



江苏新农村发展系列报告
南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏

农村社会保障发展报告 2014

李放等著

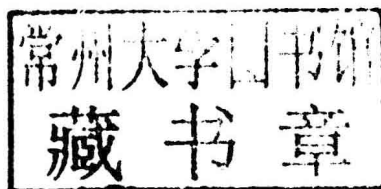


科学出版社

江苏新农村发展系列报告
南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏农村社会保障发展报告 2014

李放等著



科学出版社

北京

内 容 简 介

《江苏农村社会保障发展报告 2014》是《江苏新农村发展系列报告》之一,由五个专题报告组成,分别对江苏新型农村合作医疗、农村最低生活保障、城乡居民社会养老保险、失地农民社会保障、农村扶贫开发的发展现状进行了专题研究。

本书数据资料翔实,兼顾微观与宏观视角、定性与定量方法,可以为相关理论和实际工作者及社会公众了解与研究江苏农村社会保障发展提供重要参考。

图书在版编目(CIP)数据

江苏农村社会保障发展报告. 2014 / 李放等著. 北京: 科学出版社, 2015.3

(江苏新农村发展系列报告)

ISBN 978-7-03-044024-2

I. ①江… II. ①李… III. ①农村-社会保障-研究报告-江苏省-2014 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 063132 号

责任编辑: 黄 海 顾晋怡/责任校对: 鲁 素

责任印制: 徐晓晨/封面设计: 许 瑞

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 3 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2015 年 3 月第一次印刷 印张: 15 1/4

字数: 220 000

定价: 79.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

《江苏新农村发展系列报告》(2014)编委会

顾 问：左 惟 周光宏 张颢瀚

主 任：丁艳锋

副主任：周应恒

编 委：丁艳锋 周应恒 钟甫宁 汪兴国 蔡 恒
尚庆飞 汪国培 朱 晶 董维春 刘志民
吴 群 卢 勇 钱宝英 张天保

《江苏农村社会保障发展报告 2014》

主要撰写人员

李 放 何 军 王翌秋
周 蕾 谢 勇 沈苏燕

总 序

为了深入贯彻落实党的十七届六中全会精神和国家中长期科技与教育发展规划纲要，繁荣我校人文社会科学，强化我校新农村发展研究院的政策咨询功能，从2012年起，南京农业大学在中央高校基本科研业务费中增设人文社会科学重大专项。人文社会科学重大专项通过招标方式，主要资助我校人文社科专家、教授针对我国农业现代化和社会主义新农村建设中遇到的具有全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实践挑战，以解决复杂性、前沿性、综合性的重大现实问题为重点，以人文社会科学为基础、具有明显文理交叉特征的跨学科研究。其中，为江苏“三农”服务的发展报告是首批重点资助的项目，项目实施一期三年，每年提交一份年度发展报告，并向社会公布。

江苏地处中国经济发展最快速、最具活力的长三角地区，肩负“两个率先”的光荣使命，正处于率先实现小康社会奋斗目标、全面开启现代化建设征程的新的历史起点。其经济社会发展的现状为南京农业大学发挥学科特点和综合优势，服务社会需求和发展大局，提出了新的挑战，提供了新的机遇。我校设立校人文社会科学重大招标项目主要基于四个方面的出发点。第一，随着我国整体改革的进一步深入，农业现代化进程的不断加快，农业现代化过程中凸显的难点和重点问题，使得人文社科研究的整体性、系统性、迫切性更加突出。我校通过顶层设计设置的人文社科重大招标项目——江苏“三农”相关领域发展报告，就是希望我校农业相关的人文社科领域专家、教授发挥团队力量，通过系统设计、周密调研和深入剖析，实现集体“发声”，冀求研究成果为江苏“两个率先”的实现做出应有的贡献，并对全国的农业现代化、对将来起示范和引领作用，从而扩大南京农业大学人文社科研究整体

的社会影响力。第二,通过项目的实施,希望进一步引导我校人文社科领域专家、教授更加注重实际、实例与实体研究,更加关注传统与现实的结合,更加注重研究的定点和定位,更加重视科学研究资料和素材的积累。第三,通过项目实施,一个报告针对一个问题、围绕一个主题,使人文社科老师的科研活动多与社会、多与政府对接,使得研究成果的社会影响力和政府影响力都能得到充分发挥。第四,希望我校人文社科的老师与自然科学的老师形成交叉,培育新的人文社科学科发展增长点,推动学校创新团队培养和学科交叉融合。通过项目的实施,人才、团队、成果、学科、学术都能得到同步成长。

