

中国农垦基本养老保险、医疗保险 问题研究

中华人民共和国农业部农垦局课题组 编



中国农业科学技术出版社

中国农垦基本养老保险、医疗保险 问题研究

中华人民共和国农业部农垦局课题组 编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农垦基本养老保险、医疗保险问题研究/中华人民共和国农业部农垦局课题组编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 80233 - 757 - 2

I. 中… II. 中… III. ①农垦 - 职工 - 养老保险 - 研究报告 - 中国②农垦 - 职工 - 医疗保险 - 研究报告 - 中国
IV. F842.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 171013 号

责任编辑 冯凌云

责任校对 贾晓红 康苗苗

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82109704 (发行部) (010) 82106630 (编辑室)
(010) 82109703 (读者服务部)

传 真 (010) 82106636

网 址 [http://www. castp. cn](http://www.castp.cn)

经销者 新华书店北京发行所

印刷者 北京科信印刷厂

开 本 787 mm × 1 092 mm 1/16

印 张 22. 75

字 数 260 千字

版 次 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

定 价 28. 00 元

❧ 版权所有 · 翻印必究 ❧

《中国农垦基本养老保险、 医疗保险问题研究》 编 委 会

主 任：杨绍品

副主任：吴恩熙 彭剑良

编写人员：（以姓氏笔画为序）

于蓉洁	王丽华	王秀生
王 鹏	韦伟胜	牛 霞
卢丙来	伍建平	刘 壮
刘治钦	杨秋林	张友植
张印午	张 国	张洪军
张莉琴	张娣杰	陈中金
陈 晨	邵 捷	林万龙
赵 苗	洪 浩	高 阳
望益群	谭小平	

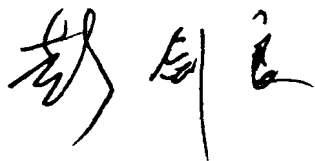
前 言

新中国的农垦事业是在特定的历史条件下，在毛泽东等老一辈无产阶级革命家的领导下，为完成特殊使命而创建的，是我国社会主义建设事业的重要组成部分。半个多世纪以来，在党中央、国务院的亲切关怀下，农垦事业从无到有、从小到大，在保障农产品供给、安置就业、屯垦戍边、带动边远地区发展、引领示范现代农业建设等方面发挥了重要作用。在这个过程中，无数共和国的优秀儿女，响应党的号召，满怀好儿女志在四方的豪情壮志，投身农垦开发建设事业，把青春和热血献给了共和国的农垦事业。

在计划经济时期，农垦职工的养老和医疗保障实行国家统一的养老和公费医疗制度，与其他国有企业职工的保障水平基本相当。随着社会主义市场经济体制的建立和统一的城镇职工基本养老保险制度、基本医疗保险制度的实施，农垦系统基本养老、医疗保险制度的建立也经历了企业自我保险、系统统筹和社会统筹等发展阶段，逐步实现社会统筹与个人账户相结合、企业和个人按一定比例缴费的社会基本保障制度。在各级政府的支持下，经过十多年的努力，农垦职工的基本养老、基本医疗保障体系基本建立，保障范围不断扩大，保障水平逐步提高，农垦职工老有所养、病有所医的问题得到初步解决。但是由于农垦企业退休人员多、社会负担重，以农业生产为主经济效益低，与其他城镇企业职工相比，农垦职工的养老和医疗保障仍然存在覆盖范围小、保障水平低等问题。

为了全面了解农垦职工基本养老保险、基本医疗保险工作的现状，研究分析存在的问题，推动农垦职工养老和医疗保障工作的进一步开展，2007年以来，农垦局先后组织开展了《农垦职工基本养老保险问题研究》和《我国农垦系统基本医疗保险制度建设研究》两个课题的研究工作。在研究过程中，课题组成员深入到全国10多个垦区的20多个农场，与干部职工进行了广泛的交流，掌握了丰富的第一手资料，查阅了大量文献，进行了深入的分析研究工作，完成了研究报告，提出了有价值的政策建议和工作措施。现将两个课题的研究报告汇编成书，希望本书的出版有助于增进各方面对农垦职工社会保险工作的了解和关注，推动农垦社会保险工作的进一步发展。

党的十七大报告指出，要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。社会保障工作关系到广大农垦职工群众的切身利益，希望农垦各级社会保障部门认真学习贯彻党的十七大精神，加强自身建设，增强服务能力，踏踏实实为群众办好事、办实事。也希望各级农垦主管部门更加注重社会保障工作，切实解决农垦职工老有所养、病有所医、贫有所济的问题，促进垦区和谐社会建设和经济社会的协调发展。



