

财政转移性支付的城乡差异分析

——以河北省为例

王晓慧

(武汉大学 社会保障研究中心,湖北 武汉 430072)

摘要:居民转移性收入在一定程度上反映社会保障水平。社会保障作为一项国民收入再分配的经济制度,目标之一是促进社会公平。然而分析结果显示,河北省财政转移性支出有着明显的城市偏向,不仅没能实现缩小城乡贫富差距、促进社会公平的目标,反而扩大了城乡居民收入差距,其原因有:与城镇相比,农村的社会保障项目少且保障水平低;社会保障资金不公平的筹资方式和分级负担的财政制度;长期以来的城乡二元经济结构。实现缩小城乡收入差距、促进社会公平的目标,财政转移性支出应通过增加农村的财政社会保障投入、逐步实现城乡社会保障一体化、重视农村农业的发展等途径实现城乡均等化。

关键词:财政转移性支出;城乡差异;城乡居民的转移性收入;社会保障;社会公平

中图分类号:F812.45

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2016)06-0057-07

公平正义是中国特色社会主义的内在要求,在经济不断发展的同时,注重城乡、区域协调发展,缩小贫富差距,让广大群众共享社会发展成果,实现共同富裕是我国社会发展的根本目标。近些年,随着社会保障制度的不断完善,“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”、“推进城乡公共服务均衡发展”和“完善统筹城乡的社会公共服务体系”等进入了大众视野。2015年十八届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》和《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》,两者都强调了协调发展的理念,指出要推动城乡协调发展,健全城乡发展一体化体制机制,促进城乡公共资源均衡配置。

所谓财政转移性支付城乡结构,是指财政总支出中转移性支出在城镇和农村之间的分配情况。社会保障作为一项国民收入再分配的经济制度,肩负着维护社会安定、促进社会公平、推动社会文明进步的重任,而居民转移性收入在一定程度上反映社会保障水平。然而长期以来,在城乡二元结构之下,我国转移性支出的城市偏向饱受诟病。这种不均衡的财政支出结构不仅没能实现社会保障促进社会公平的目标,反而有扩大了城乡收入差距的嫌疑,与构建社会主义和谐社会的要求格格不入。在此背景下,研究财政转移性支出城乡差异就十分有必要。本文以河北省为例,在财政转移性支出相关研究的基础上,用数据阐释河北省城乡间财政转移性支出的差异及其影响,剖析造成这一差异的原因。

一、相关文献综述

随着我国社会保障制度的建立与完善,对财政转移性支出的研究日益增多,目前的研究可分为三类。转移性支出结构方面,王延中、龙玉其指出改革开放以来我国政府社会保障方面的财政支出兼顾基本生活保障与发展型保障,规模不断增长,且快于教育卫生事业投入经费的增长,促进了社会保险制度从现收现付制向部分积累制的转变^①。高乐坤、杨芷晴分析了城镇化对社会保障财政支出结构的影响,指

收稿日期:2016-07-12

作者简介:王晓慧(1992-),女,河北邯郸人,硕士研究生,主要研究方向为农村社会保障。

出在 1998—2010 年城镇化期间,机关事业单位离退休补助比例下降,医疗补助和就业扶助比例有明显提升^[2]。陈成指出财政转移性支出虽呈上涨趋势但总体水平仍较低,财政转移性支出有地区差距和明显的城市偏向^[3]。李凤月、张忠任测算了转移性支出中的中央和地方关系及总体差异水平,认为总体差异主要由区域间差异造成,原因在于社会保障财政责任由地方政府负担^[4]。具体到城乡社会保障投入方面,黄英君、郑军指出城乡社会保障体系二元化,城乡社会保障项目、覆盖面、待遇水平、筹资方式和运行机制都有明显差距,制度的公平性、有效性、可持续性和衔接性都受到质疑^[5]。成新轩、侯兰晶比较了城乡转移性支出总额、人均转移性支出和城乡养老保险、医疗保险和最低社会保障待遇水平,指出城乡所享有的转移性支出严重失衡^[6]。徐倩、李放通过对 1998—2010 年的统计数据得出我国人均财政转移性支出、社会保障占财政支出的比例与我国的城乡差距正相关,而且随着财政转移性支出的城镇偏好程度上升,城乡差距也将显著扩大^[7]。城乡社会保障一体化方面,安徽省财政厅课题组、陈先森等认为城乡之间的低保水平存在较大差异加剧了城乡之间保障范围和水平的差距,认为远期应探索建立城乡一体化的最低生活保障制度,做到有差别的统一^[8]。白小平认为在我国现在的经济社会条件下,城乡社会保障统筹一体化不是所有社会保障项目条件一体化,而是允许合理限度内差距的有限一体化^[9]。

