



WOGUO NONGCUN
SHEHUI BAOZHANGFAZHI JIANSHE YANJIU

叶世清 / 著

我国农村 社会保障法制建设研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

我国农村 社会保障法制建设研究

叶世清 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国农村社会保障法制建设研究 / 叶世清著. —北京:法律出版社,2011. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2478 - 3

I. ①我… II. ①叶… III. ①农村—社会保障—法律—研究—中国 IV. ①D922. 182. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 177358 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮	装帧设计/李 瞻
出版/法律出版社	编辑统筹/财税出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/固安华明印刷厂	责任印制/张宇东
开本/A5	印张/6 字数/191 千
版本/2011 年 10 月第 1 版	印次/2011 年 10 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress. com. cn	销售热线/010 - 63939792/9779
网址/www. lawpress. com. cn	咨询电话/010 - 63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010 - 63939781/9782	西安分公司/029 - 85388843
上海公司/021 - 62071010/1636	北京分公司/010 - 62534456
	重庆公司/023 - 65382816/2908
	深圳公司/0755 - 83072995
书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2478 - 3	定价:25. 00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

自序

从出生的那一刻起,有些人就没有离开过农村,他们循着父辈的生活轨迹和生活方式,在农村成长、结婚生子、享受天伦之乐,然后离开人世。尽管农村生活单调且艰苦,但是,在熟悉的环境中,他们觉得安全、自由自在。正如一句广告词所说,“我的地盘我做主”。也有一些人因为个人的或者社会的原因,离开了农村的那块土地,离开了庄稼、果树和牲畜,离开了亲朋和乡邻,但是,他们很快陷入焦虑和迷茫之中。这不是因为新的生活环境带来的短暂不适应,而是陌生环境给他们带来的某种持续的不安全感,他们好像经受着一种难以名状的精神煎熬:不知道离开农村的土地还有什么办法可以谋生;不知道生病的时候可以向谁求助;不知道年老的时候谁来养活自己——他们只知道,当自己口渴的时候,再也不能像以前那样可以随时去村头那口熟悉的水井取到可以饮用的井水了——总之,离开农村,生活变得不安全了。

因此,他们宁愿生活在农村。

然而,农村的生活很苦很累。

与城市相比,农村地区的生活环境和生存环境的确太糟:出行交通不便、医疗卫生条件差、可以获取的教育资源有限、信息渠道不畅,等等。农民们对于这样的生活境遇并不满意。他们通过各种方式为维护自己的权利和利益向政府和社会提出质疑和诉求,一些充满智慧和激情的人士也呼吁政府和社会对农村进行重新建构、塑造和规划以便让农民过上更加幸福美好的生活。政府和社会对于这些声音作出了积极的回应:增加对农村基础设施和农业生产活动的财政投入、减免农业税、扶贫计划、希望小学、西部助学工程……农村的生活环境大为改善。但是,农民的权利和利益并不稳定。事实上,一旦农民生活有了改善,就可能会有人打他们的主意,千方百计地要从农民手中“抢夺”经济利益。尽管农民本能地会对自己的利益进行争取和保护,政府的公共政策和社会舆论也有意向农民做出倾斜保护,但是,农民还是在经济利益的战斗中且战且退。

从某种意义上看,这不是一场公平的“战斗”。一方面,农民个体由于自身的眼界学识、农业的内在风险等主客观原因对于各种风险的预见能力和抵御能力都较差;另一方面,农民的组织性较弱,影响和控制市场交易的力量十分有限,出售鸡蛋、蔬菜、粮食等农产品的个体农民根本无法与出售化肥、农药、种子的上游企业平等谈判,也无法与提供教育、医疗、电力等服务的机构平等谈判,更别说与专业农产品收储单位、农村土地征收机构等具有高度垄断性的机构谈判了。因此,在经济利益的争斗中,吃亏和受伤的多半就是农民了。农民们不得不节节败退。

