

社·会·保·障 重大项目文库

邓大松 刘昌平 等著

XINNONGCUN
SHEHUI BAOZHANG
TIXI YANJIU

新农村 社会保障体系研究

 人民出版社



教育部人文社会科学重点研究基地



武汉大学社会保障研究中心

邓大松 刘昌平 等著

XINNONGCUN
SHEHUI BAOZHANG
TIXI YANJIU

新农村 社会保障体系研究

人民出版社

策划编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

新农村社会保障体系研究/邓大松 刘昌平等著.

-北京:人民出版社,2007.7

(社会保障重大项目文库)

ISBN 978-7-01-006289-1

I. 新… II. 邓… 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(2007)第 091584 号

新农村社会保障体系研究

XINNONGCUN SHEHUI BAOZHANG TIXI YANJIU

邓大松 刘昌平等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.75

字数:346 千字 印数:0,001-4,000 册

ISBN 978-7-01-006289-1 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

农业、农村和农民即“三农”问题，始终是我们党和政府十分关注的重大问题。早在新民主主义革命时期，毛泽东同志就指出，农民问题是中国革命的首要问题。在社会主义建设时期，农民问题同样是改革和发展的首要问题。邓小平同志在《建设有中国特色的社会主义》一文中强调：“从中国的实际出发，我们首先解决农村问题。中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的基础是不行的。”2005年10月，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出，“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”。2006年1月25日，胡锦涛主席在中共中央政治局集体学习时强调：全面建设小康社会，最艰巨、最繁重的任务在农村。2006年2月21日公布的《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中央一号文件）明确指出：“要加快建立有利于逐步改变城乡二元结构的体制，实行城乡劳动者平等就业的制度，建立健全与经济发展水平相适应的多种形式的农村社会保障制度。”因此，建立适应我国社会主义新农村建设时期需要的完善的农村社会保障制度已经成为保障农民生活、维护农村稳定和促进农业发展的重要战略任务。

《新农村社会保障体系研究》系邓大松教授主持的教育部人文社会科学重大资助项目“建立健全农村社会保障体系研究”（02JAZD790006）的最终成果和自然科学基金面上项目“建立健全中国农村社会保障体系研究”（70073021）的后期成果。在本课题研究的四年中，课题组成员曾前往四川眉山、简阳，山东烟台、青岛，江西宜

春、鹰潭，江苏苏州、江阴，湖北当阳、长阳、丹江口、襄樊、黄石、赤壁、随州、应城、宜昌、荆州等地市，河南新乡，陕西洛川等农村进行了广泛而深入的社会调研，到国家劳动和社会保障部、民政部、卫生部、财政部等行政管理部门进行了访问与交流，并得到了上述地方与部门的大力支持和帮助，为本项目最终成果的完成奠定了基础，提供了条件。

本书分工如下：绪论由刘昌平撰写，第一篇由邓大松、吴小武撰写，第二篇由张媛媛、刘昌平撰写，第三篇由杨红燕撰写，第四篇由周志凯撰写，第五篇由赵曼、刘鑫宏撰写。由邓大松负责全书的构思、审定工作，刘昌平负责项目课题组的组织管理与全书统稿工作。

由于时间仓促，且受到作者水平所限，书中欠缺之处在所难免，恳请各位同仁与广大读者批评指正。借此机会，我代表课题组全体成员向为完成本项目研究给予大力支持和关注的所有单位和个人表示最诚挚的感谢！

邓大松

2007年3月1日于珞珈山

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

绪 论	(1)
-----------	-----

第一篇 农村贫困与社会救助

1 中国农村贫困	(19)
1.1 贫困概述	(19)
1.2 中国农村贫困的现状特征	(24)
1.3 中国农村贫困的成因分析	(31)
1.4 中国农村反贫困战略与社会保障	(35)
2 改革和完善农村社会救助制度	(41)
2.1 社会救助概述	(41)
2.2 社会救助制度的历史演进和国际经验借鉴	(45)
2.3 我国现行农村社会救助制度分析	(50)
2.4 完善我国农村社会救助制度的政策选择	(57)
3 建立和完善农村居民最低生活保障制度	(60)
3.1 对农村居民最低生活保障制度的评价	(60)
3.2 进一步完善农村居民最低生活保障制度	(72)

