

国家社会科学基金项目

中国农村

社会保障制度研究

——以西北贫困地区为例

曹建民 龙章月 牛剑平 著



人 民 出 版 社

中国农村 社会保障制度研究

——以西北贫困地区为例

曹建民 龙章月 牛剑平 著

人 民 出 版 社

责任编辑:吴继平

封面设计:徐 晖

版式设计:陈 岩

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会保障制度研究——以西北贫困地区为例/曹建民

龙章月 牛剑平 著. —北京:人民出版社,2010.5

ISBN 978-7-01-008846-4

I. 中… II. ①曹…②龙…③牛… III. 农村-社会保障-研究-中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 065243 号

中国农村社会保障制度研究

ZHONGGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU

——以西北贫困地区为例

曹建民 龙章月 牛剑平 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月北京第 1 次印刷

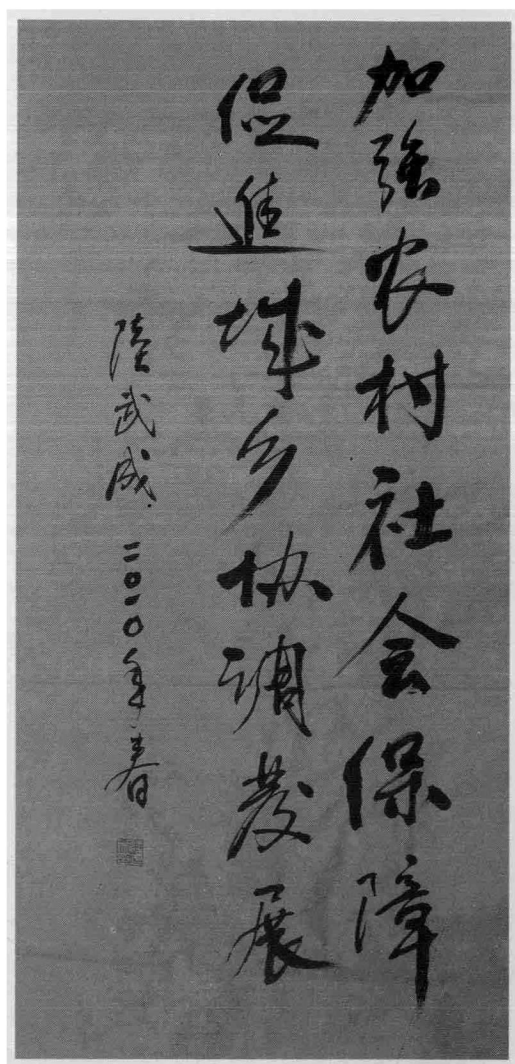
开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.875

字数:253 千字 印数:0.001-4.000 册

ISBN 978-7-01-008846-4 定价:26.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



甘肃省委常委、兰州市委书记陆武成同志为
本书题词

序 言

自从取消农业税和免除农村义务教育学费后,农民的医疗、养老、救灾等社会保障问题愈加突出,因此,迫切需要建立农村社会保障制度。党的十七大提出了加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,到2020年,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障,绝对贫困现象基本消除,人人享有基本医疗卫生服务,全面建成小康社会的奋斗目标。21世纪头20年是中国社会保障制度建设的关键时期。目前,我国发展已经站在新的历史起点上。国家财力的增强、党中央对民生问题的高度关注和中央政府的大力推动,使我国社会保障制度建设进入快速发展阶段。然而,农村社会保障制度建设还滞后于经济社会发展的需要。一方面,农村社会保障制度改革取得了巨大成绩,没有农村的社会保障制度,农村的改革不可能成功,市场经济改革带来的社会风险不可能化解,也不可能有今天农村的经济社会发展成就。但另一方面,实践中的城乡分割、部门分割、试而不定和统放不分,又造成了农村社会保障制度的地方化、零碎化。社会保障制度的地方化会形成并固化各地区的地方利益与城乡差距,临时、局部、零星、被

动的农民社会保障会损害制度的完整性与系统性。同时,对农村社会保障制度的发展规律认识不清,误读、错判农村社会保障制度建设情况等实践和认识上存在的问题,既制约了农村社会保障制度自身的发展,也制约了社会保障对经济社会协调、健康发展的促进作用和实现全体人民共享发展成果功能的发挥。因此,在尊重国情和遵循规律的前提下,科学地规划和设计农村社会保障未来的发展战略,对推动科学发展、促进社会和谐有着十分重要的意义。

