

关于我国农村社会保障制度建设的探讨

华中农业大学社会学专业 李守经 冯 兰

近几年,农村经济、社会有了长足发展,最重要的是中共十四大确定了我国社会主义市场经济体制,目前,农村的深化改革正在这一体制下推进着,它必将对农村社会保障的进一步发展和完善产生深远的影响。

一、进一步发展我国农村社会保障制度的必要性

在过去的文章中,我们曾经明确表示:不赞成城乡社会保障水平差距的继续扩大;不赞成认为目前财政困难、农村集体经济还很脆弱、农村居民尚不富裕、农村人口过多、社会保障的承受力还不大,因而就要削弱农村社会保障的观念;也不赞成认为农村社会保障的目标模式,只能是逐渐向着以个人投保式社会保险为主要内容而排除国家财政拨款进行国民收入再分配来实施农村社会保障的看法。在市场经济体制确立以后,这些看法应该得到进一步的认同。

1. 各国社会保障已向社会化、普及化发展

社会保障就其本质来说是政府通过国民收入的分配对其社会成员的基本生存和生活权利所给予的物质保证,它起着安全网和稳定器的作用。它既是经济和社会发展的要求,又是政治安定的要求,政府是社会保障最主要的责任主体。在80年代西欧一些发达的资本主义国家社会保障支出一般占国内生产总值的30%左右,年平均增长率达到6—9%的幅度。我国目前的状况,尤其是在农村,家庭、群团和社区性社会保障仍占很大比重,尽管如此,为了社会的安全与稳定,为了农村的发展,农村社会保障制度总是要得到不断的完善和发展。各国的社会保障制度大体上包括有两大部分:一是社会保障,确认各个社会成员都有享受社会保险的权利,本着公平与效率兼顾、权利与义务对等的原则,既征收社会保障税又发放社会保险金,劳动者和社会成员既要奉献,又有回报;二是社会援助(或社会救济),国家和集体为少数丧失劳动能力或无稳定收入的社会成员提供援助,经费由财政拨款,无需先交保险费,发放标准为维持最低生活水平。我国农村所进行的民政性社会保障,大量是属于援助性的社会救济、社会福利、社会优抚,而社会保障尚在逐步试点、推行之中。尽管如此,农村社会保障制度的进一步完善和发展在农村市场经济的发展和社会化水平提高的前提下则是大势所趋。

2. 社会保障是我国市场经济体制的重要组成部分

中央关于市场经济体制的决定,对社会保障的内容、机构设置、政策方针、保障方式、资金来源、保障重点、保障水平、实施原则等都作了明确的规定,尽管强调城乡社会保障的资金来源、保障方针等有所区别,提倡社会互助,但农村要进一步实施和推进社会保障,则是予以充分肯定的。其所以如此,主要是因为,市场经济体制的确立和发展,必将引起农村社会结构的迅速变迁,完善社会保障体制正是社会结构分化的要求。从根本上说,就是要求充分发挥社会保障在社会结构转型过程中防止社会震荡、保持社会稳定的功能。市场经济要求形成全国统一开放、竞争有序的社会主义市场体系。社会流动加剧,将很快改变过去城乡社会经济的二元结构,

农村居民很快地参加到市场竞争中来,接受竞争中优胜劣汰的洗礼和冲击,他们面临着自然灾害和市场竞争的双重风险,这是近期内中国社会主义工业化、城市化的必经历史过程,从而使农村居民迎着从未经历过的严峻考验。它强烈要求农村社会保障机制的健全与完善,来保障这一过程中农村社会的稳定和发展。其次,随着市场机制对社会资源配置的调节作用的增强,我国农村的土地制度将逐步向着土地有偿使用、招标承包和转包的方向过渡,促使农业剩余劳动力离土。这些剩余劳动力据农业部的测算目前已达1.3亿。他们离土后,耕地作为“社会保障财产”、作为市场经济“避风港”的作用(这是推行联产承包责任制以后出现的一种土地按人头平均发包而形成的格局)将不复存在。而刚刚分化出来的农民,其自身素质又往往难以适应市场经济发展的要求,在市场对这部分农业劳动者的选择中有些人难免会成为潜在的或流动的过剩人口,他们需要得到社会保障,使自己进入社会安全网之中。再次,农村产业结构随农村工业化过程而迅速调整,非农产业比重快速上升,这使农村居民的产业结构发生重大变化,也导致大量农业劳动者进入农村二、三产业,然而,我国农村乡镇企业的发展目前仍然极不平衡和不稳定,也导致农村居民就业的不稳定。最后,农村家庭结构随着市场经济的发展,核心化趋势加强;人均预期寿命的延长、计划生育的推行等使农村老龄人口的数量增加。因而家庭养老的作用衰减,老年赡养问题突出起来。所有这一切由于社会结构变化的结果,都使农村社会保障的必要性加强。

