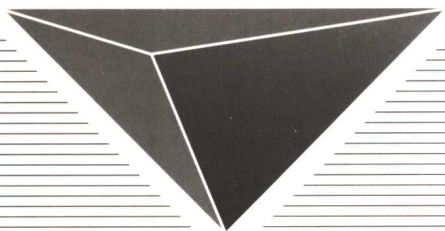


对外经济贸易大学学术著作出版资助项目



社会保障:从二元 到三维

王国军◎著

中国城乡社会保障制度的
比较与统筹

对外经济贸易大学出版社

对外经济贸易大学学术著作出版资助项目

国家自然科学基金资助项目

国家社会科学基金资助项目

国家留学回国人员科研启动基金资助项目

社会保障：从二元到三维

——中国城乡社会保障制度的比较与统筹

王国军 著

对外经济贸易大学出版社

(京)新登字 182 号

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障：从二元到三维/王国军著. —北京：对外经济贸易大学出版社，2005

ISBN 7-81078-560-5

I. 社... II. 王... III. 社会保障 - 福利制度 - 研究 - 中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 114794 号

© 2005 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

社会保障：从二元到三维

王国军 著

责任编辑：贾惊涛

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 12 号 邮政编码：100029

网址：<http://www.uibep.com>

山东省沂南县汇丰印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸：140mm × 203mm 10.625 印张 266 千字

2005 年 10 月北京第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-560-5

印数：0 001 - 3 000 册 定价：21.00 元

本书提要

从中国当前社会财富的总量来看，中国完全负担得起所有公民在生命波折期的基本生活需要，而社会保障显然比个人和家庭保障更有效率，但为什么中国没有建立起一个覆盖全体公民，至少是多数公民的社会保障制度？为什么中国农村的社会保障制度一度是缺失的或者缺乏可持续性的？中国应该采取一种什么样的方式来解决最需要社会保障的人群（特别是农民）在生命波折期的生存问题？这是本书的研究主题。

围绕主题，本书按照以下逻辑顺序展开，有关农村社会保障制度建设的一系列观点和政策建议贯穿其中：

1. 首先对中国城乡当前的社会保障制度进行比较并做出绩效评价。社会保障制度改革需要兼顾多重目标，需要在公平与效率、经济发展和社会稳定、储蓄与消费之间进行权衡。社会保障首先应该针对的是经济处于相对劣势的社会阶层的一种社会制度，是平滑贫富收入差距、进行负向社会财富再分配、刺激社会需求、缓和社会矛盾的工具，而不是让经济处于相对优势的群体得到更多的益处，让贫困者更加艰难。但从分析的结果来看，中国城乡社会保障制度在保障范围和保障程度、管理体制和保障模式上存在巨大差异；中国城市社会保障“福利陷阱”和农村社会保障严重缺失同时并存。中国城乡“二元”的社会保障制度未能在公平与效率、积累与储蓄、发展和稳定之间做出恰当的权衡。中国社会保障制度的发展和改革，尤其是关系到8亿农民利益的农村社会保障制度改革有失公平也缺乏效率，不利于经济发展和社会稳定、没有在储蓄和消费之间起到有效的调节作用，当

然也缺乏整体、长远的发展规划。

2. 城乡社会保障制度的巨大差异何以存在，难道农村不需要社会保障制度？为解决这个问题，本书基于相关的数理理论和经济学理论，以及中国城乡经济和社会发展的现实需要，分析了农村社会保障制度建设的必要性问题。认为农村社会保障制度建设事关中国城乡经济发展和社会进步。

3. 既然城乡之间的社会保障制度是不公平且低效率的，而农村社会保障制度建设又是必要的，为什么社会保障在农村却仍然是缺失的？为什么多数地方政府没有履行其社会保障建设的职能，没有承担相应的责任？为什么少数地区能够建立起一定层次社会保障制度，却又为什么缺乏可持续性？农村社会保障制度建设的现实条件如何，是否已经能够满足制度变迁的必要前提？因此，分析农村社会保障制度建设的必要前提和现实条件非常必要。课题组利用 5 个乡镇的数据，采用事件史分析的离散时间 Logit 模型，研究农村基层组织运作的体制基础，分析社会保障在农村缺失及可持续性差的原因。提出了农村社会保障制度建设所需要的政治、经济和其他社会辅助条件：农村社会保障制度建设的首要前提是村民自治；重要条件是经济发展；辅助条件是社会和科技进步。

