



人口较少民族聚居地区城乡一体化 社会救助体系建设研究

刘苏荣 著

非
外
借

中国社会科学出版社



人口较少民族聚居地区城乡一体化 社会救助体系建设研究

刘苏荣 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

人口较少民族聚居地区城乡一体化社会救助体系建设研究 / 刘苏荣著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2018. 12
ISBN 978-7-5203-3007-7

I. ①人… II. ①刘… III. ①少数民族—民族地区—城乡一体化—
社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 185058 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.75
插 页 2
字 数 242 千字
定 价 58.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

本书为国家社会科学基金项目的最终成果

本书受到云南省哲学社会科学学术著作出版专项经费资助

前 言

本书是 2013 年度国家社科基金项目《人口较少民族聚居地区城乡一体化社会救助体系建设研究》（结项证书号：2018 - 02 - 25）的最终成果，该成果的鉴定等级为“良好”，本书受到云南省哲学社会科学学术著作出版专项经费的资助。

一 国外研究综述

（一）关于城乡一体化理论的研究

追根溯源的话，空想社会主义者傅里叶所提出的“和谐社会”思想是对城乡一体化思想最早的论述，他认为和谐社会中不存在工农差别和城乡对立，工业和农业不再成为划分城市和乡村的标志，整个人类社会的发展历程是一个城乡差别逐渐消失的过程。^①

马克思和恩格斯认为，随着近代以来人类社会的不断发展，城镇与农村之间的依存度大为加强，相互之间逐渐走向融合，通过城镇与农村的协调发展来实现城乡一体化。马克思明确指出：“只有使人口尽可能地平均分布于全国，只有使工业生产和农业生产发生紧密的联系，并适应这一要求使交通工具也扩充起来。同时，这要以废除资本主义生产方式为前提——才能使农村人口从他们数千年来几乎一成不变地在其中受煎熬的那种与世隔绝的和愚昧无知的状态中挣脱出来。”^②

19 世纪末，英国社会活动家霍华德提出了田园城市发展理论，他主

① [美] 乔·奥·赫茨勒：《乌托邦思想史》，张兆麟等译，商务印书馆 1990 年版，第 198 页。

② 《马克思恩格斯文集》，人民出版社 2009 年版，第 326 页。

张进行社会结构改革,建立城乡一体化而不是城乡分割的社会结构。霍华德提出了一种兼有城镇和农村优点的理想模型,他称之为“田园城市”,这种所谓的“田园城市”实质上是一种城镇和农村的混合体。

20世纪50年代,美国经济学家刘易斯认为发展中国家普遍存在二元经济结构,大量的廉价劳动力不断地从乡村的传统农业领域流入城市的现代工业领域,一直到农村剩余劳动力完全被城市所吸收掉为止,而在此过程中,城乡差别也就逐渐消失。

20世纪80年代,加拿大学者麦基对一些亚洲国家进行研究之后,提出了“城乡融合区”的概念,因为他觉得亚洲国家城乡之间的界限是模糊的,“城乡融合区”兼具有城市和农村的特征,不过城市和农村都是共同向着都市化的方向发展,其实质是城乡之间的统筹协调与一体化发展。

总的来说,大多数国外学者把小城镇作为城乡经济增长的连接点,大城市通过产业转移,为小城镇提供更多的就业机会,吸纳农村剩余劳动力,解决大城市的问题。同时,也解决了农村贫困问题,从而带来城乡的共同发展。^①

(二) 关于贫困与社会救助的研究

当前国外尤其是欧美国家并不存在社会救助的城乡二元分割问题,因此基本上也极少有关于社会救助城乡一体化问题的研究。但是,国外学术界对于社会公平、贫困和社会救助的功能等问题有着较为深入的研究。

英国经济学家庇古认为根据边际效用递减法则,要增进社会福利,就必须实现国民收入的均等化,即国家通过向富人征税的方式来开展社会救助事业,让低收入者享用,缩小社会贫困差距。庇古以边际效用理论为基础,主张通过国家干预来实现收入分配的均等化的这一思想,应该成为每个国家实施社会救助的思想基础之一。这是因为,任何一个社会都会存在贫富不均,都会有一定数量的贫困人员。^②

