

我国农村社会保障问题研究<sup>①</sup>

王敏华

(湖南工业大学 财务处,湖南 株洲 412008)

**摘 要:**农村社会保障制度是工业化发展进入成熟阶段后,工业剩余反哺农业的产物。我国原有的以家庭保障为主、集体保障为辅、集体经济为基础的农村社会保障已不再适应当前社会发展的需求,建立与之相适应的农村社会保障是解决“三农”问题的重要途径,是建设社会主义新农村的重要措施。在建立农村社会保障制度的过程中,我国应进一步明确新农村社会保障的政府职责,建立切实可行的筹资机制和高效的基金运行机制,重点推进农村新型养老保险制度建设。

**关键词:**农村;社会保障;新型养老保险

**中图分类号:**F323. 89      **文献标识码:**A      **文章编号:**1674 - 117X(2010)02 - 0033 - 04

Exploration of Our Countryside Social Security Issues

WANG Minhua

(Finance Office, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412008, China)

**Abstract:** Rural areas' social security system is the outcome of mature industrialization and of what industrialization reciprocates agriculture. Our country's original rural area social security system can no longer meet with the current social development requirements as it was based on collectively - owned economy and provided assurance first to families and next to collective units. Establishing an appropriate rural area social security system is an important means to resolve "three nong" (agriculture, countryside and peasants) problem and also an important measure to build new socialist countryside. While in the process of building social security system in the countryside, governmental responsibility should be made clear, practical and feasible financing mechanism and highly - efficient funding mechanism built up, with focus given to the establishment of the new model of rural area old - age insurance.

**Key words:** countryside; social security; new model of old - age insurance

社会保障作为一项综合性的事业,是现代工业革命的产物。它是国民收入再分配的一种手段,是实现社会公正和保障社会安全的重要制度。自该制度产生以来,由于其起着社会稳定器的作用而备受世界各国政府重视。农村社会保障是社会保障的重要部分,我国农村人口占我国人口的 56%,作为我国整个社会保障体系建设的重要组成部分的农村社会保障制度,其体系健全与否,将关系到广大农民的切身利益,关系到我国农村的经济发展和社会稳定,关系到全面建设小康社会奋斗目标的实

现。因此,建立起一套有中国特色的新农村社会保障体系是社会主义新农村建设必须解决的问题,是解决“三农”问题的重要途径,是实践科学发展观、构建和谐社会及新农村建设的一项重要内容。然而,我国长期实行的城乡二元经济结构严重制约了我国农村社会保障制度的发展,近年来,尽管国家非常重视农村社会保障制度的建立,加大了财政投入,各省也加快推进了农村社会保障的试点步伐,但到目前为止,农村社会保障体系仍存在诸多问题,需要理论上的认真研究。

① 收稿日期:2010 - 01 - 10

作者简介:王敏华(1966 - ),女,湖南株洲人,副研究员,主要从事财务管理研究。

## 一、我国农村社会保障存在的问题

近些年来,我国一些比较发达的农村地区尝试对农民实行社会保障的新办法,有些地区收到了比较好的效果。2009年我国虽然在全国各省启动了“低费率、广覆盖、可持续”的新型农村养老保险制度的全面试点工作,但整体来说,我们国家现有的社会保障体系主要还是以城市居民为中心,农村居民仍然处于国家社会保障体系的边缘,没有一个农村社会保障体系的全局性的思路,这就严重妨碍了农村社会保障制度建设。

### (一)农村社会保障的范围小、标准低

我们国家社会保障制度的覆盖范围小,大部分仅限于城镇全民所有制企业,广大农民没有纳入社会保障体系。从社会保障费的支出来看,占全国总人口56%左右的农民的社会保障费支出仅占全国社会保障费总支出的13%,大部分农民的社会保障处于空白状态。农村养老保险和农村医疗保险,仅在小范围内进行了试点,且保障水平低。在养老保险方面,虽然已有几千万农民投保,但效果很差,只有一些沿海地区有100万老人领取养老金,人均只有400多元;在医疗方面,农民很少有医疗保险,大部分是自费,由于收入低,一般都承受不了高昂的医疗费<sup>[1]</sup>。到1998年底,全国仅有65%的乡(镇)开展了农村社会养老保险工作,参加社会养老保险的农村人口有8025万人。2009年,“低费率、广覆盖、可持续”的新型农村养老保险制度在全国各省全面试点。以湖南省为例,湖南省全面启动了新型农村社会养老保险试点。首批试点县(市区)仅14个。湖南省800多万农村老人中,仅9万农村老人领取了首笔养老金。按目前的速度,到2020年新型农村养老保险制度才能基本实现对全省农村适龄居民的全覆盖。

