

社会发展与社会保障

SOCIAL DEVELOPMENT AND SOCIAL SECURITY

王永平 著

广东省出版集团
广东经济出版社

社会发展与社会保障

SOCIAL DEVELOPMENT AND SOCIAL SECURITY

王永平 著

广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会发展与社会保障 / 王永平著. —广州: 广东经济出版社, 2006.4

ISBN 7-80728-158-8

I. 社… II. 王… III. ①社会发展-研究-中国②社会保障-研究-中国 IV. ①D668②632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 124463 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	广东信源彩色印务有限公司 (广州市天河高新技术产业开发区工业园建工路 17 号)
开本	889 毫米×1194 毫米 1/32
印张	12.75 2 插页
字数	342 000 字
版次	2006 年 4 月第 1 版
印次	2006 年 4 月第 1 次
书号	ISBN 7-80728-158-8 / D·100
定价	35.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •

作者简介

王永平，1956年生，籍贯江西，现任中共广州市委党校常务副校长、广州行政学院常务副院长，广州市人大常委会委员，兼任广州市社会科学界联合会副主席，中国农村社会学专业委员会常务理事，广东省社会学学会副会长。长期在社会科学研究机构工作，主要从事社会学研究，被中共广州市委、市人民政府授予优秀专家称号。曾在广州市人民政府和广州市人大常委会工作。

主持完成了两项国家社会科学基金课题。共发表文章100余篇，撰写了两部著作，主编了4本书。获过各类社会科学成果奖十多项，1994年获第一届全国青年社会科学优秀成果奖。

本书简介

这本文集选编了作者1985-2005年撰写的部分社会学研究论文和调查报告。主要包括社会保障、社会发展方面的文章，还有一些探索社会学理论和社会现实问题的文章。全书分为三篇，共有27篇文章。这些文章，绝大部分公开发表过，其余的内部刊载过或使用过。为了尊重历史，文章保持了原貌。本书所选编的文章基本上反映了过去20年间作者对社会保障、社会发展等问题的认识过程，也从一个侧面反映了我国社会保障和社会发展的历史进程。

序 言

党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的历史任务，并且明确了构建社会主义和谐社会的主要内容。这是我们党在新的历史条件下，为了抓住和用好重要的战略机遇期，过好经济社会发展的关键期，而提出的新战略、新理论。

构建社会主义和谐社会，内涵十分丰富，是一项伟大而艰巨复杂的历史任务，需要全党全国各社会阶层、各条战线的干部、群众坚持不懈的努力。在这个为构建社会主义和谐社会而奋斗的宏大的群众队伍中，社会学工作者队伍应该起到更加自觉、更加积极的作用。可以说，为构建社会主义和谐社会而努力是社会学工作者的天职，应该有更强的使命感和责任感，应该充分发挥自身的专长，运用专业理论、知识和方法，深入实践，调查研究，分析综合，总结经验，概括理论，为党和政府提出建设性的意见和建议，为构建社会主义和谐社会提供理论支撑和决策咨询。也正是在参加实现构建社会主义和谐社会这个伟大的历史任务的过程中，社会学工作者自身的政治素质和专业能力，将得到不断的锻炼和提高，社会学工作者的队伍也将不断扩大。2005年2月党中央的负责同志曾语重心长地对几位社会学者说：“社会学的春天到了！”这既是对社会学工作者的热情鼓励，也是对社会学工作者的殷切期待。

《社会发展与社会保障》一书的作者王永平同志是一位社会学工作者。1984年他就在江西省社会科学院从事社会学研究，

那时我国的社会学刚开始恢复和重建。1988年，他参加了《中国国情丛书·百县市经济社会调查》的课题研究。此项大型国情调查课题是中国社科院丁伟志同志和我、何秉孟同志所主持的。1990年初，我是在江西省社科院协调安排几个县市的调查项目时，第一次认识了他。会上会下他向我们介绍了他到几个县做过长时间的蹲点调查此项课题的情况，也讲了他的体会和心得。这位年青的社会学工作者对课题研究的认真、执著的态度和能够深入农村实践，踏实工作的作风，给我留下了较为深刻的印象。1992年，他主持研究《革命老区社会保障研究》的国家社会科学基金课题。为此项研究的开题、调查研究和写作，他曾到北京来找过我们几次，以后就渐渐熟悉了。1994年，王永平调到广州工作，10余年间，他的工作单位和工作岗位发生了很大的变化，特别是他已经从一个社会学理论工作者，转变为党政部门的实际工作者，但他始终没有中断过对社会学理论研究，而是孜孜不倦地读书、思考，自觉地把社会学理论与方法运用到实际工作中去，结合实际，调查研究，撰写了很多调查研究报告和理论文章，取得了良好的成绩。