西方“福利国家之父”、英国经济学家贝弗里奇认为:可以通过社会救助来满足公民的基本生活需求。申请人要获得社会救助金,就必须接受

① 景普秋、张复明:《城乡一体化研究的进展与动态》,《城市规划》2003年第6期。

② 钟仁耀主编:《社会救助与社会福利》(第二版),上海财经大学出版社2009年版,第10页。

家庭经济状况调查，并且能提供需要获得救助的有效证据。^①

20 世纪 70 年代，美国学者罗尔斯主张要公平地进行社会分配，并给予弱势群体经济上的援助，他指出：任何人都不应该处于体面的最低生活标准之下，并且所有人都应该受到某种程度的保护，例如失业救济和医疗照顾，以免于事故和不幸之害。^② 根据其理论，福利制度要遵守的第一原则就是公平正义，这完全颠覆了西方福利国家的传统理念。罗尔斯还认为：在公平正义的第一原则之前，应该有一个前提条件，那就是人的基本生活需要应该得到满足。

诺贝尔经济学奖获得者、印度学者阿马蒂亚·森指出：贫困这个概念不仅包括低收入，还包括个人或家庭在教育、医疗卫生等领域处于不利的境地，他提出用“基本可行能力的剥夺”来表述“贫困”这个概念。^③ 客观地说，相对于仅仅把“贫困”表述为“收入水平低下”，“基本可行能力的剥夺”的这种表述显然让人们对于“贫困”有着更加深刻而全面的理解。阿马蒂亚·森明确提出：更好的教育和医疗不仅能够直接改善生活质量，同时也能够提高获取收入并摆脱收入贫困的能力。教育和医疗保健越普及，则越可能使那些本会是穷人的人得到更好的机会去克服贫困。

美国学者阿瑟·奥肯提出：鉴于社会上普遍存在收入的不平等和机会的不均等现象，可以通过消除种族和性别歧视、实现就业机会的均等和对低收入群体的救助来增进社会的公平。

20 世纪末，美国学者迈克尔·谢若登指出：在西欧和北美的福利国家，对于穷人的社会政策一直主要基于收入观点，即物品和服务的供应。这种政策的基本假定是贫困和困难产生于资源供应量的不足，所以解决方案是使供应量更加充足。然而，以收入为基础的福利国家并没有从根本上减少贫困，没有缩小阶级或种族的差别。^④ 迈克尔·谢若登认为，要切实

① [英] 贝弗里奇：《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》，华迎放等译，中国劳动社会保障出版社 2004 年版，第 160 页。

② [美] 约翰·罗尔斯：《作为公平的正义：正义新论》，姚大志译，上海三联书店 2002 年版，第 232 页。

③ [印] 阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贇、于真译，中国人民大学出版社 2013 年版，第 15 页。

④ [美] 迈克尔·谢若登：《资产与穷人：一项新的美国福利政策》，高鉴国译，商务印书馆 2005 年版，第 3—4 页。

改善贫困家庭的生活状况,就必须在教育、住房和就业等方面进行投资,而不是只着力于满足其基本生活消费的需求。

同样是在20世纪末,英国社会学家安东尼·吉登斯提出了“社会投资型国家”的理念,倡导积极福利思想,他指出:在可能的情况下要尽量在人力资本方面进行投资,而最好不要直接提供经济资助。^①吉登斯的积极福利思想不是简单地着眼于解决暂时的收入贫困问题,而是主要为了增强个人的自我发展能力,提升其社会竞争力,从而彻底摆脱生活的困境。具体来说,就是通过教育和技能培训等方式来提升社会弱势群体的综合素质和能力,从根本上消除致贫因素,这属于“提前预防”式的社会救助理念,而不是“事后补救”式的社会救助理念。

总的来看,国外学术界对于“贫困”的理解已经不再局限于“收入水平低”,而是逐渐扩展到了“能力剥夺”或“社会排斥”,对于治理贫困问题的主要手段之一的社会救助制度,学者们越来越主张其要从“事后补救”型向“提前预防”型过渡,重视人的自我发展能力的培养,提倡进行人力资本的投资,同时也越来越强调救助对象权利与义务的统一,以避免福利依赖症的蔓延。

