

中国农民社会

保障法律制度研究

ZHONGGUO NONGMIN SHEHUI
BAOZHANG FALÜ ZHIDU YANJIU

肖新喜 著



法学



中国政法大学出版社

中国农民社会

保障法律制度研究

ZHONGGUO NONGMIN SHEHUI
BAOZHANG FAQU ZHIDU YANJIU

肖新喜 著



中国政法大学出版社

2019·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

中国农民社会保障法律制度研究/肖新喜著. —北京:中国政法大学出版社, 2019. 10
ISBN 978-7-5620-9261-2

I. ①中… II. ①肖… III. ①农民—社会保障法—研究—中国 IV. ①D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 239075 号

- | | |
|-------|---|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路 25 号 |
| 邮寄地址 | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 |
| 网 址 | http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部) |
| 编辑邮箱 | zhengfadch@126.com |
| 承 印 | 固安华明印业有限公司 |
| 开 本 | 720mm×960mm 1/16 |
| 印 张 | 17.25 |
| 字 数 | 285 千字 |
| 版 次 | 2019 年 11 月第 1 版 |
| 印 次 | 2019 年 11 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 49.00 元 |

前 言



中国农民社会保障法律制度是我国社会保障法的重要组成部分，它的制度构建与完善对于帮助农民摆脱贫困、谋求发展具有至关重要的意义。然而，由于城乡二元经济社会结构的影响，我国社会保障法律制度也呈现为城乡二元结构。城乡二元结构下的农民社会保障制度存在法制不完善、保障范围窄、保障水平低等缺陷，严重影响了农民社会保障权益的实现。进入 21 世纪，我国社会经济已经进入工业支持农业、城市支持农村的发展新阶段。于是，我国社会保障事业也迈入破除城乡二元结构，实现城乡一体化发展的新阶段，农民社会保障法律制度建设获得较大进步，以国家为主导筹资主体、以农民社会保险为核心的现代社会保障法律体系雏形初显。然而，目前的农民社会保障法律制度仍存在诸多不足，需从诸多方面予以完善，以确保农民社会保障权的充分实现，促进社会公平。文章以分析我国农民社会保障法律制度的不足为进路，采取多种研究方法，提出完善我国农民社会保障法律制度的若干建议，期望能为我国构建科学的农民社会保障法律制度提供可资借鉴的成果。

社会保险法律制度在现代社会的农民保障法律制度中居于核心地位，其中，养老保险与医疗保险最为重要。中华人民共和国成立后，我国的农民养老保险和农民医疗保险都经历了新旧两个发展时期。目前，我国已经建立和实施新型农村养老保险以及新型农村合作医疗等两种社会保险法律制度。毫无疑问，它们的建立实施对于我国农民应对老龄风险与疾病风险意义巨大。然而，上述两种社会保险制度都存在异化现象。主要表现为：权利取得制度不符合社会保险的强制性特征；国家的责任承担不足，不利于消除城乡社会



保险的二元结构，违背社会正义；集体筹资责任的承担因为其未能有效实现而成为一句口号；监管制度不完善导致基金风险大，无法有效保值增值等诸多缺陷。这些不足导致了农民社会保险权不能充分有效地实现。要消除农民社会保险法律制度的异化，保障农民社会保险权的实现，就必须完善相应的法律制度。其一，将自愿参保原则改为强制参保原则，以克服农民社会保险的逆向选择问题，实现社会保险互济互助的制度目标。其二，形成长效的国家投入机制，采取多种措施促进集体经济有效实现，为农民社会保险的顺利发展提供物质基础。其三，实现农民社会保险基金增值保值渠道的多元化，保证农民社会保险水平与农村社会经济发展同步增长。其四，根据管办分离、监管分离原则构建农民社会保险的监督管理制度，消除危害基金安全的违法行为，保证基金安全。其五，强化农民在社会保险管理中的话语权，建立农民知情权、参与权以及监督权的落实机制，保证农民社会保险权益的顺利实现。

