

[文章编号]1009-3729(2012)01-0018-04

加强农村社会保障制度建设 扭转城乡收入分配差距

刘雪桃¹, 徐婧²

(1. 西北师范大学 政法学院, 甘肃 兰州 730070;

2. 中共甘肃省委党校 经济学教研部, 甘肃 兰州 730070)

[摘要]改革开放以来,我国城乡居民的生活水平大幅度提高,与此同时,城乡收入差距也逐年扩大。作为我国社会保障体系重要组成部分的农村社会保障制度对调节我国城乡收入分配差距起着重要的作用。但我国农村社会保障资金投入不足、社保水平低、资金管理水平低等问题影响了农村社会保障制度对收入差距的调节。应确立农村社会保障制度的法律地位,完善农村基本社会保障项目,拓宽农村社会保障筹资渠道,建立健全农村社会保障管理体系,通过加强农村社会保障制度建设扭转城乡收入分配差距。

[关键词]城乡收入差距;农村社会保障制度;农村医疗;农村养老

[中图分类号]F840.61

[文献标志码]A

改革开放以来,我国的国内生产总值(GDP)以年均高于9%的增长率创造了世界经济奇迹。2010年我国GDP为397 983亿元,年增长10.3%,增速比2009年快1.1个百分点。在我国经济高速增长的过程中,人民的生活水平普遍提高,但收入差距呈现出不断扩大的趋势,这种差距主要表现在城乡居民收入差距、地区间收入差距、行业间收入差距等方面。其中最引人关注的是城乡居民收入差距的不断扩大。改革开放30多年来,我国城乡收入差距经历了一个复杂的变动过程,这一变动大体符合库兹涅茨假说所描述的倒U曲线。1978—1984年,我国城乡收入分配差距逐渐缩小,城镇人均收入与农村人均收入比由1978年的2.75:1降到1984年的1.54:1;1984年末,随着城市经济体制改革的推进,城乡居民人均收入差距明显拉大,从1985年的1.86:1快速增至1994年的2.86:1;

1992—1997年,城乡人均收入差距经历了一个倒U型的变化过程,城乡人均收入差距从1992年的2.58:1上升为1994年的2.86:1,到1997年降为2.47:1;1998年以来,城乡居民收入差距逐年扩大,1998年为2.50:1,2003年为3.23:1,2010年又扩大至3.32:1。^[1]城乡收入差距的逐年拉大不仅影响我国经济的健康、可持续发展,而且会危及社会的稳定,影响我国社会主义和谐社会的构建。如何扭转城乡收入差距已成为一个迫在眉睫的问题。

农村社会保障制度作为我国社会保障体系的重要组成部分,对调节城乡居民收入再分配有着重要的作用。但我国城乡二元经济结构的存在严重影响农村社会保障对城乡收入分配的调节。李智^[2]通过对社会保障与城乡收入差距的长期均衡和短期波动方程的分析,得出社会保障支出的增加扩大了城乡之间居民收入差距的结论;何立新等^[3]

[收稿日期]2011-09-20

[作者简介]刘雪桃(1986—),女,甘肃省会宁县人,西北师范大学硕士研究生,主要研究方向:社会主义市场经济理论与实践。

通过调查城镇居民住户得出中国城镇社会保障制度缩小了个人收入差距,但这种缩小作用较以前有所下降的结论;杨翠迎^[4]认为,中国的社会保障制度生成于计划经济体制,且与社会生产系统紧密结合,在社会保障模式、管理体制及保障水平等方面存在着巨大的城乡差异,无法在城乡之间发挥再分配的调节作用。学者们虽然认为社会保障制度可以缩小城乡收入分配差距,但未明确指出真正对城乡收入分配起调节作用的是农村社会保障制度。所以,本文从建立健全农村社会保障制度出发,提出扭转城乡收入分配差距的建议。

