

Nongmin Shiyong Zhishi Duben
农·民·实·用·知·识·读·本

Nongcun Shehui
Baozhang:

Zhidu Jiedu Yu
Caozuo

农村社会保障： 制度解读与操作

董青青 李昭 范海天 编著

农民实用知识读本

农村社会保障： 制度解读与操作

董青青 李 昭 范海天 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障：制度解读与操作 / 董青青，李昭，范海天编著. —北京：中国财政经济出版社，2012. 12

(农民实用知识读本)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4158 - 6

I. ①农… II. ①董… ②李… ③范… III. ①农村 - 社会保障 - 中国 - 问题解答 IV. ①F323. 89 - 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 289251 号

责任编辑：刘景梅

责任校对：黄亚青

封面设计：汪俊宇

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.5 印张 195 000 字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

定价：26.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4158 - 6/D · 0208

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

反盗版举报电话：88190492、88190446

前 言

作为一个发展中国家和人口大国，农业、农村和农民问题一直都是我国一个带有全局性、战略性的问题，关系到我国社会主义现代化建设的进程和社会的稳定。农村社会保障体系是我国社会保障体系的重要组成部分，也是相对比较薄弱的环节，迫切需要破解的难题也比较多。建立和完善农村社会保障体系既是全面建设小康社会和建设和谐社会的重要内容，也是社会主义新农村建设的客观要求，它对于促进城乡统筹发展、维护农村和谐稳定、推动农民消费需求和提升整体发展水平等均具有重大意义。

目前，国家实行的新型农村合作医疗制度和新型农村养老保险制度等一系列措施使广大的农民朋友们更多地享受到了社会保障制度的权益，也使农民朋友们对社会保障制度的认识有了很大的转变，他们开始积极地关注相关方面的法律法规。但是由于种种条件的限制，农民朋友们对这些政策的了解还是不全面的，因此为了让农民朋友们更加详细、全面地了解我国的农村社会保障制度、熟悉农村社会保障制度相关的法律法规、增强维护自我权益的意识、更加有效地保护自己的合法权益不受侵害，我们特地编写了本书。本书共分为八章，第一章对农村社会保障制度的主要内容和起源等进行了概述；第二章到第七章分别介绍了社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置、公共卫生以及其他社会保障等政策法规，详细介绍了各个政策的内容、实施标准、申请流程、获取方式等等各方面；第八章对我国现阶段农村社会保障制度中存在的一些问题进行了分析以及针对这些问题提出了建立健全我国农村社会保障制度的措施。本书采用问答的形式，按照社会保障体系的内容分门别类地

对农民朋友们在社会保障方面产生的一些疑惑进行了解答，层次分明，内容一目了然，便于读者查找翻阅。

在本书撰写的过程中，我们参阅了大量文献和资料，限于篇幅，我们没有列示出来。在此，谨向文献的作者和出版（提供）机构、案例中涉及的单位和个人表示诚挚的感谢！参加选编工作的有：晏翱、李亚男、秦攀、焦福龙、朱多策、邵磊等同志，由于编者水平有限，书中不足或不详之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

目 录

第一章 社会保障制度	(1)
第一节 社会保障制度概述	(1)
第二节 我国农村社会保障概述	(4)
第二章 社会保险政策	(9)
第一节 新型农村社会养老保险	(9)
第二节 新型农村合作医疗	(16)
第三节 城乡居民大病保险新政策	(29)
第三章 社会救助政策	(37)
第一节 农村五保供养	(37)
第二节 农村居民最低生活保障	(47)
第三节 自然灾害救助	(53)
第四节 农村医疗救助	(66)
第五节 农村危房改造	(69)
第六节 农村扶贫开发政策	(71)
第七节 失地农民社会保障政策	(88)
第八节 失地农民养老保险政策	(92)
第四章 社会福利政策	(98)
第一节 残疾人救助	(98)
第二节 老年人福利	(118)
第三节 儿童福利	(131)

第四节	计划生育家庭奖励扶助制度·····	(135)
第五章	优抚安置政策·····	(148)
第一节	抚恤优待政策·····	(148)
第二节	安置政策·····	(158)
第六章	公共卫生政策·····	(163)
第一节	国家免疫规划·····	(163)
第二节	艾滋病防治·····	(167)
第三节	结核病防治·····	(181)
第七章	其他社会保障政策·····	(193)
第一节	社会互助政策·····	(193)
第二节	农民工就业政策·····	(204)
第三节	农业补贴政策·····	(218)
第八章	建立健全农村社会保障制度·····	(227)
第一节	我国农村社会保障制度存在的问题·····	(227)
第二节	建立健全我国农村社会保障制度·····	(230)

