

乡村振兴战略下

中国农村社会保障研究

乡村振兴战略下
中国农村贫困人口
社会保障研究

李立清 胡扬名 江维国 著

中国社会科学出版社

乡村振兴战略下

中国农村社会保障研究

乡村振兴战略下
中国农村贫困人口
社会保障研究

李立清 胡扬名 江维国 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障研究/李立清, 胡扬名, 江维国著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 1

(乡村振兴战略下中国农村社会保障研究)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3969 - 8

I. ①乡… II. ①李… ②胡… ③江… III. ①农村—贫民—社会保障—研究—中国 IV. ①F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 010767 号

出版人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2019 年 1 月第 1 版
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 233 千字
定 价 86.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

作者简介

李立清，管理学博士，湖南农业大学公共管理与法学学院教授，博士生导师，中国社会科学院博士后，美国密歇根州立大学高级访问学者，主要从事农村社会保障等领域的研究。先后主持国家级、省部级课题 10 余项，获全国高等学校科学研究优秀成果三等奖、省科技进步二等奖等多项奖励。发表论文 60 余篇，出版专著 6 部。

胡扬名，湖南农业大学公共管理与法学学院副教授，博士生导师，湖南省普通高等学校优秀青年骨干教师，湖南省民政厅社会组织评估委员会专家，主要从事农村社会保障等领域的研究。发表论文 40 余篇，出版著作、教材 5 部。

江维国，管理学博士，湖南农业大学公共管理与法学学院副教授、高级经济师，硕士生导师，主要从事农民社会保障研究。主持在研、参与完成国家社会科学基金项目各 1 项，主持在研省级科研项目 4 项。发表论文近 60 篇，出版专著 6 本。

总 序

务农重本，国之大纲。习近平总书记多次指出：“重农固本，是安民之基”“没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会”“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。”农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题，“三农”问题也是全党工作的重中之重。2017年10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中提出乡村振兴战略，全面解决“三农”问题的战略蓝图应运而生。作为多年研究“三农”问题的学者，我对此深感欢欣鼓舞！

当前，中国特色社会主义建设进入一个新时代，我国的社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。乡村振兴作为国家战略，是新时代做好“三农”工作的新旗帜，是从根本上解决城乡差别、乡村发展不平衡不充分问题的总抓手，它关系到中国整体发展的均衡，关系到城乡统筹一体化的可持续发展。乡村振兴战略的总要求包括“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，其中，生活富裕是最能体现农民群众获得感的根本，关系着农民群众最关心最直接最现实的利益问题。因此，从根本上看，乡村振兴战略的实施要坚持“以人为本”宗旨，造福于民；乡村振兴战略实施的关键在于积极培育农村人力资源，保障民生，丰富优质的农村人力资源是振兴乡

村的原动力。2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》对战略的实施进行了宏观布局，要求加强农村社会保障体系建设，其主要内容包括：完善城乡居民基本养老保险制度，构建多层次农村养老保障体系，创新多元化照料服务模式；统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度，做好农村社会救助兜底工作；完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，做好农民重特大疾病救助工作；将进城落户农业转移人口全部纳入城镇住房保障体系；健全农村留守儿童和妇女、老年人以及困境儿童关爱服务体系；加强和改善农村残疾人服务；等等。这些内容体现了我国农村社会保障体系建设的重点和方向。

湖南农业大学公共管理与法学学院劳动与社会保障系的教师，专注于农村社会保障研究，笔耕不倦，持之以恒。此次，他们在李立清教授的带领下，发扬团队合作精神，共同撰写“乡村振兴战略下中国农村社会保障研究”系列丛书6部，包括《乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农村老年人社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农村妇女社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农民工社会保障研究》和《乡村振兴战略下中国农村残疾人社会保障研究》。这些著作紧扣中央一号文件关于农村社会保障建设主旨，详细论述了在乡村振兴战略下重点人群社会保障体系的完善工作。这套系列丛书以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，具有研究选题的前沿性、研究内容的系统性、研究方法的规范性、学术观念的创新性等特点，每本著作既相对独立，六部著作合成又体现出农村社会保障建设的完整体系，洋洋百万余字，为我校公共管理一级学科博士点社会保障方向的发展立下新功，可喜可贺！

