

中国社会保障改革探索丛书

朱青主编

农村社会保障

关注农村民生问题

张 曼◎著

Nongcun Shehui Baozhang
Guanzhu Nongcun
Minsheng Wenti



 中国社会科学出版社

农村
社会
保障

中国社会保障改革探索丛书 □ 朱青 主编

关注农村民生问题

◎ 张曼 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障: 关注农村民生问题/张曼著. —北京: 中国
社会出版社, 2007. 2

ISBN 978-7-5087-1656-5

I. 农…… II. 张 III. 农村—社会保障—福利制
度—研究—中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 020888 号

书 名: 农村社会保障: 关注农村民生问题

著 者: 张 曼

责任编辑: 邢幼孜 李军伟

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

联系方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66051698 电 传: (010)66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 134 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 13.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)



朱 青

经济学博士
丛书主编简介

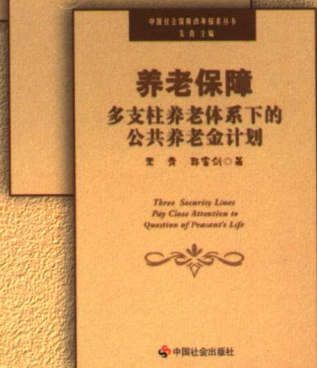
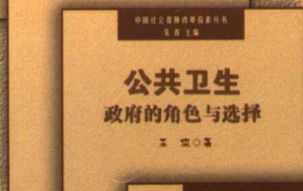
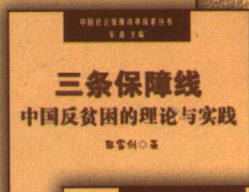
经济学博士、中国人民大学财金学院财政系主任、教授、博士生导师。主要研究领域包括社会保障、财政税收理论、税收制度等。已在《财贸经济》、《财政研究》、《经济理论与管理》等核心刊物上发表论文数十篇，并著有《社会保障初论》、《养老金制度的经济分析与运作分析》、《国际税收》等教材或专著。同时兼任中国社会保险学会理事、中国财政学会理事等职。作为访问学者或高级访问学者先后出访欧盟委员会、美国纽约州立大学管理学院和美国加州大学伯克利分校经济系。

张 曼

博士
本书作者简介

中国人民大学财政金融学院博士研究生。研究方向为农村社会保障。曾参与“建立、完善北京市农村社会保障制度的财政政策研究”和“北京市城乡统筹发展研究”等课题研究，并参与课题总报告的撰写工作，为主要撰稿人之一。已发表的论文包括《中国产业结构与经济发展》等。





责任编辑：邢幼孜 李军伟
封面设计：赵世宏 张 洁



序

序

社会保障是当前我国上上下下都十分关注的一个社会热点问题。进入 21 世纪以来，党和国家开始把社会保障问题放到一个崭新的高度来认识。2002 年 11 月党的十六大报告将建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，看成是“社会稳定和国家长治久安的重要保证”。2003 年 10 月召开的党的十六届三中全会认为“健全社会保障制度是完善社会主义市场经济体制的主要任务”。2006 年 10 月召开的党的十六届六中全会则把加紧建设社会保障制度作为实现和谐社会的一项重要任务。在国家的决策层十分重视社会保障制度建设的同时，普通百姓也越来越关心与自己切身利益息息相关的社会保障问题。据零点研究咨询集团最新公布的《2006 年中国居民生活质量报告》显示，在 2006 年社会保障以 37.9% 的比例首次成为公众最关注的问题。

社会保障是人类社会经济保障的一种方式，它是由政府直接出面在全社会范围内向面临经济风险或生活困难的社会成员提供基本物质帮助的一种经济保障计划。我国早在建国之初就在城镇国营企业和一部分集体企业中建立了社会保障制度，但这种社会保障制度和水平是与当时的计划经济体制相适应的。经济改革以后，我国从 20 世纪 80 年代中期开始推进社会保障制度的改革和完善。国家首先对城镇的社会保

险制度进行了改革，陆续推出或创立了新型的养老、失业、医疗和工伤社会保险计划；随后，对城镇的社会救济制度进行了全面的改造，建立了下岗职工生活补贴计划和城镇居民最低生活保障（低保）计划。随着城镇职工社会保障制度改革的不深入，国家开始把注意力转向农村。目前，农村居民的最低生活保障计划以及新型农村合作医疗制度正在紧锣密鼓地建设之中。

