

北京市属高等学校人才强教计划资助项目

北京市教委人文面上项目

京郊农村

李宝龙 马泽春◎主编

社会保障问题研究

JINGJIAO NONGCUN

SHEHUI BAOZHANG WENTI YANJIU



 中国农业出版社

北京市属高等学校人才强教计划资助项目
北京市教委人文面上项目

京郊农村社会保障 问题研究

李宝龙 马泽春 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

京郊农村社会保障问题研究/李宝龙, 马泽春主编
—北京: 中国农业出版社, 2010. 12
ISBN 978-7-109-15089-8

I. ①京… II. ①李… ②马… III. ①农村—社会保
障—研究—北京市 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 203194 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张 欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.25

字数: 182 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：李宝龙 马泽春

副主编：韩 芳 胡 勇 李巧兰

罗雪原 彭君芳

前 言

中国共产党第十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出要“完善社会保障制度，保障群众基本生活”，文件指出要“适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。”2006年2月21日公布的《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中央“1号文件”）也明确指出：“要加快建立有利于逐步改变城乡二元结构的体制，实行城乡劳动者平等就业的制度，建立健全与经济发展水平相适应的多种形式的农村社会保障制度。”但是，建立覆盖城乡居民的社会保障体系是一项复杂的社会系统工程，面临的许多理论和现实问题需要进一步研究和探讨。目前京郊农村已初步形成较为完整的社会保障体系，在“扶老、助残、救孤、济困”以及社会保险、社会福利和慈善事业等方面都取得了较大的进展。但各方面工作都有待系统化和专业化。本研究根据和谐社会理论、社会保障理论以及社会系统论，从构建社会主义和谐社会与社会主义新农村建设的实际需要出发，探讨京郊农村社会保障存在的问题，京郊农村社会保障体系建设的重要性，立足于首都的社会发展与经济社会的现状，从农村社区功能与农村社会工作的角度探索建设符合京郊农村实际与特色的社会保障体系的思路，这在京郊农村社会保障建设方面具有重要意义。

《京郊农村社会保障问题研究》系李宝龙副教授主持的北京市教委人文面上项目“京郊农村社会保障问题研究”的后期成果和北京市属高等学校人才强教计划资助项目的最终成果。在本课题研究的三年里，课题组成员带领大量社会工作专业的学生对北京13个涉农区县、24个乡镇、32个村庄的近1000位农民进行了问卷调查和入户访谈，由于得到相关区县、乡镇和村委会干部的大力支持与配合，研究工作进展顺利，对此我们深表感谢！

本书分工如下：第一章由马则春撰写，第二章由李宝龙撰写，第三章由韩芳撰写，第四章由彭君芳撰写，第五章由罗雪原撰写，第六章由胡勇撰写，第七章由李巧兰撰写，第八章由李兴稼、沈文华、李宝龙、刘芳、李宗泰共同完成。

由于我们的能力和时间所限，可能存在诸多不足和谬误之处，希望得到大家的批评指正。课题组全体成员对帮助我们完成此项目和该书出版的单位、领导和同仁以及付出艰辛努力的广大学生表示衷心的感谢！

编 者

2010年9月

目 录

前言

第一章 京郊农村养老保障	1
第一节 京郊农村养老保障的现状	1
第二节 京郊农村养老保障中存在的问题与挑战	5
第三节 进一步完善京郊农村养老保障的对策思考	12
第四节 发达国家的养老保障制度及其对我国的启示	22
第二章 京郊农村医疗保障	32
第一节 京郊农村医疗保障的现状	33
第二节 京郊农村医疗保障存在的问题	42
第三节 完善京郊农村医疗保障制度的建议	48
第四节 国外农村社会医疗保障的模式与经验借鉴	52
第三章 京郊失地农民社会保障制度	57
第一节 京郊失地农民社会保障制度的历史演变	57
第二节 京郊失地农民社会保障制度实施的基本状况	62
第三节 京郊失地农民社会保障制度的问题分析	70
第四节 完善京郊失地农民社会保障制度的对策建议	75
第四章 京郊农村妇女社会保障	86
第一节 京郊农村妇女面临的问题概述	86
第二节 京郊农村妇女社会保障现状	96

