

建设中国特色 农村社会保障体系

◎ 李君如 吴焰 等 著

建设中国特色农村社会保障体系

党的十七大召开前，中国人民保险集团公司就与中共中央党校一起，对如何加快建设农村社会保障体系问题，开展调查研究。课题组在中共中央党校原常务副校长郑必坚、中国保险监督管理委员会主席吴定富指导下，由中共中央党校副校长李君如和中国人民保险集团公司党委书记、总裁吴焰主持，中共中央党校校委研究室副主任周天勇和中国人民保险集团公司副总裁丁运洲负责实施。通过调研，课题组写成了《建设中国特色农村社会保障体系》。

国务院总理温家宝、国务院副总理李克强、回良玉、张德江、王岐山，对《建设中国特色农村社会保障体系》非常重视，都作了重要批示，认为此文对开展农村社会保障工作很有参考价值，批转财政部、人力资源和社会保障部、国土资源部、卫生部等国务院有关部门参考研究。

建设中国特色

农村社会保障体系

© 李君如 吴焰 等 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

建设中国特色农村社会保障体系/李君如等著. —北京:
中国水利水电出版社, 2008
ISBN 978-7-5084-5997-4

I. 建… II. 李… III. 农村—社会保障—福利制度—研
究—中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 164425 号

书 名	建设中国特色农村社会保障体系
作 者	李君如 吴焰 等 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京中科印刷有限公司
规 格	170mm×260mm—16 开本 21.5 印张 329 千字
版 次	2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷
印 数	0001—5000 册
定 价	48.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换
版权所有·侵权必究

课题顾问

郑必坚：中共中央党校原常务副校长

吴定富：中国保险监督管理委员会主席

课题主持

李君如：中共中央党校副校长

吴 焰：中国人民保险集团公司党委书记、总裁

课题具体负责人

周天勇：中共中央党校校委研究室副主任

丁运洲：中国人民保险集团公司副总裁

课题组成员

曾业松 李 涛 盛和泰 青连斌 徐祥临

胡 军 刘能杰 龚新宇 湛述勇 桑 强

宋斌文 郭雪剑 刘正山 胡 峰 李 炜

范桂云 韩秀莉 辛 鸣 彭劲松 赵凤英

目 录

总论 建设中国特色农村社会保障体系	1
第一节 引言	1
第二节 建立健全农村社会保障体系事关国家长治久安	3
第三节 农村社会保障体系要有中国特色	7
第四节 政府在农村社会保障体系建设过程中的责任	9
第五节 不能丧失建设农村社保体系的战略机遇期	15
第六节 建立中国特色农村社会保障体系的战略原则	18
第七节 中国特色的农村社会保障体系的基本框架	21
第八节 其他需要重视的问题与配套措施	31
第一章 农村社会保障体系建设的重大意义和紧迫性	36
第一节 农村未来社会面临着严重的保障危机	36
第二节 促进社会公平正义的必然要求	42
第三节 农村全面建设小康社会的关键组成部分	45
第四节 百年安定决定于农村社会保障体系建设	48
第二章 我国农村社会保障存在的主要问题	53
第一节 城市化和市场化：土地和养儿防老的传统保障 能力日趋弱化	53
第二节 现有养老和医疗保障覆盖面窄、保障水平低，社会化 程度有待提高	55
第三节 农民保障能力严重不足，影响了农民对国家的认同	56
第四节 社会保障发展不平衡，保障水平差异较大	57
第五节 农村各种保障不相协调，没有形成合力	59
第六节 农民工和失地农民保障缺位，问题比较突出	60
第七节 农村社会保障资金来源不足，稳定性差	65
第八节 农村社会保障管理不够科学与规范，法律体系不健全	67
第九节 政府主导作用没有充分发挥非政府组织功能和 市场化机制运用不足	68