第二篇 农村养老保障制度

- 4 农村非正式养老保障制度与正式制度的比较 (83)
 - 4.1 非正式制度在我国农村养老保障体系中的作用 (83)
 - 4.2 非正式制度与正式制度的比较分析 (92)
- 5 我国农村养老保障的现状与未来 (101)
 - 5.1 我国农村社会养老保险制度的演变 (101)
 - 5.2 我国农村社会养老保险制度评析 (106)
 - 5.3 我国农村养老保障制度的未来发展方向 (111)
- 6 农村社区养老保障制度 (118)
 - 6.1 社区养老保障的特征 (118)
 - 6.2 敬老院养老形式 (123)
 - 6.3 农村养老保障的新创举——“五保”村 (127)
- 7 农村社会养老保险制度 (135)
 - 7.1 建立农村社会养老保险制度的基础性条件具备 (135)
 - 7.2 社会养老保险制度的基本模式 (138)
 - 7.3 国内外农村社会养老保险制度实践 (143)
 - 7.4 我国农村社会养老保险制度改革的基本思路与
模式构建 (152)

第三篇 农村医疗保障制度

- 8 中国城乡健康公平性比较分析 (163)
 - 8.1 城乡医疗保险制度比较分析 (163)
 - 8.2 SARS 对我国农村医疗保障体制的挑战 (180)

9 农村合作医疗制度变迁的若干问题分析	(189)
9.1 经济体制改革前的传统农村合作医疗制度回顾	(190)
9.2 经济体制改革后农村合作医疗制度探索	(202)
9.3 新型农村合作医疗制度框架及重建可行性	(210)
10 完善农村医疗保障制度的设想	(218)
10.1 完善农村新型合作医疗制度的设想	(219)
10.2 完善农村医疗救助制度的思考	(232)

第四篇 农村社会福利

11 农村社会福利概述	(245)
11.1 社会福利概述	(245)
11.2 中国社会福利事业的发展演变	(252)
11.3 农村社会福利事业发展的总体思路	(258)
12 农村老年人和残疾人社会福利事业	(264)
12.1 农村老年人和残疾人社会福利事业现状	(264)
12.2 农村老年人和残疾人社会福利事业发展 面临的问题	(270)
12.3 我国农村社会福利事业发展迟滞的原因分析	(275)
12.4 完善农村老年人和残疾人社会福利事业的 政策选择	(278)
13 农村妇女儿童社会福利事业	(293)
13.1 农村妇女儿童社会福利事业的现状	(293)
13.2 农村妇女儿童社会福利事业发展面临的问题	(301)
13.3 农村妇女儿童社会福利事业的完善	(309)

第五篇 农民工就业与社会保障

14 农民工就业与社会保障	(323)
14.1 农民工的流动就业与平等就业	(323)
14.2 农民工面临的社会风险与社会保障	(338)
14.3 统筹农民工平等就业与社会保障	(344)
参考文献	(351)

绪 论

农村社会保障如果对其特定的历史含义进行抽象, 仅从其社会功能上理解, 它只不过是保护农村居民免受或减轻风险侵害的一种社会经济制度。保险与风险紧密相连, 有风险才有保险之需, 无风险则无农村社会保障。可见, 农村社会保障的实质就是运用一切制度形式规避各种风险, 为农村居民的生存与发展提供安定和谐的社会经济环境。

一、农村家庭风险的内涵

风险是客观存在的事物, 是可以用客观尺度加以衡量的。Trieschmann, Gustavson 和 Hoyt 在著作《风险管理与保险》(Risk Management and Insurance) 中将风险定义为“风险是在给定条件下一段特殊时间内所发生的可变动的结果”(Risk has been defined as the variation in the possible outcomes that exists in a given situation)。^① 风险虽然具有不确定性, 但却是可管理的和可以处置的。风险管理的实质就是人们对各种风险的认识、控制和处理的主动行为, 其要求人们研究风险发生和变化规律, 测算风险对社会经济生活可能造成损害的程度, 并选择有效的手段, 有选择有目的地处理风险, 以便于用最小的成本代价获得最大的安全保障。而风险处置则是通过采取不同的措施和手段, 以最小的成本获得最大的安全保障的经济过程, 常用的处置方式有避免、自留、预防、抑制和转嫁。

