

二元经济结构与中国的社会保障制度

张奇林

我国是一个发展中国家,处在社会主义初级阶段。长期以来,由于计划经济体制的影响,农村和城市、农业与非农业部门的发展畸轻畸重,最终导致社会经济二元结构的加强。与此同时,在社会保障方面,形成了农村与城镇两个相互独立、迥然不同的体系,也呈现出二元结构的态势。那么,二元经济结构和二元社会保障制度的特征、产生的根源以及相互关系是什么?为什么必须改变社会保障的二元结构?中国的社会保障制度改革与发展的远景目标和近期任务是什么?本文将就这些问题作一简要探讨。

—

关于二元经济结构的定义比较多,但主要是指在一个国家的经济中出现了经济和社会方面的分化,例如,不同部门和地区间存在技术水平的差异、发达程度的差异,在对待本土和外来的社会制度方面存在着习俗和态度方面的差异。换言之,二元经济结构是指汪洋大海的小农经济和点点滴滴的城市工业并存的一种发展状况。由此凸现出二元经济结构一系列的基本特征,包括自然经济和市场经济部门在社会习俗方面的差异,生计农业和货币化的工业部门在技术水平方面的差异,不同地区在人均收入水平方面的差异。此外,地理、社会和技术方面的二元性也会同时存在,互相强化。

就世界范围而言,二元经济结构并不是一种普遍现象,也不是发展的必经阶段,在发达国家的工业化前期就不存在二元经济结构。但就发展中国家而言,或轻或重、典型或不典型地都存在着二元经济结构,它是发展中国家在发展初期出现的一种独特现象。二元经济结构的出现与发展中国家的处境和所采取的对策密切相关。在发展中国家,商品经济不发达,市场价格机制难以发挥配置资源的作用;由于穷国收入水平低,储蓄率必然低,储蓄量必然很小,因此资本严重缺少;同时,新殖民主义敌视和歧视发展中国家。在这种背景下,发展中国家为了保护幼稚的民族工业,快速实现工业化,大多采取国家干预国民经济的办法,甚至实行计划管理,最典型的做法就是前苏联模式。它们人为地压低利息率,促进工业化,特别是促进国有企业的发展;低估外汇汇率,高估本

币价值,以利中间产品的进口;人为压低农产品的价格,或低价收购,或强制征收,通过“剪刀差”获取工业资金;建立关税和非关税的壁垒,等等。

根据发展经济学家刘易斯等人的分析,二元经济结构在工业化过程中可以逐步实现一元化。其具体过程是,城市工业发展起来后,在市场机制的调节下,工农业间工资水平的差异拉动农村剩余劳动力向工业部门流动,直至工农业均衡发展为止。在这一过程中,现代工业部门和传统农业部门相互渗透,相互促进,共同发展,最终实现二元经济结构的一元化和国民经济的现代化。但是,由于特殊的政治经济条件,在前苏联模式的影响下,我们走的是一条特殊的工业化道路,即摒弃市场机制,用行政手段将城乡人为分开,以牺牲农民利益为代价实现国家工业化。结果大大削弱了农业资本积累和技术革新的实力,窒息了农业的发展后劲,农业生产停滞于落后状态。也就是说,在我国的工业化过程中,原有的二元经济结构不仅没有得到改变,而且还被加强了。

特殊的工业化道路和计划经济体制所造成的另一个直接后果是城乡二元社会保障制度。改革开放前,城镇企事业单位的就业人员及其家属享受以“二高一低”(高就业、高补贴、低收入)为特征、企业保障和政府保障相结合的相对完善的社会保障服务;在广大农村地区实行的是建立在农村集体经济基础上的社会救济、“五保”户供养和合作医疗等低层次的社会保障制度。改革开放以后,我国的城镇地区基本上建立起了以社会保险为核心、以最低生活保障制度兜底的社会保障体系;而在农村地区,随着农村集体经济的解体,合作医疗在绝大多数地方宣告破产,五保户供养得不到落实,社会救济面进一步变窄,救济水平偏低,而且时有时无,农村养老保险和农村最低生活保障制度尚有待推广和建立。可以说,目前我国的农村地区只有零碎的社会保障,有些地方甚至是一片空白,处于无保障的状态。相对完善的城镇社会保障体系与残缺不全的农村社会保障并存就是有中国特色的二元社会保障制度。

