

我国农村社会保障资金的制度缺陷与路径选择

黄 聃

(厦门大学公共事务学院 福建 厦门 361000)

摘 要:农村社会保障资金是支持我国农村社会保障发展的重要经济基础,也是发展好“三农”的重要前提。目前我国的农村社会保障资金制度虽然初具规模,但仍然在资金的筹集、运行、管理方面存在着一定的缺陷。只有在政府和农民这两者之间进行互动性的改进,才能真正发挥社会保障资金应有的作用,让农民受惠,使国家减压,从而促进“三农”的持续稳定发展。

关键词:农村社会保障资金;三农;制度缺陷;路径选择

中图分类号:D922.182

文献标识码:A

1 引言

我国是农业大国,农村社会保障是我国社会保障体系的重要组成部分。国家关注农村社会保障体系的建立与发展,并取得了显著成绩。到2008年底,我国农村社会保障已全面覆盖有农业人口的县(市、区),参合农民达8.15亿人,参合率为91.5%,提前两年完成目标。全国累计15亿人次享受到补偿,补偿基金支出1253亿元。我国农村养老保险制度、农村救灾制度和农村社会福利事业也获得了较快的发展。

我国农村社会保障事业的发展是建立在一定的社会保障基金基础上的。对于有近9亿农业人口的我国来说,在目前经济水平尚未高度发达的条件下,建立起“广覆盖”的社会保障制度,在世界上是绝无仅有的。农村社会保障制度能够有效地实施,除了国家政策、法律的支持以外,最重要的还是需要足够的社会保障资金以及资金管理及其增值的运行。

目前我国农村社会保障资金主要来源于中央财政预算拨款和农民自主缴费这两个方面。近年来国家为了加快农村社会保障事业的发展,逐步加大了资金投入,同时拓宽了农村社会保障资金的来源渠道,这为我国建立全面的农村社会保障制度提供了重要的资金来源。但是相对于发展中的我国而言,以有限的经济水平来维系庞大的农村人口的社会保障,困难重重。人口老龄化的加剧也加重了农村社会保障资金的压力。同时,我国农村社会保障资金在筹集和管理的过程中,由于政府工作不透明及监督机制不够健全而导致了社保资金的违法违规滥用、社会保障资金的浪费和

无形流失现象严重、政府形象严重受损。这也直接导致了广大农民对农村社会保障形成了不正确的定位和观念,农民参保、受保的积极性受到了一定的挫伤。

本文通过分析目前我国社会保障资金制度中存在的资金不足、浪费严重、监管不力、农民参保意识不强等问题,来为进一步建立和完善与构建社会主义和谐社会相一致的农村社会保障资金制度提出若干意见和建议。

2 我国农村社会保障资金制度存在的缺陷

2.1 政府对农村社会保障的资金投入不足

目前我国的主要财力和物力集中在经济发展上,这就必然导致国家对农村社会保障事业的财政投入不足。我国拥有9亿多农村人口,要建立能覆盖如此多农业人口的农村社会保障体系,对资金需求是巨大的。就目前来看,单凭政府的财政能力无法满足如此大的资金需求。同时我国各个地区的经济发展水平也有一定的差异。对于经济发达地区来说,地方政府对农村社会保障的资金投入也相应较多;但是对部分经济尚处于落后状态的地区,在基本的政府财政支出都无法满足的情况下,对于农村社会保障的财政支出更是力不从心。

2.2 农村社会保障资金制度化水平不高

我国农村社会保障工作,只有《农村五保供养工作条例》这一部专门法规,但是这一法规也不是针对农村社会保障资金制度的专门法律。其余的对资金的管理和运用工作仅停留在政策层面,尚未上升到法律法规高度,缺乏必要的法律依据和保证。这直接导致了我国社会保障资金制度中的资

金筹集、资金升值、资金分配等方面缺乏法制化和规范化。

2.3 农民负担过重及社会保障意识不足

总体来说,我国农民负担沉重。农业税取消后,并没有从根本上解决农民税费负担沉重和不合理问题,还存在其他税收负担,以及各种名义的收费和乱罚款、乱集资、乱摊派等。农民承受巨大的隐性负担,收入低下,增长缓慢。

