

失地农民养老保障制度的实践与探索^{*}

——基于浙江省的实践

杨翠迎

(浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心 浙江 杭州 310029)

摘要: 失地农民养老保障制度是推进农村城市化的一项重要配套措施,对缓解征地矛盾、长远地解决失地农民的老年生活、保护失地农民利益等问题,的确发挥着积极而有效的作用。浙江省对该制度的尝试与探索已有10年的历史,本文从供给层面对浙江省的实践现状、制度设计的优势与存在的问题进行评述,并提出进一步完善该制度的思路与建议。

关键词: 失地农民; 养老保险; 保障制度; 城市化

中图分类号: D632.1; F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2004)04-0067-05

Practice and Exploration on Pension Plan for Land-expropriated Peasants A Case Study in Zhejiang Province

YANG Cui-ying

(Center for Agricultural and Rural Development, Zhejiang University,
Hangzhou City, Zhejiang Province, 310029)

Abstract: Pension plan for land-expropriated peasants is good for urbanization, relieving the conflicts coming from expropriating land, protecting their long term benefits. Zhejiang province has ten years experience in establishing rural social pension plan. Taking Zhejiang as a case study, this paper reviews and examines Zhejiang rural social pension plan, and proposes some suggestions.

Keywords: land-expropriated peasants; pension plan; security system; urbanization

一、失地农民养老保障制度的实践

浙江失地农民养老保障制度起源于嘉兴市。嘉兴市历史上以农业生产为主,拥有大量的农业人口,但在改革开放后,嘉兴市的工业化、城市化水平开始大幅度的提高,与此同时,因大量的土地被征用,失地农民的安置成为非常突出的问题。长期以来嘉兴市主要采用“土地工”(即凡是企业用地必须招农民进厂工作)和一次性补偿两种方式安置农民。但由于农民文化素质低、劳动技能差,以“土地工”形式安置农民,成为困扰企业的一道难题;另一方面,因多数农民缺乏长远安排家计的理念和能力,一次性货币补偿也很难发挥养老保障的作用。面对这些棘手的问题

收稿日期: 2003-10-29 修订日期: 2004-04-20

* 项目来源: 中国博士后科学基金(2003034067)和教育部重大攻关项目“我国农民与农村问题研究”课题。

作者简介: 杨翠迎(1967-),女,陕西周至人,管理学博士,副教授,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心博士后,从事农村社会保障问题研究。

题, 从1993年开始, 嘉兴市实行土地征用制度改革, 进行“土地换社保”^①制度的实践与探索。“土地换社保”的核心内容是, 在土地被征用后, 失地农民“农转非”, 并进入社会养老保险体系, 按月领取养老金。自这一制度实践以来, 嘉兴市征地矛盾大大减少, 外来企业投资逐年大增, 工业化、城市化的推进速度快速提高。于是在1998年底, 嘉兴市正式出台了《土地征用人员分流办法》^②, 对这一制度进行了规范和完善。2002年后, 随着各地城市化的进一步推进, 失地农民数量猛增, 征地矛盾凸显, 浙江其他市也纷纷开始了失地农民养老保障制度的探索。尤其是宁波市为失地农民建立养老风险准备金制度和湖州市从土地补偿费中列支养老保险费的做法很有特色, 而且成效显著, 引起了浙江省政府的高度重视。2003年5月, 在浙江省政府的大力支持下, 浙江省劳动和社会保障厅、国土资源厅、财政厅、民政厅及农业厅(以下简称“五部门”)联合在全国率先颁发了《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》^③(以下简称《指导意见》)。自此, 以制度安排的解决办法解决失地农民老年生活的问题, 在浙江省开始全面启动。

截止2003年底, 浙江省11个市, 涉及50多个县或县级市, 建立了失地农民养老保障制度。根据各市制度设计的基点不同, 可以分为四种类型: 第一, 基本生活保障型。此种类型是参照城镇最低生活保障制度设计的, 一般设为多个档次, 缴费水平与保障待遇挂钩, 实行个人账户与统筹账户相结合模式, 保障水平相对较低。目前浙江大部分城市采取该种类型。第二, 养老保险型。此种类型是参照城镇职工基本养老保险设计的, 强调了权利与义务对等原则, 实行个人账户制, 享受待遇与缴费时间和缴费指数挂钩, 保障水平相对较高。仅有嘉兴市采取这种类型。第三, 双低保障型。该种类型主要基于失地农民的收入水平较低, 及要与城镇职工基本养老保险制度相衔接两方面的考虑, 按照城镇职工养老保险的低缴费低享受水平进行设计, 实行基础养老金和个人账户养老金结合模式。杭州市和台州市采取这种类型。第四, 混合型。此种类型按照失地农民的不同年龄段、失地程度及就业状况等情况, 实行基本生活保障, 或养老保险两种不同的制度类型。衢州市采取这种类型。