如同市场机制天然追求效率一样,社会保障制度的出发点与归宿则天然地表现出对社会公平的追求。市场机制是经济增长的动力系统,而社会保障则是经济社会的稳定、协调与促进系统。两者功能的有效发挥,是整个经济社会良性发展的基本条件,不能将两者对立起来,要社会保障就否定市场机制,要效率优先的竞争就否定兼顾公平的保障。农民社会保障制度建设应基于国家的整体利益,着眼于增进人民福祉,从全局与长远出发,不能偏向某一部分人群,加大社会的差距,把能否持续不断地缩小不合理差距作为社会保障制度设计的核心评价指标。因此,建设一个能够公平惠及全体国民的健全的中国特色社会保障制度,应成为我国社会保障制度建设的目标与方向。

建民、章月、剑平同志以强烈的责任感和对农民的理解,深入调查农民社会保障的实际情况,开展社会保障理论和战略研究,努力探索农村社会保障发展的理念与规律,研究中国特色社会保障制度的体系结构、运行和监管体制,明确农民社会保障制度建设的目标、进程与步骤等,从而为农民社会保障制度改革和建设提供了有价值的参考依据,为制度和机制创新提供了支持。我国人口多,经济发展总体水平不高,城乡和地区之间发展不平衡,这是建立和

完善社会保障制度的基本国情。从计划经济体制向社会主义市场经济体制转换,这是我们建立和完善社会保障制度的历史特点。人口老龄化、就业方式多样化和城镇化呈加速发展态势,这是建立和完善社会保障体系面临的新形势和新挑战。从解决历史遗留问题和当前紧迫问题向建立长效机制转变,从解决城镇社会保障问题向统筹城乡社会保障转变,我国社会保障体系建设面临着一系列重大理论和实践问题。而我国社会保障理论与战略研究滞后,社会保障规划和制度设计缺乏系统性,政策不衔接,责任不清晰,使有限的资源得不到充分利用,严重影响和制约着我国社会保障事业的发展。该理论研究着眼于总结我国农村社会保障的生动实践,充分认识社会保障的地位和作用,正确把握社会保障的规律和特点,不断探索实现社会保障的方法和途径,丰富了有中国特色的社会保障理论,对农村社会保障体系进行总体设计和系统规划,明确了社会保障体系建设的战略目标、战略重点、战略步骤和主要任务,以增强社会保障工作的坚定性、自觉性、系统性和科学性。

农村社会保障的主要问题:一是供给的不足,二是社保公共品缺少公共性。农民有权利获得社会保障的保护。社会保障建设,制度先行。中国是农民多、穷人多、富人少,所有的人都不敢保证一辈子都处于强者地位,每个人都会有老弱病残的时候,因此,多数人会倾向于选择有利于弱者的社会保障立法。而我国恰恰是社保法制建设滞后,没有一部基本的社会保障法,劳动法和工伤保险条例又没有明确保障范围是否包括农民,农民社保覆盖面、保障水平和统筹层次低。社会保障的公益性、公平性、共享性,要求农民的社会保障要从全局整体规划,加强制度建设,提高统筹层次。在为工业化原始积累而实行的工农业产品价格剪

刀差依然存在的情况下,社会保障的“二次分配”应更加注重公平,缓解初始分配的不平等,让工业反哺农业,城市反哺农村得到落实,改变农民低收入,低保障的局面,逐步实现城乡社保均等化。

