

● 赵慧珠 著

中国农村社会政策

初步研究

中国农业出版社



中国农村社会政策 初步研究

赵慧珠 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会政策初步研究/赵慧珠著. —北京: 中国农业出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-109-12888-0

I. 中… II. 赵… III. 农村—社会政策—研究—中国
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 126517 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 10.25

字数: 255 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

引言：社会政策与农村社会政策	1
第一章 中国农村社会政策的演进及问题	4
第一节 改革开放以前中国农村社会政策的基本状况	4
一、改革开放以前 30 年中国农村社会政策的成就	4
二、改革开放以前 30 年中国农村社会政策的特点	9
第二节 中国现阶段农村社会政策的主要进展及不足	15
一、中国现阶段农村社会政策的主要进展	15
二、中国现阶段农村社会政策的不足之处	18
第三节 农村社会政策缺失的负面影响	26
一、降低了中国民众总体的生活质量	27
二、抑制了农村的内需拉动	28
三、妨碍着和谐社会以及新农村的建设	28
四、拉大了城乡之间的差距	29
五、加剧了社会排斥	30
第四节 应对思路与对策	31
一、确立起共享社会发展成果的基本理念	31
二、增大对农村的公共投入	32
三、明确农村社会政策的主体及各自功能	33
四、加强农村社会政策体系化与制度化的建设	35
五、形成合理的投入结构，选择合适的项目	35
六、确定近期的可行性目标	36
专论 1 制度模式的社会政策：	
当代中国社会的必然选择	37
一、社会政策的剩余模式与制度模式之分	37
二、制度模式的社会政策是中国社会的必然选择	39

三、中国社会政策的不足	42
第二章 中国农村反贫困政策	46
第一节 改革开放以来中国农村反贫困	
政策的发展脉络	46
一、第一阶段 (1978—1985 年): 主要是通过全面改革农村经济体制、 释放生产力、实现全面的经济增长来缓解贫困	47
二、第二阶段 (1986—1993 年): 主要是通过有计划的、有针对性的 扶贫开发政策与一定的宏观经济政策相结合的方式来缓解 贫困	48
三、第三阶段 (1994—2000 年): 主要是通过具体的、有针对性的 项目开发来缓解贫困	49
四、第四阶段 (2001 至今): 扶贫工作已由解决温饱为主转入 解决温饱和巩固温饱并重的阶段	51
第二节 中国农村反贫困政策的困境	53
一、城乡之间扶贫政策的明显差别	53
二、非农就业的沉重压力	56
三、现有开发式扶贫的局限性	58
四、失地农民的贫困	60
五、极端贫瘠地区扶贫行动的低效	62
第三节 应对思路与对策	63
一、必须在全社会确立起让全体社会成员共享社会发展成果的 基本理念	63
二、缩小城乡反贫困政策之间的差距	64
三、反相对贫困与反绝对贫困应同步进行	66
四、启动农村的职业培训	67
五、将公益性 (救济式) 扶贫与生产性 (开发性) 扶贫有效地 结合在一起	69
六、对失地农民需要采取力度更大的扶持政策	70
七、重视极端贫困地区的搬迁式扶贫	72
专论 2 应当注重 “发展线” 问题	73

一、发展线的依据	73
二、发展线的基本内容	74
三、注重发展线问题的意义	77
第三章 新型农村合作医疗政策	79
第一节 新型农村合作医疗对于中国社会的意义	79
一、我国农村合作医疗制度的发展历史	80
二、建立新型农村合作医疗的意义	85
第二节 中国新型农村合作医疗制度应具有的特征	99
一、普惠性	101
二、公平性	103
三、初级性	106
四、实效性	109
五、方便性	111
六、发展性	113
第三节 新型农村合作医疗实施过程中的难题及破解	115
一、资金筹措	115
二、行动主体	120
三、农民积极性	124
四、流动人口	127
第四章 农村养老政策	130
第一节 中国农村养老保障制度的重要意义	130
一、有利于缓解我国人口老龄化问题	131
二、有利于生育观念的转变和计划生育国策的落实	132
三、有利于农业劳动者应对经营风险	134
四、有利于扩大内需促进农村经济发展	135
五、有利于破解“三农”问题	137
六、有利于缩小城乡收入差距	137
七、有利于构建和谐共享社会发展成果	139
第二节 新中国成立以来我国农村养老保障的历史	140