同时社会保障的宣传水平不足及社会保障的政策与实践的不到位导致了农民对农村社会保障的态度冷淡,多数持有怀疑态度。农民收入水平低,很多农民只能维持眼前的生活需要,没有能力考虑将来和发生意外时的保障,加之对农村社会保障的失望,这些都降低了农民缴纳社保经费的积极性,加大了社保资金来源稳定性的难度。

2.4 农村社会保障资金来源单一,结构不合理

我国的农村社会保障资金来源基本上限于个人缴费、集体资助和少量的财政支持。对个人和集体仅实施征费方式,财政支持不仅数量少而且种类单调。同时国家对农村社会保障的投入只有城市的1/8,农民人均占有国家社会保障投资的份额仅为城镇居民的1/30,而且国家有限的资金投入主要体现为农村扶贫资金和民政救济金。本应由政府财政承担的农村五保救济制度、农村优抚安置制度和农村贫困居民社会救济制度方面的保障资金却要由农村集体和农民个人承担。

2.5 农村社会保障资金投资制度不合理

农村社会保障资金要通过一定的投资渠道实现自身的保值增值。目前我国社保基金投资受到政策的严格限制,即只有两

收稿日期:2009-05-16

条出路:一是购买国债,二是协议存款。但目前的现实却使得这两个出路都很难做得到。因为国债发行不够,难以购买;银行流动性也出现过剩,存款也很难。因此这两个投资渠道都很不畅通。此外,即使这两条投资渠道畅通,其投资回报率也是非常低的,一般在2%-3%左右,这就促使县市级政府寻求的投资收益率。在没有任何规范的前提下,各地的投资行为就呈现一种放羊状态——他们各显神通,出现坏账也已成为公开的秘密。

2.6 我国社会保障资金运作的透明度存在缺陷,缺乏必要的监管

我国社会保障资金的透明度存在严重的制度性缺失,主要表现为公众没有形成真正的信息需求群体。信息需求者缺位表现在两个方面,一是农民并没有形成对信息需求的意识,二是不存在实际意义上的监督者。我国是由社会保险管理机构负责缴费型社会保障基金的筹集、发放和管理,也就是说农民在参与农村社会保障的过程中,不可能存在着任何的代理人,同时中国农民作为社会上的弱势群体之一,并没有形成一定的合力,这就直接导致投入者对社会保险管理机构的影响力为零。农民受限于知识不足等因素,对社会保障信息的咨询和了解并不够,主动性也不够,同时缺乏一定的维权意识。没有外部的舆论需求,农村社会保障资金的管理者更加拥有了内部处理的自主性及信息披露的不及时性。

政府监管的不足也是造成信息不透明的重要原因,政府监管的主要职责就是帮助农民获取及时真实的信息,监督政府的失职行为,并促使及时纠正。但是在社会保障资金透明度问题上,政府监管并没有发挥应有的作用。因此,虽然从形式上看,农民已经获得了一定的社会保障资金相关情况的知情权,但是与透明度的要求还有不小的差距,加之政府监管存在着缺位现象,这在一定程度上又使得我国社会保障基金的信息报告流于形式。

3 解决我国社会保险资金制度问题的路径选择

3.1 加大对农村社会保障资金的投入

2009年4月,十一届全国人大常委会第八次会议上民政部部长李学举所作的《国务院关于农村社会保障体系建设情况的报告》中指出,2009年仍将把加大农村社会保障资金作为拉动内需、保障民生的重点来投入。由此可见,国家政策层面上已在增加农村社会保障资金的问题上达成共识。农村社会保障问题是关系到我国是否

能够长久持续发展的重要环节,只有加大资金投入,形成覆盖面广、保障层次深的农村社会保障体系,才能真正构建社会主义和谐社会。

国家应该统筹经济社会发展水平、农村居民基本生活需求、消费者物价指数、财政承受能力等因素,努力增加农村社会保障资金投入,切实保障农村困难群众基本生活。同时各地方政府应该因地制宜地提高对农村社会保障的财政支持,发达地区应提高农村社保资金的利用效率,形成更加广泛和完善的农村社会保障体系;部分经济落后地区,应积极吸引和利用国家资金扶持,走多元化道路实现社保资金来源和增值的多样化,建立健全基本的农村社会保障体系。

