

城市化视域下 农民社会保障法律制度研究

CHENGSHIHUA SHIYUXIA NONGMIN
SHEHUI BAOZHANG FALü ZHIDU YANJIU

期海明 著

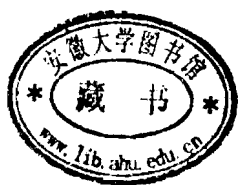


西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

CHENGSHIHUA SHIYUXIA NONGMIN
SHEHUI BAOZHANG FALü ZHIDU YANJIU

城市化视域下 农民社会保障法律制度研究

—— 期海明 著 ——



西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

城市化视域下农民社会保障法律制度研究 / 期海明
著. —成都: 西南交通大学出版社, 2012.11
ISBN 978-7-5643-2008-9

I. ①城… II. ①期… III. ①农民—社会保障—司法
制度—研究—中国 IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 237174 号

城市化视域下农民社会保障法律制度研究

期海明 著

责任编辑	臧玉兰
特邀编辑	吴明建
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	8.437 5
字 数	252 千字
版 次	2012 年 11 月第 1 版
印 次	2012 年 11 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2008-9
定 价	26.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

目 录

第一章 农村社会保障制度的内涵	1
第一节 社会保障制度的内涵	1
第二节 农村社会保障制度的内涵	9
第三节 农民社会保障权的内涵和特性	18
第二章 我国农村社会保障法律制度的历史变迁	26
第一节 集权化保障阶段（1949—1977 年）	26
第二节 分权化保障阶段（1978—1988 年）	32
第三节 制度化保障阶段（1989 年至今）	36
第三章 我国现行农村社会保障法律制度存在的问题与 制约因素分析	41
第一节 存在的问题分析	41
第二节 制约因素分析	47
第四章 农村社会保障法律制度的国际比较与启示	52
第一节 国外农村社会保障法律制度的具体实践	52
第二节 国外农村社会保障法律制度对我国的启示	61
第五章 建立和完善我国农村社会保障法律制度的 必要性与可行性	65
第一节 当前农村社会保障制度面临的挑战	65
第二节 建立和完善我国农村社会保障法律制度的必要性 ...	72
第三节 建立和完善我国农村社会保障法律制度的可行性 ...	79
第六章 我国农村社会保障制度的立法价值取向	86
第一节 农村社会保障法律制度的立法价值取向	86

第二节 农村社会保障法律制度的基本原则	96
第七章 我国农村最低生活保障法律制度	107
第一节 我国农村最低生活保障法律制度的概述	107
第二节 国外农村最低生活保障的立法和实践状况	115
第三节 我国农村最低生活保障法律制度的现状	120
第四节 我国农村最低生活保障法律制度的完善	125
第八章 我国农村社会养老保险法律制度	133
第一节 我国农村社会养老保险法律制度的基础理论	133
第二节 我国农村社会养老保险制度现状及评价	141
第三节 我国农村社会养老保险法律制度的完善	150
第九章 我国农村合作医疗法律制度	170
第一节 我国农村合作医疗制度概论	170
第二节 国外农村医疗保障制度及启示	177
第三节 我国农村合作医疗法律制度的现状及存在的 主要问题	186
第四节 完善我国农村合作医疗法律制度的构想	191
第十章 我国失地农民社会保障法律制度	204
第一节 我国失地农民问题的产生与发展	205
第二节 国外失地农民社会保障法律制度及启示	213
第三节 我国失地农民社会保障法律制度的现状与缺陷	220
第四节 我国失地农民社会保障法律制度立法建议及构想	225
第十一章 我国农民工社会保障法律制度	232
第一节 农民工的界定	232
第二节 我国农民工社会保障法律制度现状及原因分析	236
第三节 完善我国农民工社会保障法律制度的立法 建议及措施	246
参考文献	255
后 记	266

第一章 农村社会保障制度的内涵

第一节 社会保障制度的内涵

一、社会保障制度的产生与发展

社会保障制度是指国家或者政府为了保持经济的发展和社会的稳定,依据法律的规定,通过国民收入的再分配,对公民在暂时或者永久失去劳动能力时或者由于各种原因生活产生困难时而给予物质帮助,以保障其基本生活的一种制度。社会保障制度作为当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策,其完善程度已经成为了社会文明是否进步的一个重要标准,同时也是市场经济正常运行的必要条件。一项社会制度有其产生的经济社会背景,该制度产生的经济社会背景主要体现在以下几点:

第一,市场经济是生产社会化的大规模经济。在自然经济时期,家庭是一个很重要的单位,它既是生产单位,也是生活消费单位。当劳动者遇到疾病、年老、伤残、失业、丧失劳动能力或者自然灾害等风险时,主要是靠家庭成员和亲戚朋友的帮助渡过难关的,这也就体现为家庭保障。而在进入社会化大生产后,自然经济逐渐瓦解,商品经济得到了更好的发展,社会生产不再是一家一户式的了,它们逐渐演变成了以大规模的工厂、农场为单位,劳动者不再仅仅是以家庭为单位来进行生产,他们大多数走出家庭,走向社会。在这种情况下,如果劳动者遇到了疾病、年老、伤残、丧失劳动能力或者自然灾害等风险时,他们就不能再依靠家庭的力量来保障他们的生活,劳动者的个人风险也就集中

到社会上而转化成了社会问题。这些问题如果得不到解决，就会影响到社会生产，造成整个社会的动荡不安，所以，在实行市场经济的社会需要由政府出面制定和实施社会保障制度，保障社会成员的基本生活。

第二，市场经济是竞争性的经济。正是由于市场经济的竞争性的特点，才需要社会保障制度来保障社会成员的基本生活。由于各个市场主体存在着巨大的差异，在市场竞争中优胜劣汰的结果导致两极分化的产生，而且这种差距会越来越大。有些市场主体会越来越富裕，他们占有了社会上绝大部分的物质财富，而另一部分的市场主体则会越来越弱势，这样巨大的差别和不平等不可避免地会产生社会矛盾并使其不断激化。这个时候社会保障制度就起到了很好的作用，它能够给社会成员尤其是生活极其贫困的社会成员以物质帮助，增强其生活安全感和社会公平感，达到促进社会稳定，经济持续发展的目的。

第三，市场经济是周期性的经济。众所周知，每个市场都会经历经济危机、萧条、复苏、高涨四个环节，只是在时间的长度上会有不同而已。在经济膨胀时期，生产规模的扩大会吸纳大批的劳动力；在经济萧条甚至停滞的时期，则会出现企业破产，会产生大量失业的工人。即使是在经济正常发展的时期，由于市场调节的自发性和滞后性，企业破产，工人失业的情况仍然存在。这些经济状况下都会有社会成员的生活来源得不到很好的保障，而社会保障制度在这种情况下就能够发挥它在一定程度上保障社会成员生活的作用。

现代社会保障制度的萌芽要追溯到 19 世纪 30 年代英国颁布和实施新的《济贫法》（相对于 17 世纪的旧的《济贫法》）。在 16 世纪，英国开始了圈地运动，一部分贵族地主使用暴力手段占有公共土地和农民耕地，作为农场或者牧场，这一运动造成的后果之一就是大批自耕农和佃农被从世代居住的土地上驱赶出来，许

多人开始流入城镇，丧失了收入来源后继而沦为城镇贫民或者城镇乞丐。圈地运动是一场法律领域的变革，它改革了英国的土地制度；圈地运动也是经济领域的变革，它促进了英国资本主义经济的发展。许多人被迫与自己的生产资料分离，他们成了不受当时法律保护的无产者，不得不面临劳动市场的选择。这样就出现了很多失业、流浪和贫困现象，英国政府也重视了这个问题，并于 1601 年颁布了伊丽莎白《济贫法》（旧《济贫法》）。这个时期英国政府提供的保障主要是就业保障和财政补贴，具有强迫劳动和福利救济性质，这种形式的保障与前工业化社会结构和当时的生产力发展水平相适应。但随着之后工业化道路的不断前进，英国的贫民越来越多，贫困问题也越来越严重，这个阶段的贫民不仅由圈地运动而失去土地的农民组成，还包括一些破产的小手工业者。这些贫民日益增多并且大量聚集在城市中，成为当时政府感到很棘手的社会问题。如果不能很好地解决该问题，社会动荡很可能产生，甚至会威胁到当时政府的统治，进而也将影响到英国工业化的发展。在这种形势下，英国政府在 1834 年颁布了新的《济贫法》。该《济贫法》对贫民实行了社会救济，安定了社会秩序，对英国的发展起到了很好的促进作用，当然也为欧洲其他工业化的国家建立社会保障制度提供了制度借鉴。