4. 从制度变迁的角度分析农村社会保障制度的演进、当前所面临的困境和发展的出路。首先描述了农村社会保障制度两次制度变迁的路径、然后分析了当前农村社会保障制度，特别是农村养老保险制度、健康保险制度所面临的困境和内在原因，认为，农村社会保障制度建设和改革的切入点和突破口是城乡社会保障制度的衔接和统筹。

5. 设计城乡社会保障制度衔接的过渡模式与目标模式。本部分的研究认为：由于全面建设中国农村社会保障制度的政治、经济和社会条件尚不成熟，也限于国家的社会保障资源不足，期

望在短期内彻底解决农村社会保障制度缺失的问题是根本不可能的，农村社会保障制度建设必须另辟蹊径，目前只能把有限的社会保障资源用在解决最迫切的问题上。基于城乡“二元”社会保障的诸多弊端和城乡社会保障制度相衔接对城乡社会经济发展的重大意义，本书根据现有和未来的条件，以城乡社会保障制度的衔接为农村社会保障制度建设的切入点，分别论述并设计制度衔接的过渡模式和目标模式。

6. 中国城乡社会养老保障制度的衔接。本部分首先对几个典型国家社会养老保险制度从城市延展到农村的历史条件和规律进行分析，以此为基础，运用精算技术对中国农村社会养老保险制度的可行性进行考察，并提出中国农村社会养老保险制度的改革思路。把农村社会养老保障制度纳入城乡有机衔接的“三维”社会保障制度的框架中。

7. 中国城乡社会健康保障制度的衔接。本部分以解决费用筹集问题、保障水平确定和管理体制选择——农村健康保险制度面临的三大难题为重点，研究如何在一些政治、经济条件能够支撑起农村社会合作健康保险的地方建立合作健康保险制度，在经济水平不高的地方建立合作医疗等低层次的健康保障制度，最终形成一个可以和城市社区性健康保险体系相对接的制度性的农村社区健康保障体系。

8. 农村非职业社会保障制度的发展与城乡统筹思路。本部分简要分析社会福利、社会救助、优抚安置非职业性的农村保障制度，并提出中国城乡社会福利制度、社会救助制度和优抚安置制度的发展与衔接思路。

9. 失地农民养老保险制度的建立和城乡统筹。本部分主要分析建立失地农民养老保险制度的必要性、商业化运作和城乡统筹模式。

目 录

1 引言：基本命题与研究背景	(1)
1.1 六个基本命题	(1)
1.1.1 命题之一	(1)
1.1.2 命题之二	(3)
1.1.3 命题之三	(4)
1.1.4 命题之四	(6)
1.1.5 命题之五	(7)
1.1.6 命题之六	(7)
1.2 研究背景	(7)
1.2.1 背景之一：城乡统筹发展政策的实施	(8)
1.2.2 背景之二：农村人口老龄化	(14)
1.2.3 背景之三：农村基本矛盾亟待解决	(16)
1.2.4 背景之四：经济全球化	(18)
1.2.5 背景之五：世界性的社会福利制度改革	(19)
2 中国二元社会保障制度中的城乡差距	(23)
2.1 中国城乡社会保障制度的横向比较	(24)
2.1.1 城市与乡村的界定	(24)
2.1.2 城乡社会保障制度的差别	(26)
2.2 城乡社会保障制度的绩效评价	(37)
2.2.1 城市的福利陷阱和农村的保障不足	(37)
2.2.2 二元社会保障制度下的公平、效率和稳定	(56)

3	农村社会保障制度建设的必要性分析	(58)
3.1	社会保障制度建设必要性的理论解说	(58)
3.1.1	社会保障制度分散风险职能的数理基础	(58)
3.1.2	社会保障制度必要性的经济学解释	(62)
3.2	中国农村社会保障制度的现实意义	(66)
3.2.1	关系到农地使用效率的提高	(66)
3.2.2	关系到农村的稳定	(67)
3.2.3	关系到计划生育政策的实施和国民素质的提高	(68)
3.2.4	关系到中国的城市化进程	(69)
3.2.5	关系到城乡的协调发展	(70)
3.2.6	关系到国家农业保护政策的实施	(71)
3.2.7	关系到应对人口老龄化的挑战	(72)
3.2.8	关系到国家的积累与消费水平	(75)
3.2.9	关系到城乡居民的共同福利	(75)
4	建立农村社会保障制度的现实条件与必要前提	(83)
4.1	农村社会保障制度建设的现实条件	(83)
4.1.1	制度经济学所定义的政府职能	(84)
4.1.2	当前农村基层组织的主要职能与相应的体制基础	(85)
4.1.3	五个乡镇的调查材料	(88)
4.1.4	分析的结论	(98)
4.2	农村社会保障制度建设的前提条件	(101)
4.2.1	村民自治	(101)
4.2.2	经济发展	(102)
4.2.3	其他辅助条件	(104)

