



我国农村社会保障问题研究

Research on China's Social Security in Rural Area

殷允杰 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

我国农村社会保障问题研究

Research on China's Social Security in Rural Area

殷允杰 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农村社会保障问题研究/殷允杰著. —北京: 经济管理出版社, 2012.5

ISBN 978-7-5096-1900-1

I. ①我… II. ①殷… III. ①农村—社会保障—研究—中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 082368 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话:(010)51915602 邮编:100038

印刷:北京银祥印刷厂

经销:新华书店

组稿编辑:申桂萍

责任编辑:赵伟伟 谢进

责任印制:黄铄

责任校对:蒋方

720mm×1000mm/16

14.75 印张 257 千字

2012 年 5 月第 1 版

2012 年 5 月第 1 次印刷

定价:39.00 元

书号:ISBN 978-7-5096-1900-1

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部
负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街 2 号

电话:(010)68022974 邮编:100836

前 言

为包括广大农民在内的全体国民提供社会化的保障制度，是保障国民基本生活免受风险威胁、增进社会福利、维护社会稳定、促进社会和谐、稳定宏观经济运行以及改进资源配置效率、增加社会人力资本积累的客观需要。在计划经济时期，我国在农村大体建立起社区型的保障制度，尽管保障项目不是很多，但依托农村集体的力量以及特定的经济体制安排，这一制度在保障农民的基本生活方面起到了较好的作用。改革开放以后，随着经济与社会体制的变革，传统的农村社区型保障制度开始瓦解，大家庭的保障功能也开始削弱。在这种情势下，自 20 世纪 80 年代中期以后，我国就开始逐步分项改革或完善原有的保障体制机制，丰富保障的内涵与项目，并逐渐向社会化的方向迈进。农村社会保障制度的改革与完善在我国断断续续进行了近 20 余年的时间，但由于种种原因，农村社会保障主体制度的构建并不顺利，早期的制度模式也不适合国情，取得的成效有限。进入 21 世纪后，随着经济发展战略的转变，以及处于保持国民经济可持续发展的需要，国家提出了健全农村社会保障制度的目标与任务，我国开始了新一轮的农村社会保障制度建设的进程。

在农村建立社会化的保障制度，是一项重大的经济与社会工程。多年来学术界和从事实际工作的同志已进行了不少理论探讨和实践探索，取得了许多成果，也积累了很多经验。但由于农村社会保障制度是一个对经济社会的方方面面都有重要影响的制度安排，对于应



该如何改革与完善已有的农村社会保障制度,农村社会保障制度的建设应采取怎样的模式,按照怎样的顺序展开,具体的制度安排应该怎样更好地设计与管理使之能适应农民多层次的需要,并能高效平稳运行等诸多问题,人们还没有完全达成共识,还需进一步深入研究。基于这样的考虑,作者选择了这一论题作为近期研究的对象,希望有关研究成果能对目前农村社会保障的建设有所助益。

本书共有七章。第一章,农村社会保障概述。本章从理论层面介绍了社会保障与农村社会保障的基本含义、农村社会保障的功能以及农村社会保障制度的运行机制等内容。

第二章,农村社会保障的实践模式。本章从实践层面介绍了农村社会保障的三种举办模式,即福利型社会保障模式、社会保险型模式以及强制储蓄型模式,分别考察了不同模式的特点、形成的思想基础、典型国家农村社会保障的做法,以资为我国农村社会保障制度完善的借鉴。

第三章,我国农村社会保障的实践与现状评估。本章将我国农村社会保障制度的发展历程划分为三个时期,分别回顾了这三个时期农村社会保障制度的建设状况,并对现阶段农村社会保障制度建设的基本状况进行了评估,指出了已取得的成就及存在的主要问题。这一章还进一步分析了现阶段建立健全农村社会保障制度的现实意义。

第四章,建立健全农村社会保障制度的战略问题研究。建立健全农村社会保障制度是一项复杂的系统工程,需要从战略层面进行设计,这一章结合我国的基本国情,对农村社会保障制度建设的模式,建立健全农村社会保障制度的路径,以及城乡社会保障一体化的实现方式等问题进行了深入探讨。

