

RESEARCH ON RURAL SOCIAL SECURITY LEGAL SYSTEM IN CHINA

中国农村社会保障

法律制度研究

徐嘉辉 郭翔宇 著

中国农

山版社



黑龙江省哲学社会科学研究规划项目资助(项目批准号:10C013)

中国农村社会保障法律制度研究

Research on Rural Social Security Legal System in China



徐嘉辉 郭翔宇 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会保障法律制度研究 / 徐嘉辉, 郭翔宇
著. —北京: 中国农业出版社, 2013. 6
ISBN 978-7-109-17866-3

I. ①中… II. ①徐… ②郭… III. ①农村-社会保
障-法规-研究-中国 IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 093424 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.25

字数: 201 千字

定价: 30.00 元

刊、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

本研究的资助项目为黑龙江省哲学社会科学规划项目“城乡一体化视角下的黑龙江省农村社会保障法律制度研究”（项目编号：10C013）。改革开放 30 多年来，按照社会主义市场经济体制的发展要求，中国的社会保障制度经过改革，逐步建立起了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，城镇社会保障体系的基本框架也已初步形成。但不得不承认，中国社会保障制度的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的建设却是大大滞后。作为中国社会保障制度的重要环节，加强农村社会保障制度建设既是中国农村市场经济和社会发展的客观需要，又是广大农村居民的迫切需求，也是我国政府所确立的全面建设小康社会的重大目标实现的需要。它对维护社会稳定，推动农村经济发展与社会全面进步，构建和谐农村社会都具有十分重要的意义。

我国经济发展的现实表明，目前农村社会保障制度建设严重滞后，已成为社会保障制度建设的薄弱环节，严重阻碍了农业经济的发展和农村社会的进步，影响到农村和整个中国的经济安全与社会稳定，成为推动现代化建设和农村市场化改革的瓶颈性障碍。深化当代中国农民的社会保障问题研究，对于解

决“三农”问题，建设社会主义新农村与构建和谐社会的现实意义。

农村社会保障法律制度的建立必须立足于满足农民基本生活需求的现实基础上，在现阶段要让农民“生有所靠、老有所养、病有所医”，所以应该先以农村社会养老保险法律制度、农村社会医疗保险法律制度、农村社会最低生活保障法律制度为基本框架，来构建中国农村的社会保障法律制度。在这种背景下，本书在研究农村社会保障法基本理论问题的基础上，提出加强农村社会保障法制建设的建议，设计农村社会保障法律制度的基本原则与基本理念，构建农村社会保障法律制度的主要内容。本研究对于指导农村社会保障立法、司法和执法都具有十分重要的理论意义和实践价值。

运用理论分析方法，对“法”与“制度”进行了概念上的区分，并进一步对“社会保障法”与“社会保障制度”两个相关概念进行了辨析，对农村社会保障制度的内涵、农村社会保障法律制度的内涵、调整对象进行了研究和阐述。本书指出，农村社会保障法是调整以国家为主导，对遭受社会风险的农村社会成员，为维持其基本生活水平并保证其生活质量，而给予一定利益过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。它的具体内容包括农村社会养老保险法律制度、农村社会救助（济）法律制度、农村社会福利法律制度、农村社会优抚法律制度等。

运用比较分析的方法，对以美国、德国、瑞典等为代表的发达国家和以新加坡、智利为代表的发展中国家的农村社会保障法律制度进行总结的基础上，对各种模式的农村社会保障法律制度的相同之处和不同之处进行了比较，分析了国外农村社会保障法律制度对我国的有益启示和可借鉴之处。

运用定性分析的方法，回顾中国农村社会保障法律制度的发展历史，客观考察农村社会保障法律制度的现状，剖析现行农村社会保障法律制度存在的问题与制约因素。研究表明，中国农村社会保障立法工作严重滞后、农村社会保障立法层次不高、农村社会保障立法体系不健全、农村社会保障法的实施机制和监督机制薄弱、农村社会保障法律制度与其他各部门法缺乏相互配套和衔接。针对我国农村社会保障法律制度中存在的问题，反思建立中国农村社会保障法律制度可能面临的制约因素，包括现行二元制经济结构与相关不完善制度的影响、农村经济发展落后的影响、认识上的误区与保障意识的欠缺等。运用 AHP 分析法，对影响我国农村社会保障法律制度构建的制约因素进行定量研究，基于所建立的评价指标体系计算得出不同层次因素和指标的相对权重，并据此进行影响因素的单排序和总排序分析，提出了农村社会保障法律的建立与完善、农村社会保障法律制度的司法保障、政府政策与补贴等因素是影响我国农村社会保障法律制度建设的因素。

