

文章编号: 1005-0523(2004)06-0048-04

江西农村社会保障现状及发展思路

杜杏华, 李景洲

(华东交通大学 经济管理学院, 江西 南昌, 330013)

摘要:从江西农村社会保障现状分析出发,探讨建立健全农村社会保障体系的重要性与紧迫性,同时借鉴外省市建立农村社会保障体系主要做法,结合目前实际情况,探索江西农村社会保障工作的政策取向与措施.

关键词:江西;农村;社会保障

中图分类号:F323.89

文献标识码:A

“三农”问题近年来一直是政府和社会关注的焦点问题,也是难点问题.“三农”问题的核心是“农业发展滞后,农民收入增长缓慢”以及“农民法定权益缺乏应有的保障”.江西是个农业大省,农村人口占绝大多数,所以“三农”问题在江西就显得尤其突出.党的十六大报告把“社会保障体系比较健全”列为全面建设小康社会的重要内容,并指出:“在有条件的地方,要探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”.

1 江西省农村社会保障现状

目前江西农村社会保障水平普遍较低,城乡差别过大,农民缺乏生活安全感.

指标	单位	2001 年	2002 年
城乡居民最低生活保障	人	632 127	1 183 681
城镇居民最低生活保障	人	509 076	1 022 897
农村居民最低生活保障	人	123 051	160 784
农村传统救济对象	人	450 733	171 307
农村临时救济人数	人次	365 459	366 509

(资料来源:2003 江西省统计年鉴)

2002 年江西农业人口占总人口数的 75.9%,即农业人口为 32 065 113,人口总数为 41 857 676.按上

图分析,2002 年城乡最低生活保障覆盖率比例约 32:1,而同期我国城乡社会保障覆盖率的比例为 22:1,相比较而言,江西农村居民最低生活保障覆盖率堪忧.就生活水平而言,2003 年江西农村住户的人均年收入为 2 334.20 元,也有很多家庭明显偏低,有些甚至不到 500 元.这样的收入水平,与城镇职工相比相距甚远.当遇到自然灾害和疾病事故时,很大数目的农民反映政府部门没有相应的救助或救助不足以解决问题,只有小部分的农户认为政府的救助和自己的努力足以度过难关,生活基本上有保障.

在农村医疗和养老问题上,目前,农民的生老病死都有自己负责,政府很少进行照顾和扶助.在大部分地区,曾经在农村集体经济中发挥过重要作用的合作医疗已基本不存在,农民生病由自己或亲属帮助到医院就医,病情恶劣且经济状况较差的一般只有“在家等死”.敬老院则面临一个较为尴尬的现实,尽管江西农村各地都设有敬老院,农村老年收养性福利机构覆盖率为 100%,而且还住有一些老人,但有些地区敬老院设有不太合理的年龄限制.据调查,农村敬老院的资金来源主要靠上级政府拨款和乡里企业和个人捐助,但现在我国大部分乡镇的财政亏空,根本无力顾及敬老院的发展.因

收稿日期:2004-04-08

作者简介:杜杏华(1979-)女,江西都昌人,华东交通大学经管学院 03 级研究生.

此,当前江西农村养老的主要形式还是子女供养。

对于特困户的救济问题,多数农村地区暂时还没有建立规范和固定的制度,大多是紧急的时候“村委会研究”后,补助特困户一些粮食和几百块钱。“五保户”的情况则更糟,每年只给数量较少的粮食和衣物补助。农村需要社会救济的“三无”(无收入、无劳动能力、无经济来源)对象和贫困人口数量很大,却很少列入最低生活保障之内。

农民工的大量存在也是江西作为农业大省的一个不容忽视的现象,目前江西农村劳动力外出打工占农村劳动力总数的 $1/3$ 以上,这些在城务工的农民工的社会保障也是目前农村社会保障的一个相对薄弱环节。农民工是指具有农村户口身份却在城镇务工的劳动者,是中国传统户籍制度下的一种特殊身份标识。农民工的农村户口阻碍着其真正融入城镇社会和工业劳动者群体,并被面向城镇居民的相关制度主要包括社会保障制度所排斥;江西农民工不仅已经成为一个不容忽视的庞大社会群体,而且因缺乏相应的保障更易遭遇各种意外风险以及陷入生活困境等。近几年不断增长的农民工工伤事件(许多甚至是恶性事件)以及许多农民工处于孤立无援或生活贫困的境地,反映了农民工是中国工业化与城市化进程中的弱势群体,他们对社会保障有着多方面的客观需求。

