

广东省哲学社会科学“十一五”规划项目

STUDY ON THE RURAL SOCIAL SECURITY
SYSTEM IN GUANGDONG PROVINCE

广东农村 社会保障 研究

柏 萍 ○ 著

广东省出版集团
广东人民出版社

广东省哲学社会科学“十一五”规划项目

STUDY ON THE RURAL SOCIAL SECURITY
SYSTEM IN GUANGDONG PROVINCE

广东农村 社会保障 研究

柏 萍 著

广东省出版集团
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

广东农村社会保障研究/柏萍著. —广州: 广东人民出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 218 - 06353 - 9

I. 广… II. 柏… III. 农村—社会保障—研究—广东省
IV. F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 133024 号

责任编辑	杨志军
封面设计	张力平
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社 (地址: 广州市大沙头四马路 10 号)
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	11.25
插 页	1
字 数	180 千
版 次	2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 218 - 06353 - 9
定 价	25.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020—83795749)联系调换。

【出版社网址:<http://www.gdpph.com> 电子邮箱:sales@gdpph.com】

图书营销中心:020—83781020 83790604 直销:84343206

序

社会保障制度是工业化、城市化发展的产物。作为一种政府主导的保障个体安全的社会经济制度，社会保障是社会财富和资源的再分配。国家和社会通过立法，以国民收入再分配为手段，对社会成员尤其是那些丧失劳动能力以及生活发生困难的个人或家庭给予物质帮助，以保证其基本经济生活。

受二元经济结构长期存在的影响和制约，我国并未建立起覆盖全国的城乡一体化的社会保障体系。我国城镇居民基本的社会保障制度并没有覆盖到广大农民，农村居民社会保障的内容、范围、方式和手段与城镇社会保障相比差距悬殊。现阶段我国农村保障实质上依然是一种以家庭保障为主的模式。与农村居民的需要相比，与许多发达和发展中国家和地区相比，我国农村社会保障存在很大的差距。

我国是农业大国，农村社会保障是我国现代化进程中不可避免、必须解决的问题。农村社会保障事业的发展，有利于改善农村经济环境，有利于扩大内需，促进整个经济良性循环，不仅直接关系到亿万农民的福祉，也有利于整个社会的和谐稳定和经济的持续发展。我国在国民收入第一次分配所产生的缺陷，必须通过国民收入第二次分配加以矫正，而这种矫正的重要原则是通过社会保障制度的运行，帮助收入过低的人群能够享有基本的生活水平。一部分农民收入水平过低是我国的基本国情，社会保障制度对解决这个问题应该做出贡献。国家应冲破社会保障制度上的城乡二元结构格局，实质性地推进农村社会保障事业的发展。

尽管历经改革开放 30 年，由于历史的原因，其中包括了以往社会经济体制的弊端，中国农民整体收入水平不高状况依然明显，同时农村人群分化现象突出，有流动的，有留守的；有以从事非农产业为生的，有以务农为业的。社会保障作为现代社会国民的一项基本权利，向农民覆盖和延伸是历史发展的必然，也是现实农民的需要，但如何面对今日农村群体的复杂性，满足农村多个群体的不同的社会保障需求，是摆在研究者和决策者面前的重要而迫切的任务。如受金融危机的影响，大量农民工失业，给这些暂时找不到工作的农民工基本的失业救济，不仅体现了各级政府执政为民的政治理念，而且有关公民权利的保护。如果今天我们还是以是否有城镇户口来划分人们是否可以享受基本的社会保障的话，那么我们就无法解释改革开

放30年中国社会的巨大进步；如果今天我们还找不出理由为失业农民工发放基本的生活救济的话，那么我们就无法回答农民工为中国社会创造的巨大财富到哪里去了这一问题。对于中国农村那些因年老或疾病或灾难失去了自我发展的能力的人群来说，平等发展的权利已并不是最重要的了，如何给他们实实在在的救济以保障他们的基本生活，并把这种救济变成贫困者的权利和执政者的责任则是最为重要的。

正是出于对基本国情的充分把握，国家制定了发展农村社会保障体系的“广覆盖、保基本、多层次、可持续”原则。党的十七届三中全会提出“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续的原则，加强健全农村社会保障体系”。广覆盖，体现了农村社会保障制度的普惠性要求；保基本，是农民的就业水平和收入水平决定的；多层次，有利于低水平的农村社会保障逐步向高水平过渡；可持续，则有利于农村社会保障制度稳定运行。

