

# 我国少数民族地区农村社会保障体系存在的问题及对策

郭海琰<sup>1</sup>, 韩旭峰<sup>2</sup>

(1. 甘肃农业大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 甘肃农业大学 人文学院, 甘肃 兰州 730070)

**摘要:** 社会保障制度是社会主义市场经济体制的基本支柱之一, 而少数民族地区农村社会保障制度是我国整个社会保障体系的重要组成部分。构建和完善少数民族地区的农村社会保障体系, 对于逐步缩小地区差距, 加强民族团结, 保障社会稳定发展有重大意义。在分析我国少数民族地区农村社会保障体系存在的问题的基础上, 从少数民族地区的客观实际出发提出对策建议。

**关键词:** 少数民族; 农村; 社会保障

**中图分类号:** C913.7

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1002-2767(2012)02-0109-04

所谓社会保障, 是指国家以立法和行政措施确立的对遇到疾病、伤残、生育、年老、死亡、失业、灾害或其它风险的社会成员给予相应的经济、物质和服务的帮助, 以保障其基本生活需要的一种社会经济福利制度<sup>[1]</sup>。它是社会政治经济制度的重要组成部分, 是社会经济发展的安全网和社会矛盾的缓冲器, 它在调整人与人、人与社会、人与资源和环境的关系中扮演着重要的角色。

我国是一个统一的多民族国家, 由于民族分布及构成的特殊性、宗教信仰的多元性与战略地位的重要性, 少数民族地区农村的社会保障涉及经济发展、民族团结、社会稳定与国家安全等重大问题, 意义深远。然而少数民族多数聚居在生态环境相对恶劣、经济社会发展水平相对落后的地区, 要实现民族地区的脱贫致富和长治久安, 实现全国的和谐, 社会保障体系的发展和完善就显得尤为重要。

## 1 少数民族地区农村社会保障体系存在的问题

由于历史原因, 我国的社会保障制度随着二元经济结构形成了一种城乡分离的二元结构模式, 城乡社会保障存在巨大反差, 占人口 20% 的城镇居民享受 89% 的社会保障经费, 占人口 80% 的农村居民仅占全国社会保障经费的 11%。虽

然近年来, 国家对民族地区的农村社会保障加大了政策支持力度, 但是由于其自身自然条件恶劣、农业基础脆弱、抵抗灾害的能力弱、地方财政困难和经济力量薄弱等原因, 国家对民族地区的社会保障力度增加的速度远远低于需求增长的速度。数量众多的农民基本上处于国家的社会保障体系之外, 农村社会保障薄弱。

### 1.1 经济落后, 社会保障制度不健全, 资金缺口大

少数民族地区经济落后, 人民收入水平和生活水平较低, 尽管社会保障更多的是对人民群众生存权的保障, 但是社保资金来源渠道单一, 同时又存在着运行与管理的不规范, 从而导致产生了一系列的问题。如 2002 年, 西藏“基本养老保险费收支缺口已达 21 197 万元。全区养老保险个人账户资金用于应付当期支出, 个人账户空账运行, 所形成的虚账额已高达 4.4 亿元。”<sup>[2]</sup> 2002 年, 青海省地方一般预算收入 21 亿元, 但 2000 年, 该省财政一般预算支出中, 抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费、社会福利补助就已高达 21 亿元, 此 3 项已超过当年全省地方财政收入<sup>[3]</sup>。由此可以看出, 民族地区社会保障制度的不完善, 致使本来就资金储备少的民族地区资金缺口大, 对财政依赖性强, 基本上是吃财政饭, 庞大、沉重的社会保障对当地政府来说已力不从心。

### 1.2 农民最低生活保障制度不健全

最低生活保障制度是给予处于当地最低生活标准之下的人群物质帮助, 保障其最低生活需要的一种救济制度, 是社会保障中最低、最基本的层次, 也是社会保障体系的最后一道安全网。少数

收稿日期: 2011-12-30

**第一作者简介:** 郭海琰(1986-), 女, 甘肃省兰州市人, 在读硕士, 从事区域经济学研究。E-mail: ghy0924@126.com。

**通讯作者:** 韩旭峰(1972-), 男, 甘肃省兰州市人, 硕士生导师, 副教授, 从事区域经济学农村经济与可持续发展研究。

民族地区生产生活条件差,有些农民连最起码的基本生活都无法维持,这些地区理应是最低生活保障制度发展最为完善的地区,但实际情况却与之相反。据统计,2000年底,全国有14个省(区、市)已全部建立和实施了农村最低生活保障制度,其中,民族地区仅有广西、宁夏两个自治区<sup>[4]</sup>。可见,民族地区农村最低生活保障覆盖面比较小,但是意义非凡,它与农民的切身利益息息相关,是建立农村社会保障体系的关键,所以完善民族地区的农村最低生活保障制度迫在眉睫。

