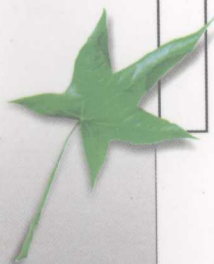


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



中国社会保障制度 城乡衔接理论与政策研究

刘苓玲 / 著

Research on the Join of Social Security
System between the City and the Countryside
in China: Theory and Policy



经济科学出版社

中青年经济学家文库

国家社会科学基金重点资助项目成果之一

重庆市哲学社会科学资助项目成果之一

附赠 (VCD) 目录附录并图

各学科、各研究领域已出版图书目录及相关资料

2,8005, 书刊出卷材料等, 京北一, 普

中国社会保障制度城乡 衔接理论与政策研究

Research on the Join of Social Security
System between the City and the Countryside
in China: Theory and Policy

经济科学出版社

责任编辑：周国强

责任校对：杨海

版式设计：代小卫

技术编辑：邱天

社址

北京市东城区阜成路甲28号

中国社会保障制度城乡衔接理论与政策研究

刘苓玲 著

经济科学出版社出版发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲28号 邮编：100036

编辑室电话：88191350 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

850×1168 32开 9.375印张 220000字

2008年8月第1版 2008年8月第1次印刷

印数：0001—2000册

ISBN 978-7-5058-7384-1/F·6635 定价：28.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

一直以来，我国城乡社会保障制度演变与发展都存在十分严重的路径依赖，其根源来自于在传统计划经济时期形成的二元社会结构与二元经济结构，这使得我国城乡社会保障制度也呈现出明显的二元结构的特征：城市已经建立起了比较完备的涵盖了最低生活保障、基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等为内容的社会保障制度体系，但是农村却一直面临着社会保障制度的缺失，一些亟待建立的社会保障项目依然滞后，与城市形成了强烈的对比。社会保障制度之间的城乡隔绝，在传统的计划经济时期，在我国社会生产力水平比较落后的情况下，也曾经发挥了稳定社会的重要作用。但是，随着经济体制的改革，传统的计划经济早已被打破，我国已经初步建立起了社会主义市场经济体制，城乡之间的交流日益频繁，工业化与城市化的进一步推进同时也带动了农村劳动力向城市的转移，二元社会保障体制的弊端就此显现出来，农村现有的社会保障制度体系已经不能适应农村经济体制改革后出现的新情况、新问题，需要从制度上进行查漏补缺，加以完善。

进入21世纪，中央高度重视农村社会保障制度的建设，多次提出了要建立与完善农村社会保障制度的重要指导思想。2002年党的十六大报告就将“健全社会保障体系”纳入全面

建设小康社会的目标中,并提出“有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”;2003年党的十六届三中全会明确提出了“五个统筹”,其中统筹城乡发展被排在了第一位。十六届三中全会还指出,要“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”,并进一步强调“农村养老保障以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合”;2004年中央一号文件又明确提出:“完善土地征用程序和补偿机制,提高补偿标准,改进分配办法,妥善安置失地农民,并为他们提供社会保障。”;2005年与2006年的中央一号文件中都强调了探索和逐步建立农村社会保障制度,而在2006年的党的十六届六中全会上更是明确提出了“要适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化,逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”。由此可见,在统筹城乡发展成为当前我国新的历史时期重大任务的同时,统筹城乡社会保障制度也是一个重大的课题,对此,各地也开展了建立农村社会保障制度体系的探索性工作,并纷纷出台了相应的政策规定。

社会保障制度是一项关系到国家社会经济健康发展,关系到国计民生的重要制度,也是一项系统性、长远性很强的制度。近年来,对农村社会保障制度的建设来自于两个层面:一是从国家层面对农村社会保障制度的构建,在内容上包括了新型农村合作医疗、农村医疗救助、农村居民最低生活保障等;二是从地方层面对农村社会保障制度的构建,在内容上包括了农村社会养老保险、被征地农民基本生活保障、农民工社会保障制度等。这些制度尽管待遇水平仍然较低,覆盖范围也十分有限,有的制度还仅限于本行政区域内,但它们标志着农村社会保障制度建设步伐的加快,标志着我国“工业反哺农业”政策措施的铺开,理应被看作是社会的一大进步。然而,面对各地对农村社会保障制度的

