

农村社会保障的主要问题与对策^{*}

刘书鹤

(山东社会科学院 人口老龄化研究中心, 山东 济南 250002)

摘要: 本文试图对农村社会保障存在的主要问题及我们应采取的对策进行较全面的分析、论证。农村社会保障的主要问题,除了覆盖面小、保障水平低、公平性差外,义务教育收费丧失了应有的“义务”福利性,以及雪上加霜的“负保障”问题突出;其对策,首先应认清农民保障是社会主义的应有之义,认清“有土地即有保障”之偏误,保金来源要有政治、经济、策略全局性的改革与之配套,以及树立农村大保障体系的观念等。

关键词: 农村社会保障; 问题; 对策

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)06-0067-07

The Main Problems about Rural Social Security and Corresponding Countermeasures

LIU Shu-he

(Research Center of Population Aging, Shandong Academy of Social Sciences,
Jinan City, Shandong Province, 250002)

Abstract: This paper gives a comprehensive analysis on the main problems about rural social security and the countermeasures we should take. Besides the covered area is too small, security level is too low and the fairness is worse in rural areas, the charge for compulsory education makes its welfare characteristics lost. Moreover, “negative security” is significant in rural areas. In order to solve the problems, first we have to accept the notion of “great rural security system” instead of “earth is the security”, and then the reforms of politics, economy, and the whole strategy must guarantee the premium resources.

Keywords: rural social security; problem; countermeasure

一、问题

(一)首要问题是被遗忘和忽略

农村社会保障薄弱,特别是占有主体地位的养老保险和医疗保险尤为突出。从总体

上讲,广大农民和农村人口真正享受到的社会保障,近乎一片空白。与城镇社会保障相比,城乡差异明显,表现为城乡“二元结构”和不平等的“国民待遇”。

收稿日期: 2002-04-26

^{*} 本文系2001年国家社科基金课题《标本兼治——稳定低生育水平的战略决策和政策选择研究》的分报告《农村社会保障的问题、现状和对策》中的部分成果。

作者简介: 刘书鹤(1946—),男,山东社科院人口老龄化研究中心主任,研究员。

农村社会保障薄弱的根本原因,是人们特别是决策者对农村社会保障的遗忘和忽略。

就最近出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划的纲要》而言,除了第三章第六节讲到“扶持贫困地区发展”以外,在专门的第十八章“积极扩大就业,健全社会保障制度”中,字里行间均是讲的城镇,农村社会保障几乎只字未提。

农村社会保障被遗忘和忽略的状况也影响了媒体甚至理论界,报道和研究“我国社会保障”事业,也居然只讲城镇,不讲农村。

于是乎,我国社会保障等于城镇社会保障,已经到了见怪不怪的程度。

(二)现行保障的主要问题

1. 社会保障覆盖面小、保障水平低、公平性差。养老和医疗性质的保险,其覆盖面,若扣除原由民政部开展的“农村社会养老保险”和由卫生部开展的合作医疗中完全由农民个人交纳保金的部分,则不过在10%以内;其他保险,可以说是一片空白。

保障水平低具有普遍性。村集体发放的养老补贴金,尚不是原本意义的社会保障,不能保障领取者的“基本生活”。合作医疗也不是原本意义的社会医疗保险,不仅在于保金大多完全或主要由受保者出,而且大多每年仅有一二十元的合作医疗费,也难以实现“基本医疗保障”。

公平和效益是社会保障的两大原则。公平性差,在农村社会保险中表现得非常明显。其主要表现是:由集体出资的保障,大都保干部不保群众;集体人均出资的保障,也是给干部的多、给群众的少,差异悬殊。而且,这种不公平,有乡镇、县(市)乃至更高一级的党和政府及部门的“红头文件”作依据、作保护,故几乎无人提出异议。20世纪90年代初由民政部推行的“农村社会养老保险”,在目前陷入停顿状态的情况下,一部分之所以能延续下来,其主因就是这种不公正性造成的——

