

# 论中国城市偏向的社会保障制度与城乡居民收入差距<sup>1</sup>

曾国安 胡晶晶

(武汉大学社会保障研究中心, 武汉大学经济与管理学院,  
武汉大学政府管制与公共经济研究所, 武汉 430072)

**摘要:** 中国城乡居民收入差距的形成和扩大城市偏向的社会保障制度密切相关。城市偏向的社会保障制度反映在社会保障模式、社会保障管理体制、社会保障覆盖面和社会保障水平等方面。这种城市偏向的社会保障制度增加了城镇居民的隐性收入, 降低了农民抑制因灾致贫的能力, 降低了农业劳动生产率, 阻碍了计划生育政策的实施和农村劳动力素质的提高, 从而最终导致了城乡居民收入差距的扩大。要缩小城乡居民收入差距, 就必须改变城市偏向的社会保障制度, 逐步建立城乡一体的社会保障制度。

**关键词:** 社会保障制度, 城市偏向, 城乡差距

## 一、城市偏向的社会保障制度的表现

所谓城市偏向的社会保障制度是指在城乡居民的社会保障资金缴付负担(相对水平)相同或者农村居民缴付负担(相对水平)更重的条件下, 社会保障给付有利于城市居民的社会保障制度。这种偏向会通过社会保障给付对象、给付水平等反映出来, 总体上来说, 它是一种排斥农村居民的社会保障制度。<sup>2</sup>

新中国成立不久, 国家就着手建立了面向城市企业劳动者的社会保险制度, 形成了一套涵盖养老、医疗、失业、生育等方面的保障体系。在农村, 则通过土地改革和集体化, 实行家庭与集体相结合而以家庭为主的保障制度, 而作为现代社会保障核心内容的社会保险, 未在农村设立。在社会保障制度的设计方面, 明显表现出对城镇居民的倾斜。这种城市偏向的社会保障制度的形成和维持, 从根本上说, 是由中国经济发展所处的阶段所决定的。

改革开放之后, 随着经济的转轨, 中国城市社会保障制度从计划经济时代形成的以离退制度、公费与劳保医疗制度、免费住房制度、粮油价格补贴制度、就业保障制度、高福利制度等为特征的社会保障制度, 逐步向以社会保险为核心的新型社会保障制度过渡。而农村中脱胎于农业合作制度的人民公社体制下的自然就业制度、合作医疗制度、农村社会救济制度、孤寡老人养老院供养制度、五保户供养制度等则处于逐渐弱化或解体的过程中, 从逻辑上来看, 就应该随之逐步建立起以农村社会保险制度为核心的、具有市场经济特征的社会保障制度。但是, 由于计划经济时期留下的城乡分割的社会保障观念的影响, 农村社会保障制度的建立一直没有得到应有的重视, 城市偏向的社会保障制度并没有得到根本的改变, 城乡

<sup>1</sup>本文系国家社会科学基金重大项目《合理调整国民收入分配格局, 逐步解决地区之间和部分社会成员收入差距过大问题研究》(项目号: 05※ZD047)和教育部人文社会科学研究基地重大项目《城镇社会养老保险制度可持续发展问题研究》(项目号: 02JAZJD630005)的阶段性研究成果。

<sup>2</sup>

曾国安:《论工业化过程中导致城乡居民收入差距扩大的自然因素与制度因素》, 载《经济评论》2007年第3期, 第46页。

之间的社会保障制度仍然存在明显的差异。

### （一）城乡社会保障模式的差异

中国城市社会保障制度模式依赖于城市工业制度，其随着企业生产和分配制度的演变而变迁。中国于1951年设计的劳动保险制度，因其基金可在全国范围内调剂，具有一定的社会机制性，故有学者称这种模式为“企业+社会”保障模式。1969年，财政部规定企业不再缴纳劳动保险费，劳动保险待遇从企业“营业外支出”账户中列支。由此，劳动保险制度成为完全的企业保险制度。但由于企业并非自负盈亏，其利润上交国家，同时，亏损也由国家补偿，企业并没有经济负担，所以，这一时期的企业保障实质是一种国家责任性保障。随后，20世纪80年代的经济体制改革动摇了国家责任性企业保障的基础。由于企业自负盈亏，保险费支出增加了企业成本，影响了企业经济效益，于是从1984年开始，劳动部在一些县市试行退休费用的社会统筹，自此也改变了企业保障的模式。二十多年来的城市社会保障制度改革基本上改变了企业主导的状况，逐渐建立起了社会主导的保障模式。

