

西部新型农村养老保险制度长效供给研究 ——以公共服务均等化为视角

李琼

(吉首大学 商学院 湖南 吉首 416000)

摘要: 经济增长以及不断壮大的财政规模,使得西部地区新型农村养老保险的长效供给具备了社会及经济环境方面的可行性。但是,由于西部经济增长后劲不足与养老需求膨胀之间的矛盾,“事权”与“财权”的不对等与西部农村养老均等化要求相去甚远等问题,导致这一制度的长效供给存在着较大的不确定性。为保证西部新型农村养老保险制度长效供给以实现社会养老服务的均等化,应大力发展西部农村经济,增加各方主体的筹资能力;加强宣传,提高西部农村居民社会养老保险意识;深化财政体制改革,体现财权与事权相对等的原则。

关键词: 均等化; 公共服务; 长效供给; 西部新型农村养老保险

中图分类号: F840.6

文献标识码: A

文章编号: 1672 - 433X(2014) 01-0138-04

无论是国外还是国内对社会养老问题的研究始终是各界关注和讨论的热点话题。二者的区别在于国外对社会养老保险的研究更明确地表达了均等化的思想,认为促公平增福利是社会养老保险的终极目的;国内研究主要是围绕政策的解读、养老保险的保障水平、必要性以及目前试点中所产生的问题并提出一些对策。虽然国内的研究最终是为了农民能享受到基本的养老权以及增进社会福利,但总的说来,缺乏旗帜鲜明的均等化思想。结合我国养老服务供给现实,我国城乡居民养老供给非均等化状态明显,特别是西部农村社会养老保险制度长期缺位,导致了西部地区的生活水平指数与东部地区的差异仍在逐年增大。可见,构建西部地区新型农村社会养老保险长效供给机制,以实现西部地区社会养老保险制度全覆盖,保证西部地区农村居民平等地享有参与社会养老保险的机会是社会养老均等化的核心所致。

一、西部新型农村养老保险制度长效供给的可行性分析

2009年开始的新型农村养老保险制度试点,开

启了我国社会养老均等化的进程,目前这一项制度的长效供给已经具备了经济社会方面的可行性。

(一) 西部农村传统养老功能的弱化。

1. 土地养老功能弱化。1978年实施家庭联产承包责任制以来,西部地区的土地不仅发挥着生产资料功能,而且还承载着养老保障功能。西部农村老年人通过年轻时经营农业获得养老储蓄,年老后继续自己耕种农地或对土地进行流转等方式来保证自己老年时的基本生活,但是土地的这种保障功能伴随着城市化进程加速以及农民种地成本上升有不断弱化的趋向,最能直观地说明这一现象的是最近几年西部地区农民收入结构中,工资性收入所占的比重越来越高,而家庭经营收入的比重在降低。以四川省为例,2006—2010年间,随着农民家庭人均纯收入的增长,农民人均工资性收入的增长率远远高于人均家庭经营收入的增长率(表1,图1)。在西部许多落后地区农民种地的收入不仅不能维持基本生活,甚至出现亏损。由此可见,西部地区农民很难依靠土地收入来保障年老丧失劳动能力后的生活。

收稿日期: 2013 - 03 - 20

基金项目: 湖南省自然科学基金重点资助项目“湘渝黔边区农业资源利用效率与可持续发展研究”(10JJ2017); 湖南省社科基金资助项目“民族地区新型农村养老保险路径选择研究——以湘西土家族苗族自治州为例”(11YBA260)。

作者简介: 李琼,女(白族),吉首大学教授,主要研究国民经济学、社会保障与财政。

E-mail: sisi_9672@163.com

表 1 四川省 2006 年农民收入及增长情况

年份	人均农民家庭经营收入(元)	增长率(%)	人均工资收入	增长率(%)	人均农民家庭纯收入(元)	增长率(%)
2006	1635.4	-2.7	1186.2	24.2	3013	7.5
2007	1863.3	17.4	1438.7	18.0	3547	18.1
2008	2061.7	10.7	1620.4	12.6	4121.2	16.2
2009	2087.9	1.3	1821.4	12.4	4462.1	8.3
2010	2292.4	15.1	2258.4	24.0	5140	10.6

