

社会学透视

中国社会政策的城乡统筹发展问题

李迎生 张志远

(中国人民大学 社会与人口学院 北京 100872)

[摘要] 社会政策的城乡统筹发展是贯彻落实科学发展观的需要,是实施统筹城乡发展的应有之义。进入新世纪以来,由于党和国家的高度重视及具体部署,中国社会政策发展开始进入城乡统筹时代。但由于长期以来社会政策城乡二元化发展所造成的影响,目前农村社会政策仍存在严重的发展不足问题。推进社会政策的城乡统筹发展应切实履行政府的主导责任,以健全农村社会保障体系为重点,把反贫困作为一项长期任务,发挥社会组织的作用,尊重农民的主体意识。

[关键词] 社会政策;城乡统筹;发展

[基金项目] 国家社会科学基金重点课题《中国社会政策改革与创新的基础理论研究》(07ASH002);2009年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《社会主义新农村建设中的社会政策研究》(2009JJD840020)

[作者简介] 李迎生(1962—)男,安徽省桐城市人,中国人民大学社会与人口学院教授、博士生导师,主要从事社会政策理论与应用研究。

张志远(1979—)男,云南省大理市人,中国人民大学社会与人口学院在读博士生,主攻社会政策。

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7071(2011)03-0109-07 [收稿日期] 2011-02-25

社会政策是工业化的产物,是现代国家通过立法和行政干预解决社会问题,促进社会安全,改善社会环境,增进社会福利一系列政策、准则和规定的总称。新中国成立后,国家在城市逐步建立了一整套以单位为依托、从摇篮到坟墓的社会保障体系。而农村未建立覆盖全体农民的社会保障体系,医疗、养老等只能以家庭为主,致使城乡社会政策发展的差距日益扩大。改革开放后相当长的一个时期,这种局面并未发生实质性改变。进入新世纪以来,在科学发展观的指导下,社会政策的城乡二元格局才开始出现改变的趋势。

中国社会政策发展进入城乡统筹时代

(一) 自2003年以来,中共中央作出了一系列推进社会政策城乡统筹发展的重大战略部署

2003年,中共十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求……为全面建设小康社会提供有力的体制保障。”其中“统筹城乡发展”内涵丰富,包括社会政策的城乡

统筹发展。

中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出了建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标“到2020年,构建社会主义和谐社会的目标和主要任务是:……城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转,合理有序的收入分配格局基本形成……覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立……实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标。”

中共十七大报告专门论述了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”指出“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”并特别强调要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”。

中共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》指出“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时

刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”“必须统筹城乡经济社会发展,始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。统筹工业化、城镇化、农业现代化建设,加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制,调整国民收入分配格局,巩固和完善强农惠农政策,把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村,推进城乡基本公共服务均等化,实现城乡、区域协调发展,使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。”

2009年5月22日,中共中央政治局举行社会保障专题集体学习,胡锦涛总书记就加快推进国家社会保障体系建设发表了重要讲话,指出:建立覆盖城乡居民的社会保障体系是保增长、保民生、保稳定的重要任务,特别是面对国际金融危机冲击,加快完善社会保障体系,有利于扩大国内需求、促进经济发展,有利于保障人民基本生活、促进社会和谐稳定,强调要坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。

(二)为加快推进社会政策的城乡统筹发展,新世纪以来党和国家出台了一系列重大举措

2002年12月,中共中央、国务院作出《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,要求在全国农村逐步建立新型合作医疗制度。从2003年开始,在农村地区开展建立新型合作医疗制度的试点工作。新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导和支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。新型合作医疗制度较之过去的合作医疗制度最突出的创新和发展是加大了政府支持力度。按“新医改”要求,2010年实现了中央政府补助60元/人·年,地方政府补助60元/人·年,个人缴费30元/年的筹集经费的目标。目前,新型农村合作医疗已基本覆盖全国农村,参合农民超过8亿人。

