



苏州大学

Soochow University

东吴公共论丛

主编/张 铭

建立和完善 农村社会 保障制度

Building and Perfecting
The Institution of
Social Security in Rural Areas

孙文基/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



苏州大学
Soochow University

· 东吴公共论丛

主编/张 铭

F323.89
2

Building and Perfecting The Institution of
Social Security in Rural Areas

建立和完善
农村社会保障制度

孙文基○著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 东吴公共论丛 ·

建立和完善农村社会保障制度

著 者 / 孙文基

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010)65269967

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010)65286768

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽

责任编辑 / 吴连生

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 10

字 数 / 188 千字

版 次 / 2006 年 7 月第 1 版

印 次 / 2006 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80230 - 191 - 2/D · 031

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

引 言

一 问题的提出

中国是一个典型的农业大国。农业、农村、农民问题是中国经济社会发展的核心问题，它深刻地影响着我国农村经济的发展，“三农”问题既是决策者最为关心的问题之一，也是理论工作者一直探讨的重点问题。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，农村经济 and 经营制度需要创新，只有如此，才能引起中国农村经济的变革，带动整体经济的发展。笔者认为，解决“三农”问题，不仅需要制度创新，同时也需要从我国的福利制度方面寻找原因。按照福利经济学的基本理论，福利经济制度的核心是公平与效率的权衡问题，社会保障制度是福利制度的重要内容，应该体现公平与效率。然而，长时期以来中国社会保障制度一直以城镇居民为核心，成为在特定历史条件下的“怪胎”。这个“怪胎”在很长一段时期被认为是合理的，其主要论据：一是国家从来没有对农村居民的社会保障作出

承诺；二是国家财力有限；三是农民有土地保障。因此，农村居民向来较少感受到国家社会保障制度的安全可靠，以至于社会保障在一定程度上成了中国城镇居民的专利。对农村社会保障问题的长期忽略，事实上是中国社会保障制度改革中的一个失误。^①

追溯社会保障制度的发展史，我们看到，保障社会成员的生存权和发展权始终是社会保障制度的根本价值追求。显然，在我国这样一个有着 13 亿人口的农业大国，占全国人口近 60%^② 的农村居民应当、也必须享有这样的社会保障权利。在我国全面建设小康社会的新时期，农村社会保障问题将关系到农村改革的进一步深化和农村经济的可持续发展，以至于整个国民经济的协调发展和社会的长治久安。

随着我国现代化建设的日益深入，社会主义市场经济体制的建立、完善，农村工业化的发展、人口老龄化与家庭结构小型化，决定了农村传统的保障方式已经难以为继，必须建立与生产力和经济结构相适应的新型农村社会保障体制。中共十六大提出：“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保障和最低生活保障制度”。这充分说明，建立农村社会保障已成为我国现阶段农村工作的重要内容之一，是解决“三农”问题的重要途径，是构建和谐社会的重要内容，是建设社会

① 郑功成：《农村社会保障的误区和政策取向》，《社会保障制度》2003 年第 11 期，第 25～27 页。

② 据《中国统计年鉴（2004）》有关数据，2003 年乡村人口 76851 万人，占总人口比重 59.47%。

主义新农村的重要举措。

近年来,有关社会保障制度改革的研究一直是理论界探讨的热点,也由于其关系国计民生而成为普通百姓关注的焦点。然而,目前我国学术界对城市社会保障问题关注、研究较多,对农村社会保障问题的研究却重视不够,缺乏系统深入的研究。鉴于此,笔者选择“农村社会保障制度的建立与完善”这一课题,希望拙作能够推动学术界对农村社会保障问题的进一步关注与思考,亦为改善和加强农村社会保障工作尽一份绵薄之力。

二 研究目的与意义

(一) 研究目的

建立和完善农村养老保险制度是农村形势的迫切要求,是顺应时代发展的必然。然而,由于种种原因,我国的农村社会保障制度自新中国成立后虽有发展,但发展并不快,依然存在着许多甚至是致命的问题。到目前为止,农村社会保障还没有一个全国统一的成型制度,各地在根据自己的实际进行自我探索,面临着许多困难和问题。本书既是苏州大学“211”工程分项目的成果,又是江苏省软科学重点项目——建立和完善农村社会保障制度(BR2005008)的最终研究成果,其目的是从社会保障制度发展的一般规律出发,结合我国尤其是江苏的实际,总结其在农村社会保障制度建设方面的经验教训,为我国农村社会保障制度的建设提供理论指导

