

建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

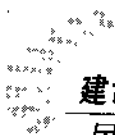
新农村的 社会保障

杨翠迎 郭金丰 著

*Xin Nongcun De
Shehui Baozhang*



中国农业出版社
农村读物出版社



建设社会主义新农村书系
民主管理与政策法律篇

新农村的社会保障

杨翠迎 郭金丰 著

中国农业出版社
农村读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村的社会保障 / 杨翠迎, 郭金丰著. -- 北京: 中国农业出版社, 2006. 6

(建设社会主义新农村书系)

ISBN 7-109-10997-6

I. 新... II. ①杨... ②郭... 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 046948 号

中国农业出版社
农村读物出版社 出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 4.875

字数: 105 千字

定价: 5.70 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

作者简介

杨翠迎，女，1967年7月生，陕西周至人，浙江大学农业现代化与农村发展研究中心副教授，博士，主要从事农村社会保障问题研究。

郭金丰，女，1976年9月生，江西赣州人。2005年3月获浙江大学管理学博士学位，现为中共江西省委党校农村经济研究中心副主任、工商管理教研部副教授。

出版说明

党的十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，2006年中央1号文件又把推进社会主义新农村建设作为当前和今后一个时期党和政府的中心工作。按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，中国农业出版社本着为“三农”服务的办社宗旨，及时策划推出了《建设社会主义新农村书系》。

中宣部、新闻出版总署、农业部和中国版协十分重视本套书系的出版工作，给予了大力支持和精心指导。本书系旨在服务“三农”上有所创新，以促进农民增收为出发点，以促进农村和谐社会建设为落脚点，真正做到贴近农业生产实际、贴近农村工作实际、贴近农民需求实际，让广大农民、农技人员和乡村干部看得懂、学得会、买得起、用得上。

本套书系紧紧围绕建设社会主义新农村的内涵，在内容上，分农业生产新技术、新型农民培训、乡村民主管理、农村政策法律、农村能源环境、农业基础设施建设、小康家园建设、乡村文化生活、农村卫生保健、

乡村幼儿教育等板块；在出版形式上，将手册式、问答式、图说式与挂图、光盘相结合；在运作方式上，按社会主义新农村发展的阶段性，分期分批实施；在读者对象上，依据广大农村读者的文化水平和阅读习惯，分别推出适合广大农民、农技人员和乡村干部三个层次的读本。整套书系内容通俗易懂，图文并茂，突出科学性、针对性、实用性和趣味性，力求用新技术、新内容、新形式，开拓服务的新境界。

我们希望该套书系的出版，能够提高广大农民的科技素质，加快农业科技的推广普及，提高农业科技的到位率和入户率，为农业发展、农民增收、农村社会进步提供有力的智力支持和精神动力，为社会主义新农村建设注入新的生机与活力。

中国农业出版社

2006年5月

目 录

出版说明

一、新农村建设需要健全的社会保障体系	1
(一) 新农村建设提出的背景	1
(二) 新农村建设需要健全的社会保障体系	3
二、社会保障制度的基本理论	11
(一) 社会保障制度的含义	11
(二) 社会保障制度的内容	13
(三) 社会保障的功能与作用	19
三、中国农村社会保障制度的演变与发展	24
(一) 中国农村社会保障的思想和萌芽	24
(二) 新中国成立后中国农村社会保障 制度的发展	27
(三) 对现行中国农村社会保障制度的评价	33
四、中国农村社会保障水平的度量及地区差异	39
(一) 社会保障水平的含义	39
(二) 影响社会保障水平的因素分析	40

