



首都经济贸易大学出版基金资助

制度建设与政府责任

——中国农村社会保障问题研究

ZHIDUJIANSHE YU ZHENGFUZEREN

ZHONGGUONONGCUN SHEHUIBAOZHANGWENTIYANJIU

庾国柱 王国军 朱俊生 等◎著



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press



首都经济贸易大学出版基金资助

制度建设与政府责任

——中国农村社会保障问题研究

ZHIDUJIAN SHE YU ZHENG FU ZEREN
ZHONGGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG WENTI YANJIU

庹国柱 王国军 朱俊生 等 © 著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

图书在版编目(CIP)数据

制度建设与政府责任:中国农村社会保障问题研究/庾国柱,王国军,朱俊生,等著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2009.5

ISBN 978-7-5638-1671-2

I. 制… II. ①庾…②王…③朱… III. 农村—社会保障—研究—中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 059096 号

制度建设与政府责任——中国农村社会保障问题研究
庾国柱 王国军 朱俊生 等 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京泰锐印刷有限责任公司

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数 380 千字

印 张 14.875

版 次 2009 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-1671-2/F·963

定 价 39.80 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

序

我和王国军、杨翠迎、段家喜、朱俊生、刘苓玲、蒯小明等几位教授、副教授都是研究农村社会保障和农村保险问题的热心人和爱好者，从21世纪初就开始进行合作研究，算是自然形成的团队。我们在农民的养老保障、健康保障、社会救助等社会保障制度以及农民的人身和财产保险等方面做了一些调查和探索，并产生了一些积极的成果。王国军、杨翠迎、段家喜、朱俊生、刘苓玲、蒯小明等几位教授、副教授都很年轻，但都有一部到多部这方面的专著出版和大量的论文发表，其中一些成果也得到了学术界的肯定，在中国社会保险学会、中国保险学会以及近几年影响颇大的中国社会保障论坛的学术评奖中都有斩获。这本《制度建设与政府责任——中国农村社会保障问题研究》，是在我们共同申请和完成的一项国家社会科学基金一般项目研究最终成果的基础上，经过选择、剪裁、修改、充实、更新资料以后形成的。

农村社会保障涉及的问题很多，我们的研究不可能面面俱到，而且我们也不可能将我们的研究成果全部汇集起来，在这本书里，我们只选取了几个重要问题的侧面进行了讨论。不求系统和完整，但求有不同的分析视角和对一些问题的分析深度。当然，对这些问题的认识和分析只是我们的一星之得和一孔之见，远远谈不上深刻，只是拿出来与有兴趣进行农村社会保障制度研究的同仁们进行交流。

农民、农业和农村问题，无论在过去、现在和将来都是我们这个世界上最大的发展中国家最需要关注的问题之一。特别是在未来几十年内，我国要建设小康社会，要争取成为中等发达国家，但

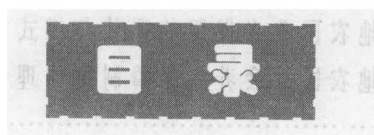
是能不能建成小康社会,能不能步入中等发达国家,不全在于我们全国 GDP、GNP 的平均水平是否赶上中等发达国家,也不全在于我们的城市如何现代化,城市人口的收入水平有多高,而关键是看我们的农村人口的经济和社会地位能不能得到应有的提升,能否大大缩小与城镇人口之间的经济和社会差距,而农村居民的社会保障制度建设和社会保障水平实际上是这种地位提升和差距缩小的重要反映。到了 21 世纪的今天,我们的研究重点不应该仍旧停留在从我们社会主义共和国的性质和基础,从社会平等和公平的视角述说给农民建立社会保障制度的必要性,从公共财政的规模,从工业反哺农业,从城市支援农村的角度论证它的可行性,而是要将研究重点放在研究从国情出发,如何实现中央提出的在 2020 年建立起覆盖城乡的社会保障制度这一目标。我们这本书就算是建设城乡一体的社会保障制度大厦上的一块砖一片瓦。

