

建立健全我国农村社会保障制度的再思考

徐国喜

(福建莆田学院 社会科学部,福建莆田 351100)

【摘要】 中国广大农村的社会保障制度建设严重滞后,成为推动我国现代化建设和农村市场化改革的瓶颈性障碍。建立有中国特色的农村社会保障制度是当前中国的一个既现实又紧迫的问题,我们要在进一步强化认识的基础上落实各项具体措施。

【关键词】 中国农村;社会保障制度;对策建议

【中图分类号】 C913.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-2689(2005)04-0066-03

建国以来,我国农村的社会保障工作取得长足的发展,主要体现在对孤老残幼的社会救济、贫困户的扶持、灾难的救济、复员军人的安置、伤残军人及军烈属的优待抚恤等方面。但从整体看,当前我国农村社会保障模式及其运行状况还远远不能与城市社会保障同日而语,也不能适应农村经济改革与社会发展的需要。建立起健全、完善的社会保障制度是深化经济体制改革的重要配套措施,也是社会主义市场经济体制的内在要求。

一、强化认识——建立健全我国农村社会保障制度的前提

中国广大农村的社会保障制度建设严重滞后,制约了农业经济效率的提高,弱化了各项改革措施的效果,不利于全国建设小康社会和加快推进现代化建设目标的实现。因此建立有中国特色的农村社会保障体系已成为当前中国的一个现实问题,具有相当紧迫性。我们要充分认识建立健全我国农村社会保障制度的重要意义。

1. 建立健全农村社会保障制度是社会主义制度的本质要求。中国有近9亿人口在农村,农业、农村和农民问题是关系改革开放的现代化建设全局的重大问题。我国人民能否最终实现共同富裕的目标,归根到底主要取决于这部分人能否脱贫致富,能否跟上奔小康的步伐。对有生活困难的群体,我们必须给以必要的生活保障,并帮助他们逐步走上共同富裕

的道路,这是社会主义制度的本质要求。

2. 建立健全的农村社会保障制度是完善社会主义市场经济及进一步改革与开放的需要,是对农民承担了一部分改革成本所进行的补偿。近几年来,农村的名义收入增长缓慢,而很多地区农民的实际收入呈负增长,这实际上就是农民为政府承担了一部分体制改革成本。通过社会保障体系为生活困难的农村避民提供一部分必不可少的基本生活保障,既是对农民在政府新的制度安排中所造成的经济利益损失做出的补偿,同时也是政府部门义不容辞的责任。

3. 建立健全农村社会保障制度对启动农村市场,拉动经济发展将起到重要作用。农村社会保障制度的建立,等同于增加了农民和农村的收入,是解决“三农”问题的金钥匙。当前,农村消费不旺,除了农民收增长问题外,一个很重要的原因就是农村的养老、大病医疗问题尚未很好的得以解决,农民有后顾之忧。农民后顾之忧的解除,对调整、稳定农民的消费预期,启动农村市场,拉动经济发展起重要作用。^[1]

4. 建立健全农村社会保障制度有利于城乡融合、推动中国的城市化进程。社会主义市场经济的发展,要求市场对人力资源、资金和物资等在全国范围内的大市场进行统一配置,这就必然要求农村剩余劳动力冲破户籍制度的藩篱在全国流动。建立与城市社会保障体系有机衔接农村社会保障制度,有利于消除城乡壁垒,促进农村剩余劳动力向城市转移。同时,由于大量青壮年农民进入城市后,农村老弱人群的基本保障问题更加突出。也需要我们必须按照统筹城乡发展的要求,抓紧建立健全城乡衔接的社会保障制度。

【收稿日期】 2005-09-28

【作者简介】 徐国喜(1962—),男,福建莆田人,福建莆田学院社会科学部副教授,主要从事当代世界经济与政治研究。

5. 建立健全农村社会保障制度有利于维护农村社会稳定,推动现代社会文明建设的进程。以市场为导向的农村改革,在带来动力和效益的同时,也带来了不安定的因素,扩大了收入分配的差距,对我国的社会稳定产生了不利影响。农村社会保障体系作为农村经济发展的“稳定器”和“调节器”,在坚持效率优先的前提下,通过对不同阶层、企业和劳动者按不同的比例筹集社会保障基金,在全社会范围内对国民收入进行再分配,对丧失劳动能力者、失去就业机会和收入不能维持基本生活者提供物质保障。这一做法维护了广大群众的利益,保障了低收入者的基本生活,起到了缩小贫富差距,维护乡村社会稳定,推动乡村社会发展的作用。

