

# 社会保障与 社会结构转型

二元社会保障体系研究

李迎生 著

 中国人民大学出版社

# 社会保障与社会结构转型

二元社会保障体系研究

李迎生 著

中国人民大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

社会保障与社会结构转型：二元社会保障体系研究/李迎生著.  
北京：中国人民大学出版社，2001

ISBN 7-300-03900-6/F·1174

I. 社…

II. 李…

III. 社会保障-研究-中国

IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 079322 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

**社会保障与社会结构转型**

二元社会保障体系研究

李迎生 著

---

出版发行：中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部：62515351 门市部：62514148

总编室：62511242 出版部：62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销：新华书店

印 刷：三河市新世纪印刷厂

---

开本：890×1240 毫米 1/32 印张：8

2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷

字数：198 000

---

定价：13.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

# 序

郑杭生\*

《社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究》在各方支持下即将面世了，这无疑是一件令人欣慰的事。作者请我为该书写个序，我很高兴借此机会对该书的有关情况作点说明，把这样一本有新意的、涉及热点问题的书推荐给广大读者。

众所周知，新中国成立不久，我国政府就为城市企业职工及机关事业单位人员建立了涵盖广泛的以社会保险制度为核心的社会保障制度；而在农村则实行家庭保障为主，社会（集体与国家等）救济为辅的社会保障制度，直至今日，未在农村实行真正意义的社会保险。城乡社会保障制度因之出现了明显的二元化特征。改革以来，特别是1992年中共十四大确立建立社会主义市场经济体制的改革总目标以来，随着改革与社会结构转型进程的加快，改变计划经济下形成的旧的社会保障制度，使之与新的社会经济结构相适应，成为

\* 郑杭生，男，1936年生于杭州市，1961年毕业于中国人民大学哲学系，后留校任教。1981～1983年在英国布里斯托尔大学进修社会学。曾任中国人民大学社会学系主任、中国人民大学副校长。现任中国社会学会会长、国务院学位委员会政治学社会学评议组成员、国家哲学社会科学基金社会学学科规划和评审组组长、教育部社会学教学指导委员会主任委员、北京市社会学会会长、中国人民大学社会学理论与方法研究中心主任、教授、博士生导师。

迫切需要解决的一个问题，亦成为学术研究的一个重点。迄今的研究取得了不少进展，推动了实际的改革进程，这是首先应当加以充分肯定的。但毋庸讳言，目前的研究亦存在明显的缺陷：其一，对策性研究较多，理论探讨少，有“头痛医头，脚痛医脚”之嫌，从一定理论视角出发对社会保障运行的规律加以系统总结并运用于中国实际的研究非常罕见。其二，主要集中于对城市社会保障问题的研究，对农村社会保障问题虽有触及，但仍坚持“城乡有别”，对进城农民与乡镇企业（小城镇）务工农民的社会保障问题，一般仍放在农村加以考虑，明显落后于城乡社会结构转型的实际。

鉴于上述问题，李迎生的《社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究》一书，对我国比较独特的二元社会保障体系的形成、变迁与改革加以探讨，并对建立适应城乡社会结构变化的城乡整合的社会保障体系进行分析与预测，提出切实可行的操作性建议。通观全书，其所实现的进展大致可概括为以下两大方面：

一、选取并论证了研究社会保障的新视角，即社会保障与社会结构转型的相互关系的视角，并实际运用于对二元社会保障体系的探讨。鉴于现有的社会保障研究视角难以用于对二元社会保障体系的变迁与改革这一重大课题的研究，作者提出并论证了从社会学的角度，具体讲，从社会结构转型角度研究社会保障问题的必要性。从理论与各国特别是工业化国家社会保障演进历史的结合上，作者揭示现代社会保障的出现、演变与社会结构转型存在着相互制约、相互促进的关系。毫无疑问，社会保障首先是作为社会运行的稳定机制而发生作用的，是为解决工业化以来社会结构变动中的一些具体、突出的社会问题如家庭保障的弱化、失业的经常化以

