



弱者的救助

中国农民医疗保障调查报告

余少祥 等 著

Assistance

ASSISTANCE OF
SOCIAL
DISADVANTAGED
GROUPS

REPORT ON
MEDICAL SECURITY OF
CHINESE FARMERS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

弱者的救助

中国农民医疗保障调查报告

ASSISTANCE OF
SOCIAL DISADVANTAGED GROUPS

REPORT ON
MEDICAL SECURITY OF
CHINESE FARMERS

余少祥 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

弱者的救助：中国农民医疗保障调查报告 / 余少祥等著 .

—北京：社会科学文献出版社，2014.12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6597 - 5

I. ①弱… II. ①余… III. ①农民 - 医疗保障 - 调查报告 - 中国 IV. ①R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 228756 号

弱者的救助

——中国农民医疗保障调查报告

著 者 / 余少祥等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘骁军

责任编辑 / 芮素平

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：19.75 字 数：317 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6597 - 5

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

序 言

古者君为上，天下为属。君者，为上天牧民者也。民者，出粟米丝麻，作器皿通货财以事其上者也。民有四业，学以居位曰士，辟土殖谷曰农，作巧成器曰工，通财鬻货曰商。民者，瞑也。《说文》称，民萌而无识。《六书略》谓，民象俯首力作之形。董仲舒称：性而瞑之未觉，天所为也；效天所为，为之起号，故谓之民。农者，四民之属，耕者之谓也。《春秋谷梁传》诂为播殖耕稼者，《唐六典》释为肆力耕桑者。农民，民之主体，劳力而位卑者也，曰庶人，曰小人。孔子曰：劳心者治人，劳力者治于人。楚子襄谓，士兢于教，其庶人力于农穡。《左传》称，君子尚能而让其下，小人农力以事其上。又曰，刑不上大夫，礼不下庶人。周制，农人谓之野人，听政于国人而非野人。所谓民本，王霸之术而已矣。《左传》谓，国将兴，听于民。《孟子》云，民为贵，社稷次之，君为轻。唐太宗称，天地之大，黎元为先。然则民之位也尊，其权也重乎？非也，其意在保民而王，为驭民、使民，而非民主、民治、民享之义也。

《诗》云：“倬彼甫田，岁取十千。”农之为生，春耕夏耘，秋获冬藏，伐薪樵，治官府，纳徭役。春不得避风尘，夏不得避暑热，秋不得避阴雨，冬不得避酷寒。其位也庠，其害也多矣。旧制，六合之内，人迹所至，皆纳赋税。若夫小农，田日减而保役不休，王族田日增而保役不及。幸遇明君，取其什一，不者取之太半，故虽男力耕不足粮饷，女勉绩不足衣服，百姓膏腴皆归贵势之家。或无田畴，依托豪强，以为私属，贷其种食，赁其田庐，终年服劳，无日休息。罄输所假，常患不充，地主缙绅，使若牛马然。是故富者贵者田连阡陌，贫者丐者无立锥之地。勤苦如此，尚复被水旱之灾，每每鬻子孙而流离失所矣。或遇急政暴虐，贪官污吏横征暴敛，朘削剽掠，民不堪命，转加困敝。老氏曰：民之饥，以其上食税之多。倘被战乱，干戈不息，乱兵贼匪，虐遍天下。或为流寇，刀头舔