资料来源:根据四川省 2006—2010 年国民经济和社会发展统计公报整理。

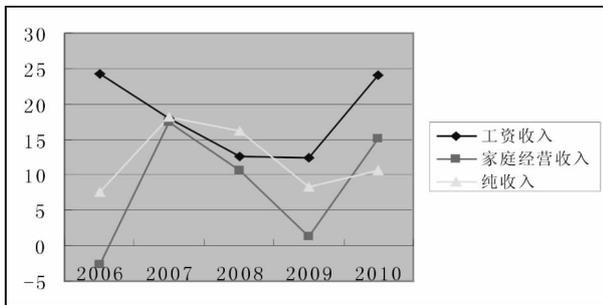


图 1 四川省 2006—2010 年工资收入、家庭经营收入以纯收入增速

资料来源:根据四川省 2006—2010 年国民经济和社会发展统计公报整理。

2. 家庭养老功能弱化。西部农村一直延续着家庭养老和“养儿防老”的传统养老模式,而且年龄的大小与对这一模式的认可度成正比。父母依靠拥有的土地等生产资料把子女抚养成人,并传授他们谋生的技能,父母退出生产领域后,并不放弃对土地的占有权,男子要想获得对土地的拥有权和子承父业,就必须以赡养父母和养老送终为前提^[1]。西部农村这种传统家庭养老机制主要建立在老年人对资源(技能资源、经验资源)的控制力上。但随着社会的发展,子女更多地依靠社会获取资源,这就使得老年父母的权威地位逐步弱化。同时,工业化使得西部农村家庭中承担主要照料义务的妇女开始外出就业,这就更减少了老年人潜在的养老资源。

(二) 经济发展所带来的财政规模壮大。

1. 全国经济总量及财政规模。改革开放以来,我国经济高速发展,财力不断增加。国内生产总值由 2000 年的 99214.6 亿元增加到 2010 年的 401513 亿元,平均每年以 10% 左右的速度增长,10 年间增长了 4 倍。国家财政收入规模从 2000 年的 13395.2 亿元增加到 2010 年的 83080 亿元,增长了 6 倍。财政收入占 GDP 的比重由 2000 年的 13.5% 上升到 2010 年的 20.6%^①。

2. 西部地区经济总量及财政规模。西部大开发以来,由于政府采取了很多有效措施,使得西部地区

的经济和社会得到长足发展。西部地区 2006 年 GDP 为 39301.25 亿元,2007 年为 47864.14 亿元,2008 年为 5096.7 亿元,2009 年达到了 66867.9 亿元,2010 年实现地区生产总值 80825.1 亿元。2000—2008 年,西部地方财政本级收入由 1127 亿元增加到 5159 亿元,年均增长 19.6%。2009 年西部地区全年实现地方财政收入 6055 亿元,同比增长 17.4%,增速高于全国和东部地区 3.7 和 5.1 个百分点^[2]。2010 年西部地区各省份的财政收入均出现较大幅度增长,全年实现地方财政一般预算收入 7939.31 亿元,同比增长 29.0%。可见,无论是从全国经济增长规模来看,还是从西部地区经济增长及财政实力来看,我国已经进入了“工业反哺农业,城市支持农村”的阶段,我国正进入推进社保制度改革和建立西部新型农村养老保险制度的最佳时期。

二、西部新型农村养老保险制度长效供给的影响因素

(一) 西部孝文化与社会化养老的冲突。

长期以来,西部农村老年人赡养受到以孝道为核心的伦理观指导而在家庭内部进行,“孝为百行之冠、众善之首”的意识成为西部家庭养老内在的思想动力。“家庭观、重人伦”的历史文化形成了西部农村家庭“反哺式”养老模式,老年人在年轻时创立家业、抚养子女,并为子女发展提供基础,而当其失去劳动能力时由子女供养,从而享受和儿孙生活在一起的天伦之乐。儿孙们基于孝道观念也乐于和长辈们生活在一起交流并继续接受老年人的经验指导,于是在长辈之间与晚辈之间形成一种强烈的群体感情和牢固的家庭关系,以至于任何其他养老方式被多数人所排斥。杨霄、徐小平等针对重庆农村养老方式选择的调查有力地说明了这一点:47.3% 的老人认为养老主要

① 2000—2009 年的数据来源于《2010 年中国卫生统计年鉴》(中国协和医科大学出版社) 2010 年的数据来源于国家统计局网站: http://www.stats.gov.cn/tjdt/zygg/gjtjgg/t20120110_402778329.htm 中国卫生统计年鉴。

靠的是“儿女”21.7%的人认为靠“自己”30.9%的人认为靠“政府”^[3]。可见,在以孝道为核心所形成的“反哺式”养老的西部农村,新型养老保险制度得到人们的普遍认可还需时日。

