

2012年度国家发展和改革委员会宏观经济研究院基本科研业务专项资金课题

中国社会发展研究报告(2012)

——城镇化进程中的社会发展问题研究

ZHONGGUO
SHEHUI FAZHAN YANJIU
BAOGAO

国家发展和改革委员会社会发展研究所 编

2012



经济科学出版社
Economic Science Press

2012 年度国家发展和改革委员会宏观经济研究院
基本科研业务专项资金课题

中国社会发展研究报告 (2012)

——城镇化进程中的社会发展问题

国家发展和改革委员会社会发展研究所 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会发展研究报告. 2012: 城镇化进程中的社会发展问题研究 / 国家发展和改革委员会社会发展研究所编.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 10
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4103 - 0

I. ①中… II. ①国… III. ①社会发展 - 研究报告 - 中国 - 2012②城市化 - 社会发展问题 - 研究 - 中国
IV. ①D668②D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 296803 号

责任编辑: 刘怡斐
责任校对: 王肖楠
责任印制: 邱 天

中国社会发展研究报告 (2012)

——城镇化进程中的社会发展问题研究

国家发展和改革委员会社会发展研究所 编
经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 16.5 印张 320000 字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4103 - 0 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

城镇化是一国工业化发展和产业结构变迁的必然结果。我国的诸多经济发展奇迹都离不开城镇化的协同推进。著名经济学家斯蒂格利茨曾经预言：“中国的城镇化与美国的高新科学技术发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大课题”^①。毫无疑问，在未来几十年间城镇化依然将成为中国新一轮经济和社会发展的主要推力。

改革开放以来，我国的城镇化进程伴随着工业化建设的步伐得以快速发展，并在三个方面取得了显著的成效：第一，我国城镇化水平在 35 年的改革开放进程中得到大幅提升；从改革开放初期不足 20% 的低水平发展到 2012 年我国按常住人口统计的名义城镇化率达 52.6%，我国的城镇化是以年均增幅约 1% 的速率在推进的。第二，城镇化建设使我国初步具备了较为完整的城镇体系；我国目前基本形成了以北京市、上海市、广州市、深圳市为代表形成的国际化中心都市极点，以各大省会城市和计划单列市组成的现代化大城市链，和以数以万计的中小城镇构成的多层次、广覆盖的中小城镇网络体系。第三，我国城镇的市政功能在城镇化推进的过程中得到补充和完善；经过 35 年城镇化的发展，我国的大多数城镇在医疗、教育、科技、金融、信息、城镇基础设施建设等领域的市政功能得到完善和提升，城镇居民的人口素质和人民生活质量也都得到相应的提高。但是，其中存在的各种问题也是显而易见的。

新型城镇化与传统城镇化有着本质上的差异，是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化，新型城镇化是以人为核心的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化的核心在于不以牺

^① 转引自吴良镛、吴唯佳、武廷海：《论世界与中国城市化的大趋势和江苏省城市化道路》，《科技导报》2003 年第 9 期。

牲农业和粮食、生态环境和资源能源为代价，着眼农民，特别是偏远农村户籍的进城务工人员。新型城镇化兼顾农村的发展，致力于实现城乡、城际的基础设施一体化和公共服务均等化。新型城镇化的宗旨是促进经济社会全面发展，最终实现城乡一体的共同富裕。新型城镇化的“新”就是要由过去片面注重追求土地市场化、城市规模扩大，改变为注重有序推进农业人口市民化，提升城市的公共服务水平，并促进城乡发展一体化，逐步缩小城乡差距；新型城镇化不是圈地运动、造城运动，而是要注重“人”的城镇化，提高城镇化的质量。