### 1.3 农村医疗制度有待完善

农村医疗保障是农村社会保障的重要组成部分。近几年来政府通过各种惠农政策增加农民的收入,但农民仍然无法支付得起价格不断上涨的医疗费用。无钱看病、因病致贫、因病返贫已经成为阻碍少数民族地区经济发展的一大难点,我国西部地区因病致贫者达300万~500万人,农村贫困者中有30%是因病返贫<sup>[5]</sup>,这不得不引起足够的重视。2003年国家承诺在新型农村合作医疗筹资中负主要责任,并进行了新型农村合作医疗的试点,尽管在政府的强力推进下试点工作取得了一定的成效,但效果并不理想,卫生服务体系和医疗保障制度不健全,医疗供给与需求之间的矛盾加剧,农村医疗制度有待进一步完善。

### 1.4 参与社会养老保险意识淡薄

养老保险是我国城镇社会保障体系的核心,也是农村社会保障制度建设重中之重,在少数民族地区的整个农村社保体系中占重要地位,是一项民心工程<sup>[6]</sup>。少数民族地区经济基础薄弱,依赖国家救济比较多,思想观念落后,农民社会保障参与意识淡薄,养儿防老的观念在农民头脑中根深蒂固。2008年全国农村社会养老保险年末参保人数为5595.1万人,而5个少数民族自治区参保人数为297.5万人,仅占全国的5.31%,农村人口基本处于家庭赡养的自我保障形式。参保率低主要取决于农民对社会保障推行和实施效果的认识程度,以及我国二元经济结构使城乡之间存在巨大反差,导致农民长时间失去了社会保障的权利。

### 1.5 民族地区灾害多,社会保障任务重

少数民族地区生态环境脆弱,容易发生干旱、风沙、洪涝和泥石流等自然灾害,政府必定要运用资金进行救助,这无疑是给原本财政困难的民族地区雪上加霜。云南省是自然灾害多发区,例如2009年的旱情对其造成了严重后果,从2009年

秋冬以来持续的干旱,已经给云南农业造成了超过100亿元的经济损失。对此云南省民族地区农村积极利用政府财政对自然灾害救济的社会保障金,来解决困难。据不完全统计,截至到2010年2月上旬,云南省各级财政投入抗旱资金已达3.89亿元<sup>[7]</sup>。

### 1.6 社会保障的地方立法滞后

虽然目前我国刚通过了社会保险法,但还没有付诸实施,对运作过程中将会产生的一系列问题不明确,而且由于民族地区的特殊性,该法对民族地区的适用性和操作性是未知数,同时少数民族地区的地方立法明显落后于东部地区。而社会保障工作在许多方面只能靠政策和行政手段推行,由于受经济水平的制约,政策调控比较乏力,导致社会保障的覆盖面小,保障程度差,社会保障方面发生的争议和纠纷案件无法进行仲裁或诉讼,使相关当事人的合法权益得不到保护<sup>[8]</sup>,这些会直接造成民族地区劳动力流动性差,制约民族地区剩余劳动力的转移,导致经济发展成本增加,一定程度上制约民族地区全面建设小康社会进程的推进。

## 2 少数民族地区农村社会保障体系建设的必要性

### 2.1 全面建设小康社会的必然要求

目前,我国已进入全面建设小康社会的新时期,在经济的快速发展时期,少数民族地区的农村整体还比较落后,农业收入几乎成为农民惟一经济来源,经济收入无一定保障,土地成为农民赖以维持生计的最后依托。所以贫困不仅威胁着社会稳定,也阻碍着我国现代化进程。在这种情况下,着力解决贫困民族的基本生活问题,已成为时代发展的客观要求。“保障是民生之安”,建立和完善民族地区农村社会保障体系,不仅有助于民族地区农村民生安定与和谐,也有助于社会主义新农村建设,从而促进全面建设小康社会目标的实现。

### 2.2 维护社会稳定和民族团结的必然要求

社会保障是社会成员应享有的基本权利,是国家应履行的、确保社会成员生活权利的一种法律制度。但社会发展是不平衡的,总有一部分人先富起来,另一部分人比较穷困,如果这一部分人长期处于贫困状态,加之实际生活质量低下,又得不到发展的机会,有可能会产生权利无法实现、被社会遗弃的心理,这样一来,难免会对社会抱着敌视的态度,是严重威胁社会稳定的隐患。所以,社会保障制度是一种社会安全体系,在经济欠发达

