

农村社会保障

NONGCUN SHEHUI BAOZHANG

许文兴 主 编



 中国农业出版社

农村社会保障

许文兴 主 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障/许文兴主编. —北京: 中国农业出版社, 2006. 6

ISBN 7-109-10936-4

I. 农... II. 许... 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 061640 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 王琦璐

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 10

字数: 305 千字

定价: 32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

建立健全社会保障体系是政府的一项重要职责，同时也反映出政府为民谋福利的深度。就我国国情来说，由于历史、政策等多方面的原因，城乡差异悬殊，农民作为一个整体基本上是在社会中处于弱势的地位，而我国又是一个农业大国，农业人口占总人口中的绝大比重。所以关注农村社会保障，就更具有重大的现实意义，并对我国的社会稳定和可持续发展具有深远的影响。

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》，明确了今后5年我国经济社会发展的奋斗目标和行动纲领，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，其中的重点之一便是逐步建立健全农村社会保障制度，并提出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；积极扩大对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点和西部地区计划生育“少生快富”扶贫工程实施范围；有条件的地方，要积极探索建立农村最低生活保障制度等。

本书是在目前新的形势下，为适应社会主义新农村建设的要求，对有关农村社会保障的理论研究成果和实践经验的一次梳理和总结。同时，我们在编写过程中，也探索性地提出一些观点，以期起到抛砖引玉的作用。

本书由福建农林大学人文社会科学学院承担编写任务。全书由教授、博士生导师许文兴院长任主编，杨国永老师、江书陆老

师共同编写。其中，第一、二、三、七、九章由江书陆老师编写，第四、五、六、八、十章由杨国永老师编写。全书由许文兴教授提出编写框架，最后统稿、定稿，杨国永老师校正。

在该书的编写过程中，我们参阅了大量学术研究著作，力求吸收学术界对农村社会保障最新的研究成果。但是，由于编写《农村社会保障》教材是一次全新的探索和尝试，没有比较成熟的经验可供借鉴，同时，由于编写时间紧迫，加之编者学术水平所限，书中的缺点、不足在所难免。在此，我们诚恳地希望各位专家、同行和读者不吝指正。

编 者

2006年5月

目 录

前言

第一章 导论	1
第一节 社会保障概述	1
第二节 社会保障制度的产生与发展	5
第三节 社会保障体系	13
第四节 各国社会保障的主要模式	22
第二章 农村社会保障制度概述	29
第一节 建立和完善我国农村社会保障制度的必要性	29
第二节 我国建立农村社会保障制度的基本原则	37
第三节 我国农村社会保障制度发展模式的构建	41
第四节 农村社会保障体系的基本内容	47
第五节 农村社会保障体系建设中应处理好的几个关系	53
第六节 土地保障与农村社会保障	57
第三章 中国农村社会保障发展与现状	62
第一节 中国古代农村社会保障思想	62
第二节 新中国成立后我国农村社会保障的发展及其 制度变迁	66
第三节 我国农村社会保障的现状及其制度问题	83

第四章 国外农村社会保障制度	99
第一节 日本农村社会保障制度	99
第二节 德国农村社会保障制度	114
第三节 印度农村社会保障制度	123
第五章 农村社会保障管理	131
第一节 农村社会保障基金管理	131
第二节 加强政府在农村社会保障制度建设中的作用	142
第三节 完善农村社会保障法律体系	149
第六章 农村养老保障	156
第一节 农村养老保障现状、问题和挑战	156
第二节 建立和完善农村养老保障制度	161
第三节 创新农村社会养老保险制度	169
第七章 农村医疗保障	183
第一节 建立健全我国农村医疗保障体制的重要意义	183
第二节 国外医疗保障的主要模式	190
第三节 我国农村合作医疗制度的变迁	194
第四节 新型农村合作医疗制度	202
第八章 农村社会救助	223
第一节 农村贫困及成因	223
第二节 构筑完善农村社会救助制度	227
第三节 农村最低生活保障制度	234
第四节 农村五保供养	241
第五节 灾害救助	250

