

论户籍制度改革背景下城乡社会保障制度的衔接

姬便便¹ 王国军²

(西北农林科技大学经济管理学院, 博士生¹ 陕西杨凌 712100; 对外经济贸易大学保险系, 博士² 北京 100029)

〔摘要〕 户籍制度改革后, 迁徙到城市定居的农民将失去耕地所能提供的生命波折期最基本的生活保障。在城乡迥异的二元社会保障制度下, 新迁入城市人口的社会保障问题不容忽视, 因为这将影响城市社会生活的稳定与发展, 直接关系到一个为数众多的社会群体的福利和生存状态, 关系到中国的城市化进程。本文从城乡社会保障制度差异入手, 分析城乡社会保障制度衔接的必要性, 提出城乡社会保障制度有机衔接的“三维”模式。

〔关键词〕 户籍制度 城乡 社会保障 衔接

〔中图分类号〕 C92 C97

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1000-7857(2004)11-0060-04

THE JOIN OF SOCIAL SECURITY SYSTEM BETWEEN THE CITY AND THE COUNTRYSIDE IN THE BACKGROUND OF REFORM ABOUT CHINESE CENSUS REGISTER

Ji Bian-bian¹ WANG Guo-jun²

(1. College of Economics and Management, Northwest Sci-Tech University of Agriculture and Forestry, Yangling 712100, Shannxi Province, China;

2. Insurance Department, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: With the reform about Chinese census register, the peasant who have migrated into the city would lost basic livelihood ensure. It is important to resolve the social security for the new city's people in dual different social security systems, Because it is a matter of importance to the living of the many people, to the stability of Chinese society and to the development of Chinese economy and Chinese civilization. In this article, the difference of dual social security systems was analyzed. A three dimensions mold that can join the city society ensure system and the countryside society ensure system was put forward

Key Words: census register, city and country, social security system, join

CLC Numbers: C92 C97

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2004)11-0060-04

户籍制度改革在中国各地深入推进, 从小城镇向大中城市扩展。如此顺应历史潮流地发展下去, 40 多年来横亘在中国城乡之间的户口藩篱将逐步被拆除, 城乡两个不同社会阶层泾渭分明的界限也将随之渐渐消融。

然而, 户籍制度的改革并不意味着城乡之间的流动将不再存在问题。城乡迥异的社会保障制度是户籍制度松动后人们必须跨越的障碍, 迁徙到城市的农民面临着失去土地所提供的基本生活保障后寻求新的生活保障的问题。城乡社会保障制度的衔接将成为进一步改革的难点。

1 城乡社会保障制度的差异

改革以来, 中国城市社会保障制度从计划经济时代形成的离退休制度、公费与劳保医疗制度、免费住房制度、粮油价格补贴制度、保证就业制度、高福利制度等等为特征的社会保障, 逐步向以社会保险为核心的新型社会保障过渡。而农村原有的从农业合作社脱胎的人民公社体制下的自然就业

制度、合作医疗制度、农村社会救济制度、孤寡老人养老院供养制度、五保户制度等则逐渐弱化或解体, 缓慢地在向以农村社会保险制度为核心的具有市场经济特征的正式社会保障制度演进, 只是其覆盖的面积微不足道、种类残缺不全。

在过去的几十年中, 城市的社会保障得到了国家的高度重视, 保障水平基本上有保证; 而农村的社会保障则主要是由农村基层组织自己来解决, 城乡保障水平的差异相当巨大。统计显示, 几十年来, 占国家总人口 80% 左右的农民的社会保障支出仅占全国社会保障费的 11%, 而占 20% 左右的城镇居民却占有 89% 的社会保障费。1990 年到 1998 年, 城乡社会保障水平的差距更大, 农村人均社会保障支出从 5.1 元增长到 11.2 元; 而同期城市的人均社会保障支出则从 554 元增长到 1 462 元 (表 1)。农村社会保障支出占 GDP 的比重每年保持在 0.1% 的水平上, 而城市社会保障支出占 GDP 的比重却一直稳定在 7.3% 的水平上。城市人均享受的社会保障费约是农村人均的 100 倍之多, 两者差距之