一、新中国成立至人民公社成立之前,即新中国成立初期(1949—1957)	141
二、人民公社成立至改革开放以前,即计划经济时期(1957—1977)	142
三、改革开放至今,即社会转型时期(1978年至今)	143
第三节 中国农村养老保障的现状	150
一、家庭养老是农村最主要的养老模式,但是呈弱化趋势	150
二、个人养老在农村比例极小,同时也缺乏保障、不稳定	155
三、社区养老属于少数现象	155
四、社会养老处于探索之中	157
第四节 中国农村社会养老保障存在的问题	159
一、国家财政没有承担自己应该承担的义务	159
二、缺乏法制化的管理和规范	161
三、农村社会养老政策缺乏持久稳定性	162
四、农村社会养老保险的覆盖面过于狭窄	164
五、农村社会养老保险保障水平很低	166
六、基金保值增值困难且安全存在隐患	167
七、各级政府部门及许多农民在观念上不够重视	169
第五节 农村养老保障的出路及对策	169
一、建立以家庭养老为主、多种养老方式为补充的农村养老保障模式	170
二、加强制度建设,完善法律法规	172
三、多渠道筹措资金,建立完善的农民养老保障制度	173
四、加强政府责任、重视农民的权利	175
第五章 农村最低生活保障政策	178
第一节 农村救济制度的历史	178
一、新中国成立初期的农村社会救济(1949年至20世纪50年代末)	178
二、集体经济条件下的农村社会救济(20世纪50年代末至70年代末)	180
三、经济转轨中的农村社会救济(20世纪80年代至1994年)	183

四、市场经济体制下的社会救济制度：探索建立农村最低生活保障制度（1994 年至今）	184
第二节 建立农村最低生活保障制度的意义	187
一、有利于保障农民的基本生存权利	187
二、有利于社会保障体系的建立和完善	188
三、有利于解决“三农”问题	189
四、有利于消除城乡二元结构	190
五、有利于社会主义市场经济体制的完善	191
六、有利于维护社会公正	192
第三节 农村最低生活保障制度的现状及存在的问题	193
一、对最低生活保障的认识问题	194
二、低保标准的科学制定问题	194
三、低保对象的识别确认问题	196
四、资金的筹措、配套、落实问题	198
五、地区平衡与制度衔接问题	199
六、相关法规的建立与管理规范化问题	201
第四节 如何推进农村最低生活保障制度的建设	204
一、转变观念	204
二、多渠道筹资	205
三、科学厘定农村低保的标准和对象	207
四、完善政策法规，加强管理监督	208
五、采取相应的配套措施	209
第六章 农村的其他社会政策	210
第一节 农村义务教育政策	210
一、农村义务教育的意义	210
二、农村义务教育存在的问题	218
三、发展农村义务教育的对策	225
第二节 农村女性政策问题	230
一、社会性别意识的匮乏	231
二、政策具体实施的虚化	233

三、城乡女性政策差距过大	235
第三节 农村减灾政策	237
一、灾害对于农村的严重影响	238
二、农村减灾的对策	242
专论 3 应当重视灾后重建的社会政策支持体系	247
一、积极的就业政策	247
二、积极的社会救助政策	248
三、积极的社会保障政策	249
四、建立一支庞大的、专业化的社会工作者队伍	250
五、积极的社区建设政策	251
第七章 同农村社会政策相关的几个问题	253
第一节 社会工作与社会政策	254
一、社会工作对构建和谐社会的作用	254
二、中国社会工作的生长点	262
三、民族传统与中国社会工作的特色	273
第二节 中国社会弱者的社会支持因素	279
一、社会弱者的界定及社会支持的重要性	279
二、中国社会弱者的社会支持因素分析	282
三、几个需要说明的问题	292
第三节 城市化中对农民不利的几种可能趋势	293
一、流民化	294
二、过度城市化	297
三、低技能化	299
四、边缘化	301
五、家庭的不完整化	304
参考文献	307

