

# 安徽省农村社会保障制度的现状及原因分析

张同利 李侠 (安徽财经大学, 安徽蚌埠 233041)

**摘要** 建立健全农村社会保障制度是建设社会主义新农村的一项重要内容, 不仅仅是尊重农民作为一个公民的基本权利的问题, 更是建设公平、公正的和谐社会的必然要求。分析安徽省农村社会保障制度的现状、问题及其原因。

**关键词** 农村; 社会保障; 现状; 分析

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)19-5079-03

安徽是一个经济欠发达的农业大省, 农业人口占全省人口的79%。虽然近年来安徽省农村社会保障制度建设取得一定的成就, 但不可否认还仍然存在一些问题。农民的生产和生活还缺乏许多必要的保障, 农村养老问题、农民看病问题、被征地农民就业和社会保障问题以及农民贫困问题等, 这些问题都直接影响着安徽省未来的小康社会的建设, 影响着农村经济的发展和社会稳定。因此, 需要尽快建立一个科学、合理的符合安徽省农村实际情况的农村社会保障制度。

## 1 安徽省农村社会保障制度的现状

**1.1 农村最低生活保障制度** 安徽省金寨县在安徽省率先建立了农村居民最低生活保障制度。综合有关方面的资料来看, 近年来安徽省农村最低生活保障虽然做了一些工作, 也取得了一些成效, 但是与城市最低生活保障建设相比, 仍存在较大差距(表1)。

表1 安徽省城乡最低生活保障比较 人

指标	年份			
	2001	2002	2003	2004
城乡居民最低生活保障	813 182	1 141 964	1 149 280	1 258 541
城镇居民最低生活保障	722 704	1 035 738	1 042 827	990 415
农村居民最低生活保障	90 478	106 226	106 453	268 126
农村传统救济对象	57 354	-	409 003	534 103

注: 资料来源于《2002年安徽统计年鉴》、《2005年安徽统计年鉴》。

2004年安徽省农业人口为5 119万人, 人口总数为6 461万人, 农业人口占总人口数的79.23%。按表1分析, 2004年安徽省城乡最低生活保障覆盖率比例约3.69:1, 而同期我国城乡最低生活社会保障覆盖率的比率为4.52:1, 比较而言, 安徽省农村居民最低生活保障覆盖率低于全国平均水平。因此, 安徽省政府应从加快发展、维护社会稳定、实现全面建设小康社会目标的高度出发, 加大农村低保工作的力度。

**1.2 农村社会养老保险制度** 安徽省农保工作从1991年底开始进行试点, 本着从安徽省农村实际出发, 坚持“以保障老年人基本生活为目的; 保费以个人交纳为主, 集体补助为辅, 国家给予政策扶持; 自助为主, 互济为辅, 社会养老与家庭养老相结合; 农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险一体化的方向, 凡非城镇户口的农村劳动者, 包括务农农民、乡镇企业职工、私营企业雇主雇员、个体户, 外出人员、义务兵、计划生育户、民办教师和乡(镇)村集体干部等, 均应参加农村社会养老保险”的原则, 开展农村社会养老保险工作。截至到2005年6月底, 全省17个市、60个县(市)、29个市辖农

业区、3个综合实验区、1 569个乡镇和街道办事处、4 471个乡镇企业不同程度地开展了农保工作, 参保农民170.74万人, 积累保险基金59 899.83万元, 领取养老金人数2.01万人, 当年支付保险金570.53万元。

**1.3 新型农村合作医疗制度** 从2003年下半年起, 安徽省开始开展新型农村合作医疗试点工作, 到2006年安徽省新型农村合作医疗试点县总数已达到30个, 占可以纳入中央财政补助范围74个县(市、区)的40.54%, 受益人口达1 500万。自安徽省开展新型农村合作医疗工作以来取得了一定的成效, 具体表现: 一是初步构建了覆盖农村的社会医疗保障制度; 二是农民抵御大病风险的能力有所增强; 三是农民的就医行为发生积极变化, 医疗保健水平得到一定的提高; 四是农村基层医疗机构得到一定的发展; 五是群众对政府的信任得到改善。