主要由集体出资的干部的养老保险没有停。

2. 义务教育收费丧失了应有的“义务”福利性。义务教育是农村社会福利的大项。清华大学教授魏杰和北京大学教授萧灼基等著名学者认为:我国实行的九年义务教育,应该是免费教育,故义务教育的费用不应由农民负担,而应由国家财政负担;国外的义务教育是完全免学杂费,并供给书本的。2001年7月朱镕基总理在安徽考察工作时,也提到:在任何一个国家,义务教育都是政府的责任,我国也不能例外。然而,我国农村实际上义务教育的费用在很大程度上是由农民负担的,中小学的学杂费就是农民的一个很重的负担。

3. 社会优抚对象保障标准低,优待金主要由农民负担欠妥。

(三)使农民雪上加霜的“负保障”——农民负担重

农民负担重是一个众所周知的,多年长盛不衰的“热点”问题。对此,这里使用“负保障”一词称之,在于它是与农民保障完全相反的东西,显然是妥当的。

在一些农村,乃至从总体上看,多年来减轻农民负担的“效果”呈“越减越重”之势。一些资料让人触目惊心!比如,“一个县级市,1998年农民负担的提留统筹费用比80年代中期增加了10多倍,一般收取金额占上年人均纯收入的10%至15%”,而且“这里还不包括那些名目繁多的乱集资、乱摊派、乱罚款等”^[1]。

国家规定的农民负担不得超过上年纯收入5%的红线,也难不住某些地方官员。他们可以通过虚报数字、拔高农民人均纯收入的手段继续加重农民负担。而且,虚报数字还具有评先进、当模范、被提拔等方面的“综合效益”。这在一些地方已形成风气,是“公开的秘密”。

农民负担何以“越减越重”?除了腐败因素之外,一个主要原因是农民负担了根本不

该负担的“负担”。

农民负担重的另一个主要原因是基层官僚机构庞大——实际也是一种腐败或与腐败相关的现象。这也是众所周知的老大难题。陕西省黄龙县，是一个只有4万多人的累计财政赤字2300多万元的困难县，可与上面对接的机构多达308个，财政供养人员达到4400人，“全县平均9个农民养一个财政供给人员”^[2]。

农民负担，举国瞩目而不得其解。正在进行的农村税费改革，瞄准了这一难题。朱镕基总理强调，农村税费改革的主要目标是，切实做到农民负担明显减轻，而又在机制上保证不会反弹^[3]。

二、对策

(一)首先要认清农民保障是社会主义的应有之义——变遗忘、忽略为重视

以人为本，为人民服务，全心全意为最广大的人民谋利益，是社会主义的本质要求，而社会保障制度最集中的体现了这一点。

我国以经济建设为中心，搞的是社会主义市场经济。那么，社会主义市场经济的含义是什么？外经贸部副部长、中国WTO谈判首席代表龙永图，在一次记者招待会上是这样回答一个外国记者提出的“我们都讲市场经济，为什么中国要讲社会主义市场经济”的问题的：“我们所说的市场经济和其他国家市场经济的区别”，就在于我们“必须兼顾在竞争过程中以及竞争以后所产生的负面效应，兼顾那些弱势群体，必须兼顾市场经济中的社会公平和社会分配的平等。”龙永图的回答之所以受到人们的赞叹，在于他确实抓住了社会主义市场经济的本质。著名经济学家吴敬琏、董辅弼二位先生对“社会主义市场经济”也异口同声地阐释是“市场经济+更大的社会公平”。无疑，要体现“社会主义市场经济”的特点，最基本、最重要的就是建立和完善社会保障制度。因为，“社会保障制度安排，属于公共产品、公共资源在公共领域中的

分配，因此，缓和社会不公平、创造并维护社会公平，是社会保障制度安排的基本出发点，也是社会保障政策实践的基本归宿”^[4]。胡鞍钢等学者认为，改革和发展社会保障制度特别是农村社会保障制度就是真正体现“三个代表”，真正代表最广大人民的根本利益。

