

【社会现象与社会问题研究】

# 城乡社会保障统筹一体化可行性反思与对策\*

白小平

**摘要:**城乡社会保障统筹一体化是破解我国社会治理二元体制障碍的关键。如何实现城乡社会保障统筹一体化,是一道现实难题。依据我国城乡经济社会条件,城乡社会保障统筹一体化只能是保持城乡社会保障差距在合理限度内的有限统筹一体化,是城乡社会保障统筹模式、体系结构、功能、区域和发展的一体化,而不应该是所有社会保障项目条件一体化、“保基本”标准一体化,更不是平均化。要进一步明确我国社会保障发展战略,确保社会公平正义制度的有效落实,实现城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,促进城乡居民在社会保障分配上的基本平衡。

**关键词:**城乡社会保障统筹一体化;有限统筹一体化;战略目标定位

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2014)07-0072-06

伴随着我国经济社会的高速发展和社会体制改革的深入进行,我国现行的城乡社会保障二元体制也面临巨大的挑战。从城乡社会保障水平差距大所带来的一系列问题和城乡社会保障可持续发展的背景来看,城乡社会保障统筹一体化建设十分必要。但问题是,城乡社会保障统筹一体化是否就意味着“保基本”的底线城乡均等?是否就意味着不应再按城乡分治的思维来立法?均等的、一元的社会保障,能否有效解决“最薄弱的环节仍然是农业现代化滞后”“城乡二元体制障碍”“谁来种地”“城乡要素如何平等交换”“公共资源如何均衡配置”等问题?因此,要辨析城乡社会保障一元化论,确保社会公平正义制度的有效落实,实现城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,促进城乡居民在社会保障分配上的基本平衡。

## 一、城乡社会保障统筹一体化实践与争议:

### 破解社会治理二元体制障碍

城乡统筹是指统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣。城

乡社会保障统筹一体化是指城乡社会保障制度建设要普遍、统一,不搞城乡分割,实现城乡社会保障制度的一体化,促进社会公平公正。有学者把“城乡统筹”看做是城乡社会保障统筹一体化,即“城乡统筹,不是城乡统一、划一,而是整体的保障体系,不同的保障水平,灵活的保障方式,多样化的保障模式”<sup>①</sup>。上述理解虽有不同,但目的是明确的,即如何破解社会治理二元体制障碍,实现经济、社会和人的可持续、全面协调发展。

### 1. 城乡社会保障统筹一体化的背景与意义

我国的“城乡统筹”和“城乡社会保障统筹一体化”是在经济社会转型的时代背景下提出的。新中国成立后,我国是在“一穷二白”的农业社会底子上搞现代化建设的,当时国家为了保证城镇居民的粮食供应,严格限制农村人口向城镇流动,实行农业户口和非农业户口的户籍管理制度,并以此为基础,实施农村、城镇两套经济社会政策,从而促成了城乡经济社会二元结构体制的壮大。<sup>②</sup>由此,我国社会保障制度也是以“城乡分割”为基础,重点发展城镇社会保障,早期采取“国家—单位保障模式”,后期采取

收稿日期:2014-04-20

\* 基金项目:国家社会科学基金西部项目《社会法基本范畴研究》(12XFX027);甘肃省社会科学规划项目《甘肃农村社会管理改进和创新研究——基于农村社会保障程序构建视角》。

作者简介:白小平,男,兰州理工大学法学院副教授,硕士生导师(兰州 730050)。

“社会统筹模式”,建立了较全面的城镇社会保障体系。与城镇社会保障相比,农村社会保障建设滞后,最初依托土地、家庭和集体保障,除自然灾害及灾荒年份的国家生活救济外,基本上依托农村集体经济组织的农村合作医疗与五保供养制度。2003年,我国开始全面建设农村社会保障,取得了显著成绩,但与城镇社会保障相比,农村社会保障仍存在发展不平衡、社会保障水平差距大<sup>③</sup>、底线不公平、整个系统运行效率低、衔接性差等问题。当前,这种城乡分割的二元社会保障体制已不能适应现代工商社会的需求。如果这种现状不能彻底打破,农村发展滞后、农民收入增长缓慢、城乡发展差距扩大的趋势就不能从根本上得到解决,势必成为社会生产力发展的严重障碍。

