

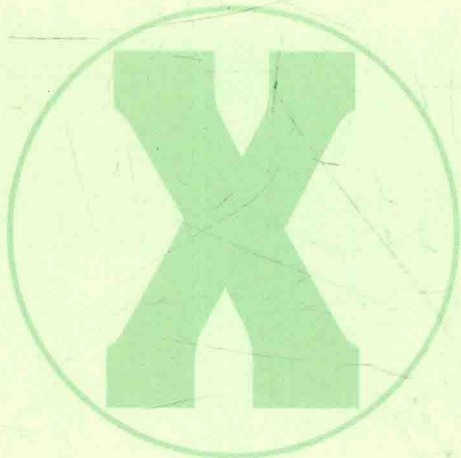
XINSHIQI

NONGCUN SHEHUI BAOZHANG TIXI YANJIU

新时期

农村社会保障体系研究

孔云梅◎著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

新时期

农村社会保障体系研究

孔云梅◎著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

• 北京 •

内 容 提 要

本书主要对我国农村社会保障的发展做出了相关的探索与研究。总体上看,本书循着我国农村社会保障的现状与问题、农民工社会保障、农村社会保障的改革与探索的思路进行撰写。在内容安排上,主要为农村社会保障的概况、农村养老保障、农村医疗保障、农村社会福利、农村社会救助、农民工社会保障、农村社会保障改革和国外农村社会保障借鉴等。

图书在版编目(CIP)数据

新时期农村社会保障体系研究/孔云梅著. —北京:
中国水利水电出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5170-4940-1

I. ①新… II. ①孔… III. ①农村—保障体系—研究
—中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 296773 号

责任编辑:杨庆川 陈 洁 封面设计:崔 蕾

书 名	新时期农村社会保障体系研究 XINSHIQI NONGCUN SHEHUI BAOZHANG TIXI YANJIU
作 者	孔云梅 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址:www. waterpub. com. cn E-mail: mchannel@263. net(万水) sales@waterpub. com. cn 电话:(010)68367658(营销中心)、82562819(万水)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京鑫海胜蓝数码科技有限公司
印 刷	三河市佳星印装有限公司
规 格	170mm×240mm 16 开本 15.5 印张 201 千字
版 次	2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷
印 数	0001—1500 册
定 价	46.50 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

作为一个发展中的农业大国,农民问题在任何时候都是一个带有全局性和战略性的问题,因为农业是我国社会稳定的基石。我国虽然是一个农业大国但并不是一个农业强国,农村经济发展的滞后使得我国农业人口社会保障制度的建设和发展动力不足,目前我国的农村社会保障制度仍然处于比较落后的状态,农村社会保障制度的确立和完善还有很多问题亟待解决。建立和完善农村社会保障制度是我国全面建设小康社会的重要内容,也是我国开展新农村建设、提高农村地区经济地位、维护我国社会稳定的一项基本措施。

目前,我国已经在农村地区全面推广新型农村合作医疗制度、新型农业保险制度、新型农村养老制度等一系列政策和措施,我国农民也开始逐渐认识和享受他们的社会保障权益。但是,由于自身和环境因素的种种限制,这些农民对正在实行或者将要实行的保障制度的认识和理解层次只停留在整个制度的某几项与自身利益关系最紧密条款之上,他们对整个保障制度并没有形成一个准确、全面的认识。因此,为了让广大的农民朋友更加详细和全面地了解我国农村社会保障制度、熟悉相关法律法规,我们将在本书中对这些制度和政策进行详细的介绍。此外,本书在编写过程中融入了不少笔者的观点和早期论文,因此本书也可以看作是对我国农村社会保障制度的一次剖析,在本书创作完成后,笔者希望这些研究能够为我国农村社会保障制度的发展和完善提供一些思路 and 想法。