尽管这套系列丛书仍然存在有待进一步完善之处，但作者们立志学术、奉献“三农”、服务社会的精神令我甚感欣慰！故而，应邀为之作序，祝愿他们在中国农村社会保障领域取得更加丰硕的成果！

李燕凌

2018年8月12日于长沙勺水斋

序

贫困问题是中国社会发展历程中的一个重大难题，尽管中国近四十年来经济持续高速发展，创造了巨大的财富，但贫困问题仍是横在我们面前的一道难题。中国的贫困问题，主要集中在农村。进入 21 世纪以来，我国在农村的生产、教育和医疗领域都出台了新的政策，像减免农业税、免收义务教育阶段学费、建立覆盖全体农村居民的新型农村合作医疗制度等。帮助农村贫困人口走出贫困，摆脱贫困，不仅仅局限在对他们的经济援助方面，更要帮助他们增加风险抵抗和自我发展能力。而要增加贫困人口的抗风险能力和自我发展能力，不仅需要提高他们的收入水平，更需要完善各项社会保障制度，以减少贫困人口因病致贫，因病返贫的概率，从源头上消灭贫困。

正是基于此，本书综合运用人口学、社会学、管理学、贫困经济学等学科知识，在城乡统筹发展、城乡公共服务均化、社会主要矛盾转变、乡村振兴等重大战略思想以及国外社会保障理论、福利经济学理论、贫困理论等的指导下，综合运用文献研究法、计量分析法、案例分析法等研究方法，围绕“乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障”这一核心议题展开研究，以期完善中国农村贫困人口社会保障制度，顺利推进乡村振兴，进而促进社会和谐发展提供理论参考与实践指导。全书布局合理，结构严谨，叙述清

晰，论证有力，文笔流畅。

该著作者团队是一支长期坚持奉献“三农”、牢牢守护农村公共管理研究阵地的学者群体。特别是李立清教授，社会保障理论知识深厚、研究经验丰富、学术功底扎实。近年来，她主持国家社科基金课题专注于农村社会保障研究，取得了丰硕成果，为我校公共管理一级学科博士点社会保障专业的建设与发展做出了突出贡献。李立清教授关注乡村、关注社会保障、关注农村贫困人口，大爱无疆，大道无垠，其学风与精神都令我十分欣慰与敬佩。期待她及其团队出更多学术精品，为中国农村贫困人口社会保障事业建设与发展做出更大贡献！

是为序！

李燕凌

2018年10月24日于长沙勺水斋

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
一 研究背景	1
二 研究意义	5
第二节 国内外研究现状	8
一 国外研究现状	8
二 国内研究现状	16
第二章 中国农村贫困人口社会保障基本理论分析	40
第一节 中国农村贫困人口及贫困状况分析	40
一 中国农村贫困人口及识别	40
二 中国农村贫困人口类型及致贫原因	44
三 中国农村贫困人口现状	50
第二节 中国农村贫困人口的脱贫实践	53
一 中国扶贫政策的演变	53
二 中国农村的主要扶贫模式	60
第三节 中国农村贫困人口社会保障制度安排	62
一 农村贫困人口社会保障相关概念体系	62

二	中国农村贫困人口社会保障制度的功能作用	78
三	农村贫困人口社会保障与乡村振兴的关系	81
第四节	农村贫困人口社会保障理论基础	84
一	反贫困理论	84
二	社会公平理论	85
三	马斯洛需求层次理论	86
四	不平衡增长理论	87
五	收入再分配理论	88
六	参与式发展理论	88
七	社会救理论	89
第三章	中国农村贫困人口社会保障现状分析	91
第一节	农村贫困人口社会救助体系建设现状	91
一	农村贫困人口社会救助存在的问题	92
二	农村贫困人口社会救助存在问题的原因分析	103
三	结论与启示	106
第二节	农村贫困人口社会保险制度建设现状	114
一	农村贫困人口社会保险制度建设进展	114
二	农村贫困人口社会保险存在的问题及原因 分析	116
三	结论与启示	120
第三节	农村贫困人口社会福利制度建设现状	124
一	农村残疾人社会福利制度建设现状	124
二	农村儿童社会福利制度建设现状	139

