

时至今日，中国社会保障制度改革的整体倾向仍然是沿袭计划经济时代所形成的城乡迥异且相互隔离的“二元”社会保障制度，改革实践和理论研究仍然未能突破城市和乡村社会保障制度改革和建设两个独立的小圈子，这是中国社会保障制度改革的一大误区。

一、中国城乡社会保障制度衔接的社会效应

1. 消除城乡壁垒

打破城乡二元社会保障结构、推动城乡社会保障制度的有机衔接是消除中国社会城乡壁垒的突破点。

改革前中国工业化的积累主源始终没有转移到轻工业和基础工业上去，一直由农业和农村肩负这一重任。有关研究表明，从1952年到1990年，中国农业通过税收方式、“剪刀差”方式和储蓄方式为工业化提供资金积累总量达11594亿元，其中，通过税收方式提供1527.8亿元；通过“剪刀差”方式提供8707亿元；通过储蓄方式提供1359.2亿元。1952年到1990年，中国工业化建设从农业中净调动了约1万亿元的资金，平均每年高达250亿元。可见中国农民对国家工业化资本积累的负担有多么沉重(冯海发，李薇，1993)。

以农业作为工业化长期积累主源的直接结果是，工业和城市的进步在一定程度上是以农业和农村的落后为代价的，农业长时间地作为工业发展的积累主源造成了中国非均衡发展的城乡关系、形成了鲜明的城乡二元社会结构。二元结构的强度一般用农业和非农产业间的相对国民收入差距来度量，按美国数量统计专家库茨涅兹的统计研究表明，世界发展中国家这一差距最大为4.09倍，而中国在改革开放初竟高达6.08倍，堪为世界之最。

为了保证城市发展和社会的稳定，必然要阻止农民大量地流入城市，为此而制定出严格的户籍制度。户籍制度和城乡壁垒反过来又使城乡差别进一步扩大，城乡差别扩大则需要更严格的城乡壁垒。这种恶性循环，最终使中国城乡关系达到了一度“隔绝”的严重程度。

城乡壁垒严重地抑制了生产要素和社会产品的流动，是市场经济发展的严重桎梏。由于城乡壁垒，劳动力、资本、土地和技术在城乡之间的流动都受到了很大的限制，尤其是劳动力的流动受限更大，户籍制度和社会保障水平的不统一限制了全国城乡统一的劳动力市场的形成。现在，多种限制虽然在不同程度上有所松动，但在总体上仍是“二元”的，是不公正的。

城乡壁垒也是使中国在三十年间多出生了一亿人口的重要原因。城市中生儿育女的高成本使城市生活对生育具有强大的遏制功能。大量的人口被强行束缚在农村，遏制生育的功能当然无法发挥。正如美国的哈尔·约翰逊教授所言，中国为城乡壁垒付出了巨大的代价。

此外，由于农村劳动力向城市转移缓慢也致使城市第三产业发展不足，城市的辐射功能发挥受到严重的限制，使城市对农村发展的带动作用不强，从而又抑制了农村的发展，并因此形成恶性循环。

打破城乡二元社会保障结构是消除城乡壁垒的突破点。城乡壁垒存在的症结在于城乡隔离的户籍制度以及与此相伴而生的食品供给、就业安置、住房福利分配、子女免费或低收费入学、医疗社会保障和其他的补贴、退休养老制度。国家之所以不能搬掉这个与市场经济格格不入的“绊脚石”，可能是出于



以下两方面原因的考虑：一是一旦彻底取消城乡隔离的户籍制度将意味着一大批农村的流动人口会涌入城市，这可能会给城市的公共设施、安全以及就业带来更大的压力，这个理由也正是前几年关于民工潮问题的争论中反对农民进城打工一方的主要观点。事实证明，在合理的疏导与管理下，各种麻烦和副作用远非想象的那么大，利弊之争已成历史，千百万民工在城乡经济建设中发挥着越来越大的作用。第二方面的考虑则是户籍制度取消后，涌入城市的农民的社会保障怎么办？谁来保障已离开土地的农民在生命波折期的基本生活？政府应付城市职工年老、疾病、失业等基本生活保障尚力不从心、捉襟见肘，又怎能顾及刚进城的农民？而进入城市的农民不能不得到基本的生活保障，否则就会产生一系列难以克服的社会问题，比如贫民窟、犯罪、教育和卫生等等。可见，社会保障已成为攻克户籍制度的最主要障碍，打破城乡二元社会保障结构、建立合理的城乡社会保障制度的衔接机制已成为消除城乡壁垒的突破口。