一、城乡收入分配的调节器——农村社会保障制度

“分配是民生之源,保障是民生之安”,社会保障制度是国家收入分配的调节器,建立健全社会保障制度是为了调节收入分配差距,保护社会成员的基本生存权,实现社会意义上的收入分配公平,使社会关系处于稳定和谐的状态。马克思在阐述社会总产品分配理论时提出,社会保障基金是通过国民收入的分配与再分配建立的。他在《哥达纲领批判》一书中指出,为了发展社会生产,社会总产品在分配给社会成员之前必须进行三项扣除“第一,用来补偿消费掉的生产资料部分;第二,用来扩大生产的追加部分;第三,用来应付不幸事故,自然灾害等后备基金或保险基金。”^[5]扣除之后的剩余可用作消费,但在将其分配给个人之前还必须从中扣除“第一,和生产没有关系的一般管理费用;第二,用来满足社会共同需要的部分,如学校、保健设施等;第三,为丧失劳动能力的人等等设立的基金,总之,就是现在属于所谓官办济贫事业的部分。”^[5]同时马克思认为,社会总产品经过分配和再分配,最终形成补偿基金、消费基金和积累基金,是社会发展的必要条件。马克思主义分配理论从产品分配的扣除出发,将产品分配进行两次扣除,分别满足生产正常进行的需要和社会稳定的需要。从马克思关于社会产品分配的基本原理可以看出,社会保障基金是社会总产品的一种扣除,需要通过国民收入的分配和再分配来建立;社会主义社会必须建立社会保障制度。这一思想是社会主义国家社会保障制度建立的理论基础。

为实现国民收入的合理分配,国家通过社会保障制度,为一部分特殊的社会成员提供基本物质生活需要,以实现社会意义上的国民收入分配的公平性,发挥其在积累、消费和社会再生产过程中的调节器作用。作为我国社会保障体系的重要组成部分,农村社会保障制度对我国城乡收入分配起着重要的调节作用,是缩小城乡收入分配差距的重要调节器。与农村社会保障制度相比,我国城镇社会保障制度建立较早也比较完善。医疗保险、养老保险、住房公积金、最低生活保障等措施为城镇居民解决了后顾之忧,促进了城镇经济的快速发展,增加了城镇居民的收入。而我国农村的社会保障事业起步晚且水平低,未能为农村居民的发展提供必要的生活保障。农村居民收入的大部分用于治疗疾病、储备养老和基本生活,用于消费和社会再生产的较少,因而严重阻碍了农村经济的发展。有关资料显示,2004年,我国城镇居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的3.21倍。如果再加上城镇居民享受的公费医疗、失业保险及各种补贴和福利,城乡居民实际收入之比则高达5:1甚至6:1。城乡经济发展的失衡使得农村居民生活水平低于城镇居民,这不利于社会主义和谐社会建设。建立健全农村社会保障制度,使农村居民老有所依、病有钱治、最低生活有保障,农村居民就会把收入用于社会再生产和消费,这样才能刺激农村经济的发展,使农民增收,从而缩小城乡居民的收入差距。

二、制约我国农村社会保障制度发挥调节城乡收入分配作用的因素

我国虽然在完善社会保障方面做了大量工作,但农村社会保障制度仍然不健全,致使社会保障系统未能有效地发挥作用。因此,应分析我国在建立健全社会保障制度时出现的问题,查漏补缺,完善农村社会保障制度,缩小城乡收入差距,促进城乡居民收入分配公平化。

1. 农村社会保障资金投入不足

我国社会保障资金的投入长期以来重城市轻农村。国家财政对农村基本社会保障投入少是造成农村社会保障资金不足的主要原因。农村社会保障资金的构成通常是个人的、集体的、国家的各投入一部分,其中国家的投入占最大的比例。但目前国家

对农村社会保障的财政投入没有随着经济发展而增加,反而下降了。比如在医疗卫生事业方面,国家财政投于农村健康保障的补助费从1979年1亿元,下降为1992年的3500万元,农民人均不足4分钱;城镇和农村人均卫生费用的绝对差距自1990年以来也不断扩大,由1990年的相差120元增加到2002年的相差664元,国家对农村社会保障的投资仅为城市的1/30。

