

NONGCUN SHEHUI BAOZHANG WENTI YANJIU YI DONGBEI NONGCUN WEILI

农村社会保障 问题研究

——以东北农村为例

毕红静 著

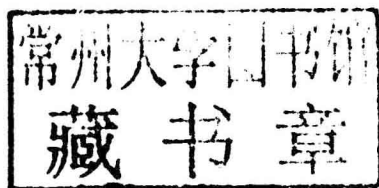


 吉林大学出版社

农村社会保障问题研究

——以东北农村为例

毕红静 著



吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障问题研究：以东北农村为例 / 毕红静著.

—长春：吉林大学出版社，2012. 10

ISBN 978-7-5601-8685-6

I. ①农… II. ①毕… III. ①农村—社会保障—研究
东北地区 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 255714 号

书 名：农村社会保障问题研究：以东北农村为例

作 者：毕红静 著

责任编辑、责任校对：李伟华

吉林大学出版社出版、发行

开本：787×1092 毫米 1/16

印张：12.25 字数：250 千字

ISBN 978-7-5601-8685-6

封面设计：创意广告

长春市利源彩印有限公司印刷

2012 年 11 月 第 1 版

2012 年 11 月 第 1 次印刷

定价：28.00 元

版权所有 翻印必究

社址：长春市明德路 501 号 邮编：130021

发行部电话：0431-89580026/28/29

网址：<http://www.jlup.com.cn>

E-mail：jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

《礼记》中写道“大道之行也，大小为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鰥、寡、孤、独、疾废者，皆有所养”。这是中华民族几千年来美好构想。建国后，我国先在城市地区建立了健全的社会保障体系，基本保障了城镇职工包括养老、医疗、工伤等方面的需求，与此同时，受我国经济发展水平低下以及城乡二元社会结构等因素影响，在广大农村地区社会保障制度建设发展缓慢。

随着我国经济社会的快速发展，我国进入了“工业反哺农业”阶段，党和政府逐渐重视“三农”问题，“三农”问题的核心是农民问题。众所周知，东北三省是典型的农业大省，农民问题将直接决定着我省“三农”问题甚至是整个社会的经济发展水平。现阶段，我国农民的经济收入已经得到大幅度的提高，农村社会保障制度建设已经步入正轨。以吉林省为例，吉林省农民人均纯收入由 2007 年的 4190 元增长到 2011 年的 7510 元，增幅达到 79.2%，农民生活水平得到较大幅度的提高，与此同时，吉林省分别于 2003 年、2005 年和 2010 年分别建立了吉林省新型农村合作医疗制度、吉林省农村最低生活保障制度和吉林省新型农村社会养老保险制度，医疗、低保和养老三大社会保障制度的建立标志着我省农村社会保障制度基本形成，几千年来农民关于大同社会的理想设想已基本实现。

作为农业人口占多数的财政穷省，社会保障制度能否在未来的经济社会建设中保持稳定、快速发展，是衡量我省构建和谐社会和谐和建设社会主义新农村的重要因素。本书首先从梳理农村社会保障制度的基本内容入手，对农村社会保障制度的体系、原则和构建模式进行了全面阐述；其次，对建立农村社会保障制度的理论依据做了全面深入的分析，从国家干预主义、自由主义、第三条道路等几个方面探讨了农村社会保障制度建设的指导思想；第三，从农民参与视角出发，分析了黑龙江省新型农村合作医疗制度建设过程中激励和制约农民参与该制度的因素，并为新型农村合作医疗制度的发展方向提供了建议；第四，探讨了吉林省农村社会养老保险事业的发展情况，在分析了农民养老观念和养老模式之间的关系的基础上，提出了农村未来养老模式的新趋势；第五，围绕吉林省农村最低生活保障制度的

