

国家自然科学基金

教育部新世纪优秀人才支持计划

西南财经大学**211**重点资助项目

农村社会保障的 国际比较及启示研究

NONGCUN SHEHUI BAOZHANG DE
GUOJI BIJIAO JI QISHI YANJIU

林义 主编

 中国劳动社会保障出版社

国家自然科学基金
教育部新世纪优秀人才支持计划
西南财经大学 211 重点资助项目

农村社会保障的国际 比较及启示研究

主 编 林 义

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障的国际比较及启示研究/林义主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006

ISBN 7-5045-5414-6

I. 农… II. 林… III. ①农村-社会保障-福利制度-研究-中国
②农村-社会保障-福利制度-研究-世界 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 161221 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 14.75 印张 249 千字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

定价: 29.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

前 言

(一)

我国的三农问题已引起中央高层的高度关注，农村的贫困问题更不容忽视。农村低收入群体增长较快，农村社会事业发展的形势相当严峻，我国入世后过渡期对农村经济及农民收入减少影响的逐渐显露，农村贫困状况加剧和社会保障缺位的现实，成为影响农村社会稳定关键性因素之一。同时，建设社会主义新农村，应对农村老龄化挑战，城乡经济的协调发展，我国全面建设小康社会，均需要从战略高度构建农村社会保障制度。如果在近期内不能建立健全的能够抵御社会风险的农村社会救助体系、农村医疗保险和医疗救助体系，农村社会稳定就潜伏着较大的危机。因而，农村社会保障问题涉及建设社会主义新农村、农业经济发展、农村社会稳定的大局。目前，将农村社会保障体系的构建置于更为突出的位置予以优先考虑，无疑具有重要战略意义和重大现实意义。

传染性疾病的流行趋势对我国农村地区的潜在威胁，使业已脆弱的农村公共卫生体系处于难以应付的困难境地，加之农村其他流行病的日趋严重，农民缺医少药、因病致贫现象更加严峻，使建立完善新型农村合作医疗保险制度和农村医疗救助体系更趋紧迫。对这一问题的继续忽视或决策方面的失误，可能导致极为严重的后果，甚至引发局部的社会危机。农村社会保障项目更具现实紧迫性和重要决策价值。

国内对农村社会保障问题的研究，大多集中在养老、医疗保险等正规制度的构建方面，并且存在将城镇社会保险模式简单移植的偏颇，对社会保险运行机制自身问题的研究不够，对社会保险模式简单运用于农村的实施难度和实施效果明显估计不足，对农村社会救助和最低生活保障制度的研究非常薄弱，尤其对国外农村社会保障的经验教训缺乏系统

研究。现有政策思路难以有效应对农村日趋严峻的社会风险和满足农民日趋迫切的社会保障需求。因而，寻找新的切入点，重点系统研究农村社会风险管理策略，研究农村社会救助体系和最低生活保障制度，加快构筑农村社会安全网非常必要。

农村社会保障制度的构建，应该密切联系中国农村社会风险日趋严峻的实际，系统分析和把握农村社会保障改革实践中的经验与教训，探索中国农村社会保障改革的理论决策框架和政策思路，既应立足当前农村社会保障形势的严峻性，研究应急性政策，又应充分考虑中国农村社会保障体系构建的战略性、长期性体制构建目标。对农村社会保障和社会保护制度进行全面、系统和深入的研究的目的是为国家完善农村社会保障体系提供有较强现实针对性的政策思路，为国家有关部门提供决策参考。

近年来，中国农村社会保障改革实践提供了不少值得认真总结的经验教训，理论界也对农村社会保障的模式选择、运行机制、实施效果、城乡一体化社会保障制度等问题进行理论探索，涌现了一些具有较高决策价值的研究成果。对农村养老保险和医疗保险制度给予较多关注，对土地保障与农村社会保障的关系进行了富有创意的探讨。但另一方面，现有研究还存在不少明显缺陷。

