



—01ASH004—

国家社科基金重点课题

“农村社会保障的条件与机制”结项成果

21 世纪中国农民的

社会保障之路

*The Process to
Achieve Social Security for
China's Rural Population in the
21st Century*

杨 团 毕天云 杨 刚/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

21世纪中国农民的

社会保障之路

*The Process to
Achieve Social Security for
China's Rural Population in the
21st Century*

杨 团 毕天云 杨 刚/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

21 世纪中国农民的社会保障之路/杨团, 毕天云, 杨刚著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1712 - 7

I. ①2… II. ①杨… ②毕… ③杨… III. ①农民 - 社会保障 - 研究 - 中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 179792 号

21 世纪中国农民的社会保障之路

著 者 / 杨 团 毕天云 杨 刚

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 童根兴

责任编辑 / 易建鹏

责任校对 / 李 娟

责任印制 / 岳 阳 郭 妍 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 21.25

字 数 / 336 千字

版 次 / 2010 年 10 月第 1 版

印 次 / 2010 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1712 - 7

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

— 目 录 —

contents

绪 论	1
第一节 社会保障的概念及其再认识	4
第二节 21 世纪中国社会保障政策的方向选择	19
第三节 本书的方法论及各章要点	29
第一章 中国农村的总体环境与现代化出路	36
第一节 全球化背景下的中国农村状况	36
第二节 中国农民的生活现状和贫困状况	47
第三节 农村现代化的目标和路径	55
第二章 中国社会保障的世纪难题	70
第一节 二元社会保障结构与城乡统合	71
第二节 中国农村社会保障的历史与现状	78
第三节 中国农村社会保障的基本矛盾与主要问题	91
第三章 中国农民社会保障出路探索	103
第一节 从农村社会保障到农民社会保障	104
第二节 农民社会保障的国际经验	114
第三节 农民社会保障的内涵——以资产建设为基础的 社区公共服务	132
第四节 农民社会保障的制度选择	160
第四章 农民的生活保障和社会救助	172
第一节 农民的生活保障类型和状况	173
第二节 当前我国农村社会救助制度所面临的挑战	182

第三节	建立以社区公共服务为基础的农民生活救助 体系	193
第五章	中国农民的健康保障	200
第一节	农民健康保障的现状、问题与目标	200
第二节	农民健康保障的社会政策试验	219
第三节	农村卫生政策选择的过程分析	239
第六章	农民的养老保障	254
第一节	农民养老保障的目标与现状	254
第二节	农民养老保障的问题	261
第三节	农民养老保障的制度试验	264
第四节	建立社区型、多样化的农民养老保障制度 框架	273
第七章	农民工的社会保障	281
第一节	何谓“农民工”	281
第二节	农民工群体所受到的社会排斥	285
第三节	我国针对农民工问题的社会政策	289
第四节	关于农民工社会保障的基本思路	294
结 论		299
第一节	新农村新在哪里——新的农村现代化发展模式	300
第二节	新农村发展的新理念	302
第三节	新农村发展的战略目标	307
第四节	新农村现代化的挑战	308
第五节	探索新农村现代化理论的方法	310
第六节	新农村发展模式中的社会保障概念	314
第七节	促进新农村社会保障发展需要构建社会政策	318
参考文献		327
后 记		333

20 世纪最伟大的制度创新——社会保障制度，在该世纪的最后 20 年间出现了不可逆转的全球性变局。不仅发达国家的社会保障制度受到“福利国家危机”的影响，开始重新思考和采取措施寻找出路，而且发展中国家尤其是经历社会转型的发展中国家，无一不遭遇发达国家的正规社会保障制度的困境，转而探索适合自己国家的新道路。

中国作为一个正在进行社会转型的发展中国家，社会保障制度的建立一直面临两类处境。一是体制转型和制度重建，国家保障制度在从计划体制到市场体制的转型演变中经历了“凤凰涅槃”，重建为社会保障制度；二是体制演化和制度创新，城乡二元分割的社会体制在市场体制下不断演化，推动着社会保障制度创新——将中国农村人口以某种制度方式纳入中国创新的社会保障体系。