血；或为黔首，朝不保夕。触风雨，犯寒暑，呼嘘毒疠，父母不保其赤子，夫妻相弃于匡床。黯兮惨悴，风悲日曛。加以瘟疫繁兴，往往而死者相藉也。

若是者何哉？医在王宫也。周制，疾医掌养万民之疾病，大司徒以保息六养万民，一曰慈幼，二曰养老，三曰赈穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富。然则民之疾皆得以医乎？曰：止乎王公贵族而已。唐制，礼部掌医政，太医署、尚药局、药藏局三足鼎立。凡京师百官、宫廷杂役患疾，太医署医之；嫔妃媵嫱、诸王公主、禁军官兵患疾，尚药局医之；太子患疾，药藏局医之。《唐律疏议》载：“诸合和御药，误不如本方及封题误者，医绞。”宋制，翰林医官院掌医政，凡京师官吏、三学（太学、律学、武学）师生及禁军官兵患疾，太医局医之；帝室宗亲及宫廷厮役患疾，尚药局、御药院医之。时太医局下属和剂局，专发新药，凡一剂成，皆为朝士及有力者得之。至若农、工、商之民，有财者自延医药，无财者束手待毙，医政于彼何加焉！

《礼记》载：“天子布德行惠，命有司发仓廩，赐贫穷、振乏绝。”稽诸史籍，天子赐钱合药，惠及百姓，时有所见。南齐文惠太子设六疾馆，收贫乏无医者居之。北魏显文帝悯百姓病苦，民多非命，诏告天下：“民有病者，所在官司遣医就家诊视，所需药物任医量给之。”未几，宣武帝“诏太常立馆，使京畿内外疾病之徒，咸令居处”，又命太医署于闲敝处别立一馆，“严敕医署，分师疗治，考其能否而行赏罚”。北魏一朝，医馆叠出，曰别坊，曰悲田坊，皆有别于太医院，为民医疾。宋时养病院、安济坊，亦此职司也。或曰：“帝王哀鰥寡，恤孤独，赈困穷，赐医授药，此非古之社会保障乎？”小子曰：“否，非若是也。帝王偶行仁政，遣医赐药，非囿于公民权利，成于律法，亦非祖宗之制也。是明君怀柔之术，王业之举，旨在统江山，固社稷，而非权利保障也。君王权谋，从古如斯。”昔帝王治下，非惟民生无守，民命亦如草芥矣。岁丰且吏治清明，则苟全性命；岁恶而抚恤不足，则民不聊生。又无医供，私自延请医药，吊死问疾。一俟大疫流行，王宫大内，尚可得免；黎民百姓，往往死者不可胜数。或丁尽户绝，寨茆村灭；或合门而亡，举族而丧。家家有伏尸之痛，室室有号泣之声。无老无幼，同为枯骸；白骨山积，遗骸遍野。天地为愁，草木凄悲。天乎何辜，罹此冤横！

夫事之不近人道者，鲜不为大奸慝。荀子曰：有社稷者而不能爱民，不能利民，而求民之爱己，不可得也；民不亲不爱，而求其为己用为己死，不可得也。昔汤武以百里昌，桀纣以天下亡，民心向背异也。是故孟子曰，明君制民之产，使仰足以事父母，俯足以畜妻子，乐岁终身饱，凶年免于死亡，然后驱而之善。为国之道，当先敬民。圣王之世，民不饥不冻者，非能耕而食之、织而衣之，与百姓同之谓也。夫腹饥不得食，疾患不得医，虽慈母不能保其子，国安能有其民哉？故曰：治国者必使疾者医之，饥者廩之，死者槁葬之，孤幼有归，华发不匮。语云：民怨则奸邪生。使民生凄苦，旦夕忧惧，虽有高城深池，严刑峻法，不能禁也。嬴政灭六国，振长策而御宇内，执敲扑以鞭笞天下，以为千世万世而为君也。陈涉瓮牖绳枢之子，甿隶之人，奋臂于大泽，而崛起于阡陌之中。至江东豪俊并起，二世而亡，身死庙毁。仁义不施、繁法严刑故也。贾子曰：贪夫徇财，烈士徇名，夸者死权，众庶冯生。嗟我中华，自盘古开基，王朝更迭，不知凡几矣。每遇酷政暴烈，辄有人者出，高擎反旗，替“天”行道。所谓一夫夜呼，乱者四应。百姓也，生也何恩，死亦何惧。及朝堂既覆，伏尸百万，血流漂橹，胜者南面为王，又横征暴敛，浸淫天下。于是复有人者出，独夫民贼复亡于锄耰棘矜。如是循例往复，杀伐相继，以暴易暴，不知其非也。故曰：兴，百姓苦；亡，百姓苦。

