

引 子

中国经济体制变革及经济快速发展，一方面不断地影响原有的稳定 另一方面 也不断地孕育并创造新的稳定。同时，也对稳定产生更强烈的需求。一切变革与发展在效率、公平与稳定的三维空间的 前进中探索着自己的合理轨迹。倘若我们的研究有助于变革与发展在合理的轨道中不断向前 哪怕能够是一点小小的贡献 那就是我们研究的全部价值所在。

第一章 问题的提出

第一节 以往的研究

一、马克思主义社会保障理论

马克思主义对社会保障的理论有许多科学的论述。概况的讲 有以下几方面：

第一，马克思主义认为，社会再生产是人类社会存在和发展的基础。其中，物质资料的再生产是社会再生产的中心内容，劳动力再生产是实现社会再生产的必要条件，因为劳动力是社会再生产过程的承担者。这就是说，一方面人类通过物质资料生产，不断取得人类生存所必需的生活资料，另一方面通

过自身的再生产实现人类的延续和劳动力更新。物质资料再生产和劳动力再生产互为前提，互为条件，相辅相成，互相渗透，互相制约。这两种再生产之间必须保持一定的比例关系，社会才能协调发展。产业革命后的工业化社会，社会化生产。一方面提高了居民的基本生活水平，另一方面社会再生产不仅对劳动力数量，而且对劳动力质量提出了要求，即要求劳动力的科学文化素质不断提高以适应现代新型结构的需要。因此，需要通过社会保障来保障劳动力及其家属的基本生活，对劳动力进行必要的培训与教育，从而保证社会再生产能够顺利进行。

第二，社会总产品经过分配和再分配，最终将会形成补偿基金、消费基金和积累基金，这是社会得以发展的必要条件。马克思主义对社会保障基金来源与作用作了分析。马克思在《哥达纲领批判》中指出：“如果我们把‘劳动所得’这个用语首先理解为劳动的产品，那么集体的劳动所得就是社会总产品。现在从它里面应该扣除：第一用来补偿消费掉的生产资料的部分；第二用来扩大生产的追加部分；第三用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。从‘不折不扣的劳动所得’里扣除这些部分，在经济上是必要的，至于扣除多少，应当根据现有的资料 and 力量来确定，部分地应当根据概率论来确定，但是这些扣除要根据公平原则无论如何是不能计算的。剩余的总产品中的其他部分是用来作为消费资料的。把这部分进行个人分配之前，还得从里面扣除：一是和生产没有直接关系的一般管理费用，和现代社会比起来，这一部分将会立即极为显著地缩减，并将随着新社会的发展而日益减少。二是用来满足共同需要的部分，如学校保健设施等，和现代社会比起来，这一部分将会立即显著增加，并将随着新社会的发展而日益增加。三是为丧失劳动能力的人等等设立的基金，总之，就是现在属

于所谓官办济贫事业的部分。”^①根据马克思见解，在国民收入分配的全过程中 社会保障具有十分重要的地位，“保障”不仅表现在再分配环节扣除“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”，而且还表现在初次分配环节扣除“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”。马克思主义分配理论从产品分配的扣除出发，将产品分配进行了两次扣除，分别满足生产正常运行的需要和社会稳定的需要。

第三，马克思对资本主义社会的不平等分析。马克思认为资本主义社会存在着诸多的不平等，这些不平等可归结经济不平等。导致经济不平等的根源是资本主义社会的私有制。表现为一个阶级占有了另一个阶级的劳动成果。马克思用劳动剩余价值理论对资本家的剥削作了深刻的揭露。由于资本主义分配的不平等，结果导致了二大阶级，即资产阶级和无产阶级。并且形成了“现代的劳动者……不是随着工业的进步而上升，而是愈来愈降到本阶级的生活条件以下。工人成为赤贫者 贫困比人口和财富增长得还要快。”^②“在一极是财富的积累，同时在另一极，即在把自己的产品作为资本来生产的阶级方面 是贫困、劳动折磨、受奴役、无知粗野和道德堕落的积累。”^③马克思对资本主义社会的深刻揭露与批判，使人们对资本主义社会的弊端有了科学的深刻认识。在社会保障发展的动力研究中，阶级斗争或“劳资斗争”学说始终占据重要地位。