与城市不同，农村社会保障模式依赖于农村土地制度及农业生产和经营方式的变革而变化。由于以集体所有制为内核的农村土地制度以及与之相关联的农业生产方式并没有发生实质性的变化，从而决定了农村以土地经营为基础的家庭保障主导模式没有得到根本改变。如表1所示，与城市相比，农村社会保障具有以下几个特点：一是社会化程度低，新中国建立五十多年来，农村的社会保障依然停留在政府、集体或社区的救济和救助的低层次上；二是非制度性，农村的社会保障大多不是建立在权利与义务对等的正式的制度基础上，而农村社会养老保险和合作医疗保险仅在小范围进行试点，并未形成稳定而又规范的制度；三是保障模式改造相对滞后，改革开放以来，中国农村经济转换和社会变革进程加快，尤其是工业化、城市化程度得到快速提升，而农村社会保障模式仍然根植于传统的自然经济基础，远远满足不了农村社会经济发展的需要。

**表1 中国城乡社会保障制度的比较**

社会保障类型		城市社会保障模式	农村社会保障模式
社会 保 险	保障方式	社会统筹和个人帐户相结合	以家庭保障为主，与社区扶持相结合
	保障对象	城镇所有劳动者	有条件地区实行养老保险
	资金来源	国家、企业、个人共同承担	个人缴纳为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持
	统筹范围	全省（市）	全县
	保障性质	强制性	自愿性
	资金运行	现收现付制转向半积累半现收现付制	完全积累制
	医疗保险	社会统筹和个人帐户相结合的医疗保险	合作健康保险或合作医疗
	失业保险	保险费由企业按职工工资总额一定比例筹交	尚未建立
	工伤保险	普遍建立	尚未建立
	生育保险	普遍建立	一些地区在试点
社会福利		职工福利：福利设施、福利补贴、休假与补贴等 公办福利：社区服务、福利院、敬老院、干休所等	公办福利：五保户供养、养老院、农村社区服务等

	教育福利：九年义务教育	教育福利：九年义务教育
社会救助	最低生活保障制度和城市扶贫	农村救济、救灾和扶贫
优抚安置	优待、抚恤、安置	内容基本与城市相同
自愿补充保障	企业保障、商业保险	少量商业保险

资料来源：度国柱、王国军：《中国农业保险与农村社会保障制度研究》，首都经济贸易大学出版社2002年版，第323页

## （二）城乡社会保障管理体制上的差异

由于社会保障制度模式的不同，城乡社会保障管理体制也不相同。城市社会保障管理体制由早期的工会管理演变到企业管理，再由企业管理演变到劳动、卫生、人事、民政等部门的多头管理。1998年，中国劳动和社会保障部的成立以及对城市社会保障实行统一管理，标志着城市社会保障管理体制已趋于成熟，并走向规范化的道路。相比之下，农村社会保障管理体制较为落后，目前多头管理的现状并未改变。国家劳动和社会保障部成立后，农村社会养老保险划归由劳动和社会保障部管理，而农村社会救助、社会福利仍由民政部门管理，合作医疗还是由地方政府部门委托卫生部门管理。