《江苏新农村发展系列报告》(2014)共分为十三个分册,分别为《江苏农村经济社会发展报告 2014》、《江苏农民专业合作社发展报告 2014》、《江苏农村金融发展报告 2014》、《江苏乡村治理发展报告 2014》、《江苏农村社会保障发展报告 2014》、《江苏休闲农业发展报告 2014》、《江苏农业信息化发展报告 2014》、《江苏农村政治文明发展报告 2014》、《江苏农村生态文明发展报告 2014》、《江苏农村公共服务发展报告 2014》、《江苏农村文化建设发展报告 2014》、《江苏农村工业和城镇化发展报告 2014》、《江苏农村农业生产经营发展报告 2014》。各报告包括了 2014 年江苏全省农业相关领域的发展现状、总体评价、趋势分析及对策建议等;分别针对苏南、苏北、苏中专题进行评述并提出了相关建议;评析了 2014 年全省农业相关领域发展的典型案例;并附有 2014 年全省农业相关领域发展统计数据、政策文件以及发展大事记等。项目通过实证研究和探索,获得来自于农民生活、农业生产和农村社会实际的第一手资料,以期政府决策提供真实的信息。项目实施过程中充分发挥了青年教师与研究生等有生力量的作用,既扩大了工作的影响面,又培养了人才。

总之,我校从专家集体发声、鲜明的导向、与社会及政府部门的对接、团队和学科交叉的发展这四个方面设计资助人文社会科学重大招标项目,希

望对我校的人文社科发展起到积极的推动作用，能真正达到“弘扬南农传统和优势、对接古典和现实、破解农业现代化难题、振兴南农人文社科”的目的，同时为我国“三农”事业、经济社会发展，为江苏省农业科技进步、农业现代化和新农村建设作出新的贡献。

在项目的实施和发展报告的编写过程中，农业相关领域省级主管部门及各级各单位、各项目负责人及课题组成员给予了大力支持和密切配合，相关领域的领导和专家给予了指导，在此一并致以谢忱。

《江苏新农村发展系列报告》是一个全新的尝试，不足甚至谬误在所难免，还望社会各界倾力指教，以利更真实地记录江苏农业现代化进程的印迹，为美好江苏建设留下一组侧影。

南京农业大学副校长 丁艳锋

二〇一四年十二月

前 言

《江苏农村社会保障发展报告 2014》是《江苏新农村发展系列报告》之一，得到中央高校基本科研业务费专项资金、南京农业大学人文社会科学重大招标项目资助(项目编号：SKZD201206)。项目负责人李放教授，主要成员有何军教授、王翌秋副教授、周蕾副教授、谢勇副教授、沈苏燕博士等。在制定详细研究方案的基础上，项目组走访了江苏省人力资源和社会保障厅、财政厅、民政厅、扶贫办等相关政府部门，并在全省范围内选取样本，分别对失地农民、低收入农户、农村老人和中青年人进行了问卷调查和访谈。经过大家的共同努力，形成了《江苏农村社会保障发展报告 2014》这一研究成果。在此，向提供支持和帮助的各级政府部门、被调查对象和调查员表示衷心的感谢！

本书各章的执笔人分别是：第一章，王翌秋、吕美晔、刘祎、茅奕奕、钟明月；第二章，周蕾、朱照莉、沙莎；第三章，沈苏燕、王寅、王丹丹、吕伟；第四章，谢勇、周润希；第五章，何军、黄昊舒、唐文浩。谢婷、王云云、张健、王丽艳、孟凡礼、叶云青等同学参与课题调研并收集、整理了书中的案例。全书由李放统稿、定稿。

