

农村社会保障研究的新进展

——关于农村社会保障制度改革的目标模式与推进策略的新思路

李迎生

(中国人民大学 教育部人文社会科学百所重点研究基地社会学理论与方法研究中心、社会学系, 北京 100872)

摘要: 我国社会保障制度存在着城乡二元化现象, 农村社会保障和城市相比处于非常不利的位置, 是我国农村社会保障制度建设中长期存在的一个问题。本文分析了我国农村社会保障制度与城市社会保障制度实现衔接的重要意义, 并对农村社会保障制度改革的目标模式、具体设计和推进策略进行了构想和论述。

关键词: 社会保障制度; 农村社会保障制度改革

中图分类号: C913 **文献标识码:** A

一、农村社会保障制度建设中长期存在的一个问题

建国以来, 国家对农村社会保障制度建设的关注严重不足, 我国社会保障制度存在着城乡二元化现象, 农村社会保障和城市相比处于非常不利的位置, 是我国农村社会保障制度建设中长期存在的一个问题。

新中国成立以后, 特别是农村集体化以后, 传统的家庭保障模式已不能适应形势发展的需要, 而当时的条件又不允许在农村也实行像城市那样的项目齐全、标准较高的社会保障制度^[1]。在这种情况下, 为保障广大农民的生存安全, 农村社会保障必须另辟蹊径。在党和政府的领导下, 我国在农村逐步实行了独具特色的五保供养制度、合作医疗制度、救灾救济制度、就业保障制度等, 形成了国家(集体)保障和家庭保障相结合的农村社会保障制度模式, 在特定时期、一定程度上保障了农民的生存安全。同时, 上述制度在特定时期, 维持了农村社会的稳定, 避免了农村人口向城市的盲目流动, 确保了中国传统工业化战略的顺利推进。当然, 计划经济下的农村社会保障其弊端也是非常明显的。它的制度化水平较低, 且所提供的是一种低水平、不牢靠的保障。它更缺乏明确的指导思想、目标定位和推进措施。尤其是, 它局限于农村范围内讨论农民的生存保障问题, 未能与城市结合起来、动态地考虑农村社会保障问题, 造成农村社会保障与城市的差距日益扩大, 与世界社会保障体系变迁过程中的城乡整合趋势出现了严重的、罕见的背离。

1978 年中共十一届三中全会以后开始实行的改革开放政策, 促进了我国的经济快速发展与社会结构的急剧变迁, 也提出了改革与重构原有的社会保障体系的必要。二十世纪八十年代中后期伴随着经济体制改革的深入, 进行了一些有益的探索。1992 年中共十四大确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制, 并于次年召开的十四届三中全会上把改革与完善社会保障制度作为建立社会主义市场经济体制的关键环节加以强调以后, 社会保障体系的建设和改革成为我国社会改革事业中的一项热点。我国社会保障制度的改革、特别是城市企业职工社会保险制度的改革, 业已取得了明显的进步: 企业职工养老、医疗保险确立实行社会统筹与个人账户相结合的制度, 将国家、企业与个人的责任结合在一起, 养老保险到 2000 年实行省级统筹, 并逐步过渡到全国统筹; 建立了失业保险制度, 养老、医

疗、失业保险的覆盖面将逐步扩大到城市全体劳动者等等。

毫无疑问，我国社会保障制度的改革业已取得巨大的成就，但在城乡之间依然存在严重的不平衡。在农村，民政部在各地试点的基础上，于 1992 年推出《县级农村社会养老保险基本方案》（试行），开始推进社会养老保险事业，但由于缺乏国家的强有力支持，到上个世纪末已陷于停顿。农村医疗保障、社会救助、最低生活保障等等，都缺乏明确的制度规范，城乡二元化倾向明显。总之，已有的社会保障体系的改革依然是在“城乡有别”的前提下进行的。即便是伴随城乡分割政策的松动而出现的乡镇企业职工和城市农民工，依然未能成为城市社会保障体系的覆盖对象，和国际趋势严重背离，使对农村社会保障的规范化改革更加困难。

