

中国 农村 福利



RURAL
WELFARE

潘 屹◎著

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国 农村 福利



RURAL
WELFARE
IN CHINA

潘 屹◎著

图书在版编目(CIP)数据

中国农村福利 / 潘屹著. —北京: 社会科学文献出版社,
2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5986 - 8

I. ①中… II. ①潘… III. ①农村 - 社会福利事业 -
研究 - 中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 086645 号

中国农村福利

著 者 / 潘 屹

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 童根兴

责任编辑 / 王 玮 谢蕊芬

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/20

印 张: 17.2 字 数: 284 千字

版 次 / 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5986 - 8

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目 录

第一部分 导论

第一章 关于农村社会福利	3
一 主题	3
二 问题的提出	6
三 研究背景	9
四 架构及方法	13
五 章节结构	18
第二章 社会福利思想和制度	22
一 福利的解释	22
二 福利国家的诞生与发展	23
三 福利制度	28
四 福利与意识形态	37
五 福利国家制度的内在机制与因素	46
六 小结	50
第三章 中国农村福利的特征与要素	52
一 对中国社会福利体系的研究	52
二 社会福利制度变迁的驱动因素	59
三 小结	68



第二部分 传统农村福利

第四章 古代：家庭、社区	73
一 家庭	73
二 社区	78
第五章 古代：国家、传统思想	88
一 国家	88
二 传统福利思想	103
三 小结	106
第六章 近代：传教士、民国政府和知识分子的探索 (1840 ~ 1949 年)	109
一 社会、政治、经济背景	109
二 西方传教组织和慈善机构的进入	110
三 民国政府的政策法规	115
四 农村自治组织的发展	120
五 知识分子的农村实践运动	123
六 共产党的农村土地革命	127
七 小结	130

第三部分 计划经济的社会主义福利制度

第七章 福利的社会基础：社会主义改造与建设 (1949 ~ 1979 年)	133
一 社会规划——农村的社会主义发展	133
二 向社会主义转型：成就和失误	139
第八章 社会主义福利制度的内容：救助、医疗、教育	145
一 社会救助	145



二 医疗卫生服务	152
三 扫盲运动与中小学教育	158
四 社会主义农村福利制度简要评述	160
第九章 城乡二元结构下的福利制度 (1949 ~ 1979 年)	163
一 关于城乡二元福利结构	163
二 农民福利的巨大改善不容置疑	171
三 小结	175

第四部分 市场经济下福利制度的重建与探索

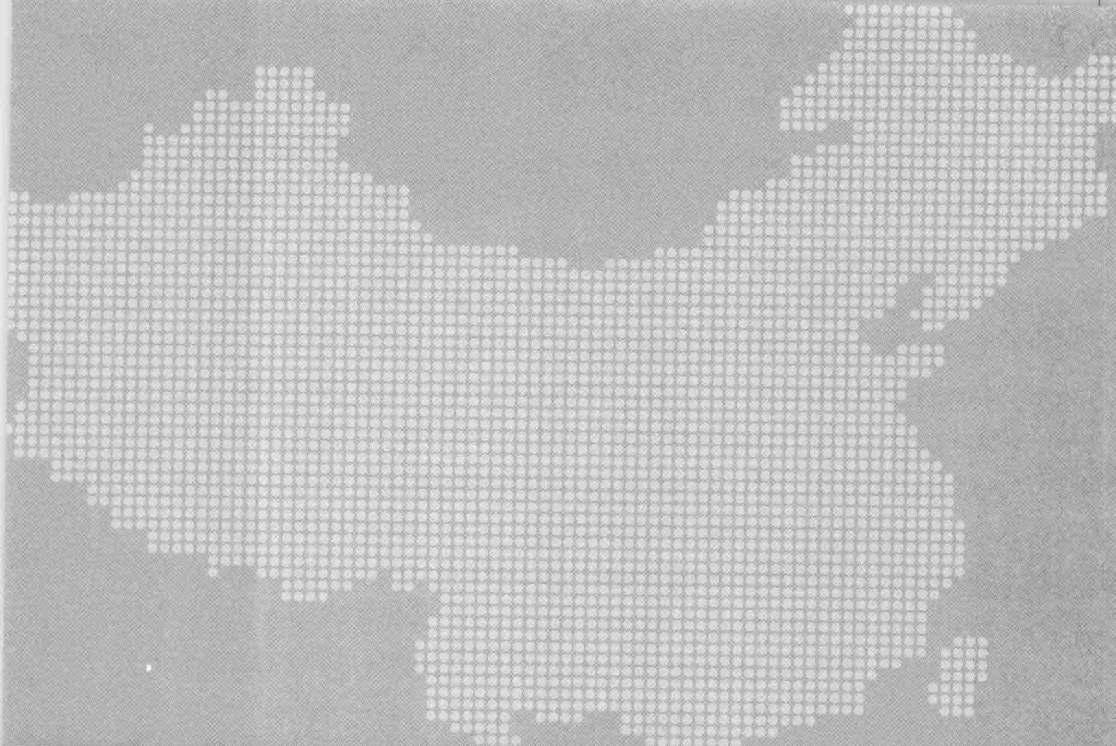
第十章 社会救助 (1979 ~ 1998 年)	179
一 经济社会背景	179
二 农村社会福利的新实践	181
第十一章 社会保障体系	195
一 五保户支持体系	195
二 福利企业	198
三 优抚优待政策	200
四 市场经济时期的农村社会福利改革分析及评价	201
五 小结	205
第十二章 养老保险 (1998 年以后)	207
一 新一轮做法: 农村社会养老保险计划	207
二 三地区农村社会养老保险计划分析	220
三 小结	224

