

The Study of The Social Welfare Progress in China Rural Community (1950—2010)

Le développement du bien-être social de la campagne de notre pays: 1950-2010

我國農村社會福利的發展：1950——2010

Mei Zhigang

梅志罡

Received 13 August 2005; accepted 26 October 2005

Abstract The paper is thought that the history logic of china rural community social welfare progress is from the limited community welfare system based on community economy to the socializational social welfare system ,and its practical circumstances is that the traditional rural community social welfare system is disintegrating and a creative rural community social welfare system is establishing. According to the conditions above, the paper put forward some constructive suggestions to establish the reasonable and valid social welfare system in rural community.

Key words: Rural social welfare, The developing of social welfare, The system changing

Résumé L'auteur de cet article pense que le développement du bien-être social de la campagne de notre pays réside dans la transformation du système du bien-être limité fondé sur la commue en système du bien-être social socialisé, et que la situation actuelle se traduit par la désintégration du système du bien-être traditionnel de la campagne et la constitution d'un nouveau système. A partir de la transformation du système du bien-être sociale de base, l'auteur propose des conseils constructifs en faveur de l'établissement d'un système bu bien-être de la campagne rationnel et efficace.

Mots-clés: le bien-être social de la campagne, le développement du bien-être social, la transformation du système

摘 要 本文認為我國農村社會福利發展是從以社隊為基礎的有限的社區福利體制向社會化的社會福利體制轉型，其現實境遇是傳統的農村社會福利體制遭遇解構和創新的農村社會福利體制正在建構之中，從這個基本的社會福利制度轉型的出發，本文對建立合理有效的農村社會福利體制提出若干建設性的建議

關鍵詞: 農村社會福利；社會福利發展；制度轉型

我國是一個傳統的農業大國，傳統農業國家是以土地收益作為社會福利基礎的，其社會福利體制一般是以家庭福利為基礎（傳統社會土地收益是以家庭所有為基礎的），以社區福利為主體（傳統農村社區長期存在社區公田、公產和社區互助系統），以國家福利為補充的弱國家化的社會福利體制。建國以後我國農村社會福利體制基本沿襲了農業大國的傳統，在集體經濟的基礎上形

成了以社隊為基礎的有限的社區福利體制，即在農村社區範圍內，以集體勞動、集體核算、統一分配的農村社隊為組織基礎，社隊收益為經濟基礎，以農村社區成員為福利享受物件，提供基本生活福利的體制。一直到1986年以後，這種基本福利體制才開始發生變化，逐步向社會化的社會福利體制轉型。本文從農村社會福利發展的視角，探討我國農村的社會福利事業從1950年代到

2010 年代的歷史發展和未來可能的走向，並從社會福利的制度轉型出發，對建立合理有效的農村社會福利制度提出若干建設性的建議。

1. 1950-1957: 以社隊為基礎的有限的社區福利體制的基本建立

建國初期，經過土地改革和合作化運動，我國廣大農村地區完成了土地所有權從私人所有向集體所有的轉移，形成了實施以社隊為基礎的社區福利體制的基本基礎，黨和政府在农村主要是指導並著手建立以社會救助、社區合作醫療（主要是農民自發的醫療共濟合作）和優撫安置為內容的通過高級農業生產合作社組織實施的社區福利體制。由於當時社會經濟條件的制約，以社隊為基礎的社區福利體制只能是實行一種水準很低的有限的福利供給，我們稱之為以社（合作社）隊（生產協作隊）為基礎的有限的社區福利體制。這種福利體制的主要內容和表現是：

社會救助方面，由政務院內務部主管，主要進行農村災害統計、防災備荒和災荒難民救助工作。其中突出的是，1952 年 5 月 14 日，內務部發佈關於生產救災工作領導方法等幾項指示，對救災工作的組織領導、救災工作內容和方法都提出明確要求；1957 年 9 月 6 日，國務院進一步發出做好救災工作的決定，就救災工作的組織領導、救災款的應用、發揮農業生產合作社在救災工作中的作用等提出具體要求。國家當時除了有限的救災物資提供外，主要是提供政策性指導，實際的社會救助事物和物質條件主要由農業合作社供給，主要實行的是所謂的以社隊為行動主體的“生產自救”。

健康醫療保險方面，在合作化運動中創建了初級農村合作醫療制度。在 1950 年代，隨著農村互助合作運動的發展，一些農村社區為了解決農民看不上病、看不起病的問題，自己組織起來採取出錢出物互助互濟的辦法，開始了互助合作醫療。當時的主要形式有農民個人交（保健）費，農業社保健站統籌保健費使用，對看病農民實行免收掛號費、注射費、換藥費、出診費等的“四免費”辦法；有農民個人和農業合作社集體共同籌集資金合作辦醫療，社員看病實行部分減免的

辦法，一般稱為“集體保健醫療”或者“合作醫療”，也有的稱為“統籌醫療”。這種組織形式是我國農村合作醫療的雛形，受到當時國家的充分重視。1956 年 6 月 30 日，一屆人大三次會議通過《高級農業生產合作社示範章程》中，對由農民在農業生產合作化運動中創造和開展的合作互濟互助醫療做法給予了充分肯定並予以制度化，成為後來農村解決“病有所醫”的重要形式。由此也可以看出，農村合作醫療體制的建立主要的是農民和/或社隊集體作為主體建構起來的，國家在其中只是發揮了引領制度構建的作用。需要指出的是，這種農村合作醫療體制在當時只是雛形，還沒有廣泛的推行。

優撫安置工作方面，是建國初期國家在農村社會福利體制中投入比較多的社會福利領域。為解決大批傷殘軍人、犧牲病故軍人及其家屬的社會福利問題，國家陸續頒發了有關的法規，使優撫安置工作率先制度化、統一化。但是農村傷殘軍人和軍烈屬的實際生活照顧和生產幫助等依然是由農村社隊來落實解決的，國家承擔的福利責任仍然有限。

這樣，到 1957 年第一個五年計劃的完成時，廣大農村地區經過土地改革、農業合作化運動，基本完成了對農業的社會主義改造，建立了集體所有制為主體的農村經濟新模式，同時也就意味著農村社會福利體制的框架初步創立，這就是以社隊為基礎的有限的社區福利。

2. 1958—1985: 以社隊為基礎的有限的社區福利的曲折發展

以社隊為基礎的有限的社區福利體制在廣大農村社區的建立，是社會福利發展史上的一個創舉，它第一次使農民階級享有了社會福利（儘管這種福利非常有限）。但是這種福利體制在我國農村地區的展開和發展是複雜的，甚至是和我們習慣的觀念不一致，它經歷了集體經濟時期的發展順境（即使是在“文化大革命”時期依然有所發展），也遭遇了 1980 年代農村改革初期的尷尬困境。

這一時期，我國社會經歷了“大躍進”——人民公社——“文化大革命”——農村改革等重

大歷史實踐，廣大農村地區以社隊為基礎的有限的社區福利發展，也逐步完備起來，形成了體系化和制度化。這些發展主要表現在如下方面和層面上：

養老保險上，人民公社體制建立以後，基本上實行的是“兩條腿走路”，即對有子女的家庭，基本上延續了農村社區傳統的家庭養老模式；對沒有子女的老人養老實行社區養老的創新模式。新的養老模式有兩種形式，一種是社區分散養老即“五保”制度，也就是對無法定撫養義務人（或者撫養人無撫養能力）、無勞動能力、無生活來源的老人（當然也包括殘疾人和未成年人）以集體經濟為依託給予吃、穿、住、病、死以供養解決的一項社區福利制度；另外一種是社區集中養老即“敬老院”制度，也就是以集體經濟為依託成立“敬老院”、“福利院”等社區福利機構，對符合集體養老條件的老人實行集體生活、集中供養的制度。這種創新的養老制度在集體經濟時代發展平穩，但是 1980 年代初農村經濟體制改革以後，實行了家庭聯產承包責任制，“五保”制度和“敬老院”制度也在大多數農村社區隨之解體。

健康醫療保險上，農村合作醫療制度有了新的發展。1959 年 11 月，衛生部在山西省稷山縣召開全國農村衛生工作會議，對農村合作醫療形式給予肯定。1960 年 2 月，中央肯定了農村合作醫療的形式，將這種制度稱為集體醫療保健制度，同時轉發了衛生部《關於農村衛生工作現場會議的報告》，有力的推動了合作醫療的發展。到 1970 年，合作醫療已經覆蓋了 90% 以上的農村社隊，並在以後的十年得到進一步鞏固，成為農村社區醫療的主體。合作醫療的具體形式各地有所不同，但一般均包括了這樣三個內容，即合作醫療的財產是集體財產；醫生和衛生人員的勞動報酬由集體經濟支付；治療費用由農民個人和集體公益金共同負擔，負擔比例由集體經濟的發展狀況而定等。合作醫療制度強調推廣中醫、中藥，宣導利用當地自然資源，積極採集中草藥，收集民間驗方，為農民治病，很大程度上解決了農民缺醫少藥的困難，較好地起到了對農民進行基礎治療的福利保障作用。但是從 1970 年代後半期特別是 1980 年代初，由於在農村普遍推行以家庭聯產承包責任制為主要內容的經濟體制改革，建立起統分結合的雙層經營體制，農村合作醫療這種

集體福利性質的醫療制度也就隨著人民公社的解體而逐漸解體，只保留下來 5% 左右。

社會救助和優撫安置上，主要是對建國初期一些做法的充實和完善。1962 年內務部、財政部頒發《撫恤、救濟事業費管理使用辦法》，對合理、及時地使用撫恤費、救濟事業費，保證農村社會福利工作發展起到了很重要的作用。1963 年 9 月 21 日，中共中國務院面對特大洪災發佈關於生產救災的決定，對救災工作的根本方針、救災方法和途徑以及災民生活安排等重要問題都做出了十分具體的指示，使農村社會福利制度更加完善。“文化大革命”期間，社會救助和優撫安置等在農村也出現了一些波折，主要是社會救助“大鍋飯”和優撫安置政治待遇過高等。“文化大革命”結束後社會救助和優撫安置主要進行了一些恢復性的工作。例如 1978 年 12 月 20 日，民政部、財政部重新印發 1962 年內務部、財政部《撫恤、救濟事業費管理使用辦法》，重申繼續執行該辦法中撫恤、救濟費的使用原則、使用範圍、發放管理辦法等；1979 年 1 月 8 日，財政部、民政部聯合發出《關於調整軍人、機關工作人員、參戰民兵民工犧牲、病故撫恤金標準的通知》，各項標準有所提高；1981 年 1 月 19 日，國務院辦公廳批轉民政部關於進一步加強生產救災工作的報告，對妥善安排災區人民生活、管理使用好救災款物、開展生活自救的方法都做了詳盡的規定。保證了農村救災工作的正常開展。

以社隊為基礎的有限的社區福利體制的曲折發展，既證明了建國後很長一個時期我國農村社會福利發展中的弱國家化價值取向，同時也暗示了國家在農村社會福利發展中的應該承擔更多的責任，真正成為全面的社會福利資源的供給者。

3. 1986—2000：農村社會福利社會化的探索與創新

進入 20 世紀 80 年代，尤其是在 1986 年前後，經濟體制改革在農村取得極大的成功。農村經濟體制改革打破了集體經濟時代社區福利體制賴以存在的經濟基礎。經濟改革帶來了經濟結構的多元化、利益主體的多極化和市場競爭的激烈化。原有的建立在人民公社體制基礎上的以社隊

為基礎的有限的社區福利體制逐漸喪失了穩固的依託和存在的現實基礎。同時以社隊為基礎的有限的社區福利體制的制度性缺陷也日益暴露，主要表現為福利內容單薄，運行缺乏制度、資金支援乏力，結構僵化，根本不適應廣大農村民眾身處多重自然風險和市場風險的現實。面對市場經濟和二元經濟社會結構的雙重壓力，加之農村人口老齡化趨勢凸顯，如果不在制度上對農村民眾實施一定社會福利，農村社會發展將危機重重。這樣的背景下，自 1986 年以來，中央政府委託民政部、衛生部等相關部門進行了一系列的改革和探索，開始了農村社會福利社會化的實踐與創新。

3.1 探索建立農村社會養老保險制度

農村社會福利發展的體制創新首先是從探索建立農村社會養老保險制度開始的。1986 年民政部沙洲會議決定，在農村經濟比較發達的地區，進行以社區為單位的農村社會養老保險改革，養老保險資金的籌集以“個人交費為主，集體補助為輔，國家予以政策扶持”。1991 年 1 月，國務院決定由民政部負責開展建立農村社會養老保險制度的改革試點工作，同年 6 月民政部制定了《縣級農村社會養老保險基本方案》，並在全國組織了較大規模的試點。到 1992 年，全國有 700 多個縣由政府制定出臺了開展農村社會養老保險的實施管理辦法，170 多個縣基本建立起面向全體農民的社會養老保險制度，有 3500 多萬農民參加了社會養老保險。1995 年 10 月，國務院辦公廳轉發民政部《關於進一步做好農村社會養老保險工作意見的通知》指出，在農村群眾溫飽問題已基本解決、基層組織比較健全的地區，逐步建立農村社會養老保險制度，是建立健全農村社會福利體系的重要措施，對於深化農村改革、保障農民利益、解除農民後顧之憂和落實計劃生育基本國策、促進農村經濟發展和社會穩定，都具有深遠意義。它是我國歷史上第一個針對農村民眾的正式的社會福利制度。此後，民政部依照國務院部署和《經濟與社會發展九五計畫和 2010 年遠景目標綱要》的要求，結合試點經驗的總結，有計劃地擴大試點，進一步在有條件的地區建立了農村社會養老保險制度。截止到 1998 年底，全國已有 2123 個縣（市）和 65% 的鄉（鎮）開展了農村社會養老保險工作，參加社會養老保險的農村人口有 8025 萬人，全年農村社會養老保險基金收入

31.4 億元。現實存在的問題是農村社會養老保險覆蓋面小（不足農村人口的 10%），保險保障水準過低（據測算只有 565 元/人/年的保險水準），而且存在著管理機構多頭化的混亂局面。

3.2 恢復和完善農村健康醫療保險制度

1980 年代中期農村合作醫療發展陷入谷底，農民看病難甚至看不起病重新成為社會問題。在現實的考量面前，不少地區農村認真總結了合作醫療的經驗教訓後，根據當地的經濟水準、醫療條件和群眾意願，因地制宜地試辦合作醫療、合作醫療保險和健康保險等，恢復重建了多種形式的農村健康醫療保險制度。1993 年國務院政策研究室和衛生部在全國調研的基礎上，提出了《加快農村合作醫療保健制度的改革和建設》的研究報告，之後，衛生部和世界衛生組織合作在 7 省 14 個縣進行了試點。1997 年 5 月，國務院批轉衛生部等部門《關於發展和完善農村合作醫療的若干意見》，有利地推動了合作醫療在農村的恢復和發展。目前農村健康醫療保險主要有鄉辦鄉管、村辦鄉管、鄉村聯辦、村辦村管四種形式和福利型、風險型以及福利風險型三種模式，總的看來，合作醫療的社會化程度仍然很低（實際上仍然是社區化的合作醫療保險，根本沒有實現社會化），幫助農民抗禦醫療風險的能力也滿足不了廣大農民對健康醫療的實際需求，而且國家對農民應該承擔的社會保健醫療責任依然缺位。

3.3 改進和創新社會救助制度

1980 年代中期以前，我國的農村社會救助主要是以單純性的發放救濟救災物資和款項為主要手段。1985 年以後，社會救助的方法和手段有了重大的改進和創新，形成了多種救助形式組成的新的社會救助制度。其一是原有的單純性的臨時性的以發放物資款項為主體的農村社會救助依然存在，但是建立了分級儲備救助物資的制度；其二是實行救濟救災同扶貧扶優相結合，把社會救助的重點轉移到全國 8000 萬貧困戶的脫貧致富上，特別是開展對“老少邊窮”地區的重點扶持；救濟款的使用採取無償使用和有償使用相結合的方法，縮小無償使用的範圍；救濟款的管理變單純行政管理為行政與經濟手段相結合，形成了“輸血式”救助模式向“造血式”救助模式的轉型；其三是在一些富裕的農村地區開始逐步建

立起面向農民的最低生活保障制度，從制度層面上著手解決農村社會救助問題。但是受限於國家財力的制約，農村社會救助在總體上說依然是一種覆蓋面小、扶持力度低的應急性農村社會福利項目。

3.4 強化優撫工作

1986 年以後，國家對優撫制度的改革措施主要體現在：擴大補助面、提高撫恤標準。自 1981 年開始，國家就有步驟地改進對烈屬、複退軍人定期補助和對家居農村的義務兵家屬的優待辦法，1997 年、1999 年和 2001 年先後三次調高撫恤標準；實行國家、社會、群眾三結合的管理辦法和優撫制度；1988 年 7 月，國務院制定和頒佈了《軍人優撫優待條例》，標誌著我國優撫工作向制度化、法制化和社會化的方向邁進。優撫工作中存在的主要問題是國家財力投入有限，不能從根本上解決優撫物件的全部生活困難。

4. 2000—2010：我國農村社會福利發展的未來走向

從我國農村社會社會福利發展的歷史經驗和現實探索看，我們認為我國農村社會福利的未來發展必須走國家——集體——家庭（個人）三位一體的路子，動員三方面的力量共同促進農村社會福利的發展，同時，必須加強農村社會福利發展的制度化建設，有效保障農村社會福利事業的發展。我們認為，2000—2010 年的我國農村社會福利發展，必須突出完成以下方面的系列工作：

4.1 加快建立農村社會福利發展的法律體系

立法先行是社會福利制度作為社會政策和國家制度安排的特徵的具體體現。我國農村社會福利發展在長期實踐中，除僅有一部《農村五保供養工作條例》對五保物件作了較為明確規定之外，其他方面均缺乏法律的規定性，這給農村社會福利發展帶來一系列問題。要使農村社會福利發展走上規範化的軌道，建立起與農村經濟和社會發展相適應的具有現代意義的農村社會福利體系，就必須制定一系列適應我國農村實際情況的有關農村社會福利

的法律法規。這方面首先是全國人大要制訂《農村社會福利法》和《農村社會福利促進法》等，依法調整農村社會福利關係。其次是國務院要根據農村社會福利發展的需要，依法制定《農村養老保險條例》、《農村合作醫療條例》、《農村社會救濟工作條例》、《農村優待撫恤工作條例》等條例，同時完善《農村五保供養工作條例》的內容，使農村社會福利主要內容的法律規定具體化，以增加其可操作性；再次根據中國農村地域廣闊、地區之間經濟發展和社會結構等方面存在不平衡性的特點，各地可根據當地農村實際情況，在與全國性法律、法規不抵觸的前提下，制定相應的地方性法規或規章，尤其是農村社會保險方面的法規或規章，以利於當地農村社會福利工作的更好地開展。

4.2 多種形式籌措社保資金，建立國家、地方和個人三位一體的投資結構

建立農村社會福利體制，資金籌措是重要問題。農村社會福利基金主要來源於國家財政、地方財政和參保農民本人三方。國家和地方政府承擔著公共財政的職能，無論從其作為收入再分配的主體來講，還是從其維持社會穩定及經濟正常發展來講，都要求國家財政、地方財政在社會福利基金中承擔責任，需要儘快建立相應的社會福利制度，進行社會福利資金的積累儲備。目前財政投資農村社會福利基金的管道有兩個，其一是可以考慮通過財政轉移支付，歸還國家在工業化過程中從農村掠走的 6000 億元資金；其二可以考慮將土地補償費、土地使用費、農業稅、農業產業化經營所得的合理部分納入法定的農村社會福利基金管道。當然，廣大農民也應該合理負擔農村社會福利基金中的個人對等承擔部分，共同構築農村社會福利發展的資金源泉。

4.3 規範農村社會福利發展，完善社會福利發展的管理和監督機制

加快建設農村社會福利體制，必須將之納入規範化發展軌道。因而，必須強化國家尤其是各級政府對農村社會福利發展的行政管理和監督，完善社會福利發展的管理和監督機制。這其中一是要完善管理體制，即要使農村社會福利發展的行政管理與基金管理、業務管理相分離，政府主要負責行政管理；要在建立統一的農村社會福利機構前提下，明確相關部門的管理職能並進

行有效地協調；要針對不同的農村社會福利專案，完善相應的管理制度，明確不同的管理內容和重點並使管理程式化和規範化。二是要強化監督機制，主要包括強化國家權力機關對其的監督，如中央權力機關對執法情況的監督，地方權力機關尤其是縣、鄉級人大對當地政府開展農村社會福利工作的具體監督等；強化政府自身對其的監督，如上級政府農村社會福利職能部門對下級政府相應職能部門監督、同級政府及審計等部門對農村社會福利職能部門的監督等；強化農村社會福利行政職能部門對相應的業務管理部門和基金營運機構的監督；利用行政訴訟等司法程式進行監督；重視社會監督，如新聞媒介監督及群眾監督等。監督的重點是農村社會福利的目標落實情況、依法進行行政管理情況和基金運行情況等方面。

4.4 建立農村社會養老保險機制，解除農村養老之憂

近年來，隨著農村產業結構的調整，生產社會化和市場化程度的提高，農村勞動生產者的經營風險不斷增大，原來以社隊為基礎的有限的社區福利體制，已不能適應市場經濟條件下社會發展的需要。由於生產要素從農業向非農產業流動，農村每年有幾千萬勞動人口流向城市，農村人口老齡化的進程已經明顯高於城市。在人口老齡化高峰到來之前，我們如果不未雨綢繆，普遍建立以保障老年基本生活為目的的養老保險制度，將很難平穩度過人口老齡化高峰。推行社會養老保險，當然不能把農民排除在外，我國是一個農業大國，解決好農村養老問題，就等於解決了中國大部分老年人的基本生活問題，安定了大多數人的心，由此可見農村社會養老保險勢在必行。事實上，農村經濟體制改革以來，絕大多數農村人口已解決溫飽奔向小康，我國農村大部分地區已經具備逐步建立低標準社會保險制度的條件，可以有效地增強農村養老的安全性。實踐證明，在農村有條件的地區建立社會養老保險制度，不僅必要，而且可行，對解除農民後顧之憂、落實計劃生育基本國策、引導農民消費、積累建設資金、促進農村經濟發展和社會穩定具有重要意義。

4.5 大力發展農村合作醫療事業，構建農

民健康的基本保護屏障

2003年的“非典”突發事件暴露了農村合作醫療事業存在著比較突出的問題。事實上這些問題一定程度上影響了農村經濟社會的進一步發展，進一步說明完善全國性公共衛生醫療系統的緊迫性和必要性，需要各方面對此高度重視。加強農村衛生服務體系建設，逐步建立新型的農村合作醫療制度和醫療救助制度，重新建立起“以防為主”的衛生防疫體系和醫療保健體系，構建農民健康的基本保護屏障，從而不僅能夠更好地避免農村爆發流行病的危險，也使農村醫療全面走向社會化，改善農民的醫療條件，使農民能夠更多的享受公共產品，更好的確保農村全面發展。

4.6 積極推進農村最低生活保障制度的建立，鞏固完善農村“五保”供養制度，確保農村最貧困人口的基本生活。

這也是著力構築的農村社會福利體制的最低端一道保障線，是農村社會福利的最基礎的要求。

參考文獻

- [1] 關銳捷. 中國農村改革二十年. 石家莊: 河北科學技術出版社, 1998年.
- [2] 國家經濟體制改革委員會. 社會保障體制改革[M]. 北京: 改革出版社, 1995年.
- [3] 國家統計局農村調查總隊. 中國農村統計年鑒·2000[Z]. 北京: 中國計畫出版社, 2001年, 287.
- [4] 劉燕生. 社會保障的起源、發展和道路選擇. 北京: 法律出版社, 2001年.
- [5] 劉兆發. 農村非正式結構的經濟分析[M]. 北京: 經濟管理版社, 2002年.
- [6] 宋曉梧等. 中國社會保障制度建設20年[M]. 鄭州: 中州古籍出版社, 1998年, 181.
- [7] 鄭秉文, 和春雷. 社會保障分析導論[M]. 北京: 法律出版社, 2001年, 237.
- [8] 鄭功成. 建設有中國特色的社會保障道路[M]. 北京: 法律出版社, 2001年, 237.

作者簡介: Mei Zhigang (梅志罡), 男, 1968年5月生,

河南新野人, 华中师大社会福利研究中心研究人员, 社会学系应用社会学教研室主任, 讲师, 政治学理论博士生。主要研究方向是社会福利政策、社区理论与应用。