我们愿意与同仁们一道为实现这个近期目标做出自己的努力。

我们做这个课题时,我的同事和一些博士、硕士研究生参加了调查工作和论文的写作,这本书的出版与他(她)们的贡献是分不开的。他(她)们是张欲晓副教授、李文中博士、刘万博士、王西才硕士、崔晓华硕士、加鹏硕士、李佳硕士、林春梅硕士、杨尊毅硕士等。

庾国柱

2009 年 4 月 25 日于北京



第一部分 研究报告

引言.....	2
第一章 中国农村社会保障制度建设的逻辑起点分析.....	4
一、建立农村社会保障制度的必要性和重要性	4
二、中国农村社会保障制度建设的有利条件.....	18
三、中国农村社会保障制度建设的理念.....	21
四、扶持导致机制、相对成本与覆盖城乡居民的 社会保障体系.....	30
五、小结.....	33
第二章 中国农村社会保障体系的总体设计	34
一、总体框架的设计原则.....	34
二、中国农村社会保障体系架构.....	38
三、中国农村社会保障体系建设的实现步骤与 关键问题.....	43
四、小结.....	54
第三章 中国农村社会养老保险制度研究	55
一、中国农村社会养老保险制度的变迁与评价.....	55
二、中国农村社会养老保险改革的可行性分析.....	75
三、中国农村养老保险制度的改革思路.....	90
四、小结	104

第四章 被征地农民养老保障制度:理论研究	106
一、中国被征地农民养老保障的现状与模式	107
二、建立被征地农民社会养老保障制度的理论及 现实依据	113
三、被征地农民社会养老保障制度的设想	121
四、小结	126
第五章 被征地农民养老保障制度的实践——浙江案例	129
一、浙江省被征地农民养老保障制度的实践	130
二、浙江省被征地农民养老保障制度模式与主要内容	131
三、浙江省被征地农民养老保障制度的特征	133
四、浙江省被征地农民养老保障制度的缺陷	136
五、小结	141
第六章 国外农村社会养老保险的制度实践与启示	145
一、国外农村社会养老保险制度的产生	145
二、国外农村社会养老保险的制度类型	152
三、国外农村社会养老保险的制度框架:三个支柱	156
四、国外农村社会养老保险的制度经验	162
五、国外农村社会养老保险制度实践对我国的启示	177
第七章 农村医疗保障制度研究(一)	185
一、引言:对合作医疗变迁过程理论解释的困惑	186
二、制度均衡:为什么传统的合作医疗能够实现较高的 覆盖率	189
三、制度非均衡与制度变革:合作医疗为什么会解体	193
四、制度供给不足:新时期为什么农村没有建立起相应的 健康保障制度	198
五、强制性制度变迁:新型农村合作医疗	205

六、小结	207
第八章 农村医疗保障制度研究(二)	208
一、农户对合作医疗支付能力的研究	208
二、贷款对穷人支付能力及健康保险需求的影响	216
三、支付意愿、参与意愿、参与行为、逆选择	219
四、支付意愿的状况	221
五、影响支付意愿的因素	223
六、小结	242
第九章 农村医疗保障制度研究(三)	244
一、城乡健康保障差距的实证分析	244
二、财政对农村健康保障支持合意水平的测算	247
三、对全民健康保障制度中政府成本的测算	250
四、小结	259
第十章 中国农村社会救助制度研究	262
一、中国农村社会救助需求分析	263
二、中国农村社会救助供给分析	280
三、农村社会救助体系的规范性构建	294
四、小结	301
第十一章 建立中国农村社会保障制度的财政	
可行性研究	302
一、农村社会保障财政的变迁回顾	303
二、农村社会保障财政支出存在的主要问题	308
三、公共财政是构建中国农村社会保障体系的现实选择	311
四、建立中国农村社会保障制度的财政可行性	314
五、农村社会保障制度的资金来源分析	342
六、小结	347