第三章 建设农村社会保障体系的目标和原则	70
第一节 建立农村社会保障体系的总体思路：城乡统筹	70
第二节 建设农村社会保障体系的多层次目标	71
第三节 建设农村社会保障体系的战略原则和战略方针	79
第四章 农村社会保障体系的范围和内容	87
第一节 农村养老保险制度	88
第二节 农村合作医疗制度	93
第三节 农村最低生活保障制度	101
第四节 优抚安置制度	105
第五节 失地失业农民的社会保障	109
第六节 农民工社会保障	115
第七节 灾害救助保障	120
第八节 农业生产保险	123
第九节 农民家庭非生产性商业保险	128
第五章 建立农村社会保障制度	132
第一节 2000 ~ 2020 年我国农村人口总量、结构及其城镇 (市)化的估算	133
第二节 应享受社会保障的农村人群分析	143
第三节 建立农村社会保障成本的静态测算	147
第四节 建立农村社会保障成本的动态测算	149
第五节 建立农村社会保障制度的资金筹集	169
第六章 农村社会保障体系的组织体系及运行机制	186
第一节 农村社会保障国家、企业和个人责任模式的选择	186
第二节 农村社保的横向分工管理和服务体制	196
第三节 政府组织与非政府组织	200
第四节 社会保障与商业保险	207
第五节 农村保障体系运行机制	212
第七章 建立农村社会保障体系需要处理的一些重大关系	226
第一节 农民过去对现代化的巨大贡献与对农民现在和 未来补偿的关系	226
第二节 城市化：农村居民保障与外出民工保障的关系	229
第三节 城市保障体系与农村保障体系的关系	232

第四节	农村保障远期目标与近期目标的关系	235
第五节	农村保障的中央与地方关系	236
第六节	农村保障：发达地区与欠发达地区的关系	238
第七节	国家保障与个人保障的关系	240
第八节	财政保障与商业保险的关系	243

第八章 关于农民抗风险能力建设现状、问题与对策

的研究报告.....	246
第一节 农民生产生活面临的风险不断加大	247
第二节 商业保险参与农民抗风险能力建设的主要做法	249
第三节 农民抗风险能力建设的总体评价	258
第四节 农民抗风险能力建设的思路和建议	262

附 录

研究报告之一 国外农村保障体系综述及其中国

比较与启示	265
一、国外农村保障体系发展综述	265
二、国外代表性农村保障模式研究	269
三、中外农村保障模式比较与启示	284
四、国外农村保障体系发展的经验借鉴	290

研究报告之二 中国农村社会保障研究综述

一、中国农村社会保障制度的发展历程	296
二、农村社会保障模式选择	298
三、农村社会养老保障制度	300
四、农村医疗保障制度研究	305
五、农村社会救助和最低生活保障	309
六、失地农民社会保障	311
七、农民工社会保障制度	314
八、农业保险与农村社会保障	318
九、农村社会保障体系建设中的几个重要问题	321
十、小结	325

参考文献	327
------------	-----

总论 建设中国特色农村社会保障体系

在统筹城乡经济社会发展过程中，建设中国特色农村社会保障体系，增强农民发展经济、抵御风险的能力，已经成为事关我国社会主义现代化建设全局的重大战略问题。

党的十七大召开前，中国人民保险集团公司就与中共中央党校一起，对如何加快建设农村社会保障体系问题，开展调查研究。课题组在郑必坚同志和吴定富同志指导下，由李君如、吴焰同志主持，周天勇、丁运洲同志负责实施。通过调研，课题组提出了用农村社会保障体系代替传统的家庭和土地养老的思路和构建中国特色农村社会保障体系的构想框架以及政策建议。

第一节 引言

党的十七大在论述实现全面小康社会奋斗目标的新要求时，强调在加快发展社会事业时，要做到“社会就业更加充分。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障。合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除。人人享有基本医疗卫生服务。社会管理体系更加健全”。同时，在“加快推进以改善民生为重点的社会建设”这部分内容中，明确要求：“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。”要探索建立农村养老保险制度，全面推进新型农村合作医疗制度建设，完善城乡居民最低生活保障制度，健全社会求助体系。要采取多种方式充实社会保障基金，加强基金监管，实现保值增值。这些论述和要求是我们研究农村社会保障体系的指南。

