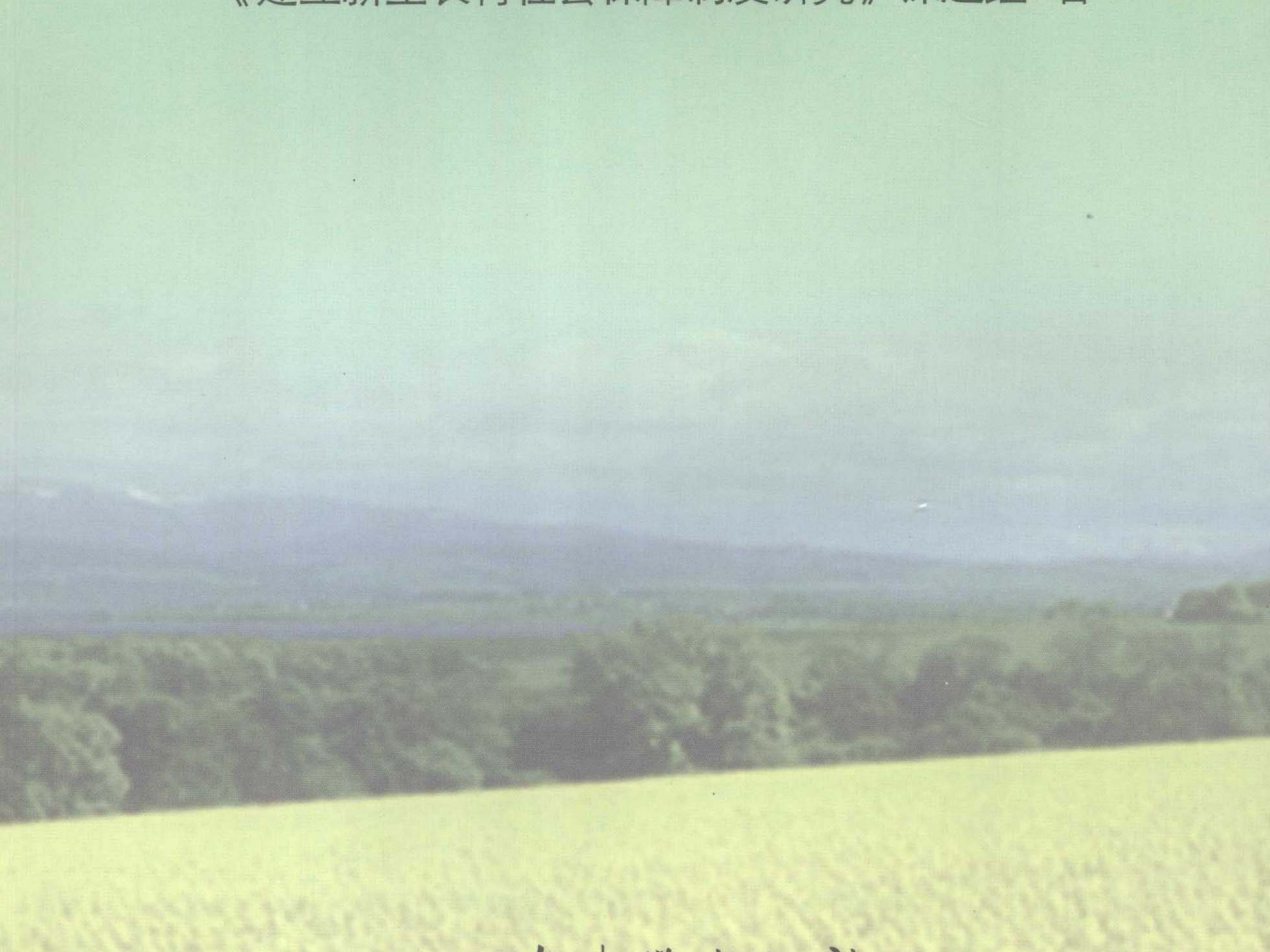




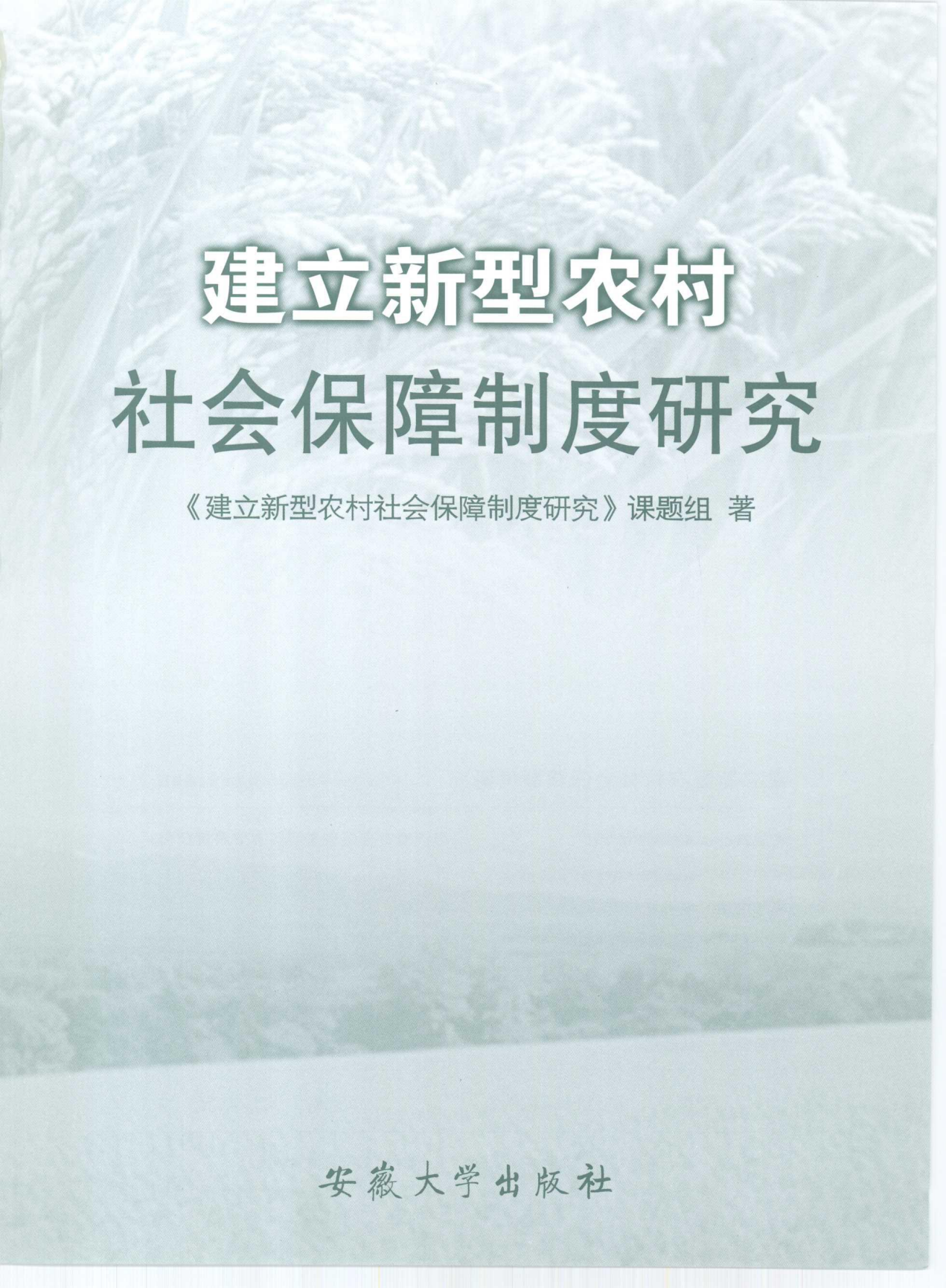
建立新型农村

社会保障制度研究

《建立新型农村社会保障制度研究》课题组 著



安徽大学出版社



建立新型农村 社会保障制度研究

《建立新型农村社会保障制度研究》课题组 著

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立新型农村社会保障制度研究 / 《建立新型农村社会保障制度研究》课题组著. —合肥: 安徽大学出版社, 2008. 4