2006年,国务院颁布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,国务院办公厅转发《劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》,推进农民工和被征地人员的社会保障制度建设。2007年,国务院颁布了《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,在全国建立了兜底性的城乡最低生活保障制度。

2009年2月,人力资源和社会保障部发布《农民工参加基本养老保险办法》,向社会公开征求意见。该办法遵循“低费率、广覆盖、可转移,并能够与现行的养老保险制度衔接”的原则,提出用人单位缴费比

例为工资总额的12%,比目前规定的平均缴费比例低了8个百分点;农民工个人缴费比例为4%~8%,可以根据本人的收入情况合理选择和确定。该办法还明确了农民工养老保险关系转移和权益累计、接续的一系列措施。采取上述措施后,到达领取养老保险待遇年龄的农民工,可以按照与城镇参保职工一视同仁的原则计发相关待遇。

2009年3月17日,中共中央、国务院出台《关于深化医药卫生体制改革的意见》(简称“新医改”),提出要建立城乡统一的公共卫生保健制度。针对基本医疗保障制度,提出要“随着经济社会发展,逐步提高筹资水平和统筹层次,缩小保障水平差距,最终实现制度框架的基本统一”,并“做好城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度和城乡医疗救助制度之间的衔接”,“探索建立城乡一体化的基本医疗保障管理制度”。

2009年9月1日,国务院印发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,标志着全国新农保试点工作正式启动。新农保最大的闪光之处是突出了政府责任,政府补贴分为两个部分:一是政府财政对符合领取条件的参保人全额支付基础养老金,其中,中央财政按中央确定的基础养老金标准(目前为每人每月55元)对中西部地区给予全额补助,对东部地区给予50%的补助(另50%由地方政府补助),体现了党和政府对广大农民的切身关怀,体现了社会保障制度的公平性和普惠性。二是地方财政对农民缴费给予补贴,补贴标准不低于每人每年30元;对农村重度残疾人等缴费困难群体,地方政府还应适当代其缴纳最低标准的养老保险费。新农保的推出,填补了农村社会养老保障体系的空白,改变了农民单纯依靠个人家庭养老的模式,对解除农民后顾之忧,提高农民生活水平,促进农村消费都具有积极的意义。

2010年10月28日,全国人大常委会审议并通过了《社会保险法》,明确了中国社会保险制度的基本框架,对社会保险的覆盖范围、社会保险费征收、社会保险待遇的享受、社会保险基金的管理和运营、社会保险经办机构的职责、社会保险监督以及法律责任等方面作了具体规定。《社会保险法》的出台有助于增强社会保障制度的权威性和稳定性,推动社会保险事业的城乡统筹发展。

社会政策城乡统筹发展的意义

(一)社会政策城乡统筹发展是缓解城乡发展失衡的需要

经过三十多年来的改革开放,中国的物质财富大

幅增长,人民生活水平明显改善,综合国力显著增强。2009年人均GDP已达3678美元,根据联合国的测算标准,中国已进入中等发达国家行列,同时也带来了“拉美陷阱”^①的风险。当前,中国发展的难题之一就是城乡差距拉大,城市和农村发展失衡。2009年城市人均可支配收入与农村人均纯收入均有不同程度的增长,但差距比已达3.33:1。一些专家认为,目前,城市可支配收入统计不包含医疗、养老等福利收益,而农村人均纯收入则包含了实物收入,若将这些因素考虑进去,城乡之间差距可能是6:1^[1]。中国社会科学院的一份研究报告指出,现阶段中国的社会结构落后于经济结构15年^[2],根本原因是以民生为主的社会建设的滞后,其中农村是重点,也是难点。所以,解决当代中国的发展问题,必须着力解决城乡发展差距日趋扩大的问题,否则难以实现今后一段时期经济社会又好又快发展。