### (二)农村社会保障资金来源不充足

从理论上来说,社会保障具有地方性公共产品的性质,应由地方政府承担辖区内社会保障的责任。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,我国自分税制财税改革以来,中央政府财税收入年年超收,但地方财政收入增长的速度远低于经济发展的速度,这种财税体制,造成了地方政府财政无力承担社会保障的责任。而我国政府用于社会保障的财政支出本来

就明显少于其他国家。以2005年为例,加拿大政府用于社会保障的支出占中央财政总支出的39%,日本为37%,澳大利亚为35%,我国只有10%左右,而这10%也主要用于城市居民的社会保障<sup>[2]</sup>。再加上近些年来,我国对社会保障基金的投资问题严格管理,由财政设立预算外财政专户,除少量周转资金外,必须用于购买国债。然而,由于近几年国债利率大幅下调,存入银行的社会保障基金回报率很低,甚至积累资金的价值低于他们(投资者)付出的保费。<sup>[3]</sup>在没有稳定资金来源的情况下,强制性推动的后果是,地方行政部门,如民政部门、社会保障部门、医疗卫生部门,通过自己的工作性质和管辖权限,强制性地把一部分人纳入进去;地方政府则会有选择地对一些能够完成上级指派任务的人部分补贴,形成了受益与付费的不一致,加重农民负担。

### (三)农村社会保障管理水平低下

我国没有建立一个专门对农村社会保障资金进行高效管理的机构。城乡分割、条块分割、多头管理的情况非常严重。从管理机构上看,部分地区在国有企业工作的农村职工的社会保障统一归劳动部门管理,医疗保障归卫生部门和劳动者所在的单位或乡村集体共同管理,农村养老和优抚救济归民政部门管理,一些地方的乡村或乡镇企业也制定了社会保障办法和规定。由于这些部门所处的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。而且,政事不分,缺乏监督,使本来已经够乱的管理体制更加混乱。<sup>[4]</sup>从养老金的保值增值情况看,农村社会养老保险基金实行县级管理,基层的农村社会养老保险基金管理部门根本购买不到国债,这200多亿元资金主要存在银行,而银行利率大幅下调。银行存款的利率只有1.98%,而养老金的领取按照2.5%的复利计算,地方农村社会养老保险基金将出现严重亏损问题。对于将来的发展方向,很多地方都处于茫然和无所适从的状况。

## 二、农村社会保障问题产生的原因

通过以上的分析,从客观上讲,我国农村社会保障还存在层次低、资金欠缺、管理水平低下、法制保障不健全等问题,居于社会保障主体地位的医疗和养老问题困境重重。造成我国农村社会保障落后的主要原因有:

1. 我国农村经济总体水平落后。目前,我国还是一个发展中国家,经济相对落后,尤其是农村的经济发展水平较低。我国的农村社会保障是在经济发展水平比较低的条件下建立的,在一定程度上可视为是工业化的前提或者是组成部分,是社会主义国家为适应客观要求而自觉加以实施的。由于没有先例可循,存在许多的问题。

2. 二元经济结构是制约我国农村社会保障制度发展的根本原因。我国的社会保障体系也呈明显的二元化特征:在城市,建立了面向企业劳动者的社会保险制度;在农村,则实行家庭保障为主与集体救助相结合的保障制度,作为现代社会保障体系核心内容的社会保险,未在农村完全建立,城镇居民具有的就业、医疗、住房、退休金等福利措施,农民均无权享受。