和制度框架。

（二）研究意义

中国是一个农村人口占总人口 60% 的国家，农民收入不高，如何建立有效的社会保障制度是一个难题。在这样一个国家建立农村社会保障制度、实现从家庭保障到社会保障的过渡，面临着许多理论上的难题与实际上的困难，也是世界上许多发展中国家需要解决的难题。因此，对这一问题进行研究，不仅具有国内意义，同时也具有世界意义。如果能在理论与操作层面有所突破，那不仅是对中国社会保障的一大贡献，同时，也是对世界社会保障的一大贡献。因此，对这一问题进行研究，不仅具有重大的理论意义，同时也具有重大的现实意义。

三 文献综述

目前，国内对农村社会保障的研究主要集中在如下两方面：

（一）是否要建立农村社会保障制度

农村社会保障是整个社会保障体系的重要组成部分，但长期以来一直处于全国社会保障体系的边缘。而这种现象在很长一段时间内被认为是合理的。随着农村改革的深入和经济发展，特别是城镇化进程等因素促使农民的社会保障需求大大提高。因此，是否有必要建立和完善农村社会保障制度，成为理论界争论的一大焦点。

目前存在两种截然不同的观点：

一种观点认为，建立农村社会保障制度迫在眉睫。田中文认为，目前中国农村社会保障建设和发展存在一些深层次的问题，主要表现在：农村“五保户”供养制度、合作医疗制度呈现“历史断层”，农村社会保障缺乏制度化，社会保障体系的建立与发展严重滞后于工业化、城市化的建设与发展进程，传统的“土地保障”方式严重妨碍农村的现代化，“养儿防老、积谷防饥”的家庭式保障模式已无法适应经济发展的要求，因此，迫切需要建立和完善新型的、符合农村实际的社会保障体系。^①郑功成认为，农民中的绝大多数客观上已经走上了非农化、城镇化的不归之路，并且必然会因各种生活风险和客观存在及平等意识的觉醒而提出相应的社会保障诉求。政府不能以对农村居民没有承诺为借口拒绝建立相应的社会保障制度，事实上，国家财力的快速增长表明政府承受能力在增强，以财力不足作为不考虑农民与农民工的社会保障的理由越来越不充分。^②

另一种观点反对建立农村社会保障制度。理由是：其一，“国家财力有限”。农村的社会保障要考虑国家的财力，政府不是不保障农村居民，而是目前的重点在城市。随着国家财

① 田中文：《关于农村社会保障问题的研究》，2002年“21世纪中国社会保障制度改革与发展研讨会”论文（未刊稿）。

② 郑功成：《农民工的利益与社会保障》，《中国党政干部论坛》2002年第8期。

力的增长,也会逐步予以考虑。^①其二,“农民有土地保障”。现阶段土地保障功能表现在:一方面是养老保险,拥有一份土地,自己耕种或由子女耕种,农村老年人口就有了基本社会保障;另一方面是从事非农产业的农村劳动力的失业保障或“退农保障”,拥有一份土地,从事非农产业的劳动力在遭遇挫折的时候,就可以退而务农,使自己的劳动价值得以实现,并获取基本生活资料。建立农村社会保障制度,应当“以土地换保障”。^②

(二) 城乡社会保障体系是否统一

是否应当在全国范围内建立统一的社会保障体制不仅是学术界争论的焦点,也是实践部门讨论的热点。目前主要观点有:

第一种观点赞成建立统一的社会保障体制。这种观点认为,从理论的角度出发,制度安排一元化是社会保障制度的内在要求,因为一元化的制度安排不仅公平,而且管理简便。市场经济的发展,要求建立全国统一的国内市场和劳动力市场,与此相适应,也要建立全国统一的社会保障制度和全国统一的社会保障基金,否则,劳动力在全国范围内流动势必受阻。从中国目前的经济发展看,已经完全达到英美等发达国家开始建立统一社会保障制度时的水平,统一社保制度已