2. 农村社会保障水平低

我国的经济体制改革是梯次推进的,改革的重点首先放在了城市,城市的发展速度很快,其养老、医疗、失业、低保等社会保障制度趋于完善。而我农村社会保障体系建设远远滞后于城市。1950年代我国就开始建立农村合作医疗体制,但到1970年代末,由于农村合作社体制逐步解体,村内的公共卫生机构随之瓦解。自此我国农村的公共医疗机制基本上呈现真空状态,直至2003年全国部分县(市)开始试点新型农村合作医疗制度,2010年实现基本全覆盖。我国农村养老保险制度始于1980年代,1992年在广大农村开始实施,1998年到达高峰期后养老保险参保人数开始下降,农村养老保险制度陷入困境。为了促进农村社会养老保险工作顺利发展,2009年国家开展新型农村养老保险试点工作,预计到2020年基本实现对农村适龄居民的全覆盖。

从社会保障资金水平来看,我国农村社会养老保险金以个人缴纳为主、集体补助为辅,国家给予一定的扶持,但新型农村养老保险投保大部分还是选择了100元/年的最低档次;我国农村新型合作医疗中,大多采用的是人均负担10元的缴费制度,最低保障金主要来源于乡镇企业的支持。2001年,我国城市人均社会保障支出占人均GDP的比重为15%,已经达到某些发达国家1970年代的社会保障水平,而农村只有0.18%,城市人均享受的社会保障费用支出是农村的90倍之多。

3. 农村社会保障基金管理水平低

我国城市的社会保障基金是由中央政府通过人力资源和社会保障部统一管理的。农村社会保障制度起步晚、发展缓慢,尚未建立起专业高效的管理机构,社会保障基金则是城乡分割、条块分割、多头管理:部分地区在国有企业工作的农村职工的

社会保障统一归社保部门管理,医疗保障归卫生部门和劳动者所在的单位或乡村集体共同管理,农村养老和优抚救济归民政部门管理。一些地方的乡村或乡镇企业也制定了社会保障办法和规定,但由于这些部门所处的地位和利益关系不同,在社会保障的管理和决策上经常发生冲突,再加上缺乏有效监督,使本来就不顺的管理体制更加混乱。^[6]

三、建立健全农村社会保障制度,调节城乡收入分配差距

在社会主义市场经济条件下,我国实行按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度,允许生产要素按贡献参与分配,某种程度上体现了分配过程和分配规则的公平,但不能充分保证分配起点和分配结果的公平。为了实现共同富裕的目标,政府在再分配时应通过各种方式调节收入分配、缩小收入分配差距。笔者从建立健全农村社会保障制度出发,提出几点缩小城乡收入差距的政策性建议。

1. 确立农村社会保障制度的法律地位

政府应该制定各项法规和政策,对建立健全农村社会保障制度加以规范和引导。我国农村的各项基本保障制度虽然建立比较早,但一直存在法律地位缺失的问题,并且政策缺乏连贯性。如2009年以前,农村社会养老保险制度依据1992年1月颁布的《县级农村社会基本养老保险基本方案》、1995年10月19日颁布实施的国务院办公厅转发民政部的《关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》和一些相关文件内容;2009年开始实行新型农村养老保险时,依据国务院办公厅发布的《国务院关于开展新型农村养老保险试点的指导意见》。严格意义上来说,相关文件和相关领导人讲话对农村养老工作都具有指导性和原则性,但不能作为制度依据,各地农村社会保障在实践中仍存在许多困惑。因此,应尽早确立农村社会保障制度的法律地位,以使各项农村社会保障实践有法可依。