因此,实行城乡社会保障统筹一体化是协调城乡发展、构建社会主义和谐社会的基础。从长远看,实行城乡社会保障统筹一体化就是通过体制创新,建立与现代工商社会相适应的经济社会秩序,解决制约“三农”问题的体制性与结构性矛盾,促进城与乡、工与农共同进步和协调发展,提高社会治理水平。具体来说,城乡社会保障统筹一体化有助于解决我国社会保障事业发展过程中所面临的重要问题:一是制度公平问题,即社会保障制度普遍、统一,实现城乡居民“同命同价”“同命同利”;二是公共资源均衡配置问题,缩小城乡差距,促使城乡公共资源投入基本均衡;三是解决“谁来种地”问题,弥补初次分配的不平衡,实现在城乡就业均“劳有所值”“劳有所保”“城乡相当”的职业生态环境;四是恢复或突出社会保障互助互济、功能相互衔接的本质。

## 2. 城乡社会保障统筹一体化实践与争议

近年来,我国各地都在积极进行城乡社会保障统筹一体化的探索并积累了一些经验,较为典型的有重庆、昆山、宝鸡、东莞等地的实践。学界对此也展开讨论。这些实践和学理讨论,对如何实现城乡社会保障统筹一体化具有十分重要的借鉴意义。

重庆市提出分两步走的发展目标。第一阶段以弥补政策空白为重点,以农民工社会保险为重要突破口,探索建立被征地农转非人员社会保险制度、农村社会养老保险制度和城乡居民合作医疗保险制度,着力解决各项社会保险制度之间的衔接配套和转移接续等问题;第二阶段根据城乡居民不同的社会保障需求和经济承受能力,建立广覆盖、多层次、

便参保、易转移的城乡社会保障体系,扩大社会保障覆盖面,逐步缩小各地同类保障水平的差距,鼓励和引导农村居民弃土离乡,向城镇居民转化。<sup>④</sup>

昆山市率先在全国推行农村基本养老保险和农村基本医疗保险,将农村基本养老保险与城镇社会保障并轨,逐步吸纳征地农民和灵活就业人员进入城镇社会保障;实行农村居民医疗保险改革,凡是昆山城乡居民,都可以加入居民医疗保险,并且大病报销比例也与城镇并轨;建立城乡可衔接的养老保险制度,城乡居民医疗保险与城镇职工医疗保险接轨,互换制度和城乡一体的医疗救助制度;通过政策引导农保转城保,实行被征地农民“即征即保”,并在统筹区内实现社保关系的无障碍转移接续。<sup>⑤</sup>

宝鸡市规定,城镇居民稳定就业后可参加城镇职工基本医疗保险,职工失业后可参加城镇居民医疗保险,参保居民在享受城镇居民基本医疗保险待遇后个人负担较重的,还可享受医疗救助政策,参加商业保险的,还可按商业保险相关规定,继续报销;被征地居民社会养老保险的劳动人员,可以将保险关系转为城镇职工养老保险;新农保与城镇居民社会养老保险相互转移时,只需将个人账户积累总额转入新的保险关系,折算缴费年限。<sup>⑥</sup>

东莞市采取循序渐进办法推动城乡社会保障统筹一体化进程。一是整合机构和人员,将农村社会保障管理职能统一划归市社会保障职能部门;二是实现管理的规范化和信息化,将农村社保纳入“数字社保”信息化建设的框架,统一规划和建设;三是为减轻农村社保基金压力,逐步将农村社会保障并入职工社会保障体系中,实行“社会统筹与个人账户相结合”方式,做实个人账户;四是建立城乡社会保障可相互转接的机制等。<sup>⑦</sup>

