



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁占
题

农村社会保障制度研究

RESEARCH ON
SOCIAL SECURITY SYSTEM IN RURAL CHINA

赵曼

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 中国
户题

农村社会保障制度研究

RESEARCH ON
SOCIAL SECURITY SYSTEM IN RURAL CHINA

赵 曼
等著



 经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障制度研究 / 赵曼等著. —北京: 经济科学出版社, 2012. 11

教育部哲学社会科学重大攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2375 - 3

I. ①农… II. ①赵… III. ①农村 - 社会保障制度 - 研究 - 中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 208087 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 刘欣欣

责任印制: 邱 天

农村社会保障制度研究

赵 曼 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 34.75 印张 650000 字

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2375 - 3 定价: 86.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 成果出版列表

书 名	首席专家
《马克思主义基础理论若干重大问题研究》	陈先达
《马克思主义理论学科体系建构与建设研究》	张雷声
《马克思主义整体性研究》	逢锦聚
《当代中国人精神生活研究》	童世骏
《弘扬与培育民族精神研究》	杨叔子
《当代科学哲学的发展趋势》	郭贵春
《面向知识表示与推理的自然语言逻辑》	鞠实儿
《当代宗教冲突与对话研究》	张志刚
《马克思主义文艺理论中国化研究》	朱立元
《历史题材创新和改编中的重大问题研究》	童庆炳
《现代中西高校公共艺术教育比较研究》	曾繁仁
《楚地出土战国简册〔十四种〕》	陈 伟
《中国市场经济发展研究》	刘 伟
《全球经济调整中的中国经济增长与宏观调控体系研究》	黄 达
《中国特大都市圈与世界制造业中心研究》	李廉水
《中国产业竞争力研究》	赵彦云
《东北老工业基地资源型城市发展接续产业问题研究》	宋冬林
《中国加入区域经济一体化研究》	黄卫平
《金融体制改革和货币问题研究》	王广谦
《人民币均衡汇率问题研究》	姜波克
《我国土地制度与社会经济协调发展研究》	黄祖辉
《南水北调工程与中部地区经济社会可持续发展研究》	杨云彦
《产业集聚与区域经济协调发展研究》	王 珺
《京津冀都市圈的崛起与中国经济发展》	周立群
《金融市场全球化下的中国监管体系》	曹凤岐
《中国民营经济制度创新与发展》	李维安
《中国现代服务经济理论与发展战略研究》	陈 宪
《中国转型期的社会风险及公共危机管理研究》	丁烈云
《面向公共服务的电子政务管理体系研究》	孙宝文
《人文社会科学研究成果评价体系研究》	刘大椿



课题组主要成员

(按姓氏笔画为序)

首席专家：赵 曼

主要成员：于长永 吕国营 刘鑫宏 张广科
张乃仁 顾永红 薛新东

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣				
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远		
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹		
	刘 茜					

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果 and 优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究之魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

本研究报告是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《农村社会保障制度研究》（批准号：06JZD0026）的最终研究成果。课题组的研究工作历时5年。期间，世界金融危机的全面爆发，既为课题组提供了认识社会深层问题的契机，也对课题组的研究工作提出了更多挑战。

目前，中国面临着更加复杂、更加多变的外部 and 内部形势。国外日益蔓延的金融危机、债务危机；国内的“体制转轨”和“社会转型”的交织与叠加，工业化、城市化、市场化的快速推进，社会矛盾显性化、复杂化；人口在城乡之间、区域之间的流动加剧、人口老龄化和家庭结构小型化的不期而至；等等。中国已经进入了一个高风险社会。农村社会保障制度作为社会经济运行的“安全阀”和“减震器”的重要构件，亟待建立、健全与改革。

课题组遵循“有限目标，重点突破”的原则，选择农村社会保障制度的关键变量，围绕6个子课题对农村社会保障制度展开研究。

本课题的研究特色是理论研究、实证研究和基于数据的量化分析融为一体。具体有以下五个方面：一是强调问题导向，研究结论尽量以具有代表性的实证调研、深度访谈为基础，力图使之来源于实践又能在更高的层面还原实践。二是强调研究结论的可靠性，要求数据的统计口径一致、来源可靠；提高数据使用的规范性，建立数据库，运用计量模型、统计软件进行数据处理和数据检验。三是强调系统分析，力图在以下三个方面有所突破：制度、政策、市场纳入统一分析框架；宏观的政策分析、中观的基金运行分析和微观的个体行为分析

