

论统筹城乡背景下农民社会保障 管理制度的构建与完善 ——基于宪政视角

杨长福,张 烁

(重庆大学 公共管理学院,重庆 400044)

摘要:农民社会保障管理制度的构建及完善,是经济社会发展的必然选择,也是党和政府的必然选择。文章在充分分析中国农民社会保障管理制度存在的问题基础上,基于宪政视角,探析农民社会保障的基本权利以及宪政与农民社会保障管理构建与完善的相关性,并提出在统筹城乡背景下需要积极构建与完善中国农民社会保障管理制度。

关键词:统筹城乡;宪政;农民;社会保障;管理制度

中图分类号:D422.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2014)05-0116-06

一、研究的问题、意义及文献综述

(一)研究的问题

统筹城乡是彻底解决“三农”问题,消除城乡二元经济社会格局,实现城乡协调发展,加快小康社会和和谐社会建设的战略发展思路;社会保障管理制度的建立和完善是统筹城乡发展战略的重要方面,也是中国市场经济持续、健康发展的必然要求。另一方面,科学、合理的社会保障管理体系,是促进国家发展和社会稳定的前提条件。源于此,从宪法高度认识社会保障制度,以宪政的实施规范社会保障管理行为,从而形成一套完善、高效的社会保障管理制度,是中国依法治国和建立法治化国家的必然选择,也是现代民主国家的普遍价值追求。因此,结合中国约70%的人口为农民这一最大国情,基于宪政视角探讨农民社会保障管理制度的建立和完善是大有裨益的。

(二)研究的意义

农民社会保障管理制度的构建及完善,是经济社会发展的必然选择,是政府宪政理念的必然归宿。党在十七大和十七届三中全会提出“到2020年实现覆盖城乡居民的社会保障体系要基本建立,人人享有基本生活保障”这一战略目标的实现,需要以填补制度缺失和提高制度执行能力为保障。加强对农民社会保障管理制度的研究,对完善中国社会保障制度、提高资源配置的效率、促进社会和谐和公民民主权利的真正实现,将具有很强的现实意义和理论意义。

(三)农民社会保障研究综述

1. 农民社会保障需求研究

当代社会是一个风险型社会,不确定因素的急剧增加使人们对社会保障提出了需求,对弱势群体的农民更是如此。岳红伟从制度经济学视角,认为农民对社会保障需求具有紧迫性和多样性特点,阻碍农民社会保障需求实现的决定性因素在于组织分散和表达利益能力的不足;王立剑根据陕西省的人口数据,将不同年龄段的养

老保障需求,分为潜在需求、预期需求和期望需求,并得出2009年至2050年,陕西省农民养老保障需求将急剧增加;郑风田等对农村“宗教热”现象进行了分析,认为农民是否参与宗教与从国家、社会得到的社会保障水平相关,论证了农村“新农合”实行与参与宗教人数减少具有正相关性,并认为参与宗教是农民应对社会风险的权衡成本和收益后的理性选择,更是农民社会保障需求的重要反映。

2. 农民社会保障城乡衔接研究

统筹城乡关键在于弥补失衡的制度安排,在统筹城乡社会保障的制度构建方面,学界多从统筹的时机选择、模式选择、资金筹集、法律规范等方面进行探讨。李迎生等以北京市为例,提出了统筹社会保障制度的“整合模式”,需要分阶段、分人群、分项目在社会逐步推进。胡平、王冲认为,需要设立“户随人走”的社会保障帐户,以适应农民自由流动的需求。韩央迪分析了城乡社会保障衔接的制度动力,认为国家、市场、社会的有机组合是社会总福利水平供给的决定因素,国家是公共权力对应的公共组织,其价值指向公平公正,而市场是自主选择的价值取向,因其可以满足民众多样化需求,是城乡社会保障制度衔接的重要突破口。

3. 农民社会保障与土地制度关系研究

周显祥认为,农地权利本质上是一种社会保障权,而农地产权制度的缺陷制约着农村经济发展,也阻碍了农民社会保障制度的建立。李郁芳认为,土地保障呈现“虚化”趋势,需要政府加大社会保障资金的投入,这是农民社会保障体系构建的必然要求。耿永志阐释了农村社会保障与土地制度的互动关系,通过灰色关联模型,证明土地制度改革可以明显推动农民社会保障制度的发展。

