

“城乡统筹”的社会保障制度一体化战略初探

陈喜梅

(芜湖职业技术学院, 安徽 芜湖 241000)

摘要: 本文采取社会保障学、社会学和政治学等多学科交叉的研究方法, 分析了我国计划经济时代二元社会保障制度所带来的消极影响, 从分类保障农民工、整合农村社会保障制度并根据农村情况推进多层次的补充社会保障方面论证了健全农村社会保障体系的路径。指出消除“城市偏向”的社会保障“安全网”是我国社会保障制度一体化的前提和保证。城乡统筹的社会保障制度是社会保障可持续发展的必然趋势。

关键词: 城市偏向; 社会保障; 城乡统筹

中图分类号: D632.1 **摇摇文献标识码:** A **摇摇文章编号:** 1000-4149 (2010) 04-0061-05

On the Strategy of Integrated Social Security System for the Coordinated Development between Urban and Rural Areas

CHEN Xi-mei

(Wuhu Institute of Technology, Wuhu 241000, China)

Abstract: This paper adopts the interdisciplinary research on social security, sociology, politics science and other disciplines to analyze the negative influence of the dual social security system in the time of planned economy. This paper also demonstrates the approach of improving social security in rural area such as providing different-type security for migrate workers, conforming rural security system and promoting the multi-level complementary social security according to rural situations. The writer points out the safety net of social security without urban preoccupation shall be the premise and guarantee of the integrated social security in China. The integrated social security system for the coordinated development between urban and rural areas is the foundation to maintain social fairness and justice, and to implement scientific concept of development, and it is the inevitable trend of sustainable development of social security.

Keywords: urban preoccupation; social security; coordinated development between urban and rural areas

摇摇构建和谐社会已成为我国新时期经济社会发展的战略目标, 这一战略目标的实现, 就要

消除目前存在于我国的诸多不和谐, 其中最为突出的就是城乡经济社会一系列制度设计上呈

收稿日期: 2009-12-28; 修订日期: 2010-04-14

基金项目: 安徽省教育厅人文社科课题系列成果 (2007sk364)。

作者简介: 陈喜梅 (1968-), 女, 安徽郎溪人, 芜湖职业技术学院副教授, 研究方向为金融保险、社会保障。

现的“中国路径”式城市偏向政策。社会保障等领域中由于“城市偏向”引致的城乡差距渐行渐远，成为打破城乡分割、统筹城乡发展、构建和谐社会的制度性制约因素。因此，如何化解社会保障制度层面的“城市偏向”，实现城乡统筹发展，加快工业化、城市化进程就成为我国构建和谐社会的關鍵，也是新一轮改革和发展的主题。

一、“城市偏向”及城乡二元社会保障制度

所谓“城市偏向”是指一个国家在经济发展的战略上以城市为中心，集中国家各种资源优先发展城市和工业，并设想在未来以先进的工业化和城市带动农村共同发展的模式^[1]。

“城市偏向”政策作为一种经济发展的战略模式，在各国工业化初期曾被广泛采用过，尤其是在发展中国家，曾为他们在短时间内聚集大量资源发展经济，促使民族工业体系的快速建立发挥了巨大作用^[2]。而现阶段的中国，许多重要的经济、社会问题都与“城市偏向”的二元经济社会结构的存在和转换迟缓息息相关。“三农”问题根本原因在于我国现代化进程中“城乡分割、工农分割”的二元经济结构体制的长期存在。诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨在1964年出版的《改变传统农业》一书中说过：要改变农业落后和农民贫困的现象，首先要抛弃制度性的歧视。纵观历史和现实分析，我们会发现中国政府在新中国成立以来的政策制定与实施过程中均表现出浓厚的“城市偏向”、“工业偏向”和“市民偏向”。

笔者认为，在我国实施几十年的“城市偏向”发展战略中，对当前城乡差距影响最大的是社会保障制度。与发展中国家不同的是，中国不但存在着“二元经济”结构，还存在着“二元社会”结构。在相当长时间内，中国政府通过城乡分割的户籍制度把10多亿中国人分为“农业”和“非农业”两大类，维持这种结构的根源是附着在户籍上的有关就业、住房和社会保障等社会福利的10多种制度^[3]。基于“二元社会”结构下的社会保障模式表现为：城市形成以就业为前提、社会保

险为核心的较为完整的社会保障模式；农村形成以家庭保障为主、集体保障为依托的较低层次的社会保障模式。通过户籍管制对城乡劳动力流动实行限制，以维持城乡分割的社会保障体系。

