

The Present Situation and Perfection Way of Farmers' Social Security Right from the Perspective of Balancing Urban and Rural Development

Songyun Zhang

School of Law, Southeast University, Nanjing Jiangsu
Email: 171840555@qq.com

Received: Jun. 20th, 2017; accepted: Jul. 4th, 2017; published: Jul. 7th, 2017

Abstract

The protection of farmers' rights of social security, to build and improve farmers' social security management system is the necessary requirement to implement the Constitution giving citizens the right of equality, the inevitable choice of economic and social development, and the only way to balance urban and rural development and build a harmonious society. On the basis of full analyzes the situation and existing problems of Chinese farmers' social security management system, from the perspective of balancing urban and rural development, this paper explores and analyzes fundamental rights of farmers' social security and how to construct and perfect its management system. To safeguard farmers' right by sound legal mechanism, requires not only supporting from relevant institutions, policies, and measures, but also high enthusiasm from the farmers, the government and other NGO.

Keywords

Social Security Rights, Balancing Urban and Rural, Farmers, Social Rights

城乡统筹视域下农民社会保障权的现状及其完善路径

张颂昀

东南大学法学院, 江苏 南京
Email: 171840555@qq.com

收稿日期：2017年6月20日；录用日期：2017年7月4日；发布日期：2017年7月7日

摘要

保护农民社会保障权，构建及完善农民社会保障管理制度，是落实宪法赋予的公民平等权的客观发展规律，不以人们意志为转移，是经济社会发展的必然选择，亦是兼顾城乡发展构建和谐社会必经之路。在全面剖析中国农民社会保障管理制度的近况、生计的问题基础上，兼顾城乡统筹视角，探析农民社会保障的基本权利和农民社会保障经营管理的构建与完善。农民权益保障不仅需要相关的制度、政策、措施作支撑，更需要充分调动农民、政府和其他非政府组织的积极性，通过改善的法律机制来予以保障。

关键词

社会保障权，城乡统筹，农民，社会权

Copyright © 2017 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我党在十七大和十七届三中全会建议“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。中共中央的第十三个五年规划建议提出“促进城乡公共资源均衡配置，健全农村基础设施投入长效机制，把社会事业发展重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇，推动城镇公共服务向农村延伸。提高社会主义新农村建设水平，开展农村人居环境整治行动，加大传统村落民居和历史文化名村名镇保护力度，建设美丽宜居乡村。”立足于我国农村人口所占比重近一半的基本国情，农民的社会保障权一直处于被忽略的地位，使农民这个群体的生存权缺少相关保证，大大限制了农民的发展。要彻底消除“三农”矛盾根源，解除城乡二元经济社会格局，兑现城乡协调发展，加速小康社会和建立和谐社会的战略发展思路，务必兼顾城乡发展，建立和完善社会保障制度。而兑现农民的社会保障权是兼顾城乡发展战略的重大方面，也是保持中国市场经济连续、健康发展的必然需求。

2. 农民社会保障权的理论基础

社会保障基本权是指公民所享有的遵照宪法，请求以国家为主的公共主体提供援助，以保证公民基本生活或提升生活水平的基础性权益。社会保障权的达成主要依靠分别的法律条文，既有国际法公约，又有国内法法律文件，而国内法又可分为宪法层面的规范和普通法性质的规范[1]。而社会保障是当今世界各国依法创建、由当局主导实行的旨在为社会成员在遭受各类生计危机、个人及其家庭难以支撑基本生活时供给的基本生活保障的制度轨道。构建公平正义的社会保障轨制是保证所有公民基本生存生计、促进其全面发展的基本条件，是统筹城乡发展和全面建设小康社会的基础工程。农民作为当今中国基数最为庞大的弱势群体，对其社会保障权的保障，是对该群体生存、发展的关键影响因素。总而言之，农民的社会保障权的理论来源主要体现在以下几个方面：

