

文章编号: 1005-0523(2001)04-0096-03

建立我国农村社会保障体系初探

蒋翠珍

(华东交通大学 经济管理学院, 江西 南昌 330013)

摘要: 对建立我国农村社会保障体系的原则、措施等方面作了一些讨论¹⁹。

关键词: 服务网络; 保障实体; 合作医疗

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A

0 引言

农村社会保障体系是我国整个社会保障体系的重要组成部分¹⁹。中国 79% 的国民居住在农村, 我国社会保障仅仅在城市开展是不够的¹⁹。随着农村经济的发展和市场化程度的提高、农村剩余劳动力的增多和转移、城市化进程的加快、农民对建立和完善社会保障制度的要求日益迫切起来¹⁹。但由于目前我国农村地区之间经济发展极不平衡, 不同地区农村集体及农民个人的经济能力差别较大¹⁹。这样, 如何加快建立和完善农村社会保障制度尤为重要¹⁹。

1 建立我国农村社会保障制度的必要性

由于我国农村经济较为落后, 保障经济脆弱, 大部分劳动者得不到保障帮助, 随着农村经济发展, 劳动者生产经营活动日趋频繁, 他们的生、老、病、残、死等风险明显增加¹⁹。现在农民家庭经济基础极为薄弱, 在单个家庭保障能力有限的情况下, 一旦风险发生, 个人和家庭难以抵御¹⁹。特别是劳动者保障由农民自己承担, 进一步强化了农民“养儿防老”的传统观念, 极不利于农民生育观念的转变与计划生育工作的开展¹⁹。另外随着农村经济改革和计划生育工作的深入进行以及传统与现代观念的大冲击, 我国农村过去几代同堂的大家庭逐渐被父母和子女分开居住的现代小型核心家庭所取代¹⁹。家庭结构不断简化, 规模渐趋缩小, 农村家庭养老功能正在退化, 众多农村老人依赖自己不稳定的老年劳动收入养老越来越成为一个重要的社会问题¹⁹。

1.1 农民被排挤在社会保障体系之外

我国农村居民, 主要是依靠家庭保障而缺乏社会保障¹⁹。在 1978 年, 农村联产承包责任制以前, 中国农村居民除了依靠家庭保障外, 他们还可以通过社队为基础的集体经济制度而获得集体保障¹⁹。此外, 他们也可获得依靠集体经济资助的合作医疗¹⁹。但是农村居民的这些保障, 无论在保障项目、保障内容和保障水平都根本无法与城市居民所获得的“单位保障”制的保障相提并论¹⁹。20 世纪 80 年代初, 农村联产承包责任制以后, 原来统一组织农业生产和统一分配的“三级所有、队为基础”的人民公社制随之瓦解, 传统的集体核算制被彻底打破, 农户成为独立自主的经营单位¹⁹。由于社队为基础的集体经济瓦解, 以集体为基础的保障也基本上不存在了, 农民由此丧失了集体保障¹⁹。同时农村合作医疗因其所依赖的集体经济的消失而消失, 农民陷入了不得不依靠单一的传统家庭保障的境地¹⁹。尽管改革以后, 农民的收入有了明显的提高, 但是在保障上实际上是出现后退¹⁹。

1.2 随着农村经济结构的变化, 农民市场风险、生活风险加剧

改革开放以来, 随着农民家庭经济的空前发展和几万个乡镇企业在农村中的崛起, 我国农业正迈向实现现代化的第二个飞跃¹⁹。农村经济的内涵已开始逐步由农业经济向新型的多种多样的社会主义合作经济发展, 经济布局将向专业化的基地型转化, 经营规模将向符合实际需要和可能的规模经济过渡¹⁹。农村的产业结构、劳动力结构变化和生、活方式的相应改变, 使农村人口分布出现由分散化向集聚

收稿日期: 2001-04-08;

作者简介: 蒋翠珍 (1966—), 女, 江西九江人, 华东交通大学工程师¹⁹。

化发展的趋势,农村城镇化过程将加快¹⁹这将不可避免地使农村劳动力不断进入非农产业¹⁹使农民家庭不仅仅是依靠农产业,非农化经济活动也已经成为农村居民的一项重要的经济活动,农村居民收入也相应地出现了多元化倾向¹⁹并且还同时表现出传统农业经济活动收入在整个经济收入中比重在逐步下降¹⁹这一切均表明:市场经济在给农民带来利益增长的同时,也把他们带入了一个风险更高、更大的市场环境之中¹⁹不仅如此,由于生活水平提高农民的基本生活的标准也越来越高,农民为维护日常生活费用支出也越来越大¹⁹土地保障正变得越来越弱,越来越次要,甚至出现土地“虚化”的现象¹⁹可见市场经济不断深入,农民也同样面临市场风险,并面临同等程度的生活风险¹⁹.