我国的城乡之间、区域之间经济发展水平还有着较大的差别，这种差别在相当长的时间内难以消除。这就决定了我们在推进农村社会保障制度的时候，要面对现实，正视差别。为确保农村社会保障广覆盖，必须根据不同地区的发展水平、不同区域农村社会保障水平的现状，来进行分类设计和分步实施，建立与地区经济增长非均衡战略相适应的农村社会保障制度。

我国社会学界一直关注农村社会保障问题的研究。随着农村社会经济的变迁和农村人口生活境遇的变化，农村社会保障更引起了研究者的关注，新的研究成果不断涌现。但学界对农村社会保障主要从制度性和全国性的范围内进行宏观的论述，微观的、区域性的研究相对较少。广东省社会科学院的柏萍女士长期致力于广东农村社会保障问题的研究，利用文献学和社会学相结合的方法，选择典型地区进行专题调查研究，并在此基础上编写了《广东农村社会保障研究》一书。

广东因为地理优势和改革开放先行一步的政策优势，经济发展较快，以珠江三角洲为中心的农村更是超常发展，农村面貌发生了很大的变化。因为土地被征用，世代依赖土地和家庭获得保障的农民，其传统的养老、医疗保障的来源和形式面临着社会化的嬗变。广东农村商品经济的发展、城市化的加速推进，向我们提出了一个如何构建失地农民或农转居人口的社会保障的问题。而广东的东、西两翼的广大农村，仍然以传统的农业经济为主。在经济效益低、隐性失业率高和农村人口加速老龄化、代际转移的观念逐渐淡化格局下，农民已越来越难以从土地和家庭中获得保障，如何在脆弱的农村经济的基础上建立起农村社会养老、医疗保险和最低基本生活保障制度，是一个更具普遍意义和亟待解决的问题。对广东农村社会保障问题的研究，既是对广东农村社会保障面临的问题的求解，也可为我国农村社会保障提

供理论方面的思索，对其深入研究，具有重要的理论价值和实践指导意义。

《广东农村社会保障研究》涉及广东农村社会救助、农村社会养老保险、被征地农民社会保障、新型农村合作医疗、农民工社会保障、统筹城乡社会保障等问题，是目前为止关于广东农村社会保障的最为全面、系统的研究。该书通过与省外、国际比较，通过广泛的数据材料分析，比较全面地评估了广东农村社会保障的现状；通过珠三角地区和广东欠发达地区的社会保障的类型化研究，探索了推进工业化和城市化水平较高地区与普通农村地区农民养老、医疗等社会保障制度的路径和策略；通过对农民工最多省份的广东农民工社会保障的翔实研究，总结出解决中国农民工社会保障问题的方案；通过对统筹城乡社会保障的研究，提出了推进农村社会保障的思路和具体政策；通过对广东社会保障实践的研究，细绎出带有普遍意义的实施中国农村社会保障的基本理念和原则。

中国农村社会保障现在遇到的问题很多，还要经受来自政治、经济、社会和文化诸方面的挑战，需要我们的社会研究者做出回应、深入探索。柏萍女士的研究，还只是对广东一隅的初步研究成果，希望她今后不断拓深中国农村社会保障问题的研究。

是为序。

于建嵘

2009年7月28日

目 录

第一章 绪 论	001
一、社会保障和农村社会保障.....	001
二、我国农村社会保障制度的发展历程及现状.....	002
三、农村社会保障不可缓行	003
四、国际农村社会保障的主要模式、发展趋势和启示	005
五、广东农村社会保障研究及评述.....	006
六、本书对广东农村社会保障的研究.....	010
第二章 广东农村基本状况	013
一、广东耕地现状.....	013
二、广东农村人口和劳动力.....	015
三、广东对农业生产的投入.....	019
四、广东农村经济.....	022
五、广东农民收入水平和生活水平.....	023
第三章 广东农村社会救助	030
一、广东农村社会救助现状.....	030
二、广东农村社会救助存在的问题.....	035
三、农村社会救助的社会功能.....	037
四、构建广东新型农村社会救助体系.....	038
第四章 广东农村最低生活保障	043
一、广东农村最低生活保障制度实施状况.....	043
二、广东农村最低生活保障制度存在的问题.....	053
三、建立农村最低生活保障制度的重要性.....	060
四、农村最低生活保障制度建设的思路.....	061
五、解决农村最低生活保障问题的对策.....	064
第五章 广东普通农民社会养老保障	069
一、从“旧农保”到“新农保”：我国农村社会养老保险发展历程	069