受作者水平和时间所限，书中疏漏和不当之处在所难免，欢迎读者批评指正。

目 录

总序

前言

第一章 江苏新型农村合作医疗发展报告	1
一、新型农村合作医疗发展现状	1
1. 覆盖面	1
2. 基金筹集	1
3. 补偿和受益水平	3
二、近三年来新农合发展总体状况	7
1. 覆盖面	7
2. 基金筹集	8
3. 补偿和受益水平	10
4. 政策效果	17
三、年度重点工作及绩效	19
1. 进一步落实农村重大疾病保障惠民政策	20
2. 全面推进城乡居民大病保险试点	21
3. 推进混合支付方式改革	23
4. 推进省内异地就医联网及时结报	24
四、年度重点工作案例分析	25
1. 重大疾病保障水平不断提升	25
2. 城乡居民大病保险覆盖面不断扩大	27
3. 深入推进支付方式改革,有效节约新农合基金	28
4. 省内异地就医联网及时结报工作不断推进	29
5. 提高慢性病病种管理,减轻农村慢性病患者疾病负担	31
五、医疗保险城乡统筹案例分析	32
1. 无锡市基本医疗保险城乡统筹的成效和特色	33
2. 泰州市基本医疗保险城乡统筹的做法	41
六、对策建议	46
1. 建立多层次的疾病风险保障网	47
2. 统筹城乡医疗保险制度,确保医疗保险基金有效运行	48

3. 提高新农合资金使用效率和管理效率, 改善基层医院医疗条件	48
4. 特别关注脆弱人群的医疗保险问题	48
第二章 江苏农村最低生活保障发展报告	50
一、农村最低生活保障发展现状	50
1. 覆盖对象	50
2. 保障水平	52
3. 政府责任体现	55
二、农村最低生活保障的比较分析	56
1. 农村最低生活保障的省际比较	56
2. 农村最低生活保障的区际比较	63
3. 农村最低生活保障的城际比较	66
三、最低生活保障城乡一体化进展	71
1. 推进城乡低保一体化的举措	71
2. 城乡低保一体化发展水平	72
四、农村低保分类施保情况	79
1. 农村低保分类施保政策	79
2. 农村低保分类施保实施现状	83
五、支出型贫困家庭的调查分析	85
1. 支出型贫困家庭基本情况	85
2. 家庭困难成因	87
六、农村最低生活保障存在的主要问题	88
1. 支出型贫困问题尚待解决	88
2. 群众对分类施保政策的认知度低	89
3. 低保家庭的就业救助需求亟待解决	89
4. 管理机构的目标瞄准和目标人群的自我瞄准存在偏差	90
七、对策建议	90
1. 救助体系制度化以解决支出型贫困	90
2. 加强对分类施保政策的宣传力度	91
3. 明确不同类别低保对象的需求, 加强就业保障	91
4. 内外共同监管, 促进目标瞄准	91
八、案例	92
1. 支出型贫困救助体系不够健全, 癌症令小康之家陷入贫困境地	92
2. 低保救助水平难以满足特殊困难家庭的需求	93
3. 因为外债压力无法改善生活	94
第三章 江苏城乡居民社会养老保险发展报告	96

一、城乡居民社会养老保险现状的宏观分析	96
1. 参保缴费	97
2. 待遇发放	99
3. 基金收入	102
4. 基金支出	105
二、城乡居民社会养老保险现状的微观分析	108
1. 数据来源与样本特征	108
2. 中青年居民参保缴费情况	110
3. 老年参保居民的调查分析	118
三、年度重点工作绩效和案例	123
1. 年度重点工作	123
2. 年度重点工作绩效及案例	127
四、城乡居民社会养老保险财政支持可持续性分析	134
1. 相关基础数据预测	134
2. 江苏省级财政支持能力可持续性分析	145
3. 江苏分区域财政支持可持续性分析	147
4. 结论	150
五、对策建议	151
1. 完善基础养老金调整机制, 逐年提高养老金待遇	151
2. 加强养老保险基金监督管理, 提高养老保险服务水平	151
3. 加强对经济发展较为落后区域的财政支持力度	151
4. 落实好激励性的财政补助政策	152
第四章 江苏失地农民社会保障发展报告	153
一、中青年失地农民社会保障现状	153
1. 征地补偿款与生活水平的变化	154
2. 征地安置方式及其满意度	156
3. 养老意识和养老意愿	157
4. 就业保障	159
二、老年失地农民的社会保障现状	162
1. 征地补偿款	162
2. 征地安置	163
3. 养老保障	164
4. 医疗保障	168
三、失地农民社会保障的典型案例分析	169
1. 失地农民养老保险的“句容模式”	169

