

我国农村社会保障制度改革中政府 责任问题研究

刘 燕

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

摘 要: 我国农村社会保障制度改革面临一系列的问题, 如覆盖面窄、政府责任不明确、制度安排缺失等等。政府作为农村社会保障的主体, 应当承担在农村社会保障制度改革中的责任, 主要包括发展农村经济的责任、提供充足财政支持的责任、调整利益主体相互关系的责任、加强管理和监督的责任等, 文章最后提出了我国农村社会保障制度改革的政府责任体系框架。

关键词: 农村社会保障; 制度; 改革; 政府责任

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)02-0075-05

The Research of Governmental Responsibility on Rural Social Security System Reform

LIU Yan

(School of Government, Beijing University, Beijing 100871)

Abstract: We have encountered a serial of problems during the rural social security system reform, for instance, narrow coverage, unclear governmental responsibility and lack of institutional arrangement and so on. As the main body of the reform, government should shoulder the main responsibilities, including developing the rural economy, offering plentiful financial support, regulating the relationships between interest groups, strengthening management and constraining responsibilities as well. The paper finally constructs the governmental responsibility system.

Keywords: rural social security; system; reform; governmental responsibility

“社会保障是一项维护社会安定, 促进经济发展, 关系到全社会成员切身利益的经济制度和社会制度。^[1]”而农村的社会保障问题是关系国计民生的大业, 是社会稳定的基础, 也是社会保障制度的重要组成部分。然而, 目前我国农村的社会保障制度与我国经济发展水平不相适应, 不能满足现代社会人们对社会保障的需求。因此, 中共中央六届五中全会确立了新的农村社会保障制度改革目标: “认真研究并逐步解决群众看病难看病贵问题。继续深化医疗卫生体制改革, 完善公共卫生和医疗服务体系, 基本建立新型农村合作医疗制度。^[2]”为此, 我们要以“十一五”规划为目标, 不断提高社会保障水平, 满足人们日益增长的社会保障需求。同时, 我国农村的社会保障制度尚处于低水平阶段, 是整个社会保障体系的薄弱环节, 面临制度改革和创新等许多问题。本文拟从农村社会保障制度改革中政府应承担的责任及有关问题展开讨论, 以期对农村社会保障制度改革的顺利进行, 有所裨益。

收稿日期: 2005-11-10

作者简介: 刘燕(1977-)女, 山东荣成人, 北京大学政府管理学院博士研究生, 研究方向为政治学理论与方法。

一、我国农村社会保障制度改革面临的主要问题

1. 社会保障覆盖面窄，大部分人尤其是农民还被拒于社会保障体系之外

虽然“十五”期间我国社会保障覆盖面不断扩大，参保人数不断增多，到2003年，全国基本养老保险参保人数已经达到15506万人^[3]。但是与城镇相比，农村的社会保障覆盖面还远远不够，普及率只有13%，且大都集中在经济发达的沿海地区。目前我国的社会保障制度在农村主要开展合作医疗制度以及个人储蓄养老保险等形式，这是由传统的历史因素以及我国现实国情和财力水平决定的。当前，农村的社会保障形势日益严峻。贫富差别、城乡差距的拉大不利于社会整体的经济发展和进步。实际上，农村人口占我国人口的大多数，这部分人口的社会保障问题得不到合理解决，我国社会保障的根本任务就无法顺利完成。

2. 农村社会保障责任不明确，分工不清晰

我国农村的社会保障责任不明确，分工不明晰。这既包括政府、企业和家庭的责任不明晰，还包括政府各部门之间责任分工不明确。在城镇，政府管的太多，尤其在计划经济时期，政府对城市户口的居民承担了过多的保障责任，以至于财政不堪重负，造成了资源的浪费，有限的资源并没有配置到最需要的地方去。在农村，政府管得又太少，农民的生活负担很重，赡养老人成为农村家庭的巨大经济负担，农村的很多民事纠纷都与老人有关。农民工问题同样是社会保障中一个重要而突出的问题。总之，在我国现阶段，“三农”问题仍然是我国的重要问题，政府有责任为农民的生活提供基本的保障。

3. 农村社会保障制度安排缺失，效率低下

由于历史和现实的原因，二元经济结构在我国长期存在，城乡差别、工农差别仍然存在。随着经济的发展，大量农民工涌向城市，他们人虽脱离了土地，但是自身还是离不开对土地的依附，留下老人和孩子留守着土地。现在南方又出现了民工短缺、供不应求的情况，很多工厂招不上工人，劳动力紧缺。很多农民返回乡里，却发现自己的土地被占。以上种种情况都与我国农村社会保障制度缺失有关。随着计划生育政策发展到现阶段，我国“白发浪潮”即将来临，将来农村的养老问题是非常严峻的。农村社会保障制度缺失，问题亟待解决，改革刻不容缓。

