

社会保障研究

城市化进程中的城乡社会保障一体化

——浦东新区案例

曹耳东¹, 过剑飞², 傅红岩²

(1. 浦东发展集团公司, 上海 浦东 200135; 2. 上海浦东新区财政局, 上海 浦东 200135)

摘要: 当前二元的社会保障模式决定了城市社会保障和农村社会保障之间存在较大的差异, 无法在短期内实现完全意义的城乡社会保障体系一体化。因此, 在农村社会保障和城市社会保障之间建立一种新的社会保障制度, 即农民市民化社会保障制度, 通过构筑一个阶梯, 打造城、乡社会保障之间相互沟通、相互连接和相互转化的平台, 逐步实现农村社会保障向城市社会保障的过渡, 最终实现在浦东新区建立以社会公正为基础的城乡一体化全社会保障体系的目标。

关键词: 城乡社会保障一体化; 上海浦东

中图分类号: D632 1; F323 89 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2005) 01-0058-05

From Dual Social Security System to Integrated Social Security System

——A Case Study in Shanghai Pudong New Area

CAO Er-dong¹, GUO Jian-fei², FU Hong-yan²

(1. Development Group Company of Shanghai Pudong 200135;

2. Financial Bureau of Shanghai Pudong New Area, Shanghai Pudong 200135)

Abstract: The traditional dual social security system determines the great benefit gap between urban area and rural area. Eliminating completely such kind of difference is impossible in the short term. Thus the possible strategy in rapid urbanization process is to construct a transition-type system which we call peasant—municipal social security system. It serves an institution evolution ladder which aims finally achieving integrated urban—rural social security system. In this paper, we take Shanghai Pudong New Area as a case study to show empirically how this strategy works.

Keywords: integrated social security system; shanghai pudong

一、浦东社会经济发展对城乡社会保障的挑战

1. 社会保障城乡一体化建设进入实质性启动阶段

根据上海中长期发展规划, 未来上海总人口规模、经济规模需要完成数量级的突破。为实现这一突破, 在空间布局上, 必须要将中心城区的一部分人口、产业向近郊转移。这两方面因素未来几年将强烈地影响浦东农村的根

收稿日期: 2004-09-05

作者简介: 曹耳东 (1952-), 男, 上海人, 浦东发展集团公司总经理。

本。这种转变，是当前浦东农村社会保障发展、改革需要研究的最重大的课题。

对浦东农村来说，未来十年浦东的城市化进程将进入一个新的高潮期。浦东目前的“农保系统”最主要的功能是“站好最后一班岗”，积极为城乡一体化保障系统的融合作准备。社会保障本质上是利益和风险在一个相对大的人群内由政府强制性地再分配：一、由于城市化的过程是渐进的，并主要受市场力量的牵引，这种渐进的城市化进程会非常有效率地吸走农村最优良的“资产”（包括年轻人、身体健康的职工、好的企业、在市区买得起房产的有钱人等），从这个意义上讲，城市化对农村社会保障是一场大失血，对依赖农村社会保障的农民来说则是一场灾难。没有一定强度的利益再分配，城市化过程的外部不经济完全由农民承担，是一种制度化不公平。二、长期以来，农村社会保障的研究一直没有涉及城市应担负的责任。而事实的情况是，城市社会保障的资源很大一部分来自于农村，农民和城市居民担负同样的税收义务，税收形成了财政，但在目前的社会保障框架下，财政仅支持城市的社会保障。我们认为扭转这种不公平是社会保障现代化最重要的改革方向。

2. 城市化进入完成阶段要求城乡社会保障一体化

浦东的城镇化率在 1996 年为 40.8%，2000 年达到 54.4%，2005 年预期将达 71.9%。随着农村城镇建设和生产方式的变化，新区农村城市化水平已经突破户籍指标，超越了传统观念中以户籍和空间所衡量的标准。随着新区农村城市化和农民“市民化”进程的加速，直接导致了对社会保障服务的需求放大，对基础薄弱、尚在建设中的社会保障系统带来极大压力^[1]。

一个非常尖锐的问题是城市化过程中，对失去土地的农民如何进行补偿？据专家测算，浦东目前的征地养老专项基金可维持到 2008 年左右，之后，如果没有新的资金补充，新区“征地人员”的养老金发放将完全依赖财政补贴，年资金缺口超过 2 亿元（总资金缺口超过 16 亿元）。浦东目前的设想是：“老人老办法，

