

中国农村社会保障制度现状及改革分析

黄晓星¹, 唐亮¹

(1. 中山大学政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

摘要: 虽然中国现阶段农村社会保障制度已经初步建立, 但仍然存在诸多问题。本文认为出现问题的根本原因在于二分的社会保障制度的价值导向的偏差, 该因素导致了现行的制度实际上是一种歧视性的等级保障制度。通过对社会保障制度的分析, 本文希望提供一种新的思考农村社会保障制度改革的维度。通过对农村本身建立独立的社会保障体系的困境的分析, 作者最终得出结论社会最终需要考虑一种一体化的社会保障制度。

关键词: 农村社会保障制度; 公民身份; 等级制保障制度; 一体化保障制度

中图分类号: C91.231.5 **文献标识码:** A

一、现阶段农村社会保障制度的现状分析

(一) 现阶段农村社会保障的状况:

2003 年底, 全国有 1870 个县(市、区)不同程度地开展了农村社会养老保险工作, 5428 万人参保, 积累基金 259 亿元, 198 万农民领取养老金。到 2003 年底, 全国实际五保供养人数为 254.5 万人、敬老院 2.4 万所、集中供养五保对象 50.3 万人。全国享受最低生活保障和特困户生活救助的农村特困人数为 1257 万人。于 2002 年开始建立的以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度, 目前已在全国大多数省(自治区、直辖市)进行试点。¹

上述材料可以看出, 我国现阶段已经有建立农村社会保障的雏形, 但完善的制度仍在探索中。

(二) 现阶段农村社会保障制度存在的问题:

1、社会保障层次低、范围小, 覆盖面窄。

2003 年建立农村社会保障网络的乡镇达 14854 个, 仅占全国乡镇位数的 31%, 建立社会保障基金会的行政村仅占全国行政村位数的 24%。没有建立社会保障机构的地区, 尽管集体也以公益金和合作医疗基金的形式向农民收取社会保障费用, 但由于个人缴纳的公益金只是赡养无儿无女的孤寡老人, 社会供给性差, 而且使用缺乏有效的监督和约束, 农民没有积极性, 而且大部分乡镇企业和私有企业以及农村劳动力就业的国有企业、城镇集体企业、涉外企业对农村劳动者的社会保障基本是空白的。²

2、社会化程度低, 保障功能差。

目前农村以养老、医疗为重点的社会保障工作仅在小范围内实行, 没有在全国大范围内大面积推广, 社会保障基金调剂范围小, 在如何确定福利水平与经济发展的关系方面国家没有一个具有法律意义上的数量规定。全国虽有 1870 个县开办养老保险, 但参加人口不到总人口的 10%。积极推行的农村合作医疗制度虽然解决了部分群众“病有所医”的问题, 但没有从根本上解决农村人口与集体在保健医疗上的依附关系, 医疗保障只是社区化而非社会化。³

3、社会保障工作管理分散和缺乏法律依据。

我国农村社会保障的现状是城乡分割、条块分割、多头管理、各自为政。从管理机构上看，民政部门、计生委、基金会、寿险公司等机构涉及了农村社会保障，导致了办事效率低下的状况。由于缺少有效的监督管理，使农村社会保障透明度差，往往是少数说了算，农民缺乏直接的受益感，从而影响农村社会保障的功能效果。⁴

4、资金支持不足。

根据《中国的社会保障状况和政策》白皮书显示，以养老保险为例，至 2003 年底，农村社会保障积累资金 259 亿，而相对的，城市 2003 年，全国企业基本养老保险征缴收入总额为 2595 亿元，各级财政补助基本养老保险基金 544 亿元，其中中央财政补助 474 亿元，社会保障基金 2003 积累 1300 亿。通过上述数据可以看出，用于农村社会保障的资金仅仅相当于城市的 5.8%，而根据 2001 年《中国统计年鉴》显示，非农业人口占到总人口的 75%，根据这一结果，可以看出农村社会保障体系资金支持是十分不足的，不能够满足众多农村居民的需要，这也是当前农村社会保障制度覆盖范围小、保障功能差的重要原因。

