

09申论热点(68)中国农村社会养老保障的七大难题公务员考试
PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/514/2021_2022_09_E7_94_B3

[_E8_AE_BA_E7_83_c26_514363.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/514/2021_2022_09_E7_94_B3) 随着农村老龄化水平的提高、农村老年人口和老年家庭数量的迅速增长、老年人口寿命的延长，我国农村对养老保障的需求日趋强烈。农村养老问题已经成为一个事关国家发展稳定全局的重大社会问题。应当看到，目前中国农村养老保障当中存在着许多难题。中国农村社会养老保障制度能否顺利地建立起来，取决于能否很好地破解这些难题。

一、国家财政缺位 社会保障制度属于社会基本制度，普惠性是社会保障制度的一个重要特征。享有社会保障是每一个公民的基本权利，而保证这一权利的实现也是政府必须承担的责任。作为社会保障制度重要组成部分的社会养老制度也应是所有社会成员享有的权利，不应该受到任何形式的政策歧视与制度歧视。所以，对于农村社会养老保障，政府理应承担责任；相应地，国家财政理应承担相应的支出。社会养老保障作为一项基本的保障制度，是国家各级政府及其职能部门通过建立制度、制定法规而形成的养老保障体系（包括养老金制度、老年福利制度、老年服务体系、养老保险制度等），目的是使老年人的晚年生活有可靠的保障。但是，目前我国财政用于社会保障的资金投入，绝大部分拨付给了城市职工，而用于农村社会保障的公共支出甚少。绝大多数农村地区，除了对“三无”老人实行“五保”制度外，像养老金制度、老年福利制度、老年服务体系都还没有建立起来。近年在许多地区开展的农村社会养老保险，主要是以农民“个人交费为主”，国家财政没有给予多

少直接的财政支持，只是侧重“给予政策扶持”。而且这些政策扶持也主要体现在乡镇企业职工参加养老保险上，大部分以种田谋生的农民，则享受不到这一待遇。而“集体补助为辅”在很多农村地区也成了一句空话。由于相当部分村组，即使集体经济较雄厚的村组，公益金积累在收入分配中所占的比例也很小，农保中的集体补助就更可想而知了。这就使得社会保险基金主要由农民自己支出或完全由农民自己支出，农民参加养老保险实际上成了纯个人储蓄积累保险，失去了社会保障制度所应具有的“社会”意义。另外，社会保障不仅应当是非盈利的，而且国家还应当保证用于社会保障的人力、物力和财力上的投入，后者的费用不应该从社会成员所缴纳的保险金当中提取。而在目前农村社会保险运作中，国家财政的不支持还体现在农村社会保险基层部门的运营方面，一是自收自支，二是保险基金的运营并未得到国家的充分保护和优惠。由于国家规定农村社会保险基层部门属于自收自支的事业单位，实行独立核算，自负盈亏，根据民政部门规定从保险基金中提取3%的管理费，这种行为实际侵占了投保人的利益，同时也违背了“非盈利性”的初衷。而且，3%的管理费，也远远不能解决各级农保机构的正常支出。有些地方提取的管理费连职工的工资都不够，更无法解决管理运营、宣传等其他工作所需的费用。加之近几年农村社会保险进入整顿阶段，停止接受新的业务，经费更是无从着落，财政又不补贴支持，致使农保机构生存面临危机，甚至无奈动用基金应付日常开支。在目前农保基金尚未进入兑付高峰期的情况下，农保基金的收支不平衡问题尚未完全显现出严重性，但长期下来，在基金收支问题上，财政不兜底，赤

字责任无人负责，问题积重难返将会给农保事业带来十分严重的后果，也会给国家造成极大的负担。由此可见，国家财政支持力度不够是农村社会养老保障事业发展滞后的一个十分重要的原因。

