



中国 社会保险 优秀论文集

ZHONGGUO SHEHUI BAOXIAN YOUXIU LUNWENJI

■中国社会保险学会 编



中国劳动社会保障出版社



中国 社会保险 优秀论文集

ZHONGGUO SHEHUI BAOXIAN YOUXIU LUNWENJI

■中国社会保险学会 编



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会保险优秀论文集/中国社会保险学会编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006

ISBN 7-5045-5346-8

I. 中… II. 中… III. 社会保障-中国-文集 IV. D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 139703 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

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 40.25 印张 742 千字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64911190

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

中国社会保险学会于2002年6月成立。学会成立后，按照学会的宗旨，组织了一系列调研和理论研究活动。为了总结学会成立以来的科研成果，反映中国社会保险制度改革中取得的巨大成就，中国社会保险学会组织了第一次全国社会保险优秀论文评选活动。

这次评选活动，得到了各级社会保险机构、大专院校、科研机构和企业事业单位等会员单位的大力支持，大家踊跃参与，共收集论文297篇，其内容涉及养老保险、医疗保险、失业保险、农村养老保险、社会保险基金运营、企业年金及社会保险立法等诸多方面。学会聘请了12位来自社会各界的社会保险知名专家担任评委，按照学会拟定的评选办法和评分标准，评选出了一等奖优秀论文9篇，二等奖优秀论文17篇，三等奖优秀论文36篇。

天津、湖北、辽宁、黑龙江等省市的社会保险机构和社会保险学会，对于评选工作十分重视，他们在本省、市范围内，先组织了初评，再把选中的论文，推荐给中国社会保险学会，保证了参选论文有较高的质量。令人欣慰的是，广州铁路局社会保险机构也积极组织论文参加评选，这充分反映了企业对于社会保险制度改革的关心和参与程度的加深。所以这次优秀论文评选活动，也评出7家优秀组织奖，他们分别是天津市社会保险中心、湖北省养老保险局、辽宁省社会保险局、黑龙江省社会保险学会、江

西省劳动保障学会、丹东市社会保险局、广州铁路局社会保险中心。

这次论文评选，是对两年来社会保险领域理论和实践的探讨研究的一次总结和检阅。今后，中国社会保险优秀论文评选活动将形成制度，定期举行。中国社会保险学会为大家搭建这样一个平台，让社会保险科研之花在平台上竞相开放，相映出万紫千红的瑰丽的春天。

中国社会保险学会秘书处

目 录

一等奖

- 农村社会保障制度理论研究…………… 李珍 刘志英(1)
- 人口老龄化背景下的城镇养老金收支均衡
研究…………… 辽宁大学人口老龄化与养老保障课题组(38)
- 关于进一步完善基本养老保险制度的若干思考…………… 何文炯(48)
- 中国社会保障基金的操作风险管理…………… 宋京燕(53)
- 关于 2001—2015 年天津市城镇企业基本养老保险基金支出
的研究报告…………… 席津生 徐远明 胡欣璋 方国器 刘艳欣(107)
- 关于逐步做实基本养老保险个人账户的可行性研究…………… 李家骥(123)
- 中国社会保障监督体系框架设计…………… 李晓西 袁培红(131)
- 中国养老保障公共政策选择——与全面小康社会目标
一致的选择…………… 杨燕绥(139)
- 关于开征社会保障税若干问题的探讨…………… 宋凤轩 赵倩(146)

二等奖

- 基本养老保险个人账户：能否应对老龄化——以浙江省
为例…………… 张畅玲 吴可昊(158)
- 关于社会保险“五保”合一经办模式问题
研究…………… 黄桂芳 杨艳芳 王静 盖根路(169)
- 灵活就业养老保险关系研究…………… 刘杰锋(178)
- 养老金、养老金市场与信托原则…………… 杨燕绥 刘颖(188)
- 辽宁省城镇社会保障制度改革试点周年考察报告…………… 岳颂东(200)
- 论我国现阶段社会保障制度中公平优先的原则…………… 郭殿生(214)
- 我国失业保险制度改革初探…………… 何韬(219)
- 剖析基本养老保险个体参保的投入与回报…………… 郑永涛(229)