引言：社会政策与农村社会政策

随着现代化进程和市场经济进程的推进，社会政策越来越成为人民所关注的一个十分重要的领域。但是，迄今为止，对“社会政策”一词研究者们并没有给出一个统一的定义。由于研究者研究角度的不同，使得社会政策的定义有的较为宽泛，有的则比较狭窄；有的从目标的角度定义，有的则注重实践的层面。“社会政策”的概念最早起源于欧洲。第一个对“社会政策”做出科学界定的是华格纳（Adelph Wagner）。他指出，社会政策是运用立法和行政的手段，调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。^①有的则把社会政策定义为“影响公共福利的国家行为”。^②有的学者认为，“社会政策是通过国家立法和行政干预，解决社会问题，促进社会安全，改善社会环境，增进社会福利的一系列行动准则和规定的总称。”^③有的学者认为，社会政策是“政府或其他组织在一定社会价值的指导下，为了达到其社会目标而采取的各种社会性行动的总和”。^④有的学者认为，“社会政策是一定地域范围内的公共权威机构制定的，使个人或家庭可以在市场之外以非等价交换的社会供给方式得到可以支配或使用的资源，以满足社会性的认识到的个人需求、增进公民的个人福利和社会福利的政策。”^⑤有的学者则

① 白秀雄：《社会福利行政》，三民书局，1981，第93页

② [英] 迈克尔·希尔：《理解社会政策》，商务印书馆，2003，第13页

③ 唐钧：《社会政策：国际经验与国内实践》，华夏出版社，2001，第2页

④ 关信平：《社会政策概论》，高等教育出版社，2004，第15页

⑤ 杨伟民：《社会政策导论》，中国人民大学出版社，2004，第53页

认为,社会政策“是指以公正为理念依据,以解决社会问题、保证社会成员的基本权利、改善社会环境、增进社会的整体福利为主要目的,以国家的立法和行政干预为主要途径(但不是唯一途径)而制定和实施的一系列的行为准则、法令、条例的总称”。^①

不管哪种定义,社会政策的基本含义应该包括:第一,社会政策具有社会性的目标,如满足社会成员的基本需求、解决社会问题、改善社会环境、增进社会福利、保持社会稳定、提高社会生活质量等。第二,从实践的角度看,社会政策是政府或其他组织向社会成员提供社会服务和实施社会管理的政策体系。第三,社会政策的运行原则是非商业化的。社会政策的基本要素包括:社会政策的行动主体(即社会中哪些组织或群体应该为社会政策行动具体承担责任、担当角色);社会政策的对象(即社会政策行动的接受者);社会政策的资源(即维持社会政策行动所需要的各种物质条件);社会政策的运行机制(指社会政策行动各个环节运行的基本方式);等等。^②

社会政策是一个不断变化、不断更新的领域。在过去的几十年中,社会政策的领域不断扩大,而且由于各国国情的不同、发展状况的差异,各国社会政策的内容不尽相同。从总体上来看,社会政策包括的内容很多,涉及的领域也十分广泛,主要包括:社会保障(含社会保险、社会救助、部分社会福利)、公共医疗卫生、公共住房、公共教育、劳动就业、社会福利服务政策;专门针对特殊人群的如老年人、残疾人、妇女、未成年人等专门人群的服务政策;还有反贫困政策等等。

农村社会政策的内容理应包括上述谈及的领域,但多数发达国家的社会政策(如社会保障制度)最初只是覆盖城市居民

① 吴忠民. 社会公正论. 山东人民出版社, 2004. 第305页

② 关信平. 社会政策概论. 高等教育出版社, 2004. 第85~120页

和非农劳动者。在农村实施与城市基本一样的社会政策，把农业劳动者覆盖到整个社会政策的体系之中，是随着工业化的完成、农村人口比重的大幅度减少才逐渐完成的。在大多数的发展中国家，农村社会政策的水准及覆盖面都远远比不上城市社会政策。本书所谈的农村社会政策只涉及农村社会政策主要的内容，即对农民生计影响最大的、农民迫切需要的，同时又是公共财力所能允许的社会政策。由于历史的原因，我国农村社会政策相比城市社会政策而言基本上是零散及低水准的。与此相对应，对农村社会政策的研究也可以说还处于起步阶段，虽然有所涉及，但相对城市社会政策的研究是比较少的。也正是考虑到这一点，才有了本书的写作初衷。

林来国中前以社开革新 第一集
五非本基的策组会并

编组前策组会并林来国中平 03 前以社开革新 一

国麻立惠的组因了群是平 0401 国中，平益的入升几技强
会并的组全了组组，组并组组平是于两案到了要组，一组的案
的业行各，等平的组面大味组组组前至了群是众另国中，组组

