

社会保障研究

社会转型与健全中国农村社会保障制度研究

高和荣

(扬州大学商学院 农业经济系, 江苏 扬州 225009)

摘要: 当前中国正处于深刻的社会转型之中, 适应社会转型我们提出了在本世纪头 20 年建设惠及十几亿人口的小康社会宏伟目标, 而实现这一目标的重点和难点就在农村。现阶段制约中国农村全面建设小康社会的因素就是各地农村经济社会发展呈现出明显的差异性和不平衡性以及由此产生的社会保障相对滞后。为此, 必须要大力加强农村社会保障制度的建立与完善, 为全面建设小康社会保驾护航。

关键词: 社会转型; 农村; 小康社会; 社会保障

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)05-0056-05

Social Transition and Establish the Social Security System in the Rural Area in China

GAO He-rong

(Commercial College, Yangzhou University, Yangzhou City, Jiangsu Province 225009)

Abstract: Nowadays China is expiring a deep social transition. Matching with social transition, the government proposed a scheme to build a well-off society in an all-round way in the first 20 years of the 21st century. The keystones and the difficulties are in the rural area. The factors to restrict the target realization are the economic unbalance and the consequent lag of social security in the rural area. Therefore, we have to strengthen rural social security system.

Keywords: social transition; the rural area; well-off society; social security

社会保障是近代工业化、理性化的产物。工业社会以后, 西方国家为了解决劳动者由于失去土地保障而在劳动过程中, 尤其是在丧失劳动能力后产生的生活保障问题制定了一系列社会保障法律法规, 因此, 以养老和医疗为主体的老年人社会保障就成了整个社会保障中一项极其重要的内容, 它是对退出劳动领域或无劳动能力的老年人实行社会保护和社会救助。

中国是一个实行城乡有别的二元经济社会制度的典型国家, 在中国城镇, 经过 50 年代初到 70 年代末的初步建立, 80 年代初至今的改革与完善, 以养老和医疗保障制度为主体的、统一的城镇职工社会保障制度已经基本建立。但是在占总人口 63% 的广大农村, 国家至今还没有建立起统一的、以养老和医疗为核心的社会保障体系。农村社会保障明显滞后于城镇。

收稿日期: 2003-05-15

作者简介: 高和荣(1969-), 男, 江苏兴化人, 吉林大学社会学系 2001 级博士生, 主要研究方向: 社会学理论和社会保障。

所以，在农村社会发展的今天积极建立健全农村社会保障就显得十分必要和迫切。

一、中国农村传统保障方式面临挑战

千百年来，中国农村保障以家庭为载体，实行家庭保障。这既是中国传统文化所形成的风俗习惯和优良美德，也是中国农村生产力不发达的现实情况所致。中国农村这种家庭保障模式在当前仍然占居主导地位，有关资料显示有67.3%的农户采取家庭养老，医疗更是直接依靠家庭。但是，随着中国农村经济的发展、社会的变迁，传统的农村家庭保障基础已经发生动摇，家庭保障正面临着多方面的挑战和困难，这主要体现在以下几个方面：

1. 人口老龄化。根据统计，截止1999年底，中国总人口为12.59亿，其中农村人口为8.07亿，而农村65岁以上老年人占比例为6.96%^[1]。到2002年底中国农村人口老龄化趋势进一步加剧，而且中国农村人口老龄化具有和西方工业国家明显不同的特征。一般说来，在西方发达国家人口老龄化程度与其经济社会发展水平呈现出正相关特征，表现为“先富后老”或者“边富边老”。可是中国农村人口老龄化却是在经济发展比较落后的情况下进入的，也就是说人口老龄化与经济的发展水平不一致，绝大部分地区处于“先老未富”，甚至是“先老还穷”状态。另一方面，西方发达国家人口总量较少，人口老龄化的负担相对较少，而中国农村老年人口数量很多，60岁以上老年人口超过了整个欧洲各国老年人口之总和。同时中国农村老年人口的科技文化素质普遍低下，文盲和半文盲比例较高，由此带来了自我保障能力的低下。农村人口进入到老年阶段后将直接增加家庭养老的负担。

2. 家庭结构的变化。改革开放20多年来，中国农村人口的变化不仅表现为人口老龄化，而且也表现为农村家庭规模小型化、家庭结构简单化、家庭关系情感化、家庭类型核心化。根据国家统计局的抽样调查，全国家庭平均每户1980、1985、1990、1995、1999年分别为4.3人、3.89人、3.5人、3.23人以及3.14人，其中1980、1990、1998年农村居民户均人

