

甘肃省建立农村社会保障制度研究——以甘肃徽县麻安村为例

张艳荣 姚春侠 (甘肃农业大学经济管理学院, 甘肃兰州 730070)

摘要 在对甘肃省徽县麻安村的贫困特征调查分析的基础上, 探索新时期扶贫开发模式改革与建立农村社会保障制度的必要性。据此, 提出在甘肃建立负所得税农村生活保障体制的构想。

关键词 贫困; 农村社会保障制度; 负所得税; 甘肃省

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)07-02098-02

Establishment of Rural Social Security System in Gansu Province

ZHANG Yanrong et al (College of Economics and Management, Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070)

Abstract Based on the analysis of the characters of poverty in Ma'an village, Heilongjiang county of Gansu province, the necessity of reforming the mode of anti-poverty and setting up the rural social security system were analyzed. Then some conceptive measures were put forward to explore the mode of anti-poverty in Gansu province.

Key words Poverty; Rural social security system; Negative income tax; Gansu province

改革开放20多年以来, 甘肃农村经济得到迅速发展, 农村面貌发生质的变化, 扶贫开发工作也取得巨大成就, 全省绝对贫困人口由1982年的1254万人减少到2003年底的169.32万人, 贫困面由74.8%降到了8.27%^[1]。然而, 从实际来看, 甘肃省还有部分贫困人口的温饱问题尚未得到根本解决, 特别是那些丧失劳动能力, 生存环境极其恶劣, 依靠自身能力和现行扶贫开发方式难以改变其生产生活状况的特别困难户仍占相当比重。而甘肃省徽县麻安村贫困现状, 反映出改革现行的扶贫开发模式已经势在必行。由此, 提出甘肃省建立农村社会保障制度的构想。

1 甘肃省徽县麻安村的贫困特征

1.1 劳动力数量少, 文化素质低 由于贫困地区农户消费压力不断增大、资源禀赋匮乏, 以致农民所拥有的劳动力数量成为农户经济流程中的决定因素^[2]。俄国著名经济学家恰雅诺夫(Chayanov A V)曾指出, 小农经济状况主要随着家庭消费者与生产者的比例周期性变化而起落^[3]。徽县麻安村位于甘肃省徽县最北端的麻沿乡西北部, 总面积431.4 hm²。全村辖8个村民小组, 156户666人, 劳动力230人, 耕地面积161 hm²(其中50%是山坡地), 人均耕地0.24 hm²。按照甘肃省贫困人口建档卡标准, 认定麻安村的贫困人口有124户563人, 占总户数的81.6%, 总人口的84.5%。其中绝对贫困人口23户77人, 低收入人口69户309人, 占总户数的60%, 总人口的58%。麻安村23户绝对贫困户中, 家庭主要成员多为老弱病残, 特别是因病而不能劳动的农户占82.61%, 劳动力严重缺乏, 户均虽有人口3.35人, 但户均仅有劳动力1.30人, 1个劳动力需养活3个人, 劳动消费比率一般在20%~30%。另一方面劳动力文化素质低, 23户绝对贫困户中, 主要劳动力大多是半文盲、小学文化程度, 其中文盲、半文盲占36%, 具有高中文化程度的仅占4.35%。

1.2 收入来源单一, 收入微薄 2004年, 麻安村23户绝对贫困户人均纯收入478.26元, 比国家贫困线627元低148.74元; 贫困户收入结构单一, 其主要来源于种植业和养殖业, 家庭经营性收入在总收入中占90%以上, 还有不足10%来源于

劳动者的报酬收入, 从企业劳动得到的报酬几乎没有, 收入来源的单一性严重制约了贫困农户纯收入的增长和家庭境况的改善。

1.3 生活质量差、水平低 麻安村贫困农户生活消费主要以解决温饱为主, 几乎没有余资进行其他领域的消费, 食品、衣着消费支出约占全部生活消费支出的90%, 生活消费的恩格尔系数高达60%以上, 居住仍以土坯房为主, 生活消费结构基本仍处于20世纪80年代初期的水平。麻安村的绝对贫困户已经严重边缘化, 很难在我国以政府为主导的大规模扶贫开发活动中实现脱贫, 反而逐渐成为扶贫开发的“硬核”, 阻碍扶贫开发进程。