及收入的两极分化和贫困的不断发生等而提出的对策性措施。但它对社会结构变动的作用决非仅仅是被动性的。工业化导致了现代社会保障制度的出现；现代社会保障制度的建立与完善，也推动了社会结构的转型。各国在其工业化的起步与加速发展阶段，一般采取有选择的社会保障模式，首先为城市产业工人建立现代社会保障制度。它的建立，一方面巩固了社会结构转型的结果；另一方面由于它保障了已脱离了农业生产的那部分人的基本生活，更增加了工厂企业与城市对农村人口的吸引力，促进工业化、城市化向更高阶段发展，并最终导致社会结构从传统向现代的转型。在工业化已达高级阶段，农村人口占总人口比重已十分微小的情况下，各国又纷纷推出普遍化的社会保障模式，在巩固社会转型成果的基础上，促进社会结构更高层次的整合。以上观点成为研究我国二元社会保障体系的变迁与改革的基本的理论视角。

二、提出了针对二元社会保障体系的变迁与改革的一系列有价值的新观点、新思路与新建议。我愿意在此举出以下几点：1. 二元社会保障体系是在各国社会结构转型中都不同程度存在的现象，但在中国出现了长期凝固化，这与计划经济体制的实行和工业化战略的独特选择有关。2. 以市场化为导向的经济体制改革与工业化战略的调整，使得我国城乡社会结构的变迁出现了与国际接轨的趋势，城乡社会保障体系的变迁应当因应与促进这一趋势。未来中国社会保障体系亦将走向城乡整合。但中国工业化与社会结构转型道路的独特选择，使得中国社会保障体系城乡整合的道路和国际惯例既有趋同的一面，又存在一定差异。3. 作者所着重论述的逐步将乡镇企业（小城镇）务工农民与进城农民纳入现代

社会保障体系并促其与城市社会保障体系整合的思想与措施，是本书重要的闪光点，如被有关部门所采纳，必将推动中国的工业化与城乡社会结构的转型。关于农村社会保障体系的改革，作者提出从有利于社会结构转型的角度考虑，尚不宜全面推行社会保险，应将重点置于将过多的农业劳动力转移出去，通过实现农业经营的规模化与现代化，以壮大农村集体与农民自身的经济实力，从而为在农村推行真正意义的现代社会保障创造条件。这和目前流行的观点不同。

4. 作者对未来城乡整合的社会保障体系特征的预测与分析，以及实现目前方案与整合模式的衔接的具体形式与途径的探讨，具有前瞻性与可行性。另外，作者以较多笔墨论述我国社会保障制度改革中如何保持传统特色的问题，亦体现了中国学者独特的眼光。

可以认为，《社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究》是从一种新的理论视角对我国城乡二元社会保障体系进行系统研究的第一部专著，它在我国社会保障研究中所实现的开拓创新是应当充分肯定的。该书对目前阶段我国城乡社会保障体系改革方案的设计，及其走向城乡整合的趋势与途径的探讨，建立在对现代社会保障制度模式演变的基本规律的科学认识与对中国国情的充分把握的基础上，具有合理性与可操作性，这些观点与思路如被有关部门所吸纳，将对我国社会保障制度的改革与重构有所帮助。此外，作者力戒空谈，注重实证的科学研究方法，也是值得称道的。全书思路清晰，结构严谨，文字通畅，资料充实、新颖，对社会科学理论工作者与实际工作者都有一定的参考价值。

应当指出，作者敢于对二元社会保障体系这一重大且十

分棘手的课题进行研究是有比较充分的准备的。李迎生1987年毕业于山东大学社会学系，是我国社会学恢复后较早的一批硕士生。同年分配来中国人民大学工作。其后在《中国社会科学》等刊物发表过多篇有关城市化与城乡关系方面的论文。20世纪90年代初我校劳动人事学院社会工作与管理（社会保障）专业招生后，他同时从事社会保障领域的教学与研究。1996年他考取了我的博士生（在职）后不久，即与我商定了博士论文的选题方向，并在系统研读有关社会结构与社会保障的著作的同时，开展论文资料的调查、收集与整理。其间他还被选派到日本一年，从事比较社会保障制度的学习与研究。他回国后，即全面着手论文的撰写工作，2000年底通过答辩，并获一致好评。现摆在读者面前的这部专著，便是在上述论文基础上几经修改完成的。