3. 当前中国农村社会发展中存在的问题,客观上要求加强农村社会保障

农村人口占我国总人口的80%,农村是中国社会的主体,中国社会在发展中呈现的问题基本上都在农村中反映出来。如,农业是自然再生产和经济再生产的交织过程,对自然依附性强,每年都会在广大农村的不同地区发生的或大或小的自然灾害对农村社会经济的发展常产生特别的震荡;中国的残疾人口或因年老而丧失劳动能力和独立生活能力需要扶助的人也大多在农村;贫困问题在农村又更为突出,尽管社会救助和扶贫的方式已有改革,如进行开发式扶贫,但提供一定形式和水平的社会保障,使贫困者得到维持生存和最低生活水平的物质保证则是必要的;而农村的贫困、家庭结构的核心化和计划生育的推行所出现的4—2—1式家庭人口结构,又使农村的养老陷入困境;此外,由于历史和现实的多种原因,农村特别是老、少、边、山、库等贫困地区的疾病蔓延,扑而不灭。这一切制约着我国农村发展的社会问题,目前已经十分紧迫地提到了我们的面前。农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础,没有农村的稳定和全面进步,就不可能有整个社会的稳定和全面进步,没有农民的小康就不可能有全国人民的小康,没有农业的现代化就不可能有整个国民经济的现代化。我们必须未雨绸缪,从速建立包括社会救济、养老保险、疾病保险、灾害保险等多项内容在内的农村社会保障体系,以维护好农村社会的稳定从而维护好全国社会的稳定。

二、当前农村推行社会保障的重点是养老保险

按民政部的部署,我国1993年将推行养老保险作为农村社会保障的重点。从1991年10月召开全国农村社会保险试点工作会议开始,确定了试点县(市)50个,启动的5个;到1992年7月在武汉市召开全国农村养老保险工作经验交流会议时,已在29个省市自治区的720个县(市)开展,投保农民近400万人,投保金额近3亿元;到1992年12月召开全国养老保险工作会议时,已在900多个县(市)开展,参加的农民2600多万,积累的保险金额8亿多;而到1993年12月召开部分省市农村社会保险工作座谈会时,全国已有1000多个县开展这项工作,4500多万农村人口参

加了养老保险,积累基金14亿元。

1. 操作上的要点

在农村社会保障的操作层面上,有几个要点值得研究。

第一,理顺关系。建立农村社会养老保险制度,既是政府统一领导下进行的,那么由什么职能部门来具体负责呢?国务院1991年33号文件的精神,决定“国家机关、事业单位和农村(含乡镇企业)的养老保险制度改革,分别由人事部、民政部负责”。民政部根据国务院的指示精神,成为推行农村社会养老保险的责任主体,这是完全合乎实际的,由于过去几十年农村社会保障工作早已成为各级民政部门的主要工作,他们在农村有坚实的工作基础,有一批熟悉农村社会保障工作、与广大农民群众有着密切关系的民政干部队伍。而人事部、劳动部则分别负责推行机关、事业单位和城市企业的养老保险。至于金融保险则具有完全不同的性质和操作方法,不应与社会保险相混同,也不应干扰政府所主办的社会养老保险制度的推行。

第二,资金筹集。总的原则是个人交费为主,集体补助为辅,国家予以扶持。个人交费是农村20岁以上(有的从一岁开始)的居民,按每月2—20元分为10个档次进行投保,缴纳保险费。集体补助是不同农村社区集体根据经济实力适当对本社区居民的投保予以匹配补贴。国家扶持是国家从政策上给基金的保值增值创造必要的优惠条件,如对养老保险金给予高利率优惠,并将相应的利息一并计入个人帐户。

由于能否开展社会养老保险以及保险金缴纳的标准,取决于不同社区生产力发展的水平,例如贫困地区和集体经济力量十分脆弱、“空壳村”很多的社区,个人就无力投保,集体也无法补助,因此,养老保险基金的筹集方式必须因地制宜分类指导,不可千篇一律。

第三,管理制度。当前农村养老基金保险制度由民政部代表政府推行,成为管理主体,要贯彻的主要原则是政事分开。民政部分为两条线,管事的是农村养老保险司,管钱的设农村社会养老基金服务中心,在基层社区也按此原则执行。在具体操作上,还应建立一系列的表、帐、卡、册等等。这些管理工作的重要目标是保证基金不被贪污挪用,保证基金的保值增值,保证个人养老保险金的兑现,因此而推进社区经济的发展。