4. 农民社会保障意识淡薄

受传统观念的影响和实际生产力水平的制约，与西方发达国家相比，我国公民的社会保障意识淡薄。尤其是在农村，以家庭为单位的社会保障仍然是农村的主要形式，“养儿防老”的思想观念依然存在，农民没有想过也根本不敢想自己还有权利从国家享受到社会保障的待遇，以至于北京房山区的一位农民种了一辈子的地，还能从国家领取养老金时都不能相信。首都北京郊区的农民尚且如此，贫困落后地区、边远山区的农民就更可想而知了。在农村，社会保障方面的宣传教育严重匮乏，公民的社会保障意识极为淡薄。解决问题还是要靠政府，关键在于明确政府责任，唤醒农民的权利意识，尽快将农民纳入到社会保障体系中来，这是我国“十一五”时期的重要目标之一。

二、政府是农村社会保障的主体

政府成为农村社会保障的主体主要是由如下因素决定的：

1. 政府职能和社会保障的性质决定了政府要成为农村社会保障的主体。政府是人民的政府，是人民代表大会的执行机关，体现了全体公民的意志，为人民服务。没有政府就没有农村的社会保障。社会保障本身是一种公共产品，一般的企业因为风险太大不愿意介入，农村的社会保障风险就更大了，只有靠政府来担当此任。从政府职能和社会保障的性质而言，政府必须是农村社会保障的主体。

2. 农村社会保障的目标决定了政府要成为农村社会保障的主体。农村社会保障的目标是满足人们日益增长的社会保障需要, 兼顾效率与公平, 公平优先。这与政府的目标是契合的。从此意义上, 也必须由政府来承担主体责任。其他利益主体的逐利性决定了它们不可能成为农村社会保障的主体。

3. 我国农民的特点和绩优品 (merit goods) 的特点决定必须由政府来担当农村社会保障的主体。农村社会保障作为一种绩优品, 其价值令农民短期内意识不到, 此外, 我国农民普遍收入低, 社会保障意识淡薄, 对社会保障的认识不够, 参与的热情也不高, 对于社会保障这样一个关系国计民生的大业, 必须依靠政府的权威和强制力, 尽快将农民纳入到社会保障体系中来。

三、我国农村社会保障制度改革中的政府责任

1. 帮助农民发展经济的基础责任

这是一项有利于社会保障制度改革的基础责任。农村社会保障制度改革难以推行, 最根本的原因是农村生产力落后, 农村经济的发展程度不够高。我国决定明年在经济发达的沿海农村推行社会保障制度改革, 就是因为这些地区农村经济实力雄厚, 具备进行改革的条件。所以, 帮助农村发展经济, 提高农村生产力, 提高农业生产率是政府帮助农村建立健全的社会保障制度的基础和前提。

我国长期以来对不发达地区给予很大的支援, 每年的地方财政支出数额很大, 从 1996 年到 2003 年呈逐年递增的趋势, 2003 年该项支出达到 155.99 亿元。但是提高不发达地区的经济实力, 最重要的是坚持自主创新, 提高农村经济自我发展的能力。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》着重提出建设社会主义新农村, 积极推进城乡统筹发展, 推进现代农业建设, 全面深化农村改革, 大力发展农村公共事业, 特别提出要“千方百计”增加农民收入。可见帮助农民发展经济, 增加农民收入是农村建设的要务, 也是农村社会保障发展的基础。