通过对国内已有研究现状的分析,我们可以看到目前研究有以下不足:第一,多数研究者将财政转移性支出城乡结构作为分析财政转移性支出地区差异的一小部分进行简单介绍,专门研究财政转移性支出城乡结构很少。第二,对城乡社会保障结构的研究局限在制度层面,实证研究不多,且未具体到一个地区。第三,对财政转移性支出城乡结构不均衡的影响和原因鲜有提及。本文针对以往研究的不足,选取河北省,用居民转移性收入的数据分析财政转移性支出城乡差异及其影响,并剖析造成这一差异的原因,试图为优化河北省财政转移性支出城乡结构提供参考。

二、数据分析

1. 居民转移性收入变量

河北省每年公布的财政转移性支出数据(这里与财政支出项目中社会保障与就业项目不作区分,下同)显示,我国社会保障财政投入逐年增加,但其占地方财政总支出比重呈下降趋势,从 2007 年的 27.90% 下降到 2013 年的 11.89%,如图 1,说明转移性支出增长率低于财政总支出的增长率。

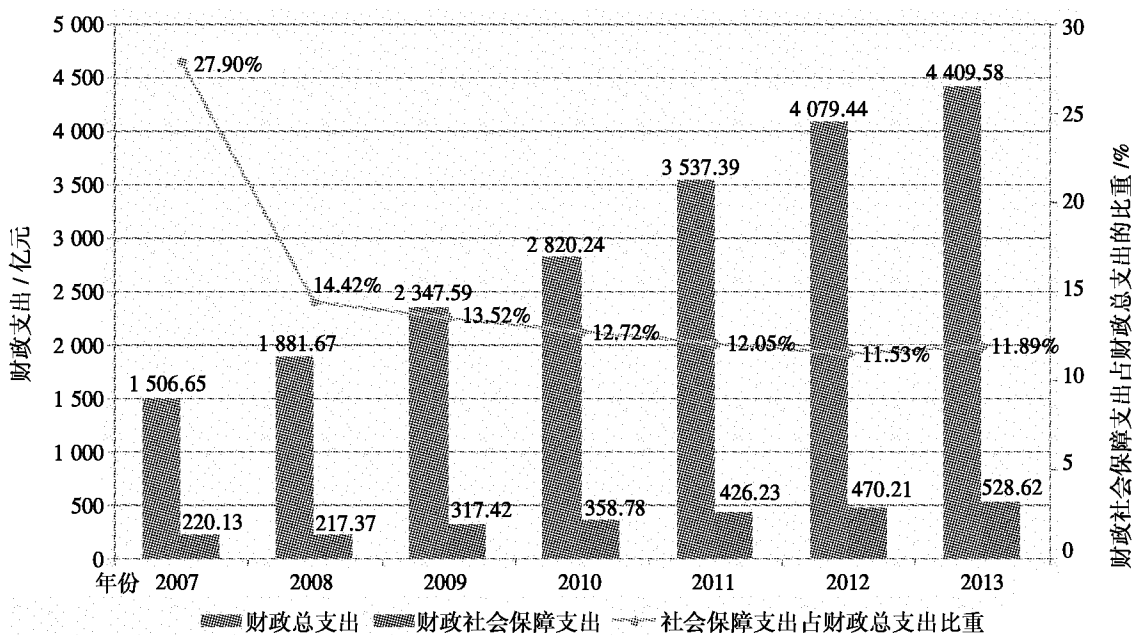


图 1 河北省财政总支出与财政转移性支出

注:数据来源于历年《中国统计年鉴》,下文若无特殊说明,图表所用数据均来源于《中国统计年鉴》。

河北省官方公布的财政转移性支出数据并没有区分城乡,其原因可能有转移性支出的一些项目不易区分出其中的城乡比例,比如对社会保险的补助、自然灾害救助等。根据《中国统计年鉴》对收入的分类,居民收入由工资性收入、家庭经营收入、财产性收入和转移性收入四部分组成,而政府发放的养老金或离退休金以及各种救济金是转移性收入的重要组成部分,在一定程度上反映着社会保障水平。根据河北省若干年份的统计年鉴数据可知,仅离退休金一项所占居民转移性收入80%以上,如表1,即养老金或离退休金是居民转移性收入的重要组成部分。虽然城乡居民转移性收入与政府的转移性支出的概念有出入,但从《中国统计年鉴》上的人均转移性收入数据来看,政府转移支付部分居主导地位。因此采用城乡居民的转移性收入作为城乡转移性支出的代理变量分析。

