

我国农村社会保障发展路径的研究综述

李放, 魏磊

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要: 目前学术界对我国农村社会保障的研究相对集中在探索农村社会保障的发展道路上。大多数学者认为我国城乡二元结构的特殊格局决定了城市社会保障和农村社会保障之间存在较大的差异, 无法在短期内实现完全意义的城乡社会保障体系一体化, 目前只能通过一种过渡性的制度安排, 在完全割裂的城乡二元社会保障制度之间构建衔接模式; 构建农村社会保障制度必须考虑我国农村经济发展水平低且很不平衡的国情; 农村社会保障基金的筹集渠道包括财税支持, 土地收入, 集体或乡镇企业补贴, 农民个人交费等。

关键词: 农村社会保障; 路径; 衔接

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)01-0075-05

The Review of Studies on the Development Path of Rural Social Security in China

LI Fang, WEI Lei

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Jiangsu, Nanjing 210095)

Abstract: Currently the research of rural social security concentrates on its development road, most scholars think that there is a huge difference between the city society guarantee and rural social guarantee resulted from the dualistic structure of city and village, so it is impossible to complete the integrity of city and village social guarantee by a transitional system. We have to think about the low and unbalance development of economy when we make up the rural social guarantee; the raise of guarantee fund includes finance and tax support, land income, allowance from collectivity and rural enterprise, the fee from farmers and so on.

Keywords: the rural social security; the mode; link-up

随着全国上下对“三农”问题的日益关注, 农村社会保障成为社会各界研究的热点。目前学界对我国社会保障城乡分割、农村社会保障严重缺失的现状, 以及农村社会保障制度建设的重要性和必要性有着较为一致的认识, 但对我国农村社会保障究竟走什么样的发展道路、城乡社会保障制度如何衔接、农村社会保障体系如何构建、资金如何筹集等一系列问题还处在探索阶段。本文试图将近年来学者们在上述问题上的观点进行梳理, 以期能够对今后进一步的研究有所帮助。

一、城乡社会保障的衔接

中国传统的社会保障制度是城乡二元结构, 目前提出要建立农村社会保障制度, 是否能实现社会保障的城乡一体化呢? 对此大致有三种不同的看法。第一种观点认为, 当前城乡分离的二元经济结构尚未消除, 城乡居民收入水平存在巨大差距, 且目前的城镇社会保障体系仍然存在许多

收稿日期: 2006-06-02

作者简介: 李放(1963-), 女, 江苏涟水人, 管理学博士, 南京农业大学公共管理学院教授, 博士生导师, 主要研究方向为农村财政、社会保障。

问题,不具备实现城乡社会保障体系一体化的客观条件,因此建立农村社会保障制度必须从农村实际出发,实行与城市不同的制度。农村保障不仅与城市保障有差别,而且发达地区与贫困地区农村保障也不可能一样,应根据农村的实际情况,建立统一性和差别性相结合的农村社会保障制度^[1]。

与其持相反意见的学者认为,应实现城乡社会保障体系的一体化。城乡分离的保障制度将会进一步加大城乡差距,不能体现公平性的原则,应该给所有的公民以同等的待遇和平等的机会,凡由政府提供的社会保障,其受益对象就应将农村居民包括在内^[2]。

大多数学者持第三种观点,即认为当前我国城乡二元结构的特殊格局决定了城市社会保障和农村社会保障之间存在较大的差异,无法在短期内实现完全意义的城乡社会保障体系一体化,应当将城乡统一的社会保障制度作为长期发展目标,目前只能通过一种过渡性的制度安排,在完全割裂的城乡二元社会保障制度之间构建一种衔接模式,为将来建立城乡一体化的社会保障创造条件^[3]。一些学者提出在农村社会保障和城市社会保障之间需要建立一种新的社会保障制度,即农民市民化社会保障制度,通过构筑一个阶梯,打造城乡社会保障之间相互沟通、相互连接和相互转化的平台,逐步实现农村社会保障向城市社会保障的过渡,最终实现在全国建立以社会公正为基础的城乡一体化社会保障体系的目标^[4-5]。