2. 提供财力支持的根本责任

政府是社会保障的主体, 政府主导是当前大多数国家所采取的社会保障形式, 这是由社会保障这种特殊社会产品的性质决定的。西方发达资本主义国家之所以有健全的社会保障制度, 离不开政府雄厚的财力支持。英国和瑞典等福利国家早在十七八世纪就建立了全套的完善的社会保障体系, 这当然离不开充足的财力支持。澳大利亚的公共养老金也完全由政府承担, 领取养老金的时候, 还有用水、用电和交通等方面的补贴。为了鼓励企业很好地配合社会保障计划的实施, 还给企业很多优惠^[4]。如此的财力和政策的支持, 有助于社会保障制度的发展和体系的健全。可见, 社会保障作为一种公共产品和服务, 只能以政府为主导来提供。政府承担社会保障责任最根本的就在于扩大财政在这方面的支出, 确保社会保障资金落实到位。2003 年中央财政支出中社会保障补助支出达 144.4 亿元, 抚恤和社会救济费 5.13 亿元, 地方财政支出中没有社会保障补助支出, 抚恤和社会救济费高达 493.69 亿元。可见, 地方的社会保障体系还根本没有建立起来, 农村只有抚恤和社会救济支出。此外, 我国财政支出中, 医疗卫生事业的支出比例偏低, 不适应医疗需求, 至于对农村的支出比例就更低了。农村社会保障提供财力支持要依靠国家财政和地方财政共同出资。自 2002 年开始的新型农村合作医疗制度, 截至 2004 年 6 月, 共筹资 30.2 亿元, 其中地方财政补助 11.1 亿元, 中央财政补助中西部地区 3.9 亿元^[5]。这是政府为农村社会保障提供财力支持的表现, 在社会保障的其他方面亦应如此, 并且还应进一步加大财政扶持力度。

3. 立法和制度安排的权利保障责任

我国农村社会保障制度的问题很大程度是由长期以来制度的缺失造成的。立法和制度安排是社会保障制度改革顺利进行的法律依据, 建立了健全完善的法律体系, 社会保障制度改革推进的障碍就会减少, 发展就会顺利。之所以需要从立法的角度为社会保障制度提供支持, 这是由社会

保障的公民权利性质决定的。《中华人民共和国宪法》第 45 条明确规定：“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。国家发展为公民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。”^[6] 宪法保障的是全体中华人民共和国公民的权利，但是我国目前还没有把占人口大多数的农民纳入到社会保障体系中来。所以，需要以立法责任为社会保障提供法律依据和准绳，以制度安排为社会保障提供行事规则和参考。

4. 调整利益主体相互关系的协调责任

社会保障体系的建立会产生很多相关的利益主体，它们之间的利益需要政府来协调，也只有政府有能力承担这个责任。其一，是因为政府拥有行政权；其二，是因为政府有能力为相关利益主体的损失提供补偿，这就决定了政府在处理社会保障问题上拥有尚方宝剑，相关利益主体也愿意服从政府的调度和指挥。社会保障体制涉及到的利益主体主要是政府、企业和个人，社会保障要满足的是人民的基本需要，同时社会保障还要向低于平均生活水平线的居民以及处于困难中需要帮助的公民倾斜。这就需要政府行使社会保障的权限，通过收入再分配、政策倾斜以及宣传等手段履行自己的协调责任。

5. 市场调控和政府监督的管理责任

政府在社会保障制度方面有管理责任，一方面在市场基础上对社会保障改革提供宏观调控和指导，另一方面对社会保障市场和各利益主体进行监督和约束。因为政府是公共权力的行使者，根据洛克《论政府》里所阐述的，公民出让了自己的一部分权力给公共权力机构即政府，政府就充当了保护公民财产权的角色。在社会保障领域，公民为了使自己在需要的时候获得来自政府和社会的帮助，出让了自己的一部分权力，也让出了一部分利益，以备在需要的时候获得帮助，这是对将来不可预期的事件的一种投资。因此，政府就获得了对市场进行宏观调控和对社会保障各利益关系主体进行监督的管理责任。管理责任是建立在尊重社会保障市场规律的基础之上的，但是政府对社会保障的管理责任具有强制性，这是有别于其协调责任的。违反了社会保障的基本规则，是要受到处罚的。

这里需要特别强调的是政府监督责任，不仅表现在政府自己要发挥监督职责，还在于政府有责任调动全民全社会共同承担监督责任，使社会保障各方面真正得以落实，使公民的权利得到真正的保障。社会监督包括上级对下级的监督、下级对上级的监督、行政监察部门的监督、群众的监督、舆论的监督、媒体的监督等等。

社会保障专家郑功成教授指出，社会保障与社会发展、经济发展、个人发展以及政治发展有相互关系，社会保障做得好，能促进社会、经济、个人以及政治发展良好；社会、经济、个人和政治发展得好，为社会保障的顺利进行创造良好的条件^[7]。当前我国正处于构建和谐社会的的关键时期，社会保障对构建安定团结、和谐发展的社会意义重大。

四、建立完善的农村社会保障制度的政府责任体系

鉴于以上的分析，可知政府在社会保障制度改革中责任明确，地位特殊。为此，建立完善的社会保障制度的政府责任体系有重要意义。具体说来，主要包括如下几个方面的内容：

1. 建立健全社会保障制度的法律体系，从法律的高度为农村社会保障制度改革奠基。从基本社会保障到特殊社会保障，从全体社会保障对象到部分社会保障对象都要进行立法，有了法律作准绳，社会保障制度改革就会更加顺利地进行，并且能够更切实地保障公民的合法权利。除了基本社会保障法外，还要有针对农民群体制定的社会保障法，切实保护农民兄弟的利益。农民是国家基础的社会力量，切实保障他们的权利是国家的责任，是法律的责任和义务。

