

## 城乡社会一体化的法理思辨及制度构建<sup>〔\*〕</sup>

○ 李 磊

(南京财经大学 法学院,江苏 南京 210023)

〔摘要〕城乡社会一体化是对“二元”社会结构下的农村支持城市和城市带动农村这两种发展战略的扬弃。它将带来我国城乡社会关系由“单向型”向“双向互动型”的变革,推进城乡社会关系的现代转型。城乡社会一体化的基本价值取向是权利平等和迁徙自由。城乡社会一体化的目标是实现城市与乡村的社会融合,社会融合的主要表现是城乡居民共同拥有一个以权利、自由、平等为特质的公民身份。城乡社会一体化法律制度包括均等的公共资源分配法律制度、公正的劳动就业法律制度以及统一的社会保障法律制度。

〔关键词〕城乡社会一体化;权利平等;迁徙自由;社会融合;法律制度

### 一、城乡社会一体化是城乡关系的辩证法

#### (一)城乡社会一体化是对我国传统城乡发展战略的扬弃

处理好城市与农村的关系,是中国现代化进程中的重大课题。新中国成立以来,我国依次采取了“农村支持城市”以及“城市带动农村”的两种发展战略。这两种发展战略有其历史进步性,有力地推进了我国现代化进程,但是也有其局限性。一方面,“农村支持城市发展战略”,是以牺牲农村的发展来换取城市的发展。例如,改革开放前,通过工农业“剪刀差”方式,从农业和农村获取城市和工业发展所需要的巨额资金;改革开放以来,通过从农村征收“廉价土地”资源,

---

作者简介:李磊(1969—),南京财经大学法学院教授,法学博士,主要研究方向为社会法。

〔\*〕本文系国家社科基金一般项目“农村社会保障法的理论重构与制度创新研究”(项目号:11BFX069)阶段性成果。本文获得江苏省“青蓝工程”基金资助。

来支持城市和工业的发展。另一方面,“城市带动农村发展战略”,是通过城市发展来吸纳更多农村剩余劳动力以及吸收更多的农产品来带动农村的发展,这种带动是消极的被动的带动,仍然没有超越城市中心主义的框架。因此,新世纪以来,这种以一方的发展来支持或者带动另一方发展的传统的城乡发展战略,已经不适应变化了的形势。以唯物辩证法为指导,探寻一种新的城乡社会发展新观及其发展战略势在必行。

2002年,党的十六大首次提出了“城乡社会统筹”发展战略。经过十年的政策实践和理论研究,我们对城乡社会统筹发展问题有了较为全面及理性的认识。2012年,十八大进一步提出“城乡社会一体化”发展战略。当前,我国改革已进入攻坚阶段,改革已由农村或者城市的单向度改革转变为整体性与全局性的改革。城乡社会一体化发展战略为深化改革及全面建设小康社会提供了行动纲领。由“统筹”发展到“一体化”发展,体现了我们对城乡社会关系认识的升华。

城乡社会一体化就是要构建城乡互为依托、互利互惠、相互促进、共同繁荣的新型城乡关系。城乡社会一体化发展战略坚持把城市和农村社会的发展放在同一个层面,同等重要的位置,认为两者的发展既互为条件,又互为目的。由此可见,城乡社会一体化发展战略是对我国传统城乡发展战略的扬弃,具有深刻的辩证法思想。城乡社会一体化发展战略的实施,必将有力推进我国城乡社会关系的现代转型。

## (二)城乡社会一体化是人类社会城乡关系发展的高级形态

城市和乡村是人类社会发展进程中的一对矛盾体,二者之间的此消彼长,构成了城乡关系的不同形态,也折射出人类社会文明的历史进程。从人类社会发展的历史进程来看,城乡关系大致经历了三个阶段。

第一阶段,农村孕育城市、支持城市发展阶段。在工业革命以前,人类社会处于农业文明时期。这一阶段的农业较为发达,农村社会较为稳定,而工业发展水平较低,城市发展进程相当缓慢。这一阶段,尽管城乡发展水平差异巨大,但城乡关系却呈现出相互依存、相互促进的特性,城乡关系表现为较大的同一性。

