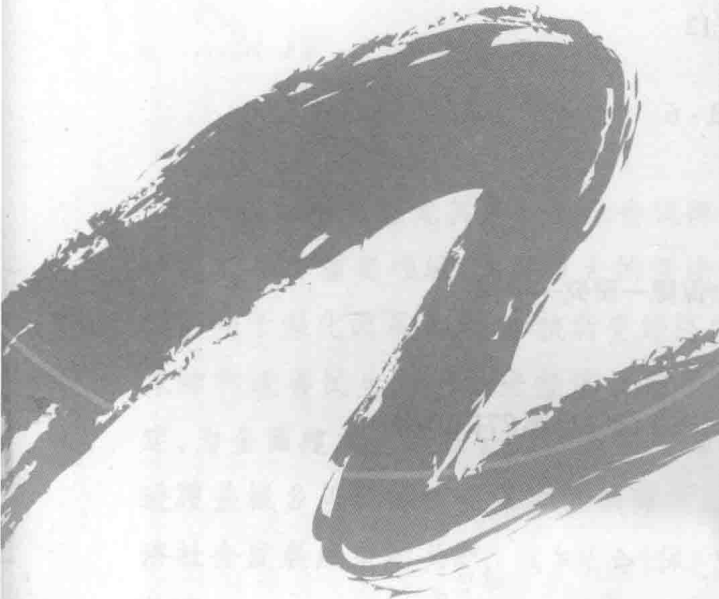


新型民族地区 农村社会保障研究

朱合理 谢冰 等著



新型民族地区 农村社会保障研究

朱合理 谢冰等 著

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

新型民族地区农村社会保障研究/朱合理,谢冰等著.
武汉:湖北人民出版社,2012.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 07463 - 6

I. 新…

II. ①朱…②谢…

III. 民族地区—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(2012)第 271910 号

新型民族地区农村社会保障研究

朱合理 谢冰等著

出版发行:  长江出版传媒
© 湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

印张:20.25

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

插页:2

版次:2012 年 12 月第 1 版

印次:2012 年 12 月第 1 次印刷

字数:300 千字

定价:40.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07463 - 6

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序

社会保障研究尤其是农村社会保障研究是当前国内社会科学研究的一个重要领域,具有重大的理论价值与实践意义。目前我国正处于深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,切实保障和改善民生对于促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定,为全面建成小康社会打下坚实的基础具有重要意义。加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设,是社会公平正义和共享经济社会发展成果的必然要求,也是贯彻党中央科学发展观的具体体现。

我国社会保障制度经过 20 多年的改革探索,已取得突破性进展,基本形成了覆盖城乡居民的社会保障体系框架,为社会保障事业加快发展提供了丰富的实践基础。但是,我国社会保障体系还很不完善,尤其表现为城乡社会保障发展还不平衡,广大农村地区社会保障发展严重滞后。农村的社会保障无论从保障项目,还是覆盖面及其保障水平都明显低于城市,这一问题在民族地区表现得尤为突出。

民族地区经济发展水平低,贫困问题可以说是民族地区目前最大的民生问题。民族地区的贫困呈现出“长期性、整体性、深度性”的特征。处于贫困困扰下的民族地区农村各族群众对政府主导的社会保障的需求更加强烈和迫切。而民族地区社会保障体系尤其是农村社会保障还很不完善,保障水平低,覆盖面窄,社会保障供给与农牧民对社会保障的制度需求还存在很大缺口。因此,如何

根据党和国家现代化事业的总体规划,制定民族地区新型农村社会保障制度体系的目标与战略,持续推进民族地区社会保障制度建设,使这项制度惠及各族广大群众,是新时期我国民族问题研究和社会保障理论研究的一项重要内容。

朱合理教授、谢冰教授等的新著《新型民族地区农村社会保障研究》以民族地区为研究对象,从贫困背景这一视角出发,提出民族地区新型农村社会保障制度的战略目标和发展模式,颇有新意。该书首先描述了民族地区农村居民生活状况、面临的风险及其对社会保障制度的需求;其次,分析了民族地区农村社会保障制度建设的新形势、新理念以及农村社会保障政策的新实践;再次,分别对民族地区农村最低生活保障制度、新型农村养老保障制度、新型农村合作医疗制度的运行状况和实施效果进行评价,在此基础上提出相应的政策建议;最后,强调了各级政府在民族地区农村社会保障制度建设过程中的作用以及法制建设的重要性。