《社会发展与社会保障》一书，收集了王永平同志自1985年以来部分社会学论文和调研报告，主要是关于社会保障、社会发展、社会建设和可持续发展等方面的论文和调研报告。

运用社会学的理论和方法，深入实践第一线，调查研究，发现问题，提出要解决的前沿问题，这是本书的一个重要特点。有位社会学家曾经说过，如果你还没有用社会学理论武装起来，那末，你虽然到实践中去了，也调查研究了，但你也发现不了社会问题。王永平是一位社会学工作者，他长期坚持读书、学习、研究思考，掌握了社会学理论和方法，并且应用到实际的调查研究中去。这个好习惯、好学风在江西做社会学专业理论工作时就养

成了，到广州从事党政部门的工作后仍然坚持了。所以他能不断地发现和提出社会学研究的新课题。如在江西他就提出过如何解决不发达地区农村的社会保障问题，如何建立适合我国国情的社会保障制度；到广州后提出了沿海大中城市如何进行社区建设，如何解决城乡结合部社会治安问题，如何实现可持续发展等等。这些课题都具有重要的理论意义和实践价值。作者敏锐地发现了，明确地提出来了，引起社会的关注，引起有关领导部门和领导同志的注意，把解决此类社会问题提上了议事日程，有助于问题的解决，这是社会学工作者对社会发展的一种贡献。

运用社会学的理论和方法，通过调查研究，掌握丰富的第一手资料，总结实践中的经验教训，提出解决问题的建设性意见和建议，推进工作，这是本书的又一重要特点。改革开放以来，我国的经济社会发展等各项事业突飞猛进，取得了一个又一个伟大胜利，但我国仍处于社会主义初级阶段，仍然是一个发展中大国，要建成富强民主文明的社会主义国家，仍需要我们坚持长期的努力和奋斗。一些问题解决了，新的问题又涌现出来。所以不断地研究新情况，发现新问题，总结新经验，提出解决问题的新对策，就是理论工作者的使命。王永平同志在江西时是这样做的，到了广州，仍然坚持这样做。本书收集的多数论文和调研报告，就是这方面的成果。例如1990年代初，到江西波阳县做了较长期的调查，总结了该县探索农村社会保障的新经验，提出了完善和发展农村五条社会保障线的对策和建议，受到了政府和有关部门的高度重视。十多年过去了，这些对策建议仍具有重要的实践意义。又如，作者到了广州，调查研究了广州市的环境建设和环境保护，用社会学的视角总结了经验，分析了存在的问题，写出了都市环境保护的论文，提出了自己的见解和政策建议。实践证明，这些对策建议，对于大中城市的环境保护和可持

续发展，是很有见地的。

党中央提出了构建社会主义和谐社会的战略任务，这对于中国社会学来说，是一次多年难逢的极好的发展机遇，面临着许许多多亟待研究的社会学方面的课题，正是社会学工作者大有作为，大显身手的好机会。按照传统的说法，社会学工作者的专业队伍，包括社会科学研究、教学、党校、军队和党政领导机构中的政策研究等五大系统中的社会学工作者，也就是我们通常说的五路大军。王永平同志的经历和实践表明，在这五路大军之外，还应包括在党政领导机构从事实际工作的一批社会学工作者。其本人具有社会学理论和方法的专业素养，能运用社会学的视角，观察思考问题，并能努力探索、不断创新、研究出既能解决实际问题，又具有社会学理论价值的成果，这同样是一支很重要的队伍。他们在党政部门担任领导工作，处在实际工作的一线，对经济社会变迁的形势看得更全面，对生活实践有更深刻的体会。理论结合实际，再从实践中总结经验，概括出新的理论，以指导实践，是他们工作的需要。从王永平同志这本《社会发展与社会保障》文集看，前十年的论文是他作为社会学专业理论工作者的成果，后十年的论文则主要是担任了实际工作部门领导的成果。比较而言，后十年作品的视野更宽广，论及的问题更前沿更重要，提出的对策建议针对性、可操作性更强，社会学的理论水平也更高。可喜的是，像王永平同志这样的社会学工作者走上党政部门领导岗位的人越来越多，这是我们党的事业兴旺发达的表现，也正适应了构建社会主义和谐社会这项宏伟大业的需要。

中国社会学会会长

陆学艺

2005年9月28日

目 录

序言	(1)
----------	-----

第一篇 社会 保 障

不发达地区农村社会保障问题

——波阳县农村五条保障线调查与研究	(3)
建立与市场经济相适应的社会保障体系	(34)
社会保障的含义、功能与原则	(44)
建立多层次的养老保险制度	(53)
试论农村基层社会保障制度建设	(64)
发展社会保障事业系列谈	(73)
中央苏区的社会保障事业	(112)
广东社会保险制度改革的回顾与展望	(122)
建立和完善广州市社会保障体系政策咨询建议	(131)
论农村社会保障	(140)