第一，对农村养老保险、医疗保险等正规制度安排的研究较为系统深入，而对社会救助，最低生活保障制度等非正规制度形式的研究则非常薄弱。而后者对中国转型期农村社会稳定具有举足轻重的战略地位，亦是减轻当前农村社会风险的重要决策基点。

第二，农村养老保险、医疗保险制度的设计，虽然对城乡差异给予充分关注，在具体的设计指导原则中，也有所体现，但在理论研究和实际运作中，存在着将城镇社会保障运行机制简单运用于农村的偏颇，对农村养老、医疗保险的制度条件缺乏足够的估计，对养老、医疗保险计划运行的可持续性和风险问题明显估计不足。事实上，由于社会保障制度自身的高度复杂性，城镇社会保障改革进程呈现的曲折和困惑，使这一计划在农村的实施必然具有更大的难度，实施结果往往与计划设立的目标存在巨大的差距。而农村养老保险计划因多种原因而限于停滞状态，真空地带的农村社会保障难以有效应对农村日趋严峻的社会风险。

第三，对农村社会保障的国际经验，缺乏系统深入的研究。在国外

社会保障进入成熟期之后，欧美国家现行农村社会保障制度对处于二元经济的中国而言，其借鉴意义并不大。很多人认为欧美城乡一体化的现实及相应社会保障制度选择，将是大多数国家未来的发展模式。但事实上，国际劳工组织（ILO）和国际社会保障协会（ISSA）及世界银行（World Bank）近年来关注的一个热点问题就是，按现行欧美社会保险模式解决众多发展中国家农村人口的社会保障问题的思路值得重新反思，寻求多元的、动态协调发展的创新思路，已成为众多发展中国家农村社会保障和重建社会保护制度的重要战略选择。因而，全面、系统、深入地研究农村社会保障的国际经验，研究发展中国家尤其是东南亚国家和地区、经济转型国家农村社会保障构建中的经验教训，不但非常必要，而且有利于我们在国际经验系统把握的基础上，避免盲目性和随意性。扬长避短地把握有利于构建中国农村社会保障制度的新的战略和机遇。

（二）

农村社会保障研究应强调以下几个原则：

（1）创新性原则。中国特殊的制度环境和转型期经济社会问题的高度复杂性，需要强调运用创新性原则研究农村社会保障问题。国外有关权威研究证明，按照社会保险的现行思路很难解决发展中国家农村劳动者的养老、医疗保障问题。社会保险在短期内无法解决社会保险覆盖面问题，使养老保险基金管理面临很大风险，又难以使农村社会保险制度实现长期可持续发展。因而强化创新思维和创新原则，在探索农村社会保障发展模式及总体方案设计方面，具有特别重要的指导意义。

（2）系统性原则和整体性原则。社会保障改革的国际经验证明，社会保障体系的构建是一个极为复杂的社会系统，无论就其涉及范围的深度和广度、时间跨度，还是传统社会保障的制度整合，均是异常复杂的制度安排。因此，对农村社会保障问题的研究，不应仅关注养老、医疗、救助等单个子系统的探索，更应将农村社会保障体系构建纳入中国社会经济可持续发展及农村经济发展的大环境，纳入经济全球化和中国加入世界贸易组织的大背景下，纳入建设社会主义新农村的整体构想进行系统研究；应当充分考虑中国农村社会风险控制、社会风险的预警及社会风险的补偿机制，既研究政府主导的社会救助、社会保险制度，又应当重视研究市场化商业保险机制的补偿作用，特别应当重视发挥转型

期农村传统家庭保障、社区保障机制的重要作用,发挥中华优秀传统文化和互助友爱的社会心理优势。系统性和整体性原则是研究农村社会保障体系构建中应充分关注的重要原则。

(3) 静态与动态结合,定性与定量结合,微观研究与宏观研究结合,一般分析与典型案例分析结合,机制分析与制度文化分析结合,国际经验与国内实践结合,应当是农村社会保障研究需要强调的重要原则。

