

# 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<sup>\*</sup>

曾国安

**摘要:** 工业化一旦启动,比较劳动生产率的变化、劳动力素质的相对变化、财产的结构变化、就业机会的结构变化、农产品贸易条件的恶化、教育资源向城市的集中、资金向城市的集中、政治权力的结构性变化等各种自然因素的作用会促使城乡居民收入差距不断扩大,同时政府推行的系统性的城市偏向的制度(包括城市偏向的直接的资源调配制度、城市偏向的贸易制度、城市偏向的金融制度、城市偏向的财政制度、城市偏向的公共物品供应制度、城市偏向的教育制度、城市偏向的社会保障制度、城市偏向的政治权力分配制度等)则会进一步拉大城乡居民收入差距。在工业化过程中,城乡居民收入差距的扩大是自然因素和制度因素共同作用的结果,要缩小城乡居民收入差距,就必须加快工业化进程,并进行系统性的制度转型。

**关键词:** 工业化 城乡居民收入差距 扩大 自然因素 制度因素

## 一、工业化过程中导致城乡居民收入差距扩大的自然因素

所谓自然因素是指在没有政府干预条件下发挥作用的因素。城乡居民收入差距是否在人类社会的任何发展阶段都存在,这是一个需要进行逻辑推论和实证分析的问题,但笔者可以断言,在人类社会的不同发展阶段,导致城乡居民收入差距扩大的原因是存在差别的,因为在人类社会的不同发展阶段,经济结构、经济制度、政治制度等存在着差别。人类社会已经经历了原始社会、农业社会和工业社会等发展阶段,工业化是农业社会向工业社会转型的过程。工业化国家已经完成了工业化,已经进入工业社会,但大部分国家——发展中国家仍然处于农业社会向工业社会转型即处于工业化过程中,中国也同样处于农业社会向工业社会转型的过程中。在这一过程中,城乡居民收入差距的扩大自有这个阶段的特点。刘易斯的二元经济理论很好地解释了工业化开始以后城乡居民收入差距产生的原因,但并没有解释在工业化过程中城乡居民收入差距扩大的原因。因为

刘易斯的二元经济理论是将劳动力素质和农业部门和城市部门的劳动生产率假定为不变量,并且没有考虑农业劳动力转移到城市部门之后,其他因素的变化及其对城乡居民收入差距的影响。可是问题恰恰在于农业劳动力向城市部门转移是一个会引起多方面因素变化的动态化的结构演变过程,这些因素不可能不对城乡居民收入及其差距产生影响。各国工业化过程中城乡居民收入差距的实际变化已经提供了随着工业化的开始城乡居民收入差距不断扩大的经验证据,笔者认为从理论逻辑上也可以得出一个国家工业化开始的过程也同时就是这个国家城乡居民收入差距开始扩大的过程的结论。

那么,在不考虑政府干预因素的情况下,有哪些因素会导致城乡居民收入差距的扩大呢?

### (一) 比较劳动生产率的变化

如果在工业化过程中,农业部门和城市部门的相对劳动生产率不发生任何变化,城乡居民收入当不会受农业部门和城市部门的相对劳动生产率变化的影响。不过在工业化的过程中,农业部门和非

<sup>\*</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)及湖北省社会科学基金“十五”规划项目《湖北城镇收入分配问题与完善城镇最低生活保障制度研究》([2005]010)的阶段性研究成果。

农业部门的劳动生产率不可能保持不变,两个部门的比较劳动生产率也不可能保持不变,工业化过程本身就是部门之间比较劳动生产率不断发生变化的过程。现以  $P_r$  代表农业部门的劳动生产率,以  $P_u$  代表城市部门的劳动生产率,以  $P_{ur}$  代表城市部门与农业部门相比较的比较劳动生产率,  $P_{ur} = P_u / P_r$ 。比较劳动生产率会发生什么样的变化呢?可以考虑以下这样几种情况:

1. 农业部门的劳动生产率不变,而城市部门的劳动生产率发生变化。如果  $P_u$  上升,则  $P_{ur}$  上升;如果  $P_u$  下降,则  $P_{ur}$  下降。

2. 城市部门的劳动生产率不变,而农业部门的劳动生产率发生变化。如果  $P_r$  上升,则  $P_{ur}$  下降;如果  $P_r$  下降,则  $P_{ur}$  上升。

3. 城市部门的劳动生产率和农业部门的劳动生产率都发生变化。如果两者都发生变化,就要取决于两者的变化方向和幅度。具体包括这样几种情况:

