

# 社会权利与需要满足：农村社会保障的一个分析视角

钟洪亮

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

**摘要:**农村社会保障, 是对于以遭受不确定性与确定性风险包括自然风险与人为风险为常态的农民的社会保护。由于城乡二元结构的历史沿革, 庞大农民群体被排斥在社会保障体系边缘, 需要未满足且呈非均等化供给态势。运用社会权利与需要满足理论厘清建构农村社会保障的必要性, 进行可行性分析, 阐明保障每一位公民普遍享有“无差序”的社会权利与实现需要满足, 提高生活质量, 是农村社会保障制度的应然诉求。

**关键词:**农村社会保障; 社会权利; 需要满足; 必要性; 可及性

中图分类号: F323. 89 文献标识码: A 文章编号: 1007-6875 (2009) 04-0078-05

在经济全球化与国内经济社会转型的背景下, 1998 年以来, 在吸收与借鉴许多国家行之有效的经验基础上, 国家对原有的社会保障制度进行了全面的变革, 并取得了很大成功。但受我国渐进性经济改革和“摸着石头过河”的思路影响, 社会保障改革中不免出现不足、失误和问题。以农村社会保障制度建立为例, 农村社会保障作为我国社会保障体系的重要组成部分, 是社会发展的“稳定器”, 是经济可持续发展的“调节器”, 是实现社会公平与效率的“平衡器”。虽然国家高度重视农村社会保障制度建设, 但却没有从社会权利的制度安排和需要满足的科学界定与发展的本源出发。导致农村社会保障制度呈碎片化, 缺乏统筹与长远考虑, 安全漏洞与交叉重叠现象并存。本文以需要满足为切入点, 对社会权利的制度安排、实现状况进行测度, 提出农村社会保障制度建构中社会权利制度安排的限度, 实现农村居民基本需要满足的水平及实现方式。

## 一、社会排斥：社会保障的领域疏离

随着市场经济体制改革的不断深入, 农村的经济体制改革取得了实质性进展, 农村居民生产经营活动市场化程度日益提高。但市场经济在给农民居民带来利益增长的同时, 亦使其生活在一个风险更高、不确定性更大的市场环境中。在生产、失业、破产、伤、残、病、死等压力增加的同时, 预防和抵御风险的农村社会保障制度建设却没有实质性的进展。中国农村的社会保障始终处于整个社会保障

制度的边缘, 导致支撑社会发展的农村居民基本需要未能得到相应满足, 未能公平享受公民基本社会权利。

### (一) 权利实现的“差序”格局

经过 100 多年的发展, 现代社会保障制度已经成为社会经济制度的重要组成部分, 社会保障权成为宪法和国际人权公约规定的每一个公民的基本权利。作为公民的农村居民, 享有社会保障权是应然之意。而我国长期实行的城乡分割二元户籍制度和二元公共服务体制, 导致农村居民社会保障权益遭遇人为的限制和剥夺, 城乡以及农村内部社会保障权的实现呈差序格局状态, 即形成以城市为中心, 社会保障权利的分配呈“远近疏离”格局。<sup>[1]</sup>当前, 农村绝大部分居民社会保障权实现水平较低。

从城乡社会保障权分配的不平等状况考察。我国城乡社会保障无论在种类上还是在数量上都存在较大差异。建国以来, 国家高度重视城市社会保障建设, 保障相对充足。而农村社会保障则主要由农村基层组织自行解决, 保障水平参差不齐, 总体较低。统计资料显示, 占总人口 80% 左右的农村居民的社会保障支出仅占全国社会保障经费的 11%, 而占人口 20% 左右的城镇居民却占有 89% 的社会保障经费。到 20 世纪 90 年代初, 城市人均享受的社会保障费约是农村人均的 30 倍之多,<sup>[2]</sup>两者差距已超过了世界大多数国家。

此外, 城市人口还享有失业保险、工伤保险等保障, 而农民在土地政策以及农村发展中, 新出生的农村人口土地上的自然就业机会已严重削弱。而

从社会福利、优抚安置上比较，城市人口也享有比农村人口多得多的优惠，如城市兵和农村兵退伍后的安置与福利就截然不同。尽管城市和农村都是九年制义务教育，可是两者的教育福利实际上却是天壤之别，国家最大化地保证了城市孩子的教育福利，而农村却有着一大批失学儿童，经费和条件极度短缺。

## （二）需要满足的非均等化

社会保障制度设计旨在回应社会变迁的需要与解决社会问题，改善生活境遇与提升人类福祉。然而，长期受城乡二元经济结构，尤其是城乡分割二元户籍制度和二元公共服务体制的影响，解决城乡居民生产、生活风险的制度安排呈较大差异化。农村社会面临更大的生产、生活风险，基本需要尚未得到制度安排与回应。

从生产、生活风险与需要满足相关关系看，在城乡领域并没有实现正相关关系，而是呈类负相关关系，需要满足出现了严重的非均等化。随着社会经济市场化程度不断提高，土地保障功能迅速弱化，失业风险产生且加剧。农业劳动者不仅要承受弱质产业的自然风险，而且要面临与城镇职工同等程度的市场风险。随着非农化与城镇化进程的加快，人口老龄化和家庭小型化等客观因素的冲击，如我国各种自然灾害频繁，一般年份灾民也在1亿左右，重灾年份则达1.5亿以上。<sup>[3]</sup>农村居民生产生活风险大，且相应的制度安排不足。

农村社会这种不确定性风险的频发程度与贫困程度成正比。与正规经济中的职工相比，农村社会不管是物质资本还是人力资本，更高质量的社会资本都呈强弱质性，导致农村居民更低的“自信、希望、乐观和复原力”心理资本。几类弱势资本叠加必然导致农村居民陷入资本的“贫困陷阱”，更易遭受各种生活风险的侵袭。在农村贫困人口中，生活风险的发生率最高，贫困导致穿不暖衣、看不起病，形成一种生活的常态。“这与工业社会中，正规经济下的就业者完全解决了生存问题，所遭遇的老年、疾病、失业风险都属于生活中的非常态风险性质完全不同。工业社会的人们完全可能运用常态下的生活积累的共同储蓄——工人和雇主共同缴费或者个人财产的积累来换取非常态下的社会保障支出，是因为他们已经解决了温饱问题，已经有了个人财产的积累。”<sup>[4]</sup>按照马斯洛的需要理论，生产生活风险越大，生存需求满足要求则越强烈。但从现有的社会保障制度安排来看，无论从社会保障公共产品的供给种类、数量，还是从社会保障服务质量

考察，农村社会需要满足的制度安排与城市呈现极大的反差，需要满足呈非均等化分布趋势。

## 二、生活质量：农村社会保障的应然诉求

社会保障制度能够减轻由于经济动荡、自然灾害、疾病、伤残和个人不幸带来的脆弱性，分散个人和家庭的经济风险，保护人口的生产与再生产，保护社会人力资源。<sup>[5]</sup>因此，农村社会保障更是对于以遭受不确定性与确定性风险包括自然风险与人为风险为常态的农民的社会保护。由此，要求对农民的生产和生活进行全面保护。<sup>[6]</sup>世界银行认为，消除社会排斥与实现社会权利和需要满足本身是一种动态历程，使弱势群体不受空间限制而与社会中的其他人在教育、生活、工作等方面相互依赖，达到完全融入的目的；或者避免威胁社会稳定的巨大差异出现，保障贫穷人口享有受教育、医疗以及基本生活所需，即能够参与、决策自身的生活。达到社会的机会均等、全面参与以及高质量生活的生产生活状态。<sup>[7]</sup>

### （一）社会权利的内部一致性

所谓社会权利，即人的社会价值得以积极肯定和充分发展的权利，包括生存权、劳动权、健康权、受教育权等。<sup>[8]</sup>从1919年德国《魏玛宪法》起，各国宪法逐渐把社会权利确认为公民的基本权利，这是20世纪人权发展的重要内容。对这些权利国家和政府不应是消极的承认和不侵犯，而要为公民实现上述权利积极创设条件，保障每一位公民平等分享经济社会发展成果的权利。

从社会权利起源来看，社会权利是马歇尔的公民资格理论中的关键部分，他第一次把社会权利提高到与公民权利、政治权利并列的高度：并非一切公民资格的权利都是在逻辑上从公民权利特别是财产权利衍生出来，社会权利可直接而独立地隶属于公民资格本身。<sup>[9]</sup>因此，社会权利的出现，使平等参与公民资格的地位，与在经济保障中遭到不平等的排斥之间的对峙得到调整。马歇尔认为，社会权利，作为一种分享“社会遗产”的权利，使公民能够由于自己的地位——隶属于共同体的一分子——而取得社会服务和各种福利保障，从而有能力参与国家共同体。只有公民权利和政治权利的公民资格是不完整的，那样的公民仅仅是一个“抽象的选民”，社会权利使公民成了有具体需要的有血有肉的个体。作为一名公民，在被剥夺劳动能力或残疾的情况下，他或她有权利希望社会满足其基本生活

需要。有了足够的经济资源、适当的教育、相称的医疗服务以及住宅，是一个国家保障国民公民权利与政治权利必要的条件。<sup>[10]</sup>如果缺乏社会权利的保障也无法真正落实公民权利和政治权利。

马歇尔认为，公民权利的最高形式是社会权利。具有公民身份的社会福利接受者是在一个国家生活的、属于这个国家的公民而享有社会权利的人，即拥有公民权利的社会成员将获得社会福利资源满足自己需要视为自己的一项基本权利，他们可以不失尊严地接受社会福利机构的资源分配。<sup>[11]</sup>社会权利的承认与实现是需要满足的根本保障，是社会保障制度可持续发展的重要标志，是社会保障理念转变的引擎。

### （二）需要满足的水平均等化

需要作为人的本质属性，是研究人的一切行为、社会运动和人际关系的前提。作为理解福利制度关键的人类需要，就是关于社会资源分配和福利制度运作的价值学说。回应变迁的社会需要与解决社会问题，以及改善生活状况与提升人类福祉的根本出路就在于社会保障制度的设计。以色列学者麦克罗指出，社会福利可界定为直接或间接地回应人类需要，清楚揭示人类需要与社会福利制度间的关系。<sup>[12]</sup>因此，社会政策实质就是满足需要的社会安排与制度设计，就是在社会政策中实现社会权利。

从一般意义的需要理论出发：人类需要是检验同群体社会保障价值与社会态度的最佳试金石。“需要的重要性既在于其是福利制度运作的理论与价值基础，又因其是社会福利理论与政策中最基础、最常用和最具争议性的核心概念：每个人都具有基本需要，福利制度就是回应和满足基本需要的。社会保障政策就是如何提供最好服务以满足基本需要。需要本身被认为是理所当然的，是人本质属性的要求。”<sup>[13]</sup>

从马克思的需要理论出发：需要的产生、发展及其满足，必然导致人的活动以及人类社会的进步和发展。对于需要的这种作用，马克思曾在《〈政治经济学批判〉导言》中作了概括性说明，即“没有需要，就没有生产”，<sup>[14]</sup>人的需要是人从事一切实践活动的内在动力，是生产的前提。也就是说，需要决定生产。人的需要产生于生产，因此随着生产的发展，人的需要也必然不断地得到发展。这一切都表明：“需要是同满足需要的手段一同发展的，并且是依靠这些手段发展的。”<sup>[15]</sup>

人类生产的前提是需要。不符合人类需要的生产就不是真正意义上的生产。同样，“没有生产就

没有需要”，亦是一个真命题。需要是由生产所产生的，生产是实践需要的起点。关于生产与需要的关系，马克思认为：“无论我们把生产和消费看作一个主体的活动或者许多个人的活动，它们总是表现为一个过程的两个要素，在这个过程中，生产是实际的起点，因而也是起支配作用的要素。消费，作为必需，作为需要，本身就是生产活动的一个内在要素。”生产是需要的现实起点，需要是生产的观念上的起点。在现实中，生产决定需要，并最终超越需要，创造出新的需要；而在观念中，需要反作用于生产，并实际超越生产，引导和推动生产。正是以生产为其主要方面的生产与需要的既对立又统一，构成了人类社会历史发展的动力源泉。<sup>[16]</sup>因此，人类需要的满足与社会生产的发展相互依存。广大农村居民的社会保障需要满足，将是推动社会生产发展的根本保障。没有广大农村居民社会保障需要满足，社会生产的发展将无从谈起。

人类需要的满足是人类充分发展的前提。当前，我国地区经济发展水平存在较大差异，城乡差距也呈扩大化趋势。政府应为全体国民提供在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共产品和公共服务。不仅有助于解决不同地区不同生存状态农村居民获得必要甚至是高质量的公共产品和公共服务，而且可以缩小城乡差距，实现社会公平，提升广大农村居民的幸福指数，从而在根本上推进适合中国特色农村社会保障制度建设，<sup>[17]</sup>为 2020 年实现全面建设小康社会目标努力。

## 三、困厄的消解：农村社会保障制度的供给能力测度

农村社会保障制度是我国社会保障制度的重要组成部分。关系广大农村居民的切身利益，关系农村经济发展和社会稳定，关系全面建设小康社会奋斗目标能否顺利实现。在社会权利实现中就必须完成由“差序格局”到权利内部一致性的转型，以及由需要满足的非均等化向均等化和螺旋的上升发展。这就要求有相应的经济水平、保障理念、制度建构为依托。

### （一）社会权利实现的可能性及水平

从社会保障的历程尤其是国际社会普遍遵守的国际人权宪章来看，农民居民并未被排除在社会保障制度之外。从我国宪法看，赋予了公民获得社会保障的基本权利。《中华人民共和国宪法》第 45 条规定：“中华人民共和国公民在年老、疫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。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。”1997年中国共产党十五大正式提出“尊重和保障人权”，1997年10月27日中国政府签署了《经济、社会和文化权利国际公约》，2001年2月28日九届全国人大常委会第20次会议批准了该公约，2001年7月该公约开始在我国生效。2004年3月4日十届全国人大二次会议通过的宪法修正案明确规定“国家尊重和保障人权”、“建立健全社会保障制度成为国家目标”以及把“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”提到国家目标的高度，人权和社会保障入宪，是我国政治文明建设史上新的里程碑。<sup>[18]</sup>

在十七大报告中，以“加快推进以改善民生为重点的社会建设”为题，提出了“民生六大任务”。这与社会政策理论中主张的公民的六项社会权利——生存权、健康权、受教育权、工作权、居住权和资产拥有权——完全契合。关于“生存权”的表述是：“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”，作出了“社会保障是社会安定的重要保证”的判断。“覆盖城乡居民”，表明农民的基本生活权利的保障，真正摆上了党和政府的议事日程。关于“健康权”的表述是：“建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平”，提出了“健康是人全面发展的基础，关系千家万户幸福”的理念。所述有两个关键词，一是“全民”、二是“健康”。具体表现在“完善国民健康政策”和“建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务”这里主要体现了“全民”。<sup>[19]</sup>不难发现，保障每一位公民平等享有社会权利、福利分享的普及性，即不管个人工作和收入状况如何福利提供需要满足物给每个有需要的公民，已经上升为国家层面的政策战略和行动指南。因此，社会权利的实现有基本制度保障，但还需要进一步贯彻落实。

## （二）需要满足的层次——螺旋式的实现方式

在市场经济体制下，实现农村社会保障制度的转型不仅是大势所趋，也是为了满足贫困农村居民对社会保障的迫切需求。不仅要满足其基本的生存和生活需求，更要满足其发展需求。只有实现生存与发展需求并重，农村才能走出“贫困陷阱”的恶性循环，城乡才能协同发展，社会才能更加和谐。

### 1. 基本需要满足实现及其水平

根据马斯洛的“需要层次论”，生理需要与安

全需要是人的最基本需要，如果这两种需要得不到满足，巨大的“生存风险”和“生活风险”将干预广大农村居民的生活。“生存风险”是指个人难以满足为了维持生存所必需的最低限度的食物、住所等最低需求而产生的风险；“生活风险”是指人们日常生活中普遍面临的养老、疾病、失业、教育等风险。因此，要解决这些问题，首先需要考察其经济能力。经济水平是建立社会保障制度的根本依据。<sup>[20]</sup>西方发达国家在建立农村社会保障制度时，所达到的社会经济发展水平可以表述为，人均GDP在2000美元以上，农业产值占GDP15%以下，农业人口占总人口的50%以下。目前学界普遍以此作为建立农村社会保障所需要的经济发展水平的标准。<sup>[21]</sup>2007年人均GDP在2600美元以上，农业产值占GDP比重大致为15%，因此，已具备建立农村社会保障的经济能力，从而帮助广大农民群众抵御生存风险和生活风险。

### 2. 发展需要满足水平及其实现

马克思指出，发展需要指的是人全面充分发挥和展现自己潜力及创造力的需要。在实践中发展自身、实现自我，主体发展能力日益成熟与延伸，不断满足发展需要。“人的发展需要的满足依赖于人对客观规律的掌握程度，可以说，人的发展需要的满足过程体现为社会发展的历史过程，体现为人类从必然王国向自由王国跃进的历史过程。人的全面发展的需要是人的最高需要，人的全面发展的满足构成了社会发展的终极目标。”<sup>[22]</sup>农村社会保障是广大农村居民实现发展的根本前提，社会保障的缺失将使其限于生存与发展恶性循环。在基本需要满足实现之后，为了人的全面发展的终极目标，社会保障制度实施中就需要不断发展，促进农村居民提升其资本（人力资本、社会资本和心理资本）的空间和渠道，改善人民生活状况，提高生活质量，最大限度地满足人民群众不断增长的物质文化需要，促进社会融合与人的全面发展。

当前正在制定实施《社会保险法》，笔者认为更应从公民最基本的社会权利和需要满足实现的一致性出发，明确公民社会权利和需要满足立法理念以及进路，为社会保障制度建构奠定坚实基础。保障全体公民普遍享有“无差序”的社会权利与实现需要满足的均等化，提高生活质量，共享经济社会发展成果。建设一个公平、普惠的社会保障制度，并随着经济社会的发展而不断提升国民的福利水平，实现社会保障制度的可持续发展，到2049年迈进一个充满活力的有中国特色的社会主义福利社会。<sup>[23]</sup>

## 参 考 文 献:

- [1] 钟洪亮. 回应性治理视角的城乡社会保障[J]. 社会保障制度(人大复印资料), 2008, (8): 74-75.
- [2] 刘海燕. 构建农村养老保险的财政制度安排[J]. 农村经济, 2006, (5): 77-79.
- [3] 王国军. 中国城乡社会保障制度的比较与绩效评价[J]. 浙江社会科学, 2000, (4): 61-65.
- [4] 杨团. 中国新农村发展与农村社会保障[J]. 学习与实践, 2006, (5): 99-108.
- [5] 李珍. 社会保障理论(第二版)[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 38.
- [6] 刘岚, 陈功, 宋新明, 郑晓瑛. 农村社会保障研究应关注哪些问题? ——我国农村社会保障研究回顾与展望[J]. 农村经济, 2008, (2): 54-58.
- [7] 林闽钢. 社会政策——全球本地化视角的研究[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 103.
- [8] 吴强. 社会权利的由来——读马歇尔的“公民权与社会阶级”[N]. 21 世纪经济报道, 2007-04-16.
- [9] (美)巴巴利特(J·M·Barbalet). 公民资格[M]. 谈谷铮译. 台湾: 台湾桂冠图书公司, 1991: 9.
- [10] 同[8].
- [11] 彭华民. 社会福利与需要满足[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 76.
- [12] 刘继同. 欧美人类需要理论与社会福利制度运行机制研究[J]. 北京科技大学学报, 2004, (8): 1-5.
- [13] 刘继同. 人类需要理论与社会福利制度运行机制研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2004, (8): 29-33.
- [14] 马克思恩格斯全集: 第 46 卷(上)[M]. 北京: 人民出版社, 1979: 79.
- [15] 马克思恩格斯全集: 第 23 卷(上)[M]. 北京: 人民出版社, 1979: 559.
- [16] 赵长太. 马克思的需要理论及其当代启示[J]. 经济与社会发展, 2007, (10): 43-46.
- [17] 林闽钢. 基本公共服务均等化下的农村社会保障[J]. 中国社会保障, 2009, (2): 30-31.
- [18] 同[5]: 36.
- [19] 唐钧. 从社会权利看民生[J]. 中国社会导刊, 2008, (2): 40-44.
- [20] 徐延辉, 谢芳. “教育救助”在构建农村社会保障体系中的作用——基于福建省漳州市军溪村的调查[J]. 学习与实践, 2006, (10): 100-104.
- [21] 王元月, 马驰骋. 贫困农村社会保障环境的特殊性与保障制度创新[J]. 经济与管理研究, 2004, (5): 77-80.
- [22] 梁胜初. 马克思需要理论初探[J]. 发展, 2007, (4): 71-72.
- [23] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 110.

## Social Rights and Need Fulfillment: An Analysis of the Rural Social Security

ZHONG Hong-liang

(Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian 350007)

**Abstract:** The rural social security is the social protection for the peasant when they suffer uncertainty and certainty risks such as natural risk and man-made risk. Due to the long evolution of dual framework of city and countryside, peasant was excluded to the edge of social security system. Their needs are not met and the social security system doesn't supply equalization to them. Social rights and need fulfillment theories are applied to analyze the necessity and accessibility about the establishment of rural social security system. Ensuring every people to enjoy equal social rights and need fulfillment and enhancing the quality of life are the demand of the rural social security.

**Key words:** the rural social security; social rights; need fulfillment; necessity; accessibility

(责任编辑 李秋梅)