新人新办法”，2000 年后产生的“征地人员”最终要纳入全社会统筹的范围，执行与城镇人口统一的收支标准和管理办法。在此过程中，浦东不可避免地需要权衡：社保资金如何在“老人”和“新人”之间分配，一段时期内，财政可能需要同时对“老人”和“新人”补贴；更尖锐的问题是社保资金如何在“征地市民”和“原有市民”之间分配。浦东社会保障城乡一体化设想的成败，很大程度上取决于以上提到的两方面的“权衡”。

二、浦东新区阶梯式城乡社会保障体系的发展战略与路径：“13510”工程

根据浦东社会经济发展的特征以及对社会保障的客观需求，结合当前城乡社会保障体系的实际，以社会公正和运行效率为原则，实现城乡一体化社会保障体系为目标，浦东新区城乡社会保障体系的发展战略为“13510”工程，即一种制度、三个保障、五项举措和 2010 年实现城乡社会保障一体化。

1. 一种制度

当前二元的社会保障模式决定了城市社会保障和农村社会保障之间存在较大的差异，无法在短期内实现完全意义的城乡社会保障体系一体化^[2]，因此，需要在农村社会保障和城市社会保障之间建立一种新的社会保障制度，即农民市民化社会保障制度，通过构筑一个阶梯，打造城、乡社会保障之间相互沟通、相互连接和相互转化的平台，逐步实现农村社会保障向城市社会保障的过渡，最终实现在浦东新区建立以社会公正为基础的城乡一体化全社会保障体系的目标^[3~4]。

（1）农民市民化社会保障制度解析

所谓的农民市民化，在这里主要强调的是由农村居民向城市居民转变的过程。建立农民市民化社会保障制度，为农村社会保障向城市社会保障过渡提供一个阶梯式通道和制度的保障，有以下几方面特征：

● 体现社会公平

农民市民化社会保障制度的建立是对社会公平原则的体现和推进。一方面，城市化和农村经济的发展对农村社会保障水平提出更高的

需求，该制度为满足该需求提供现实可行的方案：另一方面体现权利和义务的对等。在现有社会保障的基础上，农村社会保障人员可以根据自己的支付能力和实际情况自由选择是否参加农民市民化社会保障。

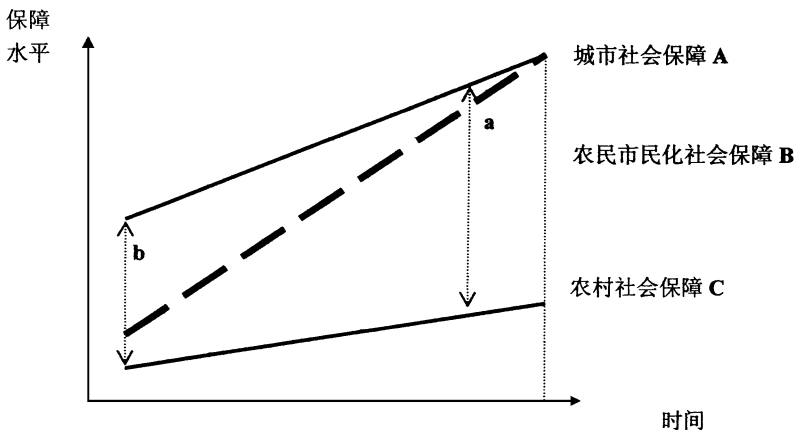
● 以效率为导向

农民市民化社会保障制度体现了“边际调整，逐步优化”的原则，以效率为导向，在资源有限的条件下，以最小的成本投入获得最大的社会保障效果和功能的开发：一、随着农村征地开发，农民向城镇居民转变，对提高社会保障的范围和水平提出客观的要求，而直接实现社会保障的一体化需要大量的成本投入，这是现阶段政府、企业和个人无法承受的；二、尽管农民转变为城镇居民，但失去土地后，由于能力的差异，与城镇市民相比，生活水平短期内与市民还会有一定的差距。农民市民化社会保障制度提供了一种制度过渡的有效途径。