社会救助制度是农民社会保障的最低层次，其目的在于满足农民最基本需求，保证农民生存权的实现。因此，中华人民共和国成立后至今，它一直是最受国家重视的农民社会保障法律制度。我国农民社会救助法律制度的发展经历两大阶段：工业化初期与工业化中后期的农民社会救助制度。工业化前期的农民社会救助以集体责任为主，国家责任为辅，工业化中后期的农民社会救助则以国家责任为主，集体责任为辅。我国目前的农村社会救助法律制度主要存在以下问题：其一，项目不完整。主要表现为只重视满足较低层次农民需求的社会救助项目而忽视能够满足较高层次农民需求的社会救助项目。其二，筹资渠道狭窄。农民社会救助不应将国家的责任绝对化，而应强调筹资渠道的多元化。我国目前仅强调国家在农民社会救助中的筹资责任，导致农民社会救助资金不足。其三，实行多头管理，监督管理机制不完善。其四，法律渊源的效力层次低，体系化不足。要发挥农民社会救助法律制度的功能，就需完善我国农民社会救助制度。第一，增加农民社会救助的项目，使其能够满足不同地区的农民不同层次的救助需求。第二，重视社会筹资以及集体的筹资功能，采取积极措施促进集体经济的有效实现，发挥集体在农村社会救助中的应然功能。第三，统一管理机构，统一农村社会救助的资金管理，强化农民的参与管理权与话语权，提高农民社会救助资金的使用效率。第四，提升农村社会救助立法的层次，强化其效力，并实现农村社会救助法

律制度的体系化。

农民社会福利是保障水平最高的社会保障项目，其目的在于满足农民的发展需求。由于我国尚处于社会主义初级阶段，农民社会福利事业落后，农民社会福利法律制度颇不健全。我国的农民社会福利法律制度的发展经历了两个发展时期：计划经济时期的农民社会福利制度与市场经济时期的农民社会福利法律制度。目前，我国农民社会福利法律制度主要存在以下问题：其一，国家与集体责任的严重缺失；其二，农民福利项目缺乏普惠性，只注重特殊人群的基本福利需要而忽视普通农民的社会福利需求。其三，农民社会福利机制的实施忽视农民需求以及集体经济组织的功能发挥等问题。要使农民社会福利权的实现与社会经济水平同步发展，必须完善我国的农民社会福利法律制度。首先，强化国家对农民的社会福利责任，明确规定国家对农民福利的支出在国家财政总支出的比例。其次，农村福利制度应由补缺型福利向普惠型福利转变，注重农民社会公共福利项目建设，将农民社会福利权的主体扩张至全体农民。再次，国家应采取财政、税收等手段促使集体经济有效实现，并注重集体经济组织在农民公共福利供给中的管理、实施功能的发挥。最后，实现农民福利管理体制的统一，强化农民在农村社会福利的决策、生产以及使用中的话语权。

目 录 CONTENTS

导 论	001
第一章 中华人民共和国成立以来农民社会保障法律制度的 历史变迁与启示	017
第一节 农民社会保障法律制度的变迁	017
一、农民养老保险法律制度的嬗变	017
二、农村合作医疗法律制度的历史变迁	026
三、农民社会救助法律制度的演进	038
四、农民社会福利法的历史沿革	049
第二节 农民社会保障法律制度变迁的成因分析	057
一、工业化程度对农民社会保障法律制度变迁具有决定性意义	057
二、经济体制改革是影响农民社会保障法律制度的又一重要因素	061
三、社会发展理念的转变是导致农民社会保障制度变迁的又一重要因素	065
第三节 结论与启示	071
一、结论	071
二、启示	074
第二章 农民社会保障法律制度的文本解读	079
第一节 农民社会保险法律制度的文本解读	079
一、新型农村养老保险法律制度的内容解析	079



