

新时代语境下的 我国农村**社会保障研究**

张培勇 马洁华 丁珊 著

**XINSHIDAI YUJINGXIA DE
WOGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG YANJIU**



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

新时代语境下的
我国农村社会保障研究

张培勇 马洁华 丁珊 著

**XINSHIDAI YUJINGXIA DE
WOGUO NONGCUN SHEHUI BAOZHANG YANJIU**



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是基于笔者对我国农村社会保障制度的多年研究,针对我国农村社会保障制度目前面临的困难创作的。本书通过对我国农村基本养老保险制度、医疗保障制度、社会救助制度、社会福利政策等基本保障措施的现状、缺陷以及未来出路等问题的分析和研究,帮助读者系统地了解我国农村社会保障的基本状况。为了增强本书的借鉴性和现实意义,部分章节还对社会保障的一些基本知识以及国外的农村社会保障政策进行了叙述和介绍。

图书在版编目(CIP)数据

新时代语境下的我国农村社会保障研究 / 张培勇,
马洁华, 丁珊著. — 北京: 中国水利水电出版社,
2014. 8

ISBN 978-7-5170-2346-3

I. ①新… II. ①张… ②马… ③丁… III. ①农村—
社会保障—研究—中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第188557号

策划编辑:杨庆川 责任编辑:石永峰 封面设计:崔 蕾

书 名	新时代语境下的我国农村社会保障研究
作 者	张培勇 马洁华 丁 珊 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座100038) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail:mchannel@263.net(万水) sales@waterpub.com.cn
经 售	电话:(010)68367658(发行部)、82562819(万水) 北京科水图书销售中心(零售) 电话:(010)88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京鑫海胜蓝数码科技有限公司
印 刷	三河市天润建兴印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 12.5印张 224千字
版 次	2015年1月第1版 2015年1月第1次印刷
印 数	0001—3000册
定 价	38.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

作为一个发展中的农业大国,农民问题在任何时候都是一个带有全局性和战略性的问题。我国农村经济发展的滞后使得我国农业人口社会保障制度的建设和发展动力不足。目前我国的农村社会保障制度仍然处于比较落后的状态,农村社会保障制度的确立和完善还有很多问题亟待解决。建立和完善农村社会保障制度是我国全面建成小康社会的重要内容,也是我国开展新农村建设、提高农村地区经济地位、维护我国社会稳定的一项基本措施。

目前,我国已经在农村地区全面推广新型农村合作医疗制度、新型农业保险制度、新型农村养老制度等一系列政策和措施,我国农民也开始逐渐认识和应用他们的社会保障权益。但是,由于自身和环境因素的种种限制,这些农民对正在实行或者将要实行的保障制度的认识和理解层次只停留在整个制度的某几项与自身利益关系最紧密条款之上,他们对整个保障制度并没有形成一个准确、全面的认识。因此,为了让广大的农民朋友更加详细和全面的了解我国农村保障社会制度、熟悉相关法律法规,我们将在本书中对这些制度和政策进行详细的介绍。此外,本书在编写过程中融入了不少笔者的观点和早期论文,因此本书也可以看作是对我国农村社会保障制度的一次剖析,在本书创作完成后,笔者希望这些研究能够为我国农村社会保障制度的发展和完善提供一些思路 and 想法。

本书用九章的内容对我国的农村社会保障体系做了系统的介绍与剖析,第一章为绪论,对我国农村社会保障制度的发展历史以及发展现状等情况进行了介绍;第二、三、四、五章从农村社会保障养老制度、医疗制度、社会救助制度以及社会福利制度四个方面系统地对农村养老保障体系进行了分析和描述,主要包括农村社会保障养老、医疗、救助以及福利的发展历史、发展现状、存在的主要问题以及笔者对解决这些问题和矛盾提出的建议和策略;第六、七章都是对我国农村特殊社会群体社会保障制度的介绍,但是由于农民工问题的突出性及其影响的广泛性,我们对其进行了单独介绍,主要内容包括我国对农村失地农民、伤残群体、计划生育家庭采取的社会保障措

