

社会政策城乡 统筹发展研究

Research on Integration
Development of
Rural & Urban Social
Policy in China

李迎生 等◎著

本书的出版受到中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”专项经费的支持
(项目号: 15XNL006)

社会政策城乡 统筹发展研究

Research on Integration
Development of
Rural & Urban Social
Policy in China

李迎生 等◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策城乡统筹发展研究 / 李迎生等著. —北京: 人民出版社, 2016. 5
ISBN 978 - 7 - 01 - 016040 - 5

I. ①社… II. ①李… III. ①农业政策—研究—中国 ②城乡建设—研究—中国
IV. ①F320②F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 059169 号

社会政策城乡统筹发展研究

SHEHUI ZHENGCE CHENGXIANG TONGCHOU FAZHAN YANJIU

李迎生 等著

责任编辑: 曹 利

封面设计: 张 煜

出版发行: 人 民 出 版 社

地 址: 北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编: 100706

邮购电话: (010) 65250042 65258589

印 刷: 环球东方 (北京) 印务有限公司

经 销: 新华书店

版 次: 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 26

字 数: 552 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 01 - 016040 - 5

定 价: 68.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买本社图书, 如有印刷质量问题, 我社负责调换

服务电话: (010) 65250042

前 言

《社会政策城乡统筹发展研究》一书基于社会政策促进社会公平、提升民生福祉、保障公民权利、推动社会发展的理念和主旨,以我国进入 21 世纪以来特别是全面深化改革时期实施统筹城乡发展的重大战略部署为时代背景,借鉴发达国家、地区的相关经验,从中国长期城乡分割导致的社会政策领域巨大的城乡差距的实际出发,对社会政策城乡统筹发展问题从理论、历史、现状、问题、对策、案例等方面进行了全方位的探讨。

众所周知,受城乡分割的二元社会格局的影响,我国社会政策建设一直存在着明显的城乡差别,无论是养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险政策,还是社会救助、住房、教育、就业、公共卫生、社会服务政策,至今对农村户口的居民仍实行和城市居民不同的政策对待,由此造成二者显著的福利差距。20 世纪 60 年代,社会学家沃伦斯基和莱博克斯根据国家在社会福利供给中的职能,将社会福利制度分为“补缺型”(Residual,也有的译为“剩余型”或“残余型”)和“制度型”(也称“普惠型”)两种类型。第一种是指国家的社会福利机构只有在其他通常的渠道如家庭和市场不能维持时,才应为遇到困难的人提供帮助。它实际是主张一种针对弱势群体的有限的、基于家计调查的服务。第二种是指将社会福利当作了工业社会一种正常的功能,它以提供制度化的、针对全体人民的普遍福利为职责。上述学者提出这一划分,旨在说明西方社会福利制度是由“补缺型”向“制度型”转变的。从长远看,这样的过程在我国也将发生。而就截至目前我国城乡福利制度的类型看,实际上是制度型(针对城市居民)与剩余型(针对农村居民)并存,二者之间的差距显而易见。^①

社会政策领域长期存在的城乡差别背离了社会政策的基本理念和主旨(职责)。公平与社会政策是密不可分的,从一定意义上讲,公平与社会政策是一件事情的两个方面,公平是社会政策的基本理念依据。现代意义上的公平是建立在自由、平等、社会合作等理论依据基础之上的。社会政策的核心问题是在协调社会利益关系时如何体现社会公平,它反映出社会政策制定、实施过程中的基本价值取向。罗尔斯在《正义论》中强调,“所有人都享有和其他人同样的与基本自由体系相类似的权利和自由”^②。只有保证人人

^① 参见李迎生等:《中国社会政策的改革与创新》,中国人民大学出版社 2015 年版,第 16 页。

^② [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社 1998 年版,第 76 页。

都享有基本权利,才能够从最起码的底线意义上体现出对个体人缔结社会的基本贡献和对人的尊严的肯定,才能够从最本质的意义上实现社会发展的基本宗旨,即以人为本的发展的基本理念,也才能够从最实效的意义上为社会的正常运转提供必要的条件。当然,尊重、维护和保障人的基本权利不仅仅是社会政策的主旨或职责,但社会政策在其中发挥着不可或缺的作用。马歇尔(T. H. Marshall)认为,具有完全公民身份的公民都应当享有三种基本权利,即民事(自由)权利(civil rights)、政治权利(political rights)和社会权利(social rights)^①。公民的社会权利是与福利国家和公共教育系统相联系的,社会政策即在保障公民的社会权利方面发挥作用。