确立完善中国农村社会保障法律制度的基本理念与基本原则。完善我国农村社会保障法律制度应当确立生存权理念、社会公平理念、社会连带理念，同时遵循权利保障原则、公平与效率优化结合原则、保障水平与经济发展相协调原则、普遍性原则、自愿与强制相结合原则、强调政府职能原则等。树立我国农村社会保障法律制度的远期立法目标和现阶段立法目标，在无法迅速建立完善的农村社会保障法律制度时，我们应考虑针对现阶段的需要进行农村社会保障的专门立法，等工业化推进到一定程度之后，社会保障法律建设的重点再相应地转移到对全体国民实行统一的社会福利法律制度建设。

农村社会保障法律制度的机制构建对保障农民享受社会保障的基本权利具有重要的现实意义。首先,要建立资金保障机制,包括增加政府财政资金支持,各地从实际出发,采取分级负担的办法筹集保障资金;其次,要完善管理机制和监督机制;最后,要完善争议处理机制。有了充足的资金保证、管理机构、监督机制和相应的争议处理机制,才能使农村社会保障法律制度的执行相对规范,不因操作者有异而轨迹杂陈。

从模式选择上,我国农村社会保障法律制度的模式以采用多法并行模式更为适宜一些。在目前我国尚不具备制定《社会保障法》的条件下,应分别制定若干具体的农村社会保障法律法规,包括农村养老保险法、农村医疗保险法、农村最低生活保障法等多部并行的社会保障法律,以各自规范相应的社会保障领域。分别对保障对象和内容、保障基金的筹集、管理监督、争议的处理及法律责任等方面的具体法律制度内容进行了设计。

构建完善的农村社会保障法律制度,不仅需要制定专门法,还需要其他法律部门及相关配套措施的协调。要完善刑法、农地法、侵权行为法等相关法律的配套规定。要增强农民的社会保障法律意识,通过加强农村的法制建设与法制宣传教育,强化农民的自我保障意识。要以科学的立法观为指导,积极探讨能够指导立法与司法实践的社会保障法律制度理论,充分吸收国外农村社会保障立法的先进研究成果,结合我国的实际情况,不断完善我国农村社会保障法律制度。

目 录

前言

第一章 绪论 1

一、研究的学术背景及其理论与实际意义 1

二、国内外文献综述 8

三、研究的主要研究内容与方法 24

第二章 相关概念界定与理论基础 28

一、农村社会保障制度的内涵 28

二、农村社会保障法律制度的内涵与调整范围 34

三、研究的理论基础 39

四、本章小结 48

第三章 农村社会保障法律制度的国际比较 与启示 50

一、发达国家农村社会保障法律制度 50

二、发展中国家农村社会保障法律制度 70

三、各种模式下农村社会保障法律制度的比较 75

四、国外农村社会保障法律制度对我国的启示 79

五、本章小结	83
第四章 中国农村社会保障法律制度的历史 回顾与现状分析	84
一、农村社会保障法律制度发展的第一次变迁	84
二、农村社会保障法律制度发展的第二次变迁	88
三、农村社会保障法律制度发展的第三次变迁	92
四、农村社会保障法律制度现状分析	98
五、完善农村社会保障法律制度的必要性与可行性	110
六、本章小结	127
第五章 现行农村社会保障法律制度存在的 问题与制约因素	128
一、现行农村社会保障法律制度存在的问题	128
二、完善农村社会保障法律制度影响 因素的定性分析	131
三、完善农村社会保障法律制度影响 因素的定量分析	137
四、本章小结	153
第六章 完善农村社会保障法律制度的 基本理念、基本原则与立法目标	155
一、完善农村社会保障法律制度的基本理念	155
二、完善农村社会保障法律制度的基本原则	157
三、农村社会保障法律制度的立法目标	167

