

中国社会保障制度的城乡差异及统筹改革思路

杨翠迎

(浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心, 浙江 杭州 310029)

[摘要] 中国城乡社会保障制度在保障模式、管理体制及保障水平等方面存在着巨大差异,其结构严重失衡,功能严重扭曲。而导致城乡社会保障制度结构失衡及功能扭曲的根源,在于中国的社会保障制度产生于计划经济体制的基础上,且与社会生产系统紧密结合,无法在城乡之间发挥再分配的调节作用。中国现行社会保障制度不但不能适应经济改革的需要,反而对社会经济的全面发展具有严重的负面影响,因此,现行中国社会保障制度迫切需要统筹城乡改革。当前城市社会保障制度改革的重点,在于优化和调整社会保障项目,适时控制社会保障水平;农村社会保障工作的重点在于加强制度建设,提高社会保障水平。

[关键词] 社会保障制度;差异性;统筹改革;城市;农村

[中图分类号] C913.7 F323.89 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2004)03-0012-09

社会保障作为一种社会制度,其发展既决定于它所依赖的经济基础,也受政治制度的制约。中国现行社会保障制度就是在中国特殊的历史环境、经济基础和政治制度背景下建立的。五十多年来,该制度一直走的是一条城乡分割的道路。城市社会保障制度与农村社会保障制度存在着巨大差异,并处于严重的失衡状态,这既不利于“三农”问题的解决,也不利于全面建设小康社会目标的实现,因此,现行中国社会保障制度统筹城乡改革势在必行。而对中国社会保障制度的城乡差异及产生的根源进行认识、分析与评价,对推进中国社会保障制度的改革及实现城乡社会经济的统筹发展具有非常重要的意义。

一、中国城乡社会保障制度的差异表现

(一)保障模式及其变迁依赖的制度路径不同

以1951年我国颁布的职工《劳动保险暂行条例》为基点,中国社会保障制度便沿着城乡两种不同的路径发展、演变。城市社会保障制度模式依赖于城市工业制度,它随着企业生产和分配制度的演变而变迁,大体经历了四个发展阶段,即劳动保险制度→国家责任性企业保障制度→企业责任性

[收稿日期] 2004-01-08

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 教育部重大攻关项目“我国农民与农村问题研究”(2003年第32号);中国博士后科学基金资助项目(2003034067)

[作者简介] 杨翠迎(1967-),女,陕西周至人,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心博士后,副教授,主要从事农村社会保障问题研究。

保障制度→社会保障制度 [1] p.74 (见表 1)。事实上,我国于 1951 年设计的劳动保险制度,因其基金可在全国范围内调剂,具有一定的社会机制性,故有学者称这种模式为“企业+社会”保障模式 [2]。1969 年,财政部规定企业不再缴纳劳动保险费,劳动保险待遇从企业“营业外支出”账户中列支。由此,劳动保险制度成为完全的企业保险制度。但由于企业并非自负盈亏,其利润上交国家,同时,亏损也由国家补偿,企业并没有经济负担,所以,这一时期的企业保障实质是一种国家责任性保障。随后,20 世纪 80 年代的经济体制改革动摇了国家责任性企业保障的基础。由于企业自负盈亏,保险费支出增加了企业成本,影响了企业经济效益,于是从 1984 年开始,劳动部在一些县市试行退休费用的社会统筹,自此也改变了企业保障的模式。十几年来,的城市社会保障制度改革基本上改变了企业主导的状况,逐渐建立了社会主导的保障模式。