目前, 浙江省已有52万失地农民进入了养老保障系统, 其中39万参加基本生活保障制度, 13万直接进入职工养老保险和“双低”办法的养老保险等。按照1999~2003年浙江省失地农民数近190万计算, 参保人数占失地农民数量1/4强。全省集中资金37亿元, 已有15万名失地农民开始领取基本生活保障金。

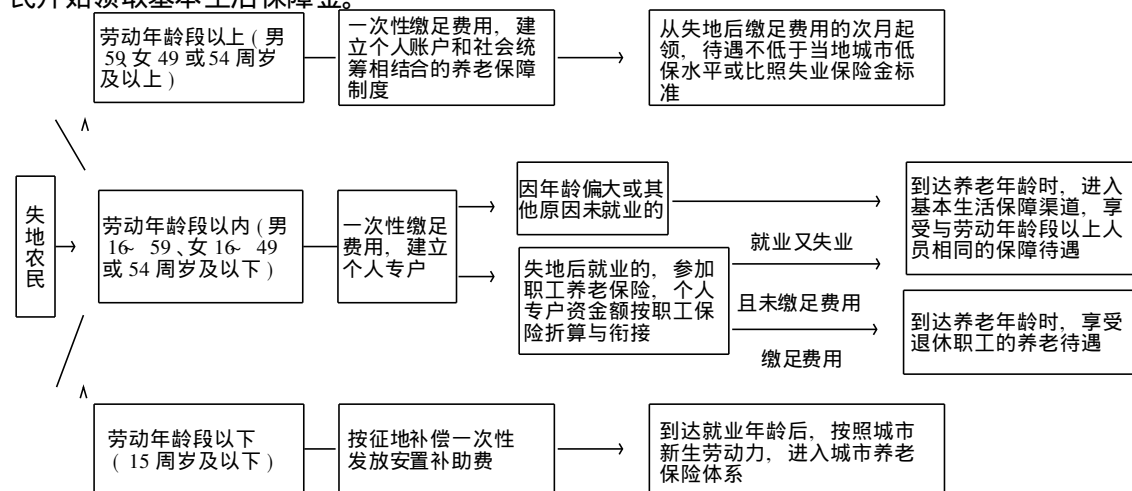


图1 浙江失地农民养老保障制度体系基本框架

关于失地农民的老年生活问题, 是当前各省、市政府城市化过程中的一大难题。实践中, 各

① ②嘉兴农民以土地换社保, <http://www.21nong.com>, 2003-01-18.

③ 浙江省劳动和社会保障厅: 全省失地农民基本生活保障工作座谈会文件材料, 2003.7.

地对此曾作了多种尝试,如通过货币补偿、留地安置、实物补偿等办法,试图解决失地农民的养老问题,然而各种办法并不尽如人意。而我国失地农民形成与产生的特殊国情,又决定了在世界上找不到可借鉴的经验。因而如何解决如此大规模数量的失地农民养老问题,成为我国各地政府关注的焦点。浙江省政府与时俱进,开拓创新,在全省范围内,为失地农民建立了标准有别、重点不同,分类保障的现代制度体系^①(见图1),对长远地解决失地农民的老年生活、保护失地农民利益、继续推进城市化等都具有划时代的现实意义。

二、失地农民养老保障制度设计与建立的优势

1. 制度设计具有前瞻性。实行养老制度一体化是城乡社会保障事业统筹发展的最终目标。浙江各市失地农民养老保障制度的设计基本考虑了与城市养老保险制度接轨的因素,具有养老保障制度一体化的趋势。如养老保险型和双低保障型,本身就是按照城镇基本养老保险设计的,可以根据失地农民就业状况进行及时衔接与转换,有利于实现养老保障制度的一体化。而基本生活保障型及混合型,尽管与城镇养老保险制度衔接的力度相对弱些,但也对此做了具体政策规定。如衢州市规定,在被征地前已经参加城镇基本养老保险或在征地当年被用人单位招用或自谋职业的,并已办理“农转非”的,可将其缴纳的养老保障费直接按城镇基本养老保险参保办法,折算成城镇基本养老保险费;在征地后就业的,按就业时城镇基本养老保险的缴费规定,将所缴纳的养老保障费折算成城镇基本养老保险费,从而逐渐实现与城镇基本养老保险制度的统一。

