

也盼乡村夕阳红

——我国农村老年 社会保障制度研究

YEPAN XIANGCUN XIYANGHONG
WOGUO NONGCUN LAONIAN
SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU



主 编 杨思斌
副主编 吴春晖

 中国社会科学出版社

全国百佳图书出版单位
国家一级出版社

也盼乡村夕阳红 ——美国农村老年 社会保障制度研究

THE RURAL ELDERLY IN THE UNITED STATES:
SOCIAL SECURITY AND POLICY
CONSIDERATIONS

李 敏

王 敏 著

王 敏 译

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS
100026 北京·朝阳门内大街



中青院 11 000689435

也盼乡村夕阳红

——我国农村老年社会保障制度研究

主 编：杨思斌

副主编：吴春晖



 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

也盼乡村夕阳红：我国农村老年社会保障制度研究/杨思斌主编.
—北京：中国社会出版社，2011.12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3756 - 0

I. ①也… II. ①杨… III. ①农村—老年人—社会保障—福利
制度—研究—中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 238865 号

书 名：也盼乡村夕阳红——我国农村老年社会保障制度研究
主 编：杨思斌
副 主 编：吴春晖
责任编辑：王 前

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032
通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号
电话：编辑部：(010) 66079882
邮购部：(010) 66060275
销售部：(010) 66080300 传真：(010) 66051713
(010) 66051698 传真：(010) 66080880
(010) 66080360 (010) 66063678

网 址：www.shebs.com.cn
经 销：各地新华书店

印 刷：北京京海印刷厂
开 本：140mm × 203mm 1/32
印 张：5.625
字 数：130 千字
版 次：2011 年 12 月第 1 版
印 次：2011 年 12 月第 1 次印刷
定 价：10.00 元

前 言

健全的社会保障制度是一个国家或地区社会文明、社会公正、社会和谐程度的核心评价指标。社会主义和谐社会的建设，需要一个能够惠及全体国民的健全的社会保障体系。

21 世纪是人口老龄化的时代。我国是世界上最大的发展中国家，更是一个农业大国，在城市化进程迅速的今天，农村人口依然占全国总人口的多数。在规模庞大的农村人口中，60 岁及以上老年人口已达 1.78 亿，中国农村人口老龄化的程度已经达到 15.4%，明显高于城市老龄化程度。

新中国成立后不久，周恩来总理在告诫人们要建设好革命老区时说过：“下了山不应该忘了山，进了城不应该忘了乡。如果忘了，就是忘本。”在改革开放已经带来中国经济和社会飞速发展的今天，我们更应该关注生活在富裕地区或穷乡僻壤的农村老年人，他们是中国社会主义革命、建设、改革和发展事业的直接贡献者，也是新中国成长过程中所付代价的直接承担者；他们在国家贫穷、社会生产力水平低下的年代里从事过大量超负荷体力劳动而不曾奢望社会福利；在过去相当长的一个时期，他们把优质的粮棉等贡献给国家，而把饥饿与寒冷留给自己。如今，他们应该安享老年生活。

随着免征农业税以及建立农村最低生活保障制度、新型合作医疗制度、新型农村社会养老保险制度等重大措施出台，中国农村居民包括老年人生活总体有了不同程度的改善，但农村老年人保障的形势依然严峻。老龄化、城市化、现代化、经济结构和家庭结构的变化使得传统的保障方式已经难以承担农村老年人保障的重任。因此，加强农村老年保障的研究，建立健全农村老年保障体系，使农民老有所养、病有所医、灾祸有救助、节日有福利，已经成为目前艰巨而重要的任务。它不仅关系到农村老年人的权利保障，更关系到农村和谐社会环境的建设及农村的社会稳定。

本书对我国农村老年保障的内容、模式、现状及展望等进行了分析，从养老保障、医疗保障、社会救助、社会福利、社会优抚等方面阐述了我国农村老年保障制度。既吸收了最新的理论研究成果，又非常关注最新的政策动态，对农村老年人保障的原理、制度及完善措施等进行了梳理。在注重基本原理体系完整性的同时，更加注重理论联系实际，提供了农村老年保障的最新案例和新鲜经验，以期更多的人关注农村老年人的社会生活，力促乡村夕阳红。

