

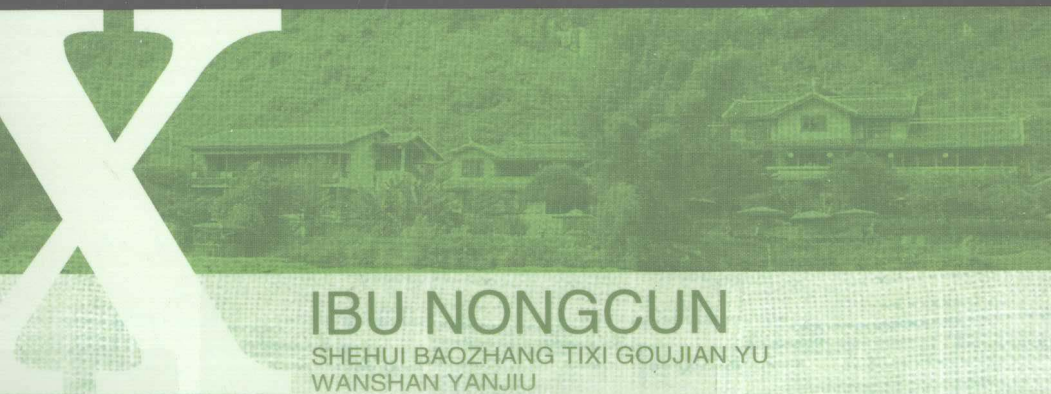
应用经济学湖南省重点学科学术成果
湖南省西部经济研究重点基地学术成果
湖南省普通高等学校哲学社会科学重点研究基地
“武陵山区扶贫开发研究中心”学术成果



李 琼 / 著

西部农村

社会保障体系构建与完善研究



IBU NONGCUN

SHEHUI BAOZHANG TIXI GOUJIAN YU
WANSHAN YANJIU



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

应用经济学湖南省重点学科学术成果
湖南省西部经济研究重点基地学术成果
湖南省普通高等学校哲学社会科学重点研究基地
“武陵山区扶贫开发研究中心”学术成果

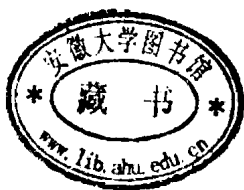
西部农村

社会保障体系构建与完善研究

XIBU NONGCUN

SHEHUI BAOZHANG TIXI GOUJIAN YU
WANSHAN YANJIU

李 琼 / 著



西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

西部农村社会保障体系构建与完善研究 / 李琼著.
—成都: 西南交通大学出版社, 2012.11
ISBN 978-7-5643-2045-4

I. ①西… II. ①李… III. ①农村—保障体系—研究—西北地区②农村—保障体系—研究—西南地区 IV.
①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 273234 号

西部农村社会保障体系构建与完善研究

李 琼 著

责任编辑	吴 迪
特邀编辑	罗爱林
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm × 210 mm
印 张	7.375
字 数	206 千字
版 次	2012 年 11 月第 1 版
印 次	2012 年 11 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2045-4
定 价	20.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

目 录

绪 论	1
第一章 西部农村社会保障体系构建与完善的背景条件	5
第一节 西部经济发展概况	5
第二节 西部社会保障事业发展概况	16
第三节 深入推进西部大开发战略的提出及其战略意义	26
第二章 西部农村社会保障体系构建与完善相关理论分析	34
第一节 西部农村社会保障体系构建与完善的理论基础	34
第二节 构建西部农村社会保障体系的内容	41
第三节 构建与完善西部农村社会保障体系的原则	49
第四节 西部农村社会保障体系的现状及存在的主要问题	51
第三章 西部农村最低生活保障制度的构建与完善	56
第一节 我国农村贫困及治理	56
第二节 西部农村最低生活保障的构建与完善	79
第四章 西部农村新型养老保险制度的构建与完善	98
第一节 西部农村老龄化问题	98
第二节 西部农村新型养老保险制度构建的原则及紧迫性	105
第三节 西部地区新型农村养老保险制度的构建与完善	113
第四节 新型农村养老保险制度研究现状及展望	124

第五章 西部农村新型合作医疗制度的构建与完善	139
第一节 西部新型农村合作医疗制度构建的意义、 可行性及原则	139
第二节 西部新型农村医疗保险制度运行现状、 问题及完善	146
第三节 西南及西北部分地区新型农村合作医疗 实施情况相关调查	165
第六章 西部农村社会福利的构建与完善	187
第一节 西部农村社会福利事业发展现状及存在的问题	187
第二节 西部地区农村社会福利的构建与完善	196
第七章 西部农村失业保险制度的构建	202
第一节 我国失业保险制度的发展历程及存在的问题	202
第二节 西部农民就业与失业现状	209
第三节 西部农村失业保险制度的构建	216
参考文献	223
后 记	231