本书仅对第二类问题即如何将超大规模、分散且收入水平低下的中国农民纳入中国社会保障体系的制度创新进行探索。

本书探索的第一个问题，非正规经济部门的分散的个体农民，而不是正规经济部门的工薪劳动者——职工，也能纳入社会保障体系吗？第二个问题，如何纳入社会保障体系？第一个问题直接涉及对 21 世纪社会保障概念的理解和对社会保障政策的价值观的认知，第二个问题属于社会政策的选择和操作问题。

在世纪之交，社会保障越来越被各国看成是全球发展进程的一个不可分割的组成部分。寻求社会保障政策、就业和发展之间的协同作用，成为社会政策演化中最强有力的浪潮。

中国农村人口的社会保障问题同时也是农民就业问题和农村发展问题。

2004 年，有关部门曾对 98 名中外著名专家进行关于 2010 年前可能影响中国经济社会持续发展的风险因素的调查，就业问题和“三农”问题名列前两位。“三农”问题的根子在农民，而中国农民的问题主要是就业问题，农村劳动年龄人口已经超过 5.1 亿人，过剩的劳动力已经超过 3 亿人。

中国农村现代化就是中国农民现代化的问题。如此巨大规模的中国农民群体如何走向现代化，是中国头号社会问题。

有一种观点认为，中国农民的现代化只能依赖社会保障。这是因为如下原因。

第一，在小农经济条件下，分散的不规模经济无法使农民摆脱贫困。以市场制度来配置农业资源是失灵的——农民的理性选择是天然地以劳动排斥资本和技术，要现钱的技术和服务成本不断上升，土地不断减少，劳动力不断增加，收益自然不断下降。

第二，以城镇化来解决农业问题既不规模也毫无出路——且不说现在大城市吸收农村劳动力的能力已经大为下降，即便加快城市化，到 2030 年可能实现 50% 的城市化率，那时中国总人口的目标预测值为 16 亿人，就是说，按照 16 亿人计算也还有 8 亿人生活在农村。目前每年征占的土地为 1200 万亩以上，到 2030 年，无论按照新老口径，耕地的总量都要减少 3 亿多亩。^① 人均耕地面积减少得更多。我国人均耕地面积呈现逐年下降趋势，目前已减少到 1.41 亩，远远低于世界平均水平。截至 2004 年底，全国城镇规划范围内共闲置、空闲、审批而未提供土地近 400 万亩，相当于现有城镇建设用地总量的 7.8%。^②

显然，在劳动力供给绝对过剩的条件下，农民的收入增长依赖土地不行，依靠城市打工也不行，那么，中国的农民依靠什么资源能获得通向现

① 温铁军：《三农问题与世纪反思》，三联书店，2004。

② 《全国城镇“摆荒”土地近 400 万亩》，新华网，2005 年 7 月 22 日。

代化的“入门证”呢？能依赖社会保障吗？

社会保障是什么？社会保障能免费送给中国农民一个现代化吗？

若真能做到，那么是谁和选择什么资源以何种方式向农民提供免费的社会保障呢？

依靠国家吗？恐怕到那一天，中国也没有条件在农业产值只占 GDP 17% 以下的水平上为占总人口 50% ~ 70% 的农民提供完全的社会保障。

依靠农民自己吗？国家在让渡给农民土地使用权的同时，就将农民承包地所承担的社会保障责任让渡给农民本人了。土地成了农民的生存保障资产，谁占了土地，谁就得负担农民的社会保障。但是即便失地的农民可以用土地换保障，那有地的农民怎么办呢？在人口自然增长、土地加速减少的事实下，土地这份农民生存保障的资产份额本身及其他的资产利润率都在加速递减。

中国有超大型的人口规模及农民占大多数的现实，决定了中国所要走的现代化之路注定与欧美不同，也与其他任何一个亚洲国家不同。只有农村实现了现代化，农民实现了现代化，才算是中国实现了现代化。而中国农村的现代化、农民的现代化走怎样的一条路才有可能实现呢？