书中有许多亮点,如尊重我国初级阶段的现实国情,深刻认识加强农民社会保障制度建设是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、完善社会主义市场经济体制、深化改革的重要内容。贫困与社会保障的关系。社会保障不是城市的保障、单位的保障,农民保障的缺乏与城乡不同群体待遇差距较大,是我国社会保障制度建设面临的主要问题,要采取渐进性的发展方式加以解决,而不可能一蹴而就。农民社保要法定化,从摇篮到坟墓的保障都向国家要,我们的确做不到,但是基本生活的最低保障标准要实现。农村社保要重视家庭保障与社会互助的传统,农村社保应以不缴费的社会救助为主,不能使社保成为农民的负担。农民社会保障参加的人越多,越能发挥蓄水池的互助统筹作用。城乡在满足最低基本生活方面的成本相当,城乡低保可最先并轨的观点;只保大病的新农合影响农民参合的积极性;新农合要由不稳定的试点状态向稳定型发展;大部分新农合的资金流入了城市医院,新农合的资金并没有促进农村卫生事业的发展,提出以户口为界的新农合要注意城乡统筹;政府部门之间的政策矛盾,使农民的社保缴费被当作增加农民负担的乱收费;农村公共卫生事业要由营利自费到公益免费的方向发展;卫生领域的信息高度不对称,需加强对新型农村合作医疗的管理与监督;政府举办养老机构没有给农民发钱居家养老,自己购买养老服务有效;政府要改变低收入、高税收、低保障的局面,并按照国民的要求承担更多的社保责任,特别是社会救助的责任等调查观点,对今后农民社保工作都有

极大的促进。当然书中有的观点还需要进一步研究商榷,希望广大读者和农民朋友能借此更多地关注、关心、支持、争取农村的社会保障。

兰州大学校长 周绪红

2010年3月26日

目 录

序 言	周绪红(1)
绪 论	(1)
一、研究文献回顾	(1)
二、研究的目的和意义	(9)
三、资料来源与思路	(11)
四、学术价值、应用价值	(14)
第一章 国外农村社会保障制度简介	(16)
一、发达国家农村社会保障	(17)
二、经济转型国家农村社会保障	(30)
三、发展中国家农村社会保障	(34)
第二章 我国农村社会保障制度的现状及评估	(39)
一、社会保障思想的渊源与发展脉络	(40)
二、我国农村社会保障制度的发展历程	(43)
三、我国农村社会保障制度的基本评估	(48)
第三章 农村社会保障制度发展需研究的议题	(60)
一、农村社会保障制度的发展定位问题	(60)

二、城乡社会保障制度的统筹发展问题	(65)
三、农村社会保障体系的完善问题	(68)
四、农村社会保障的管理体制问题	(70)
五、农村社会保障的资金问题	(73)
第四章 西北农村的贫困状况与社会保障	(79)
一、贫困与社会保障	(79)
二、西北农村的生态贫困与社会保障	(83)
三、西北农村的经济贫困与社会保障	(85)
四、西北农村的社会文化贫困与社会保障	(89)
第五章 西北新型农村合作医疗制度研究	(95)
一、我国新型农村合作医疗制度概述	(95)
二、西北新型农村合作医疗制度的发展现状及分析	(109)
三、完善我国新型农村合作医疗制度的政策建议	(123)
第六章 西北农村的养老保险制度研究	(146)
一、农村养老保险制度概述	(146)
二、西北农村的养老保险制度的现状及问题	(153)
三、完善我国农村养老保险制度的对策建议	(161)
第七章 西北农村的社会救助制度研究	(171)
一、农村社会救助制度概述	(171)
二、西北农村最低生活保障制度的现状及问题	(179)
三、西北农村五保户制度的现状及问题	(190)
四、完善我国农村社会救助制度的对策建议	(194)
第八章 西北农村的社会福利制度研究	(200)

一、农村社会福利制度概述·····	(200)
二、西北农村社会福利事业的发展现状·····	(208)
三、加快建立适合我国国情的农村社会福利制度·····	(213)
第九章 建立中国特色社会主义农村社会保障制度·····	(220)
一、中国农民有权利获得社会保障的保护·····	(221)
二、国家应该为农民提供社会保障的保护·····	(229)
三、中国特色农村社会保障制度的目标任务·····	(241)
四、怎样建立中国特色社会主义农村社会保障制度·····	(246)
附 录·····	(278)
国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见·····	(278)
卫生部等部门关于巩固和发展新型农村合作医疗制度的 意见·····	(286)
兰州市关于建立农村居民最低生活保障制度的实施意见·····	(294)
兰州市农村五保供养工作实施细则·····	(301)
肃南县农牧民养老保险制度研究·····	韩正明(311)
白银区四龙镇建立农村养老保险的几点思考·····	葛文林(319)
景泰县正路乡社会保障体系建设情况探析·····	刘正祥(323)
参考文献·····	(327)
后 记·····	(334)

