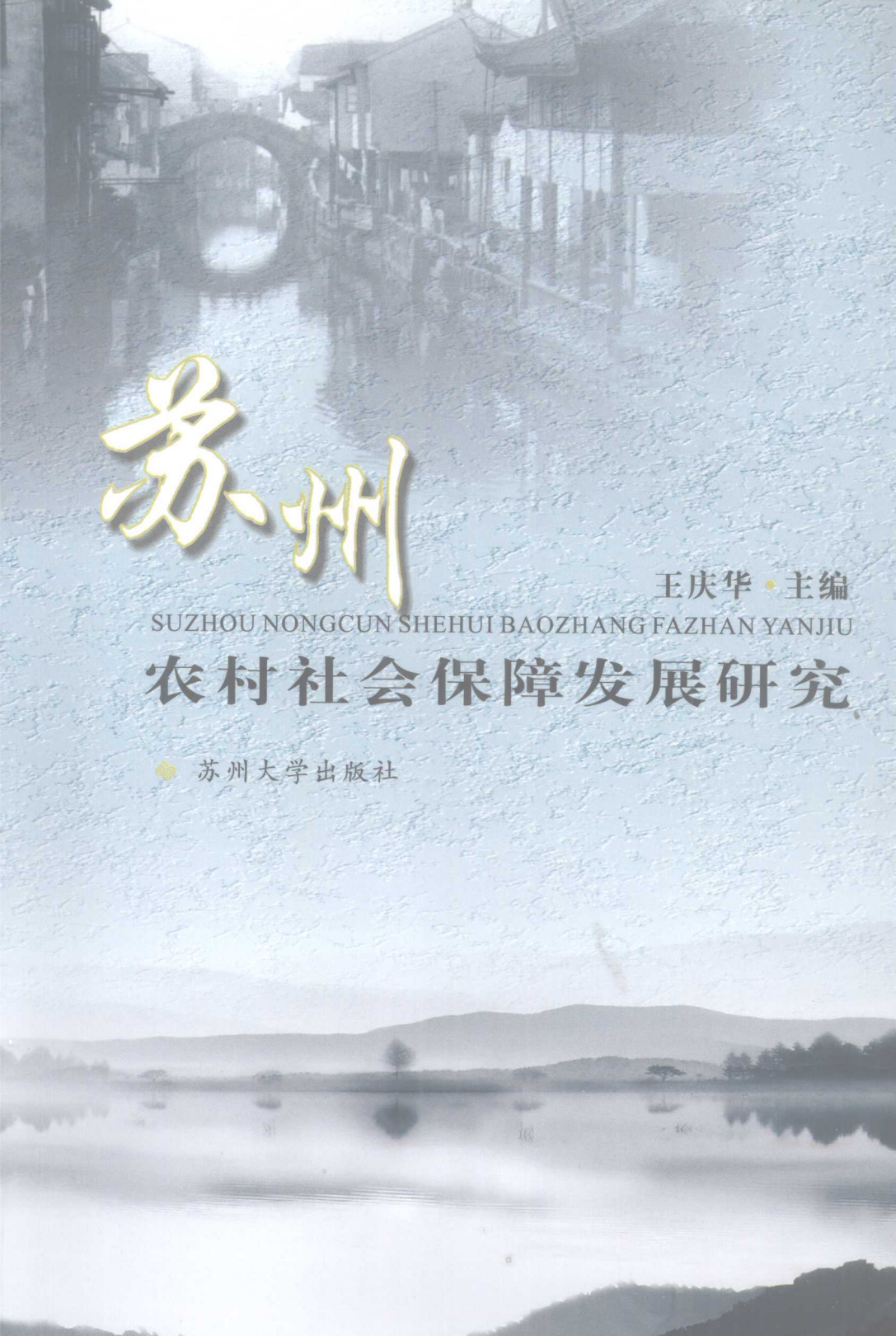




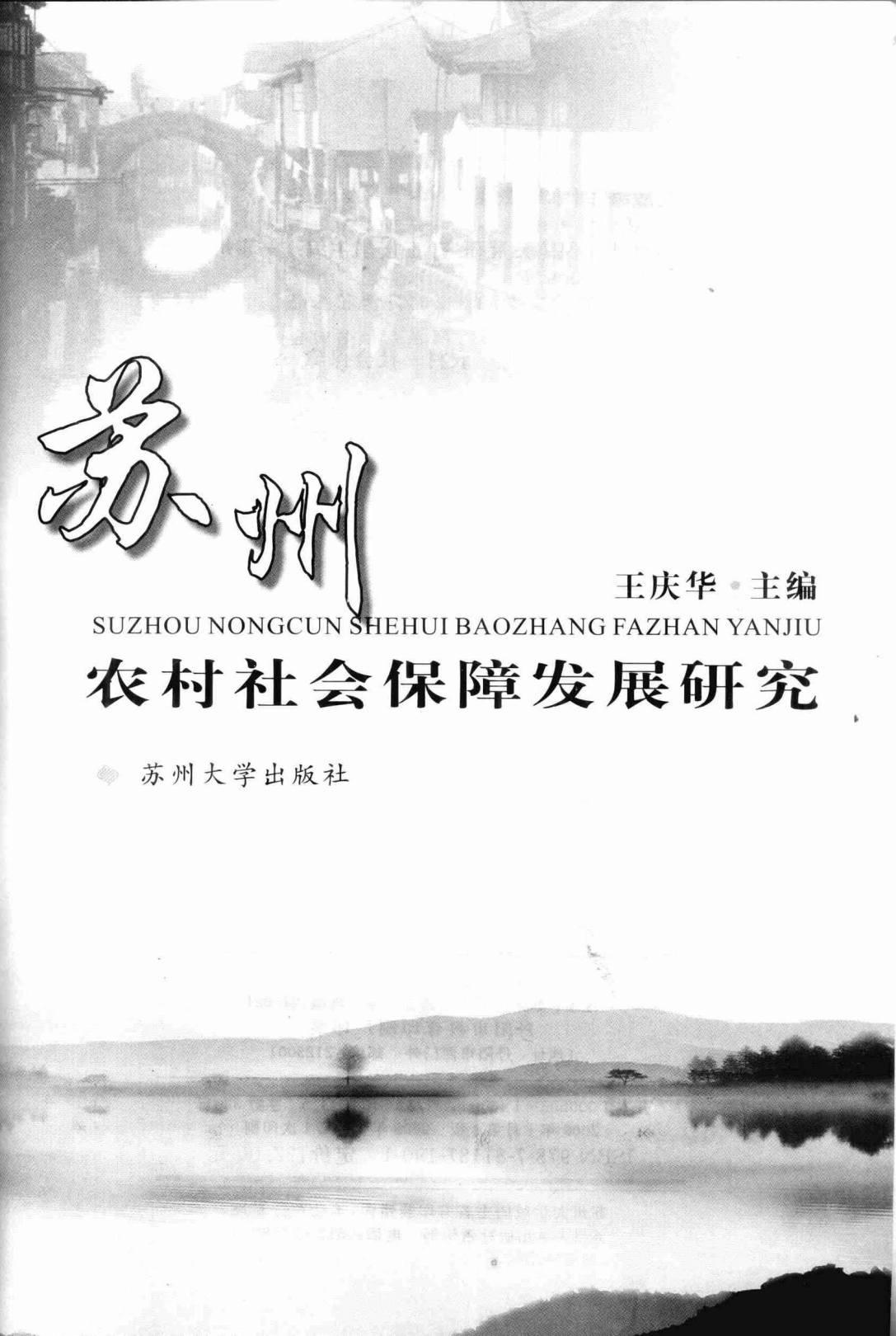
苏州

王庆华 • 主编

SUZHOU NONGCUN SHEHUI BAOZHANG FAZHAN YANJIU

农村社会保障发展研究

◆ 苏州大学出版社



苏州

王庆华·主编

SUZHOU NONGCUN SHEHUI BAOZHANG FAZHAN YANJIU

农村社会保障发展研究

◆ 苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

苏州农村社会保障发展研究/王庆华主编. —苏州: 苏州大学出版社, 2009. 1
ISBN 978-7-81137-190-1

I. 苏… II. 王… III. 农村—社会保障—研究—苏州市
IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 004941 号

苏州农村社会保障发展研究

王庆华 主编
责任编辑 金振华

苏州大学出版社出版发行
(地址: 苏州市干将东路 200 号 邮编: 215021)
丹阳市教育印刷厂印装
(地址: 丹阳市西门外 邮编: 212300)

