

中国农村社会保障 问题研究

石秀和 等著

Zhongguo Nongcun Shehui Baozhang
Wenti Yanjiu



人民出版社

Zhongguo Nongcun Shehui Baozhang
Wenti Yanjiu

中国农村 社会保障问题研究

石秀和 等著

策划编辑:吴焰东

责任编辑:吴焰东 王晓梵 刘彦青

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会保障问题研究/石秀和等著.

-北京:人民出版社,2006.12

ISBN 7-01-006015-0

I. 中… II. 石… 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 159548 号

中国农村社会保障问题研究

ZHONGGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG WENTI YANJIU

石秀和 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 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:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:33

字数:502 千字

ISBN 7-01-006015-0 定价:65.00 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



前 言

—

从农村发轫的中国改革迄今已经 20 多年了，中国的经济、社会发生了翻天覆地的变化。尽管中国农村的面貌也有了巨大的改变，但是关乎到中国亿万农民切身利益的农村社会保障体系依旧没有形成。近些年来，如何建立一个科学、合理的符合中国国情的农村社会保障制度，已经成为多学科研究的热门课题。但是毋庸讳言，我国学术界一直秉承着一个传统，重城市、轻农村，在社会保障问题的研究上也不例外。当然也有一些学者对农村社会保障制度的建立提出来一些见解和主张，取得了一些可喜的成果，可惜的是这些研究的基本思路都有一些局限性，往往对中国农村的现状特别是如何建立农村社会保障制度所必须考虑的农村经济发展水平差异缺乏总体的了解，很多研究局限在“农村社会保障以家庭保障为主”的框架内，可操作性、应用性不强，使得所提出的研究成果难以在实践中运用。

正因为现有农村社会保障研究有较大的局限性，本课题对农村社会保障制度研究试图从农村社会经济现状以及社会公平的角度，提出一些新的思路、方法，希望完善农村社会保障理论并为政府决策部门提供参考。

党的十六大明确提出了要在本世纪头 20 年，集中力量全面建设惠及十

几亿人口的更高水平的小康社会，党的十六届五中全会又吹响了建设社会主义新农村的进军号角。目前除个别经济发达地区的农村以外，绝大多数农村地区经济发展水平比较落后，农民的生产和生活还缺乏许多必要的保障，农业生产所面临的风险难以回避，农民抵御风险的能力还十分微弱等等。这些都直接影响着中国未来的小康社会的建设并潜伏着一定的社会不稳定因素，需要尽快建立和完善适合农村地区经济发展水平的多元化的社会保障制度体系。像中国这样一个有近9亿农民的发展中大国，如何建设农村社会保障制度是世界上任何一个国家也不曾经历过的，显而易见，这必将是一个十分艰难的历程。但无论其如何艰难，都是一个在中国现代化建设中必须得到解决的现实问题，它对于中国的发展，对于具有和中国相类似情况的发展中国家的经济发展和社会进步，均具有非常浓烈的实践意义。

二

中国农村社会保障制度的构建过程在上层建筑服从并反作用经济基础的规律和制度变迁规律的双重制约下，曲折而反复地表现为“缺失”、“唤醒”和“回归”的交替演进。目前，我国农村社会保障问题被一定程度地边缘化了，尽管已经引起了各级政府的关注和采取了一些措施，但依然存在诸多的问题。重构我国农村社会保障体系已成为历史必然，同时也十分紧迫。但我们要清醒地认识到我国农村社会保障制度的建立不可能走发达国家的老路，也不可能雷同于目前城市社会保障制度模式。

构建我国新型农村社会保障制度的指导思想是：根据我国的社会主义本质要求、国家的综合国力和农村的经济发展状况，通过农村群众组织起来的联合互助，以合作的力量为主，配之以国家和社会的一定扶助和农民个人的力量，因地制宜，循序渐进地建立着眼于保障农民的基本生活，有利于保护和发展农村生产力的新型农村社会保障制度。

