

新农村公共服务体系建设丛书

新农村

XIN NONG CUN 社会保障

SHE HUI BAO ZHANG

郝兵 陈健 编著



 中国社会出版社

新农村公共服务体系建设丛书

主编：常曜麟

新农村社会保障

郝 兵 陈 健 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村社会保障 / 郝兵, 陈健编著. —北京: 中国出版社, 2006. 9

(新农村公共服务体系建设丛书 / 常曜麟 主编)

ISBN 7-5087-1085-1

I. 新... II. ①郝... ②陈... 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 (2006) 第 090667 号

丛 书 名: 新农村公共服务体系建设丛书

主 编: 常曜麟

书 名: 新农村社会保障

编 著: 郝 兵 陈 健

责任编辑: 张 承

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 5.875

字 数: 120 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 9.00 元

(凡中国出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万

家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等 10 大类、1000 个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

政策法律图书编辑委员会

主任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈甦

委员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀

宋珊萍 薛刚凌 刘辉 赵睿

赵一红

新农村公共服务体系建设丛书编辑委员会

主编：常曜麟

成员：（按姓氏笔画为序）

刘博 江汛清 宋义平 李勇

苏惠 陈健 陈崇林 周赢

赵川芳 郝兵 郭春丽 常铁中

曹志勇

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 社会保障概述	(1)
第二节 农村社会保障概述	(5)
第二章 我国农村社会保障	(12)
第一节 新农村建设与农村社会保障	(13)
第二节 我国农村社会保障	(16)
第三章 农村养老保障	(28)
第一节 农村家庭养老保障	(31)
第二节 农村社会化养老保障	(35)
第三节 农村社会养老保障的现实思考	(46)
第四章 农村社会救助	(53)
第一节 农村社会救助	(53)
第二节 五保供养制度	(61)
第三节 农村最低生活保障制度	(68)
第四节 农村医疗救助	(75)

第五章 农村医疗保障制度	(81)
第一节 我国农村医疗保障制度	(81)
第二节 农村合作医疗	(86)
第三节 新型农村合作医疗制度	(92)
第四节 建立与完善新型农村合作医疗制度	(103)
第六章 农村非农业劳动者的社会保障	(109)
第一节 建立进城农民工的社会保障体系	(110)
第二节 建立失地农民社会保障制度	(118)
第三节 乡镇企业职工社会保障制度建设	(127)
第七章 建立与完善农村社会保障	(137)
第一节 农村社保面临的问题及原因	(137)
第二节 澄清农村社会保障问题上的观念误区	(147)
第三节 加快农村社会保障的法制化进程	(151)
第四节 建立与完善农村社会保障	(153)
附录一：农村五保供养工作条例	(162)
附录二：县级农村社会养老保险基本 方案（试行）	(169)
参考书目	(175)

第一章 绪 论

社会保障是现代国家最重要的经济社会制度之一。它从物质上对社会成员的生活提供安全保护，对经济发展过程中出现的矛盾和病态进行调解，为经济社会的发展提供良好的社会环境。从本质上说，社会保障是一种分配制度，是社会不同群体收入分配的“调节器”，有助于实现从一部分人先富到共同富裕的目标的实现。

我国社会保障是随着新中国的诞生而逐步建立起来的，包括城市社会保障与农村社会保障两大块。城市社会保障是针对国家机关和企事业单位的职工，主要依靠国家和企业单位实行的以社会保险为主要内容的社会保障；农村社会保障的对象是广大农民，主要依靠集体保障和家庭自我保障。目前，我国已建立了较为完善的城镇社会保障体系，农村社会保障体系有待于进一步建立和完善。

第一节 社会保障概述

一、社会保障的内涵

社会保障指国家通过立法，积极动员社会各方面资源，保

证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响,同时根据经济和社会状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量^①。社会保障最早出现在美国 1935 年颁布的《社会保障法》中。在我国,“七五”计划第一次正式提出并使用了这一概念。

根据定义,社会保障的特点可归纳为以下几个方面:

