

学术前沿研究

中国农村养老保障制度研究

杨 刚◎著

Z

HONGGUONONGCUNYANGLAOLAOZHANGZHIDUYANJIU



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

学术前沿研究

辽宁省教育厅高校科技专著出版基金资助

中国农村养老保障制度研究

杨 刚◎著



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村养老保障制度研究/杨刚著. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.7

(学术前沿研究)

ISBN 978-7-303-12920-1

I. ①中… II. ①杨… III. ①农村—养老—社会保障制度—研究—中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 090245 号

营销中心电话	010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子信箱	beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 155 mm × 235 mm

印张: 11.75

字数: 188 千字

版次: 2011 年 7 月第 1 版

印次: 2011 年 7 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

策划编辑: 马洪立

责任编辑: 杜丽娟

美术编辑: 毛 佳

装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 菡

责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言

本书是关于中国农村养老保障制度的研究，分析的视角着重于农村养老资源的制度性建构与发展。研究农村居民的养老保障问题，对于从传统社会向现代社会转型的发展中国家中国来说，意义重大，举世瞩目。党的十七大报告提出，要加快建立覆盖城乡的社会保障体系，到2020年，人人享有基本生活保障，并特别指出，社会保障是构建社会主义和谐社会的重大目标和主要任务之一。因此，确保农村居民享有基本养老保障，提升农村居民的老后生活水平，增强农村居民生活的安定感和幸福感，已经成为21世纪中国社会最为重要的课题。

当前，中国正处于城市化加速发展过程中，经济转轨和社会转型带来的社会保障问题引起了社会各界的广泛关注，特别是在农村，有关社会保险、社会福利、社会救助怎样才能够相互衔接起来，形成一个层次分明的完整保障体系，对于处在快速制度变迁过程中并引起世界广泛关注的中国来说，更显得至关重要。

本书的视点是从农村养老资源的构建与发展角度来对农村养老保障制度进行分析，因此，在总结先行研究的基础上，着重探讨了农村养老保障的现状，对中国现阶段农村养老生活的基本状态进行了一般描述，并通过对农村养老保障现实状态的分析，明确提出了我国农村养老资源构成的几种不同类型。

全书中所体现的基本观点可以概括如下：

在中国农村，传统上一直依靠非正规照顾来保障老年人生活，由家庭所提供的经济支持和生活服务一直是老年人最为重要的支撑，使老年人获得一定程度的物质满足和心灵寄托。但是，仅仅依靠家庭支撑老年

人的生活也暴露出一些问题，比如，养老资源明显不足，老年人生活难以支撑和维系；家庭能力不足，随着经济社会发展，留守农村的老年人乏人照料，缺少慰藉，甚至直到高龄还要承担照顾留守儿童的繁重任务，老后生活堪忧。事实上，自 20 世纪 90 年代以来，随着国家力量的介入，在一些地区，正式制度安排已经成为人们生活中不可缺少的一部分，作为养老保障制度体现的农村养老资源构成不再是单一的非制度性资源组合，而是非制度性资源与制度性资源共同作用的多样化类型，不同的资源组合不可避免地影响着农民对养老生活方式的选择。因此，把握农村社会的养老资源组合类型及其成因，是探讨农村养老保障制度的根本所在。

本书把养老资源构成作为制度建构过程，力图向读者呈现出养老资源组合类型的比较架构，将农村养老保障制度发展过程中政治力的推动、工业化的推动以及自然力量的推动纳入到分析框架之中，通过对农村养老资源组合类型及其建构过程的比较，集中探讨经济—政治力作用下的农村养老保障制度。

笔者通过在中国农村进行实证调查的资料及有关文献研究，对中国农村养老保障制度发展历史及现状进行分析，提炼出三种不同的养老资源组合类型，分别把它们概括为：自然演进型养老资源构成模式、政府推动型养老资源构成模式以及工业化养老资源构成模式。每一种养老资源构成类型都必须预先有所限制，它力主一种方式而相对排斥其他方式。

