

# 我国农村社会保障体系建设中存在的问题及对策思考\*

● 高 鹏

(中国人民公安大学 公共管理学院,北京 100038)

**摘 要:**改革开放以来农村经济体制的改革和社会主义市场经济体制的基本确立,使农村的社会经济状况发生了根本变化,以集体经济为依托的旧的农村社会保障体系已基本瓦解,农村传统的依赖于土地的生活保障体系被削弱,农村以家庭为支撑的生活保障发生了很大变化,生存、养老、医疗等重要问题日趋凸显。构建并完善适合我国国情的新农村社会保障体系已经迫在眉睫。本文对目前我国农村社会保障体系建设中低层次、低覆盖、低效率以及制度设计等基本状况进行了深入分析,指出了存在的主要问题并提出相应的对策建议。

**关键词:**社会保障体系;农村低保;医疗制度;养老保险

**中图分类号:**D632.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-4458(2009)01-0053-02

## 一、我国当前农村社会保障体系的现状及建立的必要性

### 1. 我国农村社会保障体系的现状

十七大报告指出:“人民生活显著改善。城乡居民收入较大增加,家庭财产普遍增多。城乡居民最低生活保障制度初步建立,贫困人口基本生活得到保障。居民消费结构优化,衣食住行用水平不断提高,享有的公共服务明显增强。”

从1978年开始,我国农村经济也得到了迅速的发展。然而,由于自然条件、生产方式、生活条件和资源禀赋等多种因素的影响,农村社会保障制度还很滞后,这已经成为进一步提高农民生产积极性和增加农民收入的很大障碍。因此,如何抓住十七大提出的全面建设小康社会的良好契机,推动农村社会保障体系稳步发展,使广大农民解除后顾之忧,享受国民待遇,分享社会主义建设的成果。

随着农村经济的发展和农村结构的变化,在农村出现了人口老龄化与家庭小型化的趋势。农村传统的以家庭为主的保障模式已难以继,需要构建同社会主义新农村的生产力和经济结构相适应的,能促进农村经济社会发展,保持农村社会稳定,稳步增加农民收入的社会保障体系。因此,建立健全农村社会保障体系,不仅是深化农村经济体制改革的需要,更是加快农村经济发展和稳定农村社会的需要。

### 2. 建立和完善农村社会保障体系的必要性

(1)建立和完善农村社会保障体系是加快农村经济发展和稳定农村社会的必然要求。随着农村经济体制改革的逐步深入和市场经济体制的逐步建立,农村的产业结构和社会结构都将发生很大变化,农村的各种生产要素开始流动,大批农村劳动力将脱离传统农业领域向非农产业转移。农村原有的集体保障功能将越来越弱,农民不仅面临着市场风险,而且还有各种各样的社会风险,而目前农民承受各种风险的能力都比较弱。因此,建立健全农村社会保障体系,不仅是深化农村经

济体制改革的需要,更是加快农村经济发展和稳定农村社会的需要。

(2)建立和完善农村社会保障体系是逐步打破城乡二元化社会结构的重要手段。我国是一个典型的城乡二元化结构的国家,城乡差别是长期以来一直存在的一个突出问题。城乡差别表现在多个方面,而这种差别在社会保障待遇方面更加突出。农村建立健全社会保障体系,不仅是扩大社会保障覆盖面、完善全国社会保障体系的基本要求,而且有利于促进城乡人才流动,缩小城乡差距,从而为实现城乡经济、社会一体化做出贡献。

(3)建立和完善农村社会保障体系,是维护农民国民待遇的客观要求。社会保障实行城乡区别对待的一个可解释的理由是,农民拥有了国家给予的土地使用权而获得了土地保障,因而,国家对农民的保障就不再承担更多的责任。然而,这并不能成为将农民排挤在社会保障体系以外的理由。首先,全体国民都具有享受社会保障的基本权利,农民自然应该包括在内。其次,长期以来,农民为中国的社会经济发展作出了巨大的牺牲和贡献,理应得到一定的回报,理应与城市居民一起平等地共享改革发展的成果。因此,国家理应对农民的保障利益损失作出一定的补偿,应该将农民纳入到社会保障体系之中。因此,在中国社会转型期,我们没有理由将农民排挤在社会保障体系以外。

## 二、我国农村社会保障体系存在的问题

### 1. 农民自主保障意识薄弱

建立农村社会保障体系,离不开广大农民的自觉参与,而目前广大农民在这方面的意识仍然较弱,也不了解参与社会保障的好处,他们应对各种保障问题的最常用的办法仍然是“养儿防老”。