社会政策是一种资源再分配的手段,初次分配以效率优先,二次分配则要注重公平,着力缩小城乡之间的差距,实现经济社会协调、可持续发展。四川省成都市自2003年在就业和社会保障、医疗卫生、扶贫救助等方面深入推进城乡一体化建设之后,开创了成都市经济社会发展较快、城乡面貌变化较大、人民得到实惠最多的历史时期^{[3][P1]}。全国各地应立足实际,着眼长远,因地制宜,在总结已取得的试点经验的基础上,创新管理体制机制,最终实现城乡经济社会的一体化发展。

(二) 社会政策城乡统筹发展是推进工业化、城市化的需要

改革开放以来,随着户籍制度的松动,农民从农村向城市流动,城乡人口结构发生了深刻变化。据《中国城市规划发展报告2008—2009》预计,2010年中国总人口约为13.6亿,城镇化水平约为47%,城镇人口约为6.4亿,农村人口约为7.2亿。

社会政策的城乡统筹发展有利于农民市民化。中国农业人口比重大,农业产出效率低,农民市民化是今后实现农业结构转换升级的一种发展趋势。当前推进城市化、工业化发展的难题之一是农村富余人力资源如何为工业化、城市化发展提供人力资源保障,而解决的有效途径就是实现农民的市民化。现阶段,由于农民工市民化社会政策的缺失,尽管农民工有融入城市的意愿,特别是“二代”农民工,但因缺乏必要的社会保障体系,难以享有与城市居民同样的社会保护,致使农民工增加了对土地的依赖。进城农民

工从事建筑、服务、手工业等劳动密集型行业,疾病、工伤等不可避免,加上工资低廉,且经常被拖欠,再加上对农民工社会保障制度的缺位,致使农民工无钱看病就医。社会政策城乡统筹将为农民工建立涵盖养老、医疗、工伤等领域的社会保障体系,推进农民市民化的发展。

社会政策的城乡统筹发展也是解决因城乡社会结构变动而导致的农村社会问题的需要。农村面临的社会问题主要为:一是征地拆迁造成大量失地农民。虽有土地补偿,但标准低,难以实现对失地农民实质性保障。由于农村社会政策缺位,在一定程度上形成了失地农民种田无地、就业无岗、社保无份的境况。二是农村老年人的养老问题。大量青壮年劳动力外流,农村仅留下老人,农业生产缺乏劳动力,出现土地的抛荒、农业无产出等现象。三是农民工子女教育问题。一方面,父母长期与子女分居,父母无暇顾及子女的教育,子女教育出现困难;一些入学适龄儿童由于缺乏父母的督促,形成厌学情绪,致使教育成效大打折扣;另一方面,农民工子女入学难,难以享受到优质的教育资源。四是医疗资源短缺。在农村,卫生条件差,长期存在看病难、看病贵的问题。农民收入低,一旦患病,对其生活无疑会雪上加霜,由于缺乏必要的社会保障体系,经常出现因病致贫、因病返贫的现象。

(三) 社会政策城乡统筹发展是深化农村经济体制改革的需要

规模化、科技化是现代高效农业的基本特征。中国绝大多数地区农业生产存在着规模小、科技含量低、从业人口多、产出效益偏低等问题,严重制约了农业又好又快发展。中共十七届三中全会指出“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”但农民处于两难的境地,一方面希望土地流转实现市民化,另一方面又担心自身的社会保障问题。

当前,农村社会保障体系标准低、覆盖面小,在一定程度上制约了土地经营权的有效流转。我们于2010年春节期间在重庆市T县农村了解到,由于土地收益低,农民种地意愿薄弱,部分农田出现荒芜。这种现象在全国大部分地区不同程度地存在着。而这些归因于社会政策建设滞后,增加了农民工对土地的依赖。

