

中国城乡贫富差距与社会保障制度

刘志英

(武汉大学 社会保障研究中心 湖北 武汉 430072)

摘要: 中国城乡之间的收入差距和财富差距相互作用,使城乡贫富差距日益扩大。社会保障制度本应缓解贫困,缩小城乡差距,但是,我国“二元”社会保障制度与当前的经济结构转型和“三元”人口结构不一致,农村社会保障制度的缺或使我国城乡贫富差距越来越大。只有为我国“三元”人口各自建立合宜的社会保障制度,才能解决农民生活普遍贫困的现状。因此,完善社会保障制度是缩小我国城乡贫富差距的一个有效途径。

关键词: 城乡贫富差距,“二元”社会保障制度,“三元”人口结构

一、中国城乡贫富差距现状

长期以来,中国贫富差距的扩大是有目共睹的,具体表现在地区差距、行业差距、城乡差距和个体差距等四个方面。其中城乡差距已开始制约整个国民经济的发展,越来越引起政府和学者的高度关注。

我国城乡差距主要表现在两个方面(如图 1¹所示):一是城乡收入差距。图 1 显示,我国城乡居民收入差别在 2~3 倍,而国际上人均 GDP 为 800~1000 美元的国家的城乡人均收入分配差距约 1.70 倍,我国已远远高于国际一般差距状况;二是财富差距。城乡差距不仅仅由收入差别造成,还包含财富差别。从图 1 还可以看出,我国城乡金融资产差距比收入差距更大,基本维持

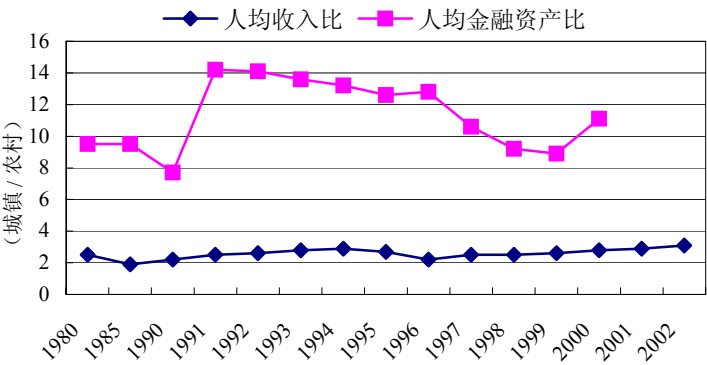


图1: 中国城乡差别

在 10 倍以上。

收入差距和财富差距不是孤立存在的,收入的增加会加速财富的积累,财富积累到一定程度又会增加收入,因此,收入差距会导致财富差距,而财富差距会加大收入差距。但是,二者之间的相互作用存在一定的滞后效应,在我国具体表现为城乡财富差距的变动滞后于收入差距的变化。我国城乡差距的变化过程与我国 1978 年开始实现改革开放、经济体制逐步由计划经济转向市场经济有很大的关系。我国经济体制改革首先从农村开始,自 1978 年实行家庭承包责任制后,农村经济体制基本稳定,农村居民收入增长快于城市,城乡收入差距逐步缩小,进而引起农村财富积累快于城市,进入 1985 年后城乡财富差距开始缩小。1985 年城市经济体制改革启动后,城市改革一直是经济生活的主线,城市居民收入不断增长,城乡居民收入差距开始逐步扩大。城乡财富差距的变化滞后于收入差距的变化,城市财富积累到 1990 年才使城乡财富差距扩大。1994 年国有企业开始改革,转换企业经营机制,部分国有企业生产经营困难,城乡收入差距逐步缩小,