四、本章小结	169
第七章 农村社会保障法律制度的模式选择 与机制构建	170
一、农村社会保障法律制度的模式选择	170
二、农村社会保障法律制度的机制构建	176
三、本章小结	188
第八章 农村社会保障法律制度主要内容的构建	189
一、农村养老保险法律制度的主要内容	189
二、农村医疗保险法律制度的主要内容	194
三、农村最低生活保障法律制度的主要内容	201
四、本章小结	207
第九章 完善农村社会保障法律制度的 配套措施	208
一、农村社会保障法律制度的配套立法措施	208
二、增强农民的社会保障法律意识	212
三、加强农村社会保障法律制度的理论研究	216
四、本章小结	219
第十章 结论	220
 参考文献	 227
附录：AHP 分析法专家调查问卷	239

第一章 绪 论

一、研究的学术背景及其理论与实际意义

(一) 本研究课题的学术背景

中国的“三农”问题是个关系改革开放和现代化建设全局的大问题，它深刻地影响着整个国民经济和社会事业的发展，已经成为了制约中国宏观经济发展的瓶颈性障碍。许多学者从制度经济学出发，认为中国农村经济发展落后的根源是制度问题，应当对农村经济和经营制度进行创新，只有这样，才会对中国农村经济进行根本性的变革。还有的学者认为，不仅如此，还要从中国的福利制度、激励与约束机制方面寻找原因。现在中国的激励与约束机制很不健全，其福利制度也存在严重的不公平问题。现在在我国城市社会中存在的社会保障制度是“高福利状态下的绝对公平”，但由于其实际上并未产生预期的高效率，因此我国城市社会保障制度在不断地进行改革。相比较之下，占总人口大多数的农村人口及农业劳动力的社会保障制度却是严重缺失的，城乡社会保障之间的不公平使得效率的优势难以发挥，公平与效率也无法实现平衡（杨翠迎，2003）。

目前我国农民面临的主要社会风险也已经发生了很大变化：在传统的家庭养老模式下，农民面临的主要社会风险是疾病和陷入贫困，但现在他们面临的风险还增加了老年生活无

保障。

(1) 由于当前农村的家庭养老功能和土地养老功能都日趋枯竭弱化,因此农民的老年生活风险非常明显。首先,控制人口导致我国农村的家庭规模日渐小型化,很多地方已经出现了“4+2+2”,甚至是“4+2+1”结构,一对夫妻除了要抚养小孩、从事农业生产以外,还要供养四个老人,其精力和财力有限导致难以维持家庭养老功能的正常运转。其次,农村青壮年劳动力大量地跨地区打工或转移到城镇,与老年父母的感情易于淡化,传统的“孝道”观念日渐淡漠。再次,随着工业化、城市化进程步伐的加快,生产竞争日益激烈,社会分工更加细化,从客观上降低了农村家庭的凝聚力,也导致了家庭养老效果的削弱。最后,城市化进程导致相当多的农民部分或全部丧失了赖以生存的土地,即使还拥有土地,由于空巢家庭增多、老人体力不支难以胜任繁重的农业劳动,老年生活面临困难的可能性也会增大。根据我国老龄委抽样调查,高达 39.3% (人数达 3 223 万) 的农村老年人生活贫困,有 45.3% 的农村老年人认为生活得不到保障。

(2) 疾病风险客观存在。国家卫生服务调查结果显示,由于经济困难无力支付医药费,我国大量的患病农民应就诊而未就诊、应住院而未住院。由于经济拮据,农民“小病硬扛,大病等死”的情况并不少见,享受到充分的医疗卫生服务对绝大多数农民来说只能是个奢侈梦想。由于越来越多的农民无力承担日益增长的医疗费用,疾病常常成为导致农民贫困的重要原因,农村贫困者中大部分是因为疾病造成的,农民的健康问题已经成为不容忽视的重大问题。