表1 河北省养老金或离退休金占居民人均转移性收入比例

项目	2000年	2005年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
城镇居民人均转移性收入/元	1 292.32	2 508.96	3 946.39	4 674.23	5 400.43	5 750.43	6 148.95	4 481.85
养老金或离退休金/元	1 100.38	2 188.22	3 526.81	4 287.85	4 886.67	4 944.46	5 525.30	4 969.20
养老金或离退休金占转移性收入的比重/%	85.15	87.22	89.37	91.73	90.49	85.98	89.86	110.87

2. 城乡居民收入差异分析

采用城乡居民转移性收入这一代理变量后,对比河北省财政转移性支出的城乡差异就转化成了对比城乡居民的转移性收入,计算三个指标:农村人均转移性收入、城镇转移性收入、城乡人均转移性收入占纯收入比例。因为在一些年份农村转移性收入并未单独公布,而是与财产性收入合并公布总额,所以本文仅选取了城镇和农村居民转移性人均收入都公布的年份分析,如表2。

表2 城镇与农村居民人均收入情况

项目	1995年	2000年	2010年	2011年	2012年	2013年
农村人均纯收入/元	1 577.7	2 253.4	5 919.0	6 977.3	7 916.6	8 895.9
农村人均转移性收入/元	57.3	78.8	452.9	563.3	686.7	784.3
农村人均转移性收入占纯收入比例/%	3.6	3.5	7.7	8.1	8.7	8.8
城镇人均纯收入/元	4 288.1	6 295.9	21 033.4	23 979.2	26 959.0	29 547.1
城镇转移性收入/元	734.8	1 440.8	5 091.9	5 708.6	6 368.1	7 010.3
城镇人均转移性收入占纯收入比例/%	17.1	22.9	24.2	23.8	23.6	23.7
城乡转移性收入比例之比	4.7	6.5	3.2	2.9	2.7	2.7

第一,从绝对值上看,河北省城乡居民人均转移性收入差距在逐步缩小,但仍有差距。如图2,不论是城镇还是农村,人均转移性收入基本呈现上升趋势。2000年城镇人均转移性收入是农村居民的21.67倍,而且继续扩大,到2005年达到23.71倍。伴随着河北省政府开始落实中央统筹城乡发展和促进农村社会保障事业发展的系列政策,如2003年开始试点的新型农村合作医疗、2009年新型农村社会养老保险和对被征地农民社会保障的重视,各级政府加大了对农村社会保障的财政投入。因此城乡居民人均转移性收入差距在2005年后开始迅速减小,但直到2013年这一差距仍有3.19倍。可见河北省超过75%的财政转移性支出投向了城镇。

第二,从相对值上看,河北省城乡居民人均转移性收入占可支配收入的比例有明显差距。如图3,城镇居民人均转移性收入占可支配收入的比例呈现先上升后下降的趋势,拐点出现的原因是城镇居民可支配收入来源广,增长较快,间接降低了转移性收入的占比。农村居民人均转移性收入占可支配收入的

