



中国农村社会保障 法律制度研究

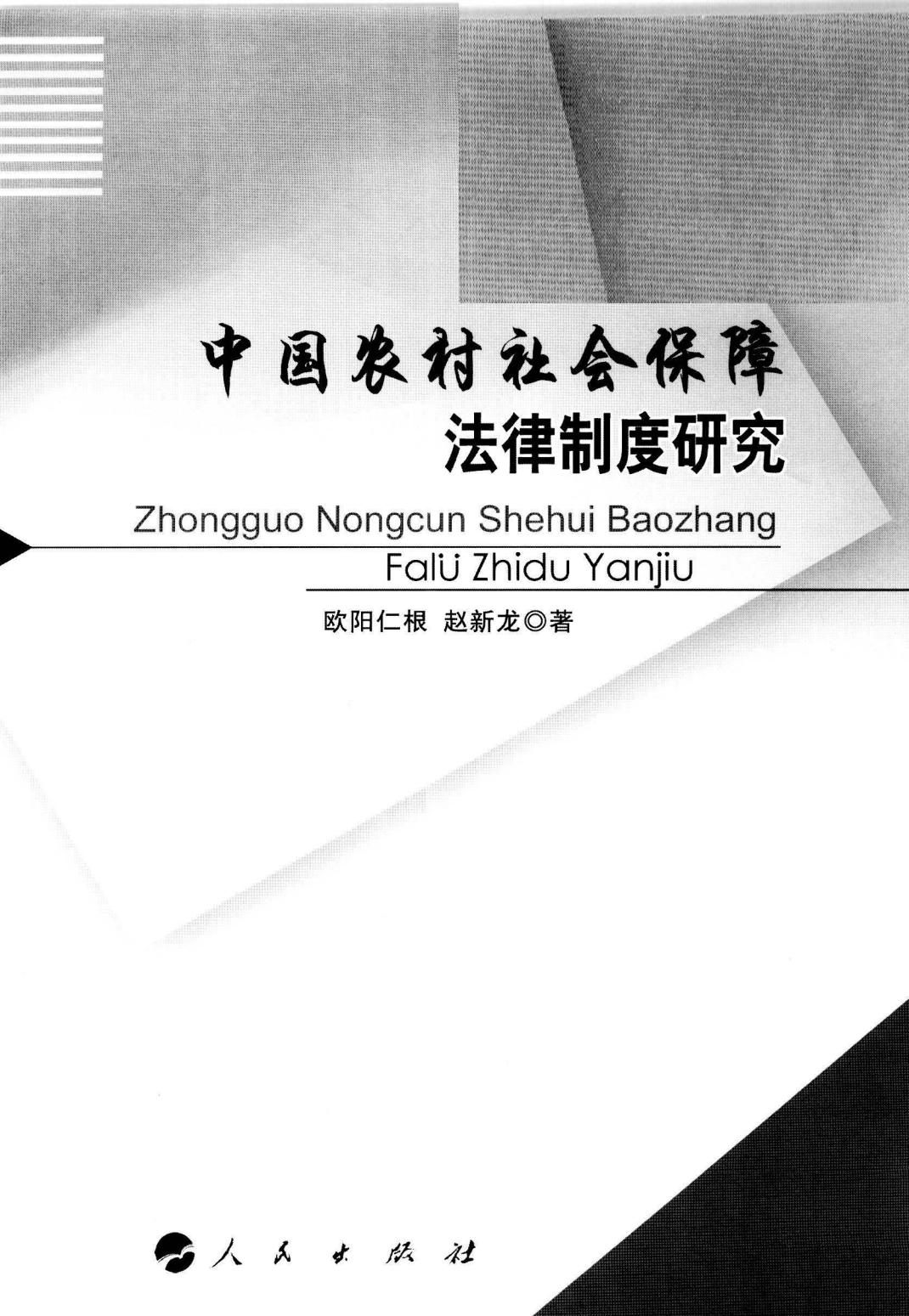
Zhongguo Nongcun Shehui Baozhang

Falü Zhidu Yanjiu

欧阳仁根 赵新龙◎著



人民出版社



中国农村社会保障 法律制度研究

Zhongguo Nongcun Shehui Baozhang
Falü Zhidu Yanjiu

欧阳仁根 赵新龙◎著



人民教育出版社

策划编辑:吴焰东
责任编辑:吴焰东
封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会保障法律制度研究/欧阳仁根 赵新龙 著.
—北京:人民出版社,2009.9

