

农家书屋

农村社会保障 与新合作医疗手册

邱卫东 编著



安徽人民出版社

农村社会保障与新合作医疗手册

邱卫东 编著

安徽人民出版社

责任编辑:任 济

封面设计:百色书香
93718344751

图书在版编目(CIP)数据

农村社会保障与新合作医疗手册/邱卫东编著. —合肥:安徽人民出版社,
2008. 12

(农家书屋丛书)

ISBN 978-7-212-03486-3

I. 农… II. 邱… III. ①农村—社会保障—基本知识—中国②农村—医
疗保健制度—基本知识—中国 IV. F323.89 R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 212877 号

农村社会保障与新合作医疗手册

邱卫东 编著

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场

邮 编:230071

发 行 部:0551-3533258 3533292(传真)

经 销:新华书店

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:安徽新华印刷股份有限公司

开 本:850×1168 1/32 印张:5 字数:120 千

版 次:2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-03486-3

定 价:10.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

致农村青年朋友

社会保障体系是一个国家综合实力的真实体现，同时也是社会进步水平的客观反映。建立包括城乡居民在内的完善的社会保障体系，既是保证社会稳定的必要前提，又是实现社会公平的重要机制。

作为一个发展中的大国，我国城乡差别明显，地区发展不平衡。这一基本国情，在农村社会保障中反映尤为突出。近年来，经过党中央不断地作出政策调整，不断地加大推进力度，全国农村已基本建立起一定规模的社会保障制度。目前，农村新型合作医疗制度已在全国各省市自治区农村地区逐步推行。然而，我国广大农民群众的社保水平仍处在低级阶段，贫而缺济、老而欠养的现象在一些地区仍然存在，农民群众大病看不起、健康无保障、因病致贫的问题仍然十分突出。社会救助、社会福利、社会保险的覆盖面有限，远远不能满足当前广大农民的迫切需要。

为了更好地推动我国农村社会保障体系的建设和新型合作医疗制度的建立，更有针对性地做好农村的社会保障与医疗保障工作，我们组织有关人员精心编写了这本集知识性、理论性、实用性于一体的《农村社会保障与新合作医疗手册》。全书综合反映了农村目前社保工作的实际现状，介绍了建立健全农村社会保障体系和建立新型合作医疗制度的具体途径，为广大农村工作者奉送了一本可以随时查阅参考的知识工具书。

健全农村社会保障体系和医疗保障体系，绝非是一朝一夕便可完成的任务。只有全国上下齐心努力，农村社保工作和建立新型合作医疗才能够取得令人满意的成绩，才会令亿万农民拍手叫好。愿本书能为建立健全我国农村社会保障与医疗保障制度，贡献微薄之力。

目 录 Contents

一

一项重要任务:健全农村社会保障体系 >>> 1

1. 农村社会保障的功能与作用 / 1
2. 农村社会保障制度的内容 / 3
3. 农村社会保障制度所存在的问题 / 6
4. 我国农村社会保障制度的发展 / 9
5. 政府在建立新农村社会保障制度中的作用 / 12
6. 新农村社会保障制度的外部环境优化 / 17

二

农村老年居民养老保障 >>> 21

1. 农村养老保障的主要形式 / 22
2. 家庭养老在农村养老保障中占主导地位 / 23
3. 农村家庭养老保障的形式与内容 / 27
4. 家庭养老保障正面临着挑战 / 30
5. 农村家庭养老的发展思路 / 32
6. 我国新时期对农民社会养老保障的探索 / 35
7. 建立农村社会养老制度的基本原则 / 40
8. 农村社会养老保险制度存在的问题 / 42
9. 新型农村基本养老保险制度模式的特征 / 45
10. 新型农村基本养老保险制度模式的作用 / 48

11. 新型农村基本养老保险制度模式需要解决的问题 / 49

三

农村失地农民的社会保障 >>> 51

1. 我国失地农民的总体状况 / 52
2. 失地农民所面临的生存与发展问题 / 53
3. 建立失地农民社会保障制度的必要性 / 56
4. 建立失地农民社会保障制度的原则 / 58
5. 失地农民社会保障制度的内容 / 61
6. 完善失地农民社会保障制度的对策 / 67