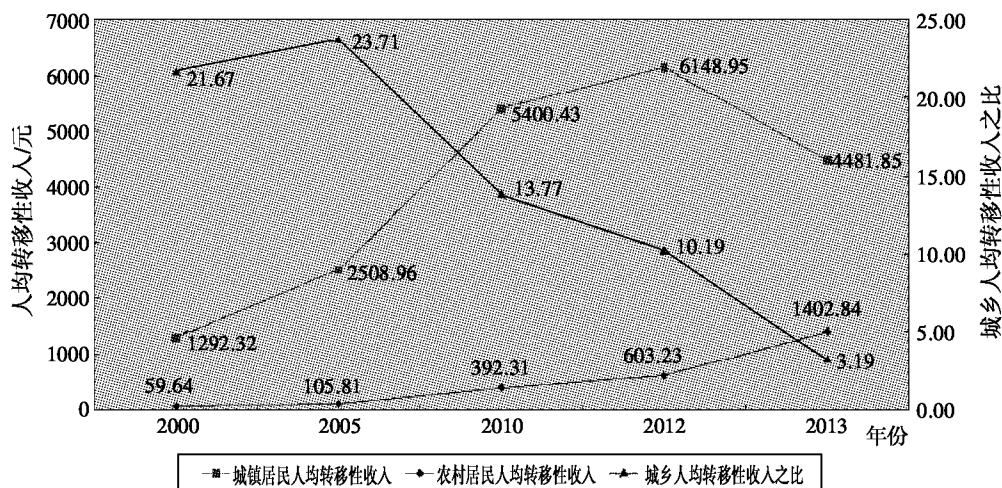


图2 城镇与农村居民人均收入情况

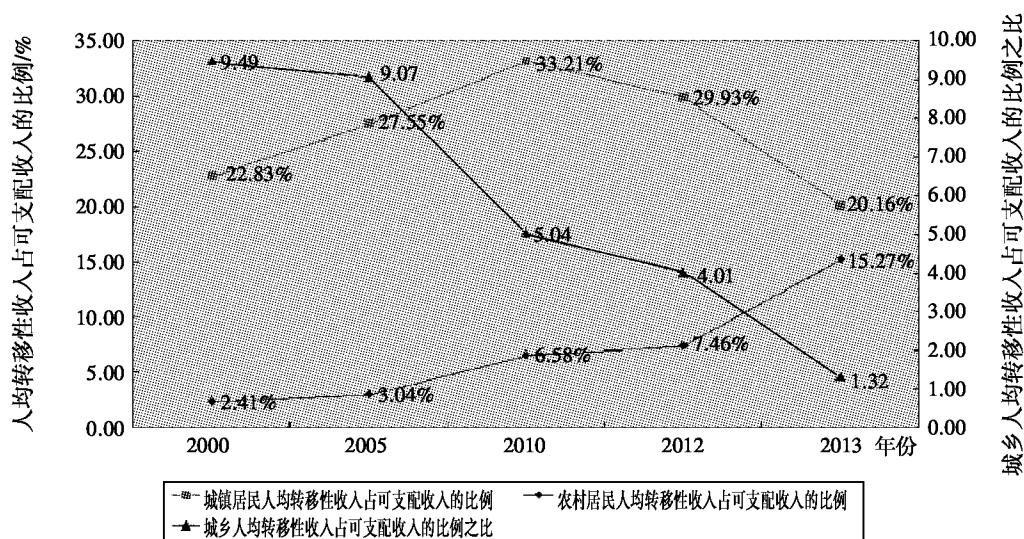


图3 城乡居民人均转移性收入占可支配收入的比例

比例一直呈上升趋势。2000年城镇居民人均转移性收入占可支配收入的比例接近1/4，到2010年高达1/3，而农民人均转移性收入占可支配收入的比例在2000年仅为2.41%，与城镇居民有着近10倍的差距，而且这种状态一直持续到2005年以后。农民人均转移性收入占可支配收入的比例在2012年至2013年增长迅速，达到15.27%，与城镇居民差距缩小为1.32。

无论是从转移性收入的绝对值还是从转移性收入占可支配收入比例的相对值来看，河北省的财政转移性支出城乡差距虽在不断缩小，但仍表现出明显的城市偏向。

三、财政转移性支出偏向城市的影响

1. 农村的社会保障待遇低

由于财政转移性支出偏向城市，农村社会保障资金得不到保障，保障水平一直处于较低的层次，城乡社会保障的待遇水平存在很大差异。

首先对比城乡低保水平。根据2015年1—9月河北省民政厅公布的数据，2015年城市低保保障人数约58万，户数32万，累计支出13亿元，农村低保保障人数约204万，户数152万，累计支出23亿元，农村低保人数是城市低保人数的3.5倍，户数是城市的4.8倍，而农村财政累计支出仅是城镇的1.8倍。就平均低保标准，城市居民每月437元，农村居民每月215元，城镇居民低保标准是农村的2倍多。其次，在医疗保险方面，也存在着城乡分割。虽然新型农村合作医疗制度的建立时间早于城镇居民的医疗