ISBN 978-7-01-008168-7

I. 中… II. ①欧阳…②赵… III. 农村-社会保障-法律-研究-中国 IV. D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 153166 号

中国农村社会保障法律制度研究

ZHONGGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG FALÜ ZHIDU YANJIU

欧阳仁根 赵新龙 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:266 千字 印数:0,001-6,000 册

ISBN 978-7-01-008168-7 定价:20.00 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



目 录

导言 农村社会保障法律制度建设：刻不容缓	1
一、中国农村社会保障法律制度存在的主要问题	1
二、制约农村社会保障法律建设的因素分析	4
三、中国农村社会保障法律制度亟须创新和完善	8
专题一 农村社会保障政策与法律制度的关系研究	11
一、密切相关：农村社会保障法律制度与政策的 现实选择	11
二、良性互动：农村社会保障法律制度与政策关系的 一般分析	22
三、农村社会保障制度的法律属性及其政策法律化的 限度	34
专题二 完善中国农村社会保障法律制度的总体思路	51
一、农村社会保障单独立法的必要性分析	51
二、中国农村社会保障法的基本原则	54
三、农村社会保障法的立法目标	58
四、农村社会保障法的法律关系要素分析	59
五、农村社会保障法律法规体系设计	64
六、明确中央和地方农村立法权限，完善农村社会保障 立法体制	67
七、农村社会保障法律法规的主要内容探讨	71



专题三 中国农村养老保障法律制度研究	75
一、渊源与流变：中国农村养老保障制度的历史分析	75
二、困境与缺陷：中国农村养老保障制度的实然分析	86
三、国外农村社会养老保险制度模式及对中国的启示	93
四、中国农村养老保障制度的完善	104
专题四 中国新型农村合作医疗法律制度研究	120
一、中国农村合作医疗的制度变迁分析	120
二、新型农村合作医疗法律制度构建的必要性分析	132
三、新型农村合作医疗法律制度体系设计	140
四、新型农村合作医疗的立法原则	142
五、新型农村合作医疗法律关系要素分析	150
六、新型农村合作医疗法律制度的主要内容分析	153
七、新型农村合作医疗相关法律制度主要内容分析	161
专题五 中国农村社会救助法律制度研究	171
一、农村社会救助制度的一般分析	171
二、农村社会救助法律制度的法理分析	179
三、国外农村社会救助法律制度的比较分析	193
四、中国农村社会救助法律制度回顾	201
五、中国农村社会救助法律制度的完善	210
专题六 中国农村最低生活保障法律制度研究	219
一、农村最低生活保障制度的发展历程	219
二、农村最低生活保障法律制度的规定性分析	223
三、农村最低生活保障法律制度的现状分析	231
四、农村最低生活保障法律制度的问题分析	242
五、农村最低生活保障法律制度的构建	249



专题七 中国农村反贫困法律问题研究	262
一、农村贫困：基础理论、历史与现实	262
二、背景与战略：权利扶贫理念促生的法律环境	277
三、农村扶贫问题的法律分析	281
四、以《农村反贫困法》为核心的反贫困法律体系	282
专题八 中国农村社会保障制度中的政府职责研究	291
一、政府承担农村社会保障制度建设职责的依据分析	291
二、制度供给：为农村社会保障健康发展提供保障	293
三、组织引导：推动农村社会保障制度构建的进程	295
四、财政责任：为农村社会保障事业提供资金支持	296
五、管理监督：使农村社会保障纳入规范化轨道	303
后记	305