管理体制是决定社会保障制度效率乃至成败的关键环节，劳动和社会保障部的成立也正体现了管理体制的重要性。社会保障制度管理体制中最重要的是社会保障基金的管理，世界上各国社会保障基金的管理体制主要分为由政府管理和由民营的管理公司管理两大类型。目前中国城市的社会保障基金是由中央政府通过劳动和社会保障部统一管理的，而农村的社会保障基金则仍然是由地方各级政府的下属机构来管理。政府成功地管理基金的一个必要条件是监管体系的完善，城市社会保障可以通过劳动和社会保障部的运作解决监管的问题，但农村目前由于管理体制分散，要解决基金监管问题就比较难。事实上，有些地方农村社会保障基金被挪用、挤占和挥霍的现象已十分严重。农村社会保障管理体制上的问题已经成为农村社会保障发展的一大障碍。

目前，城市社会保障基金已成功上市，运营越来越多样化，其保值增值能力已有较大提高，但农村社会保障基金仍是由地方各级政府的下属机构来管理，运营形式单一，保值增值能力低。

## （三）城乡社会保障覆盖面的差异

1. 城乡保障项目覆盖面差异大。一般而言，社会保障项目按照社会保障制度所应付的风险事件（如年老、残疾、死亡、疾病、生育、工业伤害、失业、贫困等）分为养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险及社会救助等。中国早期的城市劳动保险制度只涉及到前四项，在几十年发展与改革的基础上，如表1所示，目前城市社会保障制度涉及的保障项目已相当齐全，而相比之下，农村社会保障项目十分缺乏。2003年底，中国城镇已普遍建立的社会保障项目包括养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险制度，老年人、儿童、残疾人等社会福利制度，低保、灾害救助、社会互助、流动乞讨人员救助等社会救济制度，住房公积金、经济适用房、廉价住房等住房社会保障制度，以及优抚安置等，基本涵盖了社会保障的所有项目。而农村社会保障仅包括养老、合作医疗等社会保险制度，五保供养、低保、特困户基本生活救助等社会救济制度，以及优抚安置等项目，失业保险、工伤保险、生育保险、住房保障及不少社会福利项目没有或基本没有。

2. 城乡已有各保障项目中的覆盖面差异大。现以城乡三项主要基本社会保障制度为例。

(1) 养老保险。中国城镇职工基本养老保险已从最初的覆盖国有企业和城镇企业及其职工，扩大到现在的覆盖外商投资企业、私营企业、其他城镇企业及其职工，以及个体工商户、城镇灵活就业人员等。2003年全国基本养老保险参加人数达15 506万人，占应保人数的60.4%，其中参加职工11 646万人，占企业职工总数的83.3%。行政事业单位职工实行离退休制度，均享有养老保障。2003年参加农村社会养老保险的人数仅为5 428万人，占应保人数的11.1%。

(2) 医疗保险。2003年底，城镇基本医疗保险已覆盖到所有用人单位和职工，灵活就业人员也可以参加，全国参保人数已达10 902万人，占应保人数的42.5%，其中参保的在职职工7 975万人，占在职职工总数的76%。至2004年6月，仅有310个县（市、区）进行了农村合作医疗试点，实际参保农民6 899万人，仅占应保人数的14.1%。(3) 最低生活保障。2003年底，全国各地均建立了城镇居民最低生活保障制度，领取最低生活保障金的人数达2 247万人，占城镇总人数的4.3%。农村有部分地区建立了农村最低生活保障制度，其他地区则建立特困户基本生活救助制度，至2003年底，全国农村享受最低生活保障和特困户生活救助的人数为1 257万人，占总人数的1.6%。其中，享受最低生活保障的人数仅为367.1万人，占总人数的0.5%，约占应保人数的10%，农村与城市相差极大。<sup>3</sup>

#### (四) 城乡居民社会保障水平的差异

社会保障水平一般用人均社会保障支出与人均GDP的比值来反映，该比值越大，社会保障水平就越高。如表2所示，近年来，城市社会保障支出占全国社会保障支出的比重均保持在95%以上，支出总额远远高于农村，城市人均社会保障支出也远远高于农村人均社会保障支出，城市人均享受的社会保障费用支出是农村的90多倍。社会保障支出的巨大差异造成了城市和农村社会保障水平的巨大差距，城市社会保障水平基本保持在15%以上，而农村的社会保障水平连1%都达不到，两者的差异极大。