对如何实现城乡社会保障的过渡和衔接,学者们从各个角度提出了多种模式。童兆颖^[6]认为我国农村社会保障应实行“三步走”战略,第一步是做好贫困人口的最低生活保障;第二步是构建以国家责任为主体的政策性保险的农村社会保障制度,第三步是建立健全城乡统一的新型社会保障制度。刘庆印、胡继连^[7]提出应该先搞好进城从事二、三产业的农民和国有企业、城镇集体企业、乡镇企业农民职工的社会保障,特别是养老和失业保险,进而逐步把农村人口统一起来,视经济发展情况,最后实现城乡社会保障一体化的飞跃。邓微^[8]认为构建利于城乡衔接的农村社会保障制度的大思路应该是系统设计、分类实施、“赶羊入圈”,形成漏斗效应,逐步将农村居民纳入社会保障体系之中。首先让发达地区率先实现社会保障制度的城乡并轨,在欠发达地区和不发达地区,要通过总体设计,形成与城乡社会保障体系联通的制度模型和运行工具,引导那些已经具备部分条件、可以向城镇社会保障体系渗透的农村居民向城镇社会保障体系靠拢。王国军^[9]提出应按过渡模式和目标模式分步实现城乡社会保障的一体化。过渡模式是将新迁入人口纳入城市社会保障体系,目标模式是建立城乡有机衔接的“三维”社会保障制度,将全国的社会保障制度分为三个层次,即基本保障、补充保障和附加保障。

二、农村社会保障制度的构建

学者们普遍认为构建我国农村社会保障制度必须考虑我国农村经济发展水平低且很不平衡的国情,但在模式划分上有的根据经济发展的不同时期,有的根据经济发展的地区差异,还有的将二者相结合确定我国农村社会保障的发展目标。

杨翠迎^[10-11]认为应该根据经济发展的不同时期分别按照转型模式、市场模式和目标模式来指导我国农村社会保障制度的构建。转型模式就是指在各种物质条件不成熟的条件下,以家庭保障为主,根据地区发展水平差异,在较富裕地区发展“个人责任”制社会保险,引导鼓励农民参加商业保险;在贫困地区,发展以国家、社区救济为主的扶贫式多质态的社会保障制度模式。市场模式就是以“家庭和福利机构”为依托,政府倡导的“个人责任”制、强制储蓄型社会保险为基础,商业保险为主导,社会救济等保障方式为补充的储蓄保险主导型社会保障制度模式。目标模式是城乡一体化的统一模式,即建立以政府参与、社会互济性强的社会保险为基础,商业保险为主导,其他保障形式为补充的保险主导型社会保障模式。这三种模式并不是孤立的,应该根据经济发展水平的不断上升,沿着由转型模式(贫困型计划)→市场模式(中等型计划)→目标模式(富裕型计划)的路径不断转换。

任保平、王艳^[12]提出建立农村社会保障体系的基本思路是依据不同类型农村的经济发展水平进行分类设计和分类实施。在贫困型农村应建立以基本生活保障为内容的救济型社会保障体系，在温饱型农村应建立基本生活需要型的社会保障体系，在富裕型农村应建立保险型的社会保障体系。林闽钢、吴娆^[13]的观点与其相似，即针对贫困人口应建立底线型社会保障体系，针对温饱人口应建立发展型社会保障体系，针对富裕人口应建立小康型社会保障体系。还有学者认为，在进行农村社会保障制度设计时，必须考虑现阶段农村人口中不同人群对社会保障的不同需求，对一部分事实上已经非农化了的人口应该设计进入城镇社会保障体系的制度通道，对一部分仍然从事传统农业生产的人口应该进一步提高其保障水平，对一部分最为贫困的农村人口应该充分发挥社会保障制度的“兜底”功能^[14]。曹明贵^[16]进一步将这种观点发展为“三等九级论”，即按照GDP的不同将全体农民划分为发达地区富裕户、中等农户、贫困户；中等地区富裕户、中等农户和贫困户；贫困地区富裕户、中等农户、贫困户，分别建立适应他们不同需求的社会保障。