(二)西部经济增长后劲不足与养老需求膨胀之间的矛盾。

人口的教育水平反映了一个地区现在和将来人力资本情况,是影响一个地区经济持续增长能力与竞争力的关键。在2006—2009年间西部地区是人口的平均受教育年限数提高了0.35年,但与全国平均水平相比差距巨大^[4]。在反映科学技术向现实生产力转化的技术市场成交额和新品率方面,2006—2009年,西部地区技术市场成交额约占全国成交总量的8%左右,是三大区中最低的。同时,西部地区是中国最主要的能源供给基地,但污染治理水平是最低的。再加上频繁发生的各类自然灾害、社会公共危机等突发事件更加剧了西部地区农村的贫困^[5]。西部地区在发展过程中不可避免地遇到了由教育水平、科技发展引起的经济的内生性与后劲性不足,以及由环境污染治理水平有限而导致经济增长的可持续性较低的瓶颈。

与经济增长后劲不足、可持续性较低形成鲜明对比的是,西部地区养老需求呈现出日益膨胀的趋势。根据北京大学人口研究所曾毅教授等人的研究,由于西部地区生育率水平大大高于全国平均水平,在今后50年中,西部地区将是我国老龄化速度最快、老龄化程度最高的地区。到2050年,除西藏和陕西外,西部地区各省市65岁及其以上人口比例都会高于全国水平。其中,广西和四川分别高于全国53%和43%。可见,随着西部地区农村老龄化的加速,老人的养老需求不断增加,养老制度供求矛盾日益突出,迫切需要寻找新的养老途径和方法。

(三)“事权”与“财权”的不对等与西部农村养老均等化要求相去甚远。

1994年分税制度改革后,中央和地方“财权”和“事权”不对等的特征明显。2005年中央财政收入占全国公共财政收入的52.3%,2010年为51.1%(图2)。2005年中央财政支出占全国公共财政支出的25.9%,2010年为17.8%(图3)。从图2与图3的比较中可以看到,虽然2005年至2010年中央财政收入与地方财政收入占比有所收窄,但是中央财政支出与地方财政支出占比却以更大的比例拉开差距。

事权与财权不对等还体现在地方政府之间,按现行政策规定,西部地方政府对参加新型养老保险的农

民每年补助不低于30元。但具体到试点过程中,很多地方政府将财政责任下移,由县财政承担主要责任,这给本已困难的县级财政增加了新的负担,不利于西部地区新型农村养老保险制度的可持续发展。

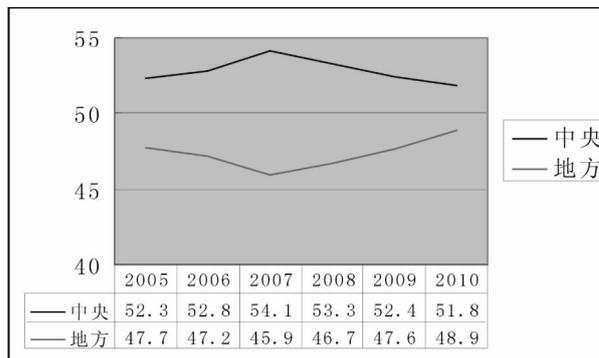


图2 中央及地方财政收入占全国公共财政收入的比重 单位: %

资料来源:2005—2008年数据来源于2009年《中国统计年鉴》,2009—2010年数据来源于财政部网站。

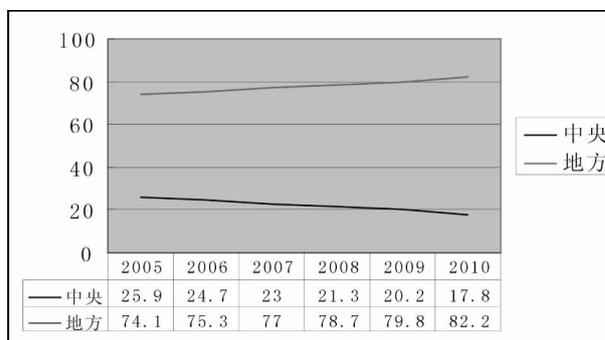


图3 中央及地方财政支出占全国公共财政支出的比重 单位: %

资料来源:2005—2008年数据来源于2009年《中国统计年鉴》,2009—2010年数据来源于财政部网站。

三、西部新型农村养老保险制度长效供给的对策措施

实现西部新型农村养老保险制度的长效供给要统筹考虑农村经济发展水平、政府财力、农民的认识和接受程度等因素,保证三者有机统一,使“新农保”的供给真正满足西部农村居民养老的实际需要。

(一)大力发展西部农村经济,增加各方主体的筹资能力。

要实现西部新型农村养老保险制度的长效供给,稳定的资金来源是关键。现行“新农保”资金的筹措采取个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的三方主体筹资模式。其中个人缴费是关键,集体补助是吸引农民广泛参保的磁石,西部地方财政能力的强弱是新型农村养老保险制度能否顺利推行的决定性因素。从最终意义上,三方主体的筹资能力都取决于西部经

