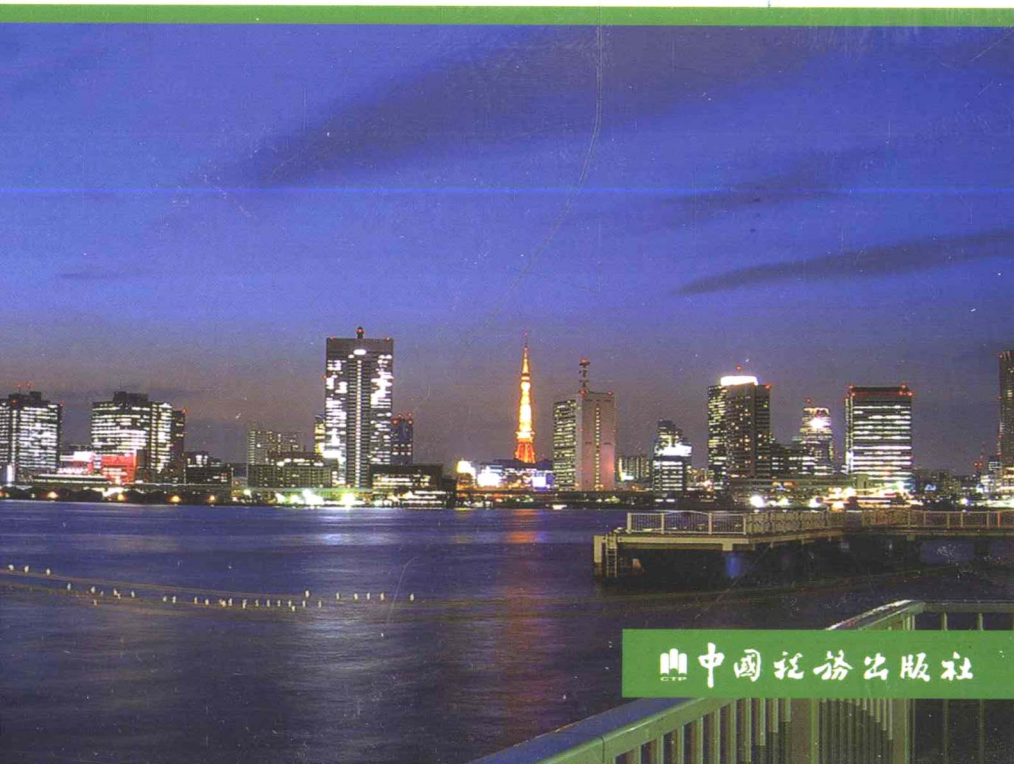


税收与新农村建设系列丛书

“十一五”国家重点出版规划图书

农村与城市还有多远 农村社会保障体系建设

贾绍华 主编



中国税务出版社

税收与新农村建设系列丛书 “十一五”国家重点出

农村与城市还有多远

——农村社会保障体系建设

主 编 贾绍华
编 著 甘立平 孟 婷
张频频

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村与城市还有多远: 农村社会保障体系建设 / 甘立平, 孟婷, 张频频编著. — 北京: 中国税务出版社, 2009. 8
(税收与新农村建设系列丛书; 8/贾绍华主编)
ISBN 978 - 7 - 80235 - 421 - 0

I. 农… II. ①甘…②孟…③张… III. ①农村 - 财政管理 - 研究 - 中国②农村 - 税收管理 - 研究 - 中国③农村 - 社会保障 - 研究 - 中国
IV. F812. 8 F812. 423 F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 116668 号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 税收与新农村建设系列丛书

书 名: 农村与城市还有多远——农村社会保障体系建设

作 者: 贾绍华 主 编

选题策划: 刘淑民

责任编辑: 刘淑民

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 5

字 数: 123000 字

版 次: 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月北京第 1 次印刷

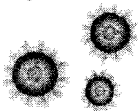
书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 421 - 0/F · 1341

定 价: 15.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

序

我国是一个农业人口占大多数的国家，解决好农业、农村、农民问题，始终是党和政府工作的重中之重。改革开放以来，党和政府采取了一系列政策措施，深化农村改革，发展农村经济和社会事业，农民生活水平不断提高，农村面貌发生了翻天覆地的变化。本世纪初开展的农村税费改革和农民补贴制度的实施，开启了农村改革和发展的新篇章。取消农业税以及附加收费，并且对农民种粮进行补贴，不断增加农业投入，进一步给农民带来了物质利益，极大地调动了农民的积极性。按照中央确立的“统筹城乡发展”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针政策，我国建立了支持“三农”的财政政策体系。主要包括：一是建立农业生产者的直接补贴制度，即对种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴以及退耕还林补贴，使农民得到国家财政的直接支持，促进农民收入的增加。二是加大农业基础设施投入，实施农业综合开发，建立农业保险政府补助机制，提高农业综合生产能力和抗风险能力。三是加大农村公共设施投入，大力发展农村教育、文化、医疗以及社会保障等社会事业，促进农村社会的全面进