2. 苏州吴中区失地农民置换城镇养老保险的探索·····	171
3. 连云港市做好失地农民再就业工作的经验·····	173
四、存在的问题·····	174
1. 征地补偿模式较为单一, 货币补偿的缺陷逐渐凸显·····	174
2. 中青年失地农民养老保险参与率较低·····	175
3. 失地农民的再就业工作仍然需要加强·····	175
4. 老年失地农民的社会保障水平有待进一步提高·····	176
五、对策建议·····	176
1. 合理确定征地补偿水平, 创新补偿形式·····	176
2. 切实提高中青年失地农民的养老保险参与率·····	177
3. 加强失地农民的职业技能培训·····	178
4. 着力提高老年失地农民的社会保障水平·····	178
第五章 江苏农村扶贫发展报告 ·····	180
一、农村扶贫开发现状·····	180
1. 扶贫对象·····	180
2. 扶贫方式·····	181
3. 重点环节·····	182
4. 主要举措·····	183
二、小额信贷扶贫机制与成效·····	186
1. 小额信贷扶贫的发展历程·····	186
2. 小额信贷扶贫的运作机制·····	188
3. 推进小额信贷扶贫的举措·····	190
4. 小额信贷扶贫取得的成效·····	194
5. 小额信贷扶贫存在的问题·····	197
6. 国外先进经验借鉴及政策建议·····	200
三、农村女性贫困问题与对策·····	204
1. 低收入农户中女性贫困问题·····	205
2. 贫困女性帮扶现状·····	210
3. 帮扶农村贫困女性的对策·····	212
四、案例·····	214
1. 宿迁市——“三大片区”扶贫工作新进展·····	214
2. 涟水县——紧盯目标任务, 强化措施推进·····	216
3. 东海县——扶贫小额贷款让低收入者走出国门·····	218
附录 1 江苏农村社会保障政策文件(索引) ·····	221
附录 2 江苏农村社会保障大事记 ·····	224

第一章 江苏新型农村合作医疗发展报告

一、新型农村合作医疗发展现状

江苏新型农村合作医疗制度(以下简称“新农合”)自 2003 年试点实行以来,得到了快速的发展,早在 2005 年就率先实现了“全覆盖”的目标。在上一年度快速发展的基础上,2013 年江苏新农合在筹资规模、补偿方案、支付方式、运行成效、管理模式等方面又取得了新的成绩和突破。本节首先分析 2013 年江苏新农合的发展状况。

1. 覆盖面

自 2005 年实现“人人享有医疗保险”以来,江苏新农合覆盖率一直稳定在 90%以上,2013 年新农合农户参合率为 92.52%,参合人数达到 4055 万人,人口参合率为 99.95%,这为新农合的持续运行提供了基本保证。

2. 基金筹集

2007 年,江苏新农合共筹集资金 33.7 亿元,到 2012 年筹资总额增长到 134.1 亿元,2013 年筹资总额已快速增长到 160 亿元,与上年相比增加了 25.9 亿元。2007 年到 2013 年间江苏新农合筹资额年均增长 3.73%(图 1-1)。

与 2012 年类似,2013 年省级财政和县财政筹资在新农合筹资来源中所占比重最大(图 1-2),2013 年省级和县级分别筹集资金 52.4 亿元、46.2 亿元,占比 33%和 29%;市和乡镇分别筹资 3.6 亿元、11.8 亿元,农民个人自付为 31.3 亿元,占比 2%、7%和 20%;中央财政、医疗救助缴纳以及其他资金分别筹资 7.2 亿元、0.92 亿元和 5.5 亿元,占比 4%、1%、3%,利息收入 0.99