施和我国农民工问题形成的历史背景、农民工问题的主要困境以及农民工问题的解决策略等；第八、九章分别从内外两个角度对解决我国农村社会保障问题的思路与策略进行了探索，主要包括我国社会二次元社会结构的成因、对我国社会发展的不利影响以及应该采取何种措施对这种情况加以改善等。为了降低阅读难度，增加阅读者的阅读兴趣，本书大大减少专业、晦涩词语的使用篇幅，希望能对读者的阅读流畅性起到一定作用。

本书在撰写过程中，参考了大量的资料和文献，限于篇幅，笔者并未一一列出。在此，笔者向这些文件的作者、出版机构表示最诚挚的感谢！虽然笔者已尽了自己最大的努力，但是由于个人时间和创作精力的限制，书中难免会存在一些缺陷和不足，真诚希望广大读者能及时对这些不足和缺陷进行批评和指正，笔者必将虚心接受。

作 者

2014 年 5 月

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 我国农村社会保障制度的历史变迁和沿革	1
第二节 当前我国农村社会保障的基本状况	6
第三节 当前形势下建设新型农村社会保障体系的意义	9
第四节 我国新型农村社会保障体系建设的主要内容	14
第五节 当前我国农村社会保障建设中面临的主要问题	18
第二章 我国新型农村养老保障制度的建设	21
第一节 我国农村养老社会保障的发展历程与现状思考	21
第二节 我国农村养老社会保障制约因素的定性分析	27
第三节 我国新型农村养老社会保障制度的发展	30
第四节 我国农村养老社会保障制度建设的政策及建议	35
第三章 我国新型农村医疗保障制度的建设	40
第一节 农村医疗保障制度概述	40
第二节 我国传统农村合作医疗保障制度的历史考察	45
第三节 我国新型农村合作医疗制度及其发展	50
第四节 新型农村医疗保障制度建设的政策及建议	53
第四章 我国新型农村社会救助制度的建设	63
第一节 我国农村社会救助的历史与现状的思考	63
第二节 我国农村的五保供养制度	67
第三节 农村最低生活保障制度	74
第四节 灾害救助制度	82
第五节 我国农村贫困的成因及扶贫开发	85
第五章 我国新型农村社会福利与优抚制度的建设	89
第一节 我国新型农村社会福利制度建设的主要内容	89
第二节 农村社会福利制度建设的现实意义	94
第三节 建立和完善我国农村社会福利制度	96
第四节 我国社会优抚制度	103

第六章 特殊农村群体的社会保障·····	113
第一节 失地农民的社会保障·····	113
第二节 农村伤残群体的社会保障·····	121
第三节 计划生育家庭的社会保障·····	126
第七章 农民工群体的社会保障·····	138
第一节 我国农民工问题的形成·····	138
第二节 农民工问题的主要困境——劳动保障与养老保障·····	142
第三节 解决农民工问题的思路与政策建议·····	148
第四节 农民工问题展望·····	156
第八章 统筹城乡社会保障协调发展·····	159
第一节 城乡二次元社会保障制度的形成·····	159
第二节 城乡二次元社会保障制度及其弊端·····	162
第三节 统筹城乡社会保障制度协调发展的政策和建议·····	164
第九章 国外农村保障制度建设的启示·····	172
第一节 西方主要国家的农村保障制度建设·····	172
第二节 国外农村社会保障制度建设发展的启示与思考·····	184
参考文献·····	191

第一章 绪 论

社会保障体系的建设和完善是我国全面建设小康社会的重要组成部分,但统观我国的社会保障制度,很多问题还没有得到有效的解决,尤其是农村社会保障制度更是我国社会保障体系的薄弱环节。在本章里我们将会对我国农村社会保障体系的产生、发展、现状以及当前农村保障存在的诸多问题进行讨论与研究,让大家对我国的农村社会保障体系有一个全面的认识。

第一节 我国农村社会保障制度的历史变迁和沿革

我国农村社会保障制度是由农村社会救助、农村养老保障制度、农村医疗保障制度和农村社会福利事业共同组成的一个完整的保障体系。新中国成立以来,它历经了三次制度变迁,每次变迁都有各自的特点。

