

曹阳◎著

中国农村 非农产业群体 社会保障研究报告

中国社会科学出版社

中国农村 非农产业群体 社会保障研究报告

曹 阳◎ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村非农产业群体社会保障研究报告/曹阳著. —北京:
中国社会科学出版社, 2006. 7

ISBN 7-5004-5740-5

I. 中… II. 曹… III. 农村—社会保障—研究报告—中国
IV. F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 082418 号

责任编辑 周晓慧

责任校对 林福国

封面设计 毛国宣

版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 7 月第 1 版

印 次 2006 年 7 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 7.375

插 页 2

字 数 170 千字

定 价 18.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 引言	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 农村非农产业群体界定	(6)
1.3 本课题国内外研究现状述评	(9)
1.4 本课题研究的理论意义与实用价值.....	(14)
1.5 本报告的基本研究思路.....	(18)
1.6 本报告的篇章结构.....	(26)
附录 1—1 中国乡村劳动力就业构成状况 (1978—2002)	(27)
附录 1—2 西方发达国家社会保障制度的改革	(28)
附录 1—3 非洲一些国家的城市“福利病”	(29)
第二章 二元社会保障模式：历史、现状、矛盾与 选择	(32)
2.1 二元经济结构、二元社会结构与二元社会 保障模式.....	(32)
2.2 人民公社体制下的农村社会保障.....	(38)

2.3	人民公社体制崩溃后农村社会保障面临的 新局面·····	(45)
2.4	土地保障：功能与局限·····	(48)
2.5	家庭保障：功能与局限·····	(51)
2.6	社区保障：社队经济组织资源的继承抑或 新的制度创新·····	(53)
2.7	农村劳动力流动对现有农村社会保障模式的 冲击·····	(58)
2.8	二元社会保障模式向一元社会保障模式 转换的前提·····	(61)
2.9	本章结论·····	(63)
	案例 2—1 河北省三河市行仁庄医疗制度的 变迁·····	(65)
	案例 2—2 河南省临颖县南街村社区保障模式·····	(66)
	案例 2—3 广东省中山崖口村社区保障模式·····	(68)
	案例 2—4 浙江省城乡一体的最低生活保障制度·····	(70)
	附录 2—1 《浙江省最低生活保障办法》·····	(71)
	附录 2—2 1978—2002 年我国乡村人口占全社会 人口的比重变化·····	(77)
第三章	农民工的社会保障·····	(79)
3.1	农民工：我国社会转型期的特殊群体·····	(79)
3.2	同工不同利，同城不同权：社会保障权益的 身份等级制·····	(82)
3.3	农民工：中国工业化新时期的特殊“纳贡者”·····	(85)
3.4	农民工劳动关系的特殊性·····	(91)

3.5 农民工“土地保障”与城市工“社会保障”的比较·····	(95)
3.6 把农民工纳入城市社会保障体系最大的困难是什么·····	(98)
3.7 出路何在——农村“土地保障”交换城市“社会保障”·····	(102)
3.8 一步到位，还是循序渐进·····	(111)
3.9 工伤保险：率先实现全民一体的全面覆盖·····	(112)
3.10 医疗保障：公共卫生保障先行，逐步形成农民工可进入的城市社区合作医疗保障机制·····	(120)
3.11 养老保障：积极而稳妥的转轨·····	(128)
3.12 保障最低小时工资，逐步建立最低生活保障接轨平台·····	(136)
3.13 失业保险——农民工纳入城市社会保障体系的最后一步·····	(145)
3.14 本章结论与相关政策建议·····	(150)
案例 3—1 温家宝总理为农民工追工钱·····	(155)
案例 3—2 侵犯农民土地权益的现象触目惊心·····	(156)
案例 3—3 我国农村土地股份制的实践·····	(158)
案例 3—4 我国台湾省 20 世纪 50 年代发行土地债券的实例·····	(160)
案例 3—5 在我国建立土地银行的设想·····	(160)
案例 3—6 欧洲一些国家医疗保险制度的改革·····	(162)
案例 3—7 北京市把农民工纳入城市医疗保障体系·····	(162)
案例 3—8 农民工日均工作时间超过 9.3 小时·····	(163)

