

农村社会保障法律 制度研究

Research on the Legal System
of Rural Social Security

刘玉平 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



农村社会保障法律 制度研究

Research on the Legal System
of Rural Social Security

刘玉平 著



东北财经大学出版
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连



© 刘玉平 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障法律制度研究 / 刘玉平著. —大连: 东北财经大学出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5654-1744-3

I. 农… II. 刘… III. 农村-社会保障-法规-研究-中国
IV. D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 277554 号



东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连雪莲彩印有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 590 千字 印张: 24 1/2 插页: 1

2014 年 12 月第 1 版

2014 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 时 博 吉 扬

责任校对: 惠恩乐 毛 杰

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-1744-3

定价: 49.00 元



刘玉平，男，1956年8月出生，辽宁绥中人，1986年7月研究生毕业于吉林大学法律系，2001年8月晋升为教授，现就职于东北财经大学法学院，硕士生导师。研究方向：行政法、经济法。2006年以来致力于农村社会保障法律制度研究，先后发表有关论文10多篇，承担辽宁经济社会发展立项课题5项，研究内容均与农村社会保障法律制度有关。长期致力于行政法教学，深入农村调研农村社会保障制度建立发展问题，近年来关注研究农村养老保障、农村医疗保障、农村失地人员社会保障问题。发表论文：《后金融危机时代弱势群体社会保障权研究》、《我国农村失地人员社会保障立法研究》、《关于我国城乡一体化建设行政法律保障机制研究》、《关于地震保险法律制度研究》等。出版著作：《行政法与行政诉讼法》。在中国财税法学会等专业学术团体任理事，多年来致力于为社会提供法律服务，作为律师曾被多家企业聘任为法律顾问，常年任东北财经大学法律顾问，在上市公司任独立董事。

本书由

大连市学术著作出版基金资助出版

The published book is sponsored by the Dalian
Evaluation Committee for Publishing Academic
Works Financed

前言

本书是作者针对我国实施新型城镇化发展战略,研究农村社会保障法律制度建设问题的阶段性研究成果,是作者完成司法部2006年国家法治与法学理论研究项目(项目名称:和谐农村医疗保障法律制度研究,项目编号:06SFB5030)课题的研究成果。

本书对农村社会保障法范围、法制原则进行了较全面的梳理,确立了我国农村社会养老保障制度、医疗保障法律制度、最低生活保障制度、农民工工伤保险法律制度、失地农民社会保障法律制度建设的基本目标,深入分析了我国城乡一体化模式、实现路径及城乡一体化要解决的主要问题。党的十八大指出:要统筹推进城乡社会保障体系建设。社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。完善社会救助体系,支持发展慈善事业。老有所养是人类基本要求之一,也是社会最基本的责任之一。就目前情况而言,我国大部分农民还游离在社会养老保险制度之外。这种状况的存在,与城乡统筹发展、构建和谐社会的 yêu求不相符合;与我党立党为公、执政为民的宗旨也有很大差距。十八大报告提出:改革开放和社会主义现代化建设的成果,无论是物质成果,还是精神成果,都应该为最广大的人民群众所共享,都应该满足全体人民群众日益增长的物质文化需要。按照党的十八届三中全会关于全面深化改革的总体部署,在全面建成小康社会的决定性阶段,必须紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,建立更加公平可持续的社会保障制度。整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。把现行的新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险整合为统一的城乡居民基本养老保险制度,实现城乡居民在制度上的公平和公共资源上的共享。农民,占中国人口数量的绝大多数。如果广大的中国农民不能或没有实现对改革发展成果的共享,就不能说真正实现了科学发展观。进一步来看,农村社会养老保险制度的缺失也会严重影响整个社会的稳定与和谐。固然,由于我国生产力水平和社会人力物力的制约,农村与城市间的绝对差距不可能马上消除,城镇居民与农村居民之间的福利差别也不可能完全拉平,但作为同一个国度内的公民,农民有权利要求最起码的公平正义,政府也有责任保障最基本的公平正义。新型农村社会养老保险制度的建立是一个系统工程,要求我们从农民的角度,以务实的态度把每一个环节、每一种因素都考虑充分,照顾周全,制度才能有效运转。首先,制度设计要简便易行。新型农村社会养老保险制度涉及的人数众多,数亿农民要参保缴费,还有相当一部分人要领取养老金。制度设计要做到缴费和领取时都简便易行。其次,政策出台要务实。政府确定农民个人缴费率时一定要实事求是。最后,区域模式要协同。尽管各地基础不同,情况各异,制度设计可以因地制宜,不必整齐划一,但新型农村社会养老保险制度毕竟是全国范围内的一项制度安排,也只有在全国范围内通行才有意义。所以各个地方在进行本地制度设计时,一定要考虑到普适性和兼容性,避免出现农民工因为保障金不能异地转移而被迫退保的现象。

