

农村

社会保障建设

NONGCUN SHEHUI BAOZHANG JIANSHE YANJIU

研究



肖力 苏瑞翩 主编

红旗出版社

石家庄市软科学课题“社会主义新农村建设与农村社会保障研究”(07579135A—3)最终成果

农村社会保障建设研究

主编 肖 力 苏瑞翩

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障建设研究/肖力,苏瑞翩主编.

—北京:红旗出版社,2008.3

ISBN978—7—5051—1590—3

I. 农…

Ⅱ. ①肖…②苏…

Ⅲ. 农村—社会保障—研究—中国

Ⅳ. F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第031636号

农村社会保障建设研究

肖 力 苏瑞翩 主编

责任编辑:高晨野 责任校对:刘文芳 封面设计:赫江

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail:hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64037144 发行部:64037154

印刷:石家庄市燕赵印刷厂

2008年4月北京第1版 2008年4月河北第1次印刷

开本:787毫米×1092毫米 1/16 印张:20.5 字数:260千字

ISBN978—7—5051—1590—3

定价:48.00元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

序

农村社会保障建设是我国整个社会保障体系建设的重要组成部分,是建设社会主义新农村的重要内容。这项工作关系到广大农民的切身利益,关系到农村的经济发展和社会稳定,关系到全面建设小康社会奋斗目标能否实现。农村社会保障制度从诞生到发展,在发达国家中已有半个多世纪的探索和实践;在我国,也已开展了十几年。党的十七大适应国内外形势的新变化,顺应各族人民的新期待,在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上明确提出:基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,人人享有基本生活保障。农民得到可靠的基本生活保障,既是适应我国农村已经发生历史性深刻变化的必然要求,也是我国改革进一步深化、全民共享经济社会发展成果的需要。

“大道之行,天下为公,选贤与能,讲信修睦,故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者,皆有所养。”这是《礼记·礼运》对大同社会的美好描绘。人人享有生活保障,是我国先贤的理想。但是,几千年来我国农民的生、老、病、死基本依赖于自身及家庭,社会保障对他们来说,始终是难以实现的梦想。中华人民共和国成立以后,党和政府一直把“三农”工作放在重要地位,特别是改革开放以来,经过全党和全国人民坚持不懈的努力奋斗,无论是农民生活,还是农村面貌都发生了翻天覆地的变化。20世纪80年代基本解决了温饱问题,千百年来困扰着中国人的吃饭问题得到根本解决,90年代人民生活由温饱达到小康。1978年至2006年,我国农村贫困人口数量已从2.5亿下降到2148万,贫困人口占农村总人口的比例由30.7%下降到2.3%。2007年3月召开

的十届全国人大五次会议作出了“今年要在全中国范围建立农村最低生活保障制度的决定”，表明我国建立与全面建设小康社会相适应的新的农村社会保障制度体系已进入国家的议事日程。目前，我国经济社会已经进入以工补农、以城带乡的新阶段，建立农村社会保障制度和体系的条件已经基本具备。深入、全面、系统地总结和研究新中国成立以来，特别是改革开放以来农村社会保障建设的成功经验，从我国的实际出发，构建符合农村居民实际需要的社会保障体系，走中国特色农村社会保障建设的新路，是一项具有重大现实意义的课题。由石家庄市社会科学院肖力、苏瑞翩同志主编的《农村社会保障建设研究》一书，在这方面做了有益的探索。这部专著系作者主持的河北省石家庄市科技局软科学课题的最终研究成果。该书以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，理论联系实际，对农村社会保障建设的科学内涵、特点、基本原则与目标、发展路径、典型模式以及制度建设等方面进行了全面、深入、系统的研究，形成了较为完备的理论框架。

