

1978年以来中国农村社会保障制度的发展及评价 ——基于“三体系”的分析框架

杨 斌 徐敬凯

(华中科技大学社会学系,湖北 武汉 430074;中国建筑西北设计研究院,陕西 西安 710018)

[摘要] 农村社会保障制度的发展可以从内容体系、结构体系和层次体系进行分析。农村社会保障制度内容体系的发展表明,社会福利发展滞后于社会保险和社会救助的发展;农村社会保障结构体系的发展表明,部分成员享有的社会保障制度滞后于全体成员享有的社会保障制度;农村社会保障层次体系的发展表明,农村社会保障国家财政责任与个人责任的发展不均衡。应通过制度完善、结构整合、责任重构实现农村社会保障制度内容体系全面化、结构体系协调化、层次体系合理化。

[关键词] 农村社会保障制度; 内容体系; 结构体系; 层次体系

[中图分类号] C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145 [2014]04-0082-06

1978年以来,随着新型农村社会养老保险制度、最低生活保障制度、五保供养制度、新型农村合作医疗制度、医疗救助制度的建立与完善,农村社会保障制度逐渐形成并不断完善。在农村社会保障制度的发展方面,段庆林^①、方青^②、王国军^③、宋士云^④等学者以时间维度为依据回顾农村社会保障制度的发展,这些研究在提供充分史料的同时,缺少分析框架的创新。本文试图构建农村社会保障制度“三体系”分析框架,并依据该分析框架研究1978年以来中国农村社会保障制度体系的发展与完善,并根据农村社会保障制度发展提出完善建议。

一、农村社会保障制度的“三体系”分析框架

“三体系”分析框架是分析社会保障制度的新工具、新方法。该分析框架由丁建定教授于2010年在《西方国家社会保障制度史》一书中首次提出,于2013年在《中国社会保障制度体系完善研究》一书中进行全面阐释,并通过《中国社会保障制度整合与体系完善纵论》、《略论中国社会保障制度体系的完善》、《论西欧社会保障制度的三个体系》等论文进行不同角度的分析说明,该分析框架已经逐渐引起学界的注意并得到认可。“三体系”分析框架旨在从社会问题、社会成员和责权关系的视角探讨社会保障制度的发展。他将社会保障制度体系分为内容体系、结构体系和层次体系。社会保障内容体系是指社会保障制度的基本项目构成,它表明社会保障制度对社会问题的覆盖面,反映社会保障制度对社会风险的预防和保障能力;社会保障结构体系指社会保障制度的对象构成,它表明社会保障制度对社会成员的覆盖面,反映社会成员享受社会保障权益的普遍程度;社会保障层次体系主要是指社会保障制度主体之间的相互关系,它表明社会保障制度各种主

收稿日期:2013-12-25

作者简介:杨 斌(1984—),华中科技大学社会学系博士研究生,主要研究方向为养老保障。

徐敬凯(1985—),中国建筑西北设计研究院人事处社会保障专管员,主要研究方向为养老保险制度。

基金项目:本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善研究”(项目编号:13JZD019)、国家社会科学基金项目“农村居民养老保障制度整合研究”(项目编号:11BSH065)的阶段性成果。

①段庆林《中国农村社会保障的制度变迁》,《宁夏社会科学》2001年第1期。

②方青《从“集体保障”到“社会保障”——中国农村社会保障1949-2000》,《当代中国史研究》2002年第1期。

③王国军《中国农村社会保障制度的变迁》,《浙江社会科学》2004年第1期。

④宋士云《1949—1978年中国农村社会保障制度透视》,《中国经济史研究》2003年第3期;宋士云《中国农村社会保障制度结构与变迁透视》,《中国特色社会主义研究》2006年第1期。

体参与社会保障制度的程度,反映出在社会保障制度中政府、社会组织与个人的责权关系。^①

从社会保障内容体系、结构体系和层次体系的内涵出发,可以构建中国农村社会保障制度“三体系”分析框架。由于农村社会问题的特殊性,形成了以社会保险、社会救助和社会福利为主的农村社会保障内容体系。由于农村社会成员的差异性,形成了包括所有成员和部分成员可以享受的社会保障制度的农村社会保障结构体系。由于国家和个人经济、社会属性的差异性,形成了以国家责任、社会责任和个人责任为主的农村社会保障层次体系。如图1所示。