在《新型民族地区农村社会保障研究》一书即将面世之际,我谨对各位作者表示衷心的祝贺!我相信,本书的出版将对推动我国民族地区社会保障的理论研究与实践探索产生积极的影响。

是为序。

雷振扬

壬辰龙年于武昌南湖

目录

CONTENTS

序 / 雷振扬

第一章 导论 / 001

第一节 推进中西部民族地区农村社会保障制度的特殊意义 / 002

一、我国中西部民族地区的概念及范围 / 003

二、我国中西部民族地区农村居民的生存现状与社会保障需求 / 003

三、推进我国中西部民族地区农村社会保障制度建设的特殊意义 / 005

第二节 改革和完善民族地区农村社会保障的历史机遇 / 020

一、党的执政理念转变与民族地区农村社会保障 / 020

二、新时期党的民族政策和民族地区农村社会保障 / 022

三、城乡统筹发展与民族地区农村社会保障 / 023

第三节 中西部民族地区新型农村社会保障制度的战略目标 / 025

一、我国中西部民族贫困地区社会保障制度的战略目标 / 025

二、中西部民族地区农村社会保障制度的发展模式 / 030

第二章 民族地区农村居民生存现状与社会保障 / 034

第一节 中西部民族地区农村社会发展现状 / 034

一、中西部地区经济发展历程及现状 / 034

二、城乡二元社会结构 / 038

三、民族地区特殊情况 / 041

第二节 当前民族地区农户面对的风险及其保障需求 / 043

一、民族地区农户面对的风险冲击及其内涵 / 043

二、当前民族地区农户面对的风险 / 045

三、当前民族地区农户社会保障需求 / 058

第三节 民族地区农村社会保障发展成就及其主要问题 / 060

一、发展成就 / 060

二、存在问题 / 063

第四节 影响民族地区农村社会保障功能发挥的制约因素 / 067

一、体制因素 / 067

二、法律因素 / 068

三、经济因素 / 069

四、人口与社会文化因素 / 072

第三章 民族地区农村社会保障制度建设的新形势与新理念 / 074

第一节 民族地区农村社会保障制度建设的新形势 / 074

一、西部大开发背景下的民族地区农村社会保障制度建设 / 074

二、社会主义新农村建设与民族地区农村社会保障 / 088

三、扶贫开发与民族地区农村社会保障 / 116

第二节 民族地区农村社会保障制度建设的新理念 / 126

- 一、关于贫困地区农村社会保障理论和实践的新思考 / 126
- 二、理论界对于农村社会保障的新共识 / 130

第四章 改革与完善我国农村社会保障政策的新实践 / 138

第一节 新时期我国农村地区社会保障政策的调整与完善 / 138

- 一、农村社会救济制度的调整与完善 / 139
- 二、农村养老保障制度的调整与完善 / 142
- 三、农村合作医疗制度的调整与完善 / 144

第二节 我国农村社会保障政策调整的影响因素 / 147

- 一、农业生产经营模式的变化及其风险的增加 / 147
- 二、城乡社会经济发展失衡与农民增收遇到了瓶颈 / 150
- 三、人口流动的加速与农村老龄化趋势 / 151
- 四、公共财政实力的不断壮大与农村社会保障资金供给的短缺 / 153

第三节 我国农村社会保障政策调整的内容与效果分析 / 155

- 一、关于农村合作医疗政策调整的内容与效果 / 155
- 二、关于农村养老保险政策调整的内容与效果 / 162
- 三、关于农村社会救济政策调整的内容与效果 / 168

