

农村社会保障与农民收入增长的互作用分析

张秀生 马晓鸣

[摘 要] 农村社会保障制度是农村风险管理机制的基本形式,它通过风险分散和转移机制构筑农民生存和生活的“安全网”,成为增加农民收入、解决“三农”问题的切入点。农村社会保障制度虽已取得了长足的发展,但仍存在一些问题。农村社会保障对农民收入增长具有重要的促进作用,而农民收入水平同时制约着农村社会保障的发展程度。

[关键词] 农村社会保障;农民收入增长;关系

[中图分类号] F323.89 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)02-0255-06

近年来,我国的“三农”问题备受中央关注,农业基础薄弱的状况尚未改变,农业稳定发展和农民持续增收难度加大,城乡差距扩大的趋势仍未扭转,亟需运用政府的力量对社会经济生活进行干预。农村社会保障是农村风险管理机制的基本形式,对农民个人来说,它是一种风险分散和转移机制,是农民生存和生活的“安全网”。建立农村社会保障制度,既可以缓解城乡收入差距扩大的矛盾,又可以有效增加农村消费需求,是提高农民收入最直接、最有效、最有力的办法,更是解决农民最现实、最关心、最直接的“老有所养、病有所医”问题的有效途径。“十一五”时期,是为社会主义新农村建设打下坚实基础和农村加速推进全面建设小康社会的关键时期,只有加快建立健全农村社会保障制度,才能确保农民过上宽裕的生活,使他们共享经济社会发展成果,实现农村经济社会全面进步。

一、农村社会保障体系及其功能分析

农村社会保障是面向农村居民的社会保障,是国家为了保持经济发展和社会稳定,对农民在年老、疾病、伤残、失业、遭遇灾害、生活困难的情况下,由政府和社会依法给予物质帮助,以保障农民基本生活的一种社会制度。其实质是通过国民收入的分配和再分配,实现部分社会财力的转移,帮助农民转移和规避各种风险。其目的是保障农民的基本生活,维护农村社会的稳定,促进农村经济社会协调发展。

农村社会保障体系主要包括:农村社会救助、农村社会保险和农村社会福利三个方面的内容。其中,农村社会保险是农村社会保障制度的核心,是较高层次的社会保障。包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等诸多方面;农村社会救助是最低层次的社会保障,包括扶贫、灾害救助、“五保”供养和最低生活保障制度等;农村社会福利是最高层次的社会保障,包括老年福利、儿童福利、残疾人福利和妇女福利等。

总体说来,农村社会保障制度主要有四个功能:

(一)农村居民的收入补偿功能

农业是自然再生产和经济再生产过程的有机统一,农业生产的不稳定性和风险的不确定性,要求全社会帮助农民寻求风险规避转移与补救的措施,农村社会保障制度的收入补偿功能就是将农村的风险转移给全社会承担,保障农村社会成员的基本生活水平不因风险的产生而降低。它主要体现在农村社

会救助和农村社会保险两个方面。农村社会救助的目的在于保障农村居民的最低生活水平,它的存在是从收入的角度对那些无法满足最低生活标准的农村居民提供收入资助,具有鲜明的扶贫特征,属于最低限度的生活保障^[1](第 153-154 页)。同样,农村社会保险的直接功能也是对农村劳动者在其全部生命周期遇到的各种失去收入的风险进行一定补偿,以保证他们的基本生活得以维持。

(二)保障农村劳动力再生产功能

农村社会保障的农村劳动力再生产功能是指对没有生活来源者和失去劳动报酬者,通过社会保障提供收入,使他们照样维持基本生活、繁衍后代,并通过普及教育等措施,保证他们具备应有的科学文化素质,保证劳动力再生产的进程不至于中断,以实现与农村经济发展相适应的劳动力再生产。

(三)维持农村社会公平功能

农村社会保障制度维护农村社会公平的功能,是通过收入的筹集和享有的给付,将高收入阶层的一部分收入,通过农村社会保障制度的给付形式转移到农村居民手中,使其获得一项国民收入再分配的收入,改变了国民收入分配格局,促进了社会公平。市场机制对国民收入初次分配是按投入要素贡献大小为标准进行的,农村居民的贫困也就不可避免。为了保证社会公平,就需要国家财政配置一部分资源,弥补市场机制的缺陷,以社会保障的形式对农民阶层给予保护,以实现农村社会公平的目标。