在积极稳妥地推进新型城镇化的同时，还必须稳步推进工业现代化和信息化的实现，严防房地产过度发展带来的实体经济空心化；必须同步带动农业现代化的发展，尤其需要加强农村基础设施建设，努力实现城乡基本公共服务均等化，防止由土地问题引发的“社会共振”；必须在妥善解决“脱地”农民再就业问题的同时，防止近年来由于“城中村改造”和城镇近郊征地而产生的城镇近郊农民“短期暴富”现象，因为城镇近郊农民仅占农民总人口的2%到3%，高额的征地补贴将会使更多的偏远地区进城务工人员被“拒之门外”。党的十八大报告中指出，“科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。”“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”。这进一步明确了我国的新型城镇化并不是简单地将农村人口转化为城镇人口，其实质是在优化空间结构的同时进行资本、信息、土地和劳动力等生产要素的高效配置。新型城镇化应当明晰国民经济内部人力资源、矿产资源、能源资源等各种资源的流动方式，以及空间资源、土地资源、环境资源的利用方式；也应当对一国宏观经济的产业结构、就业特点、生态环境、城乡布局有着全局性的把握。新型城镇化特别需要注重农村的发展，将农业部门的诸多生产要素进行系统化、集聚化、结构化的升级和演进。

2012年初，在国家基本业务费专项资金项目的支持下，国家发展和改革委员会社会发展研究所积极响应李克强同志关于加快推进新型城镇化的号召，见事早、行动快，对我国城镇化进程中已经出现或对未来有

重要影响的社会保障制度衔接与整合问题、城镇化的收入分配效应问题、户籍歧视与城乡收入差距问题、人力资源市场一体化研究、农民工随迁子女义务教育问题、流动人口社区管理问题、大城市新城社会风险问题、城中村问题及空心村等社会发展问题进行了研究。其中，不少研究成果已经在当年通过内参上报，产生了一些积极的作用。

此项研究项目得到所学术委员会的大力支持，外聘专家李建立、史育龙研究员，所内专家李爽、李震、常兴华、张本波、徐振斌、谭永生等参与课题的全过程指导和验收。科研秘书顾严和李欧参与了课题管理，提供了许多服务性工作。李爽副所长对本书的成稿和出版作了积极的努力。我在此一并表示感谢！

我们认为现在很多已经进城的农民工没有“化”进城市中去，下一步应在“化”上面做文章。城镇化本质上是人的权利的城镇化，只有实现了权利的城镇化，才有可能推进待遇的城镇化。未来我们一方面要坚持改革红利论，积极推进城镇化。中国已进入只有调整经济结构才能促进持续发展的关键时期。扩大内需是我国经济发展的长期战略方针和基本立足点，也是调整经济结构的首要任务。而城镇化是扩大内需最雄厚的潜力所在，也是经济结构调整的重要内容。另一方面，我们要坚持全面创新，努力打造中国经济升级版。发展是解决我国所有问题的关键。只有推动经济持续健康发展，才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础。要实现中华民族伟大复兴的中国梦，就必须加快推动经济转型，把改革的红利、内需的潜力、创新的活力叠加起来，用勇气和智慧打造中国经济的升级版。

未来新型城镇化不是简单的人口比例增加和城市面积扩张，更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、基本公共服务、社会保障和收入分配等一系列由“乡”到“城”的重要转变。城镇化也不仅是一个经济问题，更是一个文化问题、社会问题和政治问题。必须综合设计，才能够得到妥善解决。城镇化既是工具问题，更是价值问题。城镇化就是让更多的中国人生活得更加幸福、更加体面，让每一个中国人都出彩。新型城镇化是实现中国梦的必由之路！

杨宜勇

2013年7月12日于国宏大厦

目 录

城镇化进程中社会保障制度的衔接与整合	邢 伟 1
城镇化进程中我国农民工随迁子女义务教育问题研究	潘 华 30
城镇化进程中流动人口社区管理研究	孔伟艳 62
城镇化进程中的城中村问题研究	魏国学 82
大城市新城社会风险问题研究	李 欧 103
城镇化的收入分配效应研究	顾 严 127
城镇化进程中人力资源市场一体化研究	王 阳 176
城镇化背景下的空心村问题研究	关 博 210
户籍歧视对城乡收入差距的影响	万海运 234

