

●中国西部新农村建设研究丛书

# 中国西部农村社会保障概论

**ZHONGGUOXIBU**

**NONGCUN SHEHUI BAOZHANG GAILUN**

聂华林 杨建国 / 著

中国社会科学出版社

● 中国西部新农村建设研究丛书

# 中国西部农村社会保障概论

ZHONGGUOXIBU  
NONGCUN SHEHUI BAOZHANG GAILUN

聂华林 杨建国 / 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国西部农村社会保障概论/聂华林, 杨建国著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 12

ISBN 7-5004-5834-7

I. 中… II. 杨… III. ①农村—社会保障—研究—西南地区②农村—社会保障—研究—西北地区 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 115949 号

策划编辑 郭晓鸿 (guoxiaohong149@163.com)

责任编辑 郭晓鸿

责任校对 修广平

封面设计 王 华

版式设计 戴 宽

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029453 传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 华审印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2006 年 12 月第 1 版 印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 29 插 页 2

字 数 520 千字

定 价 48.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究



聂华林，陕西泾阳人，兰州大学经济学院教授，区域经济学博士生导师；兰州大学区域经济与社会发展中心主任、兰州大学西北开发综合研究所所长；国家“211工程”建设项目专家、国家“985工程”建设项目西部经济社会发展哲学社会科学创新基地副主任、首席专家；中央直接掌握联系的高级专家、享受国务院政府特殊津贴专家；甘肃省人民政府发展研究中心特约政策研究员、甘肃省专家咨询顾问团经济组成员；甘肃省管理协会常务理事、甘肃灰色系统研究会理事长；多个地方政府的经济顾问或科技顾问，多所高校的兼职教授或客座教授等。

聂华林教授长期从事西部区域经济发展、农村经济发展和发展生态经济问题的研究与教学工作，成果显著，在学术界有一定影响。主持完成了国家社会科学基金重点项目、教育部人文社会科学博士点基金项目 and 地方重要项目20多项，其中所主持完成的国家社科基金重点项目西北不发达地区农业可持续发展战略研究课题，其中间成果获得全国“五个一工程”优秀论文奖（1999），最终成果专著《区域农业可持续发展论》（民族出版社2000年版）获得甘肃省社会科学政府奖一等奖（2001）；同时还多次获得甘肃省社会科学政府奖一、二、三等奖（1995、1997、1999）等奖项。已出版学术专著10余部，在国内重要期刊上公开发表学术论文70多篇。一些重要的理论观点和政策主张还进入了省级政府决策，或被新华社“国内动态清样”、“经济决策参考”选摘或被国内重要网站收录，供各级领导和学术界参阅。正在主持的国家社会科学基金重大项目西部全面建设小康社会中的“三农”问题及对策研究（项目编号：04-ZD018），已取得了一部分重要的阶段性成果，新华社“国内动态清样”、“经济决策参考”已多次选摘，在《改革》等重要学术期刊已发表部分成果，引起了学术界的关注，产生了重要的学术影响。

中国西部新农村建设研究丛书

《中国西部三农问题报告》

《中国西部三农问题调研报告》

《中国西部新农村建设概论》

《中国西部城乡关系概论》

《中国西部农村社会保障概论》

《中国西部农村文化建设概论》



国家哲学社会科学基金重大项目：

“西部全面建设小康社会中的三农问题及对策研究”

(项目编号：04-ZD018) 阶段性成果

国家“985工程”建设项目：

西部经济社会发展哲学社会科学创新基地研究成果丛书

# 前 言

本书是我们所承担的国家哲学社会科学基金重大项目——“西部全面建设小康社会中的三农问题及对策研究”的阶段性的成果之一。

在进行国家哲学社会科学基金重大项目——“西部全面建设小康社会中的三农问题及对策研究”的过程中，我们曾提出了通过实施“六大重建”来破解西部三农问题的思路（参阅聂华林等编著《发展区域经济学通论》，中国社会科学出版社出版），其中一个重要内容就是通过“社会重建”来解决西部农村社会发育程度低、社会事业发展落后这样一个带根本性的问题。在西部建设新农村和促进社会重建的过程中，积极发展西部农村的社会保障事业是不可或缺的重大举措。本书就是围绕这个主题展开讨论的，并提出了我们的主张和建议。