华迎放、孙莹^[16]认为，在近期内完全抛弃家庭保障并不现实，必须建立以基本社会保障为主体，乡村集体保障和家庭保障等形式并存的多层次、低水平、广覆盖、共同负担、统分结合、社会化管理的社会保障体系。近期目标是用3~6年的时间，在经济发达地区全面实行农村养老保险、合作医疗（或医疗保险）和最低生活保障制度，在中部和西部地区积极开展农村低保，进行农村养老保险和合作医疗试点，完善制度。中期目标是用10年左右的时间，在经济发达地区实现城乡基本社会保障制度的统一，中部地区和有条件的西部地区，农村低保覆盖所有农民，农村养老保险、医疗保障覆盖多数农民。长期目标是用20年左右的时间，在东、中部地区建立城乡统一的基本社会保障制度，西部地区的农村社会保障也有长足进展，使大多数农民老有所养、病有所医，基本生活得到保障。

三、农村社会保障体系建设的内容、重点和步骤

大多数学者赞同当前中国农村社会保障体系的建设应该以养老保险、医疗保险和最低生活保障为主要内容，也有人认为应当将义务教育、法律援助、失业保障、农业保险纳入其中，文华、臣廷^[17]则提出社会保障可以分为社会保险、社会救助、社会福利和优抚保障，农村社会保障自然也包括这些内容。还有的学者认为应根据不同地区农村社会保障发展的模式设计保障项目。西部贫困农村地区社会保障的基本项目可以设计为最低生活保障+社会救助+养老保险，并且以前两者为主；中东部已解决温饱问题的大部分农村在建立最基本的养老保险与医疗保险制度之外，还要建立农业保险^[18]。林闽钢、吴娆^[19]认为底线型社会保障体系的基本项目为农村最低生活保障制度，农村老年人口的医疗救助制度、农村儿童失学救助制度；发展型社会保障体系的基本项目为养老保险、医疗保险和社会救助；小康型社会保障体系则以保险项目和部分社会福利项目为主。

虽然在农村社会保障体系建设的内容上分歧不大，但在农村社会保障体系建设的重点和步骤上学者们看法不一。曹明贵^[20]认为农村社会保障的框架内容与城市是有区别的，其重点应在就业、养老、医疗、社会救济、义务教育等方面。朱忠贵^[21]指出就目前而言，广大农村群众的基本要求与愿望是实现“生（存）有所靠，病有所医，老有所养”，因而在农村社会保障的各项制度建设中，最低生活保障制度、养老保险制度和医疗保险制度的建设是其重点。

关于农村社会保障体系建设的步骤，大多数学者认为当前首先应该建立农村最低生活保障制度，解决农村人口的贫困问题，但也有学者认为应该以养老保险和医疗保险的建设为突破口^[22]。于秀丽^[23]认为农村社会保障体系建设的步骤，第一是建立全面的农村最低生活保障制度；第二是农村老年人口的医疗保障；第三是农村青少年的教育保障。陈晓红、郑连元^[24]则提出七个步骤：第一步启动大病医疗保险与筹备养老基金；第二步推行基本生活保障；第三步扩大社会救

济；第四步全面医疗保险、部分工伤保险；第五步启动养老保险、建立失业保险、工伤保险、生育保险；第六步建立全民社会福利制度；第七步统一城乡社会保障。

四、农村社会保障资金的筹集

我国庞大的农村人口和低下的农民收入水平决定了农村社会保障基金的筹集是最大难题，是决定我国农村社会保障制度建设成败的关键。目前学者们提出的农村社会保障基金的筹集渠道包括财税支持、土地收入、集体或乡镇企业补贴、企业雇主交费和农民个人交费等。

