

# 新时期农村社会

## 保障制度研究

XINSHIQINONGGUCUNSHEHUI  
BAOZHANGZHIDUYANJIU

郝书辰 董西明 等著



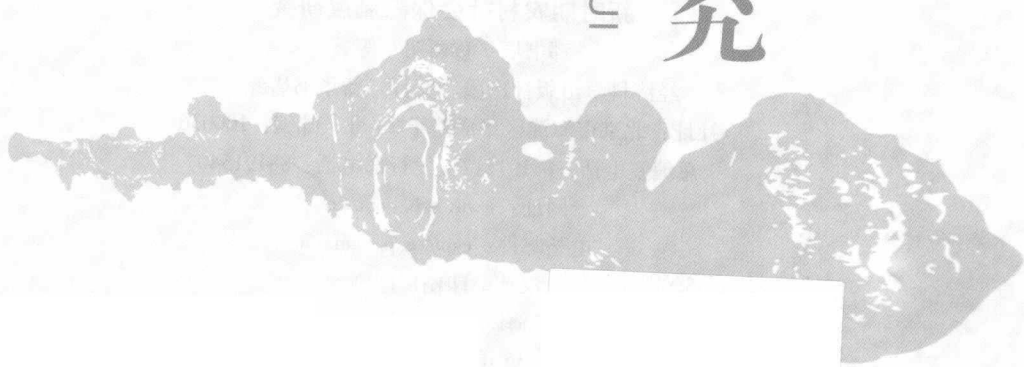
经济科学出版社  
Economic Science Press

# 新时期农村社会

## 保障制度研究

XINSHIQINONGCUNSHEHUI  
BAOZHANGZHIDUYANJIU

郝书辰 董西明 等著



经济科学出版社  
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

### 图书在版编目 (CIP) 数据

新时期农村社会保障制度研究 / 郝书辰等著. —北京：  
经济科学出版社，2008. 5

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7176 - 2

I. 新… II. 郝… 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 064014 号

### 新时期农村社会保障制度研究

郝书辰 董西明 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

海跃装订厂装订

690 × 990 16 开 19.5 印张 260000 字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7176 - 2/F · 6427 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 前 言

社会保障制度是当今世界上众多国家都在实施的一项社会政策，也是一个国家现代市场经济体制的重要组成部分。对于中国这样一个正处于转型期的国家来说更是如此。辽宁大学穆怀中教授做了一个恰当的比喻：“市场经济是一列火车，社会保障体系是铁轨，铁轨铺到哪儿火车才能走到哪儿。”

新中国成立后，中国共产党和人民政府高度重视社会保障制度的建设，以现实国情为依据，建立了城乡有别的、相互独立的有中国特色的社会保障体系。农村社会保障以集体经济为依托，形成了包括五保供养制度、合作医疗制度、救灾救济制度及优抚保障制度为内容的体系。改革开放以后，随着工业化、城市化的发展，农村经济社会结构发生了巨大变化，传统的社会保障制度受到越来越大的冲击，迫切需要建立一套与市场经济体制相适应的农村社会保障体系。解决全国近8亿农民的社会保障问题，免除他们生产经营的后顾之忧，维护社会稳定，调动广大农民的生产积极性，促进农村经济全面健康发展，为我国现代化建设提供良好的环境和强大的动力。

在党的“十七大”报告中，胡锦涛强调：“科学发展、社会和谐是发展中国特色社会主义的基本要求，全面建设小康社会是党和国家到2020年的奋斗目标，是全国各族人民的根本利益所在。”从我国的现实与未来发展看，建设全面小康社会与构建和谐社会最艰巨、最繁重的任务在农村。可以说，没有农村的稳定和全面进步，

就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康。因此，我们必须高度重视“三农”问题，进一步推进农村体制改革和制度创新，建立起适合我国国情的农村社会保障制度。只有这样，才能达到“十七大”报告提出的“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”新要求，才能确保到2020年实现全面建成小康社会的奋斗目标。

正是基于上述重要意义，在山东省财政厅的大力支持下，我们选择了《新时期农村社会保障制度研究》这一课题。经过近两年的广泛调查和努力工作，终于完成了该课题，形成了系统的研究报告。在此基础上，编撰成书。

