

《《 国家社会科学基金项目

新 型

城镇化背景下 城乡社会保障一体化研究

石宏伟 金丽馥 著

新型城镇化和社会保障的内涵
西方社会保障理论对我国的启示
马克思主义有关社会保障的理论
我国城乡二元化社会保障制度的形成和发展
我国城乡社会保障制度面临的问题与挑战
国外社会救助制度构建经验及启示

我国城乡养老保险一体化的思考和建议
加强医疗保险体系建设
实现由补缺型社会福利向普适性社会福利转变
建立健全失地农民社会保障制度的必要性
我国城乡社会保障一体化法制保障机制研究
新农村建设中失地农民社会保障问题探析



大学出版社
AL UNIVERSITY PRESS

新 型

城镇化背景下 城乡社会保障一体化研究



石宏伟 金丽馥 著

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化背景下城乡社会保障一体化研究 / 石宏伟, 金丽馥著. — 南京: 南京师范大学出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5651-2978-0

I. ①新… II. ①石… ②金… III. ①社会保障—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 282336 号

书 名	新型城镇化背景下城乡社会保障一体化研究
作 者	石宏伟 金丽馥
策划编辑	郑海燕
责任编辑	徐文娟
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://www.njnup.com
电子信箱	nspzbb@163.com
照 排	南京理工大学资产经营有限公司
印 刷	盐城市华光印刷厂
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	19.75
字 数	325 千
版 次	2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5651-2978-0
定 价	49.00 元

出 版 人 彭志斌

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵犯必究

序

1847年恩格斯在《共产主义原理》中指出：“在未来的共产主义社会中，随着阶级和阶级差别的消灭，城市和乡村之间的对立也将消失，从事农业和工业的将是同一一些人，而不再是两个不同的阶级。”同时，马克思主义理论也指出，达到城乡融合是一个漫长的社会历史过程，要通过大力发展社会生产力以及伴随着工业化和现代化的发展而发展的城市化，最终实现城乡融合，实现城乡一体化的最高境界。

我国是世界上农业人口最多的国家。由于历史原因，我国城镇化水平既严重滞后于发达国家和相当部分的发展中国家，也滞后于我国的工业化进程，“城乡二元结构”和“三农”问题十分突出。改革开放以来，随着中国社会人口自由流动的增多和行业生产要素流动性的增强，经济社会正在发生翻天覆地的变化。2015年全国农民工总量达到27747万人，他们已经与城市各个产业尤其是制造业有机相连，成为城市社会生活不可或缺的一部分。然而，由于我国城乡二元化结构并没有改变，农村与城市在社会保障方面的差距不仅没有缩小，反而还在拉大，城乡分离的二元化社会保障制度已经难以适应和谐社会发展的要求，因此，探索新的一体化的城乡社会保障制度显得越来越重要。

2000年诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾说过：“中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两大课题。”党的十八大将推动城乡发展一体化作为解决“三农”问题的根本途径，中国城乡一体化发展进入新的历史阶段。城镇化的核心是人的城镇化。目前，中国新型城镇化的主体是农民工群体及其家属。尽管2.7亿农民工为城市建设做出了巨大贡献，有些农民工进城已二三十年，但是由于农村户口身份的限制，他们享受不到城市户口所享有的各类社会保障和公共服务，绝大部分仍处于全家分离状态。“空心村”、留守老人、留守儿童是目前大多数农村真实写照。从农民应有的公民基本权益上说，这是很不合理的。在“互联网+”时代背景下，新常态经济运行对我国城乡社会保障制度提出了更高

的要求。加快城乡一体化发展进程,必须把农业现代化、新农村建设、农民工市民化同步推动。2014年7月24日,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,宣布取消农业户口,为城乡区域劳动力资源的自由流动解除了制度上的掣肘。但是,我们必须清楚地认识到,取消农业户口并不意味着实现了城镇化。

而事实上,在我国二元社会经济体制依然存在的背景下,农民工的城市化状况恰恰是这一庞大群体在城市中福利经济状态的直接体现。马克思主义理论指出,城乡的分离对立是社会的不协调,是社会进一步发展的障碍,未来的社会不是固化城乡的分离,而是实现城乡融合。在中国经济发展方式转变、产业结构升级和国际竞争日趋激烈的背景下,促进农民工群体的新市民化,已经成为我国新型工业化和现代化建设以及促进社会和谐所面临的重大而紧迫的现实课题。

