

中国农村社会保障制度建设研究丛书

农村社会保障体系 建设研究

——以甘肃为例

Construction of Rural Social Security
System: A Case of Gansu Province

王振军 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

· 014042025

F323.89
45

中国农村社会保障制度建设研究丛书

农村社会保障体系 建设研究

——以甘肃为例

Construction of Rural Social
Security System: A case
of Gansu Province

王振军/著



F323.89
45

经济科学出版社



北航

C1729473

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障体系建设研究: 以甘肃为例/王振军著.
—北京: 经济科学出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4322 - 5

I. ①农… II. ①王… III. ①农村 - 社会保障 -
保障 - 体系 - 研究 - 甘肃省 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 029440 号

责任编辑: 杜 鹏 张 力

责任校对: 郑淑艳

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

农村社会保障体系建设研究

——以甘肃为例

王振军/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp_bj@163. com](mailto:esp_bj@163.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 7. 25 印张 200000 字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4322 - 5 定价: 35. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

本书出版得到兰州商学院公共管理重点学科、兰州商学院劳动与社会保障特色专业、兰州商学院教授副教授专项科研经费资助

序 言

伴随全球经济的市场化和工业化浪潮，世界各国都在积极探索建立和完善适合本国国情的社会保障制度模式，以期解决经济和社会发展中单凭市场手段无法化解的矛盾和问题。我国正处在建立社会主义市场经济的关键时期，改革中出现了一系列亟待解决的问题，如城乡差距扩大问题、农村教育问题、贫困人口问题等。与此同时，在二元社会经济结构背景下，中国实行城乡有别的社会保障政策，积极建设和完善城镇社会保障制度，而大部分农村居民的基本生活保障则缺乏现代社会保障制度的保证，处于很不完善的状态。城乡分割、各成体系的社会保障制度，不仅有害于中国社会保障制度的完整性，而且也违背了社会保障的公平性原则。中国传统的二元社会经济结构和计划经济时代形成的这种重工轻农、重城轻乡的社会经济政策，造成了城镇和农村社会保障制度的高度不统一、不和谐。农村社会保障制度的不完善已成为制约中国社会发展的、推进现代化进程的一种敏感因素。因此，建立与我国国情相适应的农村社会保障制度就成为化解矛盾的一种有效手段。

本书从农村社会保障问题提出的背景出发，在总结前人理论研究成果的基础上，建立了区域农村社会保障制度的研究框架体系，并以生态环境脆弱且区域农村经济发展水平差异较大的甘肃省为例，对农村社会保障制度从区域的角度进行了深入的分析和探讨，

主要解决了以下三个问题：一是依据各区域经济发展水平的不同，选择各地区农村社会保障的突破口和保障水平；二是根据区域内农村经济发展水平确定高低不同层次的保障水平；三是针对区域内不同的保障主体确定不同层级的社会保障水平。目的是通过研究，为不同区域和区域内不同人群探索出适宜的社会保障模式，能够切实地实现因地制宜、因人而异。

全书以不同收入水平的农村居民对社会保障的需求层次为主线，从区域的视角入手，根据自然区划和行政区划完整的原则，以农民年人均纯收入为主要依据，把甘肃划分为三大类区域：Ⅰ类区域（河西中西部区）；Ⅱ类区域（河西东部和甘肃中部沿黄灌区）；Ⅲ类区域（甘肃中东部黄土高原区、甘南高原区和陇南山地区）。在此基础上，利用相关模型对三类区域的农村最低生活保障、农村医疗保障和农村养老保障进行定量研究，分析了不同经济发展水平地区 and 不同收入阶层农村居民对社会保障的不同需求水平。基于区域经济发展水平和农村居民经济承受能力等方面的约束，通过综合分析和多目标评估，提出了不同经济发展水平地区农村居民社会保障的优化模式。

随着社会的进步、经济的发展，较高层次代替较低层次已成为社会保障发展的必然趋势。因此，必须将社会化的农村社会保险制度作为农村社会保障制度发展的主要目标，而且为了体现公平原则，农村的社会保障体系最终是要与城市社会保障体系接轨的，即建立城乡统一的社会保障体系。但基于我国国情，尤其是针对广大农村地区经济落后、保费难以筹集、财政支持不足的现实情况，当前要想建立城乡统一的社会保障体系是不现实的。王振军博士根据不同地区经济发展水平的差别，以甘肃为例对区域农村社会保障体系构建进行了适宜的探讨，尽管其研究结论是初步的，成果应用范