建设内容及绩效进行研究。目前,我国农村最低生活保障制度是一种以“维持收入”为主的保障手段,这种手段的脱贫效果不佳,反频率较高。本书根据美国社会政策学者迈克尔·史历山教授的资产建设理论的基本主旨,为农村最低生活保障制度的发展提出了切实可行的对策。

目 录

第一章 导 论	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(5)
三、研究思路	(5)
第二章 农村社会保障制度的基本内容	(7)
一、农村社会保障制度的体系	(7)
二、建设农村社会保障制度的原则	(10)
三、农村社会保障制度的构建模式	(11)
第三章 建立农村社会保障制度的理论依据	(13)
一、国家干预理论	(13)
二、自由主义理论	(17)
三、第三条道路	(19)
四、其他社会理论	(19)
第四章 新型农村合作医疗制度	(23)
一、农村合作医疗制度的发展历程	(25)
二、农村医疗保障制度的国际比较及启示	(35)
三、新型农村合作医疗制度的现状分析——以黑龙江省 F 市 D 镇为例	(37)
四、F 市 D 镇新农合制度执行中存在的问题	(55)
五、F 市 D 镇新农合制度存在问题的解析	(52)
六、F 市 D 镇新农合制度的发展方向	(97)
第五章 农村养老保险制度	(107)
一、农村养老保险制度的发展历程	(108)

二、农村社会养老保障制度的国际比较及启示	(119)
三、吉林省农民养老需求的现状分析	(127)
四、农村社会养老保险制度的执行情况分析	(132)
五、吉林省农村社会养老保险制度建设的发展方向	(145)
第六章 吉林省农村最低生活保障制度	(150)
一、吉林省农村最低生活保障制度的发展历程	(150)
二、吉林省农村贫困现状及成因分析	(159)
三、吉林省农村最低生活保障制度现状及存在的问题分析	(166)
四、国内外反贫困政策经验及借鉴	(170)
五、农村最低生活保障制度的创新性探讨	(180)
后记	(187)

第一章 导论

“20 亿农民站在工业文明的入口处,这就是在 20 世纪下半叶当今世界向社会科学提出的主要问题”^①,这是孟德拉斯在《农民的终结》一书中的著名言论。农业、农村、农民被称为中国社会的“三农”问题。我国农业生产结构正在逐渐由传统走向现代,在这个过程中,出现了很多问题,如农民的“看病贵”、“看病难”问题;农民的养老问题,尤其是在农村空巢老人成为一个新的社会问题的背景下,如何解决农民的养老问题成为新时期一个新问题;农民的贫困问题,农村最低生活保障制度解决了农民的生存问题,但是如何长期地、持久地使农民脱贫成为反贫困政策的一个新方向。本书将围绕这些问题逐一展开深入分析,以期在农村社会保障制度的建设献策献计。

一、研究背景

(一)城镇化进程加速,农村社会保障制度面临新的挑战

我国进入 21 世纪以来,对农村、农业和农民的政策发生了翻天覆地的变换,我国进入了工业反哺农业阶段。中共十六大和十六届三中全会、四中全会,从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发,明确提出构建社会主义和谐社会的战略任务,并将其作为加强党的执政能力建设的重要内容。

“和谐社会”这一执政理念的提出是一个逐步丰富发展的过程。在党的十六大和十六届三中全会上都有关于“和谐社会”的阐述,而到了党的十六届四中全会上,“和谐社会”这一理念被具体地、系统地表述出来,并通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》(以下简称《决定》)。《决定》指出:形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会,是巩固执政的社会基础、实现党执政历史任务的必然要求。要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置,注重激发社会活力,促进社会公平和正义,增强全社会的法律意识和诚信意识,维护社会安定团结。用社会学术语来讲,“和谐社会”就是社会机

^①(法) H·孟德拉斯:《农民的终结》,李培林译,北京:社会科学文献出版社,2005 年版,第 1 页。

制的良性运行和社会系统的协调发展。在《决定》中社会保障制度被提到了重要的战略地位:建设社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系。从社会学的视角来看,完善社会保障制度,充分发挥社会保障的“安全阀”作用,是构建和谐社会的重要机制之一。而农村社会保障制度的建设,是衡量构建社会主义和谐社会的一个重要标准之一。