二、落实措施——建立健全我国农村社会保障制度的保证

建立农村社会保障制度的目标和方向是:在全国范围内建立一个科学、系统、规范,包括养老保险、医疗保险、工伤保险等社会保险和社地福利、社会救助等全方位的,城乡一体化的有中国特色的社会保障体系,使农村劳动者和全体社会成员在面临年老、疾病、丧失劳动能力以及其他诸困难时,能够得到最基本的生活保障帮助,都能享有老有所养,病有所医,失业有救济等;最终实现“全民皆保险”,成为发展社会主义市场经济的一种重要的“稳定器”和“减震器”。建立农村社会保障制度是一项庞大的系统工程,涉及面广,不能一蹴而就,应根据农村自身的特点和今后农村经济的发展从局部入手,逐步推进,走“渐进式”发展的路子。

1. 建立农民、集体经济和政府共同投入、风险共担的机制

在中国,农民是一个防御风险意识和能力较弱的群体,也是为我国经济建设贡献最大而索取最少的群体。多年来,通过工农产品价格“剪刀差”,农业为工业发展做出了巨大贡献。没有工业的回报反哺,传统落后的农业难以向现代化农业转化。农业属于高风险行业,世界上许多国家都单独为农业建立了社会保障制度。其中,国家财政承担了很大的责任。因此,建立我国农村社会保障制度,应有政府财政的支持,应建立农民、集体经济和政府共同投入、风险共担的机制。

2. 规范社保基金的征缴和管理,改进劳动保障监察和仲裁工作。社保基金是整个社会保障工作的生命线。必须严格依法加强对社保基金的征缴工作,增

强基金管理的刚性和力度。杜绝侵吞、挤占、挪用社保基金的现象。各级政府每年要向同级人大和政协报告社保基金的收支、管理情况,各级人大和政协依法做好社保基金的监督工作。要铸造劳动保障监察和仲裁这个坚强的后盾,做到机构、编制、人才、经费、工作“五到位”,确保国家的社会保障法律、法规在广大的农村得到较好的落实。

3. 探索不同类型的农村合作医疗制度。应按照农民的实际需求,尊重农民意愿,建立起多层次、多类型的农村合作医疗保障。^[2]其一,要正确选择合作医疗的形式和内容。从合作医疗的层次看,可以先从村级合作起步,逐步向乡(镇)合作医疗和县市合作医疗过渡。就合作医疗内容而言,可探索合医合药,合医不合药,合药不合医等多种形式。其二确定医疗费用补偿方式,探索“保小”“保大”不同的结合模式。对于广大农民来说,疾病威胁主要是大病威胁。把合作医疗的着眼点放在保大病上的做法是适当的,可以有效防止目前最突出的因病致贫、返贫现象。其三,鼓励农村合作医疗与商业医疗保险的结合。可以按照合作医疗保险的方式筹集资金,交由商业性保险公司按照协商的保险合同承担赔偿责任。这样,一方面可以发挥合作医疗保险基金的保障功效,另一方面,也可以避免合作医疗保险基金管理的成本支出,防止农民“保命钱”的流失。其四,建立农村医疗救助制度,为农民提供一定的福利性医疗保障,摆脱因病致贫和因病返贫。

4. 加强领导,确保农村社会保障工作健康有序进行。农村社会保障工作意义重大,任务艰巨,情况复杂,必须切实加强领导。其一,各级党委政府都要把农民社会保障工作纳入重要议事日程。其二,要形成齐抓共管的合力。各级劳动、计划、财政卫生、民政、农业等业务主管部门和相关综合部门要切实负起责任,协调动作,密切配合。其三,要进一步加强医疗保险、养老保险和最低生活保障工作的专业队伍建设。第四,要强化管理,提高农村社会保障工作的管理水平。^[3]

5. 改进和创新农村养老保险制度。新的农村养老保险制度在模式选择上仍应采取完全积累的个人账户制,不过,个人账户管理保持充分弹性,并在现代网络信息技术的支持下,灵活处理“参保人身份,携带转账,中止和恢复,税收减免”等信息,以适应农民在各类经济活动情况下的缴费方式。^[4]资金的筹措可以仍采取个人交、集体补助和国家扶持相结合的方式,但应明确国家的税收优惠政策以及相应的补贴政策,并不再从中提取3%的管理费,同时将集体补助落实到位。在资金管理方面应将原业的县级管理提高到