5 农村社会保障制度的变迁、困境与出路	(106)
5.1 中国农村社会保障制度的演进历程	(106)
5.1.1 农村社会保障制度的第一次制度变迁	(107)
5.1.2 农村社会保障制度的第二次制度变迁	(112)
5.2 中国农村社会保障制度变迁的简要评述	(122)
5.3 现行农村社会养老保险制度的困境	(124)
5.3.1 农村社会养老保险面临的三大难题	(125)
5.3.2 现行农村社会养老保险制度的本质缺陷	(127)
5.3.3 当前关于农村社会养老保险的实践与理论之争	(131)
5.4 农村健康保险制度的困境	(135)
5.4.1 费用筹集	(135)
5.4.2 组织和管理形式	(135)
5.4.3 保障水平的确定	(136)
5.5 小结：农村社会保障制度的出路	(137)
6 城乡保障制度衔接的过渡模式与目标模式设计	(139)
6.1 城乡社会保障制度的衔接思路	(139)
6.1.1 过渡模式	(143)
6.1.2 目标模式：从二元到三维	(146)
6.2 城乡社会保障制度衔接的原因分析	(156)
6.2.1 城乡社会保障制度衔接的必然趋势	(157)
6.2.2 中国城乡社会保障制度衔接的社会效应	(158)
6.3 衔接时机选择	(179)
6.4 三维社会保障制度的可行性	(185)
6.4.1 民意可行性	(185)
6.4.2 人口学意义上的可行性	(185)
6.4.3 经济可行性	(185)

6.4.4	技术可行性	(186)
7	社会养老保障制度的城乡统筹	(187)
7.1	建立农村社会养老保险制度的经济条件：国际经验	(187)
7.1.1	农村经济和社会发展的特定阶段	(189)
7.1.2	人口状况的变化与人口压力	(190)
7.1.3	工业反哺农业阶段	(192)
7.1.4	小结	(193)
7.2	建立农村社会养老保险的经济可行性分析	(194)
7.2.1	《基本方案》中保险费与养老金算法与评价	(194)
7.2.2	农村社会养老保险制度的经济可行性测算	(197)
7.3	城乡社会养老保险制度的衔接思路：经济角度 ...	(219)
8	社会健康保障制度的城乡统筹	(233)
8.1	健康保险的基本矛盾与供求分析	(235)
8.1.1	健康保险的基本矛盾和各参与方的特点	(236)
8.1.2	健康保险制度对医患双方供需行为的影响	(240)
8.1.3	基本健康保险和补充健康保险	(244)
8.2	新型合作医疗制度及其建设中的误区	(246)
8.2.1	合作医疗定位上的误区	(247)
8.2.2	财政补贴上的误区	(249)
8.2.3	合作医疗管理上的误区	(250)
8.3	新型合作医疗制度的管理模式选择和城乡统筹	(251)

8.3.1 模式选择	(251)
8.3.2 农村健康保障体系的构建和城乡统筹	(259)
8.4 农村社会健康保险制度中的供需双方费用控制手段	(263)
8.4.1 农村社会健康保险卫生服务费用的需方控制	(263)
8.4.2 农村社会健康保险卫生服务费用的供方控制	(264)
9 非职业社会保障制度的城乡统筹	(270)
9.1 城乡社会福利制度的发展与统筹	(271)
9.1.1 社会福利的界定	(271)
9.1.2 城乡社会福利制度的现状	(272)
9.1.3 社会福利制度的社区化与城乡统筹	(274)
9.2 城乡社会救助制度的发展与统筹	(275)
9.2.1 农村贫困和自然灾害	(276)
9.2.2 农村社会救助制度的现状	(277)
9.2.3 农村社会救助制度城乡衔接的思路	(284)
9.3 城乡优抚安置制度的现状、问题和统筹思路	(285)
10 失地农民的养老保障的城乡衔接和商业化运作	(289)
10.1 建立失地农民养老保险制度的必要性分析	(290)
10.2 失地农民养老保障方式比较	(295)
10.2.1 现金补偿方式	(296)
10.2.2 实物补偿方式	(298)
10.2.3 换地保障方式	(298)
10.2.4 入股分红方式	(299)
10.2.5 社会保障方式	(299)