二、农村社会保障制度内容体系的发展

(一) 农村社会保险制度的发展

1978—2002年,农村社会保险制度处于缓慢的发展中。在农村医疗保险制度的发展方面:1979年的《农村合作医疗章程(试行草案)》,恢复了合作医疗制度。然而,集体经济的解体使得农村合作医疗制度逐步衰退。在这个背景下,政府颁布了一系列的法律法规推进合作医疗制度的发展。如1997—2001年的《关于卫生改革与发展的决定》、《关于发展和完善农村合作医疗若干意见的通知》和《关于农村卫生改革与发展指导意见的通知》,提出积极推进农村医疗保险制度的发展。在农村养老保险制度的发展方面:20世纪80年代初,少数村庄对老年农民建立养老保险制度。1992年,《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》的颁布,标志着农村养老保险制度的建立。1999年,政府开始对农村养老保险制度进行整顿。1978—2002年,集体经济的衰退、政府财政责任的缺位使得农村社会保险制度缓慢发展,农村社会保险制度对老年疾病问题的覆盖极为有限。

2002年以来,中国形成了新型农村社会保险制度体系。在农村医疗保险制度的发展方面:2003年的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,建立新型农村合作医疗制度。其后,政府不断增加新农合的投入并提高报销标准。2012年的《关于印发“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案的通知》,指出到2015年新农合政策范围内住院费用支付比例均达到75%左右,新农合门诊统筹覆盖所有统筹地区,支付比例提高到50%以上。在农村养老保险制度的发展方面:2002年,十六大报告中提出有条件的地方,探索建立农村养老制度。2003年的《关于认真做好当前农村养老保险工作的通知》,指出农村养老保险工作的重点应当放在有条件的地方、有条件的群体上。2009年,以《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》的颁布为标志,新型农村社会养老保险制度开始建立。2002年以来,农村社会保险制度的发展表现出制度设计合理、财政支持充足、社会保险监督有效的特点,农村社会保险制度对老年问题、疾病问题的应对能力不断增强。

(二) 农村社会救助制度的发展

1978—2000年,农村社会救助制度内容体系的完善表现为五保供养制度的建立和农村最低生活保障制度的探索。在五保供养制度的发展方面:1978年起,中国开始了五保供养制度的建设工作。1981—1983年的《关于检查对五保户生活安排情况的通知》、《关于开展农村五保户普查工作的通知》和《关于切实做好五保户普查工作的补充通知》,开始对全国五保对象进行普查和登记。1985年的《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》,逐步推行乡镇统筹提供五保经费的办法。1991年的《农民承担费用和劳务管理条例》,提出以乡统筹、村提留提供五保供养基金。1994年的《农村五保供养工作条例》,建立了五保供养制度。在农村最低生活保障制度的发展方面:1992年,山西省左云县开始农村最低生活保障制度的试点。1995年,广西武鸣县颁布《武鸣县农村最低生活保障线救济暂行办法》,开始在该县推行最低生活保障制度。1996年的《关于加快农村社会保障体系建设的意见》和《农村社会保障体系建设指导方案》,提出将最低生活保障制度作为农村社会保障体系建设的重点。1996—1997年,吉林、广西、甘肃、河南、青海等省、自治区推进农村最低生

