

中国农村 社会保障政策研究

严俊/著

Zhongguo nongcun
shehui baozhang
zhengce yanjiu

人民出版社

中国农村 社会保障政策研究

◆ 严俊/著

 人 民 出 版 社

责任编辑:方国根

装帧设计:张玉敏

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会保障政策研究/严俊 著. —北京:人民出版社,2009.9

ISBN 978-7-01-008029-1

I. 中… II. 严… III. 农村-社会保障-政策-研究-中国
IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 108237 号

中国农村社会保障政策研究

ZHONGGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG ZHENGCE YANJIU

严俊 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:14

字数:324 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008029-1 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

导 论	1
第一节 研究我国农村社会保障政策的紧迫性和 必要性	2
第二节 我国农村社会保障政策研究现状	13
第三节 研究意义、基本概念及研究方法	15
第一章 国外社会保障的理论与实践	33
第一节 国外农村社会保障的理论	33
第二节 国外和我国台湾农村社会保障的实践	57
第三节 国外农村社会保障政策的启示	91
第二章 我国农村社会保障政策的沿革与发展	100
第一节 我国农村社会保障政策的形成与发展	102
第二节 我国农村社会保障的现状及存在的问题	116
第三章 农村社会保障政策的制定	139
第一节 农村社会保障政策的目标	139
第二节 影响农村社会保障政策制定的主要因素 分析	145
第三节 当前农村社会保障政策制定需要解决的 重要问题	153

第四章 农村社会保障政策的实施	173
第一节 影响农村社会保障政策实施的制约因素 分析	173
第二节 农村社会保障政策实施过程中的偏差及 原因分析	186
第五章 完善我国农村社会保障政策的对策	195
第一节 新时期我国农村社会保障的政策评估	195
第二节 农村社会保障政策调整的影响因素	221
第三节 农村社会保障政策调整的价值取向	237
第四节 完善农村社会保障政策的评估体系	254
第六章 和谐社会建设中的农村社会保障新思考	265
第一节 党和政府关于和谐社会和民生的新观点	265
第二节 学界对于农村社会保障理论和实践的新 思考	277
第三节 学界对于农村社会保障的新共识	290
第七章 农村社会保障的新理念和新实践	305
第一节 统筹城乡社会保障的新理念	305
第二节 农村社会救助	311
第三节 农村养老保障	321
第四节 新型农村合作医疗	344
结 语	358
参考文献	361
附录 近年来党中央国务院关于农村社会保障文件 摘要	375

导 论

社会保障政策是公共政策的一个重要组成部分,它是国家通过立法,采取强制手段对国民收入进行分配和再分配以形成专门基金,对基本生活发生困难的社会成员给予物质上的帮助,以及对全体社会成员提供普遍福利,以确保社会成员的生活权利,从而实现社会安定的一项重要政策。改革开放以来,为了适应市场经济发展的需要,我国在建立和完善社会保障制度方面进行了一系列努力,取得了初步成就。但是,从总体而言,这方面的改革主要是在城市进行的,农村的社会保障问题虽得到一定关注但没有引起足够的重视。公共政策研究者应该以高度的社会责任感关注中国这一世纪初的难题,认真探讨建立农村社会保障体系的必要性、可行性及其具体途径,呼吁政府的有关政策制定部门对这一公共政策问题给予进一步的重视,在已初步纳入政策议程的基础上,尽快拿出比较可行的、覆盖面更广的、更具有普遍意义的政策方案,初步建成具有普遍效力的农村社会保障体系,保障广大农民特别是农民中的弱势群体的基本生活,确保农村乃至全国的社会稳定,以便为社会主义现代化建设创造一个良好的社会政治环境。^① 下面将着重论述完善农村社会保障政策的必要性及其重要意义。

^① 参见胡象明:《公共政策研究应关注农村社会保障与社会稳定》,《江苏社会科学》2001年第6期。

第一节 研究我国农村社会保障政策的 紧迫性和必要性

贯彻落实以人为本的科学发展观,实现城乡统筹发展,必须着力解决的一个基本问题是:构建农村社会保障体系,城乡居民平等享有国民待遇,切实保障农村居民最基本的人权——生存权、健康权。长期以来,我国的社会保障制度建设主要针对城镇居民,占全国人口绝大多数的农村人口的基本生活保障主要依靠家庭自行解决。但随着经济的快速发展,农村人口的流动性持续增长,人们的生产方式和生活方式已发生巨大变化,农村人口面临的生存和健康风险加剧,相当数量的人口处于绝对贫困和相对贫困状态;同时,随着人口老龄化的发展,农村人口的未来生存压力逐步累积。此种状况将成为我国全面建设小康社会和社会主义和谐社会的重大障碍。因此,建立完善的农村社会保障体系,完善农村社会保障政策迫在眉睫。