随后,在党的十六届五中全会上,党提出了建设社会主义新农村的理念。“社会主义新农村”这一概念,早在上世纪50年代就提出过。上世纪80年代初,我国提出“小康社会”概念,其中建设社会主义新农村就是小康社会的重要内容之一,其中农村居民的社会保障问题是这个目标体系中不可缺少的一个组成部分,是党和国家农村工作的重要内容。十六届五中全会所提出的建设“社会主义新农村”,则是在新的历史背景中,在全新理念指导下的一次农村综合变革的新起点,必将极大地促进农村的发展和建设。生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主,是十六届五中全会对建设社会主义新农村的总体要求。农村社会保障制度的建设是建设社会主义新农村的题中应有之义。

于此同时,农村社会保障制度建设已经拉开序幕。2003年1月,国务院办公厅转发了卫生部、财政部和农业部共同制定的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》(以下简称新农合制度),要求先行试点,取得经验后逐步推广,从此,新农合制度的建设工作便紧锣密鼓地开展起来。随后(吉林省于2005年)建立了农村最低生活保障制度,极大地保障了贫困农民的基本生存权。2009年,我国开始了新型农村养老保险制度建设的试点工作,至此,祖祖辈辈依靠土地和子女养老的农民终于有了属于自己的养老保险制度。

目前,我国农村地区的社会保障制度主要有医疗保险、养老保险和最低生活保障制度,三大制度在保障农民基本医疗需求、基本养老需求以及贫困农民基本生存权方面发挥了不可替代的积极作用。

虽然社会保障制度在我国农村地区纷纷建立,但是在快速的城镇化进程的背景下,给我国农村社会保障制度带来很多新问题和新的挑战。纵观世界城市化进程,我们可知,城市化过程中一般会有以下三个方面的相互作用:第一,农村人口快速地向城市集中,农业人口数量下降,城镇人口数量上升,城乡人口比例发生变化;第二,整个社会的产业结构发生变化,由农业型向工业型转变,第一产业、第二产业和第三产业协调发展,服务行业发展迅速;第三,社会生活逐渐城市化,人际关系由血缘和地缘为主转变为以业缘为主,家庭结构逐渐小型化、年轻化,空巢家庭逐渐增多,人口流动速度和频率逐渐增强。^①我国是一个农业大国,一般来讲,工业化与城市化是同步进行的,城市化是我国的必经之路。改革开放以后,我国开始加快工业化进程,尤其是农村实行家庭联产承包责任制,极大地解放了我国农村的劳动力,提高了农村的生产效率,同时,也拉开了我国农村剩余劳动力转移的序幕。目

^①李君如,吴焰:《建设中国特色农村社会保障体系》,中国水利水电出版社,2008年版,第39页。

前,我国农村有大量劳动力流向城市,寻找新的就业机会,努力适应城市生活,有的农民成功成为新市民。在这个过程中出现很多新问题,给农村社会保障制度建设带来了一定的挑战。

(二)农村人口老龄化加重,家庭保障能力下降

改革开放以来,我国农村社会发生了巨大变化,农民的生活观念和方式越来越市民化、现代化,这些都给农村社会保障制度的建设带来一定的影响,机遇与挑战并存。

1978年,农村实行家庭联产责任制,拉开了我国改革开放的序幕,极大地调动了农民的生产积极性,解放和发展了农村的生产力,促进了农村的快速发展。至此,农村经济进入了一个快速发展的阶段,人民生活水平不断提高,农民人均纯收入由1978年的134元上升到2010年的5919元,增长了44倍之多。