1.3 建立农村社会保障制度是调节收入分配、缩小贫富差距、缓解社会矛盾,促进共同富裕的重要措施

中国经济持续高增长,使中国的综合国力大大增强,人民生活水平有了明显提高¹⁹但是,城乡的巨大差别、区域经济发展的不平衡,以及有进一步扩大趋势的贫富差距¹⁹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¹⁹对中国的社会稳定,产生了不利影响¹⁹随着我国的社会主义市场经济进一步深入,这种不利影响有日益显性化和矛盾联动性¹⁹虽说收入拉开易于形成较高的效益和合理的消费梯度,对经济发展有一定的积极作用¹⁹但从长远看,与国家经济发展战略以及农村经济发展要求相悖¹⁹如果任其扩大,就会造成多方面的不利后果,农村社会保障制度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,间接调节其收入水平¹⁹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,不仅维护了广大群众利益,巩固党和国家社会主义制度在农村的地位和作用¹⁹还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¹⁹.

2 建立农村社会保障的几个原则

2.1 坚持低保障标准的原则

农村社会保障的目的必须也能是保障农民的基本生活需要,这是中国农村当前的经济发展水平所

决定的¹⁹中国农村经济发展从整体上看还是比较落后的,即使是富裕地区,也只是小康水平¹⁹因此,确定保障标准应该尽可能“保守”些¹⁹农民当前最需要的一方面是保障最低生活水平,另一方面养老和医疗保险¹⁹要根据农民的实际承受能力和经济发展状况因地制宜、逐步完善,从社区型逐步向全国一体化目标发展¹⁹按目前的实际情况,全国农村社会保障制度不可能同时到位,要先把制度建立起来¹⁹保障水平并不一定要求很高,社会保障基金要到若干年以后才分期支付¹⁹把积累起来的社会保障资金尤其是养老金投资于经济建设,再随着经济发展,逐步提高缴费水平和保障水平,形成良性的循环¹⁹.

2.2 坚持政府组织与农民自愿相结合的原则

农村社会保障体系建设是一项涉及面广、政策性强、难度较大的工作,仅靠某一部门是不够的,只有政府高度重视,切实加强领导,把组织、引导、支持农村社会保障工作作为政府行为,才能保证农民社会保障事业的顺利发展¹⁹因此,各级政府及有关部门应从农村社会经济稳定与发展的全局出发,把农村社会保障工作列入重要议事日程,纳入国民经济和社会发展规划,认真研究加快农村社会保障体系建设的政策、措施,下大力气抓好这项工作¹⁹农村社会保障体系特别是农村社会养老保险和医疗保险制度建设所需要的资金,主要是以农民个人为主筹集的,而目前大部分农民收入较低,社会保障意识也不够高¹⁹如果采用行政命令的办法就会引起农民群众的不满,这不仅做不好社会保障工作,还会影响社会的稳定¹⁹因此,政府在组织农村社会保障工作时,必须坚持因势利导,个人自愿的原则¹⁹在实际工作中要加强宣传、教育,通过灵活多样的宣传教育形式,让广大农民群众充分认识到农村社会保障体系建设的重要性¹⁹并通过相应的法制教育,让广大农民群众意识到依法缴纳社会保障基金是自己应有的义务¹⁹从而增强广大农民群众的社会保障意识,提高广大农民群众参与社会保障的积极性与自觉性¹⁹.

2.3 坚持保障基金统一管理的原则

在建立全国统一的包括农村在内的社会保障行政机构的前提下,农村社会保障要实行基金制管理¹⁹在现阶段,保障基金可以以县为单位进行管理,做好社会统筹和个人账户的结合工作,确保基金的保值增值¹⁹具体业务的经办要根据政企分开的原则,由政府职能部门委托非盈利性的农村社会保障管理机构承担¹⁹.

