

山东省建立农村社会保障制度研究

山东省民政厅 王彦善 张登文 李为生 刘军 周源

一、山东农村社会保障体系建设的基本概况

山东农村社会保障制度的建设是从1986年开始的,在省委省政府的领导下,山东省各级民政部门适应改革开放和建立社会主义市场经济体制的新形势,根据国家“七五”计划和中共十四届三中全会《决定》关于建立多层次社会保障制度的要求,借鉴国内外社会保障的成功经验,紧密联系山东农村实际,不断探索,逐步走出了一条适合山东省情的、适宜民政职能的农村社会保障工作的新路子,初步形成了以乡镇五个保障服务网络和县级农村社会养老保险制度两种基本形式、两个不同层次的互为补充、共同发展、覆盖广大农村的社会保障体系。

第一个层次是,在乡镇普遍建立救助和服务型的五个保障服务网络。重点是保障农村传统的民政对象(近2000万人)和对全体农民的婚丧服务。一是救灾扶贫网络。它以救灾款、社会救济款、扶贫周转金和救灾扶贫基金会会金等为经济支柱,以扶贫实体为依托,为社会救济对象和重灾民(合计1000万人左右)提供基本生活保障和服务。二是优抚安置网络。以国家抚恤、补助经费和群众统筹优待款为经济支柱,以退伍军人经济实体和村优抚对象活动室为依托,为烈军属、在乡退伍军人等410万优抚对象提供保障服务。三是老年人保障网络。以五保供养统筹款、社会救济金、敬老院“以副补院”收入和农村社会养老保险金为经济支柱,以敬老院和村办老年人活动室为依托,为20万五保老人的供养和社会老人提供服务。四是残疾人保障网络。以社会福利企业缴纳的福利基金、社会捐款、社会救济金为经济支柱,以社会福利企业、各种经济实体和第三产业生产经营为依托,对残疾人提供服务保障。五是婚丧改革服务网络。以农村社会公益金为经济支柱,以乡镇婚姻登记处和村红白事理事会、殡葬服务站为依托,为全体农民提供婚丧事服务保障。截止目前,全省已有96%的乡镇建起了五个保障网络,在农村共兴办社会福利企业3995处,安置残疾人员6.2万人;建立乡镇敬老院4606处,收养五保对象8.2万人,并以敬老院为中心,向乡镇分散的五保老人和社会老人提供部分生活保障和服务;建立乡村救灾扶贫基金会2.1万个,积累基金1.84亿元,累计扶持贫困户240多万户;优抚安置,除国家拨款外,年筹集群众优待金2.7亿元;建立农村红白事理事会9万个,全省火化率达96%以上。

第二个层次是,建立农村社会养老保险制度。这项工作的保障对象是全体农民,包括乡镇企业职工,约3500万人,占全省农村人口的1/2。根据国发[1991]33号文件,山东省从1991年开始,经过三年多的努力,已成功地探索出了一条“储备积累”式的农村养老保险的工作路子。这个路子是,以保障老年人的基本生活为目的,坚持以自我保障、家庭保障为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持,实行国家、集体和个人三者有机结合,运用储备积累的方法解决农民的养老问题。具体做法是,以县为单位建立和统筹管理养老保险基金;农民从实际出发,自愿选择投保档次(2—20元/月);养老保险基金由政府担保,采取多种形式,确保保值增值,及时兑付。截止去年年底,全省已有122个县(市区)启动,1629万农民投保,占全省适龄投保对象的40%以

上,共积累保险金6.2亿元,有67个县(市区)已基本建立起养老保险制度。

实践证明,以乡镇保障服务网络和养老保险制度为主要内容的农村社会保障服务体系建设,虽然才短短几年的时间,却在农村的社会稳定和经济发展中显示出了巨大作用。一是在广大农民同奔小康的过程中,较好地保障了五保户、优抚对象、残疾人、困难户、重灾户这些特殊困难群体的基本生活,维护了社会公平,促进了农村稳定。山东省虽然连年有灾,特别去年是大灾之年,但没有发生冻着人、饿着人和外流乞讨现象。民政信访量逐年下降。二是大批社会保障经济实体的兴办,加快了农村脱贫致富的步伐,农村养老保险基金的积累,支援了地方经济建设,促进了农村经济的发展。三是探索出了解决农民养老问题的路子,解除了农民的后顾之忧,促进了计划生育基本国策的落实。四是体现了社会主义的本质要求,使其优越性得到了进一步的发挥。拥军优属、尊老爱幼、扶贫助残、婚丧改革等活动的广泛开展,有力地促进了农村的精神文明建设。同时,通过农村社会保障体系建设,民政工作的领域拓宽了,不仅民政部门较好地发挥了稳定机制作用,而且增强了自我发展能力,大大加快了民政事业的发展步伐。

