

农村社会保障体系研究

胡 勇 等◎编著

我国的农村社会保障体系建设处于初级阶段。为了维护社会稳定增进国民福利，推进我国改革开放，加速发展社会主义市场经济建设，我们必须把加快社会主义农村福利保障制度的建立和完善提到战略高度。本书内容包括农村医疗社会保险，农村社会救助，农村社会养老保险，农村社会优抚与农村社会福利以及国外农村社会保障等内容。

北京市属市管高校人才强教计划资助项目

农村社会保障体系研究

胡 勇 等 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障体系研究/胡勇等编著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-109-13874-2

I. 农… II. 胡… III. 农村-社会保障-研究-世界
IV. F313

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 082291 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 5.75

字数: 181 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：胡 勇

副主编：华玉武 马俊云

前 言

农村社会保障体系是我国整个社会保障体系的重要组成部分，但长期以来一直处于全国社会保障体系的边缘。随着农村改革的深入和经济发展，特别是城镇化进程等因素促使农民的社会保障需求大大提高。加强农村社会保障制度建设既是我国农村市场经济和社会发展的客观需要，又是广大农村居民的迫切需求，也是党的十六大提出：“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保障和最低生活保障制度”的要求。这充分说明，建立农村社会保障已成为我国现阶段农村工作的重要内容之一，是解决“三农”问题的重要途径，是构建和谐社会的重要内容，是建设社会主义新农村的重要举措，对维护社会稳定，推动经济发展与社会全面进步，都具有十分重要的意义。

改革开放以来，我国社会主义市场经济体制不断发展和完善。加入 WTO 后，我国更是完全融入世界全球化浪潮中。笔者认为，市场经济是一种以社会福利保障为基础的现代开放经济。在社会主义市场经济建设过程中，贫困、失业、老年、疾病、生育等社会问题与日俱增。我们既不能忽视“天行有常”的自然规律，也不能无视生老病死的社会现实，而社会保障制度却可以为人们提供一张抵御天灾人祸、抗击种种危险的安全网。

当前,我国入世后过渡期对农村经济及农民收入减少的影响逐渐显露,农村贫困状况加剧和社会保障缺位的现实,成为影响农村社会稳定关键性因素之一。同时,如何以科学发展观建设社会主义新农村,应对农村老龄化挑战,促进我国城乡经济的协调发展,全面建设小康社会,都需要从战略高度构建农村社会保障体系。如果不能尽快建立和健全抵御社会风险的农村医疗保险、养老保险、农村社会救助体系和农村社会福利服务体系,会使业已潜伏的农村社会危机加剧。因而,农村社会保障体系问题涉及建设社会主义新农村、农业经济发展、农村社会稳定的大局。

笔者认为,农村社会保障制度的构建,应该密切联系我国农村社会风险日趋严峻的实际,系统分析和把握农村社会保障改革实践中的经验与教训,探索中国农村社会保障改革的理论决策框架和政策思路,既应立足当前农村社会保障形势的严峻性,研究应急性政策,又应充分考虑中国农村社会保障体系构建的战略性和长期性体制的构建目标。对农村社会保障进行全面、系统和深入的研究的目的是为国家完善农村社会保障体系提供有较强现实针对性的政策思路,为有关部门提供决策参考。

我国的农村社会保障体系建设处于初级阶段。为了维护社会稳定增进国民福利,推进我国改革开放,加速发展社会主义市场经济建设,我们必须把加快社会主义农村福利保障制度的建立和完善提到战略高度。编委会将本书分为7章,包括农村医疗社会保险,农村社会救助,农村社会养老保险,农村社会优抚与农村社会福利以及国外农村社会保障等内容。在编写过程中,笔者参阅了大量文献,借鉴了国

