

基于资产建设理论的中国反贫困政策研究

赵 祁¹, 曾国平²

(1. 重庆城市管理职业学院, 重庆 400055; 2. 重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要:“资产”是一个仅与富人或者是非贫困者相关的概念, 穷人没有也不可能拥有资产是毋庸置疑的。政府以及社会给予穷人的救助也局限在以收入为基础的现金和财物的补贴上。然而, 收入补贴仅能维持最基本的生活, 并不能从根本上摆脱贫困。基于迈克尔·谢若登教授提出的“资产建设理论”, 资产能够带来用收入难以比拟的经济和社会效益。为穷人建立属于他们自己的资产账户, 可以帮助他们逐步摆脱贫困, 而不仅仅是维持最基本的生活。文章通过对资产建设理论的理解以及“美国梦”示范工程的研究, 提出中国反贫困政策适当应用资产建设理论的若干建议。

关键词: 资产建设; 个人发展账户; 反贫困

中图分类号: F062.9

文献标志码: A

文章编号: 1008-5831(2008)05-0060-03

现行大多数福利国家, 对穷人的社会政策一直基于收入观点, 即对穷人的判定以收入为尺度, 扶贫的措施也是以收入达到某个标准线以上为目标。这种政策的基本假定是: 贫困和困难产生于资源供应量的不足, 所以解决方案是使供应量更加充分。在穷人的世界里, 资产是个陌生的概念, 对于穷人, 资产积累不被鼓励, 在大多数情况下, 甚至不被允许。然而, 当前以收入为基础的救助政策并没有从根本上减少贫困, 数以万计的家庭依然靠低保金维持着最基本的生活。在从收入角度无法找寻答案的时候, 选取角度的正确性便值得怀疑。收入是否是贫困的唯一尺度呢? 在依靠收入补贴不能摆脱贫困的时候, 还有什么途径可以走出贫困的漩涡呢?

一、赋予穷人资产——资产建设理论的提出

美国著名经济学家迈克尔·谢若登在《资产与穷人》一书中, 打破传统福利政策领域以收入为基础的救助政策, 率先提出“资产建设理论”的概念。他认为, 收入只能维持消费, 而资产则能够改变人们的思维和互动方式。收入只是贫困的一种尺度, 一种忽视了家庭福利的长期动态的尺度。穷人之所以为穷人, 收入微薄只是原因之一, 比收入微薄更为严重的是缺乏资产支持, 穷人的金融支持系统是单元的, 也就是说只能依靠收入, 而非穷人可以依靠收入和资产, 穷人的收入链一旦中断, 生活就会陷入困境, 而非穷人则可以依靠资产缓解一时之需。显然, 要使穷人摆脱贫困, 仅仅依靠收入补贴是不够的, 而建立稳定的资产账户抵御波动的收入风险才是最佳的解决途径。

谢若登教授形象地将收入和资产比喻成泉流和池塘, 而穷人在很大程度上类似于没有充足水流(收入)且没有建造池塘(资产)贮取雨水的农民, 不能在没

收稿日期: 2008-05-12

基金项目: 国家社科基金项目“我国西部第三产业发展促进城乡协调研究”(07BJY122)

作者简介: 赵祁(1973-), 女, 重庆人, 重庆城市管理职业学院讲师, 经济学硕士, 主要从事管理和产业经济研究; 曾国平(1955-), 男, 重庆人, 重庆大学贸易与行政学院教授, 硕士生导师, 主要从事人力资源管理研究。

欢迎访问重庆大学期刊网 <http://qks.cqu.edu.cn>

有水流和雨水的时候,依靠池塘的储水灌溉。但让每个人都拥有持续的稳定的水流(收入)是可望不可及的事情,当依靠收入救助的方式不能改变穷人困境的时候,转向以资产为基础的救助方式不失为一种良策。谢若登提出每个人应该拥有平等的资产积累的权利,对于没有资产初始积累的穷人,政府应该建立相应的制度向穷人倾斜,帮助穷人建立起属于他们自己的资产账户。

