

新型城镇化背景下湖南省农村社会保障问题研究¹

康彩娟

湘南学院经济与管理学院

摘要：城镇化是社会转型的重要阶段，是衡量一个地区经济发展的重要标志。当前湖南省新型城镇化推进过程中，面临着城乡居民自我保障能力差异较大、农村人口社会保障制度不完善且落实效果不明显、农村社会保障程度低与筹资困难、有关失地农民的土地制度不完善等现实困境。需要加快新型农村产业建设，提高制度运行的监管能力，大力发展农村商业保险，增强农村社会保障的宣传力度，完善城镇化失地农民的保障措施，以此实现农村社会保障与城镇化进程的均衡与和谐发展。

关键词：城镇化;农村社会保障;湖南省;

城镇化进程是社会发展到一定时期进行结构转型的重要阶段。通俗来讲，城镇化就是农村人口向城镇人口转移，农村演变为城市的过程。改革开放之后，随着我国经济的高速发展，使得社会结构发生了明显转变。从农业生产逐渐转化为工业生产，城镇化率显著提高。新型城镇化的核心在于不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价，着眼农民，涵盖农村，实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化，促进经济社会发展，实现共同富裕。新型城镇化战略的提出在改善城市基础设施和公共服务、促进城市结构转型升级上起到了巨大推动作用，是推动我国经济持续快速增长和社会发展的动力。调整农村经济与人口结构，需要有完整的农村社会保障体系来作为基础后盾，否则农村与城市社会出现不平等的发展，将影响到我国社会健康、持续、稳定的发展。

湖南省位于我国的中南部，是东部沿海地区和中西部地区过渡带，是我国重要的农业大省和人口大省。近年来，随着国家政策支持的支持和湖南省政府的大力推进，湖南省新型城镇化步伐不断加快。2021 年 9 月，湖南省发改委印发《湖南省“十四五”新型城镇化规划》（简称《规划》），规划期限 2021—2025 年，远景展望到 2035 年。根据湖南省统计局的数据显示，截至 2022 年末，湖南全省常住人口 6 604 万人。其中，城镇居民 3 983.0 万人，城镇化率 60.31%；乡村居民 2 621.0 万人，占 39.69%。与 2021 年相比，城镇人口增加了 28.99 万人，城镇化率提高了 0.60 个百分点，乡村人口减少 46.99 万人。在湖南省新型城镇化建设的过程中，建立完善的农村社会保障体系，有助于全面融入国家区域战略，推动省域的协调发展，破除城乡二元体制，解决农业农村农民等问题。

1 新型城镇化对农村社会保障发展的作用

1.1 农村社会保障与城镇化紧密相连

城镇化作为我国现阶段全面建设小康社会的主要内容，完善农村人口社会保障制度是持续、稳定发展城镇化的前提条件^[1]。稳定改善农村人口的生活状况、经济条件，缩小农村与城市之间的差距，才能有效地落实城镇化建设。农村人口社会保障是农村

¹ 作者简介：康彩娟（1994—），女，湖南郴州人，助教，硕士，研究方向：货币银行学、农村金融。；

收稿日期：2023-06-09

基金：湘南学院教学改革研究项目：“基于 SPOC 的混合式教学模式在《金融工程学》课程中的应用研究”（校发[2022]35 号，序号：9）；湘南学院科学研究项目，“基于 Heston 模型的上证 50ETF 期权定价研究”（2021X21）；

向城市转移的“平衡器”，尤其是像湖南省这样的农业大省，农村人口的社会保障一定会随着城镇化的建设而逐渐完善。

1.2 城镇化的发展有助于扩大农村人口就业

城镇化建设可以扩大农村人口就业，拉动农村人口的经济需求，同时新型的产业结构也使城乡之间的差异逐渐缩小。以湖南省为例，大量的农村人口向城市转移，导致当地很多农民的生产就业方式得到了改进，回报也有一定增长。从这一点来看，城镇化建设改善了农民的生活质量，也在一定程度上提高了农村人口社会保障的质量。

1.3 财政收入的增长为农村社会保障提供了资金支撑

近年来，我国经济持续增长，GDP 逐年增加，各级地方财政收入不断加大。政府在农村社会保障与社会福利的财政支出方面持续提升。以湖南省为例，社会保障财政支出从 2010 年的 396.4 亿元增加到 2022 年为 1 442 亿元，增加了近 4 倍，未来还有提升的空间。随着国民经济的日益发展，政府也逐渐开始重视农村社会保障制度的改革。例如，国务院决定从 2015 年 1 月 1 日起，合并新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险。这一政策极大地缩小了城乡居民之间的保障差距，从政府补贴款项来看，按照个人与社会统筹相结合的筹资方式，各级政府应对城乡居民养老保险的参保人员进行统一财政补贴。城居保缴费政府补贴的原则是，根据个人所选的缴费级别，分别对应进行最低补贴，即多缴多补。这一历史性的改变，使农村居民和城市居民相统一，公平公正的对待了城乡居民，削弱了城乡之间的差异性，为城镇化与农村社会保障的发展又增加了一份动力。