纵观山东省农村社会保障体系建设的发展过程,在具体操作上主要坚持了以下五个方面。

(一)坚持改革探索,把农村社会保障体系建设作为一项系统工程来抓。

一是把分散的保障逐步转变为系统的保障网络。从1986年开始,山东省对农村社会保障进行了初步改革,积极倡导乡镇兴办“三个一”(一个福利厂、一个敬老院、一个救灾扶贫储金会),为五保户、贫困户、残疾人提供基本的生活保障,这是山东省第一次以系列化实体组织形式开展的社会保障工作。但随着形势的发展,农村“三个一”的保障方式越来越不适应新的社会需求。主要是保障范围偏小,保障手段单一,且局限于民政部门独家承办。1988年,山东省民政厅在调查研究、总结经验的基础上,明确提出了以乡镇“三个一”为基本框架,逐步建立不同经济类型区的救灾扶贫、优抚安置、老年人保障、残疾人保障、婚丧改革等保障服务网络的工作思路。在建网发展的关键时期,省厅于1991年5月召开了全省农村社会保障五个网络建设经验交流会议,推广了平阴县以县为龙头作指导、乡为主体搞保障服务、村为基础抓落实的网络建设经验,明确了农村网络建设的指导思想、方针政策和发展目标,对五个网络的内容、范围、标准等进行了规范,从而使全省社会保障网络建设走上了规范化、制度化的轨道。

二是由对传统的“民政对象”的救助型保障逐步发展成为同以农民自我保障为主的养老保险制度相结合的保障体系。为解决广大农民老有所养的问题,山东省按照民政部的部署,承担了率先在全国进行农村社会养老保险的试点任务。试点成功之后,省厅和各级民政部门始终把这项工作作为“重头戏”,克服了工作关系一度不顺、县乡换届选举带来的某些基层干部思想不稳定、大灾造成的农民收入降低等困难因素,推动农村社会养老保险工作稳步发展,从而使山东省的农村社会保障制度建设发生了一个新的飞跃和转变:保障对象开始由传统的民政工作对象发展为全体农民;保障方式由单纯救助型的生活保障发展为生活救助与服务、养老为一体的综合保障;保障机制由依靠国家为主逐步向国家、集体、个人相结合的社会化转变。

(二)坚持从实际出发,依靠社会力量推动农村社会保障事业发展。

山东省经济发展很不平衡,东部沿海与西部地区各方面条件差别很大,因此,在工作实践中,山东坚持从实际出发,不搞“一刀切”,不要求一步到位,而是因地制宜,分类指导,多层次、多形式、多渠道地发展农村社会保障事业。如在建立农村社会保障五个网络过程中,对经济欠发达地区,要求先重点抓好救灾扶贫、五保供养、残疾人保障等网络,而后逐步发展完善;而对经济较发达地区,则要求全面建立五个保障网络,并积极推行农村社会养老保险制度。在保障

的标准、内容上,坚持各地有别,由少到多,由低到高,循序渐进的原则,使之与当地经济发展水平相适应,从而取得了较好的社会效果。

山东还根据农村保障涉及面广、综合性强、工作量大的特点,始终注意坚持社会保障社会化的方向。一方面积极争取各有关部门的配合支持;一方面发动广大群众主动参与。在农村保障网络建设中,全省县、乡普遍成立了社会保障委员会,吸收财政、农委、粮食、农行、工商管理、税务、卫生、劳动、人武、宣传、团委、妇联等部门负责人为成员,并相应明确了各自的职责。为了宣传和发动群众积极参与保障服务活动,山东要求全省以村为单位,搞好“两会三组一队”建设,即救灾扶贫储金会、红白事理事会、双扶服务小组、五保对象服务小组、送温暖小组和义务帮工队。这样不仅确立了各自有关部门在农村社会保障体系中的相应位置,促进各部门按照业务分工发挥职能作用,而且也调动了广大农民参与社会保障的积极性,增强了自我保障意识。