第五部分 福利的政治、经济和社会因素

第十三章 福利的公共管理和服 务: 社区建设 (2000 年以后) ...	229
一 关于农村社区建设	229



二 现有社区建设模式	233
三 小结	242
第十四章 经济、福利的再集体化与社会团结	245
一 经济的再集体化	245
二 福利的集体特征	248
三 集体主义、社会主义与福利原则	252
四 小结	256
第十五章 福利的政治基础：基层民主	258
一 走向村民自治	259
二 基层民主内涵	264
三 自治和农村福利的关系	269
四 政治民主道路探寻	271
五 小结	275
第十六章 结束语	277
一 中国农村福利框架：一种中国“模式”	278
二 中国农村福利的特征	281
三 意义	287
四 讨论与展望	290
参考书目	296
索引	327
后 记	334



中 国 农 村 福 利

第一部分
导 论

第一章

关于农村社会福利

一 主题

本书是对中国农村社会福利体系的一个研究。这个研究有纵向的梳理，从古代中国文明的产生和福利体系的构成，到新中国社会主义福利制度的建设，到市场经济改革后农村社会福利体系的革新。这个过程让我们了解中国农村社会福利体系的发展脉络。同时，本书也是对中国农村社会福利制度组成部分和起作用的核心因素做一分析和阐述。

我试图通过分析构成和影响中国农村福利的具体因素，探索中国社会福利在发展、变化、沿革的过程中，制度本身反映的特质。

从时间脉络上，本书可以分为三个部分。

第一部分为古代的福利，中国古代传统的福利体系，体现了国家控制，由社会组织、社区网络和家庭支持的主要内容。这些中国传统的福利思想、制度与体系的独特特征，在上千年的延续和变迁中深刻影响了现代农村福利体系的形成。

第二部分为新中国成立以后的社会主义福利制度，前30年的福利制度，特别是农村福利制度的建立，奠定了中国农村社会主义的福利思想和集体主义的互助理念。这个在一穷二白的基础上建立的农村社会福利制度，在计划经济的指导下，在城乡二元结构的框架下，以集体经济的形式承载着农村福利的内涵，构建



了中国农村社会主义福利制度的框架。

第三部分阐述了市场经济改革的过程中，农村现代社会福利制度重建。当传统的农村福利制度受到冲击甚至解体后，农村探索建立适合市场经济的福利体系，学习西方的社会保障制度，并逐渐启动了与福利制度相关的一系列现代改革措施。农村社会福利体系再建构的探索过程遇到许多问题，这些问题也引发多种层面的讨论。本书也探讨新中国成立以后农村社会福利体系前 30 年和后 30 年的区别，以及二者之间的相互承继关系。

同时，根据国际社会政策学科的研究体系，福利制度的形成受所在国家的政治、经济、社会和文化环境的影响。福利体制是国家社会发展的产物，是政治经济相互作用的结果。本书分析中国特色的社会主义福利制度的内在构成因素，进而理解中国社会福利制度的特性。