(三)

农村社会保障制度的国际比较是近年来引起国际社会广泛关注的热点问题之一。大多数发展中国家在现代化进程中普遍存在的二元经济结构,农业经济的分散化经营特征以及众多的农村人口使社会保险的正规制度在农村的覆盖面非常有限。社会保障制度的覆盖面在部分非洲和南亚国家不到 10%,东亚国家低于 30%,拉美中等收入国家占 50%~60%,并且占世界人口 3/5 左右的 20 亿农村人口还没有任何类型的社会保障 (Ginneken, 1999)。如何扩大农村社会保障制度的覆盖面,运用创新思维重构农村社会保障体系,成为国际社会保障协会国际劳工组织和世界银行等国际组织自 20 世纪 90 年代末期以来讨论的热点课题。各方关注的焦点在于,是继续沿袭欧美以社会保险为中心的社会保障正规制度,通过建立普遍保障机制来解决游离于社会保障制度之外的广大农村人口的问题,还是通过构建由政府社会救助、社会保险、市场保障机制、家庭及社区保险等制度综合集成而形成的新的农村多层次社会保障制度框架。一些国家实施的农村社会保障的改革方案试点,值得我们关注。

由于各国不同的经济、社会发展状况,现代化发展进程,历史及文化传统等多种因素的制约,形成了各国各具特色的农村社会保障体系。通过全面系统的国际比较,制度绩效对解决众多发展中国家农村社会保障问题,具有重要的决策价值。发达国家农村社会保障在覆盖面、政府补助、运行机制、管理绩效等方面比较成熟,对发展中国家具有积极的借鉴意义。而另一方面,众多发展中国家立足自身制度环境探索出多种形式的社会保障制度更值得认真总结提炼。从不同类型、不同制度环境的国际经验的比较分析中,寻求对构建我国农村社会保障制度富有借鉴意义的决策思路和制度框架,对于解决我国目前农村社会保障体系中模

式选择问题及若干政策实施难点,具有重要决策价值。

国外关于农村社会保障国际比较的最新研究成果,主要包括:(1)世界银行2000年社会保障策略报告,分别对拉美、亚洲及非洲三大地区农村社会保障制度的现状、特征、政策效果、未来发展趋势进行了详尽分析,反映了这一研究领域的新思路(World Bank, 2000)。(2)国际社会保障协会组织的涵盖十五个不同类型国家扩大社会保障覆盖面的项目研究成果,对尽快扩大农村养老和医疗保险覆盖面提出了新的思路(ISSA, 2002)。世界银行专家James提出解决发展中国家农村养老保险覆盖面的多元改革思路(James, 1999)。(3)国际劳工组织的最新成果提出了基于社区的互助保险制度作为发展中国家医疗保障的重要制度形式,强调发挥由政府扶持的、多种形式的小型保险计划在农村社会保障体系中的重要作用(ILO, 2002),ILO和ISSA已经从非洲、亚洲和拉美国家获得了丰富的案例研究成果。(4)德国波恩大学发展研究中心对发展中国家农村社会保障的理论、制度框架、政策思路的系统研究成果,提出了农村社会保障新的制度框架,反映了理论研究的新进展(Lutting, 1999, 2000)。(5)美国著名的兰德公司长期以来一直关注发展中国家农村健康保障问题,近年来在扩大农村医疗保险覆盖面和医疗保险的费用控制方面获得了非常丰富的研究成果。

国内对农村社会保障国际比较的系统研究非常薄弱。原因在于很长一个时期以来,国内对社会保障问题的研究主要侧重于发达国家社会保障经验的借鉴,而发达国家有关社会保障改革主要集中在城市,对农村社会保障问题的研究成果不多。国内对发展中国家农村社会保障的研究更是非常薄弱。完善我国农村社会保障制度的紧迫性,更需要认真系统研究国外农村社会保障发展中的经验教训,为我国农村社会保障的制度框架和政策思路,提供有决策价值的启示和借鉴。

