

失地农民不同群体养老保障问题探析及政策建议 ——以淄博市为例

乔明睿

(浙江大学 经济学院公共管理系, 浙江 杭州 310058)

摘要: 城镇化已成为当今社会发展的一大趋势, 传统的以土地为中心的家庭养老模式也随之受到巨大的冲击。土地征用的发生, 直接导致农村人口中的老年人失去了老年生活的依靠、中青年人失去了就业领域、未成年人失去了未来本该享有的就业和收入的权利。而这三个问题直接或间接地关系到农民的养老保障。针对淄博市土地被征用农民所进行的调查表明, 这三个问题已成为农民在征地之后所面临的主要问题, 而解决问题的关键在于土地征用制度的完善、补偿费使用监管的加强以及征地补偿措施的创新和多样化。

关键词: 失地农民; 群体差异; 养老保障

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)05-0069-05

Analysis and Policy Suggestions of Social Insurances for the Different Groups of Land Expropriated Aged Farmers: Evidence from Zibo

QIAO Ming-rui

(Department of Public Administration, School of Economics, Zhejiang University, Hangzhou;
Zhejiang Province, 310058)

Abstract: Urbanization is the trend of social development today, and the traditional model of providing for the aged depending on the land are challenged tremendously. Land expropriated induces directly that the aged lose the life base, the middle aged lose their employment opportunity, and the minors lose the possible rights of employment and their earning. The three problems will affect the social insurance of the aged in rural area directly or indirectly. Based on the survey about the land expropriated farmers in Zibo, this paper shows that the three problems are the most important problems for the farmers after land expropriated, and that the key points of solving the problems are to perfect the institutions of land expropriation, to supervise the utilization of compensations more strictly, and to diversify the measures of compensations for land expropriation.

Keywords: land expropriated farmers; differences between groups; social insurance of the aged

一、引言

近年来, 由于土地被征用而造成的失地农民引起了全社会的广泛关注, 重视并解决好失地农民的养老保障问题已成为当前的一项重要工作。许多学者纷纷针对该问题提出自己的观点, 探讨失地农民养老保障的可行之路。但是, 现有的研究普遍具有以下两个特点: 一是在研究方法上流

收稿日期: 2004-06-01

作者简介: 乔明睿(1984-), 女, 山东淄博人, 浙江大学经济学院研究生。

于一般性，即基于我国农村的一般现状展开研究，缺乏对农村具体实际的调查，因而研究结果缺乏针对性；二是在研究内容上具有整体性，即都是将“失地农民”这一大整体作为研究对象，忽视了整体内部各个组成群体之间的差异，因而研究结果不能反映失地农民的差异性需要。克服这种一般性和差异性，“具体问题具体分析”，是本次研究的出发点。

由于土地征用对不同农民造成的影响不同，他们对养老保障的需求也千差万别，若不加区分地制定“一刀切”的政策，广大农民势必不能获得满意、合适的养老保障待遇。这正是农村工作的复杂性和困难之处。因此，根据某种标准将失地农民划分为不同的群体，分别研究他们的生活状况和养老需要，进而制定具有差别性和针对性的政策措施，是十分必要的。

为了了解失地农民具体的养老需要，笔者采用现场访谈的方法，对山东省淄博市发生土地征用的3个村庄——魏家村、钱村和曹村进行了调查，共走访村民100余名。调查中，以年龄为标准将失地农民分为三大群体，发现不同年龄阶段的失地农民面临着不同的养老问题：60岁以上已经基本退出劳动的老年农民，失去土地直接意味着养老来源受阻；18~60岁正处于劳动年龄阶段的中青年，失去土地意味着失去了就业领域，收入的紧张间接影响其未来的养老；而土地征用对农村人口中的未成年人所造成的影响主要在于代际不公平，很多他们原本应该享有的利益被忽视甚至被侵占。这也印证了区分失地农民不同群体养老保障问题的必要性。因此，笔者将结合对上述3村的调查结果，分别探讨老年人、中青年人和未成年人3个群体的失地农民所面临的养老保障问题，并最终提出相应的政策建议。

二、调查结果及分析

魏家村、钱村和曹村的土地征用情况不同，地理位置和经济状况不同，所采取的养老保障的具体措施也不尽相同（表1）。

表中村民所得补偿可看作每位村民都享有的基本生活保障，此外，老年村民还享有额外的养老保障。根据村民得到的保障水平和补偿需要的不同，可以将村民分为三大群体——60岁以上的老年人、18~60岁的中青年人和18岁以下的未成年人。