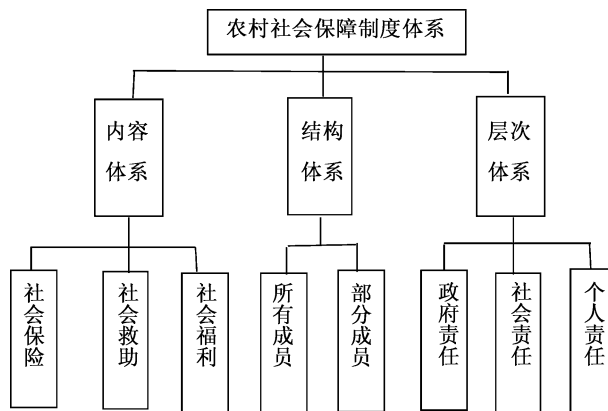


图1 农村社会保障制度“三体系”分析框架

^①丁建定《西方国家社会保障制度史》,高等教育出版社2010年版。

活保障制度工作,规定资金主要从村提留和乡统筹列支。

2000年以来,农村社会救助制度内容体系的完善表现为医疗救助制度的建立、农村最低生活保障制度的建立和五保供养制度的发展。在医疗救助制度的发展方面:2002年的《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,提出对农村贫困家庭实行医疗救助。2003年的《关于实施农村医疗救助的意见》,开始在农村建立医疗救助制度。在农村最低生活保障制度的完善上:2005年的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,提出在有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。2007年,《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》颁布,农村最低生活保障制度建立。在五保供养制度的发展方面:2000年的《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,规定五保供养资金来源由原来的乡镇统筹和村提留转变为以农业税附加和农业特产税附加。2004年的《关于进一步做好农村五保供养工作的通知》,确定五保供养资金列入县乡财政预算。2006年,《农村五保供养工作条例》修订,确定五保供养资金在政府预算中列支,并在五保审批管理、五保供养标准增长机制、五保供养服务机构建设上进行完善。同年,《关于农村五保供养服务机构建设的指导意见》颁布,对五保供养机构的定位、发展进行指导。

(三) 农村社会福利制度的发展

1978年以来,老年津贴制度的出现、教育福利的发展成为农村社会福利制度内容体系发展的重要表现。在老年津贴制度的探索方面:2008年,云南、武汉、上海等地建立老年津贴制度。老年津贴主要针对80岁以上的老年人发放,资金来源于地方政府,年龄越大津贴标准越高。到2010年5月17日,全国在省级层面建立80岁以上高龄津贴制度的省、自治区、直辖市有7个,在地级层面建立80岁以上高龄津贴制度的有21个。^①

教育福利的发展主要表现在义务教育方面:1986年,《中华人民共和国义务教育法》通过。1992年,《中华人民共和国义务教育法实施细则》颁布。2001年,国家出台了面向农村义务教育阶段家庭困难学生的“免费提供教科书,免收杂费并逐步补助寄宿生的生活费”政策。2003年的《关于进一步加强农村教育工作的决定》,提出扶持家庭困难学生享受“两免一补”的政策,保障农村适龄少年儿童接受义务教育的权利。2005年的《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出全面免除义务教育阶段学生的学杂费。2007年的《关于调整完善农村义务教育经费保障机制改革有关政策的通知》,提出向全国农村义务教育阶段学生免费提供教科书。2003—2007年,国家在农村义务教育上的投入金额由1365亿元增加到2992亿元。^②另外,部分地区积极探索农村儿童福利建设。如山东莱芜推行“校车村村通”工程,为23000名农村学生提供校车接送,甘肃省开始实施义务教育阶段学生营养改善计划。

三、农村社会保障制度结构体系的发展

(一) 所有群体享受的农村社会保障制度的发展

在由老农合向新农合的发展过程中,合作医疗制度的覆盖人数发生了较大的变化。1978年的《中华人民共和国宪法修正案》,提出发展合作医疗。1979年,《农村合作医疗章程(试行草案)》颁布。到1980年,约有90%的行政村(生产大队)实行合作医疗,85%的农村人口受到合作医疗覆盖。1985年,全国实行农村合作医疗制度的行政村由过去的90%猛减至5%。1989年,继续实行农村合作医疗制度的行政村仅占全国的4.8%。

2003年建立的新型农村合作医疗制度确定试点范围为2003年起,各省级单位至少选择2—3个县(市)先行试点,在2010年实现新型农村合作医疗制度的基本覆盖。2006年,政府计划新农合全国试点县(市、区)数量达到全国县(市、区)总数的40%左右,2007年扩大到60%左右,2008年在全国基本推行。新农合实施以来,其覆盖群体和受益群体的变化如表1所示。