本书旨在对国外农村社会保障理论综合与改革实践最新动态系统把握的基础上,(1)系统评价发达国家、发展中国家及经济转型国家的农村社会保险(养老、医疗保险)和农村社会救助制度的基本模式选择、运行机制及制度安排的特征和差异,研究农村社会保障制度的一些典型案例,研究国外扩大农村社会保障制度覆盖面的政策措施,研究国外农村社会保障资金筹集和管理中的实施难点。(2)研究发展中国家农村养老、医疗保险与农村社区互助保险、商业保险的综合性的制度创新和政策

实施效果。(3) 系统研究国外农村社会保障改革发展趋势及经验教训,为重构我国农村社会保障制度框架和改革思路,提供较全面、系统的国际经验和重要决策支持。通过对农村社会保障国际比较及其启示的研究,力求弥补目前国内研究之不足。

(四)

本书是西南财经大学保险与社会保障研究中心共同努力的成果。全书由林义构思并编写提纲和收集资料。具体分工为:林义编写第一章,张松编写第二章,丁少群、林义编写第三章,张海川、林义编写第四章,孙蓉编写第五章,陈志国编写第六章,陈志国、林义编写第七、八、九、十二章,陈滔编写第十章,张祖平编写第十一章,李航编写第十三章,附录由李航、林义编译。全书由林义修改、定稿。翟杨、陈洁、王之骄、黄松涛、刘佳、张广华、舒廷飞等同学参加了部分资料的翻译整理工作。本书编写参考了大量国内外研究机构和学者的研究成果,在此致以衷心的感谢。

由于作者水平所限,不当之处在所难免,请读者批评指正。

西南财经大学保险与社会保障

研究中心主任、博士生导师 林 义

2006年2月16日

目 录

第一章 国际农村社会保障改革发展的新特点和新趋势	(1)
一、农村社会保障制度安排的种种局限.....	(1)
二、农村社会保障制度面临的新挑战.....	(2)
三、国际农村社会保障调整改革的主要特点.....	(5)
四、国际农村社会保障改革发展趋势.....	(10)
第二章 农村养老保险模式的国际比较与分析	(12)
一、国际农村养老保险模式的比较分析.....	(12)
二、国际农村养老保险制度面临的现实问题.....	(18)
三、国际农村养老保险模式选择对我国的启示.....	(21)
第三章 发达国家农村社会养老保障体系的比较及启示研究	(23)
一、公共年金或国民年金制度：农村养老保障的 第一支柱.....	(23)
二、专业性农民养老保险制度：农村养老保障的 第二支柱.....	(26)
三、个人储蓄性计划：农村养老保障的第三支柱.....	(29)
四、社会救助制度：农村老年生活保障的最后防线.....	(30)
五、发达国家农村养老保障体系对我国的启示.....	(31)
第四章 欧洲国家农村养老保险制度框架的比较分析	(35)
一、欧洲国家农村养老保险制度的建立与发展.....	(35)
二、欧洲国家农村养老保险制度框架及其主要特征.....	(42)