中国农村养老保险制度反思与重构·····	刘子兰(250)
中国企业年金制度设计·····	叶齐招 李锡权(271)
基本养老保险费用实行全国统筹势在必行·····	戴为将(301)
关于企业年金几个问题的探讨·····	庾国柱 朱俊生(307)
人口老龄化与医疗保险·····	胡大洋(327)
国外若干典型国家工伤保险费率概述·····	吕学静(334)
“中人”基本养老金计算辨析·····	周平 孟京生 周锡祥(348)
建立和使用机关事业单位养老保险个人账户的探讨·····	王华德(353)
走可持续发展的社会保障之路——对社会保障理念的 研究与思考·····	董之鹰(358)

三等奖

构建非均衡的农村社会养老保险制度·····	宋斌文(365)
对重复保险中若干问题的思考·····	王国安(372)
21 世纪上半叶我国退休年龄与可持续发展研究·····	熊必俊(376)
企业年金资产管理中的风险控制·····	叶齐招 李锡权 高岩(382)
我国军人保险立法问题研究·····	郑传锋(389)
我国农村社会保障面临的形势、问题与对策·····	王长城(397)
对企业职工基本养老金计发办法的质疑·····	张守华(410)
建立投资运营模式 实现个人账户基金保值增值·····	腾天鸣(415)
浅析养老保险基金出现缺口的成因及对策·····	费天保 裴建军(421)
人口老龄化对医疗保险基金的压力及对策思考·····	仇雨临(431)
中国转型时期的劳动和社会保障制度改革——成就、 问题与应对措施·····	沈琴琴(439)
农民工社会保障问题忧思与求解·····	陶志勇(451)
坚持以人为本的科学发展观 全面提高经办服务 水平·····	天津市社会保险基金管理中心课题组(458)
完善社会保险制度 全面建设小康社会·····	龙翥斯(466)
省级统筹使新疆养老保险步入健康发展的轨道·····	杨克明(471)
从深圳市社会保险网上业务看电子签名立法在电子政务 建设中的必要性·····	薛德衡 李敦(477)
浅谈吉林省省直行业养老保险指纹身份认证管理系统·····	孙菲菲(482)
浅谈未富先老现状的对策·····	尤道秀(488)
健全和完善贫困地区农村合作医疗保险制度——三穗县	

款场乡农村合作医疗保险的调查·····	王飞跃(495)
个人账户“实账化”：我国养老保险制度改革的困境与 现实路径选择·····	田仲来(501)
企业年金的运作模式及其投资管理策略·····	李春平(507)
农村基本养老保险运行的支付风险 分析·····	袁伦渠 王玉君 李辰雷(520)
城镇企业职工养老保险缴费人数下降的成因及对策 建议·····	夏铁锁 贺方浦 解文江 卢震宇 戚利(528)
城镇化劳动力转移对养老保险制度的影响·····	于丹(548)
关于社会保险立法问题的建议与思考·····	欧水生(553)
关于规范农村社会养老保险基金运营管理的 思考·····	福建省农村社会保险公司(561)
小康社会的阶段性与完善我国养老保障制度·····	董之鹰(568)
适应就业形式多样化的要求 进一步完善社会保险关系 管理机制·····	郭万海 蔡立强 贺方浦 王强(576)
大连市 2000—2028 年基本养老保险基金收支的 预测·····	关琪瑜 陈仰东(584)
煤炭行业社会保险体制的沿革及管理模式之初探·····	宋立伟(592)
试论我国社会养老保险制度的分配效应与改革走向·····	刘俊霞(598)
社会保险关系的理论和实践·····	池素良 唐启瑞(607)
天津市社会保险信息网络建设的实践与思考·····	黄桂芳 仇玉宝(612)
中国养老保险基金进入资本市场初探·····	吕学静 齐鸿昌(624)
树立 WTO 观念谋划社会保险新跨越·····	郑丽茗 郑声皋(632)