二、农村社会保障制度应当逐步实现与城市的衔接

（一）农村社会保障制度与城市社会保障制度实现衔接有利于实现社会公平与社会公正

中国工业化是通过内部积累开始起步和推进的，其中农业是提供积累的主要部门。据统计，从上个世纪五十年代到改革前的 1978 年，农业部门为国家工业化提供的资金约为 4500 亿元^[2]。依靠这笔资金，加上城市工商业的内部积累及对城市职工实行低工资制而间接吸收的积累等，国家得以不断地增加对工业的投资。改革以来，国家通过上述方式吸收农业积累有增无减。

我们没有忘记城市职工同时也为推进国家工业化提供了积累。然而，我们同样注意到，国家通过建立项目齐全、标准较高、且个人不负担任何费用的社会保障制度，使城市职工通过低工资等形式提供的积累得到了适当的补偿。而国家对农民的社会保障的承诺微乎其微，仅仅为农民提供了一定的社会救济。这对广大农民显然是不公平和不合理的。随着国家经济实力的不断增强，应当逐步实现社会保障制度的城乡衔接，使农民能和城市居民一样平等地享受社会保障的权利，以促进社会公平和社会公正。

（二）农村社会保障制度与城市社会保障制度实现衔接是国际惯例

工业化国家的社会保障制度是城乡衔接的。其医疗保障、社会救助、失业保障等基本是实行城乡统一制度，其养老保障也是城乡衔接的。

工业化国家农村社会养老保障制度的具体形式各有不同，大致可划分为三种类型，即专门制度型、统、分结合型与统一型。经济合作与发展组织 24 个成员国中，实行城乡统一制度的国家有 12 个，实行专门制度的国家有 7 个，另有 5 国实行有统有分的制度^[3]。第一类国家最多，如英国，按照《贝弗里奇报告》所作的设计，其社会养老保险计划具有城乡一体化的性质；第二类国家如西德、法国、芬兰、比利时、奥地利等，各自分别建立了面向农民的养老金保险制度；第三类国家如日本、瑞典、加拿大、丹麦、挪威等，养老金保险（在日本称“年金保险”），是有统有分：在最基本养老金待遇上（有“普遍养老金”、“基本养老金”等多种提法）最终实行了城乡一体与全国统一，但不同产业、部门从业人员又都享有一份独立的我们姑且称之为“附加养老金”（亦称为“职业关联养老金”）。

即便是对农民养老保障实行专门制度的国家，其待遇标准也是城乡衔接的。二者之间没有实质的差别。

（三）农村社会保障制度与城市社会保障制度实现衔接是农业发展与现代化的内在要求

为改变计划经济时代农村集体经济效率低下的状况，我国农村在 1978 年以后进行了以联产承包责任制为基本内容的改革，并在特定条件下取得了巨大的成功。但土地过于分散经营，长此以往，不利于农业生产力的发展和现代化，深化农村改革、推动农业规模经营于是

便成为新的改革目标。农村下一步改革能否成功，当然取决于很多因素，其中配套的农村社会保障制度的改革是最重要的因素之一。

建立城乡衔接的农村社会保障制度，为农民年老、失业、贫困等生活波折期提供和城市相近的生活保障，减少他们对土地的依赖，有利于推动实现土地的规模经营，促进农业的发展与现代化。

（四）农村社会保障制度与城市社会保障制度实现衔接是农村社会保障制度变革提出的要求

随着经济体制的转轨和社会结构的转型，农村传统保障模式走向衰落，迫切要求探索新的保障模式：其一，农村传统的家庭保障因农村人口老龄化、家庭结构小型化与核心化、以及农村人口向城市流动的加快而变得非常不牢靠、不确定；其二，农民传统赖以生存的土地因乡镇企业发展的大量占地、以及土地比较效益低等原因，在现代社会的保障作用已越来越低；其三，在计划经济时代起作用的集体保障因集体经济的衰落而难以落实。

上述形势迫切要求加快农村社会保障制度的建设和改革。在农村目前的情况下，加快社会保障制度的改革没有国家的支持（国家财政通过吸收城市工业剩余对农村实行转移支付）是难以想象的。同时，建立一定形式的、有利于城乡衔接的农村社会保障制度框架，而不是继续另搞一套，也可减少未来农村社会保障转制的成本。