2. 建立完善的社会保障制度，从制度安排的角度为农村社会保障制度改革铺路。建立完善的社会保障制度，使社会保障政策向农民阶层倾斜，当前农民属于弱势群体，很多农民的基本生

活需要还没有得到满足，这与社会保障的目标是相悖的，所以政府必须首先在政策上为农民的社会保障提供优惠，从政策上为政府、集体和农民的相互关系定位。

3. 规范社会保障市场，为农村社会保障制度改革创造良好的市场环境。农村社会保障制度改革尚处于初级阶段，过度的强调竞争显然是不合适的，现阶段最为关键的任务是要将广大农民纳入到社会保障体系中来，这需要政府出面做大量的工作，以确保社会保障改革深入进行，取得明显成效。鉴于其他公共产品行业改革的历程，吸取城镇社会保障制度改革的经验教训，我们主张适度引入竞争机制，提高社会保障效率，这就需要规范社会保障市场，尊重社会保障的供需关系。

4. 转变政府职能，加强政府对农村社会保障制度改革的监管作用和宏观调控职能。与城镇的社会保障不同，农村社会保障政府管得太少，“十一五”规划将农村社会保障正式提上了议事日程，在实现这一改革目标的过程中，一定要特别注意转变政府职能，管政府该管的事，管得过多或者过少都不好。政府在农村社会保障制度改革过程中，一定要处理好地方和中央的关系，处理好政府与市场的关系，明确哪些是中央政府的责任，哪些是地方政府的责任，哪些是市场的责任；哪些需要政府来管，哪些需要市场自我调节。根据社会发展的实际状况、国家财力状况以及农民的实际需要，提供最合理的社会保障，这样政府就成功地履行了自己的职责。

5. 提供充足的财政支持，确保农村社会保障资金到位。社会保障是以国家财政支持为前提的，没有财政资金的支持和保障，政府责任就是无水之源，无本之木。目前，我国社会保障支出占财政支出的比例偏低，农村社会保障制度在财政支出的比例就更低，所以应适度加大农村社会保障的财政支出比例。另外，还要确保资金到位，不能在途中被挪用，更不能进私人腰包，这就需要加强监督、确保资金到位。

6. 正式启动农村社会保障基金，将农村社会保障制度改革真正落到实处。农村社会保障基金启动后，将有效地集中力量办大事，使农民不再有后顾之忧。农村社会保障基金要专款专用，不得挪用。农村社会保障基金的建立有效地调动了政府、集体和个人的积极性，缓解了国家财政的压力，解决了集体的难题，消除了农民的困难，是我国农村社会保障制度改革的重要举措之一。

7. 落实“十一五”的规划目标，将全体农民纳入社会保障体系。我国“十一五”规划明确提出社会保障对象是全体 13 亿人。要解决农民工的社会保障问题。我国城镇居民的社会保障制度范围比较广泛，基本都被纳入到社会保障体系中了，所以说将来社会保障的纳入对象主要是农民。农民工问题解决了，相伴而生的很多问题也能得到切实的解决。继续推广医疗合作制度，在有条件的农村地区，实行最低生活保障制度。

面对我国社会保障制度改革过程中出现的问题，政府应当承担起责任。推行农村社会保障制度改革，要合理借鉴国外经验，适应我国国情，建立起符合我国农村社会保障需求的政府责任体系，切实使农民从中感受到社会主义的优越性。

参考文献:

- [1] 徐滇庆，尹尊声，郑玉歆．中国社会保障体制改革．北京：经济科学出版社，1999．
- [2] 中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议公报．中央政府门户网站 www.gov.cn，2005 年 10 月 11 日．
- [3] 中华人民共和国国务院办公厅．中国的社会保障状况与政策（白皮书）．中国新型农村合作医疗网 www.ncmcns.org.cn，2004 年 9 月．
- [4] 张如石．国外社会保障制度比较与启示．经济纵横，2004，（7）．
- [5] 同 [3]．
- [6] 中华人民共和国宪法．中央政府门户网站 www.gov.cn，2005 年 6 月 14 日．
- [7] 郑功成．社会保障学——理论、制度、实践与思辨．北京：商务印书馆，2000．

[责任编辑 崔凤垣]