第一,社会保障的责任主体是国家和政府。社会保障通过国家立法、政策统筹和管理来保障公民基本生活权利。

第二,社会保障的对象是全体社会成员。获得社会保障是《宪法》赋予全体社会成员的权利。

第三,社会保障的总体目标是保障社会成员的基本生活,维持社会稳定,促进经济发展,其最终目标是满足全体社会成员的生活需求。

第四,社会保障的原则是效率优先,兼顾公平。

第五,社会保障的实质是国民收入的再分配,其物质基础来自于一定时期的国民收入,资金来源于政府、集体和个人三部分;其中政府财政是资金来源的主要部分。

第六,社会保障的实现是通过立法建立一种维护社会稳定的制度,从而实现社会保障规范化、制度化和法制化。

二、社会保障的基本内容

中共中央十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为我国建立社会保障体系设计

^① 张左己主编,《领导干部社会保障知识读本》,第 4 页,中国劳动社会保障出版社,2002.2。

了基本框架。《决定》指出：中国社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置与社会互助、个人储蓄积累保障等几项内容。其中，社会保险是社会保障的核心部分，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险五个险种。按资金筹集方式及保障目标分类，中国社会保障体系大致由三大块构成，含13个项目。一块是由国家财政支撑的保障项目，包括社会救济、社会福利、优抚安置和社区服务四项；一块是由国家法律强制实行的社会保险项目，包括养老、失业、医疗、工伤、生育保险和住房保障六项，构成社会保障体系的主体部分。还有一块是遵循自愿原则，以盈利为目的的商业保险项目，包括个人投保、企业投保和互助性保险三项，是社会保障的主要补充。

三、社会保障的基本功能

社会保障制度从物质上对社会成员的生活提供安全保护，对经济发展过程中出现的矛盾进行调节和缓解，客观上为经济发展创造了一个稳定的社会环境，素有“稳定器”、“安全网”之称。它是一个国家经济社会制度中不可缺少的重要组成部分，其功能主要体现在以下几个方面：

（一）保障社会成员基本生活

保障居民最基本的生活需求是社会稳定和经济发展的前提，是社会保障体系建立的宗旨，也是其最核心的功能。社会保障的直接功能是对工资劳动者在其一生中遇到各种失去收入风险时给予一定补助，以保证他们的基本生活。这一功能主要体现在社会救助和社会保险两方面。

（二）维护社会稳定

社会保障素有“社会安全网”、“稳定器”、“减震器”之

称，这形象地体现了社会保障维持社会稳定的功能。良好的社会保障可以对经济发展中出现的矛盾进行调节，保证安定的社会环境。

德国是世界上第一个建立社会保障制度的国家，最初建立的目的就是缓解阶级矛盾，维护资产阶级政权统治的稳定。取得良好的效果后，其他资本主义国家陆续创建了社会保障制度。

我国是社会主义国家。社会主义的本质是解放和发展生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕。社会保障在我国的实施有利于增进社会整体福利，是实现共同富裕目标和维护社会稳定的一项重要手段。

（三）保证社会公正

社会保障对保持社会公正起着重要作用，主要表现在两个方面：一方面，通过保障全体社会成员的基本生活，在一定程度上消除社会发展过程中因意外灾害、失业、疾病等因素导致的机会不平等。现代社会保障制度最大的特征是覆盖范围的全民性和享有权利的平等性，突破职业、地域等差别而对所有可能风险承担者提供平等的保障机制。这是社会公正和平等原则的要求，也是现代社会保障制度的重要价值；另一方面，社会保障实质上是对国民收入的再分配，将社会保障基金提供给有困难、需要帮助的社会成员。这在一定程度上实现了全体社会成员共同承担风险，缩小了贫富差距，减少了社会分配结果的不公平。

（四）促进经济发展

弥补市场经济的缺陷是社会保障的经济功能。市场经济虽然可以以较低的运行成本，实现资源的有效配置。但是同时它

具有周期性与高风险性。单纯依靠市场调节,不可避免地造成社会经济的周期震荡。因此,国家必须对市场经济进行必要的宏观调控。社会保障制度就是政府进行宏观调控的有效手段,具有稳定社会和促进经济发展的功能。