导言 农村社会保障法律制度建设： 刻不容缓

新中国成立 60 年来,我国农村社会保障工作取得了不少的发展,主要体现在对孤老残幼以及低保户的社会救助、贫困户的扶持、受灾群众的救助、伤残军人及军烈属的优待抚恤、新型合作医疗等方面,但在对农民的社会保险尤其是农民养老保险方面尚未全面展开。由于历史、社会、经济等方面的原因,农村社会保障事业还刚刚起步,社会保障覆盖面小、保障水平低,而且没有形成一个完整的体系和制度。

一、中国农村社会保障法律制度存在的主要问题

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。新中国成立后的农村农民的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,我国目前正处在第三次农村社会保障制度变迁的探索阶段。^①农村社会保障制度特别是法律制度仍然存在着缺陷。

(一) 法律制度滞后于经济社会发展实际

我国正从传统的农业社会逐步转向工业社会,经济建设也已由计划调控全面转向主要依靠市场调节,经济社会生活正在经历空前变革。随着产业结构进一步调整,国有企业改革的深化,多种所有制经济共同发展,不仅产生了下岗职工,而且非公有制经济的比重日益增加;城乡

^① 石秀和等:《中国农村社会保障问题研究》,人民出版社 2006 年版,第 2 页。



二元分割的格局在事实上被打破,大批农民流入城市成为“农民工”,劳动力作为生产要素跨行业、跨区域的流动已成为社会的普遍现象。而我国现行社会保障法律制度侧重于城市,全局性、前瞻性的程度有些不足,采取效率优先兼顾公平的原则,导致社会保障对象及范围难以适应社会主义市场经济建设和经济社会发展实际的要求。

(二) 立法层次低、稳定性差,社会保障制度的应有效率难以充分发挥

社会保障法律制度是我国社会主义市场经济法律体系中一个独立的法律部门,但到目前为止,我国仍然没有出台一部综合性的社会保障法律,全国人大通过的相关法律并非对社会保障问题的专门规定,涉及的仅仅是些零散的问题,而国务院及相关部委为解决社会保障工作所面临的问题则制定、发布了大量的行政法规,省、市两级人大及其政府也结合当地实际出台了许多地方性法规和政府规章,这些法律制度在许多方面内容各异、不相协调,并且缺乏稳定性,使得社会保障在许多方面“有法难依”甚至“无法可依”,不利于农村社会保障体系的健康发展。

(三) 农村社会保障法律关系主体责任分配不够合理,社会保障水平亟待提高

在计划经济体制下,我国社会保障基本由国家包揽,国家承担了无限责任,在社会保障中的社会福利、社会救助等方面国家充当着主要角色。在改革开放以来进行的社会保障制度改革过程中,积极借鉴了国外有益经验,实行国家、用人单位、个人三方责任分担,力图体现权利义务一致性的要求。但从近年来的执行情况看,责任分担的比例划分不够合理,总体上国家承担的责任偏小,社会保险基金的筹集困难重重。特别是在农村,一些按法律、政策规定本应由社会统一承担的社会福利转嫁给了社区集体或家庭,变成了“家庭保障”、“社区保险”,使农民难以同其他市场主体站在同一起跑线上参与竞争,社会保障的互助性没能得到充分发挥,同时又使得农村社会保障具



有自我封闭的特点。另外由于农村社会保险资金筹集实行的是“农民个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”原则,这不是严格意义上的社会保险,它过分强调个人责任,淡化了国家和集体所应承担的社会责任,从而使得国家对农村社会保障投入过少,不仅造成了资金来源的不足、保障标准过低,而且也严重影响了农民参加社会保险的积极性,加大了保障工作的难度。

(四) 二元社会保障制度在新形势下日显弊端

首先,农民生活水平提高缓慢在有些地区甚至徘徊不前。改革开放以后,实行了联产承包责任制,农民的收入有所提高,但近年来由于社会保障制度的相对滞后,农民因病致贫、因病返贫、因需要照料的家庭老年人口增多而致贫或返贫的情况仍然存在。农村社会保障的不健全直接制约着农村富余人口合理流动的步伐,制约着农村经济的进一步发展以及农民生活水平的进一步提高,制约着我国城乡一体化的进程,在一定程度上影响着整个的社会稳定和改革开放的顺利进行。