保险,更早地实现制度的全覆盖,但新型农村合作医疗制度与城镇居民的医疗保险制度在起付线、保险比例和最大支付限额等方面存在明显的差异,在疾病风险面前,农民的弱势地位更加明显。针对农民工这一特殊群体,社会保障问题一直是突出问题。虽然2006年河北省出台了《关于农民工参加基本医疗保险的暂行办法》,但制度规定过于模糊,比如没有明确规定起付线、报销比例、能否转移等实际问题,导致其执行效果差。最后,城乡间养老保险保障水平有差异。城镇职工养老保险缴费替代率在50%~70%之间,在个人账户和统筹账户资金领取完后,全靠财政补贴。而农村政府补贴养老每人每月仅为70元,远远不能满足老年人的基本生活需求。

2. 拉大城乡居民收入差距

城乡财政转移性支出存在差异,直接影响居民收入的多少。城乡财政转移性支出存在差距直接影响城乡居民收入的差距。2000—2013年,城乡人均收入差从3 182.3元一直上升到13 039.04元,而城乡收入比呈现先上升后下降的趋势,如图4,城乡居民收入比一直在2倍以上,2010年高达2.73倍。

如果不考虑居民转移性收入,即用城乡人均可支配收入减去城乡人均转移性收入,河北省城乡居民收入差距比现在小。图4显示,在没

有居民转移性收入的情况下,选取的5个年份(2000年、2005年、2010年、2012年和2013年)的城乡人均收入比均小于现在,以2010年为例,现行转移性支出下城乡人均收入比为2.73,而在没有转移性收入的收入比为1.95。即现在的财政转移性支出城乡结构没有缩小城乡收入差距,反而拉大了这一差距。

不考虑城乡价格因素,如果河北省政府加大农村的财政转移性支出,提高农村居民的转移性收入占可支配收入的比例与城镇居民达到同等水平,那么农村居民的生活水平将大大改善。以2013年的数据为例,若将农民人均转移性收入占可支配收入由15.27%提高到20.16%,农村居民的可支配收入将增加563元。

四、财政转移性支出城乡存在差异的原因剖析

1. 城乡社会保障项目和保障水平存在差异

农村和城镇已有的社会保障项目不一致,城镇的社会保障体系较为完整,覆盖范围广,而农村社会保障起步晚,项目尚不全面。目前城市社会保障体系和农村社会保障体系都包括社会保险、社会救助、社会福利和优抚安置四大方面。城市社会救助包括城市低保、城市“三无”救济、医疗救助和临时救助;农村社会救助包括农村低保、农村五保、农村传统救济、医疗救助和临时救助。虽然项目名称不同,但内容基

