

# 皖北贫困地区农村社会保障存在的问题及对策

贾淑品 (淮南师范学院政法系, 安徽淮南 232001)

**摘要** 构建和谐社会, 统筹城乡经济社会发展的重要一环是建立新型农村社会保障体系, 而皖北贫困地区农村社会保障更是其中薄弱的一环, 其解决的好坏, 将直接影响到新农村建设乃至整个社会的持续发展及和谐社会的构建。针对当今皖北贫困地区农村社会保障的现实背景、存在问题及已有研究理论进行仔细分析后, 提出了解决这一问题的具体措施, 主要包括: 建立和完善农村社会救济制度、健全农村医疗保障制度等, 以构建切实有效的农村社会保障模式。

**关键词** 贫困地区农村; 社会保障; 存在的问题; 对策

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)36-12079-03

## Problems in Countryside Social Security in Anhui Impoverished Area and its Counter measures

JIA Shu pin (Political and Law Department, Huainan Teachers' College, Huainan, Anhui 232001)

**Abstract** To build a harmonious society, coordinating urban and rural economic and social development is an important part of establishing the new rural social security system, but the northern Anhui impoverished area countryside social security is a weak link, its solution is good or not good, which will directly affect new countryside and even the entire society continues the development and harmonious society's constructing. In this article in view of the northern Anhui impoverished area countryside social security realistic background the research theory to carry on the careful analysis was developed, solves this question concrete measure was proposed, mainly includes: establishing and consummating the countryside society relief system, improving the northern Anhui impoverished area countryside medical service safeguard system and so on, to construct the practical effective countryside social security pattern.

**Key words** For rural areas; Social security; Problems; Counter measure

构建和谐社会, 统筹城乡经济社会发展的重要一环是建立新型农村社会保障体系。安徽是人口大省, 也是农业大省, 据2007年安徽统计年鉴, 安徽人口6500万, 其中城市人口2300万、农村人口4200万。因此, 安徽省农村社会保障是一个涉及全省80%人口的大问题, 是建设社会主义新农村的一个十分重要环节, 而皖北贫困地区农村的社会保障更是其中关键的一环, 因为皖北地区拥有人口2144万, 接近全省人口的35%, 是安徽重要的粮食生产区。

### 1 皖北贫困地区农村社会保障现状及存在的问题

**1.1 管理分散, 缺乏统一性** 皖北贫困地区农村社会保障管理分散, 表现在城乡分割, 多头管理, 各自为政。从管理机构上看, 部分在国有企业工作的农村职工的社会保障统一归劳动部门管理; 农村养老和优扶救济归民政部门; 医疗保障归卫生部门和劳动者所在单位或乡村集体共同管理; 一些地方乡村和乡镇企业也建立了社会保障办法和规定; 有些地方, 寿险公司也涉及了农村社会保障。

由于这些部门所处地位和利益关系不同, 在社会保障的管理和决策上经常发生矛盾, 导致相互扯皮、办事效率低下的情况。自1998年政府机构改革、农村社会养老保险由民政部门移交给劳动和社会保障部门以来, 受管理体制变革、利息持续下调和中央关于农村社会养老保险政策变动的影响, 全国大部分地区农村养老保险工作出现了参保人数下降、基金运行难度加大等方面的困难, 一些地区农村社会养老保险工作甚至陷入停滞状态, 由于多层分割、条块分割、政事不分、缺乏监督, 使本来已经混乱的体制更加混乱。