农村社会保障制度理论研究^①

李 珍 刘志英

社会保障是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配,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社会成员提供基本生活保障、以保证劳动力再生产、社会安定、经济有序进行的措施、制度和事业的总称^②。它包括社会救助、社会保险和社会福利制度。它是政府干预社会经济生活,特别是干预分配领域的重要手段之一,其本质特征是通过再分配达到保护居民和公平的目标。

20 世纪 90 年代以前,中国原有的社会保障制度是城乡两个截然不同的、封闭的、两条平行线上运行的二元结构。通过户籍制度这道屏障,保护着城镇居民生活在享受包括充分就业、社会保障、义务教育、福利住房、公共设施供给等福利的高地;而在农村,除了少数人口受到社会救助制度的保护外,其他农村人口都被排除在社会保障制度及其他福利制度之外。从 20 世纪 90 年代初开始,这种状况封闭状态开始解冻。先是农村试行养老保险,由于种种原因,20 世纪 90 年代末又陷于停顿;后来一些地区开始试行农村最低生活保障制度,至 2003 年,中央政府开始在各试点新型合作医疗制度。但总的说来,农村社会保障制度只是萌芽状态。

时代发展到由“基本小康”向“全面小康”转变的今天,特别是城乡差别的扩大;农村增收缓慢;有效需求不足等原因,使全社会意识到保护农民权益的重要意义,因而农民的农村社会保障问题受到了全社会的广泛关注,党和政府高度重视农村社会保障制度建设,农村社会保障制度建立和建设的要求日益强烈。本文就是在此宏大背景下研究农村社会保障制度的理论依据的。

本文以农村社会经济状况为研究的起点,着重研究了农村社会保障制度的必要性和可行性,研究的归宿是建立农村社会保障制度的思路。

^① 本研究为成思危主持的国家自然科学基金资助项目“建立中国农村社会保障制度”子课题“农村社会保障制度理论研究”的最终成果。

^② 李珍. 社会保障理论. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001. 8

一、中国农村人口的社会结构及经济现状

农村社会保障制度研究的起点应是农村以及被这片土地承载的农民的社会经济状况,所以我们的研究必须从这里开始。

建国后,我国选择的是计划经济体制和工业优先发展的经济战略以及与之相配套的资源组织方式和管理制度,非均衡发展战略最终导致了典型二元经济结构和城乡严格隔离的二元社会结构。改革开放后,随着社会主义市场经济体系的建立与完善,中国社会经济结构发生了变化,正朝着经济一体化和农村城镇化的方向发展。在二元经济一体化和农村城镇化的发展历程中,农村社会结构和经济结构发生了变化,社会经济结构不再单一,呈现出多元化状态。

(一) 农村人口结构及特征

按照国家统计局的统计口径,农村人口包括居住在农村的全部人口和居住在城镇不满半年的农村人口两部分。中国城镇化水平长期以来滞后于工业化水平,20世纪80年代后期,城镇化渐受重视,城乡人口结构有所改善。1985年农村人口占总人口比重为76.23%,至2002年该指标已下降到60.91%。^①这只是人口统计学意义上的城乡人口结构,是以人口普查时人口是否在城镇居住半年以上为标准划分的,而实际情况则复杂得多。城乡居民分属两种不同身份待遇的社会,居民的社会身份转换在很大程度上是不可逆的。^②农村人不管他们进入城镇多久,只要没有获得城镇户口,他们就不能同等享受包括社会保障制度、义务教育等在内的社会资本,在经济政策、社会结构以及社会心理上他们仍然是农村人,他们不被认同为“城市人”,被人们称之为“城市边缘人”。在这个意义上,具有农民身份的人口仍然在70%左右。