与城市不同,农村社会保障模式依赖于农村土地制度及农业生产和经营方式的变革而变化,大体经历了五个阶段,即家庭保障+政府、社区扶助→集体保障+国家救助→家庭保障+国家救助→家庭保障+社会保障试点→家庭保障+国家救济 [1] p.75 (见表 1)。但由于以集体所有制为内核的农村土地制度以及与之相关联的农业生产方式并没有发生实质性的变化,从而决定了农村以土地经营为基础的家庭保障主导模式没有得到根本改变。与城市相比,农村社会保障具有以下几个特点:一是社会化程度低,五十多年来,农村的社会保障依然停留在政府、集体或社区的救济和救助的低层次上。二是非制度性,农村的社会保障大多不是建立在权利与义务对等的正式的制度基础上,而农村社会养老保险和合作医疗保险仅在小范围进行试点,并未形成稳定而又规范的制度。三是保障模式改造相对滞后,近几十年来,中国农村经济转换和社会变革进程加快,尤其是工业化、城市化程度得到快速提升,而农村社会保障模式仍然根植于传统的自然经济基础,远远满足不了农村社会经济发展的需要。

表 1 中国城乡社会保障制度模式的差异

城 市			农 村		
制度模式	主体内容	时间	制度模式	主体内容	时间
劳动保险	资金来源:企业	1951 - 1968	家庭保障 + 政府、社区 扶助	以土地保障为主,个别特困户、五保户由民政部门及社区救济	1950 - 1956
	基金范围:县、市、省乃至全国调剂				
企业保障 (国家责任)	管理体制:工会管理	1969 - 1979	集体保障 + 国家救助	以农村集体经济为依托,广大农民的生、老、病、死,由“生产队、大队、人民公社”三级负责;国家对特殊群体如孤寡残给予救济	1956 - 1979
	资金来源:企业营业外支出				
企业保障 (企业责任)	基金范围:企业内部分配	1980 - 1984	家庭保障 + 国家救助	集体保障瓦解,农民又回到家庭保障阶段	1980 - 1986
	管理体制:企业管理				
社会保障	资金来源:社会、行业统筹	1985 - 1997	家庭保障 + 社会保障 试点	以家庭保障为主,在富裕农村地区试行农村社会养老保险制度,且得到了较快发展	1987 - 1998
社会保障	基金范围:行业、项目内调剂	1998 至今	家庭保障 + 国家救济	农村社会养老保险制度停滞,合作医疗正在试点,实质上农民又回到家庭保障模式上来	1999 至今
	管理体制:劳动与社会保障部管理				

(二) 管理体制上的差别

由于社会保障制度模式的不同,城乡社会保障管理体制亦有所不同。城市社会保障管理体制由早期的工会管理演变到企业管理,再由企业管理演变到劳动、卫生、人事、民政等部门的多头管理。1998年,中国劳动和社会保障部的成立以及对城市社会保障实行统一管理,标志着城市社会保障管理体制已趋于成熟,并走向规范化的道路。相比之下,农村社会保障管理体制较为落后,目前多头管理的现状并未改变。国家劳动和社会保障部成立后,农村社会养老保险划归由劳动和社会保障部管理,而农村社会救助、社会福利仍由民政部门管理,合作医疗还是由地方政府部门委托卫生部门管理。

管理体制是决定社会保障制度效率乃至成败的关键环节,劳动和社会保障部的成立也正体现了管理体制的重要性。社会保障制度管理体制中最重要的是社会保障基金的管理,世界上各国社会保障基金的管理体制主要分为由政府管理和由民营的管理公司管理两大类型。日本的基金管理者是政府,而智利的基金由私营基金管理公司来运作[3][4]。目前中国城市的社会保障基金是由中央政府通过劳动和社会保障部统一管理的,而农村的社会保障基金则仍然是由地方各级政府的下属机构来管理。政府成功地管理基金的一个必要条件是监管体系的完善,城市社会保障可以通过劳动和社会保障部的运作解决监管的问题,但农村目前由于管理体制分散,要解决基金监管问题就比较难[5](p.320)。事实上,有些地方农村社会保障基金被挪用、挤占和挥霍的现象已十分严重。中国农村社会保障管理体制问题已经成为当前农村社会保障制度理论与实践亟待解决的问题。

