

摘要：本文分析我国现阶段农村社会保障制度存在的问题，提出建立农村社会保障制度的框架和对策。

关键词：农村社会保障，农村社会保障制度框架，对策

一、现阶段我国农村社会保障制度存在的主要问题

据有关资料统计，2004年我国农村享受最低生活保障的总人数为488万人，2006年底达1593万人。这期间虽然有大幅增长，但也仅占农村贫困人口的24.8%。目前，我国农村社会保障制度建立过程中主要存在以下问题。

（一）社会保障覆盖面窄、层次低、发展不平衡。从社会保障的支出看，到目前为止，占全国80%左右农民的社会保障费支出占全国保障费总支出的11%，而占人口不到20%的城镇居民社会保障费支出占总支出的89%。可见，农村与城市人口享受的社会保障待遇不平衡。从覆盖面看，城镇已达91%，而农村只有2%。另外，社会保障制度建设在各地地区也不平衡，东部沿海地区好于东北、中、西部地区。

（二）社保资金缺乏稳定来源、筹资困难。现阶段，农村社会保障最突出的问题是社保资金短缺。国家虽然加大投入力度，但远不及农民对社保资金的需要，社保资金增加的幅度低于物价的上涨速度。社保资金来源单一、有限，主要坚持“个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持”的原则，大多数集体无力或不愿承担，国家政策很难落实到位，单纯依靠农民自己缴纳又受农民收入水平的限制。这样，社保资金就缺乏稳定性与持久性。

（三）农村社会保障缺乏必要的法律保障。由于农村许多具体实施办法多是通过各种行政性文件发布，缺乏法律权威与制度刚性，有很大的随意性，导致社保资金被挤占、挪用现象时有发生。

二、建立农村社会保障制度框架的构想

我国农村社会保障制度的框架大体包括如下几个方面：

（一）农村最低生活保障制度。农村最低生活保障制度是国家为保障难以维持基本生活的农村贫困人口而建立的一种社会救助制度。建立农村最低生活保障制度应注意以下几方面问题：一是制定科学的最低生活保障线标准。由于不同地区收入水平、消费水平的差异，国家可对东部发达地区、东北部、中部欠发达地区、西部相对贫困地区制订不同的标准，地方政府再制定符合本地区实际情况的实施标准。该标准既要实事求是、合情合理，又能有效解决贫困农民的生活困难，维持农民吃饭和穿衣的基本生活需要。二是界定农村最低生活保障对象。农村最低生活保障对象主要包括因缺少劳动力、低收入造成生活困难的家庭；因灾、病及残疾致贫的家庭；无劳动能力、无生活来源及无法定抚养义务的老年人、未成年人、残疾人等。三是要遵循“输血”和“造血”的有机结合原则。“输血”指通过国家财政及地方财政给予农民最低生活保障的费用，“造血”是要发展农村集体经济，通过补充地方财政的实力，进一步增强地方财政的可转移支付力度，使保障基金有稳定的来源。只有二者结合，才能使农民获得最低生活保障经费。



(二) 农村养老保险制度。农村社会养老保险制度是国家保障全体老年农民基本生活的制度。建立农村养老保险制度应遵循以下原则：一是对不同受保类型的老人采用不同养老资金交纳方式。给每个受保人建立个人养老金账户。对完全从事农业生产的农民，本人可交小部分养老保险金，乡镇集体和国家给予一定补贴；对以农业为主，兼营第二、三产业的农民，本人可适当交纳保险金，并由乡镇集体和国家给予一定补贴；对于以二、三产业为主，以农业为辅的农民，本人可多交纳一些保险金，乡镇和国家再给予一定补贴。对于发展为城镇居民的农民，由农保转为镇保或城保，纳入城镇职工养老保险的范畴。二是不同地区的农村分层次设定标准和各部分的比例。西部、中部、东北部地区集体经济较少，地方财政补贴可能会少些，中央财政可通过转移支付给这些省份多补贴一些；而东部地区集体经济多，地方财政可多补一些，中央财政少补一些。

(三) 农村医疗保险制度。农村医疗保险制度是以农村居民为对象，在农民因病治疗期间，可获得必要的医疗费资助和疾病补贴的一种社会保险制度。建立农村医疗保险制度应注意以下原则：一是采取三方出资的原则。给每位投保人建立个人医疗保险账户，采取个人出小头，国家和集体出大头的原则来筹建医疗保险基金。二是建设一支规范有序的农村医疗服务队伍。

(四) 农村社会救助制度。农村社会救助制度是国家针对灾害、突发事件或无所依靠的老人，采取应急措施来保障农民基本生存的社会保障制度。主要包括：一是对非灾害性的救助。国家应加大对农村“五保户”、“特困户”等的资金投入力度，加快“五保”设施的建设，提高服务质量和服务水平。其中，对“特困户”家庭可给予一定救济金。二是对灾害性的救助。一方面，国家预算中应增加灾害救助资金的比重。另一方面，通过社会援助的方式筹集救灾资金。如争取国际援助或社会捐赠等方式来扩大资金来源。