因此，我们的研究立足于两个方面的创新。一是制度创新。我国农村社会保障制度的建设，应避免出现依赖国家和社会救济的城镇传统模式，

应以合作经济组织为载体,将农村社会保障与合作经济组织发展进行有机地结合,建设适合中国农村经济发展水平的社会保障制度体系,这是中国农村社会保障的现实选择。应立足于农村群众组织起来“自救”和“自我保护”,鼓励农民从自助走向互助,以合作的力量为主,配之以国家和社会的一定扶助和农民个人的力量,构建具有中国特色的农村社会保障体系。二是体系创新。将农村社会保障体系拓展为基本性保障项目与积极性保障项目并存的新型体系构架,在农民养老保险制度、农村医疗保险制度、农民最低生活保障与社会救助制度、农村扶贫制度、农村优抚制度、农村社会福利制度这些传统的基本性农村社会保障项目的基础上,增加了农业保险制度、农村流通保障制度、农民就业保障制度和农民收入保障制度这些积极性农村社会保障项目。这种新型的农村社会保障体系,在保障对农民的“输血”功能的同时,强调增强农民自身的“造血”功能,也就是针对农民所面临的诸多社会风险,一方面为其提供基础性的保障,另一方面通过不断提高农民收入进而从根本上增强农民防范外部风险的能力。

三

我们研究的主要内容和重要观点体现在以下几个方面。

1. 中华人民共和国成立 50 多年以来中国农村社会保障制度变迁过程可以划分为集体契约型的隐性“普惠”保障、分权型的显性“利益分割或损益不均”保障和社会契约型的制度化“利益调整重构”保障三个阶段。农村社会救助、农村扶贫开发战略、新型农村合作医疗、农村社会养老保险等日益多元化的正式制度安排部分地预防了农村社会风险的发生,保障了农村居民的身体健康与生产生活稳定。但农村社会保障制度存在的制约因素,如制度理念与目标定位模糊、科学研究缺乏与认识混乱、政策选择长期试而不决、缺乏政府部门的足够重视与资金投入加上中国社会城乡分离的现实、区域经济差异的存在以及社会保障制度设计本身的复杂性等决定了农村社会保障制度将面临更大的考验。我们应借鉴国外农村社会保障制度的经验,在农村社会保险、农村社会福利、农村社会救助等方面具体

制度的设计中要在处理好公平与效率的基础上从各方面加强农村社会保障的立法工作,建立多方面、全方位的保障制度;结合实际制定符合各地经济发展水平和农村社会保障实际的具体标准,并根据发展适时调整;在农村建立相应的组织并充分发挥国家的主导作用。

2. 随着经济社会的发展,逐步拓展农村社会保障项目、扩大保障覆盖面、提升保障水平是必然趋势。确定农村社会保障水平时应与经济发展水平和财政承受能力相适应;公平与效率兼顾;稳步推进,逐步提高;政府在农村社会保障发展的初期,应承担主导责任,夯实农村社会保障的基础;在农村社会保障的各项中,应区分轻重缓急,优先满足农村居民基本生活保障的需要;保障水平与不同地区农村经济发展水平相适应。在明确农村社会保障水平的基础上,建立稳定可靠的基金筹集机制是发展农村社会保障的关键。应建立政府、集体经济或合作经济和农户三方合理的筹资机制;筹资水平应能较好满足农村养老保险、医疗保险和最低生活保障覆盖全体农村人口的需要;资金的筹集方式应当与我国农村经济发展现状和农村社会保障的制度模式相适应;资金来源应当制度化,保持资金的稳定性;资金来源渠道多元化,保证资金的充分性。应创新农村社会保障基金筹集渠道:财政全方位支持农村社会保障;分享土地资本收益,充实保障基金;发挥合作经济等集体组织保障功能;拓展筹资渠道,增加辅助筹资形式;创造条件,开征社会保障税。同时,应从加强农村社会保障基金管理立法、建立健全各级农村社会保险管理机构、提高基金的保值增值能力、建立健全农村社会保障基金营运的监管机制等方面加强农村社会保障基金运作管理。

3. 就我国农民养老保障制度而言,现有的农村社会养老保险隐含着很大的危机。占主导地位的家庭养老保障已呈现弱化趋势,社区养老保障在少数地区有亮点但整体推进遇到了危机。因此我们设想以合作经济组织为载体实施农民养老保障,以产品换保障、实物换保障和土地换保障作为实施农民养老保障的物质基础。“产品换保障”是通过收取农产品实物抵作养老费来为农民提供养老保障。“实物换保障”是把农民积累起来的部分实物作价转让或入股给合作经济组织。“土地换保障”的方式具体有三种:第一种是由农民特别是那些不愿耕种土地的农民把自己所拥有的土地承包