四

对农村贫困人口的社会救助 >>> 71

1. 农村社会救助的含义与特征 / 72
2. 实施农村社会救助的重要作用 / 75
3. 实施农村社会救助的原则 / 77
4. 农村社会救助的新变化及存在的问题 / 78
5. 如何对农村贫困居民实施最低生活保障 / 80
6. 如何落实农村“五保”供养制度 / 83
7. 进一步健全农村社会救灾制度 / 86
8. 逐步建设和完善农村社会福利制度 / 88

五

农村新型合作医疗制度的产生 >>> 95

1. 传统农村合作医疗制度所取得的成就 / 96
2. 新型农村合作医疗制度产生的背景 / 97
3. 新型农村合作医疗与传统合作医疗的区别 / 100
4. 新型农村合作医疗制度的主要内容 / 102
5. 新型农村合作医疗制度存在的主要问题 / 105
6. 试点工作所取得的初步成就及经验 / 108

7. 新型农村合作医疗试点存在的问题 / 110
8. 新型农村合作医疗制度在摸索中完善 / 112

六

农村新型合作医疗的方案设计 >>> 117

1. 新型农村合作医疗方案设计的指导思想 / 118
2. 新型农村合作医疗方案设计的基本原则 / 119
3. 新型农村合作医疗方案设计的目标 / 123
4. 方案设计中需考虑的主要因素 / 124
5. 新型农村合作医疗方案设计的内容 / 126
6. 新型农村合作医疗资金管理制度 / 130
7. 新型农村合作医疗资金管理模式 / 133

七

对新型农村合作医疗卫生服务机构的管理 >>> 137

1. 新型农村合作医疗服务机构的类别 / 138
2. 对定点医疗机构的服务质量管理 / 139
3. 对定点医疗机构的服务行为的管理 / 142
4. 建立健全农村医疗救助制度 / 146

一项重要任务：健全农村 社会保障体系

农村社会保障工作，是依据中央部署和国家法律规定进行的一项关系到国计民生和农村社会稳定的重大任务。由于我国国情的客观存在以及各地条件的限制，完成这一艰巨的使命，将会面临诸多困难和问题。随着近年来各级政府的积极努力，农村社会保障工作已逐步摸索出一条可行之路。相信不久的将来，一个老有所养、病有所医，农民群众安居乐业的社会主义新农村必将崛起于世界的东方。

1. 农村社会保障的功能与作用

农村社会保障作为国家依法强制建立的，保障国民生活和社会稳定的制度，是政府的一项社会政策和实行国民收入再分配的工具，主要有以下作用。

（1）保障社会稳定

农村是社会稳定和发展的根据地，农村的稳定是整个社会稳定的前提。农村社会保障制度的基本功能和作用是保障社会稳定。通过农村社会保障，为农村劳动者建立各种风险保障措施，帮助农村劳动者消除和抵御各种市场风险，使农村劳动者的基本生活不致因为市场风险而受影响，从而可达到保持社会稳定的功效。

（2）保证社会公平

实现社会公平是人类追求的目标，而社会保障是公平分配的机制，实现公平分配是社会保障追求的主要目标。

在社会保障制度中，不存在任何特殊的阶层。社会保障对象，应不分城市和农村，不分部门和行业，也不分就业单位的所有制性质或有无职业，只要遭遇风险或发生了困难，原则上都应给予基本生活的物质保障。农村社会保障制度给农民提供了公平的竞争机会。

农村社会保障制度还具有收入再分配的功效，它可通过调节劳动者个人收入之间过大的差距，使整个社会劳动者的收入大体

保持在一个适度的水平上，从而可缩小贫富差距，实现人们对社会公平的普遍要求。

（3）促进经济发展

社会经济的发展主要靠劳动力的推动，劳动力的再生产是社会再生产的基础，是社会经济发展的关键所在。而农村劳动者在劳动过程中，不可避免地会遇到疾病、意外伤害以及失业的威胁，影响身体健康和正常的劳动收入，从而使劳动力的再生产受到影响。农村社会保障制度为农村在生产中暂时或永久丧失劳动能力者及其家属提供物质帮助，使农村劳动者在遇到上述情况时可以获得必要的物质保障，使劳动力再生产得以顺利进行。

社会经济的发展不仅取决于劳动力的顺利再生产，还取决于劳动力素质的提高。农村社会保障制度还使得农村劳动者在遇到风险时能减轻本人和家庭的经济压力，从而能把一部分资金用于本人和家庭子女的智力投资，提高劳动者的素质。

我国处在经济改革的非常时期，农民就业及收入问题，这些会对改革的进程有一定的影响，因而加快建立和完善中国农村社会保障制度是迫在眉睫的事情。如果解决了农民的基本生活保障问题，则会对社会的稳定及经济的发展起到很大的促进作用。

