

甘肃民族地区新型农村社会养老保险面临的问题及对策研究

王 艳¹, 韩旭峰²

(1. 甘肃农业大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 甘肃农业大学 人文学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:民族地区新型农村社会养老保险作为我国新型农村社会养老保险(以下简称“新农保”)的重要组成部分, 不只关系到民族地区农村老年人口的养老问题, 更关乎不同民族间的和睦相处和民族地区的长治久安。在对相关文献、数据资料进行广泛搜集、仔细筛选和认真研究的基础上, 分析了甘肃民族地区“新农保”面临的问题, 并从甘肃民族地区的特殊现实出发, 提出可行对策, 为甘肃民族地区“新农保”的有效运行提供有效借鉴。

关键词:甘肃; 民族地区; 新农保

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1002-2767(2011)09-0129-04

“新农保”是指 2009 年 9 月在全国开展试点的新型农村社会养老保险的简称。在出现“新农保”之前, “旧农保”在我国养老模式中承担着主要作用。“旧农保”采取以农民缴费为主, 村集体经济组织补助为辅的筹资模式, 其实质是一种农民自我养老模式, 家庭是这种养老模式的载体。“旧农保”在农村养老中没有发挥实质性的政策效应。伴随着我国农村进入社会转型期, 人口老龄化日益加剧、家庭结构深刻变迁和城市化进程逐步推进, 家庭提供养老资源“步履”日益沉重, 农村养老问题越来越严重。个人养老的微观家庭问题积聚为严重的社会公共问题, 对我国农村社会经济发展形成明显阻碍。基于十七大和十七届三中全会精神, 2009 年 9 月国务院发文对“新农保”提出指导意见, 开始在全国 10% 的县(市、区)设立试点, 受到试点地区农民的好评, 取得了初步成功; 预期在 2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

20 世纪 90 年代初期, 甘肃省依据 1992 年民政部下发的《县级农村社会养老保险基本方案》在敦煌市和兰州市西固区等开展“旧农保”试点, 随后在河西、兰州等经济相对发达的县市全面普及。

由于存在制度性质模糊、政府责任不明、缺乏财政支持、政策断裂、缺乏保值增值机制、管理不统一等诸多问题, 甘肃省“旧农保”实际上处于停滞状态。“新农保”政策改变了甘肃省养老保险的现实困境, 对促进甘肃省农村居民养老问题的解决, 对构建和建设和谐社会具有重大的现实意义。

1 甘肃民族地区新型农村社会养老保险现状

甘肃自古以来就是一个多民族交错杂居的区域。甘肃民族地区人口数量大, 地域广阔; 包括甘南、临夏自治州的 16 个县(市)和张家川、天祝、肃南、肃北、阿克塞 5 个自治县, 面积达 194 465.27 km², 占全省总面积的 43.2%。全省共有 44 个少数民族, 其中东乡族、保安族和裕固族是甘肃省特有的 3 个民族。截止 2009 年底, 甘肃省少数民族自治地方人口为 322.35 万人, 占甘肃省总人口的 7.56%, 其中, 农业人口 267.03 万人, 非农业人口 55.32 万人, 分别占民族自治地方人口的 82.84% 和 17.16%^[1]。

2009 年 9 月 4 日国务院办公厅发布“国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见”(国发〔2009〕32 号), 标志我国广大农村地区的新型农村养老保险试点工作正式启动。2009 年 11 月 25 日, 国家批准甘肃省 10 个县列为首批“新农保”试点县, 共涉及农村户籍人口 238.29 万人(占全省农村户籍人口的 11.82%)。其中, 16 周岁以下人口为 59.69 万人, 16~59 周岁人口为

收稿日期: 2011-04-27

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(08XMZ009)

第一作者简介: 王艳(1988-), 女, 甘肃省兰州市人, 硕士, 从事区域经济学研究。E-mail: wangy. aijia@163. com。

通讯作者: 韩旭峰(1972-), 男, 甘肃省兰州市人, 硕士生导师, 副教授, 从事区域经济学农村经济与可持续发展研究。

148.53 万人(含在校学生、移民未迁户等人员 27.41 万人),60 周岁以上人口 30.07 万人,符合参保条件的人数 151.19 万人。2009 年 12 月 12 日,甘肃省按照国家对试点县的总体要求,全面启动新型农村社会养老保险试点工作,取得良好成效。截至 2010 年 5 月底,10 个试点县实际参保人数为 138.84 万人,参保率达到 91.84%^[2];发放基础养老金 8 061 万元,符合领取条件的农村老年人基础养老金全部按月发放到位。在所有参保对象中,90% 的参保人员选择了 100 元的缴费标准,95% 的领取人员基础养老金水平为每月 55 元。阿克塞哈萨克族自治县人数少,县级财力强,缴费水平提高到了 600~1 000 元,基础养老金也提高到了 255 元。

