织密社会保障安全网

——全国政协无党派人士界别“农村社会保障体系建设”视频考察会综述

图/文 本报记者 刘彤

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，是治国安邦的大问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把社会保障体系建设摆上更加突出的位置，推动我国社会保障体系建设进入快车道。2022年3月6日，习近平总书记看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会，鲜明强调要织密社会保障安全网，为人民生活安康托底。习近平总书记的重要论述为新时代社会保障事业发展提供了根本遵循。

同时需要正视的是，在城乡二元结构下，农村社会保障事业发展还面临一些困难挑战，在工作制度、财政支持、人才队伍等方面存在的制约因素和问题依然需要引起高度重视。

7月27日上午，无党派人士界别围绕“农村社会保障体系建设”召开视频考察会议。受疫情影响，考察团前期委托天津市、吉林省政协就地考察，了解工作现状和存在的问题。同时，考察团成员积极开展委员自主调研，通过各种有效形式深入了解情况，并在无党派人士界别第二季度学习座谈会上开展集中学习交流。

会上，委员们认真听取天津、吉林两地开展农村社会保障工作的实际情况，并与民政部、人力资源和社会保障部、农业农村部有关部门负责同志展开深入交流、提出意见建议。会后，委员们还在无党派界别委员微信群里继续交流。这些建议将形成考察报告供有关决策部门参考，以期为助力我国社会保障事业高质量发展、织密社会保障安全网发挥建言资政、凝聚共识的作用。

视频会议现场

从无到有，从有到好

考察团从部委同志介绍中了解到，我国农村社会保障体系“从无到有”已经发生了质的变化，现在正经历“从有到好”的深刻变革。

目前，我国以社会保险为主体，包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内，功能完备的社会保障体系基本建成，基本医疗保险覆盖13.6亿人，基本养老保险覆盖近10亿人，是世界上规模最大的社会保障体系。养老方面，我国已经建成惠及农村几亿人口、全世界覆盖人口最多的基本养老保险制度体系，对特殊困难群体的托底保障作用更明显；在社会救助方面，面向低保户、特困人员、残疾人、临时救助人员、孤儿等困难群众的救助体系逐步建立和完善，财政收入持续增加，服务效能显著提升；被征地农民的社会保障得到规范和加强；农村集体产权制度改革后，新型集体经济得到快速发展……

从委托考察情况看，近年来，天津市、吉林省在落实党中央、国务院有关决策部署，树牢以人民为中心的发展理念，结合本地实际推进农村社会保障体系建设过程中取得明显成效。

在推进城乡居民养老保险方面，天津市作出了积极探索。早在2009年，天津市率先建立起省级统筹、城乡一体的居民养老保险制度，实现了参保范围、筹资标准、待遇计发、待遇调整、基金收支、经办管理全市统一，做到了城乡居民全覆盖。同时，创新保障征地人员措施，2004年对因土地被征收后造成失去生产资料的农民建立了养老保险制度，2010年将被征地农民的保障正式纳入市城乡居民养老保险保障范围，增强了这一制度的稳定性和可持续性。同年，为确保被征地农民参加养老保险的资金能够及时足额到位，天津市在全国率先实施被征地农民社会保障费预存制度，切实维护了被征地农民养老保障权益。

天津市还充分发挥社会保险制度优势，让各项职工社会保险参保对象覆盖到广大农民。例如，在企业职工养老保险方面，在全国率先打破参保户籍限制，不论本市还是外省市户籍，不论城市户籍还是农村户籍，不论是单位就业还是灵活就业，只要未超过法定退休年龄，均可办理参保手续。天津市积极推动建筑业农民工参加工伤保险，人社、住建、应急等部门出台文件，明确在天津市行政区域内建设项目，使用相对不固定、流动性较大的农民工时应当按项目参加工伤保险，切实维护农民工的工伤保障权益。在失业保险方面，之前天津市农籍职工无法享受失业保险待遇，2014年底《失业保险条例》修订后，将农籍职工纳入保障范围，与城镇职工一视同仁，符合条件的可享受事业保险待遇。