前 言

内外农村社会保障相关研究的经验与成果。由于时间急，加之编写人员水平有限，书中不足之处请广大读者批评指正。

编 者

2009年3月

序 言

社会保障制度作为现代市场经济发展的产物，是一项非常重要的社会制度，体现社会公平，维护社会稳定，对经济发展和社会进步起着巨大的促进作用。在城镇社会保障体系不断完善、农村经济加快发展和建设和谐社会的今天，建立健全农村社会保障体系显得越来越紧迫。《国家“九五”计划和2010年远景目标纲要》把初步形成多层次的社会保障制度作为我国今后15年建立和完善社会主义市场经济体制的主要战略任务。党的十六大更是指出：“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证”，并提出了“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，中央农村工作会议提出要把统筹城乡经济社会发展作为解决新时期“三农”问题的战略举措。我国是一个农业大国，目前农村人口占全国总人口的56%，加快农村社会保障制度建设，对加快我国社会保障制度建设，完善社会主义市场经济体制，促进农村经济与社会相互协调发展，保持社会稳定，实现“九五”计划和2010年国民经济和社会发展的奋斗目标，具有极为重要的作用和十分重要的意义。

我国农村自古以来就缺乏来自政府的公共保障。新中国成立后，在农村集体化时期，政府在理论上承担了向农民提

供福利保障的责任。但实际上由于农村人口多、生产落后,除了灾害救济和对孤寡老人“五保”之外,农民欠缺与城市居民同等地位的保障。20世纪60—70年代我国政府在农村实行的合作医疗制度曾对农民起到了基础医疗保障作用,但到20世纪70年代后期,随着农村经济改革,农村合作医疗制度逐渐衰退。目前,绝大多数乡村还没有正规的社会保障体系,我国农民仍以家庭自我保障为主,国家、集体和社会在一定程度上给予支援或资助。由于我国长期实行城乡分隔的二元化体制,城乡社会保障出现巨大差别。真正的农村社会保障制度建设直至1987年民政部印发的《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》出台。而其后的城镇、农村社会保障制度的建设、改革并没有从总体上扭转其中的城镇偏向问题。资料统计显示,1991—1994年间,我国占总人口70%~80%的农民,只享有社会保障支出的10%左右,而20%的城市人口却占有近90%的社会保障费用;从人均的社会保障费用看,城市居民是农村居民的20倍以上。几乎所有的社会保障水平的统计、推算模型都显示,我国农村社会保障水平远远低于适度水平的下限。

2002年,中央提出了全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的奋斗目标,并强调要按照“五个统筹”的要求,认真贯彻落实全面协调可持续发展的科学发展观。党的十六届五中全会进一步明确提出,要推进社会主义新农村建设,扩大公共财政覆盖农村的范围,强化政府对农村的公共服务,大力发展农村教育、卫生、社会保障等公共事业。

但是,由于受体制、机制、管理水平及现实承受能力等多方面因素的制约,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，农村社会保障事业发展的总现状与中央的要求相比还有较大差距。按照统筹城乡发展、统筹经济社会发展的要求，加快农村社会保障体系建设，加大农村社会保障投入力度，逐步使广大农村居民的基本生活和基本医疗得到有效保障，对推动社会公平特别是城乡公平、构建和谐社会和小康社会具有重要意义，也是推进社会主义新农村建设的一项关键内容。因此，国家和政府要将农村社会保障作为当前和今后较长一段时期内农村工作和社会保障工作的重点，给予必要倾斜，予以大力推进。

与此同时，我们也应清醒地认识到，社会保障特别是社会保险制度是工业化和城市化进程的产物，在我们这样一个农村人口占大多数、城乡二元结构特征明显、人均 GDP 水平较低的发展中国家，农民的社会保障水平不可能很高，保障项目不可能健全，保障范围也不可能一步到位，完全建立城乡一体的社会保障体系更是只能作为远期目标。特别是在经济全球化的背景下，脱离实际的社会保障项目和社会保障水平会给社会和企业造成沉重负担，削弱我国经济的国际竞争力，影响经济的持续快速发展。因此，农村社会保障工作的开展应坚持重点突出、广泛覆盖，项目合理、水平适当，管理规范、操作简便的原则，既要按照统筹城乡发展的要求，进一步加大对农村社会保障事业的投入，扩大农村社会保障覆盖面，促进城乡社会保障事业协调发展；也要充分考虑经济社会承受能力、农村现实状况和其他客观约束条件，以农民最迫切的社会保障需求为重点，针对有限项目以有效途径提供有限水平的保障。