绪 论

建设覆盖城乡居民的社会保障体系，是 21 世纪头 20 年我国改革发展的一项重要任务。我国社会保障体系建设任务最艰巨、难度最大的是建立健全农村社会保障体系，特别是西部农村社会保障体系的建立更是迫切需要提上日程。党的十七届三中全会通过了有关农村改革的决定，把焦点再次聚集于广袤的农村，凸现了中共中央对“三农”问题的高度重视。改革开放以来，我国广大农村发生了翻天覆地的变化，特别是一些经济发达地区的农村已率先实现了现代化，逐步建成了社会主义新农村。但是，我国农村经济发展并不均衡，由于受多种条件的制约，贫困山区农村经济发展较为缓慢，特别是西部地区“三农”问题更为突出。

一、西部农业经济结构单一，农产品市场规模小

就农业讲，西部传统农业所占份额大，农业经济结构单一。80% 的农民从事农业生产，以粮食种植业为主，以传统养殖业、微弱的家庭手工业和极少数打工收入为补充，经济作物很少，没有重要产业来支撑经济的持续发展。西部农村农产品市场规模小，这主要表现在四个方面：① 商品总量小，品种少。农产品多为家庭自我消耗，生产方式也多是农户经营。② 农产品品质低。由于缺乏必要的资金和技术进行品种更新和改良，西部农产品的品质普遍偏低，缺乏市场竞争力。③ 农产品后加工水平低。农产品后加工率低，主要是以

初级农产品形态出售,价格低廉,农民无法从后加工中取得附加价值。④交易市场不发达,交易行为不规范。西部农村集体经济相对薄弱,加工业也十分落后,非农产业发展迟缓,乡镇企业以建筑业和建材业为主,这两个行业基本上是以手工业为主,基础相当薄弱。西部农村普遍存在第三产业规模小、层次低的问题,特别是贫困山区,第三产业几乎是空白。西部农业经济的这种状况,一方面制约了社会分工发育程度的提高;另一方面使增加农民收入也十分困难。西部农村居民人均纯收入与东部、中部相比,绝对差距继续拉大。1999年,东部、中部、西部地区农村居民人均纯收入之比为1.86:1.27:1;到2007年这一比值为1.83:1.30:1。但从绝对值来看,1999年西部地区人均纯收入比东部、中部地区分别少135.1元和424.7元;到2007年,这一差距分别扩大到2500.7元和892.7元。

二、西部地区农民贫困问题严重

西部贫困人口规模大,贫困发生率高。2002年,内蒙古、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆的贫困发生率,分别是6.4%、12.9%、19.0%、14%、12.6%、8.9%,大大高于全国4.6%的平均水平。国务院制定的《国家八七扶贫攻坚计划》确定的国家重点扶持的贫困县全国共有592个,其中西部民族地区的就有221个,有贫困人口2163万人,占全国贫困人口总人数的26.82%。内蒙古、广西、贵州、云南、青海、宁夏、新疆的贫困分布率分别是:36.9%、33.73%、60%、59.35%、35.90%、44.44%和29.41%,远远高于全国27.27%的平均水平。从低收入人口占农村人口比重看,贵州、云南、陕西、甘肃、新疆低收入人口占其农村人口比重仍在10%以上(胡振虎,2010)。贫困地区的生产条件差:贫困人口中,1000多万人口分布在西北的干旱缺水地区,人畜饮水很困难;2000多万人口分布在西南的石山地区(喀斯特地貌),耕地严重缺乏,如贵州人均不到2分(1分=66.7平方米)耕地;1000多万人口分布在海拔2000米以上的高寒山区

以及交通通信极不便利的深山。我国西部贫困山区农村贫困面大,脱贫难度大,有相当多的地区返贫现象严重。从贫困人口数量上看,2005年年末,我国农村2365万绝对贫困人口中,西部占1421万人,占全国农村绝对贫困人口的60.1%;农村低收入人口为2384万人,占全国农村低收入人口的58.6%。从国家扶贫开发工作重点县的数量上看,新时期592个国家扶贫开发工作重点县中,西部12个省市(区)共有375个,占63.34%,这表明西部贫困山区农村贫困面非常广。在农村社会保障制度很不完善的情况下,主要依靠土地作为生存保障的西部山区农民,在遇到自然灾害或疾病时,更容易陷入贫困和极度贫困。