收稿日期: 2004-06-15。

作者简介: 姬便便, 女, 1969~, 陕西杨凌西北农林科技大学经管学院 (712100), 主要从事投资经济研究, E-mail: daojies@sohu.com。

表 1 城乡社会保障费用支出(单位:亿元)

项目	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
全国社会保障水平								
(1)全国社会保障费用支出	1 736	2 090	2 681	3 294	4 043	4 715	5 300	5 645
(2)人均社会保障支出(元)	150	178	226	275	334	385	429	452
城镇社会保障水平								
(1)城镇社会保障支出	1 692	2 051	2 639	3 246	3 980	4 633	5 215	5 548
在职工社会保险及福利费支出	1 095	1 310	1 670	1 958	2 361	2 725	3 043	3 360
在职工社会保险及福利费支出	554	695	914	1 219	1 542	1 818	2 068	2 074
城镇社会救济福利费支出	43	46	55	66	77	90	104	114
(2)人均社会保障支出(元)	554	634	791	946	1 131	1 289	1 410	1 462
农村社会保障水平								
(1)农村社会保障费用支出	44	40	42	49	64	82	85	97
农村社会救济及福利支出	27	19	17	21	27	34	32	46
农村社会保障基金会基金	17	21	25	28	37	48	53	51
(2)人均社会保障支出(元)	5.1	4.7	4.9	5.7	7.4	9.5	9.8	11.2

资料来源:《中国统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》,1992~1999

大已超过世界上任何一个国家。以医疗保障为例,城市老年人医疗费用的公费支付比例为 73.27%;而农村则只有 2.2%,97.8%的人要自己支付全部医疗费用。

此外,城市人口还享有失业保险、工伤保险等保障,以及形式多样的单位福利;而农民在土地承包期 30 年不变的现行政策中,新出生的农村人口在土地上的自然就业机会正在受到极大的削弱。从社会福利、优抚安置上比较,城市人口也享有比农村人口多得多的优惠,比如:城市兵和农村兵退伍后的安置与福利就截然不同;尽管城市和农村都是九年制义务教育,可是两者的教育福利实际上却是天壤之别,在财政分权的制度安排下,国家最大化地保证了城市孩子的教育福利,而农村却有着一大批失学儿童,经费和条件的极度短缺使人们不得不寄希望于“希望工程”,由希望工程宣传中知道

表 2 城乡社会保障制度对比简表

社会保障类型	城市社会保障模式	农村社会保障模式
社会保险	保障方式 社会统筹和个人帐户相结合	以家庭保障为主,与社区扶持相结合
	保障对象 城镇所有劳动者	少数有条件地区实行险
	资金来源 国家、企业、个人共同承担	个人缴纳为主集体补助为辅,国家予以政策支持
	统筹范围 全省(市)	全县
	保障性质 强制性	自愿性
	资金运行 现收现付制转向半积累半现收	完全积累制
	医疗保险 社会统筹和个人帐户相结合的医疗保险	合作健康保险或合作医疗
	失业保险 保险费由企业按职工工资总额一定比例筹交	尚未建立
	工伤保险 普遍建立	尚未建立
	生育保险 普遍建立	一些地区在试点
社会福利		公办福利:五保户供养、养老院、农村社区服务等
	职工福利:福利设施、福利补贴	教育福利:九年制义务教育,靠县乡财政和农民上缴的教育费附加办学
	公办福利:社区服务、福利院、敬老院、干休所等	
社会救助	最低生活保障制度和城市扶贫	农村救济、救灾和扶贫
优抚安置	优待、抚恤、安置	内容基本与城市相同
自愿补充保障	企业保障、商业保险	少量商业保险

的那些催人泪下的故事同时也反衬着城乡教育福利的不平等。还有,城市的最低生活保障制度也是农村人口目前可望而不可及的。到 1999 年底,全国城市最低生活保障制度的覆盖率为 88.62%、保障对象 246 万人,50 万人口以上的 81 个大城市都已建立了城市居民最低生活保障制度。

