

# 中国农村社会保障概观\*

李守经 邱泽奇

## 一、农村社会保障制度的内涵

社会保障系统与社会管理系统、社会物质资料生产系统、人口再生产系统紧密结合成为社会网络体系。每个社会子系统在运行中各自发挥其独立的功能。

作为社会系统子系统之一的社会保障制度包括公民基本权利保障、社会福利保障及公民教育保障。<sup>①</sup>它的功能在于：协调社会关系和社会行为，及时反馈社会信息，减少社会震荡，保障社会稳定有序发展，它能满足社会成员多层次的需求，免除社会成员的后顾之忧，调动生产力的能动要素——劳动者的积极性，它是联系社会系统网络的强有力的中间环节，是社会的稳定器和安全阀，是促使经济繁荣、社会文明昌盛的有力保证。这种广义的社会保障是建立农村社会保障体系目标模式的依据。

由于中国农村幅员广大、经济、社会的发展极不平衡，且尚处于社会主义初级阶段，农村社会保障制度的探索和建立又刚刚起步和处于试点阶段，还不可能建立一种较完善、成熟的农村社会保障体制模式，因此，我们对社会保障的含义还只能从狭义理解，其内容包括社会福利、社会救助、社会优抚安置、社会保险以及个别经济发达地区开展的某些社会服务等。其中，社会保险在中国农村刚刚萌芽且属多部门管理，金融保险虽已向农村延伸，但尚未普遍展开。此外，一般社会保障项目均属民政部门管理，因此又叫民政社会保障事业。我们目前对农村社会保障制度的研究，多是从狭义的或民政社会保障的角度进行，其内涵以具体阐释如下：

1. 当前农村社会保障的对象不象广义理解的那样包括每一个社会成员和社会群体，而主要是那些暂不具备、或部分或全部丧失劳动能力者，失业者和遭受自然灾害者以及经济收入低于国家规定的贫困线者。<sup>②</sup>

2. 农村社会保障基金，从理论上讲是属于国民收入再分配的范畴，正如马克思早就指出过的：社会总产品用于积累基金的部分包括“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”；用于社会消费基金的部分中包括“为丧失劳动能力的人等等设立的基金，总之，就是现在属于所谓官办济贫事业的部分”。<sup>③</sup>可是，中国目前人均国民生产总值和国民收入水平不高，国家财力有限，农村社会保障基金的现实形成只能采取多层次、多渠道、多形式，其中除国家预算支出的部分外，还有社区、公民群体的自我积累以及由公民个人从收

\* 本文是为1990年8月在华盛顿特区召开的美国社会学年会所提交论文的中文稿。

① 公民基本权利保障如公民政治权利、参与劳动生产的权利和进行社会流动、传播文化信息的权利等；社会福利保障如进行社会保险、提供各种社会服务等；公民教育保障如基本教育保障等。

② 在中国，按照国务院的规定为人平年纯收入200元以下，口粮400斤以下。对全国各个不同地区来说，由于生产力发展水平不同，人们的消费方式和消费结构不同等等，这个指标虽然不尽合理，但目前仍沿用着。

③ 马克思：《哥达纲领批判》，《马克思恩格斯选集》第3卷，第9~10页。

入中预先缴纳的部分。

3. 农村社会保障的统筹单位主要是国家行政部门，特别是民政部门，它的实施却还包括社区、社会群团和公民个人等多层次、多结构互动，这种互动关系将通过一定立法手段，由参照和吸收各种法令而形成的社会保障法加以控制。既然农村社会保障的统筹和实施单位不同，因此，其管理体制也是多层次的，有的由国家部门管理，有的则由社区、群团管理。

4. 农村社会保障是一个历史的发展的概念，随着农村社会经济的发展，其内容将由单一性向复合性变化；由单纯着眼于对丧失劳动能力者的生活保障逐步发展为对公民基本权利和多种需要进行保障。由单纯国家济贫式或完全家庭自我保障式向按权利与义务对等公平与效益结合的综合性的社会保障过渡。从而使农村社会保障由国民收入再分配的经济范畴向着含有政治、法律、社会学意义的范畴转变。总之，随着农村经济、社会的发展，农村社会保障的内容更广、水平更高、功能更全。但由于中国农村地区间经济、社会发展差别很大，对贫困地区、中等经济水平地区、富裕地区而言，社会保障的层次、水平和模式都不可能一样，而且会显出重大差别。