党中央高度重视新型城镇化建设,习近平总书记就健全城乡发展一体化体制机制问题发表系列重要讲话,他指出,“全面建成小康社会,最艰巨、最繁重的任务在农村特别是农村贫困地区”,“我们一定要抓紧工作、加大投入,努力在统筹城乡关系上取得重大突破,特别是要在破解城乡二元结构、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置上取得重大突破,给农村发展注入新的动力,让广大农民平等参与改革发展进程、共同享受改革发展成果”,为推进我国城乡一体化改革指明了方向。

2016年2月22日出台的《国务院关于深入推进新型城镇化的若干意见》为我国的城镇化建设进一步明确了发展目标。新型城镇化建设,其承载的含义远远超越经济领域,绝非仅限于满足社会需求的生产力范畴,已经全面触及整个社会的结构性变革。它撬动具有进步意义的生产关系的同步再调整,是推动中国实现全面小康社会历史性跨越的战略性任务。推进供给侧结构性改革,促进城乡要素配置合理化,是实现城乡协调发展的客观要求,其关键是允许各类生产要素在城乡之间双向自由流动,发挥市场对资源配置的决定性作用。城乡一体化是一项庞大而复杂的社会工程,涉及城乡发展规划、产业发展、基础设施建设、公共服务和社会事业、劳动力就业与社会保障、城乡社会管理等方方面面,而完善的城乡一体化的社会保障制度则是这项工程的“安全阀”和“减震器”,是我国新型城镇化的核心内涵之一。

城乡一体化所涉及的内容非常宽泛,包括社会学、经济学、法学、生态环境等诸多方面,因此不同的学者所研究的侧重点也各有不同。石宏伟、金丽馥教授及其研究团队长期以来一直从事社会保障研究,立足我国国情,关注“三农”问题,在农民工权益保障、城市化进程中新市民素质提升、农村社会保障制度构建等方面已经取得了丰富的研究成果。

城乡一体化建设是一个体系化建设,因此,在对相关制度和体系进行探讨的过程中,学者要注意理论和实际相结合,不能仅限于纸上谈兵,而要深入开展实证调研,进行田野调查,收集第一手数据,寻求实现城乡均衡发展、加速城乡一体化的体制改革和制度创新的路径选择。石宏伟、金丽馥教授及其研究团队选取典型地区,深入江苏昆山、四川成都、江苏常州等地进行实证调研和数据采集,取得丰富的调研数据,由此形成研究成果《新型城镇化背景下城乡社会保障一体化研究》。

本书立足当下中国城乡一体化的基本国情和供给侧结构性改革的现实背景,通过对我国城乡二元化社会保障实践的经验和教训的总结,运用社会主义市场经济理论和社会保障科学理论,结合我国目前农村经济运行中出现的新情况、新问题,从新型城镇化和社会保障的内涵入手,深入研究新型城镇化背景下我国城乡社会保障一体化的制度建构,对于实现社会公平正义、促进我国经济社会可持续发展与和谐社会建设具有重要的借鉴参考价值。

是为序。

江苏大学教授、博士生导师

范 明

2016年11月

目 录

Contents

序	001
第一章 导 论	001
第一节 选题的背景及意义	001
一、选题背景	001
二、选题意义	002
第二节 研究现状	003
一、我国社会保障制度的现状	003
二、农民工社会保障问题的研究	004
三、关于建立农村社会保障体系的问题	006
四、关于城乡社会保障制度是否需要统筹的问题	007
第三节 研究思路与方法	010
一、研究思路	010
二、研究方法	010
第二章 相关概念和理论基础	012
第一节 新型城镇化和社会保障的内涵	012
一、新型城镇化的内涵	012
二、社会保障的内涵	013
第二节 城乡经济社会一体化基本原理	038
一、城镇概念与城镇架构	038
二、城乡关系与城乡一体化理论	039
三、城乡社会保障一体化	042