绪 论

一、研究文献回顾

改革开放以来,关于我国农村社会保障制度研究的主要成果有:龙翼飞著《完善我国的社会保障法律制度》、贾俊岭著《社会保障与法制建设》、郑功成著《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》《社会保障学:理念、制度、实践与思辨》《中国社会保障制度变迁与评估》、任保平著《中国社会保障模式》等,以上成果主要是在介绍西方社会保障制度的基础上,对中国的社会保障制度及其基本理论做了系统的研究,仅有部分内容涉及农民的社会保障,并不专门系统研究农民社会保障。20世纪90年代,由于国家对“三农”问题的重视,专门针对农民社会保障的研究成果出现较多,主要有:赵瑞政、王爱丽、任伶编著《中国农民养老保障之路》;中国社会科学院刘翠霄著《天大的事——中国农民社会保障制度研究》(法律出版社2006年出版);兰州大学教授聂华林杨建国著《中国西部农村社会保障概论》(中国社会科学出版社2006年出版);许文兴主编《农村社会保障》(中国农业出版社2007年出版);周荣著《明清社会保障的城乡差别和城乡互动》(光明日报2006年9月11日)等代表作。

其中刘翠霄的著作以强烈的责任感和对弱者的同情理解,阐

明了农民社会保障制度的现状,分析了农民为什么不能获得社会保障和商业保险的保护的原因和在建立农民社会保障制度上的认识误区,论述了农民社会保障与社会公平、农民社会保障与社会主义市场经济、农民社会保障与小康社会;提出了建立农民社会保障制度的重要性、必要性、紧迫性及其构想。本书立意高,理论性强,但对贫困农村,地广人稀的西部农村建立社会保障的难度估计不足,提出建立城乡有别的、地区有别、区分不同农民群体的社会保障制度,虽然针对性强,但过于碎片化,未考虑城乡、地区的统筹和衔接,未从国家正义和人权保障角度提出缩小城乡社会保障差距的针对性建议。

聂华林、杨建国 2006 年的著作《中国西部农村社会保障概论》中分析了西部农村社会保障存在的问题,提出了西部农村社会保障制度建设的意义、原则和重点,思考了在西部农村建立最低生活保障制度、农村居民失业保险制度、农民社会养老保险制度、农村医疗与公共卫生制度、农村住房保障制度以及城乡社会保障资金统筹与农村社会保障管理体制体制改革等问题。用大量数据说明社会保障的地区差异问题,突出了西部的特点,提出了在农村全面构建社会保障体系。但是农村居民失业保险制度、农村住房保障制度的提出显然超越了现实,西部农村的实际重点是先建立和完善最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度,使农民免于饥饿和疾病,然后才是养老、住房和就业的问题。书中提出的西部农村社会保障制度建设的三大主要原则:一是区域性原则,二是国家主导原则,三是多层次多方式原则,也过于简单。西北农村的社会保障原则应主要包括:社会保障权平等和普适原则;以人为本和弱者优先原则,政府主导、社会参与,发挥农民自己的主动性,国家、集体、个人三方承担责任的原则;全面、系统、适度、公平、有效、可持

续的原则;低水平、广覆盖、统筹城乡的原则;依法保障、规范管理的原则。另有制度实施的细节问题没有深入的探讨,如农村社会保障机构和管理人员的缺失及待遇,新型农村合作医疗费用报销程序问题等。

2007年许文兴主编的《农村社会保障》的主要内容有:农村社会保障制度概述;中国农村社会保障发展与现状;国外农村社会保障制度;农村社会保障管理;农村养老保障;农村医疗保障;农村社会救助;农村社会福利和农村社会优抚;统筹城乡社会保障。都是农民社会保障的基本原理和内容介绍,资料性强,针对贫困地区农民的社会保障公平性问题研究较为薄弱,农民工的社会保障及其转移接续等突出问题未涉及。