(四)促进农村社会稳定功能

农村社会保障作为一种农村社会安全体系,可以保障农村社会成员既能享受基本生存权利,又能分享到经济发展和社会进步的成果,有利于农村社会的安定。农村社会保障不仅限于保证农村居民特殊情况下的生活,而且有利于保证国家的长治久安,是维护社会安定的一项重要政策。只有农村社会稳定,农村社会成员安居乐业,才有利于鼓励广大农村居民的生产积极性和创造性,促进农村经济全面健康发展^[2](第 98 页)。

从这种意义上说,农村社会保障制度是社会财富和资源的再次分配,是社会公平的调节器,是缓解农村居民贫困痛苦的重要手段。

二、我国农村社会保障的现状及其主要问题

(一)我国农村社会保障制度的现状

以集体经济为依托的农村社会保障在一定程度上给农民提供了最低限度的生存保障,从而对维护社会稳定、促进农村经济体制改革的深入起到了积极的作用。在建立农村社会保障实践中主要形成了以下制度:

1. 农村社会养老保险制度。我国农村社会养老保险制度从 20 世纪 80 年代中期开始试点,20 世纪 90 年代初在全国广泛推行。但是制度很不稳定,而且始终没有一个统一的制度安排,各地都只是在摸索中前进。这其中除了农保资金没有得到很好管理、各级政府对农村社保工作不够重视等因素外,主要还由于 1999 年国务院有关部门下发了“关于目前尚不具备普遍推广农村养老保险条件”的文件,导致农村社保工作大幅度下滑。究其原因,在于对农村和农民利益的忽视和轻视^[3](第 113 页)。2008 年中央提出,探索建立以个人账户为主、保障水平适度、缴费方式灵活、账户可随人转移的新型农村社会养老保险制度。

2. 新型农村合作医疗制度。我国农村合作医疗制度从 1956 年就开始实施,之后由于各种原因曲折发展,1997 年中央下发《关于卫生改革与发展的决定》,各地开始重新恢复合作医疗制度。但各地在资金筹集、医疗费补偿办法、管理方式及覆盖面上差别都比较大。2006 年中央提出用三年时间基本建立新型农村合作医疗制度和医疗救助制度。到 2007 年末,新型农村合作医疗制度已经扩大到全国 86% 的县(市、区),参加合作医疗的农民 7.3 亿人。随着政府补助标准的增加和参加合作医疗的农民受益,新型农村合作医疗制度得到了广大农民的认可,广大农民第一次享有了以政府投入为主的初级医疗保障。预计到 2008 年底,新型农村合作医疗将基本覆盖所有农村,并将逐步提高筹资水平和报销比例,减

轻个人负担。

3. 农村最低生活保障制度。从1997年起,经济条件较好的地区逐步对达不到当地农村最低生活标准的贫困户,根据实际情况由财政补足其家庭收入与农村最低生活标准的差额部分。2007年最低生活保障制度在全国农村全面建立起来,3451.9万农村居民纳入保障范围,构筑起了农民基本生活的最后一道保障线。

4. 农村“五保”供养制度。是对无法定扶养义务人、无维持正常生活的劳动能力、无正常生活经济来源的老人、残疾人、孤儿给予生活照顾的社会救济制度,实行“集体供养、群众帮助、国家救济”的机制。

除以上社会保障项目外,对农村的社会保障制度还有救灾救济制度、优抚优待制度,个别地区的农村开始实施了大病救助制度,但都是针对少部分农民,没有将全体农民作为保障对象。

(二)农村社会保障制度建设中的主要问题

总体上,我国农村社会保障主要以农民自我保障为主,仍处于小修小补的非规范化、非系统化阶段。存在的主要问题如下:

1. 认识不统一。目前,政府官员和学术界对于建立农村社会保障制度的重要性、必要性认识不一。不少人认为,农村养老、医疗保险虽然重要,但还未到十分迫切的程度,传统的土地、家庭保障仍应发挥基础性作用,国家也没有能力建立完整的农村社会保障体系。这一认识上的不统一导致对农村社会保障的基本框架一直处于争议之中,至今未有明确的目标定位。没有将农村社会保障放在构建市场经济体制全局中去统筹安排,没有将农村社会保障作为一项独立的、具有自身发展规律的制度去逐步建设,而是将其作为政治和社会稳定目标的附属。