第一类，自然演进型，书中把这种类型特征概括为非规则的混合型，由于经济—政治力量较弱，尚未发展起有组织的保障制度，无论是强者、还是弱者基本自负其责，从而无法保证农村社区成员，特别是极易陷入贫困的农村低收入老年人得到有效的保障。作者在分析中指出，该类型的推动力主要来自于传统的延续、社会成员之间的相互模仿、偶发的社会动员，此外，还有市场的推波助澜。

第二类，政府推动型，书中把这种类型特征概括为二元并立的组合型，在这一类型中，传统的家庭养老制度与政府推动的养老保险制度并行不悖，从性质上来看二者是缺一不可的，从而体现出某种二元性的特征，但是两种制度又不具有完全的互补性或替代性。这种类型的推动力主要来自于政府的行政控制，并伴有社区的物质激励，该类型成为政府为农民建立正式制度保障的一个象征，使农民生活得到细微改善，并获得制度保障预期。

第三类，工业化类型，书中将这种类型特征概括为多元化的初步整

合型，随着城市化的发展，这一类型逐渐呈现出以正式制度为主导、保障层次分明、保障对象明确、保障待遇逐渐提高的特点。在这一类型中，社区作用较为强盛，政府加以适当的指导，其社会效应主要表现为社会再分配的实现以及与城市保障制度逐步接轨。其推动力主要来自工业化或城市化力量以及市场的诱惑，此外，还显示有社区组织与制度激励的作用。

通过一般性描述和初步分析，我在书中特别概括指出，上述三种不同的养老资源组合类型实际上反映了农村养老保障制度建构的一个发展序列。这个发展过程从总体上来看，就是从非正规制度安排向正规制度安排逐步转移的过程，在这一过程中，经济—政治力量起到重要作用，尤其是在制度建立的初期，当基本经济条件具备后，政府发挥主导作用的一个最重要的前提，就是信任机制和激励机制的建立。这一点，在山东烟台调查的案例中体现得非常明显。书中的这一点，也引起了北京大学郭崇德教授、王思斌教授、中国社科院杨团研究员、辽宁大学穆怀忠教授、日本明治大学钟家新教授等专家的浓厚兴趣，并嘱我在今后的研究中进一步深入。

杨 刚
2011 年 4 月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究的主题	(1)
第二节 相关文献综述	(6)
第三节 研究设计	(17)
第二章 养老资源及其组合类型	(24)
第一节 养老资源的概念	(24)
第二节 养老资源构成	(31)
第三节 养老资源的类型建构	(36)
第三章 自然演进的非规则混合型:以关家村为例	(44)
第一节 关家村经济和社会概况	(44)
第二节 养老资源的类型特征:非规则的混合型	(49)
第三节 自然演进型的类型成因	(59)
第四节 自然演进的社会效果分析	(62)
第四章 政府推动的二元并立型:以南大窑为例	(66)
第一节 南大窑经济和社会概况	(66)
第二节 养老资源构成的二元并立	(69)
第三节 以政府为主体对养老资源的建构	(77)
第四节 政府推动型的社会效果分析	(84)
第五章 工业化推动的初步整合型:以兴民村为例	(89)
第一节 兴民村经济和社会总况	(89)
第二节 多元化初步整合型的养老资源组合	(93)
第三节 工业化类型的推动因素分析	(102)

第四节 工业化类型的社会效果分析 (105)

第六章 三种资源组合类型的比较 (109)

 第一节 共同点:资源互补的多元化模式 (109)

 第二节 不同资源组合类型的差异性比较 (113)

 第三节 不同资源组合类型的成因与制度性建构的完善 (117)

第七章 结论与讨论 (123)

参考文献 (131)

附录一 (138)

附录二 (139)

附录三 (140)

附录四 (144)

附录五 (148)

附录六 (151)

附录七 (155)

附录八 (157)

附录九 (159)

附录十 (161)

附录十一 (162)

附录十二 (168)

附录十三 (172)

致谢 (177)