开本 1 000mm×1 400mm 1/32 印张 11.5 字数 320 千
2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-81137-190-1 定价: 22.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换
苏州大学出版社营销部 电话: 0512-67258835



《苏州农村社会保障发展研究》

编 委 会

主 任 王庆华

编 委 (以姓氏笔画为序)

于栋梁 王永良 王庆华 王雨来

甘志雄 苏耀良 杨桂荣 李洪生

吴友良 沙立平 沈一平 张月林

陆 俊 林 超 周文蓉 周明生

周鉴民 赵 坚 顾龙珍 徐 露

彭仁早 葛宇红 韩 江 谢家灿

蔡跃进 谭国明 薛伟良

主 编 王庆华

副 主 编 苏耀良

编 辑 周鉴明 蔡跃进

校 对 树 丽

序

陳震寧

农业、农村、农民问题，始终是党和政府高度重视、城乡民众特别关注的重大问题，而农村的劳动就业和社会保障则是事关农村小康社会和现代化建设进程的一项基础性工作。多年来，苏州市各级党委和政府着力解决“三农”问题的过程中，高度关注民生，积极推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，在全国率先实施农村社会保障制度，已取得显著绩效，率先基本实现了党的十六大提出的“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”的目标。

《苏州农村社会保障发展研究》一书，以苏州农村改革开放30年为历史背景，通过深入的调查研究，运用详实的数据例证，全面总结、深入分析了苏州农村社会保障制度建设30年的历史沿革、发展历程和经验成果。我们从中欣喜地看到，苏州农村已建立起“国家、集体、个人三者缴费相结合”的基本养老保险制度和居民医疗保险制度以及完全由公共财政转移支付建立起来的农村最低生活保障制度，农民喜领养老金，与城里人一样“刷卡”看病，被征地农民基本生活得到多重保障。这些都成为该地区“两个率先”发展进程中

着力改善民生的一道亮丽风景,苏州因此而成为名副其实的统筹城乡建设社会保障制度的先行地区。

在我国农村社会保障近 30 年的发展史上,苏州的农村社会保障一直领先于全省、全国。当其他地方刚开始探索农村基本养老保险的时候,苏州的农村基本养老保险制度已基本完善并全面覆盖;当其他地方还在探索新型农村合作医疗的时候,苏州已经实行了保障水平更高的农村居民社会医疗保险;当其他地方提出统筹城乡就业和社会保障的时候,苏州已开始了有苏州特色的城乡一体化发展新征程。因此可以说,苏州农村社会保障是全省乃至全国的一面旗帜,在一定程度上标志着我国农村社会保障事业的发展方向。

2008 年 8 月,中共江苏省委、省政府将苏州市列为包括就业、社保一体化的城乡一体化发展综合配套改革试点区。我们相信,苏州的劳动保障工作者将在科学发展观的指引下,以更加开放的观念推进新一轮思想解放,以更加主动的精神把握新一轮发展机遇,以更加有力的举措开展新一轮创新实践,再创一个地区劳动保障事业城乡一体发展的崭新局面。

值此纪念改革开放 30 周年之际,出版《苏州农村社会保障发展研究》的确是一件值得庆贺的事。我们对苏州自改革开放以来在农村社会保障制度建设进程中敢于探索、率先实践所取得的成绩感到由衷的欣喜,希望这本书的出版,能为广大读者观察了解苏州农村社会保障制度的改革和发展情况提供一个窗口,同时也给从事劳动保障工作的同志开展城乡社会保障统筹发展相关工作提供有益的借鉴。

(作者系江苏省劳动和社会保障厅厅长)