三、欧洲国家农村养老保险制度对我国的启示·····	(52)
第五章 经济转型国家农村养老保险制度的比较及启示研究·····	(53)
一、导论·····	(53)
二、经济转型国家农村养老保险的制度安排·····	(54)
三、农村养老保险制度的运行机制·····	(60)
四、农业劳动人口年龄结构与农村养老保险制度·····	(64)
五、转型国家农村养老保险制度案例研究——波兰经验·····	(67)
六、经济转型国家农村养老保险制度对我国的启示·····	(73)
第六章 发展中国家农村养老保险制度及启示研究·····	(77)
一、发展中国家农村养老保障基本构架·····	(77)
二、发展中国家农村养老保障发展的基本走向·····	(84)
三、中国现行农村养老保险制度模式的透视与选择·····	(87)
第七章 巴西农村非缴费型社会救助年金的案例研究·····	(94)
一、巴西农村年金计划·····	(95)
二、巴西的社会救助年金计划 (BPC 计划) ·····	(100)
三、非缴费型社会救助年金需要解决的问题·····	(105)
四、拉美国家非缴费型社会救助年金的比较·····	(107)
第八章 阿尔巴尼亚农村社会保险的案例研究·····	(112)
一、农村地区的经济和社会状况·····	(112)
二、农村社会保险的演变发展·····	(114)
三、农村社会保险制度运行状况的基本评价·····	(115)
四、阿尔巴尼亚农村社会保险的发展走向·····	(119)
第九章 毛里求斯养老保险体系的案例研究·····	(122)
一、普遍保障养老金制度的演变·····	(122)
二、国民养老金制度和国民储蓄基金·····	(124)
三、职业年金计划·····	(125)
四、毛里求斯养老金制度的挑战与发展·····	(130)

五、毛里求斯养老保险体系对我国的启示·····	(131)
第十章 农村医疗保障制度的国际比较和启示研究·····	(133)
一、国外农村医疗保障的现状和经验分析·····	(134)
二、国外农村医疗保障体系比较的启示·····	(145)
三、加快我国农村医疗保障体系建设的建议·····	(147)
第十一章 韩国健康保险制度及其对我国的启示·····	(150)
一、韩国健康保险制度的基本情况·····	(150)
二、韩国健康保险制度的特点·····	(156)
三、韩国健康保险制度存在的问题·····	(159)
四、韩国健康保险制度对我国的启示·····	(162)
第十二章 印度农村健康保险的案例分析·····	(164)
一、印度健康保障体系的基本情况·····	(164)
二、正式的健康保险制度·····	(166)
三、印度农村的非正式健康保险计划——非正规部门 劳动者的健康保障·····	(169)
四、个案：印度非正规部门妇女联合会组织 的健康保险计划·····	(173)
第十三章 农村社会救助制度的国际比较及启示研究·····	(178)
一、发达国家的农村社会救助——趋于完备的安全网·····	(178)
二、经济转型国家的农村社会救助——重建中的社会安全网 ·····	(182)
三、发展中国家的农村社会救助——不完整但富 有特色的安全网·····	(187)
四、国际农村社会救助制度对我国的启示·····	(190)
附件 扩大养老保险覆盖面的国际经验与借鉴·····	(196)
一、社会保险制度为何导致出现未参保人群·····	(196)
二、扩大非正式部门参保覆盖率的运行实践与国际经验·····	(202)

三、老年妇女贫困的预防与保障·····	(212)
四、结论·····	(213)
参考文献·····	(216)

第一章 国际农村社会保障改革发展的新特点和新趋势

一、农村社会保障制度安排的种种局限

以社会保险为核心的现代社会保障制度，从建立之初到现在已有100多年的历史。它是与工业化、城市化密切相关的一种制度安排。在很多国家，除社会救助的一些项目扩展到农村地区，为农村劳动者提供一定程度的临时性保障外，社会保障的主要服务项目均是服务于城镇工薪劳动者。可见，农村社会保障一般只是作为各国社会保障制度的一个组成部分而已。农村社会保障虽然曾经在发达国家的工业化过程中，发挥过重要的保障功能，但只有少数国家为农民建立专门的社会保障制度。随着工业化进程的深入，农村人口占全国总人口的比例逐步减少，农村社会保障制度一般纳入各国社会保障的总体框架。虽然各国有其自身的特色和发展的路径，但是发达国家社会保障的覆盖面一般均在90%以上。相反，在众多发展中国家，由于以社会保险为核心的社会保障制度框架受二元经济结构的制约，受社会保障运行机制约束条件的限制，以及受大量人口居住在广大乡村地区这一现状的困扰，所以现有社会保障制度的覆盖面非常有限，而且已经造成社会保障的一个制度性缺陷。如何解决发展中国家农村人口的社会保障问题，如何构建适合各国国情的，具有制度创新内涵的新型社会保障制度和社会保护制度成为社会风险日趋凸显背景下的中心议题，备受关注。传统社会保障制度在解决农村社会保障问题时，通常面临六项障碍。