我国城乡一体化是指城乡之间通过资源和生产要素的自由流动,相互协作,优势互补,以城带乡,以乡促城,实现城乡经济、社会、文化持续协调发展的一种地域空间状态

和过程。完成城乡一体化进程，应有法律保障、政策支持。我国城乡一体化的实现必须在户籍制度、土地制度、社会保障制度、就业制度等方面城乡统一，在行政体制、财政转移支付方式等方面进行制度创新。本书针对目前我国农村城市化进程中农民权益保障不健全，特别是社会保障法律制度不完善问题深入剖析，重点探讨解决农民生存权、发展权问题。作者著书的目的是帮助人们提高对农民生存条件及农村社会保障法律制度建设重要性的认识，使各级政府重视农村社会保障工作。

我国农村社会保障法制建设既有实践操作层面的问题需要解决，也存在理论价值层面的问题，需要通过研究和讨论取得共识。城乡二元结构是发展中国家在工业化过程中普遍遇到的问题。中国社会存在的二元经济结构是阻碍中国经济发展和农民生活水平提高的主要矛盾。当前中国迫切要解决的是二元经济结构的矛盾，不解决这个问题，中国的现代化是难以实现的。而解决这一矛盾，根本的出路是在发展工业经济、农业经济的基础上走城乡一体化道路，促进城乡二元经济结构向现代一元经济社会结构转变，改革制约城乡统筹发展的体制性因素。我国二元经济结构转变即由农业经济向工业经济和知识经济转化，关键是农民向非农民转化，农业向非农产业转化，农村向城市转化。因此，无论是基于权利与公平的观点还是从发展市场经济和健全整个国家社会保障体系的需求角度出发，我们都没有理由将农民排斥在社会保障体系之外，中国农村社会保障体系的建立与完善是一种历史的必然。

本书探讨了二元经济社会结构下的农村社会保障问题，现代市场经济需要相应的社会保障制度，建立城乡统一的社会保障制度是维护社会公平的需要，是城乡经济统筹发展的必然要求，是发展民生事业的客观需要，是拉动内需、促进经济增长的手段。改革开放以后，农村的传统家庭和社会关系不可避免地发生了变化，养老问题、医疗问题以及农民的贫困问题日趋严重，所以在我国建立农村社会保障制度迫在眉睫。作者提出了未来整合城乡一体社会保障模式的设想：一是以最低生活保障线为底线，整合多元福利；二是以卫生保健为基础，整合多层次需求；三是以服务保障为基础，整合资金、设施、机构、制度等多方面保障；四是以就业为基础，整合多种资源；五是以乡为基础，整合政府作用和市场力量；六是以制度创新为基础，整合城乡统筹的社会保障。

刘玉平

2014年6月30日

目 录

第一编 农村养老保障法律制度

第一章 导 论	1
第一节 农村社会保障法概述	1
第二节 中国特色农村社会保障法体系	6
第三节 中国特色的农村社会保障法体系的基本框架	16
第四节 建立农村社会保障法体系的总体思路	42
第二章 农村养老保障法概述	48
第一节 农村养老保障基本内容	48
第二节 农村养老保障现行模式	73
第三节 失地农民社会保障制度	82
第四节 国外农村养老保障制度对中国的启示	100
第三章 农村养老模式面临的困境	115
第一节 社会转型期农民养老权利缺失	115
第二节 社会转型期农民养老形式探讨	127
第四章 农村养老保险制度	141
第一节 农村养老保险立法内容的历史回顾	141
第二节 中国农村养老保险的区域探索	148
第五章 中国的城镇化与基本养老保险制度改革	158
第一节 城乡养老保险一体化制度设计	158
第二节 建立新型农村社会养老保险的基本思路	161

第二编 农村医疗保障法律制度

第六章 农村医疗保障制度概述	178
第一节 农村医疗保障制度研究的理论基础	178
第二节 农村医疗保障制度的产生及发展	189
第三节 农村医疗保障制度展望	195
第七章 国外农村医疗保障制度简介	211
第一节 亚洲国家农村医疗保障制度	211
第二节 欧美国家医疗保障制度	217
第八章 我国农村医疗保障制度存在的主要问题	223
第一节 我国医疗保险制度存在的主要问题	223
第二节 新型农村合作医疗制度设计存在的问题	228
第九章 构建农村医疗保障制度的相应对策	234
第一节 农村医疗保障制度建设需全面调整思路	234
第二节 农村基本医疗保障制度应关注弱势群体	236

第三节 对农村医疗保险制度改革的建议·····	239
第十章 中国农村医疗保障法律制度的运行机制·····	248
第一节 我国农村医疗保障立法模式·····	248
第二节 我国农村医疗保障执法机制建设·····	255
第三节 我国农村医疗保障合理制度设计·····	262
第十一章 中国农村医疗保障体制的改革·····	270
第一节 医疗保障制度改革的思考·····	270
第二节 农村医疗改革成果的法律保障·····	285

