

城市化进程中的 社会保障问题

刘子操 著



人民出版社

城市化进程中的 社会保障问题

刘子操 著



人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中的社会保障问题 / 刘子操 著

— 北京: 人民出版社, 2006. 12

ISBN 7-01-005975-6

I. 城… II. 刘… III. 社会保障 - 研究 - 中国

IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 149166 号

城市化进程中的社会保障问题

chengshihua jincheng zhong de shehui baozhang wenti

作 者 刘子操

责任编辑 高晓璐

装帧设计 鼎盛怡园

版式设计 鼎盛怡园

出版发行 人 民 出 版 社
(北京朝阳门内大街 166 号)

邮 编 100706

经 销 新华书店

印 刷 北京瑞古冠中印刷厂

版 次 2006 年 12 月第 1 版
2006 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1 / 32 印张 11

字 数 245 千字

印 数 0,001 - 3,000 册

书 号 7-01-005975-6

定 价 28.00 元

前 言

在中国的城市化进程中，出现了许多耐人寻味的问题：众多的失去土地的农民成为市民，但他们并没有享受到与城里人一样的“国民待遇”；从土地上游离出来的大量的农民涌入城市，这些身份属于农民而职业属于工人的“农民工”，在职业伤害、疾病医疗和老年保障方面存在着巨大风险，但却缺乏应有的社会保障，相当一部分人实际上根本就没有享受到城市的社会保障；20世纪90年代以后，随着下岗失业人员的不断增加，城市贫困问题开始凸现，目前我国的城市贫困人口约在6000万左右；自然增加的人口，由于购房落户等原因迁移进来的人口，他们的社会权益也没有得到有效的保障。失地农民得不到基本生活保障，他们就可能成为生活在一个传统社区中的“没有什么再可以失去”的特殊阶层，社会的稳定和城市化进程都将受到严重的影响；农民工在城里打工，面临着与城市劳动者一样的失业、工伤、疾病或年老丧失劳动能力的风险，如果没有与风险相适应的农民工社会保障制度，迫于生计，进城农民工就无法摆脱对土地的天然眷恋，人口的城市化也就无从谈起；一

个富裕的社会不一定稳定，但一个贫困的社会必然是不稳定的，城市贫困所必然出现的财富鸿沟可能会导致整个社会断裂；其他类型新增的城市人口，也都牵涉到社会稳定和城市化进程问题。

如果我们加大视角，进行深层次的思考，则下列问题又摆在面前：城市化与社会保障是一个什么样的关系？城市化进程中社会保障的理论支点是什么？城市化进程中人口流动的规律与社会保障的适应性？怎样解决失地农民的社会保障问题？如何根据农民工的特点建立与之相适应的社会保障制度？城市贫困的原因及解决思路？建立城市化进程中社会保障制度面临的主要问题？城市化进程中社会保障制度与整个社会保障制度接轨的方式？

丰富多彩、生动活泼的城市化和社会保障实践在紧叩着城市经济、社会保障理论的大门，一系列十分棘手又迫切需要解决的问题在向理论工作者提出挑战，客观上要求我们做出回答。恰好我攻读的是城市经济学专业博士学位，又讲授社会保障这门课程并做过两个相关的项目，所以选择了“城市化进程中的社会保障问题”这一命题进行研究。

实事求是地说，这本专著是在充分吸收他人的研究成果的基础上、踩在“别人的肩膀”上完成的。这本专著又是耗费了自己大量的心血进行创新、按照自己的构思完成的，其中生产了不少具有自主知识产权的“土特产品”，诸如将城市化进程与社会保障有机的结合在一起，进行系统论述；将社会公平、社会权利贫困和公民权利理论和社会和谐作为城市化与社会保障问题的理论支点，进行了深刻的阐述；认为城市之间的横向流

动将会出现，而且成为一种常态；提出了城市化进程中农民工社会保障制度建立应遵循的原则；以独特的视角分析了贫富差距的成因，即购房落户政策、户籍制度、漠视和敌视穷人、舆论偏袒富人、社会保障制度不健全等。

我相信，不管理论研究的出发点是什么，不管研究的层次如何，对城市化进程中社会保障问题探索的本身就是有意义的：即分析问题、思考问题、解决问题，以促进城市化的发展和社会保障制度的进一步完善；从理论的高度总结、提炼有规律性的东西，以指导实践；进行对策性研究和前瞻性分析，为有关部门提供决策参考；抛砖引玉，以求将这一问题引向深入；丰富城市经济和社会保障的理论宝库。

作者

2006 年冬于大连

目 录

前 言	(1)
1 导 论	(1)
1.1 城市化进程与社会保障的关系	(3)
1.1.1 城市化呼唤社会保障	(3)
1.1.2 发达国家社会保障的建立健全过程大都伴 随着城市化的迅速推进	(10)
1.1.3 城市化为社会保障提供了物质基础	(16)
1.2 城市化进程中社会保障制度建立的理论支点 ...	(21)
1.2.1 社会公平理论	(21)
1.2.2 建设和谐社会理论	(33)
1.2.3 社会权力贫困理论	(36)
1.3 城市化进程中社会保障问题研究的内容和意义 ...	(40)