2.1. 社会保障权是落实宪法平等权的重要体现

我国《宪法》第33条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，该条是当前宪法关于

公民平等权的直接规定，同时还规定了，国家有尊重和保障人权的国家义务。我国是传统的农业大国，农民人口数占到总人口数的一半左右，根据宪法的相关规定，理所应当与社会其他阶层一样享有宪法所赋予的平等权。我国宪法第45条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”因而可知，平等的社会保障权是宪法给予每一位我国国民的基本权利，明显农民也囊括在内。各国宪法都有关于人权和社会保障的规定，而我国宪法的第33条和45条更是促进了我国文明史上前进了一大步。作为我国人数最多的公民群体，农民理应同城市居民一样，当其年老、疾病或者丧失劳动能力时，可以从国家等公共主体获得相应的物质帮助。在过去我们把农民的社会保障权简单的理解为仅当农民处于生存困难的边缘时，才由国家、社会等公共主体向其提供定期或不定期所谓的社会救济金、最低生活保障金等，那么在高度提倡民主、法治建设的今天，人权意识觉醒、人权活动频繁的如今，我们就应该无偏见、偏差的将其理解为，农民作为人，应当与城市居民一样，在年老、疾病或有丧失劳动能力的情况下，国家为其供给平等的社会保障。我国宪法并无付与农民以退休的权益，改善农民的社会保障权，对于保证其在患病、丧失劳动能力或年老的情况下的生存和基础生计就显得尤为重要。

2.2. 社会保障权是农民生存权的基本保障

人权的发展历经了重心从自由权到社会权的转移一个客观历史规律，这意味着保障社会弱势群体的权利成为了人权问题的主要矛盾。生存权作为一个独立的基本权利，第一次被论证，是在1886年法学家安东·门格斯的《全部劳动权史论》一书当中。该书认为，劳动权、劳动收益权、生存权是造成新一代人权——经济基本权的基础[2]。生存权作为人类最为根本的权利，其不只是停留在人的生命不受非法剥夺，而且还应上升到包括每个生命体得以生存延续的过程。大须贺明从国家责任角度出发，强调指出生存权主要是保护帮助生活贫困者和社会的经济上的弱者，要求国家有所作为的权利[3]。而设计社会保障制度的根本目的就是要保障人之所以为人的尊严、维持其基本生存状态，农民的社会保障权作为农民的一项基本权利，它最重要也是最基本的制度安排就是保障农民的基本生活。由于农民的主业集中在农林牧副渔，这些产业盈利存在偶发性，抵御风险的能力十分低下，如果再没有相关社会保障，很容易出现因灾返贫，因病致贫的现象，也就更不用提基本的生存权利了。改革开放以来，虽然社会主义市场经济得以快速发展，但农民抵抗市场风险的能力仍然极为脆弱，农民仍会因为生病或是各种天灾人祸而丧失基本的生存保障。

另外，可以说发展权的基础还有前提就是生存权，继续成长是主体生计问题解决后的必定寻求的目标，“生存权是发展权的基础和条件，而发展权又是生存权的存续和发展”[4]。每个主体都有内生的创造和向上的动力，充分发挥主体自身的价值作用，这也是自我发展的基本条件。对农民社会保障权的保护，除了基本的可以为农民供给基本的生存物质基础，同时还发展农民了自身群体，从而鼓励了其生产的积极能动性，这也将有力推动社会主义市场经济的发展。例如，农村家庭年产承包责任制的推行，开放农产品的供应市场等，导致农村生产发生翻天覆地的变化。相对应的农村社会主义市场经济的繁荣昌盛，又为农民该特殊群体的发展奠定坚实的物质基础，提供了进步的反动力。

2.3. 社会保障权是维护农民人性尊严的必然要求

人的尊严是一个有着悠久历史和丰富内涵的概念，正如罗纳德·德沃金所说，“有权享有尊严”的概念曾被道德哲学家和政治哲学家冠以不同的含义[5]。康德在对“人即是目的”所作的表述中，精确地表达了这样的观点：“这样行动，无论是对你自己还是对其他任何人，在任何情况下都要把人永远作为目

