



中国社会科学院国情调研丛书
CASS Series of National Conditions Investigation & Research

中国农村社会保障 调查报告

China's Rural Social Security
Investigation Reports

郝时远 王延中 主编



方志出版社



中国社会科学院国情调研丛书
CASS Series of National Conditions Investigation & Research

中国农村社会保障 调查报告

郝时远 王延中 主编



方志出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会保障调查报告 / 郝时远, 王延中主编.
北京: 方志出版社, 2009. 11

(中国社会科学院国情调研丛书)

ISBN 978 - 7 - 80238 - 548 - 1

I. 中… II. ①郝…②王… III. 农村 - 社会保障 - 调查报告 - 中国 IV. F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 113106 号

中国社会科学院国情调研丛书

中国农村社会保障调查报告

主 编: 郝时远 王延中

责任编辑: 李 江

出版者: 方志出版社

(北京市建国门内大街 5 号中国社会科学院科研大楼 12 层)

邮编 100732

网址 <http://www.fzph.org>

发 行: 方志出版社发行部

(010) 85195814 85196281

经 销: 各地新华书店

法律顾问: 北京市大禹律师事务所

排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷: 北京通州丽源印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 34.25

字 数: 555 千

版 次: 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

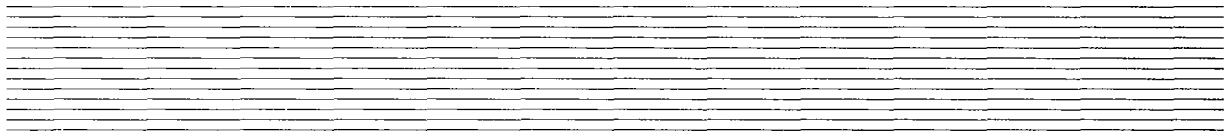
ISBN 978 - 7 - 80238 - 548 - 1/F · 28

定价: 58.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·



中国社会科学院国情调研丛书
CASS Series of National Conditions Investigation & Research



前 言

在我国全面建设小康社会、实现中国特色社会主义现代化事业发展目标的过程中，实践科学发展观统领下又好又快的经济社会发展，必须立足于我国国情实际。中国作为一个幅员辽阔、人口众多、区域经济发展不平衡的大国，改革开放 30 余年来取得了经济社会发展的巨大成就。这是立足于中国特色社会主义初级阶段、把握社会基本矛盾、坚持符合国情实际发展道路的结果。国情实际，既包括基本国情，也包括变化发展的国情。立足于基本国情，把握变化发展的国情，是哲学社会科学繁荣发展、资政、服务社会的必由之路。中国社会科学院自 2006 年起设立的“国情调研”项目，就是实践这一目标的重大举措。“中国农村、少数民族地区社会保障发展与法制建设调查报告”是中国社会科学院 2007 年度立项的重大国情调研项目，也是以中国社会科学院社会政法学部名义承担的第一个跨学科的国情调研项目。

本课题以农村和少数民族地区社会保障为主题，立意于完善的社会保障制度是经济社会协调发展的必然要求，通过一系列个案的实地调查，力求对农村社会保障问题的普遍性和少数民族聚居地区社会保障问题的特殊性作出研究，突出了我国建立、发展和完善社会保障体系进程中的主攻方向。我们认为，农村社会保障作为整个社会保障体系的重要组成部分，既是当前中国社会保障制度建设的薄弱环节，也是今后中国社会保障制度建设的重点和难点。农村社会保障体系的发展和完善，不仅关系到我国的社会稳定、长治久安，而且关系到各民族共同团结奋斗、共



