

中国农村 社会保障制度

建设研究

王越 著

Zhongguo Nongcun
Shehui Baozhang Zhidu
Jianshe Yanjiu

 中国农业出版社

中国农村 社会保障制度建设

研究

王越 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会保障制度建设研究/王越著. —北京:
中国农业出版社, 2005. 11

ISBN 7-109-10461-3

I. 中... II. 王... III. 农村—社会保障—福利制
度—研究—中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 130531 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑: 张欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.375

字数: 231 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



呈现在读者面前的这本专著——《中国农村社会保障制度建设研究》是王越同志的博士学位论文。他的这篇论文在2005年上半年国内有关方面专家的评阅中以及在2005年6月的论文答辩过程中，都受到了同行专家们的一致好评，认为是“到目前为止研究我国农村社会保障制度最系统、最全面”以及“有不少创新之处的高质量的优秀研究成果。”作为他的博士研究生导师，我认为他的这项研究之所以能达到这样好的水平，一个最主要的原因，是由于王越同志有长期的农村工作经历。改革开放的20多年来，他一直在基层从事农村经济的实际工作，对农村、农民和农业的实际情况有比较深刻地认识和全面地了解，他深刻地认识到在我国农村建立和发展社会主义市场经济体制，离不开农村社会保障体系的建设，没有逐步完善的农村社会保障制度，农村经济就不可能稳定持续地发展，农村小康社会建设就没有基本的保证，农民收入就不可能得到稳定地增长。因此，他一直十分关注农村社会保障制度的建设和发展。多年来，他特别注意对这一问题进行实际的调查研究，积累了比较多的第一手资料。就是去年秋季他就任重庆市农业局局长职务以后，仍然经常坚持深入农村，在基层在农民中进行调查研究。他的博士学位论文之所以选这个题目进行研究，正是他长期对这一问题不断地加深认识和了解，在理论与实际的认识不断提高的基础上形成的。王越同志在完成了这项研究后，在论文答辩会上表

示，对关系我国“三农”发展的这一关键性问题，他将结合他的工作，继续不断地进行进一步更加深入的研究，争取多出一些水平更高的研究成果，在理论和实际两个层面上，促进农村社会保障制度建设的完善和发展。

“三农”问题是我国经济社会发展中的关键问题。我国是世界上人口最多和农村人口数量最大的国家，农村经济的发展始终是国民经济的关键和首要问题。建立和健全农村社会保障体系，既是全面建设小康社会的重要方面和发展社会主义市场经济的必然要求，更是保持社会稳定和国家长治久安的根本大计。社会保障体系是农村经济发展的推进器，也是社会和谐的稳定器。当前，我国农业与农村经济的发展，正进入到一个崭新的阶段，即工业反哺农业、城市带动乡村、以工促农、城乡良性互动的新时期。这种战略性的转变为“三农”问题的更好解决和农村经济的持续发展，创造了前所未有的良好机遇，也为建立和完善农村社会保障制度提供了十分有利的条件。我们完全可以相信，按照科学发展观的指引，坚持以人为本和全面、协调、可持续发展的基本方针，必将使广大农民都能享受到基本的社会保障体系带来的利益，从而促进农村经济的稳定发展和小康建设的全面推进。

王越同志的这本专著有几个鲜明突出的特点：①理论与实际紧密地结合，对实际问题的研究到上升到理论的高度，进行了深刻地分析。②对我国农村社会保障制度建设的研究，在内容上全面、系统、体系完整、结构严密。③在研究的内容和方法上不少地方都很有新意，有创新。例如，他根据农村风险管理机制的特点和基本要求，把农业生产保险纳入农村社会保障体系之中；他根据我国当前二元经济结构还相当突出的特点，很好地对比研究了城乡社会保障制度的差异和发展的趋势；以及构建的我国农村社会保障制度建设的“4+

1”模式等。④整个研究始终立足于我国农村的实际，提出的对策和政策建议，具有可行性。⑤论文行文流畅，论证和分析问题有理有据，逻辑推理严密，具有很强的可读性。

我相信这本专著的出版发行，对进一步推动我国农村社会保障制度建设研究的深入发展，对建立和完善我国农村社会保障制度的实际工作，能起到积极的促进作用。

西南大学教授、博士生导师、生态农业与农业经济研究所所长
国务院学位委员会第二、三、四届学科组成员

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to the author or a reviewer, positioned below the text of the preface.