5、对于处于边缘化的农业人口保障不足。

根据 2005 年 7 月 27 日《人民日报》报道，中国流动人口数量从 1993 年的 7000 万增加到 2003 年的 1.4 亿，超过了全国人口总数的 10%，约占农村劳动力的 30%。而这部分人口乃是处于保障的边缘地带，由于他们流入城市工作，但由于其户籍身份，并不能被纳入到城市社会保障体系之中去，因此对其的保障将成为一个非常重要的问题。

二、关于中国现阶段农村社会保障制度性质分析：

（一）对于现状的解释：

关于当下农村社会保障制度存在的问题，学术界基本是能够达成一致的，农村保障制度缺失存在着诸多的缺陷，因此改革现行的社会保障制度也是势在必行的。这里有必要澄清的一点就是，为什么要建立社会保障制度呢？第一，从其社会功能上看，社会保障制度是一道社会安全网，通过满足全体公民的基本生活需求，有着稳定社会发展，减小社会贫富差距的作用，是社会经济发展的“安全阀”。第二，从个人权利角度讲，生活保障制度是一种公民享有的权利，联合国于 1948 年 12 月通过的人权宣言中，对社会保障也下了定义：每个社会成员为自己计家庭的健康与幸福，对衣食住医疗及其他社会服务设施享有一定的权利，对于因失业、疾病、寡居、老年等情况以及由于个人不可抗力而遭遇的生活危机，无法维生时，享有获得保障的权利性。⁵当然，这种理念并不是开始就有，而是随着社会发展，关于福利的价值观的不断演进的过程中形成的。但不管从哪个角度讲，建立社会保障体制的重要性都是不言而喻的。

对于现行的社会保障所存在问题的解释简单的归类可以归为以下几种：

- 1、历史原因：由于中国自 49 年之后一系列的户籍制度的改革确立的城乡二元结构所造成的城乡差异，导致了对农村人口实行“自然就业”，对城市人口实行“统包统配”的就业制度以及其所附带的福利制度的不同而导致现行农村保障制度的某些问题。
- 2、经济因素：由于城乡经济发展程度的不同，因此必须根据其对于经济的贡献程度的不同而提供的保障服务上的不同，由于农村经济的落后，所以保障制度上必然相对的滞后。
- 3、传统文化因素：《中国的社会保障状况和政策》白皮书解释“受历史传统文化影响，农村具有家庭供养、自我保障、家族互助的长期传统。根据农村经济社会发展特点，国家在农村实行与城镇有别的社会保障办法。”

当然在现实中,这几种原因是互相结合而发生作用的。笔者认为上述的分析是有道理的,但笔者认为出现现阶段农村社会保障的困境是由更深层次的价值趋向问题和制度建构问题的。

因为如果说前文叙述的问题是一个历史或者经济差异导致的问题的话,直接导出的结论应该是通过政府的宏观政策行为尽量弥合城乡的差异,也就是通过资金的大范围的向农村地区的倾斜,达致一种对于城市的“反向歧视”的方式补贴农村的不足(而现实正是相反的),这样才能完成前文叙述社会保障制度时其对于社会稳定和平衡贫富差距的作用的要求,而这种历史或者经济的原因显然不能对当前出现的问题作一个渊源性的梳理。

其次,如果认为是一种传统文化造成的不同,显然中国传统的文化习惯中并不存在这样一种城乡的割裂,对于所有中国人来讲,依靠传统的家庭保障模式仍然是一个城乡的共识,即使在城市中,社会仍然是认同这样一种价值观念的。因此,这样一种以传统为依托的解释显然不能满足论证的需要。

因此,有必要对于现实作一个不同角度的追源性的探讨。

(二) 现阶段农村社会保障制度性质分析:

农村社会保障制度是一种什么性质的保障,或者农村社会保障制度建立最大的问题在哪里?是不是仅仅是因为农村人口众多以及资金筹集的不足,或是经济历史原因而导致的保障的力度和范围有限呢?笔者认为,除了以上的原因之外,更为重要或者更为根本的是,城乡二元的社会保障制度及其所内含的对于农村保障制度的价值导向的偏差,而这种偏差表现在一种公民身份判定的模糊性上。

1、农村保障制度的性质的渊源梳理:

中国政府在农村地区推行过两项社会保障措施,即合作医疗和社会养老保险。农村合作医疗制度首创于“文革”时期,改革开放后历经起落,现在收效甚微,“即使在重建农村合作医疗的高潮期(1997—1998年前后),合作医疗制度的人口覆盖率在高收入地区仅达22.2%,而在中等和欠发达地区甚至仅为1%—3%⁶”。而根据2006年卫生部等七部委联合下发《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》,强调“在推进试点工作中,各地区要贯彻自愿、互助、公开、服务的原则,坚持农民以家庭为单位自愿参加,不搞强迫命令;坚持合作医疗制度的互助共济性质,动员农民共同抵御疾病风险;”。

再看养老保障,1992年全国范围内曾尝试推广过《县级农村社会养老保险基本方案》,但该方案于1998年底暂停实施。在2004年《中国的社会保障状况和政策》白皮书中则强调“中国农村养老保障以家庭为主。二十世纪九十年代以后,部分地区根据农村社会经济发展实际,按照‘个人缴费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持’的原则,建立了个人账户积累式的养老保险。”⁷

这里所谓的家庭为主或者以家庭为单位或是“个人交费”形式,实际上表明中国现在的农村社会保障制度仍是一种自足形式的保障体系,而缺乏社会保障统筹规划的社会性,即供给的社会性的不足。而在农村地区,最为重要的生产和生活资料就是土地,进而言之,此中形态的社会保障制度,实际上是一种土地依附关系上的以家庭为单位的(包含社区互助行为)个体的保障行为(当然也只能是一种温饱线的保障,而是否能达成这一效果仍受其他因素的影响)。

(1)之所以说这种制度是建立在土地依附关系上的,指的是这种制度所产生的客观效果或者使人怀疑的主观动机,是进一步加强了农民与土地的联系。因为土地在现阶段的农村仍是最主要的生产和生活的资料,由于现行的户籍制度,农村户口是难以加入到城市的社会

保障体系之中的，因此，农民不可能通过放弃对土地的使用权而进入到城市中来并享受城市的社会福利的。尽管每年有相当数量的农村剩余劳动力转移到城市中以外来工的形式参与城市生活。因此，如果农村居民想要得到一定程度的保障的话，仍然是要通过自己的农村居民身份，即与土地的关系来确定保障额度的大小，尽管现阶段的农村承包制度造成的土地分散和自然灾害的影响使得土地的所能提供的保障是十分有限的，但农村居民并无其他可以选择的可欲的途径。

（2）而所谓的个体保障行为，笔者主要认为是当前的农村保障制度的供给的社会性和分配的公共性上的不足。这两个概念并非完全一致的，而是有细微差别的。所谓供给的社会性的不足主要指的是整个保障制度中资金有政府公共资源支持的力度大小，进而言之，能否体现政府在提供公共服务的统筹性。而所谓分配的公共性则是强调在公共资源分配的过程中究竟是否以公民平等为原则进行再分配。

之所以说农村保障制度的社会性和公共性不足的原因在于：

首先，即使有个人的交费或者讲个人养老帐户的确立，但由于缺少政府的资金的支持（基本上没有通过财政支出来支持），考虑通货膨胀的因素，其个人养老帐户的积累基本是一种个人储蓄行为，而其社会供给的特性或者说公共福利性无从谈起。以养老保险为例，所谓统筹性指的应是政府通过征收养老保险税而对公民进行的保障的一种收入再分配。而个人储蓄帐户目的则是在于强制公民进行储蓄，而防止其在养老方面的“短视”，因而并不具有收入再分配的意义。因此，个人储蓄带来的“多存多取，少存少取，不存不取”的特点是不能保障广大贫困的农村居民的生活水平的。在这个层面我们强调的是供给社会性的不足。