Table of Contents

	1
Xing Wei	On the Convergence and Integration of Social Security System in the Process of Urbanization
	30
Pan Hua	On Compulsory Educational of Migrant Workers' Children with the Move in the Process of Urbanization
	62
Kong Wei Yan	On the Management of Floating Population in the Process of Urbanization; A Community Perspective
	82
Wei Guo Xue	On the Issue of Urban Villages in the Process of Urbanization
	103
Li Ou	On the Social Risk in Newtowns of Metropolitan Cities
	127
Gu Yan	On the Income Distribution Effects of Urbanization
	176
Wang Yang	On the Integration of Human Resource Markets in the Process of Urbanization
	210
Guan Bo	On the Hollow Villages under the Background of Urbanization
	234
Wan Hai Yuan	The Effects of Household Registration System Discrimination on Urban-rural Income Inequality in China

城镇化进程中社会保障制度的衔接与整合

邢 伟

内容提要：城镇化与社会保障制度相伴而生、相互促进。城镇化的有序推进离不开社会保障制度的有效配合，社会保障制度的建立健全同样离不开城镇化的动力支撑，理想状态是互促共进、相得益彰。当前我国社会保障制度的主要问题是，城乡分割使得农村社会保障待遇普遍低于城市，群体分立使得进城务工人员等特殊群体社会保障不到位，区域分离使得城乡社会保障关系跨区域转续困难，从而与快速推进的城镇化进程不相适应。根本原因在于，制度理念不够清晰，制度设计欠缺合理，制度实施存在偏差。同时，城乡社会保障制度全面铺开，全社会对制度衔接与整合的必要性和紧迫性达成共识，公共财政实力增强为制度衔接与整合提供经济支撑，部分地方先行先试为全国层面的制度衔接与整合提供实践参考，制度尚未全面定型时的改革成本小于彻底定型后的改革成本，这些为城乡社会保障制度的衔接与整合提供了良好时机。城乡社会保障制度衔接与整合的总体思路是，分阶段、分项目逐次推进，部分项目先衔接后整合，时序上先城乡居民后整体，空间上先区内后区际，改革前后社会保障待遇不降低，制度模式化繁为简。养老保险制度衔接与整合的目标是，形成由国民养老金、基本养老金、补充养老金和个人储蓄养老金构成的四支柱模式；医疗保险制度衔接与整合的目标是，形成由国民健康保险、补充医疗保险和商业医疗保险构成的三支柱模式。制度衔接与整合的相关政策措施有，完善相关体制机制设计，厘清政府职能和责任，加强社会保障法制建设，增强社会公众参与意识，加大公共财政投入。

城镇化是人类文明进步和经济社会发展的大趋势，也是制定、调整和完善社会政策时必须重点考虑的宏观时代背景。社会保障制度是社会政策体系的核心组成部分之一，关乎广大社会公众的切身利益和社会福祉，对经济发展和社

会进步具有深远影响。人类社会发展史上,城镇化与社会保障制度相伴而生、相互促进^①,但具体到每个国家或地区,由于经济制度、政治体制、文化传统、社会习惯、发展阶段等方面的不同,二者的作用机制和影响程度也有所差异,在发现规律性特征的同时更要兼顾个性化特点,因此需要对其进行深入挖掘和重点剖析。

引 言

改革开放以来,我国城镇化率每年提高近1个百分点,近年来城镇化率提高更为迅速,2002~2011年年均提高1.35个百分点,2011年达到51.27%。城镇化率快速提高既是经济社会发展的重要体现,更是经济社会发展的关键推动力。同期,我国社会保障制度由与计划经济体制相适应的、以城镇居民为主体的国家福利型向与社会主义市场经济体制相统一的、以城乡居民为主体的保险福利结合型转变,随着新型农村合作医疗、农村最低生活保障和新型农村社会保险的相继建立,我国建立覆盖城乡居民的社会保障体系的目标已基本实现。毋庸置疑,社会保障体系的建立与城镇化进程密切相关,快速城镇化要求在进一步健全完善城镇社会保障体系的同时,加快建立农村社会保障体系,重点解决农村向城市转移的流动人口的社会保障制度缺失问题。当前在社会保障体系已经覆盖城乡的背景下,此前潜在的或者说不为重点关注的制度城乡分割、群体分立、区域分离问题逐步浮出水面,并成为制约城镇化进程的重要因素之一,解决这些问题的重要性和紧迫性迅速增强。着眼于将城镇化的阻力转变为动力,我国应对当前社会保障体系进行调整与改革。