3.2 建立健全法律法规,同时加强政府监管

目前我国《社会保险法》、《社会救助法》已列入十一届全国人大常委会立法规划一类项目。但这些法律虽对社会保障资金有所涉及,但缺乏一定的专业性,国家应该加强对社会保障资金的专门立法,通过立法来规范社会保障资金的筹集和管理,力争形成有法可依、依法办事的风气。

政府还应加强对农村社会保障资金的监管力度,确保社保资金的安全性。社会保障制度作为一个大系统,它包括融资制度、缴费征缴制度、投资制度和福利发送制度等,监督制度是社保制度大系统的一个重要子系统,加强监督工作也是制度建设的重要环节。

3.3 建立适应市场经济发展的、多渠道筹集社会保障资金的机制

建立适应市场经济发展的、多渠道筹集农村社会保障资金的机制既可以缓解国家财政压力,又可以动员多方力量来筹集更多的资金。具体可行的做法有:借鉴福利彩票、体育彩票发行方面积累的经验,发行社会保障彩票,从社会广泛募集资金;开征社会保障税,由税务机关统一征收,这样一方面可以减少征收成本,另外一方面富者多缴,贫者少交,起着调节贫富差距,稳定社会的作用;积极动员及接纳社会捐赠,通过教育和宣传的作用,以起到发动更多的社会人士为农村社会保障事业捐赠的作用。

3.4 加强宣传教育,提高农民的投保、受保的意识

政府一方面应该加强对农民的宣传和教育,使农民意识到农村社会保障的真正作用,另外一方面政府通过实际行动来重新塑造农村社会保障在农民心目中的形象。通过两方面的努力,政府应该让农民真正认识到农村社会保障是生活的最重要的

一道底线,并改变传统的强制农民入保的现象,促进农民能够积极主动的参与农村社会保障体系。

3.5 改革农村社会保障资金的投资制度,实行统筹资金分类投资管理。

在对农村社会保障资金的投资以求实现资金升值时,不同性质的资金投资应分开。统筹资金的规则和账户资金的规则是不一样的,这两笔资金的性质也是不一样的。所以投资策略也应该有所区别,否则就会没有效率。账户资金是私人的,是私有财产,可以继承。统筹部分具有“税”的性质,政府用它投资,容易投向竞争部门,计划经济因素就容易回归,会破坏市场经济。根据国内学者目前的研究,统筹部分的投资管理,最规范的是美国,其年资本回报率为7%左右,主要是投资于特种国债。我国也可以借鉴美国的这种做法,这样既规避计划经济因素的回归,又可以规避对私人竞争性部门的冲击和对资本市场的冲击,同时,国家以较高的利率形式承担责任,规避市场的风险。账户的这一部分资金必须要实行市场化投资。

3.6 加强我国社会保障基金透明化建设

从法律层面来看,我国应该通过制定相关的法律来明确政府、个人、社会保障基金管理部门各自的信息需求和信息产权,从制度上保证公众对社会保障基金信息的知情权。从农民个人角度来看,应加强信息权利意识。推进透明化建设仅仅靠法律是不够的,法律有其局限性;只有当透明的思想成为公众的共识,从而产生的一致行动才能在根本上产生透明化的推动力量。

4 结语

随着我国市场经济的发展和国民经济的不断进步,我国已经建立了较为完善的农村社会保障资金制度,但是我们也应正确看待我国农村社会保障资金制度中存在的众多缺陷。只有拓宽社保资金来源渠道,采取多元化的方式来实现升值增值,加强对社会保障资金制度的法制建设,同时加强管理和监督,才能真正建立起与构建社会主义和谐社会理念相一致的农村社会保障制度,才能真正从基础上解决我国的“三农”问题。

参考文献

- 1 经庭如,奚畅.拓展渠道促进农村社会保障资金来源多元化[J].当代经济研究,2007(04)
- 2 盛杉.加强农村社会保障建设之浅见[J].农村经济与科技,2003(10)

(责任编辑 杨柳)