探索，我们也要持冷静分析的态度，看待其中产生的一系列的问题。由于受我国社会历史发展特殊背景的影响以及从传统计划经济时代沿袭下来的二元结构的影响，我国城乡社会保障制度与政策一直存在差异大、同类制度之间不衔接的客观问题。进入21世纪后，二元结构的固有思维并没有立即消除，各地在对城乡社会保障制度的建设过程中仍然采取了分而治之的基本原则与思路，导致了新出台的政策规定仍然难从统筹城乡的大局出发，缺乏长远的规划与实施步骤，衔接的难度巨大。同时，在新旧制度并存的今天，不但原有的旧制度之间无法衔接，新制度之间也不能衔接，而且制度交叉重叠，管理分散，给执行带来了极大的困难，不但浪费了社会保障资源，也形成了我国城乡社会保障制度建设的重重障碍。

一直以来，对社会保障制度的研究，理论界也有一些误区与理解的偏差，其中一个重要的表现是将“城乡统筹”与“城乡衔接”两个概念混淆起来。虽然这两个概念之间有着非常密切的联系，并且相辅相承，但是却又相互区别。社会保障制度的“城乡统筹”就是将社会保障作为一个有机统一的整体来加以规划，其基本特征是覆盖全社会，使城市和农村居民都能够平等地享受社会保障待遇。然而，社会保障制度的“城乡统筹”应是一个宏观的概念，它指出了我国社会保障制度总体发展的目标与方向，其实施具有长远性与规划性。“城乡统筹”不是“城乡统一”，“平等”不等于“同等”，这就意味着城乡统筹承认城乡差别的客观存在，也允许在不同的社会经济发展阶段存在不同的保障水平。“城乡衔接”主要解决城乡两种社会保障制度之间的相互连接问题，是在城乡统筹的基本原则和发展方向的规定下，解决城乡居民在社会保障关系转换中的连接问题，是一个中观和微观的概念。显然城乡统筹是城乡衔接的目的所在，没有城乡统筹，就没有城乡衔接的必要性；城乡衔接则是城乡统筹的实施手

段，没有城乡衔接，城乡统筹就只能流于一般形式，二者既相区别又相联系。

基于对社会保障制度“城乡统筹”与“城乡衔接”两个概念的明确划分与界定，本书在写作上，首先提出了城乡社会保障制度体系的框架，即四层次（支柱）的体系框架。这是一个城乡统筹的概念，是城乡社会保障制度建立与发展的指导思想与目标。在此基础上，本书选取了城乡制度衔接中的重点，包括城乡基本养老保险制度、城乡医疗保障制度、被征地农民养老保险制度以及农民工社会保障制度，着力于对这些制度的城乡衔接进行研究与讨论，试图为我国统筹城乡社会保障制度的研究从一个侧面提出一些思路与看法。本书与同类著作相比较，特点在于：第一，研究视角的独到性。本书明确了“城乡统筹”与“城乡衔接”两个概念的不同之处，在研究中将视点放在分析城乡制度不相衔接的问题所在，重点研究城乡制度在衔接中的经验与模式，提出一些实施的操作要点与方法，这在以往的研究中还比较薄弱；第二，研究方法的科学性。本书采用了比较分析法，实证分析与规范分析相结合的方法以及理论与实践相结合的分析方法，将当前社会上关注的农村基本养老保险制度、城乡医疗保障制度、被征地农民社会保障制度以及农民工社会保障制度作为研究的重点，并对典型地区正在实施的诸项政策规定进行解剖，增强了研究结论的准确性，并具有重要的实践意义；第三，分析的客观性。本书将各项社会保障制度与政策放在特定的历史背景之下进行分析，既分析它们的问题所在，也分析它们在特定背景下的合理性。既分析旧制度的不适应性，也分析新制度所代表的发展方向与规律，这与以往研究中常常采用“一概否定”的研究思想有所不同，保证了研究的客观性与结论的说服力。

社会保障制度的城乡衔接是一个很复杂的问题，需要研究的

前 言

内容也很丰富。由于时间限制和本人学识有限，尚不能穷尽所有，书中也难免出现缺陷、疏忽和不足。不当之处，敬请同行专家和学者批评指正！

作 者

2008年7月

目 录

第1章 引言	1
1.1 选题背景与意义	1
1.2 国内研究现状	7
1.3 相关概念解释	24
1.4 研究思路与方法	27
第2章 中国社会保障制度城乡衔接的意义与思路	30
2.1 不衔接已成为统筹城乡社会保障制度的障碍	30
2.2 城乡社会保障制度不衔接的根源——二元社会保障制度变迁的路径依赖	40
2.3 统筹城乡社会保障制度的总体思路	45
2.4 社会保障制度城乡衔接的基本出发点	50
2.5 社会保障制度城乡衔接的关键——建立与完善农村社会保障制度	57
2.6 社会保障制度城乡衔接中的几个问题	62
第3章 国外统筹城乡社会保障制度的经验与启示	70
3.1 世界各国社会保障制度的实践模式	70
3.2 国外统筹城乡养老保障制度的模式与经验	73
3.3 国外统筹城乡医疗保障制度的模式与经验	88