以上情况表明江西农民社会保障问题严重。农村社会保障仍然停留在最基本的土地保障功能阶段,即土地是农民生产生活的最基本也是最后的保障。广大农村的社会保障体系建设严重滞后,已成为江西社保制度建设的薄弱环节,严重阻碍了农业经济的发展和农村社会的进步,成为推动江西现代化建设和农村市场化改革的瓶颈性障碍,制约了农业效率的提高,弱化了各项改革措施的效果,不利于全面建设小康社会和加快推进现代化建设目标的实现。因此建立农村社会保障体系已成为江西当前的一个现实问题,具有相当紧迫性。

2 当前江西建立农村社会保障体系的重要性和紧迫性

社会保障是一个国家或地区为改善和提高成员的物质和精神生活水平而提供的社会服务和采取的措施。社会保障制度是市场经济中一种保护和救济社会弱势群体的制度,是社会现代化和文明化的重要表现。没有完善的农村社会保障体系,农村将会不断产生新的贫困人口,人们“养儿防老”“多

子多福”的旧观念就不能破除,计划生育这一基本国策就难以成为农民的自觉行动,社会主义制度的优越性就不能充分的显示,农村经济发展和社会稳定也将受到影响。因此,建立健全农村社会保障工作已迫在眉睫,主要表现为:

第一、传统的保障功能已经弱化。集体经济、家庭和土地是农村传统保障体系三大组成部分。从集体经济上看,联产承包责任制一方面促进了农村经济的发展,但另一方面却由于分配方式产生重大变革,使得集体经济的内部积累机制受到严重的削弱。目前农民除了交纳农业税和各种提留外,发展集体福利的基金基本没有提取,集体经济保障对江西大部分地区来说已不复存在,基本丧失了对农民的福利保障。从家庭保障上看,家庭是基于婚姻、血缘或收养关系的社会生产基本单位,具有最持久的稳定性,是家庭成员之间,扶养与赡养的义务承担者。虽然近年来农民收入不断提高,使农民家庭在生产上抵御自然灾害、生活上保障生老病死的能力大大增强。但近年来农村家庭的生活方式和家庭结构都发生了变化,突出表现在:一是为了降低家庭内部生产和生活决策的摩擦成本,多以“分家”的形式实现,家庭规模进一步小型化;二是随着农村劳动力转移和离异家庭增多,致使残缺型家庭越来越多,家庭小型化与残缺型家庭增多,家庭的一些基本功能,如扶养、赡养、教育等越来越多地依赖社会承担,问题越来越突出。从土地保障上看,土地作为农民最后的生活保障,随着人口负荷的加重,其福利性的压力增大,农民越来越难以依赖单纯的土地维持生计。

第二、农村人口老龄化问题日益严重。国际上通常把60岁以上人口比重达到10%的国家和地区称作“老龄社会”。江西60岁以上的老年人口占总人口的10.07%,也开始步入了老龄化社会,本世纪二三十年代江西人口将出现老龄化高峰,而农村老年人口约占全省老年人口 $2/3$ 左右。目前,农村劳动力负担系数已经很高,以家庭养老为主的保障制度显现出了乏力的态势,再者,新旧观念的冲突使农村地区延续千年的依靠子女提供保障传统的保障模式难以维持。在改革开放以后出生的新一代年轻人更多地接受了各种新的观念和思想,他们心安理得地接受了上一代为他们所做的一切,但养老的观念淡薄。实际上,在目前的计划生育政策执行下,靠子女保障也是不现实的。农村养老保障压力也随着越来越大,若不及时采取切实措施,建立健全农村养