(三) 衡量社会保障水平的常用指标体系	43
(四) 中国农村社会保障水平的度量	47
(五) 中国农村社会保障水平的地区差异	52
五、中国农村社会保障制度模式的构建	57
(一) 发达国家的经验	57
(二) 社会经济转型与中国农村社会 保障制度	62
(三) 农村现存的各种保障方式	70
(四) 构建农村社会保障制度的原则	77
(五) 新农村社会保障制度模式的构建	80
六、新农村社会保障体系建设的重点	93
(一) 完善和创新农村社会养老保险制度	93
(二) 积极推行农村新型合作医疗制度	103
(三) 加快建立与完善农村社会救助体系	114
(四) 逐步建立和完善农村社会福利制度	125
(五) 妥善解决失地农民和农民工的社会保障	129
七、新农村社会保障制度运行过程中的政府作用	132
(一) 政府对社会保障制度作用的一般规律	132
(二) 政府在新农村社会保障制度中的作用	136
(三) 新农村社会保障制度的外部环境优化	141

一、新农村建设需要健全的 社会保障体系

中国是一个农业大国，“三农”问题始终是我们党和政府高度关注的焦点问题。自 2004 年以来，连续三年的中央 1 号文件都是以“三农”为主题的：2004 年的 1 号文件是关于如何提高农民收入，着重解决农民问题；2005 年的 1 号文件是关于如何提高农业综合生产能力，着重解决农业问题；2006 年 2 月 21 日正式公布的中央 1 号文件《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》则提出了全面解决农村问题的办法。在《意见》的第五部分“加快发展农村社会事业，培养推进社会主义新农村建设的新型农民”中明确要求“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”，并明确提出“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”、“有条件的地方，要积极探索建立农村最低生活保障制度”。这充分表明，农村社会保障体系的滞后已经得到了社会的广泛关注和决策层的重视，并将其作为新农村建设的一项重要任务来落实。

（一）新农村建设提出的背景

新中国成立后，我国在乡村建设上开展了一系列的实践

活动。在中国共产党的决议、文件中也多次提及关于建设社会主义新农村的问题。“社会主义新农村”这一概念在 20 世纪 50 年代就提出过，到了 80 年代初，我国提出了“小康社会”这一概念，其中建设社会主义新农村就是“小康社会”的极为重要的内容之一。中共中央十六届五中全会所提建设“社会主义新农村”，则是在新的历史背景中，在全新理念指导下的一次农村综合变革的新起点。追寻中国共产党的决策思路和我国的发展背景，建设社会主义新农村目标的提出也就水到渠成：进入 21 世纪，2002 年 11 月，中共十六大明确提出了全面建设小康社会的宏伟目标，并强调解决“三农”问题必须统筹城乡经济社会发展；2003 年 10 月，在中共十六届三中全会上通过决议，提出以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，并对统筹城乡经济社会发展进行了进一步的阐述，作出了“五个统筹”的安排，把“统筹城乡发展”作为“五个统筹”之首；2004 年 9 月，在中共十六届四中全会上，胡锦涛同志提出了著名的“两个趋向”^①论断，指出我国已经进入了以工补农、以城带乡的阶段，在大会作出的决议中，又明确提出了建设社会主义和谐社会的目标；2005 年 10 月，在中共十六届五中全会审议通过的《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》中又立足新的发展实践，提出了建设社会主义新农村的重要历史任务。

^① “纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”中国现在总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段。

建设社会主义新农村重大战略的提出，充分反映了党的战略目标和任务的连续性和继承性。统筹城乡发展是调整城乡关系的一种战略思路，以工补农、以城带乡是调整城乡关系的一种战略取向，社会主义新农村建设则是落实统筹城乡发展、实施以工补农、以城带乡的战略举措，它将战略思路、战略取向进一步具体化，是实现城乡统筹发展、以工补农、以城带乡的必要途径和重要手段。因此，这次提出“建设社会主义新农村”与以往的区别就在于鲜明的时代特征，它是围绕全面建设小康社会总体目标、在构建社会主义和谐社会的基础上、在积极推进城乡统筹发展的前提下提出建设社会主义新农村的。中国现阶段统筹城乡发展，就是要实行“工业反哺农业、城市支持农村”的方针。现阶段开展社会主义新农村建设，是缩小城乡差距、构建社会主义和谐社会、建设全面小康社会的重要内容。