的少数民族地区扮演着重要的角色,消除社会成员不安全感,是维护民族地区安定团结的重要防线。

### 2.3 社会主义市场经济发展的客观要求

社会保障制度的产生是生产力发展到一定阶段的产物,是经济发展、社会进步和人类精神文明不断提高的重要体现。随着政治经济体制改革的进行,自然经济向商品经济、计划经济向市场经济的体制转轨成为一种必然趋势。社会主义市场经济理论认为,社会保障是市场经济的中心环节,因此要在民族地区建立社会主义市场经济体制,就必须建立和健全农村社会保障体系,它可以解决市场经济运行中所产生的失业、病伤、贫富悬殊等社会问题<sup>[9]</sup>。同时社会保障制度作为一种再分配制度,有利于缩小贫富差距,缓和社会紧张状态,对农民参与市场经济竞争起到一定的保障作用,是对市场经济的一种完善和补充,从而确保市场经济的有效运行。

## 3 建立少数民族地区农村社会保障体系的对策

社会保障主要包括社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚和社会服务 5 个方面。但从目前情况看,广大农民群众的基本要求和愿望是实现“生有所靠、老有所养、病有所医”。所以在发展逻辑上应该确立重点,逐步推进,要处理好一般与特殊、普遍与差异的关系,解决好制度完善中的技术难题<sup>[10]</sup>。我国应该根据特殊国情,在巩固农村已有的社会救济制度的基础上,重点放在少数民族地区的农村最低生活保障制度、医疗保险的制定与完善,然后再发展落实养老保险制度,从而建立健全少数民族地区农村社会保障体系。

### 3.1 发挥民族地区特色优势,促进经济增长

我国是个多民族的国家,少数民族人口较多,如果只单纯的依靠国家的财政来展开社会保障制度的工作是很困难的,这就要求拓宽渠道、利用自身的优势来发展民族地区的经济。少数民族地区拥有丰富的能源、森林等自然资源,丰厚的文化遗产以及多样的传统习俗,可以利用这些有利条件,发展旅游业和特色产业,将优势产业转化为主导产业,从而带动民族地区经济的发展,为社保工作的开展奠定经济基础。

### 3.2 建立少数民族地区农村最低生活保障制度

在少数民族地区建立农村最低生活保障制度,是最具普惠性质的社会救济制度。目前全国

还有 3 000 万人没有脱贫,其中大多数集中在民族地区,建立这一制度对民族地区最具现实意义。首先应准确界定农村最低生活保障对象。应将无劳动能力、无人赡养、孤残以及处于当地最低生活水平下的农民纳入保障范围内,尽量做到应保尽保;其次科学确定最低保障线标准。由于农民收入具有不稳定性,难以货币化衡量,所以应防止标准过高或过低,过高可能会造成该纳入保障范围内的却没有纳入,致使社保对象缺失;过低会造成养懒汉。最后合理筹集最低保障资金,采取责任分担模式。建立由中央、省、市、县、乡五级财政共同负担的低保资金筹资机制,通过中央财政、地方各级财政拨入资金、社会捐助资金和发放福利彩票等几方面来筹集最低生活保障金,解决地方财政无力负担最低生活保障费用的问题。

### 3.3 大力推进新型医疗合作制度建设

新型农村合作医疗制度是一项由政府支持、群众自愿、大病统筹、互助共济的新型医疗制度。在 20 世纪 70 年代它曾一度覆盖了 90% 以上的农村社区,但 80 年代几乎垮掉了,近些年来虽有一定程度的恢复与发展,但进展缓慢,在我国西部地区,农村合作医疗事业还处在试点的阶段,参加合作医疗的人口覆盖率只有 5% 左右<sup>[11]</sup>。新型农村合作医疗制度是在旧农村合作医疗制度逐渐退出后,旨在为解决占全国近 2/3 农村人口的医疗保障问题而设计的一种新型制度,目前它是解决农民看病难、看病贵,防止农民因病致贫、因病返贫的有效措施,是一种通过政府、集体和个人多方筹资,实行社会统筹与个人账户相结合,以大病统筹为主的模式。

### 3.4 建立灵活多样的养老保险制度

中国民族地区经济发展不均衡,应该根据各地的实际情况建立多样性的养老保险制度。比如在植被破坏严重的西部民族地区,可以走农村社会养老保险和生态养老相结合的道路,政府通过政策鼓励他们植树种草、开垦荒地、蓄水治沙,并以治理环境的成效评估来换取养老保障,这不仅为支付不起农村社会养老保险的农民多了一种可选的、代价相对较低的和具有民族地区特色的养老保障方式,而且还变被动保护环境为主动治理环境,可谓是一举两得<sup>[12]</sup>。另外也可以选择社会养老与家庭养老相结合的模式。因为随着经济迅速发展和城乡一体化进程,传统的家庭保障或多或少地受到了一定抨击,但如果完全实行社会养老,从资金还是从传统