除了“土地即保障”之外，人们否定农村社会保障的主要理由是经济条件。不可否认，经济发展水平是各国社会保障发展的基础。但各国社会保障发展的实践表明，社会保障水平和经济发展水平并不成比例。正如劳动和社会保障部部长张左己最近在一篇文章中提出的那样，“它是社会经济发展到一定程度、一定阶段的产物，也是社会、经济、政治因素综合作用的结果”。社会主义社会的性质，决定了它应该把发展社会保障放在更重要的地位。从世界162个国家和地区社会养老保险制度看，其中70个国家和地区已对全部农村人口或农民实行了保障。其中也有与中国发展水平相当的非社会主义制度的发展中国家和地区。我国从整体上已摘下“世界低收入国家”的帽子，进入世界中下收入国家行列，2001年恩格尔系数为46%，人民生活已步入小康，建立低水平的以保障农民“最低生活水平”的社会保障制度的经济条件显然已经成熟。

笔者曾著文称，农村社会保障明显滞后是社会主义中国之最大缺憾，是农民生活在社会最低层的主要原因。李建民教授对我国与一百多个国家和地区的社会养老保险资金投入等进行了比较研究，得出的三个主要结论之一是：我国现行的社会养老制度并没有充分体现出社会主义的性质。这尚是就总体而言的，农村显然尤甚。

只有认清农民保障是社会主义的应有之义，才能真正从根本上扭转“被遗忘和忽略”，进而重视农村社会保障的发展——这是首要的和最基本的。

(二)其次要认清“农民有土地即有保障”

之偏误

此问题与前者极为密切,可以说是前者的补充——如果对“农民有土地即有保障”持肯定态度,就不会有对农民社会保障的重视。所以,认清“农民有土地即有保障”之偏误很重要。

1. 农民特有的土地保障功能正在弱化,失业风险产生并加剧

其成因有三:

一是耕地渐少,大部分农业劳动力的大部分时间处于闲置状态,并难以向非农部门转移。有专家指出:虽然1978~1999年中国从农业部门转移出2亿多劳动力,但目前农业劳动力仍大量剩余,今后仍呈逐年增长趋势;而加入WTO,在农业就业方面,影响总体上是负面的,农业的产品结构调整和农业劳动力转移将面临更大压力。从近期看,据华盛顿国际经济研究所的评估,中国加入WTO后,随着关税的降低和农工产品进口的放开,将导致增加1100万人的失业。

二是由于市场风险和自然灾害等,土地收益难保基本生活。专家认为,效益与风险并存的市场经济冲击着中国整个社会,农村并非是“世外桃源”,农民的生活风险也在不断加大。据专家估计,加入WTO,农民收入将损失近100亿元人民币,许多农民生活也会因此而陷入困境。而且,我国各种自然灾害频繁,一般年份灾民也在1亿左右,重灾年份则达1.5亿以上。这就加剧了农民的生活风险。

三是完全脱离土地的农民和家庭渐多。大批农业劳动力脱离土地的“非农化过程”已进行了多年,但整个家庭完全脱离土地却是近年来的事。目前,苏南农村有10.3%的家庭已经完全脱离土地。其他比较发达地区的农村,完全脱离土地的家庭也渐多。

2. 农民有土地也难得养老保障

养老保障在社会保障中占有极重要的地位,然而,农民有土地也难得养老保障。前文

提到,农民有完全脱离土地的现象;即使农民如某些人说的“很可靠地掌握着一块土地”,年老时又会怎样呢?著名英国古典经济学家威廉·配第有一句名言:土地是财富之母,劳动是财富之父。农民一旦年老而丧失了劳动的能力,土地又如何为其提供生活保障呢?办法之一是把土地“流转”。对此,可再退一步讲,即使不计很多地方已经出现的“无偿”和“倒贴”流转的现象,土地原本的微薄收益也会因此大打折扣,而这就构成了实行社会保障的理由。国际公认的、颇具权威的世界劳工组织1984年给社会保障所下的定义中提到,社会保障是为了“防止”由于“老年及死亡”等“而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘”而“对其成员提供的保护”。如果说,由于土地可以“流转”等老年农民尚没有因年老体衰而“收入中断”的话,其收入因此“大大降低”则是确定无疑的。

众所周知,农村老干部、老党员也有土地,但地方党和政府却大都为他们建立了养老保障,对广大农民群众却以“有土地即有保障”而拒之,公平吗?