本书共分八章对我国的农村社会保障体系做了系统的介绍与剖析,第一章为总体框架,对我国农村社会保障制度的发展历

史以及发展现状等情况进行了介绍；第二、三、四、五章从农村社会养老保障制度、医疗制度、社会救助制度以及社会福利制度四个方面系统地对农村养老保障体系进行了分析和描述，主要包括农村社会养老保障、医疗、福利以及救助的发展历史、发展现状、存在的主要问题以及笔者对解决这些问题和矛盾提出的建议和策略；第六章对我国农村中的农民工群体的社会保障问题做了研究；第七章对我国农村社会保障制度的改革进行了探索；第八章对西方国家农村社会保障制度建设做了相关研究。为了降低阅读难度，增加读者的阅读兴趣，本书大大减少专业、晦涩词语的使用篇幅，希望能对读者的阅读流畅性起到一定作用。

本书在撰写过程中，参考了大量的资料和文献，限于篇幅，作者并未一一列出。在此，笔者向这些文件的作者、出版机构表示最诚挚的感谢！虽然笔者已尽了自己最大的努力，但是由于个人时间和创作精力的限制，书中难免会存在一些缺陷和不足，真诚希望广大读者能及时对这些不足和缺陷进行批评和指正，笔者必将虚心接受。

作 者

2016年9月

目 录

前言

第一章 新农村社会保障体系总体框架	1
第一节 农村社会保障体系的历史沿革与现状	1
第二节 建立完善农村社会保障体系的意义	11
第三节 我国农村社会保障制度的内容与主要问题	18
第二章 农村养老保障体系的构建与完善	26
第一节 我国农村养老保障的变革和现状	26
第二节 制约我国农村养老保障的主要因素	33
第三节 我国新型农村养老保障的发展	52
第四节 完善农村养老保障制度建设措施与建议	59
第五节 建立健全多层次的农村养老保障体系	64
第三章 农村医疗保障制度的建构与完善	85
第一节 农村医疗保障制度概述	85
第二节 我国农村医疗保障制度发展的曲折历程	92
第三节 新型农村合作医疗制度框架及发展现状	98
第四节 完善我国新型农村合作医疗制度的政策建议 与措施	103
第四章 农村社会救助与社会优抚制度的构建与完善	115
第一节 农村社会救助与优抚制度发展和意义	115
第二节 我国农村社会救助与优抚制度的主要内容	119

第三节 推进我国农村社会救助制度改革的主要措施	137
第五章 农村社会福利体系构建与完善	155
第一节 农村社会福利体系的主要内容	155
第二节 我国农村社会福利制度的现状与完善措施	161
第六章 农民工社会保障问题研究	171
第一节 我国农民工问题的形成	171
第二节 农民工问题的主要困境	176
第三节 解决农民工问题的思路与政策建议	184
第四节 农民工社会保障问题展望	193
第七章 农村社会保障制度改革研究	197
第一节 城乡社会二元保障制度的形成	197
第二节 城乡二元社会保障制度及其弊端	201
第三节 统筹城乡社会保障制度协调发展的政策 和建议	203
第八章 西方发达国家农村社会保障制度及借鉴	211
第一节 西方主要发达国家农村社会保障制度的 实践	211
第二节 发达国家经验对完善我国农村社会保障 制度的借鉴	227
参考文献	236
后记	241

第一章 新农村社会保障体系总体框架

社会保障体系的建设和完善是我国全面建设小康社会的重要组成部分,但统观我国的社会保障制度,很多问题还没有得到有效的解决,尤其是农村社会保障制度更是我国社会保障体系的薄弱环节。在本章里我们将会对我国农村社会保障体系的产生、发展、现状以及当前农村保障存在诸多问题进行讨论与研究,让大家对我国的农村社会保障体系有一个全面的认识。

第一节 农村社会保障体系的历史沿革与现状

我国农村社会保障制度是由农村社会救助、农村养老保障制度、农村医疗保障制度和农村社会福利事业共同组成的一个完整的保障体系。新中国成立以来,它历经了三次制度变迁,每次变迁都有各自的特点。