但是,这毕竟是人类社会,不是原始丛林。如果人类社会也仅仅遵循所谓的“丛林法则”——弱肉强食,那么,为了获取生存资源和发展机会,人类也必将陷入无休止的相互争斗。当农民以及其他穷人难以在社会中生存下去时,他们就会对“社会契约”产生怀疑,他们甚至有理由认为:那些不得沿街乞讨和睡在大桥下面的所谓法律规则,实际上并非全体社会成员理性地、平等地、心平气和地协商谈判的结果,而不过是强者们单方意志的表达,是既得利益者为了维护自身而

对竞争失利者的“欺骗”，是社会中一部分人对另一部分人不幸遭遇的极度冷漠，是对生命和人权的蔑视和践踏。一些深谋远虑的人早就指出：尊重所有人的生存权利、给所有人公平发展的机会，实在是一个社会最理性和明智的选择。

社会保障制度的设计初衷是维护社会安全。在 19 世纪就搞过“福利国家”雏形的德国首相俾斯麦说过一句意味深长的话：“一个盼望得到老年津贴的人，一般不会好斗，且易于管理。”似乎统治者是为了防止社会底层群众的革命行动才设计了社会保障制度，但我们不得不认识到，社会安全与社会成员的个人幸福实际上是紧密联系在一起，一旦人们对社会活动的结果形成了比较稳定的、确切的预期，人们就可以放心地安排自己的行动和生活。其实，一个通情达理的人也明白，社会生活总是充满了各种风险和不确定因素，认识并消除这些风险和不确定性是人类社会发展过程中的永恒主题，而法律的制度安排不过是预防和消除这些风险的一种努力罢了。需要注意的是，社会保障制度向每一个社会成员做出这样的承诺：放心！无论遭遇何种风险，政府和社会都将义不容辞地向你提供最基本的物质帮助，确保你能够活下去。这就够了。社会和政府承担起维持社会成员生存的底线责任，若辅以公平、自由的竞争机制，个人的发展就全凭自身的运气和努力了。

但还是有人对社会保障制度的公平问题和效益问题提出质疑。且不论富人将自己的一部分财富交给政府再由政府无偿转让给穷人这一做法是否公平，不少人担心的是，社会保障制度会不会培养出懒汉？这一问题需要一分为二地看待。一方面，社会保障制度具有保障功能，不仅保障社会成员的基本生存，而且有利于促进社会整体的安全与和谐。另一方面，社会保障制度还有导向、激励的功能，如果社会保障制度设计不合理，的确可能挫伤一部分人努力创造财富的积极性。但即便如此，也不能因此对人失去信任。只要在保障项目、筹资模式、保障水平等方面加以科学的制度安排，社会保障制度的社会效益和经济效益都可以得到大大提升。

这并不意味着,一个国家建立起社会保障制度就一定可以实现人民的幸福和社会的公平正义。在中国,农民也好,市民也罢,不少人的情感还更多地寄托在家人身上。因此,社会保障需要与家庭保障结合。另外,也有越来越多的人更加自我和独立。他们一方面不愿意成为他人和社会的麻烦和拖累;另一方面也不愿意政府为他们安排某种特定的生活。对此,政府和社会应当予以尊重。具体到我国的广大农民,不仅应当保留温馨的家庭保障传统,还应当鼓励积蓄式自我保障,但更重要的是,在我国工业化、城市化进程中,农民工、失地农民、农民老龄化等问题已经成为制约各个地方经济社会发展的“瓶颈”,政府必须承担起保障农民基本生存权益的法律义务和责任。至于,人们所期待的共享发展成果、共同富裕的美好未来,这取决于政治家和学者们的智慧,也离不开全体社会成员的共同努力。