这里还需要说明的是，本书也是作为“中国西部新农村建设研究丛书”的一部分而设计写作的。之所以这样做，是基于这样的考虑：党和国家已做出了建设社会主义新农村的战略部署，从一定意义上可以说新农村建设是从根本上破解三农问题的重大综合举措，因此三农问题的研究应当纳入新农村建设的范畴之中。而西部农村的社会保障制度的建立与完善，正是西部社会主义新农村建设必须要解决的重大课题之一。西部农村社会保障制度的建立和完善，是西部农村社会事业发展的重要内容之一，本书是将西部农村社会保障制度的建立和完善作为破解三农问题的综合突破口来进行讨论的。

众所周知，无论是在计划经济体制下，还是在社会主义市场经济体制下的社会分化与转型时期，农村一直是弱势区域，农业始终是弱势产业，农民也一直是弱势群体，在西部地区尤其是如此。在城乡差异、区域经济差距进一步拉大和全面建设小康社会的大背景下，西部三农问题显得更为突出，社会主义新农村建设的任务十分繁重。以农村社会发育程度低、农民增收困难与贫困为核心的西部三农问题，已经严重影响到西部农村的全面小康社会建设、和谐社会建设和社会主义新农村建设。西部三农问题成因十分复杂，既有自然的历史的

原因，也有现实的经济社会方面原因，更有制度方面的原因。

笔者认为，要破解西部三农问题，必须以科学发展观为指导，认清西部三农问题形成的机理，抓住关键环节和主要矛盾进行综合治理。特别是要以促进农村经济社会整体发展为目标，发挥农民在农村经济社会发展中的主体作用，找准切入点和突破口，以切实有效的方式、手段、政策措施，在一个相对历史时期内有计划、有组织、分阶段地实施。

从制度经济学的角度来看，社会权利制度特别是社会保障制度缺失是导致西部三农问题突出的根源之一。西部农村社会保障事业严重滞后既是农民贫困的体现，又是社会发育程度低的一个结果。因此从这个意义上说，建立和完善农村社会保障制度是破解西部三农问题的一个综合性突破口。

笔者认为，建立和完善西部农村社会保障制度需要从内容上和制度原则上创新。在内容上，不仅要包括传统的养老和医疗保障问题，还要包括最低生活保障、失业保险、公共卫生服务保障、生育保险、住房保障等；在制度原则上，要根据西部农村经济社会发展的实际状况不断补充完善现行的社会保障原则。筹措资金是社会保障的关键环节。筹资方式上，在以货币筹资为主要形式的基础上，应根据西部农村经济社会发展的实际状况，采取多元化筹资方式，特别是应采用类似于“以工代赈”的“以粮食和劳力换保障”的措施，这样既可解决社会保障筹资难问题，还会促进农村基础设施和生态建设，应当说是一个“多赢”策略。但是，仅仅依靠地方各级财政和农民自己很难解决筹资难的问题，必须采用国际通行措施来统筹解决。所以笔者认为，开征社会保障税不失为一种重要举措，而且开征社会保障税的时机已经成熟；发行社会保障债券和置换部分国有资产产权既是社会保障筹资的补充措施，也是实现国有经济结构调整的有效途径。同时，改革现行西部农村社会保障管理体制是确保社会保障资金安全及其措施顺利实施的必然要求。