吉林省从2009年建立城乡居民养老保险制度以来，参保人员从零到930多万，充分体现了党中央、国务院提出的全覆盖、保基本、有弹性、可持续方针。特别是在脱贫攻坚期间，城乡居民养老保险充分发挥了社会保险助力扶贫兜底作用。同时，吉林省高度重视农村社会福利工作，聚焦“一老”和“一小”两大特殊群体。一方面，着力提升农村养老服务水平。全省建有农村社会福利服务中心339个，县级层面全部建有针对特困失能人员的供养服务机构，有意愿集中供养的特困人员实现应养尽养。社会福利服务中心护理型床位占比由“十三五”初期的20%提升到50%，保障能力进一步提升。另一方面，积极开展未成年人关爱保护。全省17个儿童福利机构认真履行国家监护职责，1400余名孩子在机构内生活成长，3100余名社会散居孤儿和2100余名事实无人抚养儿童得到基本生活保障。对孤儿医疗康复实行全额兜底保障，对927名攻读中专、大专、本科和硕士的孤儿，每学年发放1万元生活补贴。全省配备乡镇（街道）儿童督导员、村（居）儿童主任。通过政府购买服务方式，有效畅通关爱资源递送渠道。

吉林省还进一步完善农村社会救助制度。城乡社会救助制度同步发展，实现政策统一、条件统一、程序统一。在最低生活保障方面，先后实行收入豁免、低保渐退、居住地申请救助、低保边缘家庭中重病重残人员按“单人户”等创新举措，在全国率先实行低保金“补差式”发放。在特困供养方面，整合城市“三无”人员救助与农村五保供养制度，适度放宽认定条件，强化特困人员救助供养契约化管理，实现“应养尽养”。随着脱贫攻坚任务圆满完成，转入乡村振兴后，吉林省及时印发实施《吉林省关于健全农村低收入人口常态化帮扶工作方案》，着力强化“七个帮扶”，即：政策帮扶、分类帮扶、精准帮扶、主动帮扶、统筹帮扶、社会帮扶、智慧帮扶，以长效机制巩固兜底保障成效。2022年，按照吉林省委、省政府关于乡村建设的有关决策部署，省民政厅印发《吉林省2022年度农村社会救助工作方案》，进一步完善农村社会救助制度，编密织牢基本民生兜底保障安全网。同时，通过共享乡村振兴、医保、残联等部门数据，将125万低保、特困、已脱贫人口、脱贫不稳定人员、因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难低收入人口纳入监测范围，守住不发生规模性返贫的底线。

要用发展的思路解决问题

肯定成绩的同时，还要正视存在的问题。

作为世界上最大的发展中国家，随着我国社会主要矛盾发生变化和城镇化、人口老龄化、就业方式多样化加快发展，我国社会保障事业发展也面临不少困难问题。

“农村社会保障体系能否健康持久地运行发展，关键在于它的资金问题。”天津市政协副主席赵仲华坦言，我国经济发展进入新常态以后，经济增速放缓，人口老龄化趋势严峻，社会保障资金投入端口增多，国家财政面临的公共支出压力日益显著。农村社会保障资金来源相对单一，主要还是以政府财政拨款为主，社会资金还没有进入农村社会保障体系。农村经济发展不充分，农民收入水平相对较低，筹资能力较弱。同时，居民参保意识还有待于提高。目前还有部分农村人员对参加城乡养老保险及医疗保险认识不到位，还存在着参保不积极、不主动，甚者拒绝参保的现象。特别是城乡医疗保险，农村的青壮年觉得自身健康没有问题，还有“赶着算、走着看”的心态，对城乡医保惠民政策的理解不深不透。

对此，吉林省政协副主席李悦也表示，当前农村养老社会参与动力不足。受居住相对分散影响，农村范围内养老机构明显少于城镇，农村养老服务设施建设滞后。另外，农村老年人消费水平不高，大部分农村老年人很难承担养老机构的服务费，也在很大程度上压制了社会资本的积极性。“未成年人保护工作的协作与配合还需要有所加强，特别是基层对这方面工作的重视还不够，社会组织培育、社会资源挖掘和使用、社会工作专业人才培养相比先进地区都还有差距……”李悦说。

“大家提到的这些问题都是发展中的问题，还要用发展的思路和办法来解决。”主持会议的全国政协副秘书长刘家强说。

在互动交流中，与会人士一致认为，推进城乡社会保障制度一体化进程是今后一个时期制度改革的重点工作。农村人口基数大是我国的现实国情，也是开展农村社会保障工作的出发点和落脚点。特别是在广大农村，越来越多的农民失去了赖以生存的生产生活资料，尤其大龄和老龄农民普遍缺乏再就业能力，当前生活和长远生计问题日益突出。在偏远地区，一些鳏寡孤独、老弱病残的特殊困难群体需要救助，巩固脱贫攻坚成果、助力乡村振兴，很多原有的扶贫对象还需要“扶上马”后再“送一程”。

考察团认为，要做到农村社保事业和乡村振兴有效衔接，“输血”与“造血”双向发力，既要建立科学的资金分级分担机制，促进城乡资金分配平衡，又要增强农村自我造血能力，动员“乡贤”，吸纳“强人”，发展壮大集体经济。要牢固树立城乡一体理念，推动城乡居民社会保障机会平等和身份统一。

