

# 社会排斥：二元经济结构下农民社会保障的困境

张起梁, 赛闹加措, 刘杰

(西北师范大学 政法学院 甘肃 兰州 730070)

**摘要:** 中国城乡二元化的社会经济结构必然导致城乡二元化的社会保障制度, 进而造成社保资源在城乡之间的配置失衡。本文从社会排斥的理论视角来探究我国农民社会保障问题, 中国农民受到不公平的社保待遇, 处于受排斥地位。这种不公平主要是由一些人为设计的不公平的二元社会经济结构体系的制度安排——制度排斥所造成的, 这也是为什么农民始终逃不出贫困恶性循环怪圈的症结所在。通过本文的研究, 拟为政府完善我国农村的社会保障体系提供理论性视域, 从而缩小城乡之间的收入差距, 促进财富分配格局的合理化。

**关键词:** 农民社会保障; 社会排斥; 二元结构; 完善

**中图分类号:** D422.7

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1008-3537(2011)03-0005-07

“十二五”规划的《建议》在收入分配关系上强调:“初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系, 再分配更加注重公平”。在社会保障方面要求:“建立覆盖城乡居民的社会保障体系。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针, 加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。”可以看出, 构建社会主义和谐社会的过程, 同时也应是健全和完善社会保障制度的过程。健全和完善社会保障制度是促进社会和谐、构建社会主义和谐社会的必然要求。

## 一、社会排斥理论述评

“社会排斥”这一概念最早是由法国学者勒内·勒努瓦(Rene Lenoir)于1974年明确提出的<sup>[1]</sup>, 用来指当时占法国人口1/10、没有受到社会保障的保护、同时又被贴上“社会问题”标签的不同类型的“受排斥者”(the excluded)。马歇尔学派认为,“每个公民有权享受某种最低的生活标准, 有权参加社会和职业的主要建制; 社会排斥问题可以从这些社会权利的否定和未实现的角度来分析研究”。社会排斥, 是人的基本权利遭到否定的结果, 是对民主社会的诸项原则和民主社会本身的严重破坏, 是对公民的政治和社会的诸项权利的否定, 也是对公民身份的否定(Silver, 1995; 皮埃尔斯特罗贝尔, 1997)。英国学术界所用的社会排斥是指个人未能充分参与主流社会或当时社会所认为必要的活动。如博查德、理查德森和格兰

德等学者的观点。<sup>[2]</sup>今天, 社会排斥理论已经越来越多地运用于弱势群体研究、贫困研究、社会政策研究等方面, 成为国际政策理论研究领域中使用频率很高的概念。随着这一概念的流行和应用范围的扩展, 其含义正一步步被泛化。社会排斥这个概念演变的历史过程也是其含义被不断拓宽、更新、多样化和泛化的过程。

国内最早在公开发表的文章中使用“排斥”理论的是王家宝, 他在1997年运用“排斥”概念分析了我国劳动力转移问题。<sup>[3]</sup>其次是关信平, 他在1999年出版的专著《中国城市贫困问题研究》中从社会剥夺的角度阐述了贫困概念并论述到“许多研究者用社会排斥(Social Exclusion)和社会剥夺(Social Deprivation)等概念概括当今发达国家社会中贫困问题的更为复杂的社会根源”。<sup>[4]</sup>其他有关社会排斥的理解还有, 社会排斥是社会成员被边缘化的状况、社会排斥是社会参与不足的表现等观点。

社会排斥理论的一般研究表现在对社会排斥的范式、生成原因和维度或表现三个方面的研究。希尔弗 Silver(1995)在对各种不同的社会排斥概念思想进行了研究之后将它们归纳为3种主要范式: 一是团结范式(solidarity paradigm); 二是专门化范式(specialization paradigm); 三是垄断范式(monopoly paradigm)。Levitas则以资源再分配(redistributionist discourse)、道德下层阶级

[收稿日期] 2011-06-20

[基金项目] 西北师范大学学生学术科研资助金资助课题, 课题成员: 赛闹加措、刘杰、张伟、宗鑫。

[作者简介] 张起梁(1987—), 男, 甘肃天水人, 西北师范大学硕士研究生, 研究方向: 社会主义经济理论与实践。

论 (moral under-class discourse) 与社会融合论 (social integrationist discourse) 阐述了“社会排斥”形成的三种理论模型。学者们对社会排斥生成原因的观点主要包括 5 个方面:第一,自我生成或自我责任论。认为社会排斥是弱势群体自身的行为和态度造成的。第二,社会结构生成论。认为不平等的社会结构是造成社会排斥的原因。第三,社会政策生成论。皮特(1998)认为制度政策的设计缺陷导致资源在社会群体之间的非均衡分配,从而将一些社会群体(弱势群体)排斥在社会生活之外。社会排斥的维度方面,博查德等(Burchardt et al.,1999)认为社会排斥有 5 个维度:(1)低消费;(2)缺乏保障;(3)缺乏与他人的互动性的社会活动;(4)缺乏决策权力;(5)缺乏社会支持。诺杰斯(Rodgers,1995)认为社会排斥的 5 个维度表现在:(1)商品和服务领域的社会排斥;(2)劳动力市场的社会排斥;(3)地域的社会排斥;(4)人权方面的社会排斥;(5)宏观经济发展战略方面的社会排斥。社会排斥是个含义宽广,具有广泛的适用性,而且具有很强解释力的概念。

虽然对于“社会排斥”概念和范式的理解不同,但许多学者对其基本特征却有相似的描述:一方面,“社会排斥”是多面向或者说多元性(multi-dimensional)的,它包括了劳动市场的排斥、经济生活的排斥、社会文化的排斥、被隔离的排斥、空间的排斥和制度上的排斥;另一方面,“社会排斥”又是一个动态的过程或者说具有累积(cumulative)性,包括了衰弱期、依赖社会协助期以及完全断绝与社会的互动关系三个阶段,是一个由完全的融合、不稳定就业到排斥的过程。

## 二、我国农民社会保障排斥现状的分析

首先,农民是社会保障制度和政策安排的受排斥者。建国伊始,国家实行高度集中的计划经济,政府用行政干预手段将城乡分开,以牺牲农民利益为代价实现国家的工业化。我国特殊的重城轻乡政策和挖农补工的非均衡经济发展战略模式所造成的结果是牺牲了过多的农民利益,极大地阻碍了农业的资本积累和技术革新,限制了农业发展的势头。这种政策排斥的直接后果之一是城乡二元化社会保障体系的形成,而人数最多却处于弱势地位的农民是二元化社会保障体系中的受排斥者。这种以牺牲农民利益为代价的城乡分割的二元社会保障体系表现为两个既相互独立又相互联系的层次:一方面,在城镇建立起了较为完善、水平较高的以社会保险为核心内容的社保制度;另一方面,对农民采取的仍然是以家庭保障和土地保障为主、社会保障为辅的保障形式,没有建立相应的社会保险制度,社会化程度很低。而改革开放 30 年以来,社会保障制度建设较之以前虽然有很大的进展,但农民的社保问题从根本上讲却没有得到实质性的改变。后

文中表 5 所反映出的城乡社会保障制度模式的变迁过程可以说明这一点。

其次,在社会保障待遇水平上,农民也是受排斥者。郑功成指出:“在城乡居民中,存在着社会保障项目多寡与水平高低等差异。”<sup>[5]</sup>我国城镇已普遍建立起了基本涵盖所有项目的社保制度,而农村社会保障仅包括低保、五保供养、特困户基本生活救助、优抚安置等项目,合作医疗和养老在有些农村尚未建立,住房保障、失业保险、生育保险、工伤保险及不少社会福利项目则没有或基本没有,见表 1。

表 1 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	有条件地方建立
	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:社区服务、福利院、敬老院、干休所等
	公办福利:“五保户”供养、养老院、农村社区服务等		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

据 2009 年 4 月 22 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上做出的《2009 年中国农村社会保障体系建设情况报告》,截止 2008 年底,农村最低生活保障参保人数为 4284.3 万,低保覆盖率不足 6%(王峰,2010)。而根据 2010 年的《中国统计年鉴》,截止 2009 年底,农村最低生活保障参保人数为 4759.3 万,低保覆盖率不足 7%。据统计,享有养老金的农民、五保户和定期抚恤的人数只占农村劳动者的 1.9%,尚有 4.1 亿农村劳动者未纳入社保体系的范围之内,加上县以下城镇集体单位的 1000 多万职工和 4600 多万城镇个体经营者,全国乡村有 4.7 亿劳动者基本上没有享受社会保障。到目前,享受社会保障的农村人口仅占农村总人口的 8.5%(黄立群,2010)。据 2010 年《中国统计年鉴》整理得出:2009 年城镇基本养老保险参保人数为 23549.9 万,基金累计结余 12526.1 亿元;农村养老保险年末参保人数仅 7277.3 万,当年领取养老金农民人数仅为 1335.2 万。

城乡社会保障待遇水平差异甚大。这里的待遇水平

的概念就好比马克思哲学中质的概念，质决定着事物的性质，也是区分事物的根据。根据2008年度劳动和社会保障年鉴统计可知：2007年城乡居民社会保障费的支出比为100:1，城乡人均社保费支出数额差也超过1500元（黄英君）。2008年城镇居民人均年基本养老保险待遇支付已达13933元，同年农村人均年基本养老保险待遇支付仅为1109元，城镇水平约为农村水平的12.56倍。<sup>[6]</sup>农民在二元化社会保障制度中所受排斥可见一斑。

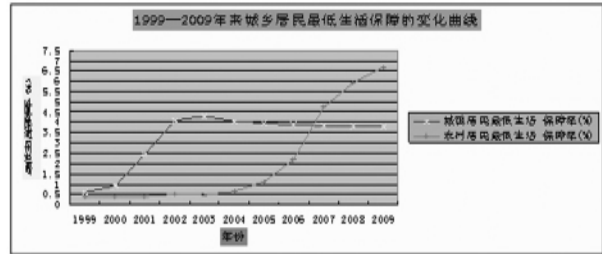
就最低生活保障而言，排斥依然存在。如表2和图1所示，反应了1999年至2009年来城乡居民最低生活保障的情况。我们可以看出，从1999—2003年，占总人口较少的城镇居民的最低生活保障率远远要高于占总人口最多的农村居民；如图1所示，两条曲线之间的开口或间距即为城乡居民最低生活保障覆盖率之间的差距。由图1我们看到，这种差距从1999年到2003年一直在拉大，而且是骤然地拉大，且在2003年左右差距达到最大；从2003年以后，城镇居民的低保覆盖率开始缓慢下降，而农村居民的低保覆盖率在迅速增加，从2006年到2007年，城乡低保覆盖率基本持平；2006年以后农村居民低保覆盖率开始反超城镇居民。

表2 1999—2009年来城乡居民最低生活保障情况(万人)

年份	城镇居民最低生活保障人数	城镇居民总人口	城镇居民最低生活保障率(%)	农村居民最低生活保障人数	农村居民总人口	农村居民最低生活保障率(%)
1999	265.9	43748	0.61	265.8	82038	0.32
2000	402.6	45906	0.88	300.2	80837	0.37
2001	1170.7	48064	2.44	304.6	79563	0.38
2002	2064.7	50212	4.11	407.8	78241	0.52
2003	2246.8	52376	4.29	367.1	76851	0.48
2004	2205.0	54283	4.06	488.0	75705	0.64
2005	2234.2	56212	3.97	825.0	74544	1.11
2006	2240.9	57706	3.88	1603.7	73742	2.17
2007	2270.9	59379	3.82	3451.9	72750	4.74
2008	2309.3	60667	3.81	4284.3	72135	5.94
2009	2347.7	62186	3.78	4759.3	71288	6.68

资料来源：根据1999—2010年《中国统计年鉴》整理得到。

图1 1999~2009年来城乡居民最低生活保障的变化曲线



资料来源：根据表1—1中数据制作。

从2006年以后农村居民的低保覆盖率不仅反超城镇居民而且还在猛增，但农民在社保制度设计与政策安排中依然是受排斥者。这里的覆盖率概念就相当于马克思哲学中量的概念，量只是事物的一个方面，不能代表事物的全部。下面，我主要从覆盖率、待遇水平、效率、公平与稳定的关系等几个维度进行分析。这种排斥主要表现为：

- (1) 保障层次的排斥。
- (2) 社保待遇水平上的排斥。
- (3) 政府财政投入上的排斥，见表3。
- (4) 财政投入时效上的隐性排斥，详见表3第五项目。

如表3中的第五项目所示，城镇居民最低生活保障支出是按当月预算的，而农村居民最低生活保障的财政支出则是按末月预算的，这就在资金投入的时效上存在着对农民的隐性排斥行为。就保障待遇水平而言，2009年城镇居民最低生活保障平均标准为农村居民的2.21倍，城镇居民最低生活保障月人均支出水平为农村居民的2.58倍；就财政投入而言，2009年政府对城镇居民的最低生活保障月计划支出为40.6亿元，而对农村居民最低生活保障月计划支出为32.7亿元，财政投入上，人数较少的城镇比人数较多的农村多了近8亿元。

表3 2009年城乡居民最低生活保障项目表

项目	居民最低生活保障人数(万人)	居民最低生活保障户数(万户)	最低生活保障平均标准(元/人、月)	最低生活保障月人均支出水平(元/人、月)	最低生活保障当(末)月计划支出(亿元)
城市	2347.7	1141.8	227.75	165	40.6
农村	4759.3	2290.6	100.84	64	32.7

资料来源：从中国民政部网站整理得到。

第三,在社保资金的投入、管理和法律保护上农民还是受排斥者。国家每年对农村社保资金的投入只有城市的1/8,农村人均占有仅为城市的1/30。改革开放以来,占全国总人口最多的农民的社会保障费仅占全国社会保障费的11%,而人口最少的城镇居民却占89%的社会保障费,特别是到1990年代初,城市人均享受的社会保障费约是农村人均的30多倍。<sup>[7]</sup>自1988年劳动与社会保障部成立以来,对城市社会保障进行了一系列改革,现已基本实现了统一管理,制度化和社会化程度较高,运行机制也基本趋于成熟。然而,农村社保多龙头管理的现状并未改变,管理过于松散,社会化程度较低,管理效率低,运作不规范。受经济社会发展水平、城乡二元结构、制度建设起步晚等因素制约,很多有关农村社会保障的实施方案主要是采用行政性文件发布的,资金缺乏法律保护,政策也难以落实。再者,农村社会保障机构的组织制度效率低下,经常出现克扣、截留等不正常现象。

### 三、造成农民在社会保障中受排斥的主要原因分析

首先,城乡二元经济结构(分割体制)的长期存在既是二元化社保制度形成的直接原因也是造成农民受排斥的重要经济制度根源。我国长期以来形成的以户籍为表征的城乡二元经济结构是二元化社会保障制度形成和得以维系的深层次原因,也是为什么作为人数最多的农民却成为弱势群体而在社会保障中处于受排斥者地位的重要经济制度根源。著名的政治社会学家陆学艺曾动情地指出:“长期以来,我们就这样人为地分割出城市和农村、市民和农民;用户籍制度把人分为城市人口与农业人口,将几亿农民拒之于城市之外……用工资福利制度把人分为有权享受和无权享受的两种人,最后将农民拒之于一切社会保障的制度之外。”<sup>[8]</sup>“农村很穷、农民很苦、农业很危险”,这并不是因为农民不努力,而在很大程度上是由当前的经济结构使然。

20世纪80年代以来,我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却没有得到相应的改革,进而导致我国传统的社会保障与转型中的经济制度不合拍。

我国长期实行二元化经济发展模式,在城乡实行二元社会保障制度,从而不断扩大和加深了中国城乡及居民之间的贫富差距,据2010年《中国统计年鉴》,2009年的中国城镇居民和农村居民家庭恩格尔系数分别为:36.5%、41.0%,致使农民沦为人数最多的弱势群体。其突出表现为:农民始终游离于社会保障的边缘,有相当大部分社会保障的内容将整个农村人口排斥在外,使农民在某种程度上沦为“二等公民”。

表4 1990—2009年来城乡居民人均收入与支出情况(元)

年份	城镇居民人均 可支配收入 (元)	农村居民 人均 纯收入 (元)	城乡居 民人均 收入比	城镇居 民人均 消费性 支出 (元)	农村居 民人均 消费性 支出 (元)	城乡居 民人均 消费支 出比
1990	1510	686	2.20:1	1279	585	2.19:1
2000	6280	2253	2.79:1	4998	1670	2.99:1
2006	11759	3587	3.28:1	8697	2829	3.07:1
2007	13786	4140	3.33:1	9997	3224	3.10:1
2008	15781	4761	3.31:1	11243	3661	3.07:1
2009	17175	5153	3.33:1	12265	3993	3.07:1

资料来源:根据2009—2010年《中国统计年鉴》整理得到。

表4反应了近年来城乡居民收入与支出情况,可以看出,自1990年到2009年以来,我国城乡居民收入差距一直在拉大,城乡居民消费支出当然也同时随收入差距的拉大而拉大,2006年到2009年来,城镇居民人均收入与消费性支出均是农村居民的3倍多。这表明社会保障合理调控财富分配格局的职能不仅没有发挥反而在不断弱化。

其次,不合理的社会结构进一步加深了对农民的排斥。近几年我们在解决社保问题时,已经投入了不少精力,也解决了一部分矛盾和问题。但从全国总体形势看,社会排斥、矛盾和问题还在不断增加。究其原因,从社会学的角度来讲,就是不尽合理的社会结构使然。

当前中国的经济结构已进入工业化中期阶段,而社会结构指标还没有随着经济结构的转变而实现整体性转型,多数社会结构指标仍然处于工业化初期阶段。中国当前社会结构滞后经济结构大约15年左右。<sup>[9]</sup>也就是说到2025年左右,目前的社会结构才能进入工业化中期阶段。这显然已经超出了适度范围。

历史和经验表明,一个国家或地区要形成合理的具有活力的现代社会结构,不仅要靠“无形的手”去推动,而且也要靠国家和政府这只“有形的手”不断加以引导和调控。我国在社会体制的改革与社会政策创新调控方面没有像经济体制改革与经济政策调控方面那样投入,从而导致不太合理、不太理想的社会结构;应该小的农业劳动者阶层没有小下去,应该大的社会中间阶层没有大起来。

第三,制度设计上的缺陷(包括制度的技术路线)是农民受社保排斥的“紧箍咒”。制度设计上的缺陷是造成现阶段农民受排斥的主要原因。政府在市场经济中的一

项重要功能就是弥补市场失灵,而社会保障体系的建设就是弥补市场失灵所导致的收入分配过分悬殊的一个重要再分配手段。农业的弱质性和外部性决定了农业在市场经济中的弱势,农民在市场经济中必然处于弱势地位,政府必须通过再分配手段对农民予以扶助。政府不但要为农民提供可行的社保制度,还应提供维持其发展的管理机构。社保制度的广覆盖性、效益性、公平性及其所体现的社会服务和社会管理的职能,都要求社保制度的设计应遵循效益与公平相结合、灵活性与稳健性相结合,注重科学性和长效性等。

第四,保障模式及其变迁所依赖的城乡有别的制度路径是农民受社保排斥的制度屏障。在城乡二元化的经济结构中,城乡社保分别形成了两个相对独立的不同模式的社保体系,即城市的制度保障模式和农村的剩余保障模式。城市的制度保障模式对保障对象的身份限定准入,保障水平、经费运营都有一系列规范的限定。农村的

剩余保障模式的范围、水平、对象、运营机制等具有不确定性。这种保障模式虽然在某种程度上增强了农村社区的集体保障功能,有利于提高农民抵御风险的能力,但这是以牺牲农业生产效率为代价的。<sup>[10]</sup>

以1951年我国颁布的职工《劳动保险暂行条例》为基点,职工社保制度便沿着城乡两种不同的路径发展、演变。城市社保制度模式依赖于城市工业制度,随着企业生产和分配制度的演变而变化,大体经历了从劳动保险制度→国家责任性企业保障制度→企业责任性保障制度→社会保障制度四个发展阶段(详见表5)。与城市不同,农村社保模式的变化依赖于农村土地制度及农业生产和经营方式的变革,大体经历了从家庭保障+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+国家救济五个阶段(详见表5)。

表5 中国城乡社会保障制度模式的差异

城市			农村		
时间	制度模式	主题内容	时间	制度模式	主题内容
1951—1968年	劳动保险	资金来源:企业基金范围:县、市、省乃至全国调剂管理体制;社会管理	1950—1956年	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”由民政门及社区救助
1969—1979年	企业保障(国家责任)	资金来源:企业营业外支出基金范围;企业内部分配管理体制;企业直接管理	1956—1979年	集体保障+国家救助	以农村集体基金为依托,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
1980—1984年	企业保障(企业责任)	资金来源:企业税前列支基金范围;企业内部分配管理体制;企业管理	1980—1986年	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
1985—1997年	社会保障	资金来源:社会行业统筹基金范围;行业、项目内调剂管理体制;多头管理	1987—1998年	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
1998年至今	社会保障	资金来源:个人、企业、国家基金范围;在全国范围调剂管理体制;劳动与社会保障部管理	1999年至今	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

第五,认识上的误区固化了对农民的排斥。

(1)始终认为农民社会保障是“钱”的问题。“授人以鱼不如授人以渔”。国家应在保障农民最基本生存需要的同时,不断深入分析造成收入分配差距拉大和农民贫困的主、客观原因,利用社会保障对市场分配所带来的缺陷进行有效干预和调节,积极引导农民不断地提高自身素质的提高,教给农民更多生存技能,从而使农民实现由被动地接受最低生活保障到主动地参与社会保险的转变和升华。按照现代社会保障的基本理念,社会保障不仅仅是

“钱”的问题,其理念包括人权、人道、社会公正、协调发展和多元化等多个方面。在市场经济条件下,社会保障的目标或功能应是弥补市场分配的缺陷,保障社会成员基本生存的需要,即解决民生问题。<sup>[11]</sup>因此,社会保障在很大意义上就是要提高人们的生活质量,而生活质量的提高不仅包括物质方面,即“钱”的问题,更体现在诸如精神等方面质量的提高上。<sup>[12]</sup>

(2)认为农民有最基本的土地作为保障的依托。中国劳动和社会保障部部长张左已于2001年两会期间,在全

国人大记者会上发表的观点,就是排斥农民的佐证:“在农民的就业和社会保障问题上采取‘就业靠土地,保险靠家庭’的方式是完全符合中国国情和伦理道德的”。正是这种态度和观点,使得几十年以来一直为国家作出巨大贡献的中国农民被排斥在社会保障体系之外,处于社会保障的边缘,而这却被认为是正当的、天经地义的和自然而然的事情。<sup>[13]</sup>

#### 四、完善农民社会保障的政策建议

(一)打破二元经济政策排斥农民的窘境,让农民享受宪法赋予他们的公平的社会保障权利。中国农民面临的制度环境就是建国以来形成的二元社会经济结构,其本质在于人为的政策设计和制度安排限制并剥夺了农民作为中华人民共和国公民应该享有的宪法赋予的公民权利。<sup>[14]</sup>

政府应该在坚持“十二五”规划中提出的“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”经济政策导向的同时,改变重城轻乡的二元化社保政策与理念,逐渐缩小城乡社会保障待遇水平上的差距,让农民免受社会保障经济政策的排斥,享受宪法赋予他们的公平的社会保障权利。而从新中国建立以来,农民一直处于缺乏资源优势和基本权利保障的弱势境地,要化解他们的生活和生存困境,政府就必须发挥主体性、承担起农村社保的责任。只有通过政府的收入再分配机制,才能实现部分社会财富向农村社保转移;只有国家制定出相应的农村社会保障制度法规,才能使农村社会保障依法有序地实施,彰显社会主义制度的社会公平与正义观,这也是改革城乡二元化社保体系不平等局面的根本所在。

(二)消除社会保障待遇水平排斥农民的僵局。由于受城乡二元经济格局的影响,我国的社会保障偏向城市而排斥农村,农民的人数最多,但农民的社保覆盖率却很低(不足5%),而且以最低生活保障即低保为主(不足7%);农民的社保待遇水平很低。农民的社会保障主要依靠家庭保障和土地保障,社会化程度很低。随计划生育政策的推行,使家庭的规模缩小了,同时伴随着农村老龄化问题的产生,进一步弱化了家庭的保障功能。

中国建立覆盖城乡居民的社会保障体系不仅依赖经济发展而且还与工业化、城镇化进程存在较强的路径依赖。首先,树立“全覆盖、分类别、多路径”的社保理念,做到“应保尽保”。政府应该不断扩大农民的参保人数,让更多的农民享受改革和发展的成果。其次,政府应该不断提高社保资金的给付水平。第三,建立起一套完善的分类保障体系。在把握农村社会保障发展的大局和方向的同时,政府应根据农村经济发展各个时期的不同目标,制定相应不同的社会保障经济政策的内容。随着大多数农民贫困问题的解决和农村经济的快速发展及农民收入水平的普遍提高,农村社保经济政策的重心也应该转向更高的

层次——从以社会救助层面为主上升到社会保险层面。政府应适时调整农村社保经济政策的目标,使经济政策的制定能够很好地促进农民社保事业的顺利发展。

(三)改变社会保障资金的投入、管理和法律保护排斥农民的不公平局面。国家赋予农民的平等公民权利长期受到排斥,造成农民的非国民待遇。近年来,我国财力已显著增强,政府在财力上已经可以真正解决社会保障中存在的问题。

首先,政府应调整中央和地方的财政支出结构,提高社保资金支出比例,加大农民社保资金的投入,这是决定农民社保体系不断发展完善和全面升级的经济基础。同时,政府应改革农民社保基金的筹资方式,建立起政府、集体和农户共同负担的多元化筹资机制,并使各方责任明晰化。

其次,提高社保资金的监管水平,拓宽社保资金投入渠道。在放开对社保资金投资范围限制的同时,制定相关政策以规范社保资金投资行为和程序,从而保证投资效率和资金安全;成立专门的社保资金管理公司或通过委托理财的方式,使农村社保事业高效运转,防止管理漏洞;建立起社保行政组织、农村社保资金运作、农村社保业务机构三位一体的运作模式,使农村社保的财权与事权相分离,消除有关职能部门受经济利益的驱使争管社保项目的可能倾向;扩大投资金额以实现规模效应,从而提高投资收益率、减少相关风险。

第三,完善和加强有关社会保障的法律法规,把社会保障权作为一般权利或宪法权利,使其得到保证。我国社会保障给付并不都是通过法律法规实施的,有些给付是通过规章及其他规范性文件实施的,而规章和规范性文件不能成为法院审判的依据。我国应借鉴国外普遍实行的专门法庭审判方式和社保审判组织的构成方式,比如在人民法院设立社会保障法庭等,从而为完善我国社会保障事业提供法律保证。

(四)防止农民因利益表达方式欠缺、力度不够而造成的被政府决策和议程所排斥的可能性。根据公共政策理论,公益诉求的出现是社会问题转化为公共政策问题的标志。而在公共政策问题发展过程中,一些人会行动起来,将与政策问题相关的群体组成利益集团,利用各种方式向政府提出改变社会客观状况的呼吁、申诉和请求,也即政策诉求,从而影响政府的公共政策取向。社会保障虽然以一定的经济发展水平为基础,但作为一项公共政策,在一定程度上是与利益集团的公益诉求及政府的公共政策取向相关的。由于农民利益表达方式欠缺、力度不够,农民也未将社会保障作为自己的表达内容之一,这直接导致政府决策中未将农村社会保障慎重地纳入决策议程,进而在政策输出上表现为城乡社保的“非均衡性”。“由于一系列主客观原因的作用,新中国成立后曾一度存