二、新型农村合作医疗制度的规范性文本解读	086
第二节 农民社会救助法律制度的文本解读	088
一、农村五保供养法律制度	088
二、农村最低生活保障制度	090
三、农村医疗救助制度	092
第三节 农民社会福利法律制度的现状分析	095
一、农村特殊群体社会福利法律制度现状	095
二、农村公共社会福利法律制度现状	100
第三章 农民社会保障法律制度的社会实证分析	102
第一节 调查方式与数据来源说明	102
一、社会实证方法的研究意义	102
二、调查方式的说明	104
三、样本数据分布的说明	105
第二节 农民社会保障法律制度的运行状况分析	105
一、农民社会保障必要性的考察	105
二、现行农民社会保险项目设置与农民需求契合程度的考察	110
三、现行社会保险筹资模式与农民认可的筹资模式契合度的考察	112
四、农民对集体社会保障职责认知状况的考察	114
五、农民社会保障权与农民集体成员权关系的考察	116
六、农村集体经济组织履行社会保障职责经济来源的考察	117
第三节 结论与启示	119
一、国家应该为农民提供相应的社会保障	120
二、农民社会保障与集体经济的有效实现存在密切关系	121
三、农民社会保障立法必须尊重农民意愿才能有效实施	123
四、集体经济组织社会保障职责的承担必须使集体经济有效实现	125

第四章 农民社会保障法律制度的现实困境	127
第一节 农民社会保险制度的现实困境	127
一、新农保法律制度存在的问题	127
二、新农合法律制度存在的问题	136
第二节 农民社会救助制度的现实困境	148
一、我国农民社会救助制度的法制化程度有待提高	148
二、农民社会救助权的实现不够充分	149
三、农民社会救助筹资制度有待改善	151
四、监督管理制度有待健全	152
第三节 农民社会福利法律制度的现实困境	153
一、农民社会福利主体制度存在缺陷	153
二、农民社会福利筹资制度的筹资水平低	155
三、农民社会福利权利实现制度的不足	156
四、农民社会福利管理制度缺乏科学性	157
五、农民社会福利的法制建设滞后	159
第五章 农民社会保障法律制度的重构	161
第一节 农民社会保障法的构建原则	161
一、城乡一体化原则	161
二、中央统一立法与地方特殊立法相结合原则	164
三、公平正义原则	166
第二节 农民社会保障的核心：社会保险	169
一、新型农民养老保险法的制度构建	169
二、新型农民合作医疗法律制度的重建	178
第三节 农民社会保障的最低层次：社会救助	192
一、实现农民社会救助法律的体系化	192
二、构建长效稳定的社会救助筹资机制	195
三、规范农民社会救助权的变动	199



四、健全农民社会救助的监管制度	203
第四节 农民社会保障的最高层次：社会福利	204
一、农民社会福利法的体系构成	204
二、农民社会福利法的基本原则	206
三、以权利义务一致性原则构建制度主体	208
四、筹资渠道：由单一走向多元	210
五、权利实现：由难及变为可及	213
六、监督管理：由“九龙治水”转为“一龙治水”	215
第六章 农民集体社会保障职责的制度完善	218
第一节 农民集体社会保障职责的理论基础	218
一、集体为其成员承担社会保障职责是社会主义共同富裕本质的必然要求	218
二、农村集体经济组织对其成员负有社会保障义务是由法律调整机制决定的	222
三、集体经济组织为农民成员提供社会保障有着坚实广泛的国情基础	225
四、集体为成员提供社会保障符合国际社会保障的发展趋势，有坚实的理论基础	226
第二节 农民集体社会保障职责的规范文本解读	227
一、现行制度对农民集体社会保障职责相关规定的透视	227
二、现行农民集体社会保障法律地位规定的不足	236
第三节 农民集体社会保障职责制度构建的规范设计	238
一、农民集体社会保障职责立法的体系化	238
二、农民集体社会保障职责立法体系化的模式选择	242
三、农民集体社会保障职责集中立法的主要内容	246
参考文献	253