构建更加完善的社会保障制度体系

推进农村社会保障体系建设，解决好这些民生领域的现实问题，让人民群众生活更加美好，是践行以人民为中心的发展思想，是各级党委和政府的重要奋斗目标。

委员们表示，改革是推动发展的根本动力，也是推进农村社会保障体系更加成熟的必然要求。

全国政协常委张连起曾在2015年、2016年、2017年连续提出相关提案，对提高基础养老金标准提出具体建议。“当前城乡居民养老保险制度突出问题是待遇水平低、不同地区之间特别是与职工养老保险之间发展不平衡，这对于正确处理效率与公平的关系，扎实推动共同富裕、促进乡村振兴的目标而言，还存在明显短板。”在张连起看来，要充分发挥财政积极精准可持续效能。适当加大基础养老金中央财政分担比例，缩小地区间差距。调整优化各级财政对职工、居民养老保险补贴比例，统筹考虑提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金最低标准的幅度和频率，逐步缩小职工与居民基本养老保险筹资与保障待遇差距，实质性缩小城乡居民在享受社会保障服务方面的差距。

“推进农村社会保障体系建设过程中，我认为一方面要关注普惠性、基础性、兜底性的民生工作，另一方面也要重视可持续发展。”通过视频连线，全国政协委员，德勤中国主席蒋颖如是说道。之所以会有这样的建议，来源于蒋颖和她的团队正在筹划的一个以农业绿色发展为核心的低碳循环农业示范项目，其目标是帮助农民增加收入，帮助农业向绿色可持续发展模式转型。结合实践经验，蒋颖表示：“可持续发展是最取之不尽的保障源泉。建议把绿色发展理念贯穿在农民培训过程中，以绿色发展统筹农村地区经济、生态、社会各方面发展，提高生态要素利用率，因地制宜培育出具有发展潜力的生态产业，进而增强农村的自我造血功能，实现农民收入的可持续增加。”

全国政协委员，北京新的社会阶层人士联谊会副会长刘红宇在调研中和工作中注意到一些城市在养老方面的一些有益做法，比如“时间银行”等互助养老模式，她建议，可以大胆改革体制机制，在部分农村地区探索试推行“时间银行”等新型养老模式。

“如何利用大数据、人工智能等先进技术，精准识别兜底对象？这样可以节省大量的人力、物力，同时也提高精准度，我想这也是需要引起我们高度重视的一个方面……”全国政协委员，北京邮电大学学术委员会主任孟洛明也提到他关注的问题。在他看来，要顺应数字化发展趋势，提升精准保障能力，防止“漏保”等问题发生。

全国政协委员，中联资产评估集团有限公司董事长范树奎今年两会期间提交了《关于加强涉农职业教育和培训，赋能乡村振兴战略的提案》。其中提到，通过加强企业实践基地和公共实训基地建设，利用“数商兴农”等项目强化农村职业教育的校地合作，提升中职院校特别是职教中心服务供给能力，鼓励更多农村劳动者接受职业教育与技能培训。此次会上，范树奎建议，要通过增强涉农职业教育和培训的适应性，使职业教育和培训成为培育农村各类技能型人才的主渠道，构筑乡村振兴人才培养的内生动力……

全国政协委员，北京交通大学轨道交通控制与安全国家重点实验室通信方向首席教授钟章队会上与部委同志就关心的问题深入交流，他建议继续加大医保减免力度，同时根据地区情况，提高农村养老金比例……

这场关于农村社会保障体系建设的“大讨论”从线下延续到线上。会后不久，考察团在无党派界别委员微信群里继续展开着话题研讨——

全国政协委员，中国民航大学副校长吴仁彪说：“让从农村读书出来的人，在城里退休后回家乡二次创业，带领乡亲们共同致富！这些能人熟悉家乡情况，有资源也有能力！”

“还有农村老人、病人因贫、因病非正常死亡的现象也值得我们高度关注！”全国政协常委，北京市人民检察院原副检察长甄贞接过话题说。

“赞同！”张连起也留言道：“我国农村老年人的保障水平与当前总体经济发展水平还不相称。我之前做过调研，呼吁多发挥企业作用，加强部门协调……”

“线上线下结合的方式非常有效！”蒋颖“冒泡”给大家点赞！

……

讨论还没有停止，关注也不会暂停。无党派界别委员群里的“大讨论”印证了一个观点：保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点。委员们纷纷表示，要时刻关注农村社会保障体系建设，为织密社会保障安全网，构建更加完善的社会保障制度体系继续发挥委员作用！