第五章,农村医疗保障制度的建构与完善。建立健全农村医疗保障制度是我国农村社会保障体系建设中的重要一环,本章回顾了我国农村医疗保障制度发展的曲折历程,分析了传统合作医疗制度

的特点、衰落的原因以及新型农村合作医疗制度提出的背景。在此基础上,本章总结了新型农村合作医疗制度的基本特征及实践中的具体做法,评估了新型农村合作医疗制度建立以来运作的成效,并就影响运作成效的深层原因进行了分析。最后,该章就完善我国新型农村合作医疗制度问题提出了具体思路与政策建议。

第六章,农村养老保障体系的构建与完善。我国农村养老保障社会化的探索开始于20世纪80年代后期,随后农村养老保障制度的发展经历了一个曲折的历程。本章首先回顾了农村养老保障制度建设的历程,分析了早期模式的缺失;接着考察了新型农村社会养老制度的特征及运行状况;然后分别就我国农村社会化养老保障制度的发展方向,健全与完善新型农村社会养老保障制度要着力解决的几个问题,以及关于如何建立健全多层次的农村养老保障体系等问题进行了探讨。

第七章,我国农村社会救助制度的构建与完善。本章首先回顾了我国农村社会救助制度与政策的嬗变历程;其次考察了现行农村社会救助制度的运行状况及运行中存在的主要问题;最后就如何进一步完善农村社会救助制度提出了具体政策建议。

农村社会保障制度的建构是一个复杂问题,由于对该领域中的部分问题研究不够深入,再加上成书时间较短,书中必然有些内容还没有涉及,而且还可能存在一些谬误,敬请有关专家与读者给予指正。另外,在本书付梓过程中,经济与管理出版社的申桂萍女士付出了辛苦努力,为本书做了大量的校对与斧正工作,在此深表感谢。

作者

2012年4月

目 录

第一章 农村社会保障概述	1
第一节 社会保障与农村社会保障的含义	1
第二节 农村社会保障的功能	6
第三节 农村社会保障制度的运行机制	10
第二章 农村社会保障的实践模式	15
第一节 福利型社会保障模式	15
第二节 社会保险型模式	22
第三节 强制储蓄型模式	30
第三章 我国农村社会保障的实践与现状评估	37
第一节 我国农村社会保障的实践	37
第二节 对我国农村社会保障制度建设的基本评估	44
第三节 建立健全农村社会保障制度的现实意义	49
第四章 建立健全农村社会保障制度的战略问题研究	57
第一节 农村社会保障的模式选择	57
第二节 建立健全农村社会保障制度的路径选择	63
第三节 城乡社会保障一体化的实现方式选择	71
第五章 农村医疗保障制度的建构与完善	75
第一节 我国农村医疗保障发展的曲折历程	75
第二节 新型农村合作医疗制度的基本特征及实践中的具体做法	82
第三节 新型农村合作医疗制度运作的成效及深层原因分析	98
第四节 完善我国新型农村合作医疗制度的政策建议与思路	110



第六章 农村养老保障体系的构建与完善	121
第一节 我国农村养老保障社会化的初步探索	121
第二节 新型农村社会养老制度的提出及运行状况的考察	127
第三节 我国农村社会化养老保障制度的发展方向	140
第四节 对完善新型农村社会养老保障制度的思考与建议	151
第五节 建立健全多层次的农村养老保障体系	157
第七章 我国农村社会救助制度的构建与完善	165
第一节 我国农村社会救助制度与政策的嬗变	165
第二节 农村社会救助运行状况及运行中存在的主要问题	174
第三节 关于进一步完善农村社会救助制度的思考	180
附录：作者已发表的部分文章	191
拉美国家养老保障制度私有化改革面临的挑战及 对中国改革的启示	191
社会年金制：解决我国农村养老保障的现实选择	203
非正规就业人员的养老保障：国际经验与借鉴	209
参考文献	217

第一章 农村社会保障概述

第一节 社会保障与农村社会保障的含义

一、社会保障的含义

社会保障作为社会政策中的一个重要组成部分，不同学者、机构基于不同的价值观、不同的社会政策实施理念，对其界定有所不同。同样，在不同的国家或地区，乃至一国的不同历史时期，因经济背景不同、社会政策不同、价值观念不同、文化传统不同，其对社会保障的定义也有所差异。因而，在研究农村社会保障问题之前，需要事先界定一下。