**1.2 发展水平低下, 所起作用不大** 皖北贫困地区社会保障的发展水平低、作用不大, 表现在体系不够健全、形式单一、覆盖范围狭窄、社会化程度低、保障功能差。目前, 皖北

贫困地区农村社会保障的体系很不健全, 保障的形式主要是农村社会救济、社会优扶、农村“五保”和少数地方推广的农村社会养老保险及合作医疗保险, 保障的对象基本上是“困难的人”、“光荣的人”和“富裕的人”, 大多数农民还无法享受社会保障, 即使是享受到社会保障的人其得到的保障金也很低, 有些人甚至基本生活都得不到保障。在建立社会保障机构的地区情况稍微好些, 没有建立社会保障机构的地区, 尽管集体也以公益金和合作医疗基金的形式向农民收取社会保障费用, 但由于个人缴纳的公益金只是赡养无儿无女的孤寡老人, 社会供给性差, 而且使用缺乏有效的监督和约束, 农民没有积极性, 且大部分乡镇企业对农村劳动者及农村劳动力的社会保障基本是空白的, 大部分私有企业、农村劳动力就业的国有企业、城镇集体企业、三资企业也是如此。皖北贫困地区社会保障的社会化程度很低, 以养老医疗为重点的社会保障工作仅在小范围内实行, 没有从根本上解决农村人口与集体在医疗健康上的依附关系, 医疗保障只是社区化, 而不是社会化, 这样, 不仅没有起到保障作用, 反而成为集体经济和乡镇企业进一步发展和参与市场竞争的障碍。

**1.3 农村社会保障基金难以筹集, 被侵占、挪用现象严重** 筹资是社会保障体制中一个重要环节。没有合理可行的筹资渠道, 社会保障便是一个空壳, 最终流于形式。皖北贫困地区农村社会保障基金可供选择的筹集模式有“储蓄积累制”和“部分积累制”两种方式, 两种方式各有优缺点。“储蓄积累制”虽能对付人口老龄化所引起的收支不平衡问题, 但无法解决年老农民的保障问题; “部分积累制”虽兼顾了上述方式的优点, 但这种方式需要政府或一批农民承担模式转换过程中的较大成本, 到底用何种模式难以选择。另外, 由于农村社会保障体制尚未确立, 社会保障尚未立法, 更没有形成法律体系, 社会保障基金出现了“大家都来管”的混乱局面, 使农村社会保障基金存在风险大、无法保值增值。一些基层干部把农民交来的“养命钱”挪作他用, 建住宅、私分、借给企业周转使用、搞投资、炒股票等, 致使资金大量流失, 严重影响资金正常运转。皖北贫困地区农村社会保障还存在

基金项目 安徽省人文社科项目(2006SK341); 淮南师范学院教研项目(HSJY200627)。

作者简介 贾淑品(1975-), 女, 安徽砀山人, 硕士, 讲师, 从事马克思主义理论研究。

收稿日期 2007-08-15

着发展不平衡、缓慢,对国民收入再分配功能差等问题。

## 2 皖北贫困地区农村社会保障存在问题的成因分析

**2.1 经济发展制约着皖北贫困地区农村社会保障的发展水平** 皖北贫困地区的农村社会保障落后其根本原因是安徽省的生产力发展水平较低,经济不发达,政府没有雄厚的物力和财力发展社会保障。安徽省作为农业大省,地方财政收入一直处于较低水平,从表1可见,1995和2000年不到全国地方人均财政收入的60%,2000年以后一直不足全国平均水平的50%,2005年人均财政收入水平为全国平均水平的47.95%,排在全国31个省的倒数第4位。安徽省地方财政收入水平决定了安徽省公共服务领域的投资状况,表1显示,1995和2005年安徽省的财政支出一直维持在全国地方人均财政支出的60%左右。

表1 安徽省与全国平均水平相关指标比较 %

年份	人均GDP	农村居民人均纯收入	地方人均财政收入	地方人均财政支出
1995	49.96	82.58	57.40	57.55
1999	65.76	85.97	62.81	64.73
2000	61.94	85.85	58.03	64.37
2001	60.55	85.36	49.67	62.01
2002	61.90	85.54	47.65	60.59
2003	61.23	81.13	47.00	61.76
2004	62.97	85.11	46.46	58.77
2005	61.79	81.14	47.95	60.56