由于二元社会保障和二元经济结构都深受计划经济体

制的影响, 都是一种制度安排, 因此, 它们有一些相同的特征。如同经济结构的二元一样, 社会保障的二元在许多方面存在巨大差异, 如保障范围、保障水平、保障对象、经费来源、运行机制等方面迥然不同。而且, 这是两个相对独立的体系, 特别是城镇社会保障有严格的身份限定和准入制度。同时, 这也是两个相互联系的体系, 那就是, 城镇社会保障体系的建立和维持是以牺牲农业人口的保障权益为代价的。

二

二元经济结构和二元社会保障不仅限于有相同的制度渊源和特征, 它们之间有内在的逻辑联系, 体现了经济基础与上层建筑的辩证关系。

首先, 二元经济结构是二元社会保障产生和维系的最深层原因。前面所提及的“以农补工”的工业化道路和计划经济体制只是二元社会保障产生和维系的直接原因。从社会保障的历史来看, 社会保障的发展经历了三个阶段, 社会救济型、社会保险型和社会福利型, 它们都对应着不同的生产力发展水平和生产方式。其中, 社会救济型的社会保障是传统农业社会的产物; 以社会保险为核心的现代社会保障制度是为了适应市场经济和工业化的需要而建立起来的; 随着社会生产力的进一步发展, 第二次世界大战后, 发达资本主义国家逐步建立起了社会福利型的社会保障制度。为什么有这样的对应关系? 这是由现代大工业和传统小农业不同的生产性质决定的。在现代大工业的发展过程中, 社会化程度越来越高, 分工越来越细, 工人对机器的依赖性越来越强, 离开工厂, 他们将无法生存。同时, 城市中的产业工人联系密切, 组织程度高, 如果由于意外事故或生命周期中生、老、病、死等自然原因造成收入减少, 以至基本生活无法保障, 将引起社会动荡。因此, 适应工业化发展的需要, 建立相应的社会保障制度来保障产业工人的基本生活, 以减少社会震荡, 有其内在必然性。就传统的家庭小农业而言, 情况恰恰相反。农民有赖以生存的土地, 而且单家独户地生产, 自给自足, 老死不相往来, 只要发生天灾人祸时, 政府能给予适当的救济, 就不会激化社会矛盾。也就是说, 在传统的农业社会, 农民基本上是自我保障, 其主要形式是家庭保障, 社会保障仅限于临时性的社会救济。但是随着社会经济的发展, 这种低层次的保障方式很难适应市场经济和工业化的需要, 必须建立水平更高、抗风险能力更强、制度更完善的社会保障制度来取而代之, 这样便诞生了社会保险制度。

新中国成立之初, 二元经济结构就已存在, 在实现工业化的梦想和计划经济体制运行的过程中, 这一结构得到了强化。与此相适应, 城乡二元社会保障的格局也逐步确立。这里有两个问题需要说明。

一是在城镇社会保障模式的设计和选择方面我们走了弯路。如前所述, 改革开放前, 我国城镇实行的是以“二高一低”为特征, 企业保障与政府保障相结合的社会保障制度。尽管城镇居民的收入和生活水平不高, 但享受的福利待遇并不低, 与福利国家的做法相差无几。这与我国国力和发展阶段是不相适应的。问题出在哪里呢? 主要是我们对国情和生产力发展水平的认识出现了偏差, 盲目拔高了我们的发展阶段。改革以后便开始给政府和企业解负, 按照现代社会保障的一些原则, 逐步建立起了以五大险种为核心内容的社会保险制度, 并在县以上城镇普遍建立了最低生活保障制度, 为城镇居民编织了一个安全网。

二是我国农村地区实行的并不完全是传统农业社会中家庭保障与临时性社会救济相结合的保障模式。有一段时间, 我们的社会救济、五保户供养和合作医疗做得很好, 特别是合作医疗取得了举世瞩目的成就, 被誉为有中国特色的医疗保障模式。它的做法有点类似医疗社会保险, 带有社会保险的性质。作为二元经济结构中经济相对落后的一元, 为什么会产生如此先进的社会保障制度呢? 一方面是因为我国农村并不完全是传统的农业社会, 而是处在由传统向现代发展的过程中。另一方面与当时采取的经营方式有关。当时实行的是人民公社制, 采取的是集体经营方式。集体农业在分担风险, 提供社会保障方面较家庭农业有得天独厚的优势。但是也应该看到集体农业的弊端, 这就是缺少激励机制, 以至于在效率方面不如家庭农业。经济效率的缺失会制约社会保障制度的发展。因此, 在农村实行家庭联产承包责任制改革后, 随着集体经济的解体, 包括合作医疗在内的农村社会保障体系一下子就陷入了瘫痪状态。如何重建农村社会保障体系是我们亟待解决的重大问题。

