

# 新时期农村社会保障及其资金问题的思考

汤小宾,徐 宁

(安徽师范大学 社会学院,安徽 芜湖 241003)

**【摘要】**建立完善的农村社会保障制度是建设和谐社会的重要保证,农村社会保障制度的有效运行又必须依靠充足的资金投入。本文分析了现今农村社会保障资金存在的主要问题,并提出了相应的对策建议,试图建立合理的农村社会保障资金支撑体系。

**【关键词】**农村;资金;社会保障;和谐社会

**【中图分类号】**F323.89 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2009)03-0093-03

## 一 引言

建立完善的社会保障制度体系是建设和谐社会的重要保证,而农村社会保障制度又是我国社会保障制度体系的重要组成部分。经济因素、政治因素导致了我国城乡“二元社会”的社会保障制度的分立<sup>①</sup>,城市居民享有较高水平的社会保障和较全面的社会福利,而农民基本被排斥在正式的社会保障制度之外。城市居民享有优越的社会保障,而农村社会保障体系得不到有效地发展,整体而言,我国社会保障制度仍无法得到全面的发展和完善。因此,建立城乡一体化(但不是说城乡同步或同一水平)的社会保障是十分必要的<sup>②</sup>。从长远角度而言,为深入贯彻落实科学发展观,构建和谐社会,必须建立完善的农村社会保障制度。

## 二 完善的农村社会保障制度是建设和谐社会的重要保证

### (一) 完善的农村社会保障制度是构建和谐社会的客观要求

社会主义和谐社会应该是一个公平公正的社会。只有实现社会公平,才能协调各方面的社会关系,从而有利于调动人民群众的积极性,有利于实现社会和谐稳定。社会保障体系的城乡二元结构造成的后果便是社会公平理想与现实的脱节,人为地拉大了城乡之间的差距。农村社会保障的欠缺不仅严重地影响了广大农村居民的生活保障和生活的质量,造成贫困现象的恶性循环,而且严重地违背了社会保障应该体现的公平原则,进而直接妨碍着农村和谐社会的构建。

完善农村社会保障制度具有利益补偿和收入再分配的功绩,可以在一定程度上缓解市场经济条件下,在城乡社会成员间社会分配不公、利益分化过于悬殊的问题,起到社会平衡的作用;同时为那些无力参与竞争或失去竞争能力的农村社会成员,

以及那些基本生活暂时出现困难的农村社会成员提供必要保障,以消除这部分社会成员的不安全感,弥补市场的缺陷,缓和社会矛盾,促进社会公平,减少社会动荡,起到社会“稳定器”“调节器”的作用。

### (二) 完善的农村社会保障制度是社会成员、阶层流动畅通的内在要求

社会主义和谐社会应该是一个没有身份歧视,社会流动畅通的开放的社会。一个社会越是开放,越能排除各种因素的干扰,社会流动程度越高,各种人才才能人尽其才,使全社会的人力资源得到最佳配置,从而保持社会的健康和活力,社会不断进步。完善的农村社会保障制度是市场经济的“推进器”,一方面,能为农村劳动者提供基本的生活保障,统一的社会保险,可以作到“劳动力流到哪里,社会保障跟到哪里”,帮助他们抵御未来生、老、病、死、残等事故风险,解除劳动者的后顾之忧,人们也就不怕流动;另一方面,农村劳动者的健康有了保证,劳动者的素质才有可能得到提高从而加快促进经济的发展。

## 三 农村社会保障资金存在的主要问题

分析我国农村社会保障制度现状后我们不难发现,我国农村社会保障资金方面存在较大的问题,这一问题极大地制约了我国农村社会保障事业的健康发展。

### (一) 国家财政对社会保障支出水平低

据有关材料显示,我国中央财政支出用于社会保障的比例,已经从1998年的5.52%提高到2006年的11.05%,但这一比例远远落后于西方发达国家30%左右的水平。我国财政对社会保障事业的投入严重不足,加之我国对农村社会保障制度建设的长期轻视偏见,使得国家对农村社会保障资金投入更显不足。