第一章 社会保障制度

第一节 社会保障制度概述

1. 社会保障制度的定义是什么？

社会保障制度是在政府的管理之下，以国家为主体，依据一定的法律和规定，通过国民收入的再分配，以社会保障基金为依托，对公民在暂时或者永久性失去劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助，用以保障居民的最基本的生活需要。社会保障制度是通过集体投保、个人投保、国家资助、强制储蓄的办法筹集资金，国家对生活水平达不到最低标准者实行救助，对暂时或永久失去劳动能力的人提供基本生活保障，逐步增进全体社会成员的物质和文化福利，保持社会安定，促进经济增长和社会进步。

2. 社会保障制度的起源是什么？

社会保障制度起源于 19 世纪末的欧洲工业社会，1601 年英国女王颁行了世界上第一部《济贫法》，这是现代社会保障制度的萌芽。现代社会保障制度的核心部分是为劳动者提供社会保险，第一个建立社会保险制度的国家是后起的资本主义国家——德国。德国颁布的《疾病社会保险法》《工伤事故》《老年和残障》，标志着世界上第一个最完整的保险体系的建立，社保制度产生。1935 年美国

国会通过了综合性的《社会保障法》，“社会保障”一词由此产生，它标志着现代社会保障制度的形成。目前社会保障制度已推行到全世界的 160 多个国家和地区。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是经济社会协调发展的必然要求，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。中国的社会保障体系包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障等。社会保障制度的基本特征是公平性、普遍性、法制性和互济性。

3. 社会保障制度的主要内容有哪些？

社会保障制度是国家通过立法而制定的社会保险、救助、补贴等一系列制度的总称，是现代国家最重要的社会经济制度之一。作用在于保障全社会成员基本生存与生活需求，特别是保障公民在年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、遭遇灾害、面临生活困难时的特殊需要，由国家通过国民收入分配和再分配实现。由社会福利、社会保险、社会救助、社会优抚和安置等各项不同性质、作用和形式的社会保障制度构成整个社会保障体系。现代国家必须制定社会保障法律规范，保证社会保障制度真正得到贯彻实施。主要包括以下几个方面：

(1) 社会保险制度。指由国家依法建立的，使劳动者在年老、患病、伤残、生育和失业时，能够从社会获得物质帮助的制度。

(2) 社会福利制度。广义上与社会保障同义，狭义上指由国家或社会在法律和政策范围内向全体公民普遍地提供资金帮助和优化服务的社会性制度。

(3) 社会救济制度。指国家通过国民收入的再分配对因自然灾害或其他经济、社会原因而无法维持最低生活水平的社会成员给予救助，以保障其最低生活水平的制度。

(4) 社会优抚制度。指国家依法定的形式和政府行为，对有特殊贡献的军人及其眷属实行的具有褒扬和优待抚恤性质的社会保障制度。

(5) 社会互助制度。指民间组织对部分劳动者的帮助，主要是

解决政府政策规定之外、没有很好解决但仍需获得外界帮助的实际困难。社会互助是社会救助的补充，是社会成员的基本权利。

(6) 个人储蓄积累保障。是个人或家庭将部分资金存入银行的一种保障形式，是社会保障的一种有效而必要的补充。

4. 建立社会保障的作用是什么？

社会保障的根本原则就是社会公平，社会保障是所有社会成员效用的最大化。著名经济学家 A. C. 庇古教授在《福利经济学》一书中指出：社会保障政策可以扩大一国的经济福利，因为穷人得到效用的增加要大于富人效用的损失，使社会总效用增加。它通过设计一种制度，使人们不因没有特权而受到伤害，不因分工所形成的社会地位而变得卑贱。其作用有四：

(1) 保障权利公平。公民享受教育、健康和最低生活保障的权利，在西方被统称为“福利权利”或“社会权利”，被视为对基本公民权的拓展，或社会公民权的一部分。联合国《人权宣言》中有关“福利条款”对这一权利进行了明确规定，如第 22 条——每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现。社会保障把保障每个人的生存权、发展权放在首位。享受了全民的社会保障，意味着基本生活得到了保证，从而在一个公平的起点上参与社会竞争。

(2) 保障机会公平。机会公平是指任何社会成员只要符合法律规定的条件，都应被覆盖在社会保障范围内，均等地获得社会保障的机会。在中国，一些富人把穷人当作智力低下、不负责任甚至天生懒惰的人。这是不对的，中国穷人绝大多数勤劳、本分、责任心强，他们之所以受穷在很大程度上是因为受到既得利益集团的阻挠，机会缺乏所致。社会保障制度可使他们中的悲观者前行，他们中的无力者有力，增强他们的机会，从而为他们创造一个尽可能公平竞争的起点。