(三) 保金来源要大变革

保金来源是社会保障的根本问题,是最大的难题。它不可能拘于某一方面、某一点而轻而易举地得以解决,必须有大动作,必须有政治、经济、策略等全局性的改革与之配套。这种配套改革,以下三点最为重要:

1. 财政支出结构要有大的调整

与社会主义制度的本质要求相反,我国政府财政用于社会保障的比例是世界较低的。李建民教授对我国与一百多个国家和地区的社会养老保障资金投入等进行的研究所得出的另外两个主要结论是:其一,我国个人缴费水平和企业缴费水平都位于较高水平;其二,政府对社会养老基金贡献水平低。张左己部长也提到:目前,中央财政用于社会保障的支出占中央财政总支出的比例,加拿大为39%,日本为37%,澳大利亚为35%,我国

只有 10%左右。众所周知,这 10%的投入,也是绝大部分给了城镇职工。

有学者对我国城乡社会保障的适度水平(用社会保障支出总额占 GDP 的比重表示)进行了研究,结果表明:目前我国城镇社会保障水平已相当适度或比较适度,而农村社会保障水平却严重滞后,很不适度。

所以,调整中央和各级财政支出结构,提高社会保障支出在财政支出中的比例,而且把增加投入部分重点投入农村,使城乡社会保障水平均比较适度,就成为保金来源的首要保障。

2. 投入计划生育“治本”资金

计划生育作为我国的基本国策,国家和各级财政投入了大量资金,还通过其他诸多渠道获取资金。

中共中央、国务院一再讲,“人口过多仍是我国首要的问题”,而在解决“我国首要问题”的计划生育工作中处于“治本”地位的社会保障制度的建立,怎么可以不投入资金,乃至不投入较大量的资金呢?这是由计划生育工作在全国各项工作中的国策地位决定的,是由“治本”在计划生育工作中的位置决定的。

由于农民有缺乏养老等社会保障制度的后顾之忧,故而形成了农村计划生育这公认的“天下第一难”。因此,“治本”资金的投入,要专用于建立有利于农村计划生育的社会保障体系。

3. 农业税转变为社会保障金

鉴于我国人均耕地少,土地收益有限;我国多年来城市剥夺农村,工业剥夺农业;农民对城市、对国防和国家各项建设事业的巨大贡献;我国一向把发展农业作为国民经济的基础;农民多年来负担过重,花大力气减负又“越减越重”;从党和国家领导人到一般干部、群众异口同声地呼喊“农村真苦,农民真难”;我们是社会主义,在实践“三个代表”……就干脆将农业税转为社会保障金,直接用于农

村“低保”和各项社会救助等农村社会保障事业。

据说,我国每年的农业税约在 300 亿元左右,而 2001 年全国各项税收总计可达近 2 万亿元。这不到 2%的比重对整个财政不会造成重大影响,而给农村政治、经济、社会带来的综合效益将是巨大的。

(四)总结经验,吸取教训,力求开拓创新

从总体上看,在整体薄弱的农村社会保障中,社会救助是强项并卓有成效,值得总结的经验颇多;社会保险是弱项,而且存在的问题最多,主要是如何开拓和总结经验教训的问题;社会福利是弱项,但有其合理性,老年福利和集体福利的经验值得肯定,义务教育的经验教训值得较多的反思;社会优抚,主要是需要进一步完善的问题。