一、农村社会保障伊始与曲折:1950—1978

新中国成立以后,中国共产党领导的中国政府对我国农村社会保障制度极为重视。百废待兴,新中国政府积极推进社会保障工作的开展,对受灾群众、受伤战士开展了社会救助与保障工作。1949年12月政务院发布了《关于生产救灾的指示》,1950年确立了“依靠群众、生产自救为主,辅之以国家必要救济”的农村社会保障总方针,同年12月内务部公布了《革命烈士家属、革命军人家属优待暂行条例》《革命残废军人优待抚恤暂行条例》《革命军

人牺牲、病故褒恤暂行条例》和《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》等社会保障政令法规,初步稳定了我国长期战乱造成的混乱的社会局势。

1956年以后,农村人民公社体制的确立使我国农村社会保障建设逐步走上正轨,建立起了以集体经济为基础和保障的复合型社会保障制度。这一制度框架包括以救济贫弱为重点的扶贫制度、以照顾和优待烈军属为内容的优抚制度、“五保”制度和农村合作医疗制度。

1958年农村人民公社建立后,国家加强了人民公社对生活贫困的社员的社会救助,采取的方式主要有以下三种。

(1)年初评定补助工分,并计入当年的劳动统计手册,年终根据劳动量对劳动成果进行分配兑现。

(2)根据年终分配收入情况,适当补助工分或粮食。

(3)从集体公益金中提取补助费,补助贫困户,保障每一个农民的基本利益。

1956年,“五保”制度正式在我国农村施行,该年6月出台的《高级农村生产合作社示范章程》对“五保”对象和“五保”内容做了初步规范,构建起了“五保”制度的基本框架。1964年10月通过的《1956—1976年全国农业发展纲要》又增加了“保住”“保医”等内容,对“五保”制度进行了进一步的完善。

我国的农村合作医疗制度开始于20世纪50年代,其创建的初衷是解决农民看不起病的问题,但是这一时期的合作医疗制度并没有以法律的形式正式确立。1960年2月,卫生部出台的《关于农村卫生工作现场会议的报告》正式将这一制度称为集体医疗保健制度,开始在全国推行。

我国的社会优抚制度在1956年农业合作化运动后也随着机体经济的确立而出现了新的变化,主要体现在劳动日数评定制度上。具体来说就是农村集体经济组织对烈士军属,按照家庭和个人情况,在春季评定一年内应做的劳动日数,如果其收入在劳动日数内落后于其他成员的平均水平,那么优待一定数量的劳

动日。

二、农村社会保障的平稳发展:1978—2002

建立于 20 世纪五六十年代的以集体经济为依托的农村社会保障项目,随着我国市场经济的引入保障效果大大降低。因此 20 世纪 80 年代以后,我国又开始了新一轮的农村社会保障制度创新与改革工作,其措施主要体现在以下几个方面。

(一)转变社会救助方式

在社会救助方式上,由原来的被动救贫转变为主动扶贫。从 1986 年起,党和政府在全国范围内开展大规模的扶贫计划,并且成立了专门的扶贫机构,通过“以工代赈”等方式,增强贫困人口的自救能力。1994 年 3 月,国务院颁布《国家“八七”扶贫攻坚计划》(以下简称《计划》)^①,计划从 1994 年到 2000 年,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用 7 年左右的时间,基本解决农村 8000 万贫困人口的温饱问题。2001 年 5 月,国务院又制定了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》^②,该《纲要》将扶贫工作的开展扩大到了更广的领域,并且将贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口作为重点扶贫对象。

(二)实施乡镇“五保”统筹制度

这一时期,我国政府针对“五保”供养制度的资金筹集方式进行了改革,该项改革从 1985 年起在全国逐步推行,经费由乡镇统筹,并加强了对农村敬老院的硬件建设和完善,并初步建立了“五保”服务网络,进一步完善了我国的“五保”制度,强化了该保障制

① 国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)[EB\OL]. 新浪网: <http://news.sina.com.cn/2004-08-25/17534137022.shtml>

② 中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)[EB\OL]. 新浪网: <http://news.sina.com.cn/2004-08-25/17564137039.shtml>