二、农民社会保障管理制度存在的问题

(一) 管理法制建设滞后

随着中国社会保障事业的推进,相关管理法制建设明显滞后,体现在:(1)立法缺乏整体规划,立法层次较低和体系不健全。主要表现在全国人大的立法较少,行政法规相对较多,指导社会保障管理的多是“条例”、“办法”等行政性法规。这导致中国社会保障管理标准不一和多头管理。(2)立法体制不规范。主要表现在立法主体多元,立法层级无序化和低级化,尤其部门利益法律化问题严重。当前,中国社会保障管理的“立法”多是省、市级部门以“管理办法”出台制定的,导致社会保障管理存在明显的区域差异、城乡差异,致使农民养老保险不能随时接续、医疗保险不能异地使用等问题出现。

(二) 中央与地方管理权责不明确

据统计,2011年全国社保资金投入总计7555.34亿元(人民币,后同),其中中央财政支出为4508.76亿元,地方财政支出为3046.58亿元,所占比例分别为59.68%和40.32%,可见,中央在社会保障的财政支持中起着关键作用。而目前,中国社会保障事务的管理却主要由地方党委领导,实行地方统管负责,上级部门只负责社会保障管理业务的指导。中央与地方的社会保障权责划分不明确,导致出现二个问题:一是财政支持与事物管理责任不统一,这与公共事务管理谁负责、谁出资的效率原则相背离;二是财权与事权不统一,不利于发挥地方政府管理社会保障事务的积极性,导致财政支出随意性强、针对性差,如大多地方政府将资金优先用于城市居民的社会保障,而忽视农村居民社会保障的需求,这显然与社会保障制度秉承的公平、正义价值理念相背离。

(三) 基层管理体制不合理

总体而言,农村社会保障具有管理混乱、区域分散、缺乏专业管理机构和经办人员不足等缺点,基层社会保障部门的管理体制存在“以块为主,条理不顺,条块分隔”和“在岗不在编”等问题。如在农村地区,农民最低生活保障主要由民政部门负责,新农合则主要由卫生部门进行管理,劳动社会保障部门则主要负责农民工外出务工,发布招工信息等工作,而较少涉及社会保障工作;同时,基层社会保障部门还存在大量的合同工人员。显然,条块分隔的管理体制以及大量存在专业技能极为缺乏的经办人员,阻碍了农村社会保障的健康快速发展,也导致了农民社会保障管理服务能力的严重不足。

(四) 管理效率不高

当前,社会保障项目并未进行归口负责、统一管理,导致部门间缺乏联动机制,交易费用居高不下。以农民工居多的建筑行业的工伤保险为例,全国人大制定的《安全生产法》和国务院颁布实施的《安全生产许可证条例》都分别规定“生产经营单位必须依法参加工伤保险,为从业人员缴纳保险费”,“依法参加工伤保险,为从业人员缴纳保险费”,而在省、市及自治区的实施条例中却与之相背离,将“工伤保险”的社会保险属性转化为“意外伤害保险”的商业保险属性。如《云南省建设厅关于在全省统一实施建筑施工人员人身意外伤害保险的

通知》、《重庆市关于调整建筑施工人员人身意外伤害保险保险金额的通知》等明确规定：“必须为施工现场从事施工作业和管理的人员依法办理建筑施工人员人身意外伤害保险。”另一方面，对农民工工伤保险的费用缴付、工伤鉴定、保费赔付等职能属于不同部门管理及履行。因此，职能交叉、多头管理的社会保障管理，造成管理效率不高，资源浪费现象严重。

(五)管理绩效评价体系不健全

近年来，随着服务型政府建设及政府治理工作的积极推进，强化对政府部门的绩效评估已成为应然之事。然而，对于社会保障管理部门的绩效评估却存在三个方面的问题：一是评价主体不明确，监督乏力；二是评价目的不明确，激励约束机制不健全；三是评价方法不科学，规范化、制度化程度低。这些问题的存在使社会保障管理机构服务能力偏弱，民众对相关部门工作的满意度低。