近年来,为了切实有效推进农村社会保障事业的发展,各级党委和政府已经采取了一系列措施。在医疗保障方面,从2003年开始试点的新型农村合作医疗在完善制度的基础上,目前已扩大到全国86%的县,参合农民达到7.3亿人。在养老保障方面,各地根据当地的实情和财政承受能力,采取了形式多样的措施。从2008年开始,北京为年满60周岁的具有北京户籍的不享受社会养老保障待遇的城乡居民发放福利养老金。从目前各地的情况看,北京的这种做法具有一定的典型性。在社会救助方面,2007年在全国农村全面建立起了最低生活保障制度,当年已有3451.9万农村居民享受农村低保待遇。

但是,与全面建成小康社会和党的十七大精神的要求相比,我国农村社会保障事业有待于进一步发展。首先,农村社会保障制度体系尚未建立起来。农村社会保障制度体系是由哪些方面的保障制度构成的,怎样从我国实际出发建立这一社会保障制度体系,需要给予研究和回答。其次,农村社会保障体系的筹资机制尚未建立起来。当前有些专家学者提出了“土地换保障”的思路,究竟土地能否换保障,是否具有现实操作性;有些专家学者提出发展农村保险的办法,通过社会筹资来解决农村社会保障体系的建设,但是,我国农村居民收入相对较低,多数居民甚至缺乏必要的缴费能力,依靠他们建立社会筹资机制,是否能形成有效的筹资机制,显然要很好地研究和回答。第三,农村社会保障的适度统一和协调的管理机制尚未建立起来。现在我国许多部委如农业部、民政部、人力资源和社会保障部等许多部都承担着相应的农村社会保障管理职能,多头管理,资金分散,能否形成相互协调又适度统一的管理机制,尚需要研究和回答。

为了落实党的十七大精神,就上述农村社会保障体系建设发展中存在的主要问题,我们进行了深入调查研究,为我国农村社会保障事业的发展提供了一个框架性的蓝图,对已有的制度提供了完善思路,对新制度的构建提供了发展思路。

农村社会保障制度体系,主要包括农村生产经营风险保障制度、农村医疗保障制度、农村养老保障制度、农村最低生活保障制度、失地农民社会保障制度、农民工社会保障制度等六项制度。此外,还有优抚安置工作、计划生育奖励扶助政策,也属于这一体系

之内。

考虑到我国的国情，农村社会保障事业发展不可能一蹴而就，结合 2020 年我国全面建成小康社会的奋斗目标，提出分三个阶段建立农村社会保障体系的战略构想：第一阶段是从 2008 ~ 2010 年，主要任务是明确各级政府财政投入责任，完善已有制度，推出符合我国农村实际的相关社会保障制度，建立必要的监督机制；第二阶段是从 2010 ~ 2015 年，主要任务是扩大各项制度的覆盖面，推进农村社会保障的体系化建设，逐步统筹城乡发展；第三阶段是从 2015 ~ 2020 年全面建成小康社会，主要任务是实现党的十七大报告中提出的“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障”的奋斗目标。

农村社会保障体系，要由政府为主建立和统一管理，而不能仅仅依靠自己的力量来建立，不能由政府相关部门实行多头管理。同时，要充分调动和发挥商业保险、非政府组织的作用。

第二节 建立健全农村社会保障体系 事关国家长治久安

农村社会保障是我国社会保障体系中的薄弱环节，如果不尽快给予妥善解决，将会严重威胁国家的长治久安。在党的十六大报告和十七大报告中，我们党已经认识到并反复强调社会保障是社会安定和国家长治久安的重要保证。

一、农村社会保障体系是中国社会的“安全网”和“稳定器”

从现代社会保障制度产生的背景和原因来看，缓解社会矛盾，维护社会稳定是其主要原因之所在。19 世纪 80 年代，德国俾斯麦政府通过国家立法推出了标志现代社会保障制度产生的社会保险计划，其目的就是为了维护社会稳定和缓和阶级矛盾。与此同时，发达国家的发展实践表明，完善的社会保障体系不但有效维护了社会稳定，而且，为经济的快速稳定发展奠定了基础。