一、构建社会主义和谐社会的必然要求

构建社会主义和谐社会战略任务的提出,表明中国特色社会主义事业总体布局,更加明确了由社会主义经济建设、政治建设和文化建设三位一体扩展为包括社会建设内容的四位一体,这是对马克思主义理论中国化的重要丰富和发展,同时也对社会保障制度建设提出新的要求。公平正义是社会主义和谐社会的深厚基础,农村社会保障制度的缺失是构建社会主义和谐社会的重大障碍。完善农村社会保障政策是建立农村社会保障制度的基本前提和重要保证,也是构建社会主义和谐社会的必然要求。

中国共产党在总结改革开放尤其是全面建设小康社会以来现代化建设的实践经验的基础上,从社会主义初级阶段出发,为完成党的使命而提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务,其立论依据就是党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中已经明确的“适应我国社会的深刻变化”,“巩固党执政的社会基础、实现党执政的历史任务的必然要求”。这是我们抓住和用好重要战略机遇期、实现全面建设小康社会宏伟目标的必然要求。

我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。社会主义和谐社会的这些基本特征是相互联系、相互作用的。促进社会主义和谐社会建设,就要切实保持经济持续快速协调健康发展,切实发展社会主义民主,切实落实依法治国的基本方略,切实加强思想道德建设,切实维护和实现社会公平和正义,切实增强全社会的创造活力,切实加强社会建设和管理,切实处理好新形势下的人民内部矛盾,切实加强生态环境建设和治理工作,切实做好保持社会稳定的工作。^①

由此,我们可以看出:(1)构建社会主义和谐社会的物质基础是国民经济的持续稳定发展。这是我们长期以来得出的历史经验。生产力低下,物质匮乏,人民群众生活水平低,即使要建设和和谐社会也只能是低水平的“和谐”。(2)和谐社会的最低要求和基础条件是人民群众的基本生活得到保障,社会主义经济发展本身并不是目的,人民群众生活水平普遍提高才是其目的。(3)实现

^① 参见《人民日报社论:构建社会主义和谐社会》,《人民日报》2005年2月26日头版。

社会和谐的运行机制是社会结构合理,社会再分配机制有效,社会改革所获得的利益为大多数人分享,社会具有较高的公平和公正性。(4) 人民群众安居乐业、社会秩序良好、稳定有序是和谐社会的基础。^① 可见,社会保障与和谐社会存在着较高的相关性。和谐社会应该是国家政治稳定、经济繁荣、社会发展、百姓安居乐业,老有所养、病有所医、失有所助、贫有所依、少有所教,居者有其屋、劳者有其业。因此,社会保障是和谐社会的题中应有之义。健全和完善社会保障制度是构建社会主义和谐社会的必然要求;构建社会主义和谐社会,离不开健全、完备的社会保障制度。和谐社会的首要特点就是公平,而社会保障天然追求社会公平。社会保障的出发点,就是为了化解人们现实生活中的风险与矛盾,它满足着人的生活保障与发展需要,维系着市场经济条件下社会竞争的起点公平,维护着发展中的过程公平,致力于实现人的全面发展和促进社会的文明进步。社会保障对社会公平与正义的追求,以及通过相应的制度安排来实现国民共享经济社会发展成果,符合并体现了和谐社会的核心价值取向。因此,构建社会主义和谐社会离不开社会保障制度的保障与维系作用,社会保障制度是构建社会主义和谐社会的重要内容。社会保障的法制性既是社会保障本身的需要,也是民主法制社会的具体体现,是社会和谐的保证;社会保障的社会性体现在对象的普遍性、管理机构与服务的社会性及基金来源的多元性,有利于协调各方面的利益关系,形成一种安定团结的良好社会氛围;社会保障的公平性既是社会保障的出发点和归宿,又是社会和谐的基础和表现;互济性是社

^① 参见梅哲:《构建社会主义和谐社会中的社会保障问题研究》,华中师范大学出版社2006年版,第57页。

会保障的基本特征,它有利于形成整个社会互助友爱、融洽相处的和谐局面。

与此同时,我们应当认识到我国是一个农业大国,大约 80% 的人口在农村,农村社会保障是我国社会保障体系极其重要的组成部分。但受传统城乡二元结构模式的影响,造成现在我国城乡发展极不平衡,在城市社会保障体系基本建立的同时,农村社会保障却存在着保障水平低、社会化程度低、政府扶持力度小、覆盖范围窄、法律制度缺失等诸多问题。适时建立健全农村社会保障体系,有利于实现社会公平,维护社会的稳定,促进城乡融合和共同发展,是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、全面实现小康社会建设目标的必然要求和重要体现。

