

和谐社会进程中 城乡社会保障制度的衔接

胡平, 王冲

(四川师范大学 经济与管理学院, 成都 610068)

摘要:现行的社会保障制度一直走的是一条城乡分割的道路,城乡存在着巨大的差异,并处于严重的失衡状态。随着工业化的推进,城乡分离的社会保障制度严重影响着我国建设和谐社会的进程。

关键词:和谐社会;城乡;社会保障;衔接

中图分类号:F323.89;C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2009)04-0015-04

改革开放以来,党中央、国务院高度重视社会保障体系的建设与完善,在“九五”、“十五”、“十一五”计划中都强调了完善居民的社会保障体系,在十七大报告中又提出,要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民生活。目前,我国城镇社会保障制度已经逐步建立,然而农村的社会保障制度还处于试点或起步阶段,广大农民还没有得到最基本的社会保障,并且随着城市化、现代化的推进,劳动力大规模地跨城乡流动,我国城乡分割的社会保障制度已越来越不能满足经济和社会发展的需要,这已经成为我国建设和谐社会的严重隐患。改变二元社会保障体系,构建城乡一体化的社会保障制度,已成为当务之急。

一 实现城乡社会保障制度的衔接是建设和谐社会的必然要求

构建社会主义和谐社会,是我们党从全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面出发提出的一项重大任务。构建和谐社会,关键在于进一步整合社会各阶层力量,调节好人与人之间的利

益关系,公平地分配社会利益,最大限度地减少社会矛盾,实现社会公平。社会保障作为协调社会经济关系的机制,涵盖了社会经济、政治等领域,是实现这一远大目标的坚实基础,它在维护效率的同时,对收入、分配进行合理的调节,最终实现整个社会经济的协调发展。

然而,我国现行的社会保障制度沿袭计划经济时代所形成的城乡分割、重城轻乡的二元社会保障制度,城乡社会保障水平存在较大差异,城镇大多数居民享受着项目齐全、待遇水平较高、稳定而且制度化的社会保障,而农村大多数居民却几乎没有什么稳定的社会保障。人口老龄化、大规模人口流动和就业方式多样化、收入分配不平衡等,使城乡二元的社会保障体制将持续面临严峻考验。尤其是在工业化与城镇化步伐加快的今天,城乡社会保障制度的断裂使得诸如农民工等新社会群体在社会保障问题上出现了制度空白,这不仅不利于劳动力的合理流动,而且还影响了农民参保的积极性,直接妨碍着和谐社会的构建。“退保潮”就是一个典型的例子,在

收稿日期:2009-04-07

基金项目:本文为2008年成都市哲学社会科学“十一五”规划研究项目成果。

作者简介:胡平(1973—),女,重庆江津人,四川师范大学经济与管理学院副研究员;

王冲(1971—),男,四川眉山人,四川师范大学经济与管理学院教授,经济学博士。

此次“退保潮”中,深圳市社保局统计发现,2007年深圳市共有近500万人参加了基本养老保险,有83万人办理退保,而成功转保的不到1万人^[1]。

二 我国现行社会保障制度的城乡差异

受城乡二元经济结构的影响,我国社会保障制度也呈现典型的二元结构。对农村社会保障问题的忽视,是改革开放以来中国社会保障制度建设的一大失误^[2]¹⁵⁶。

1. 城乡居民享受的社会保障项目的差异。目前,我国城市居民享受的社会保障主要包括养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险、社会救助及最低生活保障制度等。相比之下,我国农村的社会保障体系建设远远滞后,许多社会保障项目并未在农村推行,除了部分试点地区的农民享受到农村社会养老保险、新型农村合作医疗保险以外,其他地区的农民都没有这两项保险,即使是作为政府保障城乡困难群众基本生活的一项根本性的制度——最低生活保障制度,在农村也是刚刚起步。虽然2007年在农村全面建立了最低生活保障制度,3451.9万农村居民被纳入了保障的范围,但是广大农村至今仍有6000万左右的贫困农民得不到任何救助^[3]。