全书共分为14章，近25万字。纵观全书，有三个鲜明的特点：

一是创新性。目前国内学术界对农村社会保障建设的关注和研究较多，但由于农村社会保障建设工作仍处于试点阶段，处在探索之中，就农村社会保障建设的某一方面进行研究较多，从学科建设的角度研究不够。农村社会保障建设不仅在我国，在许多发展中国家都是一项长期而艰巨的任务。即使是已经构建起覆盖全体国民、城乡统一的国家社会保障体系的发达国家，仍然对从事农业的居民采取一些特殊的社会保障措施。深入农村社会保障研究，构建完整的农村社会保障理论体系，有着不可或缺的作用与意义。作者以我国经济转轨、社会转型为制度背景，从发展和完善社会主义市场经济体制出发，深入分析农村社会保障产生、发展的历史过程和规律以及我国农村社会保障建设的特殊性，比较准确地界定了农村社会保障的内涵，阐明了农村社会保障建设应坚持的基本原则、发展路

径和方式,为破解我国农村社会保障问题打下了较为坚实的理论基础。从独立学科角度对农村社会保障进行研究,具有一定的开创性,在河北省尚属空白。在全国,农村社会保障建设仍处在探索阶段,本书构建的理论体系也具有一定的前瞻性。

二是系统性。该书体系结构严谨、完整。既有一般意义上的社会保障概念的界定和解释,也有农村社会保障理论体系的建构。从宏观、微观和历史发展等多维、多向度对农村社会保障制度进行研究与纵横比较,在全面描述农村社会保障制度的起源、演变、现状与问题的基础上,提出农村社会保障体系改革的目标、思路与未来趋势。理论与实践相结合,重点突出。在对农村社会保障制度的起源、演变、现状、问题与改革思路、未来趋势进行全面分析的同时,又重点关注于探索建立能够满足亿万农村居民实际需要的、与市场经济体制相适应的、有利于实现与城市社会保障体系衔接和整合的新型农村社会保障体系。在对农村社会保障制度改革的目标定位与推进原则做出全面分析的基础上,重点讨论了与农村居民关系最为密切的养老、医疗、社会救助等基本项目的改革目标与政策选择,探讨其改革的具体思路及其与城市相关项目衔接的可能时机与途径。

三是实践性。理论来源于实践,坚持从河北实际出发,写出有河北特色的农村社会保障建设是该书的特点之一。作者深入基层进行调查研究,掌握第一手材料,切实了解农民的愿望与要求,准确反映农村社会保障建设过程的实际情况,努力把握我国农村社会保障建设进展中的难点,深入研究农村社会保障建设的规律。对于尚处于向市场经济转轨过程中的我国广大农村,作者积极主张建立和完善城市化进程中过渡人群的社会保障制度,并为此专设一篇对“农民工”与失地农民的社会保障进行深入分析。应该说,这一问题的研究具有相当的前瞻性和现实性,顺应了我国工业化、城市化、农业产业化的发展要求。在城乡统一的社会保障方案设计中,提出了创新性的思路。如建议在构建利于城乡衔接的农村社会保障体系中,坚持

对农民进行身份置换和合理补偿。理论指导实践。该书立足实践,注重相关对策的实践性和可操作性,因而不仅有理论创新意义,而且具有实用价值,值得广大基层干部群众和研究人员借鉴。

随着我国改革开放不断深入和全面建设小康社会不断取得进展,当代中国正在发生广泛而深刻的变革。在新的历史起点上,我国农村社会保障体系建设已经进入新的发展阶段。农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度等基本制度正在逐步建立。随着农村社会保障建设的不断推进,坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,正确回答实践提出的课题,是农村社会保障研究者面对的重大挑战。