第二篇 社 会 发 展

可持续发展与社会保险	(157)
------------------	-------

社会保障与广州社会可持续发展	(167)
中国沿海中心城市可持续发展个案研究	
——以广州市为例	(198)
关于广州中心城市的几个基本问题	(217)
关于加强广州城市社区建设的几个问题	(235)
都市环境保护的实践与探索：以广州为例	(249)
广州市可持续发展初步研究	(270)
论广州市城郊结合部的社会治安问题	(280)
人才资源利用与广州社会可持续发展	(290)
在实践中探索可持续发展之路	
——珠海经济特区可持续发展的探索及启示	(321)

第三篇 社会探索

简论社会学方法论的特点	(341)
遂川县贫困乡的基本情况调查	(355)
老区社会学初论	(358)
经济社会学的研究对象初探	(368)
略论我国经济学的“社会学化”	(374)
改革开放中的广州外来工	(378)
江西省小康社会目标的灰色系统预测及拟模糊数学评价	(382)
后记	(401)

第一篇

第一章 社会保障概述

社 会 保 障

不发达地区农村社会保障问题

——波阳县农村五条保障线调查与研究

随着农村改革的逐步深化以及农村商品经济的不断发展，农村的社会保障显得愈来愈重要。我国是一个拥有 8 亿多农村人口的大国，农村稳定与发展对于全国稳定与发展关系极大，在我国农村中，不发达地区占有相当大的比重，不发达地区农村能否稳定发展对于全国农村的稳定发展将会产生重大影响。相比较而言，不发达地区农村生产力落后，经济基础薄弱，贫困面大，社会保障方面的问题更加突出，能否解决这个问题，直接关系到这些地区的社会稳定和经济发展，进而也关系到全国农村的稳定与发展。

党的十一届三中全会以后，农村普遍推行了家庭联产承包责任制以及其他一系列改革。农村改革极大地调动了广大农民的社会主义积极性和创造性，推动了农村生产力的发展，使农村的社会面貌发生了深刻变化。但是，在新旧两种体制转换的过程中，也出现了一些新的社会问题，广大农民过去所依靠的集体经济组织的保障功能，由于体制的变化在大多数地区已经弱化；在一些地方特别是“老少边穷”地区，人们的温饱问题尚未解决；一些地方五保户、残疾人和贫困户在生产和生活方面遇到了难以克服的困难；在商品经济不可避免的竞争中，独立进行生产和经营的农户因种种原因而陷入困境；自然灾害的侵袭或家庭的不幸使一些农民难以自救，等等。这些问题在农村普遍存在，在不发达地区农村表现得更加明显，因此，解决这些问题已成为一项紧迫的战略任务。

近几年来，全国有许多地方的农村在建立新的农村社会保障

制度从而解决上述问题方面,进行了一些有益的探索和实践,取得了较为明显的成效。但是,比较而言,经济发达或比较发达地区的农村开展社会保障基础较好,有利条件较多,因而发展得比较快;而经济不发达地区开展社会保障基础薄弱,制约因素太多,因而难度很大。因此,在不发达地区农村如何开展社会保障工作是人们共同关注的难题。

江西省农村大多数是不发达地区。近年来,他们从本地的实际出发,在改革和探索农村基层社会保障制度的过程中,建立了五条保障线,^①走出了一条在不发达地区开展社会保障之路,受到省委、省政府、民政部以及国务院有关领导同志的充分肯定,也引起了国内外有关学者的关注。本文就是对五条保障线的调查与研究。笔者选择了波阳县作为调查基地,主要是因为:(1)波阳县在不发达地区具有代表性,它被国务院和江西省人民政府确定为江西 20 个重点扶贫县之一;(2)波阳县在建立五条保障线方面具有典型性,既取得了令人瞩目的成绩,也存在一些亟待解决的问题。

一、五条保障线的形成

1. 波阳县农村概况

波阳县位于江西省东北部、鄱阳湖东面,西接都昌,南连余干、万年县,北邻彭泽县和安徽东至县,东接景德镇和乐平县,面积 4214.68 平方公里,设 9 个区、41 个乡、3 个镇、9 个农场,共 19 万多户,110 多万人口,其中 90% 以上是农村人口。县境东北多山,黄山余脉自安徽大洪山入境,逶迤南行,构成众多的低山高丘。中部及东南部为低丘和平原杂处地带,西南部为鄱阳湖冲击平原,全县耕地面积 113.4 万多亩(1 亩 = 0.0667 公顷),其中水田 83.1 万多亩,旱地 30.3 万多亩。该县的自然资