目 录

序.....	陈震宁
第一章 苏州农村社会保障体系概述.....	[1]
第二章 农村基本养老保障	[9]
第三章 农村基本医疗保障.....	[27]
第四章 被征地农民基本生活保障	[41]
第五章 统筹城乡就业与平等就业	[54]
第六章 农村劳动保障工作平台建设	[83]
第七章 农村五保供养与最低生活保障	[93]
第八章 统筹城乡社会保障	[113]
第九章 就业和社会保障城乡一体化发展	[127]
附录一 论文交流	
建立完善覆盖城乡居民的社会保障体系研究	王庆华[138]
加强行政村(社区)劳动保障平台建设的对策	郁池 李晶 徐铭[146]
昆山率先全面构建覆盖城乡居民社会保障体系的实践 与探索/	
昆山市劳动和社会保障局 昆山市劳动和社会保障学会	[152]
太仓市统筹城乡社会保障体系建设的实践和探索	陆俊[159]

建立完善新型农村基本养老保险正常调整机制的探索和思考	程伟 汝亚琛[167]
实施征地保障并轨工程 努力让被征地农民共享开发建设成果	薛伟良 周以卫[174]
不断完善的城乡社会“稳定器”——苏州工业园区城乡社会保障体系建设	苏州工业园区劳动和社会保障局[184]
完善农村保障体系 促进城乡社会和谐	王永良[189]
加强公共就业服务 促进城乡充分就业	常熟市劳动和社会保障局[194]
实施“充分就业三年工程” 加快城乡一体化进程	苏州市相城区劳动和社会保障局[197]
推进创业促发展 优化环境建和谐	葛宇红[203]
完善机制 注重实效 全面推进创业促就业工作	杨桂荣[210]
强化政策 完善服务 大力推进城乡居民创业工作	苏州市金阊区劳动和社会保障局[216]
以创业开拓就业之路——苏州实施城乡失业人员创业促就业行动计划	蔡跃进[222]

附录二 制度创新

■ 苏州市文件

综 合

关于城乡一体化发展综合配套改革的若干意见(摘录) (苏发[2008]52号)	[229]
市政府关于进一步做好被征地农民就业和社会保障工作的意见(苏府[2008]135号)	[233]
苏州城乡就业和社会保障一体化发展实施方案	[239]

养老保障

- 苏州市农村基本养老保险管理暂行办法(苏府[2003]65号)
..... [247]
- 苏州市农村和城镇基本养老保险关系转移接续办法
(苏劳社农[2004]3号) [252]
- 苏州市征地补偿和被征地农民基本生活保障试行办法
(苏府[2004]73号) [256]
- 苏州市市区征地补偿和被征地农民基本生活保障实施
细则(苏府[2004]139号) [264]
- 关于调整苏州市区征地补偿和被征地农民基本生活保障
办法的意见(苏府[2007]128号) [280]
- 关于调整苏州市区被征地农民养老金标准的通知
(苏劳社农[2008]4号) [283]

医疗保障

- 苏州市农村合作医疗保险管理办法(苏府令[2003]第34号)
..... [284]
- 苏州市征地保养人员基本医疗保险实施办法
(苏劳社医[2004]33号) [290]
- 苏州市社会基本医疗保险管理办法
(苏府令[2007]第102号) [294]
- 苏州市区社会医疗救助办法(苏府[2008]1号) [317]
- 最低生活保障
- 关于对无固定收入和固定收入低于当地城乡低保标准的
重残人员给予生活救助的实施办法(苏政民[2008]
96号) [323]
- 关于进一步加强社会救助体系建设的意见(苏府[2008]46号)
..... [327]
- 苏州市城乡困难群众临时生活救助实施办法
(苏府办[2008]83号) [333]

■ 各市(区)文件

昆山市居民基本医疗保险暂行办法(昆政发[2006]81号)	
.....	[338]
苏州高新区被征地农民征地补偿和基本生活保障实施办法	
(苏高新办[2008]13号)	[350]
后 记	[355]

第一章

苏州农村社会保障体系概述

农村社会保障是社会保障体系不可分割的重要内容,是国家宪法赋予农村居民的基本权利。与发达国家和国内城镇社会保障相比,我国目前农村社会保障体系建设还处在十分薄弱的阶段。尽管从 20 世纪 50 年代启动农村五保供养制度,60 年代后开始推行农村合作医疗,从 90 年代后在经济较发达的农村地区进行商业性社会养老保险试点探索,但真正完整意义上的农村社会保障政策框架至今尚未形成,体现政府职责的公共财政投入和相关制度建设更显不足。这与农民占全国人口 80% 的基本国情和广大农民的迫切需求不相适应。借鉴国际经验,加快建立中国特色的农村社会保障体系已成为深化农村改革、建设社会主义新农村的重要课题。