3. 土地保障和家庭保障功能逐渐弱化。土地保障和家庭保障观念根深蒂固的同时,土地保障和家庭保障功能却逐渐弱化。我国现行的农村土地制度决定农民有分配土地的权利并终身享受土地保障。所以,在人们眼中农民总是有经济保障,这就使得政府忽视农民的社会保障权利,从而制约了农村社会保障制度的发展。此外,农民的社会保障意识差。我国农民长期以来受封建文化的影响,认为人的生、老、病、死应该由家庭来负责,家庭保障在农民心目中非常神圣。“养儿防老”成为农民传统的养老思想,也制约了我国农村社会保障制度的发展<sup>[5]</sup>。

### 三、建立新型农村社会保障的对策

我国长期实行的城乡分割的二元社保制度,不仅有害于社会保障制度的完整性原则,也违背了社会公平性的原则。笔者认为,我国农村社会保障应从目前最为突出的新型农村合作医疗保险和农民养老保险上找到切入点,建立完善新型农村合作医疗制度,扩大覆盖面,提高参合率。重点从根本上解决农民的养老保险问题。

#### (一)大力推进新农村社会保障的制度建设

建立农村社会保障体系,搞好农村社会保障最根本的前提之一就是有一套完善的农村社会保障法律体系。缺乏法律保障的农村社会保障就必然会造成实际操作中权威性的弱化和随意性的增强。而长期以来,我国社会保障法律体系的构建及保障范围主要以城镇为主,农村社会保障法律体系残缺

不全甚至严重缺位。在当前的新形势下,随着工业化、城镇化和新农村建设步伐的不断加快,以及解决“三农”问题对社会保障日益增强的需求,建立健全具有中国特色的农村社会保障法律体系显得愈来愈迫切。根据我国实际,制定符合我国国情的一系列法律制度,用以推进农村社会保障制度的建设。完善农村社会保障立法的内容,加强对农村社会保障立法进行科学论证。根据我国国情,我国目前在进行农村社会保障立法和制度建设方面应明确“全覆盖”、“低水平”、“与社会经济发展相适应”和“社会保障一体化”原则。

#### (二)明确新农村社会保障的政府职责

张思锋教授提到“作为公共政策必须立足于整个社会的发展,从全社会绝大多数人的公共利益出发制定和实施各种行为规范。社会保障政策是符合公共政策的价值取向的,它是以社会促进发展为目的,体现的是国家与社会为其成员的谋福利职能和责任,是国家与社会施惠于民的一种具有经济利益性的事业。<sup>[6]</sup>从政府自身来说,社会职能方面,政府社会责任一般具有社会共有性,无法完全由市场解决问题,应当由政府从全社会角度加以引导调节和管理,要有包括调节社会分配和组织社会保障的职能,促进社会化服务体系建设的职能。以上明确提到社会保障是政府责任的重要方面。可见农村社会保障对政府形象政府执行力都提出了很高的要求。正是夏书章老先生曾提到的:“提高公共管理水平是当务之急,发展经济,固然更能提高经济领域的管理水平,但如果公共管理水平不能得到及时相应提高,那就或早或迟会产生这样或那样消极的影响,有时甚至非常严重<sup>[7]</sup>。加强政府的立法和监督责任,汪行福教授提到农村社会保障制度落后的原因是多方面的,但是主要的原因仍是制度上的。这就需要在农村社会保障建设中,首先以法律的形式确立各方的责任权利、义务,规范和调节各主体之间的关系;其次,在有明确法律法规的前提下作为行政管理人员和业务人员必须提高素质,转变管理观念和工作作风,提高信息化管理的能力,同时农村社会保障的民政、财政、劳动、卫生等职能部门更要明确责任,相互协调;其三、政府要加强对农村社会保障各个部门各个环节的监督,完善行政诉讼和司法程序,制定明确的奖惩机制,针对出现的医疗机构乱开处方,小病大治,提高药品价格以