基于上述地方性实践,我国学界对城乡社会保障统筹一体化展开研究,目前主要存在五个方面的争论:第一,建设城乡社会保障统筹一体化的条件是否具备。当前的主流观点认为条件已经具备,如郑功成、景天魁等学者认为我国目前政治取向已经清晰,社会保障发展目标已经明确,经济基础日益雄厚,建立覆盖城乡居民的社会保障体系的基本条件已经具备。樊小钢、米红则认为,我国现阶段尚不完全具备建立覆盖城乡社会保障体系的条件,因此目前只能依据国情和客观条件有差别地分步发展。陈平认为,在我国这样一个地区发展很不平衡的大国、

穷国,不能企图建立统一的社会保障体制。第二,城乡社会保障统筹一体化建设战略目标到底是“覆盖城乡居民的社会保障体系”,还是“城乡基本公共服务均等化”。郑秉文认为,建立覆盖城乡居民的社会保障体系面临着—系列问题,要完成 2020 年基本建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”的战略任务,就必须注意克服扩大覆盖面进程的盲目性,考虑经济发展水平的约束性和社会保障制度的包容性等问题。林闽钢认为,把人人享有基本生活保障作为优先目标,在城乡基本公共服务均等化条件下,通过制度并轨和管理整合,实施“四位—体”的配套改革。第三,城乡社会保障统筹—体化建设如何推进。学界普遍认为应分阶段、逐步渐进,但对渐进过程中是否要分地域、分城乡、分行业存有较大争议。杨翠迎认为,目前建立城乡统筹的社会保障制度存在可能性,但是要分地、分步进行,实行城乡有别的策略。第四,社会保障立法制度建设到底是采取—元化立法模式,还是采取城乡分治的二元立法模式。目前—元化立法模式是主流,郑功成指出“我不赞成为农民单独就某—方面利益进行立法,比如为农村合作医疗、农村低保单独立法。我们不应再按城乡二元分割的思维来立法,而是应按照城乡统筹、制度—体化的思维立法。”<sup>⑧</sup>笔者则认为,只要我国农村的生产生活基础资源配置关系不变、农村人口比例在 35% 以上,那么总的布局上依然是城乡社保的二元体系安排。<sup>⑨</sup>第五,城乡社会保障各个项目的统筹—体化如何进行。

## 二、城乡社会保障统筹—体化可行性分析:

### 城乡经济社会条件分析

城乡社会保障统筹—体化是现代国家经济社会发展到—定历史阶段的产物。从国际社会保障早期历史来看,没有哪—个国家从—开始就把城乡社会保障统筹—体化作为全民福祉的建设目标。西方社会保障的两个鼻祖国家——英国和德国,最初也只是在社会救助(济贫)和社会保险方面逐步发展起来的。究其原因,是由当时的经济社会条件和政治观念所决定的。由于—、二产业所提供的物质尚不充分,人们生存维护的方式尚处于生存的特殊关系内部维护与外部维护的萌芽时期<sup>⑩</sup>。到了社会保障的发展阶段(二战前后),西方主要资本主义国家才开始逐渐把对人的生存的社会维护作为政府的一

项责任并法制化,将城乡社会保障统筹—体化作为其公共福利改革的目标之一,由此形成两个路径:—是以英国、瑞典等为代表的一些国家,做出了同时覆盖城乡居民的国民福利制度安排;二是以法国、德国为代表的多数国家,先选择发展城镇社会保障,然后再逐步覆盖到农村。如 1930 年法国正式颁布《社会保障法》,但到 1960 年以后才逐渐实现社会保障体系—体化。<sup>⑪</sup>德国 1883 年就开始建立社会保险制度,但直到 1957 年社会保障才开始覆盖农村。<sup>⑫</sup>