二、广东普通农民社会养老保险制度的探索·····	071
三、全国视野中的广东农村社会养老保险·····	078
四、广东农村实行社会养老保险势在必行·····	080
五、推进广东农村社会养老保险的对策·····	085
第六章 广东被征地农民社会保障 ·····	092
一、广东被征地农民规模·····	092
二、广东被征地农民社会养老保险现状和制度考察·····	093
三、广东被征地农民社会养老保险存在的不足·····	100
四、完善被征地农民社会保障体系·····	102
第七章 广东新型农村合作医疗制度 ·····	110
一、广东农村合作医疗制度的建立和发展·····	110
二、广东新农合制度的运行状况·····	112
三、广东新农合制度优势和运行成效评估·····	125
四、广东新农合存在的主要问题·····	130
五、完善广东新农合制度的思考和建议·····	133
六、统筹城乡医疗保障制度，改革农村医疗卫生服务体系·····	143
第八章 广东农民工社会保障 ·····	150
一、广东农民工的群体规模·····	150
二、广东农民工社会保障制度建设·····	152
三、广东农民工社会保障现状·····	155
四、广东农民工参保率不高的原因探析·····	157
五、构建农民工社会保障制度的理念与原则·····	160
六、有序推进农民工的社会保障·····	162
第九章 余论：统筹广东城乡社会保障制度 ·····	167
一、统筹城乡社会保障的要义·····	167
二、广东社会保障的城乡二元结构·····	168
三、全面认识统筹城乡社会保障的社会功用·····	172
四、统筹广东城乡社会保障制度的思路 and 对策·····	174
参考文献 ·····	178
后 记 ·····	181

第一章 绪 论

一、社会保障和农村社会保障

“社会保障”一词源于英文“Social Security”，原意是指“社会安全”。社会个体生活存在风险，当个体安全依靠个人的力量无法实现时，需要联合社会的力量来对抗风险，以求得个人的安全，这就产生了保障制度。因此，社会保障制度本质上是保障个体安全的社会经济制度，是国家和社会为了维护社会成员的基本生存权利，保证和促进社会稳定和经济发展，对由于各种原因而遭受风险侵害的社会成员给予一定的物质帮助的社会安全制度。

作为一种政府主导的社会经济制度，社会保障制度是社会财富和资源的再分配。国家和社会通过立法，以国民收入再分配为手段，对社会成员尤其是那些丧失劳动能力以及生活发生困难的个人或家庭给予物质帮助，以保证其基本经济生活。

现代社会保障制度是工业化、城市化发展的产物。社会保障制度的幼芽，发端于19世纪的工业化鼻祖英国，但它的发生和发展也与政治及文化因素密切相关。在20世纪的经济大萧条时期，为了维护政治稳定，当时的资本主义国家纷纷立法实施社会保障。“二战”以后，为了对抗蓬勃兴起的社会主义阵营，保持资本主义

保障政策。其中社会保险是现代社会保障制度的核心。

而农村社会保障，就是对具有农民身份的人提供的经济保障，是保护农村居民免受或减轻风险侵害的一种社会经济制度。农村社会保障的实质就是运用一切制度形式规避农村居民的各种风险，为农村居民的生存与发展提供安定和谐的社会经济环境。农村社会保障包括农村人口的社会救助、社会保险和社会福利等，其中社会保险是农村社会保障的主体，包括农村养老、医疗等社会保险制度。

二、我国农村社会保障制度的发展历程及现状

我国的社会保障制度是新中国成立后的1951年从城镇企业职工开始建立起来的。1951年2月政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，该条例只适用于城镇所有企业和职工。1956年6月，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，确立了面向农村孤老残幼的“五保”制度。这是我国农村社会保障的开始。改革开放以前，在严重的城乡二元经济结构背景下，对城镇人口实行就业和社会保障合二为一，就业者生老病死全部由国家（单位、企业）包下来。农民绝大多数被束缚在土地上，土地成为其唯一的生存生活保障。改革开放以来，在完善城镇职工社会保障的基础上，农村社会保障工作也取得了较大进展。除了传统的社会救济，我国政府先后通过试点的方式，在农村推行现代社会保障制度，主要有最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度和社会养老保险制度，一些地区解决了部分群众“病有所医、老有所养”的问题，部分地区开始着手解决失地农民的养老问题等。