**表2 中国城乡社会保障水平的比较**

年份	城 市				农 村			
	社会保障支出 (亿元)	人均社会保障支出 (元)	社会保障水平 (%)	占全国社会保障支出的比重 (%)	社会保障支出 (亿元)	人均社会保障支出 (元)	社会保障水平 (%)	占全国社会保障支出的比重 (%)
1997	3 511	890	14.64	97.64	85	9.8	0.16	2.36
1998	4 108	987	15.44	97.69	97	11.2	0.18	2.31
1999	5 992	1 141	17.42	98.31	86	10.5	0.16	1.69
2000	5 647	1 230	17.39	98.86	92	11.4	0.16	1.13
2001	6 362	1 324	17.30	98.38	106	13.2	0.17	1.62
2002	7 061	1 416	17.50	97.68	119	15.2	0.18	2.32
2003	7 979	1 516	18.10	98.20	146	16.3	0.19	1.80

说明：①城市社会保障支出主要包括在职职工社会保险及福利费支出、离退休职工社会保险及福利费

支出和城市社会救济福利费支出等三部分，不包括房租补贴、物价补贴、各种实物补贴、社区服务设施等费用项目；农村社会保障支出主要包括农村社会救济及福利支出，1999年以前还包括农村社会保障基金会基金额，但不包括农村乡镇企业公益金用于社会福利、农村社会养老保险、农村合作医疗保险等费用的项目。城市社会保障水平 = 城市人均社会保障支出/人均GDP；农村社会保障水平 = 农村人均社会保障支出/人均GDP。

②资料来源：胡仲明：《中国城乡社会保障制度实证研究》，载《中国优秀硕博学位论文全文数据库》（<http://202.114.65.57/kns50/classical/singledbindex.aspx?ID=2>），2006年。

需要说明的是，虽然现有的统计指标并不能完全反映农村和城市之间社会保障水平的差距，但总体上说，中国农村社会保障水平低下，且远远低于城市社会保障水平是不争的事实。

## 二、城市偏向的社会保障制度导致城乡居民收入差距扩大的途径

### （一）增加城镇居民的隐性收入，拉大城乡居民的实际收入差距

我们可以将社会保障收入视为隐性收入，在城市偏向的社会保障制度下，农村居民得不到多少隐性收入，而相比之下，城市社会保障制度相对比较健全，城镇居民能够不付费或少付费而享有各种农村居民不能享受的社会保障。就货币收入本身而言，由于中国长期以来是低工资制度，城乡居民之间的显性收入差距并不是很大，但若考虑到社会保障这部分隐性收入，那么城镇居民的实际收入水平要远远高于农村居民。如表3所示，包含了社会保障收入的城乡居民收入差距要远远高于未含社会保障收入的城乡居民收入差距。

表3 不含社会保障收入的和含社会保障收入的城乡居民收入差距的比较

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
不含社会保障收入的城乡居民收入之比	2.40	2.58	2.80	2.86	2.71	2.51	2.47	2.51	2.65	2.79	2.90
含社会保障收入的城乡居民收入之比	2.73	2.99	3.25	3.32	3.14	2.91	2.88	2.95	3.15	3.32	3.44

资料来源：杨翠迎：《中国社会保障制度的城乡差异及统筹改革思路》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》2004年第3期，第17页。

### （二）降低了农民抑制因灾致贫的能力，减少了农民的劳动和财产收入

患病以及其他各项灾害事故是许多农民长期贫困的原因，也是许多农民由富返贫的主要原因。虽然灾害事故的发生也会减少城市居民的收入，但由于城市拥有比较健全的社会保障制度，使得城市居民具有较强的抑制因灾致贫的能力。但是农民若遇灾害事故，则既会失去或者减少劳动收入，而且往往因为要通过出售财产筹集应灾费用，财产收入也会因此减少，若遇重大灾害事故，许多民甚至要倾其全部财产来应灾。城乡割裂的社会保障制度不仅不能抑制城乡居民收入差距的扩大，反会拉大城乡居民之间的收入差距。

