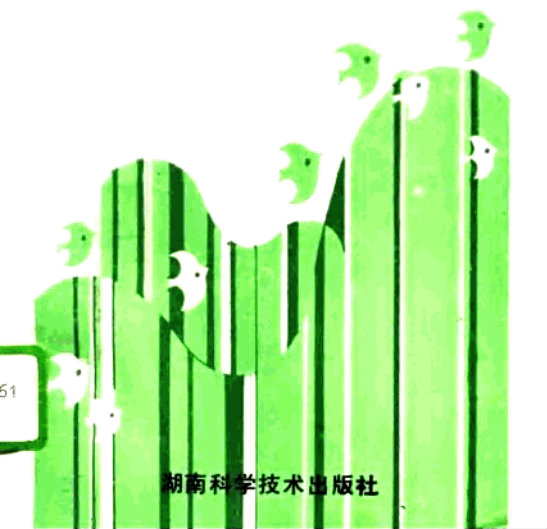


我国农村 社会保障研究

主编：李华明



湖南科学技术出版社

序 言

党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，十分重视社会保障其中包括农村社会保障制度的建立。《决定》指出：“建立多层次的社会保障体系，对于深化企业和事业单位改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。”并且特别提到，“城乡居民的社会保障办法应有区别”，“农民养老以家庭保障为主，与社区扶持相结合。有条件的地方，根据农民自愿，也可以实行个人储蓄积累养老保险。发展和完善农村合作医疗制度。”党的这些指示和规定，为我国农村社会保障制度的建立提供了指导思想和政策依据。可喜的是，湘潭大学李华明、喻卫斌、谢罗奇、湖南郴州地区劳动局社会保险处孙中亮等同志，在广泛进行调查研究、掌握大量实际资料的基础上，经过认真探索，撰写出的《我国农村社会保障研究》一书，正符合《决定》的指示精神，适应建立和健全社会主义市场经济体制的需要。

建立具有中国特色社会主义的农村社会保障制度，是一项具有创造性的伟大社会工程，必需走自己的路，不把书本当教条，不照搬外国模式，以马克思主义为指导，以实践作为检验真理的唯一标准，解放思想，实事求是，尊重群众的首创精神，才能得到成功。在这方面，《我国农村社会保障研究》一

书作了开创性的工作，具有若干特点或优点：

一、以马克思主义为指导，从我国农村实际出发，对农村社会保障制度的改革和建立进行了全面的探讨，形成了比较完整的理论体系，这就是从我国的具体国情出发，按照建立社会主义市场经济体制的要求，根据农村社会保障各个项目的一般特性和作用建立起体现社会主义制度优越性，有利于调动各方面特别是广大农民群众的积极性和首创精神，促进改革开放和“四化”建设，保证农民在特殊困难和丧失劳动能力时的基本生活需要的农村社会保障制度。首先，阐明了改革与建立农村社会保障制度的理论依据、应遵循的基本原则与意义；其次，分析了建立农村社会保障制度的必要性、基金筹措的基本原则与方式、给付标准，农村鳏寡孤独和残疾人生活费用的筹措与供养标准；再次，阐述了农村社会保障基金的管理、保值增值、农村社会保障管理体制、法制建设和农村社会保障社会化服务等问题；最后，探讨了如何发展和完善农村保障体系与借鉴外国农村社会保障的成功经验。的确，正如邓小平同志所强调的，

“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”本书的最后一章，就是论述吸收和借鉴外国经验的。作者通过上面的论述与分析，把我国农村将要建立的社会保障制度的基本内容展现在广大读者面前，分析问题深刻，论证充分，观点明确，有较强的说服力。

二、注意社会保障基本理论的研究与实际操作方法的探讨。本书在阐明基本理论、一般原则和政策的同时，列举了大量事例，说明了某些具体操作方法。值得指出的是，这并不妨碍发挥大家的创造性。毫无疑问，具体到某一时期、某一地区