2005年7月28日于重庆

前 言

经济发展的实践反复表明，农村社会保障作为农村社会的稳定系统，不仅是农村经济健康发展的前提和基础，而且是整个国民经济和社会发展的“安全阀”和“减震器”。农村社会保障制度的健康发展是实现农村经济效率提升与农村社会稳定的“桥头堡”，也是构建和谐社会的 basic 路径。

我国农村社会保障制度经过新中国成立后 50 多年的建设与发展，对促进农村社会稳定与经济发展发挥了重要的作用，但目前的农村社会保障制度是在计划经济体制条件下形成的，至今仍带有浓厚的计划体制色彩，与农村经济发展所需要的社会保障制度还相差甚远，主要表现在：城乡二元社会保障结构十分突出，农村社会保障功能严重弱化，投入严重不足，体系极不健全，远不能满足现实农村对社会保障的需要；农村人口老龄化趋势加剧；医疗、教育费用的增长和社会保障的缺失致使农村返贫现象严重，扶贫任务依然艰巨。符合市场经济发展要求的农村社会保障制度的严重缺失，已愈来愈成为阻碍我国农村经济乃至国民经济持续健康发展的“瓶颈”，农村社会保障建设的紧迫性便日益突出。

中国经济在经过 26 年的改革开放后，进入了持续快速发展阶段，1978—2004 年，我国经济年均增长 9.11%，经济总量在世界排名中提升到前六位，国家综合实力显著增强。但是，中国是一个农业大国，“三农问题”十分突出，农村和城市具有明显的二元经济特征，结构不合理，增长质量较差，

城乡收入差距愈来愈明显，社会不稳定因素增加，社会公平问题日益成为社会的主要矛盾。在当前，如何处理好公平与效率的关系，使二者得到合理有效的兼顾，以此推进经济发展和社会全面进步，是摆在各级党委、政府面前的重要课题。如果不重视经济发展中的效率和公平问题，社会矛盾将致使经济不可能得到持续、快速、健康发展。

党的“十六大”将统筹城乡发展战略确立为当前我国经济发展的重要战略，并提出了科学发展观的思想，为我国处理社会公平问题、推进经济公平增长指明了重要的发展方向，这也是基于目前十分严重的公平问题提出来的。农村社会保障制度建设是维护农村社会公平的重要体现，也是我党实现城乡统筹发展的重要内容和实现路径。为促进城乡协调发展，党中央还提出了“以城带乡，以工补农”的战略思路，它的实施为我国农村社会保障制度的建设提供了空前绝好的机会，更是农村社会保障制度建设的动力之源。

目前，中国农村正处于伟大的变革阶段。一方面，农村经济体制正在从计划经济向市场经济体制转型，农村经济活动方式正在发生巨大转变，市场经济意识在农民生产生活中不断强化，农村经济效率不断得到提高。另一方面，农业正在从传统农业向现代农业转变，立足市场需求、依靠现代科学技术进步，不断提高农产品质量，追求显著的规模经济效益是现代农业发展的重要特征。但在这一转变过程中，农业劳动生产率不断提高，农村剩余劳动力不断增加，迫切需要向城市转移，并向这部分劳动群体提供社会保障。最为关键的是，伴随着市场经济的全面发展，农村居民收入的两极分化越来越突出，加之在教育、医疗制度改革的影响下，农村返贫现象也日趋严重。在农村城镇化进程中，农村原有的家庭保障存在的经济基础和社会基础已被打破，土地保障已无

法适应现代农村发展的需要，这就客观需要加快建立和完善农村社会保障制度。同时，市场经济的健康发展也需要农村社会保障制度提供“稳定器”和“安全阀”，并为之保驾护航。加上我国已经加入 WTO，都需要在农村建立一套与国际惯例接轨的农村社会保障制度，来促进农业和农村经济的全面振兴。