总之,“新农保”作为一项新的惠农政策,自试点以来,在缓解甘肃民族地区农村家庭养老困境、调动农民消费、促进经济增长、推进城乡一体化和实现基本公共服务均等化等方面都已经迈出了一大步。但是由于政策的不完善和甘肃民族地区自身的特殊性,“新农保”在试点过程中也面临着一些困境。

2 甘肃民族地区新型农村社会养老保险面临的问题

2.1 地方财政收入少,补贴负担重

新型农村社会养老保险试点指导意见指出:中央确定基础养老金标准每月发放 55 元,地方政府补助不少于每年 30 元。但是甘肃少数民族地区自然条件差、经济不发达、贫困人口多,造成地方财政常年入不敷出,对“新农保”的可持续发展形成阻碍。近年来,甘肃民族地区财政支出远远高于财政收入(见图 1)。

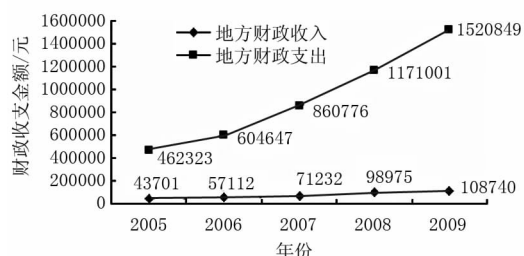


图 1 2005~2009 年甘肃省民族自治地方财政收支情况

2005 年甘肃民族地区财政收入为 43 701 万元,财政支出 462 323 万元,财政赤字达到 418 622 万元。2009 年甘肃民族地区财政收入 108 740 万元,财政支出 1 520 849 万元,财政赤

字达到 1 412 109 万元。地方政府面临的财政困境日益严峻,而对“新农保”的财政补贴要求促使困境再次升华。具体到各个民族自治地方,可以看出财政问题更加显著(见表 1)。

表 1 2009 年甘肃省各民族地区财政收支情况
万元

地区	财政收入	财政支出	财政收入—财政支出
临夏州	40322	645878	-605556
甘南州	30104	608877	-578773
张家川	4150	86439	-82289
天祝县	7443	91918	-84475
肃南县	8888	41169	-32281
肃北县	14729	29015	-14286
阿克塞	3104	17553	-14449

注:数据来源于 2010 年甘肃发展年鉴。

以甘南州为例,2009 年甘肃省甘南州国民生产总值 57.7 亿元,仅占全省的 1.4%,在全国 30 个少数民族自治州中排在第 25 位;地方财政收入为 3.01 亿元,其中全州可供地方支配的可用财力仅为 3.56 亿元;地方财政自有财力仅占当年可用财力的 15.3%,2009 年地方财政自给率只有 4.94%^[1]。在这种现实情况下,即使是每人 30 元的财政补助可能对很多地方政府而言也是不小的财政负担,其落实情况则更令人担忧。

2.2 农民收入少,无力参保

甘肃民族地区自然条件差,人文素质低、资金缺乏等因素导致经济发展水平落后,人均收入少,生活水平不高。相关统计数据表明,2008 年甘肃农村居民人均纯收入为 2 723.80 元,比全国平均水平低 47%。2009 年甘肃省农村居民人均纯收入为 3 050 元^[1],同比增长 11.96%,但民族地区很多家庭还是比较贫困的(见表 2)。

表 2 2009 年甘肃民族地区
农村居民家庭人均收支情况 元

地区	农村居民家庭人均纯收入	食品支出	恩格尔系数/%
临夏州	2089.00	954.67	45.70
甘南州	2301.00	1311.57	57.00
张家川	2116.22	956.53	45.20
天祝县	2395.60	1328.84	55.47
肃南县	5006.12	2039.00	40.73
肃北县	6003.64	2726.85	45.42
阿克塞	6288.03	2628.40	41.80

