

北京农村社会保障调查与研究

Research on Rural Social Security of Beijing

北京市人民政府研究室

北京市民政局

民政部社会福利与社会进步研究所

北京经济学院出版社

北京农村社会保障调查与研究

北京市人民政府研究室

北京市民政局

民政部社会福利与社会进步研究所

北京市经济学院出版社

1988年

北京农村社会保障调查与研究

北京市人民政府研究室
北京市民政局 编
民政部社会福利与社会进步研究所
北京经济学院出版社出版发行
(北京市朝阳区红庙)

850×1168毫米 32开本 印张22.625 580千字

北京顺义县印刷厂印刷

1988年12月第1版 1988年12月第1版第一次印刷

印刷：1—5000

ISBN 7-5638-128-6/C·6

定价：6.90元

《序》

尽快建立北京市农村社会保障制度，是保证京郊农村经济发展、社会安定的一件大事。

党的十一届三中全会以来，北京市农村经济社会形势发生了巨大变化。商品经济、市场机制强烈地冲击着传统的农村经济结构和农民的生活方式。农村第二、三产业的兴起与发展，使大批劳动力脱离传统农业向非农业转移，农村分配制度改革所引起的集体保障功能相对削弱，农民家庭结构的小型化，农民平均寿命的延长，已经到来的农村社会老龄化等一系列问题，都使得京郊农村原有的民政救济对象为主要工作内容的社会保障制度已不能适应农村新形势发展的要求，这就是为什么要建立北京市农村新型社会保障制度的根本原因。

建立农村新型社会保障制度要具备一定的经济基础和由此而产生的强烈的社会需求。1988年北京市农民人均年纯收入已达1063元，大大高于全国农民平均收入水平，基本具备了建立农村新型社会保障制度所必需的经济基础。部分乡、村还自发地进行了养老、医疗制度的改革，反映出京郊农民对实行农村社会保障制度改革的强烈愿望。因此，尽快建立京郊农村新型社会保障制度是符合京郊农村经济社会发展的客观规律的，是必需的和可能的。

按照党中央“七五”期间要研究和建立新型农村基层社会保障制度雏形的战略部署，北京市人民政府组织有关各部门从调查研究入手、初步总结了北京市农村社会保障工作的历史和近两年的试点经验，比较系统地分析了北京市农村社会保障工作的现状，并对其发展作了初步预测，在此基础上提出了建立京郊农村新型社会保障制度的总体方案建议。这本书所收录的材料，就是这次调查研究的部分成果，它既有全市性的较为系统的研究报告，

也有县、乡、村有关部门的调查报告和试点经验，还收录了国家有关部委、有关部门负责同志和部分专家学者对我国农村基层社会保障的最新研究成果。希望这本书的公开出版不仅能促进北京市农村基层社会保障制度的建立和完善，也能对探索建立适合中国国情的社会保障制度提供一些可供参考的意见和资料。

何鲁丽

1988年12月于北京

(编者注：何鲁丽同志现任北京市副市长)

说 明

党中央提出“七五”期间要研究和建立适合我国生产力水平、形式多样、项目不同、标准有别的新型社会保障制度，指出这是保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件，也是社会安定和国家长治久安的根本大计。根据党中央这一战略部署，在北京市副市长何鲁丽，市政府副秘书长、市政府研究室主任段柄仁，市政府研究室副主任陈一夫、市民政局局长段天顺、副局长殷兆玉等同志的领导下，北京市人民政府研究室、北京市民政局、民政部社会福利与社会进步研究所在有关各方，特别是北京市计划经济研究所等单位的协助下，用两年左右的时间，对北京市农村社会保障开展了系统的调查研究。北京市哲学社会科学规划领导小组办公室将此项调研列入“七五”期间北京市社科研究重点课题，北京大学社会学教授、市政府政策研究顾问袁方担任课题学术指导。

本书收录了这项调研的部分研究成果。全书共分四个部分：第一部分是北京市农村基层社会保障专题调查报告；第二部分是京郊两县（生产力水平较高的顺义县和水平较低的密云县）、两乡（顺义县木林乡和怀柔县北房乡）和两村（朝阳区十八里店乡老君堂村和大兴县黄村镇大庄村）的典型调查及试点方案；第三部分是在农村社会保障研究享有盛名的部分专家学者、中央有关部门负责同志最新的研究成果；第四部分收录了部分北京农村社会保障资料。除署名文章外，本书其余部分均由“北京市农村社会保障调查与研究组”的同志执笔撰写。调查研究组负责人为市政府研究室李豫、市民政局李喜元、民政部社会福利与社会进步研究所朱勇，调查研究组其他成员是：市政府研究室的孙彦，张