度的保障效果。

(三)建设农村最低生活保障制度

在经济较发达地区建立农村最低生活保障制度,在经济欠发达地区建立特困户生活救助制度,向农村生活困难人员提供现金、食物和服务方面的救助,资金由国家和集体负责解决。

(四)试点农村养老保险

农村养老保险试点工作开始于 1986 年,并在 1992 年由民政正式出台《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》^①。该方案对农村社会养老保险制度进行了大致的描述,主要内容有以下几个方面。

第一,农村养老保险的目的是保障农民的基本生活,其原则是效益优先、兼顾公平。

第二,农村养老保险的模式主要是政府引导和组织,农民自愿参加。因此,其资金筹集也是“个人缴费为主、集体补助为辅,国家予以政策扶持”。政府政策扶持主要体现在乡镇企业职工参加养老保险可以作为企业成本的一方面进行税前列支。

第三,建立个人养老金账户,将个人缴费与集体补助的数额记录在个人名下,未来领取养老金的数额与个人账户资金积累数额挂钩,个人保险金可以作为个人财产的一部分进行集成。

第四,以县为单位进行养老保险资金的筹措与运营管理。

第五,农村各类人员适用统一的社会养老保险制度,实行务农、务工、经商等各类人员养老保险一体化安排,对于参保人员进行统一编号,统一管理。

第六,保险对象一般来说从 60 周岁开始领取养老金,保证期为 10 年。对于保证期,我国规定是如果在保证期内领取养老金

^① 县级农村社会养老保险基本方案(试行) [EB\OL]. 中国政府网站: http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20283.htm

对象身故,其法定继承人或者指定继承人可以领取到 10 年期满或者一次性全部继承。对于超过 10 年的长寿者,养老金可以一次性领取到身故为止。月领取标准为 $0.008631526 \times \text{积累总额}$ 。

这项制度在 1999 年以后因为各种原因被叫停,此间,仍有 5000 万的人口享受社会养老保险。

(五)进行新型农村合作医疗试点工作

1997 年 5 月,国务院批转了卫生部等部门发的关于发展和完善农村合作医疗的若干意见。农村合作医疗将要按照“民办公助、自愿量力、因地制宜的原则”对原农村合作医疗制度进行重建。在这期间,试点推广的成效不大,在全国范围并没有完全推广开。

(六)对优抚安置工作进行改革

1984 年 5 月,全国人大通过了《中华人民共和国兵役法》,1987 年 12 月,国务院颁布《退伍义务兵安置条例》,次年 7 月又发布《军人抚恤条例》,这些法规明确我国军人优待抚恤制度实施的基本原则,实行国家、社会与群众三结合的优抚工作制度。这一系列条例更改了军人的优待制度,开始实行由乡镇人民政府平衡负担的形式对农村义务兵家属进行优待。乡镇人民政府统一筹集优待资金,统一制定优待标准,并统一进行兑现。

近年来,各地还在探索新的社会优待资金统筹方式,逐渐从农民扩大到干部、职工和个体工商户。优待资金的使用范围也在扩大,除了义务兵家属之外,其他优抚对象如乡村复员军人、烈士军属都逐渐列入优待范围之内,重点照顾贫困家庭的复员军人。随着“抚恤”标准的提高,农村“三属”的抚恤方式确定为定期抚恤,农村退伍安置工作从抚慰转向开发支持退伍军人再就业。

三、推进多元化的农村社会保障:2002 年至今

进入 21 世纪后,我国经济重新步入高速增长的轨道,国家经

济实力迅速增强,但是区域发展不平衡的问题并未得到解决,甚至有愈演愈烈的趋势。在这种历史背景下,党的十六大对我国的发展思路做出了战略性的调整,将统筹城乡统一发展纳入了我国社会经济发展体系之中,并将逐步解决“三农”问题作为当前农业发展的重点问题。为了适应新的社会形势和国家战略,政府在这一时期对我国的农村社会保障制度进行了以下几个方面的调整和完善。

(一)新型农村合作医疗制度在全国范围内推广

在 1999 年,随着农村合作医疗制度试点的失败,中共中央、国务院又重新提起了农村合作医疗制度工作,并在 2002 年发布了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》。这一《决定》提出要建立适应农民医疗需要的新型农村合作医疗制度,决定建立由农民自愿参加,政府、集体、个人多方筹集资金的新型农村合作医疗制度,并逐渐向全国范围推广,在 2010 年实现全国覆盖。^①