与此同时,农村人口老龄化却提早到来,给农民的生产生活带来新的问题。人口老龄化是指总人口中,因年轻人口数量减少、年长人口数量增加而导致的老年人口比例相应增长的动态。国际上,通常把60岁以上的人口占总人口比例达到10%,或65岁以上人口占总人口的比重达到7%,作为国家或地区进入人口老龄化社会的标准。受计划生育以及农村人口流动的影响,农村老龄化趋势日益明显。我国有大量青壮劳动力从农村流入城市,在降低城市老年人口比重的同时,却提高了农村实际老龄化程度。

目前,我国农村人口老龄化高于城市,形成了老龄化城乡倒置的严峻格局。我国老年人口快速增长伴随少儿、劳动年龄人口的大幅减少,农村人口年龄结构提前进入重度人口老龄化的平台期。^① 具体来讲,我国农村老龄化具有以下特点:第一,发展速度快。作为衡量老龄化速度的指标,65岁以上人口占总人口的比例从7%上升到10%,法国用了75年,美国用了30年,中国仅用了16年。随着城镇化进程的加快和人口迁移流动加速,以及50年代和60年代第一、二次人口出生高峰的人相继进入老年,2010年以后,我国农村老龄化将呈加速度发展。^② 第二,未富先老,即人口老龄化超前于社会经济发展。一方面,发达国家进入老龄化社会时,人均国民生产总值达到5000~10000美元,而我国1999年进入老龄化国家时,人均国民生产总值不足1000美元;另一方面,农村物质基础比较薄弱,农村居民的养老、医疗保障制度很不健全,留守老人、失能老人面临的未富先老问题现在已经在一些地区相当突出。^③ 在我国农村,“未富先老”的矛盾更为突出。和城镇相比,农村社会事业发展严重滞后,农村居民的养老、医疗保障制度刚刚建立,保障水平比较低。“目前,留守老人已成为许多农村常住居民的主体。”据统计,我国目前农村留守老人达4000万,占农村老

①《农村人口老龄化高于城市 农村留守老人达4000万》,《京华时报》,2011年10月05日。

②祝晓莲:《农村老龄化的挑战更严峻》,《环球时报》,2012年08月01日。

③祝晓莲:《农村老龄化的挑战更严峻》,《环球时报》,2012年08月01日。

年人口的37%，其中65岁以上农村留守老人达2000万。^①

老龄化给农村带来的挑战是巨大的，农村老龄化对我国的农业经济发展将产生深刻影响。城市劳动力老龄化，还能得到农村青壮年劳动力的补充，而农村劳动力很少能得到外来补充，于是随着农村青壮年人口大量流向城市，留守老人构成农村常住人口的主体，空巢老人问题成为严重的社会问题，“老人农业”成为我国农业发展的“特色”。据报道，目前我国从事农业生产的劳动力平均年龄在50岁以上。这直接引发两个问题：一是传统的精耕细作逐渐被粗放经营取代，撂荒现象日益严重，生产率下降。二是农民总体年龄偏高、知识水平有限，农业生产新技术、新设备推广难。“老人农业”不仅影响到农业发展方式，甚至会影响到我国的粮食安全和经济基础稳固。^②

农村老龄化也对社会和谐与可持续发展带来冲击。很多农村老人的生活处境非常困难，缺乏养老、医疗、照料服务等基本社会保障，“因病致贫”、“因病返贫”问题严重。同时，由于家庭小型化和空巢化，很多老人经常处于寂寞、孤独的精神状态。^③亟需健全的、完善的社会保障制度来满足其日常生活需求。

（三）农民失地问题严重，土地保障能力面临严峻考验

现代农业经济理论认为每征用一亩地就伴随着1.5个农民失业，据调查，全国1999—2001年被征用的耕地已超过1887万亩，造成近3000万农民失去土地。照此速度发展，2030年我国失地农民将由现在的3700万人增加到1.1亿人。^④