举办何种保障项目，除考虑国家提出的社会保障发展总体规划外，还要根据当地的实际情况，作出科学的、合理的选择，切忌“一刀切”和“齐步走”，不要搞形式主义。

三、本书不仅分析了我国农村社会保障制度产生的历史条件，农村社会保障在整个社会保障体系中的地位，而且阐明了农村社会保障制度的现状，还对农村社会保障制度的改革进行了展望，将过去、现在、未来有机地联系起来进行分析研究。党的十四届三中全会的《决定》告诉我们：农业、农村和农民问题，是我国经济发展和现代化建设的根本问题。我国农村十多年来的改革，使农村社会经济面貌发生了历史性的变化，也为整个国民经济的改革和发展奠定了基础。因此，我们有可能也有必要稳定党在农村的基本政策，深化农村改革，加快农村经济发展，增加农民收入，进一步增强农业的基础地位，保证到本世纪末农业再上一个新台阶，广大农民的生活由温饱达到小康水平，在这种情况下，应当加速我国农村社会保障制度的建立。但也应当清醒地看到，由于农村经济发展水平还不高，近期内不可能在人口众多的广大农村普遍实行社会保障制度，只能有条件地、有计划地发展社会保障事业，采取积极引导的方针，侧重发展不同形式的养老保险制度、人身保险事业和储蓄事业，继续推行合作医疗保险，逐步完善和发展传统的社会救济和社会福利事业。

总之，本书内容丰富而新颖，在某些问题上有独到的见解，提出的政策建议，可供参考，值得注意。在编写方面，结构合理，文字流畅，语言精炼，论述问题深入浅出，通俗易懂，是一本颇具特色的专著，值得广大经济理论工作者和实际工作者一读。但是，由于经济体制改革，包括农村社会保障制度的建立和改革，是一场涉及经济基础和上层建筑许多方面的

深刻革命，要涉及到亿万农民的切身利益，不可避免地会遇到这样或那样的困难和阻力，会产生许多新问题，这就需要进行深入研究。在我看来，本书虽有许多特点或优点，但还应当大胆探索，勇于实践，认真总结经验，不断开拓前进。我希望作者在进一步研究我国农村社会保障方面，取得更大的成就。

傅殷才

1994年3月于武汉大学

前 言

《我国农村社会保障研究》是国家教委“八五”人文、社会科学研究规划经济学研究项目。该研究课题由湘潭大学李华明副教授主持，并将研究成果撰写成书。

本书由李华明任主编，喻卫斌、孙中亮、谢罗奇任副主编。本书初稿由下列人员撰写：“绪论”、第一、五、十二、十三章李华明；第二、八、十章喻卫斌；第三章第1、2节李竹青；第3节曹红坚；第四章孙中亮；第六章第1节黄玉琪；第2、3节李华明；第七章潘志强；第九章张菊良；第十一章周显志；第十四章谢罗奇。全书由李华明构思、修改、定稿。

本书在撰写、修改过程中得到了我国不少经济理论工作者的关怀与支持。我国著名经济学家、武汉大学经济学院教授、博士研究生导师殷才同志为本书撰写了序言。国家教委给予资助。还得到了湘潭大学科研处的帮助。湖南科学技术出版社沙一飞同志为本书的出版付出了辛勤劳动。在此一并表示衷心的感谢！

根据全书的结构安排、主要内容与逻辑体系，李华明同志在最后定稿时，对某些章节的初稿进行了重写，因时间关系，未能与这些章节的作者商讨，如有不妥之处，由他本人负责。

遵照我国著作权法，凡是本书中利用的资料或引用他人的

某些观点，都注明了出处，或在本书的末尾注明了参考文献。尽管如此，难免有遗漏之处，读者发现后，请告知我们。我们将深表谢意。

本书写作时间较短，加之我们水平有限，书中错误难免，欢迎经济理论工作者、实际工作者与广大读者批评指正。

编著者

1994年3月

目 录

绪论	(1)
第一章 我国农村养老保险制度的产生和发展	(16)
第一节 我国农村传统的家庭养老方式	(16)
第二节 建立以家庭保障为主、社区扶持相结合的农村社会养老保险制度	(26)
第二章 农村社会养老保险基金筹集模式	(38)
第一节 农村社会养老保险基金筹集的原则	(38)
第二节 农村社会养老保险基金筹集的模式	(43)
第三节 农村社会养老保险基金筹集模式的选择	(47)
第三章 农村社会养老保险金的给付	(56)
第一节 农村社会养老保险金给付的原则与年龄条件	(56)
第二节 农村社会养老保险金给付的标准与形式	(61)
第三节 在物价指数变动与经济增长条件下, 养老保 险金的给付计算标准	(67)

