

农村社会保障政策研究

□ 文 / 兰春雨

(哈尔滨商业大学 黑龙江·哈尔滨)

[提要] 在我国总体的社会保障中,农村社会保障是其不可分割的一个重要内容。构建完善的社会保障制度是促进农村经济振兴发展、建设新时代中国特色新农村的重要基础,是建设城镇、乡村共同协调发展的关键措施,因此对农村社会保障政策执行研究有着重要的理论和现实意义。本文基于史密斯政策执行模型,采用文献分析、定性分析等方法,对影响政策执行的因素展开分析,在此基础上提出相应措施,以解决农村社会保障政策执行过程中存在的问题,促进农村社会保障的发展。

关键词 农村社会保障 政策执行 史密斯模型

中图分类号 C913.7 文献标识码 A

收录日期 2023年11月7日

一、绪论

(一)研究背景。近年来,随着促进农村经济、文化发展的政策不断出台和实施,农村社会保障体系的建设和健全已成为农村社会发展与稳定的客观要求,农村社会保障体系的构建与完善是构建新时代中国特色社会主义社会的坚实基础。党的二十大报告提出,要坚持在高质量发展中保障、改善民生,鼓励共同奋斗创造美好生活,满足人民对更高质量生活的追求。社会保障制度是保障人民生命安全的“减震器”,是社会运行的稳定器,我国农村人口在全国人口总量中占比较大,做好农村社会保障政策执行工作,是推动农村地区经济健康成长、提高人民群众生活、建设新时代社会主义农村的重要基础。

全面推进乡村振兴作为实现中华民族伟大复兴的一项重大任务,解决“三农”问题更是作为全党工作的重中之重,改革完善农村社会保障制度是解决“三农”问题的重要环节。目前,农村社会保障政策在不断地完善,但由于各方面因素影响,社会保障政策在执行时仍存在问题。鉴于此,本文以史密斯政策执行模型为基础,分析社会保障政策执行中存在的问题,并对影响农村社会保障制度执行的因素进行分析,为更好地落实我国农村社会保障政策、增进民生福利、改善生活质量、促进社会保障体系建设提供切实可行的意见。

(二)史密斯政策执行模型。史密斯政策执行模型是由托马斯·史密斯提出的政策执行过程模型,史密斯认为影响政策执行有四方面因素:(1)理想化政策,如政策的形式、范围、类型;(2)执行机构,政策的实施会涉及多个层次的组织;(3)目标群体,如目标团体的价值偏好,对政策的接受程度;(4)政策环境,包括政治、经济、法律等因素。这些因素均会对政策的执行产生影响,使政策执行效果与预期目标产生偏差。

利用史密斯政策执行模型来研究农村社会保障政策的执行情况,主要从以下几个方面展开:(1)从政策自身来看,理想化政策要求农村社会保障政策的内容设计上具备合理性、合法性和可行性三点特性。(2)从执行机构来看,农村社会保障政策的执行机构主要是相关的政府部门,如人力资源与社会保障局、民政部门、财政部门等相关机构。政府机关之间的协调配合程度、政策执行人员对政策的理解程度、落

实方法和监管力度都会影响到政策的执行效果。(3)在目标群体方面,农村社会保障政策的目标群体是所有的农村居民,社会保障政策的执行需要充分考虑目标群体对政策的认可程度和积极参与程度,政策设计需要结合农村居民的知识水平、价值偏好、思想观念等,进而提高政策认可度。(4)社会保障政策的环境因素,经济、政治、文化、人口等环境因素都会影响到社会保障政策的执行。