可见当前农村社会保障制度是：由国家、农村基层社区和公民群体合作兴办，通过国民收入的分配、再分配和个人消费支出来集中资金，根据法律规定主要是对农村社会成员中暂不具备或部分或全部丧失劳动能力者、遭受突然灾害者以及经济收入低于贫困线者提供物质帮助，以保证其基本生活需要，并在此基础上逐步提高农村居民的物质文化生活水平，以有利于促进农村社会安全和经济发展的保障体系。

这种制度体系就其本身所包含的内容而言，主要是保障的对象、保障基金的来源、保障的项目和水平、实施的主体、管理体制等，这一切构成一定时期一定地区的农村社会保障体制模式。而就目前农村民政性社会保障的各个方面来讲，则可以分别作如下界定：

近期的农村社会保险是以社区为主体的合作保险，这是农村社会保险的初级阶段，是以农村基层社区为主体，在国家法律、政策的指导下，制定乡规民约，按权利与义务对等的原则，确保劳动者基本生活需要，增进人们对不幸灾变的自救能力的一项互助安全制度。

目前农村社会福利制度主要是指国家和社会对农村中无劳动能力、无依靠、无经济来源的居民提供帮助和服务，使之能满足基本生活需要的一种社会保障制度。

农村社会救助包括农村救灾与扶贫两个方面。农村救灾是指国家对遭受自然灾害或不幸事故的农村人口提供资金、物质或服务，帮助其解决因灾所产生的临时性衣食住医困难，以利其重建家园的紧急性援助活动。农村扶贫则是指国家和社会对因发展不足而长期或相当长一段时间生活在贫困线以下的农村人口提供帮助以利其脱贫致富的长期性社会保障活动。

优抚安置工作是向现役军人的家属和军人在牺牲、病故、伤残、复员退伍、离退休后向其遗属或本人的生活提供保障，是一种特殊的社会保障事业。

## 二、旧的农村社会保障制度的形成及改革成就

中华人民共和国成立以来，农村社会保障事业经历了建立、发展的过程，取得了一些成绩，促进了农村社会的安全与稳定。社会保障制度所起的作用虽不如经济增长那样可以用准确的量化指标衡量，但却是不容须臾忽视的。下面以湖北省为例从民政社会保障的几个方面逐一加以回顾，以便总结经验，进一步健全和完善中国农村社会保障制度。

### （一）农村社会福利事业的发展

1. 农村“五保”制度：即对农村丧失劳动能力、无依无靠的老、弱、孤、寡、残疾居民在吃、穿、住、医、葬五个方面进行社会保障。这种制度开始于1956年合作化时期，以后逐步发展为四种形式：一是由乡（镇）办敬老院集中供养；二是由村民委员会组织包产组和指派专人照料或集体单位代养；三是由亲属照料和亲属代耕包养；四是集体供给，生活自理。80年代中期，全国各地逐步使“五保”工作制度化，对“五保”供养的性质、任务、对象、内容、供养标准、形式等都作了明确规定，例如《湖北省农村“五保”户供养工作暂行规定》就要求“五保”以乡（镇）为统筹单位，1987年湖北省集体所有制组织供养的人数占到城乡“五保”户总人数的83.26%，1988年底“五保”供养标准达入年均302元，有25个县市的供养标准已达到入年均400元以上。1988年有1175个乡（镇）实行了乡统筹，占全省乡（镇）总数的56.4%。

2. 社会福利事业：指以保障孤老残幼生活和残疾人康复为主要内容的福利事业以及安置残疾人就业的福利生产。新中国建立后，人民政府接管和改造了一些外国人办的旧慈善机构，同时大力兴办新的社会福利机构。至1964年，各地城乡已兴办了养老院、育幼院、老残教养院、孤儿院、工读学校、聋哑学校、盲人按摩诊所、游民改造农场、收容遣送站、精神病院等多种社会福利事业单位。湖北省这类单位共264个，供养人数17883人，职工6284人，全年产值达2260.98万元，利润175.67万元。就福利院而言，近些年来其功能已有扩大，一是代管分散的“五保”户，统一管理当地“五保”供养款物；二是向社会开放，为社会上老年人服务，如向社会开放老人活动室、医疗康复室、澡堂等设施；三是兴办经济实体。同时社会福利生产单位亦有很大的发展，如1987年湖北省农村开办的福利工厂316个，职工5921人，其中“四残人员”1854人，救济对象1429人，优抚对象667人，吸收了多种社会保障对象就业。