(三)坚持走实体化、基金化的道路,增强保障功能。

发展社会保障事业,必须有一定的经济基础,否则将难以持久。为了解决资金不足的难题,山东确立了“强化经济观念,积极生财聚财,走实体化、基金化道路,自我发展,自我完善”的指导思想并认真付诸实施,为农村社会保障事业增添了后劲和活力。

首先,大力兴办各种类型的经济实体,作为农村社会保障体系建设的依托。在建立五个保障网络过程中,山东始终把发展福利企业作为重点工作来抓。尤其1992年邓小平南巡谈话和中央2号文件下发后,山东抓住机遇,加快改革步伐,推动福利生产向高层次发展。一方面加快技术改造,开发新产品,扩大福利生产规模,并有计划、有组织地形成由沿海向内地辐射、由骨干企业带动一般企业的滚雪球发展的新格局,使全省农村社会福利企业的数量、产值、销售额、利税都有了较大幅度的增长。同时,各地结合农村退伍军人安置,采取乡镇办、村办、联办等多种形式,大力兴办军地两用人才经济实体,收到明显的经济效益和社会效益。再就是大力兴办农村敬老院工副业项目。各级民政部门还结合实际,自发地兴办了一大批扶贫、扶优经济实体,取得了很好的经济效益。经济实体的建立,增强了整个农村社会保障体系的造血功能,对于提高保障能力和保障水平,发挥了重要作用。

其次,采取措施,多渠道筹集社会保障资金。山东坚持国家、集体、个人三结合原则,采取合理负担、逐年积累的方法,逐步建立起农村社会保障基金。主要疏通了八条资金筹集渠道:一是把国家下拨的扶贫周转金纳入乡镇保障基金,全省约1.5亿元;二是国家和地方财政用于社会保障事业的经费,每年全省约4.6亿元;三是乡镇统筹的优待金、五保款,全省每年约3.6亿元(优待统筹2.7亿元,五保统筹0.9亿元);四是农村社会养老保险费,目前全省已达6.2亿元;五是从社会福利企业免税部分提取一定比例的社会福利基金,全省每年有2000万元左右;六是农村救灾扶贫储金会基金;七是农村敬老院工副业创收;八是社会捐助,去年全省捐款物达1亿多元。通过上述渠道,大大缓解了农村社会保障事业资金紧缺的矛盾,为建立农村社会保障体系奠定了坚实的物质基础。

(四)坚持依法管理,推进农村社会保障规范化进程。

在建立农村社会保障体系过程中,山东逐步改革单纯依靠行政手段管理社会事务的传统方式,大力加强法制建设,注重依靠法律手段调控社会事务活动,保障群众的基本生活权益。凡是国家有法律、法规的,山东都及时结合本省实际制定实施办法或细则,以确保国家法律、法规的落实。对国家尚未立法而又需规范的保障领域,山东也本着从实际出发、急用先立的原则,积极争取省人大、省政府以地方性法规或政府规章的形式予以规范。近年来,山东省先后通过省

人大、省政府制定了《山东省农村五保工作暂行规定》、《山东省乡镇敬老院管理规定》、《山东省加强福利企业管理若干规定》、《山东省农村社会养老保险意见(试行)》、《山东省农村社会养老保险基金管理暂行办法》等十多个地方性法规、规章,省厅还出台了几十份规范性文件。在优抚服务网络建设中,全省各市地、各县市区及一半以上的乡镇,都结合实际出台了各具特色的优抚法规实施细则,促进了优抚安置工作整体水平的提高。

(五)坚持保障水平与经济发展相适应的原则。

山东省在发展农村社会保障事业中,一直坚持和遵循社会保障与经济发展相适应的原则,使之相互促进,共同发展。既不片面追求经济发展速度,忽视社会保障的发展,造成社会不安定因素增加;又不超越经济发展片面强调提高保障水平,造成社会保障难以为继的局面。这里的关键在于使社会保障与经济发展水平适当拉开一个档次,保留一个缓冲差。因为保障水平与经济发展水平不可能保持同一基点上。这是由于两者之间不同的特性所决定的。社会保障具有不可逆性,一旦运转,只能向前,不能后退;水平只能提高,不能下降。实践证明,凡是群众享受到的利益,不能把它再收回,即使不能继续提高,也决不能降低或取消。否则,将会造成群众心理上的不平衡,导致社会的动乱。而经济发展具有不稳定性。在一定时期发展势头良好,而一定时期又会发生不景气的现象。保障水平在经济发展高峰期同步提高,那么在发济发展低谷时就会力所难支。因此,在保障水平与经济发展水平的关系上,山东强调“相适应”,不赞成“讲同步”。只有使社会保障的水平略低于经济发展的水平,两者之间保留一个缓冲差,才有利于农村社会保障事业发展的连续性和不间断性。

