

关于城乡社会保障一体化的理论综述

马 斌, 汤晓茹

(华南师范大学 经济与管理学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 构建和谐社会, 促进社会经济持续、健康的发展离不开社会保障。而我国的社会保障建设主要侧重于城镇, 农村尚未实现真正意义的社会保障, 城乡社会保障制度呈现出明显的二元分割状态。本文通过对我国关于城乡社会保障一体化问题的研究进行梳理和归纳, 对我国城乡社会保障一体化问题进行理论思考, 提出根据地区差异推进城乡社会保障一体化建议。

关键词: 城乡一体化; 社会保障; 理论思考

中图分类号: F291.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 4149 (2008) 03 - 0076 - 05

Theoretical Review on the Integration of Social Securities in Urban and Rural Areas

MA Bin, TANG Xiao-ru

(School of Economy and Management, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: Social securities are indispensable in building a harmonious society, promoting the sustainable and healthy development of both economy and society. The key area in China's social security development is in rural areas where there is no real social securities and the dualistic segmentation of social securities between urban and rural areas is evident. Through summarizing researches that had been made on the integration of rural and urban social securities and furthering thoughts on the respect, it was suggested in the paper that the integration should be carried out according to the differences between two areas.

Keywords: integration of urban and rural areas; social security; theoretical thought

社会保障是市场经济最好的稳定机制。构建和谐社会, 促进社会经济持续、健康的发展离不开社会保障。而我国的社会保障建设主要侧重于城镇, 农村尚未实现真正意义的社会保障。城乡社会保障制度呈现出明显的二元分割

状态, 并由此造成一系列问题, 比如扩大了城乡之间业已存在的差距, 阻碍中国城市化进程, 不能公平分享社会经济成果等。所以近几年来, 城乡社会保障一体化问题逐渐成为学术界研究的重点, 许多学者围绕这个话题

收稿日期: 2007 - 08 - 28

基金项目: 国家自然科学基金“宏观经济政策的就业效应机制研究”项目资助 (70673024); 广州市社科联第九次 (2007 年) 资助项目。

作者简介: 马斌 (1963 -), 男, 山西太原人, 华南师范大学经济与管理学院教授, 经济学博士, 华南市场经济研究中心兼职教授, 主要研究方向为社会保障理论与政策研究, 劳动经济学理论研究等。

展开了诸多争论,提出了许多很有价值的观点。与此同时,不少地区也在具体实践方面开始推动城乡社会保障一体化建设,比如广东顺德、浙江义乌、上海浦东等地区。本文试图对我国城乡社会保障一体化问题的研究进行梳理和归纳,并对我国城乡社会保障一体化问题进行理论思考,以促进城乡社会保障一体化的实践。

一、相关概念

在众多研究中,有的学者采用“统一城乡社会保障”的说法,有的使用“统筹城乡社会保障”的概念,也有的采用“整合城乡社会保障”的说法。但一致的看法是:“统一”是我国社会保障事业的目标,而“统筹”是实现目标的策略和手段。我们在这里统一采用“城乡社会保障一体化”概念,因为其本身蕴涵的动态性,能更好地代表国内学者研究的方向和社会保障制度的发展趋势。目前国内还没有给出关于“城乡社会保障一体化”的明确定义,在这里,我们试图对“城乡社会保障一体化”定义如下:城乡社会保障一体化是指:相对发达的城市和相对落后的农村,打破社会保障相互分割的壁垒,改变长期形成的城乡二元社会保障结构,在社会保障制度设计上把城镇居民与农村居民作为一个整体来统筹谋划、综合研究,按照市场经济规律的要求,通过体制改革和政策调整,消除制度性和体制性障碍,逐步缩小直至消灭城乡社会保障之间的基本差别,实现城乡在政策上的平等、体系上的互补、国民待遇上的一致,使整个社会保障全面、协调、可持续发展。