理论分析和世界各国发展经验都表明，健全的社会保障体系是社会可靠的基本的“安全网”和“稳定器”，能够为市场经济的发

展保驾护航。市场经济是一种效率型经济，可以使社会经济资源得到有效配置，这也是我国大力发展社会主义市场经济的根本原因。但市场经济本身却并不尽善尽美，其中，市场存在失灵的领域，社会领域的许多问题不能通过市场经济来解决；而且，市场的分配机制也必然会拉大社会成员之间的收入差距，甚至使一部分人，特别是农业和农民成为弱势产业和弱势群体。应该讲，收入差距本身并不是社会的不稳定因素，但它往往会诱发和激化某些社会矛盾，特别是助长市场竞争中的失败者、没有能力参与市场竞争者以及其他低收入者的不满情绪，严重者可能造成社会群体之间、社会阶层之间的矛盾、对立和冲突，从而影响社会秩序的稳定和社会的正常运转。为了弥补市场失灵的不足，化解收入差距拉大引发的社会风险，政府通常积极介入分配领域，采取收入再分配措施来缩小人们的收入差距，缓和社会矛盾。社会保障制度的建立健全，实际上等于为社会构筑了一道“安全网”，增强了社会的稳定性，它是现代社会不可或缺的“稳定器”。

特别是，农村养老制度的建设尤为艰巨和繁重。中国从2007~2020年，农村人口将从8亿~5亿人之间变动，并且，中国城市化的特点是，农村老龄化速度由于城市化推进和农村青壮年人口进城，未来总体上可能比城市还要快；由于农民工社保体系不完善和水平低，农民工年老回乡后对养老保障的需求会加大；而土地和家庭养老的能力，随着生活水平费用的昂贵、土地减少、农业比较效益持续下降，也会越来越弱。因此，只有建立起农村社会保障体系，才能保障农村数亿人的生活安定。

在社会主义市场经济体制下，无论是城镇居民，还是农村居民，都无一例外地成为市场经济的参与主体，受到市场机制的调节和制约。建立健全农村社会保障体系，为农民提供各种风险保障措施，有助于帮助他们消除和抵御各种市场和自然风险，避免因生活缺乏基本保障而引发一系列社会矛盾，从而能够有效地维护社会稳定。

二、建设农村社会保障体系是解决城乡分割与社会公平的重大举措

改革开放以来，我国经济快速发展，经济实力大幅提升，成为

世界经济增长最快的国家之一。与此同时,从整体发展趋势看,在这一期间,城乡收入差距持续扩大。

从改革初期,我国城镇居民人均收入是农村居民人均收入的2.5倍,现在扩大到3.3倍左右。2007年2月,国家发改委发布的《2006年中国居民收入分配年度报告》显示,2005年,各地区“城乡收入差”比上一年扩大500元以上,全国农村居民人均收入不到城镇居民人均可支配收入的1/3。城乡收入差距的持续扩大,进一步加深了长期形成的城乡二元结构。需要注意的是,国家统计局的数字所反映的城乡居民收入差距,很有可能存在低估的问题。一方面,农村居民的收入事实上被高估了;另一方面,城镇居民的收入事实上又被低估了。正如有人测算过的,若将城市居民的一些隐性福利和优惠折算成收入,我国城乡居民的收入差距要大大高于目前的3:1,这个差距应该为5:1,甚至达到6:1。国际劳工组织曾经发表过1995年36个国家的统计资料,绝大多数国家的城乡居民收入差距都小于1.6倍,只有3个国家超过了2倍,其中之一就是我国。社会保障是国家实施收入再分配,缓解城乡收入差距,维护社会安定的主要手段。建立农村社会保障体系,有助于控制我国城乡收入差距拉大,体现社会主义的公平正义原则。

