

学林文丛第五辑

梁久忠 主 编

新形势下西部农村 社会保障问题研究

金淑彬 著

光明日报出版社

中国农村经济

第 3 期 总第 114 期

新形势下西部农村 社会保障问题研究

李海瑞 著

中国社会科学出版社

学林文丛第五辑

梁久忠 主 编

新形势下西部农村 社会保障问题研究

金淑彬 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新形势下西部农村社会保障问题研究 / 金淑彬著. —北京:
光明日报出版社, 2008.8

(学林文丛. 第 5 辑 / 梁久忠主编)

ISBN 978-7-80206-608-3

I. 新… II. 金… III. ①农村—社会保障—研究—西南地区

②农村—社会保障—研究—西北地区 IV.F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 079204 号

新形势下西部农村社会保障问题研究

著 者: 金淑彬

责任编辑: 田 军

封面设计: 叶 子

版式设计: 杜 娟

责任校对: 徐为正

责任印制: 胡骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078234 (咨询), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078233, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbbs@gmw.cn

法律顾问: 北京昆仑律师事务所陶雷律师

印 刷: 新千年印制有限公司

装 订: 新千年印制有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本厂联系调换

开 本: 880×1230mm 1/32

印 张: 50

字 数: 1250 千字

印 数: 0001—1000

版 次: 2008 年 12 月第一版

印 次: 2008 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-80206-608-3

总定价: 300.00 元 (全十册)

版权所有

翻印必究

前言

我国是一个农业大国，“三农”问题是我国经济社会发展中的关键性问题。胡锦涛总书记在 2005 年省级主要领导干部专题研讨班上就明确指出：“‘三农’问题始终是关系到党和人民事业发展的全局性和根本性的问题。”而建立和完善农村社会保障制度就是从实处解决“三农”问题的重大举措，是全面建设小康社会的必然要求，也是保持社会稳定和国家长治久安的根本大计。因而，农村社会保障制度的建立和完善，是农村经济发展的助推器，也是建设和谐社会的稳定器。然而，到目前为止，我国的社会保障制度仍然是以城镇居民为核心，农村社会保障制度建设一直是我国社会保障制度建设中的薄弱环节，而且中国农村社会保障在区域之间还存在着极不平衡的问题，在东部较为发达的农村地区，农村居民几乎享受了与当地城市居民一样的社会保障项目，但在贫困的西部地区，农村居民享受的社会保障项目却极为稀少，目前，他们享受的覆盖面较广的农村社会保障项目，基本上仅限于新型农村合作医疗保险和农村最低生活保障项目，农村社会养老保险尤为缺乏。

长期以来，西部农村居民的传统保障形式主要有两种：一是土地保障，二是家庭保障。然而，随着近年来农村社会经济的全面发展及西部大开发、工业化和城市化进程的加快，传统的农民自我保障功能已日趋弱化。此外，由于西部农村大都处于边远山

区,交通不便,文化落后,信息闭塞、农村贫困问题十分严峻,再加上西部是我国少数民族的聚居地。因此,建立和完善西部农村社会保障制度,不仅可以在一定程度上解决西部农村贫困问题,缩小与中东部地区农村发展的差距及西部城乡差距,有利于实现党中央“全面建设小康社会”的宏伟目标,而且还可以增强民族团结和民族地区社会的稳定,有利于和谐社会的构建。

本书大量运用了《中国统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》、《中国劳动社会保障年鉴》、《中国卫生统计年鉴》及 CNKI2005—2007 来源期刊等资料中的相关数据,对西部农村医疗保险、社会养老保险、最低生活保障、财政收支状况等进行了较为深入的分析和研究,由于所使用的数据来源具有较高的权威性和可靠性,从而使得该项研究的可信度得到了强有力的保证。

本书主要体现了三大特点:一是注重理论与实际相结合,根据西部的实际情况,对西部农村社会保障体系的建立和完善进行了分析、研究和制度设计,因而该研究成果具有一定的可行性;二是运用了大量的数据资料和个案进行分析,从而使论证更具说服力;三是在内容上注重其全面性和系统性,在结构上强调体系完整、结构严密。如,根据农业生产的特点和农村风险管理的要求,将农业保险纳入了农村社会保障体系中,这在目前很多关于农村社会保障的研究成果中还是从来没有过的做法。