在发达国家，社会保障的含义大多和社会保险相差无几。^①如美国在 1999 年出版的《社会工作词典》中对“社会保障”的定义是：“一个社会对那些遇到了已经由法律做出定义的困难的公民，如年老、生病、年幼或失业的人提供的收入补助。”在保障项目上，由“老年人、遗属、残疾人健康保险”项目（OASDHI）和由“医疗照顾”项目提供的现金补助构成。国际劳工局 1984 年在《社会保障导言》中对社会保障的界定是：“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护，以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘，对社会成员提供的医疗照顾，及对有儿童的家庭提供的补贴。”阿特金森（Atkinson）认为，“发达国家的社会保障一般包括三个组成部分：面向相对贫困的基于收入调查的社会救助、提供安全及平滑生命周期中收入使用的

① 尚晓援：《“社会福利”与“社会保障”再认识》，《中国社会科学》2001 年第 3 期。



社会保险以及面向特定群体旨在进行收入再分配的专项转移支付”。^① 在这类对社会保障的界定中，社会保障一般具有这样的性质，即它是国家立法实施的，是公民的一项基本权利，责任主体是国家和政府，目的在于通过收入再分配，保障遇到风险的社会群体的基本生活需求，或者是平滑一生收入使用。在这种意义上使用的社会保障，一般属于社会福利中的一个子项目。其制度结构在各国有所不同，有的仅指社会保险（如美国），有的包括社会保险和社会救助（如英国的定义），有的包括社会保险、社会救助和健康保护。

20 世纪 70 年代西方国家福利制度出现危机后，国际上出现了社会福利市场化的思潮，有些学者和国际机构主张市场应更多承担社会保障责任，他们认为社会保障内涵与外延都应有所拓展。与此同时，一些研究发展中国家社会政策问题的学者也认识到，发展中国家不可能像发达国家那样社会保障责任由政府全包，必须广泛发挥社会力量来应对经济社会风险。另外，在发展中国家，各社会阶层面临的经济、社会风险和发达国家不完全相同，保障政策的目标、重点、内容、方式也应不同，因此，对社会保障的定义不能照搬发达国家的，必须根据发展中国家的实际，进行新的界定。由此，国际上对社会保障的界定出现了许多新版本，其对社会保障性质及内容的强调不尽相同。国际上研究社会保障问题的知名学者 De Swaan 认为社会保障是用来防止剥夺（Deprivation）和预防可能遭受剥夺的社会工具（De Swaan, 1988）。Drèze 和 Sen（1991）等区分了社会保障的两个方面功能，即防止剥夺（促进生活水平提高）和防止面临易于陷入剥夺（防止生活水平下降），在他们看来，凡是具有这样作用的社会工具，都属于社会保障的范畴，或者也可以说，社会保障即所有能促进生活水准提高及保持生活水准的政策。^② Guhan（1994）认为，落后国家的社会保障应该被视为反贫困政策的一部分，要提供获取生产性资产、就业保障、最低工资和食品安全的机会。世界银行把社会保障视为一种风险管理工具，凡具有预防、减弱与事后应对风险冲击的社会工具都被看作是社会保障的工具，不管它们是由国家、社区，还是由市场提供的。^③ 国际劳工组织在《拓展社会保障：给发展中国家的政策建议》一文中修订了以前的定义，把社会保障定义为：“社会通过公共和社区的政策，

① Atkinson A B. Poverty and Social Security, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1989.

② Drèze J, Sen A. Public Action for Social Security: Foundation and Strategy. in Ahmed E, et al. Social Security in Developing Countries, Oxford, Oxford University Press, 1989.

③ Guhan S. Social Security Options for Developing Countries, in International Labor Review, Geneva, ILO, 1994, 133 (1).