尽管如此，该书毕竟是一部探索性专著，不少观点与结论尚有待于学界的进一步讨论以及实践的验证与补充。如果该书的出版能够引起学界和实际决策部门对二元社会保障体系问题的重视与讨论，我和作者将非常高兴。

2001年6月24日

于中国人民大学社会学理论与方法研究中心



## 前 言

近年来，伴随着建立社会主义市场经济体制的改革目标的确定和社会结构转型的加快，改革计划经济体制下形成的旧的社会保障模式，使之与我国经济体制改革与社会结构转型相配套，成为迫切需要解决的一个问题，亦成为学术探讨的一个热点。但迄今有关中国社会保障问题的研究，学者们往往是根据社会保障作为一门边缘性研究领域的特点，从各种具体的研究视角出发加以研究，而提出相应的对策建议。这种研究对改革和完善我国的社会保障制度是必要的，并产生了不少实际效果，在一定程度上推动了实际改革进程与研究的进展。但其缺陷亦是明显的。由于缺乏一种从宏观层面对社会保障制度的产生、运作、变迁与模式选择加以审视的理论角度，从而使现阶段我国的社会保障研究陷于一种“头痛医头，脚痛医脚”的困境，而未能根据经济体制转轨与社会结构转型的实际，对我国社会保障制度模式的变迁趋势特别是对我国社会保障制度改革中的一个难点，即城乡二元社会保障体系的走向的问题作出科学的分析与预测，并就当前改革的总体思路与举措提出更具实际指导意义的科学建议。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 中国高层决策人士已经开始注意这方面问题。如国务院发展研究中心主任王梦奎在2000年8月北京中国发展论坛·社会保障体制改革国际研讨会上指出：“农村人口转为城镇人口以后的社会保障……是社会保障体制改革的一个新问题，这个问题现在还没有引起足够的、有预见性的注意。”（参见王梦奎主编：《中国社会保障体制改革》，548页，北京，中国发展出版社，2001。）

笔者在全面分析现有研究社会保障各种视角利弊得失的基础上，提出并论证了一种从宏观层次上审视社会保障问题的新的视角，一种社会学的视角，即社会结构转型的视角，从社会保障与社会结构转型的相互关系上，论证了社会保障制度运行与模式演变的一般规律，并以此为出发点，考察我国城乡二元社会保障体系的形成、演变与未来趋势，提出现阶段的具体改革思路。本书所重点回答的问题是：社会保障与社会结构的转型呈现一种什么样的关系；中国城乡有别的二元化社会保障体系的出现及其存在的根源是什么，局限性何在；在现阶段城乡二元社会格局依然严重存在的情况下，如何根据经济体制转轨与社会结构转型的实际变化，设计相应的城乡社会保障模式，促进社会结构的进一步变迁与经济体制转轨总目标的实现；未来城乡一体化条件下，中国社会保障制度将呈现一种怎样的模式，怎样过渡到这一模式，等等。本书所提出并加以论证的社会结构转型的视角是研究社会保障问题的新视角。从社会保障与社会结构转型的相互关系出发，将社会保障制度模式的演变与工业化、市场经济、城市化等导致社会结构转型的关键因素与力量结合起来，探讨社会保障制度运行的机制与规律，是社会保障研究的新开拓，从而使得对各国社会保障运行与演变的解释具有了客观性，并使不同的社会保障制度的相互比较有了统一的标准。作者从这一视角出发，结合中国实际，着重考察我国独特背景下形成的城乡二元社会保障体系如何走向整合与整合的具体形式的问题，对这样一个棘手甚至有点敏感的课题进行系统研究，在国内尚不多见。根据上述新视角提出的目前城乡社会保障体系的具体改革思路，如建构相对独立的乡镇企业（小城镇）社会保障体系，扩