表1 魏家村、钱村和曹村征地及补偿情况

	魏家村	钱村	曹村
征地起始时间	1993年	1997年	2002年
土地征用数(亩)	2500	260	470
现存耕地占原耕地面积的比例*	0% (基本全部征用)	13%	35%
土地补偿收入	79万元(1年)	1683万元(总额)	1000万元(总额)
补偿费的管理和使用	统一划归村委会，由村委会管理和经营	第一次征地所得的补偿费用于新建村办企业；第二次所得补偿费一部分分发给村民	由村委会统一经营管理，主要用于村社会福利方面，如老年补助、文教卫生、建设村民楼房及配套等
村民所得补偿(基本保障)	每人每年500斤小麦，每月1斤油和3斤鸡蛋	每人一次性分得1.2万元，另每年获得补贴620元左右(从村存款利息、市场承包费等支取)	53岁以下村民分现有耕地，保证每年500斤的口粮；53岁以上村民不再拥有土地，每月领取21元的口粮费

*注：除土地征用的因素外，各村将土地对外租赁、承包的活动也导致耕地减少。

(一) 老年人群体

近些年来，我国老龄化趋势日益加快。本次调查反映，魏家村、钱村和曹村60岁以上人口分别占其总人口的11.5%、14.8%和13.6%，因此，老年村民的养老保障成为各村工作的重点。具体来看，3个村庄在土地征用之后针对老年人养老保障问题所采取的措施如下：

魏家村：80岁以上老人每年800元养老补贴，70~80岁老年人每年600元补贴，60~70岁老年人每年400元；70岁以上村民每年医疗补助200元；每位老人每年有衣服款150元。

钱村：以土地补偿费中留作储蓄的80万元资金的利息作为养老金来源。领取条件和标准是：

女 55 岁、男 60 岁起可以领取养老金，每人每月 35 元，年龄每增加 10 岁养老金增长 5 元。

曹村：根据淄博市高新技术产业开发区规划建设土地局对土地补偿费使用的最新规定，该村的养老采取“即交即取”的保险方式：当村民（不论男女）满 60 岁时，村委会按每人 6000 多元的标准（每年具体数额不同）一次性地向保险公司支付养老保险费，该费用从土地补偿费中支取；缴费后，60 岁以上的老年人即可每月领取 30 元的生活补助费，90 岁以上老人每月领取 50 元生活补助费。

土地征用之后，农民无法继续依靠土地产出养老，转为以集体养老和子女养老为主。在这一养老方式转变的过程中凸现的问题有：

1. 集体保障水平低。根据 3 个村的上述措施，目前大部分老年人每月仅可以获得 40 元左右的养老金。与此相对比，淄博市最低生活保障标准为 160 元/月，城镇居民平均的养老金为 635.27 元/月。在农村缺乏医疗保障的情况下，这样的保障水平根本无法抵抗大病大灾等风险；而现有水平的福利措施可以维持多久也受到普遍质疑，一旦现有福利水平无法继续，老人们的生活将彻底失去保障。这种保障程度低、保障不稳定的状况与村集体经济收入状况差，特别是土地补偿费低密切相关。

2. 子女养老具有不稳定性。依靠子女养老的效果受子女孝顺程度、收入状况等因素的影响，老人一般也不愿过多地依附子女；计划生育政策使家庭结构小型化，中青年可能无力应付日益加重的养老负担^[1]。

3. 虽然征地之后可以得到一笔征地补偿费，但是由于不能实现保值增值，往往出现“坐吃山空”的状况。特别是老人因病支出大额医疗费用时，更加剧了这种状况，使老人生活陷入困境。

4. 土地征用后，中青年人大都要进入附近城镇寻找新的工作机会或迁移到其他地区打工，形成“空巢家庭”，从而使老年人的生活照料和精神慰藉受到较大影响^[2]。

（二）中青年人群体

中青年村民的养老工作是各村养老保障工作的盲点。土地被征用后，中青年村民只能获得村里提供的基本生活补助，补偿水平仅限于维持日常口粮。村集体由于收入有限，没有为中青年人的养老做准备；中青年村民由于收入不稳定、就业困难等原因，也无暇顾及自己的养老。