二、关于城乡社会保障一体化整体思路的争论与拾遗

虽然中央和各级政府、专家、学者们大都清楚当前我国城市与农村社会保障的差距以及不利影响,他们取得一致意见的是二元化的社会保障制度破坏社会公平,阻碍中国工业化、城市化进程,不利于劳动力合理配置以及不能应付人口老龄化的挑战。但在是否应该建立一体化的城乡社会保障制度以及建立城乡社会保障一体化制度的时机选择上存在分歧。

1. 反对城乡社会保障一体化的观点

反对者认为在目前城乡社会保障一体化制度选择的“条件不成熟”。胡传玲通过分析建国以后我国建立的超越经济发展水平的社会保障制度所引发的弊端,以及这种社会保障制度难以为继的现实来说明经济发展水平对社会保障的决定作用,并认为即使勉强建立农村保障体系,也会因资金问题而产生严重后果^[1]。谢元忭认为,建立全国统一的社会保障体系在我国只能是一个远期的理想目标,农村社会保障体系在近期宜独立发展^[2]。郑功成认为可以将一元化的制度安排作为社会保障制度发展的目标,却不宜作为确定现实社会保障政策的出发点^[3]。支持该观点的还有陈羹球等^[4]。

被人们称为“颠覆性观点”的是陈平的“短视论”:正是由于中国没有统一平衡的保障体系,劳动成本低,中国才成为国际资本和劳动密集型产业的转移地;中国农村因为没有社会保障所以刺激农村劳动力流动以追求更高的报酬,所以进一步扩大现行社会保障制度纯粹是“自取衰败之道”^[5]。这种能从国际竞争力的角度考虑社会保障,并与产业结构相联系的观点,在一定程度上是有意义的,但是正确认识到现行城乡分割的社会保障制度对劳动力流动带来的阻碍作用,从更长远的角度去考虑一体化能给中国带来的好处也是非常有价值的。

反对观点基本可以分为两类,一类认为在当前不具备经济条件的情况下,应把重点放在城镇社会保障上,建设农村社会保障是没有必要的;另一类认为有必要建立农村社保,但应该独立于城市发展。前者提出制定社会保障制度的目标要以经济发展水平为依据,社会保障水平必须与经济发展相适应,是符合社会保障原则的。但是在实际中,我们不能把经济发展与社会保障之间关系绝对化,也不能片面夸大经济因素对构建农村社会保障体系的影响,事实上,和中国发展水平相当甚至不如中国的一些发展中国家如墨西哥、泰国等,已经建立了比较完善的农村社会保障体系。经济因素并非是推动城乡社会保障一体化的唯一充分条件,政府在社会保障中的主体地位和作用是城乡社保一体化建设的重要保障,关键不在于为或不为。后者观点看到了实现“一体化”的长期性

和艰巨性，但是如果把未来目标与达到目标的手段割裂开来，不根据城乡结构已出现的一体化趋势而对社会保障体系加以改革以促进这一趋势，那么未来城乡统一的社会保障体系更难达成。

2. 认为城乡社会保障一体化必要并可行的观点

早在 1996 年，胡荣就提出“在现阶段扩大社会保险对象，将全社会都纳入社会保险的安全网，不仅是必要的也是可行的。”^[6]杨玉民认为：市场经济的发展要求建立全国统一的国内市场和劳动力市场，与此相适应，也要建立全国统一的社会保障制度和全国统一的社会保障基金，他还认为从中国目前的发展看，已经完全达到英美等发达国家开始建立统一社会保障制度的水平，统一社保制度已当其时^[7]。段婕提出：社会保险权利平等理论和社会保障的普遍性原则决定了劳动者之间只存在在社会保障交费额和享受水平的不同，而不应该存在有无保障的差别；特别是对基本生活保障和基本医疗保障，应不分所有制、不分产业，不分地区，所有劳动者是统一的^[8]。

