华南农业大学学报(社会科学版)
2012年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2012
(第11卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 11)

我国农村社会福利保障的理念转型与体系重构

陈 治

(西南政法大学 经济法学院,重庆 401120)

摘 要: 农村社会福利是关系农村居民切身利益的重大现实问题。在现有的城乡二元体制格局下,农村社会福利保障体系的建设不仅明显滞后于城市,而且也与农村经济社会自身的发展不相适应,导致这种状况的原因,与我国农村社会福利在理论认知上的误区、在制度规范层面缺乏具有指导性的基本原则以及保障体系过于狭窄有密切的关系。重塑农村社会福利的观念基础、推动农村社会福利保障的理念转型、完善我国农村社会福利保障体系对于提升我国农村社会福利保障水平、切实改善农村居民的民生状况具有重要的意义。

关键词: 农村社会福利; 理念转型; 体系重构

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2012)03-0095-08

农村社会福利是在我国城乡二元分治格局尚未得到根本改变的前提下,为解决农村居民面临的福利保障不足的问题而提出的一个特定概念。尽管伴随着我国工业化、城市化进程的不断推进,城乡之间的各种界限、阻隔开始打破,附着在不同主体身份之上的地位、待遇差别开始缩小,进入城市的农民开始不同程度地享受与城市居民一体化的社会福利,但是,不可否认,城乡二元的经济社会结构仍然并将继续在一定时期内存在,这一客观现实决定了我国社会福利问题研究及有关的制度安排应当结合城市、农村的具体情况分别展开。本文旨在对制约我国农村社会福利保障体系完善的基本理论问题进行分析,提出重塑农村社会福利的观念基础,以此推动农村社会福利保障的理念转型,建构我国农村社会福利保障体系的完整框架。

一、农村社会福利认知中的理论误区

农村社会福利是社会福利领域针对特殊地域及特定对象提出的研究范畴,构成社会福利研究的重要分支。因此围绕农村社会福利展开的分析在很大程度上要受到既有的社会福利一般研究范式的影响,其中,最直接的便是套用社会福利的概念对农村社会福利进行界定。比如将社会福利理解为国家和社会举办的文化、教育事业,住房,医疗,社区或企事业单位举办的各类公益事业,相应地,农村社会福利就是指农村的文化、教育事业,住房,医疗以及各类公益事业。然而如果将目前关于社会福利的概念认知不加争辩地直接套用在农村社会福利的概念之上,则极容易因社会福利的认识局限导致农村社会福利的概念界定陷入同样的误区,最终不利于我国农村社会福利保障体系的构建。因此厘清社会福利认知中的问题,对确立农村社会福利的内涵及外延具有重要的理论与现实意义。

(一)外延界定狭窄

我国对社会福利偏重于狭义的理解,具体又分成两种观点。一种观点是将社会福利与国家、

收稿日期: 2012-05-26

基金项目: 国家社科基金项目(09XFX021);重庆市教委科技项目(KJ110103)

作者简介: 陈 治(1978—),女,重庆人,西南政法大学经济法学院副教授,主要研究方向为经济法.

社会向贫弱群体的救助联系起来,甚至认为社会福利即等同于社会救助。这种对社会福利的狭隘理解不利于实现社会公平与社会整合。由于社会救助与经济状况的测查是联系在一起的,获取保障金的群体往往被视为能力欠缺者,这在一定程度上相当于为那些具有特殊利益需求的社会成员"贴上了标签"(stigmatizing),即只有不能够支付自己福利的人才会获得国家的帮助,福利接受者也就成为"社会弱者",容易受到歧视或社会的否定性评价。"如果社会福利的角色只是为穷苦之人,或者只是为穷苦地区中的穷苦之人提供津贴或者改善生活条件,那么,社会福利角色被降低为一种边缘性角色:社会福利完全是为了贫困之人和某些依赖群体的。"[1]另一种观点是将社会福利视为国家和社会为了改善和提高全体社会社员的生活质量而提供的各种设施、服务和采取的措施[2],换言之,这种意义上的社会福利是将社会优抚、社会救助排除之后确保社会成员获得更高生活质量而采取的各种措施。这种理解在1993年中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中得到采纳,社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累并列被纳入社会保障体系中,学界尤其是社会保障法学界普遍持这一狭义上的社会福利观。但是这种理解将限制性、附条件的社会救助、社会保险两种模式完全排除,片面强调给付范围的普惠性与给付方式的单向性、无偿性,过于注重公平而忽视效率,容易导致财政支出压力增大并对经济增长产生消极影响。