相结合；将历史回顾、现状描述、趋势前瞻等三个“点”连成一条线、使相关问题研究的脉络清晰。四是强调政策评价与优化，对政策出台的背景和渊源、政策演进的脉络进行梳理，重视利益相关者对政策变革的反应和博弈，经由数据分析，力图对制度的可持续性有“度”的判断。五是强调在理论研究于实证研究相结合的“节点”上，凸显研究结论的政策价值。

本课题研究成果是团队合作和集体智慧的结晶。课题研究采取集体设计、分组承担、系统综合、协同攻关的方式进行。在课题研究的框架体系设计和凝练核心观点的过程中，课题组组织过多次课题研讨，对关键问题的研讨多有观点的争锋，课题报告成稿过程中也进行过多次研讨，并经多位教师循环修改。

本课题研究的阶段性成果包括：一是专著4本，其中3本专著于2009年被新闻出版总署遴选为“十一五”国家重点图书（出版物上有国家重点图书标识和课题成果标识）；二是15篇CSSCI论文（均有课题成果标识）；三是6份采用证明（均有课题成果标识）；四是课题组成员依托本课题主持申报的与农村社会保障相关的5项课题。其中包括：国家社会科学基金项目（2010年度）：“新农合视角下的农户疾病风险制度与分担问题跟踪研究”；国家发展和改革委员会“十二五”规划重大前期研究招标课题：“城乡经济社会发展一体化发展的机制与政策研究”等。

本课题研究存在着诸多不足之处。总体上看：数据的可及性、可得性受到局限；调研样本的代表性有待进一步提高；核心观点有待进一步凝练；研究结论和对策建议有待实践检验；研究成果在内容方面与最初设定的研究目标相比存在着若干缺失，例如，农村“低保”和扶贫的制度与机制的改革与完善；农村特殊群体（如低收入群体和无地农民）的可持续生计问题等，对此课题组将启动新一轮实地调研开展后续的深入研究。

本课题研究具体分工是：课题组组长赵曼教授负责课题的总体设计、总报告的编纂、统稿以及实地调查和研究进程的统筹协调、偕同各子课题执笔人提炼各章核心观点。课题报告撰写中各章节的分工是：子课题一“农村养老保障制度研究”执笔人吕国营教授（第一

章、第二章、第五章)、中南财经政法大学 2010 级博士研究生于长永(第三章、第四章);子课题二“农村医疗保障制度研究”执笔人张广科教授;子课题三“失地农民社会保障制度研究”执笔人华中师范大学教师、中南财经政法大学 2009 级博士研究生顾永红;子课题四“农民工社会保险制度研究”执笔人三峡财务有限责任公司研究人员、中南财经政法大学 2008 级博士研究生刘鑫宏;子课题五“城乡社会保障一体化研究”执笔人吕国营教授;子课题六“农村自然灾害救助制度研究”执笔人薛新东讲师。

张广科教授在本课题申报阶段协助课题组长做了卓有成效的构思和设计工作,也是课题申报答辩和中期检查的主要参加人之一;吕国营教授、薛新东讲师协助课题组长对大部分章节的核心观点进行提炼,对相关章节的理论成果、实地调研成果以及数据资料进行了工作量颇大的汇总、梳理、核对和编排工作,并在本课题结项阶段做了大量的组织协调工作;喻良涛 2010 级博士研究生于长永协助课题组长对课题结项报告的全文进行了编纂和统稿;2009 级博士研究生顾永红为本书的出版提供了修改和编纂方面的技术支持;武汉纺织大学教师、中南财经政法大学 2008 级博士研究生杨运忠负责绝大部分调研数据的质量监控和数据库管理;2011 级博士研究生张乃仁带领学生团队独立完成了南阳市的田野调查,并在本课题结项阶段做了大量的技术性和程序性工作。上述团队成员以极大的工作激情和良好的团队合作精神参与本课题研究,贡献了他(她)们的智慧和辛勤劳动。