第五章 民族地区农村最低生活保障制度建设 / 179

第一节 民族地区农村贫困人口现状及需求分析 / 179

- 一、贫困与贫困标准的界定 / 179
- 二、当前我国民族地区农村贫困人口的现状 / 182
- 三、中西部民族地区农村致贫诱因及保障需求分析 / 184

第二节 民族地区农村最低生活保障制度运行效果评价 / 188

- 一、民族地区农村最低生活保障制度的建立与推广 / 188
- 二、民族地区农村最低生活保障制度的基本内容 / 190
- 三、民族地区农村最低生活保障制度的实施成效 / 192
- 四、民族地区农村最低生活保障制度运行中存在的问题 / 196

第三节 完善民族地区农村最低生活保障制度的路径选择 / 200

- 一、政策定位：对贫困者的人权尊重和人文关怀 / 200
- 二、目标瞄准：建立科学动态的“进入退出机制” / 201
- 三、基金筹集：政府主导、集体为辅、社会互助的多元化筹资 / 203
- 四、救助内容：多管齐下的综合保障 / 205
- 五、制度建设：实现农村低保法制化、规范化管理 / 207

第六章 民族地区新型农村养老保障制度建设 / 210**第一节 民族地区人口老龄化发展趋势 / 210**

- 一、我国人口老龄化程度加深 / 210
- 二、农村人口老龄化程度快速强化 / 212
- 三、民族地区人口老龄化进程加快 / 213

第二节 农村传统养老模式面临的挑战与困境 / 217

- 一、农村传统家庭养老方式面临巨大挑战 / 217
- 二、农村传统社会养老保险制度的缺陷和困境 / 221
- 三、我国农村养老保障体系构想 / 224

第三节 民族地区新型农村社会养老保险实施状况 / 227

- 一、我国新型农村社会养老保险制度的创新 / 227
- 二、民族地区新型农村社会养老保险制度实施状况 / 229

第四节 民族地区新型农村社会养老保险参保意愿及其影响因素 / 233

- 一、农户新农保参保意愿及其影响因素述评 / 233
- 二、民族地区农户新农保参保意愿及其影响因素 / 234
- 三、稳步推进民族地区新农保的建议 / 240

第五节 民族地区新型农村社会养老保险制度的可持续发展 / 241

- 一、民族地区新农保制度模式设计的可持续性 / 241
- 二、民族地区新农保财务机制的可持续性 / 244
- 三、民族地区新农保工作网络设计的可持续性 / 248
- 四、促进民族地区新农保可持续发展的建议 / 249

第七章 民族地区新型农村合作医疗保险制度建设 / 252

第一节 当前民族地区农村居民医疗需求与供给状况 / 253

- 一、当前民族地区农村居民的医疗需求 / 253
- 二、当前民族地区农村居民医疗供给状况 / 256

第二节 新型农村合作医疗的实施状况与问题 / 259

- 一、农村合作医疗的发展 / 259
- 二、新型农村合作医疗的政策支持 / 264
- 三、新型农村合作医疗的成效与问题 / 266

第三节 关于进一步完善新型农村合作医疗的思考 / 269

- 一、新农合的法制建设 / 271
- 二、定点医院引入市场竞争机制 / 272
- 三、民族地区大力建设三级医疗卫生网 / 273
- 四、城乡统筹、全民医保 / 274

第八章 民族地区新型农村社会保障制度建设与政府责任 / 275

第一节 农村社会保障制度建设的多元主体与政府作用 / 275

一、农村社会保障制度建设的多元主体 / 275

二、农村社会保障制度建设中的政府主导作用 / 279

第二节 优化中央与地方政府农村社会保障责任分担机制 / 285

一、中西部民族地区农村社会保障制度建设与政府责任——以“农低保”为例 / 286

二、中央与地方政府农村社会保障责任的合理厘定 / 290

第三节 完善农村社会保障的公共政策配套体系 / 294

一、民族地区农村社会保障与财政政策 / 295

二、民族地区农村社会保障的金融政策 / 298

三、民族地区农村社会保障的土地政策 / 300

第四节 加强农村社会保障制度的法制建设 / 303

一、农村社会保障法制建设的问题 / 303

二、农村社会养老保险法制建设 / 303

三、农村医疗保险法制建设 / 304

四、农村社会最低生活保障法制建设 / 305

五、农村“五保”制度的法制建设 / 306

参考文献 / 307

后记 / 朱合理



第一章 导论

社会保障是国家的一项基本的社会制度,从世界范围看,现代意义的社会保障制度的建立迄今已经有 120 多年的历史,在调节收入分配,缓解社会矛盾,推动经济发展,促进国家长治久安等方面发挥了重要作用。建立社会保障制度是现代国家的重要标志,也是各国政府的一项重要职能。