(3) 维护规则公平。规则公平指一视同仁，既不能对弱势群体

歧视，又不能向特权阶层倾斜。通过社会保障机制，重点保护社会的极端贫困人口（即在绝对生存需求线下的群体）。因为和高收入群体相比，低收入阶层和弱势群体，从社会保障获得的保护也是最不完善的。这就意味着，不实施社会保障，他们可能落入所谓“贫困陷阱”之中，形成恶性循环。

（4）调节分配公平。我们说，分配公平提高效率，分配不公损害效率。当前，一些国有单位之所以效率低下，很大程度上与分配不公有关。那么，社会保障通过收入再分配的功能进行调节，可以在一定程度上减少差别，缓解社会矛盾，有利于社会稳定。

第二节 我国农村社会保障概述

1. 我国农村社会保障体系的主要内容是什么？

在初步统计的城乡社会保障政策 61 个项目中，专门针对农村或涉及农村的社会保障项目有 38 个，占 62%。具体可以归纳为九个方面的政策：（1）社会保险政策，包括新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险；（2）社会救助政策，包括农村五保供养、农村居民最低生活保障、自然灾害生活救助、农村医疗救助、农村危房改造；（3）优抚安置政策，包括优抚对象抚恤补助、优抚对象医疗补助、义务兵优待；（4）社会福利政策，包括残疾人事业、老年人福利、儿童福利、计划生育家庭奖励；（5）义务教育政策，主要指农村义务教育；（6）公共卫生政策，包括基本公共卫生服务、国家免疫规划、艾滋病患者救治、结核病患者救治等项目；（7）就业政策，主要指农民工就业和就业后社保等方面的政策；（8）扶贫政策；（9）农业和农民补贴政策。

2. 我国农村社会保障发展历程与现状是怎样的？

从 1949 ~ 2000 年，我国农村社会保障制度走过了 51 年的发展

历程，其演变过程可以大致分为如下四个阶段：

(1) 国民经济恢复时期，萌芽阶段。这一阶段，农村社会保障工作应急性强、社会化程度低，尚未形成制度，虽然政府、社区会对农村居民的基本生活给予适当的扶助，但是总体上说仍然以家庭保障为主。对于超出家庭承受能力的问题，政府义无反顾地承担起了责任，这主要表现在两个方面：其一，救灾，对于超出家庭承受能力的洪灾、旱灾、蝗灾、冻灾等自然灾害，由政府通过拨款、拨粮、发动群众自救、以工代赈等方式予以救济。其二，扶贫，建国初期，不管是城市还是农村都存在着大量的贫困人口，针对这种状况，政府积极推行扶贫政策。在广大农村地区，政府积极发放农业贷款、减轻农业税收、动员群众兴修水利，这些工作取得了积极的效果，使农村经济逐步走上了正常轨道。

(2) 20 世纪 50 ~ 60 年代中期，形成和发展阶段。随着农业合作化运动的完成，特别是人民公社化运动以后，绝大部分农民都成为了人民公社社员，其生、老、病、死依靠集体经济的力量基本上能够得到保障。当时的集体保障主要包括以下内容：第一，养老方面，虽然并不存在真正意义上的农村社会养老保险制度，但是集体保障却囊括了部分养老保险的内容。第二，医疗方面，从 1958 年起，全国大部分农村地区开始推行合作医疗制度，其具有社会福利和社会保险的双重性质，到 1965 年，我国农村基本上形成了以集体经济为依托的初级医疗保健体系。第三，社会救济方面，这一时期的社会救济，除了传统的扶贫、救灾以外，主要增加了农村社会优抚和“五保户”救济。除上述三个方面的内容，具有强烈保障色彩的自然就业制度也在农村建立起来，其作为农民基本生活最根本的保障手段构成了农村社会保障制度的基础。

(3) 20 世纪 60 ~ 70 年代后期，异常发展阶段。在这一阶段，城镇社会保障体系受到了剧烈冲击，发展停滞，但是农村集体保障却得到了异常发展，特别是农村合作医疗，20 世纪 70 年代末，农村合作医疗的覆盖率达到全国行政村的 90%，这个时期的农村合作医疗所需费用由集体和社员共同负担，但是后者负担的比例很小；

