

## 当代中国农村社会保障缺失的体制原因

刘鑫

【我要评论】 【该文章阅读量: 252】 【字号: 大 中 小】

当前越来越多的人意识到, 社会保障是正常社会不可或缺的重要部分。但仍有许多人将社会保障看作国家赐予的“福利”, 而不是现代社会公民的“天赋权利”。而对中国农村的社会保障则有更多的质疑和排斥。一些人认为, 国家根本没有财力建立全社会的社会保障, 现在谈论农村的社会保障只是超越中国目前发展阶段的空想。更多的人则认为, 农民拥有的土地和农村世代相传的家庭养老传统使农民现阶段不必享受社会保障这个“奢侈品”。笔者认为, 农村社会保障的缺失既是城乡社会经济发展明显缺乏社会公正的表现, 也阻碍了经济持续健康的发展, 并造成了一系列严重的社会后果。以往的讨论大多从经济发展水平、文化风俗等方面解释农村社会保障缺失的原因, 本文将从政治学角度探讨社会保障的实质, 在厘清社会保障的政府责任的基础上, 分析社会保障作为一种公共政策的政治性, 并揭示这种政策不平衡背后的政治原因。

### 一、中国农村需要社会保障

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”。“从国际经验看, 世界162个国家和地区制定了社会养老保险制度, 其中70个国家和地区包含农村, 其保障对象为全部农村人口或农民。实际上只要具备了一定的经济发展水平, 每个国家和地区均可以建立与之相适应的农村社会保障制度。”

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%”。2003年国务院又提出了“关于建立新型农村合作医疗制度的意见”, 选择了浙江、湖北、云南和吉林4个省为试点地区, 以积累新型合作医疗制度的经验。这项政策是在“SARS”暴露了农村公共卫生体系和三级卫生服务网络存在诸多问题的背景下出台的, 其实施将要经受严峻的考验, 最后效果如何还需长期观察。至于养老保险问题, 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。

由于长期不重视农村社会保障, 城乡社会保障资源的分配严重失衡, 农村社保几近空白。“从全国社会保障费用支出的情况来看, 占总人口80%的农民, 只享有社会保障支出10%左右, 而占总人口的20%的城市居民, 却占到社会保障费用的90%。从人均社会保障费用来看, 城市居民是农民的20倍以上。”

以公共卫生为例, “1998年全国卫生总费用3,776亿元, 政府投入587亿元, 其中84%投入城市地区, 而投入农村地区的费用仅占16%”。而在同期, “卫生部1998年调查数据显示, 有87.44%的农民成为没有任何社会医疗保障的自费医疗群体。同一调查还表明, 凡因健康状况的主要指标两周患病率和每千人患病天数均有明显提高, 农村居民在这两个指标上分别比1993年提高了8.9%和136天, 表明农民的健康状况出现了一定程度的恶化”。这表明, 在农村地区就医需求不断增长的同时, 政府在财政投入上却未承担应有的责任。在当前农民收入增长缓慢的形势下, 尤其是伴随着近年来医疗费用的高速增长, 这种供需缺口将不断增大。如果将这个问题放在城乡收入差距不断加大的大背景下来考虑, 中国的卫生政策显得更加不公平。



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招  
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班  
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设  
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研讨  
会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选  
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展  
项目实习生招募通知

建设覆盖全国农村的新型合作医疗体制究竟需要多少财政支持？政府是否真的无力支撑呢？

“据研究，全国有3千万左右的贫困人口，有6千万农民处在温饱线上。因此假定各级政府需要对6千万农民做转移支付，以人均50元的较高标准计，全国财政转移支付的总量是30亿元。以我国2万亿财政收入盘子来看，增加对贫困农村地区医疗卫生经费30亿元的财政投入只占0.15个百分点；向对于许多上千亿元的重大基建项目来说，也只是一个项目的几个百分点。所以这里不是有没有钱的问题，而是财政预算能不能对贫困农村地区的医疗卫生给予更高的优先权的问题。”

再以农村社会养老问题为例，中国的财政能力是否能承受覆盖全社会的养老保险体系呢？卢海元等对较早建立农村社会保险制度的德国、法国等13个欧盟国家作专题比较研究后发现，在类似目前中国或更低经济发展阶段时，这13个国家都已成功地建立起了农村社会养老保险制度。他得出的结论是：在中国建立农村社会养老保险制度不算太早，因为丹麦、瑞典、葡萄牙、西班牙及希腊等5个欧盟国家在类似中国90年代初或更低经济发展阶段时便已开始建立农村社会养老保险制度，即在农业占相同甚至更高比例、而且人均国内生产总值更低时，便也开始设立农村社会养老保险制度。并且，与中国经济发展水平相当甚至稍微落后的印度，为避免出现“因老返贫”现象，也为65岁以上老年农民每月提供5美元的养老金。经济相对落后的越南也以实行“米保障”这种特殊方式建立了农村社会养老保险制度。由此可见，从经济发展水平来衡量，中国其实已经达到了在农村建立社会养老保险的条件，那种“为时过早”的观点是不适当的。

一些人认为农村的土地和家庭足以起到保障功能，这更值得商榷。众所周知，在市场化 and 加入世贸后的大环境下，中国的农业早已成为薄利行业，在许多地区甚至是负利，许多农民不得不抛荒。在这种条件下，农业对于绝大多数农民来说仅够糊口而已，他们收入的大部份来自非农产业。若把这种“糊口”看作是保障，那么城镇的下岗失业工人做点零工似乎也不至于“饿毙”，则城市里也无建立社会保障的必要了。至于农村家庭的保障功能，许多学者为此项风俗传统津津乐道，认为以此为基础外加社区互助则农村可以无忧了。其实，这种传统不也同样在城市家庭里存在吗，那为什么不能让城市家庭承担养老的功能呢？事实上，随着计划生育效果的逐渐显现，农村的家庭结构越来越难以担负起众多老人的养老重任。如果为了支持农村家庭养老而鼓励“多子多福”的话，那么作为基本国策的计划生育就只能付之东流了。看来，这种所谓的土地和家庭保障不仅将农民保障置于“勉强糊口”的水准，而且也是讲不通的。

中国农村不仅需要社会保障，而且从社会经济发展水平和政府财力的角度来看，中国也已经具备了实施农村养老保险和医疗保险的条件。这种社会保障的实施将为扩大内需，实现国民经济稳定健康的增长创造良好的条件，从而缓解当前国内需求不足的局面。在政治层面上，农村社会保障的切实推行可在稳定农村社会秩序的同时，为政府创造更大的统治合法性。

## 二、建立社会保障的政治原因和政府责任

农村社会保障既为农民所需要，又有利于国计民生，并且在经济上也可能支撑，那为什么它的建立却举步维艰，成效甚微呢？我们必须从社会保障的实质入手，分析社会保障作为一项公共政策在政治学意义上的逻辑。

“社会保障制度和政策是社会财富和资源的再次分配。在现代社会，财富和资源的分配始终受到政治和市场双重力量的支配。如果说社会财富和资源的初次分配主要由市场力量决定的话，那么社会财富和资源的再次分配就主要取决于政治体系的运作了。”“社会保障制度并不必然和一个国家或地区经济发展水平相适应，它与政府的政策取向以及一个国家或地区的政治及文化因素密切相关。”这种从政治学角度把社会保障看作是一项牵涉社会力量博弈的公共政策的观点，有助于理解农村社会保障缺失的体制原因。

社会保障的建设水平从来也不是简单地与一国的经济实力直接对应的，“考察社会结构的状况（这里包括政权集中的程度，社会力量的分布、社会各阶层之间的流通交往情况、工人阶级的规模及其组织的性质、军队在社会中的地位等等）是考察社会保障的成因的一条捷径。德国之所以最早实行现代意义上的社会保障，并不是因为当时的德国经济是世界上最发达的，而是因为德国的工人阶级由于受马克思主义的影响较多，在左翼政党的领导下比较成熟和强大，所以在当时的政治斗争中显示出自己的力量。在此背景下，19世纪末的德国政府面临在实质上统一全国的强大阻力，迫切需要取得工人阶级的支持和社会稳定，这样德国才成为近代史上第一个实行社会保障制度的国家。

正如当年首倡社会保障制度的德国铁血首相俾斯麦所说：“一个期待养老金的人是最守本份的，也是最容易被统治的。”19世纪末，随着工人运动的高涨和社会民主思潮的兴起，英国保守党的代表人巴尔福也直言不讳地说：“在我看来，社会立法不仅不同于社会主义的立法，而且是它的对立物和最有效的解毒药。”

欧美国家普遍开始建立社会保障的年代，恰恰不是经济繁荣时期，而是在大萧条时期。为了维护政治稳定，防止革命局面的出现，当时的资本主义国家纷纷立法实行社会保障。当然，这些措施也在客观上为扩大消费需求，缓和当时的资本主义危机起到了有利的作用。二战以后，伴随着资本主义经济黄金时代的到来，同时也是为了对抗蓬勃兴起的社会主义阵营，保持资本主义秩序的稳定，现代社会保障更在各个方面得到了完善和发展。“战后西欧普遍实现了政治普选制，这使得社会各个阶层的人士有机会和场所发表自己的见解，争取自己的权益。这种争取权益的斗争又往往是有组织的，通过政党的活动来实现的，西欧现代的社会保障的发展是和西欧各社会党的政治活动与政治斗争分不开的。”

在政治学的意义上，社会保障并不是经济高度发达的一种天然的副产品，而是建立在一定社会基础上，随着社会政治形势的起落和近代社会主义运动的高涨，资本主义国家为了维护其社会稳定，争取人民对其统治秩序的支持而不得不做出的一种妥协，是民众艰苦奋斗的产物。在现代社会，由于社会保障政策的长期稳固和现代福利国家思想的深入人心，建立全社会范围内的社会保障已经成为国家义不容辞的责任。社会保障已不再是国家的一种“恩赐”，而成为现代国家所有公民生而就有的“权利”。

### 三、中国农民的意见表达与其社保缺失

“毫无疑问，制度建设，尤其是社会保险这样的核心制度建设，是超出农民自身能力的。建设农村社会养老保险制度，既是弥补市场失灵的重要措施，也是政府必须承担的重要责任。只有政府承担起应有的责任，解决‘三农问题’才有制度保证，农村才有逐步进入健康发展的轨道，农村才由经济发展的阻力变成动力。”可是在现代中国，尽管农民对于社会保障有着实质上的需求，并且政府在经济上也完全有这样的实力，但政府在其最需要发挥作用的地方却没有承担起应有的责任，这同样需要从中国政治的现状和政府过程的角度去理解。

“政府决策过程实际上就是把社会上各种利益和要求输入政府系统之中，并转化为政策输出。然而，社会的各种利益要求形形色色，决策中枢面临的问题纷繁复杂，只有少数利益要求能得到决策者的重视并进入到政府的议事过程之中。这种社会公共问题被提上政府决策的议事日程的过程即为政策议程的建立。”一般来说，“决策问题进入决策议程需要以下因素的促进作用：一是问题本身的明朗化程度。二是问题所带来的社会压力，在西方国家成为压力集团的力量，在我们国家主要是代表人民群众的各团体和部门的建议，如人民代表提出的议案、人民群众的来信来访等。三是一些突发事件和社会危机的产生，如自然灾害、地区冲突、民族问题、人为的重大事件等引起了社会和政府的极大关注，从而使这些问题尽快进入政府决策议程”。

忽视农村的社会保障建设，是因为在农村这个问题不如城市里更紧迫，因此不具有进入政策议程的资格么？“国际上的一些机构认为，中国目前的不安全主要表现在：在城市，存在空前的失业，犯罪率不断上升——城市潜伏动荡危机，工人请愿、示威、游行和骚乱；在农村，主要表现为农民示威和请愿。他们认为，经济发展速度放慢和大规模的下岗引发了中国社会发展的紧张，主要表现在工人和农民的示威游行。这些示威是更大的社会动荡的征兆。”显然，影响中国社会稳定的因素既包括下岗工人的安置，也包括农民的生计问题。但为什么同样重大的问题却在事实上造成了社会保障政策在城乡的两极分化，政府投入在农村的严重不足呢？这同样需要从中国工人与农民的意见表达差异的角度去考察。