社会保障对市场经济的调节作用主要表现在两方面:

第一,社会保障可以调节社会总需求,平抑经济波动。国家根据经济发展的状况,制定社会支出的标准与规模。社会保障支出能够自动地随着国民经济运行情况的变化而呈现出反方向增减变化,这就是社会保障支出手段的“内在稳定器”功能。它以支出为手段,将社会供求关系控制在一个相对合理的范围之内,从而在一定程度上避免了经济过冷或过热现象,保证了投资结构的合理性,促进国民经济的良性循环。

第二,社会保障可以保证劳动力再生产,提高劳动力资源的整体素质。社会保障以不同的形式向在市场经济竞争中失利或遇到风险而生活困难的社会成员提供基本的物质生活资料,从而保证了劳动力的再生产与劳动力资源的合理配置。

第二节 农村社会保障概述

一、农村社会保障的界定及内涵

笼统地说,社会保障体系由城市社会保障与农村社会保障两部分组成。其中,农村社会保障制度是以法律为依据,国家、社会群体、个人对暂时或永久丧失劳动能力或因各种原因生活发生困难的农户给予物质帮助的一种社会保障制度^①。它

^① 刘豪兴等,《农村社会学》,第382页,中国人民大学出版社,2004。

是国家为了保证农村社会成员个人及其家庭的经济安全而提供必要的福利，通过立法实施的一项公共计划，其实质是实现部分社会财力的转移，帮助农村社会成员转移和避免各种风险。

在我国，农村社会保障的对象是全体农村社会成员个人及其家庭，体现了农村社会保障社会化的本质特征。农村社会保障的主体包括权利主体和责任主体。农村社会保障的对象是农村全体社会成员，因此农村社会成员是享受各类保障项目的权利主体；社会或国家有保障包括农村社会成员在内的全体社会成员的经济安全和社会福利的责任，并将其作为国家经济发展与社会进步的一项社会政策，因此社会和国家是农村社会保障的责任主体。

二、农村社会保障的主要内容

一般来说，农村社会保障制度包括农业保险、农村社会保险、农村社会福利和农村社会救济等方面的内容，在我国还包括对军人和军烈属的优待安抚工作。其中，农业保险是对农民生产环节的风险进行转移与规避，由于农业是国民经济的基础产业，农业生产的风险必须由全社会共同承担，因而农业保险是农村保障制度的基本内容。农村社会保险是农村社会保障制度的核心，包括养老保险、医疗保险等；农村社会救助包括扶贫、五保供养与救灾救济等；农村社会福利包括福利企业、养老院与农村社区服务等；农村优抚保障包括国家抚恤和补助、群众优待、退伍义务兵和志愿兵的接收安置等。农村社会保障服务网络主要包括救灾扶贫、医疗预防保健、优抚安置、老年人保障和残疾人保障等^①。见图1。

