

# 缩小城乡差距应发挥再分配的功能

郭建华 (濮阳职业技术学院政法系, 河南濮阳 457000)

**摘要** 我国的城乡差距引起了社会多方面的关注, 但对于再分配在导致城乡差距中的作用却关注不够。我国目前的城乡差距, 虽是初次分配造成的, 再分配却进一步扩大了这种差距。所以应调整再分配政策, 发挥再分配实现社会公平的作用, 缩小城乡差距, 构建社会主义和谐社会。

**关键词** 城乡差距; 再分配

中图分类号 F30 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)19-05887-02

## 1 城乡差距已成为我国突出的社会问题

以1958年全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国户口登记条例》为基础, 一系列相关政策和措施共同构建起了我国独特的二元户籍制度体系, 由此形成了城市与农村2个相互独立、隔绝、封闭的社会群体。建国后, 为保证工业尤其是重工业优先发展战略的实施, 国家采取“挖农补工”的办法, 人为实行工农业产品不等价交换, 以“剪刀差”的形式从农村源源不断地吸取巨额资金以支持工业和城市的发展。据测算, 1954~1978年, 国家通过“剪刀差”从农民手中获取了5100亿元的巨额资金<sup>[1]</sup>。1978~1991年, “剪刀差”累计达12329.5亿元, 相当于同期农业生产总值的22%。进入20世纪90年代, “剪刀差”呈不断扩大的趋势<sup>[2]</sup>。这种以国家权力为后盾实行的工农产品不等价交换, 使广大农民付出了惨重的代价, 由此也造成了城乡差距。改革开放以来, 我国虽坚持了以共同富裕为目标的价值取向, 但在路径选择上采取允许和鼓励一部分人先富起来的模式。受多种因素的制约, 农民收入增长缓慢, 导致改革开放以来我国城乡差距进一步扩大(表1、2)。

表1 2002~2006年我国城乡居民收入、增长速度及差距状况

年份	城镇居民人均可支配收入 元	城镇居民人均可支配收入增长速度 %	农村居民人均纯收入 元	农村居民人均纯收入增长速度 %	城乡居民人均收入 差额 元	城乡居民人均收入比
2002	7 703	13.4	2 476	4.8	5 227	3.11 1
2003	8 472	9.0	2 622	4.3	5 850	3.23 1
2004	9 422	7.7	2 936	6.8	6 486	3.21 1
2005	10 493	9.6	3 255	6.2	7 238	3.22 1
2006	11 759	10.4	3 587	7.4	8 172	3.28 1

注: 数据来源于《中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报》。

表2 我国城乡居民总量金融资产与人均金融资产的比较<sup>[3]</sup>

年份	居民总量金融资产			金融资产总量构成 %		居民人均金融资产		
	城市 亿元	农村 亿元	总量比	城市	农村	城市 元	农村 元	人均比
1980	542	258	2.1	68.8	32.2	305	32	9.5
1985	2 745	1 140	2.4	70.7	29.3	1 276	135	9.5
1990	9 519	3 387	2.8	73.8	26.2	3 113	405	7.7
1995	37 711	9 159	4.1	80.5	19.5	12 617	1 003	12.6
2000	83 847	20 746	4.0	80.2	19.8	24 828	2 235	11.1

城乡差距过大已成为我国突出的社会问题, 产生了一定的负面影响。它制约了社会有效需求的增长, 妨碍了经济的持续发展, 造成人们价值观的扭曲, 使惟利是图的思想蔓延、

社会犯罪现象增加, 从而影响社会稳定。

## 2 再分配进一步扩大我国城乡差距

收入分配包括初次分配和再分配两个环节。在市场经济条件下, 初次分配主要由市场机制发挥主导作用, 坚持效率优先的原则, 因此, 不可避免地会产生收入差距。再分配是以政府为主导而进行的二次分配, 是在社会收入初次分配的基础上所进行的一种宏观调节。其主要职能和目标就是合理调节收入差距, 弥补社会公平的“市场失灵”, 实现社会公平, 维护经济平稳发展和社会稳定。改革开放以来, 我国坚持了以市场经济为目标的价值取向, 社会主义市场经济体系已初步完善。在保证效率的前提下, 单纯依靠市场机制并不能保证收入分配的公平, 也可能出现收入分配的贫富悬殊。但是, 再分配却进一步扩大了我国目前的城乡收入差距。