坚、齐恺、王镇，市民政局的隗淑容、杨瑞卿，市计划经济研究所的杨可。李豫、孙彦、张坚负责全书的统编和定稿工作。

此项调研工作得到市体改办、市卫生局、卫生部健康报社、中国人民大学、北京大学、北京经济学院及中共怀柔县委研究室等单位的大力支持；汪冲、苏玉红、郑克勤、李延臣、贾连昌、杨满城、韩伟、宋爱萍、韩梅、华素霞、张京陆等同志参加了部分调查并承担了部分研究报告的初稿撰写工作；北京市统计局计算站对这项调研给予很大的支持，该站的常燕南、蔡润卿等同志承担了有关数据的计算机汇总和预测工作；北京经济学院出版社和顺义县民政局张宝坤、刘连生等同志为本书的出版做了大量的工作；顺义县印刷厂积极支持、承担了本书的印刷工作，在此一并致谢。

编者

1988年12月30日

目 录

第一部分

北京市农村社会保障总体调查与研究	
北京市建立农村基层社会保障制度雏形三年规划…	(3)
北京市民政局	
北京市农村养老保障调查与研究……………	(8)
北京市农村社会保障调研组	
北京市农村医疗保障调查与研究……………	(44)
北京市农村社会保障调研组	
北京市农村社会福利生产调查与研究……………	(53)
北京市农村社会保障调研组	
北京市农村社会救济调查与研究……………	(60)
北京市农村社会保障调研组	
北京市农村优抚工作调查与研究……………	(72)
北京市农村社会保障调研组	

第二部分

北京市农村社会保障典型调查及试点方案	
北京市顺义县农村社会保障调查与研究……………	(85)
北京市农村社会保障调研组	
附：北京市顺义县农村社会保障总体方案	
北京市顺义县民政局	
北京市密云县农村社会保障探索……………	(113)
北京市农村社会保障调研组	
北京市顺义县木林乡社会保障调查及试点方案……	(152)
北京市农村社会保障调研组	

北京市怀柔县北房乡医疗保障调查与研究·····	(217)
北京市农村社会保障调研组	
北京市朝阳区十八里店乡老君堂村社会保障调查和村民养老保障方案·····	(240)
北京市朝阳区民政局	
北京市大兴县黄村镇大庄村社会保障调查与分析···	(253)
北京市农村社会保障调研组	
附：大庄村社会保障制度试点方案	
北京市大兴县民政局	
社会保障报社课题组	

第三部分

中国农村社会保障制度的理论思考与探索	
社会保障制度的几个理论性问题·····	(273)
国家经济体制改革委员会宏观司副司长 农合	
农村救灾应逐步建立合作保险体制·····	(293)
民政部研究室副主任 曾祥平	
我国农村实行健康保险问题的研究·····	(299)
卫生部政策研究室副主任罗益勤	
关于改革我国养老保险体制的几点意见·····	(311)
民政管理干部学院 院长	
民政部社会福利与社会进步研究所所长	张一知
社会保障的模式比较及改革的思考·····	(320)
民政管理干部学院副院长 陈良瑾	
我国社会保障指标体系及评价方法·····	(334)
中国社会科学院社会学研究所 梁向阳	
外国社会保障制度的主要经验和教训·····	(343)
国家经济体制改革委员会 农合	
国外的老年社会保障与退休制度·····	(370)

中国社会科学院经济研究所 副教授 熊必俊

第四部分

北京市农村社会保障调查统计表

表1	北京市乡（镇）基本情况表·····	（387）
表2	北京市乡（镇）养老保障统计表·····	（445）
表3	北京市乡（镇）医疗保障统计表·····	（503）
表4	北京市乡镇企业职工福利保障统计表·····	（567）
表5	北京市农村福利生产统计表·····	（599）
表6	北京市农村社会救济统计表·····	（628）
表7	北京市农村优抚工作情况统计表·····	（686）

第 一 部 分

北京市农村社会保障总体 调查与研究

北京市建立农村基层社会保障制度雏形三年（1988——1990）规划

北京市民政局

根据国家“七五”计划关于建立社会保障制度雏形的要求和国务院批准的民政部《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》精神，为确保“七五”期间实现《计划》提出的任务和要求，特制定北京市建立农村基层社会保障制度雏形三年规划。