二 国内研究综述

(一) 关于城乡一体化理论的研究

“城乡一体化”的概念最早在国内提出的时间是20世纪80年代,此概念一经提出就得到了国内学者们的广泛关注,它针对的是我国城乡经济社会二元分割的现实问题,关注的重点是如何有效破解城乡二元结构。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》,第一次明确提出了建立城乡经济社会发展一体化制度的奋斗目标。在党的十八大报告中,解决好“三农”问题被列为今后全党工作的重中之重,报告明确指出推动城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径,要逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣,着力在城乡规划、基础设施和公共服务等方面推进城乡一体化。因此,城乡一体化已经成为

^① [英] 安东尼·吉登斯:《第三条道路——社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社2003年版,第122页。

我国社会保障制度的必然发展方向，而社会救助则是现有社会保障制度里很有可能率先实现城乡一体化的领域。

国内有的学者从生产力的角度来界定城乡一体化。比如杨荣南认为它是生产力发展到一定水平以后，把城镇与农村建设成相互依存的有机统一体。白永秀、王颂吉认为城乡发展一体化是在工业化、城镇化、农业现代化以及信息化发展到一定阶段的基础上，依托城乡生产要素集聚和发展成果共享机制，打破城乡分割对立状态，促进城乡布局统筹规划、要素自由流通、资源均衡配置、功能有机协调，来逐步缩小城乡差距，实现城乡良性互动、融合发展。^① 应雄则认为：城乡一体化是指在大力发展生产力的过程中，促进农村人口城市化，逐步缩小城乡差距，使城乡共享现代文明。

有的学者是从城乡融合的角度来界定城乡一体化的。比如石忆邵认为城乡一体化的实质是城乡之间竞争与合作的耦合联动发展，陈雯认为城乡一体化指的是城乡之间在资源、人口、技术和资本等要素方面的交流与融合，但并不排斥城乡差别。

有的学者则从破除城乡二元结构的角度来界定城乡一体化。比如吴振磊认为：城乡一体化是城乡关系由分割、对立到融合的历史发展进程，是在产业发展、城乡规划、市场体系和基本公共服务等方面消除城乡二元结构的进程。朱善利则认为：城乡一体化的目的是打破城乡二元结构，使城乡间的劳动力、技术、资金和资源等生产要素合理流动，促进社会生产力在城乡全域范围内的优化配置。

有的学者则是从整体的角度来界定城乡一体化。比如著名经济学家厉以宁等人认为，可以这样概括“城乡一体化”的具体要求：第一，城乡之间生产率水平相近或相当，在实现工业化的同时，必须实现农业现代化。第二，城乡之间产业有机衔接，要素整合，优势互补，互惠互利。第三，城乡之间体制有机衔接，物流、人流、信息流畅通。第四，城乡之间管理有机衔接，户籍制度统一，公共服务均等，不存在制度歧视和本质性差别。第五，城乡之间各自发挥优势，城乡风居民生活各有特色，互不替

^① 白永秀、王颂吉：《马克思主义城乡关系理论与中国城乡发展一体化探索》，《当代经济研究》2014年第2期。

代,难分高下。^①

总的来看,虽然对于“城乡一体化”这个概念尚未形成比较一致的观点,但是国内学者们还是基本达成了以下共识:第一,城乡一体化是以生产力发展达到较高水平为前提条件的,应建立在工业化、城镇化、农业现代化以及信息化发展到一定阶段的基础上。第二,城乡一体化是与城乡二元结构相对应的、属于制度层面的概念,其实质就是废除或者改变城乡二元体制机制,消除由城乡有别的制度和政策造成的城乡差距,保障城乡居民权利和义务的平等。第三,城乡一体化是双向的互动发展过程,是城乡双方发挥各自优势,互为资源、互为市场、互相服务,从而达到城乡协调发展的过程。^②

国内的城乡一体化研究从21世纪初以来一直呈现快速增长的趋势,其研究重点主要包括城乡一体化的评价、发展机制、发展模式以及基本公共服务城乡一体化研究等。截至目前,国内的学者主要围绕社会保障、教育和医疗卫生等方面的城乡一体化问题展开了一系列研究,并呈现出多学科相互交叉融合的特点,经济学、管理学、政治学、社会学和生态学等各个学科均有所涉及。