第三节	京郊妇女社会保障反思	103
第五章	北京市农村社会救助的现状与发展前瞻	114
第一节	北京市农村社会救助的项目与体系	115
第二节	北京市农村社会救助工作的体制与机制	127
第三节	北京市农村社会救助体系建设的 对策及发展前瞻	133
第六章	京郊农村残障者社会保障	140
第一节	京郊农村残障者的社会保障现状及特点	141
第二节	京郊农村残障者保障体制存在的 问题及原因分析	148
第三节	农村残障者保障的相关政策建议	152
第七章	京郊农村社会工作介入研究	156
第一节	农村社会工作的内涵探析	156
第二节	农村社会工作的产生与发展	159
第三节	京郊农村社会工作介入的必要性分析	167
第四节	京郊农村社会工作介入的建设性意见	172
第八章	构建城乡统筹的农村社会保障体系	181
第一节	构建城乡统筹的农村社会保障体系的 基本框架	181
第二节	京郊农村社会保障的现状分析	184
第三节	对京郊农村社会保障现状的总体评价	196
附录一	北京市新型农村社会养老保险试行办法	201
附录二	北京市建立新型农村合作医疗制度的实施意见	207
附录三	北京市农村居民最低生活保障制度实施细则	215

第一章 京郊农村养老保障

老年保障是社会保障体系中的重要组成部分，近些年来，随着北京市人口老龄化进程的不断加剧，政府和社会不断探索老年保障的新途径。目前，京郊农村在老年人养老、医疗和社会福利与服务方面已经进行了有益的探索，积累了一定的经验。

第一节 京郊农村养老保障的现状

新中国成立初期，针对农村老年人的保障主要为社会救济和“五保户”制度。20世纪80年代以后，我国开始探索建立农村社会养老保险制度。北京农村在几十年探索建立农村社会养老保险制度的基础上，于2008年开始实施新型农村养老保险制度，并在全国率先实施统筹城乡的无社会保障老年居民老年保障制度。虽然北京农村在社会养老方面走在了全国的前面，但是，和城镇老年人的保障比起来，农村的养老保障存在保障水平低、保障项目少、保障缺乏制度化、基本仍处于以家庭养老为主的阶段等特征。

目前，北京农村的养老保障处于非正式的养老保障制度与正式的养老保障制度并存的状态下，养老保障体系的框架刚刚搭建，完善的养老保障制度还没有完全建立起来。

一、京郊农村非正式的养老保障制度

从目前来看，北京农村广泛存在着家庭养老、土地养老、社区养老等非正式的养老保障方式。

（一）家庭养老

家庭养老是目前京郊农村老年人的主要养老方式。它是指养老功能承担的主体是家庭，养老资源主要由家庭成员提供，养老服务主要由家庭成员实施的一种养老方式。其中履行养老义务的家庭成员主要是指年轻的子女或孙子女。这种养老方式在我国有着悠久的历史，它是伴随着古老的农业文明而出现的。随着儒家孝文化的兴盛，人们在价值观念上也把“养儿防老”、“孝顺父母”看做是天经地义的事情。因此，家庭养老在历史上一直是我国最主要的养老方式。新中国成立后，家庭养老也被视为养老的主要形式。在1996年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》中明确规定：“老年人养老主要依靠家庭，家庭成员应当关心和照顾老年人”。“赡养人应当履行对老年人经济供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，照顾老年人的特殊需要”。可见，家庭养老在我国既有优良传统，又有法律保障，因此，它必然成为老年人满足养老需求的主要形式，在老年服务体系中具有基础性地位。

（二）土地养老

对我国农民来说，土地既是最基本的生产资料，又是其最起码的生活保障，具有双重功能。土地保障是目前我国家庭保障的主要经济基础。长期从事农村问题研究的经济学家俞敬忠指出：“农民拥有一块属于自己管理的土地，生老病死有所依赖，这就保证了中国在经济社会急剧变革中的基本稳定^①”。

（三）社区养老

社区主要是由一定的地域、人口、社会机构和社会文化四大基本要素相互作用而形成，包括社区成员的一系列互动行动，是他们共同拥有的地理空间和社会空间的集合体^②。社区在行政区划上指初级地方单位，介于邻里和区域之间，在农村，主要指村

① 新华网·中国农民从“土地保障”走向“社会保障”，2004-12-21

② 邓大松·新农村社会保障体系研究，人民出版社，2007。

级所辖区域。社区是老人们居住和生活的主要场所，也是最熟悉老年人需求，了解老年人心理的生活空间。社区养老是指老年人仍然居住在熟悉的家庭中，养老资源主要由家庭提供，而生活照料、精神慰藉等为老服务则由社区和家庭共同提供，甚至主要由社区提供的一种养老服务方式。它把家庭养老服务与社会化养老服务结合起来，可以有效弥补传统家庭养老和现代机构养老的不足。社区养老把为老服务功能从家庭中解放出来，通过社区内专门的养老服务机构来满足老人的日常生活照料、卫生保健、医疗康复、休闲娱乐、精神慰藉等需求。家庭主要扮演资源提供者的角色。这样，一方面减轻了子女的照料负担，使其安心工作；另一方面也使老人不用离开熟悉的家庭和社区就可以享受到周到的服务。而这种服务的成本相对于机构养老而言无疑是物美价廉的。