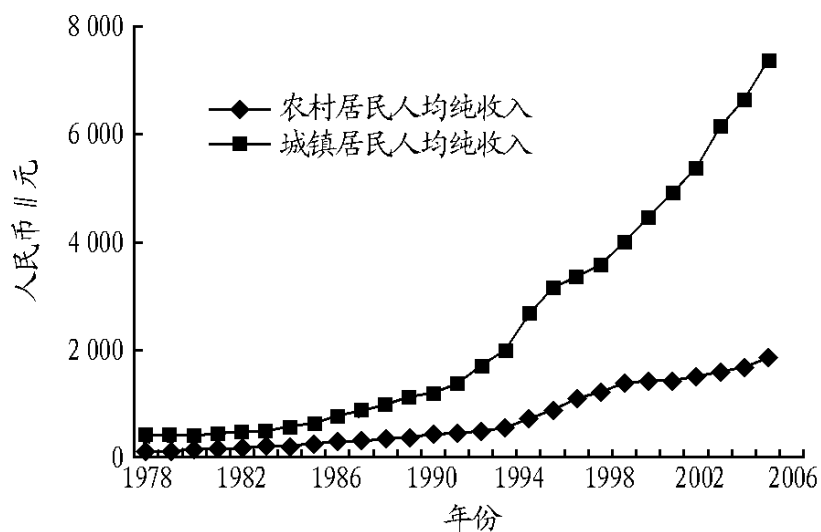
2 甘肃省实施农村社会保障制度的必要性

2.1 是适应农村家庭和人口结构变化的客观要求 随着农村二、三产业的发展 and 城市化进程的推进, 农村劳动力非农化进程加快, 受生产方式变化的影响, 农村家庭生活方式也有所改变。以分家的形式实现大家庭向核心家庭转化, 过去3代同堂的大家庭逐渐被父母和子女居住的现代小型核心家庭所取代, 家庭结构不断简化, 家庭规模渐趋缩小, 农村居民平均每户家庭人口也从1990年的5.57人缩减到2004年的4.63人^[4], 家庭的一些基本功能如抚养、赡养、教育更多地需要由社会来承担。同时, 农村实行计划生育后, 1对夫妇只生育1个子女, 20年后就会出现2户并1家, 1对青年夫妇要负担4个老人和1个孩子, 随着人口寿命的延长, 一对青年夫妇还有可能要负担6~8个老人和1个孩子, 传统的“养儿防老”模式将很难实行。2004年, 甘肃农村老年人口占农村总人口的6.6%, 在少年儿童抚养比(14岁以下与劳动年龄的人口比率)高达30.97%的情况下, 老年人口扶养比(65岁及以上与劳动年龄的人口比率)达9.27%^[5]。根据第5次人口普查资料, 预计甘肃省农村老年人口2010年将达到210万, 占农村总人口的10%, 那时甘肃将进入老龄化社会(按联合国规定, 老龄人口占总人口10%的国家即属于老龄化社会), 受到“白发浪潮”的巨大冲击, 农村养老保障将成为一个紧迫的问题。在农村社会救济制度不健全的情况下, 老龄人口由于劳动能力下降、身体机能衰退、患病机率上升, 更容易成为陷入贫困的脆弱群体。因此, 建立农村社会保障制度是适应甘肃农村家庭和人口结构变化的客观要求。

作者简介 张艳荣(1964-), 女, 甘肃武威人, 副教授, 从事农业经济管理方面的研究。* 通讯作者。

收稿日期 2006-11-27

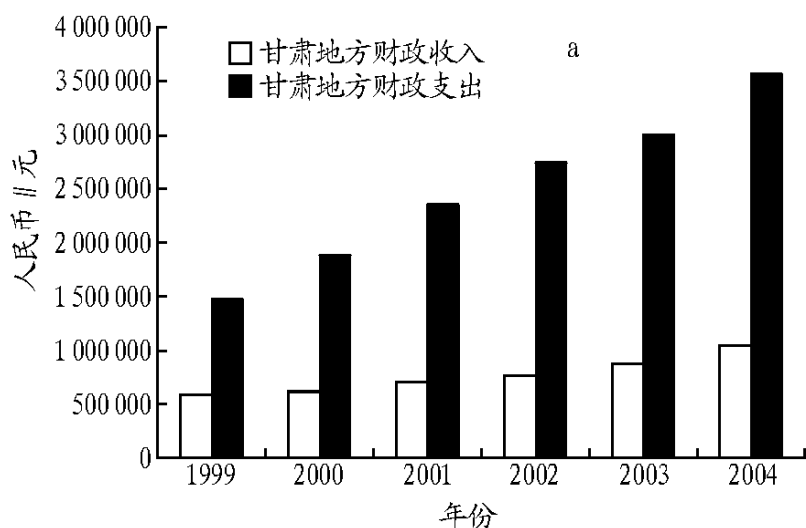
2.2 是城乡协调发展的客观要求 任何制度都是一种规则或规范的安排、一种人类的理性选择,在城市实行的社会保障制度虽然对于完善城市居民的社会保障网络起到积极的作用,但同时也成为了扩大城乡差异的新的制度根源。经济学家缪尔达尔在《经济理论和不发达地区》一书中提出了“地理上的二元结构”理论,这一理论认为,发展过程是一个不平衡的过程,如果听其自然,由于“循环积累因果关系”的作用,将会出现富的更富、贫者更贫的“马太效应”,发达与不发达地区的差距将会持续扩大^[6]。



