



农民发展研究文库

浙江省哲学社会科学重点研究基地成果

农民流动与社会保障

——浙江省推进城乡一体化社会养老保障研究

NONGMIN LIUDONG YU SHEHUI BAOZHANG

高 君◎著

 中国农业出版社



农民发展研究文库
浙江省哲学社会科学重点研究基地成果

农民流动与社会保障

——浙江省推进城乡一体化 社会养老保障研究

高 君 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民流动与社会保障：浙江省推进城乡一体化社会
养老保障研究 / 高君著. —北京：中国农业出版社，
2013.9

ISBN 978-7-109-18232-5

I. ①农… II. ①高… III. ①农村保险-社会养老保
险-研究-浙江省 IV. ①F842.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 192134 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚 雷云钊

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月北京第 1 次印刷

开本：720mm×960mm 1/16 印张：18

字数：315 千字

定价：35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

本书是教育部人文社会科学研究规划基金项目“推进城乡一体化社会养老保障的模式与路径研究——以浙江省为例”（10YJA630035）和浙江农林大学中国农民发展研究中心重点项目（XNM-Z201202）的研究成果，并得到浙江省哲学社会科学重点研究基地“浙江省农民发展研究中心”和浙江农林大学学术出版基金的资助

《农民发展研究文库》编委会

总 编：顾益康 金佩华

副 总 编：沈月琴 王景新 李勇华

潘伟光

编委会成员（按姓名笔画排序）：

王景新 龙 飞 李勇华

吴伟光 余 康 沈月琴

顾益康 徐秀英 高 君

潘伟光

总 序

中国是一个农民占大多数的发展中大国，解决好农业、农村、农民问题，始终是全党工作重中之重。农民问题是“三农”问题的核心，农民是中国最大的发展主体，农民发展是中国发展面临的重大难题，没有农民的小康就没有全国的全面小康，没有农民自由全面发展，就不可能实现国家富强、民族复兴、人民幸福的“中国梦”。

浙江农林大学中国农民发展研究中心自2012年6月成立以来，坚持以农民的全面发展和现代化作为主攻研究领域，以“为农民谋发展、为农民达心声、为农民著历史”为研究宗旨，设立三大研究方向开展研究：一是农业农村经济现代化与农民发展。该研究方向从农民是“经济人”的视角出发，探寻在农业农村经济现代化进程中农民收入持续增长和实现农民物质上共同富裕的发展路径，在中国特色农业现代化和高效生态农业发展、农民增收与扶贫、农民消费与生计改善、生态经济与山区农民发展等方面形成研究特色。二是农村社会发展与农民权益。该研究方向从农民作为“社会人”的视角，以社会主义新农村“五位一体”建设为背景，探索农民政治、社会、文化发展的历史变迁和当代农民政治、社会、文化发展和权益保障的内在规律，寻求实现农民精神生活共同富有的科学路径，在村域经济社会变迁、乡村治理转型、乡村社会管理创新、农民权益保护、新农村新文化建设等研究方面形成鲜明特色。三是城镇化与农民全面发展。该研究方向从让农民成为全面发展的现代人的视角出发，探索城镇化加速发展背景下农民全面发展的内在规律与实现路径，构建农民全面发展评价理论框架与指标体系，在新型城镇化与城乡综合配套改革、农民分工分业与农民转移转化、农民工市民化与现代农业经营主体培育、农民全面发展评价与进程监测等领域形成特色优势。

经浙江省社科联批准，研究中心于2013年1月正式成为浙江省哲学社

会科学重点研究基地之一（又名“浙江省农民发展研究中心”）。中心坚持“以人为本谋发展”的指导思想，紧紧把握中国农民发展历史脉络、新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化同步推进和城乡发展一体化趋势，以“服务浙江、辐射全国、走向世界”为研究愿景，协同创新，汇聚农林经济学、社会学、政治学、管理学、法学、心理学等多学科综合研究优势，致力于农民全面发展的顶层设计和实践创新，深入总结农民创业创新创富的先行经验，探索农民加快实现物质上共同富裕、精神上共同富裕的发展路径，并借鉴世界“三农”发展道路的经验教训，破解影响中国农民全面发展的体制障碍和发展瓶颈，研究农民全面发展的科学规律和中国特色的农业农村农民现代化发展道路。经过中心研究人员的辛勤工作，目前已经形成了相关领域的成果。我们将陆续结集出版，名为《农民发展研究文库》，也是应呼中心之名。