（二）新农村建设需要健全的社会保障体系

综观中央关于“十一·五”规划的建议，建设社会主义新农村这些崭新的表述引起了人们的关注。建设新农村战略决策为破解“三农”问题提供了宝贵的历史机遇。但建设社会主义新农村，其“新”在哪里？建设新农村，当前和长远需要解决哪些突出问题？建设社会主义新农村，绝不仅仅是加快农村经济发展，反哺之义也不止于增加农民收入。中共十六届五中全会强调，要大力发展农村公共事业，这意味着在加快经济发展的同时，农村教育、文化、医疗、社会保障、基础设施等社会事业，也将进入加速发展期。各级政府要以推进社会主义新农村建设为契机，围绕农民需求大力加强农村的教育、科技、卫生、文化等各项事业，促进农民生活质

量的提高和农村社会的全面进步。要把农民愿意不愿意、高兴不高兴作为衡量新农村建设成效的重要标准，确保农民受益。我国 13 亿人中有 9 亿人是农民，因此，我们要更多地从注重公平、促进社会和谐的高度，认识到加快扩大农村社会保障覆盖范围、建立较为完善的农村社会保障制度对建设社会主义新农村具有重要的现实意义。

1. 更好地实现社会的稳定和国家的长治久安 通过建立农村社会保障体系，改变城乡居民间社会保障的不公平状况，可以有效缓解城乡二元制社会经济结构造成的发展不平衡状况，实现社会的稳定和国家的长治久安。新中国成立以来，我国实行的是“城市偏向”的经济社会政策，这也是大部分处于工业化初级阶段国家所走过的道路。农村公共服务长期靠农民自力更生进行建设，公共财政逐步将农村和农民边缘化，导致农业和农村发展远远滞后于工业和城市，农民生产条件和生活水平大大落后于城市居民。特别是近年来，相对于快速发展的城市而言，农村经济社会发展滞后的矛盾日益突出。自从 20 世纪 80 年代中期城市改革全面开展以来，城乡居民收入差距呈现扩大趋势：1998—2004 年，城镇居民人均可支配收入平均每年增长 8.6%，农村居民人均纯收入平均每年增长 4.3%，农村居民收入增长速度只及城镇居民收入增长速度的一半，即使 2004 年农民人均纯收入达到 2 936 元、终于走出“八年低位徘徊”，那也只是恢复性增长。城乡居民收入差距继续扩大，由 1998 年的 2.51 : 1 扩大到 2003 年的 3.23 : 1，2004 年的 3.21 : 1，如果统一按照人均可支配收入计算，城乡居民收入差距将更大。建设社会主义新农村即是遏制城乡差距拉大趋势、实现全面小康目标的战略举措。

随着我国城乡经济社会改革的深入，城乡社会保障制度改革也在两个不同层面上进行着。目前城镇已经初步形成了包含社会保险、社会救济、社会福利等多层次、多元化的新型社会保障体系。根据 2004 年 9 月 7 日国务院新闻办公室发布的《中国的社会保障状况和政策》（简称“社会保障白皮书”）中的数据，到 2003 年底，城镇职工养老、失业和医疗三大险种覆盖范围分别为 15 506 万人、10 373 万人和 10 902 万人，享受最低生活保障的城镇贫困居民已达 2 247 万人，基本实现了“应保尽保”。相比较而言，农村社会保障在覆盖面和保障水平方面都远落后于城市。从实际情况看，参加农村社会养老保险计划的 5 428 多万农村人口（约占农村总人口的 7.1%），已经开始领取养老金的只有 198 多万人，加上 254.5 万国家供养的“五保”老人，总数只有 452.5 万人（约占农村总人口的 0.59%）。因此，中国 90% 以上的农村人口的老年保障，将几乎完全依靠家庭保障。在一些经济比较发达的沿海省市，农村合作医疗覆盖率比较高。然而，大部分地区的农村合作医疗制度都处于试点阶段。大量农民因为经济困难无法看病吃药，农村居民的健康指标出现了恶化趋势，一些本已得到有效控制的地方性传染病如血吸虫病又出现蔓延之势，农村预防保健的任务仍然非常繁重。在农村社会救助制度方面，还存在比较严重的“应保未保”的现象。农村社会保障的欠缺严重影响了广大农村居民的生活保障和生活质量问题，影响了计划生育政策的实施，并造成了贫困现象的恶性循环，成为制约整个农村社会实现小康的瓶颈。本应起到缩小收入差距的社会保障制度因为其二元性反而拉大了城乡之间的实际差距。为此，在新农村建设中，必须吸取以往的经验教训，不仅要在改善农村的