同繁荣发展、共享改革开放成果的伟大实践，关系重大，必须给予足够的重视。

在中国特色社会主义现代化事业的发展进程中，城镇化的发展正在迅速地改变着我国的城乡布局和社会结构，但是广义的农村问题也呈日益突出、多样的态势。其中，社会保障问题即是社会主义新农村建设中最突出的重大事务之一。这也是本项目选题立项的原因。在本项目实施过程中，我们根据中国社会科学院国情调研的统一要求，设计了专门的调查问卷，选择我国东、中、西部地区的9个省、市、区进行实地调研。为了使问卷调查具有一定的代表性，我们在统筹兼顾、力所能及的条件下对调研地点进行了科学抽样。在各调研地区党政有关部门的大力支持协助下，召开了一系列农村社会保障方面的专题座谈会，深入到农户、牧民家庭进行深入访谈和问卷调查，收集了当地经济社会和社会保障发展的背景资料和统计数据。这次调研共取得入户问卷1500多份，以此为基础建立了一个专门的数据库，并撰写了调查问卷统计分析报告。经过近两年的调研，课题组陆续完成了一批调研报告。在此基础上，我们组织撰写了农村社会保障三大项目（养老、基本生活保障、新型合作医疗）和法制建设这4个专题报告和总报告，形成了目前呈现给读者的这部调研成果。可以说，这是一个由社会政法学部组织的跨学科、跨单位、跨地区的联合调查项目，也是一个多学科学者、实际部门工作者共同完成的一项集体成果。

近年来，我国农村的社会保障体系的建设取得了长足进步，但总体上看仍处于起步阶段。这份调查报告所依托的各个调查点，虽然为这一调研主题提供了实证支持，但是还不足以全面反映调查主题的指向。它只是我们对中国农村社会保障建设初步调研的阶段成果，通过抛砖引玉以期继续深化这一主题调查研究，也自然成为这部报告的题中之义。作为阶段性的调研成果，我们在讨论、编辑各篇报告中尊重了调研者和执笔人的观点和意见，其中也包括一些不尽成熟的想法，其目的是为了通过多学科的视点为深入开展这一主题的研究开阔视野，以便在更广泛的范围展开调查研究，促进我国农村社会保障的不断发展与完善。不当之处，敬请广大读者给予批评指正。

在这部调研成果出版之际，感谢中国社会科学院国情调研领导小组

和科研局对本项目的认可和经费支持；感谢参与本项目的所有人员，尤其是各个报告撰稿人及其所做的实地调查和认真研究；感谢各个调查地点相关部门、相关人员的支持和帮助；感谢中国社会科学院科研局（学部工作局）局长李汉林研究员，学术秘书、社会政法学部工作室主任刘白驹研究员，院国情调研领导小组办公室王子豪、周颖昕等同志以及社会学所科研处处长赵克斌同志对项目组织工作给予的大力帮助和支持；也感谢方志出版社为本书出版付出的辛勤努力。作为项目主持人，我们还要特别感谢项目助理魏霞在整个项目组织和对各调研报告技术处理工作中付出的努力和辛勤劳动。

郝时远 王延中

2009年6月6日

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一部分 综合调查报告

中国农村社会保障发展报告	(3)
一 中国农村社会保障建设进入新时期	(3)
二 当前中国农村社会保障的发展状况	(9)
三 中国农村社会保障建设面临的主要问题	(16)
四 加快中国农村社会保障建设的思考与建议	(22)
中国农村低保制度的现状、问题与对策	
——基于10个省（自治区、直辖市）12个县（市）的调查	(32)
一 我国农村最低生活保障制度的发展	(32)
二 我国农村最低生活保障制度存在的问题	(45)
三 进一步完善我国农村最低生活保障制度的建议	(62)
中国新型农村合作医疗制度：现状、问题与对策	
——基于10个省（自治区、直辖市）12个县（市）的调查	(67)
一 曲折发展的农村合作医疗	(67)
二 新型农村合作医疗制度的建立与发展	(72)
三 新型农村合作医疗的制度特点与基金运行	(74)



