施,为老年人提供精神慰藉和照顾服务,^[19]国家和社会还动员并组织“志愿者”服务活动,特别针对高龄老人社会护理服务特别突出问题,为提高老年人生活质量。

世界发达国家和地区中,2018年OECD成员国社会保障支出占GDP之比平均约为20%,^[20]2005年德国和英国的社保支出比重已超过20%,^[21]相比而言,中国社会保障支出在财政支出所占比例的水平不高。从社会保障支出结构来看,其中约有80%以上的资金投入了城市社会保障建设中,^[22]尤其是社会补助和行政事业单位离退休费的比重较高,社会福利、最低生活保障、临时救助、其他生活救助项目的比重较低,与此同时,各地区农村和全国农村社会保障财政支出比重与地区农村人口和全国农村人口的比重失衡。目前中国的农村社会保障水平较低,社会保障的财政资源配置地区还存在明显差距,有限的社会保障资源在调节城乡居民收入差距中的再分配能力和功能难以得到充分发挥。受传统城乡二元结构和户籍制度的影响,中国现有的社会养老保险制度、医疗保险制度,社会救助和社会福利项目,在缴费标准、待

遇给付、保障水平、服务质量方面，城乡居民在受益水平上仍然存在着明显差距。城乡居民基本养老保险中，养老金待遇城乡差距悬殊。社会救助项目主要是以重点人群的现金保障为主，旨在保障基本生活、维持社会稳定，政府救助资金的转移支付则是困难重要的收入来源。然而，地方实行的生活救助标准并非严格意义上的补差办法，而是采用固定的分档数额，这与当地的经济水平、人民生活水平和地方政府财政实力紧密相关，并没有建立经济水平与消费需求结构相结合的联动机制，救助标准直接决定了所需物品和服务的可获得性，欠发达地区低保标准较低，仅仅满足老人吃饭、穿衣的生存线，按照需求层次理论，受限于自身的支付能力，老人的选择仅限于基本生存类项目，无法对生命周期内可能发生的支出带来稳定且理性的安全预期，现有的保障能力和水平难以转化为体面、尊严和乐养的生活。

五、新发展阶段中国农民社会保护政策的建设愿景

国际发展视野下的社会保护与中国民生保障的内涵较为接近，随着新时代现代化治理能力的推进，民生保障制度已成为中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，也是全民共享国家发展成果的一项制度安排。鉴于中国与世界上典型国家和地区在人口、资源、社会发展基础等方面存在差异，借鉴全球关于农民在经济、职业和社会等方面的保护政策经验的同时，还要综合考虑农村、农业和农民发展的具体情况，探索适合中国国情的农民社会保护政策体系。

中国由农业大国迈向农业强国的进度决定了社会主义现代化强国目标的实现程度，^[23]然而对农民社会保护政策的重视程度还不够。概念化的社会保护不仅是指减少低收入群体的风险和贫困的经济保护，低收入本身是一个建构性、抽象性和多维性概念，^[24]这意味着社会保护的政策设计既要基于返贫阻断视角应对生计风险，也要在更大的范围

内、更长远的发展目标下做好基本生活的民生保障工作，解决弱势和边缘化个人和群体面临经济、社会和发展等问题，需要从社会公民权理论和公平正义的理念出发，分梯度分步骤明确改革的短期和长期目标，更多地体现包容性、多元性和充分性。

1. 积极推进农业补贴和保险的转型与升级，在发展生产、增加就业机会、金融支持等方面增加多维度的综合性保障

风险防范在很长一段时间内会作为应对相对贫困的重要任务，大力推进农业保险升级、延伸农业服务，要注重政策性农业保险的风险分散机制建设。从关注单一的风险维度转至更多维度上的风险防范，加强保险事前、事中、事后的全流程管理。一方面，可以逐步增加农业保险险种类别、扩大保障范围，突出精细化运营和个性化服务，尤其是与小农多样化的复合性质相对应。全过程和多维度风险防范不仅是对事后风险损失进行补偿，更要提高农户自我发展能力和抗击风险的能力，可以在农业保险中增加技术投入、提高劳动生产率的方式促进农业收入增长，^[25]进而提高农户的信贷可得性和可支配收入水平。另一方面，创新农业政策型保险与多样化的保险项目相结合。当前不少地区实施的防贫综合保险是可以有效防止贫困增量的有力工具，其目标是在其他政策保险不充分的情况下，切实解决牲畜疾病、作物受灾、市场急剧波动、意外伤害、疾病身故和就学养老等多种生产、生活方面的风险。