● 一体化特征

建立农民市民化社会保障，与农村社会保障和城市社会保障，共同构成城乡社会保障一

体化框架下的三种可以流通转化的社会保障体系。该体系内的保障水平形成不同的阶梯（如图所示）：一、现有保障水平的三个阶梯依次为，农村社会保障水平< 农民市民化社会保障水平< 市民社会保障水平，由于不同阶梯之间可以流通转化，实际上缩小了原来二元结构的差距，使农村社会保障向城市社会保障的转化成为可能；二、社会保障水平的增长速度上，三个阶梯表现为，农村社会保障水平增长速度< 城市社会保障水平增长速度< 农民市民化社会保障水平增长速度。其意义在于，二元结构社会保障的差距将随着经济发展越来越大，农村社会保障直接向城市社会保障转化可行性低。农民市民化社会保障将随着城市化和农村经济的发展而快速发展，从而一方面逐步缩小与城市社会保障的差距，实现两者的统一，即直线 A 和 B 相交；另一方面将农村社会保障人员逐渐引渡到城市社会保障中，最后剩余的少部分农村社会保障人员，政府将有能力采用“托底”方式，一次性转入城市社会保障中，最终实现完全意义上的城乡社会保障一体化。



(2) 农民市民化社会保障制度的基本框架

浦东新区的农民市民化社会保障制度的基本框架包括以下几个方面：

● 职责和权利主体

农民市民化社会保障制度是由政府管理、集体（或企业）参与、农民自愿参加的一项社会保障制度。政府的基本职能表现在，除了给予政策扶持、引导、管理外，还给予适当的补贴；集体（或企业）有责任为其所属人员交纳

社会保障金；市民化的农民或有条件的农民作为权利的主体，可以根据实际情况自愿参与，同时获得相应的权利。

● 待遇和标准

农民市民化社会保障是农村社会保障向城市社会保障转化的阶梯，主要作用是缩小农村社会保障的差距，并逐渐向城市社会保障引渡，因此参与者享受的待遇界于农村和城市之间。其基本标准的制订以低于城市最低社会保障水平和高于农村社会保障水平为原则，并随

着社会经济的发展而呈现出较快增长的趋势。

● 权利和义务

农民市民化社会保障作为城乡阶梯式社会保障体系的“阶梯”，将农村社会保障和城市社会保障有机地连接起来，构筑起相互转化的途径。农民可以根据其经济状况选择农民市民化社会保障，享受较高的社会保障水平，体现出社会公正，以及权利义务的对等。

● 资金的筹集

农民市民化社会保障的性质同城市社会保障和农村社会保障一样，是由政府制订、管理和实施，农民自愿参加的社会保障制度，是社会公正和加强社会稳定的具体体现。其资金的筹集主要来自以下几个方面：区、镇两级政府的投入、集体（企业或征地商）交纳的统筹资金、农民个人自愿支付的费用。

● 管理体制

农民市民化社会保障制度实施区、镇两级政府管理。区政府协调和宏观指导，镇政府具体实施和管理。在管理上借鉴现行农村社会保障系统的规章制度和有关规定，并补充以相关的政策和规定，在现有农村社会保障管理体制的基础上进行平稳过渡，逐步完善。

2. 三个保障体系

当前，主要通过建立三个保障体系来构成农民市民化社会保障制度，实现城乡阶梯式社会保障，即：

● 建立农民市民化社会养老保障制度，形成农村养老保障向城市社会保障过渡的阶梯，共同构筑城乡阶梯式社会养老保障体系。

● 建立农民市民化医疗保障制度，与农村医疗保障和城市医疗保障共同构成城乡阶梯式医疗保障体系。

● 建立农民市民化最低生活保障制度，促进农村最低生活保障向城市最低生活保障过渡，形成城乡阶梯式最低生活保障体系。

建立上述三个保障体系的依据包括，一、社会保障主体建设的需要。从保障的对象来看，浦东新区现行社会保障体系包括养老保障、医疗保障、失业保障、下岗职工保障、最低生活保障和社会帮困。其中，养老保障、医疗保障和最低生活保障，以其明确的保障对

象、广泛的覆盖面、基本的生活需要、深远的社会影响，成为社会保障制度建设的主体，代表社会保障的程度和水平；二是客观需求和现实性的需要。浦东新区社会经济发展的特征，一方面导致农民对养老保障、医疗保障和最低生活保障等客观需求的增长；另一方面会加剧城乡社会保障二元结构的差距，形成缩小城乡社会保障差距，建立一体化保障体系的现实需求。

利用“时间置换”原理，一是“以时间换可行”，即分时期逐步提高农村保障的覆盖面、保障水平、服务质量、服务项目多样化，最终实现城乡保障体制的全面结合；二是“以时间换成本”，通过“阶梯式保障”回避了一体化模式的即期制度转变，同时也节约了模式转变的管理成本和人力成本，资金采取阶段投入方式，避免了模式转变所必需的即期大规模资金的准备；三是“以时间换成效”，通过城市社会保障不断完善，逐步向“基本需求”政策范畴回归，而农民市民化社会保障则通过不断建立和完善，逐步达到“基本需求”政策范畴，从而实现二者的统一。