▶▶▶ 部委回应

民政部社会救助司：

民政部门是承担社会救助兜底保障任务的重要职能部门。围绕健全农村社会救助体系，下一步，我们将重点做好以下工作：

进一步完善社会救助制度体系。配合相关部门加快推进社会救助法立法进程，不断完善社会救助法律法规体系，以法治化促进社会救助规范化发展。深入贯彻落实中办、国办印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》，持续开展社会救助改革创新试点，推进社会救助制度城乡统筹，加快实现城乡救助服务均等化。完善基本生活救助制度，健全低保标准制定和动态调整机制，落实好低保边缘家庭重病重残“单人保”政策、特困人员救助供养政策等，保障好困难群众基本生活。进一步健全残疾人两项补贴标准动态调整机制，逐步扩大农村残疾人生活补贴覆盖范围，完善农村残疾人康复、托养、照护服务体系。

持续巩固拓展兜底保障成果。保持过渡期内社会救助兜底保障政策总体稳定，与乡村振兴部门建立信息共享长效机制，确保符合条件易返贫致贫人口应保尽保，防止出现规模性返贫。加强低收入人口动态监测和分层分类救助帮扶，加快完善全国低收入人口动态监测信息平台，拓展平台功能应用，实现与相关部门数据共享机制常态化。健全低收入人口主动发现、动态监测、救助帮扶等机制，强化救助资源整合，形成制度合力，发挥综合救助效应。

精准实施各项救助政策。进一步完善社会救助对象认定办法，健全救助对象精准认定机制，加强社会救助家庭经济状况核对机制建设，通过信息化、大数据不断提高救助对象认定精准性。

同时，继续推进服务类社会救助发展，不断满足困难群众多样化救助需求。

人力资源和社会保障部农村社会保险司：

完善城乡居民养老保险制度是解决好“三农”问题、实现农民富裕富足的重要内容。在下一步工作部署中，我们提出如下建议：

完善待遇确定和基础养老金正常调整机制，保障“兜底性”。完善城乡居民养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，科学确定提标条件和提标幅度，近期力争养老金增幅不低于农村居民人均可支配收入增幅，确保相对保障能力不降低。探索与城乡居民收入增长挂钩的最低缴费档次动态调整机制，扩大城乡居民养老保险基金委托投资运营规模，提高个人账户记账利率，吸引参保人员选择高档缴费。探索试点集体补助激励措施，发挥好集体经济组织在保障农村老年居民基本生活中的重要作用。落实困难群体帮扶政策，防止因老返贫致贫。

加强与其他社会保障制度衔接，提高“协同性”。在参保扩面过程中，加强城乡居民养老保险与企业职工养老保险的协调配合，推动法定人员全覆盖。优化完善与企业职工养老保险衔接政策，促进制度间合理流动；探索完善与低保制度的统筹衔接，加强对低收入群体的兜底保障；统筹考虑提高城乡居民养老、医疗保险的缴费标准，充分考虑城乡居民承受能力。

加大各级财政支持力度，突出“公平性”。加大再分配力度，调整优化各级财政对职工、居民养老保险补贴比例，统筹考虑提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金最低标准的幅度和频率，逐步缩小职工与居民基本养老保险筹资与保障待遇差距。适当加大基础养老金中央财政分担比例，缩小地区间差距。

同时，进一步完善落实被征地农民社会保障政策。

农业农村部政策与改革司：

农村集体经济是社会主义公有制经济在农村的主要实现形式，是农业农村发展的重要物质基础。下一步，发展新型农村集体经济工作主要有以下方面：

加快推进农村集体经济组织立法。积极配合全国人大农委修改完善农村集体经济组织法草案，规范农村集体经济组织运行，维护集体及其成员合法权益，促进新型集体经济发展。

积极推动出台集体经济发展扶持政策。研究完善适合农村集体经济组织特点和发展需要的财政、税收、金融、土地等支持政策；加强集体经营管理人才的培养，完善激励机制，为发展集体经济提供良好的政策环境。

加强发展集体经济的指导和规范。指导各地因地制宜探索集体经济发展新路径，强化底线思维和红线意识，在发展集体经济中，充分尊重农民意愿，尊重客观规律，科学谋划发展路径，科学把控发展节奏，确保新型农村集体经济行稳致远。

切实加强农村集体资产管理。研究制定加强农村集体资产管理的规范性文件，建好用好全国农村集体资产监督管理平台，加强农村产权交易流转市场建设与管理，加强农村集体经济管理服务机构队伍建设，为新型集体经济发展提供更有力的支撑。