

上海浦东城乡社会养老保障体系的一体化思考

——阶梯式社会养老保障体系

田文华¹, 王云竹², 许非², 李佩珊²

(1. 上海第二军医大学, 上海 200433; 2 上海复旦大学, 上海 200433)

摘要: 经过十多年的改革与尝试, 浦东新区城乡已基本形成了一套符合其实际, 具有特色的养老保障体系。随着新区的农村“城市化”、农民“市民化”的推进, 如何尽快地并轨城市养老保障与农村养老保障, 已成为政府职能部门需要抓紧研究解决的问题。城乡一体化的社会养老保障模式是浦东新区城市化和社会经济发展的客观要求, 现行养老保障模式无法缩小城乡差距, 因此, 必须建立一个由农村养老保障向城市养老保障过渡的并具有可操作的平台, 形成城乡阶梯式社会养老保障体系。

关键词: 城乡养老保障一体化

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)02-0076-04

Research on the Integrated Pension Social Security System in Shanghai Pudong New Area

TIAN Wen-hua¹, WANG Yun-zhu, XU Fei, LI Pei-shan
(Fudan University, Shanghai, 200433)

Abstract: In this paper we analyzed the integrating process in pension social security system under the theoretical framework which we called institution evolution ladder. Furthermore we took Shanghai Pudong New Area as a case study to show empirically how this strategy works.

Keywords: Rural-urban integrated pension social security system

经过十多年的改革与尝试, 浦东新区城乡已基本形成了一套符合其实际, 具有特色的养老保障体系。随着新区的农村“城市化”、农民“市民化”的推进, 如何尽快地并轨城市养老保障与农村养老保障, 已成为政府职能部门需要抓紧研究解决的问题。

一、当前浦东养老社会保障的现状和存在问题

目前, 浦东新区农村的养老保障主要可以分为两大部分: 即传统的农保部分和随着新区开发建设征地而产生的征地农民养老保障部分, 而后者又可分为“征地养老”和“征地吸劳”

两部分。

1. 农村养老保险

浦东新区农村户籍的人口 28.6 万 (2002 年的统计), 占整个户籍人口 (168 万) 的比重为 18.7%, 参加农村养老保险的人数为 10 余万, 其中退养老人 5.2 万, 发放养老金的标准平均 105 元/人月, 与城市最低标准 460 元/人月比较, 有较大的差距。

(1) 农村社会养老保障基金“总盘子”逐年减少。大规模的开发建设使浦东农业人口急剧减少。大批的农业人口 (2~3 万/年) 由于征用土地转为非农业人口, 每年从参加农村养

老保险的农业人口中由于征地变为城市居民后退保的有 10 000 多；其次乡镇企业转制后，企业经营者投保意识差，增加了征收保险费的难度。

(2) 农保养老金支付存在政策和现实的矛盾。1996 年市政府 22 号令规定，在实施农保制度前（即 1996 年前）退休人员的养老补助金由乡镇集体积累中支付，而现实情况是大部分镇是从镇管统筹金中支付。全区退养老人 5.2 万中，1996 年以前的有 4.5 万人，这部分人没有交纳保险费，到现在已经吃掉总基金 4.37 亿元中的 2.55 亿元，每年支付的养老金中这部分人（老人）要占 86%。因此，现行条件下，农保基金积累不起来，再提高农保养老金标准将无力支付。

(3) 农保存在区域间的不平衡。目前，新区农村养老金的缴纳和支出采用各镇各办的方式，因此在各镇的参保率和养老金享受标准上存在较大的差异。参保率最高的达到 100%，最低的仅 52.4%，每月享受养老金标准，最高的 414 元，最低的为 70 元。

2. 征地农民养老保障

改革开放以来，浦东的征地农民安置模式经历了从“就业安置”到“保险安置”的演变过程，前者注重对征地农民就业的保障，后者更倾向于增强农民的社会保障。相应的对于征地农民的安置方式就分为“征地吸劳”和“征地养老”两种。1993 年以前，由于征地规模较小且主要是乡镇企业建设用地，征地单位有接受征地劳动力的岗位空缺，因此确定了“谁征地，谁吸劳”的安置原则。而随着 1993 年以后征地数量增加，征地用途转向非生产性项目（如市政、房地产等），这类项目单位没有能力安置征地农民，而将征地安置原则调整为“谁用地，谁负责安置”，即允许征地单位不直接吸劳；委托其他单位或鼓励征地劳动力自谋职业，或将征地农民中符合条件的直接纳入养老范围。征地养老人员由征地单位一次性向新区劳务管理中心支付一笔养老资金（一次性交满 15 年的城保的养老保险费），然后由浦东新区政府负责发放养老金，征地养老人员平均月退休金水平为 386 元。征地吸劳人员进入社会

