发展之路

村落的未来形态：在农庄与社区之间

□熊万胜

市场化改革以来，随着工业化和城镇化的推进，中国农民开始了大规模、长距离和长时间的流动，农村土地逐渐地向部分农户或企业集中，这个集中的趋势在这几年来呈加速态势，农村的自然聚落或者说村落的性质也随之发生了深刻的变化。

传统的农村自然聚落或者说村落是在小农经济条件下形成的，它是若干农户住宅和社会关系的聚合，在社会文化结构上往往是一个家族共同体，在功能上是生产空间与生活空间的统一体。今天，在村落的社会文化变迁的同时，村落功能的变迁也在同步发展，而且可以说是方兴未艾，很值得重视。在这里，笔者特别提出生产功能和生活功能的关系问题，认为可以从这个角度来把握我国村落的性质及其区域差异。

两种理想类型：农庄型和社区型

巨大的人口流动改变了村落中的人地关系，也就彻底改变了村落的基本功能。当前，中国大多数村落的生产功能都已经弱化，逐步集中到少数农户或企业来承担。近些年来土地流转速度明显加速，进一步推进了这个趋势。村落生活功能的区域差异比较大，在人口导出地区，生活功能同时弱化，人口导入地区，生活功能则得到强化，还有大量的中间状态。

这样形成了两种村落的理想类型，一种可以称为农庄型的村落，另一种是社区型的村落。

农庄型的村落有这样几个特征：人气衰微，常住人口明显少于户籍人口，常住人口的年龄结构不完整；农业劳动力严重短缺，依靠老年和妇女劳动力都不足以耕种全部土地；农地流转或抛荒比例比较高，纯农户比例很低；村落的生活功能不完整，缺少有活力的自发组织，没有村庙或祠堂，没有小学或自治机构等，社区功能依附于中心村或者附近集镇。其中最核心的特征是农业劳动力严重短缺，以至于“386199部队”的经营方式都不能维持。短缺到这种程度，必然是人气衰微的，农地流转或抛荒必然会发展。

社区型的村落有不同的特征：人气旺盛，常住人口与户籍人口相当，或者多于户籍人口；农业劳动力充足；平时生活在村落里的常住居民年龄结构比较完整；村落的生活功能比较完整，配套设施比较齐全，有商店、棋牌室、村庙或祠堂、某些自发组织，还有小学、卫生室或村委会等。其中核心的特征是相应的配套措施完善，各类劳动力充足。

有很高比例的村落其实都比较符合这两种理想类型。比较典型的社区型村落一般分布在乡村工业比较发达的沿海发达地区以及各地城镇的郊区。在不发达的农业区，也有一些周围有较多就业机会的大村庄，人口结构还保持的比较完整，生活功能比较完善。农庄型的村落在人口导出地区尤其是比较偏远的小村落群中大量存在。我们在安徽、河南、湖南、湖北、江苏、浙江、上海地区调研了34个村民组，其中，常住人口与户籍人口之比低于50%的村民组有10个。尤其在中部地区的丘陵地带，符合农庄型村落特征的村落占有很高的比例，这里人口流出彻底，农业劳动力短缺，土地不平整，水利不发达，土地流转几乎是零地价，抛荒比例高。农庄型村落往往是从农业型村落转变而来，它的过渡型态是老人与妇女充当主要劳动力的农业村落。在几年前，我们看到很多地方的农业都依靠老人和妇女来经营，近些年来，随着人口的老龄化和进一步流出，农业劳动力进一步短缺，使得土地向少数几户人家集中，或者流转给企业。土地流转使得人口外流更加便利，又进一步加速了村落生活功能的萎缩。

非典型村落状况

还有大量的村落不太典型，在这些村落里，常住人口也少于户籍人口，不能算是典型的社区型村落，但暂时又没有出现农业劳动力短缺的情况，因此也不能算是典型的农庄型村落。至少有这样三种情况：第一种情况是，在一部分村落里，农户家庭成员进行内部分工，一部分家庭成员常年务工挣得工资，一部分家庭成员继续家庭经营，形成半工半耕的收入来源结构，维持农业生产的是“386199部队”，土地流转比例比较低。第二种情况是，在另一部分村落里，比如在某些区位优越的地区，比如在城市群的间隙或者城镇的郊区，有条件向周围的城镇提供农副产品。农户的主要劳动力都留在家里，一方面进行种养业生产，另一方面就近打零工或者季节性外出务工获得工资补贴家用，保持了比较经典的家庭经营方式。两种情况中农户都必须兼业经营，只不过第一种是通过家庭内部分工来保持兼业，务农的务农，务工的务工，第二种是主要劳动力本身既务农又务工。第三种情况是，人地关系比较宽裕的地区，人均拥有的耕地、林地或水面的面积比较大，自然形成了适度规模经营，比如在水产资源比较丰富的海洋渔业村，或者东北平原的中北部，或者在南方丘陵山地的深处。这里天然就能留住较多的劳动力。