^① James S. Trieschmann, Sandra G. Gustavson 和 Robert E. Hoyt: 《风险管理和保险》(英文第 11 版), 北京大学出版社 2003 年版。

根据风险发生的类型,我们将农村家庭风险分为农业风险、养老保障风险、医疗风险和流动性风险。

(一) 农业风险分析

农业风险是指在农业生产和经营过程中灾害或损失发生的可能性。在农村,家庭是基本的农业生产经营单位,而分散耕种的形式以及农业生产本身的特点决定了农业风险的特殊性。农业风险不同于一般风险的特殊性表现在:第一,脆弱性。由于自然灾害对农业生产产生的影响是普遍存在的,而农村家庭对自然条件的依赖性比较强,这决定了农业生产经营活动具有脆弱性。第二,突发性。市场经济条件下瞬息变化的市场信息与交易环境,在对信息掌握不充分的前提下,进一步助长了农业风险发生的突发性和随机性。第三,不对称性。通常情况下,高风险与高收益是对称的,而作为基础性产业,农业风险带来的后果往往难以弥补,市场机制本身难以提供相应的补偿机制。

当前我国农村居民面临的主要农业风险源于以下几个方面:

1. 资源风险

资源风险是指农业资源的稀缺性与社会对农业资源的无限渴求性之间的矛盾,给农产品的安全供给带来的危害。此处的“资源”特指农业自然资源,也即为了满足人类生产生活而从自然环境中获取的各种自然成分,主要包括土地、土壤、水、森林、草地、湿地、海域、原生动植物、微生物等。农业作为资源密集型产业,各种资源的有效供给是农业安全的前提。据估算,到2010年,我国将需要56000万~59000万吨粮食,而我国的农业生产自然资源非常有限。人均水、耕地、森林和草地等资源的拥有量仅为世界人均的28%、32%、14%和32%,并且这些资源的人均占有量正在逐年降低。到2010年,水将是限制我国粮食和农业发展的最大因素。另外,这些资源在分布上十分不均匀。如90%的水资源分布在我国东部,但其耕地面积仅占全国面积的30%。^①

2. 自然风险

自然风险是指恶劣的自然环境对农业生产造成的损害。农业对自然

^① 顾明:《农业生产与自然资源的可持续利用》,载《贵州大学学报》(社会科学版)2004年第5期,第100页。

条件有着很强依赖性,但自然因素的不可控性、不可抗拒性、差异性、高变动性等特点,使得农业生产在地区、季节、年度间存在巨大反差,给农业带来风险。中国在历史上就是农业自然灾害多发的国家,中国素有“三岁一饥、六岁一衰、十二岁一荒”之说。建国 50 多年来,各种自然灾害造成的直接经济损失总计约 25000 多亿元。仅 1998 年长江和东北地区遭受的特大洪涝灾害,经济损失就超过 2600 亿元。2004 年全国各种自然灾害造成直接经济损失也达 1602.3 亿元。这不仅给农业生产带来巨大的损失,使国家财政背上沉重的负担,也给整个国民经济的快速、健康发展蒙上了一层阴影。^①

3. 市场风险

市场经济条件下,自然风险与市场风险的共同压制,使得农业作为独立的产业部门难以实现与其他产业的有效抗衡,处于典型的弱势地位。农产品具有价格需求弹性低和收入需求弹性低的特征,随着国民经济条件的不断提高,居民的恩格尔系数中农产品特别是粮食等基本农产品的购买支出所占比重自然会下降。此外,农产品之间也具有一定的替代性。这表明在市场经济下,农业发展到一定时期,必然会受到需求的约束,农业的发展实际受到资源供给与产品需求的双重约束,农业对国民经济的影响也将从供给约束为主转向市场需求约束为主。随着农业科技的进步,农业部门将日益依赖于非农业部门的物质技术投入。这种趋势使得农业部门的发展可能落后于非农业部门的发展。特别地,随着加入世界贸易组织(WTO)后农产品市场的逐步开放,中国农业生产和农民生活将会面临一定程度的冲击和挑战。

