

"五五"普法指定读物·浙江新农村法治建设丛书(4)

陈志忠 连晓鸣 陈柳裕 主 编

农村社会保障

陈荣华 俞韵
高飞跃

编著

中央文献出版社

浙江新农村法治建设丛书(4)

陈志忠 连晓鸣 陈柳裕 主编

农村社会保障

陈荣华 俞 韵 高飞跃 编著

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障 / 陈志忠, 连晓鸣, 陈柳裕主编

北京: 中央文献出版社 2006.9

(浙江新农村法治建设丛书)

ISBN 7 - 5073 - 2182 - 7

I. 农... II. ①陈...②连...③陈... 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(2006)第 111142 号

书 名: 浙江新农村法治建设丛书

主 编: 陈志忠 连晓鸣 陈柳裕

作 者: 陈荣华 俞 韵 高飞跃

丛书策划: 俞晓光 陈柳裕

责任编辑: 吕 庆

出版发行: 中央文献出版社

地 址: 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编: 100017

经 销: 新华书店

印 刷: 杭州万星印务有限公司

开 本: 880 × 1240 毫米 1/32 开

字 数: 143 千字

印 张: 7

印 次: 2006 年 9 月第 1 版 第 1 次印刷

书 号: ISBN 7 - 5073 - 2182 - 7

定 价: 全套 70.00 元(共 5 分册)

浙江新农村法治建设丛书

编委会

主任

沈立江(中共浙江省委宣传部副部长)

胡虎林(浙江省司法厅厅长)

陈永昊(浙江省社会科学界联合会党组书记)

副主任

陈志忠(浙江省司法厅副厅长、浙江省普法教育领导小组办公室主任)

连晓鸣(浙江省社会科学界联合会副主席)

邵峰(中共浙江省委、浙江省人民政府农业和农村工作办公室副主任)

编委

俞振华(浙江省司法厅法制宣传处处长)

毛跃(中共浙江省委宣传部理论处处长)

陈建义(浙江省民政厅基层政权与社会建设处处长)

宋立(浙江省建设厅村镇处处长)

陈柳裕(浙江省社会科学院法学研究所所长)

俞晓光(浙江省社会科学界联合会科普处处长)

代序

弘扬法治文化 建设“法治浙江”

中共浙江省委书记 习近平
浙江省人大常委会主任

法治文化是一个国家或地区对于法律生活所持有的以价值观为核心的思维方式和行为方式,包括人们的法治意识、法治观念、法治思想、法律价值取向等。法治文化是法治的“灵魂”,是法治社会的重要精神支柱和内在动力。从1985年开始的全民普法,堪称是中外法制建设史上的创举,它所产生的社会效果及其社会影响是巨大而深远的,整个社会因为普法发生着深刻的变化。近几年来,通过“四五”普法,法制宣传教育初步实现了从法律知识的普及向提高以领导干部为重点的全民法律素质的转变,从单一普法向全面推进依法治理实践的转变。一个具有时代特征、中国特色、浙江特点的浓厚的法治文化氛围正在逐步形成。

当前,全省上下正在认真贯彻省委十一届十次全会精神,积极落实建设“法治浙江”的各项工作。建设“法治浙江”,无论是法制的健全,还是立法、执法、司法、法律监督等制度的完善,都需要先进的法治文化作支撑。通过

普法活动,传播法治理念,培育法治精神,弘扬法治文化,树立法治权威,这是建设“法治浙江”的基础性工程。

弘扬法治文化,重在树立社会主义法治理念。社会主义法治理念是建设“法治浙江”的重要指针,是社会主义法治文化的核心内容。要通过普法活动,教育引导全社会特别是领导干部和执法人员深刻理解和把握社会主义法治理念的本质要求,围绕“依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导”等内容,确立和实现以宪法和法律治理国家的最具权威价值的取向,坚持法律面前人人平等,树立和维护法律权威,确立法律是人们生活的基本行为准则的观念,严格依法办事,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。要把社会主义法治理念贯穿于“法治浙江”建设的实践,在全省党员、干部和广大群众特别是在立法、执法、司法等部门开展社会主义法治理念教育,用社会主义法治理念武装头脑、指导实践,坚持社会主义法治的正确方向,把建设“法治浙江”的过程作为学习和实践社会主义法治理念的过程。