第四，列宁从国家保险角度提出了社会保险的原则。列宁指出：“最好的工人保险形式是国家保险；这种保险是根据下列原则建立的：①工人在下列一切场合（伤残、疾病、年老、残疾）女工还有怀孕和生育；养育者死后所遗寡妇和孤儿的抚恤；②丧失劳动能

马克思：《哥达纲领批判》（马克思恩格斯选集）第3卷。

马克思和恩格斯：《共产党宣言》，人民出版社出版，1971年，P35—P36。

马克思和恩格斯：《马克思和恩格斯全集》第23卷，P708。

力，或因失业而失掉工资时国家保险都给工人以保障；保险要包括一切雇佣劳动及其家属；③对一切保险者都要按照补助全部工资的原则给予补助，同时一切保险费都由企业主和国家负担；各种保险都由统一的保险组织办理，这种组织应按区域或被保险者完全自理的原则建立。’^①

二、西方社会保障理论

西方社会保障理论和观点有很多。在此，我们主要介绍几种对西方社会保障发展具有较大影响的理论和观点。

1. “国家责任”论。

社会保障的“国家责任”论是在 19 世纪末由以阿道夫·瓦格纳 (Wagner) 和施穆勒 (Schmoller) 为代表的德国新历史学派提出的。新历史学派提出了“社会国家”观点，认为不能把国家职能只限于保障个人的人格，保护生命财产的安全，而必须进一步完成其“社会的”职能。它与古典学派的自由国家或夜警国家相对立。所谓“社会国家”就是说具有社会政策职能的国家，强调国家的社会经济作用，应依据公正的概念“矫正”国民收入分配。此外，国家应该采取措施促进文化的发展，改善公共卫生，保卫老、幼、贫、病和保护工人的安全。国家除了保护人民的安全以外，还有文化和福利目的，使更多的人享受文化财富的机会。强调通过社会国家政策，达到社会改良和阶级调和的目的。以瓦格纳为代表的“社会国家”观点，进一步强调了国家责任，并从理论上阐述了实行国家责任及其功能^②。这种理论对以德国为代表的早期国家社会保障制度建

^① 列宁：《列宁全集》第 17 卷，人民出版社，1959 年。

^② Sally Baldwin, Jane Falkingham:《Social Change and Social Security》, Harvester Wheatsheaf Published, 1994。

立有较大影响。

2.“社会主义”改良论。

“社会主义”改良理论是由以韦伯夫妇 Sidney·Webb 和 Beatrice·webb)为代表的费边学派所提出的。社会主义改良理论又被称为费边社会主义。1884年由著名的韦伯夫妇成立了费边社。他们发表揭露社会弊病,尤其是工人悲惨处境的社会调查报告。认为导致贫困的原因并非因个人懒惰所造成,个人无法控制的环境、老年、伤残、疾病、低额工资以及失业率上升等等。这些才是导致高比例贫困人群的真正原因。认为贫困和社会不平等是导致社会不稳定的根源。主张以温和的方式实行社会改良,由国家举办各种社会福利,实行“社会主义”,保障工人的基本生活水平。20世纪初费边派思想为英国工党所接受并将“确保所有公民文明生活最低限度水平”列为工党政策的“四大支柱”的首位。与此同时,费边派的思想也逐渐为欧洲其他国家的社会民主党所接受。费边派的“社会主义”改良理论对西方国家实行国民社会保障制度有重要影响。