(二) 养老保障风险分析

谈到人口老龄化问题,人们往往关注和重视的是城镇人口的老龄化,而事实上,农村人口老龄化问题远比城市严重。从总量来说,农村老龄人口远多于城市。据第五次全国人口普查公告显示,祖国大陆 31 个省、自治区、直辖市(不包括福建省的金门、马祖等岛屿)和现役军人的人口共 126583 万人。居住在城镇的人口 45594 万人,占总人口的 36.09%;居住在乡村的人口 80739 万人,占总人口的 63.91%。65

^① 王国敏:《农业自然灾害与农村贫困问题研究》,载《经济学家》2005 年第 3 期,第 56 页。

岁及以上的人口为 8811 万人, 占总人口的 6.96%。按照城镇和农村人口占总人口的比例推算, 城镇老年人口约为 3180 万, 农村则大约为 5631 万, 其绝对数是城镇的 1.7 倍; 从增长速度来看, 农村老龄化的增长速度快于城市。特别是随着青壮年农村剩余劳动力向城市的转移, 农村老年人口占农村总人口的比例将持续上升, 老年扶养比(老年人口/劳动人口)也将逐渐攀升。^①

1. 家庭养老仍然是我国农村居民老年供养的主要方式

老年人口经济保障的主渠道不外乎社会保障、家庭保障和劳动自保。而在农村, 由于一直延续的“养儿防老”的传统观念和生育子女的低直接成本和机会成本, 加之在农村建立正式养老保障制度的巨大的社会成本和经济成本, 农村养老保障一直都是以子女供养为主、以老人自养为辅的传统养老保障方式。

从客观结果来看, 家庭养老仍然是农村养老保障体系的主要形式。据资料显示^②, 从老年人居住状况来看, 当前老年人中 63.5% 与子女生活在一起, 30.5% 的老年人单独生活; 从老年人经济来源来看, 60.6% 的老年人依靠子女补贴生活, 36.6% 的老年人通过自己劳动生活, 而仅有 2.1% 的老年人靠养老金生活; 从代际之间经济流动来看, 在农村表现为净供养(赡养减抚养), 即子女对老年人的赡养支出超过老年人对子女的抚养支出 299.68 元。

从主观愿望来看, 家庭养老方式将在相当长的一段时期内处于主导地位。据资料显示^③, 从年轻人希望的养老保障方式来看, 77.2% 的青年人希望将来依靠子女养老, 10.4% 的青年人希望利用年轻时的积累养老, 而青年人中仅有 0.8% 希望依靠社会养老保险方式养老; 从年轻人希望的养老地点来看, 94% 的青年人希望在家中养老, 仅有 2.1% 的青

① 刘昌平:《城市化:解决中国农村养老问题的关键》,载《中国农村经济》2001 年第 8 期,第 61 页。

② 本节所用资料系武汉大学人口研究所于 2000 年对湖北、浙江、广东、吉林、甘肃五省农村的社会调查资料,被调查户共 5139 户,合法案例都在 90% 以上,上述结果由笔者根据该数据计算而得。

③ 本节所用资料系武汉大学人口研究所于 2000 年对湖北、浙江、广东、吉林、甘肃五省农村的社会调查资料,被调查户共 5139 户,合法案例都在 90% 以上,上述结果由笔者根据该数据计算而得。

年人希望在社会保险机构养老;从青年人希望养老的照料者来看,51.8%的青年人希望将来由子女来照料自己,33.8%的青年人希望将来自己照料自己。

2. 传统的家庭养老保障方式正面临严峻挑战

当前,我国正处于社会转型时期,这种转型涵盖了人口、家庭、经济、社会文化、制度结构等各个方面,在此过程中,家庭养老资源的需求与供给间的缺口正在扩大,传统的农村家庭养老面临前所未有的挑战。