2. 财政用于社会保障支出的城乡差异。我国社会保障体系在建立之初就以城市为中心,社会保障资金主要拨付给城市,国家社会保障资金的供给严重向城市倾斜。从社会保障费用支出的情况看,占全国总人口80%的农民保障支出,仅占全国社会保障支出的11%。相反,占全国总人口20%的城镇居民却占有全国保障支出的80%^[4]。从社会保障支出的量来看,我国社会保障城乡差异更大。统计表明,1991—2005年,城市人均社会保障支出占人均GDP的比重为15%,而农村只有0.18%,城市人均享受的社会保障费用支出是农村的90倍之多^[5]。

3. 城乡居民社会保障覆盖面的差异。城镇居民社会保障覆盖面大于农村居民,以养老保险和低保为例,我国农村居民有8.7亿,他们的养老问题非常重要和迫切,但农村养老保险还没有全面开展,我国仅在部分发达农村地区如广东、浙江、上海和北京等省市建立了农村养老保险制度。在其他地区,真正意义上的农民基本上还是以家庭养老为主,并没跨进社会养老这个门槛。根据中国老龄研究中心对全国城乡老年人口抽样调查的统计,城市老年人的

养老保险覆盖率达到70%以上,而农村老年人的覆盖率不到4%,农村的养老保险水平远不如城镇居民。再看城乡低保,据了解,我国城市低保制度的建立始于1997年前后,而农村低保则始于2004年前后,比城市晚了六七年。由于城市低保起步较早,制度相对完善,近两年来城市低保人口大体稳定在2200万人。但是,农村低保制度刚刚建立,一些地方离“应保尽保”还相去甚远^[4]。

4. 城乡社会保障标准的差异。城镇居民的社会保障标准高于农村居民。从社会保险来看,城镇居民缴纳保费的水平远高于农村居民。城镇职工基本养老保险人均缴费额是农村基本养老保险人均缴费额的52.6倍,城镇职工基本医疗保险人均缴费额是新型农村合作医疗人均缴费额的18—31倍。从城乡居民实际领取的社会保障资金看,城镇居民的社会保障水平远高于农村居民。从绝对数看,2004年城镇离退休职工人均领取养老金为9270元,而参加农村社会养老保险的农民人均领取的养老金仅为492元,前者是后者的18.8倍,这个比例远高于城乡居民收入比和人均生活消费支出比;城镇居民最低生活保障水平是农村居民的2倍^[5]。

5. 城乡社会保障模式的差异。当前,城市的社会保障模式我们可以概括为国家—社会保障模式,在这一模式下,社会保障作为一个相对独立的体系,国家在其中起着主导作用,具有资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对立、管理服务社会化等特征,而现阶段的农村社会保障实质上依然是一种以家庭保障为主的模式。目前,农村居民应对生存风险的基本方式是家庭成员之间的互助,另外,进城务工的农民工及其家属的社会保障问题也比较突出。随着城市化进程的推进,除少数城市、个别敏感行业、个别项目外,针对进城农民的养老、医疗、失业、工伤、救助等基本社会保障制度均尚未建立起来。

三 城乡社会保障制度衔接的构想

(一) 城乡社会保障衔接的基本思路

由政府主导,设立专门的社会保障资金管理中心,根据不同地区、不同群体的实际情况,完善城乡社会保障体系,在此基础上为全民设立可以“户随人走”的社会保障帐户,帐户由两部分构成,一部分是个人在不到规定年限,又不愿意按规定缴纳保障金时,可以提取的帐户(如个人缴纳的养老金);另一部

分是没有到达规定年限就放弃缴纳保障金的就不能提取的帐户(如社会统筹部分)。对于目前由于地区财政差异、社保补贴标准不同,造成无法实现“户随人走”的问题,中央政府应制定政策或提供资金来解决;为了防止一些地方政府受利益驱动,热衷于扩大参保面,而积极办理退保的行为,应该规定如果投保人退保,对帐户中的第二部分资金不能归地方部门所有,而应上交专门的社会保障资金管理中心,以弥补由于实现城乡流转调剂所需。