经营权按一定的协议价格让渡给合作经济组织；第二种是当农民年老不适宜劳动的时候，把土地承包经营权交给合作经济组织；第三种是对失地农民将部分征地补偿费转化为养老保险基金。

4. 医疗保障制度是建立社会保障体系的重要组成部分。能否解决好广大农民的医疗保障需求将直接影响到我国农村的经济发展和社会稳定。根据我国国情不可能由国家完全负担农民的医疗费用，集体组织也没有能力完全报销农民的医疗费用，农民更没有能力自己支付所有的医疗费用。合作医疗是当前农民的最佳选择。但我国正在推广实施的新型合作医疗制度的目标和原则、筹资机制、管理体制以及资金的使用和监督机制等方面还有待进一步完善。

5. 我国农村社会救助制度在实体制度、规范形式、法制和政策等方面仍然存在缺陷。我国农村社会救助制度选择多样化模式是有深刻依据的，且多样化模式的选择必须依据东、中、西之间的地区差异、经济差异和地理差异等因素确定，其抉择实际上是将农村社会救助项目进行不同排列组合而得到的。应从贫困性社会救助、灾害性社会救助、疾病性社会救助、互助性社会救助和农村最低生活保障制度等方面构筑起农村社会救助制度的完整体系。

6. 我们对农民工社会保障制度的“进城”和“返乡”两种方案展开比较和评析，认为应坚持“进城”方案，并对农民工的医疗保障制度、工伤保险制度和养老保障制度构建予以特别关注。失地农民社会保障制度是伴随城镇化发展而出现的社会问题，应引起足够的重视。

7. 我们对农业保险制度、农村流通保障制度、农民就业保障制度和农民收入保障制度这些积极性农村社会保障项目进行了拓展研究。(1) 农业保险是通过保险的手段管理农业生产风险的制度安排，对农民来说是转移风险、保障农业生产和自身经济利益的重要工具，尤其是在加入 WTO 条件下，农业保险不仅是政府支持农业的有效工具，同时也是世界农业政策的重要走向。我们以农业保险制度构建为研究对象，围绕如何构建新型的农业保险制度展开分析，运用新制度经济学理论，对农业保险经营模式进行了甄别，将具有传统互助性质的合作制和具有现代企业性质的股份制结合起来，构建农业合作保险股份有限公司模式。(2) 针对我国农业劳动力

转移现状与态势,提出了相应的对策。强化内部转移,大力发展农村的二三产业,培育新的经济增长点,不断扩大就业空间,尤其是应当发展大城市郊区的第二三产业;向城镇迁移与流动的就业途径与政策,当前,放松政府干预,特别是逐步消除二元户籍制度是统筹城乡发展的关键;发展小城镇仍然是主要的转移途径之一;发展合作经济是提高农民就业能力和拓宽就业领域的重要途径。(3)流通对于农业和农村而言有着重要作用,建设农村流通合作经济组织,对于农村社会保障制度建设意义重大。构建农村流通合作经济组织,对于流通保障功能的创新及完善农村社会保障体制有促进作用。(4)新农村的建设离不开农村社会保障制度的建设,而目前中国农村社会保障制度的建立受到的最大制约因素是社会保障资金的筹集,这恰恰与农民收入的增加联系在一起。通过发展农村合作经济组织来实现农民收入的增加是一可行的选择。为此,应加强合作理论的研究和教育,提高对农村合作经济组织的认识;尽快完善法律法规,规范农村合作经济组织的发展;建立健全运行机制,实现农村合作经济组织的可持续发展;加大政策支持和扶持力度,推动农村合作经济组织的健康发展;坚持“三民”、“四自”原则,保障农村合作经济组织的独立化经营;充分尊重农民意愿,坚持因地制宜创新农村合作经济组织。

8. 我国农村社会保障在长期的社会实践中,主要依靠高度集中统一的行政管理系统依据国家所制定的相关政策进行组织和实施,缺乏法律的规范性。由于农村社会保障立法的严重滞后,一方面使得现有的农村社会保障工作中出现的问题难以获得有效解决;另一方面延缓了新型农村社会保障尤其是农村社会保险工作的进程,影响和制约农村经济发展及社会的稳定。要使农村社会保障工作走上规范化的轨道,建立起与农村经济和社会发展相适应的具有现代化意义的农村社会保障体系,解决农村社会保障工作中存在的一系列矛盾和问题,就必须加紧制定相应法律法规,通过法律规范,来引导和促进农村社会保障事业的发展。我们认为,为调整农村社会保障的各种社会关系,应形成以全国人大或其常委会制定的《农村社会保障法》为统率的,以国务院针对农村社会保障主要项目制定的条例为主体,以有立法权的地方人大及地方政府依法制定的地方性法规和规章为补充的完整法律法规体系。