(1) 农业部门的劳动生产率上升,城市部门的劳动生产率下降。在这种情况下,则  $P_{ur}$  会下降。

(2) 农业部门的劳动生产率下降,城市部门的劳动生产率上升。在这种情况下, $P_{ur}$  会上升。

(3) 农业部门的劳动生产率上升,城市部门的劳动生产率上升。在这种情况下, $P_{ur}$  会发生何种变化,取决于两个部门劳动生产率上升的幅度的差异。如果两个部门劳动生产率上升的幅度相等,则  $P_{ur}$  保持不变;如果农业部门劳动生产率上升的幅度超过城市部门劳动生产率上升的幅度,则  $P_{ur}$  会下降;如果城市部门劳动生产率上升的幅度超过农业部门劳动生产率上升的幅度,则  $P_{ur}$  会上升。

(4) 农业部门的劳动生产率下降,城市部门的劳动生产率下降。在这种情况下, $P_{ur}$  会发生何种变化,取决于两个部门劳动生产率下降的幅度的差异。如果两个部门劳动生产率下降的幅度相等,则  $P_{ur}$  保持不变;如果农业部门劳动生产率下降的幅度超过城市部门劳动生产率下降的幅度,则  $P_{ur}$  会上升;如果城市部门劳动生产率下降的幅度超过农业部门劳动生产率下降的幅度,则  $P_{ur}$  会下降。

由于居民收入不过是国民收入的一部分,资本要素、土地要素都要参与国民收入的分配,如果其参与分配的比例是固定的,则城乡居民收入水平及其变化与城市部门和农业部门的劳动生产率及其变化就必然存在着一致的关系:生产率高的部门,收入水平就高,生产率低的部门,收入水平就低;生产率提高得快的部门,收入增长就应该快一些,生产率提高得慢的部门,收入增长也会慢一些;生产率下降的部门,收入水平也会下降。

鉴于部门劳动生产率与居民收入之间所存在的

这种关系,城乡居民之间的相对收入会发生何种变化就要取决于比较劳动生产率的变化,如果  $P_{ur}$  不变,则城乡居民之间的收入差距不变;如果  $P_{ur}$  上升,则城乡居民之间的收入差距扩大;如果  $P_{ur}$  下降,城乡居民之间的收入差距就应该缩小。

因此,在工业化过程中,城乡居民收入差距会呈现什么样的变化就取决于  $P_{ur}$  会发生什么样的变化。那么在工业化过程中  $P_{ur}$  会发生什么样的变化呢?基于技术进步的长期累进性质和制度变革的长期进步性质,从长期来看,可以排除农业部门劳动生产率下降和城市部门劳动生产率下降的情况,而只考虑两个部门劳动生产率不变和上升的情况。如果两个部门的劳动生产率都不变或者上升幅度相同,那么  $P_{ur}$  不会发生变化;如果农业部门的劳动生产率基本不变,而城市部门的劳动生产率上升,则  $P_{ur}$  会上升;如果农业部门的劳动生产率上升,但城市部门劳动生产率上升的幅度更大, $P_{ur}$  也会上升。只有在城市部门劳动生产率上升幅度低于农业部门劳动生产率上升幅度的情况下, $P_{ur}$  才会出现下降。劳动生产率的变化主要取决于技术进步和制度进步,只有城市部门的技术进步和制度进步快于农业部门,劳动生产率和劳动者的收入水平高于农业部门,农村劳动力才会转移到城市部门,才会有工业化的进一步向前推进。一方面城市部门面临的商业化的市场环境迫使城市部门必须不断提高劳动生产率;另一方面技术进步和制度进步的累进性质决定了城市部门会有更高水平的技术和更先进的制度,从而使得城市部门的劳动生产率上升的幅度要大于农业部门劳动生产率上升的幅度,由此也就决定了  $P_{ur}$  呈现出长期上升的趋势。 $P_{ur}$  的长期上升决定了城乡居民之间的收入差距会呈现出长期扩大的趋势,即城市居民的相对收入水平越来越高,而农村居民的相对收入水平则越来越低。