ISBN 978—81110—420—2

I. 建... II. 建... 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(2008)第 037281 号

建立新型农村社会保障制度研究 《建立新型农村社会保障制度研究》课题组 著

出版发行	安徽大学出版社	印刷	合肥华星印务有限责任公司
	(合肥市肥西路3号 邮编 230039)	开本	710×1000 1/16
联系电话	编辑室 0551-5108458	印张	12.75
	发行部 0551-5107784	字数	159 千
E-mail	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	版次	2008 年 4 月第 1 版
责任编辑	徐 建	印次	2008 年 4 月第 1 次印刷
封面设计	孟献辉		

ISBN 978-7-81110-420-2

定价 22.00 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

《建立新型农村社会保障制度研究》

课 题 组

组长：叶翠青

成员：王恩奉 张谋贵 邹彦林 刘志迎

余雁刚 田淑英 钱海燕 唐祥来

刘 兴 余为民 叶伐朋

前 言

改革开放以来,我国的社会经济发生了巨大变化,我国正在从一个积穷积弱的落后农业国家,向工业化强国的方向转变,向文明发达的现代化国家转变。

从经济总量看,1978年,我国GDP仅为3 624亿元,而2006年我国GDP已达到20.4万亿元,2006年的经济总量是1978年时的近57倍,即使剔除价格等影响因素,现在的经济总量也是改革开放初的近40倍。我国的综合经济实力已位列世界第四位,仅在美国、日本和德国之后。从近年来的发展趋势判断,我国将很快会超过德国,成为世界第三大经济实体。

从人均经济指标看,1978年,我国有人口9.63亿,人均GDP仅有376元;而到2006年,我国有人口13.14亿,人均GDP 15 525元。2006年的人均GDP是1978年的41倍。目前,人均GDP已超过2 000美元,我国正步入世界中等经济发展程度国家的行列。

随着我国经济的持续快速发展,建立和健全完善的社会保障体系,已经是我国社会主义市场经济发展的必然要求。

从世界社会经济发展的经验看,当一国社会经济向中等发达水平靠近的时期,既是发展的重要机遇期,也是各种矛盾的突发期,是机遇和挑战并存的重要发展时期。建立完善的社会保障体系,是经济和社会发展的稳定器,是有效缓解社会矛盾的重要途径,同时也是抑制收入分配过分悬殊的重要杠杆。因此,当前我国在保持经济又好又快发展的同时,要高度重视建立和完善社会保障体系。

但我国改革开放以来,在建设与发展市场经济相适应的社会保障体系方面,由于受“二元经济体制”的影响,社会保障体系建设主要集中在城市,农村的社会保障体系建设严重滞后,基本还是靠农民家庭和农村集体经济来提供农村最简单的社会保障。随着现代市场经济的发展,农村集体经济受到很大冲击,绝大部分农村的集体经济已全面萎缩;逐渐无力承担提供农村社会保障的责任。至此,农村的社会保障不仅没有随社会经济的发展向前迈进,反而不同程度地出现了倒退的情况,与我国经济的快速发展和城市社会保障制度的建设形成鲜明反差。农村社会保障制度建设滞后,不仅进一步扩大了城乡差距,加剧了城乡之间的不和谐,而且影响了社会经济的协调发展,尤其是限制了广大农民消费欲望的扩张,成为我国国内有效消费需求不足的重要原因。因此,当前迫切需要逐步建立与市场经济发展相适应的全国统一的农村社会保障体系。