(六)管理政策缺乏灵活性

社会保障制度构建及完善过程是社会公平、正义的体现，是宪政诉求的人人平等价值理念实现的过程。需要指出的是，社会保障及相关管理政策的制定，主要由社会中的精英所制定，农民由于自身权力意识的不足以及社会利益表达机制的不完善，导致了在社会保障基本权利的享有和保障利益的获取方面处于明显的弱势地位，精英阶层则优先享有和较大程度地获取社会保障权力和利益，这将是逻辑的必然，如公务员社会保障待遇高于普通老百姓、城市居民社会保障完善程度和保障水平高于农村居民，即是例证。由此，中国社会保障管理因所有制性质、行业属性以及城乡居民身份的不同，而导致了保障权利、待遇的不平等和巨大差异。

(七)管理信息系统不完善

目前，由于存在制度碎片化问题，导致社保未能实现全国联网、手续转移接续不畅，不但影响公民投保的积极性，也严重阻碍了劳动力的自由流动。数据显示，由于社保转移接续不畅，有的城市出现了退保风潮，退保比例甚至高达参保人员的17%。社保管理信息系统不完善，是产生这一现象的重要影响因素。以农民工的医疗保险和养老保险为例：数据显示，2011年中国跨地区转移医保关系仅50万人次，转移个人账户基金仅为2.2亿元。而中国参加城镇医保的人数已达到47343万人，农民工参加城镇医保人数也达到4641万人，成功实现跨地区转移医保关系的仅为千分之一。另一方面，由于中国养老金的统筹层次低，成功进行养老金跨地区转移者更是极少。各自为阵的管理信息系统，使各地社保信息数据格式不统一，数据接口不一致，难以形成共享，造成了医疗保险、养老保险等社保项目“地方割据”，异地接续困难，严重损害了城乡居民的利益，对弱势群体的农民工更是如此。

三、农民社会保障管理制度的构建与完善

(一)农民社会保障的基本权利分析

托马斯·潘恩在《人权论》中认为，社会保障制度“不是施舍而是权利，不是慷慨而是正义”。社会保障从过往的慈善救济性质转化为公民的基本权利，彰显了人人平等的人权理念和宪政精神。当前，社会保障通过宪法实践，已被世界各国确认为公民的一项基本权利。联合国《世界人权宣言》指出：“所有公民，作为社会成员之一，都享有社会保障权。”中国《宪法》规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”对于农业人口和非农业人口，以身份相区分的“农民”理应作为中国公民享有宪法所赋予的各项基本权利，如平等权、自由权、社会经济权、文化教育权、监督权和获得赔偿权等权利。社会保障语境下农民社会保障基本权利的实现，需要优化和完善农民社会保障管理制度，以提高社会保障的管理绩效和服务能力，同时促进城乡居民社会保障制度效率的全面提升。

(二)宪政与农民社会保障管理制度构建及完善的相关性

宪政是近代社会民主政治发展的产物，是由民主、法治、人权保障等基本要素构成的有机整体，是宪法及在宪法指导下制定的法律、法规所规定的一种制度安排和实施。宪政视角下农民社会保障管理制度的完善，就是以农民各项基本权利的享有为前提，以满足其生存与发展需要为核心内容，以社会保障向管理更加规范化、标准化、系统化转变为标志，以社会保障管理效率、效益的全面提升为落脚点，是促进整个社会民主、平等、秩序、公正的制度安排和实现依法治国、建立法治社会的制度实施过程。因此，在现代国家的民主政治体系中，宪政制约着社会保障的管理，是社会保障管理效率、效益高低的重要影响因素，而社会保障管理制度的完善是宪政精神的具体体现，是维护和实现宪政秩序的有效途径。