步，改善农民生活环境。这些政策措施的实施，必将推动农村经济发展和社会进步，促进社会主义新农村建设。

中国税务出版社组织编写的《税收与新农村建设》系列丛书，正是从解读党和政府的“三农”财税政策、探索进一步促进社会主义新农村建设的角度，通过《让支农惠农的阳光更灿烂——新农村建设与财税》、《农民身边的税收——农村生产生活涉税指南》、《建设美好家园——财税支持农村基础设施建设》、《送你一把金钥匙——财税对农业的反哺》、《农村商品的绿色通道——农村市场流通与税收》、《农民身边的银行——税收政策与农村金融》、《为农民合作开路——税收政策与农民合作服务》、《农村与城市还有多远——农村社会保障体系建设》、《进城农民的税收权益与义务——农民进城务工涉税指南》、《企业发展的“金算盘”——农工商企业纳税指南》十本著作，以简明通俗的文字，较为系统、准确、全面地诠释了国家在支持“三农”方面的财税政策，在理论与实践方面都具有一定的指导作用。

我衷心希望该套丛书的出版，能对广大农民以及农村基层工作者进一步了解国家惠农强农的财税政策，全面掌握他们在日常生活、生产和经营中涉及到的财税法律知识，充分运用各项财税政策，促进农民增收，推动农业发展，加快新农村建设的进程有所帮助。

谈旭人

2009.9.10



前 言

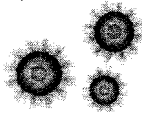
由于各种原因，我国一直存在经济发展的不平衡问题，其中，城乡差距尤为突出。

一说到城乡差距，人们自然会想到城乡居民因收入水平导致的生活差距，而实际上，人们之间的生活差距不仅体现在收入水平上，社会保障待遇也是一个重要方面。

新中国成立后，我国的社会保障制度逐步建立起来。但长期以来，我国的社会保障制度主要面向的是城镇职工和城镇居民，广大农民基本被排除在外。这种城乡分割的社会保障格局，进一步加剧了城乡差别，更有悖于国民待遇原则。

进入 21 世纪以来，国家开始社会主义新农村建设，“以人为本”、“全面、协调、可持续科学发展”、“人人享有经济发展成果”、“统筹城乡经济社会发展”等成为各级政府的执政理念和工作指导方针。实现社会公平，使人人享有均等的公共服务，这是各国民众的共同要求，也是各国政府应当确立的社会发展目标。社会保障是政府向国民提供的一种公共产品，应为全体国民共同享用，农民作为社会成员之一，也具有享受社会保障服务的权利。因此，建立城乡一体的社会保障制度，有利于消除城乡差别，实现农民的国民待遇。

近几年，国家加快了农村社会保障的制度建设，在制度建立、财政投入、政策扶持等方面全面推进，已初步建立起包括农村最低生活保障制度、新型农村社会养老保险制度、新型农



村合作医疗制度、农村义务教育制度等在内的农村社会保障体系。作为新时代的农民，我们应当了解目前农村建立有哪些社会保障制度，建立农村社会保障制度有何意义，这些制度各自有哪些规定和政策，自己有哪些与之相关的权利与义务，基本的操作流程是什么。

鉴于此，本套丛书专门设立《农村与城市的距离还有多远？——农村社会保障体系建设》分册，重点介绍国家在农村建立的最低生活保障制度、新型社会养老保险制度、新型农村合作医疗制度、农村义务教育制度等相关规定，使大家能对有关内容、政策、操作流程等有所了解，积极参与，保障自身在社会保障方面的正当利益，做个新时代的新型农民。

