

民族地区农村社会保障 难点问题研究

黄瑞芹 著



人 民 出 版 社

民族地区农村社会保障 难点问题研究



黄瑞芹 著

责任编辑:侯俊智

图书在版编目(CIP)数据

民族地区农村社会保障难点问题研究/黄瑞芹 著.

—北京:人民出版社,2015.4

ISBN 978-7-01-014771-0

I. ①民… II. ①黄… III. ①民族地区-农村-社会保障-研究-中国
IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 077943 号



民族地区农村社会保障难点问题研究

MINZU DIQU NONGCUN SHEHUI BAOZHANG NANDIAN WENTI YANJIU

黄瑞芹 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.25

字数:200 千字

ISBN 978-7-01-014771-0 定价:32.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究民族地区农村社会保障的意义	1
第二节 农村社会保障研究述评	5
第三节 民族地区农村社会保障难点问题的研究框架	14
第二章 民族地区农村社会保障运行环境	21
第一节 民族地区农村社会保障运行的政治环境	21
第二节 民族地区农村社会保障运行的经济环境	30
第三节 民族地区农村社会保障运行的社会环境	35
第四节 民族地区农村社会保障运行的自然环境	53
第五节 民族地区农村社会保障运行的行政环境	62
第三章 民族地区农村社会保障运行机制	71
第一节 民族地区农村社会保障目标定位	72
第二节 民族地区农村社会保障供求机制	77
第三节 民族地区农村社会保障风险规避机制	83

第四章 民族地区新型农村养老保险供求机制·····	93
第一节 民族地区新型农村养老保险运行现状·····	93
第二节 民族地区新型农村养老保险参保行为及其 影响因素·····	104
第三节 民族地区新型农村养老保险需求行为与潜在 需求差异分析·····	113
第四节 民族地区新型农村养老保险制度供给的 保障水平·····	126
第五章 民族地区新型农村合作医疗疾病风险分担机制··	138
第一节 民族地区新型农村合作医疗运行现状·····	139
第二节 民族地区农村居民就医行为与制度满意度····	148
第六章 民族地区农村最低生活保障目标瞄准机制·····	160
第一节 民族地区农村贫困现状与致贫因素·····	160
第二节 民族地区农村最低生活保障运行现状·····	166
第三节 民族地区农村最低生活保障目标瞄准效率····	178
第七章 民族地区农村社会保障难点及政策建议·····	188
第一节 民族地区农村社会保障的难点问题·····	188
第二节 完善民族地区农村社会保障制度建设的 政策建议·····	191

附录一：农村社会保障调查问卷	195
附录二：国务院关于开展新型农村社会养老保险 试点的指导意见	203
附录三：关于做好 2015 年新型农村合作医疗工作的 通知	209
附录四：国务院关于进一步加强和改进最低生活保障 工作的意见	212
参考文献	221
后 记	237

第一章 导 论

第一节 研究民族地区农村社会保障的意义

一、进一步建设和完善民族地区农村社会保障制度

党的十八大描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图。我国贫困人口主要集中在民族地区，其贫困具有整体性、长期性、深度性特征，因此，民族地区的经济发展是我国全面建设小康社会的难中之难、重中之重。民族地区的经济社会能否快速发展直接影响整个宏伟蓝图的实现。

我们党历来重视民生问题，特别是党的十七大报告将“加快推进以改善民生为重点的社会建设”单独列篇，首次系统地提出了改善民生的理念和政策取向，将民生问题提升到前所未有的高度。党的十八大报告又指出“加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活”^①。这进一步明确了社会保障制度建设在保障民生和改善民生中的核心作用。

我国社会保障制度建设的战略目标是在 2020 年前全面建成覆

^① 中国共产党第十八次全国代表大会：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进、为全面建成小康社会而奋斗》，《人民日报》2012-11-18。