但受二元经济结构长期存在的影响和制约，我国并未建立起覆盖全国的城乡一体化的社会保障体系。我国城镇居民基本的社会保障制度并没有覆盖到广大农民，农村居民社会保障的内容、范围、方式和手段与城镇社会保障相比差距悬殊。我国农村社会保障制度建设和立法严重滞后，保障资金不足，筹资方式不合理，城乡社会保障发展严重不平衡。

现阶段我国农村社会保障实质上依然是一种以家庭保障为主的模式。制度化的社会保障，如养老、医疗保障及社会救助，在农村社会保障中只占极小的比重。现代社会保障制度覆盖的农村人口范围有限，保障水平低，保障项目少，在很多地区，多数农民实际上处于基本没有社会保障的状态。与农村居民的需要相比，与许多发达和发展中国家和地区相比，我国农村社会保障仍存在很大的差距。

我国农村社会保障已不能适应农民对社会保障的需求和社会经济的发展水平。我国农村社会保障的现状表明，必须确立统筹城乡社会保障制度框架，健全农村社会保障体系，通过法律、政策手段将现代社会保障制度全面引向农村，政府要发挥公共财政职能，通过社会财富的再分配，推进覆盖普通农民、失地农民、农民工的

社会救助、社会保险和社会福利制度等现代社会保障制度。

三、农村社会保障不可缓行

农村社会保障，不仅直接关系到亿万农民的福祉，也关系到整个社会的安定团结和社会经济的持续发展。农村社会保障事业的发展，有利于改善农村经济环境，有利于扩大内需，促进整个经济良性循环。长期以来，由于受体制、机制、管理水平及现实承受能力等多方面因素的影响，我国农村社会保障事业滞后，保障面窄，保障水平低。国家应冲破社会保障制度上的城乡二元结构格局，实质性地推进农村社会保障事业的发展。

1. 随着工业化和现代化程度的提高，逐步将社会保险范围扩展到农民，实现全民保险是国际社会的通行做法

国际社会保障制度的发展规律表明，国家首先为具有雇佣关系的工人、职员建立具有强制性的社会保险制度，然后随着工业化和现代化水平的提高，在自由职业者和农民中建立社会保障制度。很多国家推行农村社会保障制度，是在工业化水平达到一定程度，农村面临严峻的经济、社会问题的背景下，把其看作是解决农业问题的一项主要措施来实施的。例如德国和日本，当工业化充分地吸纳了农业剩余而有了大量资本积累、完全走上工业化发展的道路以后，农业发展缓慢不仅难以与工业发展相协调，而且严重阻碍着工业化发展，在这种情况下，需要以工业剩余来反哺农业，以推进农业的快速发展，于是促进了这两个国家在农村大力推行社会保障制度。

2. 加快农村社会保障有利于促进社会平等和谐发展

社会保障制度是所有工业化国家实践证明了的可有效调节收入分配差距、促进社会公平、实现共享国家发展成果的基本制度安排。社会救助因保障了低收入群体或者困难群体的生活而直接缩小了贫富差距，并缓和了社会阶层矛盾；社会保险因降低了劳动者的养老、医疗、失业、工伤等风险而调节了劳资利益格局，并极大地化解了劳资冲突。社会保障覆盖面的大小直接影响着社会和谐的程度。建设覆盖城乡居民的社会保障体系，可逐渐缩小城乡差距，缓解城乡矛盾，有利于促进整个社会的和谐发展。

3. 推进农村社会保障有利于解决农村居民的社会贫困，规避农民的生活风险

我国农村经过经济体制改革，使农民成为独立的市场经济主体，他们不仅要面临各种生活风险，而且面临严峻的市场风险。为农民提供社会保障的保护，就能使

他们在市场经济下处于不利地位时,可获得最基本的生活保障。部分农民的贫困,虽然与其收入水平低有直接关系,但他们要承担高额的医疗和义务教育费用,也是导致农民普遍贫困和使农民返贫的主要原因。以户籍制度为表征、以社会保障为内容的二元经济社会结构,不断扩大和加深了城乡以及贫富之间的差距,农民成为人数最多的弱势群体。推进农村社会保障有利于缓解农村居民比较普遍的贫困问题。