二、当前农村社会保障制度建设面临的新情况、新问题和今后发展的总体构想

(一)市场经济条件下,农村社会保障面临的新情况、新问题

1. 从救灾扶贫工作来看,市场粮价放开之后,随着粮油价格的提高和其它物价指数的上升,救灾款相对贬值,从而加大了救灾救济工作和扶贫工作的难度。

2. 从优抚安置工作来看,随着人民群众整体生活水平的提高,优抚对象抚恤标准偏低,特别是在乡老复员军人、三等以下伤残病退军人标准偏低的矛盾越来越突出,如何帮助他们“解三难”(生活、住房、医疗),与广大群众同步奔小康,已成为一个非常紧迫的任务;随着企业自主权的扩大和用工制度的改革,城镇退伍军人、转业志愿兵安置的问题越来越突出。

3. 从五保供养工作来看,随着中央减轻农民负担规定的出台,有些地方错误地认为五保供养属于不合理负担之列,不愿再增加投入,给五保供养工作和敬老院建设带来了新的困难。加之社会上某些人由于价值观念、价值取向的变化所引起的道德滑坡,诸如拜金主义、利己主义、享乐思想等,对尊老敬老、扶贫济困等传统的民族美德带来冲击。

4. 从残疾人保障来看,随着竞争的加剧和近几年来许多地方性保护乡镇企业、发展三资企业的优惠政策的出台,社会福利企业的传统优势明显削弱。山东省大部分社会福利企业本来就规模小、设备差、效益低,缺乏竞争能力,在同一竞争规则面前,面临严峻的挑战,甚至某些企业的生存和发展面临严重困难,从而给残疾人保障造成严重的威胁。

5. 从农村社会养老保险来看,目前工作关系虽然已经理顺,但由于养老保险金利率偏低,影响了农民投保的积极性,民政部虽然已提高了投保利率,但有些地方的银行部门却难以落实,致使保金的保值增值面临不少困难。加之去年五个地区遭受特大洪涝灾害,部分群众生活比较困难,给养老保险工作增加了新的难度。

6. 从社会保障的资金看,过去是、将来仍然是个关键问题,而且随着市场经济的发展,资金的供需矛盾越来越突出,这就给提高社会保障的水平和能力带来了困难。从山东省财政安排的民政事业费预算来看,今年计划达到4.77亿元,年增长7—8%,而山东省今年的经济增长速度却在10—12%,这势必造成民政事业费缺口增大,使事业发展与资金不足的矛盾越来越突出。

总之,市场经济的发展必将极大地促进我国经济的发展和各项社会事业的进步,从而为建立和完善农村社会保障创造前所未有的机遇和多方面的有利条件。这是事物的本质和形势的主流。但是,市场经济的发展和完善是一个渐进的过程,当前我国正处于新旧两种体制的交替时期,反映在社会保障上必然出现一些新的矛盾和问题。从这个意义上讲,目前农村社会保障的困难不是变小了,而是增大了。

(二)山东省加强、完善农村社会保障制度的总体构想

1. 发展目标

按照十四届三中全会《决定》提出的“建立多层次的社会保障体系”的要求和山东省六次党代会确立的全省人民提前奔小康的奋斗目标,到本世纪末,要基本建成具有山东特色的较为完善的农村社会保障体系。即以县级农村社会养老保险制度和乡镇社会保障网络为骨架,以解决农民养老和基本生活为重点,逐步提高现有保障项目水平并不断增加新的保障内容。这个体系主要包括两个层次:一个层次是加快农村社会养老保险制度建设,使全省农民到老年时,都能按月领取自己积累的“养老金”,以减轻国家、集体负担,真正实现老有所养;另一个层次是,坚持不懈地抓好乡镇五个保障服务网络建设,为优抚对象、灾民和困难户、婚丧服务对象等提供规范、优质的保障服务,使其基本生活需求得到保障,以保持社会安定,促进农村经济发展。