一、1950—1978 年的农村社会保障

新中国成立后,长期扎根于农村的中国共产党和中国人民政府对我国的农村社会保障工作极为重视。新中国伊始,我国整个社会的工作重心都是围绕保障社会稳定展开的,在农村党和政府开展了广泛了灾害救助、难民安置、抚慰受伤士兵的社会救助和保障工作。1949 年 12 月政务院发布了《关于生产救灾的指示》,1950 年确立了“依靠群众、生产自救为主,辅之以国家必要救济”的农村社会保障总方针,同年 12 月内务部公布了《革命烈士家属、革命军人家属优待暂行条例》、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》、《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》和《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》等社会保障政令法规,初步稳定了我国长期战乱造成的混乱的社会局势。

1956 年以后,农村人民公社体制的确立,使我国农村社会保障建设逐

步走上正轨,建立起了以集体经济为基础和保障的复合型社会保障制度。这一制度框架包括以救济贫弱为重点的扶贫制度、以照顾和优待军烈属为内容的优抚制度、“五保”制度和农村合作医疗制度。

1958年农村人民公社建立后,国家加强了人民公社对生活贫困的社员的社会救助,采取的方式主要有以下三种。

(1)年初评定补助工分,并记入当年的劳动统计手册,年终根据劳动量对劳动成果进行分配兑现。

(2)根据年终分配收入情况,适当补助工分或粮食。

(3)从集体公益金中提取补助费,补助贫困户,保障每一个农民的基本利益。

1956年,“五保”制度正式在我国农村施行,该年6月出台的《高级农村生产合作社示范章程》对“五保”对象和“五保”内容作了初步规范,构建起了“五保”制度的基本框架。1964年10月通过的《1956—1976年全国农业发展纲要》又增加了“保住”、“保医”等内容,对“五保”制度进行了进一步的完善。

我国的农村合作医疗制度开始于20世纪50年代,其创建的初衷是解决农民看不起病的问题,但是这一时期的合作医疗制度并没有以法律的形式正式确立。1960年2月,卫生部出台的《关于农村卫生工作现场会议的报告》,正式将这一制度称为集体医疗保健制度,开始在全国推行。

我国的社会优抚制度在1956年农业合作化运动后也随着机体经济的确立而出现了新的变化,主要体现在劳动日数评定制度上。具体来说就是农村集体经济组织对军烈属,按照家庭和个人情况,在春季评定一年内应做的劳动日数,如果其收入在劳动日数内落后于其他成员的平均水平,那么优待一定数量的劳动日。

二、1978—2002年的农村社会保障

建立于20世纪五六十年代的以集体经济为依托的农村社会保障项目,随着我国市场经济的引入保障效果大大降低。因此20世纪80年代以后,我国有开始了新一轮的由于农村社会保障制度创新与改革工作,其措施主要体现在以下几个方面。

(一)社会救助方式转变

在社会救助方式上,由原来的被动救贫转变为主动扶贫。从1986年起,党和政府在全国范围内开展大规模的扶贫计划,并且成立了专门的扶贫

机构,通过“以工代赈”等方式,增强贫困人口的自救能力。1994年3月,国务院颁布《国家“八七”扶贫攻坚计划》(以下简称《计划》),计划从1994年到2000年,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用7年左右的时间,基本解决农村8000万贫困人口的温饱问题。2001年5月,国务院又制定了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》,该《纲要》将扶贫工作的开展扩大到了更广的领域,并且贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口作为重点扶贫对象。

(二)“五保”筹资方式开始改变

这一时期,我国政府针对“五保”供养制度的资金筹集方式进行了改革,该项改革从1985年起在全国逐步推行,经费由乡镇统筹,并加强了对农村敬老院的硬件建设和完善,并初步建立了“五保”服务网络,进一步完善了我国的“五保”制度,强化了该保障制度的保障效果。

(三)农村最低生活保障制度开始实行

在经济较发达地区建立农村最低生活保障制度,在经济欠发达地区建立特困户生活救助制度,向农村生活困难人员提供现金、食物和服务方面的救助,资金由国家 and 集体负责解决。