(三) 社会保障水平的巨大差异

社会保障水平指社会在一定时期内向社会成员所提供的社会保障范围和社会保障基金的量的总称。社会保障范围通常用社会保障项目的多少来反映,社会保障项目越多,社会保障范围就越广,社会保障水平就愈高。社会保障基金的量是指社会能够集中到的用于各种保障项目给付的资金的规模,一般用人均社会保障支出或社会保障支出与GDP的比值来反映,它的值越大,社会保障水平就越高。

一般而言,社会保障项目按照社会保障制度所应付的风险事件(如老年、残疾、死亡、疾病、生育、工业伤害、失业、贫困等)分为养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险及社会救助等。中国早期的城市劳动保险制度只涉及到前四项,在几十年发展与改革的基础上,又对贫困和失业给予了特别的关注[2],加强了失业保险和最低生活保障制度的建设。目前城市社会保障制度涉及的保障项目已相当齐全,而相比之下,农村社会保障项目十分缺乏(见表2)。从社会保障资金水平来看^①,1991—2001年,城市人均社会保障支出占人均GDP的比重平均为15%,已经达到某些发达国家20世纪70年代的社会保障水平,而农村只有0.18%,城市人均享受的社会保障费用支出是农村的90倍之多(见表3)。以公共卫生投入为例,1998年全国卫生总费用为3776亿元,其中政府投入为587.2亿元,用于农村的卫生费用为92.5亿元,仅占政府投入的15.9%,5亿城市人口享受到的国家公共卫生和医疗投入是8亿农村人口的6倍[6]。不论从社会保障项目的数量还是社会保障资金水平来看,中国城乡社会保障水平的差异都是非常惊人的。

^① 由于中国社会保障制度建设起步较晚,社会保障管理体制分散,加之理论研究相对落后,目前还没有一套完整的社会保障指标体系,由此导致社会保障项目统计不全、交叉重叠、统计口径不一,且有些统计资料严重缺失等现象,这给中国社会保障制度的定量研究带来了很大困难。此处仅根据目前公认的现有统计指标和相关资料做一粗浅的计算,虽然具有一定的局限性,但可以说明城乡社会保障资金水平的差距。

表 2 中国城乡社会保障项目的比较

社会保障项目		城 市	农 村
社会保险	养老保险	普遍建立	有条件地区建立
	医疗保险	普遍建立	个别地区开展
	失业保险	普遍建立	无
	工伤保险	普遍建立	无
	生育保险	普遍建立	个别地区开展
社会福利	职工福利 福利设施、福利补贴、休假与补贴		公办福利 五保户供养、养老院、农村社区服务等
	公办福利 社区服务、福利院、敬老院、干休所等		教育福利 九年制义务教育
	教育福利 九年制义务教育		
社会救助	最低生活保障制度和城市扶贫		最低生活保障制度、救灾和扶贫
优抚安置	优待、抚恤、安置		优待、抚恤、安置

表 3 1991—2001 年中国城乡社会保障资金水平的比较

指 标	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
城市社会保障水平(%)	13.30	14.52	14.87	14.78	14.63	14.38	14.64	15.44	17.42	17.39	17.30
城市人均社会保障支出(元)	250	332	437	580	710	802	890	987	1141	1230	1324
农村社会保障水平(%)	0.27	0.21	0.17	0.15	0.15	0.17	0.16	0.18	0.16	0.16	0.17
农村人均社会保障支出(元)	5.1	4.7	4.9	5.7	7.4	9.5	9.8	11.2	10.5	11.4	13.2

注 本表根据《中国统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》1992—2002 年相关资料整理而成。其中城市社会保障支出主要包括在职职工社会保险及福利费支出、离退休职工社会保险及福利费支出和城市社会救济福利费支出等三部分,不包括房租补贴、物价补贴、各种实物补贴、社区服务设施等费用项目。农村社会保障支出主要包括农村社会救济及福利支出,1999 年以前还包括农村社会保障基金会基金额,但不包括农村乡镇企业公益金用于社会福利、农村社会养老保险、农村合作医疗保险等费用的项目。