^① 王越，《中国农村保障制度建设研究》，第58页，中国农业出版社，2005.11。

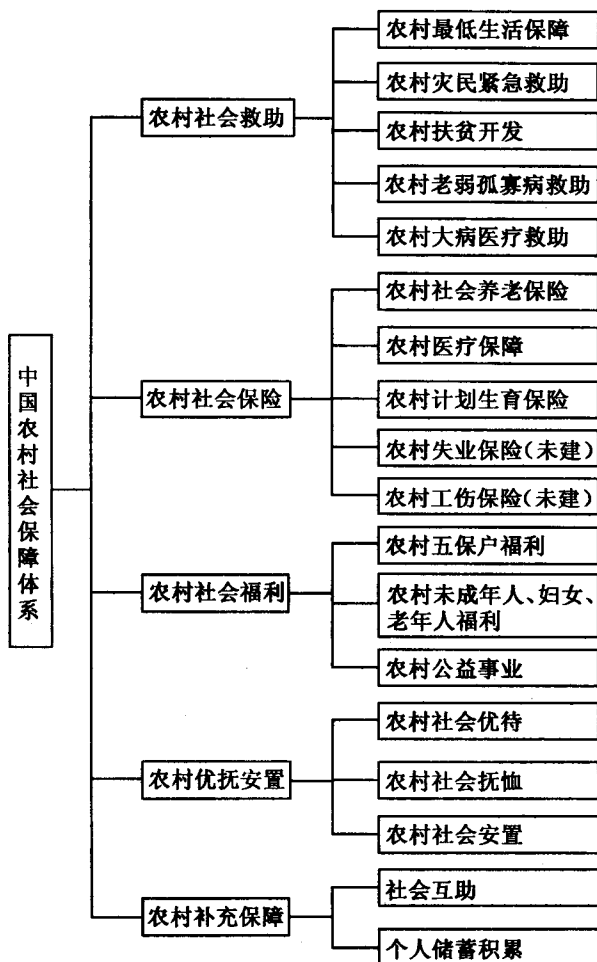


图1 农村社会保障体系

以下是农村社会保障的几个主要项目：

（一）农村社会救助

农村社会救助主要指国家或社会通过立法，采取强制手段对国民收入进行再分配，形成一种专门的消费基金，对农村无劳动能力和无生活来源，或因自然灾害等原因造成无法维持最低生活水平的农民给予适当的物质帮助和无偿救助的一种社会保障制度^①。农村社会救助是农村社会保障的重要组成部分。作为农村最低层次的社会保障，它是最广泛、最基本的保障项目，也是我国最早采用的一种农村社会保障形式，被称为最后一道“安全阀”。

具体地说，农村社会救助的对象包括农村没有收入或收入不能维持最基本生活需要的老、弱、病、残、孤、寡，不能满足温饱的家庭，因经济原因失学的儿童，灾民以及非农产业的农民因失业、经营等风险而不能维持最低生活的弱势群体。农村社会救助资金主要来源于政府的财政税收。此外，企事业单位、民间组织以及个人也为社会救助提供了大量的资金和实物捐赠。

在我国现阶段，农村社会救助内容主要有传统救助、农村最低生活保障和临时救济；救济对象为农村五保户、困难户和其他困难群体。

（二）农村社会保险

社会保险是较高层次的社会保障，农村社会保障的核心内容之一。农村社会保险是国家和社会依照法律，通过国民收入再分配，形成专门的农村社会保险基金，对暂时或永久丧失劳动能力的农村社会成员提供物质上的帮助，以满足其最基本的

^① 王少华、张朴主编，《中国农村社会保障概要》，第7页，中国出版社，1993.3。

生活需求、医疗需求的社会保障制度^①。主要采用建立个人账户与完全积累的模式。

农村社会保险的项目很多，主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险等。

我国早在“七五”期间提出了建立农村社会保险制度，今天仍在不断的建设与完善中。现阶段，农村社会保险项目的建设重点是养老保险和医疗保险。

（三）农村社会福利

农村社会福利是以国家或社会组织为主体，向农村全体公民或弱势居民提供旨在保证一定生活水平和可能提高其生活质量的资金和服务的社会制度，是为农村特殊对象和社区居民提供除社会救济和社会保险之外的保障措施与公益性事业^②。

我国农村社会福利主要通过提供福利设施和福利服务实现，其中包括学校、敬老院、儿童福利院、福利工厂和农村社区服务机构等。其内容较为广泛，不仅保障了农村社会成员的基本生活，而且满足了农村社会成员在教育、文化等方面的需求。

（四）农村优抚安置

农村社会优抚安置是指对国家或社会有功的特殊社会群体依照法律，给予补偿和褒扬的一种社会保障制度，是优待、抚恤、安置三种待遇的总称。

在我国，农村社会优抚安置的具体项目包括国家对农村伤残军人、复员退役军人、革命烈士家属、因公牺牲军人家属及现役军人家属的生活困难给予一定的经济帮助，提供优待金，

^① 刘豪兴等著，《农村社会学》，第286页，中国人民大学出版社，2004。

^② 王越著，《中国农村社会保障制度建设研究》，第73页，中国农业出版社，2005.11。