本书所做的研究是在充分吸取和借鉴国内外专家、学者研究成果的基础上形成的,在此,对他们表示衷心的感谢!对直接引用的文献都尽可能地注明了出处,对参阅的文献也在文末进行了罗列,如有遗漏,实非故意,敬请原作者谅解。

本书得到了 2007 年成都信息工程学院哲学社会科学基金项目的资助。在本书的写作和调研过程中,还得到了西南财经大学、四川省农调队、成都市龙泉驿区政府办等单位的大力支持。成都信息工程学院国贸 2005 级学生为我进行了大量的实地

调研，在此，一并表示诚挚的谢意！

我要深深地感谢我的家人，正是由于他们的大力支持和理解，我才得以静下心来认真地进行写作，可以想象，如果没有他们的关心与帮助，要完成这项研究几乎是不可能的。此外，对在完成该项研究中给予我关心、支持和帮助的单位领导及同事，表示特别的感谢！

由于水平有限，书中不足之处在所难免，恳请读者批评与指正。

作 者

2008 年 4 月于阳光城

第一章 绪论	1.1
1.1.1 研究背景	1.1.1
1.1.2 文献综述	1.1.2
1.1.3 研究方法与研究思路	1.1.3
第二章 对社会保障理论的重新认识	20
2.1 现代社会保障制度的产生和发展	20
2.2 关于社会保障的界定	26
2.3 社会保障制度的类型和特征	31
2.4 社会保障体系	35
2.5 社会保障的原则和功能	40
第三章 农村社会保障制度在国内外的建立探微	45
3.1 农村社会保障的界定	45
3.2 国外农村社会保障制度的建立	46
3.3 我国农村社会保障制度的建立	62

前言	1
第一章 总论	1
1.1 研究背景	1
1.2 文献综述	11
1.3 研究方法与研究思路	16
第二章 对社会保障理论的重新认识	20
2.1 现代社会保障制度的产生和发展	20
2.2 关于社会保障的界定	26
2.3 社会保障制度的类型和特征	31
2.4 社会保障体系	35
2.5 社会保障的原则和功能	40
第三章 农村社会保障制度在国内外的建立探微	45
3.1 农村社会保障的界定	45
3.2 国外农村社会保障制度的建立	46
3.3 我国农村社会保障制度的建立	62

第4章 建立和完善西部农村社会保障体系的必要性和困境分析	(74)
4.1 建立和完善西部农村社会保障体系的必要性	(74)
4.2 建立和完善西部农村社会保障体系的困境所在	(86)
4.3 建立和完善西部农村社会保障体系的可行性分析	(93)
4.4 建立和完善西部农村社会保障体系的原则	(96)
第5章 西部农村社会养老保险	(101)
5.1 西部农民的养老现状	(101)
5.2 建立和完善西部农村社会养老保险的重要性	(106)
5.3 我国及西部农村社会养老保险制度的历史沿革	(113)
5.4 西部农村社会养老保险的现状其原因分析	(121)
5.5 建立和完善西部农村社会养老保险的思路	(129)
第6章 西部农村医疗保险	(141)
6.1 西部农村医疗卫生现状	(141)
6.2 我国及西部农村合作医疗制度的历史沿革	(149)
6.3 西部新型农村合作医疗在试点运行过程中存在的问题	(160)
6.4 提高西部新型农村合作医疗保险实效的路径选择	(167)
第7章 西部农村最低生活保障	(176)
7.1 建立和完善西部农村最低生活保障制度的必要性	(176)
7.2 中国及西部农村最低生活保障制度的历史沿革	(180)
7.3 西部农村最低生活保障制度实施的主要内容	(184)