9. 统筹城乡社会保障制度发展,既有必要性,也有可能。我国农村具有较为浓厚的家庭养老传统,使得官方和民间都没有把农村社会保障问题提高到应有的地位;以土地作为农民的天然社会保障的思想观念,严重阻碍了农村社会保障制度的发展;农村社会保障发展滞后也有一定的自然因素。社会保障制度二元分治带来许多弊端:直接导致农村社会保障制度的建设和发展严重滞后,社会保障覆盖面难以扩大。统筹城乡社会保障制度发展,必须寻找恰当的切入点,以求达到事半功倍的效果。第一,应当以人口城市化化为切入点;第二,以打通城乡之间社会保障制度的通道为切入点;第三,合作经济组织形式应当成为建立农村社会保障的一个切入点。统筹城乡社会保障制度发展要有可行的措施:统筹城乡社会保障的改革;调整国民经济分配格局,公共财政一定要覆盖农村;以个人自愿储蓄养老的模式改革城乡社会保障制度;以合作经济的模式发展农民社会保障制度。

四

本书的研究以一种全新的视角,通过合作经济组织为载体来建设农村社会保障制度,有别于目前已有的对中国农村社会保障制度方面的研究成果。中国农村具有特殊的环境和条件,如果一味按照城镇模式来建设农村社会保障制度,在相当长的历史时期将难以真正建立和运行。这就需要另辟蹊径,以一种全新的方式即依托合作经济组织来建立农村基本的社会保障制度,在此基础上再以商业性保险为辅助方式,逐步建立起多元化的、主次分明的农村社会保障制度体系。特别是地区差异的存在,可形成不同的制度模式。在经济发达地区商业性保险可能程度高些,而经济落后的农村地区主要依靠合作组织这一载体来实现农村社会保障。选择这一特殊的视角,对中国农村社会保障制度建设从理论和实践上进行探索,取得了一些新的突破,对于农村社会保障制度的建设具有重要的学术理论意义和实践指导价值。

我国新型农村社会保障制度在构建农村社会保障的路径选择上,突破了传统的国家和个人两极模式,将着眼点立足于农村群众组织起来的联合

互助，以合作的力量为主，配之以国家和社会的一定扶助和农民个人的力量。新型农村社会保障制度将提供社会保障的责任主体放置于国家和个人两极之间的中间组织，同时这个中间组织本身就是单个农民的集合体，因而基于合作经济的新型路径将体现出相对于国家和个人两极模式或其他第三方组织模式更突出的优越性。



目 录

前 言	1
第一章 导论	1
一、我国农村社会保障制度的缺陷	1
二、重构我国农村社会保障制度的必要性	10
三、我国农村社会保障制度创新的总体思路	17
第二章 我国农村社会保障制度变迁及其绩效研究	27
一、我国农村社会保障制度变迁：三元结构安排下 契约变迁路径分析	28
二、我国农村社会保障制度的绩效研究	56
三、制约农村社会保障制度安排的因素分析	61
第三章 农村社会保障制度的国际比较与借鉴	70
一、国际上农村社会保障制度的总体状况分析	71
二、国外农村社会保障制度的具体设计	79
三、合作社制度在各国农村社会保障制度中的构建状况分析	95
四、国外农村社会保障制度的设计对我国的启示	103
第四章 农村社会保障水平与基金筹集和管理研究	113
一、农村社会保障水平	113
二、农村社会保障基金筹集	122
三、农村社会保障基金运作管理	137
第五章 我国农民养老保障制度研究	147
一、我国农民养老保障的形式及其特点	147