三、西部农村社会事业发展严重滞后

根据2008年中国卫生统计年鉴统计,2008年全国各地区农村改水受益人口占农村比重来看,已改水受益人口占农村人口比重全国平均水平为93.6%,西部地区除重庆(97.3%)、甘肃(94%)、宁夏(98.3%)外,其他地区均低于全国平均水平,最低的新疆为61.9%,与东部最高的上海(100%)相差了40多个百分点。从饮用自来水占农村比重来看,全国平均水平为65.5%,西部地区除重庆(76.4%)外,其他地区均低于全国平均水平。最低为四川(44.7%)与最高的上海(100%)相比,低了近60个百分点。通汽车率在全国平均水平以上的只有广西、甘肃、宁夏、新疆4个省市区,其余均低于全国平均水平。西部农村的道路交通、水利、通信、能源等较全国平均水平都显得非常落后,电视普及率只有60%左右。西部农村基础教育和农民职业技能培训普及率也极低。西部贫困地区农业水利设施陈旧、破损,甚至有些地方连简单的水利设施也没有,大多数地区的公路建设都只有乡通公路,村级公路的改扩建仍处于初始阶段。西部地区的西藏、青海、甘肃、贵州、宁夏、云南、陕西、新疆、内蒙古、四川等10省区的文盲半文盲率均高于全国平均水平。西部

地区农民文化素质偏低、劳动力素质差，一方面制约了农业技术进步，使传统农业的改造困难重重；另一方面也使农业结构的调整缺乏内在动力，使农业生产效率难以提高，农民增加收入的渠道也变得非常狭窄。西部农村社会事业发展严重滞后的状况，不但影响其生活水平的提高，而且使其在生活形态上也严重依赖于家庭这种抗风险能力极低的生存方式，这突出地表现为农民对社会保障的认识不足和制度缺失。农村社会保障缺失是西部“三农”问题的综合体现，基于西部“三农”问题纷繁复杂、千头万绪的现实，要依靠西部经济社会正常发展或自身积累来克服这一困难需要相当长的时间，因此需要借助外力推动实现西部农村经济的跨越发展，这种外力是国家强有力的支持。只有通过国家财政强有力的支持建立起西部农村社会保障制度及完备的体系，才能实现“低水平均衡陷阱”突破，从而进一步实现西部农村社会经济发展的目标。

第一章 西部农村社会保障体系构建与完善的背景条件

西部大开发战略使西部地区迎来了发展史上的黄金时期。首先，地方财政收入大幅增长，城乡居民收入快速提高，西部地区社会保障事业获得了巨大的经济基础。其次，深入推进西部大开发战略将社会保障事业放在了突出的位置，强调要把保障和改善民生作为西部大开发的首要目标，提出要不断完善覆盖城乡居民的社会保障体系，这使得西部社会保障事业遇到了所有未有的发展机会。最后，随着全球化进程的加快、西部农村市场经济的建立，西部农民面临着贫富差距风险、市场化风险以及社会保障制度缺失的风险，大量风险因素的存在，使得包括医疗保障、最低生活保障制度以及养老保险制度在内的社会保障制度成为当前西部农村居民最为需要的保障制度。

第一节 西部经济发展概况

改革开放头 20 年，东部地区经济发展迅猛，西部地区则处于相对落后的状况。西部地区 GDP 全面落后于东部、中部地区和全国平均水平，人均 GDP 占全国平均值的比重由 69.5% 下降到 1998 年的 57.9%；财政收入占全国比重由 1978—1990 年的 13.21% 上升到 22.81%，但在 1990—1998 年又较大程度地出现下降，由 22.81% 下降为 18.99%。财政支出占全国的比重在 1990—1998 年也明显下降，

由 29.09%下降为 24.09%。这表明,改革开放后,东西部经济发展差距更大了,西部地区居民生活相对质量是下降的。1999 年 9 月 22 日,党的十五届四中全会明确提出西部大开发战略,将总战略目标概括为:经过几代人的艰苦奋斗,到 21 世纪中叶全国基本实现现代化时,从根本上改变西部地区相对落后的面貌,显著缩小地区发展差距,努力建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀丽、人民富裕的新的西部地区。