(四)农村养老保险试点进行

这项工作开始于1986年,在经过几年的试点后,1992年1月,民政部正式出台了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》。该方案对农村社会养老制度进行了大体勾画,其内容主要有以下几点。

(1)农村社会养老保险以保障农民的基本生活为目的,效益优先兼顾公平。

(2)农民养老保险采取政府引导、组织,农民自愿参加的方式,资金筹集坚持“个人缴费为主、集体补助为辅,国家予以政策扶持”的原则。国家政策扶持主要体现在乡镇企业职工参加养老保险可以税前列支,保险基金运营中免征增值税等。

(3)建立个人账户,将个人缴费和集体补助都记在个人名下,未来领取养老金的数额取决于个人账户资金积累的多少,个人保险金可以继承。

(4)养老保险基金筹措、管理、运营,以县为单位。

(5)对农村各类从业人员适用统一的社会养老保险制度,实行务工、务农、经商等各类人员养老保险一体化,对参保人员进行统一保险编号,对个人账户进行统一管理。

(6)保险对象一般从60周岁开始领取养老金,保证期为10年,未领够10年身故者,由其法定继承人或指定受益人继续领取到10年期满为止,或一次性继承。领取超过10年的长寿者,则一直领取到身故为止。月领取标准计算公式为:月领取标准(年满60周岁的次月) $=0.008631526 \times$ 积累总额。但这项制度试点在1999年以后因种种原因被叫停,此间,仍享有农村社会养老保险的人口有近5000万人。

(五)尝试建立新型农村合作医疗

1997年5月,国务院批转了卫生部等部门关于发展和完善农村合作医疗若干意见,提出按照“民办公助、自愿量力、因地制宜的原则”来重建农村合作医疗制度。但这一努力成效不大,在全国推广的范围不大。

(六)改革优抚安置制度

1984年5月,六届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国兵役法》,1987年12月国务院颁布了《退伍义务兵安置条例》,次年7月国务院发布了《军人抚恤优待条例》,这些法规明确了我国优待抚恤制度实施的基本原则,即实行国家、社会、群众三结合的优抚工作制度,改革了优待制度,优待方式由“优待工分”改为由乡镇人民政府采取平衡负担的办法,通过农民群众的统筹给予农村义务兵家属发放优待现金,采取以乡镇为单位统一筹集优待金、统一优待金标准、统一兑现的优待办法。

近年来,各地还在探索优待金社会统筹方式,由农民扩大到干部、职工、个体工商户等成员,扩大了优待金使用范围,除优待义务兵家属外,剩余部分还用于解决其他优抚对象,重点是解决在乡老复员军人的生活困难。20世纪80年代,抚恤制度也进行了改革,提高了抚恤标准。“三属”的抚恤由定期定量补助改为定期抚恤。农村退伍安置工作由救济抚恤转向扶持生产、开发使用退伍军人两用人才。

三、2002年以后的农村社会保障

进入21世纪后,我国经济重新步入高速增长的轨道,国家经济实力迅速增强,但是区域发展不平衡的问题并未得到解决,甚至有愈演愈烈的趋势。在这种历史背景下,党的十六大对我国的发展思路做出了战略性的调整,将统筹城乡统一发展纳入了我国社会经济发展体系之中,并逐步将解决“三农”问题作为了当前农业发展的重点问题。为了适应新的社会形势和国家战略,我国政府在这一时期对农村社会保障制度进行了以下几个方面的

调整和完善。

(一)建立新型农村合作医疗制度

2002年10月19日,中共中央、国务院发布了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》。《决定》提出要建立以大病统筹为主,由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,政府、集体、个人多方筹资的新型农村合作医疗制度,并计划在2010年覆盖全国。

(二)完善农村“五保”供养制度

2006年1月,国务院第121次常务会议通过了《农村五保供养工作条例》。新版的工作条例将农村“五保”供养对象全部纳入财政供养范围,农村“五保”供养资金由地方人民政府在财政预算中安排,对财政困难地区的农村“五保”供养,中央财政在资金上将给予适当补助。