盖城乡居民的社会保障体系。二元经济结构体制下，我国城乡经济发展水平极不平衡，城镇与农村社会保障之间存在较大差异，农村的社会保障制度在保障项目、覆盖范围、筹资标准和保障水平等方面都明显低于城镇。民族地区的社会保障制度是我国社会保障体系的重要组成部分，民族地区社会保障制度建设能否跟上全国社会保障制度发展的步伐，直接影响到全面建成覆盖城乡居民社会保障体系这一战略目标的实现。按照我国整体社会保障二元结构的特征，民族地区的社会保障体系也分为民族地区城镇社会保障制度和民族地区农村社会保障制度两个部分。民族地区城镇社会保障制度经过30多年的发展，基本可以融入国家统一的城镇社会保障体系之中。而民族地区的农村社会保障制度发展水平相对滞后，甚至有些保障项目才刚刚起步。同时，相对于其他地区，民族地区的农村社会保障制度建设又有其特殊性。因此，民族地区农村社会保障制度是目前我国社会保障制度建设的重点和难点。

民族地区农村社会保障制度的建设和完善对于促进民族地区经济发展、缩小城乡差距、维护社会公平的重要作用已经达成共识。但是，民族地区农村社会保障制度体系构建是否完善？各个社会保障项目制度设计是否合理？各个社会保障项目制度设计的目标是什么？在多大程度上实现了制度最初设定的目标？各个社会保障项目实施效果如何？农民对各个社会保障项目的满意度如何？这一系列问题的回答将成为各级政府进一步完善和修正各个社会保障项目的依据。

因此，剖析民族地区农村社会保障运行面临的政治、经济、社会、自然和行政环境，在这些特殊的环境背景下，结合民族地区农村社会保障制度运行机制，分析各个社会保障项目急需解决的难点问题，评价现行社会保障制度实施效果，从而提出民族地区农村社会保障制度优化策略，还有待进一步研究，这些都赋予了本课题重要的理论与现实意义。

二、民族地区农村社会保障的难点问题

(一) 民族地区

民族地区是指少数民族聚集居住的地方,依据少数民族聚居区人口的多少、区域面积的大小,我国民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级。目前我国共建立了155个民族自治地方,包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)。^①由于贵州省、云南省、青海省三省是少数民族分布比较集中的多民族省份,一般也常被纳入民族地区范围之内,与内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区五个自治区共同形成“民族八省区”。本研究着重描述“民族八省区”的农村社会保障实施状况,并选取部分民族自治县进行实地调查,深入分析民族地区农村社会保障的难点问题。

(二) 农村社会保障

农村社会保障是指以法律为依据,以国家、集体和农民投入为依托,通过国民收入的分配和再分配,对农村社会成员的基本生产过程和生活给予的物质保障(王越,2005)。我国农村社会保障制度包括农村社会救助、农村社会保险、农村社会福利三个方面的内容。农村社会救助是农村社会保障制度较低层次的一种保障,保障对象是农村最困难的群体,目的是保障农村居民的生存需要。农村社会保险是农村社会保障制度的核心,保障对象主要是劳动者,目的是帮助其在暂时或永久丧失劳动能力或劳动机会时仍能保障其基本生活。农村社会福利是农村社会保障制度较高层次的一种保障,保障对象是全体农村居民,目的是改善和提高其物质文化生活水平和质量。

目前,已经实施的新型农村社会养老保险和新型农村合作医疗是我国农村社会保险的核心。新型农村社会养老保险(简称新农

^① 具体名单参见国家民族事务委员会:《民族自治地方分布图》,国家民委门户网站, <http://www.seac.gov.cn/col/col121/index.html>。

保)是我国农村社会养老保险的一项基本制度,旨在解决农村居民老有所养的问题。新型农村合作医疗(简称新农合)是由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度^①,在缓解农民因病致贫、因病返贫方面发挥着重要作用,已成为我国农村的一项基本医疗保障制度。农村最低生活保障(简称农低保)是农村社会救助制度的核心与基础,目标是解决我国农村贫困人口的温饱问题,它与灾害、医疗、教育、住房、司法、就业等临时救助和专项救助一起构成了我国农村社会救助制度的框架。