从以上两个问题的分析和说明可以看出, 二元经济结构是二元社会保障产生和维系的经济基础。即使在某一段时间, 由于认识和制度安排上的原因, 社会保障偏离了相应的经济发展水平, 但最终它是要回到起点的。

其次, 二元社会保障的存在对二元经济结构的改造将起到消极作用。改造二元经济结构是实现经济现代化的必要前提。按照刘易斯等人的理论, 二元经济结构的一元化有赖于工业部门和农业部门的互相渗透和互相推动。但是, 二元社会保障的存在将对工业化进程、农村剩余劳动力的流动和农业生产率的提高产生消极影响。

1. 二元社会保障强化了城乡差异, 设置了城乡壁垒。二元经济结构条件下, 城乡之间存在诸多差异, 二元社会保障的出现更加深了这一差异, 以至于农村剩余劳动力的大量进城成为不可避免的事实。但是城镇昂贵的社会保障成本使政府再没有财力扩容了, 于是, 便借助户籍制度, 为城镇社会保

障体系建立了严格的准入制度,即要想进入城镇社会保障体系,必须迈过“农转非”这个槛。这样,在城乡之间人为地设置了一道壁垒。城乡壁垒的存在阻碍了城乡交流和经济一元化。有论者因此对户籍制度大加指责,认为它是封建社会和计划经济的产物,是城乡壁垒的症结,与市场经济格格不入。其实,这种论断有失公允。户籍制度本身应该无可厚非,它既有利于加强人口的管理,维持社会治安,也便于社会保障的管理和运行。但是,如果利用户籍制度大做文章,将全体公民人为地分为格格不入的城乡两部分,并不断加强它们之间的壁垒,显然就不可取了。但是,这种做法只是特定条件下的产物,最终还是要恢复其本来面目,发挥其正常效用,还其清白的。

2. 二元社会保障限制了人口的自由流动,不利于全国统一的劳动力市场的形成。人口流动是双向的。一方面,城乡差异会吸引大量农村剩余劳动力进城;另一方面,城市严峻的就业形势和就业压力迫使一部分城垦人到农村去找出路,同时政策导向也鼓励发达地区的人才流向不发达地区,比如中央最近出台的西部大开发战略。但是,在人口双向流动的过程中,将会遭遇二元社会保障的阻力。一方面,农村剩余劳动力离开土地进城以后,将处于无保障的真空状态,一旦遇到波折,基本生活就难以保障,由此会引发一系列社会问题。另一方面,由于农村社会保障的残缺不全,会使城市人口望而却步,望乡兴叹,即使去了也会感到心里不踏实。因此,二元社会保障在一定程度上阻碍了全国统一的劳动力市场的形成。没有农业人口的支持和注入,非农产业的发展和工业化进程将会变缓;同样,没有城市人口的支持和参与,不发达地区的开发也将停滞不前。

3. 二元社会保障不利于人口政策的执行,从而影响农村地区的可持续发展。计划生育是我国的基本国策,执行这一政策的难点在农村。因为,城市中生儿育女的高成本使城市生活对生育具有了强大的遏制作用。二元社会保障使大量本该工业化的人口被强行滞留在农村,从而使城市遏制生育的功能无法充分发挥,我国为此付出了巨大代价。在近30年间我国多出生了1亿人口。由于农村人口的持续增加,在许多地区,人均已不足几分地,生态、资源和环境承受着巨大压力。如果剩余劳动力仍不能正常转移到城市,整个农村生态环境有进一步恶化的可能,农村的可持续发展将成为一句空话,农业现代化更是可望而不可及。