第三编 农村最低生活保障制度

第十二章 农村最低生活保障制度概述·····	296
第一节 农村最低生活保障制度模式·····	296
第二节 建立农村最低生活保障制度的若干思考·····	302
第三节 建立完善的失地农民最低生活保障制度·····	307
第十三章 农村社会救助制度·····	311
第一节 中国农村社会救助政策的改革方向·····	311
第二节 关于构建农村最低生活保障制度的理论探索·····	311

第四编 农民工社会保障制度

第十四章 农民工社会保障存在的问题·····	325
第一节 农民工与三农问题·····	325
第二节 农民工社会保障顶层制度设计·····	330
第十五章 农民工工伤保险制度·····	335
第一节 农民工工伤保险内容·····	335
第二节 农民工市民化是完善工伤保险制度的根本措施·····	356
第三节 建立新时期农民工社会医疗保险·····	364
参考文献·····	372
索引关键词·····	376
后 记·····	377

第一编 农村养老保障法律制度

第一章 导 论

第一节 农村社会保障法概述

一、农村社会保障法律制度特点及基本原则

农村社会保障制度是指国家为了保持经济发展和社会稳定,对公民在年老、疾病、伤残、失业、遭遇危险、面临生活困难的情况下,由政府和社会给予物质帮助,以保障公民的基本生活需要的制度。农村社会保障法是调整以国家为主导,对遭受社会风险的农民,为维持其基本生活水平并保证其生存发展,而给予一定利益过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。我国农村社会保障法包括农村社会养老保障制度、医疗保障法律制度、最低生活保障制度、农民工工伤保险法律制度、社会救助制度等。按照《中国的社会保障状况和政策》白皮书所述,中国的社会保障体系包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障等。农村社会保障是以农民为保障对象的社会保障。农村社会保障比城市社会保障更为复杂。在中国,农民的概念有两个:一个是身份意义上的农民,也就是具有农村户籍的居民,即使成为了城市居民,如果仍然是农村户籍,那么还是被称为农民;另一个是职业意义上的农民,也就是从事农业生产劳动的劳动者。就社会保障来说,主要是指身份意义上的农民。对中国农民来说,并不存在现代意义上的社会保障,因为现代意义上的社会保障,与工业化相联系。我国农村社会保障制度主要包括四个方面的内容:第一,农村社会保险,这是农村社会保障的核心,是较高层次的社会保障,包括养老、医疗、失业、工伤和计划生育等许多方面。现阶段,我国农民最迫切需要的社会保险主要是养老保险和医疗保险。第二,农村社会救助。农村社会救助制度是国家及各种社会团体运用掌握的资金、实物、服务等手段,通过一定机构和专业人员,向农村中无生活来源、丧失工作能力者,向生活在“贫困线”或最低生活标准以下的个人和家庭,向农村中一时遭受严重自然灾害和不幸事故的遇难者,实施的一种社会保障制度,以使受救助者能继续生存下去。农村社会救助制度包括农村社会互助和农村社会救济两个方面。农村社会救济的对象主要是“五保户”、贫困户、残疾人以及其他困难群众。第三,农村社会福利。农村社会福利是指为农村特殊对象和社区居民提供除社会救济和社会保险外的保障措施与公益性事业,其主要任务是保障孤、寡、老、弱、病、残者的基本生活,同时对这些

特困群体提供生活方面的上门服务,并开展娱乐、康复等活动,逐步提高其生活水平。第四,农村社会优抚。农村社会优抚是指优待、抚恤和安置农村退伍军人以及对农村从军家属给予物质及精神方面的补助。农村社会优抚是一项特殊的保障,已列入国家整个社会保障体系之中。十八大报告提出,要统筹推进城乡社会保障体系建设。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。过去十年是我国社保体系建设迅速推进的十年,然而,保障水平存在差距、公平性和规范性有所欠缺、统筹层次不高、转移接续不畅等问题,仍对社会保障事业的改革发展形成挑战。近年来,在制度建设上坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针,一个具有中国特色并覆盖城乡居民的新型社会保障体系已经形成,并开始从试验性状态走向定型、稳定发展的新阶段。这张世界上覆盖人口最多的社会保障网络,纵贯养老、医疗、就业、社会救助和福利等领域,有效发挥了社会建设“助推器”、“减震器”、“稳定器”和“安全网”的作用。按照中国特色社会主义理论体系的基本要求,从实际出发,努力实践,解决中国农村的社会保障问题,以促进经济、社会的和谐发展,我国将形成独具特色的农村社会保障法律制度。