老保障体系,一旦人口老龄化高峰期到来,所可能引发的问题,包括经济、社会的动荡等,只能由政府“埋单”,承担“无限责任”,其代价不言而喻。

第三、大量农民工的社会保障基本呈“真空”状态,当前农业受到的冲击很大,农民以农业增收难度很大,转向入城镇从事非农产业经营是他们重要的途径。这些人相当一部分已将土地使用权转让,与城市居民一样,所从事的是非农产业,但却基本没有享受城市居民所有的社会保障待遇。目前向城镇转移的农村劳动力,几乎都是农村青壮年劳动力,现在是将他们纳入社会保障的最佳时机,如果农民工的社会保障总是得不到解决,由此带来的严重社会问题将从隐性走向显性,甚至后患无穷。试想现在青壮年农民工再过二三十年,他们就进入劳动能力衰退和丧失阶段,不说他们的自身素质、劳动技能跟不上社会发展的需要,单从年龄上看也将逐渐被竞争激烈的劳动市场所淘汰。由于城镇化的发展,届时让他们再回农村家庭养老已是不可能,唯一的出路就是成为社会救助对象。为了避免这种状况的发生,解决城镇农民工的社会保障问题已经迫在眉睫。

3 搞好江西农村社会保障的思路与措施

如何搞好江西农村社会保障工作,我认为不仅要借鉴省外涉及农村社会保障的做法,勇于探索建立健全江西农村社会保障体系,而且要强化领导机构与服务机构,开辟财源,以保证农村社会保障机制的运转。

3.1 建立健全农村社会保障体系思路

当前农村社会保障体系建立,要紧紧围绕着党的十六大报告关于全面建设小康社会的内容要求,以“制度建设有先有后,保障水平有高有低”的原则,在一些基础条件比较好的地区,如设区市的城郊农村以及经济相对发达的县市可先等建立起包括养老保障制度、合作医疗保障制度与最低生活保障制度为主要内容的农村社会保障体系,并不断总结经验,加强示范,然后逐步推向全省各地农村。

1) 建立健全以成年居民为对象的农村社会养老保险制度。江西农村社会养老保险应以农村成年居民为对象,建立个人帐户,资金来源主要由居民个人积累,国家、集体经济配套补贴进入个人帐户,逐年滚存,达到一定年龄后按月支取相应养老金。同时允许在户口迁移等情况下退保或转保,保证农

民参加社会养老保险制度的自主性,增加该制度运行的灵活性。由于受经济发展状况和个人收入水平限制,在具体实践过程中应该统筹兼顾,从不同的实际情况出发,采取不同的方式方法:1)在经济发达地区,凡农民人均收入超过全省的,应依法实行强制保险,以保证养老保险覆盖面的扩大。2)在农民温饱问题基本解决的地方,应主要采取诱导性方式,由政府宣传引导,积极稳妥地推进农村养老保险。3)欠发达地区的农村养老保险的推进,应当分步实施,循序渐进,坚持“发展、巩固、发展”的原则。

2) 建立健全以“保大病”为主的农村合作医疗制度体系。纵观农村贫困的根源,70%以上是由病灾而起,因此如何解决农民的生病问题是农村富裕起来的关键。建立农村合作医疗制度,同样,应本着自愿的原则,民办公助,以全体农村居民为对象,视经济发达程度,确定每人每年缴纳一定的金额,参加“保大病”的保险,国家、集体经济分别配套相应的基金予以补助。这里关键是因地制宜,量力而行地确定居民所缴纳的金额与“大病”的界线。如,云南省每个农民一年中缴纳10元,在保险期间发生“大病”,报销大部分的医疗费的方法值得借鉴。江西几千万农村人口,以一半的人参加“保大病”的合作医疗,可积累基金上亿元,一个中等县平均达300—400万元,加上国家、集体组织,补贴上一定量的资金,基本可解决农民因“大病”而返贫问题。

3) 强化最低生活保障与扶贫救助工作。低保工作自实施以来,对社会稳定起到了应有的作用,同时也为改革与发展解决了后顾之忧,所以一直被誉为社会的“最后一道安全网”。近年来,各地在加快城市保障体系建设的过程中,积极探索了农村保障制度的建设。从1997年开始,甘肃省天水市就开展了农村低保试点工作,迄今为止,已经有15万天水农民参加了低保,他们每人每年能够领到370元的低保金。浙江省于2001年10月1日正式施行《浙江省最低生活保障办法》规定:家庭人均收入低于其户籍所在县市最低生活保障标准的居民、村民均有从当地政府获得基本生活物质帮助的权利,这一规定意味着浙江省用法律的形式将农民纳入社会保障制度的保护范围。目前浙江省农村居民已有21.7万人享受到最低生活保障,年投入保障金在1.3亿元左右。据了解,目前浙江省城镇居民最低生活保障平均每月180元,农村居民为95元。据报道,有关记者近日从南昌市民政局了解到,南昌市农村五保户今年年内有望全部纳入低保范围。为此,南昌正