第一章 导论

第一节 研究的主题

一、问题的提出

20 世纪 90 年代末期，农村养老保障领域中的一个政策变化引起了研究者的广泛关注，那就是从 1986 年开始由中央政府组织试点探索并逐步推广，吸引了全国 30 多个省(自治区、直辖市)、2000 多个县(市)的 8200 万农民参加的农村社会养老保险制度，到 1999 年，以中央发布国发[1999]14 号文件为标志开始“搁浅”^①，从而引发了关于农村养老保障制度安排的极大争议。此后大约十年间，农村社会养老保险在各地、各区域发展参差不齐，总体上进入尴尬的“停滞期”，直至 2007 年中央“一号文件”《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》指出：有条件的地方，可探索建立多种形式的农村养老保险制度。至 2009 年，国务院发布关于开展新型农村养老保险试点的指导意见(国发[2009]32 号)，才明确由试点开始，逐步在全国普遍实施，2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

^① 1999 年 6 月由国务院发布的国发[1999]14 号文件，其主要精神为：第一，目前农村尚不具备普遍开展社会养老保险的条件；第二，原来由民政部开展的农村社会养老保险要进行清理整顿，停止接受新的业务；第三，有条件的地区应逐步向商业保险过渡。

一些研究者借鉴西方发达国家建立农村社会养老保险制度的经验认为,从总体上看,中国目前的经济社会条件还不适宜开办全面的农村社会养老保险^①,依靠家庭养老足以维持农民晚年生活;另外一些研究者则认为传统的保障制度虽然仍能发挥作用,但它们正日益衰落,制度早期的目标着重在于培养观念,农村养老保险试点计划成功地在农村引入了组织化的个人储蓄型老年保障的观念(鲁思来,贡森等,2001,137~154页),建立社会养老保险制度是对社会变迁的积极回应(民政部专家组报告,1995;陈佳贵,2001,234~267页)。一些学者集中论述了现行养老保险方案的优势与不足(刘贵平,1998),也有学者指出了这一制度的缺陷与改革思路(王国军,2000,120~127页),如此等等,褒贬不一,在理论界及社会各界掀起了有关农村养老保障问题的大讨论。2004年后,随着失地农民的增多以及农户大量转为非农户(以下简称“农转非”),有关失地农民养老保险、农转非后参加城镇职工养老保险的讨论也随之增多。方俊、毛蝉雯(2008)指出,国内研究者关于农村社会养老保险存在的主要问题、必要性与可行性、筹资方式以及隐形债务等问题的研究尚存诸多争议。这一方面反映了研究者之间的体认差异和学科界域差异,另一方面也反映了农村社会养老保险在实践中已经先行而理论创新相对滞后的现状。2009年8月18日,全国新型农村社会养老保险试点工作会议召开,温家宝指出,开展新型农村社会养老保险试点是中央又一项重大惠农政策,是国家朝着促进社会公平正义、破除城乡二元结构、逐步实现基本公共服务均等化的一个重大步骤,从而给农村养老保险制度定下了新基调,但是,从制度目标到绩效实现,有一个漫长的政策发展过程,要使农民真正实现“养老不犯愁”,理论探讨同实践探索一样,任重道远而密不可分。

以上有关农村养老研究或争议引发我们思考的一个基本问题是:在农村地区是否有必要由国家出面发展一种制度性的安排以补充家庭养老资源的不足?国家在农村养老保障领域中到底应充当什么样的角色?如

^① 研究者指出,美、日、德、加等发达国家建立农村社会养老保险制度时人均GDP在2000美元以上,农业产值占GDP的15%以下,并且农业人口占总人口的比例降到50%以下,而在中国,即使到1998年,人均GDP为6392元(相当于772美元),农业产值占GDP的18.4%,农业人口占总人口的比例为69.6%。因此,在中国建立全面的社会养老保险制度为时尚早。杨翠迎、庾国柱:《建立农民社会养老年金保险计划的经济社会条件的实证分析》,载《中国经济观察》,1997(5)。

果说发达地区农村的社会养老保障可以随着工业化或城市化的进程而必然地实现,那么,在工业化欠发达地区,农民的晚年生活又如何才能得以保障?什么样的资源建构体制才能够满足农民的养老需求?经济的以及政治的因素对养老资源组合有什么影响?本书提出农村养老资源的制度性建构^①这一主题,就是试图对这些问题作出回应。