与城镇化进程相对应,当前我国社会保障体系调整与改革的重点是,做好城乡社会保障制度之间的衔接与整合,使社会保障促进互助共济和社会公平的功能实现得更为充分。社会保障制度衔接与整合的含义是什么?城镇化进程中为什么要进行社会保障制度的衔接与整合?社会保障制度怎样衔接与整合?本文将以此为逻辑主线展开深入分析,并在此基础上提出具有可操作性的政策建议。

^① 一般来说,1601年英国颁布施行的世界上第一部《济贫法》,被视为现代社会保障制度的萌芽;19世纪末德国先后颁布了《疾病社会保险法》、《工伤事故》、《老年和残障》等法律,标志着现代社会保障制度的正式产生;1935年美国通过了《社会保障法案》,在现代社会保障发展史上具有里程碑意义。但在人类社会形成之初,社会保障的思想和理念就在不同程度上得以存在和实施。

一、概念界定和主要内涵

(一) 概念界定

1. 城镇化及其特征

城镇化是指农村人口不断向城镇转移，第二、第三产业不断向城镇聚集，从而使城镇数量不断增加、城镇规模不断扩大的一种历史过程，是一个国家或地区在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映。经济学意义上的城镇化是指农村传统自然经济向城市社会化大生产的转变；社会学意义上的城镇化是指城市文明、城市意识对农村的覆盖，以及农村生活方式向城市生活方式的转变；人口学意义上的城镇化是指农业人口转化为城市人口的过程，即以农村人口不断向城市迁移和聚集为主要特征；地理学意义上的城镇化是指农村地貌向城市景观的转变。

2. 社会保障制度及其框架

社会保障制度是现代市场经济发展的产物，也是促进经济社会可持续发展不可替代的制度安排，还是社会运行的“安全网”和“减震器”。基于我国的经济社会发展阶段和实际国情，社会保障制度体系由社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚构成（如图1所示）。