中国社会科学院城市中心主任 牛凤瑞

2008年2月

目 录

第一章 社会保障与农村社会保障建设的历史考察…	(1)
一、社会保障的涵义和特征	(1)
二、农村社会保障概念的界定及其理论根据	(14)
三、中国农村社会保障的发展历程	(23)
第二章 农村社会保障建设的基础与条件	(35)
一、农村社会保障建设的基础	(35)
二、我国开展农村社会保障建设的条件分析	(42)
第三章 农村社会保障建设的主要内容与基本特点…	(53)
一、农村社会保障建设的主要内容	(53)
二、农村社会保障建设的基本特点	(67)
三、农村土地制度改革与农村社会保障模式创新	(69)
第四章 农村社会保障建设的指导方针、原则与目标…	(75)
一、农村社会保障建设的指导方针	(75)
二、农村社会保障建设的基本原则	(78)
三、农村社会保障建设的主要目标	(85)

第五章 农村社会保障建设的途径和方式 (91)

- 一、农村社会保障建设的途径 (91)
- 二、农村社会保障建设的步骤 (95)
- 三、农村社会保障建设的方式 (102)

第六章 农村社会保障制度建设的重要功能和作用… (106)

- 一、建立农村社会保障制度,是农村经济可持续发展的
客观要求 (106)
- 二、建立农村社会保障制度,是维护社会稳定和发展的
需要 (111)
- 三、建立农村社会保障制度,是全面建设小康社会的重要
内容 (116)
- 四、建立农村社会保障制度,是建设和谐社会的必然要求
..... (121)

第七章 农村最低生活保障建设 (125)

- 一、农村最低生活保障制度的建立与进展 (125)
- 二、农村最低生活保障制度的规范与完善 (138)
- 三、农村最低生活保障制度的配套措施 (144)

第八章 农村医疗保障建设 (153)

- 一、农村医疗保障制度的建立和发展 (153)
- 二、农村医疗保障制度的模式 (162)
- 三、中国新型农村合作医疗建设中存在的问题和对策… (166)

第九章 农村养老保障建设	(173)
一、农村养老保障制度的建立和发展	(173)
二、农村养老保障的模式	(180)
三、中国农村养老保障建设中存在的问题	(184)
四、中国农村养老保障建设的未来走向	(190)
第十章 农村社会救助制度建设	(200)
一、继续完善农村五保供养制度	(200)
二、继续完善农村救灾救济制度	(203)
三、继续完善农村医疗救助制度	(210)
第十一章 城市化进程中过渡人群的社会保障建设··	(216)
一、农民进城与“农民工”的社会保障	(216)
二、城市扩张与失地农民的社会保障	(226)
第十二章 农村社会保障的法律制度建设	(235)
一、我国农村社会保障法律制度的建设历程	(235)
二、我国农村社会保障法律制度存在的问题	(240)
三、积极改革和完善我国农村社会保障的法律制度	(243)
第十三章 农村社会保障建设在经济社会发展中的 取向	(251)
一、建立城乡衔接、城乡统一的农村社会保障制度体系	(251)

二、确保维护社会公平的农村社会保障制度安排 (260)

三、完善农村社会保障综合评价体系 (270)

**第十四章 加强农村社会保障建设,建设社会主义
新农村 (281)**

一、建设社会主义新农村的时代特征与战略走向 (281)

二、建立健全农村社会保障制度体系是建设社会主义新
农村的内在要求 (289)

三、不断加强农村社会保障建设,建设社会主义新农村
..... (294)

附录:石家庄市农村社会保障建设工作调研报告... (300)

第一章 社会保障与农村社会保障建设的历史考察

社会保障是国家和社会用法律形式规定的、按照某种确定的规则对社会成员的基本生活实施的社会安全保障措施或政策体系。社会保障体系主要由社会救济、社会保险、社会福利、社会优抚等组成,社会保障措施具有强制性、社会性、保障性、公平性、福利性等特征。社会保障的产生和发展,是人类社会文明和进步的标志。现代社会保障的实质是保障社会成员即人的基本生活、生存和发展的基础性保障,以人为本是社会保障的核心价值追求。农村社会保障制度是国家社会保障制度的重要组成部分,也是建设社会主义新农村的内在要求。建立健全农村社会保障制度,对发展社会经济、维护社会稳定、保持社会公正、促进社会和谐与进步,无不具有重大的现实意义和深远的战略意义。