我之所以把重点放到中国社会福利体系中特定的“农村”地域，因为农村有五个特点。

第一，历史上，我国一直是个农业国，长期以来以农耕为主，农业文化延续了数千年之久。如《吕氏春秋》中所说：“农为本，商为末。”农业国家一直是中国的主要特征，研究中国的农村社会福利体系有相当程度的代表性。

第二，长期以来，农村人口是中国人口中最多数的群体，农村是最多数人群的聚居地。当然，随着社会经济的发展，这个人群也在发生着变化，甚至今天，这个群体的界限越来越模糊。本书涉及的农民，不仅仅指劳作在广袤田野上的农民（他们是名副其实的农民），也涉及随着经济社会的发展，进集体企业、乡镇企业甚至城市务工的新时代农民，因为他们的许多福利津贴在农村获取，他们的福祉运营的最小单位还在农村。2005 年国家统计局的调查显示：农村人口为 7.45 亿，占总人口的 57%；城市人口为 5.62 亿，占总人口的 43%。在该调查中，进城务工人员被计入城市人口部分。根据农业部和民政部的资料：



2003年,有9200万左右的农民工在大城市务工,在乡镇企业中务工的达1.3亿。中华全国总工会指出,工人的结构发生了明显的变化。在改革开放初期的1978年,产业工人中99%的人口来自城市居民。到2002年时,农民工开始在数量上超越了传统的城市产业工人。但是,农民工的福利“关系”还在农村,他们并没有被涵括在城市福利系统中。因此,在社会福利体系的研究中,他们仍可算作农村人口的一部分。根据户籍来计算,全国77.7%的家庭和总人口中85.5%的人都属于农村人口^①。因此,研究农村的社会福利体系,也就是研究中国最大多数人的福利现状。不管我们采用哪一种口径的数据,农村人口都是中国人口中的大部分。

第三,中国农村社会福利所触及的问题是中国社会福利制度建设的关键问题。几乎农村所有的福利项目都是中国社会福利制度设计的关键。目前中国农村社会福利体系与城市的社会福利体系截然不同,当前农村的突出问题,养老、医疗、学校教育、留守老人和儿童、社会服务欠缺、社会基础建设和公共设施欠缺,都和城乡不同的福利制度有关。因此,研究具有独特性质的农村社会福利,也就触及了当代中国福利体制的基本和重大的问题。

第四,中国农村社会福利体系和制度建设是中国农村发展的核心问题。当前农村的发展问题,包括经济发展、城镇化建设、社会建设等,都和农村福利制度的设计有关。

第五,农村社会福利制度建设也是当前中国社会发展的核心问题。当中国处在一个向工业化、现代化、城市化、民主化急剧转变的过程中时,农村浓缩了当前中国所处时代的变化,农村社会福利体系建设问题则是所有问题的凝结点。对农村社会福利制度进行研究,也就是触及和解决中国在迈向现代化过程中的焦点问题。

^① 国家统计局,2005,《中国统计年鉴(2005)》,中国统计出版社。



二 问题的提出

本书最初成文于2003~2005年,是我在英国剑桥大学社会和政治科学系以及东方系读书时的博士论文。我之所以选择这个题目,有个人经历的影响。我大学毕业后在民政部工作,后去芬兰求学,在社会政策和社会工作专业学习期间,选择的硕士论文题目“是转型时期的中国社会福利制度”。做博士论文的时候,我把关于社会福利制度的研究主题限制在农村领域了。因为民政部门主管农村的社会福利,对这个领域,我比较熟悉。

而选择农村福利这个题目,从国家的宏观意义出发,有更加综合的考虑。当时,中国经济以前所未有的速度飞速发展。以经济发展为中心,国内生产总值的增长成为关注的焦点,经济自然成为全国范围内最热的研究领域。社会发展的受重视程度和经济发展的受重视程度相比要弱;而农村的社会发展,和城市的社会发展相比更弱。农村社会福利制度体系的建设,基于一些特殊的原因,受到的关注尤其可怜。不可否认的是,中国面临一些问题。正如某些学者分析的,中国正经历“经济和社会发展之间一系列两难问题的挑战,如高速增长的GDP与社会进步之间的平衡;既要保持东部地区的强劲发展势头,又要促使东、中、西部共同发展;既要推进城市化,又要从各方面反哺农村;既要缩小贫富差距又要维持经济活力与效率;既要深化改革又要保持社会稳定;既要开放国内市场又要维持国家的独立性;既要跟进市场竞争又要关心困难群众的生活问题,等等。解决这一系列两难问题都不能只顾一头忽视另一头,而是要求统筹兼顾,实现又快又好的发展”^①。

① Zheng, Bijian (2004), China's Peaceful Rise and Opportunities for the Asia - Pacific Region, In China's Peaceful Rise, Speech of Zheng Bijian, Washington: Sept. - Oct, p. 23.