一、经济持续平稳增长

新中国成立后,尤其是改革开放以后,西部地区克服了区位优势和非均衡发展的宏观经济政策等方面的影响,经济体制改革、经济结构调整和经济发展速度明显加快,人均收入迅速提高。

(一) GDP 增速快

新中国成立后,到西部大开发完成之际,西部经济发展呈现阶段性发展的特点,从西部经济增长率来看,整个西部经济发展可以概括为三个阶段(见表 1.1)。

表 1.1 西部地区 1952—2008 年各阶段部分省份及
全国 GDP 年均增长率(%)

地区/全国	年 份		
	1952—1978	1978—1998	1998—2008
内蒙古	6.20	10.22	16.00
甘肃	6.27	8.91	10.63
新疆	6.34	10.62	10.05
西藏	6.42	9.26	12.18
贵州	6.74	9.02	10.34
四川	7.01	9.54	10.78

续表 1.1

地区/全国	年 份		
	1952—1978	1978—1998	1998—2008
云南	7.04	9.91	9.47
广西	7.08	9.33	11.12
陕西	7.34	9.72	12.18
宁夏	8.07	8.95	11.19
青海	9.06	7.10	11.44
重庆	—	9.86	11.24
西部	6.94	9.45	11.42
全国	6.88	9.82	9.64

资料来源：姚慧琴，任宗哲：中国西部经济发展报告 2009，社会科学文献出版社 2009 年版。

第一阶段：1952—1978 年，西部地区 GDP 增长了 5.72 倍，年均增长 6.94%，占全国 GDP 的比重提高到 20.63%；工业生产总值由 38.24 亿元增加到 681.78 亿元，占全国的比重由 11.13% 增加到 16.04%。新疆以 10.62% 的年均增长率居于西部地区之首，内蒙古以 10.22% 的增长率居于全国第二，新疆和内蒙古在此期间均高于全国的 9.82% 和西部地区的 9.45% 的平均水平。第二阶段：1978—1998 年。这一阶段是西部地区经济体制由计划经济向市场经济全面转型时期，人们发展经济的热情得到激发。这 20 年间，西部地区的 GDP 年均实际增长 9.45%，名义 GDP 在 1998 年达到 14 647.38 亿元，比 1978 年增加了 19.5 倍；人均 GDP 增长了 15.86 倍，达到 4 122.6 元；财政收入增加了 6.49 倍，达到 946.24 亿元；人民生活得到较大改善，西部各省、区城镇居民可支配收入在此期间分别增长 8~14 倍，农村居民纯收入增长 9~16 倍。这一阶段除了云南以外，西部其他地区增长率均超过了全国 9.64% 的平均水平，西部地区平均年增长率达到了 11.42%。

第三阶段：1998—2008 年，西部大开发全面启动。西部大开发的 10 年间，西部经济在克服宏观经济波动、生产成本上涨以及非典疫情、罕见的冰灾与大地震的不利影响的基础上，经济社会建设取

得巨大成就,实际年均经济增长率为 11.42%,高于全国 9.64%的水平,占国内 GDP 的比重提高到 17.80%。2008 年,西部地区全社会固定资产投资完成 36 894.62 亿元,比 1998 年多了 31 847.82 亿元,十年间总和达到 158 663.1 亿元,年均增长 22%。

“十一五”期间,西部经济一直呈现快速增长,持续高于全国平均水平,经济实力日益增强,人民生活水平提高。2006—2010 年,西部生产总值的增长速度分别为 13.6%、14.9%、13.1%、13.5%和 14.2%,除 2006 年的增速低于全国平均增速外,其他年份均高于全国平均增速,而且是各大区中增长率最高的;平均增速为 13.9%,比全国平均增速高 0.9 个百分点,也分别比东部和中部地区高 1.3 和 0.7 个百分点,其中内蒙古增长为 17.6%,是中国内地 31 个省份增速最高的。与此同时,西部地区的生产总值占全国的比重逐年提高,其所占比重分别为 17.11%、17.33%、18.14%、18.33%、18.68%。

