

## 建立农村社会保障制度的法律思考

文/申长永

社会保障制度体现了人类文明，是人道主义和社会公正的标志。农村社会保障制度有利于促进农村经济的现代化和整个国民经济的发展，保持社会的稳定。我国改革进入攻坚阶段，建立和完善农村社会保障制度势在必行。

### 一、我国农村社会保障的立法现状

新中国建立后，1949年通过的《共同纲领》指出，公私企业均应“逐步实现劳动保险制度”，随后在城镇职工和国家机关干部中建立了统一的社会保险制度。但当时由于种种原因，农村社会保障主要依靠集体经济的力量来保障，只形成了对“五保户”的社会救济以及对特殊人群的社会福利，直到1957年才逐渐提出农村合作医疗制度。这时的农村社会保障，只是一种较低水平上的保障。到了“文革”，社会保障体系受到了剧烈的冲击，发展停滞。

十一届三中全会以后，家庭联产承包责任制取代了原有的集体生产制，家庭成了基本的生产单位，集体经济逐步解体，广大的农民几乎不享有任何社会保障，承受着巨大的社会风险。

1992年民政部颁发了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，并在全国农村有条件的地区推开，但它不仅面小，而且由于农村社会养老保险基金采用“完善积累制”，即个人缴费、集体补助和政府扶持相结合，而实际上政府不承担直接财力支持的责任，集体补助又常常落空，社会保险演变为“个人储蓄保险”，而且实践中参保的农民的缴费水平低，农民多数选择低档的缴费标准，结果使得很多农民年老时真正能领到的养老金很低，根本起不到解决养老的效果。

总之，农村社会保障立法处于空白地带，既没有建立起统一的、适用范围较大的社会保障法律制度，如作为社会保障法核心的《社会保障法》至今仍未出台，又没有国务院颁布的行政法规，就是部门规章也只有部分地区试行的个别规章。

### 二、制定、完善农村社会保障法律体系的必要性

#### （一）建立农村社会保障制度是社会保障基本理念的内在要求

所谓社会保障，指的是国家以普遍的名义，以全社会的名义，对社会成员实行的从生育、疾病、工伤事故、失业、养老直至死亡这一生命过程的各种保障措施，使“老有所终、壮有所用、幼有所长，鳏寡孤独皆有所养”。社会保障制度的建立、实施，体现了人道主义，是人类社会从农业社会进入工业社会之后生产更进一步社会化的产物。

社会保障权是现代社会中的一项基本人权。《世界人权宣言》第22条规定：“所有公民，作为社会成员之一，都享有社会保障权”，第25条第1款规定：“人人有权享受其本人及其家属所需的生活水平，举凡衣、食、住、医疗及必要的社会服务均包括在内，于失业、患病、残疾、寡居、衰老或因不可抗力的事故使生活能力丧失时，有权享受保障。”1966年联合国大会通过了《经济、社会和文化权利公约》第9条规定：“本盟约缔约国确认人人享有社会保障，包括社会保险。”第11条规定：“本盟约缔约国确认人人有权享受其本人及家属所需之适当生活程度，包括适当之衣食住及不断改善之生活环境。”第12条规定：“本盟约缔约国确认人人有权享受可能达到之最高标准之身体与精神健康。”由此规定可见，社会保障权已成为一项基本人权，得到了世界的普通认可。

社会保障权作为公民基本权利具有普遍性，强调一切社会成员都享有社会保障权，国家实施社会保障的范围应包括所有社会成员。任何一个社会成员，当其生存发生困难时，都应该并且可以无条件、均等地获得社会保障的机会和权利，而不是只有一部分人享有社会保障权，另一部分人则被排除在外。同时，社会保障权作为公民的基本权利，应该直接为宪法和法律所规定，公民社会保障权实现的范围、程度、方式也都由法律规定，国家和社会有责任保障其实现，任何机关、团体单位和个人都不得非法限制和取消公民的社会保障权。

#### （二）社会保障是实现和谐社会的重要制度保障

和谐社会的核心是社会各个方面经济利益的协调。而社会各方面经济利益关系的协调，既是实现诚信友爱、充满活力、安定有序的前提条件，也是实现人和自然和谐相处的基础。社会保障制度是协调社会不同阶层、不同群体经济利益关系的重要制度。它通过养老保险等方式，从制度上实现收入的代际转移，弱化代际之间的经济利益矛盾和代际冲突；它通过医疗、生育、工伤保险等制度，以互助共济的方式，满足劳动者的医疗需求，保证劳动力的生产和再生产；它通过社会救助、失业保险等方式，将社会财富的一部分转移给缺乏收入获取能力的社会贫困人口，可以缩小社会不同阶层的收入差距，避免社会矛盾的激化；它通过社会福利的方式，在保障特殊社会群体（包括残疾、孤儿、孤老等）基本生活需要的同时，不断改善全体社会成员的物质和精神生活条件，使社会

成员分享经济社会发展的成果。以市场为导向的农村改革，在带来动力和效率的同时，也带来了不安定因素，扩大了收入分配差距。农民收入分配的基尼系数由1978年的0.2124扩大到0.32，收入最高省与最低省之间的收入差距比由1978年的3.7:1扩大到1994年的4.75:1，城乡居民消费水平差距比1994年高达4:1，达到1952年以来的最高水平，农民相对生活水平已降到历史性的低谷。如果任其扩大，将对和谐社会建设构成严重威胁。加大社会保障制度建设力度，无疑对推进和谐社会建设具有重要而深远的意义。