无论如何,目前的农民已不是25年前的农民,25年前的农民是居住在农村从事农业的人口,农村、农业和农民是高度统一的。20多年的城镇化进程改变了这一现象,被称作农民的人可能不住在农村,住在农村也可能不从事农业。有鉴如此,有学者把中国农村人口划分为八个社会阶层:农业劳动者阶层、农民工阶层、雇工阶层、农民知识分子阶层、个体劳动者和个体工商户阶层、私营企业主阶层、乡镇企业管理者阶层、农村管理者阶层。^③但是,这种划分仍然无法涵盖当前中国农村的所有人口,因为随着中国城市

① 数据来源于《中国统计年鉴2003》。

② 吴晓华: <http://finance.sina.com.cn>, 2003-07-22, 转载自《中国经济时报》。

③ 陆学艺. 当代中国社会阶层研究报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2002. 170~173

化的不断推进,大量耕地被征用,原来务农的农民失去了土地,于是在中国农村人中出现了一个新的阶层——失地农民。

中国农村的社会结构又发生了新的变化,需要重新界定。按照不同的居住地、不同的就业市场,我们将中国农村人口分为四类:

一是居住在农村的“纯农民”,他们仍占农村人口的大多数,应该在6亿左右。这部分人多为老人和妇女,俗称“3860”部队。从个体看,他们是农村人口中的弱势群体,劳动力整体素质较差,非农化和城镇化的浪潮与他们无关或关联较少,他们收入低下,抗风险能力脆弱,中国的3 000万左右的绝对贫困人口就在其中。从农村整体看,农村年龄结构更为老化,养老方面的风险日益增加。绝大多数中国农村家庭为多子女家庭,农村人口结构理应较城镇人口结构年轻,但由于青壮劳动力流向城镇,农村人口老龄化问题已不容乐观,老龄化程度高于全国老龄化水平和城镇老龄化水平。2002年人口老龄化程度(65岁以上人口占总人口的比重)全国为8.16%,城镇为8.15%,农村为8.17%。^①除“五保户”、优抚等救助项目,这部分人口极少享受社会保障制度的保护。少数乡镇干部参加了20世纪90年代初举办的养老社会保险。

二是乡镇企业的职工,大约1.3亿^②。这些人大多离土不离乡。这部分人口是较早进入非农领域的,其中的多数是身在企业背靠土地。他们面临的风险较小,只要企业不破产倒闭,生活相对更有保障;即使企业破产,也可以继续回家务农。这部分人口是较早从农业人口中分离出来的精英,收入水平高于“纯农民”而低于城市居民。农村养老社会保险已保障的人口中的多半是这部分人口。

三是进城务工的“农民工”及其家属,其中农民工约有1.1亿人^③。当乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的能力接近饱和时,农村的青壮劳动力开始流向城市。他们年轻力壮,40岁以下的青壮年占到86%,2/3来自粮食主产区,70%在东部地区从业。全国总工会会同国家统计局历时一年,开展了新中国成立以来最大规模的第五次全国职工队伍状况调查,数据显示,农民工正在成为工人阶级的主要力量。农民工主要集中在第二产业,其比例高达82.7%。其中制造业、建筑业和采矿业分别占到66.2%、13.0%和3.5%。另一方面,中国农民工养老、失业、医疗、工伤、女职工生育保险的参保率

① 资料来源:《中国人口统计年鉴2003》,第7~15页。

② 根据《中国统计年鉴2003》,2002年底乡镇企业就业人数为13 288万人。

③ 农调总队。2003年农村外出务工劳动力1.1亿人。见:<http://www.sannong.gov.cn>
2004-03-22

分别只有 33.7%、10.3%、21.6%、31.8%和 5.5%。而农民工的企业补充保险、职工互助合作保险、商业保险的参保率就更低,分别只有 2.9%、3.1%和 5.6%。^① 2003 年武汉市统计局对武汉市 100 户暂住户(多为农民工)调查表明,社会保障问题是他们当前关注的第一大社会问题。该项调查表明极少有单位给暂住就业者提供社会保障。暂住就业人口中只有 2.6% 的人的单位给提供了养老保险,8.38% 的人的单位给提供了住房,没有一个人享有单位提供的医疗保障和失业保险。^② 他们面临的风险首先来自于失业和劳动中发生工伤事故导致伤残。由于劳动环境恶劣、劳动强度大,缺乏安全保障,发生工伤事故的概率较高,伤残之后,根本无法在城市生存,只有返回农村老家。他们所面临的风险和生存的压力是四类农村人口中最大的。