财富差距进一步缩小。1996 年国有企业改革采取“抓大放小”的战略，并加大结构调整力度，改革取得一定成就，城乡收入差别有所上升，使城乡收入差别 97 年较 96 年有所上升，98 年与 97 年持平，但同年 10 月颁布《中华人民共和国乡镇企业法》，大力促进大中型乡镇企业的发展，使城乡财富差距大幅度缩小。1998 年后城镇社会保障制度逐步完善，而农村社会保障制度一片空白，在农村“三农”问题严峻，城乡收入差别进一步上升，2002 年高达 3.1 倍，城乡财富差距也由 1999 年的 8.9 倍急速上升到 2000 年的 11.1 倍。收入差距和财富差距的相互作用使中国城乡差距越来越大。

二、从社会保障视角探析导致我国城乡贫富差距增大的原因

（一）从国际经验看社会保障制度对贫困的影响

一般情况下，国家为了维护社会公平而将部分财政收入无偿让渡给企业和居民个人，即进行转移支付。政府实施转移支付的最终目标是实现社会公平，尽可能缩小地区间、居民个人之间的贫富差距，维护社会稳定，为经济发展创造良好的环境。在转移支付制度中，社会保障支出是重要的一部分。社会保障制度作为财政转移支付的一个重要手段，其政策的实施有助于社会公平的实现。

社会保障制度的合理安排，有助于缓解个体之间的贫困。1982 年贝克尔曼和克拉克通过一次经验式研究得出：如果没有现行的社会保障制度，英国生活在贫困中的人将比实际多出 7 倍。1985 年希金斯指出：1982 年占 20% 的英国最贫困家庭只能挣得 0.6% 的收入，但由于收入的再分配，他们得到了 11.3% 的国民可支配收入。1986 年的调查数据显示，占 20% 的英国最贫困家庭年平均最终收入从 130 英镑增加到 4130 英镑（占国民收入平均水平的比例从 1% 提高到 47%），这便是以现金形式和实物形式取得政府福利救济金的结果。²世界各国社会保障制度起源于不同形式的社会互助，其目的就是为了减少当时人们所面临的各种风险，这些风险的出现将使人们坠入贫困或加重贫困程度。社会保障制度发展至今仍未改变其最初宗旨——减少贫困，实现社会公平。

但是，社会保障制度的不合理安排也会带来负面效应，使贫困人口陷入“贫困陷阱”和“失业陷阱”之中。当一个人的收入增加时，他可获得的与个人收入水平有关的补助随之下降，结果会出现三种情况：（1）实际可支配收入增长幅度高于名义收入的增长幅度，他将继续努力工作。

（2）实际可支配收入增长幅度远远低于名义收入的增长幅度，个人通过自己努力得以增加收入的最终结果却是没有使实际生活状况得到多少改善。例如在英国，社会保障制度给予了贫困家庭比在市场机制下更多的收入，在救济金制度和税收制度的相互作用，使政府对贫困家庭的补贴产生了极高的边际税率，结果造成名义收入的增加仅仅增加了极少的可支配收入，从而压抑了人们劳动的积极性，削弱了工作的动力，使贫困家庭在“贫困陷阱”中越陷越深。（3）同样在社会保障制度与个人所得税制的共同作用下，实际可支配收入不仅没有增加，反而下降了，这将会造成失业者失业时的净补助收入高于其如果找到工作时的可能净收入，失业者宁愿接受社会保障的救助而不努力寻找工作。因此，高福利水平使失业者个人和家庭能够享有较高的生活水平，而无动力积极寻找工作，一直处于失业状态，从而无法自“失业陷阱”中解救出来。贫困群体中失业者占很大比重，失业会进一步加剧贫困，使贫困者难以逃离贫困现状，从而个体间的贫富差距越来越大。

总之，我们设计一个有效的社会保障制度时，既要考虑其缓解贫困、缩小贫富差距的正面效应，又要考虑其负面效应，防止出现“劫贫济富”和“养懒汉”的现象，从而确定社会保障支出的适度水平与合理结构。

（二）中国社会保障制度现状

我国社会保障制度自始至终呈现出纯粹的“二元”状态。

建国初期，优先发展工业的非均衡发展战略的采用，使中国经济成“二元”状；户籍制度的严格执行，人口无法流动，人口结构也成“二元”状；由于当时生产力水平极低，按照马斯洛的