从现代意义上的公平正义的具体内容和基本规则看,它必须包含相互联系、相互补充的四个原则,是一个缺一不可的有机整体。这四个原则是:第一,保证基本权利的原则。这里所讲的基本权利,包括生存权利、社会保障权利和受教育权利等。第二,机会平等的原则。也就是说,要从总体上保证每个社会成员享有大致相同的平等发展机会,具有大致相同潜能和相同意愿的社会成员应当有着大致相同的发展机会和发展前景。第三,按贡献分配的原则。也就是说,要根据每一个社会成员的具体贡献进行有差别的分配。第四,社会调剂的原则。也就是对一次分配后形成的利益格局进行必要的调整,使社会成员普遍地共享发展的成果。从上述原则来看,享受基本的社会保障是社会公平正义原则的重要体现。

三、建立农村社会保障体系是对农民的必要补偿

中国农民在党领导的新民主主义革命时期,作出了巨大的牺牲和贡献。在社会主义建设时期,继续对国家作出了巨大的贡献。

一是农民在土地方面给国家建设做出了贡献。工业化过程中的厂房、电站、铁路、公路、港口、城市、水库等建设，征用了农村集体所有 8000 万亩左右土地。那时农民支援国家建设，补偿很低，按当时土地的价值，从土地转移的工业化资金估计达 1.6 万亿元。

二是农民在提供农产品方面给工业化做出了贡献。新中国成立后，相当一段时间，农产品计划种植，统一确定价格，实行统购统销，通过工农业产品的价格剪刀差，国家为工业发展从农业积累了近 1 万亿的资金。特别是在三年自然灾害中，包括其他农产品短缺时期，农民竭尽全力保障了城市人口农产品的需要。使城市居民安心于工业化的推进。从价值计算，30 年前的 2.6 万亿元，按 5% 的收益率，现值为 11 万亿元之巨。

三是改革开放以来劳动力价格便宜的农民工的贡献。从改革开放算起到 2006 年，城镇职工的年平均工资增长 10% 左右，2006 年城镇职工平均工资为 21001 元；而农民工的年平均工资增长则只有 3%，2006 年平均工资不到 1 万元。目前，有 1.5 亿农民工在外务工，仅 2006 年农民工平均工资与城镇职工平均工资比较，即使考虑城市职工人力资本价值较高的因素，也为经济发展节省了 1 万亿元工资成本（当然，农民工的工资是由劳动力市场供求格局决定的，农村剩余劳动力太多，外出务工农民规模大，是其工资长期过低的重要成因）。另外，就是到了 2006 年，农民工参加社保的不到 6%，社保成本节约也变成了便宜劳动力要素的一部分，估计累计最少也有 3 万亿元。农民工与城镇职工的工资差额和社保上的少支，为经济发展积累的资金，最少也达 10 万亿元。

四是 20 世纪 90 年代以来，金融体系将县乡区域农村的储蓄抽往城市和工业，总规模至少也在 5 万亿元。

简单相加一下，不计革命时期农民的无价贡献，不计农村储蓄向城市和工业提供的有偿的信贷资金，也不计算过去农民为国家交的税收和各种收费，按现价折算，仅仅以上工农产品价格剪刀差、土地、工资差和未上社保等几项，农民自新中国成立后为工业化和城市化提供的积累，最保守的估计也高达 30 万亿元！^①

^① 周天勇，《现代化要对得起为发展做出巨大贡献的农民》，中国经济时报，2007 年 7 月 9 日。

现在需要考虑和研究的是,如何给农民所作出的巨大贡献给予必要的补偿。特别是,我国农村传统的依靠家庭的保障,由于实施的计划生育政策已从根本上被打破;家庭结构逐渐向“4—2—1”转化,传统的养儿防老机制遭到削弱。农民,尤其是老年农民的利益在受到政府调控后,应该得到必要的补偿,而这种补偿集中在农村社会保障体系上。如果这种补偿未能顺利兑现,也就是没有建立必要的农村社会保障体系,将很可能会失去农民的民心。