向个人和家庭提供的保障他们拥有最低的生活水平，以及保护他们免受因基本风险和需要而导致的低水平的生活水准或趋于下降的生活水准的补助。”结合其在 2001 年第 89 届国际劳工大会上对社会保障的界定，可以看出这一定义突出了以下几点：第一，社会保障是公民的一项基本权利；第二，社会保障是社会政策的组成部分；第三，社会保障的目的在于保护，社会保障不光涉及仅仅向有限的风险事件提供现金和实物，还包括提供有助于减少家庭基本需要和能力受到不利影响的其他保障措施，如医疗、教育、住房、营养和社会服务等，它实际上是保护全民就业与劳动、基本收入和体面生活的所有方案的集合；第四，社会保障的主体不光有国家和政府，还有企业、家庭和当地的互助网络、民间社团和公营、私营的各类社会服务机构。

《新大不列颠百科全书》对社会保障的解释显然也紧跟了这种潮流，它写道：“在国际上，社会保障这一术语意味着所有已经为立法建立的集体措施，以便当个人或家庭的部分或全部收入来源受到损害或中止时，或当他们有大笔的开支必须支付时（如抚养子女或支付医疗费用），维持他们的收入，或对他们提供收入。因此，社会保障可能是对病残、失业、作物失收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇。对医疗、康复、家庭疾病护理、法律帮助和丧葬的待遇可能以现金也可能以实物（服务）的形式提供。社会保障可以按法庭的命令提供（如对事故受害者的赔偿），也可能由雇主、中央或地方政府，或其他半公共或独立的机构提供。”（Vol.27: 427）在提供方式中，《新大不列颠百科全书》列入了雇主责任制、公积金制、社会保险、全民待遇和负所得税五种。

我国学者在对社会保障进行界定时，同国际上存在的分歧一样，对其性质与内容的看法也不尽相同。比如，李珍认为：“社会保障是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配，对暂时或永久失去劳动能力及因各种原因造成生活困难的社会成员提供基本生活保障，以保证劳动力再生产、社会安定、经济有序进行的措施、制度和事业的总称。”^①郑功成认为：“社会保障是国家或社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。在中国，社会保障则是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人福利、医疗保障、福利服务，以及各种政府或企业补助、社会救助等社会措施的总称。”^②侯文若认为：“社会保障可理解为对贫者、弱者实行救助，

① 李珍：《社会保障理论》，中国劳动社会保障出版社 2001 年版。

② 郑功成：《社会保障概论》，复旦大学出版社 2005 年版。



使之享有最低生活，对暂时和永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活，以及对全体公民普遍实施福利措施，以保证福利增进，社会安定，并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制。”^①显然，李珍的定义比较窄，仅限于由国家提供的各类保障本国公民免受风险侵害的政策、措施总和。郑功成的定义比较宽泛，除包括国家提供的正式制度外，还包括各类社会组织提供的保障措施。侯文若的定义则最为宽泛，囊括扶危救困的一切政策、措施、制度和机制。

官方在使用这个范畴时，其内涵与外延也在拓宽。在我国第七个五年计划使用社会保障一词时，意指：国家和社会依法对国民收入进行分配，形成消费基金，对社会成员在生、老、病、死、伤、残、丧失劳动能力或因自然灾害面临生活困难时给予物质帮助，以此来保障每个公民的基本生活需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度。在《国民经济和社会发展规划“九五”计划和2010年远景规划目标纲要》中扩大了社会保障的内涵，意指国家、社会和个人对社会成员，在公民年老、疾病、失业、灾害及丧失劳动能力等情况下，提供的保障基本生活的制度。它不仅包括狭义的社会保障制度，还包括商业保险制度和自保或其他合作性质的保险制度等。

二、农村社会保障的含义

农村社会保障是针对农民这一群体的社会保护，在一些国家中由于实行一元化的国民保障体系，实际上这一概念已不存在，但在另外许多国家中，还有专门针对农民群体的社会保障。关于农村社会保障含义的界定，类似上文，不同使用者之间也不完全相同。在我国学界，农村社会保障一般被理解为由国家或社会这个主体提供的保障项目、手段与方式，包括社会养老保险、社会医疗保险、社会救助、社会福利和优抚安置四个方面。如梁鸿在评价我国农村社会保障发展状况时指出，尽管近年来我国的“农村社会保障”有了较大的发展，如在农村推行医疗保健制度、社会养老保障制度和计划生育保险等。但从严格意义上说，它们都不应该归属为社会保障，而是社区保障。^②显然他是从这种意义上界定社会保障的。