2.推动工业化进程

当今世界，无论是对于发达国家还是发展中国家和地区，工业发展在整个国民经济发展中都仍然处于核心地位，人们往往把近代的经济过程同工业的发展紧密联系起来，把经济发展过程称为工业化过程。“知识经济”的提法尚不足以动摇工业的地位，或者说它本来就是工业经济发展的新阶段、新形态。一般地，经济学家用工业化程度描述分析和判断经济发展的阶段，以工业化的进程来衡量一个国家的经济发展水平，而按工业化程度可以将经济发展划分为三个阶段：工业化初期、工业化中期和工业化后期，国际上通常用以下指标加以衡量(见表1)。

从中国工业化的前两项指标来衡量，中国工业化的进程只达到工业化中期的初始阶段。而农业劳动力的比重和城镇人口的比重还仍然停留在工业化初期的水平。一些专家的研究结果表明，中国的工业化进程被城乡壁垒、所有制体制、分配体制、流通机制等政策人为地拖后了(Cameron,1996;Neumann,1996)。

以中国的乡镇企业为例，中国乡镇企业的迅猛发展是对二元经济结构和城乡壁垒的反弹。乡镇企业是在城乡的夹缝之间、在地方政府和市场的双重机制调节之下迅猛而又艰难地成长起来的。它难免带有自发性、滞后性和盲目性。由于从劳动力到其他生产资料都是就地取材，乡镇企业的工人主要是当地农民，离土不离乡和农工兼业的现实选择使乡镇企业在布局上出现了村村点火、户户冒烟的局面。有关资料显示，全国乡镇企业集中在县城的仅为7%，其余的分布在自然村。乡镇企业的这种格局使其发展后劲不足，而且对乡村的环境和耕地构成了极大的威胁。南方的一些城市与乡村之间已经没有明显的“城乡”界限。生产力低效和环境问题引起了各界的广泛关注。曾有学者建议，把散布于广阔原野上的乡镇企业集中到附近的小城镇里去，从而“一石三鸟”——既促进小城镇工业化的发展，又可以还乡村以自然优美的环境，特别是保护耕地和保证农业的持续发展。但是，这种思路在实现过程中有着一定的难度。原因是除了利益分配上的因素(即村行政部门不愿意将利润相对较高的乡镇企业转移出自己的辖区)之外，更主要的是，在乡镇企业工作的农民不愿意离开他们的土地，因为土地的最低生活保障功能现在还是无法替代的。

结论当然是城乡社会保障制度的有机衔接将对乡镇企业规范化和对小城镇的发展这一“三尺冻冰”起到“融化”作用。

3.促进城市化的发展

根据俞德鹏先生对25个经济大国城市化与经济发展关系的大国回归模型：

其中：X：用购买力平价法的人均GDP

Y：城市人口占全国总人口的比重。



1998年我国人均GDP为6374元,按1990年的不变价和世行1990年购买力平价比例(1元GDP=1.2508国际美元)计算出X的值并带入模型,得出 $Y=68.23\%$,即表明,按其他国家的经验估计,GDP达到6374元时,城市人口约占总人口的68.23%,而1998年,我国城市化实际水平为30.4%,偏离率为55.44%,城市化已经严重滞后于国民经济的发展。

合理化解中国的城市化难题,使人口城市化过程与农业劳动力非农化过程同步,必须做的一项工作就是城乡社会保障制度的有机衔接,以推动农业人口的城市化。要给进城的农民提供一个最低的生活保障,让他们能够安心地在一个地方工作,而不是在农村和城市之间、在不同的城市之间串来串去,给交通治安带来巨大的压力。同时,也可以借以解决民工在城市中没有责任心和归属感而引发的一系列社会问题。