3.4 国外统筹城乡社会保障制度的启示	93
---------------------------	----

第4章 基本养老保险制度城乡衔接研究

4.1 中国农村养老保障制度的历史沿革与评述	106
4.2 当前农村养老保障制度的供给研究	122
4.3 当前农村基本养老保险改革的思路与方案	125
4.4 城乡基本养老保险制度的衔接	137

第5章 医疗保障制度城乡衔接研究

5.1 中国城乡医疗保障制度的变迁与发展	150
5.2 中国城乡医疗保障的差异表现	157
5.3 城乡医疗保障制度的衔接——以重庆市为例	160
5.4 构建我国覆盖城乡的医疗保障制度体系	172
5.5 医疗保障制度城乡衔接中的关键问题	175

第6章 被征地农民养老保障制度城乡衔接研究

6.1 中国被征地农民征地补偿安置制度的演变	180
6.2 对征地补偿安置制度的反思	186
6.3 当前被征地农民的社会保障模式	190
6.4 当前被征地农民社会保障制度探索的缺陷	194
6.5 被征地农民社会保障制度城乡衔接的实践研究	197
6.6 被征地农民社会保障制度城乡衔接的关键问题	212

第7章 农民工社会保障制度城乡衔接研究

7.1 农民工——社会保障制度城乡衔接的一个特殊群体	216
7.2 农民工进入城市社会保障制度体系的障碍	219
7.3 农民工养老保险制度城乡衔接	224

7.4 农民工医疗保障制度的城乡衔接	242
第8章 中国社会保障制度城乡衔接中的财政问题研究	257
8.1 社会保障制度中政府财政责任的意义——基于 博弈论的分析	257
8.2 当前我国城乡社会保障财政分配的现状	263
8.3 城乡社会保障制度衔接中的政府财政责任	271
8.4 实施社会保障公共财政，为城乡社会保障制度 衔接创造条件	275
参考文献	277
后记	284

第1章

引言

引言

引言

引言

1.1

选题背景与意义

由于长期以来一直沿袭的二元社会经济结构，我国城乡在面临户籍制度、分配制度、就业制度等巨大差异的同时，社会保障体制同样呈现出明显的二元特征，城乡社会保障制度发展极不平衡，究其原因，无不与城乡壁垒的存在和二元社会保障体制的固有局限有密切的关联，正是这些原因使得城乡两种社会保障制度无法互通有无，也很难转移和进行有机衔接，这种情形在城乡隔绝的二元体制下，并不存在较大的问题，历史证明，二元制度在计划经济时期曾发挥了稳定社会的积极作用。然而，随着我国工业化、城市化进程的加快以及产业结构的调整，农村劳动力必然向城市大量转移，二元社会保障体制的局限性不断显现出来，并且成为制约城乡统筹的一大瓶颈。从理论上讲，积极推进统筹城乡的社会保障制度，研究两种社会保障制度的衔接具有十分重要的研究意义：1. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的角度出发，重点研究农村劳动力转移与城乡统筹发展的关系，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的路径，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供理论依据。2. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的政策，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供政策依据。3. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的措施，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供措施依据。4. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的效果，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供效果依据。5. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的经验，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供经验依据。6. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的教训，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供教训依据。7. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的启示，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供启示依据。8. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的展望，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供展望依据。9. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的建议，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供建议依据。10. 本课题从农村劳动力转移与城乡统筹发展的实际出发，探讨农村劳动力转移与城乡统筹发展的结论，为农村劳动力转移与城乡统筹发展提供结论依据。