四 新型农村合作医疗制度的实施效果与主要问题	(80)
五 完善新型农村合作医疗制度的思考和建议	(92)
中国农村社会养老保障：历史、现状与对策	
——基于10个省（自治区、直辖市）12个县（市）的调查	(108)
一 新中国成立以来我国农村社会养老保障的发展	(108)
二 中国农村社会养老保障发展现状	(112)
三 中国农村社会养老保障存在的问题	(124)
四 中国农村社会养老保障发展的思考与建议	(131)
中国农村社会保障法制建设调查报告	(147)
一 我国农村社会保障法制建设的现状	(147)
二 我国农村社会保障制度需要解决的主要法律问题	(155)
三 加强我国农村社会保障法制建设的立法建议	(164)
中国农村社会保障发展状况调查问卷分析报告	(167)
一 农村家庭经济社会状况	(167)
二 中国农村社会保障发展现状	(172)
三 中国农村社会保障建设的主要进展	(186)
四 当前中国农村社会保障制度存在的主要问题	(193)
五 中国农村社会保障未来发展的思考与建议	(200)

第二部分 地方调查报告

北京市新型农村社会养老保险调查报告	(211)
一 北京市经济社会发展情况	(211)
二 北京市农村社会养老保险的制度变迁	(213)
三 新农保制度的基本内容和特点	(215)
四 北京市新农保与其他省市农村养老保险制度比较	(218)
五 关于农村养老保险的几点思考	(222)
六 政策建议	(227)
江苏省镇江市全民医保发展与管理体制调查报告	(229)
一 镇江经济社会发展状况	(229)

二	镇江医改：从试点到全民医保	(230)
三	镇江市医疗保障管理体制的改革与发展	(234)
四	镇江市医疗保险基金支付方式的探索	(235)
五	镇江医保改革与管理体制的主要成效	(238)
六	镇江模式的几点启示	(241)
	浙江省义乌市农村社会保障调查报告	(247)
一	义乌市经济社会发展基本情况	(247)
二	义乌市农村社会保障发展状况	(251)
三	义乌市农村社会保障发展的主要经验	(257)
四	义乌市农村社会保障制度存在的主要问题	(258)
五	建立健全义乌市农村社会保障制度的有利条件	(261)
六	完善义乌市农村社会保障制度的建议	(263)
	广东省中山市农村社会保障调查报告	(267)
一	导言	(267)
二	调查对象基本情况描述与分析	(269)
三	最低生活保障与社会救助制度	(276)
四	新型农村合作医疗制度	(282)
五	养老保障制度	(289)
六	结论与建议	(296)
	江西省万载县和分宜县农村社会保障调查报告	(303)
一	调查概况	(303)
二	调查基本情况	(304)
三	调查点农村最低生活保障与社会救助制度运行状况	(311)
四	调查点新型农村合作医疗制度运行现状调查	(315)
五	调查点农村养老保障情况	(324)
	湖北省黄梅县农村社会保障调查报告	(329)
一	调查点基本情况	(330)
二	调查情况及分析	(332)
三	黄梅县农村社会保障体系建设的若干启示	(347)
四	未来展望	(350)



内蒙古翁牛特旗农村牧区社会保障调查报告	(351)
一 翁牛特旗基本情况	(351)
二 翁牛特旗农村牧区社会保障发展的历程	(354)
三 翁牛特旗新型农村牧区社会保障体系 构建中存在的主要问题	(375)
四 小结	(382)
内蒙古五原县农村社会保障调查报告	(385)
一 五原县基本情况	(385)
二 五原县社会保障制度建设的整体情况	(387)
三 五原县社会保障制度的运行情况	(393)
四 政策建议	(404)
广西环江毛南族自治县农村社会保障调查报告	(406)
一 环江毛南族自治县经济社会发展概况	(407)
二 环江毛南族自治县农村社会保障体系的 主要内容及其实施效果	(411)
三 几点思考和建议	(433)
重庆市石柱县农村社会保障调查报告	(438)
一 石柱县调研概况	(438)
二 石柱县农村社会保障调查的基本情况	(440)
三 石柱县农村社会保障的实施情况	(445)
四 石柱县农村社会保障中的主要创新和原因	(452)
五 石柱县农村社会保障中存在的主要问题	(464)
六 石柱县农村社会保障调查的思考和政策建议	(473)
云南省大理市白族农村社会保障建设调查报告	(481)
一 大理市白族社会经济和社会保障发展概况	(482)
二 大理市农村最低生活保障工作情况	(486)
三 大理市新型农村合作医疗制度报告	(493)
四 大理市农村社会养老保险报告	(501)
五 进一步推进大理市农村社会保障工作的建议	(507)
主要参考文献	(513)
附录 中国农村社会保障发展和法制建设调查问卷	(521)
撰稿人名单	(535)