2. 实施步骤

山东省农村社会保障体系的建立和完善,大体将分三步走。第一步,从目前到1995年,建立起较为完善的农村社会养老保险工作运行机制。东部、中部地区和西部经济条件较好的县市区建立起养老保险制度,参保人数达到2000万人,占适龄农民的57%,人均投保额达到40元,积累基金21亿元。同时,进一步健全、完善以解决特殊保障对象基本生活为主要内容的救助型服务型的保障体系。第二步,从1996年到2000年,逐步把保障范围扩大到全体农民,并不断增加新的保障内容,初步建立起以社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚、社会化服务为内容的农村社会保障体系;普遍建立起农村社会养老保险制度,年均参保人数达到2500万人,人均年投保额60元,年均收取保险金15亿元,五年本利累计92亿元。第三步,从2001到2010年,全省形成适应社会主义市场经济体制要求的组织健全、制度完善、法规配套、体系完备的社会保障良性运行机制。农村社会养老保险年参保人数达到3000万人,年人均投保额130元,年均收取保险金39亿元,扣除管理服务费和每年应支付的养老金,十年累计基金600亿元,连同上10年的本利,全省结余养老保险金1000亿元。

3. 主要措施

①强化领导。社会保障从本质上讲是一种政府职能行为。各级政府要把社会保障工作作为建立社会主义市场经济体制的一项重要内容,积极组织和推动。同时应建立行政或事业的专门机构,以规划、管理社会保障事业。省和市地要建立具有行政管理职能的机构,县市区要建立全额或差额预算的事业经办机构,乡镇一级要配备专职管理人员,村要设立代办员。

②加强宣传。针对社会上某些人存在的模糊认识,各级政府要加大对发展社会保障事业的宣传力度,增强社会的认同感和广大群众积极参与的自觉性。各级党委、政府的组织、宣传、计

生、农委、民政及乡镇企业管理等部门应加强协作,共同倡导和抓好社会保障事业。

③加强基金管理。搞好社会保障资金的筹集、运营和管理,是建立良性保障运行机制的核心内容,也是社会保障社会化的重要措施。为此,必须建立起以社会养老保险基金、救灾扶贫基金、优抚统筹基金、五保统筹基金为支柱的社会保障基金体系,实行按比例统筹和统一管理的基金化制度。尤其要加强对农村社会养老保险基金的管理,确保保值增值,及时给农民兑付。农村社会养老保险基金的管理费按3%的比例提取,其具体分配比例是:县级留85%,市地留7%,省6%,部2%。

④推进保障工作的实体化、规范化。城乡基层社会保障工作,要求实、务实,积极向实体化、规范化方向发展。要充分利用民政部门的政策优势、行业优势,大力发展各类服务业和经济实体,扩大有偿服务收入,增强自身实力,实现网络的经济实体化,不断提高保障能力和水平。

⑤纳入规划。社会保障体系建设是一项社会系统工程,涉及面广,任务繁重。因此各级政府要将其纳入当地国民经济与社会发展的总体规划之中,逐级制定出社会保障事业发展规划,使其与当地经济协调发展。

⑥增加投入。目前国家对社会保障事业的资金投入,仅占国民经济总收入的6%,与发达国家相比差距很大,远不能满足实际的需要。因此,应当不断增加对社会保障的资金投入,每年至少不应低于国民经济收入的10%。

⑦完善法规。市场经济的发展必须有健全的法制保障。因此,国家应尽快出台有关法律、法规,如《社会保障法》、《社会救助法》;省里应积极创造条件,尽早制定社会保障的法规、条例等,明确社会保障的内容、范围、原则、资金来源、方式和标准;市地和县一级要根据当地群众生活水平,划定农民基本生活保障线,使社会保障工作逐步走上法制化的轨道。

⑧建立养老风险调剂基金。对农民缴纳的养老基金,各级政府必须承担相应的责任和风险,确保基金的保值增值和及时兑付。为此,省、市地和县区三级应各承担一部分养老保险金保值增值责任,具体比例暂定为县一级85%,市地10%,省5%。提到省里的资金作为预算外资金管理,单列帐户,进行融通增值,保证按规定增值率保值增值,并保证服从市地和县区的给付兑现急需,按保值增值规定的数额及时返还。

本组责任编辑:唐 军