统计资料表明,2000年皖北地区收入最高的淮北地区农民人均纯收入2085元,远低于全国农民人均收入2253元;2005年皖北地区农民人均收入最高的蚌埠市2780元也远低于全国农民人均收入3255元。由于皖北地区财政收入一直处于较低水平,社会保障的发展水平非常低,再加上安徽省的财政收入也较低,又缺少政府的财政支持。由于安徽省是一个农业大省,农业虽然发展历史较长,但农业的抗灾能力很差,农业技术较传统,农民收入水平低下,直接影响到农民缴纳保障金的能力,制约了农村社会保障的发展水平。

**2.2 政府没有充分发挥在农村社会保障中的主导作用,管理水平低** 由于安徽省是一个农业大省,经济发展水平较低,省政府把主要精力都放在发展经济上,对农村社会保障的重视程度不够,因此长期以来,省政府在农村社会保障制度的建设中没有发挥主导作用,从而导致农村社会保障制度发展缓慢,皖北农村由于地理位置和经济发展水平等条件的限制更是如此。

**2.3 传统文化影响和制约皖北贫困地区农村社会保障的发展** 受传统文化的影响,农民普遍持有“养儿防老”的观念,这种观念支持了“家庭保障”的存在,在维护农村社会稳定中起了很大作用,但它不是一种制度化、社会化的保障形式,不适应农业规模化和农村城镇化的发展趋势。“养儿防老”观念的存在淡化了农民参加社会保障的意识,有碍于社会保障的发展。

## 3 皖北贫困地区农村社会保障的完善途径

**3.1 大力提高农业生产能力** 要想完善皖北贫困地区农村社会保障,提高农业生产能力是关键。可以说,农村社会保障主要靠农民自己,即农民之间的互助。因此,要完善农村

社会保障,就必须大力促进农业生产能力,提高农业生产率,为此,应做好以下几方面的工作:把对农村和农民的关注提高到战略高度,并付诸实践。农业是国民经济的基础,近年来,随着国家新农村建设的推进,对农业和农村的投入也逐年上升,但是对农村基础设施建设的投入还远远不够。安徽省作为全国比较落后的省份,还没有能力对皖北地区农业的发展、农民增收给予充分的经济支持。因此,要想提高农业生产能力,必须加大农业生产投资的力度,加快改善当前农业生产的条件,特别是水利设施建设和土地改良工作。

切实加强农村教育,提高农民素质,采用先进技术,实现农业生产现代化。目前我国农民素质普遍不高,农业现代化和机械化程度不高,尤其是皖北贫困地区,很多方面还是采取传统的作业方式。深刻认识农业生产脆弱性,增强农业的抗灾能力。农业是一个受自然条件影响较大的部门,且季节性、风险大,受土地和气候条件制约较强,因此,应从皖北贫困地区农村的实际出发,制定科学的农业生产计划和管理程序,并配合以完善的社会服务,如天气预报、病虫害测报等。

**3.2 建立和完善农村社会救济制度** 农村社会救济是国家通过国民收入的再分配,对因自然灾害或其他经济、社会原因而无法维持最低生活水平的农村社会成员给予救助,以保障其最低生活水平的制度<sup>[3]</sup>。农村弱势群体的形成主要是因为劳动技能单一、农业生产能力低下、自然条件恶劣、基础设施落后。为解决这一问题,社会各界需要从完善生产经营环境,完善社会分配机制,加大扶持力度,改进扶持方法等方面关注和扶持农村弱势群体。加快经济结构调整,改善农民生产经营环境;深化改革,构建效率与公平相协调的社会分配机制;加大对农村弱势群体的扶持力度,改进扶持方法,增加资金投入,改扶贫为扶弱并加大对弱势群体子女教育的援助,改生产救助为生产援助,培养其自力更生的能力,扩大其在项目技术培养培训、生产和销售等方面的有效援助。

目前,为了配合计划生育政策,皖北等地开始实行独生子女家庭养老补助金政策,独生子女和“二女户”的夫妻到60岁后,每人每月由市县财政发给一定数额的养老补助金。这一政策扩大了养老保障的覆盖范围,也有利于推动农村弱势群体社会保障的进一步开展。