随着市场经济体制的改革，我国社会保障制度也相应改革，但“城市偏向”的格局并没有根本改变，在某些方面城乡差异呈拉大的趋势。到目前为止，我国城镇已普遍建立了包括养老、医疗、工伤、失业和生育等社会保险制度，老弱残的社会福利制度，低保、流浪乞讨人员救助的社会救助制度，住房公积金、经济适用房和廉租房的住房保障制度及优抚安置等一套完整的社会保障体系。而农村随着生产经营方式的转变，在经济欠发达地区集体经济几乎不复存在，农民基本上又回归家庭保障，制度化的社会保障在农村社会保障中只占极小的比重。在城乡收入差异的比较利益驱动下，农村的孩子除了上大学脱离农村外，青壮年都纷纷进城寻找工作机会，进城务工的农民又不能与城市居民享有同等待遇。20世纪90年代以来，从农村转移出来的近2亿农民工至今大多未能在城市安居下来，也没有进入城市社会保障体系，农村留守的“老弱病残”人口群体，不仅自身面临更大的生存风险，农业劳动生产率也大大降低，与农业的现代化发展背道而驰。更有进城的农民由于没有社会保险的“安全网”，便把土地当成了最后的生存保障，宁愿将土地撂荒多年也不放弃，造成农村人地更为紧张及资源的浪费。目前，农村进城务工人员由于在社会保障方面难以与城市居民享有同等待遇，只能成为城市的“劳动力”，而不能成为“城市居民”，依然由承包的土地承担他们的社会保障成本，进而也保证了城市产业尤其是劳动密集型产业的低成本优势，可以说是一种新的“以农补工”、“以乡补城”，是“工业偏向”和“城市偏向”在新形势下的另一种表现形式。

二、二元分割社会保障制度带来的后果及其不利影响

1. 城乡差距进一步拉大，给构建和谐社

会带来隐患

由于社会保障具有社会财富再分配功能，在“城市偏向”政策的作用下，我国的城乡居民收入差距一直高于其他国家，并已成为一个严重的社会问题，而城乡分割的社会保障制度是造成城乡居民收入差距的一个重要制度因素。尽管近年中央持续出台扶农惠农政策，我国的城乡居民收入差距却仍在扩大。农业部提供给全国政协的提案材料显示，2008年我国城乡居民人均收入比为3.36:1，绝对差距首次突破万元，达到11100元人民币，为改革开放以来城乡收入差距的最大值^[4]。与其他国家相比，中国城乡差距的幅度反映“城市偏向”政策的相对强度。根据比较我们发现无论是发达国家、发展中国家，还是原计划经济国家，这一比率大都低于1.5。如果考虑到城市居民还享有农民无法享受到的各种社会福利，尤其是社会保障，城乡之间居民收入的真实差距接近6:1^[5]。而此次全球性金融危机，中国经济下滑对农民收入的影响远远超过了城镇居民。

城乡之间收入和消费差异的存在，不仅造成经济效率损失，成为中国经济长期持续增长的阻碍，而且更重要的是构成社会和政治不稳定的潜在因素。尽管有利于城市居民的政策在短期内是需要的：可以克服既得利益对经济改革的阻力，但政府的长期目标应该是改变城市偏向政策和制度^[6]。让全体国民合理分享社会经济发展成果，妥善解决农民社会保障问题是构建和谐社会和可持续发展的需要，也是维护农民权益，巩固执政基础的政治任务。

2. 阻碍我国的城市化进程

城市化是人类社会经济发展到一定阶段的必然趋势和现代化的必由之路，也是现代文明的重要标志。城市化是伴随着农业人口减少，城市用地规模扩大，社会经济关系重构和生产、生活方式的现代化而逐步实现的。我国城市化进程的加快，意味着将有大量的农业人口转化为城市人口，其中的一个必要条件就是为非农化人口进入城市的社会保障制度提供通道。由于我国长期存在城乡二元分割的户籍制度、社会保障制度和农地制度的制约，城市化

进程并不顺利，农村人口转化为市民的渠道不畅通、失地农民转化为市民困难重重。尤其是可能转变为市民的非农化人口在农村时社会保险项目的缺失，使其在城市参加社会保险时保险基金的累积和交费期限受到一定制约；城乡的二元社会保障制度，使得由于人口更大范围地流动所产生的社会保险衔接出现困难。城乡二元社会保障制度实际上已经把农村人口非农化与农村人口城市化割裂为两个过程，使之难以同步推进，导致农村人口城市化的成本大大增加。城市化进程呼唤着农村社会保障制度的构建，而农村社会保障制度的建立与完善对城市化具有巨大的促进作用。本文是以城市化为背景研究农村社会保障问题的，针对这样一个命题，提出了城市化进程中农村社会保障制度的建立是城市化的必然前提。