(三)建立农村最低生活保障制度

2007年,国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,要求在全国范围内建立农村最低生活保障制度,将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围。农村最低生活保障资金的筹集以地方为主,中央财政将对财政困难地区给予适当补助。

(四)全国试行新型农村社会养老保险制度

2009年9月,国务院决定在全国部分地区开展新型农村社会养老保险试点工作,并发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(以下简称《指导意见》)。《指导意见》明确提出了新农养老保险试点的基本原则,即要“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。该原则主要包含以下四层含义。

(1)从农村实际出发,低水平起步,筹资标准和待遇标准要与经济发展及各方面承受能力相适应。

(2)个人(家庭)、集体、政府合理分担责任,要明确权利与义务相互对应的关系,权力的享有是以履行义务为前提的。

(3)政府主导和农民自愿相结合,通过合理的制定参保方式来逐步引导农村居民参保,而不是强制农民参保。

(4)中央确定的只是基本原则和主要政策,具体的实施方案和实施办法需要地方政府根据具体的情况灵活制定。

《指导意见》决定自2009年开始在全国10%的县(市、区、旗)开展新型

农村社会养老保险,以后将逐步扩大试点范围,并在2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

(五)继续丰富和完善农村社会救助以及其他保障措施

2003年,我国民政部、卫生部、财政部三部委联合颁发了《关于实施农村医疗救助的意见》(以下简称《意见》),《意见》要求对我国各级政府以及社会保障管理部门对农村“五保户”、农村贫困户家庭成员应该给予必要的医疗救助,保护贫困农民的基本生活权利。

2005年,国务院决定建立农村义务教育经费保障新机制,这一保障机制将农村义务教育全面纳入国家财政保障范围,义务教育费用改革逐步开启。2007年,国家全面推行农村义务教育阶段学生“两免一补”政策:对农村义务教育阶段学生全部免除学杂费,全部免费提供教科书,对家庭经济困难寄宿学生补助生活费,至此我国义务教育费用彻底被免除。

第二节 当前我国农村社会保障的基本状况

现阶段我国农村社会保障的基本模式可以概括为“一、二、三、四、五”,即:一个主体——农民家庭自筹保障为主,两个辅助——国家保障和集体保障,三个层次——救助、保险和福利服务,四个重点项目(支柱)——社会救助、养老保险、优抚安置和社会福利服务,五个服务网络——扶贫济困服务网络、助残服务网络、安老敬老服务网络、优抚安置服务网络以及婚丧服务网络。

一、农村社会保障网络初步建立

农村社会保障网络是农村社会保障制度实施的载体和依托,也是我国农村社会保障制度建设的一项重要内容,具有独特的中国社会主义社会保障的特点。农村社会保障网络的初步建成,对于我国农村保障政策的落实实施、保障资金的管理都至关重要。20世纪90年代初至今,我国广大农村地区逐步建立起了社会保障网络组织。全国建立以一院(敬老院)、一厂(社会福利工厂)、一会(社会保障基金会)、优待五保乡镇统筹为主干的农村社会保障网络。随着项目开展的不断深入,建立社会保障网络的乡镇数量以及各种形式的社会保障基金会数量迅速增加。

农村社会保障网络的初步建立为农村社会保障事业的发展奠定了坚实

的基础,对于深化农村改革与保持农村社会的安定局面起到了积极的作用。

二、农村养老保险制度稳步发展

20 世纪 80 年代以前,在集体经济的基础之上我国一直采取以家庭为主,国家和集体保障为辅的农村养老制度。1986 年,我国农村经济制度改革使原有的农村养老保障体系瓦解,紧接着国家“七五”计划明确指出要抓紧建设社会主义新型农村养老保险制度的建设,并根据各地经济发展和人口状况,进行试点,并逐步推广实行。

1992 年民政部颁布实施了《农村社会养老保险基本方案》,对我国农村社会养老保险制度的发展具有重要的推动作用。2003 年底,全国有 1 870 个县(市、区)不同程度地开展了农村社会养老保险工作,5 428 万人参保,积累基金 259 亿元,198 万农民领取养老金。2004 年,中国政府开始对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度减轻独生子女的养老压力:农村只有一个子女或两个女孩的计划生育夫妇,每人从年满 60 周岁起享受年均不低于 600 元的奖励扶助金,直到亡故为止。奖励扶助金由中央和地方政府共同负担。