其次，在分配的过程中是将公共资源的绝大部分分配给了资源相对丰厚的城市居民，也就是说不仅没有对相对贫困的农村地区进行优先的资源获得，反而是一种歧视性（歧视的乃是相对贫困的农村居民）的分配办法。

所以从这一角度讲，在缺失这种特性的前提下，农村保障制度更多的是一种个体行为，而这样一种保障和传统社会是无本质的区别的。

2、农村社会保障制度的价值导向分析：

更进一步，之所以产生这农村现阶段社会保障供给社会性和公共性不足而产生的土地依附的个人保障原因就在于中国长期以来存在的对于农民身份的歧视和对于社会保障观念的理解偏差造成的。

（1）所谓对于农民身份的歧视是指传统认为农民拥有的土地和农村世代相传的家庭养老传统或者这一习俗，和现阶段在地区经济发展差异和巨大的资金的需求之间的矛盾导致的农村居民现阶段不适宜享受社会保障这一相对奢侈的服务的观点。虽然这一观点有着其自我辩护的基点，但是从根本上讲是否定了农村居民作为身份平等的国家公民所应享受的平等权利。因为如果肯定这一平等权利的化，至少也应当对于城市和农村居民采取一致的保障态度。我国宪法第 45 条明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”因此这种一致是一种符合宪法精神的表现。

换言之，首先，农村居民和城市居民都是中华人民共和国的公民，为什么一部分人必须以土地作为基本生活的保障，而另一部分人却可以不用土地作为基本生活保障，进而，既然城市居民可以享受社会保障，为什么农村居民不能选择放弃土地而进入城市或就地享受社会保障？农村居民没有这种选择权，就不能算是平等权利的体现。其次，城市居民在 60 岁以后就可以享受养老保险，为什么农村居民在 60 岁以后却仍要在土地上自食其力，或由其

子女供养？如果公平地对待城乡居民,农村居民在 60 岁以后,同样可以放弃土地的使用权而享受政府给予的养老保险补贴。

这里意味着农村居民公民身份的模糊不清,即在国家转型(甚至说在初设期),并没有相应的将农村居民的身份由传统依附土地的国家从属随着转型过渡到一种具有现代意义的国家公民身份上来(原因可能是多方面的)。而这一点是十分重要的,直接关系到能否将公民基本权利的保障观点应用的政治共同体成员身上去。

(2) 而所谓对于福利观念的偏差实际上是与上一点是相互联系的。这里我们试着描述性的解释一下社会保障或者社会福利的含义。社会保障(social security)是指“政府和社会为了保持经济的发展和社会的稳定对劳动者和社会成员因年老、伤残、疾病丧失劳动能力或丧失就业机会,或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时,通过国民收入分配和再分配提供物质帮助和社会服务,以确保其基本生活和医疗需要。”⁸其实这里还有一个暗含的意思是说,提供社会保障或福利乃是政府的一种对于公民义务,而享受社会福利乃是公民的权利。这就是联合国对于社会保障定义凸现其公民权利的关键。但由于刚才论证对于农村居民公民身份的模糊认同,因而建立农村保障制度就在相当程度上成了一种政府对于农村居民的“恩赐”。既然是赐予,便有了主观的对象取舍。因此,当主观的喜好或者判断认为某一群体的民众不需要或者无能力对其赐予的时候,其部分的或者说基本的公民权利就被剥夺了。

通过以上的论证,笔者认为与其说现阶段农村社会保障制度是因为地区发展差异而带来的地域性的保障制度的不平衡和差别对待,倒不如说是因为身份的不同而带来的等级制的保障制度的歧视。其乃是一种根源于当下城乡分离的二元结构模式下的一种公民身份认同的等级式的社会保障制度。也就是说,当公民身份相对清晰的时候就给予较好的社会保障,当公民身份相对模糊时则将其排除在普遍的保障之外。

当然这里应当指出的是,农村社会保障制度所体现出的价值导向的偏差就是源于二元分离体制的价值趋向的,现行的农村社会保障制度和二元分离的城乡体制实际上乃是一种同一价值导向下的一体通过的过程和结果。这里所讨论的二元分离不仅仅是从历史的角度试图解释现状,而是说等级制的社会保障制度和城乡的对立的同构过程中的价值导向深层(也就是社会转型过程中公民身份认同问题)乃是现实问题的根源性因素。只有在认清这一基本问题的前提下,针对现有体制的改革才是有可能的。也只有打破这种模糊不清的公民身份的认同,改革才是有意义的。

(三) 等级制保障制度的弊端:

当下农村社会保障制度最让人质疑的地方或者最大的弊端在于,这实际上是与转型时期中国的现代化和城市化进程是不相符合的。

按照西方发达国家的经验,随着工业化的实现,城市化是一个必然的趋势。而现代化的一个重要的指标也是城市化。原因就在城市相对于传统的乡村来说,第一,城市可以从多方面节约企业和个人的成本,并提高其效益,促进工业化。城市的成本节约功能有:企业和个人在城市可以共享公共资源(如公共基础设施等),可以集约利用土地,节约生产成本;可以利用城市的区位和交通优势,节约通勤成本和运输成本;可以利用城市的信息畅通和集中优势,节约信息成本;可以利用城市制度的相对完善,节约一定的交易成本。第二,城市化可以促进第三产业发展。城市化是第三产业发展的重要条件,因为当工业在农村分散发展的情况下,很多第三产业就发展不起来。与第二产业相比,第三产业对人口聚集的要求更高。在交通通讯发达的情况下,许多第二产业企业完全可以设在城市远郊和农村,而许多第三产业则只有在人口稠密的城市才能生存。城市数量增加的过程即第三产业容量增加的过程。可见工业化或者现代和城市化的关系是相当密切的(详细论证本文不再作赘述)。

而现行的农村保障制度的直接后果就是使得农村居民在这样一种制度下面临了双方面的困境。一是，在农村现有的条件下，希望通过农村社会保障来保障自己生活的可能性的低下，因为不管是个人储蓄帐户或者地方政府和中央政府都无法提供足够的保障使其生活能够在失去劳动能力（或疾病）的时候达到社会必要水平；二是，当劳动力在向城市转移的时候，也因为不能被纳入城市保障体系而显得缺乏保障。这也就使得农村居民在面临农村和城市的选择的时候处于两难的困境，不能够合理的在城乡之间寻找定位，更何况现行制度一个明显的特征是加强对土地的以来，因而最为直接的后果是无法顺利的将劳动力由农村向城市转移。

而这种困境对于农村居民来说，既不可能如传统的农业社会一样，安于土地所带来的稳定感和保障感，又不可能在有保障的前提下向城市转移。（这种保障制度的保障性实际上是与束缚劳动力转移是同存的，因此这个问题便转化为城乡社会保障制度的关系问题，这一点将在后文讨论。）对于整个国家来说，对于城市化的进程来讲，无疑是一个巨大的阻碍，而其最终的结果也必然是影响整个国民经济的发展。

三、现行农村保障制度可行性改革的探讨：

（一）现有的改革观点及分析：

现阶段主流的改革观点也是认识到了当前农村社会保障制度的不足和城乡二元差异的问题，但在谈到改革的具体途径的时候，基本上仍是将农村社会保障体制作为一个单独的体系来进行讨论，并希望在现有的条件下，通过单独体系内的改革来解决问题。最主要针对的是农村保障制度保障范围低的问题，希望通过对于资金筹措问题的解决来提高保障度。而实际上解决的方法仍是强调农村居民主体意识的。如“建立主体意识、建设参与组织、动员自身资源”，并且通过“贫困文化”理论，认为贫困问题自身的自觉性的不足乃是重要原因，并且“穷人由于软弱，孤单的禀赋，很难利用外来的资源。”⁹

在这种主体性的诉求下，资金来源问题也基本上强调个体的主要作用，如“坚持个人帐户积累模式，不搞社会统筹”认为农村地区进行社会统筹，“表面上‘公平’，但条件不允许，‘杀富济贫’，农民目前没有积极性。”¹⁰较为温和的另一种观点是，“自我保障为主，辅之以必要的社会统筹”，原因在于“一是他们既是生产资料的所有者又是劳动者，除了向国家缴纳必要的税金和费用外，所有收益全部归劳动者个人……其经营不存在企业的再分配。”只有当农村居民中特别贫困的阶层出现时，“社会统筹部分和集体补助要向低收入和贫困阶层倾斜”¹¹除此之外，当然也包括如何对于进城务工人员提供保障等等建议。

笔者认为，这里强调主体性固然是没有问题的，但考虑到现实的社会经济情况，这种从主体性诉求出发而带来的将保障的主要责任加于个体身上，实际上如前文所述并不能体现保障的供给的社会性和公共性，而且这样一种土地依附关系上的保障由于土地生产本身带来的效益的低下，也提供不了任何实际意义上的保障性的增强。当这种主体性显得相对无效的时候，政府的辅助性质的资金支持也不可能落实，而政策性的支持本身有由于其表达的模糊在现实层面不能带来实质的意义。至于对于流动人口享受城市社会保障，由于其所表现的强流动性，在城市保障制度中以户籍制度为依据的前提下，如何在现实层面具有可操作性是相当值得质疑的。

进而言之，上述改革制度所强调的将农村社会保障体系相对独立起来的讨论或者对于主体性的要求实际上是不能对于前文所叙述的农村居民公民身份模糊性这一价值导向根源作一个回应的，因此在现实上仍是沿袭一种前文所描述的土地依附关系的上的个人保障制度的做法。因此能够在多大程度上解决因身份的歧视而导致对于城市化的阻碍甚至对于经济发展的阻碍的问题仍是一个未知之数。因此希望能够通过在现行的土地制度下，将农村居民稳定

于现在的生活环境之中来解决一个处于巨大变动中的整体性的问题，其可行性是不足的，并且也是与现实的发展方向相悖的。所以，从这个角度再来讨论农村社会保障制度的问题将不在是一个单个系统内的问题，而已经转化为一个城乡保障制度关系间的问题，即如何建立一个整体性的、统一性的、一体化的社会保障制度体系的建立问题。其要处理的问题也不仅仅是满足农村居民基本的生活保障的问题，而是一个如何通过建立一个整体的保障制度来满足转型中国变动的保障需求，并且进一步的促进这一转型（即促进城市化）的问题。在这样的前提之下，也就有必要通过横向的对比来启发改革的思路。

（二）社会保障制度改革的新的思维角度：

通过前文一个横向的对比，笔者得出的结论是，中国农村社会保障制度的改革（确切讲是城乡社会保障制度一体化的问题）面临了双重的困境。一是，如果希望在割裂的农村系统内部解决社会保障问题的话，只能在公民与土地的依附关系上作一个前途不明的关系调整，而实际上这是与工业化和城市化的进程不相符合的。我们需要的是将农村居民进一步的从土地上解放出来，以促进城市化和工业化的进程，而不是相反。二是，为了促进城市化和工业化（现代化）的进程，必须建立一体化的保障制度，而在城市化程度低下的条件下¹²，又具有一定的现实上的不可行性。

因此，传统的解决农村保障制度的方法，不能改变农村以传统农业经济为主的经济模式，而希望在这样一种分散的经济模式之下建立保障体系，必然带来高成本和低受益，这也是希望在体制内解决问题的最大困境所在，也就是说，单看中国农村现有的特性，基本上是符合前工业时代的特点的，这也就是在单一体制内无法解决问题的原因。所以为了最终解决这种双重的困境，必须也只能通过其他社会体制的调整更为有效的促进城市化的进程，从而降低普遍的社会保障制度建立的成本，增加其可能性。同时，也必须改革当前的社会保障制度，使其能够促进城市化的进程，为劳动力由农民向公民的转移提供必不可少的保障和支持，反过来再促进自身的完善。因此，在城市化和社会保障制度建立之间需要建立一个动态（非静止的将农民稳定于土地）的平衡机制。

四、结论：

纵观全文的叙述，中国农村的社会保障制度正在初步建立和探索之中，然而问题依然很多，甚至影响了这一体现建立的初衷。根本的原因就在于，所谓解决农村居民社会保障的一般建议都是治标不治本的作法，仅仅看到了农村居民对于社会福利或者保障的需求的表面特征，而忽视了长期在二元对立的城乡结构下建立保障体系的深层和根本的机构性的问题，忽视了农民作为公民的基本公民权利的确立和保护问题，表面的改革也只能是将农民束缚在土地上，以求建立一种以身份特质为区分的等级化的社会保障体系，这根本上的缺陷，导致现行的对于农村社会保障制度的建立努力是不可能成功的。因此，要改变现状，真正的为农村居民提供保障的话，可以得出的结论是：

（一）打破对于农村居民公民身份的模糊对待，肯定其基本的公民权利。

这里必须肯定就是转型时期中国政府的一个主要的任务就是将政治共同体成员从传统社会从属型的身份过渡到具有现代意义的公民身份上来。首要的任务也就是肯定农村居民其公民身份，政府应当对其基本的公民权利进行肯定和保障，不能以任何理由进行身份的歧视。即以公民身份而有权获得政府的福利支持的必然正当性必须确立，而不是以居住之地域身份。

（二）改善传统的城乡二元结构，逐步淡化二元对立结构。

改善城乡二元结构，不仅仅是一个对于公民身份的肯定和消除歧视的过程，同时也是一

个促进城市化的过程，将农村居民从土地的束缚中解放出来。这一过程不仅仅是农村居民自觉自发的（因为农村土地产出效益的低下）由农村向城市的转移，而是政府积极引导和促进之下的有序流动。这其实也是解决农村、农业、农民问题的根本出路。也就是政府工作的中心不是简单的加大对于农业的投入，通过这样一种投入下而产生的土地效益有限的增长来诱使农民安于土地，而是使得农民通过身份的转变，在城市化的进程中，获得脱离农业生产而从事其他行业并且得到保障。而且也只有在这样的过程中，前文的叙述的城市的集中效益才有可能产生，既能提供更为有效的资金积累途径，又可以降低建立社会保障体系的成本。

当然，这里如何处理城市居民作为既得利益集团与农村居民的矛盾，如何扩大就业而促进城市化以吸纳更多的农村劳动力就成了问题的关键。总之，是要逐步的有意的淡化二元的对立结构，最终达成一种可以自由迁徙，互无差別的新型体系。

（三）建立全民一体化的社会保障体系

在上述两个问题解决的同时，一体化的保障体系就成为必然的选择。这里的一体化隐含的意义也就是通过这样一种制度最终保障和促进城市化的进程，完成无差别的保障制度，来促进中国现代化的步伐。

这里至少有两个方面的含义，一是对于已经自发流动的劳动力如何使其摆脱户籍限制，而由其工作的地域确定其公民身份，並由此公民身份获得保障，並由此保障可以持续的使得其家人也能获得保障。；二是对于未转移的部分，如何促使其转移，至少要保障其转移过程中放弃的利益如何实现补偿，使农村居民具有可选择的途径来决定自己的生活地域。三是，对于不能或者不想转移的农村居民，如何在地域差异、经济发展差异的前提下使其能够获得可与城市居民比肩的同等保障，便至关重要了。