也有学者把农村的社会保障等同于社会保护（Social Protection），如杨团认为，中国农村社会保障就是对农民的生产和生活的全面保护，或者称之为

^① 侯文若：《社会保障理论与实践》，中国劳动出版社1991年版。

^② 梁鸿：《试论中国农村社会保障及其特殊性》，《复旦学报》1999年第5期。



可持续生计。^①农村的社会保障，是对于以遭受不确定性与确定性风险包括自然风险与人为风险为常态的农民的社会保护。社会保护的内容，按 Ortiz 的分类，包括五个方面：劳动力市场政策和计划、社会保险计划、社会救助、微型和基于地域的计划以及儿童保护。^②R.Holzmann 等则将其分为三大类，分别是预防性社会保护政策、缓解性社会保护政策与应对性社会保护政策。预防性保护政策是降低风险发生概率的政策总和，缓解性保护政策是减少风险影响的政策总和，应对性保护政策是风险发生后减轻风险负担的政策总和。显然，社会保护的概念所包含的内容要比社会保障丰富许多。^③

我们认为，根据我国所处的经济发展阶段及现实国情，借鉴近年来国际上倡导的社会保障主体、方式、手段应该多元化的理念，对于农村社会保障的性质应从狭义与广义两方面来界定。狭义的社会保障仅指由国家通过立法实施的，通过国民收入的再分配，对贫者、弱者实行救助，使之享有最低生活，对暂时和永久失去劳动能力的农村劳动者实行生活保障并使之享有基本生活，以及对农村居民普遍实施福利措施，以保证福利增进，社会安定，并让每个农村居民享有生活安全感的一种社会机制。在保障体系上，它包括社会救助体系，含生产救助（救灾、扶贫）、生活救助、教育救助等；社会保险体系，含养老保险、医疗保险、生育保险、伤残保险、遗属保险等；社会福利，含保障特殊人群，如老年人、残疾人、妇女及儿童的福利措施、手段与福利事业，也包含带有福利增进的其他政策措施；以及优抚安置。广义上的社会保障泛指一个社会为农村社会成员提供的保障生产生活免受风险侵害的所有正式和非正式制度的总和。从提供安全保障的主体与内容来看，它应包括由国家或社会，由社区、各类营利与非营利机构，邻里以及家庭等提供的各种形式的救助、保险与福利项目；从保障的手段看，应包括现金、实物、就业、劳动保护等多种手段之和。

在理解农村社会保障这一概念时，有必要指出的是，在这里尽管使用了农村一词，但我们实际上将其理解为对农民的社会保障。农村社会保障这个概念严格来说是不很科学的，首先，社会保障保障的主体是人，而不可能是地区。以属于区域范畴的农村作为界定语显然是不合适的。其次，以农村地

① 杨团、毕天云、杨刚：《21 世纪中国农民的社会保障之路》，社会科学出版社 2010 年版。

② Ortiz Isabel, et al. Social Protection in Asia and Pacific, Asian Development Bank, <http://www.adb.org/documents/books/socialprotection/prelims.pdf>, 2001.

③ Holzmann R. Social Risk Management. A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond, International Tax and Public Finance, 2001 (8): 529-556.



区挂名的社会保障，容易引起歧义，让人们误以为是对居住或工作在农村地区的人群的社会保障，实际上，在农村地区居住或工作的人群可能有国家公职人员、企业员工以及农民等，他们分属于不同的职业群体，在职业特点、面临的风险等方面并不完全一样。在不具备实行一元化国民保障体系条件的国家，基本上是按职业而非地区来建立社会保障制度的。不过，出于大家仍习惯利用农村社会保障概念的缘故，我们也继续沿用它。

另外需要指出的是，对农民的社会保障中的农民应作何理解。在当代发达国家，农民（Farmer）完全是个职业概念，指的就是经营农场、农业（Farm）的人。这个概念与渔民（Fisher）、工匠（Artisan）、商人（Mrchant）等职业并列。在我国，农民的概念既具有职业上的内涵，也具有身份上或社会等级上的意义，来自农村的人不管他从事农业生产与否，在人们的眼中都还是农民，比如“农民工”，其实际意义是“打工的农民”。这里我们不纠缠于这种关于“农民”定义的社会含义的内容。从纯粹技术层面的意义上讲，鉴于我国的国情，我们所指的农民是一个兼有地域、户籍以及职业的概念，是指居住地及户籍在农村，并且以农业生产与经营为主业的人群。农村中还有许多人，他们虽居住在农村，户籍也在，但从事的行业已主要是非农领域，对这些人的社会保障，我们认为不应包括在农民社会保障这个范围内。对此，后文将做进一步探讨。