2. 农村社会保障制度不健全。完整的农村社会保障体系应包括社会救助、社会保险、社会福利三大方面。而我国目前农村社会保障的内容基本上是补贴性、救济性的单项保障。农村“五保”供养制度属社会救济,但资金来源不是国家财政补贴,而是集体统筹。作为社会保障核心的社会保险包括养老、医疗、失业、工伤、生育等五个方面,而到2007年,农村社会保险中仅有农村合作医疗和养老保险,其他方面社会保险基本是空白。在社会福利方面,除少数经济条件较好的乡村实施集体福利外,以各级政府为主导实施的农村社会福利项目基本没有。

3. 农村社会保障管理制度不顺。管理制度上的问题一方面体现在农村社会保障主管部门的多头。如养老保险属社会保障部门管理;救灾救济则由民政部门管理;合作医疗目前暂由农业部门管理;农村社会保障基金的预算决算由财政部门负责。管理上的多头造成政出多门、目标各异、难以协调统一。且重点不突出,难以将有限的资金用于农村社会保障最迫切需要的项目上。管理上的另一方面问题,表现为农村社会保障资金管理运行机制不顺。农村社会保障资金的征缴、管理和使用在地方上往往三位一体,缺乏有效的监督机制,管理成本高、风险大,同时,农村社会保障资金缺乏正常的投资渠道,资金保值增值困难。

三、农村社会保障与农民收入增长的互作用

在现代社会,财富和资源的分配始终受到政府和市场双重力量的支配。初次分配主要由市场力量决定,再分配主要取决于政治运作和政策取向。而社会保障的目的,正是通过国家立法,以社会保障税和其他形式的税收,将高收入者的一部分收入转移支付给低收入者,以有效缩小不同社会成员之间的收入差距,从而减少社会冲突,维护社会秩序,保证经济和社会生活的正常运转。由此可见,不能简单地建立农村社会保障制度看成是一种国家负担,着力解决好占总人口六成以上农民的社会保障问题,是构建和谐社会主义新农村所必须支付的成本,对农民的扶助是一项关系到社会发展全局的长远大事,是增加农民收入的一个有效手段。

(一)建立农村社会保障制度可以促进农民收入增加

作为整个社会保障体系的重要组成部分,农村社会保障制度的重要功能之一就是收入再分配,即增

加农民收入。首先,建立农村社会保障制度,国家是以财政转移支付的形式促进农民终身收入的增加。这主要通过两个途径来实现:一是现金补偿,也称“收入保障”,包括养老金收入和其他救助款项;二是提供服务,包括实物资助和服务。养老金加上医疗保险、各种津贴以及无法计算的费用,是否享受社会保障对一个农村居民来说,收益差别是很大的。其次,农村社会保障制度的实施,通过共担农民个人的非正常支出而提高其长期收入。社会保障可降低个人支出风险,减轻意外事件对个人和家庭收入的影响,平滑农民因疾病等风险而带来的支出波动。再次,农村社会保障制度亦有利于提高整个社会的劳动效率,从而增加农民收入。

1. 有利于提高农民抵御风险的能力而促进农民收入增加。当前,农村市场经济日益发展的情况下,农民面临着各种风险,既有自然风险,也有市场风险。农民需要社会保障这一“社会安全网”的保护,以便化解各种风险,为农民增加收入提供制度保证。农村社会保障如果对其特定的历史含义进行抽象,仅从其社会功能上理解,它是保护农村居民免受或减轻风险侵害的一种社会经济制度。可见,农村社会保障的实质就是运用一切制度形式规避各种风险,为农村居民的生存与发展提供安定和谐的社会经济环境^[4](第 66 页)。其一,可以提高农民抵御自然灾害的能力,如灾害救济、扶贫等农村社会救助项目的供给都有助于农民抗灾能力的提高。其二,有利于农民规避市场风险,如失业保险、工伤保险等农村社会保险项目的供给,对农民规避市场风险十分有利。

2. 有利于推动农村城镇化的发展而促进农民收入增加。农民收入上不去,最根本的原因是城乡二元经济结构,农村城镇化严重滞后于工业化。大量的农村剩余劳动力滞留在有限的土地上,农村人均两亩耕地,户均七八亩耕地,即使土地回报率很高,收入总量也难以有较大增长。因此,解决农村问题,必须城乡统筹考虑。打破城乡分割的二元格局,加快农村劳动力向非农产业和城镇转移,增加农民的就业机会,增加农村人均资源占有量,实现工业与农业、城市与乡村发展的良性互动。