（五）我国已具备推动农村社会保障制度与城市衔接的条件

工业化的推进一般要经历初级阶段、中级阶段及高级阶段等不同的发展阶段。在初级阶段，由于工业的发展需要农业提供积累，难以为农民建立类似城市企业职工的社会保障制度。而自中级阶段起，情况开始发生变化。学术界已达成共识，我国目前已处于工业化的中期发展阶段。按照国际惯例，在这一阶段，应当是工业停止向农业吸收积累，并转而支持农业发展与现代化的阶段。我国的国家财政已具备向农业转移支付的实力。应当以此为契机，推动农村社会保障制度与城市的衔接。

三、农村社会保障制度与城市衔接的目标模式与具体设计

（一）农村社会保障制度改革的目标模式

我们将城乡衔接的农村社会保障制度模式设计为整合模式。在实际设计具体的操作方案之前，讨论一下“整合模式”究竟意所指，是必要的。我们在此使用“整合”而未用“统一”，乃是由于“整合”与“统一”既有联系又有区别。“整合”当然意味着一定意义、一定形式、一定程度的统一，但这种“统一”是在承认差别的基础之上的。

在笔者看来，按国际经验，农业与工商服务业的差异即便在高度工业化时代依然存在，与此相应，面向不同从业者的社会保障体系不必要亦难以实现完全统一。这对从各国国情出发，某些国家（例如我国）即便在未来仍将保持较大份额的农业从业人口来说，更是如此。从发达国家目前的情况来看，尽管这些国家农民享受的保障待遇与其他从业者已无实质不同，但一些国家不同从业者的社会保障制度在形式上的差别依然存在。如在日本，国民最基本的保障待遇已经实现了全国统一（像养老保障中的“国民年金”便是全体国民共享的基本养老金），但职业关联保障则依然实行专门制度（在日本，针对企业职工、公务员及农民等的职业关联养老金实行不同的制度），尽管其待遇水平已无实质差异。这种模式便是一种“整合模式”。为明晰起见，我们可将其称为“有差别的统一模式”。

（二）城乡衔接的农村社会保障制度的具体设计^[4]

1. 对进城农民与乡镇企业（小城镇）职工逐步实行和城市企业职工统一的社会保障制度

农民进城（大中城市）与发展乡镇企业（小城镇）是我国工业化、城市化进程中的必然现象。鉴于他们所面对的风险结构和农业社会已明显不同，从工业化国家提供的经验来看，他们都应当是城市社会保障体系的覆盖对象，享受社会保险待遇。但我国至今仍将他们纳入农村社会保障体系之中。如 1992 年由民政部提出并经国务院颁布的《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，其中就规定农村养老保险对象为“非城镇户口，不由国家供应商品粮的农村人口”。并指出：“外来劳务人员，原则上在其户口所在地参加养老保险”。这样的规定，只能加剧农村人口往返流动现象的长期存在，使他们难以作在城市或小城镇长期投资与居住的打算。它显然是违背了大部分进城农民与乡镇企业职工的心愿。而且改革以来，相当一部分农民已实际在城市与小城镇居住多年，职业、生活都已有了相当的基础，和城镇企业职工已无二致。他们实际已和农村脱离了联系，再让他们向家乡农村社会保障机构缴纳社会保险金，已不现实，只会给当事双方造成困难与不便^[5]。鉴此，适时推出面向进城农民与乡镇企业职工的社会保障制度是必要的。并应根据各方面条件的变化，推动面向这类人的社会保障与城市企业职工社会保障的统一。