在课题研究的阶段,以不同方式参与本课题多次调研的还有:博士研究生顾永红、于长永、杨运忠、张乃仁、吕雪枫、刘鑫宏、赵蔚蔚、李梅香、周奕、戴瑾、叶男、杨萍,硕士研究生何晓奕、杜娟、胡思洋、黄倩倩、涂征、邓蕴琳、王璐璐、朱湛、刘莉、刘薇、张恺、尚越、王溪、黄萃、程翔宇、建晓晶、刘海云、梅芳、刘单单、唐娟等。

本课题的申报和承担单位是湖北省高等学校人文社会科学重点研究基地——中南财经政法大学创业与就业研究中心和中南财经政法大学公共管理学院。上述研究团队和课题报告执笔人主要来自上述两个机构,其对研究人员的研究活动和工作时间安排给予了大力支持。

本课题研究的全过程中，得益于众多单位和个人直接或间接的帮助和指导。课题组首先诚挚感谢广大实地调查样本地区农民朋友们以及当地有关部门、基层组织的支持和配合。应当特别感谢的还有：全国政协社法委副主任、原劳动和社会保障部副部长王建伦和湖北省人大副主任，原副省长蒋大国，这两位专家型领导有着深邃的政策洞察力和对政策边界的精准把握，她们的真知灼见对课题研究中核心观点的形成具有重要影响。

教育部社科司的领导、东北财经大学的娄成武教授、武汉大学的邓大松教授、中国社会科学院的郑秉文教授、复旦大学的郝模教授、中央财经大学的李晓林教授、西南财经大学的林义教授、中国人民大学的李绍光教授、华中科技大学丁建定教授、首都经贸大学吕学静教授、湖南行政学院邓微教授、中南财经政法大学的姚莉教授等知名专家、学者，对课题研究的总体思路、分析框架、技术路线等诸多方面给予了高屋建瓴的指导和评审，令课题组受益匪浅。

经济科学出版社的编辑段钢先生为本书的出版提供了智力的指导与技术支持，付出了辛勤的劳动，一并致谢。

赵 曼
2012.10

摘 要

在全面建设小康社会、和谐社会的进程中，建立健全农村社会保障制度，保障农民“老有所养，病有所医，困有所助”，既是实现中国当前“改善民生，共建共享”目标的重要举措，也是中国当前和今后相当长时期内面临的重大战略课题。

本课题通过文献研究、规范分析、实地研究、深度访谈和计量研究等分析方法，从不同的角度对我国农村养老保障制度、新型农村合作医疗制度、农民工社会保障制度、失地农民社会保障制度、城乡社会保障制度衔接和农村灾害救助制度等六个主要方面的问题进行了较为系统和深入的分析及探讨。本书的主要研究结论和创新点如下：

第一部分 研究结论

(1) “老”是一个相对概念，其社会意义远远高于生理意义。在老龄化的背景下，老年人不仅仅是消费者，同时也是生产者。老年人“被养”中所获得精神慰藉是低层次的，更高层次的精神慰藉来源于社会参与。老年人拥有独特的人力资本和社会资本。

(2) 根据湖北谷城和河南南阳两地的调研数据得到：大多数农民的整体经济收入水平和新农保的养老待遇水平均很低，难以保障基本生活需要；生活照料和精神慰藉的来源匮乏，家庭和亲人的照料尤为珍贵；医疗费用占总家庭支出比重较大；家庭养老是农村最重要的养老方式。

(3) 利用脆弱性理论及其分析框架研究得到：农民养老风险增加的同时，农民养老的可及性资源有趋向减少的趋势。

(4) 城乡老年人在收支结构、居住方式以及养老方式上的较大差异,决定了老年人经济供养、生活照料和精神慰藉三个层面的差异;社会参与机会的差异是决定城乡老年人收支结构差异的重要因素;居住方式和养老方式决定了城乡老年人生活照料和精神慰藉的程度。