新型农村社会养老保险制度、新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度是目前我国农村社会保障体系的三大基石。这三项制度是我国农村社会保障重点扶持和实施的项目,覆盖面广,政府财政资金拨款额度大。这三项制度的科学合理设计及其有效贯彻实施是农村社会保障制度建设的重点和难点。因此,本研究主要针对这三项制度进行深入分析。

(三)民族地区农村社会保障难点问题

民族地区新型农村社会养老保险制度、新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度这三项制度,都属于农村社会保障的范畴,有其共性的一面。每一项制度都涉及到制度设计、制度实施、财务机制和体系建设等环节。任何一个环节运行出现问题,或者两个环节之间衔接不顺畅,都会影响整个制度的有效运行。

但是这三项制度在实施运行过程中又有其各自的特点。新型农村社会养老保险属于长期项目,缴费和领取待遇时间跨度比较长,基金筹集采用基金积累制,这一特点决定了新型农村社会养老保险制度的实施必须充分考虑农村居民对养老保险的潜在需求。新型农村社会养老保险制度实施过程中的难点在于各级政府如何提供

^① 国务院办公厅:《中共中央、国务院关于加强农村卫生工作的决定》,中央政府门户网站, http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61818.htm, 2002-10-19。

有效的制度供给来满足农民的需求,激励农民尤其是中青年长期缴费。新型农村合作医疗制度设计的初衷是解决农民因病致贫、因病返贫的问题,其难点在于如何合理地进行制度设计,最大限度地规避农民疾病风险,逐步缩小与制度目标的差距,提高农民对新型农村合作医疗制度的满意度。农村最低生活保障制度实施的难点在于如何识别和瞄准低保对象,将有限的财政资金落实在真正需要帮助的人身上。

因此,本研究着重从新型农村社会养老保险制度的供求均衡、新型农村合作医疗制度的疾病风险规避以及农村最低生活保障制度的目标瞄准这三个角度对民族地区农村社会保障的难点问题进行深入探讨。

第二节 农村社会保障研究述评

一、农村社会保障研究发展历程

利用中国知网(CNKI)源数据库中《中国学术期刊网络出版总库》的数据资料,选择1983—2012年检索条件为“关键词是农村合作医疗或新型农村合作医疗、农村养老保险或农村社会养老保险、农村最低生活保障或农村低保、五保户、农村社会救助、农村社会保障”进行精确检索,结果显示,30年里国内学者发表关于农村社会保障的论文数量共计16721篇,其中关键词为农村合作医疗或新型农村合作医疗的论文共10340篇,关键词为农村养老保险或农村社会养老保险的论文共3330篇,关键词为农村社会保障的论文2228篇,关键词为农村最低生活保障或农村低保、五保户、农村社会救助的论文共823篇。

30年来,随着我国社会经济的不断发展和社会保障制度改革不断完善,关于农村社会保障这一研究领域的论文数量成倍增加,研究范围逐渐扩大。从图1—1可以看出,国内学者对农村社会保障的研究分为三个阶段。

第一阶段(1983—1993年),关于农村社会保障的研究论文较少,发表论文最多的年份是1992年,共有43篇。这一阶段国内学者对农村社会保障的研究主要集中在农村合作医疗、五保户等单一项目。

第二阶段(1994—2002年),关于农村社会保障的研究论文总量明显增加,1994年的论文总量猛增到147篇,随后每年的论文数量保持在一两百篇左右。由于1992年民政部颁布了《县级农村社会养老保险基本方案》,农村社会养老保险开始试点实践,这一阶段研究农村社会养老保险的论文有所增加。

第三阶段(2003—2012年),关于农村社会保障的研究论文急剧增加,最多的年份是2009年,总发文量达到2130篇。随着农村社会保障改革实践从试点逐步发展到全面推广,相关理论研究也随之不断深入。农村社会保障研究已经成为管理学、社会学、经济学、法学及政治学领域研究的热点问题,这表明我国农村社会保障理论研究进入了一个新的阶段。