笔者认为，在采取强制性制度供给和依赖于中央财政与东部发达地区经济支持而建立的西部农村社会保障制度，从可持续发展角度看，还必须立足于西部地区经济社会的发展。因此，发展西部农村经济便成为确保社会保障事业建立并发展完善的经济基础。发展特色农业产业化经营是西部农业和农村经济发展的产业支撑，也是其社会保障制度长期确立与社会事业不断发展的经济基础，因此必须大力发展西部农业产业化经营。同时，大力发展农村基础教育和农民职业技术教育是西部社会发展的智力支持，也是其社会保障事业发展的社会基础。



本书的写作框架由聂华林和杨建国博士共同讨论提出，兰州城市学院杨建国博士承担了主要的写作任务（完成了30万字以上）。聂华林对初稿提出了重要修改意见，进行了部分修改，并统稿、审定和总纂。本书在写作过程中，还引用和参阅了国内外大量文献，对直接引用的文献都尽可能地一一注明出处，对参阅的文献在文末也都逐一列出，如有遗漏，实非故意，敬请原作者谅解。谨此对所有被引用和参阅文献的作者表示诚挚的谢意。本书的构想也曾与有关人士进行过研讨，得到过非常重要的启迪，在此对他们同样表示衷心的感谢。

本书写作过程中，兰州大学的有关职能部门的负责同志也给予了大力支持，特别是“985工程”办公室、科研处的有关负责同志，经常过问本书的写作进程，在此对他们的支持同样表示衷心的感谢。我的部分博士研究生和硕士研究生也做了许多具体工作，帮助查阅了大量的资料，对他们的帮助也致以谢意。

本书的责任编辑中国社会科学出版社的郭晓鸿博士，对书稿字斟句酌，认真修改把关，为本书大为增色；由于她所付出的十分艰辛的劳动，使本书能够得以顺利出版，笔者谨此致以深切的感谢。

**聂华林**

2006年6月1日  
于兰州大学抚菴斋

# 目 录

导 论	(1)
第一节 研究西部农村社会保障问题的背景与意义	(1)
一 问题背景：西部三农问题突出	(1)
二 目标背景：全面建设小康社会、和谐社会构建和新农村建设	(5)
第二节 农村社会保障问题研究文献综述	(10)
一 外国学者和组织机构对中国社会保障的研究	(10)
二 国内学者对中国农村社会保障制度的研究	(15)
三 对现有研究的评析	(27)
第三节 几个相关概念的理解	(28)
一 社会保障 (Social Security)	(28)
二 社会福利 (social welfare)	(30)
三 社会保险 (social insurance)	(31)
四 社会救助 (social assistance)	(31)
五 几个概念的区别	(32)
第一章 社会保障的基本理论与实践	(33)
第一节 社会保障制度的经济理论基础	(34)
一 福利经济学与社会保障	(34)
二 凯恩斯的国家干预主义社会保障观	(40)
三 供给学派的社会保障主张	(43)
四 消费理论的社会保障观	(45)
五 瑞典学派的社会保障观	(49)
六 分配正义与社会保障	(51)
七 资源平等理论与社会保障	(55)