“劳动是财富之父，土地是财富之母”，这是古典政治经济学的一句名言。而对于农民来说，土地就是生存立命之本，失去土地农民就意味着失去了一切，意味着农民这一职业身份的终结。特别在我国社会主义建设的初级阶段，我国农村社会保障制度建设相对落后，农民失去土地的背后往往意味着他们的生活和就业将面临严峻挑战。在计划经济年代，失地农民安置包括了就业安置，农民能够很快在国营企业内转为工人身份。而市场经济下，政府与企业的职能完全分离，政府无法在企业安置农民，失地农民的出路问题就逐渐演变为一个令人关注的社会问题。2002年，国家信访局受理土地征用的初信初访4116件，大部分聚焦在农民的失地、失业问题上。2002年上半年，国土资源部接受群众反映征地纠纷、违法占地的问題，占信访接待部门受理总量的73%。^⑤

我们都知道，城市化的本质是农民进城，交出土地，成为不直接依附土地的市民。随着中国城市化的进一步推进，必然要占用大量的农用地，使大批的农民变成市民。但是，我们

①《农村人口老龄化高于城市 农村留守老人达4000万》，《京华时报》，2011年10月05日。

②祝晓莲：《农村老龄化的挑战更严峻》，《环球时报》，2012年08月01日。

③祝晓莲：《农村老龄化的挑战更严峻》，《环球时报》，2012年08月01日。

④郭春华、朱米均：《我国对失地农民问题的理论与实践探索》，《农业经济》，2006年1月，第41页。

⑤郭春华、朱米均：《我国对失地农民问题的理论与实践探索》，《农业经济》，2006年1月，第41页。

也应该清醒地认识到,在农民交出他们赖以生存的土地的同时,应该有科学、合理的安置补偿制度和健全的社会保障制度做坚强的后盾。目前,我国失地农民安置主要有货币安置、就业安置、社会保障安置等方法,在安置过程中也存在各种各样的社会问题,这些问题的本质表现为农民在失去土地后,也失去了就业机会及生活保障等。也就是说对于这部分农民而言,土地原有的保障功能,如提供养老、医疗、就业等部分丧失或完全丧失。

二、研究意义

随着我国经济的快速发展,我国进入了工业反哺农业阶段。我国颁布了一系列惠及农村发展的新政策,包括取消农业税、建立新型农村合作医疗制度和新型农村社会养老保险制度等。农业、农村和农民问题发生巨大变化,农民收入持续增收,生活方式逐渐现代化,饮食结构日趋科学化,受教育程度逐渐提升,家庭耐用品种类和数量日益增多,农村社区基础设施日渐完善,“三农”问题在新时期表现出一些新特征。研究农村社会保障问题具有重大的现实意义。

我们都知道,社会保障制度具有明显的再分配功能,从建立之初就承担着缩小贫富差距的作用。我国农村居民与城市居民经济收入差距较大,在农村社会保障制度建立之前,这种明显的城乡二元特色对于广大农民来讲,具有严重的不公平性。虽然,我国在进入 21 世纪之初,就在广大农村地区纷纷开始建立社会保障制度,但是受经济发展水平等因素影响,我国农村社会保障制度的覆盖率和保障水平与城市相比,还具有较大差距。

任何一项制度的执行,在其过程中都会遇到其他制度、经济因素、文化和习惯等表现的非正式制度等方面的影响。在农村社会保障制度相继建立之初,对其进行深入细致研究,有利于我们及时掌握和了解在制度执行过程中所存在的各种问题及难题。只有在分析问题和探讨成因的基础上,才能为农村社会保障制度的建设献策献计。

三、研究思路

本书将致力于探索在市场经济条件下,农村社会保障制度执行中存在的问题,并以此为依据,根据相关理论,为农村社会保障制度的建设提供可供借鉴的对策和建议。

本书的基本思路是:在对农村社会保障制度的相关内容进行考察的基础上,总结建立农村社会保障制度的理论依据,并在此引导下,通过对黑龙江省和吉林省部分农村地区的实地调查或文献考察,总结农村社会保障制度的发展现状,提出其存在的问题,并对其进行深入、系统的分析,利用激励和资产建设等理论,为农村社会保障制度的建设提出切实可行的制度框架和政策措施。

