

大讲堂

人力资源和社会保障大讲堂

农村 社会保障制度

- | | |
|-----|---------------------------|
| 陈锡文 | 加快推进我国农村改革发展 |
| 韩长赋 | 关于农民工的几个问题 |
| 胡晓义 | 我国农村社会保障制度建设 |
| 军 | 积极发挥公共财政职能作用 促进农村社会保障事业发展 |
| 谦 | 发展中的新型农村合作医疗制度 |
| 生 | 发展农村社会救助事业 确保困难群众基本生活 |
| 义 | 国外农村社会保障制度改革发展的经验及启示 |

大讲堂

人力资源和社会保障大讲堂

农村 社会保障制度



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障制度/陈锡文等著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2011
人力资源和社会保障大讲堂
ISBN 978-7-5045-9161-6

I. ①农… II. ①陈… III. ①农村-社会保障制度-研究-中国 IV. ①F323.89
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 145216 号

中国劳动社会保障出版社出版发行
(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米×1092 毫米 16 开本 7.75 印张 1 插页 99 千字
2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷
定价: 24.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

人力资源和社会保障大讲堂

编审委员会

主 任 张梦欣 王志明

副 主 任 王玉君 张立新

委 员 曾令萍 王洪玉 吴秀君 仲艳平

贾 华 吴春星 陈晓丽

总 策 划 王玉君

本期策划 吴秀君

目

Contents

录

陈锡文

中央农村工作领导
小组副组长、中央
农办主任

加快推进我国农村改革发展 /1

- 一、党的十六大以来农村改革发展取得的
巨大成就 /1
- 二、新阶段农业农村政策体系的形成过
程 /4
- 三、加快推进社会主义新农村建设 /7

韩长赋

农业部部长

关于农民工的几个问题 /11

- 一、农民工问题产生的时代背景和重大作
用——三个阶段、三代农民工 /12
- 二、解决农民工问题的基本思路与需要关
注的突出问题 /17
- 三、农民工问题的展望 /29



胡晓义

人力资源和社会保障部
副部长

我国农村社会保障制度建设 /32

- 一、农村社会养老保险制度 /33
- 二、被征地农民社会保障 /41

王 军

财政部副部长

积极发挥公共财政职能作用 促进农村 社会保障事业发展 /48

- 一、近年来农村社保工作取得长足发展 /48
- 二、多视角分析更应充分肯定农村社保建设的重大意义 /53
- 三、对今后我国农村社保制度建设几个重大问题的认识 /59

刘 谦

卫生部副部长

发展中的新型农村合作医疗制度 /67

- 一、新农合的发展现状 /67
- 二、新农合的主要成效 /70
- 三、新农合面临的主要困难和问题 /74
- 四、下一步工作思路 /76

米勇生

民政部社会救助司司长

发展农村社会救助事业 确保困难群众 基本生活 /81

- 一、对农村社会救助的基本认识 /81
- 二、农村社会救助事业发展的现状 /84
- 三、推进农村社会救助事业发展的基本思
路 /93

林 义

西南财经大学保险与社会
保障研究中心主任，国家
社科基金重大项目首席专
家

国外农村社会保障制度改革发展的经验 及启示 /97

- 一、国外农村社会保障制度的发展进程及
主要模式 /98
- 二、国外农村社会保障改革的新探索、新
经验 /108
- 三、国外农村社会保障改革发展的启示与
思考 /113

加快推进我国农村改革发展

陈锡文^{*}

一、党的十六大以来农村改革发展取得的巨大成就

进入新世纪以后，我国进入了全面建设小康社会的新的历史时期，我国的改革发展进入了一个新的历史阶段。随着近年来我国经济的快速增长和综合国力的明显提高，加大“三农”扶持力度和逐步改变城乡二元经济结构的条件开始成熟，党的十六大第一次在党的文件中明确提出以城乡统筹的方式解决三农问题。

党的十六大以来，我国现代农业建设稳步推进，农村经济繁荣发展，农民收入持续较快增加，为国民经济又好又快发展和整个社会的和谐稳定作出了巨大贡献。2009年中央财政“三农”投入达到7 253亿元，比上年增长21.8%。2010年，中央财政预算安排“三农”投入