社会保障原本是工业社会的制度，是实现了或者基本实现了现代化的国家的一种主动的政策和制度选择，原因很简单：社会保障是惠及全民的奢侈品，国民和政府任何一方没有充足的资源都无法做到。那么，未实现工业化、缺乏资源支持的贫困国家与贫困地区，怎么可能搞“无米之炊”呢？

我们面临的就是这样极为明确且无法直接找到答案的难题。有学者将其称为中国的世纪难题。同时，这也是国际社会的世纪难题。

在这种情况下，寻求中国农民社会保障之路的起点只能是当下中国的农村经济和社会现实。我们需要认真观察历史的和现存的对农民起作用的各类保障机制——无论正规制度还是非正规制度，其背后起作用的机制到底是怎样运行的？发挥了怎样的保障功能？换言之，我们的视野必须足够宽，涉猎的领域必须足够广，寻求答案的探索之网必须撒得足够大，才能容纳以往常常被忽视的但实际上有一定效果的各种保障形式以及支撑这些保障形式的社会结构体系。

这就意味着，本书的分析起点将不同于当下阐述农村社会保障的一般书籍。本书不会照抄工业国家社会保障制度的传统分析范畴，也不可能生拉硬扯那些在中国并不存在的大农现代化的农村变革理论。有的只有一个，那就是老老实实地向中国农村的现实和历史学习，发现和咀嚼农民的伟大创造，努力将其消化之后再回馈给他们。当然，我们的研究绝不会拒绝吸收人类历史上一切有关的创造，一切有益的思想。不过，被别国历史证明没有被我国历史证明过的思想、观念、方式方法都需要经历再检验的过程，才有可能在本土生根和成长。

第一节

社会保障的概念及其再认识

一般认为，社会保障体系有两个重要特点：第一，它涉及国家公共部门的干预；第二，这种干预是建立在这样一个理念基础上的，即对于绝大多数社会成员来说，在劳动力市场上的劳动所得是他们的基本保护手段。

但是，在许多亚洲国家，以上的特点都属于正规的社会保障制度范畴，而正规社会保障在农民占绝大多数的亚洲国家的局限性很大，它对低收入的人群，尤其是农村贫困人口的影响很小。这就是说，发达国家的社会保障制度是有条件的。贫困对于收入稳定的影响比暂时性、突发性事件的影响更高。“当依赖市场收入来维持福利水平这一点实际上并不存在时，代替收入的国家干预也自然成为问题了。”^①

在这种情况下，对社会保障的分析必须从现存的经济、社会现实出发，分析现有的机制——正规的、非正规的——是怎样相互作用，实现社会保护的。这意味着，我们的研究和分析将超出工业国家的社会保障分析的常规范畴。

^① 达尔默·D. 霍斯金斯等编《21世纪初的社会保障》，侯宝琴译，中国劳动社会保障出版社，2004，第60~64页。

一 社会保障概念辨析

对阐释这个概念最有权权威性的组织之一——国际劳工组织，在 1952 ~ 1982 年所采用的规范化论述是：社会保障是“社会通过一系列处置经济和社会灾害的公共措施为其成员提供的保护，它由社会保险、社会救助、国家补助金、家属补助金、储蓄基金、雇主补充条款等方案组装而成”。^①

在 2001 年第 89 届国际劳工大会上，国际劳工组织重新阐明社会保障的概念。

“社会保障政策属于范围广泛的如基本社会服务投资、保护性劳动立法和维护劳工基本权利等社会政策的组成部分，并与之相互作用。”“社会保障日益被看成是发展进程中的一个不可分割的组成部分。”“目前社会保障措施包括社会救助方案、权益保障方案、社会保险以及公共和私人保险项目。”^②

显然，最近 20 年来，国际社会定义的社会保障概念从内涵到外延统统改变了。在内涵上，新的社会保障定义明确提出社会保障就是社会政策的组成部分，从而将 20 世纪形成的社会保障概念和制度推向一个新的高度——需要依照新的社会问题和新的社会政策来探索新的社会保障制度。在外延上，新的社会保障定义从更侧重于国家干预、个人抵御社会灾害或社会风险的手段、制度，演变为以政府为首的社会各类主体组织起来保护全民的就业与劳动、基本收入与体面生活的所有方案的集合。