(一) 中国特色的农村社会保障制度体系适应新型城镇化需要

中国特色的农村社会保障体系强调适应中国国情,同时借鉴其他国家成功经验。例如,日本农村社会保障制度的形成尽管也借鉴了西方国家经验,但主要根据本国的实际情况而制定,具有日本特色。首先,二战后初期的日本农村社会保障重点是农民的生存权。随着战后经济的迅速恢复和生产力的快速发展,日本将农村社会保障目标从农民的生存权转向保障农民的发展权,这一转变符合当时的日本社会现实,有利于社会发展。其次,日本从农村最为急需的医疗保险入手,并根据形势的发展变化不断地补充和完善,形成了覆盖全国城乡的社会保障体系。再次,进入20世纪80年代后,日本经济进入持续低迷期,财政面临严重危机。由于财政主导的国家福利社会保障体系缺乏自主权和积极性,社会福利保障制度缺乏效率,难以满足国民追求个人发展的多样化需求。对此,日本适时转变社会保障经营方式,确立了社会福利保障的产业化经营方向,有利于缓和社会矛盾。日本农村的社会保障制度建设经验也可以为我们建设中国特色的农村社会保障体系提供有益的借鉴。

第一,中国农村社会保障体系建设要坚持从中国农村的实际出发。中国广大农村的主要特点是:首先,我国有13亿多人口,2012年中国内地城镇人口占53%,农村人口占47%,是世界上人口最多的国家。中国国家统计局在2006年2月28日宣布的统计结果表明中国社会人口老龄化加速,估计在2011年以后的30年里,中国人口老龄化将呈现加速发展的态势;预计到2050年,全国老年人口总量将超过4亿,占总人口的1/4以上,社会将进入深度老龄的阶段。人口因素对建立覆盖全国农村的社会保障制度影响甚大。其次,中国处于并将长时处于社会主义初级阶段,经济发展水平低,还有相当部分的农村人口生活在贫困线以下。如目前全国18岁以下农村留守儿童达5800多万,由于客观条件和自身障碍的影响,特殊困难儿童总体生活状况与社会平均水平还有较大差距。再次,中国又是世界上流动人口最多的国家。仅2010年流动人口就达2.21亿,占世界流动人口总量的1/4多,政府亟待解决他们的生存就业、社会保险、子女入学等问题。中国国情决定了中国农村建立社会保障制度任务的艰巨性、长期性和复杂性,这就要求因地制宜,结合各地农村实际情况,建立符合各地区实情的农村社会保障制度以及建立国家、农村集体和

农户三方合理分配的筹资机制。

第二，中国农村社会保障制度建设要着眼于保障广大农民最基本的生存需要，而不是非基本需求以及体面性生存需求。要用最廉价的成本解决那些最需要帮扶群体的最基本生存需求问题，以减少社会排斥与社会对抗，防止贫困的再次恶化，通过相应保障项目的实施让困难农民能够尽快重新回归社会，参与社会竞争，促进社会和谐发展。

第三，构建中国农村社会保障制度必须要有更强的社会忧患意识和长远的战略眼光，要为未来的农村人口老龄化高峰和突发性灾难预做各种准备。

（二）建立起以底线公平为基本原则的社会保障体系

对社会保障的公平公正问题的理解，每一个国家都存在差异。日本社会保障制度所提倡的公平公正原则与其社会背景和发达的经济基础以及独特的情况相联系。我们不能简单地照搬日本社会保障制度的公平公正原则，而是要在结合我国农村经济社会发展的现实的基础上全面、准确地把握公平公正这一原则。首先，公平公正事关农村社会保障体系建设能否可持续发展的基本问题，因此，建立健全农村社会保障体系，政府要承担主要责任，社会发挥协同作用，个人培育公平公正之心。其次，建立中国特色的农村社会保障制度的基本原则是底线公平，基本目标是在国家财力允许的范围内解决民众的基本生存需求，不断增强社会自我维持能力，实现有差别的平等，体现社会公平正义，实现社会持续、和谐发展。再次，不能将经济领域的等价交换、公平竞争甚至优胜劣汰原则简单套用到农村社会保障领域，无视农村老弱病残等弱势群体的基本生存需求。当前，中国农村发展正站在新的历史起点上，战略机遇期和矛盾凸显期重叠交织，面临的矛盾和问题较之以往更加复杂、更加突出，在建立健全农村社会保障体系过程中，统筹兼顾各方面利益的难度不断加大，这也使社会保障制度的社会公正问题更加现实地摆在了我们面前。