(二)结合农业建设实施新型“五保”供养制度

在 2006 年,国务院常务会议通过了《农村五保供养工作条例》计划将农村“五保”供养对象列入财政供养范围,资金安排由地方人民政府负担,对于有困难的贫困县,中央财政将在资金上给予适当补贴。这一制度实行以后,农业建设的资金压力将会进一步减轻,更有利于农业发展。

(三)确立农村最低生活保障制度

2007 年,国务院颁布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》。这一通知要求在全国范围内建立农村最低生活保障制度,给予农村贫困人口一定的生活保障。资金的筹集主要以

^① 《关于进一步加强农村卫生工作的决定》(中发[2002]13 号)[EB\OL]. 中国政府网站:http://www.gov.cn/ztl/fupin/content_396736.htm

地方财政为主,中央财政给予适当补助。

(四)全国试行新型农村社会养老保险制度

2009年9月,我国在推广新型农村合作医疗制度的经验基础上决定向全国推广新型农村社会养老保险试点工作,发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(以下简称《指导意见》)。这一《指导意见》确立了农村养老的基本原则,即要“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。从《指导意见》的内容中可以看出,这一原则主要包含以下四层含义。

(1)从我国农村实际出发,从养老保险低水平起步,将筹资标准和待遇标准同农村经济发展相结合,建立相适应的农村养老保障体系。

(2)个人(家庭)、集体、政府合理分担养老责任,要明确权利和义务的对应关系。

(3)走政府主导与农民资源相结合的方式,通过制定合理的参保方式逐步引导农民参保。

(4)中央只确定农村养老保险制度开展的基本原则和主要政策,具体实施要根据地方政府的情况灵活处理。

《指导意见》决定在2009年开始在全国10%的县(市、区、旗)开展养老保险试点工作,以后逐步扩大试点范围,在2020年之前基本实现适龄农民的全国覆盖。

(五)推进农村社会保障制度的其他措施完善

2003年,我国民政部、卫生部、财政部三部委联合颁发了《关于实施农村医疗救助的意见》(以下简称《意见》),《意见》要求对我国各级政府以及社会保障管理部门对农村“五保户”、农村贫困家庭成员应该给予必要的医疗救助,保护贫困农民的基本生活权利。^①

^① 关于实施农村医疗救助的意见[EB\OL].民政部:<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/zdshbz/200712/20071210005478.shtml>

2005年,国务院决定建立农村义务教育经费保障机制,逐渐由政府保障农村义务教育经费。义务教育费用改革制度逐步在全国开启。在2007年,国家全面推行农村义务教育阶段学生的“两免一补”政策,农村义务教育阶段学生全部免除学杂费和书本费,对家庭经济困难的学生实行生活补助制度。至此我国义务教育费用彻底被免除。

四、我国农村社会保障制度的现状

当前阶段,我国农村社会保障制度的组成可以简单概括为“一、二、三、四、五”,也就是一个主体,农民家庭自筹保障为主,两个辅助——国家和集体共同保障,三个层次——救助、保险和社会福利,四个重点——社会救助、养老保险、优抚安置和社会福利制度,五个网络——扶危济困网络、助残服务网络、养老敬老网络、优抚安置网络、婚丧服务网络。

(一)农村社会保障网络初步建立

我国农村社会保障制度是建立在农村社会保障网络的基础上的,这是我国农村社会保障制度建设的一项重要内容。农村社会保障网络的建成,对于我国农村社会保障政策的落实与资金管理都有非常重要的作用。20世纪90年代初至今,我国农村地区一直致力于建设社会保障网络。全国逐渐建立了以敬老院、福利工厂、基金会、优待乡镇为主干的农村社会保障网络。随着农村社会保障项目的不断深入开展,农村社会保障网络的乡镇数量以及各种形式的保障基金迅速增加。