对土地征用前后中青年收入（从业）状况的调查结果如表 2 所示。

表 2 土地征用前后中青年人的收入（从业）状况变化

		魏家村	钱村	曹村
土地被征用之前	土地收入状况	仅提供口粮，基本无余粮卖钱	除去公粮、口粮和成本，有余粮卖钱	除去公粮、口粮和成本，每人每年可得 500 元左右卖粮钱
	其他收入来源	在本村打工、做小买卖	农闲时打工，每户每月可收入二三百元	打工（每户每月报酬为 300~400 元）
土地被征用之后	收入来源	在本地做临时工、在村里做小生意、房屋出租	房屋出租为主，在本村做小生意	土地耕种，打工（每户每月可收入 800~900 元）

表 2 反映出，农民的收入来源（从业领域）比较单一，大多集中在做生意、打工、房屋租赁等方面。这些收入来源容易受外部环境变化的影响，风险较大，缺乏社会保障支持，并难以以为生活提供稳定和持久的保障。而土地征用过程中并不负责给失地农民安置就业，也没有相关的技术培训机制，占地单位也往往不在本地人中招工。虽然《土地管理法实施条例》第二十六条对征用土地的安置补助费的使用做出了规定，但是得到了安置补偿费的农村集体经济组织也没有对村民的就业安置负起责任，而是将这笔费用移作他用。中青年村民只能自谋出路来维持生活，收入不稳定使他们无法为养老进行必要的储蓄。

重新就业对失地农民来说也十分困难。这些农民一般是初中毕业，文化水平低，缺乏专业技

术，在当今激烈的就业竞争中不具优势；他们市场意识淡薄，且缺乏资金积累，抗风险能力差，要自主创业也并非易事。因此，大量失去土地的中青年农民闲置在家，造成了劳动力的浪费。这样，就业困难造成收入不稳定，这又限制了村民对教育和培训的投入，阻碍了农民素质的提高。若长期如此恶性循环，失地农民的处境只能是越来越令人担忧。

同时，征地补偿低、难以满足中青年的需求，也是各村需要解决的一大问题³¹。现有的补偿水平不能与土地的作用相提并论，出现大病大灾需要较高的医疗费用时严重缺乏保障能力，也无法满足村民基本的教育、医疗、购房等需求。面对上有老下有幼、收入小支出大的状况，中青年对未来的生活充满了担忧。若要提高征地后农民可获得的保障措施的水平并实现其公平性和合理性，村集体的经济收入状况，特别是土地补偿费的高低依然是决定性因素。

（三）未成年人群体

土地被征用之后，农村中的未成年人同样只能享受基本的生活补助。虽然目前看来土地征用对未成年人的影响最小，但是从长远看来，未成年人面临的问题可能更多。主要表现在以下方面：

1. 征地补偿水平低可能导致家庭收支失衡。为了改善家里的经济状况，正处于求学阶段的未成年人可能过早的停止受教育而从事就业活动，这不利于其自身竞争力的提高和未来的发展。

2. 土地征用使未成年人丧失了其成年后依靠土地就业和取得收入的权利，他们以后将不得不进入城市寻找工作机会，独自承担这一过程中的风险。他们在生活和养老上失去了一个传统而稳定的基本保障。

3. 征地之后，属于未成年人所有的那部分补偿费都是由他们的长辈管理并使用的，未成年人实际上无权支配该金额。因此，长辈们可能以家庭的名义动用这笔资金，而等到未成年人自己需要使用时却发现该资金所剩无几。这不仅限制了下一代人的发展，更是上一代人对下一代人利益的侵占。

以上三点若得不到及时解决，则会使未成年人在不久的将来重新陷入今天的中青年们面临的困境——文化技能水平低、就业困难，从而妨碍老年生活的质量。

4. 若未成年人在成年后未丧失本村户口，那么，村集体依然对他的养老负有义务。目前来看，各村的经济状况及养老措施已经缺乏可靠的持久性；再考虑到时间导致的不确定性、未来土地数量的减少及由此带来的土地收入减少等因素，很难想象几十年后村里是否能有足够的财力维持本村的养老支出。因此，未成年人将来可能会丧失获得充分养老保障的权利。

这四点，实际上是一种代际不公平的现象。这是目前土地征用及补偿过程中经常被忽视的问题，也是农村养老保障工作的另一个盲点。

三、政策建议

对淄博市土地被征用农民调查结果和分析表明，失地农民的不同群体在养老保障上面临的问题是不同的。所以，除了整体性的措施，还要针对各个群体的需要，采取差别性养老保障措施，“有的放矢”，才能不断缓和当前失地农民养老问题的紧张局面，并防止新矛盾的产生。就以上分析看来，目前政策上迫切需要改进的方面主要有：