发达国家的经验表明,社会保障事业的顺利发展必须法制先行,我国农民社会保障事业的发展也不例外。完善的法制是农民社会保障权实现的制度保证。我国进入工业反哺农业、城市支持农村的发展新阶段后,农民社会保障事业发展迅速。然而,农民社会保障法律制度的不完善为我国农民社会保障事业的发展蒙上了阴影。因此,发展我国农民社会保障事业迫切需要研究农民社会保障法律制度的不足并提出相应的完善建议。

一、选题背景

(一) 农民社会保障法律制度建设是我国社会保障法治化的薄弱环节与重中之重

我国过去实行“工业优先、城市优先”的经济发展战略,在工业化初期,按需提取农业剩余支持工业和城市的发展,由此,我国的社会经济发展是典型的城乡二元结构。社会经济发 展的城乡二元结构导致我国社会保障的城乡二元结构。当时国家没有财力发展农民社会保障事业,导致我国农民社会保障法制状况落后也实属当然。然而,进入 21 世纪,我国的社会经济已经步入“工业反哺农业、城市支持农村”的发展新阶段。为农民建立完善的社会保障体系,实现社会保障的城乡一体化,成为我国社会保障法律制度建设中的时代最强音。2006 年中央 1 号文件《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出,逐步建立农村社会保障制度。按照城乡统筹发展的要求,逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入。

2006 年 10 月,在党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出,完善社会保障制度,保障群众基本生活。适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化,逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十七大报告曾指出,统



筹城乡发展，推进社会主义新农村建设。加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，健全农村社会保障体系。贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则，加快健全农村社会保障体系。党的十七届五中全会要求，健全覆盖城乡居民的社会保障体系。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。实现新型农村社会养老保险制度和城乡社会救助的全覆盖。由此可知，我国社会保障法律制度的发展道路是覆盖城乡——城乡衔接——城乡一体化。然而，城乡社会保障二元结构下的农民社会保障法制建设远远落后于城市居民的社会保障法制建设。主要表现为：农民社会保障项目少；农民社会保障法律体系不完整；农民社会保障法律渊源效力层次低等。由此可知，实现城乡一体化的社会保障制度的薄弱环节在农村，农民社会保障法律体系的完善是我国社会保障法治建设的关键。只有完善农民社会保障法律制度，我国才能消除社会保障的城乡二元结构，实现社会保障的一体化发展。

（二）农民社会保障权利贫困是解决“三农”问题的重大障碍

解决“三农”问题是我党和国家工作的重中之重，然而农民社会保障权利贫困是解决“三农”问题的重大障碍。

第一，农民社会保障权利贫困阻碍了农业适度规模经营的发展。邓小平曾指出：中国社会主义农业的改革和发展，要有两个飞跃，第一个飞跃，是废止人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这又是一个很大的前进，当然这是很长的过程。“两个飞跃”为我国社会主义农业的发展指明了方向和途径。即我国社会主义农业发展的目标是适度规模经营和集体经济，以此为基础实现农业的现代化。虽然我国农村的经营体制为统分结合的双层经营体制，但几乎所有村庄都采取分散经营的方式。要实现农业发展的第二个飞跃，则需通过承包经营权的流转实现土地的集中。虽然学者大力鼓吹土地承包经营权流转的意义，政府也采取相应的措施推动土地承包经营权的流转，但收效甚微。之所以出现这样结果的原因，是农民社会保障权利的缺失，导致农地成为农民的基本生存保障。这导致农民普遍缺乏土地承包经营权的流转意愿，从而使得农业生产的适度规模经营无法顺利实现。由此可知，农民社会保障权利贫困是阻碍我