## (二) 劳动力素质的相对变化

在工业化过程中,农业部门和城市部门的劳动力素质会发生变化,这种变化就是在城市部门就业的劳动力素质相对提高,而在农业部门就业的劳动力素质相对下降。城市部门劳动力素质的相对提高一是来自于工作经验的积累,进入城市部门就业的劳动力逐渐变成熟练劳动力;二是来自于工业部门内部技术和管理水平的提高而导致的劳动力接受培训(学习机会)的增加,简单劳动力逐渐变成高技能劳动力;三是来自于劳动力市场的竞争,城市部门劳动力市场是竞争性的市场,这一方面促使要进入城市部门就业的潜在劳动力必须提高自己的素质,另一方面也促使已经在城市部门就业的劳动力必须不断提高自己的素质;四是来自于教育资源向城市的集中,城市部门劳动力享有更多的接受更高质量的

教育的机会。随着城市部门劳动力素质的不断提高,城市部门的劳动力与农业部门的劳动力相比其所面对的就不再是完全竞争的劳动力市场,而是有限竞争的市场,这样其收入水平就会更高。即便农业部门的简单劳动力能够继续向非农产业部门转移,由于熟练、高技能的劳动力面对的市场竞争的有限性,他们获得的报酬必然会比初入城市部门的劳动力(而这些劳动力的收入水平却是农业部门的最高收入水平)高,由此就会提高城市居民的平均收入水平,这样就会拉大城乡居民之间的劳动收入差距。

### (三) 财产的结构变化

储蓄率与收入水平密切相关,收入水平越高,消费倾向越低,储蓄率越高;收入水平越低,消费倾向越高,储蓄率越低,由此收入水平不同的居民的财产积累的相对结构就会发生变化。农业部门的劳动力转移到城市部门,获得比农业部门劳动力要高的收入,由此城市居民的财产积累会逐渐超过农村居民,这样城市居民获得的资产收入就会超过农村居民,由此不断拉大城乡居民之间的资产收入差距。

### (四) 就业机会的结构变化

伴随着工业化而带来的农村人口向城市部门的转移不仅仅只是就业者收入水平的差别,而且还会带来已经转移到城市部门和仍然留在农业部门的劳动力的就业机会的差别。这种差别是由多方面的因素造成的:一是就业信息获取机会、获取成本的差别;二是就业能力的差别;三是拥有的社会资本的差别;四是争夺就业岗位的机会和能力的差别。总的来看,城市部门的就业者处于优势地位。第一,城市劳动力在信息获取机会、信息获取成本方面处于优势地位;第二,城市劳动力由于具有更高的素质,在就业能力上处于优势;第三,城市劳动力具有更多的社会资本积累,获得就业岗位的机会和能力优于农村地区的劳动力;第四,由于城市劳动力在信息方面具有的优势和迁移成本方面的优势,城市劳动力能够更快地抢占到就业岗位。就业机会的差别不可避免地会导致就业者劳动收入的差别,城市居民因其就业机会的优势地位,因此可以获得更高的收入。不仅如此,这些因素还会产生“马太效应”,即与农业部门的就业者的下一代相比,城市部门的就业者的下一代也会在就业机会方面处于优势地位,城乡居民之间的代内收入差距会扩大城乡居民代际之间的收入差距。

### (五) 农产品贸易条件的恶化

在农业社会中,只有农产品价格的波动问题,基本上不存在农产品相对价格的波动问题。工业化开始之后,工业产品开始不断增加,伴随着工业产品的不断增加,市场价格的变化不仅仅只有农产品和工业产品自身的价格波动问题,而且不可避免地会同

时出现农产品和工业产品的相对价格的变化问题。相对价格会发生怎样的变化呢?相对价格的变化主要取决于产品的需求收入弹性和产品面临的市场结构,产品的需求收入弹性越高,产品市场的竞争性程度越低,其相对价格越能够上升;产品的需求收入弹性越低,产品市场的竞争性程度越高,其相对价格越不可能上升。与工业品相比,农产品的需求收入弹性是很低的,而且农产品的市场竞争性程度要比工业产品的市场竞争性程度低得多,因此伴随着工业化过程的就会是农产品贸易条件很长时期的不断恶化。农产品贸易条件的恶化自然会促使城乡居民收入差距的扩大。

### (六) 教育资源城乡分布的结构变化

这种变化就是教育资源向城市集中。为什么在工业化过程中,教育资源会向城市集中呢?与农业部门不同,城市部门一般而言对劳动力的素质都有基本的要求。也就是说,城市部门的工作岗位是存在进入的技术壁垒的,而且城市部门的许多工作岗位存在着很高的进入技术壁垒,要提供满足城市部门需要的劳动力就必须发展教育,城市部门的发展产生了越来越多的教育服务需求,从而催生教育服务机构的产生和发展。同时在城市地区提供教育服务相对于农村更能满足利润目标。因此在工业化过程中,教育资源会越来越向城市集中,也就能为城市居民提供越来越便利、越来越多、质量越来越高的教育服务,城市劳动力素质因此相对不断提高,在劳动力市场上的竞争力也不断提高,特别是高收入工作岗位,只有受过严格的、系统的、高质量教育的城市劳动力才有能力胜任,这样他们就能够相当稳定地获得高收入,因此就会提高城市居民的平均收入水平。