从现实层面来看,当前我国正处在社会主义现代化建设“两个一百年”战略目标的第一个“一百年”的关键时期,正处在全面深化改革、全面建成小康社会、构建社会主义和谐社会的关键时期。习近平在2015年减贫与发展高层论坛的主旨演讲中指出:“全面建成小康社会,实现中国梦,就是要实现人民幸福。”“尽管中国取得了举世瞩目的发展成就,但中国仍然是世界上最大的发展中国家,缩小城乡和区域发展差距依然是我们面临的重大挑战。”^②缓解并逐步消除社会政策领域的城乡差距是实现国家上述重大战略目标的应有之义。没有社会政策建设的城乡公平,深化农村改革、农村全面小康、城乡一体化就难以实现,新型城镇化就难以实质推进。新型城镇化强调以人为本,最终要解决农民工的市民化问题。国家统计局发布的《2014年全国农民工监测调查报告》显示,2014年全国农民工总量为27395万人。^③目前,2.7亿农民工市民化的实质妨碍,主要体现在政策体系的城乡二元以及由此导致的二者社会福利水平的巨大差异,弥合二者差距的任务十分艰巨。

进入21世纪以来,“统筹城乡发展”成为时代的焦点和主题之一,也是中央决策的着力点之一。2003年,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求……为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”基于“统筹城乡发展”的时代需要,为解决长期城乡分割导致的“三农”问题,2004年中共中央发布关于“三农问题”的“一号文件”,到2015年,已连续12年,这是十分罕见的。其中,2006年中央“一号文件”全面提出了社会主义新农村建设的战略部署,成为“统筹城乡发展”的重大举措。“统筹城乡发展”内涵十分丰富、全面,其

① [英]德怀尔:《理解社会公民身份:政策与实践的主题和视角》,蒋晓阳、岳经伦译,北京大学出版社2011年版,第4页。

② 习近平:《携手消除贫困 促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲》(2015年10月16日),《人民日报》2015年10月17日。

③ 国家统计局:《2014年全国农民工监测调查报告》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html。

中社会政策城乡统筹发展是“统筹城乡发展”的应有之义。“五个统筹”特别是“统筹城乡发展”的提出,为社会政策的城乡统筹发展指明了方向,提供了契机。

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出了建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标:“到2020年,构建社会主义和谐社会的目标和主要任务是……城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转,合理有序的收入分配格局基本形成……覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立……实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标……”

党的十七大报告第八章专门论述了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,指出:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”并特别强调:“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。”

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出:“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”“必须统筹城乡经济社会发展,始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。统筹工业化、城镇化、农业现代化建设,加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制,调整国民收入分配格局,巩固和完善强农惠农政策,把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村,推进城乡基本公共服务均等化,实现城乡、区域协调发展,使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。”

继党的十八大明确提出我国要坚持走中国特色新型城镇化道路,推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调以后,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了健全城乡发展一体化体制机制一系列改革举措,具体包括:推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,统筹城乡基础设施建设和社区建设;完善城镇化健康发展体制机制,坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进;推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。该决定还就如何推进社会事业改革创新作出了部署,包括整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度;推进城乡最低生活保障制度统筹发展;健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系等。

在中央大力推进“统筹城乡发展”的大背景下,近年来我国在推进社会政策城乡统筹发展方面取得了重要的进展。针对农村社会保障制度建设长期不足的状况,2003年,新

型农村合作医疗制度开始全国试点;2007年,农村居民最低生活保障制度全面实施;2009年9月,国务院发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,开始在全国进行“新农保”的试点工作。目前,“新农合”已全面推广,“新农保”在“十二五”期间基本实现全覆盖。在城镇,党和政府继续深化企业职工社会保障制度改革的同时,也在不断尝试创新,力求将更多的(主要是城镇非就业)居民纳入社会保障范围内。根据国务院决定,2007年起开展城镇居民基本医疗保险试点,2011年起开展城镇居民社会养老保险试点。两项制度试点取得经验后迅速推广。这两个项目的推进直接打破了计划经济体制下我国社会保障主要以就业为核心的传统架构,为社会保障的全覆盖奠定了坚实基础。2015年12月9日召开的中央全面深化改革领导小组第十九次会议提出,在2016年整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。^①