在进行农村五保户生活状况普查,有针对性地解决农村五保户的特困问题,并大幅度提高集中供养率,这是南昌市落实五保户供养政策的一大举措。据南昌市民政局救灾救济处负责人介绍,将农村五保户纳入低保范围并集中供养,是顺应农村发展的务实之举。这项工作完成之后,农村五保户可以享受农村县区低保标准,即每人每月125元。目前,这项工作正在安义和进贤两地试行。因此,各地应效仿南昌市的做法,在原有救济与实行“低保”的基础上,强化最低生活保障制度,以贫困家庭与孤寡老人为对象,尽量做到人人享有最低生活保障。

4) 加大对农民工的社会保障力度。近年来,大量劳动力从农村流入城市,其中,相当部分在城镇工作,基本上与土地分离。江西虽然出台了企业用工社会保障的有关规定,但不少地方流于形式,因此建议既要考虑农民的国民待遇、城乡一体化问题,又要考虑客观存在的“二元经济”,城乡有别的现实,加大对这部分人的社会保障工作力度,在原有出台的政策基础上,先将其列入城镇养老保障的对象,在做法上可借鉴海南省的做法,由劳动保障部门要求相关企业(单位)给予办理养老手续保障,可采用企业补一点,农民出一点的做法,先将江西几百万的农民工的养老保障问题予以解决。待条件成熟后,再逐步解决医疗保险等其他社保问题。具体作法可将这部分人分为两类,即私营业主与被雇员工。业主在工商注册新成立法人单位时,必须提供相关部门的社会保障证明,凡未参加养老保险的应强制其办理参保手续。被雇员工应聘时,应向业主提供相关社保证明,原则也应强制参加养老保险。

3.2 多方努力为农村社会保障工作创造有利条件

从全局上看,农村社会保障工作是农村稳定与发展的重要工程,必须做到有人领导,有人管理,有人办事和有钱办事。

1) 建立较高专业素养的管理队伍,强化领导、加强宣传。人的因素是第一位的,农村社会保障工作的好坏,首要取决于从业人员的综合素质和业务能力。要充实基层社保管理人员,建立工作责任制,采取必要的奖惩办法。各级应把农村社保领导机构管理人员特别是乡镇一级的管理人员的经费开支列入正常的财政预算。与此同时,应加强宣传、动员工作,进一步提高农民的社保意识,激发其参保的热情。

2) 建立一套严密有效的基金筹备和管理制度。按世贸组织的规则,我国逐步取消或限制了对农产品的补贴,可考虑将该资金调为补贴农村社会保障开支,同时还根据各地的财政状况列支农村社保的补贴专用基金,村级集体也应配套相应的资金,专款专用。同时,建议借鉴国外有关国家的经验,在经济较发达的地区逐步开征社会保障税,实行税款专用,统筹社保基金。同时要广泛动员社会力量,如动员财团、爱国侨胞,港澳台同胞以及一些慈善机构等力量,举社会之力,广辟资金来源。在对农村社会保障基金管理上要允许按市场化运作,或国家给予优惠的利率,发行特种国债,争取有比较高的收益。

参考文献:

- [1] 刘晓敬.论农村社会养老保险的发展与对策[J].市场与人口分析,2004,(1)41-47.
- [2] 齐海鹏,金双华,刘明慧.社会保障[M].大连:东北财经大学出版社,2000.
- [3] 健全农村社会保障体系,促进社会稳定与繁荣.福建省统计局统计分析报(10)2003-11
- [4] 2003年江西省劳动和社会保障事业发展统计公报.
- [5] 2003年江西统计年鉴.北京:中国统计出版社
- [6] 张德元.农村医疗保障制度的昨天、今天、明天.2003-2-17 (www.xslx.com)
- [7] 为什么要建立社会养老保险制度[N].劳动保障报.2003-10-30
- [8] 多吉才让.要建立健全农村社会保障制度,人民网,1995-8-1

The Present Situation and Development Suggestions of Jiangxi Rural Social Security

DU Xing-hua, LI Jing-zhou

(School of Economics and Management, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: This paper discusses the importance of establishing the system of rural social security of Jiangxi province and puts forward some suggestions of it on the basis of the analysis of the rural present situation of social security and reference to the methods of the other province.

Key words: Jiangxi; rural; social security