3. 不利于发展农村经济和拉动国内消费需求

多年来，投资、出口、消费是中国经济快速发展的三驾马车，其中外需对经济增长的作用通常被高估。2005年、2006年和2007年我国经济发展中外需贡献率分别达24.1%、19.5%和21.5%，分别拉动GDP增长2.5、2.2和2.5个百分点^[7]。然而，由于受到全球金融危机的影响，我国对外贸易在2008年下半年急转直下，2009年上半年出口同比下降21.8%。这次的金融危机让我们充分认识到要实现经济的较快增长，依靠外需的难度是相当大的，内需才是中国经济持续增长的真正引擎，而消费是最终的有效动力。扩大内需已经成为我国经济发展的战略性问题。

但目前社会保障的缺失和居民预期收入的不确定性，限制了消费持续增长。中国的消费率1978年是62.1%，2007年这一比率已经下降为49%，不仅低于世界平均水平，也低于亚洲国家平均水平^[8]。除了节俭、储蓄的传统因素外，收入是决定当前和未来消费的重要因素，但社会保障项目及其覆盖面会在相当大程度上影响群众的消费行为，尤其是一直徘徊在社会“安全网”之外的农村人口的消费需求。因此，改善和优化社会保障模式，建立和健全农村社会医疗保障、养老保障和社会保险

等制度，对于树立农村居民消费信心、扩大消费需求有着十分重要的意义，为人民创造更多福利的同时又能扩大内需刺激经济是中国社会保障科学发展的客观要求，也是应对当前世界金融危机，确保中国经济稳定发展的客观要求。

4. 难以体现政治民主性

经过 30 年的改革开放，在已经奠定的日益雄厚的物质基础之上，我国正在进入一个新的发展时期。这个时期的重要特点是，公民对社会公平的追求会超越对效率至上与财富积累的崇拜，包括社会保障在内的相关制度安排会成为维护社会公平、促进经济社会协调发展的必要且可靠的保障^[9]。现代社会保障制度的核心价值理念，就是公平、正义和共享。在一定程度上，社会保障体现了民主和民权，社会保障制度的发展是与民主参与、群体利益博弈的相互协调的过程。人民民主权利的确立，是社会保障制度建立的前提；而民主的平等原则在社会保障中直接体现为公平原则。因而社会保障的制度设计和政策制定必须体现民主性，将全体居民纳入社会保障的范畴。

三、“城市偏向”向城乡统筹的战略转变

1. 坚持城乡统筹发展的原则

世界发达国家工业化、城市化的进程表明：城乡一体化是经济社会发展的必由之路。就我国经济社会发展的历程和现状而言，城乡一体化已经成为必然选择。推进城乡社会保障体系的协调发展最终实现一体化，是中国社会保障制度建设的基本目标。从党的十六大到十七大和十七届三中全会提出的一系列关于“城乡统筹发展”的政策，明确提出到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，说明我国政府执政理念已经从“城市偏向”向“城乡统筹”的发展战略转变，关键是将政策落到实处，始终坚持城乡统筹发展的原则。而化解“城市偏向”政策，统筹城乡社会保障体系的关键是建立健全农村社会保障制度，加大对农村社会保障建设的投入。

2. 分类实施进城农民工社会保障政策，城乡逐步一体化

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军，是当代中国城市的特殊群体，已成为我国产业工人的重要组成部分。一方面，这些农民工已经离开农村，相当多的人不愿、也不会再回到农村，而是选择长期甚至是永久在城镇工作和生活。另一方面，由于长期存在的城乡二元结构，农民工被排除在城镇社会保障体系之外，成为城市的“边缘人”，城乡的“两栖人”。改革制度上的壁垒，设计合理的制度模式是城乡统筹发展的大政方针在社会保障领域的根本体现。从长远看，在社会保障制度的设计上不应将“农民工”固化为一个特殊的社会群体，目前可以对他们进行分类实施政策，逐步纳入城镇社保。