实现社会政策城乡统筹发展为农村劳动力输出提供了生活保障,从而可以有效应对工伤、疾病等突

①1980年代,南美洲墨西哥等国在人均GDP上升到2000美元以后,因贫富差距拉大、经济社会发展失衡而陷入困境,并延续至今。

发事件对生活的冲击,解决农民的后顾之忧,真正实现农民市民化的目标。这样一来,农民对土地的依附性下降,实现土地经营权的流转,扩大农业生产的规模,实行科学管理、科学生产,也就顺理成章了。只有实现土地合理流转,建立现代高效农业,才能实现农业增产、农民增收的目标。

(四) 社会政策城乡统筹发展是构建社会主义和谐社会的需要

随着农村经济社会的发展,农民受教育年限随之增加,不论是传统农民还是新型农民,法治意识、维权意识的提升成为现阶段新农村建设的显著特征。

近年涉农利益纠纷造成的群体性事件有日益上升的趋势,2008年发生的云南孟连事件就是一例。表面上看是警民冲突,实质是胶农与橡胶公司长期的利益纠纷,当地党委、政府没有及时解决群众合理的利益诉求,导致胶农对橡胶公司积怨日深,最后转化为对基层干部、党委和政府的不满。

此外,由于有些征地过程不透明和不规范,开发商与农民因补偿标准难以达成一致,出现了大量失地农民的权益纠纷,因拆迁酿成的暴力事件频发,有些还发展成极端维权事件,如成都唐福珍自焚事件,反映了弱势群体维权的委屈与无奈,而弱势群体对强势群体极端抗议方式,深深刺痛国民敏感神经,引起了社会强烈的反响。目前,全国各地强拆似乎出现愈演愈烈之势,国务院已发出通知要求拆迁须征得被拆迁对象的同意,全国人大常委会也在加紧制定拆迁条例,进一步规范各地的拆迁行为。

政府应切实维护农民的合法权益,及早发现和解决问题,避免涉农矛盾进一步激化、升级。应运用社会政策手段,加快农村社会政策建设,尽量维护处于弱势当事方农民的权益,妥善解决利益分配失衡产生的问题。

农村社会政策发展的不足及成因

(一) 农村社会政策现状

中国正处于社会主义初级阶段,农村社会政策建设是一项长期、艰巨的任务。改革开放以来,农村社会政策在教育、医疗、养老、社会救助等方面取得显著成效,但与城市相比,还存在着相当大的差距,实现城乡社会政策一体化发展,提高农村群众生活水平和质量,任务还十分艰巨。这里从收入、养老、医疗、教育、反贫困等方面分析农村社会政策发展中的问题。

收入 从严格意义上讲,收入属于初次分配范畴,但初次分配是再分配的前提。对广大农民而言,收入意味着基本生活保障。从城乡收入差距日益拉

大的状况来看,增加农民收入是推进农村社会政策发展的前提。1978年,中国城市人均可支配收入为316.0元,农村人均纯收入为133.6元,城乡人均收入比为2.36:1。2009年,中国城市人均可支配收入为17175元,农村人均纯收入为5153元,城乡之间的收入比为3.33:1。改革开放三十余年的发展,中国城市和农村人均纯收入均大幅增长,但城乡人均差距的日趋扩大。农民工进城打工是一种增加收入、缩减城乡收入差距的有效方式,但因缺乏必要的技术,长期从事低端劳动,收入偏低。在一些偏远或边疆少数民族地区,农村人均纯收入则更低,且存在大量贫困人口,增加收入的难度更大。

医疗 改革开放以来,中国医疗卫生事业取得长足的发展,但存在城乡之间医疗资源分配不均,造成了农村居民看病难、看病贵现象。目前,近70%的农村人口仅拥有30%的医疗资源,而30%的城市人口却拥有70%的医疗资源^[4]。于此,医疗资源的城乡人均分配不均可见端倪。