现阶段,我国农村社会养老保险在资金筹集上采取“个人缴费为主,集体补助为辅,国家以政策扶持”;采取政府组织和农民自愿相结合的原则;实现完全个人账户、个人缴费和集体补助全部记入个人名下;基金管理和运营以县为单位。

三、农村医疗保障制度创新发展

农村医疗保障制度在农村社会保障体系建设中具有举足轻重的作用。20 世纪 80 年代末,传统的合作医疗逐步解体,农村医疗保障制度重新处于空白状态。在对传统农村合作医疗创新与发展的基础上,针对广大农村地区的医疗保障真空现象,中共中央国务院于 2002 年 10 月颁发了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,提出建立以大病保障为主的新型合作医疗制度。2003 年 1 月《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》要求在全国范围内选择新型农村合作医疗的先行试点,在取得经验后逐步推开。目前,新型合作医疗实施范围在迅速扩大,为农村卫生事业的发展和农民的健康保障带来新的希望。

四、农村社会救助全面展开

新中国成立以来,党和政府始终高度重视社会救助工作。第八次全国民政会议将社会救助工作的方针修订为“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”,这也是我国社会救助工作的经验总结。农村社会救助方面的一项重要创新是农村“五保”供养制度。1994年,国务院颁布了《农村五保供养工作条例》(以下简称《条例》),正式通过法规的形式对五保供养的性质、对象、内容、形式等做出明确规定。2006年3月1日,全国贯彻《农村五保供养工作条例》视频会议宣布施行新修订的《农村五保供养工作条例》,将农村最困难的群众纳入财政供养,标志着我国农村五保供养制度的历史性变革,是新农村建设的第一步。

农村社会救助工作的另一项重要内容是农村扶贫。它产生于20世纪50年代,由于受到诸多因素的制约,我国扶贫工作长期局限于救济扶贫。1983年,国务院成立全国扶贫开发工作小组,扶贫工作引起了高度重视并获得了组织和资金上的保证,在全国普遍开展起来。1994年,国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划》,提出用7年时间解决贫困地区8000万贫困人口的温饱问题。国家通过财政、金融支持,动员社会力量扶贫,鼓励和倡导富裕地区帮助贫困地区等措施来实现消灭贫困地区和绝对贫困现象的扶贫目标。

随着社会事业的发展,农村社会救助项目增多,内容不断丰富。目前,农村社会救助的主要内容包括传统的救济、农村最低生活保障、临时救济与农村扶贫;救济对象为农村五保户、困难户和其他生活困难群体;专项救助主要有医疗救助、教育救助、住房救助、司法援助、科技救助等。

五、农村福利事业逐步推进

社会福利制度一般指政府推行的福利政策、福利设施和社会公益事业等。我国农村福利制度始于新中国成立初期。但由于农村人口众多,政府的投入有限,农村社会福利主要依靠地方、集体和社会的力量来逐步加以推行。福利设施主要包括县、乡、村各级兴办的敬老院、福利院、光荣院,有的地区还建立卫生院、医疗站,解决农民看病难的问题,经济较发达的地区兴办其他一些文化娱乐设施。现在不少农村把建立一厂(福利厂)一院(敬老院)作为乡、村两级主要的福利事业。福利企业成为社会保障资金来源的一个重要渠道,不仅使残疾人就业得到了保障,同时也增加了农民的收入,壮

大了农村集体经济。

20 世纪 80 年代后,随着市场经济的发展,农村福利事业得到巩固和发展,福利项目增加的同时扩大了服务领域,发挥了福利事业的骨干作用和辐射作用;各地广泛动员社会力量兴办福利事业,推进福利事业社会化;新的社会福利如农村有奖募捐、残疾人社会福利事业、建立五保服务中心等得到较快的发展。