对于已经在城里有固定住所和稳定收入的“农民工”应逐步纳入城市居民社会保障体系，让他们享有和城市居民平等的社会待遇。这样可以避免出现新的“二元体制”，并减少或消除由于“农民工”政策不当而引发的影响他们下一代教育与发展的制度成本。有学者指出：待遇不一是社保制度设计中的大忌，为农民工单立社保制度是下策。对这部分农民工可实行“土地换保障”，即通过退出在农村承包的土地作为其获取享有城市社会保障的交易成本，一次性完成农村退出、城市进入和城市融合的过程。

对那些在城里还处于不稳定就业的“农民工”和“离土不离乡、进厂不进城”的乡镇企业职工建立过渡性的社会保障制度。他们处于“两栖”状态，半工半农，应给他们建立起养老、医疗和失业等最基本的社会保险，当他们在城镇的工作趋于稳定，不再可能返回农村从事农业的时候，可将他们纳入城镇社会保障体系。对于其中的最终选择返回农村的人员，可将其最后纳入农村的社会保障体系。

目前，中央已出台政策将上述人员分别纳入社会养老、医疗保险，但住房保障、失业保险仍然缺位。

3. 实行“整合模式”的农村社会保障制度

中国农村社会保障体系建设的目标既要考

虑到需要与可能,循序渐进,又要考虑到与城市接轨,最终形成全国一体化的现代社会保障制度。目前在我国的学术界存在三种观点:统一模式、整合模式、专门模式。根据中国当前的实际,完全统一的模式在一定时期内不太可能实施,实施“专门模式”则将会继续维持并强化城乡分割的固有格局,比较而言,“整合模式”(又可称过渡模式)更加合理,既能照顾当前的实际和可能,又能为今后的城乡统筹奠定基础^[10]。

我们可以借鉴与中国的历史背景具有一定可比性的日本实施的全民统一的“国民年金”、差别管理的“厚生年金”和“共济年金”模式。对中国的农村社会保障进行整合,实行梯度设计,也就是把目前针对城市企业职工实行的养老保险的第一支柱、城市居民的社会救助,及将“新农合”发展为门诊统筹加大病统筹的农村基本医疗保险,设计为城乡共享项目,其他方面或项目则可根据城乡实际保持一定差异或灵活性^[8]。因为养老、医疗、最低生活保障是每一个城乡居民都需要的,在保障对象的覆盖范围上应具有全民性,应由政府强制实施。有了这三项制度,老有所养,病有所医,在市场竞争或遇到社会生活风险使收入来源中断时有最低生活保障“兜底”,就可以基本解除人们的后顾之忧,为社会成员提供起码的生活保障。

(1) 基本养老保险。在我国现有的经济条件下是有能力推进建立覆盖城乡全体劳动者的基本养老保险制度的,即目前针对城市企业职工实行的养老保险的第一支柱(社会统筹部分)可确定为全民共享的基本养老保险制度,对凡年满20~60周岁的人都必须参加。在农民年老开始领取养老金时,对其所承包的土地则做出相应调整,建立农业退出机制,主要是土地退出机制,确保土地资源的合理使用及使用效率。

(2) 完善“新农合”。借助于正在推广的“新农合”的契机,建立起大病统筹的医疗保险制度,保险对象包括农村居民、非企业职工等,避免这部分低收入群体“因病致贫、因病返贫”,这项制度城乡共有,可在待遇上暂

时差别管理。在有条件的地区开展大病统筹与门诊统筹相结合,并提高统筹和管理层次。开展“新农合”与城镇居民基本医疗保险相衔接的试点,使进城务工农民和失地农民等特殊群体享受到基本医疗保障,也可为今后的城乡衔接提供铺垫。

(3) 最低生活保障。让每个公民都有生存的权利,让每个国民都能享受到国家经济增长和社会进步,是我们政府致力追求的目标。针对因病、灾、其他客观原因没有收入或收入低下的弱势群体,建立起以最低生活保障为重点的城乡统一的社会救助制度,这也是当前推行城乡统筹社会保障制度的重要内容,将这最后的安全网广覆盖,做到“应保尽保”。

4. 开展多层次保障形式,补充农村社会保障

现代社会保障体系除了政府主导的基本社会保障制度外,通常还包括多种补充保障形式。补充保障是以非政府主导、非强制性为特征的各种社会化保障机制的统称,它与政府主导的基本社会保障制度一起,共同构成国民生活保障系统。

(1) 商业保险。商业保险是市场化的风险应对方式。保险公司为了利润最大化,设置多样化的险种,满足了各类风险应对主体的差异化需求,尤其是在提供超过基本生活需要的较高水平生活保障方面具有不可替代的作用。在目前农村社会保障体系尚不完善的状况下,发展商业保险,是增加农民保障的重要途径。