农村养老保险制度覆盖人数发生了较大变化。1982年,中国有11个省市3457个生产队实行养老金制度。1986年,全国农村基层社会保障工作座谈会上决定在经济比较发达的地区,开展养老保险。1992年建立的农村养老保险制度,覆盖人群为非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口。1995年的《关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》,提出根据不同地区经济发展建立农村养老保险制度。1995年底,

^①数据来源:民政部发布《民政部关于建立高龄津(补)贴制度先行地区的通报》。

^②数据来源:教育部《2003年以来农村义务教育经费发生明显变化》。

农村养老保险参保人数为 5142.8 万人,领取养老金人数为 59.8 万人。^① 1998 年开始,中国农村社会养老保险制度进入整顿时期。1999 年,国务院指出农村尚不具备普遍实行社会保险的条件。在此背景下,农村养老保险参保人数由 1998 年的 8025 万人减少为 1999 年的 6460.8 万人。2009 年建立的新型农村养老保险制度的覆盖范围为年满 16 周岁(不含在校学生)、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民。到 2011 年底,新型农村社会养老保险的参保人数已达 32643.5 万人,达到领取待遇年龄的参保人数为 8921.8 万人。如表 2 所示。

表 1 2004—2010 年中国新农合发展概况

指标	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
开展新农合县(个)	333	678	1451	2451	2729	2716	2678	2637
参加新农合人数(亿人)	0.80	1.79	4.10	7.26	8.15	8.33	8.36	8.32
参合率(%)	75.2	75.7	80.7	86.2	91.5	94.2	96.0	97.5
补偿受益人次(亿人次)	0.76	1.22	2.72	4.53	5.85	7.59	10.87	13.15

资料来源:中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴》(2012 年)。

表 2 2008—2011 年中国农村养老保险发展概况

单位:万人

指标	2008	2009	2010	2011
参保人数	5595.1	7277.3	10276.8	32643.5
达到领取待遇年龄参保人数	—	—	2862.6	8921.8

资料来源:中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴》(2009—2012 年)。

(二) 部分群体享受的农村社会保障制度的发展

农村最低生活保障制度覆盖面逐渐扩大。2005 年,政府提出要在有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。2007 年建立的农村最低生活保障制度覆盖范围为家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,包括因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。2010 年,农村低保的保障范围为家庭年人均纯收入低于当地低保标准的农村居民家庭。2011 年,农村最低生活保障制度覆盖人数为 5305.7 万人。农村低保覆盖人数的变化如表 3 所示。

表 3 2004—2011 年中国农村居民最低生活保障发展概况

单位:万人

指标	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
人数	488	825	1593.1	3566.3	4305.5	4760	5214	5305.7

资料来源:中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴》(2009—2012 年)。

五保供养制度覆盖范围不断扩大。1994 年,五保供养制度的覆盖范围为无法定扶养义务人,或者虽有法定扶养义务人,但是扶养义务人无扶养能力的老年人、残疾人和未成年人;无劳动能力的老年人、残疾人和未成年人;无生活来源的老年人、残疾人和未成年人。2006 年,修订后的五保供养制度的覆盖范围为无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人的老年、残疾或者未满 16 周岁的村民,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年、残疾或者未满 16 周岁的村民。2006—2011 年,农村五保户制度覆盖 500 多万人,如表 4 所示。

表 4 2006—2011 年中国五保发展概况

单位:万人

指标	2006	2007	2008	2009	2010	2011
农村集中供养五保	—	138	155.6	171.8	177.4	184.5
农村分散供养五保	—	393.3	393	381.6	378.9	366.5
农村五保供养人数	503.3	531.3	548.6	553.4	556.3	551

资料来源:中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴》(2007—2012 年)