相比而言,国外学者普遍将社会福利作为包括社会保障和其他社会政策在内的一个涵义广泛的概念[3],一切对人们有益处的,使其获得幸福、满意的生活状态的事物(比如现金、实物、服务等)都可以纳入社会福利的范畴。社会福利体系主要包括三类:公共救助、社会保险、社会服务。从社会福利和社会保障的关系来看,社会保障是一个涵义较窄的概念,意指为保护社会成员免受因年老、失业、疾病等而出现的经济不确定的危险,向其提供的收入保障与实物救助。因此,社会福利的外延宽于社会保障,社会保障是社会福利的下位概念。

社会福利概念外延的宽窄折射出相关政策及法律制度不同的目标定位,外延界定愈宽,则政策及制度的包容性愈强,更能适应经济社会发展的需求,反之,外延界定愈窄,则政策及制度的适用空间愈小,难以适应经济社会发展的需求。

(二)缺乏权责观念

我国对社会福利的理解缺乏权责观念,存在政策性过强而制度刚性不足的弊端。尽管我国《宪法》中已经明确"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,有从国家和社会获取物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业"。然而国家为公民提供社会福利的责任观念,以及公民享有从国家与社会获取社会福利的权利观念尚未真正深入人心,相反,在很大程度上国家与公民之间建构起来的是一种立基于施惠者与受助者身份的非平等的关系,并且由于国家在相当长时期内作为唯一的福利来源与垄断性的福利供应者的现实,客观上强化了国家与公民在福利提供与福利满足之间的社会不平等关系模式[4]。

反观国外,关于社会福利的权责观念已经在不同历史时期的国家立法中付诸实现。以19世纪80年代由德国首相俾斯麦推行建立的《国家保险制度》为分水岭,在之前的社会福利保障阶段,社会福利主要表现为自发的互助互济、慈善、济贫这些非组织化、非制度化的形式,其实质为一种慈善救助行动,国家并不负有法定的福利供给的责任;之后西方国家相继制定涉及各类社会福利项目的法律,明确了政府供给福利的法定职责以及社会成员可以主张获取福利的权利,社会福利概念已经演化成一个法律术语[5]。

社会福利是否包含权责观念对于福利供给与接受双方而言关系重大,也会对相关政策与制度的发展走向产生直接影响。

二、重塑农村社会福利的观念基础

与社会福利的认知相对应,我国农村社会福利是在三个层面上存在的。第一,最狭义的农村社会福利观。在相当长的时期内,我国对农村社会福利的理解基本局限于农村五保户福利,在实践中,亦奉行以农村五保户福利为主的社会福利措施。而五保户福利的典型特征是以分散供养为主,以集中供养为辅,以提供确保基本生活水平的社会救助为主要内容,远远无法满足农民的需求。第二,狭义的农村社会福利观。这一意义上的福利观将前述针对五保户的福利项目扩展为向农村中其他需要特殊照顾的贫弱群体(如老人、残疾人、儿童等)提供的收入保障及相关福利措施。第三,广义的农村社会福利观,是泛指各种旨在改善或提高农民生活质量的各种农村社会福利设施与福利服务。依据前述对社会福利的分析,单纯强调救助性福利或者发展性福利都无法全面把握农村社会福利的内涵与外延,同时上述理解忽视了农村社会福利相关主体的权责关系。应当从广义的角度界定农村社会福利并赋予其权责观念,由此推动农村社会福利保障的理念转型。

所谓农村社会福利是指农村居民有权享有的各种旨在维护有尊严的、良好生活状态的制度化措施的总和。对农村社会福利的理解,应当从以下方面展开:

1. 农村社会福利的提出背景具有现实性

“三农”问题一直是我国政府及社会各界高度关注的社会问题,其中又以如何改善和提高农民生活质量与福利状况为最基础和最突出的问题。由于我国长期奉行重城轻乡、挖农补工的二元经济结构,直接导致农村社会保障体制残缺不全,农村社会福利保障处于相当薄弱的境地。从现实情况看,我国社会经济发展在不断取得新的改革发展成果的同时,农村不仅未能公平分享这一社会进步带来的利益,而且还为城市的发展已经或正在付出巨大的代价,农民的贫困问题,农业、农村经济的长效发展问题显得日益突出。这一系列的贫困问题与发展问题均在很大程度上与广大农民群体难以从全社会经济发展的进步中获得同比例的福利增长具有密切的关系。我国农村社会福利水平的低下,不仅严重阻碍了我国农村战略和农业产业的可持续发展,也在根本上背离了我们力图追求的和谐社会的构建目标。因此,农村社会福利的提出是一个极具现实意义的重大课题,是实现社会公平正义的必然要求。

2. 农村社会福利的享有主体具有特定性

农村社会福利的享有主体是农村居民,判断主体的标准应当同时考虑户籍与实际居住地双重因素。具体是指实际居住生活在农村并拥有农村户籍的人员、尽管未实际居住生活在农村但并未享受城市社会福利的农村进城人员、拥有城市户籍但实际居住生活在农村的人员,不包括在农村居住但享有城市社会福利的人员。之所以强调农村社会福利主体的特定性,一方面是基于现实的社会福利体系中农民主体地位严重缺失,社会福利体系中,城市居民尤其是城镇国有企事业单位的职工几乎独享了从劳动保障到家庭服务、从住房供给到医疗支出等极其宽泛的福利待遇,农民的主体地位是缺失的,建立农村社会福利保障体系目的就在于为农民提供满足其各种福利需求的物资或服务,使其获得与城市居民同等的享有福利的主体资格与法律地位;另一方面是基于与城市社会福利进行区分,形成两套体系并行不悖、互为补充的格局,避免出现福利供给盲区以及福利供给重叠的情况。根据福利项目的不同,农村社会福利享有的主体涵盖农村普通居民、农民工、农村老年人、农村妇女、农村儿童、农村残疾人等各种农村群体,他们都应当被纳入相应的农村社会福利保障体系中。

3. 农村社会福利的享有依据具有权利性

农村社会福利应当明确包含权利的要素,这种权利是指依赖于国家或其他主体提供积极服务

而得以满足的利益。根据英国社会福利理论家马歇尔的观点,公民权利经历了三个发展阶段:18世纪是公民权(civil rights)获得的时代,主要包括言论、思想与宗教信仰方面的自由权,私人财产拥有权以及法律面前人人平等的权利;19世纪是政治权(political rights)获得的时代,主要包括选举权、投票权以及参与政治过程的权利;第三种权利是在20世纪才获得的社会权(social rights),主要包括获取教育、医疗保健、住房、养老金以及其他服务的社会与经济保障的权利。在马歇尔看来,社会权的获得与公民资格的拥有密不可分,换言之,"每个公民都可以基于自身的资格要求过上一种丰富而又积极的生活。"[6]农村社会福利的享有依据是农村居民基于其公民资格而获得的正当权利,无论其现实的社会地位如何抑或拥有的社会财富的多寡。

4. 农村社会福利的内容具有多层次性

根据《中国发展报告08 / 09:构建全民共享的发展型社会福利体系》所设计的老有所养、病有所医、学有所教、劳有所得、居有其屋、贫有所助的全方位社会福利体系蓝图,我国农村社会福利体系应当包括养老福利、医疗福利、教育福利、就业福利、住房福利、最低收入保障福利、其他农村公益服务等。这些福利项目包括了以下四个层次的内容:其一,社会救助层次,是指为实现最低层次的社会福利状态而作的制度安排。如为农村生活困难的特殊群体提供免于绝对贫困的资助与服务。其二,收入保障层次,是指为防止农村居民因年老、疾病、伤残、生育、失业等可能导致收入降低或中断的风险,而作出的确保其收入安全的制度安排。如农村养老保险、农村医疗保险等社会保险制度。其三,社会服务层次,是指为农村所有居民提供各种社会服务的制度安排。如农村保健服务、农村护理服务、农村婚姻家庭咨询服务、农村法律援助服务、农村就业促进服务、农村教育服务等。其四,公益事业层次,是指为农村所有居民提供各种公益设施、场馆、工程等的制度安排。比如农村文化设施、农村环境保护工程等。

5. 农村社会福利的目标定位具有发展性

农村社会福利的目标定位应当从"克服贫困"走向"消除社会排斥",以实现更大范围与程度的社会包容。"贫困"对于贫困者而言不能单纯归结为收入的匮乏,更是一种"能力的剥夺",意味着贫困者处于经济和社会功能受到限制的一种生活或生存状态[7]。譬如农民因缺乏必要的技能或经营活动资金乃至处于某种信息劣势,而被长期排斥在劳动力市场或从事其他创造性生产活动之外,这是一种典型的社会排斥现象①。它不能依靠单纯的收入保障措施加以应对,而需要在专业信息提供、资金帮助、职业培训、就业或创业机会的创造等领域提供积极支持,使农民能够真正融入现代生活,分享现代化进程带来的成果。

三、构建新型农村社会福利保障体系的基本原则

(一)政府的福利责任与福利社会化相结合的原则

我国农村社会福利保障体系的建构需要发挥两种主体的共同作用:一是政府的作用,应确立

---

① 应予指出的是,"社会排斥"本身是一个内涵与外延都极为丰富的概念,学界大都基于各自不同的角度对社会排斥加以界定。如认为它是一种个人或群体被全部地或部分地排除在充分的社会参与之外的过程;认为它是被拒绝获得使人们得以充分参与经济和社会的服务;认为它是某些受到诸如失业、技能缺乏、收入低下等交织在一起的综合性问题时所发生的现象;认为它是某些个人、家庭或社群缺乏机会参与一些社会普遍认同的社会活动,被边缘化或隔离的系统性过程;认为它是社会弱势群体如何在劳动力市场以及社会保障体系中受到主流社会的排挤的现象,等等。在本文中,社会排斥主要是指在经济活动领域中的边缘化状态。相关文献可参见景晓芬:"'社会排斥'理论研究综述",载《甘肃理论学刊》2004年第2期,第21页。

并强化其在农村的福利供给责任。我国的社会福利制度长期以来偏重于城镇,在农村,农民个人、家庭、农村集体承担了最重要的福利供给的职能,而政府在农村的福利责任一直以来都是坚守最后的防线,“都是以最后的施舍者的角色出场,”[8]由此带来的是农村福利始终在国家福利体系中处于边缘化的境地,而城市社会福利的水平和完善程度均优于、高于农村社会福利,并在社会福利体系中居于主要地位[9]。就一国的农村社会福利制度的法律功能来讲,它旨在克服社会排斥,实现社会整合。这就决定了一国的农村福利制度不仅要及于城市,而且要及于农村,为此,需要强化我国政府在农村的福利供给责任。这表现为依托政府部门公共财政的有力支持,在具有普遍性、统一性、稳固性的农村社会福利项目上对广大农村地区进行全面资助,使农村社会福利保障体系真正惠及所有农村居民。二是政府之外的各种社会力量的作用,应增强农村社区在多元、分散、灵活的福利项目上的保障能力。传统的农村社会福利保障体系并没有妥适处理好国家、农村集体、乡镇企业、家庭几个不同的农村社会福利供给者之间的关系,形成政府福利供给缺位、农村集体福利负担过重、家庭福利保障功能虚弱,最终农民个人无法享受福利保障的不合理格局。而以强化政府的福利供给责任为契机,应当重新调整农村社会福利的供给体系,其要旨在于根据本地农村的实际发展状况,广泛动用农村中各种社会力量,在国家统一的福利供给体系之外重构以社区为核心的农村集体福利,满足农村居民多样化的福利需求。

(二)发展公平与分配效率相结合的原则

我国农村社会福利保障的建立与完善既要满足广大农村居民的福利需求,实现社会实质公平与社会整合的正义目标,但亦需考虑经济发展的水平尤其是公共财政的汲取规模与给付能力,以及农村社会福利供给对经济效率带来的消极因素等。因而,在设置农村社会福利保障项目、规划农村社会福利保障体系时,应当转变传统公平观与传统效率观,强调发展公平与分配效率有机结合的原则。具体而言,即是在传统的强调结果均等的公平观中注入机会公平、权利公平的内涵,形成以促进人的发展为依归的新的公平观;用在有限资源的客观约束下寻求最佳的利益分配方式的分配效率取代仅仅看重经济成本与收益大小的传统效率观。

(三)普遍性与区别性相结合的原则

我国农村社会福利保障的建构应当遵循普遍性与区别性相结合的原则[10]。“普遍性”一方面强调将所有农村社会成员纳入农村社会福利保障体系之内,另一方面则是强调社会福利保障的相关立法应当覆盖所有的农村福利保障项目,使得每一个农村福利保障项目都能纳入法制化的轨道,依照法律的规定运作与实施。“区别性”主要是指农村社会福利保障体系应当结合农村经济社会发展的不同水平进行具体设计。众所周知,我国农村经济发展水平差异较大,这种不同的经济发展状况在很大程度上决定了农村居民的福利需求亦具有显著的差异。相对而言,西部地区农村居民的福利需求一般集中于生活温饱,而东部地区农村居民的福利需求则更多倾向于农村公共福利设施、公共福利服务的齐备与完善方面。因此,在全国范围内同步推行农村社会福利保障制度,统一缴费标准、统一支出方式、统一待遇标准是不现实的,有必要在全国普遍性的宏观原则指导下,允许地方根据自身经济发展的状况制定更具操作性的实施规范。

四、构建新型农村社会福利保障体系的具体框架

农村社会福利保障体系具体分为以下几个部分:

(一)农民家庭最低收入保障体系

在我国,一个必须重视的特殊国情是农业、农村和农民的地位极为突出和特殊。我国是一个农业大国,农业对经济发展和社会稳定具有至关重要的影响和决定作用,但它同时也是一个弱质

产业。外部面临着工业与第三产业的严重挤压,内部因为自然条件因素的显著影响以及农业产业经济结构的隐形制约,使得农业经济的发展状况呈现波动性,直接影响农民的切身利益及其家庭收入;农村是农民的主要生活空间与农业生产的基地和场所,但广袤的农村地区往往也是中国贫瘠区域最为集中的地方,并持续经受着因城乡二元分治所带来的种种困扰,使得农村经济社会的发展远远落后于城市;农民是我国总人口中占据绝大部分的一个特殊人群,但勿庸置疑又是一个能力贫困、机会贫困、权利贫困的弱势群体,其基本权益容易遭致损害。在这样的特殊国情下,农民家庭的最低收入保障体系应当成为我国农村社会福利保障框架的基本内容。对此,应在充分考量农民现金收入水平、农产品市场供求状况、农业生产面临的自然或社会的偶发因素等基础上,根据一定的政策标准,在世贸规则允许的范围内,采取财政转移支付、农业补贴、税收优惠、财政贴息等多种政策措施确保农民收入维持在一定水平,并大力发展农业保险制度分散农民经营风险,最低限度减少损失,缓解农民在市场竞争中的不利地位。

(二)农民教育福利体系

农村教育事业的滞后直接制约了农村经济的可持续发展,而农村经济的发展现状反过来又进一步限制了农村教育福利水平的提升,陷入恶性循环。在一定程度上,农村经济的发展状况与农民生活质量的改善程度是取决于农民受教育的机会及其程度的,教育、文化的贫困往往导致经济的贫困,而长期处于贫困之中的人群会逐步形成、强化并代际传递一套特定的生活方式、行为规范与价值理念,使他们自觉或不自觉地丧失与社会主流文化接触的机会,最终导致社会主导群体或优势群体在社会意识和政策法规等不同层面对农民群体进行排斥,损害社会系统的整合。而农村教育福利体系的建构便是要通过一系列有力的制度保障措施,为农民提供受教育或参加相关技能培训的机会,加快农村人力资源的开发与人力资本的积累,克服社会排斥,实现社会整合。值得注意的是,目前我国对农村教育事业的投入还不能满足农民对教育的需求,这既包括各种职业技能的训练,亦包括未成年人的义务教育。以农村的义务教育为例,尽管我国针对贫困地区的教育状况倡导和实施了“希望工程”,但仍然不能有效地从财政角度推动贫困地区的初等教育,相关措施缺乏必要的制度刚性,并且对教育资金的收支监督乏力。因而,如何建立并完善一套有效的农村教育福利法律、法规体系,促进农村经济、文化、教育的协调与可持续发展将是农村社会福利保障的一个重要课题。

(三)农村医疗福利体系

在农村,疾病医疗是一个日渐突出的社会问题,因病致贫或因病返贫的现象屡见不鲜,这就使得对农民群体增加医疗支出、建立健全农村医疗保障制度具有特殊的重要意义,然而它长期以来也是我国农村社会福利保障系统的薄弱环节。就现实而言,关乎农民医疗福利的关键在于医疗价格,因此降低医疗诊治与药品的费用,制定公开、透明的定价程序,规范医院的价格行为等无疑是完善这一制度不可或缺的部分,但局限于控制医疗价格水平尚不足以确保乃至改善农民的生活状况,还必须建构一套稳定化、系统化、兼顾农民负担能力与医疗保障支付水平的农村医疗保障制度。对此,继续维持我国传统的低成本运营模式下的农村合作医疗制度将难以实现这一目标。因为传统的合作医疗仅仅提供低层次的医疗福利保障,合作互济的范围亦仅仅限于集体内部,不利于农村社会成员疾病医疗风险在更大范围内分散,无法抵御农村社会成员的特殊性疾病与大病风险[11]。而自2003年1月启动的新型农村合作医疗试点工作依照“自愿参加、多方筹资、以收定支、保障适度”的原则,实行个人缴费、集体扶持、政府资助的运行机制,显著增强了医疗福利的保障能力,因此有必要在总结既有的农村合作医疗运行模式的经验基础上,围绕完善医疗补偿方案、稳定筹资渠道、健全监管机制等方面,重点对缴费主体、缴费方式、资金管理、资金支出作出明确规定。

(四)农村就业福利体系

我国现有城乡就业人口 7 亿以上,比整个发达国家就业人口还多 2 亿以上,每年新增劳动力 1000 多万人。同时,由于我国处于经济体制改革和经济结构调整的双重转变时期,隐性失业显性化,更加剧了社会整体的就业压力。在这样的发展背景下,城市中的下岗失业人员,农村中的失地农民以及具有特殊身份的农民工群体,构成了规模庞大的待业大军。就整体来看,城市居民作为既有福利体系的主要受益者在经济体制转型过程中承受的冲击要小于农村居民,他们可以凭借相对完善的福利保障在一定程度上得到经济弥补,确保基本生活水准。而农村居民则在土地征收、青壮年劳动力流向城市、家庭传统的福利保障功能逐步衰弱的现实环境中面临更为紧迫的就业压力。因此,建立并完善农村就业福利体系极为必要。但应当注意的是,一方面,劳动力就业市场本身是一个统一的市场,并不会因为城乡体制的人为分割而妨碍农村居民进入城市寻求合适的职业,在这一意义上,农村就业福利体系并不是旨在建立一个封闭的农村劳动力就业市场,而应当在工业化、城镇化和市场化的客观背景下,充分尊重和保障农村劳动者的自由选择权和就业权,放宽对农村劳动力流动的限制,消除对农民工的就业歧视,加强农村人力资源的开发,将教育培训与劳动就业相结合,提高农村劳动者的素质。另一方面,农村就业福利体系亦应当结合农村自身的经济、社会发展特点,采取有利于农民本地就业的促进措施,比如发展农村公共设施。这既是农村社会福利保障体系的有机组成部分,亦便于促进农民本地就业,同时在一定程度上还有助于缓解城市就业的压力,实现农村经济社会的可持续发展。

(五)农村特殊群体福利体系

农村特殊群体福利体系主要针对农村老年人、残疾人等特殊群体而采取的有针对性的福利措施。老年人、残疾人等往往是农村的弱势群体,他们丧失劳动能力,需要生活照顾与经济帮助。农村特殊群体福利体系便是针对这类群体实施的社会救助与社会服务,以确保其基本生活。具体而言,这部分特殊群体主要包括农村中无劳动能力、无生活来源、无法定义务赡养人或扶养人的孤寡老人、儿童、残疾人、无法支付医药费的重病患者、家庭纯收入在当地贫困线以下的其他群体。从现实来看,我国农村特殊群体福利体系实际上构成了我国既有的农村社会福利保障系统中存续时间较长、发展较为稳固、绩效比较明显的一个组成部分,它所涉及的五保户福利、残疾人福利、重大疾病人的福利等,为解决农村特殊贫弱群体的温饱问题作出了重要贡献。但是在总体上,我国农村特殊群体福利体系仍然面临覆盖面狭窄、福利保障资金匮乏、福利保障水平较低、福利保障结构性矛盾突出等问题,尤其是福利保障的结构性问题,如多头管理、部门分割、缺乏统一规划、福利机构稀缺且分布不合理,已经成为制约我国农村特殊群体福利制度进一步发展与完善的主要障碍,使得有限的福利保障资金无法发挥其最大功效。因而,从调整农村特殊群体的福利保障结构入手,统一规划、集中管理将是完善这一福利制度的首要任务。

(六)农村公益事业体系

建立并完善农村公益事业体系是对局限于社会救助的狭隘的农村社会福利保障体系进行扩展,形成更加科学、完整的农村社会福利保障系统的重要标志。农村公益事业的范围非常广泛,包括农田水利、农村生态环境、乡村道路、农村公共工程等。相比于其他农村社会福利政策、制度而言,农村公益事业体系因为所涉及的对象本身的不同特点,使其在农村社会福利保障框架中居于特殊的地位。农村公益事业大都具有投入周期长、投入外部性较强的特点,是农村社会福利保障项目中涉及农村、农民、农业整体利益比较显著的部分,既有赖于公共财政的大力资助,亦离不开农村集体的有效筹资,同时需要广大农民的积极支持。但事实表明,农民对于农村公益事业的关注乃至支持度要低于其他农村社会福利保障项目。基于此,在建立农村公益事业体系的过程中,

有必要设计一套可行的激励农民参与决策、参与实施、参与监督的农村公益事业运行机制,使农村公益事业真正发挥提高农村福利水平的功能。

参考文献:

[1] ABEL-SMITH, B, TITMUSS, K, et al. The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard[M]. Titmuss, 1987:52 - 53.
[2] 种明钊. 社会保障法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,2000:368.
[3] 戴安娜·M·迪尼托. 社会福利:政治与公共政策[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007:5.
[4] 刘继同. 社会福利:中国社会的建构与福利制度的创新路向[J]. 社会福利,2004,(1).
[5] 诺曼·巴里. 福利[M]. 储建国,译,吉林:人民出版社,2005:1 - 2.
[6] 安东尼·吉登斯. 社会学[M]. 赵旭东,译,北京:北京大学出版社,2003:319.
[7] SEN A. Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny, In Social Development Papers[J]. Asian Development Bank, 2000,(1).
[8] 徐道稳. 农村社会福利的制度转型与政策选择[J]. 广东社会科学 2006,(4):190.
[9] 马彦琳,刘建平. 现代城市管理学[M]. 北京:科学出版社,2002:202.
[10] 杨 莉,邹建辉. 我国农村社会保障法律体系构建原则[J]. 价格月刊,2006,(8):24.
[11] 盛 琳. 我国农村社会福利发展目标模式选择[J]. 湖南行政学院学报,2006,(2):19.

On the Idea Transition and Reconstruction of Rural Social Welfare Security Systems

CHEN Zhi

(*Economic Law School of Southwest University of Political Science and Law*, *Chongqing* 401120 *China*)

Abstract: Problems of rural social welfare related with fundamental interests of residents in countryside have great significance. However the construction of its systems has obviously lagged behind that of urban social welfare and also not suited with the development of rural area. The crucial reason included misunderstanding of the concept of rural social welfare, absence of guiding principles on legal systems, and limitation of scope of security. So it's necessary to take shape new understanding, push transition of idea and complete the systems of rural social welfare security to improve the situation of livelihood of residents in countryside.

Key Words: rural social welfare; transition of idea; reconstruction of systems