弘扬法治文化,重在培养公民的法治精神。广大公民是建设“法治浙江”的直接参与者。要不断拓宽法制宣传教育的渠道,积极拓展法制宣传教育的领域,推进“五五”普法活动的深入开展,努力把法治精神、法治意识、法治观念融入人们的头脑之中,体现于人们的日常行为之中,努力在全社会树立法治信仰、形成法治风尚。要突出抓好宪法的学习宣传,形成崇尚宪法、遵守宪法、维护宪

法的良好氛围,使宪法在全社会得到普遍遵行。要大力宣传与经济社会发展相关的法律法规、与群众生产生活密切相关的法律法规、整顿和规范市场秩序的法律法规以及维护社会和谐稳定、促进社会公平正义的相关法律法规。要在全民普法的同时,重点加强对领导干部、公务员、青少年、企业经营管理人员和农民的法制宣传教育,着力提高领导干部和广大公务员依法办事、依法行使公共权力的能力,着力提高社会各方面人员依法维权、依法处置矛盾纠纷的能力,形成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、维护权益靠法”的社会风尚。

弘扬法治文化,重在提高全社会的法治化水平。要坚持法制教育和法治实践相结合,在认真总结经验的基础上,全面开展地方和行业依法治理,特别是要不断深化乡村、社区、企业、学校等基层依法治理,建立和规范基层经济发展、利益协调、矛盾处理、社会建设和社会管理机制,引导基层组织和基层干部依法办事,引导基层群众依法参与公共管理,推进基层民主法制建设,夯实建设“法治浙江”的基础。要围绕平安建设,针对群众关注的社会热点、难点问题,深入开展专项依法治理活动。要广泛开展“学法律、讲权利、讲义务、讲责任”为主题的法制宣传教育,推进“法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位”。要坚持法治与德治并举,引导全社会牢固树立以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观,建立健全法制教育与道德教育、法治实践与道德实践相结合

的长效机制,把社会主义荣辱观教育贯穿到普法活动之中。

弘扬法治文化,重在全社会的共同参与。法制宣传教育是一项宏大的社会系统工程,必须在党的领导下,广泛动员和依靠全社会力量共同参与。要继续坚持和完善“党委统一领导、人大监督、政府实施、各部门配合、全社会共同参与”的领导体制和工作机制。把法制宣传教育纳入地方国民经济和社会发展规划,与其他工作同部署、同安排、同推进。要建立责任制,把法制宣传教育纳入各级政府、行业主管部门、企事业单位及其主要领导的工作目标,强化各级领导的责任意识,把法制宣传教育融入管理和服务的每一个环节。要加强法制宣传阵地建设和队伍建设,鼓励和引导志愿者积极开展法制宣传教育工作,鼓励和引导新闻媒体积极承担起公益性法制宣传教育的社会责任,拓宽社会参与途径,努力形成各方面踊跃参与法制宣传教育的生动局面。

法制宣传教育工作是一项利国利民的崇高事业,需要全社会付出长期不懈的努力。我们要紧紧抓住“五五”普法启动这一有利时机,开拓进取,扎实工作,深入开展法制宣传教育,扎实推进依法治理,使普法工作真正在建设“法治浙江”的进程中充分发挥全局性、先导性、基础性的作用。

2006年8月

目 录

前 言	(1)
一、社会保障的昨天、今天和明天	
——与时俱进的社会保障法制理论和实践	(5)
二、构建社会保障的法制之网	
——积极推进社会保障的法制化进程	(21)
三、统筹城乡社会保障	
——建设社会主义新农村的基石	(29)
四、政府在农村社会保障体系建设中的法定职责	
——逐步加大公共财政对农村社会保障建设的投入	(41)
五、农民进城打工难解保障之忧	
——亟待破除农民工社会保障的体制和政策障碍	(49)
六、农民工社会保险不是梦	
——各地农民工社会保障制度政策评析	(65)
七、民营企业重建社会保障制度	
——农村社会保障制度政策创新的试验田	(77)
八、失了地不能再失保障	
——失地农民社会保障制度的构建	(90)
九、在家农民也要有保障	
——农村务农人口的养老保障制度建设	(103)
十、病有所医	

——农民呼唤新型农村合作医疗法律法规	(119)
十一、困有所济	
——以法制手段实施农村居民最低生活保障制度 ...	(133)
十二、农村军人优抚与安置	
——农村拥军优属形式需要创新	(146)
十三、农村社会福利	
——让农民分享经济社会发展的成果	(158)
十四、结束语	
——农村社会保障制度走向辉煌	(168)
附录：相关法律法规和政策	(171)
后记	(212)

