

农村社会保障制度是与城市社会保障制度相对应的概念，是指国家通过立法，采取强制手段对国民收入进行分配和再分配形成社会消费基金，为保证农村社会成员个人及其家庭的基本生活和经济福利，面向广大农村居民而采取的物质与生活上的帮助。随着经济的不断发展与社会进步以及我国贫富差距的不断拉大，建立与健全完善的农村社会保障制度已显得十分必要。

## 一、农村社会保障现状以及问题

### （一）现行中国农村社会保障制度发展长期滞后

中国作为一个人口大国、底子薄、农民基数大，农村社会保障制度的建立和完善不可能一蹴而就，这是一个客观原因。然而主要的原因还在于，国家在 20 世纪 50 年代初到 80 年代初的大约 30 年时间里，为了加速工业化积累，通过税收、储蓄、征缴等方式从农村中调动了约 1 万亿元的资金，每年平均高达 250 亿元。从 20 世纪 50 年代末开始，为了保证城市的发展和社会的稳定，国家制定了严格的户籍管理制度，阻止农民大量流入城市。这种城乡二元化的格局成为当前城乡社会保障差异的人为历史性因素。国家机关和企事业单位职工享受的国家给予的退休金、公费医疗、福利住房、粮食和副食补贴等待遇，农民都不享有。在那样一个时期，中国农村居民在依靠家庭保障之外，只能通过以社和队为基础的集体经济获得一定的集体保障，如合作医疗等。但 1978 年实行联产承包责任制后，农村社会保障组织系统也随之消失，农民不得不又退回到传统的以家庭为单位的社会保障模式中，农村家庭社会保障是目前农村返贫的直接原因。拿农村合作医疗制度来说，20 世纪 50 年代建立的农村合作医疗制度，在农村经济体制改革以后，基本趋向瓦解。很多农民在失去了社会或社区提供的集体医疗保障后，不得不恢复家庭保障和自我保障，1998 年农村自费医疗的比重达到了 87.449%。改革开放后的 20 多年里，城市居民由过去的单位保障制变成了多层次社会保障制，形式变了，但水平和层次都得到了发展和提高。而农民的生活虽然在改革后也有了大幅度提高，但在享受社会保障方面却倒退了。城乡社会保障的不平衡不仅没有改变，反而进一步增大了。

### （二）农村社会保障资金严重不足

这是目前我国农村社会保障存在的主要问题。我国政府用于社会保障的财政支出本来就明显少于其他国家，以 2000 年为例，加拿大政府用于社会保障的支出占中央财政总支出的 39%，日本为 37%，澳大利亚为 35%。我国只有 10% 左右，而这 10% 也主要用于城市居民的社会保障。占全国人口 80% 的农民，其社会保障费用支出仅占总数的 11%。而占人口 20% 的城镇居民，其社会保障费用支出却占了总数的 89%，城镇社会保障的覆盖率达 91%，而农村只有 2%。且国家的财政投入与人民，特别是农民生活水平普遍提高的状况也越来越不适应，核定的社会救济费用其保障能力只有原来的一半甚至 1/3。贫困问题一直是农村的主要问题。传统的农村社会救济只限于特定人群，如“五保户”和“三无”对象，救助对象非常有限，国家每年定期救济的农村贫困人口只有 140 多万人，而且救济水平也相当低，不能从根本上解决农民的生活难的问题。由于税费改革使乡镇经费大幅度减少，只靠县财政提供的有限资金不能为所有特困户提供救济，有些贫困地区，社会救济实际上已陷入了停滞状态，农民生活非常艰苦。

### （三）农村社会保障体系不健全

第一，社会保障覆盖面窄，应保障的未保障现象普遍存在。据国家统计局公布的资料，从 1999—2001 年，全国的农村社会养老保险工作一直在整顿和规范当中。其覆盖面和人数虽在增加，但情况最好的 2001 年虽



在全国 76% 的乡镇开展了农村社会养老工作，但参保人口仅达 8000 万。医疗保险目前全国的平均覆盖面仅 10%，其中东部地区达 60% 左右，中部地区 30% 左右。在落后地区的大部分地方，医保还处在探索和试点阶段。第二。农村社会保障发展不平衡。一般来说，经济较发达的东部地区，农村社会保障水平较高，而经济不发达的西部地区，则集中了我国大多数贫困人口，有些人连温饱还未解决，农村社会保障水平仍然很低，而且农村地区各保障项目发展很不平衡且很不健全，社会保障应包括社会保险、社会救济、社会福利和优抚安置等，是涵盖了生老病死、生育、就业等全方位的保障体系。而当前我国农村所实际付诸实施的除救灾救济、优抚安置之外。社会保险、社会福利等都无从谈起，不发达的农村地区更是如此。第三，农村社会保障机构的组织和制度效率低下，克扣、截留等不正常现象还时有发生。农村的最低生活保障制度、医疗保险制度、养老保险制度等，从各方面来看都还无法满足农民的需要。