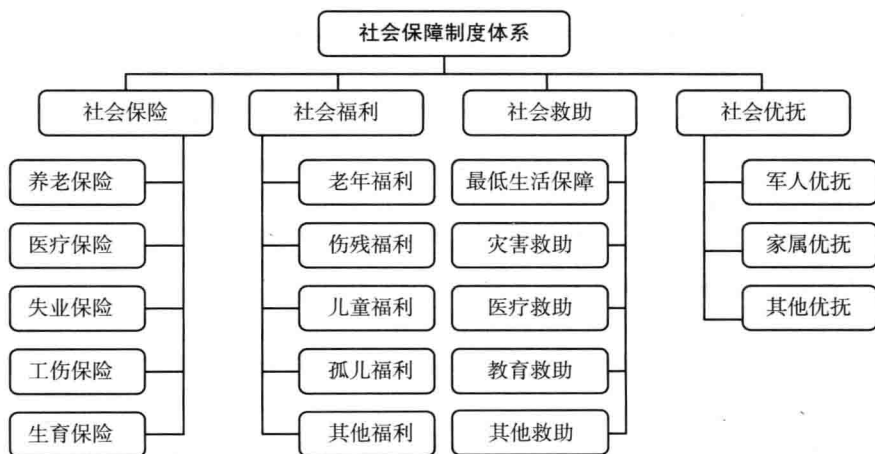


图1 社会保障体系框架

社会保障制度体系庞杂、项目众多，其中养老保险、医疗保险、最低生活

保障三项制度与城镇化的关联最为紧密,受社会公众的关注度最高,也是当前社会保障体系中最需要衔接和整合的重点项目,本文将以三者作为研究对象。

(二) 主要内涵

1. 社会保障制度衔接

社会保障制度衔接是指当居民在城乡之间流动时,其社会保障待遇能够自由、合理、有序转续的制度调整与变革,旨在使社会保障待遇在城乡之间能够实现有效对接,居民不会因城乡流动而导致社会保障待遇的损失。社会保障制度衔接不排斥社会保障制度城乡差异的存在,相反,城乡差异是制度衔接的前提,并且制度衔接也不以消除城乡差异为政策目标,而是着力化解城乡差异给社会保障待遇转续带来的负面影响。制度衔接主要是城镇社会保障制度与农村社会保障制度的衔接^①,需要在城乡社会保障制度之间建立起顺畅的连接通道,包括身份资格认定、缴费年限认同、保障资金转移、待遇核定计发等,尽量将城乡流动导致的待遇损耗降至最低。

2. 社会保障制度整合

社会保障制度整合是指推动城乡社会保障一致性的制度调整与变革,在建构理念、制度模式、筹资机制、运行机制、待遇计发等方面缩小直至消除制度性差异,实现基本社会保障城乡均等化。城乡一致是社会保障制度的理想状态,制度整合以消除同类社会保障项目的城乡差异为目的,将城乡分割的二元制度整合为一元制度,力图使居民不分城乡身份、公正平等地享受养老、医疗、低保等社会保障待遇。制度整合主要是城镇社会保障制度与农村社会保障制度的整合^②,首先需要在筹资机制和待遇计发机制上做到一致,使城乡居民在统筹区域内流动时,无须担忧社会保障权益遭受损失。制度整合的难点在于,如何减少改革阻力。通常做法是保证相关利益主体的社会保障待遇不降低,在城镇社会保障待遇普遍高于农村社会保障待遇的背景下,制度整合的一大任务就是筹措并满足农村社会保障待遇提高的资金需求。

3. 社会保障制度衔接与整合的关系

衔接与整合是社会保障制度调整与改革的两种实现形式,二者既有联系,又有区别。第一,衔接与整合均是社会保障制度建设发展的必要手段,都是解

^① 严格来说,城镇化进程中的社会保障制度衔接还包括群体衔接和区域衔接。群体衔接是指居民在城乡流动时,既面临城乡社会保障制度之间的衔接,也面临不同适用社会保障制度之间的衔接;区域衔接是指居民在不同统筹区域的城乡流动时,从甲地农村社会保障制度向乙地城镇社会保障制度的衔接。现实情况来看,群体衔接的情况比较少,但区域衔接对进城务工人员尤其是工作相对稳定、工作地点相对固定的人员来说,还是比较普遍的。

^② 在内容界定上,城镇化进程中的社会保障制度整合面临与上述衔接相类似的问题。

决两种社会保障制度之间制度差异的方式，体现着不同社会保障项目在不同时期的特殊改革需求，衔接解决的是城乡社会保障制度之间从“不通”到“通”的问题，整合解决的是城乡社会保障制度之间从“异”到“同”的问题，二者不可替代。第二，衔接与整合在对社会保障制度城乡差异的认同上截然相反，前者承认城乡社会保障制度差异的合理存在，后者旨在消除制度性差异。第三，衔接与整合在改革时序上通常有先后之别，基于改革时机和改革难度，一般是先衔接后整合，衔接是整合的基础，但不排除不经过衔接的整合的存在。第四，衔接与整合在空间需求上往往有强弱之分，如果社会保障制度以统筹地区为界，各统筹地区之间的社会保障制度不一致的话，那么跨统筹地区进行制度整合的难度就非常大，制度衔接的可行性相对强一些。值得注意的是，衔接与整合具有条件性和动态性，虽然所有的城乡社会保障制度之间存在衔接的必要性，但并非所有的城乡社会保障之间需要进行整合，基于城乡生产生活方式的差异，失业保险、工伤保险等少数社会保障项目的城乡差异在一定时期内具有继续存在的合理性；同时基于城乡流动人口规模和流动范围的扩大，养老保险、医疗保险、最低生活保障等社会保障项目的衔接与整合，不仅非常必要，而且十分紧迫。