二、坚持“以人为本”,落实科学发展观的必然要求

党的十六届三中全会明确指出:“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。”这是我们党在完善市场经济和全面建设小康社会进程中确立的科学发展观。科学发展观是一个有机的整体,坚持以人为本是核心,树立全面、协调、可持续的发展观是前提,促进经济社会和人的全面发展是目的。落实科学发展观,坚持以人为本,需要切实解决与人民群众切身利益相关的突出问题。社会保障是“民生”工程,对于保障人们的基本生活权利起着非常重要的作用,对于维护社会稳定、促进经济发展具有积极的保障作用。当前,抓住机遇,尽快建立健全社会保障体系,对建立和谐社会具有重要而积极的意义。

人的发展需要社会保障制度的支撑和维护。因为人的发展就是“人的社会化、高素质化与老龄化等主要方面,社会越是向前发

展,社会化、现代化程度就愈高,人的发展就愈是离不开对社会保障制度的依赖”。^① 社会保障是社会发展的“减震器”和“稳定器”,已经成为衡量人的权利能否得到实现、社会发展是否和谐和国家综合国力强弱的重要尺度。社会保障制度的发展目标就是要为社会成员的基本生活权利提供安全保障,以确保其不因特定事件的发生而陷入生存困境,促进整个社会经济的协调、稳定发展,实现社会的公平和正义。通过社会保障制度的实施,社会成员解决了由于生活无保障而出现的基本生存问题,并且获得了在其基本生活得到保障的前提下参与社会竞争的机会,为其能力的发挥奠定了基础;社会保障还通过对意外事故中的不幸者的救济、为失业者提供失业保险或者失业救济、为疾病患者或者因病致贫、因病返贫的弱势群体提供医疗保障,消除各种危及人的生存和发展的社会风险,免除社会成员的后顾之忧,调动其劳动的积极性和创造性。这些正是人的发展的价值目标的充分体现,从而实现了人的发展与社会发展价值目标的有机统一,这正是科学发展观所要体现的内涵。

但是,由于制度、经济等原因,我国农村居民长期处于社会权利被剥夺的地位,其处境根本无法与城市居民相提并论。很多农村居民生活压力大,经济承受力低,风险抵御力弱。一方面,部分农民生活日益贫困化,甚至处于“生存危机”边缘,即绝对贫困化;另一方面,现阶段城乡差距拉大并有进一步扩大的趋势,造成农村居民的相对剥夺感不断强化,使他们最先也最强烈地感受到社会改革与社会发展的牺牲与代价。于是,在这一庞大的农民队伍中

① 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆2000年版,第214页。

就蕴藏了巨大的社会风险隐患。而社会保障正具有济贫帮困、解危救急的特性,它向收入较少以致丧失来源而生存困难的社会成员提供基本的生活保障,从而增强保障对象的生活保障感、心理平衡感、社会公平感,进而保证社会安定,减少社会动荡。^①因此,在科学发展观指导下的农村社会保障政策是调节收入分配、缩小贫富差距、保障低收入者的基本生活、缓和社会矛盾、促进农村稳定的重要手段;是有效扩大内需的重要举措,因为农村集中了我国最大的消费群体;是缓解农村人口老龄化的重要手段。

三、统筹城乡发展、消除城乡二元结构的现实选择

我国是一个经济落后的发展中国家,如果要加快工业化进程,实现经济起飞和经济现代化,完成二元经济结构向一元经济结构的转化,需要相当长一段时间。我国从20世纪50年代开始推动工业化,1950年,我国工业产值占国民收入的14.1%,城市人口占总人口的11.2%,与发达国家相比,要落后100—200年。1978年,我国工业化率和城市化率分别为46.8%和16.6%,两者相差30.2%。1980年以来,我国进入经济迅速增长和结构剧变的经济起飞阶段,城乡生产力布局和人口空间分布都发生大规模的变迁,城市化进程逐渐加快。预计到2020年,城市人口将到55025万人,城市化率将达到38%。到2050年,我国将达到中等发达国家的水平。^②

