

新农村建设中完善 社会保障制度的法律思考

刘嘉尧 吕志祥 博士(兰州理工大学人文学院 兰州 730050)

本项目系兰州理工大学博士基金重点项目,项目号:SB12200801

中图分类号:D922.18 文献标识码:A

内容摘要:建设富裕、民主、文明、和谐的新农村,离不开完善的农村社会保障制度。但是我国现行农村社会保障制度存在着较为严重的缺失,给农村社会保障的全面推进和农村经济转型带来了极大难度。建立与新农村建设相适应的完善的农村社会保障制度,消除农村绝对贫困与相对贫困,顺利推进新农村建设,使三农问题在二元经济消解的过程中不至于成为我国现代化发展建设道路上的阻碍,已显得非常迫切。

关键词:新农村建设 社会保障 制度缺失 法律对策

完善农村社会保障制度是新农村建设的需要

在2005年12月,中共中央、国务院发布了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,新农村建设已在全国农村全面展开。《意见》指出:“我们要建设的新农村,是社会主义经济建设、文化建设、社会建设和党的建设协调推进的新农村,是富裕、民主、文明、和谐的新农村”。和谐的新农村当然离不开完善的社会保障制度。社会保障被称为一个国家经济社会发展的减震器和安全网,它的发达程度已经成为保护人权,维护社会稳定发展和体现社会文明的一个重要标志以及参考数据。我国农村社会保障制度随着土地改革及农村合作化之后得以逐步的建立,但是随着市场经济的发展,我国农村社会保障制度中旧有的家庭保障观念已经瓦解,农村新型社区组织建立后的缺位,给农村社会保障的全面推进和农村经济转型带来了巨大

的困难。建立、完善农村社会保障制度,消除农村绝对贫困与相对贫困,顺利推进社会主义新农村建设,使三农问题在二元经济消解的过程中不至于成为我国现代化发展建设道路上的阻碍,已显得非常迫切。

毋庸讳言,在农村社会保障制度的建立与完善过程中,法律视角的思考与探索是最有力的途径,要围绕着如何保障农民的生存权利,展开各种法律制度的完善与建设。日本著名学者大须贺明曾经指出“生存权的目的,在于保障国民能过像人那样的生活,以在实际社会中确保人的尊严;其主要是保护帮助生活贫困者和社会的经济上的弱者,是要求国家有所‘作为’的权利。”我国是一个农业大国,农民是我国公民的主体部分,但农民由于其生活成长的环境直接导致他们的权利弱者身份以及生存权的脆弱。由于我国农民在现实生活中受到自然条件,社会经济实力、文化教育程度等方面因素的制约;而且我国建国以后就存在的工农业剪刀差导致农民利益长期被掠夺,在经济实力方面要落后于其他社会群体。联合国经济社会文化权利委员会也指出,最为脆弱的社会弱者包括“无地农民,受排斥的农民,农村工人,农村失业者,农村老人等群体。”我国农民的弱者身份更是一种普遍现象,所以作为协调社会的国家与政府,在新农村建设过程中对农民的生活保障问题必须给予重视,对农民、农村经济在法律上进行特殊的扶持和保护,包括建立完善的农村社会保障制度。

现行农村社会保障制度存在的问题

我国农村社会保障制度在我国农村社会经济发展过程中无疑发挥重要作用。但我国现行农村社会保障制度存在着严重的缺失。从宏观的角度看,我国农村社会保障立法还存在一定的空白,我国农村社会保障的范围小,标准低,社会化程度弱,随意性大;从微观的角度看,农村养老制度、进城务工农民的社会保障、失地农民的社会保障、农民医疗保障和农业保险制度等均存在着较为严重的问题。

首先,我国农村社会保障法制体系还不健全。我国已将国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度写入宪法,虽然国务院及民政部、卫生部、财政部等部门出台的一些相关条例、方案为推动农村社会保障建设发挥了巨大的作用,但到今天为止,我国还没有一部由全国人大及其常委会制定的专门的关于农村社会保障的法律。而长期以来缺少人大立法和过多行政立法的局面是无法满足农村社会保障制度正常运行需要的。同时,《劳动法》、《社会保险费征缴条例》、《失业保险条例》等法律、法规基本上都是以城市居民为对象,农村社会保障立法还有很大的缺失。这种状况不仅与广大农民的愿望相背离,更与社会主义新农村建设的要求相距甚远。

