



科思论丛

新型城镇化下 农业转移人口养老保险问题研究

俞贺楠◎著

中国政策专家库专家文集

农业转移人口市民化的实现，不仅需要国家提供相关方面的政策支持，更需要一系列保障制度及具体措施的综合推进。农业转移人口养老保险参保问题是我国农业转移人口市民化进程中绕不过去的必解课题，对这一问题进行深入思考与研究十分必要。

 中国言实出版社



科思论丛

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

新型城镇化下农业转移人口 养老保险问题研究

俞贺楠◎著

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化下农业转移人口养老保险问题研究 / 俞贺楠著.
—北京: 中国言实出版社, 2015.12
ISBN 978-7-5171-1673-8

I. ①新… II. ①俞… III. ①农业人口—城市化—养
老保险制度—研究—中国 IV. ① C924.24 ② F299.21
③ F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 273590 号

出 版 人: 王昕朋
责任编辑: 谷 力
美术编辑: 张美玲

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 12.75 印张

字 数 196 千字

定 价 35.00 元 ISBN 978-7-5171-1673-8

序

近年来，新型城镇化、农业转移人口市民化等相关论题得到了党和国家的高度重视。

农业转移人口市民化的实现，不仅需要国家提供相关方面的政策支持，更需要一系列保障制度及具体措施的综合推进。其中，农业转移人口养老保险参保问题是我国农业转移人口市民化进程中绕不过去的必答题，对这一问题的深入思考与研究十分必要。

俞贺楠同志在深入展开调研、获取大量一手资料的基础上，完成了《新型城镇化下农业转移人口养老保险问题研究》一书的撰写工作。该书首先从我国新型城镇化背景与特点切入，分析了我国城镇化的发展态势、城镇化过程中出现的问题和面临的挑战，并对新型城镇化的特点进行了归纳。之后，该书对国家调整农业转移人口养老保险相关政策进行了梳理和评析，结合从全国各地回收的 1614 份有效调查问卷数据及实地调研所掌握的一手资料，重点对当前农业转移人口养老保险参保方面的问题进行了综合分析。最后，该书在针对具体问题及成因进行分析的基础上提出了应对新型城镇化下农业转移人口养老保险相关问题的政策建议。作为一名青年研究人员，俞贺楠同志能够克服各种困难深入到基层开展调查研究，这种精神实属难得，值得鼓励。

《新型城镇化下农业转移人口养老保险问题研究》一书的出版，将在一定程度上弥补目前我国农业转移人口养老保险相关领域研究的不足。该书结合理论与实践，阐释了农业转移人口养老保险参保的现实状况、政策发展、实施效果以及存在的问题，将为后续相关研究和制度实践奠定基础。此外，在对农业转移人口养老保险参保问题分析和政策梳理的基础上，该书所提出的相关政策建议也可以作为政府有关部门制定今后一段时期农业转移人口养老保险政策的参考和依据。

2016年是实施“十三五”规划的开局之年，是全面深化改革的重要一年。《新型城镇化下农业转移人口养老保险问题研究》一书的出版，将为全面深化我国社会保障制度改革、加强社会保险法制建设提供参考和借鉴，有利于解决“三个1亿人”的问题，有利于推动我国新型城镇化发展战略目标与农业转移人口市民化目标早日实现。

张新民

前言

早在2012年11月，人力资源和社会保障部就曾针对《城乡养老保险制度衔接暂行办法》在社会上公开征求意见，一时间，养老保险制度的城乡衔接问题得到了全社会的普遍关注。

2013年6月，十二届全国人大常委会第三次会议审议了《国务院关于城镇化建设工作情况的报告》。该报告明确提出，“必须从基本国情出发，遵循城镇化发展规律，积极稳妥推进城镇化健康发展”，“必须坚持公平共享，有序推进农业转移人口市民化”。

党的十八届三中全会对我国的新型城镇化有了更进一步的要求。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，要“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化”，“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”。