(二)城乡社会保障制度衔接的原则

1. 分类施保、全员覆盖原则。社会保障的科学机理是“大多法则”,即大多数人分担少数人的风险。覆盖面越大,每个保障对象遭遇风险的概率越小,补偿越稳定,社会福利效应越明显^[6]。在完善城乡社会保障制度的同时,应结合不同地区实际,根据城镇个体劳动者、被征地人员、“双放弃”农民、城乡老年居民、农民工等群体的不同特点,建立覆盖城乡全体居民的社会保障体系。

2. 强制性与自愿性相结合的原则。所有单位,包括国有、集体、联营、股份制、外商投资、港澳台等经济单位、乡镇企业、事业单位、政府机关和其他经济单位,雇佣劳动力(各类职工,包括农民工)超过一定期限后(比如3个月),雇主和职工个人采取强制性措施,必须向当地的社会保障管理部门缴纳国家规定的、占职工工资一定比例的社会保险费。对于自由职业者、自营业者,因为没有雇主为其个人帐户注入资金,所以他们的补充保障主要是以采取自愿的方式由自己向帐户缴纳,同时,政府给予较小比例的补贴,他们也可以选择采用附加保障的形式,比如购买商业保险等。

3. 政府主导原则。社会保障的基础性与经济水平有关,在更大程度上取决于国家的职能。充分地维护和实现本国公民的人权是现代国家经济社会发展的主要职责,而社会保障就是现代国家和政府实现这一职责必要而有效的措施之一。借鉴国外政府参与社会保障的程度和方式,结合我国的具体国情,我国城乡社会保障制度的衔接应采取政府主导型,政府在社会保障的城乡衔接中要承担起主要的职责,提供相应的政策和资金支持。

4. 差别对待原则。我国人多地广、人口分散、各地区经济发展不平衡,不同地区的经济能力悬殊,所以,建立全国大一统的农村社会保障制度是不现

实的,借鉴国外社会保障制度发展的历程与经验,我国社会保障制度的发展不能一蹴而就,应当分区域、分群体、分项目、分步骤地进行。依据各地农村社会保障建立的条件,针对纯农户、被征地农民、小城镇农转非人员、农民工、城镇失业人员、自由职业者等不同特征群体,视情况建立不同的保险项目,不同的补贴标准,形成多元化、多层次的混合型保障机制,以适应不平衡发展的具体国情并满足不同层次的社会保障需求,分步骤地完成从覆盖城乡的社会保障体系到城乡衔接统一的社会保障制度体系的跨越。

5. 可折算原则。我国城乡社会保障体系衔接点主要在于农民工,农民工由于“农民的身份”、“城市的就业”以及“动态变化”的就业方式,时刻考量着我国农村和城市两个社会保障体系的衔接机制。因此,我国的社会保障制度必须采取可以折算的方式,对于从农村转入城镇的居民,以及农民工在不同省份、地区间合理流动时,应以迁入地的保费标准和缴费比例,对已缴费的年限和保险费进行折算^[6]。

(三)城乡社会保障制度衔接的操作要点

1. 建立覆盖全民的社会保障个人帐户。帐户的号码与每个人的居民身份证号码相同,即个人社会保障号码与居民身份证号码相统一。居民无论到国内任何地方工作,都可以按规定由雇主和自己或居民自己向个人帐户注入当时工资一定比例的社会保险费,并可按规定程序和条件领取社会保障金。