其次,我国农村养老保险制度已不合时宜。目前,我国60岁以上的人口已经达到1.34亿,超过总人口的10%;而全国70%以上的老龄人口分布在农村,农村养老的负担越来越重,农村社会养老保障制度体系亟待建立。我国现行的农村养老保险制度即“五保”制度是计划经济条件下的一种集体保障制度,规定了在集体经济保障下农村中无法定抚养义务人,无生活来源,丧失劳动能力者的生、老、病、死。但这种保障供养方式是在高度集中的计划经济条件下,以行政村为单位来进行具体实施的。随着市场经济体制的建立,这种制度有逐渐消失的趋势;同时,“五保”制度本来就是以分散供养为主要方式,现在变得更加疏散,资金出现严重不足,供养的范围日趋变小,一些农村老年人的基本生活难以得到保障。

再次,我国农民工权益保护制度还存

在立法空白。农民工是我国制度变迁与社会转型期间所出现的特殊群体,特指具有农村户口、在城镇务工的劳动者。近几年,大量的农民从土地上解放出来成为农民工,然而农民工的处境却很尴尬,他们长期或者短期离开土地,已不是原来意义上的农民,但由于其户口及所有社会关系都在农村,他们又不是城镇居民。这种“边缘人”的身份使农民工本应享有社会保障而变得没有法律的保障,且短期内难以解决。农民工是推动城镇化、工业化的主要力量,是衔接农村和城镇的枢纽。然而农民工的生活却没有保障,这与他们做出的贡献和作用是不对称的。所以要解决农民工的社会保障法律权益问题是当前非常重要的议题。

最后,目前,广大地区的农村医疗保险的覆盖率仍然非常低,在中等和不发达地区甚至才百分之三。根据卫生部的统计,全国有九成的农民属于没有任何社会医疗保障的自费医疗群体;在农村最贫困的农民中,一半以上属于因病致贫和因病返贫。所以,建立与我国经济社会发展相称的农村医疗保险制度,在新农村建设过程中显得非常重要。

完善我国农村社会保障制度的法律对策

(一) 尽快建立完整的农村社会保障法律体系

首先,以《宪法》为指导,加快我国农村社会保障立法步伐。宪法是一个国家的根本大法,是一切其他法律的制定依据,我国《宪法》第14条明确规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”,为我们制定和完善农村社会保障法律体系提供了根本依据。其次,逐步建立全国统一的社会保障法律体系。统一的社会保障法律体系应包括这样几个层次:第一层次是根据宪法制定的《中华人民共和国社会保障法》,作为社会保障的基本法,应明确社会保障的对象、范围、实施步骤;公民的社会保障权利和义务;社会保障机构设置、职能;社会保障基金的筹集和管理;公民享受社会保障的程序;侵害公民社会保障权利的处置等。第二层次是社会保障的主干法,在社会保障基本法的基础上,进一步制定和完善中华人民共和国劳动保险法、医疗保险法、老年保障法、军烈属保障法等

专门的社会保障立法体系。第三层次是中央政府制定的行政法规、实施细则以及各个部门的规章及地方性的法规。最后,制定切合新农村建设实际的实施细则。由于我国农村幅员辽阔,地区之间经济水平等差别较大,在全国统一的法律体系下,由各省、市、自治区制定实施细则,体现农民的公民权利,维护农民的社会保障权益。

(二) 建立农村新型养老保障制度

由于我国国情特点和国力有限,不可能较快、较全面地提高农村社会养老保障水平,绝大部分老年人口的养老还必须依靠其家庭来承担。但我国传统的家庭养老方式由于受到经济体制转轨和家庭结构变化的影响而不能适应新的情况。而家居养老和家居护理这种养老方式突破了传统的家庭养老模式,把部分原属于家庭承担的养老功能延伸到社会,从而满足了我国多数老年人在家安度晚年的心愿,比较适合我国目前的国情。当我国广大农村具有基本经济实力后,应当根据就近原则,建立与此类似的养老服务中心,切实为老年人提供必要的服务。要根据不同收入水平的老人的不同需要,设置不同的服务项目和质量标准,以供不同需求的老年人选择。国家和政府应该鼓励引导各方面投资兴办这种社会性的福利事业,特别是在市场经济条件下,注意养老基金的管理和使用,由个人、社会共同承担养老的责任。对于部分家庭非常困难的情况,我们可以采取以个人交纳为辅,集体补助和国家扶持为主的方针,面向社会高收入阶层征收新的税种,统一划入全国性的农村养老基金,充分发挥一方有难,八方支援的社会主义优越性。根据各地区保障水平不同,以县为单位,行政村实施,并通过相应的单行法规对养老保险金进行明确管理,加强各个机构的行政监管,保证基金的正常运转。