与城市的社会保障相比,农村社会保障制度有以下几个特点。一是社区性:农村的社会保障一般是以行政村或县乡为单位的,国家的扶贫或救灾也只局限于某一贫困地区。二是低层次性:除了较富裕的农村地区外,大部分农村的社会保障都只是停留在对贫困者进行救济的低层次上,一般只能帮助农民暂时脱离困境,而无助于其长远发展。三是非制度性:农村的社会保障大多不是建立在权利与义务对等的正式的制度基础上的,农民得到保障的偶然因素居多、不确定性很大,得到与否不一定取决于是否生活困难,而在于领导是否重视或仅为了做政绩宣传等其它因素。

2 城乡社会保障制度衔接的必要性

随着户籍制度改革的推进,未来若干年将有数以亿计的农村人口迁徙到城市,若不能恰当处理城乡社会保障制度巨大差异背景下迁入城市人口的基本生活保障断档问题,有可能引致一系列不良的社会和经济后果。

2.1 近期视角

首先,从城市的角度分析。农村人口大量迁徙到城市后,将对城市社会保障制度造成冲击,给初具雏形的城市新型社会保障制度带来致命的影响。因为,如果城市社会保障制度接纳这些人口,那么在原则上,其社会保障水平应与城市居民一样。对于现在社会保障制度改革较快、体系比较完善的城市,将面临着社会保障支出增长的问题,特别是城市居民最低生活保障支出将会有较大比例的增长。户籍制度松动后农民举家迁徙到城市生活和青壮年农民以打工的形式在城市居留有所不同,前者的家庭和社会负担要远远大于后者,当家庭无力承担抚养和教育子女及赡养老人负担的时候,城市社会保障体系将担当起最后的责任。但现在的问题是多数城市目前的社会保障经费已经明显不足,是否有能力承受起新迁入人口的社会保障负担仍不确定。

在城市已经构建起来的三道社会保障的“安全网”——养老、失业保险、下岗职工基本生活保障和城市居民最低生活保障制度中,新迁徙来的农村人口最先冲击的是第三道防线,因为对他们来说,尚不具备前两道防线的保护,即使有也很脆弱,因此,能否保障这些人口生命波折期最基本的生活需要,关键在于所迁入城市的最低生活保障制度完善与否及财政实力的强弱。前两道防线属于职业保障的范畴,资金来源主要是职工所属企业和个人在职期间向社会保险的供款,而城市最低生活保障的资金来源则是地方财政,在经济发展水平较低、地方财政紧张的城市,第三道防线其实也很脆弱。实际上,中国各城市当前的最低生活保障制度也仅仅是涵盖了贫困人口中的特别贫困的部分或称特困人口,他们只占到城镇 1 200 万贫困人口中的 20.5%(沈红,1998;魏津生,2001)。

如果城市的社会保障体系不涵盖从农村新迁入城市的人口,或者城市社会保障制度本身还没有建立起来,对当前城市人口最基本的生活都无以保障的城市,新增人口的最基本的生活保障就更成为问题。新增人口面临着比原来的

城市人口更多的风险,却拥有少得多的财富积累、集体产权、人际网络、社会信用与其它收入来源,当他们处于生命波折期时,他们自己的生活,尤其是他们的老年亲属的赡养和子女教育问题将难以解决。不论是城市的政府还是普通市民,都不希望贫民窟在中国城市大量涌现,也不希望更多的白发人沿街乞讨、大量的失学儿童在城市中游荡。此外,如果城市政府不考虑新迁入人口的社会保障,它们同样将面对相当严重的社会治安等问题。当一个人的最基本的生活需要都无以保障,当一个人及其亲属的生存受到威胁,当一个人需要在生存和“抗争”之间做出选择的时候,突破个人的道德界限和社会法律框架的行为是有人性基础的,同时,这也是社会不安定的最重要的因素。不应忘记:“仓廩实而知礼节”(句况);“一个等待领取养老金的人是社会上最安定的人”(俾斯麦)。可见,一个安定的城市社会需要公平且有效的基本生活保障制度。