目前，全国农村的社会福利事业已随着商品经济的发展和农村居民生活水平的提高而有所发展，狭义的福利事业正逐步向广义发展，例如享受福利的对象已向乡镇企业从业人员扩展，农村社会福利的内涵已由救济、助残向增进农村居民的利益与幸福的层次发展，同时各种文化娱乐活动的开展又使福利事业由提供生活款物向丰富和充实精神文化生活、加强社会主义精神文明的建设发展。

### （二）农村社会救灾和扶贫事业的发展

现阶段农村社会保障事业中的社会救助包括救灾和扶贫两方面，它是中国农村社会保障体系的重要组成部分。

1. 救灾：建国以来，在不同的时期中央提出了不同的救灾方针。建国后召开的第一次全国民政会议提出“生产自救、节约渡荒、群众互助、以工代赈、并辅之以必要的救济”，人民公社化时期提出了“保护群众、依靠集体、生产自救为主，辅之以国家必要的救济”，1978年以后在全国第八次民政会议上提出：“依靠群众、依靠集体、生产自救、互助互济、辅之以国家必要的救济和扶持”。历次救灾方针都强调生产自救，强调依靠群众和集体互助互济，强调国家救济为辅，由此逐步形成了救灾工作的四结合，即单纯的生活救济同扶持灾民发展生产相结合；救灾款物的无偿发放与有偿使用相结合；救灾与扶贫相结合；救灾同发展农村合作保险相结合。并由此扶持了一批多灾贫困县，增强了灾民的抗灾能力和生产自救能力，不少灾区实现了一年大灾一年恢复的要求。

2. 扶贫：如果说灾后获得救助是灾民应享受的一种权利的话，贫困者获得帮助则是国家与社会主动承担的一种责任，其对象不是因老、弱、孤、幼、残等丧失或部分丧失劳动能力而导致的贫困人口，而是因为发展不足造成的贫困人口，这种保障旨在提供帮助使之脱贫致富，主要不是救济而是扶持。

农村扶贫工作是在改革农村救济工作的基础上起步的。1976年开始，改变单纯救济而将生活救济与扶持贫困户发展生产相结合。十几年来，全国农村的扶贫工作开拓了新的路子，如民政扶贫方面不断完善了对贫困乡、贫困村、贫困户的包扶责任制，<sup>①</sup>发放救灾款和扶贫周转金，扶持和发展救灾扶贫经济实体，鼓励发展农村互助合作性质的扶贫团体，如互助储金会等。同时近几年来，在国务院贫困地区经济开发领导小组领导下的农村扶贫工作则派出开发团着重抓当地发展经济的基础设施建设、多种生产基地建设，强化科技投入和队伍培训，促进扶本扶志，加强机关厂矿院校团体对贫困地区的对口支援和群众之间的互帮互助，促进扶贫工作的深化，通过舆论宣传激发贫困者自力更生、自强不息、自我发展和自我繁荣的精神。

### （三）农村社会优抚事业的发展

对现役军人的家属和军人在牺牲、病故、伤残、复员退伍、离退休后向其遗属或本人的生活提供保障，这是为了使广大优抚对象在物质生活上始终保持与社会发展相适应的水平，在政治上享受应有的荣誉，以利于巩固国防、鼓舞士气、增强军政军民团结、加速国防现代化建设。

早在革命战争年代，中国农村根据地人民就在分配土地、组织代耕等方面进行拥军优属。新中国建立后，遵循“群众优待和国家抚恤相结合”的原则，依靠国家、集体、群众三方面的力量进行优抚工作。群众优待方面，1956年以前的主要形式是组织代耕；合作化以后主要是优待劳动工分；农村实行联产承包责任制后改为以现金为主，辅之以实物、代耕等形式。在国家抚恤方面，对牺牲病故军人家属、老复员军人、带病回乡的退伍军人等给予定时定量补助；对退伍红军老战士和残废军人实行抚恤，1985年又对牺牲病故军人的父母、配偶、未成年子女及成年子女中孤老的生活补助改为定期抚恤。同时，兴办一些优抚事业单位。至1987年，优抚工作突破了过去单纯物质优待的方法，发展为物质优待、思想帮助和生产生活服务相结合的综合优待。特别是近年来发展的军地两用人才培养工作为优抚安置探索了一条新的途径，使退伍军人由单纯安置向开发使用综合发展，逐步形成了地方与军队育才、荐才、用才的服务体系。例如湖北有78个县市成立了“两用人才”服务机构，1985年以来共开发军地两用人才30584人，开发使用率为77.24%。

