

摘要：完善的社会保障法律制度是建立社会主义市场经济体制的前提和保证，而作为社会保障法律制度重要组成部分的农村社会保障法律制度尚不健全，给农村的社会保障带来一系列的问题，因此，健全我国农村社会保障法律制度具有重大的意义。

关键词：社会保障权 农村社会保障法 立法

社会保障法是指根据社会政策制定的，帮助公民克服生存风险、扶助弱势群体生活安全或促进大众福利的立法。《中华人民共和国宪法》第45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。”党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》规定：农村养老保障以家庭为主，同社区保障、国家救济相结合，有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度，以及建立新型农村合作医疗制度、实行对贫困农民的医疗救助的方针。确定了农村社会保障体系的建设基本价值取向。我国宪法已经确立了农村社会保障的法律地位，目前农村人口占我国总人口80%以上，但长期以来农村社会保障始终处于中国社会保障体系的边缘，有相当的社会保障的内容将整个农村人口排挤在体制以外。因此，完善农村社会保障的法律制度已经成为当务之急。

#### 一、完善我国农村社会保障法律制度的必要性

1.完善农村社会保障法律制度是现阶段农村社会保障发展水平的需要。现阶段我国农村社会保障发展水平偏低，使得加快农村社会保障法制建设成为必然要求：第一，我国农村社会保障水平明显低于城市。这是由于长期的历史原因，也是由于城乡之间在生产社会化程度、就业、社会分配、收入消费结构等方面存在明显的差别，因而城市和农村的社会保障不宜采取统一的模式，但城市和农村的社会保障同样都需要发展。第二，现行的农村社会养老保险是以个人交纳为主，集体补助不到位，国家在农村的政策扶持力度太小，使得在缺乏法律的强制性规定下，仅靠政策难以使社会保险在农村的覆盖面扩大。第三，农民觉得“保险无保障”，不能解决基本生存问题，缺乏参保积极性。例如：按民政部的《农村社会养老保险交费领取表》计算，每月交2元，交费10年后每月可领4.7元，15年后每月方可领取9.9元。

2.完善农村社会保障法律制度是新时期农民生产、生活保障的需要。在计划体制下的农村以集体保障为主体，家庭保障和国家救济为补充，随着农村市场改革深入，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。首先，现阶段农村家庭保障逐渐瓦解；工业化与城市化使很多农民从第一产业转到第二、三产业，往往没时间照顾家庭；生育观念的转变使家庭规模逐渐缩小，传统的农村家庭保障功能弱化。其次，土地保障功能降低，农业的收益小，在遇到自然灾害和年老、疾病时无法保障基本生活。特别是对于被征地农民，除了土地补偿、安置费外，其就业、养老、医疗等社会保障也需要获得法律保障。再次，社区保障受经济发展水平限制。社区保障适用于集体经济实力比较雄厚的社区，其实施范围比较窄。虽然现阶段农村家庭保障、土地保障、社区保障在农村社会保障法律制度不健全的情况下仍然发挥主导的作用，但从长远规划来说社会保障是市场经济条件下农村可持续发展的必然要求，而健全的农村社会保障法律制度又为农村社会保障实施提供法律保证。

3.完善农村社会保障法律制度是实现社会保障权，维护人权的需要。社会保障权是公民的一项重要的人权。2004年3月14日，十届全国人大二次会议，把“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”以及“国家尊重和保障人权”写入了宪法。我国于1997年10月27日签署了《经济、社会、文化权利国



际公约》，承认人人有权享受社会保障。要实现占中国绝大多数人口的农民的社会保障权必须尽快建立起完善的农村社会保障法律体系。

## 二、我国现行农村社会保障法律制度的不足

1.立法层次低，法律体系不健全。社会保障法是一个独立的法律部门，其效力仅低于宪法，由全国人民代表大会制定的《社会保障法》仍处于起草阶段。国务院及相关部委颁布的行政法规和部门规章大多以“规定”、“试行”、“暂行”、“决定”、“意见”、“通知”的形式出现，农村社会保障的相关内容，主要散见于政策文件、部门规章、相关机关发布的通知、命令等等。如民政部出台的《县级农村社会养老保险方案》、《农村社会养老保险基本方案》、《关于进一步做好社会养老保险工作的意见》；劳动与社会保障部办公厅颁发的《2002年农村养老保险工作安排》等，立法层次偏低。各地分散的地方立法使社会保障制度难以统一，它带来的结果将是社会保障立法严重缺乏权威性和稳定性。关于农村社会保障的立法在许多方面仍属空白。目前还没有一部基本法来规范农村社会保障法律制度，仅有1994年由国务院颁布，2007年3月由民政部等相关部门修订的《农村五保供养工作条例》一部较高层次的行政法规，其他方面均缺乏法律的规定。民法、刑法、劳动法等部门法中缺少相应的配合，现有的零散颁布的各种条例、规定、通知和规定，相互之间缺少必要的衔接，不能形成配套法律体系，使农村社会保障法律体系不健全。