围也是有限的，但对甘肃省及我国其他省份依据经济发展水平的不同构建区域农村社会保障体系仍具有一定的借鉴作用。

朱嘉文

2013 年 12 月 26 日

于兰州大学齐云楼

目 录

第一章 总论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目的和意义	9
第三节 农村社会保障的研究综述与评析	10
第四节 研究思路与创新	24
第二章 农村社会保障的理论研究	27
第一节 农村社会保障的理论基础	27
第二节 农村社会保障制度的概念体系	42
第三节 农村社会保障的主要内容	49
第四节 农村社会保障的原则	54
第五节 农村社会保障的模式	58
第六节 区域农村社会保障的研究框架	62
第三章 研究区域概况与研究内容	70
第一节 研究区域概况	71
第二节 实证研究内容	82
第三节 研究方法和资料获取	90

第四章 农村最低生活保障的研究	98
第一节 甘肃农村贫困状况的分析	100
第二节 区域农村最低生活保障分析	115
第五章 农村医疗保障的研究	135
第一节 农村医疗保障的界定	135
第二节 农村医疗保障的模式及特点	141
第三节 甘肃农村医疗保障和农村 医疗卫生的现状分析	146
第四节 区域农村医疗保障模式构建	157
第五节 健全甘肃农村公共卫生制度与体系	166
第六章 农村养老保障的研究	170
第一节 农村养老保障的内涵和外延	170
第二节 农村养老保障的模式	174
第三节 甘肃农村养老保障现状分析	178
第四节 区域农村养老保障模式构建	191
第五节 现阶段甘肃农村养老保障制度改革的思路	199
第七章 总结与研究展望	202
第一节 总结	202
第二节 研究展望	205
参考文献	207

第一章 总 论

第一节 研究背景

一、目前我国经济发展的水平

市场化的经济体制改革使我国国民经济获得了突飞猛进的发展,1978~2012年,我国国内生产总值(GDP)以年均实际9.8%的速度高速增长,截至2012年年底,GDP总值已达51.93万亿元(按照现行和官方汇率计算,折合美元为8.26万亿)。与此同时我国的社会经济结构也显示出的一系列新的特征^①:(1)人均GDP超过6000美元,进入中等收入国家行列。2012年,我国人均生产总值达到6100美元,相当于中等收入国家水平,东部沿海许多省市人均生产总值已经超过10000美元,一些直辖市人均生产总值甚至超过12000美元,进入高收入地区行列。(2)国家财政收入保持快速增长,财政支配能力不断增强。自2003年以来,国家财政收入以超过20%的速度增长,远远高于同期GDP的增长速度,从而使国家财政实力不断增强,2012年财政收入达11.72万亿元。(3)农业

^① 资料来源:国民经济与社会发展统计数据公报(2012)。

在 GDP 中的份额下降，二、三产业所占 GDP 比重占主导地位。自 1991 年以来，农业在 GDP 中所占的比重呈逐年下降趋势，截至 2012 年年底，农业在 GDP 的份额只占 10.1%，18 年间下降了 14.1%，二、三产业在整个国民经济中占 89.9%。(4) 非农产业就业持续增长，农业就业比重发生转折性变化。1997 年，我国农业就业比重首次低于 50%，2012 年达 45.6%，表明我国就业结构发生了转折性变化，标志着非农产业取代农业成为就业的主体。(5) 城镇化进程不断加快推进，城镇人口所占比重大幅提高。我国城镇人口占总人口的比重已从 1978 年的 17.9% 上升到 2012 年的 52.6%，特别是自 1998 年以来，城镇人口占总人口的比重以年均 1.4% 的速度增长，表明我国城镇化已经进入加速增长时期，城市经济的加速发展和城镇人口比重的大幅度提高显示我国以城市化和城市经济带动农业和农村经济发展的时代已经到来。(6) 工业制成品出口比重大幅度提高，工业竞争能力不断增强。1978~2012 年，工业制成品出口占总出口额的比例从 49.9% 上升到 92%，工业制成品出口的大幅度上升表明我国工业产品的竞争能力得到提高，工业化的继续推进对初级农产品的依赖已大大减弱。以上分析可以看出，我国已经越过了工业化的初期阶段，稳步地进入工业化中期阶段。