本书由甘立平组织编写，编写人员和分工如下：第一章至第五章由甘立平编写，第六章由孟婷、张频频编写。

因水平和时间有限，书中存在不足甚至错误在所难免，敬请各位读者批评指正。

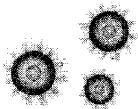
编著者

2009年5月



目 录

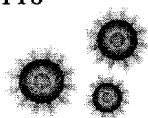
1 社会保障的基本知识	1
1.1 什么是社会保障	1
1.2 社会保障有什么意义	3
1.3 为什么说提供社会保障是现代政府的重要职能	5
1.4 社会保障与商业保险的区别	8
1.5 各国社会保障制度通常包括哪些内容	9
1.5.1 社会保险	10
1.5.2 社会救济	13
1.5.3 社会福利	15
2 我国社会保障制度的内容	19
2.1 我国社会保障都有哪些项目	19
2.1.1 我国社会保障制度的建立及变迁	19
2.1.2 我国社会保障制度的构成	21
2.2 我国农村建立有哪些社会保障项目	44
2.2.1 计划经济时期的农村社会保障	44
2.2.2 改革开放以来的农村社会保障	45
3 农村最低生活保障	49
3.1 建立农村最低生活保障制度的意义	49
3.2 我国建立农村最低生活保障制度的进程与现状	52



3.2.1	实施农村最低生活保障制度的探索	52
3.2.2	实施农村最低生活保障制度的实践中存在的 主要问题	53
3.2.3	全国范围内建立农村最低生活保障制度	55
3.3	我国农村最低生活保障制度的主要内容	56
3.3.1	建立农村最低生活保障制度的目标和 总体要求	57
3.3.2	农村最低生活保障的标准线	57
3.3.3	农村最低生活保障的对象范围	59
3.3.4	农村最低生活保障管理程序	61
3.3.5	农村最低生活保障资金的落实与管理	64
4	农村社会养老保险	66
4.1	目前我国农村养老的主要模式	66
4.1.1	家庭养老	66
4.1.2	集体（社区）养老	67
4.1.3	农村社会养老	67
4.1.4	其他养老形式	68
4.2	建立农村社会养老保险制度的意义	68
4.2.1	应对农村人口老龄化的挑战	68
4.2.2	弥补功能渐弱的家庭养老保障的缺失	69
4.2.3	为少地、失地农民提供养老保障	70
4.2.4	有利于计划生育政策的贯彻执行	72
4.2.5	有利于缩小城乡差别，促进农村的社会稳定 和经济发展	72
4.3	我国建立农村社会养老保险制度的进程与现状	75
4.3.1	探索试点阶段（1986～1992年）	75
4.3.2	稳步发展阶段（1993～1997年）	76
4.3.3	停滞整顿阶段（1998～2002年）	79



4.3.4	重新启动阶段 (2003 ~ 2008 年)	80
4.3.5	创新重构阶段 (2009 年开始)	83
4.4	我国新型农村养老制度的主要内容	83
4.4.1	参保手续	84
4.4.2	缴费起始日	85
4.4.3	缴费标准	85
4.4.4	新型农村社会养老保险基金	87
4.4.5	个人账户计息	87
4.4.6	享受养老保险待遇的条件	88
4.4.7	新型农村社会养老保险待遇	88
4.4.8	领取新型农村社会养老保险待遇的手续	91
4.4.9	养老保险关系的转移	92
4.4.10	保险制度的衔接	92
4.4.11	退保	95
4.4.12	个人账户继承	96
4.4.13	其他	96
5	农村合作医疗保障制度	98
5.1	建立农村医疗保障制度的意义	98
5.2	我国建立农村合作医疗保障制度的进程与现状	100
5.2.1	农村合作医疗制度的兴起与发展	100
5.2.2	农村合作医疗制度的曲折发展	102
5.2.3	新型农村合作医疗保障制度的建立	103
5.3	我国新型农村合作医疗保险制度的主要内容	105
5.3.1	保障层次	105
5.3.2	组织模式	107
5.3.3	统筹模式和保障范围	110
5.3.4	资金筹集	113
5.3.5	补偿支付模式	116



5.3.6 新型农村合作医疗制度的完善	122
6 农村教育	126
6.1 农村义务教育	126
6.1.1 农村义务教育的意义	127
6.1.2 农村义务教育现状	129
6.1.3 近年来国家在农村义务教育方面的新政	133
6.2 农村职业教育	138
6.2.1 农村职业教育的意义	140
6.2.2 农村职业教育的现状	142
6.2.3 农村职业教育制度的改革	145
后记	149



有一个经济现象不知大家是否注意到：我国的城乡居民普遍喜欢储蓄。当经济发展遭遇问题、股市低迷时，大家会减少消费、退出股市，把闲钱存进银行；而经济繁荣、股市行情好时，虽然大家增加消费、参与炒股，出现“存款搬家”，但储蓄仍会增加，只是增幅放缓。与欧美那些经济发达国家相比，在拉动经济发展的“三动力”中，我国主要依靠投资和出口，消费对经济的推动作用比较弱，消费率偏低。很多学者对此进行了分析，认为其主要原因在于我国的社会保障提供不足，老百姓在生活中有后顾之忧，不敢消费，总要把钱存下来，以保证今后养老、看病、子女教育等开销。发达国家的社会保障较为完善，民众不必为生老病死这些事情担心，所以较少储蓄。