第三节 农村社会保障体系要有中国特色

与西方发达国家的发展路径不同,从维护国家长治久安的角度看,我国要建立的农村社会保障体系应该有更加丰富的内涵。我们致力于建设的,应该是中国特色社会主义的农村社会保障体系。

一、我国农村社会保障体系的建立背景与西方不同

从各国社会养老保险发展的历程来看,有一个共同点就是社会养老保险制度从工业延展到农业,从城市延展到乡村,一般都经历了漫长的过程;在农村,都是先覆盖农业工人,尔后才扩展到纯农民。社会保障其他项目的建立也基本上遵循上述规律。^①

从表面看,我国社会保障体系的发展似乎和其他多数国家遵循同样的路径。但是,深入分析研究就会发现我国的情况较为特殊。首先,其他国家在工业化、城市化过程中产生的大量工人与我国的农民工在本质上是不同的。其次,我国目前虽然有较为完善的城镇社会保障制度,但农民工却游离于该制度之外,真正享受城镇社会保障体系的却是属于改革前国有单位职工的范畴。再次,从当前专家学者和政府相关部门的认识来看,基本上已把我国的农民工群体的社会保障划为农村社会保障体系的范畴,至少差不多与农村社会保障的发展同步推进。最后,我国在重化工业阶段以城乡二元分割的形式推进,之后通过户籍制度等多种手段固化这种二元结构是绝大多数西方发达国家都不曾有过的。因此,在建立农村社会保障体系过

^① 杨翠迎,《农村基本养老保险制度理论与政策研究》,浙江大学出版社,2007年3月,第41页。

程中,我国难以直接照搬西方发达国家的经验,且由于上述复杂原因,我国即将建立的农村社会保障体系的内涵应该更加丰富。

总体上看,我国农村社会保障体系主要针对两类性质完全不同的群体,一类相当于西方发达国家的城市社会保障体系所针对的群体,也就是在工业化、城市化过程中从农村涌入城市的工人;另一类就是通常意义上的农民和农业产业工人。根据马克思的观点,前一类群体由于人数较多且具有较高程度的组织性,对社会稳定有十分重要的影响。德国等发达国家正是从国家长治久安的要求出发,在工业化、城市化过程中首先针对前一类群体建立现代社会保障制度。由此可见,我国农村社会保障体系的构建比通常我们所理解的意义更大,对社会安定的影响也更深远。

二、中国传统的依靠农村家庭和土地的保障体系已不适应今天的现状

在工业化和城市化进程中,我国农村传统的家庭保障和土地保障既不断遭到削弱,也与社会主义市场经济发展的大趋势不相符合,当前务必尽快建立健全基本的社会保障体系。

改革开放以来,我国原有的以集体经济为依托的农村社会保障体系逐步解体,家庭保障和土地保障就成为农村社会保障的核心。但伴随着社会现代化的进程和家庭组织核心化、小型化的发展趋势,再加上农村外出务工人员增多,原有的家庭保障功能不断弱化。另外,由于农村经济增长乏力,农民增收困难,使得家庭保障缺乏必要的经济支撑。

土地是农民的重要经济收入来源,国外针对农民建立社会保障晚于城市职工的一大重要原因也在于此。但是,我国农村土地的保障功能却相对较弱。首先,我国人多地少,人均耕地只有 1.52 亩,有 666 个县人均耕地在国际警戒线 0.8 亩以下,仅仅依靠如此有限的土地,农民的生活不易保障。即使实行土地私有化,这么少的土地也无法保障农民的基本生活。其次,随着城市化和工业化的加速发展,已有而且还将有大量土地被征用,农民人均耕地面积不断减少,相当部分农民甚至已经失去土地。目前,我国非农建设占用耕地每年约 250 万~300 万亩,如果按人均 1 亩地推算,那就意味着每年大约有 250 万~300 万农民失去土地,变成失地农民。1987~