3.“国家干预”论。

社会保障的“国家干预”理论是由瑞典学派提出的。瑞典学派又称北欧学派或斯德哥尔摩学派。其主要观点是认为市场经济在收入分配上存在着不平等。“由于人们在财产分配方面存在很大差别或不平等”,“自由竞争通常是一个现实最大化生产的条件。但是,这个生产最大化却总和劳动这个要素在分配中的份额的减少相结合着。”^①因此,政府需要进行干预。瑞典学派提出了以宏观货币政策为主,以宏观财政政策、商业政策、工资政策为辅的宏

^① 转引自黄范章:《瑞典“福利国家”的实践与理论》,P144—P145。

观政策调节理论。主张实行差别很小的工资制度和社会高福利的制度。这种“国家干预”理论对瑞典等北欧国家的“高福利”社会保障制度建立与发展有较大影响。

4.“福利最大化”理论。

福利经济学是英国著名经济学家庇古在 20 世纪 20 年代初建立的一门经济学。它的主要观点是人们的收入越大，经济福利越大，与此相应的每一单位增加的收入所带来的经济福利却越小。因此就整个社会而言，国民收入的数量越大，分配越平均，经济福利也就越大。所以，国家应努力促进社会收入平等化。为了增进社会福利，国家应当对不同的生产活动采取不同的政策，或鼓励或抑制，以正确发挥它们对生产者的个人福利和社会福利的影响。促进社会福利的最强大的力量是自由竞争，但国家可以给予适当的辅助调节。

到 20 世纪 30 年代后，福利经济学的理论有了很大发展，并且在许多理论观点上与庇古的福利经济学有很大的不同。其主要的区别在于，新福利经济学排除了旧福利经济学的收入均等化理论，主张把交换、生产的最优条件作为中心问题研究，提出福利标准和补偿验证理论，主张抛弃旧福利经济学中个人之间的效用比较理论，把社会选择作为福利经济学基础，主张抛弃旧福利经济学的“效用可衡量性”理论。提出了社会三大目标：最大的选择自由、最大满足和最公平的收入分配。

福利经济学提出的社会福利政策包括以下六项主要内容：

- (1) 养老金；
- (2) 医疗补助，包括疾病津贴、医疗服务、药品供应等；
- (3) 政府救助，包括最低生活补助、儿童补助和住房补助；
- (4) 劳动保险，包括失业补助、工伤疾病年金和抚恤金；
- (5) 社会福利事业，主要是指对残疾人的津贴和医疗护理等；
- (6) 其他津贴服务，如职工培训津贴、劳动流动津贴、公共卫生服务、职业

介绍服务等。

5.‘社会有效需求’理论。

1936年，凯恩斯提出了国家干预经济或称凯恩斯反危机理论。凯恩斯理论认为资本主义国家的主要社会问题是失业，因此社会主要目标是创造和保证充分就业。而要达到这个目的，关键是提高社会有效需求。通过实行赤字财政政策，实现“乘数效应”。凯恩斯认为，在目前消费倾向向下，无论用什么方法来进行投资，充分就业还是很难维持。因此，在增加投资的同时还需要提高消费。而要提高消费，就必须改变收入分配过于不均的现象。因为，收入过高的边际消费倾向低，政府的投资乘数效应差。收入低的边际消费倾向高，政府的投资乘数效应好。所以必须采取措施对购买收入进行再分配。具体方法是实行累进所得税，对不同收入由低到高增加征税税率，高收入多缴税。在实行累进税收制基础上，实行收入再分配，通过实行社会保障和社会福利来提高普通消费者的消费能力和消费需求。为了扩大社会需求，政府还应当承担起社会福利的责任，对生活在贫困线以下的人由政府进行救济。这样做，不仅可以扩大社会需求，而且可以减少社会矛盾，特别是在经济萧条的情况下，这对保证这一部分人的基本生活和社会稳定是很有意义的。