欧洲济贫法的普遍颁布和实施，只是慈善救济向社会救济的转变，这时候还只是社会保障制度在欧洲的萌芽，是为国家承担保障责任，建立现代意义的保障做准备的。真正现代意义上的社会保障制度，是随着工业革命后生产社会化发展和市场经济的建立而产生发展起来的社会保险制度。世界上第一个实行社会保险制度的国家是德国，在 19 世纪 80 年代，当时的俾斯麦政府颁布了一系列的法令，包括 1883 年的《疾病社会保险法》，1884 年的《工伤事故保险法》，1889 年的《老年和残障社会保险法》，这些法令的颁布标志着德国建立了世界上第一个完整的社会保险体

系,社会保险制度也就由此产生了。在德国之后,奥地利、匈牙利、挪威、法国、英国等欧洲国家也先后实施了单项或者多项的社会保险制度。这样,在20世纪初,随着这些欧洲国家普遍实行了社会保险制度,也就表明了社会保障制度在欧洲大陆得以确立。

我国的社会保障制度的创建,早在共产党建立革命根据地政权时就已经开始了,而1951年国家制定的《中华人民共和国劳动保险条例》的颁布,则标志着我国社会保障制度的正式确立。我国社会保障制度的发展大体上可以分为两个大的阶段:第一阶段就是从新中国成立到改革开放前,这一时期的社会保障制度是与当时的计划经济体制相适应的,体现的是“国家—单位(集体)保障制”;第二阶段就是改革开放至今,原有的社会保障制度由于农村土地承包责任制的推行和城镇国有企业改革、劳动体制改革的推进而失去了基础,国家在这种形势下采取了一系列的措施,现在我国的社会保险制度逐渐呈现出“国家—社会保障制”的特征。

二、社会保障立法

在计划经济体制时期,我国实行的是一种单位福利保障制度,只要劳动者进入了一个单位,他就能够得到终身保障。而现在,由于市场经济体制的建立和发展,过去由单位承担的保障劳动者的功能必须有所转变,对于建立完善的社会保障制度的需求就越来越强烈。社会保障立法就是完善社会保障制度的一条很有效的途径。社会保障法律制度是社会保障制度得以实现并有效实施、运行的依据和准则,是建立和完善社会主义市场经济体制的保证,具有重大的战略意义。^①

^① 刘军:《浅析我国社会保障法律制度存在的问题及对策》,载《中国集体经济》2011年第4期。

从历史来看,我国社会保障立法呈现出三个特点。第一,起步晚。当然这是相对于西方国家而言的。我国从1950年起才有了社会保障法律制度,标志我国社会保障制度正式确立的《中华人民共和国劳动保险条例》是在1951年颁布的,这根本不能与西方相比。第二,脚步快。虽然我国社会保障立法的起步比较晚,但是由于我国对于社会保障立法的重视,特别是改革开放以来,各种文件和法规不断出台。第三,不完善。尽管我国对于社会保障立法比较重视,但是我们不可否认的是,我国社会保障立法在相当长的一段时间内仍存在很多方面的不足,主要体现为以下几个方面:

第一,社会保障立法的体系不健全。社会保险是社会保障制度的核心内容,但我国在很长的一段时间内没有建立统一的、适用范围较广泛的社会保险法律制度。直到2010年十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过了《中华人民共和国社会保险法》,才改变了这一现状。这一法律的颁布使我国的社会保险制度发展全面进入了法治化的轨道,它规范了社会保险法律关系,强化了政府的责任,确定了社会保险各相关方的法律责任等,能够使社会保险制度运行得更加稳定和规范。我们在肯定这一成就的同时还是应该看到,我国对于社会保障制度的其他方面比如社会救济、社会福利并没有完善的法律制度。