### （四）农村社会保险事业的逐渐兴起

一个发达的社会保障制度本应以按公民权利与义务对等、公平与效益兼顾原则为基础的社会保险制度为核心。现代社会保险制度开始于上世纪80年代的西方，以后日臻完善。然而，社会保险制度的建立需要有一系列的社会经济条件，目前中国农村社会保险还只是处于起步试点阶段，且大多是合作保险，即以农村基层社区为整体协调单位，在国家法令政策的指导下，通过制订乡规民约实行社区范围内的民主自治体制，由国家、集体、个人三者合理负担投保，包括一般社会保险如医疗、养老、失业和伤残保险等，以及政策性保险如农作物灾害、耕牛保险等。湖北省天门县作为民政部试点1988年开始试行合作保险，至今已取得较显著的社会效果。

<sup>①</sup> 由县直机关和厂矿企业包扶贫困乡，所属二级单位包扶贫困村等。

### 三、健全和完善农村社会保障制度的依据和制约因素

在当前治理整顿和深化改革的过程中，由于国家财力有限、财政支出和信贷紧缩，有人认为进一步健全和完善农村社会保障制度的紧迫性和现实性不强，应该说这是一种误解。在中国农村深化体制改革过程中进行社会保障体制的配套改革是历史的必然，是势在必行的。主要原因是：

1. 是社会主义制度的内在要求。按照社会主义基本经济规律的要求，对农村居民给予基本生活的保障既是人民的权利也是政府的义务。需要指出的是两者如何结合、选取什么模式要取决于一定时期的社会发展状况，因为社会保障并非单纯政府一方的事情，而是由国家、集体、个人发挥各自的功能，发扬社会主义条件下人际互助合作的关系。这是社会主义优越性的具体体现。

2. 是社会主义有计划的商品经济发展的要求。随着社会主义有计划的商品经济发展，农村社区之间和居民群体之间形成了不同的利益关系，由此要求建立不同利益层次的社会保障体制，例如对转移到非农产业劳动力的保障问题。同时商品经济的发展又提高了集体积累和个人收入水平，增强了发展农村社会保障的承受力。

3. 是深化农村体制改革配套的要求。农村家庭联产承包责任制的推行突破了人民公社时期以公益金、合作医疗等形式存在的集体社会保障，使农村居民暂时更多地依靠家庭保障。然而农户家庭经营的局限性、商品经济条件下竞争风险性和劳动力素质、生产资金技术的差异性以及家庭结构的核心化趋势等都造成了家庭保障的脆弱性，并由此形成了农村生产力机制和保障机制之间的尖锐矛盾。这就要求强化农村社会保障体系来进行调控。同时，由于长期政策倾斜所导致的农业生产徘徊、农民生产积极性下降也要求加强农村社会保障体制的建设促使农村社会经济的稳定协调发展以保证国家政治、经济和社会的安定。

4. 是农村居民生活方式变迁和需求层次上升的必然要求。10年改革中随着农村商品经济的发展农村居民生活方式发生了重大变迁。随着需求层次的上升，农村居民已经不满足于解决温饱，而提出了安全保障的要求，如人寿年丰、风调雨顺、驱瘟避害、国泰民安的需求更强了。这也要求建立完善的社会保障体系。

显然，旧的农村社会保障体制已经不能适应现阶段中国社会主义农村发展的要求，在农村深化体制改革的过程中，进行社会保障体制的配套改革已不是可有可无的事。事实上，“七五”计划建议中早就指出“认真研究和建立形式多样、项目不同、标准有别的社会保障制度”，“是保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件，也是社会安全和国家长治久安的根本大计”。“七五”计划中进一步指出要“建立健全保险制度”，“进一步发展社会福利事业”，“继续做好优抚、救济工作”，“要通过多种渠道筹集社会保障基金”，“改革社会保障管理体制”等。所有这些都是应该继续贯彻执行的。

在过去社会保障事业发展的基础上，近10年来经济社会的迅速发展又为健全农村社会保障体系奠定了经济基础。例如1988年湖北农村社会总产值按可比价格计算比1980年增长了2.33倍；农村乡镇企业产值占农村社会总产值的比重已达60.88%，比1980年增长9.2倍；乡镇企业总收入已占农村经济总收入的53.5%；农副产品商品率已超过60%；农村居民人均纯收入大大提高，温饱型和较富裕型农户已占到农户总数的97%。因此可以说中国农村已具备

