

山西： 完善农村社会保障研究

张小三



近年来，山西省在贯彻落实农村居民生活最低保障、新型农村合作医疗和农村社会养老保障工作方面做了大量扎实的工作，为农村稳定和谐和可持续发展奠定了坚实的基础，效果明显。但同时，仍存在一些问题亟待完善解决。

（一）农村居民最低生活保障制度方面。一是法制建设相对滞后。目前，山西省农村低保工作主要依据是2007年国务院下发的《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》和省里下发

的《关于加快推进全省农村居民最低生活保障制度建设的通知》。由于缺乏刚性约束，个别地方工作中存有随意性，也直接影响到农村低保的机构建设、人员配备、经费保障等基础工作。二是基础工作亟待加强。虽然省、市、县三级政府普遍建立了低保工作机构，但这些机构的人员编制多数是在城市低保工作开展之初、按照城市低保工作的需要编配的，而目前这些机构的工作任务已由最初单一的城市低保工作拓展到城乡社会救助体系建设、农村低保、农村

五保供养、城乡医疗救助等多项业务，人员编制没有随之增加，现有的工作力量与工作任务不相适应。城乡低保工作按规定要进行政策宣传、入户调查、张榜公示、定期审核复核、建立档案等，工作量大，行政成本较高，而与之相适应的经费保障机制还不够健全。同时，城乡低保工作信息化管理平台尚未真正建立，工作手段还相对落后。三是城乡发展不平衡。目前，山西省农村低保保障标准远低于城市，特别是城镇周边的农村居民，生活环境、消费水平和城镇居民没有太大的差别，但就是因为户籍的不同，救助水平差异很大。这种不平衡与城乡一体化的要求已逐步不相适应。此外，城乡低保工作区域之间的发展也不十分平衡。突出表现在，地方财力相对好的地区，需要救助的困难群众相对少一些，但救助资金投入却相对多；地方经济发展水平相对落后、财力相对不足的贫困地区，需要救助的困难群众也比较多，但救助资金的投入却相对较少。

（二）新型农村合作医疗制度方面。一是宣传力度不够，农民对该项制度了解不多。这项制度在全省115个涉农县（市、区）已经实现全覆盖，有很多县已经实施五年以上，但大多数农民对新农合的具体制度了解很少，每年只是按要求缴费，对可以报销的药物目录、可报

销的比例、乡镇及国家补助的具体数额等不太了解,导致农民在制度实施中的主动性与参与性不强,影响实施效果。二是医药价格偏高、用药目录狭窄、报销比例偏低、补助额偏低。目前医疗价格偏高,农民医疗费用上升的幅度超过农民实际收入增长的幅度,农民不堪重负。在部分村卫生所还存在药品不明码标价,医生乱要价现象。新农合的开展使农民因病致贫、因病返贫的状况有所缓解,但大多数参合农民认为合作医疗目录狭窄、报销比例低。对于农民尤其是一些老年人和常年受疾病困扰的人而言,较低的报销比例和补助额使得新农合的作用有限。三是村卫生所医疗水平较差,医疗资源紧缺。由于农村医疗卫生没有立法保障,医药供应与监督机制、人事用工制度等管理制度不健全、不合理,使农村卫生机构的医疗服务水平和质量受到很大影响。目前很多行政村只有一个定点卫生所,而每个卫生所只有一名医生,医疗资源明显不足,医疗水平较差。

(三)农村社会养老保险制度方面。主要表现为养老保险覆盖面窄,很多乡镇的私营个体企业、乡镇企业,以及各类企业的临时工、广大的农民工未列入养老保险覆盖的范围。农民工没有充分权利参与城镇职工的社会保险。农民工流动性大,存在迁徙和中断的账户处理问题等。

针对上述问题,提出如下完善农村社会保障制度的政策建议:

(一)农村居民最低生活保障制度方面。一是加快制度建设步伐,确保农村低保工作依法有序推进。我国正在研究制定《社会救助法》,这个基本法律出台之后,要及时跟进,制定相应的实施条例并积极贯彻落实。积极开展农村居民最低生活保障有关立法的调研工作。同时,通过制定规范性文件,进一步规范农村低保的基本程序和运

行方式等。通过各个层级的制度建设,为农村低保工作提供更加有力的法制保障。二是加强规范化管理,确保农村低保工作公开、公正、公平。进一步完善农村低保工作程序,对工作环节和步骤进行分解,逐步形成一环套一环、环环有内容、环环有规定、环环有监督的低保管理制度。加大对基层低保工作人员的培训教育力度,强化法治意识、责任意识、程序意识,提升业务能力。加强对农村低保资金的管理,严格执行低保金专户管理、专款专用的规定。加快推进家庭收入核算试点工作,为不断提高农村低保的科学化精细化管理水平奠定基础。健全内部、外部相结合的监督机制,以公开促公平。三是提高农村低保保障标准,确保城乡低保对象共享改革发展成果。根据全省经济社会发展水平,适时提高全省城乡居民最低生活保障标准,结合推进城乡一体化进程的实际,逐步缩小城市和农村低保保障标准的差距,让改革发展的成果惠及更多的困难群众。

(二)新型农村合作医疗制度方面。一是国家和地方应尽快出台相关的法律法规,还要有可持续、可操作的实施细则,只有这样农村合作医疗制度才能被确定下来并贯彻落实。同时,各参与方特别是广大农民的权利义务明确了,农民群众就会以极大的热忱关心它、推动它、完善它,使其走向健康发展之路。二是强化政府责任,保证新农合顺利实施。应采取多种方式,加大宣传力度,将新农合制度的详细情况介绍给村民,政策制度透明了,才能深入人心,才能使该制度更好地实施。应加大对新型农村合作医疗的投入力度,并且应逐年提高政府在新农合中的负担比例,尤其是提高贫困地区农民的报销比例。同时对不同人群补助的标准、报销的比例也应有所不同,如对老年人和常年患病的人应该有所倾斜。三是加强管理和监督,

使制度运行规范化。应加强对药品的管理,对药品的产供销实现一体化管理,以确保药品的质量和价格。应指定特定的机构如专门的政府采购进行药品采购,确定专门的机构对新型农村合作医疗进行管理。各级劳动与社会保障部门应成为新型农村合作医疗的主管部门。及时总结和推广这项工作并使之经常化、制度化、规范化。

(三)农村养老保险制度方面。一是通过家庭“减负”政策,进一步加强和巩固家庭保障形式。就目前的发展形式来看,家庭赡养将在很长一段时期是我国农村养老保障的主要形式。家庭“减负”政策主要是通过为农村提供更多的就业岗位,加大农村教育投入,减少各种税收,增加新型产业,以提高农民的收入,从而提高农民的家庭保障能力。拓宽农村养老基金保值增值的渠道,除参照其他保险实行优惠利率外,可与地方银行达成一定的理财协议,或优先购买国家发行的各项国债和具有保本功能的企业债券,也可积极探索基金市场化的投资管理模式,制定相应的基金投资管理办法,以确保新型农村社会养老保险制度能够可持续发展。城乡养老保险统筹势在必行,改革的最终目标实现城乡并轨。二是加大农村养老保险制度改革力度,因地制宜地推广各种养老保险办法。如“以房养老”、“以土地养老”、“以荒山养老”等。在财政方面要体现公平、准确和扶持的原则,在财力还不是十分充足的情况下,要探索长效多元的农村养老投入机制,既要坚持发挥财政投入的引领作用,也要广泛吸收民间资本和外资的参与,逐步建立健全农村养老机构 and 设施。对一些原农村“五保户”,要普及农村养老院,各级财政应给予必要支持和引导。

(作者单位:山西省财政科学研究所)

责任编辑 韩璐