### （三）降低农业土地生产率，减少农民的经营性收入

土地是农民工作和生活的场所和生存基础，拥有土地是农村居民与城市居民的一个重要区别。由于农村居民拥有稳定的土地使用权，来自于土地的收入成为农民最基本、最可靠的收入来源，是家庭保障最基本的经济基础，也是农村居民的最后一道生活安全保障。因此，对于大批享受不到社会保障的进城务工的农村居民而言，尽管他们无暇顾及或早已经实质脱离土地，但仍然不愿意放弃土地，这导致了大片耕地粗放经营甚至撂荒，严重降低了土

地生产率，不利于提高农业集约化经营和增加农民收入，从而也拉大了城乡居民收入差距。

#### **（四）阻碍农村计划生育政策的实施，降低了农村居民的人均收入水平**

在城市偏向的社会保障制度下，农村居民养老、医疗等大额开支都要自己支付。而农村经济发展本身又相对缓慢，农村居民收入水平较低，他们难以为自己准备足够的资金作为医疗及养老准备，在年老后仍然是以家庭为唯一养老保障，因此，在农村，“养儿防老”的观念仍根深蒂固，农村居民不得不多生孩子以保证自己日后的生活，从而阻碍了农村地区计划生育政策的实施，也因此导致农村生育率一直居高不下，直到2000年，农村总和生育率仍然高达1.43。<sup>4</sup>农村人口增长控制乏力会通过多种途径加剧城乡居民之间的收入差距：第一，农村人口的过度膨胀，使得农村本已紧张的人地矛盾更加突出，农业劳动生产率提高更为缓慢；第二，农村人口的过快增长造成农村居民负担加重。2004年，中国城市少儿抚养比为19.22%，老年抚养比为12.02%，总负担系数为31.24%；而农村少儿抚养比为30.68%，老年抚养比为12.05%，总负担系数高达42.73%，农村人口的总负担系数比城市人口高出12.49个百分点。<sup>5</sup>第三，城市居民高收入相对较高，其子女少而财产继续趋于集中、增加，而农民收入相对较低，其子女较多而财产继续趋于分散、减少，“因此，这种类型的生育率差别对于财产所有权所产生的持久影响，将加剧不平等的状况”<sup>6</sup>。这也就形成了农村家庭越生越穷、越穷越生的恶性循环。

#### **（五）阻碍农村人口受教育水平的提高，导致农村劳动力素质不高，市场竞争力不强**

随着中国生产资料所有制、就业制度和收入分配制度的改革，劳动力素质的高低已经成为决定劳动者收入水平高低的重要因素。劳动力素质在很大程度上取决于其受教育的程度和水平，而劳动者受教育的程度和水平又是与国家的教育体制和家庭及个人的收入条件密切相关的。由于长期以来国家实行的是城市偏向的教育政策，政府的公共教育支出主要面向城市部门、集中于城市地区，因此，农村居民要想提高劳动力素质必须更多地依靠自己的投入。在农村居民的收入条件非常有限的情况下，农村社会保障制度的缺失，使得农村居民有着强烈的养老、医疗等后顾之忧，这必然导致他们将收入的相当大部分用于医疗及养老储备，而用于教育子女和自身的职业技能培训的支出则相对减少。这必然会阻碍农村劳动力素质的提高，从而使得农村劳动力在劳动力市场竞争中处于劣势，尤其是在高技术、高收入行业和岗位缺乏竞争力，也因此限制了其收入水平的提高。