二、管理运作缺乏法制保证

我国现行的农村社会保障制度，主要是以政府部门的政策法规和民政职能部门制定的实施方案为主，尚缺乏法律上的保证。农村养老保险工作，除民政部1992年出台的《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》之外，几乎没有其他规范化、法制化的法规。这种情况造成了几种有害的结果：一是农村养老组织管理机构、制度不易健全，使得管理工作难以开展。二是养老基金筹集工作得不到有效的保证。三是容易受到来自各方面的干扰。比如，有人认为农村养老保障增加农民负担，等等。四是造成实际运作中出现较多漏洞，某些措施不能得到落实，尤其是管理运作问题突出。由于社会保险制度的管理是一项技术性很强的工作，既有商业保险的技术要求，又有依法实施的政策要求，因而对管理水平要求很高，对社会养老保险基金的管理要求就更高了。按国际上通行的做法，社会保障基金应遵循征缴、管理、使用三分离的原则，三权分立，互相制衡，从而保障养老保险基金的安全性、流动性和收益性。而我国农村社会养老保险基金是由当地的民政部门（后为劳动和社会保障部）独立管理的，征缴、管理和使用三权集中于一身，缺乏有效的监控监督，而地方的民政部门又受当地政府的管理，所以，当地民政部门或政府挤占、挪用甚至贪污、挥霍农村社会养老保险基金的情况便时有发生[1-1]。另外，针对农村社会养老保险，由于国家只发布过一些原则性的文件，缺乏保险工作所要求的实施、管理、监

督等方面的统一工作方式和方法，可操作性不强。各地农村社会养老保险办法基本上都是在民政部《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》的基础上稍作修改形成的，普遍缺乏法律效力，同时由于各地对这一工作的认识、掌握程度不一样，往往依据自行摸索制定出的地方性规定，确定具体工作方式、工作方法，使得管理工作出现较多漏洞，影响了农村养老保险工作的有效进展。

三、政策缺乏持久稳定性

农村社会养老保险政策是中国历史上第一个针对农民的正式的社会保险制度，其社会意义和政治意义是非常显著的。在探索建立农村社会养老保险制度的过程中，国家民政部投入了大量的人力、物力，取得了一定的效果，也积累了一定的经验。由于农村社会养老保险不是在法律的基础上建立的，缺乏必要的法律支撑，易受各种行政因素的影响。国家关于农村养老保险的方针、政策时常变化，往往说办就办，说停就停，缺乏稳定性，进而使这项工作的开展大受影响。从1991年农村社会养老保险试点开始，全国各地尤其是一些富裕的农村地区工作进展很快，农民投保率也较高，但是几年以后，却出现严重的滑坡现象。各地对农村社会养老保险政策的建立、实施、撤销，对保险基金的筹集、管理、运用、发放，大都只是按照地方政府部门，甚至是某些领导的意愿进行。有些地区农村社会养老保险制度是在上级领导的指示下一哄而上建立起来的，有些地方甚至把推行农村社会养老保险制度当作政绩突破口，明确规定凡要求县改市、乡改镇，要求扶贫、济贫款和参加双拥评比的农村基层，都必须完成社会养老保险的任务。这使得农村社会养老保险制度在很大程度上不是在农民理解和支持的基础上建立的，更不是按照严格

的法律程序实施的，而是按照地方政府部门一些临时出台的文件执行的，这样就很难保证农民和政府之间契约的持久性[1-2]。政府对农村社会养老保险的态度也时常发生动摇。农村社会养老保险最早按商业保险运行，但商业保险公司因成本高、保费难征集而失去积极性。1991年，农村社会养老保险开始试点后，又有人提出农村养老保险不应由政府部门办理，担心增加农民负担；1998年，国务院机构改革，农村社会养老保险工作由民政部移交给劳动和社会保障部，移交工作缓慢，致使许多地方工作出现停顿、滑坡；1999年，《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》要求对农村社会养老保险进行整顿，停止接受新业务，有条件的可以逐步过渡为商业保险。但由于考试,大网站收集已经进行的农村社会养老保障实验涉及面广、涉及人员众多，执行机构几经变迁，由谁承担已有成本一直难有答案，目前许多省份的农保陷于“民政不管，社保不接”的尴尬境地。全国310亿元农保基金分散在1900个县市。由于管理体制不顺，省级劳动和社会保障部门对县市农保工作缺乏有效监管，农保基金近乎失控[2]。时常变动的政策，导致了本来就对农村社会养老保障不十分了解、心存疑虑的农民更不愿意参加养老保险，参加的也不敢多投保险。许多调查所显示的农民对社会养老保险的“三怕”怕政策变、怕不兑现、怕不合算，客观上也反映了这种政策不稳定所造成的负面影响。

。"#F2F7FB" 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。
详细请访问 www.100test.com