国农地实现规模经营的主要原因。

第二，农民社会保障权利贫困是影响农民发展的重要原因。“三农”问题的核心是农民物质资源的贫困。解决“三农”问题的最终目的在于消除农民的物质贫困状况，促进农民发展。农民贫困的内容包括：物质贫困、能力贫困、权利贫困以及动机贫困。就我国目前的农村现状而言，农民的贫困在以上几个方面都普遍存在。然而，在我国农民的上述几个贫困当中，社会保障权利的贫困既是其他贫困发生的原因，也是其他贫困的综合反映，是影响农民发展的最重要因素。具体言之，其一，社会保障权的贫困导致农民丧失发展的物质基础；其二，社会保障权的贫困限制农民自由流动，使农民无法自由发展。通过以上论述可知，农民社会保障权利贫困是解决“三农”问题的重大障碍。要解决“三农”问题，就必须构建和完善农民社会保障法律制度消除农民社会保障权利贫困问题。

二、问题提出

随着我国社会经济发展进入“工业反哺农业、城市支持农村”的新阶段，我国政府的财政能力大增，农民社会保障事业取得了长足发展，农村社会保障法律制度也不断构建与完善。虽然如此，我国农民社会保障法律制度仍存在一些问题：其一，农村社会保障法制相对不够健全。这主要表现为我国农村社会保障立法缺失，制度的稳定性和持续性相对较差。其二，我国农村社会保障能力不足，水平及效果相对较差。比如，相较于我国的社会平均经济发展水平而言，我国农民社会保障法律制度存在覆盖面小、保障项目少以及社会化程度低等弊端，这都影响了农民社会保障权的享有与实现。其三，农村社会保障基金筹集困难，资金管理相对较不规范。农民社会保障法律制度的筹资困境主要表现在：政府对农民社会保障的资金投入相对不足；集体经济组织因为集体经济的式微也难以为其成员提供相应的保障基金等；农民社会保障基金被挤占、挪用等现象比较普遍；而作为农民社会保障法律制度核心的社会保险制度又采取了自愿筹资模式。上述三个因素导致了我国农村社会保障基金筹资存在困难，不利于农民社会保障事业的顺利开展。其四，农民社会保障管理制度存在弊端。主要是管理主体多元化，相互之间职责不清等，这都影响了我国农民社会保障水平的提高，使得农民社会保障权不能有效实现。



总而言之,我国农民社会保障事业虽然取得长足发展,但在其运行的各个环节依然存在不少问题。那么,究竟应如何解决这些问题?世界各个国家社会保障事业发展的经验告诉我们,社会保障事业要想顺利发展,必须遵循法制先行原则,我国农民社会保障的发展也不应例外。因此,应对现行农民社会保障法律制度进行深入研究,以此为基础,不断完善相应的制度建设,确保我国农民社会保障事业的顺利推进。

三、研究目的

法律制度的完善对我国农民社会保障事业的持续健康发展具有至关重要的作用。要完善农民社会保障法律制度,其前提是探究我国目前农民社会保障法律制度存在的问题。因此,根据社会保障的运作机制以及所欲实现的目标,分析我国农民社会保障法律制度的不足成为本书研究的初级目的。针对我国目前农民社会保障法律制度不足,提出符合我国实际情形的完善建议,期望为我国农民社会保障法律制度的构建提供值得参考的意见,是本书研究的次级目的。集体经济组织是我国农民社会保障法律关系的重要主体之一,而以私有制为基础的社会保障法律制度并不能为集体经济组织切实承担其职责提供理论基础和行动指导。因此,我国农民社会保障领域存在典型的“中国经验”。而这一“中国经验”并不能用移植而来的国外社会保障法理论予以剪裁。因此,根据我国农民社会保障领域内的“中国经验”形成农民社会保障法律理论并使之与继受而来的国外社会保障法理论融合协调,并探索我国农民社会保障法理论的本土化,是本书研究的第三重目的。