总之,在机会均等的前提下,尊重每一个人包括农民的自我选择,也许是更好的做法。每一个人的命运其实都掌握在自己的手中。

叶世清

2011年7月于渝

目 录

导言	1
一、建设我国农村社会保障法制体系的意义	1
二、国内外文献综述	7
(一)国内文献综述	7
(二)国外文献综述	10
三、研究方法	12
(一)理论与实践相结合的方法	12
(二)价值分析方法	12
(三)经济学分析方法	13
(四)法学分析方法	13
四、内容结构、创新点与概念体系	14
(一)内容结构	14
(二)创新点	15
(三)重要概念和术语	16

第一章 我国农村社会保障法制建设的一般理论	20
一、农村社会保障的含义及其法律关系	20
(一)农村社会保障的含义与特征	20
(二)静态的农村社会保障法律关系	24
(三)动态的农村社会保障法律关系	30
二、农村社会保障法制的理论基础	31
(一)社会学理论	31
(二)政治学理论	34
(三)经济学理论	38
(四)法理学理论	43
(五)小结	47
第二章 我国农村社会保障的历史与法制建设现状	50
一、我国农村社会保障的历史沿革	50
(一)我国古代社会保障的思想与实践	50
(二)我国近现代农村社会保障的实践探索	53
(三)我国当代农村社会保障的制度演进	55
二、我国农村社会保障法制建设的成就与问题	63
(一)我国农村社会保障法制建设成就简评	63
(二)我国现行农村社会保障法制建设问题分析	64
三、我国农村社会保障法制建设的必要性和可行性分析	69
(一)现实必要性	69
(二)经济可行性	71
(三)法律正当性	72
第三章 我国农村社会保障法制的原则与体系	75
一、我国农村社会保障法制的基本原则	76
(一)社会保障法基本原则的代表性观点	76

(二)我国农村社会保障法制建设基本原则的确定	83
二、我国农村社会保障法制建设的框架	87
(一)我国农村社会保障法的渊源和构成	87
(二)我国农村社会保障法制的配套制度	90
 第四章 我国农村社会保障法制建设的“核心”	
——农村社会保险制度的建立与完善	93
一、农村社会保险制度建设中的政府责任	94
(一)政府责任何以产生	94
(二)政府责任的主要内容	97
二、我国农村社会养老保险法制建设	98
(一)我国农村社会养老保险的基本模式	99
(二)我国农村社会养老保险基金筹集	105
(三)我国农村养老保险基金的运营与监管机制	113
三、我国农村社会医疗保险法制建设	114
(一)我国农村医疗市场化改革的批判	115
(二)我国农村合作医疗的主要模式与特点	117
(三)新型农村合作医疗制度建设的深入思考	121
 第五章 我国农村社会保障法制建设的“两级”	
——农村社会救助制度与社会福利制度建设	125
一、我国农村社会救助制度建设	126
(一)农村社会救助制度建设概述	126
(二)农村最低生活保障制度建设	135
(三)农村自然灾害救助制度建设	143
二、我国农村社会福利制度建设	148
(一)我国农村社会福利制度概述	148
(二)农村社会优抚制度建设	150

(三)农村社会互助制度建设	151
第六章 我国农村社会保障的外围性法制建设	153
一、我国农村社会保障信息制度建设	154
(一)农村社会保障信息平台建设	155
(二)农村社会保障信息公开制度建设	157
(三)农村社会保障信息共享制度建设	159
二、我国农村社会保障法律实施机制建设	160
(一)农村社会保障权益实现的实体性制度建设	161
(二)农村社会保障权益实现的程序性制度建设	164
(三)农村社会保障普法教育制度建设	165
结语	167
参考文献	170
后记	177