济的发展。为此,西部地区应立足于自身条件,按照科学发展观的要求,转变经济增长方式,利用国家大力发展生态文明的机会,大力发展绿色经济,增强可持续发展能力。同时,坚持把科技进步和创新作为重要支撑,优化经济结构,着力构建优势产业,最终实现内源性增长。

(二) 加强宣传,提高西部农村居民社会养老保险意识。

新型农村养老保险制度作为西部农村的重要公共产品,要实现其有效供给,就必须充分考虑消费者(农民)对该公共产品的需求偏好。从目前西部试点情况看,在新型农村养老制度供给的过程中,作为需求方的农民参保意愿不强。这主要有三个原因,一是西部地区养儿防老、多子多福的家庭养老观念盛行,农民普遍对社会养老保险的认知度低。二是所缴保费时间跨度、缴费和领取时间间隔长,农民对是否确实能够领取养老金感到担心。三是农民对养老保险的需求不强。很多农民在支出项目上将新农保支出排在靠后,优先考虑住房、教育、医疗及农业生产等其他支出^[6]。在西部农民参保意愿不强的情况下实现西部新型农村养老保险制度的最优供给,就要充分考虑现行新农保制度供给下影响西部农民参保的因素,建立农民真正的需求表达机制,改革“自上而下”的供给决策机制,使西部地区农民的真实需求表达畅通,最终实现供需一致的目标。实现供需一致目标的重要前提是加大对新农保政策的宣传,提高宣传工作的计划性和对计划的管理水平,增加宣传的人力物力,提高工作人员的专业素质,提高工作效率,加大信息透明度,充分尊重农民的知情权、参与权、表达权和监督权,并改进宣传工作和普及方法,鼓励创新。弱

化养儿防老、多子多福的传统思想,真正让新型农村养老保险制度被西部地区农民所认可。

(三) 深化财政体制改革,体现与财权事权相对等的原则。

深化财政体制改革是实现西部农村社会养老均等化的重要手段。一般地说,社会养老服务均等化是指政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的养老服务,是人们养老的机会均等、过程均等以及结果均等。实现西部农村社会养老的均等化各级财力保障是根本,各级政府财权和事权的划分是关键^[7]。根据财政分权的有关理论,各级政府事权和财权划分主要是依据公共产品受益的空间范围进行界定,西部新型农村养老保险制度在性质上属于接近纯公共产品的准公共产品,对应的责任划分理应是中央政府和省政府承担财权责任,县政府承担事权责任。1994年分税制改革以来,由于财权上移、事权下放以及县级地区存在较大财力缺口,从均值上看,东部地区财力缺口的均值最小,西部地区最高,西部地区地方财政对新型农村养老保险参保农民缴费补贴的支持能力有限。因此,中央财政理应承担建设西部新型农村养老保险制度长效供给的主体责任^[8]。深化财政体制改革,一方面可以考虑开征社会保险税,将其中的一部分用于西部新型农村养老保险制度的建设,以增加中央财政的筹资能力。另一方面可以考虑赋予西部地方政府一定的税收自主权,确立以房产税为主的财产税为主体税种,并逐步开征赠与税和遗产税。并将新开征税收的大部分留给基层政府,增强基层政府的财政能力,以保证西部新型农村养老保险制度长效供给稳定的资金来源。

参考文献:

- [1] 聂华林,杨建国.中国西部农村社会保障概论[M].北京:中国社会科学出版社,2006:241.
- [2] 西部开发司综合处.西部大开发取得辉煌成就:经济实力大幅提升[EB/OL]. [2009-11-30]. <http://www.chinawest.gov.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=56598>.
- [3] 杨霄,徐小平,颜其松.重庆市农村老龄人口养老模式调查[J].重庆科技学院学报,2010(23).
- [4] 姚慧琴,任宗哲.2009中国西部经济发展报告[M].北京:社会科学文献出版社,2009:19.
- [5] 李琼.西部贫困地区新型农村合作医疗制度运行成效、问题及对策——以湘西土家族苗族自治州为切入点[J].湖南科技大学学报,2011(5).
- [6] 金淑彬,蒲晓红,崔炳玮.西部地区实施农村社会养老保险体系的难点问题研究[J].经济纵横,2008(5).
- [7] 胡钟平.我国财政分权与政治激励下的农村公共财政[J].吉首大学学报,2012(3).
- [8] 尹恒,朱虹.中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性[J].管理世界,2009(4).

(责任编辑 彭建军)