（三）加强立法确保社会保障体系运行的稳定性和持续性

日本社会保障制度的发展是建立在社会立法的基础上，日本农村社会保障项目都是通过立法建立。如日本的农村社会保障制度起源于医疗保险，1938年7月首次制定的以面向农村居民为主的《国民健康保险法》，1959年，再次修订并颁布新的《国民健康保险法》，决定从1961年4月起在全国所有市町村全面开始实施，并要求全国的农产、个体经营者等无固定职业和收入者均必须强制加入这一医疗保险。1959年首次颁布了《国民养老金法》，开始将原来未纳入公共养老保险制度的广大农民、个体经营者依法强制纳入社会养老保险体系中。建立在法律基础上的日本农村社会保障制度的实施具有强制性，和各种社会保障措施共同形成一种法定义务。可见，法律是日本社会保障实施的基础，通过法的规范，能够有效避免单方面主导社会保障政策而难以兼顾责任主体各方利益的缺陷，从而确保社会保障制度建设更为公正、更加理性。在中国，还有相当多的贫困人口，不可能在短时间内建立起一个完善的社会保障体系，因而现阶段中国尚未对社会保障制度立法。农村社会保障的立法在许多方面仍属空白，缺乏必要的法律依据和保证，致使现阶段农村社会保障工作的法制化、规范化水平不高。因此，加快社会保障立法步伐尤其是尽快制定社会保险法、社会救助法等基本法律已经成为完成社会保障制度改革任务的必要条件。在加强立法的同时，对现行的农村社会保障制度要大力宣传，让每个农民都了解自己参加社会保障的程序、内容和可获得的保障，以确保中国农村社会保障体系建设朝着健康稳定法制方向发展。

（四）建立广泛覆盖的新型农村社会保障制度

日本重视偏远农村、山区、海岛等地区的社会保障制度建设，采取有效措施突破城乡二元体制的局限，完成了日本社会保障体系从以劳动者为中心到全民保障的扩展过程，缩小了城乡之间、地区之间的差距。建立有中国特色的农村社会保障体系就是要实现人人享有基本生活保障，不断缩小城乡之间的二元对立，减少阶层与地区之间的对立，促进不同群体、区域之间的相互流转与和谐共生。当前，中国农村社会保障制度还不健全，保障的对象基本上是“五保户”、残疾人、孤寡老人和孤儿，农村多数人还无法享受社会保障，“新农保”制度还在试点中，且各地农村最低生活保障确定标准不统一。农民工进城后，对于合作医疗保障金等优待金的领取、申报也存在困难。今后农村社会保障体系建设要着力于扩大农村社会保障覆盖面，把各类未纳入社会保障制度的群体尽快纳入覆盖范围。要加快新农保制度试点步伐，进一步建立健全农村各项社会保险制度，提高新型农村合作医疗制度的参保率，努力推动各项社会救助制度的应保尽保。要制定适合农民工特点的养老保险计划，以较低的费率适应农民工收入普遍较低的现状。以个人账户形式解决农民工就业不稳定的便携性问题，以全国统一信息管理形式适应农民工大跨度流动性的特点，制定职工跨地区就业的养老保险关系接续及基金的转移办法。在此基础上，建立广泛覆盖的新型农村养老保险制度。

（五）加强制衡机制建设，确保中国农村社会保障体系正常运行

要使农村社会保障体系建设健康发展，就必须在强化农村社会保障制度制衡机制上下工夫，要规范管理，强化监督。首先，应借鉴外国的成功范例，完善社会保障制度，加强农村社会保障管理机构建设，建立全国统一、权威的农村社会保障管理机构。其次，完善农村社会保障的监督体系，通过监督机构的督促，使社会保障制度走上一条正规、高效的道路，以达到社会保障政策的落实与目标的实现，确保各有关方面的合法权益，提高社会保障管理效益。最后，加强农村社会保障机构队伍建设。通过内部提高职工素质和外部引进专业人才的途径，努力塑造和培养一支适应专业化、现代化、市场化管理需要的专业队伍。

二、农村社会保障法基本原则

任何一个法律体系的构建，都必须遵循一定的基本原则，以这些基本原则为基石，来进行具体的立法和实施，并通过基本制度体现基本原则，它们是一个法律体系的灵魂和精髓所在。农村社会保障立法的基本原则，是集中体现农村社会保障法的本质和精神，主导整个农村社会保障法体系，调整农村社会保障法的基本准则，是农村社会保障法律体系的核心和灵魂。笔者根据自己对农村社会保障的理解和认识，认为农村社会保障法律体系的构建，应遵循如下基本原则：

（一）自愿为主、强制为辅的原则

设立农村社会保障项目的目的是为了保障农民基本生活，解决农民养老的后顾之忧，分散农民的医疗风险、农业风险，促进农村经济的发展和农民生活水平的提高。鉴于目前农村经济发展的实际情况，各地农民的生活状况及经济收入存在差距，因此，无论是在社会保障项目的选择、社会保障资金的筹集、社会保障基金的缴纳等问题上，都应遵循自愿为主、强制为辅的原则，这也是农村社会保障立法工作应遵循的最重要的原则。

首先，我国农村地区还存在没有解决温饱问题的绝对贫困人口。在部分农民尚不能解

决温饱问题的前提下,强制推行例如养老保险、医疗保险等社会保障项目,不但不能为农民所接受,反而会造成抵触情绪。因此,在对农村社会保障中的养老保险、医疗保险等进行立法时,应考虑实际情况,给农民选择的余地,而不应强制农民参与。但是对于保障农民基本生活需要的最低生活保障制度,在立法的过程中应有强制性的规定,这是因为相对养老保险、医疗保险来说,最低生活保障制度更多的是享有一种权利,不需要农民承担更多的负担,更容易为农民所接受和认可,而且最低生活保障制度也是农村社会保障工作中最基本的一个项目,也是目前农村社会保障体系建设的一个突破点,因此,应加大这一制度的建设力度,进行强制推行。