2 新型城镇化过程中湖南省农村社会保障存在的问题

2.1 城乡居民自我保障能力差异较大

农村以农业发展为主，经济状况低于城市水平，重视城市经济建设，形成我国城乡二元经济的壁垒，也是农村社会保障制度滞后的重要原因^[2]。根据湖南省 2022 年国民经济和社会发展统计公报显示，与 2021 年相比，城镇居民人均可支配收入 47 301 元，增长 5.4%；城镇居民人均可支配收入中位数 42 432 元，增长 5.6%。农村居民人均可支配收入 19 546 元，增长 6.8%；农村居民人均可支配收入中位数 17 583 元，增长 6.6%。



图 1 2017—2022 年湖南省城镇居民和农村居民年人均可支配收入

由图 1 可以看出，农村居民的可支配收入远低于城市居民，2022 年湖南省城镇居民人均可支配收入是农村居民的 2.42 倍。2022 年湖南农村人口的人均可支配收入，比 2012 年湖南城镇居民人均可支配收入 21 319 元还要低，从数字上来看，农村居民相较于城市居民的人均可支配收入落后了 10 年。这种经济差异，使得政府对农村地区产生了区别对待，是农村经济发展与社会

保障面临的主要问题。而在新型城镇化进程中，农村人口迫切需要平等、落实的社会保障，来提高农村人口对生、老、病、死、伤、残等风险的应对能力。

2.2 农村人口社会保障制度不完善，落实效果不明显

目前，农村社会保障制度建设不完善，各项保障项目之间发展不均衡以及落实效果不明显。湖南省目前主要的两大农村社会保障内容，也存在相应的问题。一是新型农村养老保险与城乡统一居民养老保险之间的过渡还没有完成，对农村人口进行电子化参与城乡统一居民养老保险的方式方法还处于初步阶段。二是新型农村合作医疗保险的报销情况不容乐观，部分农民在患病后报销医疗费用时存在报销难、报销条件苛刻、报销不成功的情况，有时还会出现责任推脱的现象。同时，一些乡镇卫生所监管落实不到位，财务管理不规范，甚至存在虚假的高价医疗用品，导致新型农村医疗保险形同虚设。这两点反映出农村社会保障制度的不完善，管理落实存在缺陷。

2.3 农村社会保障程度低与筹资困难

农村社会保障建设中一个重要的问题是保证资金的筹集。从目前来看，我国的农村社会保障资金不足，筹资渠道单一，缺乏筹资款项^[3]。保障资金主要是由农村居民自助缴费和政府财政补贴组成的，导致对农村人口的保障水平不高。湖南省也存在相同问题，农村人口生活保障水平较低。2022年湖南省各地区平均农村最低生活保障标准为每人每年虽然已经提高至4300元，每月约358元，但现在物价逐渐提高，这些钱难以真正保证农民的最低生活。

2.4 农村人口的社会保障意识不强

因为长期的教育、环境、文化思想等原因，存在部分农村居民对养老、医疗等社会保障的了解程度低，缺乏养老意识^[4]。一些农村人口还抱有养儿防老的落后思想，他们认为子女会赡养自己，无需参加到社会保障中来。而且，他们出于对农村社会保障的不信任、不明白，一时难以接受像一些需要长期缴费的社会保障项目，并怀疑能否在最后领取到如数的养老金和医疗补偿金，所以，他们对参与农村社会保障的积极性较低，有的甚至选择不参与农村社会保障项目。

2.5 城镇化中有关失地农民的土地制度不完善

随着城镇化进程的推进，城市周边的农业用地被政府低价征用，转化为高价的建设用地，从中赚取差价利益。这一过程中，农民的财产利益被严重剥削，不合理的土地利益分配严重影响了失地农民的发展能力^[5]。在一些区域，政府只是一味地推进表面上的“土地的城镇化”，对农村土地的征收、房屋拆迁未充分体现其价格的合理性。忽视了对农村人口的权益、生活和发展的保障，没能从根本上实现“人的城镇化”。土地对农民来讲就是家庭财富，是可以继承的家庭财富，失去土地就意味着失去了传统的家庭生活。一些失地农民只得到了一笔暂时的土地补助款，短时间不能适应新的生活方式与生产方式，长期来看，难以保障失地农民未来的生活。所以，城镇化土地征收制度与失地农民的保障措施之间存在很大的平衡漏洞。