第二,社会保障立法层次较低。社会保障的立法在立法层次上本来应由全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会制定,但是在现实中却大多数是国务院或者各部委制定的行政法规或者部门规章,以及一些由地方制定的地方性法规。正是由于立法层次比较低,使得有些立法还属于部门立法或者地方立法,这样就比较容易受部门利益或者地方利益的影响,很容易造成各个部门之间立法或者各个地方之间立法的矛盾或者不协调,进而也就造成了各地社会保障的不协调,这对于建立全国统一的社会保

障制度是很不利的。

第三,社会保障立法与国际接轨还存在不足。社会保障制度已经成为了各国法律体系的重要组成部分,经济全球化的浪潮促使各国经济间的相互依存、相互影响的关系日益加深,这也就要求社会保障立法在适应本国国情的前提下,对于一些制度应当作出相应的调整。我们知道,社会保障的程序法和司法制度是社会保障法的实体规定得以实现的途径,在一些法治发达国家如德国,他们设立了专门解决劳动纠纷和社会保障纠纷的社会法院。我国社会保障立法中的实体规定仍然存在不足,但我们应当在完善社会保障实体规定的同时借鉴国外的一些适合我国国情的纠纷解决的处理方式,来完善我国的社会保障立法。劳动力的跨国流动也会产生劳动者在就业、养老、失业等方面的社会保障问题,这方面也是需要调整我国的社会保障制度来加以解决的。

第九届、第十届全国人民代表大会都将社会法列为中国特色社会主义法律体系的七个法律部门之一,这足以证明我国对社会法的重视程度,而社会保障法是社会法的核心,其重要程度也是毋庸置疑的。我们应该先分析我国现在社会保障立法中存在的问题及社会保障实施中存在的问题,这样才能有针对性地解决亟待解决的问题。

三、社会保障法的基本原则

社会保障法的基本原则是指贯穿于社会保障法始终,集中反映了社会保障法的本质和精神,指导整个社会保障法体系,调整社会保障关系应该遵循的基本准则。

目前我国理论界对于社会保障法的基本原则的争议较大,有人认为三个基本原则的,也有认为四个基本原则的,甚至还有细分

到七个基本原则的。我们知道，社会保障法是一个庞大的体系，它是由社会保险法、社会救济法、社会福利法和社会优抚法四大部分组成的，所以我们确定的社会保障法的基本原则应该是这些法律共有的，笔者认为，应当包括以下三个原则：

（一）保障基本生活需要的原则

人的基本生活需要是一个人存在的基础，是人权的核心内容。这个原则应当是社会保障法的核心内容，对各种社会保障给付的标准给予了原则性的指导。目前，我国较低的经济水平和社会保障的刚性特征决定了我国社会保障水平只能以社会成员的基本生活需要为前提，包括三个层面含义：其一，基本生活水平是由经济发展的水平决定的，即经济发达的地区基本生活水平比经济落后地区的高，这也就是说，我国在制定法律时应当考虑我国的国情，实行各个地区不同水平的保障。其二，社会保障的给付标准的依据是基本生活水平，过高可能占用经济发展的资金，造成社会资本积累的减弱，还可能使社会成员产生懒惰的心理；过低会使得社会成员的基本生活需要得不到保障，造成社会成员的不满，这样很可能影响社会的安定秩序。其三，社会保障的目的只在于提供基本的生活保障，社会保障制度设立的初衷就是为了使社会成员在面对疾病、年老、伤残、失业、丧失劳动能力或者自然灾害等风险时不至于得不到最基本的生活保障。

（二）普遍性与选择性相结合的原则

普遍性是指社会保障是一般保障，它强调的是一切社会成员都应该享有社会保障的共同权利。而选择性的实质就是区别对待，也就是针对不同类型的社会成员给予不同类别的社会保障。确立普遍性的原则就是承认公民享有社会保障的平等的权利，即只要是中国公民都有权享受最基本的社会保障，社会成员享有的社会

保障的内容也是普遍的。确立选择性原则是经济持续稳定发展所要求的,在西方一些“福利国家”,在一定时期内,失业保险的收入所保证的生活水平与就业者的生活水平相差不多,这样不利于激励就业者为社会创造更多的财富,也就不利于经济的发展。我国东、中、西部的经济发展水平相差很大,特别是城乡二元化结构的存在使得我国的社会保障不可能达到事实上的平等。故我国的社会保障法应该是将普遍性原则和选择性原则结合起来,承认一切社会成员有获得相同标准的社会保障的权利,并且制定适合城乡之间、各地区之间的社会保障水平和标准,建立适合我国国情的社会保障制度。

