

论农村社会保障与国家责任

姚家祥

(中共湖北石首市委党校,湖北石首,434400)

摘要 农村社会保障是以确保广大农民的基本生活条件为唯一宗旨和目标的,具有非盈利性、普遍性和强制性的特点。本文针对我国农村社会保障的现状及面临的挑战,指出了国家在构建农村新型社会保障体制的过程中所应承担的责任。

关键词 农村社会保障;发展现状;面临的挑战;国家责任

建设社会主义新农村最根本的目的是消除贫困,提高农民的生活水平和质量,而农村社会保障事业的发展可以为农民提供一份最基本的保障。发展农村社会保障是建设社会主义新农村的应有之义,也是国家的重要责任。

一、农村社会保障的发展现状

农村社会保障制度是国家根据一定的法律法规,在农村居民年老、疾病、伤残和遭受其他灾难时,通过对国民收入进行分配和再分配来保障他们基本生活的各种规章、措施、制度的总称。中国农村社会保障主要由农村社会养老保险、合作医疗制度及最低生活保障制度构成。

目前农村社会保障的现状不容乐观。第一,农村社会保障立法滞后。现在农村社会保障的立法层次停留在行政法规和部门规章,有的甚至只是部门政策文件,效力层次低,权威性有限。第二,资金筹措困难。目前农村社会保障的资金主要由个人或集体负担,而由于国家长期对城市和工业的政策倾斜,导致农民收入水平低,多数农民没有参保能力。有些经费紧张的地方,农村社会救济工作处于停顿状态。第三,覆盖范围小。一些地方片面追求经济发展,片面强调GDP和吸引外资,不考虑农民利益,推行农村社会保障不力,使各类农村社会保障项目的推广阻

力很大,覆盖率难以提高。第四,保障水平低。无论是养老保险还是合作医疗,保障程度相当低,起到的实际作用有限,这一问题在广大的中西部经济落后地区更为突出。第四,统筹层次低。农村社会保障主要以县、乡统筹为主,导致基金调节能力不强,抗风险能力弱。第五,失地农民参保难。在城市化进程不断加快的今天,一些农民丧失了赖以生存的土地,失去了保障的基础,但是又不具备参加城镇社会保障的资格,处于“两难”境地,容易成为社会不安定因素。第六,政府监管不到位。总之,我国农村社会保障事业的发展还属起步阶段,存在很多问题。

二、发展农村社会保障面临的挑战

1.家庭的保障功能减弱。第一,家庭变化的影响。我国在上世纪70年代末开始实行计划生育政策,农村家庭规模逐步小型化,形成了四二一(少数是四二二)家庭结构,即一对夫妻要赡养4个老人,抚养1个或2个小孩。这直接导致农村家庭规模的缩小和赡养率的提高,从而使得老年人成为现代家庭的沉重负担。第二,人口老化的影响。《中国人口统计年鉴2003》显示,中国农村的老龄化程度略高于城市,使农村社会保障体系建立的难度增大。研究表明,一个社会老龄化高峰到来之前的30~40年是以前储备积累方式建立社会养老保障制度的最佳时期,

收稿日期:2006年6月

作者简介:姚家祥,副研究员,研究方向为社会科学及应用(经济类)。

时间越短越被动。本世纪30年代开始我国将总体步入老龄化社会,因而现阶段是建立农民养老保障等农村社会保障的“黄金时期”。第三,农村劳动力转移的影响。随着工业化和城市化加快,农村人口跨地区或者跨城乡迁移的速度和规模在不断上涨,且外出的大多是青壮年劳动力,这带来了农村老年人与子女在生活上的空间分离,在一定程度上削弱了农村家庭的养老功能。第四,观念变化的影响。在日益发达的市场经济条件下,市场经济的价值观念对传统家庭和伦理道德的冲击日益强烈,传统的代际转移的观念正受到挑战。由于对小家庭的偏好和对大家庭的淡漠,更多的农村老年人游离在子女的家庭之外。