省级或国家级的层次,并实行行政管理与基金运营相分离、坚持市场化运营的原则,依法建立委托人、托管人、投资人制度,由专业的基金管理公司负责运营,以确保资金的安全和保值增值。

6. 加快农村社会保障制度建设。农村社会保障是一项群众性、政策性、法规性很强的工作。鉴于国家目前社会保障法还未出台,可以根据全省城乡经济社会需要,出台新的地方性法规。在保险对象、交费年龄、交费标准、基金管理、基金增值、经费来源等问题上设置新的操作规范。通过农保的地方立法,使农保工作有法可依。总之,建立农村新型社会保障制度,是一项系统而复杂的工作,任务繁重,形势紧迫。进一步加快社会保障体系建设,为农民提供社会养老保障,是解决“三农”问题的关键,也是全面建设小康社会的有力保证。

7. 采取各种措施增加农民收入,增强农民的社会保障能力。按照现行的做法,农村社会保障体系的建设只是将传统的社会保障范畴涵盖到农村。显然,处在发展中的我国将遇到一个难以逾越的障碍,即农民较低的收入水平,使得养老保险、医疗健康保险、失业保险等社会保险措施难以推行。因此,建立和健全农村社会保障体系必须加快农业发展,努力增加农民收入。一方面,国家要采取各种措施调整农村产业结构,增加对农业的投入,通过各种途径增加农民的收入;另一方面,切实减轻农民负担,让农民休养生息。农村税费改革是减轻农民负担的治本之策,同时针对许多农民不愿种田的现状,适当减免农业税,让农民休养生息,在没有健全农村社会保障体系之前,依靠自己的力量解决最低水平的社会保障问题。

8. 建立覆盖全国的社会保障信息服务网络。社会保障资金的缴纳、记录、核算、支付以及查询服务等,都要纳入计算机管理系统,并逐步并入全国联网。劳动和社会保障、民政、财政、税务部门要根据各自的职能,

尽快开发,研制社会保障管理和服务软件,建立健全网络传输和查询系统。社会保障计算机网络建设要统筹规划,统一安排,做到软件统一,硬件设置要求统一,网络之间接口标准统一,数据传递方式统一。为此,各地要成立由政府主要领导牵头,有关职能部门参加的社会保障信息网络建设领导小组,在统一规划下,协调各部门的工作,加快社会保障信息网络建设。

9. 提高社会保障机构的工作效率。完善的社会保障业务不仅体现在业务管理上,也体现出社会管理过程中所提供的业务管理与社会服务的效益和效率水平,这主要决定于机构的基础设施水平和人员素质。社会保障机构要进一步加强基础管理建设,改进和完善社会服务与日常管理工作,不断提高工作效率和服务质量,促进社会保障制度的不断改革和完善。人员的活动是机构存在的形式,从单一的业务管理的人员结构向全方位,多层次的复合型的人才队伍转变,大力培养精算师等复合型人才。

10. 建立可持续发展的人才队伍。随着机构改革的到位,社会保障队伍的总体素质有了很大的提高,但人员减少与任务繁重的矛盾凸显出来。在这种情况下,进一步加强干部队伍建设,是完成好各项任务的组织保证,重点要做好两件事:一是加强学习,增强工作能力;二是转变作风,高效务实。

〔参考文献〕

- [1] 郭纲. 理性而稳步推进农村社保 [N]. 苏州日报, 2003 - 7 - 17.
- [2] 社论. 扎扎实实地推进新型农村合医疗试点工作 [N]. 人民日报, 2004 - 12 - 6
- [3] 赵辉, 孙昭巍, 石雪余. 加强农村社会保障五策 [N]. 农民日报, 2004 - 11 - 30
- [4] 赵建国, 苗莉. 农村社会保障制度建设如何重点突破 [N]. 光明日报, 2004 - 03 - 30

(责任编辑 水乡)

Reflection on Establishing and Amplifying the Social Security System in Chinese Rural Areas

XU Guo-xi

(Social science Department of Putian University, Putian 351100, China)

Abstract: The social security system in the vast Chinese rural areas, lagging far behind, is a bottleneck in the course of our modernization construction and marketward reformation in the rural areas. So it's an imperative issue to establish social security system with Chinese characteristics.

Key words: Chinese rural areas; social security system; Countermeasures