第一,人口预期寿命延长、老年人口高龄化导致老年人口扶养比扩大。随着生育率的下降和人均预期寿命的延长,老年人口占总人口的比例将持续上升,老年扶养比也将逐渐增大。由于人口老化趋势和计划生育在城镇和农村具有普遍意义(当然农村的计划生育率要低于城镇,但部分农村青壮年劳动力流入城市),所以可以用全国总水平来粗略说明农村老年人口扶养比增大的趋势。我国从1992年就已步入老年型社会,未来30年,城镇60岁以上人口将从13.5%升至22.5%,劳动年龄段人口比例却由67.3%降至58.1%。直接的影响就是抚养比持续攀升,养老保障的负担愈加沉重,2004年我国的抚养比为35.6%,2033年将升至47.1%。

第二,家庭规模小型化趋势。由于出生率下降使子女减少和居住方式的代际分离,使得家庭户的平均规模正在缩小,核心家庭增多,家庭规模趋向小型化。1982年到1990年两次人口普查之间,家庭户规模从4.3人/户降到3.97人/户,到1995年,中国1%人口抽样调查结果显示,平均家庭户规模降到3.7人/户,到2000年第五次人口普查,平均每个家庭户的人口降至3.44人/户。中国家庭结构正趋向核心化和小型化已成为不争之事实。^① 家庭规模趋于小型化产生的问题是子女的赡养负担加重。

第三,农村贫困和农民收入水平低下削弱家庭养老功能。迄今为止,我国的二元经济结构特征十分突出,城市化水平低下。虽然前期已经转移到乡镇企业、其他非农产业和进城打工农村剩余劳动力达2.3亿

^① 穆光宗:《家庭养老面临的挑战以及社会对策问题》,载《中州学刊》1999年第1期,第66页。

人,但目前还有约 1.2 亿绝对剩余劳动力仍滞留在农村。^① 大量农村剩余劳动力的存在,一方面,使农民不能通过到城市就业而享受到工业发展的成果;另一方面,在农业收入的“蛋糕”有限,或者增长缓慢的前提下,大大地摊薄了农民收入水平。

(三) 医疗风险分析

1. 农村家庭医疗风险分析

农村合作医疗制度的衰退使得 90% 左右的农村人口成为游离于社会医疗保障体系之外的自费医疗群体。在农村地区,“小病挨、大病拖、重病才往医院抬”的情况司空见惯,因病致困返贫的现象相当突出。

其一,农村医疗水平落后。从政府对农村卫生投入比例来看,呈逐年下降趋势。根据全国卫生总费用测算结果,1993 年农村卫生费用占全国卫生总费用 34.9%,1998 年为 24.9%,5 年下降了 10 个百分点,平均每年以 2 个百分点的速度递减。1998 年全国卫生总费用为 3776 亿元,其中政府投入为 587.2 亿元,用于农村卫生费用为 92.5 亿元,仅占政府投入的 15.9%。^② 政府对农村卫生投入的减少,直接导致了一部分农村居民尤其是贫困农村居民健康状况的恶化。

其二,社会医疗保障制度缺失。自 20 世纪 90 年代以来,中国政府一直把建立城镇职工医疗保险体系和改革公务员及事业单位工作人员的公费医疗制度作为工作的重点,取得了很大的成就。但对于是否需要建立和如何建立农村医疗保险体系,解决农村地区人口及外来人口等弱势群体的医疗保障问题,至今缺乏统一的认识和明确的思路与政策。

2. 农村公共卫生安全体系脆弱

农村家庭医疗风险直接导致了农村地区的公共卫生风险。尤其是在 2003 年 4 月“非典”病魔肆虐后,我们不得不重新审视社会公共卫生问题。按照财政理论,防治“非典”只是公共卫生的一种,而公共卫