(3) 生活贫困的风险不容忽视。农民贫困问题由来已久,

经过国家多种优惠政策的扶持，目前农村的赤贫人口虽然有所减少，但相对贫困和生活水平低下者大有人在。例如，据国务院扶贫办发布的统计数字，截至 2007 年底，我国人均年收入低于 1 067 元的农村人口共有 4 320 万人。其中人均纯收入低于 785 元的绝对贫困人口仍有 1 479 万，占农村居民总人口的 1.6%。人均纯收入在 786~1 067 元的低收入贫困人口仍有 2 841 万，占农村居民总人口的 3%。可见，在农村人口老龄化问题严重及向城市迁移数量激增的情况下，农村急需建立相应的社会保障制度，以规避农民的社会风险。

从我国采取的相关政策上来看，在 1996 年政府就曾提出“以完善养老、失业、医疗保险为重点，‘加快养老、失业和医疗保险制度改革，初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会救助、个人储蓄积累相结合的多层次的社会保障制度’是我国今后 15 年建立和完善社会主义市场经济体制的主要战略任务”（《中华人民共和国国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》）。由于中国是农业大国，农村人口占全国总人口的 50% 以上，因此加快我国的农村社会保障制度建设，对加快我国社会保障制度总体建设，完善社会主义市场经济体制，促进农村经济与社会的协调发展，维持社会稳定，实现“九五”计划和 2010 年国民经济和社会发展的奋斗目标，都具有极为重要的作用和意义。

2006 年中央 1 号文件提到：“逐步建立农村社会保障制度。按照城乡统筹发展的要求，逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入。进一步完善农村‘五保户’供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系。探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险

制度。”“有条件的地方，要积极探索建立农村最低生活保障制度。”2007年中央1号文件提到：“在全国范围建立农村最低生活保障制度，各地应根据当地经济发展水平和财力状况，确定最低保障对象范围、标准，鼓励已建立制度的地区完善制度，支持未建立制度的地区建立制度，中央财政对财政困难地区给予适当补助。有条件的地方，可探索建立多种形式的农村养老保险制度。”2008年中央1号文件提出：“建立健全农村社会保障体系。完善农村最低生活保障制度，在健全政策法规和运行机制基础上，将符合条件的农村贫困家庭全部纳入最低保障范围。中央和地方各级财政要逐步增加农村最低保障补助资金，提高保障标准和补助水平。落实农村五保供养政策，保障五保供养对象权益。探索建立农村养老保险制度，鼓励各地开展农村社会养老保险试点。”2009年中央1号文件提出“巩固发展新型农村合作医疗，坚持大病住院保障为主、兼顾门诊医疗保障，开展门诊统筹试点，有条件的地方可提高财政补助标准和水平。进一步增加投入，加强县、乡、村医疗卫生公共服务体系建设。抓紧制定指导性意见，建立个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度。加大中央和省级财政对农村最低生活保障补助力度，提高农村最低保障标准和补助水平。”

十八大报告中指出：“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。”由此可见，逐步建立和完善我国农村社会保障制度，一直是我国政府十分重视的问题，也是在当前形势下迫切需要解决的问题。除此之外，当前“三农”面临的国内外环境也在急切地呼唤农村社会

保障制度的建立和完善。

要建立和完善我国农村的社会保障制度，内部建设固然必不可少，而外部环境的建设更是保证这项制度实现的必要条件，保证制度实施最有效的手段——农村社会保障法律制度的构建既具有必要性，又具有紧迫性。因此，建立与完善我国农村社会保障法律制度是农村形势的迫切需要，是顺应时代发展的必然。

（二）本研究课题的理论与实际意义

现代世界各国无一例外地都将社会保障当作一项直接影响社会政治经济发展的重要法律制度。我国宪法同样明确地规定了公民享有社会保障的基本权利，在法学理论与实践，社会保障法律制度被认定为我国社会主义市场经济法律体系的一个重要组成部分。我国经济的发展急需一个健全的社会保障法律制度体系的支撑，然而到目前为止，我国农村社会保障并没有形成较为成型的法律制度体系。目前地域性的农村社会保障法律制度，如农村养老保险法律制度和农村医疗保险法律制度只覆盖了部分农村人口，而且在实施中还遭遇了许多难以解决的困境。本书选择研究中国农村社会保障法律制度的目的就在于从社会保障制度发展的一般规律出发，结合中国农村的当前实际情况及未来发展方向，提供一个适合中国农村实际情况和我国立法实际情况的社会保障法律制度框架，以期为未来制定相应的中国农村社会保障法提供理论依据。