第四章 农村医疗社会保险	(75)
第一节 农村医疗社会保险制度的产生和发展.....	(75)
第二节 农村医疗社会保险基金的筹集.....	(81)
第三节 农村医疗社会保险基金的给付.....	(88)
第五章 农村工伤社会保险	(93)
第一节 开展农村工伤社会保险的必要性及工伤保险的特点.....	(93)
第二节 建立农村工伤社会保险基金制度.....	(99)
第三节 农村工伤社会保险金的给付.....	(104)
第四节 做好安全生产工作,预防工伤事故发生.....	(106)
第六章 农村计划生育社会保险	(109)
第一节 农村计划生育社会保险制度的建立与改革.....	(109)
第二节 农村计划生育社会保险的内容与基金筹集.....	(116)
第三节 农村计划生育社会保险待遇.....	(123)
第七章 农村鳏寡孤独和残疾人的生活保障	(128)
第一节 农村鳏寡孤独的生活保障.....	(128)
第二节 农村残疾人的生活保障.....	(137)
第八章 农村社会保障基金的管理	(150)
第一节 农村社会保障基金管理的原则与意义.....	(150)
第二节 农村社会保障基金管理的内容.....	(156)
第三节 加强农村社会保障基金管理的措施.....	(160)

第九章 农村社会保障基金的运用	(167)
第一节 农村社会保障基金运用的必要性与可能性···	(167)
第二节 农村社会保障基金运用的原则.....	(173)
第三节 农村社会保障基金运用的途径和管理.....	(178)
第十章 农村社会保障管理体制	(186)
第一节 我国农村社会保障管理体制的建立与存在的 问题.....	(186)
第二节 改革现行农村社会保障管理体制的必要性与 应遵循的原则.....	(190)
第三节 建立新的农村社会保障管理体制.....	(197)
第十一章 农村社会保障法制建设	(202)
第一节 建立和完善农村社会保障法律体系.....	(202)
第二节 农村社会保障法律关系.....	(210)
第三节 农村社会保障法律机制的实施运作.....	(216)
第十二章 农村社会保障社会化服务	(221)
第一节 农村社会保障社会化服务的客观必然性与 意义.....	(221)
第二节 农村社会保障社会化服务的内容.....	(226)
第三节 开展多种形式的农村社会保障服务.....	(232)
第十三章 建立、发展与完善农村社会保障体系	(244)
第一节 建立多层次的农村社会养老保险制度.....	(244)
第二节 发展和完善农村社会救济与社会福利事业···	(252)

第三节	建立多形式的农村社会保障体系·····	(257)
第十四章	外国农村社会保障制度比较研究·····	(261)
第一节	发达国家的农村社会保障制度·····	(261)
第二节	发展中国家农村社会保障制度·····	(275)
第三节	原苏联东欧社会主义国家农村社会保障制度 ·····	(281)
第四节	国外农村社会保障经验借鉴·····	(291)

绪 论

一、农村社会保障的概念与特点

1. 农村社会保障的概念

社会保障是指劳动者因年老、疾病、工伤、生育等原因，永久或暂时丧失劳动能力，失去收入来源，以及无力谋生的鳏寡孤独者和残疾人员（包括聋、哑、盲、残废军人和烈军属），从国家和社会获得物质帮助以维持基本生活需要的一种制度。由于各国的社会制度、经济发展水平、民族传统与风俗习惯不同，社会保障的范围、内容和办法也各不相同。党的十四届三中全会的决定指出：“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”等，范围较广。

本书所说的农村社会保障是指农村务农、务工、经商、办企业的人员以及民办教师、乡镇招聘干部、职工等，因年老、患病、工伤、生育等原因，永久或暂时丧失劳动能力，无法获得劳动收入时，以及农村中无依无靠、无劳动能力、无生活来源的老人、孤儿和残疾人员，国家和社会给予最低生活保障的制度。农村社会保障包括社会保险、社会救济、农村公共福利、优抚安置和服务保障等。