二、城镇化和社会保障制度衔接与整合的关系

城镇化与社会保障制度属于两个范畴的概念，二者既相对独立又相互联系。无论从理论研究还是从发展历史来看，城镇化和社会保障之间均没有直接的决定与被决定关系，但具有较强的正相关关系，城镇化的有序推进离不开社会保障制度的有效配合，社会保障制度的建立健全同样离不开城镇化的动力支撑，反之亦然。

（一）城镇化推动社会保障制度加速衔接与整合

城镇化体现在经济、社会、人口和地理四个层面，前三个层面都直接作用于社会保障制度的衔接与整合，但不同层面的作用机制和实现路径略有不同。

经济层面的城镇化体现为农村传统自然经济转变为城市社会化大生产，社会保障的形式和内容也随之发生深刻变化。自然经济的基本特征之一是个体生产和自给自足，辅之以简单的商品交换，因此其对应的是以家庭为主的自我保障，家庭成员之间相互照顾、相互扶助，保障能力和水平主要取决于家庭的经济实力与财产状况。社会化大生产的基本特征之一是社会分工和专业化生产，商品经济占据主导地位，所以其对应的是以国家和社会为保障主体的现代社会

保障,社会成员之间风险共担、相互扶助,保障能力和水平主要取决于经济社会发展阶段及其支撑能力。随着城镇化的不断推进,自然经济逐步瓦解,以其为经济基础的家庭自我保障也成为无源之水、无本之木,同时越来越多的社会成员迫切需要一种新的制度来提供各项保障,现代社会保障制度应运而生^①。深入分析来看,由于制度惯性、社会习俗等因素的存在,现代社会保障制度从出现到认可、从建立到完善都需要有一个相当长的历史过程,城市社会保障与农村社会保障、不同区域之间的社会保障都有可能存在差异,城镇化的推进则要求针对这些差异设计出更为明确、规范的制度安排,其具体体现就是社会保障制度的衔接与整合。

社会层面的城镇化体现为农村生活方式转变为城市生活方式,消费方式由自给型向商品型、由单一化向多样化、由生存型向发展型和享受型转变,闲暇生活由单调贫乏向丰富多彩、高层次、个性化转变。生活方式的变化对收入水平、医疗服务等提出了更高要求,如人们需要更为持续、稳定的养老收入来源,需要更为合理、称心的医疗服务,这使社会保障制度必须做到全覆盖、多层次和可持续。在城镇化早期,农村社会保障在制度完备性、保障能力、待遇水平等方面均远不及城市社会保障;城镇化进入中期后,生活方式转变要求缩小城乡待遇差距,社会保障制度衔接与整合的必要性开始显现;城镇化进入后期,城乡生活方式差异逐步消失,城乡社会保障制度也逐步趋于一致,衔接与整合得以实现。

人口层面的城镇化体现为农业人口转变为城市人口,农村人口不断向城市迁移和聚集。人口迁移的成本非常高,包括经济成本和社会成本,也包括显性成本和隐性成本,尽量降低迁移成本是城镇化的应有之义。社会保障权益就是人口迁移成本的重要组成部分,做好社会保障制度的衔接与整合是维护社会保障权益的内在要求。理论上,如果以统筹区域为界的话,人口城镇化可以分为三种情形:一是一地农村人口流向本地城市地区;二是一地农村人口流向另一地农村地区;三是一地农村人口流向另一地城市地区。比较来看,第一种情形的比例最高,第三种情形次之,第二种情形的比例较低。因此,社会保障制度的衔接与整合也分三种情况:一是同一统筹区域内城乡社会保障制度的衔接与整合;二是跨统筹区域同一社会保障项目的衔接与整合;三是跨统筹区域城乡社会保障制度的衔接与整合。