一、社会保障的涵义和特征

社会保障是国家和社会对社会成员的基本生活予以的社会安全制度,其实质是保障社会成员的基本生活条件,即保障人的基本生存和发展的基础性措施。它有其特定的涵义和特征。

(一)社会保障的涵义

研究社会保障,必须首先弄清楚什么是保障。只有弄明白保障的涵义,才能真正把握社会保障的内涵。保障与安全同义,是人类社会进步的象征。其实,从社会保障的发展历史看,它的发展是与时俱进的,人类社会的进步状态是一个整体的判断,既包括物质的进步,也包括精神文化的进步,还包括社会制度的进步。“保障”一词古已有之,且在内涵上不同民族和国家既有相同之处,亦有不同之处,特

别是由于历史的差异和各民族对社会保障自觉程度不同,东西方之间也存在着对社会保障的不同理解和认识。

社会保障是一个现代名词。“社会保障”译自英语“Social security”一词,又译为“社会安全”,最早公开使用的是美国1935年颁布的《社会保障法》(Social Security Act)。后来,在1944年第26届国际劳工大会上发表的《费城宣言》中,开始正式使用社会劳动保障的概念,一直沿用至今。由于世界各国的社会体制、经济发展水平、文化背景和民族传统等不同,以及所依据的理论体系存在差异,所以各国对社会保障的内涵的理解也有一定的差异,甚至在不同国家的立法中往往也不尽相同。一般认为,社会保障是指国家为了保障社会安全和经济发展而建立的,在社会公民由于年老、疾病、伤残、失业、灾害、战争等原因而导致生活甚至生存发生困难时,由国家和社会通过国民收入分配,提供物质帮助,以维持社会公民一定生活水平和质量的制度。或者认为,社会保障是国家和社会按一定的立法对公民的基本生存需要、特殊困难和以外灾害提供保障的福利制度。它以疾病医疗保险、老年保险、失业保险等社会保险制度为核心,还包括社会救济、各种公共补助等,具有社会福利性,其保障对象是全体公民。社会保障的权利主体是生活、生存发生困难的社会公民,也就是社会中的贫困、弱势群体。

社会保障有广义和狭义之分。广义的社会保障观认为,社会保障是指各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称。按照这种解释,社会保障作为公民的生存、生活保障体系,其内涵在客观上应该包括经济保障、服务保障、社会公共权益保障和精神保障四个层面,即包含社会保险、社会救济、社会福利以及其他各种社会性保障措施。在我国,社会保障包括作为最低层次的社会救济,作为基本部分的社会保险,作为最高层次的社会福利,作为特殊纲领的社会优抚,以及医疗保健服务。因此,社会保障包含了政府和社会为其成员提供一切旨在满足人们物质文化生活需要的保障或

服务。狭义的社会保障观认为,社会保障是指国家和社会为满足社会成员的基本生活甚至生存需要而提供的一系列物质或制度保障,是国家和社会通过国民收入分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时,有从国家、社会获得基本生活需求的保障权利。我国在“七五”计划中,首次将“社会保障”定义为“国家和社会通过立法、采取强制手段对国民收入进行再分配,形成消费基金,对由于年老、疾病、死亡、失业及其他灾难发生而生存出现困难的社会成员,给予物质上的帮助,以保证其基本生活需要的一系列有组织的措施、制度和事业的总称”。