从更广的范围内考虑,当社会保障制度比较健全的城市愿意涵盖新迁入的人口时,那么它将吸引更多的农民迁入,在其它多数城市社会保障制度都不完善的时候,太多的迁入人口将有可能拖跨这个城市已经运转良好的社会保障制度。再富有的城市,其社会保障资源也毕竟是有限的。

其次,从农村的视角分析。当农民迁徙到城市居住,按户籍制度松动前的惯例,迁出人口的土地使用权将取消。如果如此,对这些人来说,土地具有的最基本的社会保障功能将不复存在。当城市社会保障制度不能容纳他们,特别是不能为其赡养的老年人口提供生活保障的时候,他们最理性的选择是把年轻人的户口转到城市,保留老年人的农村户口,这样既可以进入城市生活,又可以有土地作为生活保障。但在农村土地流转机制还没有建立起来的时候,处理名下的耕地仍是难题。正如我们现在所看到的那样:他们将在把土地撂荒、短期转租给别人以及让老年亲属在农村耕种之间做出选择,但无论哪种选择都无法保证土地的生产率。而且,老年人的土地使用权终将随生命的结束而取消,迁徙到城市的人仍会失去最基本的生活保障。

此外,当新迁入的城市人口如果仍被排除在城市社会保障制度之外,在经济不景气的时候他们很可能演变为游离于城市和农村社会之外的“游民”,社会认同趋于模糊化和不稳定。生活和职业上的不稳定性加上边缘化的感觉和意识,使他们有结成特殊群体的动力,最终将对社会安全构成严重威胁。

2.2 远期视角

改革户籍制度的主要目的是促进中国城市化水平,让农村的剩余劳动力转移到城市,形成城乡统一的劳动力市场,同时促进耕地的规模经营,给农村经济以再次飞跃发展的动力。为达成这些目标,自然要吸引农村的剩余劳动力迁徙到城市,政府应该做的是给这些迁徙到城市的人以生命波折期最基本的生活保障,免除其后顾之忧,安心城市建设,而不是在城市中引进无任何风险抵御能力的、生活无法保持稳定的城市贫民。

城乡无法衔接的社会保障制度将最终影响农民迁徙到城市定居的积极性,农民会在农转非和保留耕地使用权之间做出选择。出于对未来生活不确定性的考虑,风险厌恶者将做出在城市定居但不进行“户口迁移”的理性选择。户籍制度的改革目标,起码是一部分目标将无法实现,迁徙到城

市的农民使用的耕地仍然不能流转到其他精心耕作者或农业大户的手中。城市流民仍将像候鸟一样在城市与乡村之间、不同城市之间穿梭,对城市缺乏亲和力和归属感。

更严重的是,如果城乡社会保障制度长期保持相互分割的二元格局,城乡社会保障制度的差距将进一步拉大;当中国的城市普遍建立起了以社会保险为核心的新型社会保障制度后,农村人口再迁移到城市,将更没有可能融入城市的社会保障体系,因为与社会保障帐户已经有了一定积累的城市人口不同,新迁徙来的人口仍然是零积累。如果仍像目前这样,迁徙到城市的人口中青年占有绝对高的比重,问题尚可掩盖;但随着将来迁徙到城市的人口年龄结构发生变化,问题将更难解决。为避免更多的历史欠帐,现在最优的选择是在制度上使城乡社会保障制度衔接起来。

总之,为推动中国的城市化进程,为城市的可持续发展,为摆脱小规模农业的束缚,中国城乡社会保障制度的衔接问题应该引起人们足够的重视。

3 城乡社会保障制度的衔接思路:从二元到三维

适应城乡融合的发展趋势,中国城乡社会保障制度的长远目标应该是高度统一、社会化、法制化的现代社会保障制度。但受资源和社会条件约束,城乡社会保障制度的有机衔接不可能一蹴而就,而是按步骤逐渐从城乡“二元”逐渐过渡到城乡有机衔接的“三维”保障制度。三维社会保障制度的框架如下。