（一）财税支持

目前比较一致的观点是应该加强国家财政对农村社保的支持力度，但国家财政支持应该维持在什么样的水平，以及国家是否有足够的能力支持 8 亿农民社保体系的建立，在这些方面的定量分析较少。丁少群、林义^[25]对政府补贴农村养老保险进行过简单的可行性分析。若政府补贴全国 65 岁以上农民全年养老金 720 元的 50%，则需要 216 亿元，仅占 2002 年我国财政总支出 22053 亿元的 1% 还不到。如果农村社会养老保险采用基金积累制，则财政补贴的额度和比例还会进一步降低。还有学者提出应通过开征社会保障税或其他新的税源筹集农村社保资金，或者将出于公平收入分配的目的而开征的税收的一部分作为农村社会保障支出的资金来源。卢海元^[26]认为在不增加财政支出的情况下，通过调整现在财政支农的结构，如将农产品价格补贴、粮食风险基金以及用于保护价收购的基金直接补贴到农村劳动力，就可以解决农村养老保险的问题。

（二）土地收入

一种是土地换保障。这种资金筹措方式主要是针对失地农民的。提出这种观点的学者认为，针对目前很多地区征地补偿费过低的情况，必须大幅度提高土地补偿金和安置费的数额，同时改革资金的发放方式，杜绝各级政府和组织的克扣。在此基础上将这些资金的一部分专门用于农民社会保障制度的建立。很多学者都曾对此做过深入的研究，部分地区已经将其用于实践，并且取得了良好的效果。

另一种是一些学者提出来的将土地资产作为农民社会保障基金的主要来源。如韩冰华^[27]提出了“土地产权货币化”理论。其基本思路为，在坚持并进一步强化农民对土地产权不变的前提下，将凝结在农村土地中的所有权、占有权和经营权的货币价值进行核算，然后根据产权运动的形态，将产权货币收入的全部或者一部分，作为农村社会保障的基础性资金来源。刘福垣^[28]则提出容许农民把土地资本量化到个人。这是一个大胆的设想，但是如何防止国家或者集体土地的流失还需要进一步探索。

（三）其他来源

除了以上观点外，不少学者还提出了一些其他的资金筹集方式。一是社会捐赠。二是发行福利彩票。三是发行社会保障长期债券。四是国有股减持收入的一部分转化为农村社会保障基金。另外，有学者指出，随着经济的发展和个人支付能力的增强，可以逐步加大个人缴费（税）在整个缴费中的比例。

五、立法与管理

在构建农村社会保障制度发展模式的同时，学者们还对农村社会保障制度建设所需配套政策和管理等方面的问题进行了探讨。一是普遍强调立法的重要性。如刘庆印、胡继连^[29]指出农村社会保障制度必须以法律的形式予以保障，避免以政策的形式出现，因为法律所具有的强制性对于农民按期缴纳社会保险费以及国家在一定的条件下为农民提供社会保险都有很强的约束性。任丽新等^[30]也认为要从法律上确认农村社会保障在农村经济与社会发展中的地位和作用，规范农村社会保障执行者的职责和参保者的权利和义务。

二是提出建立农村社会保障管理机构。很多学者提出要设置专门机构从事农村社会保障工作，同时设立专门的监督机构，对农村社会保障的各项工作尤其是保险基金的管理和营运进行严

格的监督。苏涛^[31]认为应按现代企业制度的运行机制来改造现有的社会保障组织,降低组织社会保障活动的交易成本和交易费用,提高管理和运营效率。

六、简短的评述

建立一个适合近 8 亿农民需要的社会保障制度是世界上任何国家都没有经过的巨大工程,它是摆在我们面前的世纪难题。综合近些年的文献可以看出,众多学者对我国农村社会保障的发展道路进行了广泛探索,使农村社会保障方面的研究得到了深化,但也存在一些问题,一是宏观性、概括性的文章居多,缺乏深入细致的定量分析和可行性论证;二是单一性研究较多,综合性、系统性的研究较少。结合我国目前农村社会保障制度发展的实践以及理论研究中存在的问题,我们认为今后应该着重加强对以下几方面问题的研究:一是关于农村社会保障制度建设的经济可行性分析;二是结合我国经济发展现状进一步确定农村社会保障的水平和标准;三是有关农村社会保障的管理模式;四是农村社保与城镇社保衔接的路径。