1. 经济发展水平低下和缺乏财政收入

一个国家的经济发展水平、财政收入与社会保障覆盖面有着密切的联系。社会保障覆盖面受劳动力结构、管理能力、可利用资源、政治、

经济和社会历史等诸多因素的影响。分配多少资源给某个保障计划是一个政策性的决定,这与覆盖面也有密切的联系(Gillion, 2000)。

2. 低收入群体缺乏缴费能力

大多数的低工资劳动者没有足够的收入用于社会保障。务农者、自雇者和自由职业者因为收入的不稳定而缺乏保障。覆盖范围以内的劳动者不缴费的行为会减少自雇工人的缴费积极性。一些国家的制度设计者认为,一些小企业的劳动者即使他们属于机构部门,也没有足够的缴费能力。

3. 部分个人和企业不愿缴费

小公司和自雇者通常不愿意纳税或遵守政府规章。

4. 缺乏管理能力

在许多发展中国家,政府缺乏有效的机构来调查自雇劳动者、小企业和非正式部门劳动者的情况。政府没有能力让这些人也加入保障体系中并为之筹集资金。由大量的小型机构和个人组成的劳动大军给社会保障管理带来了巨大的困难,交易成本也随之大大增加。不少国家存在法定覆盖面和实际覆盖面不一致的问题。

5. 缺乏基本的社会公共机构和相应的管理措施

频繁的更换工作、维权意识的缺乏、与低素质劳动者谈判的种种困难、缺乏行业协会等因素可能使一些群体无法得到他们应得的权利。

6. 将覆盖面扩展到农村地区的困难

地理因素和人口分散也使得扩大农村社会保障覆盖面十分困难。制度设计者通常不愿意对贫穷的、经济欠发达的和人均收入低的地区进行社会保险基金管理和发放各项福利。这导致扩大人口密度低、筹资困难地区的覆盖面变得更加困难。

上述种种障碍导致农村社会保障的覆盖面一直非常低,而且难以在短时间内扩大农村社会保障的覆盖范围。

二、农村社会保障制度面临的新挑战

(一) 经济全球化对农村社会保障制度的挑战

在经济全球化的背景下,伴随着资本流动、技术创新和经济相互依赖程度的加剧,发达国家之间、发达国家与发展中国家之间的竞争必然日趋激烈。显而易见的是,收入差距将进一步扩大,融资风险和潜在的

内外部金融危机随时可能爆发,失业风险、收入减少风险、全球贫困问题将日趋严重。对约占全球人口80%的众多发展中国家而言,更为严峻的挑战是指加速发展的经济全球化进程及与之相伴而生或进一步扩大的社会风险,其表现形式和程度比发达国家面临的挑战更为严峻。发展中国家的产品竞争劣势进一步恶化,本国劳动密集型产业的优势受到抑制,比较优势难以伸展,贸易摩擦的加剧和升级使发展中国家拓展市场的既有思路严重受阻,资源、生态环境的加速恶化,直接影响到经济发展和就业状况。大量农村剩余劳动力更以前所未有的规模和速度转移到城镇求职者的行列中去。这使城镇就业压力成为各国政府不得不关注的发展第一要务,也在很大程度上增大了社会风险。经济全球化所引发的日趋尖锐的社会风险使众多发展中国家严重缺位的社会保障问题更加严峻:较为狭窄的保险保障面、脆弱的社会保障财务基础和低下的管理能力,尚不具备应对经济全球化条件下的社会风险。如果缺乏社会保障的制度创新,没有系统的、整体动态的社会风险管理策略框架和有效的政策思路,发展中国家应对社会风险的范围、程度及能力,将存在相当大的不确定性。若不妥善应对,可能会引起一些国家局部或整体的社会动荡,甚至会严重阻碍一国的发展进程。