第九章 农村社会福利和农村社会优抚	259
第一节 建设有中国特色农村社会福利制度的意义	259
第二节 农村社会福利制度的基本内容	262
第三节 建设和完善我国农村社会福利制度	265
第四节 农村社会优抚	274
第十章 统筹城乡社会保障	280
第一节 城乡二元社会保障制度分析	280
第二节 统筹城乡社会保障	295
第三节 统筹城乡社会保障制度建设	299
主要参考文献	309

第一章 导 论

第一节 社会保障概述

一、社会保障的基本内涵

社会保障制度是现代工业社会衍生的硕果之一，是人类所取得的最重要的制度文明之一。18 世纪欧洲大陆产业革命的兴起，使机器大工业迅速取代了传统的手工业生产方式，澎湃的城市化浪潮之后，作为非正式制度形式的家庭保障机制和互助保障机制的功能日渐衰微，工业革命以不可抗拒的形式强加在产业工人群体身上的种种风险，起初表现为劳资关系的严重对立，尔后进一步演化成共产主义思潮主导下的工人运动。为了缓和紧张的劳资关系，解决资本主义制度的矛盾，在德国，德国的俾斯麦政府被迫选择了社会保障制度；而英国则在传统的济贫法和友谊社的体制基础上自下而上选择了社会保障制度。此后，世界上绝大多数国家在政府干预之下相继建立起社会保障制度，各自经历了社会保障制度由产生、发展、兴盛再到危机和改革调整的历史变化过程。迄今为止，已有 160 多个国家或地区建立了作为现代社会安全体系乃至文明标志的社会保障体系。

社会保障一词源于英文“social security”，首次公开使用是 1935 年美国的《社会保障法》，随之又出现在 1938 年新西兰通过的一项法案中。1944 年第 26 届国际劳工大会发表《费城宣言》，国际组织开始正式采纳社会保障概念。自此，社会保障概念开始在越来越大的范围内为人们所普遍使用。社会保障是指国

家通过立法，积极动员社会各方面资源，保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存，保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响，同时根据经济和社会发展状况，逐步增进公共福利水平，提高国民生活质量。

《中华人民共和国宪法》第 44、45 条明确规定：“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度，退休人员享受国家和社会的保障。”“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。”这是对社会保障最简洁的概括。从公民的权利与义务上讲，参加社会保险是公民的义务，获得社会保障并享受社会经济发展成果是公民的权利。从政府职能上讲，对公民实行社会保障是政府义不容辞的一项基本责任。

二、社会保障的目标与功能

社会保障的经济目的是为了稳定人民生活水平，保障社会经济生活的稳定。通过社会保障，使社会任何成员在任何情况下，都能保持最基本的生活条件。

社会保障的政治目的是通过社会保障，保证国家的各项政策得到贯彻和实施，缩小贫富差距，维持社会安定，巩固现存的社会制度。

具体地说，社会保障主要有以下主要功能：

（一）保障基本生活

保障公民的基本生活，是社会稳定和经济发展的前提，也是社会保障最核心的功能。国家建立社会保障体系，保障公民的基本生活，免除劳动者的后顾之忧，不仅是经济发展和社会稳定的需要，也是人权保障的重要内容，是社会进步的体现。如今，社会保障已经成为国际公约和绝大多数国家法律明确规定的公民的一项基本权利。

（二）维护社会稳定

19 世纪资本主义国家之所以要创建社会保障制度，其根本原因就是要以此巩固资本主义生产方式，缓和阶级矛盾，维护资产阶级政权的统治和社会稳定。所以说，社会保障是工人阶级长期斗争的结果。第二次世界大战后，社会主义在许多国家取得胜利，促使资本主义国家政府更加重视社会保障，不得不发展社会福利事业，其根本目的就是缓和阶级矛盾，维持资产阶级统治。我国是社会主义国家，社会主义国家的本质是解放、发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕。实行社会保障，有利于缩小社会贫富差距，增进社会整体福利，是社会主义国家实现共同富裕目标的一项重要手段，从而从根本上维护社会稳定。