中国是一个由多个民族共同组成的国家,除了汉族之外,还有 55 个少数民族,我国少数民族尽管人数上占全国人口的比例较小,但居住的区域十分辽阔,可以说遍布于我国东、西、南、北、城镇农村、内地边疆,但主要分布于中西部地区。因此,民族地区的现代化程度直接关系到我国现代化进程。实现民族地区的现代化是一项长期的任务,并关系到民族的团结、社会的和谐、社会主义制度的巩固,在整个社会主义阶段,民族问题将长期存在,并且呈现复杂性、普遍性、敏感性等特点。

新中国的成立,标志着各民族从此真正实现了政治上的一律平等,由于历史的原因,我国绝大多数少数民族和民族地区社会经济发展十分落后,生产力极其低下,因此,帮助少数民族和民族地区发展社会生产力,改变贫困落后的面貌,实现各民族的共同繁荣与进步,成为我党和我国政府民族工作的重心。进入 20 世纪 80 年代后,我国迎来了改革开放的历史新时期,中西部民族地区的社会经济发展取得了很大的成绩,但与其他地区相比,落后的状况未能彻底改变。

进入 21 世纪后,中国的经济发展速度进一步加快,综合国力进一步增强,民族地区的现代化事业需要有新的思路,新的内容,党的民族工作也面临着新形势和新任务。以胡锦涛同志为核心的党的第三代领导集体以科学发展观为指导,将以人为本、关注民生作为施政理念。如何在经济发展的基础上改善民生,尤其是缩小地区差距和城乡差距,让广大农村地区能够享受

到国家提供的公共服务,使各族农牧民的生产生活水平不断提高,是这一时期党中央关注的重大问题。在党的十六届五中全会上,中共中央提出了关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议,该建议提出了建设社会主义新农村和推进社会主义和谐社会建设,从认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益入手,注重社会公平、加大调节收入分配的力度,妥善处理不同利益群体的关系,努力缓解地区之间和社会成员之间收入分配差距扩大的趋势,扩大公共财产覆盖农村的范围,强化政府对农村的公共服务,大力发展农村公共事业,加大扶贫开发力度,改善贫困地区人民群众的基本生产生活条件,并明确提出,有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度,建立新型农村合作医疗制度,对丧失劳动能力的贫困人口建立救助制度。如何根据党和国家现代化事业的总体规划制定中西部民族地区新型农村社会保障制度体系的目标与战略,持续推进民族地区社会保障制度建设,使这项制度惠及各族广大群众,是新时期我国民族问题研究和社会保障理论研究的一项重要内容。

第一节 推进中西部民族地区农村 社会保障制度的特殊意义

新中国成立以来,社会保障制度,经历了从无到有,逐步发展的过程。目前,具有中国特色的社会保障制度的基本框架体系已经初步形成。但就总体而言,我国的社会保障制度仍有许多不尽如人意之处,主要表现为:城市和农村社会保障发展不平衡,农村的社会保障无论从保障项目,还是覆盖面及其保障水平都明显低于城市,这一问题在中西部民族地区体现得尤为突出。因此,加快完善中西部民族地区社会保障体系的建设应当引起我们的重视。

一、我国中西部民族地区的概念及范围

中西部少数民族地区的范围包括：内蒙古、广西、西藏、新疆、宁夏五个省级自治区；以及贵州、云南、青海、甘肃、四川、湖北、湖南和重庆等省、市所辖的自治州、自治县，土地面积 602 万平方公里，总人口 1.5 亿（1995 年）；分别占国土总面积的 62.7%、全国人口总数的 12.5%。