从长远来看,农村城镇化发展对农民收入增长的推动作用变得越来越重要。主要体现在减少农村人口和劳动力、提供非农就业机会、增加对初级农产品需求、提高农产品附加值等方面。除了为农村劳动力创造更多的非农就业岗位外,减少农业人口是从根本上提高农民收入的一条重要途径。但是,现阶段我国城镇化进程滞后,不仅造成了城乡经济发展长期处于失衡状态,而且进一步导致了国内消费市场需求疲软,难以启动。在城乡居民收入水平差距不断扩大的背景下,受恩格尔定律作用,食品消费支出占总消费支出的比重随着收入水平的提高不断下降,相对较小的城市,人口规模难以对农产品形成有效的消费需求,以致屡次出现农产品“卖难”的现象。同时,农村人口规模庞大,收入水平过低,也未能对城市工业品形成强劲的消费需求,造成了城市耐用工业消费品出现生产过剩的局面。推进城镇化进程,既能克服大量农村剩余劳动力滞留农业和农村的局面,又能拉动城市工业的发展,为农村经济和城市经济发展带来双赢的局面。

然而,要想农村城镇化得以顺利发展,一个重要的条件就是建立健全农村社会保障制度。农村社会保障制度的缺失,意味着城乡市场经济的运行缺乏一个完整有效的制度平台,其结果必然使农村劳动力、土地、资本等要素的市场化、城镇化进程面临一系列深层制度的约束,必然使市场配置资源的基础性作用难以发挥,改革发展的宏观环境难以理顺,经济社会发展难以进入良性循环。只有解决了农民的养老、医疗、失业和最低生活保障等后顾之忧,才有可能把农民从土地上彻底解放出来。只有建立农村社会保障制度,才能促进农村劳动力向城镇转移,优化城乡人口布局,推动农村城镇化的发展,从而增加农民收入。

3. 有利于开发农村人力资本而促进农民收入增加。要提高农村劳动力的素质,一方面可以通过提供农村医疗保险,改善公共卫生条件来保障农民的身体素质,提高其获得收入的能力;另一方面就是要增加农民的教育与培训,把农村人力资源的开发作为主要任务,使农民在农业和非农就业中增收。对于农村成年居民,主要是多给他们培训机会;对于未成年农村居民,应该使他们接受正规教育。国家除了继续加大对农村教育的投入外,建立农村社会保障制度可促使农民加大人力资本投资力度。因为当农

民解除了养老、医疗、最低生活保障等后顾之忧后,才能促使他们对自己的支出结构进行调整,减少预防性储蓄,从而拿出更多的钱用于自身教育投资,参加培训、学习技术,同时农民也可拿更多的钱用于子女的教育投资。因此,建立农村社会保障制度,解除农民后顾之忧,使他们有能力拿出更多的钱进行人力资本投资,提高农村居民的文化素质,对增加农民收入具有重大意义。

4. 有利于改进农民的观念而促进农民收入增加。农民观念的改变主要体现为消费观念、投资观念、生育观念等方面。一是农村社会保障的有效供给会消除农民在养老、医疗、教育等方面存在的后顾之忧,增加他们的即期消费,由此扩大农村市场的有效需求,刺激和拉动经济增长,构建有利于农民增收的社会经济条件而促进农民增收。因此,加快农村社会保障体系建设能够逐步启动农村市场,使之成为拉动经济的新动力。二是农村社会保障的有效供给可使农民能把手里多余的钱拿出来投入到生产经营中从而提高收入。三是农村养老保险使农民的养老保障等问题得到解决,可改变农民传统的“养儿防老”、“多子多福”的家庭保障观念,其生育意愿会相应减弱,可减少家庭抚育支出和时间耗费,农民将更多的精力投入生产劳动,实现增收。

5. 有利于降低农民的生产经营成本而促进农民收入增加。农村社会保障制度的供给不足也是一种潜在的农民负担,会直接导致农业的高成本和低收益。农民要为生产经营活动付出更大的成本、承担更大的风险、承受更多的损失,并且由于这种供给的强制性与随意性,最终加重了农民负担。农民付出了过高的成本,却享受不到农村社会保障带来的应有收益,承受双重损失,从而严重制约着农民增收。由于农村人均土地面积小,农业的比较效益低,为了维持生存,成千上万的农民只能外出打工,但多数是农闲时外出,农忙时回家,不能安心在外工作。国家不平等的就业政策和失衡的产业结构调整造成农民隐性失业严重,这既是国家人力资源的极大浪费,也是影响农民收入的一个重要因素。究其原因主要在于农民缺乏制度化的保障,而完善的农村社会保障制度可以使农民获得最基本的生活保障,这样农民就能放下包袱,选择最有利的生产和生活方式,以最低的生产经营成本实现最大的货币收入,从而使自己的生活更加宽裕。