第一部分

综合调查报告

中国农村社会保障发展报告*

党和国家历来高度重视农村社会保障问题。进入 21 世纪以来，特别是党的十六大以来，中央明显加快了农村社会保障建设步伐，尤其是新型农村合作医疗（简称新农合）试点的逐步推进、农村最低生活保障制度的快速发展以及新型农村社会养老保险试点的逐步扩大，使得中国特色农村社会保障体系框架初显端倪。但相对于经济增长，我国农村社会保障事业总体来看相对滞后，保障面较窄，保障水平偏低的问题已经成为制约新农村建设、全面建设小康社会、构建和谐社会的重要因素。继续推进农村社会保障制度建设，逐步建立健全农村社会保障体系任务紧迫而艰巨。

一 中国农村社会保障建设进入新时期

1. 建立健全农村社会保障体系成为城乡经济社会协调发展的重要促进力量

工业与农业、城市与农村的关系，是一个国家现代化建设中必须处理好的重大关系。新中国成立后很长一段时期里，为推进工业化、城镇化，我们走了一条“抑乡保城”、“以农补工”的非均衡发展的道路，加剧了原有的城乡二元结构，形成了以户籍制度为标志的城乡分割状态。这是当时的政治环境和经济发展模式的产物。改革开放以来，随

* 本报告为整个项目的总报告，有关调查数据资料来源于后面各个分报告。



着市场经济的不断发育，城乡收入差距的逐步扩大，各种社会风险的日益积累，由城乡二元结构产生的一系列问题逐渐暴露出来。“三农”问题自20世纪90年代末以来日益突出，成为制约我国实现全面小康目标的主要障碍。

中共十六大以来，中央就多次指出，全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村，反复强调要把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重。在深刻分析我国基本国情的基础上，胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上做出了“两个趋向”的重要论断。^①在2004年的中央经济工作会议上，胡锦涛同志作出了我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡发展阶段的重要判断。2005年，党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。2006年中共十六届六中全会，讨论构建和谐社会的问题。在这次会议通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出的目标和任务中，将逐步扭转城乡发展差距扩大的趋势、建立覆盖城乡居民的社会保障体系、逐步实现基本公共服务均等化作为重要内容。2007年，党的十七大进一步提出了统筹城乡发展，建设新农村的新要求。提出要建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。2008年召开的十七届三中全会集中研究“三农”问题。会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，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，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，创新体制机制，加强农业基础，增加农民收入，保障农民权益，促进农村和谐。应该说，自21世纪开始，我国关于“三农”问题的宏观政策，明确放弃了过去的“抑乡保城”、“以农补工”倾向，转变为“工业反哺农业、城市支持农村”，以促进城乡经济社会协调发展，实现“城乡经济社会发展一体化新格局”。

目前，城乡二元结构特征十分明显，反映在经济社会的方方面面，

^① 胡锦涛同志在2004年9月中共中央召开的十六届四中全会上提出了关于“两个趋向”的重要论断，即：“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、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业，城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”

不仅表现在城乡居民的收入上，更体现在城乡居民所享受的基本公共服务和社会保障上。改革开放以来，中国对计划经济时期的社会保障制度进行了一系列改革，与市场经济体制相适应的社会保障体系基本框架初步形成。但社会保障体系还不健全，主要是农村社会保障体系建设严重滞后，已经成为固化城乡二元结构的重要因素。由于农村社会保障体系的不完善，农民大多视土地为自己的最后一道“安全网”，宁可粗放经营甚至撂荒弃耕，也不愿意放弃农地承包权，严重制约了工业化、城镇化的推进。