导 言

一、建设我国农村社会保障法制体系的意义

消除贫穷和不平等是人类孜孜以求的伟大事业。为了实现这一目标,慈善家、革命家、公益人士身体力行,无私地向社会奉献物质财富;政治家、社会活动家四处奔走,向社会公众传递“大同社会”、福利社会的思想理念;法律人则高举人权、平等、自由的大旗,积极推动着反贫困法、社会保障法的理论建设与法制实践。2008年9月7日,69岁的湖南农民付达信从湖南祁东县来到北京,第二天就在北京站广场持刀抢劫。与其他抢劫犯不同的是,付达信抢劫的目的只是“入狱养老”,希望入狱后不愁吃穿,因此,他抢劫完成之后没有逃跑,很快被抓。^① 由于我国农村社会保障法制建设长期滞后,大部分像付达信这样的农村居民被排斥在我国社会保障体系之外。这种状况不仅不利于改善民生和

^① 洪雪:“69岁老人抢劫被抓 自称只为入狱不愁吃穿”,载《法制晚报》2008年12月21日。

我国人权水平的不断提高,不利于农业经济的可持续发展,而且不利于整个国民经济的协调发展和社会的安定和谐。探究我国农村社会保障的现状和问题,建立与社会主义市场经济发展相适应的、符合时代要求的农村社会保障法制体系,是我国学界和社会各界持续关注的热点和焦点问题。

建立我国农村社会保障法制体系,具有以下四个方面的意义:

第一,建立我国农村社会保障法制体系是解决我国“三农”问题的一个重要方面。改革开放以来,农业发展、农村建设和农民致富日益受到党政和社会各界的强烈关注。农业的产业化发展逐步使我国农业摆脱了自给自足的小农经济模式,农村的城镇化和工业化也在一定程度上解决了农村基础设施落后、剩余劳动力转移问题,加上进城务工、读书升学、“以土地换保障”等“非农化”政策以及减免农业税、农村扶贫开发等措施,我国不少地方的农民及其子弟的生活境遇得到了一定的改善。

但是,作为一个农业大国,我国不可能(至少短期内不可能)将所有的“农民”都变成“市民”,将所有在田间地头干活的“农业劳动者”都变成企业生产线上的“职工”或者更具特殊身份的“农民工”。在相当长时期内,那些居住和生活在农村、以农业生产为生计的农村居民仍然会占据我国全体社会成员的较大比例,其中有相当比例和数量的农村居民还没有解决温饱问题,他们的生活和生产状况令人担忧。即使我国农业实现了产业化并真正融入市场经济体制中,“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村也已经建立起来,^①农民也与国家公务员、企事业单位职工和城镇居民一样,需要在年老和患病时得到国家和社会的物质帮助。这种“帮助”具有相当的紧迫性和必要性;这种“帮助”不是仅仅依靠党和国家的方针、政策加以指引就可以顺利推动,而是需要依靠国家法律来给予公开确

^① 关于建设社会主义新农村的这20个字的概括是2005年10月党的第十六届五中全会提出来的。

认和强制保障;这种“帮助”不是依靠社会成员的施舍和同情心加以维系,而是所有农民都应当享有的法定权利。

第二,建立我国农村社会保障法制体系有利于促进我国人口问题和可持续发展问题的解决。不可否认,人口多、底子薄是我国的基本国情,人口问题一直是制约我国全面协调可持续发展的重大问题。较长时期以来,我国一直控制人口增长,但是在我国偏远落后的农村地区,人口数量增长较快,人口性别比偏高。^①从根本上看,这不是因为我国农民“文化水平低,觉悟低”因而“生育愿望高,重男轻女”,而是因为“养儿防老”在农村实在是一种无奈的现实选择。

从一定角度看,每一个人都是理性的“经济人”,都会考虑自己的长远生计和发展问题,尤其是如果自己出现年老、疾病等原因失去劳动能力后的生存问题,当然农民也不例外。我国大多数农民认为女儿迟早要出嫁成为“别人家”的媳妇,将有限的资源投入女孩的生养教育中是不划算的。而且,如果每个家庭只有一个子女,当自己年老以后,即便子女孝顺,子女也无力承担双方父母的生活费用。因此,他们认为解决问题的办法就是多生孩子,而且是多生男孩,这样,自己的晚年生活才会更有保障。如果人们对于这样的辩护和逻辑一味加以否定和指责,无疑是显得鲁莽和粗暴了。跳出这一“怪圈”的重要方法就是,在我国农村建立社会保障法律体系,即便是部分的社会保障,有了法律的有力支撑,这种保障甚至比“养儿防老”更加可靠,我国农民就会慢慢摒弃“多子多福”的传统思想,农村人口的规模、结构和素质就会逐步得到控制和改善,我国经济社会的可持续发展才能得以实现。