3. 五项举措

为了确保农民市民化社会保障制度的建立并有效运行，使其真正发挥城乡社会保障一体化框架下“阶梯”的作用，加速农村社会保障向城市社会保障的转化，必须辅之以相应的政策、规定和配套措施。

（1）明确政府职责，加强政府管理

农民市民化社会保障，与现有的农村社会保障和城市社会保障共同构成具有浦东新区特点，并在一体化框架下的城乡阶梯式社会保障体系，其性质属于由政府推行实施，农民自愿参加相结合的半强制性社会保障。因此，政府承担实施、协调和统一管理的职能，并给予一定的财政补贴。区政府宏观上指导和协调，镇政府负责具体实施和管理，在现有组织结构下运行。

（2）加强资源整合，完善框架内容

农民市民化社会保障的资源主要来自政府的补贴、企业或征地开发商交纳、个人支付等几个方面，作为一个“阶梯”，可与农村社会

保障和城市社会保障进行转化,从而必须加强社保资源的整合。其基本原则是:与社会经济发展相适应,与保障制度收益分配相均衡,个人的权利和义务相对等,与长期预算相均衡,充分考虑浦东新区社会经济发展特征和农民对社会保障的需求,在现实性和可行性的基础上,逐步完善统一框架下农民市民化社会保障的具体内容,及其转化机制,实现由农村社会保障向城市社会保障的过渡。

(3) 依托城市化进程,加速农民市民化

“市民化的农民”是农民市民化社会保障的主要对象,也是城乡阶梯式社会保障得以建立和发展的基础。因此,在浦东新区开发、开放政策的指导下,依托新区城市化进程,各镇政府应采取相应的措施,加速农民市民化的发展。

(4) 发挥公共财政作用,提高资源配置效率

社会保障改革应当坚持逐步优化的原则,“在改革中发展,在发展中完善”。在城乡社会保障一体化理想模式实现之前,公共财政应更注重对符合未来的发展方向的社保项目的支持,继续发挥其在社会保障中主渠道的作用,并通过法规的形式,使社会保障资金占总预算比例在一定时期内具有规范性,确保社会保障资金的稳定。财政负责安排社会保障资金的同时,要确认并量化社会保障资金投入产生的效用,对不能确认投入效果的资金要严格控制;要与社会保障服务机构签订合同,明确责任和权利;对保障资金实际的使用效果,财政还要安排专业的社会保障项目审计人员进行评估,从而提高资源的利用效率。

(5) 社保体系的发展目标与新区整个战略规划相统一

城乡阶梯式社会保障体系的发展必须与浦东新区发展战略规划相统一,与新区社会经济发展水平相适应,其长期目标是在浦东新区实现城乡社会保障一体化,中期目标是加速农村社会保障向城市社会保障的过渡,当前目标是通过建立农民市民化社会保障制度,形成一体化框架下的阶梯式社会保障体系。

4. 2010 年实现城乡社会保障一体化

根据浦东新区社会经济发展的特征,通过在农村社会保障和城市社会保障之间建立农民市民化社会保障的“阶梯”,为缩小社会保障的城乡差距提供一个现实可行的转化平台,最终实现以社会公正为基础的城乡一体化社会保障模式。由此估计,到 2010 年可以实现最终目标。具体而言可以分为 3 个阶段:第一阶段(2003~2004 年),建立农民市民化的社会保障制度。在现有城市社会保障和农村社会保障之间建立农民市民化的社会保障,确定农民市民化社会保障的内容、范围、水平以及管理机制等,形成农保向城保转化的阶梯;第二阶段(2005~2007 年),发展农民市民化的社会保障制度,实现农保向农民市民化社会保障的转变。根据浦东社会经济发展及人口特征的实际,通过扩大保障的范围,提高保障水平,完善运行机制等,加速发展农民市民化社会保障,并在发展中增大与农保的差距,缩短与城保的距离,主要实现农保向农民市民化社会保障转变的目标;第三阶段(2008~2010 年),农民市民化社会保障向城市社会保障的转变,实现城乡社会保障一体化的目标。上述发展战略的基本依据体现在以下几个方面。

(1) 依托城市化进程

截止到 2002 年,浦东新区农业人口数量为 28.6 万。随着浦东新区新一轮开发和开放,目前仅通过征地开发的形式,每年就有 2~3 万农业人口实现“农转非”,实现农民市民化。据此,浦东新区到 2010 年基本可以实现农民完全市民化。