那么，什么是社会保障？社会保障有什么意义？社会保障应由谁来提供呢？

1.1 什么是社会保障

社会保障一词译自英文“social security”，出自美国1935年颁布的《社会保障法》，是历史上第一次提出社会保障的概念，但关于这一概念迄今并没有一个统一的定义。由于各国的

经济发展水平、文化背景、社会制度和民族传统的不同，各国实行的社会保障制度在做法上也有很多差异，所以各国学者对社会保障的理解也存在很大分歧。1989 年国际劳工局把关于这一词汇的各种解释概括为：“它基本上可以解释为社会通过一系列的公共措施向其成员提供的用以抵御因疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难的保护、医疗保险的提供、及有子女家庭补贴的提供等。”

我国 1986 年召开的六届人大第四次会议上第一次使用了“社会保障”一词。目前我国比较权威的说法是：社会保障是指国家通过立法，积极动员社会各方面资源，保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存，保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响，同时根据经济和社会状况，逐步增进公共福利水平，提高国民生活质量。同时，《中华人民共和国宪法》中也明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”

2

总之，社会保障是国家依据一定的法律法规，通过对国民收入的再分配，对全体社会成员的基本生活提供保障的措施和社会政策。与之密切相关的社会保障制度则是系统实施社会保障的措施与政策体系。

世界各国社会保障所提供保护的对象、范围和程度不尽一致。综合各成员国的社会保障政策及实际做法，国际劳工组织认为，社会保障应承担 9 个方面的风险保护，即疾病、生育、年老、残疾、死亡、失业、工伤、职业病和家庭，这 9 个方面的保障可以满足劳动者一生的基本生活需要，起到促进社会稳定和经济发展的良好作用。



1.2 社会保障有什么意义

建立社会保障的基本意义在于为整个社会的经济发展和公民的生活提供稳定的环境，维护经济与社会发展的稳定和安全。

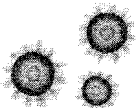
(1) 保持社会的稳定与安全

工业革命使人类社会发生了巨大变化。一方面，工业化使社会生产力大幅度提高，社会财富大量增加；另一方面，大量人口脱离土地进入城市，以工资为生活来源的工薪阶层开始出现。他们完全以工资收入为生，一旦收入终止，生活就可能陷入困境。加之现代化大生产中劳动社会化，劳动强度大，劳动素质要求高，在市场经济激烈的竞争中，劳动力的损耗和淘汰加剧，人们往往面临因年老、疾病、伤残、劳动技能丧失、经济波动等原因而产生的风险。这些都在客观上要求必须通过社会保障制度来保护劳动者的基本生活权利，以维护社会的安定。

一个安全的社会环境对于保证经济持续、稳定的发展十分重要。社会成员都希望当自己失业、生病、受伤、残疾、年老乃至死亡时能得到接济、医疗、护理、照顾和善后，生存安全是人类基本需要。社会保障制度就为人们的这种需求提供了一个屏障，它有助于社会成员维持基本生活，消除不安定的因素，是社会的“安全网”和“减震器”。

(2) 实现社会道义的公平

分配不公平是市场自身无法解决的难题之一。市场经济要求有效率，奉行的是适者生存，优胜劣汰的原则，市场越有效率，它自行运转所决定的分配结果可能越不公平，造成贫富差距拉大，社会矛盾加剧。



在市场经济中，个人收入高低主要取决于两个方面：一方面取决于个人所拥有的生产要素状况，如个人的体力、智力、受教育程度，有无遗产、土地等；另一方面取决于个人所拥有的这些生产要素在市场上所能获得的价格。此外，个人收入水平还要受到其他一些因素的影响，如种族、性别、户口（如实行户籍管理的国家）、就业的行业等等。

一个人身体强壮、或头脑灵活、或受过良好教育、或拥有祖辈留下的财产、或在可获高额收入或垄断利润的部门就业、或在经济发达地区工作等等，在按要素和其价格分配收入的市场机制下，这些往往就意味着高收入。那些缺乏甚至没有生产要素的人，如老年人、残疾人等，市场“视而不见”，是不予照顾和帮助的，即所谓市场不同情弱者，市场不讲人情。以生产要素、价格决定的个人收入分配在经济上是合理的，但在社会道义上则有失正义，不符合社会普遍接受的公平原则。任由市场机制分配人们的收入有悖伦理道德，无法保障一些社会成员的基本生存权，也往往造成贫富两极分化，引发社会不满甚至冲突，容易导致社会的不稳定。