案例 3—9	促进就业是国内外失业保障制度改革的趋势	(165)
案例 3—10	浙江义乌市城乡一体化的失业保障制度实验	(166)
附录 3—1	农民工社会保障问题研究文献分析	(167)
附录 3—2	我国户籍管理制度的渐进式改革	(168)
第四章	乡镇企业职工的社会保障	(172)
4.1	乡镇企业：中国农村区域非农产业的基本组织载体	(172)
4.2	乡镇企业职工社会保障：历史回顾	(175)
4.3	建立和完善乡镇企业职工相对独立的社会保障制度的必要性与可行性	(179)
4.4	建立和完善乡镇企业职工社会保障系统的目标和原则	(187)
4.5	乡镇企业职工社会保障状况考察的框架体系	(193)
4.6	乡镇企业职工社会保障现状：总体考察	(194)
4.7	乡镇企业职工社会保障现状及问题：养老保险	(197)
4.8	乡镇企业职工社会保障现状及问题：医疗和工伤保险	(205)
4.9	乡镇企业职工社会保障现状及问题：失业保险	(207)
4.10	完善乡镇企业职工社会保障制度的总体思路	(209)
4.11	对策建议：养老保险	(214)

4.12 对策建议：医疗和工伤保险·····	(216)
4.13 对策建议：失业保险·····	(219)
4.14 对策建议：最低生活保障制度·····	(221)
附录 4—1 乡镇企业所有制结构的变化 ·····	(222)
附录 4—2 乡镇企业从业人员的产业分布 ·····	(223)
附录 4—3 乡镇企业从业人数的变化 ·····	(224)
后记·····	(227)

第一章

引言

1.1 研究背景

中国农村非农产业群体及其社会保障问题是中国内地在特殊的制度变迁与社会转型时期产生的特殊问题。

自从中国共产党十一届三中全会以来，中国农村出现了令世人瞩目的革命性制度变迁，也可以说是原有制度安排的颠覆性革命。^① 延续了三十年左右的人民公社体制的崩溃，农户取代生产队成为农村微观经济组织的基本主体，广大农民获得了土地的承包权（使用权或经营权）和对自己的财产以及生产经营、劳动力配置决策的初始自由权利，^② 这被人们称之为广大农民的“第二

① 邓小平指出：“我们把改革当作一种革命，当然不是‘文化大革命’那样的革命。”见《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第82页。

② “改革”“开放”之初，一个贫困地区的省委在一份报告中写道：过去我们不仅剥夺了农民的财产，也剥夺了农民的自由，这是造成农民贫困状况几十年改变甚少的两个重要根源。（参见周其仁：《产权与制度变迁》，社会科学文献出版社2002年版，第49页）

次解放”。这一解放首先带来了农业生产，尤其是粮食生产的迅猛发展，广大农民在一个较为宽松的经济环境与社会环境中，依靠自己的创造力基本上解决了困扰中国千百年来的温饱问题，粮食从过去的严重短缺转向了总体平衡。但是，由于种种复杂的历史原因，^① 中国大多数劳动力一直沉淀在农业领域，土地负荷极其沉重，再加之土地边际收益递减，农业领域劳动生产率的增长潜力有限，获得温饱的、局限于农业和耕地的农民要走向小康，过上更富裕的生活十分困难。因此，获得了初步财产权和基本自由权的农民在追求自身利益最大化的“经济人”动机驱动下，必然要跳出单一的农业领域，挣脱狭隘的土地束缚，离农离土乃至离乡，以进一步拓宽自由发展的空间。虽然人们还把“农村、农业、农民”并提为“三农”问题，但现时期的农村并不局限于单一的农业，农村居民也不等同于职业身份的“农民”。就农村内部而言，非农产业得到了迅猛发展，一大批农业劳动力已转移到了非农业生产领域。此外，更为重要的是，相当规模的农村居民已走出了乡村，离土又离乡，进入了各类城镇^②打工、就业。这也就是说，农村劳动力除了继续从事农业生产或以农业生产为主业的劳动外，还有一大批从事非农业生产，或以非农业生产为主业的劳动者。后者就是本研究报告的研究主体——农村非农产业群体。