其次,我国地区间经济发展水平差异大,不利于强制推行农村社会保障制度。不仅中西东部地区经济差异巨大(中西部农村人均收入只是东部地区的1/2左右),即使是同一省份的不同地区和农村,经济发展水平也存在差异。由于地区性差异大,盲目追求全国农村社会保障工作同标准、同步进行是不现实的。因此,在缴纳社会保障基金数额多少、项目选择等问题上,应取决于当地农民自身的意愿,不应该由法律进行强制性规范。

最后,不同地区的农民对农村社会保障制度的认识程度和接受程度各不相同。在经济较发达的农村地区,农村社会保障工作开展得较早,多数农民也已经了解和逐步接受农村社会保障制度;但在经济相对闭塞、落后的农村地区,农村社会保障工作还未全面展开,少数地区甚至还未起步,农民群众对农村社会保障制度的作用、目的等缺乏最基本的认识,更谈不上接受农村社会保障。因此,在这些地区通过法律手段强制推行农村社会保障制度是不可取的,也是违背“法治”精神的,要采取措施加大宣传力度,先让广大农民从心理上接受农村社会保障。

(二) 普遍性和区别性相融合的原则

普遍性,一是指农村社会保障立法应把所有农村居民都包含在内,不留死角、不留空挡,以便让所有中国公民都充分享受到他们应该享受的权益,这是“宪法”赋予的根本权利,也是每个公民按“宪法”要求履行社会保障基本义务的要求;二是指农村社会保障立法应覆盖所有的农村社会保障项目,使得每个农村社会保障项目的运行都有法可依,不留立法上的空白。立法应该有重点地分步进行,譬如目前应加强养老保险、医疗保险、最低生活保障制度的立法,但是不能顾此失彼,应该兼顾其他农村社会保障项目的立法,如优抚安置、赈灾救济等方面。目前我国农村社会保障建设的一个最大特点是“低水平、广覆盖、多层次”,而“广覆盖”在立法上即表现为法律、法规适用范围的普遍性。

区别性,是指在立法过程中,应具体情况具体分析。由于我国农村经济发展水平差异较大,这种经济水平的差别性决定了农民对农村社会保障的需求不同,如西部地区农民要求的是解决温饱问题,重点放在农村最低生活保障制度建设上,而上海农民考虑的是老龄保障问题,重点在农村养老保险制度上。因此,全国范围内同步推行农村社会保障制度、统一缴费比例、统一计发方法、统一待遇标准是不可取的,也是不现实的。因此在全国性立法过程中,对于一些与经济发展水平有着密切关系的事项,法律、法规不宜进行具体的规范,宜设置一些原则性的规定,进行宏观上的指导,可操作性的法规由地方根据当地的经济状况制定。

在普遍性原则的指导下,地方立法中针对不同类型的社会成员制定内容有别的社会保障法规,已经成为许多国家社会保障立法实践的成功做法。我国应借鉴国外已经取得的成果及先进经验,使全国社会保障立法更好地体现普遍性和区别性相融合的原则,防止片面

强调普遍性或区别性。为达到普遍的效果而忽视地方差异的存在,忽视普遍性而盲目追求区别性,都会导致地方立法畸形繁荣,使得地方政府在农村社会保障方面拥有过大的权力,造成权力滥用,滋生腐败。

(三) 受益人权利与义务相统一的原则

坚持受益人即获得保障的公民的权利与义务的统一是社会保障立法的基本原则。公民的权利与义务是一个不可分割的统一整体,有权利就有义务,有义务就有权利,它们是相互关联、对立统一的。任何符合条件的公民只有依法缴纳其应付的养老保险、医疗保险基金费用,才能在法定事由出现之时得到相应的保障,这是一般意义上受益人权利与义务的统一。对大多数公民来说,在社会保障制度中,缴纳保险基金是他们必须尽的义务,根据权利与义务相统一的原则,倘若这一基本义务都不能尽到,那么他们也一定不可能充分享有其社会保障制度中相应的权利。社会保障制度的建立,充分地体现了国家对其基本义务的承担,然而这并不是说国家必须承担全部责任和义务。目前,我国的综合国力和财政状况,由国家大包大揽承担全部社会保障资金是不可行的,也是不现实的。西方国家“从摇篮到坟墓”的“福利国家”模式所带来的危机也给世界各国敲响了警钟,因此,国家承担的社会保障出资义务是部分的、不完全的。与权利伴随的是义务,社会成员不仅是社会保障的权利主体,也是义务主体。社会保障立法需要摒弃以往那种单纯强调被保障者的权利而忽视其义务的做法,代之以权利与义务相结合,因此,在农村社会保障法律规范中,不仅要农民在社会保障中享有的权利及其标准、方式、程序等做出规定,还应农民在社会保障中所承担的义务和责任,如基金的缴纳办法、比率等做出明确的划分。只强调农民享有的权利,会形成农民对社会保障的依赖思想;片面强调农民承担的义务,会使农民对农村社会保障产生抵触、排斥情绪,不利于农村社会保障工作的开展。只有将两者并重、有机地结合起来,才能使广大农民对农村社会保障制度建设有正确的认识。