2	中外社会保障制度基础理论演变	(47)
2.1	当代西方社会保障经济理论的演变过程	(49)
2.1.1	社会保障思想的产生	(49)
2.1.2	社会保障理论的创立	(50)
2.1.3	社会保障理论的发展	(54)
2.1.4	社会保障理论多样化发展	(58)
2.1.5	当代西方社会保障经济理论的特点	(60)
2.1.6	西方社会保障基础理论演变的启示	(64)
2.2	我国社会保障基础理论的演变	(66)
2.2.1	马克思的社会保障理论	(66)
2.2.2	列宁的社会保障理论	(68)
2.2.3	社会保障理论在当代中国的发展	(69)
3	城市化进程中人口增量和人口存量的社会保障问题	(73)
3.1	城市化进程中流动人口的社会保障	(75)
3.1.1	城市化进程中人口流动的特点及其规律性	(75)
3.1.2	城市化进程中流动人口社会保障探索	(91)
3.2	城市化进程中(户籍意义上的)人口存量与社会保障	(95)
3.2.1	城市化进程中形成的城市人口阶层	(95)

3.2.2	城市化进程中(户籍意义上的)贫困人口 的社会保障	(97)
3.2.3	城市化进程中大专院校学生的社会 保障	(108)
4	城市化进程中农民工的社会保障问题	(111)
4.1	中国特色城市化进程:农民—农民工—市民	(113)
4.1.1	农民工逐步向市民转变的历史 必然性	(113)
4.1.2	农民工转化为市民的关键——拥有相应 的社会保障	(118)
4.2	农民工的社会保障现状和存在的问题	(121)
4.2.1	农民工社会保险现状和存在的问题	(121)
4.2.2	农民工子女教育上的福利差异及其消极 影响	(125)
4.2.3	对农民工住宅福利上的排斥及其消极 影响	(126)
4.3	农民工社会保障的制度障碍	(130)
4.3.1	户籍制度尚未彻底打破	(130)
4.3.2	就业制度依然存在着对农民工的 歧视	(133)
4.3.3	城市住房福利没有惠及农民工	(134)
4.3.4	农民工子女教育上的福利差异	(135)
4.3.5	农民工社会保障制度缺失	(137)

4.3.6	农村土地制度不健全	(138)
4.4	对农民工社会保障的理论思考与政策建议	(139)
4.4.1	农民工社会保障理论观点评析	(139)
4.4.2	农民工社会保障实践的对比分析	(148)
4.4.3	对解决农民工问题的政策、法规的 理解	(150)
4.4.4	着眼于社会保障制度建立的农民工特点 分析	(153)
4.4.5	农民工社会保障制度构想	(162)
5	城市化进程中失地农民的社会保障问题	(181)
5.1	城市化进程加速与失地农民的数量扩张	(183)
5.2	失地农民的安置情况及问题	(185)
5.2.1	失地农民的安置情况	(185)
5.2.2	失地农民安置中存在的问题	(192)
5.3	失地农民社会保障制度构建	(196)
5.3.1	建立失地农民社会保障制度的成因 分析	(196)
5.3.2	失地农民社会保障理论观点评析	(200)
5.3.3	失地农民社会保障实践对比分析	(207)
5.3.4	基于建立社会保障基础上的失地农民特点 分析	(216)
5.3.5	失地农民社会保障制度的构建	(221)

6 城市化进程中社会保障的特殊性	(241)
6.1 城市化进程中社会保障所涉及问题的复杂性	(243)
6.1.1 日益突出的城市贫困问题	(243)
6.1.2 社会结构、社会利益大变化	(261)
6.1.3 普遍存在的社会不公平	(271)
6.2 城市化进程中社会保障操作层面的难点分析	(279)
6.2.1 社会保障的财力需求与我国总体经济实力的对比分析	(279)
6.2.2 “未富先老”对社会保障提出的挑战	(282)
6.2.3 社会保险覆盖面窄对城市化进程中社会保障制度的影响	(286)
6.2.4 社会保障的制度障碍	(293)
6.2.5 人才队伍的质与量同社会保障要求的差异	(297)
7 城市化进程中社会保障制度建设的总体思考	(301)
7.1 我国的城市化进程及发展趋势	(303)
7.1.1 我国城市化的历史进程	(303)
7.1.2 我国城市化发展趋势	(309)

7.2 与城市化进程相呼应的动态社会保障制度的建立	(320)
7.2.1 城市化进程呼唤建立与之相适应的社会保障制度	(320)
7.2.2 与城市化进程相呼应的动态社会保障制度的建立	(324)
参考文献	(335)