目前，大病风险是农村居民面临的重大风险之一，患大

病不仅会给农民带来沉重的医药费用负担，花光一生积蓄甚至负债累累；而且还会严重影响和剥夺农民的劳动能力，减少甚至断绝家庭收入来源，从减收和增支两方面将其推向贫困。据 2003 年国家卫生服务调查，农村贫困户中有 33.4% 是因病致贫和因病返贫，比 1998 年调查的 21.6% 又有明显上升，农村居民应住院而未住院的比例 2003 年仍然高达 30.3%，其中 75.4% 是因为经济困难。此外，4 320 万处于绝对贫困和相对贫困状态的农民的基本生活保障问题也需要抓紧研究解决办法。对进城务工农民而言，解决他们面临的疾病和工伤风险也是非常迫切的。因此，笔者认为今后农村社会保障应重点做好以下几方面的工作：首先，以鼓励组织和管理创新以及完善筹资机制为重点，推动新型农村合作医疗制度建设；其次，以完善农村五保供养制度和推进农村最低生活保障制度建设为突破口，建立更加规范和有效的农村生活救助制度；第三，以现行制度为依托，妥善解决失地农民和进城务工农民的社会保障问题；第四是以家庭保障为主，同时逐步加大社区保障和国家救济的力度，做好农村养老保障工作。

目 录

前言

序言

第一章 建立农村社会保障体系的意义	1
第一节 农村社会保障政策研究现状	1
第二节 农村社会保障政策制定的意义	4
第二章 农村医疗社会保险	6
第一节 医疗社会保险概述	6
第二节 新型农村合作医疗制度	11
第三节 农民工医疗保险	16
第三章 农村社会救助	21
第一节 农村社会救助的现状	21
第二节 农村“五保”供养	22
第三节 农村医疗救助制度	27
第四节 农村最低生活保障制度	32
第四章 农村社会养老保障	40
第一节 社会养老保险概述	40
第二节 我国养老保险制度的发展历程	45
第三节 农村社会养老保险	54

第四节 农民工养老保险	59
第五章 农村社会优抚	66
第一节 社会优抚概述	66
第二节 我国社会优抚安置制度	69
第六章 农村社会福利	78
第一节 农村社会福利的主要内容	79
第二节 农村社会福利事业的发展意义	83
第三节 农村社会福利事业发展的有利条件	87
第七章 国外农村社会保障体系建设	92
第一节 日本的农村社会保障系统	92
第二节 德国的农村社会保障制度	103
第三节 俄罗斯联邦的农村社会保障制度	106
第四节 国外农村社会保障体系对我国的启示	108
附录 1 卫生部 财政部 农业部 关于建立新型 农村合作医疗制度的意见	114
附录 2 国务院关于在全国建立农村最低生活保障 制度的通知	119
附录 3 农村五保供养工作条例	124
附录 4 “农村五保供养服务设施建设霞光计划” 实施方案	130
附录 5 关于实施农村医疗救助的意见	135
附录 6 农村医疗救助基金管理试行办法	139
附录 7 县级农村社会养老保险基本方案（试行）	142
附录 8 军人抚恤优待条例	147
附表 1 残疾军人、伤残人民警察、伤残国家机关工作	

目 录

人员、伤残民兵民工残疾抚恤金标准表	159
附表 2 烈属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属定期 抚恤金标准表	161
附表 3 在乡退伍红军老战士、在乡西路军红军老战士、 红军失散人员生活补助标准表	162
参考文献	163

第一章 建立农村社会保障体系的意義

我国长期实行城乡有别的二元社会保障体制，社会保障制度建设侧重于城市和市民，农村和农民被隔绝在社会保障体系之外。作为公民，农民有权享有与城市居民相同的社会保障待遇和分享经济社会发展的成果。社会保障被称为社会的“稳定器”和“减振阀”，建立和完善农村社会保障制度是维护农村社会稳定，乃至整个社会稳定的需要。因此加强我国农村地区的社会保障制度建设尤其重要，是还农村公民平等的国民待遇，实现社会公平的必然要求。随着我国农业的发展，家庭联产承包责任制中的土地的零细经营模式和不断被调整，不利于农业的长期投入和规模经营，导致农业生产效率降低。我国加入 WTO 后，在国际农产品竞争中处于劣势。现今我国社会已由“行政主导型的二元结构”转变为“市场主导型二元结构”，城乡经济社会出现断裂。学术界部分学者对农村社会保障的建设仍然延用城市乡村两分法的理念去思考问题，片面强调经济因素而忽视了社会保障存在和建设的基本初衷。