文化习俗方面都是无法实现的,同时,家庭养老在相当长的时间内仍然会发挥相当重要的作用,政府应在对其进行积极引导的前提下,与社会养老有效结合。总之,在选择民族地区养老保险道路时,要从实际出发,求同存异,注重共性与个性结合,建立适合该地区的养老保险制度。

### 3.5 加强民族地区自然灾害的社会救助

社会救助制度是一个包含生活贫困救助、灾害救助、医疗救助、教育救助和法律援助等在内的综合体系,因生活贫困救助涉及的人数最多、救助时间最长和范围最广而成为社会救助的最核心内容<sup>[13]</sup>。从此含义可以看出,社会救助涵盖面较广,但又因为包括内容多而无法做到专而深,基金储备不足,操作力度不够,这就要求社会救助制度的保障内容应该根据具体情况有所变化。之前提到民族地区易发生自然灾害,所以在该地区应该加强自然灾害的社会救助。首先建立专门的自然灾害救助基金,以防灾害发生时能够为及时提供衣、食、住、转移、安置等救助提供有效保障;其次,可与农村最低生活保障制度相结合。社会救助局限性较大,在因地制宜的基础上,总结经验,与农村最低生活保障制度接轨。

### 3.6 加快民族地区社会保障制度的立法

在少数民族地区,政府只增加政策支持是远远不够的,若没有一部专门的法律对社会保障制度进行强制性约束,那么当地的社保制度、资金管理都会存在随意性。而且我国正处于经济转轨时期,在这个时期,社会保障制度的地方立法缺位必然会阻碍经济的转轨,这就要求少数民族地区在完善社会保障体系的过程中要强调法制建设的重要性。在加快地方立法工作时,用法律的形式规

定当事人的权利和义务,规范农村社会保障的管理和操作,并吸取国际社会和东部地区带有共性的经验,因地制宜,通过大胆改革和稳步推进制度创新,尽快建立起与民族地区全面建设小康社会相适应的社会保障法律制度。

### 参考文献:

- [1] 费梅苹, 社会保障概论[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 1999.
- [2] 区党委政策研究室社会保障体系现状问题与对策调研组. 我区社会保障体系建设现状问题与对策调研情况的报告[J]. 西藏通讯, 2003(12): 32
- [3] 郭霞, 金红. 青海社会保障体系建设问题[J]. 青海经济研究, 2003(4): 21
- [4] 龙翼飞. 完善我国的社会保障法律制度[EB/OL]. [2004-03-02] [http://www. people. com. cn/GB/14576/15097/2369584. html](http://www.people.com.cn/GB/14576/15097/2369584.html).
- [5] 陈信勇, 王运福. 建立农村医疗保险体系的路径选择——一个需求演化的视角[J]. 浙江社会科学, 2004(4): 144-147
- [6] 张小艳. 建构西部少数民族地区农村社会保障体系[J]. 赤峰学院学报: 汉文哲学社会科学版, 2007(4): 75-76, 90.
- [7] 中国统计局. 中国统计年鉴 2009[M]. 北京: 中国统计出版社, 2003.
- [8] 顾华详. 关于完善民族地区社会保障体系的思考[J]. 贵州财经学院学报, 2004(2): 63-67.
- [9] 周林刚, 王赓. 论民族农村社区社会保障体系的建构[J]. 西北民族研究, 2002(12): 111-117.
- [10] 秦小红. 完善我国农村社会保障制度的思考[J]. 当代财经, 2005(9): 53-57.
- [11] 石晶. 甘肃省农村社会保障现状及发展思路[J]. 社科纵横, 2007(1): 19-21.
- [12] 王晓东. 浅谈西部民族地区农村社会保障体系的构建——基于现实需求的视角[J]. 乡镇经济, 2009(3): 54-57.
- [13] 段美之. 建立和完善社会救助体系 加速西部民族地区的发展[J]. 北方经济(综合版), 2007(3): 52-54.

## Problems and Countermeasures of China's Rural Social Security System in Minority Areas

GUO Hai-yan<sup>1</sup>, HAN Xu-feng<sup>2</sup>

(1. Economy and Management College of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070; 2. Humanities College of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070)

**Abstract:** Social security system is one of the fundamental pillars of the socialist market economic system, while the rural social security system of the minority areas is an important part of the entire social security system. So building the region's rural social security system has a significant meaning for gradually narrowing the gap between regions, strengthening national unity and guaranteeing the stability and development of social. On the basis of analyzing some problems of China's rural social security system in minority areas, the corresponding suggestions from the objective reality of minority areas were put forward.

**Key words:** minority; rural; social security