一些研究已经触及并验证了这些发展的不协调。第一个不协调就是城乡差异明显，城乡之间的收入差距越来越大。1996年，城市居民平均收入是农村居民的2.27倍，而2005年已上升到3.22倍，2006年达到3.3倍^①。2005年出版的联合国人类发展报告的中国部分显示，全国收入最高的10%的人口，93%来自城市；而收入最低的10%的人口，农村居民占了98.7%^②。第二个不协调是区域间差距明显，各省间居民收入差距相当大。2003年，沿海省市，如福建、上海两地城市居民年均收入分别达到了14867元和13883元，而中西部省份，如贵州、四川两地的城市居民年均收入才分别达到6520元和6559元。2003年，东部经济发展较快地区，如上海、北京两地的农村居民人均收入已分别达到6654元以及5602元，中西部地区的贵州以及甘肃农村居民人均收入刚分别达到1565元和1673元^③。第三个不协调是农民属于收入最低的人群。贵州省的城市居民人均收入在全国排在末位，而全国范围内的农村居民人均收入水平还低于贵州省的城市居民人均收入。这种收入差距直到目前并没有缩小，反而在10年间迅速加大。2013年1月，国家统计局第一次发布了过去10年间的基尼系数官方统计，2013年的基尼系数为0.45。而30多年前，即1978年，农村的基尼系数是0.2124，城市是0.16。

在经济发展不平衡，特别是城乡之间经济发展不平衡、收入差距大的时候，不能不审视农村的社会福利体系。十一届三中全会召开以后，我国农村地区开始了经济改革，已经取得了巨大的成效。过去的30多年，农村有了翻天覆地的变化，农民的生活水平有了很大程度的提高。1978年开始的农村经济体制改革，实

① 汝信、陆学艺、李培林，2007，《2007年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社。

② 李实、白南生，2005，《中国人类发展报告2005：追求公平的人类发展》，中国对外翻译出版公司。

③ 李实、白南生，2005，《中国人类发展报告2005：追求公平的人类发展》，中国对外翻译出版公司。



施了家庭联产承包责任制，农村家庭脱离了原来的集体生产单位而独立分户自主经营，这种生产力的释放带来了经济作物高产丰收。但是，由于集体经济衰落和社会组织逐渐解散，原有的农村社会福利体系瓦解。集体福利体系的瓦解具体体现在如下几方面：首先，许多地方集体经济衰落，支持农村福利和服务的基础不存在了，因此许多自助统筹的福利项目被取消，涉及原本由集体资助的对部分人的救助和服务，比如对五保户、军人家属、烈士家属、残疾和复员退伍军人的支持。其次，伴随人民公社的解体，集体生产单位的解散，包括社会福利管理在内的农村层面的公共管理机构衰弱，新的社会管理机制没有建立起来，农村缺少公共服务。再次，过去曾经发挥过很大作用的农村社会福利体系逐渐消失或难以为继。比如，合作医疗制度在 20 世纪 80 年代时覆盖了 95% 的农村，到 2000 年时已减少到 5%。最后一点，同样也是非常重要的一点，农村里的诸如道路、水利、医院、娱乐与运动设施等公共基础设施的建设基本终止，伴随着青年农民工的进城务工，一些地方的村庄呈现凋敝景象。

不仅原有的农村社会福利体系在衰落，另一方面，伴随着经济发展，农村社会出现了新的问题，农村和农民对社会福利有了更多和更新的需求。第一，农村人口的老龄化。全国老龄工作委员会（2006）指出，2005 年全国 60 岁以上的老年人口为 1.49 亿，而其中 74% 居住在农村。第二，农村儿童的教育与照顾问题。进城务工的父母大约在农村留下了 2000 万留守儿童。第三，农民的教育与培训问题。家庭联产承包责任制下，农民变成了个体生产者，再无集体资源支持他们去获得生产技术、管理、销售与运营等方面的技能与培训。第四，许多外出打工的农民背井离乡，许多农村家庭长期处在分裂的状态，不仅原有的中国农民享有的天伦之乐遭到破坏，而且，家庭中相互照顾支持的功能也难以发挥作用。第五，无节制的发展，利润至上，个人主义等对农村的破坏是无形的，也是影响巨大的。随着个人的经营与集体福