7.4	西部农村最低生活保障工作中存在的主要问题	····· (188)
7.5	进一步完善西部农村最低生活保障制度	····· (195)
(188) ······		
第 8 章	西部失地农民社会保障	····· (201)
8.1	西部失地农民现状	····· (201)
8.2	建立和完善西部失地农民社会保障制度的重要性	····· (201)
8.3	建立失地农民社会保障制度的实践个案	····· (211)
	——以成都市为例	····· (214)
8.4	建立西部失地农民社会保障制度的长效机制	····· (218)
第 9 章	西部农民工社会保障	····· (226)
9.1	西部农民工社会保障总述	····· (226)
9.2	建立西部农民工社会保障制度的必要性分析	····· (231)
9.3	建立西部农民工社会保障制度的实践个案	····· (236)
	——以成都市为例	····· (236)
9.4	西部农民工社会保障制度的最难点	····· (240)
	——在于农民工社会	····· (240)
	养老保险制度的建立	····· (240)
第 10 章	西部农业保险	····· (251)
10.1	我国及西部的农业风险状况	····· (251)
10.2	我国及西部农业保险的开展情况	····· (254)
10.3	西部农业保险试点过程中的问题显现	····· (258)
10.4	西部农业保险的可持续发展策略	····· (263)
第 11 章	公共财政与西部农村社会保障建设	····· (271)
11.1	公共财政与社会保障	····· (271)

□ 新形势下西部农村社会保障问题研究

(11.2)	西部的地方财政现状	(278)
(11.3)	中央财政在对西部财政转移支付中存在的主要问题	(283)
(11.4)	加大公共财政在西部农村社会保障制度建设中的改革	(287)
(105)	力度	(287)
	主要参考文献	(295)
(415)	.....	4.8
(314)	.....	4.8
(815)	.....	4.8
(355)	.....	4.8
(355)	.....	4.8
(155)	.....	4.8
(331)	.....	4.8
(330)	.....	4.8
(345)	.....	4.8
(321)	.....	4.8
(321)	.....	4.8
(324)	.....	4.8
(328)	.....	4.8
(333)	.....	4.8
(317)	.....	4.8
(311)	.....	4.8

第1章 总论

1.1 研究背景

1.1.1 西部农村土地和家庭保障功能的日渐弱化

国家统计局根据2005年全国1%的人口抽样调查数据推算,2006年底我国大陆城镇人口为5.77亿,农村人口为7.37亿^①。西部(包括云南、贵州、四川、重庆、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、广西共12个省、自治区、直辖市),2006年末约有人口3.74亿,占全国总人口的29%,农村人口众多,我国有2.8亿农民在西部;土地面积约685万平方公里,占全国土地总面积的71%。长期以来,西部农村农民的传统保障形式主要有两种:一是土地保障,二是家庭保障。然而,随着近年来农村社会经济的全面发展及西部大开发、工业化和城市化进程的加快,传统的农民自我保障功能已日趋弱化。

首先,体现在土地保障功能的弱化问题上,因为土地保障只是一种最基本的保障,而且其保障功能的发挥还取决于一系列的前提条件。如,农民是否有能力利用土地,如果农民因年老或因疾病而没有能力再利用土地时,则土地的保障功能即因此而丧失。更何况,西部12省(区、市)近年来由于建设用地和工业用地等多种原因,人均耕地面积正在逐年减少。根据《中国农村

① 最新数据:农村人口9亿变7亿[N].成都商报,2007年10月23日。

统计年鉴》(2006)的资料显示,西部12省(区、市)人均经营耕地面积由1995年的2.54亩减少为2005年的2.29亩,而且减少的土地一般都为优质土地;其次是土地利用是有比较效益的,即是说,农民从事土地经营比从事其他经营将会为其带来更大的收益。然而,由于相当多的西部农户的生产方式和生产技术仍然处于相对落后的状态,再加上农业受自然因素的影响而遭受自然灾害的频率较高,因而,其从事农业生产所获得的收益是可想而知的。据有关资料显示,西部地区仅一半的耕地是可灌溉土地,无论是西北还是西南地区,使用喷灌和滴灌等先进灌溉技术的农户比例都极低,仅为1%左右;据一项关于我国西部地区经济和社会发展情况的权威研究显示^①,西部农业生产条件总体上非常恶劣,面临严峻的环境压力,自然灾害频繁发生。调查结果显示,48%的西部地区社区在过去一年中至少遭受过一次较为严重的自然灾害,最为常见的灾害是洪水和旱灾。过去五年间,近10%的家庭曾有过农业用地损失,其中48.4%的损失是因自然灾害所致。此外,还由于工农产品剪刀差的影响,导致西部农业比较效益低,很多青壮年农民因此外出打工。由此可见,目前土地对于相当一部分西部农民而言,已经不太具有保障价值了。