从农村社会保障的责任主体看,主要是两大方面:一是各级政府,二是村集体。对此,应该予以肯定,可视为经验;但问题是,各级政府的“责任主体”地位不足,而村集体的“责任主体”地位则因过重而力所不及。

从农村的大环境看,户籍制度正在改革,农村人口城市化的措施在增强。农民应有的“国民待遇”正在引起重视。这些促进农民保障的因素需要进一步研究、强化。

对于农村社会保障的各种具体经验,本文难以详述;仅对具有开拓创新的做法,试略述若干:

其一,“低保”正向城乡一体化迈进——改变过去以户籍身份为标准的低保条件,建立以生活状况为单一标准的低保体制。这是社会保障的一大变革。

其二,进城农民工也能领取养老金的做法,一产生就倍受关注、称赞,它将扩大农民保障的覆盖面。这一做法 2001 年 9 月已在北京首先实行。保险金的来源,一是由用人单位为每一位农民工每月缴纳本市上一年职工月最低工资标准的 19%,二是由农民工本人缴纳这一工资标准的 7%至 8%。

其三,卫生部推行的农村合作医疗在少数地方也颇见成效,世界卫生组织根据国际经验提出的大病医疗保险也开始在农村扎根。比如,世界卫生组织的专家和国家及省卫生部门最近考察过的泰安市泰山区徐家楼乡,该乡采取政府财政(区、乡财政)扶持、村集体和个人共同负担资金的办法实行的合作医疗,把二者较好地结合起来。目前,年人均筹资额为26元,其中政府扶持和集体补贴已占了大头。筹资总额中,约55%作为合作医疗的风险基金,主要用于因大病住院所需医疗费用的报销;约45%作为合作医疗福利基金,主要用于因小病小伤在卫生所就医所用医药费报销和社区卫生服务费用的报销。徐家楼乡的做法,不但把大病医疗和小病小伤的医疗有机地结合起来,而且从保金的来源看,其合作医疗正在向真正的社会医疗保险过渡,具有方向性。

其四,建立以养老保障为主体的有利于计划生育的保障体系正成为农村社会养老保障发展的突破口。中共中央、国务院于2000年3月下发的《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,强调要“积极发展社会保障事业,解除群众实行计划生育的后顾之忧”问题,并明确提出“建立有利于计划生育的社会保障制度和‘养老保障制度’,提出‘根据实际情况逐步建立实行计划生育的独生子女户和两女户的养老保障制度’”。最近出台的《中华人民共和国人口与计划生育法》第四章专章谈到“奖励与社会保障”。尽管这些要求和规定尚缺乏切实的资金保障,但方向已比较明确,各地也正在行动。

有利于计划生育的养老保障,其应有和切实的含义是比较广泛的——实际上,所有社会养老保障的增强,都是有利于计划生育的。养老保障将会由于计划生育“治本”措施的推进而有更大的发展。

其五,我国福利彩票呈迅速增长的趋势,“九五”期间销售358亿,筹集福利基金106

亿元,它已经成为我国“社会福利事业重要经济支柱”^[5],“福利彩票造福老年人的主旨”也有人提了出来。总结利用福彩福利基金的经验,尽力增加对农村地区的投入,将会大大促进农村老年福利事业的发展。

其六,减轻农民负担已开始从源头入手解决。把减轻农民负担作为主要目标和基本出发点的农村税费改革,不失为一项治本举措。2001年8月财政部、国家计委、农业部发出的从进一步清理涉及农民负担的收费项目等8个方面减轻农民负担的通知,也具有“治本”性。国家计委有关人士强调,2002年2月底前,面向农民工的暂住费、暂住人口管理费、计划生育管理费、劳动力调节费、外地务工经商人员管理服务费等必须取消,显然也属根治措施。据国务院减负办提供的消息,与农民保障密切相关的乡镇企业,2001年共被取消不合理的收费项目29227件,减负金额为236.7亿元。“十五”纲要提到的“适度撤并乡镇,精简乡镇机构和人员,减少村组干部补贴人数”的改革正在推进。