(四) 立足农村实际的原则

社会保障是以国民收入为物质基础的,因而必须与社会各方面的承受能力相适应,必须以社会经济发展水平为基础和条件。与经济发展不一致的保障水平,必然造成社会保障制度脱离实际,影响国民经济的发展。我国农村经济发展相对缓慢,农民的收入水平和生活水平普遍落后于城市居民,在制定农村社会保障标准时,不能高于农村实际生活水平,加重农民负担,导致农民抵触农村社会保障制度,但如果将农村社会保障标准定得过低,便无法起到保障农民生活的作用。由此可见,农村社会保障立法必须立足农村实际,建立起符合农村经济发展状况的农村社会保障制度。

第二节 中国特色农村社会保障法体系

一、建设中国特色农村社会保障法体系基本思路

我国是一个人口大国,全国总人口的80%是农村人口,然而作为社会“减震器”和社会公平“调节器”的社会保障制度的实施却长时间内只是关注于城镇居民,对占人口多数的农村居民投入很少。要建设好现阶段在我国农村的社会保障制度体系,就应以政府为主导,多渠道筹措资金,不断完善和普及合作医疗制度,同时,各地应结合实际情况,不断探索新思路,尝试新方法。我国农村社会保障法制建设既有实践操作层面的问题需要

解决,也存在理论价值层面的问题需通过研究和讨论取得共识。社会学和经济学领域的一些重要观点和原理对于加强我国农村社会保障法制建设具有启示性意义。随着家庭保障、土地保障、集体保障日渐式微,社会保障成为政府和社会公众关注的热点问题。本书对农村社会保障法制原则进行了较全面的梳理,确立了我国农村社会保险、社会救助和社会福利制度建设的基本目标,深入分析了我国农村社会保障基金的筹集和管理、相应保障待遇的确定和给付中涉及的法律主体以及这些主体之间的权利、义务配置,并对农村社会保障信息共享机制、法律实施机制和法制教育等制度建设做了尝试性研究。

在市场经济条件下,完善的社会保障制度尤显重要,对此我们必须有正确的认识。在相关法律制度的构建过程中应坚持保障人权,满足社会成员基本生活需求;对公民实行普遍的社会保障;社会保障的范围和标准与经济发展水平相适应;公平与效率相结合;城乡有别的原则。同时还要从立法、司法等角度采取具体措施完善我国社会保障制度。对相关具体制度展开了深入的专题研究,如新型农村合作医疗制度的创新、农村养老保险制度的重构、农村最低生活保障制度的创立等。加快建立覆盖城乡的社会保障体系是我国新时期为解决发展的深层次问题所提出的宏观经济社会决策,基于我国基本国情与当前严峻的经济形势,建立健全农村社会保障体系已成为我国经济发展与社会稳定的当务之急,农村社会保障体系是应对经济危机、保持经济平稳发展和社会和谐的必要措施,也是实现城乡一体化、解决农村贫困问题、使农民共享经济社会发展成果的重要保障。我们可以把社会保障看做一个过程,这个过程包括社会保障基金的筹集过程、社会保障基金的保值和增值管理过程,社会保障权益的分配过程。我们可以把社会保障过程中全体组成要素的集合定义为社会保障系统或社会保障体系。如果在某一社会保障体系中,有一个或若干个要素具有某种特点,并且这种特点对人民的社会保障福祉享受水平有重要影响的,我们就可以称这个社会保障体系是一个有特色的社会保障体系。社会保障基金的筹集、管理、分配与社会保障利益的创造具有密切联系,而社会保障利益的创造又与社会生产有着密切的联系,社会生产又与生产力诸要素息息相关。本文作为这个总体思路的一部分,以农村生产力要素中的劳动资料为研究对象,研究如何创新农村劳动资料运动的新方式,以及这种劳动资料运动的新方式对夯实农村社会保障物质基础的作用,探索农村劳动资料的运动在建设有中国特色的农村社会保障体系过程中的作用。

针对中国城乡社会保障二元结构现状,有研究提出了我国社会保障体系从覆盖到衔接三步走的战略思想,这个战略思想对于中国城乡社会保障二元体制从断裂走向合一,从分离走向融合具有重要指导意义。如果说三步走战略所指的衔接是指城乡区域间的社会保障的整体衔接和整体融合,作者则是通过对农村生产力要素中的劳动资料及其运动进行研究,探讨构建农村社会保障物质基础的新方法和新途径,探讨城乡区域间的社会保障的部分衔接和有限融合,寻求缩小农村社会保障物质基础与城市社会保障物质基础差距的途径,从而在提高农村人口社会保障福祉的同时,也为二元分离结构状态下的城乡社会保障制度的衔接和融合提供必要的物质基础。