2. 将养老保险的第一支柱（保障最低生活水平）与医疗保险的大病统筹部分及社会救助制度（最低生活保障）等设计为全民共享项目，实现城乡一体化

限于基本国情，更鉴于西方国家已有的教训，我们在探索社会保障体系城乡整合的实现方式时，只能就一些最基本项目设计为全民共享项目，并实行基本相同的待遇标准。

应该说，像养老、医疗、工伤、失业、生育、死亡、遗属、救助等项目，在社会结构转型条件下，是全体国民都可能面临的，但在城乡又存在差异。除养老、医疗等项目外，鉴于农村的具体情况，农民对生育、死亡、遗属等方面的保障需求就不象城市工薪劳动者那么迫切；工伤发生的可能性亦比城市工业企业职工低得多；至于失业，农民只要有地可种，就不存在失业问题。当然，在部分农田集中规模经营后，在企业化生产条件下，所雇职工面临失业问题，只是从发达国家情况看，即使在将来，中国个体农民仍将保留着相当的比例。这样看来，只有养老、疾病等项目是城乡劳动者乃至全体国民所共同面临的问题，因此应作为全民共享的基本保障项目，在探索城乡整合的社会保障实现方式时，应当加以重点考虑。

即使养老、疾病等基本项目，亦可进一步作具体分析，在我国财力有限的情况下，这种分析是必要的。养老项目，目前城市企业职工实行两支柱制度，第一支柱，按各地上一年职工平均工资的一定比例发放，标准是达到最低生活水平，其基金来源为企业交纳和国家财政支持；第二支柱，则主要为个人积累部分，通过个人账户来实现。在未来，第一支柱可考虑作为全体国民的基本养老项目，而不分城乡之别，以确保全体国民的最基本生活的平等。至于经费来源，城市企业职工仍通过第一支柱形式实现，农民则可考虑以下途径，即国家财政支持和集体补助。其中国家支持部分，应当作为重点。国家财政支持农民养老保险的资金来源，一是绝对贫困基本消除后，原先用于扶贫的那部分款项的大部分。以目前扶贫款项超过 200 亿元计算，分摊到农村约 1 亿左右的老年农民身上，人均约为 200 元。当然这笔钱不可能完全用于养老事业。但随着国家经济形势的不断好转，加之绝对贫困的消失，逐步转移并加大财政对农民养老的支持应该是无疑的。除部分扶贫款项外，国家财政收取的个人所得税、财产税、消费税的少部分亦可用于农民养老事业。应当指出，国家对农民养老的支持不是一种恩赐，而是一种义务。国家积累的相当部分来自农民，目前经常提变现部分国有资产用于城市职工养老，对农民亦应一视同仁，以清偿国家对农民的隐性负债。国家支持加上集体补助部分，使农民养老逐步达到城市职工第一支柱的水平，应是没有什么问题的。当然农民年老领取相当于维持最低生活水平的社会养老金时，承包土地应做出相应调整。

就医疗保障项目而言，分基本医疗和大病统筹两个部分。企业职工现在是两个项目都参加。基本医疗或者说日常小病医疗，是否采取社会保险的形式，笔者是存有疑问的。因为在

收入水平不断提高的情况下,对绝大多数国民包括绝大多数农民而言,个人自负小病医疗费用一般是不成问题的。至于少数难以自负小病医疗费用的国民,可采取特殊的应对措施。而大病医疗的情况则不然,是个人或家庭难以应对的,对农民来说尤其如此。目前农村存在着的贫困现象,其中不少个人或家庭是因(大)病致贫或因(大)病返贫的。因此,对农民的大病医疗应和企业职工一样,采取社会统筹的办法加以解决。至于资金来源,可根据以往大病的发生率、费用情况和发展变化趋势,预测人均费用。再根据社会及个人合理负担的原则,测出个人人均缴费及国家、集体分摊比例,目标是保障全体国民都不致因大病而影响基本生活乃至陷于贫困。

当然,即使就上述项目实行“国民皆保障”,亦会发生少数农民因这样那样的原因而陷于生活贫困的状况,这就提出了实施社会救助制度(最低生活保障)的必要。未来的社会救助制度,资金完全由国家与集体提供,城乡统一制度,但给付标准可视城乡具体情况而做出必要的变通、调整。