2014年2月7日,国务院召开常务会议,通过《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,决定合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度,使全体人民公平地享有基本养老保障。2014年2月24日,人力资源和社会保障部、财政部联合印发《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,自2014年7月1日起施行。该办法规定,参加城镇职工养老保险和城乡居民养老保险人员,达到城镇职工养老保险法定退休年龄后,城镇职工养老保险缴费年限满15年(含延长缴费至15年)的,可以申请从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险,按照城镇职工养老保险办法计发相应待遇;城镇职工养老保险缴费年限不足15年的,可以申请从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险,待达到城乡居民养老保险规定的领取条件时,按照城乡居民养老保险办法计发相应待遇。

2014年2月21日,国务院公布《社会救助暂行办法》,同年5月1日,该办法正式施行。它第一次以中央政府行政法规形式规定了社会救助制度体系的具体内容,有利于统筹社会救助体系建设,完善托底线、救急难、可持续的社会救助制度,实现城乡居民在社会救助方面的权利公平、机会公平、规则公平。在最低生活保障方面,该办法规定了相同的制度安排和申请流程,实现了困难群众申请低保的权利公平。在特困人员供养方面,该办法将传统的农村“五保”供养制度与城市“三无”人员救助制度,统一为特困人员供养制度。在医疗救助方面,该办法不再区分城市医疗救助和农村医疗救助,而是规定了相同的制度安排,实现了救助内容、救助方式、救助资金和救助程序的城乡统筹。2015年4月21日,国务院办公厅转发民政部等部门《关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病医疗救助工作的意见》,提出年内实现城乡医疗救助制度的整合。

^① 习近平主持深改组会议强调明年工作思路,央视网,2015年12月9日。

由上可见,进入21世纪以来,在中央统筹城乡发展的重大战略部署下,我国社会政策发展进入城乡统筹时代。同时,必须承认,长期分割而导致的社会政策发展的巨大城乡差异不可能在短期内消除,实现社会政策的城乡统筹发展还有很长的路要走。正如民政部部长李立国在2014年3月14日湖南省长沙市召开的全国民政系统贯彻落实《社会救助暂行办法》视频会议上所讲:“统筹城乡发展不等于城乡救助水平完全一致,因为低保等多数救助项目标准应当与当地经济发展水平相适应,与当地人均消费水平相挂钩。”“由于我国城乡经济发展和居民生活水平还有一定差距,所以城乡救助标准完全统一还有一个历史过程。”^①社会救助如此,社会保险、社会福利、就业、住房、教育、公共卫生、社会服务等项目同样如此,其中,有不少项目城乡统筹难度更大、任务更艰巨。

响应时代要求,2009年笔者领衔承担了教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“社会主义新农村建设中的社会政策问题研究”。当时提出这一课题的基本考虑是“统筹城乡发展”,重点、难点是要解决农村经济社会发展与城市长期存在的不平衡问题,其焦点即通常所讲的“三农”问题。作为“三农”问题之一的农民问题,不仅表现为其收入过低、增长缓慢,而且更严重地表现为其生存安全(养老、医疗等)缺乏应有的保障,子女的就学、就业等存在种种障碍。后者主要是属于针对农民(农村)的社会政策建设严重不足的问题。因此,针对农民(农村)的社会政策建设应当成为社会主义新农村建设及统筹城乡发展的重点之一。只有解决了农民(农村)社会政策建设不足的问题,社会主义新农村建设的目标才能全面达成,统筹城乡发展才能完整体现。