(二) 关于社会救助的城乡一体化问题的研究

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出:“要按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。”而城乡一体化的社会救助体系就是为保障全体城乡困难群众的基本生活,以城乡统筹发展战略为指导,按照统一救助政策、整合救助资源和协调救助行动的要求,赋予城乡弱势群体平等的受救助权,实现对所有城乡弱势群体的平等保护的一种多层次的社会保障体系。^③ 社会公平正义是现代社会保障制度必须遵循的基本原则之一,它主要是指一个国家的社会制度或社会结构要按照公平原则实现分配正义,作为在现代社会保障制度当中处于“兜底”位置的社会救助制度

① 厉以宁、艾丰、石军主编:《中国新型城镇化概论》,中国工人出版社2014年版,第147—148页。

② 孙来斌、姚小飞:《中国城乡一体化研究述评》,《湖北社会科学》2016年第6期。

③ 蒋悟真、杨博文:《我国社会救助城乡一体化保障机制探究》,《江西财经大学学报》2016年第5期。

尤其应当遵循此原则。

关于社会救助的城乡一体化问题，国内学术界迄今为止已经取得了比较丰硕的成果。在著作方面，代表性的有景天魁的《底线公平：和谐社会的基础》、郑功成的《中国社会保障改革与发展战略：理念、目标与行动方案》、林闽钢、刘喜堂主编的《当代中国社会救助制度：完善与创新》、王国军的《中国社会保障制度一体化研究》等；在论文方面，代表性的有邓大松的《农村社会保障制度改革中的政策建议》、关信平的《论我国农村社会救助制度的目标、原则及模式选择》、洪大用的《社会救助的目标与我国现阶段社会救助的评估》、骆勇的《发展型社会政策下社会救助城乡一体化路径分析》等。具有代表性的观点也有很多。景天魁、邓大松等学者特别强调了构建城乡统一的最低生活保障制度的重要性；郑功成、童星等学者认为：社会救助的根本原则是保障低收入人群的基本生存权，因此它是实现社会保障城乡一体化的突破口；关信平、洪大用等学者提出要合理分配城乡之间的社会救助资源；林闽钢等学者认为：要保证城乡居民在社会救助面前享有相同的权利，确保救助效果的公平；王国军、骆勇等学者则强调：在建设城乡一体化社会救助体系的同时，要实现由生存型救助向发展型救助的转变。

当前，国内很多学者已经深刻认识到了建设城乡一体化社会救助体系的必要性，他们纷纷提出了很多相应的策略，并且大多把最低生活保障制度作为城乡一体化社会救助问题的重点进行了深入的研究。

（1）关于建设城乡一体化社会救助体系的必要性

景天魁认为：在我国推进工业化和城镇化的过程中，如果不及时给“失地又失业”的农民以必要的社会保障，其生活状况会比城镇下岗职工还要窘迫，因此建立城乡统筹的社会保障制度已经刻不容缓了。我国建立城乡统筹的社会保障制度的一个着手处，就是建立城乡统一的最低生活保障制度，但是制度统一，标准各异。^①

郑功成认为：在建设覆盖城乡居民社会保障体系的过程中，社会救助制度因为关系到维护城乡居民的基本生存权问题，无疑应当率先实现覆盖全民并走向城乡一体化。一方面，社会保障的核心价值观与城乡社会救助

^① 景天魁：《底线公平：和谐社会的基础》，北京师范大学出版社2009年版，第295页。

制度的同质性,要求尽快实现社会救助制度城乡一体化。公平、正义、共享的社会保障核心价值观,要求社会救助制度打破目前城乡分割的现状,促进这一制度在确保国民基本生活水平的同时,维护所有受助对象的平等与尊严。另外一方面,无论是城市还是乡村,城乡社会救助制度在目标、原则、筹资机制、待遇确定与调整机制、管理体制等方面均具有高度的一致性,这种一致性决定了社会救助制度是最容易实现城乡统筹、城乡一体化的制度安排。^①