其次,城乡差距不断扩大。在社会保障方面,农民除了社会救助、社会优抚以及新型合作医疗外,基本上没有享受到其他社会保障福利。农村社会保障无论是范围还是标准,相对于城市而言是很低的。这不利于我们缩小城乡差距,尽快步入小康社会,最终实现共同富裕的理想蓝图。

再次,无法解决新的社会形势下出现的新问题。改革开放以来,我国经济社会取得了较快的发展,出现了很多新的社会阶层,这就对原有的二元对立社会保障制度提出了新的挑战。例如,长期在城市里生活的“农民工”、三产人员中的农业人口以及农民企业家等阶层,这些人员早已脱离土地、脱离了农村,然而他们的身份依然是农民,因此,对他们的保障问题就成了一道难题。另外,我国农村已经进入人口老龄化行列,伴随着人口出生率的降低、家庭人口数量的减少、核心家庭的逐步出现,在人口流动性较强的社会中将会给原来的家庭养老方式提出新的挑战。同时,农村老年人口增多必然会出现日益增长的医疗费用问题,这些对于农民来说将是一个十分严峻的



现实。

二、制约农村社会保障法律制度建设的因素分析

不可否认,中国农村社会保障制度的体系结构正显现出由传统型非正式制度向现代型、城乡一体化的正式制度安排过渡,制度的绩效也日益明朗。然而,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法律制度仍面临在短期内难以消弭的诸多制约因素。^①

(一) 农村社会保障的制度理念与目标定位: 陷入模糊

明确的理念、合理的目标定位是一种制度安排的先导。工业化与城市化进程打破了自给自足的传统农业经济体系和家庭保障制度,这就需要建立一种与现代市场经济相适应的社会保障制度,同时也是现代社会保障制度首先在城市和非农经济人口中诞生的主要根据。当然,随着工业化与现代化步伐的推进,这种现代文明成果又从城镇人口和非农产业劳动者向乡村和农业劳动者拓展,成为城市补贴乡村、非农产业(工业为主)反哺农业和覆盖全体社会成员的无差别的社会契约,成为弥补市场风险、保障社会稳定的“安全阀”和国民收入再分配的重要工具。一般来说,现代社会保障制度作为现代国家中的一项基本制度,往往具有多重而不是单一的目标取向。其中最重要的包含三个方面:一是维护社会稳定;二是实现社会公平;三是体现人的自由与尊严。为了实现这多重目标,发达国家在工业化与现代化进程中率先建立了由社会救助、社会保险、社会福利等制度组成的现代社会保障体系。现代社会保障体系的制度本义是覆盖所有社会成员、城乡趋同抑或高度统一的公众福祉。

中国农村社会保障制度 60 年来的发展,是在一个关于不同社会

^① 石秀和等:《中国农村社会保障问题研究》,人民出版社 2006 年版,第 61 ~ 65 页。



群体的权利和义务的基本社会契约下进行的，二元结构制度安排下的特殊路径、两种经济体制的演进，都使得我国农村社会保障制度建设缺乏明确一致的制度理念。总体来说，我国还没有把社会保障制度作为一项独立的、具有自身发展逻辑和规律的制度。集体契约型保障时期作为服从畸重工业化发展需要的一种自我安排的副产品，分权化保障时期片面强调在为经济体制改革服务中享受福利“均沾”。社会保障制度本身缺乏独立性，长期形成的“依附性”使它难以具备明晰的制度理念与目标定位，更无法实现现代社会保障制度的多重目标。

（二）农村社会保障制度问题：科学研究缺乏与认识混乱

目前中国对建立农村社会保障的必要性、可能性、发展规律的认识很不一致。从表面上看，中国相当多的人士已经认识到和充分论证了农村社会保障制度建设的重要性。社会保障制度是国家对每个公民应尽的责任，其中也包括对广大农民群众的社会保障。建立农村社会保障制度，既是保护社会弱势群体和维护社会稳定的安全网，更是衡量一个社会是否公正与公平的标杆。从法律意义上看，一个国家内每个公民的权益应是相同的，不能因为种族、性别、居住地域或户籍身份而区别对待。事实上，农村社会保障制度是全国社会保障的重要组成部分。没有农村社会保障，城镇社会保障制度也不可能健康运行。