还有，社会保障的优先次序发生了明显的变化，占据首位的社会保障制度从社会保险制度逐渐向着配合反贫困这一战略主题的社会救助制度演化。

第三个重要的变化，是着重强调了基本社会服务保障在社会保障中的重要性。国际劳工组织在 2001 年的文件中提出，社会保障的主要职能是提

① 联合国国际劳工组织主编《社会保障基础》，吉林大学出版社，1989，第 1~3 页。

② 国际劳工局编《社会保障：新共识》，中国劳动社会保障出版社，2004，第 51 页。

供收入保障和使投保人享受医疗与基本社会服务。^① 在基本卫生服务中，医疗保健服务的地位显著上升，甚至开始与医疗保险这类仅仅突出资金供给的支出类保障制度平分秋色。

第四个变化是，社会保障这一社会的公共体系完全可能容纳私营制度。这就是说，私人经营的福利服务和私人保险的提供，也对一个国家的社会保障制度体系负有明确的或者隐含的责任。

第五个重要变化是，参与社会保障的社会主体大为增加，不仅有国家和政府，还有企业、家庭和当地的互助网络、民间社团和公营、私营的各类社会服务机构，国际组织和国际机构也成为 21 世纪社会保障的社会主体。

总之，21 世纪社会保障体系的保障内容拓宽了，参与主体拓展了，保障的方式也多样化了，社会保障概念的确被刷新了。刷新了的社会保障被赋予一个新的称呼——“社会保护”。

“社会保护”这个新词是国际劳工组织首先提出的。社会保护的涵义要比社会保障广泛得多。

在国际劳工组织 2001 年的文件中，“社会保护”与“社会保障”一般被视为基本上没有区别的概念，可以互换使用或者交替使用，不过，也有“社会保护”与“社会保障”连用或者单独使用的时候。

两个词连用时社会保护总是作为目标，而社会保障作为实现目标的手段。即社会保护主要是指促进社会成员的福利和经济保障，社会保障是用来表示依法设立的社会保险、社会救助、社会福利计划或者项目。因此，以立法为基础的社会保障体系是实现社会保护目标的手段之一，其他的手段包括家庭和亲属、慈善机构以及地方社区提供的各种形式的救助。其中，非政府组织、非营利机构所提供的慈善和公益救助经常被理解为非正规的社会保障制度。非正规与正规的社会保障制度同时并存，正是新型的社会保障或者成熟社会保护体系的重要特征。

因此，当提到新的社会保障制度需要包含非政府、非营利的社会救助时，当提到不仅非营利机构而且企业也进入社会保障主体时，为了以示区别，即 21 世纪的社会保障必须区别于 20 世纪只能容纳公共系统的社会保

^① 国际劳工局编《社会保障：新共识》，中国劳动社会保障出版社，2004，第 89 页。

障体系，国际劳工组织才独立使用“社会保护”这个概念。

刷新了的社会保障体系有哪些功能？发挥着怎样的作用？

对于这个问题，各方的认识既有统一的一面，又有争议的一面。

作为该领域的权威，国际劳工组织肯定了社会保障既是“一项基本人权”，“可以为维护人格尊严、公平和社会正义作出贡献”，可以推动“政治包容、提高政治效率和发展民主”的进程；又是“政府社会政策一个不可缺少的部分”，是“预防和缓解贫困的一个重要工具”，“创造社会凝聚力，从而确保社会和睦和社会包容的根本手段”以及“实现可持续的社会和经济发展的手段”；^①而且，若管理得当，社会保障还可以通过提供卫生保健、收入保障和社会服务，起到提高生产力的作用。

对于以上的认识，有争议的典型看法主要有如下几种。

第一种，社会保障制度的社会效应需要反省。以往的社会保障政策过分强调受保者的个人权利而忽略其个人责任。权责不对等造成受保者的福利依赖或者保障依赖，使其放弃自我奋斗。这样的社会保障政策对于社会本应具有的健康意识形态有腐蚀性。