二、个人发展账户的建立——资产建设理论 的实践

自 20 世纪 90 年代谢若登提出资产建设理论以来,很多国家都认识到资产对于反贫困的重要性,并应用该理论进行福利政策上的大胆尝试,比较有代表性的是为期 4 年被称之为“美国梦”的示范工程。1998 年,由联邦政府发起,并在全国招募参与者。对符合条件的志愿者,由政府出资为他们每个人建立个人发展账户。账户建立的最初资金来源于十几个私人基金会,并由一个称之为 CEFD 的非赢利机构统一管理。参与者的条件因项目不同而有差异,但总体控制在收入位于或低于贫困线收入水平 150% 至 200% 的贫困群体。个人发展账户有几个重要的参数确定其账户结构:配款率、配款上限、时间限制和每月储蓄目标。配款率是个人发展账户参与者每投入一美元可领到数美元的配额。每个参与者根据参与项目的差异有不同的配款率,平均值大约为 2:1,最低为 1:1。时间限制是参与者开设配款储蓄账户的月份数,也就是说对参与者的配款不是无限期的,时间限制的平均值为 32 个月,最少为 17 个月,最多为 50 个月。配款上限是在时间限制内对配款数额的限制,即超过配款上限的存款将不予配款。配款上限的平均值为 1 466 美元,最低的为 240 美元,最高的为 7 500 美元。每月储蓄目标,是参与者每月至少需要在账户里存款的限额,以便对个人责任进行限定,提高其储蓄的积极性。

个人发展账户用于资产累积的项目,诸如用于教育或培训、购买或维修房屋、创立小型企业(自雇)。以个人发展账户用于教育或培训项目为例。符合条件的参与者 A 开设了一个这样的账户。配款率为 2:1,时间限制为 50 个月,配款上限为 5 000 元。A 首先获得了 500 元的开户资金。

A 在开设账户后前 8 个月每月储蓄 50 元,并获得每月 100 元的配款,到第 8 个月月底账户余额已经达到 1 700 元,这时 A 打算参加一个职业培训项目,以提高自己的竞争能力,改善收入状况,因此,与该项目合作的培训机构直接从账户里面提取了 1 500 元的培训费用(个人不能直接从账户提取资金,否则取消以前的配款额,并处以提款额 10% 的罚金)。经过两个月的培训,A 在获得某项技能的条件 下找到了一份工薪较高的工作,收入有了很大的改善,因此,每个月能够在账户里存 100 元,因此相应的配款增加到 200 元。在个人账户资金可以继承的前提下,A 的小孩也可以使用该账户的资金,用于特定的目的,例如需要教育费用的时候,同样可以从该

账户下提取资金。穷人的后代在赢得受教育机会的同时,也赢得获得好工作摆脱穷人身份的可能性。

表 1 用于教育和培训的个人发展账户运行情况

| 时间 | 每月储蓄/支出额(元) | | 配款额 (元) | 账户余额 (元) |
|-------|-------------|-------|------------|-------------|
| | 储蓄 | 支出 | | |
| 第一个月 | 50 | 0 | 100 | 650 |
| 第二个月 | 50 | 0 | 100 | 800 |
| 第三个月 | 50 | 0 | 100 | 950 |
| 第四个月 | 50 | 0 | 100 | 1 100 |
| 第五个月 | 50 | 0 | 100 | 1 250 |
| 第六个月 | 50 | 0 | 100 | 1 400 |
| 第七个月 | 50 | 0 | 100 | 1 550 |
| 第八个月 | 50 | 0 | 100 | 1 700 |
| 第九个月 | 0 | 1 500 | 0 | 200 |
| 第十个月 | 50 | 0 | 100 | 350 |
| 第十一个月 | 100 | 0 | 200 | 650 |
| 第十二个月 | 100 | 0 | 200 | 950 |

据 2005 年人类发展报告的统计,贫困的首要原因是就业无门和就业岗位的低薪,这个原因占到被调查者的 31%。而就业无门和岗位低薪的原因是从业者较低的人力资本,低人力资本导致低工资,低工资导致低收入,从而导致更低的人力资本的投入。用于教育和培训的个人发展账户就是要打破这个恶性循环的怪圈,通过为穷人积蓄人力资本,帮助他们摆脱贫困。

三、美国梦示范工程对中国反贫困政策的启示

中国目前的反贫困政策还是以收入为基础。最具有代表性的就是城镇居民最低生活保障制度,对收入低于最低标准的家庭给予一定的现金补贴,以及教育住房医疗等优惠政策,维持他们最基本的生活。这种传统的救助制度在一定程度上可以缓解贫困,但不能从根本上消除贫困。“美国梦”示范工程实验的成功,可以给予中国福利政策制定者一些启发。