在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成为农民的‘代言人’。农村社保体系的建立一直得不到重视而被长期搁置,很大程度上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。”<sup>[15]</sup>在提高农民公意诉求意识的同时,政府应不断加强农民公意诉求的渠道建设,从而及时获取农民社保诉求的相关信息,不断健全有关农民的利益表达方式,准确地、与时俱进地制定出真正符合农民心声的社保政策。

(五)加快社会体制改革,扭转社会结构滞后的局面,减少因不合理的社会结构给农民造成的排斥。在现阶段,要消除社会排斥、解决社会矛盾、治理社会问题,使社会趋于和谐,就必须深化改革,调整和创新现有的社会政策,优化社会结构,尤其是要在经济持续快速发展的背景下,通过引导、调控,逐步形成一个以社会中间阶层为主体的呈“橄榄形”的现代社会阶层结构,并为中产阶层提供制度性依托,这是构建和谐社会的阶层结构基础。

#### 参考文献:

- [1] [印度]阿马蒂亚·森,王燕燕摘译.论社会排斥[M].人大经济论坛,2006.8.
- [2] 银平均.社会排斥视角下的中国农村贫困[M].北京:知识产权出版社,2008.1:17.
- [3] 银平均.社会排斥视角下的中国农村贫困[M].北京:知识产权出版社,2008.1:23.
- [4] 关信平.中国城市贫困问题研究[M].湖南:湖南人

民出版社,1999:405.

- [5] 郑功成.社保对财富分配的合理调节作用尚未充分发挥.人民网,2010-10-03,网址:www.dayoo.com.
- [6] 黄英君,郑军.我国二元化城乡社会保障体系反思与重构:基于城乡统筹的视角分析[J].保险研究,2010(4).
- [7] 银平均.社会排斥视角下的中国农村贫困[M].北京:知识产权出版社,2008,1:140.
- [8] 陈桂棣,春桃.中国农民调查[M].北京:人民文学出版社 2004:178.
- [9] 陆学艺.当前中国社会结构[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [10] 耿忠平.社会保障学导引[M].上海:同济大学出版社,2003:266.
- [11] 曹信邦.社会保障学[M].北京:科学出版社,2007,2:11.
- [12] 郑磊,褚丽华.社会福利中的阶层问题研究[J].四川理工学院学报:社会科学版,2010,(1):31-37.
- [13] 银平均.社会排斥视角下的中国农村贫困[M].知识产权出版社,2008,1:140.
- [14] 同春芬.转型时期中国农民的不平等待遇透析[J].北京:社会科学文献出版社,2006(1):61.
- [15] 董星,赵海林.影响农村社会保障制度的非经济因素分析[J].社会保障制度,2003(2).

责任编辑:汪红亮  
校对:里仁

## Social Exclusion: The Plight of Farmers' Social Security under Dual Economic Structure

Zhang Qiliang, Sai Naojiacuo, Liu Jie

(Politics and Law College of Northwest Normal University, Lanzhou 730070)

**Abstract:** China's urban-rural dual social economic structure will inevitably lead to dual social security system, which is doomed to cause the misallocation of social security resources between urban and rural areas. From the theoretical perspectives of social exclusion, this paper explores Chinese farmers' social security problems. Chinese farmers are suffering unfair treatment of social security, which consists of some unfair institutional arrangements of dual social economic structural system designed by humans, -caused by system rejection, which is the key why peasants always cannot escape from vicious circular cycle of poverty trap. Accordingly, this paper provides theoretical horizon for government to perfect our country's rural social security system, narrowing the income gap between urban and rural, promoting the rationalization of wealth distribution pattern.

**Key words:** farmers' social security; social exclusion; dual structure; perfect