第二节 农村社会保障的功能

作为国民社会保障体系中的一个重要组成部分，建立农村社会保障制度对于改善民生，对于经济发展、社会和谐与政治稳定诸方面，都有重要影响，其功能是多方面的。

一、保障个人基本生活，避免社会排斥

农村社会保障是因自然、经济、社会、政治等多种风险而建立的一个多元的多层次的保障体系，它建立的初始目的就是进行贫困救济、分散风险，及帮助个人实现一生收入合理分配的。在社会保障体系健全，内部运作机制设计合理、运行正常的情况下，它能够保障农村社会成员在遭遇各类风险时，有效分散风险，维持基本的生活需要，并借助于社会保障服务项目，如



农村义务教育、职业教育、劳动力技能培训等，来提高自身的素质，走出窘境，增强抗御风险的能力。

农村社会保障制度对受保障个体的积极影响不仅局限在物质生活层面，也体现在精神生活层面，比如，提高受保障人的健康水平，改善生活质量，提高他们在家庭中的地位，增强其参与社会活动的能力等。精神层面功能的实现，可以大大减弱受保障人对社会的疏离感和受排斥感，提高生活幸福满足感。

二、增进社会福利

福利在新古典经济学中，意指效用。旧福利经济学的创始人 A.C 庇古，对社会保障为何具有增进社会福利的功能提供了一种解释，他认为，同等数量的收入或货币，对穷人和富人的效用是不一样的，一般来说，对前者的边际效用要大于对后者的。这也就意味着一个人越富裕，他用作消费的收入在全部收入中所占的比重就越小。相对富裕的人失去一定量的收入，从满足其本身需要的角度来看，只是微不足道的牺牲，而相对贫穷的人，如果他能获得同等数量的收入，就能满足其比较迫切的需要。这样，庇古认为通过改善国民收入的分配状况也可以像经济增长一样增进一国的经济福利。社会保障制度本质上是一种收入再分配制度，自然就有增进社会福利的功能。

庇古的这种解释后来受到了挑战，一方面来自经济学家们对效用在不同人之间具有可比性假设的否定，另一方面来自人们对收入再分配是否具有促进经济增长的功能持怀疑态度。由于效用不具有可比性，那么改进收入分配状况，就不一定增加社会福利，而若把经济增长看作是社会福利增加的话，那收入再分配是否会促进经济增长关系不确定，建立社会保障制度自然也不一定增进社会福利。

但新古典经济学的这种观点近年来又受到了新的挑战。诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森对福利的含义做了新的释解，他认为福利实为人的实质自由，人的实质自由就是可行能力（Capability）的实现，像能够自由阅读、身体健康、生活“富足”、体面地参与社会活动、自由地发出自己的声音等，都是人的实质的自由。在他看来，传统的福利定义是见物不见人，是把实现人的自由的工具当作事物本身了。在对社会福利作如此理解后，上述那种收入再分配不一定增加社会总收入、不一定增加社会福利的论断就站不住脚了。通过进行社会再分配，提供社会保障服务可以从根本上改变占人口多数的自由状况，也就有了增进社会福利的功能。



三、稳定宏观经济运行

社会保障的稳定器功能最初是由凯恩斯提出的,他认为,市场经济在运行时,价格机制的灵活调节作用有时会失灵,而社会需求由于人们的节俭倾向和资本边际效率下降的影响,常常会赶不上供给的增长,这样就会引起供求失衡,进而引发经济衰退。在经济衰退时,包括失业保险、社会救济等项目在内的社会保障制度会加大对失业者、生活困难人员的生活救助,进而诱使社会消费支出增加,从而起到一种抑制经济衰退的功能。而在经济过热时,随着社会保障支出的削减,社会需求的膨胀也会受到一定程度的冷却,从而又具有冷却过热经济的功能。