2.现行社会保障法规、规章适用范围窄。从各种有关社会保障行政法规、规章的适用范围来看，其适用对象主要为城镇的各种企业。如1999年1月国务院259号令《社会保险费征缴暂行条例》，基本养老保险、失业保险的征缴范围是国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工。基本医疗保险征缴范围是国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，国家机关及其工作人员，事业单位及其职工，民办非企业单位及其职工，社会团体及其专职人员。失业保险的征缴范围是国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，事业单位及其职工。广大农村未被纳入社会保障的范围。

3.实施机制弱、缺乏法律责任机制。现行社会保障法规中缺乏法律制裁措施，目前最为突出的是对挤占、挪用、截留社会保险基金的行为得不到及时的惩治。我国刑法缺乏对这些行为规定为犯罪进行惩治的条款。一些地方政府利用掌管农村养老保险基金的便利条件而挤占、挪用和挥霍的情况时有发生，有的将社会保障基金借给企业周转使用，有的用来搞投资、炒股票，更有甚者利用职权贪污、挥霍，致使农民的“保命钱”大量流失，一些地方将农保基金违规存入地方商业银行、农村信用合作社或者非银行金融机构，这些机构有的因经营不善亏损破产，致使存入的农保基金无法取出造成损失，形成支付危机。

4.缺乏法治环境，维权意识差。在农村特别是经济不发达地区，缺乏法治宣传与教育，农民缺乏法律知识，利用法律手段维护自身权益的意识不强。法治意识淡薄，办事靠经验、凭感觉。长期以来，形成了政策盲区，维权弱势。如：有的企业通过召开职工（或股东）大会，拒绝参加社会保险。2004年12月1日颁布实施《劳动保障监察条例》，加大了劳动和社会保障执法力度，在各地成立了专门的劳动保障监察机构，使社会保障“执法形象”得到改善。加强覆盖农村的劳动保障监察员队伍的建设和执法环境建设，提高农民维权意识，是改善农村社会保障执法环境的重要途径。

## 三、完善农村社会保障法律制度的建议

1.建立多层次的农村社会保障法律体系。首先，建议正在起草的《社会保障法》将农村的社会保障放在与城市同等重要的位置，有了城乡统一的社会保障基本法才可以将农村社会保障制度的运行纳入统一的法制轨道。然后在社会保障基本法律的基础上，进行急需的《农村养老保险》、《农村新型合作医疗保险》的立法工作。以及农村社会救助；农村社会福利；农村军人及军属优抚等单行法规、规章的制定。其次，



建议在修改社会保障相关法律时，将能够适用农村的内容包括进去。将其中歧视、排除农村和农民社会保障的内容加以删除、把农村和农民纳入社会保障法律、法规的覆盖范围，如修改《劳动法》时，适用对象包括农村生产经营主体。在此基础上逐步制定城乡统筹的社会保障法律、法规。

2. 强化解决农村社会保障的司法机制。建议在人民法院设立劳动和社会保障法庭，专门从事审理劳动和社会保障争议案件，在条件成熟后，可借鉴国外普遍实行的专门法院审判方式，建立我国专门的劳动和社会保障法院。既可以增加人民法院的办案效率，又可以更好的保护当事人的合法权益。我国农村长期以来国家救济和农民互助为主体的社会保障制度，农民的权利意识淡薄，更缺乏法律知识，由于权利主体的强势地位，难以投入大量的时间、精力和昂贵的诉讼费用，因此，还可在农村建立专门的社会保障争议仲裁和调节机构，既节约司法成本又可以省去农民的讼累和诉讼费用。另外，要加强对农民解决纠纷的法律援助和律师协助。目前律师主要集中在城市、特别是大城市中，而占我国人口大多数的农民难以得到律师的帮助。诉讼费用的高昂也使困难农民望而却步，法律援助的实施可以有效地解决以上难题。

3. 与其他法律部门的立法内容衔接。为保证社会保障法律规范的有效实施。建议在修订《中华人民共和国刑法》时增加对挪用、挤占社会保险基金的行为情节严重构成犯罪的制裁措施；必须通过立法解决社会保险费的收缴问题，加大强制收缴社会保险费的力度，对欠缴、拒缴社会保险费的，建议在正在起草中的《社会保险法》规定追究相应的法律责任；在民法中增加对于企事业单位拒不为员工支付社会保险金的，致使员工的社会保障权益受到侵害的，该员工可通过提起侵权之诉寻求救济。2007年10月1日开始实施的《物权法》第一百五十一条规定：集体所有的土地作为建设用地的，应当依照土地管理法等法律规定办理。而我国现行《土地管理法》及相关法规、规章规定土地补偿费、安置费中没有包括社会保障费用。因此，建议失地农民的养老、就业、医疗所缴纳的社会保险费从征地补偿费、安置费和政府土地出让金中安排，计入征地成本，由用地单位或当地政府交付。

#### 参考文献：

1. 朱崇实。社会保障法 [M]。厦门大学出版社，2004
2. 崔秀荣。我国农村社会保障法律制度的环境条件 [J]。当代经济，2004（1）
3. 九三学社中央信息中心。
4. 申长永。建立农村社会保障制度的法律思考 [J]。集团经济。2006（26）
5. 童星，张海波。现阶段农村社会保障 [J]。淮阴师范学院学报哲社版，2005（2）
6. 林榕。健全农村社会保障法律制度的探讨 [J]。三明论坛，2005（3）