岁在己丑，共和继立；攘除旧制，革故鼎新。当是时也，物资匮乏，百废待兴。官府悉收天下资财，以为公有。是城乡分治、一国两策之始也。凡仕宦百工，保障供给；居乡务农者，集体劳作，收获归公。因是天下良田美业，山林湖泽，农庶贫困。货殖扬工抑农，曰“剪刀差”，是收利侵渔于农也。仕户工人罹患，官给医药，死者官为埋殓；农人有疾，缺医少药，官不与问。苍苍蒸民，谁无疾患？为祛病疗创，关东农人各捐私钱设为病坊，曰“农合”，俾域中农人疾病者得药与医。官府盛赞之，以为创举，推崇备至。未几，风云再变，曰“除四害”，曰“改革开放”。自是利市主导医政，农合土崩瓦解。是时也，仕宦有“公费医疗”，工人有“劳保”，惟农人就医，无所恃凭。农人被天命，漂若河中尘。若夫贫者，忍饥病死者多有。但逢灾荒，农人操壶瓢，为沟中觜者，岂又少哉。其间书策稠浊，百姓不亲；上下相愁，至于不振。屈子曰：长太息以掩涕兮，哀民生之多艰！农人其微贱邪？天降其崇也邪？夫何为而至于此哉！

见兔而顾犬，未为晚也；亡羊而补牢，未为迟也。癸未年早春，国家始倡以人为本，社会协和，复令补医助药，以济农人。五月，乃哀农户得十钱，发囊中银四十钱，以作病资，曰“新农合”，令诸郡县并置。正帷布而雷动，终风解而霰散。自是农人患疾，郡县蓄钱以待，曰：凡在癯老、疾废有疮疡者，使医分治之，补其需用，无使乏。复置“救助站”于各驿，收贫病无依、道路之废疾饿者，给予医药。此国家所以济贫民，贫民所以寄身也。《诗》曰：相彼雨雪，先聚维霰。至壬辰年六月，各有安庇。夫参合者，官定病坊，掌收资费，经营出息，市药修剂，以惠农人。凡贫乏不能自存者，以府库充其费。不足，则予“医疗救助”，以利其疾。如是者十有余年矣。子曰：有国有家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安。新农合利国利民，乡人额手相庆，老幼鼓腹讴歌。是仁为可亲，义为可尊也。老氏曰：上德不德，是以有德；下德不失德，是以无德。今国家立法度，发仓廩，医农牧老疾孤残丐者，实乃开天辟地之举也。吾尝询之于有司，曰：“应之以人事，顺之以天理耳。”《诗》云：民亦劳止，汔可小康；惠此中国，以绥四方。今者修养农桑，矜孤恤贫，敬老养病，此所谓战胜于内廷。

夫众生乘化，是云天常。凡治之道，知理而后可以行政，知节而后可以用权，知势而后可以兴邦。知理则不枉，知节则不沮，知势则不辱。夫农人医疾保障，是其权利，而非恩惠也。昔帝王治下，以刀锯鼎镬待天下之人，民曰臣民，曰子民，曰草民，而非公民也。公民者，立法之主体，权利之固有者也。法者非惟治之具，亦抑权利之守也。子民者，无权利而附君者也。是故安危出其喜怒，祸患伏于帙闼；国以一人兴，亦以一人亡也。权利者，肇于西洋，天道固然，和谐之源也。此泰西所以易治而乱不兴也。苟无权利，则民无庇庥，大小人物皆胆战心惊，其生命、财产、自由朝不虑夕。其何故哉？好恶乱其中，而厉害夺其外也。夫权利人权，生民之护持也。微权利，吾民平居无罪夷灭者，不可胜计矣。故曰，宁饥寒于尧舜之荒岁兮，不饱暖于桀纣之丰年。夫民本，权利为本，而非重民之谓也。吾师讳夏勇，学贯中西，巉岩壁立，合民本与权利，立为新民本说。厥义有四：民本而非君本，自本而非他本；民权为民之所本；民权本于民性，德性统摄权利；民性养于制度，民权存乎社会。其远见卓识，非安上而全下之策欤？夫权利民主，为国之芒刃也；宪政法治，为国之斤斧