本书由中国劳动关系学院公共管理系副教授杨思斌博士担任主编，在武警院校从事政治理论工作的吴春晖副教授担任副主编。各章的撰写人员为：第一章，杨思斌；第二章，杨思斌、周欢；第三章，杨思斌、程然；第四章，吴春晖、张丽雅；第五章，吴春晖、卢小娟；第六章，吴春晖、卢小娟；第七章，吴春晖。在本书的编撰过程中，中国社会科学出版社给予了精心指导和大力帮助，在此我们表示真诚的感谢。

我们在上世纪 90 年代就非常关注农村的扶贫问题，虽然没

前言

有去深入研究，但乡村是我们难以割舍的情节，也借这本小册子来为推进新农村建设尽点菲薄之力。由于近年来我国农村社会保障制度变化很快，发展势头迅猛，加之作者的水平、能力所限，书中一定有不少缺憾和不足，敬请读者批评指正。

杨思斌 吴春晖
2011年10月30日

目 录

第一章 我国农村老年保障的主要内容	(1)
第一节 农村社会保障体系的历史演变	(1)
第二节 我国农村老年保障的主要内容及模式	(8)
第二章 农村老年保障的现状与展望	(14)
第一节 我国农村的人口老龄化	(14)
第二节 发展我国农村老年保障事业的重大意义	(18)
第三节 农村老年保障的现状与发展思路	(21)
第三章 解决好我国农村老人的“老有所养”	(31)
第一节 养老保险的含义及实施原则	(31)
第二节 多层次的养老保障	(34)
第三节 我国农村养老保障制度的发展历程	(38)
第四节 目前我国农村的养老保险制度	(45)
第五节 农村老年人口养老问题的应对	(55)
第四章 解决好我国农村老人的“病有所医”	(58)
第一节 农村合作医疗的兴衰变迁	(58)
第二节 新型农村合作医疗制度的建立	(66)

第三节 新型农村合作医疗制度的运行现状及建议	(73)
第四节 农村的医疗救助制度	(93)
第五章 让农村老年人感受到社会救助的温暖	(97)
第一节 农村社会救助概述	(97)
第二节 农村五保供养救助制度	(108)
第三节 我国农村灾害救助	(111)
第四节 农村最低生活保障制度	(116)
第五节 农村扶贫救助制度	(125)
第六节 农村社会救助制度建设存在的问题及如何完善 ..	(126)
第六章 提高老年人社会福利水平	(132)
第一节 老年人社会福利概述	(132)
第二节 大力发展农村老年人社会福利	(137)
第七章 农村老军人社会优抚	(142)
第一节 社会优抚制度概述	(142)
第二节 农村社会优待	(151)
第三节 农村老军人的社会抚恤	(159)
第四节 农村社会优抚尚需解决的主要问题	(165)
参考文献	(169)

第一章 我国农村老年保障的主要内容

我国是世界上最大的发展中国家，更是一个农业大国，农村人口占全国总人口的大多数。长期以来，我国农村老年社会保障主要通过家庭养老和五保制度来体现。随着城市化、现代化、移民、经济结构和家庭结构的变化，传统养老方式已经难以承担老年保障的重任。完善农村老年社会保障体系已经成为当下艰巨而重要的任务。

第一节 农村社会保障体系的历史演变

一、农村社会保障的含义

社会保障是指具有经济福利性的社会化的国民生活保障体系。农村是以从事农业生产活动为基础，以农业为主要职业的农民聚居地。由此，农村社会保障就是面向农村社会成员的具有经济福利性的生活保障系统。农村社会保障是与城镇社会保障相对应的概念。具体而言，农村社会保障制度是指通过国民收入再分