八 阿玛蒂亚·森的能力平等理论与社会保障 .....	(58)
九 社会主义市场经济理论、计划经济理论与社会保障 .....	(60)
十 马克思的社会保障观 .....	(62)
<b>第二节 发达国家社会保障制度概述 .....</b>	<b>(64)</b>
一 社会保险模式 .....	(64)
二 福利国家模式 .....	(68)
三 强制储蓄型模式 .....	(71)
四 国家保障型社会保障模式 .....	(74)
<b>第三节 西方社会保障经济理论与制度评析 .....</b>	<b>(76)</b>
<b>第四节 我国社会保障的现状与问题 .....</b>	<b>(81)</b>
一 中国古代的社会保障思想与实践 .....	(81)
二 中国近代社会保障制度 .....	(82)
三 新中国成立以来社会保障制度 .....	(84)
四 中国社会保障体系的现状与问题 .....	(89)
<b>第二章 我国及西部农村社会保障问题分析 .....</b>	<b>(98)</b>
<b>第一节 我国农村社会保障现状与问题 .....</b>	<b>(99)</b>
一 农村社会保障制度的历史沿革 .....	(99)
二 改革开放以来我国农村社会保障取得的成就 .....	(101)
三 我国农村社会保障存在的主要问题 .....	(103)
<b>第二节 我国农村社会保障现状的地区差异分析 .....</b>	<b>(105)</b>
一 农村社会养老保险的地区差异 .....	(105)
二 农村社会救助的地区差异 .....	(114)
三 农村医疗保障的地区差异 .....	(116)
<b>第三节 西部农村社会保障存在的主要问题 .....</b>	<b>(120)</b>
一 保障体系不健全 .....	(120)
二 保障能力很低 .....	(121)
三 保障覆盖面窄 .....	(123)
四 西部地区公共卫生状况总体较差 .....	(124)
<b>第四节 西部农村社会保障问题的成因分析 .....</b>	<b>(130)</b>
一 体制转型使西部农村传统的保障功能更加弱化 .....	(130)
二 西部农村社会保障任务沉重, 社会保障实施难度加大 .....	(131)

三	西部农村社会保障制度建设落后	(139)
四	西部农村社会保障发展滞后的经济根源	(141)
<b>第三章</b>	<b>西部农村社会保障制度建设的意义、原则和重点</b>	<b>(151)</b>
<b>第一节</b>	<b>西部农村社会保障制度建设的意义</b>	<b>(151)</b>
一	农村社会保障制度建设的国际经验	(152)
二	西部农村社会保障制度建设特殊的社会因素——少数民族	(153)
三	建立农村社会保障制度是破解西部三农问题的突破口之一	(155)
<b>第二节</b>	<b>西部农村社会保障制度建设的主要原则</b>	<b>(157)</b>
一	区域性原则	(158)
二	国家主导原则	(167)
三	多层次多方式原则	(168)
<b>第三节</b>	<b>西部农村社会保障制度建设的重点</b>	<b>(168)</b>
一	建立农民最低生活保障制度	(169)
二	建立农村居民失业保险制度	(169)
三	建立农民社会养老保险制度	(170)
四	建立农村医疗与公共卫生制度	(170)
五	农村住房保障制度	(171)
六	城乡社会保障资金统筹与农村社会保障管理体制改革	(172)
七	积极发展农村商业保险、农业保险和农产品期货	(172)
八	西部农村经济社会发展与社会保障	(173)
<b>第四章</b>	<b>关于西部农村贫困与建立最低生活保障制度的思考</b>	<b>(174)</b>
<b>第一节</b>	<b>贫困问题的经济学考察与比较分析</b>	<b>(174)</b>
一	“贫困”的经济学考释	(174)
二	贫困的基本类型	(179)
三	贫困线标准	(181)
<b>第二节</b>	<b>西部农村贫困现状</b>	<b>(184)</b>
一	西部地区最新国家级贫困县名单(合计380个贫困县)161	(184)
二	西部地区省级扶贫开发工作重点村(数量)、县(名单)	(188)
三	西部农村贫困地区分布	(189)