口分别为4.5人、3.8人以及3.3人^[2]。首先，“一对夫妇只生一个孩子”的计划生育政策长期、广泛、坚决地执行，必将使农村家庭人口结构朝着4—2—1或6—2—1方向发展，直接要求一对夫妻可能要赡养4~6个老人，抚养1个小孩。其次，随着中国农村经济社会的发展，农民收入的增多、生活水平的提高使得农村居民中子女与父母分居的家庭越来越明显，甚至超过城市家庭。统计表明，农村单身户与二人户多于城市1.2%。家庭结构的变化给原有的家庭保障方式、保障体系、保障措施以及保障手段都提出了新的问题。

3. 农村人口的流动。就中国农村而言，人口的流动性体现在两个方面，其一是人口流动的突发性。建国以后一段时期内，中国的经济较为落后，因此，我们一直实行以户籍身份为标志的、城乡二元对立的、限制农民流动的管理制度、管理模式。打开国门以后，我们先后实行了农村和城市经济体制改革，加速了工业化、城市化和现代化进程，农民发展生产以及创造财富的积极性一下子爆发出来，农村富余人口纷纷涌向城镇，形成了中国特色的“民工潮”。农村人口的流动从总体上看主要表现为农村青壮年人口的流动，这给老年人的照料带来了难题。同时，经济社会的发展使得农民的文化价值、生活观念发生了全新的变化，受西方文化影响下的城市文化的影响，年轻一代采取传统的养老方式去照料老人的意愿下降，传统的敬老、养老观念有所淡化。

4. 贫富差距的拉大。我国东部地区农村经济社会发展水平较高，绝大部分指标基本上达到或接近小康标准，而中西部地区相对较为落后，个别地方还处于贫困状态。1994年国家公布的592个贫困县中东、中、西三个地带分别是105个、180个、307个，分别占全国贫困县的比例为17.73%、30.41%、51.86%，其中有一半以上贫困县分布在西部地区。2000年中国剩下的3000万贫困人口绝大多数集中在西部地区。2001年国家公布的全国农村综合实力百强县中东部地区有93个，西部地区则一个都没有。贫富差距也表现为城乡之间的差距性。1964年中国城市居民为农

村居民收入的 2.2 倍, 1978 年上涨到 2.4 倍, 到了 1994 年就达到 2.87 倍, 2001 年进一步上升到 2.9 倍^[3], 2002 年已经非常接近 3 倍, 而且这种扩大的趋势仍在进行。农村贫富差距的存在尤其是大量贫困人口的存在给农村社会保障提出了难题, 那就是中国农村社会保障制度的建立究竟是采取广覆盖、低水平、面向全体农民的社会保障, 还是实行面向不同地区、不同农村居民的社会保障制度; 究竟实施包括养老、医疗等在内的全面的社会保障制度, 还是采取重点解决其中的某一项保障内容等等。事实上也正是由于这些状况导致了农村社会养老保险制度难以在全国推广实施。

二、中国农村社会保障实施状况

从总体上看, 新中国成立以来中国农村主要实施了以家庭为主体、以社会救助为主导的社会保障制度。但是这种社会保障制度的实施也经历了一个变迁过程。农村实行大集体经济制度时代, 伴随着 20 世纪 50 年代进行农业合作化改革以后, 政府对农村中生活困难的老人实行社会救济制度。1956 年, 第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》, 随后 1962 年中共中央又颁布了《农村人民公社工作条例修正草案》, 对在农村建立社会保险和生活福利制度都做了原则性规定。农民的养老主要依靠集体发放的粮食, 医疗则依靠各地各自建立的合作医疗保障制度。同时对农村中鳏寡孤独的老人实行了具有救济性质的“五保制度”。改革开放后, 中国农村实行了家庭联产承包责任制, 农民生产的积极性得到极大地发挥, 农村社会生产力得到了充分发展, 农民的生活水平不断改善, 农民养老由原来依靠集体转向依靠家庭, 很多地方业已建立的合作医疗制度在不同程度上也已经受到限制, 部分地区的合作医疗已经处于停滞状态。这样, 社会保障制度在中国农村基本没有建立起来。而此时的农村已经产生了许多必须由社会保障制度的健全和完善才能解决的社会问题。

基于此, 自 20 世纪 80 年代末、90 年代初起, 中国农村社会养老保险开始在部分地区进

行了试点。《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中还明确指出, “建立健全养老保障和待业保险制度, 逐步完善社会保障体系”, “在农村采取积极引导的方针, 逐步建立不同形式的老年保障制度。”1990 年 7 月, 国务院总理办公室会议明确农村社会养老保险由民政部负责。1991 年 1 月, 国务院决定选择山东的牟平、江苏的张家港、湖北的武汉等一批有条件的农村地区开展县级农村社会养老保险制度的试点工作, 并于 1992 年 1 月由民政部下发了《县级农村社会养老基本方案》, 提出了农村社会养老保险制度建设的基本方案: 农村社会养老保险基金筹集以个人缴费为主, 集体补贴为辅; 实行个人账户储备积累制, 农民个人缴纳的保险费和集体对其补助全部记在个人名下; 基金以县级机构为基本核算单位, 按国家有关政策经营; 保险对象达到规定领取年龄时, 根据其个人账户基金积累总额计发养老金等原则。