2. 土地的保障功能有限。第一,耕地资源减少。根据国土资源部的统计,截至2005年底,我国耕地面积为18.31亿亩,人均1.4亩,不足世界平均水平的40%,约相当于美国的1/8、印度的1/2。而且现有耕地总体质量不高,高产田仅占28%,低产田占32%。由于农村产业结构的调整,城市建设不断发展,耕地面积逐渐减少,在2004年同比下降6.6%的基础上,2005年同比又下降3.0%。耕地资源逐渐减少,农民通过种地获取收入提供保障的能力也就减弱。第二,土地无法抵御市场风险。随着经济的全球化,土地无法抗拒来自于市场经济的高风险。第三,土地不能预防贫困。与其他发展中国家不同,在中国拥有土地并不等于不贫困。事实上,国家规定的处于我国农村居民贫困线(人均年收入低于625元)以下的大多数农业人口都拥有土地。现在越来越多的农民之所以放弃土地到乡镇企业上班甚至到城市打工,最重要的原因在于打工获得的收入尽管比较低,但远较从事农业生产获得的收入高。展望未来,土地所能提供的经济保障已经并将继续减弱,再以传统眼光来看待农民与土地的关系,将土地承包来替代农村居民的社会保障制度,显然是不切实际的。

3. 农民的缴费能力严重不足。主要原因是农民收入低,增长缓慢。现代社会的发展趋势是,农村和农民的收入水平相对越来越低。这在发达国家不成为问题,因为其总体经济实力强,农民人数少,农民的社会保障完全可以在相当程度上由国家负担起来。在我国,农民收入水平相对较低,这在根本上决

定了多数农民自身无法承担参加养老保险和医疗保障的经济压力。由于没有医疗保障,农村居民一旦遭遇大病或严重的慢性病,其家庭将面临陷入贫困的危险。

4. 农村集体保障功能逐渐弱化。实际上,农村集体是一个缺位的缴费主体,这一点与城市居民的情况不可相提并论。城市居民所受雇佣的企业、事业单位是承担一部分比例的社会保障费用的主体,这是合理的,也是世界各国比较通用的办法。但就农村而言,农民大多是个体经营者,农村集体组织已与改革前后的集体组织的性质完全不同了,特别是农村费改税以后,农村集体保障功能逐步消失。第一,作为集体保障基础的集体资产如土地、乡镇企业和公益设施等,在行政体制改革与经济体制改革中长期被忽视,且流失严重。改革开放以来,随着城市的发展特别是房地产业的迅猛发展对土地的需求大增,城市郊区的农村集体土地被政府大量征用。在征用过程中,由于原有的征用制度缺陷和农民权利维护手段乏力造成集体资产大量流失。第二,农村的村级组织不再具有经济的任何职能,不再是作为集体经济体的那个“集体”了,而是一种村民自治组织,相当于城市的社区,与城市的企事业单位不能划等号。至于乡级组织,也正在改革之中,其发展趋势是转化为县级政府的派出机构。这样,农村集体保障功能中的这个“集体”就找不到落脚点了。

三、发展农村社会保障的国家责任

农村社会保障是以确保广大农民的基本生活条件为唯一宗旨和目标的,具有非盈利性、普遍性和强制性的特点。综观世界各国的社会保障,从其诞生之日起,就是一种政府行为,都是由政府组织实施的。我国宪法第十四条规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”面对当前我国农村社会保障的现状及面临的挑战,国家在构建农村新型社会保障体制的过程中,必须承担起自己的重要责任。

1. 立法责任:为农村社会保障健康发展提供法律保障

对农村社会保障进行立法,就是通过法律规范来调整因农村社会保障而引起的社会关系,即社会保障关系。农村社会保障关系按其内容可分为:以农民养老保险、医疗保险为主的农村社会保险关系;以

救灾和扶贫为重点的社会救济关系;以五保供养和残疾人照顾为重点的社会福利关系;以复员军人、伤残军人、军烈属为重点的优待抚恤关系。按其运行方式可分为:农村社会保障体制管理关系;农村社会保障项目标准确立关系;农村社会保障资金筹集关系;农村社会保障资金运营关系;农村社会保障发放关系;农村社会保障监督关系等。调整农村社会保障中的这些社会关系,在立法体制上,形成以国家《农村社会保障法》为统率的、以国务院针对农村社会保障而制定的条例为主体的、以地方人大及地方政府依法制定的地方性法规和规章为补充的法律体系。