苏州素有“人间天堂”和“鱼米之乡”的美称。据统计资料显示,在全市总面积 8 488.42 平方公里中,水域面积就占 42% 以上;苏州农业人口 2004 年、2005 年、2006 年分别为 297.27 万人、297.60 万人、294.66 万人,分别占当年全市人口总数的 49.64%、49.00%、47.83%。至 2007 年末,在全市 624.43 万人口中,农业人口 263.56 万人,占总人口的 42.21%。另据调查,在全市农村人口中,农村劳动力 205.49 万人。一方面,地理环境的优势,加上不断深化农村改革,使得全市农村农林牧副渔业持续全面发展,加快了现代农业建设步伐,推进了城乡经济协调发展;另一方面,面临苏州市多年来庞大的农村人口基数、老龄化程度快速提高,尤其是随着农村经济和城市化进程的发展,客观存在的城镇与农村二元经济结构差异,加



快建立与经济社会发展相适应的农村社会保障制度必然成为广大农民和社会关注的重要问题。改革开放以来,苏州市始终把试点探索农村社会保障体系建设作为重要任务,尤其自进入新世纪之后,按照党的十六大提出的“有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”的要求,苏州作为沿海经济发达地区,正肩负着巩固提高全面建设小康社会成果、率先实现基本现代化的使命。在中共苏州市委、市政府和各级党委、政府的高度重视下,按照党的十七大提出的城乡一体化发展目标,全市上下坚持以“两个率先”总揽全局,按照统筹城乡协调发展的思路推动“三农”工作,改革创新和加快建立健全农村社会保障体系已经成为促进苏州市经济社会发展的必然要求。

经过多年来不断的改革探索,至“十五”期末,苏州市农村已基本建立了贯穿农民一生的农村社会保障体系,同时基本实现了全覆盖,也同步形成了城乡社会保障协调发展的新格局。

一、农村社会保障体系的内容

从苏州市率先试行改革和探索创新的实践看,农村社会保障体系建设的内容是多方面的,其对应了大部分城镇社会保障内容但又有区别,按类别可分为社会保险制度、社会救济制度、社会福利制度、优抚安置和社会互助制度等。

社会保险是农村社会保障体系的核心内容,是覆盖人群广的最基本的保障项目。其主要内容可分为农村社会养老保险,农村合作医疗保险,以被征地农民养老、医疗和就业培训为主体的基本生活保障,农民工养老、医疗、失业、工伤、生育保险和创业保障等。按覆盖群体广的特点,政策性农业保险归属农村社会保险。鉴于农业保险风险大,不确定因素多,商业性保险难以涉足,农业保险必然是政府行为。党的十六届三中全会提出“探索建立政策性农业保险”后,苏州市开始调研,进行探索,并具体实施了农业保险。

社会救济制度、社会福利制度、优抚安置和社会互助制度覆盖

特定对象,是农村社会保障体系中治标的保障项目。社会救济制度包括农村最低生活保障、灾害救助和专项救助等,最低生活保障是农村社会救济制度的主要内容。社会福利制度主要包括农村五保户供养,敬老院、福利院和托儿所建设等。农村优抚安置制度包括农村优抚安置和农村退役士兵安置两个方面。发展农村慈善事业,增强全民慈善意识,形成互助发展的和谐氛围,是建立农村社会互助制度的内在要求,也是农村社会保障体系的重要组成部分。

二、苏州农村社会保障体系的构成和现状

按照社会事业向农村延伸、公共财政向农村覆盖、城市文明向农村辐射的思路,苏州市在农村社会保障体系建设方面进行了持续不断的改革探索和实践,不断拓展保障项目,丰富保障内涵,提高保障水平,逐步形成了覆盖范围广、保障内容基本齐全和互相贯通的“八大保障”,使 300 余万农民享受到老有所养、病有所医、困有所助、少有所学、就业有帮助、失业有保障、创业有扶持、农业生产有保险。