厉以宁等学者认为:受传统的城乡二元体制的影响,长期以来中国在城镇与农村分别建立起了相互独立的社会救助制度,社会救助的城乡二元分割和不均衡现象比较严重。目前,城镇地区社会救助对象范围广,覆盖面大,实施的内容比较丰富。而在农村地区,社会救助对象范围窄,覆盖面小,实施的内容比较单一,除了农村低保、五保供养和灾害救助外,其社会救助项目进展缓慢,落实往往不够到位。^②与此同时,在城乡有别的社会救助政策之下,我国农村社会救助的标准、水平和资金投入也普遍低于城镇社会,而且往往缺乏制度化的安排。

童星认为:在我国社会保障体系的整体结构中,社会救助的层次最低,起着“兜底”的作用,社会保险次之,社会福利的层次最大。在社会保障水平极度不平衡的城乡之间实现统筹,只能采取渐进的、分阶段实施的政策,促使低水平者逐步提高其社会保障待遇,缩小他们与高水平者之间的差距。因此,必然的结论就是在社会救助领域先实现城乡之间的统筹,然后推进到社会保险领域,最后再扩展到社会福利领域。^③

毕天云认为:城市居民最低生活保障制度和农村最低生活保障制度的先后建立,为城乡贫困人口提供了基本生活保障。在基本实现城乡贫困人口“应保尽保”的基础上,需要加快推进制度整合并建立城乡一体化的最低生活保障制度。实现城市低保制度与农村低保制度的有机整合,有利于加快城乡社会保障体系的全面整合,有利于促进城乡最低生活保障的公

① 郑功成:《中国社会保障30年》,人民出版社2008年版,第176页。

② 厉以宁、艾丰、石军:《新型城镇化与城乡发展一体化》,中国工人出版社2014年版,第166—167页。

③ 童星:《社会救助是城乡统筹的“突破口”》,《中国社会保障》2009年第9期。

平发展，有利于加快户籍制度改革和新型城镇化进程。^①

蒋悟真指出：在我国城镇地区，社会救助体系除城镇最低生活保障制度之外，往往还包括了比较完善的医疗、教育、就业和住房等方面的专项社会救助；而在农村地区，实际上仅有最低生活保障制度并辅以有限的教育救助和医疗救助。排除物价和生活成本等因素的影响，城镇低保的保障数额实际上远大于农村低保的数额，加上医疗救助和教育救助等其他社会救助项目实施力度的差异性，城乡社会救助水平的实际差距将进一步被拉大。这不仅弱化了社会救助保障城乡社会弱势群体的生存权和发展权的制度属性，也使得社会救助缓解城乡收入差距的功能被大大地削弱了。因此，很有必要建立城乡一体化的社会救助体系。^②

（2）关于城乡一体化社会救助体系建设的基本策略

郑功成指出：由于中国现阶段城乡经济发展水平客观上存在差异，城乡救助的绝对标准还不可能完全统一，但其相对标准（例如最低生活标准占当地城乡居民平均收入的比例）应当基本保持一致。当务之急是积极探索建立城乡一体化的社会救助制度的协调机制，更加合理地分配城乡之间的社会救助资源。在制度推进方面，可以先从整合最低生活保障制度开始，逐步扩展到其他社会救助项目，最终实现整个社会救助制度的城乡统一。^③

林闽钢认为：实现城乡社会救助制度的一体化路径主要包括以下几个方面：第一，制度补缺。目前农村的很多专项社会救助项目滞后于城镇，比如医疗、住房、就业援助等，迫切需要加快它们在农村的推广和普及。第二，一个制度。把城乡分设的社会救助项目进行合并，统一申请及审批程序、计发办法和管理模式。第三，两个标准。在一段时期内，城乡社会救助标准会存在一定的差别。第四，协调发展。^④

关信平认为：在有条件的地区（比如城市郊区）应该积极探索建立城乡一体化的居民最低生活保障和医疗救助制度等，在更为广泛的农村地

① 毕天云：《论我国城乡居民最低生活保障制度的整合》，《天津师范大学学报》（社会科学版）2017年第2期。

② 蒋悟真：《我国社会救助立法研究》，北京大学出版社2015年版，第67—68页。

③ 郑功成：《中国社会保障30年》，人民出版社2008年版，第176页。

④ 林闽钢：《中国社会救助体系的整合》，《学海》2010年第4期。

区则要注意建立城乡之间社会救助制度的沟通协调机制,以求更加合理地分配城乡和地区之间的社会救助责任和资源。^①

冀惠珍则提出:社会救助制度的城乡一体化起码包括两个方面,一是制度的一体化;二是待遇的一体化。社会救助制度的一体化能够保证社会救助制度面向全体社会成员的机会公平,因而必须建立和健全城乡统一的社会救助制度。低保制度城乡二元分治的现状必须得到改变,而专项社会救助制度更应该加紧在农村推广普及。^②