### 2.1 税收的逆向调节扩大了城乡差距

**2.1.1 农村居民的税务负担高于城市居民。** 税收是国家财政收入的主要来源。税收的主要对象应该是高收入群体, 通过税收和转移支付起到“抽肥补瘦”的作用。虽然我国农民收入远低于市民, 但其税务负担却高于市民。据统计, 1990~2000年, 我国从农民那里征缴的各种税收总额由87.9亿元迅速增加至465.3亿元; 农民人均税额高达146元, 而城镇居民的人均税务负担仅为37元。在城镇居民收入已是农民实际收入数倍的情况下, 农民缴纳的税额却是城镇居民的4倍<sup>[4]</sup>。由此可见, 我国税收并没有起到“抽肥补瘦”的作用, 而是一种“逆向再分配”。

**2.1.2 个人所得税未实现开征目的。** 市场本身不能有效解决收入分配不公, 只能依赖于政府的宏观调控。政府调控在很大程度上依靠税收政策, 而税收政策体系中起主要作用的是个人所得税。我国开征个人所得税的目的主要是通过对收入较高者征税, 对中低收入者少征或不征, 从而把居民收入差距控制在合理范围内。通过税收对收入分配进行调节, 这在西方国家得到了一定证实。如, 被称为“福利国家”的瑞典, 1985年年薪最高的110位大中型企业家和银行家的平均年薪与普通工人税前相差12.7倍, 但税后相差只有5倍; 英国在1994~1995年纳税年度中, 1%的最低收入者与1%的最高收入者税前收入差距为18.5倍, 但税后缩小到13.2倍<sup>[5]</sup>。2003年, 我国税收收入的构成是: 流转税占56.27%, 所得税占21.67%, 其中个人所得税只占7.08%, 财产税、遗产税、赠与税等尚未开征。由于我国个人所得税所占比重太低, 所以这种税制实际上难以起到调控收入差距的作用。

**2.2 转移支付扩大了城乡差距** 通过财政渠道的转移支付是指政府把收入从一个人或一个组织转移到另一个人或另

作者简介 郭建华(1968-), 男, 河南濮阳人, 讲师, 从事政治与法律方面的研究。

收稿日期 2007-03-23

一个组织,并没有相应的产品或劳务交换的发生。我国目前的社会保障、义务教育等经费主要来源于转移支付。通过转移支付,可以提高低收入人群的收入,实现社会公平。但通过对我国转移支付的分析可以发现,我国的转移支付不仅没有实现缩小城乡差距的作用,反而扩大了城乡差距(表3)。

表3 转移支付对我国城乡居民收入差距的贡献<sup>[6]</sup>

年份	不含转移支付的 城乡居民差别指数	包含转移支付的 城乡居民差别指数	转移支付对城乡居民 差别指数的贡献率 %
1993	2.44	2.79	12.5
1994	2.29	2.70	15.2
1995	2.33	2.71	14.0
1996	2.16	2.51	13.9
1997	2.09	2.47	15.4
1998	2.10	2.51	16.3
1999	2.18	2.65	17.7
2000	2.26	2.79	19.0
2001	2.28	2.90	21.4
2002	2.40	3.11	22.8

### 3 调整再分配政策,缩小城乡差距

**3.1 提高我国宏观税负和政府的再分配能力** 通过提高我国宏观税负,增加税收,提高政府的再分配能力,为实现社会公平提供财力支持。宏观税负,指税收收入占GDP的比重,这个指标可以说明一国税收负担的轻重。尽管1994年以后我国宏观税负持续提高,但目前宏观税负总体水平与世界相关国家比较仍然偏低。我国宏观税负在2005年达到最高水平16.18%,这个水平比2000年以后工业国家30%左右的平均税负水平约低14个百分点;与发展中国家2002年的平均宏观税负相比,2004年我国宏观税负约低4个百分点<sup>[7]</sup>。这说明我国税收水平还有相当大的提高空间。

**3.2 加大政府财政支出中满足公共需求的比例** 为了改变我国经济落后的局面,提高人民生活水平,我国政府一直把经济建设作为工作中心。在财政支出方面则表现为把大量的财政投入到经济建设中,而用于满足公共需求的财政不足。2003年,我国投入经济建设的财政达7410.87亿元,占整个财政支出的30.1%<sup>[8]</sup>,远高于在教育、文化、卫生、社会保障等方面的支出。所以,政府应逐步减少国家财政对经济建设的投入。这样既能为市场主体提供更广阔的发展空间,又可以将更多的资金用于教育、卫生和社会保障,实现财政支出由促进经济发展向公共财政转变,从而实现社会公平。