1. 基本养老保障

进入新世纪后,苏州率先探索社会养老保障制度改革,创建了以“一个体系,两种制度,相互衔接,逐步并轨”为主要特征的新型农村基本养老保障制度,至“十五”期末,这一制度已基本实现了全覆盖。到 2008 年 6 月止,苏州全市农村劳动力参加社会养老保险(包括农村和城镇基本养老保险)人数达到 178.79 万人,参保率达 97.29%;88.89 万老年农村居民按月享受社会养老补贴和养老待遇,覆盖率达 98.89%。同时,初步构建了基本养老、医疗、失业和就业培训“三位一体”的被征地农民基本生活保障制度,已将 105.28 万被征地农民纳入基本生活保障。

2. 基本医疗保障

苏州市按照基本医疗保险制度要求,采取“社会统筹加个人账户”的保障模式,实行“医保联动”、“网卡联通”,再辅之以大病医疗



保险和特困人群医疗救助制度,探索建立新型农村基本医疗保险制度,构筑了城乡一体、覆盖全民的医疗保障体系。

苏州各级劳动保障部门积极参与改革探索,将社会保险理念应用于农村合作医疗改革,实现了由传统的农村合作医疗向农村居民合作医疗保险到最终建立统一的城乡居民基本医疗保险制度的跨越,使广大农民患病就医真正融入社会医疗保险体系。

3. 失业保障

从2006年4月1日起,苏州市对在城镇就业的农村劳动力实行全面统一的失业保险制度,同时作出规定,由各镇(街道)、社区就业服务机构对农村待业和失业劳动力统一进行登记,并发放《就业登记证》,统一组织就业技能培训,免费提供就业指导和就业推介服务;领取《就业登记证》的农民,统一享受城镇失业人员待遇,其中,被征地农民平等享受城市下岗失业职工的各项优惠政策。

4. 最低生活保障

农村居民以家庭为单位,人均月收入低于当地低保标准的即作为低保对象,并按不同的困难类型给予全额或差额救助。进入新世纪以来,苏州最低生活保障标准建立了与当地经济社会发展水平、财政承受能力、物价上涨指数、最低工资、农民人均纯收入等因素相关联的调整机制。按照当地上年度农民人均纯收入20%~25%的比例,综合确定当年最低生活保障标准。自2008年1月1日起,苏州农村最低生活保障标准调整为每人每月230元,城镇最低生活保障标准调整为每人每月350元。

三、农村社会保障体系建设意义

农村社会保障体系是整个社会保障体系的重要内容。建立健全农村社会保障体系是统筹城乡协调发展的重要举措,是打破城乡“二元结构”的重要内容,也是破解“三农”问题的重要手段。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出,要“逐步建立农村最低生活保障制度,有条件的地方探索建立多种形

式的农村养老保险制度”，“到2020年，社会就业比较充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”。苏州作为沿海经济发达地区，正经历着工业化转型、城市化加快、人口老龄化的特殊历史时期，建立健全农村社会保障体系，对苏州市全面落实科学发展观，努力构建和谐社会，在巩固全面建设小康社会成果、提高建设水平基础上加快实现基本现代化，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

（一）建设和巩固小康成果，加快实现基本现代化的目标，需要通过建立健全农村社会保障体系来实现

社会保障制度作为社会矛盾的“减震器”、经济发展的“助推器”和社会公平的“调节器”，具有调节经济和社会的双重功能，能为经济发展和社会稳定提供良好的环境，调动最大多数人的积极性和创造性。目前，苏州市已进入市场经济条件下巩固建设小康社会成果，加快实现基本现代化的新的发展阶段。要实现这一奋斗目标，关键是在做好城市工作的基础上，做到工作重心转移，建设好社会主义新农村，实现城镇和农村的“双达标”。城镇的小康和基本现代化要有城市经济实力和城镇社会保障体系的支撑，农村的小康和基本现代化同样需要这方面的支撑。相对于城镇社会保障体系，农村社会保障体系还处于起步探索阶段。完善农村社会保障体系不仅能保障农民的基本生活，还能有效地启动农村消费市场，维护和发展农村生产力，促进农村经济的发展，让城乡居民共享改革开放和经济发展的成果，加快苏州市由全面实现小康向实现基本现代化迈进。