“养老”这一话题,历久弥新。从传统意义来看,它是文化模式与行为模式的结合,从现代意义来说,作为社会保障制度的重要支柱之一,它有着更为深刻的尚待挖掘的内涵。在我国农村,传统上一直依靠非正规照顾^②来保障老年人的生活,由家庭所提供的经济支持和生活服务一直是老年人最为重要的支撑,20世纪90年代以来,随着国家力量的介入,在一些地区,正式制度安排已经成为人们生活中不可缺少的一部分,作为养老保障制度体现的农村养老资源构成^③不再是单一的非制度性组合,而是非制度性资源与制度性资源共同作用的多样化的类型,不同的资源组合不可避免地影响着农民对养老生活方式的选择。因此,深入透彻地分析农村养老资源的构成,把握农村社会的养老资源组合类型及其成因,是探讨农村养老保障制度发展的根本所在。

二、研究目标与研究意义

1. 研究目标

本书以农村养老保障的政策变化为分析起点,将国家在农村设立的一系列保障制度^④视为制度性资源,将农村社会传统延续下来的自然支持力量以及市场的或社会的支持力量视为非制度性资源,而养老资源组

① 这一概念指涉通过一定的制度安排对养老资源进行组合或创新,并形成新的资源构成体制。

② 非正规照顾是指由家人、亲友、邻舍等提供的经济支持和个人照顾,它对老年人来说意义重大。研究及实践表明,老年人在健康状况恶化,无力解决自身困难时,通常都会首先寻求非正规网络成员,尤其是家人的帮助,他们包括老人的配偶及成年子女,而其中又以女性照顾者为主。在这种非正规网络中,提供帮助主要依赖配偶,然后才是成年子女。转引自王思斌:《中国社会保障体系的建构》,133页,太原,山西人民出版社,1999。

③ 在本书中,资源构成与资源组合这两个概念指涉同一含义,行文中的互换只是为了叙述的方便。

④ 如“五保户”制度、社会养老保险制度、最低生活保障制度,以及优抚安置等社会保障制度。

合就是两类性质的资源所进行的持续不断的互动。也就是说，本书将养老资源组合的不同类型看做是制度建构模式的不同体现。研究的主要意图是运用养老资源组合这一逻辑线索或分析工具来阐释农村养老保障制度的变化，并探究不同类型的运行机制得以实现的基础和条件。

本研究的目的既不是提出农村养老保障的具体实施方案，也不是进行高度抽象的理性思考，而是介于二者之间的一种“中程”研究^①。通过对处于不同经济和社会发展进程中的三个村庄的实证研究，本书提炼概括出作为养老保障制度体现的不同的养老资源组合类型，并力图对不同养老资源组合类型的成因进行分析，指出经济—政治因素对养老资源建构的影响力，由此提炼出资源制度性建构的一般模型——揭示资源组合条件及其构成体系，预测农村养老保障制度可能的发展趋势。在理论层面上，本书试图通过对农民养老生活系统的深入描述来扩展社会学中有关资源、制度研究的视野，同时为社会保障制度研究提供适当的分析工具。

具体的研究目标包括：其一，通过一般描述展示农村养老资源组合的不同类型及其成因，探讨农村养老保障制度的内在运行逻辑，揭示经济—政治力量对农村养老保障制度建设所产生的影响。其二，由于社会保障是一个具有理论性、政策性和应用性的研究领域，因此本书也试图通过对养老资源组合的分析展示农民晚年生活的现实图景和预期，以充实社会保障知识库，并提出适当的政策建议。

2. 研究意义

第一，本书以国家介入农村养老保障领域作为研究缘起，在肯定传统的非制度性资源对农民养老生活具有内在影响这一前提之下，着重探讨正式制度的建立对农民养老生活的影响，并提出资源组合这一分析架构。本书把资源组合视为一种制度建构过程，由此探讨资源组合的类型、成因及其运行系统的维护等。循此框架，本书试图说明，养老资源构成类型并不是单一的、直线型的，而是在经济—政治作用下形成的多样化模式。在此基础上，可以开拓社会保障研究的新视角，并深化对农民养老生活的认知。