二、京郊农村正式的养老保障制度

（一）农村社会养老保险

北京市农村社会养老保险工作，从1991年试点到2008年经历了五个发展阶段。第一阶段是试点阶段（1991—1995年），北京市农村社会养老保险制度建设始于1991年民政部在全国部分农村的试点。第二阶段是全面发展阶段（1995—1998年），1995年《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作的通知》、《北京市人民政府办公厅关于加快建立农村社会养老保险制度的通知》标志着北京市农村养老保险工作从试点转向全面推开。1998年底，北京市14个郊区县90%以上的乡镇、80%以上的村都建立了农村社会养老保险。第三阶段为规范管理，稳步发展阶段（1999—2002年上半年），1999年，北京市农村社会养老保险工作由民政部门划转到劳动保障部门，养老保险工作的基础管理得到加强，逐步进入稳步发展阶段。第四阶段为改革探索阶段（2002年下半年—2007年），进行改革探索，克服旧制度不足，推进发展。党的“十六大”提出有条件的地区积极探索建

立农村社会养老保险制度。2002—2004 年,先后在怀柔、密云以及大兴和通州分别进行了筹资模式的改革试点、失地农民参加社会养老保险的试点和农村社会养老保险制度全面改革完善的试点。2005 年 12 月 8 日,北京市政府下发《北京市农村社会养老保险制度建设指导意见》,2006 年依据《指导意见》,市政府相关职能部门联合下发《关于实施北京市农村社会养老保险制度建设指导意见的具体办法》等一系列配套文件,13 个郊区县全部出台了具体实施办法和细则。第五阶段为建立新制度阶段(2007 年 12 月 29 日至今)。2007 年 12 月 29 日,北京市政府下发《关于印发北京市新型农村社会养老保险试行办法的通知》、《关于印发北京市城乡无社会保障老年居民养老保障办法的通知》标志着北京市覆盖城乡居民的养老保障体系基本建立,在全国率先实现了养老保障制度对全体居民的覆盖。新农保从养老保险的财政补贴、管理服务、资金保值增值等各个环节进一步明确了政府责任。“新农保”在个人账户资金的基础上,增加了每人每月 280 元的基础养老金。同时,北京“新农保”建立起了城乡衔接通道。新型农村养老保险制度规定,农民转成城镇居民参加城镇基本养老保险时,农保缴费可按相应年度城镇基本养老保险缴费折算缴费年限。参加城镇职工养老保险的农民工到达领取年龄时不符合按月领取条件的,可按一次性待遇的政策,将资金转入农保经办机构,建立农保个人账户,按农保规定享受待遇。截至 2008 年底,北京市农村地区累计参加新型农村社会养老保险的人员为 128.14 万。新农保政策实施后,参保率由 2007 年底的 36.6% 提高到 85%,建立了个人账户和基础养老金相结合的新型农村社会养老保险制度。按照制度规定,享受农村社会养老保险待遇的人员从 2008 年 1 月起每月增加 280 元的基础养老金。2008 年,享受农村社会养老保险待遇的有 7.25 万人,人均养老金水平由 2007 年底的 100 元左右提高到 400 元左右。

(二) 城乡无社会保障老年居民养老保障制度

2008 年,北京市在福利性养老保障方面取得了重大的制度

性突破,出台了《北京市城乡无社会保障老年居民养老保障办法》,该办法规定,城乡无社会养老保障老年人每月可享受 200 元的福利养老金。这是全国第一个统筹城乡、标准一致的福利性养老保障制度。截至 2008 年底,全市共有 56.27 万城乡无社会养老保障老年人享受了福利养老金,其中农村老年人为 41.97 万名。全年累计发放福利养老金 13.7 亿元。^①

(三) 农村部分计划生育家庭奖励扶助制度

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,是鼓励农民自觉实行计划生育,稳定低生育水平,促进人口与经济社会协调发展的重要举措。截至 2008 年底,全市共有 11 152 名计划生育老年奖励扶助对象^②领到奖励扶助金,市政府奖励标准从 2007 年的每人每年 630 元,提高到每人每年 1 200 元,比上年增加 570 元,比国家规定的最低标准高出一倍。部分区(县)、乡(镇)政府及村委会在市政府奖励扶助基础上又分别对计划生育老年人进行了奖励扶助。^③

第二节 京郊农村养老保障中 存在的问题与挑战

一、家庭养老面临的挑战^④

随着近些年京郊农村经济社会结构的不断变迁和人们生活方式、价值观念的不断转变,家庭养老这种传统的养老方式正在受

① 北京市老龄工作委员会办公室.北京市 2008 年老年人口信息和老龄事业发展状况报告.2009 年 10 月.