然而，到目前为止，中国农村并没有一套成型的和有效的社会保障制度，农村社会保障制度在区域之间发展极为不平衡，在东部发达的农村地区，农村社会保障项目几乎与当地城市一样，但在贫困的中西部地区，农村社会保障项目极为稀少，农村医疗保险和养老保险仅覆盖了不足 10% 的农村人口，因而现实的农村社会保障制度远远无法满足农村经济社会发展的需要，这就更加迫切要求加快农村社会保障制度建设。

令人欣慰的是，党中央已经把建设农村社会保障制度当做解决“三农问题”的重要路径，并提上了议事日程，我国农村社会保障制度建设将迎来全新的历史契机。但农村社会保障制度的建设与发展，既离不开足够的资金投入，更离不开有效率的制度框架设计，它必须立足于当前农村生产力发展水平和我国的具体国情，不能超越现实社会的承受能力。因此，如何在当前乃至今后相当长一段时期在生产力发展水平允许的范围内，设计一套有效的符合农村经济社会健康发展需要的农村社会保障制度，已成为当前亟待研究和解决的一个重大课题。况且，至今农村社会保障制度建设的实践尚无一套完整的理论体系予以指导，使现实农村社会保障制度建设带有一定的盲目性。因而，加快农村社会保障制度的理论研究并予以实证，就显得尤为迫切而重要。

正是在这一时代需要的鼓舞下，我选择中国农村社会保

障制度进行研究。本书着重以农村经济的发展需要为立足点,研究线索是在借鉴前人研究的理论基础上,紧密结合社会保障的经济属性,系统性地提出农村风险管理机制即农村社会保障理论体系,并就其理论体系对照于新中国成立以来农村社会保障制度建设的实践做出实证分析,以揭示出我国当前农村社会保障制度存在的问题及其根源,在此基础上,深入研究中国农村社会保障制度建设的内容及配套的政策措施。

本书体现的重要观点有:①在市场经济条件下,社会保障是当社会成员因各种原因陷入经济和社会困境时,由政府和社会依法依规政策给予物质和精神上的帮助,使其维持最低生活水平,保障其基本生存权的一种社会安全制度。②当代中国农村经济社会是一个庞大而复杂的系统。其中农村经济的健康发展是农村经济社会的效率系统,依赖市场机制进行有效运转;农村社会保障制度的建设是农村经济社会的稳定系统,依赖政府主导的社会机制进行运转。只有农村效率系统和稳定系统协调发展,农村经济社会才能持续、快速、健康发展。③农村社会保障制度具有准公共产品的性质,农村社会保障制度的发展必须立足于生产力发展水平,不能超越中国各阶段农村生产力发展的客观实际;由于各地农村生产力发展水平的差异,客观上也允许我国农村社会保障制度存在各地适度非均衡的发展态势。④由于目前我国存在明显的“城乡二元经济结构”,城乡生产力发展差距大,实现城乡经济一体化发展目标仍遥远,加之中国农村人口众多,因而实现城乡社会保障制度一体化只能是一个长远目标,但在当前应当努力推进城乡社会保障制度的衔接,为未来城乡社会保障制度最终一体化奠定坚实的基础。⑤农村社会保障制度建设是一项复杂的系统工程,需要全社会的广泛支持,更需要各级政府将其放在关系国家安全和稳定的战略高度,以

此为动力来推进农村社会保障制度的改革与发展。

本书是在我的博士论文基础上修改、加工、整理而成的。在本书的写作中，得到了我的博士导师王锡桐教授的悉心指导，凝聚了导师大量的心血和智慧。师母何老师也对我的学习和生活给予了许多照顾。可以说，没有导师的耐心指点和严格要求，就不会完成博士论文和本书的创作。导师严谨求实的治学态度、诲人不倦的精神和为人师表的学者风范，永远是我工作和生活的航标。另外，西南大学王小佳教授、向仲怀教授、戴思锐教授、冉光和教授、王钊教授、段豫川教授、张孝友教授、彭珏教授和李容教授等对原稿的写作提出了许多宝贵的修改意见和建议。文中引用的大量参考文献的作者们给论文提供了丰富的素材。