第三节 西方社会保障理论	043
一、社会保障的理论渊源	043
二、二战前的西方社会保障思想	044
三、二战后西方主要的社会保障理论	049
四、西方社会保障理论对我国的启示	050
第四节 马克思主义有关社会保障的理论	052
一、马克思与恩格斯的社会保障思想	052
二、列宁的社会保障思想	053
第五节 转变经济发展方式理论	055
一、转变经济发展方式理论提出	055
二、转变经济发展方式的新途径——统筹城乡发展	056
第三章 我国社会保障制度的历史沿革和评价	058
第一节 我国城乡二元化社会保障制度的形成和发展	058
一、城镇社会保障制度的形成和发展	058
二、农村社会保障制度的建立	064
第二节 我国城乡二元化社会保障制度的强化	069
一、改革开放前农村社会保障的特质及其固化	069
二、改革开放后至新世纪初城乡二元化社会保障的差异不断加大	070
三、新世纪以来城乡二元化社会保障分离模式的进一步强化	072
第三节 我国城乡二元化社会保障制度形成的原因分析	073
一、基于新中国成立初期我国工业化战略取向的客观要求	073
二、城乡二元化社会保障制度是城乡二元经济结构的产物	074
三、城乡二元化社会保障制度与户籍制度和城乡分治的格局	075
第四节 我国城乡二元化社会保障制度的客观评价	077
一、二元化社会保障制度的积极影响	077
二、二元化社会保障制度的消极影响	078

第四章 我国城乡社会救助一体化研究	081
第一节 我国城乡社会救助制度现状	081
一、我国城乡社会救助制度发展的积极方面	081
二、我国城乡社会救助发展的消极表现	083
第二节 我国城乡社会救助制度面临的问题与挑战	089
一、我国社会救助制度模式存在问题	089
二、我国社会救助制度立法存在问题	090
三、我国社会救助制度管理体制存在问题	091
四、社会救助制度缺乏行之有效的外部监督机制	091
五、社会救助的主体过于政府化	092
第三节 国外城乡社会救助的经验及启示	092
一、美国的“综合型”社会救助模式	092
二、德国的“针对型”社会救助模式	096
三、英国的“全面型”社会救助模式	098
四、新加坡的“自立型”社会救助模式	100
五、国外社会救助制度构建经验及启示	103
第四节 我国城乡社会救助一体化的思考和建议	106
一、完善我国社会救助制度模式	106
二、完善我国社会救助制度资金筹集及管理体制	108
三、完善我国社会救助制度管理体制	109
四、完善我国社会救助制度立法	110
五、夯实救助基础,完善城乡居民最低生活保障制度	111
六、转变社会救助制度设计理念,强调权利义务的统一	111
第五章 我国城乡养老保险一体化研究	113
第一节 我国城乡养老保险制度的演进与现状	114
一、我国城乡社会养老保险制度发展的历史演进	114
二、我国城乡社会养老保险制度发展的现状	117

第二节 我国城乡养老保险制度面临的问题和挑战	120
一、我国城乡养老保险制度面临的问题	120
二、我国城乡养老保险制度面临的挑战	123
第三节 国外养老保险改革的经验及启示	125
一、国外养老保险城乡一体化的主要做法及经验	125
二、国际经验对我国养老保险城乡一体化的启示	130
第四节 我国城乡养老保险一体化的思考和建议	133
一、城乡社会养老保险一体化建设的理论基础	133
二、我国城乡社会养老保险一体化建设的必要性和可行性	134
三、构建我国城乡社会养老保险一体化制度的建议	139
第六章 我国城乡医疗保险一体化研究	143
第一节 我国城乡医疗保险制度现状	144
一、我国城镇居民医疗保险制度的建立和发展	144
二、我国农村合作医疗制度的发展及改革	147
第二节 我国城乡医疗保险制度面临的问题和挑战	150
一、医疗保险领域法律规范体系建设滞后	150
二、城乡及城镇内部医疗保险制度二元对立	151
三、医疗保险关系转移接续困境	152
四、基本医疗保险制度补充机制发展受制	155
第三节 国外医疗保险改革的经验及启示	156
一、发达国家医疗保险改革的经验及启示	156
二、发展中国家医疗保险改革的经验及启示	162
第四节 我国城乡医疗保险一体化的思考和建议	166
一、建立健全医疗保险法律规范体系	166
二、构建城乡一体化医疗保险新体制	167
三、推动建立医疗保险制度区域合作机制	171
四、加强医疗保险体系建设	173