注:数据来源于 2010 年甘肃发展年鉴。

虽然肃南、肃北和阿克塞地区农村居民家庭人均纯收入高于甘肃省农村人均收入水平,但是从恩格尔系数(用食品支出占消费总支出的比例

来说明经济发展、收入增加对生活消费的影响程度)可以看出,民族地区中大部分家庭还是属于贫困家庭。甘南州和天祝县恩格尔系数均高于 55%,代表目前两地农村居民家庭经济条件差,只能解决温饱问题;而其它地区农民家庭,包括人均收入比较高的肃南、肃北等地区,也只是小康家庭经济水平。这些家庭的年收入中除去全家基本生活所需后所剩不多,再除去教育和医疗等所需费用后,很多家庭已无力再为以后的养老投入。

2.3 基础养老金标准与个人账户养老金待遇偏低

按照国务院关于“新农保”试点《指导意见》的规定,年满 60 周岁的农村老年人不用再缴费,可以每人每月领取 55 元的基础养老金,地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准^[3]。现阶段在甘肃民族地区经济基础薄弱、财力严重不足的情况下,地方政府只能拿出数量非常有限的财政补贴来增加基础养老金。而 60 岁以上的农村老人,于当前粮、油等生活必需品价格不断升温的现实情况下,仅靠中央财政每月 55 元的基础养老金,只能勉强维持生存,甚至有时连最起码的温饱问题都解决不了。

个人账户养老金方面也存在相同的问题。按照国务院“新农保”试点指导意见的规定,“国家为每个‘新农保’参保人建立终身记录的养老保险个人账户,个人账户养老金的月计发标准为个人账户全部储存额除以 139”。那么以一个 45 岁参保农民为例,他需要交费 15 a,假如他选择每年缴费 300 元,60 岁以后每月可以领取大约 39 元,加上国家发的 55 元基础养老金,每月可以领取 94 元(自己交费 300 元 \times 15 a+地方政府补贴 50 元 \times 15 a+利息 150 元/139=38.8 元)。如果他选择最高标准,每年缴费 500 元,10 年后,按照上述同样的计算方法,参保农民可以领取大约 120 元。在不考虑通货膨胀影响的状态下,这 100 多元的养老金,是否能解决农民吃饭和穿衣等最基本的生存需要都不能确定,加之还有水费、电费、电话费以及日趋增多的看病购药等的支出,则更令人担忧。

2.4 民族地区文盲率高,政策普及难

随着国家对广大农村地区教育事业支持力度的不断加大和九年义务教育的普及,我国文盲率大幅度下降,但甘肃民族地区受传统生育文化和宗教文化的影响较深,多子多福的传统生育文化根深蒂固,经济和文化发展程度差,人口素质普遍

低下,农村居民文化水平低下情况仍然不容乐观,影响了“新农保”政策的普及。有关数据表明:2008 年,全国文盲人口占 15 岁及以上人口的比重为 7.77%,而甘肃省是全国文盲率最高的省份之一,其文盲人口占 15 岁及以上人口的比重为 20.8%,民族地区平均文盲率为 19.42%^[4]。目前,甘肃还有 4 个少数民族没有完成“两基”(基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲)任务。东乡族、保安族和裕固族这 3 个甘肃省特有的少数民族,除了裕固族文盲率低于全省平均水平外,东乡族和保安族文盲率分居全省之首。这种人口素质偏低的状况,不仅对“新农保”在民族地区的宣传工作产生很大阻力,也给政策的普及带来许多困难。

3 加快解决甘肃民族地区新型农村养老保险问题的对策和建议

3.1 发挥政府主导作用,增加财政补贴

从理论上分析,“新农保”是政府提供的公共服务项目,具有公共产品性质。公共产品的层次性决定了公共产品的供给主体只能是政府。而政府职能理论决定了中央政府在“新农保”供给中应承担主要的财政职责。我国目前贫富差距过大,城乡居民基尼系数 1984 年为 0.24,2008 年达到 0.49,短短的二十几年,我国就由居民收入世界上最平均的国家之一变成世界上差距最大的国家。在这种背景下,公共服务的均衡提供可以在某种程度上缩小这种收入差距。“新农保”是一种提高全社会福利水平的重要机制,同时也具有收入的再分配功能,是一种调节和缩小城乡收入差距的重要措施,因此,中央政府应该发挥其主导作用,承担起财政补贴的主要责任。同时,农村经济发展不平衡,各地区农民的人均收入及人均消费存在很大的差异,对农村社会养老保险的需求不一样,这又决定了地方政府应承担与农村社会养老保险相应的财政责任。