1

导 论

- ▶ 1.1 城市化进程与社会保障的关系
- ▶ 1.2 城市化进程中社会保障制度建立的理论支点
- ▶ 1.3 城市化进程中社会保障问题研究的内容和意义

1.1 城市化进程与社会保障的关系

1.1.1 城市化呼唤社会保障

城市化是人类经济社会发展到一定阶段的现象,是现代文明的重要标志,是通向现代化的必由之路。劳动力从农业转向非农业、变农村人口为城市人口、由农村居住变为城市居住是城市化的客观规律,世界各国的城市化无不遵从这样的规律。如英国起初是通过“羊吃人”的圈地运动迫使大批小农涌向城市,后来随着工业革命的到来、工业的发展,城乡人口比重发生极大变化,到1870年城市人口占总人口的85.8%,1990年这一指标为89%。美国也是通过工业大量吸收农村劳动力,实现农民非农化、走上城市化道路的,城市化率从1860年的20%上升至1990年的75%。我国在建国的1949年到1978年的30年时间里,城市化率从10.6%上升至17.9%,城市化进展缓慢,落后于工业化的水平,滞后于经济发展,违背了城市化规律的要求。改革开放后,特别是从1992年以来,我国的城市化进入了全面推进阶段,随着中国的全方位开放,以城市建设、小城镇发展和普遍建立经济开发区为主要动力的新一轮的城市化进程在中国全面展开,数以千万计的农村人口流入城市变为城市居民,城市化率从1992年27.63%提高到2005年的42.99%。城市化的客观规律,实际上向我们揭示了这样一个浅显的道理:农业劳动力向非农业转移的速度、农村人口转化为城市居民的

速度决定着城市化的水平。

然而，我国城市化的道路并不平坦，具体表现在农村人口转化为市民的渠道不畅通和失地农民转化为市民困难重重上。

自20世纪80年代中后期起，特别是进入90年代以后，我国农村剩余劳动力持续进行着跨省区、跨县市的地域性转移，农民进城已成为一股势不可挡的潮流，这股被称为“民工潮”的潮流，形成之快，规模之大，乃世界所罕见。20世纪80年代初农村外出打工者不过几百万，而到了2005年，外出打工的农民工约1.2亿人，其中在城镇打工者约8907万人（劳动和社会保障部2005年快速调查数字）。这些人不仅要向城镇大量转移，而且还会在不同城镇之间频繁地选择工作和居住地点，但现行社会保障制度对农民工及其家属的流动和迁移则缺乏有效的保护。到2005年，全国农民工参加养老、失业、医疗、工伤、生育社会保险的比重分别为33.7%、10.3%、21.6%、31.8%和5.5%，^①这说明，近一个亿的农民工绝大部分游离在社会保险之外，他们在城市中生活的一些最基本的生活福利根本无法得到保障。

农民工社会保障的缺失，使他们难以割断与土地的联系。农民工是现行户籍制度的产物，是一个职业身份与社会身份相分离的独特的社会群体。农民工首先是一种身份的象征，即户籍制度下的农民，其次才表示一种职业，即城市中事实上的工人。农民工的这种双重身份，使他们处于一种“两栖人”、“边缘人”的状态，而这种“两栖人”、“边缘人”究竟向何处转

^① 邓宗鹏，王涛声：《中国民工短缺的制度分析》，《经济学动态》，2005（5）。

变，则取决于多种因素，其中最重要的一条是他们是否拥有社会保障。自从有城市以来，城市中优越的物质条件、丰富多彩的文化生活就对农村人口产生了强大的吸引力，而在现今的中国，在城乡收入差距进一步加大、城市居民的社会福利待遇远远高于农村居民的情况下，农民对城市的向往、对成为城市居民的渴望越发强烈。农民对城市的向往从表象上看似乎在于城市户口，实则是基于城市中的生活和发展条件，诸如就业机会多、收入水平高、社会保障体系完备、信息流畅、子女成长环境优越等等。如果让他们放弃家乡的土地进城入户，但在就业、社保等方面没有获得看得见、摸得着的好处，他们宁愿保持农民的身份。正如石家庄市市长所说：“一个城市对外来人口的吸引力，不完全取决于户籍制度，而是取决于有没有经济效益，有没有事干，有没有钱赚，有没有饭吃。”^①由此可见，城市户口在今天已失去了往日的桂冠，农民愿不愿意来城居住，来后能否留下来，不仅取决于户籍门槛的降低，更重要的是取决于进入的经济成本是否与他们的经济收入相适应，能否在就业机会和社会保障等方面和城里人同等对待。按照马斯洛的需求层次论，人的需要按发生顺序可由低到高分五个等级，即生理的需要、安全的需要、社交的需要、心理的需要和自我实现的需要。越是低层次的需求越是最基本的需求，当这一层次的需求得到满足之后，人们的注意力才会集中到高一层次的需求。当低层次的需求没有得到满足之前，高层次的需求不可能成为一种有效的行为的动力。最基本的需求即最低层次的需求，包

① 《放开户籍农民并没有蜂涌入城》，选自《中国改革》，2002年第（10）期。