第七章 我国城乡社会福利一体化研究	175
第一节 我国城乡社会福利制度的变迁和现状	176
一、我国城乡社会福利制度的变迁	176
二、我国城乡社会福利制度的现状	178
第二节 我国城乡社会福利制度面临的问题和挑战	182
一、我国城乡社会福利制度面临的问题	182
二、我国城乡社会福利制度面临的挑战	183
三、我国城乡社会福利制度面临的机遇	184
第三节 国外社会福利改革的经验及启示	186
一、国外社会福利制度改革的方式	186
二、国外社会福利改革对我国福利制度改革的启示	189
第四节 我国城乡社会福利一体化的思考和建议	190
一、逐步消除以户籍制度为依托的二元福利体系	191
二、转变政府职能走多元参与的发展道路	191
三、实现由补缺型社会福利向适度普惠性社会福利转变	192
四、加强福利制度立法建设	193
五、建设一支高素质的专业社会工作人才队伍	194
第八章 我国失地农民社会保障制度建设研究	195
第一节 农民失地引发的社会问题	196
一、失地导致农民失去了生活保障	196
二、失地导致农民就业难	197
三、失地导致农民生活水平下降	198
四、失地导致农村基层干群关系不良	199
五、失地导致的其他影响	199
第二节 建立健全失地农民社会保障制度的必要性	200
一、建立健全失地农民社会保障制度是实现社会稳定的根本要求	201

二、建立健全失地农民社会保障制度有利于统筹城乡社会发展 202

三、建立健全失地农民社会保障制度是替代土地保障功能的合理选择
..... 203

四、建立健全失地农民社会保障制度是控制人口增长的必然选择
..... 203

第三节 推进失地农民社会保障制度建设的对策 204

一、建立失地农民最低生活保障制度 205

二、建立失地农民社会养老保障制度 209

三、建立失地农民医疗保障制度 215

四、建立失地农民法律保障制度 218

第九章 我国城乡社会保障一体化的实践探索 221

第一节 四川省成都市城乡社会保障一体化情况调研 221

一、调查的基本情况 221

二、成都市城乡社会保障一体化的措施与效果 223

三、经验和存在的问题 229

四、对策与建议 234

第二节 江苏省昆山市城乡社会保障一体化情况调研 238

一、调查的基本情况 238

二、昆山市城乡社会保障一体化的措施与效果 239

三、经验和存在的问题 242

四、对策与建议 245

第十章 我国城乡社会保障一体化法制保障机制研究 249

第一节 研究内容设定之理论基础及逻辑思路 249

一、“转变经济发展方式”与“城乡社会保障一体化”的关系解析 249

二、“城乡社会保障一体化”与“法制”之间关系解析 250

第二节 研究内容梳理与分析 252

一、城乡社会保障一体化进程中的立法研究 252

二、城乡社会保障一体化进程中的执法研究	260
三、城乡社会保障一体化进程中的司法研究	266
第三节 研究结论与展望	272
附录一 新农村建设中经济发达地区失地农民社会保障问题探析	
——常州市武进区雪堰镇漕桥村失地农民社会保障调研报告	274
一、基本情况	275
二、政策内容	276
三、调查结果分析	281
四、调研结论	283
五、对策与建议	286
附录二 新农村建设中经济欠发达地区失地农民社会保障问题探析	
——盐城市阜宁县失地农民社会保障调研报告	289
一、基本情况	289
二、阜宁县征地补偿和被征地农民基本生活保障的主要政策措施	290
三、阜宁县推进社会主义新农村建设、鼓励失地农民进城的政策措施	294
四、以阜宁县东沟镇镇南村为例的失地调研	297
后 记	302

第一章 导 论

第一节 选题的背景及意义

一、选题背景

由于长期以来我国的城乡二元社会经济结构,城乡在分配制度、就业制度、户籍制度、公共服务制度等方面存在巨大差异,同时城乡社会保障制度也存在很大的差异,呈现出明显的二元化特征。二元化的城乡社会经济结构、二元化的城乡社会保障制度都是特定历史条件下的产物,对我国经济的发展、社会的稳定发挥了积极的作用。但随着改革的深入、市场经济体制的完善,随着我国工业化、城镇化进程的加快以及产业结构的调整,城乡之间劳动力转移日趋频繁,二元化社会保障体制的弊端日益显现。改革开放三十多年来,我国的综合国力和现代化建设水平已有大幅度提升,人民生活水平总体上已经达到了小康水平,但城乡二元化结构并没有改变,农村与城市在社会保障方面的差距不仅没有缩小,反而还在拉大。城乡分离的二元化社会保障制度已经难以适应和谐社会发展的要求,探索新的一体化的城乡社会保障制度显得越来越重要。