(三) 建立农村基本医疗保障与农业保险法律制度

农村医疗保障是农村社会保障中的重要组成部分。制定农村合作医疗保障制度旨在推动农村医疗保障事业的进程,规范合作医疗过程中涉及的各方面的关系。可根据群众意愿和农村经济发展实际选择多种合作医疗形式,逐步形成以村合作医疗组织为基础、乡(镇)合作医疗组织为重点、一定范围内大病及康复医疗合作的县(市)

联合的多级合作医疗组织体系。合作医疗的资金筹集,按农民个人为主、集体为辅、国家支持的总体要求解决。国家支持体现在重点对老少边穷地区的合作医疗专项补贴及对农村卫生机构设施建设和医务人员培训等方面。明确政府对农村建立实习科研基地及对农村卫生事业的支持和管理职责,切实把卫生工作的重点做到农村去。同时,我国应借鉴国外的先进经验,结合我国的实际,建立国家政策性保险(有限公司)和互助合作保险组织为主体,其他商业性保险公司为补充的农业保险组织体系。由于农业保险区别于其他险种及其特有的政策性,我国应建立专门的政策性保险公司专营农业保险业务,按照政府制定的农业发展目标,有步骤地制订和实施农业保险计划,按照国家的政策和立法规定的承保范围、承保对象、保障程度,经营特定的业务。农业保险公司除经营一般业务以外,主要为农业保险提供再保险。由此使农业保险与商业保险基本分开,摆脱商业保险对农业保险的限制。根据我国农业生产幅员辽阔,各地发展不平衡,国家财力有限等特点,应建立以合作保险为主体的农业保险组织体系,这种合作保险组织可分为三个层次:一是以乡为单位的农业互助保险组织,保险对象直接面对农户;二是以县为单位的农业互助保险合作社,其保险对象为农业互助保险组织;三是以省或农业区域为单位的区域性保险合作社。各层次的合作保险组织可接受由政府给予的不同比例的农业灾害补贴。其保障范围包括县以下农、林、牧、副、渔、乡镇企业等农村的各种财产险、责任、种养业险。在有条件的地方与防灾、科研相结合,试办防震、防病虫害、植物保护等保险业务。当然,商业性保险公司在农业保险中的作用也不可小视,国家可采取免征营业税等措施,鼓励各商业性保险公司开办农业保险业务。

(四) 完善农民工社会保障制度

为了更好地发挥农民工的作用,需要建立、完善农民工社会保障制度。农民工的特殊性决定了其社会保障的特殊性,即不适宜把他们归入农村社会保障或者城镇社会保障,抑或建立单独的农民工社会保障。过去,政府为了维护城镇居民的利益,既不

决失业和提高社会产值的有效途径。

创新成果的支持与创新产业的扶持政策

实现对创新成果的开发多样化支付,有着许多方面的困难:难于管理,难于估价,难于对超广义资源税进行定量等,而且要保证与现有的政策兼容或者无缝衔接以及制定相关法规,与国外的相关政策能和谐相处并且公平。在此建议采取逐步过渡政策,根据现有的政策加大创新产业的投资力度,对创新成果给予多样化的支付方式,对企业的研究开发投资给予多样化的鼓励和政策优惠。加强创新理论研究,逐步形成和完善创新产业理论、相关税收政策、建立完善法律法规以填补法律的真空和缺陷以及培育创新文化和氛围。在超广义资源税实施之前,可以考虑采取适度的通货膨胀政策,实际上通货膨胀是通过贬值对个人所得进行间接性税收,加大创新产业的投资力度,扩大就业,对于有些为全民所利用或者有长远效益的成果采取国家购买方式给予报酬。把创新产业独立出来,不是不考虑经济效益,创新产业要得到生产方面的回报需要一段时间,因此需要国家、企业和个人有一定的投资。显然在经济不断快速增长的中国,只要对资金分配和调控的恰当,完全有能力投入创新产业。

建立良好的创新政策,包括创新方面的合作,由于专业化程度日益提高,学科交叉日渐广泛,而创新工作和创新成果往往是不可见的,因此有必要营造良好合作政策和法规的环境,保证公平和诚信。由于科技的高速发展,加强科技创新行业的分工也有必要,如基础性理论、应用性理论和研究开发,保证报酬和利益的合理分割。采取措施鼓励创新成果公开与共享。