政府着力构建覆盖全体农民的新型农村合作医疗,不能忽视少数特殊困难群体住院门槛高的问题。中国在推进新型农村合作医疗过程中,实行农民自愿的原则,参加新农合的农民每人每年交纳一定费用,政府为参合农民每人每年缴费,并承担缴费的大头。据卫生部部长陈竺介绍,截至2010年6月,中国城镇、农村医疗保险覆盖率达到90%,提前一年完成目标。但不容忽视的是,对农村大病、罕见病的救治仍存在制度缺陷。一些罕见病的治疗,医院鉴于患者医药费的支付能力而拒绝救治,造成患者死亡。在推行新型农村合作医疗,逐步提高医疗费报销标准时,切实降低医院对大病、罕见病救治的门槛,才能保障患者的健康。

教育 教育是一个国家、一个民族实现繁荣发展的关键,是提高国民综合素质的重要途径,是实现从低端人力资源向高端人力资源提升的重要渠道。目前,中国建立起门类齐全的小学、中学、大学和研究生教育体系,但因历史和现实因素相互作用,一些老区和少数民族地区教育发展依然滞后,成为制约经济社会发展的瓶颈。政府为解决地区之间、城乡之间教育发展的差距问题,不断加大了对中西部地区发展的支持力度,但区域之间、城乡之间发展差距仍将长期存在,国家的政策支持虽然对中西部地区教育发展发挥了一定的作用,但对于中西部欠发达地区农村教育而言,实属杯水车薪。另一方面,中国城乡教育师资分配不均,城市集中优质资源,农村师资薄弱且流失严重。为了有效缓解城乡教育发展之间的差距,一些地

方教育部门明确要求 城区教师职称评审必须具备农村教育的实践经历 农村教师也被选送到城区进行教学交流 实现城乡师资之间的互动交流 但这只能暂时缓解城乡师资的差距问题。此外 农村留守儿童教育问题 也是农村义务教育发展面临的一个突出问题。

养老 中国已进入“未富先老”社会。截至 2009 年底 全国 65 岁及以上老年人口 1.1309 亿人 占全国总人口的 8.5%。60 岁及以上老年人口 1.6714 亿 占全国总人口的 12.5%^[5]。目前 中国农村养老政策存在的问题主要有:

1. 受经济发展现实条件的制约 社会养老基础设施建设难以满足老龄化社会带来的巨大需求。农村因劳动力转移规模上升 老年人占农村人口的比重增长较快 传统的家庭养老模式受到冲击 而农村老年养老机构却严重缺乏。乡镇一级政府无力兴建敬老院 政府难以承担巨额养老经费支出 造成农村老年公寓、敬老院等社会福利设施奇缺。

2. 农村家庭结构发生的深刻变迁 加深了农村养老问题的严重性。随着城市化、工业化进程加快 农村传统的主干家庭、联合家庭逐步向核心家庭、小家庭转变 加上大量农村居民向城市流动 农村出现了大量空巢家庭 致使农村老龄化率大幅增加 农村老龄化现象比城市还要严重。

3. 由于年龄问题和用人单位招工的年轻化趋势 传统农民工开始逐步返乡 他们把青春奉献给城市发展 但少数人在城市扎根 大多数人不得不返乡。他们积蓄不多 有些还遭受工伤、职业病等的困扰 这些传统的农民工成为农村养老新的组成部分。

贫困 中国自 1978 年开始从“输血式”的救济式扶贫向“造血式”的发展式扶贫转向 并取得显著成效 贫困人口从 1978 年的 2.5 亿下降到 2008 年的不到 0.2 亿。但中国的贫困线长期偏低 远远低于人均消费 1 美元的国际标准 温家宝总理在 2009 年政府工作报告中提出将贫困标准上升到 1196 元 照此计算 目前中国约有 0.4 亿人口在贫困线以下。如果按日均消费 1.25 美元的联合国标准 则低收入人群达 2.7 亿。贫困人口主要分布在农村 特别是中西部欠发达地区农村。