农村社会保障项目的资金投入与实际需要之间的矛盾十分突出,致使农村社会保障制度目前仍处于“零敲碎打”状态。比如乡村中本该属于“五保”的孤寡老人,他们的养老问题需要自己解决,还有那些因城市化而失去土地的农民,那些进城务工随时可能失业的农民工,他们急需解决的最低生活保障制度却得不到妥善的安排。导致这些现象出现的最主要的原因就是资金的严重不足,由此可见国家财政支出的低水平从根本上阻碍了农村社会保障项目的实施。

## (二) 农村社会保障资金筹资模式单一

当前,我国农村社会保障资金的筹集方式主要是以农民个人缴纳为主,集体次之,国家为补充。其本身就必然存在着国家、集体的责任过小,农民负担过重的问题。相对于城市经济的快速发展,农村经济发展缓慢,农民收入增长缓慢,同时家庭保障功能逐渐下降,使得这种筹资模式只会加剧城乡发展的差距。

近年来,国家财政虽然逐渐加大了对农村社会保障的投入,但其增长速度远低于经济社会发展水平和物价上涨的速度。由于物价上涨,原来核定的社会救济费,其保障能力只会不断下降,这使得国家和集体对农村社会保障承担的责任过小,不仅造成资金来源的不足,降低了保障标准,而且也影响了农民参加养老、医疗等保障的积极性,加大了保障工作的难度。

## (三) 农村社会保障资金管理不规范、运营不合理、保值增值程度低

农村社会保障基金流失的原因有很多,比如地方政府和其他经办机构违规使用、违规投资和非法侵占等。另外就是高额的管理费用,一些地方农村社会养老保险的管理费用曾占到实收保障费用的30%以上。由于中国经济体制的改革和国家政策的转变,农村社会保障的政策和方案经常发生重大的变动,相关部门出台的政策和计划缺乏稳定性和协调性。而社会保障恰恰是一项持续性很强的工作,缺乏稳定性和协调性的政策与计划,必然使具体工作部门与广大农民无所适从,降低了政策与制度的威信与吸引力。

目前各地尚未统一建立起农村社会保障基金,只是在少数发达的农村地区由各地方政府建立了农村社会保障基金账户。而这些建立了农村社会保障基金账户的地区也存在着很多的问题,主要问题有法制建设滞后、管理监督不力、基金运作失当、可持续性较差。直到今天,我国还没有一部统一完

整的社会保障基金法规,农村社会保障基金管理缺乏法律保障,难以实现保值增值。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,致使社会保障基金的安全性、流动性与受益性非常差,轻者会挫伤广大农村居民的参保积极性,重者甚至会引起金融危机。

## 四 建立合理的农村社会保障资金支撑体系

针对农村社会保障资金当中存在的主要问题,我们应该有针对性地做出调整,建立合理的农村社会保障资金支撑体系。

### (一) 调整结构,提高财政对农村社会保障资金支持力度

首先,进行结构调整,建立稳定、规范的财政支持机制。把财政应负担的农村社会保障资金足额纳入到财政预算当中,财政预算安排的农村社会保障资金要及时足额拨付到位。同时应科学测算、合理确定农村社会保障资金在年度财政预算中的比例,逐步增加财政资金收入。

其次,拓宽农村社会保障资金来源渠道。建立完善的农村社会保障制度,必须要求以雄厚的资金作基础,而如何筹措资金是农村社会保障制度建立成功与否的关键。除农民个人缴费部分外,还要广辟融资渠道,采取多种形式进行筹措。一是中央财政要适当调整财政支出结构,提高社会保障资金支出比例,加大对农村社会保障资金的投入。同时地方财政要明确自己的责任,及时配套资金投入社保资金当中去。二是可以借鉴福利彩票、体育彩票的经验,尝试发行社会保障债券和彩票,从社会广泛募集资金。