①郑功成《中国社会保障 30 年》,人民出版社 2008 年版。

农村医疗救助制度覆盖人数增加。2002 年,政府提出对农村五保户和贫困农民家庭实行医疗救助。2003 年,农村医疗救助的覆盖范围为农村五保户、农村贫困户家庭成员以及政府规定的其他符合条件的贫困农民。2005 年,农村医疗救助的目标是 2005 年在全国建立起完善的农村医疗救助制度。2009 年,确定将其他经济困难家庭人员纳入医疗救助范围,其他经济困难家庭人员主要包括低收入家庭重病患者以及当地政府规定的其他特殊困难人员。到 2011 年底,农村医疗救助直接救助农民 1471.8 万人次,资助参加合作医疗 4825.3 万人次。如表 5 所示。2012 年,政府提出对患重特大疾病的低保家庭成员、五保户、低收入老年人、重度残疾人以及其他因患重特大疾病难以自付医疗费用且家庭贫困的人员试点实施特大疾病医疗救助。

表 5 2004—2011 年中国农村医疗救助发展概况

单位:万人

指标	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
医疗救助	232.7	199.6	201.3	377.1	759.5	730	1019.2	1471.8
资助参加合作医疗	408	654.9	1317.1	2517.3	3432.4	4059.1	4615.4	4825.3

资料来源:民政部财务与机关事务司编《社会服务发展统计公报》(2004—2011 年)

四、农村社会保障制度层次体系的发展

(一) 农村社会保障制度中的政府责任

1978 年以来,在农村贫困问题、疾病问题、养老问题的发展以及以人为本执政理念不断强化的背景下,政府在社会保障中的责任逐渐扩张,其主要依据为政府在合作医疗制度和农村社会养老保险制度供款来源的变化。1979 年,合作医疗基金由参加合作医疗的个人和集体筹集。1997 年,农村合作医疗筹资以个人投入为主,集体扶持,政府适当支持。这表明农民个人缴费是农村合作医疗基金的主要来源。其后,由于集体经济的衰退以及政府有限的财政责任,农民参加合作医疗的意愿不高。2003 年,政府确定地方财政每年对参加新农合的农民资助不低于人均 10 元,从 2003 年起,中央财政每年通过专项转移支付对中西部地区除市区以外的参加新农合的农民按人均 10 元安排补助资金。2006 年,将中央财政对中西部地区除市区以外的参加新农合的农民由每人每年补助 10 元提高到 20 元。2008 年,将财政对参合农民的补助标准提高到每人每年 80 元。2012 年,指出到 2015 年将新农合政府补助标准提高到每人每年 360 元以上。国家在新型农村合作医疗制度供款额的变化,体现了政府财政责任在该制度上的扩张。

政府责任在农村社会保障制度的扩张还表现在农村养老保险制度上。1992 年,确定农村社会养老保险资金筹集坚持以个人交纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持。这表明政府在农村社会养老保险上的责任主要体现在政策支持上。2009 年,规定政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金,其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予 50% 的补助。地方政府应当对参保人缴费给予补贴,补贴标准不低于每人每年 30 元。与 1992 年的政策相比,2009 年的新农保政策凸显了政府责任的扩大。

(二) 农村社会保障制度中的社会责任

农村社会保障制度中的社会责任可以通过社会组织和慈善事业的发展进行衡量。2005—2012 年,中国社团的数量从 17.1 万个增加到 27.1 万个,基金会的数量由 975 个增加到 3029 个,民办非企业单位的数量由 14.8 万个增加到 22.5 万个;接收社会捐款数额由 60.3 亿元增加到 578.8 亿元,接受社会捐赠衣物由 10355 万件增加到 12538.2 万件。^①然而,同西方国家相比较,社会组织和慈善捐赠的发展较为缓慢,使得农村社会保障制度中的社会责任一直处于缺位或不足状态。

(三) 农村社会保障制度中的个人责任

农村社会保障制度中的个人责任主要表现在新型农村合作医疗制度和新型农村社会养老保险制度上。在新型农村合作医疗制度的发展方面:2003 年,确定农民个人每年的缴费标准不应低于 10 元,经济条件好的地区可相应提高缴费标准。2008 年,将个人缴费标准提高到每人每年 20 元。在新型农村社会养老保险制度的发展方面。2009 年,确定个人缴费档次包括每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 个档次,地方