从实践来看,中央和地方财政财力不断增强,2009 年中央财政收入 35 896 亿元,比 2008 年增长 9.8%^[5],具备通过增加转移支付为“新农保”提供稳定且足够的物质支持的能力;首先,中央财政对欠发达地区补贴时,如果改变传统东、中、西部地区划分的方法,能够根据各地区不同经济发展水平进行补贴,尤其是加大对西部贫穷地区的补贴力度,将有效解决其资金问题;其次,地方政

府可以根据甘肃不同民族地区农民老龄人口数、基层财政收入及基层财政承担养老保险补贴负担状况等因素做出合理和适量的专项转移支付,同时监督其认真落实补贴工作,将更有利于甘肃民族地区“新农保”的良好运行。

3.2 利用地方优势,发展区域经济,增加人均收入

甘肃民族地区地域范围广、自然景观多样,人文资源丰富。甘南、临夏和肃南的清真食品、民族药品、藏医药工业、手工制品和民族工艺品等独具特色。虽然民族地区长期以来经济、文化和技术发展落后,区域经济开发起步晚,资源优势远未转化为现实的经济优势,致使甘肃民族地区经济社会发展速度缓慢,地方增收困难,农民人均收入偏低;但是西部大开发政策为西部甘肃民族地区带来了新的机遇,基层政府可以利用西部大开发政策,抓住契机,合理开发地区旅游资源、能源和矿产资源,拉动经济发展,大力发展农村经济,增加地方收入,为“新农保”政策的实施提供财政支持;同时,民族地区特色资源为地区特色产业的开发提供了可能,为农民增收创造了机会。收入的持续增加,生活水平的稳步提高将对农民的参保意愿产生积极作用,进而促进甘肃民族地区“新农保”的健康发展。

3.3 着眼于“新农保”城乡统筹,提高基础养老金水平

新型农村社会养老保险形式上采用“基础养老金+个人账户”的形式,与城市职工基本养老保险“社会统筹+个人账户”在制度模式上有相似之处,都是着眼于未来“新农保”的城乡统筹,但是二者在保障水平上存在较大的差异。目前提高“新农保”保障水平较好的方式是:由财政补贴支付的基础养老金部分按当地上年农民人均纯收入20%比例给付,使之与城镇职工基本养老保险中社会统筹部分的比例一致。虽然不能从绝对水平上与城镇职工基本养老保险水平一致,但是基础养老金替代率相同。实现城乡社会养老保险形式上的对接,从某种程度上实现了社会养老保险制度的相对公平,缩小与城镇职工养老保障水平的差距,有利于政府提供基本公共服务均等化的实现,有利于未来“新农保”的城乡统筹。这种设计还有一个明显的好处,就是财政承担基础养老金部分的给付实行动态投入,随着经济发展、财政收入的提高及人民生活水平的提高,农民养老的保

障水平也会不断提高。如此,可以在一定程度上克服通货膨胀因素的影响,使“新农保”具有长效稳定的机制^[4]。

3.4 利用多种途径,加强政策宣传

虽然民族地区农民受传统文化影响比较深,自身文化水平也低,从而对国家政策了解与理解的程度过低,但是农民的养老保险参与意愿很大程度上有赖于政府和有关机构的引导与宣传。因此,只有加大对新型农村社会养老保险的宣传,做好做细这项工作,才能有效增强农民对“新农保”的了解和认知程度。首先,充分利用不同的场合,如在电视台、广播电台开辟专栏宣传、利用网络宣传、深入基层一线宣传等方式,广泛宣传开展新型农村社会养老保险工作的重大意义,运用生动活泼、通俗易懂的宣传方式,加强对试点工作重要意义、基本原则和各项政策的宣传,做好政策宣传和引导示范,使这项惠民政策家喻户晓、深入人心,引导适龄农民积极参保,努力营造一种全社会关心支持“新农保”的氛围,有计划、有步骤地加快推进“新农保”试点工作。