本书共分六章：

第一章，农村社会保障体系总体框架。本章主要分析了建立农村社会保障的意义、指导思想和基本原则、农村社会保障体系现状以及农村社会保障存在的问题及解决措施。

第二章，农村医疗保障制度研究。本章内容包括：农村医疗保障概述，我国农村医疗保障的历史考察，制约农村医疗保障体系建设的深层次原因分析，国内外医疗保障模式的比较分析，以及多元化、分层次的农村医疗保障体系的目标选择。

第三章，农村最低生活保障制度研究。本章阐述了农村的贫困现状及其原因，进而对现行农村低保制度实施中存在的问题进行了分析。在此基础上，对农村低保制度的最低生活保障线和保障对象的确定、农村最低生活保障资金的筹集、组织机构建设和管理工作进行了再构思，并对农村最低生活保障模式的几种制度实践予以比较分析与选择。

第四章，进城农民工社会保障问题研究。本章从农民工社会保障现状出发，对当前农民工社会保障缺失的原因进行了深入剖析，然后，提出了分类分层保障模式的可行性政策建议，以及独立型农民工社会保障体系的优先次序设计路径。

第五章，农村养老保险研究。本章在对养老保险历史进行系统

梳理的基础上，深入分析了现行农村社会养老保险制度的主要内容及存在的问题，提出了当前我国农村社会养老保险制度建设的政策性建议；同时，通过对三种典型的农村养老保险模式的比较分析，设计了一套分层次、多元化的农村养老保险体系。

第六章，农村社会保障财政支持与管理问题研究。本章利用经济学和管理学的相关知识，对政府财政参与农村社会保障以及政府在农村社会保障事业发展中的职责和作用进行了理论分析，并阐述了财政对农村社会保障资金的收支管理、预算管理模式的探索和研究出较为科学合理的农村社会保障财会管理办法。

本书的主要特点是：其一，系统研究了中国农村社会保障制度的形成和发展的历程，理清了我国农村社会保障的发展脉络，做出了科学合理的阶段划分；其二，参考并借鉴不同发达程度国家和地区关于农村社会保障制度建设及模式选择的经验和教训，在结合我国农村社会保障制度改革和经济发展现实的基础上进行了创新性研究，同时结合山东省的具体情况进行了针对性研究；其三，运用经济学、管理学、社会学、财政学等学科的基本原理，将理论与实践紧密联系起来，注重规范研究与实证研究的结合，定性分析与定量分析的结合，宏观角度与微观角度的结合，理论探讨与对策研究的结合；其四，提出了一些切实可行的政策性建议：分类分层保障原则，独立型农民工社会保障体系的优先次序设计模式，农村社会保障资金的预算管理和财会管理机制，农村低保金的社会化发放，农村医疗保障的多元化、多层次制度模式等。

本书写作成员有郝书辰、董西明、赵宇、路军、董慧丽、张士强、丁宁宁、姜玉贞。在写作过程中，我们参阅并吸收了国内外学者的有关成果，在此一并深表谢意。

由于作者理论水平所限、实践能力不足，书中错误与疏漏在所难免，恳请读者批评指正。

作者

2008年4月于济南

# 目 录

<b>第一章 农村社会保障体系总体框架</b> .....	1
第一节 农村社会经济发展状况 .....	2
第二节 建立农村社会保障的意义 .....	8
第三节 农村社会保障体系建设的历史沿革与现状 .....	17
第四节 农村社会保障制度构建的基本原则及发展 建议 .....	32
<b>第二章 农村医疗保障制度研究</b> .....	44
第一节 农村医疗保障制度概述 .....	44
第二节 传统农村合作医疗保障制度的历史考察 .....	47
第三节 新型农村合作医疗保障制度的问题分析 .....	54
第四节 农村医疗保障体系建设模式选择及政策建议 .....	67
<b>第三章 农村最低生活保障制度研究</b> .....	87
第一节 农村的贫困现状及其原因 .....	87
第二节 农村低保制度的现状及问题分析 .....	102
第三节 完善农村低保制度的政策建议 .....	110
<b>第四章 进城农民工社会保障问题研究</b> .....	128
第一节 农民工群体特征及生存现状 .....	128