悬念比较大的是第一种情况，在这种情况中，“386199部队”能否得到新的增援是决定村落前途的重要变量。关键就在于年老的农民工是否会回到村里种地，或者只是退休后颐养天年，退出农业。经过这些年的观察，人们越来越相信那种本来不会种地的农民工将来不太可能回来种地，只是不知道老一代的农民工将来是否也不愿意种地。有一种情况是，随着土地流转的加速，他们即使想种地也未必有地种；或者随着农民工社会保障等农民工市民化政策的推进，老一代农民工中也会有部分人选择退休后在城镇居住。

村落建设政策应有针对性

就农村社区建设来说，重点在社区型村落。农村社区建设该撒的胡椒面必须撒，该突出的亮点也要大胆突出。无论是哪一种类型的村落都需要进行道路的硬化，因为这已经是农民生活的基本要求。但在道路硬化以后，财政是否还要进一步的投入呢？这是基层组织感到困惑的一个问题。可以肯定的是，首先应该搞好中心村的生活设施建设，提高配置，吸引周围农民居住。这不能一概理解成是搞亮点。

就土地流转来说，国家应该高度重视农庄型村落的基础设施建设。农庄型村落的基础设施往往薄弱，国家应该加大投入，通过土地平整、水利建设和机耕道建设等措施促进土地流转，帮助实现经营的适度规模。同时尊重农户之间小规模的自发流转，帮助实现这种流转关系的适度稳定。

我国的土地流转从一开始就呈现出与一般规律相差别的形态。在土地私有的国家，城镇郊区的居民更有能力保有自己的土地，因此土地更容易细碎化。边远地区农民流出比较多，而且地价便宜，容易出现大规模的农场。我们的情况是土地集体所有，集体和政府有能力采取半行政的方式推动土地的大规模土地流转，各种农田水利建设的财政投入都投放在政府附近的平原盆地，使得这里的土地更有吸引力。而那些边远地区，却由于交通不便，基础设施薄弱，尽管地价低廉，却难以流转。但是由于人口的外流，土地流转的必要性逐年增加，呈现的主导流转方式，就是农户之间的自发流转。

我国的土地流转的动力不完全来自市场，基于政绩意识的行政推动力十分强大。相关政策有一种歧视农户之间自发流转的倾向，认为土地流转期越长越好，规模越大越好。自发流转不是没有问题，但却不可取消。要区分两种情况，一种是地租不为零，另一种是地租为零。在地租不为零的地区，本地或外来的农业劳动力比较富余，他们对于土地的经营权存在一定的竞争。流入户要向流出户交租金，甚至可能签订契约化的合同来稳定经营权，那么，国家应该尊重这种流转，不能因为它的规模小就歧视它。要尊重农户的承包权，同时帮助搞好基础设施，降低经营成本。地租为零的地区往往是比较偏远的丘陵或者山冲，田界稳固，机械化耕作困难，交通不便。这里的村落是典型的农庄型村落，农民倾向于抛荒，或者任由他人耕种，既不收租金，也不在乎谁来种。但是，从保护自己的土地权益的角度来说，流出户也不会允许种地农户长期稳定地占有自己的土地，因此耕种者也无法建立长远预期。在这种地方，如果不帮助改进农田基础设施，促进土地的稳定流转，其实不利于农业发展，不利于国家粮食安全。但在农田基础设施没有改进之前，也只能放任农户之间自发流转。