一、京郊农村基层社会保障工作现状

近几年来，随着农村经济体制改革的不断深入，京郊农村基层社会保障工作有了很大发展，特别是近一年多来，在进行建立农村基层社会保障制度试点和探索的基础上使其逐步发展，已初步为我市建立农村基层社会保障制度雏形奠定了基础。到1987年底全市293个乡镇中已有82个建立了社会保障网络；乡（镇）都建起了敬老院，集中收养孤老3400多人，以乡统筹的分散五保工作也得到进一步落实；5万余贫困户经过扶持已摆脱了贫困；郊区、县共兴办福利厂766个，安置残疾人12000多人；10个远郊区、县都建起了光荣院。收养孤老优抚对象500余人，对其他优抚对象普遍实行了定期定量补助和由乡范围统筹的群众优待；13个郊区县中已有8个区县的火化率达95%以上；全市有48个乡（镇）的160个村实行了农民退休养老制度，享受退休金或养老补贴的农民5.1万人，占全市老年农民总数的13%。其中有部分乡和村已探索实行了养老合作保险和医疗合作保险制度。

但是，由于农村各乡（镇）经济条件和领导干部重视程度不同，社会保障工作的发展很不平衡，还存在着不少问题。全市农村还有2万余贫困户需要扶持，有8000余常困户的救济还没有切实的保障；《北京市农村五保户供养工作暂行规定》尚未得到全面

落实，一些五保对象的生活补助和照料工作解决得还不够好，全市还有26个乡没有福利企业，一部分有劳动能力需要安置的残疾人还没有安置；一些较富裕的乡由集体包揽农民养老和医疗费负担日益加重，需要通过改革探索新的办法；优抚工作需要向经常化、制度化、群众化发展。上述问题以及改革中还可能出现的新问题，都需要通过建立和完善农村基层社会保障制度来解决。

二、建立农村基层社会保障制度雏形的指导思想及任务

1、建立农村基层社会保障制度雏形的指导思想是：以党的十三大精神为指针，以改革为动力、以乡、镇为依托，重点抓基础，积极搞探索，三年内初步建成具有首都特色的农村基层社会保障制度雏形。

2、主要任务及指标

一是建立组织，形成网络，随着郊区农村乡镇经济的蓬勃发展，社会保障工作必须与之相适应。为了加强农村基层社会保障工作的统一领导，做到长远有规划，短期有安排，促进各有关部门的分工协作，全市农村乡镇，都应建立社会保障工作委员会，村建立社会保障工作小组。根据试点经验，乡镇社会保障工作委员会主任、副主任，一般由乡长、主管民政工作的副乡长、农工商总公司副总经理分别兼任，民政、财政、武装、团委、妇联、卫生院、敬老院等有关部门的领导及农民代表任委员。村社会保障工作小组由有关人员组成。乡镇社会保障委员会下设办公室，负责处理社会保障日常工作，办公室主任由民政助理员兼任。乡、村社会保障组织的任务是：宣传党和政府有关社会保障的政策法令，研究和确定社会保障工作的规划和计划；制定并监督执行社会保障方面的规章制度，督促和检查各项保障工作的落实，筹集、管理并监督使用社会保障资金。建立社会保障组织的乡、村，可根据当地经济承受能力和农民的保障需求建立相应的社会保障线。即扶贫扶优、优抚安置、救灾救济、五保供养、残疾人服务、婚丧改革、托幼教育和文化娱乐等。上下左右相互贯通，