本书的基本结构为:第一章,导论,主要介绍研究背景、研究意义及思路;第二章,农村社会保障制度的基本内容,主要介绍农村社会保障制度的内容、依据的原则和实施目标等问题;第三章,农村社会保障制度的理论依据,从国家干预、自由主义以及第三条道路三个视角、多个理论进行系统分析;第四章,新型农村合作医疗制度,通过对黑龙江省 F 市 D 镇

的实证调查,分析该地区新型农村合作医疗制度的执行情况,着重对存在的问题进行深入分析,并提出具有针对性的对策;第五章,新型农村养老保障制度,通过对吉林省农村养老保险观念及制度的全面分析,提出农村养老问题的解决对策;第六章,农村最低生活保障制度,通过对吉林省农村贫困及农村最低生活保障制度执行情况存在问题的分析,在资产建设理论视阈下提出实现农民永久性脱贫的对策。

第二章 农村社会保障制度 的基本内容

一、农村社会保障制度的体系

社会保障制度是相对于家庭保障制度而言的,我们都知道,在古代农业社会,家庭是社会成员获得福利提供的主要场所,当人们面临养老、疾病、伤残、生育等造成完全或部分丧失劳动能力时,主要依靠家庭来为其提供必要的生活和生产资源。虽然在古代社会,在社会灾害严重的年景,也会为灾民提供维持基本生存的物资,但是这种救济制度一般具有剩余型色彩,即只要当家庭这一主要福利提供制度不能满足社会成员需求时,国家才出面提供帮助,这时国家的作用仅仅是“拾遗补缺”。因此,我们有充分的理由认定,在古代社会,家庭保障是满足人民福利需求的主要手段。

当人类进入到工业社会以来,随着机器化大生产的运用及普及,社会发生了巨大变化。机器化是一把双刃剑,它在给人类带来高效率的同时,也为人类带来了更多的风险,如工伤、失业等问题。为了迎接机器化大生产给人类带来的挑战,社会保障制度逐渐形成,经过几个世纪的发展,目前,世界上多数国家和地区都建立了社会保障制度。

一般认为,社会保障是以政府为责任主体,以法律为执行准则,通过国民收入再分配,对暂时或永久丧失劳动能力以及由于各种原因,生活发生困难的公民提供物质帮助的制度。从中我们可以得知这样几个要点:第一,社会保障制度的责任主体是政府,政府在社会保障制度的建设过程中,肩负着制定政策、提供财政支持、管理和监督等方面的责任;第二,社会保障制度的实施需要有法律为其保驾护航,世界发达国家的社会保障制度建设经验告诉我们,制定良好而健全的法律,是社会保障制度建设的必要前提条件;第三,社会保障制度的目标是保障国民的基本生活需求。

纵观国内外社会保障制度的建设,一般社会保障制度的体系包括社会保险、社会救助、社会福利以及社会优抚。根据这个体系,我国农村社会保障制度的体系如下:

(一)农村社会福利

农村社会福利是以国家或社会组织为主体,向农村全体公民提供旨在保证其一定的生活水平和尽可能提高其生活质量的资金或服务的社会制度,是为农村特殊对象和社区居民提供除社会救济和社会保险以外的保障措施与公益性事业。^① 农村社会福利是农村社会保障制度中非常重要的一个系统,与其他两个子系统相比,农村社会福利具有高水平 and 广泛性等特点。