**3.3 增加对农业的财政补贴** 基于农业在整个国民经济中的基础地位,现代各国为稳定农业生产,增加农民收入,大多对农业采取补贴措施。我国也应采取措施加大财政对农业的补贴力度。根据我国加入WTO的协议,政府对农业的补贴可达到农业总产值的8.5%。按2000年我国的农业总产值计算,政府对农业的补贴可达到1208亿元,但实际上补贴不足300亿元<sup>[9]</sup>。所以,政府应采取措施,增加对农业的财政补贴,以增加农民收入,缩小城乡差距。

**3.4 加大对农村教育的财政支持力度** 有研究表明,个人受教育程度和经济收入呈正相关关系。自2007年始,我国全部免除农村义务教育阶段的学杂费,为农村孩子接受义务教

育提供了保障。但在高等教育大众化的今天,义务教育并不能彻底改变农村劳动力在竞争中的不利地位。由于我国就业政策的转变,大学扩招,导致大学毕业生就业困难。很多农村大学毕业生不能就业,农村家庭在支付了巨额学费后没有得到回报,因学致贫的实例很多。所以,我国对农村教育的支持应向后延伸,对于在高中阶段和大学阶段就学的农村学生也应实施财政补贴政策,完善大学毕业生就业的体系,从根本上改变农村教育的落后现状。

**3.5 建立和完善农村社会保障制度** 完善的社会保障体系既是建立完善的社会主义市场经济体制的基础,又是缩小城乡收入分配差距的必要条件。目前我国城镇的社会保障体系已基本完善,在养老、医疗等方面为城镇居民提供了较好的保障。而我国在农村推行的以家庭保障为核心的社会保障体系,无论是保障水平还是保障范围都大大低于城镇。基于目前医疗价格高、看病贵的现状和我国已进入老龄社会的现实,政府应将建立农村医疗保障体系和养老保障体系作为重点,并且尽快将农村60岁以上的老年人口纳入社会保障体系。

**3.6 完善农村基础设施** 目前我国城市的基础设施由财政投入,而农村的基础设施则由农民自筹,从而加重了农民负担。所以,我国政府应改变农村基础设施的投入渠道,由国家投入农村基础设施建设,为农村发展奠定基础。

**3.7 减轻农民的税务负担** 在城镇居民收入已是农民实际收入数倍的情况下,农民缴纳的税额反是城镇居民的4倍,加之农村的各种乱收费现象,使农民不堪重负。所以,应加大农村税费改革力度,切实减轻农民负担。2004年“两会”和中央农村工作会议决定从2005年起,除烟叶税外,取消农业特产税,逐步降低农业税税率,平均每年降低1%以上,5年内取消农业税。到2009年,如果减免农民的所有税费,仅此一项他们的人均收入将增加5.4%,他们与城镇居民之间的收入差距将缩小13%。

**3.8 加大农村扶贫力度** 对于农村贫困人群,在扶贫战略上要做出适当调整。通过对贫困群体进行甄别、细分,可分出具有劳动能力和丧失劳动能力2类。对具有劳动能力的贫困人口,采取开发式扶贫方式,通过资金、技术、项目扶持,帮助其走向良性发展的轨道;对丧失劳动能力的贫困人口,应考虑采取最低限度的救济式扶贫的办法,首先解决其温饱问题,然后逐步提高其生活水平。

#### 参考文献

- [1] 侯石安. 国家与农民“取”与“予”的关系研究[J]. 农业经济问题, 2000(6): 49-54.
- [2] 雷宁志. 理论偏差——农民负担根源探析[J]. 农业经济问题, 1994(1): 38-40.
- [3] “中国改革与发展报告”专家组. 中国财富报告——转型期要素分配与收入分配[M]. 上海: 上海远东出版社, 2002: 183-184.
- [4] 姚秀兰. 论中国户籍制度的演变与改革[J]. 法学, 2004(5): 45-54.
- [5] 张加强. 试论完善个人所得税制和税制重构[J]. 经济体制改革, 2005(2): 98-101.
- [6] 丛永强. 城乡差别——基于转移支付影响的分析[J]. 理论界, 2005(4): 104-105.
- [7] 国家税务总局计划统计司. 我国宏观税负分析[EB/OL]. [2007-03-14] <http://www.chinatax.gov.cn/n480462/n480483/n480645/1010763.htm>.
- [8] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2004: 298.
- [9] 张冬梅, 刘国华. 缩小城乡居民收入差距路径与对策[J]. 经济与管理研究, 2003(6): 12-16.