二、农村社会保障政策执行过程中存在的问题

(一)政策自身制定不合理。社会保障政策的制定受到多方面因素的影响,不同地区的社会保障政策也有所不同,当前社会保障政策存在着城乡、地区之间的差异,导致了不同地区的居民享受不同的政策待遇。长期以来,我国存在的城乡二元结构,使得城乡之间的经济也呈现二元分化现象,我国社会保障的财政资金分配也存在明显的地区差异,资源主要集中于城市,重视城市、忽视农村的财政政策使得农村社会保障缺乏财力支持,造成农村社会保障涵盖范围窄、保障标准低、发展不均衡等问题,无法实现对农村居民基本需要的保障。此外,由于各区域经济发展水平的差异,使得我国社会保障的待遇也呈现出失衡的状况。一方面我国大多数农村社会保障体系不完整,社会保障项目层次较低,对社会救助、社会优抚等基础的社会保障项目需求较高,而在社会保险、社会福利等项目上许多地区没有明确的标准和规定,使得农村居民难以享受更高层次的社会保障。同时,由于农村社会保障各个项目之间的关联性不强,无法形成一个完整的配套体系,无法从根本上改善农民的基本生活保障问题。另一方面在我国西部贫困地区,农业生产力的低下制约了农村社会保障体系的建设和发展,西部欠发达地区的农民,难以享受到和东部地区居民一样的保障,保障项目和保障力度上存在不同。如,在西藏自治区,受多方面因素的影响,经济发展速度远慢于我国东部地区,社会保障制度的不合理导致人们难以享受和东部地区相同的保障。

(二)政策执行机构效率较低。我国农村社会保障制度的发展相对较晚,尚未建立起行之有效的管理制度,农村社会保障管理机制存在一定的缺陷,执行机构人员素质参差不齐、职能部门不协调、缺乏信息共享等问题造成政策执行效率低下。由于农村地区的资源不足,对相

关工作人员的素质培养与城市存在一定差距,使得政策执行人员的能力欠缺,影响政策的执行。目前,农村社会保障不同的项目是由多个不同的部门分别管理的,由社会保障部门、民生部门、教育、卫生等各个部门按照各自职能分别管理,出现同一保障项目的实现需要多个政策和多个部门的共同配合,造成政策管理和运行的碎片化,使得社会保障日常工作缺乏有效管理,工作效率低。同时,由于各保障单位的责任主体存在差异,各个单位之间缺乏有效的沟通交流和信息共享,造成社会保障项目间的重复,引起矛盾,损害保障的公平性,难以将政策落实到位,切实解决居民的保障需求。如何提高政策执行人员的素质和能力,协调各职能部门是农村社会保障政策高效执行的关键,是实现社会保障制度均衡发展、城乡统筹发展的前提。

(三)目标群体意识淡薄。农村地区的经济发展相对缓慢,经济实力不强,受到多方面因素的影响,导致农民参加社会保障的意愿存在着很大的差别。目前,在农村养老保障的传统形式仍然存在,农村居民缺少了解掌握社会保障制度的政策的途径,参与社会保障的意识不强,农民在养老问题上仍保持着传统的观念,加上社会保障政策的不完善,保障水平偏低,导致农民参保意愿不高,严重阻碍了农村社会保障政策的执行。另外,目前我国的农村社会保障主要以个人缴费为主,但农村农民的收入相对较低,随着缴费标准的增加,农民参加社会保障的缴费负担也随之加重,导致农民的参保积极性下降,公众参与度不高,使得社会保障政策难以落实。

(四)缺乏良好的政策环境。社会保障政策的执行受到经济、政治、社会、环境、法律等多种因素影响,由于农村地区的发展相对落后,在一定程度上存在着缺乏良好社会氛围、资金支持不到位、法律法规滞后、资金使用不规范等问题,对农村社会保障政策的执行产生了一定影响。农村地区的社会保障政策推行比较困难,与其所处的社会环境有着很大联系,当前大部分的农村地区没有形成社会保障、互助共济的保障观念,社会氛围不足,阻碍了政策的执行。另外,存在地方政府对农村社会保障的重视不够,缺少相应的政策倾斜,在资金管理上也存在不规范问题,没有足够的法律法规保障政策目标的实现,使得公众对社会保障政策也缺少重视。

三、几点建议

(一)完善政策内容。为了进一步推进农村社会保障政策的执行,相关部门应优化完善政策内容体系,提高政策的可行性。在制定政策时应充分考虑到政策自身的合理性,能否实现预期的政策目标,同时充分考虑到影响政策执行的因素。在农村社会保障政策上,合理配置财政资金,给予欠发达地区一定的政策支持,逐步提高农村最低生活保障的待遇,扩大农村社会保障范围,让更多的农村困难群体享受到低保待遇,逐渐缩小城乡社会保障的差距。农村社会保障的发展需要政府的积极参与和财政资金的支持,财政资金的投入直接关系到整个社会保障体系的稳定运行,是制约社会保障发展水平的重要因素。国家和政府要合理地调整财政支出比例,适当向经济不发达地区倾斜,有针对性地把社会保障资源输送到农村地区,增加对农村社会保障资金的投入,不断完善农村社会保障财政投入机制。地方政府要建立符合地方经济发展和财政承受能力的最低生活保障标准,以确保本地区的贫困人口能够获得更全面的保障,享受更多的社会福利。