#### （四）农民的失业风险正在产生并加剧

随着农村市场经济的发展，以家庭联产承包为主的双层经营体制使农户成为独立的商品生产者和经营主体，而市场经济的一个重要特征就是市场经济的主体必须独立承担自然灾害、意外事故、价格变动等经营风险。农民在面对市场经济带来的利益增长的同时，也面临着更大的风险。特别是中国加入 WTO 之后，国家将逐步减少对农产品进口的限制，长期受到国家政策保护的农业面临严峻的挑战，中国农民面临着更严峻的竞争环境和更大的经营风险，因此，建立农村社会保障制度就显得更为刻不容缓。同时。耕地的减少和生产效率的提高，使农村产生大量的剩余劳动力，有的转入第二、第三产业。也有的在家待业，甚至有完全脱离土地的农民和家庭，这些脱离了传统农业的农民，同城镇在岗职工和下岗职工一样，也迫切需要社会保障。这就使得一方面土地的保障功能在不断弱化；而另一方面，因为农村低保制度的不健全，农民也不愿意放弃土地的保障功能。现阶段对广大农民来说，土地既是农业最基本的生产资料，又是仅有的生存保障手段。那些收入主要来自非农产业，甚至长期脱离农业生产的农民，宁愿倒贴转包或者将土地撂荒也不转让的原因就在于此。

## 二、完善我国农村社会保障对策及政策建议

### （一）政府应给予高度重视，加大政策扶持力度

农村社会保障发展的长期滞后，主要源于历史原因。在先前很长一段时期里，政府的工作重点主要放在了经济建设上。对社会保障的关心支持不够，尤其对农村的社会保障投入的人力、物力太少，以致形成了今天这个局面。建立与健全完善的农村社会保障体制，不仅可以缓和当前日益加剧的贫富差距问题，而且对我国宏观经济的稳定也起着非常重要的作用。政府在当前时期，应对农村社会保障给予适当的重视，通过适当的政策倾斜，加快农村社会保障的发展。

### （二）加强农村社会保障法制建设。使农村社会保障有法可依

我国至今还没有出台专门的社会保障基本法，那些作为目前农村社会保障制度主要法律依据的行政规章之间缺少必要协调，不能形成配套的法律体系，导致实践中有许多问题无法可依。与此同时，建立健全农村社会保障的法律监督和实施机制也是推进农村社会法制建设的必然要求。我国现行农村社会保障制度中法律监督机制薄弱，主要体现在缺乏对农村社会保障基金筹集和运营的监督，导致保障基金的管理混乱，违规投资和违规使用基金现象在一些地区大量存在。

### （三）改革筹资方式，建立政府、集体和农户共同负担的多元筹资机制



目前,世界各国社会保障收入来源于政府预算拨款、社会保障税(费)、社会保障基金的投资收益以及各种形式的捐款。有鉴于此。解决我国社会保障基金严重不足的问题,引入集体与农户共同参与的多元筹资机制就显得势在必行。农民作为社会保障的受益主体理应负担其间的一部分费用,这在一定的层面上也体现了社会公平的原则。但是考虑到农民大多为低收入群体,建立在多元筹资机制基础上的社会保障水平可以采取逐步推进的方式进行。而且,政府应在其间扮演双重角色,即应该在这种进程发挥参与者与推进者的作用,切实让农民通过社会保障的改善感受到国家经济迅速发展的成果。

#### (四) 合理调整分类分层的不平衡农村社会保障制度

在我国农村不同地区之间经济发展水平及其不平衡,并且这种不平衡将会在相当长的时间内继续存在,所以在全国范围内建立统一的农村社会保障制度显然是缺乏现实的经济基础的。目前,我国农民的收入普遍不高。缺乏建立农村社会保障体系的经济基础,因此,应该在健全机制的基础上,采取因地制宜的策略,按照地区的不同分别推进农村社会保障工作。在富裕地区,可以仿效城市社会保障的方法和经验,全面展开养老、医疗、工商、生育和失业保险;而在贫困的地区,又要针对不同的保障群体,实施不同的有针对性的选择性的社会保障。在老年人多的地方,重点推行养老保险;在疾病多发的地方,重点推行医疗保险或农民医疗合作制度;在贫困地区,重点推行优抚、优教与最低生活保障制度。

#### (五) 建立与我国国情相适应的农村社会保障

我国是一个农民居多数的国家,社会保障整体水平提升的关键在于农村社会保障的改善。然而农村社会保障水平的提升。需要国家巨大财力的支持,考虑到国家目前的工作重心仍旧是社会主义经济建设,兼顾社会保障的建设就显得势单力薄。因此这一时期农村社会保障制度安排的重点在于:一是建立最低生活保障制度,对那些因疾病、灾害或缺乏劳动能力而造成生活困难的贫困人口提供帮助,以保障其基本生活。在确定最低保障标准时,应根据保障基本生活需要及政府和社会的承受能力制定制度化的标准;二是建立适应不同经济发展水平的农村医疗保障制度;三是建立农村社会养老保险制度,在制度安排上应考虑在自我保障的基础上逐步增加社会统筹的比例,实行个人账户与社会统筹的结合。未来农村养老保险在不放弃家庭养老的前提下应多渠道筹措农村社会保障资金,以解决资金不足的问题。