另外，对于如何实现城乡社会保障的统一，一些学者提出了看法，比如胡鞍钢指出建立全国统一的、基本的社会保障制度，必须开征社会保障税，由国家统一标准、统一征收、统一管理、调剂使用^[9]。罗伟忠等赞成我国社会保障税在城市开征四个项目：养老、医疗、失业、工伤；在农村开征两个税目：养老和医疗，收支标准全国统一，全面共享。

我们认为，上述观点虽然提出了目标，却没有提出达到目标的手段。尽管城乡社会保障一体化的总框架可以设计得很明确，但不同制度要求的社会政治条件有严格的、有宽松的，因此，城乡社会保障一体化必须分步骤实现，分地区实现，以便在每一阶段都能保障把有限的社会资源用到最迫切需要解决的问题上。

3. 一些较为折中的观点

在城乡一体化社会保障整体制度的设计上，更多的学者采取了一种折中的观点，在操作上也比前两者更可行。这些学者认为城乡一体化中社会保障制度应统一但标准有别，或

“条块”统一，但城乡有别，他们设计了几种过渡模式。李迎生认为目前要做到社会保障体系完全统一是不可能的，他设计了一个“有差别的统一”的“城乡整合模式”：首先将进城农民工和乡镇企业职工逐步纳入城市社会保障体系；其次实现城乡居民的最低生活保障制度与医疗保险的大病统筹的统一；再次通过改变传统的农村支撑工业发展的战略，实现工业反哺农业；最后建立全国统一的社会保障个人账户，推动城乡社会保障的最终整合^[10]。王国军提出“三维社会保障体系”的作为城乡社会保障的衔接和运行模式：第一维是建立覆盖全国城乡的法定最低保障，第二维是建立农村社区型的基本保障，第三维是建立以商业保险和政策性保险为主的补充保障，同时他还提出每一阶段所要解决的关键问题^[11]。赞成这种“三维社会保障体系”的还有王克强，孔令玉^[12]。另外薛兴利、厉昌习等提出将城乡一体化的进程分为两个阶段，第一阶段（2006～2015 年），用 10 年左右的时间实现城乡社会保障制度由“相互分离”向“统分融合”过程的转变；第二阶段（2015～2025 年），再用 10 年左右的时间，实现城乡社会保障制度由“统分融合”向“基本统一”的转变^[13]。

可以说这种观点得到了大多数人的认同。我们认为，这种观点既看到了城乡社会保障一体化的必要性，也看到了不可一蹴而就的长期性，兼顾了与农村经济发展水平的一致性，也兼顾了与城市化工业化进程的一致性，因此所设计的过渡模式或整合模式较之前两种观点有更强的可行性。然而这种观点的不足之处在于，从整个国家范围的角度来制定城乡一体化的建设，没有针对特定区域的研究。考虑到不同地区的经济发展水平、经济结构、城乡差距水平以及历史沿革的政策造成的制度依赖性，我们在谈论城乡社会保障一体化进程时只能从某个特定区域的角度来设计。

4. 一些理论思考

二元结构的城乡社会保障不利于缩小城乡间巨大的收入差距，它阻碍农村劳动力的流动和劳动资源的合理配置，也对中国的城市化进程造成很大障碍。并且随着人口老龄化的到

来,农村家庭保障和土地保障功能的弱化,构建城乡一体化的社会保障更显必要。我们认为,学术界现有研究文献对城乡社会保障一体化的宏观必要性没有争议。但是对于时机的选择以及可行性的分析则存在明显的争议。如果再进一步细分,反对城乡社保一体化的观点可以细分为:或者认为当前不具备一体化的条件,农村有其家庭保障和土地保障,建设农村社会保障没有必要;或者认为有必要建立基本的农村社会保障制度,但应该独立于城市发展,城乡社会保障是不同的体系。同样,中间派的观点也可以细分:或者认为可以在全国范围内推进,但要分步骤、分阶段实现;或者应该根据地区差异,推进城乡社会保障一体化只能在某些区域实现。我们是比较赞同最后一种观点的。