### **三、推进城乡一体的社会保障制度的建立、缩小城乡居民收入差距的政策建议**

城市偏向的社会保障制度是城乡居民收入差距扩大的重要原因，因此，要缩小城乡居民收入差距就必须尽快改变城市偏向的社会保障制度，逐步建立起城乡一体的社会保障制度。尽管城乡一体的社会保障制度的建立会是一个长期的过程，但我们必须将其作为最终的目标，坚持城乡一体化的政策导向，从实际出发，按照分阶段、分层次、分项目、逐步完善的原则，逐步改变城乡社会保障制度割裂的格局。

#### **（一）应将农民工纳入城市社会保障体系**

---

4

国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司：《中国2000年人口普查资料》（下册），中国统计出版社2002年版。

<sup>5</sup> 国家统计局人口和就业统计司：《中国人口统计年鉴》（2005），北京：中国统计出版社2005年版。

<sup>6</sup> [英]詹姆斯·米德：《效率、公平与产权》，中文版，北京经济学院出版社1992年版，第37页。

越来越多的农村劳动力进入城市，农民工的养老和医疗保障是迫切需要解决的问题。应从城乡衔接的角度出发，对事实上已经长期在城市工作和生活的农民工纳入城市社会保障范围之中。要根据农民工自身的特点、需要和目前的条件，分类分层，循序渐进，逐步解决农民工最需要、最迫切的社会保障问题。第一，要建立工伤保险制度，这是目前所有类型的农民工都迫切需要的。第二，建立医疗保险制度，尤其是大病保险是农民工的现实需要。第三，要建立社会救助制度，使农民工一旦遭遇到意外事件（天灾人祸、失业、合法权益遭到侵犯等）能得到应有的帮助。第四，建立养老保险制度，并根据农民工的特点，分类设计方案。对于在城市已经生活多年，有稳定的职业、固定的收入和住所，只是他们的户口不在城市的农民应视同城镇居民，将他们的养老保险纳入城镇养老保险体系，其养老费的缴纳办法和城镇职工相同；对于流动性比较大，无稳定职业、固定的收入和住所的农民可设计出一种过渡性的方案，实行个人账户模式，其账户可随跨地区流动而转移；对于以务农为主、务工为辅的季节性农民，应纳入农村社会养老保障体系。但对于进城农民应实行土地换保障，允许其用土地经营权转让收入以特定的方式转换为保险费，这样一方面可弥补进城农民保险制度建立的资金短缺问题；另一方面可促使他们能把土地转让出来，以推动土地的集约化经营，提高农业劳动生产率，增加农民收入。需要说明的是，鉴于农民工的高流动性特点，针对农民工的社会保障政策目标应是全国统一的政策。

## （二）加快建立和完善农村社会救助制度

农村社会救助是政府和社会对生活确实有困难的农村居民给予资金或物资帮助，以保障其最基本的生活需要。第一，要尽快建立和完善农村最低生活保障制度，用农村最低生活保障制度替代原有的农村社会救助制度，确保农村贫困人口能得到应有的救助，体现社会公平。第二，准确界定农村最低生活保障的对象。目前，中国农村最低生活保障的对象应包括：因灾因病致贫的家庭；因缺少劳动力造成生活困难的家庭；无劳动能力、无生活来源的鳏寡孤独人员等。第三，合理确定农村最低生活保障的标准。在确定农村最低生活保障的标准时既要考虑到农村贫困人口最低生活需要，又要依据当地的实际水平，以使确定出来的保障标准确能保障保障对象的基本生活。第四，多渠道解决农村最低生活保障的资金来源。农村最低生活保障的资金来源应由各级政府在财政预算中予以保证，市、县、乡三级财政按比例负担，至于各级财政负担的比例，应根据各地的实际情况确定，经济条件好的乡镇财政负担的多一些，经济条件差的市、县多负担一些。鉴于县乡财政存在的困难，中央财政和省级财政应对经济困难县乡给予适当的转移支付。同时还可以借助社会力量，通过发行彩票、开展捐助等活动，多途径筹措农村最低生活保障资金。