^{*} 中央农村工作领导小组副组长、中央农办主任。



8 183 亿元，实际执行数又有增加。

一是农业综合生产能力不断提高。2010 年的中国农业不负众望，战胜了严重自然灾害的困扰，克服了种种不利因素，夺取了粮食连续第 7 年增产的好成绩，创造粮食年度产量 10 928 亿斤的历史最高水平。近年来，棉花、糖料、肉类、禽蛋、奶类、水产等农产品的生产也基本保持稳定发展。

二是农民人均收入持续较快增长。2003—2009 年，农民人均纯收入从 2 622 元提高到 5 153 元，增长速度连续 6 年保持在 6% 以上。农村居民家庭恩格尔系数下降到 41%。2010 年预计农村居民人均纯收入在 5 800 元以上，实际增长 10% 左右。国家扶贫工作重点县农民人均纯收入保持较快增长，农村绝对贫困人口数量继续下降。2009 年，国家投入扶贫资金 197.3 亿元，扶贫标准提高到每人每年 1 196 元，扶贫开发对象覆盖 4 007 万人。到 2009 年底，农村贫困人口减少到 3 597.1 万人。国家扶贫工作重点县农民人均纯收入增加到 2 842 元。

三是农村劳动力转移就业态势良好。2009 年，共组织农村劳动力转移就业培训 1 100 万人次。目前，外出务工农民工人数已经超过 1.57 亿人。农民大量进入非农领域和城镇就业，不仅直接增加了农民的收入，而且带动了农民生产技术和经营管理水平的提高、生产生活方式的变化和农村社会结构的转型。目前，在农民的人均纯收入中，工资性收入已占到 40%，成为农民收入增长的支柱。

四是农村基础设施建设和社会事业发展取得重大进展。农村民生加快改善，对促进社会公平正义、缩小城乡发展差距起到了重要作用。通过实施“十一五”规划，共解决全国 1.65 亿农村人口饮水安全问题。预计到 2014 年，将可以全面解决农村人口安全饮水问题。2006—2009 年，中央共投资 1 661.7 亿元，新建、改建农村公路 144.1 万公里。预计到 2010 年底，全国 96.1% 的乡镇、东部和中部地区 94.2% 的建制村可以通达水泥（柏油）路，西部地区 98.1% 的建制村可通达公路。国家电网供电区内所有农村基本实现了户户通电，大电网对农

村人口的覆盖率超过了 95%。农网改造深入推进，基本实现了城乡居民生活用电同网同价。国家大力扶持农村发展清洁能源，到 2009 年底农村沼气用户已达到 3 500 万户，预计到今年底，全国将有 4 000 万农户使用沼气。农村危房改造项目已经启动，农村居民居住条件加快改善。2009 年，改造农村危房 80 万套。

农村免费义务教育全面实现。2009 年，中央财政下达农村义务教育保障机制专项基金 587 亿元（其中公用经费、免费教科书资金、校舍维修改造资金、补助家庭经济困难寄宿生生活费资金分别为 357 亿元、138 亿元、51 亿元、41 亿元），农村中、小学生预算内人均公用经费分别达到 500 元、300 元。中西部地区农村校舍维修改造的补助标准得到提高，截至 2009 年底，已完成中西部地区农村初中校舍改造工程 6 063 所，完工校舍面积 1 281 万多平方米。为 1.3 亿农村义务教育阶段学生免除学杂费和教科书费。按照小学每年 300 元/年·人、初中 750 元/年·人的标准对约 1 100 万农村家庭经济困难寄宿生补助了生活费。中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免费教育开始实施。完成农村学校远程教育网络工程投资 110 亿元。新型农村合作医疗实现全面覆盖，参合人数达 8.33 亿人。国家安排基层医疗服务体系建设资金 217 亿元，支持 986 个县级医院、3 549 个中心乡镇卫生院、1 154 个社区卫生服务中心建设。2009 年，为 1 126 万名农村孕产妇住院分娩实施补助，为 1 186 万名农村生育妇女孕前 3 个月和孕早期 3 个月免费补服叶酸。农村计划生育家庭奖励扶助制度全面实施。农村最低生活保障制度全面建立，截至 2010 年 7 月底，全国农村低保对象达到 5 047 万人，人均标准为 1 284 元，最低补助水平 61 元/月·人。新型农村社会养老保险制度试点加快推进，2010 年已覆盖农村居民 1.8 亿人，其中 60 岁以上的约 3 500 万人。截止到 2010 年 7 月份，五保户供养人数为 554 万人。2009 年，农民工参加工伤保险人数达到 5 587 万人。农村文化事业快速发展，广播电视村村通、农村电影放映工程、农家书屋工程、农村党员干部远程教育网络建设等一系