也。知此者，可以兴邦矣。要之以权利，齐之以法度，则四方之民襁负其子而至矣，何内忧外患之有也！

或曰：今天下承平日久，米满仓廩，财盈府库，百姓老有所养，病有所医，是不为大同之世乎？小子曰：只见其喜，不见其忧矣。夫农人之“养老”“医疗”保障，什之二三，犹杯水之于车薪也。且天下方病大瘡，失之不治，必为痼疾。近者祸及身，远者及子孙。今所谓贪官，位尊而无功，奉厚而无劳，而挟重器多也。出则高牙大纛，旗旄导前；入则目指气使，唯我独尊，尸位素餐者也。今所谓奸商，操行不轨，专犯忌讳，而终身逸乐，富厚累世不绝，蠹国害民者也。或为官嗣，饭封禄之粟，而载方府之金，宫中积珍宝，牛马实外厩，美人充下陈，绮襦乱纲者也。或为富嗣，男不耕耘，女不蚕织，衣必文采，食必粱肉，亡农夫之苦，而有仟佰之得，不劳而获者也。况有肉食者焉，不以人民国家为事，而耽于吴蔡齐秦之声，鱼龙爵马之玩；东都妙姬，南国丽人。所谓朱门酒肉臭，路有冻死骨。今之习俗则何如？曰：世风日下，人心惟危矣。君不见，众生煦煦，皆为利来；众生攘攘，皆为利往。所寡有者，惟正义耳。至若奸伪萌起，贪官污吏蠹害吾民，上下相遁，非止一日矣。当权者不爱抚其民，而贾利之；趋势者舐痔结驷，佞谄日炽。以致邪夫显进，直士幽藏。韩子曰：明主治吏不治民。今吏治不肃，纲纪不振，滥权者利己以自足，取之于民，用之于身。是何道也？是无道也！吾闻夫人君之子，犹不能恃无功之尊，无劳之奉，以守金玉之重，而况公仆乎！

事有必至，理有固然。治国有常，而利民为本。为国者，以农为基。农者，万世之业也，得之则治，失之则乱。自古及今，未有失农而无危者也，未有农人乱而政能独久存者也。语云：物必先腐而后虫生之。为政亦如是。夫民不患有疾，而患疾无医。使老有所终，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养，则民安政矣。盖有所恃，乃知生命之重；无所顾，则知死之不足惜。《邇言》谓：得民之劳者昌；得民之忧者康。文贞公曰：怨不在大，可畏惟人；载舟覆舟，所宜深慎。乐天先生曰：邦之兴，由得人也；邦之亡，由失人也。为政之道，百姓安则天下安，百姓不安，天下孰与安矣。故曰，吏虽乱而有独善之民，未有乱民而有独治之吏也。此天道至理，不待智者而后知也。《诗》曰：君子如祉，乱庶遄已。夫民无长性，惟上所待。济之以道，则民乐从之；威之以刑，则铤而走险。是故经国不