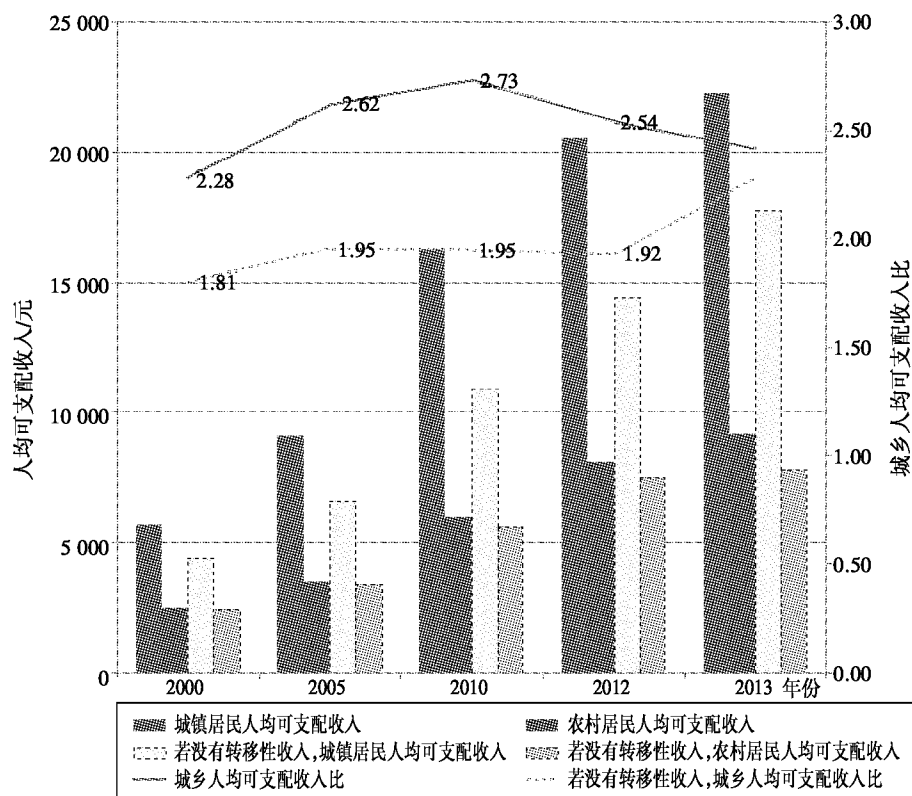


图4 财政转移性支出城乡差异对城乡居民收入差距的影响

本一致,城市“三无”救济针对的对象是无劳动能力、无收入来源、无法定赡养(抚养、扶养)人的人员,这与农村五保对象一致,区别仅在户口性质。社会福利和优抚安置方面,城市福利设施和社会服务水平要比农村更高,但作为对老人、儿童、残疾人这些特殊群体照顾的狭义社会福利水平,城乡之间可比性不大。因此城乡社会保障项目的不同主要体现在社会保险上。城市社会保险包括基本养老保险(职工和居民)、基本医疗保险(职工和居民)、失业保险、生育保险、工伤保险。相比城镇,目前农村社会保险仅有新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险两项,而且建立时间较晚,分别在2003年和2009年,个别地区作为试点设有农村生育保险,而没有设立工伤保险、失业保险,但城乡转移性支出差距远远超过因社会保障项目缺失带来的差距。对比城乡社会保障制度,城市职工基本养老保险制度为强制性的,而农村养老保险为自愿性的,由于农村居民的观念、信息的接收能力和对未来回报的不确定性,因此农民的参保率较低。

由于城乡社会保障项目和保障水平(前文已分析)存在差异,财政转移性支出主要是补贴社会保障项目,而且目前对社会保障的财政投入中很大部分用于补贴社会保险基金和补充全国社会保障基金,因此财政社会保障投向城镇的资金多于农村。

2. 社会保障资金筹资方式和分级负担

城镇和农村的社会保障资金筹资方式不公平。以养老保险为例,城镇养老保险资金的来源是个人、企业和政府,企业职工缴纳工资的8%,企业缴纳20%。而农村养老保险的资金筹集按照“个人缴纳为主、集体补助为辅、政府予以政策扶持”的方式进行,事实上主要来源是农民个人。原因在于,与城市社会保障体系相比,农村社会保障尚不成熟,缺乏专业的工作人员和信息网,存在“多头管理”现象,导致财政拨款易出现资金散乱和资金挪用的局面,同时较为贫困地区财力有限,往往使社会保障基金不能顺利到位,弱化了集体补助在促进农村社会保障方面的作用。

社会保障资金分级负担,地方政府负责大部分的转移性支出。以最低社会保障制度为例,河北省省级财政负责保障的对象只是省属单位困难家庭,市属、县属单位困难职工和广大居民的保障责任由市、县、乡承担,各级财政在农村社会保障投入中负担比例不合理。特别需要提供最低生活保障的地区往往是经济欠发达地区或贫困地区,县乡财政收入十分有限,却要承担诸多事权,对农村最低社会保障的投入固然少,难以满足农村社会保障所需资金的要求。

3. 城乡二元经济结构

社会保障制度作为上层建筑,由经济基础决定。在推进工业化的工程中,建国初期我国政府推行优先发展重工业的战略,大量投资倾向城市,“先工业后农业”“先城市后农村”,路径依赖效应使改革开放后重点仍在城市,长期以来我国的经济就呈现二元结构格局,二元经济结构不仅固化了户籍制度,也影响城乡社会保障制度的建立与发展。城镇社会保障体系较为完善得益于迅速发展的经济,是随着企业的发展、分配制度的演变而发展的。农村的社会保障体系是基于缓慢发展的土地制度,在家庭保障的基础上形成的,所以建立时间晚、体系尚不健全。