第二节	农民工社会保障现状 .....	133
第三节	农民工社会保障缺失的原因分析 .....	141
第四节	农民工社会保障建设的必要性与可行性分析 .....	151
第五节	可行性制度设计思路及政策建议 .....	155
第六节	构建农民工社会保障体系的战略意义 .....	166
<b>第五章</b>	<b>农村养老保险研究 .....</b>	<b>174</b>
第一节	农村养老保险历史回顾 .....	174
第二节	现行农村社会养老保险制度的主要内容及 存在的问题 .....	180
第三节	当前我国农村社会养老保险制度建设的思考 .....	189
<b>第六章</b>	<b>农村社会保障财政支持与管理问题研究 .....</b>	<b>218</b>
第一节	政府财政参与农村社会保障的理论分析 .....	218
第二节	政府在农村社会保障事业发展中的职责和 作用 .....	227
第三节	我国财政对农村社会保障事业的财力支持 .....	239
第四节	农村社会保障事业的财政管理 .....	251
<b>附录</b>	<b>.....</b>	<b>261</b>
附录 1:	中华人民共和国老年人权益保障法 .....	261
附录 2:	国务院关于解决农民工问题的若干意见 .....	268
附录 3:	农村五保供养工作条例 .....	281
附录 4:	关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的 通知 .....	287
附录 5:	县级农村社会养老保险基本方案(试行) .....	290
附录 6:	关于在全国建立农村最低生活保障制度的 通知 .....	295
附录 7:	关于建立新型农村合作医疗制度的意见 .....	300



# 第一章 农村社会保障体系 总体框架

社会保障制度是以国家或政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，对因年老、疾病、伤残、失业及丧失劳动能力等生活发生困难的社会成员，给予物质上的帮助，保障其基本生活的制度。它是随着社会化大生产的发展和市场经济的成熟而产生发展起来的，并最终成为现代国家普遍建立的一项基本的社会经济制度。

中华人民共和国成立后，中国共产党和人民政府高度重视社会保障制度的建设，以现实国情为依据，建立了城乡有别的、相互独立的具有中国特色的社会保障体系。农村社会保障以集体经济为依托，形成了包括五保供养制度、合作医疗制度、救灾救济制度及优抚保障制度为内容的体系。改革开放以后，随着家庭联产承包责任制的实行和工业化、城市化的发展，农村经济社会结构发生变化，传统的社会保障制度受到越来越大的冲击，迫切需要建立一套与市场经济体制相适应的农村社会保障体系。在这种背景下，经过长时间的探索，初步建立起以农村医疗保障、农村最低生活保障为主要内容的农村社会保障体系，同时农村养老保障、进城农民工社会保障等也处在积极建设中。这一农村社会保障体系框架，符合市场经济发展的要求，同时也是农村社会发展的需要。而另一方面，这一框架还处于试点与推进阶段，还需要结合农村社会现实对其进行不断发展和完善。

## 第一节 农村社会经济发展状况

历史上,我国以农立国,农村社会经济的发展关系着整个国家的繁荣与兴盛。中华人民共和国成立后,党和人民政府对农村的发展给予了高度的重视。尤其是改革开放以来,伴随农村土地承包责任制的实施,农村居民的平均收入水平有了大幅度的提高,农村社会经济取得了突飞猛进的发展。近几年,伴随经济、社会结构的转型,农村社会经济状况又有了新的改观。

### 一、农村人口

中国是一个大国,一个人口大国,一个农村人口占绝大多数的国家。同时,中国又是一个老龄化的人口大国。近几年农村人口老龄化趋势也日益严重。这共同构成了我国农村人口发展的基本特征。

#### (一) 农村人口及劳动力基数庞大,新增农村劳动力数量大

至今,我国仍然是一个农业人口大国,农村人口及劳动力基数庞大。《2007年国民经济和社会发展统计公报》显示,2007年全国总人口为132 129万人,其中乡村人口72 750万人,占总人口的55.1%;15~59岁的人口为91 129万人,占总人口的69%,而在这91 129万人中又有很大比重的人口是农村人口。据统计显示,我国历史上第三个生育高峰时间是从1985年到1990年这几年,而这一高峰主要出现在农村。到目前,第三次生育高峰出生的婴儿将走出校门,进入社会就业,也就是说,农村近几年新增劳动力数量也很庞大。