(2) 加速城市化发展

根据浦东新区社会经济发展的特点和建立现代化城区的需要,促使浦东新区城市化的进程在加速发展。主要表现在:政策上,城市户口已经向农民开放,自 2000 年 1 月 1 日以后出生的人口均为城市居民;实践上,当前农业人口的非农就业率已达到 80%。根据社会保障理论,以社会公正和效率导向为原则的城乡阶梯式社会保障体系,有效实现由农保向城保的转化,从而加速城市化的发展和城乡一体化社会保障的实现。

(下转第 57 页)

生态保护的基础上。同时，地处西北边陲的五省区距离我国大城市消费区和出海口最远，单位产品的运费成本高，由此大大减弱了地区产业的竞争力。西北地区交通条件虽有改善，但整体上路网密度还很低，等外路比例大；因而交通、水利等基础设施仍旧是制约西北城镇化发展的一个主要“瓶颈”。

四、西北地区城镇化预期及其发展优势

1. 城镇化预期。根据全国第五次人口普查资料，预期西北地区到 2030 年总人口将增加一倍。五普数据表明，2000 年西北五省区总人口 9 172 万，占全国人口的 7.08%，人口平均密度为 30 人/平方公里，约为全国平均人口密度的 1/4，城镇人口约 3121 万人。预测到 2030 年，总人口将达到 1.3 亿人，城镇人口将达到 6000 多万人，约为现人口 1 倍。由于计划生育、迁移和户籍等政策的影响，所预测人口数量可能会有 5%~10%波动。从城镇人口的分布特征看，未来居住在城市中人口比例将有所增加，但不同省、自治区之间的差异较大。从人口的城镇化水平即城镇化率指标看，2030 年整体上将超过 50%，但仍将略低于全国平均水平。

2. 发展优势。虽然西北地区有许多阻碍城镇化发展的不利因素，但西北地区石油及天然气资源储量较丰富，是我国重要战略性资源的接替基地。有色金属和稀有金属、钾盐、非金属矿的储量在全国都占有较大比重。西北地区的城市格局与能源矿产资源的分布密切相关，约有 1/4 的城市是依托矿产资源的开发利用而发展起来的，这些城市所处的位置通常也是水资源条件相对较好的地区^[1]。此外，还有自然景观与人文景观独特的旅游资源。西北是我国劳动力成本最低的地区之一，促进劳动密集型产业的发展，也保持劳动密集型工业产品的市场竞争力。在区位条件上，西北地区边境线较长，与南亚北部、中亚和独联体国家相毗邻，处于我国向西开放的前沿，第二亚欧大陆桥横贯全区。西北地区与毗邻国家经济结构的互补性以及宗教、民俗等方面的相似性，为西北向西开放，开拓南亚北部、中亚和独联体市场以及多种形式的经济技术合作创造了条件。在技术基础上，西安、兰州等中心城市的科研院所和高等院校密集，拥有一批科技人才，并形成了较好的产业基础和技术基础，发展一些高新技术产业具备了一定的条件，可以在电子信息、机电一体化、生物工程与新材料工业的某些领域上抢占制高点。由于西北地区特殊的自然环境和经济环境，对城镇化进程也应有个客观的预期，既要考虑到社会发展的必然趋势，又要从现实出发。

参考文献：

[1] 武翠芳，张旺峰，武蕴斌. 甘肃城镇体系发展与布局探讨. 发展 2004. (6).

[2] 崔乃夫. 地名大词典. 北京：商务印书馆，2000.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 62 页)

(3) 彻底解决遗留问题

随着浦东新区社会经济和城市化进程的快速发展，在城乡阶梯式社会保障体系内，农民市民化社会保障的范围、内容和水平的增长速度高于农保和城保，逐渐缩小与城保的差距。农村社会保障人员逐渐向农民市民化社会保障阶梯流动，进而实现农民市民化保障向城市社会保障转化。可以预计，到 2010 年，政府完全有能力采用“托底”方式将农村社会保障直接过渡到城市社会保障，彻底解决遗留问题，

实现完全意义上的城乡社会保障一体化。

参考文献：

[1] 王克强等. 上海市实现城乡社会保障一体化的必然性及现状和发展模式研究. 上海经济研究，2002. (9).

[2] 刘如. 建立城乡社会保障制度概谈. 中国民政，1997. (1).

[3] 王国军. 中国城乡社会保障制度衔接初探，战略与管理，2000. (2).

[4] 梁鸿. 国民社会保障权利论及其发展的探讨. 复旦学报(社科版)，2000. (4).

[责任编辑 黄荣清]