正确认识我国村落性质的变化对于推进新型城镇化战略十分重要。实际上是提出了挑战。首先，本地农民不一定要在本地城镇化。在农庄型村落较多的地区，农民在老家盖房的积极性比较低，这给城镇提高了发展房地产的契机。其中一部分农民实现了异地城镇化，不在本乡镇或者本县居住；另有一部分农民还需要购房，但在哪里购房的意向却是不确定的。其次，农村地区和城镇化地区的界限趋于模糊。在社区型的村落，农民重视在老家盖房，城镇依靠人口的大量流入获得发展。这里要注意的是，对于社区型的村落，我们是否一定要认为这里是农村？它提出的理论和政策问题是，到底怎样的聚落才是农村？那些人口聚集数千甚至上万人的村落是否也可以认为是一种城镇化的社区？再次，城镇化不一定要进城镇。除去那些典型的农庄型村落，我们会在各种村落中发现大量的两栖农民。他们或者是两栖居住的：在城镇和老家都有房屋，不定期地经常往返两地；或者是两栖就业的，亦工亦农。对于这样的农户来说，工作场所和居住场所的关系是灵活的，并不是说在哪里工作就一定要在哪里定居。对于他们来说，所谓的城镇化也就是城乡之间生活方式的差异化和生活品质的均等化。这就对我们的城镇化的定义提出了挑战。

认识了村落性质的变化，可以更新我们对于村落的想象。当春节大批农民返乡时，很多屋顶上再次冒出了炊烟，寂寥经年的村落忽然又复活了，带给人一种朦胧的希望。这使得很多观察者滞留在从共同体到社会的框架里来理解自己的家乡，感叹故乡的沦落，结果只能徒增伤感。如果足够冷静的话，我们可以承认，越来越多的村庄其实已经不足以支撑这种共同体想象，它们不再是完整的社会组织，只能是更大空间范围内的社会组织的附庸。比如依附于中心村，比如依附于集镇或者城市。另有一些村落已经淡化了农业生产，它们只是距离农田比较近的社区，其中人口稠密，但也人情淡漠。对于农庄型的村落，更重要的其实不是重建共同体生活，而是搞好农业生产，切实地发挥好农庄的功能。对于社区型的村落，更重要的就是发育社会组织，搞好社会管理。

政策与管理

让社会保障制度更加合理

□本报记者　林　娜

社会保障是关乎各国国计民生的重大制度安排，值得各国政府高度重视并付出不懈努力。当前各国社会保障制度面临的机遇是不同的，但总体上都有利于这一制度走向更加理性与合理，而人口老龄化、人口流动及既有利益格局的相对固化，是许多国家社会保障发展进程中均需要妥善应对的共同挑战。在这样的大背景下，强化各国之间的社会保障交流与合作，不仅是促进社会保障学术繁荣的必由之路，也是通过相互借鉴来完善本国社会保障制度的重要途径。9月13—14日，第十届社会保障国际论坛在北京举行。来自中国、日本、韩国、美国、德国、法国、意大利等10多个国家100多所高校及研究机构的社会保障专家学者，就如何发展和完善当代社会保障制度展开了深入研讨。

加强各国社保的交流与合作

借鉴有类似文化传统国家的经验。中国人民大学校长陈雨露在致辞中提出，目前中国的社会保障已经基本实现了制度的全面覆盖，未来，我们将进入一个新的全面变革的时代，而全面深化改革的一个重要战略目标就是要建立更加公平、可持续社会保障制度。在这个进程中，我们既需要尊重中国自身的历史发展与现实环境，也需要借鉴先进国家，尤其是日本、韩国这样与我们有类似文化传统国家的经验。

从先行国家吸取成功经验和失败教训。中国社会科学院副院长蔡昉认为，与发达国家相比，中国在一个非常短的时期内完成了由人口快速增长阶段向人口老龄化阶段的转变。吸取发达国家社会保障发展的经验教训，深刻理解和领悟中国未富先老的独有特征，不仅能够帮助研究者抓住中国人口老龄化问题的关键、制定出更加中肯的政策建议，而且有助于在对中国和发达国家的社会保障进行比较研究时发现他们的不同。

创建东亚地区内的合作。日本福祉大学教授野口定久认为，在改善不断扩大的差距社会时，需要在各国或各地区中通过重新铺设安全网，即社会保障和社会福利制度，来为确立国民或居民的生活保障而强化相互之间的经验互惠关系。建议以亚洲社会所共有的文化和社会要素为前提，在承认各个国家或地区的多样性的同时，创建东亚地区内的合作。