二、我国农民养老保障制度的变迁及其评价	154
三、以合作经济组织为载体创新农民养老保障制度	161
四、构建以合作经济组织为载体实施农民养老保障的配套措施	174
第六章 我国农村合作医疗制度研究	185
一、我国农村合作医疗制度的历史变迁	186
二、影响我国农村合作医疗制度变迁的因素分析	192
三、我国新型农村合作医疗制度及其评价	198
四、完善我国新型农村合作医疗制度政策建议	207
第七章 我国农村社会救助制度研究	216
一、我国农村社会救助制度的演变与评析	216
二、我国农村社会救助的制度缺陷与体系选择	222
三、构建我国农村社会救助制度的政策建议	234
四、农村最低生活保障制度的条件分析	242
五、农村最低生活保障的制度构建	250
第八章 农民工与失地农民社会保障问题研究	257
一、农民工社会保障制度研究	257
二、农民工工伤保险和养老保障制度的构建	271
三、失地农民社会保障制度研究	279
四、失地农民的就业保障特殊问题研究	284
第九章 我国农业保险制度的构建与完善研究	294
一、农业保险的回顾与反思：为构建我国农业保险制度奠定 基础	294
二、我国农业保险发展现状：业绩和存在的问题	303
三、农业保险模式的比较与选择：我国国情下的农业保险	320
四、我国可行的农业保险模式：农业合作保险股份有限公司	330
第十章 农民就业保障制度的构建与完善研究	346
一、农民就业制度的回顾与反思	346
二、农村剩余劳动力转移的理论与实践	355
三、促进农民就业的途径与政策	363
四、加强农民教育与培训的制度设计	369

第十一章 合作经济组织流通保障功能及其创新研究	380
一、新型农村流通合作经济组织与农村社会保障建设	381
二、我国农产品流通现状分析	395
三、农村合作金融的发展与制度创新研究	401
第十二章 农民收入保障的组织制度构建与完善研究	423
一、农村社会保障制度建设与农民收入分析	423
二、农村合作经济组织的制度优势	432
三、农民专业合作经济组织促进农民收入增加分析	439
四、发展农村合作经济组织面临的问题及对策探讨	447
第十三章 我国农村社会保障的法律制度构建与完善	459
一、农村社会保障单独立法的必要性分析	459
二、农村社会保障法的基础问题研究	462
三、农村社会保障法律法规的主要内容探讨	477
四、我国农村社会保障制度中的政府职责	481
第十四章 我国农村社会保障与城镇社会保障的统筹研究	487
一、社会保障制度中城乡二元分治的利弊分析	487
二、统筹城乡社会保障制度发展的必要性和可能性	493
三、统筹城乡社会保障制度发展的切入点	499
四、统筹城乡社会保障制度发展的措施研究	502
后 记	514



第一章 导 论

中国的社会保障制度从建立之始，就带有二元社会的诸多特征。长期以来，对城镇社会保障制度建设的倾斜，将农村人口几乎排除在社会保障体制之外。至今农村依然相对贫困，城市成为农民向往的天堂。随着我国经济体制改革的不断深化，这种现象不仅没有得到改善，反而有逐步扩大的趋势。这种状况的存在与整个国家政治、经济和文化的发展越来越不适应，逐渐引起了多方面的关注。党和国家领导人意识到农村社会保障问题的严峻性，在党的十六大报告中指出：“建立健全同国民经济发展相适应的社会保障体系，是社会稳定和长治久安的重要保证……有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”目前，建立健全农村社会保障制度已迫在眉睫。因此，我们要把积极探索农村社会保障的实现途径和实现形式，建立与农民需求和农村经济发展水平相适应的农村社会保障制度放在重要的战略位置。本课题的研究就是在大量开展农村实地调研，掌握丰富的第一手资料的基础之上，力求探索出一条适合我国国情、具有农村特色、以合作经济组织为基础构建农村社会保障制度的新道路。

一、我国农村社会保障制度的缺陷

按照马克思历史唯物主义的观点，作为社会上层建筑的社会保障，其发展演进必然要服从于社会的经济基础，同时受政治制度等其他社会环境

的有力制约。根据制度经济学的理论解释,当经济、社会环境发生重大变化时,制度主体将突破路径依赖,诱致性制度变迁应运而生。社会保障作为一种社会制度,是适应产业革命的需要,以工业化和城市化的发展为基础而演进的,它必然经历制度变迁中从非正式制度向正式制度的演变过程。