(2) 互助保障。互助保障是一种非营利的互助组织承办的,社会成员之间本着自愿、非营利和互助的原则,通过一定机制相互提供经济和服务上的帮助。在我国的农村可以开展的互助保障主要体现在物质帮助和劳力援助上,针对当前农村集体经济迅速衰落,家庭保障趋向弱化,土地保障功能降低,法定社会保障制度没有建立起来的情况,农村居民之间的互助保障极为重要。只是目前农村的这种互助保障存在区域限制,只能在村一级的范围运行,也缺乏组织性和管理。

(3) 慈善事业。现代慈善事业的意义已远

(下转第70页)

府制定地方性奖惩办法。

6. 加强社会保险标准化人才队伍建设

加强人才队伍建设是实现社会保险标准化的人力保障。①可通过国家标准委员会广泛宣传并召集深入学习国家有关标准化政策、标准化理论知识、国际标准化知识、工作程序、标准编写规则,以便及时发现、吸引和聚集标准化的专业人才。②各级社会保障部门可有计划地招录社会保障专业的大学生,增加标准化人才储备。③通过各种形式,充分利用社会标准化专家资源。④通过举办标准化培训班,在系统内普及标准和标准化知识,提高队伍的能力水平,造就推进社会保险标准化工作可持续发展的中坚力量,尽快在系统内形成一支既精通业务,又熟悉标准化工作的骨干队伍。

7. 加大对社会保险标准化工作的经费支持力度

在经费投入筹措方面,也应采取积极的筹

集措施。①可尝试建立标准修订补助经费机制,加大对社会保障的国家标准、行业标准的经费支持力度,尤其是通过科研立项等方式对重大标准的制定修订给予经费补贴。②积极争取相关部门对社会保险标准化的经费支持,并按照行政推动与市场运作相结合的原则,建立以政府投入为导向、社会投入为补充的多元化的资金筹措机制,不断拓宽标准化工作资金来源渠道。

参考文献:

- [1] 邱妍. 劳动和社会保障标准体系研究 [A]. 中国劳动保障科学研究院. 中国劳动保障科学研究院工作年报 (2008) [C]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2008. 158-168.
- [2] 周萍. 社会保险经办能力建设研究 [J]. 中国社会保险学会会刊. 2007, (11).
- [3] 同 [2].

[责任编辑摇肖周燕]

=====

(上接第 65 页)

远超出道德范畴,它具有扶危济贫、协调社会发展以及“第三次分配”的职能,与社会保障制度存在着一定的此消彼长的关系。在中国现有的社会保障制度无法完全满足不同阶层的社会成员保障需求情况下,慈善事业有着广阔的发展空间,它对农村社会保障制度的补充是不可或缺的。

目前,我国的社会保障制度正在加快建设,从“城市偏向”的二元制到城乡统筹一体化是社会保障制度发展的必然趋势,是维护社会公平、促进人民福祉和实现国民共享发展成果的基本制度保障,也是应对工业化、信息化、市场化、城市化、国际化和老龄化加速发展的新形势下的实践科学发展观的重要举措。

参考文献:

- [1] 李建勇. 成因与纠偏:从城市偏向到统筹城乡发展 [J]. 农业经济, 2009, (10).

- [2] 陈喜梅. 城乡统筹发展——基于“城市偏向”对策的研究 [J]. 当代世界与社会主义, 2009, (2).
- [3] 曾国安, 胡晶晶. 论中国“城市偏向”的社会保障制度与城乡居民收入差距 [J]. 湖北经济学院学报, 2008, (2).
- [4] 郭晋晖. 2008 年中国城乡收入差距破万元 [N]. 第一财经日报, 2009-01-20.
- [5] 郭建军. 我国城乡统筹发展的现状、问题和政策建议 [J]. 经济研究参考, 2007, (1).
- [6] 蔡昉, 杨涛. 城乡收入差距的政治经济学 [J]. 中国社会科学, 2000, (4).
- [7] 国家统计局. 中国统计年鉴 (2008) [M]. 北京:中国统计出版社, 2009.
- [8] 孙雷. 2008 年消费率预计再下滑减税刺激成政策选项 [N]. 中国证券报, 2008-09-26.
- [9] 郑功成. 社会公平与社会保障 [J]. 中国人民大学学报, 2009, (2).
- [10] 李迎生. 转型时期的社会政策:问题与选择 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2007.

[责任编辑摇童玉芬]