(二) GDP 总量增加迅速

西部大开发的十年间,是西部经济发展最迅速的时期。这一时期 GDP 总量规模不断扩大,占全国经济总量的占比不断提升。1998 年西部地区国内生产总值为 14 647.6 亿元,2008 年达到 58 159.58 亿元(见表 1.2),年平均增加 4 360.92 亿元。西部经济在国内 GDP 的占比经历了一个先降后升的历程,1998—2003 年,西部经济占全国 GDP 的比重由 17.35%下降到 14.78%;从 2004 年开始,西部经济占 GDP 的比重逐步上升,由 2003 年的 14.78%上升到 2008 年的 19.38%。西部经济占全国 GDP 的比重拐点之所以出现在 2004 年,主要是因为国内经济增长对资源需求大幅提高诱致价格提高,使西部资源密集区的经济出现异常加速的现象。2009 年,在应对国际金融危机冲击的同时西部地区经济发展势头强劲。全国经济增速前 5 位的省份有 4 个在西部,西部经济增速高于东部 2.8 个百分点。2010 年,西部地区经济在 2009 年高速增长的基础上,再次加速,全年共实现地区生产总值 80 825.1 亿元,直接跨越两个关口,由 6 万亿元进入 8 万亿元。其中,GDP 总量超过 1 万亿元的有了三个省,即四

川 (16 898.62 亿元)、陕西 (10 021.5 亿元)、内蒙古 (11 655 亿元)。

表 1.2 1998—2008 年西部地区 GDP、全国 GDP 总量 单位: 亿元

地区 年份	内蒙古	甘肃	新疆	西藏	贵州	四川	云南
1998	1 192.30	869.80	1 116.70	91.20	841.90	3 580.30	1 793.90
1999	1 268.20	932.00	1 168.60	105.60	911.90	3 711.60	1 855.70
2000	1 401.00	983.40	1 364.40	117.50	993.50	4 010.30	1 955.10
2001	1 545.80	1 072.50	1 485.50	138.70	1 084.90	4 421.80	2 074.70
2002	1 734.30	1 161.40	1 598.30	161.40	1 185.00	4 875.10	2 232.30
2003	2 150.40	1 304.60	1 877.60	184.50	1 356.10	5 456.30	2 465.30
2004	3 020.00	1 688.50	2 248.40	220.30	1 677.80	6 379.60	3 081.90
2005	3 822.80	1 928.10	2 639.60	250.60	1 942.00	7 385.10	3 472.30
2006	4 790.00	2 275.00	3 018.98	290.05	2 267.43	8 637.80	4 001.87
2007	5 955.65	2 702.40	3 523.16	342.19	2 741.90	10 505.30	4 741.30
2008	7 761.80	3 176.10	4 203.40	359.91	333.40	12 506.30	5 700.10
地区 年份	广西	陕西	宁夏	青海	重庆	西部	全国
1998	1 903.00	1 381.50	227.50	220.20	1 429.30	14 647.60	844 402.30
1999	1 953.30	1 487.60	241.50	238.40	1 479.70	15 354.10	89 677.10
2000	2 050.10	1 660.90	265.60	236.60	1 589.40	16 654.70	99 214.60
2001	2 231.20	1 844.30	298.40	301.00	1 749.80	18 248.60	109 655.20
2002	2 455.40	2 036.00	329.30	341.10	1 971.30	20 080.90	120 322.70
2003	2 735.10	2 398.61	385.30	390.20	2 250.60	22 954.60	135 822.80
2004	3 433.50	3 175.60	537.10	466.10	2 691.50	28 620.700	159 878.30
2005	4 963.30	3 674.80	599.40	543.20	3 069.10	33 390.30	183 217.50
2006	4 801.98	4 383.91	706.98	641.05	3 486.20	39 301.25	211 923.50
2007	5 955.65	5 465.79	889.20	783.61	4 122.51	47 864.14	257 305.60
2008	7 171.60	6 851.30	1 098.50	961.53	5 096.70	58 259.58	30 0670.00

资料来源: 1998—2007 年西部各省数据来自各相关年份《统计年鉴》。全国 GDP 数据以及 2008 年西部各省数据来源: 2009 年《中国卫生统计年鉴》, 中国协和医科大学出版社出版。

(三) 工业增加值、固定资产投资增速快

西部大开发以来,西部地区工业增加值连年提高,对 GDP 的贡献增加明显。2008 年,西部地区工业增加值达到 22 537.73 亿元,比 1998 年的 2 854.4 亿元增加 19 684.33 亿元,年均增速 22.96%,远远超过 GDP 的增长速度。从 2002 年起,西部各地区工业增加值同比增长不断提高。2006—2008 年,内蒙古工业增加值连续三年居于西部地区之首。除了增长速度快以外,西部地区工业增加值占 GDP 的比重也不断提高。由 1998 年的 19.48% 上升到 2008 年的 38.68% (见表 1.3)。

表 1.3 1998、2008 年西部地区工业增加值占 GDP 比重 (%)