(五) 农村社会福利制度。农村社会福利制度是国家或社会提供福利服务，对农村社会成员给予物质上或精神上帮助的措施和制度。有条件的地区可尝试。农村社会福利项目大致分三类：一是以货币形式发放各种政府补贴。如，在重要节日（例如“过年”等节日）给予农村少量家庭政府慰问金等。二是为提高村民生活质量开展农村文化服务。如，在村镇建立农村文化站，建立免费技能培训中心等。三是建立残疾、孤儿生活扶助中心。为他们提供生活供养、疾病康复、文化教育等福利服务。

(六) 农村社会优抚制度。农村社会优抚制度是一项物质补偿和政治褒扬相结合的特殊农村社会保障制度，其保障对象是为革命和社会主义建设事业做出特殊贡献的农村退伍军人及其家属等。

三、构建农村社会保障制度的建议

(一) 推进社会保障的法制化管理。农村社会保障需要一个良好的法制环境，使农民的合法权益得到真正保障。在制定农村社会保障法律、法规和条例的过程中，应遵循以下原则：一是坚持普遍性与特殊性相结合原则。由于我国东、中、西部地区发展不平衡，国家应制定“农村社会保障法”，根据我国农村现状，对社会保障的原则、对象、保障内容等作统一明确的规定；地方可在“农村社会保障法”的基础上根据本地区实际发展水平和经济状况制定适合本地区发展的“农村社会保障条例”。二是坚持权利和义务对等原则。每一农村社会成员都有获得社会保障的权利，同时也应承担相应的义务。如，依法定期缴纳保费及履行相关义务等。三是坚持公平与效率一致原则。在坚持公平的前提下，能合理保障每个农民的合法权益不受侵犯，但兼顾效率又可起到有效激励的作用。在良好的机制设计条件下，公平与效率是同向互动的。公平会使人感到社会的公正与和谐，能激发农民的干劲，促进效率的提高。同时，效率的提高又会使农村社会财富增长，使更多的人得到保障，从而实现真正的公平。这种公平与效率的同向互动才能促进农村社会走向真正和谐。



(二) 建立农村社会保障组织机构，理顺管理体制，明确职责分工。为改变政出多门、效率低下的情况，建议在中央和省级人民政府设立由财政、劳动、人事、司法、民政、卫生、银行等部门组成的农村社会保障委员会，负责对规划、政策、实施办法的制定和对资金的征收、管理、经营、使用情况的监督检查及资金保值、增值的策划。明确各级政府及有关职能部门在资金筹集和管理方面的职责分工，同时应把农村社会保障政策制定机构与社保资金运作机构分开。

(三) 对社保资金进行保值增值。主要从五方面来保证社保资金。一是要靠自己的积累。这种方式让农民既有安全感又有自主感，有利于调动广大农民群众参与社会保障的积极性。二是多渠道筹资。首先是地级市及以上各级财政下拨的救助基金。其次是县级财政年度配套拨出的救助基金。再次是机关、团体、企事业单位和社会热心人士的捐赠和赞助的资金。三是加大国家对农村社保资金的投入力度。四是要发展农村集体经济。首先，可加大农村所需资金的“造血”功能，从而为社保资金“输血”。其次，可解决农村居民的就业问题，增加收入，增加自己投入更多的社保资金。五是国家通过特殊政策实现社保资金的保值、增值。通过立法对存入银行的农村社保基金给予政策性支持，利率要高于一般社会利率标准。

(四) 加大农村社会保障宣传的力度，增强农民的社保意识。首先，要让广大农民群众有知情权，宣传农村社会保障的法规及农民的权利与义务。其次，要发挥新闻媒体的作用，通过电台、电视等向农民群众全面宣传。再次，政府定期对本地区社会保障执行情况向农民公示，允许农民对本人在社保制度中出现的问题可以咨询和投诉。

(五) 加强对农村社会保障的监管。这是我国农村社会保障制度不可缺少的重要组成部分，主要包括以下三方面工作：一是行政监督。由政府职能部门代表国家对农村社保制度的执行情况、社保资金的管理、保值增值情况进行监督，接受重大违法违纪案件的投诉与处理。二是审计监督。依照国家法定程序，由国家审计机关对农村社保资金的财务状况、收支情况及资金管理情况进行审计，并定期向社会公布审计结果。避免社保资金的挪用、乱用和不正当的投资行为，确保社保资金的财务安全。三是社会监督。由农民、农村集体、社会团体、新闻媒体等对农村社会保障的执行情况及资金运营进行全面监督，充分发挥社会监督的职能和作用。