3 新型城镇化过程中湖南省农村社会保障发展建议

3.1 加快新型农村产业建设，提高农民自身的保障能力

基于湖南省农村经济发展滞后的现实，城镇化发展的进程中，提高农村经济发展水平，扩大农村的就业需求，以农村人口自身保障为主，提高农民的收入水平，加快农村经济建设，是改善湖南省农村人口生活质量的有效途径^[6]。利用好湖南省自身的资源，在城镇化进程中，调整城乡产业经济结构，改善农村人口就业方式，推进城乡产业融合，逐渐提高农村人口经济实力，缩小城乡之间的差距。同时，加快农村网络信息建设，创新农村新型产业模式。如利用互联网、电子商务等新型模式对湖南省农产品

进行线上销售，改善农村就业的方式，提高农村人口的收入水平和生活保障能力。

3.2 提高制度运行的监管能力，完善农村人口社会保障制度

对湖南省农村社会保障各项内容的监管与落实需要进一步提高，要加快落实城镇与农村相统一的居民养老保险制度的过渡，提高农村电子信息技术的普及率。同时，加大对新型农村医疗保险的监管，完善医疗报销条件和比例，尽可能做到以农村人口为本，杜绝相关医院的财务混乱、虚假高价医疗用品，让患病农村人口能够真实感受到社会保障，减轻农民的负担。对于湖南省农村社会保障体系而言，尤其是相对于目前城市居民的社会保障良好的情况下，对农村人口的社会保障制度的建设更需要相关的法律法规来进行规范。

3.3 大力发展农村商业保险，对农村人口进行多元化保障

目前，湖南省农村人口社会保障筹资渠道单一，在加大政府补贴的同时，也应当呼吁各个经济组织、集体等进行补助，或号召社会捐助，开展农村人口精准扶贫等措施，扩大保障资金来源^[7]。商业保险市场主要在城市，随着城镇化的推进，可以在湖南农村地区推行商业保险，以补充农村人口社会保障的不足，满足农民更多的保障需求。随着湖南省财政收入的不断提高，城镇化进程中政府也应当着重考虑农村人口，逐步加大对农村人口社会保障的投入与资金补贴力度。同时，各级政府应当深入基层，及时调查了解农村人口的实际生活状况，设立合理的保障补助标准，切实保障一些特困农民在目前经济水平下的生活质量。

3.4 加大农村社会保障的宣传力度，提高农民的参保意识

为了落实农村人口社会保障的普及程度，必须提高农民参与的积极性，让农民对养老保险、医疗保险、农村社会保障等有一定的了解^[8]。同时，在城镇化进程中，健全对农村的基础公共设施与服务建设，切实提高农民的生活质量，逐渐缩小城乡之间的生活差距。各级部门应该加大对农村社会保障的宣传教育，对农村人口普及社会保障相关知识，提高农民的思想意识，让他们能够信任、支持农村社会保障制度。

3.5 完善城镇化失地农民的保障措施

对于农民来讲，失去土地就意味着失去了低成本的生活方式，面对城市高额的房价与物价水平，失地农民丢失了自身的发展优势，也丢失了保障生活状况的能力。据调查，湖南省失地农民大都去城市打工，在城市居住和生活，生活支出越来越大。对失地农民而言，生活保障、养老保障、医疗支出仅靠自己打工的收入和土地补偿费来负担，未来生活难以保障。对此，除了基本的社会保障外，湖南省应对失地农民进行住房安置和就业安置，以此来保障他们的生活。在征收土地的同时，要对失地农民进行相应的住房安置，提供合理的住房优惠补贴，改革户籍制度，以减轻他们的住房压力。还要为失地农民进行就业安置，保障他们能够长期正常生活。

4 结语

新型城镇化是我国未来发展的趋势，在新型城镇化背景下，政府一定不能忽视农民的各项权益及农村人口的社会保障问题，只有因地制宜，建立健全农村人口社会保障体系，落实各项保障政策，切实保障农村人口的权益，改善和提高农村人口的生活质量，才能真正实现“人的城镇化”。

参考文献

- [1] 卢贝. 湖南省农村社会保障问题及对策研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2015.

-
- [2] 王霞. 新型城镇化下我国农村社会保障体系存在的问题[J]. 江苏商论, 2018(7):106-107.
- [3] 邓炜. 浅析我国农村社会保障问题[J]. 现代化农业, 2017(10):46-47.
- [4] 刘慧华. 新型城镇化发展过程中农村社会保障的问题分析[J]. 长江技术经济, 2020, 4(S2):93-94.
- [5] 董晨雪. “土地换发展”: 城镇化发展中被征地农民“土地换保障”的利益重塑[J]. 周口师范学院学报, 2022, 39(3):34-38, 43.
- [6] 梁爱蕴. 新时代城镇化背景下农村社会公德保障机制建设[J]. 长江大学学报(社会科学版), 2018, 41(3):85-88.
- [7] 周燕. 新型城镇化进程中农村社会保障法律问题研究[J]. 法制博览, 2017(20):196-197.
- [8] 李健. 城镇化发展中建立农村社会保障体系的措施[J]. 经济研究参考, 2014(18):37.