关于农村社会保障的现状,劳动和社会保障部原部长田成平认为,农村社会保障的制度框架已经建立起来了。农村最低生活保障制度已经全面建立,正在不断地扩大覆盖范围,农村的养老保险制度正在积极地探索,农村新型合作医疗制度正在全面推进。城乡医疗救治制度已经普遍建立。他同时承认,各项制度在贯彻的过程中都有一个继续扩大覆盖范围、继续使制度更加完善、提高保障水平的问题。关于农民工和失地农民的社会保障问题,现在正在制定农民工的各项保障办法。农民工的工伤保险和医疗保险在制度上都是明确的,要加大其参保的力度。农民工的养老保险办法现在还没有出台,劳动和社会保障部将在调查研究的基础上尽快制定出台农民工的养老保险办法。失地农民的保障问题,现在国务院已经有通知,下一步会继续抓好落实。田成平认为,为了能够实现建立覆盖城乡居民社会保障体系,将从四个方面努力工作:从制度层面对城乡各类居民的社会保障都做出安排;继续扩大制度的覆盖范围,加强基金的征缴管理以及一些基金的监管和

投资运营,建立社会保障待遇的正常调整机制;加强社会保障的管理服务;加快法制建设,特别是要加快社会保障立法,同时加大执法检查力度,将社会保障制度纳入法制化轨道。

民政部长李学举认为:“在社会救助方面,中央面向特困群众的救助政策基本出台,90%的省和70%的县初步建立了以农村五保、农村特困户救助,灾民救助为基础,临时救助为补充,医疗、教育、住房、司法等专项救助相衔接,政策优惠和社会互助相配套的城乡社会救助体系框架。18个省出台了建立农村低保制度的政策文件,958万农民基本生活得到保障,没有开展农村低保的地方,880万人得到了特困户救助,1249万人次的农民从医疗救助中受益。目前,我国的社会保障体系不完善,覆盖范围比较窄,制度不够完善等。80%以上的城乡劳动者没有基本养老保险,社会救助体系有待完善,社会福利水平有待提高,不少困难群众的基本生活还缺乏制度性保障。从长远看,我国社会保障体系将承受三个方面的巨大压力:一是人口老龄化带来的压力。二是城镇化带来的压力。三是就业方式多样化带来的压力。”^①

中国人民大学郑功成教授认为,十六大以来的五年,“社会保障建设的最大成就在于,填补了制度空白点,基本形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系框架”^②。他认为,中国社会保障制度改革是摸着石头过河,最初只

① 李学举:《逐步建立覆盖城乡居民的社会保障体系》,见《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定辅导读本》,人民出版社2006年版,第235页。

② 张怡恬、李晓宏、盛若蔚:《社会保障走向农村》,《人民日报》2008年3月15日。

是为了与国有企业改革和市场经济配套,1998年以前,社会保障改革几乎没有考虑制度转型的成本和对劳动者社会保障权益历史欠账的偿还,政府处于回避责任的阶段,社会保障被视为社会和单位集体的包袱,受“效率优先”的影响,福利的公平分配不被肯定,“社会保障不是免费的午餐”成为改革的流行观点,社会保障改革在有些人看来就是将政府的责任降到最低,而将个人的责任放大到最高。直到1998年,随着实施“两个确保”和确立最低生活保障制度,各项社会保障覆盖面的扩展,社会保障才开始摆脱单纯为国有企业改革配套和被视为狭隘的市场经济组成部分的束缚。这一制度应有的追求公平的价值取向才开始被重新认同。我们才逐步明确建立独立于企事业单位之外的社会保障体系,将社会保障作为一项基本社会制度加以建设的理念才逐步确立。社会保障改革的成就:一是重塑了国民社会保障观念。人民不再指望生老病死靠国家与集体,而是认同包括个人在内的责任分担机制。二是将原有的国家负责、集体包办、全面保障、版块分割、封闭运行型的社会保障建设成为政府主导、责任分担、社会化的多层次的社会保障体系。三是较好化解了市场经济改革带来的社会风险,为经济改革和社会发展创造了条件。四是明显推动了中国社会的发展进步,是中国社会事业与国家发展投入不多,收益巨大的投资。同时,社会保障改革存在的问题有:立法滞后,资金不足,社会保障覆盖范围小,制度安排忽略农村社会保障制度建设,城乡社会保障失衡;基本养老保险不能全国统筹,农村老龄化问题突出,农民工面临工伤和职业病的风险,贫困问题严重,管理体制无序,社会福利还未真正起步,个人社会保障权益不平等表现在许多人不能享有社会保障权以及不能公平地享有社会保障权,社会保障权与个人身份等级密切相关等问题。为此,国家实行五保户由财政供养,建