笔者也注意到,在我国,由于经济社会发展不平衡的客观存在,各地社会政策城乡统筹发展难以同步,发达地区相对中西部欠发达地区应当而且必然领先一步。早在2000年笔者在自己的以二元社会保障体系研究为主题的博士论文中就提出了相关思想。^②幸运的是,2007年年初,著名社会学家、笔者的博士生导师郑杭生教授基于本人学术背景、研究兴趣,邀笔者与他共同承担了当年北京市市长委托课题“北京市全面构建城乡衔接的社会保障体系问题研究”,使笔者有了将相关思想与实际进一步结合、以解决现实问题的机会。受郑杭生教授的委托,本人作为该课题的首席专家之一及执行人,提出了课题研究方案,并顺利通过了北京市社会科学联合会及北京市社科规划办的立项,成为该年度北京市哲学社会科学重点课题之一。其后,本人领衔组建了课题组(课题组成员皆是当时笔者指导的博士生、硕士生等专业人员),对该课题进行了周密、严谨的策划并实际推进,圆满完成了全部的研究任务,课题成果受到相关领导、同行专家的一致好评,鉴定等级为优秀。

“社会主义新农村建设中的社会政策问题研究”基于抽样调查、案例研究、文献研究、

① 《民政部部长:社会救助要突破城乡二元思维》,新华网,2014年3月14日。

② 参见李迎生:《社会保障与社会结构转型:二元社会保障体系研究》,中国人民大学出版社2001年版。

比较研究等方法,分析我国农村社会政策的发展历程、现状特点及存在的问题,论证了农村社会政策改革创新及实现城乡统筹的必要性及其路径。该课题成果由九个子课题(即收入本书前三篇的九章)组成,内容涉及中国社会政策与城乡统筹发展、中国农村社会福利制度变迁的历程与反思、农民社会福利意识形态现状及特点、农村低保核查机制的运行现状与完善之策、农民工的“退休”——农村养老保障制度下农民工老年生活安排、新型城镇化进程中的社会政策问题、农民福利的合作治理模式何以可能、社会工作与新农村建设、非营利组织与反贫困等。上述内容分为三篇,即第一篇:理论、历史与现状;第二篇:实践、问题与对策;第三篇:改革、创新与超越。这三篇既立足于对农村社会政策本身的探讨、解决农村社会政策发展不足的问题(涉及农村居民社会福利意识形态、农民福利的治理模式、农村低保、社会工作、反贫困等),更着眼于城乡统筹、突出前瞻性(涉及农村社会福利制度变迁的历程与反思、新型城镇化与农民工社会政策的创新发展、社会政策与城乡统筹发展等);既着重于对农村社会政策相关议题的具体深入的分析,又突出了对农村社会政策的整体研究。

“北京市全面构建城乡衔接的社会保障体系问题研究”课题成果收入本书的第四篇(第十章),该篇以“案例、探索与借鉴”为题,意在通过对北京社会保障城乡衔接的全面、深入探讨,为各地推进社会政策城乡统筹提供参考、借鉴。该编根据对北京市城乡社会保障制度现状的调查并结合相关文献、数据,分析北京市城乡社会保障制度建设的现状及问题,探索构建城乡衔接的社会保障体系的可行性及具体途径。研究发现,总体上,北京市社会保障制度已形成比较鲜明的三元格局,制度的覆盖率、待遇水平、运行机制、法规建设等在全国居于领先地位。但从城乡比较来看,北京市社会保障制度的运行与发展仍存在着明显的不平衡性,农村社会保障制度建设严重滞后。结合发达国家、兄弟省市的相关经验,根据北京市的实际条件,我们认为,北京市构建城乡衔接的社会保障体系的时机已基本成熟,并就该市城乡衔接的社会保障体系建设的目标模式及推进策略进行了探讨。

本书的应用价值在于,可以为农村社会政策的改革创新及社会政策的城乡统筹发展提供科学依据,作为决策参考。其一,本书对农村社会政策的改革创新具有重要的参考价值。长期以来,在纵向结构上,国家整体上缺乏农村社会政策建设的宏观战略且责任定位有严重偏差;在横向结构上,相对于城市,农村社会政策体系不全、政策持续性差、管理分散且与城市政策无法有效衔接;在政策过程上,政策主体(农民)的社会参与严重不足、政策实施方法传统,致使农村社会政策运作过程低效。这些问题的存在束缚了农村社会政策的实施成效与革新步伐。本书深入剖析农村社会政策(福利制度)的历史、现状及存在的问题,探讨农村社会政策发展演变中的影响因素,比较研究中外农村社会政策发展演变的规律与差异,提出农村社会政策建设方案,具有科学性、合理性与可操作性,