在我国二元经济结构将长期存在的现实情况下,党的十六届

① 参见王剑:《农村社会保障制度建设与构建农村和谐社会》,《广西社会科学》2007年第5期。

② 参见毕世杰:《发展经济学》,高等教育出版社2003年版,第152页。

三中全会提出的“五个统筹”中,统筹城乡发展居于首位,而统筹城乡发展的实质就是要破解城乡二元结构,形成城乡区域协调发展的社会制度环境,实现城乡经济社会的良性互动。建立城乡协调的社会保障制度是其中一项重要任务,然而我国现行社会保障制度是在传统的国家保障制度的基础上演变而来的,存在着严重缺陷,主要表现在:一是对城乡居民实行不同的制度,致使城市社会保障制度的固化与农村社会保障制度的严重缺失并存;二是城市居民从生到死的一揽子保障项目与农村居民仅有个别低层次保障项目并存;三是城市居民社会保障水平的高福利状态与农村居民的救济型低水平的保障并存;四是城乡隔绝的社会保障制度,使市场经济条件下的人才资源优化配置难以形成。

这种城乡二元结构的社会保障模式对我国农村的负面影响是巨大的。首先,在二元社会保障模式下,农村居民的生存状况不但没有得到改善,而且由于农村剩余劳动力的不断增加,农村劳动效率的低下,导致家庭和集体相结合的保障模式不能满足农民的基本保障需要,大量农民变为弱势群体,陷入贫困化。其次,二元社会保障模式扩大了城乡之间已经存在的差距。由于户口、就业制度等对城乡人口采取了差别对待的制度性安排,导致城乡劳动者的收入差距一直存在。1964 年的城市和农村居民人均收入的比例为 2.2:1,1994 年为 2.87:1,2000 年为 2.76:1,2007 年扩大到 3.33:1。城乡二元社会保障模式加剧了城乡已经存在的差距:据统计,1978 年,城市居民享受的各种社会福利人均 526.7 元,相当于当年城市人均工资的 81.7%,城市居民享受的社会福利包括社会保险和其他与就业有关的种种福利。再次,二元社会保障模式和其他社会政策相互交织,导致我国城乡社会结构转型和社会保障一体化更加困难。我国特定时期,农村集体和家庭相结合的保

障模式尽管可以保证农民的生存需要,但随着农村人口的继续增加和土地面积的减少,这种社会保障模式对农民的保障功能正变得越来越脆弱。这种社会保障模式的保障项目齐全且待遇较高,对城市劳动者有利,但国家不堪重负。在这种情况下,如果吸收农民进城就业并给予相应的社会保障待遇,就很难实现。因此,一方面国家就会堵死农民进入城市谋职和生存的路子;另一方面,当时的工业化政策不允许农民从事农业以外的产业。这就导致城乡社会结构转型处于停滞状态,社会保险的覆盖面很难扩大,农村集体和家庭相结合的保障覆盖面反而扩大,增加了我国城乡社会保障模式整合进程的难度。

因此,当前我国社会保障制度改革与建设的重点在于:通过制度创新重新配置社会保障资源、优化社会保障项目、调整社会保障水平,在加大对城市社会保障制度改革与完善力度的同时,应在新农村建设的进程中,着力加强农村社会保障制度建设,努力提高农村居民的社会保障水平。这是我国完善农村社会保障政策的正确方向。

四、农村社会转型向社会保障提出的要求

工业化和现代化进程业已对传统社会结构产生严重冲击,而经济全球化成为推进各国现代化进程的强力催化剂,传统的农业社会结构将出现巨大的震荡。与这一进程相伴而生的生产模式、消费模式、生活模式及行为模式将继续影响传统社会的结构与制度安排,使其产生重大制度变迁效应,形成经济社会模式的嬗变和转型。城市化的加速发展,促使粮田迅速变为城市的新区;现代化传媒工具的高度普及,打破了业已形成的城乡封闭的既有社会结构和社会秩序;农村人口流动频率的加速,更加快了现代城市快速

扩张的步伐。与传统农村经济与社会保障制度密切关联的土地保障、家庭保障及社区互助保障制度面临前所未有的考验。由于二元经济的既有结构,大多数发展中国家的农村人口游离在社会保障制度之外,而土地保障、家庭保障及社区互助保障网络,则是广大农村地区最基本和最重要的保障形式。但这类农村社会保障的基本制度安排形式,在经济社会大转型的背景下,因家庭结构小型化和核心家庭数量的增加,使农村家庭保障日益弱化,传统的非正规的保障体系十分脆弱。一方面,发展中国家工业化、现代化进程的完成有待时日,大量农村劳动者难以在短时期内进入城镇的社会保障体系;另一方面,既有土地保障、家庭保障又因种种因素难以发挥应有的保障功能,势必形成发展中国家社会保障的巨大的“制度真空”。一旦出现经济波动和其他社会震荡,现存的农村社会保障的“制度真空”极有可能引发恶性的社会风险事件,对社会稳定和经济社会的协调发展带来潜在威胁,这是发展中国家在新的发展进程中尤需高度重视和充分关注的问题。^①