其次,为了提高广大农民的参与热情,要让他们能确实感受到实惠。可以借鉴目前我国实行的“新型农村合作医疗”的推广模式,通过因地制宜的宣传方式,让农民从中确实感受到参保益处,以提高其参与积极性。一是制作简单明了、一听就懂、一算就明的宣传材料,多形式进行宣传动员;二是利用外出务工的“当家人”春节回乡的有利时机,及时组织人员走村入户讲政策、算细账、做动员,努力做到家喻户晓,人人皆知;三是通过现场发放养老金等活动,利用群众较为集中的时机进行宣传动员^[2]。在回族自治县,可以利用穆斯林群众做礼拜的时间,集中讲解“新农保”政策,激发农民群众参保热情。

参考文献:

- [1] 甘肃省统计局、国家统计局. 甘肃省统计年鉴(2009)[M]. 北京:中国统计出版社,2009.
- [2] 中国经济网. 甘肃省精心做好新农保试点工作[EB/OL]. 2010-07-21. http://views.ce.cn/main/qy/xzgl/201007/21/t20100721_21639321.shtml.
- [3] 新华社. 新型农村养老保险指导意见[EB/OL]. 2009-09-21. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_3.htm.
- [4] 甘肃省财政学会课题组. 民族问题研究[J]. 经济研究参考, 2009(1):34.
- [5] 国家统计局. 国家统计年鉴(2009)[M]. 北京:中国统计出版社,2009.

关于园林植物遗传育种学教学改革的一点探索

顾翠花¹,王守先²

(1. 浙江农林大学 园林学院,浙江 临安 311300;2. 浙江农林大学 信息工程学院,浙江 临安 311300)

摘要:针对园林专业学生对园林植物遗传育种学课程的学习情况,以及在课程教学中发现的一些问题,对园林植物遗传育种学的教学模式、教学方法和教学具体内容等方面提出了改革意见,以促进学生学习此门课程的规律,提高学生的学习能力。

关键词:园林植物;遗传育种;课程;教学改革

中图分类号:G423.07

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2011)09-0133-03

随着育种技术的迅猛发展和新品种的不断涌现,园林植物遗传育种学的知识体系也在不断变化,这就对该课程的教学带来了更大的挑战,该文针对目前高校的园林植物遗传育种学教学现状进行分析,为了更好地扩展学生对目前先进生物技术的了解,扩大学生的知识面,对园林植物遗传育种学课程教学内容中各章节所占的比例提出一些建议;另一方面教学手段也需要更加多样化、课程实验也要有所突破,从而增加学生动手操作的能力,更好地掌握课堂上所学的理论知识,以适应现代生物技术发展的需要。通过园林植物遗

传育种学的教学,结合植物生理学、植物组织培养技术、园林植物栽培学等其它课程,使学生在理解遗传规律的同时,掌握园林植物的繁殖栽培技术、先进育种技术知识,提高学生的学习能力^[1]。

1 园林植物遗传育种学教学的现状和存在的问题

1.1 遗传学和育种学课程分开学习存在弊端

遗传育种学教学中常见的课程安排是将遗传学和育种学分为两部分,而且通常先教授遗传学再教授育种学,这样的模式就会给学生造成遗传学和育种学是两门课程的感觉,这样容易造成整体课程的知识点学习脱节,在育种学实践过程中所需要用到的遗传学规律无法得到很好的应用,从而造成一些知识的重复性学习。

1.2 教学手段单一

园林植物遗传育种学部分章节内容抽象,较

收稿日期:2011-04-27

基金项目:浙江省高校优秀青年教师资助计划资助项目;浙江省花卉产业创新团队资助项目(2009R50034)

第一作者简介:顾翠花(1981-),女,江苏省泰兴市人,博士,讲师,从事园林植物种质资源与遗传育种教学与科研工作。
E-mail:gchwsx11@126.com。

Research on Problems and Countermeasures of the New Rural Social Pension Insurance in Gansu Minority Areas

WANG Yan¹, HAN Xu-feng²

(1. Economy and Management College of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070; 2. Humanities College of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070)

Abstract: The new rural social pension insurance in minority areas is an important part of new rural social pension insurance(hereinafter referred to the new farmer's insurance), it not only related to the national pension problems of the elderly population, but also about the harmony between different ethnic and long-term stability in rural areas. Based on the wide collection, careful selection and study of related literature and data, problems that the new farmer's insurance faced were analyzed, and feasible measures based on the specific realities of minority areas were put forward to provide a reference for the minority areas in Gansu.

Key words: Gansu; minority areas; the new farmer's insurance