第二部分 农村社会保障问题研究文献综述

第十二章 中国农村社会保障制度研究综述	350
一、农村社会保障制度的变迁	350
二、农村社会保障制度存在的问题	356
三、农村社会保障制度发展滞后的原因	358
四、新的历史时期农村社会保障制度的建设问题	360
第十三章 农村社会养老保障制度研究综述	373
一、建立农村社会养老保障制度势在必行	373
二、建立农村社会养老保险制度的意义和可行性	374
三、要不要为农民工建立专门的社会养老保险制度	381
四、为被征地农民解决社会养老保障问题迫在眉睫	386
五、国内研究小结	390
六、国外关于农村社会养老保障制度的研究	390
第十四章 农村健康保障研究综述	395
一、国外研究综述	395
二、国内研究综述	409
第十五章 中国农村救助制度研究综述	422
一、中国农村贫困的成因	422
二、中国农村社会救助的必要性与可行性	424
三、中国农村社会救助体系存在的问题	425
四、社会救助中的国家与政府责任	429
参考文献	431

第一部分

研究报告

引 言

随着经济和社会改革开放进程的不断深入,我国不同地区之间、城市和乡村之间的人口结构和分布格局、居民收入差距和增长格局、社会结构都在发生深刻的变化,从而给政府提出了全面构建社会保障制度的课题。而全国经济总量和财政收入连续 28 年的持续高速增长,为我国社会保障制度的改革和建设奠定了良好的基础。目前,城镇的社会保障制度改革和建设已经取得了可喜的成绩和可观的成果,农村社会保障制度的构建也逐渐提上议事日程,对于刚刚起步的农村社会保障制度建设而言,其在政策制定及践行上都提出了一系列需要回答和解决的理论与实际问题。本研究就是在这样的背景下于 2004 年启动的。

在进入课题研究之后,关于农村社会保障制度构建方面,中央做出了一系列的重要决策,从 2004 年到 2009 年,连续 6 年的中央一号文件都将农村社会保障制度建设作为“三农”工作的重点。2004 年启动了“新型农村合作医疗”制度的建设,开始了农村居民的社会医疗保险制度建设的历程,接着又连续在不同地区进行被征地农民社会保障制度建设的试点,继而提出建立和完善城乡低保制度和解决农民工的社会保障问题。我们的研究重点也就是在这样的大背景下,围绕这些问题展开的。根据中央的部署,围绕生动的农村社会保障制度构建与改革的实践,在探讨我国农村社会保障制度整体框架思路的同时,我们着重研究了农村社会养老保险制度,包括被征地农民的社会养老保险制度的改革和重构,农村医疗保障制度整体建设和新型农村合作医疗制度试点中出现的一些问题,以及农村社会救助问题;我们不仅在理论方面做了一些

探讨,而且进行了实证研究,对于农村社会养老、社会医疗或是社会救助等方面,都给出了一些数量的研究或精算结果。实际上我们的研究还没有结束,还有一些问题目前仍在继续进行研究。本书是在我们的研究报告基础上进行补充和修改后形成的,集中介绍了我们在该研究项目之下的部分研究成果,鉴于实际研究在深入方向和深入程度上的差别,有些问题的研究成果在本报告中反映的多一些。即使如此,这本书依然无法囊括我们在该研究项目之下的全部成果,其他的成果将另外出书(有的已经出版)。

尽管我们的研究还是初步的,而且也远远谈不上深入,但令我们感到高兴的是,在本项目下的一些成果在学术界得到大家的肯定,在2006年和2007年连续两届“中国社会保障论坛”上先后有多篇论文获一、二、三等奖和优秀奖。

第一章

中国农村社会保障制度建设的 逻辑起点分析

农村社会保障制度建设的逻辑起点是,建立农村社会保障制度是否必要?是否具有可行性?应该秉持什么样的理念和原则来建构制度?

在这些问题上,仍然有一些人主张“农村具有家庭保障和土地保障,因此不需要建立社会保障制度”,主张“中国不具备建立城乡统一的社会保障制度的条件”,认为“城乡统一的社会保障制度将损害国家竞争力,是短视的国策”等。可见,在一些人的观念和意识中,城乡社会保障制度二元分割不是一种可以逐渐改变的现象,而是一种固化了的社会体制、结构。而我们认为:二元分割分治是一种旧的思维和价值取向。

本章将讨论建立农村社会保障制度的必要性、可行性以及制度建构中应秉持的理念,这是探讨建立覆盖城乡的社会保障制度体系的逻辑起点。

一、建立农村社会保障制度的必要性和重要性

(一)人口老龄化

人口既是社会保障的对象,又是决定社会保障制度模式能否可持续发展的重要变量。20世纪70年代初以来,计划生育政策的实施使得中国社会在较短时间内完成了人口转变过程。与这种