(三) 农民社会保障管理制度构建与完善的思路与原则

1. 农民社会保障管理制度构建与完善的思路

构建和完善农民社会保障管理制度是中国政府治理理念和宪政精神的必然选择。总体思路是：一是依托宪法，秉承宪政理念，树立宪政精神，确保农民社会保障管理制度能真正体现宪法的权力、公平、正义、自由诉求精神；二是从法治化高度，理清中央和地方政府在农民社会保障管理中的权力和责任，避免权力范围不明、责任履行不清等问题出现；三是宪政是生成制度的制度，在宪政精神指引下，积极推动农民社会保障管理的公众偏好显示机制、产权保护机制、管理部门联动机制的建立和完善；四是依托宪法，完善社会保障维权机制的法律体系和经办机构建立，降低维权成本，提高社会保障管理的绩效和管理制度的运行效率，维护社会的公平和正义；五是发挥政府与市场优势，通过“政府购买服务”的方式，引导专业金融机构参与农民社会保障管理服务体系的构建和完善，实现“小政府、大社保”的社会保障治理目标。

2. 农民社会保障管理制度构建与完善的原则

其一，坚持公平和正义原则。罗尔斯(Rawls)在《正义论》中指出：“社会正义是人类追求的目标，而平等和公平是社会正义和公平目标的重要体现。”郑功成指出，社会保障的基本宗旨应当是创造并维护社会公平，至少是有助于缩小社会的不公平。目前，中国基尼系数为0.48，超出0.4的国际警戒线标准。促进社会公平和正义是社会保障的重要职能，坚持公平和正义原则既是宪政的本质要求，也是缩小城乡差距，解决地区发展失衡问题，维护社会稳定，强化收入再分配，确保公民共享经济发展成果的现实性需要。

其二，生存权与发展权相结合原则。生存权是人类的最基本权利，生存权和发展权是公民的首要人权，是实现其他权利的基础和前提。《宪法》第14条第3款规定：“国家合理安排积累和消费，兼顾国家、集体和个人的利益，在发展生产的基础上，逐步改善人民的物质生活和文化生活。”因此，农民生存权和发展权的保障，是中国宪政理念及人权建设事业实现的关键。农民社会保障管理，本质上是国民收入再分配的制度供给过程，是农民获取平等生存权和发展权的必然要求和基本保证。坚持生存权与发展权相结合的原则，既体现了现代民主国家的宪政精神，也凸显了国家的义务和责任，有助于农民社会保障权的真正实现。

其三，坚持政府主导原则。《宪法》第14条第4款规定：“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”无疑，建立社会保障制度是一种政府行为，同时政府承担社会风险的能力远大于市场，因此，为公民提供公共产品，维护社会公平与公正、保障弱势群体合法权益是政府的责任。国家是社会保障建设的责任主体，在法律法规制定、公共财政支出、组织机构设立和管理效率提高等方面，需要发挥政府的主导作用，促进农民社会保障管理的制度化、规范化和高效化建设与发展。

其四，坚持效率原则。在管理社会事务中，《宪法》第27条确立了坚持精简、效率、责任制和为人民服务的原则。由于政府在农民社会保障管理中居于主导地位，因此，需要政府部门基于宪法，优化管理部门的权力配置，构建与完善社会保障管理制度，减少权力内耗，实现权力服务于民的宗旨，提高农民社会保障管理制度的科学性和有效性，高效地实现社会公平和正义。

其五，坚持城乡统筹原则。从历史角度看，中国社会保障走的是一条“城市到农村”、“城市高于农村”的道路。在工业反哺农业、城市反哺农村的政策引导下，构建与完善农民社会保障管理制度，是解决城乡差距、工农差距所引发的一系列社会问题的必然选择。据估计，到2030年中国城镇化率将达到60%，大量农民进入城镇是必然趋势。因此，建立统一的城乡社会保障制度框架，有利于社会保障管理制度的城乡统筹，有助于城乡居民参保方式、参保机制实现多层次、多渠道的动态衔接和并轨。

(四) 农民社会保障管理制度的构建与完善

1. 制定《社会保障法》，推进社会保障管理的法制化建设

社会保障作为公共产品或准公共产品，具有公共属性。要加强社会保障的管理，首先应着重推进社会保障的法制化建设，在宪政精神指导下，尽快制定出中国的《社会保障法》，确保农民社会保障权真正做到有法可依，促使农民的社会保障权由外在约束的应然供给向社会保障产权属性内在享有的实然获得转变。《社会保障法》的出台，将有助于社会保障相关法律、法规及规章制度向整体化、系统化方向发展，提高社会保障的法律权威性；同时，促进社会保障各职能部门、企业和个人更加明确其权利和义务，做到有法可依；也有助于促进城乡社会保障由当前的城乡“二元化”向城乡一体化方向发展，实现城镇居民与农民平等享有社会发展的成果。