2. 完善农村基本社会保障项目

(1) 农村医疗卫生方面。应加快推进新型农村合作医疗和农村医疗救助制度建设,逐步提高农村合作医疗筹资水平,加大农村医疗救助力度。应深化农村医疗卫生体制改革,增加农村卫生投入,努力解决农民“看病难、看病贵”的问题,提高农民

健康水平。应进一步强化政府管理服务职能,逐步健全农村公共卫生经费保障机制,加强农村卫生医疗设施建设,不断提高农村公共卫生服务水平和突发公共卫生事件应急能力。

(2) 农村最低生活保障方面。应以农村低保制度为重点,建立健全农村社会救助体系,并在全国范围内建立起规范的农村最低生活保障制度,切实保障农村困难居民的基本生活;中央财政应对困难地区开展这项工作给予更多的支持。

(3) 农村社会养老保障方面。探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度和社会性的农村养老机制,使得农村居民老有所养、老有所依,为农村居民解决后顾之忧。

(4) “五保户”方面。结合农村税费改革,建立稳定的筹资机制,保障农村“五保户”的基本生活。

3. 拓宽农村社会保障筹资渠道

首先,应加大国家财政对农村社会保障制度建设的投入。在市场经济条件下,政府有责任为农民提供各种公共产品,特别是在农村医疗、养老、最低生活保障方面,国家应加大财政投入力度,通过财政补贴发挥政府在资金筹集中的支持和引导作用;应减免农村社会保障管理费用,改由政府财政负担;对农村社会保障基金采取让税政策,建立风险基金。其次,拓宽农民收入渠道,增加农民收入。我国现行农村医疗保险制度和农村养老保险制度,都是个人、集体和国家三方出资。只有增加农民收入,提高农民的投保档次,才能提高农民受益时的保障水平。再次,提高农民工在初次分配中的工资收入,推动农民工工伤保险和大病保障机制,为农民工提供必要的社会保障。^[7]同时,还应解决好城镇化过程中失地少地农民的社会保障问题,积极引导失地少地农民进入其他产业,增加自身收入。最后,应推进社会福利事业发展,促使慈善机构等社会组织在农村社会保障筹资中发挥更大的作用。

此外,政府应通过税收优惠等措施促进集体、村(居)民自治组织、社会团体、个人和外资以多种形式捐助或兴办新的农村社会福利事业。

4. 建立健全农村社会保障管理体系

当前,农村社会保障制度安排尚不成熟,相关的行政管理体制建设和公共服务必然存在滞后问题。鉴于此,需要建立一个事权划分清晰、责任明确规范的农村社会保障管理体系,明确政府和市场各自在农村社会保障方面的责任,政府切实按照“低水平、广覆盖”的原则,为农村社会成员提供基本生活、基本医疗和基本养老保障;同时,充分发挥市场机制的作用,通过农村社会保障基金投资实现较高水平的保障。应明确划分政府各部门之间在社会保障领域的财权事权,充分发挥各级政府特别是地方政府在促进社会保障事业发展中的作用。各部门在农村社会保障事务中权责分明,不仅能有效地保障农村居民的基本生活,同时更有助于调节不断扩大的城乡收入分配差距。

[参 考 文 献]

- [1] 收入分配研究课题组. 我国收入分配差距的趋势和对策分析[J]. 上海财经大学学报, 2003(1): 36.
- [2] 李智. 社会保障支出对城乡居民收入差距的影响[J]. 当代经济, 2011(10): 37.
- [3] 何立新, 佐藤宏. 不同视角下的中国城镇社会保障制度与收入再分配——基于年度收入和终身收入的经验分析[J]. 世界经济文汇, 2008(5): 45.
- [4] 杨翠迎. 中国社会保障制度的差异及统筹改革思路[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2004(3): 12.
- [5] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[C]. 北京: 人民出版社, 1972: 9.
- [6] 苏兴仁, 王明中, 况梅. 对完善我国社会保障制度的思考[J]. 商业现代化, 2006(24): 347.
- [7] 杨强. 中国个人收入的公平分配[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 344 - 355.