

内容摘要：我国是一个人口大国，全国总人口的 80% 是农村人口，然而作为社会“减震器”和社会公平“调节器”的社会保障制度实施却长时间内只是关注于城镇居民，对占人口多数的农村居民投入很少。要建设好现阶段在我国农村社会保障制度体系，就应以政府为主导，多渠道筹措资金，不断完善和普及合作医疗制度，同时，各地应结合实际情况不断探索新思路，尝试新方法。

关键词：农村，社会保障，合作医疗

## 一、农村社会保障的定义

农村社会保障是指以地方政府为主，以基层社区为依托，由国家、社区、公民群体及个人合作兴办，通过国民收入再分配和个人消费支出集中资金，根据国家法律的规定，向农村社会成员中，部分或全部丧失劳动能力者、遭受自然灾害者、经济收入低于贫困线者提供物质帮助，以保证其基本生活的需要，促进农村社会安定和经济发展的一种制度。

## 二、现阶段我国实施农村社会保障制度的必要性

### （一）现阶段实施农村社会保障制度是维护社会稳定的安全网

社会保障制度本身就是一种社会安全体系，它通过对没有生活来源者、贫困者、遭遇不幸者和一切在失去劳动能力或工作岗位之后的劳动者给予救助，满足其基本生活需要、消除其不安全感、来维护社会稳定。当前，我国农民经常面临自然灾害、市场风险等不确定因素，这些不确定因素的存在，很可能就导致农民家庭生活的不稳定，进而影响农村社会的安定团结。因而，现阶段大力建设农村社会保障制度是促进农村经济发展、稳定农村社会的一道重要防线。

### （二）实施农村社会保障制度是实现全社会公平的调节器

在市场经济条件下，收入分配制度与竞争机制相联系，使社会成员间在收入分配方面不均等。为了解决这一社会问题就需要运用政府的力量对社会经济生活进行干预，通过社会保障的各项措施对社会成员的收入进行必要的再分配，将高收入者的一部分收入适当转移给另一部分缺少收入的社会成员，从而在一定程度上缩小社会成员之间的贫富差距，弥补市场经济缺陷，缓和社会矛盾。

### （三）建立农村社会保障制度是发展市场经济的必然要求，是实现资源优化配置的一种手段

在市场经济条件下，激烈的竞争必然会使部分劳动者被迫退出劳动岗位，从而使其本人和家庭因失去或减少收入而陷入生存危机。社会保障通过提供各种帮助使这部分社会成员获得基本的物质资料，维持基本生活水平，从而使劳动力的再生产成为可能。有了基本生活保障，农民不再因生计问题而去破坏森林植被，围湖造田，从而会有利于农村生态环境和自然资源的保护。同时，通过社会各方面筹措的农村社会保障基金可以通过合理的方式投资于农业生产，缓解农村资金紧张的矛盾，对农业生产起到积极作用。

### （四）建立和完善农村社会保障体系是经济社会可持续发展的内在要求



随着我国各项改革的深入进行和城市化水平的不断提高，我国被征地农民人数越来越多，农民工队伍不断壮大，纯农户逐渐减少，农民分化加剧，人口流动增强，新型劳动力就业市场逐步形成。这就要求社会保障制度适应新的形势需要，不但要求城市社会保障制度扩大覆盖面接纳进城农民工，而且也要求尽快建立并完善农村社会保障制度，为广大农村居民提供基本生活保障，并且随时接纳返乡农民工的转保。因此，加强城镇社会保障制度改革，建立健全农村社会保障体系，已是中国经济社会持续发展的内在要求。

#### （五）建立和完善农村社会保障体系有利于中国人口政策的持续实施

当前，我国计划生育工作已经取得了举世瞩目的成绩，然而目前的农村社会保障体系的缺失使农民在年老丧失劳动能力后，基本生活没有了保障，就迫使他们通过多生孩子来强化家庭保障。

### 三、农村社会保障现状和面临的问题

#### （一）现阶段农村社会保障形式单一，水平低，覆盖面小，社会化程度低，城乡收入差距进一步扩大

我国有 80% 的居民住在农村，但农村始终处于中国社会保障的边缘，有相当一部分社会保障的内容将整个农村人口排挤在保障体制之外，而城乡居民收入之比却在不断扩大，2004 年已达 3.21/1（资料来源：国家统计局）。2002 年底，我国养老、医疗和失业保险的覆盖面分别占全体居民的 18.3%、10.7% 和 13%，还没有达到国际上 20% 的最低标准。

#### （二）市场经济的发展不断打破传统农村集体、家庭和土地等故有的保障形式空间，使得农村公共福利事业发展缺乏主体

在计划经济下，国家对农村社会保障只进行适当投入，大部分主要依靠集体和家庭投入，土地作为稳定性高的一种保障手段得到充分利用。但随着市场经济的不断深化，集体、家庭和土地等传统保障手段的功能受到大大的削弱。实行计划生育政策以来，独生子女增多，农村家庭规模缩小，家庭社会保障功能不断弱化。再者，随着非农就业机会开始增加，农村人口尤其是青壮年大量外出，收入来源呈现多元化趋向，土地相对收入不断下降，土地保障功能也趋于下降。与此同时 20 世纪 80 年代以来，中国人口老龄化速度加快，更加重了农村的养老保障任务。