因为社会保障(比如其中的教育保障)也有利于城市农民工的下一代健康成长,这样就避免产生一些国家大受困扰的贫民窟和贫民文化问题。农村人口不能城市化的现实为整个民族人口素质的提高埋下了隐患。

4.推动农村经济发展

中国从十一届三中全会开始的改革是以农村为突破口的。家庭联产承包责任制取代人民公社体制,极大地调动了农民的积极性并推动了农村经济的发展。家庭联产承包责任制使农村包括人力资本在内的各种投入要素得以更有效地利用,农民收入水平迅速提高,农业剩余大量增加,明显地改善了城乡居民的膳食结构。农村改革的成功为城市经济朝市场经济方向的改革奠定了经济、社会和政治基础。1984年,改革由农村到城市全面铺开。随后,乡镇企业异军突起为农村经济的发展再一次注入了生机,农村经济再一次取得了质的飞跃,城乡二元经济结构逐步向三元结构转变。

但90年代初,农村制度改革的效力基本释放完,在改革的重点由农村转移到城市之后,农业的发展反而停留于徘徊乃至回落状态,中国农业和农村问题再一次成为海内外关注的焦点。农村和农业期待着新的改革内容。下一步怎么办,理论界可谓见仁见智,农民却反应冷淡,在操作上困难颇多。

1998年10月14日,十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,提出了农村改革与发展的十条方针和若干目标,认为农村的改革、发展与稳定决定着整个改革事业的成败,也决定着中国未来的经济发展。

观察农村、农业及农民,解决农村问题的思路绝对不应局限于农村改革的小圈子,而应从农村与城市共同发展的宏观角度思考问题。农村一系列问题的核心之一在于农村人口太多,大量的农村剩余劳动力无法转移到其他产业,亦即人们通常所说的农村剩余劳动力的工业化进程受阻。据不完全统计,1978~1997年,向乡镇企业和城镇转移的农村劳动力约2.2亿,其中80%以上是兼业型转移,他们与土地保持着若即若离的联系,农闲进城务工经商、农忙种田。农民兼业型转移的直接后果是土地规模经营的小型化。而无法实现专家学者多次向有关方面进言的“规模经济”、“规模经营”和“适度规模”。有关资料表明,中国现有2亿多承包土地的农户,户均耕地仅0.46~0.53公顷左右(李郁芬,1996),农业适度规模经营一直都是一个既不可望更不可及的梦想。农地的规模偏小,规模经济和适合大农场操作的农业技术和先进设备无法发挥作用,按市场规律理应自然出现的升级在农业上无法完成。农业生产效率低下,农业总体上始终跳不出一家一户吃饭农业的小圈子。这也是美国的莱斯特·布朗先生为中国农业和粮食操心的历史背景之一。

农业改革的徘徊不前是农民收入偏低,教育、健康水平落后,人口激增,农村自然环境日益恶化等一系列问题的根源。



由最突出的表现来分析，如何使农村剩余劳动力逐渐从土地上分离出去应该是中国农村经济取得再次飞跃的突破口。对此存在几种说法，一种是在国家确定农村土地承包期 30 年不变政策出台之前出现的思路，即再进行一次“土改”，把土地生产率不高的农民，主要是不以耕种土地为主要收入来源和年老体弱的农民耕种的土地收归集体，然后再承包给种粮或农业大户。另一种思路是赋予农民农村土地所有权，然后让农民自然分化，无力或不愿耕种土地的农民可以把土地卖掉从而获得一定的收入，而愿意并有能力耕种土地的农民则可以通过购买的方式获得大量的土地，从而达到土地的集中经营。第三种思路是仍保持国家目前农地国管私用的状态，让农业土地的集中经营顺应农村经济的自然发展，一旦农村经济发展到一定程度，农民已经大部分脱离了农业生产，他们自然会把土地交给集体进行集中经营并从中获得比自己耕种高一些的收益，正如广东和浙南的一部分富裕农村所发生的那样。