第三,建立我国农村社会保障法制体系有利于解决贫富差距拉大引起的社会问题,实现社会和谐。改革开放以来,我国经济社会面貌发生了巨大变化。国家统计局公布的数据显示,2003年我国人均

^① 2007年,国家统计局的抽样调查显示:我国农村出生人口男女性别比为122.85,高于全国119.58的平均水平。而正常的出生人口男女性别比,应在103~107之间。

国内生产总值(Gross Domestic Product, GDP)已经达到 1000 美元。^①这标志着我国已经开始进入到“小康社会”。^②但是,我们必须清醒地看到,由于经济社会发展总体水平还比较低,地区发展不够平衡,城乡二元结构特征仍比较明显,我国还有相当一部分群体缺乏基本的生活保障。我国农村人口虽然有大幅度下降,但仍有近 4000 万人口生活在贫困线以下。^③随着工业化和城市化进程的不断推进,我国每年还要出现数百万的失地农民。由于很多失地农民缺乏必要的非农产业谋生技能,加之农村征地补偿中存在一些不公正现象,农民的生产生活面临较大困难,普遍存在“种田无地、就业无岗、社保无份”的状况。

党的十六大以来,中央提出了全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的奋斗目标,并强调要按照“五个统筹”的要求,^④认真贯彻落实全面协调可持续发展的科学发展观,为我国下一步的改革、发展指明了方向,也使得解决困难群体的社会保障成为一个更加紧要和迫切的问题。如果不能采取有效措施解决贫困农民、失地农民、进城农民工和城市低保人群等困难群体的社会保障问题,使他们老有所养、

① “我国人均 GDP 首次突破 1000 美元 经济发展进入新阶段”,载 http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-01/20/content_1285206.htm。

② 1979 年 12 月 6 日,邓小平同志在会见来访的日本首相大平正芳时,根据我国经济发展的实际情况,第一次提出了“小康”概念以及在 20 世纪末我国达到“小康社会”的构想。他说:“我们要实现的四个现代化,是中国式的四个现代化。我们的四个现代化的概念,不是像你们那样的现代化的概念,而是‘小康之家’。到本世纪末,中国的四个现代化即使达到了某种目标,我们的国民总产值也还是很低的。要达到第三世界中比较富裕一点的国家的水平,比如国民生产总值人均一千美元,也还得付出很大的努力。”参见邓小平:“中国本世纪的目标是实现小康”(1979 年 12 月 6 日),载邓小平著:《邓小平文选》(第 2 卷),人民出版社 2002 年版,第 237 页。

③ 参见国家统计局发布的《2008 年全国国民经济和社会发展统计公报》。该公报显示,按 2008 年农村贫困标准 1196 元测算,截至 2008 年年末,我国农村贫困人口尚有 4007 万人。载 <http://nc.people.com.cn/GB/61154/8880959.html>。

④ 2003 年中国共产党的十六届三中全会明确提出,要完善社会主义市场经济体制,贯彻“五个统筹”,即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。

病有所医、贫有所济,这不仅与我党代表最广大人民群众根本利益的基本立场不相一致,而且也会影响社会稳定和经济的长期可持续发展。因此,落实科学发展观,全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会,客观上要求我们更加注重解决困难群体的社会保障问题,使全体人民群众都能够分享到经济增长、社会进步和改革开放的成果。