前 言

党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标,同时还提出了“有条件的地方探索建立农村养老、医疗和最低生活保障制度”的任务。党的十六届三中全会进一步明确指出:加快完善社会保障体系、建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,合理确定保障标准和方式,增加财政的社会保障投入,认真解决进城务工人员的社会保障问题,加快社会福利事业建设,完善优抚保障机制和社会救助体系;有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度;认真研究制定应对人口老龄化的政策措施。这为我们加快建立具有中国特色的农村社会保障体系指明了方向。

在“十一五”的开局之年,《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》(中发[2006]1号)的发表,是党中央在深刻分析当前国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上,从党和国家事业发展的全局出发,确定的一项重大历史任务,是贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会、加快推进现代化的重大步骤,是新时期建设社会主义新农村的纲领性文件。《意见》指出:逐步建立农村社会保障制度;按照城乡统筹发展的要求,逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入;进一步完善农村“五保户”供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系;探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度;落实军烈属优抚政策;积极扩大对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点和西部

地区计划生育“少生快富”扶贫工程实施范围；有条件的地方，要积极探索建立农村最低生活保障制度。这是做好当前和今后一个时期农村社会保障工作的指导性文件，具有重要的实践意义和深远的历史意义。

社会保障是国家和社会依照一定的法律规定，通过对国民收入进行再分配，对社会成员的基本生活需求提供保障的一种安全制度。作为一种社会政策，社会保障是由政府通过立法强制推行的。社会保障的基本内容，是对由种种原因造成生活困难的社会成员给予一定的物质帮助，为社会成员提供基本的生活保证。我国《宪法》和《劳动法》明确了劳动者的基本权利和义务。劳动者除了享有平等就业、取得劳动报酬、享受休息休假等权利外，还享受社会保障的权利。社会保障既是国家重要的社会政策和政府重要的社会职能，也是法律赋予社会成员的一项基本权利。中华人民共和国的公民不分区域、不分户籍、不分性别，都有享受社会保障的权利。

社会主义的理想是反对人压迫人、人剥削人，实现社会公平。人人享受社会保障一直是我国广大农民梦寐以求的理想，建立农村社会保障体系也是一项前无古人的伟大社会工程。社会主义从她一开始建立起，就十分重视对劳动人民的社会保障。党的十一届三中全会以后，邓小平同志在倡导改革开放的同时，反复强调要坚持共同富裕的原则。他指出：“社会主义与资本主义不同的特点就是共同富裕，不搞两极分化。”“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。”怎样防止两极分化？邓小平同志说：“我们提倡一部分地区先富裕起来，是为了激励和带动其他地区也富裕起来，并且使先富裕起来的地区帮助落后的地区更好地发展。提倡人民中有一部分人先富裕起来，也是同样的道

理。对一部分先富裕起来的人,也要有一些限制,例如,征收所得税。还有,提倡有的人富裕起来以后,自愿拿出钱来办教育、修路。”邓小平同志的这些话,为我们建立社会保障体系奠定了基础。

社会主义要实现共同富裕。当前我们实行社会主义市场经济,市场经济会自发地拉大贫富差距。特别是由于长期存在城乡二元经济结构,城乡之间的差距日益扩大,城乡居民之间的贫富日益悬殊。从全国整体情况来看,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%,城乡居民的保障范围与标准反差明显。不解决贫富差距问题,不利于社会和谐稳定与统筹发展,也将危及改革开放的成果。这就需要由政府通过制定社会政策,调节社会成员之间的收入分配差距,对国民收入做好第二次分配。政府实施二次分配采用什么办法呢? 一方面是征收个人收入调节税,即邓小平同志所说的征收所得税。这一税种,由于对高收入者征收的比例高,对低收入者征收的比例低,这就产生了一种调节作用,在一定程度上缩小了高收入者和低收入者之间的收入差距。另一方面,是国家和社会对低收入者中的困难人群,特别是对农村的困难人群进行物质援助,以保障他们的基本生活,这就是建立社会保障体系。

本书的任务,是根据邓小平理论、科学发展观和《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》的精神,阐述建设有中国特色的农村社会保障体系的必要性,介绍我国农村社会保障体系的原则、框架和目标,分析我国农村社会保障体系改革进程中存在的困难和问题。中国特色的农村社会保障体系的内容十分丰富,其中的核心部分是社会保险。尽管社会保障制度改