^① 墨顿号召“要创造经验性证实定理的小型家庭”，以作为对整个系统理论发展的必要的补充(Merton, 1948: 165)。参见 Muller Katharina: *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Edward Elgar (studies in comparative economic systems). 1999。

第二,把制度分析应用于农村养老保障领域,兼顾非制度性因素与制度性因素对农民养老生活的影响,特别强调以政府为建构主体进行养老资源的发掘,从而克服以往农村养老研究中忽略政治变量的倾向,结合实地调研的案例和文献资料,分析养老资源建构的信任基础,阐释农村养老保险政策变动等现实问题,以弥补此类研究的不足^①。

第三,本书的研究主题直接源于国家对农民养老生活领域的介入,因此,其现实意义主要在于:挖掘包括政府在内的各行为主体可以为农民提供什么样的条件和资源,以保障农民老年生活的幸福。

三、研究内容

本研究是关于沿海两地三个村庄养老保障制度的实证研究,侧重于宏观层次和社会单位层次的分析。研究从正式社会保障制度这一制度性资源的出现入手,着重探讨农村养老资源组合及其制度性建构对农民晚年生活的影响。

作为社会保障制度体现的农村养老资源构成,是和现代化过程有关的一个复杂的过程。本研究把养老资源组合类型看成是制度生成的不同结果的体现,集中探讨三种不同的养老资源组合类型及其成因。在研究中力图指出经济—政治因素对资源组合类型的影响。本书在分析中,把养老资源构成当成建构过程来看待,由于每一种资源构成类型受到不同的推动力的影响,再加上制度背景各异,因而会产生不同的社会效应。也就是说,不同的资源组合类型对农民养老生活及其农村社会养老保障制度建设的影响是本研究所关注的核心。

围绕这一核心问题,本研究力图揭示社会变迁过程中农村养老资源构成所发生的变化及导致这种变化的动因,各种不同的养老资源构成能否满足农民养老生活的需要,并集中探讨养老资源组合的不同类型,形成资源组合类型的条件和原则,养老资源运作的动力机制等问题。

笔者认为,研究农村养老保障,至少有三个方面的问题不能忽视,即:第一,从一般的或广泛的意义上来说,当农民年老体衰无生活来源时,应该由谁来为其提供养老资源;第二,到底应该提供什么样的养老资源,是物质性资源,服务性资源,还是制度性资源,抑或各种资源兼而有之(形成资源组合)?第三,如何才能保证资源组合的稳定性?这一

^① 以往对农村养老保障的研究大多涉及制度变化的表层,对深层原因或推动条件缺乏进一步探讨。

问题直接涉及资源组合的运行机制或条件。笔者认为,只有从这三个层面上来理解农村养老保障问题,才能真正把握其内涵,才能在制度建设上有所进步,从而不至于因政府或社会的过大压力的预期,使农村的社会养老保障陷入夭折境地。

第二节 相关文献综述

有关农村养老保障制度的较早研究可以追溯到有关家庭(养老)制度的研究,早期如潘光旦先生在20世纪20年代有关“过渡中的家庭制度”的研究^①,费孝通先生在20世纪80年代初所提出的有关家庭养老的“反馈模式”^②的研究等。这种有关养老保障的自然支持的研究一直延续至今,人们对于家庭养老的认识也在不断深化。至20世纪90年代末期,杨善华等人提出社区中的“情理养老模式”^③,以及姚远提出家庭养老是由家庭承担养老责任的行为模式与文化模式的统一观点^④,实际上都肯定了家庭养老是一种积极的养老保障方式,是养老资源组合中不可缺少的一部分。