6.“国民保障权利”论

20世纪30年代，昂格鲁·萨克逊提出了新社会保障概念，认为社会保障具有更广泛含义，因为它表明社会保险金不再局限于给职工已向社会保险制度交纳了保险费的个体户支付，而且也支

朱家甄、张塞主编：《中国社会保险工作全书》，中国统计出版社出版，1995年，P5。

付给那些不是劳动大军的成员和不参加经济活动的人。收益人不应把社会保险看成是一种好处或一种救济，而是应把它看成是国家对其公民的责任和公民相应享受的权利。

1942年贝弗里奇(W·E·Beveridge)发表《社会保险及相关服务》^①。在这个报告中贝弗里奇以国民社会保障权利为指导思想，提出了以消除贫困、疾病、肮脏、无知和懒散五大社会病害为目标，建立一个全社会的公民保障制度主张，让每个公民都享有医疗保健、养老金等权利，而不局限于穷人。贝弗里奇报告被称为“贝弗里奇革命”，其“革命性”主要表现在，它把社会保障作为一项社会责任确定下来，把原来的救济贫民改变为保障国民最低生活标准，规定凡是由于各种原因达不到国民最低生活标准的国民都有权获得社会保障，使自己生活水平到达这个标准。贝弗里奇在报告中提出了三个原则，一是普遍性原则，社会保障的实施范围不限于社会的贫困阶层，应包括所有公民。二是政府统一管理原则，政府通过国民收入再分配形式组织实施社会保障措施。三是全面保障原则，即所谓“从摇篮到坟墓”社会保障体系。

三、中国社会保障研究综述

中国社会保障研究始于80年代对西方国家社会保障制度介绍，90年代逐步开展了各国间的比较研究，并开始对中国社会保障建立与完善问题的探讨，90年代中期社会保障理论研究也逐步展开。

1. 借鉴国外的研究。

80年代中国对社会保障研究主要是介绍发达国家的社会

^① W·E·Beveridge:《Social Insurance and Allied Services》,1942年。

保障制度，使中国学者对西方的社会保障有了一个较为全面深入的了解。这方面介绍的论著有很多^②介绍了发达国家的社会保障制度形式、社会保障内容、社会保障法律等等。到 90 年代，社会保障制度的介绍，从西方发达国家扩展到对世界各国的社会保障介绍^③。同时，学者也开始了对各国的保障制度进行比较研究，总结西方国家的社会保障实践与经验，并以此作为中国社会保障制度发展的参考意见^{④⑤⑥}。研究基本观点认为，在我国建立新型社会保障体系时，应认真吸取西方国家的经验教训：①变被动保障为主动保障。 社会保障水平的基线要低。 要把社会保障的规模和费用控制在适当的范围。 社会保障要量入为出，与财政和税收政策挂钩。 社会保障与工作业绩挂钩。⑥社会保障的法规和条例要简明、透明。

不过，在国外情况介绍的研究中，比较集中对社会保障制度形式和内容介绍，而对社会保障理论方面介绍得很少。这在一定程度上，对以后中国社会保障研究，重内容轻理论的研究格局产生了一定影响。

赵立人等编著：《各国经济福利制度》，四川人民出版社出版，1986 年。

② 朱传一主编：《美国的社会保障制度》劳动人事出版社出版，1986 年。

③ 杨祖功选编：《西欧社会保障制度》劳动人事出版社出版，1986 年。

④ 张萍译：《各国的社会福利》华夏出版社出版，1988 年。

⑤ 魏新武译：《全球社会保障制度》华夏出版社出版，1989 年。

⑥ 馨芳等编译：《世界各国的社会保障制度》中国物质出版社出版，1994 年。

⑦ 梁向阳等译：《危机中的福利国家》华夏出版社出版，1990 年。

⑧ 张蕴岭主编：《北欧社会福利制度及中国社会保障制度的改革》经济科学出版社出版，1993 年。

⑨ 郭士征：《社会保障—基本理论与国际比较》上海财经大学出版社出版，1996 年。

2. 中国社会保障现状研究^①

随着中国社会保障制度逐步建立与完善，尤其是在改革过程中，中国社会保障制度所出现的一些问题，学者对此作了大量的研究，这也是中国社会保障研究成果颇丰的一个领域。在此我们分城市社会保障和农村社会保障二部分加以综述。