**1.4 失地农民基本生活保障制度** 为切实做好被征地农民就业和社会保障工作, 维护被征地农民的合法权益。安徽省从2004年底开始探索建立被征地农民就业和社会保障制度。2005年安徽省人民政府出台了《关于做好被征地农民就业和社会保障工作的指导意见》, 明确指出要用3年左右时间在全省逐步建立被征地农民养老保险制度。截止到2005年底, 安徽全省已有7个市10个县制订了《被征地农民就业和社会保障实施办法》, 为失地农民的基本生活提供了保障。

## 2 安徽省农村社会保障制度存在的问题

**2.1 受重视程度不够, 对农村社会保障建设的扶持力度小** 长期以来, 我国政府在农村社会保障制度的建设中没有发挥“主心骨”的作用, 没有实质性地参与农村社会保障制度的指导与建设, 从而使农村社会保障制度的发展缺乏后盾。从党和政府历次出台的相关文件来看, “社会保障制度”大多数指的均是城镇, 农村社会保障提到的很少。思想上的不重视导致农村社会保障与城镇社会保障相比, 显得十分薄弱并长期停留在低层次的保障水平上(表2)。

社会保障支出 = 卫生支出 + 抚恤和社会福利救济费 + 行政事业单位离退休经费 + 社保补助支出 + 政府价格补贴。  
农村社会保障支出 = 卫生支出 × 35% + 9/10 的抚恤和社会福利救济费。  
农村医疗卫生经费占35%是参照平新乔的划分方法; 农村抚恤和福利救济费占9/10是参照高利平的划分方法。

由表2可见, 虽然近年来, 安徽省政府用于农村社会保障的支出在逐步提高, 但与城市社会保障支出相比, 仍存在很大差距。以2004年为例, 安徽省用于城市的社保支出为118.28亿元, 城市人均社保费为881.37元; 而用于农村社保支出为

25.96 亿元,农村人均社会保障费仅为 50.71 元,城乡社会保支出 比为 17:1。可见,政府对农村社保的扶持力度太小。

表 2 安徽省城乡社会保障水平比较

区域	项目	年份				
		2000	2001	2002	2003	2004
全省	社会保障支出 亿元	72.56	102.72	123.84	140.95	144.23
	人均保障费 元	115.57	162.4	194.44	219.9	223.24
城市	社会保障支出 亿元	61.32	89.35	107.78	116.25	118.28
	社会保障支出占全省社会保障支出的比重 %	84.52	86.99	87.03	82.47	82
农村	人均保障费 元	498.62	710.97	836.09	881.63	881.37
	社会保障支出 亿元	11.23	13.26	16.06	24.71	25.96
	社会保障支出占全省社会保障支出的比重 %	15.48	13.01	12.97	17.52	18
	人均保障费 元	22.25	26.37	31.62	48.52	50.71

注:资料根据《2005 年安徽省统计年鉴》的有关数据计算整理。

**2.2 农村社会保障项目的实施范围小、覆盖面窄,社会化程度低,共济性差** 长期以来,对农村地区的保障主要体现在 2 个方面:一方面,对缺乏或者丧失劳动能力、生活无依无靠的老、弱、孤寡、残疾等实行五保制度;另一方面,体现在对农民的救灾、救济、优抚安置等项目上。然而,能够享有这些保障的人数只占农业人口的很小一部分,绝大多数农民没有被纳入社会保障的范围,其养老、医疗主要依靠自我保障、家庭保障。此外,由于现行农村保障项目大都是在乡或村范围内实施,这与保险的大数法则的数理要求相差很大。即便是以一个县为单位,由于其人口指标差别很小,老龄系数、疾病谱、家庭结构、收入水平等基本趋同,使得该保险系统的互补性和互济性很差。