第一节 农村社会保障政策研究现状

目前，城市居民大部分都已纳入了社会保障体系。然而在农村经济不发达的地区，农民还没有得到基本的社会保障，目前农村社会保障仍是我国社会保障建设中最薄弱的环节。为了适应深

化社会保障体制改革的基本要求，实现国家多次提出的健全我国社会保障体系的宏伟目标，近年来学术界对农村社会保障体系的建立、发展和改革等问题进行了大量深入的调查研究，并从宏观的角度，就农村社会保障体系建立的必要性、存在的问题、实践中的区域差异、今后发展方向、对策和建议等方面进行了广泛的讨论和研究，其中既有共识也存在争议。现就几个主要问题综述如下。

一、建立全国范围内统一的农村社会保障体系的现实可行性争论

近年来，学术界和政府实际工作部门对这一问题的探讨存在着一些不同看法。其主流观点认为，依据农村经济发展状况，我国现阶段尚无能力建立全国范围内统一的农村社会保障体系。杨翠迎、张晖等人对我国农民社会养老保险的经济可行性进行分析后认为：目前建立全国范围的农村社会养老保险是不可行的，只有东部和中部一些省份才具备开展这项工作的条件。另一种观点则认为：建立我国范围内统一的农村社会保障体系是可行的。但要与当地经济发展水平相适应，分步骤、分阶段、“渐进式”发展。任保平认为：应从实际出发，走“渐进式”发展的路子，坚持社会保障范围由小到大，项目由低到高，积极稳妥地建立起低水平、全方位、不遗漏、多层次的农村社会保障体系。

二、经济因素对构建农村社会保障体系的影响

占主流地位的观点认为：经济发展水平是制约农村社会保障发展的重要因素，因此制定农村社会保障体系的实施目标必须以经济发展水平为重要依据，社会保障水平必须与经济发展相适应。在建立全国统一的或城乡一体化的社会保障体系目标可行性的讨论中，不少观点多是强调经济因素的影响作用。另一种观点认为，不能片面夸大经济因素对构建农村社会保障体系的影响。

经济因素并非是建立城乡一体化社会保障体系的唯一充分条件，政府在社会保障中的主体地位和作用是搞好农村社会保障体制建设的重要保障。

三、土地社会保障功能在构建农村社会保障体系中的地位和作用

关于这一问题的讨论，学术界也存在着明显分歧。主流地位的观点：强调土地保障功能在农村以及全社会稳定中的重要性，认为必须“以土地承包权为主要依据”建立农村社会保障制度。孟祥林指出：这里所指的“土地承包权”是：创新土地流转制度、更新与变革土地保障形式意义上的“土地承包权”。可以把土地保障分为两种形式：一是直接的传统意义上的保障，土地由各家各户农民耕种，用所生产的产品来满足农民的基本生活需要；二是间接的与使用权流转相联系的保障，即在坚持农户对土地承包权不变的前提下，土地集中耕种和规模经营，农民依据自己的土地承包权得到用以保障基本生活的相应收益。

四、构建我国农村社会保障体系的对策和建议

在构建农村社会保障体系过程中，应注重转变政府和学术界在农村社会保障体系建设中的“重城镇轻农村”的观念。一是各级党政部门在思想上要高度重视农村社会保障体系的建设，积极推进农村城镇化进程，力争早日建成我国完整的社会保障体系。二是进一步加强农村社会保障理论研究，以指导我国农村社会保障体制改革的实践。三是搞好农村社会保障的普及教育和宣传，增强农民的社保意识，调动农民参与社会保障的积极性。四是发展农村经济、增加农民收入、增强集体补贴能力和个人缴费能力，为农村社会保障提供强大的经济基础。五是建立和健全农村社会保障机构，实现农村社会保障制度科学化、社会化、法制化，加强社会保障法制建设。