列文化下乡工程顺利实施。

五是农村改革取得重大突破。坚持农村基本经营制度，稳定了党在农村政策的基石。坚持实行最严格的耕地保护制度，耕地大量减少的势头得到明显遏制。推进农村税费改革，减轻农民负担约 1 250 亿元。2009 年，“四项补贴”已经增加到 1 230.8 亿元。集体林权制度改革取得重大突破，截至 2010 年上半年，全国已完成确权到户面积 19.5 亿亩，占全国集体林地面积的 71.3%。乡镇机构、农村义务教育经费保障机制、县乡财政管理体制改革稳步推进。农村金融、供销合作、国有农场等方面的体制改革也取得明显进展。

六是农村保持稳定和谐。2009 年，全国 12 个省份村委会完成换届选举工作。目前，全国 60.4 万个村委会中，依法民主选举产生村委会成员 230 多万人。农民土地、民主选举等方面的合法权益保护继续得到加强。

“三农”工作取得的成就，为我国成功应对国际金融危机的冲击提供了重要支撑，为实现保增长、保民生、保稳定的目标作出了重要贡献。

二、新阶段农业农村政策体系的形成过程

在全面建设小康社会的阶段，我国在建立符合统筹城乡发展要求的新的农村政策体系方面迈出了重大步伐。这个体系的初步形成，是党中央立足全局、准确把握经济社会发展规律、不断深化对解决“三农”问题的认识、科学进行重大决策的结果。

党的十六大的召开，标志着我国进入了全面建设小康社会的发展阶段，农村改革发展的大环境背景因此有了深刻的变化。党的十六大报告首次提出要以统筹城乡经济社会发展的思路来解决好“三农”问题。在 2003 年初召开的中央农村工作会议上，胡锦涛总书记强调，全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村，要把解决好“三农”

问题作为全党工作的重中之重。这就明确了在全面建设小康社会阶段的“三农”工作的地位。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次提出了科学发展观和“五个统筹”的要求，并将统筹城乡发展放在了“五个统筹”之首，将“建立有利于改变城乡二元经济结构的体制”作为完善社会主义市场经济体制的一大重要任务。2004年，中共中央的一号文件再次聚焦“三农”问题，要求按照统筹城乡经济社会发展的要求，坚持“多予、少取、放活”的方针，千方百计促进农民收入增长，以调动农民生产积极性，实现农业和农村经济持续稳定发展。出台了降低农业税税率和对农民实行直接补贴的政策。此后，每年的中央一号文件都是关于农业农村工作的，迄今已连续7年。

在党的十六届四中全会上，胡锦涛总书记在进行国际经验比较的基础上指出，“纵观一些工业化国家的发展历程，在工业化初始阶段，农业支持工业，为工业化提供积累，是带有普遍性的趋向；但在工业化发展到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村的协调发展，也是带有普遍性的趋向。”2004年年底，胡锦涛总书记在中央经济工作会议上明确指出：“我国总体上已经进入了以工促农、以城带乡的发展阶段”。这就统一了全党进一步加大力度解决好“三农”问题的思想认识。2005年的中央一号文件提出，农村改革和发展仍处在艰难的爬坡和攻坚阶段，要按照统筹城乡经济社会发展的要求，坚持“多予、少取、放活”的方针，强化对农业支持保护，努力实现农业稳定发展和农民收入较快增长的目标。在这个文件中，出台了农村义务教育“两免一补”这一重大政策。