① 李荣融:《考虑建立农村社会保障体系》(<http://news3.xinhuanet.com/zhibo/20020308b/wz.htm>)。

② 陈颐:《论“以土地换保障”》,《学海》2002年第3期。

当其时。^①而且,给予包括农民在内的所有公民的社会保障,是国际人权公约的重要内容;从保护农民的权利和公平的角度来说,也应该建立统一的社会保障制度。^②至于如何建立统一的社会保障制度问题,胡鞍钢提出开征统一的、强制性的社会保障税。^③王国军则提出从“二元到三维”的目标模式对城乡社会保障制度进行衔接。^④

第二种观点认为,“条块”应该统一,但城乡有别。李迎生认为,目前要做到社会保障体系完全实现统一是不可能的,即便在发达国家尽管农民享受的保障待遇与其他从业者已无实质不同,但制度形式的差别依然存在。因此,他设计了一个“有差别的统一”的“城乡整合”模式:首先,对进城农民与乡镇企业(小城镇)职工逐步实行和城市企业职工统一的社会保险制度。其次,将养老保险的第一支柱(保障最低生活水平)与医疗保险的大病统筹部分设计为全民共享项目,先行实现城乡一体化。再次,改变以农业积累支撑工业的传统发展战略,实现工业反哺农业,财政政策向农业与农民倾斜,以增强农民个人参与现代社会保障的经济实力,从整体上保证农民社会保障和城市企业职工社会保障的实质性公平。

① 杨玉民:《统一社保制度已当其时》,2002年8月19日《中国改革报》。

② 张英红:《驳陈平的“短视国策”和“洋跃进”论》,《中国改革》2002年第7期。

③ 胡鞍钢:《利国利民、长治久安的基石——关于建立全国统一基本社会保障制度、开征社会保障税的建议》,《改革》2001年第4期。

④ 王国军:《中国城乡社会保障制度衔接初探》,《战略与管理》2000年第2期。

最后，建立全国统一使用的社会保障个人专户，推动社会保障体系城乡整合的最终实现。^①

在实现城乡社会保障体系的对接问题上，林毓铭提出了“相机抉择”的观点，就是以社会保险为中心，率先将农民工纳入城镇职工养老保险制度，以后随着城乡统一劳动力市场的建立和其他条件的成熟，再分阶段逐步覆盖其他社会保险制度。^②

第三种观点认为，目前中国建立统一的社会保障制度时机还不成熟。郑功成认为，中国经济落后，财力薄弱，城乡及地区差别极大，社会阶层处于急剧变化之中，居民在社会保障方面还未能享有法定的平等权利，现阶段还未具备建立一元化的社会保障制度的客观条件，因此，可以将一元化的制度安排作为社会保障制度的发展目标，却不宜作为确定现实社会保障政策的出发点。^③ 陈羹球认为，将农民工纳入统一的社会保障体系现在时机不成熟，由于农民工的流动性、农村社会保障的不完善等因素的影响，在中国真正建立城乡一体化的社会保障体系还有一段路要走。^④

对建立统一的社会保障体系反对最激烈的是北京大学的

① 李迎生：《探索中国社会保障体系的城乡整合之路》，《浙江学刊》2001年第5期。

② 林毓铭：《将进城农民纳入城镇社会保障体系与相机抉择》，2002年“21世纪中国社会保障制度改革与发展研讨会”论文（未刊稿）。

③ 郑功成：《加入WTO与中国的社会保障改革》，《全球化下的劳工与社会保障》，中国劳动社会保障出版社，2002，第369～393页。

④ 陈羹球：《农民工社保时机成熟了吗》，《中国改革》2002年第7期。

陈平教授，他认为，在中国这么大的发展中国家搞统一的社会保障体系是根本不可行的，战略目标是错误的，是“洋跃进”。^①

四 研究思路和方法

本书将在全面建设小康社会和社会主义新农村的背景下，借鉴国外社会保障制度的有益经验，在国内已有研究的基础上，从社会经济发展角度，对中国农村尤其是江苏农村的社会保障制度进行系统剖析与研究，指出其存在的问题和不足，从理论上分析建立和完善农村社会保障制度的必要性和可行性，并对农村社会保障制度的设计进行研究，提出切实可行的农村社会保障制度框架。

本书在研究方法上主要包括：

1. 定性分析与定量分析相结合的方法。对社会经济学科而言，定性分析和定量分析是相辅相成的两种研究方法。定量分析是定性分析的前提和基础，而定性分析只有建立在翔实的定量分析的基础上，才能揭示出事物的本质和特征。