但是，对于重要是否等于必要、重要是否就等于存在可能等等方面的认识很不一致。很多人认为，农村社会保障尤其是养老保险、医疗保险虽然很重要，却还没有到十分迫切的程度，传统的家庭保障、土地保障还可以继续发挥基础性的作用，目前国家还没有必要在农村建立健全完整的社会保障体系，更不可能对所有城乡居民实现同一水平的社会保障承诺。这既是发达国家社会保障制度建设的经验教训，也是中国现实国情的选择。相反的意见同样有很多理由。同时，目前我国对农村社会保障体系的基本框架、建设重点及城乡社会保障制度如何衔接，也存在很大争议。农村社会保障是一个十分庞大的体系，包括社会救助、社会互助、社会福利等，也应该包括一定程



度的社会保险(如养老保险和医疗保险)。如果笼统地把各种不同类型的保障项目混为一谈,再加上各地区具体情况的巨大差异,就可能得出不同甚至是相反的结论。在建设重点上,农村医疗保障固然重要,但失地农民的社会保障权益也不能忽视。关于城乡社会保障制度是否一体化、如何衔接等方面的分歧更是不胜枚举。由于社会保障研究的复杂性,在客观上大大增加了研究难度,也无法得出统一结论,因而政府不得不在实践中去探索与完善。从西方国家的社会保障制度的实践,政府已经获得了有关社会保障的上限,但是政府尚不知道社会保障的下限。换句话讲,政府已经知道中国的社会保障程度还不够,但政府尚不知道究竟需要增强到何种程度是适宜的,社会保障支出占国民生产总值应该达到何种限度为好,从而政府不得已采取了一种最低社会保障政策。实践先于理论的特殊性,严重影响了农村社会保障政策的稳定性,制约了农村社会保障的发展。

(三) 农村社会保障政策选择: 长期试而不决、难以笃定

我国社会保障政策在最初选择时,设计者的初衷是以一种渐进的、双轨并行、试点先行的改革方式来进行。中国农村社会保障制度60 年来的发展,亦契合了这样一种特殊的制度安排模式。出于我国特殊国情以及政策形成后具有连贯性的考虑,这种缓进而难以定型的政策选择动机本身是无可非议的。然而,由于政策的频繁变动,我国农村社会保障制度尤其是合作医疗、社会养老保险等方面的计划随着体制的转轨而处于经常性的变动之中,甚至出现反复。以合作医疗政策为例,国家宏观政策的变动是导致合作医疗制度命运多舛的重要原因。“文化大革命”期间到20 世纪80 年代初,一度使合作医疗成为国家最高决策。经济体制改革之后,国家对合作医疗采取放任自流的态度,合作医疗从国家政策降为地方性政策,在全国范围内趋于解体。20 世纪90 年代,中央有关部门重新提出“发展与完善合作医疗”,但随即农业部等五部委颁布的《减轻农民负担条例》中将“合作医疗”项目视为“收费”项目和农民负担而予以取缔,结果导致一些尝试恢复合作医疗的试点地区再次放弃合作医疗制度。2003



年,国务院办公厅转发了卫生部、财政部和农业部联合制定的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,新型合作医疗制度的试点工作走上前台。政策的随意性,实际上造成了我国农村会保障政策与实践分散、混乱、难以规范的状况,降低了社会保障作为一项基本制度安排的威信与吸引力。