(1) 城市社会保障。

城市社会保障的研究始于城市公费医疗制度的改革，其后扩展到养老保障和失业保障。这也是城市社会保障研究的三个重点。

城市医疗保障制度：医疗保障制度研究始于 80 年代中期，由于当时医疗费用急剧增长，从而对城市医疗保障控制和医疗保障制度改革提出了紧迫的要求，大量的研究都是围绕这个问题展开^② ^④。研究主要观点认为，医疗费用国家和企业包的太多，超出了我国目前的生产力发展水平。^② 医疗费用缺乏有效的费用控制机制。基本医疗服务不能满足和医疗资源浪费的现象并存。

医疗保险的覆盖面窄，管理和服务的社会化程度低。公费医疗和劳保医疗制度不统一。为此提出的改革对策主要有：职工医疗保险实行多方筹资、风险共担，建立医疗保险基金按照社会医疗统筹与个人医疗帐户两大部分分配使用。建立有效的费用控制机制，保证基本医疗，合理地利用医疗卫生资源。^③ 各级政府建立医疗保险管理机构，发挥管理、协调、监督等综合功能^④。建立健全

有关中国社会保障现状、问题、改革的著作和论文很多。限于篇幅，本文只列举其中的一部分。大多数观点相似的著作或论文，就以其中一种观点加以表述，而不一一列举。

^② 朱家甄、张塞主编：《中国社会保险工作全书》中国统计出版社出版，1995 年。

^③ 周海洋主编：《职工医疗制度改革研究》上海医科大学出版社出版，1992 年。

丛长欣编著：《医疗保险解答》改革出版社出版，1995 年。

全医疗保险法律法规体系。

城市养老保障研究：研究的主要观点认为，①企业养老保障制度导致了企业竞争的不公平性。企业养老保障制度无法保障退休老年人的生活水平。企业养老保障改革。研究的主要对策是：①要扩大养老社会保险的覆盖面，提高社会化水平。②要建立基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度。养老保险费设置要合理。养老保险的管理要政策统一、管理法制化、行政管理与保险金管理分开①②③。

城市失业保险研究 研究的主要观点认为，失业保险稳定了失业群体，保障了工人的正当权益。失业保险减轻了企业破产法、劳动用工制度改革、优化劳动组合的阻力。研究的对策是：进一步完善失业保险制度，扩大失业保险的覆盖面。在加强失业保险的同时，应增加就业机会，完善再就业工程，加强对失业者的培训和教育④。

(2)农村社会保障研究。

相对于城市社会保障研究而言，农村社会保障研究相对较少。农村社会保障研究主要集中在医疗保障制度和养老保障制度研究。

医疗保障制度研究的主要观点：在各种农村医疗保健制度中，合作医疗是比较受农民欢迎的社会及经济效益比较好的医疗保健制度。推广合作医疗保健制度有利于在中国推行初级卫生保健，

① 项天保：“广州企业职工社会保险调查分析”，《社会学研究》，1992年第4期。

胡木生、张光耀：“广东职工养老保险值得改革”，《社会学研究》，1993年第5期。

郑成功著：《从企业保障到社会保障》，辽宁人民出版社出版，1996年。

④ 陈如风：“建立和完善上海失业保险制度”，《社会学研究》，1991年第4期。

⑤ 张树槐、刘湘：“待业保险工作的调查与思考”，《社会学研究》，1993年第6期。

⑥ 张琪、刘雄主编：《社会保障制度改革》经济管理出版社出版，1996年。

实现“人人享有卫生保健”的全球卫生战略目标；有利于减轻农民的医疗费用负担及因病致贫现象，从而有利于稳定与发展农村基层卫生组织与队伍。但是，在市场经济条件下，如何根据各地的实际情况及群众意愿，按照因地制宜、量力而行原则，改革和发展农村医疗保健制度 仍值得进一步研究^{①②}。