大城市社会保障覆盖面，及在农村尚不忙于推进社会保障改革，而应更着重采取措施实现农村剩余劳动力转移，以创造在农村推进现代社会保障制度的条件等观点，是着眼于城乡结合，与国际社会保障运行基本趋势相吻合的。对我国城乡整合的社会保障体系特征的描述与预测，以及对目前模式与城乡整合的社会保障模式衔接的形式与途径的分析，亦具有新颖性。

本书整体结构可大体划分为四个部分。

第一章“导论”及第二章为本书的第一部分。“导论”一章首先根据我国城乡社会保障体系变迁与改革的实际需要，提出并论证了从社会结构转型视角考察城乡社会保障模式的演进、未来趋势及当前改革重点的必要性。笔者认为，现代社会保障虽然是作为社会运行的稳定机制而发生作用的，是为解决工业化、城市化与社会结构变动过程中一些具体、突出的社会问题而提出的对策性措施，但它对社会结构变动的作用决非仅仅是被动性的。社会保障从工业化起步阶段的“特殊主义”向工业化高级阶段“普遍主义”的发展，不仅适应了社会结构变动的需要，同时亦促进了社会结构的整合与一体化，甚或成为社会结构转型的一个重要的标志与内容。社会保障与社会结构之间的上述关系，对于认识、分析与预测我国城乡社会保障体系的变迁，显然具有重要的指导意义。

接下来考察了与本项研究有关的几个方法论理论。其中着重提到的现代西方社会学各领风骚的两大流派——结构功能主义与冲突理论有关社会福利的理论表明：从社会结构的观点和视角考察社会保障（社会福利）制度与模式的变迁，是社会学的一大传统。功能主义一

般是从“功能必要性”的角度出发剖析社会福利模式的发展与演变，认为社会福利的兴起和发展乃是社会结构功能分化后的功能性反应。功能主义视工业化与都市化为社会福利之因的观点，视政府透过社会福利干预社会问题为理所当然的观点等，都具有合理的成分。但它对社会福利所具有的主观性质的忽略，以及为构建社会福利“大理论”而“异中求同”的过程中对社会福利的“差异本质”的忽略等，则是该学派的社会福利理论的缺陷。冲突模型的社会福利理论将“福利国家”的一个主要功能视为维持社会秩序，减少社会冲突和紧张，它实质上对资产阶级更有利。冲突范式的福利理论对“福利国家”本质的揭示是深刻的，但由于这一理论只提供了社会福利演变的一般性原则，而难以用于具体的社会福利政策的研究。不管怎样，以上理论对本项研究的指导价值都是值得肯定的。此外，马克思主义关于城乡关系与城市化理论以及现代社会学有关现代化与社会转型理论（社会变迁理论）等，提供了有关社会结构转型的起因、动力、内容、形式与方向的科学见解，对本项研究亦具有重要的方法论意义。

第二章“工业化国家社会保障制度模式的变迁及其启示”，则从历史角度对社会保障制度模式演变与社会结构转型关系作出说明。在西方先进工业化国家，伴随着工业革命的兴起、发展与社会结构从传统向现代的转型，其保险方式亦从传统型向现代型转变。至于现代社会保障制度模式为何以社会保险为核心，将国家、企业（雇主）与个人责任结合起来，从根本上来说，还在于这种模式适应了现代社会化工业大生产与市场经济运行的需要。西方工业化国家社会保障的演变历程可明显地分为两大阶

段，其标志是 1945 年结束的第二次世界大战。此前，西方社会保障制度所采取的是一种“特殊主义”模式，这种模式具体表现为它主要只针对工业劳动者而设计，以社会保险为核心；战后，西方社会保障制度过渡到“普遍主义”模式，被通称为“福利国家”，具体表现为社会保障项目多、标准高与“国民皆保险”或“国民皆保障”。实施“普遍主义”的社会保障模式的前提是工业化、城市化推进到高级阶段，城乡社会结构进一步整合而趋于一体化，农业相对份额与就业人口比例已达到历史最低点并继续趋于减少，国家已能够通过工业积累反哺农业并推进社会保障事业的城乡一体化。当然，我们亦应看到，西方社会保障制度模式的演变除与社会结构转型相配套的一面以外，亦与各国工人运动及世界范围的社会主义运动的推动有直接或间接的关系。不过，这方面的因素显然不占主导地位。尽管自 20 世纪 70 年代中期开始，“福利国家”陷入了种种危机，但并不否认社会保障全民化（城乡整合）乃社会保障制度模式演变的必然趋势。