参考文献:

- [1] 曹明贵. 构建统一性与差别性相结合的农村社会保障制度 [J]. 农村经济, 2005, (8).
- [2] 刘俊霞. 公民社会保障权与农村社会保障制度 [J]. 中南财经政法大学学报, 2005, (4).
- [3] 樊小钢. 城乡社会保障制度衔接模式探讨 [J]. 浙江社会科学, 2004, (4).
- [4] 曹耳东, 过剑飞, 傅红岩. 城市化进程中的城乡社会保障一体化 [J]. 人口与经济, 2005, (1).
- [5] 曾翔. 城乡社会保障一体化的探讨 [J]. 湖北社会科学, 2005, (11).
- [6] 童兆颖. 构建我国农村社会保障“三步走”战略的思考 [J]. 统计与决策, 2005, (8).
- [7] 刘庆印, 胡继连. 山东省城乡社会保障统筹发展机制与政策研究 [J]. 山东社会科学, 2005, (6).
- [8] 邓微. 论构建城乡衔接的农村社会保障制度 [J]. 湖南社会科学, 2003, (3).
- [9] 王国军. 建立农村社会保障制度的必要性与可行思路 [J]. 科技导报, 2002, (9).
- [10] 杨翠迎. 中国农村社会保障制度发展模式探讨 [J]. 农业与农村发展, 2002, (10).
- [11] 杨翠迎. 中国农村社会保障制度研究 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2003.
- [12] 任保平, 王艳. 建立健全农村社会保障体系的基本思路 [J]. 陕西师范大学学报, (社会科学版) 2003, (3).
- [13] 林闽钢, 吴尧. 我国农村新型社会保障体系研究 [J]. 江海学刊, 2005, (6).
- [14] 同 [3].
- [15] 同 [1].
- [16] 华迎放, 孙莹. 农村社会保障制度框架构建研究 [J]. 人口与经济, 2005, (4).
- [17] 文华, 臣廷. 建设中国特色的农村社会保障体系 [J]. 东岳论丛, 2000, (6).
- [18] 王元月, 马驰骋. “经济决定论”、非经济因素与合理水平实现 [J]. 软科学, 2004, (6).
- [19] 同 [13].
- [20] 同 [1].
- [21] 朱忠贵. 论农村社会保障制度的构建 [J]. 农业经济问题, 2003, (6).
- [22] 张映芹. 经济转型时期农村社会保障体系的构建 [J]. 理论导刊, 2005, (1).
- [23] 于秀丽. 城乡统筹发展与农村社会保障制度建设 [J]. 甘肃社会科学, 2004, (4).
- [24] 陈晓红, 郑连元. 农村社会保障体系研究 [J]. 中南工业大学学报 (社会科学版), 2002, (1).
- [25] 丁少群, 林义. 工业化国家城乡统筹农村老年保障体系建设 [J]. 中国劳动, 2005, (9).
- [26] 卢海元. 农民养老金制度: 替代保护价收购的最佳政策选择 [J]. 求实, 2002, (5).
- [27] 韩冰华. 建立以土地产权货币化为基础的农村社会保障体系构想 [J]. 农业现代化研究, 2004, (4).
- [28] 刘福垣. 中国社会保障体制改革的方向 [J]. 财贸经济, 2002, (6).
- [29] 同 [7].
- [30] 任丽新, 王汝斌. 农村社会保障存在的问题及对策探讨 [J]. 山东农业管理干部学院学报, 2001, (3).
- [31] 苏涛. 中国社会保障事业发展研究: 产业经济学视角的探索 [J]. 经济管理出版社, 2004.

[责任编辑 童玉芬]