亿元, 占比 1%。

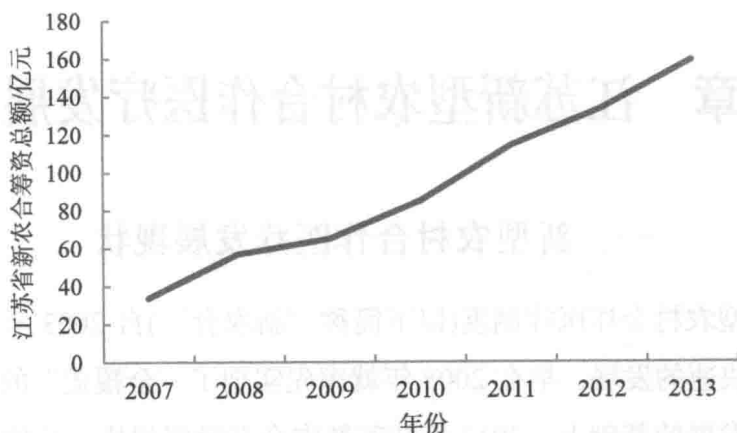


图 1-1 2007 年至 2013 年江苏新农合筹资总额

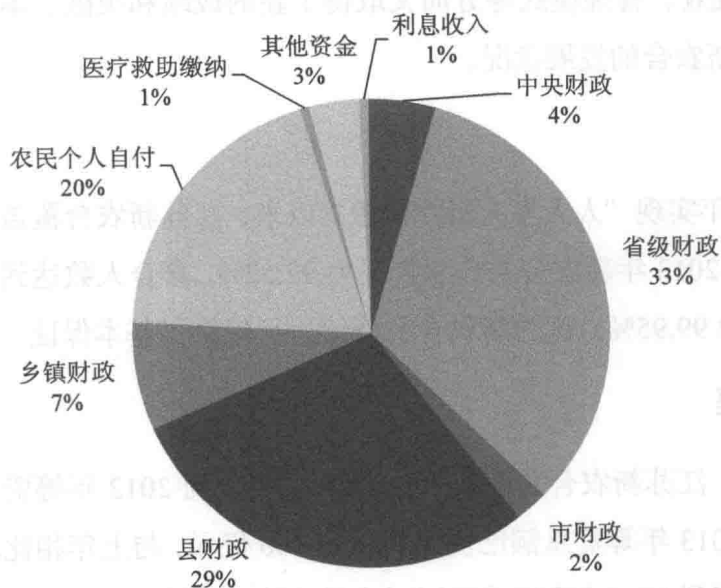


图 1-2 2013 年江苏新型农村合作医疗筹资比例

2013 年江苏新农合人均筹资 379 元, 其中农民人均负担 80 元, 各级财政补贴 299 元(图 1-3), 分别占比 21.1%、78.9%。与 2012 年相比, 2013 年人均筹资额增加了 53 元, 增幅为 16.25%, 其中农民人均负担增加 12 元。

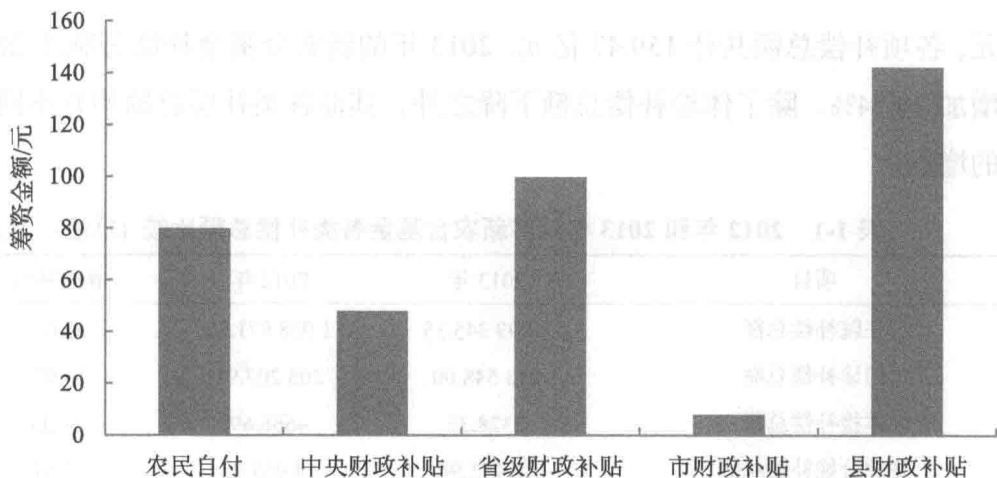


图 1-3 2013 年江苏新农合人均筹资的构成

2014 年江苏发布《关于做好新型农村合作医疗工作的通知》，各地纷纷对新农合基金筹资标准作出调整。例如，盐城市 2014 年的新农合筹资标准从人均 380 元提高到 430 元，其中各级财政补助从 305 元提高到 345 元，个人参合资金从 75 元提高到 85 元。又如南京市 2014 年新农合人均筹资标准是 600 元，其中农民个人交纳 130 元，市区镇三级财政对每个参保对象共补助 470 元，低保、五保户和重点优抚对象个人应缴纳部分由市和区财政各承担 50%。再如无锡市 2014 年的新农合筹资标准为人均 660 元，其中市财政补助 260 元，镇财政补助 250 元，个人自付 150 元。总之，2014 年江苏各地的人均筹资都有所增加，政府补助占总筹资额比例也相应增长。