第三节 当前形势下建设新型农村 社会保障体系的意义

长期以来,在我国的经济和社会实践中,存在着重经济发展、轻社会发展,重城市发展、轻农村发展的倾向,这一倾向已对我国经济社会的持续健康发展造成了十分不利的影响,必须充分认识建立健全农村社会保障制度的必要性和意义,增强促进这一制度建设的主动性。现阶段,建立健全农村社会保障制度有以下重要意义。

一、保障农村居民基本生活

改革开放以来,尽管我国在消除农村贫困方面取得了很大成就,但农村贫困问题依然很严重。2010 年,国家有关部门公布的贫困人口数字是 2 688 万人,但一般认为,实际贫困情况要远比这严重。这是主要有以下几个原因。

(1)上报的已脱贫的贫困人口的数字是有水分的,有些地方领导出于政绩的考虑,上报贫困人口往往统计加估计,有少报贫困人口现象。

(2)被忽视的贫困人口未加以统计,有些非贫困县由于未列入国家或省的扶贫对象县的范围得不到国家和省的补助,而自身的财力十分有限,无法增加扶贫投入,因此就降低上报贫困人口比率。

(3)已脱贫又返贫人口少报或不报,目前各地返贫率居高不下,有些地方返贫率高达 20% 以上。

(4)扶贫标准订得太低,现在的贫困标准仅相当于国际贫困线确定的最低贫困人口标准的 1/5,相当其贫困标准的 1/10,为美国的 1/50。事实上,在国家于 2011 年 11 月 29 日决定大幅提高贫困人口标准至农民人均纯收入 2 300 元以后,有学者估计,新标准下,有待国家扶贫的农村贫困人口可能达到 1.3 亿人。

对农村贫困中的这些现象,仅靠传统的反贫困方式,如开发式扶贫、依靠社会力量短期帮扶式扶贫等,是远远不够的。对于有些贫困人群,既要帮助他们增强抵御风险的能力,还要建立起风险的分担机制与救助机制,以便在风险来袭时帮助他们及时化解风险。对于那些已基本丧失自我恢复能力的贫困人群来说,则需要建立起覆盖范围广泛的农村最低生活保障制度、农村医疗救助制度、社区服务制度等来维持他们的基本生存条件。

疾病风险及其化解是目前我国农村地区面临的又一突出问题,造成这一现象主要是因为居住条件、医疗卫生条件差,加上日益恶化的环境,造成我国农村地区疾病的发生率一直处于一个比较高的水平。化解农村居民面临的疾病风险,解决看病难、看病贵问题需要进行医疗卫生体制的全面改革,建立健全农村医疗保障制度是其中的一个重要环节。理论与实践都表明,没有集体的风险分担机制,单靠农民个体是无法抵御不确知的健康风险的。同时,实践也证明没有政府参与的农村医疗保障制度是不可持续的。对建立农村医疗保障制度的意义还应该从更宽的范围、更高的高度来认识,它不仅是一种消费性行为,也是一种生产性行为,不仅具有个体效应,也有广泛的正外部效应,它是经济社会发展的手段,更是经济社会发展的目的所在。

二、促进公平、公正与社会和谐

长期以来,我国在经济社会发展中实行的是城乡有别的发展政策。新中国成立后不久,基于尽快实现工业化的美好愿望,国家实行了重工业优先发展战略。为筹集工业化所需资金,减轻城市就业压力,国家实施了粮食统购与工农业产品价格“剪刀差”政策,农村居民迁移及就业限制政策,将农民限制在农村与农业这一狭小领域内。为保证财政资金更多地被用于生产建设,国家压低了社会性服务支出,同时对这些支出进行了偏向于城市的安排,在城市建立起了完全由国家承担出资义务的社会保障系统和福利系统,城镇职工可以免费获得教育、免费获得住房及其他社会服务,在农村,对农民的保障基本交由社区或家庭来承担,国家仅提供有限的福利服务。改革开放前的近30年里,农民承受了不公正的对待,为国家的工业化做出了巨大牺牲,仅通过工农业品的不平等交换,就贡献了6000亿~8000亿元的资金。

1978年改革开放后,农村率先成为改革的试验田,过去对农民、农业的种种限制性与歧视性政策逐步被放宽与校正,农民获得了在一定地域范围