

摘要：目前农村实行的是以国家救济和社区互助为主的剩余式社会保障制度，并未建立起覆盖全国的城乡一体化的社会保障制度。多数学者认为这是经济因素使然。通过对影响社会保障制度建立的经济因素的解读和非经济因素的分析，可以看出经济因素和非经济因素的共同作用决定了农村社会保障制度的建立与否及其实现的水平。

“社会保障”源于英文“social-security”一词，又译作“社会安全”。它在经济发展和社会稳定方面发挥着重要的“稳定器”、“安全网”的作用。目前我国农村实行的是以国家救济和社区互助为主的剩余式社会保障制度，并未建立起覆盖全国的城乡一体化的社会保障制度。为了深化农村改革，促进农业规模化、非农产业化、农村城镇化的进程，减轻农民生活风险，提高农民生活水平和生活质量，维护农村社会的安定；也为了更好地贯彻计划生育这一基本国策，迎接业已到来的农村人口老龄化的挑战，亟待建立农村社会保障制度。为此，就有必要廓清在建立农村社会保障制度方面存在的似是而非的认识——“经济因素惟一论”。

一、对影响社会保障制度的经济因素的重新解读

目前比较流行的看法认为，社会保障制度的建立必须与一个国家或地区的经济发展水平相适应。这种观点肯定了经济发展水平对社会保障范围和程度的根本制约作用。有的学者通过分析建国以后我们建立的超越经济发展水平的社会保障制度所引发的弊端，以及引证这种社会保障制度难以为继的现实，来说明经济发展水平对社会保障的决定作用。有的学者则通过对欧洲发达的福利国家的检讨，来说明我国作为一个发展中国家如果超越经济发展水平搞社会保障，必然会重蹈福利国家的覆辙，且经济和社会后果将更加严重。

同上述学者一样，我们也肯定经济发展水平对社会保障实施的范围、程度和给付标准具有根本性的制约作用；但是我们也否认非经济因素对社会保障制度的重要影响，并对上述论证中所涉及的前提和论据提出如下不同的看法。

首先，建国以后我们所建立的社会保障制度的确存在着超越经济发展水平的问题，但更根本的缺陷却在于排斥市场机制，抹煞个人责任，由政府大包大揽，资源非流动，人员单位化，在偏离权利与义务一致性的同时，追求静态的、绝对的公平。而目前社会保障制度改革的目标恰恰就是要克服这一根本缺陷，建立与市场经济体制相适应的社会保障制度，充分调动政府、用人单位和劳动者个人的积极性，实施社会化、市场化管理，以达到保障社会成员基本的生活权利，使他们共享经济繁荣和社会发展的成果。所以，把原有社会保障制度难以为继的事实完全归咎于超越经济发展水平是不妥当的。

其次，20世纪70、80年代欧洲福利国家的教训当然应该借鉴，但是它们在推行社会保障制度、建立福利国家之初对生产力的发展和社会进步的促进作用即所起的正功能，现在往往被众多的研究者忽视了。“二战”后欧洲的经济复苏和繁荣，社会保障制度的建立功不可没，而这一制度也是超越当时欧洲经济发展水平的。一种公共政策对经济发展和社会进步的推动存在着边际效用递减的趋势。与其说福利国家政策的失败在于其超越了经济发展水平，还不如说是无视其边际效用递减的事实而对它不断固化、加码的结果。

再次，现代社会保障制度并不是在经济发展最早、水平最高的英国，而是在经济相对落后的德国最先建立起来的。德国能第一个建立社会保障制度，显然和德国国内的政治社会背景即尖锐的阶级矛盾和阶级冲突密切相关。可以说，它既是无产阶级为争取自己合法权益而进行长期艰苦斗争的结果，也是资产阶级



统治策略的变化，将其作为一种“消除革命的投资”。正如当年首倡社会保障制度的德国铁血宰相俾斯麦所说：“一个期待养老金的人是最守本分的，也是最容易被统治的。”后来，美国社会保障制度的建立是在 1935 年，当时正值经济大危机的恢复时期；西欧、北欧福利国家的建立也是在战后经济很不景气的时期。再联系到当今世界上最富有的美国，迄今为止仍有数以千万计的国民缺乏起码的疾病、医疗保障的现实，至少可以表明一个事实：社会保障制度并不必然地和一个国家或地区的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。