变化相伴随的则是老年人口比例迅速提高。在中国的经济水平还不高的情况下,面对较高的老年人口比例和数量庞大的老年人口,中国的养老和医疗费用负担将会非常沉重。

1. 人口转变与我国人口老龄化

人口转变过程是指从生育率和死亡率都相当高的状况,转变到两者都很低的状况的过程。^① 由于中国实行严格的计划生育政策,生育率大幅度下降,人口快速增长的势头得到了控制。到21世纪初,中国完成了向出生率和死亡率都较低的人口再生产类型的转变。主要表现是,人口数量得到有效的控制,总和生育率(Total Fertility Rate)^②表现出持续的下降。1970~1975年,全国总和生育率为4.86,从那以后,这个指标大幅度下降到2.1,即更替水平(Replacement Level)^③以下,2000~2005年总和生育率为1.70,根据联合国的预测,2005~2010年为1.73,2010~2015年为1.78,2015~2020年为1.83,2020~2025年为1.85,2045~2050

① 根据许多完成了人口转变过程的发达国家的经验,人口转变通常经历一些共同的阶段。第一个阶段的特征是高出生率、高死亡率,从而导致低自然增长率;第二个阶段以高出生率、低死亡率为特征,导致高自然增长率;第三个阶段的特点则是低出生率、低死亡率,导致低自然增长率。如果按照自然趋势发展的话,中国可能会像许多发展中国家一样,持续处于人口转变的第二个阶段,即形成高出生率、低死亡率、高自然增长率的人口增长格局。

② 总和生育率是指一定时期(如某一年)各年龄组妇女生育率的合计数,说明每位妇女按照某一年的各年龄组生育率度过育龄期,平均可能生育的子女数,是衡量生育水平最常用的指标之一。

③ 更替水平是指这样一个生育水平,同一批妇女生育女儿的数量恰好能替代她们本身。一旦达到生育更替水平,出生和死亡将逐渐趋于均衡,在没有国际迁入与迁出的情况下,人口将最终停止增长,保持稳定状态。这个过程所需的时间依人口年龄结构的不同而不同。目前,几乎所有发达国家的生育率都已达到或低于更替水平。一般认为,总和生育率为2.1即达到了生育更替水平。之所以为2.1而不是2.0(一个孩子对应父母中的一个),是由于在出生时,男孩数要略多于女孩数,且一部分女孩将在育龄期前死亡。发展中国家的死亡率较高,因此,达到生育更替水平的总和生育率一般高于2.1。

年为 1.85,^①远远低于发展中国家的平均水平,相当于发达国家 20 世纪 90 年代中期的水平(参见图 1-1)。自 1998 年以来,中国人口自然增长率一直低于 10‰,2003 年略高于 6‰,2004 和 2005 年进一步降到 6‰以下,2006 年更是下降到 5.28‰。^②根据联合国的预测,2030~2035 年,中国人口自然增长率将停滞,2045~2050 年将负增长 3.2‰(参见图 1-2)。

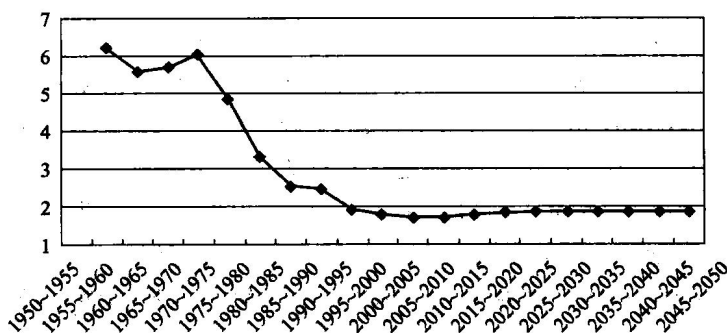


图 1-1 中国总和生育率变化趋势(1950~2050) 单位:个/年

资料来源:Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.

① 资料来源:Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (2007). World Population Prospects: The 2006 Revision. New York: United Nations.

② 《中国统计年鉴(2006)》;国家统计局:《2006 年国民经济和社会发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228_402387821.htm.