(四) 国家态度：对制度化保障缺乏足够的重视与资金投入

1982年《中华人民共和国宪法》规定,所有“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”,继而确认了享受社会保障是所有公民的一项基本权益。1993年中共中央十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,国家要“建立多层次的社会保障体系,城乡居民的社会保障办法应有区别”。即是说,所有公民必须在现实因素允许的情况下平等享受社会保障的权益。解读党和国家的法律政策,并没有忽略农村社会保障制度问题,只是建立一个城乡趋同抑或高度统一的社会保障制度,在中国短期内还无法实现。然而,从中国农村社会保障制度60年来的实践来看,国家关于社会保障的制度安排明显存在“对农村社会保障问题的忽略,是改革开放以来中国社会保障制度建设的一大失误”^①。社会保障改革虽然已经进行了30年,但“农村社会保障体系却仍处于既无国家政策指导和规范又无相应的财政支持(除扶贫外)的失控状态”^②。无论是政界还是学术界,仍然存在“建立健全农村社会保障的必要性和可能性都不及城镇”^③等认识。

^① 孙雷:《“我不太赞成‘农村社会保障’这个提法”——专访全国人大内务司法委员会委员郑功成》, <http://www.nanfangdaily.com.cn/jj>。

^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263页。

^③ 中国社会保障报编辑部:《中国社会保障走过50年》,《中国社会保障报》1999年10月4日第9版。



三、中国农村社会保障法律制度亟须创新和完善

进入 20 世纪 90 年代以来,我国农村经历着一场深刻的变革,这种变革不仅涉及农村经济结构的改革,同时也涉及农民社会生活方式的改变。社会主义市场经济体制的建立、农村工业化的发展、农村劳动力的流动与转移、农村小城镇的建设、农村人口老龄化与家庭小型化的趋势等等,决定着农村传统的以家庭保障为主的保障方式已难以为继,必须建立与农村生产力水平和经济社会结构相适应的新型农村社会保障体制,以保障农民基本生活、促进经济的发展和改革的深化、保证社会的稳定和进步。党的十七大报告指出:“社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革,探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。”这就必然要求包括农村社会保障在内的制度创新。

(一) 农村经济体制改革的深化需社会保障改革相配套

我国农村改革首先是推行联产承包责任制,形成了以一家一户分散经营的农业生产基本格局,这使人民公社时期的集体保障趋于解体。农村改革的深入,要求完成从自然经济到商品经济的转轨,随着农业劳动生产率的提高和土地适度规模经营的开展、乡镇企业和第三产业的迅速发展,一部分农民将摆脱土地束缚而成为工业化所必需的自由劳动力,他们在遭受风险时不可能从土地上获得生活保障。农业生产的专业化、商品化、市场化,使农民的经营风险逐渐增大,他们面临自然风险和市场风险的双重风险。同时,人口老龄化趋势的加快、老年人的增多,意味着家庭赡养负担的加重;核心家庭的增加,意味着代际联系的弱化。农民集体保障、土地保障和家庭保障的丧失和弱化,使社会不得不承担起对农民的保障责任,农民也强烈



要求农村社会保障体制的健全和完善。

（二）促进社会持续发展必然要求构建新型农村社会保障体制

创造物质财富的劳动者是社会发展的主体，是生产力要素中最活跃、最根本的主导因素。在创造物质财富的过程中，劳动者因年老、疾病、伤残等原因而在生活上遇到困难时，国家和社会有责任给予基本生活的保障。只有这样才能充分发挥劳动者的智慧和技能，保证社会的长足发展。

同时，建立农村社会保险制度尤其是农民养老保险制度，还有利于正确引导消费投向，将部分消费基金延期使用，变消费基金为建设基金，促进生产的发展。

（三）为保证社会良性运行必须加快新型农村社会保障体系建设

社会保障是社会的安全网和稳定器，它在劳动者和社会成员之间发扬互助互济精神，其理念基础是“以个人自立为基点，承认帮助个人抵御在市场经济社会中可能遇到的生活风险是社会的义务、政府的责任，获得帮助是个人的权利”^①。其本质是社会成员间的互助互济。农村社会保障制度的建立，有利于协调社会人际间的各种关系，增强社会的凝聚力，防止社会的波动，体现社会主义制度的优越性，保证社会的良性运行。第一，建立健全农村社会保障体制，有利于转变传统的生育观念，保证计划生育这一国策在农村的贯彻执行。传统的家庭保障方式意味着代际交换在家庭内进行，农民必然倾向于把养儿育女当做养老的储蓄方式，“养儿防老”、“多子多福”的观念就有深厚的存在土壤。而人口问题始终是一个极为重要的问题，它是削弱一切优势、制约人均水平的公分母。为使农村计划生育政策得到贯彻执行，控制农村人口数量，提高农村人口素质，就必须大