基础设施等硬件方面下大力气，也要在社会保障等社会事业发展方面真抓实干。

2. 为农民转变观念提供更坚实的社会经济基础 通过建立和完善农村社会保障体系，可以改变我国农村几千年来继承下来的“养儿防老”、“多子多福”等传统观念，为广大农民思想的解放，提供坚实的社会经济基础。按照联合国定义，一个国家的65岁以上老年人如果达到人口总量的7%，就是老年社会，按照一些专家的计算中国在1999年就已经正式进入老年社会。中国的老年人数量庞大，现在65岁以上老人数量已经超过1亿，到2050年65岁以上老人将达到3.3亿以上，80岁以上高龄老人（也是最需要照料的老人）将达到1亿以上；现在大概平均每9.1个劳动年龄人口赡养一个老人，到2050年的时候平均每2.7个劳动人口赡养一个老人，也就是说2050年的老年赡养比等于现在的3~4倍。由于人口迁移，大量的年轻人从农村迁到城镇，因而导致农村的老年问题愈加严重。

传统社会都是靠家庭养老，过去的家庭是一个扩散型家庭，是一个大家庭，具有一定的分担风险的能力，也就是说我们通常所说的养儿防老。对于西方国家的养老问题，我们一直有个错觉，认为西方国家的亲情淡薄，子女不赡养老人。其实不然，以美国为例，一百多年前他们的老年也是靠子女赡养的，只是由于工业化、社会化，渐渐地老人不用儿女养，每个人靠年轻时期的交税来保证自己老年的生活。在我们国家的城市里，靠子女养老的越来越少，而且有一些老人退休收入不错还在养年轻的一代。目前的绝大部分农村老年人的养老保障依靠家庭来实现。根据笔者在陕西农村的调查结果显示，农民目前最担心的就是今后的养老问题，在问

及农民如何安排个人及家庭成员的养老时，有 47.9% 的农民选择“靠儿女”，50.0% 的农民选择“靠自己”，选择“政府”或“敬老院”的只有 1.1%。同样，来自于福建的调查表明：农民“靠儿女”养老的比例只有 18.3%， “靠自己”养老的达到 51.7%。从这两项调查来看，家庭养老保障恐怕难以满足农民的养老需要。随着工业化和城市化的进程，农村家庭的小型化和子女数目的减少将使得传统的家庭养老难以为继。为解决农村的老年问题，需要建立储备积累式的养老保障制度。农村同样需要为农民建立养老个人账户，参加社会统筹，随着时间的推移，未来将有一笔钱作为他们养老的费用。

在农村建立储备积累式的养老保障制度，对于中国来说是一个非常重大的战略措施，除了老龄问题来势凶猛，农村老龄化比城市更加严重，传统的家庭养老已经不能够解决这么多的老人的保障问题以外，还有人口出生性别比畸高、人口结构失衡的问题。在农村没有社会养老保障的实际情况下，需要儿子来保障自己的老年生活，“重男轻女”、“养儿防老”等传统思想在农民群体中大有市场。由此产生了两个严重问题：一个是出生的男婴大大多于女婴，现在已达到 120 个男孩对 100 个女孩；二是我们国家的女婴的死亡率比男婴高出 40%~50%。尽管国家采取了诸如实施“关爱女孩”行动、禁止非医学胎儿性别鉴定等措施来解决这些问题，但收效并不显著。如果这个现象长期下去，再过二三十年，人口结构的失衡将使得整个社会的稳定受到极大的威胁。