第二阶段,城市与农村的分离与对立阶段。自18世纪中叶资本主义完成工业革命以来,人类社会进入了工业文明时期。工业革命促进了工业化、城市化及市场化的迅猛发展。马克思和恩格斯指出,“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力,比过去一切世代创造的全部生产力还要多,还要大”。<sup>[1]</sup>但是,工业革命也造成了城乡社会之间严重的分离与对立。马克思和恩格斯指出,“资产阶级使农村屈服于城市的统治。它创立了巨大的城市,使城市人口比农村人口大大增加起来,因而使很大一部分居民脱离了农村生活的愚昧状态。它使乡村从属于城市”。<sup>[2]</sup>城乡分离与对立阶段的鲜明特征是,城市统治和剥削农村,农村丧失了主体性地位而成为城市的附庸。

第三阶段,未来城乡之间的对立与差别消失,而逐渐走向城乡一体化阶段。在城乡一体化阶段,城乡之间的分离与对立消失。城市的发展以及城市功能的

完善,对乡村社会形成辐射并带动乡村地区的发展。同时,乡村社会的发展也为城市的可持续发展提供了人力资源、物质资源、市场资源等条件。城乡社会一体化表现为城市与乡村的相互依存、互为条件、相互促进,最终实现城市与乡村的社会融合。<sup>[3]</sup>

总之,从同一到对立,再从对立到一体化,是城乡社会关系发展所经历的三个阶段。这三个阶段的依次更迭,不仅体现了城乡关系从低级到高级的发展形态,而且反映了人类社会发展的客观规律及必然趋势。

### (三)城乡社会一体化的目标是实现城市与乡村的社会融合

从一定意义上说,城乡社会一体化是促进城乡社会发展的社会政策。“社会政策的主要功能是应对社会风险,促进社会再分配和实现社会融合。”<sup>[4]</sup>促进城乡社会融合,必然成为城乡社会一体化的主要目标。

正如恩格斯所言,“城乡社会融合就是结合城市和乡村生活方式的优点而避免两者的偏颇和缺点,并通过消除旧的分工,进行生产教育,变换工种,共同享受大家创造出来的福利”。<sup>[5]</sup>1995年,哥本哈根社会发展国际会议对社会融合做了一般界定:“社会融合是人们在充分尊重每个人的尊严、共同利益、多元主义和多样性、非暴力和团结的情况下一起生活的能力以及参与社会、文化、经济和政治生活的能力,包括社会发展的所有方面和所有政策”。社会融合的对立面是社会排斥。欧洲委员会把社会排斥概念与社会权利没有充分实现这个理念联系起来,它们把社会排斥定义为,涉及到公民的社会权利,涉及到一定的生活水平和涉及到参与社会中主要的工作与就业机会。

我国城乡社会一体化发展战略提出的背景是,在城乡“二元”社会结构下,农村社会与农民在公共资源分配、劳动力市场以及社会保障领域出现了一定的社会排斥。譬如,农民工无法融入城市生活,无法享有城市居民所享有的福利利益;农村医疗教育公共服务等社会事业远远落后于城市;一些城市仍然从农村获取廉价的土地资源,而失地农民没有充分享受经济发展利益,等等。总的来看,在“二元”社会结构下,我国农民的权利出现了贫困以及社会福利出现了不公,因而社会排斥就不可避免。城乡社会一体化就是要打破城乡“二元”社会结构,消除社会排斥所赖以产生的土壤,进而实现城市与乡村的社会融合。在当下中国,城市与乡村的社会融合,不是城市消灭农村,也不是农村消灭城市,更不是城乡一样化,而是城市与乡村社会的和谐共生以及城乡居民共同分享改革发展所创造的文明成果。

## 二、城乡社会一体化的法理解析

### (一)城乡社会一体化的本质在于社会权利的一体化

社会是由有共同利益、价值观和目标的人结成的共同体,人是社会的主体。城乡社会一体化的关键在于人的一体化。作为社会主体的人,要参与社会活动,首先必须具有相应的权利。在现代法治国家,社会主体的权利表现为公民权利。