立足中国实际，完善社会保障制度

深化社会保障体制综合配套改革。论坛组织委员会主席、中国人民大学教授郑功成提出，中国现行的社会保障制度，还不能与正在走向成熟的市场经济时代全面适应，值得改进的地方还有许多，有的甚至需要重新设计制度安排。全面深化改革构成了现阶段中国最鲜明的时代特色，它的稳步推进正在重新打造着中国经济、社会乃至政治、文化的新常态，而社会保障深化改革的核心任务，就是要通过科学的顶层设计，增强这一制度改革与经济发展、收入分配、劳动就业、财政税收等重大制度变革的系统性、协同性，同时优化自身结构及责任分担机制，并实现社会保障权责在中央与地方之间、政府与市场及个人之间进行合理、高效匹配。他认为全面深化改革是促使中国社会保障制度走向成熟、定型的最大机遇，而国民经济继续保持较高速度增长、新型城镇化建设，以及市场化与国家治理现代化的改革取向，不仅为这一制度奠定了日益丰厚的物质基础，也为其深化改革提供了加速度。他同时还分析了中国社会保障改革面临的挑战主要是长期形成的利益失衡与利益固化藩篱不易突破，人口老龄化所带来的压力不易化解，大规模的人口流动与就业高流动性不易应对，体制性障碍造成的路径依赖不易突破，现行社保制度存在的缺陷不易弥补，因此，深化社会保障改革还特别需要理性、智慧与勇气。

完善社会保障治理结构、治理体系，推进法制社保。中国医疗保险研究会会长王东进提出，由于起步较晚，加之受历史条件和经济发展水平等诸多因素的制约，我国社会保障制度在统一性、公平性、可及性和持续性方面都存在着一些缺陷和问题。特别是我国和许多国家（地区）一样，正处于从传统性风险向现代性风险过渡的历史时期，如何有效防范和化解各种社会风险，确保社会保障制度稳健运行和可持续发展，是必须妥为筹谋、积极面对的重大课题。当前和今后一个时期，我国应当努力完善社会保障治理结构、治理体系，统筹推进城乡养老保险制度建设，同时加快推进社会保障法制建设，严格依法参保、依法施保，实现法治社保。

提升社会保障制度的覆盖率与保障水平。与会专家学者指出，尽管一些国家因为福利水准过高而面临着调整的任务，但从世界范围来看，进一步健全社会保障制度并继续提升这一制度的覆盖率与保障水平，仍然是绝大多数国家的合理选择。一些与会代表还以中国、日本、韩国为例，分析了各国存在的社会保障覆盖死角地带，呼吁通过完善制度安排来使这一制度真正全面实现惠及全民的目标。

促进社会保障制度的公平性。与会专家学者强调，无论处于哪个发展阶段，无论影响社会保障制度的环境因素发生怎样的变化，促进社会保障制度的公平性，确保社会保障制度的可持续性，都是各国政治家与学者应当始终坚持的正确取向。

更好的社会和文化制度安排应对人口老龄化。与会专家学者认为，中国人口结构转变的情况引发了两个研究主题。第一，中国作为近年来进入人口老龄化的国家，可以向日本、韩国等早已开启老龄化进程的国家汲取许多经验。第二，由于中国具有“未富先老”的特征，因此在进行比较研究的时候，中国这个案例往往显得特殊和引人注目。根据联合国的数据，2010年中国超过60岁的人口占比为12.3%，然而在其他发展中国家这个比例只有7.5%。也就是说，中国不仅面临着发展中国家面临的问题，也同样需要应对老龄化这种发达国家需要面对的挑战。然而，中国并不能用发达国家所采用的措施来解决同样的问题，如果我们将影响老龄化社会健康、幸福和满意的因素分为三类，它们分别是：经济和生理情况，社会体系，文化架构。长期来看，加快经济发展，提高人均收入是至关重要的。而在此之前，更好的社会和文化制度安排能够填补由于经济水平造成的差距。

论坛由中国社会保障30人论坛、韩国社会政策学会、日本社会政策学会东亚部会主办，中国人民大学中国社会保障研究中心承办。

推动应急财政作用有效发挥

□黄程栋　杜泽琳

随着我国经济的迅猛发展和现代化进程的加速，突发事件也呈现出频率高、危害大、预测难等特点。应急财政在政府应对突发事件过程中发挥了日益重要的作用。但是由于我国应急管理体制、机制、法制等的不健全，应急财政在应对突发事件时呈现出资金来源不稳定，资金去向不明确，各级政府之间的责任不清晰，对应急财政资金的监管不到位导致其使用效率较低等一系列问题。为了让应急财政在应对突发事件时发挥更大的作用，需要从以下几方面着手。