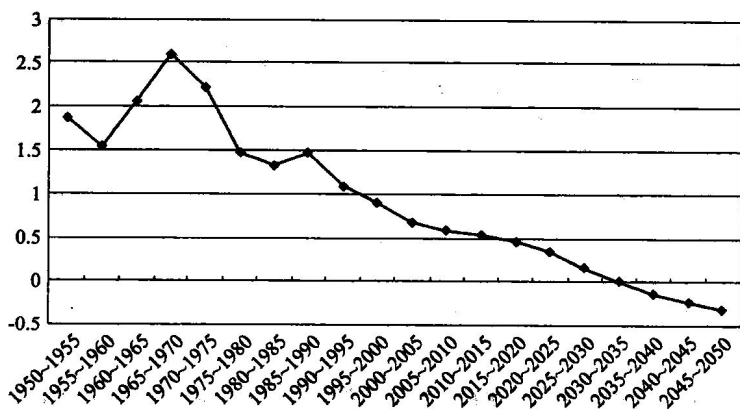


图 1-2 中国人口自然增长率变化趋势(1950~2050) 单位:‰, 年

资料来源: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.

随着预期寿命提高(参见图 1-3),生育率水平下降以及儿童死亡率下降(参见图 1-4),中国的人口结构迅速改变,年龄中位数^①从 2005 年的 32.5 岁,将提高到 2050 年的 45 岁(参见图 1-5)。

中国社会在较短的时间内实现了人口再生产类型的转变,人口年龄结构也相应地发生了变化,老龄化水平不断提高。五次全国人口普查数据显示,65 岁及以上人口在总人口中所占的比例,

① 年龄中位数是指将全体人口按年龄大小的自然顺序排列时居于中间位置的人的年龄数值,也称中位年龄或中数年龄。年龄中位数是一种位置的平均数,它将总人口分成两半,一半在中位数以上,一半在中位数以下,反映了人口年龄的分布状况和集中趋势。国际上通常用年龄中位数指标作为划分人口年龄构成类型的标准:年龄中位数在 20 岁以下为年轻型人口;年龄中位数在 20~30 岁之间为成年型人口;年龄中位数在 30 岁以上为老年型人口。年龄中位数向上移动的轨迹,反映了人口总体逐渐老化的过程。

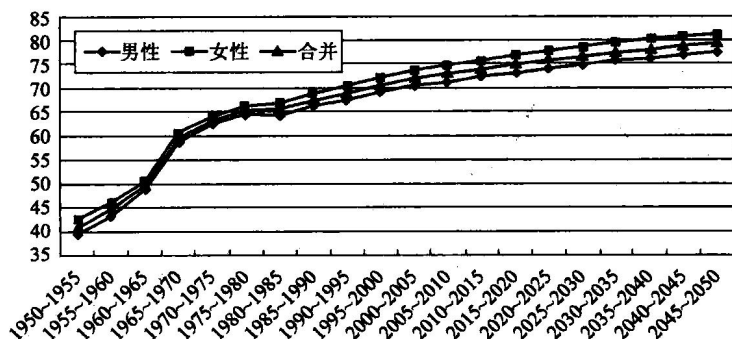


图 1-3 中国居民的预期寿命变化趋势 (1950 ~ 2050) 单位: %, 年
资料来源: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.

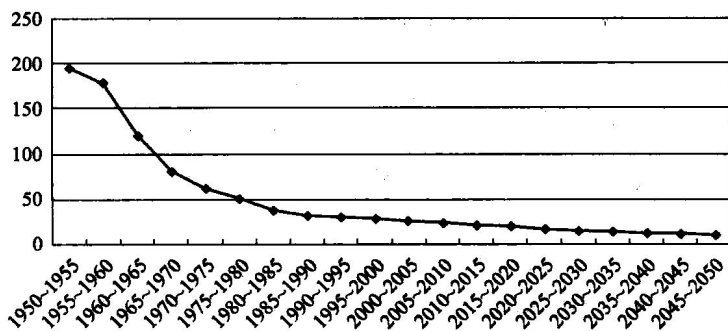


图 1-4 中国儿童死亡率 (每千人) 变化趋势
(1950 ~ 2050) 单位: 个, 年

资料来源: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.