从国外现代化进程来看,农业向工业转型、乡村社会向城镇社会转型、计划经济向市场经济转型是必然的过程。在这个过程中,大量的农民进入城市,转变为产业工人,带来社会结构的变化和城镇化的快速发展,与此相适应的社会治理体制建设也加快了进程。—般来看,西方国家大力发展城乡社会保障统筹—体化是处在农业社会向工业社会的转型或者已经完成转型的阶段,处于工业化中后期,经济社会发展水平均较高。根据钱纳里等人的研究,二、三产业的职工占总劳动力的 80% 以上,城镇化率(城镇人口比重)达到 60% 以上<sup>⑬</sup>,农业产值占 GDP 的比重低于 15.1%,工业产值占 GDP 的比重达到 39.4%,为工业化中期,而—二三产业的产业结构为 14.0: 50.9: 35.1 时为工业化成熟期,—二三产业产业结构分别低于 14.0%、低于 50.0%、高于 36.0% 则进入工业化后期。<sup>⑭</sup>若—个国家在工业社会中期阶段,其中产阶层占总人口的比例达到 40% 以上,则视为该国经济与社会结构基本合理匹配,社会稳定。以德国为例,1957 年德国社会保障城乡覆盖时,农村人口比重为 30.2%,农业就业人口比重为 16.3%,工业产值占 GDP 的比重为 49.6%,农业产值占 GDP 的比重为 13.7%,处于工业化的成熟期。<sup>⑮</sup>

从相关数据来看,目前我国总体达到工业化中期阶段的水平,基本具备实施城乡社会保障统筹—体化的条件。以 2012 年为例,—二三产业的产业结构为 10.1: 45.3: 44.6,经济结构已达到工业化后期水平;城镇人口比重为 52.6%,农业就业人口比重为 38.9%,<sup>⑯</sup>城镇化接近工业化中期水平;2008 年我国的中产阶层只占 23%<sup>⑰</sup>,社会结构处于工业化初期水平。上述数据—方面显示出我国经济建设的巨大成就,我国的经济水平在某种程度上已经步入了现代化;另—方面也说明我国当前农业人口比重大、城镇化率不高、社会结构还处于工业化初期水

平,面临着收入分配差距大、社会矛盾比较突出和社会建设难度大、社会统筹任务重的现实困难,通过城乡社会保障统筹一体化来实现城乡基本公共服务均等化的道路还比较漫长。此外,工农业产业结构不合理,农村人口基数大,人均GDP较低,农村社会保障建设历史欠账多,对农村社会保障补差财政压力大,城乡、区域、行业间经济社会水平差异大,均使我国现阶段的城乡社会保障统筹一体化建设停留在一个错综复杂且相对较低的水平上。

党的十八届三中全会明确指出:“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制。”“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。要推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制。”“加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,更好满足人民需求。建立更加公平可持续的社会保障制度。”应该说,当前城乡社会保障统筹一体化建设的目标已经明确,但如何实现城乡社会保障统筹一体化,却是现实中的一道难题。

### 三、反思与对策:城乡社会保障有限统筹一体化建构

#### 1. 城乡社会保障统筹一体化实践中存在问题

第一,注重被征地农民以及农民工的社会保障政策调整,而对农村社会保障调整有限。重庆、昆山、宝鸡等地的实践均存在为城镇化建设应急之嫌,以城镇社会保障来吸纳失地农民和农民工,虽具有一定现实意义,但最终还是一种城乡分割的做法,达不到城乡社会保障统筹一体化的要求。

第二,注重社会保障覆盖面的扩大,而对城乡社会保障模式结构调整有限。以居民养老、医疗保险为例,城镇采取的是统账结合模式,农村则采取政府保障模式,财政输入是其资金的主要来源,城乡居民权、责、利不统一,转移衔接障碍依然存在。

第三,各地考虑到了城乡经济社会的差异性,但对“推进城乡基本公共服务均等化”认识不足。基本公共服务是什么?应包括哪些?均等化是平均化,还是公平化?应该说,各地对这些问题的认识还是模糊不清的。目前各地仅在义务教育、基本医疗保险和医疗救助方面达成一定共识,而对城乡居民

养老、最低生活保障、社会福利、住房等方面实现均等化存有很大顾虑。另外,地方在财政压力下,实现城乡基本公共服务均等化的信心不足,各地策略选择有差异。

第四,注重对农村社会保障的财政输入,而对农村社会保障的社会和家庭互助互济、项目功能相互衔接建设不足。即用规模性财政投入急速提升了农村社会保障水平,但农村社会保障互济能力低下;农村社会保障虽然主要以户为单位进行建设,但缺少家庭成员的互济机制;农村居民养老、最低生活保障、农村社会福利、农村扶贫开发等项目理念设计不清晰,功能衔接不匹配,整合效果欠佳。