人口政策的另一方面就是提高人口素质。我们常说的全民素质主要是指身体素质和文化素质。医疗社会保障的缺失严重威胁着农村人口的身体健康。合作医疗期间已经被消灭或控制的一些地方病、传染病再度发生甚至流行;农民无钱看病,坐以待毙的情况屡见不鲜;因病致贫、因病返贫成为农

村贫困发生的一个重要原因;庸医、假药、封建迷信乘虚而入。20世纪90年代初,全国85%的县都具有一种或几种地方病,病区人口约4.2亿,现症病人达6000多万。现代社会保障是一个比较宽泛的概念和范畴,它既保障公民的生存权,也保障公民的发展权。后者主要是指保障公民受教育的权利。我们说农村社会保障残缺不全,水平低下,其中一个重要指标就是农村基础教育薄弱,失学率高。据国家统计局公布的数据,“八五”期间,我国6-14岁学龄儿童失学总人数为1.45亿,其中绝大部分分布在中国的贫困地区。大多数贫困地区小学适龄儿童的入学率只有50%~80%。教育对发展的重要性已为人们所认识和重视。农民教育水平的提高,一方面可以增加农民掌握新技术的能力,另一方面可以开阔农民的眼界,促进传统价值观的转变,从而增强他们采用新技术的意愿。美国发展经济学家西奥多·舒尔茨把对农民的教育投资看作是促进农业发展的关键因素之一,是促使传统农业向现代农业转变的一个重要手段。中国农村基础教育的薄弱,严重制约着农民教育水平和文化素质的提高,延缓了农业现代化的进程,不利于二元经济结构的一元化。

4. 从土地经营方式来看,二元社会保障将农民吸附在小块土地上,不利于规模经济的发展和农业生产率的提高,有碍于农村经济的再度飞跃。实行家庭联产承包责任制改革以后,由于将激励机制引入了生产劳动,中国的农村经济得到了飞跃发展,从1979-1994年我国农业总产出年均增长6.3%,这在世界上是绝无仅有的。但是,这一轮改革的效力充分释放以后,中国的农村经济一直徘徊不前,甚至开始回落。究其原因,主要是因为以家庭责任制为基础的土地经营规模太小。据统计,我国现有2亿多承包土地的农户,户均耕地仅0.46~0.53公顷左右,几乎无法获得规模经济效益,这显然是不符合现代大农业的发展方向的。但是,这绝不是说要回到原来集体化的老路上去,集体经营是一种效率低下的生产方式,并不可取。要改变中国目前土地经营规模小的状况,只能在家庭经营基础上通过扩大每个家庭耕种的土地面积的途径来实现。这就要求非农业部门较快地发展,以吸纳更多的农业劳动者就业,使农业人口逐渐减少,土地逐渐向越来越多的种田专业户集中。1999年,各地农民陆续与政府续签了30年的土地承包合同,这说明,政府在制度的选择和政策的稳定性方面是明智的。但是,要想将农业人口真正从土地上转移出去,必须建立相应的制度来配套和善后。从前些年我国城市化的实践来看,我们基本上是失败的。据统计,到20世纪90年代末,全国从事非农产业的人口已占总劳动人口的45%,而我国人口的城市化率却只有28%左右;1978-1997年,向乡镇企业和城镇转移的农村劳动力约2.2亿,但80%以上是兼业性转移,也就是说,这些人与土地保

持着若即若离的联系,农闲时进城务工经商,农忙时返乡种田,并没有真正意义上地脱离土地。有人认为,是户籍制度将他们拒之门外,使其无法真正融入城市,从而形成了这种兼业性转移。但是我们认为,主要原因应该归咎于我国的社会保障制度。土地是传统农业社会中最要的生产资料,是农民赖以生存的物质基础。改革开放这么多年,尽管中国农村已经走出了传统农业社会的发展阶段,但农业现代化远远还未实现,土地仍然是重要的生产要素,风险最小化仍然是大多数中国农民的生产目标。在社会保障制度不健全的情况下,他们根本不可能毫无后顾之忧地走进他们实际上无法融入的城市。因此,如果没有相应的社会保障制配套,就不可能消除农民对土地“与生俱来”的依赖性,也就无法实现土地的集约化规模化经营。事实也证明了这一点。1996年以后,一些地方曾试图收回农民手中分散的土地转由少数村民承包,但最终由于引起公愤而未果。当地干部还被新闻单位曝光,遭到批评。可见,要想从农民手中把土地“夺”过来阻力有多大。但是,一旦我们的社会保障制度能够给农民提供代替土地的最基本的生活保障,土地的规模化经营就不再是遥远的梦想,中国农村经济的再度飞跃指日可待。