1. 三个群体在养老保障上面临着一些同样的问题，比如养老金和生活补助水平低，稳定性不足，潜在危险大等等。要彻底改善这种状况，必须提高土地补偿水平、增强村集体经济实力。确定征地补偿标准时应考虑多种因素，使土地补偿价格符合土地市场价格，并使农民可以参与分享土地增值部分。另一方面，给予农村经济一定的优惠和鼓励政策，促进农村经济的发展，从而普遍提高农民的收入水平。

2. 丰富土地补偿方式，创新补偿费的使用办法，使老年人、中青年人和未成年人现时（未

来)的养老获得充分保障。

(1) 对于老年人, 在提高其养老金水平的基础上, 还应充分发挥土地补偿金的养老作用。可以设立专门的基金管理组织(机构), 老年人可以自愿将补偿金交给该组织(机构)代理。该组织(机构)通过资金的规模效应和市场化运营, 实现资金的保值增值, 在自己获益的同时, 每月向各资金所有者(投入资金的老年人)支付一定的养老金, 还可以提供一定的服务。该基金管理组织(机构)也可以是专业的基金管理公司、经济状况好的本村集体经济组织或其他企业。当然, 在此过程中, 必须通过经济的、法律的手段规范这些组织(机构)的活动, 加强监督, 保证资金的安全性和稳定性, 最大限度地降低运营风险, 以保护老年投资者的利益^[4]。

(2) 针对中青年群体, 首先, 除了征地后的经济补偿, 还应当给予必要的非经济补偿。通过政策优惠、资金扶持等方式发展农村地区的教育事业, 提高农民的文化技术水平。^[5]在这一过程中, 不仅要重视基础教育的发展, 普遍提高广大农民的科学文化素质; 更要重视技术培训的发展, 可以采取各种措施(如给予学费补贴)鼓励农民进入技校学习, 或通过技术人员的入村下乡教授村民再谋生的手段, 指导村民合理投资, 实现补偿费的保值增值。从这一点考虑, 可以在现有的土地征用补偿制度中增加对技术培训的规定。通过由占地单位提供一定的资金、当地政府主办的方式, 建立人员培训网络, 根据失地农民的年龄阶段和文化层次提供有针对性的技术培训, 促进他们在新的领域就业, 使他们尽快适应新的生活。

其次, 为青年人设立个人养老金账户。补偿费中的一部分应强制作为农民个人的养老基金, 进入该账户, 通过逐年积累最终使村民在老年后可以定期获得稳定的养老金。这样, 既可以应对村集体无法提供长期稳定的养老保障的风险, 又可以防止因村民未能经济地使用补偿费而导致养老困难。

再次, 采取就业促进措施帮助中青年实现再就业。鼓励用人单位录用失地的中青年农民, 使失地农民顺利地向新的生活方式过渡。

(3) 对于未成年人, 也应当给予非经济补偿。首先要保证他们全部能够完成基础教育, 而不会因家庭经济状况而辍学。这也需要国家优惠政策的扶持, 如减免学费、学杂费等。其次, 还应当鼓励他们接受更高一级的教育或技术培训, 促进其自身的发展。

另外, 还可以为未成年人设立个人账户, 将其土地补偿费的一部分划入该账户, 作为教育、医疗基金, 保证他们的健康成长。当他们成年后, 该账户再转为养老金账户。从而实现代际公平。

3. 加强农村民主建设, 广泛实行村务公开制度, 增强民众监督。村务不透明、村民不知情为土地补偿费的滥用提供了条件。在国家已经对此做出明确规定的情况下, 要进一步加强执法力度, 保证相关法律法规的贯彻实施。村集体经济组织负责人应当定期将村里的财政收支状况向村民公布, 特别是土地补偿费的收入额、支出额、支出领域、结余等相关事项, 让村民看得清楚用得明白。此外, 还应当疏通村民意见反馈的渠道, 不断地发现问题并及时予以解决。这样才可以调动群众监督的积极性, 民主地决定土地补偿费的使用, 保障补偿费得到合理规范的利用。

参考文献:

- [1] 《人口研究》编辑部. 21世纪的中国老龄化问题: 我们该如何应对? [J]. 人口研究, 2000, (5).
- [2] 宋健. 农村养老问题研究综述 [J]. 人口研究, 2001, (6).
- [3] 楼喻刚, 金皓. 城市化进程中土地被征用农民养老保障问题初探 [J]. 西北人口, 2002, (1).
- [4] 鲍海君, 吴次芳. 论失地农民社会保障体系建设 [J]. 管理世界, 2002, (10).
- [5] 同 [4].

[责任编辑 童玉芬]