在社会变迁进程加速,社会结构剧烈变动的过程中,越来越多的学者认识到农村老人的赡养问题仅仅依靠家庭力量是不够的,而且,随着20世纪90年代国家力量介入到农村养老保障领域这一实践层面的变化,也使得更多的学者关注农村养老保障的正式制度安排^⑤,进而积极探索农村社会保障(包括养老保障)的发展进程。此后,有关农村社会(养老)保障的研究日渐兴盛,涉及经济学、社会学、人口学等众多研究领域。但是,笔者认为,以上有关家庭养老或社会养老的研究始终没有脱离“出资者”这一模式,有些研究虽然涉及不同类型的养老资源,但是对于各种资源组合、资源组合类型以及资源类型建构的探讨则付诸阙

① 潘光旦:《中国之家庭问题》,上海,新月书店,1928;潘光旦:《过渡中的家庭制度》,见潘乃谷、潘乃和选编:《潘光旦选集》,北京,光明日报出版社,1999;潘光旦:《祖先与老人的地位》,见潘乃谷、潘乃和选编:《潘光旦选集》,北京,光明日报出版社,1999。

② 费孝通:《费孝通选集》,464页,天津,天津人民出版社,1988。

③ 杨善华、沈崇麟:《城乡家庭——市场经济与非农化背景下的变迁》,93~94页,杭州,浙江人民出版社,2000。

④ 姚远:《中国家庭养老研究》,北京,中国人口出版社,2001。

⑤ 郭崇德主编:《社会保障学概论》,210页,北京,北京大学出版社,1992。

如。本书拟对这些问题进行探讨，根据本研究主题，现将有关文献梳理如下：

一、有关资源类型的研究

1. 社会学有关资源的研究

在社会学中，资源并不是一个核心概念，这在宏观社会学的分析中是明显的，只是当社会学家们将经济学的某些思想引入社会分析时，资源才作为一个概念出现在一般论述中，例如社会交换论中资源概念被用以说明交换的过程和规则。在 20 世纪 70 年代以来迅速发展的社会网分析中，由于较多地受理性选择思想的影响，资源逐渐成为一个重要概念，但它作为一种分析工具常常用来说明的是社会结构生成的机制和社会互动的特征，基本上仍未形成一个核心概念，更没有形成相对独立的理论。不过为了从理论上创新社会保障模式，本书首先对社会学中有关资源类型的研究做一初步概括。

吉登斯(Giddens)在论述权力生成的时候，区分了配置性资源与权威性资源，并认为社会系统在时空方面的任何协调活动都必然涉及这两种资源的特定组合。所谓配置性资源即权力生成过程中的物质性资源，由原材料、物质能源等环境的物质特征；生产工具、技术等物质生产或再生产的手段；以及前两者相互作用所创造的人造物即产品组成。而权威性资源即权力生成过程中的非物质性资源，包括对社会时空的组织（路径和区域的时空构成）；身体的生产和再生产（人们在相互交往中形成的组织和关系）以及对生活机会的组织（自我发展和自我表现的机会的构成）。并认为，“物质资源的生长对权力的扩张来说，确实有根本意义；但如果没有权威性资源的变化，配置性资源也不可能得到发展，可以肯定的是，权威性资源同样是社会发展的“杠杆”，其重要性丝毫不亚于配置性资源”^①。在吉登斯那里，资源是作为权力生成和建构的工具而存在的，但他对资源的区分对于我们分析养老资源组合类型和建构社会保障制度具有很大的启发意义。

科尔曼(Coleman)把资源置于行动系统中，指出了诸多可自己控制并利用其中的“资源”——最常见的一种被经济学家称之为私人物品；此外，行动者可能控制的对其他行动者有重要影响的事件（其他行动者可

^① [英]吉登斯：《社会的构成》，378 页，北京，生活·读书·新知三联书店，1998。

从事件中获益)也称作资源;如果行动者有某些特长,如掌握专门技术或相貌出众,他们可以把自身行动作为资源加以控制;还有一种是其他人不能直接从中获利,但这些资源对某些事件具有关键的影响或具有部分决定性作用,被影响的事件对其他人利益攸关。另外,他还指出了资源从性质上看有所区别,这些性质对行动系统有重要影响,它们是:可分割性、可转让性、可保留性、即时交付性以及无外在性^①。他对资源所做的这些分类有助于我们更加深入地理解社会保障领域所述的资源概念。