### (七) 资金城乡分布的结构变化

工业化启动以后,资金的城乡分布结构会发生变化,这种变化就是资金向城市集中。为什么资金会向城市集中?因为城市部门作为新兴的具有更高的比较生产率的部门,它为寻求更高赢利的资金提供了利用空间,将资金投入城市部门可以获得比农业部门高的回报,因此伴随着工业化的向前推进,追求赢利的资金必然会不断从农村流入城市。现代金融体系通过其伸展于城乡的网络,将各种盈余资金吸纳进这个体系,然后将这些资金集中投放于城市部门。这样城市部门就能获得充分的资金供应,从而使城市部门能够得到更快的发展,农业部门则因为在创利方面所处的弱势地位,使其在资金融通方面处于弱势地位,其发展难以获得现代金融体系的支持。资金向城市集中导致的城市部门与农业部门发展差距的扩大最终会导致城乡居民收入差距的扩大。

## (八) 政治权力的结构性变化

政治权力的分配结构对收入分配结构具有重要的影响。政治权力的分配结构取决于居民群体的政治权力意识、行动能力等因素。在工业化过程中,伴随着人口向城市的集中,政治权力在城乡之间的分配结构也会发生变化。这种变化的方向就是城市居民的政治权力逐步扩大,而农村居民的政治权力逐步缩小。这可以从以下几个方面进行解释:第一,城市居民的居住、生活和工作都具有高度的集中性,无论是权利意识的形成,还是集体行动能力的形成,都要优于居住、生活、劳动都高度分散的农村居民;第二,随着工业化的推进,城市居民的素质会得到更快的提高,他们更善于和更有能力通过政治途径表达他们的集体利益;第三,随着城市居民收入水平的不断提高,城市居民作为高收入群体的利益团体日益明显,保护和强化他们的利益更容易形成集体行动。政治权力的这种结构性变化使得即使没有政府的干预,在工业化过程中,城市居民的政治权力也会不断扩张,从而使得他们在公共资源的分配等方面获得更多的利益。

## 二、工业化过程中导致城乡居民收入差距扩大的制度因素

制度因素是指政府制定和实施的各項法律、法规和政策。上面的讨论旨在说明,在工业化开始以后,即便没有政府的干预,上述各种自然因素的作用也会导致城乡居民收入差距的不断扩大。在工业化过程中,制度因素对城乡居民收入差距会产生什么影响呢?从制度因素本身的性质来看,制度因素既可以成为加剧城乡居民收入差距扩大的力量,也可以成为抑制城乡居民收入差距扩大的力量,当然也可能对城乡居民收入差距的扩大不产生任何影响。从世界各国来看,在工业化完成以前的长期过程中,制度因素不是作为抑制城乡居民收入差距扩大的因素发挥作用,而是作为加剧城乡居民收入差距扩大的因素起作用。即使不考虑各国制度因素的实际情况,在理论上笔者也可以分析在一国工业化过程中政府的行为倾向,从而分析政府的制度选择倾向。工业化是人类社会发展的一个必经阶段,从技术结构来看,工业化的核心是以机械代替手工劳动工具;从产业结构来看,工业化的核心是以现代工业部门为主的产业结构代替传统的以农业部门为主的产业结构;从生产方式来看,工业化的核心是以社会化的生产方式代替个体生产方式,所有这些转变都依赖于现代工业部门的发展,因此理性的政府必然选择支持现代工业部门发展和现代工业部门发展所需要的其他非农产业部门发展(包括基础设施部门等等)的政策,实施强化现代工业部门发展的非均衡发展