人类发展需求理论，使人们对生存的考虑优先于社会保障，致使城市居民拥有较高水平的保障，而农民的保障几乎为空白，使城镇早熟的社会保障与农村没有真正意义的社会保障制度并存。新中国成立不久，在全国范围内建立起了劳动保险，绝大多数城镇企业职工都享有“一揽子”社会保险。“文革”后，社会保障由企业保障所代替，企业职工及其家属的生老病死均由企业给予承担。加之计划经济高就业政策的实施，城市居民生活得到了全方位、高水平的保障。而此时农村居民的保障仅有：自然灾害时的政府转移支付、集体经济支持的“五保”户和以集体经济（生产大队）为主体的合作医疗，这些项目都不是正式的社会保障项目，农民完全依靠家庭保障。可以说，这段时期城乡间的“二元”社会保障制度与“二元”经济结构和“二元”人口结构完全一致，而且三者间的互动，进一步加深了城乡间的鸿沟，城乡壁垒森严。

进入 20 世纪 80 年代后，中国开始实行改革开放，产业结构发生变化，就业结构也随之改变，“二元”经济正在逐步弱化；户籍制度有所放松，农村大量的剩余劳动力开始涌向城市，同时由于城镇建设的需要，城市征用了一部分农村土地，使中国的人口结构发生变化，由“二元”变为“三元”，除原有的城市人口和农村人口外，产生了一部分“中间人口”，人们称之为流动人口。进入 90 年代后，由于人口老龄化和企业经营机制的转变，城镇养老保险制度和医疗保险制度进行改革，并先后建立了失业保险制度、工伤保险制度和女工生育保险制度，以及“两个确保”措施和“三条保障线”政策，并为城市贫困居民建立了最低社会保障制度。而农村社会保障制度没有什么实质性的变化，民政部于 1991 年曾组织部分地区进行农村养老保险制度试点，但是，随着 1998 年的机构改革，新成立了劳动与社会保障部，民政部将此项工作停止下来。在这段时期里，中国的经济结构和人口结构都发生了变化，但是，中国的社会保障制度 50 年没有改变，“二元”的社会保障制度与“二元”向“一元”转型的经济结构和“三元”人口结构极不协调，已严重制约整个国民经济的发展。

（三）我国社会保障制度增大了城乡贫富差距

我国社会保障制度对贫困的影响除具有上述国际共性外，还具有鲜明的“中国特色”，“二元”社会保障制度对城镇贫困居民和农村贫困居民产生了不同的影响。目前，老人、下岗职工和重病人家庭是我国城镇贫困群体的主要组成部分，由于城镇社会保障制度较为完善，养老保险制度、医疗保险制度、“两个确保”措施、“三条保障线”政策以及最低生活保障制度的实施，使城镇贫困人口的贫困状况得到了一定的缓解。由于我国个人所得税制的不完善，在城镇并没有出现“贫困陷阱”；由于社会保障制度和就业制度的管理存在一定的漏洞，许多下岗职工表面处于失业状态，享受社会保障待遇，实际上，已采取多种灵活方式实现了就业，“失业陷阱”也不存在。所以，我国城镇社会保障制度的实施带来的较多的是正面效应，负面效应较少。我国社会保障制度在一定程度上减轻了城镇居民的贫困程度，缓解了城镇居民之间的贫富差距。

但是，在农村，由于正式社会保障制度的缺或，农村居民的贫困问题缺少缓解的渠道。抛开地域性，实质上，城乡贫富差距表现为居民个体之间的贫富差距。中国社会保障制度的“二元”性，不但没有缓解城乡贫富差距，反而加剧了城乡之间的贫富差距。