第二部分 研究结论

(1) 通过设计农民疾病经济风险的测量指标,借鉴流行病学中的相对危险度分析方法,基于一线调查数据,测算了不同起付线和报销比例标准下,新型农村合作医疗的疾病风险分担程度。结论是:农户疾病风险仍然比较严重,“新农合”制度目标的实现度有待提高;“保小病”的制度模式是低效率的,未能有效化解农民的疾病风险。

(2) 对“新农合”制度提出下列政策建议:取消个人账户;保持或强化门诊报销;“新农合”管理体制改革的前提是实行“管办分离”,以约束医疗供方的道德风险行为,解决“药价虚高”的问题。

第三部分 研究结论

(1) 通过对失地农民的生计及其制度需求的研究得出:失地农民的社会保障制度不能“一刀切”,应区分不同年龄、不同类型失地农民需求存在的差异。

(2) 从考察农户资源禀赋出发,分析与失地相关的制度和组织结构,重点考察农户的收入结构及社会风险,并比较不同的失地农户安置模式,得出结论:现行的征地补偿标准过低,补偿范围不合理,农民受益太少。

(3) 政府制定保护失地农民利益的政策和制度设计,需要微观基础证据做支持,这些数据主要来自个人、家庭和政府三个层面,数据的质量影响失地农民社会保障制度构建的质量。

第四部分 研究结论

(1) 数以亿计的农民工因其处于不良的就业环境以及农村传统保障的弱化,面临着养老、医疗、工伤和失业等风险;从制度供给的角度看,农民工社会保障存在着国家层面制度供给不足和地方层面制度供给错位的问题。

(2) 通过对农民工社会保险的参保意愿的测算,判断农民工社会保险项目优先位序,得到:从制度需求的角度看,农民工的参保意愿

以养老、医疗和失业三大保险制度为核心，制造业、建筑业的农民工对工伤保险制度需求迫切。

(3) 农民工的社会保险制度应以“稳定就业”为导向，分群分类建立。其中，第一代农民工的制度供给以提供社会保障制度为主，而第二代农民工的制度供给则以促进其充分就业为主。

第五部分 研究结论

(1) 农民工和失地农民这两个群体是统筹城乡社会保障制度的实施重点，难点在于政策衔接问题。农民工养老保险关系转移既是时空转移又是程序转移，必须做到转、接、并、续四个环节前后连贯。

(2) 城乡医疗资源整合必须消除行政壁垒，政事分开，管办分开，落实公立医院的独立法人地位，使公立医院有资格参与医疗机构市场重组与改造；同时消除地区壁垒，实现医疗资源的自由流动，以市场机制组建跨区域的医疗集团。

(3) 社会医疗保险机构是实现城乡医疗资源均衡配置的重要力量，可以通过影响医疗消费需求、与医疗供方谈判、调整支付方式和支付水平，引导医疗资源向农村倾斜。

(4) 城镇居民医疗保险与新型农村合作医疗的整合，应该因地制宜：经济发达区域（不是省份）的主要矛盾不在于医疗资源的配置问题，而在于社会保障部门与卫生行政部门之间体制整合和利益分割问题；经济欠发达区域的主要矛盾则是城乡之间医疗资源配置的失衡。

第六部分 主要结论

(1) 通过对灾前预防、灾中应急和灾后重建的系统性研究，得到：灾害预防是农村救灾机制中的重中之重；灾后重建应纳入灾害预防，可以将基础设施建在不易受灾的地区或增强防灾设计，以减少或规避灾害风险。

(2) 基于传统经济学和现代信息经济学理论，对比分析现金救助和实物救助的运行效率，得到：在灾后的紧急救助阶段，应采取实物救助的方式；在灾后的长期救灾阶段，可以用现金和实物相结合的方式进行救助。这有助于相关主体选择最优的救灾方式。

(3) 通过对灾民生计资本动态变化的研究，提出生计资本重建的

对策建议：灾后重建应通过政府部门以及私人部门、第三部门的密切合作，建立合理的治理结构和制度，以帮助那些最需要帮助的灾民获得高质量、及时的公共服务设施。