以创新产业带动相关产业的发展

为创新产业提供人才保障,以加强教育为主,在教学中培养创新思维,把培养创新思维看作与学习知识同等重要,并且在教学考试中予以体现,重视额外提拔创新型人才。研究如何培养创新人才,进行创新培训与对创新人才给予认证。加大图书馆投资,鼓励知识公开和版权公有化,对创新型人才提供免费教育保证真正的创新

型人才能够发挥自己的特长,能对社会有所贡献。

为创新提供方便,如实施知识整理工程,对所有学科及它们的分支进行整理,对没有标准化和系统化的给予规范,将所有的学科学术成果都以便于查询的方式分门别类的纳入这一工程中。

为创新成果推广投入人才,成立相关部门和建立技术推广网站,推广创新成果,

将创新成果转化为生产力,过去许多成果的开发不能够将它们成果推广转化为实际的产品,因为他们往往精力有限,而且专注于学术与研究,对市场不熟悉,显然进行社会分工能够有效解决这个问题,并且能够提供推广的效率。投入人力整理创新成果,如总结创新方法和技巧,移植创新,对成果分门别类便于查询和检索,也便于成果的推广和再次利用。

◀ 上接 61 页

得不承认农民工对城镇建设的作用,又将农民工视为不安定因素,对他们处处设防,这显然不符合我国当今社会的发展态势。要改变这种状况,就要建立保护农民工合法权益的农民工社会保障制度。农民工属于社会弱势群体,他们不具备像城镇居民那样缴纳社会保险金的能力,其社会保障大部分必须依赖政府和社会的救济。当前,农民工社会保障制度的基本目标应该是:以保障农民工的基本生活为出发点,建立包括失业、医疗、工伤、养老保险等在内的低水平、全方位、不遗漏的多层次的社会保障,再通过各层次之间的融合,实现与农村社会保障制度的接轨,最终建立城乡高度统一化、社会化、法制化、规范化的社会保障制度。须指出的是,农民工的主要问题在于工伤和大病医疗等突出方面。据调查,有1/3的农民工生过病,约60%的人生病后都是仗着年轻、体质好硬挺过去,约40%的人不得已花钱看病,而花钱看病绝大部分是自费,用人单位为他们支付的不足1/2。由于农民工就业不稳定,不连续,制定统一规范的保险政策具有一定的难度,同时也存在一些忽视乃至逃避社会保险责任的因素。目前我国社会保障实施机制中,针对农民工的保障中显得缺乏责任规范和制裁办法,法律监督也未能很好发挥。所以要切实保障农民工的权益,需要建立健全行政执法监督制度,完善社会保险行政争议处理制度,充分发挥人民法院在维护农民工合法权益过程中的特殊作用。

(五) 建立土地与社会保障互换的社会保障制度

据统计,1987-2000年国家建设占用耕地226万hm²多,导致5000万农民失去土地。农民失去土地就等于失去了生活来

源。现在,因土地被征用而引发的失地农民在就业、基本生活保障、医疗与教育等方面的问题已成为社会各方关注的焦点。以土地换保障是失地农民一种可供选择的社会保障模式。从某种意义上讲,土地是农民的惟一资源和根本,是他们赖以生存的生产和生活资料。农民拥有一份土地,年老后就有了基本生活保障;土地失去后就相当于失去了最基本的生活、生存条件。土地换保障是指在规划区范围内的农户,将自己所有的土地使用权一次性流转给政府委托的土地置换机构,由土地置换机构为失地农户符合条件的现有家庭成员统一办理各项社会保障,土地置换机构将根据土地管理部门规定的失地农民的安置费等费用全部用于失地农民的社会保障。无疑,土地换保障可以缓解当地政府一次性支付安置费、土地补偿费的资金压力,是农村保障体系向城镇社会保障体系过渡的有益尝试和有效补充。土地换保障后随着失地农民的充分就业,将壮大社会保障资金的实力,加快社会保障资金积累,可减轻城镇保险因历史负债而带来的沉重负担,同时可缓解由于国家人口政策导致的原来人口急骤上升和未来人口急骤下降而引起的养老替代率的快速下降问题。让失地农民参加城镇养老保险符合社会保险的“大多数法则”,有利于维护社会稳定。目前失地农民参加各项保障的条件已基本成熟,只是缺少制度和政策的支撑。土地换保障政策法规的出台将正好弥补这一方面的不足。

参考文献:

1. 宋才发. 建立农民社会保障体系的法律探讨. 湖北经济学院学报, 2006
2. 杨欣. 农村社会保障的现状、问题与对策. 陕西理工学院院报, 2005