在西方发达国家的工业化、现代化时期，也伴随着农业劳动

① 详细分析见曹阳：《中国农业劳动力转移：基于体制变迁的分析》第一、二章，华中师范大学出版社1997年版。

② 本研究报告的城镇包括人们通常所说的城（城市）和镇。一般说来，本报告的城市与城镇是同一概念。城市化既包括农村居民向城市的迁移，也包括他们向镇的迁移。如此界定，主要是为了行文简洁。

力向非农产业的大规模转移。这是从农业社会向工业社会转变的关键性环节与核心内容，或者说是“发展的主题”^①。然而，中国内地这种国民经济结构变革的特殊性就在于它同时还伴随着计划经济体制向市场经济体制的转变。经济结构的转变、经济体制的转轨以及社会制度的转型相互影响、相互依存，紧密地交织在一起。由于中国的经济体制改革进程总体而言是“渐进式”的，双重体制并存（“双轨制”）是相当长一段时期的基本制度框架与格局，因此，它是农村居民追求自身利益最大化的最基本的“制度约束”。

在这种“制度约束”下，农村非农产业群体的就业模式与社会保障模式出现了非均衡性的发展。具体而言，农村非农产业群体社会保障模式的转换严重滞后于就业模式的转换。

我国的社会保障体系自中华人民共和国成立以来，经历了两个大的发展阶段，即改革开放前与计划经济体制相适应的传统社会保障时期和改革开放以后社会保障转型时期。虽然前后两个时期社会保障的形式及内容都发生了极大的有些也是本质性的变化，但城乡分割的二元社会保障模式迄今为止尚未有实质性的根本改变。在计划经济时期，城市以国家—单位保障为社会保障的基本框架，农村则是以社队—家庭保障为基本框架。在政社合一的人民公社体制基础上，以社队集体经济为依托，农村形成了一个包括隐性就业保障、“五保户”救济制度、合作医疗制度等为主要内容的社会保障制度。由于当时所有的农村劳力都纳入了社队集体经济之中，因此不存在显性失业问题；至于养老，则是农

^① 周其仁、杜鹰、邱继成：《发展的主题——中国国民经济结构的变革》，四川人民出版社1987年版。

户家庭的自我保障和社队集体经济的集体保障相结合。应该说,人民公社体制时期的农村社会保障水平只是最低限度的生存保障,^①与城市的国家—单位保障有着天壤之别。更为重要的是,农村的社队—家庭保障与城市的国家—单位保障严格分离,“井水不犯河水”,各行其道。以严格的城乡分割的户籍管理制度为核心,社会身份制度高度固化的二元社会结构是这一时期社会保障二元模式的制度基石。

“改革”“开放”以来,城市的社会保障体系出现了单位保障向社会化保障的重大转变,即从计划经济时期的国家—单位保障制逐步转向了与市场经济相适应的国家—社会保障制。就城市而言,“尽管新型社会保障制度还未完全定型,但国家—社会保障制的建构理念、基本框架、基本原则乃至制度安排的基本轮廓却已经清晰化”。^②但是,需要着重指出的是,城镇社会保障体系覆盖面虽然从过去的国有制单位职工逐步扩展到了所有城镇居民,但这里的城镇居民是指那些有城镇户口的城镇居民,而不包括那些实际就业与生活在城镇,但没有城镇户口的居民。从这个意义上说,城市里的社会化保障实际上依然是残缺的。在农村,由于人民公社体制的崩溃,社队—家庭保障体系失去了生存的基础,社队集体经济供养“五保户”的制度,合作医疗制度都遇到了生存危机,“土地保障”与“家庭保障”成了大多数农村地区目前最基本的两大保障支柱。“土地保障”以农村土地的集体所