以爵禄，安民不以斧钺。经国以爵禄，是其道行于爵禄之所加，而不行于其所不加也；安民以斧钺，是安之于斧钺之所及，而不及于其所不及也。存亡之理，其在此耶？

医疾保障，利在当代，功在千秋。今惠及农人，善莫大焉！夫万物生身，暂聚之形，卓然而不朽者，功业也。造福人民，乃邦国之光，非闾里之荣也，岂止夸一时而耀一乡耶？居庙堂之高者，其宜奋发有为欤？吾姑拭目以待之。不然，天下将被祸，而吾获知言之名，不亦悲夫！祥穷巷掘门，桑户棬枢之士，嗟农人之不幸，虽处逸而怀愁。今惩羹吹齏，为民请命，事势蹇矣，吾不能安之若素。盖辛卯中秋，有乡农告余，欲鬻祖宅，嘱予因便利之。余问其故，曰：“母病不能医，以资其费。”未几，复有乡农出奔父丧，往借盘费。余怪之。对曰：“先父罹患，旬年有加。虑及家室，已自绝数日矣。”余大惊，曰：“不有新农合乎？奈何不假之也！”答曰：“大病沉痾，日费千金，无济于事也。”余久不能应。乃夙兴夜寐，皓首研习。或曰：“养技而自爱者，无敌于天下。先生处远江湖，不忤不求，不惑于事，安步以当车，无罪以当贵，盍清净贞正以自虞乎！”曰：“瓶之罄兮，维罍之耻。嫠不恤纬，聊尽人事而已矣。”适有“好邻居”项目招标，垂注农桑，承蒙彩霞、李萍、娅丽诸君惠助，卒获起用。外有任毅、新和、汤怀诸君通其意，内有晓锋、张翔、桥龙诸君膺其任，厥事乃成。余之述作，以弱者为序列，曰《弱者的权利》《弱者的正义》，书生意气，诚可鉴也。亦余心之所善兮，虽九死犹未悔。农人，弱者之谓也。间者数千年不堪疾患，而一朝革正，因名《弱者的救助》，乐其始而勉其终也。语云：君子固穷。余不能变心以从俗兮，困将愁苦而终穷。然余宵旰攻苦，求仁得仁，又何怨乎？于是咏而歌曰：穷且益坚，不屈寒士微志；老当弥壮，宁移学者本心。

是序。

余少祥 谨识

癸巳年仲夏于北京

目 录

第一编 主报告

第一章 中国农民医疗保障调查研究报告	003
一 问题的提出与研究的缘起	003
二 新型农村合作医疗：21 世纪医疗保障的神话	011
三 新农村合作医疗调查面面观	020
第二章 中国农民医疗保障调查研究报告（续）	038
一 农民医疗保障的主要问题	038
二 实现农民医疗保障的对策建议	060
三 结语	084

第二编 分报告

第三章 安徽省宣城市新农村合作医疗调查报告	089
一 安徽省经济社会发展概况	089
二 安徽省开展新农村合作医疗情况	090
三 宣城市新农村合作医疗调查	099