医疗机构主要是村医务室，其有的由集体所建，有的有公社建立，有的由乡镇卫生院建立；实行合作医疗的村，有的减免诊疗费，有的减免药费，有的两者全免，在经济条件比较好的地方，在公社看病也可以减免部分医疗费。

（4）20世纪80~90年代末期，改革阶段。在改革的初期，随着农村家庭联产承包责任制的推行，集体经济逐步解体，这使得农村社会保障制度失去了赖以存在的经济基础，之后便陷入低谷。在经过改革的冲动期以后，农村社会保障问题再次被提上日程。第一，养老方面，真正意义上的农村社会养老保险制度实现了从无到有的突破，1992年，民政部办公厅颁布了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，明确提出了“依法建立农村社会养老保险制度”的目标，此后，该方案在比较富裕的农村地区逐步推广，但是由于该制度缺乏坚实的经济基础，所以进展比较缓慢。第二，医疗方面，1983~1992年，我国农村合作医疗事业迅速滑坡，1993年开始，新一轮的农村合作医疗制度重建工作开始，但是由于资金来源、责任划分、规章制度等问题没有解决，最终的结果大大低于人们的预期，即便是在重建工作鼎盛的1997年，合作医疗的覆盖率也只有17%，农民的参保率仅有9.6%。第三，社会救助方面，实现了两个方面的重大突破，取得了一个方面的巨大成就。两个突破是：其一，实施救助制度的出发点不再是巩固政权而是维护公民的基本生存权。其二，在全国很多地区，农村居民的最低社会保障制度实现了从无到有的突破。

农村社会保障制度的发展取得了积极的成效，尽管部分项目仍旧处在摸索阶段，可能效果还不尽如人意，但农民对社会保障制度的评价总体较好。我国农村社会保障制度近些年来取得的进展主要体现在以下几个方面：第一，农村社会保障的政策框架基本形成。新中国成立以来，特别是改革开放以来，农村社会保障事业的发展取得了一定的成绩，农村社会保障政策框架基本形成。调查问卷涉及的几个部分是农村社会保障的主体内容，因为篇幅和为了调查的顺利进行，农村社会保障的其他项目未能全部列出，而在所列项目

的回答中,没有空白项目,只是发展程度不同而已。根据问卷调查和实地调研的情况来看,农村社会保障的发展虽然还处于初级阶段,存在很多的缺点与不足之处,但经过几十年的实践探索,农村社会保障政策的框架已经基本形成,为以后发展农村社会保障事业,提高农民的社会保障水平奠定了良好的基础。农村社会保障项目体系在以后的发展过程中无须进行重大调整,只需在此基础上完善即可。目前的农村社会保障体系的主要项目包括:农村居民最低生活保障、农村社会救助、新型农村合作医疗、农村社会养老保险等,其中农村社会养老保险虽然存在不少问题,但重视农村养老问题,发展农村社会养老保险几乎已成共识。此外,还包括了其他项目,如农村社会救助、社会优抚、五保供养、社会互助等。第二,新型农村合作医疗制度健康运行,效果明显。实践证明,新型农村合作医疗制度的确是一项民心工程,制度健康运行,效果明显,为农民的医疗保障和健康水平的提高做出了贡献。第三,最低生活保障与社会救助制度逐步建立,效果初显。农村居民最低生活保障制度于2006年建立并在全中国范围内迅速铺开,经过近两年的运行,取得了明显的效果。第四,农村社会养老保险制度正在建设之中,压力日增。随着老年化进程的加快,我国的老年人口急剧增加,养老保障面临挑战。国家在发展和完善养老保障制度时,对城市养老问题的重视程度远远超过了对农村养老问题的重视程度,对城市养老的投入也大大超过对农村养老的投入。但农村养老问题显得日益突出,不可忽视。因此,近些年来,政府和学界开始关注农村养老问题。

3. 实行农村社会保障制度的意义是什么?

(1) 建立新农保制度是深入贯彻落实科学发展观的根本要求。坚持以人为本,统筹城乡发展,是科学发展观的重要内容。我国目前还是一个农民占人口大多数的国家,促进农村全面发展,必须在加快农村经济发展的同时,更加注重加快农村社会事业发展,把农民养老问题放在更加突出的位置,加快发展农村社会保障事业。建

立新农保制度，可以促进缩小城乡差别、破除城乡二元结构，真正让农民老有所养。改革开放 30 年来，我国经济持续快速发展，综合国力不断增强，现在我们应当、也完全有条件建立新农保制度，让广大农民解除养老的后顾之忧，让老年农民得到基本生活保障，让广大农民群众更好地分享社会经济发展的成果。