其次,就家庭保障而言,笔者认为,有三个最重要和最直接的因素正在削弱其保障功能。一是家庭规模变小。根据《中国农村统计年鉴》(2006)的资料显示,西部12省(区、市)农村调查户常住人口从1995年的4.80人/户减少到了2005年的4.32人/户。由于家庭保障主要是依靠全体家庭成员共同承担和分担风险,显然,家庭规模越大,其保障能力越强,反之,家庭规模越小,其保障能力越弱;二是外出人口规模越来越大。在中国市场

^① 西部农村近半社区年至少遭一次较严重自然灾害[EB].<http://www.aweb.com.cn>, 2006-9-28。

经济、城市化及比较利益的驱动下,越来越多的西部农民,尤其是青壮年农民进城从事非农职业,而且往往是长期的、远距离的,从而使家庭保障功能随之削弱。以四川为例,根据《四川农村统计年鉴》(2006)资料显示,转移出省劳动力由2000年的4636018人增加到2005年的7729835人,“十五”末比“九五”末增长66.73%，“十五”年均递增速度为10.77%；三是西部农村人口老龄化的快速到来。根据《中国统计年鉴》(2005—2007)的资料显示,2004—2006年,四川老年人口抚养比分别为12.23%、16.24%和16.42%；甘肃老年人口抚养比分别为9.27%、10.41%和10.44%；青海分别为8.32%、8.64%、9.89%。北京大学人口研究所曾毅教授等人对人口老龄化问题的研究还表明,在今后50年中,西部地区将是我国老龄化速度最快、老龄化程度最高的地区,从而更加弱化了西部农村家庭的保障功能。

因此,在西部农村的土地保障功能和家庭保障功能遭到弱化后,就只能通过强化社会保障功能,来保障西部农民的基本生存需要。

1.1.2 西部农村贫困问题异常突出

由于西部农村大都处于边远山区,交通不便,文化落后,信息闭塞、经济贫困。改革开放以来,我国农村贫困问题得到了显著改善,然而,西部农村贫困问题却依然严峻。西部12省(区、市)是我国农村贫困的主要集中地:1994年列入国家“八七”扶贫攻坚计划的592个贫困县中,西部就有361个,占全国国家级贫困县总数的60.98%,贫困人口4136.6万人,占全国贫困县贫困人口总数8065.5万人的51.28%；根据兰州大学经济学院聂华林教授主持的国家社科基金重大项目“西部全面建设小康社会中的‘三农’问题及其对策研究”课题组赴西南和西北农村地区对当地的“三农”问题的调研资料显示,西部农村,特别是西部山

区农村的贫困人口可能占政府公布的全国贫困人口的 50% 以上,低收入人口也占政府公布的全国低收入人口的 70% 以上。截至 2003 年底,按照 637 元的贫困线标准,西部 12 个省、市、区共有国家级贫困县 373 个(不含西藏),有低收入人口 4269.09 万人,其中绝对贫困人口 1867.98 万人,占全国贫困人口的 71.53%;2005 年 592 个国家扶贫重点县、西部 12 省(区、市)农村绝对贫困人口分别为 1433 万人、1421 万人,占全国农村绝对贫困人口的 60.6%、60.1%。2005 年 592 个国家扶贫重点县、西部开发 12 省农村低收入人口分别为 2191 万人、2384 万人,占全国农村低收入人口的 53.9%、58.6%。从相对数来看,近年来,西部农村地区贫困人口占全国的比重以及西部农村低收入人口占全国农村低收入人口的比重还略有增加,2005 年西部地区农村绝对贫困人口占全国农村绝对贫困人口的比重为 50.8%,比上年增加 0.8 个百分点;西部地区农村低收入人口占全国农村低收入人口的比重为 52.1%,比上年增加 4 个百分点;到 2006 年底,西部农村人均年收入在 693 元人民币以下的绝对贫困人口达 1175 万人,占全国农村绝对贫困人口的 54.7%,比 2005 年增加 3.9 个百分点,农村人均年收入在 958 元以下的低收入人口有 1986 万人,占全国农村低收入人口的 55.9%,比 2005 年增加 3.8 个百分点^①。