文库首辑将出版有十部：《改革开放 35 周年中国农民发展研究报告》、《改革开放 35 周年浙江农民发展研究报告》、《中国特色农业现代化道路》、《中国农民发展指数研究》、《新“三农学”研究》、《农民流动与社会保障》、《浙江省农户林地流转行为及绩效研究》、《韩国三农》、《浙江省农业转移人口市民化路径与政策研究》、《中国农民发展论》。

我们深知，在今后工业化、城镇化和城乡一体化的相当长的历史进程中，农民仍将是发展变化最剧烈、对中国发展影响力最大的一个社会群体，也仍有庞大人群的农民继续生活在农村社区，从事农业和农村二三产业。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”，农民发展的研究问题没有终点，我们的研究工作也不能穷尽。作为研究者，只有坚持农民研究的情怀与志趣，不断努力，薪火相传，希望我们的耕耘能够照见后来者研究道路的方向以及对政府部门决策有所应用和启发。希望中心能够产出更多、更有影响力的高质量农民发展的研究成果，更好体现研究中心“为农民谋发展、为农民达心声、为农民著历史”的宗旨。

中国农民发展研究中心主任 顾益康

2013 年 9 月 18 日

前 言

国际上各工业化和城镇化国家发展的历史表明，工业化与城镇化基本上是同步进行的。工业化带来的最大变化，就是工业生产逐渐取代农业生产而占据经济发展的主导地位，市场经济取代小农经济。由于工业生产的社会化和规模化，促使越来越多的劳动者从乡村流动转移到城镇工作与生活。因此，工业化必然导致人口城镇化，工业化与城镇化的过程也就是大多数农民转移到工业等非农产业就业和流动到城镇的过程。随着农民向城镇流动转移，以往作为家庭或个人风险的年老、疾病、工伤、失业等特定事件，亦开始演变为一种社会风险。因为每一个工业劳动者只要发生这种风险，便意味着失去收入来源和生活保障，进而成为社会不稳定的因素。各国政府为解决这些风险问题，从而使能够适应工业化和城镇化发展需要的社会保障制度成为政策选择。因此，可以说社会保障是工业化和城镇化发展的必然产物，是与农村劳动力向城镇流动转移的需求而同步出现的。

新中国成立后实行了独特的工业化发展战略，采取逆城镇化政策促进工业化发展的道路，结果导致乡村长期落后于城市、城镇化长期落后于工业化的不协调局面。改革开放以来，由于各种限制农民流动转移的政策逐渐解除，数量庞大的流动农民工成为推动工业化和城镇化发展的生力军，目前，他们正在承担着新型城镇化发展并进而承担着推进现代化建设的历史任务。但是，流动农民工在对经济社会发展产生重大影响的同时，却表现出与城镇化发展不相适应的特征。

城镇化的实质问题是人的问题，是农村人口转化为城镇居民的问题，城镇化的程度也是用城镇人口占总人口的比率来表示的。2001—2011年，我国城镇人口占总人口的比重从37.7%提高到51.3%，年均提高1.36%。如果按户籍计算，则要降低约15个百分点。2011年底，全国流动农民工数量超过2.5亿，其中举家全迁的3000万人以上。据民政部统计，从1978年到2009年，农村流动转移到城镇的人口数量累计为3.9亿人，其中，农村户籍转为城镇户籍的人口数量累计为1.7亿人，未获得城镇户籍的农村流动转移人口数量累计为2.2亿（农民工1.7亿人，家属5000万人），未获得城镇户籍但已在城镇定居的农村流动转移人口1亿人（在外地城镇定居的2966万人，在本地定居的3000万人，其余4000万人为家属）。如何使剩下的15%真正实现城镇化，目前最重要的问题是已经在城镇定居的1亿农民如何真正实现城镇化。据农业部计算，到2020年还将新增8000万人（城镇化率每提高1%，需要转移农村人口1000万人）。