一般来讲,社会福利有以下几种形式:第一,公共福利事业,是指国家和社会团体兴办的以全体人民为对象的公益性事业,如建立教育、科学、文化等设施,群众在享受这些福利事业的服务时,是免费或低费的。第二,特别的、专门的福利事业。主要是民政部门为残疾者、孤儿、生活无着落的老人等具有特殊需要而又无能力自理的人举办的疗养院、教养院等。第三,局部性或选择性的福利措施。一般是指国家为照顾一定地区或一定范围的居民对部分必要生活资料的需要而采取的优惠措施。^② 农村社会福利的形式也是以上述三种形式出现,具体来讲,包括农村九年制义务教育、农村敬老院、农村福利院等,内容广泛,基本覆盖了农民的基本需求。

(二)农村社会保险

社会保险,是以国家为责任主体,对有工资收入的劳动者在暂时或永久丧失劳动能力,或虽有劳动能力而无工作,即丧失生活来源的情况下,通过立法手段,运用社会力量,给这些劳动者以一定程度的收入损失补偿,使之能不低于基本生活水平,从而保证劳动力再生产和扩大再生产的正常进行,保证社会安定的一种制度。^③

农村社会保险是指国家通过立法采取强制手段对国民收入进行再分配,形成专门的消费基金,对农村劳动者在遇到生、老、病、死、残、失业等风险时,由于暂时或永久丧失劳动能力或暂时失去工作而给予物质帮助的形式。^④ 农村社会保险是农村社会保障制度的核心,包括农村养老保险、农村医疗保险、农村失业保险、农村工伤保险等。目前,我国农村经济发展水平相对低下,农村社会保障制度建设相对落后,农村社会保险的种类一般仅包括养老保险和医疗保险。

农村养老保险是通过个人缴费和国家财政补贴筹集资金,按照一定的支付水平,对达到特定年龄不能从事农业劳动的农民给予资金支持,以解决农民养老的资金需求问题。目前,我国农村养老保险主要是新型农村社会养老保险制度,2009年10月1日起在全国农村试点推行,目前,在我国大部分农村地区实现了全覆盖,极大地保障了农民的养老需求。

①王越:《中国农村社会保障制度建设研究》,中国农业出版社,2005年版,第72页。

②孙光德、董克用:《社会保障概论》,中国人民大学出版社,2008年版,第11页。

③孙光德、董克用:《社会保障概论》,中国人民大学出版社,2008年版,第5—6页。

④王越:《中国农村社会保障制度建设研究》,中国农业出版社,2005年版,第69页。

农村医疗保险是通过个人缴费和国家各级财政筹集资金,对发生医疗行为的农民提供医疗费用补助。目前,我国农村医疗保险主要是新型农村合作医疗制度,经过几年的推广,已经基本实现了全国覆盖。新型农村合作医疗制度分为家庭账户和社会统筹两部分,极大地保障了农民的医疗需求,有效地缓解了农民“因病致贫”、“因病返贫”问题。

(三)农村社会救助

社会救助是指依据法律规定,政府和社会对因自然灾害或其他原因而无法维持最低生活水平的无收入和低收入的个人或家庭给予帮助,满足其生产需要的制度。^① 社会救助制度是维护社会稳定的重要措施,一般被形象地比喻为“安全网”或“减震器”,社会救助对象一般是社会上的贫困群体,是对贫困群体基本生存权的保障,是居民的一种基本权利。社会救助资金来源一般是政府的财政拨款。

农村社会救助是针对贫困农民的一种保障手段,是最早在我国农村地区实施的社会保障制度。一般来讲,农村中的鳏寡孤独疾废者以及低收入群体是农村社会救助制度的主要保障对象。

具体分为以下几种类型:

1. 贫困救助

贫困救助的对象主要是对农村中突遭疾病、工伤、农业歉收等导致生活陷入贫困状态的农民提供维持其基本生活的一种制度,在农村地区主要是农村最低生活保障制度。

2. 灾害救助

灾害救助是指对遭受洪灾、旱灾、火灾、地震、台风、泥石流等自然灾害的农村及农民家庭提供的救助制度。我国是一个自然灾害频发的国家,自古以来就有灾害救助制度,因灾害救助的特殊性,一般来讲,灾害救助分为三个阶段:一是灾害预防,二是临时救助,三是灾害重建。