第四章 安徽省马鞍山市新农村合作医疗调查报告 113

一 马鞍山市经济社会发展概况 113

二 马鞍山市开展新农合基本情况 114

三 以含山县为例的调查 118

第五章 广东省佛山市居民基本医疗保险调查报告 126

一 广东省新农合发展概况 126

二 佛山市开展农村居民基本医疗保险情况 132

三 以顺德区为例的调查 136

第六章 内蒙古赤峰市新农村合作医疗调研报告 146

一 赤峰市新农村合作医疗发展现状 146

二 赤峰市新农村合作医疗经验总结 155

三 查干诺尔镇的实例分析 160

第七章 青海省黄南州新农村合作医疗调查报告 166

一 黄南州经济社会发展情况 166

二 黄南州新农村合作医疗发展概况 169

三 黄南州新农合与全国同期比较 180

四 黄南州开展新农合的问题与对策 183

第三编 法规综述

第八章 新农村合作医疗政策法规综述 189

一 中央、部委层面规定 189

二 省及以下层面规定 207

三 新农合政策法规的主要不足 217

四 新农合政策与立法建议	220
附录一 新农村合作医疗改革发展报告	223
一 新农村合作医疗的制度沿革	223
二 新合作医疗的发展现状	229
三 新农村合作医疗实施中的问题	239
四 新农村合作医疗的政策法律建议	255
五 结语：田园将依胡不归	267
附录二 新农村合作医疗问卷调查统计表	268
附录三 2012 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报	278
一 卫生资源	278
二 医疗服务	283
三 农村卫生	285
四 社区卫生	288
五 中医药服务	289
六 病人医药费用	292
七 疾病控制与公共卫生	294
八 妇幼卫生	297
九 卫生监督	298
十 计划生育	299
后 记	302

第一编 主报告

| 第一章 |

中国农民医疗保障调查研究报告

一 问题的提出与研究的缘起

医疗保障是指居民生病或受到伤害后，由国家和社会给予一定的物质帮助，使其得到相应医疗服务或经济补偿，简言之，就是“有钱看病”。医疗保障是社会保障的首要内容，也是农村社会保障事业发展的重要先决条件。中国是一个农业大国，能否解决好农民的医疗保障问题，直接关系到农民的身体健康和农村地区的经济发展与社会稳定，是“天大的事”。^①

（一）农民的医疗保障：一个沉重的话题

在中国，农民的医疗保障问题是新生事物，也是一个十分沉重的话题。从历史上看，医院是宫廷的产物，医事制度基本上围绕王权的需要而设置，能够享有医疗保障的只有皇亲国戚、官僚和军事集团中有一定品级的官员。由于受为王权服务的职能所限，中国古代医疗机构为平民医治的程度和规模相当有限。^② 农民看病，国家和政府历来不负责任，都是自己找医生（郎中），自己负担费用。医生也是自己拜师学艺，自行开业。隋唐以前，朝廷对私人行医限制极严，老百姓又得不到官医看病，“求医问药”成为困扰民众生活的严重社会问题。隋唐以后，私人行医放开，尽管历朝颁布了一些医事法规，规范私人行医行为，但对医生的资质、水平、收费和考核等没有任何要求。因此，几千年来，老百姓看病全靠“家底”是否殷实，没有任何保障。尤其是农民，一直处于社会的最底层，一旦有

① 刘翠霄：《天大的事——中国农民社会保障制度研究》，法律出版社，2006，第2页。

② 杨念群：《杨念群自选集》，广西师范大学出版社，2000，第406页。

了疾患，无钱医治，就只能听天由命。由于缺乏严密的、有组织的医疗体系和疾病预防控制体系，农村一旦遭遇瘟疫，常常尸横遍野，十室九空。因此，即便没有贪官酷吏的盘剥，农民的命运也是“如草芥”。

近代以后，西医东渐，中国的医疗技术和水平有了很大的提高，医疗体制依然主要是为权势阶层和有钱人服务的。1919年，君实在《东方杂志》上发表《劳动者疾病保险制度》一文，这是中国最早关于建立医疗保险和保障制度的论文。此后的很多研究，都没有提及农民的医疗保障问题。南京国民政府建立后，颁布了一系列社会保险法令，同样没有一部法令照顾到农民的医疗保障问题。中华人民共和国成立后，中央政府采取了城乡有别的福利提供原则，将占全国人口90%的农民明确排除在国家的福利体系之外。此后，在相当长时间内，中国的医疗福利、医疗保障政策和制度都只针对国家干部及企事业单位职工。比如，1952年政务院颁布的《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》、1957年卫生部制定的《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》都是解决国家干部和企事业单位职工的医疗和福利待遇问题。农民这一数量庞大的群体成为国家医疗福利和医疗保障“遗忘的角落”，农民看病主要靠互助合作或完全自费。因此，我们今天要讨论的农民医疗保障问题，是一个十分沉重的话题。这有历史文化因素，^①也有现实经济条件 and 政治决策因素。