近十几年来，我国的城镇化发展速度较快，但城镇化的质量却较低。这其中的突出问题就是，为城镇化做出重要贡献的绝大多数流动农民工长期处于一种独特的“半城镇化模式”状态，长期流动于城乡之间，流动农民工及其随迁家属没有充分享受到城镇社会保障，本应该享有的社会保障权益并没有随着农民工的流动而流动，以及在流动过程中社会保障权益不同程度地受损。

城镇化是社会发展的顺势所趋，也是解决流动农民工问题的根本出路所在。但是，流动农民工的城镇化又是一个渐进的过程，是一个面临多重风险的社会变迁。在城镇化过程中，一些流动农民工可能会因为市场、家庭、个人素质等方面的原因最终不得不流回农村，一些流动农民工可能因为经济、文化、环境等方面的原因而自愿流回农村。因此，为保证流动农民工能够正常流回农村，在将他们纳入城镇社会保障和建立新型农村社会保障的同时，应尽快推进城乡社会保障的

“制度”并轨和“管理”整合，逐渐实现城乡社会保障体系的一体化，确保流动农民权益不受损害，促进农民的自由流动。

本书试图在既有研究成果的基础上，准确把握新型城镇化背景下农民流动与社会养老保障的相互影响关系。以我国城乡社会养老保障统筹一体化程度较高的浙江省为例，运用城乡统筹理论、市场经济理论、人力资本理论及社会和谐理论，从新型城镇化与农民流动、新型城镇化与社会养老保障一体化、农民流动与社会养老保障一体化的关系角度切入，重点考察农民流动多元化对社会养老保障发展提出的新要求，社会养老保障一体化新发展对农民流动的深刻影响，进而对浙江省推进城乡一体化社会养老保障问题展开全面深入的研究。本书的全部内容，即围绕上述方面展开。

本书整体结构可大体划分为三个部分。

第一部分内容构成本书研究的基础，包括导论、第一章和第二章。导论介绍了本书研究的背景和意义、研究中的相关概念界定和文献综述以及研究的主要内容与方法。第一章“农民流动与社会养老保障相互关系的理论研究”，则从历史视角对农民流动与社会养老保障的相互关系作出说明，并分析农民流动与社会养老保障相互关系的机理。第二章“社会养老保障一体化发展的国外借鉴与国内探索”，则从国际视角考察和总结国外发达国家及发展中国家社会养老保障一体化发展的经验与教训，分析国内典型地区在城乡社会养老保障一体化发展实践中探索出的模式和路径，揭示国内城乡社会养老保障一体化发展的现实依据和重要意义。第一部分研究内容为第二部分研究提供了重要前提条件。

第二部分内容构成本书研究的主体，包括第三章、第四章、第五章、第六章和第七章。这一部分对浙江省的城镇化发展、农民流动、城乡统筹社会养老保障发展等历程与现状进行了全面的回顾和描述；对新型城镇化背景下浙江城乡社会养老保障一体化发展的必

然性、面临的困境，以及推进城乡社会养老保障一体化发展的思路对策进行了分析；对浙江城乡社会养老保障改革探索与农民流动方式的新变化，城乡社会养老保障一体化发展对农民的流动意愿、流动能力和流动过程产生的重要影响，以及如何通过推进城乡社会养老保障一体化促进农民流动的路径选择进行了深入研究；并对浙江构建适合农民流动的社会养老保障模式进行了具体分析。在此基础上，对如何进一步实现农民流动与社会养老保障一体化的可持续协调发展问题进行了探讨，具体分析了浙江省推进城乡一体化社会养老保障的现实逻辑、发展现状、可持续发展存在的问题及相关政策。第二部分内容为第三部分研究提供了总体的研究思路和分析框架。

第三部分内容是本书的案例研究部分，包括第八章、第九章和第十章。这部分研究内容，主要是具体结合对杭州市、嘉兴市和德清县“两市一县”推进城乡社会养老保障一体化建设情况的实地考察，对杭州市和嘉兴市城乡一体化社会养老保障的实现与建设情况，对德清县社会养老保障从“城乡统筹”迈向“城乡一体化”新阶段的发展现况和发展趋势，进行了实证研究。