(五)树立农村大保障体系的理念

农村(农民)大保障体系由社会保障、家庭保障和自我保障三大部分组成。其内涵,完全可以顾名思义,即前者是以政府、集体和社会诸方面为主体的保障,中者是以家庭为主体的保障,后者是以自我为主体的保障。

提出树立农村(农民)大保障体系观念的理由,主要有三:

其一,内涵为社会保障、家庭保障和自我保障的农村(农民)大保障体系,是农村(农民)完整的保障体系,其内涵清晰,无遗漏、无交叉,是农村(农民)保障全面系统的概括。

其二,社会保障从产生一直延用至今的一个基本原则是保障受保者的“基本生活”、“基本需求”。随着经济社会的发展,人们对“基本生活”、“基本需求”的理解和解释虽然渐宽——不仅延伸到服务,而且延伸到精神

生活,具体表现为社会福利的增长;但人们要生活得更好,仅靠社会保障显然是不够的,特别是在我国底子如此薄的农村,短期内不可能建立起高保障水平的社会保障制度。

其三,社会保障、家庭保障、自我保障具有相辅相成、互相促进的关系。三者结合,就会使农村农民的整体保障水平大大提高。

在农村(农民)大保障体系中,应以家庭保障为核心。家庭和家庭养老保障处于基础和基础的地位,故应支助家庭养老。其具体途径有三:一是强化家庭养老功能,直接支助家庭养老;二是通过增强社会保障支助家庭养老,三是通过增强自我保障支助家庭养老。鉴于家庭和家庭保障在农村(农民)大保障体系中的基础和基础地位,亦应从以上三个途径支助家庭保障,建立以支助家庭保障为核

心的农村(农民)大保障体系。在我国农村人口多、底子薄而家庭相对稳固的国情下,建立以支助家庭保障为核心的农村(农民)大保障体系,意义尤为突出。

参考文献:

- [1] 邵敏. 农民大面积抛荒,为什么. 中国社会报, 2001-1-23.
- [2] 刘健. 为何9个农民养一个干部. 临沂日报, 2001-8-30.
- [3] 刘思扬. 义务教育绝不能削弱——朱镕基总理在安徽农村考察义务教育侧记. 青岛日报, 2001-7-23.
- [4] 郑功成. 社会保障学. 北京: 商务印书馆, 2000. 257.
- [5] 福利彩票成为社会福利事业重要经济支柱. 中国社会报, 2001-1-3.
- [6] 徐京. 全国社区老年福利服务星光计划启动. 中国老年报, 2001-6-9.

[责任编辑 王树新]

中国期刊方阵期刊
全国中文核心期刊

中国人口学会会刊
本刊实行匿名审稿制

《人口研究》杂志

欢迎订阅 欢迎投稿

《人口研究》是我国最早创办的综合性人口学专业杂志。本刊旨在传播新的研究成果,介绍新的信息和分析方法,反映学术界和实际部门的新动态,为政府决策提供咨询,为解决我国现实人口问题,为人口科学的发展和计划生育基本国策服务。热诚欢迎各级政府部门、学术界、人口科研教学工作者、广大计划生育干部及各级图书馆、档案馆订阅。凡欲订阅本刊的单位和个人,可到当地邮局办理订阅手续,亦可直接向本刊编辑部订阅。私人订阅优惠20%。

《人口研究》国内邮发代号2-250,国外代号BM297,双月刊80页。2003年每期定价10.00元,全年60.00元。开户银行:北京市海淀区工商行紫竹院分理处,户名:中国人民大学,账号:0200007609089102302,请在汇款用途栏中注明购《人口研究》杂志款。本刊地址:北京市海淀区中关村大街59号中国人民大院内科研楼A座11层《人口研究》杂志,邮政编码:100872,联系电话:(010)62511320,传真:(010)62515213,电子信箱(Email):kylj@public.bta.net.cn。