战略,其政策选择自然倾向于尽可能地将资源调动到工业部门及其他非农产业部门(本文将其简称为城市部门),因此就要制定和实施各项有利于工业部门和其他非农产业部门发展的法律、法规和政策。对一个国家来说,工业化不仅关系到本国居民福利水平能否得到实质性提高,更重要的是在竞争性的丛林法则主导的世界体系中,尽快完成工业化,使本国由农业国变成工业化国家,乃是国家和民族生存的根本决定因素。因此,不管对哪个国家来说,完成工业化经历的时间都是越短越好,任何还没有完成工业化的国家实施重点发展现代工业部门体系的非均衡经济发展战略应该说都是理性的。既然开始进行工业化和未完成工业化的国家的主要目标是着力发展现代工业部门以及发展现代工业部门所需要的其他非农产业部门,因此政府就应该通过其制定和实施的法律、法规和政策支持现代工业部门以及发展现代工业部门所需要的其他非农产业部门的发展。支持的核心就是推行系统性的有利于城市部门即城市偏向的资源配置制度,以促使资源大量地由农业部门转移到城市部门,由此就会拉大城乡居民收入差距。在工业化过程中,政府会推行的城市偏向制度包括:

### (一) 城市偏向的直接资源调配制度

这是指政府利用公共权力直接从农业部门调拨资源到城市部门,包括无偿调拨粮食、各种工业原材料、劳动力、部分生产工具等。对政府而言,如果能够通过直接的资源调配将农业部门的资源转移到城市部门,那是推动工业化最简单的方式,因为通过这种方式资源能够以最快的速度集中到城市部门,从而以最快的速度最大限度地扩大城市部门的资本积累,使城市部门得到最大限度的发展。这种直接的资源调配制度一方面直接降低了农村居民的收入水平,另一方面会导致农业部门生产资料的减少和农业部门积累的减少,从而导致农业部门产品产量的减少和农业部门劳动生产率的下降,引起农村居民收入水平的下降,并进一步拉大城乡居民收入差距。如果政府能够完全依靠直接的资源调配制度完成资源从农业部门向城市部门的调配,那就不需要采取其他措施了,不过因为这种直接的资源调配制度一般要受到社会环境等因素的制约,因此政府还必须采取间接的促使资源由农业部门向城市部门转移的政策。以下各项制度即是政府实施的各項间接的或者说形式比较隐蔽的促进资源由农业部门向城市部门转移的制度。

### (二) 城市偏向的贸易制度

直接的资源调配受到约束,政府要加快工业化进程,就要通过制定和实施城市偏向的贸易制度来促使资源由农业部门向城市部门转移,工农业产品

价格剪刀差政策(政府高定工业产品价格、低定农业产品价格)是这种制度的主要形式。在工业化过程中,自然因素会造成农产品贸易条件的恶化,政府实施城市偏向的贸易制度则会加剧农产品贸易条件的恶化,进一步扩大工农业产品的价格剪刀差,这样就使得农业部门劳动者创造的价值更多地转移到城市部门,结果是增加了城市居民的收入,减少了农村居民的收入,进一步拉大了城乡居民收入差距。

### (三) 城市偏向的金融制度

政府要加快城市部门的发展,就需要使城市部门更快、更多地获得资金,这样就要制定和实施有利于城市部门的金融制度。作为有利于城市部门的金融制度,必须满足这样的要求,即一方面能够使农业部门资金大量流向城市部门,另一方面又能阻止资金从城市部门向农业部门流动。这样,政府在金融领域实施的各项制度(包括金融机构的设置安排、资金流动的数量管制、利率的管制等等)不过是满足这一要求的具体手段而已。政府实施城市偏向的金融制度使得因为自然因素造成的农业部门的金融弱势地位进一步加剧,农业部门发展融资需求更难以得到满足,农业部门的技术进步、生产扩张等就会受到限制,由此就会限制农业部门的发展,扩大城乡居民收入差距。

### (四) 城市偏向的财政制度

财政制度对国民收入的分配有着至关重要的影响,财政是政府参与国民收入分配的手段,也是政府进行国民收入再分配的工具,政府要着力推进工业化,就要把财政制度作为工具,实施城市偏向的财政制度。城市偏向的财政制度主要反映在税收和财政支出两个方面,一方面政府对农业部门相对课以更重的税,另一方面在财政支出方面,政府将大量财政支出投放于城市部门。城市偏向的财政制度尤其反映在财政支出方面。为了推进城市部门更快的发展,政府要将大量财政支出投放于城市部门,以支持城市部门的发展。这种财政制度的必然结果是进一步拉大城乡居民之间的收入差距。

### (五) 城市偏向的公共物品供应制度

公共物品供应对居民生活成本、交易成本、接受教育和医疗服务的机会、成本、数量、质量等有着重要的影响,公共物品供应越充分,越可降低居民支出,增加居民接受更多、更高质量的教育和医疗服务的机会,增加劳动力的就业机会,从而促进居民收入水平的提高。政府为推进工业化,会推行城市偏向的公共物品供应制度,这会表现在城市地区大量修建道路、机场、港口、供电、供气设施,大量修建学校、医院等。政府为什么要实施城市偏向的公共物品供应制度呢?其一,现代工业部门的发展、城市化的发展,需要大量的公共物品供应;其二,现代工业部门