对于区域城乡社会保障一体化的研究,目前还比较少。比较值得借鉴的是几位专家学者以上海浦东新区为案例,对城市化进程中的城乡社会保障一体化进行了比较全面的研究。他们将之称为“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;曹耳东、过剑飞从总体制度上提出在农村社会保障和城市社会保障之间建立一种新的农民市民化社会保障^[14];接着田文华、梁鸿、诸敏容等人分别从三个体系——城乡阶梯式最低生活保障、城乡阶梯式社会养老保障以及城乡阶梯式医疗保障体系——展开论述,通过制度创新,为二元结构向一元结构的转变搭建过渡的阶梯^[15~17]。除此之外,国内还没有对其他区域城乡社会保障一体化做如此详细分析的文献。

三、关于各种保障项目城乡一体化的争论与拾遗

与城市社会保障不同,农村社会保障制度主要包括最低生活保障、合作医疗和社会养老保障等三种保障项目,这三个项目是目前农民最需要的保障,要实现城乡社会保障一体化,首要实现的是这三种项目的一体化。

1. 最低生活保障

很多学者认为建立农村最低生活保障已迫在眉睫。景天魁认为城乡统筹的一个现成着手

处,就是建立城乡统一的最低生活保障制度。在这个过程中,政府应发挥主导作用,这是毋庸置疑的^[18]。王国军认为最低生活保障应强调政府责任,并以个人、家庭和集体为补充^[19]。薛兴利、厉昌习等也提出对于最低生活保障,应该以“政府为主,集体为辅”,在集体经济较强的地方,集体可以承担20%左右的责任,在村集体经济较弱的地方,应和城市一样政府承担全部责任^[20]。目前,广东、浙江等沿海经济发达省市在此方面已先行一步,2001年先后宣布实行城乡统一的最低生活保障制度。以浙江为例,城乡最低生活保障制度已进行了多年的试点与推广。以该省经济实力较为雄厚的现实,浙江在最初建立这项制度时,即采取城乡一体化的方法,城乡统一建一套制度,以县级为单位,只是在保障标准上在城乡间作出区分,实行“一套制度,多种标准”。这些经验可为其他省份未来在建立此项制度时提供借鉴。

2. 养老保障

就养老保障而言,其资金的筹集无非来自个人、家庭、集体和国家。但以谁的责任为主呢?中国社会科学院“农村社会保障制度研究”课题组2000年提出:就我国农村总体而言,现阶段并不具备实施社会养老保险的基本条件。王义才认为,土地保障、家庭保障和社会保险相结合是解决农村养老的必然选择,原因是在现阶段,单靠某一种方式解决农民养老都存在一些困难,只有在继续发挥家庭养老和土地保障两种养老方式功能的前提下,结合通过“政府定政策,市场化运营”的途径开展的农村社会养老保险,才能为农民养老建立起一道比较可靠的养老屏障,才是解决农民养老问题的必然选择^[21]。薛兴利等认为应加大政府的责任,实行“个人和国家为主,集体补助为辅,社会为补充的筹资机制”^[22]。

选择哪种筹集方式应根据各地的具体情况。在较富裕地区,发展“个人责任”制社会保险,引导鼓励农民参加商业保险;在贫困地区,发展以国家、社区救济为主的扶贫式多质态的社会保障制度模式。李迎生给出了城乡养老保障的过渡形式:目前城市企业职工养老保

险实行两支柱制度,第一支柱,基金来源为企业缴纳和国家财政支持;第二支柱,主要为个人积累部分,通过个人账户来实现。在未来,第一支柱可考虑作为全体劳动者的基本养老项目,而不分城乡之别,以确保城乡全体劳动者最基本生活的平等;至于第二支柱,城乡之间可保持一定的差异。就第一支柱的经费来源而言,城市企业职工仍通过现行办法实现,农民则可考虑政府帮助和国家财政的支持^[23]。