^① 关于现代社会保障制度诞生的起源和理论基础,学术界有各种各样的解释和争论,如包括福利经济学、凯恩斯主义、新历史学派、瑞典学派和新剑桥学派等在内的国家干预主义,包括货币主义、供给学派、公共选择学派、理性预期主义和制度经济学等流派在内的经济自由主义,以及国家父爱主义、道德风险理论等,本文在此不作讨论。

(二) 社会保障制度衔接与整合促进城镇化进程

城镇化有其自身内在的动力源泉和实现机制，社会保障制度的衔接与整合不属于城镇化的主要推动力，但对城镇化具有较强的积极促进作用。

社会保障制度的健全和完善有助于加快城镇化速度。一般来说，城市的就业机会、生活环境通常要优于农村，尤其是在城镇化、工业化早期，农村集约化生产和农业劳动生产率提高释放出来的农村劳动力到城市谋求工作，除获取相对较高的劳动收入外，在教育、医疗、住房等公共服务领域得到公正平等的权益对待也很关键，社会保障也是这些农村劳动力迁移就业重点考虑的因素之一。如果城市能够给予其在养老、疾病、贫困等方面的制度性帮助，将会有越来越多农村劳动力进入城市就业，城镇化速度自然加快。

社会保障制度的衔接与整合有助于提升城镇化品质。城镇化是一种状态和一个过程，理想的城镇化应该是合理、有序、规范推进的，与资源环境的承载能力、社会公众的适应能力、行政机构的管理能力相适应，过慢达不到预期效果，过快则有可能导致社会混乱、管理无序。社会保障制度是现代社会的“安全阀”和“减震器”，是纾解社会冲突和矛盾、增进社会和谐与稳定、引导城乡人口规范有序流动的有效社会政策，从而使城镇化进程更为平和，城镇化状态更为稳定，城镇化效应更为突出。

社会保障制度的衔接与整合有助于优化城镇化结构。城镇化的目标之一是，要形成城乡结构合理、大中小城市规模适度的格局，使人口、资源和环境达到最优化配置与结合。社会保障制度的建立能够为城乡居民解除养老、医疗、贫困等方面的后顾之忧，而社会保障制度的衔接与整合则能将这种后顾之忧解除得更为彻底。社会保障待遇标准通常与人均生产总值、财政收入、人均收入等反映经济发展水平的指标相联系，城乡之间、大中小城市之间自然形成一种相对稳定结构，如果社会保障权益能够在城乡之间、大中小城市之间自由转移并且不打破这种相对稳定结构的话，将有助于城镇化结构的优化和稳定。

(三) 理想状态是互促共进、相得益彰

基于上述分析，城镇化和社会保障制度衔接与整合的理想状态是互促共进、相得益彰。一方面，城镇化为社会保障制度的衔接与整合奠定经济基础、营造社会环境和提供人口条件，使社会保障制度衔接得更为顺畅、整合得更为合理，实施方案更为相关利益主体所认可和接受，制度调整 and 改革遭遇的阻力也更小。另一方面，社会保障制度的衔接与整合为城镇化增强发展动力，使城镇化效果更为充分地体现出来。

三、城镇化进程中社会保障制度存在的主要问题及其成因分析

我国城镇化进程中的社会保障制度，既存在上述理论分析的与城镇化有关的问题，同时也存在与市场经济转轨、社会保障制度改革自身相关的问题，而且两类问题及其成因部分地交织在一起，难以完全撇开。下面将主要基于城镇化的视角，分别对养老保险、医疗保险、最低生活保障三项制度的主要问题及其成因展开深入分析。