（三）促进经济发展

首先，社会保障可以调节社会总需求，平抑经济波动。当经济衰退而失业率上升、人民生活水平下降时，失业保险和社会救济有助于提高社会购买力，拉动有效需求，促进经济复苏；当经济高涨而失业率下降时，社会保障支出相应缩减，从而使即期的社会总需求不致过度膨胀。而且，政府可以通过调整社会保障费（税）率和待遇支付标准，主动调节社会总需求，减少经济波动。

其次，社会保障基金的长期积累和投资运营有助于完善资本市场。

第三，社会保障确保劳动者在丧失经济收入或劳动能力的情况下，能维持自身及其家庭成员的基本生活，保证劳动力再生产进程不致受阻或中断。同时，国家还可以通过生育、抚育子女和教育津贴等形式对劳动力再生产给予资助，以提高劳动力资源的整体素质。

（四）保持社会公平

社会保障是市场经济国家保持社会公平的一个重要手段，其作用主要表现在两个方面：一是通过保障全体社会成员的基本生

活，在一定程度上消除社会发展过程中因意外灾害、失业、疾病等因素导致的机会不均等，使社会成员在没有后顾之忧的情况下参与市场的公平竞争；二是通过在全体社会成员之间的风险共担，实现国民收入的再分配，缩小贫富差距，减少社会分配结果的不公平。

（五）增进国民福利

社会保障的最初含义是“救贫”和“防贫”，即保证所有社会成员至少都能享有最低的生活水平。随着经济的发展和社会的进步，社会保障的内容在不断扩充。现代社会保障不仅承担着“救贫”和“防贫”的责任，而且还要为全体社会成员提供更广泛的津贴、基础设施和公共服务，从而使人们尽可能充分地享受经济和社会发展成果，不断提高物质生活和精神生活的质量。

三、社会保障的特征

社会保障主要有以下几个特征：

1. 法律强制性。社会保障是遵循一定的法律制度来实施的，即国家通过立法强制实施。社会保障的内容和实施都是通过法律进行的，国家立法是建立社会保障制度的依据，社会保障的实施又是法律强制实行的，凡符合参加社会保障条件的，无论是否愿意，都得依法参加，并交纳保费；凡属于社会保障的对象都享有社会保障的权利。

2. 对象社会性。一般来说，社会保障的对象在总体上具有普遍性。尽管每项保障内容有一定的特定性，如社会救济的范围有限、社会优抚有特定阶层、社会保险的对象是社会劳动者，但社会保障是全体公民的基本权利。社会保障基金的筹集对象是社会化的，其发放对象也是社会化的。

3. 福利性。社会保障的各环节不以盈利为目的，它不仅无偿地对被保障人给予资金给付，而且提供社会服务。而保障的一个人一般不直接支付全部保障费用，由实施的社会保障部门自行筹

集经费，实施社会保障时不能盈利。

4. 经济保障性。即社会保障的各组成部分从不同方面使不同层次的保障对象的最低生活、基本生活或全体公民的生活得到普遍改善，通过保障公民的经济稳定达到保障社会稳定的目的。

5. 机会公平性。公平分配是宏观经济政策的目标之一，社会保障作为一种分配形式具有明显的公平特征。一方面，社会保障中没有任何特殊社会阶层，同等条件下的公民具有相同的社会保障；另一方面，收入高的多缴费，所享受的社会保障一般较少，收入低的少缴费，享受到的社会保障较多，从而促进社会公平。

第二节 社会保障制度的产生与发展

一、社会保障制度的萌芽

社会保障源于济贫的思想，而济贫的思想古而有之。早在公元前 2000 多年的《汉谟拉比法典》就规定“要保护寡妇、孤儿，严禁以强凌弱”。亚里西多德认为，人是一种社会性的动物，他与同伙相互协力、帮助。早期济贫的思想实际上是与慈善之心，要关心那些生病、年老、残疾和贫穷者。保障的原始形态早在古希腊和古罗马时期就曾出现。公元前 560 年起，希腊政府就开始对伤残的退伍军人及其遗属发放抚恤金，对贫困者发放补助。公元 6 世纪末，罗马城邦也采取对大规模的有组织的救济措施，城邦的市政当局用捐款和公款购买粮食，通过廉价出售以压低市场物价，此外也将粮食无偿地分发给丧失劳动能力的人和阵亡将士的遗属，以减缓社会冲突。