^① 五条保障线是指:以互助储金会为主体的救灾扶贫多功能保障线;以福利厂(场)为中心的残疾人就业保障线;以敬老院为依托的五保供养保障线;以农房保险为主要内容的救灾保险线;以优抚安置为主要内容的特殊保障线。

源比较丰富，古代波阳（旧称鄱阳，1952年改为现名），曾以“泽有蒲鱼之饶，山有林麓之利”著称于世。但是，由于自然灾害频繁以及其他社会历史原因，波阳的经济长期比较落后，农村社会保障问题比较突出。

虽然波阳的经济不发达，但是从该县的历史来看，建国以来还是取得了长足的进展，尤其是党的十一届三中全会以来，该县的经济和社会面貌发生了可喜的变化。^①农民的生活普遍有所改善，农村生产不断发展。农民群众由衷地拥护党的现行农村政策，他们觉得五条保障线看得见、摸得着，为农民群众排了忧，解了难，他们希望“五线”保障能够长期得到贯彻并落到实处。

2. 建立五条保障线的必要性与可能性

五条保障线的建立，是新时期民政工作改革的成果，是广大干部和群众在实践中的创造。其必要性在于：（1）原有的农村社会保障制度不能适应农村改革的需要。在过去较长的时期内，波阳农村实行的是“一大二公”，“三级所有、队为基础”的经济管理体制，农民以公社社员的身份从事“大呼隆”式的生产，尽管那时农村社会保障的程度和水平相当低，并且也存在这样那样的问题，然而作为公社成员的农民毕竟有一个集体经济作为依托，所以在较长时期内农村社会保障问题被掩盖了。实行家庭联产承包责任制以后，农民不再作为公社社员而是作为相对独立的商品生产者和经营者加入了商品经济的洪流。波阳县农村原有的集体经济基本解体，原有的集体保障功能也随之丧失。因此，五保户、残疾人、贫困户的生活和生产问题日渐突出，农村社会保障基本上处于“缺位”状态。（2）救灾任务繁重。由于波阳所处的地理位置等自然方面的原因，历来南涝北旱，夏涝秋旱，尤以水害为重。此外，还常遇到火灾、风灾、雹灾等等。灾难的规律大体是：五年一大灾，三年一小灾，年年都有灾。^②独立生产和经

^① 有关波阳经济与社会发展的资料相当丰富，限于篇幅，故不赘述。

^② 这一规律是当地同志根据历史经验总结出来的，《波阳县志》（江西人民出版社1989年版）对此有详细记载。

营的农户难以抵御灾害的侵袭，国家下拨的救灾款（粮）也远远满足不了实际需要。同时，由于县、乡企业比较薄弱，农村生产力水平普遍较低，因而县财政几乎拿不出资金用于农村救灾和其他社会保障事业。

但是，建立五条保障线也具有一定的可能性：（1）农民自我保障的经济实力有所增强。农村改革解放了被束缚的农村生产力。随着生产的发展，农民的生活水平逐渐提高，全县多数农民解决了温饱问题，少数农户已达到小康水平，就全县绝大多数农户而言，已经具备了一定的自我保障能力，但农户消费支出中用于社会保障方面的却微乎其微。（2）国家的救助为社会保障提供了一定的基础。由于经常受灾，又由于波阳有一部分贫困地区，国家每年都要下拨一定数量的救灾款和扶贫款，这些资金实际上构成了低层次农村社会保障的物质基础。同时，新兴的小型乡镇企业（如小煤窑、砖瓦厂、加工厂）有所发展，其中有些经济效益较好，但是较长时间以来这些乡镇企业基本上没有社会保障方面的支出。（3）农村社会保障有初步基础。建国以来，波阳县的民政工作一直没有中断过（尽管其间经历了一些大的曲折，如十年“文革”）。传统的民政工作中，有许多属于社会保障的内容，如五保供养、救灾救济、优抚安置等等。县民政部门为农村社会保障事业尽心尽力，做了不少扎扎实实的工作，受到广大农民群众的欢迎。同时，在民政工作的实践中也积累了一些有益的经验，这就为在新时期开展农村社会保障工作打下了一定的基础。

3. 建立以互助储金会为主体的救灾扶贫多功能保障线

五条保障线中最具特色的是以互助储金会为主体的救灾扶贫多功能保障线，而储金会的建立是从救灾改革开始发展起来的。

建国后的很长一段时间，国家每年都要拨给波阳县数量可观的救灾款，少则几十万元，多则上百万元。可是，救灾款的分配和使用却成了个令人头疼的事。波阳县灾多面广，特别是在重灾区，基本上家家遭灾，人人有难，所以灾民都渴望得到一份救灾款。大队（村委会）干部平均分配不下来救灾款，群众也很不满意，在这种情况下，他们只好采取按人头分配的办法，实行“撒