公民权利是一个内涵丰富的概念,它包括民事权利、政治权利、社会权利。英国学者马歇尔在其所著的《公民身份与社会阶层》一书中提出,公民身份具有市民的、政治的和社会的三个维度,18世纪是民事权利的时代、19世纪是政治权利的时代、20世纪是社会权利的时代。民事权利是由公民自由所必须的权利组成,包括人身自由、言论自由、思想和信仰自由、财产自由和契约自由,它划定了国家不得介入的领地,从而为私人创造了一个经济活动的自治空间。与这种权利相关联的制度安排是法院。政治权利是指公民在政治实践活动中的参与权,如选举权、被选举权。与这种权利相应的制度安排是议会和地方政府的理事会。社会权利包括享有适中的经济福利、安全保障以及社会普遍标准的文明生活的权利等。根据社会通行的标准,公民文明生活的权利,相应的制度是教育制度和社会服务。<sup>[6]</sup>总的来看,在公民权利谱系中,社会权利是城乡社会一体化的本质所在。

城乡社会一体化旨在保障城乡公民享有充分的、平等的社会权利。社会权利“是与福利国家或积极性国家观相对应的公民权利,它要求国家积极地干预社会经济生活,保护和帮助社会弱者”。<sup>[7]</sup>1948年,联合国《世界人权宣言》对社会权利做了明确规定。《世界人权宣言》第22条,“每个人、作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现。”第25条,“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣著、住房、医疗和必要的社会服务;在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障。”第23条,“人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障;人人有同工同酬的权利,不受任何歧视”第26条,“人人都有受教育的权利,教育应当免费。”1989年,欧共体通过了的《共同体基本社会权利宪章》规定,公民的基本社会权利包括改善生活和工作条件的权利,自由迁徙的权利,就业和取得报酬的权利,得到社会保障的权利,得到医疗和安全保障的权利,老年及残疾人的生活保障权利等。总的来看,社会权利的内容涵盖了教育、医疗卫生、劳动就业以及社会保障等领域。20世纪中叶以来,西方福利国家通过公共财政支出,对公民在教育、医疗卫生、劳动就业、社会保障等社会生活领域提供平等的福利利益,是公民所享有的社会权利的最好脚注。我国城乡社会一体化,是城市居民与农村居民所享有的公民权利的一体化,具体表现为社会权利的同质性。也就是说,在教育医疗、劳动就业、社会保障等社会生活领域,城乡居民享有同样的福利利益。

城乡社会一体化所指向的社会权利,是社会成员实现其完全的公民身份的重要条件。根据公民身份理论,社会成员仅有民事权利和政治权利,并不能保证平等的公民身份。例如,尽管穷人和富人的财产权(民事权利)是一样的,但是没有社会权的保障,穷人的财产权(民事权利)没有任何意义。同样,对于一个饥饿贫穷的人来说,政治权利对他毫无意义,因为他迫切需要的是能使其生存下

去的食物。因此,促进社会权利的实现,就成为实现完全的公民身份的重要条件。正如学者所言,“现代社会公正发展的动力是公民身份自然演进的结果,社会公正要求我们要着力保护共同体的每一个公民的完全成员资格所具有的公民身份。共同体平等对待其每一个成员的公民身份,不仅具有道德的可辩护性,而且具有政治上的可行性”。<sup>[8]</sup>

## (二)城乡社会一体化的核心价值是权利平等和迁徙自由

平等是人类社会永恒的价值追求。英国法学家梅因在所著的《古代法》一书中提出,“迄今为止,一切进步性社会的运动,都是一场从‘身份到契约’的运动。”<sup>[9]</sup>质言之,人类社会的发展经历了从不平等到平等的历史过程。城乡社会一体化是促进社会进步的发展战略,其制度构建当然要坚持平等的价值理念。城乡社会一体化制度重在消除权利的差异化,以实现所有的公民,无论生活在城市,还是乡村,都享有平等权利。“平等乃是一个具有多种不同含义的多形概念。它所指的对象可以是政治参与的权利、收入分配制度,也可以是弱势群体的社会地位和法律地位。它的范围涉及法律待遇的平等、机会的平等和人类基本需求的平等。”<sup>[10]</sup>城乡社会一体化所追求的权利平等,内涵丰富,包括公民的生存权利平等、发展权利平等以及参与权利平等。生存权平等旨在保障公民体面和尊严地生活下去;发展权平等就是保障公民平等地享受经济和社会发展所创造的文明成果;参与权平等着力保障公民平等地参与社会管理、平等地工作与就业。这三个方面既是城乡社会一体化的重要条件,又是城乡社会一体化的主要内容。