1.1.1 社会保障制度城乡衔接是解决“三农问题”的一个重要突破口

20 世纪 90 年代初,我国农村经济体制改革的效力基本释放完毕,在改革重点由农村转移到城市之后,农业的发展开始处于徘徊不前甚至回落状态,农民收入增长放缓,农业、农村和农民问题再一次成为党和国家工作的“重中之重”。“三农问题”的难点之一在于农村人口多,人均耕地少,劳动技能单一,大量剩余劳动力向其他产业的转移比较困难。目前,我国进城农民工、乡镇企业职工和失地农民合计达到 3 亿人左右,其中 80% 以上为兼业型转移,他们与土地保持着若即若离的联系,农闲进城务工经商、农忙种田。与此同时,许多地区出现了“三八六零”现象,即青壮年男性农民外出打工,妇女和老人留在家里耕种土地。农民兼业型转移与“三八六零”现象的直接后果是导致了土地规模经营的小型化与低效率。农地的规模偏小,规模经济和适合大型农场操作的农业技术和先进设备无法发挥作用,按照市场规律理应出现的升级在农业上无法完成。同时,农业生产效率低下,单个的、小规模农户难以适应市场经济的需要,难以推广农业技术,形成了“小农户”与“大市场”之间的矛盾。造成这种局面的根本原因,从主观上看是土地对农民仍然具有生活最低保障与最后防线的价值,农民对土地还具有相当强烈的依赖性;从客观上看正是社会保障体系尚未完全覆盖到农村的具体体现。毋庸置疑,最低生活保障形态的农业具有小农经济的一切特点,已经严重影响到土地的生产效率。要从根本上解决这个问题,就必须让农村剩余劳动力从土地上解放出来,使他们主动放弃对土地的依赖,为土地实现规模化与集约化经营,实现农业现代化提供必备条件。然而也要看到,在社会保障缺失的情况下,

放弃土地将意味着农民最低生活保障资源的丧失,农民极易陷入不稳定的生活状态,直接威胁生存,因此抓紧构建农村社会保障体系,研究城乡社会保障制度之间的衔接,统筹城乡社会保障,提高社会保障资源的使用与配置效率,从而有效解决“三农问题”是当前研究的一个重大课题。

1.1.2 社会保障制度城乡衔接是实施统筹城乡发展战略的必然要求

统筹城乡发展是党的十六届三中全会确定的“五个统筹”的大政方针之一,并且位列第一。我国城乡二元结构突出,农业发展滞后于工业发展,农村经济与城镇存在巨大差距,这已经成为制约城乡社会经济均衡发展的桎梏。当前,从根本上解决“三农”问题,已经不再是单纯的支农、建农问题,而是城乡统筹协调发展的问題。在统筹城乡发展战略的实施过程中,各地都不断地开展了有益的探索,这一方面东部沿海地区积累起了较为丰富的经验。然而在中国广大中西部地区,受到经济基础和生产力水平的影响,工业化与城镇化的推进速度相对比较缓慢,为促进西部大开发,2007年党中央将成都市和重庆市确定为国家统筹城乡综合配套改革试验区,这预示着西部农村地区开始进入到了一个新的历史发展阶段。

统筹城乡发展战略的实施,在推动农村经济与城市经济协调发展的同时,也会对社会保障制度提出新的要求与任务,尤其是对城乡社会保障制度的衔接提出迫切的需求,这是因为:

1. 统筹城乡发展战略必然引发新一轮的人口流动与农村劳动力转移。

发达国家的经验证明,当农村劳动力适应于工业化与城镇化而发生转移时,通过社会保障制度解决劳动力在转移过程中所面

临的系统性风险的需求就变得十分迫切,这些包括贫困、年老、失业、疾病、工伤等在内的风险在农村并非不存在,但是在传统农业生产时期,土地成为最重要的保障手段,是个人生存的最后安全网,一旦离开土地进入城市,这道安全网就不复存在,必然要求社会保障制度的建立与完善。我国开始进入到工业化的中期,尤其是在统筹城乡发展战略的实施过程中,发达国家的发展轨迹同样在我国出现。以重庆市为例。作为国家统筹城乡综合配套改革试验区,重庆市提出到2020年率先在西部地区实现小康社会目标。为了实现这一目标,提出了建立“一圈两翼”的新格局。^①一小时经济圈带动两翼发展并实现城乡统筹的基本途径,是农村剩余劳动力向城市转移和城市的资本技术进入农村双向流动。在此,人口流动和劳动力转移将成为城乡统筹与战略实施的必然。2005年,重庆市的户籍人口为3169万人,常住人口为2798万人,城镇人口为1265万人,城镇化率为45%。按照2007年6月经国务院批准的《重庆城乡总体规划》(2007~2020年),至2010年,全市总人口3000万人,城镇人口1615万人,城镇化水平达到53.8%;至2020年,总人口3100万人,城镇人口2160万人,城镇化水平达到70%左右,也就是说重庆市未来的城镇化率将提高25个百分点,有800万左右的农村人口向城镇转移,其中,将有400万~500万人转移到一小时经济圈,其余300万人将转移向“两翼”地区如万州、黔江等城市。城乡人口流动与转移,必然要求社会保障制度能够为这部分人口提供