3. 农业新发展迫切需要社会保障制度做后盾 经过 20 年的改革和开放，中国农业取得了举世瞩目的发展成就：农

产品产量持续稳定增长，生产结构得到明显调整，农民收入不断增加，生活水平日益提高。可是值得引起人们高度重视的是中国农业高速发展之后出现了一些新的困难和问题。第一，上地、水等资源环境压力越来越大，严重制约着农产品的生产。中国是一个资源约束极为强烈的国家，尤其是耕地、水资源极度短缺。目前中国人均耕地仅有 0.08 公顷，只及世界人均水平的 32%；人均水资源拥有量 2 200 立方米，不足世界人均占有量的 1/4。今后随着人口的继续增长，城市化步伐的加快，以及非农产业的发展，资源短缺的矛盾将越来越突出。当然，要想在这种资源空间中继续维持农业的稳定发展，其困难越来越大。可想而知，在农民的基本生活缺乏保障的情况下，农村资源破坏将会陷入恶性循环状态。第二，农业基础设施脆弱，抵御自然灾害的能力不强。目前，中国现有的农田水利工程设施大多是 20 世纪五六十年代修建的，其中大部分已年久失修，设施老化，配套不全。有关资料表明，我国农业抵御自然灾害的能力在逐年下降，成灾面积在逐年扩大。这些因素严重制约着中国农业生产的发展，阻碍中国农业生产率和农业收益率的提高，同时频繁的灾害给中国推出一批又一批的农村难民、贫民，造成农村社会极大的不稳定，这给农村扶贫救灾工作带来相当大的难度，从而会产生对农村社会保障制度更大的需求。第三，增产不增收导致农业收益率下降。例如，从 1998 年来，国内粮食、食用油、棉花等主要农产品的成本上升很快，而其市场的销售价格却纷纷下跌，由此造成农业收益下降，农民收入减少，贫困人口增加。这在短期内既降低了农民对工业消费品的购买能力，又抑制了农民对农业生产的投入；从远期看，这不利于农业的稳定发展。

面对新时期农业遇到的重大问题，客观上要求我们必须对当前以及今后的农业发展方式作出抉择，同时要对农业进行有效的保护。按照国际经验，当一国经济发展由低收入跨入中等收入阶段后，社会对农业的需求发生了变化。一方面要求农业能为人们不断提供高质量、健康、方便、快捷的食品，另一方面还要求农业能不断强化环境功能，为社会提供一个日益改善的生态环境。根据这种需求变化，世界上许多发达国家在人均收入水平有了明显提高后，便开始调整农业生产结构，注意保护土地、水和林草等自然资源，以改善生态环境，同时，采取各种有效措施保护和支持农业，即以工业剩余反哺农业。西方各国建立农村社会保障制度是在农村面临严峻的经济、社会问题的背景下，把其看作是解决农业问题的一项主要保障措施。尤其是像德国、日本等这些发达国家，从它们工业化发展所走过的历程来看，当它们充足吸纳了农业剩余而有了大量资本积累完全走上了工业化发展道路之后，农业发展缓慢难以与工业的发展相协调，问题比较突出，严重阻碍着工业化发展。在这种条件下，需要以工业剩余来反哺农业，推进农业的进一步发展。农村社会保障制度被看作是工业反哺农业的一个组成部分，也是保护农业的重要措施之一，它为农村居民提供了基本社会福利，从而成为农业劳动力数量和质量保障措施的组成部分。对中国来讲，目前人均国内生产总值已达到 920 美元，按照世界银行的标准，我们已跨入中低收入国家行列。此时，中国农业应该放弃传统的发展方式，即由追求农产品产量最大化和产品高自给率的目标，向不断提高农产品质量，增加经济效益和改善生态环境方面转变。根据中国农业目前所处发展阶段及农业面临的诸多问题，结合国际经验，中国确有建立农村