三

从二元经济结构和二元社会保障的相互关系,我们可以得出以下结论:第一,要想改造二元经济结构,必须建立相应的社会保障制度,特别是建立健全农村社会保障体系;第二,要想从根本上消除二元社会保障结构,缩小城乡差别,必须改造二元经济结构,实现国民经济的一元化。这些关系如果处理不好,就会互相滞碍,互为强化,最终陷入恶性循环的境地。从前面的分析不难看出,中国目前的状况就面临这样严峻的形势。中国的改革应力图避免这种局面的出现。

上述结论似乎有循环论证的嫌疑,其实不然。只要认识清楚中国社会保障制度改革的远景目标和近期任务,就不难理解。中国社会保障制度改革的远景目标应该是建立与生产力水平相适应、结构合理、城乡一体化的社会保障制度。这一目标的实现有待于二元经济结构的一元化。中国社会保障制度改革的近期任务应该是在完善城镇社会保障体系的同时,建立健全农村社会保障体系。也就是说,在一段时期内,中国社会保障制度的二元结构还不可能打破,城乡社会保障仍然是两个并行不悖、独立发展的体系,待条件成熟以后再逐渐并轨。应该说,中国目前的改革正在朝这个方面发展。主要表现在以下几个方面:

1. 缩小城乡社会保障水平的差距。一方面,削减政府在城镇的福利开支,取消或降低城镇居民的福利补贴,如食品补贴、交通水电补贴、住房补贴等都先后被取消或降低。同

时,按照权利和义务对等的原则,完善城镇社会保险制度。另一方面,加大对农村社会保障的投入,提高农村已有的社会保障水平。在改革过程中,政府有两个“欠帐”需要解决,一是城镇社会养老保险的欠帐,另一个是对农村社会保障的欠帐。以前政府采取“以农补工”的政策,从农村抽走了大量的发展资金,现在是不是应该有所补偿?实际上,政府也别无选择。

2. 加速建立农村社会保障体系。建立健全农村社会保障体系有重大的战略意义。而且,从中国农村的经营体制、金融体制和文化传统等方面来看,建立相对独立发展的农村社会保障体系有其现实可能性。近年来,政府在加强农村的基础教育方面做了大量工作,也取得了一定成效。据统计,“八五”期间,农村的失学率下降了10%左右。20世纪90年代初,政府着手建立农村社会养老保险。最近又出台了在农村建立最低生活保障制度的政策,同时还在寻找恢复和建立农村合作医疗的办法。

3. 加快小城镇建设和劳动力市场的培育。一方面减轻政府解决城市就业问题的压力,另一方面畅通人口流动和劳动就业的渠道,为农村剩余劳动力的转移寻找出路。

4. 改革户籍制度。近年来,随着社会保障制度的改革,政府对城市的户籍管理制度有所松动,城市之间不再是格格不入。

中国社会保障制度的改革为什么要分两步走?主要是因为二元经济结构的改造是一个渐进的过程。由于二元经济结构的影响,城乡之间在收入水平、消费水平、资金积累等方面的差异在今后相当长一段时期内将继续存在,建立全国统一的社会保障体系缺乏现实的经济基础。同时,人的观念、社会习俗、城市偏见等因素的转变也不是一朝一夕的事情,从而决定了社会保障制度的改革不能毕其功于一役。

主要参考文献:

1. 谭崇台主编:《发展经济学》,上海,上海人民出版社,1989。
2. 郭熙保:《农业发展论》,武汉,武汉大学出版社,1995。
3. 李郁芬:《社会保障的二元结构分析》,载《经济学家》,1996(4)。
4. 王国军:《社会保障:从二元到三维》,载《科技导报》,1998(8)。
5. 谢元态:《中国农村社会保障体系相对独立发展的必要性和可能性》,载《当代财经》,1998(6)。
6. A. P. Thirlwall, Growth and Development, Sixth Edition, Macmillan Press LTD, 1999.

(作者单位: 武汉大学公共管理与社会保障系
武汉 430072)
(责任编辑: 陈永清)