① 所谓“一圈”即“重庆一小时经济圈”,所谓“两翼”是指渝东北地区即三峡库区和渝东南地区即黔江地区。“重庆一小时经济圈”是指汽车在高速公路上行驶一小时所达到的半径范围,它包括都市九区和都市近郊的合川、江津、永川、璧山、潼南、铜梁、大足、双桥、荣昌、南川、綦江、长寿、涪陵、万盛14个城市与城镇,其面积为2.8万平方公里。重庆一小时经济圈的实质是着眼于城市群的发展,通过城市群的发展使重庆这个长江上游经济中心的功能在更广的区域展开和布局,并进而带动相对落后的渝东北和渝东南地区的发展。

包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险以及社会救助等方面的社会保障措施与项目。

2. 统筹城乡发展战略必然引发新一轮的产业结构调整。仍然以重庆市为例。根据估算,如果扣除儿童和老人等没有城市就业能力的农村居民,按50%的就业劳动力计算,那么,在转移的800万农村人口中,将有400万农村剩余劳动力转入城市就业,这400万农村剩余劳动力不但面临着从农业生产转入工业生产和服务业之中,而且还面临着在不同产业的分布与流向。根据重庆市发展战略,重庆一小时经济圈将建设六大支柱产业:汽车与摩托车制造业、装备制造业、高新技术产业、天然气与石油化工加工业、以铝合金为代表的新材料工业、以当地资源加工为主的劳动密集型轻工业。重庆市还将成为中国西部地区最大的综合交通运输枢纽,随着交通运输业的发展,交通网络和枢纽的形成,重庆将会成为资金流、物资流、劳动流、信息流的重要集聚中心和辐射中心。发展战略的进一步实施,无疑将带来新一轮的产业结构的调整。从产业结构的构成看,重庆市2006年国民生产总值为3486.2亿元,其中农业为428.5亿元,第二产业为1500亿元,第三产业为1558亿元。农业产出的比重为12.3%,第二产业产出的比重为43%,第三产业的产出比重约为45%左右。与世界平均水平相比,重庆市第三产业的比重约低20个百分点左右,也就是说,重庆市产业结构的演进中,第三产业的发展有巨大的潜力,而重庆交通运输业的发展和综合交通运输枢纽的形成将为第三产业的发展创造必要的外部条件。产业结构的调整将为农村剩余劳动生产力的转移提供更大的发展空间和机会。这部分农村劳动力在转入城市就业后,必然对社会保障提出更为全面的要求,因此,构建城乡衔接的社会保障制度也是为农村劳动力的转移作好准备。

3. 统筹城乡发展战略必然加速农民身份的“嬗变”。

统筹城乡发展过程中，就是要消除城乡壁垒，加速城乡融合。为此，必须加快推进城乡户籍制度的改革，如重庆市在统筹城乡综合配套改革，一项重大举措就是对城乡户籍制度的改革，要求将城乡居民统一登记为“重庆市居民户口”，并尽快过渡到以身份取代属地的户籍管理制度。其中作为先行示范区的重庆市九龙坡区，寻求破解户籍和土地两大核心问题的具体办法就是用宅基地交换城市住房，用农村土地承包经营权交换社会保障福利。在九龙坡区范围内，有稳定非农收入来源的农户和重庆市三峡库区云阳县境内的移民农户，如果自愿退出宅基地使用权和土地承包经营权，经申请审核，可登记变更农村户口为九龙坡区城市居民户口，同时获得宅基地和承包地方面的一次性补偿，并在城市安置方面获得一定优惠。农民变市民，不但是在身份上完成了实质性转变，同时也要求赋予他们与城市居民平等的社会保障权利。因此，在农民变市民的转变过程中，研究城乡社会保障制度的衔接问题具有十分重要的现实意义。

1.1.3 城乡社会保障制度的不衔接已成为阻碍城乡统筹发展的障碍

时至今日，统筹城乡发展战略提出已有5年。党和政府对统筹城乡社会保障制度十分关注和重视，多次强调要探索和建立农村社会保障制度。2006年10月的党的十六届六中全会更是明确提出“适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”。近年来，许多省市在开展统筹城乡发展的实践活动中，纷纷出台了相应的社会保障政策与措施，如针对农民工的养老保险、医疗保险、工伤保险的相关办法，针对被征地