中西部民族地区是一个少数民族比重较大、民族成分众多、民族间文化差异明显的地区。中西部少数民族人口的比重为 45.7%（1990 年），为全国这一指标的 5.7 倍。但少数民族内部人口比例差异较大，其中西藏最高，达 96.65%；其次为新疆，达 60.24%。民族比例较高的还有青海（50.96%）、广西（42.72%）、贵州（36.77%）、云南（36.01%）、宁夏（33.63%）、内蒙古（23.3%）。根据全国第四次人口普查资料，我国 55 个少数民族在中西部地区均有分布，其中中西部地区特有的世居民族有 45 个，其集中程度以高度集中为主，高度集中的民族有 35 个，占 63.6%；比较集中的民族有 9 个，占 16.4%；相对分散的民族有 11 个，占 20%。中西部地区少数民族文化精彩纷呈，民族间的风尚、习俗各不相同，受宗教文化的影响较大，且宗教文化的民族化特征明显。

二、我国中西部民族地区农村居民的生存现状与社会保障需求

新中国成立后，尤其是改革开放以来，中西部民族地区广大农村居民的生存状况有了很大的改善，但贫困问题仍然不容忽视，尤其是在当前形势下，贫困问题有了新的表现形式，表现为：第一，在其他地区贫困区域大规模缩减的情形下，中西部地区，尤其是西部地区贫困问题凸显；第二，中西部民族地区的减贫率逐渐趋缓；第三，与东部发达地区相比，中西部民族地区的相对贫困问题是目前的主要问题；第四，西部民族地区的一些农户脱贫过程中出现反复，导致返贫现象的发生。

目前，我国尚未脱贫的人口主要集中于少数民族地区，全国 348 个少数民族自治县中有 257 个被列为国家重点扶持的贫困县，而中国少数民族贫

困地区又主要分布在西部,涉及5个自治区、20个自治州、49个自治县。尤其是宁夏、甘肃、青海、贵州等地区部分少数民族处于整体贫困状态。总体来说,民族地区的贫困状况仍然很严重,表现为区域性的、整体性的贫困。据2003年统计数据显示,有1300万少数民族人民生活在贫困条件下,占全国贫困人口总数的46%。2004年,少数民族地区农村绝对贫困人口有1245.6万,占全国贫困人口总数的47.7%。而到2005年末,少数民族地区农村贫困人口占全国农村贫困人口(2365万人)的比重达到49.5%。

导致新贫困现象产生的原因主要有:一是中西部民族地区的自然因素所致。尤其是西部民族地区大都属于自然生态较为恶劣的区域,如高原、深山、沙漠、戈壁、草原等,这些地区海拔高,气候寒冷,水资源严重缺乏,耕地极少,土质极差,交通不便,使得农牧业生产受到很大的限制、国家扶贫的难度极大。二是劳动力素质因素。中西部民族地区劳动力素质低下问题在当前也比较突出,包括文化素质不高,文盲、半文盲比例明显高于其他地区;身体素质较差,尤其是农村患病者较多,是地方病、流行病的高发区域。三是经济结构因素。中西部民族地区经济结构单一,基本上还延续着传统的农牧业,现代产业基础薄弱,城镇化率低,乡镇企业在一些民族区域甚至仍是空白。四是民族地区公共服务能力低下。缺乏足够的公共资源用于发展经济、改善民生。

处于贫困困扰下的中西部民族地区农村各族群众迫切需要社会保障制度,但社会保障制度建设仍有许多不尽如人意之处,离广大群众的要求还有较大距离,当前的主要问题有:农村社会保障体系不健全、覆盖面小、保障水平低、社会化程度低、保障功能差、社会保障管理水平不高、社会保障资金运行风险较大,等等。

中西部民族地区在贫困落后的条件下进行农村社会保障制度建设是一项艰难而长期的任务,不可能一蹴而就,应实行分类指导、分步实施的战略,对于群众温饱问题尚未完全解决的贫困县,应以建立和完善以解决农村贫困群众的基本生计与生活问题的“救助型”的社会保障制度为主要内容,大力推进社会救助、最低生活保障、合作医疗保险等项制度建设;中西部民族地区的贫困县要将开发性扶贫与社会保障制度建设有机地结合起来,要