3. 有些比较具体的社会保障项目在制度形式上可保留一定的城乡差异,但应从整体上保证农民社会保障和城市企业职工社会保障的实质性公平

除在一些最基本项目上实行城乡一体化外,在其他项目及补充项目上,亦应逐步提高农民所应享受的水平,以和城市职工最终达到实质性公平,这是社会发展之大势所趋,虽然在制度形式上不一定要实行城乡统一。现行城市职工养老及医疗保险两支柱制度,其中养老保险第一支柱,即基础养老金所占比重,要小于第二支柱,即个人账户养老金比重(按设计要求);此外,除基本保险外,城市职工还享受企业补充保险待遇;城市职工的个人储蓄也比农村高得多。未来农村居民亦应实行相应的待遇,虽然不一定实行相同的制度。现今笔者建议在大多数农村实行养老储蓄制度^[6],未来条件成熟,可将其转变为养老保险的第二支柱,或者是类似的形式。集体经济发展较好的农村地区,还应为农民建立补充保障制度。此外,农民随自身经济实力的增强,还可通过银行及其他形式的储蓄,增强个人抵抗各种风险的能力。

以上的实现关键在于如何增强农村集体和农民个人的经济实力。农村及农民自身的努力固然必不可少,就我国实情而言,国家的责任似更重大。目前工业仍向农业提取积累的做法,国家应当采取措施加以制止,并逐渐转向向农业、农村和农民倾斜。

四、农村社会保障制度改革的推进策略

根据国际经验,结合我国社会转型的实际,实现我国农村社会保障制度改革的目标需要具备一些基本的、前提性的条件,需要循序渐进地推进。

(一) 宏观层面的政策措施

1. 有步骤地实现农业剩余劳动力向第二、第三产业(小城镇)与城市的转移并进行城镇社会保障制度的配套改革

实现农业剩余劳动力向城市转移,向第二第三产业的转移,不仅是社会结构转型的一般趋势,同时也是提高农业生产率,增加农民收入的客观要求,显然,它是在农村推进现代社会保障事业的必要条件之一。

改革以来,农业剩余劳动力和农村人口开始了持续的向第二、第三产业,向小城镇与城市的转移,乡镇企业与小城镇吸纳的农村人口从 1978 年的 2182 万人,上升到目前的超过 1 亿人,接近农村劳动力总量的 30%,加上向城市实现转移的农村人口,1978 年以后农业劳动力份额下降很快,非农产业劳动力迅速上升,目前农业劳动力占社会劳动力的比重下降到 50%左右。

然而，近年由于乡镇企业的发展出现了一系列困难，吸纳农业剩余劳动力能力降低，城市在短期内亦难大幅度地放开对农民进城的限制，目前农业劳动力的转移遭遇了虽然是暂时的，但不可小视的困难。另一方面，以下各种因素导致今后相当长一个时期我国农业剩余劳动力问题比较突出：其一，目前我国农业劳动力人均耕地面积 3 亩左右，以人均负担 8 至 10 亩这一较为合理的经验系数来衡量，现时农村劳动力超过一半处于“富余”状态，为 1.5 亿人左右；其二，随着农业技术的运用与经营方式的改变，今后农业劳动力剩余的比例还将上升；其三，一个时期以来农村人口实际增长未能得到有效控制，导致 21 世纪前期农村每年新增劳动力数量仍然相当可观。由于这些因素，即使今后每年从农业转移出来的劳动力达到 800-1000 万人的规模，到 2020 年前，农业剩余劳动力每年都将维持在 1 亿人以上^[7]。

因此，为加快农业剩余劳动力转移的步伐，乡镇企业的发展必须出台更得力的措施，以摆脱暂时的困难，特别是有效地推动乡镇企业依托小城镇发展，通过城市化，增强乡镇企业吸纳农业剩余劳动力的能力。城市改革亦应加大力度，以适应更多的农民进城的需求。