第三、四两章构成本书的第二部分。在这一部分，对我国改革前城乡二元社会保障体系（模式）的形成与演变进行了回顾，分析了这种二元分割的保障模式因与改革以来社会结构变迁所产生的种种不适应而陷入困境，进而提出了改革二元社会保障体系、逐步实现社会保障体系的城乡整合的指导思想与基本原则。笔者指出：新中国成立不久，即着手建立了面向城市企业劳动者的社会保险制度。在农村，则通过土地改革和集体化，对农民实行家庭与集体相结合而以家庭为主的保障制度。作为现代社会保障核心内容的社会保险未在农村设立，城乡社会保障因之出

现了明显的二元化特征。二元社会保障体系的形成与长期存在不是偶然的，从根本上说，这是与我国社会结构变迁的独特性相联系的。中国在从传统社会向现代社会转型的过程中，城乡二元经济、社会结构将长期存在，二元社会保障体系便是反映这种差异的一种制度安排。这一点和西方过去的情形有类似之处。只不过中国工业化道路的独特选择及计划经济体制的实施，是西方所未曾出现过的，而这些则在很大程度上直接影响了我国城乡社会保障的模式选择。

二元社会保障体系的形成与维持在一定时期有其客观必然性，并曾经产生过积极的作用，但它的长期凝固化则导致了城乡差别的进一步扩大与城乡社会结构转型更加困难。1978年以后以市场化为导向的经济体制改革，为城乡社会结构的转型提供了新的动力与契机，其前景必然是在工业化、城市化与现代化基础上的城乡一体化。城乡社会结构的新变化导致了二元社会保障体系的不适应，并陷入困境，迫切要求与社会主义市场经济体制相配套的、适应城乡社会结构的新变化并促其进一步整合与一体化的新的社会保障体系的出台。

接着笔者提出了我国城乡社会保障体系改革的总的指导思想：应当随着经济体制改革的深化和社会结构转型的推进，按照社会保障体系自身发展演变的客观趋势与中国的国情特点，以动态的、发展的眼光与城乡结合的观点来构建和完善我国的社会保障体系。新的社会保障体系应当以社会保险为重点，打破原先的封闭体系，不断扩大覆盖面，以容纳城乡社会转型过程中新出现的结构因素，并在条件成熟时，构建覆盖城乡全体劳动者的社会保险制度。同时大力发展社会救助、社会福利与社会服务事

业，以保障全体社会成员的基本生活并不断改善与提高。笔者提出且论证了新的社会保障模式的建构应遵循的几个基本原则，即二元社会保障体系的改革必须与我国经济发展水平相适应；必须与城乡社会结构转型的实际进程相结合；必须与促进农业的适度规模经营和农业、农村的现代化事业相结合；必须将国家、企业（集体）和个人的责任更加合理地结合起来等。

第五、六、七三章构成本书的第三部分。这一部分根据第二部分提出的有关指导思想与基本原则，对现阶段我国城乡社会保障体系的改革提出了一系列具体措施。第五章具体论证了“建构相对独立的乡镇企业（小城镇）社会保障体系”。小城镇的兴起与发展是改革开放以来我国城乡社会结构所发生的最为引人注目的变化，是对与旧体制相适应的城乡二元社会格局的一次重大调整，它将对城乡社会结构的进一步变革并最终走向一体化产生积极的推动作用。在旧的城市社会保障体系根本不可能覆盖城乡社会结构所出现的这一新格局，而将乡镇企业及小城镇从业人员依然纳入农村社会保障体系，又实际妨碍城乡社会结构转型与对传统农村社会保障体系实行规范化改革的情况下，在现阶段，建构相对独立运行的乡镇企业（小城镇）社会保障体系是必要的。乡镇企业（小城镇）社会保障体系应当既与传统的农村社会保障体系相区别，又与旧的城市社会保障体系区别开来；乡镇企业（小城镇）社会保障体系的建构应当与建立社会主义市场经济体制这一改革的总目标相适应，与国际社会保障体系发展变化的总趋势相一致，并最终与改革到位的城市社会保障体系合二为一。当然这需要经历一个较长的时期，应循序渐进，逐步到位。而加快乡镇企业的发