**3.3 建立最低生活保障制度** 首先,要积极建立农村低保制度。目前,全国未全面建立农村低保制度的省(自治区)有11个,全部处于中西部地区。可见,中西部地区将成为未来农村低保制度建设的主战场。全国已有22个省、自治区、直辖市出台了全面建立和实施农村低保制度的政策文件,享受农村低保待遇的达1262余万人,月人均保障标准70余元<sup>[2]</sup>。

其次,要建立稳定的资金筹集机制来确保资金的供给。为加速完善农村低保制度,必须尽快健全稳定的资金筹集机制,确保低保资金的供给。对低保资金的筹集可采取多种形式,如财政扶贫、公众捐助等<sup>[3]</sup>。目前,低保资金在总量上是没有问题的,需要的只是适当调整政策和支出机构,应设计合理的资金保障机制。一方面对低保资金的分级负担作适当调整,不要让村一级直接负担资金,同时适当减少乡镇和县一级负担资金的比例,相应扩大市级、省级负担资金的比

例,最后还可考虑由中央财政提供适当的转移支付;另一方面为了解决下一级财政列支而不支或列支而少支的问题,可考虑由上一级在拨付下一级有关款项时直接列支的方法<sup>[4]</sup>。

再次,不断完善低保制度,积极改进低保工作。应当在分析问题、总结经验的基础上,加快农村低保工作的法制化、规范化进程。另外,还应逐步完善五保供养工作体系。五保户救济是农村社会救济的重要内容,随着市场经济的发展,五保户供养面临着许多新情况、新问题。如现行的五保供养形式是一种由集体经济组织统包统养,农村实行家庭联产责任制以后,集体经济部分空壳化,难以以弹性增长的收入负担五保对象刚性增长的支出。而且,现行的五保供养标准随农民生活水平的提高而提高,与减轻农民负担矛盾较为突出,为此,应从以下几个方面考虑: 尽快调整《农村五保供养工作条例》,明确并强化政府责任。1994年颁布的《农村五保供养工作条例》已经不能适应税费改革后的新形势,迫切需要对其进行修订,要重新确定五保供养的性质,改变其责任主体,明确划分各级政府和村集体在五保供养中的责任。要明确并强化政府责任,农村五保的正确出路应是政府责任与集体义务相结合,共同做好五保工作。

做好五保供养资金的保障工作。不仅要明确五保供养资金包括管理支出,由各级政府财政负责,还要明确各级政府财政的分担比例,最重要的是保证五保供养资金专款专用,避免出现被挤占、挪用现象。 做好五保供养工作,要加大敬老院建设力度。一定要加大敬老院建设力度,改革其运行机制。目前敬老院建设的投入严重不足,管理不够规范,需要大力改进。 要优先将五保户纳入最低生活保障范围,并尽快建立对农村五保户的医疗救助制度。目前,农村的医疗服务水平整体上是较差的,特别是五保对象,其医疗需求更为迫切,由此,在全国农村改进医疗服务尚有困难的情况下,应当优先建设针对五保户的医疗救助制度。最后,还要加大五保供养工作的监督、检查力度,要充分发挥新闻媒体和其他社会力量的监督作用<sup>[4]</sup>。 加强农村社会保障制度的立法工作。社会保障的性质在于它的政府强制性和非盈利性,它体现的是社会成员在政府保障下平等保障的权利,目的是使每个社会成员都能分享经济发展的实际利益,共享经济发展成果。因此,必须加大社会保障立法工作,依法、以德建立社会保障制度。筹集社会保障基金,确保基金使用安全、高效。针对皖北贫困地区农村社会保障管理分散、多头管理、政出多门的现象,要管理统一,必须成立由财政、人事、民政、银