② 奖励扶助对象,指同时符合以下四个条件的人:①本人及配偶均为农业户口;②1933 年 1 月 1 日以后出生,年满 60 周岁;③1973 年 1 月 1 日以来,没有违反计划生育法律、法规、规章和政策规定生育(包括收养,以下相同)子女的行为;④依法生育的子女现存一个,或均死亡现无子女.

③ 北京市老龄工作委员会办公室.北京市 2008 年老年人口信息和老龄事业发展状况报告.2009 年 10 月.

④ 马泽春.京郊农村养老服务的困境与出路.社会工作,2008 年 2 月.

到严峻挑战。

（一）家庭结构的变化使家庭对老年人的经济供养服务功能弱化

随着计划生育政策的实施和经济社会的不断变迁，京郊农村的家庭结构逐渐转向小型化和核心化。家庭规模的缩小，子女数量的减少，使得老年父母从子女身上得到的经济保障方面的支持日趋减少。而随着父母的年岁日益增高，其生活保障尤其是医疗保障需求会日益增多，从而使家庭的经济保障需求和供给之间产生矛盾。与此同时，核心家庭的增多也使得家庭关注的重心从老年人转向子女，以子女为中心的家庭观念开始整合到整个家庭结构中，这种供养文化的转移正在改变着家庭经济资源的分配方式（张良礼，2006）。

（二）生活方式的改变使家庭对老年人的生活照料服务功能弱化

近年来，随着北京郊区城市化进程的不断推进，生长在郊区农村的年轻人的生活方式与其父辈相比已经发生了很大的变化。他们中的绝大多数都走出了家门，要么在郊区县城，要么在北京市内谋求发展。和大多数北京人一样，他们每天生活在紧张、忙碌和压力之中。快节奏的生活方式使这些年轻人自顾不暇，更不要谈对年迈的父母给予生活上的照料了。甚至除了节假日，平时他们很少与生活在同一个城市的父母见面或聊天。在笔者进行的“京郊农村百名老人服务需求调查”中（以下简称“调查”），有19%的老人表示与子女见面或聊天的次数是“半个月一次”，14%的人是“一个月一次”，还有9%的人是“一个月不到一次”。与此同时，48%的人表示日常生活照料和生病时照顾自己的人“老伴”。还有2%的老人表示没有从子女那里得到支持和照顾。

（三）价值观念的更新使家庭对老年人的精神慰藉服务功能弱化

随着北京市经济社会的快速发展，人们的价值观念也不断发

生着变化。在京郊农村长大的年轻人，随着其生活环境和生活方式的不断城市化，他们的价值观念也已经发生了改变。自主自立、开拓创新观念，自我追求、自我实现观念成了主流价值观，维系传统养老文化的“孝道”开始受到挑战。两代人由于文化背景、价值观念和生活方式的不同而产生的代沟正在影响着相互之间的沟通。受主客观因素的影响，现在越来越多的家庭选择子女和父母分开居住。这种居住方式的好处是可以保证两不相扰，但对老年人来说，也少了些子孙绕膝、其乐融融的天伦之乐。在人们衣食无忧之后，老人们更多追求的是一种精神生活的充实，而现代家庭在满足老年人精神慰藉方面的功能正在减弱。笔者的调查也证实了这一点：9%的老年人表示，遇到烦心事无人诉说；其中7%的人表示子女不理解自己。

二、土地养老面临的挑战^①

一般认为，土地保障只是在风调雨顺的好年景才能靠得住。我国自古以来是一个灾害频繁的国家，每年不少地区都会遭受自然灾害的侵害，国家在这样的時候也会全力以赴地扶贫救灾，帮助农民渡过难关。有学者认为，无论是在什么样的情况下，农民获得的只是生存保障，即解决温饱问题。然而，人生问题不仅是温饱问题，还有生病、伤残、老年丧失劳动能力等问题，一场重病，就有可能使一个家庭陷入贫困甚至倾家荡产。在我国，农民对于土地，只有经营权而没有所有权，农民没有权力变卖土地以解决燃眉之急，只有靠借贷（高利贷）或变卖家产（大多数人除了最基本的生活用品，没有多余的家当）解决面临的困难。从国际范围来看，虽然许多国家农民都需要依靠土地养老，但基于土地实现养老的途径却很不同。在土地私有制国家，农民即使遭遇