17、18世纪,自然法学派认为迁徙自由是人的自然权利。“古典自然法学派创造了伟大的历史性成就,其中之一就是创立了迁徙自由和选择职业的自由,并开创了宗教和思想自由的时代”。<sup>[11]</sup>既然迁徙自由是人的自然权利,国家就应当以法律的形式加以确认和保障。1789年,法国宪法第一篇之第三部分“宪法所保障的基本条款”中的第2项规定,“宪法也同样保障下列的自然权利和公民权利:各人都有行、止和迁徙的自由,非按照宪法所规定的手续,得遭受逮捕或拘留”。1919年,德国《魏玛宪法》第111条规定,“一切德国人民在联邦内享有迁徙自由之权”。1948年《世界人权宣言》第13条规定,“人人在各国境内有权自由迁徙和居住。”这表明,作为人的自然权利的迁徙自由,就具有了宪法权利的属性,从而使迁徙自由与生命权、人身自由权处于同等重要的宪法地位。根据宪法精神与原则,城乡社会一体化发展的终极关怀是以人为本,其最高的价值目标是促进人的自由的实现。正如阿马蒂亚·森所言,“发展的过程就是扩展人类自由的过程。自由不仅是发展的首要目的,也是发展的主要手段”。<sup>[12]</sup>由此可见,迁徙自由应该成为城乡社会一体化的核心价值。

鉴于“二元”社会结构对公民迁徙自由的结构限制,我国城乡社会一体化制度特别要坚持迁徙自由的价值取向。现有的户籍制度成为阻碍城乡居民自由流动的体制性障碍。例如,尽管有的农民工背井离乡在城市有稳定的工作,而且

工作时间已经很长,但他仍然是农民,不是市民,享受不到因市民身份而拥有的利益。这一切都是因为他拥有的是农村户口,而非城市户口。要实现城乡社会一体化,落实公民的迁徙自由,必须改革我国的户籍制度。户籍改革的关键在于,剔除户籍制度的身份功能及福利分配功能,变革“二元”户籍制度为“一元”户籍制度。户籍的作用仅限于人口统计、社会管理、治安维护等,而与人的身份、福利利益无关。

### 三、我国城乡社会一体化的法律制度之构建

城乡社会一体化重在消除权利的差异化,以实现所有公民,无论生活在城市还是乡村,都享有平等权利。根据党的十八届四中全会提出的“依法治国,建设社会主义法治国家”的精神和要求,我们要积极建立健全相应的法律制度,以有效促进城乡社会一体化事业的健康发展。当前,我国应着重建设以下三项基本的法律制度<sup>[13]</sup>:

#### (一)均等的公共资源分配法律制度

教育和医疗卫生是现代社会生活不可或缺的两大资源,前者满足人的智力发展的需要,后者满足人的身体健康的需要。教育与医疗卫生是公共资源,具有公共物品属性,因而主要由国家供给。国家通过公共财政支出来满足人们教育和医疗卫生的需要。若从法权的角度看,实现公民的教育权和健康权是国家的义务,这两种权利同属于社会权利的范畴。依据社会权利的逻辑,对公民的教育权利和健康权利应当平等对待、一体保护。然而,长期以来我国公共资源配置不均等,表现为国家把教育和医疗卫生等公共资源的大部分投入到了城市,而农村地区相对较少。农村教育及医疗卫生事业发展缓慢,其与城市的差距越来越大,城乡公民的教育权利和健康权利出现了不平等的现象。要按照社会公正理念,建立健全城乡一体化的教育和医疗卫生法律制度,使教育和医疗卫生领域的财政资金投入、基础设施建设以及人力资源建设在城乡之间均衡配置,以保障城乡居民平等享受教育权和健康权。