2001年,全国非农建设占用耕地共3395万亩,多数研究者估计,至少3400万农民因此完全失去土地或部分失去土地。^①据致公党中央《国家基础设施建设项目征地问题的调研报告》显示,2000~2003年全国非农建设征用耕地超过5450万亩,这意味着有1.1亿农民失去或减少土地,其中有5000万以上的农民处于失地又失业、生活无保障的状况,从动态分析看,这一数字有可能达到8000万元。

在社会主义市场经济体制下,一方面,劳动力的自由流动和市场机制的不断强化,社会成员对家庭的依赖性总体上必然不断降低。另一方面,为了提高土地生产效率,土地规模化、集约化经营已经在很多地方稳步推进,今后必将进一步发展。尽管发挥家庭和土地的保障功能仍有积极意义,尤其是家庭保障,既体现了中华民族的传统美德,也减轻了国家的负担,但是如果过于强调其功能,却不利于工业化、城市化和市场化的发展。全面小康社会目标的最终实现有赖于农村人口城市化和农村劳动力向非农产业转移,这势必导致家庭保障和土地保障功能的极大弱化,如果替代性的社会保障未能及时跟进,社会和谐与社会安定就无从谈起。因此,为了维护社会安定,切实推进社会主义市场经济,顺利实现全面建成小康社会的宏伟目标,必须尽快推进农村社会保障体系建设。

第四节 政府在农村社会保障体系建设 过程中的责任

农村社会保障体系建设,必须由政府为主来建立和由政府来统一管理,这有助于从中国实际出发建立农村社会保障体系,有助于提高农村居民对国家的认同,有助于国家的统一和稳定发展。

一、农村社会保障要由政府特别是中央政府为主来建立

农村社会保障应该由谁来建立和管理?这是在这个课题研究工作中首先解决的问题。靠农民自己,是根本不可能的;靠社会力量

^① 韩俊,《中国农村小康社会建设》,中国水利水电出版社,2006年10月,第217页。

救助，只能解决一部分问题。惟有靠国家为主来建立，才能一步一步扎扎实实地解决问题。

我国农村社会保障体系建设的长期滞后，国家没有下大工夫去进行这方面的努力，一方面是由于我国经济文化比较落后，国家财力有限；另一方面是因为我们在理论上和认识上存在着许多误区。过去，我们认为，农村实行的不是国家所有制，农村的分配与再分配，包括农村的社会保障，只能靠农村自己来解决。这样简单地从所有权出发来研究农村的社会保障制度建设，貌似有理，其实是有问题的。

问题之一，是国家为了工业化建设的需要，通过农副产品价格“剪刀差”，让农业、农村和农民为国家做贡献。国家在建构社会保障体系时，不能忽视农业、农村和农民所做出的巨大贡献，不能使他们成为“被爱情遗忘的角落”。

问题之二，是农业生产具有受自然条件严重制约的特殊性。中国农民用那么少的耕地生产那么多的农副产品，来确保城市居民的生活需要和工业发展原材料的需要，来确保国家的粮食安全和社会稳定，自然灾害造成的损失以及其他风险性损失，应该由谁来“买单”？这个问题是要认真研究和回答的。我们认为，不能由农民来“买单”，而应该由国家来“买单”。

因此，建立农村社会保障体系，应该由政府特别是中央政府为主来建立。只有解决了这个理论上和认识上的问题，才能真正下决心来解决农村的社会保障问题。至于政府是中央和地方政府分级承担这一责任，还是由中央政府承担这一责任，那是第二位的问题。一般来说，在发达地区，地方政府要承担较多的责任；从总体上讲，在政策的制定和经费的投入上，应由政府特别是中央政府为主来解决这个问题。

我们认为，建立中国特色农村社会保障体系的关键在于强化政府的责任，并为农村社会保障体系的建设提供必要的资金支持，主要理由如下：

一是政府承担主要责任是国际农村社会保障发展的经验。从国际经验看，农村社会保障主要采取非缴费或缴费的方式，但无论哪种方式，由于农业是弱势产业，农民收入水平较低，农村社会保障有效作用的发挥都需要政府财政的支持，而且，这种支持起主导作