社会保障制度作为影响劳动力资源市场化配置的一种重要机制，对农民流动产生着重要影响。因此，社会保障体系改革发展必须顺应历史发展潮流，要有利于促进农民自由流动。近年来，在全面建成覆盖城乡居民社会保障体系的过程中，我国特别是浙江省城乡社会保障体系发展已经开始由“城乡统筹”迈向“城乡一体化”，在新的发展阶段，即面对进一步增强公平性、适应流动性和保证可持续性这一重点，需要大力推动城乡社会保障体系向一体化发展战略的转变。

高 君

2013年8月2日于浙江农林大学东湖畔

目 录

总序

前言

导论	1
第一节 研究的背景和意义	1
第二节 研究中相关概念界定	6
第三节 国内外研究文献综述	10
第四节 研究的内容和方法	29
第一章 农民流动与社会养老保障相互关系的理论研究	33
第一节 社会养老保障从贫困救济到国家公共政策的变迁	33
第二节 社会养老保障对流动劳动力需求回应与市场平衡的影响	38
第三节 社会养老保障支撑农民流动的机制分析	40
第二章 社会养老保障一体化发展的国外借鉴与国内探索	51
第一节 国外社会养老保障一体化发展的经验与借鉴	51
第二节 国内社会养老保障一体化发展的依据与意义	57
第三节 国内典型地区社会养老保障一体化发展的实践	61
第三章 浙江城镇化、农民流动与社会养老保障发展的历程与现状	76
第一节 从逆城镇化、高速城镇化到新型城镇化	76
第二节 从控制流动、放活流动到规范流动、公平流动	89

第三节	社会养老保障从城乡二元、城乡统筹迈向城乡一体化	110
第四章	浙江新型城镇化背景下统筹城乡社会养老保障一体化研究	125
第一节	统筹城乡社会养老保障一体化是新型城镇化的必然要求	125
第二节	新型城镇化下统筹城乡社会养老保障一体化的困境分析	128
第三节	新型城镇化下统筹城乡社会养老保障一体化的思路对策	133
第五章	浙江统筹城乡社会养老保障一体化对农民流动的影响研究	139
第一节	城乡社会养老保障改革探索与农民流动方式的新变化	139
第二节	城乡社会养老保障一体化成为嵌入农民流动的新变量	146
第三节	城乡社会养老保障一体化促进农民流动的新思路	150
第六章	浙江构建适合农民流动的社会养老保障研究	154
第一节	构建适合农民流动的社会养老保障的意义	154
第二节	构建适合农民流动的社会养老保障的现状	157
第三节	构建适合农民流动的社会养老保障存在的问题	159
第四节	构建适合农民流动的社会养老保障的总体构想	168
第七章	浙江统筹城乡社会养老保障一体化可持续发展研究	177
第一节	统筹城乡社会养老保障一体化发展的现实逻辑	177
第二节	统筹城乡社会养老保障一体化发展的现状考察	182
第三节	统筹城乡社会养老保障一体化可持续发展存在的问题	188
第四节	统筹城乡社会养老保障一体化可持续发展的思路建议	198
第八章	杭州市推进城乡一体化社会养老保障建设研究	205
第一节	杭州市城乡一体化社会养老保障建设的理论分析	205
第二节	杭州市城乡一体化社会养老保障建设的现状分析	208
第三节	杭州市城乡一体化社会养老保障建设的 基本经验与主要问题	213

