欠发达地区在新农村建设中加强农村社会保障的思考

■ 张建华　谢和平

社会主义新农村建设的出发点与落脚点，就是要使广大农民的生活与精神需求得到应有的保障。所以，如果没有完善的社会保障制度，新农村建设就背离了社会主义的性质与发展的方向，社会主义新农村建设的目标就无法实现。欠发达地区，在新农村建设中尤其要注重加强农村社会保障，因地制宜、统筹兼顾地做好相关工作。当前主要抓住五个重点：

（一）突出政府财政的保障地位。公共财政体系下推进农村社会保障首先应强调政府的职责，政府无论在制定政策方面还是在资金投入方面都应该是最重要的主体。建立全面有效的农村社会保障制度，前提是必须有雄厚的资金作为基础。在资金筹措上，应依靠政府的职能拓宽多元化筹资渠道。一是进一步明确中央与地方政府对农村社会保障的责任，调整和优化财政支出结构，提高社会保障支出占财政总支出的比重，不断加大各级财政对农村社会保障的投入力度，尤其要加大中央、省对欠发达地区社保资金的转移支付。二是向社会广泛融资。尝试发行农村社会保障彩票和开征社会保障税，扩大社会保障福利基金的份额，确保农村社会保障有稳定的资金来源。三是成立农村社会保障管理机构，改变当前农村社会保障多头管理、条块分割的局面，重新整合部门资源，统一规划，统一政策，统一管理，最大限度地提高农村社会保障资金的使用效率。在社保资金的筹措、使用、监管各个环节，都要突出政府社会保障的主导地位。

（二）广泛依赖社会的保障力量。虽然政府担负着社会保障的重要职责，但是我国尚属于发展中国家，各地经济发展也很不平衡，尤其是欠发达地区，政府财力非常有限，要承担所有的社会保障责任，实在是不堪重负。因此，欠发达地区强化政府在农村社会保障中的职责时，既要做到尽力而为，又要考虑量力而行，坚持政府保障与社会帮扶相结合的原则。由政府引导社会多方面力量参与到社会保障中来，广泛动员社会爱心人士为社会保障事业捐助投资，通过政策与经济杠杆的作用鼓励那些有经济实力，又有社会公益事业心的人士，在乡村创办敬老院、老年公寓、农村福利院，鼓励他们到农村兴办学校、创办公益性医院；鼓励开明的企业家到农村创办促进农业发展的龙头企业，带动农民脱贫致富，从而改善农村社会保障的软硬环境。

（三）合理运作农村固有的保障资源。目前，农民固有的保障资源主要是两块，一块是生产资料土地，一块是生活资料宅基地与房屋。按照农业生产机械化，生产经营信息化、农业技术集成化的模式，实行土地等生产资料的流转已是大势所趋，通过生产资料的流转，可以在农村造就一大批种粮大户、养殖大户。所以各地要鼓励农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，推动农村多种形式的规模经营与改善社会保障的现状。农村宅基地是农民持有的重要生活资源，笔者认为，农村宅基地使用权本身就意味着一种最低社会保障的福利，应当赋予村民相应的处分权，这在进城务工的农民以及可能在其他地方安家的农民身上体现得尤为明显。如果农民进城可通过房屋与宅基地转让收益解决住房保障的问题，如果众多年迈孤寡、生活贫困的老人能将破损的房屋和宅基地通过流转置换成解决养老的保障资本，就能有效减轻农村社会保障的压力，这是值得欠发达地区通过新农村建设，去努力尝试和探索的一个重要课题。

（四）充分挖掘村民自身的保障潜力。社会保障要坚持输血型与造血型相结合的原则。政府加强社会保障应强调保障型而不是包养型，要防止保障过度，养懒人、养闲人的保障方式，政

中国财政杂志社

府一方面要对贫困的受保对象做到应保尽保，一方面要坚持输血与造血相结合，努力挖掘受保对象自我保障的潜力。对于家庭困难具备劳动能力的受保对象，要在新农村建设中千方百计解决其自主创业、发展生产的问题；对于部分丧失生产能力的残疾者及年龄稍长的受保对象也可安排其从事力所能及的轻松职业，如养鸡鸭、看大门、守仓库和浇花草等工作。授之予鱼不如授之予渔，政府不但要努力为受保障的贫困者创造生产就业的物质条件，而且要着力采取多种培训手段提高农民的整体素质，对从事自主创业资金不足的村民，可通过相关部门的担保为其申请小额贷款，通过促进农民增收，脱贫致富，强化农民自我保障的造血功能

（五）健全科学的农村社会保障体系。一是重点解决失地农民社会保障。一方面要从严控制征地规模，另一方面要加快征地制度改革，提高补偿标准，探索确保农民现实利益和长期稳定收益的有效办法。二是尽快建立城乡一体化社会保障制度。根据农民工流动性强、信息来源渠道窄等特点，采取灵活多样的社会保障方式，把农民工的各类社会保障逐步纳入城镇社会保障范围。通过城乡一体化保障政策，鼓励部分有经济头脑、有专业技能、有一定经济实力的外出打工者，在新农村建设中返乡创业，发展乡村经济。三是重点抓好新型农村合作医疗的保障。要着力改变农村合作医疗报销起点普遍偏高的问题，科学制定合作医疗报销起付线、封顶线和报销比例的具体规定，建立医疗救助基金，对农村五保户和贫困家庭给予医疗费用补助，切实缓解农民“看病难、看病贵”和“因病致贫、因病返贫”的问题。四是建立农村最低社会保障制度。最低生活保障是社会救助体系的主体和最后一道安全防线，欠发达地区各级政府应把农村最低生活保障制度建设中所需资金全部足额纳入财政预算，并根据经济发展水平和当地财力实际确保资金适度增长；五是建立和完善农村养老保障制度。随着我国人口老龄化时代的到来，农村养老问题日益突出。因此，不但应建立和完善以社会救助为主的农村五保户供养制度，还应通过新农村建设，不断扩大乡村敬老院、农村生态养老公寓等福利设施的规模，尽量使应集中供养的人员都能入院供养，同时，积极推行灵活多样的商业养老保险制度。六是建立和完善农业保险制度。农业是风险性很大的产业，背负着自然与市场的双重风险，为此，在社会主义新农村建设中为农业编织“旱涝保收”的安全网意义重大。针对农村的实际情况，应采取政府扶持引导、市场运作的方式逐步建立农业保险的补偿机制和利益诱导机制，发挥市场保险对农业生产发展的保险作用。

（作者单位：江西省赣州市财政局）

责任编辑 常 嘉

中国财政杂志社

PHOTO NEWS 图片新闻

安徽琅琊：启动社区卫生服务机构资产与财务核查工作

为加强基层医疗卫生机构管理，安徽省滁州市琅琊区财政局近日启动了社区卫生服务机构资产与财务核查工作，对辖区内社区卫生服务中心的收支、债权债务、账户设置及药品库存情况进行清查和盘点。此次清查摸清了底数，反映了基层卫机构的资产和财务情况，为推进基层医疗卫生机构改革提供了可靠依据。

（本刊通讯员 摄影报道）