

缩小城乡差别是发展中国家发展的关键战略之一,而缩小城乡居民收入差距是这个发展过程的重要组成部分,是收入分配制度改革的重要内容。由于各种原因,我国城乡之间社会保障制度延续了传统的城乡二元性,农村社会保障制度供给不足,城乡之间社会保障资源严重不平衡,使本来客观存在的城乡差别加载了社会保障制度下城乡收入差距扩大的新问题。研究这个问题有助于完善我国社会保障制度,有助于深化对政府收入再分配的认识,也有助于认识和解决城乡差别这个发展中国家面临的长期课题。整体社会保障制度对城乡收入差距产生怎样的影响?陈宗胜教授及其团队在搜集大量的资料和文献的基础上,对此进行了分析。



社会保障制度对城乡差距的影响

社会保障制度 影响城乡差距的既有研究

随着我国社会保障制度在城镇和农村的建立和发展,社会保障对城乡收入差距的影响引起关注。荣燕(2007)、严斌(2007)认为,我国的社会保障制度城乡并不统一,存在很大差异,理论上的定性分析可以得出社会保障将扩大城乡收入差距的结论,经验分析也显示了社会保障制度对城乡收入差距影响显著。张翼(2010)用转移性收入替代社会保障收入指标,认为转移性收入(主要是社会保障收入)不但没有缩小收入差距,反而使差距进一步扩大。胡宝娣、刘伟和刘新(2011)分析了政府预算中的社会保障支出与城乡收入差距的关系,得出了社会保障扩大城乡收入差距的结论。香伶(2008)认为,我国养老保险制度中存在“累退效应”,是一种逆向收入再分配,农村享用退休金的老年人比例远远低于城镇,且农村老龄化高于城镇,成为城乡差距扩大的重要因素。就城乡最低生活保障制度而言,陈建东、马骁和秦芹(2010)认为,2002—2007年期间,除了2007年,城乡低保救助导致城乡居民收入比率上升,基尼系数扩大。现有文献说明城乡居民收入差距扩大趋势,表明了城乡收入差距在全国居民收入总体差距中的主体作用,并且用生产率、社会差别、经济差别、综合因素等经济发展因素解释了城乡差别扩大的原因。

社会保障制度 影响城乡收入差距的机制

从制度根源的角度,陈宗胜教授将我国

社会保障对城乡居民收入差距的影响归结于两个方面。第一个方面是城镇和农村居民间现存的城乡差别制约社会保障制度,结果是扩大了城乡收入差距;第二个方面是社会保障制度本身呈现城乡二元性,也扩大了城乡收入差距。

(一)现有城乡差别制约社会保障制度的差别

城乡差别是客观存在的。与城镇相比,我国的农村以农业生产为主体,并实行家庭联产承包责任制,社会公共基础设施落后,政府规模小而公共机构少,公共服务薄弱,生产力落后,金融和信用缺乏。社会保障制度(假定这种社会保障制度是城乡一致的)实施之后,一些城乡差别因素会导致社会保障在城乡不同的实施效果,从而导致城乡居民收入差距的扩大。社会保障对于城乡差别的不同反映主要体现在城乡住户对于机关事业单位养老制度的反应上。机关事业单位集中在城镇,相应地,领取养老金和离退休金的居民主要是城镇住户,机关事业单位人员的养老金由政府财政保障,农村住户领取的离退休金必然远远低于城镇住户,导致机关事业单位职工的养老收入大幅度地倾向城镇。农村住户的职工养老金实际很少,这是城乡社会保险的二元性导致的。城乡住户的机关事业单位的离退休金制度则是相同的,离退休工资规模的差别是城乡差别导致的,而不是社会保障城乡二元性导致的。

(二)二元社会保障制度加深了城乡差别

农村的社会保障和城镇的社会保障采取不同的制度,基于不同的法律法规或者政

策文件,农村社会保障水平低,统筹力度小,覆盖面没有保障(因为农村社保自愿参保),是一种城乡二元性的社会保障制度。这种二元性社会保障制度起到了扩大城乡收入差距的作用,主要体现在四个方面:1. 最低生活保障制度的城乡差别。城乡最低生活保障制度分别实施,农村低保救助水平低,成为扩大城乡居民收入差距的因素。2. 社会保险的城乡差别。养老保险收入是居民社会保障收入的主体,而城镇实行企业职工养老保险制度,农村实行新型养老保险,保险水平差异非常之大,导致城乡居民从社会保险获得的养老收入存在很大差异。再加上城乡差别导致的城乡住户领取离退休金的差异,决定了“领取养老金和离退休金”的城乡之间的巨大差异。3. 住房保障的城乡二元性。目前,我国城镇进行较大规模的保障性住房建设,其中廉租房建设基本由政府财政投入,而农村并没有这方面的财政投入。随着农村经济和社会发展,农村居民住房脱离了传统的建造方式,住房建造也需要较大规模的资金,使农村低收入家庭的住房保障严重落后于城镇。4. 农村居民的社会保障倾斜政策。城乡二元性的社会保障制度中向农村倾斜的财政投入有助于缩小城乡收入差距。在社会主义新农村建设和其他“三农”政策的推动下,国家开始重视对农村社会保障建设的财政投入,农村住户社会保障收入中的“扶贫和扶持款”“报销医疗费”是来自于政府财政投入的收入,是这些政策的体现。实施新型农村养老保险和新型合作医疗保险制度都包括政府的财政投入,这是社会保障制度中有利于改变城乡收入差距的因素。

社会保障对城乡收入差距的影响

我国城乡居民收入差距较大,一方面,来自于城乡之间客观存在的差别,比如劳动生产率差别,这是城乡居民收入差距形成的客观方面;另一方面,城乡社会制度因素差别也形成城乡居民收入差距,城乡社会保障制度城乡分治就是典型,导致城乡居民收入差距进一步扩大。我国社会保障制度优先在城镇建立,即使城乡都存在社会保障制度,城镇居民社会保障水平也明显高于农村,不能降低已经客观存在的城乡居民收入差距,反而进一步扩大城乡居民收入差距。社会保障资源总体上是向城镇住户倾斜的,同时也存在一些向农村住户倾斜的社会保障资源(如农户的医疗保险),这些方面会有助于缩小城乡居民收入差距,但是向农村住户倾斜的社会保障资源总体规模比较小,因而并不能扭转客观存在的城乡居民收入差距,社会保障仍然总体上起到了扩大城乡居民收入差距的作用。

多年来,陈宗胜教授一直致力于对城乡收入差距方面的研究,缩小城乡居民收入差距是缩小我国居民收入差距的关键。目前社会保障总体来说扩大了我国的城乡收入差距,这就需要改变社会保障当前的逆调节作用,逐步加大社会保障资源向农村的倾斜力度,建立城乡统一的社会保障制度,更好发挥社会保障制度缩小居民收入差距的作用。

(本文摘自《中国居民收入分配通论》第二十四章 南开大学朱琳整理)