第一,国家积极推动立法机关尽快出台《农村社会保障法》,对农村社会保障发展应遵循的原则,主要内容及形式,管理体制,基本目标,政府责任,基本项目,基金筹集与管理,待遇标准,社会保障的监督、法律责任以及农村社会保障与城市社会保障的关系等方面作出比较原则性的规范。

第二,根据《农村社会保障法》的要求,尽快制定其他专门性农村社会保障法律,如《农村养老保险条例》、《农村合作医疗条例》、《农村社会救济工作条例》、《农村优待抚恤工作条例》、《农村失业保险条例》、《失地农民社会保险条例》、《农村社会保障税条例》等,完善《农村五保供养工作条例》。农村社会保障法规的制定应尽量具体化,以增加其可操作性。

第三,各地方人大及地方政府可根据当地农村实际情况,在与全国性法律、法规不抵触的前提下,制定相应的地方性法规或规章,以照顾地区之间经济发展和社会结构等方面存在的不平衡性,利于当地农村社会保障工作更好地开展。

2. 财政责任:兑现国家对农村社会保障的财政转移支付

发展农村社会保障事业需要大量的资金。就我国农村现实情况而言,由于大部分地区农村集体和个人的缴费能力有限,国家对农村社会保障的财政责任就变得非常关键。

国家对农村社会保障的财政转移支付主要包括:增加对农村社会保险方面的财政支持;增加对农村社会救济、优抚安置、社会福利等方面的财政支持;承担社会保险基金保值增值的部分责任等。我国农村社会保障制度建设的经验表明,如果有国家的

资金支持,农村社会保障制度的建设就比较顺利,农村社会保障事业就会得到较快的发展;如果没有国家的资金支持,农村社会保障制度建设就会遇到种种障碍和困难,农村社会保障事业就会止步不前。发达国家农村社会保障制度的建立和完善也可以证明这一点。

针对我国目前农村社会保障的实际情况,国家首先要明确自己的责任,将农村社会保障支出纳入各级财政预算,并调整财政支出结构,压缩部分行政事业性经费支出,杜绝各种形式的浪费,加大对农村社会保障的支持力度。

当然,国家的财政支持在特定历史发展阶段毕竟是有限的,因此,国家还应积极推动多渠道筹集农村社会保障资金,以满足农村社会保障制度发展对资金的需求。借鉴国际经验,国家可以鼓励“第三部门”参与社会保障建设和发行福利彩票。向全国发行旨在建立农村社会保险基金的福利彩票,可以成为农村社会保险基金的补充来源,也可以看作是非农村居民长期无偿享有农村居民劳动成果的“反哺”举措之一。

3. 组织责任:推动农村社会保障制度构建的进程

农村社会保障工作是一项社会系统工程,涉及到千家万户和社会的许多方面。要求国家牵头,统一政令,加大推力,协调方方面面关系,进行有效的组织和引导。

第一,加强农村社会保障组织建设,组建一个权威性的农村社会保障组织管理机构,理顺各方关系。为提高对农村社会保障的组织、协调管理水平,根据适应、精简、统一、效能的原则,结合政府机构改革,各级政府尤其是地方政府应建立农村社会保障委员会,由政府主管社会保障的副职领导担任主任,吸收相关职能部门(如民政、劳动、卫生等部门)人员参加,下设办公机构,所有农村社会保障事务统一由其组织和协调。同时,使各职能部门协同配合、形成合力、共同推进。

第二,各级政府要根据人口分布、经济和自然的条件、工业化程度、人群流动等情况,制定符合本地区特点的农村社会保障事业总体规划及相关保障项目的具体规划,并将其纳入当地社会经济发展规划中,使各相关部门组织实施农村社会保障项目有据

可依,并为考核其工作绩效提供标准和依据。

第三,针对农村的不同社会保障项目具体组织实施。当然这种组织实施并非对各种事务大包大揽,而是按照政事分开的要求,对农民养老保险和合作医疗保险等农村社会保障进行行政推动,对农村救济、优待抚恤等农村社会保障工作则由政府全面组织和实施。