3. 医疗保障

学术界取得一致的看法是要建立全面统一的大病医疗保险制度。李迎生认为,由于城市个人能应付日常基本医疗,因此取消现行的为个人日常基本医疗建立的个人账户,城市只保留统筹账户,最终和农村一样建立大病统筹保险项目^[24]。王国军提出:从保障水平看,农村新型合作医疗应定位于满足农民转嫁大病风险的迫切需求,而放弃保障小额基本医疗需求,同时采取商业保险管理模式。他提倡把厦门市开创的“城镇职工补充医疗保险商业化经营模式”扩展到农村新型合作医疗制度中,这样城乡衔接的补充医疗可以从最佳角度满足农民需要^[25]。

在实践中,城乡医疗保障一体化走得比较靠前的是广东顺德、浙江义乌等地。2004年《义乌市城乡居民大病医疗保险办法》施行,其中规定“城乡居民以家庭为单位,凭户口册到所在镇(街道)申报、办理缴费参保手续”。以户为单位捆绑式参保,是义乌市大病统筹保险的特色。但在参保档次上家庭可以根据经济状况选择小额大病医保和大额大病医保。另外,这种制度还辅之以技术支持,实施指纹识别,防止冒名住院现象。义乌市这种运筹城乡医保一体化的做法,是非常值得推广的。

四、小结

“城乡社会保障一体化”具有丰富的内涵,从上面国内有关城乡社会保障一体化的理论和实践的归纳和梳理,我们得到了许多很有价值的观点和很值得借鉴的经验,各位专家学者都不遗余力地推动我国城乡社会保障从二元向一元的转变,以期解决城乡间日益突出的矛盾。但是,其中还存在一些问题:

1. 理论研究方面

(1) 缺乏理念。正如中国社会科学院景天魁所说,目前中国的社会保障研究中最缺乏的是理念^[26]。理念的缺失使得学术界在城乡社会保障一体化的基本目标和原则问题上难以达成共识,由此导致他们提出的相关制度之间发生冲突,进而导致政策选择中产生偏差。

(2) 操作性不够强。比如虽然提出了各种过渡模式,但没有深入研究。有些提出城乡一体化要分地区推进,但具体哪些区域可以实行,哪些不可以实行,并没有做详细的比较分析和论证;对城乡社会保障一体化的构建模式、过渡途径、衔接机制也缺乏深入细致的探讨。

(3) 对实证研究重视不够。国内有关社会保障的研究一直对实证分析不够重视,大多数文献都属于规范分析。这体现在学者们的研究中普遍缺乏数据支撑与分析深度不够。比如制度的统一会带来很高的改革成本,虽然很多学者都注意到这一点,但是却没有从城乡社会保障一体化的收益和成本的角度来思考这个问题。无疑,要计算出改制成本以及统一后政府的财政负荷度是非常困难的,加之中国统计数据处在一种尴尬的境地(难获取与可信度),给社会保障学者的研究带来困难,但这样设计出来的制度缺乏经济可行性和持续性的论证。

2. 实践研究方面

最大的问题在于缺乏统一的政策指导,各地做法差异过大,各项社会保障制度之间难以衔接,社会保险关系难以转移,增加了以后全国范围内社会保障一体化的成本和难度。

参考文献:

- [1] 胡传玲. 论市场经济条件下农村社会保障制度的改革与完善 [J]. 地方管理, 1998, (10).
- [2] 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 [J]. 当代财经, 1998, (6).
- [3] 郑功成. 加入WTO与中国的社会保障 [J]. 全球化下的劳动与社会保障. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002.
- [4] 陈羹球. 农民工社保时机成熟了吗 [J]. 中国改革, 2002, (7).
- [5] 陈平. 建立统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视政策 [J]. 中国改革, 2002, (4).