第二种，社会保障的制度设计过分注重政府补贴或者过分注重个人作用，缺乏对社会再分配的促进效用。

第三种，社会保障制度把握不好，就会对经济发展造成不利影响。无论过高或过低的社会保险缴费和社会保障水平都在实际上妨碍了经济的健康发展。

不过，在最近十余年，所有的争议正在趋同。这就是，全球化和产业结构、社会结构的变动，致使全世界的不确定性风险加大，人们比以往任何时候都更加需要协同齐力抵御各类风险，因而社会安全变得越来越重要。与此同时，无论发达国家还是发展中国家，都在风险社会中寻求新的发展路径，社会发展成为所有国家的一致追求。而社会保障体系的目标从守成的角度看是社会安全，从开拓的角度看就是社会发展。一个社会既需要守成又需要开拓，既需要安全又需要发展，因此，社会保障成为适应社会多面需求的基本供给制度。由此，人们的争论焦点改变了，不再是需要

^① 国际劳工局编《社会保障：新共识》，中国劳动社会保障出版社，2004，第51页。

不需要社会保障，而是我们到底需要什么样的社会保障。

什么样的社会保障模式能够适应需要呢？

其实，社会保障制度自诞生之日起，就没有一个固定的模式。首先，各国的社会保障政策和制度不仅因文化、历史、体制、制度及经济发展水平不同而不同，而且这些不同还随着时间的推移、本土社会与外部社会的互动而不断演化、发展和改进。如果问在哪一点上具有共同性，那就是国家在为社会保障提供便利条件、促进社会保障扩展其覆盖面和扶助弱势群体方面发挥着首要的作用。其次，所有的社会保障制度都应该符合某些基本原则。例如，社会公平和公正的原则，反对社会歧视和社会排斥；决策和实施的透明而健全的原则；效率原则，行政费用要尽可能降低；合作原则，特别是发挥社会伙伴的强有力的作用；信任原则，公众对社会保障制度的信任程度，是制度成败的关键因素；管理原则，要想让公众信任，出色的管理至关重要；等等。^①

二 对国际社会保障制度的解读

在中国，社会保障是个从国际社会引进的概念。要认识这个概念，必须了解这个概念产生的历史背景和其内在蕴含的思维方式。

社会保障并非一种单纯的社会福利政策，而是在 20 世纪工业时代的社会背景下，将经济、社会、政治因素结合起来的整体性、社会化的抵御社会风险的方式。换言之，它并非各个保障项目的拼合，而是不可分割的一个社会制度整体。

这样去观察英国、德国或者美国的社会保障制度，人们才不至于仅从社会保障覆盖面的宽窄、保障项目的多少、保障水平的高低这些技术因素上生硬地做比较，而对其制度体系和形成制度体系的社会背景和思维方式弃之不顾。

在工业社会，成熟的社会保障制度本质上是国家与社会、家庭和个人三者之间的一种稳定的社会利益关系，它构成了一个国家的基本社会制度。成熟的标志是社会各阶层之间利益分配关系相对稳定，社会渐进式地

^① 国际劳工局编《社会保障：新共识》，中国劳动社会保障出版社，2004，第 51 页。

持续进步。尽管英国、德国、美国的社会保障制度各不相同，但都具有上述特点，因此可以说，它们都属于工业时代成熟的社会保障制度。它们的不同，源于国家工业化的背景和一个社会对国家、社会、个人相互关系的思维方式的不同。例如，英国是全球最早开始工业化的国家，从圈地运动到产业革命，工业化进程历经社会各阶层的激烈冲突和变化，其间，思想文化也有很大的发展。这些社会的实践与思想文化结合，加之第二次世界大战的洗礼，造就了英国人处理国家、社会、个人关系的独特方式，形成了《贝弗里奇报告》所代表的社会福利计划。这个报告集中反映了英国在历经坎坷后崇尚自由贸易和公民权利的社会福利哲学，后者也是英国社会政策的价值观和基本指导思想。