2013年12月，中央城镇化工作会议提出了推进城镇化的六项主要任务，第一项任务就是“推进农业转移人口市民化”。2013年年底，中央农村工作会议提出，到2020年，要实现“三个1亿人”的目标，即“要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇、约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约1亿人口在中西部地区的城镇化”。国家在提出我国新型城镇化发展的大背景下，清楚地认识到农业转移人口市民化的重要性，并试图通过“三个1亿人”目标有步骤、有重点地加以推进和落实。

2014年3月，中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出，要“推进农业转移人口享有城镇基本公共服务”，“实现基础养老金全国统筹，鼓励农民工积极参保、连续参保”。

我国农业转移人口被纳入到社会养老保险体系的政策发展过程，经历了从无到有、从零星创新到无序模仿再到渐趋理性整合等多个发展阶段。在当前新型城镇化的背景下，针对农业转移人口养老保险参保问题进行客

观分析与评估，进而优化农业转移人口养老保险参保的制度安排，是十分必要的。

本书试图从新型城镇化的背景出发，从理论上阐释农业转移人口参加养老保险的现实状况、政策发展、实施效果以及存在的问题，以期为后续相关研究奠定基础、开拓空间。同时，在对农业转移人口养老保险参保问题和政策分析的基础上，本书对新型城镇化下农业转移人口养老保险的未来发展进行了展望，从总体目标、基本原则、保障措施等多个方面进行思考，并提出相关政策建议。

需要特别指出的是，为了全面、客观地了解我国新型城镇化背景下农业转移人口参加养老保险的现状、现实需求与满意度，笔者在全国范围内面向农民工、失地农民与灵活就业人员发放了 2000 份调查问卷，运用 SPSS 数据分析模型和方法，对收集到的数据进行了一般统计分析、交叉分析、相关分析和回归分析，以为本书提供参考和依据。

囿于学术水平和时间有限，本书仍存在诸多不足，敬请各位同仁指正并谅解。

目 录

序 张新民 / 1

前言 / 1

第一章 导论

- 一、问题的提出 / 3
- 二、理论基础与实践基础 / 4
- 三、研究现状与研究述评 / 9
- 四、研究对象、目标及内容 / 16
- 五、研究方法 / 24
- 六、创新点及不足 / 25

第二章 我国新型城镇化的发展现状、特点及问题

- 一、新中国成立以来我国城镇化的进程 / 30
- 二、我国新型城镇化建设的现状及趋势 / 32
- 三、我国新型城镇化建设和发展的特点 / 36
- 四、我国新型城镇化建设和发展中的问题 / 41
- 五、我国新型城镇化发展对我国养老保险制度发展的挑战 / 43
- 六、小结 / 45

第三章 我国农业转移人口养老保险政策发展及现状

- 一、我国农业转移人口养老保险政策发展 / 49
- 二、我国农业转移人口养老保险参保现状 / 65
- 三、小结 / 69

目 录

第四章 我国农业转移人口养老保险参保状况调查分析

- 一、被调查者基本情况分析 /73
- 二、被调查者参保需求分析 /79
- 三、被调查者满意度分析 /82
- 四、被调查者相关情况的交叉分析 /86
- 五、被调查者相关情况的相关分析 /90
- 六、被调查者相关情况的回归分析 /93
- 七、小结 /96

第五章 典型地区农业转移人口养老保险参保调查分析

- 一、调研地区概述 /100
- 二、江苏省农业转移人口养老保险现状分析 /106
- 三、湖南省农业转移人口养老保险现状分析 /110
- 四、重庆市农业转移人口养老保险现状分析 /116
- 五、调研地区农业转移人口养老保险政策比较 /120
- 六、小结 /123

第六章 新型城镇化下农业转移人口养老保险问题分析

- 一、养老保险资格与缴费阶段问题分析 /127
- 二、养老保险转移接续阶段问题分析 /132
- 三、养老保险待遇领取阶段问题分析 /133
- 四、新生代农业转移人口参保问题分析 /135
- 五、农转非失地农民养老保险问题分析 /136
- 六、养老保险相关配套法律政策问题分析 /137
- 七、小结 /138