的，决不仅仅当作手段。”[6]。人性尊严是世界各个国家所共同追求的价值理念，相对于其他宪法规定的权利，人性尊严具有之上的地位和价值，是国家需要优先予以保护的，在人性尊严的基础上，又可以进一步衍生出其他各种具体的基本权利，所以说，人性尊严是人的核心价值。在这样的权利话语体系中，每个人都享有等价的权利，不能限定其他的资格或者条件来贬低不同的群体。特别是农民，在现代化社会当中，以金钱等作为衡量依据来评价农民的社会地位，致使农民在某种程度上，权利并没有平等，然而农民作为社会的一员，有权过体面的生活和得到平等的待遇。农民同普通公民一样，有权利有资格享有人性尊严，以及人性尊严的发展所必要的经济、文化及政治方面的权利，也有权利要求一个满足人的尊严的生存基本条件。“人性”二字是社会保障终极追求，其维护了具体的人类尊严。将国家作为农民获得该权利的保障主体，并将社会保障权给予农民，广大农民的生活中将不再有养老的忧虑和得病不敢治的窘迫，并能够保持本应属于自己的人格和尊严。马克思强调，人与人之间在作为人的意义上是平等的，都有维护人性尊严、实现自由的需求，尊严最能使人高尚起来，使他的活动和他的一切努力具有高尚的品质。保护人的尊严，就保护了其作为一个人最起码的权利。

3. 我国农民社会保障权的现状

弱势群体必需社会保障轨制来确保其根本的生存权利，然则当前我国对于农民的社会保障权的正视程度还不够，现行社会保障制度中农民的待遇水准尚未与城市居民待遇水准接轨，还未达成对农民社会保障的全盘普及。在当今中国，绝大多数的农村居民还未能享受到社会保障的相关待遇，这也使得其在谋求进一步发展的道路上举步维艰。具体而言，在城乡二元大背景下农民社会保障制度主要存在以下几个方面的问题：

3.1. 农村合作医疗制度

在我国，农村合作医疗制度通过了大半个世纪的变迁，从上世纪40年代合作社体系制度的降生，到70年代末80年代初农村合作社体系制度的渐渐瓦解，致使了两方面的后果。一是赤脚医生失去了原来的谋生手段，大量的赤脚医生被迫另谋生路。另一方面是村内卫生所失去了维持其正常运转的资金，其作为农民唯一能够求医问药的机构也随着合作社制度的解体而消失。此后，农村内的公共医疗机制基本上处于空白状态，直到90年代的后期才开始得到恢复和发展。

2003年，国务院办公厅转发了《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，全国部分县(市)开始了新型农村合作医疗制度的新兴实验。2003年和2007年，我国有序设立了城镇居民医保制度和“新农合”主要是关于城镇非就业人口、农村人口这两个特殊群体。目前，全民医保体系基本形成，覆盖人口超过13亿，分为城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新农合、医疗救助4项基本医保制度[7]。国务院近日印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，力图从医疗保险制度下手，从而消除“差异”，最终实现终极追求“公平”的目标。

另一方面，自从农村执行家庭联产承包责任，与之相关的合作医疗制度也在某种程度受到了一定的波及，特别是到1985年，全国上下继续执行合作医疗的村已经从往日的90%降至5%。国家财政拨款用于卫生事业费用，特别是对农村合作医疗的补助大比例的降低，从1979年的1亿元下降到1992年的3500万元，仅占卫生事业费的0.36%，农民人均不足4分钱[8]。到1996年，实行合作医疗的村占全国行政村总数的17.7%，农民人口覆盖面仅为10.1%[9]。上世纪90年代以来，随着医疗产业化在全国的推行，高居不下的医疗费用使得农民“家中有一病一夜回到解放前”，“小病靠挨、大病等死”等现象频频发生。尽管农村合作医疗改革成为当今政府工作的重点任务目标，但由于多种原因，该制度仍处于起步的阶段，还不符合农村的实际需求。