中国农村社会保障制度的构建过程正是在上层建筑服从并反作用于经济基础的规律和制度变迁规律的双重制约下,曲折而反复地表现为“缺失”、“唤醒”和“回归”的交替演进。中华人民共和国成立后的农村社会保障经历了集体保障、家庭和土地保障、社会保障试点三个阶段的演变过程,体现了我国农村保障制度的三次重大变迁,目前正处在第三次农村社会保障制度变迁的探索阶段。农业合作化时期到1978年以前,占有绝对支配地位的农村集体经济取消了家庭的剩余支配权,与几千年自给自足的自然经济相适应的农村家庭保障功能迅速弱化,农民的基本生活保障转向以农村集体经济为依托、国家予以适当扶助的保障轨道。1978年,以家庭联产承包责任制为基础的双层经营体制的建立,解体了“三级所有,队为基础”的农村集体经济,使在第一次制度变迁中建立的一些农村社会保障丧失了经济基础,通过农民真正分享农业经济剩余,为家庭经济的发展及其保障功能的恢复奠定了基础,从而为农民提供了家庭保障和土地保障的制度安排。随着市场经济体制的深化改革,市场经济以效率为准则的利益分配机制,瞬息万变的市场风险条件,农村人口流动速度的加快、老龄化进程的加快,以及农村家庭结构的变化和价值观念的转变等等,对农村以家庭和土地为基础的生活保障模式造成了巨大的冲击,社会化的农村保障以试点形式提上日程,进入了我国农村保障制度建设的第三阶段,即以社会化的农村保障为引导,家庭和土地仍然发挥重要作用的混合保障阶段。

我国农村保障制度的三次变迁经历了对真正意义的农村社会保障的“缺失”→“唤醒”→“回归”的螺旋上升态势。随着社会经济、政治和文化的不断发展,目前处于第三发展阶段的农村混合保障模式的弊端逐一显露,从本质上而言,混合保障模式是对以家庭和土地为基础的农民生活保障模式的修正,严格意义上应是第二阶段和真正意义的农村社会保障制度的建立阶段之间的一个过渡阶段,是一个旧的体系瓦解和新的体系产生

的承前启后的萌芽阶段。随着社会的发展,这一阶段的混合社会保障制度将越来越多地表现出与我国政治、经济等方面的不适应,并在一定程度上阻碍我国农村,乃至整个国民经济的进一步发展。一个新的体系的孕育而出必然建立在对旧的体系的不良因素的批判基础之上,我们在探索构建我国新型农村社会保障体系的过程中,充分地认识和深刻地分析现阶段我国农村社会保障制度的缺陷是非常必要的。

(一) 我国农村社会保障的基本缺失

从 20 世纪 80 年代开始,以农村家庭联产承包责任制为主要内容的农村社会经济体制改革逐渐弱化了农村集体经济的基础,而人民公社制度下形成的农村社会保障体系也逐渐解体,农村社会保障制度开始缺位,部分农村社会保障项目滑坡,农村社会保障整体水平倒退。在这种情况下,家庭保障和土地保障就成为农村社会保障的核心。长期以来,虽然我国对构建农村社会保障制度进行了大量的探索和实践,但到目前为止,都未形成农村社会保障的较为成型的制度,存在农村社会保障的基本缺失。据相关资料,我国农民实际收入不足城市居民的 1/6,而享有国家提供的公共服务和社会保障不及城市居民的 1/10。^①如到 2002 年年底,我国养老、医疗和失业保险的覆盖面分别只占全体居民的 18.3%、10.7%和 13%,还没有达到国际上 20%的最低标准。^②尽管近年来开始在部分农村地区进行有限的社会保障制度改革的试点,但真正意义上的社会保障体系在广大农村仍是一个空白。

农村社会保障的基本缺失,是现阶段我国农村社会保障制度缺陷的主要体现,它反映了农村社会保障制度的改革已严重滞后于农村经济体制改革的步伐。目前,在经济体制改革和社会结构转变的新形势下,传统的家庭保障和土地保障已经无法填补庞大的农村社会保障需求缺口,但由于我国现阶段仍然没有充足的社会保障供给,广大的农民不得不艰难地维系在保障功能已日渐弱化的家庭和土地上,依赖于家庭和土地尚存的、不堪重

^① 陶纪坤:《建立农村社会保障制度的探讨》,载《农业经济问题》2004 年第 12 期。

^② 李敏:《农村社会保障制度的缺失与弥补探讨》,载《经济问题探索》2004 年第 11 期。