2. 社会保障中的资源研究

在传统的社会保障领域,资源概念是由社会福利供给(主要是经费)来代替的,由于社会保障被认为是收入保障,所以资源被等同于资金。但是在社会工作领域却有不同,比如在社区发展中,社会工作者的一项重要任务就是进行社区资源动员。在社会保障经费供给不足的情况下,其他能增进福利的物品也被视为社会保障资源。例如我国的社区服务曾被认为和社会保障的组成部分^②,实际上服务也是一种资源。按照这种理论,学者们开展了大量的研究,分析社区服务在城市社会保障体系建构中的作用^③。党的十四届三中全会提出建立与社会主义市场经济体系相适应的社会保障体系的任务,并指出在社会保障体系的建构中,政府、企业、社会、家庭等多方都要参与,这实际上已经拓宽了关于社会保障及其资源供给的理解。2011年,《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》提出坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针,加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设,稳步提高保障水平。实现新型农村社会养老保险制度全覆盖。完善实施城镇职工和居民养老保险制度,全面落实城镇职工基本养老保险省级统筹,实现基础养老金全国统筹,切实做好城镇职工基本养老保险关系转移接续工作。逐步推进城乡养老保障制度有效衔接,可视为社会保障资源共享视角。

针对社会保障领域资金不足,资源短缺难以保障人们的需求这一问题,有学者提出社会保障“大资源”概念或“宽口径”的社会保障资源概

① [美]科尔曼:《社会理论的基础》,40~41页,北京,社会科学文献出版社,1999。

② 《崔乃夫部长谈城市社区服务》,见张德江主编:《社区服务工作文集》,北京,中国社会出版社,1991。

③ 郭崇德:《中国城市社区服务发展道路》,北京,中国社会出版社,1993。

念,认为社会保障资源是指可以用来进行社会保障并能产生保障效果的东西。由于人们的保障需要的多样性与复杂性,因此,社会保障资源可以是资金、物品、设施、服务、机会、关照和心理支持等,它也可以是有利于社会弱者走出困境的政策及其他具有社会保障价值量的东西。并且认为,资金不足虽然是社会保障面临的主要问题,但是,如果采用社会保障“大资源”的概念,则可以说我国的社会保障资源是十分丰富的。这些资源存在于政府、单位、社区和家庭之中。因此,应充分发挥各个不同主体在资源动员方面的作用,使具有一定存量的社会保障资源达到最大的运用效能^①。这种“大资源”的概念对于建立起适应我国国情的农村社会保障制度具有很大的启示意义。正是在“社会保障大资源”概念的启发下,有关研究者提出了“基础整合的社会保障体系”的建构,认为这一体系首先是“大资源”的整合,同时主要是制度整合、制度与非制度的整合。这样,就从制度建构和非制度建构的途径,进一步解决了如何利用和转化社会保障“大资源”的问题^②。

另外,还有人指出,由于福利资源概念所涵盖的内容不仅包括物质性的福利,还包括制度性的福利和服务性的福利,由此,福利资源的开发也应当是物质资源、政治资源、人力资源等全方位的社会动员^③,进一步说明了福利(保障)资源的多维度。

但是,以上这些对资源类型的划分主要侧重于功能角度,强调不同类型的资源有着各不相同的作用。笔者认为,这种对资源类型的划分是远远不够的,如果从制度建构的角度来对资源进行划分,则会更有助于对社会保障制度内涵的理解,并进一步深化有关社会制度变迁的认识。因此,本书把资源进一步区分为非制度性资源与制度性资源,前者指涉各种自然支持的力量,后者则是指由国家所进行的正式制度安排。笔者认为,对于我国农村社会来说,作出如此划分更能够体现农村社会养老保障制度建设的实质。

① 王思斌:《中国社会保障体系的建构》,105~121页,太原,山西人民出版社,1999。

② 景天魁主编:《基础整合的社会保障体系》,258页,北京,华夏出版社,2001。

③ 刘旭东、张淑芹:《福利资源开发:由资金向人力转变》,载《中国社会保障》,2002(4)。