第七章 新型城镇化下农业转移人口养老保险制度的未来发展、 发展路径及政策建议

一、未来发展 /143

二、发展路径 /145

三、政策建议 /149

参考文献 / 155

附录 / 161

部分农业转移人口养老保险相关法律法规与政策性文件 / 161

农业转移人口养老保险政策认知与满意度调查问卷 / 164

研究过程中的三个提纲 / 169

部分地区被征地农民养老保险访谈记录 / 172

部分地区农民工养老保险参保访谈记录 / 180

后记 / 185

图表目录

表 2-1	1978—2010 年我国城市（镇）数量和规模变化情况 /35
表 2-2	2000—2012 年我国城市基础设施和服务设施变化情况 /35
表 2-3	2020—2050 年我国城镇化水平预测结果 /36
表 2-4	1996—2010 年我国城镇化率增速比较 /38
表 2-5	2020 年我国新型城镇化发展的主要指标 /40
表 3-1	我国农业转移人口社会养老保险相关法律法规一览 /52
表 3-2	我国农民工参加养老保险的四种模式 /58
表 3-3	2012—2013 年分地区农民工参保城镇职工基本养老保险情况 /67
表 4-1	被调查者年龄统计情况 /73
表 4-2	被调查者少数民族分布情况 /74
表 4-3	被调查者文化程度统计情况 /75
表 4-4	被调查者就业状况统计情况 /76
表 4-5	被调查者户籍状况统计情况 /76
表 4-6	被调查者地区分布统计情况 /77
表 4-7	被调查者经济状况统计情况 /78
表 4-8	被调查者社会养老保险参保情况 /78
表 4-9	被调查者最担心的问题统计情况 /80
表 4-10	被调查者最愿意参加的社会保险险种统计情况 /81
表 4-11	被调查者对参加城镇职工养老保险意愿程度统计情况 /82
表 4-12	被调查者最满意的社会保险险种统计情况 /83
表 4-13	被调查者最不满意的社会保险险种统计情况 /83
表 4-14	被调查者对城镇职工养老保险缴费满意程度统计情况 /84
表 4-15	被调查者对养老保险政策公平程度评价统计情况 /85
表 4-16	被调查者对养老保险个人账户转移接续办法满意程度

图表目录

统计情况 /85

表 4-17	被调查者分年龄组与养老保险参保交叉分析 /86
表 4-18	被调查者户籍状况与养老保险参保交叉分析 /87
表 4-19	被调查者分地域与养老保险参保交叉分析 /87
表 4-20	被调查者参加养老保险与对养老保险满意度交叉分析 /88
表 4-21	被调查者未参加养老保险与其不想参加原因交叉分析 /89
表 4-22	被调查者基础信息指标与满意度指标相关分析 /91
表 4-23	被调查者养老保险参保情况与参保迫切程度相关分析 /91
表 4-24	被调查者养老保险参保与年龄指标相关分析 /92
表 4-25	被调查者养老保险参保与户籍指标相关分析 /92
表 4-26	被调查者养老保险参保与对所参加养老保险满意指标相关分析 /93
表 4-27	被调查者参加城镇职工基本养老保险意愿与相关指标回归分析 /94
表 4-28	被调查者对城镇职工养老保险缴费负担评价情况与相关指标回归分析 /94
表 4-29	被调查者对城镇职工养老保险政策公平评价情况与相关指标回归分析 /95
表 4-30	被调查者对参加的养老保险满意程度与相关指标回归分析 /95
表 4-31	被调查者对参加养老保险迫切程度与相关指标回归分析 /96

表 5-1 新型城镇化评价体系中全国和地方人口城镇化相关指标 /101

表 5-2 调研地区相关地方性法规与文件一览 /101

图 1-1 农业转移人口与相关群体韦恩图 / 19

图 2-1 1949—2014 年我国城镇化率变化情况 / 34

图 2-2 1978—2012 年我国常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率比较 / 42