二〇〇八年九月二十日

目 录

第一部分 农垦企业职工基本养老保险问题研究

关于进一步完善农垦企业职工基本养老保险

政策的建议	(6)
1 15 号文实施以来农垦企业职工基本养老 保险工作的成绩	(6)
2 存在的问题	(8)
3 政策建议	(12)
1 我国企业职工基本养老保险制度	(15)
1.1 我国企业职工基本养老保险制度发展历程	(15)
1.2 我国城镇职工基本养老保险的现状分析	(24)
1.3 存在的问题	(29)
1.4 改革趋势	(31)
2 农垦企业职工基本养老保险现状与取得的成绩	(34)
2.1 农垦企业职工基本养老保险政策	(34)
2.2 农垦企业职工参加基本养老保险的模式	(37)
2.3 农垦企业职工基本养老保险参保状况	(39)
2.4 农垦企业职工基本养老保险所取得的成绩	(41)
3 农垦企业职工基本养老保险面临的问题：表现	(44)
3.1 总体养老保障水平较低，且在系统内部存在较 严重的不平衡	(44)
3.2 养老保险缴费负担越来越重	(47)

4 农垦企业职工基本养老保险面临的问题：成因	(56)
4.1 属地化管理不到位，政策不统一，造成保障水平的差异和企业负担过重	(56)
4.2 行业的弱质性导致农垦系统缴费能力较低，难以消化缴费基数增长压力	(65)
4.3 现行政策下农垦企业参保覆盖面过窄，进一步增大了农垦企业的缴费压力	(69)
5 国外农业企业（农场）员工社会养老保险政策借鉴	(73)
5.1 发达国家农村/农场主社会保障制度的经验	(73)
5.2 发展中国家农村/农场主社会保障制度的经验	(85)
5.3 国际经验对完善我国农垦企业职工基本养老保险制度的启示	(95)
6 完善农垦企业职工基本社会养老保险制度的政策建议	(100)
6.1 完善农垦企业职工基本养老保险政策的基本思路	(100)
6.2 完善农垦企业职工基本养老保险政策的政策建议	(101)
附录一 农垦企业基本养老保险缴费率合理水平的确定	(106)
附录二 对“缴费与土地挂钩，减人不减基数”政策的分析	(116)
附录三 关于农垦企业参加企业职工基本养老保险有关问题的通知（劳社部发〔2003〕15号）	(120)

附录四 关于国营农垦企业贯彻《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》的通知 (123)

附录五 关于深化企业职工养老保险制度改革的通知 (126)

附件一：企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法之一 (129)

附件二：企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法之二 (134)

附录六 国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定 (138)

附录七 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定 (142)

第二部分 我国农垦系统基本医疗保险制度建设研究

我国农垦系统基本医疗保险制度建设研究 (152)

1 我国基本医疗保险制度的发展历程 (152)

1.1 我国基本医疗保险制度的建立和初步发展阶段 (20 世纪 50 年代初 ~ 80 年代初) (152)

1.2 我国基本医疗保险制度的改革探索阶段 (20 世纪 80 年代末期 ~ 至今) (154)

2 我国农垦基本医疗保险的现状 (162)

2.1 我国农垦系统医疗保险基本情况 (163)

2.2 农垦系统基本医疗保险模式 (172)

3 我国农垦系统医疗保险改革的成果和经验 (181)

3.1 我国农垦系统医疗保险改革的成果 (181)

3.2 我国农垦系统医疗保险改革的经验 (183)



4 我国农垦医保制度与现行基本医保制度的比较	(188)
4.1 我国现行社会基本医疗保险制度的现状及不同制度的比较	(188)
4.2 农垦医保与3种社会基本医疗保险的比较	(192)
5 我国农垦基本医疗保险存在的问题及原因分析	(203)
5.1 农垦基本医疗保险存在的问题	(203)
5.2 农垦系统基本医疗保险存在问题的原因分析	(208)
6 国外医疗保险制度、改革及其经验借鉴	(212)
6.1 全民医疗保险模式	(212)
6.2 社会医疗保险模式	(216)
6.3 市场医疗保险制度模式	(220)
6.4 个人储蓄医疗保险模式	(224)
6.5 国际医疗保险改革对我国的启示	(228)
7 完善我国农垦系统医疗保险制度的政策建议	(231)
7.1 完善我国农垦系统医疗保险制度的目标	(231)
7.2 完善农垦系统医疗保险制度的总体原则	(233)
7.3 完善农垦系统基本医疗保险制度的政策建议	(234)
7.4 完善农垦系统自身基本医疗保险制度的措施	(238)
7.5 建立农垦系统医疗保险制度的远期设想	(240)
7.6 完善农垦系统医疗保险制度的配套制度建设	(243)
附录：黑龙江等十垦区职工家属参加社会基本医疗保险情况的调研报告	(246)
附件1 黑龙江、内蒙古大兴安岭垦区基本医疗保险情况调研报告	(253)