尽管我国在社会保障改革领域取得了巨大的成就，但现行的社会保障制度仍存在许多缺陷，亟待进一步的改革和完善，而其中也有许多难题等待着人们去研究和解决。例如：

（1）我国现行的基本养老保险制度实行“统账结合”的运行模式，但由于个人账户“空账”运行，整个养老保险制度仍建立在现收现付的筹资体制之上。这种现收现付的养老保险制度能否应对人口老化的挑战？个人账户“做实”的改革是否有必要，以及能否成功？

（2）我国的失业保险制度是从1986年开始建立起来的，1999年保险范围得到了进一步的扩大。在国外，失业救济是解决工人短期性失业的一种过渡性措施。而在我国，工人面临的主要是技术性、结构性和资本缺口型等长期性失业。在这种情况下，失业保险计划如何应对我国的失业问题？另外，我国城镇面临着巨大的就业压力，政府的失业保险计划未来能否以及如何筹集到充足的资金？

（3）我国城镇职工基本医疗保险制度的改革是从1998年开始的，到现在已将近10个年头，但老百姓“看病贵”甚至看不起病的问题仍没有得到彻底的解决。从发达国家的

经验看，社会医疗保障是最难实施的一项社会保障计划。如果保障制度过于慷慨，则会造成制度的低效率和资源浪费问题；而如果保障制度过于苛刻，则受保人又会陷入看不起病或因病致贫的窘境。那么，在我国现有的经济发展水平下，社会医疗保障应采取何种模式？政府如何在现有的财力条件下真正解决一部分人看不起病的问题？

(4) 我国的公共卫生体系经历了 50 多年的发展历程，但仍然面临着许多问题。如果说“看病贵”的问题是医疗保障制度不合理造成的，那么“看病难”的问题则可以归咎到现行的公共卫生体系。政府在公共卫生领域如何加大投入？公共卫生体系如何才能更有效率？

• 3

(5) 我国城镇居民的低保制度是从 20 世纪 90 年代中期开始陆续建立起来的。在各种社会保障计划中，低保计划是最“奢侈”的项目，因为它可以向有劳动能力的社会成员无限期地提供资助，从而可能会给政府带来巨大的财政包袱。一些发达国家直到 20 世纪 80 年代才实施低保计划。那么，像我国这样经济不十分发达而且政府财政也不宽裕的国家如何保证为低保计划筹集充裕的资金？政府应当制定怎样的低保线？在现有的财力条件下政府如何才能做到应保尽保？

(6) 我国农村的社会保障制度过去基本上是一片空白，近些年来国家开始重视农村居民的社会保障问题，在农村开展了养老、医疗和低保等项目的制度建设。由于人口多、收入水平低、发展很不平衡等多方面的原因，农村的社会保障制度建设与城镇相比要复杂得多。国家是否应当在农村建立与城镇居民相似的养老、医疗社会保险计划，或者打通城镇



和农村居民的社会保障制度？在农民大量进城务工的情况下，国家要不要单独为农民工这个群体建立一个社会保障计划？目前这种自愿性的、资金以国家补贴为主的新型农村合作医疗这条路今后是否走得通？

由于先进的意识形态和落后的生产力之间存在着巨大的矛盾，加之拥有60%左右的农业人口，中国社会保障的制度建设从全世界范围看都是最艰巨的、最复杂的。面对这么一项任重而道远的巨大工程，国内的学术界并没有退缩，许多社会保障领域的专家、学者一直在积极地探索中国社会保障制度的改革之路。摆在读者面前的这套“中国社会保障改革探索丛书”，就是在中国社会出版社的大力支持下，由一部分中青年学者撰写的、反映他们长期潜心研究中国社会保障问题的书面成果。这套丛书几乎涉及到了当前我国社会保障改革的所有领域，作者本着理论联系实际和“把复杂的事情简单化”的宗旨，尽量用通俗易懂的语言，深入浅出地介绍了相关的社会保障理论、国外的制度经验和我国具体的改革实践，分析了我国社会保障改革中出现的种种问题，并在总结前人研究成果的基础上，对一些重大的理论问题和改革措施谈了自己的看法。我相信，这套丛书对于希望了解我国社会保障现状和前景的普通群众以及正在从事社会保障问题研究的官员和学者都会有所裨益，也希望这套丛书的一些观点和看法能为今后中国社会保障制度的改革提供一些有益的思路。