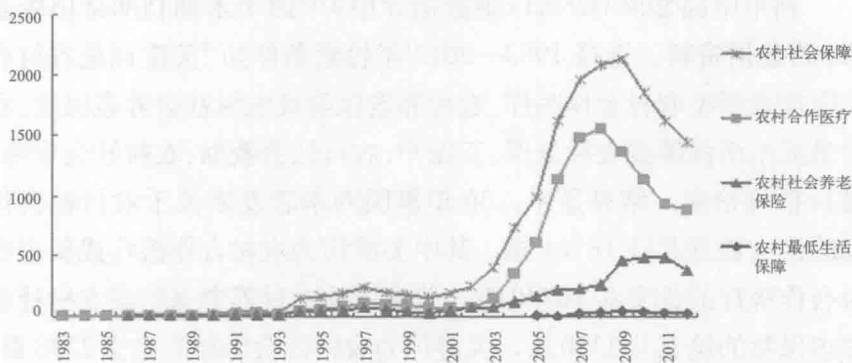


图 1—1 1983—2012 年国内学者发表关于农村社会保障的论文数

二、农村社会保障研究综述

从研究内容上看,国内学者关于农村社会保障理论的研究可以归纳为三类。第一类是针对农村社会保障制度建设普遍性问题的研究,这类研究主要涉及农村社会保障制度与其他相关问题的关

系、农村社会保障制度国际比较、农村社会保障技术方法等三个方面。第二类是针对农村社会保障不同项目的研究,这类研究主要围绕新型农村社会养老保险、新型农村合作医疗和农村最低生活保障三个项目展开。第三类是针对不同类型人群社会保障的研究,这类研究除一般意义上的农民之外,还分别针对农民工、失地农民等特定人群的社会保障进行了分析。这里着重围绕农村社会保障制度建设的普遍性问题进行阐述。

(一)农村社会保障制度与其他相关问题的关系

1. 农村社会保障与政府责任

关于社会保障制度中的政府责任已有大量研究,绝大多数学者从公共产品的属性和市场失灵这一经济学视角出发,普遍认为现阶段政府在农村社会保障制度建设和完善中应起主导作用(郑功成,2003;林毓铭,2006;冯伟林和杜茂华,2010;葛庆敏和许明月,2011)。

(1) 政府在农村社会保障制度建设中应承担的具体职责。学者们普遍认为,农村社会保障制度中政府承担的具体职责应包括五个方面:第一,制度设计,构建与经济发展水平相适应的农村社会保障制度的基本框架,为农村社会保障的推行提供有效实施手段;第二,财政支持,为农村社会保障的实施提供强有力的经济后盾;第三,基金管理,确保基金的安全运营和保值增值;第四,监督管理,是农村社会保障体系良性运行的必要条件;第五,立法建设,为农村社会保障的顺利运行提供良好的法制环境(李迎生,2005;刘燕,2006;金兆怀和郭赞,2007;金海和和李利,2010;柴瑞娟,2011)。

(2) 中央和地方政府在农村社会保障制度建设中的职责划分。中央政府应承担社会保障制度建设宏观方面的责任,如制度设计责任、管理责任、监督责任、立法推动责任等;而地方政府应承担社会保障制度建设的具体执行和实施等微观方面的责任(杨方方,2003)。地方政府应处理好三个方面的关系:一是激发工作动力方

面的领导干部考核机制和做好社会保障工作的关系；二是制度建设方面的地方政策和全国各地衔接的关系；三是协调利益机制方面的政府决策和农民意见表达的关系（钱亚仙，2008）。在我国现有财政分权的制度背景下，地方政府的社会保障制度建设是作为一种政策工具服务于地方经济发展的。而随着经济全球化、新社会风险的出现，目前的社会保障制度建设将面临新的挑战。因此，地方政府应把改善治理机制作为着眼点，逐步加强社会政策的自主性，进一步推动社会保障制度的改革和完善（彭宅文，2009）。