在调研和论文的创作中，曾得到原西南农业大学研究生处、经济管理学院和外国语学院的老师对我的帮助和支持。也得到了民政部农村社会保险司、上海市民政局、重庆市人民政府办公厅、重庆市民政局，重庆市劳动和社会保障局、重庆市农业局、重庆市卫生局、重庆市科委、重庆市农调队等单位的大力支持。在我三年博士学位学习期间，与我同校的师兄、师姐、师弟、师妹们，还有我的领导、朋友和同事对我学习、工作和生活给予了无私帮助。

在本书出版之际，谨向这些给予我关心、支持和帮助的老师、同学、朋友及单位同事致以最诚挚的谢意！

此外，没有我的家人始终如一的理解、关心和支持，要完成这项研究是不可能的。他们在我学习、工作中默默地支持我、关心我，给予我力量，我愿将此书献给我的家人，已表达我对他们的感激之情。

本书虽然出版了，但我感到对中国农村社会保障问题的研究还仅仅是个开端，农村社会保障制度是一个内容十分丰

富的庞大体系，还有许多问题有待于今后进行后续研究。加之本书肯定存在许多不足，希望能得到广大读者的批评与指正，以便使我在今后的工作中能够就这个课题继续深入地研究下去。

作 者

2005 年 7 月于重庆

目 录

序

前言

第 1 章 总论	1
1.1 研究问题的展示	1
1.2 研究问题的背景	7
1.3 国内外研究现状述评	12
1.4 研究思路及目标	19
1.5 研究假设与方法	20
1.6 研究的数据资料	22
第 2 章 农村社会保障制度构建的理论渊源	23
2.1 农村社会保障制度的思想基础	23
2.2 农村社会保障制度的理论基础	28
2.3 农村社会保障制度的数理基础	37
2.4 农村社会保障制度的行政基础	39
第 3 章 农村社会保障制度的概念框架	43
3.1 社会保障制度的一般规定性	43
3.2 农村社会保障制度的内涵	57
3.3 农村社会保障制度的功能和作用	59
3.4 农村和城市社会保障制度的理论区别	63
第 4 章 农村社会保障制度构建的理论分析	66
4.1 农村社会保障制度构建的内容	66

4.2 农村社会保障制度构建的原则	75
4.3 农村社会保障制度的构建模式	80
4.4 农村社会保障与城市社会保障的衔接	83
第5章 国外农村社会保障制度建设的比较与启示	96
5.1 国外农村社会保障制度建设概览	96
5.2 国外农村社会保障制度的比较	110
5.3 国外农村社会保障制度建设对中国的启示	113
第6章 中国农村社会保障制度：历史与现状	118
6.1 中国农村社会保障制度的历史沿革	118
6.2 中国农村社会保障制度建设现状	133
6.3 中国农村社会保障制度的变迁特征	147
6.4 中国农村社会保障制度建设的启示	156
第7章 中国农村社会保障制度的问题分析	162
7.1 中国农村社会保障制度存在的问题	162
7.2 中国农村社会保障制度问题产生的负面效应	174
7.3 中国农村社会保障制度问题生成的根源	184
第8章 中国农村社会保障制度建设的目标模式	196
8.1 中国农村社会保障制度建设的必要性	196
8.2 中国农村社会保障制度建设的目标	202
8.3 中国农村社会保障制度构建的模式选择	206
8.4 中国农村社会保障转型模式的可行性分析	212
第9章 中国农村社会保障制度建设的项目设计	216
9.1 中国农村风险管理体系设计	216
9.2 “4+1”农村社会保障制度的具体设计	220
9.3 农村社会保障制度建设中应处理好的几个关系	241