对决策部门具有重要的参考价值。其二,本书的研究所贯穿的城乡统筹视角不仅体现了本书的创新,更揭示了农村社会政策改革创新的方向。这对各地城乡科学地设定社会政策改革创新的目标与路径,具有一定的指导意义。由于北京市在全国的特殊地位,又位于东部发达地区,对北京市全面构建城乡衔接的社会保障体系问题研究的成果可以为其他地区社会保障、社会政策的城乡统筹方案设计提供一个比较典型、可资借鉴的案例。

本书也具有一定的理论价值。它在一定程度上深化了对本土社会政策发展演变规律性的认识。与发达国家不同,我国由于长期实施城乡分割,社会政策一直存在着城乡二元的问题。基于社会政策的基本理念和主旨以及现实需要,城乡社会政策应当而且必将走向衔接、整合乃至统一。本书全面贯彻了这一思路,基于城乡统筹的视角,探讨了中国独特的社会政策发展演变的规律性与实现路径,丰富了对社会政策发展演变规律性的认识,对社会政策学科建设具有一定的参考价值。

本书可以为各级政府,特别是人力资源和社会保障、民政、农业、卫生、扶贫等社会政策直接相关部门提供决策参考,也适合作为社会政策学术研究机构、政府政策研究机构、高等教育教学部门及相关人士的参考文献。

由于主客观条件限制,主要由于本人及课题组学力及研究能力有限,本书肯定存在不足之处,不少议题还有进一步探讨、研究的空间,诚恳地欢迎读者朋友批评指正。

李迎生

2015年12月于北京

目 录

Contents

前言	1
----------	---

第一篇 理论、历史与现状

第一章 中国社会政策与城乡统筹发展	3
一、中国社会政策的新时代:城乡统筹发展	3
二、社会政策城乡统筹发展:新进展	8
三、农村社会政策发展不足及其成因:新视角	12
四、推进社会政策城乡统筹发展:新使命	20
第二章 农村社会福利制度变迁:历程与反思	25
一、引论	25
二、集体化时期的农村社会福利	27
三、市场转型初期的农村社会福利	38
四、世纪之交中国农村社会福利制度的特征	49
五、总结与展望	56
第三章 农村居民社会福利意识现状及特点	62
一、研究缘起	62
二、核心概念及操作化结果说明	63
三、研究方法 & 调查对象基本情况	65
四、农村居民社会福利意识现状及类型化特点	66

五、影响农村居民福利意识的因素分析	73
六、结论及对未来政策走向的考虑	79

第二篇 实践、问题与对策

第四章 农村低保核查机制:运行现状与完善之策	85
一、导论	85
二、家庭经济状况核查的相关理论及中外经验	89
三、农村低保申请家庭经济状况核查机制运行现状	94
四、农村低保申请家庭经济状况核查机制存在的问题	103
五、开展核查工作的主要困难及影响因素分析	108
六、完善农村低保申请家庭经济状况核查机制的对策	112
第五章 农民工的“退休”:农村养老保障制度下农民工老年生活安排	119
一、研究背景	119
二、研究方法	120
三、农民工老年生活安排的群体划分	122
四、农民工老年生活安排的比较	132
五、农民工退休意识清晰化对既有制度带来的冲击和挑战	135
第六章 新型城镇化进程中的社会政策问题	141
一、新型城镇化要求加快农民工社会保障制度的创新与发展	141
二、我国农民工社会保障的发展演变	143
三、农民工社会保障的现状与问题	147
四、完善农民工社会保障的基本思路	152

第三篇 改革、创新与超越

第七章 农民福利的合作治理模式何以可能	163
一、问题的提出	163
二、研究方法	164
三、C 村的第三部门发展与农民福利	167
四、农民福利的合作治理模式	185