(三) 公平与效率兼顾原则

这里的“公平”是包括两层含义:一是人人都有权享受社会保障,二是确定社会保障待遇应当力求遵循平衡原则。社会保障法应当贯彻公平原则是合理的,它是社会保障制度本身的要求,社会保障制度的产生体现了人类追求尽可能的公平的足迹,它也是经济发展的要求。市场经济是效率经济,鼓励竞争,因此,利益分配的差别性和不公平性将不可避免。为保持社会稳定,国家必须通过宏观调控来防止不公平状况的过度发展。^①这足以说明社会保障对于社会和经济发展的重要作用,但是这并不表明社会保障可以不考虑其他的因素而设置很多的保障项目。这些保障项目还是应当根据一国相关制度的现状来设置,太多的保障项目极易造成效率的缺失。我们应当知道一个国家社会保障制度的完善与否并不是取决于其保障项目的多少,而是取决于它对社会经济发展的促进程度,即它对于经济增长率的提高程度。

① 张素凤:《我国社会保障法基本原则的再思考》,载《经济与社会发展》2003年第4期。

第二节 农村社会保障制度的内涵

一、农村社会保障制度概述

从本质上讲,社会保障应该是面向全民的,不应该有农村和城市之分,但是我国社会城乡二元结构的现实让我们不得不研究农村社会保障这个问题,只有研究清楚这个问题,才能更好地对农民进行社会保障。

农村社会保障制度在新中国成立以来经历了三次制度变迁。第一次制度变迁是新中国刚成立时期,随着 1950 年的《中华人民共和国土地改革法》的公布实施,中国农民真正在法律意义上拥有了土地所有权,土地改革后农村的基本格局是以小块土地私人所有为特征的一家一户型的小农经济,这个时候的农村社会保障以家庭保障为主,家庭为其成员提供防御各类社会风险的保障。这种以家庭为主的保障方式,在传统社会里——无论是以父子关系为核心的东方家庭,还是以夫妻关系为核心的西方家庭都普遍存在了相当长的一段时间。^①但由于个体小农自身存在很大的差异性,他们对于天灾人祸的抵抗力也不相同,所以在之后不长的时间内就出现了“两极分化”,甚至还出现了“土地买卖”的现象。中央也高度重视这个问题,在农村掀起了合作化和人民公社化运动,这样农民能够以出让土地作为代价而获得一种全方位的、低水平的社会保障。第二次制度变迁是随着 20 世纪 70 年代末以来的家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革而发生的。农户占有土地的完整使用权和大部分的收益权,在这种状况

① 梨建飞:《对我国农村社会保障法制化的思考》,载《法学家》2007 年第 1 期。

下,原有的农村社会保障就失去了其存在的基础,而没有合理的农村社会保障制度,促使农民采取兼业型转移,与土地保持着若即若离的联系。在这种情况下,土地不能给农民提供很稳定的保障,但是他们也不能离开土地的保障,因为在土地保障形态之外他们得不到别的保障,这个时候国家就将农村社会保障制度转为了由政府引导的农村救助制度。第三次制度变迁是进入 20 世纪 90 年代,随着社会主义市场经济体制改革不断深化而产生的。在这一阶段,农村土地制度的一些缺陷逐渐显现出来,土地的最终保障功能已经无法适应市场经济的要求,为了进一步解放农业生产,全面建设农村小康社会,改革农村社会保障制度以适应社会主义市场经济体制是很有必要的。党的十四届三中全会出台了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,其中提出建立与当时我国社会生产力发展水平和各方面承受能力相适应的多层次的社会保障体系,并建立统一的社会保障管理机构,之后相关部门也进行了一些农村社会保障制度方面的试点工作,并且逐步在全国农村推广试行。