社会保障体制是中国社会管理体制的重要内容,也是中国社会建设的重点。它不仅是一个社会政策和社会问题,而且是一个经济政策和经济问题,涉及经济发展的后劲和长效机制问题。社会保障问题解决了,中国的民生问题也就能解决好。在未来,中国需要结合国际社会保障体制改革的趋势,在新的理念指导下充分发挥后发性优势,推动社会保障制度的改革与创新,尽快建立具有中国特色的社会保障体制。

（一）国际社会保障体制改革趋势：从消极福利国家到积极“福利社会”

20 世纪 70 年代以来，在一些发达国家特别是福利国家，由于国家包揽的保障项目过多，导致财政负担过重，出现了所谓的“社会福利危机”（亦称为“福利病”）。各国社会保障制度都面临着支出膨胀和效率低下等问题，因此提高效率是共同趋势，包括社会保障制度本身的效率和国民经济总体效率。各国对社会保障体制进行了改革，其核心是对政府角色重新定位，重点是重新划分政府与市场的负担比例。国际上出现了从消极福利国家到积极“福利社会”的转变趋势。这种转变主要有如下六个特征：

（1）私有化。私有化也被称为民营化，其实质是将过去主要由政府提供的社会福利服务转移给私人或民间组织来提供。在这一方面，以智利为代表的拉美国家比较典型。1981 年，智利建立了以个人资本化账户为基础的私营养老基金计划，其特点是：养老金缴费全部来自个人，资金在账户内进行积累，养老基金投资由个人决定，选择私营养老基金管理公司进行市场化的投资运作。在制度特点上，智利的养老金制度是一种 DC 型（缴费确定型）的完全积累制方式。因其特殊性和典型性意义，这种养老金完全私有化的方式被称为“智利模式”。进入 20 世纪 90 年代，其他拉美国家也开始纷纷效仿智利的做法，进行养老金制度的结构性变革，它们被称为拉美“第二代改革”。此外，西方国家也在尝试缩小政府对社会保障范围及项目的干预，把社会保障转给非政府机构来管理运作，政府只制定政策法规，最终通过法律来调控社会保障制度。这些都体现了私有化的特征。

（2）法制化。社会保障制度的建设在西方国家是一个法制化过程。政府对社会保障的收支管理和政策制定主要通过法制和行政方式来实现，依法行政贯穿于社会保障的计划、执行乃至解决纠纷和问题的全过程。从 17 世纪英国的《济贫法》开始，西方国家就陆续出台了不少关于社会保障的法律。比如，德国 19 世纪中叶制定的《社会保险法》，美国 1935 年的罗斯福新政时期颁布的《社会保障法》。而作为福利国家的典范，北欧国家在社会保障方面的法律体系也非常健全，大到宪法，小到实施细则，各级政府都通过立法机构出台自己辖区内的法律，作为实施社会保障政策和措施的依据。

（3）多元化。社会保障的多元化是针对国民保障需求的多元化，建立多样化的社会保障方式。在美国，养老责任由政府、社会和个人共同承担。瑞士的养老保险制度也建立在由国家、企业和个人共同分担、互为补充的“三支柱”上。其中，第一支柱是由国家提供的基本养老保险，其全称为“养老、遗属和伤残保险”；第二支柱是由企业提供的“职业养老保险”；第三支柱是各种形式的个人养老保险，这是对第一和第二支柱的补充。而在 20 世纪 90 年代，世界银行曾向各国推荐“三支柱”模式。最近几年又加上来自于一般税收的基本保障养老金的“零支柱”和来自个人缴费并与收入水平挂钩的“第一支柱”，将其扩展到五支柱，即：提供最低水平保障的非缴费型“零支柱”，与本人收入水平挂钩的缴费型“第一支柱”，不同形式的个人储蓄账户性质的强制性“第二支柱”，灵活多样的雇主发起的自愿性“第三支柱”，建立家庭成员之间或代际之间非正规保障形式的所谓“第四支柱”。这些均表明，发达国家养老制度正迈入日趋多元化的时代。

（4）社会化。社会化与多元化趋势是结合在一起的。它表明政府过去的一些福利和社会保障项目，可以转移给社会，由社会组织来提供，使社会组织成为政府在社会保障供给上的合作者。比如，在德国医疗领域存有大量的自发组织，包括医疗保险机构及其联合会、医疗保险签约医生及其联合会、州议员协会等，医疗保险机构与医疗机构之间是相互合作的伙伴关系，其自主、自治特色很明显。日本在护理保险的改革上也日益看重民间力