后，企图建立和社会生产力水平完全适应的社会保障制度，企图达到纯粹理性化的社会目标，这本身就是非理性的，因为社会并非人为设计出来的。既要使社会保障在国家经济萧条、社会成员遭受经济风险时起到社会“减震器”、“安全网”的作用，又要社会保障和经济发展水平相适应，这似乎是一个悖论。有些学者在谈及我国当前农村社会保障的问题时，只强调农村社会保障水平必须和农村社会生产力水平相适应，忽视国家作为实现全体社会成员公平的主体所应尽的责任，无论其主观动机如何，在客观上都导致将农村社会应受保障的群体长期置于一个被忽略的地位。这恐怕也是造成下述状况的主要原因之一：“无论在中国的过去还是在中国的现在，农村社会保障都是社会保障体系中的薄弱环节；甚至在某些关于社会保障的理论探讨和政策设计中，还有意无意地忽视了农村社会保障”。显然，这无益于农村的稳定，也不利于社会公平的实现。

二、对影响农村社会保障制度的非经济因素的分析

1. 土地政策

在中国乡土社会中，“土”是农民的命根。实行土地承包到户的家庭经营是中国农村改革中最本质、最重要的成果。现行的土地政策满足了农民祖祖辈辈想要拥有土地的夙愿，调动了农民种田的积极性，推动了农村生产力的发展。土地在充当农业家庭经营中最重要的生产要素的同时，也成为农民最基本的保障依托，从而形成了以土地为基础、以家庭保障为核心的农村保障体系。

现行的土地政策客观上构建了城乡二元的保障格局：农民有土地保障，工人有企业保障。由于农民有土地保障，国家得以将社会保障的重心转移到城市，集中精力和财力解决城市日益突出的社会问题，在农村只实行国家救济和社区互助为主的剩余式保障制度，致使农村长期停留在低层次的保障水平上。占全国人口近 70% 的农民只享用全部社会保障费的 11%，而占全国人口 30% 多的城镇居民却占用了全部社会保障费的 89%。从年人均占有社会保障费上看，城镇人均占有达 455 元，农民人均占有仅为 15 元，相差整整 30 倍。

城乡二元的保障格局使得农民的身份长期以来难以改变，限制了农村剩余劳动力的转移，特别是其向城镇的流动。随着改革的深化和经济的发展，农村逐步向农业规模化、非农产业化、农村城镇化的方向发展，相当一部分农民（而且这部分人员呈日益扩大之势）摆脱了土地的束缚而成为非农劳动力，他们在遭受经济风险时不可能再从土地上获得生活保障。另一方面，随着市场经济的发展特别是加入 WTO 以后面临的新形势，留下来继续从事农业生产的农民要承受自然风险和市场风险的双重威胁，原有的“土地保障”也日益靠不住了。

为了稳定农业生产，1998 年以来中央多次发出通知，明确规定农村土地承包期一律五条件地延长 30 年不变，并且强调“减人不减地、增人不增地”。土地承包期 30 年不变的政策旨在鼓励农民增加对土地的投入，提高土地的产出率，从而改善农民的生活状况。但是这一政策也产生了新问题，即土地缺乏必要的重新分配和流转机制，影响了农村的社会流动，难以形成社会公平。对于这个政策，许多经济不发达的地区并不太赞成，这明显违背了政府的初衷。因为政府提出土地承包 30 年不变的政策，本意是试图通过稳定农



村土地承包权来稳定农村社会，保障农民的基本生活，但这一政策使得经济落后地区的农民不可能平等拥有土地使用权，而在经济落后、土地并不富余的地区，农民享有平等使用土地的权利，已成了满足其生存基本需求的必要途径。

另一方面，贯彻土地承包期 30 年不变的政策，导致有限的土地无法实现规模经营，土地产出的低效率显而易见。为了扭转这种局面，政府开始引导农民进行产业结构的调整。然而产业结构的调整本身就面临着巨大的市场风险，对于承受力较低的农村家庭来说，这是一个难题。要知道，越是接近生存边缘线的家庭对风险的忍耐力就越小，“安全第一”准则的合理性和约束力就越大。在这种情况下，人们倾向于较小而稳定的利润，放弃较大但不确定的利润，因而不会轻易接受种植业结构的调整。看来，政府应当在土地政策之外，通过实施逆向财政政策、失业补偿、福利计划、社会医疗和负所得税等机制，以保障农村居民的最低限度收入。这些机制和保障措施能使农村居民同城里居民一样，不断追求利润最大化的行为，促进农村经济的发展。

2.人口因素

从农村人口的数量上看，根据第五次全国人口普查的结果，居住在乡村的人口共 80739 万人，占总人口的 63.91%。如此庞大的农村人口直接影响农村经济与社会的协调发展。推行以独生子女政策为核心的计划生育，虽然遏制了农村人口的过快增长，缓解了人口压力，但与此同时也增加了家庭中年轻子女的负担系数，降低了农村家庭对风险的承受力，原有的以家庭保障为核心的农村保障体系日显捉襟见肘。

从农村人口的年龄结构上看，根据第五次全国人口普查的结果，我国现有 65 岁以上的老年人共 8811 万，占总人口的比重为 6.96%，负担老人的系数是 9.92%，中华人民共和国 2001 年国民经济和社会发展统计公报显示：65 岁及以上老年人口比重为 7.1%，这表明我国已经进入老龄化社会。其中，农村老年人要占全国老年人总数的 3/4 或 2/3。综合两者的估计，农村老年人约占全国老年人总数的 70% 左右，可见农村已经先于城市进入了老龄社会。现在，农村老年人不能像城市老年人那样退休、享受国家发给的养老金，主要还得依靠家庭赡养。这无疑增加了农村家庭的经济负担，使得原本就不在一起来跑线上竞争的城乡家庭进一步分化，农村家庭难以摆脱弱者的境地。

从农村家庭的结构上看，计划生育政策的推行，使得农村家庭逐渐向核心家庭过渡，子女数目的急剧减少导致每个子女所负担老人的系数明显加大。这不仅使老年人的生活水平和生活质量难以保证，而且出现了以下三种情况：一是子女数目的减少反而增加了家长对子女的期望值，家庭关注和经济开支的重心都转移到了子女身上，影响了对老年人的赡养。二是年轻人成为流动进城打工队伍的主力，使得在家的老年人更加孤独寡助，家务繁重，有时还得承担田间的劳动。三是传统的互助共济的兄弟姐妹网络不复存在，削弱了老年人及其家庭对风险的承受力。农村老人随着年龄的增大，获取经济来源的途径越来越少，传统的权威受到冲击，家庭养老不能不通过老人自我养老的方式来加以补充。老人通过种菜、捡破烂、做杂工等途径来获取少量的报酬以维持生活，并尽量节约以减少开支。

从农村贫困人口方面来看，1978 年农村有 2.5 亿人生活在赤贫状态，经过 20 年卓有成效的扶贫工作，1998 年农村贫困人口已下降至 4200 万。农村贫困人口大多生活在地理位置偏僻、交通不便、自然环境恶劣的地区，生产和生活条件十分艰苦，脱贫任务无比艰巨。这部分人口的返贫率高达 30%。扶贫可以消除绝对贫困，但无法消除相对贫困。这些年来，农村人口内部的贫富差距在拉大，1999 年东、中、西部地区农民的人均纯收入分别为 1788 元、1423 元、1111 元；城乡之间的贫富差距也在进一步拉大，据估计 1999 年的城乡贫富差距达到 5 倍左右。



总之，农村人口的生活状况、农村老年人的绝对数量和生活质量、农村家庭养老压力的增大和养老功能的弱化，所有这些都迫切要求政府在农村迅速建立社会保障制度，农村贫困人口也急需得到政府给予的最基本的生活保障。这是人口因素对农村社会保障制度的正面推力。但是另一方面，由于农村人口基数特别是农村人口中的贫困面太大，又抑制了政府建立农村社会保障制度的积极性。因为建立农村社会保障制度将需要投入巨额的资金，要有足够充实的财政作后盾，政府会因财力不足而推迟在农村建立社会保障制度的时间。更何况，在当前实行农村家庭保障的经济基础和文化基础还没有完全丧失的情况下，这种推迟也还能找到令人可以接受的借口。

3.政治因素

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。

John Myles 曾以公共退休金政策为例，描述了政治因素在社会财富和资源的分配过程中的作用。由于市民社会和包括政府在内的各种公共机构之间的关系越来越复杂，越来越相互依存，因此需要更综合、更仔细地考察和评估政府所追求的目标究竟是什么？他们为什么要制定某种公共政策？他们又是怎样将决定了的公共政策付诸实施的？在社会保障制度建立和运行的过程中，政府的作用不可小视。政府机构及其官员拥有改变社会、经济和技术配置的权力工具。

各种政治因素对社会保障制度建立的影响是显而易见的。首先，根本的社会政治制度不同，对社会保障制度的影响就不同。劳动人民当家作主的社会主义制度，倾向于自觉地建立健全社会保障制度，以保护劳动者受保障的合法权益；作为剥削制度之一的资本主义制度，只有在工人运动的冲击下才会被迫建立社会保障制度，以缓和阶级矛盾，维护自身的统治。

其次，政治体制不同，对社会保障制度的影响也不同。考察西方各国后可以发现，民主政治一般能够使人民按照自己的意愿，通过自己选举出来的代表或体现自己所在群体利益的政治集团，来影响国家的立法与政策的制定，国民的社会保障权益很自然地会上升到法律规范的层次并受到法律的保护。同专制政治的国家相比，民主政治的国家通常都有较为健全的社会保障体系，而且社会保障的水平相应也比较高。这说明民主政治有利于社会保障制度的运行和发展。另一方面，民主政治也会给社会保障体系的正常运作和可持续发展带来消极的影响，因为政治家会将社会保障作为竞选的“筹码”，胡乱许诺，相互攀比，导致社会保障的过度膨胀。日益膨胀的社会保障体系会产生巨大的财政压力，削弱企业和国家的市场竞争能力，甚至使整个国民经济因不堪重负而崩溃，最终破坏社会稳定，也反过来阻碍了社会保障体系的持续运行。

除了执政党和政府以外，利益群体的作用也非常巨大。工会组织成为劳工权益的主要代表和推动力量，妇联组织是妇女、儿童权益的主要代表和呐喊者，工商联组织则会直接维护工商业者的利益。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作“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。

应当看到，社会公共政策扎根于各阶级之间以及各利益集团之间的权力关系的基础上，而不是建立在意识形态和大众偏好的幻境中。因此，需要我们真正从履行“三个代表”思想的高度来认识建立农村社会保障制度的重要性和紧迫性，并尽快付诸实施，以真正体现代表全体人民群众（当然包括占人口绝大多数的农民在内）的根本利益，而非仅代表某个区域或某个特定群体的利益。



4.文化和心理因素

每个社会无论大小,都必然为自己编织一张知识、信仰、习俗、语言、兴趣、制度和法律的“网”,个人从出生到死去,一直处在这张由社会组成的“网”里,在这里,人的心灵逐渐发展;在这里,人的心灵打上烙印。这就使习俗、宗教、成见、爱好和语言得以发展并永远保持下去。社会保障制度的建立也不能脱离这张“网”,即不能脱离社会文化和心理氛围的影响。

在我国,儒家思想文化长期以来影响着人们的价值取向和行为方式。“孝”是儒家价值观念的核心之一,普通老百姓将“仰足以事父母,俯足以事妻子”作为一种义务,乡村至今还保留着儿子继承遗产与养儿防老的习俗。传统文化的这种影响甚至在我国法律体系中都得到了体现。在这种社会氛围中,家庭为其成员提供经济上的帮助、生活上的关心和精神上的慰藉,家庭保障在农村保障中起着核心作用。可见,传统文化和现行的土地政策共同强化着农村的家庭保障,政府通过对这种家庭保障的正确引导,一方面使之在农民可以进行一定的社会流动的情况下,维系着农村的社会稳定;另一方面也使政府有可能集中精力和财力来解决城市的社会保障问题。然而,家庭保障毕竟是一种非制度化、非社会化的保障形式,它的存在不能取代政府在农村实行社会保障政策的义务,而且它也越来越不能适应农业规模化、非农产业化、农村城镇化的新趋势。

在农村实施社会保障制度需要政府和农民的共同努力,也就是说,除了国家财政予以必要的扶持以外,农民自身也应缴纳一定的社会保险费用。可是这种并不为过的要求,却难以得到农民的理解和支持。农民作为小生产者,看中的是眼前的现实利益。他们希望得到政府的关心,希望政府给予经济上的支持和帮助,以维持其正常的生产和生活。但由于其过于现实的考虑,他们不会付出自认为并不必需的支出。比如在未生病的情况下,农民不愿付钱去配合政府建立合作医疗制度;年轻人则认为养老是件非常遥远的事,几十年后还不知道国家会执行什么样的政策,因而对参保不感兴趣。农民过于现实的考虑和不愿缴费的心理,往往又被以下两种现象所强化:一是基层政权机构和干部的乱收费,二是一些干部的贪污和腐败行为,它们都加深了农民对政府推进农村社会保险的努力的怀疑和不信任。如果说农民缴纳社会保障的个人基金,需要较高的社会成本;如果强制农民缴纳,其社会风险将更大。

农村社会保障制度的建立和运作受到多种因素的制约,既有经济因素,又有非经济因素。政府在建立农村社会保障制度时应当综合考虑多种因素,既要顾及国家财政和农民家庭的经济承受力,又要考虑非经济因素在其中的作用及其可能带来的社会风险。重新认识并充分重视农村社会保障制度建立中的非经济因素,有利于我们拓宽目前的研究视野,避免陷入“经济因素惟一论”。全面分析各种非经济因素在建立农村社会保障制度过程中的正功能和负功能,有利于我们扬长避短,因势利导,逐步建立适合当前国情的、符合社会保障发展趋势的农村社会保障制度。

参考文献

- [1] 胡传玲.论市场经济条件下农村社会保障制度的改革与完善[J].地方政府管理,1998(10)。
- [2] 孙光德,董克用.社会保障概论[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [3] 陈丽洁.从公平与效率角度分析社会保障制度[J].学术研究,1999,(8)。
- [4] 郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆,2001.
- [5] 童星.社会保障与管理[M].南京:南京大学出版社,2002.
- [6] 费孝通.乡土中国生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998.
- [7] 李守经.农村社会学[M].北京:高等教育出版社,2000.
- [8] 林卿.农村土地承包期再延长三十年政策的实证分析与理论思考[J].小国农村经济,1999,(3)。
- [9] 詹姆斯·G·斯科特.农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M].南京:译林出版社,2001.



- [10]张原震。中部欠发达地区农村老年人养老现状的调查与思考[J].人口研究, 2000, (5)。
- [11]万克德。世纪之交的中国农村养老问题透析[J]人口学刊, 2001, (1)。
- [12]王生秩。中国政府消除贫困行为[M].武汉: 湖北科学技术出版社, 1996.
- [13]王晓毅。扶贫攻坚进入关键阶段[A].汝信 2000 年: 中国社会形势分析与预测[C].北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [14]裴晓梅。人口·经济·政治·意识形态——浅论老年保障制度建立和发展的社会因素[J].人口研究, 2000, (4)。
- [15]拉雷·G·格斯顿。公共政策的制定——程序与原理[M].重庆: 重庆出版社, 2001.
- [16]经济合作与发展组织。危机中的福利国家[M].北京: 华夏出版社, 1990.
- [17]亨利·乔治。进步与贫困[M].北京: 商务印书馆, 1995.