4. 建立农村社会保障制度,拉动农村内需

我国是一个农业人口众多的国家,农村市场是最具潜力、发展空间最大的国内市场。一个农业大国,在其工业化过程中,如果不注重农村市场的培育和拓展,而一味依靠国际市场,会存在很大的风险。而培育农村市场,取决于农民的有效购买力。要提高农民的购买力,除了增加农民的货币收入,还必须提高农民的社会保障水平,农民只有在无养老、治病等后顾之忧后,才会扩大消费。如果社会保障不足,农民除了基本生活消费以外,是不会将手中持有的现金用于购买其他生活用品和耐用消费品,而会将有限资金准备用于为子女缴纳学费和看病、养老之用。现在,内需不足已经成为制约我国经济发展的“瓶颈”,而内需不足与占我国人口大多数的农民消费水平不高关系至大。面对世界金融危机,我们如能在教育、医疗、社保等方面给予更大力度的公共投入,将有利于改变投资、出口与消费三者之间对经济拉动影响的不平衡状态,居民没了医疗、养老及教育方面的后顾之忧,必将会在最大程度上激发起消费需求,这将对国内经济增长产生前所未有的推动作用,亦能减轻金融危机对经济的冲击。

为推进农村社会保障制度,必须走出认识上的误区。有人认为我国经济发展水平尚未达到建立农村社会保障的条件。其实不然,从国际经验看,全世界有70多个国家建立了农村社会保障制度,很多西方国家建立农村社会保障制度时,其经济发展水平与现在的我国相当或更低,与我国经济发展水平相当甚至稍微落后的印度和越南,也建立起了农村社会养老保险制度。况且如郑功成先生所言,“社会保障制度并不必然和一个国家或地区的经济发展水平相适应,它与政府的政策取向以及一个国家或地区的政治及文化因素密切相关”。^①还有不少人觉得农民拥有土地和农村世代相传的家庭保障,因而认为现代社会保障制度在农村可以缓行。这种观点不符合中国农村实际。家庭和土地的保障,所起到的是非常低级的“温饱型”保障。在市场化 and 加入世贸后,我国农业已成为薄利行业,农业对于绝大多数农民来说也就仅够糊口而已,农民收入的大部分其实来自非农产业。至于家庭的保障,随着计划生育效果的逐渐显现,农村家庭结构和人口规模也越来越难以担负起众多老人的养老重任。况且,土地和家庭保障不是现代社会保障的内涵。

^① 郑功成:《社会保障学》,商务印书馆2003年版,第17页。

现在,无论是国家拥有的存量资产还是增量资产,都基本具备了将社会保险扩及农民的经济条件。农民社会保障制度的建立已经成为实现社会公平、全面建设小康社会、构建和谐社会以及建设社会主义新农村的紧迫任务,国家可以通过完善农村社会保障制度,缩小城乡收入差距,消除社会矛盾,减少社会冲突,为经济发展创造稳定良好的社会环境。

四、国际农村社会保障的主要模式、发展趋势和启示

探索我国农村社会保障制度的发展之路,借鉴和比较国际经验是必要的。目前世界各国的社会保障模式有福利国家型(如瑞典等北欧国家以及英国)、社会保障型(如德国和日本)、社会保险型(如美国)和公办自我保障型(如新加坡和智利)四种类型。世界上有160多个国家和地区制定了社会养老保险制度。随着工业化进程的深入,农村社会保障制度一般纳入各国社会保障的总体框架。全世界70多个国家和地区其保障对象包含全部农村人口或农民,西方工业化国家已普遍实现了“国民皆保险”,农民与其他从业者享有实质平等的社会保障待遇,有相当数量的发展中国家和地区也实行了农村社会保障制度。为解决发展中国家大多数农村人口长期被排斥在社会保障体系之外的难题,不少国家立足本国实际,积极探索以多种方式农民提供一定程度的社会保障:(1)普遍保障的非缴费型养老保险制度。在这一制度模式下,同一年龄的老年人均可获得相同数额的养老金。既不考虑老年人的收入和资产状况,也不考虑其是否就业或有足够的工作年限。(2)多层次的农村社会保障模式。包括政府保障计划、土地保障、社区互助保障、家庭保障、社会救助计划等。(3)社会救助养老金计划。通过以政府筹资为主体的多方筹资渠道,为老年劳动者特别是农村老年人提供一定水平的社会救助性养老金。(4)多种形式的农村医疗保障制度。一些国家(如韩国)推行医疗保险全民化运动,在不太长的时期内,为包括农民在内的全体国民建立起医疗保险制度,强调国民通过缴费获得一定水平的医疗保障。在一些低收入国家,实行以社区共济互助为特征的社区医疗保险和各种形式的微型医疗保险计划。这类计划通常由非营利机构组织实施,通过社区成员集体缴费,提供一定的综合性医疗(包括住院及门诊医疗)服务。