第四节	杭州市城乡一体化社会养老保障建设的对策	216
第九章	嘉兴市推进城乡一体化社会养老保障建设研究	219
第一节	嘉兴市城乡一体化社会养老保障建设的条件	219
第二节	嘉兴市城乡一体化社会养老保障建设的现状与特点	222
第三节	嘉兴市城乡一体化社会养老保障建设存在的问题	229
第四节	嘉兴市城乡一体化社会养老保障建设的对策	232
第十章	德清县推进城乡一体化社会养老保障建设研究	236
第一节	德清县社会养老保障从城乡统筹迈向城乡 一体化发展的趋势	236
第二节	德清县社会养老保障从城乡统筹迈向城乡 一体化发展的现状	241
第三节	德清县社会养老保障从城乡统筹迈向城乡 一体化发展的问题	244
第四节	德清县社会养老保障从城乡统筹迈向城乡 一体化发展的对策	247
结论		250
附录		254
附录 1	农民流动与社会保障相关问题访谈提纲	254
附录 2	浙江农民流动与社会养老保障一体化状况调查问卷	257
参考文献		264
后记		271

导 论

第一节 研究的背景和意义

一、研究背景

所谓城镇化，是指社会生产力发展到一定阶段，农村人口转化为非农村人口，人口和产业活动集聚于城镇，农村地区转化为城镇地区，城镇数量增加的过程。

农村劳动力向现代产业转移是各国工业化、城镇化进程中出现的必然现象，国际上农村劳动力流动和迁移的过程基本上是一致的，农村劳动力流入城镇，获得正当的工作机会，就会自然地获得当地国民待遇，拥有应得的各种权利。我国农民的乡城流动具有很大的特殊性，主要由于特定户籍制度下城乡二元社会结构的刚性和赶超战略为特征的经济结构，使得我国的农民流动转移有别于他国，因此出现农民“离土不离乡”、“离土又离乡”的流动模式。流动农民只是简单的劳动市场参与，不具有或很少具有流入地的公民权利，即我国农民流动过程是分割的，即表现为经济层面上接纳，制度和社会层面上排斥，农民流动长期处于权利保障制度性缺失的状态。城镇化作为一个国家现代化水平的重要标志，加快城镇化进程是我国现代化建设面临的重大任务。城镇化既是一个目标，更是一个过程。统计数据显示，2011 年我国城镇化率首次超过 50%，但是我国的城镇人口统计的是在城镇生活半年以上的常住人口。中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文指出，事实上我国的城镇化率被严重高估，目前统计的 6 亿城镇人口中，至少有 2 亿人并没有享受到市民的权利。

现代经济学研究表明，现代化的过程是以传统农业为代表的经济形态向以现代工业为代表的经济形态转变的过程，是以传统农业人口为主的人口形态向以现代工业人口为主的人口形态转变的过程。这个转变的具体实现形式是劳动力从农村向城镇流动迁移，实现城镇化的过程。城镇化作为社会经济发展的主要动力，其中农业生产力的发展是城镇兴起和成长的前提，工业化是城镇化的主导力量，第三产业的形成和发展又促进了城镇化。推动城镇化的作用力主要

有两种：一种是源于农业部门的推力，如农业产出及生产率，农业部门相对缺乏的就业机会及由此产生的过剩劳动力，以及农村与城镇之间的收入差别；另一种是来自城镇的拉力，主要由城镇各部门的就业机会，以及城镇与农村之间预期收入的差别所决定。但是，这种推与拉的作用力会因种种原因特别是制度上的因素而受到阻碍，其中，尤其是由于制度因素所造成的城乡之间劳动力流动的限制，使我国的城镇化率长期处于很低的水平。

城镇化的核心问题是农村人口的城镇化，其实质是人的问题，是流动农民转化为城镇居民的问题。流动农民为我国工业化和城镇化作出了巨大的贡献，已经成为支持我国经济进一步持续快速发展的关键因素，农民流入城镇就业并实现迁移是我国城镇化的根本途径。目前，以实现扩大内需为主导的发展方式转变，需要通过城镇化的发展来解决。城镇化是我国未来发展的方向和根本驱动力，而农民流动又是城镇化发展的主体，因此，如何理解和解决农民流动问题是我国发展问题的核心，这已成为影响我国未来发展的关键因素。