2. 实证分析与规范分析相结合的方法。实证分析和规范分析是研究社会学、经济学常用的两种方法。实证分析主要回答“是什么”的问题，而规范分析则是对社会经济现象存在的合理性做出价值判断，其要解决的问题在于回答“应该

^① 陈平：《建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视政策》，《中国改革》2002年第4期。

是怎么样”。

3. 比较分析方法。有比较才能有鉴别,通过对国外不同社会制度、不同类型国家或不同地区的社会保障制度模式、保障水平等方面进行分析比较,探讨社会保障发展运行的一般规律,吸取外国社会保障制度的教训,吸收和借鉴他们的有益经验,尤其一些发达国家在市场经济运行机制下的社会保障管理方法等值得借鉴;同时对国内城乡二元社会保障制度进行对比分析,以期从城市社会保障制度中寻找可借鉴经验。

4. 综合系统分析法。综合系统分析法往往是从系统论的角度去对事物的全局进行把握判断和分析。运用综合系统分析法,对中国农村社会保障制度进行全面、总体考察,提出完善和发展的新思路。

五 本书研究的目标

本书研究的目标的四个:第一,从理论角度对农村社会保障进行界定;第二,结合当前国情尤其是江苏省的情况,分析建立农村社会保障制度的必要性与可行性;第三,以江苏省为例,对农村社会保障制度现状及存在的问题进行实证分析;第四,在以上三点基础上,探求建立与完善江苏农村社会保障制度的总体思路与具体对策。

目 录

引 言	1
一 问题的提出	1
二 研究目的与意义	3
三 文献综述	4
四 研究思路和方法	9
五 本书研究的目标	10
 第一章 社会保障的基本理论	1
第一节 社会保障的基本概念	1
第二节 社会保障体系与社会保障制度的分类	7
第三节 社会保障的特点与功能	24
第四节 建立社会保障的理论基础	32
 第二章 农村社会保障概论	48
第一节 农村社会保障的界定	48
第二节 中国农村社会保障萌芽	50
第三节 新中国成立以来农村社会保障制度的 变迁	53

第四节 对我国目前农村社会保障制度的评价	71
第三章 建立农村社会保障制度的必要性与可行性	
分析	86
第一节 建立农村社会保障制度的必要性	86
第二节 建立农村社会保障制度的可行性	100
第四章 现行农村社会保障制度	
——以江苏为例的研究	109
第一节 农村养老保险制度	109
第二节 新型农村合作医疗	123
第三节 农村居民最低生活保障制度	136
第四节 被征地农民基本生活保障	143
第五章 建立和完善农村社会保障制度的总体思路和 具体对策	162
第一节 建立和完善农村社会保障制度的总体 思路	162
第二节 完善江苏省农村社会保障制度的具体 对策	167
第三节 建立农村社会保障制度的配套措施	189
附 录	196
参考文献	296
后 记	301

Contents

Introduction	1
 Chapter 1 Basic Theory of Social Security	 1
1. Basic Concept of Social Security	1
2. Classifications of System and Institutions of Social Security	7
3. Characteristics and Functions of Social Security	24
4. Theoretic Basis of Building Social Security	32
 Chapter 2 General Outline of Social Security in Rural Areas	 48
1. Definition of Social Security in Rural Areas	48
2. Embryo of Social Security in Rural Areas in China	50
3. Evolution of Social Security System in Rural Areas Since New China	53
4. Evaluation of Present Social Security System in Rural Areas	71

Chapter 3	Necessity and Possibility of Building Social Security System in Rural Areas	86
1.	Necessity of Building Social Security in Rural Areas	86
2.	Possibility of Building Social Security in Rural Areas	100
Chapter 4	Present Institutions of Social Security in Rural Areas	109
1.	The Elderly Insurance in Rural Areas	109
2.	New Village Cooperation Medical Treatment	123
3.	Minimum Living Guarantee of Rural Residents	136
4.	Basic Living Guarantee for Farmers with Land Levied	143
Chapter 5	General Thinking and Concrete Countermeasures of Building and Perfecting Social Security in Rural Areas	162
1.	General Thinking of Building and Perfecting Social Security in Rural Areas	162
2.	Concrete Countermeasures of Building and Perfecting Social Security in Jiangsu Rural Areas	167
3.	Necessary Measures of Building and Perfecting Social Security in Rural Areas	189
Addenda		196
Reference		296
Postscript		301