## （二）农村人口老龄化严重

人口老龄化是老年人口在总人口中所占比重不断加大的过程。通常情况下，把60岁及以上老年人口占总人口的比重达到10%及以上，或65岁及以上老年人口占总人口的比重达到7%及以上，看做是人口进入老龄化的标志。《2007年国民经济和社会发展统计公报》显示，我国60岁及以上的人口为15340万人，占全国总人口的11.6%，而65岁及以上的人口为10636万人，占总人口的8.1%。并且据预测，2030~2050年是中国人口老龄化最严峻的时期。2030年以后，人口总抚养比将随着老年抚养比的迅速提高而大幅度攀升，并最终超过50%。2030~2050年，中国人口总抚养比和老年人口抚养比将分别保持在60%~70%和40%~50%，是人口老龄化形势最严峻的时期。而我国人口老龄化一个显著特征是城乡倒置，也就是说与发达国家人口老龄化水平城镇高于农村的发展历程不同，我国农村老龄化水平超过城镇，农村老龄问题的压力更为突出。2006年发布的《中国人口老龄化发展趋势预测报告》指出，根据最近的人口普查数据，农村的老龄化水平高于城镇1.24个百分点。这种城乡倒置的状况将一直持续到2040年，到21世纪后半叶，城镇的老龄化水平才将超过农村，并逐渐拉开差距。

## 二、农村家庭

随着传统农业社会向工业社会的转变，整个社会的生产方式、生活方式都发生了变化，家庭结构也向简单化、小型化转化。尤其是计划生育政策的广泛实施，使得农村家庭规模由原来的大家庭或较大家庭转向小型化家庭，这种小型化家庭结构又被称为核心化家庭。2002年，我国乡村家庭平均人口规模为3.62人。

另外，随着中国农村城市化的发展，大量农村剩余劳动力向城市转移，其中主要是农村青壮年。这种人口转移带来的后果是在农



村中留下了大量的老弱病残，子女和父母的空间距离拉大，传统的农村家庭对老年人的照顾很难实现。

### 三、农村土地

我国农村大部分地区经济还比较落后，土地不仅是农民的基本生产资料，而且是农民最主要的生活来源。土地对农民的意义非同一般，尤其是以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制实施后，土地更是成为了农民寻求保障的依靠。

然而，随着城市化进程的推进，农村土地耕地面积出现急剧缩减，土地规模效应得不到发挥，这使得农村经济发展缺乏充足的物质基础。

#### （一）农村耕地面积大量减少

国土资源部发布的 2006 年度全国土地利用变更调查结果显示，截至 2006 年 10 月 31 日，全国耕地面积为 18.27 亿亩，比上年度末净减少 460.2 万亩。其中全国建设占用耕地 387.8 万亩（其中当年建设占用耕地 251.0 万亩，比“十五”年均建设占用耕地减少 24%，往年未变更上报的建设占用耕地 136.8 万亩），灾毁耕地 53.8 万亩，生态退耕 509.1 万亩，因农业结构调整减少耕地 60.3 万亩，四项共减少耕地 1 011.0 万亩。同期土地整理复垦开发补充耕地 550.8 万亩。补充耕地与减少耕地相抵，全国耕地面积比上年度末净减少 460.2 万亩。

我国人多地少，随着人口增长和耕地面积及质量的下降，耕地形势已十分严峻。国务院总理温家宝在 2007 年的政府工作报告中明确指出，“一定要守住全国耕地不少于 18 亿亩这条红线。”确保耕地保有量不低于 18 亿亩，必须严格落实土地管理和耕地保护责任制。国土资源部有关负责人表示，一是要按照《省级人民政府耕地保护责任目标考核办法》要求，开展对各省（区、市）当年耕

地保护责任目标履行情况的检查。二是要加强基本农田的保护和监管，在核定面积的基础上，查清并进一步做好基本农田落实到地块和农户工作。三是坚持耕地占补平衡中数量与质量并重，严格实行补充耕地数量质量按等级折算，确保耕地生产能力的平衡。四是积极参与“十一五”退耕还林规模研究论证，妥善协调生态建设与耕地保护的关系。同时，国土资源部正在总结各地经验，研究保障建设用地的新途径、新措施，缓解“双保”矛盾，真正促进科学用地。