第四章 中国农村贫困人口社会保障绩效评价研究	147
第一节 社会保障绩效分析方法	147
一 社会保障绩效评价基本概念	147
二 社会保障绩效的典型评价方法	149
第二节 农村贫困人口社会保障绩效评价研究	154
一 文献回顾	154
二 三阶段 DEA 模型构建	155
三 指标选取与数据来源	160
第三节 农村贫困人口社会保障绩效评价的实证研究	163
一 第一阶段结果分析	163
二 第二阶段结果分析	166
三 第三阶段结果分析	169
第四节 结论与启示	175
一 研究结论	175
二 政策启示	177
第五章 乡村振兴战略下农村贫困人口社会保障制度目标	179
第一节 乡村振兴战略的阶段目标	179
一 我国经济社会发展的阶段目标	179
二 乡村振兴战略的阶段目标	181
第二节 乡村振兴战略下农村贫困人口社会保障制度评价 体系	182
一 有关农村贫困人口社会保障指标体系的研究	183
二 乡村振兴战略下农村贫困人口社会保障制度评价 体系	187

三	乡村振兴战略下农村贫困人口社会保障制度评价 体系的使用方法	193
第三节	乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障制度 目标	211
一	乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障 制度 2020 目标	214
二	乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障 制度 2035 目标	218
三	乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障 制度 2050 目标	222
四	乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障 制度阶段目标的对比分析	226
第六章	乡村振兴战略下农村贫困人口社会保障制度目标的 实现机制	233
第一节	“精准扶贫”与社会保障的关联	233
一	社会保障公平促进“精准扶贫”	233
二	“精准扶贫”对完善社会保障的促进作用	235
三	社会保障应体现“精准扶贫”的保底作用	238
四	精准扶贫与社会保障目标的统一性	240
第二节	农村扶贫开发战略的举措	242
一	开发式扶贫与最低生活保障制度的结合	242
二	政府主导和社会扶贫的结合	244
三	扶贫开发与区域发展的结合	249
四	扶贫开发与农村普惠性政策的结合	254
第三节	乡村振兴战略下农村精准扶贫体系的构建	263

一 乡村振兴战略与农村精准扶贫的关联	263
二 乡村振兴战略背景下农村精准扶贫的成就	266
三 中国农村精准扶贫的主要问题和成因	268
四 乡村振兴战略背景下农村精准扶贫创新生态 系统的构建	271
参考文献	284
后记	291

第一章 绪论

第一节 问题的提出

一 研究背景

贫困 (Poverty) 是世界各国共同面临的重大挑战之一, 它与污染 (Pollution)、人口 (Population) 一块被称为现今世界面临的“3P”问题。依照 2015 年世界银行发布的《消除绝对贫困、共享繁荣——进展与政策》中陈述, 发现每人每日平均 1.9 美元的国际贫困线尺度之下, 全球现在仍有 7.02 亿的贫困人口。中国作为一个传统的农业大国, 受其历史、地理、文化、经济模式和人口基数等一系列因素影响, 与其他国家相比, 其贫困人口规模更大, 尤其是我国广大的农村地区由于恶劣的自然条件以及长期以来政策上的忽视致使我国贫困人口中农村贫困户占绝大多数, 扶贫开发已然成为我国政府对贫困区域长久以来实行的一项重要战略性工作, 同时也是一项与国家长治久安息息相关的重要政策。

自中共十一届三中全会的召开以来, 党中央就高度重视我国的反贫困工作的进展, 随着党中央和国务院陆续颁布了多项扶贫攻坚政策以及扶贫开发纲要, 在很大程度上改变了贫困区域原有的落后