图 3-1 2008—2012 年我国外出农民工参加社会保险比例变化 / 66

图 3-2 2008—2013 年我国农民工养老保险参保情况 / 66

图 3-3 2008—2013 年我国农民工养老保险参保人数增速变化 / 67

图 4-1 被调查者性别统计情况 / 74

图 4-2 被调查者参加不同社会保险项目统计情况 / 79

图 4-3 被调查者对未来养老方式预期统计情况 / 79

图 4-4 被调查者最迫切参加的社会保险险种统计情况 / 81

第一章 | 导 论

一、问题的提出

早在2012年11月，人力资源和社会保障部就曾针对《城乡养老保险制度衔接暂行办法》在社会上公开征求意见，一时间，养老保险制度的城乡衔接问题得到了全社会的普遍关注。

2014年2月，国务院印发了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》。该《意见》明确提出，国务院将“在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度”。《意见》还对城乡居民基本养老保险制度建设工作提出了任务目标：“‘十二五’末，在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施，并与职工基本养老保险制度相衔接。2020年前，全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度，与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套，充分发挥家庭养老等传统保障方式的积极作用，更好保障参保城乡居民的老年基本生活。”

之后，人力资源和社会保障部、财政部印发了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》（人社部发〔2014〕17号）。该《办法》明确指出：参保人员从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险，或从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险的，个人账户全部储存额都随同转移。该项政策的出台，就是要解决城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险这两大制度的衔接问题。

客观地说，经过近年来的改革实践，包括农业转移人口在内的户籍人口已经被全部纳入到了我国社会养老保险的覆盖范围。然而，很多地方仍有大量农业转移人口尚未参加任何形式的社会养老保险，多年来长期存在的社会养老保险参保问题尚未从根本上得到解决。

我国农业转移人口被纳入到社会养老保险体系的政策发展过程，经历了从无到有、从零星创新到无序模仿再到渐趋理性整合等多个发展阶段。在当前新型城镇化的背景下，针对农业转移人口养老保险参保问题进行客

观分析与评估,进而优化农业转移人口养老保险参保的制度安排,是十分必要的。

笔者认为,应当以新型城镇化建设为契机,全面推动养老保险制度的改革。同时,农业转移人口养老保险制度优化与推进农业转移人口市民化的目标也是相辅相成、相互推进的。换言之,在新型城镇化的背景下,推进农业转移人口社会养老保险参保,已经成为推动社会保障制度建设加快发展的历史机遇;而农业转移人口参加社会养老保险,也将有利于这部分群体更好地融入城镇生活,最终促进实现真正意义上的、以人为核心的城镇化。

二、理论基础与实践基础

(一) 理论基础

1. 人口流动理论(农村转移劳动力理论)

国外关于农业转移人口中的劳动力就业等研究早已形成了一定的研究基础和规模。

早在十七世纪,威廉·配第(William Petty)就以当时的英国国情为研究基础指出,“工业的利润往往比农业、手工业多得多”,因此,“从农业转移出来的劳动力必然会经历农转工、工转商的阶段”。

1940年,英国经济学家科林·克拉克(Colin Clark)在威廉·配第的研究基础上又进行了相关的计量分析和研究。他比较了不同收入水平下的就业人口在三次产业中分布结构的变动情况及趋势,并揭示了其中的理论规律,即“产业之间的收入差距是劳动力在不同产业结构之间分布不同的主要原因”,由此形成了著名的配第-克拉克定理。但是,这个问题在当时并没有收到普遍关注。

直到二十世纪五十年代,在刘易斯(W.H.Lewis)建立二元经济模型后,农村劳动力转移的问题才开始受到学界的重视,并逐步发展成为了一个理论体系。农村劳动力转移的主要宏观理论包括刘易斯-拉尼斯-费景汉(Lewis-Ranis-Fei)模型、托达罗(Todaro)模型、乔根森(D.W.Jorgenson)