经过近 8 年的努力, 到 1998 年底, 全国有 2123 个县, 65% 的乡镇开展了农村社会养老保险工作, 参加社会保险的农村人口有 8025 万人, 全年收取保险基金 31.4 亿元, 支出 5.4 亿元, 累计积累保险基金 166.2 亿元^[4], 当年就有 50 多万农民开始领取养老金, 开展这项工作的地区还普遍建立了机构, 基本形成了部、省、地、县、乡、村上下贯通的六级管理体系和服务网络。以县为单位组织开展的农村社会养老保险制度的建设是比较成功的, 也得到了农民的支持, 被农民形象地称之为“党和政府给俺们办了件几代人感恩的大好事”。这种养老保险制度具有如下几个鲜明的特点: (1) 以农民自我保障为基础, 努力不增加国家财政负担, 也不过分依赖集体, 使制度具有更大的活力。(2) 实行个人账户管理模式, 资金的所有权明确, 使农民懂得参加养老保险是为了自己的未来, 消除了农民的思想顾虑。(3) 在缴费标准和时间上, 可根据各地的情况自由选择, 适应了农民收入不稳定性特点。(4) 实行农村各业人员社会养老一体化, 有利于农业劳动者在不同岗位之间自由流动等等。

但是由于传统农业经济条件的限制和中国城乡“二元”政策体制的管理模式,使这种社会化的养老方式基本上处于一种低水平,缓慢发展的层次上。存在的问题主要体现为:(1)社会化水平低,目标人群的覆盖面过窄。目前,能够领取社会保险金的人数只占投保人数的0.5%,投保人群主要是中青年人,现在的老年人投保率低、受益面很小。农村其他的社会化养老措施就更少了,绝大多数老年人没有被纳入社会化养老体系之中。(2)保障水平比较低。按1996年的资料计算,领取社会养老保险金的标准为每人每年577元,平均每月不足50元。这种水平只能起到一种补充作用,而不能解决基本的生活保障需要问题。(3)农村社会化养老缺乏法制化规范和管理。特别是养老保险基金的管理和运作以及社会救济发放标准和操作规则等具体方面,缺乏严格的法制化措施,导致某些地方社会保障以及社会福利措施不能得到真正落实,多数老年人还不能共享社会发展的成果。(4)思想观念不适应,农村居民对社会保险这个新事物认识不足,很多人持怀疑、观望的态度。(5)中国农村经济发展水平不高,农民投保的能力有限。农村地区之间发展不平衡,存在着个人群体投保能力比较弱小等不平衡状况。(6)当前农村社会保障的重点应当是养老和医疗,尤其是大病医疗保障制度的建立健全问题,可是《县级农村社会养老保险方案》把农村社会保障的主要内容仅仅集中在养老方面,但事实上只要解决温饱问题的农民都可以解决养老问题,最后只能导致国家宣布暂停实行农村社会保险方案制度,这样中国农村社会依然没有形成一个健全的社会保障制度体系。其实当前农村社会保障的重点应当集中在医疗方面,很多农民因病致贫或因病返贫,没有完善的医疗保障体系始终是农村社会保障的一大难题。

三、积极建立健全农村社会保障制度

当前中国正处于深刻的社会变迁和社会转型之中,适应社会转型我们提出了在本世纪头20年建设惠及十几亿人口的小康社会宏伟目标,而实现这一目标的重点和难点就在农村。

现阶段制约中国农村全面建设小康社会的因素就是各地农村经济社会发展呈现出明显的差异性和不平衡性以及由此产生的社会保障相对滞后。为此,必须要大力加强农村社会保障制度的建立与完善,为全面建设小康社会保驾护航。在我看来,健全农村社会保障制度关键在于坚持以下几个原则观点:

第一,适合国情、量力而行。中国是一个农业大国,解决好农村社会保障问题就等于解决了中国大部分老年人的基本生活问题,因此建立和完善中国农村社会保障制度,对于农村社会的稳定发展,巩固农业在整个国民经济发展中的基础性地位,维护社会主义市场经济的正常运转十分重要。但是,中国又是一个经济基础比较薄弱、农业人口较多、绝大多数农民才解决温饱问题的国家,而且中国农村幅员辽阔,经济发展很不平衡,所以,适应中国农村发展的实际情况,借鉴西方工业国家早期实施二元社会保障的做法、经验和教训,应根据各地实际情况、分类指导,由政府领导牵头负责,积极、稳步、适度开展农村社会保障制度改革。大部分农村地区应当坚持低标准起步,由点到面,逐步发展,对于在富裕地区则应尽快发展,扩大覆盖面,从而建立多层次、多途径的农村社会保障体系,并通过个人、社会、国家、机构等多种渠道来筹集社会保障资金,最终实现农村保障从传统的家庭保障向社会保障的过渡,让中国农民和城镇居民一起,来分享社会发展、历史进步的成果。