我国农村社会保障的供求缺口较大。从供给来看，我国社会保障支出结构极不平衡，2002 年，我国农村人口占 60.9%³，而农村社会保障支出仅占全社会总量的 11%，农村社会保障支出远远低于城市。1990 至 1999 年，全国农民平均收入从 686 元增加到 2210 元，门诊费用和住院费用分别由 10.9 元、79 元增加到 47 元和 289 元，在收入仅增长 3.2 倍的情况下门诊费用和住院费用分别增长 4.4 倍和 3.7 倍。⁴ 从需求来看，农村社会保障需求较大。按照农村绝对贫困标准 627 元来计算，国家统计局的最新统计显示 2002 年底全国农村绝对贫困人口为 2820 万，贫困发生率为 3.0%；初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口为 5825 万，占农村人口的比重为 6.2%。⁵也就是说，近 10% 的农村人口处于贫困或贫困边缘，急需一定的社会渠道解决贫困问题。

社会保障制度的实施本应缓解农村居民与城市居民之间的贫困差距，却由于中国的社会保障制度使城镇居民的贫困问题得到一定改善，而对农村居民基本没有起到作用，使城乡居民之间的

贫富差距越来越大。图 1 的分析已明显表明，自 1998 年城镇社会保障制度的逐步完善，城乡收入差距不断加大，财富差距更是急剧增大，城乡之间的贫富差距越拉越大。目前，中国已到了农村社会保障问题非解决不可的时候。

三、完善社会保障制度是缩小我国城乡贫富差距的有效途径

目前，我国城乡之间的贫富差距在进一步扩大，迫切需要建立农村社会保障制度解决农村贫困问题，进而缓解城乡之间的贫富差距。城乡贫富差距问题，归根结底是农民生活贫困问题，是农民收入增长缓慢、贫困问题突出、抗风险能力脆弱的问题。中国的农民生活现状正如缪尔达尔的“循环积累因素关系”理论所指出低收入与贫困相互积累形成循环困境：自然风险、疾病风险→致贫、返贫→人均收入很低→生活水平、营养、医疗卫生状况、健康和教育的下降→人口质量下降→劳动力素质不高→劳动生产效率低下→产出停止增长或下降→低产出→低收入→强化经济贫困→抗风险能力进一步下降。“贫困的原因是贫困”，大量农民生活处于贫困恶性循环之中。

从目前情况看，提高农村居民收入的主要来源可以有：农产品价格的回升、产量的提高、外出打工、减轻农民负担。但是，我国国内主要农产品市场价格明显高于国际市场价格，特别是加入 WTO 以后，国内农产品价格便失去了上涨的空间；近来经济增长缓慢，城镇下岗人员增多，城市失业率不断上升，“二元经济”结构筑高了农村居民进城的壁垒，使农村居民进城打工挣钱变得更加不易，加大了农村居民收入增长的难度。因此，解决农村居民收入问题的首要办法是为农业剩余劳动力寻找出路。

刘易斯于 1954 年所提出的“两部门经济发展模式”为大量农业剩余劳动力指明了出路。走城镇化发展道路可以转移我国农村存在的大量剩余劳动力，使多数农村贫困人口脱贫，这是解决中国农民贫困问题的唯一可行办法。刘易斯认为，在二元经济结构下，一方面传统的农业经济部门存在着大量边际生产率极低，甚至为零的剩余劳动力；另一方面现代工业部门发展缓慢并存在失业问题。工业需求的不断发展和扩张，使二元经济结构转化得以实现。在既定的城市工资（约高于农业工资的 30~50%）条件下，由于边际农业劳动力的相对规模，由农业向工业提供劳动力是无限的（也就是完全无弹性）。在现有条件下向工业供应过量的非熟练劳动力，压低了工业劳动力成本，而工业中较高的需求和较高价格带来较多的利润。当这些利润重新投入工业，对工业的产出需求增加了，从而引起农业劳动力向工业部门的进一步转移。这种转移是连续进行的，只是在农业生产率提高到工业劳动力的供应价格上升到某一点时，亦即达到了农业所提供的产出和收入对潜在的工业工人已有足够的吸引力使他们留在农业上时，转移过程才会缓慢，且直至两部门的边际产品同边际价格之比相等时为止。