(二) 人口老龄化趋势给农村社会保障制度带来巨大压力

人口老龄化是与经济社会发展相伴而生的全球性趋势。据联合国预测,到2050年65岁以上的老年人将占总人口的27%,而发展中国家将达到15%左右,部分国家如中国到2040年60岁以上老年人口将占总人口的28%,老年人总数将达到3.97亿人,超过目前法国、德国、日本和英国的人口总和。^①到2050年非洲地区60岁以上老年人占总人口的11.8%,阿拉伯地区占13.4%,亚太地区(仅指发展中国家)占22%,中东欧和中亚地区占28.1%,拉美和加勒比海地区占22.4%,经合组织国家占30%。^②全球人口老龄化的加速发展已经是不争的事实,只是由于各国经济发展进程的差异性和社会保障制度供给及完善程度的差异性,人口老龄化进程对众多发展中国家的社会保障带来的挑

^① CISI Report 2003

^② 吉列恩等. 全球养老保障——改革与发展. 北京:中国劳动社会保障出版社,2002. 545~550

战，比发达国家更为严峻。其一，发达国家具备应付人口老龄化的经济基础。多数发达国家是在工业化发展的高级阶段迎接老龄化的到来，而发展中国家则是在经济发展的较低水平上面对老龄化的挑战。受多种因素制约，发展中国家老年人口增长的速度快、规模大，严重缺乏应对人口老龄化挑战的经济基础。其二，发达国家构建社会保障制度已有 100 多年的历史，而且大多数人口已拥有不同类型的社会保障计划，但发展中国家的社会保障制度不仅覆盖面非常狭窄，而且制度设计存在严重缺陷，现行制度框架很难应对人口老龄化的严峻挑战，甚至可能会导致一些国家经济社会发展的阶段性停滞。其三，失衡发展的人口结构使现阶段发展中国家劳动人口供大于求，对社会保障资金供求和制度运行产生不同的政策效应。现阶段出现较大的失业保险需求和未来日益膨胀的养老保险需求，均会对发展中国家社会保障的制度构建带来潜在的不利影响，需要充分关注短期制度构建与长期制度构建的协调发展。然而，目前农村人口的就业与医疗保障、收入保障和未来的养老保障，均会面临非常严峻的挑战。

（三）经济社会转型给农村社会保障的构建带来潜在压力

工业化和现代化进程业已对传统社会结构产生严重冲击，而经济全球化成为推进各国现代化进程的巨大催化剂，传统的农业社会结构将出现巨大震荡。与这一进程相伴而生的生产模式、消费模式、生活模式及行为模式将继续影响传统社会的结构与制度安排，使其产生重大制度变迁效应，形成经济社会模式的嬗变和转型。城市化的加速发展，促使良田迅速成为城市的新区；现代化传媒工具的高度普及，打破了业已形成的城乡封闭的既有社会结构和社会秩序；农村人口流动频率的加速，更加快了现代城市扩张的步伐。与传统农村经济和社会保障制度密切关联的土地保障、家庭保障及社区互助保障制度面临前所未有的挑战。受二元经济结构影响，大多数发展中国家的农村人口游离在社会保障制度之外，土地保障、家庭保障及社区互助保障网络，是广大农村地区最基本和最重要的保障形式。但这类农村社会保障的基本制度安排形式，在经济社会大转型的背景下，因家庭结构小型化和核心家庭数量的增加，导致农村家庭保障日益弱化，传统的非正规的保障体系变得十分脆弱。因而，一方面，发展中国家工业化、现代化进程的完成有待时日，大量农村劳动者难以在短时期内进入城镇的社会保障体系；另一方面，既有土