由此可见,西部农村相对于我国其他地区的农村而言,其贫困问题是一个不争的事实。

1.1.3 实施党中央提出的“全面建设小康社会”的战略决策

温家宝总理在 2003 年 3 月 18 日举行的记者招待会上就明确

^① 国家发展改革委副主任、国务院西部开发办副主任王金祥 2007 年 3 月 24 日在贵州省黔南州举办的“二〇〇七中国西部城镇化论坛”上的讲话。中新社黔南三月二十四日电(记者阮煜琳)。

指出：“全面建设小康社会和实现现代化的最难点，不是在城市，而是在广大农村，特别是经济欠发达地区的农村；不是在东部，而是在广大中西部地区，特别是西部地区。”中国西部贫穷，应该得到更快的发展，从而缩小东西部区域的差距，这是全面建设小康社会以及构建和谐社会的必然要求。然而，随着近几年来国民经济的快速发展，东西部的差距不但没有缩小反而越来越大。以农村居民人均纯收入为例，2000年和2004年，西部地区农村居民人均纯收入分别为1685元和2182元，东部地区分别为3136元和4085元，全国分别为2253元和2936元；西部地区比东部地区分别低1451元和1903元；西部地区比全国平均水平分别低568元和754元。2004年与2000年相比，西部地区农村居民人均纯收入与东部地区和全国的差距分别扩大了452元和186元，相对差距分别扩大了1个百分点和8个百分点^①。而且中国东西部农村居民收入差距有继续扩大之势。2005年西部城镇居民可支配收入占东部地区的比例由2004年的69.7%下降到2005年的66.7%，而2005年西部地区农村居民人均纯收入占东部地区的比例由2004年的48%下降到44.2%^②。尽管两者均有所下降，但城镇居民收入较之于农民收入而言，东西部差距要小得多，说明东西部的收入差距的根源和症结主要在于西部农村地区的贫穷。全面建设小康首先是全国的小康，如果占全国国土2/3的西部地区处于落后状态，就谈不上全国的小康。

再从社会保障情况来看，占总人口80%的农民，只享有社会保障支出的10%左右，而占总人口20%的城镇居民，却享受到了社会保障费用的90%。相对于贫困人口的分

① 中国中西部地区开发年鉴(2006)[M]，中国财政经济出版社，2006。

② 中国东西部农村居民收入差距继续扩大[EB]。http://www.chinagate.com.cn, 2007-2-27。

系的分布显得极不平衡,西部农村社会保障制度是目前我国农村社会保障制度建设的薄弱环节。以农村社会养老保险为例,西部农村人口老龄化非常严重,但养老保险率却非常低。如,云南省2003年底,农村人口3211.7万,占全省总人口的73.4%;60岁以上的老人有260万,占农村总人口的8.1%,已进入老龄化社会。参保人数仅占农村总人口的3.7%,而且即使参加了农村社会养老保险,也因保障水平低而达不到保险的目的^①。由于经济发展水平的差异,我国东部和西部参加农村养老保险的情况迥然不同,2002年年末参加农村社会养老保险的人数,西部地区和东部地区分别为748.1万人和2832.2万人,占全国的比重分别为13.7%和51.9%,后者是前者的3.8倍,说明西部地区农村社会养老保险的覆盖面很窄;2002年的保险费收入,西部地区和东部地区分别为1506万元和246145.1万元,占全国的比重分别为0.6%和97.6%,后者是前者的163.4倍,说明西部地区农村社会养老保险的保障能力很低;2002年的人均保险费,西部地区和东部地区分别为2.0元和86.9元,分别相当于全国平均数的4.3%和188.1%,后者是前者的43.5倍,说明西部地区农村社会养老保险的保障水平很低^②。可见,无论是从东西部农村居民的人均收入还是农村居民的社会保障来看,其存在的差距都是非常大的,因此,关注西部农村的社会保障建设,对找到“全面建设小康社会和实现现代化的最难点”的突破口将具有非常重要的作用。

1.1.4 实现党中央“统筹城乡社会经济发展”的宏伟目标

长期以来,由于制度等原因,在我国形成了城乡经济的二元

① 董兴. 云南农村养老保险制度探析 [J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2007, (4) 第85页。

② 郑玉明. 西部农村迫切需要建立社会养老保障制度 [J]. 农村经济, 2007, (2), 第69页。