（二）传统农村社会保障形式的弱化要求建立现代农民保障体制

首先，农民自古以来所依赖的土地的保障作用逐渐弱化。城市的扩张、乡镇企业的发展和城镇建设造成了我国耕地资源的大幅减少。

其次，建立健全农村社会保障体系是适应苏州市农村人口结构变化的要求。由于计划生育政策和农民生活水平提高等原因，农村



人口老龄化加快。据 2000 年人口普查资料,苏州市农村 65 岁以上老龄人口已占农村总人口的 9.8%,60 岁以上人口占 13.8%。这表明目前苏州市农村已进入老龄化社会。而且据预测,人口老龄化速度在时间上呈累进特征,2010 年前老龄化速度相对缓慢,2010 年后开始加速,21 世纪三四十年代达到顶峰。建立健全包括农村社会保障在内的社会保障体系是有效应对人口老龄化的必要措施。

再次,农村家庭结构的变化要求建立健全农村社会保障体系。随着农村经济发展和生产方式的改变,苏州市农村家庭结构有明显变化,突出表现在家庭日趋核心化。据统计,1990 年苏州农村户均规模为 3.4 人,1995 为 3.27 人,2000 年为 3.12 人。家庭户平均规模的缩小,加上完全核心家庭的增多,导致农村老年人口不断增加,使得农村父母的养老问题变得更加突出,健康不佳的老年人在经济供养之外还面临生活不便、照料不够、精神苦闷等问题。

(三) 农村社会保障问题是构建和谐社会过程中最迫切需要解决的问题

以市场为导向的改革,在促进效率的同时,也扩大了分配差距。据统计资料显示,苏州城市和农村从 1985 年到 2007 年,人均收入、人均消费及人均储蓄三个方面,城镇居民人均增速均快于农村居民,不但绝对差距扩大,而且相对倍数也在扩大。其中,城乡居民收入差距由 1985 年的 1.24 倍扩大到 2007 年的 2.03 倍。从农村内部来看,农民收入分配的基尼系数也呈现出逐步扩大的态势。

(四) 建立健全农村社会保障体系是工业反哺农业、城市支持农村的重要体现

苏州工业化所处的发展阶段以及农业和农村发展所具有的特殊性、复杂性,决定了苏州总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。实现由农业哺育工业到工业反哺农业的政策转变,其实质是要处理好对农民“取”与“予”的关系,改变农业和农村经济在资源配置与国民收入分配中的不利地位,加大公共财政的支农力度,让公共服务更多地深入农村,惠及农民。从财政实力来看,2007 年苏

州市地区生产总值达 5 700.85 亿元,已经具备了工业反哺农业、城市支持农村的实力。建立健全农村社会保障体系正是“两个趋向”在苏州的体现。

以土地和家庭保障为主的传统保障在新的社会结构、家庭结构中不堪重负,农业和农村的市场化、现代化又把广大农民带入了现代市场经济之中。人们不仅要面对传统的自然风险,还必须面对市场风险。建立健全农村社会保障体系是国民收入再分配、缩小贫富差距的重要手段,是提高农民收入的直接措施,可以有效解决农民养老、医疗等一系列后顾之忧,可以密切农村党群关系,提高农村文明程度,实现农村社会以及家庭的和谐。因此,为及时有效地保障农民的基本生活权益,积极应对人口老龄化和传统养老观念的变化,迫切要求建立健全农村社会保障体系,为苏州市统筹城乡发展、建设社会主义新农村、加快“第二个率先”目标的实现提供强有力的保障。

(五) 加快推进城乡一体化的进程要求建立健全农村社会保障体系

党的十七大指出:“解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。”由此可见,农村社会保障体系建设是实现城乡统筹、城乡一体化协调发展的基础,每一个公民都有享受社会和国家提供的各种社会保障的权利,占全国总人口 80% 的农村居民当然也不例外。因此,我们要不断建立健全农村社会保障体系。而要实现这一任务,必须以城乡一体化为目标和方向。

何谓城乡一体化?城乡一体化是城市发展的一个新阶段,是随着生产力的发展而促进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化的过程,是城乡人口、技术、资本、资源等要素相互融合、互为资源、互为市场、互相服务,逐步达到城乡之间在经济、社会、文化、生