概括来说,我们可以提出关于中国农村保障制度模式的一个总的思路:由贫困地区向发展中地区进而向发达地区的层次渐进中,保障对象由少数急待保障的社会成员向广大的农村社会成员扩展;保障项目由完全家庭自我保障和单项的社会保障向综合性保障扩展;保障水平由低向高扩展;保障资金由以财政支出为主向社区集体经济积累和乡镇企业的利润提成以至个人投保为主扩展;保障统筹单位由村级微型社区向乡镇以至县市级社区扩展;保障的领导管理由以民政部门为主体向社区保障基金会为主体扩展。

2. 存在的问题

由于农村社会养老保险是改革出现的新生事物,是覆盖面广、工作难度大的一项复杂的社会系统工程,所以在领导层、一般民政干部和广大农村居民群众中都存在一些认识问题,需要加强宣传教育及时解决。

①认为从投保至享受保险的周期太长,怕政策变。农民考虑现实受益的多,而现在一般在20岁(有的地方甚至从一岁开始)投保,要积累几十年,因此削弱了某些人投保的积极性。

②认为工作难度大,有畏难情绪。农村养老保险牵涉各家各户,要建立多种表、帐、卡、册,要进行广泛的宣传发动,基层民政干部为此超负荷运转,工作的积极性和主动性难以持久。

③混淆养老保险和增加农民负担的界限。由于对社会养老保险的意义没有深刻认识,以至

在中央强调要减轻农民负担的情况下,一度影响政府的行为,如有的地方原来已将推行农村社会养老保险的工作纳入政府一级目标管理,而在1993年却被取消了,有的地方政府还因此明令取消集体对养老保险的补贴,以至造成了这项工作的困难,有些居民也将这两者混淆。

此外,还存在一些操作中的实际问题,需要加以切实解决。

①基金保值、增值问题。由于农村养老保险系政府统一的政策行为,政府不可能随时按市场情况和资金供求变化等因素来调整养老保险基金的存款利率,例如去年以来,银行利率已经几次调整高达10%以上,而养老保险金的利率则维持在8.8%水平,影响了居民投保的积极性,认为不如银行储蓄。

②法规不健全。农村养老保险应是由立法手段在全国普遍推行的一种带有强制性的社会保险制度,因此要制定十分健全完备的法规,以便使这一工作在强有力的法制规范下进行,例如加强基金保值增值管理监督的具体规定等等。

③与金融保险的关系问题。社会保障与金融保险是不同的范畴,它们的管理机构、运行目的、覆盖面和保险对象、营运的手段、资金筹集方式、保金的给付方式等等都不一样,不能加以混淆,在推行过程中,也不能互相干扰、掣肘。

④不能“保富不保贫、保干不保民、保易不保难”而肢解农村社会保险对象。在推行农村社会养老保险的过程中,许多地方大量动用集体积累为干部投保,造成严重的党群、干群矛盾。

3. 可行的对策

鉴于以上存在的这些问题,在目前进一步广泛推行农村养老保险时应该注意如下几点。

第一,必须坚持按照不同社区经济发展水平进行分类指导的原则。一定的经济发展水平是推行农村社会养老保险制度的前提条件,因此,应在解决了一定农村社区居民的温饱问题以后才较有条件推行农村养老保险。否则,集体经济脆弱,补贴不起;居民贫困,负担不起,这是不利于推行养老保险制度的。在富裕地区,资金筹集可以采取较灵活而简便的方式,如集体为社区居民一次性垫付、趸交,或投保者提高投保档次等等。

第二,必须坚持积极引导、逐步推进和尊重群众自愿的原则,尽管农村养老保险是政府通过立法手段带有一定强制性的社会政策行为,是要求得到迅速推动的重大举措,然而,为了充分发动群众,在推行的过程中应尽力避免产生大的社会阻力。

第三,必须坚持宣传发动、精心组织、干部垂范、典型推广的工作方法。思想发动的作法主要是讲清政策、算账对比。既使群众看到这是一项国家号召、政府组织、长期有效地实行、具有很强的政策稳定性和可靠性的法规和政策,又使群众通过算账对比懂得这种制度可以大大减轻集体负担而增加个人收入。

第四,必须强化管理和监督机制。农村社会保险涉及广大农村居民的切身利益,将形成全国很大数目的社会基金,对这项基金管理得好将大大加强全国的资金积累,大大有利于国家和地方的经济发展。如果管理不好,监督机制不健全,则会使一些不法分子有可趁之机从而加重腐败行为,万万不可掉以轻心。为此,要严格防止对基金的挪用侵占;要健全表、帐、档、卡、册等各种规章制度,切实保障个人受保的落实;要杜绝干部用集体公共积累投保,使干群投保有平等的权利与义务;要切实保证基金的保值和增值,防止引起居民的经济损失。否则,不仅不能调动广大农村居民投保的积极性,反而会产生极大的负效应,加重党群、干群关系的紧张甚至引起社会动乱,使本来是维护社会安定的保障制度产生消极的不良后果,这将造成市场经济条件下要求建立和健全的社会保障体系受到严重的影响。