随着农村社会风险的日趋加大、人口老龄化的快速发展、城乡收入差距的继续扩大,经济社会协调发展受到威胁,许多国家将农村社会保障列为重要的发展议题,并将其置于更为优先发展的战略位置。为应对农业劳动者收入差距拉大的风险,欧洲一些国家提供多种保障形式,以满足农民多样化的保障需求。多形式、多元化的社会保障模式已成为国际农村社会保障改革发展的一个重要趋势。各国立足于自身的经济、社会及文化等条件,探索适合本国国情的多元化社会保障模式。

随着发达国家人口老龄化的加速发展,在为农村老年劳动者解决基本经济保障

的同时,各国开始拓展为老年人服务的领域,如通过进一步改善交通设施和老年公寓服务设施,动员 NGO 组织实施帮助老年人的行动计划,完善农村老年人交流与沟通的渠道,为老年人提供精神慰藉及照顾服务,缓解老年人口的生活孤独问题。在西方发达国家,家庭保障的功能重新受到重视。一方面,老年人希望为照顾家庭做些工作,以减少自身的依赖性;另一方面,在家庭氛围中老年人生活能具有更高的质量。发达国家在社会保障制度运行 100 多年后的今天,再度重视家庭保障的重要功能,值得我国借鉴与反思。

五、广东农村社会保障研究及评述

我国社会学界一直关注农村社会保障问题的研究。随着农村社会经济的变迁和农村人口生活境遇的变化,农村社会保障更引起了研究者的关注,这方面的研究成果较多。农村社会保障的研究论题范围很广,涉及农村社会养老保障、农村新型合作医疗、农村最低生活保障等;农村社会保障现状及存在的问题;农村社会保障的模式选择及其未来发展的对策和建议;农民工的社会保障问题等。学界对农村社会保障主要达成了以下基本共识:(1)农村社会保障是我国社会保障制度不可或缺的组成部分。建立农村社会保障制度具有必要性和紧迫性。(2)农村社会保障体系的建立及完善具有一定的难度,需要经历一个长期、艰难的过程。(3)最低生活保障制度、养老保险制度、医疗保险制度三大基本保障制度是农村社会保障制度建设的重点。(4)政府是解决农村社会保障问题的主体,政府在社会保障立法、财政投入和保险资金监管等方面发挥作用。但学界对农村社会保障应采取什么样的模式、农村社会保障体系和城市社会保障体系是一种什么样的关系等问题,没有形成基本的共识。政府和学界对农村社会保障建设的目标没有做出明确的定位。

至今学界对农村社会保障的研究主要从制度性和全国性的范围内进行宏观的论述,微观的、区域性的研究相对较少。广东农村社会保障的研究现状也是如此,至今尚未见专题研究广东农村社会保障的论著,调查报告、研究的论文也不多。

关于广东农村社会保障的总体研究。财政部财政科学研究所课题组指出广东农村社会保障制度存在的主要问题:一是养老保险的覆盖面较窄;二是农村合作医疗的保障效果不佳;三是各级政府各个部门的责任不明确。提出:一要强化农村最低生活保障制度的力度;二要大力完善农村合作医疗制度;三要依据各地经济发展水平的不同,有差别地推进农村养老保险制度的建设。^①杜承铭认为,广东省城乡之间、地区之间经济发展水平差距极大,要实现社会保障体制向农村的推进必须分区

^① 王桂娟、冼一兵:《关于完善农村社会保障制度的思考——广东农村社会保障制度调研报告》,《中国经济快讯周刊》,2002 年第 15 期。

分层次进行。对于经济欠发达地区应着重建立以农村合作医疗制度、最低生活保障制度为重点的基本保险制度,辅之以养老保险等形式。对这些地区合作医疗的统筹等级应当提高,至少以县级为宜。对经济发展较好的珠三角农村居民,在完善养老、医疗保险的同时,可开办补充养老保险、人身保险以及其他商业、私人保险形式,实行城乡保障制度的对接。^①钟振强、宋丹兵认为,广东省农村社会保障建设中存在农民参与社会保障的意识淡薄、农村社会保障覆盖范围较窄、各级政府部门的职责不够清晰、财政投入较少、农村社会保障制度尚需要完善等问题,提出广东省加快农村社会保障建设的总体思路是:从广东农村的实际出发,以保障农民基本生存和生活为目的,以制度建设为核心,因地制宜,分地区、分内容、分轻重,做到与经济发展阶段同步。^②