**2.3 农民社会保障参与意识淡薄** 农民是社会保障的权益主体和责任主体,因此农民对社会保障的认知程度决定着社会保障的推行和实施效果。目前农民落后的思想观念主要表现为:一是由于缺乏对社会保障的广泛、有效宣传,致使农民对社会保障的功能认知不清,对社会保障的信任没有建立起来;二是农民作为小生产者,看中眼前利益,对社会保障在短时间内难以认同与理解;三是农民习惯于家庭保障,“养儿防老、积谷防饥”意识仍有留存。这些落后认识会对农村社会保障制度的推行形成一定的阻力。

**2.4 农民工的社会保障问题突出** 农民工的大量存在也是安徽省作为农业大省的一个不容忽视的现象,目前安徽省农村劳动力外出打工的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。近几年不断增长的农民工工伤事件以及许多农民工处于孤立无援或生活贫困的境地,都反映出农民工是中国工业化与城市化进程中的弱势群体,他们对城市的经济建设作出了突出的贡献,但却被排斥在城市的社会保障体系之外,可以说他们没有任何保障可言,处于社会保障的真空地带。农民工的这种艰难处境彰显了社会公平机制的扭曲,因此亟需为其建立基本的社会保障制度。

### 3 安徽省农村社会保障制度存在问题的原因分析

**3.1 从政府的角度来看** 政府考虑的是社会成本、收益和政治成本、收益。从西方国家福利经济制度的发展演变过程来看,政治成本与收益是政府在选择福利制度方面的主要驱动力,因为政府大都把政治安全作为一项目标。社会的稳定是发展的前提,社会保障具有稳定社会秩序、维护社

会公平、促进经济社会发展的功能,是社会经济运行的“安全网”和“减震器”,因此政府在设计与实施社会保障时要考虑到潜在的和未来的政治、经济安全隐患以及社会震动强度,这将影响政府制度安排的时机和积极性。

一般来说,当国家经济发展水平较低时,政府的主要政策目标在于提高劳动生产率、提高居民收入。但当国家经济发展达到一定水平时,政府的政策目标发生转移,会更多地关注社会稳定与社会安全,改善居民生活水平与社会福利,提高社会保障水平。这从西方国家的社会保障制度的出现、发展、改革以及完善的过程中,我们便可以窥见一斑。

此外,社会保障水平除了与一国政府政策目标及国家建设方针有关外,政府财力也是影响政府制度安排的重要因素。从外国高福利国家的福利危机和改革以及国内一些地区因提供过高水平的保障而导致保障制度解体的事实来看,财力和经济发展水平是最主要的制约因素,政府在提供社会保障时要采用适度的原则。从我国社会保障的发展历程来看,在城镇社会保障体系建立的过程中,财政发挥了重要的作用,目前城镇已经基本建立了包括社会保险、社会救济和社会福利为主要内容的社会保障体系;而农村社会保障体系虽然也由社会救济、社会保险和社会福利 3 部分组成,但是保险项目却远少于城市,主要包括养老保险、合作医疗和最低生活保障,其中农村养老保险和合作医疗由于缺少社会统筹,实际并不是严格意义上的社会保障。换句话说,到目前为止,我国农村还没有建立起基本的社会保障体系框架,而这种状态的形成与财政支持缺位有直接的联系。

### 3.2 从农民的角度来看

**3.2.1 “养儿防老”的社会观念支持了“家庭保障”的存在。** 长期以来,在我国“养儿防老”是农民最传统的养老思想,儿子是农民家庭保障的根本保证。这种思想不仅使计划生育政策受阻,而且制约了农村社会保障制度的发展。在这种氛围中,家庭为其成员提供经济上的帮助、生活上的关心和精神上的慰藉,家庭保障在农村中起着核心作用。政府通过对这种家庭保障的正确引导,一方面使之在农民可以进行一定的社会流动的情况下,维系着农村的社会稳定;另一方面也使政府有可能集中精力和财力来解决城市的社会保障问题。然而,家庭保障毕竟是一种非制度化、非社会化的保障形式,它的存在不能取代政府在农村实行社会保障政策的义务,而且它也越来越不能适应农业规模化、非农产业