2005年，党的十六届五中全会通过了关于“十一五”规划的建议，明确了要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局的重大方针，并把建设社会主义新农村作为我国现代化进程中的重大历史任务提了出来。2006年的中央一号文件对建设社会主义新农村这一重大历史任务进行了专门部署。经过6年的改革探索，中央果断决策，自2006年



起，在全国范围取消农业税、牧业税、农业特产税和牲畜屠宰税，这标志着在我国绵延了 2 600 年的按地亩向农民征收农业税的制度寿终正寝，也标志着国家和农民之间的经济关系发生了历史性变化。

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出，我国社会总体上是和谐的，但也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题，明确要求高度重视城乡、区域、经济社会发展的不平衡问题，逐步实现基本公共服务的均等化。2007 年的一号文件以建设现代农业为主题，对扎实推进社会主义新农村建设进行了部署。这个文件出台了在农村实现最低生活保障制度全覆盖这一重大政策，对促进公共服务均等化具有至关重要的作用。

党的十七大报告明确提出要加强农业基础地位，坚持走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。2008 年一号文件以加强农业基础建设为主题，对进一步促进农业发展农民增收进行全面部署。这一年，党中央、国务院还专门就全面推进集体林权制度改革发出文件，要求用 5 年左右时间，基本完成明晰产权、承包到户的改革任务，又一次极大地解放了农村的生产力。

我国的改革是从农村开始的。在改革开放三十周年之际，考虑到“三农”工作事关全局、农业农村发展又处于关键阶段，党的十七届三中全会重点研究了农村改革发展问题，通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，进一步明确了新形势下农业农村改革发展的方向。这次会议全面总结了农村改革发展 30 年的主要成就、肯定了农村改革发展对全局的重大贡献、总结了农村改革发展的基本经验，并要求全党居安思危，清醒看到：农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。这次全会对农村改革发展的形势做出了重要判断：我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、

形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。会议明确提出，要把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求，从体制机制创新、现代农业建设、农民收入增长、基层组织建设、完善公共服务、保护生态环境六个方面提出了到 2020 年农村改革发展的基本目标任务。

受国际金融危机冲击的影响，2009 年是新世纪以来我国经济发展最困难的一年，只有稳定了农业农村，应对危机和转变经济发展方式才有坚实的基础。中央一号文件围绕农业稳定发展农民持续增收对落实党的十七届三中全会的精神进行了部署。2009 年，国务院还专门发出了关于开展新型农村社会养老保险试点工作的指导意见，标志着我国在促进城乡基本公共服务均等化方面又迈出了具有关键意义的重要步伐。

2010 年的一号文件继续以夯实农业农村发展基础为主题，要求全党务必居安思危，切实防止忽视和放松“三农”工作的倾向，努力确保粮食生产不滑坡、农民收入不徘徊、农村发展好势头不逆转。把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措，把建设现代农业作为转变发展方式的重大任务，把建设社会主义新农村和推进城镇化作为推动经济平稳较快发展的持久动力，按照稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲的基本思路，毫不松懈地抓好农业农村工作。

三、加快推进社会主义新农村建设

“十二五”时期，是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期。能否认真贯彻好制定“十二五”规划的指导思想，按照以科学发展为主题、以加快转变经济发展



方式为主线的要求，落实好规划建议提出的各项战略任务和政策措施，在很大程度上取决于我国“三农”问题的解决程度。为此，“建议”明确提出，要在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，作为“十二五”时期的一项重大任务。围绕这一重大任务，要切实加强四方面的工作。