加快完善应急财政立法。无论是宪法还是具体的法律法规，都没有统一的公共财政应急法，涉及公共财政应急问题的法律只是散见于《突发事件应对法》《预算法》等少数单行法律中，而且，像府际间在应对突发事件的责任分担问题上也并没有明确规定。这样会导致公共财政应急收支上的随意性、短视行为，进而必然影响突发事件的有效处置。因此，为了有效处置突发事件，我们有必要完善公共财政应急立法。首先，对宪法进行解释，确定公共财政应急的公益性和民生至上的原则；其次，要制定公共财政法，明确应急财政的法律地位，重新调整中央与地方的财政收支关系，扩大地方财税自主权，提高地方政府应对突发事件的能力。

扩大应急财政资金来源。我国目前的应急财政资金主要来自于预备费、转移支付、社会捐助、国际救援等。虽然《预算法》第三十二条规定，“各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的1%—3%设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害开支与其他难以预见的特殊开支”，但是从1999—2008年的数据看，预备费占预算支出均不足2%，一旦哪年突发事件较多，危害较大时，预备费将不足以满足应急的需要，这样势必会影响应急救援的效果。此外，社会捐助、国际救援往往呈现出不稳定、滞后性等特点，资金如果不能及时到位，将会影响应急工作的开展。因此，为了提高应急管理工作的处置效果，需要扩大应急财政的资金来源。从目前应急财政资金的来源看，政府和市场之间并没有很好的合作。其实，政府可以和企业进行合作，实现共赢。具体而言，地方政府可以邀请专家、学者对当地可能出现的突发事件做些风险研判，基于突发事件的可能性和可能造成的危害程度，向保险公司分门别类的去买保险。这样不仅可以为保险公司增加险种类别，开辟新的市场，更重要的是能够缓解政府在处置突发事件时资金不足的问题，同时，还可以借鉴国外保险公司的做法，让保险公司参与被保险项目的风险排查，这样能在源头上降低突发事件发生的概率，使得经济效益和社会效益趋向最大化。

明确应急财政资金去向。财政支出的去向主要是行政事业费支出、社会文教费支出、国防费支出、经济建设费支出、其他类支出，支出主要是基于成本—收益的考虑。但是，由于应对突发事件的特殊性，并不能仅仅考虑成本—收益的问题，更重要的是要以人为本，将应急财政资金投向最需要的地方，而不是能有更好收益的地方。应将资金投向百姓急需的医疗、饮食、住房、道路建设等方面。当然，财政资金是对国民收入的分配与再分配，将资金投向灾难的救助，势必会使在其他方面的资金减少。所以，要更加重视资金的使用效率和效果，以防造成资金的浪费，损害其他纳税人的利益。

厘清各级政府担负责任。我国并没有完善的法律法规对各级政府在应对突发事件中的责任分担情况进行明确规定。目前来看，每当遇到突发事件时，事发地政府或者由于储备资金不足或者由于长期养成的“等、靠、要”的思维并不会主动划拨资金对事件进行处置。中央政府鉴于事情的紧急，为了尽可能减少伤亡损失，降低突发事件对正常的社会经济发展状况造成的影响，会划拨大量的资金进行处置救援工作，这样造成“中央财政为主，地方支出为辅”的既定事实。这不仅违背了“属地管理”的原则，更重要的是一旦事发地政府养成这样的习惯会贻误应急处置的黄金时期。我们应当借鉴美国、澳大利亚的经验，厘清各级政府应该担负的责任。首先，要根据突发事件的预防、响应、处置、恢复四个阶段合理划分政府间的应急管理责任，根据事权和财权相统一的原则，突发事件的发生地所在政府应该主要负责事件的处置，所需要的经费如果超出了该地方政府所能承受的范围，可以向上级政府申请救助，重要的是在担负比例上要做出明确划分，具体可以根据突发事件的四个级别做出合理划分；其次，要设计出合理的激励机制，调动各级政府的积极性。例如，当下级政府向上级政府提出救助申请时，上级政府可以实地考察，如果符合情况，可以给地方政府稍高的救助，如果不符合实际情况，则降低救助资金甚至不予救助。

加强应急财政资金监管。应急财政取之于社会，也必将用之于社会，因此，对应急财政的使用情况要做到严格的监管。经验证明，事后的审计对资金的合理使用并不能起到太大的作用，因此，对应急财政资金的使用情况应该进行全过程的绩效监管，监管关口的前置，可以确保资金的合理使用，这样的监管必将是有前瞻性的。即使某个地方“亡了羊”，也会尽快“补上牢”。与此同时，由于公共财政取之于社会的属性，所以，对其监管需要社会主体的积极参与。专家、学者可以利用他们的专业特长对资金使用情况进行监管，确保资金使用的科学性；媒体、公众的监督，则可以确保监管的动态性、及时性。