#### (二)公正的劳动就业法律制度

城乡劳动力资源的自由流动和平等对待,不仅是经济问题,更是一个社会问题。城乡社会一体化,归根到底是人的一体化,社会中的每一个人都有劳动就业的权利,这一权利不应当因为城乡身份的差异而有所不同。换言之,每一个公民都不应当受到就业歧视。1958年,国际劳工组织大会通过的《就业与职业歧视公约》把就业歧视界定为,“根据种族、肤色、性别、宗教、政治观点、民族、血统或社会出身所造成的任何区别、排斥或优惠,其结果是取消或有损于在就业或职业上的机会均等或待遇平等”。农民工作为农村剩余劳动力向城市转移的一个特殊群体,对我国城市和工业发展做出了重大贡献。但是,农民工作为城市中的弱势群体,在就业中却普遍受到歧视,表现为就业机会歧视、就业待遇歧视、就业培训歧视、就业安全保障歧视。就业歧视,带来了农民工应当享有的机会均等及待

遇平等的权利被剥夺的消极后果,因而对农民工的社会排斥就不可避免。由于就业歧视的存在,农民工尽管在城市生活与工作很长时间,却很难融入到城市生活。要推进城乡社会一体化,必须完善劳动就业法律制度,其基本理念是促进就业平等,反对就业歧视。当前,我国应尽快制定《反就业歧视法》,对就业歧视的行为种类、构成条件、监督检查、救济渠道以及法律责任等做出明确规定,以切实保障劳动者平等就业的权利。

### (三)统一的社会保障法律制度

社会保障是社会的安全网,它给予处于生命波折时期的个体以基本的生活保障,使他们体面而有尊严地生活下去。我国宪法规定,享受社会保障是公民的基本权利。社会保障是为了平滑一个社会不同人群之间贫富差距的一种社会制度,被称为社会公平的调节器,因此不应在社会保障内部再人为地制造新的社会不公平。<sup>[14]</sup>我国现有的社会保障是城乡分离的社会保障,城市居民与农村居民分置于不同的社会保障体系之下。城乡分离的社会保障导致了城乡居民社会保障利益的不公平,例如,城市老人的养老金待遇远远高于农村老人,失业保险没有覆盖农村人口,农民工不能完全享受城市职工的社会保障利益等。推进城乡社会一体化,必须打破城乡二元社会保障,着力构建一体化的城乡社会保障度。与此相适应,社会保障法律制度必须呈现出一体化的特质。城乡一体化的社会保障法律制度应坚持国家对城乡社会保障财政投入的均衡原则、社会保障账户城乡之间转移的自由原则、城乡居民享受社会保障利益的公正原则。

#### 注释:

[1][2]《马克思恩格斯选集》(第一卷),北京:人民出版社,1972年,第255-256页。

[3]白永秀、赵伟伟等:《城乡经济社会一体化的理论演进》,《重庆社会科学》2010年第10期,第51-52页。

[4]刘军强:《社会政策发展的动力:20世纪60年代以来的理论发展述评》,《社会学研究》2010年第4期,第199页。

[5]《马克思恩格斯全集》(第四卷),北京:人民出版社,1972年,第368页。

[6]T. H. Marshall, Tom Bottomore. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1992. pp. 5 - 14.

[7][日]大须贺明:《生存权论》,北京:法律出版社,2001年,第12页。

[8]David Harris. *Justifying state welfare: the new right versus the old left*. Oxford: Basic Blackwell, 1987. pp. 1 - 12.

[9][英]梅因:《古代法》,沈景一译,北京:商务印书馆,1959年,第97页。

[10][11][美]博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,北京:中国政法大学出版社,1999年,第285、63-63页。

[12][印]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第29-30页。

[13]李磊:《以制度建设推进城乡社会一体化》,《光明日报》2013年12月11日。

[14]王国军:《中国社会保障制度一体化研究》,北京:科学出版社,2011年,第9页。

[责任编辑:力 昭]