欧洲是西方社会保障制度的发源地。随着 15 世纪欧洲启蒙主义的自由、平等、博爱观念的深入，出现了世界上最早的社会保障制度的萌芽，但当时保障的主要内容也仅局限于扶贫救济。

一般主要由人道主义的民间宗教团体及慈善事业机构分散进行，形成了宗教慈善保障，各国政府没有成为保障的主角。

之后，由于工业革命给西方社会带来巨大的冲击，社会财富伴随着资本的积累，集中到少数资产者手中，贫富差距拉大，社会矛盾突出，家庭保障和宗教慈善保障机构已力不从心，必须由国家立法对济贫事业予以保障。

1601年，英国政府颁发了《伊丽莎白济贫法》，这是西方也是世界上第一部关于公民保障问题的国家立法。它规定了济贫的3种对象，即有劳动能力的贫民、无劳动能力的贫民、无依靠的孤儿。尽管英国济贫法的实施并没有起到预想的作用，但毕竟开创了立法救助、推动社会保障的先例，为西方欧美各国社会保障立法提供了可借鉴的经验，具有重大的示范带头作用。

18世纪下半叶英国部分地区实行的“斯宾汉姆兰制”被视为旧的保障形式土崩瓦解的前兆。“斯宾汉姆兰制”是一种家庭津贴法，最早在伯克郡实行，后被推广到其他地区。它规定对于工资低于最低限度的工人，由教区按面包价格和一个成年男子赡养的人口数予以补贴。“斯宾汉姆兰制”的口号是公平收入，体现了社会平等、互助互济的思想，与旧的《济贫法》一样，目的是为了阻止劳动力流动，维护社会秩序，但其采取的手段已不是强迫劳动而是恩惠，这一点应该说与现代社会保障制定更接近了一步。

从《济贫法》的产生到“斯宾汉姆兰德的”出现，我们可以看到，以“博爱”、“仁慈”为标榜的救济和保障措施自封建社会末期到自由资本主义初期已然产生，已然带有社会保障制度的痕迹。尽管这与现代社会保障制度仍有很大差距，但立法救助奠定了国家立法推进社会保障的基础，为传统的社会保障向现代社会保障转化创造了有利条件。而18世纪60年代产业革命的兴起，使得以提取工人和资本家基金为基础的规范化的西方现代社会保障制度的建立成为可能。

二、社会保障制度的建立和发展

西方现代意义上的社会保障制度的形成和发展，迄今已有 100 多年的历史。它是资本主义经济发展到一定阶段的产物，是资本主义社会阶级矛盾发展的结果。它与传统的社会救济相比发生了实质性的变化，与早期经历的家庭保障、慈善保障是根本不同的。

（一）现代社会保障制度产生的经济社会条件

第一，生产的社会化是社会保障产生的前提。现代意义的社会保障起源于 19 世纪末和 20 世纪初的西方。这一时期机器大工业的实现，使社会生产的形式发生了巨大的变化，即实现了生产社会化。在生产社会化的过程中，由于机械化程度的提高，劳动方式的变化等，劳动力的需求相对减少，产生了劳动力的相对过剩，造成工人的失业，使劳动者暂时失去生活来源。因而也就出现了疾病、伤残、事故、养老、失业等社会保险问题，要求社会给予保障。

第二，市场经济的发展是社会保障产生的内在要求。现代工业化的进程，伴随着市场经济的发展。市场经济依靠价值规律的法则运行。一方面促进了经济的发展，社会生产力水平得到提高，另一方面又必然扩大分配上的差距，贫富悬殊。为了缓解市场经济所产生的不利影响，采取社会保障这种补充性的机制越来越有其特殊的作用。社会保障正是市场经济发展的题中之义，其功能就是为了满足社会公平目标而提供的一种安全稳定机制，以弥补社会分配的缺陷和按劳分配中事实上的不平等。正是由于生产社会化和市场经济的发展对社会保障提出了更高的要求，所以也就产生了保障社会化的要求。