10.2.6 商业保险方式	(300)
10.3 失地农民的养老保障的城乡衔接和运作模式 ...	(302)
10.3.1 运作模式	(302)
10.3.2 风险分析	(303)
10.3.3 现实案例	(305)
 主要参考文献	 (320)



引言：基本命题与研究背景

1.1 六个基本命题

1.1.1 命题之一

在一个物资并不匮乏的文明社会，比如当今之中国，社会成员在其生命波折期^①最基本的生活需要是必然要有人来负担的，而且已经能够负担得起^{②③}。而负担的方式有三种：或者用个体以前的收入（自我保障，比如个人储蓄）、或者是由家庭负担（家庭保障，比如养儿防老），或者是由社会负担（社会保障，比如养老保险、医疗保险、最低生活保障）。而且，不论用什么方式来负担，所有负担都是由社会财富总量的一部分来支付。现在问题不在于这种负担是否有——从实证的角度看，社会已经通

① 生命波折期包括年老、生病、发生意外事故、自然灾害、残疾、失业等阶段。

② 10 万亿元的国内生产总值中的极小部分（1/1 000）就可以保证每个农村老人衣食无虞；合作医疗的历史实践证明，只要制度设计合理，保证农民病有所医、防止因病致贫的成本并不高，农村完全可以承受。

③ 2004 年全国第一产业增加值为 20 744 亿元。全年粮食产量 46 947 万吨；棉花产量 632 万吨；油料产量 3 057 万吨；糖料产量 9 528 万吨。全年肉类总产量 7 260 万吨。全年水产品产量 4 855 万吨。2004 农村居民人均纯收入为 2 936 元。物质财富的增长为社会保障提供了坚实的基础。

过以上三种方式承担了所有的负担——而仅在于这种负担是以一种什么样的方式来承担，各种承担方式的效率如何，结果如何，即是否体现了社会的公平与效率，是否已是人类文明发展到当代的最佳选择。

社会保障利用了保险的基本原理，基于大数法则和精算技术，通过群体风险的概率运算，变个人风险的不确定为群体风险的相对确定，通过少量收费和政府补贴，把个体的风险在社会空间分散开来，保障其中处于生命波折期的个体的基本生活需要，其分散风险的空间和时间跨度是传统的家庭保障和土地保障所无法比拟的。

人类文明史上，货币的出现使人们跨期消费变得容易，个人风险在时间跨度上的分散由此变为可能；家族观念和社会传统搭建起了互助互济的社会平台，使个人的风险能够在空间跨度上在家庭、亲朋、邻里之间得以分散。个人风险在时间和空间、纵向和横向上的初步分散，在一定程度上维系了自给自足自然经济条件下的社会细胞——个人和家庭生活的稳定。农耕社会由此获得了最稳定的微观基础。

然而，在社会和经济发生重大变革的时代，在工业经济和商业经济取代农业经济而占据社会经济主体地位的时代，个人风险增加和风险分散范围狭窄之间的矛盾急剧激化，效率优势明显的社会保障取代个人和家庭保障成为历史的必然。

21 世纪初的中国仍处在经济和社会大变革的历史阶段。在未来的几十年中，小规模、低效率的传统农业将不可逆转地被大规模、高效率的现代化农业所取代，世界贸易组织规则对中国农业的冲击是加速这一过程最有效的催化剂。与此相伴，即使城乡人口的比例达到 1:1，中国也将有 4 亿以上的农村人口转变为城市人口，接近于当前现有的城市人口规模，更远非发达工业经济国家资本原始积累阶段的劳动力转移可以比拟。为了维持社会的

稳定和经济的平稳发展，这样大的一个社会群体的社会保障问题应当引起人们的足够重视，必须在恰当的时机奠定城乡社会保障衔接的制度基石，以因应社会变革的需要。

几十年来，以城市和农村户口为界，二元经济下中国城乡的社会保障制度迥然不同。与城市人口相比，农村人口享受的社会保障微不足道，绝大多数农民被排斥在了正式的社会保障制度之外。当前，90%以上的农民在生病的时候要由家庭承担全部的医疗费用，在年老的时候要完全由家庭来养老，因病致贫和老无所依在一些地方一度成为严重的社会问题，这种问题在中国农村并无减缓的迹象，而是随着社会经济条件的变化更趋严重。与此同时，城市社会保障制度改革仍存在问题，占很大比例的弱势群体被忽视，一些城市贫民和农民工家庭面临着严重的生存危机。