2. 农村社会保障与城镇化

农村社会保障与城镇化发展是相互作用的。一方面，农村社会保障制度的健全有助于城镇化进程。目前农村社会保障制度的缺失已明显阻碍了城镇化进程。主要表现在，农村社会保障制度缺失不利于农村市场经济的发育和完善，进城务工农民社会保障的缺失影响了农村剩余劳动力的转移，进而影响了城镇化建设。建立农村社会保障制度是目前解决我国农村问题的关键，为农村市场机制的有效运行构造一个现代化的制度平台。而成功建立农村社会保障制度对于顺利推进城镇化具有重要意义（蒋占峰，2007；俞雅乖，2007；王静，2007）。另一方面，城镇化进程又能够促进我国农村社会保障水平的提高，如仇晓洁和温振华（2009）利用23个省份的面板数据，采用横截面数据分析方法，发现城镇化进程的推进对我国农村社会保障水平具有促进作用。

3. 农村社会保障与农民收入、消费

（1）农村社会保障与农民收入增长的关系是互相促进、相辅相成的。一方面，建立农村社会保障制度不仅可以对城乡居民收入进行再分配，缩小城乡收入差距，直接增加农村居民收入，而且可以通过解决农民的养老、医疗、失业和最低生活保障等后顾之忧，加快城镇化进程，间接增加农村居民收入（林义和郑军，2010）。另一方面，农民收入增加反过来又能推动农村社会保障制度的发展。农民收入水平直接决定农民缴纳社会保障费的能力，不仅影响到对农村

社会保障的有效需求,从而制约政府对社会保障制度供给规模,而且也影响到农民消费需求的层次,从而制约农民对农村社会保障的参保水平(张秀生和马晓鸣,2009)。

(2)农村社会保障与农民消费的关系。国内外学者关于社会保障与居民消费之间关系的研究还未达成共识。有些学者的研究结果显示社会保障有助于促进居民消费(Feldstein, 1974; 穆怀忠, 2001; 董拥军和邱长溶, 2007; 郑功成, 2010),有些学者的研究结果显示社会保障在一定程度上会抑制居民消费(Kotlikoff, 1979; 杨天宇和王小婷, 2007),有些学者的研究结果显示社会保障与居民消费的关系无法确定(Leimer, 1982; 孙永勇, 2007)。

关于农村社会保障与农村居民消费的关系也存在分歧。一种观点认为,农村社会保障有助于农村居民消费。如涂玉华(2012)运用安杜、莫迪利亚尼的消费函数分析了中国农村社会保障支出对农村居民消费需求的影响,结果显示,农村社会保障支出对农村居民消费有促进作用。冉净斐和贾小玫(2004)认为,一个没有参加社会保障的家庭会比一个已经参加社会保障的家庭面临更大的不确定性,就会有更强的动机去持有资产以防备可能出现的意外和疾病,降低消费需求,农村社会保障制度的缺失会抑制农村居民消费增长。另一种观点认为,农村社会保障并没有促进农村居民消费。吴庆田和陈孝光(2009)利用协整分析构建向量误差修正模型分析了我国农村社会保障支出对农村居民消费支出的长期和短期影响,结果表明,我国农村社会保障支出没有对农村居民消费产生促进作用。

(二)农村社会保障制度国际比较

已有研究主要从横向和纵向两个角度对各国农村社会保障制度进行比较。从横向看,针对某一项目或领域在不同国家之间的比较。如丁少群和林义(2006)按医疗保障基金筹集方式的不同,将世界各国的农村医疗保障制度分为免费医疗保障、社会医疗保险、社区合作医疗和市场主导的商业医疗保险四种不同模式。林义

(2000)认为,在经济全球化、人口老龄化、社会转型的大背景下,国际农村社会保障调整改革的主要方向是,完善现有制度框架,拓展服务领域,扩大覆盖面是农村社会保障改革的中心,探索多元化的农村社会保障模式。