3.1 第一维度:建立覆盖全国城乡的法定的最低保障

其内容是最低养老和健康保障。凡中华人民共和国公民都有权享受。它保障的是城乡全体公民在生命波折期最基本的生活需要,目前主要是保障老年公民最基本的生活、城乡疫病预防和妇幼保健。城市和不同地区间的保障水平可以根据消费水平有较大差别。

养老保障方面:当农民超过一定年龄(比如说60岁)并退还承包的土地后,国家和集体开始向其个人账户按年或月注入养老金,数额按当地的生活消费指数在一定的全国基数上进行加权计算,保证各地老年人的基本生活费用;资金来源于国家补贴、土地转租收益和集体经济补助;目标是以政府补贴带动集体和个人投入,体现政府对老年公民生活保障的责任。上述可称为“退地取保”制度。

医疗保障方面:国家继续承担城乡妇幼保健的责任,并加强城乡疫病预防的投入,着力完善农村三级卫生防疫网络,控制传染病、地方病的发生和流行。

同时完善农村“敬老院供养”等社会福利制度和特困家庭社会救济制度。在条件具备的地方,建立农村最低生活保障制度,保障贫困家庭和遭受重大意外损失家庭的基本生活。最低保障由社会救济和社会服务两个层次为架构主体。最低保障强调政府的责任,并以个人、家庭和集体力量作为补充。最低保障采用受益基准制。

3.2 第二维度:建立农村社区性的基本保障

政治、经济和社会条件都具备的农村地区,建立社区性的农村社会养老保险、健康保险制度,即新型农村合作医疗或合作健康保险制度。社区性的保险可以和城市的基本养老保险、基本医疗保险有机对接,除保障水平外,可以打破一切城乡界限,与当地城市的社会保障系统联网。城乡帐户可通过与身份证相同的个人社会保障帐号实现对接,帐户

余额随公民的流动、迁徙而划转。农民流动到城镇工作,可以与城市职工一样由单位和个人共同缴费,按一定比例打入个人账户,离开单位或城镇时可以携带回乡,划入当地社会保障系统。这样,既可扩大城市社会保障的覆盖面,也可从技术和管理层面推动农村社会保障制度的发展。

基本保障采用供款基准制。基本保障以社会保险为架构主体,借助社会、集体、个人3种力量,以政府政策作为引导,涵盖基本养老保险、基本医疗保险两个方面。

为提高农民参与的积极性,基本养老保险不与税费改革发生冲突,农村社区性的基本养老保险应有集体经济的补贴(比如乡镇企业收入、土地农转非收入或集体养老专用土地收益等)。同时,在相当长的时期内,不论是农民个人缴纳还是集体补贴,所有保险费都应记入个人帐户,不进行社会统筹。

关于基本医疗保险,需要特别强调的是,必须在政治、经济和社会条件都具备的农村地区,建立农民健康保险制度,即新型农村合作医疗或合作健康保险制度。其与基本养老保险制度相同之处在于,同样需要集体经济的补贴,也暂不进行社会统筹;不同之处在于,在基本医疗保险的基础上还要构建商业化运营的补充医疗保险制度,以实现社会互济下的大病医疗保障。在政治、经济、社会和技术条件不成熟的地方,宜直接实行商业化运营的大病医疗保险。补充医疗保险属于下面补充保障的内容。

3.3 第三维度:建立以商业性和政策性保险为主体的补充保障

补充保障包括3个方面的内容。

第一个方面,商业化经营的农民大病医疗保险。基于笔者以前的研究结论,农民最迫切的医疗需求一是疫病预防和妇幼保健,二是家庭难以承受的大额医疗。处于中间状态的小额基本医疗需求因保险成本太高(基本医疗保险制度的建设需要良好的政治、经济、技术和社会条件,而这些条件目前在多数农村尚不具备),所以无法通过类似于城镇职工基本保险的方式予以保障。为满足农民转嫁大病风险的迫切需求,笔者认为可以推广江阴市“商业化运营的农民大病医疗保险”,或者把厦门市开创的“城镇职工补充医疗保