行、劳动等部门共同参与的社会保障委员会,负责制定农村社会保障制度规划、收费标准、支付标准,同时健全皖北贫困地区农村医疗保障制度。

**3.4 鼓励贫困地区的农民参加新型合作医疗** 农村合作医疗在20世纪80年代之前,得到了发展和普及。但是,到80年代初期由于农村承包责任制的推行,丧失了依托的集体经济而走向崩溃,直到2002年以后,农村合作医疗才又引起政府的高度重视,根据国家确定的计划,到2010年新型合作医疗制度将覆盖全体农村居民。农村合作医疗主要有乡办乡营、乡村联办、村办乡管、村办村管四种形式,一般提倡乡办乡营;有合医合药、合药不合医、合医不合药三种类型,以合医合药为主;有保小不保大、保大不保小、保小又保大三种补偿形式,以保小又保大最为普遍。根据皖北贫困地区经济特点,适宜建立合作医疗健康保险制度,这种形式的合作医疗所提供的服务和费用补偿不仅包括医疗,而且包括预防、保健、环境、卫生等项目。皖北贫困地区农村合作医疗健康保险制度应成立县乡农村合作医疗管理委员会,管理合作医疗基金,筹集方式以集体扶持为主、个人投入为辅,政府以财政预算适当引导支持,建立初级卫生保健专项资金,按一定人均标准下拨县乡作为合作医疗引导资金<sup>[5]</sup>。目前,新型农村合作医疗制度是指以农户为单位自愿加入合作医疗,由国家、市、县以及村、个人按照一定比例,共同缴纳合作医疗经费,目前的标准是国家、集体、个人每年各缴10元。农村合作医疗基金主要补助参加合作医疗的农民的大额医疗费用或住院医疗费用。农民生病后可以按照一定比例报销药费和医疗费用。

总之,皖北贫困地区农村社会保障工作应坚持以人为本、构建和谐社会的要求,进行多方面的探索和创新,初步形成以“贫有所济、灾有所救、老有所养、孤有所扶”为主要内容的社会救助新体系,同时应坚持“应保尽保、应救尽救、应助尽助”的原则,为促进社会保障事业的发展服务。

#### 参考文献

- [1] 周本立. 推进皖北及沿淮地区跨越式发展的分析与思考 [EB/OL]. (2006-04-08). [2007-11-01]. [http://news.cifd.com/060418/101\\_1281\\_1798860\\_00\\_slt.nh](http://news.cifd.com/060418/101_1281_1798860_00_slt.nh).
- [2] 张时飞,唐钧. 实现“全民低保”的重点、难点与着力点 [J]. 2005~2006 中国社会政策研究述评.
- [3] 郭海清. 建立农村居民最低生活保障制度的最大难点与解决办法 [J]. 经济师,2004(1):199.
- [4] 郑功成. 社会保障概论 [M]. 上海: 复旦大学出版社,2005.
- [5] 王怡. 社会保障概论 [M]. 济南: 山东人民出版社,2005:114-118.
- [6] 凌敏华,左其亭. 水质评价的模糊数学方法及其应用研究 [J]. 人民黄河,2006,28(1):34-36.
- [7] 张洵,李文. 模糊数学在水质评价中的应用 [J]. 吉林水利,2006(5):10-11.
- [8] 杨毅,杨立中. 模糊综合评价在环境质量评价中的应用 [J]. 污染防治技术,2003,16(4):17-19.
- [9] 金相灿. 中国湖泊环境: 第2册 [M]. 北京: 海洋出版社,1995.
- [10] 陈玉成. 环境数学分析 [M]. 重庆: 西南农业大学,2004.

(上接第11994页)

- [2] 王娟,高原. 水环境质量评价3种方法的应用对比 [J]. 工业安全与环保,2007,33(2):16-17.
- [3] 李祚泳,丁晶,彭荔红. 环境质量评价原理与方法 [M]. 北京: 化学工业出版社,2004.
- [4] 郑建青. 水环境质量评价的灰色局势决策法 [J]. 科技与管理,2003(3):29-30.
- [5] 王国平. 灰色局势决策用于水环境质量的评价 [J]. 干旱环境监测,1995,9(1):33-40