2. 农村社会保障制度的内容

中国的农村社会保障制度体系包括社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置和社会互助。随着社会经济的发展，农村社会保障制度的内容体系今后还会不断扩大。总体来看，农村社会保

障制度的内容大体包括：

（1）社会保险

农村社会保险是国家通过立法，采取强制手段对国民收入进行分配，形成专门基金对劳动者在遇到生、老、病、伤、残、死、失业等风险时，由于暂时或永久丧失劳动能力或暂时失去工作，给予物质帮助的一种制度。

农村社会保险是最基本的社会保障项目，一般包括：养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险等。

（2）社会救助

农村社会救助是国家和社会依照法定程序和标准，向因各种原因而陷入生存危机的社会成员提供最低生活保障的一种社会保障制度，主要包括自然灾害救助、失业救助、孤寡病残救助和困难户救助等。

中国目前的社会救济分为定期救济和临时救济两种。定期救济是指对无依无靠的孤老病残人员和特定救济者进行的长期性救济，临时救济是指对因各种原因生活临时发生困难的人们给予救济。

（3）社会福利

农村社会福利是指国家或社会通过有关政策或立法，向农民提供的、旨在改善和不断提高其物质文化生活水平和质量的一种社会保障制度，包括一般的社会福利和特殊的社会福利。一般的社会福利即国家和社会有关部门及团体举办的社会文化教育事业

以及市政建设、社会服务等。特殊的社会福利即国家和社会为残疾人和无劳动生活能力的人举办的福利事业，包括残疾人福利，指安置残疾人就业，举办社会福利工厂；儿童福利，指收容无人抚养的孤儿、弃婴和残疾儿童；老人福利，指举办社会福利院，收养无家可归、无依无靠、无生活来源、生活上难以自理的鳏寡老人。

（4）优抚安置

优抚安置指国家和社会对法定的优抚对象，按照规定提供保证其一定生活水平的资金和服务，是一种带有褒扬和优待抚恤性质的特殊的社会保障制度。

在我国，这一特殊的社会保障制度就是对农民参军的优抚安置保障，即是国家通过有关立法，对立法范围内的现役军人、退役军人及其家属提供优待、抚恤和安置，以确保他们的生活水平不低于所在地区人们的平均生活水平的一项具有褒扬性的特殊社会保障制度。

（5）社会互助

农村社会互助是某些经济单位、社会团体或个人自发形成的一种帮困济贫的互助行为。农村社会互助的对象常常是那些常年处在生活极度贫困或因发生了突如其来的大型灾难而导致某些社会群体或个人遭受生活困难以及贫困儿童等特殊群体。农村社会互助活动是一种献爱心活动，这是体现人们之间互帮互助的伟大精神，是一种无偿援助。提供救助的单位或个人不需要接受救助者给予回报。

3. 农村社会保障制度所存在的问题

国家有关部门制定了大量有关建立农村社会保障方面的政策、规定和法规，为建立和完善我国农村社会保障工作开展了大量的工作，为维护社会稳定、保障农村弱势群体的基本生活发挥了重要作用。但我国的农村社会保障制度仍然存在诸多问题，不能适应农民对社会保障的需求和社会经济的持续、健康、快速发展。

这些问题主要有如下几个方面：

(1) 缺乏明确的认识与目标定位

对于目前是否具有建立城乡一体化的社会保障制度的必要、是否具备这方面的可能性，人们在认识上很不一致。很多人认为，农村社会保障尤其是养老金、医疗保障虽然很重要，却还没有到十分迫切的程度，传统的家庭保障、土地保障还可以继续发挥基础性的作用。目前国家还不必要、也没有可能在农村建立健全、完整的社会保障体系，更不可能对所有城乡居民实现同一水平的社会保障。但是，还有很多人认为，中国各地区经济社会发展水平的不一致，使各地区之间面临着不同的情况与选择。有些地区工业化与城市化步伐很快，建立农村社会保障制度的任务已经十分迫切，而且具备了建立比较完善的农村社会保障制度的条件与可能。这种认识上的不一致，影响了农村社会保障政策的稳定性，导致有些保障项目短期内发生剧烈的变动，往往难以坚持下去。