蒋悟真认为:城乡一体化社会救助体系的建立和完善应该本着以下原则进行:第一,基本社会救助权利的制度化。要将基本社会救助权利制度化、法律化和具体化,以法律制度来保障公民社会救助权的实现。第二,社会救助服务的城乡均等化。社会救助服务应该实现对城乡居民的平等对待,要消除城乡有别的差异化歧视政策,真正实现城乡社会救助服务的公平供给。第三,城乡统筹与合理的差别相结合。城乡社会救助权的实现不要求绝对的平等,在基础社会救助权如最低生活保障平等实现的基础上,根据城乡差别和个体差别,提供特殊救助,以实现实质公平,真正实现社会救助的城乡一体化。^③

目前,国内的相关研究成果大多是站在全国范围的角度来进行探讨的,事实上我国东部省份与中西部省份在经济社会发展水平上存在着巨大的现实差距,而地处我国中西部省份边远或边境地区的人口较少民族聚居地区,其经济社会发展的总体水平更为落后,社会救助的城乡差距更为明显。但是,当前专门针对我国经济发展社会水平相对比较落后的少数民族地区(尤其是人口较少民族聚居地区)的社会救助问题的研究成果还比较少,这就为本课题留下了一定的研究空间。

三 我国当前社会救助制度的城乡二元分割弊端

长期以来,我国一直具有较为显著的城乡二元经济社会结构特征,因此社会救助体系的城乡二元分割特征比较明显,不仅在具体的社会救助项

① 关信平:《论我国农村社会救助制度的目标、原则及模式选择》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版)2006年第6期。

② 冀惠珍:《当代中国社会救助权问题研究》,中央编译出版社2015年版,第207页。

③ 蒋悟真:《我国社会救助立法研究》,北京大学出版社2015年版,第60页。

目方面存在多寡的差别,而且即便是同一种社会救助项目,在救助的标准、覆盖范围和管理制度方面也存在着较大的城乡差距,有很明显的“重城镇轻农村”倾向。也就是说,在我国的社会主要矛盾已经发生转变的大背景下,目前我国还比较突出地存在着社会救助制度在城乡间发展的不平衡问题,以及社会救助项目在农村地区发展的不充分问题,这无疑严重损害了农民的合法权益,导致了部分农民的不公平感明显上升,这明显有悖于社会公平正义的原则。

我国社会救助体系的城乡二元分割特征首先表现为立足于传统户籍管理的城乡二元化行政管理制度,涉及社会救助对象的认定、社会救助资金的计发和最低生活保障标准的测算等内容的行政管理制度均存在明显的城乡差别。比如,当前我国城乡低保补助水平的差距较大,这种差距主要不是来自城乡物价水平的差距,而是来自人为的制度安排,它显示了城乡居民身份的差异性。伴随着我国新型城镇化进程的不断推进,城、乡间人口流动的频率在不断加快,现有的城乡二元分割的社会救助行政管理制度已经越来越不适应当前的社会形势。与此同时,城乡居民的社会救助权不能获得平等的保护,势必造成城乡居民的收入差距进一步扩大,不利于社会的和谐稳定。

城乡困难居民在社会救助方面享有获得平等救助的权利,不能因为经济社会发展状况和地域的差别而区别对待,社会救助是一项基础的宪法权利,理应得到平等的实施和保护。但是,当前我国城镇居民除了享有城镇最低生活保障之外,还受到包括教育救助、住房救助、医疗救助、法律援助和就业救助等制度的保护。而在农村,实际上仅有以最低生活保障为主辅以有限的教育救助和医疗救助的社会救助体系。排除物价、生活成本等因素的影响,城镇低保的保障数额远大于农村低保的数额,加上医疗救助、教育救助等其他救助项目实施程度的差异,城乡社会救助水平的差距实际上被进一步拉大了。社会救助的城乡差异不仅弱化了社会救助保障、社会弱势群体生存权和发展权城乡平等的制度属性,也使得社会救助缓解城乡收入差距的功能被大大地削弱了。^① 鉴于此种情形,作为我国社会保障制度的最后一道“安全网”,现有的城乡社会救助其实难以充分发挥其