第四,加强对农民的宣传教育,提高他们参加相应社会保障项目的积极性。一种制度的确立必须得到民众的认同,否则就难以长久,而民众认同的内在基础是意识接受或心理认同。农村社会保障制度尤其是社会保险制度的建立意味着农民必须从世代相传的传统保障意识转化为现代保障意识,意味着农民的心理、生活习惯及价值取向等方面都要发生深刻的变化。因此广泛而深入的宣传是引导、促成这种观念转化,接受这项新事物最强有力的手段。各级政府、相关职能部门要采取多种群众喜闻乐见的形式,经常地、广泛地宣传农村新型社会保障尤其是社会保险的意义,讲清形势、算清经济帐,晓之以理、动之以情,提高广大农村干部群众的认识,实现群众的广泛参与。

4. 监管责任:使农村社会保障纳入规范化轨道

为加快新型农村社会保障制度建设步伐,必须强化国家尤其是各级政府对农村社会保障的行政监督和管理,使农村社会保障纳入规范化轨道并健康发展。

第一,完善农村社会保障管理体制。一是建立民主、科学的农村社会保障监管机构或部门,由政府主管领导、各相关职能部门领导、专家以及投保人代表组成,以此实施国家对农村社会保障资金的指导和监督。二是在建立统一的农村社会保障机构的前提下,明确相关部门的管理职能并使其协调有效地进行工作。农村社会保障的职能部门主要涉及民政、财政、劳动、卫生、人事等部门,这些部门之间的管理职能必须明确并有所侧重,在农村社会保障委员会的统一协调下进行有序管理,共同促进农村社会保障事业的发展。三是要针对不同的农村社会保障项目,完善相应的管理制度、明确不同的管理内容和重点,并使管理程序规范化。

第二,强化农村社会保障工作监督机制。一是强

化国家权力机关的监督,如中央权力机关对执法情况的监督,地方权力机关尤其是县、乡级人大对当地政府开展农村社会保障工作的具体监督等。二是强化政府自身的监督,如上级政府农村社会保障职能部门对下级政府相应职能部门的监督、同级政府对农村社会保障职能部门的监督等。三是强化农村社会保障行政职能部门对相应的业务管理部门和基金营运机构的监督。四是利用行政诉讼等司法程序进行监督。五是重视社会监督,如新闻媒介监督及群众监督等,以弥补政府主导的监管机制的不足。监督的重点是农村社会保障的目标落实情况、依法进行行政管理情况和基金运行情况等。

第三,确保监管落实到农村社会保障的每个环节。国家对农村社会保障资金的收缴、运营、发放等方面负有关键性的监管责任。一是在资金收缴的环节,监管业务部门要真正将符合条件的业务对象的经费如数收缴上来,同时根据例外情况,对相关业务对象实施经费减免。二是在资金运营环节,监管业务部门要将资金按规定比例投放到银行、债券、投资基金乃至股市。为确保资金的保值增值,投资股市的比例应当严格限定,且尽可能由值得信赖的投资基金公司来运营。三是在资金发放环节,监管业务部门要将相关保障待遇按时足额发放。此外,国家监管机构还应监督主管部门和业务机构的管理费提取是否超标、是否存在贪污浪费或挤占挪用现象等。

第四,提高农村社会保障的行政管理效率。一是职能部门转变管理观念和工作作风,真正体现为民服务的思想。二是提高行政管理人员的素质。农村社会保障不仅范围广,政策性强,而且涉及到农村经济社会的方方面面,必然要求管理人员不断提高理论水平、业务素质和政策水平等。三是改进管理方法和手段,尤其是要强化信息化管理。

参 考 文 献

- 1 李郁芳.试析土地保障在农村社会保障制度建设中的作用.暨南学报(哲学社会科学),2001,6
- 2 韩克庆.土地能承载农民的社会保障吗.学海,2005,1
- 3 刘翠霄.中国农民社会保障问题.法学研究,2001,6
- 4 杨良初.中国社会保障制度分析.经济科学出版社,2003
- 5 杨方方.关于中央政府和地方政府社会保障责任划分的几点看法.经济体制改革,2003,3
- 6 贺翀.加快构建农村社会保障机制.理论前沿,2006,6