^① 成功：《市场经济与社会保障立法》，《法商研究》1996年第1期。



力发展农民养老和医疗社会保障事业,淡化养儿防老的意识。第二,建立健全农村社会保障制度,有利于缩小城乡差别,促进城乡一体化进程。从新中国成立以来的经济发展历程来看,迫于国际和国内复杂原因,在社会保障和社会福利方面,为国家对城市居民从生活必需品到就业、教育、医疗、退休、住房等方面采取大量的补贴措施,农村社会公益事业的投入大部分来自于农民自己收入的筹集,国家的扶贫、救济总量非常有限。在建立社会主义市场经济体制的今天,必须正视和面对这一现实,加快农村社会保障事业发展进程,通过农村社会保障体制的建立和完善,调节社会各阶层的收入避免贫富差别和城乡差别的进一步扩大,推进城乡的融合。

(四) 构建农村社会保障法律体系具有紧迫性

构建新型农村就保障体制对深化农村经济体制改革、促进社会持续健康发展、保证农村社会的良好运行等有着极端的重要性。客观上要求加快农村社会保障建设步伐,这是其一。其二,现阶段是建立农民养老保障等农村社会保障的“黄金时期”。研究结果表明,一个社会老龄化高峰到来之前的30~40年是以储备积累方式进行社会养老保障制度建立的最佳时期,我国农村从21世纪30年代开始将总体步入老龄化社会,若现在仍不抓紧这一黄金时期开始建立并完善农村社会养老保险制度,到21世纪中期我们将陷入严重困境。其三,现在农村已基本具备建立新型社会保障制度的经济和心理等方面条件。从经济条件看,实行社会保障制度的中心问题是经费问题,尤其是农民养老和医疗等社会保险的基金主要来自于农民的缴纳,现阶段我国农民已基本解决了温饱问题并向小康水平迈进。经过组织和引导,农民有能力支付一定的费用用于社会保险项目的开展。从社会心理条件看,农民具有迫切的构建农村社会保障制度的要求,通过引导,易于形成正确的保障观念和保障意识。因此,加快新型农村社会保障法律体系建设已成为一项刻不容缓的工作。



专题一 农村社会保障政策与法律制度的关系研究

农村社会保障制度的建立是一个长期而又复杂的历史过程,制度化的过程也并不像设想的那么简单。因而“在构建农村新型社会保障体制的过程中,国家承担着不可推卸的职责”^①,这也是由农村社会保障的特点及实践决定的。进一步深入考察可以发现,国家承担的职责则是以有强制力和执行力的规则体系——法律和政策表述出来的。因此,如何处理二者作为权力输出的利益关系,就成了国家在承担农村社会保障制度职责之客观必然基础上不可回避的课题。

一、密切相关：农村社会保障法律制度与政策的现实选择

从当前农村社会保障的实际研究看,充斥着两种倾向:一种是农村社会保障的“法律浪漫主义”,一种是“农村社会保障法律与农村社会保障政策等同论”。前者一味强调法律的完美设计而忽略了政策的作用,在呼吁加快立法的同时有意或无意地贬抑了政策的立法准备功能。后者则将农村社会保障法律和农村社会保障政策等同起来。对这两个概念的使用不加区分,一方面贬低了法律在农村社会保障制度中的作用,另一方面又无形中夸大了政策的效果,给理论和实践造成了一定的混乱和模糊。基于此,本书在区分二者的基础上,认为农村社会保障法律是调整农村社会保障关系的法律规范的总称,是由法律和法规等规范性法律文件组成的有机整体;而农村社会保障政策是政府(或执政党)为实现建立农村社会保障制度的目标任

^① 欧阳仁根:《国家在建立农村社会保障制度中的职责》,《财贸研究》2003年第2期。