#### 2. 城乡社会保障统筹一体化理论研讨存在问题

第一,城乡社会保障统筹一体化战略目标定位和实施措施相对杂乱。在目标定位方面,存在三种观点:一是建立覆盖城乡居民的社会保障体系;二是使人人享有基本生活保障;三是建立基础整合的社会保障体系。在推进措施方面,存在四种观点:一是分地、分步、分阶段逐步推进;二是从建立城乡统筹的最低生活保障制度、公共卫生和大病统筹制度着手,逐步建立城乡统筹的社会保障新体系;三是实施共同发展战略与协调发展战略;四是理念先行、领导先行、改革管理体制。这些论述,一方面有助于理清思路,指导实践,另一方面显示出我国城乡社会保障统筹一体化的复杂性和主体研究欠缺整合的状态。其共性在于强调社会保障制度应本着社会公平公正的理念,保证人的基本生存,应采取分阶段逐步推进的方式进行建设。当然,也有学者认为“企图建立统一的社会保障体制这是一种‘洋跃进’,其经济动机是短期的,战略目标是错误的”<sup>⑩</sup>。

第二,社会保障的微观结构—功能研究较充分,顶层宏观布局与整体研究不足。目前学界在基本养老保险、医疗保险、社会救助等项目微观结构—功能方面研究成果较多,在城乡、区域社会保障的比较实证分析方面有较多建树。学界比较普遍的观点是,社会保障由社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置四个模块构成(也有把农村社会保障归为第五模块的) 社会保险由基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险构成。但是,社会救助、社会福利、优抚安置究竟由哪些项目构成?应该设置哪些项目?项目之间功能如何衔接匹配等,这些问题尚处在探索、讨论、整理阶段。如果农村社会

保障不单独设项,那么我国社会保障整体应该如何设计?要不要改革现有以城乡居民为划分对象的社会保障模式结构?要不要突破现有城乡社会保障资金筹集结构?要不要所有社保项目都实行城乡基本公共服务均等化?对于这些问题,学界在顶层宏观布局与整体研究上是不充分的。

第三,政策导向居多,社会保障立法思路和技术措施争议较大。在加快社会保障立法过程中一个很重要的思想就是制度普遍、统一、公平,实现城乡制度的一体化,而我国目前的社会保障项目安排和相关学术研究是围绕政策导向进行的,整体忽视其立法的科学性研究和结构布局。社会保障立法难度大,除了其本身复杂、效果显现周期很长的原因外,还有一个重要原因在于我国社会保障经济学、社会学研究和法学研究是“两张皮”,提供给立法部门的权威建议不够,而立法部门立足于现有政策所进行的立法比较保守,缺乏宏观统筹视野。以社会救助为例,我国于 2008 年就公布了《中华人民共和国社会救助法(征求意见稿)》,但因整体思路尚不清晰、项目定位与内容安排争议大,不得不长期搁置。

第四,西方社会保障理论研究多,符合我国国情的社会保障研究不充分。我国的研究者主要关注欧美国或智利的社会保障制度变革。一些人热捧 20 世纪 80 年代才出现的智利公共养老金私有化,个人账户功能被不恰当地夸大甚至被滥用到医疗保险领域;一些人主张向美国学习,寄厚望于保险公司,或者主张由市场来承担重要的社会保障责任,他们忘记或忽略了现代社会保障制度于 19 世纪 80 年代起源于德国,德国所确立的互助共济、责任分担机制构成了现代社会保障制度的本质。<sup>①</sup>对此,是否需要现有社会保障制度实施效果进行总结与评介?是否需要改革并突破现有保障模式与体系设置?城乡社会保障是否需要城乡分治?这都是实施城乡社会保障统筹一体化过程中应当谨慎思考的问题。