2. 农村社会保障的特点

农村社会保障具有一般社会保障的属性，同时也有自己的特点。这就是：

第一，建立农村社会保障制度是国家的一种政策行为，具有强制性。社会保险是社会保障最重要的组成部分。它关系到广大农民的切身利益，必然会引起农民特别是中、老年农民的关注。它要求每个有劳动收入的农村公民必须参加，并交纳保险费，以便本人及家庭成员在遭遇社会保险事件后获得必要的经济保障。但是，在农村开展社会保险并不是一帆风顺的。这是因为，开展社会保险时，集体经济单位要承担一部分保险费，个人也必须承担一部分保险费，再加上传统观念的影响以及对社会保险不理解等，许多人不愿意参加。如果仅仅靠自愿，社会保险是难以全面开展起来的。只有通过国家立法的形式强制实施，才能使农村每一个劳动者参加社会保险。目前，国家尚未制定农村社会保障法。各县、市、区人民政府应根据国务院[1991]33号文件和中共中央十四届三中全会的《决定》与各地具体情况，制定本地区“农村社会保障暂行法律法规”，经同级人民代表大会通过决议，由政府发布决定或命令，依法建立农村社会保险制度。凡是法律规定范围内的农村人口必须参加社会保险，并按规定交纳社会保险费。对那些不愿意参加社会保险的单位或个人要采取强制性措施。农村社会保险的这种强制性，对于农村社会保障制度的建立和发展，对农村社会保障基金的筹集，将起十分重要的作用。

第二，农村社会保障标准低，保障面广，具有普遍性。农村社会保障只能保障农村人口的最低基本生活需要。这是由我国农村的经济发展水平和农民生活需求的特点决定的。首先，党

的十一届三中全会以来,农村经济有了较大的发展,商品经济发展比较迅速,农民收入增长较快。1992年同1987年相比,农村居民人均纯收入增加321元,达到784元。^①农民的生活水平大大提高了,部分地区开始由温饱型向小康型转变。但是,农村大部分地区还刚刚解决温饱问题,有部分地区温饱问题尚未解决。总的来看,我国农业劳动生产率比较低,大部分农民收入水平不高。这种经济发展水平决定了农村的社会保障水平只能是低标准的;其次,从农民的生活需求来看,由于受低收入水平的制约,目前以解决吃、住为主。吃的当中,又以主食(粮食)为主。吃、住问题基本解决后,才会对穿、用、劳务产生较强的欲望。由于商品经济不发达,农民吃的主食、副食基本上自己解决,他们的生活费用比城市工人省得多;^②再次,从农业生产的特点和农民的身体状况来看,大多数农民60岁以后仍然能参加生产劳动,获得一部分收入。因此,不能以城市职工退休后的生活需求标准来确定农民的社会保障水平,只能根据农村的实际情况,确定社会保障水平,以满足农民最低基本生活需要。

农民的社会保障水平虽然低,但覆盖面要宽,凡因年老、疾病、工伤、生育等原因,永久或暂时丧失劳动能力不能获得收入的农民、乡镇企业(含村办企业)职工、民办教师、乡镇招聘干部、职工以及无力谋生的鳏寡孤独残疾者都应列入农村社会保障的范围,使他们获得保障基本生活需要的权利。只有这样,农村社会保障才具有普遍性。

第三,与城市职工社会保障不同,农村社会保障以农民自

① 李鹏,《政府工作报告》人民日报社 1993年4月2日。

② 毛泽东,《毛泽东选集》第5卷,第381页。

我保障为主。保险费以个人交纳为主，集体补助为辅。农村社会成员积累的保险基金，虽然具有社会保障的性质，起社会保障的作用，但县与县、乡与乡、村与村、人与人之间不能搞平调，不吃大锅饭，谁积累的最终支付给谁。

第四，农村社会保障是一项非盈利性的社会福利性事业。农村社会保障是国家的一种社会政策行为，国家对它负有责任。我国《宪法》第45条规定：“中华人民共和国公民在年老、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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。发展农村社会保障事业是国家履行宪法赋予农村人口的一项基本权利，是农村经济和社会发展的需要，是农村经济体制改革和实行计划生育的一项重要配套措施，是农村社会主义精神文明建设的一项重要内容。因此，农村社会保障是非盈利性的，所筹集的社会保障基金（含个人交纳部分和集体、国家补助部分）及其增殖要全部返还给投保人，保障他们的基本生活需要，为他们谋福利。