农村社会保障虽不像其他群体的社会保障制度那样对经济周期波动的稳定功能那样强,但同样也具有类似功能。因为在经济衰退时期,农民的经营活动也会受经济周期的影响,陷入经营或生活困境中的农民的数量也会增加,而这时来自社会救助及其他保障项目的给付自然也会起到增加消费支出,缓解经济紧缩的功能。在经济高涨时,农民的经营活动会好转,受救济的农民群体会减少,社会保障制度这时就会从相反的方向调节经济运行。

四、维护社会稳定、增进社会和谐

社会稳定与和谐是经济社会发展的必然要求和前提条件,也是经济社会发展所追求的基本目标。农村社会保障对社会稳定与和谐的促进作用主要体现在:①农村社会保障通过风险分担机制和收入再分配机制化解了农民在遭遇譬如丧失劳动能力、自然灾害等风险时的生存问题与生产的恢复问题,为遭遇不幸的人群的生存与发展提供了基本条件。②农村社会保障制度调节了社会各阶层居民间的收入分配关系,一定程度上矫正了由于市场因素、社会因素与政治因素所引起的收入分配不公问题。经济利益关系冲突是社会关系紧张的基础,利益关系的调和为社会的稳定和谐打下了基础。③农村社会保障制度的建立本身体现了一种社会公正,它赋予了农民阶层相应的社会权利,消除了社会歧视,增强了农村居民的公民身份、公民意识和对社会的认同感,为农村居民融入社会提供了条件。所以,从某种程度上说,农村社会保障制度也是一种社会稳定器、安全解压阀。

这里顺便需要指出的是,农村社会保障制度建立从其本身上来讲就具有正当性,而非基于它的功能性作用。按照 T.H.马歇尔的说法,公民身份意味着一系列的权力,包括三类:民权,指那些个人自由保障必需的权利,如法



律平等、人身自由等；政治权，指参与政治权力运用的权利，如政治代表选举及参选的权利；社会权，指一系列从少量经济福利及保障到充分分享社会传统与由社会呈现出的文明生活标准的权利。^①作为公民，享受社会保障，是其基本的权利，是社会公正这一普世价值观的基本体现，让农民游离于社会保障之外，也就意味着剥夺他们的基本权利，是一种社会歧视，是一种病态的社会。当然这一权利的完全实现，也要考虑经济发展水平、国家的经济能力，但从建立公正社会的角度出发，农民的这种权利不能被忽视。

五、改进资源配置效率，增加人力资本积累

农村社会保障具有改进资源配置效率的功能这一点是由研究风险及风险管理问题的经济学家发现的。众多实证研究表明，风险对人们的经济行为，尤其是贫困人口的行为影响很大。在不可预知的风险面前，贫困人口往往会采取一些理性的风险预防措施，比如放弃收益更高，但风险更大的资源利用机会，只求稳定收益；或者让在学儿童放弃就学机会，或者降低家庭营养水平，以减少家庭开支来渡过生活难关；或者改变家庭内部的资源利用，通过让女童辍学，参加劳动等方式，来承担更多成本。这些理性的应对行为对个体家庭来说会造成至少两方面的影响：一是直接的收入损失；二是可能会形成“贫困陷阱”，因为未接受良好教育的儿童，或发育不良的儿童在未来的就业机会选择上将处于不利地位。比如，有研究表明，身高就同就业好坏存在一定关系，贫困家庭的孩童身高总体上低于正常家庭，这对他们的职业选择是一个不利条件。贫困家庭这种行为方式所造成的负面影响不仅局限于个体家庭，从社会角度看，也会造成一种福利损失。因为，如果有风险保障措施的话，那么现有的资源利用方式就会改变，资源将被用于经济效率更高的用途，进而带来更大的产出。所以，在一些风险经济学家看来，这也是一种福利三角的损失，社会保障也被看作是促进经济增长的途径之一。

农村社会保障也具有人力资本的积累功能。人力资本是指劳动者受到教育、培训、实践经验、迁移、保健等方面的投资而获得的知识和技能的积累。人力资本具有创新性、创造性，有效配置资源等特质，它比物质、货币等硬资本对经济增长更具决定性意义。农村社会保障制度促成人力资本的形成，一种途径来自制度本身直接提供资源与服务，如免费教育培训、儿童营

^① Marshall T H. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.