国际经验证明，当一个国家处在工业化初期阶段时，通常以牺牲农业来支援工业的加速发展，当进入工业化中期阶段时，工业自身的发展能力增强，工业化的继续推进对农业的依赖大大减弱，并逐步以工业反哺农业，实现工农业的持续稳定协调发展，进入工业化的后期阶段，由于工业的发展能力大大增强，工业对农业的扶持也从协调发展期步入大规模反哺期。随着我国经济发展进入工业反哺农业阶段，近年来，国家也对国民经济和社会发展的相关政策进行了调整，主要表现为对农民实行“两免、三补”（即免征农业税、取消农业特产税和两税附加，实行粮食直补、良种补贴和链轨式拖拉机修复补贴），增加对农业和农村公共产品的财政投入。国际经验同时证明，当一个国家的国民经济从农业哺育工业转变为工

业反哺农业时，既是国民经济结构快速转换的时期，也是一个容易忽视“三农”问题的时期，还是一个导致各种矛盾凸显的时期。在这个特殊时期，如果不能有效的处理好“三农问题”，农民在工业化过程中被“边缘化”，不仅会影响社会经济结构的转型，甚至会影响整个社会经济的持续、稳定和协调发展。

二、“三农”问题突出

我国作为一个拥有 6.24 亿农村人口的农业大国和正处于重大社会变革时期的发展中国家，“三农”问题是制约中国社会经济持续健康发展的关键因素。“三农”问题的基础是农业问题，核心是农民问题，难点是农村问题。农业既受土地、水、光、热等自然资源环境条件和经营规模的限制，又有难以抗御的自然风险。农业发展不起来，以农业为生的农民就无法摆脱贫困。

就农业来讲，贫困地区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。由于山高沟深、土壤贫瘠、干旱少雨且缺乏有效的灌溉资源，农产品的单位产出本来就很低。而各种自然灾害又频繁发作，恶劣的自然环境条件加上有限的自然资源拥有量使当地农民依靠农业发展来摆脱贫困显然是不可能的。就其生产方式来说，由于自然资源条件和其他各种因素的限制，一些贫困山区农民甚至还处在“二牛抬杠”的传统农业状态。在一些 25° 以上的陡峭山地甚至仍是人力使用铁锹耕作，化肥和机械的使用很少，虽不能说还处在“男耕女织”时代，但其生产方式还是比较原始的。农业的技术含量很低，从播种到收获，农业生产几十年一贯制，农民祖祖辈辈种田，对生产技术不会有特别要求，粮食、蔬菜和大部分农具基本上是自给自足，根本谈不上产业化。由于集体经济薄弱，非农产业发展迟缓且结构非常单调，乡镇企业大多以建筑业和建材业为主，且基础非常薄弱，基本上是手工业生产，缺乏强有力的产业支持和带动。农村普遍存在着第三

产业规模小、层次低的问题。农村经济的这种状况，一方面制约了社会分工发育和社会发育程度的提高；另一方面也使农民收入的增加变得十分困难。

“三农”问题的关键问题是农民贫困。农村的封闭和半封闭自然经济是导致其贫困的重要原因之一。而封闭半封闭自然经济也是由多种原因造成的，社会发育程度低是其中的主因。在贫困农牧区，平均每平方公里的居住人口数量很少且居住十分分散，加之交通和通信手段落后，强化了人口居住的高度分散化。这种人口居住的高度分散化不利于推动农村城镇化进程，即使要加快城镇化进程也要付出很高的代价，导致农牧地区的社会分工欠发育，社会分工欠发育是造成市场经济发育迟缓的关键症结。而市场经济发育迟缓必然使贫困农村自给自足的自然经济得到强化，反而固化了贫困农村的封闭和半封闭自然经济状态。贫困农村的这种经济状态和发育不良的社会分工，一方面使其传统农业的基本经济形态很难得到突破；另一方面也加大了农业经济结构调整的难度。这是因为，首先，以交通、通信落后为特征的封闭半封闭的农村经济，从根本上限制了农民从事农业生产和市场交换活动的地域空间。其次，贫困农村的封闭半封闭自然经济所造成的文化封闭，使农民的意识观念落后，也使人脉关系、信息交流限制在狭小的范围内，从而进一步强化了贫困农村经济的封闭和半封闭状态。最后，由于农村人口居住的高度分散化所造成的社会形态，使贫困农民在同一活动区域内采取基本相同的生产方式。而这种基本相同的生产方式带来的必然是基本类似的生活方式和思维模式，又从文化层面上制约了贫困农村社会分工的发育，从而形成了“封闭—落后—封闭—贫困—封闭”的恶性循环现象。即贫困农村的封闭和半封闭自然经济造成文化教育的落后与低素质的劳动力，贫困和文化教育的落后又造成人口的过度增长。人口的过度增长加重了自然资源的超载程度，自然资源的严重超载只能导致人们采取“涸泽而渔”的掠夺性开发，从而加速破坏生态环境，使其处于崩溃的边缘。