在改革和发展过程中,财富分配不公、贫富差距悬殊等问题引起社会中低收入者的不满,我国过去和现在的社会保障体系一直忽视和排除农村居民的社会保障需要,社会冲突和不安定因素增多。在这样的背景下,旨在保护社会弱势群体的社会保障制度自然具有特殊的社会意义和政治意义。但是,社会保障以追求社会公平和社会稳定为基本目标,如果只有城镇人口享受较多的社会保障,农民却不能享有,这显然属于社会不公。从统筹城乡发展、构建和谐社会的角度看,考虑农村居民的社会保障需求、建立覆盖全体社会成员的社会保障体系是必要的。更主要的是,以法律手段而不仅仅是政策和行政手段满足农民的社会保障需求,是实现社会公平的最有力的保障。

第四,建立我国农村社会保障法制体系有利于改善和提高我国农村人口的人权状况和水平。加快了新型农村合作医疗、农村最低生活保障、失地农民权益保障以及农民工权益保障等制度建设的步伐,患病农民、贫困农民、失地农民、农民工等群体的生存权益和发展权益得到了一定的保障。

2003年,我国启动了新型农村合作医疗制度建设。但是,各地的新型农村合作医疗在运行和管理中出现了诸多问题,譬如,制度本身与农民之间缺乏良性互动,筹资、管理和监督成本偏高,人均筹资水平偏低,等等。为了解决这些问题,就需要从法制建设入手,为广大农民参与农村新型合作医疗制度的设计和运行提供法制保障,使农民有权依法参与合作医疗的民主管理和社会监督,这样,才能凸显“合作”的本质,在此基础上鼓励农民适当提高缴费水平。而且,政府也要依法履行相应的职责,譬如,提高对新型合作医疗的补助标准,将农村新型合作医疗制度和农村医疗救助制度进行一定的制度整

合,使我国农村医疗保障制度的结构简洁、程序简单,从而降低制度运行的成本,提高制度运行的效率。

为了保障贫困农民(包括贫困老年人)的基本生活,我国从20世纪90年代开始在有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。^①同时,我国为解决失地农民和进城农民工社会保障问题也做了大量努力。失地农民和进城农民工是介于城市居民和农民之间的边缘群体,解决好他们的社会保障问题是推进城乡社会保障统筹发展的关键。失地农民社会保障政策既要针对其自身的实际情况,因地制宜,因人而异,也要立足于现有的城镇和农村社会保障制度框架。对有劳动能力的失地农民,首先应着眼于促进其就业。在实现就业的基础上,以企业职工或灵活就业人员的身份参加城镇社会保险来解决其养老、医疗等方面的保障问题,符合条件的还可按有关规定享受城市医疗救助和最低生活保障等政策。对无劳动能力的失地农民,若领取土地补偿费后生活仍有困难的,在城市规划区以内的,可优先考虑将其转为城镇户口,并按规定享受城镇居民最低生活保障制度和城市医疗救助制度。未转为城市户口的,符合条件的可按当地有关规定享受农村特困户救助和农村医疗救助,还可在自愿的基础上参加新型农村合作医疗制度。有条件的地区,也可以探索在整合养老保障、失业保障和最低生活保障等功能的基础上为失地农民建立基本生活保障。通过失地农民个人缴费、集体扶持和政府适当补助的方式建立失地农民基本生活保障基金,在农民失地后逐月向其发放基本生活费,保障其基本生活。对农民工,首先应保障他们获得相当于自己劳动价值的工资收入,并保证及时足额到位。在社会保障方面,很多农民工在采矿、建筑等高危行业工作,劳动条件比较恶劣且工作时间较长,是工伤风险最大的群体之一,首先应该尽快将尽可能多的农民工纳入城镇工伤保险,解决他们在工作中遭受事故伤害或

^① 有人认为,1992年山西省左云县试行的农村低保制度是我国农村低保制度的最早试点。但通说认为,最早的农村低保试点始于1994年的山西阳泉县。2007年,国务院正式决定在全国建立农村最低生活保障制度。