从本书研究的理论价值来看，社会保障法律制度是我国法律制度体系的重要组成部分，社会保障法应当是一个独立的法律部门，社会保障法基本理论是社会保障法学的重要内容。但

是目前国内法学界对社会保障法学基本理论的论著尚不多见，也就是说，社会保障学理论与法学理论尚未结合起来形成和谐的系统理论，而相应地，对我国农村社会保障法律制度理论的相关论著更是少之又少。因此，本选题是将农村社会保障制度与法学结合在一起的一项重要研究课题。

本选题不仅具有重要的理论价值，而且还具有重要的实践意义。社会保障法律制度是我国社会主义市场经济法律体系的重要组成部分，没有完善的社会保障法律体系，现代企业法律制度和市场体系就不可能真正建立；社会保障法制建设，尤其是覆盖面占我国人口大多数的农村社会保障法制建设是我国社会主义法制建设的重要内容，农村社会保障法制建设滞后将带来难以预料的后果，甚至引发严重的社会动乱，因此有人称其为“和谐社会的安全网”。

目前，我国的农村社会保障体系正处于重建过程中，改革、健全和完善农村社会保障体系是一个亟待需要解决的问题。而要改革、健全和完善农村社会保障体系，其核心是农村社会保障法制建设，离开法制建设讨论农村社会保障体系将缺乏应有的强制力保证。因此，探讨农村社会保障法的基本理论问题，并在此基础上提出完善我国农村社会保障法制建设的建议，对于指导农村社会保障立法、司法和执法，对于保证社会稳定，对于促进现代市场经济体系的建立和完善都具有十分重要的意义。

(1) 完善农村社会保障法律制度是打破城乡二元体制的需要。城乡二元体制限制了生产要素，尤其是阻碍了劳动力要素和社会产品的自由流动，是建立统一劳动力市场及发展市场经济的桎梏。同时，农村劳动力向城市转移的缓慢也致使城市第

三产业发展不足，城市的辐射功能发挥受到严重限制，使城市对农村发展的带动作用不强，从而抑制了农村的发展，形成恶性循环（万国军，2000）。这一切问题的解决关键在于农村劳动力能自由流向城市，但由于农村劳动力的一大特色在于依附于土地抵御社会风险，因此，建立和完善农村社会保障法律制度，保证农村社会保障的实施，以替代土地的生活保障作用，这一困境就能得到根本改善。

（2）完善农村社会保障法律制度是促进我国社会公平和稳定发展的需要。按照新古典经济解释社会保障制度变迁的理论，社会保障作为一种准公共物品在城市和乡村及两者之间都存在严重的市场失灵，都需要借助于政府的力量，依据大多数法则的要求，有效分散社会风险，实现社会稳定，并通过社会保障的再分配功能达到社会公平。将农村劳动者排斥在整个社会保障体系之外显然是不符合社会保障的基本功能，有违社会公平的。同时，由于我国实行土地公有制，因此，我国农村劳动者不拥有土地所有权，无法像西方发达国家的农户一样有土地所有权及其收益为农民的生活提供坚实的物质保障。另外，工业化进程对农村和农民收入的掠夺造成农民的收入和积蓄非常有限，大多数地方的农民没有足够的积蓄来解决病、老的问题。在国家提供的社会救济和福利无法满足实际需要的情况下，中国农民的生活保障职能落在家庭上，而农村生产的社会化、市场化、工业化，又削弱了家庭保障的功能，因此，农村社会保障法律制度在农村的建立和完善成为必然要求。

（3）建立和完善农村社会保障法律制度是应对人口老龄化的客观需要。中国已经进入老龄社会，并将长期处于老龄社会，我国政府已经充分认识到人口老龄化问题的严峻性，增强