展，促进乡镇企业向小城镇集中，改革小城镇户口、就业及其各种相关政策，并创造一种使乡镇企业从业人员在乡村承包土地的转让机制等等，不仅仅是促进城乡社会转型与城市化的需要，也是保障乡镇企业(小城镇)社会保障体系顺利运行的客观要求。

第六章首先回顾和评价了城市社会保障体系改革已取得的进展及尚存在的种种局限，指出，由于改革，一个新型的城市社会保障体系正在形成之中。新的城市社会保障体系将为广大企业职工和公民提供基本的生活保护并为经济体制改革和社会结构转型创造更加有利的环境。但目前的改革囿于各种因素还存在着种种不足。就与社会结构转型更具直接密切性而言，城市社会保障体系如何进一步扩大覆盖面，根据社会转型中城市社会结构的新变化，将进城农民逐步纳入其中，使他们享受与城市居民同样的待遇，便是有待解决的一个重要课题。第一，逐步将进城农民纳入城市社会保障体系是我国工业化、城市化新形势的需要。在农民进城不仅成为一种趋势，而且已成为一种客观事实的情况下，不尽快出台面向进城农民的社会保障举措，有可能使我国重陷不少发展中国家出现过的“城市化过度综合征”。第二，将进城农民纳入城市社会保障体系有利于城市社会保障体系的改革。进城农民普遍年轻，个人缴费与享受待遇之间有段较长的时间差，集中起来的基金可暂转移支付国有企业社会保险金之不足。第三，将进城农民纳入城市社会保障体系有利于规范农民的进城行为，减少农民流动的盲目性，避免城市人口的过度膨胀。第四，将进城农民依然纳入农村社会保障体系实际上已不现实，等等。由此，笔者提出了将进城农民纳入城市社会保障体系的具体构想，并就促



进这一构想的实施，提出了改革城市现行户口与就业制度；进一步彻底剥离国有企业职工与企业的关系，为统一的劳动力市场的形成清除障碍；对进城已达一定年限，在城市有稳定职业或生活来源并有固定居住地的原农村人口在家乡的承包地实行强制转让制度等各项配套改革措施。

在第七章中，笔者就“农村社会保障体系的现实选择”提出了自己的看法，提出，社会结构的快速转型使变革传统的农村社会保障体系成为客观需要。在这一形势下，20世纪80年代中叶我国开始对改变旧的农村社会保障体系进行探索，尝试建立农村社会保险制度，并取得一定的成果。但由于这种探索没有将农村社会保障体系的变革同有利于并促进城乡社会结构的转型结合起来，亦未体现现代社会保障体系运行的基本趋势，因而就好像一个“畸形的新生儿”，存在着种种先天性不足。中国农村社会保障体系的改革不应局限于农村的范围内自行其是，必须与促进城乡社会结构的转型这一宏观背景结合起来。尽管在社会保障上持续对农民实行区别对待的政策是没有根据的，但这需要具备一系列现实条件。目前阶段所应当做的，便是扫清障碍，创造条件。尽管囿于各种条件，现时实现城乡社会保障体系的整合肯定是不现实的，农村目前尚只能选择并实行和现实情况相适宜、同时又便于向目标模式过渡的社会保障体系。随着未来城乡社会结构在工业化、城市化基础上走向一体化，农村社会保障体系最终必将实现和城市的整合。由于中国农村各地差距很大，农村社会保障体系变革在各地将表现出不同步性。目前在少数经济发达的农村地区或人群中推出真正意义上的社会保险制度，对其他地区与人群可以提供一种参照。