革已经经历了一个较长的过程,但前些年我们一直把社会保障制度改革的重点放在城镇,农村社会保障制度改革尚处于探索试点阶段。因此,理论匮乏、实践滞后、农民期盼,这是当前农村社会保障制度改革的最明显的特征。作为一本普法用书,编者感到很难对社会保障制度改革的实践在普法层面上进行阐述。故而将笔触更多地用于对当前农村社会保障体系特别是农民工的社会保险、纯农民的社会保险、新型合作医疗以及农村最低生活保障等制度的描述,希望对大家在建设具有中国特色新农村的社会保障体系的实践中有所启发。

一、社会保障的昨天、今天和明天

——与时俱进的社会保障法制理论和实践

作为一项基本的社会经济制度,社会保障具有保障公民基本生活、维护社会稳定、促进经济发展、保持社会公平和增进国民福利等重要功能,人们通常称之为社会的“安全网”和“稳定器”。现代社会保障制度是工业革命和社会化大生产的产物,是工人阶级长期斗争的结果,也是消除城乡二元结构的有效途径。经过 100 多年的发展,社会保障已经形成了一个相对独立、完整的体系,成为市场经济的重要支柱。目前,全世界已有 160 多个国家和地区建立了不同形式的社会保障制度。我国正处于完善社会主义市场经济体制和经济结构战略性调整、建设社会主义新农村的历史时期,建立完善农村社会保障体系直接关系到改革、发展、稳定的全局,关系到全面建设小康,关系到社会主义新农村建设。如何构建一个统一、规范、完善的农村社会保障体系,已经成为摆在我们面前的一项重大而紧迫的任务。为更好地加深对建设有中国特色农村社会保障制度的理解,有必要先介绍社会保障理论的发展和实践。

一、社会保障的基本概念和主要内容

社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存,保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影

响,同时根据经济和社会状况,逐步增进公共福利水平,提高国民生活质量。

《中华人民共和国宪法》明确规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”这是对社会保障最简洁的概括。《中华人民共和国劳动法》规定:“国家发展社会保险,建立社会保险制度,设立社会保险基金,使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。”从公民的权利与义务上讲,参加社会保险是公民的义务,获得社会保障并享受社会经济发展成果是公民的权利。从政府职能上讲,对公民实行社会保障是政府义不容辞的一项基本责任。

一般认为,社会保障主要包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等内容。其中,社会保险是社会保障的核心部分。

(1)社会保险。社会保险是指国家通过立法,多渠道筹集资金,对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿,使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征,主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等项目。社会保险的保障对象主要是全体劳动者,目的是保障基本生活,具有补偿收入减少的性质。社会保险的资金来源主要是用人单位和劳动者本人,政府给予资助并承担最终责任。社会保险实行权利和义务相对应的原则,劳动者只有履行了缴费义务,才能获得相应的收入补偿权利。有的国家,社会保险的一些项目还覆盖全体国民。

(2)社会救济。社会救济是指国家和社会对因各种原因无法

维持最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度。救助的对象有三类：一是无依无靠、没有劳动能力、又没有生活来源的人，主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人；二是有收入来源，但生活水平低于法定最低标准的人；三是有劳动能力、有收入来源，但由于意外的自然灾害或社会灾害，而使生活一时无法维持的人。社会救济是基础的、最低层次的社会保障，其目的是保障公民享有最低的生活水平，其给付标准低于社会保险。社会救济的经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠。

(3)社会福利。社会福利的概念有广义和狭义之分。广义的社会福利是指政府为全体社会成员创建有助于提高生活质量的物质和文化环境，提供各种社会性津贴、公共基础设施和社会服务，以不断增进国民整体福利水平。它主要包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、家庭补充津贴、教育津贴和住宅津贴等。狭义的社会福利是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群，提供必要的社会援助，以提高他们的生活水准和自立能力。它主要包括老人福利、妇女福利、儿童福利、青少年福利和残疾人福利等。

(4)社会优抚。社会优抚是指政府和社会对军人等从事特殊工作者及其家属及以优待、抚恤和妥善安置。社会优抚是一种特殊的社会保障，其目的在于安定军心，维护国家安全，促进社会稳定。社会优抚主要包括：向烈属、军属、复员退伍军人、残疾军人提供抚恤金、优待金、补助金；举办荣誉军人疗养院、光荣院；安置复员退伍军人；为军队离退休干部提供服务。

(5)社会互助。社会互助是指在政府鼓励和支持下，社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。社会互助具有