四是城镇化进程中的失地农民,达 4 000 多万^③,这些人失去了集就业、养老、最低生活保障为一体的土地,其中一些人成为“务农无地、上班无岗、低保无份”的“三无人员”,游荡于城市边缘。这些人面临的最大的风险是坐吃山空后如何生存,失去了土地保障,当务之急是对他们进行就业培训和加强就业意识。

按照这种划分,中国有 9 亿左右农村人口,农村人口实际占总人口的 70%左右,而不是 60%。这些农村人口自身抗风险能力较差,又缺乏基本的社会保障,一旦遭遇风险,很容易陷入贫困。

(二) 农民的经济现状

中国农民经济状况是建立农村社会保障制度的物质基础。总的来就,农民收入水平很低,对社会保障的建立构成制约,但同时也有部分地区情况较好,对社会保障制度是强有力的支持。中国城乡的贫富差别既是二元社会保障制度的遗产又是农村社会保障制度建立的原因。

中国农民的经济现状呈现四大特点:

一是农村居民收入水平有所提高,但绝对收入水平较低,增长缓慢(见图 1^④)。改革开放以来,中国农村经济有了很大的发展,农民收入水平得到了较大的改善,居民家庭人均纯收入 2002 年为 2 475.6 元。但是,但相对中国经济发展水平而言,农民收入水平是低下的,人均月收入仅 206 元,消费能力低下。农村居民的收入增长速度长期低于人均 GDP 的增长速度和城镇居民的增长速度,尤其是 1996 年以后,农村居民收入增长几乎停滞不前,

① 农民工成为中国工人阶级主要力量。人民政协报。2004-07-08

② 数据来源:武汉市统计局城调队《2003 年 100 户农村进入武汉市的暂住户调查问卷》数据库。

③ 4 000 万失地农民生活保障问题受关注。见: <http://www.ccrs.org.cn>, 2004-05-02

④ 数据来源:《中国统计年鉴 2003》。

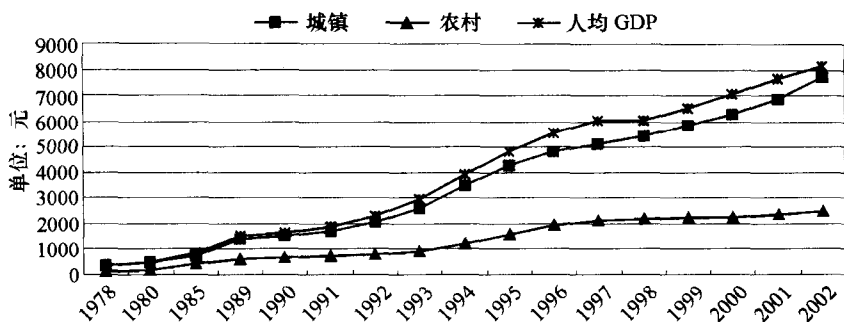


图1 农村、城镇居民人均收入状况

说明长期以来,农民没能公平分享经济增长的成果。

二是城乡收入差距越来越大,这一点从图1中也可得到证明。我国城乡居民人均收入差距到2002年达到3.11倍。2000年我国人均GDP才突破800美元大关,而国际上人均GDP为800~1000美元的国家的城乡人均收入分配差距约1.70倍^①,可见,我国已远远高于国际一般城乡收入差距状况,并呈上升趋势。如果考虑财富因素,中国的贫富差别就更大了。2000年城镇居民拥有的金融资产是农村居民的11倍^②。收入的差别会推动财富差别的更大化。“中国的贫富差距实质是城乡差距”。^③让人担忧还不只是城乡收入差距和财富差距的绝对数,图1显示的城乡差别像张开的鳄鱼的嘴,两条线向不同方向延伸,看不到任何缩小的迹象,这才是更让人忧虑的地方。