了一定的社会保障承受力。

然而,从农村的总体状况来看仍存在一些制约农村社会保障体制完善的因素。建立不同类型地区的农村社会保障体制和采取切实可行的措施都需要针对这些制约的因素进行思考。

1. 经济约束:即农村生产力水平低,地区经济发展不平衡,人均纯收入差别大,社区集体经济积累薄弱。从总体上看,中国农村尚处于发展中,这就给农村社区性自我保障的广泛开展带来了困难。就集体经济积累而言,以湖北为例,1953~1988年年平均生产性积累和固定资金积累的增长速度为9.4%,第三个五年计划期间分别高达25.9%和42.4%,第五个五年计划期间却分别降为-4.3%和5.9%，“六五”期间则为7.3%和3.5%。同时在集体积累中真正可用于社会保障的并不多,加上积累支出中各项开支混杂一气无法有效地逐步扩大保障资金积累,从而阻碍了农村社会保障事业的发展。

2. 观念约束:即农村居民社会保障意识淡薄。国际上研究社会保障的专家在进行了世界性的调查研究后得出结论说:“社会保障的进展,不仅取决于经济发展,还取决于公众对社会保障的觉悟”。<sup>①</sup>据我们对湖北省洪湖、仙桃两市200份问卷的调查,农村居民对开展养老保险、医疗保险和伤残保险表示赞成的分别为80.5%、85%、87%,然而认为养老保险金和医疗保险金均应由国家或集体承担的也为61.5%和63%,认为由农户缴纳的只占7%和9.5%。对社会救助意识和社会福利意识的调查统计也呈现出同样的趋势,有些居民甚至把向个人筹集社会保险基金看作与摊派无异。这些显然是有碍于社会保障制度建设的,如果不端正农村广大群众的保障观念,农村社会保障事业的开展是缺乏群众性坚实思想基础的。

当前农民重眼前消费轻积累的做法又从另一个侧面反映了社会保障观念的淡薄。据抽样调查,1985~1988年间农民家庭每户年末拥有的固定资产投资原值仅增加201.75元,而每户年末使用房屋的价值则增加682.62元,两者比例为1:3.4;同时农村居民生活消费年增长率为3.5%,而家庭经营支出增长仅为2.4%;农民婚丧嫁娶请客送礼大操大办之风愈演愈烈,1988年比1985年赠送亲友的金额增长了96.12%,而人均纯收入的增长幅度仅为18.6%。这类不重生产经营重消费、不重长远生活保障而重眼前消费,一旦出现灾害事故就靠救济,这种保障观念还远未从过去依靠脆弱的集体社会保障上彻底转变过来。

3. 人口约束:即不断膨胀的农村人口。1984年以来湖北省人口生育率和自然增长率逐步回升,变动系数分别为19%、19.95%、21.01%、21.43%、19.08%和10.65%、12.33%、13.27%、14.30%、12.64%;其中农业人口数在农村产业结构调整 and 乡村城镇化的情况下也呈直线上升:1985~1988年逐年增长率分别为6.7%、9.9%、12.38%。据调查,人口增长率的居高不下和农业人口的增长都与责任制实行后对劳动力的需求增加有关,但更主要的是“养儿防老”的生育观念在作祟。人口的激增给农村社会保障事业的发展带来了极大的困扰,它使人均收入低速增长,削弱了社会保障的经济基础、社区自我保障能力和居民的心理承受能力,它降低了人口的素质,使农村居民难以摆脱低文化层次的束缚从而难以形成先进的社会保障意识。经验证明,社会保障制度发育的成熟程度与居民的社会保障意识有关,而社会保障观念的形成又直接受居民文化素质的影响。中国农村居民在传统文化的影响下虽然有人寿年丰除病祛邪等等愿望,但却不能建立起权利与义务对等、公平与效益结合的先进社会保障意识,有的甚至于带有求助祈祷天命的迷信观念,这样的观念基础是难以形成新的社会保障制度的。

<sup>①</sup> 十位国际著名专家:《二十一世纪社会保障展望》,华夏出版社,1989年。

4. 组织管理约束：即不合理的管理体制和非科学的管理方式。要使农村社会保障制度化、网络化，必须有优化的社会环境，其中健全农村基层组织、科学管理社会保障是很重要的方面。