3. 补偿和受益水平

1) 补偿水平稳步提高

随着新农合覆盖面的不断扩大以及筹资规模的不断增加，江苏参合人员补偿水平也显著提高。如表 1-1 所示，2013 年江苏新农合基金住院补偿总额 1 299 345.35 万元，门诊补偿总额 243 548.00 万元，体检补偿总额 2328.35 万元，住院分娩补偿总额 16 741.94 万元，特殊病种大额门诊补偿总额 32 721.41

万元,各项补偿总额共计 159.47 亿元。2013 年的新农合基金补偿总额比 2012 年增加 20.74%,除了体检补偿总额下降之外,其他各类补偿总额均有不同程度的增加。

表 1-1 2012 年和 2013 年江苏新农合基金各类补偿总额比较 (单位:万元)

项目	2013 年	2012 年	增长率/%
住院补偿总额	1 299 345.35	1 068 071.78	21.65
门诊补偿总额	243 548.00	208 207.91	16.97
体检补偿总额	2328.35	4666.69	-50.11
住院分娩补偿总额	16 741.94	14 969.95	11.84
特殊病种大额门诊补偿总额	32 721.41	24 869.73	31.57
补偿总额	1 594 685.05	1 320 786.06	20.74

资料来源:江苏省财政厅。

表 1-2 分住院和门诊补偿两类统计显示,参合居民全年住院总费用约为 2 355 851.18 万元,住院补偿人次数为 406.34 万人次,住院补偿总额 1 299 345.35 万元;参合居民门诊总额 647 745.52 万元,门诊补偿人次数为 13 478.35 万人次,门诊补偿总额 243 548.00 万元。

表 1-2 2013 年与 2012 年新农合次均住院补偿费用及次均门诊补偿费用

项目	2013 年		2012 年	
	住院	门诊	住院	门诊
补偿人次数/万人次	406.34	13 478.35	359.58	11 545.43
总费用/万元	2 355 851.18	647 745.52	1 977 833.04	598 998.87
补偿总额/万元	1 299 345.35	243 548.00	1 068 071.78	208 207.91
次均总费用/元	5797.78	48.06	5500.39	51.88
次均补偿费用/元	3197.70	18.07	2970.33	18.03
实际补偿比例/%	55.15	37.60	54.00	34.75

注:实际补偿比等于实际补偿费用除以总费用再乘以 100%,或等于次均补偿费用除以次均费用再乘以 100%。

资料来源:江苏省财政厅。

2013 年江苏参合居民次均住院费用为 5797.78 元,与 2012 年相比增长了

5.4%，而次均门诊费为 48.06 元，与 2012 年相比减少了 7.36%。2013 年的住院和门诊实际补偿比例分别为 55.15%和 37.60%，而 2012 年的住院和门诊实际补偿比例分别为 54%和 34.75%，2013 年均比 2012 年有所增加。

除了住院医疗费用外，特殊重大疾病医疗费用对居民的经济负担影响最大。数据显示，江苏参合居民全年特殊病种大额门诊总费用 59 250.52 万元，补偿人次数为 643 307 人，补偿总额约为 32 721.41 万元，补偿比例达到 55.23%。

2) 受益水平稳步提高，总体高于全国平均水平

如表 1-3 所示，2013 年全省共有 406.34 万人次获得新农合住院补偿，13 478.35 万人次获得门诊补偿，另外 80.74 万人次获得体检补偿，12.67 万人次获得住院分娩补偿，64.33 万人次获得特殊病种大额门诊补偿，补偿人数总计 14 042.43 万人次。

与 2012 年相比，全省新农合住院补偿人数、门诊、特殊病种大额门诊补偿人数均比上年有不同程度增长，增幅分别为 13%、16.74%、54.86%，而体检补偿和住院分娩补偿的人数有所减少，分别减少了 53.93%、3.65%。但总体来说，补偿人数增加了 16.24%，即一共增加了 1885.16 万人。

表 1-3 2013 年江苏新农合补偿人次和补偿受益情况

项目	补偿人次/万人		增长率/%
	2013 年	2012 年	
住院	406.34	359.58	13
门诊	13 478.35	11 545.43	16.74
体检	80.74	175.26	-53.93
住院分娩	12.67	13.15	-3.65
特殊病种大额门诊	64.33	41.54	54.86
补偿总计	14 042.43	12 080.27	16.24

资料来源：江苏省财政厅。