目前,我国农村的社会保障模式还是计划经济时期形成的,具有明显的分散性、非规范性和短期性的特征,已经无法与社会主义市场经济发展的要求相适应。因此,必须彻底改革目前农村的社会保障模式,建立新型的农村社会保障体系。本课题从剖析目前我国农村社会保障的现状入手,在深入分析加快建设农村新型社会保障制度重大意义

的基础上,通过借鉴西方发达国家的做法和经验,对建设我国农村养老保障、医疗保险、失业保障、贫困救济、灾害救助等社会保障体系的多方面展开研究,探索建立新型农村社会保障制度的途径和方法,以及研究支持农村社会保障制度建设的相关财政政策。

由于课题组受水平、时间、视野和角度等方面的影响,课题研究的深度和广度肯定有限,错误和不足之处在所难免,恳请读者批评指正。但课题研究的重要目的之一,是通过抛砖引玉引起社会对农村社会保障制度建设的更多关注和探索,为建立城乡协调、全国统一、长期稳定的与市场经济发展相适应的农村社会保障体系,做一点有益的探索,出一点微薄之力。

目 录

前言	1
第一部分 中国农村社会保障的现状、问题及对国民经济和 社会持续发展的影响	1
一、中国农村养老保障制度的回顾、现状及问题	1
二、中国农村医疗保障制度的回顾、现状及问题	18
三、农村社会救助的现状、问题	32
四、残缺的、不健全的、低水平的农村社会保障现状对国民 经济和社会发展的影响	37
第二部分 建立新型农村社会保障制度在社会主义新农村 建设中的重大意义	40
一、解析新农村建设中的“新农村社会保障制度”	41
二、新农村社会保障制度是新农村建设的重要方面	43
第三部分 建立新型农村养老保障制度的主要内容、财力 保障及实施途径	61
一、新型农村养老保障制度的主要内容	61

二、新型农村养老保险制度的主要内容	63
三、财力保障分析(以安徽省为例)	66
四、实施的途径和方法	74
第四部分 建立新型农村合作医疗制度的主要问题、完善措施 和财力需求预测	75
一、目前新型农村合作医疗制度改革试点中存在的主要问题 ...	75
二、完善新型农村合作医疗的政策建议	82
第五部分 中国农村社会救济制度的现状及政策建议	96
一、我国农村社会救济(救助)制度取得的初步成效	97
二、我国农村社会救助存在的问题	99
三、农村社会救助的制度缺陷	104
四、完善我国农村社会救济制度的政策建议	109
五、完善农村社会救济制度的财力需求预测分析	118
第六部分 农村救灾机制的现状、问题及建立完善的农村救灾 机制的政策建议	131
第七部分 我国农村劳动力就业、就业培训现状和建立新型失业 保障、就业培训机制	139
一、劳动力就业现状及影响农村劳动力就业的因素分析 ...	142
二、农村劳动力培训现状与需求分析	151
三、建立新型农村劳动力失业保障机制及财力需求预测 ...	157
四、建立新型农村劳动力就业培训机制	163
第八部分 国外发达国家农村社会保障制度的启示	168
一、国外农村养老保险制度	168

二、国外农村医疗保险制度	172
三、国外农村社会救济制度	179
四、启发与建议	181
附录:发达国家、发展中国家(地区)农村劳动力转移模式	
比较	184
一、发达国家农村劳动力转移模式比较	184
二、新兴工业化国家和地区的农村劳动力转移模式比较 ...	189
参考文献	194

第一部分 中国农村社会保障的现状、问题及对国民经济和社会持续发展的影响

中国农村社会保障体系是一个能够进行自我调节以维持其均衡的整体系统。它由社会保障责任承担者、社会保障对象、社会保障项目、社会保障形式等四大要素构成,有养老保障、医疗保障、救济和救灾等几项内容。这项工作关系到广大农民的切身利益,关系到农村经济发展和社会稳定;是我国实现小康目标的配套工程,是建设和谐社会、实现社会公平的重要内容,是解决“三农”问题的不可回避的一个现实问题,也是建设社会主义新农村的重要内容。