^① 王风云:《对目前我国农村剩余劳动力数量的估计》,2002 年 4 月 5 日, www.drcnet.com.cn。

^② 周雁翎:《差异悬殊:中国卫生保健事业面临严峻挑战》,载《中国改革》2002 年第 4 期,第 7 页。

生是一种社会公共需要。社会公共需要是政府存在的依据,是政府服务的标的。因此,农村公共卫生问题值得社会重视,应该采取有效的措施防范风险。

(四) 流动性风险——农民工与失地农民的保障问题

20 世纪 80 年代末和 90 年代初期,中国出现了波澜壮阔的民工潮。民工潮的兴起,一方面为发达地区和城市建设提供了大量的廉价劳动力,为国家的经济建设和发展做出了巨大贡献;另一方面缓解了欠发达地区富余劳动力就业的压力,成为农民增收的重要组成部分。当历史进入 21 世纪,党的十六大明确指出“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势”,这将意味着还有约 1.2 亿仍滞留在农村的绝对剩余劳动力在未来将转移出来,如果加上前期已经转移到乡镇企业、其他非农产业和进城打工的 2.3 亿人,总计为 3.5 亿农村剩余劳动力。^①而这么大大一部分人却长期处在社会保障的“真空”状态。建立农民工社会保障是中国社会结构转型的需要,它兼顾了公平与效率,也是社会保障制度改革的长期目标的必然。

1. 失业风险高

农民工的受教育程度普遍较低,绝大多数都是小学和初中文化程度。这就使得他们在进入劳动力市场时处于一个非常不利的地位,只能在次级劳动力市场上寻找工作。因此他们的劳动条件一般较差,劳动报酬也较少。在下岗、失业现象日趋严重的情况下,出于保护城市就业者的考虑,一些大中城市政府劳动管理部门,一些具有相对优势的企业对农民工的进城务工有一定限制。

2. 工作环境恶劣

大多数农民工受雇于个体私营业主、包工头或“三资”企业。他们所干的大多数是苦、脏、累、险的活,劳动时间长、劳动强度大、劳动及生活条件相当恶劣,受工伤、职业病、疾病困扰的可能性非常大,而且常常冒着生命的危险。近几年来,随着安全生产工作的深入开展,不少国有企业、三资企业和具有一定规模的私营企业对安全生

^① 王风云:《对目前我国农村剩余劳动力数量的估计》,2002 年 4 月 5 日, www.drcnet.com.cn。

产工作的重视程度有了一定的提高,企业三级安全教育和生产场所劳动安全卫生条件有了一定程度的加强和改善。但许多企业往往只重视对正式职工的安全教育与管理,而对农民工有所忽视。实际上由于农民工自身文化素质较低,安全生产素质更低,自我保护意识也很差,从事的又是脏、乱、差、险的工作,对易燃易爆化学品的危险性、对特种设备的性能等知之甚少,不安全行为大量存在,因此极易发生事故或患上职业病。

3. 收入风险大

大多数农村流动人口都处于劳动力市场的底层,女性流动人口更是如此,因为她们处于身为移民和女性的“双重困境”中。与当地居民相比,农村流动人口的收入相当低,而城市流动人口却与当地家庭的收入相当。与当地人口的贫困率相比,农村流动人口贫困率最高。

4. 农民工缺乏保障

在城市中,享受社会服务和社会保障的程度与户口状态紧密相连,而正式工作单位为职工的疾病和养老提供了主要的保障安全网。而对于流动人口来说,他们很少能够享受医疗和养老保障。一方面,大量流动人口在私营或非正式部门工作;另一方面,即使在国有部门就业,流动人口仍然没有被医疗和养老保障所覆盖,只有极少数的流动人口能够在城市中获得社会保障服务。

二、农村家庭风险的特征与产生的原因

(一) 农村家庭风险的特征

1. 长期性——经济转型过程中的必然现象

总的来看,农村家庭风险的强化过程是与中国经济、社会结构转型的特殊历史背景相联系的。从宏观背景看,这种现象是社会结构转型和经济体制转轨的伴生物。进入20世纪90年代以来,中国农村正经历着一场深刻的变革,这种变革不仅涉及经济结构的转变,同时也涉及社会生活方式的转变。

其一,市场经济中的竞争机制不可避免地产生“优胜劣汰”效应。市场竞争的结果是一部分人——一般情况下是社会精英——成为胜利者