(下转第70页)

其四，由于人类自身的生理规律决定了青壮年时期患病较少，老年时期则体弱多病，可考虑在医保“个人账户”的设立时分别对待。退休人员收入少，患病多，个人账户内的基金往往不够使用，且根据现行医保运行机制，退休人员已经不再进行个人缴费，其医保“个人账户”的存在除了增加管理成本外无多大利处，因此需对此进行“个人账户”分期设置，即职工在退休前进行个人缴费，拥有个人账户，具体使用可根据上述前三方面的内容，在退休后无需继续缴费，取消其个人账户，完全享受社会统筹，其个人账户中的剩余基金，在退休当年按同期利率计算本息，一次性给付。

其五，为了有利于医保“个人账户”更好地运行，同时减轻第三方支付的压力，需要对其他相关方采取相应的制度安排。(1) 控制医疗服务提供方对于患者的诱导，建议可采取“预付制”方式或者保险公司和医院捆绑经营的模式，从供给层面减少医疗开支；(2) 考虑到采用“预付制”等方式可能会引起医院向病人提供服务和治疗时敷衍了事，需要建立医药服务监督机制，同时第三方购买者和患者本身也要对此提高警惕性。

参考文献：

- [1] 郑秉文. 社会保障体制改革攻坚 [M]. 北京：中国水利水电出版社，2005.
- [2] 王宗凡. 基本医疗保险个人账户的成效、问题与出路 [J]. 中国卫生经济，2005，(3)：39 - 42.
- [3] 刘洪清. 个人账户：取消还是完善 [J]. 中国社会保障，2005，(9)：44 - 45.
- [4] 同 [2].
- [5] 同 [2].
- [6] 同 [1].
- [7] 同 [3].
- [8] 刘国恩等. 医疗保险个人账户的功能和影响（综述）[J]. 中国卫生经济，2006，(2)：61 - 64.

[责任编辑 王树新]

(上接第 80 页)

- [6] 胡荣. 我国社会保险改革的模式选择 [J]. 社会学研究，1995，(4).
- [7] 杨玉民. 统一社保制度已当其时 [J]. 中国改革，2002，(8).
- [8] 段婕. 西部城乡一体化社会保障模式探索 [J]. 陕西农业科学，2006，(2).
- [9] 胡鞍钢. 利国利民、长治久安的奠基石——关于建立全国统一基本社会保障制度、开征社会保障税的建议 [J]. 改革，2001，(4).
- [10] 李迎生. 社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2001.
- [11] 王国军. 社会保障：从二元到三维 [M]. 北京：对外经济贸易大学出版社，2005.
- [12] 王克强. 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 [J]. 上海经济，2002，(9).
- [13] 薛兴利，厉昌习等. 城乡社会保障制度的差异分析与统筹对策 [J]. 山东农业大学学报，2006，(3).
- [14] 曹耳东，过剑飞，傅红岩. 城市化进程中的城乡社会保障一体化 [J]. 人口与经济，2005，(1).
- [15] 田文华，梁鸿等. 上海浦东城乡医疗保障体系一体化的发展策略 [J]. 人口与经济，2005，(3).
- [16] 田文华，王云竹等. 上海浦东城乡社会养老保障体系的一体化思考 [J]. 人口与经济，2005，(2).
- [17] 诸敏容，梁鸿等. 上海浦东城乡最低生活保障一体化的实现途径 [J]. 人口与经济，2005，(4).
- [18] 景天魁. 城乡统筹的社会保障：思路与对策 [J]. 思想战线，2004，(1).
- [19] 同 [11].
- [20] 同 [13].
- [21] 王义才. 家庭养老、土地养老与社会保险相结合是解释农村养老的必然选择 [J]. 人口研究，2004，(3).
- [22] 同 [13].
- [23] 李迎生. 探索中国社会保障体系的城乡整合之路 [J]. 浙江学刊，2001，(5).
- [24] 李迎生. 市场转型期的农村社会保障制度建设：进展与偏差 [J]. 中国人民大学学报，2005，(4).
- [25] 同 [11].
- [26] 景天魁等. 社会保障公正理论与政策 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2004.

[责任编辑 童玉芬]