一、中国农村养老保障制度的回顾、现状及问题

(一)农村养老保障制度的变化

中国农村养老保障制度的变迁经历了自下而上和自上而下的几个发展阶段,在不同社会背景下其政策选择的价值取向不同。

第一阶段的政策选择具有明显的互助倾向(1949年至1980年),即依靠集体经济,走互助养老保障道路。其价值取向是“低效率的公平”。

1949年,中华人民共和国成立,1951年颁布《劳动保险条例》,标志着中华人民共和国社会保障制度的确立。但是当时占人口总数90%以上的农民没有被纳入保障之列。这是因为,

一方面国家出于迅速建立工业化国家的考虑,有意对城市居民的社会保障实行倾斜政策,即对有工资收入的国家机关工作人员、国营企业的职工、大中小学的教师等实行国家保障,对没有工资收入的城市贫民实行定期或者不定期的社会救济;另一方面,当时国家没有充足的国力为占人口绝大多数的农民提供保障。农村养老保障模式基本上是一种低水平的集体保障。农村人民公社制度将土地等基本生产资料划归集体所有,采取共同生产和统一分配,同时户籍制度禁止农民流动,防止对城市福利制度带来冲击。通过参加集体生产经营活动,农村劳动力获得参与分配生产成果的权利,只有当他们完全丧失劳动能力时,才能退出农业生产活动,由家庭具有生产能力的成员负责其基本的生活品供应。只是针对少数没有劳动能力且无依无靠的老人、残疾人和孤儿,农村集体实行了“五保”制度,即保吃、保穿、保医、保住、保葬(儿童保教)。

第二阶段的政策选择具有明显的土地养老倾向(1980年至2002年),即依靠土地和家庭,鼓励自愿储蓄建立养老保障。其价值取向是“效率优先,公平不足”。改革开放以来,中国农村基本经营制度变革改变了过去的集体保障模式。农村家庭联产承包责任制的建立和完善,使得集体保障模式的制度基础不复存在。过去由集体承担的就业和收入等基本保障功能,转为由农户家庭来承担,由单个家庭来提供养老保障。尽管政府要求建立统分结合的双层经营体制,但集体经济在绝大多数地区有名无实,乡村集体缺乏有效的组织手段动员资源,为农村居民提供有限的收入保障和卫生医疗服务。农村养老体制改革最初试点基本上与城市同步。从1986年开始,农村探索性地开展了建立社会养老保险制度试点工作,1991年在经济发达地区试点,1992年逐渐在全国推广。但后来,由于受管理体制

改革、利息持续下调及中央关于农村社会养老保险政策变动的

影响,全国大部分地区农村社会养老保险事业出现了参保人数下降、基金运行难度加大等困难。农村老年人的社会保障程度很低,主要依靠农户家庭提供养老支持。据2000年人口普查资料显示,农村60岁以上老年人口的劳动参与率为43.4%,在不参加工作的农村老年人口中,领取离退休金比例为8.2%,依靠家庭其他成员养老比例为86.2%,其他养老渠道为5.7%。

第三阶段(党的十六大以后)的政策选择是以淡化二元结构,树立“城乡整合发展”的理念,依靠土地和市场建立“土地与家庭保障”相结合的养老保障模式,并在具备条件的地方开始建立社会养老保险个人账户。该模式的价值取向是强调“公平与效率结合,实现更高效率的公平”。

(二) 现有农村社会养老保障的形式

人总是要老的,这是一种客观的不可逆转的趋势。人老的直接后果就是获得生存条件的各种能力逐渐丧失,那么,曾经为社会做出过贡献的老人们在其获得生存条件的能力逐渐失去时,谁应该向老人伸出援助之手,为其提供物质和精神的帮助呢?这就是养老问题。随着计划生育政策在农村的实施,拥有中国大多数老年人口的农村地区将迅速出现家庭小型化的倾向。同时,农村劳动力向城市的流动、农村年轻一代家庭观念的下降等因素,都使得传统的家庭养老形式面临着严峻的挑战。不难想象,在新的世纪,农村养老问题将是我国最大的社会问题之一。农村养老这个被我们回避了半个世纪的课题,在人权保障制度逐渐完善、社会物质文化水平不断提高的今天,我们已经没有了回避的理由。