四、选题意义

(一) 选题的理论意义

1. 该选题加强法学学科对农村社会保障问题的研究力度,弥补法学学科对农村社会保障问题研究之不足

随着党中央、国务院对“三农”问题的日益重视以及将解决农村社会保障问题提上议事日程,农村社会保障问题已经成为理论界的研究热点,出现了大量的研究农村社会保障问题的科研成果。但是,研究农村社会保障问题的学者绝大部分为经济学学者或社会学学者,其成果也多属于经济学领域和社会学领域。法学学者对农村社会保障问题的研究没有给予相应的重视,以农村社会保障法律制度作为研究主题的科研成果寥寥无几。由此可见,法学

学科对农村社会保障问题的法理研究相对薄弱,应该着力强化。法学学科对农村社会保障问题研究之不足根源于以下几个原因:其一,我国长期以来存在的城乡二元经济结构与社会结构使现代农村社会保障实践缺失,这是法学研究未能关注农村社会保障问题的根本原因。城乡二元经济结构与社会结构的存在必然导致我国城乡社会保障制度的二元性。城乡社会保障的二元性体现在城市已经建立起较为完备的、保障水平较高的社会保障体系,而农村的社会保障体系仍以家庭保障、土地保障为主,现代意义的社会保障体系要么缺失,要么正在建立的探索过程中。既然现代农村社会保障实践缺失,因而就无法产生农村社会保障法律关系,也就没有必要立法对农村社会保障关系进行调整。由此可见,现代农村社会保障实践的缺失是法学对其研究不足的原因之一。其二,社会保障问题研究的跨学科性以及作为社会保障法学的新兴性,也是法学学科对农村社会保障问题研究不足的重要原因。社会保障问题研究具有跨学科性,法学、政治学、社会学与经济学都能运用自己的方法,从本学科的视角研究农村社会保障问题。从法学学科的角度看,农村社会保障问题属于社会法学的研究范畴。而社会法学作为一个新兴学科,其研究重点应该是社会保障法的基础理论。只有这样,才能为社会法作为一个独立的法学部门奠定坚实的理论基础。这样一来,受限于研究精力,社会法学学者便无暇顾及农村社会保障问题的研究。其三,农业产业的弱势地位与农民的弱势地位导致研究“三农”问题的效益低,使法学学者不够重视对农村社会保障问题的研究,这也是法学学科对农村社会保障问题研究薄弱的原因之一。正是基于以上原因,国内关于农村社会保障的研究成果几乎都属于社会学与经济学领域,法学研究成果极其少见。随着我国工业化、城市化以及城乡一体化进程的加快,农村社会保障实践必然会普遍发生与存在。要有效解决农村社会保障问题,法制化是不二之选,这就必然要求强化农村社会保障的法理研究。而该选题正好可以满足上述需要,能加强对农村社会保障的法学研究。

2. 该选题可以弥补现在社会保障法律理论对农村社会保障研究之不足,深化社会保障理论对农村社会保障的研究,使社会保障法律理论更加完整

社会法是一个新的独立之法律部门或制度,社会法学是一门新兴学科与交叉学科。而新兴法律部门或制度要走向成熟与完善,离不开对其基础理论



的成熟与深入研究。因此，目前我国社会法学学者研究的重点就在于社会保障法的基础理论，包括社会保障法的调整对象、基本原则、内容与体系等。又因为我国城乡二元经济与社会结构，使农村的社会保障实践很不完善，因此，即使研究具体社会保障法律制度，也以城市社会保障法律制度研究为主，对农村社会保障法律制度的研究或轻描淡写，或一笔带过。基于以上两个原因，我国社会保障法学者对农村社会保障问题的研究抱有忽视的态度，研究内容也存在不全面与不深入等问题。而随着我国城乡一体化进程的快速推进，农村社会保障法制建设也被党中央、国务院提上议事日程，这就要求社会保障法律研究者改变对农村社会保障法律问题研究的忽视态度，强化农村社会保障法理论的研究力度，深化研究内容。因此，本书能够弥补我国社会保障法理论研究之不足，对于社会保障法理论的完善具有重要意义。