(二)加强政策执行机构能力。政策执行机构的整体素质直接影响到政策执行的效果。一方面应提高政策执行机构人员的综合素质和专业能力,定期组织对政策执行人员的培训,加强对政策精神的理解和把握,正确地贯彻实施政策内容,增强执行人员为人民服务的意识,将群众利益放在首位,有利于政策的推进;另一方面应加强对农村社会

保障相关部门的协调,对社会保障各部门之间的权力关系进行重新梳理和界定,克服分散、混乱的职能体系,实现社会保障子系统之间的有效衔接,做到各部门职责明确、信息共享、协调运行。

(三)加快完善农村社会保障体系。健全农村社会保障体系建设,提升制度的公平性,进一步完善城乡居民基本养老保险制度、医疗保险制度和农村社会救助。第一,健全城乡居民基本养老保险制度,优化筹资机制,提高农村居民的养老金水平,同时鼓励推出多层次的商业保险,充分发挥商业保险的补充作用。第二,加快推进城乡基本医疗保险制度的整合,完善医疗保险的支付体系,统筹城乡医保的报销比例,加强城乡居民医疗保险、大病保险以及医疗救助之间的有效衔接,提高农村医疗保障的治理能力,加快建立多层次的医疗保障体系。第三,充分发挥农村社会保障制度的兜底功能,加强社会救助建设,完善农村社会救助制度与政策之间的衔接,鼓励社会力量共同参与,构建农村社会救助体系。

(四)增强目标群体对政策的认可。农民是社会保障政策的主要目标群体,其参与社会保障积极性的高低直接影响到社会保障政策执行的困难程度。各公共部门应重视对农村社会相关保障政策的宣传,让更多的农民了解社会保障的相关政策内容、政策标准、惠民意义,改变传统的家庭保障观念,积极参与到社会保障活动中。可以通过开展讲座、网络宣传、报纸等多种方式开展社会保障政策的讲解,社区工作者可以通过举办知识竞赛、上门走访、讲解等形式进行宣传,使农民认同社会保障是切实保障人民生活、增加人民福利的惠及全民的政策。

(五)优化政策执行环境。政府应充分利用现有资源,加大对农村地区社会保障政策的支持力度,完善规章制度,努力营造良好的社会环境,提高公众对相关政策的认同。政府部门应加强对政策执行过程的监督,一是强化对政府权力机关的监督,设立相关的监督机构,对农村社会保障政策的相关部门进行监督,确保权力的正确使用;二是强化各部门之间的监督,各部门之间相互督促,提高工作效率;三是发展社会层面的监督,引导全社会的积极参与,监督公共部门规范行使其权力,通过新闻媒体、公众舆论等方式,鼓励群众参与监督,增强人们的参与感,让权力在阳光下行使。

主要参考文献:

- [1]华颖.地方社会保障政策出台存在的问题及其综合治理[J].行政管理改革,2021(11).
- [2]李若青,赵云合,何灵.城乡社会保障理论与实践[M].昆明:云南大学出版社,2021.
- [3]杨光.农村社会保障制度存在的问题及对策分析[J].农村经济与科技,2022,33(04).
- [4]杨雯雯,杨琳,韩文惠,裴镜蓉,张燕蒙.社会保障政策公众认知度调查及提高对策研究[J].山西农经,2019(09).
- [5]刘慧扬.史密斯模型视角下的农村低保政策研究[J].农业经济,2019(06).
- [6]樊磊.乡村振兴背景下农村社会保障问题及对策研究[J].就业与保障,2022(11).
- [7]计梦吟.基于史密斯模型分析农村低保政策执行中的问题[D].南昌:南昌大学,2020.
- [8]宋少燕.我国农村社会保障体系问题研究[J].农村经济与科技,2021,32(06).
- [9]王伟俊.基于史密斯模型的湖南省城乡居民社会养老保险政策执行研究[D].衡阳:南华大学,2015.