五、结论与建议

通过以上分析,我们发现无论是从转移性收入的绝对值还是从转移性收入占可支配收入比例的相对值来看,河北省转移性支出都有着明显的城市偏向,城乡间不均衡的财政转移性支出并未实现缩小城乡收入差距的政策目标,反而拉大了这一差距。造成财政转移性支出城乡存在差异的原因包括:与城镇相比,农村的社会保障项目少且保障水平低;社会保障资金的筹资方式和分级负担的财政制度不公平;长期以来的城乡二元经济结构。

实现社会保障缩小城乡贫富差距、促进社会公平的目标,财政转移性支出作为一项基本的公共服务应实现城乡均等化。第一,增加农村的财政社会保障投入。完善社会保障财政负担机制,加大政府间的转移支付,提高贫困县乡级政府的农村社会保障支付能力;提高农村最低生活保障标准,改善低保户、五保

户的生活质量;提高养老保险、医疗保险的补助额度,提高农民的参保积极性;建立健全农村社会保障体系,普遍推行生育保险,对农民工群体建立可操作的工伤和失业保险;建立动态监测和适时调整机制,与城镇的社会保障水平适时对比,随着经济的发展逐步提高补助标准。第二,逐步实现城乡社会保障一体化。城乡社会保障一体化并不是一蹴而就,城乡社会保障相同项目的一体化是整个社会保障制度一体化的前提和基础。除保留农村特殊情况下的社会保障制度,如被征地农民的社会保障,城乡间的其他项目均应实现统一。2014年国务院决定合并新型社会养老保险和城镇居民社会养老保险,建立统一的城乡居民养老保险制度,目前在各地开始试点,应加快推进行程。统一新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险也应提上日程。第三,重视农村农业的发展。财政转移性支出在城乡间存在差距的根源是城乡二元经济结构,要想破除二元经济结构需要促进农村农业的发展。加快推进家庭小农业到以市场需求为导向、以现代科技为依托、以农业农场为经营方式的大农业的转变,发展乡镇加工企业,引入培训机制,提高农村剩余劳动力的就业创业能力,增加农民收入。

参考文献:

- [1]王延中,龙玉其.改革开放以来中国政府转移性支出分析[J].财贸经济,2011(1):13-20,136.
- [2]高乐坤,杨芷晴.城镇化视角下财政转移性支出结构变化研究[J].社会保障研究,2013(4):67-72.
- [3]陈成.中国转移性支出:问题与思考[J].社会科学,2014(7):26-34.
- [4]李凤月,张忠任.我国财政转移性支出的中央地方关系及地区差异研究[J].财政研究,2015(6):51-58.
- [5]黄英君,郑军.我国二元化城乡社会保障体系反思与重构:基于城乡统筹的视角分析[J].保险研究,2010(4):52-60.
- [6]成新轩,侯兰晶.城乡社会保障投入差异及对策分析[J].中国软科学,2011(S2):51-55.
- [7]徐倩,李放.我国财政转移性支出的差异与结构:1998-2009年[J].改革,2012(2):47-52.
- [8]安徽省财政厅课题组,陈先森,吴天宏.完善城乡居民最低生活保障制度的政策建议[J].财政研究,2011(1):29-33.
- [9]白小平.城乡社会保障统筹一体化可行性反思与对策[J].中州学刊,2014(7):72-77.

Analysis on the Difference of Finance Transfer Expenditure Between Urban and Rural in Hebei Province

Wang Xiaohui

(Center for Social Security Studies, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China)

Abstract: Transfer-payment incomes of residents reflects the level of society security to some extent. As a national income redistribution of economic system, one of social security's goals is to promote the social justice. However, according to the analysis, finance social security expenditure in Hebei province holds a strong city bias, which fails to narrow the urban-rural wealth gap and promote social justice, but widens the income gap of residents in urban and rural. The reason is that social security in rural programs is less and the level is low in comparison with urban; the burden of financing way and the classification of financial system is unfair; and the urban and rural dual economic structure is formed by a long time. To achieve the goal of narrow social security and promote social justice, finance social security expenditure should be improved by increasing the fiscal expenditure on social security of rural, gradually realizing the integration of urban and rural social security, pay more attention to the development of rural agriculture.

Key words: finance transfer expenditure; urban-rural differences; transfer-payment incomes of urban and rural residents; social security; social justice

(责任编辑 陈静)