3.2. 农民养老保险制度

我国如今正在快速推进城市化，这使得农民的养老问题也逐步显现出来。目前我国养老保险制度城乡之间仍然存在很大的差别。关于城镇居民的养老保险，主要有 2005 年国务院出台的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》和 2009 年国务院办公厅颁布的《关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行规定的通知》这两个文件进行了规定。于此相比，农民的社会养老保险只有宪法和社会保障法给予了原则性的规定，目前我国各地农村所实行社会养老保险基本上都仍以民政部 1992 年制定的《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》为基础，结合自身具体情况稍加修改后制定的。农民养老保险法律制度性规定的缺失，致使我国对农民实行社会养老保险的基本做法仍处于探索当中。目前通行的是：根据农民自愿原则，以县为单位，从农村和农民的实际出发，在政府组织引导下，建立养老保险基金，总体实行的是个人交纳为主要部分，集体补助少部分，国家予以政策扶持，实行逐步累积和储备增值的模式，然后据基金的资金总额和预计的平均领取年限领取养老金[10]。但由于我国各地经济发展不平衡，很多地方受制于地方经济的发展。由于国家仅给予政策支持，农民参与社会养老保险的积极性并不高，从而影响了农村养老保险的发展。另外，养老金待遇城乡差距过大，特别是公务员养老金待遇过高，引发了企业退休人员、农民等主体的不满，社会矛盾加剧，参保的农民上访事件也屡见不鲜，也成为了社会不稳定的因素。当今唯有小部分的农民可以获得社会养老保险的保证，很大比例上的农民一如既往只可寄托传统的家庭养老和土地养老模式，这个群体基础的生存权益仍旧始终得不到切实有效的保证。

3.3. 农村最低生活保障制度

农村最低生活保障制度在上个世纪九十年代才发展起来。直到 1995 年，民政部才开始在部分地区试点农村最低生活保障制度。在此之前，中国农村只存在对“五保户”的救济。到 1999 年底，全国农村得到最低生活保障的人数为 316.17 万人，占农业人口的 0.34% [11]。城市和农村关于最低生活保障制度存在巨大的差异。1999 年由国务院所颁发的《城市居民最低生活保障条例》，其所规定的保障对象直接指向的是城镇居民，农民这一群体再次被排斥在保护帮助的范围之外。截至目前为止，尚未有相关法律、法规这一层面的规定，专门保证农民的最低生活补助金的发放。

当前形式来看，农村最低生活保障制度主要存在以下两个方面的问题：第一，社会保障所需要的资金严重不足。在 1999 年我国进行税费改革之前，农村最低生活保障的资金主要来自乡村集体经济投入和县财政。在 2000 年中央和国务院关于农村税费试点工作的通知中只规定五保户的供养资金列入附加农业税，针对特困户救济的资金来源在文件中没有直接明确的指出。而税费整改后，特别突出的问题是乡镇经费比例被裁剪，单纯仅依赖地方政府供应的资金为全部的特困户提供救助的能力十分有限，以至于在某些地域，因为资金的匮乏，致使农村最低生活保障的工作无法开展，长期处于停滞状态；第二，覆盖范围小待遇标准低。由于资金匮乏，需要最低生活保障帮助的人数量不在少数，因而只能从质量上降低物质标准，此外在大部分极度贫困的地域，低保制度设置如无物，根本无法得到有效落实。

4. 农村社会保障制度的构建与完善

4.1. 制定统一的社会保障法，推动社会保障的法制化进程

“健全的法律制度是现代社会的基石”这一论断不仅被历史发展的实践一次次证明，而且也逐渐成为人们共同的认识。建立一套完善的法律体制，运用法治去推动文明的进步、促进社会的健康发展已成为时代潮流。社会保障作为公共产品或准公共产品，具有公共属性。要推动社会保障的法制化进程，最重要的是将社会保障用法律进行框定，在人性尊严的宪政精神指导之下，需要尽快拟定出我国