在农村商品经济发展的同时，农村社区组织也日趋庞杂，文化、教育、科技、金融、信用、服务等社区民间组织纷纷建立，乡镇基层政权组织的功能需要日益强化。然而与之相伴的却是干部素质低下、机构臃肿、人员冗杂，且管理辖区偏大，许多地方鞭长莫及。而且村民自治组织功能的发挥也是很大的问题，如怎样体现村民代表大会的决策权力，发挥村民委员会在政治、经济、社会事务以及自我教育自我服务等自治能力；加上各地村民自治的情形极不均衡，相当多地方的“乡村政治”处于瘫痪、半瘫痪状态，就全国而言，这类村组织约占总数的20%。这一切都给目前大部分地区以乡村为统筹单位的社会保障带来了困难。

推行联产承包责任制以来，集体经营层次力量削弱，旧的集体经济组织解体，新的社会主义集体经济组织没有很好建立，集体提留和统筹及其分配使用中的关系没有理顺，很多地方将积累基金的分配使用“一把抓，一锅煮”，削弱了社会保障资金的积累。同时许多地方社会保障主要不是依托于集体经济的发展从而形成固定的保障资金来源，而是只依托于乡镇企业的发展，靠收入不稳定、经营管理水平不高、冒着大量市场风险的乡镇企业拿钱办社会保障事业。这不是农村社会保障制度的根本方向，也从根本上制约了新的社会保障体制的发展。

#### 四、逐步健全和完善中国农村社会保障制度的模式选择与对策建议

##### （一）农村社会保障制度的模式选择

农村社会保障制度研究的核心问题是农村不同类型地区应该选择怎样的社会保障体制模式。对此，国内外理论界均有不同的提法，却未能加以明确界定，在说明中国农村社会保障体制的模式选择之前，有必要对这些提法作一分析考察。

有人认为社会保障的模式可以分为救济型、社区型、福利型和保险型等，但我们认为，这种模式类型的划分并不恰当。有鉴于此我们认为在模式选择上不如按不同类型地区就社会保障的实质性内容加以具体分析。

我们认为中国农村社会保障制度总的思路是：由贫困地区向发展中地区进而向发达地区的层次渐进中，保障的对象由少数急待保障的社会成员向广大的农村社会成员扩展；保障项目由完全家庭自我保障和单项的社会救助、社会优抚、社会福利、社会保险等向综合性保障项目扩展；保障水平由低向高扩展；保障资金应由以财政支出为主向社区集体经济积累和乡镇企业利润提成为主发展；保障的统筹单位由村级微型社区向乡镇以至县市级社区扩展；保障的领导管理则由以民政部门为主体逐步向基金会为主体扩展。

我们不赞成城乡社会保障水平差距的继续扩大；不赞成认为目前因财政困难、农村集体经济还很脆弱、农村居民尚不富裕、农村人口过多、社会保障的承受力还不大，因而就削弱农村社会保障的观念；也不赞成认为农村社会保障的目标模式只能是逐渐向着以个人投保式的社会保险为主要内容而排除国家财政拨款进行国民收入再分配来实施农村社会保障的看法，其理由是：

第一，社会保障是一种社会的安全阀和稳定器，实施它的根本原则是权利与义务的对等公平与效益的结合，它主要属于国民收入分配和再分配的经济范畴，无论哪个国家实行社会保障，本质上都是为了求得社会的稳定协调发展。只不过，在不同的经济制度下由于生产资料所有制关系不同，社会保障的主体不同而已。在中国社会主义制度下，农村即令实行家庭联产承包责任制，本质上也是统分结合双层经营的集体经济，在坚持自愿原则的基础上逐步壮大新的社会主义集体经济是农村改革的方向，农村社会保障的主体可以逐步转向增强集体经济的积累，以一定层次的社区为统筹单位。但这并不是说地方财政就完全不承担一定社会保障资金的提取，也不是说就仅仅由农村居民个人来承担社会保障资金。