配的方式，对农村社会成员提供物质帮助，使他们在年老时或遭遇疾病、贫困等生活困难的时候能够获得一定的收入补偿，保障他们能够维持基本生活，以及为农村社会成员举办福利事业以提高其生活质量的一种社会保障制度。它是国家为了保障农村居民个人及其家庭的经济安全，提供必要的物质帮助并通过法律、法规和政策而实施的一项社会保障制度。

农村社会保障制度是在我国城乡二元结构背景下的一种特殊的制度安排。它具有以下几个特点：

第一，社会保障对象的指向性。农村社会保障的对象是农村居民，即非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村户口。从社会保障的发展趋势看，人人享受社会保障是制度发展的方向，我国社会保障制度建设也开始把建立城乡一体化的社会保障体系作为其目标。但是，在我国城乡二元结构的背景下，实现城乡一体化的社会保障将是一个比较漫长的过程，农村社会保障有其存在的合理性和必要性。由于社会的转型和农民的急剧分化，农村社会保障对象的界定标准也不容易统一。我们认为，根据城乡二元经济结构的现实，从使更多的人享有社会保障的理念出发，应该把户籍在农村、没有被纳入城镇社会保障的社会成员纳入农村社会保障的范围。

第二，农村社会保障体系具有特殊性。社会保障体系由社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚四大部分构成。农村社会保障体系应该也是由四个部分构成，但是其基本保障项目以农村社会保险、农村社会救助为主。因为年老、疾病、贫困是农村社会成员最容易遇到的生活风险，所以农村社会保障的重点是养老保险、合作医疗保险和社会救助。当然，随着国民经济的发展和人口老年化进程的加快，农村的社会福利服务体系也应该逐步发展起来，但是这方面的制度目前还不是农村社会保障体系的重点。

第三，政府是农村社会保障体系的主要责任主体。《中华人

民共和国宪法》规定了公民的物质帮助权，即其第四十五条：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”因此，政府自然应该承担保障全体公民生活的责任。

二、我国农村社会保障体系的历史演变

作为社会保障制度一部分的我国农村社会保障制度主要是在农业合作化运动之后发展起来的。这一制度的历史演变可以分为两大明显区别的阶段，即计划经济时期的农村社会保障制度和转型时期的社会保障制度。

（一）计划经济时期的农村社会保障制度

新中国成立之初，经济凋敝，民众生活困苦。面对当时的社会现实，党和政府高度重视农村的社会保障工作，把它作为保障人民群众生命安全、稳定社会秩序、巩固新生的社会主义政权的一项重要任务来对待。1950年2月27日，中央人民政府成立中央生产救灾委员会。4月，中央人民政府召开中国人民救济代表会议，讨论建立社会救济制度，并成立中国人民救济总会，通过了《中国人民救济总会章程》，确定了“在政府领导下，以人民自救自助为基础开展人民大众的救济福利事业”的救济工作方针。1954年以后，在城乡出现了互助组、合作社等互助合作的生产形式，社会救助的方针修订为“依靠集体、群众互助、生产自救，辅之以政府必要的救助”。

1956年6月30日，一届全国人大三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》。该《章程》规定：“农业生产合作社对于缺乏劳动能力或者完全丧失劳动能力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员，在生产和生活上给予适当的安排和照顾，保证他们的吃、穿和柴火供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬，使他们生老死葬都有依靠。”这一规定确立了中国农村的“五保”供养制度。“五保”供养制度是中国农村集体经

济时代所特有的一种社会保障制度，对于保护弱势群体、稳定社会秩序、治理农村贫困问题发挥了不可替代的作用。

1959年11月，全国农村卫生工作会议在山西稷山县召开，会议决定在全国推广农村合作医疗制度。合作医疗在保障和提高农民身体健康上发挥了重要的作用。

自新中国成立至改革开放前的长时期内，与城镇相比，我国农村社会保障项目较少。在城镇，政府奉行“高就业、低工资”的社会保障模式。绝大多数城镇人口被组织到全民所有制和集体所有制单位中就业，社会保障通过就业自动生效。有工作单位者（包括家属）的生、老、医、葬都依靠单位解决，剩下的“三无人员（无劳动能力、无工作单位、无法定赡养人）”由政府民政部门给予救助。除社会优抚对象享受到特定的帮助和照顾外，五保供养和农村合作医疗是主要保障项目。五保供养和农村合作医疗制度费用主要由集体经济组织（公社、大队和生产队）负担，保障水平长期较低，只是在一定程度上保障了农民的生存安全。