统一社会保障法，使得有法可依不再是一句政治口号，使得农民这一特殊群体的社会保障权能得以真正实现。社会保障权利体现出的公共产品属性推动了农民的社会保障权由法律的外部强制转化成产品的内在动力。政府应将拟定完备统一的社会保障法提升日程，把农村这一块的社会保障也规划进入法治化的轨迹进程中，用法律规定硬性地让农民参与农村社会保障，是构建完善的社会保障制度不可或缺的重要部分，敦促农民从自觉投保到强制性缴费的改变。与此同时，拟定的这部统一社会保障大法务必要把公平放在第一位，进而结合效率，也要保持普遍性和社会化基本原则立法原则，把农民这一特殊群体的社会保障平等性放在最为重要的位置上。用法律法规确立农村社会保障的基本原则，规定其性质、组织结构，细化保证基金的供给来源、管理还有运行的具体办法，并且设立特殊的机构对其进行监督，此外还为农民社会保障权受到侵犯时提供相应的救济途径也一一翔实，使得农民的社会保障权益有法可依。具体情况具体分析，结合我国基本国情制定出适应中国特色社会主义的农村社会保障法规及具体的实施细则，形成统一的社会保障法与相关的单行法相结合的完备社会法律保障体系。一部统一的社会保障法的颁布，势必会推动社会保障有关法律、法规及规章制度向统一化、系统化方向发展，从而进一步提升了社会保障的司法地位和法律权威性；同时，使得社会保障体系中的各个角色，包括政府部门、大型企业和农民个体更为明确其权利和义务，做到切实实现有法可依；也有助于推动城乡社会保障向城乡一体化方向发展，农民与城市居民可以共同享有社会发展的成果。

4.2. 提升社会保障意识，促进农民自觉维权

所有制度的自我生成与构建其中不可缺少的一环就是主体对该制度价值以及意义的内在认识，只有将权利意识内化为潜移默化的主动行为才能真正得到来自社会大众的普遍认同，才能在公民社会中有效广泛的推行。要想平等的保障农民的平等社会保障权亦是如此过程。一方面，应该提高政府相关部门及其工作人员对保护农民平等社会保障权的意识。政府部门及其公务员作为国家公权力机关，代为行使国家权力理应将平等二字充分贯彻，全面理解社会保障权是宪法给予每一位公民的基本权利、不容受到不平等的歧视和侵犯。而且，实现农民平等的社会保障权利在统筹城乡协调发展和达成和谐社会战略目标具有重大的价值和现实意义。因此，需要设立一个长期有效的机制将政府工作人员的普法教育纳入规范的培训当中，特别强调公平与正义的基本法治理念。此外，还可以多途径的实现这一效果，譬如定期的法律学习班、法律知识竞赛、法治讲座等等，或者把学习社会保障相关课程作为一个工作的考核标准。

由于农民这一主体普遍存在受教育程度低、法制意识淡薄、收入较低等特点，所以当成为社会保障的主体的时候，提升自身的维权意识也成为重中之重。因此，公权力机关应力所能及的引导并加强农民对社会保障权益的自我维护意识。宣传先行，教育补齐，两者相互配合，利用农民群体能够广泛接受以及喜闻乐见的方式，加强新型的农村社会保障制度的宣传力度，使该群体能够充分理解与认识农村社会保障制度的重要性，进而在普遍的农村地域得以有效推行，广大农民能够积极参与其中。首先，要制定适宜农村地域的宣传策略，简单易懂的突出社会保障政策的关键以及社会保障的优越性；其次，设立社会保障的公布栏以便广大农民能及时接收到最新的政策变化和消息，还可以确立相关的宣传纪念日，把可获得便利和利益都明确出来，以进一步提高他们的参加社保的主动性。从社会保障的主体、具体项目、最低标准、组织机构、监督管理、救济途径等制度的各个方面都是农民需要知晓的。农民这一群体的法治意识尤其是平等社会保障权自我维护意识的提升，势必会使其遭遇权益侵犯时，能够采取合法有效的救济措施，而不再是一味忍气吞声。