保障模式，由征地单位向社保中心交付“两金”（养老金、医疗保险），享受养老金和医疗保险。

然后，在实施的过程中，征地吸劳与征地养老这两种模式，分别出现了严重的问题：对于征地吸劳，根据调查，已安置进单位和乡镇企业的征地劳动力，其中有 12% 的没有参加统一的社会基本养老保险，其原因是 1994 年以来征地单位为了解决劳动力安置难的矛盾，同当地政府协商安置，乡镇政府为了加快经济发展，统一由乡镇单位安置。进入乡镇单位的劳动力人数逐年扩大，但乡镇单位一般从减轻经济负担考虑，对征地劳动力继续办理农村保险，未改办城镇职工保险；部分自谋出路人员，虽然当初他们曾按规定领取过 1.5 万元到 3 万元不等的安置费，仅有 10% 的比例以自由职业者身份缴纳社会保险费。时至今日，他们中的相当部分人员自谋职业失败，安置费也已用完，生存和生活均面临较大的困难，养老也存在严重的后顾之忧。而对于征地养老部分，问题就更加尖锐，因为事实上，征地农民在征地单位把征地补偿费的绝大部分作为保险费向城保缴纳满一次性的 15 年之后，在其退休后所能得到的月养老金却只有 314 ~ 368 元，与城镇相同年龄的退休居民的月 600 ~ 700 元的养老金相比要少的多。同样是按规定交满了 15 年的养老保险费，城镇居民比征地农民要高一倍，如果是城镇居民，虽然个人账户中不足 1 万元却可以因其是国有企业退休职工根据规定可以享受 700 多元的养老金。

二、城乡阶梯式社会养老保障体系的构建

城乡一体化的社会养老保障模式是浦东新区城市化和社会经济发展的客观要求，而现行养老保障模式无法缩小城乡差距。因此，必须建立一个由农村养老保障向城市养老保障过渡的并具有可操作的平台，形成城乡阶梯式社会养老保障体系。

1. 城乡阶梯式社会养老保障的目标

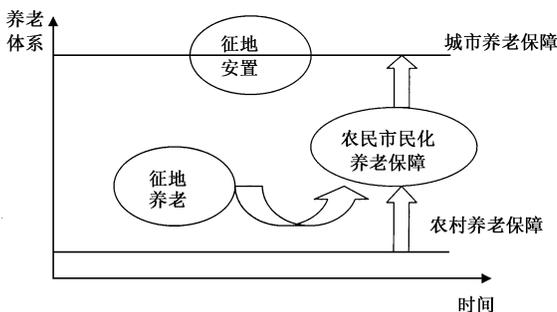
通过构建城乡阶梯式社会养老保障体系，缩小城乡养老保障的差距，逐步引导农保向城保的过渡，最终实现城乡社会养老保障的一体化。

2. 城乡阶梯式社会养老保障的结构

利用和改造现有征地安置和征地养老保障体系的同时,在现有农村养老保障和城市养老保障之间建立一个“阶梯”,即农民市民化养老保障,三者共同构成城乡阶梯式社会养老保障体系。农民市民化养老保障的标准高于农村养老保障,低于城市养老保障,由此“阶梯”

实现农保向城保的过渡。

农民市民化的养老保障,包含了两方面的政策含义:一是强调发展方向是使农民最终能享受市民待遇,推动农村养老保障向城镇养老保障转变;二是强调“农民市民化”是一个过程,力求在农保与城保这两个层面之间,建立一个可以流转的阶梯。



阶梯式农村养老保障体系

三、农民市民化养老保障的内容

农民市民化养老保障最核心的问题,是养老保障基金的问题。要实现农民市民化养老保障的政策目标,关键在于实现养老基金的顺利筹集、整合和良性运作^[1]。

1. 保障对象

原则上讲,农民市民化养老保障的对象是农村居民,包括征地农民工和征地养老安置、乡镇企业的职工以及其他市民化的农民。他们之间不是静态的分割,而是动态的转化过程。从浦东新区的具体情况来看,征用大批农用地转为工业用地和经济开发是农转非的主要途径,因此是农民市民化养老保障的主要对象。对于征地农民中征地时年龄不满55岁的男性和年龄不满45岁的女性,由于这部分人群具备劳动能力,可纳入“养老保障”范围;对于征地农民中55岁以上的男性和45岁以上的女性纳入“养老安置”范围^[2]。

现行政策中,征地农民工由农保转为城保,但失去了土地保障的农民在转变为市民的过程中,与原有的城市居民相比,在缴纳社会保障费用和享受待遇等方面有先天的劣势,土地征用的补偿费,是大部分就业能力不强的农民缴纳社会保险费的现实依托^[3]。

2. 基金的筹集

农民市民化养老保障基金的筹资包括基本筹资和补充筹资两个资金来源渠道。其中,基本筹资是指由征地单位一次性缴纳的15年的基本养老保险费。基本筹资的实现基础,是征地农民放弃土地所有权而得到的相应的征地补偿费。