“三农”问题不仅是一个经济问题，而且是一个政治问题，同时还是社会问题。“三农”问题产生的一个重要根源是中国农村至今仍缺乏有效的风险管理制度。农民所面临的风险不仅包括农业生产风险，还包括人身风险、财产风险、市场风险等，甚至还有信用风险。规避和分散各种风险，增强农民抵御风险和灾害的能力是解决“三农”问题的关键，其基本要求是建立健全完善的农村社会保障制度。社会保障制度是社会发展的产物，完善的社会保障制度是社会经济发展和社会进步的基本保证，也是现代国家文明进步的重要标志。农村社会保障体系是整个国家社会保障体系的重要组成部分。但多年来，我国农村除了传统的土地保障和社会救济、优抚等外，体现公平原则的农村社会保障制度基本没有建立起来，造成农村风险管理制度严重缺失，进一步加剧了“三农”问题恶化的严重程度。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“三农”问题的综合性体现。农民最难的问题是“看病难、养老难、生存难”。一些地区虽然搞农村社会养老保险试点，但是绩效并不佳，绝大部分农民养老还依赖于家庭和土地。

三、全面建设小康社会、和谐社会和社会主义新农村

党的十六大以来，中央作出了一系列关于农村发展的战略决策。首先是统筹发展和全面建设小康社会。党的十六大报告指出，统筹城乡社会经济发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。2003年年初举行的中央农村工作会议上又提出，实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有国家的现代化。同时也指出，在今后一个时期，我国全面建设小康社会，重点在农村，难点在农村，没有广大农村的全面小康，就不可能有全国的全面小

康。2004 年以来, 中央政府明确提出并逐渐丰富了“和谐社会”的内涵。2005 年 2 月 19 日, 在省部级主要领导干部学习班上, 时任中共中央总书记胡锦涛首次全面阐述了“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的“和谐社会”的内涵。党的十六届五中全会又提出了按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求建设社会主义新农村的目标, 并于 2006 年 1 月 21 日以中央“一号文件”的形式发布了《中共中央、国务院关于建设社会主义新农村的若干意见》。无论是全面建设小康社会、和谐社会构建还是社会主义新农村建设, 其核心都是针对日益突出的“三农”问题做出的重大决策。而无论是农村全面建设小康社会、和谐社会构建还是社会主义新农村建设, 其社会的和经济的主要发展指标都与农村社会保障紧密相关。

四、生态环境持续恶化

人口、资源、环境是目前世界各国研究的三大主题。自然资源的枯竭与生态环境的恶化越来越受到人们的关注, 合理利用资源和保护生态环境, 既是党的十七大提出的全面、协调、可持续科学发展观的重要内容, 也是履行《21 世纪议程》等有关国际公约的实际行动。全球变暖、人口增长、资源利用等因素深刻地改变着生态环境, 人类不合理的生产与生活方式对资源与生态环境造成了巨大影响和破坏。

生态环境直接影响到人类生存, 关系到社会和经济的可持续发展。我国生态环境脆弱, 边治理边破坏的问题仍很突出, 生态环境恶化的趋势没有得到有效遏制, 形势仍十分严峻。一是水土流失日趋严重。全国水土流失面积已达 367 万平方公里, 约占国土面积的 38.2%。近年来, 很多地区水土流失面积、侵蚀强度、危害程度呈加剧的趋势, 全国平均每年新增水土流失面积 1 万平方公里。据全