第二，不同类型地区选择怎样的社会保障模式也只是相对的、交叉的、逐步过渡的，不易截然划分。在理论上有人提出“社会保障承受度”的概念，但不易绝对量化。我们认为，有几个衡量不同地区经济发展状况的相关指标是可以作为参照系的。一是产业结构。随着农村经济由自然的向商品的转变，一二三产业的产值比重将会产生相应的变化，在经济落后的传统农村，一般而言第一产业所占的产值比重最大，随着经济向商品化发展，逐步形成第二产业大于第一产业大于第三产业以至最后形成三二一产业产值比重依次递减的格局，即经济发展程度越高，社会保障承受力越大。二是人均纯收入。只是各地生活方式、生活质量、消费习惯和水平不同，不能一律化。三是基尼系数。人均纯收入往往不能反映一个地区居民的共同富裕程度，因为其中存在一个收入均衡与否的问题，基尼系数正好能弥补这一缺陷。设G为农村居民收入分配均衡度； $V_1, V_2 \dots V_n$ 为由低到高各户收入占总收入的比重，n为一个社区的户数，则 $G = \frac{2}{n} (V_1 + 2V_2 + \dots + nV_n) - \frac{n+1}{n}$ ，G值越大则收入分配均衡度越差。基尼系数的大小可以直接反映一个社区社会保障的承受能力。

第三，在中国现实条件下，农村在很长的历史时期内仍将是社会的主体，建国以来的各个历史时期中，农村居民是社会财富的重要创造者，他们劳动创造的价值大量被转化为工业积累，为中国独立强大工业体系和国民经济体系的形成作出了贡献。同时在中国社会主义建设的整个过程中，农村经济社会的稳定都为国家大局的稳定和长治久安奠定了坚实的基础，所谓无农不稳在本质上来说是农民稳定、农村稳定的问题，试想在10年动乱中如果没有农村的稳定，中国将会变成什么样子？而直到现在农民仍承受着农业税、工农产品价格剪刀差、各种摊派等不合理负担，农民为社会尽了很大义务，理所当然应该享有接受保障的权利。在中国，因为特殊的国情所引起的农民问题的特殊重要性，使得进一步保护和调动农民的积极性、维护农村社会的安全与稳定显得比城市还要重要和紧迫得多，因此，农村社会保障不应该仅仅是农民的事，更应该是整个国家的大事。

当然，不同的经济发展水平地区的模式选择还要看社会保障系统的社会环境优化程度，如社区成员保障意识的强弱、基层政权和自治组织建设情况、干部素质和管理水平的高低，农村法制建设的完善程度等。因此，总体而言，中国农村社会保障制度的模式也将有一个逐步完善的过程。

## （二）健全和完善农村社会保障制度的若干建设性意见

中国目前的农村社会保障只能是低水平保障、多层次统筹、多渠道集资、多形式展开的局面。总结历史的经验，从当前的经济社会发展实际出发，根据分类指导、分步实施的原则，我们就健全和完善农村社会保障制度提出若干建议如下：



### 1. 开展宣传、统一认识、增强社会保障意识

突破思想障碍、统一思想认识、更新观念、增强广大农村干部与居民的社会保障意识是健全和完善农村社会保障制度的前提条件。

农村社会保障体制改革只是农村深化体制改革中的配套改革，不是改革的主旋律。但从系统观念思考，这种配套改革也是一个大乐章中不可或缺的和弦。对此，领导在观念上不能失之偏颇，而应支持和督促各级民政部门加强对农村社会保障体制改革的领导。当然，农村社会保障事业的发展又是一个随各地经济条件的不同而渐次推进的历史过程，不可一哄而起、一刀切、一蹴而就，要因地制宜、分类指导、抓好试点，也可以先建立各类地区的示范区，逐步推广。

要通过宣传使各级民政干部认识到开展农村社会保障事业是光荣的事业，是伴随社会主义制度始终的越来越兴旺的事业，从而增强自己的责任感。

要通过宣传使各级农村干部看到农村社会保障事业的发展是振兴农村的必由之路，是优化农业发展的社会环境的战略措施，从而将其列入农村深化体制改革的重大议事日程。

要通过宣传教育使广大农村居民认识到发展社会保障事业是社会主义制度优越性的体现，是历史的必然，进而从目前主要依赖家庭自我保障进而转变为发展社会保障；要使广大农村居民认识到社会主义初级阶段农村社会保障资金在今后将主要不是依靠国家财政拨款，克服“等、靠、要”的思想，增强社区自我保障意识。

### 2. 完善农村社会保障领导管理体制

首先要健全各级民政机构。现行民政工作中社会保障是一个重要组成部分，除增加民政事业费以外，很重要的一点就是要加强和充实各级民政工作人员队伍。目前乡镇基层民政组织严重缺偏，事务又十分繁杂，加上干部素质偏低，很难适应日益发展和逐步科学化、网络化的社会保障事业的需要，因此要加强业务培训、办好民政学校、增加人才输入。同时还要使社会保障工作逐步程序化，建立申报、申请、核查、审批、审计监督、信息反馈等配套制度。