四    西部各省（区、市）农村贫困人口及其收入状况·····	（189）
<b>第三节    建立西部农村最低生活保障制度的思考·····</b>	<b>（191）</b>
一    建立西部农村最低生活保障制度的必要性·····	（191）
二    建立西部农村最低生活保障制度的可行性·····	（199）
三    建立西部农村居民最低生活保障制度的原则与举措·····	（200）
<b>第五章    关于建立西部农村失业保险制度问题·····</b>	<b>（204）</b>
<b>第一节    失业、失业农民与农村失业者·····</b>	<b>（204）</b>
一    问题的提出：认识不统一·····	（204）
二    对失业和工作的不同界定·····	（206）
三    失业农民、农村失业者·····	（208）
<b>第二节    西部农民就业与失业的现状·····</b>	<b>（210）</b>
一    乡镇企业及城乡就业状况·····	（210）
二    西部农村与农民失业状况·····	（213）
<b>第三节    建立农村失业保险和失业救助制度的原则·····</b>	<b>（220）</b>
一    差别原则·····	（221）
二    建立失业救助制度·····	（221）
<b>第四节    城市化过程中的失地农民问题·····</b>	<b>（231）</b>
一    全国农民失地的基本情况·····	（231）
二    西部失地农民的基本估算·····	（232）
三    建立失地农民再就业培训服务和就业安置制度·····	（233）
四    建立健全失地农民的失业保险制度和法律援助制度·····	（235）
<b>第六章    完善西部农村养老制度·····</b>	<b>（237）</b>
<b>第一节    我国农村传统养老模式的制度基础·····</b>	<b>（238）</b>
一    城乡二元结构条件下的农村传统养老保障制度·····	（238）
二    农村传统养老模式的制度基础·····	（241）
<b>第二节    农村社会基本养老保险改革及其制度缺陷·····</b>	<b>（246）</b>
一    农村养老保险制度的改革与发展·····	（246）
二    现行农村社会养老保险制度缺陷·····	（247）
<b>第三节    西部农村老龄化问题·····</b>	<b>（253）</b>
一    全国人口老龄化问题·····	（253）

二 西部农村人口老龄化问题·····	(256)
<b>第四节 西部农村养老保障制度建设应分阶段分步骤实施</b> ·····	(261)
一 改革土地制度,保持土地在过渡期的养老功能·····	(262)
二 建立农民强制性养老储蓄制度·····	(268)
三 西部农村养老服务体系的资源开发与配置·····	(276)
<b>第七章 重建西部农村公共卫生体系和医疗保障制度</b> ·····	(279)
<b>第一节 中国农村医疗卫生事业的发展历程</b> ·····	(279)
一 新中国建国以前的农村卫生事业·····	(279)
二 新中国建国以来农村卫生事业的发展·····	(280)
<b>第二节 西部农村医疗卫生现状</b> ·····	(286)
一 全国各地农村医疗卫生状况的总体状况·····	(286)
二 西部地区农村公共卫生突出问题·····	(295)
<b>第三节 重建西部农村公共卫生体系的思考</b> ·····	(308)
一 农村卫生防疫产品的性质:准公共产品·····	(308)
二 公共产品的最优供给·····	(312)
三 健全西部农村公共卫生制度与体系·····	(315)
<b>第四节 全面建立西部农村医疗保险制度的思考</b> ·····	(319)
一 农村医疗风险的特点·····	(319)
二 医疗保障是西部农村居民的第一保障要求·····	(321)
三 实施农村医疗保障是对农民生命健康权的尊重·····	(323)
四 重建西部农村新型合作医疗制度的思考·····	(324)
<b>第八章 西部农民住房保障探讨</b> ·····	(339)
<b>第一节 城乡二元住房制度</b> ·····	(339)
一 城市住房制度改革历程·····	(340)
二 农村住房制度·····	(342)
三 现行城乡住房制度差异比较·····	(347)
<b>第二节 西部农村居民居住现状</b> ·····	(347)
一 西部农村居民住房整体状况·····	(347)
二 西部地区农村贫困居民居住状况·····	(349)
<b>第三节 农民工的居住状况</b> ·····	(353)