农村社会保障资金的筹集是建立农村社会保障制度的难点。对此,有学者认为南海农地股份合作制度的推行形成了政府、农村集体经济组织和农民三方利益分享机制,乡村集体经济组织和个人有能力为政府保障不足部分提供二次保障,同时农地股份合作制本身也使得土地的社会保障功能得以显化,其经验值得其他地区,特别是工业化进程较快的地区借鉴。^③钟振强、宋丹兵认为,广东农村社会保障筹资的路径主要是加大在农村社会保障中的财政支出,充分利用社会保障彩票和试点开征农村社会保障税。^④

关于广东农村社会救助研究。2001年广东省统计局组织农村贫困户问卷调查,形成《广东农村贫困户调查情况分析 & 决策建议》,认为广东农村多数贫困家庭处于一种介于绝对贫困与相对贫困之间的“基本贫困”,而农村集体经济落后,是贫困家庭缺乏生活保障的一个社会原因。^⑤陈敏认为农村低保主要由政府运作,这有赖于改善欠发达地区的财政状况。^⑥在2004年10月至11月期间,“广东省清远市农村最低生活保障制度试点调查报告”课题调查组,在清远市对该市低保制度的实施情况进行了一次较为全面的调查,最低生活保障存在的问题是:农村最低生活

① 杜承铭:《美国社会保障制度的结构、特点及其启示——兼论广东省社会保障制度的构建及完善》,《广东商学院学报》,2004年第2期。

② 钟振强、宋丹兵:《广东农村社会保障建设中存在的问题与应采取的对策》,《甘肃农业》,2008年第4期。

③ 黄丽:《农地制度改革:多层次农村社会保障制度建立的经济基础——基于广东南海的实证分析》,《经济体制改革》,2007年第5期。

④ 钟振强、宋丹兵:《加快广东农村社会保障建设的筹资路径与选择》,《沿海企业与科技》,2008年第1期。

⑤ 广东省统计局:《广东农村贫困户调查情况分析 & 决策建议》,中国统计信息网 <http://www.stats.gov.cn>, 2004年1月29日。

⑥ 陈敏:《健全农村低保制度,实现城乡协调发展》,《广东经济》,2004年第11期。

保障实施范围较窄,覆盖面较小,没有完全做到“应保尽保”;低保对象和补助差额界定难;资金来源困难;专职人员缺乏,低保管理工作滞后;农村最低生活保障制度与农村其他社会保障制度衔接欠佳,缺乏协调性。提出了完善农村最低生活保障制度的几点建议:加快最低生活保障制度的立法与配套改革,建立完善的低保人事组织管理体系,农村最低生活保障的建设应与本省的经济的发展相适应,协调农村各种保障制度,调动社会的各项资源;从民间筹集社会保障资金如发行农村最低生活保障专用债券,发行农村社会保障彩票;接受捐款,发行付捐邮票、付捐 IC 卡,以及发行纪念币的方式筹集捐赠资金。^①

关于广东农村社会养老保险研究。有学者通过对广东石碁镇的调查,认为在农村高度市场化和城市化以后,农户依靠小规模耕地,根本保证不了基本生活,更不能保证养老。特别是有些农民已经较长时间离开土地,进入城市或乡村的非农领域,其就业观念和生活方式已经发生了质的变化,其中多数人即使暂时丧失了非农就业机会,也未必把回归农业、经营土地,作为一条退路,土地的保障作用将因此失去了意义。^②那么广东究竟如何建立农村养老保险制度呢?张书琛认为,在经济发达地区,凡农民人均收入超过广东省平均水平的县(市)应依法实行强制保险,以保证养老保险覆盖面的稳步扩大;在中等收入地区,应积极推动本地区土地资本化经验,发展股份合作制养老保险制度,同时主要采取诱导性方式,由政府宣传引导,积极稳妥地推进农村养老保险;经济欠发达地区,应在农村家庭联产承包责任制基础上,以土地保障筑起农村养老保障的第一道防线,以家庭养老保障为农村社会保障的主要模式,再逐步推进农村社会养老保障。^③