的发展、城市化的发展使得城市公共物品需求的增长既快又集中,公共物品供应不足对现代工业部门发展和城市化发展的限制作用会特别明显,城市公共物品需求的自然信号显示更为强烈;其三,城市部门拥有更高的比较劳动生产率,大量向城市地区提供公共物品似乎更符合经济效率的要求,政府也因此得到了道义上的“支持”;其四,城市居民集中了政治权力,因此他们会要求向城市提供更多的公共物品,城市要求提供公共物品的政治信号更为强烈,也更为有效。那么政府又为什么能够实施城市偏向的公共物品供应制度呢?其一,它垄断着公共权力,因此它既可以从城市部门调集资源用于城市公共物品的供应,也可以从农业部门调集资源用于城市公共物品的供应;其二,政府的政治权力分配是城市偏向的,因此政府有关城市偏向的公共物品供应的制度安排和决策很容易通过和得到实施。

公共物品既是生产的基础设施,也是生活的基础设施,既是一种生产和生活条件,也是一种福利收入。城市偏向的公共物品供应制度从多个方面加剧了城乡居民收入差距的扩大,其一,城市偏向的公共物品供应相当于为城市居民提供了农村居民所不可能获得的福利收入;其二,城市偏向的公共物品供应导致城乡居民生活成本的差异,相对降低了城市居民的生活成本,间接提高了城市居民的实际收入;其三,迫使农村居民必须花费大量的支出来满足城市居民可以免费获得的或者可以以低价获得的公共物品,因此会限制农村居民资产积累的增长,从而减少他们的资产收入;其四,迫使农村居民支付更高的交易成本才能获得与城市居民相同的消费满足;其五,城市部门获得了更好地提高生产率的条件(包括聚集效应、更快的信息传播、更快的创新等),从而进一步扩大农业部门和城市部门的劳动生产率的差距。

### (六) 城市偏向的教育制度

教育是一种准公共物品,是公共物品中特殊的组成部分,由于其对居民收入差距的影响更大、更直接,因此有必要专门进行论述。在工业化过程中,政府会推行城市偏向的教育制度,具体表现在政府的公共教育支出面向城市部门、集中于城市地区。政府教育支出面向城市部门、集中于城市地区的结果是教育设施和其他教育资源(包括教师等)集中于城市地区、教育资源的配置(专业设置等)集中于城市部门发展所需要的领域。政府实施城市偏向的教育制度的具体原因是多方面的,其一,城市部门的发展需要大量的熟练劳动力,实施城市偏向的教育制度有利于满足城市部门发展的需要;其二,城市部门的发展对于科技进步和现代管理的依赖性很强,教育发展是实现科技进步和管理现代化的基本条件;其三,城市部门和城市地区的教育需求更为强烈;其

四,城市居民集中了政治权力,因此他们会要求政府向城市提供更多的教育服务,城市要求提供更多的教育服务的政治信号更为强烈。城市偏向的教育制度从多个方面加剧了城乡居民收入差距的扩大,其一,由于公共教育实行免费或者低收费供应制度,城市偏向的教育制度相当于为城市居民提供了农村居民所不可能获得的福利收入;其二,教育资源集中于城市地区,使城市居民获得了更多的接受教育的机会,享受了更多和更高质量的教育服务,从而相对提高了城市劳动力的素质,增强了城市劳动力在城市部门的市场竞争力,从而可以获得更高的收入;其三,由于教育是社会资本扩大的重要途径,城市居民能够获得更多的教育机会,也就使他们能够获得更多的社会资本,这使他们在扩展商业关系、竞争高收入岗位等方面取得远远超过农村居民的优势,也因此使城市居民能够获得更高的收入。