征地补偿费的科学确定,应遵循“区别对待,等价补偿”的原则,所谓“区别对待”,体现在区分公共利益和非公共利益两种不同目的的征地行为,据此执行不同的征地补偿方案;所谓“等价补偿”,土地是特殊商品,只要是土地所有权发生了流转,就必须按照市场价值规律等价补偿征地,而不能将征地开发的商务成本转嫁到征地农民的头上。要防止公共利益和非公共利益征地价格悬殊,并严格界定区分标准,避免以公共利益为名动用国家征地权实现房地产开发等经营性项目用地“搭便车”的现象和土地黑市的产生。在因公共利益征用集体土地时,土地价格可以由法律或者政府定价,农地的估价应参考被征地后用途来确定,尽可能接近真实的土地价值,并依同地区同类土地的平均价格调整,使其不致偏离市场价格太多。在因非公共利益征用集体土地时,应引入竞争机制和谈判机制,并提供有关的信息,使征地农民形成对补偿标准或成本的合理

预期,正确估量土地的市场价格,还要引入仲裁机制,征地价格也可以通过有资质的评估机构进行估价后由征地双方协商确定。

征地补偿费的公平分配,应遵循“谁所有谁使用”原则。对因公共利益征用集体土地,国家不参与土地增值部分的分配,非土地所有者的乡镇政府及村委会,不截留征地补偿费,其工作报酬从其征地管理费中支付,扣除开支后的征地补偿费在集体经济组织和农民之间分配。对因非公共利益征用集体土地,征地补偿费在国家、集体经济组织和农民之间进行分配。

补充筹资包括用人单位自愿缴纳的养老费、征地保障费和农村集体补贴三部分。其中,征地保障费是针对不同地块的征地补偿费在“区别对待,等价补偿”的原则下差距拉大的情况,从征地补偿费中提取一定比例,进行抽富补穷的平衡,以解决部分地块级差地租低而导致农民市民化养老保障基金筹集困难的问题。集体补贴是指在经济发展比较好的乡村集体,乡财政有能力拿出部分资金,用于提高征地农民保障基金的筹资水平。

农民市民化养老保障缴费采用多元化的方式,主要由财政、镇、征地开发单位、个人等,根据实际情况按比例缴纳。

3. 养老基金的管理

农民市民化养老基金按照养老保险费缴纳标准,纳入城保体系中,集体运转,统一管理,共负盈亏。其中,征地单位一次性缴纳的15年基本养老保险费作为养老基金的“垫底

部分”,用人单位缴纳部分作为基本养老金的补充来源,记入个人账户,体现个人积累,而不是像以往的在征地后自谋出路成功,进入用人单位后继续缴纳养老金的那部分征地农民,在领取退休养老金的时候,体现不出优势。征地保障费和农村集体补贴实现区级统筹,用于弥补养老基金的收支空缺。

4. 养老基金的支付

农民市民化养老保障的养老金发放标准原则上高于现行农村养老金,低于城市养老金。可以参照城市养老金的最低标准、城市外来人员综合保险标准和镇保的标准等,制定一个与新区经济发展水平相适应的标准。

其中,在缴满一次性15年基本养老保险费后继续缴纳养老金的那部分征地农民,即征地吸劳部分,其养老金发放应由基础养老金加上个人账户养老金,再加上征地保障费部分的统筹分配所得,再加上具体情况下的集体补贴部分。而征地养老人员,则因为没有个人账户部分的积累或积累相比前者要少而享受较前者低一个档次的退休养老金,但其水平仍要高于原有模式下的征地养老的保障水平。

参考文献:

- [1] 田雪原. 二元经济结构下的农村养老保障改革思路. 人口学刊, 2002, (6).
- [2] 肖金平. 关于重构现行城乡基本养老保障制度的思考. 江西社会科学, 2000, (1).
- [3] 王平权. 农村社会养老保障模式选择及运作思路. 人口研究, 2002, (6).

[责任编辑 黄荣清]

(上接第37页)

- [6] 陈飞翔, 郭英. Human Capital and Technology Spillovers from FDI in China 第二届Globelics国际会议文集, 北京: 清华大学出版社, 2004.
- [7] 沈坤荣, 田源. 人力资本与外商直接投资的区位选择. 管理世界, 2002, (1).
- [8] Narula, R. and Matin, A. 2003. "FDI spillovers, absorptive capacities and human capital development: evidence from Argentina." *MERIT Research Memorandum series*, 2003-16.
- [9] Nelson, R. R., Phelps, E. S. 1966. "Investment in humans, technology diffusion, and economic growth." *American Economic Review*, Vol. 56, 69-75.
- [10] Borensztein, Gregorio and Lee. 1995. "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *NBER Working Paper* No. 5057.
- [11] Bin Xu. 2000. "Multinational enterprises, technology diffusion, and host country productivity growth." *Journal of Development Economics*, Vol. 62, 477-493.
- [12] Francesco Caselli and Wilbur John Coleman II. 2001. "Cross-Country Technology Diffusion: The Case of Computers." *NBER Working Paper* No. 8130.

[责任编辑 崔凤垣]