2. 引导和支持农民职业分化，满足不同类型农民差别化的社会保障需求

我国农民分化明显、职业选择非农化、农民退休意愿增强，农民分化变为专门性和社会身份的多重性特征，意味着这一群体群体享有更多的社会资源和福利。新发展阶段的相关政策也越来越突出农民的“职业属性”。2018年《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出引导符合条件的新型职业农民参加城镇职工养老、医疗保险制度，这也是实现晚年生活预期的重要保障。政府能够建立起包括

覆盖全民的城乡居民养老保险和针对职工的职工养老保险等在内的多层次养老保险制度并允许享受多种养老保险待遇，这将在更大程度上保障公民的养老保险权益。^[26] 根据当前农村老人的劳动情况，为适龄老年人提供实现自我价值的平台，引入积极的老龄有为发展观念，建立合理的职业农民退出（退休）机制，采取有差别的离岗退休政策，通过建立城乡居民基本养老保险、养老金、经营转移收入在内的保障体系，也可以缓解高龄农民的生计性“无休”现象。同时有序引导高龄农民的退出农业市场，将他们的土地承包权或者经营权长期转接到青年农民手中，实现农业资源要素的优化配置。

3. 建设高质量综合型的民生保障体系，实现从保障最低生活向尊严体面生活的目标转变

服务于中国式现代化建设的目标，民生保障体系的现代化建设正是建立在救助项目设置的完备性基础上，即健全基本生活救助、专项社会救助和急难社会救助，保障低收入群体提供的基本生活并促进其发展，^[27] 进而推动各项目统筹、整合、衔接以更好地保障人民群众生活。单一的现金救助供给效率较低，难以转化为目标对象的有效需求，目前农村地区的温饱问题已得到全面解决，可以将原有的现金救助降低到维持基本生活的较低水平，把更大的空间让位于困难群体社会服务、发展机会和技能提升的相关项目。

福利多元是农村的一个可能优势，满足体面生活的目标需要完善农村其他主体的补充性保障的作用，尤其是鼓励有条件的农村集体经济组织共同承担保障责任。村集体可以将集体福利利用转化成惠及村民的普惠型福利如助餐、助浴、助急等日间照料服务和托幼托管服务等，也可以通过为农村社区提供社会服务的资金支持和政策引导，支持动员和组织农村社资源推进实现社会化服务的自主治理，政府可以通过服务购买、公建民营等形式委托民营企业、社会或慈善组织的参与，充分发挥市场资源配置的灵活性。

4. 着眼于实现全体人民的共同富裕的远景目

标，建立健全现代化的农民保护网络

社会保障旨在促进社会公平正义、增进人民福祉。中国作为一个社会主义国家，建立以国家为直接责任主体的覆盖全民的社会保障体系是必需的、坚定的。作为世界上的一个人口大国，不同地区的社会经济背景差异较大，各级政府尤其是地方政府在完善农村社会保障制度体系中的努力程度，呈现逐步提高的趋势。地方实践也为中国农村社会保障的发展积累了探索性、先导性的经验，这也是中国的制度优势体现。从积极解决和回应民生关心的视角，鼓励地方探索创新全方位的社会保障政策，以保障国民权利和待遇的实质公平性，有助于实现缩减或消除日益严重的贫富差距的远景目标。建立健全现代化新农民保护网络，优化针对农民不同生命周期风险的社会保障项目结构，从更具有包容性的公民身份视角来破解农民的社会保障问题，以确保社会保障既得利益者获得相对较为均等的社会保障待遇为出发点，逐渐将保护性和预防性政策有效地将国家的经济增长和权利、机会公平结合起来，突出保障项目的多层次性及协同性特征，充分覆盖农村各类群体、满足不同群体的需求，确保增长效益为更多大众共享。

参考文献：

[1] 唐钧. 社会保护视角下的扶贫与救助 [J]. 中国人力资源社会保障, 2019, (06).