当然，这种理论性的疏导的意义就在于提供现行制度改革的一个可行的途径，在具体的改革措施中，如何考虑有效的增加社会保障金的征收和发放，如何更为有效的管理，就成了一个同样具有重要意义的问题。

参考文献

- [1] 张思峰，温海红，赵文龙.《社会保障概论》 科学出版社,2003 年版.
- [2] 文武.《中国社会保障制度问答》， 企业管理出版社,1990 年版.
- [3] 雷洁琼，王思斌.《中国社会保障体系的建构》 山西人民出版社,1999 年版.
- [4] 陈佳贵.《中国社会保障发展报告（1997~2001）》 社会科学文献出版社.
- [5] 宋晓梧.《中国社会保障体制改革与发展报告》 中国人民大学出版社,2001 版.
- [6] 姜守明，耿亮.《西方社会保障制度概论》 社会科学出版社 2002 版.
- [7] 金丽馥，石宏伟.《社会保障制度改革研究》 中国经济出版社 2000 版.
- [8] 林嘉.《社会保障法的理念、实践与创新》 中国人民大学出版社 2002 版.

The Rural Social Security System Status and Reform Analysis of China

Huang Xiaoxing¹, Tang Liang¹

(1. School of Government, Sun Yat-sen University, Guangdong, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Though at the present, China's rural social security system has been established, a great deal of problems still exist. The root cause of these problems lies in the deviation of the dual value-oriented social security system, because such deviation leads the current system to a discriminatory and grading one. Through the analysis of social security system, this article hopes to provide a new view to meditate the rural social security reform. After analyzing the possibility of establishing an independent social security system in rural area, the author advises that constructing an integrated system of social security might be a more reasonable solution.

Keywords: Rural social security system; Citizen identity; Grading security system; Integrated security system

收稿日期: 2007-10-08

作者简介: 黄晓星(1984~), 男, 汉族, 广东普宁人, 现为中山大学政治与公共事务管理学院社会学与社会工作系 06 级硕士研究生, 方向为社会分层与不平等、消费社会学等。唐亮(1983~), 男, 汉族, 山东青岛人, 现为中山大学政治与公共事务管理学院政治学系 06 级硕士研究生, 方向为政治哲学。

¹ 《中国的社会保障状况和政策》白皮书 2004

² 郑丽 西安财经学院 《我国农村社会保障的研究》《商场现代化》2006 年 3 月(中旬刊)总第 461 期

³ 出处同上

⁴ 金丽馥 石宏伟 《社会保障制度改革研究》中国经济出版社 2000 P275

⁵ 张思峰 温海红 赵文龙 主编 《社会保障概论》科学出版社 2003 P2

⁶ 《中国卫生年鉴》, 1999 年

⁷ 《中国的社会保障状况和政策》白皮书

⁸ 文武主编, 《中国社会保障制度问答》, 企业管理出版社 1990 年版, 第 2 页

⁹ 雷洁琼 主编 王思斌 执行主编 《中国社会保障体系的建构》山西人民出版社 1999 214—215 页

¹⁰ 陈佳贵 主编 《中国社会保障发展报告(1997~2001)》社会科学文献出版社 262—263 页

¹¹ 宋晓梧 主笔 《中国社会保障体制改革与发展报告》中国人民大学出版社 2001 192—193 页

¹² 根据《中国经济年鉴》2001 年 P919 我国总人口——126583 万人(2000 年)城镇人口——45844 万人, 占 36.2, 乡村人口——80739 万人, 占 63.8%(乡村人口, 是指除城镇以外的人口)非农业人口——31562 万人(1999 年), 占 25%, 农业人口——94347 万人, 占 75%