第三，社会生产力的发展和社会财富的大量增加为社会保障提供了物质基础。生产社会化和市场经济的发展，有力地促进了社会生产力的发展。而社会生产力的发展带来了物质财富的丰

厚，人们的基本生活需求水平不断上升。社会成员的保障，从对象、内容到标准等各方面都必须置于全社会来衡量和决定。而社会财富的增加不仅为社会成员的社会保障奠定了物质基础，也规定了必须采取社会保障的形式来利用这些社会资源。

第四，社会保障的产生也是工人阶级长期斗争的结果。生产社会化和市场经济的发展，以及社会生产力的发展和社会财富的增加，只是产生社会保障的经济条件。仅有这些条件，社会保障制度并不会自发产生。经济利益的分配和社会权利的分配，都取决于社会各阶级、各集团力量的对比。可以说工人阶级长期的斗争是把社会保障制度产生的可能性变为现实性的决定性因素。当然，现代社会保障在客观上起到了缓和阶级矛盾，维护社会安定的作用。所以西方国家政府在政治上支持社会保障的发展。

（二）现代社会保障制度产生和逐步完善的历程

有的经济学家和历史学家认为，社会保障的产生和发展，标志着资本主义发展的新阶段。总的看来，现代社会保障制度与资本主义经济较高阶段的发展相联系，经历了形成、发展、成熟和调整改革的过程。

1. 形成阶段（19世纪80年代至20世纪20年代）。1883年，德国的俾斯麦政府制订颁布了西方也是世界上第一部社会保险法，即《疾病保险法》，这是西方现代社会保障产生的标志。此后，1884年和1889年，德国又相继制订颁布了《工伤保险法》和《养老、残疾、死亡保险法》。这三项社会保障法律使社会保障的基本项目走上了法制轨道。三项保险于1911年合并为《德国保险制度》，成为一种完整的保险法规，从而产生了当时世界上较为完备的社会保险体系。这是社会保障历史进程中的一个质的飞跃，开世界社会保障制度先河。随后，欧美各国相继效仿，许多国家也相继由政府支持，在有限范围内建立起初步的社会保险制度。如，1884年波兰议会通过了范围包括雇员、独立

劳动者在内的社会保险立法。英国政府于1905年通过了《工人失业法》，在伦敦等城市推行，并于1911年制定了《失业保险法》，这是世界上第一个全国性的又是强制性的失业保险法。此外，瑞典于1912年制订了《老年和残废年金法案》。这些都说明西方现代社会保障制度已经产生并初步形成。

2. 发展阶段（20世纪20年代末至第二次世界大战）。在这一阶段，西方各国政府通过了一系列的社会保障法案，推行普遍社会保险制和强制社会保险制，建立就业关联制度，使社会保障制度的形式和内容都得到了极大丰富。1935年美国罗斯福政府制订颁布了历史上著名的《社会保障法》，在历史上第一次明确提出了社会保障的概念，这是在德国和英国社会保险制度基础上建立的第一个比较完整的社会保障制度，也是第一个由政府承担义务，全国性的社会保障立法，其主要内容包括社会保险，公共救助和卫生及福利问题。它实质上标志着西方现代社会保障制度的最终形成和发展。到1940年，世界上已有60多个国家设立了工伤保险，医疗保险、家属津贴等社会保障项目，社会保障制度迅速发展。

3. 成熟阶段（第二次世界大战后到20世纪70年代）。这一阶段的主要标志是世界范围内普遍福利政策的广泛实施，“福利国家”的纷纷出现。在西方国家中，英国是首先建立起一整套社会保障制度或社会福利制度的国家。1942年，英国牛津大学教授贝弗里奇率先主张建立一个全社会性的国民保障制度。1945年英国工党政府在此基础上制订并实施了失业保险，工业伤亡、家庭津贴、医疗保健等一系列社会保障立法。1948年英国首先宣布已建成“从摇篮到坟墓”均有保障的福利国家。在英国“福利国家”的带动下，西方国家纷纷以此为楷模构建各自的保障体系，相继宣布实施“普遍福利政策”。到50年代后期，几乎所有西方主要发达国家都基本上完成了有关社会保障制度的社会立法，建立了现行社会保障制度所包含的主要项目和管理机构。这