“由于一系列主客观原因的作用，建国后曾一度建有的农会早已不复存在，目前农民没有自己的特有组织，也没有正式的利益群体为农民的‘代言人’。农村社会保障体系的建立一直得不到重视而被长期搁置，同广大农民没有自己的组织和‘代言人’作为坚强的后盾，恐怕不无关系。”虽然农民在各种层次不时有抗议行为，但由于他们大多数时候的斗争对象指向县乡政府，“他们普遍认为，市以上的政府还是可以信赖和依靠的，是农民的‘亲人’和‘恩人’”，而“将县及县以下的基层政府和组织视为自己利益的直接侵犯者，是‘仇人’或‘敌人’”。这样，他们意见表达就难以直接进入中央决策最高层，而地方政府又习惯于报喜不报忧，倾向于将农村状况描绘成一片欣

欣向荣，于是农民的不满在信息传输的过程中往往就被层层抹煞了。同时，由于农民的这种意见表达极其分散，在时间和空间上都难以集中，放在广阔的中国事务纷繁的大背景下，就难以形成有效的政治压力，从而形成公共政策。

由于中国的农民传统上就很少享受过社会保障，而政府又往往将社会保障宣传为城市人的专利，农民还没有在意识上树立社会保障是他们作为公民所理应享有的权利的观念。据于建嵘在湖南某县的调查，“前两年H县减负上访代表的主要‘话题’有：农业税、特产税、牲猪税、基金会、乡统筹、村民委员会选举、村务公开等问题。去年因税费改革，又出现了计税田亩数量、每亩产量、粮食价格等问题；目前减负上访代表又将并不直接归属乡镇政府管辖的学校乱收费等‘问题’列为抗争的目标。他们还计划将电费、水费等问题作为抗争的问题”。从这个案例可以看出，农民意见表达的内容主要是要求落实中央政策，只要地方政府能按照既有的规定不增加额外的不公平的负担即可。长期以来，中国农民承受了太多的不公平和重压，他们所要求的仅仅是不要让他们太喘不过气来而已，至于是否老了还能有养老金、看病还可以有国家资助，他们恐怕连想都没有想过。

在生活水平和人均收入都比农村高的城市里建立社会保障系统，与城市工人的意见表达能力有关。城市职工自1949年以来习惯于享受政府提供的较高的福利，当20世纪90年代企业开始“减负”、许多工人被迫下岗失业时，工人们就理所当然地要求政府给他们补偿。另一方面，工人们由于在生产过程中所结成的紧密联系，更容易以群体的形式表达意见；而他们也占有地理上的优势，能在政府机关附近或重要的交通、工矿设施附近“用脚投票”。虽然工人们也缺乏正式的意见表达组织和机制，但他们的非正式意见表达却能更强烈地向决策中枢输入，进入政府的决策议程。换言之，“我国社会保障制度的改革是以国有企业改革为中心推进的，伴随着劳动力市场的形成和市场机制的增强而扩展的。企业改革的需要是社会保障制度改革的基本动力。

以往笼罩在中国农村社会保障问题上有许多似是而非的认识，笔者认为，家庭和土地的保障远非现代社会保障的内涵，所起到的是最低等级的“温饱型”保障，过份强调这一作用本身就意味着对农民的一种歧视。在当前农业利润极低和农民增收缓慢的情况下，又面临入世后农业市场化程度的深化，农民需要现代型社会保障，政府在财力上也完全可以支撑，现在推行农村社会保障决不是“洋跃进”。农村社会保障的建立对计划生育、劳动力的合理流动、扩大内需等诸多方面皆大有好处。最重要的是，在现代社会，社会保障已经成为公民的一项权利，作为一国公民理应享有。

从对社会保障发展史的考察中可以看出，社会保障虽然以一定的经济发展水平为基础，但它主要是工人阶级在长期历史过程中通过斗争得来的。作为一项公共政策，在一定阶段正是政治因素对其发生作用的程度和范围产生了最为直接和深刻的制约。中国农村社会保障缺失的根本原因也与农民的政治行为有关，相对于城市工人，农民表达利益的力度很弱，而且也未将社会保障列入自己的表达内容，这也影响到政府决策时未将农村社会保障很慎重地纳入决策议程，从而在政策输出上表现为城乡社会保障的严重失衡。

来源：农民维权网 来源日期：2005-8-31 本站发布时间：2005-8-31

【关闭窗口】 【打印稿】 【E-mail推荐】

## 相关链接

用户名:	<input type="text" value="游客"/>	密码:	<input type="password"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题:	<input type="text" value="回复: 当代中国农村社会保障缺失的体制原因"/>				
内容:	<input type="text"/>				
<input type="button" value="提交"/>					

### ! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