工业化时期的德国，曾是一个历经漫长的中世纪动乱、几度分裂又几度整合的松散的联邦国家，1871年才统一为德意志帝国。在帝国成立的前后，正是德国引入英国的机器，快速进入工业强国的时期。后发的德国需要依靠“铁血政策”，以国家资本主义的方式迅速赶超当时位居首位的英国。而超速的资本主义发展必然引起劳资关系急剧恶化，工人运动在德国频发，社会民主的呼声高涨。在这种背景下诞生的德国社会政策，直指缓和劳资矛盾、稳定社会秩序的目标。它既反对激烈的革命行动，又反对放任式的自由贸易和个人主义，坚持从国家角度立论，主张以国家立法与行政的手段实施社会再分配。这就是德国能够率先改造传统的市场保险制度，创造国家强制投保的社会保险制度并且以立法保障的缘由。德国的社会保障还有一个显著特征，即在社会市场的结构体系上构建社会保障制度。社会市场是由各类社会组织构成的社会结构的复杂网络，不仅有工会，还有其他现在被统称为第三部门的各类群体和组织。政府机构正是借助这个社会市场网络的力量来推行社会保险和其他社会政策，以帮助各类群体和组织认同和参与并达到各自的社会目标。这样的社会保障过程，致使德国的非营利部门在福利国家成长过程中非但没有像英国那样陷于“悲壮的衰落”^①，反而获得了新的发展。

美国作为一个移民国家，国家的政治制度始于社区自治。社区自治不

^① 英国慈善委员会：《拿旦报告》，1950。

是作为意识形态而是作为一种社会习惯而存在的。人们习惯于事无巨细全由社区通过民主协商找到解决之道。因而社会自身的发育比较健全和成熟，表现在一是创造力特别旺盛；二是任何问题崇尚自行协商解决，哪怕是通过社会运动的方式解决，最终也能自我平复，不至于导致国家出现重大的颠覆。在这种独特的意识形态作用下的美国工业化，不仅创造了新的工业组织形态，而且产生了以公民充分发挥自主能力为前提、国家给予扶助的社会保障制度。

总之，这三个国家走向工业化的背景不相同，社会结构和国家结构不同，话语系统包括社会意识形态、国家的合法性依据、社会参与的认同感等也不同。这些不同正是导致它们的社会保障制度不同的原因。

以科学哲学的视角考察社会保障制度，我们可以将其归属到著名科学哲学家波普尔提出的“世界3”的范畴。波普尔在解释人类文明发展进程时，曾创造了“世界3”的概念。他把客观的物质世界称为“世界1”，主观的精神世界称为“世界2”，由精神或生物创造出来但又独立于“世界1”和“世界2”的客观结构叫做“世界3”。“世界3”乃是观念、艺术、哲学、语言、伦理、制度——简言之，整个的文化遗产。社会保障制度不同于一般制度，它具有很强的历史感和民族文化感，实质上是一个国家、一个民族的文化在面对工业时代的社会问题时自发融合而成的一种整体性解决方式。英国、德国、美国的社会保障制度的建构佐证了我们的这个观点。在社会变迁进程中诞生和发展的各国的社会保障制度体系，都是人类重要的文化遗产——在社会保障领域内的文化遗产。

作为一种人类自我建构的成果，社会保障制度体系属于人造但又自律、可自立于世界的精神实体，它有历史，本质上是变化开放的。不过，要它吸纳新的变化因素不断地改进而不至于推倒重来，需要从社会改良的目的出发，致力于不断解决社会新问题、新矛盾。渐进式向前推进的巨大的社会智能，就是社会政策的哲学本质。发挥社会智能作用的社会政策总是处于社会保障制度尚未成型的思想试错和方案试错的阶段，一旦社会政策稳定下来，进入制度化的循环往复的操作过程，社会保障制度就走向成熟了。

三 对中国社会保障制度的解读

第一，改革开放前的中国，是一个不断革命、持续革命的社会。以阶级斗争为纲，坚决反对一切所谓“修正主义”的社会改良是那个时代最具标志性的话语。所以那时虽然有国家政策却没有社会政策，有国家结构却没有社会结构，有国家保障却没有社会保障。