1958年，全国刮起了“共产风”，实行所谓“按需分配”。各地农村停发了社会救助款，取消了社会救助工作，在其后的三年困难时期，农村的贫困问题雪上加霜，社会救助制度遭受重创。1966年“文化大革命”开始，社会救助工作被当作修正主义遭到批判，社会救助的工作机构被撤销，工作人员被遣散，社会救助工作基本上处于瘫痪状态，社会救助法制出现停滞和倒退。

（二）转型时期的农村社会保障制度

1978年，以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革开始。农村家庭联产承包责任制的实施初期，土地和家庭还可以承担保障农民生活的功能。但是，随着市场经济体制改革的不断深化，土地的比较收益下降，人口流动的加快、计划生育政策的实施、家庭结构的变化等使得农民的社会风险不断增大，土地和家庭保障在市场经济的冲击下土崩瓦解。先是合作医疗在绝大多数农村地区解体；接着，“五保”供养制度也因失去了集体

经济的支撑而难以为继；同时，社会救济资金在集体组织薄弱的状态下难以达到目标人群，国际救灾物资须在中央、省、市政府的三令五申和严格监督下才能安全地到达灾民手中。

在上述背景下，自 20 世纪 80 年代中后期开始，党和政府对农村社会保障予以高度重视。1985 年 9 月中国共产党全国代表大会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划的建议》，第一次在中央文件中明确提出了“社会保障”这一概念。此后，我国的社会保障有了一个清晰而明确的系统，我国农村社会救助趋于规范化、科学化。1994 年，国家开始实施《中国八七扶贫攻坚计划》，力争在从 1994 ~ 2000 年这七年时间内，基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题。这一计划的实施，从整体上改善了农民尤其是农村老年人的生活。

与此同时，党和政府对农村社会保障进行了一系列制度上的改革和探索，内容涉及养老、医疗和社会救助等方面。

1. 社会养老保险制度建设

改革开放以前，我国农村的社会保障主要是传统的家庭养老保障上有限的集体保障。农村的社会养老保险工作是在 1986 年开始探索、1991 年进行试点的基础上逐步开展起来的。最初的农村社会养老保险工作由民政部负责。1992 年，民政部颁发《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》。当时农村社会保险（以下简称老农保）主要有两个特点：一是基金筹集以个人缴费为主、集体补助为辅、国家政策扶持，明确了个人、集体和国家三者的责任，突出自我保障原则；二是实行储蓄积累，建立个人账户，农民个人缴费和集体补助全部记入个人名下，属于个人所有。由于农村社会养老保险存在着福利性不明显、制度不完备、保障水平过低等缺陷，农民参加的积极性不高。1998 年，根据国务院机构改革方案，农保职能、机构和人员划归劳动和社会保障部。2008 年，这项工作由人力资源和社会保障部负责。

根据党的十六大关于有条件的地方探索建立农村养老保险制

度的要求，一些地方积极探索建立有财政补贴的新型农村社会保险制度。过去的老农保主要是农民自己缴费，实际上是自我储蓄的模式，而新农保最大的特点是采取个人缴费、集体补助和政府补贴相结合的模式。2009年，国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，决定开展建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度，实行社会统筹与个人账户相结合的新型农村社会养老保险（简称新农保）试点。2009年新农保试点覆盖面为全国10%的县（市、区、旗），以后逐步扩大试点，在全国普遍实施，2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