地区 \ 年份	1998	2008
内蒙古	18.67	44.45
甘肃	23.90	35.58
新疆	21.67	41.16
西藏	7.79	7.50
贵州	21.59	33.35
四川	16.56	39.49
云南	28.85	33.99
广西	14.54	34.40
陕西	20.72	43.61
宁夏	25.36	44.16
青海	23.21	45.64
重庆	14.68	35.88
西部	19.48	38.68

数据来源:姚慧琴、任宗哲,中国西部经济发展报告 2009,社会科学文献出版社 2009 年版。

另外,1998年以来,西部地区社会固定资产投资特别快速。2008年,西部地区全社会固定资产投资完成36894.62亿元,比1998年增加了31847.82亿元。1998—2008年的十年间,投资总和达到158663.1亿元,年平均增长22%。其中,有8个地区的年均增长在20.01%以上,内蒙古更是达到了33.05%;处于第2~4位的陕西、重庆、宁夏,也分别达到25.04%、23.43%和23.18%;处于最低位的新疆也以年均16.25%的速度增长。在投资总量方面,四川省投资总量最大,10年累计完成投资32711.54亿元;内蒙古次之,达到20997.36亿元。2010年,西部地区固定资产总量64384.8亿元,比2009年增加12761.92亿元,占全国投资的比重较2009年的23.07%上升到23.19%。分省份看,有7个省份的投资增速在30%以上,其中广西增长最快,达到37.7%;甘肃、青海、宁夏、陕西、贵州分居第2~6位。

(四) 产业结构不断优化, 第三产业比重快速上升

西部大开发以来,随着西部各级政府大力推进第三产业的落实,西部地区产业结构不断得到优化,第三产业得到迅速发展。从产值结构看,第一、二、三产业的比值由1999年的23.7:41.1:35.1上升到2009年的13.7:47.6:38.7。从图1.1看,十年间,第一产业的比重下降了10个百分点,第三产业和第二产业呈现不规则地波动,但总的看来比重有所上升。绝对规模方面,第二产业和第三产业增加速度较快。十年间,西部地区规模及其以上企业工业总值由1999年的8540.22亿元,提高到2009年的68932.03亿元,实现利润总额由1999年的73.80亿元,提高到2009年的5037.87亿元,是1999年的69.26倍。第三产业增加值由1999年的5357.17亿元提高到2009年的25751.44亿元,增长了4.8倍。2010年,第三产业产值为29633.29亿元,对GDP的贡献率为30.85%(见表1.4)。

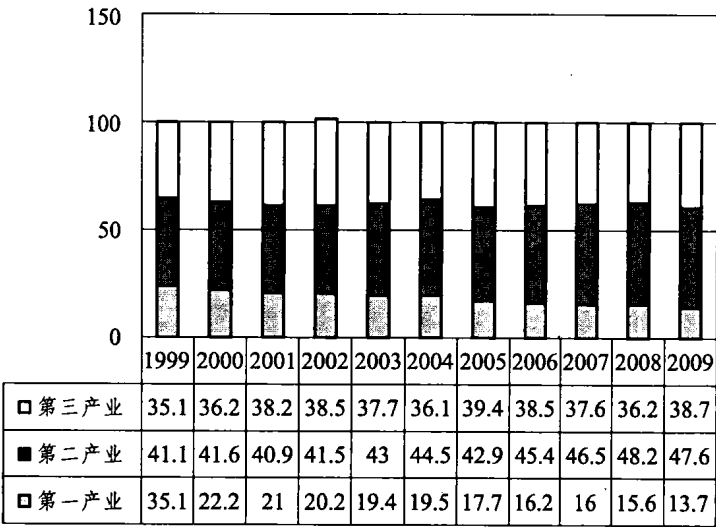


图 1.1 1999—2009 年三产业占比情况

资料来源：根据相关年份《中国统计年鉴》有关数据整理计算。

表 1.4 2010 年西部地区第三产业发展情况

地 区	产值（亿元）	对 GDP 的贡献（%）
重庆	2 825.44	27.13
四川	5 850.40	24.74
贵州	2 163.58	45.08
云南	2 890.40	38.19
西藏	275.41	59.80
陕西	3 629.55	30.21
甘肃	1 535.49	31.75
青海	470.88	28.43
宁夏	649.97	35.01
新疆	1 806.51	34.98
内蒙古	4 187.83	30.29
广西	3 321.19	28.30
西部	2 963.29	30.85

资料来源：西部各省份政府网站。