4

要解决市场运行过程中产生的收入分配不均的社会问题，就需要由政府通过财政等手段对这种不公平的分配结果加以纠正和调节，调整和改变市场分配的结果，实现国民收入和财富分配的公平。而政府实现这个目标的重要手段之一就是通过补贴、救济等社会保障措施，对社会弱势群体给予帮助，使其能够维持基本的生活，促进社会公平。

（3）保障劳动力的生存状态和再生产能力

社会保障制度所提供的养老、失业、医疗等各种保险和生育、子女抚养与教育等福利，直接保障了劳动力的生存状态和再生产能力，从而有益于劳动力的数量和质量提高，满足劳动力市场的需要。

在现代社会，工业化和城市化使人们逐渐离开农村，进入



工商业、服务业和城市劳动生活，劳动者因失去了土地保障，一旦因各种原因劳动中断或收入减少，就会对劳动力再生产和家庭生活带来很大影响。而劳动力再生产不能持续，就不能为社会提供合格和高素质的劳动力后备，整个社会经济的发展将难以实现。

社会保障还打消了人们对年老、生病、无业、伤残等带来生活困境的担忧，有利于增加社会消费，进而促进本国经济的发展。

1.3 为什么说提供社会保障是现代政府的重要职能

人类社会自古就有关于社会保障的思想观念和行为制度的萌芽。而现代意义上的社会保障制度是指由法律规范了的、按照某种确定的规则实施的社会保障政策和措施体系。从早期的社会保障举措，到社会保障制度的建立、发展、完善以至变革，其演变与社会经济的发展密不可分，而社会经济的发展变化，也使得社会保障经历了不同的阶段。

古代社会，生产力水平低下，为了维持生产和人类延续，早在公元前六世纪，古代中国的儒家学者就提出“不独亲其亲，不独子其子；使老有所养，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”的“大同”的理想。西方在 3000 年前就有了互助互济的道德观念，2000 多年前，古巴比伦国王就曾命令僧侣、法官和市长向其所管辖的地区居民征收特别赋税，以筹集重灾救济基金。公元六世纪，罗马城邦的市政当局，曾用捐款和公款购买谷物，以无偿的分发给丧失劳动能力的人和阵亡将士的遗属，用以减缓社会冲突等。中世纪末期，与低水平的庄园经济相适应的是贵族地主和教区宗教社团主持的保

障，这时的保障具有很大的随意性和不可控性。伴随着社会经济的发展 and 封建制度的解体，与土地曾有的人身依附关系开始瓦解，大批农民失去土地流向城市，面对这些与生产资料分离的劳动者，原有的保障举措失去作用，无法满足新形势的需要。因而各国纷纷改革，采取新的措施。

现代意义的社会保障制度的萌芽最早出现在 17 世纪的英国。1600 年前后，英国社会上开始普遍地出现失业、流浪和贫困现象，大量的流动人口导致社会动荡。面对这一状况，1601 年，英国颁布了历史上著名的伊丽莎白《济贫法》，从而宣告了国家对劳动者安全保障问题的介入，也表明社会保障开始摆脱原有的地域狭隘性，走上了国家化、社会化的道路。

现代社会保障制度是从社会保险制度的建立开始的。它是在工业革命推进的过程中，伴随着生产的社会化和市场经济的形成建立起来的。1883 年德意志帝国议会通过了《健康保险计划》，标志着第一个社会保险制度的建立。19 世纪的德国，无论是在工业化的规模还是在社会对于现代化保障的需求方面都不能和英国相比，却率先形成了具有现代意义的社会保障形式，这和当时德国的国内矛盾和俾斯麦政府的政策有关。但这一时期的社会保障制度仍是局部而非全局性的。

1935 年，美国国会通过了历史上第一部《社会保险法》，建立了包括老年保险、失业保险、贫穷盲人补助、贫穷老人补助等一系列社会保障制度。社会保障概念从此流传开来。社会保障制度也从以社会保险为主的保障制度进入了综合性的现代社会保障制度的时代。

第二次世界大战后，西方的社会保障事业进入了一个全面发展的阶段。战后世界经济的高速增长以及无产阶级工人运动的高涨，推动社会保障向高标准和全面保障发展。1948 年，英国首相艾德礼宣布第一个建成了“福利国家”，实行全民高福利政策。此后，西欧、北欧、北美、大洋洲和亚洲发达国家陆