3 构建一体化的农村的社会保障体系

3.1 要建立健全制度

建立健全统一的农村社会保障机构¹⁹。尽快实现农村社会保障制度科学化、社会化、法制化¹⁹。我国县以上各级地方政府虽没有社会保障机构,在广阔的农村,此项机构的设置仍是空白¹⁹。因此,建立由乡村政府、财政、人事、民政、金融等部门共同参加的农村社会保障委员会¹⁹。农村社会保障委员会根据当地的情况,依据法律的有关规定,制定农村社会保障的规划、收费标准实施办法、监督检查;社会保障基金的征收、管理、经营和使用¹⁹。对农村社会保障进行严格统一规范科学的管理¹⁹。做到有法可依、管理有序、健康发展¹⁹。这为促进乡村社会的稳定,乡村劳动力的资源合理配置创造条件¹⁹。

3.2 建立一个多层次的农村社会保障体系

建立覆盖全国城乡统一法定的基本保障,基本保障要有层次低、范围广的特点¹⁹。凡是中华人民共和国公民都有权享受,保障的是全体公民在生命波折期最基本的生活需要¹⁹。基本保障有社会福利、城乡社会救助和优抚、安置或农民最低生活保障等组成,国家按一定的条件和程序发放和使用¹⁹。费用由从全民征收的社会保障税支出¹⁹。

建立覆盖全体公民的社会保障个人账户¹⁹。账户的号码与每个人的居民身份证号码相同,即个人社会保障号码与居民身份证号码相统一¹⁹。公民无论到国内任何地方工作,都可以按规定由政府、雇主向个人账户注入收入一定比例的社会保障费,并可按规定程序和条件领取社会保障金¹⁹。

3.3 建立、完善服务网络

农村社会保障服务网络是实施农村社会保障制度的载体¹⁹。要建立与完善农村社会保障体系,必须建立、完善农村社会保障服务网络¹⁹。当前,应尽快建立以县为龙头作指导,以乡为主体搞服务,村为基础抓落实的救灾扶贫、医疗预防保健、优抚安置、老年人保障、残疾人保障和婚丧改革等保障服务网络¹⁹。要发动整个社会的力量,开辟各种筹资渠道,发展和兴建一批新的社会保障服务实体和设施¹⁹。从目前看,农村已经或正在形成的社会保障服务网络有:以救灾扶贫互助储金会、储粮会等各类救灾扶贫实体为依托的救灾扶贫服务网络;以敬老院、老年人活动中心等为依托的老年人服务网络;以福利厂、残疾人康复站等为依托的残疾人服务网络;以光荣院、两用人才开

发培训中心等为依托的优抚安置服务网络等,这些是基本的服务项目¹⁹。

3.4 发展保障实体

农村社会保障体系中的保障实体是指专门从事社会保障工作的敬老院、光荣院等事业单位以及福利企业和扶贫经济实体等¹⁹。这些单位是保障特困人员基本生活并向社会提供福利服务的重要载体和依托,在孤寡老人、孤儿、残疾人以及特困户等社会特困群众的生活方面发挥了重要作用¹⁹。要进一步发展这类服务实体和服务设施,把它纳入各地经济和社会发展计划中去,从改革发展现有实体和兴建新的实体等两个方面抓好这类实体建设,更好地发挥他们的社会保障的功能¹⁹。

3.5 恢复和发展合作医疗制度

农村合作医疗制度曾经在我国农村被广泛的实践过¹⁹。它由政府支持,农民群众与农村经济组织共同筹资,在医疗上实行互助互济的一种具有医疗保险性质的农村健康保障制度¹⁹。它在 70 年代曾一度覆盖了 90% 以上的农村¹⁹。它为促进农村医疗卫生事业发展,提高农民的医疗卫生服务水平和农村居民的健康做出过巨大贡献¹⁹。尽管由于各种原因,农村合作医疗最终解体了,但与此相应的农村居民看病难的现象又重新出现¹⁹。农村居民希望恢复合作医疗¹⁹。近些年虽有一定程度的恢复与发展,但进展缓慢¹⁹。1996 年实行合作医疗的村只占全国总村数的 17.6%,农村人口覆盖面仅为 10%¹⁹。实践证明,多种形式的农村合作医疗是农民群众通过互助共济、共同抵御疾病风险的好办法,也是促进我国农村卫生事业发展的关键¹⁹。它为农村社区保障中的组织和管理能力,为农村社区保障制度的建立创造了良好的环境¹⁹。

参考文献:

[1] 薛兴利, 张晓云, 刘桂艳. 论农村社会保障体系建设重点及几个关系[J]. 中国农村经济. 1998, (3)
[2] 梁鸿. 试论中国农村社会保障及其特性[J]. 复旦学报(社会科学版). 1999(5)
[3] 李若青. 农村社会保障的意义及对策[J]. 云南大学人文社会科学学报. 2000, (3)
[4] 苗丽静. 对我国农村社会保障的思考[J]. 东北财经大学学报. 2000, (2)
[5] 王国军. 中国城乡社会保障制度衔接初探[J]. 战略与管理. 2000, (2)
[6] 李大红, 云杉. 多吉才让谈: 如何建立农村社会保障体系[J]. 了望, 1999, (39)