现代社会,中国农村的养老方式已不再是单一的家庭养老,而是以家庭养老为主、多种养老方式并存的农村养老格局。许多新的养老方式在市场经济的今天,正在发挥着越来越大的作用。认真分析比较不同的养老方式,寻求一种适合中国农村

情况的养老保障制度,对于农村经济的发展将具有重要意义。

1. 家庭养老

所谓家庭养老就是家庭成员或者说亲属网络,如子女、配偶或其他亲属,履行对老年人的经济供养、生活照料和精神慰藉的制度。我国农村老年人的养老方式是以家庭养老为主,家庭养老比例高达64.2%。也就是说,农村家庭作为社会的基本结构,可以使大多数农村老年人在经济供养、生活照料、精神慰藉三个方面都获得基本和可靠的供给。这种农村家庭养老的可行性是由我国农村生产力发展水平所决定的;同时,中国人从古至今家庭本位的文化使得家庭的赡养功能发挥到了极致,家庭养老的形式被延续下来。人们对这种形式的存在和认识已很习惯,被社会公认为传统美德。多年来,在农村以家庭的形式来实现老年人的养老,适应了我国农村的乡情、村情、家情,成为我国农业发展的重要社会基础。

2. 集体养老

集体养老就是由集体经济组织对年老多病、无依无靠的老人进行赡养的制度。集体养老的形式主要有“五保”制度和养老院制度。“五保”供养制度是对农村无劳动能力、无生活来源、无法定赡养义务人的孤寡老人在吃、穿、住、医、葬五个方面给予照顾和物质帮助。1994年,国务院颁布了《农村五保户供养工作条例》,为保障五保对象的正常生活、做好农村“五保”供养工作,提供了法律基础。一些经济较好的地区,办起敬老院,让老人集中居住,为他们做好衣、食、住、行、医直至死亡送葬等一系列服务。集体养老存在的物质基础是农村集体经济组织管理的完善和物质的丰富,存在的心理基础是老人社会交际的广泛和子女对养老认识的多元化。经济发展的不均衡性和农民意识的落后直接影响了集体养老的普及化和规模化。集体养老只能作为农村养老的重要补充形式而不可能像有些地方

官员所言成为家庭养老的替代形式。

3. 自我养老

伴随农村部分居民生活日渐富裕和保险业的发展,一些农民参加了各种形式的农民养老保险。其一,银行部门推行的养老储蓄。对象主要是农民及乡镇企业职工,采取零存整取方式,存期10年或30年由储户自定。其二,保险公司开展的独生子女父母养老保险、村干部和义务兵养老保险及其他人员的养老保险。投保方式上可一次性投保,也可分次投保,保险公司在投保者年老时按不同交费标准支付不同标准的养老金。其三,养老基金会。地方自发成立的养老基金会有几种形式,如“女儿户养老基金会”、“独子户养老基金会”、“老年福利基金会”等。这些“基金会”的基金多来源于个人交纳、国家和集体补助,少数则完全来源于集体拨款。

4. 社会养老保险

面对农村老年人口数目的迅速增长和家庭养老的弱化,农村养老改革也加快了步伐。从1991年开始,根据国务院的决定,民政部开始有计划有组织地组织农村社会化养老保险改革的试点。到2004年底,全国31个省(自治区、直辖市)的1887个县(市、区)开展了农村养老保险,有5382.4万农民参加了养老保险。应该说,农村养老保险从无到有并初具规模,已取得了很大的成绩。但以上数字对于8亿农民中的大部分来说,社会化养老保险还是离他们较远。政府也明确提出“在有条件的地方,探索建立农村养老、医疗和最低生活保障制度”的目标。由于目前我国农村地区经济发展仍比较落后,且地区间极不平衡,差异较大,在全国范围内建立统一的农村社会化养老保险制度还不现实。