三是农村地区发展不平衡,地区收入差距在4倍以上。1985年以前农村地区收入差距在3倍左右,20世纪90年代中期差距接近5倍,20世纪90年代末以后基本稳定在4.2倍。2002年农村居民家庭人均纯收入高于全国平均水平的地区有10个,从高到低依次为上海、北京、浙江、天津、江苏、广东、福建、山东、辽宁、河北,后10位的地区从低到高依次为西藏、贵州、甘肃、陕西、云南、青海、新疆、宁夏、广西、内蒙古。最高地区上海的收入(6223.55元)是最低地区西藏收入(1462.27元)的4.26倍,最高地区收入是全国平均水平(2475.63元)的2.51倍,最低地区收入是全国平均水平的59%。^④

① 刘文斌. 收入差距对消费需求的制约. 经济学动态. 2000, 9

② 中国财富报告——转型期要素分配与收入分配. 上海远东出版社, 2002

③ 朱光磊. 中国的贫富差距与政府控制. 上海三联书店. 2001. 122

④ 绝对数据来源于《中国统计年鉴2003》,相对数据根据有关绝对数据计算得出。

四是绝对贫困问题仍然十分严重。中国的贫困人口绝大多数在农村。自改革开放以来,特别是20世纪80年代中期开展有组织、有计划、大规模的扶贫开发以来,农民贫困问题明显缓解,贫困率降低,贫困人口规模大幅度下降。1978—2003年的26年间(见图2^①),贫困率从30.7%下降到3.1%,贫困人口从25000万减少至2900万;绝对贫困线标准由100元增加到637元,由人均收入的75%下降到24%。但是,我国绝对贫困线标准定得太低,绝对贫困人口的“食物需求比重即恩格尔系数占80%左右,远远高于60%的国际标准”^②,难以满足这部分人口的基本生存需要。国际上公认的绝对贫困标准是人均每天收入低于1美元,相当于我国每年人均收入低于2800多元人民币。按照实际的购买力(3个多人民币顶一个美元),中国农村的贫困标准也应当在1000元人民币左右,接近于我国相对贫困线标准(“低收入户”)。国际上一般以全体居民人均收入的1/2或1/3作为相对贫困线标准,我国农村“低收入户”标准接近1/3,2001、2002和2003年“低收入户”标准线分别为872、869和882元,相当于人均收入的37%、35%和34%。“低收入户”数量分别为6102、5825、5617万人,“低收入户率”分别为6.5%、6.2%、6.0%。因此,中国农村实际贫困人口8517万人,贫困率为9.1%,农村贫困问题十分严峻。