## （二）农村土地规模效应差

目前，我国农村土地经营以户为单位，承包地按照人口和劳动力数目分配，每个家庭人均耕作面积很小。2006年，我国农村居民家庭平均每人经营耕地面积只有1.39亩。家庭耕作面积的小规模和土地的细碎化限制了农业生产的专业化经营，难以获得专业化和规模化的好处，也很难进行机械化生产，导致劳动生产率和土地产出率低下。

## 四、农村收入

改革开放以来，我国农村实行家庭联产承包责任制，农村生产力得到解放，农民收入水平有了很大提高。然而，近几年我国农民收入增长缓慢，对农村经济乃至整个国民经济和社会发展都带来不利影响。

### （一）农业收益低下，农民增收乏力

伴随城市化的发展，我国耕地面积不断减少，加之土地无法形成集中经营，土地经营效益不高。同时，农产品价格持续低迷，农业投入不足，农业社会化程度低等，这些都导致了农业收益低，农民收入增长乏力。2004年中央一号文件《中共中央、国务院关于促

进农民增加收入若干政策的意见》指出，全国农民人均纯收入连续多年增长缓慢，粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平，许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降，城乡居民收入差距仍在不断扩大。

2004~2008年中央连续五个“一号文件”都是针对农业、农村、农民问题的。党中央、国务院对农业、农村、农民问题的高度重视以及一系列惠农政策的出台，使得农村各项事业有了较快发展，农民收入连续4年（2004~2007年）保持了6%以上的增速，到2007年底农民的人均纯收入已达4140元，扣除价格上涨因素，比上年实际增长9.5%。

但是，总的来讲，与其他产业相比农业的收益率还是偏低，这也导致了农民特别是纯农户的收入增长缓慢，甚至下降。

### （二）农村经济结构不合理，非农业收入比重小

我国从20世纪70年代末实行经济体制改革。十一届三中全会后，我国把调整优化农村产业结构作为加快农村经济发展的着力点，贯彻实施“绝不放松粮食生产，积极发展多种经营”的方针，农村第一、二、三产业都得到了一定的发展。但目前农村经济结构还存在许多不合理之处。从农业内部结构看，农林牧渔业结构不合理，表现为种植业比重大，种植业中粮食比重大；从农产品结构看，初级产品多，加工产品少，精深加工产品更少；从农村产业结构看，第一产业比重大，而第二、三产业比重小。正是由于这种不合理的结构，使农民收入来源渠道变窄，制约了农民收入的增长，其结果是导致农民对农业收入的依赖性增大，每当遇到严重自然灾害时，农民收入就会急剧下降。

### （三）城乡收入差距大

改革开放以来，我国农村贫困地区的状况得到了显著改善，截至2007年，按农村绝对贫困人口标准低于785元测算，年末农村

贫困人口为1 479万人。<sup>①</sup>农村贫困减缓的同时，城乡收入差距却扩大了。近年来，城市经济发展较快，城镇居民收入不断增长。而对农村居民来说，虽然近年来农村居民人均纯收入保持了较快的增长速度，但是城乡居民收入差距却在进一步拉大。有评论说，一道越来越深的鸿沟，正在隔开我们的城市与乡村。“中国的城乡收入差距，世界第一。”——中国社科院经济所收入分配课题组新近完成的一份调查报告，印证了这道鸿沟正在变得更为刺痛人心。“这并不是危言耸听。”面对一些质疑的声音，该课题组负责人、社科院经济所研究员李实说。<sup>②</sup>统计资料显示，2007年，农民人均纯收入名义增长和实际增长速度都低于城镇居民人均可支配收入。全年农民人均纯收入比城镇居民人均可支配收入名义增长率低1.8个百分点，实际增长率低2.7个百分点，城乡居民收入的比率由2005年的3.22:1上升到2007年的3.33:1。