2. 账户设计的灵活性及资金管理的统一性。浙江失地农民养老保障制度的账户设计比较灵活,基本上有两种模式,一种是个人的专项账户,如湖州市、金华市等,将政府补贴、集体及农民缴纳的资金都进入专项账户统一支配和管理;二是个人账户与社会统筹相结合,如衢州市规定政府补贴资金进入统筹账户,集体和农民缴费进入个人账户,在资金使用时,个人账户优先,不足时再动用统筹账户。但不管那种模式,其资金均采用财政专户统一管理,即由当地财政部门单独建账,专款专用。这种模式的重大特点是,资金的监督力度较强,运作的透明度较大,能够有效防范和杜绝资金被转借、挪用、截留或挤占等不良现象。

3. 保障资金来源的外部性。浙江各市失地农民养老保障制度所需资金的70%以上是来自于政府和集体。目前,大部分市对政府和集体的出资额度、比例及来源有较为明确的规定,如台州市规定失地农民养老保障金,按照全省社会平均工资的60%或100%(具体由村民委员会或村集体经济组织选择)作为缴费基数,以24%为缴费比例进行计算,而在24%的缴费比例中,政府承担4%、集体承担13%、农民缴纳7%,政府和集体承担的资金占到了总缴费额的近乎71%。事实上,浙江省《指导意见》也明确要求各市政府按照不低于总保障金的30%、集体按照不低于总保障金的40%,给农民补贴。同我国现行农村社会养老保险制度相比,浙江失地农民养老保障制度的资金来源外部化明显,这也正是该项制度能较快建立的一个重要原因。

4. 多部门的强力支持与合作。浙江各市失地农民养老保障制度的顺利建立与运行,除了得到政府与集体的资金支持外,也是与政府及相关部门的政策支持和参与分不开的。

(1) 具有强大的政策平台支持。首先,建立了从省到县较为严密的政策制定与管理机制(见图2),即由省政府根据中央或国务院的精神制定省级发展方向和政策框架,以明确部门制定政策的大原则;由省级“五部门”联合制定指导性意见,以明确各市制定政策和细则的框架;在此基础上,各市参照省《指导意见》,根据各市情况,制定试行办法和实施政策;各县(市)再参照市本级政府的实施政策,制定具体的操作办法和实施细则。其次,相关部门也在各自的职能范围内调整了土地补偿、财政支持及农转非等相关政策,从而为该制度的建立和运转搭建了强硬的

^① 嘉兴农民以土地换社保。http://www.21nong.com, 2003-1-18。

政策支持平台、营造了宽松的运行环境。

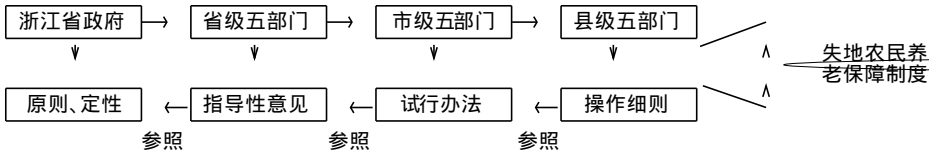


图2 浙江失地农民养老保障制度政策的制定与管理机制

(2) 参与业务分工与管理。浙江省劳动和社会保障部门在整个制度建设中扮演主角，国土资源、农业、财政及民政等部门给予积极配合和支持，而且在实施中，各部门具有相应的具体业务与管理任务（见图3），它们之间责任明确、强力合作，对失地农民的养老保障制度建设起了极大的联合推动作用。