### （三）建立农村社会保障制度是发展社会主义农村市场经济的客观要求

改革以来，我国过去在计划体制下建立的以集体保障为主体，家庭保障和国家救济为补充的农村劳动者保障体系随着农村改革的深入基本解体，迫切需要建立一个适合我国国情的，根据立法享受的，由社会提供必要物质帮助的农村社会保障制度，以解决占全国人口80%农民群众的社会保障问题，免除他们生产经营的后顾之忧，维护社会安定，调动广大农民的生产积极性，促进农村经济全面发展，为我国现代化建设提供良好的环境和强大的动力。

第一，土地提供的就业保障不充分，农村居民失业风险产生且加剧。我国人多地少，土地为农村居民所提供的就业保障不充分。随着农业生产率的不断提高，农村剩余劳动力的数量必然越积越多。我国农村现有劳动力约4.8亿，其中有1.6亿在当地从事乡镇企业和其他非农产业，而农业实际需要劳动力约1.7亿，这样就有1.5亿的富余劳动力。在我国13003.92万公顷（19.51亿亩）耕地中，坡度大于25度的陡坡耕地为607.15万公顷（0.91亿亩），按照国家有关规定，25度以上的陡坡耕地应当有计划地逐步退耕还林、还草，以改善生态环境。这样的话，土地对农村劳动力的吸纳数量将减少700万以上。由于农村劳动力文化程度、劳动技能偏低，农村劳动力供大于求的矛盾将在一定时间内持续下去，甚至会越来越尖锐。

第二，农民收入水平下降。从1997年到2000年，农村居民人均纯收入实际年增长率逐年下降，2000年甚至降低到2.1%；而同期城镇居民人均可支配收入却保持着高速增长。2001年到2003年，农村居民人均纯收入增长速度回升，但是仍然没有超过5%；而同期城镇居民人均可支配收入实际年增长率却保持在8.5%以上，2002年甚至达到了13.4%。实际上，自上个世纪80年代中期农民收入增长放缓后，1997年以来，农民收入已连续7年低速增长，不及城镇居民收入增量的1/5；城乡居民收入差距持续扩大，由上世纪80年代中期的1.8:1左右，扩大到2003年的3.2:1。如果把医疗、教育、失业保障等非货币因素考虑进去，差距还会扩大。

总之，建立农村社会保障制度，补偿家庭保障功能，是广大农村劳动者的迫切需要，是促进农村社会经济持续稳定快速发展的客观要求，我们应当抓住当前经济体制改革的契机，建立和完善农村社会保障制度。

### 三、在宪法框架下加快我国农村社会保障立法步伐

社会保障实质是一种法律保障。从世界各国的情况来看，完备的社会保障制度的建立都是立法在前。有关法律完备了，公民的社会保障意识增强了，社会保障制度才有可能建立和完善。因此，以立法方式谋求长期解决社会保障困难，应是社会保障制度改革的首要基础工作。

《宪法》第三十三条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”社会保障是公民的一项基本权利，农村社会保障必须纳入全国统一的社会保障体系。因此，我们必须加快社会保障立法，逐步形成统一的社会保障法律体系、管理和实施体系、运作体系。

#### （一）《宪法》是形成和完善社会保障法律体系的根本依据

宪法是母法，是一个国家的根本大法，是一切其他法律的制定依据，具有最高的法律效力，其他法律的制定和实施都必须以宪法为根本依据。《宪法》第十四条规定：“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”第四十五条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”这些规定为我们制定和完善社会保障法律体系提供了根本依据，我国应根据宪法精神，加快制定和完善与之相配套的社会保障法律体系。

#### （二）逐步建立全国统一的社会保障法律体系

社会保障法是一个独立的法律部门，构建完善的社会保障法律体系是我国市场经济的客观要求。社会保障法律体系应包括这样几个层次：第一层次是根据宪法制定的《中华人民共和国社会保障法》，作为社会保障的基本法，应明确社会保障的对象、范围、实施，社会保障基金的筹集和管理，公民的社会保障权利和义务，社会保障机构设置、职能，社会保障基金的筹集和管理，公民享受社会保障的程序，侵害公民社会保障权利行为的处置等等做出具体的规定。第二层次是社会保障的主干法，在社会保障基本权利法案的基础上，进一步制定和完善中华人民共和国公民劳动保险法、医疗保险法、老年保障法、军烈属保障法等等专门的社会保障立法体系。第三层次是中央政府制定的行政法规、实施细则以及各个部门的规章，及一些地方性的法规。这些法律法规构成我国社会保障的法律体系。

#### （三）制定切合城乡、地区 and 经济发展实际的实施细则

由于我国幅员辽阔，地区之间经济水平等差别较大，在全国统一的法律体系下，由各省、

市、自治区制定实施细则，但是基本规定不能改变。在立法过程中，一方面我们要面对农村与城市之间的差别，地区间的差别，不能忘了广大的农民，社会保障立法应体现农民的公民权利，维护农民的社会保障权益。另外，要遵循普遍性与平等性原则。城乡一体化是大势所在，要考虑到农民流动及收入增加的需要给予一定的弹性政策，逐步做到城乡一体化的社会保障格局，考虑社会环境的可承受程度，力戒急于求成思想，要逐步、稳妥、有序的建设完善的社会保障法律体系（作者单位：襄樊职业技术学院）

#### 相关链接

增强树立和落实科学发展观的自觉性和坚定性  
提高农民收入是解决农村居民消费问题的关键  
刍议在我国开征遗产税的必要性和可行性  
建立农村社会保障制度的法律思考  
探讨新时期新农村建设的新举措  
关于中国自然失业率问题的研究  
关于农村剩余劳动力转移的思考  
浅谈企业外埠工地党组织管理  
浅论城市管理体制改革

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心