朱 青

2007年1月22日



目录

目
录

• 1

Contents

第1章 保障农村民生——农村社会保障的主旨

1

- 1.1 解决民生的重点在农村 3
- 1.2 认识农村社会保障 9
- 1.3 我国农村社会保障的内容 14

第2章 曲折渐进——我国农村社会保障制度发展历程

23

- 2.1 我国农村社会保障制度的历史沿革 25

2.2 我国农村社会保障制度实施现状 45

2.3 我国农村社会保障制度运行特点 59

第3章 生有所靠——农村社会救济

63

3.1 农村最低生活保障 65

3.2 农村“五保”制度 78

3.3 农村医疗救助制度 83

附录一:农村医疗救助基金管理试行

办法 87

附录二:北京市农村居民最低生活保障

制度实施细则 91

第4章 病有所医——新型农村合作医疗

103

4.1 农民因病贫困 105

4.2 农民病有所医的保障制度 112

4.3 新型农村合作医疗:制度平台与创新 123

4.4 新型农村合作医疗:试点经验与对策 133



	附录一:新型农村合作医疗制度相关统计指标	140
	附录二:国外农民医保模式	142
第5章	老有所养——农村社会养老保障	147
	5.1 农村居民老有所养迫在眉睫	149
	5.2 农民老有所养的保障制度	160
	5.3 探索农村社会养老保障的制度模式	166
	5.4 农村社会养老保障的具体业务	177
	附录一 农村社会养老保险的相关名词	191
	附录二 北京市农村社会养老保险制度建设指导意见	194
第6章	城乡统筹——我国农村社会保障的发展方向	199
	6.1 农村社会保障的制度困境	201
	6.2 农村社会保障的现实困境	209

6.3 城乡统筹发展——走出农村

社会保障的困境

218

主要参考文献

224

后 记

226

第 1 章

保障农村民生——农村社会保障的主旨

社会和经济的各种不平等以如下方式得到解决，
即为社会中处于最不利地位的人们提供最大可能的利
益，同时确保公平的机会平等。

——(美) 罗尔斯《正义论》

解决民生的重点在农村

3

认识农村社会保障

9

我国农村社会保障的内容

14

1.1 解决民生的重点在农村

民生问题，是关系到社会经济发展和稳定的重大问题。由于种种原因，我国农村的社会经济发展缓慢，农民的平均生活水平大大落后于城镇居民，这已经成为构建社会主义和谐社会的不和谐因素。中央从“三农”问题到推进新农村建设，逐步建立适合我国国情的工业反哺农业、城市支持农村的政策体系，其根本目的是建立健全统筹城乡经济社会发展的体制机制，而与农民生活状态休戚相关的农村公共事业的发展，关键在于建立和完善农村社会保障制度。

1.1.1 农民面临的困难和压力

我国目前仍有 3000 万年均收入低于 625 元的农村贫困人口，主要集中在西南、西北的深山区、石山区、高寒区、边疆地区等。这些地区地处偏远、交通不便、信息闭塞、资源匮乏、文化教育落后，农民素质较低。由于中国解决温饱



的标准比较低，已经解决温饱问题的低收入人群中还有 2000 万人年均收入处于温饱线边缘，一旦遇到自然灾害就会重新返贫。

农民的健康状况也不容乐观。由于合作医疗制度的解体，绝大多数农民沦为自费医疗群体，急剧上涨的医疗费用大大超过了农民收入的增长幅度，相当数量的农民因为经济困难，无法看病吃药，“小病抗”，积累成大病就不得不“躺下”。

我国农村面临的人口老龄化压力与日俱增，给农村居民的养老保障带来挑战。由于人口结构、家庭结构、经济结构与农村劳动力流动等因素的影响，传统的家庭养老面临的挑战越来越大：一是农村人口的老龄化日趋严重，预计到 2020 年前后，农村人口老龄化的程度将比城镇高出 2~6 个百分点。二是农村家庭结构日趋小型化，随着计划生育政策的实施，农村家庭结构出现了小型化趋势，这种家庭结构使农村老年人“养儿防老”的压力增大。三是土地的保障功能弱化。四是农村劳动力流动增强，迅速变化的外部环境，弱化了家庭的内聚力。

1.1.2 农村民生问题的制度缺失

新中国成立以来，我国在快速的工业化与现代化建设过程中，逐步建立了以城镇职工为主要保障对象的社会保障制度，包括养老、医疗、救济、福利等内容。从运行机制上看，实际上是单位的保障制度。严格的社会身份制度和单位保障制度把农村人口排斥在城镇社会保障制度的基本框架之