(一)建立以收入补贴为主,以资产建设为辅的反贫困政策

资产建设能为贫困者带来积极的经济和心理效应,但不能全盘否定收入补贴救助方式。在中国目前的社会形势下,城镇贫困者还必需有收入补贴的资金支持,以便维持最基本的生活。此外,在领取低保救济金的贫困者当中,有近一半属于原发性的贫困群体,即传统的三无对象、伤残人员以及无工作单位的退休老人。他们缺乏自立能力,难以通过建立鼓励储蓄的个人发展账户来摆脱贫困,依靠政府的收入补贴是目前所能采取的最好方式。而对于继发性的贫困群体,主要是下岗失业人员和低工资的就业群体,他们具有一定的劳动能力,存在自立的可能性,但由于缺乏社会所需的技能而不能找到合适的岗位或者岗位的工资比较低,家庭负担比较重,家庭人均收入在贫困线以下,对于这部分群体,可以采取收入补贴为主,资产建设为辅的救助方式,通过一段时间的政策扶持使之摆脱贫困。

(二)资金支持以政府转移支付为主,社会筹集为辅

资产建设作为一个新的政策,需要一定的资金支持,但在现有社会福利开支的基础上再增加相当

数量的投入显然会使财政超负荷,可设想对现行的政府转移支付进行调剂,将其他政府转移支付的开支转移到针对穷人的资产建设的福利开支上。但政府转支在较短的时间内大幅提高的空间毕竟有限,所以还必需利用广泛的社会资源,筹集社会资金。鼓励社会各界参与到个人发展账户的建设中,如针对用于教育和培训的个人发展账户,就可以采取类似设立企业奖学金的形式,鼓励有能力的企业和社会其他组织建立一个针对贫困者的教育和培训基金,让专项基金为个人发展账户的构建提供一定的资金支持。

(三) 账户结构的参数与宏观经济目标相协调

美国梦示范工程的实施结果表明,个人发展账户的配款率与个人储蓄的积极性有很高的相关度——配款率越高,个人的储蓄积极性也就越高。因此,个人发展账户的参数选择可以与国家宏观经济目标相协调。针对不同的个人发展账户项目,选取可控的参数值。如当国家的宏观目标是希望通过提高贫困者素质实现积极就业时,就相应的提高用

于教育和培训的个人发展账户的配款率,延长时间限制,使个人行为沿着政府预计的方向发展。个人发展账户在一定程度上反映政策制定者的意图,同时也可以促使政策在预期轨道上行进。

个人发展账户制度在国内福利政策中的研究和应用才刚刚起步,目前,中国针对贫困群体采取的救助方式还是以收入补贴为主,但可以设想,随着资产建设理论可行性的逐步证实,资产对于反贫困的有效性逐步凸现,福利政策的制定也将更加完善。

参考文献:

- [1] SHERRADEN M, SCHREINER M, BEVERLY S. Income, Institutions, and Saving Performance in Individual Development Accounts [J]. *Economic Development Quarterly*, 2003, 17(1): 95-113.
- [2] 迈克尔·谢若登. 资产与穷人——一项新的美国福利政策[M]. 北京:商务印书馆, 2007.
- [3] 童星, 刘松涛. 我国城市最低生活保障制度中的问题与对策[J]. *学海*, 2007(4): 86-90.

Endowing with the Right of Holding Assets to the Poor:

The Foreign Practice of Individual Development Account and the Apocalypse to Chinese Antipoverty

ZHAO Qi¹, ZENG Guo-ping²

(1. Chongqing City Management College, Chongqing 400055, China;

2. College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: “Asset” is a kind of concept that only relates to the wealthy or the non-poor. It’s no doubt that the poor don’t have or can’t have any assets. At present, we assist the poor just according to cash and goods subsidy which based on the income. But in fact, income subsidies just maintain the lowest standard of life, which can not help the poor break away from the impoverishment. The professor Michael Sherraden proposed the asset-building theory, which indicated the asset can bring up the gigantic economical and social benefit. We should help the poor set up their owned assets account that is propitious to get out off the poverty. According to the understanding of the asset-building theory and the “American dream” plan, this paper makes some suggestions for Chinese antipoverty.

Key words: asset-building; individual development account; antipoverty

(责任编辑 彭建国)