为稳固地推进农业剩余劳动力向小城镇乃至城市的转移，加快城镇社会保障体系的改革，扩大城镇社会保障的覆盖面，使之覆盖到进城农民与乡镇企业职工等，就具有迫切的必要性。

2. 深化农村内部改革，实行农业经营的规模化与现代化，切实提高农村集体的经济实力与农民收入，增强农民参与现代社会保障制度的能力

在将过多的农业劳动力转移出去的同时，应当通过深化农村内部改革，加快实现农业经营的规模化与现代化，以获得最大经济效益。这对发展农村社会保障事业，其意义不言而喻。它既有利于壮大农村集体经济实力，又有利于提高耕地农民的经济收入，从而从理论上保证在农村推进现代社会保障事业所必要的财源。

1970 年代末开始的家庭联产承包责任制，一度调动了农民的积极性，提高了农业生产率和农民收入。但其弊端亦很突出，不利于农业经营的规模化与现代化，集体经济实力严重削弱，农民收入的持续增加困难。进入 1990 年代，不少农村地区，特别是沿海经济比较发达的省份出现粮食生产增长缓慢、有些省连续出现粮食产量下滑的情况。更有甚者，一些乡镇企业及小城镇发展迅速的地区，绝大多数农民，特别是青壮年农民已实现了转移，可以不依靠农业收入而维持生存需要，但他们在农村承包的一份责任田却依然保留，于是出现了严重的粗放经营的局面，有的地区甚至出现大面积撂荒。上述情形至今有增无减。

实行土地适度规模经营，有利于提高土地产出率，劳动生产率和产品商品率，并进而有利于壮大农村集体经济实力与提高农民收入。江苏锡山市（原无锡县）实行规模经营的粮田，小麦单产比一般粮田高 10%，水稻高 5%，人均劳动生产率提高 4 倍左右。浙江宁波、温州种粮大户复种指数一般要比当地高 10-40 个百分点。辽宁沈阳市实行规模经营的地块，平均亩产比一般地块高 20%左右，广东南海市有的农村实行土地规模经营后，水稻亩产由原来的 600 公斤，增加到 765 公斤，提高 27%。由于实行农田规模经营提高了土地使用效益，亦成为提高农民收入的重要途径。江苏省常熟市 1993 年家庭农场的种植业亩均收入 232 元，户均达到 1.8 万元，是全市农村户均收入的 3 倍。从江苏全省看，1993 年规模经营者的收入是农民人均纯收入的 2.9 倍，是务工人员劳均收入的 2 倍^[8]。

建立正常的土地使用权流转机制是实行土地适度规模经营的前提，沿海发达省份在这方面提供了许多可资借鉴的形式^[9]。但由于直至目前尚未解决进入城市与小城镇农民的社会保障问题，国家政策未能将土地流转机制和这些已实际转移的原农村人口的社会保障改革很好地结合起来，因而这些已转移人口仍和农村和土地有着这样那样的联系。这种局面应当随着改革的深入加以改变。

3. 国家改变以农业积累支撑城市工业发展的传统发展战略，加大财政支持农业与农村发展的力度，确保农民逐步享有和城市居民实质平等的社会保障待遇

相对于发展工业、商业的效益而言，农业的比较效益低，各国亦然。西方工业化国家在其进入发达阶段以后，几乎无一例外地用发展工商业所取得的利润反哺农业，提高国家财政对农业支持的力度。在社会保障上，甚至采取向农民倾斜的政策，以加快农业人员实质平等的收入与生活待遇。

我国城市工商企业的发展过去从农业间接吸取的积累是非常可观的，直到今天，这一机制并未停止。目前应当改变这一机制。各种指标皆表明，我国的工业化已达到中期发展阶段。在这一阶段，按国际惯例，应是工业与农业平行发展时期，并随着工业利润的提高，逐步加大工业积累对农业的反哺。

除了应当采取措施制止目前工业仍向农业提取积累的做法之外，国家对农业与农民还应采取价格保护政策，以不断提高农民收入。改革以来国家对农产品已多次提价，现行农产品价格已和国际相差不大，但仍有很大空间。在这方面，日本等国的经验值得借鉴。日本政府便是通过价格保护变相提高了农业经营的效益，提高了农民的收入。我国继续提高农产品价格以保护农民，还有不少文章可做。