化、农村城镇化的新趋势。所以,必须在农村建立新的社会保障制度。

**3.2.2 农民收入水平对农村社会保障水平的影响。**农民收入水平决定着农民缴纳社会保险费的能力,从而影响着农村社会保障的有效需求的实现。同时也影响着农村社会保障的供给水平的高低。一般来说,农民收入越高,其社会保障水平越高。在农民的收入中,除了用于各种生产、生活消费之外,有较多剩余的情况下,农民才有可能参加社会保障,购买商业保险或进行个人储蓄。农民剩余的多少决定着社会保障水平的高低。这点可从安徽省农民收入中窥见一斑。2004年安徽省农民收入是1990年的4.6倍,同时,农民用于医疗保险费支出,2004年比1990年增加了77.54元,医疗保险支出占总支出的比重由1990年的2.80%上升到2004年的5.07%(表3)。可见,农民收入越高,农民支付保险费能力越强,社会保障水平越高。

表3 安徽省农民家庭主要年份人均收支情况

年份	家庭纯收入 元	生活消费支出 元	医疗保健支出 元	医疗保健支出占 消费总额 %
1990	539.16	514.93	14.41	2.80
1995	1302.80	1070.64	34.07	3.18
2000	1934.60	1321.50	58.05	4.40
2004	2499.30	1813.71	91.95	5.07

注:资料来源于《2002年安徽统计年鉴》、《2005年安徽统计年鉴》、《2004年中国统计年鉴》。

**3.3 从集体的角度来看** 一般集体的收入来源是集体企业,集体提供的社会保障受到集体确立的目标函数的影响,一般很难以制度化的形式存在下来,易于波动,受企业效益

的影响大。所以,集体只可能提供保障的一部分,但也是政府在进行农村社保制度安排时可以利用的资源。改革开放以前,我国农村社会保障主要是依靠集体化的道路,把广大的农民团结起来,用合作社直到人民公社的形式,从集体经济的积累中,为占国家人口总数80%以上的农民提供生老病死的基本保障。改革开放以后,家庭联产承包责任制瓦解了农民集体经济,农村的社会保障机制受到了严重的冲击,农民原来依靠的社会保障制度就荡然无存了。究其原因:一是由于过去建立在集体经济基础上的社会保障制度比较脆弱,在市场经济发展的冲击下,因集体经济的破产很快就基本瓦解,社会保障功能也随即减弱;二是由于对集体成员缺乏必要的激励,所以作为集体保障制度经济基础的集体经济本身就是一种低效的经济形式,其无法提供更多的资金来实现更高层次的保障,这就造成了集体保障的低层次性和脆弱性;三是与城市大部分居民所享受到的国家保障一样,集体保障制度没有遵循权利与义务对等的保障原则,对保障对象应尽义务的忽视使得很多保障对象养成了依赖思想,这造成了制度的低效性。

#### 参考文献

- [1] 韩瑜. 路径依赖与农村社保制度安排[J]. 山西财政税务专科学校学报,2004,6(3):2-7.
- [2] 杜杏华,李景洲. 江西农村社会保障现状及发展思路[J]. 华东交通大学学报,2004,21(6):52-55.
- [3] 匡萍. 从公共产品供给角度谈我国农村社会保障制度的完善[J]. 计划与市场探索,2004(21):45-47.
- [4] 赵微. 当前农村社会保障存在的问题与对策分析[J]. 经济师,2005(8):192-193.
- [5] 韩斌. 进一步完善农村社会保障制度[J]. 理论探讨,2005(3):88-90.
- [6] 杨欣. 农村社会保障的现状、问题与对策[J]. 陕西理工学院学报:社会科学版,2005,23(1):36-40.