(2) 建立新农保制度是加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系的重要工程。

(3) 建立新农保制度是促进农村改革发展的重大政策。党中央、国务院高度重视解决“三农”问题，改革开放 30 年来进行了三项重大改革：一是实行以土地家庭承包经营为核心的农村经营体制改革，使农民获得了生产经营自主权；二是实行以农村税费改革为核心的国民收入分配关系改革，主要是减免并最终取消农业税，使农民负担大为减轻；三是实行以促进农村上层建筑变革为核心的农村综合改革，主要是改革乡镇机构、转变政府职能、加强基层政府对农村的社会管理和公共服务，推进农村义务教育和县乡财政管理体制的改革。近 10 年来，在公共财政覆盖农村方面，按照多予、少取、放活的方针，中央出台了一系列重大惠农政策，包括全部免除农业税，实行农业直补，免除义务教育学杂费、包括免费提供教科书、对家庭经济困难的寄宿生提供生活费补助等，基本建立新型农村合作医疗和农村最低生活保障制度，取得了明显成效。建立新农保制度，逐步使全国农村居民都能有基本的社会养老保障，是又一项涉及数亿农民切身利益、关系亿万农村家庭和谐幸福的重大惠农政策，使农民在“种地不缴税、上学不付费、看病不太贵”的基础上，实现“养老不犯愁”，这对于提高农民生活水平、实现农村社会的和谐稳定将发挥巨大作用。

(4) 建立新农保制度是应对国际金融危机的重要举措。建立新农保制度是一项惠及数亿农民、造福亿万农村家庭的德政工程，必将充分调动广大农民的积极性、主动性和创造性，推动农村经济又好又快的发展，促进社会主义新农村建设，形成人民安康、家庭和睦、社会和谐的良好局面。

第二章 社会保险政策

第一节 新型农村社会养老保险

1. 什么是农村社会养老保险？

农村社会养老保险是社会保险（非商业保险）的一个重要组成部分，是非城镇人员支付一定的劳动所得，在丧失劳动能力时从国家和社会取得帮助，享受养老金的一种社会保险制度。

2. 什么是《农村社会养老保险基本方案》？

《农村社会养老保险基本方案》包括农村社会养老保险的指导思想 and 基本原则；保险对象及缴纳、领取保险费的年龄；保险资金的筹集；缴费标准、支付及变动；基金的管理与保值增值；立法、机构、管理和经费；理顺关系，稳妥处理与部分现行养老办法的衔接等方面的内容。

《农村社会养老保险基本方案》规定，农村社会养老保险基金筹集以个人缴费为主、集体补贴为辅；实行个人账户储备积累制，农民个人缴纳的保险费和集体对其补助全部记在个人名下；基金以县级机构为基本核算平衡单位，按国家政策规定运营；保险对象达到规定领取年龄时，根据其个人账户基金积累总额计发养老金。

3. 农村社会养老保险的基本原则是什么？

农村社会养老保险的基本原则是：保障水平与农村生产力发展和各方面承受能力相适应；养老保险与家庭赡养、土地保障以及社会救助等形式相结合；权利与义务相对等；效率优先，兼顾公平；自我保障为主，集体（含乡镇企业、事业单位）调剂为辅，国家给予政策扶持；政府组织与农民自愿相结合。

4. 开展农村社会养老保险的基本条件是什么？

《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见的通知》（国办发〔1995〕51号）中，明确规定了开展农村社会养老保险的基本条件。即：农民群众温饱问题基本解决，基层组织比较健全的地区。

5. 农村社会养老保险的工作方针是什么？

根据各地经济发展水平、工作基础，今后一个时期农村社会养老保险的工作方针是：摸清底数，夯实基础，理清思路，稳定队伍，强化监督，规范管理，积极稳妥地将业已开展的农村社会养老保险工作推向前进。在工作布局和推进方式上，采取因地制宜，分类指导，突出重点，稳步推进。

因地制宜，即我国农村幅员辽阔，经济发展很不平衡，农民收入和消费水平也不大相同，各地开展农村社会养老保险工作要从实际出发，不能强求一致，不能齐头并进，不下硬指标，不搞一刀切。

分类指导，即根据不同情况，制定不同目标。对于富裕地区和富裕群体，政府要加大行政推力，争取做到广覆盖面、高参保率，建立较为规范的农村社会养老保险制度。对于较富裕地区和小康群体，政府组织引导农民参保，积极扩大覆盖面、提高参保率，建立农村社会养老保险制度。对于中等富裕地区和温饱群体，政府组织引导和农民自愿相结合，逐步扩大覆盖面、提高参保率，基本建立