#### (七) 城市偏向的社会保障制度

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。在工业化过程中,政府实施城市偏向的社会保障制度出自于几个方面的原因:其一,能够维护城市居民的利益,从而有利于维护政府的稳定,因为城市居民对政府的满意度的高低对政府稳定与否有着比农村居民大得多的影响;其二,能够增强城市部门的吸引力,从而一方面稳定城市部门的就业者,另一方面进一步从农村居民中吸引素质相对更高的劳动者进入城市部门;其三,城市部门拥有更高的劳动生产率,为政府实施城市偏向的社会保障制度提供了必要的经济基础;其四,由于城市居民脱离了土地,因此也就失去了依赖土地保障基本生活的条件,自我保障能力不如农村居民,如果缺乏社会保障,必然造成社会秩序的混乱。这样政府建立的社会保障制度自然就成为对城市居民的社会保障制度,而不是对全民的社会保障制度。那么城市偏向的社会保障制度所需要的资金从哪里来?除了城市部门自身提供的以外,还会将从农业部门以直接和间接手段集中的资金用于社会保障支付。社会保障制度本身是一种收入再分配制度或者收入转移制度,但城市偏向的社会保障制度决定了,首先它是城市居民内部的收入再分配制度或者收入转移制度,其次它是收入由农村居民向城市居民转移的收入再分配制度或者收入转移制度,这就意味着,这种城市偏向的社会保障制度只会扩大城乡居民之间的收入差距,而不是抑制城乡居民收入差距的扩大。

实际上城市偏向的社会保障制度不过是政府实施的城市偏向的收入再分配制度的基本组成部分而已。在工业化过程中,政府实施城市偏向的收入再分配制度是符合工业化需要的,除了社会保障制度之外,有利于城市居民的收入再分配制度还包括针对城市劳动力的最低工资制度、针对城市居民的教育补助制度等等。城市偏向的收入再分配制度的实施只会进一步扩大城乡居民收入差距。

#### (八) 城市偏向的政治权力分配制度

政治权力的分配决定着国民收入和支出的分配,城市偏向的政治权力分配会形成有利于城市居民的国民收入和支出分配格局,农村偏向的政治权力分配会形成有利于农村居民的国民收入和支出分配格局。政治权力分配可以从立法机构、行政机构、司法机构以及其他享有政治权力的机构中来自于城市部门的人口占全部城市人口的比重、来自于农业部门的人口占全部农村人口的比重以及其他指标来衡量。如果立法机构、行政机构、司法机构以及其他享有政治权力的机构中来自于城市部门的人口占全部城市人口的比重超过来自于农业部门的人口占全部农村人口的比重,那就意味着政治权力的分配是城市偏向的,反之,就是农村偏向的。工业化带来的是城市化,伴随着城市化的是政治权力从农村向城市的转移,自然因素促使政治权力向城市集中,政府则进一步强化政治权力向城市的集中。政府这样做主要基于以下几个方面的原因:其一,城市居民的政治权利意识更强,政府需要满足城市居民的政治权利要求;其二,城市居民拥有更高的文明素质,分配给他们更多的政治权力符合政治进步的要求;其三,城市居民对政府的满意度对政府的稳定性的影响比农村居民对政府的满意度对政府的稳定性的影响要大,因为城市居民脱离了土地,居住集中,信息传播和沟通更快,给城市居民更多的政治权力可以降低城市居民对政府的不满意对政府的稳定性造成的负面影响;其四,城市居民有更多的实现其政治权利要求的途径和手段,政府分配给城市居民更多的政治权力可以疏缓城市居民的政治权力要求。同时,只要在城市化过程中,享有政治权力的机构中城市人口占据了主导地位,利益背景也会驱使政府推行和强化城市偏向的政治权力分配制度。城市偏向的政治权力分配制度不可避免地会导致城市偏向的经济分配制度,由此促使城乡居民收入差距的扩大。

以上笔者分析的是工业化开始以后导致城乡居民收入差距扩大的自然因素和制度因素。虽然笔者所做的只是纯粹的逻辑理论分析,但从各国实际情况来看,在各国工业化过程中,城乡居民收入差距的扩大既有自然因素的作用,也有制度因素的作用。工业化一旦启动,即使没有政府的干预,城乡居民收



入差距也会因为各种自然因素的作用而扩大,如果政府推行城市偏向的制度,则会进一步加剧城乡居民收入差距的扩大。

### 三、几点补充说明

对于上述分析结论,笔者认为还必须做出以下几点补充说明:

(1)在工业化过程中,自然因素的作用会导致城乡居民收入差距的扩大,但并不能得出自然因素在工业化的所有阶段都只是导致城乡居民收入差距扩大的因素的结论。在工业化的哪个阶段,自然因素的作用会促使城乡居民收入差距缩小,是需要另文专门讨论的问题。