[2] International Labour Office. World Social Protection Report 2020—22: Social protection at the crossroads—in pursuit of a better future [R]. ILO, 2021.

[3] 王春凯, 石智雷. 城市社会保护对农民工子女随迁的影响研究 [J]. 农业技术经济, 2021, (05).

[4] Holzmann R, Jorgensen S. Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper [J].

Journal of International Development, 1999, (07).

[5] 世界银行. 2000—2001年世界发展报告: 与贫困作斗争 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.

[6] Slater R, McCord A. Social Protection, Rural Development and Food Security: Issues paper on the role of social protection in rural development [M]. London: Overseas Development Institute, 2009.

[7] 刘武兵. 欧盟共同农业政策 2023—2027: 改革与启示 [J]. 世界农, 2022, (09).

[8] 李登旺, 仇焕广, 吕亚荣, 等. 欧美农业补贴政策改革的新动态及其对我国的启示 [J]. 中国软科学, 2015, (08).

[9] Weber J G, Key N. How much do decoupled payments affect production? An instrumental variable approach with panel data [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2012, (01).

[10] 魏腾达, 王克, 张峭. 加拿大农业再保险制度的经验及对中国的启示 [J]. 世界农业, 2022, (07).

[11] 王韧. 欧盟农业保险财政补贴机制及启示 [J]. 求索, 2011, (05).

[12] 江生忠, 付爽, 李文中. 高开放水平下农业保险补贴的合规性与政策选择 [J]. 农村经济, 2023, (10).

[13] 刘汉成, 陶建平. 中国政策性农业保险: 发展趋势、国际比较与路径优化 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2020, (06).

[14] 李耀锋. 论劳动政策的伦理意蕴 [J]. 上海师范大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (02).

[15] 李磊. 基于社会保障权视角的农村社会保障法之辨析 [J]. 法学论坛, 2010, (03).

[16] 范毅, 赵军洁, 张晓旭. 法国农地退出

对城乡融合发展的启示 [J]. 宏观经济管理, 2020, (09).

[17] 朴京玉. 日本农民年金制度对农地流转的影响 [J]. 农业经济, 2009, (09).

[18] 丁建定, 李薇. 西方国家家庭补贴制度的发展与改革 [J]. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2013, (01).

[19] 刘俊哲. 中国农村社会保障论 [M]. 郑州: 河南人民出版社, 2007.

[20] 郑功成. 共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践 [J]. 社会保障评论, 2022, (01).

[21] 易菲, 龙朝阳. 养老金收入调节: 借由“第一支柱”抑或“零支柱” [J]. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 2019, (06).

[22] 王静. 不确定性、社会保障对农村居民消费的影响研究 [J]. 农村经济, 2018, (07).

[23] 魏后凯, 崔凯. 建设农业强国的中国道路: 基本逻辑、进程研判与战略支撑 [J]. 中国农村经济, 2022, (01).

[24] 左停, 李颖, 李世雄. 农村低收入人口识别问题探析 [J]. 中国农村经济, 2023, (09).

[25] 任天驰, 杨润华. 农业保险、保障水平与农户贫困脆弱性 [J]. 当代经济科学, 2022, (02).

[26] 左停, 张国栋, 徐小言. 流动农民工养老保险覆盖的窘境与出路 [J]. 农村经济, 2015, (03).

[27] 张浩森. 以高质量社会救助制度筑牢共同富裕底板 [J]. 学术研究, 2022, (09).

责任编辑:
付 娆
校 对: