

# 乡村振兴背景下农村集体经济社会保障功能的实现

## ——基于浙江省桐乡市的实地研究

唐丽霞<sup>1</sup>

(中国农业大学, 北京 100083)

**【摘要】:**福利多元主义视角之下,农村集体经济在社会保障中的供给主体地位愈加受到重视,通过对不同类型的农村集体经济的社会保障功能进行总结,发现其功能定位于养老、医疗、教育、救助、保险多领域。在探究功能实现机制的基础上,农村集体经济在国家当前提供的社会保障项目中发挥补充功能,提高保障对象的受益水平、减轻缴费负担,还发挥着作为供给主体的作用,扩充了当前农村的社会保障项目,以现金给付、实物给付、服务给付、保险给付多方式满足受益对象的保障需求。

**【关键词】:**农村集体经济 社会保障 保障机制 供给效果

**【中图分类号】:**F321.3 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1002-6924(2020)04-143-150

农村集体经济作为社会保障的供给主体,其理论来源于福利多元主义。严重的政府失灵、经济衰退和福利开支使得贝弗里奇的社会政策模式面临严峻挑战,因此伊瓦斯(Evers)提出了家庭、国家和市场的经典福利三角范式,纽伯格(Neubourg)在经典福利三角范式基础上加入了会员组织和社会网络两个福利来源形成福利五边形理论,左停<sup>[1]</sup>等在福利五边形理论框架下提出了我国农民可能获得福利的来源为家庭、政府、市场、集体组织和社会网络,集体经济组织对于农村社会保障体系构建的作用开始凸显。建国以来,我国农村社会保障制度经历了三个阶段:1978年之前,以集体劳动、集体核算、统一分配的农村社队为组织基础以及社队收益为经济基础的有限的集体保障;<sup>[2]</sup>1978年到2002年集体经济解体,政府财政责任弱化下农村社会保障缓慢发展;2003年以来,国家、集体和家庭共同分担的农村社会保障快速发展,集体经济实力决定了其在农村社会保障中的作用和贡献。由此可见,农村集体经济组织的社会保障功能随中国农村社会经济的发展和农村社会保障制度的演变而演变,由计划经济时期作为直接供给主体发挥主导作用转变为根据区域村级集体经济发展差异发挥差别化的补充功能。

党的十八大以来国家十分重视农村集体经济的发展,十九大提出乡村振兴战略,提出农村集体经济是乡村振兴战略的重要载体,《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》再次强调要发展新型农村集体经济,创新农村集体所有制的有效实现形式,要求农业经营管理模式从分散经营为主的家庭联产承包责任制,向更加强集体统一经营管理的家庭联产责任制的新型农村集体经济转变,并强调了新型农村集体经济具有较强的救济、福利、保障功能。随着集体经济产权制度改革以及各项促进集体经济发展的举措,集体经济发展速度很快,截至2016年底,全国农村集体资产总额达到了3.1万亿元,村均555.4万元,集体经济在农村社会保障中的功能开始逐渐凸显。在农村集体经济的社会保障功能研究中,多是从筹资贡献的角度来讨论对农村集体经济在医疗、养老等面向农村地区的国家社会保险项目的作用,<sup>[3][4]</sup>由于更多关注的集体经济组织的“出资”,从而形成了对集体经济和农村保障体系建设之间关系的两种不同的思考,一种认为农村集体经济承担的本该由公共财政承担的社会保障功能影响集体经济发展、削弱了集体投入增长机制;二是赞同农村集体经济的社会保障功能,认为农村集体经济的复合性功能符合中国农

**基金项目:**北京市社会科学基金一般项目“京郊贫困村精准扶贫政策的瞄准机制研究”(17ZGB007)。

**作者简介:**唐丽霞,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师,主要研究方向:贫困与农村发展,国际发展援助。

村实际，村级集体经济运营的主要目的是为公共支出提供财力，更好保障村民，<sup>[5][6]</sup>本研究以浙江省桐乡市某镇的永村、新村、革村、安村和西村五个村为研究区域，对这五个村集体经济的发展以及其在农村社会保障方面的功能进行了更为全面的调研，从而系统地探究在乡村振兴背景下，集体经济对农村社会保障体系建设筹资、服务供给、保险意识建设和社区营造等多方面意义，尤其是“出资”以外的功能。

## 一、调研村庄的集体经济收入和支出

桐乡市村级集体经济形成了“飞地抱团”发展模式，在鼓励单村集体经济发展的同时，积极推行跨村、跨县、跨市发展，这五个村所在的乡镇联合各村共同进行投资开发，各村根据占股来分得投资开发的利润。此外，永村、新村、革村的集体经济收入以经营收入为主，在经营收入中以租赁收入作为主要来源；安村和西村中大部分收入来源于集体资产转让收入，而在经常性收入中，安村形成了以经营收入和投资收入为主的模式，西村形成了以补助收入为主的模式，这五个村的共同特点是集体经济收入来源多样化，经营和投资性收入占比高，集体经济市场化程度高，五个村集体收入最少的是革村，收入最多的是永村。

表 1 2018 年五个村庄的集体经济收入 单位:万元, %

村名	村经济收入	经营收入	占比	投资收入	占比	补助收入	占比	其他收入	占比
永村	2431.71	2139.47	88.0	50.00	2.1	204.85	8.4	37.39	1.5
新村	1664.00	1288.50	77.4	0.00	0.0	337.88	20.3	37.62	2.3
革村	585.45	300.70	51.4	64.19	11.0	142.55	24.3	78.01	13.3
安村	1620.13	410.01 <sup>J</sup>	25.3	369.64	22.8	241.98	14.9	580.50	35.8
西村	1054.90	64.63	6.1	45.00	4.3	333.77	31.6	611.50	58.0

数据来源:根据调研资料整理

农村集体经济每年按照发展和实际需求安排支出，包含经营支出、管理费用、农业发展支出和其他支出，其中农业发展支出与农村居民生活息息相关，即由村级集体经济负担本村公共建设和公益事业发展等方面的支出。

表 2 2018 年五个村庄的集体经济支出 单位:万元, %

村	总支出	经营支出	占比	管理费用	占比	农业发展支出	占比	其他支出	占比
永村	775.21	39.94	5.1	208.57	26.9	331.56	42.8	195.14	25.2
新村	603.32	70.78	11.7	140.67	23.3	173.15	28.7	218.72	36.3
革村	218.67	15.21	7.0	203.24	92.9	0.00	0.0	0.22	0.1
安村	183.20	1.13	0.6	124.63	68.0	0.80	0.4	56.64	31.0
西村	617.31	0.78	0.1	215.64	35.9	393.67	63.8	7.22	1.2

数据来源:根据调研资料整理

农村集体经济的收支结余部分可用于提取分红和福利分配，农村集体经济在社会保障方面的支出视各村集体经济收入情况和社会保障福利项目进行列支，2018 年农村集体经济供给社会保障的资金分别是永村 355 万元、新村 270 万元、革村 171 万元、

安村 142 万元、西村 90 万元。各村社会保障供给资金占农村集体经济收支结余的比例从 10%至 46.6%不等，占农村集体经济收入的比例从 8.5%至 29.2%不等，由此可见，社会保障已经成为当前村级治理的重要内容，集体经济对其成员社会保障水平的提升发挥着重要作用。

表 3 2018 年五个村集体收入中用于社会保障的支出情况 单位:万元, %

村	收支结余	分红	社会保障福利	占比 1	占比 2
永越村	1656.50	140	355	21.4	14.6
新联村	1060.69	—	270	25.5	16.2
革新村	366.77	—	171	46.6	29.2
安乐村	1423.62	120	142	10.0	8.8
城西村	437.58	—	90	20.6	8.5

数据来源:根据调研资料整理(注:占比 1 为社会保障福利分配占农村集体经济收支结余的比例,占比 2 为社会保障福利分配占农村集体经济收入的比例。)

## 二、农村集体经济社会保障功能的实践

调研发现,五个村庄的农村集体经济提供的社会保障覆盖了养老、医疗、保险、教育、临时困难救助等多个方面,集体经济在不同领域都发挥着作用。

### (一)集体经济的养老保障功能实践

农村集体经济在养老保障方面的供给内容包含老年补贴、生日福利、理发服务和居家养老中心服务四项内容,形成了现金给付、实物给付和服务给付相结合的供给方式,并且养老保障在村庄集体经济成员中是一种普惠式的保障,只要集体经济成员的年龄达到一定的标准即可受益,养老保障的受益资格为符合条件即可享受,无需单独提出申请。

表 4 农村集体经济的养老保障机制

供给内容	供给方式	供给对象	供给标准		
			形式	示例村	具体标准
老年补贴	现金给付	60 周岁以上	依年龄分档提供	永村	60-69 周岁 920 元/年
					70-79 周岁 1160 元/年
					80 周岁以上 1400 元/年
		党员 60 周岁以上、 其余 70 周岁以上	统一标准	安村	60-69 周岁 500 元/年
70 周岁以上 1000 元/年					
生日福利	现金+实物给付	80 周岁以上	统一标准	新村	每年过生日时送生日蛋糕,发 200 元红包

理发服务	服务给付	60 周岁以上	统一标准	新村	每年发放 10 张理发券, 供免费理发、洗发
居家养老服务中心	服务给付	所有人员	统一标准	5 村	村民可以免费使用

资料来源:根据访谈整理

老年补贴以现金给付的方式供给,旨在为脱离工作没有固定收入来源的老年人提供普遍性、连续性的保障,即符合条件的老年人均可以享受,并且可以逐年连续享受。在供给对象和供给标准选择上不同村庄有不同的考量标准,形成了两种做法:一是以年龄作为条件,60周岁以上的老年人均可享受,并对受益对象按其所处的年龄阶段分档供给,如永村和新村;二是以年龄和政治面貌作为双重筛选条件,如安村形成了要求党员年龄在60周岁以上、其他人员年龄在70周岁以上的方式,以统一标准进行补贴。养老补贴是对城乡居民基本养老保险的一种补充,对提高老年人的生活质量有着直接的作用。

生日福利以现金给付和实物给付相结合的方式供给,为符合条件的对象提供普遍性、连续性的保障,服务对象为年龄在80岁以上的高龄老人,提供生日蛋糕和红包,这种方式能够有利于村庄社区形成“爱老敬老”的风气,也能够让高龄老人感到温暖。理发服务以服务给付的方式供给,为达到60周岁以上的老年人免费发放10张理发服务卡,对理发服务卡的具体使用数额有统一的规定,规定理发一次耗费一张、洗发一次耗费半张理发服务卡等,具体如何使用可由受益对象自由支配,并规定只能用于本村居民经营的5家理发店中,在为本村居民提供福利的同时也保障了本村理发店的经营收入。

五个村都通过集体投资建设了居家养老服务中心,服务中心设有聊天茶室、棋牌室、麻将室、电视屋等,可为老年人提供丰富多样的休闲活动,老年人可免费使用。民生性公共服务的开展可充分满足受益对象的文化娱乐需求和精神需求,尤其是在经济水平提高之后,精神需求更加是农村居民的紧迫需求。调研发现,在居家养老服务中心的每周使用情况中,有75%以上的老人表示自己每周都会去养老服务中心,近一半的老人表示自己每天都会去,居家养老服务中心的开设对于老人来说是非常重要的,满足了村中老人休闲娱乐和社会交往的需求。社区养老服务中心的建设资金来源于集体经济,其建设成本在8-12万元之间,每年的维护成本在3-4万元,村集体雇佣专门的管理人员负责开关门和清洁卫生,每个月的工资为1800元。

## (二)集体经济的医疗保障功能实践

医疗支出已经成为农村居民家庭消费性支出的重要构成,2018年,全国农村居民的人均医疗支出为1240元,占到家庭消费性支出的10%左右,浙江省农村居民的人均医疗支出为2059元,占到家庭消费性支出的6.99%,低于全国平均水平,但是和2017年相比,增长了21.4%。因此,近些年,从全国到地方都非常重视农村医疗保障制度的建设,除了普惠式的城乡居民基本医疗保险制度外,还有补充性的大病救助以及住院费用二次报销等相关政策实践。调研发现集体经济在农村居民的医疗保障上主要是提供城乡居民基本医疗保险缴费补贴和住院费用二次报销,采用了现金发放的方式。

浙江省桐乡市2018年城乡居民基本医疗保险的现行筹资标准为1500元/年,各级财政补贴1010元,农村居民需要自筹490元,村集体经济主要是为参加了城乡居民医疗保险的村民提供个人缴费补贴,不同的村庄补贴标准不同,永村采取了全额补贴,革村和新村采取了部分补贴,补贴标准分别为150元和400元,安村则对年龄在70岁以上的群众和年龄在60岁以上的党员提供全额补贴,对于其他居民补贴50元。城乡居民基本医疗保险缴费补贴的受益情况可分为两类,一是对于缺乏劳动能力、丧失收入来源的受益对象来说保障作用明显,明显降低了受益对象的参保负担,缓解了受益对象的支出压力;二是对于绝大多数生活水平尚可或较好的受益对象来说,该项保障是农村集体经济出于人文关怀视角下的一种保障,其补贴水平能在一定程度上缓解居民的医疗保险缴费负担,受益对象更多的是感受到了来自村集体的关心,增强了作为社员的归属感。

---

住院费用二次报销是在城乡居民基本医疗保险对住院费用进行报销的基础上，由农村集体经济以定期按需的方式提供的保障。供给对象为参加城乡居民基本医疗保险并产生住院费用者，通过向村集体申请，在核实之后进行现金支付。供给中实行分档分标准供给，具体报销中无需村民提供收费单据，村集体直接从城乡居民基本医疗保险系统中查看数据，且报销不区分就医地点和药品种类，每年统一报销一次。住院费用二次报销比例标准分别为：5000元以下，二次报销比例为30%；5000元-10000元，二次报销比例为40%；10000元以上，二次报销比例为50%，二次报销封顶线为20000元。村民普遍认同住院费用二次报销的供给效果，调研发现，有86.7%的受益对象表示农村集体经济在对住院费用进行报销之后，看病负担缓解明显，在这部分社会保障福利提供中，村民无需提供证明和具体的医疗费用，能够方便快捷的享受到村集体的报销。村集体的住院费用报销区别于城乡居民基本医疗保险报销的一点是不进行药品种类的划分，也不对就医地点进行区分，确保尊重居民看病的自主选择权，并在最大程度上提高报销水平。

### (三) 集体经济的教育保障功能实践

农村集体经济的教育保障在供给内容上考虑就读阶段的多样性，针对幼儿园、小学、中学、大学分别设置教育保障项目，包含幼儿园补贴、小学开蒙礼、重点中学补贴、大学补贴四种保障项目。给付方式上形成了以现金给付为主、实物给付为辅的给付机制，每一项教育保障都针对符合条件的受益对象实施一次性保障，符合条件者需申请才可受益。幼儿园补贴以现金给付的方式提供，提供对象是本村社员家庭的幼儿没有入学到公立幼儿园，选择在私立幼儿园就读的家庭，每名儿童补贴400元。小学开蒙礼以实物给付的方式提供，提供对象为幼小衔接的学龄儿童，提供的学习用具包括书包、文具等。重点中学补贴以现金给付的方式提供，提供对象为考上桐乡市重点中学的学生，补贴标准为每名学生1000元。大学补贴以现金给付的方式提供，提供对象为考取大学的学生，在补贴标准上采取分类保障的形式，对于考取一本和考取二本的学生采用不同的标准进行保障，其中一本补贴5000元，二本补贴3000元。以幼儿园补贴、小学开蒙礼为主的普惠性教育保障对受益对象来说，家庭教育负担缓解程度虽一般或较低，但主要作用体现在村集体对受教育者的福利关心和对受教育家庭的鼓励，体现对教育的重视。以重点中学补贴和大学补贴为主的针对性教育保障，虽以补贴的形式存在，但实质上更类似于对优秀受教育者的奖励性福利，福利的提供既可减缓受教育者家庭的教育支出负担，同时又以新的形式激励受益对象和其他受教育者更加努力学习，满足受益对象的获得感。

### (四) 集体经济的临时困难救助实践

农村集体经济的困难户救助依据救助对象的不同，救助内容包含针对党员的党员关爱基金和针对普通困难户的生活困难户救助和帮扶基金救助，临时困难救助采取的是个人申请-进行核实后提供一次性现金补贴的方式。党员关爱基金主要用于支持生活困难的党员，对于为党的事业做出特殊贡献且生活困难的老党员一次性补贴不超过15000元，对于因重大疾病或家庭有重大变故致贫的党员一次性补贴不超过8000元，对家庭人均纯收入低于当地群众、生活长期困难的党员一次性补贴不超过3000元，其他特殊困难则采取一事一议的方式。生活困难救助主要是针对没有被纳入民政救助的生活困难户提供一次性补贴，采取一事一议的方式进行，按照不同困难程度提供不同档次的补贴，补贴标准在500元到3000元之间。帮扶基金救助主要是针对遇到特殊意外伤害或突发困难的人员，补贴标准分别为2000元、3000元和5000元。

尤其值得一提的是，桐乡市设立了慈善帮扶基金，由各个村集体对基金进行注资，构建多村互助的救助模式，向各个村的困难农户提供救助。符合受助条件的农户在村级的帮助下向慈善帮扶基金申请，基金会根据实际情况分档次进行救助。这种模式能够跨越单一的村集体经济救助模式的局限性，使遭遇特殊意外伤害和突发困难的人员能够最大程度上享受到救助，缓解生活困难，这是一种具有创新意义的临时困难救助模式。

### (五) 集体经济统一购买商业保险

为了减少各种意外事件对农户生计的影响，调研村庄的集体经济还统一为农村居民购买了不同类型的意外保险，主要包括

火灾意外险、人身意外险和安康保险。火灾意外险旨在保障供给对象的家庭财产安全，其受益对象涵盖范围广泛，只要具备社员资格均可享受农村集体经济提供的火灾意外险。在具体保障中形成了以户为单位的连续性保障机制，在供给标准方面村集体出于不同的考量标准，形成了两种不同的投保方式，一是实行村集体全额保障的方式，如永村；二是实行村集体半额保障的方式，另一半由参保人员自行承担，如草村。人身意外保险的保障对象为所有社员，具体提供中形成了以人为单位、全额保障的形式。安康保险是村集体为保障重大疾病人群的生活，由村集体经济为符合条件的社员统一投保的保险，实行全额支付的保障形式。对于保障对象的选择，安康保险的规定人群范围是 18-65 周岁，2017 年村集体经济为所有符合商业保险规定的投保人群投保安康保险，2018 年由村集体出资投保的人员范围变更为 60-65 周岁人员，其余符合安康保险投保条件的人员改为自行投保。

### 三、集体经济在农村社会保障中的作用

实地调研资料显示，集体经济在农村社会保障中的实践形式呈现出多样化的特点，覆盖范围广，在农村社会保障体系的不断完善方面发挥了重要作用。相对于城市中建立在就业为基础的“单位+个人”的社会保障模式，村集体经济在一定程度上承担了“单位”的职责，使得中国农村社会保障体系在实践中形成了“国家+集体+个人”的福利多元结构。

#### (一) 集体经济可以缓解村民参与国家社会保障项目的缴费压力

从上个世纪 80 年代初开始，以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济改革，在一定程度上打破了集体经济的基础，很多村庄的集体经济式微，虽然部分乡村依托城市化的快速发展驱动形成的区域、政策、资金和人才等优势，使得集体资产规模快速发展，但是到 2016 年底，没有经营收益或者经营收益在 5 万元以下的村庄有 41.8 万个，占总数的 74.9%。因此，针对村集体在国家社会保障制度中的参与，虽然没有对村集体经济进行强制性和统一性的要求，但仍然明确鼓励集体经济对于村民的养老保险、医疗保险中给予一定的扶持和资助。浙江省调研的实践也充分证明了集体经济的补助对于农民参与社会保险的积极性和报销标准的提高发挥了非常重要的作用。资金不足仍然是农村社会保障建设的最大瓶颈，村集体经济能够在很大程度上缓解农民的缴费压力，尤其是对于农村中缺乏劳动能力、丧失收入来源的家庭来说，明显降低了参保负担，缓解了家庭的现金支出压力。这种由国家、集体、个人三者共同支撑社会保障建设的做法，能更好地体现全社会对社会保障的共同责任，做到权利与义务的统一，是我国农村社会保障制度的发展方向。<sup>[7]</sup>

#### (二) 村集体经济的补充性投入可以提升保障水平

我国农村社会保障建设起步时间比较晚，2003 年，新型合作医疗开始建设，2009 年，新型农村养老保险开始推广，农村社会保障体系建设的重要特征是低水平和广覆盖，根据人力资源和社会保障部的统计，2018 年，全国城乡居民基本养老保险基金支出总额为 2906 亿元，基金领取人数为 15898 万人，年人均基金领取额度仅为 1827 元，月人均养老保险收入仅为 152 元；根据民政部门的统计，临时性救助中人均每次获得补贴的金额为 1178 元；而城乡居民基本医疗保险的报销额度仅为 60%，因此，低水平的保障力度难以完全实现保障功能。集体经济在国家保障的基础上再对农民提供补充性的保障，能够提升保障水平。此次调研中领取养老补贴的 36 人中，领取 500 元/年的 16 人、1000 元/年的 9 人、1400 元/年的 1 人、2400 元/年的 10 人，村集体经济支付的养老补贴占到其养老保险总额的 20-30% 左右。在获得村庄二次住院报销的受益对象中，报销额度占住院费用总额度的 20%-50% 之间，有效地缓解了农村家庭的医疗负担，并且二次住院报销无需村民提供医疗支出票据，报销速度快，也没有就医地点和医院级别限制，充分尊重居民看病的选择权，因此在调研村庄中没有出现一例因病致贫的案例。

#### (三) 集体经济统一购买的商业性保险为村民提供了新保障

商业保险是社会保险的补充，是多层次社会保障体系的重要组成部分，但是我国农村家庭对商业保险的参保意愿较低，有超半数的农村居民不愿意购买商业保险，中国家庭金融调查(CHFS)数据显示农村家庭参加商业保险的比例仅为 9%，农民主动购买商业保险的比例则更低。<sup>[8]</sup> 调研显示，村集体为村民统一购买商业保险不仅能够为村民提供新保障，还能有效地提高农民参与

---

商业保险的意愿，提高商业保险的参与率。调研中一位村民因为村集体统一购买的安康保险为其解决了基本医疗保险和二次住院报销后剩余的 3 万元的医疗支出，彻底改变了对商业保险的态度，于是主动联系保险公司，为家庭所有成员都购买了安康保险；还有一村民的房屋发生火灾，村集体统一购买了火灾意外险，保险公司赔付了 8 万元，该村民提高了警惕意识和预防意识，主动找到村里表示自己要在村集体经济购买的火灾意外险的基础上额外追加保险缴费力度，期望意外发生时能够确保利益损失的最小化。随着村民参与商业保险意愿逐渐提升，很多村庄将集体经济统一购买商业保险的模式调整为集体经济补贴部分保费的方式，从而也减少了村集体经济的投入。

#### (四) 集体经济的保障服务可以为社区创造就业机会

社会保障不仅仅是一项社会性支出，提供服务型的社会保障不仅能够改善受益对象的生活质量，同时也能促进社区服务性就业的发展，创造就业机会，为社区低收入人群提供就业。尤其是社区养老服务的发展，面向老年人的社区养老服务，包括餐饮、理发、家政等，可以为因家庭原因、自身就业意愿和能力等方面选择留在村庄的人员提供一部分就业岗位，集体经济的社会保障支出成为部分家庭的就业收入。调研村庄发放理发服务卡等做法也值得推广，指定地点和用途的理发服务卡可以促进社区服务行业的发展，从而实现活跃乡村经济和社会生活的目标，获得农村集体经济提供的理发服务的 22 名受益对象均表示相较于现金给付，理发服务卡的发放更符合当前老年人的需求。

#### (五) 集体经济的保障服务能够增强乡村凝聚力

调研村庄属于比较富裕的村庄，村民人均年纯收入达到了 48037 元，从收入水平来看，参加城乡居民基本养老保险、城乡居民医疗保险以及购买普通的商业保险等并不会出现负担不起的现象，集体经济发放的养老补贴和理发服务卡的价值在其收入中所占的比重并不高，但是各村集体保障受益对象都表示集体保障让其感受到了来自村集体的关心，强化了自己作为集体经济组织成员的身份感，体现了集体经济的人文关怀。一调研对象因为临时困难获得了村集体提供的 500 元临时补贴后表示“村级集体经济提供的慰问金补贴钱数不多，尤其是现在生活水平提高之后，500 元钱并没有对生活有改善效果，但是村集体既然能够对我们进行补贴，只要有给补贴款，就代表着村里对我们的关心，我们家里还是很开心的，从心底里感觉很暖。”由此可见，集体经济的社会保障实践除了实质性的安全阀功能外，也能增强村集体的凝聚力，从而促进乡村的和谐发展。

综上所述，农村集体经济社会保障功能可概括为两类。第一类是基于国家当前提供的社会保障项目，农村集体经济通过在其基础上发挥补充保障功能而实现供给效果，一是提高当前国家社会保障项目的保障水平，以老年补贴对城乡居民基本养老保险领取水平的补充和住院费用二次报销对城乡居民基本医疗保险报销形成补充为典型；二是降低当前国家社会保障项目的缴费水平，以城乡居民基本医疗保险参保缴费补贴为代表。第二类是农村集体经济作为独立的农村社会保障供给主体，通过扩充社会保障内容来发挥保障功能，并充分借助农村集体经济组织了解农村居民的优势，在为生活困难户提供保障等资金供给的基础上，通过服务供给的方式满足村内居民精神层面的需求，此外，农村集体经济通过为村民购买商业保险，使得受益对象在获得赔付的基础上提高了自我保障意识和预防意识。

## 四、乡村振兴战略下推动农村社会保障功能的前景

乡村振兴战略下大力推进集体经济发展，并且通过清产核资等方式再次明确了农民作为集体经济组织成员的身份，使得乡村集体经济成为农民福利来源有所可能，浙江省桐乡市的实践充分证明了这一点：农村集体经济具有较强的福利保障功能，其供给内容包含养老、医疗、教育、救助、保险多领域，各领域下的社会保障项目整体上形成了现金给付、实物给付、服务给付、保险给付相结合的给付机制。在社会保障项目给付中既有针对所有受益对象的统一标准给付，也形成了分档保障的形式。针对不同性质的保障项目，表现为长期的定期型保障和应急救助、一次性保障结合的方式。在操作程序上根据保障内容和性质不同，以符合条件即可直接享受和个人申请双重方式对受益对象进行筛选，每一保障项目在选取受益对象中形成了以社员为基础，各个保障项目又分别以年龄、身份、困难程度、患病、住院等作为筛选供给对象的条件。在乡村振兴战略下，促进集体经济的发

---

展，使其成为农民五大福利来源之一，从而缓解了政府来源供给有限、市场来源供给不畅、家庭来源不稳定、社会网络来源不可靠等带来的农民社会福利供给不足的问题，并且从桐乡市的案例来看，农村集体经济的保障功能超越了“出资者”，更重要的功能是提供社会保障服务、提升社会保险意识以及促进社区和谐发展，尤其是村集体组织在村民商业性保险投保过程中从“在场”到逐渐“退出”，也充分证明了目前在很多地方被政府推广的“社会保险+商业保险”的组合模式通过村集体经济组织的前期示范性投入是能够更快被农民接受的。

首先，集体经济能够弥补国家社会保障的不足，根据各村村民不同的发展需求提供更有针对性的保障内容。目前，中国已经构建起了涵盖医疗、养老、最低生活保障、临时救济等全方面的农村社会保障安全网，但是整体性的社会保障安排只能解决农村人口普遍性、基本性的共性需求，不同村庄由于区位、经济发展程度、人口结构、社会文化等不同，其在社会保障上也有差异性的需求，村集体经济能够根据本村的具体情况和需求设计有针对性和补充性的社会保障内容，从而能够更好地满足村民需求，发挥集体经济的灵活性作用。虽然调研五个村庄都在浙江桐乡市，但每个村庄在社会保障服务方式和内容上都各有特点，集体经济强的村庄更加注重在资金的供给，更加倾向于采用普惠式制度模式，集体经济弱的村庄则更强调社会保障服务的供给以及更加倾向于采用瞄准式的残补模式，这也就给很多集体经济还比较薄弱的村庄提供了思路，集体经济的社会保障功能的设计可以更具有灵活性和适应性。