五千年的小农文化根深蒂固地影响着我国农民的思想,养儿防老,存钱防灾,农民的支出主要用于衣食住行,而以参加社会保险来进行自我保障的意识比较淡薄。

\* 收稿日期:2009-01-10

作者简介:高 鹏(1983-),男(蒙古族),内蒙古通辽市人,中国人民公安大学公共管理学院研究生,研究方向:行政管理。

## 2. 农村社会保障项目和制度设计的缺失

以生育保险为例,根据国务院发展研究中心农村部调查显示,农村妇女住院分娩率依然比较低,其中西部地区尤为突出。长期以来,社会保障只考虑到城镇居民的生育问题,而忽视了最需要生育保障的农村妇女,造成保障项目设计不合理。

以养老保险为例,考虑到我国农民收入水平普遍较低,农村社会养老保险的费率水平也设计得比较低。根据《农村社会养老保险基本方案》的规定,其最低缴费标准为2元/月,10年后,每月可以领取养老金4.7元,15年后,每月可以领取养老金9.9元,这种水平根本就不能保障农民的基本生活,并且养老金一经领取则终身不变,不会将通货膨胀等经济因素考虑在内。这种设计上的缺陷,与市场经济条件下社会经济生活的快速变化有很大冲突。

我国农村社会保障不良运营的制度惯性仍未消除,社会化程度低、管理欠规范。农村社会保障资金筹集采取以个人缴纳为主,集体和国家扶持为辅的方式。事实上,在贫困地区,由于集体经济贫弱,国家扶持政策不到位,资金来源只有自主缴费一个渠道,形成了事实上的自我保障,国家和集体所承担的社会责任过小,缺乏社会互济,影响了广大农民参保积极性。

## 3. 社会保障体系法制不健全

目前,我国的社会保障事业仍采取多头分散管理的办法。国家立法机关还未制定出专门、统一的社会保障法。由于缺乏国家统一的立法,不同地区、不同部门制定的社会保障办法五花八门,社会保险的强制性和权威性难以发挥。同时,立法滞后、社会保障法律体系不健全造成国民社会保障意识淡薄,加上多年来缺乏有关社会保障方面的知识教育,许多单位和个人不能正确认识到建立社会保障制度的重大意义,不愿意缴纳或故意漏缴、挪用相关社会保障资金。

近年来,国家劳动和社会保障部出台了一些有关农村社会养老保险的规章制度,但其内容规定滞后、不完善,已不适应市场经济发展的要求。我国农村社会保障缺乏强大的法律支撑,从而导致这一制度的实施困难重重,举步维艰。各地在建立和实施社会保障制度时表现出极大的随意性,甚至有时表现为长官意志,缺乏制度应有的稳定性,导致本来就心存疑虑的农民更加不愿投保。

## 4. 政府财力支持不足

社会保障的国际经验表明,为公民提供社会保障是政府的主要职责之一。而我国政府对于农村社会保障建设的财政支撑力度远远小于城市,这就使得农村社会保障缺乏应有的社会性、福利性及公平性。政府用于城市社会保障制度的支出呈逐年增大的趋势,城市居民不管在岗还是下岗都享受着国家提供的比较全面的医疗、住房、最低生活补助以及退休养老等方面的福利待遇,而在农村只实行国家救济和社区互助为主的剩余式保障制度,致使农村长期停留在低层次的保障水平上。中央财政对农村社会保障的支出,主要限于对贫困地区的救济和公共传染性疾病的防治,政策扶持也没有具体措施。因此,现行的农村社会保障实际上是由农民缴费的近似于商业保险的制度。从维持社会公平的原则出发,中央政府和省级政府理应对农村居民的社会保障承担更多的责任,但实际情形却恰恰相反,这显然与公共财政的内在要求相背离。

## 三、完善我国农村社会保障体系的对策建议

建立健全农村社会保障制度是我国农村经济发展与社会进步的客观要求,也是构建和谐、建设社会主义新农村的必由之路。完善农村社会保障制度的总体思路应该是:从农村的实际出发,以保障农民

基本生活为目的,以制度建设为核心,分地区(先发达地区,后边远贫困地区),分项目(先农村最低生活保障和农村合作医疗,再养老保险),分重点(先保障农村中的弱势群体,再一般群众),分阶段(先试点,再推广)进行。

### 1. 提高农民自主保障意识

我国现行《宪法》第45条明文规定:“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。国家为公民提供享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”这一规定表明,全体公民都有获得社会保障的权利,农民也不例外。要通过有力的宣传教育,消除传统思想的束缚,让他(她)们了解参与社会保障的好处,引导广大农民自觉参与社会保障,逐步提高农民参保和享受社会保障的意识。

### 2. 注重农村社会保障体系项目与制度的设计

西方国家大多在国民经济进入工业化的成熟时期才开始建立农村养老保险制度的,它是工业剩余反哺农业的主要措施。因此,目前我国的东部发达地区,有条件进行农村养老保险制度的试点,而中西部地区则尚不具备农村养老保险的基础,仍应以土地和家庭保障为主。在农村养老保险制度的试点中,各地应结合自身的经济实力,因地制宜、量力而行,不可超越客观条件而拔苗助长。模式的选择仍应以社会统筹与个人账户相结合为主,资金的筹措应为个人交纳、集体补助和国家扶持相结合,缴费标准与养老金标准都不宜定得过高。