险商业化经营模式”扩展到农村。本研究初步设想以“厦门模式”为原型,参照“江阴模式”和“顺德模式”等国际国内经验,设计我国城乡整合的补充医疗保险经营模式。在我们初步设计的模式中,设想由农村基层组织行使农村补充保险收取保费并向保险公司统一投保的职能,从而使事权、财权和监督权分离,同时利用商业保险公司跨越组织管理和保险技术的障碍。保险费的承担方式和保险金额可根据不同农村的经济状况进行调整。

在政治、经济和社会条件都具备的地方,应建立与经济条件相适应的农村合作健康保险制度,以解决基本医疗问题,并采用“商业化运作”的形式举办补充医疗保险;在政治或经济条件暂时不具备的地方,则应该舍弃风险保障的中间部分——农民的基本医疗保障,而取健康风险保障的两端——由政府免费提供预防和妇幼保健,大病医疗则由“商业化运作”的补充医疗保险来加以保障。

第二个方面,农村灾害与事故保险制度。鉴于农业保险的低盈利性和巨大的社会公益性,农村灾害与事故保险可由国家创办的农业保险公司举办,或通过政府与经营农业保险的商业保险公司签订再保险合同的形式开办。

第三个方面,农村商业保险。商业保险主要为那些不满足于最低保障和基本保障的经济收入较高人群提供保障,属自愿性质。保费完全自负或由个人与愿意支付保费的雇主(乡镇企业)协商共同支付保费,但国家可给予某些税收优惠。补充保障采用供款基准制。

主要参考文献(References)

- [1] 魏津生.中国大城市的贫困人口问题研究[J].人大报刊复印资料,2001(8)
- [2] 沈红.中国贫困状况与扶贫形势分析[M].北京:社会科学文献出版社,1998
- [3] 卡尔·博尔奇著.保险经济学[M].北京:商务印书馆,2000
- [4] 景天魁,杨团,唐钧等.中国社会保障制度改革:反思与重构[J].人大报刊复印资料,2001(2)
- [5] Friedman, M. Speaking the Truth about Social Security Reform [M]. The New York Times, 1999

(责任编辑 王宏章)

·读者·作者·编者·

本刊 2005 年专题约稿启事

本刊 2005 年将继续关注我国重大科技问题,及时报道相关领域前沿科技成果,为此,拟开辟下述专题栏目并向广大科技工作者约稿。

(1)青藏铁路建设专题:包括青藏铁路建设的冻土施工技术问题,铁路建设中青藏高原脆弱的生态环境保护问题,铁路施工人员的缺氧作业问题等;

(2)空间科技发展专题:包括国际最新空间科技进展,我国“嫦娥工程”实施计划及相应的技术难题解决方案等;

(3)淮河综合治理专题:包括10年治淮经验教训研究,淮河综合治理的政策研究,淮河沿岸的生态环境建设,淮河流域的湖泊污染治理等,淮河沿岸地区经济的可持续发展等;

(4)基础研究最新进展专题:包括数学、物理、化学、生物学、医学等基础学科的最新研究成果;

(5)电子器件垃圾处理专题:包括电子器件垃圾处理的

相关政策研究,电子器件垃圾的无公害处理技术,电子器件垃圾的回收、再利用技术等;

(6)艾滋病研究专题:包括艾滋病病理研究,艾滋病治疗药物研究,艾滋病防范措施等;

(7)绿色奥运会专题:包括奥运会高科技场馆建设技术,奥运会期间的交通管理技术研究,奥运会期间的北京大气污染治理等;

(8)三峡工程研究专题:包括三峡建设工程中的最新技术应用,三峡库区的生态环境保护,三峡水库上游的水污染防治等。

诚望广大科技工作者特别是国家自然科学基金项目和“863”高科技项目研究者就上述专题赐稿本刊。本刊尤其欢迎有关上述专题的原创性学术论文和国际最新研究进展的综述性论文。

(本刊编辑部)