### (二) 建立全国统一的个人账户,实行财务会计制度

以“社会统筹与个人账户相结合”为原则,尽早制定和实行农村社会保障财务会计制度<sup>[3]</sup>。从我国社会保障改革的方向和世界社会保障改革的潮流来看,建立个人账户,按个人账户储备积累的总额确定保障基金的发放标准,是建立农村社会保障制度的基本要求。建立个人账户就意味着,不论集体补助多少或有无补助,连同个人交纳的部分,都归到投保人的个人账户上。这种方式对于增强农民在保险基金上的安全感和自主感,调动广大农民参加社会保障的积极性,都是大有益处的[4]。

在设立个人账户的同时,还必须有一块社会统筹基金,以承担起社会互济的功能。将社会统筹部分与个人账户部分的资金进行统一保管,必须建立有效的财务会计制度。只有做好社会统筹和个人

账户相结合的工作,并建立有效的财务会计制度,才能不断推进农村社会保障制度向更深层次的发展。

### (三) 强化监管,确保资金的安全增值

我国农村社会保障的现状是城乡分割,条块分割,多头管理,各自为政。条块之间既无统一的管理机构,也无统一的管理办法<sup>[1]</sup>。我们要致力于建立起一个统一的管理和规范机制,消除“多龙治水”、条块分割的状态。我们可以考虑建立一个政府领导、由权威机构组成的社会保障管理机构。在中央层面,可以考虑在国务院设立全国社会保障委员会,负责编制全国农村社会保障制度建设规划和实施办法,起草农村社会保障法律和法规,制定农村社会保障规章和政策,指导、监督、检查农村社会保障基金的征收、管理、经营和发放,策划保障基金的保值和增值;在地方层面,可以按照社会保障行政机构、执行机构、监督机构既相对独立又互相制约的原则,分别设立社会保障管理委员会、社会保障事业管理中心、社会保障监督委员会,进而形成

统一管理、分工协作、有效制衡的农村社会保障管理体系。

最后,能否确保社会保障基金的保值增值是农村居民对农村社会保障树立信心的关键。在具体执行上,要依靠基层政权组织及群众性管理组织,分级分类负责各地区的社会保障事务的管理、执行、监督,努力建成分工合作的社会化、法制化的社会保障网络,实行多元化投资运营,由政府负责宏观监督,以提高投资回报率。

### 五 总结

建立完善的农村社会保障制度是建设和谐社会的重要保证,农村社会保障制度的正常运行又必须依靠充足的资金投入。根据我国社会保障的现状,当务之急就是要解决好农村社会保障资金当中存在的一些问题。只有这些问题得到解决,我们才能继续深入地解决其他问题,最终完善农村社会保障制度。在国家大力建设社会主义新农村的契机下,只要我们对症下药,相信我们可以建立起一个崭新的农村社会保障制度。

#### 注释及参考文献:

- [1]戴卫东.社会学视角下的中国社会保障问题[J].现代经济探讨,2007,1.
- [2]张培春.加快农村社会保障建设的必要性[J].锦州师范学院学报(哲学社会科学版),2001,3.
- [3]张立荣.中国农村社会保障体系重构:缘由与方略[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2002,5.
- [4]王长城.我国农村社会保障面临的形势、问题与对策[EB/OL].绍兴数字农业,2005/9/20.  
<http://www.sxny.net/html/main/nypIView/2006031330910.html>
- [5]曹应梅.浅论我国农村社会保障制度[J].青海师专学报(教育科学),2004,6.

## Reflections of Rural Social Security and Its Found Problems in the New Era

TANG Xiao-bin, XU Ning

(College of Society, Anhui Normal University, Wuhu, Anhui 241003)

**Abstract:** One important guarantee to construct a harmonious society is the establishment of perfect rural social security system, the effective operation of which must rely on ample capital input. The paper analyses the main problems existing in rural social security funds, and puts forward relevant countermeasures and suggestions, aiming to develop a rational supporting system for rural social security funds.

**Key words:** Rural Society; Capital Fund; Social Security; Harmonious Society

(责任编辑:李进)