努力消除导致因灾或因病致贫返贫的各种因素,不断缩小贫困发生几率和贫困面,巩固扶贫成果;中央及省(区)要进一步加大对中西部民族地区农村社会保障制度建设的扶持力度,并帮助民族地区提高社会保障的管理水平。中西部民族地区与东部发达地区的巨大差距使当地政府产生加快经济发展速度、尽快摆脱财政窘境的冲动,容易导致经济发展与社会发展政策之间的失衡,财政投入的天平偏向于经济一端。由于在少数民族地区建立社会保障制度是一项浩大的民生工程,于是有的地方将其视为拖发展地区经济后腿的“财政包袱”,尤其对农村社会保障事业关注度不够,投入不足,推进迟缓,缺乏战略性思考。

三、推进我国中西部民族地区农村社会保障制度建设的特殊意义

中西部民族地区社会保障制度建设是我国现代化建设事业的重要组成部分,加强中西部民族贫困地区的社会保障制度的研究,建立适合中西部民族贫困地区的社会保障制度体系,是该地区经济社会发展的需要,也是该地区人民群众的热情期盼,更是关乎国家长治久安的重大实践命题,其社会意义十分重大。胡锦涛同志在2005年5月召开的中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上指出:“加快少数民族和民族地区经济社会发展,促进各民族共同繁荣发展,是全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的必然要求,是巩固和发展全国各族人民的大团结、确保党和国家长治久安的必然要求,也是开创社会主义建设新局面、实现中华民族伟大复兴的必然要求”。^①

推进我国中西部民族地区农村社会保障制度建设的特殊意义具体体现为:

(一) 推进社会保障制度建设有利于中西部民族地区经济的持续健康发展

1. 有利于破解民族地区经济发展的瓶颈与障碍

^① 胡锦涛:《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》[M],北京,人民出版社,2005年。

首先,经济发展有赖于民生的改善。我国少数民族地区主要集中在山区,资源丰富,特别是能源、矿产、生物等资源在全国占有显著优势,这既是民族地区发展的物质基础,也是我国国民经济长期持续发展的重要后备基地。与此同时,由于受自然和社会等诸多因素的影响,中西部的民族地区也是我国最为贫困的地区。破解这一难题,需要把改善民生与发展经济有机地结合起来,只有这样,社会才会和谐,发展才会有不竭的动力。而社会保障就是最大的民生,在民族地区构建完善的社会保障制度,是保证其健康发展的前提条件。其次,经济发展的目的是让人民过上更好的生活。科学发展观强调以人为本,具体说来,经济发展的终极目标应该是人的福利最大化,构建民族地区社会保障制度体系就是落实科学发展观的具体体现。当前,中西部民族地区经济社会发展面临两大任务,即实现经济的跨越式发展和社会的长治久安。完成这两大任务的关键在人,经济社会的发展关键是人的发展。必须认识到,人的需要是分层次的,基本生存需要、生活需要、发展需要,从低到高,只能有先有后、逐步解决。在制定民族地区经济社会发展战略时,应立足现实,着眼于长久。首先就要从当地人的生存状况出发,努力消除贫困,建立完善的社会保障制度体系不仅能够缓解民族地区的贫困问题,而且有助于提高民族地区人的整体素质,从而为民族地区经济社会的自我发展能力增添动力。在此基础上,通过不懈的奋斗,与全国人民一道进入社会主义福利社会的高级阶段,只有这样,方可实现经济社会的可持续发展。

2. 有利于缩小民族地区的贫富差距

在市场经济条件下,由于市场主体的主观条件和客观条件不同,必然带来收入上的差距。这种差距依靠市场本身的力量是无法解决的,需要政府主持下的第二次收入分配,即作为社会最权威的组织者——政府,根据公正的法律,从高收入者那里通过税收“拿出”一部分收入,分配给没有劳动能力和低收入者,使初次分配后的收入差距维持在一个合理的空间。

有关资料显示,1995—2005的十年间,在我国经济快速发展的同时,地区发展差距呈逐步拉大的趋势,从居民收入上看,城乡之间、地区之间差距明显。以地区间收入差距为例,据国内有关学者的研究,2005年我国居