^①《2012 年社会服务发展统计公报》。

可以根据实际情况增设缴费档次。可见,在新农保和新农合制度的建立和运行中,个人责任设置有弹性,但新农保制度中个人缴费责任受国家财政激励影响表现出较小的特点。

五、农村社会保障制度发展的评价与展望

从农村社会保障制度对社会问题的覆盖程度来看,中国针对主要社会问题的社会保障制度已经基本建立,针对特殊社会问题的制度还不完善。一方面,农村养老服务发展缓慢。养老涉及三个方面,即经济支持、生活照料和情感慰藉,^①现阶段中国针对农村老年问题的主要制度安排是养老保险制度,养老服务发展缓慢。老年福利机构收养老年人的数量仅占60岁以上老年人口的1.4%。其次,最低生活保障制度保障水平较低。2010年,最低生活保障制度覆盖人数仅占农村人口总数的7.8%,农村居民年人均消费支出为4381.82元,农村年人均最低生活保障制度给付水平为840元,最低生活保障制度给付水平仅为农村居民年人均消费支出的19.2%。另一方面,在现有制度的缺位方面。首先,缺少应对生育问题的生育保险制度。1994年,中国建立了针对企业职工生育保险制度。而农村一直没有建立农村生育保险制度,这种二元制度安排使得农村女性居民的生育问题得不到保障。其次,缺少应对住房问题的住房保障制度。中国为城市居民或劳动者建立了公积金制度、廉租房制度、经济适用房制度,而农村缺乏住房保障制度,这使得农村居民的住房问题较为严峻。

从农村社会保障制度对社会成员的覆盖面来看,农村社会保障制度已经形成了包括针对全体成员的社会保障制度和针对部分成员的社会保障制度,农村社会保障制度的覆盖面不断扩大,但仍然存在对社会成员覆盖不足的问题。首先,部分制度设计不科学限制了覆盖面的扩大。如新农保采取自愿参与的方式不利于该制度覆盖面的扩大。其次,农村社会保障制度覆盖面高低不均。在全体社会成员社会保障制度的发展上,新农合由于实施较早,覆盖范围较大,新农保由于实施时间较晚,覆盖范围较小。在部分成员社会保障制度的发展上,低保、医疗救助制度和五保供养制度覆盖范围需要扩大。

从农村社会保障制度层次体系的分析来看,中国已经形成了国家、社会、个人相结合的社会保障责任框架。社会保障责权关系逐渐形成,但权责不均衡问题突出。如新农保政府财政责任激励机制不科学,导致个人在缴费档次选择上的激励不足,从而出现较低缴费档次问题;在农村医疗问题上,“看病贵”问题表明政府在新农合上的责任仍然不足;在农村社会救助制度和社会福利制度的发展上,社会责任和个人责任的不足,尤其是社会责任的缺失。

从农村社会保障制度“三体系”分析框架出发,中国农村社会保障制度体系的目标是内容体系全面化、结构体系协调化、层次体系合理化。为了实现这个目标,现阶段应该完善农村社会保障制度内容,整合农村社会保障制度结构,均衡农村社会保障制度责任。

第一,在农村社会保障制度内容体系上,关键是建立和完善制度。应建立和完善农村养老服务、医疗服务和就业服务制度,应建立农村生育保险制度和农村住房保障制度。第二,在农村社会保障制度结构体系上,关键是扩大制度覆盖面。应将新农保参保方式由自愿性向强制性转变,应通过扩大政府财政责任规模、优化行政管理和监督,扩大低保、医疗救助、五保供养、教育救助的覆盖面。第三,在农村社会保障制度层次体系上,关键是理清制度责权关系。应该增强政府在新农保、新农合、农村社会救助和农村社会福利制度中的财政责任,扩大农村社会保障制度中的社会责任,提升农村社会保障制度中的个人责任。

(责任编辑:陆影)

^①穆光宗《家庭养老制度的传统与变革:基于东亚和东南亚地区的一项比较研究》,华龄出版社2002年版。