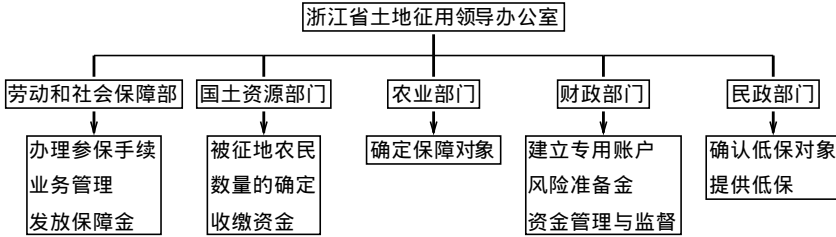


图3 浙江省失地农民养老保障制度建设中五部门的主要工作

三、失地农民养老保障制度建设的缺陷与问题

1. 同农民的土地利益损失相比较，给付水平偏低。尽管浙江各市失地农民养老保障制度的现行给付水平同农村养老保险制度比较，有较大的提高，但同农民土地利益损失相比较，依然偏低。以45岁失地农民60岁退休为例，假定：（1）该农民的土地被全部征用，未来15年后其只能靠养老保障金生活，且在未来15年中居民消费价格指数为7.5%^①；（2）若该农民的土地不被征用，在未来15年中，其经营土地的纯收入指数平均为12.28%^②。在以上假定条件下，以浙江各市失地农民养老保障制度给付水平，以及2001年浙江各市农民的土地纯收入为基数，对政府征用土地给农民造成的潜在损失进行分析可知：在未来15年后，失地农民养老保障制度给付水平的实际购买力大大降低，而农民的土地纯收入却有很大的提高，且二者之间的差距反向拉大，构成农民巨大的潜在利益损失（图4中两条虚线间的距离）。由此可以看出，现行失地农民养老保障制度给付水平偏低，无法弥补由于土地被征用对农民造成的利益损失。

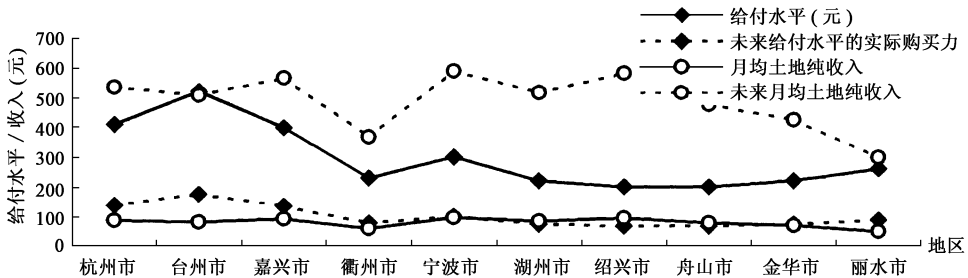


图4 浙江失地农民养老保障制度给付水平与土地收入损失的比较

① 浙江省建立失地农民养老保障制度的10个市1990~2001年的居民消费平均价格指数（根据10个市2002年统计年鉴的相关数据计算的）。

② 这里的土地纯收入指数用农林牧渔业纯收入指数代替，浙江省1990~2002年人均农林牧渔业纯收入指数平均为12.28%（根据2003年《浙江统计年鉴》相关数据计算的）。

2. 资金供给模式存在一定缺陷。目前浙江失地农民养老保障制度采取“三个一点”的供给模式,其中,政府出资部分不低于保障费总额的30%,从土地出让金中列支;集体承担部分不低于保障费总额的40%,从土地补偿费中列支;个人承担部分从征地安置补助费中抵缴^①。在一定程度上,这种供给模式体现了资金来源的社会化和多元化原则。然而,从其资金来源的本质看,都是来自于土地价值款。因而该种模式存在严重的缺陷:

(1) 让失地农民缴费不合理。在现有的土地补偿制度及补偿标准普遍偏低情况下,让失地农民缴费有失合理性。失地农民失地失业,收入没有保障,让其为未来养老缴费无疑是雪上加霜,即使从土地补偿安置费中扣缴也显得过分,因为目前的补偿安置费已经很低,农民连现期的生活都很困难,怎能心甘情愿接受扣缴保费的做法。正因如此,浙江失地农民养老保障制度的参保率受到一定的限制。

(2) 资金供给费用成本过高,不经济。失地农民养老保障的主体资金来源于土地价值款,但在土地价值款进行了利益分配之后,再由各利益主体上缴,不仅资金收缴效率低,而且也会带来不必要的费用成本。

3. 缴费标准及费用的确定与计算缺乏科学性。在大多数实行基本生活保障型制度的地区,缴费标准是参照城镇最低生活保障金发放标准来确定的,导致缴费标准普遍偏低,而且不能够适应失地农民市民化的生活水准需要。此外,缴费总额(账户所需资金额)的计算,普遍采用简单的静态算法,即:缴费总额=缴费标准*12个月*缴费年限,其中,缴费年限是由当地平均寿命减去退休年龄计算的。在这一公式中,由于忽略或没有考虑许多影响因素,导致缴费总额的计算过于简单粗糙,其结果往往偏高,有失养老保障制度的科学性和合理性。

4. 管理难度较大,监督机制缺乏。从目前各地运作的情况看,存在以下的管理问题:(1)各县(市)根据上级的原则或政策框架制定更细的操作办法,导致在一个地级市内,乃至省内因操作办法细碎而出现五花八门现象,不便于统一管理和监督。(2)各县、市执行的办法不一,不利于跨地区流动人员的转保,或与流入地城市养老保险制度的衔接,从而不利于城乡一体社会保障制度的实现。(3)尽管资金都由各县级财政部门统一管理,但缺乏对资金运营及监督的明确规定。