从纵向看,针对不同国家的农村社会保障制度进行分析。如德国农村社会保障制度的特色主要体现在,指导思想上主张预防为主、责任分担,功能上兼顾社会功能和经济功能,内容上完整和独立,执行上立法强制、管理自治、政府监督,运作上充分考虑农业特殊性 & 农业发展的政策性(和春雷,2001;韦红,2007)。日本农村社会保障制度改革的特点主要体现在,发展模式由财政主导到社会化、产业化经营转变;目标追求由生存权到发展权转变;法律保障由实体法、公法保障到程序法、公私法并重转变;内容选择由社会救济到以社会保险为主转变(张运书和潘淑娟,2011;中国驻日使馆经参处,2003)。

(三)农村社会保障技术方法

研究农村社会保障制度的具体技术方法包括保险精算技术、人口统计技术、农户生计资产测量技术、计量经济技术等。如利用保险精算技术构建新型农村社会养老保险个人账户精算模型测算个人账户替代率及其敏感性(邓大松和薛惠元,2010;刘昌平和谢婷,2009;贾宁和袁建华,2010);运用社会保障统计与精算技术构建新型农村社会养老保险基金收支平衡精算模型,模拟并预测某地区基金收支平衡状况(封铁英和李梦伊,2010;张思锋等,2007;钱振伟等,2012);采用前向多层神经的反向传播算法(即BP神经网络)构建银行利率的时间序列预测模型对农村社会养老保险进行模式识别(李思哲和米红,2005);利用人口统计技术构建国民生命表对农村社会养老保险制度安排进行模拟仿真(米红和项洁雯,2008);利用农户生计资产测量技术对农户进行准确排序,从而提高农村最低生活保障目标瞄准效率(谢冬梅,2009;易红梅和张林秀,2011);利用扩展线性支出模型构建确定农村最低生活保障线

的核心模型和扩展模型对农村最低生活保障线进行预测与比较(封铁英和贾继开, 2008)。

三、民族地区农村社会保障研究综述

目前关于民族地区农村社会保障的研究可以归纳为两类:一类是关于民族地区农村社会保障制度建设普遍性问题的研究,这类研究主要集中在民族地区农村社会保障制度建设存在的问题、管理模式、法律制度等;另一类是针对民族地区农村社会保障各个子项目的研究,这类研究主要围绕民族地区新型农村社会养老保险、民族地区新型农村合作医疗和民族地区农村最低生活保障三项制度展开。

(一) 民族地区农村社会保障制度建设相关研究

学者们普遍认为,民族地区农村社会保障体系建设应结合民族地区的特点,进行分层研究、分类施保。李俊清(2006)认为,我国民族地区社会保障制度基础薄弱、覆盖面小、城乡失衡、体系结构性倾向突出,应结合民族地区的实际情况构建具有民族地区特色的社会保障体系。唐新民(2008)对民族地区农村社会保障制度的构建及其路径选择进行了理论分析,对农民工、失地农民和特困民族的社会保障进行了创新性研究,并以云南省为例,提出了民族地区农村社会保障各项制度建设的具体时间表。王伟(2008)认为,民族地区农村社会保障法律制度建设十分滞后,政府应针对民族地区农村的实际情况,建立农村最低生活保障制度、养老保险制度、自然灾害救助制度、医疗保险和医疗救助制度的法律体系,才能保障民族地区农村居民的合法权益。沈道权(2001)在对土家族所处的自然、经济、政治和社会环境进行分析的基础上,提出灾害救助、贫困救助、农村养老保险、合作医疗是其社会保障制度建设的重点内容。曾玉成、王誉霖和谭忠游(2011)在对民族地区社会保障管理的特点进行分析的基础上,提出了适合于民族地区的社会保障管理模式,即政府主导型适度垂直管理模式、政府主导型分级管理模式和政府