(二) 农村社会政策发展不足的原因

首先 户籍制度导致了社会政策的城乡分离。新中国成立初期 为了医治战争创伤 城市和农村都建立了初步的社会保障机制。为了改变一穷二白的局面 同时又基于当时国际、国内形势的考量 政府将发展工业化放在优先位置。对于广大农村群众而言 城

市具有极大的吸引力 那里汇聚了大量的就业机会 大批农村人口涌入城市 成为各类企业职工。而限于工业发展缓慢 城市化水平低 难以吸纳大批农村人口进城。为了有效限制农村人口无序进城 1954 年 中国公民自由迁徙的权利被取消。1958 年 全国人大通过了《中华人民共和国户籍登记条例》 为限制农村人口流入城市提供了详细的制度安排。其中规定:“公民由农村迁往城市 必须持有城市劳动部门的录用证明 学校的录取证明或者城市户口登记机关的准许迁入证明 向常住户口登记机关申请办理迁出手续”^{[6] [171]}。由于户籍制度及其配套措施的限制 城市用人单位招录工人把农村人口排斥在外 对于农民而言 城市用人单位拒绝招录农村人口 致使农民失去大量就业机会 农村人口向城市流动的数量大幅下降。由于户籍制度的确立 农民在城乡之间实现自由流动受到限制 虽然对稳定农业发展起到了重要作用 但城乡二元体制的建成 对中国以后几十年城乡发展产生了深远影响。

其次 为推进工业化 社会政策出现了“重城市轻农村”的倾向。1950 年代 中国把工业放在优先位置 亟需大量资金发展工业 由于中国人口多、底子薄 通过工农产品之间的剪刀差等吸收农业积累成为推进工业化的重要资金渠道。有学者指出 农民建国后为工业和城市化提供的积累 最保守的估计也高达 30 万亿”^{[7] [1127]} 可见 农村对城市工业化资金积累作出了巨大贡献。在社会政策方面 政府优先在城市建立社会保险为核心的社会保障制度。在 1951 年颁布的《劳动保险条例》基础上 企业对职工住房、医疗、养老、子女入托和上学等生活的各个方面一包到底 对职工的生老病死承担无限责任 城市建立起职工从摇篮到坟墓的社会保障体系。虽然在特定时期实施城乡二元体制有其特殊作用 但若使其固化 必然会导致城乡社会政策发展的失衡。

推进社会政策的城乡统筹发展

进入新世纪以来 国家实施了一系列与广大农民息息相关的社会政策 如义务教育“两免一补”、新型农村合作医疗、新型农村养老保险及农村低保等。然而 毕竟农村社会政策欠债过多 推进社会政策的城乡统筹发展将是一项长期的艰巨任务。

(一) 切实履行政府的主导责任

在中国革命、建设、改革开放的不同时期 农民都作出了重要贡献。改革开放三十余年来 国家经济建设取得了长足的发展 财政收入稳定增长。但由于社会政策城乡二元体系的维持 城市人口更多地分享了

经济发展的成果,这对广大农民群众是极不公平的。而要尽快改变这一局面,政府应当切实履行推进农村社会政策发展的主导责任。

政府应将推进社会政策的城乡统筹发展作为实施“以工促农、以城带乡”发展战略的应有之义。中共十六届三中全会指出要“统筹城乡发展”。中共十七届三中全会指出要建立促进城乡经济社会发展一体化的制度,尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动,推动城乡经济社会发展融合^[8]。随着中央一系列政策的出台,北京、重庆等地积极推进城乡统筹,在养老、医疗、教育、就业等社会政策方面,逐步取消现有户籍制,建立城乡统一制度,这些相关经验值得借鉴。

社会建设视野下农村社会政策的发展,应立足于农民需求多元化的实际,摒弃“土地万能”的思想,否则农村社会政策就会陷入发展滞后,难以适应广大人民群众的需求。尤为重要的是,随着城市化进程的加快,出现了大批失地农民,虽然他们得到了一定的补偿,但由于在执行过程中存在不规范、不透明等问题,极易激发群体性事件,影响农村和谐社会的构建。