第二,抓住重点、兼顾全面。现阶段中国农村社会保障的重点究竟是什么,笔者认为,农村社会保障的内容和侧重点应当是不断变化的,不同的社会、不同的时代,其保障的内容、保障的重点当然有所不同。改革开放以后,尤其是经过20多年的发展,农村社会保障的侧重点已经不在于物质供养而主要在于医疗保障。理由有三:一是自1994年开始的“八·七”扶贫攻坚至今,处于绝对贫困线以下的农民逐渐减少,到2000年只有3000万人尚未摆脱贫困,其中国家重点扶持的人口仅有1710万,占农村总人口的2.1%左右^[5],比例很小。当然,这里还有一部分是丧失劳动能力

而需要救济的人口。可是，这部分农民保障的重点恰恰不在于社会养老保障，而在于社会救助和摆脱贫困，而已经脱贫的农民的保障重点也不在于物质供养而在于医疗保障上；二是与城市的老人明显不同的是农民的物质供养要求普遍较低尤其是现金供养比较少，绝大多数采用自己生产的食物供养，因此，农民只要有一定的土地，物质供养基本不是问题；三是最近几年农村的发展表明，老年人的医疗丧葬费用较高。因为老年人是一个患病率高、患病种类多、住院比例高的特殊群体。1993年，卫生部调查表明，我国50岁以上的占社会总人口数的18%的中老年人消耗了近80%的医疗费。老年人消耗的医疗费用十分巨大，很多家庭往往因病致贫、因病返贫，从此一蹶不振。农民贫困问题特别是温饱问题已经基本解决，人均寿命的延长，单纯的物质供养问题已经是农村社会保障中的次要问题，而医疗费用问题将逐渐成为首要问题，这和改革开放以前的中国农村状况大不一样。中国农村社会保障的这一新特征也为现在和今后我国的农村社会保障制度改革提供了可资参考的重要根据。

第三，分类实施、实现目标。这是指中国农村社会保障制度的实施要与整个社会保障制度的最终目标相适应。毫无疑问，我们的终极目标就是建立城乡一体、标准统一、一元化的中国社会保障制度，也就是说，农村社会保障制度归根到底还是要和城镇社会保障制度相衔接、相融合，这是社会发展的必然趋势。但是由于中国特殊的经济社会条件和农村的状况，又使得我们为实现这一目标而要把长远目标和近期任务结合起来，进行分类实施。结合中国农村的实际情况应当主要包括三个层次的内容。首先，对于还处于贫困的农民只能做好社

会救助和扶贫解困工作，争取让这部分人群尽快解决贫困问题；其次，对于已经解决温饱问题的大部分农民则应当实行合作医疗保障，尤其是大病保障，切实保障农民的身体康，有效防止因病致贫和因病返贫；最后对于条件较好的少数富裕农民同时可以实行养老保障。另外对于不同地区、不同收入的农民也可以采取不同的缴费标准和缴费办法，真正让每一个农民都能负担得起，充分享有社会福利。

第四，依靠法制、保障运行。法律是社会养老保障实施的基础和可靠保障，以立法形式来确立社会保障的社会地位。通过立法的形式建立与健全社会保障制度，是世界各国开展社会保障包括农村社会保障工作的通行做法。西方各国社会保障制度（包括养老保障制度的制定和实施）都是以立法的形式表现出来的，使得这些国家社会保障工作走上法制化和强制化轨道。而我国农村社会保障从80年代起到现在几乎没有一部成文法规，只有各省以及地方的行政规章及条例。所以，必须要尽快建立中国的《社会保障法》等有关法律，这将保障和促进中国农村社会保障制度的健康发展。

参考文献：

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴(2001) (R). 北京: 中国统计出版社, 2001: 7.
- [2] 时正新. 中国社会福利与社会进步报告(2000) (R). 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- [3] 郭永中. 中国农村贫困人口问题研究. 学习与探索[J], 2002, (2).
- [4] 王梦奎. 中国地区社会经济发展不平衡问题研究 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000
- [5] 李强. 转型时期的中国社会分层结构 [M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002

[责任编辑 王树新]

(上接第64页)

参考文献：

- [1] 蔡 . 劳动力迁移的两个过程及其制度障碍. 社会学研究, 2001, (4).
- [2] 赵履宽. 劳动经济学. 北京: 中国劳动出版社, 1998.

- [3] 陆学艺. 全面建设小康社会, 优先解决“三农”问题. 人民论坛, 2003, (2).
- [4] 王智民. 当前中国农民犯罪研究. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2001.

[责任编辑 王树新]