在目前农村社会保障尚限于狭义的情况下，应统一归口由民政部门领导。

保险工作应有所区分。社会保险是一项社会性事业，它一经在有条件的社区立项开展就具有一定的强制性，以保障人们基本生活需要层次为宗旨，由国家、集体、个人分担保险金并对后果承担责任。而金融保险是商业性的，它以自愿方式，以保障更高需求层次为宗旨，通过契约实现，投保人和承保单位按商品交换原则缔结契约，国家不承担责任。在相互区分的同时，两者要互为补充、各司其责、并行不悖，但不可相互取代。从目前的实际出发，有条件开展社会保险的社区应以养老、医疗、救灾等基本项目为主，金融保险不要取代和削弱社会保险事业的发展。

村级社会保障工作除了应有专人管理以外，最关键的是要创造条件逐步建立和完善村级保障基金会，管好用好资金，形成村级社会保障网络体系。

### 3. 多层次多渠道筹集社会保障资金

落后贫困地区可以采用国家各级财政拨款为主社会集资为辅的办法来筹集保障资金。

发展中地区和富裕地区社会保障资金可以有三个来源：（1）国家各级财政按比例提取；（2）社区集体提留和乡镇企业收入中按比例提取的部分；（3）按个人收入划分为不同档次交纳的部分。只不过这三部分的构成比例因各地区的情况而不同，集体经济发达的地

区以集体提留为大量，个人富庶的地区以个人支付占适当的比例。这三部分形成一定社区统筹单位的社会保障基金。因此，要根据各地经济发展的情况调整保障基金提成比率、保障基金的使用分配、基金的保值以及储蓄、投资从而增值。所有这些都要由基金会成员代表大会讨论作出决议，并经过合同公证等法律程序执行。

现行的基金制在操作方法上有储备积累和现收现支两种。前者是按一定年份的实际收入和来年的预期支出确定保障金的提留比例；后者是按当年物价水平的保障金支付总额核算及时调整提成比率、保持收支平衡。这两种方式各有利弊，为了避免同物价指数和利息率变动挂钩的困难，同时又避免预测的盲目性和物价利润利息变化的风险性，为了应付经济波动的影响和保险金支付在一定时期的突然膨胀，以两种方式相结合为好，即现收现支留有适当节余，逐年扩大储存积累，注意保值增值，既不要大力提高提成比率超过经济承受力，又保证保障资金的收支平衡留有余地，扩大积累，发展农村社会保障事业。

#### 4. 制定各项支撑农村社会保障制度的政策和法规

农村社会保障体系的完善是一项系统工程，除了农村经济的发展是健全和完善保障体系的基础以外，还需要有优化的社会环境，其中最重要的是各项支撑政策的制定。

(1) 财政政策：各级财政部门特别是乡镇基层政权要按比例拨付社会保障金作为基层社区社会保障基金的来源；乡镇企业按一定比例提取社会保障金要税前列支，以便加强企业承受力并保证保障金的提成；对各类社会保障企业实行财政扶植和减免税政策，确保社会保障基金的增殖、扩大积累，从而增强社会保障的经济实力；对于用社会保障资金入股的企业实行税收优惠政策，从而促使保障资金股份红利增加。

(2) 信贷政策：在有条件的地区大力兴办社区群众性的互助储金会，将其作为发展农村社会保障事业的一个支柱性措施对待；开设社会保障基金专项有偿贷款；对社会保障基金的储蓄给予优惠利率；对社会保障企业给予优惠的低息或无息贷款。

(3) 分配奖励政策：由于社会保障也是国民收入再分配的形式，所以牵涉到分配问题。社会保障既要保障社会成员基本生活的需要，又要体现不同利益群体和农村居民的差别，对多作贡献积极承担社会责任的农村社会群体和居民给予奖励，鼓励全社会为社会保障事业多作努力。

(4) 计划生育政策：在调查中我们体会到社会保障与计划生育政策的贯彻执行关系极大，控制人口增长从而控制社会保障面有利于提高社会保障水平；反之，合理地推进社会保障又大大有利于排除农村居民的后顾之忧，减少依赖家庭保障的程度，从而大大有利于计划生育政策的贯彻执行。

(5) 农村社会保障立法和乡规民约：农村社会保障事业一经开展就需要以立法加以保证，建立乡规民约来保证实施。

作者工作单位：华中农业大学农村社会学专业  
责任编辑：张志敏