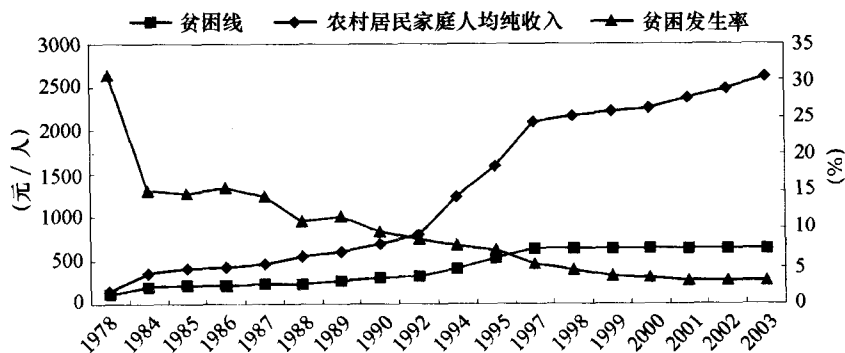


图2 中国农村绝对贫困状况

二、建立农村社会保障制度的理论依据

关于建立农村社会保障制度的必要性,学术界提出了补偿论、互惠论、公民权利论,多从经济理性、利益交换和政治意识形态来分析农村社会保障

① 贫困数据来源于 <http://www.stats.gov.cn> 和 <http://www.sannong.gov.cn>。

② 我国贫困标准应向国际标准靠拢。中国财经报, 2004-05-25

建立的依据。我们将从社会主义基本制度、公共管理和宏观经济以及微观角度来论述建立农村社会保障制度的理论依据。

(一) 社会主义基本制度对农村社会保障的需求

1. 宪法精神的要求

建立农村社会保障制度是宪法精神的具体体现。我国《宪法》第45条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”宪法赋予了公民获得社会保障的基本权利。2004年修宪又特别加进新条款，规定“建立健全社会保障制度成为国家目标”，把“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”提到国家目标的高度，意义深远。

新中国成立初期，由于我们采取的是“优先发展工业”的非均衡发展战略，中国的社会保障制度在其建立与发展中具有明显的城乡二元结构的特征，城市居民具有较高水平的社会保障和较全面的社会福利，而农民基本上被排斥在正式社会保障制度之外，农民“吃药难、看病难”，对老年生活存有“后顾之忧”，还有一部分农民的基本生活需求都难以得到满足。农民的保障主要停留在家庭保障的层次上，农民应该享有的社会保障权利没有得到真正的实现。在农村集体经济中，中国农民曾成功的创造和实践了合作医疗制度，五保户也可获得集体经济提供的基本保障。在我国民主和法治建设有了极大推进、人权实践也有了较大发展的今天，我们应该关注农民的社会保障权利和需求，从实践宪法精神和保护人权的角度来重视农村社会保障制度的建设，把农民的权利还给农民，给予农民本应享受的国民待遇。

2. 社会主义市场经济的政治哲学的要求

社会主义市场经济体制的目标是“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”^①健全社会保障制度是社会主义市场经济目标的重要组成部分。从近期看，建立农村社会保障制度是实现全面小康社会的必要手段。全面小康社会最起码应该是一个包括农民在内的全体社会成员的衣食住行、生老病死都有基本保障的社会。没有70%的农民的小康，就没有全国人民的小康。从长期看，建立农村社会保障制度是实现社会主义

^① 中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，2003年10月14日。

市场经济的必要条件。社会主义市场经济的根本目标是实现全民的共同富裕，实现城乡共同富裕。

正如后面我们要分析的，中国的城乡差距首先是社会政策的结果；其次农业是一个“靠天收”的弱势产业，而市场遵守的是达尔文主义原则，市场和政策的结果对农村、农民是不利的，是不公平的。这种状况需要政府纠正。

多年以来，我们把效率与公平对立起来，混淆初次分配领域的按要素分配和再分配领域政府适度调节的关系，过分片面强调经济效率、单纯追求经济增长，结果是损失了社会福利和社会公平。我们应该选择效率与公平有机结合的公共政策，正确处理经济发展与社会发展的关系，使经济发展具有可持续性。在公共政策领域要抛弃“适者生存”的社会达尔文主义，适度的社会保障制度转移支付，不仅可以缓解贫富差别，也可以还公平于农民。

党的十六大报告已明确指出，初次分配由市场决定，再分配领域中，强调公平优先，强调政府的干预作用，通过再分配手段消除初次分配所产生的不公平。一方面可以通过个人所得税制（再分配的收入手段），在伤害最少人的基础上，缩小个体间的收入差距；另一方面，通过社会保障转移支付制度（再分配的支出手段），解决贫困人口的生活问题，使那些最需要帮助的人得到帮助，从而实现经济福利最大化。建立农村社会保障制度是实现全面小康社会目标的必要手段之一，是实现社会主义市场经济的公正收入分配的宏观调控目标的必要条件之一。