五、结论与建议	200
第八章 社会工作与新农村建设	203
一、社会工作服务新农村建设的必要性	203
二、社会工作介入新农村建设的路径	206
三、社会工作服务新农村建设的模式	212
四、社会工作服务新农村建设存在的问题	215
五、发展社会工作推进新农村建设	218
六、当前社会工作服务新农村建设的关键领域	222
第九章 非营利组织与反贫困	226
一、非营利组织(NPO)在我国民族地区的反贫困实践	226
二、境外 NPO 参与我国民族地区反贫困的经验借鉴	230
三、我国 NPO 反贫困存在的问题与局限	233
四、我国 NPO 反贫困服务创新的方向	235
 第四篇 案例、探索与借鉴 	
第十章 构建城乡衔接的社会保障体系:以北京市为例	241
一、调查样本的概况	244
二、北京市城乡社会保障制度的背景分析	254
三、北京市农民社会保障制度的现状分析	275
四、北京市农民工社会保障制度的现状分析	301
五、北京市城乡社会保障制度的比较分析	324
六、北京市构建城乡衔接的社会保障体系的目标模式与基本思路	340
本章附录	363
后 记	401

第一篇

理论、历史与现状

第一章 中国社会政策与城乡统筹发展^①

社会政策是工业化的产物,是现代国家通过立法和行政干预以解决社会问题,促进社会安全,改善社会环境,增进社会福利的一系列政策、准则和规定的总称^②。新中国成立后,我国在城市逐步建立起一整套以单位为依托、从摇篮到坟墓的社会政策体系。而农村则尚未建立起覆盖全体农民的社会政策体系,医疗、养老等只能以家庭为主,致使城乡社会政策发展的差距日益扩大。改革开放后相当长的一个时期,这种局面并未发生实质改变。社会政策的城乡统筹发展是落实“科学发展观”的需要,是实施“统筹城乡发展”、推进新型城镇化的应有之义。进入新世纪以来,由于党和国家的高度重视和具体部署,我国社会政策发展开始进入城乡统筹时代。但由于长期以来社会政策的城乡二元化发展造成的影响,目前农村社会政策尚存在严重的发展不足,城乡社会政策发展的差距依然巨大。因此,推进社会政策的城乡统筹发展仍然是今后一项长期的任务。

一、中国社会政策的新时代:城乡统筹发展

(一)新世纪以来中共中央作出了一系列推进社会政策城乡统筹发展的重大战略部署

2003年,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求……为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”其中,“统筹城乡发展”内涵丰富,包括社会政策的城乡统筹发展。

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出了建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标:“到2020年,构建社会主义和谐社会的目标和主要任务是……城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转,合理有序的收入分配格局基本形成……覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立……实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标……”

党的十七大报告第八章专门论述了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,指

① 李迎生系第一作者,张朝雄、张志远参与了本章的研究及部分内容初稿的撰写。

② 李迎生:《转型时期的社会政策——问题与选择》,中国人民大学出版社2007年版,第4页。

出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”并特别强调要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”“必须统筹城乡经济社会发展，始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。统筹工业化、城镇化、农业现代化建设，加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制，调整国民收入分配格局，巩固和完善强农惠农政策，把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡、区域协调发展，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。”

2009年5月22日，中央政治局举行社会保障专题集体学习，胡锦涛就加快推进我国社会保障体系建设发表了重要讲话，指出建立覆盖城乡居民的社会保障体系是保增长、保民生、保稳定的重要任务，特别是面对国际金融危机冲击，加快完善社会保障体系，有利于扩大国内需求、促进经济发展，有利于保障人民基本生活、促进社会和谐稳定，强调要坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。

继党的十八大明确提出我国要坚持走中国特色新型城镇化道路，推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调以后，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了健全城乡发展一体化体制机制的一系列改革举措。新型城镇化强调以人为本，最终要解决农民工的市民化问题。2014年全国农民工总量为27395万人，^①目前这2.7亿农民工市民化的实质妨碍，主要体现在社会政策体系的城乡二元以及由此导致的二者社会福利水平的巨大差异。该决定还就如何推进社会事业改革创新作出了部署，包括整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度；推进城乡最低生活保障制度统筹发展；健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系等。

（二）社会政策城乡统筹发展的意义

第一，社会政策城乡统筹发展是缓解城乡发展失衡的需要。经过三十多年来的改革开放，我国物质财富已经实现大幅增长，人民生活水平明显改善，综合国力显著增强。

^① 国家统计局：《2014年全国农民工监测调查报告》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html。