另外，对于目前我国的农村社会保障制度的目标定位也缺少认识上的统一。中国农村社会保障制度经过 50 多年的发展，经历了从计划经济到市场经济的两种经济社会体制的变革，同时还面临着农村人口众多、经济发展水平低下、地区发展十分不平衡的基本国情。这就使我国农村社会保障制度建设缺乏明确一致的制度理念，也缺乏对所有社会成员实行全面保障的客观条件与能力。因此，如何对农村社会保障制度进行目标定位，就成为农村社会保障制度建设的首要难题。

（2）缺乏政策的连贯性及动力

由于政策的频繁变动，我国农村社会保障制度尤其是合作医疗、养老保险等方面的计划也处于经常性的变动之中，结果因缺乏政策的连贯性而不能有效保证农村社保制度的贯彻和落实。

与政府对于农村社会保障制度的政策缺少连贯性紧密相联系的，是地方政府缺乏建立农村社会保障制度的动力。我国的地方政府组织由省（自治区、直辖市）、市（地区）、县和乡（镇）四级构成。像中央政府与地方政府的博弈那样，地方政府内部也存在着博弈，高级别的政府往往把责任推卸给下一级别政府。最后建立农村社会保障的责任实际上落到县、乡（镇）两级，但县乡基层政府也没有足够的动力来关注农村社会保障问题。

（3）缺乏稳定的资金来源

建立农村社会保障制度的关键是资金从哪里来。我国农村社会保障体系很不健全，保障的形式主要是农村社会救济、社会优抚、农村“五保”和少数地方推广的农村社会养老保险及合作

医疗保险。保障的对象只是少数人，农村大多数人还无法享受社会保障。农村社会保障无论是范围还是标准，相对于城市而言都是很低的。由于资金短缺，农村社会保障仅仅能够解决主要保障对象的生存问题，还无法从根本上解决社会公平和发展问题。

（4）社会保障项目与农民需求不一致

农村社会保障体系的保障项目和模式应该与城镇社会保障体系有所不同。但是，我国在建立农村社会保障制度的过程中，并没有充分考虑农村的具体情况。

①注重开展保险项目，忽视直接收入转移的措施

农民是自雇者，不能建立由三方分担的缴费机制。如果由农民个人缴纳保险费，即使有政府或其他外部资金的部分支持，也很难推广。我国的农村社会保障体系建设却没有考虑农民的自我雇佣这一特性和农民收入增长困难的现实，工作重点一直围绕着建立社会养老保险和医疗保险制度，而且又把农民和集体付费作为保险的筹资金来源。但对直接收入转移的社会救助没有给予充足的重视，把解决贫困的中心放在开发式扶贫，没有分析这种开发式扶贫很难使穷人受益。

②重视养老保险，忽视其他保障项目的需求

社会养老保险是我国城镇社会保障体制的核心。而开展农村社会养老保险也一直是我国建立农村社会保障体系的最主要的内容，但是这种思路偏离了农民对社会保障的需求特点。与农村社会养老保险相比，建立最基本的农村医疗保障制度更加迫切。如果农民没有基本的医疗保障，就很容易因病致贫、返贫。在这种

情况下，也就不可能考虑将来的养老问题。

③重视分门别类项目，忽视对综合保险的需求

现在商业保险之所以在不少地方大受欢迎，就是因为考虑到了农民的这种需求特点，其设计的险种丰富多样，经营灵活，很多保险兼具养老、储蓄、教育、婚育等多种功能。但是，由于受管理体制上的部门分割以及对农村社会保障规律没有深刻把握等因素的影响，在开展农村社会保险的过程中，没有能够根据农民面对的风险的特性设置保障项目。

(5) 缺乏有效管理，透明度差

我国农村社会的保障管理混乱，表现在多头管理、政出多门。现在的民政部门及劳动和社会保障部门，事实上都在管理农村社会养老保险业务，人员和机构都没有完全移交；社会救助由民政部门负责；合作医疗则由卫生部门负责；优抚救济归民政部门管理；一些地方乡村或乡镇企业也建立了社会保障办法和规定；在有的地方，寿险公司也涉及了农村社会保障，形成了“多龙治水”的管理格局。由于这些部门所处地位和利益关系不同，在社会保障的管理和决策上经常发生矛盾，导致相互扯皮、办事效率低下的状况。由于缺乏有效的监督管理，农村社会保障透明度差，往往是少数人说了算，农民缺乏直接的受益感，从而影响了农村社会保障的功能效果。

4. 我国农村社会保障制度的发展

新中国成立以来，从农村社会主义改造开始，我国就已经开