

中国

农村社会保障制度 结构与变迁

(1949-2002)

宋士云◎著



人民出版社

中国

农村社会保障制度 结构与变迁

(1949-2002)

宋士云◎著



人民出版社

责任编辑:陈 登

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会保障制度结构与变迁(1949—2002)/宋士云著.

-北京:人民出版社,2006.12

ISBN 7-01-005964-0

I. 中… II. 宋… III. 农村-社会保障-福利制度-研究-中国
-1949~2002 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 140468 号

中国农村社会保障制度结构与变迁(1949—2002)

ZHONGGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG

ZHIDU JIEGOU YU BIANQIAN

宋士云 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.5

字数:198 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 7-01-005964-0 定价:24.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

在建立和完善社会主义市场经济体制的宏伟变革中，社会保障制度改革已成为当前的重点和难点。在统筹城乡发展、全面建设小康社会的新阶段，破解中国社会保障制度的结构体系、制度模式、运行机制、政策设计和发展趋势等一系列重大问题，特别是农村中现代社会保障制度缺位问题，更是当务之急。总结社会保障制度发展历史与改革创新中的特点和经验教训，探寻社会保障体制的现实矛盾与潜在问题的历史成因和累积路径，研究社会保障制度与经济发展之间的互动关系，寻求有益的借鉴和启示，有利于推进中国社会保障体制的深层次改革和社会主义和谐社会的顺利构建。宋士云同志撰写的博士论文《中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）》，在此方面做了开拓性的有益尝试，给出了较为完整而系统的解答。论文立意新颖，史料翔实，结构合理，观点明确，逻辑严密，行文流畅，获得了同行及答辩委员会的一致好评。

在论文中，作者坚持辩证唯物主义与历史唯物主义的研究方法，在前人研究的基础上，运用经济史学的方法和知识，对中国五十多年来农村社会保障制度结构与变迁进行了专题性研究，探究了其在不同社会经济发展阶段的模式、制度结构、绩效和存在的问题、变迁动因和历史背景以及与城市社会保障制度和社会

2 中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）

经济发展之间的互动关系，总结了经验教训，提出了今后的发展对策和思路。我认为，论文有以下四个方面的显著特点：

一是论证主线明确，断限有据。作者以新中国农村社会保障制度演变为理论主线，把1949年新中国成立到2002年十六大召开这五十三年划分为三个阶段，并对各阶段上的制度结构及其特点、制度变迁及其原因以及社会保障制度与经济发展之间的多层关系，进行史实描述、综合分析和重点研究，展示了一幅清晰的农村社会保障制度结构与变迁的历史画卷。作者依据“断限有标志”的学术规范，依据具体史实，把1955年、1983年和2002年作为三个阶段的结束点断定，而不是人们常使用的1956年、1978年、1991年和2001年等作为断限年，自成一家之言（具体论述参见第一章）。

二是资料整合充分，视野开阔。在资料难查、数据零散的情况下，作者从工业化、市场化和现代化的视角，系统梳理了现有文献及史料，研究农村社会保障制度各项目的发展演变，探讨社会保障制度的选择与政策设计所受制于的因素、不同制度模式选择对社会经济的影响以及和社会保障功能实现程度之间的关系，归纳出值得借鉴的东西，包括人文方面的借鉴和社会保障技术方面的借鉴等等。既有历史分期等史论综述，又有历程沿革等史实描述；既有成就、问题、特征等实证概括，又有关于社会保障与经济转轨、经济发展之间关系的规范解析。这就初步弥补了既往研究在时段上的薄古（1978年前）厚今（1979年起），在内容上长于社会保障制度改革、疏于社会保障制度与经济发展互动关系研究等不足，把对问题的研究引向全面深入。

三是研究方法得当，分析深入。作者熟练地运用了比较分析

法（城乡横向比较和纵向比较）、历史分析法等一系列方法，理论分析有深度、讲客观，实证分析有数据、重实例，使内容与形式达到了较为完美的统一。论文力图从思想理念、文化根源、动力机制、管理模式以及与外部环境的关系等深层次问题上，对中国农村社会保障制度发展史进行全面系统地探讨和研究，以期能够为中国“三农”问题的解决和社会主义新农村的建设，为建立中国特色的现代社会保障理论体系和制度框架提供理论支撑，为有关政府部门提供决策依据，以更好地健全和完善中国的社会主义市场经济体制。

四是分析全面客观，观点独到。全文立足于经济学规范，有机整合了历史学、社会学、法学、伦理学等学科的分析方法，分析全面客观，观点独到且留有余地。在经济发展与社会保障关系问题的处理上，作者始终坚持“效率优先、兼顾公平”的原则，并把它作为对过去社会保障制度绩效评价与未来社会保障制度模式选择的基本原则，这一原则也贯穿于全文的始终。作者不仅分析了正式的社会保障制度（如救灾救济、合作医疗、五保制度等），而且还分析了非正式的社会保障制度（如对土地保障，计划经济条件下农村集体近乎平均主义的分配制度，以及分配透支和粮食返销等方式发挥社会保障功能的论述），这在一定程度上避免了重事实描述轻经济解释、重规范性制度轻非规范性制度研究的可能不足，挖掘了研究深度，完善了研究内容。

由于文献、资料的限制，以及研究时间和能力的局限，该文也存在一些问题。例如，农村社会保障建立和变迁的文化根源和动力机制研究缺乏应有的深度；对农村社会保障制度运行及其经济影响分析尚欠充分，农村社会保障制度与社会经济发展的关系

4 中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）

仍需深入探究等。这些问题虽为开拓性著作之所难免，但也说明社会保障制度史研究仍需要继续加强和深入，特别是对整个社会保障史的研究，我殷切希望他能继续做下去。

作为他的博士研究生导师，欣闻他的论文即将付梓出版，针对论文谈以上几点，以为贺，以为序。

苏少之

2006年2月于武汉

内 容 提 要

本书是从经济史学的视角，综合运用经济学、历史学、社会学、伦理学、法学等学科的方法和知识，尝试对我国五十多年来农村社会保障制度的结构与变迁进行专题性研究，力图探究我国农村社会保障制度在不同社会经济发展时期的模式、结构和管理体制、绩效和存在的问题、变迁动因和历史背景，总结其中的经验和教训，以期能在理论上对我国传统社会保障制度进行反思，为构建我国新型的社会保障理论体系和制度框架提供理论支撑，为尽快解决我国的“三农”问题、实现社会公正和促进社会和谐发展提供决策依据，更好地健全和完善我国的社会主义市场经济体制。

本书共五章，可分为三大部分。

第一部分，即第一章“导论”，主要阐述了以下三个方面的问题：

1. 本选题的研究现状和选题的意义。农村社会保障问题，既是我国当前亟待解决的“三农”问题中极为重要的农村居民民生问题，也是各级政府和学术界十分关注的一个重大的现实课题。十多年来，虽然关于社会保障问题的研究取得了重大进展，但是由于把重点放在了城镇，因此，对我国农村社会保障问题的研究较为薄弱，至于从经济史学的视角，或者说从我国市场化、

2 中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）

工业化和现代化背景下对我国农村社会保障制度结构与变迁进行历史的考察则更为鲜见。本书对我国五十多年来农村社会保障制度的结构与变迁进行专题性研究，其理论意义与实践意义表现在：能在理论上对我国传统社会保障制度进行反思，为加快农村社会保障制度建设的步伐，为构建我国新型的社会保障理论体系和制度框架提供理论支撑和依据，推动和促进社会保障学科以及其他相关学科理论的发展和方法论的创新，为国史研究写上“农村社会保障制度发展史”这一重要篇章；能在实践上为建立根植于我国国情的、有特色的、涵盖着农村的、完善的、统一的社会保障制度体系提供重要借鉴，为尽快解决我国的“三农”问题和实现社会公正、社会和谐发展提供决策依据，更好地健全和完善我国的社会主义市场经济体制。

2. 相关概念的界定与解释。社会保障，在最广泛的意义上，是指一个社会通过正式的和非正式的制度为其国民提供生活安全保障。在正式的制度中涉及国家的作用，而在非正式的制度中则较少或不涉及国家的作用，在这种层面上使用这一概念的情况不多，但是对这一广义概念的了解并非不重要，尤其是在我国这样一个儒家文化背景下的发展中国家，家庭内部的转移支付，尤其是家庭保障功能的发挥，能有效地减少正式制度的供给，从而减轻国家的负担。建国初期和向市场经济转轨时期的土地保障，计划经济条件下的集体保障，以及广泛存在的社会互助等都属于非正式的社会保障制度，或者说非规范的社会保障制度。在较次广泛的意义上，社会保障制度是国家以再分配为手段而达到社会安定目标的一种正式的制度安排，它是工业化的产物，以社会保险制度为核心，涉及到国家的权利与义务问题，所以，又称它为现

代社会保障制度。这种正式的社会保障制度，或者说规范的和比较规范的社会保障制度是当前我国小康社会建设中发展与改革的重点。笔者将社会保障定义为：国家为了保持经济发展和社会稳定，通过国民收入的分配与再分配，对暂时或永久失去劳动能力及因各种原因造成生活困难的劳动者或全体社会成员，由政府和社会依法为其提供基本生活保障或帮助，而建立起来的各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的通称。

社会保障制度的产生，是生产力发展到一定阶段的产物，是社会进步和文明的重要标志。目前，社会保障制度已经成为一个现代国家社会经济制度的重要组成部分，成为市场经济运行中不可或缺的重要支柱之一，被称之为社会的“稳定器”、经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”。虽然不同的国家或地区以及各国在不同的时期，其社会保障体系所涵盖的范围以及其主要项目是不尽相同的，但是，对于社会保障体系的划分，各国的标准基本上是一致的，即社会保障主要包括社会救济、社会保险和社会福利三个基本层次的内容。其中，社会保险是社会保障体系的核心部分，主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等项目，在我国农村 20 世纪 90 年代以后的社会养老保险试点和现在正推行的新型合作医疗保健制度基本上属于这一范畴；社会救济是基础的、最低层次的保障，是社会保障的最后防线，在我国农村社会救济的形式主要有救灾、救济、五保供养制度、扶贫开发和现在正重点建设的最低生活保障制度等；社会福利是现代性最强、层次最高的社会保障。同时，有些国家还根据自己的国情和传统，专门为一些特殊对象设立了特殊保障制度，如军人社会保障制度等。

4 中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）

3. 本书研究的主要内容、基本思路和方法。本书主要研究新中国农村社会保障制度五十多年来的发展史，研究的重点是各阶段上的制度结构及其特点、制度变迁及其原因以及社会保障制度与社会经济发展之间的多层面关系。从研究对象所处的时间上看，是从1949年新中国成立到2002年党的十六大召开这一时段；从研究对象所处的空间上看，是我国大陆的农村地区。本书是以马克思主义理论为指导，在哲学思辨、档案史志资料分析、实地调研和前人研究成果的基础上，综合运用经济学、历史学、社会学、伦理学、法学等多个学科的方法和知识，进行跨学科专题性研究，力图探究我国农村社会保障制度在不同社会经济发展时期的模式、结构和管理体制、绩效和存在的问题、变迁动因和历史背景以及与城市社会保障制度的关系，总结其中的经验和教训，提出今后的发展思路和建议。在具体的研究方法上，本书特别注重经济学基本理论与历史学方法相结合的分析方法，在运用经济学理论方面，以马克思主义经济学为指导，也尝试运用新制度经济学的理论对新中国农村社会保障制度结构与变迁进行研究和阐释。在采用历史学方法方面，本书用史学方法挖掘、考证农村社会保障制度史料，并按历史发展逻辑分析农村社会保障制度发展演变的轨迹。同时，本书还采用了动态的或进化的研究方法、比较研究方法、个案与整体分析方法等。在采用动态的或进化的研究方法时，本书把农村社会保障制度放在了我国工业化、现代化和市场化的进程中来观察和把握。采用比较研究方法时，本书通过对不同时期农村社会保障制度结构安排进行比较，对城乡不同的社会保障制度结构安排进行比较，分析其各时期的特点以及与城市社会保障制度的差异，并在此基础上分析制度绩效以

及经济发展与社会保障之间的互动关系。本书是研究全国农村社会保障事业与制度变迁的,关注研究范围的全国性和整体性是理所当然的,同时,本书也适当注意了各地、各省市县的发展情况,并以此作为佐证和支持材料,从而较好地实现了个案与整体分析的结合。

第二部分,即第二、三、四章,是本书的主体部分。关于新中国五十多年来农村社会保障制度结构与变迁的历史考察,各阶段上的制度结构及其特点、制度变迁及其原因的分析,以及社会保障制度与社会经济发展之间多层次关系的研究,主要是在这三章之中展开的。

(一)第二章“农村个体经济基础之上的社会保障制度(1949—1955年)”,首先回顾了新中国建立以前我国历史上的社会保障思想和实践及其发展,分析了我国小农自然经济背景下社会保障制度的作用与特点,这样,就对新中国农村社会保障制度的历史起点有了比较清楚的认识。接着重点对建国初期农村社会保障事业的发展、制度的结构与变迁、制度特点以及其与经济发展之间的关系进行了梳理和剖析。

1. 我国历史上的社会保障思想和实践。我国是世界四大文明古国之一,其社会保障思想与其他文化思想一样,亦有着十分悠久的历史。我国历史上许多著名的思想家或开明君主、官吏、仁人志士对救荒济贫、尊老养老和慈幼、民间互助等问题的议论,即是社会保障思想在历史上的客观反映。纵观我国历史,社会保障思想最早是与安民、抚民的思想混合在一起而出现的,它可以追溯到舜时期。当时,帝舜与大臣皋陶、禹讨论政务时就提出要“慎身”和注意“安民”的问题。此后,经过漫长历史时期

6 中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）

的发展，就逐渐形成了对后世颇有影响的多种社会保障思想与保障措施，如储粮备荒和灾后救济、养老慈幼和扶助鳏寡孤独、民间互助等等。我国封建社会中曾经出现过的民间互助形式主要有：民间兴办的福利设施，如族田（又称义田、祠田、祭田）和学田；民间组织的群众互助性救济设施，如社仓制度；亲朋邻里之间的临时性相互支援和借贷；等等。亲朋邻里之间的周济和解救有实物形式，也有货币形态，有无偿的捐助，也有有息的借贷。古代中国的社会保障思想和实践内容是异常丰富的，不仅有许多思想迄今仍闪烁着光辉，而且还有许多社会保障举措迄今仍在发挥积极作用。

应该说，我国古代的社会保障思想因官方负责的传统而较西方社会更早地论及了政府的责任，同时，在社会保障实践的具体内容上也比较完备，它不仅涉及到救灾、济贫，还涉及到有关社会福利设施，并有储粮备荒这类积极的防范措施和灾后多种多样的救灾救济办法。上述这些社会保障事务的开展是社会进步和发展的表现，它在一定程度上对保障社会成员基本的生存权利起到了积极作用。但是，从本质上看，旧中国统治阶级办理社会保障事务的根本目的是为了缓和阶级矛盾，维持统治秩序和社会稳定。因此，旧中国的社会保障思想往往流于空想，保障措施往往注重于治标而流于形式，保障事务的临时性和随意性特征非常突出，以致政府的救济救荒措施既不普遍也不经常就成为常态。这或许是中国官方较西方国家更早介入社会保障领域却又大大晚于西方国家建立现代社会保障制度的重要原因之一。

在古代和近代中国，人民群众在生活和生产方面所得到的保障主要是由自身家庭和亲朋邻里提供的，实行的是一种自我保

障，或者说是一种非正式制度的家庭保障，还远远谈不到真正的社会保障。

2. 新中国建国初期农村的社会保障制度。新中国建国初期，中国政府和人民面临的是一个经济崩溃、民不聊生、千疮百孔的烂摊子，人民刚从战乱中走出来，绝大多数城乡社会成员的基本生活没有保障，而国家财政又异常困难。能否解决好广大人民群众的生活困难问题，既关系到解放战争的彻底胜利和新生的人民民主政权在全国范围的建立和巩固，也是对中国共产党执政能力的考验。因此，面对如此严峻的形势，党和政府在采取多种措施重点抓国民经济恢复和发展工作的同时，特别注重农民生活安全保障能力的提升，并尝试按照社会主义原则探索建立一套新的农村社会保障制度。新中国成立以后，人民政府就颁布了一些有关农村社会保障的法律，建立了管理社会保障事业的机构。

(1) 农村赈灾工作。建国初期的严重自然灾害引起党和人民政府的高度关注，中央人民政府成立后即提出“不要饿死一人”的口号，并派出工作组分赴灾区，慰问灾民，组织救灾。内务部根据建国初期国家百废待兴和国力相当薄弱，无法拿出大量的财力解决灾民生活问题的现实，针对当时中国农村个体经济的特点，提出了“节约防灾、生产自救、群众互助、以工代赈”的救灾方针，要求各灾区政府把救灾工作当成一项政治任务来抓，并发出《关于生产救灾的指示》。各级人民政府雪中送炭，积极采取多项措施，救济灾民生活，帮助灾民恢复生产，重建家园。从此，在中国历史上，结束了旧社会每遇灾害灾民四处逃荒，“赤地千里、饿殍载道”的悲惨局面。

(2) 农村社会救济。解放初期，贫困农民分到了房屋和土

8 中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）

地，多数逐步解决了温饱问题，生活得到了全面改善，但部分贫困农民由于家底薄和遭受自然灾害，致使他们仍处于贫困状态。加之，人民政府在对城市的治理和改造中，将大量的流民和失业人员等疏散回农村安置，更使农村的贫困人口大量增加。据1949年底统计，全国农村贫困人口达4000万人，其中无粮吃的达800万人。对此，各级政府高度重视，制定可行的政策，采取多种有效的措施，如：确定救济对象、标准和时间，发放救济粮款救济贫苦农民，扶持贫困户搞好生产，减免农业税，动员社会力量开展捐献活动等等，大力做好农村社会救济工作。

（3）农村对鳏寡孤独残疾人的照顾。新中国成立后，党和政府对无依无靠的鳏寡孤独残疾人十分关心，从多方面给予特殊照顾。1954年颁布的第一部《宪法》明确规定：“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动力的时候，有获得物质帮助的权利。”从而，使对鳏寡孤独残疾人的帮助和照顾实现了有法可依。在这以前的土地改革时期，许多地方对鳏寡孤独残疾人分给近地、好地，有的还适当多分土地。各地积极组织互助组，对鳏寡孤独残疾人进行帮耕帮种帮收，并减免或缓交用工报酬。对那些生活仍有困难的鳏寡孤独残疾人，国家还给予包干定量救济或临时救济。1953年中央人民政府内务部制定的《农村灾荒救济粮款发放使用办法》，把无劳动能力、无依无靠的孤老残幼，定为一等救济户。与此同时，内务部还在1951年向全国推广了河南省唐河县通过自愿联合，安置孤老残幼的办法。

（4）农村优抚工作。在人民政府的领导和组织下，农村中对军烈属和复员退伍军人的优抚工作也顺利展开。全国各地对农村革命烈士家属、革命军人家属和复员退伍军人生产生活的照顾和

优待，除了每年“八一”和元旦、春节期间集中开展普遍的拥军优属慰问活动以外，主要围绕以下几个方面展开：组织和扶助烈军属参加农副业生产活动；实行代耕土地制度；国家对生活困难的烈军属给予补助；对革命烈士家属、因公牺牲军人家属和病故军人家属的抚恤等等。

3. 新中国建立初期农村社会保障制度的特点。新中国建国初期农村社会保障制度的基础是农民个体所有制经济，土地保障是主体，政府、社区救助是补充；人民政府积极参与到农村社会保障事业建设的活动中来，这与解放以前国民政府的社会保障政策大都停留在文件上面、广大农民很难得到政府的救助与保障形成鲜明的对比；尽管因为我国生产力水平较低，国力有限，农村社会保障是低水准的，在制度建设方面也存在一些缺憾，但总的来说，这一时期的农村社会保障制度是比较适合当时的国情和生产力发展水平的，而且与建国以前相比覆盖范围广、收益面大，既注重了效率也兼顾了公平，因此，在国民经济发展与社会保障制度之间形成了一种比较好的互动关系。但是，也应该看到，在社会经济剧烈的变革时期，某些带有封建性质的传统社会保障项目退出了历史舞台，而新的项目还没来得及建立，这在一定程度上造成了某些社会保障措施的断档。

（二）第三章“计划经济体制下农村社会保障制度结构与变迁（1956—1983年）”，研究了计划经济体制下的“农村集体保障+国家救助制度模式”，重点对农村社会保障制度结构中的救灾、救济、五保供养、优抚和合作医疗制度等项目的变迁进行了梳理和剖析。本书认为，以集体保障为主体的农村社会保障制度框架的确立，是为了适应计划经济体制下社会主义工业化和

10 中国农村社会保障制度结构与变迁（1949—2002）

保证国家对农产品高征购的需要，是农业社会主义改造特别是人民公社化以后农业生产经营方式变化的结果。这个时期的农村社会保障制度结构，就其项目而言，不仅有以救济灾民、贫民为重点的社会救灾救济制度，有以照顾和优待烈军属和复员军人为内容的优抚制度，而且还增添了五保供养制度和合作医疗保障等新的内容；就其实现的手段和渠道而言，既有分配透支、粮食返销和生产贷款，也有集体的公益金补助和国家必要的救济，这些都是显性化层面的。同时，在当时农村经济还十分窘迫的情况下，农村集体经济近乎平均主义的分配制度事实上也发挥了一种潜在的社会保障制度功能，这是隐性化的层面。考虑到这两个层面的因素，可以说，农村集体保障制度具有复合型特征。不过，由于计划经济体制下的农村集体保障制度，就其实施范围来说，是属于社区型的；就其保障水平来说，是一种“低福利”型的；就其制度层次来说，大多属于政策层面，缺乏稳定性。所以说，它仍然属于传统型社会保障制度的范畴。尽管这种社会保障制度在经济发展水平较低、积累率很高的情况下，保障了农村人口的基本生活安全，维护了农村社会的稳定，但是，由于它脱离了生产力的发展水平，长期偏重社会公平而忽视经济效率，混淆了分配与再分配的关系，缺乏社会保障基金的积累，因此，在改革开放以后，随着农村联产承包责任制的推广和人民公社组织体制的解体，它便趋于瓦解，造成农村社会保障制度的缺失和不到位，这给我国农村社会经济的转型带来了较多的困难。

1. 集体经济条件下的农村社会救灾体制。计划经济时代，我国走的是中央财政统收统支的集权道路，在这种情况下，地方既无组织救灾工作的财力，也无救济灾民的直接经济责任，政府