第一章 中国农村社会政策的 演进及问题

新中国成立后，中国的农村社会政策在许多方面都取得了重要进展，实效非常明显。无论是大众教育、妇女解放，还是合作医疗、五保户制度，都取得了极显著的成效。在当时条件下，这对于有效地解决农村贫困人口的生存问题，对于农村社会稳定，对于共产党执政基础和新生人民政权的巩固，都发挥了积极的作用。改革开放以来，随着经济的长足发展，中国农村社会政策在农村扶贫政策、农村最低生活保障政策、农村义务教育政策、新型合作医疗政策等方面更是有了很大的进展。但是由于我国长期以来形成的城乡二元经济社会结构以及片面的经济发展观，现阶段我国农村社会政策的制定和实施严重不足。农村社会政策的缺失，对于中国社会必定会造成大面积的负面影响，因此，急需采取措施建立起系统、规范、有效的中国农村社会政策体系。

第一节 改革开放以前中国农村 社会政策的基本状况

一、改革开放以前 30 年中国农村社会政策的成就

经过几代人的奋斗，中国在 1949 年获得了民族的独立和国家的统一，摧毁了延续两千多年的私有制，形成了全新的社会结构，中国民众获得了空前的解放和大面积的平等，各行业的

人们可以平等地参与国家大事，平等地参加工作。当时国家高度重视人民大众的平等社会地位、基本权利和权益，所制定的一系列社会政策，都是围绕人民大众的基本需要而展开，同时借助社会动员（指有目的地引导社会成员积极参与重大社会活动的过程，主要表现为群众运动）的方式予以实施的。中国当时农村社会政策在以下几个方面取得了重要进展。

第一，农村的义务教育获得了历史性的突破。农村义务教育作为大众教育的重要组成部分，其所取得的成就是中国农村社会政策最成功的部分。新中国成立以前，中国的教育十分落后，全国人口中80%以上的人是文盲，学龄儿童入学率只有20%左右，学校分布极不合理，高等学校和中等专业学校多数集中在大中城市和沿海一些省份，农村很少，特别是内地、边远地区和少数民族地区的教育事业更加落后。^①新中国成立以后，国家十分重视大众教育。新中国的第一部宪法就明确指出：“中华人民共和国公民有受教育的权利。国家设立并逐步扩大各种学校和其他文化教育机关，以保证公民享受这种权利。”在这种思想指导下，党和政府制定和实施了一系列的社会政策，促进大众教育的发展。1950年12月，政务院发布《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》，1952年12月，教育部颁发了《举办工农速成中学暂行实施办法》和《工农干部文化补习学校暂行实施办法》，由此中国开始创办工农速成中学。1956年3月，中共中央、国务院发布《关于扫除文盲的决定》，要求各地按照当地情况，在五年或者七年内基本上扫除文盲；要求两年到三年扫除机关干部中的文盲，三年或者五年扫除工厂、矿山、企业职工中的文盲95%左右；五年或者七年基本扫除农村和城市居民中的文盲，即扫除文盲达到70%以上；

^① 国家统计局：《奋进的四十年 1949—1989》，中国统计出版社，1989，第71页

扫除文盲的对象以 14~50 岁的人为主。^① 20 世纪 50 年代, 中国各地, 无论是城市还是农村都大规模地建立了各种类型的文化扫盲班以及各种职业学校, 大众教育尤其是农村的义务教育取得了十分显著的成就。

第二, 有关农村女性解放的社会政策, 是属于中国妇女政策的一部分, 其成就也是有目共睹的。新中国成立后, 妇女改变了在长期的封建社会中形成的极其低下的地位, 妇女在政治、经济、文化教育和社会生活的各个领域都发生了翻天覆地的变化。1950 年颁布实施的第一部《婚姻法》就规定: 新中国废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻, 实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女权利平等、保护妇女和子女合法利益的新民主主义婚姻制度。这从法律上保障了妇女的婚姻自主权, 也摧毁了几千年来的封建婚姻制度, 妇女在家庭中的地位得到了极大的提高, 尤其是对于广大的农村妇女来说, 这在过去几乎是不可想像的。以后相继颁布的相关的法律法规规定了妇女享有与男子平等的政治权利、文化教育权利、劳动权利、财产权利、人身权利、婚姻家庭权利等等。这一时期中国妇女的解放, “既是真正人道主义的体现, 是平等、自由理念在现实社会中的实现, 同时也是对于中国人力资源的巨大开发。”^②