而目前,在我国广大的农村地区,除政府构建的有限规模的社会救助和其他社会保护制度外,土地保障、家庭保障和社会互助保障等非正规制度形式则是农村社会保障的主要形式乃至主要制度基础。但是,在农村社会转型中出现一些新的弱势群体则将因为农村社会保障制度的缺失而陷入困境。比如,贫困农户是农村中的弱势群体,可以分为两类,一是分布在中国西北、西南部分地区及部分老少边区,由于自然环境、生产条件恶劣,大部分农户虽然

^① 参见林义:《农村社会保障的国际比较及启示研究》,中国劳动社会保障出版社2006年版,第4—5页。

终年劳动,温饱问题仍然难以解决。二是在非贫困地区,因家庭缺少劳动力,资金严重不足,农具不全,土地狭小,收成很少,而需要社会救济和帮助的农户。此外,根据我国当今农村人口占总人口的70%计算,我国农村现有65岁以上老年人已接近7000万人。这样庞大的老年人口,在我国农村主要还是以家庭养老为主的情况下,由于农村劳动力的大量流动以及农村现代家庭结构的转变,传统的家庭养老服务功能日益弱化,以及当前农村社会福利提供严重不足,致使农村数量庞大的老年人生活照料和精神慰藉越来越没有保障。^①

因此,无论是我国农村社会转型的现实情况还是在转型中出現的一些弱势群体的现状,都要求完善目前的农村社会保障政策,使我国农村社会能够顺利转型,维护社会安定。

五、“三农”问题向社会保障提出的要求

从历史的角度来看,作为一个传统的农业大国,中国长达几千年的历史从根本上来讲是一部农耕文明史。虽然新中国成立后进行了几十年的工业化建设,但是中国作为农业大国的基本事实没有改变。根据第五次人口普查显示,我国的农村人口占总人口的63%,即8亿多,因此农民的状况在很大程度上影响全国人民的状况;农业的发展状况依旧关系着整个国计民生、粮食安全,直接制约着国家工业化进程;农村的发展状况在很大程度上依旧决定和体现着整个国家的发展状况。由于历史的原因,从清朝中期,我国就已经形成了很高的人地比例关系;新中国成立后,由于采取了不

^① 参见张吉会:《论农村社会转型中的弱势群体》,《实事求是》2002年第6期。

合理的人口政策和城乡二元体制,导致了今天“三农”问题的严峻形势。历史告诉我们,历史上“三农”问题是一个关系到国家存亡、政权稳固的关键问题。同样,它也是当前影响我国社会主义国家现代化建设能否顺利进行的首要问题。^①邓小平同志曾指出:农民多是中国现代化建设的特点,农村安定、富裕,国家才能稳定和发展。从某种意义上说,解决了中国的“三农”问题就等于实现了农业现代化,即实现了工业化、农业产业化、城市化,解决了共同富裕、可持续发展等问题。

尽管各级政府和学术界对如何解决“三农”问题提出了多种观点,如农村城镇化、农民非农化和农业产业化等,但这些不是一朝一夕可以实现的,它更多的是一种趋势和发展方向。农村的发展水平决定着中国经济的总体发展水平,农村问题如果不能得到较好的解决,中国的国民经济发展就不可能实现大的跨越。在我国广大农村地区,仍然有相当比例和数量的农民还没有解决温饱问题,他们的生活和生产状况令人担忧,农村社会保障的滞后更使这种状况雪上加霜。农村的贫困和失业问题仍然较为突出,它不仅关系到农村经济社会和国民经济的全面健康发展,更牵涉到社会的稳定和农民对政府及执政党的信任。因此,搞好农村社会保障体系的建设已是迫在眉睫。但是解决问题的关键在于要坚持以解决好农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,切实解决农村诸如上学难、看病难等问题,促进农村和谐社会建设。目前,农村正在建立新型合作医疗制度,一些有条件的地方探索建立了最低生活保障制度,农村教育的财政支持力度也在加大。但是,相对于城市,农村在社会事业和农村社会保障制度方面的差距还

^① 参见吴康:《“三农问题”内涵探析》,《太原大学学报》2007年6月。