## 五、农村社会阶层结构

改革开放前，我国农村社会内部高度同质化、均等化。改革开放后，家庭联产承包责任制的确立、人民公社的解体等，一系列农村经济社会体制的改革打破了农村原有的社会结构。农民的观念、农村的环境、农民的就业取向等随之发生了深刻的变化，农民群体开始发生分化，相应的，农村阶层结构也发生了急剧的分化和重新组合。陆学艺最早提出农民“八个阶层”分化论，指出中国农民已大体分为八个阶层，分别为：农业劳动者阶层、农民工阶层、雇工阶层、农民知识分子阶层、个体手工业劳动者阶层、私营企业主阶层、乡镇企业管理者阶层、农村管理者阶层。继陆学艺的“八个阶

<sup>①</sup> 国家统计局：《2007年国民经济和社会发展统计公报》，中国新闻网，2008年2月28日。

<sup>②</sup> 《城乡差距世界第一：中国如何面对五大挑战之首》，金光农业网，2004年3月6日。

层”分化论之后，又有了石成林的“七个阶层”分化论，谢志强的六群体分化论等。

而20世纪90年代中期以来，伴随经济社会结构的转型，农村社会阶层结构又发生了很大变动。90年代中期以来，规模有所缩小的农村阶层有农业劳动者、农民工与乡镇企业管理者，而规模在不断扩大的农村社会阶层则有雇工、个体劳动者和工商户、私营企业主、农村知识分子和农村管理者。这种阶层分化代表性较强的是农业劳动者向雇工的转变。随着农村土地的减少和农业收入增长的乏力，农业劳动者逐渐减少，大量的农民走出乡村，成为了农民工。据农业部统计，2006年进城务工的农民达到1.19亿人，在乡镇企业就业人数达到1.48亿人，扣除重复计算部分，农村劳动力转移人数达2.1亿人左右。

## 六、农村社会流动

社会流动是指人们在社会关系空间中从一个地位向另一地位的移动。改革开放前，我国社会存在着僵硬的身份壁垒和极低的社会流动率，尤其是农村社会流动率更低。目前，我国农村结构正在发生急剧的变迁，农民的社会流动性很大，农村正处于一个开放流动的状态，存在着不断的水平流动、垂直流动和结构流动。

农民各个阶层之间也发生着自由流动，一个农民可以进入几个阶层，身份可以具有多重性，一个集体企业的管理者，也可以是个体劳动者、私营企业者和村干部。农民的这种阶层开放性和多重性，使农民在各个阶层间不断变动。

### 第二节 建立农村社会保障的意义

现代社会保障制度是历史发展到一定阶段的产物。进入工业社



会后，伴随市场经济的发展，现代社会保障制度开始建立并逐步成熟，成为现代化国家一项重要的经济制度安排。从英国颁布新《济贫法》开始，经过 100 多年的发展，目前全世界已有将近 150 个国家建立了类型不同和项目有别的社会保障制度。这一制度主要包括社会保险、社会救助、社会福利三部分。

中华人民共和国成立后，我国建立起了城乡有别的二元社会保障制度。计划经济体制下，农村劳动者保障体系主要是以集体保障为主体，家庭保障和国家救济为补充。然而，伴随工业化和现代化进程的推进，传统农村社会经济结构发生了巨大变迁，与这一进程相伴而生的生产方式、生活方式等使得传统社会的结构与制度安排受到了严重冲击。农村社会经济制度、模式都经历了一次嬗变和转型，城市化加速发展，大量耕地被城市建设占用；户籍制度松动，打破了城乡封闭的既有社会结构和社会秩序，农村人口流动频率加速，大量农村剩余劳动力向城市转移。而同时，传统社会结构下农民赖以生地的土地保障功能不断降低；家庭结构小型化，核心家庭数量增加，农村家庭保障功能也日益弱化，农村传统的非正规的保障体系变得十分脆弱。在这种背景下，迫切需要建立一个适合我国国情的，对劳动者在丧失劳动能力或失去生活来源或收入不足以维持必要的生活水平时，由社会提供必要物质帮助的农村社会保障制度，以解决全国广大农村群众的社会保障问题，免除他们生产经营的后顾之忧，维护社会稳定，调动广大农民的生产积极性，促进农村经济全面健康发展，为我国现代化建设提供良好的环境和强大的动力。

### 一、建立农村社会保障体系的经济意义

建立健全完善的社会保障制度是深化经济体制改革的重要配套措施，也是社会主义市场经济体制的内在要求。随着农村经济体制改革的进一步深化和市场经济的发展，建立农村社会保障制度对于