2. 灵活的缴费方式。缴费方式要灵活,可以按月、按季、按半年或按全年一次性缴纳。如果出现欠缴情况,应先补缴以前欠缴费用(欠缴费用不计利息)后,剩余部分作为当期缴费;考虑到农村居民收入的不稳定性,对不能连续缴费的人员,只要其没有支取,都应该留存在其帐户中(就像银行储蓄一样),只是政府的相应补贴也终止,对于后来能续缴的,应该不受断交时间的限制,都应该允许,对于不能续缴的,应该允许其提取自己帐户上的第一部分保障金。

3. 弹性的缴费年限。对于累计15年的缴费年限,许多农民工和农民都没法完成,因此,对缴费年限不能做太死的规定,只要对应自己以后的领取年限就行。有条件的可以增加缴费年限,没条件的可以缩短年限^[7]。

4. 政府补贴。国家的财政支持是任何一个国家社会保障事业发展的可靠保证。政府必须承担起城乡社会保障制度衔接财政补贴的责任,地方政府

可以对农民或农民工实行“多交多补”的方式鼓励大家积极参保,而中央政府在衔接中应担当起主要责任,对于人员流动中因标准不同等原因造成的差额,中央政府应给予地方政府一定的调剂金,或直接从中央政府补贴,以解决社保资金无法划转的问题。

5. 建立全国联网的计算机平台。信息化建设是社会保障管理和服务的基础工作,近十年来,中国的社会保障事业发展迅猛,人员流动日益频繁,相应的信息量也急剧增加。要实现城乡衔接,必须建立信息化平台,建立统一的、覆盖全国的社会保障技术支持系统,如同身份证一样记录每一位参保人的信息,实现全国信息统一,“一人一帐户”,实行现代化管理,使社会保障资金的缴纳、记录、支付、查询服务等纳入计算机管理系统。

6. 拓展筹资渠道,充实社保基金。为扩大社会保障资金的来源,首先,要加强财政支出结构调整的

力度,提高社会保障支出在一般性转移支付中的规模和比例,合理增加财政对社会保障的转移支付,特别是城乡最低生活保障、基本卫生保健等基本保障以及社会救助、社会福利的资金来源。其次,变现、出售部分国有资产,全国社保基金的主要来源是财政预算拨款和国有股减持收入,但从这几年的执行情况看,这两项收入都不稳定并呈逐年递减态势,因此,应适当加快推动国有资产划拨工作,使得划拨国有资产成为社保基金重要的资金来源;政府部门也可以考虑发行社会保障彩票筹集资金或发行专项国债来充实社保基金。再次,要转变政府职能,培育和发展资本市场,发挥私人机构的基金管理运营优势,确保社会保障基金的保值增值。最后,要大力发展慈善事业,鼓励社会各界进行各种形式的社会捐赠和慈善活动,为社会保障体系筹集更多的资金。

参考文献:

- [1]李亚彪,岳德亮. 两亿农民工为何难带走一份“退休金”[EB/OL]. 新华网,[2008-03-13]. http://www.zj.xinhuanet.com/special/2008-03/13/content_12694076.htm.
- [2]郑功成,等. 中国社会保障制度变迁与评估[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [3]阎东彬,赵晓明. 公平视角下社会保障制度改革研究[J]. 金融教学与研究,2008,(3).
- [4]冯云英. 社会保障制度存在的问题及对策研究[J]. 中国乡镇企业会计,2008,(2).
- [5]廖洪乐. 城乡居民的社会保障差异[N]. 农民日报,2008-08-06.
- [6]刘传江,程建林. 我国农民工养老保障制度安排及其创新[J]. 经济理论与经济管理,2008,(6).
- [7]刘传江,程建林. 我国农民工社会保障路径选择与制度创新[J]. 求是学刊,2008,(1).

Connection of Urban and Rural Social Security Systems in Harmonious Society Construction

HU Ping, Wang Chong

(Economic and Management Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: There exist great urban and rural disparity and serious unbalance in the present social security system of urban-rural discrimination in China, which seriously affects China's construction of harmonious society along with its industrialization.

Key words: social security system; harmonious society; urban-rural discrimination

[责任编辑:苏雪梅]