(二) 以健全农村社会保障体系为重点

随着农村劳动力大规模进城,农村传统家庭养老方式受到冲击,农村老龄化程度大大高于城市,农村社会养老需求大幅增长。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出,“十二五”期间要实现新型农村社会养老保险制度全覆盖。全国各地在实施“十二五”规划的过程中,要把养老保险放在更加突出的位置,按照区域制定不同的缴费标准,为广大农民六十岁以后的基本生活提供保障。

全国各地对制度及其与城市相关制度的衔接进行了有益的探索,如无锡、东莞、成都、神木等结合自身实际,积极推进医疗保障制度。在广东东莞鉴于不同群体对医保支付能力的差异,实行财政补贴,建立了统一的医疗保障体系。无锡重点推进了城乡之间医疗保障的全覆盖,成点突破了城乡之间的差距,神木则通过了政府财政投入实施免费医疗。由于区域经济社会发展不平衡,推进农村社会建设要因地制宜,稳步推进。此外,还应把失地农民、伤残人员、未就业毕业生、失依儿童农村特殊困难群体等纳入社会保障体系。

(三) 把反贫困作为一项长期任务

中国农村人多地少,贫困地区这种情况尤为突出。实现农村劳动力转移,是实现土地增效、农民增收、农村贫困家庭脱贫的重要途径。为此,应做好两

项工作:一是促进新型农民工的市民化。随着城市化发展,农民工市民化是一种必然的发展趋势,传统农民工因各种原因开始返乡,新型农民工的比重越来越大,他们如何融入城市成为当前的一个重要问题。农民工市民化在解决农村贫困中具有重要作用,但目前农民工市民化的关键是要进得来、留得住,难点是城乡二元体制,如户籍、就业、社会保障制度建设的滞后,要解决这一问题就要实现城乡一体化建设,把新型农民工纳入城市社会政策体系。二是传统农民工返乡的社会保障。城市建筑等行业招工倾向于年轻化,致使传统农民工由于年龄等因素开始离城返乡。传统农民工保障制度的缺失将导致他们陷入贫困,成为农村新的贫困人口。

中国区域之间发展不平衡,中西部地区发展滞后。中西部贫困地区农村社会政策应从以下几方面着手:一是转变扶贫方式。从传统的输血式扶贫向造血式扶贫转变,从实物扶持向项目扶贫转变,利用贫困地区农村丰富资源和发达地区资金、技术和人才优势,实现二者之间的优化整合,提升贫困地区的发展力。二是从整村扶贫转向整乡扶贫,实现大扶贫、大发展、大跨越。云南省为了实现大扶贫、大发展战略,自2009年5月实施整乡推进试点工作以来,目前全省整乡推进试点项目涉及16个州市、19个乡镇、182个村委会、1576个自然村。项目规划总投资22.55亿元,截至2010年5月,累计投入各类建设资金16.38亿元,占总投资计划的73%^[9]。三是注重贫困地区农村智力扶贫。鉴于贫困地区农村教育水平滞后,人才奇缺,一方面要加大对贫困地区农村人才培养,另一方面需加大吸引外来人才的力度。

中国是典型的未富先老社会,而农村是未富先老的典型。对农村老年贫困人口,要给予更多的关注,切实保障农村贫困老人的生活情况。中共十七届五中全会提出要在五年内建成全国城乡统筹的养老保障体系,这为农村贫困老人带来希望,社会各界也要加大对农村老年人的关爱,弘扬尊老爱老的传统道德风尚。

(四) 发挥社会组织的作用

社会政策的城乡统筹发展,离不开专业社会组织机构的实施和推进。要充分发挥社会组织在推进农村社会政策建设中的作用,扶持一大批扶贫、救灾、卫生、教育、医疗等方面的社会组织,有利于农村社会政策的建立与实施。