第五,社会保障的社会身份属性研究多,自然群类研究少,研究起点缺少重大突破。目前,我国的社会保障制度建设和相关研究多以“劳动者”“公务员”“事业单位人员”“城镇居民”“农村居民”“农民工”“穷人”等社会身份为研究对象进行分类研究,而对“家庭”“老人”“婴幼儿童”“残疾人”“妇女”“鳏寡孤独”“国民”等自然身份为研究对象者较少。当前的社会保障项目也多是基于社会身份类别设立

的,与自然身份结合不充分。由于社会身份不稳定和资源配置的差异,以此为基点建设的社会保障将无法达到城乡社会保障统筹一体化和城乡基本公共服务均等化的目标。

3. 城乡社会保障有限统筹一体化战略目标定位与措施

我国城乡社会保障差距大已是客观现实。要填补差距,就要持续提高公共品供给规模,改革现有的模式结构。其结果是:要么实现城乡社会保障统筹一体化、均等化,要么保持城乡社会保障差距在合理限度内。根据我国城乡实际,笔者认为,我国的城乡社会保障统筹一体化应是保持城乡社会保障差距在合理限度内的有限统筹一体化。其理由如下:第一,城乡居民基本生产生活资料配置关系不同。与城镇居民相比,农民除了劳动力、技术基本要素外,还有土地、宅基地等资源,有家庭保障和土地保障的现实基础。第二,城乡基本要素交换尚不平衡。农民虽有土地和宅基地等用益物权,但无法入市交易,农民离土离不了乡的现实增加了城乡社会保障统筹一体化的难度。第三,城乡居民基本消费负担不同。农村社会具有内生型消费(自给自足)和外放型消费两个消费系统,而城镇只有外放型消费系统。第四,农户农业收入偏低,资本性收入比例低。“耕”“工”结合的农户二元经济行为使农民收入更为隐蔽、不便于统计,各地集体经济组织发展不平衡,农民缴费难、社保资金如何筹集等成为城乡社会保障统筹一体化建设中的客观障碍。第五,我国农村人口基数依然很大。2011 年我国农业人口占总人口的 48.73%,2008 年世界农业人口占世界人口的 38.8%,美国为 1.8%,日本为 2.4%,英国 1.5%。<sup>②</sup>庞大的农村人口基数所产生的社保消耗远未达到可以合理负担或忽略不计的状况。第六,城镇居民与城镇职工、农村居民相比,处于基础资源占有的弱势地位,从社会保障角度来看,若拉平城镇居民与农村居民的社会保障水平,将会使“保基本”的相关资源配置不平衡,制造出对城镇居民不公平的结果,这又使城镇居民处于不利地位,使得城镇化缺乏吸引力,影响城镇化效果。

保持城乡社会保障差距在合理限度内的有限统筹一体化,并不是说不搞城乡社会保障统筹一体化,恰恰相反,是在社会公平视阈内进行的科学统筹一体化,这里需要澄清五个问题:第一,统筹一体化,不

是城乡划一,更不是平均化,而是整体的保障体系设计、城乡不同的保障水平(但差距合理,“保基本”的资源配置平衡)、灵活的保障方式、底线公平的保障结果。第二,底线公平的保障结果,不是城乡社会保障结果的平均化,而是在综合家庭保障、土地保障、财产保障、社会保障等基本要素后,保障国民基本生活水平相对一致。第三,城乡社会保障二元建设、城乡分治,不等于搞城乡分割,不等于没有统筹一体化,也不等于没有推进城乡基本公共服务均等化,而是综合我国国情,在城乡分治的基础上达到城乡社会保障在统筹模式上一体化、体系结构上一体化、功能上一体化、区域上一体化、发展上一体化。第四,城乡基本公共服务均等化,不是所有的社会保障项目都均等化,而是有限的均等化,即在医疗保险、生育保险、灾害救助、临时救助、社会福利、优抚安置等方面可以均等化,而养老保险、居民最低生活保障等方面不是均等化。第五,城乡社会保障制度是采取一元立法还是二元立法,这只是一种立法技术手段,不等于城乡社会保障各搞一套。一元立法也并不一定是一体化,二元立法也并不一定是一体化,城乡分治不是分割,其关键在于立法是否具有一体化的视野以及社会保障统筹模式、体系结构、功能与转接等立法内容是否一体化。