四、思考与建议

通过10年的尝试与实践证明,浙江失地农民养老保障制度是农村城市化的一项重要配套措施,对缓解征地矛盾、长远地解决失地农民的老年生活、保护失地农民利益等问题,的确发挥着积极而有效的作用。然而浙江失地农民养老保障制度的全面建设,目前仅处于起步阶段,有关实施方案和措施有待于进一步改进和完善,有些具体且关键的问题尚需要进一步的理论研究和探讨。

首先,对失地农民养老保障制度给付水平的确定,不能简单地参考某一种制度标准,应从失地农民失地及保护其利益的特殊性出发,综合地考虑城市化水平、农民市民化、经济发展水平及政府的财力等多种因素,从农村城市化及农民市民化的高度着眼,确定相对公平、合理又科学的给付水平,对该制度的稳固运行、城乡衔接和缩小收入差距等都是至关重要的。

其次,应重点围绕制度设计中存在的关键性问题,如有关基本技术要素和指标差异性较大、标准不统一,及缺乏理论依据的问题;有关保障费用的计算,应考虑那些影响因素,究竟采用静态算法还是动态算法的问题等,进行理论及科学性研究。针对制度实施中存在的一些比较棘手的现实问题,如处于临界年龄点农民、土地未随人变动的出嫁女、超生育人员(下转第66页)

^① 浙江省劳动和社会保障厅:《全省失地农民基本生活保障工作座谈会文件材料》,2003,7。

(四) 我国农村社会养老保险制度要坚持多层次性的原则

多层次的改革取向是发达国家农民社会养老保险发展的一个重要趋势。如德国为减轻财政负担, 将养老金给付水平降下来, 其改革设想就是通过采取优惠政策, 鼓励农场主购买商业年金保险。这样就可以成功构建一个由社会保险、终老财产和自我保障“三根支柱”组成的更为安全可靠的保障体系。法国也鼓励农场主自愿购买补充养老保险, 以弥补社会养老保险的不足。

建立多层次的社会养老保险体系也应该成为我国农村养老保障发展的基本方向。应因地

制宜, 根据当地的经济水平和发展水平和各种养老保障的适用范围灵活选择养老保障模式, 应该建立多层次、相互补充的农村养老保障体系。多层次原则既包括家庭保障、社区保障、社会保险、商业保险、国家救济、社会互助以及其他的多层次, 还包括保障水平起点高低的多层次性。

参考文献:

- [1] 赫尔穆特·吉赛. 德国农场主及其共同劳作的家属的老年保障. 上海老龄科学, 2002, (2).
- [2] 虞国柱, 李军主编. 国外农业保险: 实践、经验和法规. 陕西人民出版社, 1997.

[责任编辑 王树新]

(上接第 71 页)

等的保障待遇的性质及公平性问题; 政府补贴资金进入个人账户还是统筹账户, 及对农民心理的影响问题; 与城镇养老保险衔接的时间、保险费折算办法的确定问题等, 进行科学实证研究。

第三, 很有必要在嘉兴、杭州、衢州、湖州等典型城市, 就失地农民的保障水平、缴费标准和期限、与相关制度的衔接与转换等具体问题, 分制度类型继续试验与探索, 然后总结经验, 在社会、经济等条件相似地区推广和应用, 避免因盲目性而出现五花八门现象, 从而也有利于制度的稳定推行和统一有效管理。

第四, 针对失地农民的特殊情况, 突破“三个一点”的资金供给模式, 实行谁用地谁来承担土地上所承载的农民养老责任原则, 即不管是政府的公益用地还是企业生产建设用地, 只要动用农村集体土地, 就得完全承担农民的养老责任。其资金缴纳方式, 可以考虑从土地出让金或增值收益中扣缴, 也可以在土地权属变化之前提前缴纳(可以计入土地成本)。这样, 不但能解决所有失地农民的养老问题, 同时还能遏制土地的滥占滥用等现象。

第五, 失地农民的养老保障资金管理十分重要, 其重点应放在事前的风险防范上, 提早加强监督机制的建设。一是尽可能地将资金的使用渠道及办法在制度中明确规定, 增强透明度, 加大社会监督的力度; 二是明确监督主体及其监督职能, 增强监督部门对资金监督的专业性、规范性和权威性; 三是尽快建立和完善有关的社会保障法规体系, 严格依法监管。除此之外, 应明确和加强市级以上业务管理和监督机制的建设, 强化现有的劳动和社会保障部门的管理与监督作用, 确保失地农民养老保障制度的健康运行。

[责任编辑 王树新]