近年来,中国地震、泥石流、台风等自然灾害频发,给人民群众的生命财产造成严重损失。在受灾群众重建家园的过程中,仅靠政府力量难以实现预期目

标,为此,中央出台对口支援政策,一些民营企业积极募款,一些社会组织规范运作,为抗灾救灾任务的完成提供了重要保障。对于偏远农村地区,要积极吸引各种社会力量,积极鼓励民间力量建立公益性社会组织,比如慈善组织、基金会等。中国西部缺水地区运用社会力量建立“母亲水窖”,让偏远地区农村吃上干净水。各级政府根据实际需求积极牵线搭桥,吸引国外 NGO 组织,加强了对农村社会发展的支持力度。总之,中国社会政策涵盖范围广、与人民群众生活息息相关。仅靠政府、市场难以真正实现整体提升,必须在政府、市场之外,加大民间组织、非营利组织的建设,把政府、市场、民间力量三种力量形成合力,从而真正推动农村社会政策的发展。

(五) 尊重农民主体意识

农村社会政策以农民为目标对象,农民的主体性能否得到发挥决定了社会政策实施的成效。在一些地方,农民的主体意识薄弱,致使农民参与社会政策的意愿较低,出现了因政策宣传未到位,农民对与自身利益相关的政策知之甚少,对要不要参与乃至能不能受益心存疑虑。在社会保险、医疗、养老实施个人、集体、国家统筹中,个人缴费的额度处于两难境地。建立具有充分保障功能的社会政策机制,个人缴费偏低便难以实现,反之,则会增加农民负担致使他们敬而远之。由于中国各地经济发展不平衡,所以社会政策制定和实施一定要因地制宜,不能一刀切,应当深

入调查研究农民的需求和支付能力,突出公益性。此外,还要加大对社会政策的宣传,以农民喜闻乐见的形式,如歌曲、小品、相声、快板等形式传达国家的方针政策,使农民在潜移默化中深入了解社会政策,充分发挥他们的主体性,有效扩展社会政策的覆盖率,真正解决农民群众的现实困难和问题。

[参考文献]

- [1] 杨华云. 城乡收入差距扩至四到六倍 户籍改革成当急 [EB/OL]. <http://news.qq.com> 2009-06-16.
- [2] 于英杰. 社科院称社会结构落后于经济结构 15 年 [EB/OL]. 中国新闻网 2010-01-09.
- [3] 成都传媒集团深度报道课题组. 城乡一体化: 成都的科学发展之路 [M]. 成都: 成都时代出版社 2007.
- [4] 吕国营. 从两极分化到均衡配置——整合城乡医疗资源的一种思路 [J]. 经济管理 2009(12).
- [5] 民政部. 2009 年民政事业发展统计报告 [EB/OL]. 中国政府网 2010-06-10.
- [6] 李迎生. 社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究 [M]. 北京: 中国人民大学出版社 2001.
- [7] 刘奇. 中国农村观察: 转型之变 [M]. 合肥: 安徽人民出版社 2008.
- [8] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定 [EB/OL]. 新华网 2008-10-12.
- [9] 张时飞. 云南全省整乡推进扶贫试点工作势头强劲 [N]. 云南日报 2010-07-30.

The Urban and Rural Plan and Development as a Whole in China's Social Policies

LI Ying - sheng ZHANG Zhi - yuan

(School of Society and Population, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The urban and rural plan and development as a whole is a must in carrying out the Outlook on Scientific Development. In the 21st century, the Party and the Central Government attach importance to the plan and development. The dual system of urban and rural areas for a long time affects the development a lot, leading to the slow development in the rural areas. Pushing ahead the urban and rural plan and development as a whole is the governments' responsibility, whose key point is to have rural security system. Ridding poverty is a long-time task, and in addition, peasants should be respected.

Key Words: social policy; urban and rural plan and development as a whole; development

[责任编辑、校对:王维国]