获取利益的行为坚决查处,同时要重视新闻媒体、广大群众等社会监督,使有关部门能依法落实农村社会保障的各项工作,保证我国农村社会保障工作健康顺利的开展。

(三)建立切实可行的筹资机制和高效的基金运行机制

强化预算约束,财政资助资金应当及时足额拨付。同时,改变不分财力状况按同一标准补助的办法,实行根据人均财力状况分类补助的办法,对贫困地区予以适当倾斜。新型农村合作医疗的筹资水平5年之中翻两番,这种增长势头令人兴奋。但是,这种增加还带有明显的人治痕迹,稳定的筹资增长机制尚未建立起来。缺少了这一点,作为一种保障制度的保障功能就无法稳定地得以发挥。因此,根据医疗费用、政府财政收入、农民收入的增长等因素,建立起新型农村合作医疗筹资增长的模式是一项亟待完成的工作。据调查,农民人均医药费支出是上年农民人均纯收入的7%左右,农民愿意缴纳合作医疗资金的数额占农民人均纯收入的1.7%左右。

科学有效地使用不断增加的新型农村合作医疗基金,使农民尽可能多地受益。在筹资水平很低的时候,主要分担农民较大的疾病风险,特别强调以小补大(住院)为主是适当的。但随着筹资水平不断提高,就需要适当强调补小(门诊)的问题,即要不断增加对门诊补偿的基金数量,以扩大参合农民的受益面。一是立和完善新农合医疗基金收缴、拨付、运行制度,对报销比例与减免范围、卫服务、管理监督等各个环节进行规范。二是加强新农合信息化建设,逐步实行网络一体化管理。三是按照基金“收支分离,管用分开,封闭运行”的原则,健全基金管理制度。强化对定点医疗服务机构的监管,健全对定点医疗机构的考核评估、民主评议办法,实行动态管理、末位淘汰。完善定点医疗机构对参合农民的优惠措施,强化对药品、目录、诊疗目录执行情况的监督检查,并完善相应的奖惩措施。四是建立多层次的基金运行监管机制。在加强管理系统内部监督的同时,充分发挥人大监督、审计监督、新闻监督和群众监督的作用;健全公开、公示制度,对新农村合作社的各项政策规定、办事程序,以及基金运行情况、结果向社会公开,参合农民有权查

询除国家机密和个人隐私以外有关新农合的各项信息资料。

#### (四)加快推进农村新型养老保险制度建设

目前我国正在试点的新型农村养老保险受到了农民的欢迎,我国应抓住应对人口老龄化高峰前的有限时间,建立以基本养老保险为基础,社区补充养老保险和个人自愿储蓄养老保险为补充的农村社会养老保障制度,其中最重要的是加快建立政府组织引导、农民自愿参加、个人账户为主、保险关系可转移、待遇调整机制健全的完全积累制新型农村社会养老保险制度。争取到2020年前基本实现对全国农村适龄居民的全覆盖。

目前,我国农村正处于变革阶段,实现由传统农业向现代农业转变,从传统农村向新农村转变。原有的以集体经济为基础,以家庭保障为主、集体保障为辅的农村社会保障已不再适应当前社会发展的需求,建立与之相适应的农村社会保障是我省广大农民梦寐以求的愿望,也是当前我国各级政府迫切需要解决的问题。胡锦涛同志在党的十七大报告中明确指出,“要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”。这充分说明,建立完善的农村社会保障已经成为我省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,是建设社会主义新农村的重要措施。

#### 参考文献:

- [1] 吴小龙,周敏丹.对我国农村社会保障制度的思考[J].农业考古,2008(6).
- [2] 张淑荣,刘洁.我国农村社会保障制度存在的问题与对策研究[J].农业经济,2007(1).
- [3] 玲霞.论建设我国农村社会保障制度的思路[J].中北大学学报(社会科学版),2007(2).
- [4] 衣忠冰.关于农村社会保障制度的思考[J].科技信息,2007(1).
- [5] 周铁军.我国农村社会保障现状分析[J].合作经济与科技,2007(6).
- [6] 汪行福.分配正义与社会保障[M].上海:上海财经大学出版社,2003:87-91.
- [7] 夏书章.行政管理学[M].中山大学出版社,1998:103-106.

责任编辑:徐 蓓