注: 数据来源于2005年甘肃年鉴。

图1 甘肃省历年城乡居民人均纯收入对比

随着居民收入的增加,如图1所示,甘肃省城乡居民人均收入差距发生显著的变化,城镇居民收入差距已从1997年的1 297扩大到2004年的1 398。其原因主要是:城镇居民比农村居民的获取收入的机会多得多,生活的环境也比农村居民要好;农村由于交通、通讯和人居环境等方面的限制和地理区位的劣势,农民的收入水平和生产生活条件就赶不上非农阶层和城镇地区的居民。农村社会保障制度由于免除了农村居民因为市场竞争失败而无法生存的后顾之忧,从而



体现了公平原则。而人们因此积极参与市场竞争并敢于承担风险,在这个意义上又体现了效率原则。

2.3 是缓解社会经济生活矛盾的客观要求 在改革中受益最大的往往是强势群体,贫困群体则承担了更多的风险,为改革付出了更大的成本。中国最大的贫困群体在农村。尤其是在遇到自然灾害、供求变化、价格变动和意外事故时,农民很难通过自身的力量来化解这些风险,进而面临着因风险而致贫、生活无着落的问题。农村贫困问题如果不恰当及时给予解决,就会危及社会安定、政策稳定 and 经济发展。根据经济学上的“木桶效应”,水流的外溢取决于木桶上最短的一块木板,社会问题也最容易在承受力最大的社会群体身上爆发。一个农村贫困群体得不到应有尊重的社会不可能是一个稳定型的社会。农村社会保障制度作为体制改革的“减震器”和经济发展的“助推器”,能对社会经济矛盾所造成的后遗症起缓解和化解作用,从而为社会提供安全保护。

3 负所得税农村生活保障体制

能否在农村真正建立起社会保障制度,最大的难点在于资金的筹措。资金缺乏是农村社会保障制度建设严重滞后的关键原因,也是各个相关部门最大的顾虑。目前,从全国试点和开展社保的地区来看,农村社会保障资金是由财政、乡镇、村民委员会及集体经济共同负担的。从图2a - b中可以看出,不仅甘肃省地方财政是赤字财政,乡镇同样也面临着严重的财政赤字,而财政赤字一般依赖于一些“收费”等预算外收入来弥补。随着国家税费改革,乡镇财政预算外收入将越来越少,乡镇财政负担也越来越重,一些乡镇负担的保障金实际上难以落实。因此,借鉴西方发达国家的普遍作法,甘肃省可通过征收统一的负所得税,建立社会保障基金会,解决社会保障资金筹集难的问题。

负所得税(Negative Income Tax),即负值的所得税,是一种

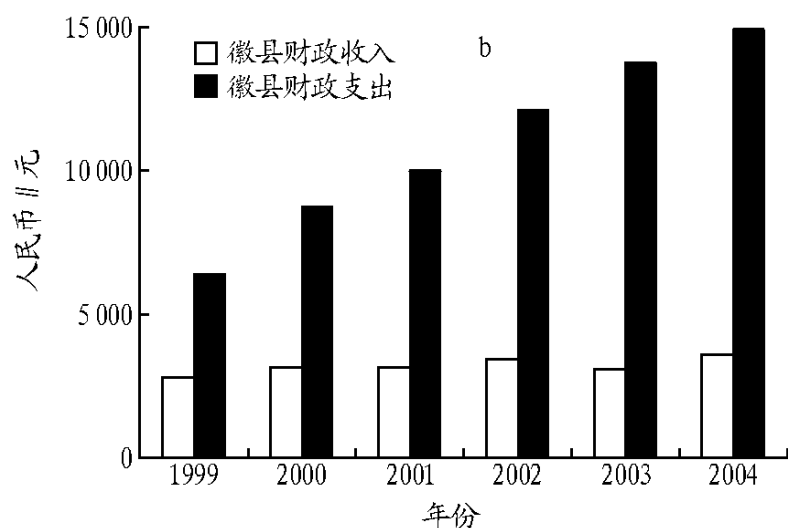


图2 甘肃省及徽县历年财政收支情况

将所得税制度与社会福利制度有机结合的有效机制,它可以把所得税的累进机制进一步延伸到低收入阶层,是对那些收入低于一定水平的贫困人群提供自动支付的措施。因此负所得税不是一种税,不是政府取得财政收入的来源,而是政府转移支付制度的体现,其本质是政府为了解决贫困问题,通过引入累进机制,对低收入者和低收入家庭提供的生活援助^[7]。20世纪60年代末,以米尔顿·弗里德曼和托宾为代表的经济学家提出负所得税概念,在经济学者中引起了强烈共鸣,其具体作法是^[8]:低保金计算公式:个人可支配收入=个人实际收入+负所得税;其中负所得税(政府补助支出)=个