（二）公共管理和宏观经济对社会保障的需求

1. 有利于“三农”问题的解决和人口城镇化的发展

1996年以后农业增收缓慢，“三农”问题成为热门话题。农民问题是“三农”问题的核心问题。“三农”问题说到底是在农民收入增长缓慢、贫困及抗风险能力脆弱的问题，归根结底是农民生活贫困问题。中国的农民生活现状正如缪尔达尔的“循环积累因素关系”理论所指出的低收入与贫困相互积累形成循环困境：自然风险、疾病风险→致贫、返贫→人均收入很低→生活水平、营养、医疗卫生状况、健康和教育的下降→人口质量下降→劳动力素质不高→劳动生产效率低下→产出停止增长或下降→低产出→低收入→强化经济贫困→抗风险能力进一步下降。“贫困的原因是贫困”，10%左右的农民生活处于绝对贫困和相对贫困之中，他们处在这种恶性循环的链条之中。通过建立农村社会保障制度，通过转移支付向农村人口提供公共产品，提高农民的素质和抗风险能力，从而打破贫困恶性循环的链条。

解决农村居民收入问题的根本办法是为农业剩余劳动力寻找出路，而城镇化是解决农业剩余劳动力的唯一出路。因为土地报酬递减规律的作用，太

多的农民挤在农业领域必定贫困。剩余劳动动力的转移是必然的。在农村家庭收入中,务工收入越来越重要,许多家庭的务工收入超过土地收入。1998—2002年期间,农民收入增长了386元,年均增加77元,其中有65元是工资性收入,占84%。目前,非农就业收入已经占到农民收入的近一半,工资性收入已经占到农民收入1/3。农民进城务工就业已成为近年来农民增收最直接、最有效的途径^①。

按照刘易斯“二元经济发展模型”,只要城市和农村存在工资差异,人口流动就会发生。而事实上,人口流动的规模和速度不只取决于流出地的推力和流入地的拉力,还取决于中间的障碍因素。中国城镇化进程中,存在的中间障碍很多,具体表现为充分就业、义务教育、社会保障(包括住房)和户籍制度的限制。这些因素作用的结果是进城务工的农民不能进入城镇社会保障体系,仍然保留着家乡的土地,属于“两栖人口”。这些流动人口一旦遭遇风险,随时准备回乡,寻求土地的保障。农民工“流得动、安不下”,保持着与土地千丝万缕的联系,不但阻碍了城镇化的速度,也不利农村土地的流转,造成土地资源的极大浪费。

农村社会保障制度的缺失已成为中国城镇化进程的“瓶颈”。在中国经济结构转换过程中,农村人口需要社会保障制度,流动人口更需要社会保障制度,只有真正为流动人口建立了切实可行的社会保障制度,才能使这部分人稳定在城市,同时对留守农村的农民有一个带动作用,城镇化才会对农村非农化人口产生吸引力,才能将更多的农村剩余劳动力吸引到城镇,才能真正解决“三农”问题和加速城镇化进程。

以更宏观上和更长远的观点看,城镇化不只是解决“三农”问题的手段,也是中国未来几十年经济持续发展的推动力,农村社会保障制度的建立有利于未来几十年中国经济的持续发展。我们还应该从这个层面看问题。

2. 有利于城乡均衡发展

建国至今半世纪以来,中国农民收入水平一直很低,而且与城镇居民的差距越来越大。社会政策是其重要原因之一,多年来的“偏向城市,偏离农村”的“工农产品剪刀差”、税费负担、公共品支出等方面的政策,都在扩大着城乡差别。这种非均衡的发展战略为中国的经济起飞奠定了产业基础和物质基础,但它已经走了临界点,城乡均衡发展迫在眉睫。调整社会政策,减轻农民负担、建立农村社会保障制度、加大农村公共品供给都是“城镇统筹发展”的重要手段。

“工农产品剪刀差”一直伴随着中国工业化的发展。一般来说,一个国

^① 韩俊. 改善农民进城就业环境, 增加外出务工收入. 人民日报. 2004-02-13