(四)农村社会优抚

农村社会优抚是指由国家和社会团体对法定的农村优抚对象,按照规定提供保证其一定生活水平的资金和服务,是一种带有褒奖和优待抚恤性质的特殊的农村社会保障制度。在我国农村,优抚主要是对农村军人及军人家属这个特殊群体的综合保障。^② 具体的保障项目包括对农村的伤残军人、复原退役军人、革命烈士家属、因公牺牲军人家属及现役军人家属因生活困难而提供的经济帮助。^③

(五)农业保险

农业保险是指专为农业生产者在从事种植业和养殖业生产过程中,对遭受自然灾害和

^①孙光德、董克用:《社会保障概论》,中国人民大学出版社,2008年版,第8页。

^②王越:《中国农村社会保障制度建设研究》,中国农业出版社,2005年版,第73—74页。

^③郝兵、陈健:《新农村社会保障》,中国出版社,2006年版,第9页。

意外事故所造成的经济损失提供保障的一种保险。农业保险是市场经济发达国家的通行做法。农业保险有广义和狭义之分,广义的农业保险是包括种植业保险、养殖业保险以及从事农业生产的劳动力及其家属的人身保险和农业上其他物质财产保险。狭义的农业保险仅仅指种植业和养殖业保险。发达国家一般采用广义农业保险。^①目前,受市场经济发展水平等限制,我国农业保险发展严重落后。

二、建设农村社会保障制度的原则

农村社会保障制度的建设是一个关系到农村、农业、农民乃至整个国家的切实利益,将直接影响着农民的经济利益、社会地位以及整个社会的稳定和团结。因此,农村社会保障制度的建设必须沿着科学、可持续的道路前进,应当遵循以下基本原则,以保证制度建设的顺利进行。

(一)与经济发展水平相协调原则

社会保障制度的保障水平是一个直接关系农民切身利益的问题。一般来讲,社会保障水平是指一定时期内一国或一个地区社会成员享受社会保障的高低程度。社会保障水平指标是为了衡量、表现社会保障水平而选取的变量。西方国家一般把社会保障总支出占国内生产总值的比重作为衡量社会保障水平的主要指标。^②我们都知道社会保障水平受到很多因素的影响,例如经济发展水平、人口年龄结构等,而且社会保障水平具有一个非常明显的特征,就是刚性特征,即社会保障水平只能提高不能降低。

因此,农村社会保障制度水平的确定必须要与经济发展水平相协调。既要保障农民的基本生活,如果过低,不能保障其基本生活需求,农民参与的积极性就会下降,也没有实现再分配的预期绩效,未能实现让全体社会成员共享社会发展成果的目标。在制定社会保障水平时,又不能过高,社会保障水平过高,会在一定时期内限制经济发展,过度注重公平最终会损失效率。

(二)循序渐进原则

新中国成立后,我国逐渐在城市地区建立了健全的社会保障制度,基本覆盖了城镇职工的生、老、病、死、失业等各种特殊需求。而在我国广大的农村地区,社会保障制度几乎是一片空白。改革开放后,随着经济发展水平的提高和我国对农村的政策倾斜,在广大农村地区开始了以保障低收入群体、老年群体为主的社会保障制度建设,但发展缓慢,甚至出现了倒退。

进入到 21 世纪,我国相继在广大农村地区建立了新型农村合作医疗制度、新型农村养老保险制度以及农村最低生活保障制度等一系列制度,这些制度在建设初期都是从试点开

^①王越:《中国农村社会保障制度建设研究》,中国农业出版社,2005 年版,第 67 页。

^②孙光德、董克用:《社会保障概论》,中国人民大学出版社,2008 年版,第 90 页。