一	城市中的农民工居住状况堪忧·····	(353)
二	农民工住房难问题分析·····	(356)
<b>第四节</b>	<b>建立西部农村住房社会保障的思考·····</b>	<b>(361)</b>
一	建立西部农村住房保障制度的可行性·····	(364)
二	总体构想与建设目标·····	(369)
三	基本原则·····	(369)
四	基本要求、模式与政策支持·····	(370)
<b>第九章</b>	<b>西部农村社会保障的资金统筹与管理体制改革·····</b>	<b>(375)</b>
<b>第一节</b>	<b>西部农村社会保障筹资制度弊端·····</b>	<b>(375)</b>
一	社会保障金征缴法规滞后·····	(375)
二	社保资金欠费严重,入不敷出,财政压力大·····	(376)
三	资金筹资比例不统一,筹资层次较低,覆盖面窄小·····	(379)
四	社会保障资金委托税务机关代征同样存在诸多问题·····	(379)
<b>第二节</b>	<b>社会保障资金的统筹方式与选择·····</b>	<b>(380)</b>
一	社会保障筹资模式·····	(380)
二	开征社会保障税·····	(381)
三	发行社会保障国债·····	(390)
四	置换部分国有资产产权·····	(393)
<b>第三节</b>	<b>西部农村社会保障管理体制改革·····</b>	<b>(398)</b>
一	现行农村社会保障管理体制弊端·····	(398)
二	改革西部农村社会保障管理体制·····	(399)
<b>第四节</b>	<b>统筹西部城乡社会保障管理体制·····</b>	<b>(402)</b>
<b>第十章</b>	<b>西部农村经济社会发展与社会保障·····</b>	<b>(404)</b>
<b>第一节</b>	<b>西部农村社会保障制度建设与农村经济发展关系·····</b>	<b>(404)</b>
一	适度的社会保障有利于促进农村经济发展·····	(404)
二	发展农村经济,增加农民收入是发展西部农村社会保障 事业的基础·····	(406)
<b>第二节</b>	<b>走农业产业化经营之路,促进西部农业发展·····</b>	<b>(409)</b>
一	农业产业化经营的理论基础·····	(409)
二	我国及西部农业产业化发展现状·····	(411)

三	西部农业产业化的现状、问题与战略选择——以甘肃为例·····	(414)
四	西部农业产业化的新方向：循环型特色农业产业化·····	(421)
第三节	发展农村基础教育提高农民文化素质，培养新型农民·····	(428)
一	西部贫困在于脱贫手段之贫乏·····	(429)
二	西部地区农村基础教育缺失考察·····	(432)
三	发展中国家教育的理性分析·····	(436)
四	重视农村基础教育和职业教育，提高农民素质，培养 新型农民·····	(438)
第四节	建设社会主义新农村·····	(440)
<b>参考文献</b>	·····	(443)

# 导 论

## 第一节 研究西部农村社会保障问题的背景与意义

### 一 问题背景：西部三农问题突出

三农问题已经成为制约我国经济社会持续稳定协调发展的“瓶颈”，西部（包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、广西 12 个省、市、区）三农问题更为严峻。从一定意义上可以说，西部三农问题的核心是农民问题，农民问题本质上是文化素质低下问题。改革开放以来，我国农业和农村经济整体上得到了长足发展，西部农村和农业的发展也是毋庸置疑的，然而如果与东部相比，西部的经济发展的水平与速度与东部的差距不是在缩小，而是继续呈扩大之势，西部大部分农村仍然呈现出典型的相对贫困化状态。西部地区城市的繁华并不亚于长三角的一般城市，宜农地区的农村，特别是平原地区（河套平原、成都平原等）的农村自然条件也相当好；然而，沙漠、戈壁滩和山区农村环境恶劣，人烟稀少，农民穷得难以形容（卢立，2003）。正如国务院发展研究中心副主任陈锡文所说，整个西部的经济落后，最根本的原因就在于西部的农村发展更为滞后，西部地区的农民更为贫困（陈锡文，2001）。

就农业来讲，西部传统农业所占份额大、农业经济结构单一，突出表现在以种植业为主，农业产业化程度很低。西部一些贫困山区农民甚至还处在“二牛抬杠”的原始农业状态，在一些 25 度以上的陡峭山地甚至仍是人力使用铁