(二) 农民收入增加又能反过来推动农村社会保障制度的发展

农民收入水平直接决定着农民缴纳社会保障费的能力,从而影响着农村社会保障有效需求的实现,同时也影响着农村社会保障的供给水平的高低。一方面农民收入高低影响到对农村社会保障的有效需求,从而制约着政府对社会保障的制度供给规模,一般来说,农民收入越高,其所能享有的社会保障水平越高;另一方面,农民收入高低也影响到农民消费需求的层次,从而制约着农民对农村社会保障的参保水平。在农民的收入中,除了用于各种生产、生活消费之外,在有较多剩余的情况下,农民才有可能缴费参加社会保障、购买商业保险或进行个人储蓄。农民收入剩余的多少直接决定着对社会保障参保水平的高低,农民收入水平越高,则缴纳社会保障费的能力越强,社会保障水平越高。也就是说,农民收入增加为在农村建立社会保障制度提供了资金支持。农民有能力负担农村社会保障资金的个人缴费部分,为建立农村居民社会保障个人账户提供了个人缴费资金上的保证,也为最终建立由政府、集体和农业劳动者个人共同出资的农村社会保障制度创造了条件。广东省出现的部分农民退保现象,在一定程度上说明了低收入对农民参保意识和积极性的负面影响^[5](第133页)。

同时,随着农民收入水平的提高,农村贫困人口将相应地减少,大大缩小农村社会救助的范围,相应提高农村养老、医疗保险等方面的社会保障水平^[6](第735-741页)。因此,为了改变农村社会保障低水平的现状,必须大力发展农村经济,增加农民收入,这是解决问题的根本所在。

总之,只有农村经济发展壮大了,农民收入增加了,才能积累更多的社会保障资金,使农村社会保障走上良性发展的轨道。

因此,农村社会保障与农民收入增长的关系是互相促进、相辅相成的。目前,将农村社会保障体系的构建置于更为突出的位置予以优先考虑,无疑具有重要战略意义和重大现实意义。农村社会保障制度是与农村市场经济发展和现代化事业全局紧密联系的稳定系统;是增加农民收入、妥善解决“三农”问

题的切入点;是发展现代农业、推进社会主义新农村建设的关键环节。建立这一制度是政府义不容辞的责任,既是保护农村居民免于贫困的基本保障,也是建设社会主义新农村并促使整个社会公平、和谐、健康发展的必由之路。农村社会保障制度的完善是一项系统工程,涉及到方方面面的关系,要构建好这个制度,需要进行总体规划,稳步推开。建设社会主义新农村,应对农村老龄化挑战,城乡经济协调发展,全面建设小康社会,均需要从战略高度构建农村社会保障制度。

[参 考 文 献]

- [1] 邓大松、刘昌平:《新农村社会保障体系研究》,北京:人民出版社 2007 年版。
- [2] 蔡 肪:《农村发展与增加农民收入》,北京:中国劳动社会保障出版社 2006 年版。
- [3] 宋 健:《中国农村人口的收入与养老》,北京:中国人民大学出版社 2006 年版。
- [4] 杨翠迎:《中国农村社会保障制度研究》,北京:中国农业出版社 2003 年版。
- [5] 时正新:《中国社会救助体系研究》,北京:中国社会科学出版社 2002 年版。
- [6] 张秀生、卫鹏鹏:《农民收入增长:影响因素与对策》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2004 年第 11 期。
- [7] 楚永生:《农村公共物品供给与农民收入增长相关性分析》,载《太原理工大学学报(社会科学版)》2004 年第 3 期。
- [8] 王 冰、张 军:《对现阶段我国农村社会保障制度的经济分析》,载《中国人口、资源与环境》2007 年第 1 期。

(责任编辑 于华东)

Analysis on the Interaction Between Rural Social Security System and the Increase of Farmers' Income

Zhang Xiusheng, Ma Xiaoming

(Economics & Management School, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Rural social security system is the basic administrative means of rural risks, which can construct a “safe net” for farmers’ survival and living, regarded vital to the increase of farmers’ income. Although our rural social security system has developed a lot, but there are still some problems in this field. Rural social security system has indeed played a stimulative role in increasing farmers’ income, and the level of farmers’ income has on the contrary restricted the development of rural social security system.

Key words: rural social security system; the increase of farmers’ income; relationship