附件 2	湖北、湖南垦区基本医疗保障体系情况 调研报告	(275)
附件 3	甘肃、宁夏垦区基本医疗保险调研报告	(294)
附件 4	广东、云南农垦系统基本医疗保险调研 报告	(311)
附件 5	江苏、安徽农垦系统基本医疗保险调研 报告	(334)

第一部分

农垦企业职工基本养老 保险问题研究

《农垦企业职工基本养老保险 问题研究》课题组

课题组组长	杨绍品	农业部农垦局	局长
课题副组长	吴恩熙	农业部农垦局	副局长
	彭剑良	农业部农垦局	副局长
课题主持人	张国	农业部农垦局科技与社会发 展处	处长
	林万龙	中国农业大学经济管理学院	教授
	张莉琴	中国农业大学经济管理学院	副教授
	陈晨	农业部农垦局科技与社会发 展处	副处长
课题组成员	望益群	农业部管理干部学院农垦培 训部	主任
	张洪军	农业部管理干部学院	
	张友植	农业部管理干部学院	
	洪浩	安徽省农垦局	
	韦伟胜	广西壮族自治区农垦局	
	陈中金	湖北省农垦局	
	王鹏	中国农业大学经济管理学院	
	张印午	中国农业大学经济管理学院	
	王丽华	中国农业大学经济管理学院	
	谭小平	中国农业大学经济管理学院	

序 1

为全面了解农垦企业职工基本养老保险的现状，为下一步相关政策的完善与改进提供决策参考，农业部农垦局组织课题组，对农垦企业职工基本养老保险问题进行了专题研究。课题研究为期1年，从2007年5月开始，至2008年6月结束。

研究期间，课题组查阅了大量文献，充分考察了近年来我国及农垦系统企业职工养老保险政策的演变，对农垦企业职工基本养老保险的状况及相关政策可能存在的问题有了较为深入的了解。在农业部农垦局的指导协助下，课题组对存在问题比较典型的安徽垦区和广西垦区进行了实地调研，与两省区农垦局社保部门进行了沟通，并走访了部分农场，与农场领导及企业在职和离退休职工代表进行了深度座谈；课题组还与两省区社保厅负责农垦养老保险问题的官员进行了座谈。

在上述案头研究与实地调研的基础上，课题组于2007年10月底完成了课题研究初稿。为了听取多方意见，农业部农垦局于2007年11月在浙江杭州召开了农垦企业养老保险工作座谈会，参加座谈会的除了有包括新疆、黑龙江、广东、海南、安徽、湖南、海拉尔、大兴安岭、浙江、湖北、广西11个垦区企业职工养老保险的负责同志外，还邀请了劳动与社会保障部养老保险司和农林水利工会的相关负责同志。课题组广泛听取了这些同志的意见，对研究报告初稿进行了认真修改，最终形成了本研究报告，并以研究报告的主要内容作为

基础，撰写了“关于贯彻落实十七大精神，进一步完善农垦企业职工基本养老保险政策的建议”，供有关部门决策参考之用。

在研究期间，农业部农垦局的诸位领导对课题研究多次给予具体指导，指明了课题研究的基本原则和研究方向；课题主持人之间进行了多次讨论，确定了研究报告的基本框架，形成了研究报告的核心观点；全体课题组成员均参与了课题的调研或资料收集工作。课题组对为调研大力提供协助的安徽、广西、湖北和浙江农垦局表示衷心感谢；课题组也为参加杭州座谈会的各垦区代表、劳动与社会保障部养老保险司以及农林水利工会的相关负责同志所提出的富有建设性的评论意见和建议致以谢意。当然，本研究报告的观点由课题组承担责任，并希望能继续得到来自各方的批评指正。

“农垦企业职工基本养老保险问题研究”课题组

2008年7月

关于进一步完善农垦企业职工基本养老保险政策的建议

1 15 号文实施以来农垦企业职工基本养老保险工作的成绩

2003 年,劳动与社会保障部等四部委联合发布了“关于农垦企业参加企业职工基本养老保险有关问题的通知”(〔2003〕15 号文,以下简称“15 号文”),明确了农垦系统应按政策纳入到城镇职工基本养老保险体系。随着 15 号文的实施,在各级社保、财政部门以及农垦相关部门共同努力下,长期困扰农垦系统的企业职工基本养老保险政策问题基本得到解决,农垦企业基本养老保险工作取得了突破性进展。

1.1 农垦企业职工参保率稳步增长,部分垦区已经基本做到了应保尽保

2004 年,农垦企业在册职工参保率为 84.5%,2007 年提高到 88.1%。其中,黑龙江、北京、天津、上海、浙江、广西、海拉尔、广州和昆明垦区的职工参保率达到了 100%,实现了应保尽保。2007 年农垦系统就业人员参保率为 50.7%,与全国 51.6% 的平均水平接近。

1.2 养老保障水平不断提高,部分垦区的职工养老保障水平已经接近或达到地方水平

2004 年,农垦企业离退休职工的平均养老金水平仅有