2. 构建“垂直型管理体制”,优化社会保障管理机制

解决社会保障管理过程中存在的多头管理、政出多门、交易费用高以及“地方请客,中央买单”等突出矛盾,需要积极构建社会保障的“垂直型管理体制”,优化和理顺社会保障管理机制。具体包括:一是构建“垂直型管理体制”,使在社会保障管理体制中,下级部门“一把手”直接由上级党委任命,权力范围及责任直接由上级确定,并对“一把手”进行目标考核;与此同时,“一把手”的工作绩效则直接受到所在部门党委与下级和地方政府以及当地群众的联合监督。二是整合现有社会保障管理,形成与“大部制”改革相适应的分工管理体系,如把医疗、救助、工伤管理及服务全部由民政部门归口管理,尤其在农村地区更应如此,使农民社会保障权享有的程序化、简单化、快捷化更加明显。三是理顺社会保障管理的服务机制,建立部门联动机制,形成制度执行的合力,提高社会保障管理的执行效率。四是改革财政体制,调动地方政府参与社会保障的积极性,把社会稳定和社会保障政绩作为考核地方领导的重要指标,推动地方政府加大对社会保障的财政支出,承担社会保障责任,真正让税收取之于民,用之于民。

3. 强化“政府购买服务”策略,实现社会保障管理的流程再造

在宪政治理下的当代社会,权力、自由与平等是宪政精神的应然体现,而社会主体的观念多样化、价值追求多元化、外在环境影响的差异化,导致社会治理过程中出现“市场失灵”和“政府失灵”是不可避免的。要解决这些问题,就要充分发挥市场的资源配置优势和政府监管的优势。要解决农民社会保障管理中存在的效率低、管理混乱、缺乏专业管理机构和经办人员不足等问题,一个有效的途径就是强化“政府购买服务”的治理策略,实现农民社会保障管理的流程再造。以中国农民社会养老保险为例,可积极采用“政府购买服务”的策略,发挥各保险企业的专业化管理和商业化运营优势,促进农民社会保障管理形成“小政府、大社保”的治理模式,真正体现社会保障管理市场化服务的效率优势;同时,建立社保资金的“征、管、办”运行机制,积极发挥政府的监管作用。需要强调的是,发挥“政府购买服务”的社会保障治理策略,还需要通过税收杠杆、土地优惠等政策,引导社会资源配置向广大农村地区倾斜,推动企事业单位、民间组织和个人积极参与农民社会保障的相关管理工作,实现流程再造,提高农民社会保障管理的服务效率。

4. 构建“三位一体”评价体系,提高社会保障管理的绩效

社会保障管理缺乏完善的绩效评估体系,制约了社会保障管理效率和效益的提高。中国需要构建由政府、社会组织和个人所构成的“三位一体”的社会保障管理评价体系。在这一评估体系中,政府承担着资金筹集、机构设置、政策制定等作用,因此,需要运用政府对资金使用效益、管理机构工作效率和政策有效性进行监督的主体地位,发挥上级对下级、地方政府对相关职能机构进行指导、监督的主导功能;社会组织在社会保障管理过程中,具有参与管理、政策建议、舆论影响等作用,故需要发挥社会组织的监督功能,促进绩效评价体系向科学化、规范化和制度化发展;公民具有参与管理、接受服务、反馈意见等作用,处于社会保障管理服务的中心,因此,也决定了个人满意度高低与社会保障管理的效率、效益息息相关,因此,需要发挥个人在社会保障管理监督中的核心作用,积极促进中国农民社会保障管理绩效的提高。