二、建立农村社会保障制度的客观依据

1. 社会主义市场经济理论是改革和建立农村社会保障制度的理论基础

江泽民同志在党的十四大报告中明确指出：“我国经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制”。社会主义市场经济理论的提出，为农村社会保障制度的建立和发展提供了理论依据。主要表现在下列几个方面。

首先，市场通过价格杠杆对社会资源进行配置，不可避免地给一些乡镇企业和个体生产者带来各种风险。进入市场就会有风险，这是市场经济的一个重要特点。由于供求关系的影响，市场上商品价格变动较大。当某种农产品或乡镇企业生产的

商品供不应求，价格上涨时，资源拥有者的收益就会增加。这时，资源就会被吸引到这些效益较好的生产部门、行业中来。反之，价格下跌，收益下降，甚至亏损，资源又会流向其他效益较好的生产部门、行业。这样，通过资源的多次流动，实现社会资源的合理配置。但在资源流动过程中，因意外事故可能产生各种风险。这些风险会给资源拥有者带来不同程度的经济损失，有时，甚至会丧失收益来源，给生活造成极大的困难。只要建立农村社会保障制度，这些遭受经济损失的商品生产者的基本生活就能得到保障。

其次，市场经济本质上是一种竞争的经济。在市场上，商品生产者之间，买者与卖者之间的关系是平等的，“他们不承认任何别的权威，只承认竞争的权威，只承认他们互相利益的压力加在他们身上的强制。”^① 为了自身的利益，一些效益较好的企业或个体生产者必然采用先进生产技术，改善经营管理，提高生产要素的质量，加强经济核算，降低生产成本，力求在竞争中获得更多的利益；而另一些资金不足、无力改进生产技术、生产成本较高的企业或个人，在市场竞争中站不住脚，被淘汰掉，这些企业的职工或个人也就失去了生活来源。只有建立农村社会保障制度，他们的基本生活才能得到保障，社会才能保持安定。

再次，价值规律是市场经济的基本规律。价值规律的基本要求是：商品的价值量由生产该商品的社会必要劳动时间决定。在市场经济条件下，价值规律不以人们的意志为转移，按照它自身的客观要求强制地为自己开辟道路。马克思指出：在商品交换关系中，生产商品的“社会必要劳动时间作为起调节

^① 马克思，《资本论》第1卷，第394页。

作用的自然规律强制地为自己开辟道路，就象房屋倒在人的头上时重力定律强制地为自己开辟道路一样。”^①商品交换必须按照社会必要劳动时间决定的价值量进行交换，任何一个商品生产者和经营者都必须遵循价值规律的这一客观要求。竞争使市场经济的内在规律作为外在的强制规律支配着每一个商品生产者。生产什么，生产多少以及为谁生产等不是取决于商品生产者本人，而是由市场上的供求状况所决定。这种情况使风险大大增加，这些风险所造成的经济损失，只能由企业和商品生产者本人承担。在这种情况下，如果不建立农村社会保障制度，就无法保障那些遭受损失的企业职工和个体商品生产者的基本生活。

从以上分析中可以看出，建立和逐步完善农村社会保障制度是建立和完善社会主义市场经济体制的客观要求。

2. 是恢复我国的关贸总协定缔约国地位的迫切需要

“入关”——恢复我国的关贸总协定缔约国地位，即将成为现实。关贸总协定是一个“以市场经济为基础，以自由贸易为目标”的国际性经济组织。它的基本要求是：减少贸易壁垒，降低关税水平。全国解放后，为了保护和发展我国的民族工业，党和政府曾实行高关税政策。加入关贸总协定，首先要调整我国的关税政策，降低进口商品的关税。关税下降，商品零售价格也会相应降低。

重返关贸总协定，国际价值在我国将充分发挥其作用。所谓国际价值，就是同一种商品在国际市场上的价值由国际上平均社会生产条件下的必要劳动时间决定。生产效率较高的国民劳动在世界市场上被算作强度较大的劳动，而“强度较大的国民劳动比强度较小的国民劳动，会在同一时间内生产出更多的

^① 马克思，《资本论》第1卷，第92页。