^① 蒋悟真:《我国社会救助立法理念研究》,北京大学出版社2015年版,第67—68页。

应有的作用，还在一定程度上阻碍了社会公平正义原则的实现。

四 我国建设城乡一体化社会救助体系的必要性

罗尔斯说过，正义是社会制度的首要价值，某些法律和制度，不管它们如何有效率和条理，只要它们不正义，就必须加以改造或废除。^① 城乡一体化的国际经验告诉我们，城乡一体化有两个主要目标：一是有平等的社会地位和政治权利；二是享有大致相当的基本公共服务。^② 因此，只有大力促进社会救助体系的城乡一体化，才能使它更好地发挥其作为我国社会保障制度最后一道安全网的“兜底”功能，实现社会的公平正义。就我国来说，实现社会救助体系的城乡一体化就是最大限度地维护景天魁在《底线公平：和谐社会的基础》一书中所倡导的“底线公平”，因为社会救助的主要目的就是为我国城乡弱势群体的基本生活提供最起码的保障。

社会救助属于国民收入的二次分配，一个好的社会救助制度所追求的目标是公共利益的最大化，即社会上的所有弱势群体都享受到了平等的社会救助权利，所以社会救助制度所应该遵循的首要原则就是公平正义原则。公平正义可以理解为“公平”与“正义”，“公平”是指身份、机会、权利、过程与结果的公平，“正义”是指社会制度或社会结构的分配正义。公平正义不仅要求程序正义还必须实现结果正义，其主要途径是政府通过再分配来顾及最少受惠群体的利益。^③ 钱宁在《分配正义理论的发展及其对构建和谐有序社会的启示》一文中指出：“当我们说分配正义对社会的稳定和社会和谐有序发展起决定作用时，我们不是将分配问题仅仅看作经济发展的成果和物质财富如何在社会成员之间进行分配，而是在一个更广阔的社会空间之内，将各个领域的分配纳入到起支配作用的正义原则的支配范围，从而起到稳定社会结构，促进社会有序和谐发展的

① [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社 2016 年版，第 3 页。

② 樊小钢、朱计：《浙江省城乡社会保障一体化公共政策研究》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 28 页。

③ 刘夏阳：《高度重视新型城镇化进程中的公平正义》，《现代经济探讨》2016 年第 3 期。

作用。”^①

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出我国城乡区域发展和收入分配差距依然较大，群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题，提出了“增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”的奋斗目标。根据党中央和国务院的统一部署，社会救助制度在我国当前的精准扶贫战略中处于“兜底”的位置。但是，目前我国农村社会救助在保障水平和资源配置等方面明显落后于城镇社会救助，社会救助的这种城乡二元分割局面是有悖于党和国家的政策导向的，不利于社会的和谐稳定，也加大了解决“三农”问题的难度，不利于党中央的精准扶贫战略的顺利实施。

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：我国当前的社会主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”变成了“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。就我国当前的国情来说，“不平衡”主要是指城乡之间和地区之间的发展的不平衡，民生领域存在不少需要补齐的短板；“不充分”则是指发展的质量和效益不高，特别是农村地区和落后地区的发展不充分，无法满足人民日益增长的美好生活需要。因此，针对我国当前的社会主要矛盾，迫切需要解决好发展过程中的一些具体的不平衡不充分问题，大力提升发展的质量和效益，特别是要解决好农村地区和落后地区的经济社会发展不平衡不充分问题。

在党的十八大报告中，解决好“三农”问题被列为全党工作的重中之重，报告明确指出推动城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径，要逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣，着力在城乡规划、基础设施和公共服务等方面推进城乡一体化。习近平总书记在党的十九大报告中进一步指出：农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。鉴于社会保障是公

^① 钱宁：《分配正义理论的发展及其对构建和谐有序社会的启示》，《学习与探索》2010年第3期。