^① 韩芳：农村土地养老保障功能的调查与思考，中国论文下载中心，2009-03-04。

产销风险（天灾人祸、信息不对称、生产过剩）和道德风险（子女不孝）生活失去保障，但由于他们拥有土地所有权，仍然可以通过出租和出卖土地养老。在我国，农民依靠土地养老面临的各种风险，不仅大于发达国家，而且大于其他发展中国家，土地对于农民来说，只是一个附带风险的初级保障，因此依靠土地养老是靠不住的（刘翠霄，2006）。

为什么保障程度下降，可以从两个方面来分析：一是农业的收入在降低，二是养老费用在提高。

导致农业收入低的原因很多，首先，农业利润难以实现。农业生产面临自然和市场双重风险，农民的收入难以有稳定的预期，农产品的完全竞争市场结构以及农资价格的持续上涨，抵消了政府的惠农政策，是农业收入难以提高的重要原因。农民这样评价农业的收入：“我们一年到头种田得到的就是自己的人工钱”。可以看出，农业的生产和收入水平实际上相当于为农民提供了一个低工资的就业机会，农业的收入只是保障了农民的温饱。

其次，农业经营面积小。我国农村人口多，耕地少，农村居民家庭平均每人经营耕地仅 2.07 亩^①，户均耕地仅 7 亩左右。这一现状决定了农民一家一户不可能单纯依靠土地大幅度地增加收入。按照经济学原理，如果人均耕地面积不变，单靠增加其他要素的投入量将带来边际收益递减。在现有的人地比例下，农民即使像绣花一样来经营土地，增收幅度也非常有限。这也是为什么我们试图通过调整农业结构提高农民收入的效果不理想的原因之一。我们对北京、河北的调查表明，由于人均土地面积小，产业结构调整并没有给农民带来显著的收益。

再次，农业保障的实现是有条件的。土地对养老的保障体现在土地收入的积累和老年后的劳动能力两个方面。根据调查，农

^① 15 亩=1 公顷。

村居民有 32% 的农户没有储蓄，43.6% 的农户没有明确的储蓄计划，只有 25.5% 的农户有很强烈的储蓄倾向。其储蓄的目的更多考虑子女教育和子女婚嫁。我们对 50 户的老年农民调查，几乎全部都是为了子女而储蓄，没有为防范养老风险而储蓄的动机。可见，在农村储蓄不是家庭养老保障的可靠经济来源。那么就只有在土地上劳动才能实现土地的部分养老支持。在我们的调查对象中，有劳动能力的老年人从 60 岁到 80 岁，存在较大差异。平均劳动年龄按 70 岁（调查对象中 86% 老人 70 岁后不再参加农业劳动）算，70 岁以后失去农业劳动能力的农民就难以从土地上获得收益（特别是粮食种植业由于利润低难以转租他人）。

养老费用的提高也是土地养老支持程度降低的一个重要原因，与传统社会相比较，当今社会不仅养老支出的项目在增加，而且标准不断提高。传统社会农民的土地养老保障实际上是温饱型的养老保障，除了维持最低水平的吃饭、穿衣、住房外，一般没有什么其他需求。而今天的养老保障除了温饱，还包括了娱乐（如看电视）、通信、医疗、人情往来等，需要支付水电、煤或煤气等费用。据我们粗略统计，随着社会的发展，今天的养老保障项目比 30 年前多出了 2 倍多。而且标准不断提高，以穿衣为例，过去的“新三年，旧三年，缝缝补补又三年”传统已经不见了，过去没有电视、冰箱、电话等费用，而今天这些成为老年人生活必需品。但是，农民人均的土地面积不仅没有增加反而减少了，土地带来的相对收入不仅没有增加反而降低了，农民的收入结构正在发生变化。这是土地养老支持程度降低的一个重要原因。

三、社区养老中存在的问题

（一）在广泛认同和普遍供给上还存在一定困难

从目前来看，家庭和机构仍是中国养老模式中的主要载体，但是正如前文所述，不仅机构养老难以满足当前的老年照顾需