（一）加快发展现代农业

“建议”要求，坚持走中国特色农业现代化道路，把保障国家粮食安全作为首要目标，加快转变农业发展方式，提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力。尽管我国农业已经连续七年实现粮食增产、农民增收，但增产增收的基础并不牢固。在人增地减水缺和经济发展的背景下，我国粮食等主要农产品的供求关系并不宽松，大豆和植物油等的进口量还在持续增长。要确保我国粮食安全和主要农产品的供给，就必须按照“建议”的要求，加快建设现代农业的步伐。一是必须切实增加投入，全面加强农田水利建设，提高农业防灾抗灾和高产稳产的水平；二是必须加快农业科技进步，增强科技成果转化、技术推广和农民培训的能力，使农业增长转到依靠科技进步和劳动者素质提高的轨道上来；三是必须完善现代农业的产业体系，大力发展农业的社会化服务和农产品的加工、流通业，提高农业标准化和农产品质量安全水平；四是必须完善农产品的市场体系和价格形成机制，进一步加大对农业的支持保护力度，加快健全对粮食主产区的利益补偿机制，充分调动地方政府抓粮和农民生产粮食的积极性。

（二）进一步完善农业的经营体制

“建议”提出：坚持和完善农村基本经营体制，现有农村土地承包关系保持稳定，并长久不变，在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营，支持农民

专业合作社和农业产业化龙头企业发展，加快健全农业社会化服务体系，提升农业经营组织化服务，这就为进一步完善农业经营体制指明了方向。一要切实保障农民土地承包权益，加快推进对农村土地所有权和农户土地承包经营权的确权、登记、颁证工作，加强对农民依法自愿有偿的土地承包经营权流转的服务工作；二要加强对农民专业合作社发展的支持，尤其是要研究出台更有力的财政金融税收等政策，吸引农民组织起来提供自我服务和自我保护，提高农民进入市场和抵抗风险的能力；三要加快发展农业的社会化服务体系，在继续加强农村集体组织和政府专业机构服务功能的同时，支持多种社会力量兴办多元化、多层次的农业服务组织，切实把农民一家一户办不了、办不好、办起来不经济的事办好，在家庭经营基础上不断提高我国农业的现代化水平。

（三）加强农村基础设施建设和公共服务，着力改善农村民生

在千方百计增加农民收入的同时，还必须按照国家的要求，坚持基础设施建设和公共服务向农村倾斜的方针，继续推进农村电网改造，加强农村饮水安全和公路、沼气等建设，继续改造农村危房，加大整治农村环境的力度，加快改善农村的生产生活条件。目前，发展农村公共文化、促进农村义务教育、加强新型农村合作医疗、实行农村最低生活保障等重要制度都已建设起来，要在完善体制、提高标准、推动公共资源配置均等化等方面加大力度，逐步实现这些方面的公共服务城乡一体化。同时，要加快推进新型农村社会养老保险的试点工作，尽力而为、量力而行地扩大覆盖面，尽快实现广大农民老有所养的期盼，为逐步形成城乡经济社会一体化发展新格局打下坚实基础。

（四）深化农村改革

深化农村改革，完善农业农村的体制机制，是推进农业现代化、加快社会主义新农村建设的强大动力。要坚持和完善农村基本经营制



度，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。要加快做好农村集体土地所有权和农户土地承包经营权的确权登记颁证工作，切实保证现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变；在依法自愿有偿和加强服务基础上，完善农村土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营；在坚持家庭承包经营的基础上推进农业经营体制机制创新，既要鼓励和引导家庭经营向采用先进科技和生产手段的方向转变，又要促进统一经营向发展农户联合与合作，形成多元化、多形式、多层次的经营服务体系的方向转变，提高农业的集约化水平和组织化程度。要按照节约用地、保障农民权益的要求，推进征地制度改革，逐步理顺国家对农地征收为建设用地后增值收益的分配关系，使农民在更大程度上共享工业化、城镇化的成果。要探索建立对依法取得的农村集体经营性建设用地通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让使用权的制度，实现集体闲置资产的增值。要深化农村信用社改革，鼓励有条件的地区以县为单位，建立社区银行，发展农村小型金融组织和小额信贷，健全农业保险制度，改善农村金融服务。

要深化农村综合改革，进一步推进乡镇机构改革、农村义务教育改革和县乡财政管理体制改革，建立村级运转经费保障机制，完善村级公益事业财政资金奖补制度。深化集体林权制度改革，推进国有林区林权制度改革。完善草原承包经营制度，落实草原生态保护的奖补政策力度。在保护并逐步恢复草原生态系统的基础上，促进牧业发展、牧区繁荣、牧民富裕。

2010年6月