(1)农村最低生活保障制度设计。建设农村最低生活保障制度,需要注意以下两点:一是科学确定最低生活保障线标准。农村最低生活保障既要保障农村贫困人口最低生活,又要防止因保障标准过高而形成养懒汉的倾向。二是合理界定最低生活保障对象。农村最低生活保障对象大体上包括因缺少劳动力而收入低造成生活困难的家庭,因灾、因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人的老年人、未成年人、残疾人等。

(2)农村医疗保险制度设计。推进和完善新型农村合作医疗是解决农村群众“病有所医”的一项重要举措:一是增加农民对新型农村合作医疗制度设计和运行的参与,加强民主监督,提高保障水平。二是建立农民卫生健康服务体系。加快农村医疗卫生服务机构基础设施建设。大力推进县(市)、乡、村三级卫生网络建设,改善服务条件,提高医疗服务水平。三是农村合作医疗以“大病”住院统筹为主,适当兼顾小病门诊,完善药品目录和医疗服务收费标准。使农民得到优质、低廉、便捷、有效的治疗,让农民群众真正感受到新型合作医疗制度的优越性。

(3)农村社会养老保险制度设计。我国农村养老仍然主要由家庭来保障,即主要依靠老年人自我保障和子女抚养的方式,这种养老方式大大减轻了农村社会的养老压力,是一种支付成本最低的养老方式。但是,传统经济的变化客观上削弱了家庭养老的保障能力,使家庭养老方式面临挑战。考虑到当前我国农村的现状,农村养老可选择“家庭及个人自我保障为主,合作养老为辅,财政酌情予以补贴”的保障模式。要建立适合我国国情的农村合作养老保险,就需要大力发展合作经济,借鉴国外经验,建立并逐渐完善农村合作养老保险体系。

### 3. 加紧制定农村社会保障相关法律法规

农村社会保障制度必须以法律的形式出现,而不能以政策的形式出现,因为法律所具有的强制性,对于农民按期缴纳社会保险的保险费以及国家在一定的条件下为农民提供社会保险都有很强的约束性。通过立法的形式建立健全社会保险与社会保障制度,是世界各国开展社会保障工作的通行做法。

(转第190页)

的创新精神,就要培养学生的创新意识和创新人格,具体讲就是要培养学生的好奇心、自信心、责任心、进取心、竞争意识、冒险精神、敢于否定与怀疑的意识、承受力、决断力、群体意识和团体合作精神等,并帮助学生树立人生远大奋斗目标,确立阶段奋斗目标。

作为教育工作者,就不能囿于把自己的学生培养成“标准件”式的“整齐划一”的社会产品,而应树立“不拘一格育人才”的现代教育理念,从突出个性、重视潜能开始,培养创新人才。要从强调突出个性、重视潜能开始,培养创新型人才。因此,加强学生创新能力的培养,已成为教育发展、经济发达、民族振兴的关键。如果教师自身缺乏创新意识和创新精神,墨守成规,停留于摸着石头过河阶段,对发展变化的形势熟视无睹,何以能培养出具有创新意识、创新精神和实践能力的人才呢?要做到创新意识到位,具体到课堂教学中就要留给学生自由发挥的空间。教师要潜心钻研教材,精心选择一些发散点,鼓励学生发表不同的见解,给学生思维的自由。这样,在学生积极思维的同时,不但加深了对课文内容的理解,还激发了创造意识,锻炼了创造才干。

其次,创新方法掌握到位,教育创新呼唤教学方法的创新。教师课堂讲授要注意方式、方法的灵活多样化,变单纯知识传授为“讲重点、讲思路、讲方法”。创新的方法可以从大幅度增加课堂讨论入手,教师提出问题让学生主动去思考,使学生成为课堂的主体,教师从中发挥解惑、引导、深化的作用。教师要针对学生的特点,因材施教,有的放矢。新时代的学生思维活跃,敢想敢说,为此教师要学好心理学和教育学,因材施教,既要发挥学生优势,又不能放任自流,要把他们引上正确健康的发展轨道。班级要划分学习研究小组,定时组织一些辩论会。这种开放式教学能使学生成为自由发展的主体,自主地学习,逐步培养他们的创造性思维和想象。通过上述方法可以把教与学融合在一起,师与生之间相互启发,知识互补,这样会收到良好效果。创新方法的灵活