（二）农村社会保障自身的改革

在微观层次，即农村社会保障本身的改革，我们认为应当循序渐进地推进，逐步实现与城市的衔接与整合。具体设想是，农村社会保障制度的改革应逐步从城乡分割的“二元模式”，通过“过渡模式”的准备，最终实现“整合模式”即与城市社会保障制度的整合。

根据目前的实际，应当建构一种既适合大多数农村具体情况又便于未来与城市衔接的过渡形态的社会保障制度框架，逐步摒弃“二元模式”。在养老、医疗、社会救助等基本项目上都可做出具体的设计。就养老而言，可采取一种家庭养老、集体帮助、国家补助与个人储蓄养老^[10]相结合的方式。疾病保障可选择大病费用社会统筹模式，报销比例可设较低起点，逐步提高。就这两项最基本的保障而言，国家（集体）的支持都是必不可少的，但也应当逐步到位，不可一蹴而就。另对农村贫困人口的帮助应从目前的不规范的救济制度逐步过渡到规范的最低生活保障制度，其资金来源是国家、集体和社会。

受篇幅所限，上述“过渡模式”的具体内容或措施我们没有进一步展开。通过较长一段时间的実施，我国农村社会保障制度终将实现与城市的整合。

参考文献

[1]当时的城市社会保障制度实际上已存在着很多弊端。后来的改革即主要是针对这些弊端而展开的。

[2]1978年以前农业部门为国家工业化提供的全部资金为6058亿元，其中以剪刀差形式提供5239亿元，以农业税形式提供819亿元。这期间国家财政对农业的投入累计为1577亿元，扣除这个数字，则农业部门为工业化提供的资金为4481亿元。据《中国农业年鉴》（1991），第156页。

[3]美国社会保障署：《全球社会保障1995》，北京：华夏出版社，1996。

[4]需要指出，本文所作的设计以现代社会保障制度的核心即社会保险为重点。我们在接下来的讨论中将进城农民及乡镇企业职工的社会保障也包括进来，是因为如果没有对这类人的社会保障做出合理的制度安排，对农村社会保障的进一步改革就难以顺利进行并取得实际的结果。

[5] Elisabeth J.Croll: "Social Welfare Reform: Trends and Tensions". China Quarterly, Sept,

1999, No. 159, School of Oriental and African Studies, Oxford University Press, Oxford, UK.

[6] 笔者认为, 目前我国农村地区推行的社会养老保险改革方案, 从严格意义上讲, 并不能称为社会保险, 实际上类似于个人储蓄; 且由于农村地区法制尚很不完善, 基金运营存在着严重风险。鉴此, 倒不如以适当措施配合, 改行个人养老储蓄计划, 其实际效果会更好些。个人养老储蓄计划与普通储蓄的差别在于, 前者由国家担保优惠利率, 到一定年限方能支取, 专款专用。

[7] 费绍凤、孟向京:《中国人口就业预测分析》,《中国人口科学》, 1996, 6.

[8] 陈俊生:《在沿海发达地区粮食生产和适度规模经营座谈会上的讲话》, 1994.11.11.

[9] 陆学艺、朱明:《从贫穷到富裕: 晋江的现代化之路》, 北京: 社会科学文献出版社, 2000, 85-86.

[10] 1990 年代开始在我国农村地区推行的社会养老保险改革因存在着种种先天不足, 成就甚微, 笔者认为目前不宜全面推广。

Latest Progress in Rural Social Security

Li Yingsheng

(Research Center for Sociological Theory and Methodology of Renmin University of China. Beijing
100872, China)

Abstract: Because of the town-country dual system of social security in China, rural social security stays in an unfavorable position compared with that in cities, which has remained a problem for a long time in construction of rural social security system. This paper makes an analysis of the significance in the combination of rural and urban social security systems, with a supposition and explanation of the target model, concrete design and executive strategy for the reform in rural social security system.

Key words: rural; social security system; reform in rural social security system

收稿日期: 2003-09-18;

基金项目: 国家教育部十五社科规划项目 (02JA840010);

作者简介: 李迎生 (1962-), 安徽桐城人, 法学 (社会学) 博士, 中国人民大学社会学系教授, 中国人民大学社会学理论与方法研究中心研究员。