#### （三）现行的社会保障体系不健全，管理不完善

目前，农村社会保障缺乏统一的管理办法和监督体系。从管理机构上看，突出表现为多头管理、政出多门，最终导致了一系列如农村社会养老保险关系问题、农村社会养老保险资金的价值增值问题、因病致贫、返贫问题等。

### 四、我国实施农村社会保障的对策

#### （一）政府为主导，建立完善农村社会保障体系

政府的主导地位主要体现在制定社会保障政策法规并监督其执行，建立、完善和管理社会保障体系以及承担最后的财务责任。政府之所以要介入社会保障领域，根本原因在于社会保障的公共物品属性，同时，社会保障领域的市场失灵、政府权威及其强制力所带来的管理上的成本收益优势以及政府的最终财政责任也是其介入社会保障的重要原因。因此，必须由政府来精心策划养老、医疗、救济等社会保障计划，以逐步建立农村社会保障制度。



## （二）继续完善农村合作医疗制度，适时与城镇医疗保险接轨

我国的农村合作医疗制度已经取得了一定成绩，受到广大农民的欢迎。然而，由于筹集资金总量有限以及政府为了控制道德风险，新型农村合作医疗也设置了起付线、共付水平和封顶线。当前共付部分仍然很高（共付比例在多数地区达到30%~50%），对于低收入的农民来说更难支付现金部分，这就限制了这种保险对贫困家庭的用处，贫困家庭依然因无力垫付大病的全额医疗费用而放弃求医；其次，自愿参加必然形成对经济困难群体的排斥，能够参加的是农村中相对富裕的群体，也就更有可能享受政府提供的补贴以及相应的医疗保障。这样客观上形成了富人越富越有保障，穷人越穷越没有保障，政府对参保者的财政补贴，就变成了一种典型的逆向转移支付，违背了社会保障制度应当对贫困者转移支付和缓解社会不平等的基本原则。

针对以上存在的问题，下步政府应尽可能加强投资力度和宣传，改革医疗保障享受条件，寻求科学的缴费方式，同时建立医疗费用控制机制，缓解医疗基金的压力。与此同时，适应城镇化的需要，逐渐提高医疗基金的统筹层次，将农村合作医疗制度与城镇大病统筹保险接轨乃至合并。

## （三）建立医疗救助制度，作为合作医疗制度的补充

医疗救助制度是医疗保障体系的重要组成部分，也是社会救助体系的一个重要方面，在医疗保险制度尚不普及之时，其重要性更为突出。我国大部分地区将推行新型合作医疗制度，然而仍有少部分人群没有参保或参保了但无法享受的，而这些人往往却是最需要救助的单位。为此，在完善农村新型合作医疗制度的基础上，还应加强建立医疗救助制度，为确实有困难、无钱看病的人群实施医疗救助。

## （四）实现社会保障与家庭保障共筹资金，建立多渠道的农村社会保障资金筹集体系

社会保障资金是农村社会保障制度建设的核心问题。总体上社会保障资金应由个人、集体、政府三方共同负担。它体现了责任主体各自对社会保障的责任，同时也与我国现阶段经济发展水平和农村集体经济的实际情况相适应。我国现行农村社会保障制度难以为继的根本原因在于，本应有三方承担的社会保障资金基本上只是农民个人缴费，几乎变成了农民的个人储蓄。由于我国农村很多地区生产力发展水平还比较低，因而在短期内完全以社会保障取代家庭保障是不现实的，政府就要加大用于农民社会保障的财政投入力度，集体经济组织承担相应的资金比例，通过提高政府和集体对农民参保补助比例，激励农民积极参加社会保险，形成社会保障与家庭保障相结合的有效保障格局。

## （五）在农村社会保障制度实施中尝试实践新措施，努力探索新思路

在实施农村社会保障制度过程中虽然政府为主导，然而，面对我国中央及省级政府财力和人力都相对有限的现实问题，就迫切需要各地方政府在实施农村社会保障制度过程中不能仅仅依靠上级指令，而应不断探索新思路、尝试新方法。如为解决农村留守老人的养老问题可尝试两种途径，一种是建立以行政村为单位的社区活动中心的“自助养老”模式，另一种是尝试“互助赡养”模式。第一种方式是让无人赡养老人出租自有的土地耕种权给其他有富裕劳动力的家庭，其中的租金收取支出由专门机构负责，用租金来交纳参加政府或社会开办的社区活动中心的费用（其中活动中心工作人员来自本村，其工资可一部分来自于老人交纳的租金，一部分来自政府补贴，其中村级政府部门进行监督考核）；另外一种“互助赡养”模式，是让留守老人由本族或其他有青壮年劳力的家庭代为赡养，其子女为代赡养家庭给予一定的物质补贴，其中政府专门机构负责联系落实，平时进行监督检查受委托家庭，这样双方家庭都满足了各自的需求。