国土地资源调查成果(2003),全国仅 25° 以上的坡耕地就达609万平方公里,其中有 $3/4$ 左右集中于西部地区。由于黄河和长江两大流域中上游地区毁林毁草开荒、陡坡耕种,已使之成为世界上水土流失最严重的地区之一。每年流入长江、黄河的泥沙量超过20亿吨,其中 $2/3$ 来自坡耕地。仅四川、重庆每年流入长江的泥沙就达5.33亿吨,陕西每年流入黄河的泥沙达5亿吨以上。云南、贵州、山西、内蒙古、甘肃、宁夏等省(自治区)的水土流失也相当严重。二是荒漠化土地面积不断扩大。截至2003年,我国荒漠化土地面积267.4万平方公里,占国土总面积的27.9%。与1999年监测结果相比,我国荒漠化仍呈扩展趋势。1999~2003年,5年净增荒漠化土地5.10万平方公里,年均增加1.02万平方公里,相当于每年有个中等县的面积被沙化。全国有100多个贫困县集中在荒漠化地区。受荒漠化影响的人口达4亿人,占全国人口的 $1/3$ (国家林业局防治荒漠化监测中心,2004)。沙漠化使全国近1亿公顷草场严重退化。特大沙尘暴在20世纪60年代发生过8次,70年代发生过13次,80年代发生过14次;而1990~1999年发生了23次,并且波及的范围愈来愈广,造成的损失愈来愈重(李瑞环,1999)。特别是2001年连续10多起大范围、高强度的沙尘天气严重影响了西北、华北地区人民的生产生活,并已跨越国界,波及东南亚地区。使人们意识到遏制沙漠化、保护人类生存空间已迫在眉睫。三是生物多样性急剧下降。由于森林减少、草原退化和环境恶化,野生动物栖息地日益缩小,生存空间遭到严重破坏,动植物种类日益减少。

生态环境的恶化,加剧了自然灾害,加剧了贫困程度,给国民经济和社会发展造成了极大的危害,严重制约了社会和经济可持续发展。1950~1989年,我国平均每年洪涝面积约800万公顷,干旱面积约2000万公顷,而90年代平均每年洪涝面积增至1667万公顷,干旱面积增至2300万公顷(李瑞环,1999)。我国每年因各种自然灾害造成的直接经济损失高达2000亿元以上,农作物受灾面

积达 2000 万 ~4000 万公顷，减产粮食 200 亿公斤（国家自然灾害防治中心，2000）。陡坡地耕种、毁林开垦是造成水土流失和生态恶化的主要原因。长期以来，由于人口增加等原因，长江、黄河上中游地区毁林毁草开垦种粮的现象十分严重，这样虽然增加了一些粮食，但在生态环境方面却付出了巨大代价。

自然生态环境的恶化往往发生在以劳动密集型产业和资源密集型产业为主的地区，并且这些地区自然生态环境的恶化对整个国民经济和社会生产力发展的影响往往更为突出。在我国生态环境破坏较为严重、生态比较脆弱的西部地区，76% 以上的县是贫困县。贫困地区的主要产业是种植业和畜牧业，这两种生产对自然条件的依赖性是很大的。这些地区自然生态环境的恶化，一方面会对农业生产施加负面影响，使其脱贫难；另一方面，由于遭遇自然灾害的概率大，即使脱了贫，也极易返贫。所以，生态环境恶化加上生产力低下，既是贫困地区致贫的因素，也是这些地区的贫困人口初步脱贫后极易返贫的根源。自然生态环境的恶化会制约农业生产力的提高，农业生产力低下造成的贫困又反过来诱发出一系列导致自然环境恶化的行为，将进一步制约农业产力的发展，从而使贫困地区更加贫困。所以从另一个角度说，贫困既是自然生态环境恶化的原因，也是自然生态环境恶化的结果。不打破这样的恶性循环，既无法发展贫困地区的生产力，也无法保护和改善该地区的自然生态环境。而要打破这样的恶性循环，就必须借助各种外在的力量，除了对一些自然资源承载力严重超载的地区实行生态移民等措施外，还要根据各个地区的现实状况因地制宜地建立起社会保障制度，使他们在生活困难时不因生计问题而对自然资源采取“涸泽而渔”的掠夺式开发，破坏本已极其脆弱的生态环境。这样不仅能够有效解决这些地区人们的生活贫困，也可以缓解这些地区不断恶化的生态环境，进而实现整个社会经济的持续、稳定和协调发展。