



中国农村公共管理丛书

汪 雷 主编

中国农村社会保障 新的机遇与挑战

王洪春 汪 雷 著

ZHONGGUO
NONGCUN
SHEHUI
BAOZHANG
XINDE
JIYU YU
TIAOZHAN



中国科学技术大学出版社

本书由安徽财经大学著作出版基金和安徽经济研究中心资助

中国农村公共管理丛书

汪 雷 主编

中国农村社会保障 新的机遇与挑战

王洪春 汪 雷 著

中国科学技术大学出版社

2006·合肥

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会保障:新的机遇与挑战/王洪春,汪雷著. 合肥:中国科学技术大学出版社,2006.12

ISBN 7-312-02068-2

I. 中… II. ①王… ②汪… III. 农村—社会保障—研究—中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 145487 号

出版 中国科学技术大学出版社

安徽省合肥市金寨路 96 号, 邮编: 230026

网址: <http://press.ustc.edu.cn>

印刷 合肥现代印务有限公司

发行 中国科学技术大学出版社

经销 全国新华书店

开本 710 mm×960 mm 1/16

印张 15.5

字数 312 千

版次 2006 年 12 月第 1 版

印次 2006 年 12 月第 1 次印刷

印数 1~2 200 册

定价 32.00 元

序

在中国,农村公共管理是一个富有挑战性和前瞻性的研究领域。由汪雷教授主编的这套丛书,对中国农村公共管理做了可贵的探索。

新中国建国以来,我国经济社会发展一直是重城市轻农村,所以,一提起公共管理,就自然是城市公共管理,而对农村公共管理问题则很少重视。可以说,与城市公共管理相比较而言,我国农村公共管理是一个被忽视的领域。国内目前出版的众多公共管理的著作,主要集中在城市公共管理的研究上。而许多翻译过来的西方公共管理方面的学术专著,由于其依据的是西方国家所处的发达的城市化甚至后工业化发展阶段,其研究内容自然也是以城市公共管理为主的。

迄今为止,我国 13 亿总人口中仍有接近 60% 的人口聚集在农村,这是中国最大的国情。如果说没有中国农村的现代化就没有中国社会整体的现代化,那么我们同样可以说,如果不研究中国农村公共管理,我国公共管理理论与实践就不能进入中国化的境界。在落实科学发展观、大力推进和谐社会建设的现阶段,对农村公共管理问题的研究更成为具有重大现实意义的战略课题。

我国农村公共管理水平相对滞后,学术界对农村公共管理问题的探讨较少,对其深入研究具有较大的难度。首先,我国农村经济社会发展相对滞后,地区差别较大,农村公共管理缺乏一定的物质基础;农村人口众多、素质较低,农村公共管理难度较大。其次,由于我国过去的总体发展战略是以城市为中心,我国的财政体制是“国家财政”或“生产财政”,而不是“公共财政”,农村公共管理长期处于“巧妇难为无米之炊”的状态。与此相应,学术界对公共管理的研究主要集中在县市以上层面,对乡村层级的公共管理未能给予应有的关注。正因为如此,农村公共管理研究成为一个艰巨而极富挑战性的任务。

汪雷教授主编的这套丛书涵盖了农村社会保障、农村公共行政、农村公共品、农

村公共政策、农村公共财政与农村社会救济制度等诸多重要方面,基本覆盖了农村公共管理的主要领域。作者在总结学术界相关研究成果的基础上,比较系统地考察了农村公共管理的现状及存在的问题,提出了许多富有启示性的政策对策。我相信,这套丛书的出版,将有助于拓展我国农村公共管理研究领域,促进国内学术界对农村公共管理问题的重视,进而推动我国农村公共管理水平的提高。

金太军

2006年9月18日于南京龙江汇贤居

目 录

第一章 文献综述	(1)
第一节 主要文献	(1)
第二节 简要评述	(7)
第二章 国外农村社会保障制度:发展与借鉴	(13)
第一节 发达国家农村社会保障制度	(13)
第二节 转轨国家农村社会保障制度	(46)
第三节 发展中国家农村社会保障制度	(52)
第三章 中国农村养老保险:制约与创新	(61)
第一节 中国农村养老保险发展历程与状况	(61)
第二节 中国农村养老保险制约因素的定性分析	(72)
第三节 中国农村养老保险制约因素的定量分析	(75)
第四节 中国农村养老保险的政策建议	(96)
第四章 中国农村医疗社会保障:“人口红利”与“健康红利”	(98)
第一节 从“人口红利”到“健康红利”	(98)
第二节 中国农村医疗社会保障制约因素的定性分析	(105)
第三节 中国农村医疗社会保障制约因素的定量分析	(113)
第四节 中国农村医疗社会保障发展的政策建议	(116)
第五章 中国农村最低生活保障制度:是否应保与是否能保	(120)
第一节 中国最低生活保障制度的状况与问题	(120)
第二节 中国农村最低生活保障制约因素的定量分析	(127)
第三节 中国农村最低生活保障制度发展的对策建议	(129)
第六章 中国流动民工社会保障制度:入城保与入农保	(133)
第一节 中国流动民工现状与问题	(133)
第二节 从“民工潮”到“民工荒”:沉重的历史进步	(137)

第三节	SA8000 与民工的劳动、社会保障	(142)
第四节	民工养老保险问题	(146)
第五节	民工整体社会保险面临的主要问题	(150)
第六节	民工劳动与社会保障的对策建议	(152)
第七章	中国失地农民社会保障制度:失地保障	(157)
第一节	中国失地农民状况与问题	(157)
第二节	中国失地农民社会保障制度的实证分析	(160)
第三节	中国失地农民社会保障制度的对策建议	(163)
第八章	中国农村计划生育户社会保障制度:政策兑现与创新	(169)
第一节	中国农村计划生育户社会保障制度的产生与发展	(169)
第二节	中国计划生育奖励扶助政策的实证分析	(176)
第三节	中国计划生育社会保障政策的建议	(183)
第九章	中国农村扶贫与社会保障制度:扶贫与返贫	(189)
第一节	中国农村扶贫状况与问题	(189)
第二节	中国农村扶贫效果的实证分析	(193)
第三节	中国农村扶贫的社会保障对策建议	(202)
第十章	中国农村“资产建设型”社会保障制度:借鉴与创新	(208)
第一节	“资产建设型”社会保障制度概述	(208)
第二节	中国农村“资产建设型”社会保障制度的条件分析	(211)
第三节	中国农村“资产建设型”社会保障制度的对策建议	(213)
第十一章	中国城乡统筹型农村社会保障制度:隔离与统筹	(215)
第一节	城乡社会保障制度二元化的原因	(215)
第二节	社会保障制度城乡二元分治的弊端分析	(218)
第三节	统筹城乡社会保障制度发展的对策	(219)
参考文献		(231)
后 记		(241)

第一章 文献综述

随着城市社会保障制度的发展,农村社会保障制度的落后状态已日益凸现出来。因此,已有越来越多的学者把目光投向农村,政府也加大了对农村社会保障制度的建设力度。可以说,农村社会保障问题从来没有像现在这样备受关注。本章对近年来国内学者以及少数国外学者关于中国农村社会保障的主要观点加以归纳,并略加评述。

第一节 主要文献

国内对农村社会保障研究可以分为整体制度研究和各个保障项目研究。

一、整体制度研究状况

(一)历史演变分析

许多学者对农村社会保障 50 年来的历史演变、阶段划分、经验教训进行了总结(宋士云,2003;钱文艳,2002;方青,2002;郑功成等,2002)。

历史演变主要是把 1949 年以前革命根据地的以社会优抚为主的社会保障制度作为演变的起点。阶段划分一般是“四段论”:革命根据地时期、20 世纪 50 年代和 60 年代时期、“文革”时期、1978 年之后的改革开放时期。也可以是三段论:20 世纪 50 年代和 60 年代时期、“文革”时期、1978 年之后的改革开放时期。

经验和教训如下:20 世纪 50 年代和 60 年代前期的农村社会保障基本上是符合我国实际情况的;“文革”期间,农村社会保障制度遭到破坏;改革开放时期,农村社会保障制度发展是相对滞后的。

研究内容则主要涉及养老保险、医疗保险、社会救济以及最低生活保障线等方面。

(二)现状分析

现状分析主要包括以下几个方面:对转型时期农民福利进行剖析(刘继同,2002),对转型时期农民社会保障研究(王亚柯、杨震林,2002);对现行农村社会保障制度和政策评估(郑功成,2003;陈秋霖,2003);对民政部在 20 世纪 90 年代实施的

《县级农村社会养老保险方案》为何难以推广进行分析(高和荣,2003);对二元社会保障体系的形成原因进行剖析(李迎生,2002);对影响农村社会保障制度的经济因素和非经济因素进行分析(童星、赵海林,2002)。

(三)对城乡制度分离与农村社会保障发展的关系的探讨

1. 城乡不应当统一,至少现在不应当统一

陈羹球(2002)认为,统一还有很长一段路要走。郑功成(2002)认为,统一暂不宜作为现行的政策目标,但可以作为一个追求目标。陈平认为“建立统一的社会保障体系是短视国策”(2002),是“洋跃进”(2002)。张英红(2002)、田凯(2003)等针对陈平的观点提出反对意见,认为建立农村社会保障制度是必要的,也是合理的。还有人认为,社会保障制度城乡分开,更有利于农村社会保障制度的建立与发展,因为“前几年,有些地区把城乡统起来了,设立了统一的管理机构,结果使农村社会保障的一些项目受到很大程度的削弱,农村社会养老保险工作基本上没能开展起来。”(时正新等,2001)

2. 探讨在现行城乡分离状态下如何发展农村社会保障

田雪原(2002)认为应当加快人口城市化的步伐,维护家庭养老的功能,发展市场趋向的农村养老事业,在未来财力允许时拿出一定的财政收入为农民举办养老保险。裴育、曹信邦(2003)认为,可以从合作经济的思路探讨发展农村社会保障,即以合作经济为载体建立农村社会保障。

3. 探讨城乡分离状态下如何发展农村社会保障

李和森(2004)从社会保障的定义方面论证,社会保障本来就不应当城乡分治,应当逐步统一;张德元也认为,从统筹到统一,必须有一个过程(2003);樊小钢(2003)认为首先在发达的农村建立社会保障制度,并逐步提高农村社会保障的强制性;丛明(2002)认为从三条保障线和两个确保开始实施统一;王国军(2000)提出从“二元到三维”的模式以实现衔接,第一维是农村的最低生活保障和初步卫生防疫保障,第二维是养老和医疗保险的基本保障,第三维是以财政补贴和商业保险为主要支撑的补充保障。王克强等(2002)对上海实现城乡一体化的社会保障制度提出了设想:上海郊区农村社会保障首先建立与城镇类似的社会保障体系,然后逐步提高社会保障水平,最终建立城保、镇保、农保三种养老保险制度之间的可转换、相衔接的机制,达到城乡之间社会保障彻底接轨。

4. 部分统一,逐步发展

李迎生(2001)认为,可以首先对农民工及乡镇企业(小城镇)职工逐步实行和城市企业职工统一的社会保险制度,其次建立城乡一体化的医疗社会保障制度,最后建立全国统一的社会保障个人专户。张立荣、李海华(2000)提出争取在2015年各项农村社会保障实现与城市接轨,最终建立起城乡一体化的社会保障体系。

5. 从中外比较的角度研究中国农村社会保障

中国驻日使馆经参处(2003)认为,日本逐步建立农村社会保障制度的做法值得借鉴。郑春荣(2002)认为,德国的农场主作为投保人在身份发生变化时,可以在农村养老保险制度和普通养老保险制度之间自由转换的制度设计,值得我国借鉴。

陈继东(2002)探讨了印度农村发展计划的扩大就业措施、农村扶贫计划的扩大就业措施、农村农业工人的保障措施。

由于选择的比较指标和研究方法不同,对中国城乡之间社会保障的关系如何处理,形成两类观点,一是中国已经具备建立较全面的农村社会保障(夏宗明等,2002),二是中国应当暂缓建立较全面的农村社会保障。

6. 不同发展水平地区实行不同的农村社会保障模式,不宜全国农村统一模式(武深树,2003)

7. 由于上述观点的不同,而对农村社会保障资金筹措提出了不同渠道

一是认为农村社会保障资金主要由农民自筹和乡镇量力扶持。二是认为虽然以农民自筹为主,但是各级政府尤其是中央政府要有投入来加以引导。三是开征统一的强制性的社会保障税(胡鞍钢,2001)。四是“实物换保障”(卢海元,2003)。根据不同的农村人口群体,以特定方式将其拥有的农产品、土地和股权等实物转换为保险费,年轻农民实行“产品换保障”,老年农民和被征土地农民实行“土地换保障”。五是由政府出面统筹,在全国范围内成立专门机构,建立农村养老保险基金,并在全国发行一种养老彩票,作为一个重要资金来源(骆宝程,2002)。

(四)政府在农村社会保障制度建设中应承担的作用与职责

郑功成(2002)认为,不能以政府对农民没有承诺为借口来拒绝建立相应的社会保障制度。欧阳仁根(2002)认为应当在相关法律、组织引导、财政支持、管理监督等方面,加强国家在农村社会保障制度建设方面的职责。

另外,世界银行和世界卫生组织等国际组织对中国二元结构下的社会保障问题的研究观点,在国内引起巨大反响。世界卫生组织(WHO,2000)认为中国卫生经费在“财务负担公平性”(Fairness in Financial Contribution,FFC)方面,在191个国家当中排名188位,被列为卫生系统“财务负担”最不公平的国家之一。这个结论还在被国际医学界权威和国内学者引用。世界银行(1998)指出,中国增加农村卫生经费的效益巨大;还指出,应当扩大在农村的强制养老保险制度。

国外学者也以中文和外文的形式分别在中文报刊、书籍和外文报刊、书籍上发表了关于中国农村社会保障的研究观点(Dwayne Benjamin,2000)。

(五)从城乡比较的角度研究

李放、韩艳翠从城乡对比的角度比较,认为农村社会保障支出的比重显然过低,参见表1-1。

表 1-1 我国财政社会保障支出的城乡比较

单位:亿元

项 目	1997	1998	1999	2000	2001	2002
社会保障支出	1 395.15	1 876.21	2 203.94	2 953.53	3 125.26	3 579.02
城镇社会保障支出	1 086.02	1 516.78	1 817.15	2 511.92	2 605.05	2 931.94
农村社会保障支出	309.13	359.43	386.79	441.6	520.21	647.08
农村社会保障支出 比重(%)	22.16	19.16	17.55	14.95	16.65	18.08

资料来源:李放,韩艳翠,试论农村社会保障体系建设中的财政支持,农业现代化研究,2005(1):71.

二、农村社会保障分项目研究状况

(一)关于土地与农村社会保障的关系

一种观点认为土地仍然是农村重要的物质保障,另一种观点认为土地无法保障农民(武唯,2003)。第三种观点较为有特色,它认为农民的土地养老应当与个人养老金账户相结合(杨燕绥,2003)。杨燕绥认为:第一,中国农民的土地养老是附带风险的初级保障。第二,个人养老金账户可以弥补土地保障的不足。第三,建立农民养老金个人账户制度。在中国建立健全农村养老保障体系最关键的问题是观念更新、政府改革和制度创新,而不仅是农民的收入低和认识水平问题。

(二)关于家庭与农村社会保障的关系

一种观点认为,家庭在社会保障中的作用越来越弱,这种观点较为普遍。第一,家庭规模缩小,家庭功能弱化。第二,人口流动加快,代际倾斜严重。现代社会人口流动越来越快,大量农村的年轻人进城打工。迫于岗位竞争压力,使他们无暇顾及在农村的父母;同时,一些青年夫妇较重视子女的教育和成长问题,有限的时间、精力和财力都向独生子女倾斜,产生了“重幼轻老现象”,这对老年父母的心理健康和实际的生活质量都产生了负面影响。第三,老年人平均寿命延长、自理能力下降。农村许多老人并不具备维持生计的基本收入,他们属于最为脆弱、不受注意和得不到保护的群体。在经济衰退或者经济调整时期,老年人尤其面临着风险。随着农村生活水平的不断提高,老年人的寿命也在不断延长。随着年龄增长(特别是超过75岁之后),老年人口健康状况有所恶化,患病率、伤残率会上升,自理能力下降,将需要更多的日常护理、生活照料和社会服务。这一切必将加重家庭负担,也必将导致年轻人拒养老人情绪的增加。

另一种观点认为,我国社会保障改革应当继续尊重和依托家庭保障作用(张健、

陈一筠,2000;祁亚辉,2004)。

(三) 农民养老保险制度

彭希哲、宋韬(2002)对农村养老保险存在的主要问题进行了归纳。认为最主要的是筹资方式问题、管理机构设置问题、城乡衔接问题。赵殿国(2002)认为农村养老保险应当允许有多种模式,要坚持个人账户为主、储备积累为主的模式。何文炯等(2001)认为,就全国而言,发达地区的农村养老保险应当积极推进,而欠发达地区则应当暂缓推行。关于农村社会保险统筹层次,一种观点是以县为单位,仍然城乡分离;另一种观点是逐步提高统筹层次。关于具体管理制度,万克德(2002)归纳了“违规操作”问题,“违规操作”问题包括以下几个方面。接纳保险对象的年龄偏低,把年龄较大但符合参保范围的人口排除在外;账户混乱,没有把个人投保费和集体补助计入个人账户,甚至是以村为单位记账;基金管理和提取使用混乱。

文献表明,农村养老保险的推行存在着相当大的区域差异。王海江对农民参加农村养老保险的影响因素进行了定性和定量分析,发现农民所在省份对其是否参加养老保险有显著的解释性(王海江,1998)。薛兴利等(1998)的调查也表明集体经济越发达、农民人均纯收入越高、村领导越强的乡镇,农村养老保险的推行情况越好。

几个农村养老保险发展相对较好的地区,在民政部《基本方案》的做法之外,发展了不同方式、各有特色的社会化养老。

(四) 医疗社会保险制度建立

黄庆杰、占绍文(2003)从公共政策角度提出,应当增加对农村医疗保险制度的财政支出;林闽钢(2002)从公共政策角度提出进一步完善农村合作医疗制度的建议;张德元(2003)认为,可以用农业税和发行彩票的方式为农村医疗社会保险筹资;魏众(2003)认为,某些农村地区可以实施政府筹资和商业保险运作的模式。王红漫等(2003)探讨了农村医疗卫生事业发展的制约因素。一是农村医疗卫生制度的外部因素,二是制度的内部因素。王俊华(2000)提出,苏南地区城乡一体化下的城市社区卫生保障与农村卫生保障相结合的新模式——农村社区卫生保障模式,正在取代当地原有的合作医疗体制而成为一种新模式,值得关注。

关于从2003年开始实施的中央财政为中西部每个参加合作医疗的农民每年每人补助10元钱(从2006年开始提高到20元钱),同时地方政府必须补助10元钱,个人至少缴纳10元钱的新型农村合作医疗制度,杨团(2004)对政策制度层面存在的问题进行了探讨,张宇哲(2004)对基层现实困难和问题进行了剖析。

(五) 农村非农产业劳动力的社会保障问题如何解决

李迎生(2002)认为,目前应当建立相对独立的乡镇企业(小城镇)社会保障制度,从长远看,这一制度应当与城市企业社会保障制度合一。赵殿国(2002)认为乡镇企业员工可以允许在城市社会保障制度和农村社会保障制度之间进行选择,但不

应要求重复参加。

(六)农民工(指进入城市打工的农村劳动力)社会保障制度如何建立

戴卫东(2002)通过实地调查,分析了农民工进城后,其仍在农村的老年父母的社会保障困境,以此提出了建立农民工社会保障制度的必要性。对于如何建立,一种观点是建立相对独立的制度,时机成熟后再实现城乡一体化的社会保障制度(樊小钢,2004)。另一种观点是与城镇制度合一(徐赛嫦,2003;袁志刚,2003;张启春,2003)。从农民工社会保障权益损失的程度看,有的学者认为首先应当建立养老保险,从农民工急需的内容看,有的学者认为应当首先建立医疗社会保险(郑功成,2001)或者工伤保险(郑功成,2002),而不是养老保险。

(七)失地农民社会保障如何建立

部分学者对农民工社会保障权益构成、损失原因等进行了剖析(孙树菡、张思圆,2002);部分学者对失地农民社会保障标准进行了测算(杨杰等,2003);关于失地农民社会保障模式,一种观点认为应当建立商业型失地农民养老保险制度,以后再过渡到政府型或者政府型与商业型相结合的模式(鲍杭生、何忠旗,2003),另一种观点认为应当建立失地农民社会保障体系(鲍海君、吴次芳,2002)。

(八)农转非人口社会保障问题

这里主要是指城市扩建和小城镇建设造成的农转非人口的社会保障问题。刘德志(2002)认为,应当把这个问题纳入城市发展规划运作,统筹解决。

还有的学者对库区迁移农民社会保障问题进行了探讨(阳义南,2003)。

(九)农村计划生育户的社会保障问题

许多学者提出应当加大对计划生育户的社会保障支持力度(李小平,2003),进一步完善计划生育奖励扶助制度。

(十)农村新形势下“五保户”及农民贫困救助和最低保障线

目前,大家对建立最低生活保障制度的意义、作用等,没有异议。但是对于最低社会保障制度在整个农村社会保障制度中的地位有一定异议。郭孟谦(2004)认为,“社会救济养老制度”应当成为农村最主要的社会保障项目;卢坤生、陈汉勋(2003)认为农村贫困救助应当加强制度化建设;重庆市农村社会经济调查队(2003)认为,应当加大农村救济支持力度。马斌(2002)认为,应当制定《最低生活保障法》,以此来建立农村最低生活保障制度。

另外,许多学者对农村低保工作提出一些问题。第一,认识上的误区,不重视农村低保工作。第二,农村低保对象界定标准上的困难。第三,低保资金难以落实到位。第四,管理体制难以适应形势的变迁。

另外,在农村社会保障的定量研究上,以往很少涉及到,最近几年也有所突破。陈秋霖(2003)用模型方法分析了目前建立的农村社会保障的制度缺陷;蒋远胜等(2003)用定量分析方法探讨了农村家庭户的传统保障功能和力度,以及对现代社会

保障制度的排挤力度。张旭升(2003)定量研究了农民工外出后其在家乡的父母的养老方式的变化。樊桦(2002)用 Logistic 模型分析了土地对农民医疗保障的能力,认为土地对相当一部分农民失去了医疗保障能力。

第二节 简要评述

一、农村社会保障制度发展历史简要回顾

到目前为止,农村社会保障制度的发展可以划分为五个阶段。

(一)低层次的农村社会保障阶段(1949~1965年):以社会救济为主

中国社会存在着一个关于不同社会群体的权利和义务的政治契约。这个契约是在1950年前后国家解放的政治背景下产生的。在新中国建立前夕起草临时宪法的时候,农民获得了土地。这一社会契约奠定了中国社会保障制度的基础。中华人民共和国在其第一部宪法中明确规定“劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物资帮助的权利”,以此为基点,党和政府在农村建立不同于城市的保障制度(方青,2002)。

在这一阶段,以农业合作社为基础的集体保障体系的框架初步创立。新政府主要是从政治的高度,关心低收入农民的生活和劳动力安排。建国后到第一个五年计划完成,通过高级农业生产合作社组织实施,建立起以社会救助、社会福利和优抚安置为内容的农村社会保障制度。

总之,这个阶段的农村社会保障,在内容上是以社会救助为主,在方式上是以集体保障为主。

(二)农村集体保障的缓慢发展(1966~1978年):农村社会保障制度既混乱又被政治化

1966年“文革”爆发,受极“左”路线的严重干扰和破坏,城镇社会保障工作被斥为“修正主义”,遭到批判,基本陷入混乱、停滞甚至倒退状态。但是,农村社会保障的一般原则和做法仍然是以建国初期的各项基本制度为依据。在农村,传统的较完善的社会救助、社会福利和优抚安置等保障进一步地朝着集体契约型状态迈进。一些基本社会保障制度,如“五保户”制度,被作为社会主义制度优越性的体现,而在政治上得到一定程度的强化。新兴的农村合作医疗制度则被当作“新生事物”迅速在全国农村推广,很大程度上解决了农民缺医少药的困难,一度引起世界各国的关注,至今还被一些国际组织和国家怀念。

(三)相对松弛阶段(1978~1991年):家庭保障无意间得到强化

为什么时间划到1991年为止呢?因为1991年民政部出台农村养老保险制度建

设方案。从1978年到1991年,国家没有出台任何关于全国农民社会保障制度的大政方针。

1978年,以家庭联产承包制为主要内容的农村经济体制改革开始,大大激发出农民的生产积极性,家庭的各種古老的功能又焕发出青春的活力。

(1)通过家庭承包,家庭的社会保障功能得到了激发。农村联产承包变革使得农民家庭的经济功能恢复,保障功能增强。这一时期的专项农村社会保障制度主要是农村扶贫制度的建设,而且强调开发式扶贫、生产性救济。

(2)农村集体经济的解体使得原有的一些农村社会保障制度失去了经济基础。甚至可以说,集体经济和组织分化与解体,使得原有的依赖集体组织的农村社会保障制度陷入了前所未有的困境。首先,合作医疗制度在绝大多数农村地区解体,全国行政村中能够坚持合作社医疗制度的,最低时不足10%。其次,五保户供养制度和农村养老院也一度因失去了集体经济的支撑而难以为继。另外,社会救济资金在集体组织薄弱的状态下难以到达目标人群,国家救灾物资须在中央、省、市政府的三令五申和严格监督下才能安全地到达灾民手中。

(四)逐步建立农村社会保障制度阶段(1991~2003年):以农村养老保险制度和最低生活保障制度为主

1. 农村养老保险制度

1986年民政部和有关部门召开全国农村基层社会保障工作座谈会,正式提出在经济发达地区发展个人缴费为主的养老保险。1986年,民政部开始了建立农村社会养老保险制度的试点工作。1992年,在总结试点经验的基础上,制定颁发了《县级农村社会养老保险基本方案》;此后,这个方案在全国“有条件”的地区逐步推广。1993年国务院批准建立农村社会养老保险管理机构,各种规章制度与操作方案陆续出台,农村社会养老工作在全国推广。1995年10月召开的全国农村社会养老保险工作会议上提出,在有条件的地区积极稳妥地发展农村社会养老保险,并分类指导、规范管理;力争在2000年初步建立、2005年基本建立农村社会养老保险制度。实际上,参保人数最多的年份达到8000多万人。2000年底,全国农村参加社会养老保险的人数下降到6172万人,农村社会养老保险基金滚存结余195.5亿元。2005年末,全国参加农村养老保险人数为5442万人,比2004年末增加64万人,全年共有302万农民领取了养老金,比2004年增加97万人。全年共支付养老金21亿元,年末农村养老保险基金累计结存310亿元(劳动和社会保障部、国家统计局,2006)。现在看来,“2005年基本建立农村社会养老保险制度”这一目标基本上是落空了。

2. 农村最低生活保障制度

1996年民政部总结试点地区的经验,印发了《关于加快农村社会保障体系建设的意见》,制定了农村社会保障制度建设指导方案,试图以点带面,逐步实施。2003年,全国有15个省、2037个县市建立了农村最低生活保障制度,已保对象404万,约

占农业人口 0.4%，支出保障资金 8 亿元。

(五)大力推进农村医疗社会保险制度阶段(2003 年~):以农村新型合作医疗为主

建立农村社会保障制度,到底是应当以养老社会保险为先?还是应当以医疗社会保险为先?这个问题在学者当中是有争论的。但是随着中央于 2003 年发出在农村建立新型合作医疗制度并在 2008 年普及这一制度的通知,这一争论也就结束了。

从 2003 年开始,中央有关部门有计划地的一些省市试点,建立新型合作医疗制度。

可以说,目前,建立新型合作医疗制度是农村社会保障制度发展中的最重要的一项事业,也是中央政府在农村社会保障制度中投入资金最多的一项事业。

二、理论研究简要评述

(一)理论上取得的共识

通过对研究状况的归纳和对农村社会保障制度发展历史进程的简要回顾,可以看出,学者在以下三个方面基本达成共识。

1. 建立农村社会保障既有必要性,也有可能性

(1)必要性。

第一,商业保险市场“失效”在农村地区更为严重,建立农村的社会保障体系十分必要。商业保险市场“失效”主要表现在两个方面。一方面在私人保险市场上的道德风险和逆向选择。道德风险是指投保者在投保时隐瞒了一些对保险公司不利的信息,如病情;逆向选择是指越是没有风险危机的人群就越是不去投保,越是有风险危机的人群就越是投保。由于私人保险市场缺乏足够的信息对被保险对象进行判断,就不可能做出完全有利于其自身的选择,这使得私人保险在接纳投保者时十分谨慎,或者是条件苛刻,或者是提高保费。最终使得私人保险市场不可能提供有效的社会保障体系,故这种保障应由政府来提供。与城镇地区相比,农村的经济发展水平、信息的传递速度、人的整体素质都要落后得多,市场的失效更为严重,因此,社会保障体系的建立只能以政府或其他的公有单位为主体来进行。另一个方面保险公司保富不保贫,享受保险收益的前提是个人缴费,而农村许多贫困家庭根本无力缴费,甚至无暇去思考这种“奢侈品”。

第二,随着农村经济结构的变化,农民的市场风险、生活风险加剧。改革开放以来,农村经济的方向已开始逐步由农业经济向市场经济发展,向非农产业发展。所以,农民的风险正在不断增加。

第三,农村社会保障体系的建立也是完善社会主义市场经济及进一步改革与开放的需要,是对农民承担了一部分改革成本所进行的补偿。近几年来,农民的名义收入增长缓慢。通过社会保障体系为生活困难的农村居民提供一部分必不可少的

基本生活保障,既是对农民在政府新的制度安排中所造成的经济利益损失做出的补偿,同时也是政府部门义不容辞的责任。

第四,建立农村社会保障体系是调节收入分配,缩小贫富差距,促进共同富裕的重要措施。我国经济在保持持续高速增长的同时,城乡、区域经济发展的不平衡有进一步扩大的趋势。以市场为导向的农村改革,在带来动力和效益的同时,也带来了不安定的因素,扩大了收入分配的差距,对我国的社会稳定产生了不利影响。随着我国社会主义市场经济进一步深入,这种不利影响日益显性化。

(2)可能性。

第一,持续稳定的经济增长为农村社会保障提供了物质基础。近年来,我国的财政收入每年以高于 GDP6~7 个百分点的速度增长,2005 年的各项税收收入 30 866 亿元(不包括关税和农业税),只要拿出财政收入总额的 1%~2%就基本上能够解决农村社会保障制度对资金的需求。即使考虑到财政支出也同样增长的因素,在财力上依然是可行的。因为我国当前的财政支出结构并不完全合理,存在着支出的越位与缺位问题,而支出中最大的缺口就是社会保障支出的不足,其中应该包括农村的社会保障支出的缺口。

第二,农民的收入有了一定的提高。2005 年,农村居民人均纯收入 3 255 元,扣除价格上涨因素,比上年实际增长 6.2%。农村居民家庭恩格尔系数(即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重)为 45.5%,城镇居民家庭恩格尔系数为 36.7%(见表 1-2)。按年人均纯收入低于 683 元的标准,年末农村贫困人口为 2 365 万人,比上年末减少 245 万人;按年人均纯收入 684~944 元的标准,年末农村低收入人口为 4 067 万人,比上年末减少 910 万人。

表 1-2 “十五”时期农村居民生活水平

指 标	2001	2002	2003	2004	2005
农村居民人均纯收入(元)	2 366	2 476	2 622	2 936	3 255
农村居民家庭恩格尔系数(%)	47.7	46.2	45.6	47.2	45.5

第三,相关改革为农村社会保障铺设了道路。近年来,一些省市尝试建立初步的城乡统一的户籍制度,征用农民土地制度更加规范,重视失地农民的社会保障问题,农村合作经济组织和其他非政府组织不断发展,这些都为农村社会保障制度的发展提供了良好的基础和条件。

第四,城镇社会保障体系的建立为农村社会保障的建立提供了参照物。城镇社会保障体系及其管理体系的初步建立,为农村社会保障制度有关项目的建立、管理体制的设置等提供了一定的经验。

2. 建立我国农村社会保障制度的几个原则