人最低保障数额-(个人实际收入额×负所得税税率)。

以图形予以解释。横轴代表税前所得,纵轴代表税后收入,E为均衡点, Y_e 为均衡收入,该点表示个人不向政府交税,政府也不必向个人提供资助。若个人收入高于均衡收入,如 $Y_1 > Y_e$,即进入正税区,个人应纳税($Y_1 - Y_b1$);反之,若个人收入低于均衡收入,如 $Y_2 < Y_e$,即进入负税区,个人可以从政府获得补助额($Y_e - Y_b2$),阴影部分为正税或负税支付区域及支付制度。

根据负所得税原理,个人实际收入越高,得到的负所得

(下转第2102页)

(上接第2099页)

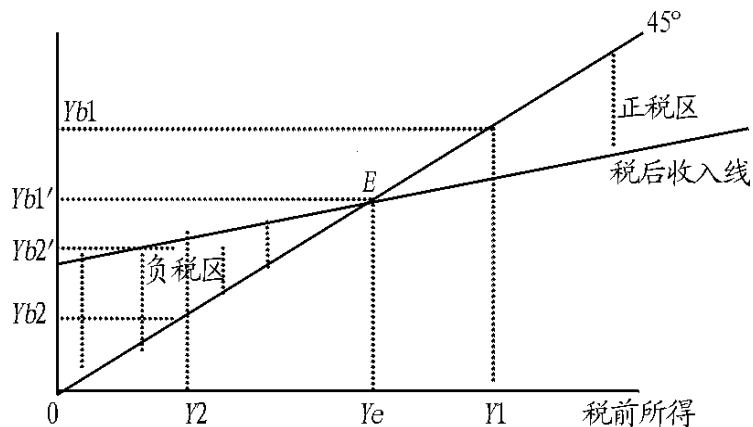


图3 负所得税支付制度

税越多,个人最终可支配收入也越高;反之,个人实际收入越低,得到的负所得税越少,个人最终可支配的收入也越低。若按照国家绝对贫困线627元计算,每月最低保障额为53元,负所得税税率10%,若个人实际收入为100元,加上负所得税43元,则个人可支配收入为143元,刚好为2005年甘肃省规定的城市每月最低生活标准线。依此类推,2004年麻安村23户绝对贫困农户人均年收入478.26元,则可以得到负所得税123.0725元,加上当年的人均收入,高于国家绝对贫困线(627元)的标准,这样不仅保证了绝对贫困人口正常生产、生活的需要,还缩小了绝对贫困人口与相对贫困人口的收入差距,有利于农村地区的社会稳定和经济发展。同时,农民中的低收入者,不仅会因为收入低享受免缴此税,倘若此税设立免征额或减少缴税的优惠,而且当

他们的基本生活遇到困难时,还可以享受国家征收此税所给与他们的基本生活保障,真正让农村中的贫困人口也享受社会经济进步所创造的成果。

4 结语

农村社会保障制度是社会救济的重要创新,是国家社会保障体系的最后一道防线。类似麻安村情况的绝对贫困户在甘肃还仍占相当比重,若在甘肃建立农村社会保障制度,并将这些绝对贫困人口纳入社会保障制度,这样不仅保证了最贫困人口正常生产、生活的需要,更有利于缩小城乡差距,体现了公平与效益原则,推动社会和谐发展,为甘肃建设社会主义新农村奠定基础^[9]。

参考文献

- [1] 甘肃农村年鉴编委会. 甘肃农村年鉴(2004) [Z]. 北京: 中国统计出版社, 2004:71-72.
- [2] 孔祥智, 马九杰. 中西部地区农民贫困的机理分析[J]. 中国农村经济, 1998(2):58-59.
- [3] 恰雅诺夫·A. 农民经济组织[M]. 北京: 中央编译局出版社, 1996:88.
- [4] 甘肃年鉴编委会. 甘肃年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2005:260-261.
- [5] 中国年鉴编委会. 中国统计年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2005:102.
- [6] 李国平, 刘健. “统筹区域发展”与缩小贫富差距[J]. 经济改革, 2004(9):34.
- [7] 唐祥来. 论所得税制度[J]. 合肥工业大学学报, 2000(12):43.
- [8] 谢枫. 运用负所得税远离改进我国的低保制度[J]. 研究与探索, 2004(10):25-28.
- [9] 沈宇丹, 陈秉谱, 杜自强. 从农民收入构成及影响因素探索农民增收的思路[J]. 甘肃农业大学学报, 2005(6):848-854.