（一）当前社会保障制度的城乡对比

1. 养老保险制度的城乡对比

我国养老保险制度体系由城镇职工养老保险、城镇居民养老保险和新农保三部分构成，农民工基本养老保险（以下简称农民工养老保险）是城镇职工养老保险的一个特殊项目，与城镇化的关系较为密切。

表 1 城乡养老保险制度比较

类型	城镇职工养老保险	城镇居民养老保险	新型农村养老保险	农民工养老保险
适用群体	城镇各类企业及其职工，个体工商户，灵活就业人员	城镇未就业人口	农村居民	农民工
制度类型	社会保险型	个人保险型	个人保险型	社会保险型
制度模式	统账结合型	个人账户制	个人账户制	统账结合型
筹资来源	企业和个人缴费	个人缴费，政府补贴	个人缴费，集体补助，政府补贴	企业和个人缴费
待遇模式	缴费确定型	缴费确定型	缴费确定型	缴费确定型
政府责任	提供税收优惠	提供补贴	提供补贴	提供税收优惠
家庭参保	否	是	是	否
风险共担	有	无	无	有

适用群体上，城镇职工养老保险、城镇居民养老保险和新农保分别对应于城镇就业人口、城镇未就业人口和农村居民，农民工被计入城镇就业人口^①。制度类型上，城镇职工养老保险属于社会保险型，体现在社会统筹账户上；城镇居民养老保险和新农保属于个人保险型。制度模式上，城镇职工养老保险属

^① 严格来说，城镇居民养老保险的适用群体是处于劳动适龄范围内的城镇未就业人口。

于统账结合型,城镇居民养老保险和新农保属于个人账户制。筹资来源上,城镇职工养老保险由企业和个人共同缴费,城镇居民养老保险为个人缴费、政府补贴,新农保为个人缴费、集体补助和政府补贴,政府补贴有定量标准,集体补助具有较大的不确定性。待遇模式上,三者均为缴费确定型,均与个人账户实行严格挂钩,但在挂钩机制上有一定区别。政府责任上,城镇职工养老保险为一定范围内的税收优惠,城镇居民养老保险和新农保为既定水平的财政补贴。城镇居民养老保险和新农保中,适龄老人享受基础养老金的前提条件是,其符合参保条件的子女应当参保缴费。

综合来看,城镇居民养老保险与新农保除筹资来源和缴费标准外,其他各方面基本相同^①,但二者与城镇职工养老保险的差距较大。近年来,城镇职工养老保险、城镇居民养老保险和新农保的参保人数均持续增加,尤其是处于发展初期的城镇居民养老保险和新农保的增长率较高,但基金支出和累计结存相对较低,农民工养老保险基本上没有进入基金支付阶段。

表 2 2011 年城乡养老保险制度参保情况

类型	城镇职工 养老保险	城镇居民 养老保险	新型农村 养老保险	农民工 养老保险
参保人数(万人)	26284	539	32643	4140
领取人数(万人)	6826	235	8525	-
基金支出(亿元)	12765	11	588	-
累计结存(亿元)	19497	32	1199	-

资料来源:人力资源和社会保障部,《2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

2. 医疗保险制度的城乡对比

我国医疗保险制度体系由城镇职工医保、城镇居民医保和新农合三部分构成。适用群体上,城镇职工医保、城镇居民医保和新农合分别对应于城镇职工、城镇未就业人口和农村居民^②。制度类型上,三者同属于社会保险型,但城镇职工医保建有个人账户。筹资来源上,城镇职工医保为企业和个人共同缴

① 《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发[2011]18号)规定,城镇居民养老保险的缴费标准设为每年100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元10个档次,地方人民政府可以根据实际情况增设缴费档次,国家依据经济发展和城镇居民人均可支配收入增长等情况适时调整缴费档次。《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号)规定,新农保的缴费标准设为每年100元、200元、300元、400元、500元5个档次,地方可以根据实际情况增设缴费档次,国家依据农村居民人均纯收入增长等情况适时调整缴费档次。

② 城镇居民医保的适用群体是城镇未就业人口,包括老人和小孩,但不包括失业人口。