的经济与社会状况，其整体的反贫困工作成效显著。依照我国扶贫的标准，从1978年至2015年年末，我国大陆的贫困群体规模从2.5亿迅速地缩减至5575万。改革开放四十年来，我国扶贫开发历经了从普遍性贫困到部分贫困再到基本解决贫困的阶段，满足了人民群众的基本温饱需求，大幅度地提高了贫困人口的生产生活质量，缩小了地区之间发展差距，进一步推动了贫困地区经济的发展，摸索出了一条带有显著中国特色的扶贫开发道路，为推动社会经济进步和扶贫脱贫事业做出巨大贡献，同时为今后我国扶贫工作提供了宝贵的经验。并且，随着政府财政逐渐向乡村地区倾向，对乡村地区的公共物品供给的财政支持力度日益增强，农村居民经济收入和生活水平得到了极大的改善，使贫困农民实现减贫、脱贫的可能性不断增强。

然而，由于我国历史条件、地理条件以及现实条件等方面制约，整体的贫困现象依然非常严峻，我国扶贫开发工作还有很长的一段道路需要攻克，贫困仍然是现阶段我国社会发展面临的内生结构性难关。特别是步入21世纪之后，我国乡村贫困人群规模的缩减存在放慢的趋向，原先以经济发展和扶贫项目为主要方式的反贫困策略在现阶段已经无法发挥其原先的效果。我国政府对于贫困问题的关注从未停歇，反贫困工作一直在前进的路上。在这样的情形之下，贫困户应增强自身的抗风险能力，这不只是单纯依靠增加贫困户的经济收入就可以完成的，还应该进一步完善事关困难人群的各项社会保障制度，以便消除贫困的根源。因此，实施针对农村贫困人口的社会保障就成为有力的脱贫措施之一。

随着农村贫困问题的变化，我国制定的反贫困策略也在不断调整中，社会保障的反贫困作用越来越凸显。在我国，有六成以上的贫困对象是因病或者因灾致贫的，如果将这部分的贫困人口纳入社

会保障的保障体系之中，这样将为扶贫工作带来强有力的助力，同时也可以提高保障政策的长期效用。因此，应该充分发挥社会保障的反贫困功能，将社会保障与我国扶贫工作衔接与组合起来，共同致力于脱贫致富的目标。所以，我国政府在反贫困工作中采取了经济发展、开发式扶贫、社会保障三种方式并举的方法。

自2007年以来，如何实现社会保障与农村扶贫之间有效的联动是政府与学术界一直关注的领域之一。当前，我国乡村地区贫困人口社会保障制度以社会救助制度，尤其是最低生活保障制度为主要内容。党的十七届三中全会首次明确提出了“实现农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接”的概念。我国政府于2009年发表的《关于开展农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接试点工作的通知》（国开办发〔2009〕1号）标志着农村低保与扶贫开发两项政策开始正式衔接，并且当年就在全国部分农村地区展开了相应的试点工作。2010年政府进一步加大试点工作，并将其试点范围扩展到了中西部80%以上的扶贫工作重点县。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》阐明了在新的历史背景下我国反贫困工作的总体方向：坚持开发式扶贫与农村低保之间持续有效联动。^①其中，把扶贫开发当作我国贫困人口减贫脱贫的主要手段，帮扶和激励具有劳动能力的困难人口通过自己的能力实现脱贫致富；把社会保障当作保障困难人群基本生活的重要方式，逐步完善我国社会保障体系。^②习近平总书记于2013年在湖南湘西考察时，初次提出“精准扶贫”，这一概念的提出是党中央对我国扶

① 《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，《老区建设》2011年第23期。

② 国务院办公厅：《国务院办公厅转发扶贫办等部门关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发工作有效衔接扩大试点工作意见的通知》（国办发〔2010〕31号）2010年5月7日，http://www.gov.cn/jxgk/pub/govpublic/mrlm/201005/t20100511_56510.html，2018年9月13日。