第 10 章 中国农村社会保障制度建设的配套战略	245
10.1 实施“三化带一化”战略,促进城乡协调发展	245
10.2 推进开发式扶贫,加快农村经济发展	248
10.3 加大工作力度,逐步消除城乡差别政策	252
10.4 实施“以工补农、以城带乡”的发展战略	254
10.5 推进农村社会保障制度改革向纵深发展	256
10.6 修改《土地法》,切实保护好农民的利益	257
10.7 消除体制障碍,维护进城农民工的合法权益	259
第 11 章 研究结论与政策运用	262
11.1 研究结论	262
11.2 政策运用	267
11.3 需要进一步研究的问题	278
参考文献	279

第 章

总 论

1.1 研究问题的展示

中国作为一个拥有 7.57 亿（2004 年数据）农村人口的大国和正处于社会重大变革时期的发展中国家，农业、农村、农民问题（简称“三农问题”）是制约中国经济持续健康发展和全面建设小康社会的关键因素。如果简要地界定“三农问题”，那就是农业是弱质产业、农民是弱势群体、农村是落后地区。“三农问题”的基础是“农业问题”、核心是“农民问题”、难点是“农村问题”，农业既受土地和经营规模的限制，又有不可抗御的自然风险。农业发展不起来，以农业为生的农民就无法摆脱贫困，更为重要的是，我国的农民长期受到来自国家经济社会政策不公平、国民待遇和公共权利不平等歧视性政策的限制，致使其长期处于弱势阶层。与城市相比，农村在政治上弱势、经济上劣势、文化上落后。因此，积极稳妥地解决好“三农问题”无疑是至关重要的。解决“三农问题”是一项复杂的系统工程，它涉及诸如促进农业发展、农民致富、农村经济持续增长和农村社会稳定等农村物质文明、精神文明、政治文明建设的内容，必将是中国长期面临的一项艰巨任务。

“三农问题”不仅是一个经济问题，而且是一个政治问题，同时还是社会问题。三农问题产生的一个重要根源是中国农村至今仍缺乏有效的风险管理制度。农民所面临的风险不仅包括农业

生产风险,还包括人身风险、财产风险、市场风险等,甚至还有信用风险。规避和分散各种风险,增强农民抵御风险和灾害的能力是解决“三农问题”的关键,其基本的要求是建立完善的农村社会保障制度。社会保障制度是社会发展的产物,完善的社会保障制度是农村经济发展和社会进步的基本保证,也是国家现代文明进步的重要标志。农村社会保障体系是整个国家社会保障体系的重要组成部分,但多年来,我国农村除社会救济、优抚等和传统的土地保障外,体现公平原则的农村社会保障制度基本没有建立起来,造成农村风险管理制度严重缺失,进一步加剧了“三农问题”恶化的严重程度。主要表现在以下几个方面:

(1) 农业生产灾害频繁,风险规避机制缺失。我国是一个农业大国,20世纪90年代,农业在国内生产总值中所占的比重仍然接近1/4,2000—2004年间持续在15%左右徘徊。从总体上说,我国农业生产的自然地理条件并不优越,自然灾害频繁,并且抵御自然灾害的能力较差。在我国,每年因病虫害灾害损失粮食达400亿千克,经济损失约100亿元。频繁的气象灾害,使农业生产具有天然的不稳定性。1998年,长江中下游和松花江流域发生的特大水灾造成的损失更是触目惊心。据民政部提供的灾情信息表明,1999—2003年,全国有23个省(区、市)不同程度地遭受水灾,造成直接经济损失达668亿元人民币。尽管随着国民经济整体实力的持续提升,人们抗拒自然灾害的物质技术手段和能力不断增强,但由于灾害事故发生频率和强度有加剧的趋势,加之随着农村改革的深入,农业专业化、区域化、产业化发展,农业生产的风险不仅较以前增长了而且更加集中,从而导致灾害事故的破坏力、生产经营的风险程度及随之造成的经济损失愈来愈大。据统计,全国农作物1949—1959年年均受灾2193万公顷、1960—1969年年均受灾3446万公顷、1970—1979年年均受灾3793万公顷、1980—1989年年均受灾4513万公顷、1990—1999年年均受灾4955万公顷。据估算,我国粮食因灾减产