农村养老保障研究的主要观点 由于计划生育政策的实施 家庭规模的缩小，家庭保障能力弱化，农村的人口老龄化，以及农村家庭传统养老文化演变。因此，需要建立农村社会养老保障制度。建立农村社会保障依靠集体和个人两个方面，同时国家在政策上予以扶植。目前在我国部分农村试行的社会养老保障制度，主要缺陷在实际的社会保障程度不高^⑤。

在中国社会保障制度研究中，多数主要从问题角度加以研究，缺乏理论分析的深度。同时定性研究多，而定量研究少。

3. 贫困和不平等研究。

许多学者在调查的基础上，对中国的贫困和不平等状况作了较为深入的定量分析，测量了中国贫困和不平等程度，并提出了中国城镇居民的贫困线。得出了中国贫困和不平等不仅存在，而且已较为严重。并且收入不平等状况有进一步扩大趋势。认为导致收入差距扩大的原因是经济增长与发展，经济改革或体制变迁，经

① 中国农村医疗保健制度研究课题组编：《中国农村医疗保健制度研究》，上海科学技术出版社出版，1991年。

② 顾杏元主编：《中国贫困农村医疗保健制度研究》百家出版社出版，1996年。
杨翠迎：“我国农民社会养老保险的经济可行性”，《中国农村观察》，1998年第4期。

刘贵平：“现行农村养老保险方案的优势与不足”，《人口与经济》，1998年第2期。

⑤ 刘书鹤：“推行农村社会养老保险”，《市场与人口》，1998年第6期。

济政策及其变化。但对不平等的后果缺乏深入分析，即不平等现实的可接受程度以及对中国经济发展的影响^{②③}。

4. 社会保障理论研究。

90年代中国学者开始加强了对社会保障的理论研究。在早期理论研究中^{④⑦}，主要着重对社会保障概念、社会保障内容、社会保障体系、社会保障基金筹措、社会保障管理以及中国社会保障建立与发展进行研究。不同学者从不同角度或不同的侧重点，提出了自己的观点。但从总体上讲，观点基本大同小异。后期的理论研究较早期的理论研究更进了一步。“社会保障指标体系”^⑧研究，这是我国第一部有关全面衡量社会保障水平的研究专著。作者提出了衡量社会保障指标体系，并以此衡量了中国30个省市的社会保障水平。但著作的遗憾是指标体系中没有适度评价的指标。因而只能作为一种社会保障水平的衡量，而不能作为评价指标。“中国社会保障水平”^⑨研究对中国社会保障适度保障作了探讨。作者从人口学 and 经济学角度出发，提出了社会保障适度水平数理模型，并对中外现有社会保障水平进行了具体测定，进而提出了中国社会保障水平适度发展策略和方法。该研究弥补了“社会