利的消失,原有的价值体系和伦理观念遭到挑战。农村自然环境遭到破坏,农民期望社会能够和谐、可持续发展。于是,研究农村福利的问题就显得很迫切。

三 研究背景

在我国城乡二元社会经济结构下,农村社会福利体系与城市福利体系截然不同。农村社会福利体系建设的出发点是保持农民的最基本生活水准。农村福利制度提出于1956年,并在1958年人民公社时期被建立起来。那时的农村社会福利的主要工作是建立国家救灾扶贫制度。1978年之前,基于当时的贫困标准,我国农村贫困人口为1.25亿。在人民公社时期,国家每年要救助5000万人次左右的灾民,以及将近4000万个家庭的城乡贫民。其余的贫困家庭则由村集体支持。改革开放之前,国家还牵头建立了集体经济资助的农村五保户制度,覆盖了近300万的孤寡老年人。农村合作医疗制度也牢牢地扎根于乡下。

当国家开始建设农村社会福利体系时,囿于当时的经济状况,并未给予农村足够的经费。农村的福利就是给予农民基本的土地保障,国家选择性地资助部分灾民,贫困救济则主要依赖村集体以及农民们的自助互助。农村也不像城市,由财政拨款提供免费医疗卫生服务,农村合作医疗仅仅是一种村民间的互助。国家针对军人家属颁布了社会优待政策,但资金仍然是从村民手中募集而来。当时的农村社会福利体系,在国家计划经济指导下,涉及优待抚恤、救灾救济、医疗健康、教育、养老等福利内涵,但是,本质上还是在土地保障的基础上,由家庭和集体支持的农民福利。

与之相反,城市福利体系涵盖的范围则要宽得多。城市的社会福利体系除了包括就业保障、收入保障、医疗卫生服务、退休养老金、家庭津贴、工伤赔偿、交通补贴,甚至冬季取暖补助等



外，还根据单位的不同，拥有单位福利。单位福利包括食堂、托儿所、幼儿园、浴室甚至学校等。如果按照西方国家福利理论所示的福利国家模式的分类，可以说，城市福利体系偏于制度型福利模式，而农村的则偏于剩余型福利模式。此外，城市福利主要由工作单位提供，一旦人们就业，他以及部分家庭成员在其就业期间或者余生都会获得许多福利。与农村福利依赖农民自助以及村集体互助不同的是，城市福利有更多国家财政的支持。一份统计数据显示，计划经济时期，投入城市福利的资金是投入农村福利的 29 倍之多^①。许多年来，农村在很大程度上为城市工业发展提供了资本积累，国家更多地关注工业生产以及城市居民。当国家的工业基础建立起来之后，建立农村福利体系以实现工业反哺农业就成了唯一符合逻辑且迫在眉睫的事情。

20 世纪 80 年代以来，面对市场经济条件下农民的福利需求，政策制定者以及研究人员对建立新形势下适合市场经济的农村社会福利体系进行了诸多讨论。基于当时对社会保障的了解和认识，作为社会福利的国家管理机构，民政部就建立农村社会保障制度进行了探索。作为这一制度的一部分，农村养老保险在 80 年代末被提了出来，并在几个省份进行了试点。以颁布《县级农村社会养老保险基本方案》为标志，民政部承担起了建立农村养老保险的责任。经过试行之后，该方案于 1995 年在全国范围内正式实施，到 1998 年底，全国 2123 个县中 65% 的乡镇施行了农村养老保险计划，并有 8025 万农村居民参加了该计划。1998 年，农村养老保险年度总保费收入达到 40.14 亿元，总支出则为 5.4 亿元。2000 年，农村社会养老保险金达到 160.62 亿元，50 万农村老人收到了保险金^②。

民政部推动的另外一些社会保障项目也在地方层面进行了试点。基层的农村社会保障网在乡镇一级建立了起来。这个社会保

^① 朱庆芳、葛兆荣，1993，《社会指标体系》，中国社会科学出版社。

^② 张晓山，2001，《中国乡村社区组织的发展》，《国家行政学院学报》第 1 期。