(2)工业化启动以后,政府推行的导致城乡居民收入差距扩大的制度因素的性质不会有什么差别,但政府推行城市偏向的制度的力度的大小则可能因为外部因素的影响而存在差别。从逻辑上来看,如果不考虑外部因素(主要是城乡居民收入差距和城市偏向的制度),一个国家工业化开始以后,政府会推行城市偏向的制度,我们上述对制度因素的分析并没有考虑外部因素的影响。如果考虑到外部因素,政府推行的城市偏向的制度是处于正常状态,还是弱化,抑或强化,则要取决于外部因素的性质和外部因素的影响力。如果外部因素的性质和一国没有差别,即城乡居民收入差距和城市偏向的制度相同,那么外部因素对该国推行的城市偏向的制度不会有什么影响;如果外部因素的性质比一国好,即城乡居民收入差距小、不存在城市偏向的制度或者城市偏向较弱,同时外部因素的影响力大,那么就会促使该国减弱其制度的城市偏向;如果外部因素的性质比一国差,即城乡居民收入差距更大、制度的城市偏向更强,同时外部因素的影响力大,那么就不会使该国减弱其制度的城市偏向。

(3)笔者在本文所分析的只是工业化启动以后城乡居民收入差距扩大至临界点以前的时段,或者说是城乡居民收入差距不断扩大到转而缩小的拐点以前的时段。随着工业化的不断推进,导致城乡居民收入差距不断扩大的自然因素和制度因素是否会发生方向相反的变化,从而促使城乡居民收入差距缩小呢?笔者认为,这个结果最终会出现。但对这一过程的分析不是本文的意旨所在,这里只想说明,城乡居民收入差距的最终缩小既有自然因素的作用,也有制度因素的作用。

(4)撇开国土面积的差异、土地制度的差异等诸多实际影响城乡居民收入差距的因素,一个国家城乡居民收入差距会扩大到什么程度,与一个国家推行的制度有关。一个国家推行的制度的城市偏向越

强,城乡居民收入差距会越大,一个国家推行的制度的城市偏向越弱,城乡居民收入差距会越小。因此,政府在工业化过程中即便不能改变城乡居民收入差距扩大的趋势,但至少可以降低城乡居民收入差距水平。当然,政府也完全可以成为拉大城乡居民收入差距的力量。

(5)工业化达到什么具体的阶段,城乡居民收入差距由扩大转向缩小的拐点会出现,与政府的制度选择有关。政府越早放弃城市偏向的制度,拐点出现的时间应可越早,反之,拐点出现的时间应会越晚。如果以非农产业产值比重和人均国民生产总值作为衡量工业化水平的指标的话,那就意味着,如果政府早放弃城市偏向的制度,那么拐点会在非农产业产值比重和人均国民生产总值更低时出现,如果政府晚放弃城市偏向的制度,那么拐点会在非农产业产值比重和人均国民生产总值更高时出现。

(6)一个国家在工业化过程中城乡居民收入差距由不断扩大到转而缩小经历的时间过程是短还是长,则既取决于自然因素,也取决于制度因素。一个国家要在工业化完成以前缩小城乡居民收入差距既无可能,也没有价值,毕竟缩小居民收入差距只是一个国家追求的社会目标之一,更重要的是持续性地全面地提高国民的福利水平,而这只有完成了工业化才能够实现。一个国家完成工业化经历的时间过程越短,城乡居民收入差距由不断扩大到转而缩小经历的时间过程就会越短,一个国家完成工业化经历的时间过程越长,城乡居民收入差距由不断扩大到转而缩小经历的时间过程就会越长。工业化的快慢既取决于自然因素的作用,也取决于制度因素的作用。

#### 注释:

从具体的税收制度来看,当是相当复杂的。我们需要考虑这样几种可能性,一是政府对农村居民课以更重的税,这自然会降低农村居民的相对收入;二是实施横向公平原则的税收制度,这种做法表面上看来并不会拉大城乡居民收入差距,但由于农村居民的收入水平低,因此按照横向公平原则征税,农村居民实际上要负担更重的税负,从而在实际上会拉大城乡居民收入差距;三是不对农业部门征收更重的税,但也不给农业部门更优惠的税收政策,由于政府已经通过城市偏向的直接的资源调配制度和城市偏向的其他各种间接的资源转移制度从农业部门转移走了大量的资源,这样的政策也不会起到缩小城乡居民收入差距的作用。

(作者单位:武汉大学经济与管理学院 武汉 430072  
武汉大学政府管制与公共经济研究所 武汉 430072  
武汉大学社会保障研究中心 武汉 430072)  
(责任编辑:S)