形成网络。网络化的标准是：组织落实，保障对象和项目落实，规章制度健全，服务管理有效，资金来源稳定。

二是保障设施和服务水平有进一步发展。(1) 每乡(镇)都建立起扶贫福利企业，并建成以福利厂为依托的残疾人服务中心。使有劳动能力且有安置要求的残疾人基本得到安置，尚未得到扶持的贫困户都得到扶持，并能为发展农村社会保障事业提供部分资金。(2) 《北京市农村五保户供养工作暂行规定》得到全面落实，各乡镇形成以敬老院为依托的五保服务中心，每个郊区县建成二至三个与本区、县经济发展水平相适应、对内具有示范作用，并可以对外开放的“窗口”式敬老院。(3) 深入开展群众性拥军优属活动，优抚对象的群众优待金标准，随当地农民生活水平的不断增长而提高；大力开发使用军地两用人才，经济比较发达的乡镇，要建立优抚安置服务中心，并积极推广试行优抚安置“一条龙”。(4) 大力推进婚丧习俗改革，乡、村普遍建立红白理事会等群众性组织并积极发挥作用，逐步纠正婚、丧事中的封建迷信及铺张浪费等问题，规定实行火化的地区，火化率要达到并保持在95%以上。有条件的乡、村要自建骨灰堂，以促进火化工作的稳步发展。(5) 经济条件较好的乡(镇)村，要建立一些适合老年人、残疾人和青少年特点的活动场所和其它福利设施。

三是坚持改革，积极探索社会保险新途径。经济条件较好的区、县要抓好一个乡或一个村的合作养老保险和合作医疗保险试点，坚决克服“大锅饭”的影响，逐步解决集体大包大揽农民养老金和医疗费的问题。开辟一条既符合社会主义初级阶段的客观条件，又能被广大农民群众所接受的科学的农民养老、医疗新途径。经济条件一般或偏下的区、县中，个别富乡或村如果希望建立新型农民养老、医疗保险制度，也可帮助他们进行试点和探索。

三、社会保障资金的筹集和管理

国家“七五”计划指出，“要通过各种渠道筹集社会保障基金，改变过去全部由国家包起来的办法。”根据这一精神，各乡

镇在筹集社会保障资金时，除国家下拨的优抚、救灾、救济等专项经费外，其它经费都要在当地通过各种渠道统筹解决。有些从乡镇（村）企业、福利工厂和其它集体经营性收入中提取，有些则需要农民个人负担一部分。比如，义务兵优待金、五保户供养金，各种保险投保金等。乡镇企业职工的养老问题，可参照《北京市人民政府关于进一步支持乡镇企业发展的若干规定》（京政发〔1988〕35号）第五款第二十三条“按照集体和个人共同负担的原则，有条件的乡镇企业可以实行职工养老金社会保险，集体负担部分可以税前列支，列支比例由区县决定；个人承担部分不能低于保金的10%”执行。筹集资金的具体数量、各方应承担的比例，乡镇（村）可根据当地的保障需要、经济条件以及农民个人的思想承受能力自行确定。

社会保障资金的管理，可建立群众互助性质的储金会组织，通过储金会进行管理，也可设专职会计，单独建立帐目，通过必要的规章制度进行管理。基金在积累过程中，要认真解决保值增殖问题。

四、应注意的问题

1、正确处理发展经济与搞好社会保障的关系。社会保障做为社会发展的一种稳定机制，在当前，既能为商品经济的发展提供安定团结的社会环境，又能为人们参与竞争创造平等的机会，从而促进生产力和经济建设的发展。反过来，经济建设的发展，又能为搞好社会保障提供更多的资金和物质条件。两者是相辅相成的。因此，在抓好经济建设的同时，必须认真抓好社会保障工作。

2、因地制宜，从实际出发，不搞“一刀切”。京郊农村乡（镇）间的自然条件有很大差异，经济发展很不平衡。建立农村社会保障制度要同当地经济发展水平相适应。确定保障范围、项目和标准，都要坚持因地制宜，从实际出发，实行分类指导，从而建立起形式多样、项目不同、标准有别的多层次的农村基层社

会保障网络。

3、坚持国家、集体、个人三者合理负担社会保障资金的原则。特别是养老、医疗、救灾保险等方面，一定要坚持农民个人也出钱，不要由集体大包大揽，要发挥保障对象的主观能动性，培养农民的自我保障意识。

4、坚持经济保障和服务保障相结合。经济保障与服务保障是社会保障工作相辅相成的两个方面，必须把两者有机地结合起来，并根据不同对象的不同需求有所侧重。

5、重视发挥家庭保障和亲朋邻里互济互助的作用。家庭是我国传统的保障单位，现在和将来都将继续发挥有效的保障作用。在加强社会保障工作时，决不能忽视家庭保障功能的作用，同时，要大力提倡亲朋邻里之间的互助互济。

建立和完善我市农村社会保障制度，是保证经济体制改革和政治体制改革顺利进行，促进社会安定的重要措施。各级领导要高度重视，加强组织领导，狠抓思想发动，勇于探索，积极实践。为在“七五”期间，建立起具有首都特色的农村基层社会保障制度雏形而努力奋斗。