5. 加强服务体系建设,提高社会保障管理的承载力

社会保障管理的承载力既包括社会保障管理“主体”的承载力,即服务管理的承受能力,也包括社会保障“客体”的承载力,主要指管理制度和财政投入的能力。要提高对农村及农民社会保障管理的承载力,需要做到:首先,加大农村社会保障管理服务体系建设的财政投入,增加社会保障管理的服务机构和人员,加强对社会保障管理工作人员的职业技能培训。其次,农村社会保障管理在“垂直型管理体制”框架下,养老保险、医疗保险等实行以“条”管理为主,以“块”管理为辅,条块协调;同时,解决管理服务人员“在岗不在编”的制度性问题。此外,增加财政投入,改善农村社会保障管理的服务平台,如改善办公条件,提高服务平台的素质,增强社会保障管理的保障能力。

6. 建立偏好显示机制,增强社会保障管理政策的灵活性

农民作为社会弱势群体,需要建立社会保障管理的公共选择偏好显示机制,这可以借鉴由各方利益代表和新闻媒体参加的听证会制度,使农民社会保障制度及政策的制定做到公开、公平和正义,提高制度执行力和运行效率。与此同时,加大财政投入提升承载力弱的制度,在制度承载能力相似时,可以将各个制度进行并轨或统一,如在新型农村合作医疗、城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险中,如果承载能力相近时,可以考虑将三者并轨统筹,甚至统一,最终实现社会保障公共服务的均等化,以体现社会保障管理的公平性、正义性

和灵活性。

7. 完善管理信息系统,提高社会保障管理的效率和效益

社会保障管理信息系统的完善,其根本思路是从“钱”和“人”着手。一方面,加大财政投入,提高管理信息系统的软硬件水平,做到社会保障管理服务经办机构间都能网络连接、数据接口一致、信息数据格式统一,形成信息资源共享,彻底解决城乡居民社会保障“诸侯割据”和异地接续困难等问题。另一方面,人才是确保社会保障管理信息系统完善的关键,因此需要实施社会保障人才培养战略,积极打造一支讲政治、会管理、精通业务、能打硬仗的高素质社会保障管理队伍。社会保障管理人才培养战略实施需要做到:一是组织保障,在人力资源和社会保障部建立协调机构,负责统筹管理和培养;二是制定人才培养工作方案和建立完善的配套措施;三是建立和完善人才考评制度;四是健全人才激励机制。

参考文献:

- [1] 李迎生. 论政府在农村社会保障制度建设中的角色[J]. 社会科学研究, 2005(4): 77-82.
- [2] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略: 理念、目标与行动方案[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [3] 林义. 农村社会保障的国际比较及启示研究[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006.
- [4] 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 三联书店, 1994.
- [5] 郑秉文. 社会保障体制攻坚[M]. 北京: 水利水电出版社, 2005.
- [6] 邓大松. 新农村社会保障体系研究[M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [7] 林瑜胜. 论我国社会保障管理体制的改革与创新[J]. 山东社会科学, 2007(9): 123-127.
- [8] 钱振伟. 覆盖城乡居民社会保障管理体制研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2010.
- [9] 张翼程. 中国农民社会保障问题[J]. 人民论坛, 2011(11): 74-78.
- [10] 张邦辉. 社会保障的政府责任研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.
- [11] 王军. 中国农村社会保障制度建设: 成就与展望[J]. 财政研究, 2010(8): 142-146.
- [12] 朱应平. 论宪法保障民生的路径[J]. 江淮论坛, 2012(1): 44-49.
- [13] 王莹. 社保“全国联网”迫在眉睫[EB/OL]. [2012-06-29]. http://news.timedg.com/2012-06/29/content_10853343.htm.

On building and Perfecting Farmers' Social Security Management System under the Background of Overall Urban and Rural Development Based on the Constitutional Perspective

YANG Changfu, ZHANG Shuo

(School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Building and perfecting farmers' social security management system is the inevitable choice of economic and social development and constitutional government. On the basis of the analysis of existing problems of Chinese farmers' social security management system, from the constitutional perspective, this paper analyzes the basic rights of farmers' social security and the correlation between the constitutional government and building and perfecting farmers' social security management, and puts forward the idea that actively builds and perfects Chinese farmers' social security management under the background of overall urban and rural development.

Key words: overall urban and rural development; constitutional government; social security; management

(责任编辑 彭建国)