发展农村社会保障网络对促进我国农村社会保障事业的发展有至关重要的作用,一方面起到了宣传作用,另一方面使得农村社会保障事业更加深入。

(二)农村养老保险制度稳步发展

20世纪80年代以前,在集体经济的基础之上我国一直采取

以家庭为主,国家和集体保障为辅的农村养老制度。1986年,我国农村经济制度改革使原有的农村养老保障体系瓦解,紧接着国家“七五”计划明确指出要抓紧建设社会主义新型农村养老保险制度的建设,并根据各地经济发展和人口状况,进行试点,并逐步推广实行。

民政部在1992年颁布了《农村社会养老保险基本方案》,提出我国农村养老保险的基本发展制度,对农村养老保险起到了重要的推动作用。在2003年,全国有1870个县市逐步开展农村社会养老保险工作,约有5428万农民参保,累积资金达到259亿元,198万农民领取到了养老金。在2004年,中国政府开始了农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度以达到减轻独生子女养老压力的目的。对于只有一个子女或者两个女孩儿的家庭,政府给予年满60周岁的家庭每年不低于600元的奖励扶助金,直到亡故为止。该项基金由中央和地方共同负担。

现阶段,我国农村社会养老保险制度资金筹集“以个人缴费为主、集体为辅、国家政策扶持”为基本原则。政府组织和农民自愿结合的原则,实现个人账户、缴费与集体补助全部计入个人名下,以县为单位进行基金的管理和运营。

(三)农村医疗保障制度创新发展

农村医疗保障制度是农村社会保障体系中的重要组成部分。在20世纪80年代,传统的合作医疗制度逐步解体,农村医疗保障制度重新进行改革。从上文的论述可以看出,在1999年,我国农村医疗改革曾经出现过一次失败。随着我国2003年的非典危机之后,农村医疗保障呈现出了严重的危机,中共中央决定加强农村医疗保障工作,推进农村新型合作医疗制度的建设,要求全国范围内施行新型合作医疗建设,先在一部分地区进行试点,取得相关经验以后逐步推开。目前新型农村合作医疗制度已经在全国范围内展开,以大病保障的模式给农民健康保障带来了新的希望。

(四)农村社会救助全面展开

党和政府从社会主义建设的高度出发,非常重视社会救助工作。第八次召开的全国民政会议将社会救助工作方针设定为“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”。这一方针是对我国社会救助经验的重要总结,同时也是对我国农村社会救助的重要发展。在这一原则的基础上,国务院主持分颁布了《农村五保供养条例》(以下简称《条例》),正式通过法规的形式确定了农村五保供养的模式,对其供养对象、内容、形式都做出了明确规定。2006年3月,国家召开《农村五保供养条例》学习贯彻的视频会议,宣布将新修订的《农村五保供养工作条例》作为指导下一阶段农村五保供养工作的新方针。在这一方针之下,我国农村五保供养工作迈出了新一步,农村五保供养实现了新的变革。

农村社会救助工作的另一项重要内容即是扶贫。它产生于20世纪50年代,由于受到诸多因素的制约,我国扶贫工作长期局限于救济扶贫。国务院于1983年成立全国扶贫工作小组,将扶贫工作推向新的阶段,一方面在组织上保证了扶贫工作的开展,另一方面则在资金上给予全面的支持。农村扶贫工作开始在全国开展起来。在1994年,国务院制定新的扶贫计划,名曰《国家八七扶贫攻坚计划》,提出了7年时间解决8000万农村贫困人口的温饱问题。国家通过财政、金融和社会其他力量的支持,鼓励和倡导富裕地区开展针对贫困地区的帮扶,争取实现贫困地区早日脱贫。

随着我国社会各项事业的开展,农村社会救助项目不断增加,内容也日益丰富。当前农村社会救助的主要内容包括了传统的救济和最低生活保障制度,也逐渐将救济内容转化为针对农村五保户、困难户的医疗、教育、住房、司法、科技等多个方面的救助。

(五)农村福利事业逐步推进

社会福利制度是指政府推行的福利政策、设施和其他社会公