唐均：《中国城市居民贫困线研究》，上海社会科学出版社出版，1998年。

② 国务院研究室课题组：“关于城镇居民个人收入差距的分析与建议”，《经济研究》，1997年第2期。

③ 赵人伟、李实：“中国居民收入差距的扩大及其原因”，《经济研究》，1997年第9期。

陈良勤主编：《社会保障教程》知识出版社出版，1990年。

⑤ 郭崇德主编：《社会保障学概论》北京大学出版社出版，1992年。

⑥ 邵雷、陈向东编著：《中国社会编著制度改革》经济管理出版社出版，1991年。

⑦ 田禾等著：《中国社会保障学概论》西南财经大学出版社出版，1992年。

⑧ 朱庆芳主编：《社会保障指标体系》中国社会科学出版社出版，1993年。

⑨ 穆怀中：“中国社会保障水平研究”，《人口研究》，1997年第1期。

保障指标体系”研究的不足。但由于作者对社会保障适度的内涵和关系，尤其社会对经济发展影响在理论上探讨不足，因而显得有些简单化。“社会保障经济理论”^①在社会保障与经济发展关系的研究显然又进了一步。作者从社会保障对收入分配的影响，保障分配的福利机制，社会保障对资源配置影响和对宏观经济影响，作了较为深入的理论分析。可惜的是作者的实证分析少，因而在探讨中国社会保障实际时，也同样是一般的流于形式的描述。

第二节 问题的提出

随着中国经济改革深化，中国的社会保障制度也有了长足的发展，并在促进社会稳定和经济发展方面起了越来越大的作用。尤其是城市社会保障制度，在短短几年内，城市社会保障体系得到了迅速完善，一个较为完整的社会保障制度正在逐步形成。然而，与此相比，我国农村社会保障还远远落后于城市，从严格意义上，几乎还没有一项社会保障制度，即使是目前实行最普遍的医疗保健制度，实际上也还是一种社区保障制度。不仅如此，直到目前为止，农村社会保障也没有任何将要启动迹象。同样，在社会保障研究中，农村社会保障研究无论在研究成果数量或是研究成果质量上都与城市社会保障研究相去甚远。即使在有关农村社会保障研究中，大都是将目前农村的社区保障认同为社会保障。于是导出了这样一个问题：农村有必要建立社会保障吗？有必要值得研究吗？

众所周知 农村联产承包责任制的实施 拉开了中国社会经济体制改革的序幕。这是一场中国历史上持久的改革，这一改革对中国社会产生了深刻的影响，使中国的社会经济出现了持续快速

丛海树著：《社会保障经济理论》，上海三联书店出版，1996年。

的增长。中国从一个贫穷落后的国家逐步走向一个繁荣稳定的现代化国家。

在改革的过程中，农村社会经济也取得了令人瞩目的进步。农村社会的存在与发展的基础发生了巨大的变化。乡镇企业的崛起与迅速发展就是一个最明显标志。乡镇企业成为农村社区发展的动力源与支撑点。就我国目前情形而言，农村社区的整体发展水平取决于农村社区的乡镇企业的发展水平。不仅如此，乡镇企业亦已成为中国社会经济发展的主要组成部分。与此同时，农村的城镇化与非农化进展神速，城乡间本质性差异正逐步模糊。城市与农村的关联效应增强，最为典型的就是大量农村人口流向城市的“民工潮”。

中国社会经济可持续发展的一个重要条件就是需要一个良好的稳定的发展环境。对外而言，就是需要一个和平的国际环境；对内而言，就是需要一个稳定的社会秩序。在目前情形下，一个稳定的国内社会环境比国际环境重要得多。历史已经证明，任何一次大的社会动荡，都将对社会经济发展产生极大的破坏力，有的不仅阻碍社会经济发展，使已有的社会经济发展成果丧失殆尽，并且使社会经济发展出现严重倒退。我国人口的 80% 居住在农村。从这一点上讲，构成我国社会基础是农村。由此而言，中国社会的稳定有赖于农村社会稳定。

我国是一个人口大国。经过十多年来计划生育政策的实施，我国人口数量增长得到了有效的控制。然而，人口控制所取得的巨大成就，并不意味着中国的人口过多问题已得到了根本解决。事实上，人口控制的政策只是通过控制生育使已有的人口过多问题不再加剧，其政策本身并不能解决已经存在的人口过多所引发的一系列社会经济矛盾。由于人口过多而导致社会不稳定性的影响依然存在。农村大量剩余劳动力存在的现实导致农村人口大量涌入城市。客观地讲，城市外来人口增加对城市经济发展带来有