第二，那时的国家保障是在资本主义世界对华全面封锁的情势下，我国为保障快速工业化和国家现代化的一种政治抉择。当时的国家保障实行政治、经济、社会全面一体化，运用自上而下军队式的直线控制方式，将企业、机关、事业这三类国家自办的组织机构统统建构成为巩固无产阶级专政和为国家工业化服务的政治单位，将几亿职工视为几亿块木头，国家通过与单位的直接结算完成对职工的全面供养，包括生育、托幼、孩子上学和工作分配，以及职工的工伤、医疗和养老，同时国家也通过单位要求职工完成国家任务。所以，那时的养老、医疗、生育等保障，其实是国家实现工业化目标所必须开支的劳动力供养成本。

由于职工是国家为了完成自己的目标而供养的劳动力，国家当然要分配劳动力、保障就业。自然，工资和劳保福利都是供养成本的主要构成部分，开支的主体都是政府。显然，这种制度的保障主体是国家，被保障的主体还是国家，只是前一个国家的含义是政治权力，后一个国家的含义是抹煞所有个体差异的整体化的人民。而社会保障的主体是法律规定的社会组织和个人——政府必须以立法形式与社会不同阶层乃至家庭和个人达成共识，被保障对象是独立的公民个体。

第三，社会保障在中国是一个全新的社会制度。改革开放之后，中国的保障制度并非如许多报刊文章反复阐述的所谓“建立健全”或者“完善”的问题，而是一个新制度诞生的问题。不过，新制度的诞生是否就一定意味着老制度的彻底消亡呢？

一个新制度如果与以往的社会制度完全不同，没有背景、观念、哲学、伦理、社会文化、意识形态、行为习惯等的接口，就肯定会与整个“世界3”领域，即人们已有的精神遗产持续不断地摩擦，直到这种新制度被“世界3”接纳，化为民族国家文化遗产整体中的一个有机组成部分。

目前，中国的社会保障制度的确有了一个基本框架，但是，并未完成甚至远未完成它的使命。它与中国的“世界3”体系冲突颇多，很难被后者全部接纳。例如，在中国人的传统观念中，公与私“黑白分明”，亦公亦私、不公不私、公私结合的中庸之道在这个领域难有市场，公与私只要一掺和就成了“假公济私”。所以中国人一贯把上缴的钱视为抽税，一被抽税便与己无关，你告诉他“这是你的个人账户，是你个人的权利”，或者告知他“你是纳税人或者捐赠人，有权利监督你的税金或者捐款的使用”，他仍旧糊涂，并不明白也不会关注这个集体权利中的个人权利如何得以实现。其实，自1984年算起，我国建立社会保障制度已经经历了二十余年，可是，非但老问题未能解决，在社会急剧变化当中还产生了大量新的矛盾，导致从思想意识到操作方式处处捉襟见肘，并没有诞生一个可以超越老制度的新制度。相反，新制度甚至基本上成了脱离中国的现实和未来政治、经济发展的一个单纯的社会保障制度。其主要表现，是以引进崭新的社会保险制度为核心，彻底抛弃计划体制下建立的“单位福利”服务。同时，很长时间以来，社会保障的对象局限于城市职工，不包括农民。单纯的城市职工保障以单纯的城市发展做支撑，不但社会保障抛弃了农民，经济发展也抛弃了农村。

今天看来，对比自改革以来建立的社会保障制度，当年的国家保障制度似乎更有根基。由于牢牢把握了经济、政治、社会的一体化进程，国家的社会保障同时也是经济保障和政治保障，因此使得国家制度在计划体制下稳定了几十年，较好地适应了当时社会经济的发展。当然，今天的时代改变了，社会结构和社会制度改变了，社会政策必然随之变革。这是毫无疑问的。只是我们不得不承认，我们这一代在把握重大战略和重大政策的水平上，并不见得强过我们的前辈。

在社会保障的政策设计阶段，我们没能找到或者根本没想去找一种渐进的改良的方式——一种能够融入中国的“世界3”体系的政治、经济、社会一体化的模式，而是将各个发达国家或地区的社会保障制度与它们的政治经济制度分离开，直接从技术层面入手，形成关于国际社会保障政策及制度的单纯概念、标准、程序、方法的纯知识体系。甚至对这个知识体系的规则还没有真正搞懂，我们就迫不及待地进行规则重组，于是出现了