① 一些贫困地区在特殊的困难时期(例如1960—1962年“三年大饥荒时期”),连这种最低限度的生存保障实际上也难以保证。

② 郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第32页。

有制（实质上的社区所有制）为依托，从历史的继承性来看，它与人民公社体制时期的集体经济保障有一定的血缘联系。“家庭保障”则以家庭承包制为基础，依附于农户的家庭经济。然而，农村的这种“土地保障”+“家庭保障”的社会保障框架与农村经济、社会的巨大发展，尤其是与农村劳动力的流动、转移，与农村的工业化、城市化、市场化进程明显不相适应。虽然城市的社会保障体系的建设也滞后于城市的整体经济改革与发展，但城市的社会保障体系毕竟在改革的推动下在逐渐建设之中，而且，基本轮廓已经清晰化。然而，农村的社会保障体系，严格说来，还没有真正启动与市场经济发展相协调的建设进程。正如一些研究者所说：“农村社会保障体系的建设客观上处于既缺乏国家宏观指导和政策规范，又无相应的财政支持（除扶贫外）的失控状态。”^①

诚然，在一个城乡一体、一元化的、统一规范的社会保障体系下，农村社会保障体系的建设不应成为一个单独的、特殊的问题，但问题在于，这种城乡一体、一元化社会保障体系的建设需要一个相当长的时期，不可能一蹴而就。从西方发达国家的历史看，国家主导的社会保障制度最初也只是覆盖城镇居民和非农业生产者，只有当农村人口占社会总人口的比重大幅度降低以后（一般而言，农村人口占社会总人口的比重低于10%），才把农村人口全部纳入统一的、一元化的社会保障体系之中。从这个意义上说，农村社会保障体系的建设、转型，并融入一元化的社会保障体系显然比城市更复杂，也更艰难。其中一个值得特别重视

^① 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社2002年版，第31页。

的关键性环节是现代化进程中必然伴随着的两个转变，即农业劳动力向非农产业劳动力的转变，农村居民向城镇居民的转变。农村的社会保障体系建设固然要适应这两个转变，城镇的社会保障体系建设更应适应这两个转变。无可置疑，把握住了这两个转变，也就把握住了城乡分割的二元社会保障模式向城乡一体的一元化社会保障模式逐步转变的关键。遗憾的是，我们的社会保障体系建设，无论是城市，还是农村，对这种历史性的转变都缺乏统筹考虑。本研究报告的研究主体——农村非农产业群体就是这样一批正处于转变过程中的特殊人群。研究他们的社会保障问题因而有着特殊的重要意义。

1.2 农村非农产业群体界定

本报告所界定的我国农村非农产业群体，是指那些户口仍在农村、统计中作为农村人口，在农村拥有住房并有承包土地（至少也有承包土地的资格与权利），但已基本脱离甚至完全脱离了农业生产的一个十分庞大的人群。这一人群主要包括：（1）城镇各类企业中的农民工；（2）从农村进入城镇的各类业主及自谋职业者；（3）农村乡镇企业职工；（4）农村中以非农产业为主业的其他各类人员。

不可否认，农村还有大量的兼业农户，既从事农业生产，也从事非农业生产。即使是那些已进入城镇的农民工和乡镇企业职工，有些人农忙期间也从事农业生产。那么，如何判断他们的主业？一般说来有两个标准。一是以就业时间衡量。如果大部分时间从事非农产业生产的可判定为主业是非农产业；二是以收入来

源衡量。如果主要的收入来源是非农产业，可判定为主业是非农产业。就业时间标准与收入来源标准在大多数情况下是一致的，但也有不一致的时候。我们认为，以收入来源作为主要的判定标准较为适宜，这主要是因为收入来源易于把握，而就业时间有时则难于精确计量。

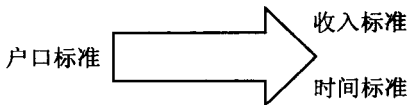
具体而言，在我国界定农村的非农产业群体，第一位的仍然是户口标准，即户口在农村，^① 由此派生出统计中把他们作为乡村人口和乡村劳动力。无可置疑，我国迄今为止依然是户口确定身份，而不是实际身份、实际居住地确定户口。这就是说，那些常年生活在城镇的农民工及自谋职业者，如果户口仍是农村户口，那么他们依然属于农村非农产业群体；反过来，那些户口在城镇但在农村就业者，例如在农村乡镇企业工作，或承包农村“四荒”开发者，则不属于本报告所界定的农村非农产业群体。户口与实际就业地、实际居住地大规模脱节是我国特殊的制度变迁时期所出现的特殊现象。^② 在户口确定的前提下，判定农村非农产业人口群体主要看收入的基本来源，同时也应参考就业时间的分布。^③