从社会保障的定义可以看出,社会保障制度的制定和实施是以贫困群体的权利主体为出发点的,其目的是保障社会贫困群体的生活、生存权,最终实现社会安全、稳定和经济的发展。社会保障于新贫困人口的基本内涵,有特殊的动因和基本属性。从社会保障产生的动因来看,无论是社会保障法出现以前的社会保障活动,还是现代社会保障制度设立的出发点,都是救济贫困者和生活、生存出现困难者。早在资本主义出现以前,许多国家就已经出现了以救济贫困者为内容的世俗或宗教的慈善事业。在西方,随着自然经济向市场经济的过渡,社会贫困现象增多,贫困阶层的出现,一方面直接影响贫困人群的生活、生存,也就是民生问题。另一方面,也间接影响到社会的安定和经济发展问题,直接关系到社会的长治久安。于是,国家出面干预、官方济贫机制——社会保障应运而生。英国1601年颁布伊丽莎白《济贫法》,规定了种种政府采取的济贫措施。在“圈地运动”和走上工业化道路之后,英国的贫民日益增多,并且集聚在城市,酿成困扰政府和阻碍工业化进程的严重社会问题。为了解决这个严重的社会问题,英国在1832年颁布了《济贫法修正案》(史称《新济贫法》),明文规定社会有保障公民生存的义务,还认定救济工作

不是单纯的消极行为而是积极的社会福利措施。19世纪晚期,德国推出世界上第一批由国家举办的社会保险法,为公民提供较全面的保障,其权利主体依然是社会中的贫困阶层。它所遵循的是特殊性原则,强调个人的责任,认为社会保障即是社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、年老等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供基本生活保障,其目的是为了保障贫困群体的最基本的生存及安全需要,并通过保障使之重新获得参与竞争和发展的机会。例如,1883年颁布了《疾病社会保障法》,1884年颁布了《工伤赔偿法》,1889年颁布了《老年和残疾社会保障法》。第二次世界大战后,亚洲、非洲和拉丁美洲的国家也相继广泛地建立了社会保障制度;20世纪80年代以后,世界各国经济迅速发展,也带来了贫富差距扩大的后果,面对这种情况,各国也都根据本国的国情,不同程度地调整了各自的社会保障体系,以解决贫困者的基本生活问题,调节贫富差距。

社会保障制度是现代社会发展和文明的产物,是伴随着人类社会从农业社会向工业社会的迈进而产生和发展起来的。在人类社会发展的历史进程中,每一种社会形态都有与之相应的保障形式,在农业自然经济社会中,其社会成员的生活保障以自给自足的小农经济为基础,通过家庭自我保障来实现。在工业社会主义市场经济条件下,社会结构和政治结构发生了重大变化,生产的社会化使劳动者融入社会参与社会化大生产,这一方面使家庭不再是社会的主要生产单位,也无力承担保障家庭成员的基本生活责任;另一方面,劳动者遇到的劳动风险和生活困难亦成为新的社会问题,它直接关系到国计民生和社会稳定,于是,社会保障便应运而生。社会保障作为一种制度出现,是近百年来的事情,但社会保障的萌芽也早在远古时代就出现了。在原始社会,由于生产力水平极为低下,生产资料和消费品相当匮乏,人类为了生存,对劳动产品实行平均分配、共同消费,这是历史的必然选择。同时,为了保证部落和人类的延续,确立了重点