利的同时，对城市发展也带来许多消极影响。外来人口在城市犯罪行为，且呈上升趋势，就是一个极端的例证。值得庆幸的是由于农村社会的稳定发展尤其是乡镇企业的发展，大部分农村剩余劳动力就地转移了。

稳定与发展是一对相互依赖的矛盾。谋求经济快速发展将以牺牲一定的社会稳定为代价，反过来谋求社会稳定有时不得不放慢经济发展步伐。然而没有社会稳定为基础的经济发展是不长久的，而没有经济发展为动力的社会稳定是不可靠的。社会稳定与经济发展处于一种动态平衡之中。应当指出，中国经济持续高速增长，使中国的综合国力大大增强，人民生活水平有了明显提高。但是，区域经济的发展的不平衡，城乡差别依然存在；个人收入提高的同时，贫富差距有进一步扩大的趋势。这对中国社会稳定产生了极为不利的影 响。随着我国社会主义市场经济进一步深入完善，城乡壁垒逐步消亡，这种不利影响具有日益显性化的特征，农村社会的不稳定也比以往任何时候更容易波及到城市，危害也更大。

长期以来，我国的社会保障制度一直是以城市社会保障为主体。农村的社会保障制度主要是社会救助制度，整个农村社会保障水平较低。农村社会保障始终处于中国社会保障体系的边缘，有相当部分社会保障的内容将整个农村人口排挤在保障体制以外。这种现象在很长的一段时间内，被认为是合理的。随着中国的改革、开放，农村社会经济的迅速发展，农村社会保障需求日益提高，将农村社会保障置于农村改革的中心，全面审视农村社会保障制度已成为一种迫切需要。

乡镇企业已成为中国产业经济的重要组成部分，乡镇企业经过现代企业制度改造，成为新型的现代企业，与市场中所有企业是平等的。但乡镇企业的劳动力不在主要由国家管理的社会保障体系之内。他们基本不享受由政策提供的包括养老金、伤残津贴、医

疗保险、失业救济等城市劳动力所能获得的社会保障。由于过去几十年间城乡分离的二元发展模式，这种待遇上差别曾被认为是合理的。然而目前在乡镇企业中工作的劳动力的很大部分已成为领取工资的雇佣者，并已部分或完全脱离农业活动，只是离土不离乡，进厂未进城。从劳动力保障的角度出发，将他们与城市劳动力在社会保障方面区别对待是没有理由的。而把乡镇企业职工与土地的联系当成一种社会保障形式在理论和实践上都有许多不足之处。在城市企业改革中，劳动力市场和保障体系是当务之急，然而在乡镇企业发展中这些却在很大程度上被忽视了。同时，尽管乡镇企业在经济发展中的重要性以及其对于社会科学研究和政策制定具有的特殊意义不断增长，至今对社会保障制度系统研究仍很缺乏。随着乡镇企业的蓬勃发展和经济改革的深化，以及中国城市化进程的加速，这种状况亟需改变。

随着中国经济体制改革进一步深化，企业的城乡属性的分类是不合理，也不应该存在。更进一步讲，第一产业和第二产业的劳动力同样需要得到保护，农民和工人是所从事产业活动的类型不同，而不应该作为社会分层的标识。市场经济不断深入，农民也同样面临市场风险，并面临同等程度的生活风险。另一方面，改革开放以来，我国农村地区发生了巨大而深刻的变化，社会经济迅速发展，人民生活水平的提高，非农化与城镇化进程以及人口转变等客观因素，使农村居民的保障需求提高。农村居民的保障需求与供给的矛盾日益明显。

社会保障的现实具体的目的是解决贫困与疾病。从更深层次上理解，社会保障的社会目标是减少收入的不平等和社会地位的不平等；其经济目标是促进生产力发展，增进企业间的竞争性和增加就业机会。我们不仅需要理解通过社会保障达到解决社会问题的具体目的，而且更需要理解通过社会保障而达到的政治目的、社会目的和经济目的。实施社会保障是公众责任，享受社会保障是