2. 社会救助制度建设

1994年，国务院颁布《农村五保户供养工作条例》，确立了对农村最贫困群体“五保户”的社会救助制度。同年，为解决农村困难群体生活问题，民政部门开始建立农村最低生活保障制度的探索。1996年，民政部下发《关于加快农村社会保障体系建设的意见》，提出积极稳妥地建立农村最低生活保障制度的要求。1996年，中共中央、国务院又作出《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》。农村税费改革开始后，因村提留乡统筹制度被取消，农村最低生活保障制度建立受到一定影响。2003年5月，在对全国农村特困户进行核查的基础上，民政部办公厅下发了《关于进一步做好农村特困户救济工作的通知》，要求对农村特困户生活救助坚持“政府救济、社会互助、子女赡养，稳定土地政策”的原则。2004年2月，中共中央、国务院下发了《关于促进农民增收收入若干政策的意见》，明确规定，“有条件的地方要探索建立农村最低生活保障制度”。自2006年1月1日开始，中国废止农业税条例。2006年1月，在对1994年颁布的《农村五保户供养工作条例》进行修订后，国务院常务会议通过了《农村五保供养工作条例》，同年3月1日施行。《农村五保供养工作条例》把农村五保供养经费由过去的集体统筹改为国家财政支

付,明确了国家对农村贫困群体的救助责任,实现了五保供养从传统的农民集体内部的互助共济模式向政府财政保障的现代社会保障模式的根本性演进,在法制建设上开启了农村贫困老年人权益保护的新篇章。

2007年7月,国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,我国农村低保制度正式建立。农村低保制度的建立,使农民这一国家基本群体与其他群体处于同等级位上,是在整体上对民生价值的重大提升,反映出理念和制度的更新与进步。

除了生活救助以外,我国在其他社会救助制度建设方面也取得了很大成效。在灾害救助方面,1997年我国制定了《防震减灾法》。2001年,民政系统就开始着手制定灾害救助预案。2003年,民政部制定了具有预案性质的《民政部应对自然灾害工作规程》,将应急响应规定为一、二、三级,当年就启动16次,有效地应对了淮河流域的特大洪涝灾害。2004年,在国务院指导下,民政部进一步健全了救助预案,各地救灾预案制订进程明显加快。与《国家自然灾害救助应急预案》相配套,2005年底,制订了31个省级自然灾害救助应急预案,310个地市、2347个县市也都制订了救灾应急预案。至此,全国救灾应急预案体系初步建立。在医疗救助方面,民政部于2003年颁布了《关于实施农村医疗救助的意见》。

3. 新型农村合作医疗制度建设

农村集体经济体制的变化导致了传统的合作医疗制度的解体,看病难、看病贵、因病致贫成为新的社会问题。为了帮助广大农民摆脱疾病的困扰,保护他们的生命健康权利,党和政府试图恢复与重建农村合作医疗制度。

2002年10月,中共中央、国务院颁布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,提出要逐步建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,并且到2010年要基本覆盖农村居民。从2003

年开始,本着多方筹资、农民自愿参加的原则,开始在全国许多地区进行试点。截至2010年9月,新型农村合作医疗制度已经覆盖95.9%以上的农村居民。

第二节 我国农村老年保障的主要内容及模式

一、农村老年保障的主要内容

界定农村老年保障的概念,首先需要明确老年保障的含义。老年保障一词可以有不同的理解。从内容上看,老年保障包括对老年人的经济保障、医疗保障、服务保障以及精神慰藉等一系列内容。从权利保障方面看,老年保障可以理解为老人的一系列权利保障,包括老年人作为普通公民所具有的权利,如平等权利、政治权利、人身自由权利、财产权和宗教信仰自由权利等,以及老年人的特殊权利,如享受社会发展成果权、社会参与权、住房权等。从社会保障学的角度看,老年保障实际上就是老年社会保障,它是社会保障系统中的一项内容,是指由政府提供或主导的旨在降低老年风险和满足老年人基本生存需要的社会保障措施,包括老年社会保险、老年社会救助、老年社会优抚和福利等。

农村老年保障即面向农村的老年社会保障制度,其内容包括:

1. 老年养老保险。它是国家和社会对进入老年的社会成员所提供的收入和物质帮助,其目标在于保障老年人的基本生活,使其“老有所养”。养老保险在老年社会保障制度体系中处于核心地位。目前正在试点的新型农民养老保险制度就是我国农民老年