① 农村户口过去也称为“农业户口”，与城镇户口也称为“非农业户口”相对应。目前，有相当一部分省市取消了农业户口与非农业户口的界限，这无疑是一个进步；但只要户口不是以实际居住地来确定，那么这种折衷性的进步仍然是有限的。

② 在任何国家，都会出现户口与实际就业地、实际居住地脱节的现象，但不会出现我国如此大规模的脱节，而且是制度性的脱节。

③ 例如，有些经商的农村居民，由于生意亏本，所获收入可能还不及兼业的农业收入，但考虑到他们绝大多数时间都从事商业活动，这部分人也应作为非农生产者。

鉴别我国农村非农产业人口群体的程序：



我国农村非农产业群体的数量究竟是多少？各种统计数字不是十分的准确，有些出入还较大。我们首先来看进城的农民工的数量。据农业部的调查推算，2002 年我国农村劳动力外出（到本乡以外）就业者超过 9400 万，占农村劳动力的比重为 19.37%。^① 但据温家宝总理在十届一次人大会议答记者问的估计，“进城的农民工一般保持在 1.2 亿”^②。这两个数据间相差近 3000 万。此外，进城的农民工是否包括那些进城的业主和自谋职业者？相对而言，农村乡镇企业职工的数字较为准确，据农业部提供的数据，到 2002 年底，我国乡镇企业从业人员为 1.33 亿。^③ 如果把进城农民工和乡镇企业职工的数据简单相加，这一数字达到了近 2.5 亿，这与国家统计局提供的数据出入太大。其中的一个重要原因是外出和进城的农民工相当大的一部分是在已进城的乡镇企业就业，例如，中西部农民工较为集中的广东、浙江，许多吸纳农民工的城镇企业就是乡镇企业。因此，在统计中，他们既是进城的农民工，也是乡镇企业职工。如果简单相

① 转引自陈劲松、余贤：《2002 年中国农村经济形势分析与 2003 年展望》，《中国农村经济》2003 年第 2 期。

② 《人民日报》2003 年 3 月 16 日第 1 版。

③ 转引自陈劲松、余贤：《2002 年中国农村经济形势分析与 2003 年展望》，《中国农村经济》2003 年第 2 期。

加,必然有大量的重复计算。至于农村中以非农产业为主业的其他各类人员,则很难有准确的数据。附录 1—1 是依据《中国统计年鉴》得出的 1978—2002 年我国乡村劳动力中以非农产业为主业的劳动力变动情况。虽然我们认为国家统计局的数据可能低估了我国农村非农产业群体的规模,但从统计中我们仍然可以较为清晰地观察到我国农村非农产业群体增长的轨迹。1978 年,我国农村的非农劳动力仅占农村劳动力总数的 7.12%,2002 年这一比重达到了 34.08%,并且呈继续上升的趋势。当然,我国农村非农产业群体增长的规模还不能完全等同于我国农业劳动力转移的规模,后者应该大于前者。这是因为:(1)有一部分转移劳动力的户口已进城,即已成为正式的城市人口,他们已不属于我们研究的农村非农产业群体;(2)有一部分农村劳动力的主业还不是非农产业,但已有相当一部分时间在从事非农生产,他们是农业劳动力转移的一个重要方面,但也不属于我们所界定的农村非农产业群体。由此可见,农业劳动力转移是一个更广泛的范畴,农村非农产业群体的增长是其中一个极其重要的部分,但不是农业劳动力转移的全部。由于进城农民工与乡镇企业职工是我国农村非农产业群体的主体部分,本研究报告也主要研究这两类人群的社会保障问题,重点则是进城农民工。

1.3 本课题国内外研究现状述评

农村非农产业群体的社会保障是我国在特殊的制度变迁环境中产生的特殊课题,就我们所接触到的文献看,国际学术界对这一问题的专门研究还极为缺乏。但是,西方发达国家建立社会保