在统筹城乡发展的基本方略指引下，决策层意识到，通过加强农村社会保障建设调整国民收入分配，是缩小城乡差距、促进城乡协调发展的有效手段；社会保障制度建设必须按照统筹城乡发展的要求，逐步实现由城镇为主向城乡统筹、由城镇职工为主向覆盖城乡居民的重大转变。中共十六届六中全会明确提出，到2020年要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十七大强调，要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。中共十七届三中全会更是将建立健全农村社会保障体系作为形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要抓手。这意味着对农村社会保障体系来说，已经不是要不要建，而是如何加快建立并逐步完善的问题。

加快建立健全农村社会保障体系不仅有必要，而且有可能。如果说过去农村社会保障发展滞后主要是因为缺乏相应的财力和物质基础，那么近年来，随着我国经济的快速增长（见表1）和综合国力的极大提高，完善农村社会保障的条件正逐渐成熟。实际上，与改革开放之初甚至与10年前相比，我国财政能力发生了质的变化，那种以经济发展水平低、财力不足为理由拒绝发展农村社会保障的看法是站不住脚的。2003年以

2003 ~ 2008 年国内生产总值及增长速度

表 1

年 份	2003	2004	2005	2006	2007	2008
国内生产总值(亿元)	135823	159878	183868	210871	246619	300670
增长速度(%)	10.0	10.1	10.4	11.1	11.4	9.0

数据来源：中华人民共和国国家统计局：《中华人民共和国2008年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2009年2月27日。



来，中央多次明确提出要把财政增收部分主要用于农村，用于农村社会事业，现在确实到了大力推进农村社会保障制度建设的最佳时机。目前，我国在农村社会保障制度建设上缺少的不是财力和能力，而是愿望与决心，只要政府重视并真正落实，是可以克服各种困难的。

2. 全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会，对建立健全农村社会保障体系提出了新的要求

中央从中国特色社会主义总体布局和全面建设小康社会的全局出发，提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务。我们正试图建设的全面小康社会应该是一个经济、政治、社会、文化全面发展的社会，我们所要构建的社会主义和谐社会，应该是民主法治，公平正义，诚信友爱，充满活力，安定有序，人与自然和谐相处的社会。在改革开放之后相当长一段时期里，我们过分强调了各项工作要服从经济建设这个大局，甚至认为只要经济上去了，自然能够实现社会全面进步，其直接后果就是经济、社会发展一条腿长一条腿短。比如在改革初期，社会保障体制改革被当做国有企业的配套改革措施，后来才意识到社会保障制度应该作为一项基本的经济社会制度来建设。但总体上社会保障建设滞后于经济发展，以至于在宏观经济紧缩、出口不利时才考虑加快社会保障制度建设刺激需求；在国有经济战略性调整造成大量职工下岗、离退休人员领不到活命钱从而有可能引发巨大社会震荡的时候才考虑搞“两个确保”；在非典等公共卫生事件对农村薄弱的医疗体系产生冲击的情况才下决心加快建设农村医疗保障体系，这些教训都应该认真吸取。

当前，农村改革已进入攻坚阶段，农村社会不稳定因素在增多，农村社会矛盾和社会问题将呈现出一些新特征，有的还十分突出，需要引起高度重视。农村绝对贫困人口规模仍然较大，一些生产条件和生态环境恶劣的农村地区，尽管开发性扶贫的投入很大，但是效益很低，相当数量的农民仍然难以摆脱贫困问题，减贫任务十分艰巨。即便农村最低生活保障制度推进很快，但全国仍然有近六成的县（市、区、旗）的农村绝对贫困人口尚未全部纳入当地的农村低保制度。而且贫困比率对贫困线的移动具有很高的灵敏性：贫困线很小的移动都会引起贫困率很大的变化。^① 随着农

^① 参见张时飞：《我国农村低保制度的现状、问题与对策》（内部报告），2008年。