## （三）加快建立农村社会医疗保障制度

1. 强化政府对农村合作医疗制度的支持。应将农村合作医疗制度作为一项长期性的农民基本医疗保障制度。政府的大力支持是农村合作医疗发展的根本和前提，笔者认为政府应从以下几个方面给予支持：第一，政策支持。国家应制定统一的农村合作医疗法规，明确农村合作医疗制度的实施办法、管理体制、资金来源、报销比例、报销项目、农村合作医疗制度的监督及相关部门的责任等。各地应根据当地农村经济社会发展的实际情况，再制定相应的农村合作医疗方面具体操作办法和实施细则，以更好地推动当地农村合作医疗事业的发展。第二，经济支持。各级政府要把对农村合作医疗的补贴作为一项重要的财政支出项目，并随经济发展不断提高其比重，保证补贴资金及时足额到位。同时还要明确界定各级财政分

担的比例。

2. 建立健全农村医疗救助制度。因为目前中国农村约3 000万贫困人口, 6 000万低收入人口, 还有几百万五保户家庭, 对于这些低收入群体, 应实行农村医疗救助制度, 资助他们参加农村合作医疗, 或对其大病及大额医疗费用给予补助, 帮助低收入群体解决最基本的医疗保障问题。

#### (四) 建立和完善农村社会养老保险制度

建立多层次的养老保险体系应是中国农村养老保险的现实选择。根据中国国情, 农村养老保险应采取自我养老、家庭养老、社区养老和社会养老相结合的多层次养老保险体系, 这四种养老保险体系相互补充、相互协调, 最终目标应该是, 以社会养老为核心, 以自我养老、家庭养老、社区养老为补充。经济发达地区要加大地方政府的投资力度, 努力推进农村社会养老保险制度的发展, 并随着农村劳动力的转移, 适时与城市养老保险制度进行衔接, 率先建立起城乡一体的社会养老保险制度。在经济落后的地区, 由于农村集体与农民经济水平相对较低, 目前应采取家庭养老、社区养老和社会养老保险相结合的模式, 但应该逐步提高社会化养老水平, 并应随贫困地区的经济发展, 逐步推进农村社会养老保险与城市社会养老保险的衔接, 最终建立起城乡一体的养老社会保险制度。

改变城乡分割的社会保障制度, 建立起城乡一体的社会保障制度是解决城乡居民收入差距问题的必要条件, 农村社会保障制度与城市社会保障制度的对接进程将决定城乡居民收入差距缩小的进程, 因此促进建立城乡一体的社会保障制度必会推动城乡居民收入差距的缩小。

#### 参考文献:

- [1] 赵人伟, 李实, 卡尔·李思勤:《中国居民收入分配再研究: 经济改革和发展中的收入分配》, 中国财政经济出版社1999年版。
- [2] 虞国柱, 王国军:《中国农业保险与农村社会保障制度研究》, 首都经济贸易大学出版社2002年版。
- [3] 杨翠迎:《中国农村社会保障制度研究》, 中国农业出版社2003年版。
- [4] 曾国安:《论工业化过程中导致城乡居民收入差距扩大的自然因素与制度因素》, 载《经济评论》2007年第3期。

## On the Urban-Biased Social Security System and the Income Gap between the Urban and the Rural Residents in China

Zeng Guoan, Hu Jingjing

(Center for Social Security Studies, Economics and Management School, Institute of the Governmental Regulation and Public Economy, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** The formation and enlargement of the income gap between the urban and the rural residents in China are closely related with its urban-biased social security system. The urban-biased social security system is reflected in the mode of social security, the management system of social security, the coverage of social security and the level of social security. The

urban-biased social security system increases the invisible income of urban residents, reduces rural residents' capacity of controlling the poverty caused by disasters, lowers the agricultural labor productivity, restrains the practice of family planning and the enhancing of the qualities of the rural labor force, and therefore, leads to the enlargement of the income gap between the urban and the rural residents. In order to narrow this gap, the government should change the urban-biased social security system, and gradually establish the social security system for the integration of urban and rural areas.

**Key words:** Social Security System; Urban-Biased; Rural-urban disparity