保障公民生命波折期最基本生活需要，“使老有所长，壮有所用，鳏寡孤独废疾者皆有所养”是物质匮乏时代人们对大同社会的向往，也仍然是物质相对丰裕的当代人类社会的基本目标。若一个社会的物质财富足以满足所有社会成员生命波折期最基本的生活需要，却让老年人流离失所、让患病者病无所医、残疾者皆沿街乞讨，则是对人类文明的践踏，悖离人类社会的发展目标。

从中国当前社会财富的总量来看，中国完全负担得起所有公民在生命波折期的基本生活需要，而社会保障显然比个人和家庭保障更有效率。但我们至今仍没有建立起一个覆盖全体公民、至少是多数公民的社会保障制度，其原因非经济上不能承受，而是另有未能满足的其他条件。分析农村社会保障制度建设的必要前提和现实条件是本研究的一个主题。

1.1.2 命题之二

社会保障制度改革无疑需要兼顾多重目标，需要在公平与效率、经济发展和社会稳定、储蓄与消费之间进行权衡。社会保障

首先应该针对的是经济处于相对劣势的社会阶层的一种社会制度，是平滑贫富收入差距、进行负向社会财富再分配、刺激社会需求、缓和社会矛盾的工具。而不是让经济处于相对优势的群体得到更多的益处，让贫困者更加艰难。

当社会经济发生重大变革的时代，社会保障无疑是最应保持稳定和连续性的社会政策之一。因为，给公民以良好稳定预期的社会保障可以消弭改革政策出台所造成的经济社会生活的不确定性，大大降低改革震荡引起的改革成本，保障经济政治体制改革的顺利推进。

但从中国社会保障制度的发展和改革来看，社会保障制度改革，尤其是关系到 8 亿人利益的农村社会保障制度改革缺乏整体、长远的发展规划，社会保障制度改革在很长的时间内是被动地适应国有企业改革的需要，被认为是国有企业改革的配套措施。应急性和不连续性非常明显。

特别是对于占绝大多数人口的中国农村，到现在为止，竟然没有一个长远的社会保障发展规划，甚至没有一个较为一致的意见。一些地方农村的社会保障政策摇摆不定，朝令夕改，不但不能稳定社会，反而成为社会不稳的根源。

城市保障的主要群体目标是具有正式职业的党政事业机关的工作人员和城市职工，社会保障的绝大部分资源都被配置到这一领域，而农村保障 20 年来只在少数地方进行试点且几经起伏，覆盖的人口范围很窄，保障程度也很低。

在城市内部，特别是在城乡之间，社会保障目标的设定和实现存在严重的不对称问题，这应该引起人们足够的重视。

1.1.3 命题之三

社会保障制度的研究与改革不应再分别局限于城市和农村两个独立的圈子，只有从城乡协调发展和市场经济的角度通盘考

虑，才能解决当前城乡社会保障制度改革中都无法解决的问题。

城市和乡村是一个整体。新中国成立几十年来的经验证明，农村的发展和改革是城市发展和改革的基本推动力，不论是五六十年代以农补工支持重工业的快速发展，还是七八十年代以来从农村率先发动并引发的全面市场化改革，中国城市的发展从来离不开农业和农村的支持。再从中国革命和改革的整体进程看，农村历来是中国社会经济重大转型的力量源泉，没有城乡的协调发展，没有农村的积累与推动，城市的发展将不具备可持续性。没有繁荣富足的乡村，就没有稳定祥和的都市。

杜润生先生在“十五”农村经济发展座谈会上列出了城乡之间十个方面^①的不平等，颇具影响。这十个方面反映着中国当前的城乡矛盾和工农矛盾，影响着城乡之间的公平与协调发展，而社会保障制度的不平等是其中牵涉面最广的一个内容。

社会保障作为一种社会再分配手段，其意义在于保障社会贫弱者基本的生活保障，缓和贫富矛盾，以维持社会的公平和稳定。但在中国城乡之间，却是反向而行，在一定程度上是“劫贫济富”。几十年来，国家以“剪刀差”的形式从农村大量抽取农业剩余保障工业发展和城市居民生活，却把农民排除在了社会保障制度之外，导致农村社会保障的缺失和城市福利陷阱同时并存。现实是：农民的耕地已经成为农民最基本的生活保障手段，土地、劳动力的流转因之而断裂；城市化和工业化的进程受到严重拖累。在市场经济条件下，社会保障制度应该还其本来面目，从而使城乡之间在协调的基础上得到发展。

诚然，中国没有条件和必要为城市和乡村提供完全一样的社会保障制度，但这并不是说，中国的农村不需要或者没有建立相

① 主要包括：迁徙、教育、社会保障、税负、医疗卫生、外出就业、土地制度、贫困、金融、民主等十个方面。