（二）实行农民医疗保障的必要性

1. 实行农民医疗保障是权利和人权理论发展的必然结果

现代社会，医疗保障是一项基本权利，是生命健康权和生存权的重要组成部分。生命健康权是天赋的、与生俱来的权利，是最重要的人权，不可变更、转让、放弃。它也是公民在社会上生存、享有作为人的尊严以及得到进一步发展的前提，是其享有和实现一切权利的基础。因此，作为基本的公共产品，医疗保障应该向全社会提供，不分种族、肤色、性别、身份等为全体社会成员所享有，这是国家和政府的义务。医疗保障是农民人权保障的重要手段，而人权的普遍性要求反对歧视，反对不合理的差别待

^① 美国学者斯梅尔塞认为，文化具有促进或者妨碍社会制度的功能，具有“对现存经济社会制度进行辩护或者批判和攻击的功能”。参阅〔美〕斯梅尔塞《经济社会学》，方明等译，华夏出版社，1989，第81页。

遇。《世界人权宣言》规定：人既为社会之一员，就有权享受社会保障，并有权享受人权尊严及人格自由发展所必需之经济、社会及文化各种权利之实现。《联合国人权公约》规定：“本盟约缔约国确认人人有权享有社会保障，包括社会保险。”因此，只有从人权角度理解农民的医疗保障，我们的认识才有理论深度和高度。

2. 实行农民医疗保障是反贫困工作的客观要求

按照美国学者戴维·波普诺的表述，贫困是“物质生活处于匮乏或遭受剥夺的一种状况，其典型特征是不能满足基本生活需要”。^① 在中国，长期实行“城乡分治”“一国两策”的制度，导致城乡居民收入差距过大，贫富分化加剧。因此，农村地区一直是反贫困工作的重心和立足点。但是，由于医疗保障制度的缺失，农村因病致贫、因病返贫的现象顽强地抵消着政府扶贫、减贫的努力。2000年，中国实有农户24149万户，农村贫困户比例为3.86%。同年国家统计局调查的户均人数是4.20人，农业部农村研究中心提供的数据是4.11人。根据复旦大学郝模的调查，农村因病致贫、因病返贫的贫困户比例为20.7%~49.3%，卫生部统计信息中心提供的2003年的数据是33.4%。按照卫生部和国家统计局的数据推算（ $24149 \times 3.86\% \times 33.4\% \times 4.2 = 1307.62$ ），每年约有1308万的农村人口面临因生病倾家荡产的危险。而“八七”扶贫攻坚计划每年仅能使农村贫困人口减少1000多万，这个数据足以震惊我们了。^②

3. 实行农民医疗保障是提高农业生产力的客观要求

医疗保障是实行市场经济体制的基本要求，也是使整个社会都能获得最大收益的公共投资。从农业生产的角度看，建立农村医疗保障制度有利

① 英国学者彼得·汤森德（Peter Townsend）在1979年提出一种“相对剥夺”（relative deprivation）概念，认为当个人、家庭和社会集团缺乏必要的资源，不易获取食物、参加活动、拥有公认的居住和生活条件，并且被排除在一般的居住条件、社会习惯和活动之外时，即为“贫困”。美国学者斯卡皮蒂则说，“贫穷，一眼看去，似乎是一个简单而具体的词汇，却惊人地难以确定界限，许多定义所确定的界限只说明了它的一个或另一个方面”，“要对贫穷的标准确定界限，这几乎不可能办到”，认为贫穷的基本含义是“不足”。参阅〔美〕斯卡皮蒂《美国社会问题》，刘泰星、张世灏译，中国社会科学出版社，1986，第113页。

② 根据卫生部统计信息中心提供的数据，在农村贫困户中因病致贫的户数占很大的比例，在1998年和2003年分别为21.61%和33.4%。也有学者认为，在不同的地区，疾病导致了20%~70%的贫困。参阅彭说龙等《农村医疗保障制度思考》，《改革与战略》2007年第11期。