关于失地农民和“农转居”人员社会保障研究。高申鹏认为,失地农民生活质量的提高主要在于解决征地地价和征地补偿款拖欠支付、发展集体经济和被征地农民就业问题。^④谢子平在研究宝安、龙岗两个区为代表的广东失地农民的城镇社保型的保障制度后认为,将失地农民纳入城镇职工基本社会保障体系,保障水平比较高,农民积极性很高,但财政压力大,需要一定的财力支撑。^⑤黄智饶认为广东

① 华南农业大学社工郑锦莹等:《广东省清远市农村最低生活保障制度试点调查报告》,北斗星社区 <http://www.bdstar.org>。

② 齐莉梅:《广东省农户养老资源与养老保险制度需求调查》,《中国农村发展研究报告·2》,社会科学文献出版社 2001 年版。

③ 张书琛:《广东农村养老保障的现状、问题与对策》,《广东农村政策研究中心研究简报》,2007 年第 4 期。

④ 高申鹏:《珠江三角洲地区征地后农民生活情况的调查与分析》,《广东经济》,2002 年第 8 期。

⑤ 谢子平:《建立失地农民社会保障制度的初步探索》,国研网 <http://edu.drcnet.com.cn>, 2006 年 9 月 1 日。

失地农民养老保障存在的问题主要是各地区失地农民养老保障发展不平衡、失地农民养老保障水平较低、目前失地农民养老保障的统筹层次不利于社保关系的流动,提出建立失地农民社会养老保险制度,保障水平必须与经济社会发展水平相适应,低起点、广覆盖、多层次和合理确定缴费率,要合理确定失地农民社会养老保险对象。主张基金运行模式,宜采用完全积累的个人账户模式。^①白玉提出根据不同地区经济社会发展水平存在的差距和失地农民的需求、承受能力,按分类分层保障原则扩大失地农民社会保障的覆盖面,在完善失地农民养老保险和基本生活保障管理办法的基础上,尽快把失地农民的医疗保险、生育保险等基本社保建立起来。主张从根本上解决当前失地农民问题,必须建立健全保护农民土地财产权利制度,改进补偿方式,提高补偿标准。^②李君能、杨汉卿等认为,为解决失地农民就业率低、社会保障体系不健全等问题,除了必须落实好已有的关于失地农民社会保障的各项规定外,还必须从建立合理的征地补偿机制、建立失地农民的就业保障机制等方面着手。并鼓励各地根据实际,积极探索保障失地农民利益的各种形式和方法。^③

关于新型农村合作医疗研究。黄小玲分析了广东省新型农村合作医疗(简称“新农合”)发展的基本情况,梳理了广东省新型农村合作医疗的制度框架,剖析了广东新农合的卫生部门管理、社保部门管理和政府与商业保险公司合作管理三种运行模式,并与国外医疗保障制度、国内其他地区合作医疗制度进行了比较,认为广东新农合制度体系已经初具规模,管理模式上具有创新性,但制度体系存在一些问题,包括筹资机制可持续性、补偿范围狭窄、管理成本过高、缺乏有效的费用控制措施等,认为发展新农合制度须政府主导,省财政应加大对经济社会发展水平较低地区的扶持,由于新农合总体保障水平低,需要逐步提高保障水平。^④王来渝对广东农村合作医疗制度的推行情况进行了梳理,指出虽然取得了不少成就,但仍然存在覆盖率、保障水平、统筹层次不高的问题。认为要端正建立新型农村合作医疗制度的指导思想,坚决纠正重数量轻质量、片面追求覆盖率、忽视农村合作医疗实际效果,甚至弄虚作假的错误倾向,要增加对农村合作医疗的资金投入,进一步抓好制度建设和各项措施的落实,继续抓好贫困人口参加合作医疗和医疗救助的工作。^⑤

① 黄智饶:《广东失地农民社会养老保险制度模式研究》,《南方农村》,2007年第6期;《对广东建立失地农民养老保险制度的政策评估》,《南方农村》,2008年第1期。

② 白玉:《广东失地农民问题的思考》,《粤港澳市场与价格》,2007年第3期。

③ 李君能、杨汉卿等:《广东城市化进程中失地农民社会保障存在的问题及解决对策》,《岭南学刊》,2008年第2期。

④ 黄小玲:《广东省新型农村合作医疗制度建设研究》,广东人民出版社2008年版。

⑤ 王来渝:《广东建立新型农村合作医疗制度的实践和思考》,《南方农村》,2005年第5期。