其次，集体经济能够避免国家社会保障项目的程序性带来的滞后和低效，更加快速应对村民的需求。国家社会保障政策，尤其是医疗保险、大病救助以及临时救助等扶持型保障政策的受益需要提交规范性的材料并通过严格的审核程序，在提供支持上具有明显的滞后性和低效率，从而往往使得需要扶持的村民在最困难的时候难以获得帮助。村集体经济的社会保障项目主要依托于村庄的“熟人”社会的信任机制，不需要制度化和程序化的审核，能够快速启动救助机制，给受益对象提供及时的支持。桐乡市的集体经济组织组团建立慈善帮扶基金的模式不仅突破了依靠单个集体经济组织经济能力的界限，也能够满足农民在受到意外风险伤害后能够及时快速得到及时救助，对于集体经济不发达的地区，地方政府可以考虑通过财政专项转移支付和集体经济筹资的方式来共同建立类似的帮扶基金，从而一方面降低集体经济的压力，一方面能够充分利用集体经济组织参与管理的高效。

再次，集体经济能够更多关注社会保障服务的供给，通过社会保障服务的发展创造社区公益性就业岗位，从而解决无就业人口的就业问题。国家保障项目主要采用现金补贴的方式，村集体经济可以根据社区发展情况更多提供服务性的保障内容，如今在各地农村普遍存在的针对农村老年人“小饭桌”等就是一个很好的尝试，村集体经济可以发展饮食、家政、护理、日常照料以及娱乐等全方位的社会服务，成立社会服务公司或者组织，一方面为受益对象提供直接的社会保障服务，另一方面也能创造社区公益性就业岗位，提供就业机会，增加村民的收入。将社会保障的供给途径从现金补贴转向提供社会保障服务的直接供给，从政策工具上将传统的消耗型的社会保障支出转变为服务型产业的发展，这一方面可以避免出现社会保障支出增加造成的对其他发展资源的挤压和财政负担，另一方面也能吸引更多农民参与到此向服务中来，从而孕育出基本社会保障服务的市场化需求，从而为将来通过市场化的手段来弥补社会保障资金提供了前提。

最后，从浙江省桐乡市的五个村庄的实践来看，村集体经济在社会保障上的支出并没有对当地村集体经济社会的发展造成资源的挤压，一些村庄根据实际发展需求通过降低村集体的补助标准、缩小村集体的补助范围以及退出商业保险的投保扶持等措施，也没有在当地产生负面的影响，村集体经济组织由于村民的成员身份构成、熟悉程度和范围的有限，容易在公共事务上达成共识，并能够根据实际情况进行调整，因此无需过度担心集体经济的社会保障负担过重的问题。乡村振兴战略中明确提出要大力发展乡村集体经济，随着集体经济的发展和壮大，充分发挥集体经济在农村社会保障供给上的作用，不仅能够有效构建起农村居民社会保障的“政府+集体+市场+家庭(个人)+社会网络”的五元福利体系，推动城乡统筹的社会保障体系建设，也能够提高村民的集体认同感，促进乡村社会的和谐发展。

#### 参考文献:

- 
- [1]左停, 巨源远, 徐小言. 福利多元主义与我国农民的养老福利转换——重思“土地是农民最大的社会保障”[J]. 人文杂志, 2015(8):114-121.
- [2]方青. 从“集体保障”到“社会保障”——中国农村社会保障 1949—2000[J]. 当代中国史研究, 2002(1):101-107.
- [3]刘志彪. 苏南新集体经济的崛起:途径、特征与发展方向[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2016, 53(2):48-52.
- [4]刘金龙, 许雯雯, 王尚友. 创新集体内涵:东莞市农村集体经济的再出发[J]. 农业经济问题, 2018(2):31-37.
- [5]全志辉, 陈淑龙. 改革开放 40 年来农村集体经济的变迁和未来发展[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(6):15-23.
- [6]沈于, 陈柳. 正外部性:理解农村集体经济的一个视角——以苏南地区为例[J]. 南京社会科学, 2018(3):38-43.
- [7]刘峰. 农村社会保障建设中集体与个人资金来源的法律思考[J]. 湖南社会科学, 2010(1):89-93.
- [8]陈其芳. 农村居民购买商业养老保险意愿的影响因素分析[J]. 财经理论与实践, 2016, 37(1):59-63+109.