(三) 上世纪80年代以来农村养老保险试点及推广情况

新中国成立后,把占人口总数90%以上的农民排除在养老

保障之外,这种制度延续了43年。改革开放以来,中国城市社会养老保险制度不断得到完善,而农村社会养老保险却在困惑中徘徊;与此形成鲜明对照的是,中国农村进入老龄社会的步伐日渐加快,中国农民的养老问题日益严峻。第五次人口普查显示:中国65岁以上人口已达8811万,占总人口的6.96%。8811万老龄人口中,农村为5938万,占老龄总人口的67.4%。在这种严峻的现实面前,农村社会养老保险的徘徊显得极不协调。

1. 农村养老保险的发展阶段

1986年9月,中国共产党第一次在党的文件中明确提出了“社会保障”的概念,并把社会救助、社会保险、社会福利、优抚安置等制度统一纳入到社会保障制度中。从1986年开始,由民政部负责对市场经济条件下的农村社会保障制度进行了改革探索,重点是建立现代意义的农村社会养老保险制度。遗憾的是,这种努力因为种种困难和问题而止步。20世纪80年代以来,我国政府探索建立农村社会养老保险制度的实践经历了四个阶段:

第一阶段从1986年至1992年,是试点阶段。1986年,民政部和国务院有关部门在江苏省沙洲县召开了“全国农村基层社会保障座谈会”,确定在一些发达地区进行试点,并在这些地方启动了建立农村社会养老保险制度的工作,但未获成功。到1991年1月,国务院决定由民政部负责开展农村社会养老保险工作。民政部在深入调查研究和总结经验的基础上,制定了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(以下简称《方案》),并从1991年6月开始在山东省组织了较大规模的试点,取得了很大成效。当时的实践证明,《方案》比较符合农村实际,是可行的。

第二阶段从1992年至1998年,是推广阶段。1992年1月

3日,民政部正式颁发《方案》,使农村养老保险在《方案》的引导下逐步在全国农村有条件的地区推开。农村参保人数不断上升,到1997年底,已有7542万农民投保。

第三阶段从1998年至2002年,是整顿阶段。1998年以后,农村养老体制改革工作陷入了停顿状态。政府机构改革将农村社会养老保险由民政部门移交给劳动与社会保障部。1999年7月,国务院指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件,决定对已有的业务实行清理整顿,停止接受新业务,有条件的地区应逐步向商业保险过渡。这个阶段由于受管理体制改革的、利息持续下调及中央关于农村社会养老保险政策变动的的影响,全国大部分地区农村社会养老保险事业出现了参保人数下降、基金运行难度加大等现象。

第四阶段从2003年以后开始,是恢复阶段。党的十六大以后,中央逐步加大了解决“三农”问题的力度。十六届三中全会提出了以“五个统筹”为核心的科学发展观,2004年至2005年,更是在事隔18年后连续两年以党中央、国务院的名义下发了关于农村问题的第六、第七个一号文件。在这种大背景下,东部地区一些地方渐渐恢复了探索建立农村社会养老保险。至2004年底,全国参加农村养老保险的人数为5378万人,全年共有205万农民领取了养老金。年末农村养老保险基金累计结存285亿元。

2.《县级农村社会养老保险基本方案》的意义和特点

《县级农村社会养老保险基本方案》是1991制定的,是我国农村社会养老保险一部重要法律文本,共有7条。是中国政府从中国实际国情出发制定的、引导广大农民自愿参加农村社会养老保险的一个规范性文件,它虽然由于不具有强制性,因而不是完全意义上的法律规范,但是它的颁布和实施在中国社会生活中具有非常重要的意义:第一,中国是一个农业国家,农