目前，我国通过完善社会保障制度，建立农村社会保障制度，一方面可以通过转移支付向农村绝对贫困人口提供公共产品，提高农民的素质和抗风险能力，从而打破贫困恶性循环的链条；另一方面，可以解决城镇化发展进程的“瓶颈”问题。中国是一个典型的二元经济结构的国家，随着社会经济的进一步发展，必将过渡到现代一元化结构，而非农化是二元结构转换的必由之路。非农化是指社会劳动力不断地由农业转向非农业的社会经济过程，城镇化是指农村人口不断地转化为城镇人口的过程。由于户籍等制度的限制，我国城镇化过程中农村剩余劳动力的职业转换先于地域转换，城镇化进程严重滞后于非农化进程，远远滞后于工业化进程和国民经济的发展。并且，长期以来，进城务工的农民不能进入城镇社会保障体系，仍然保留着家乡的土地，属于“两栖人口”。这些流动人口一旦遭遇风险，随时准备回乡。而且，这部分人对土地的投入极少，进而降低了农村土地的生产效率。可见，中国城镇化对于非农劳动力的吸引能力较低，且损害了农业生产效率。我们对城镇化问题的讨论，并没有真正触及问题的要害，真正的问题是社会保障制度建设滞后于经济结构的调整，农村社会保障已成为中国城镇化进程的“瓶颈”。中国经济结构正由二元结构转向一元结构，而社会保障制度却保持不变的二元结构。在经济结构转换过程中，农村人口需要社会保障制度，流动人口更需要社会保障制度，只有真正为流动人口建立了切实可

行的社会保障制度，才能使这部分人稳定在城市，同时对留守农村的农民有一个带动作用，城镇化才会对农村非农化人口产生吸引力，才能将更多的农村剩余劳动力吸引到城镇，加速中国城镇化进程。

因此，通过变革我国社会保障支出结构，为“三元”人口分别提供合宜的社会保障制度，可以加速我国城镇化进程，可以消化大量现存的农村剩余劳动力，可以解决农民生活贫困问题。我国个人所得税制建设与管理的完善是大势所趋，在为“三元”人口提供社会保障制度的时候，要确定适度的支出水平，以防出现“贫困陷阱”和“失业陷阱”。只有不断的完善我国社会保障制度，才能缩小城乡贫富差距。

The Disparity between the Rich and the Poor & the Social Security System in China between the Urban and the Rural

Liu Zhiying

(Center of Social Security Study in Wuhan University Wuhan City 430072)

Abstract: Due to the interaction of gap of income and fortune between the urban and rural areas, the disparity of the rich and poor has been increasing constantly. Theoretically social security system should alleviate the poverty and narrow the gap between the rich and poor. But in fact the dual social security system of present day are incongruity to the transition of economic structure and the ternary structure of population. The absence of social security of farmers has strengthened the disparity between the urban and rural. Only by building social security for different people can we solve the poverty of farmers. So perfecting our social security system is an efficient way to decrease the disparity between the urban and rural.

Key Words: gap of income and fortune between the urban and rural areas, the dual social security system, the ternary structure of population

¹ 城乡收入差距数据来源于国家统计局历年《中国统计年鉴》，城乡财富差距数据来源于《中国财富报告》上海远东出版社 2002 版

² 尼古拉斯·巴尔 大卫·怀恩斯：《福利经济学前沿问题》中国税务出版社 2000 版

³ 国家统计局：《2002 年国民经济和社会发展统计公报》2003.02.28

⁴ 水晶石：《社会保障 农村不应是盲区》央视国际 2003.03.24.09:44

⁵ 国家统计局：《国家统计局最新统计显示去年底农村绝对贫困人口 2820 万》人民日报 2003.03.13