二、中国城乡社会保障制度的总体评价及其负面影响

从总体上看,现行中国城乡社会保障制度的形成及其模式变迁、管理体制、保障水平的巨大差异,都是与中国的二元社会、经济和政治制度的变迁相一致的。而中国的二元社会、经济及政治制度结构的严重失衡,必然导致与之相伴生的社会保障制度结构严重失衡。城市社会保障受以城市工业发展为重心的经济指导思想的影响,得到了更多的关注和较多的社会保障资源分配。而农村社会保障受制于农村土地制度、农村生产方式及生产关系的影响,没有得到实质性的改变。这种非均衡的社会保障结构不但难以发挥其应有的保障功能,反而进一步加剧了社会结构的二元性。如此恶性循环,对社会经济的发展极其不利。导致这种状况的根源,在于中国的社会保障制度产生于计划经济体制的基础上,而在计划经济体制下,社会不需要在生产系统之外再建立一套保障系统,而是力图让生产系统本身承担起社会保障的功能(5 I p. 308)。因此,社会保障制度与社会生产系统的紧密结合甚至合二为一,使其无法在城乡之间或产业之间发挥再分配的调节作用。

20 世纪 80 年代以来,中国致力于全面的市场化改革,社会经济结构开始转型,产业结构逐渐调整,但为之服务的社会保障制度所依托的计划经济体制基础依然没有得到彻底的改革。由此出

现了中国传统的社会保障与转型中的经济制度的不合拍。也就是说,中国现行社会保障制度已经远远不能适应经济改革的需要了。而且因现行社会保障制度结构本身的缺陷及改革的滞后,对中国目前社会经济的全面发展具有更加严重的负面影响。

(一) 不能为农民提供基本的保障待遇,是极大的社会不公

中国城乡社会保障制度的非均衡发展,使得城市居民与农民享受着很不公允的社会保障待遇。城市居民不但享有稳定的制度保障(参见表1),而且其社会保障水平远远高于农民的社会保障水平(参见表2、表3)。这对农民是极大的不公。保证社会公平是社会保障制度最根本的目标,而中国社会保障制度不但不能保证社会公平,反而因结构失衡加剧了社会的不公平程度。有的农民因病致贫、因病返贫,甚至因病失去生命;有的老年农民被遗弃、虐待,农村打老、骂老的现象频频发生,这在很大程度上归因于农民缺乏应有的社会保护和基本的社会保障。事实上,我国宪法早有规定,中华人民共和国公民在年老、疾病或者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。但在农村,宪法的相关规定并没有成为政府发展农村社会保障事业的行为准绳。在具体操作中,农民由于“身份”的制约,没有真正得到国家应当为他们提供的社会公共保障,其根源还在于农村的社会保障并没有引起政府的足够重视。

如今,“三农”问题成为困扰政府、学界及业界的难题。其实,解决“三农”问题的关键,还在于解决农民的权益保障问题。也就是说,要解决“三农”问题,就是要以人为本,优先解决广大农民生存、发展所面临的基本问题,给农民以城市居民同等的生存权利。如果农民连最基本的生存权都得不到保障,“三农”问题何以解决?

(二) 现行社会保障制度的收入再分配功能扭曲,进一步扩大了城乡居民的收入差距

中国城乡居民的收入差距是有目共睹的。对城乡居民收入差距产生和形成的原因,学界有多种认识和看法。归纳起来主要有三:一是受城乡之间的不同经济发展水平和生产力的直接影响;二是由于城乡二元结构的壁垒,存在严重的工农业产品剪刀差;三是农民比城市居民承担着更重的税费负担。不管何种原因,现实的最终结果是农民的收入远远低于城市居民,造成城乡居民严重的贫富差距。

收入再分配是社会保障制度的核心及实现其基本目标的手段。社会保障制度通过收入再分配的“调节器”消除贫富差距,“熨平”社会不公,以实现保证社会公平和促进经济发展的目标。但在实践中,中国现行“一边倒”式的社会保障制度的收入再分配功能严重扭曲,不但没有发挥应有的调节作用,反而因其不公进一步拉大了城乡居民的收入差距。1991年至2001年间,中国城乡居民收入差距呈倒S曲线状,且有缓慢扩大的趋势(见图1)。而现行社会保障制度没有改变这种曲线走势,相反,更加加剧了曲线上升的趋势(见图1)。1994年为曲线的第一个峰点,城乡居民的收入比为2.86,含社会保障收入后,这一比值上升为3.32,社会保障使城乡居民收入差距增加了16%;2001年为曲线第二个峰点,其收入比为2.9,而含社会保障收入之后,上升为3.44,社会保障使城乡居民收入差距增加了18.6%(见表4)。

如果考虑城市居民的住房、物价等各种补贴,则社会保障的这一负面效应会更大。此外,两条曲线走势相近(见图1),进一步证实了导致社会保障制度再分配功能扭曲的深层次原因,在于中国的社会保障制度不是一个独立的社会服务体系,而是同社会生产系统紧密结合的,因此,它无法在城乡之间发挥收入再分配的“调节器”作用。

表 4 中国社会保障制度对城乡居民收入差距的影响

年 份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
城乡居民收入比	2.40	2.58	2.80	2.86	2.71	2.51	2.47	2.51	2.65	2.79	2.90
含社会保障的收入比	2.73	2.99	3.25	3.32	3.14	2.91	2.88	2.95	3.15	3.32	3.44

资料来源：本表据《中国统计年鉴》（中国统计出版社 2003 年版）有关资料及表 3 中有关数据整理而成。

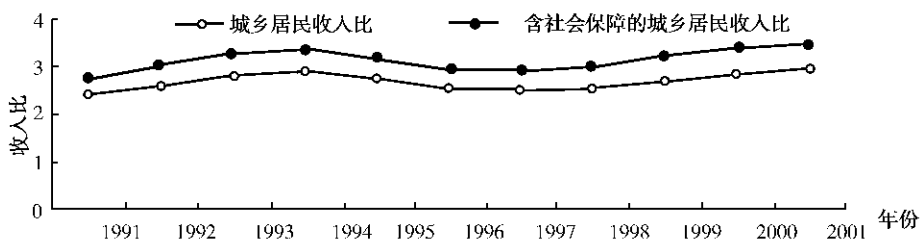


图 1 中国社会保障制度收入再分配功能的扭曲效应

（三）现行社会保障制度未能有效促进经济的发展，反而阻碍了经济改革的进一步深化

促进经济发展是社会保障制度的又一重要目标。而这一目标的实现，主要是通过收入再分配的作用使劳动者达到社会公平，进而促进社会效率的提高，促进经济的发展。但由于中国现行社会保障制度的收入再分配功能扭曲，导致分配结果既不公平，也缺乏效率，严重阻碍了经济的发展。城市社会保障制度是高福利状态下的绝对公平，但并未产生预期的高效率，出现国有企业经济严重衰退，政府行政管理部门人浮于事、办事效率低下等现象。20 世纪 90 年代以来，政府加大了对国有企事业单位的改革力度，但由于城市社会保障制度的固态化，使改革严重受阻，出现国有企事业单位的下岗人员宁可在家领取救济金，也不愿到非国有企业单位再就业，有些在国有企事业单位工作不顺心、个人价值实现不了的，也不愿意向非国有企业流动的现象。相比之下，因农村社会保障制度严重缺失，使得农村居民得不到应有的保障，从而也难以发挥效率的优势。农村多数贫困人口终年处于贫困状态，农村剩余劳动力流动受阻，或者即使大规模地流转也未产生农地集中和规模化经营效应。同时，由于农村劳动力没有社会保障待遇，城市非国有用人企业出于降低成本的理性选择，宁可招收农民工，也不愿招收国有企事业单位的下岗分流人员，形成了城市下岗分流人员就业难，而民工潮有增无减的现象。这种状况既不利于国有企事业单位的改革，也不利于农村工业化和城市化的发展。

显然，中国现行社会保障制度已不能适应社会经济发展的需要，其改革已严重滞后于经济的改革与发展。目前急需加强对现行社会保障制度的改革步伐，需要在社会生产系统之外，为既包括城市居民，也包括农村居民的所有劳动者建立一体化的社会保障体系。

（四）现行城乡分割的社会保障制度，不利于城乡统筹发展

进入新世纪，统筹城乡社会经济发展、建设全面的小康社会，是中国社会发展的关键及现阶段的目标。然而在城乡制度安排上，延续了五十多年的社会保障制度及与之相关的户籍制度、农业税收制度、土地制度等，仍然是城乡融合、统筹发展的严重障碍。城乡统筹，就是要求劳动力、资本、土地和技术等要素在城乡之间能够合理流动，促进城乡经济发展的良性互动。而社会保障制度的严重失衡及户籍制度改革的滞后，首先限制和阻碍了劳动力要素的流动，不利于全国城乡统一的劳动力市场的形成。目前大量的剩余劳动力仍滞留在农村，造成劳动力资源的极大浪费，而另一方面，

即使由于农村资源的挤压和城市生活的拉力,使一部分剩余劳动力流动到城市,但这些劳动力也只能以“二等”身份在城市里从事着那些城市居民不愿意干的脏、苦、累的工作。尽管他们为现代化的城市建设做出了巨大贡献,但他们还是无法被城市接纳,不能同城市居民享有平等的生存权利。近年来,尽管中国在社会保障制度、户籍制度等方面作过许多的努力,一些政策限制也有所松动,但力度不够大,二元结构依然存在。

二元结构是中国统筹城乡经济社会发展的制度性痼疾。城乡分割的社会保障制度自然是中国统筹城乡经济社会发展的一大障碍。因为社会保障制度为经济社会发展提供保障服务,如果城市社会保障制度和农村社会保障制度不能统筹规划,二元状态得不到根本性改变,则中国城乡经济社会统筹发展就很难保证。因此,统筹城乡经济社会发展,必然要先统筹改革城乡社会保障制度,实现社会保障制度的城乡协调与均衡。

三、中国社会保障制度统筹与城乡改革的思路与建议

不论是从城乡社会保障制度的功能缺陷及对社会经济的负面影响看,还是从社会经济转型及发展的形势需要看,中国现行社会保障制度改革都迫在眉睫。中国现行社会保障制度改革必须尽快改变城乡分割的二元状态,必须在社会生产系统之外,搭建城乡一体的社会保障制度体系平台。

但任何社会制度变迁都有一个渐进的过程,社会保障制度要实现一体化,也需要漫长的过程。因而,近期中国社会保障制度改革的目标,应是统筹城乡社会保障制度,促进两者相互协调。要实现这一目标,就必须坚持一体化的政策导向,从实际出发,实行城乡有别的策略,按照逐步完善、逐步过渡的原则,逐渐改变城乡社会保障制度失衡的状态。当前城市社会保障制度改革的重点应是:第一,优化和整合城市社会保障和福利项目,避免社会保障项目的交叉重叠造成资源的极大浪费。目前城市社会保障和福利项目庞杂、种类繁多,不利于政府对社会保障事业的管理和社会保障水平的控制。目前应对城市社会保障项目进行调整和改革,对过去的一些保障项目该合并的合并,该取消的取消,该增加的增加,目标是使社会保障制度项目规范,政府易于管理和调控。第二,适时控制城市社会保障水平增长的速度,使之与经济发展协调。与经济发展相比较,城市社会保障水平增长速度过快,已经超越了国民经济的发展。如1992年城市社会保障水平为14.52%(见表3),已经超出了1992年中国社会保障适度水平的上限11.31%^{[7][p.123]}3.21个百分点。第三,应将农民工纳入城市社会保障体系。越来越多的农村劳动力进入城市,农民工的养老和医疗保障是迫切需要解决的问题。应从城乡衔接的角度出发,对事实上已经长期在城市工作和生活的农民工予以养老,将他们的医疗保障纳入城市社会保障范围之内。

与城市相反,当前农村社会保障工作的重点应是加强社会保障制度建设,提高社会保障水平。第一,应加快建立和完善农村最低生活保障及救灾制度。最低生活保障是国民应该享有的基本权利,是农村居民维持生存的最后防线。对于经济发达的农村地区,可以根据情况适时地实现与城市最低生活保障制度的衔接。对于经济落后的农村地区,应加大中央财政支持力度,促进该项制度的建立。与此同时,不论是发达地区还是贫困地区,都要加强救灾制度的建设,重点改变传统的救灾模式,提高救灾标准,控制和防范救济款的流失,尽可能减少因灾致贫的现象。第二,尽快建立农村社会医疗保障制度。农村社会医疗保障制度建设与发展的重点在于建立以大病统筹为主的互助合作医疗保险制度模式。条件成熟的农村地区,可以考虑和城市基本医疗保险制度接轨;对于经济落后的地区,重点要加强医疗保险制度的建设和资金的投入。中央可以按照地区差别,通过转移支付的方式对贫困农村合作医疗保险进行补贴。第三,建立和完善农村社会养老保险制度。中国民政部于1987年开始在部分地区试点的农村社会养老保险制度,已经过十几年的实践与探索,尽管存

在诸多问题,但也总结了不少经验,而且在一些发达地区(如江苏、浙江等农村)得到了很好的发展。因而,笔者认为,应在经济发达地区加大地方政府的投资力度,继续推行农村社会养老保险制度,并随着农村劳动力的转移,适时与城市养老保险制度进行衔接。尤其是对城市化过程中所产生的失地农民,可根据其意愿,将农民所交纳的保险费折算成基本养老保险缴费年限,逐渐向城市养老保险制度过渡,从而在发达地区率先实现城乡一体的养老保险制度。在经济落后的地区,由于农村集体与农民经济水平相对较低,不完全具备开展社会养老保险条件的,应采取家庭养老、社区养老和社会养老保险相结合的模式,逐步提高社会化养老的水平。目前,这些地区应树立家庭养老的观念,巩固家庭养老的基础地位,使其继续发挥养老的主导作用。落后地区农村家庭养老保障的实质是土地保障,因此,完善落后地区土地制度,强化农村土地保障的功能尤为重要。同时,要尽快加强社区养老的文化建设和服务理念,发挥社区养老的补充作用。对于贫困地区的社区养老机构,政府应给予适当的财政投入,增强社区养老功能及建设的后劲。与此同时,随着贫困地区经济条件的逐渐改善,可以引导和鼓励其适当开展农村社会养老保险,逐步实现与城市社会养老保险衔接,向城乡一体的养老保险制度过渡。

需要强调的是,制约农村社会保障制度建设的关键因素是资金问题。与多数学者的观点相反,笔者认为,在中国农村社会转轨、经济转型的特殊阶段,政府应克服困难,取消借口和理由,改变观念,加大中央财政对社会保障制度建设的转移支付力度,尤其要向贫困地区农村倾斜,促进农村社会保障制度的全面和快速建立。否则,单纯依靠农村集体、社区或农民个人的力量,农村社会保障制度建设只会与城市差距越来越大;“三农”问题会越变越糟,社会发展会越发不协调。与此同时,应将农村社会保障制度建设纳入法制化轨道,给予法律保证。

[参 考 文 献]

- [1] 杨翠迎.中国农村社会保障制度研究[M].北京:中国农业出版社,2003.
- [2] 中国社会保障编辑部.中国社会保障走过50年[J].中国社会保障,1999(10):4-9.
- [3] 王以才.农村社会养老保险基金管理运营模式初探[J].中外科技信息,1999(11):56-57.
- [4] [智利]M·因方特 班颖杰.智利社会保障改革历程[J].经济社会体制比较,2000(6):39-46.
- [5] 庾国柱,王国军.中国农业保险与农村社会保障制度研究[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2003.
- [6] 迟福林.给农民全面国民待遇[EB/OL].<http://www.macrochina.com.cn>, 2003-01-23/2003-07-31.
- [7] 穆怀中.社会保障国际比较[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2002.

On the Difference and Coordination of the Social Security System in the Urban and Rural Areas of China

YANG Cui-ying

(Center for Agricultural and Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

Abstract: There has existed a greatly different and unbalanced social security system between the urban and rural areas of China for decades, which has induced the contorted function of social security and has been proven to block the development of society and economy in both rural and urban areas. The analysis in the aspects of security mode, administration system and security level of the social security system of China shows

that the difference , unbalance and contorted function in social security between rural and urban areas result from the planned economy system of China . Under such a system , this social security system mixes with social production system and cannot regulate the redistribution among industries or between urban and rural areas .

The existing social security system which separates the rural area from the urban area in China , not only fails to adapt to the development of market economy and the requirement of the economic reform , but also exerts some very negative influence on the all-round growth of social economy . The influence is mainly as follows : (1) failure to provide farmers with the basic treatment of social security , which demonstrates the great social inequality ; (2) the contorted function of income redistribution of the existing social security system , which widens the income gap between urban and rural residents ; (3) failure of the existing social security system to cover all laborers , which hinders the furthering of economic reform ; and (4) the existing separate social security system , which is harmful to ensure the coordinated development in the urban and rural areas . Therefore , in the new situation of social changes and economic transformation , it is inevitable and imperative that the urban social security system and rural social security system will develop .

At present , the reform of the urban social security system in China should focus on the adjustment and optimization of social security items , the proper control of social security level (according to the conditions of developing social economy and social security fund) , and the widening of the coverage of social security (for example , migrant rural workers) . In addition , due attention should be paid to improve the social security system in providing for the aged , medical treatment and salvation , and combating poverty with a view to increasing the level of social security .

Key words : social security system ; difference ; coordination ; urban ; rural

“ 农业经济管理学科前沿与发展战略研讨会 ” 在杭召开

2004 年 2 月 18 日至 21 日 , 由国家自然科学基金委员会管理科学部主办、浙江大学农业现代化与农村发展研究中心(浙大“ 卡特 ”) 承办的“ 农业经济管理学科前沿与发展战略研讨会 ” 在杭州举行。浙江大学程家安副校长莅会并致欢迎辞 , 国家自然科学基金委员会管理科学部黄海军副主任出席开幕式并作了重要讲话 , 浙大“ 卡特 ” 主任黄祖辉教授主持了开幕式。农业经济管理学科作为国家自然科学基金委员会管理科学部资助的分支学科之一 , 近年来得到了迅速发展 , 某些领域在国际学术界取得了一定的影响 , 涌现出不少优秀的研究成果、研究团队和学者。本次会议旨在总结近年来我国农业经济管理研究取得的成果 , 交流基金项目研究进展 , 更好地规划“ 十一五 ” 计划中本学科的重点研究领域和资助方向。为使中国大陆学者的研究与国际接轨 , 主办方特邀了在海内外较有影响和成就的农业经济管理方面的华人学者参加了会议 , 如美国国际食物政策研究所樊胜根教授、加拿大阿尔伯达大学陈志钢博士、日本筑波大学石敏俊博士等 , 同时还邀请了我国台湾地区中兴大学李皇照教授等参加了会议。与会者分别就农业经济管理学科发展的国际前沿问题和 NSFC 的资助政策做了大会主题报告。此外 , 四位国内知名学者也在本次会议上做了大会主题报告 , 二十余位近年来受国家自然科学基金资助的学者则就“ 农业与农村发展 ”、“ 自然资源与环境管理 ”、“ 农产品市场、贸易与公共资源 ” 等研究领域做了专题报告。会议还着重围绕农业经济管理学科发展战略以及如何更好地规划“ 十一五 ” 计划中“ 农经 ” 学科的重点研究领域和基金资助方向等问题展开了热烈讨论。本次大会共收到论文六十余篇 , 会议论文集拟整理后正式出版。