第三, 有关农村公共卫生的社会政策, 是农村社会政策最为成功的内容之一。新中国成立以后, 随着农业合作化的发展, 针对农村缺医少药的状况, 有些地区的农村采取社员群众出“保健费”和生产合作社提供“公益金”补助相结合的办法, 建起了合作医疗制度。这种被卫生部门称为“无病早防、有病早

^① 中华人民共和国教育部《中国共产党教育理论与实践》编写组. 中国共产党教育理论与实践. 北京师范大学出版社, 2001. 第 339 页

^② 吴忠民. 社会公正论. 山东人民出版社, 2004. 第 310 页

治、省工省钱、方便可靠”的初级卫生保健，后来不断得到肯定和推广。1958年实现“人民公社化”以后，合作医疗得到了较快的发展。1968年，在毛泽东批示了湖北省长阳县乐园公社办合作医疗的经验，称赞“合作医疗好”之后，合作医疗迅速发展和普及起来，全国绝大多数生产大队都办起了合作医疗，实现了合作医疗的一片红。这虽然与当时的政治气氛有关，“搞不搞合作医疗，不仅是重视不重视农民保健的问题，而且是执行不执行毛主席革命路线的问题”。^①但是，合作医疗的发展普及，“赤脚医生”（指从农民中挑选出来，经过简单培训，不脱离农业生产劳动的农村医疗卫生人员，采取巡回下乡、田头出诊的方式为农民提供医疗服务）的出现，的确改善了农村的医疗状况。由“合作医疗（制度）与合作社的‘保健站’（机构）及数量巨大的‘赤脚医生’队伍（人员）一起，成为解决我国广大农村缺医少药的三件法宝。”^②1978年五届人大通过的《中华人民共和国宪法》将合作医疗写了进去。1979年，卫生部、农业部、财政部等部委下发了《农村合作医疗章程（试行草案）》，对合作医疗制度进行了规范。到20世纪70年代末，全国农村大约有90%的行政村实行了合作医疗。

第四，有关农村社会保障的政策，也开始予以制定并实施。新中国成立以后的30年在中国农村实行的是属于社会保障的某些底线性的内容，主要表现为农村的社会救济制度，包括救济贫困人口的社会救济制度、救济无依无靠的鳏寡孤独者的“五保”制度以及灾害救济制度等。

随着农村集体经济的确立，农村的社会救济制度在1958年实行人民公社化以后逐渐走上了比较规范的发展道路。国

① 蔡仁华：《中国医疗保障改革实用全书》，中国人事出版社，1998，第344页。

② 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002，第243页。

家规定对生活有困难（全年收入不能满足基本生活需要）的社员，经群众讨论同意后，通过工分、粮食、现金的方式给予补助。集体经济不能为贫困户提供补助的，由国家提供适当救济。

“五保”制度是我国农村主要的社会救济制度，影响较大。它最初建立于农业合作化时期。1956年1月，中共中央政治局提出了《一九五六年到一九七六年全国农业发展纲要（草案）》，规定：“农业合作社对于社内缺乏劳动力，生活无依无靠的鳏寡孤独的农户和残废军人，应当在生产和生活上给以适当的安排，做到保吃、保穿、保烧（燃料）、保教（儿童和少年）、保葬，使这些人的生养死葬都有指靠”。^①这是最初的“五保”制度。在此基础上，以后又逐渐增加了保医、保住等内容，形成了较为完整的保吃、保住、保医、保葬、保教（对孤儿实行）的“五保”制度。对“五保”对象主要实行的是集中供养和分散供养相结合的制度。在当时的条件下，“五保”制度对保障中国农村最贫困群体的基本生存和生活，对维护社会的稳定发挥了极为重大的作用。

农村救灾救济制度对于自然灾害频繁的我国来说是非常必要的。新中国成立后不久，国家就建立了比较健全的救灾救济制度。其主要内容是，当自然灾害造成人们在吃、穿、住、医等方面的困难时，由国家或社会提供急需的资金或物资以维护人们最低生活水准的临时性社会救济措施。农村的救灾救济制度目的是保障灾民的基本生活，维护农村社会的稳定。从1958—1978年，国家共下拨救灾款94.5亿多元。^②

^① 中共中央文献研究室．建国以来重要文献选编（第八册）．中央文献出版社，1997．第47～48页

^② 民政部政策研究室．中国农村社会保障．中国社会科学出版社，1997．第71页．载于：郑功成等．中国社会保障制度变迁与评估．中国人民大学出版社，2002．第241页