2012年11月,中国共产党第十八次代表大会提出:中国要推进“新型城镇化”;要坚持和完善农村基本经营制度,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系;要加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

2013年12月,中共中央召开了新中国成立以来的第一次城镇化工作会议,提

出了推进城镇化的主要任务。第一,推进农业转移人口市民化。主要是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力。第二,提高城镇建设用地利用效率。要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度。第三,建立多元可持续的资金保障机制。要完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。建立健全地方债券发行管理制度。推进政策性金融机构改革。鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。第四,优化城镇化布局和形态。全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排,提出了“两横三纵”的城市化战略格局,要一张蓝图干到底。第五,提高城镇建设水平。第六,加强对城镇化的管理。要制定实施好国家新型城镇化规划,加强重大政策统筹协调,各地区要研究提出符合实际的推进城镇化发展意见。会议指出,走中国特色、科学发展的新型城镇化道路,核心是以人为本,关键是提升质量,与工业化、信息化、农业现代化同步推进。城镇化是长期的历史进程,要科学有序、积极稳妥地向前推进。新型城镇化要找准着力点,有序推进农村转移人口市民化,深入实施城镇棚户区改造,注重中西部地区城镇化。要实行差别化的落户政策,加强中西部地区重大基础设施建设和引导产业转移。要加强农民工职业培训和保障随迁子女义务教育,努力改善城市生态环境质量。在具体工作中,要科学规划实施,加强相关法规、标准和制度建设,坚持因地制宜,探索各具特色的城镇化发展模式。

2014年3月,中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》。从规划的背景,指导思想和发展目标,有序推进农业转移人口市民化,优化城镇化布局和形态,提高城市可持续发展能力,推动城乡发展一体化,改革完善城镇化发展体制机制,规划实施等方面为我国新型城镇化的发展指明了方向。

二、选题意义

1. 理论意义

本研究符合党的十八大精神,党的十八大报告提出要推动城乡一体化发展,指出解决好“农业、农村、农民”问题是全党工作重中之重,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度,促进城乡共同繁荣。加大强农惠

农富农政策力度,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。加快完善城乡发展一体化体制机制,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。同时提出要统筹推进城乡社会保障体系建设,要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。健全全民医保体系,建立重特大疾病保障和救助机制,完善突发公共卫生事件应急和重大疾病防控机制。统筹推进城乡社会保障体系建设,健全全民医保体系,这是党的代表大会报告中首次提出的内容。

2. 实践意义

从实践上看,地方各级政府非常重视社会保障建设,但目前各地一般都是以县(市)为单位进行城乡社会保障制度改革的试点,本研究有助于扩大统筹范围,推进我国二元化社会保障改革的进程,为城乡社会保障一体化奠定基础。

第二节 研究现状

新中国的社会保障制度是从 20 世纪 50 年代初建立和发展起来的,面对的主要是国家机关、企业、事业单位的职工,部分内容涉及城镇居民,但基本没有涉及农村居民。在改革开放前,很少有人将社会保障作为专门的学问进行研究。改革开放以后,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,随着市场经济体制带来的社会风险的增加,原有的社会保障制度的弊端日益暴露,已经不能适应市场经济体制的需要,于是对社会保障的研究出现了高潮。研究的重点主要是我国社会保障制度的现状及改革的必要性,城镇社会保障制度的改革,农村社会保障制度的建设,农民工的社会保障问题,统筹城乡社会保障制度的问题等。

一、我国社会保障制度的现状

宋晓梧在《全球化条件下的劳工与社会保障》中论述了目前我国社会保障制度面临的三大挑战。从长期看,要解决人口老龄化造成的一系列社会经济问题;从中期看,要减轻计划经济转向社会主义市场经济带来的巨大社会震动;在近