我们可以这样认为,农村社会保障制度是相对于城市社会保障制度而言的一个概念。对于这一制度的概念,学术界是有不同观点的,但笔者认为,没有必要脱离社会保障制度的概念来重新界定农村社会保障制度的概念,我们完全可以引用社会保障制度的概念,只是在此时必须加上一个限定语,就是应当是面向农村的。所以,农村社会保障制度是指国家或者政府为了保持经济的发展和社会的稳定,依据法律的规定,通过国民收入的再分配,对农民在暂时或者永久失去劳动能力时或者由于各种原因生活产生困难时而给予物质帮助,以保障农民的基本生活的一种制度。

我国是一个农业大国,农业人口占绝大部分,农村社会保障制度属于整个社会保障制度的重要组成部分,它的建设状况也直接决定了整个社会保障体系的发展和完善程度,建立完善的农村

社会保障制度具有重要的现实和长远意义。我国传统的农村社会保障制度以家庭保障、农村集体保障和土地保障为主要形式,现阶段的农村社会保障制度仍存在明显的法律制度缺失和公平价值的不足,导致很多农民游离于社会保障之外,使其合法权益得不到充分的保障,因此我国应改革现有的农村社会保障制度,构建符合我国经济发展实际的农村社会保障制度。这一保障制度应具有以下的特征:

第一,强制性。生存权是每个公民最基本的权利,是基于缔结社会的贡献而应该享受的不可剥夺和转让的权利,是其他一切权利的前提和基础。^①国家应该对农村社会保障的原则、种类、范围,获得保障的条件和标准做出明确的规定,并规定农村社会保障法律关系的参与者的权利义务及违反法律的责任。只有以强制性的法律规定明确农村社会保障待遇的条件和待遇标准,才能对农村社会保障法律关系的参与各方产生约束力。若采用不具有强制性的约束力的政策,则容易受到国家政治和经济等情况的影响而发生变化,这对于农村社会保障制度的稳定是不利的。因此,农村社会保障制度必须具有强制性,这是该制度发展所必须具备的一个特征,只有这样才能更好地保障农民的生存权。

第二,普遍性和平等性。普遍性是指农村社会保障制度的对象应当是包括所有的农民,凡是我国的农民都应该享有这一权利。农村社会保障只有具有了普遍性这一特征,才能够依据“大数法则”来筹集和积累雄厚的农村社会保障基金,这样才更能够发挥农村社会保障制度的保障功能。只要符合法律规定的条件,所有的农民都有获得社会保障的权利,且他们获得的待遇是平等的。这里的平等还体现在农村社会保障不会歧视受保障的对象,因为在各种非制度化的救济中总是会有一种“施

① 傅如良,褚青果:《浅论农村社会保障的公平价值》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2006年第6期。

舍”的意味，这样会使得受保障的对象牺牲其尊严和人格来获得这些救济，不能体现社会保障的公平理念。

第三，非对等性。社会保障权是属于生存权的范畴，法律规定农民享有请求社会保障的权利，但并没有要求农民为此而承担对等的义务。也就是说，农民是否享有社会保障权并不是以他对国家和社会是否作出贡献来衡量的，它们之间并不存在等价交换的关系。在一些农村社会保障项目如医疗保险中，受保障者只要在国家规定的贫困线或者处于最低生活标准之下，就能够享受该保险。虽然农民也承担一定的缴费义务，但是这些缴纳的费用与保险的待遇并不是对等的。

第四，抗风险性。现代社会具有高风险性，因此应当通过建立制度化的农村社会保障，在宏观上分配社会物质资源来应对这些风险。在原来的社会中，由于社会中的风险并没有现在的大，仅仅靠个人或者家庭就能够承受那些风险，但现在的这种高风险的社会，需要制度化的农村社会保障制度来抵抗风险。

第五，调整对象具有特定性。我国是一个农业大国，农业人口占绝大部分，农村社会保障制度属于整个社会保障制度中的重要组成部分。传统的农村社会保障制度以家庭保障、农村集体保障和土地保障为主要形式，现阶段的农村社会保障制度由于存在明显的法律制度和公平价值的不足，使很多农民游离于社会保障之外。我们应该改革现有的社会保障制度。因此，农村社会保障制度的适用对象应该是具有农民这一特定身份的人。

二、农村社会保障法律制度的调整范围

农村社会保障法律制度包括四方面的内容，分别是：农村社会保险法律制度、农村社会救助法律制度、农村社会福利法律制度和农村社会优抚法律制度。