“以人为本,保持城乡社会保障差距在合理限度内,实现城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,确保国民社会保障底线公平”是我国社会保障有限统筹一体化的战略目标。为达到此目标,我国采取“理顺结构,统一规划,制度统一,分类实施,有限统筹,功能配套,服务衔接,统一管理”等措施。理顺结构即宏观确定城乡社会保障各项目 and 资金统筹模式,明确相关主体的权、责、利,改革现有的城乡居民基本生产生活资料配置的物权关系。统一规划即由权威部门统一规划城乡社会保障项目结构、统一转移衔接的“进口和出口”、统筹一体化发展进程和立法进程。制度统一即由立法部门统一整合相关制度和政策,发布具有普遍性、公平性的城乡统一社会保障制度。分类实施、有限统筹即优先对医疗保险、生育保险、灾害救助、临时救助、社会福利、优抚安置以及基于自然身份产生的社会保障,实施城乡统筹一体化和基本公共服务均等化,优先对医疗保险、大病救助、义务教育、社会福利、优抚安置、住房实施全国范围内的统筹一体化。功能配套即各社会保障项目

功能应综合考虑,发挥保基本、保发展的社会功能。服务衔接即城乡、区域间社会保障转移衔接顺畅,社会服务系统完善。统一管理即形成由人社部门、民政部门、地方政府负责管理,其他部门协同配合的“三支柱”管理、经办体系,决策归中央,管、办归部门和经办机构,职责明确,信息共享。

#### 四、余论

对于事关国家长治久安与人民切身利益的社会保障,没有时间的长度,不可能把握社会保障制度的发展规律,没有空间的广度,无以验证不同社会保障模式的优劣。<sup>①</sup>要实现城乡社会保障统筹一体化,同样需要时间的长度和空间的广度。目前,我国一些地方在城乡社会保障统筹一体化实践中有过许多探索,这种探索是初步的,需要积累丰富的实践经验,因此,对待城乡社会保障统筹一体化要持谨慎态度。只有如此,才能不断缩小城乡差距,给广大农村地区人民带来切实的利益,促进社会公平公正。

#### 注释

- ①景天魁《中国社会保障的理念基础》,《吉林大学社会科学学报》2003年第6期。②许经勇《解析中国城乡二元结构体制的成因》,《调研世界》2009年第8期。③中国社会科学院近期发布的2014年《社会蓝皮书》显示,2012年城镇职工人均养老金水平已达2.09万元,新农保为859.15元,两者养老金水平相差24倍之多。④⑤⑥林闽钢《我国城乡社会保障体系协调发展战略研究》,《苏州大学学报》2011年第5期。⑦陈天祥、饶先艳《“渐进式统一”城乡社会保障一体化模式——以东莞市为例》,《华中师范大学学报》2010年第1期。⑧郑功成《社保立法应实现城乡一体化》,《农村工作通讯》2011年第7期。⑨白小平《输入型农村社会保障制度困境与公共品供给的现代转型》,《中州学刊》2013年第9期。⑩白小平《社会法起源新论——生存的社会维护和社会立法进程视角》,《时代法学》2013年第4期。⑪[法]迪贝卢、普利多《社会保障法》,蒋将元译,法律出版社2002年,第181页。⑫⑬⑭⑮金刚、柳清瑞《中国建立覆盖城乡社会保障体系的基本条件分析》,《人口与发展》2010年第2期。⑯⑰陆学艺《社会建设论》,社会科学文献出版社,2012年,第87页。⑱中华人民共和国国家统计局《中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报》,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2013-02/23/c\_114772758.htm,2013年2月22日。⑲陈平《建立统一的社会保障体系是短视国策》,《中国改革》2002年第4期。⑳㉑郑功成《当代社会保障发展的历史观与全球视野》,《经济动态》2011年第12期。㉒参见国家统计局农村社会经济调查司《2011中国农村统计年鉴》,中国统计出版社,2011年,第54、58—66、387、351页。

责任编辑:海玉