制的氏族部落保障原则。首先,让有劳动能力的成年男子吃饱,因为要靠他们去获取食物;其次,让这些人的妻子吃饱,因为她们能养育后代,保族留种;最后,才轮到孩子和老人。它揭示了原始社会保障形式的最基本的原则:个人的保障需求与群体的保障需求是高度统一的,其终极目的是为了生存;生产的目的是与保障的目的是高度统一的,没有结构与功能的分化;保障的手段是单一的,全部社会产品都拿来进行统一分配,多则同饱,少则同饥。在不同的历史时期,曾经产生了一些社会保障的雏形,如社会救济保障。国家通过征税或征粮的形式取得一部分社会积累,以备在发生重大灾害、事故造成局部地区的生产停顿或经济崩溃之时,以国家的形式进行救济。据史料记载,古巴比伦国王就曾命令僧侣、官员及村长收取税款以补偿灾害的损失;在我国历史上,奴隶社会和封建社会都实施国家对贫民的救济。据我国史料记载,我国历代王朝都设有官方的“社仓”,储备大量的粮食,当发生重大灾害时,官方就开仓赈灾,对需要救济的人给予一定的补助。中国历史上,从周朝到汉代,统治者都曾大兴“常平仓”。隋朝时期,长安、洛阳官仓里储存的粮食多达千万担,少的也有数百万担。隋开皇五年(公元585年)始设义仓,下诏各州百姓及军人“输粟储仓”,后又令分上、中、下三等户输粟立仓,如果当地出现灾荒、饥饿贫困者,便开仓赈济百姓。宋朝也曾设置“常平仓”、“惠民仓”、“广惠仓”等,用作济贫、恤孤。明朝规定各州县必须设立东、南、西、北四仓,每年储备米粮,储备满两年的量,粮仓由“笃农”的专人掌管,并规定农户出谷多者,可免征税两年或补授官衔。清朝规定乡村设社仓,市镇设义仓,实际上两者并无区别,仓粮主要用于赈贷,灾荒时又以施粥厂扶急济困。慈善救济和互助保障。慈善事业兴起于中世纪的欧洲社会,由教会掌管。其内容主要包括举办贫民院、孤儿院、医院和对贫困者给予经济和住房援助,以及收养麻风病人、收尸等。在中国,一些封建地主和乡绅以及佛门、教会也通过办义社和“施粥”、“施衣”等方式施舍行善。社会互助主要在民间进行,

它是由民众自发组成的地区性或行业性互助组织,按自愿的原则,交纳一定的费用、粮食、土地,用以帮助其他因灾祸、疾病和老弱病残而陷于贫困的社会成员。在古代埃及建筑举世闻名的金字塔时,在生产力低下的情况下,石匠们为克服劳动强度大的困难,自发地建立互助共济的组织,参加者以定期或不定期地交纳会费的办法,筹措会员死后的丧葬费用。古罗马的士兵们在远征时,也曾建立互助性的团体,加入者交纳一定的费用,以对战死者的家属发放抚恤金。在中国,早在几千年前,民间就有或者以同一村庄乡亲邻里为依托、或者以同行业人员为单位、或者以家族姓氏为纽带组成互助网络,构成一个社会互助、救济的民间组织。当互助团体成员遭受疾病、伤残等重大灾难时,能及时得到互助团体的救助。这是一种自发性质的带有无序状态的社会保障模式。建立荒政制度,重视灾民救助。荒政是我国古代政府救济饥荒的政策、法令和制度。《周礼·地官司徒》中提出了十二条旨在灾荒之年“聚万民”的荒政措施,即:“一曰散利,二曰薄征,三曰缓刑,四曰弛力,五曰舍禁,六曰去几,七曰眚礼,八曰杀哀,九曰蕃乐,十曰多昏,十有一曰索鬼神,十有二曰除盗贼。”也就是灾荒之年,要对人民贷给谷种和粮食、减轻各种租税、宽缓刑罚、免除为公家服务劳役、开放关市山泽的禁令、免除市场货物的稽查、简化吉礼与丧礼的礼仪、收藏乐器不奏、简化婚礼以增加人民结婚机会、求索重修旧有而已废的祭祀、铲除盗贼。这是我国历史上首次提出的系统的荒政制度。这些荒政措施约可分成两大类:一类表现在礼仪、祭祀方面,如眚礼、杀哀、蕃乐、多昏(婚)、索鬼神等;另一类是政治、经济行为方面,如散利、薄征、缓刑、弛力、舍禁、去几、除盗贼等。这些社会保障的萌芽和雏形为现代社会保障的产生提供了制度土壤。

现代社会保障制度的诞生,一般以德国首相俾斯麦于1883~1889年间制定的由国家建立的疾病、伤残和老年三项社会保险立法为标志。以此为起点,社会保障发展经历了4个阶段: