

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2006

当代

中国农民的 社会保障问题研究

宋斌文 / 著



中国财政经济出版社

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2006

当代中国农民的社会 保障问题研究

宋斌文 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农民的社会保障问题研究/宋斌文著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.7

(浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2006)

ISBN 7-5005-9179-9

I. 当… II. 宋… 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 067667 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 11 印张 277 000 字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-9179-9/F·7977

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本书的出版得到了浙江省
重点学科——财政学科建设经费资助

总序

现在奉献在读者面前的是浙江财经学院财政与公共管理学院的学术文库。

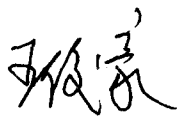
浙江财经学院是一所年轻的地方财经院校，财政与公共管理学院是在原财政系、税务系的基础上于2000年组建的。经过多年的建设与发展，现拥有经济学和管理学两个学科，财政学、税务、行政管理、劳动与社会保障、公共管理4个本科专业和财政学（含税务）硕士学位点。财政学科是浙江省重点学科和重点专业，《财政学》课程为浙江省精品课程。财政学科经过多年的建设与发展，已初步形成了自己的特色，并且建立起在省内及国内同类院校中的优势地位。

科学研究既是高校的重要功能，也是学科发展的动力。没有高水平的科研，就不可能有高水平的教师，更不可能培养出高质量的学生。教师要提高学术水平，创造出高水平的学术成果，只有通过科学研究的实践活动。为此，财政与公共管理学院实施科研带动战略，始终坚持教学与科研相结合，牢固树立科研促进教学的理念。他们重视学术研究活动，加强对科研工作的组织和规

划，建立学术研究机构，制定科研奖励办法，形成了一套有效的激励约束机制，积极地调动了教师进行学术研究活动的积极性，取得了丰硕的研究成果。近 10 年来，财政与公共管理学院的教师承担了 30 多项国家社科基金、国家自然科学基金和省、部级规划项目，研究成果得到国家领导人的批示并受到财政部、国家税务总局等政府部门的高度重视。在《经济研究》、《财贸经济》、《财政研究》、《税务研究》、《世界经济》等重要学术期刊上发表论文百余篇，有多篇论文被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》和中国人民大学《报刊复印资料》全文转载，在学术界具有较好的反响。有多项成果获奖，其中获全国青年哲学社会科学优秀成果一等奖、浙江省哲学社会科学优秀成果一等奖各 1 项，浙江省优秀教学成果一等奖 2 项，浙江省科技进步三等奖 1 项，其他获奖成果 30 多项。

“十一五”时期，是浙江财经学院改革与发展的战略机遇期，是承前启后，实现学校新一轮发展的关键阶段。我们必须抓住机遇，迎接挑战，励精图治，通过不懈的努力，使学校的教学、科研和社会服务工作再上一个新台阶，实现跨越式、有特色、可持续发展，使学校的办学实力和综合竞争力进一步加强，为浙江经济社会的发展做出更大的贡献。

我相信，财政与公共管理学院的师生将和学校一起，锐意进取，与时偕行。我也祝愿财政与公共管理学院的学人们，笃志钻研、笔耕不辍，为学校的改革和发展贡献自己的智慧和力量，为读者奉献更多更好的学术成果。



2005 年 7 月

序言

改革开放 20 多年来,我国社会保障制度改革按照社会主义市场经济的要求,逐步建立起具有中国特色的城镇企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和城市居民最低生活保障等制度,初步形成了新的城镇社会保障体系的基本框架,为建立统一、规范和完善的社会保障制度奠定了基础。但要清醒地看到,我国社会保障制度改革主要是围绕城镇展开的,而作为中国整个社会保障体系重要组成部分的农村社会保障体系建设却大大滞后,这严重制约了整个社会的全面发展。党的“十六大”吹响了新世纪全面建设小康社会的号角,其重点与难点在农村,尤其是中西部欠发达地区。而在农村建立和完善社会保障体系在建设全面小康社会和社会主义新农村中具有重要的意义。同时,农村社会保障政策是目前我国社会保障政策变化最为明显的方面,对农村社会保障研究也是我国学术界存在较大分歧的学术领域。因此,深化当代中国农民的社会保障问题研究,对解决“三农”问题、全面建设小康社会和构建社会主义新农村具有很强的现实针

对性。

在西方发达国家，由于工业化和城市化程度比较高，农业人口比例非常小，城乡社会保障实行统一的制度。在农村社会保障体系的构建方面，可供借鉴的东西并不多。但是，关于社会保障的一些原则和理论，如全民保障原则、权利与义务统一原则、福利经济学中最优福利模型、公共选择理论、新制度经济学理论等，值得学习和借鉴。另一方面，虽然国内理论界关于农村社会保障的研究取得了不少成果，但总的来说，所研究的内容与农村社会保障的重要性不完全对称。由于我国现时的农村社会保障体系残缺不全，因而决定了这些现时性研究是零碎的，也就是说，目前的研究大多集中在农村社会保障体系中的个别项目，如农村养老保险、农村合作医疗等，缺乏系统性研究。同时，目前的研究也不够深入，对一些重大理论问题，如建立农村社会保障体系应具备哪些条件？国家财政的支撑力度与可能性问题等，缺乏研究。对一些现实问题缺乏对策性研究，如，中国农村发展不平衡，如何分阶段建立社会保障体系；每一阶段又应采取怎样的对策；如何在贫困地区建立社会保障体系；如何加强农村社会保障基金有效管理，实现基金保值增值；建立健全农村社会保障体系的突破口在哪里？是以建立社会保险为突破口，还是以建立社会救助（最低生活保障）为突破口？中国加入WTO后过渡期对农村社会保障体系会产生哪些影响？农民充分就业的障碍在哪里？……如此等等。实际上，在社会主义市场经济大环境下，如何对当代中国农民实施社会保障？这是一项崭新的探索性事业，没有现成的规律可循，必须把借鉴国际先进经验与我国农村实际相结合，分阶段、分步骤，由易到难，循序渐进地推进农村社会保障事业。

斌文同志撰写的《当代中国农民的社会保障问题研究》一书，是从他的博士论文演绎而来，历经三年修改，并且在完成博士论文前围绕着农村社会保障问题发表了多篇文章。这些基础性工作，也

使得本书显得更加充实。《当代中国农民的社会保障问题研究》一书作为国内对农村社会保障体系进行系统研究的学术专著，综合运用了多种经济理论知识，借鉴了国际经验，紧密结合了我国改革的实际，对上述问题进行了较为系统、深入的研究。我相信，斌文同志在这一领域的研究成果，不仅会对农村社会保障体系建设具有一定的参考价值，而且对于丰富社会保障理论具有促进作用。同时，必须指出，这一研究还是初步的，随着社会主义新农村建设的全面展开和我国社会保障制度改革的深化，对当代中国农民的社会保障问题研究还将持续深入。在祝贺这本书出版的同时，也殷切希望斌文同志谦虚谨慎，继续努力，不畏艰难，为建立健全中国农村社会保障体系的学术研究做出更大贡献。

邓大松

2006年6月于武汉珞珈山



作者简介

宋斌文，男，管理学博士，中国社会保险学会理事、浙江省劳动和社会保障学会理事。现在财政部财政科学研究所从事博士后研究工作。主要研究方向：财政与社会保障、发展经济学。近四年来先后在《人口学刊》、《台湾研究》、《财经论丛》、《调研世界》、《医学与哲学》、《医学与社会》、《中国改革报》、《中国劳动保障报》、《中国经济时报》、《经济问题探索》、《社会》、《理论探讨》、《现代经济探讨》等报刊杂志上公开发表了三十多篇论文，多篇论文被中国人民大学复印资料转载，先后参加国内外学术研讨会近二十次。主持、承担了国家级、省（部）级和厅（局）级课题数项，并于2005年3月21日—4月20日赴香港中文大学中国研究服务中心进行为期一个月的学术研究和访问。

责任编辑：李洪波
装帧设计：海 东

目 录

(1)	导论	(1)
(18)	第一章 对农民实行社会保障的必要性	(18)
(34)	第一节 发展经济学家对“二元经济”的论述	(34)
(101)	第二节 中国共产党人对“三农”问题的认识历程	(101)
(167)	第三节 建立健全农村社会保障体系在全面建设小康社会中的作用与地位	(167)
(245)	第二章 新中国建立农村社会保障体系的概况	(245)
(251)	第一节 建立农村社会保障体系的基本情况与所取得的成就	(251)
(320)	第二节 我国农村社会保障的现状	(320)
(383)	第三节 经济全球化(加入WTO)	(383)

对我国农村社会保障制度的影响·····	(112)
第四节 对我国农村社会保障制度变迁的制度经济学 解释·····	(124)
第三章 建立农村社会保障体系的约束条件和问题分析·····	(137)
第一节 农村社会养老保险与农村计划生育养老保险 面临的问题·····	(137)
第二节 农村合作医疗难以恢复与重建原因分析·····	(145)
第三节 农村社会救济、优抚安置和社会互助面临的 新问题·····	(165)
第四节 农民就业状况对建立农村社会保险制度的影 响·····	(171)
第五节 政府对构建农村社会保障制度的影响·····	(182)
第六节 对农民实行社会保障的其他约束因素·····	(185)
第四章 建立中国特色的农村社会保障体系的总体构想·····	(190)
第一节 借鉴国外建立农村社会保障体系的经验与作 法·····	(191)
第二节 建立健全农村社会保障体系的原则·····	(194)
第三节 构建农村社会保障体系的总体思路·····	(195)
第四节 构建农村社会保障体系的重点·····	(210)
第五节 构建城乡一体化社会保障制度的突破口·····	(224)
第五章 城市化进程中被征地农民社会保障问题研究·····	(241)
第一节 城市化进程中被征地农民的现状·····	(241)
第二节 建立被征地农民社会保障制度——来自浙江 的实践与探索·····	(250)
第三节 发达国家征地、安置被征地农民的方式和特 点·····	(259)
第四节 孙中山“平均地权”思想及其在社会保障筹 资方面运用·····	(263)

第五节	对构建被征地农民社会保障制度的建议·····	(272)
第六章	进城务工人员社会保障问题研究·····	(282)
第一节	进城务工人员劳动就业与社会保障现状·····	(282)
第二节	阻碍进城务工人员就业与参加社会保障因素 分析·····	(286)
第三节	建立进城务工人员社会保障制度的意义·····	(289)
第四节	对策建议·····	(293)
第五节	探寻农村社会保障基金筹集与保值增值方法 ·····	(300)
参考文献	·····	(310)
附 录		
一、关于印发《县级农村社会养老保险基本方案（试 行）》的通知·····		(319)
二、县级农村社会养老保险基本方案（试行）·····		(320)
三、国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社 会养老保险工作意见的通知·····		(325)
四、农村五保供养工作条例·····		(330)
后 记	·····	(334)

导 论

一、立题的背景

中华人民共和国成立以来，我国（不含香港、澳门和台湾地区）农村社会保障体系建设具有明显的计划经济时代烙印，依靠集体经济对“五保”老人进行赡养，实行合作医疗制度，政府通过对农民实施社会救助，对军烈属实行优抚安置等一系列举措来保持农村社会的稳定。随着党的十一届三中全会的召开，家庭联产承包责任制在农村普遍推行，过去依靠集体经济进行的养老制度、合作医疗制度等迅速萎缩，广大农民基本上又恢复到原始的“家自为战”“人自为战”的自我保障、家庭保障状态，仅有“五保户”享受集体保障，农民享受社会保障主要体现在有限的社会救助方面，使得业已存在的二元社会经济结构在某种程度上得到了强化，进一步拉大了城乡差距。然而中国改革的目标是由传统、封闭的农业社会向现代开放的工业社会迈进，从计划经济向社会主义市场经济转变，由城乡二元经济结构向城乡一体化演变，全面建设小康社会和实现现代化。在急促转轨过程中，广大农民依靠传统的土地保障、家庭保障而存在的经济基础和社会基础被大幅削弱，原有的保障功能渐趋瓦解。同时，随着我国市场化改革的深入，农民生产经营面临的风险和不确定性因素日趋上升，特别是加入 WTO 对我国国内农业的冲击，当代中国农民的前景令人担忧，而现行农村社会保障体系

又难以承担“社会稳定器”、缓解社会矛盾“减震器”的重任，故迫切要求建立健全农村社会保障体系。

建立既符合中国国情，又能适应经济全球化和 WTO 要求的农村社会保障体系，直接影响到我国经济体制改革的成败、社会的稳定，以及全面建设小康社会的进程。因此，探讨“当代中国农民的社会保障问题”具有重要的理论意义和现实意义。

二、研究的意义

人类社会对老、弱、病、残、伤等特殊群体的经济保障经历了最初的家庭保障、行会、互助机制，到政府立法实施社会保障的过程。现代意义上的社会保障制度是国家通过立法强制实施起来的，具有社会互助、共济，共担风险的特征，它是覆盖全体社会成员的，当然也包括农民。然而我国典型的“二元结构”特征，致使农村社会保障体系建设大大落后于经济发展的进程。目前中国农村社会保障体系是支离破碎、残破不全的，对农民的保障是极其有限的，保障模式基本上是“补救式”的，致使农民缺乏最基本的社会化的风险保障机制，在市场经济竞争大潮中也是极为被动的。随着我国社会主义市场经济逐步建立与完善，农业、农村和农民“三农”问题愈益突出，越来越制约着我国经济全面、协调发展，成为宏观经济发展中的“瓶颈”，故建立健全农村社会保障体系具有紧迫性和必然性。如何对农民实行有效的社会保障，以便于他们在市场竞争中有一个喘息的“避风港”？建立健全农村社会保障体系的突破口在哪里？是以建立社会保险为突破口，还是以建立社会救助（最低生活保障）为突破口？中国加入 WTO 后过渡期对农村社会保障体系会产生哪些影响？农民充分就业的障碍在哪里？……如此等等。这一系列问题是有关“当代中国农民的社会保障问题”研究探讨中有待深入的方面。因此，对该问题的探讨，会进一步丰富社会保障理论，有助于建立有中国特色的农村社会保障体系的基本框

架。

党的十四大明确提出了我国今后改革的目标：建立社会主义市场经济体制。我国在迈向现代化社会的征程中，市场经济体制与社会保障体制是推动社会前进的两个车轮子。市场经济是推动社会发展的动力机制，而社会保障则是保持社会的稳定机制，两者之间只有协调发展，才能驱动社会稳步前进。虽然我国二十多年来社会保障制度改革取得了一定成绩，但主要是围绕城市展开的，广大的农村地区现代社会保障体系建设基本上处于“真空地带”，这大大制约了整个国家的和谐发展。2002年党的十六大向全国人民吹响了新世纪全面建设小康社会的号角，其意义是重大而深远的。全面建设小康社会的重点与难点是广大农村，尤其是中西部欠发达农村地区。而在农村建立和完善社会保障体系在全面建设小康社会中具有重要的作用和意义。对农民实行有效的社会保障必须按照我国国情有条不紊地推进，不能四面出击，我们应该找准突破口，循序渐进。随着我国工业化、城市化、市场化改革深入，以及加入WTO，农村长期累积的隐性失业大军日趋显性化，公开失业人数日渐增多，农民就业矛盾日益突出。目前农村至少有1.5亿剩余劳动力，6000万左右失地农民。同时，农村人口已进入老龄化阶段，并以每年至少3.32%速度增长。随着每年至少有1000万农村劳动力向城镇（市）转移，农村老龄化速度还会加快。农民就业问题和人口老龄化问题是制约我国农村21世纪可持续发展的最大障碍。农村社会保障如何为经济快速增长和社会发展发挥应有的作用？农村社会保障应以什么样的方式去应对经济全球化和入世的挑战？农村社会保障制度建设的核心是什么？构建城乡衔接的社会保障制度突破口在哪里？这些是当代农村社会保障体系建设所必须正视的现实问题。