应用需要教师尽快接受新知识,适应教育需要,用理性思维去分析形势,探索社会发展的规律。

传统的教育观念认为:教师有一桶水,才能给学生一杯水,即“桶论”。新世纪、新时代的教育则要求:教师不仅要有一桶水,而且要能将学生引到水源边,让他们学会自己汲水和取水,即“引论”。这种教学思维上的创新必定引起教学方式上的创新。随着信息传输技术、多媒体技术、数据库技术、虚拟技术等信息技术的迅速发展,整个社会出现了数字化、网络化、信息化的大趋势。教师只有尽快接受这些新知识,把握时代脉搏,才能改变旧的教学模式,形成创新能力和新的课堂教学能力。

有位名人曾说过:“好的先生不是教书,不是教学生,乃是教学生学”。学生的学习过程既是一种认识过程,也是一种探究过程。教育的过程本身就是一种探索与创造,课堂教学只有学生的主体作用与教师的主导作用很好地进行统一,不断探索课堂教学的新思路、新方法,引导学生发现、探究、解决问题的能力,才能培养学生的开拓精神和创新意识,逐步培养其求异创造能力。

总之,创新教育要树立新的教学观,新的教师观,新的学习观,教育创新对教师的素质提出了更高的要求,对教师来说更具有挑战性。在新课程理念指导下,教学更需要创新教育为它注入活力,让它向更加正确、健康、文明的方向发展。只有把创新教育巧妙地融入教学,并从某种程度上指导教学,才能推进教学整体改革,提高素质教育水平。□

参考文献:

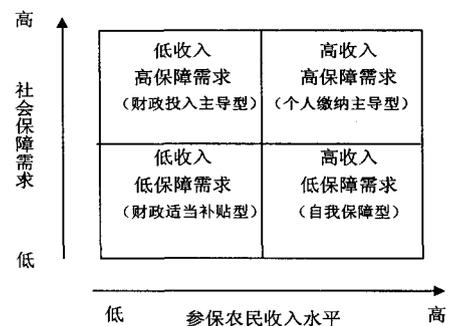
[1]杨杏芳,李水平.培养创新人才是大学素质教育的基本任务[J].高等教育研究,2000(3). [2]中国教育报[N].2002-12-21(4).  
 [3]刘三其,王光,等.论教师的教育的观念[J].人民教育,1998(6).  
 [4]林景基.教师角色与教师发展新探[J].北京师范大学学报,2003(3).  
 [5]董文胜.学生工作创新[J].教育发展研究,2002(1).

(接第54页)

加快社会保障立法。这是建立和完善农村社会保障体系的制度保证。从国外的经验来看,还没有无立法而顺利实现社会保障的国家。我国的社会保障法律整体起步较晚,农村的社会保障立法更是滞后。因此,在建立农村社会保障体系之初,首先要做的一项重要工作就是要制定相应的法律法规,把农村社会保障纳入法制化轨道,使之具备坚实的制度保障。通过立法,以法律的形式确定和维护农民在社会保障方面的合法权益,同时通过立法对农村社会保障的性质、范围和形式等做出明确的规定,使农村社会保障做到有法可依、有章可循。

4. 加大政府财政支持力度

依据政府责任,加大公共财政对农村社会保障的支持力度(主要是下图第一象限的保障类型)。中央和地方政府行使着公共财政的职能,无论从其作为收入再分配的主体来讲,还是从其维持社会稳定及经济正常发展来讲,都要求中央财政、地方财政在社会保障基金中承担责任。从我国国情出发,应建立国家财政性投入为导向,信贷资金为支撑,各种社会资金为补充的多元化农村社会保障和社会福利事业投资体系,为农村经济社会的健康发展提供必要的保障。因此,必须尽快解决农村发展中的公共财政支持问题。要积极研究建立由个人、集体、政府三方共同负担社会保障资金的体系,改变农村社会保障资金基本上只是农民个人缴费的状况。政府要加大用于农民社会保障的财政投入力度,通过提高政府和集体对农民参保补助比例,吸引、带动和激励农民积极参加社会保险。



需要指出的是,我国经济总体上还较为落后,并且我国不同地区的发展还很不平衡。在社会保障问题上,农村与城镇相比起步晚、起点低,因此,要真正建立起一套适合我国国情的农村社会保障体系,任重道远。我们必须抓住机遇、深化改革、加快发展,切实落实“科学发展观”的要求,为构建有中国特色的农村社会保障体系奠定坚实的基础,使我国农业和农村经济实现长期发展、繁荣。□

参考文献:

[1]叶贵仁,吕达.市场、政府、社会三元互动与降低中国政府失效程度[J].江西社会科学,2004(3).  
 [2]何菊芳.公共财政与农民增收[M].上海:上海三联书店,2005.  
 [3]孙文基.建立和完善农村社会保障制度[M].北京:社会科学文献出版社,2006.  
 [4]华迎放.农村社会保障体系建设的目标、思路及制度[J].经济要参,2005(10).