（二）选题的实践意义

1. 该选题可以完善我国社会保障法律体系

源于我国城乡二元经济结构与社会结构，我国的社会保障体系也是二元结构，具体表现为城市的社会保障法律制度比较完善与健全，而农村的社会保障法律制度则不够完善。随着我国工业化与城市化进程的不断推进，党中央提出了统筹城乡发展的战略，而统筹城乡社会保障也当然成为统筹城乡发展的重要内容之一。统筹城乡发展将农村社会保障法律制度的建设提上了议事日程。因此，以立法论的立场研究农村社会保障法律制度，并构建内容完整、体系严谨的农村社会保障法律体系，对于推进我国社会保障事业的发展，完善我国社会保障法律制度体系具有重大意义。而本书的研究就是要尽力尝试构建我国农村社会保障法律体系。

2. 该选题可以促进我国“三农”问题的解决，推进社会主义新农村建设

第一，完善的农民社会保障法律制度可以减轻农民负担，提高农民生活水平。由于农产品的价格需求弹性与替代收入弹性较低等原因，导致农业收益低，农业成为弱势产业，农民成为弱势群体。随着社会经济的发展，医疗问题、养老问题已成为我国农民沉重的负担。而完善的农村社会保障法律制度是解决农民生存风险，减轻农民负担的有效措施。

第二，建立完善的农民社会保障法律制度可以促进农业经营的规模化与现代化，提高农业生产效益。邓小平同志指出，我国社会主义农业的发展，要有两个飞跃，其中第二个飞跃即要适应科学种田与生产社会化的需要，发

展适度规模经营，发展集体经济。而要实现第二个飞跃，就必须建立完善的农村社会保障法律制度。因为，完善的农民社会保障法律制度的建立，可以在有效保护农民合法权益的前提下促进农地流转，并在此基础上实现农业经营的规模化与现代化，提高农业生产效益。在以土地作为唯一生活保障的情形下，拥有土地使用权并进行耕作就成为农民最基本与最终的保障手段，要形成农地的规模流转并实现农业经营的适度规模化与现代化，既不现实也不可能。完善的农村社会保障法律制度的建立就可以取代土地保障的功能，促进农地流转。通过流转，将不善于从事农业生产但善于并愿意从事非农产业的人解放出来，从事非农产业，而将土地流转给善于经营农业的人手中。因此，社会保障制度能够有效促进农地流转。土地流转可实现以下两个效果：一是可将部分农民转移到非农产业，促进工业化与城市化。二是将土地流转给善于从事农业生产的人手中，促进农业生产的规模化与现代化，进而提高农业生产率。由此可见，建立完善的农民社会保障法律制度是实现邓小平同志所提“两个飞跃”中第二个飞跃的有效措施。

第三，建立完善的农村社会保障法律制度，可以更好地实现社会公正，维护农村社会的稳定。通过城乡二元经济与社会结构，农业、农民为我国社会主义的工业化与城市化提供了巨大的资本积累。随着我国进入工业化的中期阶段，现在进行“工业反哺农业，城市支援农村”正当其时，只有这样，才可解决日益扩大的城乡差距问题，保持农村社会的长治久安。而建立完善的农村社会保障法律制度，无疑是缩小城乡差距，实现城乡一体化的重要手段之一。

总而言之，该书对于实现我国农村社会保障政策的法制化和完善农村社会保障法律制度意义巨大。而完善的农村社会保障法律制度能够有力促进我国“三农”问题的解决，实现建设社会主义新农村的发展战略与全面建设小康社会的社会发展目标。

五、文献综述

目前关于农民社会保障法律制度的研究成果，根据其研究范围，可以分为整体性研究与项目性研究两种。所谓整体性研究是指研究范围包括农民社会保障法律制度的所有内容，既包括农民社会保障法律制度的一般理论又包括农民社会保障法律制度的具体理论。所谓项目性研究是指研究范围仅包括