新型城镇化全面反思了传统城镇化的症结，注重城镇化与工业化、大中小城市与小城镇协调推进，城乡统筹可持续发展。农民流动作为劳动力等生产要素市场化统一配置的必然要求和城乡一体化发展的有效途径，是推进城镇化发展的重要动力，也是城镇化发展的内在要求。但是，浙江乃至全国农民流动的事实是大量农民在城乡之间长期处于流动之中，长期处于“半城镇化”的状态，不能实现流转迁移，成为真正的城镇居民。这既有悖于城镇化的真正内涵，也导致了城镇化质量偏低。这其中存在的一个比较突出的问题，就是包括社会养老保障在内的社会保障体系建设还不能适应农民流动的需要，大多数流动农民不能享有与城镇居民同等的社会养老保障待遇，农民流动要付出较大的成本。社会养老保障作为影响劳动力资源配置的重要机制，其改革发展势必会对农民流动的意愿、能力、过程和方式等产生深刻影响。一体化的社会养老保障必然会极大地促进农民流动、促进新型城镇化发展。同时，新型城镇化又为农民流动和一体化社会养老保障体系建设提供了必要条件。

从浙江城镇化发展的历程看，经历了从小城镇、中小城市到大城市的转变，到2006年进入了新型城镇化发展阶段。早在1998年浙江在全国最先提出城镇化发展战略，2004年率先在全国制定出台了“统筹城乡发展推进城乡一体化纲要”，2006年出台了“关于进一步加强城市工作走新型城镇化道路的意见”，率先提出走新型城镇化发展道路的战略举措。

从浙江农民流动的情况看，农民净流入趋势还将继续加大。上世纪90年

代,浙江农民外出流动人口不断增加,但外来流入人口增长速度更快。这些外出流动人口和流入人口主要是流动农民。按照这一口径,2000年“五普”资料表明,浙江外来人口859.87万人,而户籍在浙江流向外省人口768.52万人,净流入浙江91.35万人。^①浙江农民流动已经改变了外出人口多于外来人口的格局,成为人口净流入地区。浙江农民流动还表现在浙江的城镇和农村对流动农民都具有较强的吸引力,不仅城镇吸引了大量外地流动农民,农村也同样吸引了大量外地流动农民。比如:杭州市郊的甲村,外来流动农民占本村户籍人口的53%;安吉县的乙村,全村企业外来流动民工占企业总从业人数的59.3%。两村的经济发展水平、企业数量在浙江处于中上水平。同时,浙江本省农民外流创业经营的状况也很活跃。农民流动呈现出多样性、差异性的显著特征,流动的方式、流向、动机和目的等都在发生新的变化。目前浙江本省1100万和省外1000多万流动农民还没有取得基本市民待遇,流动农民城镇化障碍还没有真正破除。大量流动农民在农村内部流动与乡镇企业养老保障不明确、向城镇流动与城镇养老保障未能覆盖多数农民、在城镇之间流动与地区间养老关系转续难、从城镇流回农村与农村养老保障滞后、养老保障便携性损失等问题还没有得到彻底解决。城乡养老保障差距大、统筹层次低,基本停留在县域,还没达到全省统筹,更没有实现一体化。这说明浙江城乡社会养老保障改革还不能适应农民流动的需要,还没有从根本上摆脱城乡二元养老保障体制的羁绊,还没有彻底取消基于身份和人群划分的制度规定,还没有实现城乡内部和城乡之间养老保障的制度“并轨”和管理“整合”,一体化社会养老保障体系还没有真正建立。

从浙江城乡社会养老保障一体化变迁看,早在1990年,浙江开始采取“土地换社保”的方式解决城镇化中失地农民的社会养老保障问题,到1996年开始把农民纳入低保制度。2001年,浙江全面建立了全省统一的企业职工基本养老保障制度,并提出了针对非国有和乡镇企业的从业人员“低门槛准入、低标准享受”的办法。2002年,浙江推出城乡统一的低保制度。2003年,浙江出台《关于完善职工基本养老保障“低门槛准入、低标准享受”办法意见》的通知,进一步补充了“双低”参保人员的缴费与待遇规定。2004年,浙江提出城乡均等化与一体化发展目标,初步建立了农村社会养老保障制度。2005年,浙江提出了“继续探索建立农村社会养老保障制度”的目标,此后,各地

^① “五普”资料口径外来人口为368.89万人,外来人口207.31万人,净流入人口161.58万人,为了比较,这里采用1982年统计口径。