4.3. 构建全面监督体系，完善司法救济

国家权力来源于是人民的委托，而且并不是无限制的，必须在法制的轨道内运行，脱离限制的权力

必定会导致权力的腐败。因此,要把权力关进法律的笼子里,有权必有责,有权必有制约,要让权力的正常行使。为了农村社会保障体系的全面有序健康的发展,国家权力机关必须在制度构建已经体系改革的过程当中加强对农村社会保障的关注,着重监督与管理工作的改进。此外,进一步完善农村社会保障体系,就不得不把执法监督进行强化,形成以行政监督、社会监督等为主的全面监督体系,以行政机关的自我内部管理为辅,专门的监督机关为补充的全方位管控制度。

把监督和检查制度化、日常化,特别是相关的行政信息的公开和定期发布,提升政府部门的工作透明度,彻底贯彻中央的阳光政务号召,并将社会保障的规定实务化、可操作化、标准化,而不是把农民的社会保障文字化架空。与此同时,还要建立严格规范、高效率的社会保障基金管理和运行机制,切实保障社会保障的基金能够按时、足额地发放至参与社会保障的农民手里;另外,可以建议修改刑法等相关法律法规,提升最低法定刑,严打其他组织和个人挪用、贪污社会保障专用基金的行为,以起到法律的威慑作用;最后,也是特别需要关注的是社会保障基金的增值和保值问题,我国目前存在最大的问题就在于相关基金资金的流失,因此,要确保社会保障基金的长久可持续的发展和利用。

司法救济作为农民社会保障权利受到侵犯时最后可以抓住的“救命稻草”,因此,国家更应该加强相关的司法救济,完善救济途径,充分保障农民的社会保障权益。学界有学者提出可以建立专门的社会保障法庭,但笔者认为,就目前我国司法资源紧缺的情况下,该改善建议缺乏现实的可操作性。笔者认为可以在目前的法律框架下,在我国司法体系内,利用社会组织和检察机关的力量来保护农民这一弱势群体,例如支持他们起诉,提供法律、物质以及精神上的支持与帮助,减免诉讼费用或者提供免费的法律援助。还可以通过最高法院以及各省高院的内部指导案例、内同审判指导、内部审判精神通知等形式,提升法院内部法官对于此类案件的重视程度,使农民获得有力的权益司法保护得到普遍的尊重和特殊的关注,最终实现平等、完善的社会保障制度和和谐社会的最终目标。

参考文献 (References)

- [1] 董溯战,冯斌.论社会保障基本权[J].河北法学,2007(10):44-47.
- [2] 李长健,李伟.和谐语境下农民社会保障权的法律保护[J].北方丛论,2006(5):136-140.
- [3] 大须贺明.生存权论[M].北京:法律出版社,2001:4.
- [4] 李长健,伍文辉.基于农民权益保护的社区发展理论研究[J].法律科学,2006(6):33-40.
- [5] 罗纳德·德沃金.认真对待权利[M].北京:中国大百科全书出版社,2008:6.
- [6] 康德.道德形而上学奠基[M].北京:人民出版社,2013:73.
- [7] 吴佳佳.实现从“差异”到“公平”的转变[EB/OL].
<http://www.gov.cn/>,2016-11-27.
- [8] 蔡仁华.中国医疗保险制度改革实用全书[M].北京:中国人事出版社,1998:59.
- [9] 郑秉文,春雷.社会保险导论[M].北京:北京出版社,2001:71.
- [10] 丁德昌.和谐社会秩序构建中农民社会保障权[J].三峡大学学报,2009(2):42-47.
- [11] 樊启荣.我国社会保障立法的若干基本选择[J].法商研究,1996,13(3):20-27.

期刊投稿者将享受如下服务：

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ass@hanspub.org